

行政研究 / 行政院行政效率研究会 · 一 V. 1, no. 1 (民国25年[1936]10月) ~ V. 2, no. 8 (民国26年[1937]8月)
· 一 南京: 编者[发行者], 民国25年[1936] ~ 民国26年[1937].

11 no. : 插图; 25 cm.

月刊.

* * * * *

本刊共摄制1卷, 16毫米, 缩率1:20, 原件藏北京图书馆, 北京图书馆摄制, 母片藏全国图书馆文献缩微复制中心(北京)

本刊片卷摄制目录:

V. 1, no. 1 ~ V. 2, no. 8 (1936, 10 ~ 1937, 8)

中華郵政特准掛號認爲新聞紙類

行政院行政效率研究會編

中華民國二十五年十月十三日

要目

行政研究刊行的意義	翁文灝
我的行政經驗與感想	蔣廷黻
新政的透視和展望	張銳
地方財政與地方新政	吳景超
研究行政督察專員制度報告	陳之邁
鄒平定縣等地考察印象記	馬博厂
現代都市法律地位之觀察	張金鑑
公醫制度	金寶善
集中購辦組織及物品分類	孫澄方
專載 書評 行政改革消息	
日報期刊行政參考資料索引	
編後記	

行政研究

創刊號

民國二十五年十月五日

目錄

行政研究刊行的意義	翁文灝
我的行政經驗與感想	蔣廷黻
新政的透視和展望	張 銳
地方財政與地方新政	吳景超
研究行政督察專員制度報告	陳之邁
事務官之保障彈劾及懲戒	陶天南
鄒平定縣等地考察印象記	馬博 厂
現代都市法律地位之觀察	張金鑑
公醫制度	金寶善
集中購辦組織及物品分類	孫澄方
關於訴願的兩個問題	吳子雋
專 載	
山東省之經濟建設	張鴻烈
公務員修養與行政效率	孟廣澎
第六屆世界地方行政會議報告書摘要	姚定塵
專員制度之研究	石冲白
書 評	楊適生
美國政府手冊	尙傳道
英國吏治浪漫史	謝廷式
十七世紀以來之英印吏治	
行政改革消息	
日報期刊行政參考資料索引	
編後記	

「行政研究」刊行的意義



行政研究需要許多人殫心竭慮的去做，決不是此短篇文字所能盡述，我也並不想借此短篇隨便說明。我現在所要想寫的只是個人目前的感想，供熱心同人的討論。

我所甚感切要的，是應該啓發行政人員積極向前的精神。一個民族的存亡興衰，全靠整個民族的實際力量，這種力量不僅在槍砲上表現出來，更多賴行政方面的見解明白，辦理敏捷，與績效優良。有這種處理的效率，庶法令不成空文，各種事業，都可藉以促進。沒有這種效率，則各人經辦案件自己都莫明其妙，甚至誤甲爲乙，指鹿爲馬，反有許多錯誤。即使明白了，又復互相推諉，拖延時日，表面上很像依法進行，實際上却已貽誤不少。這種情形，都有實例可以證明，並非抽象空說。但在目前環境上，我國局面，正像「葉扁舟漂流于驚風駭浪之中，必須船上把舵掛帆之人堅持方針，亦須同舟共濟之人齊心協力，方可望穩渡難關，安登彼岸，所以我們必須喚起行政機關的全體職員，深切認明自己重大的責任，努力担負起來。担負責任的方法甚多，但主要之點，是要認識國家的大勢，明白經管公務的過去及現在情形，妥籌促進及改良的方法。這種意志與知識，不但是要有平素的修養，亦很須隨時隨事訪問研求。現在我們發刊『行政研究』正希望借討論敘述的機

會，與全國同志，圖精神上的結合，互相策勵，起頑立懦，提起一種鞠躬盡瘁建設國家的新精神。

其次要想貢獻的是對於中央與地方行政人員之間經驗的貫通。中國幅員寬廣，雖近年來鐵路公路航空電訊略有進展，但交通的便利與發達較早的國家相比，究還相差甚多。因此中央職員的理解，往往不易傳達於內地，內地實際的情形，也有時不易盡達於中央。若果爲此，則中央每易怪地方機關執行不力，而不及研究法令之是否適合實情，地方亦易于誤會中央的立法用意，而輕遽認爲不易實施。古時爲矯正此種隔閡起見，往往將地方行政成績優好的官吏，遷調到中央政府，使他們有實際經驗作基礎，做較大規模的推行。另一方面，如將中央確知大計的人員，分往內地，考察實際施行的情形與結果，自亦極爲有益，且可使他們藉此機會向地方人員說明中央法令的用意，與解釋偶有的誤會。這種知識的交換實爲行政效率的基礎。要達到此目的，我們正可借此刊物，使中央職員著文發揮他們建國的抱負，立法的用意，以及整飭庶政的決心。地方官吏亦可在其敘述內地的民情習俗，辦事的難易苦樂，法令的利弊短長。如此互相切磋，各方面皆大有裨益。所以本刊文稿來源，並不限於中央服務的人，而且很希望有地方行政經驗的朋友多多匡助，共相研討。

再進一步，我們更期望在行政機關實際工作的人員與專門研究及教授的專家，加多接

觸，加多幫助。中國社會事業尙未發達，大學畢業生大多數要到政府機關服務，所以學校教育對於行政系統與法令要義必須格外重視，使學生學能致用。即使社會事業很發達了，也需要許多有行政能力的人去組織去管理。有許多事業的失敗，並不是因狹義的技術不夠精明，而往往盡爲事務上辦理紊亂得太不成話，因此學校出身的人士實有努力考察實際行政的必要，從這種考察，可以看見民生的憔悴，事務的困難，官吏的賢否，與法令推行的結果，亦可以從此推究如何改良，如何整頓，如何得到利國便民的成績。另一方面，行政人員對於學者的探詢必須竭誠答解，對於學者的建議必須虛心考慮，更應該自己也具澈底研討的決心，採訪事實，推究學理，努力把職務上應做的工作，推陳出新，創造出超越從前的效果。總而言之，我們盼望學識經驗冶於一爐，學識向實地上求證明，經驗向學理中求解決，官吏有求進步的精神，庶行政免萎靡不振的陋習。

從以上所述的意義，我敢期望政府及社會人士不要把「行政研究」當作空虛敷衍的刊物，而大家共來努力，把他做成研討琢磨促進行政效能的媒介。努力的方法，最重要的是在投稿的人都正心誠意，認定在這個刊物上貢獻文字，對於我們的國家及民族實負有相當責任，必須就自己的心得明白翔實的寫出來，更須要存「事必求實」及「理必求真」的心理，用力向進步的前途走去。不論中央或地方的職員投稿皆可接受，專門學者的議論或報告，尤爲歡迎。凡事的成功與失敗皆全看辦理的人是否真能努力，敬祝全國高明的朋友，

共抱同情，像高巖上的靈泉，白色瀉銀，清聲擁翠，來澆灌這個新闢的園地，培育促成行政的好花。

我的行政經驗與感想

蔣廷黻

我的行政經驗不滿一年，所得感想（談不到結論）當然

值，寫出以供給國人。

祇能供國人的參攷，不能說有任何學術價值。不過我在學

一、人事

校教書的時候，常怪我國從政的人不肯把他們的經驗公諸國人，致研究政治的人如要明瞭我國的政治實情簡直無從下手。當然，近年政府所發表的法規條例則是多極了，並且值得學者的研究，但是這些條文祇能表現政治制度和機關組織，不能形容政制的運用和精神。法國大儒孟德斯鳩的名著所以至今尚為學者推崇，我常想是因為他的研究對象不是法制（*Lois*）而是法制的精神（*l'esprit des lois*）。這樣，他的慧眼得着用武之地了；他的出品可以超時代了。我曾不自量力，想把行政院政務處的地位作為我的望遠鏡和顯微鏡，來觀察我國政情。私意倘能理首此間三五年，把每天的公事公文作為我的天空，我的微生物，或者我的行政經驗能有一點學術的副產品。現在事與願違，我將離行政而去幹外交，祇好把我這點經驗，不論其有無價

在從政之初，我所最怕的是官場所謂人事的應付。我所經驗的和我所預想的有同有不同。找事的人之多還不出於意料之外。第一有同鄉。中國人鄉土觀念之重原由於交通的不便和方言的隔閡。近年公路鐵路的建設，航空綫的加增，有線無線電信的廣佈，國語勢力的發展等應該減殺我們的鄉土觀念。其實物質的進步之速度超過了習慣的更改；精神文明落在物質文明之後了。時至今日，日本人仍能譏笑我們中國人祇有鄉黨，沒有政黨。在普通時代，人民對於桑梓有相當的關心是應該的，確是近年鄉土觀念多為軍閥所利用，致成國家統一的障礙。所以我覺得有矯枉之必要，過正亦所不辭。政府應封閉各地的同鄉會，尤應禁止大學學生組織同鄉會，各機關的長官概不許用同省人。這樣，久而久之，國家觀念或能勝過鄉土觀念。

親戚反而易對付，愈親愈容易，因為親戚來找事的，我一句話就了了：「我不舉薦任何親戚。」

對同學就不能不客氣些，耐煩些。好在我的同學大多數是外國人，少數中國同學亦皆到了四十左右，大都是有事的。他們如來找我的話，多半是想陞官，不是找事。但是找事的也有。他們確麻煩了。因為社會不是絕無公道的：四十歲左右的人而無職業大概是有複雜基本問題的。這幾個月之中，我認為頂倒霉的事情是一個美國同學遠從加利富尼亞寫信給我，要我替他的一位德國朋友，在德國因政治關係失業的朋友，在中國找點事！這樣，我似乎作了全世界失業部的部長了。

中國社會有兩種特殊勢力，一種是上面所講的鄉土觀念，一種是師生關係。我既在南開，清華，北大諸校過了十幾年的黑板前生活，學生自然不是少數的。我們中年的人能為有志而可造的青年介紹相當的職業簡直是愉快極了。並且大體說來，大學畢業生在初進衙門的時候雖不及老練的書吏，過了半年就能趕上，過了一年兩年，就超過了。根據我的經驗，我敢大膽的說：中國的現代式教育是成

功的。不過替學生們找事也有困難。第一、為國家着想，尤其是為現代的中國着想，青年們應該多加入生產事業，不應該多投身政界。第二、有些青年毫不講理，不肯了解別人的困難，而且奔走的能力太大了。在學校的時候，和他們講現代式政治，他們是很能了解而且表同情的。出校找事的時候，他們有時不願聽現代式政治了。足見理智不能勝情感和慾望；學校裡的現代式教育難在校門外的社會收效。

詠寬先生和我初到政院的時候，我們抱定主意把院中的職員作為政府公務人員看待，作為我們的同事看待。除極少數例外，他們很能了解我們的態度，極努力的與我們合作。在野的人大多數以為官吏不是糊塗，就是腐敗。我也不是例外。這幾個月的經驗告訴我，我舊日的態度是錯了。我現在覺得中國人是能幹政治的；中國的吏治前途，就人才的本質說，是可樂觀的。各機關的中級及下級職員每辦公事必顧到現行的法規條例。他們遵守法律的謹嚴是無可批評的。如果法治精神尚未充分發展，其責不在衙門的事務官。近年公務人員受過現代教育的慢慢的加多了，

因此有事業的人生觀的人也加多了。衙門作事的積極有出于一般人意料之外者。不過積習難除，並且公文方式死板，辦事手續亦繁，所以推行上免不了有困難。加以中國文人的文氣太重，往往把公文作為公事，行文就視為辦事。文外有事——如政治經濟社會的背景——而且一件公文不過是一件事的小階段。要辦事必須顧到事的背景和事的前後。負責的辦事不是以文為對象，是以事為對象。

社會人士常怪政府壓迫人民，其實社會也壓迫政府，有時還迫政府不走正路。同鄉觀念，家族觀念，師生觀念；各在其範圍之內，均有相當功效；出了範圍，小則阻礙文官制度的成立，大則阻礙現代國家的出世。

二、內政

政府與人民的關係是當前的大問題。國人近年對於外交和國防已有相當的注意，但對於內政尚不十分關心。我們不要忘記：內政是國防的要素之一。內政不修明，器械的國防尚是不足恃的，因為內政不修明，在平時或可敷衍過去，到戰爭不利的時候，就有土崩瓦解的可能。熱河是前車之鑒；亞比西尼亞的慘敗也是可怕的。我國內政的問

題真多。地方自治的理論固然很好，但人民不要自治，為不要的自治而須出經費，尤其是老百姓們所不樂聞的。談自治的人多不注意人民的心理，尤忽略自治的經費，故所擬計劃多不合實際。並且自治而不加以指導則流為土劣的橫行；倘加以指導，人民對指導者多抱反感。其實鄉村工作的指導人員極難物色。不但大學畢業生不願下鄉，就是中學畢業生願下鄉的都很少，而且願意去的不見得都能了解鄉民的心理和鄉村的情形。提倡人民自治的方案尚待國人切實的研究。

近年政府想了別種方法來補自治之不足，如編查保甲及縣的分區設置。從政治學的理論來研究這些方法是空費事的，因為所謂理論就是西洋人的理論，而西澤的情形與我們的相隔幾萬里，幾百年。無論理論的基礎健全與否，這些方法所遇着的困難就是推行自治所遇着的困難：人才和經費的缺乏以及民衆心理的特別。這樣，我們豈不是無路可走嗎？我國的地方行政的癥結在那裡呢？

我們原是以農立國，人民生產力量薄弱。我國舊日的政府就是一個農業國政府，無政府的政府。政府與人民

不發生關係，不積極作事，聽其自然。這樣的政府所費有限，好雖不好，確是所加在人民身上的政費負擔是人民所能辦得起的。我不是說，我國舊日的政府是無改良餘地的；以當時的經費，在絕不加增人民負擔的條件之下，政府可改良的地方多了。不過我們如把舊日官場的弊病研究一下，就知道那些弊病是農業社會自然的產物。政治清明的時代間有之；政治積極的時代則很少見過。就是在所謂清明時代，如康熙年間，拿顯微鏡一照，髒東西也能發現不少。政府是社會的產物，受社會限制的。但是時至今日，舊日的那種政府和那種社會均不能存在了。欲改造，政府不能不負推動的責任。推動的速度就是今日的大問題。政府現代化的程度當然應該在社會的現代化的程度之上，但是相差不能太遠，太遠了，不但徒勞無益，而且引起人民的怨恨。

辦事必須經費。最容易引起人民怨恨的莫過于加稅。貧者納稅要怨怒政府，富者納稅也要怨恨政府。不分中外古今都是如此的。雖然，我們以後各種政費不能不設法取之于富者。此中理由太多了，太充足了，無須辯論。從地

方行政看起來，主要的財源是田賦。我們如要推行新政，整理田賦是最基本的事業。航空測量以完成詳確的地籍圖；改良收稅手續以剔除中飽；這樣作去，我們地方行政的經費才有較裕較確的來源。至於土地陳報，即使辦的極好，不過治標。我們絕不可畏難就易，敷衍過去。航測一舉是地方行政現代化的基石，政府及人民均應該毅然決然限期完成。

培養地方行政人員也是急迫的事業。我們的教育，在內容和程度上，都太西洋化了。大學政治學系的畢業生能夠知道倫敦紐約的市政，而不知道上海南京青島各市的市政。他們知道英法美各國的政府組織和政黨綱而不知道自己政府的組織和運用。經濟學系的學生能了解我國農村經濟的幾無其人。大學的社會科學教授在初授課的四五年之內應該少擔任功課，多從事研究。同時在程度方面，教育部所定的標準似乎太高。譬如醫學教育：現章須六年中學，四年大學，三年醫專，一年練習，然後能行醫。家長在子弟的教育上既有了長期的，巨額的投資，勢必期待較大的收穫。受過這樣醫學教育的人祇能在大都市行醫；鄉村

那能受到他們科學醫術的恩賜？我們必須設法大大的縮短教育年期，然後新式醫生才能下鄉。農學亦復如此。以往各地的農學院可說十之八九是失敗了。農學院的畢業生，作高級研究員，程度尚不夠，作鄉村的推廣員，程度又太高。法學院的畢業生所學的外國語文及外國政治理論和制

度不是縣政佐治人員所須要的知識。法學院的課程尤應提早中國化及中國文字化。

中國內政的改良必須首重縣政。青年的出路亦祇能在縣內的工作上去尋求。

新政的透視和展望

張 銳

引言

政府當局在剿匪期間深深的感覺到，胡林翼所說的「吏治壞則民生無依，雖日殺千賊，無補大局」這句話的重要，所以毅然決然的樹起「三分軍事七分政治」的口號。

這種認定實在是近年來新政的原動力。年來的國際環境日趨緊迫，當局益感於自力更生修明內政的必要，對於一切新政的推行，中央政治機構的調整，地方政府組織的改善，行政人員和下級幹部的訓練，行政會議的召集，都在努力邁進。今年在京召集的地方高級行政人員會議和行營召集的川黔專員會議對於各項新政的推行和推行新政所發生的問題亦有詳細的研討。筆者曾參加前述兩個會議且曾得機會到湖北江西湖南幾省去實地觀察政令推行的實況。同時又覺得近來討論新政的文字很多，但對於整個問題作一番總檢討的尙少。爰不揣簡陋，草成此文，以供關懷新政

者的參考指正，作者雖在政府中服務，但立論則純憑客觀的事實，而批評亦祇是個人的私見。本題範圍甚廣，取材限於較為重要的幾個問題，精究探微，尙有待於高明。

新政理論的基礎

新政的要素，蔣先生二十三年二月十二日出席南昌行營擴大紀念週訓詞說得很清楚。他說：『建設國家，復興民族之根本要務，爲教，養，衛。教之要義爲「明禮義，知廉恥，負責任，守紀律。」養之要義，爲「衣，食，住，行」四項基本生活之整齊，清潔，簡單，樸實。衛之要義，爲「嚴守紀律，服從治令，團結精神，共同一致」。』在今年五月南京召集的地方高級行政人員會議中，他又說：『現在我們地方政治，對教養衛三者以外，尤須特別注重於管理。換言之，即應注重於紀律與秩序。故「教」「養」「衛」三項要目以外，更須加上一管字，所謂「管

「教」「養」「衛」，乃為完全。如徒知教養衛而不知管理，則所有教養衛之工作，基礎必不能確實，辦理必不能一貫，結果所有工作皆不能持久。而且現代政治，如欲切實收效，無論對人對事，均不能聽其散漫分歧，如紀律不嚴，秩序不守，決不能使教養衛三者發生實際之效果而適合現代之要求，所謂「管」者，簡單言之即執行法紀，納民軌物之謂，唯有法度完密，部勒整齊，地方百務，乃始一切就理。以上是就人事方面說明管理之必要。人事而外，還須管理生產，管理土地，管理交通，尤其是糧食與勞力，必須首先注意。管理二字實為今日行政人員唯一重要之業務。管理之方法，應從調查統計入手，必須確知區內土地，戶口，人力，物產，事業種種方面之確數與實況，加以全盤的整理與運用，而後真能做到「人盡其才，地盡其利，物盡其用，貨暢其流」的地步，為政之道，可說不外乎此，至其最終之目的則為「統制」。我敢說今日行政人員如對地對物對事，不知統制之理且不得統制之道，則此種政治決不能成為現代政治，此等行政人員亦不能成為現代之行政人員，政治之成敗，國家之興亡，關鍵

完全在此。其實此種方法，在我國古代政治組織完密時，早已有此規模，有此制度，所謂「以民治民以民用民」，即是此意，而民有，民治，民享最終目的之完成，亦必以此為途徑」（見中央日報）。所以新政的要目，簡單的說，便是管教養衛四個字，其最高的目標則在如何運用科學管理的方法，經濟與效率的原則來貫徹這四個字，藉以達到「人盡其才，地盡其利，物盡其用，貨暢其流」的地步而為自力更生民族復興的基礎。

中國學術以研究人類現世生活的理法為中心，自春秋戰國以來，所謂百家言者，莫不歸宿於政治，對於治道的解答，往往有獨到之處。近幾十年中國人對於外國政治制度的模仿熱達於極點，因此許多人都認為古聖先賢的遺教都是糟粕，一無足取。蔣先生覺得這種辦法未免矯枉過正，所以屢次勸人讀古書，他說：「總理研究過中外古今的政治，他以為運用政治的方法，莫過於我們大學頭一章的東西；以為這種政治哲學，無論古今中外其他的哲學都沒有這樣深遠。政治哲學的體是在大學裏頭，政治哲學的用在中庸裏面（見政治的基礎在日常生活），如果要接

受 總理的思想，實實在在接受 總理的教訓，要做政治事業，要確定政治方針的基礎，就要知道大學中庸這兩篇東西。那是我們中國人講政治最緊要的一個學問。如果不明白這兩篇東西的精義，隨便到外國去求學，把中國固有的不講求，當作沒有用，那就根本錯誤！ 總理對於歐美各種學說，並不是不注重的，他是很注重外國的東西的。但他一讀到大學中庸的政治倫理哲學時，他就說：外國一切的政治學說，都不能超過我們固有的大學中庸之道。總理對於中國的經史子集，都是很有研究的。他叫人對於古人經書每年都要看一遍才好，故我於每年之初必看經書，當然看得很熟。」然而他並不主張中小學要強迫讀經，他說：『但是這種古書，不到相當的年齡，有相當的經驗程度，必不能感到牠真有價值，尤其不知道牠對於我們的國家以及對於我們個人德業的重要。至於近來我們學校！政治學校！規定的考試參考書，有曾國藩家書及書札，有胡林翼的讀史兵略，又有資治通鑑等等。這些書都是很重要的，爲任何政治家所必讀的。現在還有幾本比較簡易而最重要的，切於實踐的書，就是王陽明，王船山，黃梨洲

以及顧亭林各人的全集。凡屬要講中國政治的人，都是非看不可的。」

管子一書雖非管仲所著，然其立論兼儒法之長，確有足多，有許多話可以認爲是目前新政的理論基礎。管子之言軍國民教育，其言曰：「作內政而寓軍令焉……內教既成，令不得遷徙。故卒伍之人，人與人相保，家與家相愛。少相居，長相游，祭祀相福，死喪相恤，禍福相憂，居處相樂，行作相和，哭泣相哀，是故夜戰其聲相聞，是以無亂；晝戰其目相見，是以相識；驩欣是以相死。是故以守則固，以戰則勝。君有此教士三萬人，以橫行於天下。……」商鞅亦說：「民勇者戰勝，民不勇者戰敗，能一民於戰者民勇，不能一民於戰民不勇。」研究新政的人，不可不明白寄內政於軍令的道理。又如康濟錄一書，清初錢塘陸會禹所輯。原名救荒譜，清乾隆時收入四庫全書內，改定今名。日本寬政時代，且曾翻印，以爲吏治要範。左宗棠撫浙時，亦重刊以訓導屬官。蔣先生對於此書很重視，所以由行營政訓處重印分發，以廣流傳。本書共分四卷，第一卷講前代救災之典，紀歷代恤民振災之盛，第二卷

講先事之政，述裕民足食之根本辦法，期防災於未然。第三卷講臨事之政，述凶歉既成，應如何紓解饑困。第四卷講事後之政，述災後已過，應如何補苴培復。本書主旨，雖在講述防災救荒辦法，事實上對於我國自古以來一切地方要政設施的規模都有所摘述。難怪蔣先生在重印康濟錄序對於本書甚為推崇，他說：「願我各省縣從政有司，景懷往昔，恫念艱危，胥以此書為金科玉律。凡足與今日一切地方要政相表裏相發明者切實探討，努力躬行，則天災匪患之後，不患無復興觀成之一日矣。」

政治問題必以國民經濟為中心，古今中外，莫不如是。「既富方穀」「資富能訓」，羣經已有所言。後此諸家政論，亦多以此點為重心。所以蔣先生在最近國民經濟建設運動之意義及其實施一文中說：「中國今日根本之危機，全在經濟之殘破，以致國民生活日益困窮，而民族之命運亦因之岌岌危殆，不能生存於二十世紀之今日，故目前吾民唯一急要之問題，乃為如何挽救此已就崩潰之國民經濟，而使人民獲得相當之生活，為如何解決貨棄於地而民困於野之矛盾可恥的現象，而謀國民經濟之發展，因此認

為今日須有一種運動，繼新生活運動之後而起，即國民經濟建設運動是也。」

所以大部分的新政理論，與其說是進口貨，毋甯說是我們自己的古聖先賢的遺訓。同時推行的方法和技術，決不墨守成規，還得注意科學管理和經濟與效率的原則。這個我大膽的說，是新政的中心思想。這個我們也可以說，是中國由輕浮的感情時期走到慎重的建設時期的表現。

地方政治機構之改善

健全的政治機構是一切庶政推行的基礎。近年來中央和各地地方當局都有這樣的認定。所以改善組織，增進效率的呼聲各方面都可以聽得見，而一切改善的方法也逐步的在計劃推行。在中央有各部會工作的調整，在地方則有組織的改善充實。行營的工作很側重這方面，剿匪省區幾年來的成績是有目共見的。但是政治並不像變戲法那樣簡單，其中人事習慣和法令上的牽扯很多，推陳出新，非一朝一夕的事，有待於民衆督促擁護努力邁進者仍多。在此，我祇將幾年來中央和行營方面對於地方行政機構改善的努

力及其成效加以評述。概括的講，改善的方式雖多，而其中心思想則不外下述兩點：一、矯正頭重腳輕倒置寶塔的情況，設法充實下層組織，加多治事之官，減少治官之官。二、就現行法令中委曲求全，改善組織，集中事權使其運用靈活，減少衝突，權責專一。

(一)省政府合署辦公 拿破崙說得好：「考慮要人多，執行宜人少」國內外的行政經驗和行政書籍都告訴我們說要提高行政效率，執行機關非採獨任制不可。第二次全國內政會議時，蔣委員長所提關於修正地方行政機關組織案中對於省政府採委員制之弊聲述尤極詳盡，其言曰：「全省一切行政，乃至一切具體事實之發生，幾無一事不須經省政府委員會之議決，不特輾轉耽延，有失敏捷之效，會議頻數，徒貽廢事之譏，流弊所至，且不可勝言。蓋無論何項行政，非主管機關，自不能充分明瞭，形式上雖須經會議，實際上仍待主管官之說明。以事素不習，案積如林，而欲於俄頃之間，決其可否，非互相附和，以主管官之意為從違，即藉此挾持，以議案之通過為交換；主管廳長之取巧者，徒藉會議為分謗却責之具，為省府

主席者，反因會議而失監督之權，消極推諉，積極爭權，光怪陸離，莫可究詰」。這一段話批評省委員制可謂痛快淋漓。好在憲法草案已明白規定在現行省組織法未經修改以前的一種過渡辦法。如能澈底實行，確可減少經費，增加行政效率，不過各省合署情形進度殊不一致。概括的說，湖北江西比較澈底。其尚未盡量推行的省份，實際上不過應辦府稿，行文手續，恐怕反較合署前為遲緩，極應改善。即澈底合署各省，因仍在試驗期間，也有數點應加注意的：

1. 合署後公文總收總發，會計庶務集中，省政府及各廳處公文總務，均集中於秘書處及秘書長。秘書長精力多耗於審核文稿，省主席亦須應付多方，故合署辦公，雖有總攬行政之名，尙難盡舉總攬之實。各廳處間的重複矛盾，雖見減少，而如何衡量民力財力，如何體諒縣及縣以下之政治機構的經費人才，而不以事事物物，責之於縣，總核名實以赴事功，似尙未能辦到。有的省政府在廳處以外，還有五六個直轄的事業機關。此十一機關事業之推進，多有賴於縣政府之協助

執行，每機關每年度制定中心工作二件，合起來就有二十二件，勢難同時並進。緩急輕重的分配，端在省

府有統一的意志。糾正方法，似應將秘書長審核公文工作略予減少，設置總務處管理會計庶務行政，（不必增加經費）所有收文，除有特殊情形者外，即由總收發室，分送各主管廳處，不必先由秘書處核閱。因收文概況秘書處均可於每日收文表中見之，至於發文，則普通例行公事與次要件，似均可列表呈閱，不必件件送請畫行，而秘書長應切實補助省主席對於各廳處之工作，力求其協調合理。

2. 秘書處與各廳處間的職權，不可混淆。蓋合署後，秘書處為省政府的總務機關，省主席的幕僚組織，對於各廳處的職權不宜越俎代謀，應由各廳處主辦的稿件，尤不應由秘書處代為辦稿，至澈底解決辦法，仍以實行省長制後，改廳為司最為妥適。

3. 合署後人員經費，應可減少，而各地情形，冗員仍多。行營原意，合署省份合署後，經費應較合署前減少二分之一，事實上祇減少四分之一。合署各省，即經

費不能再事減裁，人事上亦應有相當調整，俾能人盡其才。

4. 合署辦公房屋實一問題，湖北省政府因承行營之舊，較易安置，而湖南，江西則有困難，聞湖南有建合署房屋之意，各地有此財力建房，自是上策，惟當此民力物力艱難之時，固不必求輪奐之美，而應儘量撙節力求實用。

5. 依合署辦公辦法大綱，省政府得設技術法制統計公報四室，原在搜羅專才，作省主席之輔弼，用意甚善，惟事實上，各省多未充分利用此種設置。專才固難得，即有專才，無固定之職掌，投閒置散，也不是妥善的辦法。此後應提高專門人才待遇，名額固不必多，法制事宜，可酌增參事秘書名額，由其兼辦。公報室則根本可以不另設一室。與其他數室相伯仲，於秘書處科中，置一股就夠了。

6. 合署後檔案管理，亦為重要問題，目前各省檔案整理較著成效者，當推湖北，江西亦有相當規模。各省於此點，均應特別注意，更加努力。

7. 現行合署辦公辦法大綱第三條規定，「除第一條所列各廳處外，現在一切直屬省府之機關，應分別裁併，或量為縮小，而改隸於主管廳處；前項機關，如為推行特種要政之臨時組織，應隆其職權，准照廳處待遇，能以直屬省府管轄為便者，得暫不改隸，但應仍受主管廳處之指導」。目前各省因新事業之推進，應事實及人事之需要，間有設置多數直屬機關者，雖有必要，然究以儘量利用現有機關為宜，否則徒增機關的支出，而事業的推進，則因職權割裂，反難推行盡利。

(二)省與專員專員與各縣的關係 專員制度，推行數年，設置的已有江蘇、浙江、安徽、江西、湖南、湖北、福建、山東、河南、陝西、四川、貴州、甘肅等省，最近廣東亦在準備設置。專員制度用意在於輔助省政府執行監督指導統籌的任務，藉以救濟省區過大治理難周的弊病。就理論言，並非省下縣上的一級。所以前次南京地方高級行政人員會議討論的結果認為專員應為省政府之一部，其職權應再確為規定，俾能盡量發揮工作效能。細考各地的情

形，進度殊不一致。即在一省之內，各督察區情況，亦相懸殊。大抵專員不得其人，則對於統籌指揮監督指導之責，不能充分担任，對於縣政之推進，成效難彰，似不如以設置專員公署的經費，移作充實各縣政府組織，效用或可較宏。專員如能得人，運用適當，確能輔助省政府推行政令，所以行政督察專員制度的好壞，人的成分很關重要。我們再就目前的制度看看有什麼缺陷，有什麼改善的方法？

1. 專員公署組織，稍欠充實，依現行編制，督察的責任可盡，而推行新政的技術人才，則有不足，假使省政府各直轄事業機關，能各派指導員一人，分縣各專員公署，（經費由主管機關担任）受專員的監督指揮，協助推行新政，（例如江西省之農業院派農業技士一人）則專員對於轄縣新政的推進，較易為力，而掙節上級機關經費，充實下層組織的原則亦可殊途同歸。

2. 專員公署本為省政府的派出所，專員對於轄縣情況，地方利弊，見聞較切。所以省政府整個施政方針的決定，應隨時諮詢，俾所決定者，切實易行。專員對於轄縣的

督察，尤應注重各縣行政計劃與預算的連繫，和行政計劃與工作成績的考核。

3. 鄰近省會各縣，省政府可以直接監督，不必設置專員，以免徒增公文的轉折。附郭各縣，直接行文，自較簡捷，如必須設置專員，由其呈轉，反容易發生延誤。

(三) 縣及縣以下的政治機構 縣長是親民之官，是民之父母，是一切新政推行的幹部，所以近年來政府當局和專家學者對於縣政的改革極端注意。改善的方式很多，在此且摘要說說：

1. 裁局改科。縣政府裁局改科，就一般情況論，確能增加縣行政效率，減少縣行政經費，惟各地情形不同，間有特殊例外。以湖南為例：湖南公安局保留者二十一縣。裁撤者二十九縣，改局為科者二十五縣，至財政教育二局除瀏陽一縣，及最近七月一日成立之衡山實驗縣外，其他各縣，仍未裁局改科。湘省的教育局，沿自清末與民初的勸學所。湖南各縣學款，較他省為充實，如長沙湘潭衡陽各縣每年教育款項公私合計均在四十萬元以上。地方既有教育局的設置，另外又組教育基金保管委員會，負責保管

教育經費，以防官廳的挪移，與劣紳的侵蝕。教育局長多為地方有聲望者，待遇菲薄而地位崇高，月薪多在二十元左右。各縣財政局亦多係由原有地方財產保管處所改設，待遇亦多在四十元至六十元之間。所以湖南教育財政二局長的待遇，都較縣政府科長為薄。裁局改科後，經費難於減少，為改善縣行各機構計，仍有裁併必要。所以裁局改科尚未徹底進行的各省，仍有盡力推進的必要。

2. 縣政府的充實。各縣政府組織仍欠充實，大規模的改革，目前限于財力人才，尙難辦到。至少限度，教建併科一點，亟應改善。因科長人選，長於建設的，未必能辦教育，能辦教育的，未必長於建設，既難兼籌並顧，事務未免偏廢。各省建設廳令辦各件頗多，而有些地方並無建設局科，其不能應付，甚為明顯。此後專員公署技術人才，如能稍加充實，各縣主管建設人員，亦應嚴加甄別銓選，養的工作，才不致徒託空言，其他各項新政的基礎始能奠定。

3. 分區設署。縣以下分區設署，有的省分業已具有規模，有些無省分則仍以原有自治區公所為區署。各地區署

辦理情形，尙難滿意。設置區署，原意在於縣區遼闊，治理難周，分區設治，藉能實施親民之政，而事實上各地區署，真能親民者很少，其故有三：一曰區政人員對於區政缺乏正確的認識，仍多做官而不做事，區署人才固不充實，固然區政人員沒有苦幹的精神，不行親民之政，其障礙爲尤甚。此後各地區署人員，應使知區署爲執行機關，而非承轉機關，應使知區署爲服務機關，而非小型的縣衙門。必如此，分區設治的原意，始能達到。二曰區治太遼闊，以湖南而論，區數已較他省爲多，而一區轄境，南北有逾百里者。（湘潭第五區。）三曰區署未能得人，分區設署，原爲利民，而以區政未能得人，往往有行厲民之政者。如區署得適用遠警罰法，固爲增加區署威權，俾一切政令，可以推行盡利，然而弊亦隨之。現行遠警罰法，原爲都市而設，與鄉村情況，不相適合，區署既可適用，罰金拘留等事，難免濫用，民衆反增痛苦。各省對於區政人員的任用固須注意，而區署應否適用遠警罰法，亦有問題。最好不必應用遠警罰法，因國內各地官權素張，本無絕對必要，即有強悍抗令者，區署亦可送縣辦理，表面似繁

瑣，實際善良民衆，可得保障。如區署必須適用遠警罰法，則鄉村遠警罰法，亦須另行制定才可防止流弊。

至於區長應否迴避本籍，各省利弊互見，宜有彈性規定，但應以迴避本區爲原則以免士劣把持挾制。

4. 實驗區。各縣實驗區的設置，既可示範，又可作新政權推行的試驗地，確有鼓勵增設的必要。實驗區以江西爲最多，成績亦最優良。全國經濟委員會，在江西設立的農村服務區，共有十處。全部經費，除經委會在南昌所設農村服務區管理處的總務經費外，爲三十五萬元，現業已動支者，尙不及半數。此種服務區之設置，用意很好，亦有相當成績，但所得實效，與其所費是否相稱，則有問題。各區組織，有經委會指派的幹事一人，兼任各該區區長，下有農業院衛生處教育廳及合作事業委員會所派的指導員，此外尙有助理幹事助理員等。組織系統，稍覺凌亂。幹事雖兼區長，而縣長終覺不便指揮，監督。幹事對於各機關所派的各組指導員，指揮亦欠靈活。如能將全部所餘經費，移以充實八行政督察專員公署之技術幹部，輔助專員推行新政，其收效或可較宏。

5. 地方行政人員訓練。地方行政人員訓練，中央和各省均極注意。中央和各省的訓練範圍，似應明確規定，以免重複。現役人員訓練，固極重要，究為治標之策，治本之計，端賴改善現行學校教育方式，俾能造就實用人才。

組織民衆與保甲制度

昔人有言：「不辦保甲者，事廢而民散。虛辦保甲者，事繁而民擾。實辦保甲者，事治而民理。」作者見聞所及各省辦理保甲情況，似仍以虛辦為常例，而實辦為例外。創辦期間，難與謀始，困難自然很多。執事者苟非抱有決心，力求實在，恐怕不免以利民之心，行厲民之政。辦理較好的地方，又難免濫用保甲，民苦苛擾。目前情況即虛辦保甲者對於義務徵工各項，亦不無特殊之便利。蓋我國民衆，素如一盤散沙，有此組織縱非完善，亦較前易於控制指揮。反對保甲的說：「保甲政策，足以擾亂社會安定，蓋保甲而僅為揭奸弭盜，保衛地方之消極責任，則欲安全，防子弟之比匪導亂，凡為父老長上者，咸有同心，政府責以連坐相保之法，如陽明所謂仇法而不仇舉發之人

，則善良父老，充任保甲長，亦無所忌憚。今乃責保甲長以一切推行新政之責，縣區保聯，依次推諉，事事物物，責之于保甲長。不僅縣府之員役胥吏，得鞭笞奴使之，即區署之員役胥吏，亦得凌礮呵吒之。馴至潔身自好者，均視任保甲為畏途。甯願棄鄉背井，徙居都市而不願為此叢怨之府的保甲長。」且風聞各地保聯主任之人選，且有以金錢購致的，苛擾民衆，又何待言？蓋驅市井無賴，責以枵腹從公。予以攤派之權，錙銖而取，月月而斂，戶藉的等第，由其上下，收額的多寡，由其增損，其中流弊，不問可知。保甲為組織民衆的要政自應切實辦理。地方當局辦理保甲除應力求實在外，尚應注意下列各點：

(一) 保甲經費，一律不得攤派。保甲經費湖南江西二省，刻已改為統籌。湖北仍為攤派，改攤派為統籌，初辦時不無困難，然此實為改善保甲制度的基礎，否則辦理保甲，難免弊多於利。

(二) 運用保甲，應有限制。目前政府採積極的政策，運用保甲，自不必拘泥古法，限於保衛地方的消極責任。但縣區聯保，亦決不可視保甲為其卸責的尾閥。茲以

徵工爲例，各地聯保主任，門前修路，家園造林，間有責令保甲長徵工辦理者，此而可以徵工，其繁擾爲何如？長此以往，積久生厭，近於疲玩，反爲推行新政的障礙。各地應當愛惜民力明白「知予之爲取」的意義，善用保甲。

(三) 慎重人選，提高保甲長之地位。縣區行政人員，對於保甲長的能力操守，應綜覈名實，勤加考核，而對於保甲長的地位，應有相當的尊敬，不得放縱胥吏，任意呵斥。

(四) 湖北江西二省擬於最近期間推行四位一體兩幹部制，充實聯保組織，兼理管教養衛，以聯保主任任管衛之責，聯保書記任教養之責，既可收聯絡之效，又可集中權力，減少經費，用意很好。如能辦理得力，應可實施親民之政。惟聯保主任和聯保書記的訓練是一重要問題。

訓練民衆

各地民衆訓練，已往名稱及負責機關，都不統一。訓

練名稱，則有壯丁、公民、民衆、新生活特種教育等等。訓練機關，則有黨部，民政廳，教育廳，保安處，駐軍，國民軍事訓練委員會等等。匪特政令不一，人才財力，兩不經濟，且訓練不已，民苦奔命。某地民衆訓練，聞第一次不到者罰金五元，迭次不到者罰款至廿元之多。每日請假者五六十人，受罰者五六人請假准許及罰與不罰之權，操於訓練員，作威作福，自很容易。訓練民衆，爲復興民族的要圖，如無統一辦法，固定步驟，寢假又將成爲擾民的工具，不可不細加考慮，妥爲糾正，以免流弊。個人認爲：

(一) 民衆訓練，應有統一的名稱，統一的方案，統一的目標與教材，惟似應儘量利用各級政府現行組織，充實其機能，規定其職權。中央負監督指導之責。且一切方法，必須具有彈性，以便因地制宜。

(二) 訓練目標，應求固定明顯；訓練方式，應求簡單易行。且應酌量民力民智，逐步漸進，不可急於求功，反致欲速不達。至於教材則應力求淺近，以免高深難滯，不能適合民力民智，教而不化。

(三)採用四位一體兩幹部制。一面健全聯保組織，一面以聯保爲工具，實施民訓，俾能作之師者作之君，視爲師者視爲親，這樣的訓練民衆和國家才能打成一片。

(四)實施民衆訓練，對於訓練幹部的養成，和經費的籌措，亦須有整個方案，縝密計劃，俾各地得以切實執行，以免強其所難，流於敷衍。

保安團隊與綏靖工作

各地民衆對於保安經費負擔之重以及保安團隊的運用有欠靈活是許多人都知道的。各省保安團隊的情況與效用，因環境關係，彼此不同。拿湖北來說，團隊員兵名額在二十一年以前，計有五萬三千餘名，經歷年整理縮編，截至二十四年十月改編爲十四個團，連原有的一二三四團，計共官兵三萬七千餘人。鄂省匪患未平，鄂東鄰皖豫邊境，鄂南鄰湘贛邊境，鄂西鄰湘川邊境，鄂北鄰陝豫邊境，時有匪擾，即中部較安全各縣，因連年匪患災疫之餘，亦時有零星散匪發現。匪患未靖，難於縮編，惟嚴格整頓訓練，確有必要。湖南保安團隊的經費異常的重。統一于省

後，各縣難于運用。所以團隊外，有義勇隊，有有槍義勇隊，且間有有槍特種民團之組織。幸近年團隊附加，已由財廳就田賦中統籌，附加額亦自五元減爲四元二角。且團隊整頓訓練後，頗見成績。

各地保安團隊的情況雖不一致，而保安團隊應當整理却是很應當的。團隊如能整理將其經費移作辦理保甲整理警察之用，其法至善。如無大股匪擾及時局關係，實爲維持地方治安減輕民衆負擔之良策。不過警察勤務，與團隊不盡相同，任務亦頗艱鉅。現時團隊偏重普通軍事知識，對於憲警教育，尙少注意。改編期間，似應以灌輸憲警課程爲團隊訓練之核心，且各地團隊素質的欠佳者，亦應於訓練過程，汰弱留強，再度縮編，求量的減少，質的改進。整理機關，如能以保安處負責，由中央軍警機關派員指導，則人事的紛更較少，整理的利便較多。

一切新政推行之基礎，都有賴於綏靖地方及治安的維持。簡單的說，此實一切中心工作的中心。

教育行政

各省教育行政因爲環境上的差別，客觀條件上的不同，進度殊不一致。關於推廣義務教育，增籌經費，改進生產教育，實施民衆教育，積極推行學校及民衆健康教育等等，前次地方高級行政人員會議，都有具體決定，姑不具論。現任就作者個人認爲應當特別注意的幾點寫在下面：

(一)新事業苦於人才缺乏，畢業生又沒有出路，人人求事，事事求人，爲國內公私事業的普遍現象，亦即目前學校教育，未能適應社會需要的明確象徵。學校課程和講授方式，如仍盲目鈔襲國外辦法，流弊所至，恐不止難以解決畢業生生活問題而已。各地教育當局，談到教育之改善，都歸咎於經費支絀。實際上理由殊不充分。教育經費固然支絀但是其他事業的有待推進者，其經費又何常寬裕？目前各地教育行政的缺乏效率，尤以都市中的大學中學爲甚。想要改進，首先要儘量利用現存組織人才和經費，衡量社會之需要，改善課程和講授方式，力求實用，重質而不重量，才是治本的辦法。且各地情形不一，中央規定，宜有彈性。例如江西安義縣萬家埠實驗區有農村實用學校。其

教學方式，課程編制，確與農村現況較能適合。而因其辦法既不能符合教育部鄉村師範的規定，又不能適用農村職業學校的課程，所以到現在還不能向教育部立案。一切新政的推進，均有賴於適當之鄉村建設人才，野不能與市爭民無論矣，更難與市爭才，且亦無適當之才可與相爭，此實改善地方行政的最大障礙。目前各級教育多爲升學準備，故其課程實失之於廣泛。此後各省應對於鄉村建設人才的養成，特加注意。例如四位一體中的兩幹部，每人月薪不過二十元左右，高中畢業生已不願爲，但以目前高中畢業生充之，能勝任者蓋極鮮。國內醫學教育，高中後須六年始能畢事，而縣醫院院長的待遇，不過四十元，其不能吸引專才，又奚待言？所以衛生署方面，擬在正式醫科大學之外另設專科班，高中畢業後，予以三年訓練，爲鄉村衛生專才作育之所，其意固較新穎，而對於現實，庶乎近之。醫學專門人才如此，他項專才，又何常不可如此訓練？鄉村建設低級幹部，如能取高小畢業生中之年齡較長者，予以三年的特種訓練，也就夠

了。

(二)各學校會計獨立，用品統籌，集中購辦，經費實報實銷，用意甚善，各地正擬推行，惟組織手續，均須嚴密規定，以免流弊。

(三)學生軍訓，除學科的灌輸外，最重要者為厲行軍事管理，以養成學生生活之軍事化。

(四)各地學校就目前情況論，似應側重質的改進，而不必專力於量的增加。江西辦理保學，就量的進展言之，二十二年度學校數為五九〇〇學生數為二四四六四五人，二十三年度增加學校二七七六校，增加學生一三九九四人，二十四年度增加學校一〇一九六校，學生四九八五七五人，與二十二年度各項數字比較，學校數與學生數約增加一倍以上。江西全省共二萬七千餘保，設置保學者，已過半數。量的方面，進步固然可驚，質的方面，似尚有待改進。

(五)各地的民衆教育館，辦理多如告朔餼羊，殊欠滿意。衡以所費，實不經濟。如整頓無方，應即裁撤，以其經費移作別用。

(六)各地播音教育，不特方法上有問題，且所費亦多。每

具收音機每月所耗之乾電池費在二十元左右，機件亦時有障礙，缺乏修理技術人才，各學校播音教育，尙有相當成績，至於民衆教育，利用播音，則因廣播教材多不合需要，或陳義過高，演講人方言不統一，民衆難於了解，且廣播時間與鄉村日常生活習慣亦不盡相適合，亟待設法改進。

養的工作

管子論五事有曰：「山澤救於火草木殖成，國之富也，溝瀆遂於陸障，水安其藏，國之富也，瓜瓞菴菜百菓具備，國之富也，工事無刻鏤，女事無文章，國之富也」，這幾句話看上去似乎是很簡單，事實上如能樣樣做到，養的工作已可說是思過半矣。現在就我們看見的各地養的工作分述如後：

(一)造林。造林一事，中央近年來很注意。前次南京地方高級人員會議，蔣院長特別指出造林的重要，他說：「各地造林工作，首宜注意推廣苗圃，尤以豫晉陝三省，

必須盡量推廣苗圃，每省至少每年推廣數十畝，培養苗木，添植森林，下年度各專員來京會議時，對於推廣苗圃及添植森林之面積數量及木材種類，必須有詳細報告」。實業部對於造林工作有下面幾項辦法：一爲督促各省市育苗造林，辦理植樹式及造林運動，辦理林業收成，核定各省市單行林業法規，籌辦黃河上游保安造林，提倡公路植樹，調查森林用地，籌劃防治松毛虫，擬訂西北造林計劃等。各地對於造林工作認真推進的固然不少，敷衍塞責的也不是沒有。所以有些地方，造林自造林，牛山仍舊是濯灌，還有待於切實的督促推進。

(二)水利。講到水利，若真能做到溝瀆遠於隘障，水安其藏，便是理想的境界。水利的問題，在許多地方簡直可以說是一切新政的先決問題。例如湖北關一次水災，損失便是二萬萬元。全省七十一縣市，有三十六縣市差不多年年有被水淹的危險。如果沒有補救方法，其他一切庶政何能推行？無怪湖北的楊主席治鄂以治水爲第一要務。全國經濟委員會和湖北省政府都集中力量修作遙堤，業已告一段落，從此應當可慶安瀾。今年江西湖北湖南各省的豐

收，不能不說是各省當局注重農田水利的結果。改善農田水利實在是救濟農村增加生產的要政，有賴於農民的合作者亦甚多，所以一切計劃和推行方案必須切實易行，且應斟酌各地實際情況，按病投藥，不可囫圇吞棗，率爾操觚，不特不能取信於民，而且害之。例如綏遠的民生渠，因設計不良，有民死渠之號。再聽說有的縣份因進行建設廳挖塘命令，爲增加考績分數打算，不論本地有無挖塘必要，也要通飭遵辦，結果將良田美地挖掘成塘，弄得無地可種，無水可儲。

(三)交通公路。近年來政府對於鐵道公路的修築，極爲努力。鐵道的興修對於一般人民直接間接的利益是大家都知道的。對於公路，就有人發生疑問。平心而論，現在的公路政策對於農民經濟，在目前是沒有許多利益的。公路有好处是用義務徵工的辦法來修築的，路修好後農民所習用的交通工具如牛車，手推輪車等，却不能在公路上行駛，聽說有一個地方行駛公路上的牛車因違禁而被護路隊充公屠殺，這當然是一個極端的例。目前公路的用處，就作者的觀察，並不在改善農村經濟方面，而在政治和軍事

方面。例如江西共產黨的潰敗，不能不歸功於公路與碉堡的挺進，又如湘西一帶，十數年來為某統領所盤踞，不特中央的政令不能達到，即湖南省政府的政令亦無法達到。自從公路修竣後，割據的局面受了威脅，才不能不俯首聽命。政令的統一和地方治安的維持都是國民經濟建設的基礎，所以公路政策在目前表面上看固無益於民生，而其間接對於民生的影響却不容忽視。至於各地公路和公路汽車維持經營的方法之有待改善確是很要緊的問題。公路局如不能完全按着買賣做，不特是政府方面投資的損失，而且足以引起一般人民對於新政懷疑。

(四)合作事業。合作事在國內本來是新興的事業。新興的事業初推行時當然有許多困難，不過合作事業的本身確是很值得注意的。高利貸原為農民所詬病。信用及運銷合作，尤其是兼辦農倉業務的合作社，對於農村經濟的幫助實在很多。不過在推行各種合作業務的過程中，我們不可不注意到幾個問題：一、合作社法應適合地方的需要。自從實業部設置合作司而後，國內的合作事業漸趨統一。最近實業部當局且曾親自外出視察，將來各地合作事業的

推行必可更趨合理。二、下級幹部的訓練。目前各地辦理合作的人員尙欠滿意，且待遇菲薄，難於招致適當人才。辦理合作的人不特對於合作事業的意義和法令章則要有充分的了解，而且對於當地的風俗習慣經濟狀況也要有相當的認識。三、要嚴防長衫同志的把持，一般人民的知識很低，文盲又多，所以很容易受長衫士豪的把持，好好的一番事業，變成少數人分贓的場合，甚且成為剝削鄉民的工具。四、與合作相關聯的機關組織亦須健全。合作事業的推進，有待於下層政府機構的協助者甚多。將來四位一體兩幹部制如能實施，當然可有許多便利。再其他的社會設備如窮鄉僻壤的金融組織亦尙有待於充實。有許多地方，因為通匯不便，所以合作事業的推進，滯礙甚多。鄉民貸款多半是因為急需，事前並無早期的籌劃。自當地的合作社接到貸款申請書日起，到貸款人收到現款之日止，因為通匯不便或手續上的困難，往往要經過若干時日。因此款子借到已不能應付借款的初意。例如農民貸款購種，款到而耕期已過。結果借到的款子失去了正當的用途，本來是一種生產的貸款一變而為消費的貸款。再例如有些地方，

歸還的貸款暫存縣政府，並不生息，因通匯不便，縣政府稽延不解，合作資金的利息便因此而受損失。這些似乎都是應當詳加考慮的。

(五)農業改良當然是「養」政的基本工作。近年來中央和地方對於農業改良，如同種籽改善，肥料問題，畜牧選種，農具改良等等，均極注意。據各方面的估計，中國的農民佔全國人口百分之七十五以上。農業生產方法的改善無疑的是建設國民經濟最緊要的一個問題。我們到各處看看，各地都可以看得見刀行雞，貝克沙，約克沙豬，好恩斯坦牛，新的種籽，新的農具。可惜這些祇能在試驗場中作為點綴品，真正普通的推行於農村中者尚不多見。農民狃於積習，固是難於推進的主要原因，但推行的人才，技術和方法的尚欠妥善也是不可忽視的。姑舉某地改良豬種的困難以為例。貝克沙豬腳長，精神體力都較中國豬為好，所以難於拘束常往外跑，踐踏他人的青苗，惹起糾紛。同時鄉下養公豬的人因為配種牟利關係，又作外國豬肉酸顏色不吉利種種的反宣傳。再加以雜種豬雖然肥大，但產豬較少而生長亦較中國純種豬為慢，所以推行新豬種

便有困難。所以一切農業的改良看上去好像很簡單，事實上很複雜。我們要有好的試驗成績，要有好的推行方法，還要有好的推行人才。最要緊的是方法和人才都要能適應農村的環境。

新政與財政

講到地方的財政狀況，真是一言難盡。有的省分，異常富庶，有的地方特別貧瘠。問題種種不能縷述。本文命名既為地方新政的透視和展望，作者祇能新政與財政一點擇要論述如次。

政治的推動，除了組織和人才以外，當然要靠財力。談到新政，有許多既不是經常固有之政，更無經常固有的經費，以資挹注。各地的財政狀況，除少數幾省外，差不多都是跌躓破廢的樣子。入不敷出的是常例，入能敷出的已不常見，入多於出的簡直是絕無僅有。普通救濟的方法則有下列幾種方式：

(一)中央協款。茲舉湖北湖南江西三省為例。湖北每年從鹽稅附加和特稅中，得到中央協款近八百萬元，此

數約佔全省收入三分之一以上。因為湖北素來不靠田賦，以前大宗的稅源是厘金，鹽稅和特稅。湖南除第四路軍費，年由中央協助一千二百餘萬元外，省府所得協款每年亦近三百萬元。江西省政府每年中央協款亦在四百六十萬元以上。以上祇就協款而言，中央代地方舉辦的事業如興修水利等尚不在內。自裁厘舉辦統稅和鹽稅真正統一而後，地方的稅收自要減少，中央有協款也很應當的。但協款一定要有合理的分配，人事上雖然不免複雜，照規矩一定要如此辦。我想中央對於地方的協款最好是能照英美的「補助金制度」。衛布氏 *Sirney Webb* 曾說英國地方的補助金制度是英國地方政治成功的祕訣，並且也是中央對於地方控制監督最好的方法。補助金制度是由中央擇定幾項重要的工作督促各該政府辦理，能適合中央制定的標準者給予補助金。補助金數目的多寡依其辦理成績的好壞而定。

(二) 法外徵收。現在各省的合法收入計有田賦，契稅，營業稅，房捐，船捐，地方收入，地方事業收入，地方行政收入，地方營業純益，補助款收入，債款收入，其他收入共十二項。但各省為抵補其不足計，間有法外的徵收，例如湖南有產銷稅，江西有清匪善後捐，都類似變相的厘金，都是應當廢除的。不過兩項收入都很大，湖南產銷稅收數佔全省各項稅收的第一位，江西的清匪善後捐，亦祇在田賦之下。馬上取消，財政必感極大困難，但終久不是正路，應當想法糾正的。

(三) 增加田賦或變相的田賦。我國雖有輕徭薄賦之名而人民所納，往往倍蓰於維正之供。湖北田賦，在民初為三百八十一萬餘元，民國十五年減為二百五十八萬餘元。最近整理田賦，又增至四百四十七萬餘元，然實收不足此數。單就正供而言，湖北現在的田賦實收數目與民元相差差不多，然而田賦附加現在却有二百多萬，此外還有最要緊的畝捐，民國十八年後創辦，按畝抽捐，各縣的稅率，並不一致。畝捐總數，約為四百六十萬元，作為保安經費。各項合計，湖北農民的負擔每年實在一千萬元以上。湖南的情形，各縣田賦，多有地方，團防，義勇，自治，保甲，縣教育，區教育，路款，農林等附加，每兩正銀，附加輒達十一元以上。比起民七湖南的附加，加多幾至二十倍。江西的田賦附加，現在規定分為三種！地方附加，

等於正稅百分之三十，保安附加等於正稅百分之四十。保甲附加等於正稅百分之二十。合計三項附加，已為正稅百分之九十。比起民國十六年江西的附加已多了六倍。這不過舉湖北湖南和江西而言，其他各省亦不外是。政府工作增加，人民的負擔隨而加重，這本來是國內外政府必然的趨勢。我們應當注意的是民衆的負擔與其所得到的利益是否相稱？

(四)整理稅收。整理稅收，從地方政府的立場言，莫急於整理田賦。田賦的方法不外舉辦土地清丈土地陳報。土地清丈較土地陳報需費為多，但實在是治本之策。辦土地陳報也有許多很有成績的地方。近一年來，各省對此繼續舉辦，擇要而言，計有江蘇的睢甯，溢增田地一百三十二萬餘畝，安徽的和縣，溢增田地二十九萬多畝，河南的陝縣，溢增田地六十八萬多畝，福建的閩侯，溢增六十八萬餘畝，正在辦理中者尚有許多，例如安徽的濠縣，鳳陽，泗縣，無為，福建的龍溪，仙游，永春，惠安，南靖，山東的惠民，高密，湖北的咸甯，蒲圻，黃陂，鄂城，孝感，安陸等縣。至於土地測量登記，近年來各地亦有顯

著的進步，其成績不僅限於量的進展，而在質的方面，所費人力財力亦大為節省。測量完畢正式登記的以江蘇為最多，有鎮江，無錫，南通，等十四縣，江西則有南昌，新建，安義等縣。江西的航測尤著成效，現在省政府的計劃是將全省各縣分五期辦理，預計八年可以完成。南昌的航測，因係初辦，含有試驗性質，共用四十萬元，平均每畝需洋三角六分。原用小三角，現在航測各縣已改用三角鎖，誤差較大，接圖亦不如南昌之用小三角者整齊，但費用却減低到每畝三角左右。土地測量的全盤計劃，自然還得靠中央舉辦大三角測量，以求協調。聽說中央對於大三角和各省航測業已決定同時並進，各省分期舉行，大約最近期間便可實現。總之，整理田賦實為整理地方財政的根本問題。無論辦土地測量也好，辦土地陳報也好，初辦的時候自然需要一筆支出，辦好之後田賦纔可以納入正軌，而收入自可增加。因為現在這一篇糊塗賬，即無糧糧的種種剝削，也是不能澈底整頓的。不特有糧無地，有地無糧的現象，各地都很普遍。且各地「一豪地」也很多。所謂豪地者即強豪的大地主，甚至於他的附庸，都可以抗不納糧

。楊暢卿先生曾提到這樣的一個故事：江西某縣有一位大紳士他的地是豪地不必說了，他的門下士也可以援例辦理。有一位這樣的門下士抗不完糧，徵收的人問他什麼理由，他說「去年某大人家中出殯，我也送殯的，難道你沒有看見嗎？」所以整理田賦實在是辦理新政中的要政，田賦整理就緒，不特新政的經費易於籌措，且能平均負擔，減輕一般民衆的負擔。

(五) 攤派政策。攤派之弊，在前面組織民衆與保甲制度中已詳言之。現在各地攤派辦法仍多存在，有的是上面縣政府認可的，有的完全是下級人員作威作福擅自攤派的。人民的負擔後者且較甚於前者。我認爲無論辦理什麼善政，攤派政策決不可用。國外言租稅者每謂：「徵稅權決不可委託於人」，(Taking Power can Never Be Delegated) 此言實有至理。如將攤派之權委託於保甲長，保甲長有了徵稅權，民衆恐怕就沒有噍類了。

(六) 抵補入不敷出的另外一個辦法是舉債。舉債不一定都是不對的，然而濫發債票却是很危險的事。幸而近年來中央對於地方公債的發行監督很嚴，各省的債務都有

減輕的趨勢。四川的公債經中央澈底整頓之後，已見曙光。湖南的債務，去年爲一千八百三十六萬多元，經過一年的整理，現爲一千五百七十多萬元。湖北省政府債款在二十二年二月有二千零九十一萬之多，經歷年整理後，截至最近，祇餘一千零七十三萬元。

今後努力的途徑

由前所述，我們可以知道新政的理論基礎和政府努力的方向，我們也可以知道幾年來政治慢慢的上了軌道並不是偶然的事。一切事業，均在推進，而推進的程度，尙不能像豫期的那樣快，此中癥結，則有下列幾點：

(一) 因循敷衍的積習。蔣先生在他的「推進政治之先務」演講詞中曾說過：「現在中國人一般之通病，與一切事業不能推進的原因，即在乎因循苟且，敷衍塞責；爲善不力，行義不勇。如欲矯此時弊，完成革命建國大業，必須我黨政軍各界同志，本見義勇爲，實事求是之精神，依迅速與確實兩大原則來努力奮鬥！即余所謂革命建國，要快幹實幹硬幹，方能成功。」據吾人的觀察，各地的情形，

大抵因循之習已除，而敷衍之弊尙未能盡去。各省行政計劃的編造，及政事的推進，仍多趨名避實。雖已合署，各廳處仍多就其主管範圍，制定種種工作，責之於縣，事實上尙乏整個的計劃，與統一的施政方針，矛盾衝突，相制相消之弊，在所不免。例如在實施勞働服務地方，徵工修築本縣堤壩，而同時他項要工，亦需積極徵募，新政經費，民廳主統籌，而財廳避免抵觸廢除苛雜原案，不無顧忌。各縣長爲維護本縣治安。於保安團隊統一於省之後，急需酌編特種民團，以資應用，而保安處以格於通令，未便准行。教育廳對於某學校方在力圖擴充，而財政廳則已將其經費全部裁去。再如土地清丈，民財兩廳各派指導員一人，既不能聽縣長之指揮，又難和衷以共濟。所以，自中央以迄於地方，若不毅然打破敷衍塞責的例套，認清目前各地需要，分別輕重緩急，爲澈底之調整，俾各方步驟，得趨一致，則不特於實幹口號難以符合且影響於行政效率者至鉅。

糾正的方法最要緊的當然要靠從政人員心理上的改變，以做事的心理代替做官的心理。其次，還要注意：一、

各地應遵照行政院擇定中心工作，儘先舉辦通令的標準，集中力量，切實辦理。二、各級政府工作計劃報告，應認真編製，與豫算連繫，俾不致徒託空言。三、各機關視察員，應減少名額，提高待遇，實行視察，中央和地方的主管當局，尤應時常外出巡視。

(二)法令和事實的扞格。我國政治機構，頭重腳輕，年來雖有改進，然下級政府，仍有待於充實。法令不無偏重理想，昧於事實之處。而上級政府，復不能體貼治事之官的人力財力，使窮於應付，流於敷衍，此實目前政治之大病。例如現行各地方倉儲管理規則，貸與平糶之規定，未免過於硬性，意在防弊，法固甚善，害亦隨之。現行土地法關於登記手續，過於繁瑣，公告時間過長，公告事項繁多，地方實施，不無困難，土地所有權狀格式，各地不必盡趨一致，即須一致，其形式亦不必富麗堂皇，蓋此種文件，數量甚多，每份差數有限，總積差數甚大。又如有些地方成立縣醫院或診療所者，以經費支絀，醫生待遇欠佳，多有名而無實。所以中央所頒布的法令規程，務須切合實際需要，不必事事模仿歐美，以免大而無當。

(三) 推行新政，由消極的靜的政治，變為積極的動的政治，必須衡量民力，逐步漸進，不應當取之無度，用之不止。正如管子所說：「輕用衆使民勞則民力竭矣，民力竭則令不行矣。欲爲天下者必重用其國。欲爲其國者，必重用其民。欲爲其民者，必重盡其民力。無以畜之，則往而不可止也。無以救之，則處而不可使也。遠人至而不去，則有以畜之也。民衆而可一，則有以牧之也。」蔣先生亦說：「爲政與建國之要，在能善於組織訓練與管理賞罰，運用得當，總要以當地人民的勞力來開闢當地的交通，墾殖當地的土地，增進當地的生產。須知人民之勞力卽建國之基本的力量，亦就是經濟的原動力。吾人但能組織

而運用之，必能完成各種建設事業，以謀經濟之繁榮而躋國家於富強之域。今而後如何培養民氣，保育民力，愛惜民命，以及組織民衆，與運用民衆勢力，實爲吾人最重大之職責與革命建設惟一大業。」所以民衆是應有組織的，民力是應當利用的；但運用的目標要固定，計劃要周密，方法要妥慎，然後民力才不致於浪費。從政人員尤貴以身作則，因爲「凡民從上也，不從口之所言，從情之所好者也。上好勇則民輕死，上好仁則民輕財；故上之所好，民必甚焉。」能夠做到民衆置生死財富於度外的地步便是自力更生民族復興的理想境界。

地方財政與地方新政

吳景超

- (一) 地方財政困難的一斑
- (二) 新政及其費用
- (三) 問題的提出
- (四) 解決的途徑

一 地方財政困難的一斑

留心地方財政的人，試一瀏覽各省的預算，定可發現一個共同的毛病，便是收支不能相抵，以致造成人不敷出的狀況。爲平衡預算起見，各省有各省的方法，但這些方法之中，也有許多是共同的。第一便是舉債。根據財政部的報告，以及個人研究所得（註一），各省債務，在一萬萬以上的，有四川；在一千萬以上的，有湖北，湖南，浙江，江蘇，山西；在五百萬以上的，有河北，江西；在一百萬以上的，有安徽，河南，綏遠，甘肅。其餘各省，債務未詳，但就已詳各省而言，債務總數，已在三

萬萬左右。舉債雖然可以解決目前的困難，但舉債愈多，預算中的債務費也愈加增。四川預算，除軍務費外，要算債務費支出最多，約佔總支出八分之三。湖北二十四年度歲出，經常臨時總計，爲二千四百萬，但債務費即佔三百萬。所以靠舉債來解決預算上的困難，決非久計，這是很明顯的事實。

各省平衡預算第二個常用的辦法，便是請求中央協助。根據二十五年國家普通歲出總預算，中央補助各省，在經常門內共支六一，四八一，五〇〇元；在臨時門內共支四四，三三四，五〇〇元。兩項合計，在一萬萬元以上。這種協款，在許多省份的收入中，佔一個重要的地位。湖北的財政當局，在兩年前曾說過：

本省財政雖已漸臻軌道，然考其內容，每月仍賴兩項協款六十萬元，（此外特稅補助漢市府六萬五千元）爲本省財政之命脈，每年度共計七百二十萬元

，實佔全部歲入三分之一以上。一旦此款發生故障，則本省財政立陷困境，至爲可慮。凡此依人爲活之方法，係屬可暫而不可久（註二）。

兩年前的情形，現在并未變動。此種依人爲活的方法，我們如細看中央協款的清單，可以知道不獨湖北爲然，許多別的省份，亦復如是，所差異的，只是依賴的程度，有深有淺而已。

第三個平衡預算的方法，只有幾個省份用的，便是徵收法外的稅捐。地方的合法收入，依照二十二年三月修正的辦理預算收支分類標準，共有十二類，即田賦，契稅，營業稅，房捐，船捐，地方財產收入，地方事業收入，地方行政收入，地方營業純益，補助款收入，債款收入，及其他收入（註三）。但在湖南，地方的最大收入，年在五百萬元以上的，乃爲類似厘金的產銷稅。江西有一種剿匪善後捐，係對入境的貨物徵收的，年在二百萬元以上，其地位的重要，僅次於田賦。其他各省，在表面上或暗中所徵收的稅捐，不合法令的，一定還有。這種法外稅捐的存在，表示着各省在法內平衡預算的困難。

