

年

卷

第

5

第

5

—

6

期

服 務

第五卷 第六期

目 要

行政三聯制大綱(總裁訓詞).....總裁

服務經驗特輯

我如何做縣政府的秘書.....張發榕
 財政視導工作經驗談.....朱法堯
 七年財政服務之回憶.....王丕經
 我辦理土地登記之經驗與感想.....王長璽
 從服務經驗來談談湖南省屠稅徵收制度.....梁 鶯
 記湖南省實施公庫法之經過.....胡宗謙

專 題 討 論

行政三聯制與行政效率.....劉千俊
 行政三聯制與計劃政治.....蕭文哲
 行政三聯制與超然主計制度.....周廷立
 行政三聯制與預算.....王達辛
 行政計劃與預算.....王厚德
 籌備長制之研究.....蔡如海
 分層負責制與分級負責制之研究.....江觀給
 政績交代實施辦法之研究.....蕭文哲
 論行政觀察制度.....吳崇泉
 建立各級行政統一督導制度芻議.....周必璋
 陳 一

洪州農村.....陸俊光
 觀察孝豐縣政之觀感.....於樹楷



瓶

錄

卷五

第...册

服務月刊第五卷第五六期合刊目錄

三十年八月一日出版

服務經驗特輯

- 我如何做縣政府的秘書..... 一一—一一
- 財政視導工作經驗談..... 一一—一六
- 七年財政服務之回憶..... 一七—二二
- 我辦理土地登記之經驗與感想..... 二二—三〇
- 從服務經驗來談談湖南省屠宰稅徵收制度..... 三〇—三五
- 記湖南省實施公庫法之經過..... 三五—四四

專題討論

- 行政三聯制的認識與運用..... 四五—五一
- 行政三聯制與行政效率..... 五二—五六
- 行政三聯制與計劃政治..... 五七—六〇
- 行政三聯制與超然主計制度..... 六〇—六三
- 行政三聯制與預算..... 六三—六五
- 行政計劃與預算..... 六五—六八
- 幕僚長制之研究..... 六八—七八
- 縣府秘書長芻議..... 七八—七九
- 分層負責制與分級負責制之研究..... 八〇—八六
- 建立分層負責制與分級負責制之原則..... 八六—八七
- 政績交代實施辦法之研究..... 八七—九〇
- 論行政視察制度..... 九〇—九三
- 建立各級行政統一指導制度芻議..... 九三—九七
- 湖南省縣政府指導員制度的檢討..... 九七—一〇〇
- 其履行政幹部訓練之研究..... 一〇一—一〇四
- 行政三聯制與現階段各級政府行政之檢討..... 一〇五—一一五
- 主計制度與行政三聯制..... 一一五—一二七
- 陪都經費會計上之處理方法..... 一二七—一三八
- 行有餘力座談..... 一二九—一三三

調查

- 從體認別人的長處改善整個人類的關係..... 一二九—一三三
- 洮州農村..... 一三一—一三五

通訊

- 三個月來彬縣縣政建設進展的歷程..... 一三六—一四一
- 視察孝豐縣政之觀感..... 一四二—一四六
- 劉樹鵬..... 劉樹鵬
- 於樹藩..... 於樹藩
- 陸鏡光..... 陸鏡光
- 王德海..... 王德海
- 陳長鈞..... 陳長鈞
- 黃經文..... 黃經文
- 劉秉賢..... 劉秉賢
- 張禮綱..... 張禮綱
- 周必琦..... 周必琦
- 吳崇勳..... 吳崇勳
- 何昌榮..... 何昌榮
- 蕭文曾..... 蕭文曾
- 劉學賢..... 劉學賢
- 江觀綸..... 江觀綸
- 蔡如海..... 蔡如海
- 王厚德..... 王厚德
- 王逢辛..... 王逢辛
- 周廷立..... 周廷立
- 蕭文哲..... 蕭文哲
- 劉千俊..... 劉千俊
- 張發榕..... 張發榕
- 朱法堯..... 朱法堯
- 王丕經..... 王丕經
- 王長運..... 王長運
- 梁 寬..... 梁 寬
- 胡宗詠..... 胡宗詠

行政三聯制大綱

總裁

其亦黨內隨政團領袖，故其立一聯制之組織，其目的在使黨內領袖與黨員（一）

、行政三聯制就是行政道理的次要部份。人員最大而體弱，其目的在使黨員與黨員（一）

二、要懂得行政的道理，就要知道政治與行政的分別；（一）政治人才與行政人才的分別；（二）總理的人民有權政府有能的

三、行政三聯制分作計劃、執行、考核三方面的作用；（一）計劃不是集中在一大原則下講定出來；（二）各計劃不能互相聯繫；（三）

四、過去行政上對於三聯制毫不注意的缺點；（一）各計劃不是集中在一大原則下講定出來；（二）各計劃不能互相聯繫；（三）

五、計劃執行考核三者相互的關係及其聯繫上整體之作用；（一）以造房屋為例；（二）在計劃之前，應注意其地障事物點點

六、行政三聯制第一部份重要的工作——計劃。

七、三聯制計劃的區別：（一）行政計劃與經濟計劃不同於地方；（二）行政計劃與軍事計劃不同的地方。

八、不懂得計劃與預算聯繫的毛病。

九、控制預算的方法：（一）要確立預算的百分比。由中央與地方預算之比例與預算之分配。

十、總的計劃與部份的計劃的運用：（一）以造房子為例。

十一、行政計劃是根據抗戰建國綱領的，抗戰建國綱領是根據三民主義來的。

十二、圖樣十分重要的計劃方法：（一）擬定預算百分比；（二）擬定各部門的中心工作。是根據綱領來的。

十三、行政三聯制，第二部份重要的工作——執行。

十四、執行分本機關執行與監督指揮下級機關執行兩類。

十五、要免除本機關執行上的毛病，就要建立兩種新制度：（一）幕僚長制；（二）分層負責制。

十六、要免除下級機關執行上的毛病，就要建立一分數值預算制。

(1)

一、行政考核與經濟考核、軍事考核的區別。

二、廣義的行政考核分作二類：(一)職務的考核即政治的考核；(二)事務的考核即行政的考核。

三、政務考核的方法，(一)各國是以議會來運用的(二)我國現在應該以黨來執行；(三)我國政務官考核的原理與機構。

三、行政考核的分類：(一)上級監督機關的考核；(二)上級直轄機關的考核(三)機關自身的考核。

三、行政考核的分類：(一)報告的審核；(二)派員觀察調查；(三)會計員的考查。

三、行政考核又可分作以下二類：(一)人的考核——考核；(二)事的考核——根據預算及計劃來的。

三、我所提出三種新的有效的考核方法：(一)年度政績比較表；(二)政績交代比較表；(三)某種事業進度表。

三、行政三聯制是計劃政治，計劃經濟實施的基礎，大家要努力求其實施。

我以前所講「政治的道理」，拿我們中國原有的政治原理來闡明政治要義，已經有了單印本發行，各位可以拿來參閱。現在所講的是「行政的道理」，就是執行政令的道理。關於執行政令的道理，我歷年來的講演很多，現在是講我最近考慮所得的結果，就是我以前在軍委會擴大紀念週及最近在本黨第五屆七中全會所提出的行政三聯制。

國人往往拿「政治」當作「行政」來看，拿「行政」當作「政治」來看，因之「行政」與「政治」的性質，往往混為一談，這是最大的錯誤。在我十多年的政治經驗中，發現中國政治最大的毛病，就是切實執行政令人才的缺乏。大多數行政人員只有空談主義與政策，而真正研究如何能澈底推行政令的人才，就如鳳毛麟角。凡做行政工作的公務員，尤其是我們黨員，人人都想做政治家，而不想做實行主義的行政幹部，更不知道政治家必須由行政實際經驗中磨練出來，纔能成功一個真正的大政治家。現在一般人員最大的錯誤，是誤認政客官僚為政治家。所以行政人員，到後來大都皆變成為官僚與政客了。因之行政機關，亦完全變為衙門化了。如此中國的行政，如何能有進步呢？當然更談不到實行主義了。鑒於此種情形的普遍，我今天特別將行政要義提出來對各位說明。

我在黨政訓練班開始的時候，就訂立一個訓練的綱要，說明訓練的目的，在使受訓人員(一)

真能成爲實現三民主義之信徒與澈底奉行命令之戰士，(二)確實得到主持一般機關之常識與領導辦事之要領，以完成抗戰建國復興民族之使命。這個目的，在政治方面來講，就是要養成兩種人才，一種是政治人才，就是主持政令負責任亦就是主持機關領導辦事的人才；一種是行政人才，就是執行政令辦理事務的人才。凡是政治與行政人才，都非從三民主義的信徒基層幹部中鍛煉出來是不能成功的。這種人必須了然於一般機關的常識與辦事之要領，而且還要具備責任心與勤敏服從的能力，方能使工作發生實際效果，拿現代的術語來講，一種就是政務官一種就是事務官——公務員；這兩種人的職責，是不相同的，當然政務官要懂得事務，事務官亦要懂得政務，而在性質上，是各有其範圍，萬不能籠統概括而論，這就是近代政治的特色。更進一步來講，要懂得行政的道理，必要明白總理權能分別的道理，權與能分別的道理，本來很深奧，但是用最簡單的話來解釋，就是要人民有權，政府有能，我們爲奉行總理人，民有權的遺教，所以要訓練人民行使選舉、罷免、創制、複決四權。行使的機構，在中央方面有過度的國防參議會，國民參政會，以至國民大會的召集，及在省(市)方面的臨時參議會，及將來的省(市)議會，到下層的縣市參議會，鄉鎮民代表會，保民大會，均是民權機關的建立，這種機關就是使人民有權來管理各級政府，各位如要詳細研究，就可明白人民權力機關建立系統的道理。

至於另外一方面，就是要政府有能，要使中央以下各級政府成爲萬能的政府，這就是我所要說明的萬能政府建立的道理，又可叫作行政的道理，行政的道理千頭萬緒，我今日擇要來講，就是要顯明萬能政府建立的主要關鍵，依據我十餘年的經驗，及研究所得的結果，我以爲就要實行行政三聯制，即是計劃、執行、考核三聯制。這個制度在建國的過程中，是一種十分重要的制度現在拿其中最主要的原理來做一個說明，詳細的辦法，還要各位負各級行政責任的主管長官，分別研究實施，才能貫徹這個目的。

這行政三聯制，本來分爲計劃、執行、考核三方面。但在意義上是有其相互之關係的，尤其是三者聯繫上整個的作用極其重要，萬不能絲毫忽略的。過去行政上不注意這三者聯繫的作用，所以發生不少的缺憾，先拿計劃來講，過去中央與地方政府做事不是無計劃的，祇因爲那些計劃都是零碎或各別去打算，因之各自擬議，各自執行，不能集中在一個大原則下制定出來，結果祇有枝枝節節，不是各種計劃彼此不聯繫，就是彼此失其輕重緩急之分，甚至彼此發生矛盾衝突或重複浪費的毛病，比方同級機關的計劃若不聯繫，則可有以下的事情發生：如有建設廳令縣修築公路，而修公路需要款項，當縣政府呈請省府財政廳的時候，財政廳就批駁了。這樣祇有使縣長左右爲難，這是同級政府計劃不聯繫的毛病。不祇省府爲然，中央與地方政府均有犯這種毛病的，以後應設法避免，免得下級爲難纒好。

就算各計劃彼此有了聯繫，計劃與執行方面亦要發生密切的關係，然後計劃方可以行得通。所謂「閉門造車」，正可移作計劃時不顧到執行時所有困難的「句很好的評語，當然可以判斷到事實上是不適用的。機關中許多設計人員，不與實際執行者發生關係，故計劃落空，而真正起草計劃者，又祇是零星分割，鋪敘成篇，既不貫穿，又不爲整個統盤着想。故就算計劃行得通，亦祇能痛頭醫頭，脚痛醫脚而已。這種實際起草計劃的人員，在機關中大抵委諸科員，由長官逐層彙集起來，就算是行政計劃了。主管長官如果不負責實際的責任，審核研究，就隨隨便便以此呈報上級機關；到了真正實行的時候，科員就按照其職掌，開始實施，這正同閉門造車一樣，必有許多計劃行不通，終至半途而廢，乃至前功盡棄。這是現在一般行政最大的毛病。聞得有一個省政府，按照其行政計劃的規定，通令各縣要普遍設立水上警察。有某縣呈報該縣根本無大小河流，不能設立水上警察，而所得到的指令，就是「事關通案，礙難照准」。這樣批示下去，諸位想想，該縣如何能夠執行？這樣計劃與執行不發生聯繫，所以就算有計劃亦是行不通的，這就是計劃不注意人、時、地、物、事的關係，所以無法執行。故計劃要認清對象，

然後方可以得到切實執行的效果。

進一步言，就算計劃妥善，執行而不考核，則真正執行到什麼程度，亦無法知道的，如此執行雖有成效，亦不能繼續持久，貫徹到底的。現在機關中對於考核工作，十分疏忽，祇靠命令與報告書，這都是紙片政治的毛病。上級機關在執行的時候，一待命令出了機關之門，就算事情辦了，責任完了，很少有科學的嚴密考核的方法，這樣如何能辦得通？況且因為沒有人去考核之故，做得好壞，都無從明白與證實，結果必致壞的不表徵處，好的不受獎勵，這樣下去，不負責任的人就微倖了，或者反得志起來，肯負責的人就灰心了。遇事就祇有消極應付，是非優劣因此漸漸失了標準，這樣就是官僚主義成長的真正原因，我們要打倒官僚主義，就要着實去做考核的工作。

以上所列舉的，就是過去我們不注意行政三聯制所發生的缺憾，我們以後應該想方法去糾正才好。

現在從正面來講，若果明白行政三聯制的相互作用與其聯繫上整個的作用，則行政上必可發生極大的效果。比方以造房子為例，造房子有新舊兩種的做法：舊式的做法，即房東自己定了主意，僱了一個包工或者若干工人即行建築，結果當是用錢多而不合用，更談不到美觀了。新式的做法，先找一個專長設計的建築師，全盤籌劃，打好圖樣，然後去找執行這個圖樣的包工，照樣動工建築，建築師則派人去監工，恐怕包工有不依照圖樣偷工減料的毛病，並且可以糾正錯誤。房子造好了，然後由房東點收。政府方面亦施行行政監督，如機關中之上級機關然，看看這個房子是否依照建築法規去做，然後手續方算完成。所以現在建築能夠突飛猛進，就是實行這種三聯制的好處，建房子為然，行政亦何嘗有兩樣呢？

所以在實行三聯制的行政中，在計劃之先，應先省看以前執行考核的結果，因時、地、人、物、事而設計，在執行的時候，也要忠實去實現計劃，不可自作聰明，左右刪改。在執行當

中或執行之後，要嚴密考核，不許那一部份有着官僚主義祇知應付的毛病，然後又將執行和考核的結果爲下次擬訂計劃作參考。如此循環不斷，一貫穿連下去，方可收三聯制的實效。這就是三聯制的整個性的作用。明白了這種作用，再以堅強的精神繼續不斷的來實行到底，則行政效率，自必蒸蒸日上。

現在把行政三聯制分開來討論。先談第一步重要的工作，即是關於設計方面的工作。我在五屆七中全會中曾經提出中央設計局的設置，該局設置之後，現有的各種設計機關，當然須要調整，將來如何與各級行政機關及考核機關在縱的或橫的方面，保持最緊密的關係，亦當於該局內容及組織上詳細研究擬訂。現在所講的是設計的原理，我們必先要懂得設計的道理，然後有了機構之後，對於設計的組織及設計的人才，才可以充分運用，得到如期的效果。現在各種機關中，並不是沒有設計人員的設置，可是大都忽略了設計的原理，所以設計就不能收很大的效果。

這種行政三聯制，在題目上已經表明其範圍了；現在我們要了解設計的原理，就要明白政治的設計之中，可以分作三大部份的設計：第一種是行政的設計，第二種是經濟的設計，第三種是國防的設計。這三種設計的性質是有區別的，大抵各國對於國防的設計早已另立機關，如軍委會或國防部等組織之類，至於經濟的設計，在實施經濟計劃的國家中，以蘇聯所組織的國家設計委員會爲最有效果，這種經濟的設計，其對象十分具體，不涉及普通行政範圍，而以各種直接舉辦之經濟事業爲主，與所謂行政的設計，除自身執行者外，大部要經由各級政府而後可以付諸實施者，就大不相同，我們現在初次創辦，設計的主要範圍，除了軍事設計部份以外，其他大概行政及經濟範圍所管轄的各部門都包括在內，黨務有關部份，亦應一併設計。其實國防軍事設計的原則，亦不過如此。爲什麼這樣分法呢？就是因爲他們本身的性質不同，所以設計也有分別，現在先作一個分別的討論。

要明白行政設計的原理，首先要分別行政計劃與經濟計劃不同的地方，擇要來講，經濟計劃是以經濟事業爲對象，是具體的，直接辦理的，有數目字的，其成敗立刻可以表現出來。比如一個工廠，其辦理情形，在年終結算的時候，就很容易表現成敗。然而在行政上，比方編組保甲，其成敗就不容易立刻表現出來，當然行政計劃中還有許多可以用數目字表現出來，不過一則行政部門的種類太多，二則要經過各級政府的努力方能夠在人民身上表現出來，所以比較經濟計劃繁雜得多。我們現在所擬設的中央設計局，當然連經濟及財務的設計等也包括在內，不過更因此而增加其複雜的性質，我們因爲現在經濟事業還未十分發達，而行政方面急於要創造各級的萬能政府，所以不能不從行政及經濟兩方面同時改造，等到將來國家經濟事業相當發展的時候，或者要分立一個中央經濟設計局，也未可知。故我們目前要從事於各級行政的改造的設計，應與經濟的設計同時並進，以爲實施計劃政治與計劃經濟的基礎，那是很明顯的道理。因此可以說我們的中央設計局與蘇聯國家設計委員會，其主要目的，不是完全一樣的，他們的目的，是要爲其經濟各期五年計劃設計，我們的設計，則要從行政與經濟各部門同時來做，可以說經濟的與行政的設計同時並行的。

要明白行政設計的原理，其次就要分別軍事計劃與行政計劃不同的地方。大體來講，軍事計劃以國防需要爲主，按計劃配合預算，自然不能受普通理財原則之限制，要作量出爲入的打算；至於行政計劃，就大不相同了，因爲行政計劃在時間方面比較的不如軍事的緊迫，故可以受預算的限制。世界上除了英國之外，都是採取量入爲出的預算的，因爲行政計劃要受預算的限制，所以最先要知道國家有多少預算經費，然後辦多少事業，或者因爲收入短少的緣故，就要採分期分區的計劃。我們中國現在是一個量入爲出的國家，所以計劃中亦要作量入爲出的計劃，現在實行新縣制，我所以規定各省要於三年內完成，就是顧慮到財力人力的準備步驟，亦可以說是以計劃符合預算的辦法這就是行政計劃與軍事計劃不同的地方。

不過這是經常的原理，現在世界各國除了交戰國之外，也都是在一種戰爭準備之中，故預算與計劃的關係，不能不受軍事影響，量入爲出的國家，往往因爲軍備費用的龐大而變爲量出爲入了。但是除了軍備或戰費及與戰爭有直接關係行政部門而外，一般預算，仍有向來一般行政計劃的性能，故我在提出設置中央設計局的案由上，對於中央設計局仍有一由中央設計局主持預算之規定，使計劃與預算不致分離的說明。故我們的預算除了軍費及建設費外，其餘中央各行政部門及地方行政，仍當遵守預算與計劃聯繫的原理。

現在有許多主管官不明白這個道理，往往先把計劃給我提示，並不附列預算，這種辦法有兩種毛病，第一種是其計劃也許是對的，但是一時無此財力人力去舉辦，而又不肯想出分期辦理的辦法，使我要爲他們重新考慮，多一道麻煩，或者稍爲疏忽，先行批准計劃，然後他們才將預算送來，設或預算太大，便不能實施，或者使我前後批文不能相同，這都是中國主管官不守常規不懂計劃與預算聯繫的原理。第二種毛病，就是在不知預算與計劃均有年度的限制的，這一早期送一計劃，下一個月送一計劃，小則破壞預算與計劃的完整性，大則缺乏全盤的考慮，即所謂整個計劃無法製成，這種事情，用於臨時發生的事件則可，通常如此，則是不明白計劃完整性的所致，這實在不可以爲法，希望各級主管官多爲留意。

上面已經說明計劃與預算聯繫的道理，但是還要進一步去研究，到底如何去聯繫呢？就是要有控制預算的方法。我們各級政府不是沒有預算，不過大都不懂得控制預算的道理。現在編造預算的方法是如何呢？就是把各級的概算加減起來，使收支適合爲止，這並不能明顯的表明我們的政策所在，以後要做計劃政治或計劃經濟，那就是要依據現在的抗戰建國綱領，分別緩急，指定每年度的中心工作，由此中心工作將歷年來的預算作成百分比，如幾占預算百分之幾，內政又佔百分之幾等，然後詳細研究本年度應注重者何事，廢置者何事，而增減預算的百分比，由幾個的預算的百分比，就可以看出我們的政策何在，我們行政的重心何在。沒有預算

的百分比，簡直就是一盤爛賬，愈看愈糊塗，每年度的預算，我們就無法看得清楚，也無法把我們的計劃實現出來。以後中央方面，應由中央設局計經過詳細調查研究之後，製成各部門預算的總百分比，並說明其理由，各部門應依照這個百分比及年度中心工作編造概算，再送中央設計局審定，以免重複浪費之弊。在中央方面我自己一定要看預算的百分比及各部長們的中心工作，在各地地方當局，如省主席，縣長亦應照此辦理，不可由各縣局自己去代擬代行，使變成科員政治的毛病。如各級行政長官都能照此辦理，政治才能走入正軌。

上面所講的都是現代政治的核心，如果這道理不明瞭，則一切政治，必不能得到預算的效

果。

明白了計劃與預算關係之後，就設計的本身而言，却有政務設計與事務設計的區別，又可以叫作總的設計與部份的設計。現在各種機關中的設計組織，所以不能夠得到靈活的運用，原因是不懂得這個道理。總的設計，就是設計的設計，要眼光遠大，包含一切，認識職責與時機，比方建造房子，房東應有一個設計的設計，然後建築師方可以做他的技術設計。建房子的總設計是什麼呢？就是房子的地點、用途、材料、建築費，以及房間的多少。均須有大體的規劃，然後建築師方有根據去打圖樣，若果你對一個建築師說：我要建築一座房子，就叫他去設計，自然他的設計不能合你的意思了。現在各機關對於設計人員的處置，就用這個辦法，或者任他自己自由設計，與主管官的政策絲毫不發生關係，怎樣能夠收到設計效果呢？所以拿中央方面來講，中央設計局先要他總的設計，或政務的設計，然後由各部會擬作分部的計劃，再送由中央設計局審定，這樣做法，各種設計，才可以付之實施。