地方政府，雖然是入不敷出，而人民方面，也覺到負擔日重。民國二十三年，國府曾有廢除苛雜及減輕附加的通告。自二十三年七月起至二十四年八月止，據財政當局的報告，裁減苛雜種類，共計五千餘種之多，裁減款額，至四千九百餘萬元之鉅。我們雖然不能否認這種仁政的影響，但同時也要承認，人民現在的負擔，比二十年前或十年前要重得多。先看湖北，湖北的田賦，在民國初年，爲三百八十一萬餘元。民國十五年，湖北財政委員會，與政務委員會聯席會議，將賦額減至二百五十八萬餘元，較之原有賦額，計減百分之三十七。最近整理田賦又將賦額增至四百四十七萬餘元，惟實際徵收，不足此額。我們如只看正賦，湖北現在的田賦，與民元相差無幾。田賦附加情形，在民元時如何待攷，現在附加總數，將近二百餘萬。最使人民感覺負擔加重的，不在正賦，也不在附加，而在民國十八年以後創辦的畝捐，按畝徵收，各縣的稅率不等。現在畝捐總數，已達四百六十餘萬元，專作保安團隊經費，還嫌不足。此外還有堤工捐，照正稅加一成，只有沿長江漢水各縣繳納。所以湖北

的農民，直接擔負的賦稅，合計總在一千萬元以上，比起民國元年的負擔，大約加重了兩三倍，湖南的情形，可以長沙縣為例。長沙縣民國七年，每兩正銀，帶徵地方附加二角四分，清鄉附加四角，另向每戶徵收一百文券費，一百文農林捐，合計每兩正銀，帶徵附加六角四分，每戶錢二百文。民國二十四年，每兩正銀，折合國幣三元六角，另外帶徵地方附加一元一角，團防附加四元二角，義勇附加六角，自治附加一元五角，保甲附加六角，縣教育附加六角六分，區教育附加一元三角四分，路款附加一元〇八分，另向每戶徵收八分農林捐。每兩正銀，附加竟達十一元二角八分，較之民七附加，超過幾達二十倍。這還不算是最重的。另外如宜章縣田賦，向採包徵制，由徵收員帶券遊徵，往往任意浮收，各區亦擅自增收附加。民國十九年，每正銀一兩，附加竟收至五十元之多。這種包徵濫收的惡政，直到二十四年才由省府革除。即以二十四年度而言，宜章正稅共收一萬九千餘元，附加共收十萬九千餘元，附加超過正稅，凡五倍半以上。江西田賦。民元地丁每兩折徵正稅錢二千七百文，附

稅錢三百文，漕米每石折徵正稅錢三千六百文，附稅錢五百文。附稅等於正稅七分之一至九分之一。民十五地丁每兩折徵正稅銀二元二角，附稅銀元三角，漕米每石折徵正稅銀二元九角，附稅銀元五角。附稅稅率，已較民元略增。民十六改為地丁每兩收正稅三元，漕米每石收正稅四元，附稅至多以正稅百分之十五為限。以後附稅逐漸增高，在剿匪期間，已超過正稅若干倍。最近才規定將附加分為三種，地方附加，等於正稅百分之三十；保安附加，等於正稅百分之四十；保甲附加，等於正稅百分之二十。三項附加合計，已達正稅百分之九十。江西人民在附加上的負擔，現在比民國十六年，已加增了六倍。這三省的情形，很可以拿來代表近年中國民衆負擔加重的狀況。

財政的入不敷出，與人民的負擔加重，乃是各省當局最感困難的問題。造成這種現象的原因當然很多，我們現在只願意提出一種原因來說。所以要這樣辦的原因，完全是為討論的方便。作者在本文中，只有一個主題，如把許多原因都取來一一分析，便要超出本題的範圍以外了

。我們現只討論一個原因，并非否認別個原因的重要性，只因他們與主題無關，所以只好略而不談。

二 新政及其費用

在這一節裏，我們願意指出地方財政的入不敷出，人民負擔的日漸加重，與近年推行的「新政」的關係。

近數年來的地方政治，有一個很大的變動，這種變動，也許是劃時代的。以前的地方政治，是「消極」的，是「無爲」的，而現在的新政，却是「積極」的，是「有爲」的（註四）。這些新政，有的是中央政府推動的，有的是地方政府推動的，但最大的推動力量，却出自以前的豫鄂皖三省剿匪總司令部及南昌行營，到了二十四年十二月，行營所推動的新政，才移交行政院管轄。我們查考新政的內容，雖然覺得他是千頭萬緒，但也可以用最簡單的四個字來包括他，便是「管」，「教」，「養」，「衛」。

說到「管」，我們知道以前的辦法，是中央管省，省管縣，縣管人民。中央與省的關係，現在且撇開不談。省管縣，以前可以說是管不到。一因交通不方便，二

因省的範圍太大，等於歐洲幾個小國，所管的縣份，少的數十縣，多的一百餘縣，以省府少數人的精力，來管這樣多的縣份，當然是有名無實。所以從前的縣長，便等於一個小皇帝，假如不鬧大的亂子，決沒有人來干涉他。至於縣以下的人民，更是一盤散沙，毫無組織。假如縣的範圍很小，那麼這一盤散沙，縣府也許可以照顧得來，但一縣地方往往縱橫一百數十里，人口從幾萬以至一百幾十萬，所以由縣長來統轄全縣的地方和人民，決無此種能力。現在對於管一方面的改革，第一，便是在省與縣之間，設一個行政督察專員公署（註五），他所管轄的縣份，從數縣以至十餘縣不等。省區較小的可以將全省劃分為幾個行政督察區域，省區較大的，可以劃分為十幾個行政督察區域。（前者如湖北，江西；後者如河南，四川。督察專員的制度，是合已往幾種制度治於一爐而成的新產物。據楊暢卿先生說：專員考核各縣，則有類於知府；承上起下，則有類於道尹；自理一縣兼管他縣，則有類於知州；統領軍政，則有類於鎮守使（註六）。從理論上講起來，自有督察專員，各縣的行政，便多了一個直接的監督；

各縣在治事時遇有困難，便有人來指導；一縣以上的共同問題，要合作才辦得通的，現在也有一個機關來統籌兼顧。省府添了許多專員公署來幫助他管理各縣，以前的各種困難，便可減少許多。再說縣以下的組織，以前可以說是無有，現因推行分區設署的制度（註七），并編查保甲（註八），一盤散沙的民衆，才可說是有組織。實行分區設署的縣份，依縣境面積，地形，戶口，交通，經濟狀況，人民習慣，酌劃縣屬爲若干區，但不得多於六區，少於三區。區署中有區長，區員，區丁，書記及錄事，好些縣份的區署，都分爲三組辦事，其重要職務，爲佐理縣府，推行縣政。自有區署，政治可以說是又深入民間一步。區署以下，便是保甲的編制。依法令：保甲的編制，以戶爲單位。戶設戶長，十戶爲甲，甲設甲長，十甲爲保。凡大鄉鎮，經編成五保以上的，應設保長聯合辦公處，由保長互推一人爲聯保主任。凡住戶稀少的鄉鎮，應聯合他鄉鎮，照前項規定，設保長聯合辦公處，但以距離在二十里以內者爲限，倘二十里內住戶不足四保時，得暫緩設立。有了這種組織，政府與民衆，才可說是打成一片。

二十四年度勞動服務的季節來到時，此種組織，便已發生效力。有些縣份，憑一紙的命令，便可號召壯丁數萬人，同日從事築路築堤等工作，而秩序井然，有條不紊。發號施令的簡便，如身之使臂，臂之使指，在無組織的時代，無論如何是做不到的。

新政中管的方面，添了多少費用呢？專員公署的經費在各省的概算或預算中是查得到的。舉幾個例來說，在二十四年度，湖北的督察專員公署經費，是三九六，〇〇〇元，河南是六〇七，二〇〇元，江蘇爲二〇八，三二〇元，江西爲四〇五，一四四元，安徽爲五五二，〇〇〇元。換句話說，自有專員公署，省府的支出，便增加了二十餘萬以至六十餘萬。再說區署的經費。這種經費的支出，多列入縣預算中，所以總數頗不易得。依各縣分區設署辦法大綱，區署共分三等，甲等月支三九一元，乙等月支三二六元，丙等月支二六三元。實際各縣的區署，很少依照這個辦法開支經費的。以江西而論，彭澤縣的第一區，每月只支一三元，餘江縣的第一區，每月支三二九元，多少大約要看地方上的財力而定。江西全

省，現設區署三九〇所，年支經費八十七萬七千二百七十二元。這還不算多的。山東一省，計八百餘區，列入縣預算的經費，年需一百一十餘萬元（註九）。河南於二十四年奉令改區設署，總計全省劃定四〇六區，全年經費，計一百一十萬〇一千餘元（註十）。最後說到保甲的經費。依修正剿匪區內各縣保甲經費收支規程，保甲經費，每保每月以五元為限，聯保辦公費，由各保在五元之內分攤。此種經費，既非統籌，所以一縣之內，保甲經費共有若干，縣長都回答不出，全省保甲經費的總數，更無從估計了。山東的鄉鎮公所，其地位等於聯保辦公處，據云全省鄉鎮一萬八千餘處，雖規定月支十元，令其自行攤籌，亦在二百萬元以上（註十一）。湖南的鄉鎮公所，經費最多的，月支三十餘元，少的僅年支六七十元。保長有津貼的，僅長沙等二十五縣，其津貼數目，最多每月不過三元，普通每年僅有津貼一二十元。此種零碎估計，雖可見保甲經費一斑，但無從估計其全體。只有江西一省的保甲經費，在二十五年是統籌的，我們可以舉他來作一個例子。江西的保甲經費，係就田賦，普通商

業營業稅，屠宰稅，各加百分之二十，由省府統收統支。

全年預計可收一百四十餘萬元，支出預算為一百一十萬〇九千九百八十八元。其開支方法，保聯分為三級，凡轄十六保至二十保者為甲級，十一保至十五保者為乙級，六保至十保者為丙級。甲級保聯月支三十八元，乙級保聯月支三十元，丙級保聯月支二十四元。保辦公處經費，則概以每保月支一元計算。保辦公費每月一元，實際是不敷的，所以江西省有一計劃，將來幹部訓練完成，經費充裕的時候，保聯政務費，以每月二十五元計算，年支七五〇，〇〇〇元；保政務費，以月支五元計算，年支一五六〇，〇〇〇元。兩項合計，為二，三一〇，〇〇〇元。這個數目，大約可以代表普通省份的理想保甲經費了。所以拿江西一省來說：督察專員公署，區署，及保甲三項經費，每年實支，已超過二百三十餘萬。如保甲經費，照理想的辦法，便要超過三百五十餘萬。這是一個普通省份對於「管」的方面所添出來的費用（註十二）。

次說「教」。中國文盲數目之高，以及失學兒童之衆，是大家所痛心疾首的。根據二十年度初等教育統計，

全國小學兒童數為一千一百六十六萬餘人，失學的學齡兒童，約尚有三千餘萬。在學兒童，僅佔學齡兒童百分之二十三，距離普及之境甚遠。為補救這種缺點起見，教育部於二十四年五月，曾提出義務教育暫行辦法大綱，於二一四次行政院會議通過。其辦法係將義務教育，分作三期推行。自二十四年八月起，至二十九年七月止為第一期，在此期內，一切年長失學兒童，及未入學之學齡兒童，（自六歲至十二歲）至少應受一年義務教育，各省市應注重辦理一年制的短期小學。自二十九年八月起，至三十三年七月止為第二期，在此期內，一切學齡兒童，至少應受兩年義務教育，各省市應注重辦理二年制的短期小學。自三十三年八月起為第三期，義務教育之期間，定為四年。這可以說是一個偉大的教育計劃。依照這個計劃，到了民國二十九年，全國十二歲以下的兒童，應當沒有一個文盲。這個剷除文盲的計劃，大約要花多少錢呢？照原定的辦法，義務教育的經費，大部份是要由地方政府負擔的，中央政府，只能津貼一小部份。各省縣在推行義務教育時所添的負擔，可以湖南省為例。湖南省二十四

年度義務教育經費，規定省籌百分之六十，縣籌百分之四十。省方預算支出總數，為二十九萬七千〇七十元。各縣自籌之百分之四十的經費，一等縣為三千二百四十元，二等縣為一千一百六十元，三等縣為一千〇八十元。各縣籌款辦法，據云或增收稅捐，或攤募捐款，或動撥餘款息金，或整理原有收入，或撥撥原有捐費，或催繳各項虧欠，或在預算內移項開支。各項辦法之中，以採用第一第二兩種辦法的為多，其結果影響到人民的負擔，是顯然的。據湖南省教育廳的估計，在推行義務教育的第一期內，第一年預算經費為四十二萬七千元，第二年為七十六萬四千九百餘元，第三年為一百五十二萬九千八百餘元，第四年為三百零五萬九千六百餘元，第五年為四百九十八萬零四百餘元。所以義務教育的經費，是每年加增的，五年後的支出，比現在還要加重數倍。江西省的義務教育計劃，在二十三年十一月便訂定了，其辦法係利用保甲組織，每保設立一校，名為保學，為推行義務教育的機關。各保應籌保立小學經費總數，因保的大小不同，所以有三種規定。過一百二十戶的保為甲種保，年籌二百五十二元。

一百零一戶至一百二十戶的保為乙種保，年籌二百二十

八元。八十戶至一百戶的保為丙種保，年籌二百零四元

。保學的進展，可以從下列的數目中看出。二十二

年度學校數為五，九〇〇，學生數為二四四，六四五人，

經費數為二，〇二二，七〇四元。二十三年度下期，增

加學校二，七七六個，增加學生一三九，九四〇人，增籌

經費六五六，七三一元。至二十四年度上期，增加學校

一〇，一九六個，增加學生四九八，五七五人，增籌保學

經費一，五八〇，六〇四元。依這種速度加增下去，每

保一小學的理想，不難於兩三年內達到。到那個時候，

保學的經費，共需若干呢？現在江西至少有二萬五千保

，保學的經費，如平均照乙種保的規定開支，每保年籌二

百二十八元，全省每年便要籌五百七十萬元。這個數目

，與湖南在完成第一期義務教育時，所費相差不過七十餘

萬。所以一個普通省份，如湖南或江西，如想給學齡兒

童以一年的義務教育，大約要花五百萬。這是剷除文盲

最低的代價（註十三）。至於民衆教育，播音教育，各地

雖然都有零碎的工作，但因沒有大規模的進行，所以花費

也還有限。

三說「養」。『養』的工作，可以說是地方政治一個主

要的目標。有些工作，如修堤，倉儲，造林，以前的地方

政府也辦過，但是到近幾年，各地政府，才大規模的，有

計劃的去幹。這些工作，除倉儲外，大約只費民力，不

費民財。另外如合作社的普遍組織，農作物的積極改良

，以及農工副業的提倡，却是最近的事。後兩種工作，

還在研究的過程中，沒有什麼顯著的成績可述。合作社

在民國二十四年以前設立的，只有一三，七〇七個，在二

十四年一年內設立的，便有一二，五一七個，可見最近合

作事業，突飛猛進的狀況。合作事業的基金，有一部份

要省府撥負，省府當然是取之於民，不過這個數目是很少

的。合作事業的發達，結果是會減輕人民的負擔，因為

高利貸者及奸商，遇到一個地方，有很好的信用合作社，

或運輸合作社，便無從施其剝削手段了。『養』的工作

中，費用最大的，還是公路的修築。中國公路，每公里

平均造價，平地約六千元，山地約八千元。中國的碎石

路，每年每公里，平均養路費，約二百五十元（註十四）。

公路的里程，在民國十年，只有一，一八五公里；十六年底，加至二九，一七〇公里；二十四年底，加至九六，三四五公里（註十五）。這九萬多里的公路，如每里造價以七千元計算，便需六萬七千萬元。全國經濟委員會，自二十一年至二十四年底止，撥借各省公路基金，只有九百四十九萬餘元（註十六），這在造路費的總數內，真如滄海之一粟。其餘的造路費，一部份見于省預算。

歷年來各省建設廳的主要工作，便為築路。各省的建設費，也大部份用之于築路。如二十三年度江西公路建築費為一，四五九，三八六元；二十四年度湖北之公路建築費，為三，〇〇〇，〇〇〇元。但大部份的公路，還是徵民工或兵工，用民料民田來建築的，政府並沒有支出上面所列那樣大的造路費（註十七）。

最後說「衛」。數年以前，各省的保安團隊，并不統一。各縣斟酌本地的需要，及經濟能力，編成保安隊若干名。這些保安團隊，訓練既不充分，指揮又不統一，所以遇到大批股匪時，毫無抵抗的能力。南昌行營有見於此，所以於二十三年七月，頒行各省保安制度改進大綱

，目的在使保安團隊統一於縣的，進而統一於區，再進而統一於省。凡已統一於省的保安團隊，便可目為省軍，在剿匪方面，雖然成績未能盡如人意，但比前幾年的情形，總算有點進步。保安經費，在未統收統支的時代，數目難於估計，自統一於省之後，省會設有保安經費總經理處，便容易考核了。湖北的保安經費，一部份是由畝捐來的，二十四年度為四，六二二，三〇〇元，另一部份，由省府直接開支，二十四年度，省預算列為九七九，二五四元，兩個數目合起來，為五，六〇一，五五四元。

湖南保安團隊經費，出於附加，現在每正稅一兩，收保安附加四元二角，二十四年度保安附加的總數，為五，二三八，五三五元，與湖北的保安經費，為數相差無幾。不過湖南的團隊，統一於省之後，各縣感覺到還需要一種自衛的武力，所以在保安團隊之外，各縣還有一種有槍義勇隊，其經費也是出自附加，名為義勇附加，數目各縣不等，二十四年度義勇附加的總數，是一，一六七，三九〇，連保安附加，已超過六百四十餘萬。真是一個鉅數了。湖南有些縣份，除有槍義勇隊之外，還有所謂「直轄排

一的，經費無統計可考。江西的保安經費，二十四年度為四百二十萬元。此外還有一種碉堡守護隊，係就當地有槍義勇隊編組而成，守碉壯丁，月支伙食津貼三元，每碉月給燈油茶水二元，統由保甲戶捐項下附帶籌支。（指二十四年度以前而言。）此種費用，據估計，約在四百萬元左右。現因股匪西竄，治安無虞，守碉隊除萍鄉，修水等十縣外，均已取消，民衆的負擔，可以減輕不少。我們看了上述三省的情形，可知各省的保安團隊，每年需款約五百萬元，這個數目雖大，比較沒有統收統支的時候，一定還要減少許多。以江西而論，該省團隊經費最多時達一千二百萬元，較現在的經費，幾大三倍。將來的團隊，如能加以整理改編，大約還可以省出一部份的錢，來作別種事業之用。一衛的方面，除上面所說保安隊，及前面所說保甲及公路，與自衛均有關係外，還有兩種新的工具，也是可以加增民衆自衛的力量，一為碉堡，一為電話網。碉堡雖然不能對付飛機及大砲，但在內地剿匪及自衛，却是唯一的武器（註十八）。現在凡是經過匪亂的地方，都有碉堡，湖南各縣，在二十三年年底已築

有碉樓碉堡土寨共四千六百餘座。江西的碉堡，約一萬座，以平均每座建築費六百元計，便要六百萬元。電話網在匪區及邊匪區內，多已完成。以江西臨川縣而論，各區署及各聯保辦公處，都設有電話，一有匪警，隨時可通知縣府或區保安司令部，司令部得訊後，便可用大汽車運團隊至出事地點清剿，其迅速的程度，比起以前有匪警時，須徒步報縣，團隊也只能徒步追剿那種情況，當然不可相提并論了。電話機與電杆木的用費，大部份都是由各保攤派而來，其實數無從估計。電話網的維持費，在有些縣份，也是出自附加，如衡陽縣每年電話附加，為一角五分，（即每正稅一兩加此數）。該縣二十四年度，尚有飛機場附加，為一元二角，也可視為自衛的一種花費。衛的新政中，還有一種是極重要的，便是民衆訓練。中國的民衆大部份都沒有受過公民的教育及軍事的訓練，所以在平時不能做一個好公民，戰時也不能背槍枝以衛疆土。這是一件十分危險的事。為矯正這種缺點起見，民衆訓練，是目前最急迫的問題。民衆訓練的內容，當然是政治與軍事并重，但軍事尤其重要。現在的民衆

訓練，有幾個最難解決的困難，第一便是民衆怕受軍訓的心理。中國古代的教育，本來是文武兼重的，人人都能上戰場，也不怕上戰場。東漢以後，文武分途，武德掃地，人民漸視當兵爲畏途，其結果便造成「好漢不當兵」的謬誤心理。此種心理如不打破，則民衆的軍事訓練，決無澈底之可言。改變這種心理，治本的方法，當然是要從教育下手。第二種困難，便是經費。據某省估計，該省共有四萬九千三百十六保，如每保設一助教，月支八元，月共需費三十九萬四千五百二十八元；每三保設一分隊長，月支二十元，月共需三十二萬八千七百八十元。兩共月需經費七十二萬三千三百零八元，不但某省無此力量，全國各省，大約沒有一省有此力量的。解決的方法，最好利用聯保主任，聯保書記，使他們分任隊長與助教之職，民衆的軍事訓練，便歸他們主持。不過在實現這種理想之前，聯保主任與聯保書記，須先受嚴格的軍事訓練，他們回去之後，可以訓練保長，保長可以訓練壯丁。這種辦法，用費當然比另外組織幹部要省許多。

以上「管」「教」「養」「衛」四種工作，每種只舉出幾件重

要的來說，并未一一條舉。只就已經提出的而言，在一個普通的省份裏，如一一都做到，便非一千萬元不辦。這一個數目，并非固定的，有日漸增加的趨勢。地方財政與地方新政的關係；經此分析，當已明顯，不必再費詞了。

三 問題的提出

從上面的討論，我們可以發現下面一個連環：人民的負擔加重，是由於政府的支出增加，支出增加的一個原因，是由於推行新政。這個問題，應該如何解決呢？

有一派人看了上面的分析，自然的要下一個類似下面所說的結論。現在推行的新政，既然可使地方的支出增加，而支出增加，必然的加重人民的負擔，那麼最適當的辦法，便是停辦新政。這一派的人，還可舉出歷史上許多事實，來做他們理論的護符，因爲歷史上「無爲而治」的例子，實在是很多的。但是現在的環境，與歷史上任何時期不相同。現在一個國家，假如想在國際中謀生存，人民沒有組織是不行的，不受教育是不行的，不加增生產的力量，提高人民的生活也是不行的，沒有自衛的能力

，沒有作戰的本領，更是不行的。管，教，養，衛的各種設施，就是想使一盤散沙的民衆，變爲有組織的民衆；不識字不懂事的民衆，變爲有公民常識，有國家觀念的民衆；生產力薄弱，生活程度低下的民衆，變爲生產力厚大，生活程度超過飢寒線的民衆；不能禦侮不敢上陣的民衆，變爲能夠守土擊敵的民衆。這些設施的目標是無可非議的，是急不可緩的，雖然在實施上，在方法上，還有討論的餘地。假如在這種時候，還想回到漢初那種無爲的政治，那麼國家的滅亡，可以計日而待。所以數年來各地所推行的新政，不但不能取消，恐怕還要充實；不但不能減少，恐怕還會加增。時勢逼得我們的國家，不得不如此做去。

新政既然非推行不可，那麼地方政府的財政，有什麼出路呢？人民的負擔，有什麼方法減輕，或者至少不再使他加增呢？這是我們願意提出來的問題。

四 解決的途徑

現在各省整理財政的各種方法中，有一個方法，可以

加增收入，而不致加重人民負擔的，便是整理田賦。

整理田賦，應該包括三個方面，一爲地籍的整理，二爲科則的改訂，三爲徵收方法的改良。先說整理地籍，現在各地的地籍，有的已完全遺失，有的僅憑糧房書吏的記憶，有的冊書雖在，而與實際情形，毫不相符。整理的方法，在各地實行的，不外三種，一爲土地陳報，二爲土地清丈，三爲航空測量。土地陳報，費用最少。江寧縣平均每畝費用，爲五釐三毫；蕭縣爲六釐四毫，宜興爲七釐八毫，蘭谿爲八釐六毫。當塗最費，每陳報一畝平均費用亦不過一分四釐（註十九）。土地清丈的費用，各地多寡不等。湖南清丈，每畝所攤測量費，多者如漢壽，每畝費洋二角五分；少者如南縣，只九分八釐。湖北各縣清丈，每畝地平均支用清丈費一角三分。江西爲辦理航空測量最有成績的省份，其所需經費除南昌一縣支用四十萬元外，新建等八十二縣，預計一千零六十八萬一千一百九十五元，按照農地總面積三千五百二十一萬六千七百六十二畝計算，平均每畝約需航測費一角一分一釐，調查費二分二釐，計積費一分六釐，製圖費三分二釐，造冊

費三分二釐，登記給證費八分，連機關行政費在內共需三角。所以從整理地籍的費用着眼，土地清丈與航空測量，都較土地陳報花費得多，但從成績的正確着眼，土地陳報，又遠不如土地清丈與航空測量。所以為治標計，及為窮苦的縣份着想，整理地籍，可用土地陳報，但治本的方法，還是要用清丈或航測。這三種方法，無論用那一種，成績都很可觀。以土地陳報而論，蘇皖各省已辦陳報各縣，言畝數，則蕭縣溢出一百十二萬餘畝，沭陽溢出一百七十二萬餘畝，江都四十四萬餘畝，常塗二十九萬餘畝。言稅額，則江都盈收九萬餘元，蕭縣四萬餘元，當塗十一萬七千餘元（註二十）。以土地清丈而論，湖北武昌共六區，納賦之田僅一百零五萬七千畝，現只丈竣二區，已丈出七十四萬九千畝；漢陽共七區，納賦之田僅六十七萬五千畝，現只丈竣三區，已丈出六十四萬畝；漢川共六區，納賦之田僅五十二萬畝，現只丈竣一二兩區，已丈出五十二萬畝，由此可知這幾縣裏，將來清丈完竣時，納稅的田地，一定可以加增二三倍。江西南昌縣的航測成績，可作一切航測的代表。南昌縣總面積，據航測結果

，為一百五十三萬五千五百三十三畝，較江西賦役全書所載田畝數一百二十三萬八千九百十八畝，計溢出二十九萬六千六百十五畝。全縣每年應納地價稅總額為五十四萬五千五百九十五元八角，較原有田賦額徵數三十七萬三千五百三十元五角，溢出十七萬二千零六十五元三角。由此可見地籍整理之後，賦稅可以加增，溢出的賦稅，都是以前逃賦的人所納的，乃是他們分內應交政府的款，不交是違法，交了并不能算是加重負擔。

整理田賦的第二種方法，是科則的改訂。舊的科則名目繁雜，稅額參差，其結果是：良田萬頃，租稅有限；尺十寸灘，負擔奇重。或竟高樓大廈，佔地千方，毫無賦稅；或則山角水涯，立錐斗種，難應催呼（註二十一）。舉例來說：江蘇每畝正稅，白二釐零五絲至二元零五角，最低與最高，相差一千倍。以各縣平均數言之，蘇松畝科正稅六七角，海門漣水，僅二分餘，相差亦三十倍以上。浙江每畝正稅，自一釐至八角，相差八百倍。江西正稅每畝自六釐三毫，至六角四分九釐五毫，相差約百倍（註二十二）。所以改訂科則，使高低相差，不致如

此之鉅，也是加增稅收，平均負擔的一個方法。湖北整理田賦的一個方法，便是改訂科則。在沒有改訂以前，湖北的正稅，有很多縣份，如襄陽，棗陽等，一律都是六分。稅則高的地方，如陽新縣，上則田每畝納稅三角六分，中則田一角八分，下則田一角六分。又如蒲圻縣，上則田正稅每畝三角，中則田二角八分，下則田一角。這兩縣的下則田所納的稅，比許多縣份的上則田還高，這是極不公平的。現在鄂省擬將賦率過低的，酌予進級。凡上則田地，原定賦率，每畝不及一角二分的，一律改爲一角二分，其在一角二分以上的照舊。中則田地，原定賦率，每畝不及一角的，一律改爲一角，其在一角以上的照舊。下則田地，原定賦率，每畝不及八分的，一律改爲八分，其在八分以上的照舊。這樣修改之後，平均賦率，可增出賦額七十二萬三千元。對於原來納稅已高的地，并未減輕，對於原來納稅太低的地，却已加重了。這種辦法，還未合乎理想。合乎理想的辦法，可以江蘇蕭縣爲例。蕭縣在改訂科則以前，民田每畝稅率，爲三角一分三釐，衛田每畝稅率，爲一角三分四釐。自土地

陳報完畢，田畝溢出之後，乃改訂科則，將全縣田地，分列爲四等，一等地每畝正附稅合計徵銀元二角五分，二等地二角二分，三等地一角六分。以一等地的新科則，與二十四年度擬徵稅率之三角一分三釐比較，減少六分三釐；以二等地比較，減少九分三釐；以三等地比較，減少一角三分三釐。平均減少八分二釐二毫，計較原有稅率輕百分之二六·二。衛田稅率，因歷史沿習，已較民田爲輕，爲免畸重畸輕之弊，略事增高，一律比照三等地取稅，以求均平（註二十三）。所以蕭縣的辦法，一方面把納稅太低的地，略爲加重；同時把納稅已重的地，又酌量減輕。一方面把人民的負擔平均了，一方面省縣庫又盈收了四萬一千餘元。這是改訂科則之合乎理想的。

第三，我們可以略論徵收方法的改良。以前的田賦在徵收方面，弊病非常之多，結果是人民拿出來的錢，只有一部份入了國庫，其餘一部份却入了私囊。如江蘇某縣，在本年二月間，曾發現一糧櫃舞弊鉅案，總櫃私吞公款凡二十餘萬元。據此人口供，前任總櫃部，私吞公款比他還多，數達五十餘萬。這些私吞的錢，一部份要分

送當地紳士，看其勢力的大小，或數千金或萬金不一。倘縣長追究，得由受賄紳士出面說情，或賄贈縣長，即可無事。各地這種貪污集團，沒有被人發現的，一定不在少數。改革的方法，經專家提議的，如經徵與收款機關的分立，如規定冊串款式，如每日收款的報銷，及報銷數目的繳查，都是應當即行的。但最重要的一點，還在徵收人員的考選，以及考選後成績的嚴密審核，河南湖南，現在都朝着這方面去做，希望可以使舞弊的事，日漸減少，而稅收也可因之而日有起色。

以上所述整理田賦的三件事，如一一做到了，省縣府的收入，當可加增許多。有的省縣，整理之後，田賦可以加增一倍，甚至二倍，但也有些縣份或省份，恐怕在整理之後，即加增一倍也很困難。所以整理田賦的事，固然是各省應當辦的，而且是目前可以就辦的，但如希望辦了以後，地方財政上的困難，便可解除，以後應付新政的費用，便可綽有餘裕，那就未免太於樂觀了。現在各省的稅收，固然可以整頓的還多，不但田賦如是，營業稅，契稅等等，亦復如是。但整理後所產生的美滿結果，是

有限制的。由整理稅收而加增的收入，決不能滿足一個有為的政府的需要，這是可以斷言的。

那麼我們除了整理稅收之外，還有什麼別的法呢？在回答這個問題之先，我們要認清楚一件事實，就是古今中外，沒有一個以農立國的國家，其人民是有組織的，其教育是普遍的，其生活程度，是超出貧窮線以上的，其自衛的能力，是攻擊不破的。爲什麼呢？因爲管，教，養，衛幾件事，如想辦得真有成績，非有鉅大的剩餘財富不可。而以農立國的國家，生產的力量很低，收穫所得，除維持一家的生計外，便剩餘無幾。這無幾的剩餘，即使政府用各種捐稅的名目，把他集中起來，也不能成一鉅數。數既不大，所以政府能辦的事也有限，此爲以農立國的國家，百樣事業衰後的最大原因。現在我們的政府，在管教養衛四方面，都想追隨歐美諸先進國，這種企圖，自然是應當的，可惜我們的生產基礎不夠，我們還沒有在農業以外，發展其餘的實業，還沒有以新式的生產方法，來加增我們的生產力量。以一個農業的國家，而想辦工業的國家所已辦或要辦的事，所以處處發生

困難，處處感到財力不夠，而終達不到與歐美諸先進國并駕齊驅的地步。

假如這一點觀察是正確的，那麼我們的政府，於整理稅收之外，還要積極的，從事於培養稅源的工作。所謂培養稅源，便是設法使中國的經濟生活現代化。我們應當於改良農業的生產方法之外，從事於各種實業的發展。應當摒棄古老的筋肉生產方法，採用近代的機械生產方法。如此，生產力才可加增，財富也才可加增。到那時，即使政府取之於民的，比現在多兩三倍，人民也出得起，因而便不會感到負擔的重。現在中央政府的收入，約十萬萬，地方政府的收入，以全國各省縣及特別市合計，不過六萬五千萬元左右（註二十四）。中央與地方的收入合計，為十六萬萬餘元，以中國四萬萬人口分派，每人的負擔，也不過四元而已。但別的國家中的人民，每人對於各級政府用費的負擔，英國為美金一三五元，美國為一零二元，加拿大為七十六元，德國為六十五元，法國為五十一元，意大利為三十五元，日本為二十三元（註二十五）。在現在的生產方式之下，如將中國人民對於政府的平

均負擔，從四元改為八元，人民一定是疲不堪命，甚至大部份的家庭，都會因此傾家蕩產。但是如果我們的生產方法已經改變，由以農立國的國家，變為以各種實業立國的國家，已由筋肉的生產，進至機械的生產，那麼人民的負擔，加至與英美一樣，即使做不到，但追隨日本意大利，却是很可能的。如中國人民對於政費的負擔，與日本一樣，便要比現在加增六倍；如與意大利一樣，便要加增九倍。只要經濟生活已經改造，這點負擔，當然是可以舉重若輕的。

總括起來說：現在中國的經濟基礎，支持不住新的政治。為鞏固新政的基礎起見，中國人民的經濟生活，非徹底的現代化不可。因此，國民經濟建設，可以說是目前最基本，最急切的工作。

（註）（一）最近得一機會，在四川、湖北、湖南、江西等省旅行一月有半，文中關於這幾省的材料，如未特別註出，即係此次考察所得。

（二）賈士毅：民國二十三年一月至六月湖北財政報告第一頁。

(三) 主計法令彙編，第三類，八四至八五頁。

(四) 關於新政的理論，可看楊永泰，我們怎樣發揮七分政治的力量，見楊永泰先生最近言論集一輯。我們參觀武昌縣政府時，看見縣長辦公廳的門上，有一橫匾，上書『有為而治』四字，是前湖北省主席張羣先生題的。在江西臨川縣，到處都可看到周作孚專員的標語，便是『動』『實』，兩字。『動』字下有數行小註，語出顏習齋，文云：「一身動則一身強，一家動則一家強，一國動則一國強，天下動則天下強。」在臨川縣汽車站，看到江西建設廳長龔學遂先生所書的訓詞，其首句為：「動則勤，勤則積極，積極則樂觀，樂觀則精神煥發，精神一到，何事不可為！」所謂『有為』，所謂『動』，所謂『積極』，便是新政的精神所在。

(五) 剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例，係於二十一年八月，由前三省剿匪總部制頒。

同月行政院也公佈了行政督察專員暫行條例。

本年三月，行政院將前兩種條例廢止，另頒行政督察專員公署組織暫行條例。現在設有行政督察專員的省份，為浙江，安徽，江西，湖北，福建，河南，陝西，甘肅，四川，貴州，部份設立的有江蘇，山東，湖南。

(六) 見註四

(七) 各縣分區設置辦法大綱，係二十三年十二月五日，由南昌行營頒行。施行區域，有河南，湖北，安徽，江西，福建，四川，貴州，甘肅。

(八) 剿匪區內各縣編查保甲戶口條例，係于二十一年八月，由三省總部頒行，嗣于二十四年七月，由行營修正。施行區域，有豫，鄂，皖，贛，湘，閩，川，黔，陝，甘等省。別的省份，多訂有單行規程辦理。

(九) 第二次全國財政會議彙編第二編，三〇八頁。

(十) 五年來施政方針，十七頁。

(十二) 全註九。

(十二) 新政中對於「管」的改革，還有兩項，是爲人所樂道的，便是「合署辦公」，及「裁局改科」。省政府合署辦公辦法大綱，係於二十三年七月一日，由南昌行營頒行。大綱第九條說：「省政府及各廳之組織及員額，厲行改革後，所有節餘之經費，悉數撥增各縣政費」。各縣政府裁局改科辦法大綱，係於二十四年二月四日，由南昌行營頒行。大綱第七條第三項說：「縣政府裁撤各局所節餘之經費，應移充本縣事業費及分區設署經費」。照立法者的原意，似乎這兩種設施，可以省下一部份經費，移作區署等新政的費用。但實際并不能與理想相符。合署辦公省下來的錢是有限的，辦這件事最有成績的湖北，每年不過省二十餘萬元，別的省份，還做不到這種地步。至於裁局改科，是否可以節省經費，還有討論之餘地。根據湖南的情形來說，那兒的教育局長

(十三)

，月薪有十八元的，多者亦不過六十元。財政局長，普通月薪爲四十元。如改局爲科，一律照科長待遇，月支薪水八十元，反而要加增經費。所以管的方面所添出來的費用，假如不是全部，至少是大部份要另籌的。

在教的費用內，我們因爲材料有限，只提到義教的經費。此外還有一種幹部訓練的工作，在各處是普遍的，但其費用無從估計。幹部訓練，在推行新政時爲必不可少的工作。因爲現在這一套新政，舊的人固然不十分了解，就是從學校出身的人，在課本裏也學不到。爲使新政順利進行起見，只好把現在從事實際政治工作的幹部，集中訓練。縣長與專員，在南京已訓練了好幾期。縣佐治人員，區員，聯保主任，在各省省會中受過三個月以至六個月的訓練的也不在少數。有些省份中，還在計劃如何訓練保長甲長。這種人的數目太多了，將來只好集中在縣府訓練。每次受訓

的人，旅費，津貼，以及其他的開支，共需若干，現在還無法知道。

(十四) 經濟委員會編：中國公路交通圖表彙覽，十一頁。

(十五) Annual Report of the National Economic Council, 1936, p. 21.

(十六) 全註十四，第九表。

(十七) 公路在剿匪，政治及文化上的功用，是大家都承認的，但對於大多數農民的福利，直接的有何貢獻，却是疑問。所以把築路看作養的工作之一種，一定有人要提出異議的。我們對於這種意見，表示同情。公路對於大多數的農民，并無經濟上的貢獻，是很明顯的。大多數的農民，并不作長途的旅行，即有，一年也沒有幾次，所以坐汽車的機會，是有限的。至於他們的農作物運往市場也用不着汽車。

據全國經濟委員會的研究，汽車運貨，每噸每公里，一等貨要五角六分，二等貨四角，

三等貨二角四分。帆船運貨，每噸每公里，取洋二分至一角二。四獸拉，二人駕駛的大車，運同樣的貨，走同樣的路程，只取洋五分至八分三釐。所以農夫運貨，決用不着汽車。此處把築路與養一同討論，完全是為分類的方便起見。其實把他看作一種衡的工作也可以的。

(十八) 在四川會聽賀國光參謀長講碉堡，第一句即為「我們要信仰碉堡，是我們剿匪及自衛唯一的武器」。此種經驗之談，很可注意。

(十九) 看江甯縣政概況，土地陳報編，及張宗漢，實施土地陳報之商榷，汗血月刊七卷二期，一三一頁。

(二十) 孔祥熙，整理地方財政簡要報告。(二十四年十月)

(二十一) 第二次全國財政會議彙編，第二編，四十一頁。

(二十二) 全上註，一四一至一四九頁。

(二三) 江蘇省蕭縣土地陳報概略，七至八頁。

(二四) 地方政府收入的估計，見金城銀行營業報告（

二十四年份）第四十四頁。

(二五) 此為一九二七年的估計，見美國出版的社會科

學百科全書，第六冊，第十頁。

研究行政督察專員制度報告

陳之邁

緒言

近數年來中國地方政治曾經一番重要之改革，此項改革構成中國政治之新精神，代表中國國家前進之新方向。此新精神新方向為中國國運前途所寄託，應為關心政治者所深切注意，尤應為負責政治建設之責任者所明確了解。

此新精神新方向發軔於中國近數年來國際及國內之環境：國難之襲臨以及匪共之剿滅造成新中國建設之機運。上述之新精神新方向即應此機運而孳生。質言之，吾國現在已直截了當擺脫前此模倣歐美各國之放任主義之希望，而斤斤斬求一種積極的，建設的，有為的政治。蔣委員長督師剿匪之初，首先提出「三分軍事七分政治」之政綱，所謂「七分政治」可以「管教養衛」四項而包括之。貫徹「管教養衛」之政治需要消極的及積極的兩方兼備的進展。在消極的方面須要徹底剷除疇昔地方政治之積弊：諸如貪污

之懲處，因循敷衍惡習之掃除，苛捐雜稅之取締等端，均須切實厲行；在積極方面則須要有效的民衆組織以期新政之推行；諸如保甲制度之建立，地方財政之整理，農田水利之建設，國民經濟之提倡等端，均須兼程舉辦。

惟是新政之設施，「管教養衛」之貫徹，直接加重政府之職權，需要高度之行政效率。是故新政推行之前提為地方政治之改善。同時，制度與人事本有最密切之關聯，一種政治制度之是否著有成效，固視運用該項制度者之是否得人，而適當政治制度之樹立亦為選拔幹才監督行政有效之方法。一種良好之政制足以吸引國內之人才，人才既能為國效用，則百廢俱舉，政治得以順利推行；一種惡劣之政制足以使真才不願從政，視政治為一種污濁之職業而裹足不前，縱使有最高超之政綱亦無從見諸實效。我國古語謂「為政在人」，又謂「人存政舉，人亡政息」，其着重點雖在為政得人，但政制為求賢最有效之方法，則不待繁言而可

知。職是之故，新政之推行固首重政綱之厘定，政綱厘定之後，尤賴適宜之政制以吸引拔用得力之人員為推行實施政綱之工具。蓋政制與人事實如車之兩輪，二者相輔而行，缺一不可。此固中外政治之通則，根本之原理，無能或二者也。

政府最高當局自始即曾認清此點而為通盤之籌劃。制度與人事同時兼並進，在勦匪區內先行試辦，辦有成效而後進而推行於其他地方。此項地方政制之改革，聲聲大者共有四端：一曰省府合署辦公，一曰縣府分區設署，一曰縣府裁局改科，一曰行政督察專員制度。凡此改革均為推行「管教養衛」新政之制度，其共同之目標為行政效率之提高，以期行政效果之收穫。之邁於二十五年夏間奉聘前赴各省研究行政督察專員制度。出發之初即以研究此項制度是否為推行新政適宜之工具為鵠的，與各行政督察專員研討其運用此項制度之實際經驗，考求其能否收穫預期之效果，并探求其應行改善之途徑。蓋認定凡一種政制，本無絕對理論上優劣之分，其評判之標準完全繫於該制之能否達到預期之目的。所到各地承蒙當局開誠研討，將其實際

運用之經驗心得以及應行改善之方向，切實剖陳，略有所得，爰草成此報告以就正於高明。

行政督察專員制度之前身

軍事當局自督師剿匪之初，即以整理地方，革新庶政為政綱。此項主張即係蔣委員長「三分軍事七分政治」主張之貫徹。換言之，「三分軍事七分政治」根本須要黨政軍三方由統一之機關統籌併辦，方能收穫最大之效果。十九年十一月第三屆中央執行委員會，第四次全體會議，即本斯旨而決議：於剿匪區域之必要地區特許設置臨時之總指揮機關，以收黨政軍三方統籌併辦之效果。中央政治會議，根據四中全會之決議案，於其第二五二次會議中，議決執行中央決議案之具體辦法如下：

- (一) 在清剿匪共之區域，得由陸海空軍總司令部設置行營，指揮一切部隊；
- (二) 在清剿匪共之區域，由國民政府訓令各省政府，關於政務應接受陸海空軍總司令部之指揮；
- (三) 在清剿匪共之區域，由中央黨部訓令各省部，關

於黨務接受陸海空軍總司令部行營之處理。

國民政府及中央黨部於接受此項決議後，即遵令分別訓令各省政府及各省黨部，於指定區域內接受陸海空軍總司令部之指揮及處理。此為黨政軍三方由一個機關統籌併辦之始，亦即所以貫徹三分軍事七分政治之總工具。

根據此項命令，豫鄂皖三省剿匪總司令部遂由國府授權，特許指導及監督該三省之黨務及政務事宜。豫鄂皖三省總司令部組織大綱第四條曰：

凡指調豫鄂皖三省剿匪之陸海空軍均歸總司令節制調遣外，所有該三省黨務及政務事宜，由中央特許，統受其指導辦理之。

其後國民政府又特明令授權豫鄂皖三省總司令蔣，及贛閩邊區剿匪總司令何（應欽），特許監督各該區內之黨務及政務。

同時，何應欽氏為南昌行營主任時，曾擬具草案呈准中央執行委員會第一二九次常務會議核定，制定江西地方整理委員會條例，由國民政府公布施行。該項委員會為整理江西省黨政軍務之臨時特設機關，以三個月為期。該委

員會委員，除以省政府主席，各廳廳長，省黨部常務委員，及黨部各部長為當然委員外，其餘由行營派充。該委員會設委員長副委員長各一人，由行營主任及省政府主席分別兼任，其下并設秘書處，內分總務，審核，調查統計等科。該委員會一切決議由委員長及副委員長核准後，分別執行。其職權如左：

(一) 計劃并擬定剿匪區域黨務政治軍事之整理方案，發交各機關執行；

(二) 審核剿匪區域之黨務政治人員，發交各機關任用；

(三) 凡辦理黨務政治軍事不力之人員，經該會調查確實者，得交各主管機關分別予以處分。

吾人如從詳分析江西地方整理委員會之職權，即可發現其主要之特點，此項特點隱然為後日行政督察專員公署之濫觴：

第一，該委員會有計劃及擬定黨政軍三方面整理方案之權，其所計劃及擬定之方案，即可交各機關執行，足証此項委員會設置之目的在於因地制宜，本身不必受上級機

關之督率，對下可以直接發生效力，不須呈請上級機關核准；

第二，該委員會對於轄區以內，有任用之權，凡經其審核而認為滿意之人員，可以由該委員會直接發交各機關分別任用，不須呈准上級機關；

第三，該委員會對於轄區以內之公務黨務人員有黜陟之權，凡辦事不力之人員經其審核後即可被其處分，不須呈准上級機關。

凡此三點均足徵明該委員會實享有極為實際之權力，雖為臨時性質之機關，在其任期之內能發揮極大之效能，則不待詳言而可知。加之，該委員會職權兼及於黨政軍三方面，在非常地帶之中，此種統籌併辦之精神尤能收獲最大之效果。而其對於轄區內用人黜陟之權，均極廣大，責任清明，系統顯著，尤為網羅得力幹才而加以有效的監督指導之良法。江西地方整理委員會為日後行政督察專員制度之前身，其職權及地位自應為吾人所特別注意者也。

蔣委員長二十一年督師江西，在起節之前，即在總司令部內，組織軍事以外之機關為協助軍事剿匪之方法。此

種組織之精神出發於「三分軍事七分政治」之根本主張，所以斬求黨政軍三方面之合作剿匪，二十四年「軍事委員會委員長行營政治工作報告」有言曰：

中正當二十一年奉命督師剿匪之初，即提出「三分軍事七分政治」之方針。數載以來，由鄂而贛而川，皆循此方針，以為剿匪工作一切設施之標準。誠以赤匪在四五年間，得以乘機竊發，滋蔓數省，究其根本癥結所在：一方由於政治不良，官吏腐敗，事業不興，農村經濟破產，社會騷然不寧，人民處於種種壓迫困苦之下，無復安生樂業之可能；一方因此結果，赤匪所假以欺人之土地公有及打倒貪污階級專政等等政治主張，遂恰中人民之心理，乃得逞其煽構引誘之技倆。二者互為匪亂日益猖獗之因果，要皆導源於政治。故欲拔本塞源，自非專恃軍事所能竟其全功，必須同時對於已往政治之積弊，澈底改革，切實刷新，使民生復歸於安定，泯其挺險作亂之心，乃為對症有效之良藥。

本乎斯旨，遂於剿匪總司令部行營內組織兩個軍事以

外之剿匪機關，一稱黨務委員會，一稱政務委員會。此二機關均為輔助軍事機關剿匪之工具，與當地之黨部及省政府維持密切聯絡之關係，其任職人員亦多彼此兼任。政務委員會委員十三至十七人，一部分由總司令部任命，一部分由所在地省政府秘書長及各廳長兼任，蓋為一種軍政兩方之聯繫機關。該委員會之決議案及其所擬定之方案，均由該會呈請總司令發交當地各級政府或其他特殊機關，分別執行，由該會隨時監督其實施之情況。同時，該會於必要時亦得將剿匪區內各省劃為若干區，派遣專員分區指導監督。

惟是黨務與政務本有最密切之關聯。前此之組織雖已個別的將黨務與軍政，政務與軍政，相互聯繫，打成一片，但黨務與政治仍未能取得相輔兼併之效果。黨政軍三方面仍未能達到完全聯絡合作之目的。職是之故，行營又將黨務與政務兩委員會合併，改組為黨政委員會，附設於行營之內，成為剿匪區內辦理一切善後事宜之重心，指導監督黨政政務之最高機關。如是黨政軍三方面之勦匪工作遂能同時統籌，彼此取得最密切之聯絡。

黨政委員會設委員長一人，委員三人，委員長由總司令兼領，綜理一切事務，委員襄助委員長。該會以下設置兩個設計委員會，一稱黨務設計委員會，一稱政務設計委員會，各設主任一人，委員若干人。設計委員會為委員長諮詢之機關，各就黨務政治實況，計劃改善及推進之方法，隨時建議於委員長，或答復委員長所諮詢之事項。除設計委員會外，黨政委員會下并分設秘書處，黨務指導處，地方自衛處，地方賑濟處，考核處，各置處長一人，處員若干人，辦理處務。

黨政委員會為一集中之機關，在廣闊之匪區內，每感呼應不靈，鞭長莫及，指導監督不能收效之苦。總司令部有鑒於此，故於黨政委員會創辦之初，即將轄區主要地點劃分為若干區，每區設一黨政委員分會，秉承該會命令，統轄若干縣治。凡非黨政分會管轄之地帶則仍屬省黨部及省政府管轄，但由黨政委員會加以指導。黨政委員會分會直屬於黨政委員會，設委員長一人，委員二人。委員長秉承黨政委員會之命，綜理該區各縣之黨務政治，而委員則贊襄委員長。各分會駐在區內各縣中之一縣，分會委員長

即兼任所在地之縣長，分會之職員得兼充委員長所領縣政府之職員。分會得就區內負才望而能辦地方黨務及事務之人選派若干人爲分會參事，備分會之諮詢，并得經委員長之委託前赴各縣各鄉實行調查或指導之事務，并得向分會陳述意見。參事爲無給職，但得津貼其以必要之夫馬費。

分會之職掌爲督察轄區內各縣政府各級黨部及其所屬職員黨員，考核其活動之情形，隨時將考核之結果呈報黨政委員會分別查明懲處。分會得就其職務有關之事項隨時向黨政委員會建議，并得請求出席黨政委員會各種會議陳述意見。各級黨部或各縣政府呈報省黨部或省政府之事務，應同時呈報所在地之分會查核。

分會委員長，除依法令執行一般縣政府之職務外，尚有下列各種職責：

(甲) 遵照黨政委員會指導，將下開各項事務在所兼領之縣治，首先舉辦，并督促區內其他各縣做辦：

- (1) 組織黨部，
- (2) 整理民衆團體及指導其活動之方法，
- (3) 宣傳，

(4) 實施民衆訓練，

(5) 實施及整理勦匪區內之清理計劃，

(6) 編查戶口，

(7) 整理及擴充地方保安隊，

(8) 關於國防警務及一切民衆自衛事項，

(9) 招集流亡，對於收復各地之脅從民衆或自新分子，隨時隨地制止誣陷及株連，

(10) 訓練及派遣自治人員，

(11) 調查區內一切鄉村行政及自衛自治實況，

(12) 災民之賑卹，

(13) 公私田地之整理，

(14) 田賦之整理，

(15) 整理田租，救濟農民債務，

(16) 籌劃城鎮農村金融之流通及信用合作之方法

(17) 籌劃商業之恢復農產物之流通

(18) 農具耕牛種子之增殖。

(乙) 指揮轄區內各縣之保安隊及保衛團。

爲執行(甲)項下之職責起見，如分會認爲其轄區各縣或本

區與他區有通力合作之必要時，得商同有關之縣區，聯合舉辦。

分會對於轄區各縣有監督指導之權。是時行營指令匪區內各縣縣長最主要之工作為：(一)調查戶口，(二)辦理保甲，(三)組織民團，(四)趕築碉樓，(五)修築道路。此項事務行營規定必須限期完成，如有奉行不力或借故推延情事，一經查明，除撤職外尙嚴加懲處。行營方面雖不時派員考核，但就近監督指揮之權責則界之黨政委員會之委員長。是故該委員長實為就地督率各地方當局奉行行營政令之主要機關，為行營及黨政委員會之耳目。其對於各縣縣長施政成績之考核，當為上級機關所尊重，否則其存在之理由便形消失。

江西被匪區域最重者計四十餘縣，總司令部將此四十餘縣劃分九區，每區設置一黨政委員會分會。各區之劃分及分會所在地如次表：

區名	分會駐在地	分會所轄縣治
第一區	修水	修水，武寧，銅鼓，宜豐。
第二區	萍鄉	萍鄉，宜春，萬載，分宜。

第三區	永新	永新，安福，蓮花，寧岡，遂川。
第四區	吉安	吉安，永豐，吉水，泰和，萬安。
第五區	贛縣	贛縣，零都，興國(南康，信豐)。
第六區	廣昌	廣昌，寧都，石城，瑞金。
第七區	南豐	南豐，南城，宜黃，樂安，黎川。
第八區	金谿	金谿，資溪，貴溪，餘江。
第九區	上饒	上饒，玉山，廣豐，鉛山，弋陽，德興，橫峰。

江西黨政委員會及分會之設置，組織，職權，及分區既如上述，該項機關在運用上亦曾收獲極足稱道之成績。一豫鄂皖三省剿匪總司令部為頒發剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例訓令一內有云：

按我國省區，大都地域遼闊，交通不便，所轄縣治，多者逾百，少者亦六十以上，遂使省與縣之間，上下遠隔，秉承督察，兩俱難周，以故省政府動有鞭長莫及，呼應不靈之苦，而出任縣長者，亦輒有陽奉陰違，朦蔽取巧之心。當民國初建，沿襲清制，每省仍劃數區，每區各置道尹，論其本意，固在代省政府以宣

勤，對各縣縣長爲就近之督察。乃究其實際，所謂道尹，既了無實權，更無所事事，僅爲省與縣間之一承轉機關，未收監督指導縣長之功，適見積壓公文之弊，其無裨於地方行政之革新策進則一。本總司令鑒往籌今，當時在贛，乃有總部設立黨政委員會之舉，并將全省劃分若干區，每區設一黨政委員分會，每分會管轄區內若干縣，即以分會委員長兼任在地之縣長，集中黨政軍之事權於一處，使負監督各縣及整頓本縣之重任。試辦以來，頗著成效。沿逮今歲，乃迭與長江各省當局協議，欲試行此制而推廣之，或遙名之爲行政督察專員，創立較爲完備之制度。

吾人試演繹此段之含義，即知現行之行政督察專員制度，實爲黨政委員分會所孕育。換言之，黨政委員分會之制度，在江西試辦，極著成效，故總司令部認爲此項制度實具有特殊之優點，堪爲其他各省所做行。總部此項意見正足證明黨政委員分會在江西所表現之優異成績。此外蔣總司令於呈報國民政府時，以及楊秘書長在漢口地方政務講習會之演講中，均曾推崇此制在贛之成績而主張以此制之精

義推廣於其他各省，演爲今日之行政督察專員制度。是以黨政委員會及其分會，雖因剿匪機關之改組而由江西省政府於二十年十二月二十八日決議取消，但該項制度之根本精神則不特未曾消滅，且發揮光大而演進爲現今極爲普及之行政督察專員制度，成爲我國地方政制改革之先聲，此研究行政督察專員制度者所以必須明瞭黨政委員分會之沿革組織及職權之理由也。

考黨政委員分會之性質，約有數端：

(一)該項機關爲一種集合的機關，鎔黨政軍三方面於一爐，使之能彼此破除隔閡，相互融會貫通。夫政治機關有兩種目的不同之組織方法：其一爲使各種政治機關相互牽制，彼此監督，用意在於防杜及制止政治機關濫用其職權因而侵犯人民之權利；其二爲使各種政治機關通令合作，打成一片，用意在於集中政治力量，提高行政效率。前者之組織方法適宜於高懸保障自由爲至上鵠的之政府，因保障自由所以減低政府之職責，而職責少之政府固不必以行政效率爲準衡。後者之組織方法適宜於注重擴充政府職責，倡言行政效率以斬求實際行政效果之政府，蓋彼此牽制相互監

督之政制實無行政效率之可言。我國現處風雨飄搖之環境中，終日兢兢業業，尙遑時不我許，自應以發揮最大之政治力量以復興民族為至高無上之目標，在政制之設計上當然應亦以上述之第二項組織方法為準繩，決不容制定層層節制之政府機關相互傾軋以中傷行政之效率，而消耗時間及精力。加之，我國民智未開，思想閉塞，人民之創造力發力極形薄弱，希望其自動組織種種建設事業，殆不可能。同時，匪區收復之後，瘡痍滿目，閭閻為墟，尤賴政府勵精圖治，為民衆引導，創設各方之建設事業。職此數因，我國所需之政治制度，自當以集中事權運用靈敏為唯一之原則。黨政委員分會，聯合黨政軍三方面於同一機關，彼此統籌兼辦，全般計劃，較諸黨政軍三方面分門別戶，各不相謀之制度，當然能得較高之行政效率及較大之行政效果。此黨政委員分會特色之一。

(二)黨政委員分會負有領導數縣施政之責任。按上述黨政委員分會之組織及職權，委員長兼領一縣為該縣縣長。夫既為一縣縣長，當然應遵照上級機關之命令努力實施各種要政。但該委員長地位與一般縣長不同，因為同時

為一區之長官。故在委員長方面，應將其所領之縣，切實統治，務期提高行政效率，收獲行政效果，以為區內其他各縣之表率；在其他各縣縣長方面，應以委員長所兼領之縣為其模範，施政遇有困難應參照委員長所分領之縣治的辦法而進行。換言之，委員分會所在地之縣政為區內其他各縣之楷模，儼有模範縣之尊嚴。此黨政委員分會特色之二。

(三)黨政委員分會為監督轄區各縣施政情況之機關。黨政委員分會所轄之區域內只有數縣，地區毗連，地方情形無大軒輊，一般之情形容易明瞭。故總司令部自始即令黨政委員分會委員長担負監督轄區各縣施政之責任，而尤注意於總司令部指定短期舉辦之要政，務期如限完成。此項監督之責任，務須附有制裁，方能盡量發揮其權力。是以黨政委員分會委員長對於區內各縣縣長之施政，務須嚴加考核，而總司令部方面對於委員長考核之意見，自應竭力尊重，然後監督方能獲得實際之效果。黨政委員分會委員長自始即享有此項權力，總部對於其考核之意見亦盡量採納，委員長之威信既高，其指導及監督之功用亦隨之而

宏。徒有指導監督之名而無獎懲黜陟之實，為政治組織原則上之大忌，古今中外莫不皆然。黨政委員分會之所以能獲得優異之成績者，端賴其握有實際指導監督及考核成績之大權。此黨政委員分會特色之三。

(四)黨政委員分會有溝通上下之功用。我國省區面積遼闊，地方風土人情未盡相同，省府對於省區各部往往不能熟諳其特殊之狀況，故其政令時缺「因地制宜」，「因時制宜」之功。而或有強求整齊劃一之弊。在此種情形下省縣兩者之間須要一種地方情形之溝通機關，以期完除上下隔閡之弊。職此需要，故黨政委員分會自始即有向總部黨政委員會建議條陳之權利，而總部黨政委員會之各項重要會議分會主任人員亦得隨時出席報告其施政之經驗及貢獻。其由經驗所得之意見。此種權利實有溝通上下之功，一方面上級機關有比較熟悉地方特殊情形之機會，一方面上級機關政令之要旨亦能達到執行此項政令之下級機關。上下相通則政無閉塞，適為提高效率增加效果不二之途徑。黨政委員分會既有此項溝通之功用，亦即為其成績優異之一因。此黨政委員分會特色之四。

有此四種特色，而黨政委員分會制度得獲滿意之成績。該項制度為今日行政督察專員制度之張本，為研究此項問題者所絕對不容忽略者也。

江西黨政委員會及其九個分會，雖於二十年十二月間奉令裁撤，但同時豫鄂皖三省總司令部則與長江流域各省協議擬設類似江西之機關。各省根據其地方個別之特殊情形，斟酌實際之需要，制定四種精神及組織相互不同之制度。江西之制度為今日行政督察專員制度之張本，長江各省之制度則為此項制度推廣之試驗，此項試驗之成效當亦為研究目前制度者所不容忽略。爰將各省之試驗簡要說明，當亦為留心此制者所樂聞者也。

(一)安徽 安徽省政府，為便利行政上指揮及厲行清鄉起見，將全省參照舊府屬之區域，攷慮河流山脈語言風俗交通之特性，將全省劃為十區，每區轄五六縣不等。於每區內擇一縣治，令其縣長為「首席縣長」。各首席縣長區如下：

- 第一區 懷甯，桐城，潛山，太湖，望江，宿松。
第二區 蕪湖，當塗，繁昌，和縣，含山，無為。

第三區 合肥，舒鉄，廬江，巢縣，全椒。

第四區 鳳陽，懷遠，定遠，壽縣，鳳台，滁縣，來安。

第五區 六安，英山，霍山，霍邱。

第六區 阜陽，穎上，太和，渦陽，蒙城，蒙縣。

第七區 泗縣，五河，盱眙，靈璧，宿縣。

第八區 貴池，青陽，銅陵，石埭，秋浦，東流。

第九區 宣城，南陵，涇縣，甯國，旌德，太平，廣德，郎溪。

十區 歙縣，休甯，婺源，黟縣，祁門，績溪。

(二)江蘇 江蘇省政府，於二十一年五月間，試行「行政區監督」制度，以六個月為試辦時期。根據該省所制度之「行政區監督組織規程」，將全省劃為十五個行政區，每區設置「行政區監督」一人。該省十五區之首縣為鎮江，江甯，武進，吳縣，上海，松江，嘉定，南通，江都，泰縣，鹽城，淮陰，東海，銅山，宿遷等十五縣。「行政區監督」為簡任職，支該等最低級俸，兼領該管區首縣縣長，對於各縣行文用令。「行政區監督」之職權如左：

(一)承省政府及主管廳之命，指揮轄區各縣；

(二)撤消或停止轄區各縣長違法或失當之命令或處分，但須呈報省政府及主管廳；

(三)考核轄區各縣縣長之成績，每三月為一結，每年為一總結，呈請省政府及主管廳分別獎懲；

(四)因治安之需要，得節制調遣轄區各縣警察或保衛隊；

(五)為推行政治，得召集轄區各縣縣長舉行行政會議。

(三)浙江 浙江省政府本擬仿舊日之府屬及直隸州制度，設置一種首席縣長，其職權與舊日之知府及知州相若。惟經省府數度之磋商，決定其名稱為「縣政督察專員」，并制定「浙江省縣政督察專員章程」一種，於二十一年五月三十一日公布。根據此項章程，浙江全省劃為十二區，每區設「縣政督察專員」一人，由民政廳擇聲望才幹兼備之縣長兼任之。該省之十二區為杭縣，海甯，吳興，鄞縣，紹興，臨海，蘭谿，衢縣，建德，永嘉，麗水，龍泉等處。「縣政督察專員」之待遇，約與江蘇之行政監督「相仿，亦

爲簡任職，對於各縣行文亦可用令。「縣政督察專員」之職責如左：

(一) 每三個月巡視區內各縣一周，並將巡視情形及各縣政治實況，呈報省府。對於區內各縣，應行督促輔導之事項如左：

(甲) 關於區內之行政計劃，及其實施程序：「縣政督察專員」，應參考國家及省行政之方針，邀集縣長，及其他關係機關團體，暨有學識之士紳，共同討論，擬定綱要，呈請省府核定；

(乙) 關於區內各縣正在進行事項，「縣政督察專員」應分別考查其進行情形，加以督促與指導；

(二) 每四個月召集區內縣長，舉行行政會議，於必要時得召集臨時會議，該項會議議決案應呈省府核定。

(三) 關於剿匪及治安事宜，經省政府特委，得調遣指揮區內各縣之軍警團隊；

(四) 對於所屬區內各行政機關及人員，認爲有應行獎懲者，可隨時詳敘事實，密呈主管廳核辦。

(四) 江西 江西省於黨政委員分會奉命裁撤五個月後，經熊主席之提議，省府之決議，將全省劃爲十三個行政區，每區設一區長官，即以之兼任駐在地之縣長。「區長官」之駐在地爲南昌，萍鄉，武寧，九江，鄱陽，上饒，臨川，宜黃，吉安，永新，贛縣，甯都，龍南。「區長官」爲簡任職，其職權如左：

(一) 於省政府指揮監督之下，綜理轄區內行政保安事宜；

(二) 指揮監督轄區內各縣保安部隊，水陸公安警察隊及保衛團隊；

(三) 考核轄區內各縣縣長之成績，每年分四期，每期三個月，年終爲一總結，臚列事實，呈報省政府分別獎懲；遇有縣長瀆職時，隨時呈請省政府撤懲；

(四) 撤銷或停止轄區內各縣縣長違法或失當之命令與處分，但須分報主管廳處及省政府備案；

(五)爲推行政治起見，得召集轄區內各縣縣長，舉行行政會議；

(六)呈薦秘書主任與保安主任，并委任署員等。

統觀皖蘇浙贛四省所試辦之制度，除皖制只指定一縣縣長爲數縣之「首席縣長」并不賦予特殊職權故無背於當時之地方法制外，其蘇浙贛三省之制度，於省府及縣府之外，別設公署，并賦予特殊之職權，實與當時之地方法制無抵觸之處。是以此四省創設此項制度之初，頗有變更法令之必要。內政年鑑有云：

在未設置行政督察專員以前，各省曾有特殊組織之擬議，如安徽省之「首席縣長」江蘇省之「行政區監督」浙江省之「縣政督察專員」江西省之「行政區長官」等，均經各該省訂立規程，劃定區域，先後咨請內政部轉呈備案。除安徽省之「首席縣長」制，無背法令，且係臨時試辦性質，曾經准予設置外，其餘均有關於變更現行地方行政制度，雖經內政部呈由行政院轉咨立法院核議，未獲通過。

由此足見此四省之「特殊組織」，除安徽省之「首席縣長」制

外，均與當時之法制相抵觸，而爲一種新的地方政制之濫觴。此項「特殊組織」之擬辦造成法制之變更，而成爲今日行政督察專員制度之嚆矢。其當時之制度對於行政督察專員制度實爲主要之參考資料，亦研究地方政制者所不容忽略者也。

行政督察專員設置之目的

內政部鑒於皖蘇浙贛四省之「特殊組織」，與當時法制不無出入，爲適應事實上之需要，乃在不破壞省縣二級制之原則上，增設一臨時督察機關，以劃一其組織。因擬具各省行政督察專員暫行條例，呈奉行政院於二十一年八月六日修正公布，并分咨皖蘇浙贛等省查照辦理。同年同月豫鄂皖三省剿匪總司令部亦頒發剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例，訓令匪區各省施行。嗣後剿匪軍事急轉解決，地方特殊情形已漸形消滅，故行政督察專員制度亦不容其長此處於兩種法令規定之下。是以行政院於第二三五次院會中，根據內政部所擬之草案，通過一種行政督察專員公署組織暫行條例，頒布各省施行。其依照兩種舊條

例組織之專員公署，均遵命次第改組，故自此新條例頒布之後，行政督察專員制度已入確立之階段，遂成我國地方政制之一種新組織。

惟是法規雖已漸次具備，專員制度現在尚在試驗之時期，其一切有關之問題均未能一一解決。究竟行政督察專員制度應具有何種特質，何種功用，其對於省府及縣府之關係若何，其職權之範圍若何，以及其他有關問題，現在均無一致之定論，設置行政督察專員之省分的制度及期望亦相去極遠。吾人對於中國之地方政制，雖不期期以整齊劃一為鵠的，但一種政制應具有其存在之目的，則為不易之定論。爰就現行制度中之參差大者數端，一一詳加剖析，以見此制創立之用意。

(一)行政督察專員設置之目的——辦理特種事務
一種政制應有其存在之目的，前已言之。行政督察專員制度究有何種存在之目的當為研究此制度者所急欲明瞭者。按行政院第一次之條例第一條曰：

省政府在離省會過遠地方，因有特種事件發生（如剿匪清鄉等等），得指定某某等縣為特種區域，臨時設

置督察專員，於不牴觸中央法令範圍內，輔助省政府督察該特種區域內地方行政……前項行政督察專員，於某項特種事件辦理完竣後，即撤廢之。

依此條之規定，行政督察專員為一種臨時性質之官職，其目的在解決一種特殊之問題；特殊問題如經專員解決或因他故而消滅時，專員即失去其存在之理由而應行撤廢。加之，專員之設置應在距離省會較遠之地方，省會不直接指揮，故設置特種官員以補救省府鞭長莫及之弊。

江蘇省之行政督察專員，始終維持此項任務。考江蘇省專員制度先創設於江北。維時江北銅山淮陰等處，盜匪為患，亟待清鄉，行政督察專員即為肅清盜匪而設置。其後洪水為患，一切搶險工程亦由專員為之負責。江北之專員制度辦理既富有成績，後遂普及於江南。但其主要之特質則始終未變。是故江蘇一省雖被劃分為十區，但溧陽（包括溧陽，丹陽，金壇，鎮江，宜興，揚中等六縣）及江都（包括江都，泰興，泰縣，江浦，六合，儀徵，高郵等七縣）兩區，因地方接近省會，始終未曾設置專員。

河北省之專員制度，亦為特殊地帶而產生，并非普通

設置。該省省政府，於二十二年八月間，因平東平北一帶各縣，經過戰事，甫行接收，秩序未易恢復，乃援行政院所訂專員條例，臨時設置濼榆（包括濼榆，昌黎，樂亭，豐潤，遷安，盧龍，撫寧，臨榆，都山設治局等九縣）及薊密（包括薊縣，遵化，玉田，三河，平泰，興隆，懷柔，密雲，順義，通縣等十縣）兩區行政督察專員，以輔助省府，督察地方行政。惟該項經過戰事地方，情形特殊，動關外交，故其職權之規定為：（一）關於所轄各縣之行政事項，（二）關於通常涉外事項，（三）關於協助地方救濟事項，（四）關於督促各縣清鄉事項，（五）省政府及廳飭辦事項。準是以觀，足見河北省兩專員區之設置，其目的亦在辦理一種特殊事件，而非所以普遍設置者，初不料此兩區嗣後成爲「冀東」之偽組織也。

吾人細審豫鄂皖三省剿匪總司令部所頒之條例，亦能發見專員制度之初意本爲辦理一種特殊事件而設置者。該條例第一條曰：

豫鄂皖三省總司令部，爲整飭吏治，增進行政效率，以便澈底剿匪清鄉及辦理善後起見，特頒剿匪區內各

省行政督察專員公署組織條例……

第三條曰：

行政督察專員公署，直隸本部，並受省政府之指揮監督。綜理轄區內各縣市政及剿匪清鄉事宜。

由此足見專員設置之目的着重於剿匪清鄉及匪區之善後。吾人雖未見其明白規定專員制度之臨時性質，如政院之條例然，但剿匪清鄉及匪區善後事宜，本身即具有暫時之性質。是以根據此項條例，專員之設置目的亦爲辦理特殊事務。吾人衡之的常識，凡一種辦理特殊事務之機關，在特殊事務辦理完竣或不復存在時，自應將其撤廢。加之，一種機關既以辦理特殊事務爲其存在之理由，苟在一區域內無特殊事務而待專人辦理（即一切事務均可由普通行政機關辦理），此項機關應無設置之必要。此爲極淺顯之理，當無置疑之餘地。惟是各省之專員，在設置之初，雖爲辦理某項特殊事務，迨該項特殊事務辦理完結，而專員則依然存在，按之設置之初衷，實有未合之處。乃至專員制度推廣全省毫無特殊事務之區域，亦有專員之設置，則更爲不合理之辦法，無待繁言。此種現象最顯著者爲江蘇

省之專員制度。江蘇省之專員制度設置之目的，辦理特種事務，前已言之。江北之專員，對於清鄉防災，既有成效，亦為有目共睹之事實。但江北之特種事務，早已辦完，而專員公署則迄未撤廢。嗣後專員制度推廣及於江南。江南本無特種事務需要專員為之舉辦，設置專員公署豈非毫無目的？矧江蘇之通例，專員不兼任縣長，龐大之專員公署遂感覺其職權之空虛貧乏，若不濫事與縣府爭權致貽越俎代庖之譏，則唯有演成坐以待事之象。是以專員制度若以辦理特種事務為目的，則必須依照行政院二十一年條例之規定：「行政督察專員於某項特種事件辦理完竣後即撤廢之」，及不必普遍設置，方能使目的與事實相符。

(二)行政督察專員設置之目的二——行政監督及指導

行政督察專員設置之目的，初不限於辦理特種事務。即明文規定辦理特種事件之行政院行政督察專員暫行條例亦未為如是硬性之規定。該條例第六條曰：

行政督察專員，對於督察區域內各縣市政府地方行政，有隨時考察及督促指導之權。

第七條曰：

行政督察專員，對於本督察區域內各縣市，認為有必須改革或創辦之事，得隨時呈報省府及主管廳核辦。

第八條曰：

行政督察專員，對於本督察區域內各縣市政府行政人員，認為有應行獎懲之必要時，得隨時開明事由密報省政府及主管廳核辦。

第十條曰：

行政督察專員應定期輪流巡視本督察區域內各縣市政府之工作狀況。

根據此數條法令，行政督察專員應行監督及指導轄區內各縣市政務，實已彰彰明甚。三省則匪總司令部之條例第十三條曰：

行政督察專員，有隨時考核轄各縣市長及其所屬員兵成績之權，每三個月一次，半年總核一次，臚列事實，呈報本部及省政府知照主管廳處分別獎懲，或為其他必要之處分，所屬縣長如有瀆職行為，尤應隨時密呈本部及省政府知照民政廳撤懲，如遇有緊急處分之

必要時，并得先行派員代理。

第十四條曰：

行政督察專員，對於區內各縣縣長之命令或處分，認為違法或失當時，得命令停止或撤銷之。

第十五條曰：

行政督察專員，於每三個月由應輪流親赴轄區及縣市巡視一週，并將巡視情形呈報本部及省政府備查。

行政院最近所頒布之條例，第九條規定行政督察專員對於轄區由各縣市地方行政，應隨時派員考察，其本人亦應每半年輪流巡視一周。行政督察專員有對於縣長之違法或失當之處分撤銷及糾正之權（第十條），并能考核轄區內之工作人員，擬具獎懲意見呈報省府（第十一條）。以上所舉三種條例之內容，均足證明行政督察專員之主要任務為監督及指導其轄縣之行政，考核其工作人員之成績，并予以相當之制裁。是以行政督察專員設置之一重大目的即為行政監督及指導。

我國之省區，面積遼闊，所屬縣治多者逕百，少者亦在六十以上，完全由一集中於省會之省政府監督指導，時

有耳目未周，鞭長莫及之弊，殆已為各方一致之感想。江甯先前之黨政委員分會及其後之「區長官」，江蘇之「行政區監督」，浙江之「縣政督察專員」，其設置之初衷均以便利就近監督指導為目的。行政督察專員，顧名思義，當亦以此為其任務之一。

吾人如將此種分區監督指導之功用，細加分析，約有數端，似宜稍加敘述：

(一)分區監督指導可以使監督指導發生實際效用，蓋省政府之精力有限，而各縣之需要監督指導之事務無窮，設置專員以司其責，自易收效；

(二)各省面積廣闊，各縣之地方情形不盡相同，辦理一項事務，在甲縣或輕而易舉，在乙縣或窒礙難行，省政府對於各縣特殊情形或未能盡量明瞭，而專員轄區較狹，易於調察其困難；

(三)各縣之特殊情形不盡相同，在施政上注意之點亦因之而互異：例如某縣水利特成問題，某縣清鄉應行特別注重；此項特殊施政之重心，省政府容或未能盡忠，縣長或因省府監督指導未周而頑忽

敷衍，致貽政務之延誤；專員轄區較狹，自易分別輕重，就近監督指導其進行。

凡此均為分區之重要目的，按常理及以往之經驗，均能收效。

惟是分區監督及指導，如欲其發生實際之效果，尚須特殊之條件，此項條件現行制度有具備者，有未備者，尤宜條舉以供參考：

(一)專員監督指導各縣施政，必須具有高度之權威，體制既隆，各縣縣長方能受其監督與指導。現制專員一律以簡任職待遇，殆為貫徹此義之適宜方法。惟行政院新頒條例第六條，規定專員公署中附有視察一人，由專員遴選合格人員，呈請省政府委任准以薦任待遇。據內政部之說明，「專任視察係為兼任縣長之專員得以展期出巡而設置者。惟在院頒新條例之前，少數專員公署亦已有專任視察之設置；浙江第三區專員公署（紹興）之視察二人遠設於民國二十三年，即其一例。專任視察隸屬於專員公署，其地位并不崇高，其人選亦難得富有學識與經驗者，令其代表專員至各縣巡視，匪特各縣縣長對於視察未能充分重視，

其調查時亦時嫌隔膜，徒予各縣行政人員以種種之困難。加之，專員公署既設有專任視察，專員往往遂一切令其視察代為巡視。浙江某區專員自二十三年到任至今，只親自出外視察一次，而此一次之視察亦係官樣文章，至各縣召集全體工作人員訓話而已。其餘時間則令視察分期巡視，每年四次，季各一次，遇有特殊待查之事則專程前往，或則密查，或則與縣府接洽。此項視察，職位既低，學識經驗又嫌欠缺，常至各縣，各縣縣長反有不勝其擾之苦。竊考我國古制，刺史之外另設「別駕」，「別駕」云者，刺史巡視時之隨員而已，初非刺史之代表，現行制度下之專任視察，令其陪同專員，巡視各縣，助其考詢，固未嘗不可，如令其代表專員巡視，以期專員得以省去巡視之時間，為辦理兼縣之事務，則不特有失專員監督指導地方行政之原意，抑且與「行政督察專員」之名義亦有未合。矧視察政務推進，端在耳目所睹，不得專憑報告。如紙面之報告即足為監督指導之資料，則一省府一中央足矣，專員制度根本即無設置之必要。職此種種原因，專員公署設置專任視察之制度，實有商榷之餘地。蓋此項制度，既有非於設置有

權威之監督指導官的原則，而實際上又未能收切實監督指導之效果故也。

(二)專員之地位既高，體制既隆，對於其監督指導權責之運用行使，亦不無其困難之處。專員至各縣巡視，法律定有明文。各縣縣長早已洞悉專員何時巡視，故每每廣事籌備與鋪張，其或舉行盛大之歡迎會，形成一種官樣文章，使專員無從查知各縣施政之實況。如專員於巡視之前不事先通知各縣，則專員之巡視形成私訪之性質，此於縣長對於專員之心理上不無惡劣之影響，蓋善意之監督指導演成惡意之查訪，使縣長與專員兩方面立於敵對之地位。一種善良之政制貴乎上下融合，共同合作；上下歧視防範之心理斷無造成有效率政治之可能。是以一般專員每有與其嚴密監督縣長於後，毋寧慎選縣長於先之建議。此說實暗合政治學一般之原則，蓋政得其人則百廢俱興，政失其人，則縱令多方嚴厲督率糾察，亦屬無濟於事。是故縣長如經慎重之選擇，為省府及專員所能充分信任之人，則監督指導不必過事嚴厲，而收效甚彰，專員反而無監督指導之必要；反之，若縣長胥為濫竽充數之人員，敷衍因循已成

習慣，則無論專員如何監督指導，亦不能望其收效。例如江西第七區行政督察專員(駐南城)周作孚之於臨川縣長夏承綱，彼此誼屬同學，志同道合，臨川之縣政遂獲得驚人發展，初不待周專員之嚴密指導與監督也。但縣長雖經慎選，專員亦未失其功用，因縣長之數目衆多，一時未能網羅第一流之人才；專員之數目較少而其待遇亦優，雙方如能通力合作，相輔而行，則縣長得受專員優越智識經驗之實惠而促縣政之推進，專員亦能審察地方各別之需要而指示應行着重點，如此協力同心，則縣政之發揮推進，必能收效。中央及各省府近年頗注意於縣長之人選，此為當務之急，誠切中時弊之興革。若縣長之人選不嚴，則無論專員之監督指導如何嚴密，地方行政亦無光明之一日，此專員制度問題中之最重要者，應為政府當局所應深切注意者也。

(三)專員監督與指導縣政，即在慎選縣長之後亦屬必需，既如上述，專員之人選則尤為重要。夫監督指導云者，其先決條件為監督指導者須切實明瞭其所監督指導之事務。專員監督指導縣政，必須先行澈底了解縣政之問題及

其困難，然後其指示之點方能切中要害而為縣長之擊助。現行制度，專員亦兼代一縣縣長，其用意殆即令專員藉此取得辦理縣政之經驗，洞悉其困難之所在，然後對於各縣之監督與指導方無隔靴搔癢之流弊。專員之應否兼領縣治為專員制度中之核心問題，本報告後端當另闢一段詳加討論，茲所欲言者為專員之人選必須出以最慎重之選擇標準。現在各省之專員大都富有地方行政之學識與經驗，但間亦有毫無行政學識與經驗者參雜其中。吾人無論此等專員是否兼領一縣，其第一要義端在專員必須具有確實之地方行政學識與經驗，例如必須曾任地方行政服務三年以上而富有成績者，方能取得專員之資格，否則寧缺毋濫，庶幾不致使專員制度為一般縣長所鄙視。浙江省專員三人現未兼任縣長，據謂其所以不兼領縣治之原因，為此三專員恐不勝縣長之繁劇。此種現象必須徹底矯正，蓋并縣長而不能勝任之人員焉可令其為監督指導縣長之人員乎？又例如山東某區專員向十省地方高級行政人員會議之報告中，「分區設署」一項下填報完全錯誤，竟以「分區設署」之區誤為專員所統轄之區。此種驚人之錯誤深足證明其根本缺乏

地方行政之常識，令其監督指導縣政，寧非滑稽？總之，專員據崇高之地位，享廣闊之權力，負重大之責任，為推進地方行政之骨幹，其人選必須為最優越之人才。現在專員制度之體制頗隆，俸給亦高，富有學識經驗者當樂於為國効勞，故專員之能否得人，要在遴選者之是否盡力網羅之耳。

綜上各端，略論專員監督指導之性質及其應行注意之點，亦即貫徹監督指導權力收獲實效之方法，為確立專員制度者所不容忽略者也。豫鄂皖三省剿匪總司令部為頒發行政督察專員公署組織條例訓令有云：

對於行政督察專員，必須隆重其體制，予以簡任之待遇，授以監督區內各縣長之主權，故其人選，決不能就區內現任縣長任擇其一，提升加委，致為原與同官同職之縣長所輕，未由盡其監督之使命，故必精選有為有守之幹員，使之專任其責，且有儼然難犯之勢，乃易實行其督察督促之權。

此種觀點，為貫徹專員制度所極端重要者，當亦為今後創立及推廣專員制度時所亟應注意者。吾人細審今日之

專員制度，尙有未能達到此項標的之現象，是乃負政治建設重任之當局所當注意改善者也。

(三)行政督察專員設置之目的三——統籌

專員轄區，少者四五縣，多者十數縣。專員在轄區內負有監督指導各縣行政之責任，前既言之，但除監督指導各縣行政外，尙有統籌全區政務之職責。行政院最近所頒之條例第三條曰：

行政督察專員公署，設專員一人，承省政府之命，推行法令，並監督指導暨統籌轄區內各縣市政。

該條之說明曰：

專員兼轄數縣，應以統籌各縣市行政爲其最重要之職責，故規定條文，俾知統籌與監督指導并重。

由是而知專員設置之目的，除監督指導外，并有統籌轄區內各縣市行政之目的在專員統籌之職責，可分數點說明之：

(一)考行政院及三省總司令部及最近行政院所頒之條例，均規定專員得隨時召集其轄區內之地方負責人員，舉行行政會議，共同商討全區應興應革事宜。此項行政會議

即以統籌全區事務爲目的。我國省區遼闊，各地情形特殊，若令其統一於省政府直接指揮，政令固然劃一，但恐不無強求整齊而忽略地方特殊情況之弊病；若令各縣各自爲政，彼此不相爲謀，則又必不能從整個立場推行建設之事業。是以我國地方政治之推進應以在整個計劃之下謀因時因地制宜爲至高之原則，職是之故，省政府實有隨時召集各縣市之負責人員，共同商討全省施政問題之必要。惟是一省之面積甚廣，交通諸多不便，常時召集此項會議，未免荒廢各縣市長之時間，致延誤其任內之職責。爲補救此項困難，故有專員公署召集行政會議之規定。由專員召集此項會議至少有兩個優點：第一，專員轄區較小，諸種特殊情形比較接近，統籌比較易於進行；第二，專員駐在地與各縣府距離較短，費於旅行之時間可以較爲節省。若能由專員時時召集此項行政會議，然後再由專員隨時出席於全省或全國之地方行政會議，則上下能有溝通聯絡之機會，將負地方重任之長官，蒼萃一堂，陳述其經驗，交換其意見，於各地方長官之施政尙能收極大之補益。我國往時，縣自爲政，不特各縣市不彼此交換施政之經驗，抑且無

相見之機會，遂致甲縣之興革利弊，乙縣雖近在咫尺，唯憑道德塗說，了無真確之認識。專員召集行政會議之用心，即在謀求各地方當局之聯絡。吾人細審十省專員之報告，似均未能注意及此，各專員對於行政會議之功效似亦未能瞭然，此應行指出設法改正者也。

(二)統籌之功用非徒限於困難之陳述及意見之交換。其進一步之功用，在專員於聆聽各種困難及意見之後，為全區發展之計劃。行政會議之召集係統籌計劃資料之搜集，製定計劃限令實施始為統籌功用之發揮。我國省區貧富未均，中央對於貧瘠省區每為特殊之資助，以求全國相當平均之發展。全國如此，一省亦應如此，一區則更應如此。例如一區之內，各縣市經濟狀況不同，各種新政之推行每難平均發展。富庶之縣市可以廣興教育，貧瘠之縣市則惟有望塵莫及，徒呼負負。此種現象非統一之國家所應有，當為不二之定論。經濟困難生產落後之縣市為最應努力建設之縣市，政府決不容專務發展經濟比較發達之地方，坐令經濟落後之縣市呻吟於支絀之經濟來源之下，而一事不能舉辦。例如教育一項，貧瘠之縣市為最需要教育之縣

市，因教育能提高其人民之生產知識，使其臻於向榮之境。地。若因其縣市府之收入不克舉辦教育，遽置之於不顧，則貧瘠之縣市永遠貧瘠，文盲充斥之地方永遠文盲充斥。衡之於全國建設之目的，豈非有悖？教育如此，其他之建設項目，亦莫不然。專員統籌之功用即在審察全區之情形，斟酌地方之需要，為調節挹注之設施，務使其全區各縣市能得相當平均之發展。每區若此，全省若此，全國亦皆若此，互相挹注，彼此調節，對於新中國之積極建設，當有極大之神益，何待繁言？現制專員，或則格於縣市之單位性過於濃厚，或則對於統籌之功用未能盡明，對於此點似未能注意；而兼領一縣之專員，事事務求其所兼領縣份之發展，從無補助扶植轄區內他縣之功用，衡之以統籌之原意，殊屬有失。

(三)專員統籌之職責，有調節挹注之功用，既如上述。於此有一困難之點，即專員對於所轄縣市財政之控制權是也，夫調節挹注功用之發揮，端在經費之移挪。如各縣市之財政，形成堅牢之單位，不得相互移轉以資調節，則專員統籌之功用將無所發揮。此項情形為目前專員不能達

到統籌功用之癥結，吾人對於專員之缺乏統籌效果，尙無苛責。惟是專員之統籌，既有上述之必要，吾人自應設法使專員能達到統籌之目的。今茲所欲提出者，非地方財政全般的改革。茲事體大，利弊互見，亦決非一時所宜興辦。但亦有折衷之辦法，在不破壞現行地方財政系統下，能收專員統籌之效果，足供政府當局之參考。此項辦法之精神，根據於浙江省之「縣政督察專員」制度，即責令各縣市將其逐年之中心工作計劃，並送專員；專員根據其平素對於各縣市考察之認識，對於各縣市之中心工作計劃，詳加審核，擬具全區之中心工計劃，彙呈省府；省府因專員為比較接近地方之長官，對於地方情形及需要比較熟悉，應盡量（或完全）尊重專員所擬定之計劃；省府於核定各縣市預算及統籌全省財政之時，應本各區之中心計劃支配行政及事務之費用。專員在擬具一區之計劃時，應充分注意於轄區地方之平均發展；省府在支配經費時亦以謀求地方平均發展為原則。在此種制度之下，現行之財政系統并未因之而紊亂，專員并未因此而取得全區財政之支配權（即行政督察區并未成為財政之單位），而專員統籌全區，漸

求各縣市平均發展之目的則已奉半達到。吾人深知在建設國家之過程中，全國各部分彼此調節挹注之必要，故欲建議此項辦法，為促進建設之一方。抑尤有進者：照現行之態度，各縣市每年制定中心工作計劃，呈送省政府民政廳，建設廳及教育廳；各縣市每年又制定歲出歲入之預算，呈送省政府財政廳。在昌明之省府當然根據於各縣市之中心計劃及其預算，由各廳會稿，以求工作計劃與預算之妥合，但在若干省府，則工作計劃與預算各由主管廳核辦，并不彼此磋商，任意割裂更改，致使各縣市之中心工作與其預算，儼然二事，毫不相符。此種現象在現刻并非特殊之例外，在省府合署辦公以前，則尤為普遍。此項情形使各縣市政府，於造具中心工作計劃及制定預算時，完全以敷衍搪塞為了事。吾人與其責縣市政府奉行中央政令之不力，毋寧歸咎於省政府辦事之漫無條理。上述之辦法責令專員為擬具各縣市中心工作計劃之機關，以為省府核定預算之根據，匪特能收統籌之效果，殆亦補救現制之一道歟。

（四）各縣市之建設事業，有非一縣一市所能單獨舉辦

者，亦有非各縣市共同聯絡不能收效者。此兩項事務應由省府責令專員負統籌之責任。關於前項，楊前秘書長言之極詳，其言曰：

因為轄區各縣，為財力人才所限，一時不能獨辦的事業，可與專員的兼縣合辦，因為專員的組織較完備，經費較充裕，所費的又多是一等縣，地方收入也較豐，可以多所負擔，與各縣聯合起來，由專員主辦，而供各縣之利用。例如整頓軍隊，要開幹部訓練班，或班長訓練班，又如改良師資，或提倡農業，要設鄉村師範學校，都可由專員兼管之縣主辦，而令各縣選送學員。各縣分擔有限之經費，便可得到共同利用的利益。

關於後者，一般論專員制度者似未詳言，故須特別提出。我國各縣市，往者各自為政，不相聯絡，前已言之。但地方之政務，不能囿於一縣一市之界限。例如修築公路，積穀，挖塘，造林，修堤築壩等項要政，在在須要數縣之聯絡。在劃定專員區域之初，即考慮「各省之面積地形，戶口，交通，經濟狀況，人民習慣（三省剿匪總司令部

條例第二條），以期每一督察區自成一單位，在此單位內各種政務能彼此聯絡推進。此項聯絡之功用即應由統轄一區之專員担任之。嘗謂推進政務之道，一方固宜獎勵各縣市，厲精圖治，彼此競求進步，但競爭云者，初非令其彼此敵對，互不相謀。專員在此應切實將其所轄各縣市間之畛域，竭力化除，務期達到各部分分工合作之效果，本報告於討論督察區行政會議時已再三申明專員聯絡責任之重要，但行政會議上為聯絡方法之一端，其他尚有賴於日常施政時之聯絡。

(五)專員統籌之功用，尚有一端，現已見諸實行，即專員兼任保安司令是也。查我國之保安團隊，組織紛亂，縣自為政，早為識者所詬病。專員制度，擬設於剿匪區域，保安職責，為其首要之工作。豫鄂皖三省總部之條例第九條規定：

行政督察專員兼任該區保安司令，承全省保安處長之命，管轄指揮該區各縣之保安隊，保衛團，水陸公安警察隊，及一切武裝自衛之民衆組織……匪共敗退，或小股潛伏區內，實行清鄉時，現駐在區之軍隊，

應受行政督察專員之指導，或由高級將領就近指揮兵力之一部，逕由專員指揮，區內各縣清鄉共需之兵力，亦得由專員統籌，彙請本部撥定，暫受專員之指導或指揮。

觀於此條，足徵專員兼任區保安司令之用意端正令其統籌全區之保安事務，以期矯正往日團隊縣自爲政之弊端。現行制度專員兼任區保安司令，已成各省之通則。此項制度已獲得相當之經驗，成績亦已大彰。將來如保安團隊撤廢，自當別論，如保安團隊仍然保留，則理宜由專員兼任區保安司令，蓋匪患每縣皆有，絕無各別設置不相統屬之理由也。

總上五端，吾人已能明瞭，專員制度設置目的之一在統籌一區之任務，無論地方之保衛，建設事業之推進，諸類專員爲之統籌，庶幾調節挹注，交換有無，以期全區之平均發展。三省剿匪總司令部之訓令有曰：

專員除爲推行要政，模範所屬以外，並在區內負有統籌兼顧之職責，例如一縣不能舉辦之事，該區專員即應督同屬縣領導辦理，庶幾各縣當日畛域之見，散渙

之弊，賴以化除，而歸聯絡，同時并由專員兼任保安司令，全區軍民兩政，統歸主持，體制之重，有似前清之備道，事權已一，實力亦厚，而後措施運用，胥可自如，清匪安民，自然順利。

可見統籌實爲專員設置之重要目的。吾人細察各專員施政之報告，以及此次考察所得，深感專員於此項重要目的，未能盡量發揮，除保安團隊之調遣指揮大致尙能如意外，其他之統籌職務，如行政會議之召集，如中心工作計畫之擬定，均未能充分運用。雖然，各省政府對於統籌之事務，未能予專員以實權，爲此項缺憾之真實原因，有待於切實之改革，而專員之未能於現制下之可能範圍以內，發揮其統籌之功用，亦爲顯明之現象。

(四)行政督察專員制度設置之目的四——領導
專員制度設置之目的，除上述(一)辦理特種事務，(二)監督指導，(三)統籌以外，尙有領導一端。三省剿匪總司令部之條例第十二條曰：

行政督察專員應遵照現行法令，首先舉辦各項急應推行之要政，以爲轄區所屬各縣市之倡，并督率各縣之

實施。

頒發此條例之訓令亦曰：

每一省內，欲物色數十或百餘之賢良縣長，實屬不易，而訪求十餘人或數人之精幹行政專員，尙有可能，然後藉專員之躬行振導，使所屬縣長，賢者愈奮而嘉勉，庸者望風而有爲，庶幾砥礪事功，轉移風氣，得以形成澄清吏治，剷除匪患之重要樞紐……

由是而知專員設置之目的之一實爲一區內之各縣市，樹立一種模範，使其知所效法。浙江黃主席，倡議「基點政治」之理論，嘉興專員王先強首先創立「中心縣」之宏規，殆亦實際運用專員領導之功用。關於專員領導之功用問題，牽涉殊廣，茲分數點說明之：

(一)專員領導功用之發揮，其出發點在承認專員爲得力之幹才。我國現有一千九百三十二縣，即須有一千九百三十二人充任縣長。政府欲物色如此龐大數目之賢良幹練人員，實爲事實所不許。但政府若將此數劃分督察區，每區轄數縣或十數縣，每區置一專員，則充其量二百專員足矣，揆之我國目前之情形，物色二百得力之幹才尙不爲難

。政府既遴選此二百專員，即令其勵精圖治，努力實行，以爲其他各縣之表率，希望其他各縣縣長能望風而從，共圖進展。在人限制情形下，此種辦法未始非對於現狀之一種，補救方法。專員制度之創設，高懸領導爲目標，其用意即在選擇賢良之幹才爲樹立楷模之方法。基於此項用意，專員之選任，自須格外審慎，務使其能爲一般縣長之表率。若人選未慎，庸才濫竽其間，則非特專員領導之功用未能發揮，整個專員制度亦將因之而爲各縣縣長所輕視，流弊之大，實非意象所能及。同時，各區專員更應瞭然於其責任之重大，一言一動均爲各縣所注意，自當努力於其事業，以爲轄區各縣之師表。此爲任用專員之機關及專員自身所應特加注意者也。

(二)專員領導之功用，在承認專員爲得力之幹才，前既言之，然則何種條件方能構成得力之幹才，尙須研究。吾人須知地方政務之處理，泰半在法令之執行。執行法令第一需要良好之方法。例如上級政府命令調查戶口，或整理田賦，或辦理保甲，或陳報土地。負地方政務責任者，於接到此項命令後，即須妥籌最經濟，最可靠，即最有效

率之方法，以貫徹上級政府法令之目的。然我國每縣人口動輒百萬以上，田賦征收紊亂無章，人民畏懼政府之加稅徵兵每不將人口確實報告，土地制度則更漫無條理。舉辦此項要政，談何容易？是以妥籌方法以執行法令為地方官吏之重要工作。妥籌次項方法之人員，第一節須具有敏銳之腦筋，第二須要多年行政之經驗，第三須要熟悉地方之風俗人情。有此三者，即能妥籌最有效率之辦法以執行法令。專員為各縣之模範，其執行之方法當為各縣所仿效，是故專員之人選，應本上述三種條件為標準，庶幾行政效率得以提高，行政效果得以收穫。吾人以為專員之人選既若是其重要，中央於推行此項制度時，切勿過於祈求制度之普遍設立，而應審察專員人才之供給。在新設專員制度之省分，應先遴選專員，以得適當之人才，即為之設立一區，為無適當之人才，則一本寧缺毋濫之原則，虛位以待。同時中央及各省政府對於各既任之專員，尤須嚴加考核，慎密督率，不稱職者，立予撤調。事關整個專員制度之威信，實不容稍事放鬆者也。

(三)專員有監督指導各縣市施政之職權，本報告上文

已加詮釋。在一督察區內之縣市長官，當然不乏幹練之人才。專員在監督指導之時，即應留心各縣之施政方法。遇有特殊成績之縣長，不特須呈請加獎，並須研究其獲得優異成績之途徑，竭力為之提倡，以備各縣之效倣。我國縣市間之聯絡，各自為政，早為識者所詬病，是以一縣市施政之方法，未易為他縣市所知悉，以致一種良善之方法，囿於一縣市而未能普遍。專員職在領導，理應隨時注意各縣施政之方法，窺敗者為之糾正，昌明者為之表彰，以期普遍推行。地方施政，無日不在試驗之中，一種獲有成效之試驗當然應為之推廣。此項推廣之責任，寄託於專員之身，專員職在領導，對於此種責任，仍應特別注意，毋待甚說。

綜上所述，足徵專員領導功用之發揮，端在專員人選之得人，以及專員對於其領導功用能深切了解。現制專員人選，一般而能符合法令所期之標準，但間亦有因特殊原因而濫竽充數者。此種現象或由中央推行專員制度過於急切之所致。同時一般之專員對於領導之功用，似尙未能切實了解，而認定監督所屬為專員唯一之職責。此項偏廢之

見解，實應立時矯正者也。

行政督察專員兼任縣長問題

專員應否兼代縣長，為專員制度之核心問題，研究專員制度者對此問題，自應加以詳盡之剖析。專員兼任縣長與否，不特各省現行制度極不劃一，且各方之議論亦言人人殊，莫衷一是。考現行制度，江蘇省專員以不兼任縣長為原則，全省八區（原劃十區但有二區未設專員公署）只江寧一區專員兼任縣長，而江甯為自治實驗縣，情形亦與其他各縣不同。江蘇省之政策，認為專員兼縣之制度，前在江蘇實行後，殊有成效，而實行現制後則成效大增，故堅決主張專員應不兼縣長。浙江省專員制度，雖創設於提倡「基點政治」及「中心縣制」之時代，但全省九區中尚有鄞縣，衢縣及麗水三區專員未兼縣長。江西省之制度，主張可兼可不兼，於創設之初，不兼縣長之專員甚多，近則漸次改制，但江西之專員仍多主張不兼者。其他各省之情形，大致均兼任縣長，但情形亦殊未一致。至法令之規定，三省總司令部之條例規定必兼，行政院之新條例則為軟性

之規定，一視當地之特殊情形而定。各地方行政當局，以及一般論政者，對於此項問題，意見更不一致，有主張者，有主不兼者，有主可兼可不兼者。各方之理由極多，亦均能自圓其說。

細考現行制度互異理論紛歧之根本原因，不在學理根據之欠缺，而在對於專員制度設置之目的各有不同之見解。凡一種政治制度，無論其為全國之憲法或地方之政制，必有其創設之目的；有此目的然後制為一種達到此項目的之制度。苟吾人根本不講求政制之目的，而但求政制之設計，則此項制度之是否適當即成為衆議紛紜之問題，此為政治學中極為淺近之原理，惜乎為多數論政者所忽略。吾人細考行政督察專員制度中之兼縣問題，即能發現各方所舉之理由均根據於專員制度設置之一種目的而出發，初未顧及專員制度創設之其他各項目的。是以吾人若就上述專員制度設置之四種目的，而分析各方對於專員應否兼縣問題之意見，即可獲得各方主張紛歧之理由，蓋吾人對於一種政制設置之目的見解不同，吾人對於該項政制之枝節當然不能完全一致也。

第一，主張專員制度設置之中心目的為辦理特種事務者，當然主張專員應不兼任縣長。此為極淺顯之推理。夫專員設置之中心目的，既為辦理特種事務，專員自應注其全力於該項特種事務之辦理，而不應兼顧其他。例如淮陰之專員所辦理者為剿滅該地之土匪，銅山之專員為防護該地之水患，該二專員自應竭力達到其特殊之任務。政府當局既責令該專員辦理該項特種事務，自不應同時責令該專員監督其轄區中各縣市之普通行政，或統籌該區各縣之要政，或樹立普通行政之楷模為各縣之風範。特種事務為一時一地之要政，需要敏捷之處置，自當給予專員充分之時間，而不應責以他而吸引其處置特種事務之精神及注意力。是以贊成專員應以辦理特種事務為中心目的者，當然反對以一縣之政務加諸專員之身，致牽累其辦理特種事務之效率。江蘇省對於專員設置之目的，認為應以辦理特種事務為主體，該省主張專員應不兼任縣長，當為邏輯上必然之結論，毋足置疑。

第二，主張專員設置之中心目的為監督指導轄區各縣市行政者，亦不必一定主張專員應兼任縣長。吾人雖不得

不承認監督指導者必須對於所監督指導之事務有豐富之經驗，但吾人儘可物色富有地方行政經驗之人員為專員，而不必強其同時兼任縣長。若謂兼任縣長足使專員獲得地方行政之經驗，於理亦未可通，蓋非兼任縣長不能獲得經驗之人員定為毫無經驗之人員，以此等毫無經驗之人員為專員而責其監督指導早已膺任縣政之縣長，豈非有乖常識？是以主張專員為純粹監督官者即主張專員以不兼任縣長為宜，而注其全力於監督指導之工作。例為江西某專員即主張專員應於全年巡視轄區各縣市，於每縣市中駐留一月或二月，詳察縣府各方施政之情形，考察地方推行政令之狀況，甚而訪查民隱，聽取人民對於縣府之意見及批評，以為考核縣長及縣府工作效率之根據。在此種情形下，專員事實上當無兼領一縣之可能，因專員若在長期旅行之中，其兼縣之政務豈非完全廢弛延宕？江西之專員多以監督指導為其最要或唯一之職責，故均主張專員應以不兼任縣長為得宜。此亦極淺顯之推理，何待繁言？

第三，主張專員應以統籌為設置中心目的者，更不主張專員兼任縣長。夫統籌云者為辦理一縣所無力舉辦或非

數縣合力不便舉辦之事務。在此種情形下，專員之職責實接近所謂辦理特種事務之主張。專員應注其全力於辦理應行統籌之事務，而不應分其精力於舉辦尋常一縣一市所能自行舉辦之事務，故絕對不應令其兼領一縣之政務，致令其無暇兼顧發揮統籌之功用。例如上文徵引楊秘書長所舉應由專員統籌之事務，吾人細審其內容，實異常繁劇，專員若努力舉辦，實足佔據其全副之精神及全部之時間。若責令專員同時兼顧縣政，實有兩敗俱傷之虞。是以主張專員應以統籌為其主要功用者，亦即不主張專員應同時領一縣。此亦至為明顯之推理，毋須詳釋。

第四，主張專員應以領導為設置之目的者，則堅決主張專員應兼任縣長。夫領導云者，係為轄區各縣市樹立施政之楷模，前已約略言之；樹立楷模之精義在於以身作則，寓教導於實行之中。專員若不兼任一縣縣長，對於施政自無身體力行之方法，安可為人表率？是以專員若以領導為其主要之功用，則於理於事實有兼領一縣之必要。浙江黃主席素倡「中心縣制」，列舉此項制度之需要及其優異之特點，當為研究地方政制者所熟知。黃主席之主張，雖與

專員制度無必存之關係（因中心或模範縣縣長不必定為現制下之專員，河北定縣為其一例）但中心縣制之精義即在領導，初無置疑之餘地；而中心縣制之領導者定為一縣之縣長，更無申述之必要。是故吾人苟主張「基點政治」之理論，而欲納之於專員制度之中，則必須主張專員兼縣無疑。楊秘書長為主張專員應兼任縣長之最有力者，吾人細讀其詮釋專員制度之講演及論著，即知楊秘書長對於專員設置之目的，主要以領導功用為中心；稍讀楊秘書長之言論者常能同意。夫既以領導為專員之中心功用，吾人當可瞭然於其主張專員兼縣長之理由。

綜上四端，可見專員之是否應兼縣長一問題，表面雖似極為複雜，實際則極簡單。專員應否兼任縣長，完全繫於專員設置之目的為何。是故吾人認為專員應否兼縣長為專員制度之中心問題。惟是兼縣問題雖為專員制度之中心，但非該制之根本。該制之根本問題為專員設置之目的，兼縣問題祇為該問題之枝節，蓋吾人苟能確定專員制度之目的，兼縣問題自可迎刃而解。惜乎一般論斯制者往往反覆辯論問題之枝節，而忽略問題之中心，致令專員制度於數

載實行之後，仍爲一衆議紛紜，無確定目的之制度，思念及之，良堪慨嘆。

專員應否兼縣問題之複雜，適足以反映專員設置目的之紛歧。本報告上文曾列舉專員制度之四種目的，一一加以分段之說明，并指陳改行制度在各種不同目的之下未能盡加人意之點，及其補救之道。吾人尙知現在專員制度之目的爲複位的而非單位的；爲四種目的同時并存之現象；而此四種目的，雖非彼此不容，其間則大異其趣，求其同時并存不悖，殊爲困難。是以吾人果欲確立專員制度爲一種全國普遍適用，長久保持之制度，第一要義端在先行厘定專員設置之目的。目的既定，匪特專員兼縣問題不復成爲問題，其它有關之問題，如專員應否兼任保安司令問題，專員公署之組織及經費問題，專員與省政府或縣政府之關係問題，專員之人選標準問題等等，均能一一迎刃而解。

爲專員制度之目的。特種事務并非時常發生，更無分區發生之理由。專員制度在行政院二十一年條例之下，以辦理特種事務爲目的，故規定於特種事務辦理完竣或毋庸辦理之時，即行撤廢，並規定專員公署毋須普遍設置，只在有特種事務急待辦理之地帶設置之。此項規定，揆諸行政院當時對於專員制度設置之目的之認識，最爲合理。惟按現在推行之實況，專員制度早已脫離其往日之臨時性質而成一種永垂久遠之制度。此種推廣之主張證明專員制度已早非以辦理特種事務爲其主要之目的。苟吾人仍主維持專員專辦特種事務之目的，則目前將專員制度普及各省，實爲最不可通之辦法，蓋此實等同設置無事可辦之機關而虛糜國幣而已。故以辦理特種事務爲目的之專員制度根本不應存在；吾人苟欲確立及推廣專員制度，則必須具有其他之設置目的。

專員設置之目的，爲根本之問題，既如上述，吾人可就理論與事實雙方，試一申論，爲政府當局之參考。

(一)專員爲辦理特種事務而設置一項，吾人以爲不足

不同時顧慮：

(二)專員爲監督指導縣政而設置一項，吾人亦以爲不足成爲專員制度唯一的或最重要的目的。我國縣政需要監督指導，早成識者之定論，前已言之。但有數項情形不得

第一，我國往昔常設地方官吏之監督官，刺史，州牧等等，不一而足，但此項監督官對於地方行政，并無特殊之成績，縣政府依然窳敗，早為史家之定論，足為殷鑒；

第二，我國現在監督縣政已有特設之崇高機關，如監察院之監察使署及審計分處等等，行政系統下再設監督官員，未免重複；

第三，省政府統轄數十縣或百數十縣，監督容或耳目未周，但不妨由政府加緊監督，不必定設常行之監督機關以專員者；

第四，現代行政，動輒牽涉專門問題，專員非萬能之人，斷不能事事洞悉，而配置專門技術人員於專員公署之內，不如集中於省府之中，因省府經費比較充足，需要之人數較少，或可網羅比較得力之技術人員；

第五，監督行政，若果過嚴，則被監督者必有畏懼之心，減少進取之力，一般縣長均存「不求有功，但求無過」之念，絕非推行新政之良法；

第六，監督若果不嚴，則監督無從收得良好之效果，一般地方行政人員亦將專員置若罔聞。

第七，監督行政，無論如何嚴密周到，最多能督率縣長推行行政，并不能使其行政獲得效率，以為縣長之才具所限，非徒加以監督所能補救者也。

凡此七端，均足證明，設立專署本為監督之用，揆諸歷史之經驗，目前之實況，以及一般之理論，均無絕對之必要。是故專員以監督為以一之設置目的，實無充分之理由。

(二)專員辦理統籌事項，有其特殊之理由，本報告上端亦曾詳說。但若因統籌而專設一種相當龐大之機關，專司其事，亦覺殊無必要。晚近國人時倡有計劃之建設。計劃云者，亦即統籌之用意。一國之建設需要整個之計劃，需要全般之統籌，有極明顯之理由，不待申說。夫既如此，吾人欲求統籌功用之盡量發揮，何得分區為之計劃？一縣與他縣之事務，需要統籌，一區與他區之事務，一省與他省之事務，又何不需要統籌？吾人雖堅決承認統籌功用之必需，但專為統籌而設置一種固定之制度，亦殊覺理由欠缺。

(四)辦理特種事務，監督指導，以及統籌三者均未能

成爲專員設置之中心目的，則專員制度應行存在之理由必
有其他目的在。此目的爲何，即領導是也。我國現在縣治
數目將近二千，一時無從物色此數之幹練人才爲縣長，實

有立時設法補救此種缺憾以期地方政治發展之必要。吾人
以爲地方政治之推進，不在上級機關督促之嚴，而在能妥
籌適當有效之方法，使上級機關之法令得以順利執行。妥
籌執行法令之有效辦法爲行政人員幹練與否之標準；我國
縣長現既未能盡數稱職，其補救之方法，不在施以嚴峻之
督促而在爲之教導訓練，使其藉實際之施政漸次獲得辦事
之能力。我國現在朝野上下早已認清此點，「基點政治」
「中心縣制」之理論，甚囂塵上，楊秘書長更斤斤以領導爲
專員制度設置之主要目的。此種辦法之確能補助地方政治
之推進，殆已成爲舉國上下之定論。吾人苟一參閱楊秘書
長及黃主席之言論，即可瞭然於此制度特殊之效用，蔚爲
中國地方政治之救時良藥。

吾人認爲專員制度設置之中心目的，即在其領導之功
用。專員制度之精義，即在將一省之縣治，按其地域之特
殊情形，將情形相近似之縣治，劃爲數區，然後於每區中

擇一縣治，異諸特有才幹之人員，責以領導其所轄各縣之
重任，使其領袖羣倫，共策庶政之推進。此種制度有數項
基本條件，應行說明：

第一、在劃分區域時，應注意於地理及人之近似，不
宜將情形迥異之縣治，劃歸一區。

第二、專員所兼領之縣，應爲區中中等之縣，不爲最
富庶之區，亦不爲最貧瘠之區。專員應兼何縣，爲一最困
難之問題。例如江寧一區，專員所兼者爲區中首富之縣，
經濟充裕，人才易攬，其所能舉辦之事業，往往非其他各
縣之財力人力所能勝任，致令領導之功用因之消失。又例
如蕪湖一區，專員兼任蕪湖縣，但蕪湖爲商務中心，地方
情形與其他農業縣治不同；而該區所屬各縣，如當塗，如
無爲，均較蕪湖爲大，該數縣所能舉辦之事務往往反爲蕪
湖所不能舉辦。此種情形爲不可避免之困難。但擇定中心
縣時，如以中等之縣分爲原則，則比較適當。江蘇之蕭縣
，原爲三等縣治，經賢明之縣長治理後，一躍而爲富足之
區，足徵事在人爲。矧「窮幹」苦幹已爲舉國上下之口號
，縣政之發展固不必須極端充裕之經費也。

第三、中心縣制非實驗縣制，其財政之收入與法律之地位，應與一般縣治相同。若以中心縣為實驗縣，如江寧、蕪湖等縣，將令其模範不能為他縣的倣效，則絕非中心縣制之原意。

第四、中心縣長之人選，定須完全稱職，切勿以濫竽充數，方不負領導之功。此義上文已屢屢言及，可不多贅。

專員雖以領導為其最主要之功用，其他功用亦不必完全放棄。考現在兼縣之專員，泰半費百分之九十之時間於其兼縣事務之處理，其所用於專員職務之時間，只百分之十左右而已。吾人不妨利用此百分之十之時間與精力，責令專員辦理其領導功用以外之事務。吾人可責令專員順便指導與監督轄區之縣政推行。專員於領導各縣施政之時，定須隨時巡視各縣，以研求其領導功用之是否已經在他縣發揮。監督指導實為領導功用中之副作用，無監督指導之權力則領導之功用實無由可以貫徹。遇有執迷不悟之縣長，專員當然可以呈報省府，分別懲處，省府對於專員之考核亦自應予以尊重。同時，專員為富有幹才之人員，遇一

縣所不能或不便舉辦之事務，或應全般計劃之事務，省府當可責令專員負其責任。此即上述統籌之功用，以領導為中心目的之專員亦未始不可兼顧。總之，專員制度應以領導為其中心之目的，但不必以領導為其唯一之目的，其他現制專員所具有之職權，以領導為中心目的之專員亦未始不可兼辦，但不構成其中心之職責而已。

專員制度既以領導為其中心目的，專員制度中之若干問題即可迎刃而解。

第一、專員制度，絕對不構成三級制之地方政制。或所謂「一條鞭」政制。輒近論專員制度者，每認專員為中級地方政府，有如民切之道尹，或認專員為縮小省區之試驗或準備。吾人對於三級制縮小省區問題，可暫不討論，因其牽涉極廣，形成中國地方制度及政治地理之根本改革，衆說紛紜，利弊互見，吾人所得而言者為當前之專員制度，如確立於領導之功用之上，實為補救現行地方政治之一種極有效力之制度，政府自應審察當前人才供給之情形，竭力為之推廣，以期普及於全國。此其一。

第二、專員制度不構成地方政府之一級，其性質為省

政府推行法令促進地方政治之一種，輔助機關。晚近論專員制度者，除提倡三級制者外，往往認專員公署爲省政府橫面之機關。如專員制度之目的爲監督指導，此說自無懷疑之理由。但吾人既主張專員制度應以領導爲中心目的，則不能認其爲省政府橫面之機關，因其地位並不與省府平行。但省府負有推行政令監督行政之功用。現在之省府因轄境過廣每有鞭長莫及之苦。專員制度，一方爲省府推行政令，與革籌劃，一方幫同省府，就近監督指導及統籌，其性質當爲省府之輔助機關。

以上兩端說明專員制度之特質。至專員制度，如確立於領導目的之下，其組織問題，更易解決：

- (一)專員必須兼任縣長；
- (二)專員之待遇應維持現狀，以期網羅得力之人才；
- (三)專員公署之經費毋須特利龐大，只須任用比較賢明之助人員，此項人員亦可爲他縣所利用；
- (四)專員公署之員額毋須特多，其原則應重質而不重

量。

於此尙有一枝節問題，應附帶討論，即專員兼任保安司令問題是也。吾人認爲專員兼任區保安司令，爲統籌之功用之一。保安團隊爲特殊情形下之特殊組織，原非國家百年之大計。爲權宜之計，令專員兼任，然後畀以副司令，參謀，副官等輔佐人員，以期矯正往日縣自爲政之弊端，自無不可，專員既聯帶有統籌之責，兼任司令而指導地方之綏靖，自亦爲一種過渡時期之辦法。但專員爲文官，非武職，此項兼差本與專員制度無必要之聯帶關係，故無從詳研究之必要。

本報告研究專員制度，至此爲止。之邁學識有限，經驗毫無，惟就見聞所得，將專員制度之前身，其發展之經過，其創設之目的，以及其應行發展之途徑，略資芻蕘。爲政端在實際經驗而不在學理，此種研究之所得，亦所以供當政治之衝者之參考云耳。

郵政儲金匯業局

簡易人壽保險

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

儲蓄

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

金

兼辦匯兌代收貨價及其他銀
 行業務

局址：上海江西路一百七十一號 南京漢口分局及各地郵局

上海商業儲蓄銀行

(行銀海上稱簡)

○……○
 本行
 宗旨
 ○……○

服務社會，輔助工商
 實業，發展國際貿易

經營銀行業務

辦理各種儲蓄

保障穩固 利息公允

手續簡便 辦事敏捷

(印有各種詳章函索即寄)

南京分行辦事處
 地點：

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

事務官之保障彈劾及懲戒

陶天南

事務官應具有保障，否則不能安心於職務，且在職時短事務無以嫻熟，皆足以影響行政上之效率。此乃學者及政治家所共認。事務官保障法之制定，甚屬重要。此項問題曾提出於前政治會議之行政法規整理委員會，惟其討論之結果，反議定保障法并無制定之必要。其理由如下：一、事務官不得任意更動，已經國民政府通令在案。二、依據公務員懲戒法，公務員，除依法律規定外，非依『本法』，不受懲戒；且主管長官，除對於薦任以下之公務員之申誡，記過，得直接為之，對於所屬公務員，并無其他之懲戒權。依該委員會之見解，主管長官若更動或直接懲戒其所屬公務員，乃是違法之處分，公務員自可『訴之法律，以求救濟。』^{註一}吾人曾分析研究，得知其說之不能成立。夫國民政府之通令究非法律，其力量較輕；且簡任及薦任公務員，縱受主管長官之無根據的更動，在形式上其免職命令，乃即國民政府所頒發。此命令雖與其通令

衝突，在現實法上則向屬有效。而懲戒處分雖包涵免職，免職非必為懲戒。免職可分為懲戒性的免職及行政上之免職。懲戒性之免職有違法失職之懲戒與考績懲戒之二種。依據考績獎懲條例，年考成績列六等，或總考成績列七等者解職。年考懲戒之權屬於主管長官，或由其所組織之考績委員會。總考懲戒之權屬於銓敘部。懲戒性之免職，主管長官固不得任意為之，但現實法對其行政上之免職，并未加以任何限制。因此，上述懲戒法對於主管長官懲戒權之限制，在實際上遂失去其效力。至於所稱法律上之救濟，實不可能，蓋以依照我國現實法，公務員對於免職處分，不得提起訴願或行政訴訟。^{註二}由於行政上之免職之無限制，事務官實無保障之可言，制定保障法之必要，甚屬明顯。於保障法制定以後，懲戒法限制主管長官懲戒權之規定方能發生效力，而彈劾之功用，亦於此時始能發揮。

我國之彈劾與外國之彈劾在性質上不完全相同。外國彈劾之目的有二：其一在使公務員因其違法行為，尤其是犯罪行為負法律上之責任；其二在使高級政務官，負政治上之責任。(註三)在外國，事務官之紀律上之制裁，由主管長官或由其組織懲戒委員會，或其咨詢機關掌理之，無須經過彈劾之手續。(註四)查紀律上之制裁即是我國所通稱之懲戒罰。外國行政法上之名詞爲 *la repression disciplinaire*、*the disciplinary punishment*，直譯之則爲「紀律罰」。在外國之憲法及行政法之著作中，學者每將彈劾與「政治上之責任」合併討論，而從未連帶論及「紀律罰」。我國之彈劾固在使公務員因其違法之行為而負法律上之責任，其主要目的則在使公務員負其紀律上以及純粹行政上之責任。紀律之範圍甚廣，有爲法規所規定者，如官吏服務規程所規定者是。有未爲規定者，則由懲戒機關決定之。在理論上，違反紀律之行為，除係違反官吏服務規程及其他服務法規者外，不外下列之兩種：一、過怠；二、有損其機關之尊嚴之個人的生活及行為。至於純粹行政上之責任乃謂公務員應保證其純粹行政上的行

爲之適當而言。公務員之此類行為之適當與否，乃以自由裁量權爲前提。於法規無規定之時，公務員對其所實施之公務有自由裁量權；如違反公共利益，非是違法而係不當。公務員懲戒法所稱之失職，其意義較廣，包涵上述二種違反紀律之行為，以及公務上行爲之不當。高級政務官之行為，常與國家之政策相連繫，其行爲之不當常係政策上之不當。在任何具體事件上，甚難斷定某種行爲是純粹行政上之不當。因此，因高級政務官之行爲之不當而提起之彈劾，勢將牽涉其政治上之責任。惟就我國之現狀言之，乃不可能。蓋以政策所發源之機關爲中央政治委員會，該會且爲「政治之最高指導機關」，監察院是受其指導者之一。一個政策決定之後，監察委員得於行政院不執行時，彈劾該院，而不能議論其政策之適當與否。蓋以行政院祇對中央政治委員會而非對監察院負其政治上之責任。監察院之地位與外國之議會不同，祇能監察行政而無政治上監督之權。

彈劾在外國固爲議會使高級政務官對其負政治上責任之工具，但其運用殊不便，Bryce 曾喻之爲最笨重之槍砲

，而各國不甚用之於此者已久。（註五）縱使監察院能於憲政時期取得政治上監督之權限，彈劾是否為達到此目的之聰明方法，尙成一問題。在外國，彈劾之主要功用在使高級政務官負政治上之責任，故其適用之場合至少。而在我國，設專司其職之監察委員，法定人數二十九至四十九，此外尙設監察使於外省。外國學者聞之，或將引為奇事。據吾人之研究，我國重視監察官之理由，應於我國特有之懲戒制探討之。在我國，主管長官除對於荐任以下之公務員，得科以申誡或記過之處分外，對於其所屬公務員不但無懲戒之權，除荐任以下之公務員外，且不得將其所屬公務員移付懲戒機關審理。此項移付懲戒之權屬於監察委員及監察使。（註六）凡此規定，皆所以保障公務員者。於保障法制定以後，則主管長官對於違法失職之公務員既不得直接懲戒之，且不得以行政上之免職命令使其去職。顧在此情形，公務員仍不致專恣疏懶而無所忌憚，蓋主管長官可依法送請監察院審查。此時監察官應勤敏的審定應否移付懲戒。且在法律上，監察官可自動的調查并彈劾，如公務員有違法失職之行爲，主管長官雖欲放縱之而不能。因

此，行政上之監督乃至完備。公務員不敢不守法，努力，謹慎以服務，行政上之效率，遂得以促進。我國幅員廣大，公務員人數衆多，故監察委員有上述之法定人數，并在外省設有監察使以便就地監察。

從上面所討論吾人得知事務官保障法之制定，實不容稍緩。而彈劾權之行使，應限於行政而不涉及政策。於彈劾事務官時此項問題，不致發生。於高級政務官有違法行爲時，固應彈劾；如有不當之行爲，則須確定其是否與政策相關，如係政策上之不當，則不能提起彈劾。外間嘗譏監察院祇能彈劾『小官』，而不敢彈劾『大官』，或對於中國彈劾制度之性質，有所誤解也。

註一 閱中央政治會議行政法規整理委員會報告書：

考選銓敘類第十四頁

註二 閱司法院解釋院字第三三九號及三四七號

註三 Goodnow, *The Comparative Administration*

ive Law, II, 298. Esmein et Nezdard,

Elements de droit Constitutionnel, I,

162-163

註四 Roger Bonnard, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, 120-121

註五 Bryce, *The American Commonwealth*,

168, "Impeachment, is the heaviest piece of artillery in The congressional arsenal, but because it is so heavy it is unfit for ordinary use It is like a hundred ton gun which needs complete manulinery

to bring it into position, an enormous charge of powder to fire it, and a large mark to aim at.

Esmein et Nezard op. cit. 162

註六 閱懲戒法第十一及十二條、彈劾法第十三條、監察院組織法第一及第六條

九月八日於路珈山。

鄒平定縣等地考察印象記

馬博 厂

導言

考察的緣起和範圍

作者個人對於縣政研究，頗感興趣，可是平時因為職務的關係，很少有機會到各地去實地考察，本年暑假，因受行政院的委托與協助，得能前往山東等省考察。這是個人很感覺欣幸的。本來我們的任務，僅在考察鄒平一縣實驗的成績，可是經過我們在鄒平考察一月之後，使我們深深地感覺有分赴其他鄰近各地，考察的必要，因為一方面使我們對於鄒平縣政，能用比較的方法，從不同的觀點上，找出一個客觀的認識來；另一方面可以使我們增加許多縣政的知識，並且從此也可看出縣政運動在建設新中國的過程中所處的地位，因此我們離了鄒平之後，又分往萊陽，定縣，荷澤，定陶，曹縣，濟甯，開封等縣，繼續考察；復以縣政建設與整個的省政有密切的關係，所以在濟甯，開封兩處，亦曾訪問

省政當局，探其對於縣政建設之意見，並搜集一般縣政的材料，同時在山東考察時，聞青島市對於鄉村建設，也很注意，並且有了相當的成績，所以我們前去參觀的念頭格外堅定，而且我們認為市政府的鄉村建設，或者是供縣單位鄉村建設的參考！

考察準備和方法

我們因欲考察鄒平及其鄰近各地的縣政材料，儘量搜集，並加以相當的分析，製成調查綱目；同時為求考察便利起見，又擬訂若干問題，研討程序，準備與各政當局談話；並計劃到達目的地以後，先用幾天功夫，觀察縣政各種機構和組織，希望對於該處的縣政狀況，先得一個概念，然後參攷已經搜得的材料，進而研究該地的各種活動。所以我們每到一處，一方面在鄉村建設研究機關，及縣政執行機關，儘量與負責當局作切實的討論；一方面又分往各鄉實地觀測各種活動，與建設事

業推進的狀況。在我們訪問各種負責人員時，我們純粹以客觀的態度，研究他們對於縣政建設所具的思想，所用的方法，所抱的態度，所遇的困難，與所得的經驗。有時我們也追問他們，這種試驗工作，對於縣政前途，國家建設，民族復興，有何關係？經過我們用這種種方法，來縝密的考察以後，所以我們能夠得到不少實在的利益。一則使我們得了許多寶貴的事實，一則很能引起他們地方當局，對於國家民族的整個問題的注意，甚至因我們對於事實的反復追問，而發生許多制度上或工作上的問題，更足以激發實際工作者的思想，振發他們的興趣，這又是此次考察時所收到的一種副產品。

報告內容的概要

我這篇報告的目的，將要向讀者諸君作以下的幾種敘述：第一，我希望能將現在鄒平等地縣政或鄉村建設的領導者，作一相當的介紹；第二，我希望能將各地鄉村建設運動，所採取之路線，及其中心的辦法，加以適當的說明；第三，我願意將我這次親目所睹，親耳所聞的縣政建設活動的狀況，在我認為最有趣的，向大家作一簡單的敘述；末了，我希望能將我

對於鄒平等處縣政的印象和前途，做一個系統的紀要。關於所考察各地的縣政或鄉村建設個別的詳細狀況，我們另有紀載這裏所述，不過是一個鳥瞰式的觀感而已。

鄒平

人物

我認爲要報告這次考察縣政和鄉村建設的狀況，必須先對那些領導或提倡的人物，加以相當的介紹，因爲他們的思想，他們的態度，他們的方法，他們的精神，都是構成這種運動或建設的原動力，鄒平等縣政之所以能有今日的生機，乃因完全由於他們在那裏提倡推進的緣故，所以我們要明瞭各地縣政建設的情形，必得先了解各地領導人物的意向，否則，根本就難認識許多事業的所以然了。但以作者短短時間的考察，要想將這許多領人物一一介紹，難免不有遺漏，而且對於我所介紹的諸君，敘述尤恐難於詳瞻，也未必即能十分準確，這是要請被介紹諸君和讀者，曲加原諒的。

領導鄒平縣政實驗的人物，是大家所知道的梁漱溟先生，梁先生是一位富於思想，沈潛篤實的學者，他所領導

的鄉村建設運動，就是根據他的思想，以建設鄉村為起點，而謀整個民族的復興。他的方法是用中國固有的道德，養成人民合作團結的習慣，大家和衷共濟，力爭上流。因為他注意奮道道德，所以他重視精神上的陶冶，務使隨他工作的人，都對於鄉建工作，發生一個中心信仰，大家循着一定的目標，向前邁進；又因為他注重精神的鍛鍊，所以他那裏辦事，並不注重形式上的手續，對於責任的分配，極少彼此推諉的現象，所以在行政上，表現出一種特殊的風氣來。因為他富於思想，所以時時刻刻，都要研究問題，總想得着一種最完備最徹底的解決辦法，他研究問題，很能從高處大處着眼，所以他雖主持一縣的縣政，或一省的鄉建事業，他的眼光，總時時注意到整個民族文化，整個國家問題的解決的。不過因為他的思想很深刻，研究的範圍很廣闊，所以發為議論或與人說話時，在短促的時間內，就很不容易了解，因此，他的理論，也有不免招致誤會的地方，這是一件很不幸的事。

擔任鄒平實驗縣長的是徐樹人先生（江蘇吳縣人），他因生長地方，故於地方情形，非常熟悉，他曾在河北省做

過縣長，嗣因研究梁先生的學說，發生興味，遂來鄒平鄉村建設研究院工作，繼乃擔任鄒平實驗縣長，我們從與他數度的談話及一同下鄉考察的當中，看出他對於縣政推進的態度和鄉建建設的信仰，可以說是梁先生的一個忠實信徒。他是以一種和藹可親的態度，對待他的秘書科長，輔導員，各鄉學長以及其他各級工作人員，他曾說過：「推進縣政，不願用政治力量，這就是說，他們完全是一種一師統政治，以師生的關係，朋友的信義，來作縣政治活動的中心。我們在那裏考察時，正是各鄉鄉學選舉的時候，看他幾乎每日下鄉主持學選舉的事宜，對於學董殷殷解釋，正可表示他是一個很仔細，很誠懇，很有耐性的親民縣長。他的高級佐治人員，有秘書一位，科長五位，有的是大學教師，有的是大學畢業而在鄉村建設研究院受過訓練的，也有曾經做過縣長富於實際經驗的，我們都曾與他們分別詳談，在我們詳細訪問之後，得了一個很深的印象，就是對於他們的工作計劃，鄉建前途，以及他們所採取的步驟，都有了相當的認識。再從能力與精神方面來講，他們辦事，也都整齊一致，這種情形，在普通縣政府內，

似乎不很容易見到。因此，他們縣政的推進，能夠達到「身之使臂，臂之使指」的靈活境地。總而言之，鄒平的縣政，因為有梁先生在思想的領導，和徐縣長有實際行政經驗的推進，所以凡經訓練而在各鄉工作的人員，皆能注重人事的關係，造成一種和睦肯幹的空氣，練習商量辦事的習慣，這種態度，很能使人感覺一種特殊的意味。

中心思想 及其活動

鄒平的鄉村建設，目的在澈底訓練人家知道組織的意義和組織的方法，並且要利用這種團體的力量，使大家學習如何向上求進步的道理。他們相信民衆組織若能做好，一切物質建設，教育建設，衛生建設，都可有辦法，因為根本上如果人民的態度，習慣，精神，能夠澈底改變過來，自然就有一種新的氣象，新的力量，也可以創造一種新的民族文化。這在他們認爲是復興民族國家的基本工作，所以領導建設者的責任，就是要將一盤散沙的民衆，各掃門前雪的民衆，逐漸的組織起來，訓練他們，使他們知道大家商量辦事的方法，得着團體生活的能力，發生新的社會力量來。他們爲要達到上述目的，同

時感覺現行自治組織及保甲組織，對於鄒平地方情形有不適宜之處，所以單獨施行鄉學村學辦法，做最下層的基本組織，一切事業，均以此爲推進的樞紐。

鄉學村學的組織是這樣的：各鄉村設有鄉學村學的地方，有學董若干人，其產生有由人民推選的，亦有由縣府聘任的，人民推選的，即各村村長，爲當然學董，爲辦事便利起見，多由學董中推舉三人爲常務學董，再由縣政府就此三人中，圈定一人爲理事，處理日常事務；學董的主要任務，在輔助鄉村理事，辦理鄉村事業，並定期舉行會議，使大家學習討論問題，練習議會辯論討論的方法。我們在鄒平曾參觀第一第二鄉學的活動，和第七鄉學的選舉，第七鄉學有學董二十四人，內有當然學董二十一人，餘爲縣府所聘任；這次選舉（七月五日），是要在此二十四名學董之中，推舉三人爲常務學董，以備縣政府於此三人之中，圈定一人爲理事，當日所有學董，都能按時到會，縣長徐樹人，也親自出席，學董中雖有許多年齡較大，識字較少的份子，但開會時很守秩序，在縣長報告選舉的意義及鄉學目的以後，就各自開始投票選舉，很平穩的產生三

位常務學董，當然在事前他們也有相當競選，終以輔導員（後面申敘）指導的得宜，所以這班鄉村農民，都能選出適宜的人物，担任鄉村的領袖。

學長之設，乃是利用他的年高德劭，向為鄉村民衆所信仰的緣故，來做地方精神建設的表率，有時也以他們的情感作用，協助鄉村理事所不能調解的民衆糾紛；非到不得已的時候，決不到縣政府用政治力量去解決。

鄉理事村理事，是鄉村中實際行政及自治的領袖，由縣政府就鄉村學常務理事中圈定，專門監督領導鄉學村學，辦理一切興革的事業，一方面又為民衆調解糾紛。但縣政府方面，仍恐學長年邁，思想不能進步，理事是各鄉村的民衆，能力和資望，或未必能完全勝任，各個學董，不免缺乏團體辦事的習慣，所以在此過渡時期內，各鄉均由縣政府派定輔導員一人，指導鄉村建設工作，這班輔導員，多半受過中等以上教育，並且受過研究院的訓練，思想清新，精神振作，對於鄉村建設的意義，都很明瞭，所以他們與鄉村建設是很有關係。此外在鄉學裏面，有教導部，設主任一人，教員若干，負教育兒童的責任。關於鄉

村成年農民補習教育，以及一切社會教育的設施，也都由教導部担任。

關於戶籍行政，除在縣政府第一科內，設戶籍室，置主任一人，助手若干人，主任員設計監督責任，助手員登記人事變動（戶籍簿以村分類），及編製統計等責任，總司全縣戶政以外，各鄉學內亦設有戶籍辦事處，分別設置主任，戶籍員，並以村為單位，各設戶籍警。戶籍警，均每天在鄉村走動，遇有人事變動，隨時報告鄉學，以電話通知戶籍室。鄉學村學之聯絡，非常靈活，縣政府對於人事異動，隨時可在戶籍室中查出，所以全縣戶口數目，生死遷移婚變等事，皆有精確的調查和記載，現在鄒平戶政，已經幾次調查，成績極為圓滿，而所費之經費，亦極有限，只三四千元而已。如果繼續保持這樣很準確，很有效率的狀態下去，將來對於壯丁訓練，成年農民的教育，國民義務服役，及一切風俗習慣的改良，甚至於解決司法上的民事田產糾紛，刑事上風化盜匪等案件，都有了很好的根據。

至於自衛組織，鄒平也是奉行山東全省聯莊會的辦法

數年之間，由各鄉抽調農民，集中縣城訓練，共約三四千人。後來放回各鄉，再訓練其他壯丁，如此却減少許多費用，訓練以後，將他們編組起來，各鄉設隊長副隊長各一人，各村設組長副組長各一人，指揮鄉村聯莊會員，負責維持地方的責任，並以這種基本組織，為推動一切社會事業的力量。再由聯莊會員及鄉學教員，利用早晚的時間，訓練成年農民的軍事技能及普通知識，這是量的方面；在質的方面，每月由縣政府挑選各鄉受訓有成績的壯丁四十名，編為警衛隊，授以四個月的高級軍事教育，在此期內，並擔任城防工作，訓練之後，遣回各鄉，仍做訓練工作，負責維持治安，兼為隊長組長的候選人。另於每個月內，由隊長集合一鄉受過訓練的聯莊會員，在鄉學地方，舉行鄉村禮一次，檢閱軍事訓練，及演習打靶等軍事動作，在這一天內，還有種種娛樂及聚餐，以資聯絡感情，增進團體力量；縣政府自縣長以下，也都參加典禮，予以訓話，或報告縣政情形，不斷的促進官民合作。如此輾轉訓練，質量雙方並進，所以鄒平的民衆，已有了充分的自衛力量。