中央設計局總的設計，應如何做？首先要知道行政計劃。來源。通常來講，行政計劃是根據國家的政策來的，現在我們的政策，就是抗戰建國綱領，一切計劃都是要依據這個綱領來的。抗戰建國綱領又是依據什麼地方來的呢？那是依據三民主義而來的，故可說三民主義是

我們行政的最高指導原則。所以在我手訂黨政訓練班的訓練目的的時候，要使受訓人員，真能成爲實現三民主義的信徒，就是這個意思；實在何止受訓人員，其他部門的長官，亦應該明白三民主義，然後施政方針才不致走入歧途。

知道了總設計的來源之後，在方法方面來講，最少有兩種工作是十分重要的：第一種就是搜集各種的材料，試行擬訂總預算中各部門工作的預算百分比；擬定了預算的百分比之後，第二種重要工作，就是分別規定各部門的中心工作，並力求其工作上的聯繫。這兩種工作做完之後，經過中央的核准，就可以分交各部會去擬定每月每季每部份詳細的計劃，由其主管者詳細分門負責審核確實之後再送中央設計局核准備案，經過這核准公佈的手續，就可以付之實施，不特中央要這樣做法，省市縣政府，亦要仿照這個辦法去做，則設計的工作，方算完成。

不過設計的範圍，並不限於這一部份，上面的說明，是指示設計工作中最重要的部份，至於設計中經常的工作，如何收集材料，整理材料，各種的參考計劃的搜集，與執行的情形如何，考核的結果如何，均應隨時注意，以爲下一年度設計的參考，設計工作方可逐年改進，總之，這種行政設計工作，不如國防設計及經濟設計之有標準與成規可循，我們要創造新的行政設計的方法，樹立行政設計的楷模，希望各位負行政責任的同志下一番苦工，打出新的道路來。

行政計劃核定之後，第二部分的工作，就是執行的工作了。執行的工作，大概可以分兩部份：第一部份就是由本機關直接執行的，第二部份就是要命令下級機關去執行的。無論何種機關負着執行的責任，其內部的組織都應該合理，現在各機關中對於政令的執行，爲什麼會變成遲緩散漫甚至到最後毫無結果的現象，就是因爲內部組織不健全之故，比方一件公事，送到一個機關，平均總要一個星期以上方可以出來，加上交通工具之不充分，由中央到省，由省到縣，來回時間，總在一個月以上，又加上機關本身的不合理的組織與人事不健全時間不限制，因

之延宕遲緩，事情如何能夠辦得有效呢？雖有良好的計劃，因為執行的遲緩，最低限度來講，必致失去時機了。我們現在除了在交通方面力求改善外，對於機關內部的組織也應力求改造，要達到這個目的，我就可以告訴你們，我十餘年來在組織上所得到的經驗，簡單來講，就是各機關中，第一要建「一種幕僚長的制度，像軍隊中的參謀長一樣。機關內部的任務，完全由幕僚長負責，則主管長官，可以有時間去主持要務與考慮較大的問題。我常常告訴我的部下說：「你們不要當着委員長是一個字紙箋，什麼公事都拿給我，你們一點責任都不肯擔負，那不是對待長官及對待自己的辦法，有失政府設官分職的本意」。除了軍事機關不計外，好像我現在所兼任的國防最高委員會行政院暨各軍事學校的職務，較小的事務，都是由祕書長教育長去處理的，所以我能夠有時候去主持政令和考慮國家的大計。現在大多數的機關長官，犯了兩種毛病：一種是什麼事情都不理的，一種是什麼事情都要理的；不理事的長官當然會使到他的機關暮氣沉沉，一無進展，另一種什麼事都理的長官，就會使到自己的精神，完全消耗於瑣屑事務上，而不知道其本機關所應該注重推行的中心工作，並且使部下無責任可負，而不能發展其才幹，這種人雖比較第一種人要好一點，但是從整個的國家立場而言，亦不能算作現代優秀的官吏。

現在各機關中，有許多不是沒有幕僚長制度的，為什麼事情處理還是不能迅速有效呢？我們試研究軍事的參謀長制度，知道參謀長制度中，有參謀業務條規的詳細規定，所以軍隊能夠依照規律去執行參謀的業務。我們在行政上，不特要實行幕僚長的制度，並且要實行我常常提倡的「分層負責制度」。就是各級機關，無論大小職務，皆要訂定辦事細則，而各機關的辦事細則中，對於晉級員司的責任，應另立一章，詳行規定，自祕書長，處長，科長，科員等均應有明顯的法律上的權責，使功過有歸，則事務的處理，不必通知由長官一人來決定，某種事件，到某層為止，法律上定得清清楚楚，不特可以避免推諉卸責之弊，而對於事務的處理，不必再

重重疊疊去批核，必定比現在快當有效得多了，這樣辦法，不特可以得到執行上的敏捷，並且因為責任專一，功過分明，對於考核的工作，亦必比較現在容易着手。

但是這兩種新制度，要有詳細研究推行的步驟，才可以完全實現，希望各位把我今日所講的意思，斟酌各機關的實際情形，加以研討，再擬定實行的辦法，因為各機關的情形，各有不同，所以在執行上，也應該有逐步推行的辦法。我所講這兩種制度，在我所主管的機關中，有些已經行了十多年，不過現在要求其普遍化，所以就要各位明白這個道理，並且去實行這種制度。

上面所講的是講本身機關在執行政令時應該改善的地方，這可以叫作直接指揮的工作，但在執行上，還有一種可以叫作監督的工作，就是你的下級機關的執行工作，如直屬機關中的中央對於省市，省對的縣市，及各機關中的附屬機關的工作，他們的工作執行，也要上級機關有詳細控制的辦法。不過要明白另外一個原則，就是所謂「分級負責制」。這種制度就是要維持該級機關的完整性，這是我多年經驗所發現的原理。我在民國二十三年南昌行營中就頒佈了具體的辦法，如省政府的各署辦公，縣政府的裁局改科，就是這種原則的實現。從前上級機關不明白指揮與監督的分別，所以如由中央的教育部直接指揮省的教育廳，省的教育廳指揮縣的教育局，這樣就破壞了省縣行政的統一性。這樣省縣必不能有整個行政計劃的出現。省主席與縣長，就不能負全省全縣的行政責任。所以就有省合署辦公，縣裁局改科的辦法的頒佈。以教育廳為例，教育廳可以指揮縣長，由縣長去指揮教育科，教育廳對於教育科就是實行監督權，而不直接去指揮教育科。一切廳科公事，應該由省直呈與省縣直令。這樣的執行方法，才可以維持下級機關計劃執行的統一性。現在我手訂的新縣制，仍然採取裁局改科的原則，就是這個道理。

進一步來講，就算在考核方面，也應試實施分級考核的辦法，故可以說「分級負責制」在計

劃、執行、考核三聯制中都應該應用到。這是行政三聯制中主要精神的一種。上面所說的教導行政，不過是一個舉例，在其他各行政部門的實施上，就要由各位融會貫通以求實現了。

行政三聯制第三部分的工作，就是考核工作。行政的考核與軍事的考核或經濟工商事業的考核有不同的地方，軍事經濟工商的考核，客觀事實甚為明顯，因之成敗優劣亦容易發見。先拿經濟或工商事業來講，其辦理情形如何，在年終結帳的時候，看其質量的優劣數量的增減與成本的盈虧，就很容易表現出來。在軍隊方面，在各期校閱的成績，亦容易表現出軍事工作的優劣和成敗。雖然經濟事業或軍事工作的成敗，還要靠其他的成分為決定成敗勝負的因素，如政策方針的合理決定，精神紀律的發展保持等，但工商業或軍隊平日的工作在結算校閱上就很容易被具體的表現出來。而純粹軍事行政部分的工作，就比較難於考核，這是在研究行政考核之時所應當了解的。

行政考核內容甚為複雜，除內政教育等行政之外，連軍事經濟財政等的考核都包括在內。我在七中全會提案中並提出設置黨政工作考核委員會，除了行政工作外，連黨務工作亦包括在內。看起來甚為複雜，不過黨務工作考核與行政工作考核，其性質的差異甚少，故只是數量的增加，而不是質量的改變。明白了行政的考核原理，則黨務工作的考核也可以同樣適用的。

廣義的行政考核的工作，應該分作兩大類：一種是政務的考核，也可叫作政治的考核；一種是事務的考核，也可叫作行政的考核。怎樣叫作政務的考核呢？就是以某種事業的整個成敗來作考核的標準，也可以說政策的決定與執行是否收到效果的考核。現在民主國家對於最高行政部份的考核工作，乃是用議會制度來實施的，這就是所謂政務官的考核。最嚴重的方法就是內閣，或者要求撤換其一個政務官，或者在議會開會時，對於行政長官施行其質詢權，或者由議會組織專案調查委員會，這種都是外國實行行政務考核的方法。在議會中，提質詢權有幾種。總我們中國在未實施憲政以前，依據約法的規定，國民黨在訓政時期代行國民大會的職權。

，就可以說這種政務官的最高考核權，是屬於黨的最高權力機關。我們對於這種黨權的運用，歷年來不大施行，只有實行政務官的任免權，黨的中央執行委員會全體會議，對於政務官質詢權的運用，及專案調查委員會均很少實施，這是一種缺憾。現在我想在平時就要由國防最高委員會來負這個考核的責任，來補救這個缺憾。總要在政務的推進上，能夠充分運用考核的工作，使政治得圓滿的發展。

我曾經詳細研究過，爲什麼我國對於政務官的考核上不能發揮我們很大的效果呢？簡單來講，就是我們不明白政務官考核的原理，因此不能產生一個適當的機構來運用考核的工作。這就是提出行政三聯制及特別提出建立黨政工作考核委員會的理由，現在說明如下：

首先要明白我國的政務官與歐美的政務官不同。平常所謂政務官就是決定與執行政策的官吏。所以在外國當外交部長的，他可以說我的外交政策如何如何，就是內閣總理或總統，與他的政策不同的時候，他可以堅持他的政策，因政策不同而辭職的，實在不少先例。但是我國就不大相同，可以說我國所有政府中重要的政策，現在均由國防最高委員會來決定，也可以說是黨決定政府中各部門重要的政策。我國所謂政務官者，其主要任務是偏重於政策的執行，而不是政策的決定。所以某種政策本身是否合理這位執行的政務官祇負一部份的責任。所以我們對於政務官的考核是偏重於政策的執行這方面的。因此我們考核政務官的工作，除黨中大會的考核外，應該平時有一個經常的考核機關。我所以要提出國防最高委員會內另設黨政工作考核委員會，就是根據這個道理來的。

因此在我國現存的黨治制度之下，不能完全摹歐美對政務官的考核方法來運用，就是因爲我們的政治不同的原故。將來各國都實行計劃政治的時候，政府重要的政策由設計總機關來起草才行，尤其在現在國防國家時代，更有澈底實行之必要。

明白了上述的道理，就可知道我所提出設置的黨政工作考核委員會的範圍，除黨務工作考

核外，對於政府官吏方面，是一個政務官與高級事務官的總考核機關。因為政府的計劃與預算，是整個的，所以對於「事」與「人」的考核也應該有一個統一的機構，方可以收行政三聯制的實效。

第二種的行政考核，就是事務的考核。嚴格來講，就是行政考核的本身。這種工作縱的方面，大概可以分爲三種：第一種就是上級監督機關的考核工作，如監察院對於公務員的監察，審計部對於各種經費賬目的審計，考試院銓敘部之對於公務員的任免考績，就屬於這一類。第二種就是上級直轄機關的考核，如黨政工作考核委員會對於中央與地方各級機關，行政院對於省政府，省政府對於縣政府，縣政府對於鄉鎮公所，或者中央部會與省府廳處對於其附屬機關的考核工作，都屬於這一類。第三種就是各該機關自身考核的工作，此方拿考績來講，各該機關應該自己先行做考核的工作，然後可以呈送上級機關的。換一句話說，就是要實行「分級考核」的辦法。若果中央政府直接考核到縣政府的工作，則省政府不祇無事可辦，並且中央政府情勢禁，如何能切實了解縣政的情形呢？所以應該實行「分級考核」的辦法，然後可以與執行上「分級負責制」相呼應，然後才可以建立各級負責的政治，工作效率才可以增加。

上面所講，乃是行政考核縱的工作的分類，行政考核還有橫的工作的分類，如經常報告的審核，派員調查視察等工作，以觀察執行的進度，亦爲十分重要的工作，最重要的還要設計者時常調查及視察其計劃執行的程度，以監督事業的進行，並且因爲考察的結果，可爲下年度修正改良設計工作的參考。不過設計人員的考查，除了經濟事業之外，其考核中心責任，應責成其主管機關或上級機關，方不致紊亂系統。亦即實行上面所講的「分級考核」的工作。

行政考核還可以分作「人」的考核，與「事」的考核兩大類：第一種是「人」的考核以個人爲單位，其實施辦法，就是實行年終考績制度，這種制度，若果實行了上面所說「分層負責」制度，使各個人的職權非常清楚，則功過易明，要比現在的長官包辦行政的制度，容易實行得到。第

二種就是「事」的考核，應該根據行政計劃及預算為考核的標準，以觀其進展之程度，這是對於一部份人員或整個機關的考核工作，不特可以定主管人員的功過，並且可以決定該機關的存廢問題。不過後一種考核，就屬於政務範圍之內，應該由最高級的機關決定然後可以實施。這種考核工作，在機關調查之中，仍佔相當重要的位置。

除了上面所說的考核方法之外，我現在要提出三種重要的考核辦法。古人說：「三年報政，五年有成」，這就是說：你真正要看政治成績的話，三年才有頭緒，五年方可觀成。這是從整個事業來講，亦可以作保障法來看。不過每一個機關的政績，每年應有一種簡單考核的辦法，然後可以促進整個辦事的效率。所以現在我要規定每一個機關，每年度終了的時候，應該填具一個「年度政績比較表」。分級來做考核工作。最上級的黨政工作考核委員會去做初步的考核工作，最後是要我自己親自來核閱的，各級政府應該彙編其各級機關的年度政績，作成總表送呈其直接上級機關考核，如此方可以明白各行政部門的實際進度，現在各機關所呈送的報告書，固然有其需要的地方，但是沒有比較表，是不能看清楚其實際進步的情形的。所以以後各機關一定要詳細規劃表冊，逐級呈送，其詳細辦法，應該由黨政工作考核委員會規定實施。

另外一種新辦法，就是「政績交代比較表」，現在的交代的四清冊，不過是一種財務上的交代，我以為應當加多一種「政績交代比較表」，內容就是要說明：(一)前任所遺下的政績，以及自本人到任後至卸任為止所做的政績，互相對比，列入表冊，由下任點收，像帳目一樣。如此則功過易明，因為現在有許多幸運的長官接着已經做好的事業或基礎，不要十分努力，已經很有成效。另外一個長官，若果到了一個毫無基礎的地方或機關去接任，則其真正的努力，一時不容易表現出來。若果有了這種表冊，則對於綜核名實的工作，自易做到。

另外舉一個實際的例證，比方一個縣長，在某縣任事三年，到卸任的時候，就要將其民政、財政、建設、教育、保安等工作的成績詳細列舉出來，拿教育來講，到任時全縣學校只有

三所，學生二百人，到交代時，學校已有十所，學生一千人，那就是他的教育政績，由這個交代比較表，一看就可以明白，若果有發現浮報虛報的事實，那自然下任接收之後還可據實呈報與修正的，但下任接收時亦要召集其留任各科組負責人員證明才行，因為下任接收了之後，就要算作他的帳目一樣。這樣的考核工作，自然要比上級政府派人考查實際得多，但一面仍要有上級機關派員，或直接上官親自前往監督交代與監督。此各級機關監督交代法與監督制，必須由國防最高委員會規定辦法議決實施。不過有人會說，這是數量上的交代，質量上未必完全相等，但是還可以在政績交代比較表上另立項目，就可以表現質量的改進，如學校設備的增加，教員人選的標準加高，畢業學生會考合格的百分數，均可以證明質量的改進，這就是要從表上詳細規劃，逐年改進，未有不可以得到公平的處理的。

這種政績交代的辦法，還可以革除現代政治上另外一種毛病。就是每一個新任長官，都不以前任所辦為然，大多數都要另起爐灶，立異鳴高。這種風氣，在近十多年最為盛行。所以結果，前任的政績變成前功盡棄，後任的政績，到卸任時至多只能趕得上前任的工作。如此孤擱孤埋，政治安能希望有繼續的進展呢？這譬如某甲從第一步起，走到五步為止，某乙繼任，不是從第六步走起，而又是退回來從第一步起，走到第四五步為止，這是百碼競走的方法，就是等於自己再回頭來與自己競賽，以後應該採用接續競走的方法，這個政績交代的辦法，就是要限制這種長官使之逼上接續競走的途徑。這幾年來，各地方長官並不是沒有努力，不過想做事的都是想試行新花樣，你來一套，我來一套，所以地方政治的進步，就為這種新花樣犧牲不少。行政工作是有時間性的，要繼續不斷前進的，否則就要不進則退了。所以政治上的試驗，是有其相當的限度的，我見到這個毛病，所以在地方政治上，我手訂了新縣制，以為各省實施的標準，免得你來試驗，我來試驗，如像區的存廢問題，翻來覆去，使老百姓無所適從，政治陷入循環的圈套，這種用力而不得其效的辦法，以後就可避免，因有政績交代比較表辦法，此種

現象就不容易發生了。

第三種新的考核辦法，就是專對每一件新辦事業來考核的，又可叫作「某種事業進展表」，如在經濟方面建設一個工廠，交通方面建築一條公路，內政方面舉辦清丈與積穀，財政方面舉辦一種新稅等，在一定期間內，應列表呈報，以備考核，然後可知其進展的過程。上面前二種考核辦法，是專注重於純粹行政方面的工作，故以年度及任期為主，第三種主要的目的，是為考核具體的新辦事業，以每一種事業為單位，不特在考核期間，可以發現進展的快慢，並可知道其對於設計上是否符合，執行上是否切實，如國家規定三年或五年的經濟計劃或財政計劃，必須有此種嚴密的考核方法，方可以使之於較短期內完成。

有些長官連做了若干年而不更換者，其政績亦應該有表現的機會，所以我上面除了政績交代比較表外，還有年度政績比較表的規定，又因經濟事業，應以每件為單位者，故又規定「某種事業進度表」以為考核之標準，這三種表都可以使他自己與自己工作發生競爭的作用，若果將來能夠把同性質的行政比較或事業進度表分別綜合起來，就可以由中央或地方機關列出總表來，作為政績或事業的競賽表了。

這三種表的具體實施辦法，應該由黨政工作考核委員會去規定總的辦法，各地方政府或經濟建設機關可以根據這種總的辦法，來擬定其下級機關應用的表冊，我相信大家若果真正努力去推行，則行政的進步，經濟的發展，要比現在加快得多，望各位體察我今日所講明的意思，分別努力去使這三種制度實現出來。

我上面所講的道理，不是行政道的一部分，我在以前的各種演講中都曾講論過，不過今日所謂是行政的道理的最主要的部份，所以我特別提出行政三聯制，就以行政三聯制而論，在設計執行與考核三方面，亦不過把其主要之點提示出來，這三部份工作，從前的聯繫性並不緊湊，現在不特要明白這三方面的作用，並且要知道聯繫上的作用，然後各種行政工作可以成爲一個整體，然後所謂計劃政治與計劃經濟才可以得到開始工作的基礎，抗戰建國的成敗，要靠我們自力更生進展的程度，自力更生的成效，要靠政治經濟的建設，這一次「行政三聯制」的演講，就是指示政治建設與經濟建設的着手的基礎所在，亦可以說是建設的基本工作。

服務經驗特輯

我如何做縣政府的秘書

張發格

(甲) 工作的特色

秘書一職在行政組織中稱樞樞機關，即為校長所常稱道
的幕僚長制度，他與行政首長有不離的人專關係，有難區
別的工作範圍，他可以替首長代拆代行，凡登發號誌令辦
策劃，他都可以參加意見。凡是所屬各單位擬具計劃，決定
辦法，他都可以修改變更，實在他是與首長間其實而異其名
，等其事而異其位耳。所以秘書職務有他的特性，在這特性
中充分地表現其工作。複雜，無定，重大等現象。茲將其特色
略述如左：

(一) 沒工作而工作特別多 秘書本分的工作，在法規上
看起來似乎簡單無非是綜核文稿管理人事而已，但就此兩點
而論，要是認真地做，已經夠多了，假使每天平均到文牘
件，這兩百件公事原因，經過，和結果弄得清清楚楚，每天
公事都能記過大概，使前後都能接頭，不致各部發生抵觸的
毛病，已經夠煞費腦筋了，又每日發文平均一百五十件，這

一百五十件中，那幾件緊要的，那幾件次要的，心內都能有
個印象，並對文字的修飾，格式之改正，辦法的斟酌，都能
存想而無遺漏，可以說相當不易，至於管理人事，其範圍亦
相當廣泛，由部屬的衣食住行，一直管到他做人做事，在
集體生活中，個別談話裏，以及小組討論的時候，用潛移默
化的方法，慢慢為改造他們的習性，使他們逐漸適合新生
活的要求，節約運動的應酬，以及精神動員的法則。關於辦
理人事管理，在事實上確是碰到不少困難，不妨寫出來供大
家參考：(1) 積習難返：過去官場習氣太壞，吃喝嫖賭是弄
慣的，祇要官員能把奉此的例行公事辦出去，長官對於
其他部份就無不過問了。現在形勢丕變，我不得不促他們到公
，而且準時。不但要辦事，而且要認真；不但要負責，而且
要勤勞；不但要節約，而且要實；不但要辦事，而且要謹慎；
不但要勤勞，而且要勤。凡此種種，非他們心目中，都認為多事，
還是因為過去官做的劣根未能拔盡的緣故。(2) 設備欠缺：
一般的說，縣府的房屋大半較舊不堪，且其數太少，不敷應