可是鄒平起初為欲達到此種目的，很感覺這種基本組織的領導人材的缺乏，和行政力量的單薄，所以他們決定實施的步驟，第一步開始訓練鄉村建設人才，第二步進而充實縣行政的機構。關於鄉村建設人才訓練的責任，是由鄉村建設研究院擔負的，院內分設三部，一是研究部，專以訓練高級人才為目的，招收大學畢業或相當程度的學生，入學之後，對於鄉村建設理論，先使之有深刻的認識，然後作專題研究，卒業以後，分任縣政建設較高級的工作，不過受過此種訓練的學生，人數很少，服務表現成績的也不多。一是訓練部，招收中學生入學受訓，在訓練期間，有時注重教育，有時注重農業，有時注重生計建設，經過幾年訓練以後，他們都養成在鄉村工作的技能；現在鄉學村學的教員，戶籍主任，多半係由他們擔任。這類學生，四五年來，共有二千餘人，除在鄒平工作而外，餘多散在魯西各縣服務。鄒平因為有這兩種基本幹部，經過同樣的陶冶，有了同樣的觀念和信仰，所以他們在各地工作，都能互相呼應，彼此合作，這是在縣政工作上最基本的事業。現在我們要說到行政機構的充實。鄒平的行政人員與

辦事態度，前面已經提過，現在要將他的組織與合作方法，說明一下。他們的行政機構，已經合署辦公了，縣長秘書科長，以及司法各方面人員，都集在一起，難然分科，但彼此很容易照應互助。合作方法，是每日早晨在辦公開始之前，由縣長秘書，將當日所收到的公文，以及一天之內應辦的事，先支配各科，然後與各科長分別討論辦法，或報告前一日的工作情形，若有問題，彼此即可磋商，如此一至辦公時間，即不必臨時談話，擾亂秩序，同時縣長就可以將內部事務，完全交給秘書科長負責，無隨時請示的必要，因此縣長可以抽身下鄉工作，縣政領袖人員，分頭擔負內外工作，行政效率，自然增加。我們在鄒平考察，看徐縣長幾於每日皆往鄉間工作，實是此種辦事方法的促成。在推進事業方面，他們利用各個鄉學村學領導中心，以各村的聯莊會會員，學校及成人班等為推動的力量，各方互相鉤聯成爲一部整個的機器，順序前進，若是指導得宜，各種事業的成績，必定很有可觀。

荷澤

人物

與鄒平實驗縣關係最深，所受影響最大，的份縣，第一要算荷澤，第二要算濟甯。在河澤方面的負責者爲孫廉泉氏，他是曹州附屬鄆城縣人，曾在曹州中學畢業，後來畢業北京農業大學，留學日本，是以本地人資格，做本地事的，不但對於地方情形，極爲熟悉，就是對於地方事業，也很熱心。我們這次參觀荷澤，在未與他見面以前，聽說他能以人民的力量，阻止劉桂棠過境並做到縣內沒有一個土匪的境地，可以想見他是很有勇敢很有魄力的一個人，我們想像中以爲他是一個武人，或者是在日本軍事學校畢業的，那知見面之後，看他才不過四十上下，却是一位很文雅的書生，與我們談話，大家都說：「我們還免不了書獃子的脾氣」，我們在荷澤區參觀，討論研究的時候，也很隨便很坦白的報告縣政的事實，提出許多有興味的問題來，我們與他雖然初次見面，他却能很誠懇的將他內心的信仰，主張，和方法盤托出。有一天我們同他下鄉參觀三個鄉農學校，看見他所辦的農民自衛班，和各小學童子軍的會操，從他對於老百姓，自衛班學生與學校職員的公開演講或隨便談話當中，很可看

出他是一個很率真而富於同情心的人，他所說的話，幾無一句不是為老百姓着想，一班普通民衆（適因集會，故人數特多），聽他的演講，也都表現着很快樂很滿意的神情。可見他與老百姓，是沒有一點隔閡的。他到的地方，人都稱他為老師，處處表現師生的感情，我們感覺這也許是他政治成功的一個主因。佐理他的人，有一位皮達吾先生，是研究經濟的學者，擔任過大學教授，對於鄉建理論，也有深切的信仰，現在他拋棄了大學教授的地位，來參加鄉建運動，孫先生的事業，固然能够吸收人才，而皮先生的決心與勇氣，亦頗足多。我們在河澤區專員公署及縣政府，參觀四五日，好像與在鄒平有同樣的空氣，覺着各方面的人，都很注重師生關係，朋友信義，在和衷共濟的合作辦事，這也許是他們一貫的政策，或成功的原因罷！

中心思想 及有手動

荷澤是與鄒平差不多時成爲縣政實驗區的。主持荷澤縣政的人孫廉泉，曾任鄒平鄉村建設研究院的副院長，所以他治理荷澤的辦法與精神，與鄒平大同小異。不過因爲荷澤所處的地位，是在魯西，環境根本不同，那裏素多土匪，并且地近黃河，常遭水災

，因此他的做法，就不能不與鄒平略有不同。他最大目的，乃在使民衆如何得以安居樂業。他的意思，就是要從自衛方面，先將民衆組織起來，使得他們能够利用本身的力量，維持地方治安，等到收效以後，再着手於教育，經濟，衛生等建設事業。所以孫君一到荷澤，即在民衆自衛方面，竭力籌劃，開始設立二十一個鄉農學校，內設農民自衛訓練班，爲訓練人民自衛的樞紐。鄉農學校設校長一人，由縣政府任命，權力很大，是一切活動的領袖，凡是鄉村政治，軍事，教育等，都由他主持，各村的小學，自衛班，也都受他指揮。協助他的人，有教導主任一人，負責教育方面的職務，軍事主任一人，主持地方自衛工作，另有學董（即村長）將無多大作用了。自衛班的學生，是由各鄉村的地主及自耕農所組成，每鄉有三四百人，每次訓練四個月，二四年來，全縣已經訓練六千餘人，發回各鄰村，分組分班，組織起來，各村互相密切聯絡，防衛夏冬的治安，又爲提高農民軍事知識起見，亦曾召集農民一千五百人，授以高深軍事教育，這種農民自衛力量，已足維持治

安而有餘，開前在劉桂堂匪過境時，即以自衛班最初編黨之一千餘名學生，作為抵抗的力量，終使劉匪未敢入境。最近有百餘土匪入境，擄肉票五名，六小時後立即發覺，隨即召集農民四百人，各乘自行車，搜查邊境及鄰省鄰縣地方，將土匪百餘打散，當場擊斃若干，生擒若干，並將肉票及鄰縣被擄者，共救出十三名，又臨河鄉農民，向作者陳說，以前常被匪擾，每年總須逃難一次，在金錢上不知損失多少，現在已能够安居樂業了，說時面上表現着無限的快樂，由此可見荷澤縣的治安，已有一種夜不閉戶的氣象。因為他有如此的成績，所以，曹州府屬九縣，濟寧區屬十縣，臨沂區屬八縣，都在仿他的辦法，荷澤因已有此穩固的自衛基礎，所以現在已進而開始向造林，築堤，教育，經濟，自治等建設事業方面去進行。我們到河澤，是從開封乘長途汽車去的，在荷澤約走二小時，一到荷澤，就看見許多的樹木，很闊的汽車路，立刻令人感覺到與別縣的氣象不同。以後往各鄉參觀，除了東西兩鄉以外，北至黃堤，南至定陶縣界，幾百里的汽車路及行道樹，均是利用民方建設的，這種樹木，有的已經成林，據說全縣已

有六十萬株，是為防川用的，三年之內，無如黃水為災，全縣樹木成材，砍伐下來，整批出售，可有一筆很大的收入，根據他們的計算，每株約值三四角，六十萬株的價值，大約相當於一年糧賦的收入——二十餘萬，所以他們為鼓勵農民造林及參加經濟建設起見，預備免征糧賦一年。假如果真實現，將為縣政放一異彩。又荷澤因為三年曾遭兩次黃災，所以他們決定從本年度起，建築各村村堰，以防水患，每堰長約一二里，高約六尺至八尺（以後逐漸增高），在很短期間，竟能完成一千四百多個村堰，這件事在專員公署及縣政府方面看來，本來是一件很難成功的事，現在因有民衆組織，到底能做到了，他們認為幾乎是一件奇蹟。

當我們參觀時，還有兩種訓練班，正在進行中。一是村理事短期訓練班，共有四百餘人，大都是受過自衛訓練能做鄉建工作的，這班青年農民，雖是來自鄉間，但却能參與團體活動，遵守秩序，聽從政府的教導；一是務教育師資訓練班，是為荷澤行政區各縣義務學校而辦，亦有二三百人，也都在聽受荷澤鄉農教育的辦法，預備回鄉以

後，擔任小學教師及參與鄉建工作。由此看來，荷澤幾年來已在積極建設鄉村工作，所以孫專員說：「以前全縣經費，十分之八，用在城內維持許多不做事的機關，容納各派人物，自設實驗縣後，城內無用機關，十九都已裁撤，現在能以十分之七的經費，用到鄉村建設，這話是有相當證明的。」

還有一件關係行政效率的事，我們也不妨提出來說說。就是荷澤區行政督察專員公署，是與縣政府同在一處辦公（濟寧區也如此）專員公署內，分民財建教四科，縣政府也同樣的分四科，專員公署的科長，都由縣政府的科長分別兼任，在行政經費方面講，非常撙節，可算除了縣政府應有組織而外，專署增加人員很少，就可辦理行政區的所有工作，而這班科長，他能一方面要做各縣的模範，一方面又負責監督指導各縣的工作，再能予各縣以充分的協助，行政督察，固然做到名符其實的地步，就是在推進建設方面，專員對其轄縣也很有貢獻，這實在做到專員制度的好處，使縣政建設，有順利的進展。

濟寧

人物

濟甯的負責人，在前為王紹常君，現在曾在山西等地供職，亦曾任魯西民團軍軍長，對於魯西民衆，很能指揮如意，現在擔任濟甯，荷澤，臨沂三區行政指導員，人極澹泊，直率，誠懇，對於國家問題；時刻關心，想求貢獻。他感覺中國的基本問題，是在如何使大衆的生活得到解決，所以在農業工業方面，有種種的試驗，經濟方面，有種種改善的方法，在鄉村建設運動中，他也是一位健將。梁耀祖君，當我們到濟甯考察時，正是他丁憂往北平的時候，未能與他見面，他原籍豫省，從前在河南輝縣百泉村治學院時，他是主要的推動者，到山東第一任的鄉村建設研究院院長，就是他担任。聽說他很富有思想，經驗，胆識，和毅力，看事非常真切準確，所以在幕前幕後的策劃，他都有非常的功能，可見梁先生也是山東鄉村建設的一位中心人物。還有一位王怡柯君，從前曾任鄒平實驗縣長，現在担任濟甯區專署主任秘書兼代濟甯縣長

，他在民衆組織與民衆訓練方面，也曾定了不少的計劃，和收到很大的效果。我想這幾位聯合起來，對於濟甯區的縣政建設，將來更要有相當貢獻的。

中心思想
及其活動

濟甯成爲行政專員督察區，是本年春季的事，所有荷澤的辦法，在這裏推行，才幾個月，所以還未能看出實際的成績來，同時因爲我們參觀的時間不多，沒有得着機會，察看他們的活動，所以也不能作詳細的報告，不過就我們所知道的，在舊時區長官公署所轄的縣份，尤其是汶上縣，他們的鄉農學校，已有相當的規模，又因遭遇很大的水災，所以對於防水工程，很爲努力，汶上縣張縣長曾不斷的率領工作人員，親駐堤次，做防水的工作。現在新設各縣，已開始試行鄉農學校辦法，我們在滋陽，曲阜兩縣，就看到他們的鄉農學校，也已有了相當的表現。至於經濟建設，現亦加以努力，三科科長于魯溪君，是一位吃苦耐勞的工作人員，他到任不及二月，就將濟甯區十縣詳細考察，對於各地的經濟實況，已經調查清楚，現正擬訂計劃，以舉辦合作社爲經濟建設的起點。同時以濟甯區爲中心，訓練山東各地鄉村

工作人員，所以在那裏召集了全省師範畢業生，授以鄉村工作訓練，以六個月訓練各種技術與精神陶冶，三個月分發至荷澤等縣實習，經過九個月的薰陶試驗，認爲可行，即分發至山東各縣工作。我們聽說，除現有濟甯，荷澤，臨沂三區外，山東一省，將劃成十二個行政區，濟寧的這種訓練，不過是準備工作，如果十二區的訓練事務完全成功，那麼山東全省的縣政，定有一番嶄新的氣象！

青島

人物

青島市市長沈鴻烈氏，是以市政當局的地位，而致力於鄉村建設的。這種以市的力量，謀市區附近的鄉村建設，對於其他各市及一般縣政，不無可供參考的地方，所以我們介紹沈市長和他的工作，是有特殊意義的。沈先生是科舉出身的中國學者，也是一位留學西洋的近代學者，他學的海軍，在海軍界服務，可算是個武人，但他又同時研究政治，主持市政，好幾年來，事實告訴我們，他很有辦法，極能細心計劃，努力於市政建設，他的成績，不待我們多說，因爲他肯負責，所以無論

是市區鄉區的建設，他卻管到，所以非常忙碌，我們到青島參觀時，適逢中等學校暑期服務團開始服務的時候，他在大禮堂內，接待這班學生，加以一種很切實的訓話，解釋服務團的意義和重要性，又在高中學生集中軍事訓練開幕典禮當中，對另外一班學生，講說集中訓練的重要意義，都足以表示他的態度和主張；又沈市長亦曾召集市區內五個區域的閭鄰長訓話，總計共有閭鄰長五千一百四十人，當日出席聽講的，就有四千七百七十四名，平均各區到的人數在百分之九十三以上，這又可見沈市長與民衆的密切了。我因為要報告他鄉區建設的中心思想，所以對於他個人，以後還有機會介紹，此地就暫說個大概情形，作一

起點。

●中心思想及其活動●

青島是一個市區，而且是一個特別市區，在外交上已有特殊的地位，所以容易引人注意。不過青島市區以外，還有數倍於市區的鄉村區域，在以前幾乎無人注意，自沈鴻烈氏任長後，即分其市財政的一部（每年八十萬，十倍於鄉區所繳之田賦），促進鄉村建設，據沈氏個人所談：「政治事業，應當以人

民爲對象，時時爲民衆謀福利，所以鄉區民衆所得政始上的利益，不應當和市民分別太深，一於是他就本着「行政區域，應當縮小；行政系統，應當簡單」的原則，劃分所有鄉村區域，分別設置鄉村建設辦事處，撥派市政府及各局台所的職員，駐鄉辦事，以政府遷就人民，親近人民爲目的。各辦事處的工作，很少在公文上費功夫，多在事業上用力量，更注重多做事，少試驗，在調查工作上，力求簡單統一，減少鄉民的麻煩，如此，每半個月各辦事處，均須報告工作，陳述困難，所以沈氏的主要意旨，就在以市的力量，促進鄉村建設，做到市養鄉的原則，等到各辦事處的建設工作，做到相當程度，就希望人民自己組織起來，逐漸的養成自治的能力，然後慢慢的把政權，由政府方面，推移到人民的身上，讓他們自己負起責任來，以達到最後自治的目的，成立有效的鄉區自治公所。

沈氏看到青島鄉區民衆的知識，尙未發達，要推進這種由下而上的實際建設工作，如果先從教育入手，等到鄉民知識程度提高，再來辦理，固然是遠水不濟近火，倘使單獨靠政治力量去推進，也很不容易深入，因此，沈氏極

本主張「政教合一」，以政治去開發，而以教育來輔助，政治為始，教育為終，凡是政治力量所不能達到的地方，就以教育來彌成之，所以沈氏一貫的行政精神，就在「組織化」，「合理化」六個字上面。現在青市鄉村民衆，因為沈氏的誠意建設，已漸能諒解政府施政的苦心，並且也能認識政府所抱持的態度了。青島官民的態度和建設的趨勢如此，所以他在外交上，已很得當地外人的重視，內部在無形中，也減少了許多漢奸活動的機會，幾乎使有心侵略的人，不易施其技倆，這種表現，不能不使我們有所感動。

青島是個近代化的市政區域，在過去，已有特殊的國際關係，德管時代的物質建設，非常發達，這種成績，在我們參觀青市時，顯然可以看出。沈鴻烈氏就市長職後，對於青島建設，尤有重要貢獻，他不但維持原有的市政狀態，並且極力為貧苦人民謀幸福，最重要的建設，莫過於平民住宅的建築，現已有四五千所，青島市的棚戶，因之完全絕跡，此於市容的整潔，很有影響，無怪各國至青參觀的人物，羣相羨慕，美國經濟考察團前在青島，曾語「青島市政，可為世界模範」，誠非虛語。關於青島市政的

理管，及成績的特殊表現，我們本有許多材料可以敘述，不過因我們考察的目的，不在市政，而在鄉村建設，同時關於青島市政已有許多人作過報告，這裏我們不必再來複述了。論到青島鄉村建設所表現的成績，各鄉區以鄉村建設辦事處為基礎，他的組織與功用，前已述過，最近各鄉成立鄉村建設委員會，以社會教育中心教育區的小學校長為主席，各村長為委員，其餘在公安，建設方面，也有代表出席，現已做到政教合一的地步，使學校教育與社會教育同時併進，一面推廣教育，致力辦民衆學校，每期辦三百班，每班四十人，每年約計而教二萬餘人，希望在四年內，完全掃除文盲；一面即以鄉村建設委員會，推進經濟建設，希望能以地方力量，從事於社會活動，如此逐步進行，能於短期以內，訓練民衆，使有自治能力，最後則希望成立正式區公所，完成地方自治的工作。所以青島地方政治建設的計劃，可算分三大步驟：第一為領導建設時期，由鄉村建設辦事處，主持一切地方建設工作，在此期內，權力集中，辦事敏捷，即以此中心力量，先完成道路建設，人口調查，治安維持等政治基礎工作，等到社會秩序

安定後，即開始第二步的計劃，組織鄉村建設委員會，這個時期，可謂為訓導時期，主持進行的人，一半是政府任命的，一半是人民選舉的，他們時時注意教育，訓練人民自治，希望在此期內，扶植人民自治的力量，以便官家代表逐漸退出，看人民自治力量增長的情形，定政權轉移的速度；第三是人民完全自治時期，一切建設，全由人民辦理，政府僅扶助其發展，此種切合實際的計劃，合為各處推進地方自治的軌範。

青島鄉區建設，現還在第一第二兩時期之間，鄉村建設辦事處，已將基本工作，辦理就緒，鄉村建設委員會，正在組織之中，在辦事處領導之下，鄉村建設事業還有很多值得介紹的地方。我們因為將來要做詳細報告，所以這裏只提出幾種主要的工作罷了。在經濟建設方面，第一要推道路建設，現在青島各鄉區的交通，皆僅用公路，幾乎無處不通汽車，對於運輸，旅行，及治安的維持，均很便利；在農業方面，有農場、苗圃，花卉等改良機關，對於農民種植方面的改良，極有幫助。我們姑以青島梨樹為例，青市鄉區共有梨樹八萬株，過去曾有三年之久未結果實

，農民不知治理，編經農林事務所發覺係赤心病（一名羊毛疔）為害，決定用藥水噴打，起初農民對此誤會，拒絕使用，但因藥水噴打收效後，農民就普遍地請求施打，總計在一九三二年改良後，梨的結實共值三十萬餘元，從此青島梨的產量，日益發展，由此可見青島經濟建設的功能了。在政治方面，鄉村建設辦事處，極力訓練各村村長，倡導自治工作，同時組織期解委員會，解決地方民衆的糾紛，由各小的區域，儘力設法與民衆接近，使人民了解政府的政策。在教育方面，青島各鄉學校有顯著的發展，我們看到許多近代化的校舍，都是由政府與民衆合建的，許多小學教師，也都受過嚴格的訓練和選擇，學生求學，便利非常。此外對於社會工作，如風俗改良，禁烟，賭博等，都以鄉村建設辦事處為領導的中心，因為區域小，辦事人易於負責，所以能收效很快。這上面的幾種工作，實在是訓政的實際工作。

定縣

人物

我們在定縣考察的時間很短促，因此對於他們的人物，不能完全認識，加以詳細的

介紹。不過大家都知道平教會的領導者是晏陽初先生，他是篤信基督教的教徒，是一位博愛主義的實行者。最初他在法國，曾辦過民衆教育，成績很好，後來就以這種經驗，回國推廣民教運動，逐漸在經濟建設，醫藥衛生，以及自治，文藝等方面，加以研究，十餘年來，定縣的工作，已爲全國人士所共知；他在研究方面，所得的經驗，結論，和擬具的辦法，都是值得從事於鄉村建設運動者參考的。晏先生願下最大的決心，將終身的精力，供獻於此項工作，我們認爲是難能可貴的事。和他一同工作的人，在教育方面有瞿菊農先生，在政治方面有陳筑山先生，在經濟方面有姚石菴先生，在保健方面有陳志謙先生，都是精明幹練，有主張有辦法的人，所以能志同道合，貫徹始終。經過多年的試驗，大概將來對於湖南四川兩省的縣政，定能利用他們已往的經驗，得着重要的發展。

現在晏先生雖辭去了河北省縣政建設研究院的職務，但是新任院長張蔭梧氏，他是一員鄉建運動的大將，他也有他自己的理論，自己的辦法，同時也與平教會合作，將來截長補短，平教會工作，仍然可以推進。張先生是河

北博野縣人，是位軍人政治家，在政治舞台上雖有了多年的地位，可是操守嚴謹，舉止敏捷，思想淳正，毫無官僚習氣。在未到定縣以前，曾根據顏習齋的哲學，在博野縣創設全國聞名的四村中學，在鄉訓練中等學校的學生，使他們得着近代教育的技能，同時養成刻苦的習慣，以備將來在鄉村領導農民，又因這種教育近於軍事訓練，使得他們也能領導人民做自衛的工作。現在農民已經受着自衛訓練。一方面張先生也曾利用他的地位，指導博野，安國，黎縣等三縣縣長，將三縣的財政，警政，民政，澈底的改革過來。現在主持河北省縣政建設研究院的事務，若以他的精神，和定縣的辦法，參合起來，作爲改進河北省縣政的基礎，將來的收獲必定很大。現在輔助張先生主持研究院工作的，是一位張芥塵先生，張君曾做過博野縣長，是以書生的觀點，主持實際行政的，具有腳踏實地，坐而言，起而行的精神，與張先生的態度，若合符節，以他來輔助張先生推進定縣的縣政，正是最合宜的。

中心思想
及其活動

主持定縣工作的人，他們認定中國的毛病，是在貧愚私弱，要醫這個病體，必

定要從教育上着手，然後一切鄉村建設，才能推行無礙，所以他開始就標榜四大平民教育的主張，在定縣做研究的工作，要想用研究的結果，和所得的方法，就地試驗，試驗成功，就供各地採用。這個運動，吸收了許多有學問的專門家，在各鄉做教育，經濟，保健，自治各項調查和尋求問題的工作，最初就注意到平教的推進，要使一般社會中堅的成年農民，先得着普通知識和技能的訓練，然後將他們組織起來，用為社會建設的幹部，推進其他一切建設。因為其他的建設，無往不要教育，更無往不要堅強的社會組織，以有組織有教育的社會團體去推進一切建設，才能發生社會的力量，收到實際的效果來。因此，就利用他們編製的千字課本以及試驗出來的教學方法，以全力推廣平民教育，凡受訓練的，都是鄉村中的有閒青年，他們經過短期訓練後，就分散各鄉，組成同學會，以之為平教會其他試驗工作的基本隊伍，也以他們為推進其他生計教育，保健工作，以及改良風俗等事業的礎石。就是所謂「表證農家」。合作社的組織，大多也以這般同學為基本會員，所以平教會就能繼續在教育方面，農業推廣方面

，衛生方面，作不斷的研究，希望由這條路線，研究出一套縣單位的推廣辦法來，以供各縣參考，按照環境的需要，分別實行。這種計劃，雖有許多地方，近於理想，難以實現，但在他們研究所得的組織教育（小學，小先生制，導生傳習辦法），成農教育，保健制度等的方法，都有很重要的發現，如稍加以研究和適應，很可供其他各縣的參考。

這次我們在定縣參觀，最足以使我注意的，就是組織教育和保健設施兩種工作。在保健方面，城內設有一個醫院，建築與佈置，都很近代化，各種養病室，檢驗室，治療室，也有相當的設備，這所醫院一面為全縣疾病治療的中心，一面負擔指導全縣保健工作的責任；各鄉分設保健所七處，內設醫生一人，護士一二人，負各村疾病治療與促進衛生的任務；另外在各村流動擔任保健的工作人員，是平民學校同學會會員，曾受短期醫藥衛生訓練，每人有保健箱一只，藥品十種，凡日常簡單的病症，如傷風，頭痛，皮膚等病，他們都可治療，稍有困難，即送至各鄉保健所診治，倘保健所仍難診治，最後才送至縣城醫院，據

醫生云，各村保健員，每天總有一二十號病人，受他診治到好的境地的，各鄉村送到城內的病人，數目不多。每年的預防工作，如種痘及注射之類，醫院也能以很少的金錢，很小的力量，推行到全縣，可見保健制度，在定縣已有相當的成效。此項工作，現在注意到日常清潔，飲料，養料等的衛生，總期人民的健康生活，得到優良的保障。

在組織教育方面，各小學都有試驗，他們的方法，就是要訓練小學校的學生，有組織的能力，團體的習慣，教他們能自動學習生活方面所需要的知能，自己照顧個人，學校，及家庭內日常生活所發生的問題，一方面將他們組織起來，分成大隊，中隊，由學校負責人員，領導他們各隊負責人員，實行分工合作，所以教員只有指導大一點的學生，將功課交給他們，就可使全校的學生，有學習的機會。這就是所謂導生傳習辦法。他們在分班上課時，無論在操場上，在課室內，或者在樹蔭下，隨處可以用一塊黑板，圍繞小先生，共同實習；此外在團體遊戲，唱歌，打拳等等，都由小先生領導，一種活潑的氣象，和精神的表現，都使我有非常的感動。我們在定縣曾參觀過平教會

所辦的三四個小學，看見學生每晨大家在操場上集合，由隊長分別檢查他們的清潔，又有大會報告各方面的事情，自一村以至一國的新聞，都在他們報告之內。也有工作討論會，使大家提出問題，彼此交換意見，討論解決的辦法，用議會的方式，作最後的決定。更有教導會，使担任小先生的人，有機會參加討論問題，改善教導方法。雖然，定縣組織教育的詳細辦法，我認爲尚有商榷的餘地，但是他們原則上所採取的教育方法，我覺得是可以注意的。

在經濟建設方面，也有許多工作，以前在晏陽初先生任院長時，曾組織鄉鎮建設委員會，爲推行自治的基礎，可惜時間很短，尙無效果。不過平教會，曾利用平民學校同學會的組織，在各鄉村做農業改良工作，在翟城及高頭村，都設有農場苗圃，關於選種，耕種及改良家畜方面，也都有相當的成績。他們在定縣所推廣的兩種棉花，如脫子棉、斯字棉，都受到人民的歡迎，廣加播種。我們在那裏參觀時，正看到他們推廣的棉花，開花結實，比較起來，這種棉花與當地棉種，實在有不同的地方；又對於新的豬種等等，也在推廣，尤其是波支豬與來杭雞，各鄉農

民分別要求改良豬種，所得效果，非常圓滿，因為波支豬，用同樣的飼料，在相同的時期內，較普通豬種，可以多得七八十斤的重量。此外在果樹方面，如驅除蟲害，改良品種，也有相當的努力。至於經濟建設，他們是利用「表證農家」及合作社為經濟的組織，合作社是照普通辦法，就人力財力經營公共的事業。只有一「表證農家」在定縣是一種特殊建設，所謂「表證農家」，就是平教會的學生，曾受過相當訓練，他能接受平教會的辦法，對於農業經營，家庭管理，都可做其他農家的模範的意思。合乎這條條件的，平教會就給他一種「表證農家」的證書，凡是改良農業，總以他們為基礎，一方面可以得到平教會的優先待遇權，一方面又負推廣的責任。這種方法，如果推行得宜，很可為經濟改革的原動力，設有錯誤，難免不引起其他農家的誤會，妒忌，甚至抹殺原來推行改良的美意。一般說來，定縣在經濟建設上，比較的不及教育，衛生兩種工作的進步快，收效大。但是他們將來若能運用政治力量，在其他方面，去推行試驗他們的辦法，或許有較好的成績。

各地的展望

鄉建運動所走
不同之路線

讀者看了以上各地鄉建情形的敘述，可以知道，他們此種運動所以能

夠推行的緣故，第一是因為有一班有思想，有毅力的領導人物在那裏主持。這些做地方建設運動的領袖，所抱定最後的目標，雖然完全一致，可是他們所具的理想，與所採取的途徑，却有不同的地方；有的是注重理論，把鄉村建設與整個民族國家的復興，甚至於文化的改造，都連成一市，這些思想家，研究中國問題，俱能從大處遠處著眼，希望能夠找到一個澈底建設新文化的路線，而這種鄉村建設運動，在他們看來，就是建設新文化新國家的基本工作。與理想家相反的，是一班實事求是的鄉村建設領袖，他們不講什麼理論，只按照政府已頒的法令和社會的實際需要，按部就班的做下去，他們相信，如果目前的問題，能夠解決，人民的生活，得以改善，整個社會，自然就有進步，等到社會的進步，達到相當的程度，整個民族國家，也就有了辦法。還有一種領袖，他們也有相當的理想，不過他

們很重視環境方面的事實，在推進鄉村建設時，並不多談理論，他們注意實際問題的解決，他們很能腳踏實地的，先就民衆急切的需要，講求民衆生活的改進，社會秩序的安定，等到民衆有了組織，並且發生了力量，再開始其他各種建設，不過在他們做的時候，須顧慮到他們的中心信仰，和最後的目標，所以他們的工作，能够井井有條。末了一種鄉村建設領袖，是以科學爲基礎，他們的工作，是以研究爲主體，在研究的時候，完全憑客觀的環境和對象，不存絲毫成見，不預先抱着什麼理想和結論，等到客觀的事實完全明瞭後，再定出一套改革的辦法來，這套改革的辦法，先在適宜和較小的區域內，作相當的試驗，等到試驗成功，再行推廣到其他各地。用這種方法，將各項問題，逐步的研究實驗出來，希望能得着一套整個的鄉村建設或縣政建設的方案來，以備全國各地的參考或採用。我們不敢相信他們所得的結果，就能够推行到全國各地，不過我們確信他們這種態度和方法，實有可以稱道的地方。

● 鄉建路線不同之原因

地鄉建領袖所抱的態度和所取的方法，

現在我們再來分析他們所以有這種思想上不同的原因，第一，是因他們過去所受的訓練，與所抱持的人生哲學，有不同的地方，有的是對於中國學問，先有研究的基礎，而後對東方哲學，作深刻的探討，以哲學家思想家的眼光，研究中國問題，自然難免有偏重理論的地方，更無怪他們對於中國的舊道德舊文化有很深的自信力。又一種領袖，自幼接受西洋文化的薰陶，在他們留學歐美時，看見了近代物質文化建設，學習了科學的研究辦法，在他們信仰上，深受基督教教義的陶鍊，所以他們推進鄉建時，與第一種人，所持的信念，自然有不同的地方。惟有第三種領袖，他們是根據環境的需求，努力於實際的建設，他們一方面在中國學問上有研究，一方面對於西洋學術，亦有認識，他們是以中國道德爲經，西洋方法爲緯，所以他們做工作的時候，既不忽略科學的方法，亦不忘記精神的陶鍊。我們爲使讀者明瞭各地鄉建領袖思想背景的不同，所以才分類的敘述，不過以上的分類，只是相對的，不是絕對的，僅就其偏重的地方，而定其區別，還請讀者注意。

鄉村建設運動 的中心工作

各地鄉村建設工作，雖有不同的

人物，用不同的思想，不同的方法來

領導，但是他們所抱的目的，却是一致的，他們最大的目的，在國家民族的復興，而最先的目的，是要將民衆組織起來，去改善他們的生活，增進他們的知識，促進他們的團結。他們都認爲如果各地鄉村民衆都能健全的組織起來，中國地方政治，就有了基礎，一切地方建設，就有辦法，等到地方政治有辦法，整個國家政治，也就有了辦法。

所以我們在鄒平看見他們以訓練聯莊會員爲基本工作，同時設立鄉學村學，使民衆團體生活，有了中心，以此中心，推進其他的建設。在定縣也看見他們以民衆學校畢業同學會做中心，爲推進鄉村建設的主力，最近又成立鄉鎮建設委員會，亦爲民衆組織的基本工作。在荷澤，濟甯各縣，他們是以鄉農學校組織民衆的中心，先召集成年農民，施以軍事訓練，成立自衛組織，等到農民有了組織，鄉村建設就有了幹部，此種幹部，用以推進經濟建設可，普及義務教育亦可，即改良風俗，振奮人心，亦無不可。我們在荷澤曾親見農民自衛班所表現的精神，這可以說他們在

鄉建基本工作方面，已經有了辦法。

鄉建運動與民 族復興的關係

作者根據個人平素對於縣政的信

念，以及此次在魯豫冀三省所得的印象，深覺各該省鄉村建設，以及江浙各省縣政建設的運動，在中國民族國家復興史上必定要佔很重要的位置。我認爲這種基本工作，是國難以來，復興民族的一件大事，也可以說是朝野人士建設新中國途徑上一個很重要的覺悟。

他們在各地的的工作，有的屬於試驗性質，有的在那裏實事求是的硬幹，他們共同的目標，是要將他們所試驗的，與硬幹的結果，推行到全國。我確認許多縣單位或鄉村單位建設的辦法，都可以稍加相當的修改或適應在全國其他地方，做有效的推行。舉例來說，鄒平的戶籍行政，荷澤的農民自衛組織，定縣的保健制度，與組織教育的辦法，以及青島市的經濟建設，都可供其他的地方參考。個人以爲中國最大的問題，在民衆沒有組織，因爲沒有組織，所以對內不能防止土匪，維持治安，對外不能剷除漢奸，建設民衆國防的基礎。若能將各地的民衆，用有效的辦法，嚴密的組織起來，施以切實的訓練，這種對內維持治安，對

外充實國防的工作，不難完成；就是一切教育建設，也有了良好的基礎，然後循序漸進，整個民族的復興，在不久的將來，當能看出顯著的成績來。我們對於鄉村建設或縣政建設運動的理論和方法，雖有些懷疑，但是對於他們的出發點和最後的目標，確深信無疑。

鄉建運動的困難

我們雖然看到鄉村建設和縣政建設，有很光明的前途；不過在推行時，確有不少的困難：第一，因為領導各地鄉建工作的人，多半是抱着相當的理想和一定主張來做的，為要推行他們理想上的計劃，所以對於現狀或現行法令，不免有出入矛盾的地方，這種忽略法令的行動，很足以招致上級政府當局的誤會，甚至不能得到諒解；第二，他們這種建設工作，必須大刀闊斧的去做，對於固有社會階級的利益，委實不能一一顧全，因此難免開罪於地方的巨室，甚至引起一班人士的惡感和攻擊來；第三，他們這種工作，主要的對象是民衆，不過民衆知識有限，經濟能力極為薄弱，同時又很守舊，因此要想在短時期內，將新的方法，介紹於農村，很難使農民開誠接受，還有在財政方面，這種特殊建設和試驗

，是免不了要增加費用，若從地方方面籌款，必定增加人民的負擔，並給地方上反對的紳士以口實；若從省款內提撥，自然不能為各縣仿效，所以就不免引起人的批評。我們若再想到人才的難得，天災人禍的流行，國際關係的影響，種種困難，不一而足，推准鄉村建設，實在是一件不容易的事。

不過這許多困難，總有一個根本解決的辦法。在作者看來，就在各方面的態度的改變和方法運用。若能採取正當的態度和適宜的方法，以上種種困難，似不難迎刃而解。就第一種困難先說，各地鄉建領袖，如能顧及推行中央或省的法令和長官的心理，時時與他們接近，慢慢向他們解釋，以至誠和藹的態度，和他們商量疏通，務必使自己所作的事業，全部給他們明瞭，這第一種誤會，雖不能完全消除，但在各方面的關係上，自會有相當的進展。至於其他的困難，並無永久性，若能應付得宜，不難逐漸解決，我們在濟南，開封兩地考察時，亦曾與省政當局，設法面談，在山東固然看出省府對於鄉村建設有贊助的傾向，各地試驗出來的好辦法，省府已在其他各地分別推行；他

們所希望的，只在鄉建領袖能顧全事實的環境，和法令的規定，務將上下關係打成一片。河南雖未設立實驗縣區，不過自商主席以下，都很注意縣政建設，對於改進地方政治，已有相當計劃，並且要在短時期以內邀約專家至河南考察，預備根據事實，擬定省單位的縣政建設方案。所以河南省政前途，極爲光明。我們就魯豫兩省當局態度來看，可知謀求地方政治的建設，是大家一致的要求，縱有隔閡，也不難消除，這一點要請各地鄉建領袖注意。

中央應負地方政治建設的全責

總而言之，作者以爲各地縣政建設工作，已到了一個很重要的階段，就是他們所試驗的方法，和所抱持的理論，都已有了相當的規模，並且已經可以看出成績來。不過全國各地的政治建設，若是仍舊分道揚鑣的去，實是一件很危險

的事。我很知道各地鄉建領袖都有聯合互助的要求，並且希望中央及省政當局，能給他們相當的協助。因此我認爲在目前，中央應負起領導的責任，將各地鄉建理論，辦法和成績，詳細審核一下，然後由中央負責當局，召集全國各地鄉村建設的領袖，以及研究縣政的學者，在首都作一次長時期的討論，制定一種整套的縣政建設或鄉村建設辦法，以中央的力量，對於現行法令，以及省縣關係，全盤加以調整，使得行政制度能够健全，各地有志之士得按照環境需要，儘量謀求地方建設，中央一面負責計劃與監督，一面給予省縣當局以充分的協助，若能如此做去，數年之內，各地試行的優良辦法，都能在全國推行起來，國家整個的政治，必能煥然一新。

現代都市法律地位之觀察

張金鑑

一、都市地位之歷史演變

就都市之產生論，現代都市與上古中世者固有顯然不同之意義：蓋昔日之市，非為政令所自出之京都省會，便係供軍事憑藉之城堡或即宗教參拜之聖地；而現代之都市則為產業革命所形成之經濟產物？即在於供工商事業之應用耳。至就法律地位論，都市在歷史上之演變亦經過若干不同之階段。

在上古時代，人類之交通方法與能力甚屬有限，其社會維繫素或團結力為血統與宗教，在嚮祖祭神或家長發令之區將廟宇住所建築起，便成為城市，範圍頗小，實際上不過是部落酋長之司令部或營壘而已。在漁獵時代，此類營壘既不固定，又極簡陋，至畜牧時代，漸形進步，及農業經濟初期時，建築固定完美，政治組織亦日趨複雜，於是簡陋營壘遂形成所謂城市國家。(City-State)

此城市完全具有國家之特質，故以名之。彼不但佔有

一定之土地，擁有一定之人口，而並享有最高之主權。對內對外皆能以獨立自主的表示其意志，行使其權力。彼得自行訂立其法律決定其組織，不受上級機關之控制或任何方面之拘束。總之，凡獨立國家所應享受之權力，彼均有之。若自另一方面觀之，凡中央政府及地方政府所應盡之職務應有之權力，彼均兼而有之，是具有城市與國家兩種資格，故名之為城市國家。

歐洲古希臘及意大利半島之各城市俱具有此獨立自主之地位。中國在周以前唐、虞、夏、商各代，其經濟進步尚未超過初期之農業技術，政治結合仍以血統或宗教為基礎。當時所謂城市，亦即宗教之聖地，政治之中心，具體言之，為各部落或氏族政治軍事之根據地，其權力及於城市之外者蓋微乎其微，故當時所謂國家，即實際權力所及之城市，自亦當以城市國家名之。此城市法律自主或政治獨立之時期也。

羅馬帝國建立後，以軍事力量征服全歐，所有意大利半島希臘各地之獨立城市均被蹂躪摧毀無遺。羅馬開國諸帝挾戰勝之威勢，建樹強有力之集權政府與統一國家，並建築大規模之交通路線，以便運輸軍隊，而圖鎮懾各處之反抗或異動。征服者對被征服者之防範與壓迫，殆無所不用其極，昔日城市國家之法律自主與政治獨立，完全被中央政府剝奪淨盡，其一切行動均須受上級政府之節制，城市本身實無獨立自由之可言。當時城市之法律地位，僅為中央政府之附屬機關，行政區域或辦事處耳，自己並無獨立之人格。此為歷史上城市附屬中央時期。

自羅馬衰亡至文藝復興，歐洲各地城市之法律地位又為另一方向之演變。羅馬帝國衰敗後，中央政府之權力，不能及於各地，統一國家逐漸分崩離析，形成分疆割據之局面。當此時機，封建貴族或有力教主便憑藉其私人實力以其城堡為根據保護或統治其附近居民，而自立為獨立形勢。當時所謂城市即此類封建侯王所佔據之城堡，儼然亦獨立國家也。此與上古時期之城市國家在表面上頗相類似，但實質上並不相同。昔之城市富有民主精神，公民有參

加政治之機會，而封建城市之政治，則完全為少數貴族所把持，形成所謂寡頭政治。所謂市民乃貴族之奴隸，所謂城市（指所轄區域）乃貴族之私產。中國在春秋戰國之封建時期，各地之城市地位，與此情形亦頗多類似。此歷史上封建都市割據自立之時期也。

歐洲於十五世紀之末，因新大陸新航路之發現，工商事業日趨發達，在經濟上不久完成所謂「商業革命」；各處交通漸次開發，經濟關係，亦超越地方範圍，於是意大利、法蘭西、德意志相繼完成國家之統一，建樹強有力之專制政治及中央政府。中世紀之封建貴族割據局面，均經消滅，昔日貴族所憑藉之城堡亦由中央政府收回，置於專制君王直接統治之下，於是城市復成為中央政府之附屬機關，其割據自立之政治地位，乃完全消失。中國因秦始皇之統一，廢封建，置郡縣，各城市皆由中央政府直接委派官吏統治之，其法律地位亦降為中央之附屬品。此都市法律地位在歷史演變上之第四時期也。

至十八世紀「產業革命」完成後，都市之經濟力量，日形重要，新興之第三階級大見抬頭，於是民主主義之思

潮乃澎湃湧若決江河莫之能禦。都市之工商勢力者為減輕中央政府或專制君主對其拘束計，乃有所謂都市自治運動。但同時因民族主義或國家主義之思想，仍為世所崇拜，當不容都市恢復其獨立地位，致形成國家之分裂。都市因地方經濟情形之特殊，及社會環境之需要，發動自治，不可抹視。為保持統一，統籌全局。當亦不能使都市形成獨立局面。於是乃採取折衷辦法，兼籌並顧，現代都市之特殊法律地位因以形成。

二、現代都市為公共法團

現代都市之法律地位，既非上古之獨立國家，亦非專制時代之附屬機關，乃折衷於二者之間一方為國家設置之行政區域，對中央負有完全責任，同時並享有相當之自治權利，得以自由處置其範圍內之地方事務。此種法律地位普通所謂『都市法團』(Municipal Corporation)是也。彼乃於國家下，以管理公共事務，為存在目的之法人。換言之，市法團乃地方自治團體之一種，一面受國家統治權之分授，為其作用主體，他面仍受國家統治權之支配，為其作用客體。

市法團既具有法人之資格，故在市憲(City Charter)或市組織法之保護與限制下享有一定之權利，負有一定之義務。市政府或市法團具有下列幾種特徵：(一)享受有法律上之永久存在權，(二)享有財產所有權及管理權，(三)享有控訴他人或被他人控訴權，及(四)在國家法令支配之下，享有政治主權者所具有之權力，如租稅之徵收，社會秩序之維持，及公共幸福之改進等。

都市法團所享有或所行使之權力，就其來源論，要不外三種：(一)市憲及國家法令有明文規定授予之職權，(二)為推行或完成此授予職權時所必須之隱含權(Tied power)，及(三)為完成市法團創設目的或使命時所需之固有權。市法團之行動，必須在此範圍之內，否則便為違法或違憲。市法團享有之權力，若就其性質論可分為命令權與委任權兩種。前者為市府必須行使之權力，不得放棄或推委，後者之權力可由市府酌量情形以自行決定應否行使。在市憲或國家法令之條文中，命令權則以『須』字或『應』字(Shall)表示之，委任權則以『得』字或『可』字(May)表示之。市府具有之權力無論其為顯示

權 (Expressed power) 或隱含權，無論其為命令權 (Imperative power) 或委任權 (Mandatory power)，在行使上均不得委付他人代表。但此並非謂市府不得雇用職員以辦理各種事務也。其要點乃指此種政治責任不能移轉於他人耳。職員所辦理者為職務，並非在行使權力。

都市法團者，乃市民依法成立之政治團體用以實現其地方自治之目的及推行國家之法令者。就前者論彼為自治團體，就後者論又為行政機關。實際上彼同時具有此雙重資格。市府既為一種自治團體，故其職務係以保障公共利益增進地方幸福為前提但同時市政府乃依主權者國家之意志而產生。都市僅為一種地方行政區劃，國家或其代表機關對之有統治之全權。國家政府對市府之權力有增減予奪之自由，市府對國家政府之命令及法律有絕對服從之義務。國家政府賴有市政府之輔助，在政務之推行上，自易收事半功倍綱張目舉之效，故市政府乃促進國家政府行政便利時所運用之工具亦即國家政府或其代表組織與人民間之連接機關也。

三、市憲之成立及其內容

市法團之權利與義務，既係由創造其成立之根本律例之市憲 (City Charter) 或市組織法 (Organic Law) 為明確之規定，故對其成立之程序及內容不可不略加申述。

市憲者乃一都市之成文的根本大法，用以創造其法律人格，獲得其政治權力，組織其政府機關，及規定其政權運用者。市憲之產生權力最後握於代表國家主權者所謂國會或立法機關之手。其成立之程序與方式各國並不一致。德國及中國皆採用普遍法案制，即全國所有各市皆適用一律之市憲（在德曰市法典，在華名市組織法），不必以特別市憲或法令對某市為特別之規定。吾國市組織法之成立係經過普通之立法程序，經立法院通過，由國民政府公佈施行。德國之市法典則由內政部長以政府議案方式提請聯邦議會通過，由大總統公佈發生效力。

普遍法案制實有其本身缺點，因各市之問題、環境、大小、人口、需要、環境、經濟、政治等多遠相懸殊，事實上不便以一律之方法為同樣之解決，若欲硬以一律的普遍的市法令以規律之，則非徒無益，實又害之矣。為免除

此種弊害計，故有採特別法案制者，即主權的立法機關通過特別之市憲或法律案特別規定某市之法律地位及其權利義務。英國、及美國多數之州，皆採用此項辦法。此項特別法律案之成立，各國又不相同。

英國某市市憲之產生手續爲：(一)市民或市議會向英皇(實際呈遞於樞密院)呈遞請求書；(二)樞密院認可後，公告於該州之議會及衛生部，着由利害關係人發表反對之意見，同時由特設之委員會舉行地方審詢；(三)考查後將其結果報告於樞密院；(四)樞密院並向衛生部徵求意見；(五)樞密院着令請求市民或市議會呈送市憲草案或組織大綱；(六)中央各機關對此草案爲詳細之審核及修訂；(七)由樞密院呈請英皇批准，在某種情形下須經國會認可；及(八)批准後由內政部長公佈施行。

美國各市市憲之成立程序與英法兩國者又不相同。先由法定數目市民之請求或由市議會之通過，經多數複決通過，認爲有擬制或修正市憲之必要時，則推選市憲起草委員會組織委員會辦理市憲草擬或修正事宜。辦妥後將全文交由市民複決，通過後呈請州議會批准施行。州議會在州憲

之範圍內對市憲有批駁或修改之權力。美國各州之規定皆不一致，不過多數市憲成立程序係如此耳。

特別法案制之弊端則爲手續繁雜，時日牽延，且易於影響行政上之一致或統一。爲補救上述兩制之缺陷計有採行分類法案制或選擇市憲制者。即由立法機關通過若干類之市憲或市組織法，復將所有都市分爲若干等級，並規定某等之都市適用某類之市憲。美國之紐約州及伊利諾州曾採用此種辦法。中國在十七年所頒之市組織法令內有特別市與普通市之規定，其性質亦與此相類似。現行之市組織法雖去特別與普通之名，然仍有直隸中央與省府之分，其用意蓋故以適應地方環境也。

各國或一國之各市市憲，其內容所規定者並不一致，繁簡詳略各有不同未可一概而論。不過其所包括之事項普通可分爲下列幾類：

一、疆域範圍 市憲內所須規定之第一項爲市府所管轄之疆域面積及其限界。並載明在此區域內所居住之人民得組成爲政治團體或市法團，具有法人之資格，並享有市法團應有之權利及應盡之義務。吾國現行市組織法雖無明

文規定其疆界，但第一條稱「市冠以所在地地名稱爲某某市」，是以舊有之疆界爲疆界；且第四條對市區域之劃定或變更亦有敘述，不可視爲忽視疆域範圍。

二、政府組織 關於此點，市憲或市組織法內皆載明市政府應設置之機關，官吏，及其組織程序與產生方式。何種官吏應由民選何種官吏應由委派，何種人員應由雇用。何種機關應採用何種形式之組織。選舉之程序及主持機關或人員，官吏之任期及各機關間之關係，亦多於市憲中明白規定。

三、官吏職權 市憲內所規定第三類之重要事項爲市府官吏之職權。各行政機關之主管長官有何職「對其部屬有何關係，市行政首領之責任職權，及對立法機關之關係亦皆於市憲或市組織法內明白規定。市府各局內之工作分配亦於此處述及。

四、政府權力 此項所包括者爲市行政首領市立法機關在市法團之資格下所享受之各種政治權力。市憲內載明某種政府權力劃歸某種政府機關或官吏行使之。此等權力範圍頗廣，包括制定法律執行法律之權，警察權或公安權

、租稅權、衛生權、借債權、財產購置權、及契約簽訂權等。關於此等權力之行使方式及程序等在市憲內亦皆有詳細之規定。

五、行政方法 市促進市政效率以免浪費公帑計，現代各國之市憲有對行政方法爲切實之規定者。其主要目的蓋欲將工商機關已經成功之科學管理方法介紹應用於市政中。其中最主要者即爲預算制度之運用，公務員制度之採行，及會計審計制度之改良。關於市府所用物材之購買及契約之簽訂，在市憲內亦多有明白之規定。吾國現行之市組織法對此雖無規定，然有其他之法令如預算法，決算章程，及統一會計辦法等以資應用。

六、市民控制 市民對市府官吏究有何種方法以控制之，在市憲上亦多有明白之規定。有許多市憲規定市民有創制權複決權，以控制市府之立法行動，並直接表示其政治意見。有者並規定市民對不滿意或失職之民選官吏於任滿前得以罷免權迫其去職。凡准予施行創制權、複決權、罷免權之市憲，對此項權力行使之程序及方式亦有規定。

四、中央對市法團之統制

現代之都市既係在國家法令下而存在，市府者乃國家所設置之行政工具也。是以中央政府對市法團須有監督，指揮，及控制之權力。關於此種權力行使方式計有兩種：

一為立法統制 (Legislative Control)，一為行政統制 (Administrative Control) 前者係於市憲內將市法團市政府應有之權力及不得辦理之事項皆一一載明，地方政府在其法律之範圍內，得自由行使其職權，不受上級或中央政府之干涉。後者係於市組織法內將市府權力為籠統之規定並不枚舉，但在行使此權力時，須處處受上級或中央政府之直接指揮與監督。列舉主義之立法統制，在表面觀之似對市府之權力限制過嚴，然實際上則富有大量之自治權，故立法統制實具有自治主義或地方分權之實際。概括主義之行政統制，表面上似予市府以較大之權力，然實際上則甚少自身之自由，係中央集權之運用。美國所行者為立法統制，英、法、德、及我國所取者為行政統制。市組織法第十一條規定。『市設市政府，依法令掌理本市行政事務，監督所屬機關及自治團體』。此蓋明顯概括主義之文

句也。

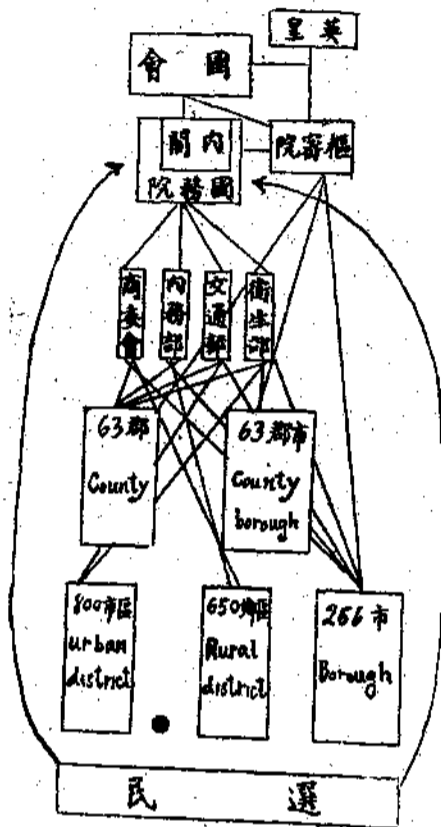
若以舉辦市公債為例，在立法統制下，市憲內不但須明文載定市府有此權力，同時對公債總額，用途支配，舉辦程序，償付辦法，及利率限度等亦均須具體規定。在不違犯此條文之範圍內，市府對公債之募集，發行，處理等均可自由進行，上級政府不加過問或干涉。在行政統制下，市憲或市組織法內祇籠統載明『市府得舉辦公債』，但實際進行時處處須求上級政府之批准，時時受其指揮與監督，決少獨立與自由。

立法統制較為簡單，其方式有普通法案制與特別法案制兩種，其梗概已如上述。行政統制，則較為複雜，各國之實施亦不一致。茲以英、法、德、及我國為例扼要申述之，以見其性質與內容。

英國在一九一九年前市政府之中央統制機關為地方政務委員會 (Local Government Board)，現為衛生部 (The Ministry of Health)。此部不僅管理市政府之衛生行政，同時更主持社會救濟，勘定疆界，編訂統計，通過公債，監督財政等事宜，其地位猶之法國內政部。市政

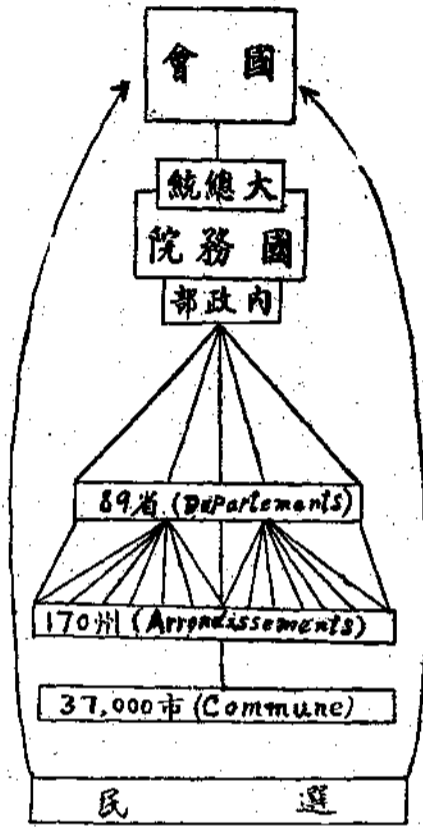
府對於發展水力，電力，煤汽事業，及度量衡之管理則受商務委員會 (The Board of Trade) 之指揮與監督。內務部對市府之統制事項為獄務，外人、酒店、青年法院、公共道德、警察、入籍、工廠檢查、及礦業等。關於市憲之成立則由樞密院主持。交通部統制電燈，電車，輪渡及碼頭等事宜。其實際之統制方法計有九種：即(1)派員視察，(2)實地調查，(3)着令呈繳工作報告，(4)審計賬目，(5)編訂關於市府職權之規程，(6)發佈訓令，(7)停止經濟補助，(8)批准委任，及(9)批准市府所通過之單行法規。

下圖用以指明英國之中央政府對市府之統制：



法國市府所受上級政府之統制計有四層。最高層為大總統。有若干行動須得總統批准，方生效力，如市預算在九百萬法郎以上者便須履行此手續。有時大都市之財務官亦須總統任命之。次層機關為內政部。此部對市府之管理異常繁煩，並時常頒佈適用於市府之法令與規程。各省省長對各市事務亦多有效之統制與管理。各市預算須經省長批准後呈轉內政部核辦。一切特別租稅、借款、及少數官吏之委任皆須經省長之核准。省長規定市議會之會期，市議會若有越權時，省長得停止其集會。與市府發生直接接觸者為州長。但彼並無獨立權力，僅為一承轉機關。其任務在接受上級命令，轉飭所轄市區內之官吏實際推行之。法國對市警務、教育、及財政之監督與統制甚嚴，為完全之集權性質，地方決無自由。

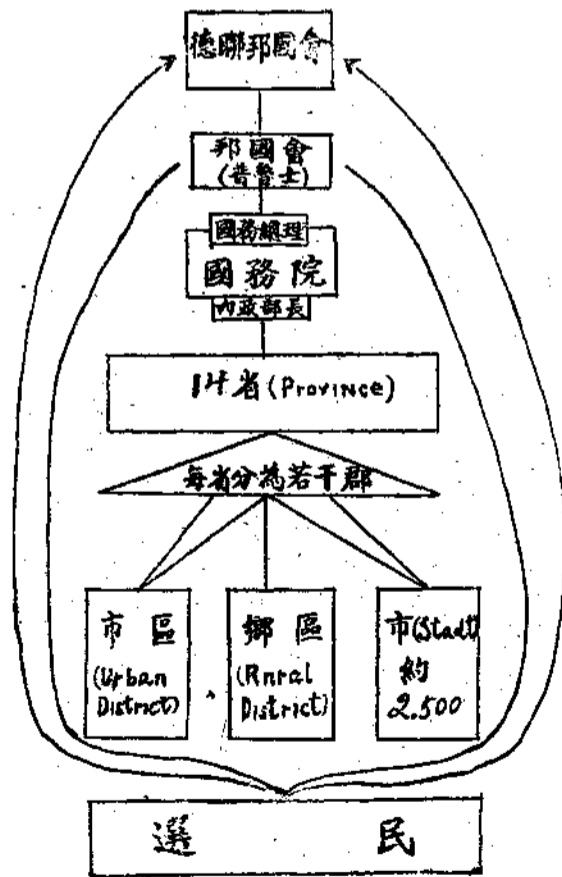
法國中央政府對市府之統制關係如下圖所示：



德國雖為聯邦國，但中央對市府之監督權則日趨集中。各邦之內閣及內政部長為監督市府之最高行政機關及官長，大部分之市行政事務均在其統制之下。此外，財政部及教育部對各市亦有相當之監督。內政部下之市府監督指揮機關及官長為省署省長及郡府郡長。市府所具之權力計有兩種：一為代行權，一為自治權。前者包括警察、教育、商務、商務法院、邦稅之徵收，軍事徵發，選舉舉行，及聯邦或各該邦法律所規定之事項。後者係指各市之純粹地方事務及自治活動而言。市府行使代行權時，上級政府施以事務統制，行使自治權時施以行政統制。行政統制之監督程度基於立法統制；而事務統制之程度則又甚於行政

統制。上級政府對市府之統制方式計有數種：(1)指示意見供給參考材料，(2)派員考察工作進行，(3)調閱檢查其文卷，(4)審核其賬目，(5)着令呈送各種報告，(6)批准或批駁其請求事項，(7)頒佈強制執行之法令，及(8)解散市議會。

下圖用以示德國上級政府對市府之統制關係；

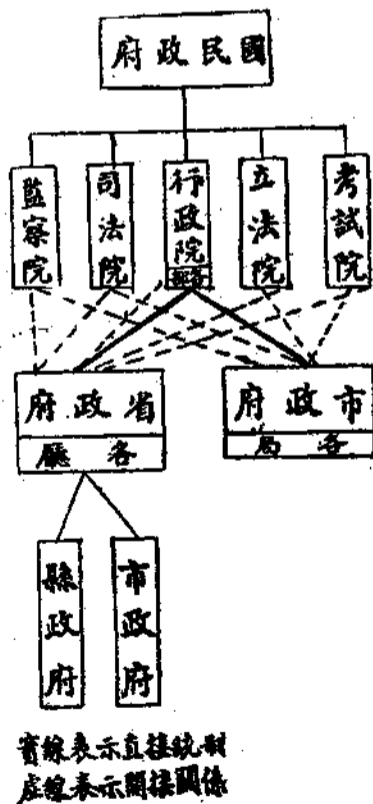


中國現在市府之隸屬系統計分兩種：(1)凡人口在百萬以上，在政治經濟上有特殊情形者或首都之市府直隸於

行政院如廣州、上海、青島、漢口等市是；(2)凡人口在三十萬以上，或人口在二十萬以上其所收營業稅，牌照費，土地稅每年合計在該市總收入二分之一以上者之市府隸屬於所在地之省政府。在我國之行政組織上無特設之市府監督機關。對前者之市除行政院外，中央各部在各該管範圍內皆有直接指揮監督之權。對後者之市，除省府外各廳亦可施以統制。吾國為單一國，行政統制採集權制，中央對市府之監督程度，實不亞於德法兩國，且以地方自治尚未完成，市民尚未能行使其四權，所謂自治權之行使，現時亦非事實。司法院、考試院、監察院對各市尚可行間接之統制如公務員之懲戒、彈劾，及銓叙等事是。中央或代表中央之省府對各市之關係為行政統制與事務統制，其方式則有：(1)委任或撤換市府官吏，(2)審核其預算及賬目，(3)派員視察或調查，(4)頒佈各種有關市政之法令(5)發佈訓令，(6)擬定工作綱領着令遵辦，(7)着令呈交報告，(8)批准或批駁所請求事項，(9)糾正其錯誤，(10)指導其活動，(11)解答其諮詢，(12)解決其糾紛，及(13)停止其某種活動。總之，市府為國家之行政工具，

自身無獨立資格，中央對之固隨時有干涉與統制之權力。

下圖示中央對市府之統制關係：



五市政府之法律制定權

不論採行立法統制或行政統制之國家，在市憲或市組織法內總予市府以法律制定權。此即謂市法團得由其適當權力機關制定或通過關於規律市政活動市民關係之一切地方單行法規。吾國現行市組織法第十二條亦明文規定「市於不抵觸法令範圍內，得發布市令制定市單行規則。吾國現時之市法律案或單行規則之制定機關為市政會議，在他國則多為市議會。市府行使此法律制定權時，尚須受有各種之限制。

第一、市府所制定之法律案或單行規則，不得與憲法或國家法令相抵觸。倘有抵觸便須取消或不能發生效力。爲避此種衝突計，在一種市法律案未通過之前便當由法律專家或法制上有經驗者與有關市權市政之各國家法令詳加分析與比較，務勿不失其合法性。否則待通過後而遭七級之批駁或否定，在行政上實多不便利與不經濟之處。

第二、市法律案之成立須依照規定之方式與程序。在市憲或市組織法內明文規定市法律案通過之適當權力機關及通過步驟。非由適當權力者與步驟所產生之法律不發生效力。若以創制權或複決權之行使而制定法律時，則於請求步驟及批准方式亦須明確規定。若係由市議會制定者，則須有議員之提議、附議、討論、及法定人數之三讀通過。如不遵此法定方式及程序制定法律，便爲違憲或違法行爲不能發生作用。

第三、市政府不得制定武斷或不合理之法律。關於決定市府法案是否武斷或合理之權力者多爲法院或其他特定機關。在此適當權力者未判定或指明其爲武斷或不合理以前，市府所制法案總認爲非武斷的合理的。關於證明某種

法律爲不合理之責任，由有關或受害之當事私人與團體担負之。究竟何者爲合理之法律，何者爲不合理，殊無一定之標準，須視具體之事例以爲斷。

第四、市制法律對市民待遇，不得有歧視或不平等之處。市制法律之規定對同等之人民須爲同樣之待遇。譬如同一影片，准甲戲院開演，而不准乙戲院開演，便爲歧視。市府在市制法律之運用上，不得爲武斷或不合理之分類。至於在何種情形下卽爲歧視，在何種措施下方爲公平，卽在法院之許多判例中亦不易歸納出普遍之原則以資遵守，要亦視具體之情勢始能爲確切之決定也。

六、市府所負之法律責任

權利與義務，權力與責任，總爲相輔而行之事物。所謂平等與公允卽權利與義務，權力與責任之適當均衡也。市政府既享有不少之法律權利與政治權力，以推行市務，統治市民，同時彼亦負有一定法律義務與政治責任。市府之措施如有違法枉職之處，市民個人或團體不管其是否同意得向普通法院或行政法院控告之。市政府在契約上，在民事上在財產上均担負有法律之責任，茲分述之：

一、關於契約者 關於此點，市府所負之法律責任，與適用個人或私人團體者之規則並無差別。為持維契約上之權利，凡可以為控告私人之理由，均可以用之以控告市法團。如果市政府因破毀或違背契約被人控告者，彼亦只能用私人所能引用之方法以為辯護，並不因彼為一公共機關而有所豁免。至於契約之成立內容，不管其為政府作用抑為商業性質，如有違犯，市府所負法律責任與私人完全相同。

二、關於民事者 關於民事案件，市府所負法律責任，則較複雜，未可一概而論。至於市府官吏在民事案件上所負之法律責任，實為兩重地位。官吏者為國家所設置，乃主權者政治組織之一部，國家用以為完成其政府責任之工具。市府官吏如因行使此種性質之職權而發生民事糾葛則不負法律上之責任。如果市政府經營商業時如電車、電燈、自來水等引起民事糾葛，則與私人公司負同樣之法律責任。

若市府因未曾行使或忽於行使其市憲、市組織法、或國家法律所給予之權力，使市民遭受民事或私法上之損失

時則不負責任。但有明文規定其負責者則以負責論。譬如市府因未有詳密法律之規定與防範，有若干市民致被火藥庫爆炸殞命，則不負賠償損失之責任。如市內有某種不合衛生之障礙物，市府未能注意及之早為剷除，致害及市民，被害者亦不能向市府請求賠償損失。因此為政府職權，統治機關對此權力之行使有自由裁量之權力，市府在此等職務上縱有錯誤與忽視，並不負法律之責任。

市府為推行其市府職權或商務事務時，自必須雇用公務人員。此公務員所担任之工作若為完全的政府職務或公務事務，則因工作引起民事案件，市府不負法律責任。若彼等所担任之事務為商業活動或私人性質，則須負法律上之責任。如衛生局公安局之人員屬於前者，市營電燈公司自來水公司之人員則屬於後者。被害人對失職之官吏可向普通法院或行政法院控訴其個人請求賠償。

市府所掌管之事務就其性質可分三大類：(一)政府功能之事務——包括警務、防火、衛生、教育、醫院、救災、賑濟、公園、娛樂、房舍建築之檢勘、街上交通之維持、營業牌照之發給、及選舉事務之辦理等；(二)商業性質

之事務——包括自來水、煤汽、電話、電燈、電車、公共汽車、碼頭、渡輪、商場、浴室及其他營業；(二)界限不清之事務——包括街道之建築及修理、橋梁、地道、地街上行人旁路、水道、陰溝、街道之清潔、及垃圾之傾移等。第一類之事務，市府不負法律責任，第二類之事務則適相反，第三類須視情形而定，未能一概而論。

三、關於財產者 市府官吏及雇員若所担任之職務為商業性質引起民事爭執時，市府固須負法律上之責任，

即市府經營此商業時所使用之財產如建築物、機倘等發器生意外，致他人遭受於失，市府在法律上亦須負賠償之責任。如果市有建築物及機器等係用以為公共之目的者若市府辦公廳學校校舍、及消防隊站等，因營造不固或多年失修，致倒塌傷及他人者，市府在法律上不負賠償責任。