用，使學校那部的大廳裏，大體聽，聽聲室，運動場在縣府
財廳裏，這知縣學聲聲，要在集體生活到到，專門紙
以讀兵，這這空空的原理，及這的規條，是解補學的，目
新圖畫雜誌，這這來來來來時，這這找到一兩件，而這這路
費，亦以保證財力，無法備置，公務員缺乏精神食糧，所以
公說得不到安慰和寬宥，苦悶的起源，因此發生，就是雖然
寡味，缺乏興趣。(2)時間不夠：平時公務特別多，平日手
頭不停地動上八九小時的公務不能完全做到毫無積積地地步
，多少總要擱下幾件，這樣一天到晚，這這眼花，一下辦公
頂羅羅的就是休息，如果在這時候，這這他們讀著新書，討
論這這學術的問題，那這這真真真真真真，這這真真真真了。或
者要他們做幾套徒手操，他們也會精神立起，這這真真真真了。
其實秘書的工作繁雜，不在上述的總核文和管轄人等，而
在整理科下，凡是不列各室辦的等，均歸秘書室，又各科
室不能解決的難題，也交到秘書室代為解決。這樣一來，
秘書室便無所不包，無所不管，所以秘書室想不管事，什麼
事可以掙得乾乾淨淨，真是想管事，什麼都能管得着，我是
因為初辦縣政工作的，由於好奇心和服务熱心，什麼都
通通通通，因此秘書室也紛紛咨咨，應接不暇了。有
一次朋友說我：「感嘆繁雜苦勞勤務三位一體」就是根據處
理這些繁瑣事情而來的。

(五) (原) 沒責任而責任特別重 總督上有縣長下各各
好像能造成聯絡的任務，就這完了，似乎沒有多大責任，但
事實上絕不如此。(1)代表縣長出席各種會議的時候，所發
表的談話，所提出的主張，所決定的方案，在名義上，雖有

縣長有負責，但實際上自己還要擔當大部份責任，其意見尚與
縣長出入太大，恐怕還要吃包呢。(2)處理本府公署授權行
文的時候，本府公事大部份由我代行，不過擇其緊要者是核
而已，是以對於案情本身的分析，案情外圍的考察查案人的
操守和私德，辦私人的理解和判斷，必須澈底弄得清清楚楚
，否則別人摸出來的壞子，還要歸罪於你所謂代人受過冤家
不潔之名。(3)縣長公出的代理期間，這這真是雙重的責任，
除本身任事外，凡是縣長所負的責任均得照樣地負起來，訂
好計劃和辦法，馬上還要設法去實施，縣長在家的時候，他
的兼職事務我可以不必過問，但在他公出期間，這這會，動
員會，司法處，國民兵團等，也就會自動的找到你了，假
使稍有疏忽，也就會提出笑話來了。

(二)沒權力而權力特別大 縣府分科設室，各各各務均
各有其主管科去支配，決定如何辦理，這這縣長閱制行秘書
似乎是在旁觀的地位，僅能提供意見，好像沒有多大權力，
但事實上却不盡然要看長官對你的態度如何，假使對你才
能有認識，操守能放心，他便會放開手讓你去做，那麼你既
可左右各科室，又可以決定行止，對內對外大權獨攬我的作
風在一般人看來或許認為多事吧！遲到早退要處罰，喧嘩喧
笑要禁止，隨地吐痰要干涉，服裝不齊要糾正，飲茶抽煙要
入茶室，工作要備備或要考核，勤惰要獎懲由私生活管到
公生活，由做人管到做事，因為我能以身作則，說到就做，
所以人家也就不令而行，不敢不正了。現在本府已造成一種
嚴肅整潔進取的精神，有人說我作風別緻，這這非是因我帶
了母親的革命精神，以嚴然的手段掃除政治上不良的積習罷
了，我相信在一種腐化散漫消沉地氣氛中，干涉主義勝於放

任職曠局 法治神優於德係馬也。

(一)似情而實繁忙 在外人看來，祕書好像光是查查國庫，查查向期，生活恬淡清靜了，但事實上却極其忙，且處處都有聯名時間和公餘時間的分別，作息有定時，精神得不到調劑，在繁劇操勞之餘，也有發口氣的機會，而祕書則不然，一發瘋二十四小時都會有無常的或臨時的事件須要解決。總我把自己一日的工作說說，替寫一下，可以瞭解我分科辦事就是會客，接電話，層出不窮的跑到天中，往往一科問題，牽涉到數小時，喉嚨若乾嘶熱，還得不着解決。午夜臨睡，發現廣播機或調音或發音路方諮詢，下辦公後仍須留守不能離開，任頭部絞痛的糾纏中，同時還得核閱稿件，校洗當日全部稿件以後，還須監督書記是否檢核標緊，還要整理，夜間夜宿是否疏忽發錯公事，檢查畢，若有不妥處，精神倦憊，百睡不起，此後則翻書長二小時就寢，不巧得復發熱，在床前要入睡或初醒的時候，就會有甜密的夢境，被驚醒，去接某某機關的長途電話，急急忙忙爬起，仔仔細細讀，以用腦過度的緣故，再去睡，很難成眠，我之所以患失眠症，其原因在此。

(乙) 我的做法

總之，作息無定時，事務太繁雜，責任太重，祕書人業務顯著的特色。

總之，人生以服務為目的，不以奪取為目的，是勉人立身進步，不違大旨，由此我們可以看出，道理是這樣的。

讀了服務的人生觀。有了這種偉大的抱負，自會勇往邁進，百折不回，自當天動地的大事業。所以我在服務之始，就確定了我之服務的人生觀。幹政治工作不極其商做買賣，專門討較收支，甚至，把紅利看得很重，而是不計報酬，不惜犧牲，以求抱負之遂行，主義之實現，希望做個出類拔萃的行政家，並不希冀變成擁資萬貫，田連阡陌的富翁。確立了人生觀以後，這須要定做事的態度。我想做任何事的須顯到情理法，夫然後才能「考諸三皇而不謬，建諸天地而不悖，質諸鬼神而無疑，百世以俟聖人而不惑」。最後還須明白治人治事的道理，在古聖先賢的著作中甚多，尤以儒家所主張的最為適當，只要我們能靈活地運用這些原則，自會產生具體的辦法。我是深深的相信他們的微言大義，並且身體力行在試驗，其給予我工作上的幫助，人事上的便利甚多，故有值得在後面詳加說明的必要。

(二)確立服務的人生觀 我是剛離開學校不久的學生，行政機關從未登過，忽由學生一變而為祕書，由受人指導的地位，一變而為治人治事的地位，這截然不同的兩種局面，叫我如何處付，如何下手呢？我自己曾經這樣的想過，行政機關的組織是縣政府，頂老氣的是縣政府，頂實在的也是縣政府，所以我要認識中國社會，施展政治主張，訓練行政技能，養成健全的行政官，必須抱定吃苦犧牲的決心幹縣政工作。所以我在到差之先，就立志準備「挨打挨罵」「吃苦」「受罪」，把這四大項目列入預算之內以後，每逢這類遭遇到時候，就不會驚奇，沮喪灰心了。現階段的中國社會，被進步的國家相去尚遠，一切網紀秩序，還未建樹起來，如

軍隊要米，要鹽，要用具，時常打鬧縣政府等，我常說：「怕挨打就不必幹縣政工作，要想幹，就得準備一付挨打的青頭」以上是我所以將準備挨打列入預算的理內。其次再說明準備挨罵的原因，在革命力量沒有把地方障礙掃除淨盡以前，幹縣政工作受人攻擊是必然的，幽默笑罵詆毀誣陷，比比皆然，若是存心敷衍鬼混，投機取巧，結黨營私，倒會有人給你歌功頌德，立碑建匾。假使你想做一番事業，澈底改造社會，離散地方，那末你與革的計劃愈多，反對你的聲浪愈高，你創辦的事業愈多，誣陷你的罪名愈大，因為舊社會是有情性的腐化份子最愛開倒車，他們以爲不管事的是善良政府，想做事的是萬惡的政府，因為社會愈進步，他們作惡的機會愈少，政治愈清明，他們存在的困難愈多，但目前的征兵，糧管，築路諸端，無一不是關係國計民生的大數，且總是要錢，要命，要力的勾當，他們因爲損害我的私利，總是千方百計設法阻撓。例如本府指導農務，在屏源鄉查出大戶匿糧，而被白刃加項，指導員王行烈在環水鄉督征兵役，而遭亂棍喪命等等，所以我的主張：「前可因開展事業忍受辱罵，不顧敷衍塞責，釣取虛名」。再次談到準備吃苦理由，抗戰時期的公務員，本應一人管二人用，一天做二天的事，必如此才配稱戰時行政，才能適應當前的需要，縣政工作，本來就是千頭萬緒，五花八門，目前當然不用說，是倍增繁雜，真是要咬緊牙根，鼓足勇氣，用全創精神，不足以克盡厥職，是以身心方面，常因過勞而感困苦楚，假使信念不堅，抱負不大的人，往往因此灰心而萌退縮之念，所以我的意思：「若是人吃的，事是人做的，要成功偉大的事業，

不朽的人傑，來有不經過艱難困苦的奮鬥過程」我把吃苦當做一種訓練，以嗜之如飯，處之泰然。最後談到準備受罪，某次詹縣長天覺先生同我談起：「我們從事縣政工作者，所身受的不是累，不是難，不是苦，祇是一種說不出的罪啊！」所謂罪者，就是他人對於我們自己的力量，（人力財力武力）客觀的環境，（交通文化經濟等）毫不加以審察祇是一味的要你做這樣，要你做那樣，在許多不可能的情況之下，也得要你遵命辦理，如限完成，這種無中生有化不可能的生活，真是吃不落，甚至一批不羈事體的軍隊，他簡直把縣政府當作萬能的，以爲有「飛沙成豆，拔毛變人」的神通，這是太誤會了，這種誤會使縣政府受了不少的罪，尤其在他們那種神氣活現的淫威之下，縣政府看得一文不值，而縣政人員，在他們的眼中，連狗子不如，我常想我們既然負了改革政治的神聖的使命，那麼苦也得吃，罪也得受」這是國家整個的問題與個人的榮辱無傷，這是國家的不幸，民族的恥辱，我很熱烈盼望國家在不久的將來，能夠建立嚴明的法治精神，養成羸善的軍人武德，我們也就夠安穩誇誇耀了。現在萬不可一遇打擊，就灰心，同學們！明哲保身的隱士時代過去了，現在輪到準備挨打挨罵，吃苦，受罪的實幹時期了。所以我在這九個月當中，雖然遇到不少的刺殺頓挫，失敗，但是我決不灰心，反而更積極更興奮，更覺得趣味昂然，因爲我起初就是抱定，忍辱負重，揮頭苦幹的精神來訓練的。

（二）認清處事的情理法 我以爲公務員執行公務，須有「三不背的法則」上背於政府法令，中背於長官意旨，下背於自己良心，具備了這三大法則，任何事情都可放太膽

子去做，斷不會攪亂子，鬧笑話，而且所得的結果，一定很
美滿。公務員本是依法執行公務者的通稱，顯名顯義當然執
行職務要根據法令，即在法令許可的範圍內，什麼都可以做
，超出法令的範圍，一點也不能做，假定不明法令，隨便私
攪就是違法，若是有所為而違法，便構成濫職的罪名了。進
一步說不違反法令，祇是做到消極的要求，必得澈底奉行法
令，乃算積極的態度。縣政府的責任原是在中央和省監督之
下澈底執行法令的機關，也就是實作機關所以我們接到法令

服，就得想出種種方法，認真實施，以冀達成上峯預期的成果
，切忌陽奉陰違，敷衍塞責，把法令視同具文，或僅做個水
轉機關，以公事辦出爲了事。其次，行政機關是個指揮系統
，重在層級服從，標準的公務員須有服從長官，指揮部屬的
本領，所以更絕對服從長官的意旨，不可故違反，獨出心
裁，標新立異，來與長官爭意氣，更是萬萬不可。服從爲負
責之本，能服從就是負責的具體表現，行政機關之長官，
猶人體之首腦部，統率支配，各部器官，假使各部份器官不
服從首腦部的支配，則飄飄忽忽，運動，消化，循環等作用
，將停頓或失常，不能發揮其原有的效用。行政機關的長官
之於部屬，亦是如此，分科設職，各有專司，在長官的指揮
監督之下，各盡厥責，即能完成任務，若是違背長官的意旨
，應做的事不做，不應做的事反去越俎代庖，這便會把行政
系統攪亂，行政作用喪失。政治是有機體，各部份均有連帶
關係，只要一個人不依規定去做，便會影響全局致前功盡棄
。再次，便談到良心，幹行政公作一定要有悲天憫人的大志
，政治是管理衆人的事，公務員便是公僕，以服務爲前提，

崇崇利他的行爲，所以要憑良心，處處代人家着想，眼光
放遠，從大處着想，切忌背理忘情，殘忍刻薄，像目前的征
抽壯丁，查積餘糧，攤派民伕，徵募實物，一定要做到公平
原則，不能因親疏好惡而有所偏袒。如此，則精誠所至，金
石爲開，各鄉政令便容易推動，所以我說：「認真不流於苛
刻，寬大勿變或徇私」。

(丙) 我所引用之做人做事的道理

四書是一部從政的寶典，指導我們如何治人治事的法則
，只要我們能體會運用，就可以人爲我用，事因我成了，歸
納起來，不外左列數種法則：

(一) 做表率饒容 凡是領導人的人，必須獲得人家信仰
和尊敬，要人家信仰和尊敬，必須自己比人家強，具備了若
干人家所缺少的品質，使人家自動自發地來模仿你，愛戴你
，用這種潜移默化的工夫，導人爲善，結果你便無形地有了
支配力，左右人家的思想和行動，人家以你爲首是瞻，北辰
衆拱，你便成爲孚衆望的人物了，這樣一來，政治生命何愁
不發揚光大，政治表現那能不斐然驚人呢！

(1) 做表率

要知道公務員的行爲，如何的影響大家，請看下面的記
載，便可明白了。

「季康子問政於孔子，孔子曰，政者政也，子率以
正孰敢不正」。

「子曰，其身正，不令而行，其身不正，雖令不從

「上老老，而民與孝，上長長，而民與弟，上恤孤，而民不倍，是以君子有挈矩之道」。

「上好禮則民莫敢不敬，上好義則民莫敢不服，上好信則民莫敢不用情，夫如是，則國方之民，襁負其子而至焉」。

「堯舜率天下以仁而民從之，桀紂率天下以暴，而民從之，其所令反其所好，而民不從，是以故君子，有諸己而後求諸人，無諸己而後非諸人，所藏乎，才不恕，而能喻諸人者未之有也」。

「上有好者，下必有甚者焉，君子之德風，小人之德草，草上之風必偃」。

唯仁者宜在高位，不仁而在高位，是播其惡於衆也

「子曰，吾未聞枉己以正人者，况辱己以正天下者乎，聖人之行不同也，或遠或近，或去或不去，雖潔其身而已矣」。

「君子之道，本諸身，徵諸庶民，考諸三王而不謬，建諸天地而不悖，質諸鬼神而無疑，百世以俟聖人而不惑」。

我深深地相信，民衆和部屬的行爲舉動，是跟蹤他們的領導者來的，故公務員的儀表好壞，影響至鉅，猶風之偃草也。在下者有時爲了迎合上峯的意旨，模仿得格外利害，故唯仁者宜居高位，不仁而居高位，是播其惡於衆也，所以公務員要做個正身潔心的地位，否則因枉己辱己的關係，則無法去正人正天下了，「君子之遺本諸身徵諸庶民」之要義，應

不斷地留心檢驗。

(2) 端儀容

態度和舉止與事業前途關係密切，蓋修身爲政之本，我們應當操有省察而不可有遺次顛沛之遠養於中則滯於外，是必然的事實，禮貌，衣冠，言動之間，常能表現人格，這是誰也不能否認的，在下面的記載中，可以看出古聖先賢，對這一點是如何的重視。

「曾子問曰：人皆可以爲堯舜有諸。孟子曰：然，子服堯之服，誦堯之言，行堯之行，是堯而已矣。子服桀之服，誦桀之言，行桀之行，是桀而已矣」。

「堯舜與人同耳，舜何人也，子何人也，有爲亦若是」。

「君子正其衣冠，尊其瞻視，儼然人望而畏之」

「子夏曰：君子有三變，望之儼然，即之也溫，聽其言也厲」。

「君子所貴乎道者三，動容貌，斯遠暴慢矣，正顏色，斯遠近信矣，出辭氣，斯遠鄙倍矣」。

「公明賈曰：夫子時然後言，人不厭其言，樂然後笑，人不厭其笑，讒然後取，人不厭其取，言未及之而言謂之躁，言及之而不言，謂之隱，未見顏色而言謂之瞽」。

「孔子於鄉黨恂恂如也，似不能言者，其在宗廟朝廷，便便言唯唯爾，朝與下大夫言侃侃如也，與上大夫言誾誾如也」

我們既然知道禮貌衣冠舉動代表人格，那麼應該正衣冠

，尊瞻視，動容貌，正顏色，出辭氣，使人望之儼然，即之也溫，聽其言也厲，我們看孔子時然後言，樂然後笑，饋然後取，是多麼博體，又在不同的場合，則有恂恂如也，侃侃如也，聞聞如也等態度，是多麼有分寸啊！

(二)別善惡明取舍。古今中外理論那一個國家裏頭，其構成的份子，總是良莠不齊的，絕無完全好人國，也無完全壞人國，不過從文明進步的國家，好份子多於壞份子，在野蠻落後國家，則壞份子多於好份子，所以我們幹政治工作的人，唯一的任務是如何地識別好份子與壞份子，如何的獎勵好份子，和貶斥壞份子，使社會的構成員逐漸地健全起來，行政機關並負有領導社會責任的，善善惡惡，更是重要，其次，論及物慾，物慾的追求，原是人性的本能，不過要明白取舍之分，所謂君子愛財，取之有道，就是要得其當，得其宜，得真平，切忌貪得無厭，傷天害理，其實要用節欲或移欲的方法，把興趣移到更高尚更有價值的方面去才好。

(1)別善惡

「是非之心，人皆有之」，善惡的識別，本沒有多大困難，就是善惡認識以後，如何的處置問題，古聖先賢所用的方法很多，茲摘其要者錄之於後：

「子曰，見賢思齊焉，見不賢而內自省也」。

「舜好爾而好察迥官，隱惡而揚善，執其兩端，用其中於民」。

「惟仁人能好人，能惡人，見賢而不能舉，舉而不能先，命也，見不善而不能退，退而不能遠，過也」。

「季康子問使民，欲忠以勸，如之何，子曰，臨

之以莊則敬，孝慈則忠，舉善而教不能則勸」。

子張問於孔子，如之何斯可以從政矣。子曰：尊五美，屏四惡，斯可以從政矣。子張曰：何謂五美。子曰：君子惠而不費，勞而不怨，欲而不貪，泰而不驕，威而不猛。子張曰：何為真而不費。子曰：因民之所利而利之，斯亦不惠而不費乎，擇可勞而勞之，又誰怨，欲仁而得仁，又焉貪，君子無衆寡，無大小，無敢慢，斯不亦泰而不驕乎，君子正其衣冠，尊其瞻視，儼然人望而畏之，斯不亦威而不猛乎，子張曰：何謂四惡，子曰：不教而殺謂之虐，不戒視成謂之暴，慢令致期，謂之賊，猶之於人也，出納之吝，謂之有司」。

「秦誓曰，若有一個臣，斷斷分無他技，其心休休焉，其如有容焉，人之有技，若己有之，人之彥聖，其心好之，不啻若自其口出，實能容之，以能保家子孫黎民，尚亦有利哉。人之有技，媚疾以惡之，人之彥聖而遠之，俾不通，實不能容，以不能保我子孫黎民，亦曰殆哉」。

「子貢問仁，子曰：仕其大夫之賢者，友其士之仁者」。

人類中既有善惡賢不肖之分，我們應該運用判別力去識別他們，把是非弄得很清楚，然後再去尊美屏惡，舉賢退不肖，切忌賢愚不明，是非不分，糊塗將事，終必受其害而吃其苦。

(2)明取舍

佔有欲為人的本能之一。即利己的本能是也，基於這種

本能，乃有種種追求物欲的現象發生，誠如司馬遷所謂「天下攘攘，皆爲利往，天下熙熙，皆爲利來」之意，但是孔子指示我們：「放於利而行多惡」孟子也說：「上下交爭利，而國危矣」。這最警告我們，縱欲貪婪之爲害，所以在這非常時期，欲澄清吏治，整頓士風，必須造成廉潔的風尚，取舍的準據，盡有一種新的政治作風，下面的引文，的價值得我們遵守而不可須臾違背的。

「孟子曰：生我所欲，義亦我所欲，所欲有甚於生者，故不爲苟得也，死亦我所欲，所惡有甚於死者，故患有所不避也。」

「孟子曰：可以取可以無取取傷廉，可以與可以無與與傷惠，可以死可以無死死傷勇」。「孟子曰：體有貴賤，有大小，毋以小害大，毋以賤害貴，養其小體爲小人，養其大體爲大人。」

「子夏爲莒父宰，問政於孔子，子曰：無欲速，無見小利，欲速則不達，見小利則大事不成。」

「子曰：富與貴是人之所欲也；不以其道得之，不取也，貧與賤是人之所惡也，不以其道得之，不去也。」

「仁者以財發身，不仁者以身發財。」

「君子賢其賢而親其親，小人樂其樂而利其利。」

「季康子患盜，而問於孔子，孔子對曰：苟子之不欲，雖賞之不竊。」

孟子曰：養心莫善於寡欲，其爲人也寡欲，雖有不存焉者寡矣，其爲人也多欲，雖有存焉者亦寡矣。」

欲爲人之本能，禁慾絕慾均不可能，所以孟子主張寡慾，富貴貧賤人同好惡，但得去必以其道，生與死人亦同好惡，但不可苟得苟避，事過兩可之時，當審慎爲之以不傷廉，不傷惠，不傷勇爲原則，成爲以財發身的仁者，及養其大體的大人。

(三)立己廉待人寬 自尊心是人類的特性，自己總覺得比人家強，希望受人尊崇，自己的缺點覺不到，或設法掩飾，人家的缺點很清楚，常多方揭發所謂「人莫知其子之惡，莫知其苗之頽」，又謂「今之君子過則頽之，其徒頽之，而隱而爲之辭」，這是對於自己寬恕掩飾的證明。相反地，對人就不然了，只要抓到一些弱點，就肆意攻訐，不是攻擊的體無完膚，也會罵得狗血噴頭，吹毛求疵的本領，無所不用其極，好多人以漫罵別人壓倒別人爲手段，來抬高自己的身價和地位，這些都是要不得的下策，真正的好辦法，唯有應用恕道，推己及人的工夫，自然會達到「敬人者人恆敬之，愛人者人恆愛之」的效果，「責己也重以周，其責人也輕以約」，乃對人的不二法門。仲弓問仁，子曰：「出門如見大賓，使民如承大祭，己所勿欲，勿施於人，在邦無怨在家無怨」。又云：「在上位不凌下，在下位不援上，正己而不求於人則無怨」。是說明了這個道理。要之，「忠恕之道不遠仁，施諸己而不顯，亦勿施於人」。必能做到「爲政以德，譬如北辰，居其所而衆星拱之」的地步。要想獲得幹部，得到他們的擁護和幫助，須深切地體會此旨看了下面的引文，就可以明白古人是如何的立己待人了。