二五·九·九、於南開

定價：每月一冊，法幣三角。全年十二冊，法幣三元。

江蘇教育 第五卷第七期要目

△教育專著

- 如何樹立縣政上三民主義之基礎……………陳果夫
- 江蘇義務教育之過去與未來……………周佛海
- 非常時期之師範教育……………曹中權
- 師範教育過去之失敗及今後之改進……………羅春駁
- 精神教育的基本原則……………朱鳳璋
- 小學行政的四化主義……………熊家駟
- 小學教師進修問題總檢討……………曹風南
- 勞作生產的兩漢學風……………盛朗西
- 荀子之教育哲學……………吳竹友
- 全國鄉村工作討論會之回顧與前瞻……………沈光烈

江蘇省中學師範各科教學研究彙刊

- 一 國文教學研究報告……………張煦侯等
- 二 算學教學研究報告……………汪桂榮等
- 三 英文教學研究報告……………沈同洽等
- 四 理化教學研究報告……………吳瑞年等
- 五 史地教學研究報告……………姚白予等

△課程研究

- 三民主義教育時期之小學課程……………周華
- 近代中國小學課程變遷之史的觀察
- 江蘇省教育廳二十五年施政計劃(專載)
- △調查報告

- 視察省立上海中學商工兩科報告……………唐道海
- 視察省立揚州中學土木工程科及初級
- 女子生活部報告……………唐道海
- 視察省立吳淞水產學校報告……………唐道海
- 華北五省市職業教育參觀報告……………章紹南

△書報批介

- 幾種新課程標準高中代數學的比較……………潘鶴泉

△工作紀要

- 一月來之江蘇教育……………編者

△文藝雜記

- 黃山遊記……………侯鴻鑑
- 夜讀謝泉羽詩有感……………東榮松

發行：江蘇省教育廳祕書室庶務股

公 醫 制 度

金寶善

自從歐戰以後，二十世紀的文化，起了很大的變動。

歐戰的結果，影響到一切傳統的制度和觀念，刺激人們對於社會問題嚴加合理的檢討，啟發人們的思想在學術文化方面，都有很多有價值的貢獻。這是頗足自相慶幸的。醫事問題，亦是社會問題之一種，向來大家對於這問題，都抱着一種傳統觀念，而帶着幾分神秘的。大部分的人，以為疾病是受神靈或運命的支配，不可幸免的事。也有一小部分的人，以為醫事的問題，是醫學界的問題。凡醫師或醫學界所認為對的，就是對的，彼等所實行的，一切也都認為是毫無問題的，而醫學界本身，也大都忙着自己的開業教書或研究等工作，亦不暇計慮醫事問題。結果，就沒有對於醫事問題發生興趣，有的也不暇去檢討，於是醫事設施也就沿着傳統的觀念，一直因循到今日。

雖然歐戰的結果，確實亦影響到醫事問題，有許多帶着幾分社會觀念的醫師們，和少數辦公共衛生的人，也受

着歐戰的刺激，而想到醫事設施的種種問題，頗覺有妥為檢討與整理的必要。同時歐戰以後，新興和恢復的國家如南斯拉夫，捷克，與波蘭等國，也都乘着改造的機會，設法補救相沿下來的一種醫事問題，對於整個的醫事設施，也略事合理化的設計與推進。但是對於醫事設施問題研究得最透澈，當推美國的醫事消費調查委員會的報告。Part of the committee on the cost of medical care 美國近數十年來，醫事進展，雖然很快，而不合理與不經濟的地方很多。少數公共衛生界的領袖，和熱心社會事業的人們，都覺悟到美國醫事設施，很有研究與整理的必要，於是在一九二七年，由胡佛總統的命令，組織醫事消費調查委員會，由政府撥給經費，聘請專家，調查國內醫事消費情形，經五年的縝密調查，結果發現下列幾個很重要的問題。

一、美國的醫事設施，是斷片重複的。一般醫學界專門作零星斷片的治療工作，而服務公共衛生的人

員，則僅能限於行政及預防的工作，彼此的工作，既不互相聯絡，且有時因利害的衝突，就發生種種誤會，此外除政府辦的公共衛生事業以外，還有私人或慈善團體辦了種種有關衛生的工作，和政府亦並沒有充分聯絡，且多重複與矛盾的地方。因為沒有整個的組織和計劃，所以有斷片和重複的弊端，結果醫事設施的功效，甚為微薄。

二、開業醫師，完全拿醫務為營利的企圖，醫師開業的目標在營利，所以病人受醫療的質與量，都當受他經濟的限制，有錢的受着額外浪費的醫療，無錢的就不得享受醫療的實惠。

三、美國的工商業，都是資本主義化，所以醫事設施，也受資本化的影響。一班醫師，因營業競爭，不能不極力鋪張及擴充一切，其資本的設備或被資本家所利用，所以無謂的抬高了醫事設施的代價，剝削病者的脂膏。

四、因為受營業化與資本化兩種影響，所以醫事設施，都集中在城市，有能有為的醫師，都向着經濟

中心的區域奮圖他們營利的企圖。鄉僻的居民地方，多不能享受現代醫學的新設施，就是有能享受到的，也都是城市所淘汰或擯棄的，微乎其微了。

美國醫事消費調查委員會，所發現的上述四種弊端，也可以代表歐洲各老大國家的醫事設施情形。所以這也可以說是現代醫學的一種普遍的現象，根據醫事消費調查委員會的報告，我們試歸納這四種現象的原因，平均美國每人一年所負擔的醫藥費，約在三元左右。但是有百分之五十的平民，得不到一些醫事設施的實惠。這足見美國醫事設施，不經濟和效率低微的程度了。我們細察上述弊端，可以歸納到兩個原因。

一、政府對於醫事設施，沒有整個的計劃和統制的能力。
二、醫學界對於現代醫學，缺乏健全的觀念，和集團努力的精神。

因為有這兩個原因，所以一方面工作的人員，懷着企圖個人私利和殘缺不全的疾病觀念。他們的主觀，是「我

個人」，不是「我們的國家」或「我們的民族」。他們的對象是「病的一部分」，不是「病的整個人」更想不到「病的整個社會」。一方面政府對於這種保健衛生，建樹健全民族事業，並無百年大計。對於醫學界這種不健全的觀念，和不法的企圖，也沒有統制統裁的辦法，也只顧到「對付政治」，沒有想到「革命」或「復興」的政治。結果就弄到今日的這種「不可收拾」的局面，我們中國現代醫學的發展，雖屬幼稚，但是已經中了歐美各國醫學界的微毒。上述四種弊端，已有發現，而且此外尚有我國的特殊問題，如社會經濟力的微弱，民衆教育程度的幼稚，和科學醫術的不發達等，都足以影響及我國醫事建設的程序，阻礙醫事設施的進展。不過這並不是醫學界單有的問題，所以亦不必單方面的顧慮。

我國醫事問題，雖然包羅着「中外」「古今」等等的萬象。但是根據社會演進的程序，和最近世界醫事建設的新趨勢，並不足使我們悲觀。我國公共衛生事業的歷史，雖然很短，但是已有長足的進步。已博得國際間的聲譽，這也是我們發動的晚，可以參考世界各國醫事設施，成效

原因的好處。國民政府自奠都以來，對於我國醫事設施，就根據我國的需要，參考世界各國的動向，確定了一個目標。這目標就叫做「公醫制度」。七年來雖然因為受政治與經濟的限制，不能得到顯著的成績，但是確能朝着這個方面推進。「公醫制度」，英名“State medicine”，為近十餘年來醫學界的思想家所討論的一種理想的醫事設施制度。但關於其意義和內容，頗有分歧的見解，有的僅指政府管理或舉辦的一部醫學事業，有的以為它僅是一個抽象的名稱，有的是澈底指着有計劃有組織的整個保障全民健康的一種，由國家主辦醫事設施，我們所承認的「公醫制度」的意義，是屬於最後的一種，大家對於我國社會情形，比較認識，對於衛生工作，稍有經驗的同人們，都感覺到民族健康，確是民族復興的主要條件。而在我國社會經濟教育情形之下，要達到增進全民健康底目的，非採行「公醫制度」不可。如果能夠毅然決然的推行公醫制度，則可以防止上述種種醫事設施的流弊，並且可以最經濟最有效力實行保障全民健康的政策。能解決近世紀世界醫事的一切問題，捷足插入領導世界醫事建設的地位。這也是

國際間所能有的最大供獻，公醫制度是建設在左列幾個原則我國對於則上。

- 一、一切醫事建設事業，應完全由政府主辦。
- 二、所有關於醫事建設的經費，應由稅收項下支取，使人民得享受平均與免費的醫療待遇。
- 三、治療與預防工作，應合併進行，但須積極注意預防工作。
- 四、關於行政和設計，應集權於中央或各省市的衛生行政機關。但是關於醫務保健工作的實施，應盡量分權於各地方，使醫事設施可以送到民間去。
- 五、縣市為醫事設施的單位，但是每單位下，應至少有兩級以上的組織。

至於公醫制度組織的大概，可以分爲中央，省，市縣三個階段，簡略的說明如下。

- 一、縣市是醫事建設的單位，每縣分縣衛生院，衛生所，衛生分所，或衛生員四種組織。每一村莊裡頭，每五十至一百家，應置衛生員一人，這個衛生員。在當地高小或民衆學校畢業，曾受公共衛

生訓練他是專作急救，生死報告，衛生宣傳，種痘，簡易的環境衛生（例如井廁的改良）等幾項簡單工作。每滿一萬人以上的區域，設有衛生分所，內置護士或其他醫事助理員一人。擔任治療普通皮膚病；及外傷；急救；傳染病報告；生死報告衛生宣傳；預防接種；及必要時助產等工作。每滿五萬至十萬人口的區域，設一衛生所，內容較爲完備，工作人員，醫師，護士，助產士，衛生稽查各一人，所有簡單衛生工作，如環境衛生，學校衛生，婦嬰衛生，以及普通醫療等工作，都能辦理，同時並負有監督衛生分所及衛生員工作的責任，最後每縣應有一衛生院，內分醫院（須有三十以上之病床設備）衛生試驗室，及衛生行政等三部工作。

市醫事設施的組織，與縣相類似，因人口比較稠密，交通比較的便利，所以只有上兩層的組織足夠了。衛生分所與衛生員的設置，似可就當地情形，酌行從略。

二、每省有衛生處，直隸於省政府或民政廳，負有監督各縣衛生院工作進行的責任。就中分衛生行政，省立醫院，與衛生試驗所等三部份，於必要時，還可以添訓練各項下層衛生工作人員的設置。

三、中央現有衛生署及衛生實驗處，兩個機關，一個是行政機關，一個是技術機關，彼此互相聯繫，使衛生行政，能有技術的根據，醫事建設的技術，能有行政的力量推進，彼此互相為用，工作效率，藉以增加，除了行政與技術設計的工作之外，工作人員的訓練，在目前極為重要，暫由中央來負責舉辦。

關於此種醫事設施的經費，我們希望完全由政府的稅收項下開支，就近年各處城市與鄉村衛生實驗工作的經驗，在鄉村方面，平均每人口每年所負的衛生經費，如果能

有一角，就可以辦到相當的程度。城市方面所需要的衛生經費，亦不過每人口每年攤到五角上下，近年來鄉村衛生的工作在實驗中有江蘇的江甯，浙江的蘭谿，河北的定縣，山東的鄒平，與陝西的華縣等處。關於保健制度的整個實驗，當首推河北定縣了。在城市方面，上海南京二處，亦有相當的成績，但是如果要有具體制度的實現，尙有待於各方面的努力。

最後我們希望全國熱心社會建設事業努力民族復興工作的同志們，不僅是醫學界的同人，還要仗着各界的人士，對於這種保障和增進全民健康的「公醫制度」，予以充分的援助，相當的指導。使我國醫事建設，得有長足的進展，因為公醫制度的實現，有關於政治教育經濟以及其他社會建設，決不是醫學界單獨所能期望得的。

國 論 月 刊

第 二 卷 第 二 期

人類理智與世界和平	李璜
東西文化的交感及其動向	龍天華
現代世界憲政新思潮	汪緝熙
國防與外交	謝承平
國防教育問題	左正誼
邊疆的經營	宋連波
一九三五年航空技術與實習	胡公俊譯
危機中的歐洲合作	孟南譯
集體不安全	郭漢烈譯
希特勒如何改造德國	靜觀譯
特別議會後的日本政局	鄭江南
救貧政策的研究	鄭江南
我國戰時財政中的租稅問題	顧恩浩
日趨困迫的列強財政	張希為譯
政治底起源及其科學根據	黃欣周
王光祈先生事略	左舜生
我所見之日本	左舜生
民族血(戲劇)	左幹臣
苦悶的追憶	俞康

定價：全年二十期 每售零
 半年六期 每售零
 國內一元一角 郵票代洋
 國外一元六角 郵票代洋
 本埠八角 郵票代洋
 全年特價僅收一元六角

地址：上海赫德路趙家橋合泰坊十一號

集中購辦組織和物品分類

孫澄方

近年來政府對於行政改革問題，確有十二分的努力，對於促進行政效率的方法，也有極深切的研究，例如內政會議的召集，地方高級行政人員的會議，全國縣政討論會的舉行，縣市行政講習所的創辦，以及行政效率研究會的設立等等，無一不足以表示政府整飭內政的決心，所以無論從中央方面或地方方面，行政組織方面，或人事行政方面，以及其他種種方面，在在都可以看出新的行政正邁步前進，這的確值得我們慶幸的事，但是有一事政府雖曾注意及之，惟在半年以前，我們還未看見政府有任何的正式舉動，或辦法，這就是公用物品的購辦和管理問題。

行政院蔣院長自去冬就職以來，即力謀刷新內政，以爲欲刷新內政非修明政治不可，而政治之修明又端賴乎剷除貪污，所以於本年三月十日通令全國，列舉弊端十項責令各機關長官自行省察，認真清除，並限於文到兩個月內據實具報。此項通令中所舉的十種弊端，如侵佔公物，虛

糜公帑，偽造報銷，買賣物品及經手銀錢收受回扣，浮報物價等，莫不直接或間接的與庶務管理有絕大關係。所以同月十八日行政院再通令各機關長官對於物品購置切勿濫耗公帑，並嚴核經手帳目及詳製物品購置與領用手續。通令中列舉各機關所購物品資料不齊，價格各殊情形，認爲「濫用公物，耗費至鉅，浮報物價，弊端至深，亟應痛除積習，力求革新。」四月二日復訓令各部會署，嗣後各機關公務員私人通信，概不得用其機關之公用信箋信封。

行政院於一個月之內通令三下，不可謂沒有剷除庶務積弊的決心，但是我們知道無論何事的改革，都是要從消極和積極方面同時並進的，從上面的情形看來，政府對於消極方面的禁止，或防杜工作，已五申三令，十分盡力，但在積極方面却沒有改革或代替現制的具體辦法。職是之故，行政院於八月二十三日在院召集有關部會及南京市政府代表開會討論舉辦大規模的公用物品消費合作社。聽說

大體辦法已經商定，俟提出行政院會通過後即可施行。這項消息，也是值得我們額手稱慶的，並且虔祝新辦法能夠早日實現，因為這不僅可以逐漸地剷除那日積月累的庶務積弊，且可以奠定良好的集中購辦制的基礎。

何謂集中購辦？就是在某一場合或某一級政府，所有各處的用料統由一處總購總發。這項制度的優點很多，在英美各國已都有很久的歷史和卓著的成績，「行政效率」以前曾發表多篇關於這個問題的文章，於理論和事實方面都有所敘述，讀者可以參觀，至於本文所欲論列的乃關於集中購辦的行政組織和物品分類標準問題。

政府機關的庶務積弊由來已久，其造成的因素固然不一而足，但組織方面的不能集中統制，未始不是其中最大原因之一。統一組織雖然不敢說絕對沒有毛病，但究竟容易防範，即使有了毛病也容易診治，因為十目所視，十手所指的一處，究竟比遍體病菌，五光十色的症候容易着手，容易預防。我們知道我國政府機關的組織，凡領有獨立經費或自行開支的機關，無一處沒有庶務處的設置，大而言之如各部會，小而言之如各署處，都可以找出庶務科或

第某科，或庶務股，或庶務室的名目。例如拿行政院暨所屬各部會署來說，我們可以見到下列的庶務組織，（一）行政院總務組庶務科，（二）內政部總務司第四科，（三）外交部總務司庶務科，（四）軍政部總務廳管理科，（五）海軍部總務司管理科，（六）財政部總務司第三科，（七）實業部總務司第三科，（八）教育部總務司第三科，（九）交通部總務司庶務科，（十）鐵道部總務司事務科（十一）蒙藏委員會總務處第二科，（十二）振務委員會總務科庶務股，（十三）僑務委員會事務科，（十四）衛生署總務科庶務室。這裏所舉的不過為院部會署的本身庶務組織至於其附屬機關的庶務組織都不在內，如果完全包納無遺則為數當甚可觀。據通常情形，凡設在本部，或會署以外的附屬機關，庶務事項皆各自管理，所以亦莫不各有其組織，例如軍政部兵工署的總務處庶務室，軍需署的總務處管理科，財政部關務署的總務科庶務股，鹽務署的第一科等等。再如軍政部的軍務，交通，軍法各司皆設於部外，亦各有其庶務組織，單獨預算，更為複雜而繁多。總之，此種如雨後春筍的庶務組織，在整個的行政效率上來說，確不合理，

確不經濟，而有改革必要。

綜上所述，我們可以見到各部會的公用物品不僅各自購辦，即是其附屬機關的此種用品，亦多各自購辦，這不僅可以代表十足的分散購辦制，且可稱之為雙層的分散制。這種辦法姑且無論其在購買技術上是否有參差不齊之病，即在用人上和行政經費上也糜費不少。所以我們就行政組織的立場上說，主張在行政院之下設一公用物品總供應處，將各機關所用的筆、墨、紙張、文具、油脂、薪炭等件都責令供應處購辦發領，各機關的購置費力予核減關於庶務部份的工作，僅留一二人專管物品請領，保管、發用、報告，以及緊急性質或價格極小之採購事項。供應處的內部組織，應參考現行各購料機關的辦法分科辦事，分股負責。各科股的分野（關於購辦與儲備部份者）最好以物品類別為標準，例如（甲）美國洛杉磯縣購辦儲備局設兩大科，一為購辦科，一為儲備科，每科設科長一人。購辦科除文牘股外，更設五股分別掌管各類物品購辦事宜。第一股主管機器，電氣用品，金屬器具，陶器等購辦事項；第二股主管印刷，文具，傢具，辦公室用品等購辦事項；第三

股主管布帛，衣服，雜貨等購辦事項；第四股主管藥餌，外科醫用器具，席、帶、汽車用品等購辦事項；第五股主管食品，菜蔬等購辦事項。儲備科下設七儲備室受儲備稽查員之監督及稽查，儲備稽查員則向儲備科長負報告之責。儲備科並設儲備倉為交貨發貨之中心點。此外尚有一儲備科辦公室，下分兩股。一為物品標準股，一為會計股。七儲備室之名稱如下：（一）醫用品儲備室；（二）農用品儲備室；（三）阿列布產品儲備室；（四）機械品儲備室；（五）中央儲備室；（六）文具儲備室（七）輸送室。

（乙）財政部鹽務稽核總所業務科自民國二十年施行集中購辦以來，成績卓著，科中設文書，供應，工務三股，除文書股外，其他兩股亦皆按照事件性質分組辦事，而尤以供應股之分組為明晰，計分（一）服裝組採辦各屬稅警、場警、衛兵、及稅警各特務團應用被服裝具，兵工器具，暨各屬巡邏士兵制服等項；（二）文具組選辦總所及所屬各區應用一切中西文具，紙張、印刷物品，帳簿表冊，並刊發書報印章鈐記等項；（三）機械車輛組採辦機器，汽車及自行車等項；（四）儀器組採辦中英文打字機及各種通訊器

材電料等項；(五)軍械馬匹專司購價械彈，修理槍械及選購馬匹等事；(六)運輸組辦理領發護照經營水陸運輸及公用貨物保險等事；(七)雜務組採購醫藥材料，糧食、蔬菜、度量衡具(包括修理)及辦理其他不屬於上述各組之一切雜務。

(丙)江西省政府的購料委員會成立於二十三年三月，兩年以來，成績也是很好的，其內部組織也是依照物品性質而分組，其組別如下：(一)總務組掌理會中文書，會計、庶務，及不屬其他各組事宜；(二)軍實組掌理核購槍彈、被服、藥品等事宜；(三)交通組掌理核購電料、車輛、船舶、汽油，煤炭等事宜；(四)器械組掌理核購機械，儀器、標本、樂器，圖書、化學藥品，及其他文化用具等事宜；(五)土木組掌理核購各項土木工程材料事宜。

上述三個購辦機關的組織，雖不能說是可以代表一般購辦機關的構造，但分工細密，責任明顯是其優點，在購辦事項繁多，物品種類不一的地方，這種組織法，確有可供我們研究的價值。惟在規模較小，事務清簡的購辦機關，這項辦法是否適用，却有問題，因為這種細密的分工，

用人較多，而在小機關中却非必需。

在中央政府方面，我們一致的贊成在行政院之下設立一公用物品總供應處：(將來更可擴大組織，將南京所有各院、部、會、署、處、司以及國民政府的公用物品統納在內)至於各省市政府也應摹仿行政院辦法，在各省政府或市政府設立同樣性質的機關，專掌各廳、處、局、所一切公用物品的採辦和管理事項。查現在各省市政府有設置購料委員會者，其用意亦在統一購辦事權，但所謂「料」者，係指金額鉅大之材料，並非指普通公用物品，換言之，就是我們此間所謂的文具、紙張、簿冊、雜件等大都非購料機關之所謂料，所以此種物品仍由各使用機關的庶務處辦理，結果庶務組織的林立亦不亞於中央政府。關於地方購料機關對於「料」的詮釋，略舉數例於下：

(一)江西省政府購料委員會章程第三條云：「各機關需購各項材料價格在一千元以上者，悉照本會章程辦理，不滿一千元者另向供給合作社購用。」該會共分為五大組，分別掌管槍彈，被服、電料、車輛、機械、儀器，以及各項土木工程材料等

核購事項，已如前文所述，故所謂普通性質的辦公用品皆不在五組之列，惟根據上條條文，此種物品似乎應向供給合作社採購，此種供給合作社的性質我們不知，不便討論，但我們認為既有購料委員會的設置，何不也將此種普通用品等，一并令其承辦，豈非更覺經濟省事。

(二)漢口市政府亦設有購料委員會，掌管價值在一千元以上的材料購置事項。(見該會組織規程第一條)照這樣規定，則其所謂材料也者，當然也不包括我們所指的普通辦公用品在內，而此種物品，當然也是由各機關的庶務採辦。

(三)青島市政府經理委員會雖照章得以統一「府屬各機關收支及購辦事宜」(組織簡章第一條)並得代各機關購辦「應用物品或建修工程」(處務細則第八條)但各機關經常費預算內「文具」、「郵電」、「消耗」、「雜支」四目經費，每月仍由各該機關填具領款憑單，逕向經理委員會具領，自行支付。(處務細則第三條)

上舉各例，可以證明地方政府對於金額鉅大的材料購辦，確已漸有集中統制的趨勢，但對於普通公用物品，却仍視為小節，尙未有集中管理的意向。各廳、處、局、所、亦如中央各部會等，對於庶務管理雖大都訂有規章，但究係紙面文章，而且各自為政，想講行政效率，難乎其難。惟今年五月成立的杭州市政府購置委員會其購置金額限制不大，購置範圍亦較為廣闊。據該委員會章程各科處需用材料物品，其價值在(一)五元以下者統由主管科處自行購置，(二)五元以上十元以下者，由主管科處簽呈市長核准後交庶務室購置，(三)十元以上五十元以下者，先將品名、數量、價值、用途等開具詳細清單，送交委員會審核後呈請市長發交庶務室購置(四)五十元以上者，照前項辦法審核後由委員會採辦之。

所以歸結來說，在省市府方面，其原來設有購料機關的；我們主張其與各機關的庶務處打成一片，除極小金額或緊急性質的採購事件，得由各用物機關自行照章辦理外，其餘一概交由購料機關辦理。其未設有購料機關的省市府應立即設置之，俾購辦事權得以早日集中。再查各

省市購料委員會的組織大都係兼任性質，由省政府委員，市長，及各廳局長兼任委員，主治一切，這種辦法固然經濟，但嫌略富於政務色彩，一遇省市政府改組購料委員會的工作即將大受影響，而在技術方面亦嫌缺少專門化，所以我們主張在省政府由省委及各廳廳長，在市政府由市長及各局長共同組織省或市購料監管委員會，專司督率，至於實際行政工作應完全責成購辦主任及其下各科組負責辦理。購辦主任及其他職員的地位應加以絕對保障，監管委員會的人事更動，絕不影響於購辦處的工作進行。這樣一來，省市政府的大員和購辦員司既形成牽制之勢，行政效率自然比較容易期待，而監管委員以均係無給職之故，所以在經濟上也無損失可言。至於中央政府方面，將來似乎也可以採取同樣辦法，以行政院秘書長，政務處長，及有關的各部會署長官共同組織一監管委員會，督察購辦員司的重要行政。

凡一新機關的成立皆須用人，但是這批人的來源究應如何決定？我認爲除少數高級職員外，其他人員應一律由各機關現任庶務人員中考試錄用，因爲新機關成立後，各

機關原有的庶務組織大半裁去，原來管理庶務的人員已覺無事可作，除每機關應留極少數人掌管物品領用保管等事項外：其餘大可裁減，惟是新機關成立之初亦需才孔殷，如果將各機關的所有管理庶務人員全部收容，則無須乎如此之多，因爲一個總機關所需要的人數，決不似若干機關所需要者之多，例如以前美國華盛頓邦政府及所屬各機關的購辦人員總計不下四五十人，自集中購辦後，總購辦室僅用八人，即可應付一切，計購辦室主任一人，採辦員三人，速記員三人，檔案管理員一人。此不僅可見購辦室人員的工作緊張，且可推知其一切行政費用的減少，例如一九二二年，實行集中購辦制的美國十五市的購辦費總計三千六百餘萬元，而各購辦機關的行政經費不過四十一萬九千三百四十元。約合購辦費的百分之一。一四。基此原因，所以我們絕不主張新購辦機關濫用一人，換句話說，就是我們主張用嚴格的考試方法甄別優劣，決定去留。這樣辦法固然是一部份人免將被淘汰，但在政府方面却能選拔優秀，增加工作效能，而被取的一部份人亦因之能乘時自見。錄取人員，應按照其原任職位薪給酌量提高待遇

，此後非有違法或舞弊之事，不輕予免職，遇內部有高級位置出缺，並應由其遞補。這樣才可以安定人心，才可以鼓勵公務員的服務精神。

施行集中購辦制的先決條件固然是統一組織，但組織統一後而於各項公用物品的種類不力求劃一，則所謂集中購辦也者，不過為各用物機關零星購置而已，又安能收價廉物美，事簡費省之效果？所以我們在計劃統一購置事權時，更不能不注意物品分類標準問題。何謂物品分類標準，即將各項雜亂不齊的物品種類，斟酌實需情形，儘力裁減，俾各使用機關於同一需要時所用之物品，牌號質料皆趨一致，此蓋不僅便於大量購置，且使各機關的工作效率亦易一律。

物品標準的優點很多，簡單言之有左列幾項：

- 一、便於大批採辦，不僅可以減低物品單位價格，且可以達到集中購辦之真諦。
- 二、大批交易，承商可多加注意，交貨可較為迅捷。
- 三、物品之式樣，大小，質料等經標準後倉庫存料

之種類可以減少，因之可以節省地方。

四、便於驗收，稽查，登記及貨單核付。

五、物品之標準確定後，機關改組時不至有標新立異，藉口舞弊之事。

六、遇各機關有剩餘或不足時，可以互相調用，無柄鑿不合之病。

七、購辦人員之工作較為簡捷，精力易於集中。

我國政府機關辦公用品種類的複雜，乃莫可諱言之事實。某種需要本來有一二種物品即可達到其功用或目的者，往往巧立名目，多設種類，例如辦公用毛筆，按照通常情形，有一二種足可將事，而各機關往往有鷄狼毫，羊毫，紫毫，七紫三羊，三紫七羊，元筆，摺筆，水筆，雙料，單料，小楷，中楷等等名色，又有專立名稱如「天香深處」，「小大由之」等等花樣，但究其實，種類雖多，功用則一，因在公事機關毛筆的最大功用是辦稿和繕寫，根本不需要如書畫家的考較講求。這種雜亂不齊的物品種類，在使用的人固然是隨意領用，毫無不便，但在購買方面，既難收選購的利益，而各機關的價格更高下不一，誠如

三月十八日行政院通令所管鉛筆每打最高價格銀三元，最低七角，毛巾每打最高四元二角五分，最低二元，墨水每打最高十八元，最低二元八角。這種現象固然是與各種物品的牌號質料有關，不能使我們完全懷疑購買人的技術是否高明，或另有其他弊竇存于其中，但物品沒有固定標準，確是造成這種現象主要原因之一。但即使物品有了標準而不施行集中購辦，則此種現象是否可以完全避免，則仍係一大疑問，因為三月十八日的行政院通令又告訴我們，同樣的青連鉛筆 No. 每打最高價格銀三元，最低七角，相差多至四倍餘。假定這裡所謂同樣的鉛筆，是指鉛筆的牌號，質料，大小無不相同，則物品標準與集中購辦的關係更可想而知。

所以我們如果要講求物品標準，第一須將各機關同一功用的各種物品，詳細調查，舉凡牌號，質料，大小，式樣等莫不逐項編列，召集各有關機關的主管人員開會討論

，斟酌實需情形，決定裁減與釐訂標準辦法，務使各機關的工作效能不受妨礙，而物品應用能收經濟劃一之效。此外，在歐美各國，物品標準經決定後，尚有標準說明書的編製，此項問題頗涉技術性，且有時非有完整的化驗設備不足以發揮說明書的功效，在我國目前尚無急須仿行的必要，故不詳論。

物品標準如果實行後，在購買價格方面究竟能省幾何，此實係最重要問題，如無指數證明，則人將懷疑物品標準制的經濟上的實質意義，茲舉美國紐約邦標準局的成績為例。以前邦政府及所屬機關所用的洗滌材料種類多至七十五種，經標準局減為十種，並規定其說明，以資料的優劣為去取標準，而不須沿用牌號購買辦法，於是商家之競爭激烈，平均價格乃因之減低百分之三十一，費用節省一萬八千餘元，如左表：

物 品	需 要 額 約 計	單 位	價 格	節 省 數 目
化妝用皂	五四,〇〇〇	(磅)	〇・一二	〇・〇九五八
			一九二二—二二	一,三〇七
			一九二三—二四	

洗衣皂	一九八,〇〇〇	〇・〇六	〇・〇四四五	二,〇六九
肥皂片	一七四,〇〇〇	〇・〇八	〇・〇八七八	一,三五七
肥皂粉	六五,〇〇〇	〇・〇七四	〇・〇三三四	二,六三九
碱灰	一二五,〇〇〇	〇・〇四六	〇・〇一七五	三,五六三
洗衣碱	三七〇,〇〇〇	〇・〇三三	〇・〇一六四	六,一四二
洗滌粉	六一,〇〇〇	〇・〇六四	〇・〇二二	二,五六二
肥皂水	一,一〇〇	〇・九〇	〇・三〇	六〇〇
洗滌碎皂	六七,〇〇〇	缺	〇・〇二九七	
手磨皂	四,三〇〇	缺	〇・〇二〇	

全年節省(百分之三十一):一八,五八五

物品種類既經釐訂，乃有分類表的編製。分類表的作用不僅可以統一名稱，使各種物品得以按序排列，清醒眉目，且亦便於檢查、稽考、領用，請購時的對照。物品分類的辦法，各處不同，按照通常辦法，是先分爲若干大類，以下分別項目而歸納之，各類及各項目，大都有數字代表，便於編列和查對。下面的幾個實例很可供我們參考。

(一)紐約邦政府標準局物品分類簡表：

第一類—食品

第二類—燈火，燃料，油脂

- 第一組—主要食品與雜貨……………計十項
- 第六組—罐頭水菓……………計十四項
- 第八組—罐頭蔬菜……………計十一項
- 第九組—肉食與雜糧……………計三十八項
- 第十一組—罐頭魚……………計一項
- 第十二組—咖啡……………計一項
- 第十三組—鹽……………計四項

第五一組—電燈泡……………計一項

第十類—繪料及繪畫用品

第三類—布帛

第四五〇組—鉛粉與油……………計四項

第一〇一組—鞋襪等(橡皮製在外)……………計九項

第十二類—農用品

第四類—傢具，裝置品，家庭用品

第六〇一組—肥料……………計十項

第一五一組—肥皂與洗滌品……………計十二項

第一五三組—棉花，布帛等……………計十八項

第一五八組—磁器……………計二十九項

第一六二組—樓面用扁平陶器……………計九項

第五類—皮貨與皮包裝品

第二〇〇組—熟皮……………計八項

第六類—橡皮品

第二五一組—花園用水管……………計一項

第二五四組—橡皮鞋襪等……………計八項

第二五五組—橡皮覆單……………計一項

第八類—紙張

第三五二組—複寫紙……………計三項

第九類—辦公室用品

第四〇〇組—打字機帶……………計一項

(二)我國中央造幣廠物料庫編有分類物料名稱號數對照表，將所有物料分爲十三大類如下：(一)金屬類，(二)釘類，(三)工具類，(四)管節類，(五)電料類，(六)機件類，(七)磚泥竹木類，(八)油漆類，(九)化學藥品類，(十)雜項類，(十一)薪炭類，(十二)坩鍋類，(十三)裝幣木箱類。每類分爲若干項，每項物品界予號碼一組，例如金〇一〇一至〇二〇〇爲金屬類的不銹鋼，凡各種式樣的不銹鋼皆依號編列；金〇二〇一至〇三〇〇爲圓鑄型鋼，各種圓鑄型鋼皆屬之；機三六〇一至三七〇〇爲機件類的橡皮，凡各式橡皮皆屬之；油三三〇一至三四〇〇爲油漆類的漆，凡各色漆料皆屬之。所以每項物品的單位號碼有一百個之多，足敷詳細分目之用。

三鐵道部籌備統一材料分類標準委員會因從前各鐵路材料的分類，編號，名稱，均就本路習慣而定，頗多參

差，乃徵集國有各鐵路舊有辦法，並參考美國鐵路協會的材料分類成法，編訂國有鐵路材料分類編號名稱彙編草案。其編製方法係以鐵路需用材料為次序，分為一百類，類下分項，項下分節，節下分目，各以數目二位編訂之，起於零零，終於九九，每一材料限以數目八位。同類者以項分，同項者以節分，同節者以目分。例如下：

文具

類	項	節	目	
				算盤
98	00	00	00	中式算盤
98	00	01	00	日式算盤
				墨水
98	25	00	00	深藍墨水
98	25	01	00	複印藍墨水
98	25	01	01	複印紫墨水
98	25	01	02	複印紅墨水
98	25	02	00	中國墨汁
98	25	02	01	中國墨錠
98	25	03	00	紅墨水
98	25	04	00	黑印色
98	25	04	01	藍印色
98	25	04	20	綠印色
98	25	04	03	紫印色
98	25	04	04	紅印色
98	25	06	00	繪圖墨水
				紙
98	39	00	00	藍吸墨紙
98	39	00	01	綠吸墨紙
98	39	00	02	粉紅吸墨紙
98	39	00	03	白吸墨紙
98	39	07	00	洋文稿紙
98	39	08	00	繪圖紙
98	39	09	00	摺紙
98	39	10	00	無格雙頁富士紙
98	39	10	01	有格雙頁富士紙
98	39	23	00	手紙
98	39	24	00	長打字紙
98	39	25	00	短打字紙
98	39	26	00	包皮紙

鐵道部的材料標準分類雖很細密，但嫌過于繁瑣，並且項目太繁有時照顧不週，難免有誤，關於此點從上面的舉例中，就可以看出矛盾的地方，例如吸墨紙都歸納于九八類，三九項，〇〇節，至其各種不同的顏色則以目分別之，而打字紙因為長短的關係乃分為兩節，不復再以目為辨別。再如中國墨汁和中國墨錠兩樣，似乎應該以節為辨別單位，而乃併為一節以目分別之，這都是不甚妥當的地方。

關於物品標準的意義和分類編訂的辦法大略已如上述。最後我們還有幾點要敘明的，就是說物品標準制的長處固然很多，但在釐訂時或採行時有幾點須加縝密考慮，方不至有所罣誤。第一，標準物品務須切乎實用，使使用者

毫不感覺不便，決不能削足適履，貽人口實。所以在釐訂標準之前，必須與各用物機關詳細商確試用後，方能作最後決定，而嗣後遇需要時，更須隨時修改，以適應環境。

第二，物品的來源須調查清楚，因為來源狹小的物品不僅在價格上較來源廣大的物品為昂，即在採辦上亦比較困難，容易延誤工作，所以當我們決定採用某種物品時，必須將他的市場情形調查明白。換言之，就是我們不能因為物品種類的裁減及授商人以連合操縱或壟斷的機會。第三，基上兩大原因，我們決定何項物品可用時，應以標準之標

準方法釐訂之，這就是說，標準太低不合實用，標準太高不易採辦且不經濟，斟酌情形，決定取舍，這是裁減繁雜而採用標準制的本意。

綜觀全文，我們的結論是，要想施行集中購辦制，必須將現在各機關的庶務組織酌予調整，以完成集中購辦制的組織，俟組織統一後，更須將現在各機關所用的物品種類予以裁減，然後才能談購辦上的種種技術問題，和達到行政院剷除貪污整飭庶務管理的目的。

關於訴願之兩問題

吳子雋

訴願為救濟不法行政手段之一，其程序之良否，不特與官署之行政效率有關，且直接影響人民之權益。茲本觀察所及，就現行訴願程序有關人民權益較大之兩點，提出討論之。

(一) 確定原處分官署問題

欲確定不服某一處分案件應向何官署訴願，必先確定何者為原處分官署。關於原處分官署之認定，原有兩種主義，一為實質主義，一為形式主義，前者以實際發動該處分之官署為準，後者則以形式上為該處分之官署（以其名義為處分之官署）為依歸，該處分是否為該官署所主張或發動，非所問也。現行制度係採用形式主義，其結果如次：

甲、下級官署呈奉上級官署核准所為之處分，認為下級官署之處分。

乙、下級官署呈奉上級官署指示辦法遵照奉行之事

件，認為下級官署之處分。

丙、下級官署呈經上級官署指駁命令所處理之事實，認為下級官署之處分。

丁、下級官署奉令執行之件，為下級官署之處分。

(參閱司法院院字第五〇六、六一七、七〇五、七一九、八〇八號解釋，行政院二十二年第七七三號指令)

形式主義之採用，雖亦有其理由，然利害相衡，究屬害多而利少，且流弊所及，直使訴願制度等於虛設，人民之訴願權名存而實亡。蓋下級官署所為之處分，若為上級官署之意思，訴願之結果，上級官署自必予以維持，最低限度亦以維持為原則，有時勢非至行政法院不能得公平之處斷，倘原處分僅係不當而非違法，則永無公平處斷之機會，此理之至顯者也。

主張形式主義者曰：「採形式主義原以便利人民，否

則原處分官署常不明顯，人民進行訴願，將有種種不便，「誠然，採形式主義可使原處分官署明確，然若謂採實質主義則反是，則未必然。何者為原處分官署，處分書固可為詳細之記載，各官署亦可為明確之指示，殆無所謂不便。決定究應採用何種主義，實不在此而在彼。且現在雖採形式主義，而人民不明原處分官署，誤投訴願也如故。嘗推其原因，一方固緣民衆缺乏法律常識，一方亦為信賴上級官署所致，不服縣政府呈奉省政府決議而行之件逕向中央官署訴願者，為經驗上所常見。由此亦可以知採實質主義，不但於人民無不便，且與民情相合矣。

主張形式主義者又曰：「謂上級官署對其曾經表示之意思必有偏袒，則現行訴願法第二條第六款不服中央部會處分向原部會訴願之規定，又何辭以解，」不知是項規定，為維持兩級制所不得不爾，且僅限於此種最高官署，尚不覺其失當，若據此而為主張形式主義之理由，則實未見其可。

以行政官署矯正行政官署之違誤，一般人已認其效力頗微，採用形式主義之結果，其效力更當減少，吾人於此

足知現行形式主義，有變更之必要矣。

(二) 受理訴願官署延不決定問題

人民之提起訴願，在請求撤銷或變更原處分，縱使目的不達，亦希望速為決定，以便另謀救濟之道。乃事實上各官署延不決定者不知凡幾。其因有法律問題須待主管機關解釋，或事實待查，或卷證未備……等，固不能謂非正當理由。而因原處分確有未合，但不便即予糾正，遂故為延擱以俟情勢變遷者，亦常有之。人民痛苦由是而生。

查現行訴願法，尚無關於決定期限之規定，故有主張參照行政訴訟法第一條後段為訴願經過若干日不為決定，得提起再訴願之規定者，誠屬至當之辦法。然徒法不能自行，根本解決之道，尚在受理訴願官署有嚴正的守法精神，與夫辦事程序上能注重效率也。至若上級官署之厲行監督，亦屬必要。而最低限度，受理官署應將延擱之原因批示訴願人知之，俾不致茫無着落，稍紓其苦悶着急之情。

專載

山東省之經濟建設

總叙

張鴻烈

民國十七年山東省政府成立於泰安，各項建設事業雖在計劃推進中，然因各縣地方紊亂，尙鮮實際成績。十八年省府遷回濟南，全省秩序漸次恢復，各項建設已由萌芽時期逐漸發展，迨十九年春戰事爆發，又告停頓。同年九月魯局底定，韓主席向方勵精圖治，與民更始，所有建設事業乃能突飛猛進，得有長足之發展。例如汽車路通車路線由十八年之一千七百餘公里增至現時之六千七百餘公里，車輛在軍事之後損失殆盡，現已增至二百五十餘輛，連同商車共計四百九十餘輛。省有長途電話全省一百零八縣於二十四年完全通話，計有桿路七千公里，掛線一萬一千

餘公里；縣有長途電話全省各縣於二十二年間即已架設完成，計有桿路二萬零一百餘公里，掛線二萬六千九百餘公里。關於疏治河道尤爲數年來最要工作之一，所有排洪河道幾已全部治理完竣，其所以能有如此之成績者，全係徵調沿河人民興工挑挖之力也。

二十二年九月本廳奉令兼管實業，事業益繁責任尤重，舉凡農林工商漁牧絲棉以及綿延數百里之鑛產，一與一廢，悉爲魯省三千八百萬人民生命所寄託。然而本省財政支絀，凡需要鉅大資金之事業，勢皆難能；無已，惟有在不增加經費而能確收實效之原則下，從技術方面盡力提倡指導，使人民自動興辦各種事業。關於農產方面，注重改

良特產之生產與運銷方法，組織棉業，蠶業菸葉等合作社二千四百餘社，聯合社二十五社；設立棉作改良場，蠶業試驗場及指導所，菸草改良場，推廣改良品種，指導最新技術，並派員指導運銷方法，經濟方面先後介紹銀行貸款二百餘萬元。最近並擬推及其他特產，如此繼續辦理，對於農民生活及農村經濟當能有所改善也。關於林業方面，則注重多養樹苗，供給人民栽植，並將重要林業區域各縣劃分若干段，分年栽植，期於二十五年内完成全省荒地造林。關於工業方面，除令各縣設立民生工廠，並於濟南設立工業試驗所，博山設立鑿業試驗廠，以謀技術之改進外，並提倡於濟南，濰縣，周村等處，設立紗廠，以求棉業之自給，而免權利之外溢，現濟南成通，仁豐等廠業已開工，其他各處亦可望其實現。

吾人感於事業頭緒之紛繁，在計劃方面，集中專門人才以求進展，同時在行政方面，嚴申紀律，以求各縣任建設實業之責者，勿怠勿愆，以其荷此鉅任；尤其對於建設實業之費用，務求其動支合度，不事虛糜，因是以概本廳之施政方針，約略如左：

以科學的技術，努力建設。

以政治的力量，扶持農工。

以統制經濟的策略，力求生產與消費之供求相應。

以公開計政的制度，力求各項費用之支銷適合。

茲為節省篇幅及便於閱覽起見，特將近年各項建設事業，在可能範圍內，儘量採取表列方法，分述於後。

一、農產之改進

查山東農產，十年以來，因種種關係，無大改進，惟對於改良棉種，頗著成效。齊東棉業試驗場自民國十六年，着手脫字棉純系選種，選得早熟豐產單本二百餘號，經歷年試驗淘汰，至二十年決選，始育成脫字棉第三十六號一系，纖維柔細，長度 $1\frac{1}{2}$ 吋，拉力強，衣分 30% ，成熟早，抗害力強，平均每畝產籽棉一百五十斤，甚適山東風土。民國十八年該場由普通脫字棉田中選擇優良單本三百號，經歷年試驗淘汰，至二十四年決選，育成脫字棉第五十七號一系，比第三十六號早熟一星期，產量增加二成，最適於砂性地栽培。又該場於民國十六年由農民中棉田

內選擇優良單本二百號，經歷年試驗淘汰，至二十一年決選，始育成齊細第四號一系，比原種產量豐品質優，纖維長達 $8\frac{1}{2}$ 吋，柔細整齊，衣分 $33\frac{1}{2}\%$ ，故民國二十年以前，每年推廣脫字棉混合選種籽三千餘斤；自二十一年起，推廣脫字棉第三十六號純系種籽五千餘斤，二十二年推廣四萬斤；二十三年推廣二十萬斤；二十四年推廣一百六十萬斤；二十五年推廣二百四十萬斤。此本省棉產近年來之改進情形也。至改進其他農產，因以往試驗成績不良，故自民國二十四年一月，即將各縣農場停辦，集中經費於九月間，設立區農場四處。第一區農場設於歷城，以小麥為主要育種工作。第二區農場設於惠民，以大豆為主要育種工作。第三區農場設於莒縣，以高粱為主要育種工作。第四區農場設於萊陽，以果樹為主要育種工作。再各就地方農作物情形，選試一種或二種，作為次要育種工作，將來育種成功，再行設法推廣。

二、合作事業

子、辦理方針

合作事業在本省之推行，始於民國十八年，當時農廳開辦合作社指導員養成所於泰安，並成立合作事業指導委員會，二十一年實業廳復設立合作統計人員訓練班於濟南，先後畢業學員一百七十餘人，分派各縣充任合作社指導員，負全縣合作事業推行倡導之責。二十二年九月本廳接辦實業廳後，鑒於農村凋敝，日趨嚴重，為救濟復興計，乃決定側重推進特產之生產運銷合作，并與農業技術及都市金融取得聯絡，以期相輔並進。并劃定區域，以為推進某種特產合作之範圍，調派多數指導人員，以團體工作方式，集全力於該區域內以推行之，此區推行告一段落，再擴大及於另一區域，務使各種特產得以迅速發展，藉資復興農村經濟。至其他一般合作，則仍循常規指導之；近年來之工作，即在廣續此種方針以進行。

丑、辦理經過及現狀

1. 一般合作

本省合作，歷年均有進展，現在除汶上，城武，利津，海陽，魚台，荷澤，新泰，濟甯，臨沂，黃縣，榮成等十一縣暫時尚無合作社外，其餘九十七縣及濟南市皆有合

二十一年	二十年	十九年	十八年	年 份		社 別
				數 量	社 別	
53	16社			數	社	信
1,051	482人			數	員	社
7,637	3,269元			金	股	用
10	4社			數	社	生
230	119人			數	員	社
1,698,5	1,740元			金	股	產
15社				數	社	運
612人				數	員	社
1,447元				金	股	銷
5	2	2	1社	數	社	消
337	151	58	135人	數	員	社
3,816	1,325	564	270元	金	股	費
2社				數	社	利
22人				數	員	社
400元				金	股	用
185	22	2	1社	數	社	合
2,252	752	58	135人	數	員	社
14,998,5	6,334	564	270元	金	股	計
						備 考

作社之分佈，截至本年二月底已登記者，除特產合作外，
 可分爲五類，計有信用，生產，運銷，消費，利用，共計
 爲一、四二八社，社員三六、二五二人，股金二五八、三
 四二元，此爲各縣指導員直接指導辦理者。茲將歷年成立
 之社數，列表如左：

統計	二十五年 一月	二十四年	二十三年	二十二年
987	40	273	345	260
22,842	733	5,536	8,456	6,384
169,491	4,493	31,624.5	62,277.5	60,190
163	19	67	46	17
4,160	305	1,687	1,389	430
25,221	709	7,207	8,711.5	5,155
175	30	13	95	22
4,120	476	205	2,327	500
15,540	700	3,223	3,143	7,027
79	1	15	27	26
4,580	18	1,963	1,280	638
46,009	36	13,063	10,967	15,968
24		2	18	2
550		32	368	128
2,081		350	576	755
1,428	90	370	531	327
36,252	1,732	9,423	13,820	8,080
258,342	5,938	55,467.5	85,075	89,095

2. 特產合作

本省特產以棉花，蠶絲，菸葉為大宗，故特產合作之辦理，亦先着手於此，其他特產，則將依次發展，最近在设计中者，有漁業及水菓等合作。茲將棉，蠶，菸特產合作辦理情形，分述於次：

甲、棉業合作

棉業合作最初試辦於齊東，并以省立齊東棉作改良場所有脫字美棉種籽推廣種植，於二十三年二月着手組織，計成立有限責任美棉生產運銷齊東聯合社一社，無限責任美棉生產運銷合作社一五三社，社員四、八九八人，棉田

二十五年	二十四年	二十三年
23	15	1縣
22	16	1社
2,034	1,241	153社
53,801	34,444	4,898人
412,178	269,086	32,887畝
2,430,958	1,620,564	199,322斤
86,355	561,314	155,063元
	179,000元	
	4,251,857	1896,010斤
	528,078	227,096元
運銷尚未到期		

乙、蠶業合作

蠶業合作，係擇定本省著名蠶區之臨朐，益都兩縣進行辦理，於二十三年五月從事宣傳組織，在益都成立有限責任蠶業生產運銷聯合社一社，無限責任蠶業生產運銷合作社七二社，社員一、〇六二人。有限責任蠶業生產運銷合作社二四社，社員三七六八，合計有九六六社，社員一、四三八八。在臨朐組織有限責任蠶業生產運銷聯合社一社，無限責任蠶業生產運銷合作社三一二社，社員八、七四四人。兩縣共計聯合社二社，合作社四〇八社，社員一〇、一八二人。二十四年春由蠶絲改良委員會代為訂購改

良蠶種二〇、〇〇〇張，分發臨朐合作社飼育，並於蠶絲改良委員會合辦臨朐蠶業指導所，指導養蠶技術。同時指導臨朐聯合社貸款建築新式（大和式）烘繭機一座，以利運銷，在二十四年臨朐聯合社共運銷鮮繭二五九、二一六斤，共值四九、六三一元，益都合作社自益都蠶業試驗場領得蠶種三、〇〇〇張，分發飼育，以產量不多，未能施行共同運銷；由蠶業試驗場及指導員介紹商家，規定價格，聽社員自行求售，計約售四〇、〇〇〇斤，值八、〇〇〇元，運銷完竣後，將合作社加以整理，以期健全。臨朐淘汰八九社，餘二二三社，後又組織新社四七社，共計為

二七〇社，有社員五、九三七人，益都淘汰二四社，存七二社，有社員一、〇八四人，合計兩縣為三四二社，社員七、〇二一人，二十五年春又由蠶絲改良委員會代為訂購改良蠶種四三、七九四張，分發臨胸合作社飼育。益都合作社則由益都蠶業試驗場領得改良蠶種三、五一八張，分發飼育，臨胸仍仿二十四年辦法，設立蠶業指導所，指導

養蠶，并調派多數人員指導運銷。本年臨胸運銷鮮繭六二八、〇四七斤，共值一四八、五七二元；益都共運銷鮮繭二三、四六五斤，共值四、九九二元，兩縣合計，共運銷鮮繭六五、五一二斤，總值一五三、五六四元。茲列三年來蠶業合作進展情形如左表：

年 份	推廣		聯合		合作		社員數	養蠶種張數	蠶運銷量	鮮繭值	生產貸款	烘繭設備	備 考
	縣份	社數	社數	社數	社數	社數							
二十三年	2縣	2社	2社	408社	10,182人	23,000張	299,216斤	57,631元	39,932元	70,000元			
二十四年	2	2	2	408	10,182	23,000	299,216	57,631	39,932	70,000			生產貸款內有兼營菸業生產者三三三一元
二十五年	2	2	2	342	7,021	47,312	651,512	153,564	126,970	5,000			

丙、菸葉合作

純粹之菸葉合作僅臨淄一縣，益都臨胸蠶業合作社，計有無限責任菸葉生產運銷合作社八〇社，社員二、二二五人，菸田一九、八二三畝，介紹生產貸款一〇〇、〇〇及壽光信用合作社之兼營菸業者，亦復不少。臨淄菸葉合

作係於二十三年與臨胸益都蠶業合作同時舉辦；二十四年

菸業	蠶業	棉業	特產	
			別項	事項
1	2	23縣	縣份社數	合作聯合合作社數
1	2	22社	社數	社員數
111	342	2,034社	人數	植棉推廣
2,710	7,021	53,801人	畝數	棉種
		412,178畝	棉種	量
		2,430,958斤	值	運銷
		4,251,857斤	值	運銷
		528,078元	數	種養蠶
	47,312張		張蠶	量
	651,512斤		值	鮮運
	153,564元		值	鮮運
713,356畝			畝數	植菸
1,155,910磅			量	運菸
144,249	128,970	806,355元	貸款	生產
				備
				考

附特產合作社統計表

○元，指導聯合社運銷結果，連同兼營者在內，運銷總量
 爲一、一五五、九一〇磅。運銷完竣，又擴充組織三一社
 ，現在連同舊社共有一一一社，社員二、七一〇人，菸田
 所貸三二、七〇六元，共爲一四四、二四九元。
 （連益都等縣兼營在內）七一三、三五六畝，今春介紹生
 產貸款一二、五四三元，連同壽光信用兼營菸業之合作社

總 計	二 十 五 年	二 十 四 年	二 十 三 年	年 份		備 考	統 計
				特 產 社 別	年 份		
1,701,732	806,355	740,314	155,063	棉	業		26
159,301	126,970	32,331		菸	業		25
7,601		7,601		業	蠶		2,487
75,000	5,000	70,000		設	業		63,532
				烘	業		412,178
				備	業		2,430,958
244,249	144,249	700,000		菸	業		4,251,857
2,187,883	1,082,574	950,246	155,063	業	合		528,078
	債還尚未到期	尚有極少數未清債	已清債	業	計		47,312
				業	計		651,512
				業	計		153,564
				業	計		713,356
				業	計		1,155,910
				業	計		1,077,574

附特產合作社貸款統計表

(未完)

公務員修養與行政效率

孟廣澎

在武昌縣政府行政效率研究會講

主席，各位同志，許久就想到縣裏來和各位講講話，今天所要講的題目，是「公務員修養與行政效率」，近年以來，各方均努力于行政效率之研究，行政院且設有專會，關於機關管理，科學管理，各項辦法，有的擇定機關去試驗，如武昌縣政府即科學管理試驗上有相當成績者，此外如四川湖北江西等省，並將機關管理法

定為專科，在縣政區政訓練所請專門人員講授，就這一件事的動向來講，實在是近年以來，行政上一個很大的進步，不過，行政效率研究，包含至

廣，除行政技能和方法應該研究改善外，對於一般公務員的修養，更要特別注意，蓋為政在人，有治法無治人則政仍不舉，就中國現狀言。仍不能逃此公例，所以今天特就公務員修養與行政效率關係來講一講。

我以為凡是一個公務員，不論他的職務大小，要想促進他主管事項的效率，在平時內心的修養上，至少須要注意左列五點：

一曰靜。靜則不擾不紛，不為外物所牽縈，必先能靜而後對人對事對物始能談到有條理。一個問題當前，

始能從事研究，否則憧憧往來，七上八下，心粗氣浮，不但遇事無辦法，對人對物乃至發言，非失之于手忙腳亂，即失之于氣促神搖，要任此等人在機關服務，不但談不上效率，恐怕還要鬧亂子，先哲有言，「一靜可以伏百動，一靜可以勝百怨」，又說「至靜可以勝至動」大學「定而后能靜，靜而后能安，安而后能慮，慮而后能得」，得就是效率的結果，由此可知，就結果上追溯其所以能收獲結果之必要的方法，則養靜的工夫實屬不可欠缺，且不能靜者，則無考慮能力，一個公務員對於所辦之事，根本上如果先無考慮能力，幹起事來，還不

是亂七八糟嗎？

二曰勁：勁是不畏難，不苟安，不躲懶，不因循，不頹喪，不屈不撓，也就也由「忠」「貞」「勇」「毅」四樣德行所結晶的美德，一個公務員內心上如果缺乏勁字修養，不但對於難作的事情，不能為深思大力的考慮，和堅苦卓絕的奮鬥，就是對於容易的事件，也勢必掉以輕心因循含糊過去，不是對於考慮事件毫無心思，就是在在一件事情的進程中，遇有小小的困難和波折，就要叫苦連天，充其量夏天怕為驕陽所襲，冬天怕為冷風所侵，一個公務員的性質，柔脆到如此其極，還能幹什公事？所以說要想促進行政效率，公務員的內心修養必先從勁字下手，

三曰明 先民有言「公明」，蓋

必內心不為物欲所蒙蔽，不為感情所驅遣，不為客氣所脅制，而後始能分別是非，曉暢善惡，洞達條理，達到鑑空衡平的境地，否則本來的靈明，先一切切的「喜怒哀憎」和「聲色貨利」所誘引所網蔽，則一切舉動和判別，自然都失其正鵠，此等公務員要想使他們能夠權衡緩急，分別後先，考量人情物情，斟酌人力財力，為適當的設計和處置，夫豈可能？不但此也，一個人的心理，先已昏憤，對於人事上之處理，要想使之不出漏洞，不鬧亂子，事實上又何異于南轅北轍？孔子講從政的要義，曰「果」「達」「達就是明」「明」，這一點尤其是公務員內心修養上所最不可忽略的，

四曰敏 論語上說「敏則有功」，敏就是敏捷，就是不坐誤事機，不泄沓，不延緩，不玩誤，有功就是行政的效率，先民有言，「今日事不可延到明日做」，也就是敏字的註腳，一個公務員如果能夠一件事情到手，立刻研究清楚，立刻辦理，不稍瞻顧，不稍遲緩，無論是自動的或被動的工作，都可以日起有功：如果一味站在被動的地位或是被而不動，既不考量時間，又不考慮空間，一味的含糊因循，麻木不仁，就是有再好的行政方法，讓這些公務員去處理，也勢必弄成一塌糊塗，不可究詰，所以說要想促進行政效率，這敏字的修養尤不可忽視，

五曰果 「果」是果斷，是有敏速的判決力，是不優柔，不猶疑，不徘徊，乃經過「靜」「勁」「明」「敏」而後達到成功的一個最要條件，

，也就是科學精神的發揮，蓋無論處理任何事件，經過相當考慮和判別的過程以後，就要立刻痛下決心，認明步驟與動向，切實去做；如果事前徘徊猶疑，泛無所歸，好像晴絲袅空，隨風蕩漾，臨時則含糊應付，毫無定見，事後又復徘徊懊悔，歧慮百端，一個人的心理，如果陷入這種境地，

不但對人生算是至苦，說到行政效率，又從何處談起？果的用處不但在平時離不開他，在處亂境處逆境尤其不可須臾或離，語云當斷不斷，反受其亂，像這種成例在歷史上及現代不勝枚舉，對於這一點，一般公務員實應該深加修養。

以上五點，係就積極方面將公務

員內心上應有的修養來講講，這就是真正養成「治人」促進行政效率的必要條件，說來雖近於老生常談，實際上却各有其絕大的效用，盼望各位要時時深加克治，時時猛省，時時提撕，只要能有一定的進德，將來個人受用，自屬不窮，行政效率的發揮，自必更加光大！

黃 埔

第 六 卷 第 一 二 期 合 刊

國 防 問 題 專 號

要 目

專載	現代國家之生命力.....	蔣中正
總論	國防原論.....	江錫齡
	國防潛勢力的檢討.....	林 葦
	歐洲國防戰爭思想之評價.....	黃天道
我國國防問題研究	五十年來之中國國防大勢.....	沈清塵
	我國國防地理.....	黃海平
	中國國防問題.....	李文
	中國國防潛力之檢討.....	穎恩浩
	國防教育之要旨.....	趙 演
	國防經濟的根本理論與實施要點.....	茹春浦
	我國國防工業概觀.....	譚振民
	中國之國防與民食問題.....	范師任
	國防交通最低限度之建設.....	劉佐人
	我國國防交通建設的研究.....	焦頌周
	國防與財政.....	龔樹楷
	森林與國防之關係研究.....	姚開元
國防與軍備	中國徵兵制度的意義及其實施.....	黃鐵民
	國防與陸軍軍備問題之研究.....	鄒紹輿
	空軍軍備與國防.....	饒榮春
	警察與國防.....	許國亮
各國國防建設	英國國防計劃的透視.....	儲克俠
	德國國防新策下之空軍新機構.....	大 維
	日本之國防實力檢討.....	彭樹邦
	蘇聯在遠東的軍事準備.....	陸占亞
國防參考資料	國防問題參考資料.....	郭重威
戰爭漫談	拿破侖征俄史(續).....	周修仁
	世界展望(十二篇)	

中華民國二十五年八月二十日出版

每月一册大洋二角 半年六册大洋一元

全年十二册一元八角 (郵費在外)

本期零售大洋四角

中央陸軍軍官學校政治訓練處

黃埔月刊社發行

第六屆世界地方行政會議報告書撮要

姚定塵
石冲白

第六屆世界地方行政會議，於本年六月八日在德國柏林及明興市舉行，本年討論主要議題為：(一)地方政府對於救濟失業之奮鬥，(二)地方政府之文化事業兩種。現由我國出席代表姚定塵博士，將上述兩種會議之德文報告書，及其本人出席會議經過之報告寄來，特為分別摘錄發表如次。關於上述兩種原文報告書。係特請石冲白博士摘要譯述如左，併此誌謝。——編者

今年六月，世界地方行政會議在德風開會，每一議案

有報告書一份，每份報告書裏面，有三數篇報告，都是研究地方行政有素的學者或現任地方長官所作，這些報告，又是根據設在比利時的世界地方行政協會在事前發出的調查表而作的，這些調查表依各議案的性質編定，由各國答覆後，寄還比利時總會。

這一次會議，第一議案是「地方政府對於失業問題之奮鬥」Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch die Gemeinden，La Lutte des Communes Contre le Chantage, The Lokal Authorities Campaign against unemployment 第二議案是「地方政府之文化事業」Kulturpolitik

der Gemeinden, Politique Culturelle des Communes, Culture

第一議案報告書的節目是這樣的：全書共二百十九頁，正文從第五頁起，自第五頁至第十頁是關於失業救濟的一篇導言，從十一頁至十四頁是關於失業救濟的調查表，自十五頁至二十二頁是關於工賑的調查表，原來這一次的會議將失業救濟和工賑分成兩大類別「救濟」是指對於失業工人金錢上，食品上的援助，「工賑」是指為安插失業工人特別舉辦的工程或建築，他們認為這兩種方法，對於國民經濟的影響，區別很大，不容混淆，所以特別製出兩種調查表，自二十三至九十二頁是第一篇報告，題目是「以工賑解決失業問題」Bekämpfung durch Arbeitsbeschaffung

者是耶捨立西博士 Dr. Kurt Teserich 他是德國地方行政協會代理會長，柏林大學地方行政研究所所長，世界地方行政協會副會長。自九十三頁至二〇六頁是第二篇報告，題目是「地方政府對於失業問題之奮鬥」Die Kampfung der Arbeitslosigkeit durch die Lokalverwaltungen. 作者是德國斯都特買特市 Stuttgart 市長司徒羅林博士 Dr. Strohm. 自二〇七頁至終了是第三篇報告，題目是「地方上的失業問題」作者是劍橋大學的教授希爾頓 Prof. John Alton.

第二議案報告書，篇幅比較小，一共九十八頁自第五頁至第十頁調查表。十一頁至三十頁是第一篇報告，題目是「地方的文化政策」。作者是波爾耶教授 Prof. Dr. G. A. Van Poelje 他是荷蘭民衆教育學藝部的秘書長。自卅一頁至終了，是德國明興市的市長 Oberbürgerpolitische Fiehler 的報告，題目便是：「地方的文化工作」Die kulturpolitische Arbeit der Gemeinden.