「唯天下至聖，爲能聰明睿知，足以有臨也，寬裕

溫柔足以有容也，發強剛毅，足以有執也，文理密察，足以有別也。」

「躬自厚而薄責於人，則遠怨矣。」

「寬則得衆，信則民任焉，敏則有功，公則悅。」

「子曰：寬柔以教，不報無道，君子居之。」

「子曰：伯夷叔齊，不念舊惡，怨是用希。」

「顏淵問仁，子曰：克己服禮爲仁，一日克己服禮，天下歸仁焉，爲仁由己，而由人乎哉。」

「孟子曰：有人於此，其待我以橫逆，則君子必自反也，我必不仁也，必無禮也，此物奚宜垂哉，其自反而仁矣，而有禮矣，其橫逆猶是也，君子曰，此亦妄人也，如此則與禽獸奚擇哉，與禽獸有何難焉。」

「孟子曰：愛人不親，反其仁，治人不治，反其知，禮人不答，反其敬，行有不得者，皆反求諸己，其身正，而天下歸之。」

自處與待人，宜本恕道，不念舊惡，不報無道，以絕怨誹，寬裕溫柔，足以有容，克己服禮，天下歸仁，躬自厚而薄責於人，用自反工夫於自身，究竟有無不是之處，同時感化對方，使其悔悟改善，亦即爲政以德之道也。

(四) 孚誠信求知能 做人做事好像開設商店，誠信像商店的招牌，知能像商店的貨色，貨色儘管充足，而牌子不響，生意不會興隆，徒有牌子，而缺乏貨色，也做不成交易，所以我們對外一方面取得信用，以增厚外援，同時充實知能，加強實力，然後對人對事，才可應付裕如，處置妥貼。

(1) 孚誠信

成人最難莫如誠，得人好譽莫如信，古語謂：「精誠所至，金石爲開」。大信既立，蠻邦可行，自助天門，自尊人尊，若心面異樣，言行不符，則人皆輕而遠之，其欲功成名就，永無可能。徵諸史乘，欺詐背信之人，未有不失敗者，明瞭這點，我們應該如何的開誠布公，樹立威信，把自己建立起來。

「子夏曰：君子信而後勞其民，未信則以爲厲己也，信而後諫，未信則以爲謗己也。」

「子曰：人而無信，不知其可也，大車無輓，小車無軌，其何以行之哉。」

「子曰：道千乘之國，敬事而信，節用而愛人，民以時。」

誠者成也，所以成已成物也，信者信託信任之意，誠信均以「實」爲主，戒虛浮而辟僞詐，無論任何職，主何事，苟能具備精誠大信之美德，雖在蠻貊之邦，亦可行之而無礙也。

(2) 求知能

總理謂偉大事業，建築在高深學識基礎上，高深的理論，也就說明處理事件的原則，程序，和辦法，社會上的事情，千變萬化，所以解決的辦法，也就日新月異，莊子謂，生也有涯。而知也無涯。所以在短短地生活過程中。要求得一套應世之術，以達成立德立功立言三不朽的大業，必須好學，博學，學而時習，溫故知新，敏以求之不可，有了學問，才配談經國濟民、所謂：「學問乃濟世之本」，確是至理名言。

「子曰：學而時習之，不亦悅乎。」

「溫故而知新，可以爲師矣。」

「子曰：我非生而知之者，好古敏以求之者也。」

「子曰：博我以文，約我以理。」

「君子深造之以道，欲其自得之也，自得之，則居之安，居之安，則資之深，資之深，則取之左右逢其源，故君子欲其自得之也。」

「好學近乎知，力行近乎仁，知恥近乎勇，知斯三者，則知所以修身，知所以修身，則知所以治人，知所以治人，則知所以治天下國家矣。」

「子貢曰：孔文子何以謂之文也？」子曰：敏而好學，不恥下問，是以謂之文也。」

「曾子曰：以能問于不能，以多問於寡，有若無，實若虛。」

「子夏曰：博學而篤敬，切問而近思，仁在其中矣。」

「博學之，審問之，慎思之，明辯之，篤行之。」
「子夏曰：日知其所無，月無忘其所能，可謂好學也已。」

「是故君子尊德性而道問學，致廣大而盡精微，極高明而道中庸，溫故而知新，敦厚以崇禮。」

學問爲事業之基礎，人之知能要與其事業平衡發展，要與時代齊頭並進，夫如是，然後才可勝任愉快，否則以古法而理今事，以小才忝充大用，未有不債事者，故學問須溫故

知新，博文約理，敏而好學，不恥下問，自能精進無已。博學篤敬，切問近思，則可守約力行矣。總之時習，敏求，深造，爲治學不可或缺之要則也。

(五)詳考慮重力行 成功立業不是徒託空言，可以辦到的，必須想了就做，陽明所謂，「即知即行」，總體所謂，「知難行易」，無非是勉人求知，教人力行，中庸曾明白地規定了治事的五大順序：「博學之，審問之，慎思之，明辯之，篤行之」。即是考慮要周詳，進行要篤實，考慮而不力行，是開空頭支票，力行而欠考慮，是無的放矢，此兩者相

互爲用，缺一不可。

(1)詳考慮

凡是做一件事，事先必有打算，訂出具體的方案，或計劃，估計需要多少人力，物力，財力，和時間，規劃進行的步驟，順序，和進度，再用嚴密的督察，監察，和考核的方法，去求得最高的效率，和最大的成果，如此，按步就班，一件一件地做去，絕對不會出毛病，我相信一定會成功。

「子曰：人無遠慮，必有近憂。」

「季文子三思而後行，子曰：再思可矣。」

「凡事預則立，不預則廢，言前定則不知，事前定則不困，行前定則不疚，道前定則不窮。」

「物有本末，事有終始，知所先後，則近道矣。」

「子夏曰：君子之道，孰先傳焉，孰後倦焉，譬諸草木，區以別矣，君子之道，有始有卒。」

「君子之道：譬如行遠必自邇，譬如登高必自卑。」
「周公思兼三王，以施四事，其有不合者，仰而思

待之，夜以繼日，幸而得之坐以待旦」。

「作事須專先考慮周詳，凡事預則立，不預則廢，人無遠慮，必有近憂，明白事之本末先後，輕重緩急，然後始才不會犯紊亂，慌張，遲緩，散漫，等毛病，本着既立之步驟，順序，和方法，妥實進行，萬無一失。」

(2) 重力行

力行近乎仁，雖極平凡的事體，要是你不去做牠，牠也不會自己完成，假使馬馬虎虎浮而不實地敷衍，固然是不易成功，縱然做成功不是失了時效，就是浪費了金錢，結果不及用，不經濟，也是同樣地失敗，相反地，假使能力行篤行，不管怎樣繁雜的工作，都可迎刃而解，事半功倍，畏難苟安，好逸惡勞，投機取巧，絕不會在事業上有什麼成就。所以辦理革命側重心理建設，總裁論哲學，開明行的道理，無非是用革命的精神，養成苦幹，硬幹，實幹，快幹的

財政視導工作經驗談

一、寫在前頭

二十七年七月初，我奉了學校的電召，帶着興奮愉快的心情，離開了湖南的芷江，奔向抗戰中大西北的門戶——陝西來，到了西安，隨即蒙財政廳長王公召見，發表為財務整理員；同年冬，又成立財務督導組，兼任財務督導員；二十九年秋，升主任，本年五月，調任視察，不過，無論是整理員也能，督導員也能，主任也能，視察也能，他的工作總不外乎視察。督導，故簡稱之曰視導工作。回憶在這三年來的

社會風向，使大家普遍地具備了，改革環境，光大宇宙的人觀。

「先行其言而後從之」。

「君子言必信，行必果」。

「君子欲訥於言，而敏於行」。

「庸德之行，庸言之謹，有所不足，不敢不勉，有餘不敢盡，言顧行，行顧言，君子胡不慥慥耳」。

世之成功者流，其成功之道無他，惟力行耳，人可分三類，空想者，侈談者，力行者，國之強弱文野常決於此三者之比例數，凡理頭苦幹之民族，求有不雄踞世界而出人頭地，反之，苟且偷安之民族，未嘗不貧弱而為人奴使者，省此，善人當如何警惕，積極奮勉苦鬥，以爭取國家民族之地位哉。

三十年八月於淳安縣政府

朱法堯

談

艱苦奮鬥中，顯然在肉體方面，吃了不少的辛苦，在精神方面，也受了不少的磨折，不過人生寶貴的經驗和學問，多係從飽經憂患中得來，這三年來的視導生活，雖然比較困苦點，不過自覺在工作過程中，尚多少得到一點經驗，所以不敢自秘的把它寫出來，給有志於財政工作的同學們作一個參考。

二、一點教訓

記得我第一次單獨出差的時候，是在廿七年九月，地點

服 務 月 刊

是接近甘肅的汧陽隴縣，那時汧隴一帶，正是萑匪李水哇聚衆猖獗的時候，風聲鶴唳，行人多滯留風翔，不敢前進，然而爲了責任所驅使，工作所鞭策，仍不得不冒着危險，向汧陽進發。到了汧陽，下榻在一家拴滿牲口的大車店內，氣味的惡劣和房間的簡陋，是可想而知的，那時候西省稅務局征收的稅，主要的是特種消費稅和營業稅，所謂特種消費稅就是過去厘金的變相，不過貨物的種類較少了！當天晚上，我便到外邊去密查，一方面稽查過境的商民，他方面盤問當地的行店，知道這個地方稽征所主任有抽收零厘及担頭捐和收稅不給據等情弊，因爲汧陽這個地方，雖然是個偏僻荒野的小縣，但是寶天公路必經於此，無形中成爲陝甘間交通的孔道，來往的客商絡繹於途，平均每天總有一百多頭驢馱，馱着藥材，棉花，茶葉等，在崎嶇不平的山道上跋躑，沿襲着過去的陋規，這位主任於每担貨經過的時候，總藉查驗爲名，勒索担頭捐一角或五分，平均起來，每天可收十元左右，假若碰到未上稅的零星貨物，就索與不出票，收點零厘，飽入私囊；另外，在營業稅方面，也有收款不給據的情弊，所以總算起來，每月三四百元的額外收入是不成問題的，我查明這種情形以後，隨即用代電報廳，同時並和汧隴稅務局楊局長商討解決辦法，爲了尊重局方及這位主任的名譽起見，決定由楊局長勸他辭職，當時這位主任因事會俱在，無法掩飾，乃滿口承認，願意自動辭職，只求我向廳方的報告說得好一點，以便將來另謀其他工作，記得我國有兩句諺語道：「忠厚留餘地步，和平養無限天機」，所以我當時也就爽快納答應了，連證據都沒有取，因爲我相信一個有地位的人

說話是可靠的，却不料事實上恰得其反，他竟寫了一封長信給廳長，說他並沒有舞弊，我的報告完全是捏無作有，存心誣陷，信上還說了許多牢騷的話，當時王廳長就將我叫去，詢問經過詳情，同時又教我做一個補充報告，幸王廳長明察，所以結果仍將這位主任撤了職，由這一次的經驗，我深深的感覺到世風的澆薄和人心的詭詐，我們這班初出茅廬的小夥子，做事必須處處留意，步步提神，稍一不慎，即有受累的危險！所謂「害人之心不可有，防人之心不可無」，真是千古不朽的名言啊！事後，在大荔又遇到這位主任，聽說已在某縣煙機關任職，奉派到蒲城去登記烟土，不到一月，便弄上了幾千塊錢。一個人的習性始終是難改的。

二、幾件瑣事

由於上述這次教訓，以儆我的辦事方法，便比較謹慎些，作風便比較嚴厲點，遇到貪污違法的事，假如沒有其他特殊原因可以原諒的話，便取其確證，老實不客氣的把它報上去，這種方法雖然比較嚴厲點，似乎有些違反儒家寬厚中和之道，不過，在挽回風振末俗這一點上，確實是收有相當的功効的！

二十八年春，我奉派到整屋鄜縣一帶視察，因爲我的視察方式，是自下而上，由秘密到公開，所以到縣第二天，就先在外邊秘密調查，等到查出了弊端，然後再到稽征所去詢問，那時，廳方正雷厲風行的取締陋規，別除中飽，但是那兩縣的負責人，却仍有浮收票費，收款不給據等情弊，這當然不能原諒的事。

同年秋，由第九區到第八區工作，那時華陰縣的地方收入，有樂戶捐一項，對妓女課稅，這些旅館妓院，向來是社會上最黑暗的一個角落，同時也是經征人員最容易舞弊的一個地方，所以噫於某天早飯後，便秘密的會同警察局巡官。找到窯子裏的龜奴，探詢樂戶捐征收情形，原來縣府經征員收捐時，不僅有收多報少中飽稅款的事實，同時還有剝削龜奴，侵吞碼頭費的情弊，合計每月約七八十元，我當時取得證據後，隨即到縣府檢查收據存根，同時並在用過存根最後一頁上蓋章，以防補發收據，那位經征員的消息，也算十分靈通，隨即將中飽侵吞之款退還，然而巴經於事無補，結果撤職以後，還坐了一個多月的監獄。

接着，奉派到郃陽去查案，大荔有一位可憐的小照相商，派學徒到宜川去購買照相材料，回來，騎了腳踏車，經過郃陽，在縣府門前，被稽征所的一位稽征員查獲，竟認爲偷漏，索洋八十元，准予放行，年青的學徒，因本無漏稅企圖，故當時搶白了幾句，那位稽征員就惱羞成怒，將車貨一齊扣留，並聲稱非罰洋三百餘元不行，學徒回去，報告經理，一般商人的心理，對於任何事件總不願事態擴大，官裏相見，所以這位年老的經理，也抱着「大事化小，小事化無」的主張，挽一個在幫的人，從中調停，情願出洋百餘元了事，那知這位在幫的人，也是一個最大的混蛋，他竟認爲這位年老的經理，誠實可欺，便說好說歹，兩頭敲詐，結果，不但花了三百多元現款，還損失了一打照相底片和一些腳踏車零件，可憐的經理氣的一病奄奄，於萬分無奈之中，寫一封信報告到廳，廳中隨即令我查，不過此案情節較爲複雜，因爲

一方面那位稽征員已離職他往，他方面又牽涉到幫會勢力，若用明查方法，不但不易達到目的，且恐發生意外危險，於是我便秘密的先到郃陽去調查，並考察地方輿論從旁取得證明，然後再回到大荔，計誘這位幫會中的領袖，至照相商家，騙他一一說出經過詳情，而我及警察則站立窗外竊聽，等到事實真相完全明白以後，再進室叫他出具切結，在警察的監視與證明之下，他不敢反抗，只得老老實實的將所說的話寫下來，公事呈報後，廳中因那位稽征員不知去向，正苦無法查追。料「踏破鐵鞋無覓處，得來全不費功夫」三原區稅務局竟保送他充任某地稽征員辦事處負責人，廳方得息後，隨即電令縣府加以扣押，並追繳贓款，真是「天網恢恢，疏而不漏」啊！

是年冬，又奉令調查潼關畜屠斗稅捐舞弊案，據報，潼關畜屠斗包商，在南源上汽車路口，設立分卡，私收過境牲畜稅，牛驢每頭五角，驛馬每頭一元，每天一二百頭牲口，也可收上七八十元，不過由河南販運牲畜來陝，必須經過潼華公路，所以在華陰路口上，攔截檢查，實是最秘密而有效的辦法，起初，我查了幾天，毫無所獲，心中非常納悶，在快到年底的幾天，大約是因爲包期將滿，疏於防範的緣故吧，包商又大膽的恢復故態，私收過境稅，並填有財政廳稅票，所以便很容易的查獲了。查獲以後，我滿以爲潼關包商，舞弊有據，孰料到廳一查票據鈐領，方知舞弊的不是潼關包商，而是華陰包商，原來潼關這個地方，插花飛地，星羅棋布，東至閿鄉以東，西至華陰以西，犬牙交錯，不可究詰，華陰包商，就利用這種錯綜複雜的地理環境，私刻章戳圖記，

假冒商標包商之名，非法征收牲畜過境稅，這稱嫁禍於人的巧妙辦法，假如查案的人稍不留心的話，準要被它蒙蔽的！

二十九年春，冒着凜冽的寒風，翻過積雪的峯嶺，又到商縣商南去查案，商縣這個地方，雖然距西安僅有二三百里，但是中阻高山，交通不便，宛如成了兩個省份，所以廳方派員視察的時候很少。至於商南，離商縣還有二百七十里，那更是「天高皇帝遠」，人跡罕到了，況且這兩縣與汧隴一樣，都是陝西的邊遠縣份，再向東去，便是河南境地，貨物一到河南，就無人稽查，這更引起一般收稅人員貪婪的慾望，所以這里抽收零厘，賣放貨物及收稅不給據等情弊，相沿成習，差不多成了公開的祕密，我到了商縣，首先用迅雷不及掩耳的手段，將抽收零厘的弊端查出，隨着又坐了花桿，冒着三百里的風雪，穿過崎嶇曲折的山徑，到驪駒寨及商南，查獲賣放貨物及收稅不給據等弊，總共不下萬千餘元。

在這次查案的過程中，同時又發現，某縣府的弊端：一是假救濟難民之名，私收筵席捐一千六百餘元；二是違法征收過境牲畜稅；三是征收屠宰稅，不出收據，結果和子負責人以相當的態度。

同年夏，財廳為整理全省營業稅起見，特設營業稅稽查組，派我為分組長，負責調查關中西路各縣營業稅，在與平，就發現了這樣一樁漏稅案件：有兩家生意很大的花布行，在二十八年中，賺錢很多，為了避免所得稅過分利得稅及營業稅的征收，便於二十九年初，私將字號更改，詭稱新開設之商戶，每月少納營業稅二三百元。這種偷漏方法，也算相當巧妙，不過經過多方嚴密的考察以後，終不免現出了破

綻：第一，在二十九年開業往來帳上，仍沿用從前的字號名稱，款數日期，完全相符；第二，該號東夥支便帳上，每月前均有「去年更來」字樣，雖經塗改為「水牌更來」四字，以圖掩飾，然原有字跡，仍可辨認；第三，在警察局及保甲甲戶口冊上，該號經理及東、姓名多未變更；第四，商會及稅局均無該商等呈請歇業及開業之登記，由此種種，可以充分證明，這兩家商號並非新設。為了逃避國家的稅收，商人是不惜用任何方法的！

本年春，奉令參加第八行政督察區區政檢閱，經過十二縣，行路一千里，耗時五十日，雖然在工作方面，不免有走馬觀花之謂，不過集合省區雙方多人的力量，在各部門作個別的容貌的詳細考察，所以在大體方面，一縣政績的好壞，是不難得知的，尤其財政方面，大部份工作，可以數字表現，利用各種縱橫比較的綜合研究方法，很容易的可以看出利弊之所在，檢閱結果，渭南商南兩縣成績最差，而事實上根據廳方考察所得，這兩縣財政方面的弊端，也確實比較的多，所以我認為這種綜合研究的比較方法，在一般視導工作上，實占重要的地位。

四、怎樣查案

担任財政視導工作的人，所最或最困難的問題，就是查案，尤其是貪污的案，因為居心難斂的人，一定把手腳做得很乾淨，利用各種可詭的方法，以遮掩其劣迹，就是親眼看見，或知道底蘊的人，也是抱着「各人自掃門前雪，莫管他家瓦上霜」的態度，不願多管閒事；甚至身受其害的人，

也抱着事過境遷，多一事不如少一事的態度，馬虎了事，尤其是會一個外鄉人去查案的時候，因為口音不對，更感到真大的困難，一個情節複雜的案件，就擱半月甚至一二月之久，查不出一點頭緒來，是常有的事，所以一個理想的查案的人，一定要有過人的才智，他必需具備下列幾個條件：

(一)豐富的常識——查案的人不僅要熟悉有關的章則法令，並且還要具有政治法律的普通常識，例如查獲舞弊案件，必須取得合法證據；檢查商店，必須佩帶證章，並會同警察局及當地保甲長；檢查時，隨同的人不得隨便出入；查獲之貨必須當場出具證明，檢查完畢，必須取得公私財物，毫無損失的切結，嫌疑重大的人，應先行通知該管機關，派人監視其行動，以防逃逸；事後如查獲確證，應送交縣府管押等，這些手續若去很簡單，然稍有一處不週到，即易發生意外的枝節。此外，關於地方風土人情，商情農情趨勢，以及一般社會常識，都應當懂得一點，這樣於工作的進行上，才能增加不少的便利，倘若再會說幾句各地的方言，那就更可減少工作上的阻力了！

(二)科學的頭腦——查案的人遇到一個繁複的案件，必須用冷靜的頭腦，加以科學的分析與研究，案中的要點在那裏？癥結在那裏？線索在那裏？由何處開始調查？調查方式如何？調查的步驟如何，原報告的真實性如何？被告人的背景如何？什麼材料比較可靠？什麼人的言語比較真實？凡此均須運用科學的方法，加以分析研究，這樣才可使複雜的案情，化繁為簡，迎刃而解，否則，必須墮入五里霧中，而無所適從。

(三)強健的體魄——查案的工作是流動的，生活是困苦的，有時須爬山越嶺，有時要涉水過河；為了訪問一個人，不憚忍飢耐寒，作數百里的長征，為了調查一件事，時常起早睡晚，不分晝夜的工作，生活方面，更要刻苦簡單；沒有米飯雜糧，粗冷的「和鹽」(註)也可以充飢，沒有客棧旅館，簡陋的大商店也可以歇宿；沒有舟車輪馬，自己的兩條腿也可以走路，至於棉風衣，冒雪衝寒，那更是常有的事，一個沒有強健體魄的人，對於這種艱苦的工作，是很難望其勝任的！

(四)嚴密的操守——調查案件時，原告人與被告人的安危禍福，差不多可以說是完全繫在查案人的手中。查案人藉藉被告人的說幾句好話，則被告人可以減罪，甚至免罪；藉原告人說幾句壞話，則原告人有誣告之罪，所以查案的人，最易接受賄賂，就是在抗戰四年的現在，這種送程儀，贈苞苴之事，仍時有所聞，意志稍為薄弱，操守稍為不堅的人，一定要判令智昏，顛倒黑白。

(五)公正的態度——一般人對事物的視察，常有先入為主之感覺，這種感覺對於查案的結果影響很大，查案人決不能稍有成見，對於被告人，固絲無偏寬大；對於原告人也不必過分憐憫，凡事均須以公正的態度處之，查案人對於各方面有關係的消息材料，都應當毫無條件的採訪搜集，消息不厭其多，材料不厭其雜，要在以超然的態度，大公無私的去分析抉擇，這樣才可以得到事實的真象。

其次，關於查案的要點，我以下列四點。

(一)迅速——查案有如作戰，也要把握時機，爭取主動，

倘若耽延時日，走漏消息，被告人一定要彌縫補直，設法掩飾，結果使查案人大感棘手，所以查案人奉到命令以後，應立時前往澈查，用迅雷不及掩耳的手段，將一切人證物證抓獲，等到被告人發覺時，已經是差不多大功告成了。

(二)秘密：財政方面的案件，有秘密性的居多，即使可以公開，也大半在秘密調查之後，查案人的初步工作，就是先在反面或側面作秘密的調查，等到案情真象大致清楚以後，再去公開的調閱卷宗，或詢問當事人及其他有關係的人，查案人如果不能嚴守秘密，也是同樣的難以圓滿的達成任務的。

(三)精細：我們看福爾摩斯偵探案，知道一個重大案件中的破獲，常在一些令人不注意的細微末節上，尋出線索，查財政方面的案件，也是如此，一個粗心的查案人，決不能調查重大複雜的舞弊案件，因為他的觀察多是表面的，浮泛的，粗疏的，而不能觀察如微，鞭辟近裏，對整個的案情得一深刻而正確的認識。

(四)確實：查案的目的在求事實真象，所以在查案人的工作，必須力求確實，應當下鄉的必須下鄉，應當傳人的必須傳人，應當查帳的必須查帳，凡事均須親自考察，確實調查，不能因為怕麻煩，想省事，便苟且偷安，敷衍塞責，案子查過以後，繕具報告，更應以純客觀的態度，作公平的敘述。

至於查案的技巧，或以計誘，或以威嚇，或以柔制，或

以剛克，那就「運用之妙，存乎一心」！

五、一般視導工作的二部曲

做一般視導工作的人，其應具備的條件，大致也與上面所說的差不多，不過工作的方式毋須十分秘密，工作的步驟，也迥不相同。一般視導工作的步驟，可以分做三點：第一，先將視導區的工作實際情形，作一普遍而詳切的調查；第二，根據調查所得，參照章程法令及實際環境，擬定具體的整理計劃；第三，根據具體計劃，督導負責機關，切實執行，例如，整理長安營業稅，首先須調查長安營業稅，缺點在那裏，弊端在那裏？困難在那裏？征收方法有無流弊？查賬方法有無不會？征收機關的人事是否健全。編制是否合法，工作的分配是否合理。外鎮營業稅是否開征，其次就根據調查結果，參照章程法令及實際環境，擬定長安營業稅整理計劃，缺點應如何糾正，弊端應如何剔除，困難應如何打破，征收方法應如何改善，查賬方法應如何求其合理，征收機關的人事應如何調整，工作應如何分配，機構應如何健全，外鎮營業稅應如何開征，最後，根據上述計劃，督導長安稅局，切實執行，並嚴加考核，這樣一步一步的做法，才可使視導工作，切實有效，不致流於空泛不切之弊。

六、尾語

這篇短文，是在警報聲頻傳的四五天中草成後，內容似膚淺和文字的拙劣，是早在意中的，不過倘若能因此而引起各方賢達，對於這類問題作熱烈的討論，那就不算浪費筆墨了！

註：和醃是用蕎麥麵做成的一種類似麵條的食物。

七年財政服務之回憶

王丕經

一

余自二十二年十一月由政校畢業，十二月服務江蘇省財

政廳，二十六年十月離開江蘇，前後共計三年零十一個月，

職務則由服務員，以至宜興土地陳報指導員，金山總會計主

任，泰興縣會計主任，及財政科長，均未與財廳脫離關係。

因當時蘇省主席係 陳師果夫，財廳長係趙公棣華，皆能勵

精圖治，使余得以安心服務，數年之間，能力經驗，增功不

少，以後服務之基礎、胥由此樹立。茲將歷次經過情形，分

述于後：

(一)服務員 「一」未作事先上當。二十二年十一月由政

校畢業後，即奉派赴江蘇財政廳工作，財廳在鎮江，十二月

四日下午，余甫由鎮江西站下車，即被旅館茶房及洋車夫等

數十人所包圍，詢以旅館屋價，則云四角至四元，問處所則

云距省府很近，至則四角之房間，乃為梯下既無窗櫺，又無

空氣，不堪住人之小屋；且距離省府實較由車站至省府為遠

，蓋已將余拉至江邊也。茶房車夫之狡詐，實給余出校後對

社會情形留一深刻之印象，至今不能忘記。「二」初出茅廬

，不免幼稚。余別鎮後，即被派至財廳服務，同事者人甚多

事如學生讀書，工人做工相同，必須終日不息，始覺心安無愧，稍有閒暇，即感精神之痛苦，心理之不安，其次以無事苦悶，會向廳長要求工作，惹得同人許多笑罵，其對余不自為幼稚，即譏為愚蠢，此余初步缺乏經驗之所致，實亦官場積習不良之現象也。

(二)宜興縣土地查報指導員 「一」習於迅敏。宜興縣地

人民生活，除略涉奢侈（此可於一般人衣食及戲院中男女提

雜證之）者外，對腐筋中印象最深刻者，當該縣人民之迅速

敏捷；蓋宜興雖屬江蘇，而緊臨浙西，人民筋力，極為靈敏

，社會充滿活潑氣象，使余遲鈍固執積習，減去不少。「一

二」貢獻微薄。縣長為績竟成，土地陳報，自二十三年三月

開始，與鎮江，江陰，溧陽等縣，同為江蘇初辦之區，辦理

之初，士紳階級，反對極烈，但主席廳長及縣長，決心認真

辦理，不避勞怨，故雖控逼各院部及委員長，亦未中止，幸

底于成，結果土地溢出五萬餘畝，糧冊全部整理清楚，以前

僅征六成者，後則征至九成以上，余當時亦負縣長督催之責

，雖同受士紳之罵，奔走各村鎮指導，但因作事之初，經驗

缺乏，自覺貢獻微薄，賴他人努力之成功，亦蒙政府之獎勵

，鎮縣長曾將陳報經過彙為一書，頗風行一時焉。「一」

(三)金山縣會計主任 堅守法令，克服困難。二十三年六月底，宜興縣土地陳報結束之後，余即被任為金山縣會計

陸任，但余以經驗極少，故隨深履薄之觀念，無時或釋，不特公務方面，應付困難，即普通之應酬，亦感無所措手，余乃日夜研一切法令，以期應付裕如，至於應酬，則時刻留心他人之舉動，以免貽誤笑，結果雖幾進步不少，但法令規定，極其嚴密，地方人士，又均無養成奉行習慣，故法令執行，十分困難。當時財廳規定各機關經費之簽發，由縣長，會計主任，公款公產管理處主任，共同負責，但縣長及公產處主任，則均不欲多得罪人，而將重大責任，全委之會計主任，且縣地方機關為輟銷，亦均由會計主任核轉，若某機關不照規定辦理，則會計主任，可即扣發其經費，故許多區長及各機關長官，均對余訴苦，甚至謂余可不領經費，亦不願受如此之麻煩，余處此只有不憚煩瑣，平心靜氣，將法令規定再三解釋，謂無可如何，一面使其了解法令，一面並期其對余個人之諒解，而免各方對余之側目，且余處理一切，均能認真辦理，不諉責任，廉潔自持，絲毫不苟，即對余不滿者，亦不忍多出怨言，結果均能勉其難，使一切法令規定之手續，十之八九，皆可順利執行，而無添厥職。

(四)泰興縣會計主任 「一」昔幹實幹，不避勞怨。當時財政廳新委各縣會計主任，多係學生出身，助理人員，乃多為老練世故之科吏，往往矜已傲物，不知自愛，對自己只見其長，對人則只見其短，此種助理人員，指揮最難，余在泰興，即遇此種人員者二，常不心悅誠服，接受余之指導，有時則外交而內攻，甚至請假怠工，故意為難，對此實使余經受困苦不少，但余皆以忠誠對待，及苦幹實幹之精神，一一克服之，故卒得嘉獎及加薪之獎勵。 「二」土地陳報，盡底

辦理。財廳規定縣長為土地陳報正主任，會計主任為副主任，余對辦理土地陳報，以有富幹之經驗，故在泰興則收很大之效果，泰興在未辦土地陳報之前，各種土地不足一百五十萬畝，辦理陳報後，為一百六十六萬畝，溢出十六萬餘畝，並將紊亂不清撥歸在民書手裏之田冊，整理得釐然有序，過去里書等中飽之積弊，根本肅清，在陳報前每年田賦征收數均不及七成，辦陳報後，則征至九成五以上，若非因公產糾紛，致土地欠賦不易一刻解決者外，則可全數征清。

(五)泰興縣政府財政科長 「一」努力整理，成效頗著。泰興環境，極為複雜，報紙五六家黨派極多，余在會計主任時期，因工作無求於人，將全縣的財政情形，在此時期，研究得極為清楚，及調任財政科長，一切皆可應付裕如，惟人事方面，因余不善交際，及環境複雜之故，多出閒言於縣長，但縣長對余之做事能力，及人格之健全，均十分清楚，一切閒言，均不能入，余乃更能努力於田賦契稅房捐等項收入之整理，以前每年縣地方各機關經費不足三四月者，現則每年可餘三四月，其他一切，(除官產外)凡有關財務之事件，均能一一整理，使上軌道，此後一般人又復認余為能幹，過于恭維，結果二科長之地位，似較縣政府其他同級地位人員為高，不免引起縣長同來人員之嫉忌，余乃以家屬回陝之故，堅辭辭却。 「二」人事健全，政令暢行。整理縣財政之特效方法，首在能取得人民之信仰，余在泰興任財政科長時，第一件即致力於此，以後實收絕大之效果，此可由兩點證明：(甲)田賦征收限期將滿之際，每日繳納者有數萬人之多，日夜不休；(乙)流動分櫃，所理各地，人民皆踴躍繳納。

推其原因，說非虛詞，(因罰款數目很有限，)更非強迫，實因人民深信政府分必行，不重罰公病民之故，但欲做到如此之地步，必須先從科中人員方面做起，尤必須先以健全本身，以身作則為基礎。余之服務能力雖差，但自信確能忠於職務，從來難以吃苦耐幹，不稍敷衍為做事惟一原則，不僅在財政科長任內然也；自余負到秦興縣財政科長責任之日起，即將全縣財務一切情形，日夜不離離諸腦海，在他人視余之工作極苦，但余則愈做愈有興趣，故財務方面人員，無論舊有新任，除能力稱職急公如私者外，率皆自動趨於淘汰，無形中使全科人員悉數健全，故余自任職之日起，至離職之日止，不惟自身無一天鬆懈，即對於科內人員之考核，亦未曾一日稍疏，實為政在人，人事健全，則一切政令均易順利推行，不特財政為然也。

二十六十年十月離開江蘇，即服務陝西財政廳，歷任秘書，整理員，稅務局長，以及現任會計主任，三年半之中，雖職務數調，但總未與財廳脫離關係，茲將各階段之苦樂情形，擇要分述如後：

(一)秘書 做事困難，努力自修。二十六年十月，由陳師介紹回陝服務，當時財政廳長為馮式甫先生，其人係忠厚長者，不事外費，但因環境特殊，應付困難，作事方針，多係維持現狀，半年之中，余全負責整理契稅責任，公餘時間，用為自修，工作雖覺悠閒，心理則十分苦悶，以不能積極努力故也。

(二)整理員 切實觀察，不避危險。二十七年七月，王調生先生繼任廳長，將視察員改為財務整理員名義，人數加多，分兼任委任兩級，其職務在觀察研究與計劃，余被調為兼任整理員。七月至九月，余視察渭南華縣等三縣，即抱定不畏困難，不隨統俗之原則，認真實幹，同行者有左允中同學，亦係初出學校，無一切嗜好，工作亦十分認真，我們數月在外，除調查工作外，有暇即在各地研究計劃，視察時不特注重縣城內之機關，即外鎮亦不稍為忽略，有時縣府或局所恐我們在外鎮找出麻煩，故將鄉間土匪猖獗情形，造為宣傳，但我倆則毫不在意，於酷熱如焚之暑天，無車輛時即徒步而往，總須考察其實在之情形，本身之危險與否，完全置之度外，後視察結果，我們成了一巨冊報告和建議，未幾調任陝西省煤炭統制運銷處會計組主任，不終月又調任為三原區稅務局局長。

(三)三原區稅務局局長 嚴從命令，整理稅務。余在煤炭統制運銷處任會計組主任，未及一月，廳長微余意見，願否做三原區稅務局長，余以稅務界之名譽太壞，及余之性情不能兩流合污，如何能管理五縣之區域，近百人之屬員，心實不願，但以廳長既囑意于余，佛之不善，恣慨允之，且自信為政在人，惡劣環境，方可鍛鍊辦事之能力，貪污叢中，愈足表現出衆之廉潔，况稅界污濁，由來已久，正需要廉能者為之矯正，一切樹之風聲，始可期逐漸改革也。接事之初，除日常征收方面，以次肅清積弊，其尤要者有兩件事：一為通令各局所，二為布告五縣商民，照示共同努力之誓實，以期澈底實現絕無清污為目的，茲將其原文附錄于左：

自抗戰以來，許多方面之失敗，論者多謂由於軍事者少，由於政治者多，我國政治界之不良現象，莫如腐化與貪污，而稅務機關之人員尤甚，或沉溺賭娼，或深嗜嗜好，甚至私收零稅，無端勒索，稅率減免，乃仍沿舊例，填寫票據，有大頭小尾，種種弊竇，叢出不窮，積沿既久，習不為怪，結商民側目之怨，負國家界倚之重，言之實堪痛恨。

現值抗戰加緊，需款萬急之際，豈容虧公病民，利敵誤國之情事，繼續發生？經奉辦理本區稅務，職責所重，痛下最大決心，剔除積弊，所有以往腐化貪污諸行爲，自應澈底整頓，根本肅清。自此次劃示之後，凡本局所轄三原，涇陽，高陵，富平，耀縣區域以內，各局所轄人員，對經繳之營業稅，特種消費稅，戰時特捐諸種稅款，如仍有營私舞弊，額外勒索者，即仰受禍商民人等，立刻檢閱證據，指控到局，定依法嚴辦，決不徇情姑寬，稍負商民之望。

至我商民人等，亦應切實共勉念國家之危難，盡人民之義務，此後對各項稅款，務須按期繳納，毋稍違誤，恥爲偷漏之私，不作匿報之舉，古人喪家紆難，何在應徵之稅款？人民分應愛國，况值存亡之關頭！雖際市面蕭條，營業維艱，亦希勉力支持，切勿俾國苟免，有負愛國之天職。

際此次對本局稅務，誓將歷來積弊，極力廓清，盡本身之職責，革稅界之惡習，甯冒愚幹之譏，必矯發財之念，趨期涓滴歸公，絲毫不苟，庶可上裕國用，下恤

商艱，仰我商民，均體斯旨，明瞭大義，踴躍繳納，如仍希圖倖免，必至自蹈處罰之軌，本局長言出必行，勿謂言之不預也，此佈！

因上列佈告，爲余與同人對民衆之誓言，張貼之後，余帶來他人介紹之釐金先生，及局中舊有人員之不良者，均紛紛辭職，余頗以工作之停頓，及介紹人之歸罪爲慮，乃懇切向之解釋，謂本此宗旨，共同努力，確可以上爲政府效力，下對商民解除痛苦，中有受余感戴者，乃告余之做法，不是稅局之做法，乃知彼等積習已深，原爲弄錢而來，今既如此，乃不得不失望而去，並不怨余，遂未再加挽留。嗣後余在職一年之所爲，實未有一時一事，有違佈告，余去職日之晨，猶同大家照常工作，迄今事雖數載，而三原商店猶有將余佈告張貼保存者，在此期內，雖經過許多挫折，但精神上則極爲愉快，曠省同鄉對余，印像之深，亦以此次爲最著，謹將此期中要點，分述于後：「一」初做主官，阻越堪虞。余自出校服務，歷任服務員，會計主任，科長，秘書等職，但皆上有長官指導，不須自己負完全責任，惟此次充任局長，轄境甚大，人員甚多，一切由自己全權處理，實使余時刻戒懼，深恐稍有阻越，有虧職責，且各縣政府之阻撓，與各縣軍警機關之困難，均不易應付，因彼等過去多與局內人員勾結舞弊，魚肉良善，余現在必須將所有積弊陋規，一掃而空之，故處處引起他們之嫉視，多方爲難，終余之職，此種情事，猶未肅清，故余在職期間，無日夜不在戰戰兢兢，如臨深淵如履薄冰也。「二」以辦學校之辦法，來辦理稅務。稅務人員之腐化，爲貪污之厲階，晚睡遲起，恣意嫖賭，爲腐

化之表現，不經封局之後，對全局人員，除晚上輪值工作者外，一律早睡早起，不許無事外出，若有不能自治者，先之以警告，繼之以免職，故人員變動最多，而人事亦極健全，此條規所以能切實執行，並收最大之效果者，其原因由完全因余以身作則，不嫻不賭，不晚睡，不晏起，每日作息，均有定時，自任職以至交代之日，此種精神，從未間斷之故也。

「二」祛除陋規，肅清積弊。余之清廉，建基於余平日鄙棄貪污，崇信四維之人生觀，並非他有所長也。余到任未久，有某職員在室見余，在衣袋中取出許多商號條據，給余說，「是局長好處，」余登時怒不可遏，詢其意義，彼謂「過去各種條據，均由局長收錢，不歸公，不給票，」余即大罵，令其即時扯票，以後若有此種情事，立即撤職查辦，此種陋規，遂立時取消。又一在局二十餘年之職員，對余言，「以前局長到差，各公會例有致送，約可數千元，且每月經常送千餘元，」余復大怒，蓋余至幼聞不合理之事件，即時氣憤填胸，莫可遏止，繼詢其何以如此，彼謂「各行店為辦事方便，故示好於局長，此數在彼不過九牛之一毛耳，」余即痛罵一場，謂彼不看余之佈告，不知余之性情，敢求說此，實為對余莫大之侮辱，余並示以余對應盡之責任，必澈底盡到，但絕不與商民以困難，人民納稅之義務，亦應自勉，不應巧為規避，以後送余一錢者即以賄賂論罪，自此兩事之後，全局職員，及各處商民，乃均相信余之真正清廉矣。「四」大公無私，處理一切。余對局內之員，無論親疏大小，均一視同仁，大公無私，升遷降黜，全視成績能力為標準，故對同人雖嚴，尚無怨言，對外亦有兩事足述者：(甲)一為李虎成

本家之漏稅，藉其勢力，反誣余多事，屬方為息事甯人計，亦令余速行結案，余不為屈，卒伸其理；一為駐紮三原十七師師長之家中不出房捐，並毆打征收人員，余拚命辦理，彼終再三道歉。故余之命令，無論對內對外，均能澈底執行。「五」澈底整頓，稅收大增。自余任局長，一年之中，稅收超過原定比額七成以上，在余接事以前，該局稅收，每月均不足額，遂得到廳方名譽與物質之獎勵。

(四)會計主任 「一」接事之初。二十八年十月，廳中調余為蒲城區稅務局長，余辭不就，四日在三原辭職，一日之內即將所有款項手續，交接清楚，五日即來廳任會計主任。財廳會計室，係二十八年一月成立，現時雖已九月，但三換會計主任，一換廳長，又值草創之年，一切皆無成規可循，職權不明，責任難專，工作積弊極多，但余以已有三次會計主任之經驗，故能將所有工作，以次推動。「二」工作三原則。會計主任之職責，係監督財務行政，其職權之行使，頗為不易，消極者則同主官敷衍，同流合污，絲毫發生超然會計主任之作用，但積極者，尚備有法令之常識，與學理之研究，而無相當之經驗，與優良之品格，又多不善處理，演成處處與長官為難，減少行政之效率，致一切工作更不能推動，余因有數次之經驗，又感覺現狀之困難，乃決定工作三原則，即：(一)積極清理一切積弊；(二)已上軌道之事件，必不讓絲毫鬆懈；(三)尚未執行之職權，必須設法逐步執行之。現已一年有半，皆本此原則推行，頗有成效。「三」幾件重要之事實：(一)收支憑證會章，余未到任之前，廳中一切收支憑證，多不經會計主任會章，故會計主任僅為事後之

配機員，一切情形，多不清楚，余即以全力向廳長爭執此點，陳以利害與大義，結果遂完全達到目的。(二)積壓清理完竣。余到廳之初，帳僅記至六月，僅三月之努力，帳簿報表，除特殊情形外，均無積壓。(三)職權之擴張。廳屬會計室，初與各廳無大差異，不過會計事務，比較繁忙，自二十九年四月本省實行公庫制度，省庫會計，亦依法由本室主辦，故職權漸大，事務更形加多，乃按事實需要，將工作劃分兩股，以利推進。(四)章則之擬定，不經做事，向重實際，不為繁文縟節，以敷衍表面，故自到廳以後，只督率同人，認真工作，以求實效從不事虛文之表現，但自工作複雜，組織擴大，人員加多，督率不易，乃迫於事實之需要，而為會計室組織規程辦事細則等項之擬訂。

三

余自出校服務，未曾打牌吸烟，及沾染各種不良嗜好，雖普通之酬酢，亦很少來往，迄今猶保持學生之生活態度，因此常不見諒於朋友及同事處很多，而受無謂之坎坷亦不少，但余皆苦鬥忍耐之，現在仍保持此種態度，處處均以服務為目的，與人雖不為過分之親熱，亦不附格外之憎厭，且以余過去多次之經驗，皆愈做愈為人諒解，而做事愈易為力，所謂誠能動人也。故對下雖嚴格不至怨憤，對上雖冷靜而

無磨擦，在此情況之下，許多困難問題，皆可消弭於無形，即間有發生，亦可迎刃而解，故在職一日，總覺有一日之進步。

至余服務精神之原動力，則完全基於余之人生觀，余之人生觀，常隨學識經驗之進步而進步，在大學以前，完全以求學為目的，不問其他，升入大學以自服務社會之後，每感覺社會上黑暗者多，光明者少，時或陷於悲觀，但繼思悲觀為弱者之表現，余之志願必須誓與黑暗為敵，而追求光明，終身生之人生觀，遂由此堅定矣。