兩議案報告書的節目，大概即如上述，現在再報告一點內容。

甲、第一議案。

一、導言：第一議案的導言，大略是說各國對於失業救濟的趨勢，漸由金錢和物質的接濟，變成工賑。但各國地方上仍就是接濟和工賑並行，這些責任，在最近雖已大部份由國家擔負，但國立機關，因為種種困難往往不能援助一切失業工人，或工人雖有一機關之援助，而衣食仍有不足者，所以縣市同地方政府，自有繼續解除民困的義務。因此，世界地方行政協會，站在國際的立場上，對於各國地方政府如何獨立或補助中央政府解決失業問題，在一九三六年舉行之世界地方行政會議，有討論之必要。該會為這種討論便利起見，事先分發到各國一種調查表。其主要目的在明瞭各國地方政府，在中央政府指導之下，如何救濟失業工人，及因此次工作而發生之地方財政問題，尤注意地方政設立的失業救濟機關及其沿革。

在市面繁榮時，作失業時之準備者，最早要算美國的「商協會」Trade union 德國繼有 Hirsch-Dukerschen gewerkschaften 都是工會性質，受

援助者，限於在組織中之工人。不在工會中的，全賴地方政府的援助。地方政府有失業救濟的除一七八八年巴塞爾Basel市之Posamentier基金外，要算一八九三年伯恩Bern市的失業保險為最早，隨後有一八九四年聖加侖St. Gallen市繼起。一八九五年這市便有強迫工人繳納失業保險基金的法令和事實，(三城皆瑞士屬地)一八九六年有德之哥隆城Cologne所設哥隆市立各等失業保險基金。Stadt-königliche Versicherungsvergasse gegen Arbeitslosigkeit im Winter法國的帝容市Dijon和一九九七年盧的西Lux省議會，都是以地方政府的名義，津貼工會的。失業保險事業。(失業保險Arbeitslosenversicherung)的性質，和他種保險事業相似。工人在工作期間，將工資百分之若干，按月繳納保險機關，到相當時期以後，工人失業時，可向該機關領取一定數目之生活費)

據佛侖特Richard Freund的統計，在十九世紀末年，救濟失業的辦法和制度，已有五十餘種

，成績特著的，只有者比國歌特市Gottel。市所實行的所謂歌特制度Gottel System。地方政府，為補助公私團體的失業保險，特設一種地方基金，按期津貼工會和援助工人團體。其次要算向次Schariz Sparprogramm的儲蓄計劃，是用同樣方法，援助非工會之工人，實行歌特制度的，有比丹，德，荷，西各國內的地方政府。(並非指各該國所有地方政府)，德國的地方貧苦救濟費自一八九五年至一九〇五年，全國的負擔，由每人一、四五馬克增至四、七〇馬克。至一九一三每人五、六〇馬克。一九二四每人二四、五〇馬克。一九一三年度貧民救濟費達全國預算八分之一，至一九二五年度，增加到三分之一。其他各國情形，也大同小異，導言裏沒有詳述。

自歐戰後，失業的原因，已不是地方範圍內的事，世界的和國家的經濟情況，直接影響各地的工人，所以地方政府，不能負解決失業問題的全責，失業救濟的工作，已大部份轉屬於中央政

府。美國在一九一一年已實行強迫失業保險制法律，限令工人以工資之一部份繳納為失業保險金。一九一九意國，一九二〇奧國，一九二七德國，相繼效尤，德國的失業救濟，又分三種：

一、強迫失業保險(Obligatorische Arbeitslosenversicherung)

二、失業急賑(Krisenunterstützung)

三、地方設立之失業救濟(Kommunale Wohlfahrtswahllosenverbände)(譯者按第一種保險費在失業後，可領六個月。以後六個月，則領急賑費。失業一年，仍未復業者，則領救濟費，期限無定。數目上急賑費較保險費少，救濟費又較急賑費為少，僅可度日而已)。

一九二七年後，失業者激增，地方政府負擔太大中央政府對於地方之失業救濟事業，在一九三二津貼由六千萬增至二萬三千萬，將來地方政府，為就地施賑便利起見，仍應保留地方的失業救濟機關，但經費只能定出一最高限度，由地方

負擔，其餘均由中央撥發，才有辦法。

這篇導言的目的，不過是要指出失業救濟改革的梗概。所舉德國及其他各國情形，不過是例而已，不能算為報告，這是該報告書編輯人所特別聲明的。

二、調查表、世界地方行政會的報告，既然是根據各國填報的調查表而作的，我們應當順便看看這種調查表是怎樣一種格式，第一議案的報告書，有兩種調查表，已如上述，一個是關於失業救濟的，一個是關於工賑的，大同小異，我們只看第一種，知道裏面是些甚麼問題就够了。

調查表

(一)貴國對於失業者之援助，是普通貧民救濟質，還是特殊失業者之救濟？

(二)對於普通貧民救濟有法定制度否，規範如何？

(三)負責者何人？

(甲)國家？ (乙)地方政府？ (丙)其他

- 團？ (丁)私人組織(如合作社，教會等)？
- (四)對於特殊失業救濟，有法定制度否？
- (五)其法制自何時起？
- (六)未有法制以前，其經過情形如何？
- (七)負責者何人？
- (甲)國家？ (乙)地方政府？ (丙)其他公團？ (丁)私人組織(如合作社，教會等)？
- (八)地方政府有設立失業救濟機關之法定義務否？有何種機關？
- (九)在沒有法制以前，地方政府對於失業救濟，有何成效？
- (十)未有法制以前之失業救濟，和普通貧民救濟，有分別否？
- (甲)有失業基金設備否？
- (乙)有地方失業保險庫之設備否？
- (丙)有其他設備否？
- (十一)各機關之經費，由何而來？
- (甲)是否國家津貼？若干？
- (乙)是否其他公私團體之津貼！若干？
- (丙)是否勞資雙方之定期存款？
- (十二)上述各機關減輕地方負擔，至何程度？
- (十三)上述公立機關外，有私立機關否？其意義如何？
- (十四)中央與地方政府將普通貧民救濟與特殊失業救濟分別施行，其故安在？
- (十五)上述兩種救濟尚有聯繫否？或已完全分離？
- (十六)失業救濟，是否包括一切失業工人，或有例外？
- (十七)領取失業救濟費，是否有特殊條件限制？
- (甲)該失業者是否應具有工作之能力，與決心，而非自願失業者？
- (乙)有年齡上之限制否？
- (丙)男女待遇相同否？
- (丁)勞資雙方，有定期保險付款否？
- (戊)此種付款，是一律的，或依工資高下為

比例的？

(己)受接濟人，是否應在失業前，有一定的工作期限？

(庚)失業者在失業後，是否需等候相當時期，方可領取救濟費？

(辛)失業者受接濟，是否以貧苦為標準？

(十八)接濟時期有定限否？

(十九)接濟之數目，如何決定！

(甲)以平日之付款為標準？

(乙)以家庭狀況為標準？(已婚，未婚，兒

女多寡)！

(丙)以性別為標準？

(丁)以年齡為標準？

(戊)以在職時工資為標準；

(二十)除此接濟外，其他收入亦計算在內否？

(甲)在職時之收入？

(乙)其他收入，租金，養老金，利息；

(丙)工會或其他私人之接濟？

(二十一)失業者家人(以共起居而未析產者而言)

之收入亦計算在內否？

(二十二)國家與地方之特殊失業救濟與貧民救濟

，區別何在？

(甲)在受接濟之條件？

(乙)在家庭狀況或年齡？

(丙)在接濟多少？

(丁)在其他區別？

(二十三)失業救濟已足維持工人最低限度生活否

！或尚需接受貧民救濟？

(二十四)政府如何調查失業情況？

(二十五)失業者所得地方上接濟，有償還義務？

(二十六)公私失業救濟機關，有何關係？

(二十七)地方政府援助私立機關否！若干？

(二十八)公私機關互助否？條件如何？是互相補

充，或是各行其是？

(二十九)上述條件，在特殊失業救濟施行後，繼

續有效否？

- (三十) 失業人數若干？各年變遷如何？
- (三十一) 受救濟人若干？各年變遷如何？
- (甲) 總數若干？
- (乙) 地方政府救濟若干？
- (丙) 其他機關，救濟若干？
- (三十二) 有短工救濟否？人數若干；付款若干？
- (三十三) 地方政府對於失業工人，在其他機關已超過受接濟時間，有何種援助？人數若干？付款若干？
- (三十四) 地方政府對於失業工人，無他種接濟者，如何援助？人數？款數？
- (三十五) 地方政府對於失業救濟，所費總數若干？歷年情形如何？
- (三十六) 地方政府對於失業者，每人平均所費若干？
- (三十七) 地方政府歷年來在全部人口中，平均每年每人所費若干？
- (三十八) 此種費用，在地方政費中，佔幾分之幾？
- (三十九) 地方政府施行失業救濟，經費從何而來？
- (甲) 中央津貼。
- (乙) 特種稅收？
- (四十) 地方政府為救濟失業，有借款必要否？
- (四十一) 地方政府因舉辦此項事業，地方政費因而支絀否？其程度如何？
- (四十二) 凡上述各問題不能詳盡之處，各國應依其特殊情形詳為補充。
- 三、第一篇報告節目。
- 第一章 失業救濟方法之改進
- 第一節 工賑意義的變遷
- 第二節 德國之政治，經濟與工賑。
- 第三節 最近國際狀況
- 第四節 總論
- 第二章 工賑之過去 (特別注重德國工賑之發展)。

第一節 工賑之發端及賑貧工事之思想史

第一段 貧民救濟與賑貧工事

第二段 勞作權對於賑貧工事的意義

第三段 總論

第二節 一八九一至歐戰期中，德國縣市之工賑情形

第一段 工作範圍之概況

(甲) 參加工作城市及工人數目

(乙) 工作類別

(丙) 工作時間與工資。

第二段 工賑機關之組織。

第三段 工賑之經費。

第四段 總論

第三節 歐戰作戰方略與賑貧工事。

第四節 戰後至一九三〇年間，生產的，與創造的失業救濟。

第三章 德國之最新方針。

第一節 直接的賑貧工事計劃

第一段 直至一九三三之最近的發展。

第二段 一九三〇年之賑貧工事計劃及工作分配

第三段 巴本內閣之計劃

第四段 國社黨政府之賑貧工事計劃

(甲) 萊因哈特計劃 Reinhardt-Programm.

(乙) 政府舉辦「建設貸款」，修建私人住宅方針。

(丙) 房屋修理或改建計劃。

第五段 普通合作社之賑貧工事。

(甲) 鐵道興工計劃。

(乙) 郵電工事計劃。

(丙) 公路工事計劃。

第二節 間接的賑貧工事計劃。

第一段 汽車免稅。

第二段 其他各種車輛免稅。

第三段 減免。

第四段 小家庭房屋建築免稅。

第五段 其他辦法。

第六段 工作時間之釐定。

第七段 機器工作之限制。

第八段 工人之分配。

(甲) 農民住宅建築。

(乙) 都市附近小住宅之建築。

(丙) 獎勵結婚。

(丁) 提倡家庭僱傭。

(戊) 工人分配及青年工人之變換調用。

(己) 農場僱傭。

(庚) 農事訓練一年。

(辛) 志願募工。

第三節 賑貧工事之經費。

第一段 借款

(甲) 股票借款

(乙) 借款技術

第二段 現款經常費

(甲) 經常費

(乙) 促進全國工事捐款

(丙) 國立勞工介紹局，失業保險處對於生產的賑貧工事投資。

附參攷書目錄

四、第一篇報告，內容節要。

第一章

自一九三〇年後，歐美各國的失業問題，日趨嚴重，直接發生極大的政治影響。從前，學者認為無法補救的問題，今日各國政府，為救濟失業民衆，無不盡力創辦公益事業，新闢工事，這種大規模額外的或提前的建設工事，是否合於國民經濟之需要及原理，在幾年前，還是大家爭論的問題。現在一般人都漸漸明瞭這種事業對於國民經濟的益處，德國幾年來的努力，已有相當成績，可為明證。今日各國對於失業工人，已不拘成例，限於金錢上之援助，如失業保險，勞工介紹，禁止兼薪，各種方針或金融政策賦稅政策，對外貿易等，都不能

應付這種嚴重的問題。最新的趨勢，便是舉辦賑貧工事，實行工賑。

工賑的歷史很早，遠古雅典王白力克 (Pericles) 已經實行過工賑了。就是近古一六〇一年英女王伊力薩伯的貧民法也是工賑的前驅。一六七九年瑞士城巴塞爾 (Basel) 的工賑，亦屬前例，不過歷史上這些工賑的範圍甚小，並不是政府的社會政策。今日的社會政策，以解決失業問題為第一要務，而救濟失業，又以另創賑貧工事為唯一途徑，而最困難問題莫如經費，無論中央與地方，如不走借款一途，財力均不足以實行工賑的計劃。

德國從前的失業救濟，也是枝枝節節，不得要領，直至國社黨執政，經濟思想，始一大變。國社黨的經濟思想是以全民族生活的需要為國民經濟具體條件的。政治的責任，便是整理經濟，使合於全民族生活之需要。這種事情，不是什麼私有，國有問題，也不是有了理想

的制度，就可以依次解決的，只有以中央強大的力量來改進現狀，使它合理化，才是辦法。經濟本身不是目的，而是達到目的一種手段，企業經營及投資事業，只以應付國民需要為原則而不以利潤為原則。為提高生活程度，以保障人民生活之上進展，而增加生產，一切的勞働方獲得道德上的意義。德國的經濟政策，便是如何利用全民族的生產力來創造或儲蓄民族的需要。干涉主義，自由主義已不成問題，問題是政府如何盡其干涉的義務，以實現其經濟計劃。政府不但不取消私人企業，並且還給他們安全的保障；不過這些企業的發展，需依國民經濟原則前進，尊重公共利益。

最近各國救濟失業的方法大概有下面幾種：

德國：官方定貨，招標，另辦賑貧工事，如公路建築。

英、美。獎勵城市附近小農場，庭園的

設立。

新錫蘭，意，加拿大：提倡農墾事業。

新錫蘭，澳洲，但澤，加拿大，奧，瑞士

，美國：志願勞工。

比，澳，智利英，捷克，瑞士：青年訓練

，學徒訓練，

各種方法內，最有趣的是美國陶格教授

Prof Douglas及非賽 Irving Fisher，格來漢

Pratt等所設以物易物的消費合作的制度，

在美國有百餘萬人因此又加入生產組織，免於

失業。

世界失業人數統計，也可附帶列在下面：

一九二九 九百萬。

一九三〇 一千五百萬。

一九三一 二千五百萬。

一九三二 三千萬。是年工人及眷屬合計起

來，衣食無着者，總在七千萬人以上。

各國以另闢賑貧工事為救濟失業辦法者自

一九三〇年後有德，英，意，法，比，加，美

，芬，日，捷，瑞，新錫蘭諸國。一九三一後

有奧，波，澳，智，巴西。一九三二始有埃及

，羅馬尼亞。一九三三年始有瑞典，西班牙，

但澤，亞爾其 A. J. 等國。一九三四始有中

，丹，希，臘，立陶宛，盧森堡，亞爾班尼亞

，保加利亞，尼加拉哇，荷蘭諾威南非，匈牙利，

南斯拉夫。五年來實行賑貧，工事者有四

十國。

第二章

英國是工業先進國，所以工賑的創辦，也

是英國較早，一八六三年至一八六五年英南加

區 Lancashire 有棉業工賑 Cotton Famine

Relief Works。德國對於貧民救濟，在一七九

四普魯士邦憲中第二章第十九條規定政府對於

失。業工人及不能自給貧民，有負擔其生活之

責任及強迫徵工之權。

工賑的思想有一種普遍的立場，便是人道

主義，自然人權。更有近代的立場，便是(一)以生產代消費的救貧，(二)工作權的要求，(Louis Blanc)信職業權 *droit au travail* *droit professionnel*，佛立 Fourier 信工作權 *droit au travail*。這兩種立場都是以孟德斯鳩，盧梭為思想上的鼻祖。繼起者在法為佛立，聖西門，Saint Simon，普魯東 Proudhon，路易白朗 Louis Blanc 等。在德為菲希特 Fichte，司徒買 Stromeyer，羅伯都 Carl Roddebus (羅氏認為政府應規定人民之勞動權，勞動義務)俾日麥一八八四，五月九日的國會演說都是發揮工賑思想的，准馬國憲 (Weimarer Verfassung) 則偏重勞動權而忽略勞動義務。))

代荒蕪了的人力，土地，資本創辦大規模賑貧工事，作者認為此項工事，興利除弊，已有顯著成績云。

德國各地舉辦工賑，自一八九一年至歐戰發爆，期間多半是冬季，每年自十月起至次年四月止，自一八九九至一九〇〇年參加工賑城市由五處增至五八處，參加工人數目，自百餘人至萬餘人不等，縣市中同一期間受賑者，最多為一千三百人。工作類別，約分掃街，除雪，築路，修河，下水道建築，劈柴，公墓，公園，運動場之建築，森林等，最大工事還是堤岸，城塞及土工。

工賑所給報酬，自一八九三至一九一三年度，每人每日至少得七十分尼(即70%馬克)，至多四馬克九十分尼，各年度平均是二、六〇馬克。工賑報酬在原則上是否應與當地工資相等或較少，則各有所見，不可概同，工作時間在六小時至十小時之間。

工賑的組織，最初多由縣市地方政府負責。一九〇八至一九〇九年度舉辦工賑的有五十八縣市。後各地產生特種主管機關，如貧苦救濟局，工人管理處，專任其事。自歐戰發生以後，軍隊徵募，需人雖多，敵不過各種工業的停頓，所以失業增加，地方政府已不能應付，中央政府乃設失業保險，及工賑辦法。不過直至一九二七，地方政府對工賑經費，約負擔三分之一至五分之二之數，一九二七年後，德國的失業問題更加嚴重，中央總攬其事，地方政府不過佔輔助地位。

第一篇報告的大意，就只能在此結束。報告的第三章完全是些統計的事實，說明德國中央政府，在一九二七年後，對於失業問題所籌經費，及賑貧工事分類等事項，這裏因為篇幅關係，只好從略。

五、第二報告節目。

第一章 問題所在。

(一) 賑業為世界問題。

(二) 失業為地方政治問題。

第二章 地方政府之失業救濟。

(甲) 各國救濟失業之機關。

(一) 一般的制度

(二) 用耿特制各國：比，丹，芬，荷，挪威，瑞士，捷。

(三) 有國立保險機關各國：保加利亞，德，希英，奧。

(四) 依各種制度所設特殊機關各國：但澤，盧森堡，北美合眾國。

(五) 無一定制度各國，中國，匈牙利。

(六) 總論。

(乙) 各國地方之特殊制度。

(一) 特殊制度之範圍：

一、相關係各職業部門。

二、施救前提。

三、時間上之規定。

- (二) 地方政府之成績
- (三) 失業情況調查。
- (四) 退還賑款義務。

(丙) 地方政府對於失業之經費。

- (一) 經費。
- (二) 對於財政之影響。
- (三) 中央之接濟。

一、用款特制各國。

二、有國立失業保險各國。

三、有特種制度各國。

四、普通失業救濟各國。

(四) 以捐稅或樂助為經費者。

(五) 借款方法。

第三章 地方政府之工賑。

(甲) 工賑之概念

(乙) 一般及各國地方狀況

(一) 概況

(二) 各國工賑狀況

一、比，保，中，丹，但，德，芬，美，
 盧森堡，荷，諾威奧，瑞士，匈，北
 美。

(丙) 地方政府賑貧工事分類，範圍及目標。

(一) 目標

(二) 地方辦理之工事。

一、種類

二、經濟上的要求

三、提前或耽延之工事。

四、範圍。

(三) 地方間接辦理之工事。

一、概況

二、地方參加之公益事業。

三、對以私人企業之援助。

四、修理房屋工事。

五、住宅，小庭園之建築。

六、獎勵失業工人自救。

七、地方政府發行特種流通券。

八、其他方針。

(丁) 地方政府工賑之組織及施行。

(一) 徵工時間。

(二) 施工方法。

一、向私人定貨招標。

二、地方與地方之聯合機關

三、中央與地方之聯合機關

(三) 組織。

一、地方政府內部組織

二、在中央立案

三、地方工賑計劃聯合機關

四、國際勞工局之省查。

(四) 機器限制。

(五) 關於工賑便利之法令

(戊) 工賑機關之人員及工作條件。

(一) 職員

一、限制指導人員數目

二、工作人員之限制

(二) 工作條件

一、指導人員。

二、負工賑責任之私人。

(三) 當地工人之召集。

(己) 經費來源。

(一) 費用

(二) 地方政府施行工賑之經費。

一、經費種類

二、借款種類及條件。

三、地方政府因工賑之虧空。

四、籌款之困難。

(庚) 地方政府工賑之成效及批評。

(一) 成績

(二) 批評

(三) 工賑政策之發展

第四章 地方政府經營之失業救濟與工賑概況。

(一) 失業是國家問題。

(二) 救濟辦法

(三) 工作辦法。

(四) 救濟與工賑之混合。

第五章 統計表

六、第二篇報告內容摘要。

第一章 自一九二九年後，全世界蒙受經濟恐慌，在各工業先進國，失業已成爲政治和經濟的中心問題，今日則無論工業國，農業國，一切生產部門，無不受失業之打擊，程度有輕重而已。一九三二年底，全世界工人達三千萬，一九三五年底，仍有二千萬左右，經濟恐慌造成失業問題，大量的失業者，又轉而增加經濟危機的嚴重性，失業者，不但數目驚人，且七年來，有增無減，確是目前執政者最注意的問題。

作者以爲此次地方行政會議，無討論中央政如何處置失業問題之必要，應以地方政府之努力爲範圍，地方政府對於人民最接近，對人民之疾苦，亦最明瞭，所以地方政府對於失業

，應負相當責任。

第二章 各國對於失業者之援助，有保險制，有救濟制。保險制中又分國營，私營兩種，耿特制即一種工會私營保險制。救濟制中亦分普通貧民救濟與特殊失業救濟兩種。上述各制在各國很少有單獨施行的，多半名制並行。比利時耿特城在一九〇〇即設立失業保險基金，凡繳納保險費皆有受救濟權。至一九三二年，失業人數增加，工人所繳保險金，僅是付出救濟費百分之四，於是比政府不得不加以援助，本篇第二章詳述上列各制度在各國實施情形，要皆統計性質，無從摘錄，從略。

第三章 賑貧工事也分額外工事，與急賑工事兩種，額外工事，雖不是此時此刻但終需舉辦之工事，尙有物質利益的目的。急賑工事，則偏救濟之目的。當然，如果是生產的工事，也一樣有物質利益的。第三章分述各國地方政府舉辦之額外工事，及急賑工事狀況，共有比，保

加利。中，丹，但，德，芬，希，英，盧森堡，荷，諾威，奧，瑞士，匈美十六國，各種情況，與德國大同小異，所不同者，就是統計中的數目字而已。

第四章 自從失業人口激增，中央政府設立統一的失業保險機關，強迫一切工人，職員參加。同時以鉅款援助地方上的失業救濟。最近幾年來，失業工人雖受到物質上的接濟，但是無工作，精神上痛苦極大，國家的生產亦無形消耗。如此久而久之，失業者最低限度之生活，亦無法維持。生活程度降低，營養不足，亦不能免。所以金錢和物質的救濟，無論在道德方面，經濟方面，終非良策。所以各國要謀補救之道，不惜鉅資，舉辦賑貧工事。實行工賑，幾年來，德英美為此項用費，已超過億萬金元，各國政府已能確切認清，解決失業問題，不僅是救濟若干貧苦同胞而已，解決失業問題，便是解決全國的經濟問題，也就是全民族的生活

問題。但工賑欲有成績，必需以一基本原則為依歸，那就是舉辦一種賑貧工事，就要使這一部門的市面，恢復從前的活動，持久不替。不然扶得東來，西又倒，永遠難望成功。德國的工賑計劃，已循此原則而有顯著之成效。

各國工賑經費，多以借款為骨幹，市面恢復後，以稅收償還除欠，所以工賑的範圍，又

第五章 統計表，因篇幅關係從略。

七、第三篇報告

這篇報告，並無新內容，只將調查表內各問題，分組討論其性質，與行政問題，殊無關係，從略。

乙、第二議案

一、調查表 此次世界地方行政協會開會，關於第二議案「地方文化事業」由世界及德國的地方行政協會，共同決定。此議案關涉及學校教育及學術問題

，專以地方上遊藝藝術（如戲劇，音樂，電影，繪畫，彫刻，詩歌）及學校以外之大衆教育爲對象。

此調查表三份，請各國地方行政協會於一九三五年十月一日以前填寄兩份到北京總會，一係留存各該本國地方協會。

此項調查表，可用各該本國文字填寫，但需譯成英法德三國文字。

此表應以最精確之態度填寫，如表中所提問題不合各該國特殊情形，則請另撰一文詳述該國地方上之文化工作。

（甲）戲劇

（一）貴國有戲院若干？

（二）戲院中所演者有：

（1）歌劇？（2）喜劇？（3）話劇？（4）

三種並演者？（5）前兩種演者？

（三）此中戲院經營，若干由（1）國家？（2）地方？（3）其地公園？（4）合作社？

（5）私人？（6）公私合辦？

（四）其中有若干可算

（1）文化戲劇院（專演高等作品）

（2）娛樂戲劇院（爲娛樂與消遣）

（3）文化娛樂同時。

（五）公園方面之津貼，若干由於（1）國家？

（2）地方？（3）其他公園？

（六）地方戲院，有國家津貼否？爲數若干？

（七）地方戲院，受國家監視否？其法如何？

（八）地方戲院之經費是（1）個人企業（2）股份集資（3）或其他種性質？

（九）公演名著，以何者爲最多？

（1）歌劇方面

本國的？

意國的？

德國的？

美國的？

法國的？

奧國的？

其他的？

(2) 音樂方面的上述各國中何者為最多？

(3) 話劇方面，以上述各國中何者為最多？

(十) 貴國觀衆喜購常期票？或零票？

貴國觀衆有團體組織否？

有集體觀戲，或特種公演否？

(十一) 伶人由公家或私人介紹任用？或兩方兼有？

(十二) 貴國戲劇公演，有特種捐稅否？每年總收入若干？捐稅與入場券價目比例如何？

(乙) 音樂

(丙) 繪畫彫刻

(丁) 電影

(戊) 文藝，書報，大衆教育

以上四組問題，與關於戲劇方面的性質相同

，故不贅譯

二、第一篇報告，摘要，地方的文化政策。

六十世紀開始，三十年以來，國家的性質，已由法律的國家變成生計的國家，中央政府，管理全國人民的生活，地方的性質就漸漸變成一種文化單位。我們又可以這樣說：中央與地方的分工，界限本不固定，常有移轉的可能，從前屬於地方的，今日多屬於中央，地方政府又向別的地方，開拓新的工作部門，為從前所沒有的。方面愈多，則愈能使社會平衡的向上發展，最近二三十年來，各國地方上的文化事業，突飛猛進，差不多，從文化上的收獲，便可判別地方政治的優劣。國家的文化事業，地方固非負一大部份責任，但二三十年來，文化的進展，還是直接得力於中央政府者多，因為中央的法令，實行強迫教育，各地的國民教育，才得成功。在現代的國家中，要使人民有一種普遍的精神教育，非除清文盲不可。作者覺得今日美國的情況較西歐各國為可

慮。因為西歐都有普及的國民教育，如果各政府不因為節省經費而妨礙普及教育，我們對於西歐文化的將來，是可抱樂觀的。在美國則不然，中央政府沒有這種法令，如果地方上的收入欠缺，國民教育一定要受很重大的影響。現在美國因經費不足，小學停課半年以上者，為數不少，這是文化上一種重大的打擊，（見市政年鑑第一百頁 *The municipal yearbook, 1935*）

此次關於文化上所擬各問題，雖然不能包括地方上一切行政，但在文化事業上，是幾種最重要的對象，不過關於這些事業，在各國的狀況要得一個精確的比較，很是困難，第二我們要有關於各國城鄉教育狀況可靠的報告，舞台和音樂會有些什麼貢獻，人民有些什麼藝術興趣，電影有若干收入，圖書館借出些什麼書，這都是作為比較的材料。

第二種困難，是各國在政治上和文化上的發展不同，各地方政府處置文化事業又各異其趣，

要概括的去研究是不可能，只好到調查表裏去探討了。

譬如法國的戲劇，在路易十六時代，是極盛時代，同時各國皇室，競相效尤，當時戲劇為皇室之獨佔品。直至今日，戲劇事業，在種種地方，還受着這種影響。所以各國國立及地方戲院，不但現狀不同歷史也不同。官方與舞台的關係，更是複雜。

英國在Tudor朝代及Stuart朝代之初，戲院設立及音樂會之組織權，屬於皇室。清教徒執政後，此制遂絕。今日英國的戲院，雖無人非難，但往往遭人猜疑。荷蘭也因宗教關係，官方對於戲院，迄無好感。

Leibniz 是新興國，歐戰後始獨立，這種國家為建設一種民族文化，政府自然要特別努力，這又是一種情形。美國的地方政府，直至十九世紀中葉，專注意經濟的建設，所以忽略了文化事業。到一九〇〇年戲劇和音樂的表演，還是私人

包辦，純屬商業性質。

因為官方對於文化問題，各有不同的態度，所以各國關於文化事業的立法，精神與性質隨之不同，地方立法，關於此項事業，無明文規定者，遇事必需請示中央政府，那困難是更大了。英國除衛生影片外，非得特別允許，無權公演任何戲劇或影片。美國，荷蘭則比較自由。德國方面，自國社黨執政，全國文化事業由「國家文化局」Reichskulturkammer 該局在一九三三年設立關於（一）寫作（二）出版（三）戲劇（四）音樂（五）繪畫，彫刻的理事會。

國與國的情形不同，地方與地方的情形也不相同。習尚嗜好，傳統都不相同。Toulouse 人善歌 Valencien 人善彫畫。博都人多以當地戲院自豪，國土愈大，這種情形也愈明顯，於是大都市就成了一國個文化中心。

還有一種困難，就是關於文化事業上各種概念，定義不明確，雖有報告中的事實，也難作比

較，譬如戲院這個概念，就很難定，希臘的報告中說，有很多戲院又作電影場，跳舞場用，這種戲院同巴黎，柏林的戲院，又完全不同，關於「音樂隊」這名稱，也是一樣，要多少人才能稱一個音樂隊 Orchestre 都無標準。

因此我們拿數字來比較，不能使我們對於各國文化事業得一個可靠的印象，我們只放棄這企圖，而試作幾項實際的結論。

戲劇與音樂的公演，多有國家，地方，或私人，的資助，公演情形，資助數目，各有不同。對於博物館，地方政府雖有可盡的責任，但是這不是地方文化事業範圍內的事，因為藝術品不宜分散各地，致使研究困難。

影戲事業，近來非常發達，不需政府扶助，不過禁止有害文化，有傷風化之影片，最近這種權限也由地方轉移中央了。

文藝作者，已無地方色彩，多由中央援助，地方也有表示敬重或獎勵的意思。

書報瀏覽處，完全是地方上的事，地方政府務必使各地居民得到閱書的便利（德國地方上有書報瀏覽處一六·二五〇所）

大眾教育有兩目的：（一）清除文盲（二）增進國民小學畢業後民衆之智識，此外，公共衛生，體育，遊戲，沐浴等，都是地方公益事業。

統觀各國報告，近代的地方政府，對於文化事業，都是很努力的。雖然，經營的方法，歷史的背景，民族習尚，法律，經濟的關係，都各有不同，但是宗旨都是一致的，各國各地的文化事業，在質和量的方面，如果要仔細研究，是不能從調查表中獲得結果的，不過各地的努力，可見一斑罷了。

三、第二篇報告摘要

凡是有責任心的政治家，無不認爲促進文化爲謀政之急圖，文化可以團結種族的意志，而意志統一，又是國家生活有秩序的基礎，一個民族的各份子，在文化上沒有同感，那就無論政治家的

的手腕怎樣好，這樣的國家是不能久長的。

促進文化的必要，已爲各國所公認，不過促進的方法，各有不同，大致可分爲二基本型：

（一）國家執行或領導的文化政策。

（二）個人或一機關所領導，而得政府默認者。

凡國家爲積極保存或復興民族的思想意志，和團結的精神，而特別注重民族與藝術的聯繫性，多半將用第一種政策。在自由主義，個人主義流行的國家，藝術與政治是分離的；這種國家照例將用第二種政策。

德意便是採用第一種，英美比法便是採用第二種政策的。爲說明第一種政策，可以拿德意作例證。

德國宣傳部負促進文化之全責，故宣傳部長同時又爲「國家文化局」局長 *Präsident der Reichskultur-Kammer*，管理藝術界創造者，翻印複製者，籌備者，介紹者，文化局能決定文化政策施行方針，統制全國文化事業，組織極龐大。

意大利對於文化之進促，亦採中央集權制，為普及與增高文化程度，意國有兩偉大組織。

(1) 全國業餘工作會 *Des Opera Nazionale Dop-*

orario

(2) 法西斯文化協會 *Des Istituto fascista di*

cultura.

業餘工作會是為普及大眾的精神教育，文化協會，是為增高各界知識而設的。兩種組織在各縣市，都是普遍而嚴密的組織，前者受組織部部長之監視，直屬捧場團秘書長指揮，他們幫助人民自動的去開發知識，認識文化，而不用固定的科目或教授法。戲院，電影，無線電話，音樂，合唱，風俗整理等，都是他們的工作。

德國也有國社黨的文化促進會 *Ns-Kulturgemeinde* 參加者每年有幾百萬人，但是不如意大利的組織有效。

丹麥瑞典挪威有青年農民訓練所，青年農民運動 *Fedre Landslag* 丹瑞，諾，芬，還有北歐協

會 *Norden*，以防止外來文化之侵略為宗旨，但概不由政府直接指導。

英美比法，西各國文化事業，多屬個人或地方性質，希臘芬蘭匈牙利文化事業，雖不由中央直接領導，但得中央之援助。

上述兩種政策，那一種最有效，是很難說的。應依各國國情而定。因此各國各地文化事業，亦隨之形形色色，各有不同，作者曾致請各國地方組織惠寄文化事業的記載，統計等，這篇報告，便是依據此次的通訊而作的。計分五組：(1) 戲劇 (2) 音樂 (3) 繪畫，彫刻 (4) 電影 (5) 文藝，圖書館，大眾教育。

這篇報告以後便是分組的統計和說明，與第一篇也相差不多，不過更是詳盡罷了。在譯者這簡短的摘要裏面，實在沒有法子轉載那些龐大而繁瑣的數目字！

完

◆ ◆ ◆ ◆ ◆

附錄定應博士出席世界地方行政會議報告摘要

工該會簡史 查市縣地方權職問題國際會議成立於歐戰前，(一九一三年)法文譯名為 Union Internationale des villes et pouvoirs locaux, 英文譯為 International Union of local authorities. 德文譯為 Internationaler Gemeindevorband. 照該會之性質言，則譯為世界市政會議亦屬適當。

該會總辦事處設於比京 Bruxelles, Bois Ru de la Reine, 加入該會之會員國現計共有三十一國及若干著名市政府，而中國及日本尚未正式加入，此次吾國係被邀請參加者也。

此會議之目的，乃為促進各國市縣地方行政之科學化，及謀各國地方政府之聯絡與合作。故從其性質上言之，此實為純粹之地方政治的學術會議。夫國與國之間各有不同之政治目的，故各國政府之組織與設施亦各有別。至於世界各國之地方政府，則其形態雖有萬殊，而其目的則無二致，蓋如何改進居民之生活，衛生，教育，保安，娛樂與大城市建設之安適變化，乃為各國地方政府共有之宗旨，故各國地方政府之間，彼此皆有共同之目的而無利害之衝突，自可互謀合作與聯絡，集思廣益，切實琢磨，以促進地方政治科學化，藉以發展人羣之幸福與世界之和平。

以上為該會之略史，而在大會之外並曾舉行若干次特別會議討論某種特殊問題，如一九二七年在瑞京，一九三〇年在比利時之羅愛日及馬維斯城；一九三四年在法之里昂，皆曾舉行特別會議，各有專門之報告，此為該會經過之大概情形也。

II 德政府對於舉行該會之準備及其佈置 此次德政府對於該會之準備及其佈置甚為精密，處處皆能表現其有組織有方法與殷勤之招待。凡旅行參觀等項，德政府給予以各種準備及引導之便利。從六月七日上午十時起，國市政展覽會 Ausstellung "Die Deutsche Gemeinde" 開幕，下午則引導各代表及各代表之眷屬參觀柏林市。八日大會開幕，晚八時柏林市政府及德國各市府聯合會東請各代表及其眷屬至大戲院觀劇，並備香檳及茶點等，九日晚八時德政府招待各代表；十一日各代表參觀博洽城城而由

該市市長招待午餐，四時茶會，十二日在明興繼續開會，是晚八時半由明興市市長招待觀劇及備冷點敬客，十四日該市又有賽馬會之組織，而東請各代表參加。此外關於參觀公署及各種建設事業等項尚多姑不具錄。

此外關於大會會場之設備佈置亦甚精密，場中滿綴鮮花，主席台後則排列各代表國之國旗，氣象雄偉，中國之國旗排列於左側第十一位。各代表之席次備有個別之接音機，演講時有英法德意荷西班牙匈牙利等各國之語言的翻譯，而可由各座位之接音機中隨意選擇某種語言。此外尚有外交團及新聞記者等之旁聽席。

因此次大會之開幕，德政府曾發行特種郵票四種，用以紀念此次之大會，同時另製一紀念章分給各代表。

且對於此次會議之感想 查吾國參加此種會議從一九三二年在倫敦舉行之第五屆大會起，始由外部訓令吾國駐英使館派員出席，此外則已無可稽考。就此種會議之性質言，固非有重大之政治或外交意義，而實為研究學術及交換實際政治經驗而設，使各國之地方政府有聯絡接洽之機會，各以治術及學理經驗貢獻於世人，備互相討論切磋之中，得收集思廣益之效，以促進人羣之福利。故自一九一三年該會舉行第一次大會後各國政府及市府之參加該會者日益衆多，可知此類學術會議已能引起世人之注意。

吾國對於世界各種專門學術會議，過去皆未甚注意，雖偶有代表之派遣，亦不過為臨時國際禮節上之敷衍，其無裨實際，固無待言。夫吾國歷年派遣學生實業家西各國，即研究市政或政治問題者何慮百千，然對於此種專門問題之國際會議則反無人注意，誠為可惜！故此後除盼吾國主管機關或各特別市政府能派遣有經驗之專家前往參加，即為節省經費起見而派遣駐外使領館人員代表出席，亦應於事前早行決定，使其有相當準備之機會，且此種代表尤應使其有繼續性以資熟手，而使參加此項會議之人員能得到實際觀察之利益。

此次大會之各國代表中頗不乏有經驗有學識之專家，而德國方面之代表則多為各省市市長及若干知名教授。德國政府對於此次大會亦非常重視，各種招待與準備亦甚周到，而克盡地主之誼，殊為可感。至於此次大會固不僅於政治學及社會學方面有實際之貢獻，且由此機會使溝通各國之人羣與感情，其有裨於世界和平誠非淺鮮也。 中華民國廿五年七月一日

專員制度之研究

楊適生

一、試行專員制度之經過

最近數年關於改革地方政治之各種新制度，均由剿匪區內省份首先試辦。專員制度，為改進地方政治最有力之一。試行此制度，遠在南昌總部時期，設立黨政委員會，劃分全省為若干區，每區設一黨政委員分會，每分會管轄區內若干縣，即以分會委員長兼任駐在地之縣長。集中黨政軍之事權於一處，使負監督各縣及整頓本縣之重任。試辦以來，頗著成效。至二十一年八月，始創立完備之制度，由三省總部頒發行政督察專員公署組織條例及經費預算表，令飭勦匪區內各省一律遵照設立。以後其他各省亦相繼仿照設置。本年三月經行政院修正制定公布，通飭全國施行。

二、專員之主要任務

專員之任務，三省總部頒發組織條例訓令，說明甚詳

，大要為專員一面監督他人之優劣；一面尤應以身作則，為所屬縣長表率，並在區內自有統籌兼顧之職責。二十三年南昌行營召集高級行政人員會議，楊秘書長工作報告總評，對於專員之任務，有下面一段話。「專員除督察外還有統籌和領導之兩種職務。所謂統籌，因為轄區各縣，為財力人力所限，一時不能獨辦的事業，可與專員的兼縣合辦。所謂領導，就是以身作則，一切要政，由專員所兼之縣，首先創辦，以為各縣之表率。這是專員最重要之職務。專員如能完成上項使命，實較實驗縣模範縣更強而有力。」對於專員之任務，可謂發揮盡致！

三、實施專員制度之效果

試行專員制度，已有五年歷史，就一般成績來說，因專員兼區保安司令對於團隊管理，確已較前進步。但真正自衛力量，仍相差甚遠。其他如吏治財政建設教育諸端，

成績殊不一致。能實現統籌與領導兩項任務者，尤不多見。這是專員制度本身，還得充實改善。

四、一般對於專員制度之建議

專員之設置，原是一種試行制度，贊否意見很多，其中以兼縣問題為爭議之點。在反對兼縣的人主張；現在省府雖已合署辦公，但多數仍保留龐大之組織，並未做到裁減經費半數補助各縣，地方建設事業，仍操於省府。對於專員職權，亦無明確規定，以致專員公署漸漸形成舊日道尹，僅為省與縣間一承轉機關，就人選論，多數專員，概屬軍人，本身兼縣已感焦頭爛額，察吏更非其力所及。不如選任專家，分區督察指導，較為名實相符。此雖片面之論，亦足供改善專員制度之參考。

五、怎樣發揮專員制度效用

我會和許多專員談過；專員兼保安司令，享受簡任待遇，握着監督區內各縣長之大權，具有儼然難犯之勢，何以不能盡量發揮專員制度效用？他們都力述專員之難做，

據說職權大是空的，條文上僅有督察考核名義，並無原則或列舉規定。專署和各縣一樣，事事須向省府請示，動支十元臨時費，也要經省府核定。有的縣長故意與專員為難，有所建議，要求專員核轉；專員本統籌意旨，疊請省府核示，但仍以「事關通案，礙難照准」被駁斥。專員徒失威信。說到領導，更是無力。專員兼縣田賦與各縣一樣未經整理，行政經費，尚須分由屬縣擔負，至區教經費七折八扣，事業費根本無着。各項要政，且無法推進。上受省府申斥，兼縣如此，何以領導其他各縣？同時受屬區縣長奚落，覺得專署組織大，經費多，各項要政應該都比屬縣好。為省麻煩起見，樂於彼此不管。這或許是事實罷。我們從上面所述的破點，可以提供一些改善專員制度的意見：

1 專員之職權應明確規定，按專署組織條例第九、十、十一、三條，專員對屬區視察考績得隨時密呈省府核辦。專員之職權，殊嫌含混，據各方意見，多以專員職權提高，恐形成割據，尾大不掉，此或係過慮的話，專員如不確定職權，何以完成其任務。

2 省府合署後應縮小組織 南昌高級行政人員會議，揭

秘書長工作報告總評，對於省府澈底合署辦公後，必須將原有人員經費核減一半，即以所節之款，移作增加縣政區政經費之用。此為改革縣政之最有效辦法。專署職員，雖較各縣為多，但實際仍不敷用。尤其技術人員感缺乏。專員對各縣不但是「作之君」而且要「作之師」非僅以命令督責而須以行動實驗教人。目前各專署設置技術人員甚少或竟無一人，如何能擔負實驗工作，示範屬縣？

3 劃分省縣稅源 專員所兼的雖是一等縣，但仍有地方貧瘠或田賦未經整理者，地方財政與屬縣同陷困難；甚至行政經費也由屬縣分担，區教經費則任其折扣拖欠。各項要政維持且感困難，遑論領導屬縣？今後要專員完成其任務，根本在劃分省縣稅源，最低亦須給專員以整理田賦之全權與便利。

4 訂定各區中心工作 各區文化交通經濟風俗，俱不一致，現在省府雖已合署辦公，對於頒發各項政令，仍不免有矛盾衝突之處。如一方奉令大規模徵工築路，同時又奉令整理田賦，鍛鍊壯丁；無論專員縣長均感

應付困難，補救辦法，最好由各區領導屬縣，訂定中心工作，按時考成，並設法減免與中心工作衝突之各項政令，使各區漸漸養成自動作事精神。

5 慎選專員 專員之職責既重，必須精選有為有守而又富於服務精神之幹員。年來因偏重勳匪，多數專員，選自軍人，行政運用，非其所長，以致對本身職務感受苦痛。常謂「想不到做專員比當師長還難」。目前的專員駐在縣，零匪尚未肅清，可以證明政治無進步，匪患亦無從肅清。專員之設置，能否成為優良制度，人選關係，實為重要。

6 厲行考成 專員所管之職務，好似省之民政分廳，為省府之耳目，司考核屬區各縣之責。至專員之考成操之省府。年來專員未能表現顯著成績，不厲行考成，亦一主因。

六、結 論

中國政治一切病態，至縣政一級全部暴露。平常在上級服務，僅知其然，而不知其所以然，一旦身當其衝，

益信刷新政治，全看縣政有無辦法。惟在目前矛盾衝突多層牽制之下，好縣長實不易做。中國一向重人治，對於組織運用，常被忽視，此實錯誤。現在國家所需要的專員縣長，好像要他們能開汽車駕駛飛機，而使用的工具是破牛車，雖有良好司機，亦徒喚奈何！在上級求治心切，而下級往往不能如所期，此由上下隔閡之故。我從前不曾做縣

長的時候，嘗評論縣政，一般縣長給我的答復是「縣長的甘苦祇有做過縣長的才知道。」同樣也可以說「專員的甘苦祇有做過專員的才知道。」我希望有理解有操守而又富於農村服務精神的學術界同志，大家都決心到下級來服務，從實際得來的經驗，提供改革地方行政的方案，以爲刷新政治之張本。

書 評

美國政府手冊 (United States Government Manual)

尙傳道

這本手冊是由美國非常委員會 (National Emergency Council) 編印出版的，全冊共五百四十頁，並附有一個很詳盡的索引。裝訂的形式採活頁式，可以隨時加入新的材料。手冊的內容，將美國中央政府各機關的組織，職掌，以及行政程序等，扼要的分項寫出，使得一般國民，人手一冊，便可瞭然於他們的政府是怎樣組織的，在做些什麼事，各機關的主管官吏是些什麼人；尤其便利的是：政府各機關的組織，法令等，如一有變動，馬上就由該委員會將變動的情形印出活頁單張，分寄給各讀者，印出的單頁或是新加的或是代替舊有的，每頁均附有一張說明的紙片，名爲“Executive Sheet”，告訴讀者，這新加的材料應該插在什麼地方，每一新頁所加的最近變動的材料，都有

一個米號加在它的前面和後面，以爲標記；如果遇到某項刪除或廢止的材料，而沒有新的代替的或修正的話，那麼就用兩個米號做標記，所以一般國民手此一冊，不僅可以明瞭政府的狀況，而且可以隨時知道政府變動的情形。

手冊裏介紹每一個機關的方式是先一張極簡明的圖表，將那個機關的組織列示出來，使讀者獲得一個概括的認識，正文之前，又將該機關各部份主管職員的姓名，通訊地址以及電話號數，以極經濟的地位標明。介紹的正文，分爲創立經過，根據法案；目的；組織；活動等項，均以極淺顯的文字扼要敘述，條理頗爲分明。

手冊正編之後，附有一個很詳盡的索引，依照英文字母順序排列，檢查起來非常便利。

像這樣的一本政府手冊，在政治開明的國家裏是極需要的。羅斯福總統爲本冊的題語：「惟其每一個國民對於政府各機關的目的，組織，和功效都有清晰的了解，那麼它們纔能真正有效率的替人民服務，並且確實的走向經濟鞏固的途徑。」

筆者認爲我們的政府也有仿照人家這種辦法編印手冊的必要。在我國，不但一般國民對於政府機關的組織，活動等不能了解，就是一般公務員也大都不能完全明白。人

民向政府有所呈訴或請求的時候，往往因爲不懂得各機關的組織職權而發生錯誤或不知適從；各機關的公務員也常常因爲鬧不清政府各機關的組織職掌，而感到辦案的困難，就不論培植人民政治興趣，促進民主政治的大道理，單就行政效率的立場說，對於這種手冊，恐怕我們還比美國更需要吧。現在行政效率研究會正在進行行政院所屬各部會署工作情況的調查，我想這是編印政府手冊的一個極好的基礎工作。

□英國史治浪漫史

□十七世紀以來之英印史治

謝廷式

(介紹與批評)

英國史治浪漫史，與十七世紀以來之英印史治，是兩本關於西歐史治掌故的專書。筆者認為這兩書為關心史治的同好們不得是最宜過目一覽的專書，而且是值得欣賞的一類小說，所以特地提出來介紹。筆者又認為這兩書具有密切的連帶關係，所以又特地連帶的作介紹，在介紹兩書之前，似應該把兩書的內容，各別約略地說明一下。

第一本，英國史治浪漫史

原名：The Romance of the civil service

著者：麥興宜 Samuel Mekechnie

出版時期：一九三〇……年

出版處：Sampson Low, Maston & Co., LTD., London

序文：施樂典 Philip Snowden, M.P.

(一)內容概略 本書文字二百三十四頁，另頁插圖大小二百三十五幅。全書分爲二十一章，各章題目及內容概略

：第一章白宮。白宮就是 Whitehall，原來白宮是一幅荒草離離的地基。宮殿的建築，曾經火燒過一二次。歷代皇儲在宮中的事蹟，以 Charles I 受殞刑最爲奇特。第二章最初的公務及財務。當初並無所謂公務，祇都是爲皇室料事公用的私務。財務的收據，通常是用一磅兩塊的木柴，長約一尺或二尺。第三章唐琳街。唐琳是一位賣友求榮之徒，取名唐琳街，不是有意紀念他，因爲這街是他修造的。唐琳街門牌第十號及第十一號，很有歷史味。第四章內務理家房與蘇格蘭區。當初的內務，也就是皇室的家務，後來正式劃爲內務部，外交殖民的任務也在其中。內務人員爲實現工業法，直接派員赴各工廠去勸導與監督，廠主怒指他們爲帶有社會主義色彩，幾乎互相火併。警察很能協助內政，不久又有警探的組織，蘇格蘭區是警探的策源地。第五章商務委員會，爲了維持商務，連帶整理關稅，但是這次整理的結果，却非同小可，激成了美利堅的獨

立運動。第六章印度公事房。此公事房是為辦理東印公司事務設置的，在改隸政府直接統轄印度事務時期中，政府與公司當局很費了些週折。第七章勞工部。近年來主要工作是解決失業問題，大半的工人，是分發去築路，但是有的失業工人，因為營養不足，連身體也要人救濟。第八章漁農部。英國最喜賽馬又最能賽馬，其原因是當初有一很好的馬種，由公家一直傳統保持下來的。有一時期，牛瘟猖獗，微菌隨着車輪，青草，飛鳥，傳播各處，死亡累累，屠宰也來不及。關於漁業，往往牽涉外交，又得與外交部會商進行。第九章撫恤部，本章所載多係受撫恤者及撫恤經費的數字。第十章航空部，在一九二一年，英法已開始航郵業務的競爭，在一九二六年，當局已高呼無防空即無國防的口號。第十一章關稅處。關稅處為防止走私，但平平的船底尚未經科學方式的改造，行動非常不便。對於一般漁船上鹽稅的征收方法，弊端尤其明顯。第十二章郵務公事房。當初皇家郵傳，也是設驛站跑馬，後來才代以馬車，馬車是由一位包商做就的，做來做去，老是不更改那套難看的樣子，政府當局限期招標改製新式馬車，惟不

許原車商投標。時期到了，無人承造，又去找原車商來，原車商一氣不理。當局於是自己從事硬幹，幾經研究，果然成功了又輕又快又美觀的摩登馬車，但是不到幾時，火車試驗成功，把馬車的好運，翻根地奪了去。第十三章郵務工程部。本部不單是能迅速的修理或設置電信交通的工具，附帶的還能製造電影片。第十四章國立物理實驗館。此館內分有若干部，對於物力，風力，水力，都特設有實地試驗場所，R一〇〇號及一〇一號飛機，都是館內設計的。第十五章國立美術館與英國博物院。美術館所懸的圖畫，有些還是公務人員的作品。在博物院中尚可查得埃及的吏治制度，其中有一位六千年以前的公務員名 *Platshen-nes*，他經歷過八十年的公務生活，做過八代帝王的的臣下，沒有一位帝王不欽佩他。第十六章聖姆耳大屋。這是 *Charles I* 登極合大婚的處所，皇后在常時才十五歲，火慶光輝觸天，觀禮人山人海，極一時之盛。但是聖姆耳大屋是一座不吉之屋，住居其中的君王結果好像都不很順利，*Charles I* 就是其中之一。第十七章其他雜項。在一九一四年歐戰以前的數小時中，英國外交部鬧了一場很大的

笑話，就是誤會德艦戰機緊迫的交換電，爲德國對英宣戰，立刻致書德國駐英大使，囑其下旗歸國。第十八章其他雜項。雜敘關於政府各機關各委員會的工作狀況。第十九章檔案公事房。機關檔案，通常是擱在坐椅下面的，有時又堆在高高的架頂上，伸手是不便取得的。凡是做過一場部長的人，在下台的當兒，便把自己愛好的檔案，帶回家裏去。第二十章公務人員的體育與藝術。球隊已實際比賽過，劇團也曾經公演過。一九二六年時，曾有以撥二十萬元充公務員體育基金的提議，不科事未實現，反遭國會議員與新聞界中人，大大的碰擊了一頓。第二十一章公務員中的文人。本章列舉了若干詩人與作家的姓名及其略歷。

(二)編製合目的 這書主要的用意，是將英國的吏治情況，從十五世紀到一九三〇年，作一個縱的敘述。敘述的方法，是就現在英國政府的建築或機關，追溯以往變遷遞嬗的事蹟，用以反映出歷代公務人員的生活情況。所以上列各章的題目，都是冠以建築或機關的名稱。著者這樣的敘法，以爲「要想明悉吏治的實際情況，應當先熟習他們辦公的房宇……政府機關的建築，可以充分表現其中

公務員的工作情形或活動。」(見原序)根據這個原，則他於是每每從一塊荒蕪的地皮；談到房宇的建築，談到房宇的重修；談到房宇的內容佈置；談到房宇中的人事變遷。如果必須的話，還引證有關的文字或言語。著者麥興立先生，本是一位藝術雜誌的編輯，而寫這書的動機，又多出自興趣所在。(見原序)加之這書又是獻給他自己的太太；所以娓娓述來，事實是歷歷如繪，文字方面，更是活潑潑地的。

(三)吏治情形一斑 這書包括的時間，既如此悠遠；事實的範圍，又如此廣泛；著書人的態度，又是就事敘事，坦白直陳，「對於公務員或事務官在政府中的地位，並未寓有抑揚的成見。」(見原序)這樣一來，從前英國行政方面，許多赤裸裸的事實，當然會得引動讀者發出後人笑前人的笑。所以施樂典先生也是說：「余爲此書作序，第一理由，因感覺此書饒有佳趣。」(見施序)不過在我們這異國人而今披閱此書，是否可以自慰無愧地一笑，那頗是個問題了：

書中引證了兩段文字，我們很可以推想到當時公務員

生活的一斑。例一：一位寫字手，於服務三十五年之後，留下的一段筆記：「一位繕寫人員工作時得眼到手到心到，他決不能隨便與人談話，哼歌調，或開一點兒玩笑。我們都是彎着背，兩眼釘着羊皮紙，默默無聲地苦幹着。繕寫工作，傷了我們的胃，駝了我們的背，毀壞了我們的兩支眼。無論何人，像我這般一直工作二十年，也是要感到全身都是病的。我自己已經是如此了。倘若我真的是直窮不可耐，那我現在當然不會覺得怎麼樣，但事實偏又不如此。上帝總不讓我太窮。」麥氏本人也說：「這段文字，尤其是最後兩句，相信許多做公務員的人，都會熱烈同情地大叫『啊們！』（二十頁）」

例二：當時另有一位稅務員，不滿現狀，備了一封信，向上級長官述苦，結果，嚴加面斥，立刻撤差，年俸酌減為三十五磅。不久這三十五磅就結束了這位三十七歲的壯年。他在臨死的前幾日，寫了一封信給他的朋友：「倘若你真的是看見我，你也不會得認識我——沒有血色，羸瘦不堪，時時刻刻離不了一張坐椅——我的精力，逃了，逃了，沒有了。……這事這樣的，凡是一位稅務員，撤差

以後，年俸就得遞減為三十五磅……這三十五磅於我怎麼辦，怎樣去節省，我還能維持我自己嗎？還能夠把鄉間那條小馬留着嗎？家中一個妻子與五個小孩還能再想過活嗎？我提到此點，目的是要請你格外開恩，把你所能請得到的朋友們，盡力在總稅務司們面前去求情，請他們給我全新。我敢說，你是深知他們的。萬一他們不允許我的請求，我必得不顧一切從此告別了，縱不病死，也必餓死。」（二二五頁）又有一位在職的公務員，憤激的程度，比較上更要過火一些，曾經舉槍自殺過兩次，巧的是子彈都沒有脫壳。（二六頁）據說當時官吏對於屬員一句流行的口頭禪：「職務是要你來做，不是想。」（二二五頁）

至於當時的社會情形，書中更是直接提到。據云：跑郵的馬車有人行劫，特請人持白郎得喇叭口鉄槍來保鏢，行劫的果然是另走方向了，保鏢的却感到太無事可幹。於是沿途人家的雞犬與小羊，便做了喇叭槍口瞄準的對象。（二三〇頁）五六歲的小孩，在漆黑的礦洞中每日工作到十二小時。在新興的工廠中甚至每日工作至十六小時。尚有貧窮無告的孩童，一羣一羣的編充做學徒。學徒是祇做

事不拿錢的，同時也是吃不飽的，有許多在失望之餘，就乾脆的結束了自己的性命。但自殺却倒可不必，受苦而死的事件，實在太駭人聽聞了，廠主們爲避人耳目計，常是黑夜埋人。（三六頁）在航船上的工作，也不祇是受痛苦，普通呼航船爲「棺船」，意思是上了船，等於入了棺。（五五頁）白種人販，簡直成了特別行業，良家平民的婦孺，尤其是年輕一點的姑娘們，真個得當心點兒，提防着被騙到他國的歌舞團中去。（四五頁）

第二本：十七世紀以來之英印吏治

原名：The Indian Civil Service · 1601-1930

著者：馬儀 L.S.S. O'Malley, C.I.F.

出版時期：一九三一

出版處：John Murray, Albemarle Street, W. London

序文：茲體倫 The Murguss of Zetland

（一）內容概略 本書共三百頁，凡十二章。各章題目及內容：第一章商人業務時期：一六〇一——一七七二。當時的商人，兼理本地稅收，在交易上因不諳印語，多由印度代言人轉手，商人中販私貨者，與印度代言人上下

共手，流弊甚大。惟昔時環境非熟常劣，一方面時疫流行，一方面易被土酋捕去。第二章吏制萌芽時期：一七七二——一八九三。這時有兩位能人，第一位是Hastings，他的最大功績是統制稅收事務，開放商務，改革司法，設意見箱，禁絕官吏受賄風氣。第二位是Cornwallis，他的最大貢獻是劃分刑事與民事案件，職位出缺，由在職人員遞補；規定職位的俸額，以年資作升級標準，主張增薪以取結不良份子的營私。第三章東印度公司時期：一七九三——一八五八。這時政務與商務的界線，已漸次分明，人民對於公司裁判，雖然不免有些疑懼，但在英人方面，很能參照當地的習俗並沿用固有的法律。對於地方，酌量區別爲兩種，一爲人治區域，一爲法治區域。人治區域係指不十分進化的地方，凡事由地方長官酌量處置，因爲權責集中，法律單純之故，地方長官很能發揮盡致。在吏治方面，休假制度已開始，年資升級制度已歸淘汰。第四章改隸政府時期：一八五八——一九一四。此時因爲英人力除法官受賄惡習，及地主的種種壓迫，印人對於英國法庭，已有相當信任。因法典劃一之故，政治方面也歸統一。吏制的革

新如權責的集中，工作分部，加多下級人員，引用監督制，減少公文報告，提倡地方自治以省長官精力。但是同時一般智識份子，開始印人治印的觀念，抗英的思想因之彌漫一時。第五章歐洲大戰時期之一九一四——一八。這時印度乘機大暴動，英國除調兵彈壓外，在職的公務人員，也有很多不惜從事於軍務工作。印人在惶恐中，甚至疑心馬路上的轎車為變形的大炮。第六章歐戰以後時期：一九一四——三〇。甘地的不合作運動，吸引很多反英份子，公務人員處境雖難，仍積極指揮警察進行防止暴動。這時的退休制度，規定服務年限與恤金成比例，但很多人不安於異族嫉視之下，或不滿本國政府的軟弱政策，多自甘早行告退。以致正當歐戰之後，不特感經濟缺乏，即人才亦感不敷。第七章另一方式的官僚制度。印度的官僚制度與英國有幾端不同之點：第一，行政立法，可以兼粹一人。第二，各員處理事務權力至為寬泛。第三，在印度所謂政治，係指對本區以外的外交交涉。第四，公務人員可同時為法官與稅吏。第五，公務員須通曉印度習俗及法律。第六，印政府行為不當，可以控告。第七，公務員之職位薪

俸，俱明白公開。第八章對於印民的治績。公務人員對於印民的治績，可分兩方面言，對於進化較遲區域，英人多能深入內地，順着本地的習俗宗教，漸次提引。對於文化較高區域，則從事扶助被地主壓迫的農民，並改良田制。因是甚得人心。但種族觀念，既始終為英人阻礙，日俄大戰以後，更衝動有色人種自強的心理。第九章印人治印問題。這問題的焦點是，英人根本不便自動放棄統制的全權，印人方面的程度不齊，很難主持全印的行政。經過多番的交涉，現在主張印度政府中人員，實現英印各居一半。第十章關於人員之錄用與訓練。錄用與訓練，曾經幾度的改變，當初是調用現任人員赴印，後來改為送青年到實際商務中訓練。繼後又改設專科學校，復改為普考，普考資格又復改為須在大學畢業。計平均年齡均在十七至二十五之間，據云年齡太幼，每感基礎學識不足，年齡較高而又畢業大學者，至印後對於印語不易純熟，且學習力已漸固定，且初次從政，位卑職小，效率無從表現，及至有為之時，其精力已竭，行將告休了。第十一章關於人員的其他成就。例舉若干當代位居顯要的人。第十二章東印度人員

與著述。列舉公務員中的詩人及著作家歷史家等。

(二)編製合目的 本書是將英人在印度促成吏治制度的經過情形，從一六〇一年至一九三〇年，作一個概括的總述。敘述的方法：自第一章至第六章，是依照年代次序，分期敘明當時的環境與英人對印度的一番創革。自第七章至十二章，是單就某一事項作一綜合的說明。作者寫這書的動機，是感到關於東印公司所經歷的幾次軍事，都各別有專史紀載；獨這整個的英印吏治，其中關涉到許多文武兼來的從政人員，而沒有一種有系統的文字，來紀念這光榮的事蹟。他於是自告奮勇寫成此書。(見序文)因為這書是將所謂吏治的意義從頭述起，所以我們在開始第一章中，對於「Civil Service」與「Civil Servant」的定義，就得到一很基本的與很確切的解答。

(三)吏治情形的一斑 英國公務人員在印度經歷的生活，比較還要辛勞一些，同時危險性也比較大。其時印度社會，毫未知講求公共衛生，疫癘盛行，土酋們又動輒捕人下獄，獄內更是逼人至死。關於這方面的死亡率，書內都有駭人聽聞的數字記載。此外時時有免不了的與土人

開戰，又有時為拯災救荒，深入內地，往往勞累而死。所以就實際的講，他們真配稱做「軍人式的從政人員」(The Soldier Politicians)了。但是單就文案方面的生活而言，也不是比較輕鬆的，這種片面的情形，書中也曾引證了一位主角的文字：『在我們當中是絕端找不出一般僚閒階級，對於各項案件能夠有時間去參考，對照與推敲。我們全做了公案的奴隸。……我們大多是孜孜不斷的工作，遠非其他國家中之其他行業中人所能比擬。』(二九一頁)

所謂軍人式的從政人員，在文治方面，按書中所載，確有值得稱道之處，歷來同化一異族，以移風易俗為最難，而他們在這方面運用的手腕却玩得十分美妙。當初印度有一種燒死孀婦的禮俗，音譯稱為「煞替」Suttee。當煞替禮舉行之時，英吏就當眾稱道：『是嗎，燒死孀婦們是你們的風俗嗎，好，快預備火葬的柴。不過我國也有一種風俗。凡是男人們燒死活婦人，我們就得把他們捉來上吊，同時把他們所有的財產充公。好了，我的木工們，快來準備絞刑架，待到孀婦火化以後，就將主持此事的男人們全行吊起來。讓我們彼此實行本國的禮俗。』(五三頁)

自是以後，煞替禮就根本無人願意舉行了。還有一個風俗，禁絕的方法，也是異曲同工。據云每年有一位土人，自行宣布願以一石繫頸，一石繫足，沈入河中。相傳這種犧牲能博來生之福，同時也是大家衆口贊美的一種壯舉。當犧牲禮舉行之日，岸旁參加觀禮的民衆，擁擠至於自相踐踏以死。於是這位英吏就發出一布告，內稱本人對於人民這種宗教，並不願有所干預，不過以後如有人自願投河以死的。務須事先來官署報名登記，以便屆時禁令人民，各留家內，不得前往觀看，以致有礙投水者的進行。（一八九頁）這樣一來，次年又根本無人投河了。

英吏處置事務的態度，從下述的兩事看來，更是雍容和易，面面顧到；在一九〇七年，某英吏部下一位外科醫生死了，死者的太太告訴她的鬼丈夫，常常到醫院中來，弄得病者不安，原因是他死時並未正式經政府批准辭職。所以他的靈魂，仍然到院中來服務。她請求給下照准兩字。某英吏於是就照樣簽字批准。（一九〇頁）

在一九二八年 Bombay 城還有一件撲滅瘧疾的事件，當時查出有幾戶人家的私井，是產生瘧疾蚊蟲的大本營，

不料主張把井蓋着的提議，反觸動了一般宗教徒的反對。

最後才想出種種方法：一方面井蓋限用銅做，凡獸皮，橡皮及其他有與某族宗教相抵的原料，均不許用另一族人要求井水不能與日光斷絕，井蓋中央上又得鑲上一塊透光的玻璃。還有人根本反對井水加蓋，認為杜絕了神靈出入井中的要道。於是爲兩全其美計，祇好又在銅井蓋上，留下一些小洞，每個洞心直徑，約可英可廿分之一（一九〇頁）

以上這兩書，一是綜述印度的吏治情形，一是綜述英國本國的吏治情形；英印度是吏治制度的發源地，英國是現代吏治制度的濫觴；要追溯西歐吏治制度的沿革，這兩書是應該聯合都看。英國吏治浪漫史的第六章，「印度公事房」，與十七世紀以來之英印吏治全書，當然是有直接關係；又前書的第二十一章，「公務員中的文人」，與後書的第十二章，「東印人員與著述，兩章同述一類的事，這兩書是可以互相作參攷的。英國吏治浪漫史內容所概括的資料，就序文所載，係自十五世紀起，至一九三〇年止。十七世紀以來之英印吏治一書，又明白標明所敘事實係自一六〇一年至一九三〇年。這兩書所包括的年代，既已

吻合；兩地的情形，很可對照地看一看了。這是筆者聯合介紹此兩書的原因。

就吏治而言吏治，我們對於這兩書編製方法的好壞，在此似無批評的必要。至於談到兩書參攷資料的採集一層；我們的說法似乎也應有些不同。原來關於吏治制度的觀念，祇不過是近數十年間的事，要把歷來的吏治事略，從頭緒起，當然祇能附屬於當時的政治環境中襯脫能出。敘述政治的環境，以表現當時的吏治制度為目的，在正史中很難得到所追求的資料。正如我們想考究現在政府機關的實際情形，絕不是一閱法規便可了事一理。這兩書的內容，或田自掌故者口中，或來自前員的筆記，姑勿論內容是否可靠，或者所言蔽於偏見；然而在他們採集資料的方法說來，我們不能否認其為得體。再就兩位作者的本身而言，一位是英政府的現役人員，一位是從印度退休歸來的老史，本行人紀述本行事，資料的斟酌損益，至少是有分寸可言的了。這兩書的文字體裁，很有小說的風趣，而內容則近乎史集。按十七世紀以來之英印吏治一書，係一九三一出版，英國吏治浪漫史一書雖未詳，但其所用資料係

一九三〇年截止，則其出版時期最早也在一九三一年左右。兩書距今，已近五年，現在作介紹，雖不免較晚，但兩書在吏治史方面的價值，是永遠存在的。這最筆者批評此兩書的要點。

最後，我們於披閱此兩書以後，對於吏治的概念，可分兩方面去講，一是吏治制度，一是吏治治績。關於吏治制度，理當留待讀者在此兩書內去查考；至關於吏治的治績，在此似有一言之必要。

第一，我們把英國吏治浪漫史涉獵一過，切莫誤會以爲那時的英國政府是那般地麻木不仁無知無覺似的。內務部把外交殖民事項另行畫開；商務委員會的職掌釐訂若干次；爲推進工業法，政府直接派員至各工廠去監督，勸告和指導；稅務與郵務在技術上和行政上的改進等等；調整彌補，其間所費心思與力量，不可謂不勤。然而統就十八世紀前後的事蹟而言，究係頭痛醫頭，腳痛醫腳，並沒有貫一的計劃，換言之，並不是爲行政而改革行政，所以纔有進步，亦極有限，不過形成事實與時間之枝節演化程序而已，不過成爲一本吏治的浪漫史而已。

第二，我們把十七世紀以來之英印吏治一書讀完以後，覺得英國對於印度的經營，從十七世紀直到現在，其間不知耗費多少的人力和財力。自印度方面說，直接受惠於英人物質文明的推動，却亦很值得加以回顧。再自英人對印人的策略上說，武能做到祇示威，而文的方面又做得恰到好處。尤其是吏治的治績，英人嘗自翊「三五英籍員吏，每控制異域數千方里」。他們常能調濟一己的聰明與公

正，使能合度並充分運用，為異族主宰。在本書中，處處可以見到，亦處處令讀者心折，然而目前起而抗英之聲，多係受英國教育洗禮最深的人，從這一點看來，民族意識的勃興，文化侵略已經是不可靠，武力侵略，那簡直是自討麻煩了。

一九三六，九，三十日。

水 利
第二十一卷 第四期
二十五年十月出版
要 目

- 訓練水利建設人才芻議
- 改良土壤試驗法
- 脫洛灌溉區參觀記
- 近五年來全國築堤疏濬工程之統計
- 中國河渠書提要(四)

定價：每二期全角二
元二角四外國郵
三元六角郵
費在內補購舊刊
至十卷合訂金
字精裝本洋
元十三

總 發 行 所

南京國府路梅園新村十三號
中國水利工學學會出版委員會

行政改革消息

組織運用

直接稅征收機關之組織

商定

財部中央直接稅籌備處長高秉坊，十日下午召集該處重要職員，研討直接稅征收機關之組織，聞經商定仿照英國制度，中央設直接稅處，各省設直接稅征收委員會，滬平津青漢廣州六市，設特區直接稅征收委會，俾集中征收權於中央，而收地方相輔合作之效，并擬將第二類公務員之薪給報酬所得，及第三類之公債存款利息所得，由中央直接稅處經征，其餘概由各征收委員會負責經征，現已將此項意見呈請孔部長核定。

內部組織地圖審查委會

水陸地圖審查條例暨施行細則，經國府修正公布後，內部根據該條例及細則之規定，特擬訂內部地圖審查

委員會簡章，以部令公布，該委會之組織，依據修正水陸地圖審查條例之規定，除由該部指派部內職員兼任外，並聘請參謀本部，海軍部，教育部專門人員，會同審查。

粵省府例會議決分區設

行政專員

粵省府八日開七次例會，決議分區設行政督察專員，通過省營工業建設大綱，及省營工業監督章程則。

行政院已核准青市府合

署辦公

青島市政府，為定期合署辦公，曾擬具青島市政府合署辦公暫行辦法大綱，呈請行政院核定，行政院當經交內政部核復，該部以是項辦法大綱，係依據軍事委員會頒布之省政省合署辦公辦法大綱，暨參照該市實際情形，斟酌擬訂，原為推進地方政務，增加行政效率，似屬可行，特呈請行政院鑒核。行政院除請國府鑒核備案