第一、私人生活方面，以實行新生活為標準，不良嗜好，決不沾染；

第二、品格方面，以遵守四維八德為宗旨，必須做到仰不愧於天，俯不忤於人之境地；

第三、對人方面，以忠誠為第一要義，凡事肯使人負已，決不使己負人；

第四、對國家社會方面誓以服務為目的，決不爭奪權利；

第五、對不良之環境，總須奮鬥到底，決不屈服，處優良之環境，亦決不因樂觀而稍有意懈。

以上種種，七年以來，各階段之服務，均本此原則，絲毫不渝，迄今以後，亦誓以此為指針，以至終生，求如古人所謂一息尚存，此志不容稍懈也。

我辦理土地登記之經驗與感想

王長耀

緒言

編長耀於民國二十八年五月與楊同學振錫奉派來陝辦理

地政事務，彼時陝西地政僅具雛形，除因整理糧賦問題開辦陝南數縣土地陳報外，對於基本工作尚未有所設施。自長耀

與楊同學蒞陝後，省當局始於二十八年六月十日成立高陵縣登記土地登記處，從事於基本之整理，並付長璽以領導之責，此時甫離學校，即膺重任，又在文化閉塞之區，創辦新興事業，日夜儆傷，時虞阻越。幸承 母校規訓，上峯指導，經十個月之努力，將高陵縣土地登記辦理完竣。民國二十九年五月一日，又有武功縣土地登記處之命，同時並委令發高陵縣地政處處長，武功登記規定十二個月完成，長璽兼籌並顧，鎮日兢兢，使以兩縣距離遙遠，不便遙領，遂於二十九年八月一日辭去高陵地政，專司武功登記。查武功全部面積倍於高陵，土地段數則兩倍之，且地勢不平，溝壑相間，測量精度較高陵又相懸殊，而規定之時間，僅長於高陵五十日，遂不得不擴充人事嚴密管理，加強工作之效率。綜計一年期內務服三百六十五日，星期例假概不休息，辦公時間自朝至暮，抱定堅苦耐勞意志，藉達精確迅速之目的。刻下職務完成，楚地輟命，回憶既往，不禁悚然。查陝省辦理登記單位，除高陵武功兩縣外，計有西安省會咸陽寶雞鳳翔各城市等四處，其測量土地段數共為二萬起左右，連同高陵武功兩縣土地段數共為三十萬起，長璽秉承校訓完成三十萬起中之二十八萬起。最近省方正在籌辦扶風縣土地登記，仍令長璽負責辦理，自當竭盡棉薄繼續努力，發揚吾黨之土地政策，報答政府重大之使命。茲當武功縣土地登記結束之日，謹將全期工作概要概述如後，敬希 地政先進不吝指正為荷。

甲設計

專業之難，不難於做工治事，而難於先事計工，不難於業務之紛繁，而難於縱橫之連繫。本處根據辦理高陵縣土地

登記事實上所得之經驗，深知設計不當，則頭緒散亂，治絲登莽，設備不全，則捉襟見肘，骸骨暴露，故於開辦之前一月，對全期業務仔細考度，編密規劃，以高陵為借鏡，以土地法為根據，凡順利者因之，重複者革之，漫散者統係之，不經濟者改良之，用科學方法將各項工作為條理之分斷，歸納於一貫之正軌，以期迅收事功，加蓋精度。茲將設計諸要事如左。

一、籌備一切事項

善事者必先利器，善策者先貴居中。武功縣廣袤百里。縣市適當要衝，本處於行政採中心制，即覓定縣城內文廟前半部為處所，藉利指揮而便策應。一面在省方印製簿冊，購置文具，領借儀器，充實業務上之品質，一面在縣內修繕房屋，架設門窗，籌備桌椅，適應工作上之需要。一面在城郊盡量宣傳，或用正式的公告，或用非正式的謠言，預謀執行時之順利，故能以少數之開辦費，創立大規模之新事業，並能以極短之時間，完成全縣之土地登記。

二、劃定地價區域

武功地處平原，旱坡相參，西跨雍原之麓，東居梁山之半，同一峻瀆，而濱谷陸略沃瘠不等；同一高原，而峭壁坦崖肥瘠懸殊。且渭河由西入東，迤南做成稻田，漳水橫貫中鄆，傍河尤利灌溉。加以鐵道直經左翼，農校獨立楊陵，其附近之土地，又以交通文化之關係，超出平常地價數十倍。蓋上種種原因，感於武功土地等次，比較高陵複雜，若不分晰明白，則難免崎嶇畸重之弊。為工作便利計，遂用一個月之期間，遴派登記員帶同熟悉民情之幹練書記，分頭實地調

查，明路賄訪，務求與實際切合，難免業戶之隱蔽。本處彙集各區調查地價表，依土地法第二百三十九條及二百四十條之規定，劃分全縣地價區，並製地價分區表，以清眉目而資遵守。

三、規定工作程序

(一) 外類

查辦理登記，以圖冊為根據，地號有一定之次序，畝分有詳確之記載，惟是數字頻繁，錯誤堪虞，聲請人憑口申報，影射滋多。為避免工作之重複，糾正業戶之盲目計，特製定登記須知及登記問答，說明登記手續，交縣長轉發各業戶，以期大眾之明瞭。復於辦理登記各區所，張貼辦理登記大綱，規定聲請登記者，先查閱圖冊查對地圖，次填聲請書，次呈驗證件書，再次赴校對處索引校對，編列登記號次，然後向收費處繳納登記費用。其在查圖期間，聲請人認為實地與圖冊不相符者，即令其納費聲請複丈。在審核期間，審核員認為證件與聲請書不相符者，即依土地法第七十六條第一項第五款之規定駁回其聲請或依同法第七十一條之規定令其取具保證書再行審核，在索引校對期間，發現聲請書地號畝分姓名與冊籍不符或重複者，則令查圖員重製原圖，着代寄原圖更正，無後為之編號。但確係重複聲請者，即依土地法第七十六條第一項第二款之規定立予駁回。索引編號既畢，除將聲請書轉交計算員計算登記費外，同時並指導聲請人向收費處繳費。不納費者，仍依下開法條第一項第七款之規定駁回。迨登記費收訖後，由收費員交轉聲請書於繕寫處繕寫公卷，並裝訂成帙，以免散亂。(複丈聲請書則另予

搜輯彙轉交以辦理)此外則查詢問處，專司解答土地業戶之疑難；統計處，專司費用地目畝分之統計，及日趨之填製。一切工作，均力求技術化，合理化，凡在高陵時屬於呆板性者，悉予廢除。

(2) 內務

土地登記處之內務計有：(一)表報——以武功縣地段數字之龐大，辦理登記事項之紛繁，鄉區單位之衆多，必須按日清理，方能煩瑣無遺。本處於縣處內設專員職司其事，按日綜集各分區日報表，填製總日報表，集日成旬，每三旬合為一月，每三月合為一季，分別報告陝西省民政廳審核。(二)更正——此類事項，大半因複丈結果，影響鄉戶已經聲請登記之土地，故於編製複丈記載簿之外，另編鄉戶更正簿，規定每複丈一坵，將應更正鄉戶土地之畝分，分別記載明白，俟該區複丈業務完竣，依照更正簿之記載，更正原登記聲請書，以資確切。(三)繕冊——該項專務遵照預算規定採用成績制，並加以嚴密之管理，俾得在速度加強下，不放棄乎精度，專人審核，隨時指導，故本處冊籍書法尚稱公正，錯誤亦較高陵減少。(四)繪圖——此種工作在技術上最關重要，而放大縮小，尤非技術精良不為功，故規定在廳委繪圖員外，另設檢查員專司檢查改正事宜，並專設收發員及管圖員以求運用之敏捷，而免時間之消耗。(五)校對——規定以聲請書為標準，與登記簿所有權狀為分別之校對，遇聲請書有疑難時，則根據原圖更正之。(六)整理——計分圖冊兩種；段圖整理，以聯保為單位，排列地號先後之次序，每百一東，每聯一檔，缺者補誌之，重者刪除之，並於圖檔上註明

聯界，以免混淆。冊籍整理，亦以聯保為單位，依土地法第七十九條之規定，按登記收件號數之次序，登記簿二百號為一冊，權狀每百號編一序，順序排列，分聯分類，大字額明以資判別，如遇特殊情形則依土地法施行法，第二十一條之規定，提出最後者填於空號之內，以資補救，(七)蓋印——計每張權狀有大印信及字號六顆，每號登記簿有小戳三個，每號權狀書有小戳三個，計設置專員四人綜錯加蓋，並分別規定工作數量，以免延宕之弊。(八)粘圖——在校對整理後，將段圖粘附權狀之尾，根據權狀地號尋找段圖，先為分四等之校對然後粘帖，遇有不符或遺漏者，隨時報請補繪與更正以免錯誤。

(3) 發狀

土地法第八十九條第一項規定，「土地所有權登記完畢時，應給發請人以土地所有權狀」，此段工作，為辦理土地登記最後之任務。本處一面防止濫混，一面免除錯誤，規定凡領狀業戶，必須持原聲請登記證件及登記收費據向發狀處呈驗無訛後，方予發發。其收據遺失者，必須取其切實保證方許具領。至於糾紛之土地，則分聯專冊記載，並在該號權狀背面標明以示特徵。發狀人員先憑收費據地號查地號索引簿，次按地號索引簿查權狀字號開單，再交登記員逐一清查，並與業戶原有證件為個別之審核，認為確無假冒後，然後交收費員依土地法第一百三十五條第一項各款之規定，照權狀地價核收費用，發給承領人收執，如有錯誤或發生疑義，即予停發，並報明購處核辦。

四、規定工作時期

全期工作程序既經設計如右，而在預算規定一年期限內完成各項工作，又必統籌事務之難易，分別訂其階段，方能達到任務。當經按照全縣地段之數字，全處員工之名額，規定工作數量，除日常工作外，劃分全部業務為三個時期：

(一)辦理外業時期——自二十九年六月二十日起，至二十九年十一月三十日止，辦理登記時期，計劃在此時期內完成各鄉登記與複丈之外業，並依土地法第四十五條之規定，限期則照章加罰，以加強其速度，但因三廠鄉軍械局關係，至二十九年十二月十日方由陝西省民政府取回，致延二十九年十二月二十日始將三廠鄉外業完成。(二)辦理內務及補登時期——自二十九年九月一日起開始繕冊，預算至二十九年十二月底完成，自二十九年十月一日起開始繪圖，預算至三十年一月底完成，自二十九年十一月一日起開始校對，至三十年一月底完成，自二十九年十二月一日起開始粘圖，預算至三十年二月底完成，自二十九年十二月一日起開始蓋印，預算至三十年二月底完成，外加更正，檢查諸事項，隨時推進，隨時完成，此期上承外業，下繼發狀，為三個階段連續之期間。(三)發狀時期——自二十九年十二月一日起，預算至三十年三月三十一日，完成全縣發狀之專案。至二十九年五月份一個月，則為本處之籌備與設計期間，三十年四月份一個月，則預算計為辦理總結束之時期，後因種種關係，原計劃工作之時期，雖各有伸縮，略有出入，然主管人之督促嚴厲，工作人之加倍努力，總賴乎是。

乙 實施

有工作之計劃，必有苦幹之精神，計劃方能實現，總理「知難行易」固為舉世所公認，尼山「言說在人」亦千古不易之寶訓。「徒法不以自行」，法因難立，必推行而後見諸效，行固不難，必力行而後知其易，然欲聯合多數人於堅苦耐勞之統一立場，則性情之陶冶，身體之鍛鍊行動之約束，在在不可忽視，本處本上述原則，當工作實施之先，又實施之際，特為以下四端之注意。

一、健全人事

在國難嚴重時期，文化低落縣份，生活高漲，待遇輕薄環境中，創設一大規模土地登記事業，招納普通人才已屬不易，屢欲優異之士，莫覺難能，但幸處以事關技術，並不因上述困難而降低入選之標準，除聘辦理高陵縣土地登記人員之一部調赴武功工作外，其餘或由各方推薦或由當地及鄰縣考試，均詳查其能力，嚴覈其品行，絕不容僑儒之夫羅駁之流，濫竿其中。至於登錄人員，則調濟其生活，奮發其心志，以安慰其精神，故全處生氣勃勃，全期維持令譽，此可告無愧者也。

二、嚴密組織

本處於總處下設登記分處五處，每分處組長一人，總該處業務事務之大政，由廳委登記費員担任之，複丈員二人，專任土地複丈事務，由廳委複丈員担任之，附以測工一名，專供複丈員複丈之指揮，其辦理登記人員，悉依甲項第二款第一節外辦之設計，而分配其職務，規定其人數，令組長隨時

考績，循途指導，以加強員工之責任心。本處主任與第一第二兩股股長輪流赴分處視察，藉得振奮勞績，提高工作之效率。外設工役二人，專司通信傳遞等事務，嚴明各分處互相連繫，總處與分處消息靈通，以免遲滯隔閡之病。

三、完整機構

辦理土地登記，既有專務業務之分，而業務主又有登記複丈之別，自不能不區劃工作範圍及管理權限，蓋登記為行政工作，複丈乃技術事宜，其事上之文書，會計，庶務，表圖上各具有獨立性，事實上則又含著連鎖性，倘使統系不明，則員工無所適從，機構不整，則門戶之見叢生，故以第一股總辦登記行政兼全處之人事，第二股總辦複丈業務兼全處關於技術上之事項，無論業務事務之處理，均須由主任表決執行，俾各分處為一處，百餘人如一人，無數事如一舉，上呼下應，紀律嚴明，在武功縣各機關中，要推本處為第一。

四、聯絡民衆

土地登記事業，係深入民間工作，與任何民衆均有發生直接關係之可能，故於籌備之際，首向縣最高機關縣政府為密切之聯絡，次則招集全縣鄉鎮長及保甲長並各機關領袖地方公正士紳，開土地登記會議，用談話的方式為有力之宣傳，作具體之接洽，並抽象的與智識份子談話，以期得其良好之印象，開辦之時，則無論老稚婦孺，均為之和乎接待，從無倨傲凌人之氣，年青職員間有詞嚴色厲之動作，必隨時予以糾正，以免民衆之畏縮不前，全縣人士，至今對本處稱道異常，登記工作完成之迅速，實基於是。

丙 調整

有「因時制宜」之專，有「因事制宜」之法，商周相「因」，各有「損益」，「阡陌」，「地利」，各不相師，法律於不背人情之中兼採地方習慣，基本上述各原則，參以武功縣風土習慣，對法令計有如下之調整。

一、公告期間之改定

土地法第一百條規定公告期間為六個月，本處辦理高陵時期，以不在地主寥寥，曾呈准縮短公告期間為一個月，以免與預定完成登記限期（六個月）相齟齬，於工作之推行頗覺順利，武功幅員較廣，業戶之僑居各大都市者較多，預定完成登記期間亦較高陵延長，因呈准改定公告期間為兩個月，予權利關係人以從容提出異議之機會，仍不防礙工作之邁

二、公告方法之改善

土地法第一百條第二至第四各款之規定，公告方法有登記和揭示兩種，登報一款因本省主管地政機關未發行定期公報，無從登載，揭示辦法，以主管地政機關門首和聲請登記土地所在區內公衆地方為限制，但鄉分處辦公處所，及公衆地方，大都因陋就簡，牆壁不修，如粘貼於門首，不特地點不敷使用，而風雨侵蝕，實難保持其顯明兩個月之存在，為保管容易計，特製定公告簿，按日訂成一冊，懸掛公告處所，以便權利關係人之翻閱，而免無形之剝削。

三、混合圖幅之重測

測量以正確界，登記以定產權，必測量精確，而後登記

順利，本處於開辦之初，檢查原圖，發現三原鄉原圖八幅，畝域不分，一號數百畝，或千餘畝，甚至一幅一坵，包羅萬象，經實地查勘後，帶圖歸地不符，當即繪製三原鄉未經分割圖幅一張，呈准飭土地測量隊重行測量繪，以利業戶而便工作。

四、複丈期間之變通

辦理登記之複丈手續，規定聲請人不得超過公告期間，但以外縣人民對登記意識尚無深切認識，玩辭者率多嗆乎其後，甚至公告期滿後而聲請登記者尙連袂接踵，此時發現真正錯誤，如拘泥時效，概予以複丈聲請之拒絕，不惟業戶失望，亦影響於地籍之整理。本處準情酌理，盡量通融，除已聲請登記之土地時效確定者外，凡有錯誤，概予複丈，惟照章按期加罰，以肅法令，而儆忽忽。

五、調解效力之增強

我國土地不登，歷有年所，攘畔奪耕，時有所聞，一旦辦理登記，糾紛自必層出。在地政機關所在地，依土地法第三十條之規定，應設土地裁判所，本省此種組織尙付闕如，特先行成立土地調解委員會，專司調解關於土地登記之一切糾紛，兼解章程，前經陝西省民政廳規定，凡土地糾紛事項經調解委員會調解成立者，當事人如有不服，得於送達調解書後三十日內提出訴訟。本處詳按武功民俗健訟，誠恐土地糾紛業戶信仰不堅，或因好事者之教唆而轉變其意志，特提高調解委員會之威信，改訂調解書送達七日後生效律止之效力，以減少訴訟，但公開會議之際，必雙方心悅誠服，對調解結果無異議時，始宣告成立。

六、辦公時間之延長
 辦理外業期間，本處員工居於被動地位，如嚴守三三八制與「星期」制，不惟不適合抗戰時代之需要，亦降落工作之速度，故破除三三八定律，打消「星期」例假，晨鐘暮鼓，無間晦朔，以整個之精神，整個之時間，貫注於全事辦之中，俾業戶無向隅之患，成績有銳進之功，惟辦理內務時期，予以星期半日之休息，以資休養。

丁 進度

一、登記

武功全縣土地，共測量為二十萬零九千七百七十段，計七十九萬九千四百五十八畝六分六厘。本處至開辦之日起，至結束之日止，共登記土地十九萬八千六百六十段，計六十三萬二千二百八十五畝五分三厘五毫，占全縣段數百分之九十六，全縣畝數，百分之八十，其漏登土地，除特殊情形外，以官地為最多。

二、複丈

全縣土地聲請複丈者，共一萬六千六百八十九段，占全縣總段數百分之五，占全登記起處數百分之六，上開聲請起數，業經完全實施複丈，掃數無遺。

三、發狀

發狀工作，自二十九年十二月十五日起，至結束之日止，計已散發所有權狀，十二萬七千七百零一號，占全登記起數百分之六，他項權利書狀十八號（均係教會土地，依土地法施行法第三十一條之規定），其未具領之權狀，以不在地

注為最多。

四、費收

自二十九年六月二十日起，至三十年四月三十日止計收登記費洋三萬六千八百七十二元六角一分，監丈費洋一萬二千九百五十六元，內退還複丈費洋一千二百二十三元，會狀費洋三萬五千一百九十九元九角，以上費收，均按月彙解陝西省民政廳保管。

五、調解

自二十九年十月一日成立武功縣土地調解委員會，至三十年四月三十日計收受土地糾紛聲請調解案件一百九十八起，內調解成立者九十六起，約占全聲請調解數二分之一。

戊 結束

本處奉令結束之日，即地政處成立之日，除先期裝訂冊籍標明鄉鎮分別編號，配置架閣，造具各項數字表，移交地政處接收外，並依法檢驗如左。

一、清理未發書狀

土地法施行法第二十二條規定：「土地權利登記完畢後，主管地政機關應於三十日內填發土地權利書狀，在書狀未發以前，因登記人之聲請，應為登記完畢之證明」。本處依上開規定，將未發書狀，分區造表，加具證明，以免地政處之拖延。

二、發還證明文件

凡代理人之授權書與聲請登記之附屬文件及各種證明文件依土地法第九十一條之規定，分別予以返還。

三、對義務人通知

土地法第九十三條第一項規定：「得係由權利人聲請登記者，地政機關於登記完畢時，應即用登記通知書通知義務人」。本處根據上開規定，登通通知，以便義務人義務之履行，並使權利人對義務人權利之主張，其義務人不止一人時，則探開條第二項規定分別通知之。

四、更正錯誤事項

凡作廢之簿冊及錯誤已經登記已經加蓋負責人名章者，分別塗銷或焚毀之，其已編土地圖冊委員會調解變更，或司法機關判決變更者，均依土地法第九十四條第二項之規定更正之。

己 補充意見

一、圖幅宜防禦

本處營業務緊張之際，最感困難者，圖幅東拉西扯，分配不周，依土地法第五十條第二項之規定：「登記地圖應為登記範圍，分段圖，及分區圖」。更依內政部二十三年公佈土地測量實施規則第二百二十二條至二百二十六條各條之規定：「應製地籍公佈圖區地籍圖」。再按登記事務之需要，公佈圖與分區圖缺一不可，若登記專業與復丈工作同時並進，登記圖幅如有門戶原圖，用之於登記，則復丈無從着手，用之於登記，則復丈因而停頓。且各鄉土地啣結之處，原圖上僅能為界之標示，不能割裂劃分，而辦理登記，則須以聯保為單位，又須採橫行方式，顧全規定完成之期限。今圖幅互相牽制，實生工作上莫大之障礙。再外業內務連環期間，一方

面須散佈圖幅於各鄉，一方面又須集中圖幅於縣處，彼此衝突，縱橫礙難並行，如公佈圖分區圖具備，則上述困難，均可迎刃而解。現在沖西藍圖，雖不合於經濟，但測量隊在繪圖之際，用川連紙描繪一幅，倘覺當時應用，此處請上峯汲汲補充者也。

二、經費宜增加

精神為百事之母，財政為百事之源，財政不充，則瞻前顧後，進退維谷，在此百物昂貴之時，非提高員工待遇，不足維持個人之生活，非充實辦公費用，不能顧付技術上之需要。本處全期經費預算為三萬六千元，勞資難糊糊員工之口，公費不足臨時之需，雖二十九年後四個月及三十年度四個月，有三成七之補助，然原定低微，所加無幾，其他各費仍無絲毫之增加，索難補苴，於事無濟，將來物價繼續增高，如不增加經費，則登記專業萬難推進，此應行聲明者也。

三、訓練宜普遍

本省地政人員雖有中級幹部之訓練，然總計先後學員不過一百餘人，以之辦理陝西九十六縣之地政，實難敷佈。而辦理登記之下級幹部，則毫無養成之設計，亦無真正之保障，農夫俗子，招致一堂，負以技術上之責任，直無異負千斤於儒末，徒見其跌蹶而已。本處大部人員，工作雖覺熟悉，然來處之姑，咸係手足無措，經主管人長期指導，方能應付，且人數無幾，僅能辦理一個登記機關，如同時開辦兩個以上之登記機關，則非訓練下級員工不能濟事，此應請上峯推廣訓練者也。

四、時間宜延長

土地法第二十六條規定：「關於本法所爲之登記有絕對效力」。既有絕對之效力，則凡關於登記之一切手續，如授據書、契託書、證明文件、保證書之類，必須嚴格審查，方能免於險混。土地法第一百條規定：「公開期間爲六個月」，意即在是。本省以經費關係，限期規定迫促，致辦理人員不能不力求迅速，時間倉皇，錯誤難免，幸以江浙各省辦理縣市登記之期限，最低均在二年以上，實覺緩急失宜，此應請

從服務經驗來談談湖南省屠稅征收制度

梁 鶯

勸是延長者也。

庚 結言

本處辦理土地登記成績及今後推進土地登記補充之意見，既如上述。然後導業之成功，尤在負責人之懷導有方，本處領導導業，毫無特長，惟本於「先之勞之」，及「無悔」之精神，兢兢業業，交相砥礪，其躁率疏忽，缺略不周之處，容或難免，尙希高明指教，不悞不逮，地政前途，實利賴之。

湖南省屠稅，始於光緒三十四年的屠捐，民國六年改爲屠稅訂定稅率，徵收機關迭有變更，有些地方，因是指作補助教育經費的用途，多由學校或教育行政機關自征自用，繁榮的市鎮如長沙常德則設有專局征收。民國三年各縣省稅局成立之後，屠稅則歸稅局統一征收，但稅率不一，各地方多任意加征附加，至二十六年七月頒佈修正湖南省屠稅征收章程，稅率才有統一的規定，依該章程第二條規定，宰豬一頭納稅四角，牛一頭納稅一元，羊一頭納稅一角五分，對地方原有附加除呈准有案者外一律廢除，以收入四成提撥地方補助費，六成解省庫。第十一條確立自征征收制度的原則，當時因收入有限，各縣無論城鄉多採包征制度，稅收毫無特色。民國二十七年省政府派員考察廣西財政，擬爲廣西辦理屠稅成績優良，在同年七月頒佈修正章程，仿廣西稅效，改在豬一頭課稅三元，牛一頭課稅五元，羊一頭課稅一元，以

收入百分之八十撥充縣地方經費，百分之二十解省庫作補助邊遠貧瘠縣份行政經費及經征經費，這次改革，對於縣財政發生了重大影響。歷年縣地方財政收入完全以田賦附加收入爲支柱，每至六七八三個月田賦淡收月份，各縣財政無不困難萬分，依靠借債度日，因此各縣預算多有年列鉅額息金支出，縣財政當局莫不視此三月爲難關，爲世所詬病的存款證抵借券等應運產生，狡黠的更從中推波助瀾，極盡弄弄的能事，於是年復一年，馴至縣地方財政紊亂不可收拾，竟至破產。自屠稅稅率變更，以百分之八十撥補縣地方，縣地財政得了道筆大宗收入挹注，困難立甦，年來地方財政得納入正軌，雖得力於其他制度的建設，而屠稅變制，實有助其成功的力量。

屠稅稅率變更的初期，各縣征收機關均感困難，因稅率驟增七倍多，屠商籍詞抗納，竟以罷市相要挾。但究其實在，屠商抗納的舉動，實愚笨而毫無意義。屠稅爲消費稅性質

，屠商不過為名義上繳納人，其負擔已於肉類增價轉嫁於食肉戶，屠稅真正負擔者，非屠商而為食肉戶。當局看清這點，運用政治力，卒能順利推行。自二十七年起各年收入均有顯著增加，如廿七年全省實收二，〇四六，七一五元，廿八年實收五，七二七，九六〇元，廿九年七，二七一，二〇〇元，卅年度加轉率三分之一，預計可達一千萬元，較廿六年全省收入七二三，一四四，計增加十四倍。

屠稅整理以後，為時不過三年，收入數字增加之速，實屬驚人。屠稅負擔者為食肉戶前已言之，以我國常情論，能肉食的十分之八九都有負擔納稅的能力，稅率增加並不苛擾貧民，年來稅收劇增，人民不以為苦，原因在此。但是湖南省稅征收制度未至盡善盡美的地步，人民所納的被居間人中飽者多，若能再進一步加以整理，收入前途更可樂觀。

二

湖南省稅征收制度，二十六年七月以前，完全包征，二十六年七月以後，城鎮才改自征，由財政廳製發執票，鄉區仍多採包征，二十七年七月頒佈修正屠稅征收章程第八條關於征收制度的規定：「屠宰稅由各縣稅務局及兼辦稅務局之縣政府征收之，不得招商承辦，但各鄉區太遠，稅收過少者，得呈准財政廳按月照屠桌之數估征之。」與二十六年修正章程比較原則上並沒有變更，不過對於鄉區指明應該按屠桌直接估征，開始實行的時候，各縣城鎮雖採自征，仍不脫包征窠臼，鄉區大都明委暗包，流弊橫生，中飽更甚。當局看到這種弊病，於同年十二月頒行各縣屠稅征收補支辦法第十

一條規定：「各縣屠稅仍由經征機關自征為原則。但僻遠鄉區，具有特殊情形，無法直接自征者，准由經征機關會同縣政府劃分區域，並擬定最低標額公開招標開徵估征。」但舊的規定就是包征，不過改用標額方法，防止經辦人的中飽。為什麼稱爲開徵？因自民國二十三年全國財政會議議決對於地方稅捐一律取消投標承包委託代征，用間接估征的名稱，可以避免與上令抵觸。自二十八年一月起，各縣鄉區屠稅一律改爲標包；標包制雖爲世所詬病，但鄉區屠稅，稅源散漫，素稱難征，在深甲制度不健全的地方，和牲畜動輒調查沒有善辦以善，站在總收入立場上說，標包制仍不失爲過渡時期較好的制度。三十年度因省預算膨大，各縣又推行新縣制，支出鉅額增加，不得已再增稅率三分之一，豬一頭四元，牛一頭六元七角，羊一頭一元三角，征收章程也於本年三月再度修改，除豬牛羊外，夏課及驢馬騾鹿，比照牛稅率征收。至征收制度試行章程第七條規定：「屠宰稅以由經征機關直接自徵為原則，但鄉區地域遼闊徵收困難者，得呈准財政廳劃區招標估徵。」較以前章程不同的地方，是不採直接估徵，選採招標估征，補助自征制度不及的地方。

二

以上關於湖南省屠宰稅稅率的變更和採用制度的沿革，已經簡略的敘明，本節進而考察各種制度的利弊，並提供一些改進的意見以供參攷。

湖南省屠宰稅征收章程，對於征收制度的規定，不外自征，直接估征，招標估征三種，以採用自征制度爲其根本

精神，但情勢特殊，自然困難，又因地制宜，兼採自征與直接估征（如廿六年及二十七年七月修正章程），或採自征與標估征（如二十七年十二月補充辦法及三十年三月征收章程），以謀救濟，是則自征不易實行，與估征不可偏廢，茲分別說明三種制度的利弊並改進意見如次：

(一) 自征制度，又可稱直接日征制度，由縣征機關派員按日售票，收取稅款，屠商應於隔日而經征機關納稅製收屠宰稅票，先要檢宰，再由經征機關派員查驗銷票，這種制度，是征收屠稅的正常辦法，但有利必有弊，請分別言之：

其利：

- (1) 自征符合法令。
- (2) 查征核實，可以按照稅率征收，收入必多。
- (3) 可剷除屠商剝削的弊病，人民所出點滴歸公，不獨收入增加，且可樹立廉潔的風氣。
- (4) 依章取稅，不畏權勢，負擔公平。
- (5) 屠商可以自由歇業，不受賠累稅款的窘。

其弊：

- (1) 稅源散漫，稅率過高，容易發生逃避漏稅的情形，比較廣大的城鎮，漏匿的時有所聞，鄉區地域遼闊，漏匿更甚。
- (2) 用人過多，經費支出太大，用人過少，稽征難期週到。

- (3) 查征人員待遇過薄，地位太低，不易得人，不肖的往往與屠商勾結，一票欺宰，或無辜宰殺，舞弊貪污。

(4) 政府收入不穩定，預算困難。

自徵制度雖利弊並見，但從理論上說，仍是最健全的制度，我們不能因噎廢食，應該把實行的困難努力克服，樹立完善的自徵制度，使普遍實行，納徵收制度於正軌。茲擬訂改進意見三點如次：

一、舉辦牲畜動態調查 凡能夠屠宰的牲畜，必定經過業戶半年或一年以上的豢養，如果經征機關對於管轄區域應稅的牲畜生產與死亡和易動，能夠澈底明瞭，漏匿之風立可拒絕。不過這種調查其確性如何，又視保甲協助力益的程度。現在各縣保甲組織，大多欠健全，在鄉鎮稅務所成立以前，暫不宜舉行。城鎮自徵區，亟宜舉辦，因大都市多有豬行組織，牲畜運銷管理由產銷稅征收機關負責，此項動態調查，經徵機關得當地警察局的協助，一定可以收到效果。

二、嚴密稽征制度 征收章程對於稽核制度的規定，略而不詳，各縣也沒有一定的辦法，大多因人力財力所限，漏匿在所難免，所以關於稽核制度應如何使其嚴密，有加考慮的必要。

(一) 實行嚴格復查制 各縣城鎮自征區因預算限制，工作人員人數過少，地域遼闊的如長沙常德衡陽等處，查驗極感不易。現在各局担任監督及復查屠稅責任的，大多責成營業稅稽征與鹽稅核或鹽稅稽查負責，在各局組織中担任這部份工作的人員，最多不過五六人，少的二三人不等，並且他們兼辦管牙菸酒產銷等事務，責重事繁，不能切實復查，確為事實，而各局担任屠稅查驗的人，素質不良，無可諱言，不肖份子利用組織上的弱點，與屠商勾結舞弊防不勝防，於是漏匿

之風日甚一日。因此應視各自任區的情勢與需要，增設專司稽查員，使狡詐者無以施其技。

(2)劃分查驗區 將自征區劃分若干查驗區，指定查征人員負責，並實行輪流更替。假定在某區域發生私宰漏稅的案子，不是由負責人舉發的，而是經別人告發或復查發覺的，那一區負責人，應同受處分。

(3)查驗器的使用與保管 查驗器是查驗員核對稅票後，在牲畜尸體上加蓋戳記作為已稅的標識，假使不適當的使用與保管，很容易發生偽造和予使用人以舞弊的機會，所以查驗戳記應該有多種形式的規定和統一保管，每天在查驗工作開始以前，由高級職員隨時規定使用的形式與地段的分配，再通知復查人員依此復查，這樣刁商無從偽造，使用者無舞弊的機會。

(4)精確統計 屠商每日宰殺的數量，征收機關應分別統計，因為人民食肉量雖然因季節的變動不能一定，但是在同一時期決不會相差過遠，所以從統計數字上也可以幫助考察出來有無漏匿的嫌疑。

三、急速建設屠宰場 集中屠宰是增裕稅收和實衛生管理最好的制度，可惜這種制度中央頒行很久，各縣都因財力限制，不能着手，今後現地方財源充裕，願各縣財政局注意，早日促使實現。

四、設鄉區稅務分所 第三次全國財政會議決定統一各省稅務行政，國地稅統一征收，鄉區稅分所普遍設立極為可能，鄉區屠稅亦由分所辦理，對於自徵制度的推行，自較容易，上述城區屠稅自徵制度改進各點，當然也是鄉區應須注意的。

意的。

(二)直接估征制度 由縣征機關派員直接向屠桌估定稅額，按月收取，二十七年七月頒行修正湖南省屠宰稅征收章程第八條變廢的規定，就是採直接估征制。這制度是補救自征制的缺點，但是實行起來大多名存實亡，二十七年下期各縣鄉區屠稅明委暗包的太多，中飽的流弊極大，不到半年，就改制了。請言其利弊。

其利：

- (1)由縣征機關切實估定稅額後，按月向屠桌收取，可以剔除屠層剝削，稅收增加。
- (2)適合中央法令。
- (3)屠商不受包商壓迫。

其弊：

- (1)縣征機關不容易明瞭屠商每月宰殺牲畜的確數，估征額過高，屠商必藉詞抗納，估額過低，收入減少。
- (2)赴鄉征稅、監督不易，不肯的可以為所欲為，或徇情減稅，或征多報少，甚重與屠商勾結，收受賄賂，致稅款逃漏。

- (8)屠商刁頑的，往往藉詞拖欠稅款，收入有虛短絀。
- (4)稅源散漫，無法稽核。

(三)招標估征制度 自征制度既難實行於鄉區，應接估征利少弊多，所以不得不因地制宜，實行部份標征，藉以減少征收費用和行政上的困難，因此，這種制度在湘省仍佔佔着重要地位。請言其利弊。

其利：

(1) 減少征收手續的繁雜，不設置征收人員，無經費支出。

(2) 包標決定之費，實成包商按期繳稅，政府收入固定，並且包商均取有販賣舖保，稅收無慮短絀。

(3) 包標之發各區由包商負責，管轄較易，行政困難減少，可移力辦理其他工作。

其弊：

(1) 包商唯利是圖，其所願定的包額，必遠低於實徵數。

(2) 包商暗結團體，操縱報價。

(3) 包商以金錢賄賂經辦人，減低報價，或互相勾結，挪用稅款。

(4) 大包小包，總包外包，層層剝削，糾紛百出，取於人民者多，入於政府者少。

(5) 包商任意減低稅率，或畏權權勢，徇情免稅，破壞稅章。

(6) 包商良莠不齊，多有藉勢招搖，或假公濟私，引起無謂糾紛。

(7) 包商欲圖壟斷，故意過份提高報價，或竟因而虧累，延不繳款，終至逃匿。

(8) 包商中標後，多不能覓取合格舖保，因而賄買經辦人，以不合格舖保濫混長官，騙取委狀。甚或產生代寬舖保居間人，從中漁利。

(9) 發包之後，一切委之包商，經征機關製發的稅票，

多不遵填，或任意填寫塞責，使政府無從考察區實征數目，擬定標額苦無根據。

(10) 兩府中途申請停業，包商因影響其收入，往往從中作梗，或強壓賄賂，增加行政困難。

招標估價制度，在現在各縣保甲組織不健全，實行自征的條件沒有具備以前，不可立廢，已無人否認，所以應該考慮的，就是如何減少弊病問題，今就個人所見，提出幾點改進意見如次：

一、招標單位宜小。各縣有以原有區的行政區域為單位的，有以經濟情況另定單位的，有以鄉鎮為單位的，不論以那種標準劃分，單位宜小是最重要的原則，假使單位過大，使競爭者少，易於操縱，並稅額太大，覓保不易，如因虧欠尤難追繳。

二、決定最低標額與最高標額。決定各單位標額，應以各單位人口與食肉數量為標準，然參照當地經濟狀況來決定最低標額。同時要有最高標額的規定，從表面上說投標的意見原是想競爭的多，提高標額，那末規定最高標額，不是矛盾嗎？其實不然，因為少數包商想把持，故意過份提高標額，打倒競爭者，結果不勝虧累，欠稅無力賠繳，終至逃匿，反致影響收入。

三、嚴令月清稅款。包商往往藉居商欠稅，延解稅款，或賄買經辦人，宕延不催，乘機挪用稅款，經商獲利，這種現象，極為普遍。所以經征機關會計室，應另設各鄉稅款征解分戶帳，並將各包商比額分配故事先通知居保，規定解款日期，包商如有欠解的，經征長官可依據會計報告，嚴追鋪

保賠墊，庶免積欠鉅額，遭受損失。

四、改訂保證制度 包商往度因不容易覓具殷實鋪保，雖資產富有，也不敢應招投標，予少數人以把持操縱的機會，所以保證制度不應該太呆板，除鋪保外，銀行票據，政府公債，或不動產契約，都應視同有保證的効力。

五、製訂屠商調查表及分包估約格式 包商視屠商真實數目與分包估約為隱密，使政府無從知其底蘊，遂其壟斷的目的。經征機關有莫奈其何之勢。不過當鄉屠商或分包人欠繳稅款的包商不得不憑經征機關的力量請求追繳，經徵機關可以利用這種力量來操縱，先製發表格規定他們按實情填報，如果發生請求追繳欠稅的事，經征機關只依照已報的辦，沒有填報的或報而不報的，儘可不受理追催的訴請，包商為保障本身利益着想，就不敢再隱瞞了。

六、屠商申請歇業應有相當限制 屠稅收入旺淡，隨季

節而有變動，屠商刁狡的，往往在旺月操刀。淡月歇業，藉圖逃稅。在標包制之下，政府固然沒有影響，但包商必不甘心，多方阻撓或壓令賠稅，或藉口減比，憑着這種情形，經征機關固不便強令屠商營業，又不便任意接受其歇業申請，以遂其逃稅目的，同時陪包商虧累。為救濟這種困難，對於凡領有營業證的屠商，歇業的申請，應該規定在二五七十一四個月內辦理，屠商既可自由營業，包商也無可藉口，這樣可以減少許多糾紛。

四

作者服務稅務機關極短的時間，以淺薄的經驗修談屠稅征收制度改進意見，自覺膚淺，不免有掛一漏萬的毛病。不過希冀能藉此引起賢達的注意，共圖商討，使屠稅徵收制度日臻完善，那就達到本文的目的了。

記湖南省實施公庫法之經過

胡宗謙

一、現行公庫法之特點

我國財務制度，依現行法令，係三種分立而互聯聯線。財務機構，設立三個系統：一為財務行政系統，由財政機關執行財政法案，辦理稅務，金融，幣制，公債等財政設施，並主管公庫之行政，由其委託銀行辦理現金票據證券之出納保管移轉及財產契據等之保管事務；二曰主計系統，由主計機

關主管會計，會計，統計事務；三曰審計系統，即由審計機關主辦事前事後審計及稽察事務。此三個系統，各自獨立行使職權，而又分工合作，公庫法之施行，蓋即加強三者分工合作之效也。

現行公庫法及其施行細則之特點，要而實之，約有三點

(一)採用統一公庫制，政府所屬各機關一切現金之出納

總管事務，概由一公庫主持，設總庫於政府所在地，分支庫則分設於境內各地，以利職權之行使，典制之優劣有五。(1)現金庫納自成一系統，可減少各機關經手收支人員保管之困難；(2)公款概存公庫，專管處理保管得以慎重周密；(3)公款可以統籌調度，以適應各機關之需要情形；(4)公款集中，方且乃大，可收金融潤滑之效；(5)出納事務概由公庫辦理，現金移轉之事項大減，可免重複收支帳項之繁。

(二)採取銀行存款制：銀行代理政府公庫事務，與收受私人存款相同，政府可免除保管現金之費用，銀行有運用政府資金之利益，雙方交受其利，此我國公庫法第八條所明定也。

(三)出納系統之改進：我國公庫法之第三特點。為收支命令與出納保管分立辦理，其精神所在，即針對於往昔我國出納系統之紊亂而設。(子)以收款用款方面而言：過去收款，均係征收機關自行收納，而後解繳公庫，用款均由支出機關向公庫領出，自行保管，而後支付領款人，公庫法施行後，支付之重，分而為二，各機關專辦支出，公庫專辦付給，收款則直接由公庫向納稅人或繳款人收納，為款則直接由公庫付與政府機關之債權人。(丑)以解繳與發款方面而言：已應解款有現解與抵解之別，發款有直發，坐支及撥付之分，嗣後抵解，坐支及撥付三種程序，不為適用，所有解款，均屬完全繳庫。所有發款均由公庫撥發。款項收支得以隨時清算，以免混亂。(寅)以附屬機關解領而言：已往程序，解款須由主管機關轉解公庫，領款須由主管機關代領轉發，公庫

法實施後，解款直接解繳公庫，領款直接向公庫支領，可免中間隔閡之煩。(卯)以特種基金之收支方面言：已往各種基金之出納程序，與普通基金之出納程序，完全不同，且不屬於統一之公庫，公庫法規定特種基金之收入，除依法律條約，或設定基金之命令契約或遺囑之所定者外，準用普通經費存款之規定，程序一致，可免保管不慎之弊。

一、籌備經過

公庫法及其施行細則中央先後頒布，並規定各省直轄縣於二十九年一月起施行。遼遠省份及有特殊情形者，得於二十九年一月呈請行政院核定酌予展緩，至二十九年四月或七月一日起施行，本省為籌備時間充分起見，經呈院准予展至四月一日起施行，各縣縣庫則定於七月一日起施行，根據該法之規定。參酌本省實際情形，詳為規劃，有如下述：

(一)劃時代的清理暫記款項

公庫制度，為劃時代之財務出納改革，清算過去，開展將來，自非對暫記款項作劃時代清理，不足以推行新制，本廳暫記款項，大別為兩類，一為省庫本身之暫記款項。一為各縣局之暫記款項，前者於二十八年四月底曾作一次清理，茲不贅述，後者自民國十八年以後，逐年累積，非特稅款征解實況，無法表示，并以人事變遷，年代愈遠，愈感清理之不易，際茲推行新制，自應將過去舊帳結算清楚，爰經擬具「湖南省財政廳所屬各縣局暫記款項清理辦法」。澈底清查，請分別說明如次。

甲、暫收代收款之清理

項別	說明	清理辦法
政府之稅	如列數未	一、能分別年度月份科目者，即以原科目年度月份為庫。
或稅	稅捐費	二、科目無法查明，但年度月份明瞭者，即以「其他收入」為科目，一類項收入」為子目。
類外	收入	三、科目年度月份均無法查明者，以「二十八年度十二月份」其他收入」為科目，「雜項收入」為子目。
(二)非政府之公款	如繳納代收項	一、查明款別，繳納人，以「代收款」科目，按其性質酌予子目。
		二、款別繳納人均無法查明者，照前類暫收款歸三類清理手續辦理。

以上各款，能分別省縣款者，照案分繳省縣庫，無法查明者，各半分別列作縣款繳庫，如已於上列各款內暫墊付其款項者，應先清理暫墊付款，現繳或抵解清楚。

乙、暫墊付款之清理

在本廳所屬各縣局稅務局暫墊付款項，多係二六七年所發生，最早者遠在十八，九年間，截至二十八年度終了日止，全省七十五縣局，除陞湘岳陽以淪陷奉令停止並豁免征收任何稅費外，其餘七十三縣局，經計算清楚者，已有二百陸拾二萬陸千餘元，其內容可分類如下：

暫墊付款類別說明	清理辦法
(一)支付約估總數百分之二	一、憑收庫支付命令聯，核對各局留存款項內明細數，飭檢呈領款收據，填具繳款書送庫抵解。
(二)失通知數一千餘元，大部份帳者	

即支奉發支付備通
知聯稅務局轉未送交
原領失務或稅務
人員統揭賣失會
計人員無從追索此
類情形以當當局
及嚴辦省稅務局
蓋以其主管人員，
係縣長兼任，收發
交代發生關係也。