外，并通令各部署會知照，茲探誌該辦法如下。

第一條，青島市政府為增進行政效率，特制定本大綱，實行合署辦公，所屬社會財政工務教育四局及保安處，均併入市政府之內，其餘直屬各機關，俟房屋擴充時，再行陸續加入，但直屬各機關，以及各局台所之附屬機關，其職掌事務，以在原處辦理為宜者，均暫仍舊。第二條，本府直屬各機關，無論已未併入，其辦公程序，悉依本大綱辦理。第三條，尚未併入之各局分所長，應與已併入之各機關長官，於每日上午開始辦公一小時後，檢同應行請示及辦理文件，齊集本府合署辦公廳，在府內辦公約兩小時，第四條，前條各該長官，遇有緊急事件，得召本機關人員來府處理。第五條，事務涉及兩機關以上時，各該長官或召集主管人員，在府內隨時會商，議定分工合作辦法及辦理程序簽請市長核定，並得先行面議。第六條，本府合署辦公後，直屬各機關，對中央各院部會署暨省市院縣政府，均不得直接往覆文書概以本府名義行之。第七條，直屬各機關承辦文件及送稿繕發等，悉依處理文書暫行辦法辦理之。第八條，直屬各機關簽呈及承辦稿件，送由秘書處轉呈，秘書處如有意見，得簽請市長核定，對於各機關承辦稿件，併得為文字上之修正。第九條，本府合署辦公後，關於左列事項，除按定章由各機關自行處理外，關於左外，非簽呈市長核准，不得行文，一、增加市庫支出，二、減損公家收益，三、增加人民義務，

四、授予人民權利，五、關係外需事項，六、其他重要事項，第十條，本府合署辦公後，直屬各機關，依其職權，監督指揮所屬職員，或所轄機關事務之進行，以及對於人民依法聲請事項，凡科員以上及同等人員，由市長任免之辦事員及同等人員，由各機關長官任免，呈請市政府備案，第十三條，本府合署辦公後，關於經費收支事項，依經理委員會定 處理之，第十四條，本大綱自公布之日施行。

晉省府實行合署辦公

山西省政府，為增進行政效率，統一事權起見，特根據中央公佈之省府合署辦公法大綱，將秘書處及民政、財政、教育、建設四廳從新組織，併在一處辦公，遵定本月十六日起實行，並擬合署辦公辦法共二十一條，組單行法規編審委員會審查，已於今晨（八日）提請省府委員會修正通過，除呈報行政院外，即按照辦理，此在山西行政上，為一新的改革，茲特分誌如次。

組織方面合署以後在組織方面省府秘書處以下分設秘書室，第一科，第二科，第三科，視察室，民政廳分設納稅書室及四科財政廳分設納稅書室及三科，教育廳分設納稅書室督學室及三科，建設

廳分設秘書室，技術室及四科省府秘書處主任秘書及助理秘書科員辦事員若干，各科設主任科長各一人，下設科員辦事員等若干人，警察室，統計室，編審室，各設主任主任一人，下分設視察員，統計員，編審員，各廳設主任秘書，各科各設科長一人，主任科員若干人，教廳設督學，建廳設技正士各若干人主管事項省府秘書處及各廳主管事項，分配如下，秘書處秘書室主管事項，如會議紀錄，撰擬機要文電譯電，分配各廳文件及審核本廳文檔主席交辦事項，開覽護照，典守印信，及其他不屬於各科主管事項，省府第一科主管事項，如軍事，黨務（人民團體，新運，服用國貨統屬）行政罰款，報社管理，行政訴訟，懲治盜匪及其他司法呈訴事項，第二科主管事項，關於銓敘，任免，考核，獎懲，撫恤，褒揚等事項，第三科主管事項，關於設備購置，夫役管理及交際事宜，與本府經費出納編造預算等事項，至各廳主管事項，亦已分別決定，處理文件合署辦公以後，省府一切文件，統由秘書處接收分交各主管廳處承辦，呈主席判行，或以廳令印發之文件，均由秘書處總發，各廳處所辦文檔，由各廳長核定簽章，送秘書長簽章後，呈主席復核判行，如承辦文檔，如有關於兩廳以上事項，應由關係廳長會同簽章，至各廳處會計醫務事項，由秘書處統一辦理，各廳長對於所屬公務員之任免獎懲，應先由主管廳長意見提請主席核行，並規定於必要時，得設各種委員會，地址分配合署辦公地址之分配，秘書處各科仍在省府大

樓內，民政廳在前禁煙考核處，財政廳暫不遷入，教育廳與建設廳則在軍事整理委員會舊址，各廳現正積極準備遷入云云。

人事行政

皖省擬訂整飭縣佐治人員辦法

員辦法

皖省府主席劉鎮華，以各縣政府實施裁局改科以後，縣長職責，益形繁重，所有縣佐治人員，亟應加以嚴密之整飭，方克使人才集中，以期促進縣政於實際之發展，特擬訂整飭各縣佐治人員辦法四項，通令各區專員公署，轉飭所屬各縣政府遵照，各區專署奉令後，業已遵照辦理，茲將辦法原文寬錄於後。

施政程序

高級國稅機關與縣府行文程式業經政院規定

浙江省政府為海關監督公署與各縣政府相互行文，用何程式，於日前

呈請行政院核定，該院決定援照民十九年規定辦法，凡高級國稅機關遇有主管事務，對於各縣政府有所指揮督促時，得用令，其他公文往復，仍用公函。

察省二十五年建設計劃

察省情形特殊收入銳減，現時虧已空逾三十餘萬元，捉襟見肘，庶政進行，百感困難，其建設事業，經省政當局之苦心孤詣勉力籌劃，未致中輟，且日有進展，茲因二十五年開辦，開始建設應已將本年度建設計劃擬妥，俾便繼續逐步實施，並呈奉省府核准，茲撮要述之於次：

改良種畜 (一)擴充省立種畜場，將現有種畜場擴大組織，並於各縣設立種畜分場，約需款五十一萬餘元，已 呈 冀 察 政 委 會 籌 款 興 辦，(二)組織畜牧研究會，分飼養、耕種及防疫三股，分門研究，經費預計二十元，(三)成立牧畜推廣委員會，使優良畜種，推廣於民間，分調查、指導、設計、督勵四股，分別推行，經費預計三十元，(四)訂定種畜檢查規程，淘汰民間劣畜劣種，分別區域，實施種畜檢查，合格者，發給檢查證，經費預計五十元，(五)建築畜舍，計劃修築單式羊舍五間，小形猪舍兩間，以資擴充，約

需化二百一十元。

開採煤礦 (一)宣化南北溝煤礦，收歸省營該礦原係礦商朱權領採，嗣以積欠稅額過多，繳銷礦權，茲擬官營，以濟煤荒，兼示各礦權，約需款十一萬三千五百元，原有機器，什物，房舍沒收，抵補欠稅，(二)恢復龍崗煤礦，該礦原為龍崗煤礦公司領採，停工後，於十七年歸鐵實兩部保管萬難恢復，以開富源，分官民經營，及中外合資兩項辦法，前者擬請經委會與實鐵兩部或中英庚款董事會指撥三百萬元，民資則制定股票，每票十元，後者先以五千萬元為總額，中實前已用去六百萬元，外資須先加入同數之股，嗣後業務發展，雙方對籌。

便利交通 (一)長途電話局由黑石嶺通河北富源縣線路，亟謀及早完成，以利冀察通商，需款二千餘元，業呈省府核示，(二)修築宣化泥河橋樑，該河泥沙淤積，通行不便，擬修橋樑一座以利交通，需款一萬一千餘元，(三)擬在各縣架設專線，以便迅速彼此呼應，現正計劃中，經費約需六萬餘元。

救濟農村 比年災潦游隲，農村破產，亟應設立倉庫，以資救濟，茲擬在張垣、宣化、沙城他處，各設一大倉庫，豐饒吸收餘糧，待時而沽，凶年專辦平糶，以補不足，約需款三十萬元。
設國貨館 為提倡國貨計，特成立國貨陳列館，供人觀摩，簡章及預算，業呈省府核示，全年經費，預計二千六百八十八元，擬請省庫按月撥發，國貨禮品已征得千餘種之已在太平公園入

面陳列，正式開幕後，仍當繼續徵集。
新度量衡 本省度量衡制，參差不一，民間頗感不便，茲特推行新制，以利商民，先行籌備設立省檢定所，依次或區立分所，檢定用器，需洋五百元，已請省府撥發，並請省府委派所長及三等檢定員，以專責成，經費則並不增加。

閩省製定本年度衛生計劃

閩省六十二縣一市，人口號稱三千餘萬，但頻年銳減之下，據省政府種計室最近統計，僅有一千一百四十三萬一千餘人，其銳減原因，不外下列兩點，即(一)由於民二十三年以前匪患頻仍，人民轉徙省外所致，(二)由於衛生行政未臻完善，各地疫癘流行，死亡率與年替增，生產率則日益減少所致，省當局以現在匪患次第救平，對於人民衛生，亟當改善，俾得再臻康樂之境，因將衛生行政，定為本年度重要工作，茲將本省二十五年衛生設施計劃，約述如下。

行政機關 (一)民政廳特設衛生科，全年經費定為十二萬五千零二十元，下分總務股，防疫股，醫務股，省府委日本醫學博士陸滌寰為主任，

(二)省會公安局特設省會衛生事務所，全年經費定為十一萬二千一百六十元，下轄六組三所，計總務組，醫務組，衛生教育組，婦嬰衛生組，防疫統計組，環境衛生組，及第一診療所，第二診療所，驗屍所，環境衛生組，下設衛生工程室，公共場所及商店管理室，衛生稽查室及衛生隊，所長由陸濂寰兼任，(三)設立省立衛生試驗所，雖轄於民政廳，但亦自行設處辦公，全年經費二萬五千二百四十元，下設病理組，化學組，總務組。

衛生機關 此外原有及已定計劃之衛生機關有五，(一)地方防疫所，全年經費一萬九千七百元，補助費年三千元，全省在分爲五衛生中心區，第一區閩北建甌等處，二區沙縣等處，三區龍岩等處，四區縣田等處，五區福州等處，現由中央生署派醫生，護士，助理員五六十名來閩，分爲五大隊赴各中心區服務，至龍岩一帶鼠疫，前曾猖獗一時，經衛生署派技正楊永年來閩赴岩設立防疫所後，頗著成效，現疫癘已移患至閩北建甌一帶

，龍岩防疫所，亦即遷設建甌，全年經費，由一萬九千七百元擴至二萬八千元，并在松溪政和等適中縣份設分所，同安董田等縣分處，(二)麻瘋區，全年經費一萬八千元，現僅省會設立麻瘋院一所，內收容患者達三百餘名，(三)省立助產學校，全年經費一萬八千元，(四)省立醫院，現正籌備中，籌主任爲黃丙丁，明年五且間即可成立，全年經費定爲三萬二千元。

經費增加 以上全部二十五年度衛生事業經費，合計三十五萬三千一百二十元，較上年度預算三十萬四千九百二十元，多出四萬餘元，經省府呈請中央酌予補助，刻已奉准在衛生預備費下撥助一萬元，至本年度預算，係自七月起，在已至九月，在此未進行之兩月間，亦可節省經費若干，以舊預算支配，當不相差太遠，上項計劃，自經省府會議通過後，正分頭進行，故本省衛生事業，將來當較有成效。

變更水陸地圖審查程序

關於水陸地圖之審查，前此係由

水陸地圖審查委員會辦理，自水陸地圖審查委員會經中央政治委員會議決裁撤後，關於此項審查事宜，乃由行政院決定，由內政部召集參謀本部，海軍部，教育部，專門人員，會同審查，並已將水陸地圖審查條例修正呈府公布，此項改革，既可符縮政費裁汰駢枝機關之原則，又不妨礙事務之進行，措置甚爲適當。

水陸地圖審查條例修正之經過

水陸地圖審查委員會茲於本年六月任奉令結束，內政部以該會地圖審查規程，悉本修正水陸地圖審查條例之月定，於國疆軍事外交內政教育諸端，關係至爲重要，似未便遽行擱置，爰經呈奉行政院核示辦法三項：(一)關於地圖審查事宜，交內政部負責主辦，但爲工作便利計，得遴聘有關係五機關專門人員會同審查之。(二)水陸地圖審查條例及施行細則，應即修正，交內政部擬訂草案呈核。(三)水陸地圖審查事宜，暫准由內政部依據

原頒條例及細則辦理等因。內政部除依據原案第一三兩項辦理外，並就原頒條例及施行細則另行草擬修正條文，關於原條例施行細則所列限制出版份數及領貼證票各規定，因每一證票，須加蓋戳記，註明圖表名稱，出版處所及出版次數，手續雖感煩瑣且施行以來各地圖出版處所，亦均稱不便。特將辦法變更，改爲凡審定之圖表，應將發行許可證書影印附粘圖末，以便稽查，又頒發發行許可證書，每件收費拾元，再版時如與原版無變更者并擬免收許可證費，該項修正條文現經呈奉 行政院轉呈 國民政府於本年九月八日公布施行。新頒條例及細則內容，除上項辦法經以條文規定外，原草案所列參謀本部外交部海軍部教育部及蒙藏委員會等會同審查機關，並經 行政院核改將外交部及蒙藏委員會二機關刪去，故此內政部附設之地圖審查委員會所聘委員除該部職員外，僅有參謀海軍及教育三部之專門人員云。

政院令各機關造送工作

報告

關於各機關工作報告審核及改訂格式案，業經中政會決定，飭自本年五月起施行，政院現以已屆九月下旬，院屬各機關多未遵造報，特通令應將工作報告，按月造送，未造送者，亦應即日補造。

各項專門行政

政院令沿江各省市 迅速就荒地造林

關於各省堤防造林計劃大綱，行政院會制定通行，以三年爲限，該院現以長江黃河沿岸，荒地甚多，亟應從事造林，以資利用，頃特通令自本年度起所有沿岸各省市亟應各就所屬荒山荒地，依照下列原則，提前舉辦，并擬定詳細計劃，呈院候核，(一)斟酌地勢選擇樹種，(二)設立苗圃妥籌分配，(三)自籌經費指定負責人員，擬定完成年限仰即認真辦理爲要。

政院令市府指示改進市政 行政院爲改進本市政昨指令市

府云，呈件均悉，惟據調查該市城區失學兒童達二萬餘人，鄉區方面，當尙不止此數，就中泰半雖係因家貧無力入學，然市內學校數少，不敷容納，實爲重要原因，對於數萬學齡兒童失學問題，所關匪細，應由該市政府從速擬具救辦法，咨送教育部核定後，切實辦理，又籌設首都米市一案，關係民食，確有及早設置之必要，現在已未籌備就緒，應即專案呈報，又該市擬訂徵屠宰稅章程，事關頒行稅則，應先咨送財政部查核，又該市辦理衛生事項，尙屬妥善，惟僻靜地點之街巷柴塘仍欠清潔，如各處池塘積水，愚民無知，任意傾入便溺，一面又於其中洗滌米菜及飲食器具等事，尤非嚴禁不可，此點應由該市政府轉令主管局特加注意，除報告行政會議外，仰即遵照分別辦理。

調整機構培植人才外部

着手逐漸實行

關於調整外交機構，培植外交人才，外長張羣，早經着手籌劃，刻已

達於逐漸實行時期，聞此後凡部內人員，將酌量其志趣，外調服務，駐外人員，則內調服務，或斟酌其所駐地域，相互調動，譬如在美洲甚久者，對於歐洲情勢不免隔膜，在歐洲甚久者，對美洲情勢亦不免茫然，此後將用互調辦法，以資調劑，俾外交人員得洞悉各國情勢而免見聞拘於一隅。

交通部籌劃改進郵電航事業

交通部將所屬郵、電、航等事業籌劃改進，其重要者為：(一)擬自備汽車，載運郵件，先在成渝路試辦，再推行陝甘雲貴，增設火車郵局，以便郵件在車上分揀封裝，(二)郵政儲金前皆集中都市，現擬以一部運於農村，現已在吳縣、崑山、長沙、建築倉庫，將來擬推行全國，(三)電報營業勉可維持，電信材料仰給國外，漏卮甚大，擬設廠自造，(四)擴充滬國際無線電台，增設邊遠電台，與船舶通訊之海岸及江岸電台，(五)十省自辦長途電話與部辦線網交錯，擬分別

接洽，從速統一事權，以便管理，(六)添置新輪，增駛遠洋航線，(七)航空營業漸有起色，航空線正規劃擴充，並擬設一飛機修理廠。

黃埔關埠工程共分三期進行

黃埔關埠計劃，早定於十年以前，徒以粵局擾攘，財政支絀，迄未實現，黃慕松自奉蔣委員長命關埠後，亦以經營忙繁，在此粵省財政支絀之時，以一省之財力，恐難勝任，故決定由行政院主辦，又以計劃關埠，非有專人負責，不能統一事功，乃於十五日提出省務會第九次會議決定，任命廣州市長曾養甫為黃埔關埠監督，負責起草關埠計劃，其預算及計劃內容，大致擬定，將先組織「黃埔關埠督辦處」營，以監督黃埔關埠進行事宜，直隸於行政院，內設督辦一人，會辦二人，下設四處，每處設處長一人，計(一)工程處，主管全部工程計劃，(二)財政處，主管出納及收買民地，(三)總務處，管理文書，會計

，庶務，監印等事宜，(四)土地處，主管測量土地等事宜，處下分科，科分若干股，至其施工計劃，擬分三期進行，預定三年完成，第一期為測量土地，建築碼頭，填坦，開山等，第二期為發還收買人民地價，招人建築舖屋，第三期俟碼頭舖屋建築後，開關馬路，公園，公衆遊樂場所等，其詳細計劃，將來由工程處負責草擬，至全部工程費，約四百萬元，敷設黃埔支線，雖為粵漢鐵路終點所必須，然與黃埔商埠，亦有密切之關係，蓋支線建築，則將來由車中運來之各地產品，均由黃埔出口，黃埔商埠，亦必可由此繁華，鐵道部長張嘉璈，為粵漢鐵路之終點問題，來粵謁蔣請求一切，聞經決定於廣九粵漢兩路未決定接軌前次以黃埔為出海終點，至其敷設之責亦決定由部負擔，以是張部長即於十五日上午十時，召粵漢路局各高級職員，開會討論，張部長以部務繁重，不能長駐廣東，乃決定建築黃埔支線，由粵漢路局長凌鴻勳負責規劃一切，並令工務處將日前測量完

竣之黃埔支綫開則，再從事計劃，準備再派員測量，開該路綫，自廣州五站起接軌，經市區外之觀音山，白雲山後，過龍眼洞，而出石牌，至魚珠而止，橫跨廣九鐵路處，擬築隧道越過，使不致廣九路接軌，現全路建築費已定二百五十萬元，款項將由鐵道部撥給，約下月即可興工。

鹽務機關改組財部在詳

細規劃

財政部新組織法中關於鹽務機關組織，較現行法頗有變更，除鹽務署將改為鹽政司，鹽務稽核總所改為鹽務總局外，各產鹽區域之鹽運使及鹽務稽核分所，亦將改為鹽務管理局，此項鹽務管理局之改組，是否先行擇區施行，抑全部施行，或與該部其他新組織法併案同時施行，刻正由該部詳細規劃，至中央前議決新鹽法，應於本年底以前，分區施行，現因為時甚速，聞該部亦在積極籌備。

審計制度逐漸推廣

審計部自民國十七年成立以來，即從事於審計制度之推行，迄今已有九年之歷史，顧因審計法則未臻完善，執行多感困難，最近該部乃重行審計法期於由消極推行而變為積極執行，記者昨訪該部負責人，叩詢一切，茲誌其所談話要點如次，本部自民國十七年成立以來，積極推行審計制度，送審機關，逐年增加由數十單位增至數百單位，前年計七百餘個，去年略有增加，復因各地審計處次第成立，推行範圍增廣，二十五年開始後，統計送審機關現已達千個單位，循序推行，短期即可入軌，新審計法已由本部草書就緒，內容採取積極執行制度，與過去消極執行者不同，又舊審計法中規定，如因特殊情形，未及送審者，由財部負責，新法中則已刪去，該項草案，業已送立法院，立院因審計法與國庫，具有連帶關係，須一貫提出通過，始能實行，否則單獨生效甚微，業在通盤制定之中，大約年底可以公布，本部為完成審計制度起見，已籌設陝西，河南，廣東三審

計處，至籌設之招商局審計辦事處為節省經費起見，已附設上海審計處附辦云。

交通部整理民營航業

我國民營航業，近年受國內農工商業衰落之影響業務每况愈下，加以航商各自為政，未能合作，每為營業競爭計，不惜互相跌價，兜攬貨運，以致航線糾紛迭起，兩敗俱傷。而船隻破舊，設備不佳，尤為營業前途之障礙。交通部有見於此，乃擬訂整理民營航業辦法綱要分(一)舉辦輪船業登記，(二)整理定期航綫，(三)促進航業合作，(四)添輪，(五)獎勵建造新船拆毀舊船(六)調整航行班期，(七)監督運費票價，(八)監督業務等八項，於本年五月間在上海召集各航商代表開會討論，議決由交通部及上海市輪船業公會分頭進行關於輪船業登記促進船業合作，及監督業務各項開已由交通部徵集輪船業公會及各方意見草訂各項法規，俟修正，即可公布施行。又造船獎勵法已經立法院審

查會議修正通過云。

成渝湘黔京衢川湘各鐵路最近工作情況

鐵道部籌築之成渝、湘黔、京衢、川湘、各鐵路，自本年二月間籌備以來，進展頗速，茲將各路最近工作情況分述於次：

(一)成渝鐵路於三月間，組織路綫勘查隊一隊，前往實地調查，復於四五月間，先後編組測量隊八隊，沱江橋基探險隊一隊，陸續出發，現勘查任務，早經完成，全綫定測已完成者約百分之四十，第四測量隊已測得比較綫六條，各長十四餘公里，比較結果，選得已折減之百分一坡度及四度曲綫之路綫，第八隊則以成都附近大雨，山暴洪發，致沿沱江定測，停頓多日，第六七兩隊為圖減少所經地帶之深壑，擬提高高球溪高度。致兩隊均須復測路綫十餘公里，雖定測均因之稽遲，然全綫建築經費，則藉可減少。

(二)湘黔鐵路於本年三月間組織

踏勘隊三隊，及湘江橋基探險隊一隊，前往實地踏勘，旋即陸續組織測量，第一二兩隊，及橋基探險隊第二隊，最近復組織測量隊三四兩隊，及橋基探險隊第三隊，截至現在為止，該路踏勘工作，業已完畢，湘江橋基探險工作，亦已完成，測量工作，自株州至湘鄉一段測量告竣，先行籌備興工，該段全綫土石方工程招商承包，於八月二十日開標，由鐵道部派員前往監視，第二隊主管湘鄉至新化屬之孟公市，測量亦經完竣，第三隊已由孟公市測抵安化縣屬之十八渡，第四隊現在芷江，第五隊現在玉屏，第六隊現在台拱縣之施洞口，均在向前推進中，綜計測量工作已完成全綫百分之三十。

(三)京衢鐵路定線測量已完成百分之五十，用地測量，已完成百分之二十，全綫分為六總段，十八分段，其路基一部份土石方工程，係用判工制，以一萬五千人為限，第一總段第一分段路基土石方工程，由零公里展至二十三築里，現已完成者約五公里

，涵渠工程計完成六公寸水管兩處，做成水管模型計六公寸者十六個，八公寸者六個，廠房工程計完成臨時材料廠及炸藥房各一座。

(四)川湘鐵路沿綫崇山峻嶺，崎嶇險阻，該籌備處先憑參謀本部陸地測量總局施行之航測圖，從事圖上試定中綫，計由重慶至涪陵路綫，大致可以選定，土石方總數亦正着手計算，陸地測量總局代製之平面圖，自重慶起點已完成一百三十五公里，六月間組織勘查隊一大隊，由隊長容祖誥率領出發，七月一日到晃縣，即於三日開始加勘晃縣銅仁間路綫，九日勘至銅仁，以沿途盜匪充斥，無法前進，後遇印江德江兩縣長與之同行，始得抵印江，現已踏勘至重慶，踏勘工作即告完全。

實業部謀改進全國蛋業

實業部為謀發展及改進全國蛋業，曾飭由上海商品檢驗局召有關各機關及蛋業公會，養雞學會等，舉行改進全國蛋業會議，集議辦法，查我國

蛋產品輸出，年達三千二百餘萬關金，佔本國對外貿易中重要地位，惟近今各國銳意注意蛋業，增加蛋產，致我國蛋產輸出有不進則退之勢，現集議結果，並經商檢局等擬定改進全國蛋業辦法，將於日內呈報實部國產檢驗委員會核辦，茲紀其計劃大綱如下：

組織協社 其改辦法關於製蛋者，(一)組織蛋業協社，蓋我國區域廣大，改良促進，實需要有共同組織，協社之成立，即可調查產區狀況及國外蛋品貿易情況，請實部令各省建設廳轉城各縣分期設立，(二)提高蛋產標準，蛋品檢驗標準，除商檢局已有訂定者外，關於鮮蛋標準應另訂分級，以資遵守，(三)普遍設立各省養雞試驗場，以廣播良種及養雞應有知識，及飼養方法，並以科學方法，切實指導，(四)辦理內地蛋地登記，以促進其設備與製造一致，(五)取締各飭私營暗坊其設備不週，種蛋不真暗坊，須加以指導改良。

改善運銷 關於蛋品運銷方面者，(一)改善蛋產品運銷方法，內地蛋品包裝運輸應如何而能通商及利便，推銷方面，尤宜籌劃農商兩利之策，以期達利成本減低，外銷轉運主旨，(二)設冷藏庫以備儲藏，由內地運至各口岸之蛋品，往往因儲藏不得法，致生腐敗，損失甚鉅，應擇交通適宜地點，廣設冷藏庫云。

招商局江輪廢除買辦制

後成績

國營招商局長江各輪，在買辦時期，一切用人行政及客脚收入多寡，均由業務主任包辦，局方僅依規定比額向業務主任按月收取包繳費而已，迨本年四月一日，該局為整頓業務增加收入計，將各江輪買辦制一律取消，改為實報實消制度，一切用人行政，改由局方直接管理，客脚收入，亦悉數解繳該局，而該局一方面，又嚴查無票乘輪，厲禁茶房需索，改良各輪設備，並由憲兵護輪，實行以來，對於增進旅客之便利與舒適，保持船埠之秩序與清潔，均有顯著進步，故該局滬漢線之江順，江安，江華，江新，江大，建國各輪，祇以客脚一項而論，雖票價照舊，而收入數額，則較包繳時期，已見增加，計本年四月至七月，頭二三等及其他客票總收入，為二十六萬一千四百九十九元二角一分，除去事務部份開支，(包繳時期由買辦担任現由該局支付)十萬

○五千九百七十三元六角五分，計淨盈十五萬五千五百二十五元四角六分，核與各該輪包繳時期比額總數，為十三萬四千四百六十八元，比較計四個月淨增收益達國幣二萬一千〇五十四元四角六分，占包繳時期收入百分之一五、六六，目下一般行駛長江航線採用買辦制度之輪船旅客乘輪，除購票外，尚須另出鋪位費及鉅額之酒資，其數額幾與票價相等，殊不經濟，故乘客多相率搭該局輪船，惜乎該局輪船無多，不足以供需應。

粵糖業統制決澈底加以改善

改善

粵前當局，因施行所謂三年建設計劃，各種生產事業，多加統制，白糖廠次第創設後，糖業亦在統制之列，迨陳氏出洋後，香港糖業中人，以糖業之統制辦法，實礙行業，乃由本港糖商總會，發電向中央及粵省當局呼籲，請求撤銷糖業統制，該會接粵建廳復電，謂土糖統制，乃防止私糖及保護省糖而起，仍應繼續執行云云

該會接電後，即召開臨時大會，今決再行分電當局，力請撤銷專賣，俾蘇民困，各情分錄如下：

繼續統制 粵當局以政府統制糖業實為發展農村經濟之良好辦法，祇緣上任人員辦理不善，致流弊叢生，現亟宜從新改良，藉以利民生，而維農業。若一旦撤銷統制，則洋糖湧進，不祇公營糖廠變為廢物，且農村經濟，將益陷於絕境，永無回蘇之望，權衡利害，在目下之環境中，決繼續維持原案，另行改善，業已據情函復該會，解釋一切，其原電云，略（土糖業統制，為防止私糖及保護省邊起見，仍應繼續施行，其從前所有流弊，自當澈底改革，此復，劉維熾鈺印。

糖商意見 該會行商，始終認定糖業統制，有害於口商之利益，特再電當道，請求澈底取消糖業統制辦法，電云，行政院長蔣，省府主席黃，綏靖主任余鈞鑒，奉劉廳長鈺電，敬悉，承示土糖統制，飭應繼續施行，惟洋糖仍否統制，未蒙示復，無從祇

遵，再防止私糖及保護省糖，自有關稅與緝私分別保障，不必統制專賣，乃能杜絕私糖，以洋糖補充，懇請仍歸商人購運，既符政府德政，尤為體恤商艱，能否俯允，懇祈示覆云云。

救濟糖荒 過去粵省對於糖業，加以統制，迨局面變動後，因昔時負責人，多已離省，致經手下之爪哇太古等洋糖，抵港後未能運省，致人民糖之供給，頓形短竭，現局面已底定，而主管機關，亦已分別改組遴員辦理，為救濟糖困起見，連日已將洋糖運省，仍暫由郭顯宏公司經理輪運，計由新海門輪及省港輪運上廣州及汕頭之洋糖共三萬包，此外私運入內地之洋糖，亦極巨，預料內地糖價，必將低跌云。

各級地方行政

閩建設廳統制茶葉運銷

福建為產茶名區，如崇安、武夷之岩茶，政和之銀針等，均味香質佳，聞名遐邇，至茶葉之產量，為數亦

鉅，過去鼎盛時代，年產總額曾達三十萬元以上，惟近年以來，除少數西路（閩北崇安各縣）所產岩茶，因否實特殊，尚有相當銷路外，北路（閩東福鼎各縣）紅茶產品，在國內既遜於祁茶，國外則難與印度，錫蘭，爪哇等地之茶馳聘於世界市場，花香茶則近在華北各省，亦漸漸侵入外茶之打擊，不景氣象日呈，危機已達極點，建設廳有鑒及此，於二十四年呈准設立第一茶倉于台江，以管理茶件為入手辦法，惟當時以時間迫促，籌備不及，倉務方面，招商承辦，一切積弊，未盡革除，迨至二十五年，遂全部收回官辦整理，復經呈准改設茶倉管理所於省會，設茶倉分所於福安、壽寧、寧德之三郡，先將產量特多之東各縣茶葉運省，加以集中管理，其管理方法，約分如下：（一）令茶輪全數靠泊碼頭，茶件儘量直接進倉，（二）嚴密取締偷茶，（三）整理茶葉運輸，並代太安輪船公司貸款墊完關稅，（四）介紹茶商向銀行作信用透支低利之貸款，本年經此番整頓後，茶額產

量已激增，去年北路產額，紅綠茶合計僅十五萬六千餘件，本年截止八月底止，北路綠茶產額，達十二萬九千七百餘件，紅茶產額，達九萬一千一百餘件，較之去年，紅茶已增加二萬九千六百餘件，綠茶則增多三萬三千四百餘件，其產銷遞見暢旺，實為集中管理之結果。

蘇省力謀整頓江北鹽墾

淮南各鹽場，南起南呂四，北迄阜甯廟灣，行政區域分隸通泰兩屬，素富煎鹽之利，近百來年，海勢東遷，淤沙成陸，舊時停場，潮汐不至，鹽產日少，茂草日盛，及民初鹽法變更，淮南鹽額有遞減之虞，南通張季直先生不忍地方荒蕪，乃提議利用鹽停荒廢之地，擇其能墾者，開溝築堤，以興種植，能煎者仍舊供煎，此即鹽墾兼營之鹽墾公司所由起也，此等潮汐不至之地，據長江以北，黃河故道以南，串場河以東，黃海以西，共二千數百萬畝，民國六七年，鹽墾之風大盛，自東南至西北，鹽墾公司

之紛紛苗起者，如雨後春筍，先後共創立四十餘家，投資總額達三千萬元以上，是以荒涼之海灘，一時廬舍錯落，誠農業界之勝事也，現各鹽墾公司所佔之地，僅全區十分之三，其他十分之七，則為人民所有，而公司所有已墾植者，又僅十分之二三，其栽培作物，春熟以大小麥為大宗，（多數區域無春熟），秋熟以棉花為大宗，春熟不過供墾區糧食之自給，秋熟則關係至巨，然以計劃不良，人事未盡，故棉產連年歉收，各公司僅堪勉強支撐，更無改進之希望，以致廣漠平野，未克盡其地利，蘇省當局，鑒於富源所在，蘊棄殊為可惜，乃謀整個之整頓，其計劃分經濟及技術二方面，力謀墾植事業之進展。

（一）經濟方面，由省府與滙豐銀行團合作，分期籌借一萬萬元，為墾植費用，先由銀團籌款八百萬元，開闢新運河，貫通鹽區，北起連水陳家港，南運東台角斜鎮，與運鹽河會合，則鹽區可得充分浸洗之淡水，滲質之為害，日益減輕，墾植自然有利，此項工程需款五百餘萬元，第二步為整頓堤岸，亦為墾植事業之基本工作，蓋其為全鹽區防海潮之屏障，以前各公司各自為政，設

計無方，徒糜鉅款，今後將連貫各堤，依河墾土，使河堤並舉，減省經費，此項工程，需款二千餘萬元，水利工程既完成，即實行生產計劃，次第借款開墾，逐年抽還，預計六年後盈餘可達五千萬元，（二）技術方面，由省府委託南通大學農學院，研究鹽土改良及全省棉作病蟲害之防範，辦理棉作育種栽種試驗等工作，於鹽區推廣校所育成之脫字美棉及山東棉，因美棉抗鹽力遠勝中棉，且改良美棉，比退化美棉，每畝可增產皮棉三斤，已能增加收入一元，而改良棉因品質優良，每担皮棉價格可提高二元，以每畝產皮棉二十五斤計算，又可增加收入五角，且改良棉可紡二十四支以上之紗，退化棉則僅能紡十六支以下之紗，每包紗可提高十元，以三擔皮棉紡紗一包計算，則每畝可增加收入八角，三項合計，每畝可增加富力二元三角，本年度預計可推廣三十萬畝，棉產收入可增加三十萬元，將來全鹽區採用改良種，則利息增加，正未可限量，又南通大農學院，對於改良鹽害方面，已着手於選草，加泥，地下排水，藥品相殺諸作用之試驗比較，蘇北鹽墾事業之繁榮，指日可待也。

浙農林改良場舉行全省

農業調查

浙江省農林改良場，為明悉本省農業技術水準，農產交易狀況，以及農民經濟實況，以為農林改良及推廣

之張本計，爰訂定三年實施綱要，舉行全省農業調查，茲悉該場已派定推廣股技師王寅生，調查組技士兼領袖許紹榕，技術員黃國高等，于今晨出發，先赴嘉興，吳興，紹興，金華等縣，作概況調查，是後聞即將草定適當表格，招考訓練調查人員，進行實地精密調查，據王氏等隨行語記者：此舉關係全省農業生產之改良甚鉅，尙希各界多多協助云云，茲探錄該場之三年調查大綱，分述如左：

第一年度 (一) 全省各縣農業經濟概況調查：本場成立伊始，各種推廣工作，諸待進行，於全省農業情形，不得不謀得一大概之觀念，全省各類農業之分布及其種植飼養之方法，既已由省內外各農業機關分別先後，加以調查，而於一般農業經濟概況之調查，則尙付缺如，是以本組擬於本年度內草定表格，使本場各推廣員分頭進行調查，同時與本省各中等學校各機關聯絡，以表格分發各農村知識份子，填具本村農業經濟狀況。

(二) 兩浙主要稻作區農業經濟週詳調查：本省地勢低窪，雲雨期長，爲一天然水稻區域，而米穀更爲本省人民惟一之主要食品，故本組之週詳實地調查，擬從稻作經濟着手，然全省區域遼闊，欲全體加以週詳調查，勢所不能，因擬就全省南北之主要稻區，選定若干縣，詳加調查，以見本省稻作經濟所達之水準。

(三) 金屬類飼養製銷調查：養豬爲本省農民之重要副業，尤以東陽，義烏，金華，蘭谿爲甚，本組擬即於此諸縣之養豬事業詳加調查，而尤注意於豬及豬肉之運銷及其與農民經濟之關係。

第二年度 (一) 紹興主要茶棉區農業經濟週詳調查：本省產茶區域極廣，而惟紹興七縣之平水綠茶外銷最多，全省棉花之出產亦十分之七集中於紹興，本組擬於紹興各縣作一週詳實地調查，以明白茶產棉產之實際社會背景，而尤注意於國際市場之影響的分析。

(二) 黃巖永嘉主要柑桔區農業經濟週詳調查：黃巖之桔，永嘉之柑，爲本省之有名特產，於柑桔之品種及其栽培方法之詳情，前省立農業改良場等已有調查，本組更擬於柑桔區之農家經濟方面，作一詳細調查，而於病蟲害之防除方面，亦同時加以注意。

(三) 本場各推廣區工作成效調查：推廣工作之主旨，不特在農民生產之改良，而尤注重在農民生產者經濟之改善，推廣工作之實際成效，必須於農民經濟改善中驗之，故本組於本場所選定爲推廣區之區域，擬一一加以詳細調查，以爲本場改良及加緊推廣工作之根據。

第三年度 (一) 處屬主要林木區農業經濟週詳調查：本省林木之出產半數以上，俱集中在處屬各縣，欲求本省林產之改良，不得不注意處屬

之林木，抑處屬各縣又爲本省最貧瘠之區域，故屬農林經濟之調查及改善更有不容或緩者。

(二) 繼續本場各推廣區工作成效調查。

(三) 編輯全省農業報告：在此三年度內，於全省各主要產區之農業情況，既已一一加以詳細調查，而於本省農業之一般概況，又於第一年度內曾普遍加以調查，本組於此三年度結束之時，擬彙集調查報告，以及本省其他機關個人之農業調查統計材料，分門別類，編印成書，以爲結束過去，引導將來之地步。

豫省府發展地方生產建設

豫省府爲發展地方生產建設事業，及提倡金融界投資起見，決聯合開封銀行業組織河南省生產建設委員會，向銀行業借款六十萬元，舉辦農墾水利等四項事業，委員會組織簡章，業經省政府第五八二次例會修正通過，茲分誌其原文如次：

第一條，本省爲謀地方生產建設，及提倡金融界投資起見，特組織河南省生產建設委員會，第二條，本會會址暫設於開封，第三條，本會設委員五人，河南省政府五人，由河南省政府委派之，第四條，本會設主任委員一人，由政府委派之，第四條，本會設主任委員一人，由河南省政府就省設委員 人中派定之，第五條，本會辦理左列生產事業，得經本會議決，陸續向

開封銀行業信用國幣六十萬元專辦之，一、農墾水利，需洋十五萬元，（內有虹吸管費用洋六萬元），二、蠶絲織染廠，需洋十萬元，三、榨油場一所，需洋十萬元，四、造紙場一所，需洋十五萬元，五、各項預備費，需洋十萬元，第六條，此項生產建設借款，以墾地售價，及興辦事業之盈餘償還借本之基金，以省有長途電話之收入為付息之用，呈由省府備案，借款合同另訂之，第七條，各項事業之組織，及其辦事細則另定之，第八條，本會每月開會一次，由主任委員定期召集之，於必要時得召集臨時會議，第九條，本會委員均為無給職，惟得酌給車馬費，第十條，本會設幹事二人，分掌本會總務，及監理工務事宜，設書記二人，均由主任委員委派之，第十一條，本會決議事項，得呈准河南省政府執行之，第十二條，本會經費另造預算，由各項興辦事業費項下分任之，第十三條，本會辦事細則另定之，第十四條，本會章自呈准河南省政府公布之日施行。

鄂省整理地政概況

鄂省當局為釐正經界，充裕稅收起見，年來對於全省地政積極整理，記者曾走訪主管地政機關某君，叩詢一切當，當承將本省地政機關組織沿革，及土地測量情形，詳細見告，茲分誌於次。

主管地政機關 湖北主管地政機關

始於民十五年政務委員會之土地股，嗣改為建設廳土地股，十六年為農工廳第四科，嗣改為民政廳土地股，二十二年一月，擴充為民政廳土地科，並將武漢土地清丈處併入，辦理各市區土地測丈，及全省土地清查事宜，二十三年七月，呈奉南昌行營令准，關於全省土地清查事務，由民財兩廳會辦，清丈事項，由民廳主辦，登記收支賦稅事項，由財廳主辦，至於內部組織，民廳土地科下設行政清查測丈三股，財政廳由第二科主辦，其附屬機關，土地科設測量隊一隊，隊分四組，並設繪圖組，考工組，樊口地畝局設局長一人，分總務測量兩股，武昌，漢陽，漢川，天門，江陵，隨縣設地清查處，設處長指導員，下設清丈賦稅兩課，其常年經費（一）

民政廳土地科月支九千元，全年十萬零八千元，由省庫撥發，每月行政費二千七百元，事務費六千三百元，（二）樊口地畝局，八萬九千零零四元，暫由全國經濟委員會在鄂堤工存款

撥借一十萬元，此後又由省庫撥墊三十萬元，武昌，漢陽，隨時三縣清查處，每月各支六千元，由省庫墊用，漢川月支八千元，天門因遭水災每月暫支三千元，江陵亦因水災，按月暫支三千七百四十八元。

土地測量情形 湖北全省土地

原已擬具計劃，分期辦理，計已實施測量地區如下：（一）武昌，漢陽，漢川，天門，江陵，隨縣六縣，（二）漢陽漢城院，武昌山坡一帶（三）樊湖，計登記完竣之地段，武昌四區，一六九段，漢陽五區，一二三五段，漢川二區，二五八段，隨縣一區，四三段，正在辦理之區段，武昌三區，一四四段，漢陽二區，漢川三區，三五七段，隨縣一區天門二區已登記者之面積，計武昌四〇〇・二一八畝，漢陽一・〇八〇・二七四畝，漢川三九〇・八八五畝，隨縣二五・三六〇畝，天門四二・七三八畝，江陵已在辦理中編製完成之土地清冊，計武昌土地清冊正在編造，其已完成者，共九十七段，計魚鱗冊一九四本，歸戶冊一

一四本，漢陽已完成者二二七段，計左領戶冊，戶領坵冊各二二八本，漢川除現止清丈之區，尙待編造外，其已清丈之區，業經編造完成之土地清冊，計有土地清查單，土地調查表，魚鱗冊，歸戶冊四種，隨縣已登記完成之區，計已完成歸戶四三本，天門正在陸續編製中，江陵尙未着手辦理，至於本年度原擬舉辦之武昌，漢陽，宜昌，沙市等市區土地登記，嗣據漢陽武昌兩縣土地清查辦事處呈，武漢成院暨山坡一帶地形複雜，請調民廳測量隊前往測量，經先後派員前往實行幫丈工作矣，柴口湖荒自經樊口地畝局實施清丈後，截至最近止，已丈五十餘萬畝，其餘未丈地區，省政府決限令該局於本年度內一律清丈完竣具報。

決用航空測量 湖北省政府現爲謀迅速完成此項要政，決定採用航空測量方式，所有航測計劃及經費預算，經已會同測量局擬定，其內容規定全省七十縣土地，分五年整理完成，經費方面，共計約需四百餘萬元，分

別性質，由中央與地方共同負擔，省府並以江漢兩流，歷年災害，河床淤積甚高，從事整理，實屬不容或緩，然整理之方，尤須地形測量之完成，爰經決定實施航測，應先於沿江河南流着手，提前完成，俾便整理水利進行，並已電請全國經濟委員會，對鄂省航測，須提前先從沿河南岸實施，及早完成之。

調查荒山荒地 再本省各縣荒地面積刻已分別調查完竣，在五百畝以上者共有二十八縣，五百畝以下者計有四十二縣，統計全省荒山荒地面積約有二百餘萬畝，正依照辦法，草擬進行計劃，預定至本年十一月勞動服役期間，即可分別開墾及招墾，其所需經費，概由地方籌措，責成各該縣長切實辦理云。

閩省整理土地初期完竣 閩省田賦之徵收，尙係沿前清所存習慣，糧串丁額一仍若干年前舊貫，故每有有糧無地或有地無糧之弊，全省已耕地，估計有二千萬畝，而每年田賦收入僅二百萬，事實上民間

所納丁糧正稅附加每畝率在一元以上，甚至二元，已成官民交敵之象，年來閩財政奇窘，開源乏術，省府乃決整理土地，預算整理成功，以全省二千萬畝平均每畝一元計，每年田賦收入可達二千萬元，而目前閩省地方稅之總收入，年僅七百餘萬，去歲即開始整理，由民政廳主辦，令各政府辦理土地陳報，惟結果所報者多與各。實際地畝不符，今春省府特設地政局專辦土地整理事宜，並指定第一期先整理龍溪，南靖，永春，惠安，仙遊五縣，自本年四月開始，限五個月內辦竣，八月底已屆結束之期，省府派地政視察員數人南下視察，王瓊緒視察龍溪南靖兩縣，王視察完畢後，於十三日自漳州到廈，據談，視察結果，溪靖兩縣整理後，較去年民廳查報增加甚多，龍溪前僅六七萬畝，現增加三倍，達二十餘萬畝南靖更增加四倍，達十四萬餘畝，而陳報畝數與實際畝數，龍溪約爲百分之八十，南靖爲百分之八十五至九十，成績實爲可觀，現南靖造冊月底可竣，龍溪亦

將截止陳報，十月底可全部結束，至田賦丁糧，龍溪在未整理前每畝一元二角，南靖八角，整理後龍溪可減至一元以下，南靖可將至七角以下，將來由各該設政府土地陳報處與當地士紳組織賦則評定委員會負責辦理。

贛工商管理處籌設各縣

農倉

贛工商管理處籌設各縣農倉江西工商管理處為普及全省各地農倉，以資救濟農村，解除農民痛苦起見，特擬訂整個計劃，呈請省府在各縣設立農倉，省府據情後，即將所呈計劃，發交裕民銀行農業院，及省府統計室，簽註意見，茲聞該計劃內已決定將各縣農倉先分兩期設立，計第一期定為南昌，新建，修水，奉新，安義，永修，進賢，萍鄉，宜春，高安，新淦，豐城，清江，吉安，吉水，贛江，水豐，泰和，萬安，遂州，永新，贛縣，安福，蓮花，南康，大庾，信豐，浮梁，鄱陽，樂平，九江，德安。

上饒，廣豐，南城，南豐，玉山，橫峯，鉛山，弋陽，貴谿，餘江，餘干，宜黃，樂安，崇仁，臨川，金谿，東鄉，黎川，廣昌，甯都，興國等五十三縣，擬由十月開始，十月底辦理完竣，第二期定立銅鼓，武用，靖安，萬載，分宜，上高，宜豐，新喻，甯岡，上猶，崇義，虔南，龍南，定南，安遠，尋鄔，婺源，德興，都昌，彭澤，湖口，星子，瑞金，萬年，光澤，資谿，石城，瑞金，會昌，等部等三十縣，擬十一月初開始，十一月底辦竣，俟省府核定後，即開始籌備。

閩省舉辦各縣農倉

閩省農村合作委員會，自民國二十四年成立以來，在各縣組織農村合作社千餘所，放城款項，三百餘萬元，並成立農村日用品供運處，向省立銀行借款三十萬元籌辦食鹽煤油兩項，運交各縣農村合作社平價發售，以免商人之高價剝削，農民受益不淺，

現該委員會為調劑農村金融，又計劃在各縣區公署所在地，舉辦農業倉庫，儲押農產物，由該會協同民政，財政，建設，三廳，及農民省立兩銀行，共同組織省農業倉庫管理委員會，委員名額規定七人，除民政廳長高登艇，財政廳長斯烈，建設廳長陳體誠，省農村合作委員會總幹事，許齡，農民銀行經理沈叔平，省立銀行經理壽田為當然委員外，尚有委員一人，即請省府聘任，並由省府指定一人充任主任委員，主持會務，委任總幹事一人，協助辦理會務，會內組織分為總務，管理金融稽核四股，各股設主任幹事一人，及辦事員書記三四人，各縣則分設縣農倉管理委員會，委員名額三人至五人，除以縣長及農村合作委員會駐縣指導員，農民省立兩家銀行辦事處主管人員，為當然委員外，其他則由縣政府就紳商中提請省農村管理委員會聘用，省管理會務為（一）全省農村倉庫之設計登記及管理，（二）全省農業倉庫之調查監督及稽核，（三）全 農業倉庫之資金籌

劃，(四)全省農業倉庫證券之發行及流通，(五)全省食糧之調劑及供運，(六)全省農業倉庫之其他事項業務，倉管理會業務為(一)收受農產物之存倉，(二)收受農行之委託，得為調劑改裝及運銷，(三)其他呈經本會轉呈省政府特許業務，至於儲押手續，規定凡以農產物石請儲押者，其押款不得超過估計市價全額百分之七十，儲押款項用途，並限於主產方面，農業倉庫，對於儲押之農產物，按照押款額徵收最低利息，以為辦公經費，至農村儲押農產物基金，及農倉建築資金，已由農村合作委員會，與農民省立兩家銀訂，商定借款四百萬，於本月二日行立農村放款草約，先借四十萬元，為閩侯縣農倉儲押基金，並決定今後貸款，農民銀行即以農村合作委員會為對象，債務責任，由農村合作委員會負擔，貸款利率月息厘八，規定(一)農倉收儲押品 依實際時價七成押放，各縣所押農產品，應作為担保品，(二)儲押時間，以十個月為最高限度，自每年八月起，至第

二年五月止，(三)農倉餘正副主任各一人，由農民銀行薦請加委。

江寧縣決定本年度內普

設倉庫

江甯自治實驗縣政府，本年度內決定設立總倉及合作倉庫，地點及容量，均已確定，全部款項共計四十二萬元，刻正與上海銀行，中國農民銀行，江蘇省農民銀行，中國農工銀行等處洽商，不日即可就緒，茲探誌詳情如下：

改變制度 該縣過去之倉庫，係專設總倉及專設分倉，雖儲押品能集中及管理便利，但儲贖之時，損失甚多，且冒名抵頂，任意破壞，故往往功不補過，本年則改變制度，每區由總倉統轄分倉十餘處，並利用合作社之辦理人，主持合作倉庫，人事及倉庫方面，皆較普通專設倉健全，其利益如下，(一)有總倉分倉之利，而無總倉分倉之弊，(二)合作倉庫為推進合作社致力於業務，使之運用合作組織之良好工具，於合作事業發展過程中，實為必要。

中，實為必要。

設倉地點 設倉地點，第二區(

總倉)江甯鎮，板橋鎮，谷里鎮，陸朗鎮，(分倉)約計四十處，第三區(總倉)橫溪鎮，陶吳鎮，(分倉)約二十處，第四區(總倉)秣陵鎮，祿口鎮，銅井鎮，平陵鄉，(分倉)約四十處，第五區(總倉)湖熟鎮，龍都鎮，(分倉)約二十處，第六區(總倉)湯山鎮，東流鎮，(分倉)約二十二處，第七區(總倉)石埠鎮，龍潭鎮，(分倉)約二十處，第一區(總倉)東山鎮，淳化鎮，解溪鎮，(分倉)約三十二處，全縣合作總倉十九處，分倉(合作包括在內)約一百九十六處。

容量押款 容量，第一區三萬石，第二區四萬石，第三區二萬石，第四區四萬石，第五區三萬石，第六區二萬八千石，第七區一萬五千石預計押款，第一區六萬元，第二區八萬元，第三區四萬元，第四區八萬元，第五區六萬元，第六區六萬元，第七區五萬元，合計容量二十萬石○三千石，需款四十二萬六千元。

浙自本年度起試行新積穀辦法

穀辦法

辦理積穀，為備荒利民之要政，浙省過去，因吏胥之侵挪，病劣之虧蝕，遂致凌雜紛亂，規畫失，近年以來，雖經清釐整頓，切實推行，祇以倉政不修，玩生日久，舊儲新積，均形拮据，主其事者，恍於功令，或敷衍排塞，毫無實際，或急求成效，不洽輿情，派募標準與辦理手續，均各自為政，縣有不同，利民之效未見，紛亂之局已成，且穀物欠儲，耗蝕至巨，農村之枯竭如此，坐使大量穀物，呆滯耗蝕，尤非經濟之道，如不澈底更張，劃一其標準，訂正其手續，改善其管理，靈活其運用，則積穀前途，實難樂觀，省府依照上列四點，擬具綱要，期利實施，業經省府會議通過後，呈請行政院核示，並迭電催促，茲奉電復准自二十五年起試辦，即轉令各縣市長遵照辦理，其積穀辦法綱要，亦同時公布，爰錄如左

(一) 派募標準：

- 一、派募積谷 除依勞動所得及佃農外，均應派收之，惟公有財產，寺廟財產不得視為公有，不得為派募之對象。
- 二、依前條規定，應派募積谷者，為地主，(包含大皮小皮，頂田租業主及其他類似者) 房東，商人，及富戶。
- 三、派募地主積谷，以田畝為標準，每畝不得少於二升，超過六升，山蕩減半，無收益之山蕩田畝，由大地代納，頂田租業主及其他類似者同六畝等及可視同山蕩，山蕩之收益代豐者，視同，地，本條各項之規定，由各縣(市)政府根據當地實際情形，酌酌訂定。
- 四、派募房東積谷，以房租為標準，月租租款百分之三。
- 五、派募商人積谷，以營業稅額為標準，按營業稅額派收三分之一，(例如：營業稅額為五元，即派收積谷一元七角)。
- 六、富戶係指具有左列各項條件之一種，或數種者而言。
 - 甲、田地百畝以上者。
 - 乙、房租之收益，月在百元以上者。
 - 丙、本身已為地主，房東，商人，或兼有二種及三種身分，而尚有其他資金者，(僅以其他資金為限)。
 - 丁、本身原屬商人，而不負擔納營業稅之義務，若鹽商，銀行商，紗廠商等者。

戊、攤日資金，月可享息百元以上，而其本身並非地主、房東，或商人者。

七、派募富戶積谷，以左列各項為標準。

- 甲、合於前條甲項之條件者，其積谷之派募，以累進方式行之，田地之在百畝以上者，以百畝為一級，每級每畝加派一升，遞加至每畝加派積穀一斗為限。
- 乙、合於前條一項之條件者，其派募方式，亦以累進行之，月收房租在一元以上者，以二百元為一級，每級每畝收百分之十，遞加至百分之十為限。
- 丙、合於前條丙丁戊三項之條件者，其收入可計算者依本條一項之派募之，但每月享息在百元以上者免派，若其收入無從計算明白者，由當地政府酌擬鎮公所會議，或聯保會議，或區坊會議決定派募之。

(二) 繳納手續：

- 一、地主繳納積谷時，由縣市政府委託糧賦征收機關代為辦理。
- 二、房東繳納積谷時，由縣市政府委託房捐征收機關代為辦理。
- 三、商人繳納積谷時，由縣市政府委託營業稅征收機關代為辦理。
- 四、地主繳納積谷，須以國庫券或糧票得代以折價，各縣市政府應於收繳積谷期限內，察酌當地糧價，隨時核定錢谷折合率，之在各糧賦征收機關懸掛公布，俾自願折價繳納者，有所依據。
- 五、房東，商人，富戶繳納積谷，均以派定額數直接繳款。

六、無論繳納穀谷，均應取得正式收據，製給正式收據者，為縣市政府或其委託辦理之機關。

七、田至直接繳納時，應向倉索取臨時收據，再待臨時收據赴糧賦征收機關，換取正式收據，此項正式收據，不得附著於糧券之上，糧賦征收機關得督催完納糧賦人，以臨時收據，換取正式收據，其無臨時收據者，將令其併繳糧谷。

八、征收糧期代收積穀及穀款，應以普通征率為限，其富戶累近數額，應依前章第七條甲乙兩項附表之規定，另由縣市政府查明列表直接派人征收，或由區鄉鎮長代為收取，以區鄉鎮長之臨時收據，換取縣市政府之正式收據。

九、各代理經征機關，得之款項，應隨時解由積穀倉管理委員會存入指定銀行，積穀倉管理委員會，並以同時向代理經征各機關查核經征狀況。

(三)運用

(一)運用之目的：

甲、使地方不致因災變而乏食。

乙、使地方不因積穀而減少財富之流通。

丙、藉人民之積儲，而成地方公共資本之增加，得以發展農工生產。

丁、藉公有資本之孳生，以裕教育救濟等項經費之來源。

(二)運用之方式：

(甲)將房地，穀，款三項，互相關聯。

子、利用現有積穀之變價與穀款十分之三，建置完善倉庫，逐漸完成全省倉庫網，全省倉庫，分

為三級，大倉供全省交通狀況，為農產物流通總和計，擇要建置，名為省倉庫，以省款直接建設，但其所在地之縣(市)倉，可附於內，故得令該縣(市)兩撥穀款附設，中倉依縣市之交通狀況，建置一所或數所，另由各縣(市)各依其交通情形，於鄉鎮建置小倉數處，以資聯絡，而便收放，但小倉數不宜過多，俾便管理，中小倉均以縣建置，為縣有倉庫，其總容量須在能容積穀最高額(即足供全縣(市)三個月食糧)以上，中倉之容量，須在所統小倉合併數之上，如一年無力建足者，可分三年分期建成，惟其基地須預留足額。

五、將倉劃分兩部，分別管理，外側一小部為積穀倉(外倉)，由積穀倉管理委員會自用，以收納星積穀，其大部分劃為普通倉庫(內倉)，歸銀足(或倉庫公司)管理，以備堆積存單。

實·外倉積穀收滿定額，(例如百石)由縣(市)政府酌訂之，送交內倉，換取存單，以便通融。即·送款多則少，而有需要糧食之感覺時，可以款購穀，或借倉庫權棧收押食糧，以備萬一。

乙、將房地穀款分別利用：
子、倉房餘地，除留備儲藏積穀外，可以其餘收買以裕收入。

五、積穀之利用，可分兩項：

(A)積穀繳入內倉換得存單，已如普通存倉之貨物，可以充作銀行之準備品，依照商定成數，向銀行借支和款項，以供生產貸款或投資之用。

(B)積穀應推陳易新，使少損耗，推陳應在青黃不接之際，易新應在秋穫登場以後，儘可使出入價值少損多益，但須斟酌時情，伸縮其程度，以防不濟，惟當推陳之先，須依普通與先行往來之例，先以款項或其他押品，將存單換出，然後動穀，其直接以穀出貸農民，或遇災變，須行直放時亦同。

實·積穀款，穀款之利用，可分五項：
(A)凡按以派穀所繳之折價，及推其所得之穀價，應以照數購穀入倉為原則，(入倉後，仍可利用存單以化資金，)但如積穀已覺可足必用時，亦可酌減。

(B)凡規定直接繳納之穀款，如在積穀甚少，審察環境有乏食之虞時，亦宜購穀入倉，但在普通情形之下，以直接運用，充作農工貸款或投資生產事業為原則。

(C)凡利用積銀存單，由銀行通融之資金，以貸款農村生產合作社，或直接投資改良土地產物，或扶助農產物之流通，或創建參加一切生產事業為限，農業與其他事業之比例，可以依款派收數放與其收入數之比例為標準，但得斟酌時情，由積穀倉管理委員會會議議決伸縮其比例，農林業之貸款與投資，以本縣地方為限，工礦漁業等之投資，則應依全省經濟方針，受省府之指導，支配其數額。

(D)凡貸款或投資所得之利息及獲權所得之盈餘，首須彌補虧蝕，(如積穀倉管理委員會經費，積穀之零耗，推陳易新時之價損，貸款投資之虧

賄，施放平糶之減損等，(次)提公積，以備下半年度之調劑，如有餘額，則劃充教育救濟兩項基金，以其孳生所得，推進教育救濟諸務。

(五)凡積穀款及由運用積穀所得之各種款項，當收入時，均應立即存入指定銀行生息，其指定用途而未用全用時之款，亦應專款存儲生息。

(四)管理

(一)各縣市應組織積穀倉管理委員會，以縣市長及主管財政建設(或社會)之科長為當然委員，另由財務設計兩委員會各推二人組織之，如該縣市長有公正熱心，而且富有經濟生產知識，或糧食管理經驗者，亦可酌添委員名額，聘請參加，本會開會時，該處地方農民銀行之經理或倉庫主管人員，均應列席與論。

(二)積穀倉管理委員會之職權如下：

(甲)監督存款之征收，及直接經營之事業。

(乙)保管本會一切財產契據(即房地，倉穀款及投資)並為其主權之代表者。

(丙)任用本會所屬員役。

(丁)決定倉穀之權歸時期，數量，價格，及其方法。

(戊)決定倉穀之貸收，收還數量時期，及方法。

(己)遇有災變，必須救濟時，決定動用積穀之數量，及救濟方法。

(庚)決定貸款於農工等項事業之類別，數量，及其地區，但須交由銀行辦理，不得直接。

(辛)決定投資途徑與款額，(如係附股性質，其事業係由省或區主辦者，應僅以股資資格參加監

督，如係完全由本縣(市)辦理之事業，亦應慎選專家，令其經營，本會只居於監督地位，不宜直接經營。

(壬)對於財產孳生之利益，支配其用途，並稽核本會所屬各部分之帳目。

(癸)議決本會之預算決算。

附記：凡本會決定之事項，均應呈省核定施行。

贛省推進全省合作事業

(南昌通訊)贛省合作事業，自經

蔣委員長在贛力予提倡後，熊主席即列為六大要政之首，民二十一年間，設立江西省農村合作委員會，負責推行全省農村合作事業，該會自成立以來，辦理災荒，旱災等，農村救濟，組織正式合作預備社，已普及全省，參加社員達數十萬人之多，成績已有可觀，現因合作事業，愈形發展，事務日見繁雜，該會特呈省府，請在南昌等四十二縣各設合作技士二人，省府據情後，特分別函令民政廳農合會，農學院省高法院等機關，開會商討，此案經各方面以度會議，審查結果，認為本省合作事業，仍應力求推進

，並經擬具推進全省農村合作事業計劃，已由省府令行各縣按照計劃繼續推進云。

又農村合作委員會為調劑農村經濟扶植農村生產，以謀復興起見，曾經核撥鉅款，辦理各地農貸，其貸款方針，以扶植生產為主，對供給等項業務，以批發貸款為原則，除辦理信用貸款，並動產抵押貸款外，並擴大規模舉辦倉儲貸款，使農產物資金化得扶植農民再生產之能力，並可使農民對農產物，善價而估，免除農民急求脫售之收價痛苦，截至(八)月底止，該會共放出貸款計信用貸款一百二十七萬七千六百二十九元，倉儲貸款七十二萬四千三百八十元，五角一分，利用貸款二十五萬一千一百四十四元，供給貸款十九萬六千八百六十二元八角七分，運銷貸款十六萬四千四百七十三元，預備貸款一百五十八萬八千一百七十元，區連同貸款三十一萬七千七百三十三元四角八分，區聯同備貸款一千七百一十元，縣聯預備會四萬一千五百元，共計貸出之款

，四百五十六萬六千五百五十二元，自此鉅量之資金流入各地農村後，農民經濟，異常活潑，各項生產，亦得充分發展，殘破不堪劫後之農村，從此漸趨復興之途云。

閩農村合作概況

閩省農村合作事業，由「福建省農村合作委員會」主辦，以民國二十四年九月二日成立，資金由中國農民銀行負責，最近該會發表成立迄今七月份之工作大事及重要數字，茲擇要紀之如下：

工作大事 二十四年九月二日，本會成立，十月第一批工作人員出發，十一月六日第二批工作人員出發，十月八日至二十五年四月一日先後成立福清，長樂，南平，浦城，邵武，崇安，順昌，沙縣，莆田，平潭，連江，羅源，晉江，漳浦，長汀，龍巖，泰甯，將樂，建甯，連城，上杭，同安，甯德，龍溪，仙遊，建陽，福安，東山，閩清，建甌，永安，德化，甯化等縣辦事處，又本年二月一日

成立救濟農村供運處，各縣成立之合作社，計二十四年十一月份成立一百一十七社，十二月二百一十五社，二十五年一月二百九十六社，二月二百四十三社，三月三百九十五社，四月三百六十二社，五月二百四十二社，六月五十社，七月五社。

重要數字 (甲) 收款，接管前農村金融救濟處所借農民，交通，辛泰，實業銀行款項二十八萬元，均全部償清。(乙) 本年共舉辦團練等三十四縣，共組一千九百零七社，社員六萬九百五十三戶，(丙) 貸款，(子) 合作社貸款，一百五十四萬四千八百三十九元七角三分，(丑) 實物貸款，仙遊，貸肥田粉六千四百九十包，長樂，豆餅五萬片，福清，豆餅六千片，花生餅二千九百二十二担，龍溪，同安，雲霄，爪哇蔗苗五十七萬八千株，(丁) 供運，運往邵武鹽四百包，建甌鹽九百包，崇安一百包，泰甯一百五十包，建甯一百包，南平一百包，沙縣二百包，運來福州米二千零四十八石，穀二萬二千一百四十七斤，

運往崇安米四百七十七石，南平一千一百五十八石，建甌五百石，(戊) 經費開支，共約八萬五千元。

河北省合作社概況

據冀省建設廳調查，該省全境(太興等九十五縣)計有信用合作社，六千三百六十二社，社員十三萬一千八百九十八人，社股十萬七千四百七十六元，消費合作社一十九，社員六百三十三人，社股三千四百七十五元，生產運銷合作社，五百四十七社，社員一萬二千零八十一人，社股四萬九千二百一十五元，利用合作社一社，社員三十人，社股一百一十股，蜂業合作社二社，社員一十九人，社股一百九十元，瓷業合作社一社，社員六十五人，社股二千三百八十元，灌漑合作社一社，社員二十二二人，社股九百四十元，墾植合作社一社，社員一百二十人，社股二千零五十五元，統計六千九百三十四社，社員十四萬四千八百六十八人，社股五十六萬五千八百四十一元，公積金總數約四萬餘

元，貸款總數為八十三萬六千四百四十三元，（以上貸款係由華洋義賑總會，中國銀行，河北省銀行等放給），此外戰區各縣合作社，由華北農業合作事業委員會放給貸款，共計一百四十三萬三千元，總計全省合作社貸款為二百二十六萬九千四百四十三元。

至本年度推廣計劃，以達到每村普遍成立信用合作社為原則，俾期改進全體農村之經濟，次如（一）推廣生產，運銷，供給，利用等類合作社，及提倡兼營業務，（二）擴大合作社之組織，（三）推廣設立合作社聯合社，（四）推行特種合作，（五）普設縣合作指導員，（六）籌設合作指導員訓練班等，將次第進行云。

滇省民團推進狀況

本省地處邊陲，強鄰逼峙，對於國防，至為重要，為充實自衛，鞏固國防，均當盡力設法健全本身實力，但本省因限於經濟以及種種關係，若欲大量擴張軍力，實為事實所難能。

其唯一補救之方，祇有實行寓兵於團，以期普遍人民軍事訓練，造就民間武力，奠定自衛基礎，但本省過去各縣之團兵，概由招募而來，份子極其複雜，組織又復散漫，談其自衛力，實異常薄弱，本省政府有鑒及此，為切實鞏固地方之自衛力量，特決定採取義務民兵制，於民國廿三年一月十五日，正式成立全省團務督練處，統一全省團務，編練各縣團務常備隊，雲南團務之組織，於焉始臻完備，茲將該處數年來之工作情形，以及本省團務現狀，分別探誌如左。

該處組織 係在全省督練處之下，將全省一百一十二縣區，劃分為十個督練分處，每一分處，統轄數縣或至十餘縣不等，此外特聘昆明董明，晉甯，澂江，富民，宜良，易門，祿平，羅次，安甯，呈貢，玉溪，昆陽等十三縣劃為直屬區，由全省督練處直接負責指導，全省督練處，設處長一員，副處長一員，參事參議若干員，內設總務，編練，經理，三科，各區督練分處，則設分處長一員，督練官四員至六員，副官一員，至二員，軍需一員，書記一員，錄事二員，傳事八名，夫役二名。

經費來源 在督練處未成立前，各地團費，來源複雜，名目繁多，門攤戶派，各具不同，人

民之負擔，非常繁重，自督練處成立後，乃將任意攤派之種種苛雜，一概取消，團務常備隊所需經費，改由糧賦內，酌量附加，由財政廳統一收支。

武器設備 在過去時間，雲南各縣團兵之槍枝純由地方拮据而成，種類複雜，日多鏽壞，完整能用之槍枝有限，督練處成立後，乃將各縣槍械清理，除將各縣原有槍械者，發給槍械使用外，不敷之數，由縣長呈由督練處核轉，備向省政府請領，其購價步槍每枝平均合國幣四十五元，子彈每百發合國幣十二元。

征訓辦法 雲南過去各縣團兵，多係招募職業游民，良莠不齊，老幼混雜，精神及體格多未注意，督練處成立後，一律改征訓，其各縣團務常備之團兵，完全征訓年滿二十歲至二十四歲之壯年民丁，輪流訓練，其征訓方法，係由各縣縣長，督率各區團長，就各牌甲內之合格壯丁，依抽籤法，加倍抽選，呈請督練處派員覆選，如數編制入隊，輪流訓練。

編制情形 雲南原有各縣團防之編制有司令隊長，團長等種種名稱，形式既不統一，編制更不一，督練處成立後，乃決將各縣團兵，劃一編制，分為甲乙丙丁四種常備中隊，每縣設一中隊，各縣應設常備中隊之種類，根據各縣最近調查戶口數之統計為標準，凡人口在十萬以上之縣分，編設甲種中隊五隊以上者，設乙種中隊，設丙種或丁種中隊，各種中隊應設人員，概照陸軍軍團編制設置，其各種中隊所征訓之團兵數目

在民國二十三年間，則甲種常備中隊，計有團兵一百八十名，乙種常備中隊，計有團兵一百二十名，丙種常備中隊，計有團兵九十名，丁種常備中隊，計有團兵六十名，至本年二月起，復將數目另行改訂，其甲種常備中隊，改為團兵一百五十名，(編為三小隊)乙種常備中隊改為團兵一百名，(編為二小隊)丙種常備中隊改為團兵八十名，(編為二小隊)丁種常備中隊改為團兵四十名，(編為一小隊)直至目前，均係照此編制。

訓練設施 每年分為兩期訓練，(一月至六月為一期，六月至十二月為二期)每期六個月，施行嚴格之新兵教育，並隨時派督練官監督考核之各常備中隊之官長，概係正式陸軍學校畢業訓練之課目，學科為黨義，典範令摘要，政治常識，公民常識，識字課本，術科為基本教練之排教練，連教練，野外演習，技術，築壘實地等。

退役人數 自督練處成立後對於各區壯丁之抽調訓練，係按照原定計劃實行，其已訓練完畢，退役人數，在卅四年十二月以前，計直屬區退役三期每期退役常備隊團兵一千五百九十名，三期共計退役四千七百七十名第一，二，三，四，五，六等區督練分處，各退役兩期，每期退役人數七千五百三十名，總計六區督練分處之退役人數，共達一萬五千零六十名，其第七八九十等處督練分處，則各退役一調，計四區總共退役常備隊團兵三千七百四十名，所有以上各區團務常備隊之退役人數，共計二萬三千五百七十名，此外自本年一月起改編後之全省各區團務常備隊退役

一期，迄至六月底止，共計退役常備隊團兵一萬〇九百九十名，故總計常備隊現在各區所屬團務常備隊，已訓練退役之人數，已達三萬三千六百六十名。

現有人數 現在各區正在訓練之團隊統計其人數，計(一)甲種團務常備中隊共有之十三其每縣團兵一百五十名，共計團兵四千九百五十名，(二)乙種團務常備中隊共有十九縣每縣團兵一百名，共計團兵一千九百名，(三)丙種團務常備中隊共有二十一縣，每縣團兵八十名，共計團兵一千六百八十名，丁種團務常備中隊共三十九縣，(包括設治局及特別區)每縣團兵四十名，共團兵一千五百六十名，故設計雲南省十一區所屬團兵一百一十二縣區之團務常備隊，現在正在訓練之團兵人數，總共為一萬〇九百九十名，(於廿五年十二月底退役)。

蘇省各縣保衛公安經費

確定確費

蘇省各縣本年度保衛公安經費，預算總計約六百餘萬元，茲經記者向財廳探悉，特分別詳誌如次：

- 鎮江三五·九〇一·〇〇、句容三二·六七九·〇〇、溧水四二〇八六四·〇〇、高淳三四·五四八·〇〇、江浦一九·八九〇·〇〇、六合四一·〇七一·〇〇、丹陽一〇〇·八四五·〇〇、金壇五八·七八·〇〇、溧陽七二·八五五

- 〇〇、揚中二三·四〇三·〇〇、上海六九·一〇四·〇〇、松江二五·二七七·〇〇、南匯八四·六四三·〇〇、青浦九一·八三五·〇〇、奉賢六八·五七九·〇〇、金山八五·四一六·〇〇、川沙二四·四五四〇〇〇、太倉五五·三〇九·〇〇、嘉定八二·〇六〇·〇〇、寶山四〇·六九二·〇〇、崇明五五·三六一·〇〇、啓東七五·五五七·〇〇、海門一四七·六四〇·〇〇、吳縣四九八·三六七·〇〇、常熟一七七·四六一·〇〇、崑山一五二·九二五·〇〇、吳江一四二·五二七·〇〇、武進一一八·七〇八·〇〇、無錫二九三·二九七·〇〇、宜興八六·七四二·〇〇、江陰三〇七·六七一·〇〇、靖江四·九五九·〇〇、南通二一三·七六七·〇〇、如皋〇九·八六六·〇〇、泰興九三·八四九·〇〇、海門七四·二九〇·〇〇、淮安二七·七九六·〇〇、泗陽〇〇·七三五·〇〇、連水七二·八〇六·〇〇、阜寧一六三·六一六·〇〇、鹽城一八五·六四六·〇〇、江都一五〇·〇九九·〇〇、儀徵三四·六〇二·〇〇、東台一三二·七一五·〇〇、興化一一〇·四八一·〇〇、泰縣一五四·五五六·〇〇、高郵一〇八·一七三·〇〇、寶應七三·六四一·〇〇、銅山二〇一·六七三·〇〇、豐縣五〇·九一八·〇〇、沛縣一〇七·九〇〇·〇〇、蕭縣八一·一九一·〇〇、嶧山四二·二六九·〇〇、邳縣八七·二六七·〇〇、宿遷六五·五七〇·〇〇、睢寧一七·一〇三·〇〇、東海六三·七

六四·〇〇、滄雲六三·三三八·〇〇、沐陽九二·四二九·〇〇、嶺榆七七·三六八·〇〇、遼雲市一〇·五六四·〇〇云。

皋蘭實驗區組織就緒

甘省衛生實驗處，經委會西北防疫處，中國農民銀行蘭分行、蘭州鄉村師範、省立民衆教育館，皋蘭縣政府等六機關，以甘省農村經濟衰落，爲謀推行農村各項建設事業起見，曾經商定劃與蘭縣屬之梁家莊等十八村爲「鄉村實驗區」，以資從事各項建設工作之實驗，現一切着手籌備事宜，均大與就緒，茲將組織經費與活動階段，分誌於左：

組織經費 爲進行便利計，定日內先行成立實驗區指導委員會，由六機關聯合組織，設於皋蘭縣府內，爲實驗區最高指導機關，下設實驗事務所於梁家莊，爲鄉村建設之實施機關，所有組織章程及會議規則，業經省府備案。實驗指導委員會委員七人至九人，分當然委員及聘任委員，並設主任委員一人，計皋蘭縣長王瑞仁，民教館長榮若愚，農行經理顧國維，衛生處處長韓立民，防疫處處長楊守紳，鄉師校長周成沅等爲當然委員，並推定王瑞仁爲主任委員，實驗區事務所內分

業教育組，(五)衛生組，(六)獸疫防治組，該所設主任一人，由指委會榮若愚兼任，綜理該所一切事務。所轄各組，每組各設組長一人，由各參加之機關提出合格人員經指委會聘任，工作人員除書記外，均由各參加機關調用，不另支薪俸，惟開辦費由指委會籌撥，至一般經常經費由各參加機關共一分担，以利經口。

活動階段 先說活動要點。分(一)致全力實驗工作，一切活動均詳記得失俾資改進。(二)研究與實驗聯絡進行。(三)設施注重長久性與因地制宜兩點。(四)實際活動以語文，生計健康休閒，小民，各種教育爲範圍，採綜合進行辦法，至活動工作之階段，將以中心村安寧堡爲單位暫定五年，依工作所採方式分余部過程爲一個階段，第一期爲提倡期，以一部分經濟人才在村工作，繼之信件，並物色村中領袖人才以訓練，本期定一年，第二期爲輔導期，漸引入村內之人力財力，使各項設施次第成爲鄉村合辦狀態，本期亦定二年，第三期爲自動期，在村與實驗委會之下，基礎已固，村中負責人員所受訓練已能任各項工作，即將各項事業完全交由村中自理，實委會僅居指導地位本期定一年，各項設施先由實驗主任做起，俟經濟與人力充裕，再次推廣於各村云。

漢市推進地方自治

漢市各項物質建設事業，自吳國楨比蒞任以來，頗有相當成績，惟

地方自治工作，尙未籌劃進行，刻黨政當局有鑒及此，爰有漢口市地方自治推進委員會之組織，日前在市政府會議廳正式成立，出席者有市長吳國楨，市黨部特派委員陳泮嶺設計委員胡國亭，江述之市政府秘書范實，科長沈質清，商界司人周星堂，李博仁等十餘人，對於今後推進自治工作計劃，曾有確切之商討，頃訪該會負責人談此項計劃大綱，係遵照中央所頒佈組織條例第十條之規定，並參照本市事實上之需要而擬者暫分土地，合作，保衛及公民訓練，教育，衛生國民經濟建設六種工作，其計劃大要如下。(一)關於土地者，調查全市土地之分配及其歷年地價增減之比例，研究地價稅推行之方法，考核土地機關工作之計劃及其進度，并扶助其進行。(二)關於合作者，調查全市合作事業之狀況，及市民之需要，研究全市各項合作事業推進之方法，考核各項合作社工作之計劃及其進度并扶助其發展。(三)關於保衛者，計劃組織健全合法之下級自治機關，培

植自治之基礎，研究并計劃市民自衛之方案，考核自治機關及與公民訓練工作計劃，及其進度，并扶助其進行。

(四)關於教育，調查全市文盲與失學兒童之確數，及市民教育機關頒布之狀況，根據調查之結果研究掃除文盲及救濟失學之兒童方案，考核教育機關工作之計劃及進度，并扶助其進行。

(五)關於衛生者，調查全市衛生救濟機關分佈狀況，研究并計劃全市衛生救濟事業之方案，考核全市衛生救濟機關工作計劃之進度并扶助其進行。

(六)關於國民經濟建設者，調查本市經濟衰落之原因，及市民經濟狀況，研究并計劃繁榮本市之工商業之方案，召集有關之機關團體，成立國民經濟建設之機構，至會址一節，已已決定暫設市黨部內，不日即可開始工作云。

鄂省府合署辦公新廈落成

(漢口十三日電)鄂省府合署辦公之新廈，頃已落成，十月一日遷入辦公。

公民政財政建設教育四廳，及保安秘書兩處，並主席辦公廳，均一律在內辦公。

粵設置行政督察區

自粵局底定後，粵省府依照中央法令將全省九十七縣市，劃分九個行政督察區，每區設專員一人，督促考察區屬各縣行政事務，其組織經費預算，業已擬妥，各區專員人選亦已內定，由省府呈請國府委任，日內即發表，茲將各區行政區域，探錄誌下：

一區，南海，番禺，東莞，順德，安山，新會，台山，開平，恩平，寶發，赤溪，從化，花縣，增城，三水等十五縣，直轄民政廳，不設專員，第二區，曲江，樂昌，南雄，始興，仁化，翁源，英德，乳源，連山，連陽，清遠，安化管理局等十四縣局，第三區，高安，廣寧，四會，開建，封川，鬱南，新興，羅定，德慶，雲浮，鶴山，高明等十二縣，第四區，惠陽，博羅，海豐，陸豐，龍門，紫金，河源等八縣，第五區，潮安，揭陽，

潮陽，澄海，饒平，惠來，普甯，豐順，南澳，汕頭市，南山管理局等十一縣市局，第六區，梅縣，興寧，五華，平遠，蕉嶺，龍山，連平，和平，大等九縣，第七區，茂名，雷白，化縣，吳川，信宜，廉江，陽江，陽春，梅縣管理局等九縣局。第八區，合浦，欽縣，防城，靈山，遂溪，海康，徐聞等七縣，第九區，瓊山，瓊東，澄邁，臨高，元昌，定安，樂會，萬甯，崖縣，昌江，感恩，陵水，保亭，白沙，樂安等十六縣。

京市鐵路整頓之經過

京市鐵路，建築於前清光緒三十三年十月，閱一年又二月，工竣通車。所有工程及設備，均與京滬路同一工料。自民國以後，以絀絀失修，漸見窳敗，十三年秋，戰爭突起，軍事運輸頻繁，又乏充分修理，致設備益形缺乏，營業愈因以不振。國民政府定都而後，建設萬端，示遠顧及，且馬路逐漸開闢，汽車日見增加，陸地交通，大異往昔。營業遂一落千丈，

幾有一蹶不可復振之勢。然市區遼闊，轉運艱難，故市鐵路在京市交通上，仍不失其運輸地位。經主管人員，切實整頓。茲就「設備」、「業務」，「事務」各方面，分述其整頓經過如下：

甲、設備之整頓

一、修理機車 市鐵路原有「第一號」第一號機車兩部，但年久失修，每以機件損壞中途停駛。以致行車時間不準，旅客裹足不前。當經先後批商，輪流修理。最近以客貨運日見發達，兩部機車，仍感不敷。又將廢棄已久之「第三號」機車，全部修理。計需工料七千餘元，約九月底即可工竣行駛。

三、列車裝設電燈 現有機車客車，均用煤油燈，於衛生與工作，俱不相宜。現於機車分裝「遠射燈」；客車分裝「電燈」。

四、更換枕木 全路共有枕木一萬五千餘根，年久朽爛，空缺甚多。致行車頻頻出軌，為安全計：業經先後更換四千餘根；同時並換道釘四千餘根；螺絲一千個，補充石子三百方，用工人一千四百餘工。

五、修理橋樑 市鐵路有橋樑二：一在下關；一在珠江路。所有橋樑枕木，三十年來，未經修理，深恐發生危險，爰將各橋之樑柱，鐵箍，螺絲等行件，分別更換，並加塗柏油以保安全。

六、修理房屋 外房煤台，及入站房屋，或破漏不堪辦公，或已殘廢，均經分別修補粉飾。

七、建設馬路柵欄及加高路基 全路經過馬路二十餘處，原有柵欄，已大半朽爛；或新闢馬路之處，尙未添設。為保護行人安全計，

自應分別修葺設置，現於三牌樓，丁家橋，高樓門，鼓樓，中央路，常府街，珠江路，行政院，國府路，中正街等處，均已一律設置柵欄，派員看守。而該路所經各馬路，復因馬路加高，鐵路未便獨低，故同時將路基提高五六寸。

八、改建崗棚崗亭 崗棚，崗棚，為柵夫守望棲息之所。關係行車行人之安全，至為重要。現以年久失修，破爛不堪，經一律招商改造。

九、發售特種客票及恢復軍用票 為廣招徠計：特發售「來回客票」，「普通月票」，「學生月票」，「團體票」四種。其價目均「普通客票」為廉，發行以來。市民無不稱便。同時為取締軍人無票乘車起見，並恢復執行軍用票章程。

十、減低票價 市鐵路在馬路未開時，客票分頭一，二，三，四等收費。厥後改為一，二，三兩等，

減低票價 市鐵路在馬路未開時，客票分頭一，二，三，四等收費。厥後改為一，二，三兩等，

「三等」由「五分」起，至「二角」止；「二等」由「八分」起至「三角」止。現一律改為「三等」，票價自「三分」起，至「一角二分」止，蓋市營事業，以便利市民為職志，不以營利為目的，故票價力求「大衆化」。而自減低票價後，營業愈盛，收益反較前增加。

十一、獎勵農產品出口 市區各鄉，農產品之輸出，為數甚多，近以運費太重，出口漸少。而農民愈苦，為扶植農民，獎勵農產品出口起見，特將運費減收「八折」，「出口貨」遂源源而來。車輛時有供不應求之勢。

十二、試辦廣告事業 全路各車站，各車廂，餘地甚多，且為行旅注目之所，為推廣營業計，經訂定簡章。派員試辦廣告事業，俟有成效，再謀推廣。

丙、事務之整頓
十三、製發員工役制服 市鐵路前以路駛支款，制服未能按時製發，以致員工無從識別，精神彌覺

萎靡。現經規定一律以「中山裝」為制服，分冬夏兩季製發，員司夏服，站上白色；路警黃色。冬服一來藏青色；工役冬夏均藍色；均經分別製發服用。

十四、訓練路警 路警為維持車站上秩序，與保護行旅安全而設，其任務之重，實有嚴密訓練之必要。現訓練實施。除星期日予以軍事訓練一外，平時尤注重對乘客之服務，如協助婦女兒童之上下；及指揮路旁行人之趨避，與推行新生活運動等項。

十五、改善會計簿記 簿記關係收支紀載，稍有疏失。流弊甚大。現聘白育武會計師為常年顧問，指導一切。所有收支紀載，概採用新式簿記，以確立「會計制度」之基礎。

十六、改印客票 各種客票，前以「車站」為單位，計分數十種，稽查不易，流弊甚多。現改以「票價」為單位，計分四種，顏色各別，按月更換，於印刷，稽查，

均極簡便。

十七、清除路旁污穢及取締棚戶 全路綿亘二十餘里，兩旁空地，屢為貧民侵占，搭棚居住。以致污水垃圾，任意傾棄，有礙衛生，當經會同清潔總隊及警廳各局，分別取締清除，或督令遷拆。以上各項，均為近年整頓之事實，如收支方面以前每月收四五千元，故入不敷出，每月必需市府鉅額津貼；現每月收入最高額已達一萬元以上。除月支經費千餘元外；按月尚有盈餘云。

江蘇省改革縣長交代

蘇省財政廳因過去縣長交代手續繁重，且多弊竇，交代清冊上對於稅款收解日期，並無記載，查核不易，且因平日無完密賬冊，僅憑交代時之盤查，故後任往往費數月時間辦理此盤工作，前任交卸未清，更須派人駐項，專候交案，供應開支，所費不貲，如後任挑剔尚須賠累，縣長恆視交代為畏途。蘇省自二十二年度以來，

財廳積極推行新會計制度，辦理兩個年度以來，基礎穩固，縣長交代自可憑賬冊移交，駐縣會計主任平日對於賬冊，嚴加稽核，款項收解，皆有賬可稽，不必於交代時編造交冊，僅須編製(一)稅收收解總表(二)存執總表(三)未完及民欠稅額表，大約此項表式費時三日即可填畢，後任查對賬冊亦僅須四五日即可畢事，故費時一週，諸項手續皆可清楚，財政廳已將新訂江蘇省縣長辦理交代細則加以補充，于本月四日省府會議通過。

武昌縣設立行政效率研究會

武昌縣政府去年(二十四年)奉令實驗文書檔案科學管理，由行營政務處長甘乃光派員指導。關於公文處理程序，文書改革，文書檔聯鎖，實驗數月，頗著成效。隨推行於各區署，尙稱便利，省府楊主席為鼓勵改革縣政起見，特批准自本年度起，按月增加行政經費一千元，添設助理秘書，

技士，統計，合作，充實組織，並酌舉高佐治人員待遇，該縣最近參照行政院行政效率研究會辦法，設立行政效率研究會，對於地方行政，分組研究云。

平湖地政實驗縣整理土地情形

平湖縣自經委派中央地政學院教授汪君任縣長以來，對地政實驗工作，即積極着手推行，並定整理土地為該縣縣政中心工作，其目的在於實現本縣土地政策，以達平均地權，夫欲求地權之平均，必須先明地權之分布，然吾國土地自遜清初葉，度清丈以來，即未再行整理，全國田賦雜項魚鱗冊籍，為時考，嗣因太平天國興義，民間契約有司冊籍，泰中毀於兵燹，以是民間產權，混亂無稽，田賦錢糧，悉為胥吏豪紳所把持操縱，有田無權之利益，盡入豪富之手，有權無田之輪轉，反為貧民之負擔，以是國庫日虛，貧富懸殊，是以欲明地權之分布，期達地權之平均，皆非從整理土地着手不為功。繼續辦理土地登記，以此平湖縣所訂推行實驗地政之步驟，首從土地測量之整理工作入手，土地整理工作完成以後，繼辦土地登記，以明地權之分布，再次即辦土地稅，運用稅制以達地權平均之目的，該縣土地整理工作，航測業經完成，現正開始辦理

土地登記，茲將該縣辦理土地整理之經過，及今後辦理土地登記，及關於實施地政之其他計劃，分錄於下，圖冊散佚弊端百出，(甲)平均地權，平湖位於浙西，東界金山，南臨海濱，與鹽縣接壤，西連嘉興，北隣嘉善，與松江為界，界線複雜，全縣水陸面積約二百九十餘萬畝，陸地面積約八十萬畝，人口二十七萬，年徵田賦約五十一萬元，惟全縣土地，河港交叉，東南沿海或沖沖漲漲，或因潮汐增漲，故地浮於糧，或糧浮於地，或有地無糧，或有糧無地，均為不可免之事，加以該縣康乾年間清丈後之魚鱗冊，及以後所造之八引冊，均以保管方法不善，或滲入書吏坊役之手，官府徵收賦稅，悉由書吏把持，飛雁隱匿，莫可究詰，人民既久苦於不均之負擔，而政府收入又日趨短絀，故近年以來，田賦徵收，僅及全縣陸地面積十分之六，即此十分之六之收入，尙且年欠十餘萬圓，至於民間土地爭執，以及地重典之事，皆由於地界不明無詳細可考，圖冊所致，亦該縣土地急待整理之實際情形。人工測量中途而止，平湖縣於二十一年五月奉頒清丈土地會縣分別進行計劃大綱，所為第一期辦理月份，旋於二十二年二月省小三角測量員到縣開始小三角測量，繼於二十二年首復派清丈指導員到縣會同擬訂清丈施行詳細程序，及分區實施工作計劃，經呈准後積極進行，依章成立清丈處，於二十三年六月開始測根測量，七月開始戶地測量，及界址地調查，十一月開始求積，二十四年一月開始製圖，六月開始驗圖，嗣於同

年八月以經費支絀，奉令停辦，而清丈處亦於十二月奉令撤銷，計自二十一年起，迄二十四年止，各項工作成績，計圖模測量完成面積一四九八一三·五畝，戶地測量計完成面積一〇五四〇〇〇畝，求積完成面積三三三〇〇畝，製圖計完成一〇九九二畝，費銀五八四畝。

魯地方政訓所續辦教育行政兩班

山東省教育廳長何思源，現以本省地方行政人員訓練所，教育行政甲乙兩班學員，業經先後畢業出所，為廣積造就教育人材，輔助教育行政起見，特就原有班次，一班調訓各縣教育委員，定名為「教育行政丁班」，一班令各縣保送學員定名為「教育行政戊班」繼續入所受訓，並擬定調訓各縣教育委員，及各縣保送學員受訓辦法，調訓人員名單，計章邱等四十縣，及應行保送學員各縣名單，計歷城等四十縣，於本月(十一日)提付省政府會議討論，常議決照准，即開始調集人所上課，茲將其所擬辦法，錄誌如下：

調訓各縣教育委員，及各縣保送學員受訓辦法，(甲)調訓辦法，一、擬調教育委員四十人，

定名為教育行政丁班訓練期間為四個月，一、調訓教育委員准帶支原薪，並由縣教育預備費項，支給往返舟車費，所遺職務，由其他教育委員分任，一、調訓人員受訓，成績及格，仍回原任，(乙)保送辦法，選擇輔導人材缺乏者四十縣，每縣保送一人，共四十人，一、保送學員准免試入所受訓，定名為教育行政戊班，訓練為四個月，一、保送學員以本縣籍，年齡在三十五歲以下者為限，並照下列各項資格選擇，(子)舊制師範本科畢業者，(丑)後期師範或師範部畢業者，(寅)鄉村師範畢業者，一、保送學員，應將姓名，年齡，籍貫，學歷，詳細列表，連同畢業證書，及最近二寸半身像片兩張(不帶卡紙)先行送府審核，經審核合格後，始准入所受訓，一、保送學員，在受訓期間，由保送縣份每月補助十元，所需之款，由各縣教育預備項下支付，一、學員受訓，滿，成績及格，由縣以教育委員任用，任職一年以上，經省督學視察認為成績優良者，得以縣督學任用。

浙省府本年度建設中心計劃

浙省二十五年度施政之中心計劃，早經擬定，現已由省府省府審核竣事，分交所屬各機關按照計劃辦理，茲摘要誌之於下：

稻麥 關於稻麥推廣，一、擴大純系水稻推廣，本、度擬就海寧、杭縣、餘杭、臨安

於潛、嘉、桐、吳興、臨清、義烏等十餘縣，分別設區實施，二、繼續雙季稻推廣，本年將就紹興、鎮海、慈谿、武義四縣，繼續推廣七萬畝，三、小麥推廣，上年度本省推廣小麥之播種，已由海寧臨清等十縣推廣，千畝刻正在生長期間，擬將此項播種推廣收回，以供本年度大推廣之需，四、繼續稻麥青種及栽培試驗，此事辦理已五年，成績優良，品系繁殖，現仍繼續進行，五、提倡稻田深翻，養成保甲長運用集體力量，共同出資購買耕牛犁耙之屬，由保甲長負責主持，共同使用，六、厲行鹽水選種，普通農家僅知清水浸種，結果功效至微，擬厲行鹽水選種，可不致發芽，復可預防稻熱病之發生，七、指導合作灌溉，農家因灌溉而起糾紛，酌地可開，現擬由保甲長督導農戶合作灌溉，並利用集體資 購置新式灌溉機器，八、改進稻田中耕方法，本省稻農當稻生，至相當高度時，即踏伏田間，憑手指力從事中耕除草，此項方法，効力至微，擬動導備場肥，以資中耕除草。

棉產 關於棉業方面之推廣，一、實施蠶花種植，並在蕪山沿江一帶，指導改良，現正與兩浙鹽運署合作計劃中，二、推廣改良棉種，仍在去年原定棉區，繼續推廣改良棉種，以供需求，三、管理棉花軋花，在棉業未入穩定正軌以前，仍擬繼續管理軋花事宜，以期保存大宗純良種籽，以供需求，其辦法擬由合作社收購，或由各紗廠登記收購，否則由省方籌款收購，對之棉花在重要，設軋花廠及倉庫，專代農民軋花養成留籽售花之習慣，四、加緊青種工作，除

已在蕭山圍地培養原種外，更擬在沿海沙地，經營美棉育種場，五、整理農田水利，(一)為合作渡河，(二)為公共築堤，(三)為疏濬溝渠，(四)為修理涵洞，(五)為購置水車，(六)指導留種方法。

茶業 茶為本省唯一特產，每年產額四十餘萬担，統計價值在一千餘萬元，年來迭受外茶影響，致銷路呆滯，關於茶業改良計劃，有一、設立平水茶業改良場，查平水茶佔全省產額之中數，外銷向有地位，為謀改進計，在紹興與上虞交界之獅子山，新闢茶園，擴充為平水茶業改良場，舉行紅綠茶栽培製造運銷等試驗，需開辦費九萬元，已請全國經委會按照補助，二、改進茶業，本省產茶縣份有六十二縣，面積一萬餘畝以上者：有杭縣、餘杭、富陽、於潛、臨安、孝豐、紹興等十五縣，擬由各該縣技術人員，督飭鄉鎮長指導茶農組合合作社，改進技術，取締著色，嚴禁摻雜，改良裝璜等事項。

畜牧 畜牧事業，向不注意，茲經農所訂定者屬各縣之豬種展覽，以資獎勵，二、充實東陽獸疫防治實驗區，三、繼續指導防治獸疫，四、組織獸疫防治協會，五、灌輸獸疫預防常識，六、改良各區豬種，金屬所產之火腿，中外聞名，原有豬種，體格大小，腿肉瘠薄，或脂肪過多，不便醃製，或纖維過硬，風味欠佳，或成熟太遲，不合經濟，故應選擇優良種，以難交方法，從事改良，七、繁殖優良雞種。

土壤 關於土壤肥料之改進者，一、繼續進行設廠製造有機肥料，二、繼續調查土壤

肥料，並加整化驗工作，三、所有稽察人員兼任指導工人四、運用保甲長組織推動農民充分利用天然肥料，五、派員切實調查及指導宣傳，六、採集土壤呈省化驗。

水利 關於水利事業者，一、辦理海塘工程，二、繼續水文測量，三、繼續測候工作，四、繼續辦理欄沙工程，五、建築溫嶺新安開，六、整理東錢湖流域灌溉工程：整理費約一百二十萬，現由工程委員會向銀行分四次借墊，每年三十萬元，以十年為還本付息期，年息八厘，以受益田畝五十萬畝計算攤派，每畝每年應征銀約三角三分，而流域內受益田畝每畝以增加生產一元計，年可增五十萬元，七、開闢三門灣工程，本年度舉辦工程，一、車輿港建開河築壩，農民自願籌建，年內可完成，二、華洋港築壩圍渡，設開壩種，八、整理江山衢縣兩壩，前游鵝鴨壩，衢縣吾平渠灌溉工程，九、浚治甌江，以利航運，其經費將於永嘉就地及海關籌措，十、徵工興修各縣水利工程，十一、建築杭修三陽及新浦二閘。

公路 現擬舉辦者，一、擴充公路行車設備，二、建築清湖清水橋，及麗雲路橋，三、整理錢塘江南北兩岸碼頭，四、繼續建築水(松陽)公路，五、建築龍(游)路(昌)遂松陽路溪口遂(昌)段，六、完成開(化)遂(安)公路，七、徵工建築安(吉)泗(安)路七(海)仙(居)公路，十、征工建築三門灣路，十一、利用國民勞動服務，建築縣道，及鄉村

道路，十二、開放人力獸力車輛行駛公路，十三、招商承築完(餘)杭(安)孝(豐)公路，十四、招商承築永嘉(瑞安)平(陽)路瑞平段。

電政 長途電話在浙省農戶數設台通，惟尚有窮鄉僻壤尚未完成，擬定本年度應行者，一、凡途電話之維護，整理，二、繼續完成上年度未工工程，三、擴充鄉線，四、擴充市內電話，五、整理城鎮電話。

合作 合作事業現正積極提倡，本年度行政計劃，一、健全全省合作事業之基層組織，組織各縣市合作事業促進會，二、推進本省各縣，推廣區內產銷合作事業，依序指導經營青苗儲押以及運銷等，各項業務，並介紹銀行，予以投資，三、積極督促各縣市普遍組織消費合作社，以成(者)加以扶助擴充，四、督促本省合作事業促進會舉辦全省合作批發部，舉辦合作批發部以爲全省採銷之中心，資本定二萬元，即撥由建廳存於農民銀行五十萬元股本官項下分兩次撥給，五、改造金區合作社，發展本省農林生產事業，六、運用合作方式改進本省桐油生產事業，普遍設立桐油產銷合作社暨聯合社，並擬與中國合作學社合作，批發部，舉辦本省桐油精煉廠，以期改良品質，共同辦理國際運銷，七、提倡林業生產合作事業，八、精確調查本省各種特產，九、分期分區建築新農產倉庫，並督促各縣成立規模較大之農產倉庫。

工商 關於工商者，一、籌設平民衣物抵押所，二、設開口士敏土廠，本年先設立籌備處，招商設廠，以便製造，三、舉行浙省特

產展覽會，四、籌設電氣試驗室，五、調查本省工商狀況，六、完成工商團體之組織。

礦業 關於產者，一、開發青田水磨銅礦，二、指導改良平陽鑛，並籌設試驗煉鉛廠，本年擬設廠製煉，以應時代需要。

漁業 關於漁業者，一、成立泗列島水產試驗分場並指導促成新漁村，二、購置水產試驗船，三、籌設寶波漁種場。

財務整理

稅收會計制度財部決加

改進

財部對稅收之會計制度，計劃作初步的合理的改進，並以十月一日開徵之所得稅稅收會計，先行開始，其原則使稅收機關人收稅時，僅核稅額，收款手續，則由國家銀行兼營，納稅人繳付稅款于銀行時，即列入國庫，以免除已往稅收積弊，俟實行相當時間，即逐漸推行於其他各稅收。

贛省改進會計制度

贛省政府以中央限期次第定成新會計制度，實行會計法，自應積極籌備，以赴事功，除統計部分，因特為繁重，應從緩議外，其歲計會計，及

審計諸項，按照本省情形，首應改進為將來實行超然會計之基礎，其改進辦法：

(一)財政廳設立會計委員會，以該廳廳長一人，第三科長一人，及會計專員三人為委員，辦理關於會計審計制度之設計，實施稽核表冊，及指導考核會計主任工作各事項，藉謀財務會計之改進與統一，將來中央設置會計分處，及審計處時，亦易於移交劃分，至本省原有之審核委員會，自可裁撤歸併，(二)各縣設置會計主任，為整理各縣財政，謀會計之獨立及會計事務之統一，於本年度內，在各縣置主任，此項人員，將羅致大學畢業之會計專門人才，或招考程度相當之人傳習之，(三)縣分金庫後，辦縣庫為統一地方款項之收支，並整理其出納，各縣各設金庫，暫以已設之分金庫，代辦所有縣庫事務，(四)設置地方征收處，每縣設一兩征收處，即將原有之經征處，改為田賦征收處，再增置地方捐款征收處，內包契稅，屠宰稅，牙稅，營業稅等。

鄂省擬清理欠賦

鄂省欠賦據公佈八年來，民間欠賦共達六百二十餘萬，其中民國十六年計為四四二、一三〇元，十七年為四七九、五三三元，十八年為六五四、三八四元，十九年為七一三、七九元，二十年為七〇三、〇一九元，

念一年為一、〇〇三、四一三元，念二年為一、一七六、五八二元，念三年為一、四八九、九七六元，年內均將分別着手清理。

湘西屯田代表要求改屯

為賦

湘西最近重要事項，除國選外，即為屯田廢屯并科問題，此項問題，在屯田制度中，可稱一重大改革，中央、省府及屯戶三方面，現均在慎重考慮中，按湘西屯田祇有乾城，鳳凰，古丈，永綏，溆溪，麻陽，保靖七縣，全部屯租六萬餘石，永綏一縣，約占五分之一，舊為傅鼎平苗後之緩清政策，行之百餘年，未嘗變易，迨自永綏事變後，屯田代表吳吉生等，認屯田為湘省特殊制度，且民衆深感痛苦，迭向代表會議，決議呈請中央省府取消屯制，改屯為賦一律完糧納稅，不担負屯租，中央批交湘省府核議，省府又批交屯務處核議，輾轉稽時，迄未決定，永綏民衆八日又推財政委員向明德等來沅，向陶軍長思安

請願，因陶氏為湘西駐防軍事長官，又兼辦湘西綏靖事宜，故不得不作一度呼籲，適陶氏因公滯省，故尚未得圓滿答覆，不過陶氏洞燭內情，竊恐今秋收穫，彼輩將以抗租相挾，早經嚴令有屯各縣轉諭各屯長佃戶，將本年屯租照舊收納，不得把持阻撓，致干法辦，據官方消息，余屯務處長範傳，以茲事體大擬俟國選辦竣，召集有屯各縣縣長及屯務負責人員，開一屯務會議，以期集思廣益，其策萬全，故廢屯升科之結果如何，全恃此會以為判斷，但據屯田制度研究者之觀察，廢屯升科，手續繁重，決非短時間所能辦到，即按目前事實言之，其應研究之點，計有八項：

- (一)屯田升科，則變為私產，在此轉變時期，是否作為變賣性質，酌取地價，抑無給費還，
- (二)變賣時，是否採投標制，承個人有無優先權購買，倘定價過高，承個人不願購買，又有小個人亦無力購買，又如何辦法，
- (三)如無給費還，是否以現時承個人為限，不牽涉以往承佃之人，
- (四)廢屯升科，是否僅以屯田為限，其他新墾無租田地，是否一律升科，
- (五)升科是否採用土地呈報，或照現有租額減去一部，定價繳納縣府

，權作職稅，抑從新清丈如採用清丈方法，則須大批測量人才大宗經費及長久時間，如何規定，(六)升科後，則屯制根本廢除屯務軍或裁撤，或歸併，應如何善後，(七)升科後，屯務人員及守備弁員如何安插，(八)本年屯數，如不繳納，則屯務軍現狀，如何維持，已虧之款如何償還等等，無不足為苗變之導火線，關係湘西之安危，極為重大。

粵省財政金融之改革

中央統一廣東後，因余漢謀之表示不過問省政，一切整理工作，得以放手做去，粵省二十餘年來，政局屢變，每變一次，則粵民所受痛苦，亦加重一次，苛捐雜稅名目之多，駭人聽聞，此次蔣委員長以下各要人，均出其全力促成粵省為模範省，記者久處北方，入粵之初，所見社會之生產及消費，處處皆顯其富厚，留居稍久，對已往政治漸加考察，又深歎吏治不修，貪污黑暗，乃為諸省冠，在此軍權統治之下，居上位者既貪取錢糧，墮於下民者，自難清白乃身，奢侈之風既靡於西境，薪俸所入又七折八扣，生活程度大高，官吏無以養廉，中央治粵，育在肅清貪污，以減輕人民負擔，肅清官吏貪污、烟賭二者，為造成貪污之淵藪，故首禁絕之，對一切稅捐之徵收，亦改正原來方法，期在制度上限制，使經手者無從舞弊，所有稅率，均遵照中央定額徵收，以求稅源之合理，稅制之統一，不令粵民負擔重異於他省也，粵省在昔將中央稅收大部截留，除海關收入外，如鹽稅，印花稅，均由省府徵收，

且均較中央加至五六倍，鹽稅中每年收入一百三十萬，其中如漁業用鹽，政府已令將陳濟棠時代所加者免除，粵省海岸線綿長，漁區達二萬四千平方里，每年所產鹽魚運銷省內及繞道香港澳門入口者，全值約六七百萬元，因粵省民間一大利源，惜前此不知保護，致生產日低，每年由外洋輸入額達數百萬元，港澳洋鹹魚運稅，每担祇計洋七七八毫，而粵產鹹魚所賣捐稅，較洋鹹魚多至數倍，致每年產額減少，而魚價亦較民十五低落至百分之三十三，故漁民無法生存，且漁船所配之鹽限制奇嚴，如多配不准運回，故漁船不敢多配，一遇漲甚過多，鹽不足用時，則臨時出重價向船商購用，故專有船運鹽供漁船購用，料船向鹽廠購鹽，則繳料鹽稅，其額較漁業增加一倍，至運鹽出海時，又須繳納不同之苛稅，發給運鹽漁船用鹽憑證時，正稅外另加手續費三元，並不時下船查驗，每來一次收費一元二毫，位又額收驗票費六元，鹹魚出口每担收稅九仙，但在上川島查驗本有每担收至六毫者，漁船既完繳配鹽各稅，應可向鹽商購鹽，廠鹽每担約三四毫，惟中間又有鹽吏勾通商人，將鹽包出，使其專賣，如恩，開，台，亦四毫，包商專賣每担成本已達三元二毫，而一轉手間，售與漁船則每担價七八元，漁船不由包商配鹽則科以重罰，此外復有各種陋規罰錢，難以計及，故漁船為避重稅需以賤價售之港澳，再轉運港澳作洋魚入口，而不願冒船貨充公之危險，此次財政次長鄒琳來粵，在整理國稅，據彼調查，漁鹽稅每担不

均在二元五角，中央對漁鹽課稅極輕，已呈明財部，嗣後每担課稅五角，前此鹽正稅征收之庸，均近於捕獲漁業，一概由財政部通令免除，從此粵省漁業當進日益發展之途，港澳魚欄以免坐獲不勞之利矣，國稅中印花稅通額加徵不符稅法之數，亦同時免除，前此不合稅法之數，亦定一元以上貼花一分，乃免從五角起貼一分，一元則貼二分，店舖單據本定三元以上貼花，前此則一元以上即令貼花，德據本定貼花，前此則于每項收支數目之下，亦令貼花，實無孔不入，刻已令一律照稅章辦理，不合者均予免除，故國稅方面已無苛雜存在，省稅方面，名目繁多，正雜合計近五十種，屬於田賦及營業稅項下者，約二十種，均應維持，屬於烟賭者近七八種，因禁煙已取銷，屬於雜捐項下者約十七八種，最近由財政廳呈經省府通過，於即日裁撤其中最近於苛雜足以妨礙國民經濟者之十種，此十種中有望其名即知為苛雜者，新預算所列，本年廢除苛雜，短收數目共為八百六十二萬六千三百六十元，就數目言，亦誠可觀，而受惠者所得利益，當不止此地，茲將廢止各稅之稅源數調查於此以觀前此之苛政虐民主如何程度，計已宣布廢止者，一、各縣房捐，二、漁業稅，三、士敏土附加，四、廢購膠輪稅，五、機器稅，六、佛山戲院附加，七、台山灰捐附加，八、台山磚捐附加，九、連江口生豬出口捐，十、瓊崖生豬出口捐，各縣房捐，近年雖自為政，收法不一，照章按正條一條，收

捐一著，後改照租價二十分取一，惟全省各縣並未全行，每年收入約三萬元，去年預算列二萬九千三百十四元，漁業稅於潮汕兩地設有漁業管理所，每年收入為七千二百元，士敏土附加，即於士敏土中附加大學費及長途電話費，每年收入五萬二千元，膠輪膠輪如汽車洋車，膠輪，於廢棄後仍可入膠皮廠回製，故亦視為可稅之物，但無從查其稅收實數，機器足以助長生產，海關收稅亦輕，粵省稅數亦不詳，佛山戲院捐每年祇收一千三百四十一元，台山灰捐附加，對台山縣所產煤灰，煤灰，石灰每担收軍費附加捐二分，招商承包，每年收入三千元台山磁磚附加軍費捐，每一萬塊收一元二毫，年收入三千一百五十元，連江口生豬出口捐對出口生豬六十斤以上為大，低此為小，大收四毫，小收二毫，年收一萬六千元，瓊崖生豬年收一萬四千七百元省府所擬廢止之各種苛雜，已列八百餘萬元，因各捐稅多被前任包去，在未滿期以前，不便廢止，故第一期所廢十種中，收數甚微，預定於本年終了時，將預算未列入之數目，逐漸全數撤廢，粵省苛雜屬于會所收入者項目較少，而屬於各縣尤多，前此各縣經費大都自籌，擬辦一事，則立一稅，事既辦成，則所立之稅永不撤除，歷年累積，稅乃奇多，通行全省者少，因地而施者多，雖善勾稽者，亦難於短期內別其利弊，故財廳有廢除苛雜設計委員會之立，目的在清查舊賬，研究稅源，徐謀統一徵收，尤須統一支出，故省府決定此後省縣收支均統一於財廳，於各縣通設省府金庫縣分

庫，一切收支均由金庫經理，每縣更換一儲蓄積數處，辦理稽核手續，盡除已往稅吏惡收等項受賄舞弊移匯報之弊，擬規定此種儲蓄積項稽核之責，不負金錢收入之責，各種捐稅之徵收，隨時收入由納稅人到處呈報，由處給予繳款憑單，持單向金庫交款，金庫用三聯單，一聯交與納款人，一聯送稽徵處銷賬，一聯存查，固定稅如營業稅之類，於每月到期前，由稽徵處分別將納稅通知單送交納稅人，使向金庫繳納，根據金庫每日收到項目，稽已繳未繳之數隨時催促，如此辦理，核算稽徵與稽徵金錢劃分，則難欲上下其手，已不可能乃在全國中始創之其法，經若干人研究之結果，值得各地仿行者也，縣金庫之普遍設立，人力財力所費均多，故財廳計劃委託各縣郵局代辦，在收入數目中酌提若干，作郵局辦公代理金庫津貼，郵局本有郵政儲金部，兼辦金庫自為易也，我國不少駢支機關，經費公帑而所辦之事不多，如能合作互助，節省必多，郵局代理金庫深合於互助精神，將來定可推於行各省也。

廣東財富甲於各省，天產豐饒，故對國外資外之貿易均居於出超地位，粵人擅長經商，國外華僑，各省廣幫每年均有鉅額餘利匯回故鄉，此種匯撥收入，尤為粵省繼續增加之財源源泉，吾作客於粵，深感生活程度之高，而粵人習而安之，初不因此而稍減其消費，社會奢侈之風，瀰漫於各種階級，消費場所觸目皆是，國內繁華每舉上海，而滬人消費之普遍性，遠不能望廣州人

之項背也，吾人旅行粵境，無不有調查，耳目所及，街頭林立之茶樓，酒家，劇院，賭場，烟窟，麻雀俱樂部，繁潤艇等，無不晝夜人滿，百元一籃之魚翅，半毫一錠之內粥，貧富之趨向雖不同，而肆口福之熱則一也，「樓上銀牌」一注五千元，遊客一榻高臥，自有侍役時時輪流，購台週而敵衣垢面者亦競出前此一刻血汗換來之銅元，冀押一賭二之利，倖勝之心又不以豪賭有間也，故凡屬公共可入場所，無不金錢流溢，在外江人一視之，真用之如泥沙矣，廣州友人告記者，廣州市民無人慣於家居生活，房舍奇貴，故居室皆湫隘，鴿籠式高樓，喧囂喧闐，迫人不耐，故多遊蕩街頭，公共消費場所之發達，乃應乎需要，以納此有家難歸之大眾，故市民收入平均半數耗於消閒生活，粵人之消費量既大，金錢需要隨之增加，故粵省銀行之紙幣，發行額乃達於二億五千萬之鉅，記者初聞此鉅大數目，頗為驚訝，深疑紙幣膨脹過甚，物價昂貴，對大洋兌換率跌落，或緣膨脹之勢，近詢之金融界中人，始知粵省籌備確需此數，不但無膨脹現象，有且生短缺之象，在粵亂前幣值並未低落，有一時期且與法幣平換，自粵亂起後，人民懸於歷年每逢一次政變，舊紙幣即無人負責，持券人即受莫大損失，自民國以來，粵省寫抵制法幣，故自設銀行，發行鈔票，但均因資本太少，當局又隨意挪用商故一度政變，即一度改組，官立銀行清末有官銀號，旋改為大清銀行，民國後之中國銀行，交通銀行，廣東地方實業銀行，省立廣東

銀行，中央銀行，以迄於現在之廣東省銀行，及市立銀行其中除中央二行屬於中央系統，市立銀行範圍極小外，自地方實業之迄於現在之各行，均屬一脈相承，隨政潮轉移，前行信用無法恢復，則另立名稱承繼前項資產，開業以後，另印新鈔，初則對前允清理，久之本身信用增固則亦置之，每遇省辦銀行倒閉一次，失去流通性之鈔票即達數千萬元，官吏因此發財，銀錢業操縱倒把因之獲利，故廣州之「金銀找換」業特為發達，西關各街幾遍遍錢攤，緣廣東鈔票紊亂，公債奇多，港幣又在此有強個信用，兌行換市日又數變，找換業獲利甚鉅也，自中央實行法幣後，陳濟棠亦集中現金通令以省行紙幣為法幣，自實行以來，因廣東習用粵洋，大洋券無法流通，故省行之票券乃得大增發，以填補因集中現貨所缺之籌碼，兩年之間，發行額超過原有三分之二，致有今日二億五千萬之鉅數，陳氏宣言背叛之際，省鈔信用動搖，人民大買法幣及港紙，每千元最高貼水至八九百元之鉅，這陳下野，政局和平遞進，中央事先已派大員來粵推行法幣，事對省鈔保證不因陳下野而不用，故幣值日漲，當跌價之初，百物騰騰，前次現紙并甲時代，每達低價跌落，執券人即改用現貨，故物價得以現貨為準，無甚漲落，此次現貨業已禁用，故日用品乃變動奇劇，幸為時甚暫，刻已恢復常態矣，粵對法幣兌換貼水，每百元已由月初之五十元低降至四十五元，中央對此價規定不得過加五，財政廳令對大洋收入之捐稅，如用小洋則照

加四八折合，故粵洋比法幣近已有標準官價，且已穩定，交通機關前此雖以大洋交費，亦按粵洋再折合，如郵政電報本為大洋，而主持者為拒絕法幣在粵行使，故雖以法幣交費，亦照官價折合，官價與市價相差甚多，故雖有法幣亦不願受官價折合，皆先向找換業兌成港券，而行交納，自本月起，規定以大洋為準之交運費及捐稅，均准以法幣照交，不再折合，如以粵洋交納，則每一元五毫折合大洋一元，其折價交市價為低，故納費又紛紛先購法幣再往交納，此種辦法與推行法幣甚有助力，蓋前此用意在於推行港券，阻遏法幣，今則港券雖仍維持，為逐漸實行法幣本位制，對推行法幣自取種種方法，使流通額日增，需要日大，逐漸收粵券而代之，當局為推行法幣，除捐稅及中央機關收粵外，對商人匯兌，及若干大量輸出品之價值，亦擬改為大洋，使法幣除完繳捐稅外，在貿易上亦取得重要地位，中央因粵省使粵洋本位由來已久，一旦普遍改為大洋，則影響民間生活及富者業鉅，就人民之支出言，粵洋大洋之相差達三分之一，一旦改易，則支出負擔增加現在三分之一，因幣價提高，物價未見能立照幣價所提高之數減低，故支出勢將增加，收入及財富保有量方面，立感減少三分之一，即原有幣值一千元之財產，以法幣計算祇合不足七百元之數矣，此事關係華僑匯款回粵及向粵採購原料尤鉅，因幣值提高則法幣貴而外幣賤，外幣之購買力減少，華僑之採購原料者負擔增大，頗不利於其事業也，粵省所恃者在華僑匯款及對

外輸出，提高幣值之初，當有不少影響，聞中央對此十分顧及，擬採逐漸方法，於三年以後，始普遍改為法幣本位，其一步現在所行者，在穩定幣券法幣比率，推行法幣由捐稅着手，第二步改大宗貿易，大洋本位，惟粵省商界尙不明提高平換之害者，近一月來省港各報發表爭券法幣助價及加三者文字頗不少，記者爲此問題歷訪經濟財政當局研究，茲其意見如下，紙幣政策，在於信用之維持，及幣價之安定，廣東幣制自始即異於各省，獨立小洋本位，對外匯兌大洋港洋之分，故匯價已常變動，受港幣影響，本省行使紙幣亦獨早，且每遇大政變，金融即起極大風潮，省立銀行每致停兌回閉，故紙幣信用迄未樹立，在未行法幣制度前，粵銀與券券即有二成差額，甚少平換之時，一旦發生風潮，人民即棄紙幣，故政局平定即不易恢復紙幣已失信用，結果惟另起爐灶，改組銀行另發新鈔，政變既多，信用迄未樹立，人民因此損失，不下數億元之鉅，此間之畸形現象爲港紙之流通，對外匯兌，幾全以港紙爲準，市時於政變時亦以此爲操縱，以前每遇擠兌風潮，當局於政局初定之際，財政支絀故對紙幣維持之方，惟採用此種流通額之一方，因既無紙幣兌現，求信用提高，惟有減少流通額一方，其收束手段所能用者古數種，如定銀八紙四爲納稅標準，封存官廳及銀錢業積存之紙幣於一時，暫停支付，預借各種捐稅准用紙納繳，及其他籌借款項吸收紙幣之手段，但風潮既起，人民亟求說出，甘受低折損失，無異納一

運稅，這收縮有效，價值穩定，紙幣已盡入國家之手，坐享因恢復兌現及提高價值之大利，人民受無謂犧牲，政府無稅收之利，此種政策但利於金融資本家，故歐戰以後，各國收拾跌價紙幣之手段，不再用收縮國策勉強提高幣價，但求安定標準於當時既成之現狀，所以割低幣價政策，因割低幣價乃就已造成之事實，政府之犧牲較小，且避免投機家之操縱，收縮政策抬高幣價而物價易收之投機者又太多，每極操縱之能事，抬高幣價受少而受害者多，外國之放棄金本位，不啻自動割低幣價，以求對外貿易之發展，近世界各國，已悟幣價實地無甚重要，所重要者在於如何使貨幣安定，使人民免受低折貼水之害，故中央在時寄細之時不惜代專員退一億二千萬元之公債，以保證券券之信用安定，所定辦法對折會不得過加五，亦考察事實一再研究始決定，非徒重視法幣輕視券券也，致財政廳規定中央稅及省稅九種中以券洋折合大洋定爲加四八者，亦係根據歷年折台，在陳濟棠時代，雖定加三，但同時隨繳紙幣維持稅二成，故合併計之則爲加五矣，此種巧立名目避免人民視券券之手段，爲中央所不取，已由財廳通令於本月一日取消加二，稅，所以加四、之故，原來券券合毫銀需加二貼水而折，大洋又須加二，故合計爲一元四毫八仙始合大洋一元，因券券每毫合二、仙，故有八仙零數也，前此大洋一元一稅連附加爲券洋一元五毫六仙，現在收數已八仙矣，當局對券券既預備

逐漸收回，故不再增發新券，如籌碼短缺，則以法幣代之，粵省傳當局有新發券券收現集貨之說則非事實，流通在外之現貨仍不在少數，市廳被陳濟棠集中於省行，而鄉間又以現貨交易爲易，粵省所儲一元半元二毫等現洋，均代表券洋之價值與他省之大不同，故除兩粵通行外，不能擺出外省，此類現洋份量既輕於大洋二成，成色又心低低於大洋二成，故將來由中央廢券券後必須改鑄使合於法幣之現洋，而此種改鑄，損失亦甚可觀。

法令解釋

中央社十八日南京電 皖省府咨請內部，解釋保甲長辦公處，是否爲公共處所，及對於向有爲匪嫌疑，現在歸來當能安分，可否准其居住，茲經內政部呈准行政院備案，以保甲長住宅，係保甲長私人生活之地點依修正劃區各縣編查保甲戶口條例第三十一條前半段之規定，雖假爲保甲長辦公處所，斷不能因其暫時之作用，而變更其本來之性質，當然不能視爲公共處所。至向有爲匪嫌疑之歸來者，現既尙能安分，且有身家眷屬，似應准其居住，由監管保甲長及鄰戶共同負該視之責，列爲監視戶。

日 報 期 刊 行 政 參 考 資 料 索 引 (九 月 份)

組 織 運 用

標 題	著 者	刊 物	卷 期	日 期	地 址
中蘇兩國法草案之比較	金盛鳴	民 族	四卷九期	9/1	上海
變 民治主義的演	陳之邁	東 方	一三三卷	9/1	上海
懲治盜匪暫行辦法		周 法	三二四期	9/16	上海
修正水陸地圖審查條例施行細則		周 法	全 上	9/16	上海
青海省地政局組織章程		周 法	全 上	9/16	上海
修正水陸地圖審查條例		周 法	全 上	9/16	上海
現任法官訓練計劃大綱		周 法	全 上	9/16	上海

人 事 行 政

標 題	著 者	刊 物	卷 期	日 期	地 址
兩漢之縣令制度	瞿昭旂	禹 貢	六卷一期	9/1	

財 務 整 理

標 題	著 者	刊 物	卷 期	日 期	地 址
吾國國地財政劃分之理論與實際	馮華德	天 津 大 公 報		9/9	天津
鐵道預算的重	張紹元	鐵 道 半 月 刊	九 期	16/9	南京

參 攷 資 料

標 題	著 者	刊 物	卷 期	日 期	地 址
近五年各省農村地價平均指數		申 報		11/9	上海
蘇省鑛產調查		日 中 報 央		20/9	南京
西北實業調查報告		日 中 報 央		21/9	南京

專 門 行 政

標 題	著 者	刊 物	卷 期	日 期	地 址
經濟建設的幾個先決問題	何炳賢	民 族	四卷九期	11/9	上海

所得稅的歸宿問題	蔡鼎	民族	四卷九期	9/1	上海	我國戰時財政及稅問題	鄭江南	國論	二卷二期	15/9	上海
田賦之改革	姚樹聲	東方雜誌	一三三卷七期	9/1	上海	從保護經濟到獨裁主義	願恩浩	國論	全上	15/9	上海
國民經濟建設	張素民	東方雜誌	一三三卷七期	9/1	上海	國民經濟建設與都市建設	董修甲	市政評論	四卷九期	16/9	杭州
中國之監察制度	王履康	東方雜誌	一三三卷七期	9/1	上海	國民經濟建設與都市建設	蔣院長	大公報		17/9	上海
英國布明教授的社會研究方法及對於調查中國鄉村的意見	胡鑑民	農報	二三五期	9/10	南京	國民經濟建設與都市建設	吳知	全		28/9	全
推行保甲制度的研究	郎心如	文藝	一二二期	9/10	上海	對於農本局成立後之希望	黃肇興	全		23/9	全
日本農業及農業土地問題	馮一民	留學東報	二卷四期	9/10	東京	粵漢廣九兩路接軌商權	劉敏功	全		16/9	全
日本租佃問題	儲醉醒	留學東報	二卷四期	9/10	東京	中國土地整理之鳥瞰	董浩	全		16/9	全
日本農業經營的特質	蕭強	留學東報	二卷四期	9/10	全上	外人取得土地所有權問題	張魯山	中央日報		15/9	南京
遺產稅制度之研究	張穉琴	新中華	一四七期	9/10	上海	復興中國國民經濟之唯一途徑	穆藕初	大公報		13/9	上海
土地法施行後之耕地減租問題	沈松林	新中華	全上	9/10	上海	非常時期的食糧自給問題	童潤之	申報		9/5	上海
中國土地問題	郁中行	新中華	全上	9/10	上海	如何訓練大學畢業生	樂永慶	大公報		9/4	天津
英國戰時食料之定量與分配	緒昌	中央時事週報	三五五期	9/12	南京						

地方行政

後套之墾殖與水利	王月如	大公報	9/4	天津	號稱模範的江	周承考	月汗	刊血	全	上	1/9	上海
外人在華攝製電影片規程		上海新聞報	9/15		西民團和保甲	何勇仁	月汗	刊血	全	上	1/9	上海
農村建設運動	梁漱溟	北平晨報	9/3	北平	廣西民團保甲的研究	鄧克寫	月汗	刊血	全	上	1/9	上海
論縣政建設	蕭公權	上海大公報	9/8	上海	河北實施保衛團制度之剖析	一清	月汗	刊血	全	上	1/9	上海
滇省公路建設		中央日報	9/19	南京	陝西保甲之編組經過	高先和	月汗	刊血	全	上	1/9	上海
保甲條例之議訂		中國日報	9/17	南京	四川保甲與進展實況	張景瑞	月汗	刊血	全	上	1/9	上海
廣東行政之過去與將來	李建昌	上海大公報	9/17	上海	貴州保甲與現狀之確立與現狀	麟生	月汗	刊血	全	上	1/9	上海
江蘇舉辦保甲之成效及困難之解決	李守廉	汗血刊	9/1	上海	山西訓練防共保衛團經過	趙儻	月汗	刊血	全	上	1/9	上海
安徽推行保甲實況	何仲英	汗血刊	1/9	上海	豫鄂皖剿匪區內推行保甲制度之前後	馬超俊	月汗	刊血	全	上	1/9	上海
					青島市政府組織與其建設	伯炎譯	市評	論政	四卷九期	16/9	杭州	
					市政組織與實施問題	洪瑞堅	市中	論政	全	上	22/9	南京
					安徽之土地行政							

編 後 記

關於本刊刊行的意義，詠霓先生文中已經說得很明白。這一期創刊號，外來的稿件要佔四分之三的篇幅，各地朋友的贊助，真值得感謝興奮。我們願重述翁先生文章的結語，以作我們的期望：「敬祝全國高明的朋友，共抱同情，像高巖上的靈泉，白色瀉銀，清聲擁翠，來澆灌這個新開的園地，培育促成行政的好花。」

蔣廷黻先生在他籌備出國的百忙中，趕成這篇，我們是非常感謝的，從他的行政經驗裡，可以看出一位學者對於實際政治的觀感，也可以瞭然於中國行政的癥結所在。「新政的透視和展望」和「地方財政與地方新政」兩篇，都是討論新政很切實的文字，可供從事推行新政者的參考。

陳之邁先生是清華大學的教授，獨立評論的代理編者，暑假中受行政院之聘到各地去研究行政督察專員制度。這篇報告對於專員制度之沿革及設置目的，均有詳細的研討，對於專員兼領縣長的意見，尤有獨到之處。

陶天南先生是武漢大學的教授，他從行政法的觀點來討論事務官的保障，彈劾和懲戒。他主張從速制定事務官保障法，這是一個值得討論的問題。

馬博厂先生是金陵大學的教授，這篇印象記，將鄒平定縣等處的鄉村建設事業做一個概括的介紹，關心鄉村建設的朋友們，可以讀讀。

張金鑑先生是「行政學之理論與實際」的著者，現任南開大學教授。

公醫制度是保障全民健康經濟而有效的政策。本文的作者金寶善先生係全國經濟委員會衛生實驗處的副處長，他以醫界中人討論醫事問題，故其提出的辦法，切中肯綮，值得大家注意。

公用物品的集中購辦是近代行政中的一個重要問題，孫澄方先生這篇文章，對於集中購辦的行政組織和物品分類標準問題，都有具體的討論，足供各機關從事物料管理的參考。

吳子雋先生在行政院辦理訴願案件多年，他所提出關於訴願的兩個問題，的確是很應研究的。

張鴻烈先生是山東的建設廳廳長，孟廣澎先生是湖北的民政廳廳長，楊適生先生是武昌縣的縣長，他們的行政實況報告和實際經驗的見解，都是極好的參考資料。

世界地方行政會議是研討各國地方行政的一個學術會議，第六屆會議的經過承姚定慶先生從德國寄來，並得石

沖白先生把報告書撮要譯出，我們非常感謝。

下期的文稿可以豫告的有何廉先生的地方財務行政，有陶孟和先生指導下的江甯蘭谿兩縣財政調查報告，還有沈乃正先生的地方自治確立前省縣權限之調整等篇。

本刊承梁思成先生徐敬直先生惠賜封面，在此表示謝意。

中國銀行

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

◀ 總 行 ▶ 上海漢口路

中國銀行南京分行地址

白下路洪武路口.....15151—51154四總機

各辦事處地址

大行宮.....電話23750, 21230

鼓樓.....電話31429, 31910, 31992

下關.....電話41135, 41402

中央商場.....電話21966, 21849

新華銀行

經理房地產

代客買賣房地

代理設計建築

代為監視工程

並代經租房屋

負責辦理一切

惠顧毋任歡迎

分行行址：大行宮

電話：二二三三六五

辦事處：城

北
大方巷

電話：三一一七九

郵政儲金匯業局

簡易人壽保險

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

儲蓄

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

金

兼辦匯兌代收貨價及其他銀行業務

局址 上海江西路一百七十一號 南京漢口分局及各郵局

上海商業儲蓄銀行

(行銀海上稱簡)

○……○
本行宗旨
○……○
服務社會，輔助工商
實業，發展國際貿易

經營銀行業務

辦理各種儲蓄

保障穩固 利息公允

手續簡便 辦事敏捷

(印有各種詳章函索即寄)

南京分支
行辦事處
地點：

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

金城銀行

元萬百七本資足收

元萬二十四百三 金積公

務業切一行銀業商理辦

蓄儲種各辦兼

民國六年創辦
資產總額 一萬七千餘萬元
上海總行 江西路
國內分行及辦事處共五十九處
國外代理處 紐約 舊金山 倫敦 巴黎 柏林 東京 大阪
董事長兼總經理 周作民
各地電報掛號 華文均七〇〇七 英文均 KINCHEN

大陸銀行

辦理商業銀行一切業務
兼辦「信託」「儲蓄」「保管」「貨棧」

鹽業銀行

股本總額 一千萬元
收足資本 七百五十萬元
公積金 五百八十七萬六千三百三十七元八角八分

本行創立於民國四年。總分行設上海。天津。北平。漢口。南京。香港。廣州。青島。各大都。均設有通匯機關。

業務要目
營業部：存款、匯兌、押款、貼現、放款、買賣有價證券、定期儲蓄、活期儲蓄
儲蓄部：自儲、堆棧、代客堆存貨物
貨棧部：保管各種貴重文件、飾物、證券
保管部：租賃、棧房、倉庫
滬行：上海北京路二八〇號
辦事處：上海北京路一五二一〇號 轉接各部
各種章程：承索即奉

四行儲蓄會

會計完全獨立 賬目按期公布
各地四行均可代理
儲蓄種類：月滿五個、月滿十個、月滿十五個、月滿二十個、月滿二十五個、月滿三十個、月滿三十五個、月滿四十個、月滿四十五個、月滿五十個、月滿五十五個、月滿六十個、月滿六十五個、月滿七十個、月滿七十五個、月滿八十個、月滿八十五個、月滿九十個、月滿九十五個、月滿一百個
營業地址：
上海靜安寺路一七〇號
上海四川路二六一號
上海北四川路二二八六號
上海震飛路四八一號
天津英租界中街六七號
天津宮北大街
漢口四民街四五號
南京白下路
北平東交民巷滙豐大樓
備有詳章隨時取閱

中南銀行

資本收足七百五十萬元
公積金 二百萬元

業務要目
商業部：辦理國內匯兌各項存款、貼現、抵押放款、定期、活期儲蓄、利息優厚
儲蓄部：開辦最久、世界各大商埠、押匯均可承辦、國外匯兌部、設備最優、保管穩妥、取費低廉
總行：上海漢口路一一〇號
分行：天津、漢口、南京、廈門、杭州、北平、蘇州、無錫、香港、廣州、鼓浪嶼
上海支行：虹口北四川路四六一八號、仙橋、自爾路四四

總行：天津法租界六號路
上海分行：九江路一一一號 電話一六九七九轉接各部
上海儲蓄部：南京路大陸商場
上海信託部：南京路大陸商場
上海支行：霞飛路呂班路口一號
國內分行：北四川路六二〇號、靜安寺路七七號、方浜路一一四號、北蘇州路一一一四號
國內分行：上海、漢口、武昌、北平、南京、蘇州、濟南、鄭州、南昌、青島、長沙、蚌埠、杭州、南京、無錫、石家莊、蚌埠、杭州、南京、無錫、石家莊
國外代理處：紐約、倫敦、巴黎、橫濱、舊金山、東京、大阪

啓新洋灰公司

塔牌水泥

馬牌洋灰

大冶廠出品



完全國貨



唐山廠製造

總事務所

天津法租界海大道電掛(啓)

電話三一三〇九、三三四六二、三一七四九

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

各營業處

南京 鼓樓車站一四號

上海 江西路四零六號興業大樓

漢口 法租界福煦路街九號

1/201

商務印書館出版

行政學之理論與實際(大學)

張金鑑著 本書主旨在根據科學管理之方法與精神，討論如何解決現代行政上之困難，以期由最經濟之手段，獲得最大之效果。內容除緒論外，分爲六編：(一)普通行政、(二)行政組織、(三)政府財政、(四)物料統制、(五)公務人員、及(六)行政改良。是也。對每個問題皆先就普通原則爲理論上之探討，繼以實際應用爲具體之分析，全書雖以吾國之事例爲主幹，然對於歐美有關之制度，亦皆有引述，以便比較。此書事理並重，中外兼包，實有志行政改革注意政府效率者不可不讀之書。

行政法總論(大學)

范揚著 精裝一冊二元五角 是書爲著者年來精心之作，全書計分六章，以我國現行法制爲範圍，而以各國最新學理爲材料，內容充實，論據正確，內中關於法治思想、行政組織、行政行爲、及行政救濟各端，莫不自成體系，詳明盡致。同時就紛紛變更之法令，構成其不變之觀念與原理，既往未來，盡在照鑒之中，可爲我國行政法學第一新著。文字淺顯明白，無難深解。雖之於餘，除可作大學教科書研究用外，凡準備考試、機關服務、及爲訴訟進行政訴訟均爲不可缺少之參考書。

行政法總論(新時代)

自編者 一冊一元四角

行政法總論(新時代)

朱仲寶著 一冊八角

行政法撮要(政法)

美漢部通言著 一冊一元

行政裁判法(政法)

美漢部通言著 一冊一元

普通行政實務

張天福著 一冊六角 本書注重實際的經驗，分類敘述，包括下列四部份：(一)總論，敘述普通行政的要義及原則，並略爲說明。(二)對人部份，如對上級同級人員相處的態度，應付的方法；對下級人員的選擇、訓練、監督、工作的分配、業務的生活等等。(三)對事部份，如辦事的一般方法，不動產的處理、保險、動產的管理、支配、文件、檔案的手續及保管、預算決算的辦理、收支的手續，以及單據須知、會計簿冊、表格的式樣及用法。(四)附錄各種現行關於普通行政的法令。

歐美公務員制(百叢書)

張慶伏著 一冊四角

英美文官制度(百叢書)

陳樂權著 一冊二角五分

中美人事行政比較(行政院行政叢書)

薛伯廉著 一冊八角 本書計分八章，於中美考試制度之起源與變遷、人事行政機關之組織、考試及候補人員分發試用之手續等，論列甚詳。他如公務員之培養、職位分類、增進公務員辦事效能之方法、退休金制度及公務員組織等亦分別次第闡述。閱者於瀏覽之餘，即可知中美人事行政之異同與其得失。

美國行政動向論(行政院行政叢書)

Leonard D. White著 孫道方譯 一冊一元四角

各級法院司法行政實務類編

賈政漢編 一冊六角