二、製庫證發局。
府，公告作廢。
聯列表報

(一)用途尚屬正當者，以現年度月份審察其款項之性質類別簽發支付書，着局驗呈領款，填具繳款書呈廳附送省庫抵解款，即擊即庫證發局。

(二)用途不當者，送受領人，並列表會報省府備查，飭局分期究追。

(一)用途正當者，照前二款清理手續第一條辦理。

(二)用途不當者，照前二款清理手續第二條辦理。

(三)舉前未備具法
准亦未呈
先行查
支者

(四)團款
借支

約估總數百分之十七，計有三十六萬一千餘元。

約估總數百分之七元，計十四萬九千餘元，以前地方團款，駐軍向局強借。

(一)飭局檢同借據，填具繳款書呈廳，以現年度簽發支付書送省庫抵解。

(二)將團案番號經領人員列分報，請省府酌予追繳處。

(五)已經
約估總數百分之六

與表飭局檢同借據，道同繳

<p>督辦應屬縣地開支者</p> <p>計十二萬七千餘元，大部係縣業務局兼辦省稅時代辦借撥充縣款開支者。</p>	<p>(六) 經征人員滯逃虧欠稅款</p> <p>約占總數百分之十八計二十八萬餘元</p>	<p>(七) 不可抗禦之損失稅款</p> <p>約占總數百分之十五，計三十一萬九千餘元，如災禍及抗禦以來之敵機轟炸等損失。</p>
<p>款書，請款書，送縣政府另令飭縣政府查核簽發支付，交縣庫撥還各局撥解省庫，即以庫證交局列帳存查。</p>	<p>(一) 已死亡并無遺產，無法追保者，予以核銷，由廳以現年度損失支出科目，簽發支付書，送交省庫抵解稅款，即解庫證查局。</p>	<p>擬府核給，飭局填具領繳各科目，呈廳以現年度損失支出科目，簽發支付書，交省庫轉帳，即解庫證查局。</p> <p>(二) 有保可追或有產可追對者，由廳為省報府通飭本省機關停止任用，須嚴追賠償，并飭局分期追究。</p>

以上各款，統限於二十九年四月底辦理清楚，嗣以交通關係，各局清理難時，經展至二十九年年底，逾期決不再變理，推行尚稱順利。計截至三十年四月底已清理者，又達二十五萬餘元，同時並規定限制暫託款項之累積，所有暫記之款，統限於五日內分清科目向庫報解，在未設有縣庫地方，暫付款項奉支付書不得撥付，其已設有縣庫地方，各項收入，除距離省縣庫在支里以外之鄉分處所外，均由代理省縣庫銀行派員駐局收款，一切支出均由庫直接支付，以防暫託款項之再有累積。

(二) 訂定湖南省政府實施公庫法方案

在實施公庫法以前，所有各項應行辦理事項，及應行規定之各種手續與手續，自應事先詳為籌劃，擬訂湖南省政府實施公庫法方案，其重要原則及辦理、詳明規定，由省府會議通過，自二十九年四月一日起實施。

(三) 確定代理省庫之銀行並訂立代理省庫契約？

依公庫法之規定，省庫事務，應儘先由中央銀行代理，惟查中央銀行分支行在本省各縣，尚未普及，且本省省庫，向係由省銀行代理，為事實上便利計，擬確定本省省庫仍委託湖南省銀行代理，但在銀行業務未發達之地方，省行分支行處代理省庫經費，由省酌給補助，二十九、三十兩年度均各補助十二萬七千五百十二元，庫款則按年息三釐按日計算，縣庫則酌給補助，除專款計息外，餘暫不計息，業經訂定湖南省財政廳委託湖南省銀行代理省庫契約，提會通過，並擬雙方正式簽訂報部備案。

(四) 訂定本省省縣款收支處理辦法

本省省縣款收支程序，向無單行法規，僅附見於省縣會計規程之內，現定實質地公庫法，原有收支程序，已不適用，委會同會計處依據公庫法令復查酌本省實際情形，擬訂省縣款收支處理辦法，對省縣款之徵解發放，收入之退還，支出之收回，及未設省縣庫地方收支之辦法，詳為規定，提由省府會議第六十九次通過，並通令自二十九年一月起實行，嗣以該辦法規定書單格式，於實際情形不盡適用，復將繳款書領款書及收入退還書支出收回書等各增報告聯一聯，送存

本廳，以備審核，對於撥款書之填列，則改以日為單位，並廢除原訂撥款明細單，以資簡捷，經提省府會議通過，通令自三十年四月一日起實行。

(五) 訂定省地方各機關經營特種基金收支處理辦法

公庫法第十九條載，特種基金之劃撥管理支用依法律條約或設定基金之命令，契約或遺囑之所定，其無確定者，準用關於普通經費之規定，本省特種基金，如數尚多，如建設廳主管之營業基金，衛生處主管之貧業非營業管理基金，本廳主管之公債基金，水利委員會主管之水利資本基金，民政廳主管之救災準備金，均各具有特殊性質，其出納保管類手續，均難適用普通經費存款之規定，爰依據法令斟酌事實，「擬具各機關經營特種基金收支處理暫行辦法」，提經省府會議通過，並頒布施行。

(六) 擬定代理省庫銀行代收稅款辦法

俟公庫法第十二條之規定，所有政府一切收入，應由代理公庫銀行代收，爰經制定「湖南省銀行代理省縣庫代收各縣局稅款暫行辦法」規定稅務局或田賦確與省分行行處比鄰者。由省行委派收款員一人至二人，執行內組織收款處，由納稅人直接向所在地省行繳納，其與省行距離在五里以內者，由省委派收款委員一人至三人，駐於局處代收稅款，向納稅人直接收取，在五里以外者，在非常時期，准許其公庫法第四條第三款之規定，由各局派員自行收納轉存庫，其收款手續，亦均詳細規定，此項辦法，擬自二十九年五月一日起實施辦理，尙具成效，惟以戰時人力，物力，諸多限制，且以地方財源甚為破碎，尤以田賦為甚，公庫派員直接收款

，事實上每多困難，復經參酌約一年來實施經驗，改為公庫派員駐局收款，妥為修訂，以臻完善。

(七) 確定各機關距離公庫之「規定里程」，並訂定發給各機關零用金辦法

查公庫法第四五兩條所稱之規定里程，及零用金數額，尙無明文規定，爰斟酌本省實際情形，並會同有關機關商定：依公庫法第四五條所稱之規定里程，規定為十二里。決定依公庫法第四五條所稱之規定里程，自行收納或支用之機關名單；(八) 確定各機關零用金之限度不得超過全年辦公費二十四分之一，但一機關如經管數項經費者，應將各項經費合併規定一個零用金，其數額並應採用整數，至發發辦法，依中央成例，每年初發給一次，以後每月經費仍照分配數滿發，年度終了時，在各該機關經費內，將預發零用金數目扣回。

(八) 廢止代價代繳辦法

查以前有所屬分機關之各機關，其所屬分機關之收入支出，多係由各該總機關代價代繳，自公庫法實施後，為統一公庫收支力量，爰將該項代價代繳辦法取消，凡各附屬機關支領經費及繳納收入，均應各自逕向公庫領解，以杜挪抵。

(九) 制定公庫支票轉匯具領規則

查公庫法第十五條規定，政府機關支用經費存款時，應以支票為之，如支票付給政府之債權人，不在本地，而須匯往外埠者，其款項之支付處理，爰參照法令事實，制訂「湖南省地方各機關公庫支票轉匯具領規則」一種，以資適

三、實施情形

實施公庫條例有上述之籌備，然則其實施情形如何，茲當隨而一述。

(一)現有代辦省縣庫數目——二十九年年度實施公庫法之初，全省七十五縣中各縣已經設置者，計有四十九縣，此是年年底，已增置五十一縣，三十年度以完成全省公庫網為中心工作，到本年五月間，已增為五十八縣，預計本年內完成全省公庫網，蓋推行公庫法非有公庫之設置，事實上無由着手，本省郵政機關，既以人才物力關係，不能代理，惟有就省行分支行處儘力普及，以完成公庫網焉。

(二)緊急命令支出之限制辦法——公庫法第十三條規定，一切經費依據預算撥支，但得依法以緊急命令支出等語，則各級政府如何以緊急命令飭庫支撥，限於何種範圍，尚無明文規定，經行政院提請國防最高委員會第十七次常會決議通過辦法五項，關於省縣者計有(四)(五)兩項：(四)項規定：「在省，經省務會議之議決，在直隸於行政院之市經市長核定，均電經行政院核准，得由省政府主席或市長以緊急命令飭庫撥款。(五)項規定，「在縣及隸屬於省之市，經該管省政府之核准，得由縣長或市長以緊急命令飭庫撥款，本省各地方部份，照上項規定辦理，惟關於縣地方部份，以在非非常時期，事實上或有困難，經又會同會計處擬訂「湖南省各縣地方緊急用款暫行處理辦法，規定要點如次：(一)所稱緊急用款，以左列各款情事為限，(1)直接有關軍事之緊急設施，(2)直接有關治安之必要措置。(3)重大災變。(二)各

縣地方遇有前條各款情事之一，急需用款時，得由縣長斟酌情形，提經縣政會議議決，先以暫付款由縣庫支付列帳，一面電呈省府報告，並於五日內補辦追加經費概算，以上兩項，用以補救中央頒布之第五項，蓋緊急支款，先經省府核准，而後撥支，常為時間所不許也。

(三)公庫會計事務之處理——查公庫法第二十四條所稱之公庫會計事務，依同法第十二、十六兩條之規定，代理公庫機關之款項收支事實經過後，分別彙報至公庫主管機關，又第二十六條規定，公庫主管機關及代理公庫機關，應將公庫收支週日彙報各該管主管會計機關，又第八條規定銀行代理公庫所收納之現金及到期票據證券，均用存款方式，其與公庫雙方權利義務，除受法律特定期限外，以契約定之，又第九條代理公庫銀行，於清理或破產時，其所代理之公庫權，有優先清償之權，彼此界限，並為明晰，而決算法第十五條規定，公庫之決算報告，由公庫主管機關擬稿公告等語，按立法原意，係指財政廳現行庫款之會計事務，而非泛指代理公庫機關庫款出納之一切會計事務。是公庫出納會計制度，應由公庫主管機關設置，本省在辦理初期，一切公庫收支日報及公庫報告，均由財廳辦理，但查公庫法施行細則第三十八條規定，公庫收支日報應由代理公庫之銀行辦理，分送公庫主管機關，會計主管機關，備對清權責起見，此項收支日報擬定期由省行辦理，以符法令。

(四)註庫審計之實行——本省公庫法實施後，註庫審計處即派駐庫審計，該審計帳應設，依據註庫審計應駐在代理公庫之銀行，本省各庫會計事務，前已言之，即關於收支日

帳亦由本廳代造，故駐庫審計，亦駐在本廳核簽記帳憑證。
 (五)二十九年度公庫總報告之編造與公會——依照決算法第十五條規定，公庫之決算報告，由公庫主管機關，分左右兩期編造報告之。

一、初期報告書(表從略)

二、終結報告書(表從略)

比前前後兩期報告，其不同者蓋有下列數點：(一)初期結算，庫款收支餘額，為九、八二八、八七〇元、七七，終結報告在三十年度四個月內收支精簡達六、六八八、八〇八元〇二，故庫款遞減為三、一四〇、〇六二元七五。(二)遞減原因為二十九年度下期公債償本付息，係在三十一年一月中旬舉行，同時因奉令將省行借款四百八十萬元一次提前償還，其財源亦指由二十九年度未支出科目內償付，故二十九年度終結報告庫存遞減。(三)截至三十一年四月底止，本省庫存遞一五、六一三、四四二元二厘，除終結報告餘額係包括在該項庫存外，其餘一千二百四十七萬三千三百七十九元，四角九分，係三十一年一至四月整理期間之三十年度庫款收支餘額。

前兩項報告依法並經公告，以昭大信

總報告書二十八年度與二十九年度收入款比較表

(二十八年度自二十八年度一月至二十九年度四月，二十九年度自二十九年度一月至三十一年四月)

科 目	二十八年度元		二十九年度元	
	增	減	增	減
科 目				
二十八年度元				
二十九年度元				
比 較	增	減	增	減

四、實施結果

本省實施公庫法，籌備情形，實施情形，既如上述，然一年以來，實施結果如何，自非加以檢討不可，誠以公庫法之精神，原在改進吾國往昔出納系統之紊亂情形，則本省於庫法實施後，於收入支出方面，究有何改進，曷有之，實施公庫法對於徵收機關挪移稅款，徵收不報等弊有無減少，稅收有無增加，此說說明者一也，復次，對於支用經費機關，濫支濫報，以及維持長存，生息等弊，有無防制，普通經費存款數目各機關經費剩餘之效果如何，此說說明者二也。請分述之：

(一)收入方面，因實施公庫法，收入增加，公庫法實施前，徵收機關挪移稅款，徵收不報或截留不解等弊，所在多有，本省自實施公庫法以後，一方面推行代理公庫銀行代收稅款辦法，則挪移稅款徵收不報等弊可免，他方面於省縣款收支處理辦法中，規定當日徵稅，當日以來分科目暫存金庫，於五日內，分清科目繳庫，則截留不解等弊可免，由是節開一稅源之收入，亦自較未實施各原法前增加，誠就二十九年度與未實施公庫法之二十八年度及各類稅課收入作一比較，即可徵實。表如左。

一、稅 收 入	18,681,100.69	1,637,323.82	3,507,830.87
地 稅	1,366,706.81	713,243.74	619,463.57
土 地 稅	10,311,053.35	10,472,841.08	162,788.20
房 屋 稅	1,189,636.89	576,603.71	613,033.18
特 種 營 業 稅	6,816,361.44	3,859,608.82	2,956,050.62

觀於上表，即就稅課收入一項而論，因實施公庫法年增二百三十萬零七千八百三十二元八角七分，此項增收，並非增稅，或另籌稅源，實以同一稅源，同一稅率，因制度之改進，挪移儲留等弊之剔除，有以致之。

(二) 歲出方面，因實施公庫法，節餘繳庫及收回普通經費存款餘額

年 度 別 科	目 節 餘 繳 庫 數 及 收 回 普 通 經 費 存 款 餘 額	備 註
二 十 八 年 度	五 六、一 一 七、六 六	
二 十 九 年 度	八 七 八、四 九 二、八 八	關於收回普通經費餘額已於四十五庫報 告而實，尚有八庫未到，實尚不止此數。

觀右表，二十九年年度因實施公庫法，較之二十八年年度未實施公庫法時，所繳收經費剩餘增加二十九萬二千三百七十五元二角二分，此係假四十五庫之報告數字計算，實際上恐尚不止此數，至若公庫支票之執行，減少不經濟之支出等，猶屬餘事，此實施公庫法於歲出方面之成效也。

(三) 以往年度支出之減少
前既言之，本省於實施公庫前對暫記款項曾作劃時代清

費存款亦增加，公庫法之實施，前既言之，在收入方面，要使取之於民者，涓滴歸公，在支出方面，要使由公庫支付之款，直接付於政府機構人，亦即用之於民者，實惠及民，免除往昔中飽浮報，以及不經濟等支出，本省實施公庫法，關於歲出方面，究竟效果如何，請觀下表。

理，自經濟清理以後，雖未將以往積案立時結清，然未來者隨因實施公庫法而銳減，果能行之二三年後，恐以往年度之支出能全部消除也，本省在二十八年度前查撥收支，本年度之支出，極不及以往年度支出數額之鉅，以致本年度財源收支情況，常苦不能表現。二十九年度實施公庫後，以往年度收支銳減，請觀下表(表從略)

觀於上表，可知二十八年度一年中以往年度占全部歲出

百分之五十三，亦即超過全部歲出半數有餘。二十九年度實施公庫法以後，以往年度之歲出，遂銳減為百分之二十四，誠能依此而往，則三十年度內以往年度之支出，當更減少，可斷言也。以往年度支出之減少，一則可以確實明瞭本年年支出情況，以爲年度庫款之參考，二則以往年度支出之減少，足以象徵政治之清明，良以「以往年度之支出」均係補付補領性質，上年度業經過去，其領款機關，或以情勢變遷，或以人事更迭，其在本年度內補付領上年年度之款，當不能謂爲完全實在支用也。

五、實施公庫法之幾個問題及其解決辦法

(一) 如何健全公庫出納會計制度問題

本省公庫會計制度之擬訂及實施情形前曾分別敘述，惟此項制度現尚無一致規定，各省亦少成例，本年主計會議有公庫出納會計制度一致規定之草案，通閱本章案之規定，仍將公庫主管機關之會計事務，與代理公庫銀行之公庫會計事務，完全劃分辦理，楊兆熊先生在「現行會計與公庫制度」中並認爲代理公庫銀行之會計事務，僅爲代理公庫銀行營業會計制度之一部份，果依此說，則與本省現行公庫出納會計制度規定該項會計事務以主管公庫機關與代理公庫銀行分工合作辦之精神，不無相背之處，究竟該項制度應完全劃分辦理，抑採分工合作辦理，茲就法令事實兩方面論述之：

一、就法令而言：公庫法施行細則第三十八條規定，依本章程二十六條之規定，代理公庫之銀行或郵政機關，應將收入匯存款及特種基金存款之收付各分別年度，按科目別，

機關別，彙造收支日報表，送公庫主管機關，該管主計機關，及審計機關，並由公庫主管機關報告主計機關及審計機關，詳請，細詳注意，似公庫收支日報由代理公庫銀行編造，公庫收支月報年報由公庫主管機關，依據收支日報編造，如是，該項制度，似祇能有一個制度，兩方採分工合作，來便各別成立制度，果若各別成立制度，則事實上重複之處甚多，人力物力兩不經濟。

二、就事實上而言：此項制度，亦以一個制度採分工合作爲便，查公庫主管機關，與代理公庫銀行之總庫，就各地方面言，相鄰均在一地，且必毗鄰，而庫款收支，公庫主管機關，如發布收支命令者，代理公庫銀行爲執行收支命令者，息息相關，會期聯繫相承，分別各自爲政，勢必窒礙難行，故似以分工合作爲是。

(二) 支付書應否由公庫主管機關主辦會計人員簽發

會計法第八十三條規定，會計憑證關係現金票據證券之出納者，非經主辦會計人員簽名蓋章，不得爲出納之執行，但公庫法對於支付書應否由公庫主管機關，主辦會計人員就近簽發，未曾明白規定，且施行細則所附支付書格式，並無主辦會計人員簽名蓋章之地位，因此公庫主管機關主辦會計人員會簽一節，又成爲一個問題，經主計處會商財審部，決定兩點：

一、公庫法施行後，公庫主管機關主辦會計人員，應在支付書各聯簽名蓋章。

二、公庫法施行細則所附支付書格式，應加主辦會計人員簽名蓋章地位，由主計處函請財政部轉呈修正之。

(三)各機關職員俸薪公費個別兼支票問題

各機關職員俸薪，依公庫法第十五條之規定，應個別簽發支票，向庫支領，惟該項支票紙張印刷，既有困難，各機關職員領取，亦以時間，交通，經濟，均有困難，紛請變通辦理，旋以此項問題，為各機關所共有，茲決定補充辦法，如次：「各機關職員俸薪公費等，除有個別簽發支票之必要者外，得參照公庫法第十五條第二項規定，合併或分數部份簽發支票，其支票抬頭之債權人，即填「某某等共若干人」，其金額即填「上列各債權人，應領之總數」，並附清單，開列各債權人姓名金額，並由各該債權人在單內名下簽章，隨同支票送由省庫撥付」，是於法律事實兩有兼顧矣。

(四)公庫派員代收稅款問題

省地方稅源之有異於中央稅源者，一曰：稅款細碎，二曰：徵收分散，如田賦之徵收，以年度之區別，稅率之折價，戶糧之細小，徵收每戶稅款，其數甚微，而手續則甚繁，同時為便利人民納稅起見，其徵收區域，亦甚分散，新南者，皆由代理公庫銀行直接派員向納稅人徵稅之莫大障礙，本省於二十九年四月實施公庫法，初亦依法兼訂代理公庫銀行直接派員向納稅人收款辦法施行，雖試辦以來，深以上述兩項故障，益以民智之粗淺，阻礙叢生，於防禦一道，此種或有補益，然各項稅收反因此法之實施而銳減，乃於三十年度

開始，決定改為銀行派員駐局收款，仍由稅局直接徵收，於當日繳交收款員存公庫，則於法令事實，亦兩有兼顧也。

(五)調度庫款問題

支出有常額，而預算有虛收，徵收有淡旺，金融有季節變動，益以工商盈餘之徵庫，必待年終決算以後，方見盈虧，平日無補於省庫，凡此種種，皆足以發生庫款調度問題，如何調度庫款以支應經常支出，是則為實施公庫法後，亟待解決問題，竊以調度庫款，在達稅收淡月青黃不接之時，自得採用銀行短期借款，以相支應，在平日收支上，似更應注意下列兩點：(一)隨時會同主計機關查核各機關會計報告，尤以工商營業機關，以覘其有無未解盈餘，如有未解情形，則關於此類經費之支出，即可以抵領方式，以相控制，原夫抵領方式，與實施公庫制度之精神，不甚符合，但為防止各機關有款不解之情形起見，仍不失為有效辦法，唯若其他普通公務機關之以往年度節餘未解者，亦可查核交代冊據，限令繳解，逾期即以抵領方式扣抵其機關經費，同時於收入方面，嚴格實施銀行派員駐局收款辦法，及解款里程金額限額表，以防各徵收機關延宕留壓解等弊，他方健全稅察制度，隨時稽察，皆足以補益省庫之收入，以資因應常額之支出也。

專題討論

(第六期 聯合刊)

行政三聯制的認識與運用

劉于俊

抗戰以後，我們內政上有兩個很重要而有劃時代意義的改革：一個是基層政治機構的改革，一個是各級行政機構的改革；前者是「縣各級組織綱要」的實施，後者則為「行政三聯制大綱」之指示。

這兩個政治建設的基本方案，是總政務會議的結晶，也是繼總理而來的政治理論上重要的發現。兩者的根本精神，則完全在企求具體的實現三民主義。

關於「縣各級組織綱要」，各省均在分期實施，兩年來理論上的闡揚，已足夠實踐中的指導，毫無疑問地將使這一「基層政治」改革的歷史奇蹟；在世界人類歷史中出現。而「行政三聯制」，這一偉大的行政改革方案，經總政務會議在五屆中全會提出，中央亦正在計劃實施；我們此時應發對於它的理論與實際價值研究，儘量開發，以便這一新的行政觀念普遍發揚，而為實施之參考。

一、行政三聯制是實現總理高瞻政府的具體辦法
「權能區分」是三民主義行政政治的基本原則。其精義在把國家政治大權分開：政權交與人民，治權與政府；使人具有「權」政府有「能」。人民與政府間的權力，得到平衡的要

展。這是世界上最理想的政制，也是總政務會議在政治學上的特長發明。故整個三民主義民權主義的重心所在，就在於如何鞏固人民控制政府的政權與如何建立「管理衆人之事」的高能政府。

關於鞏固人民控制政府的政權，在總理全部遺教中，已有詳盡的指示，其基本辦法是在辦理地方自治，訓練人民行使四權，建立各級民意機關，參與國家政事。目前之中央參政會(市)參議會，以及「縣各級組織綱要」實施後之縣(市)參議會，鄉鎮民代表會，保民大會，這些民意機關之建立，便是要達到人民有「權」這一理論的實踐。

至於如何建立「管理衆人之事」的高能政府？五權分立便是終成萬能政府的機構。總政說：「這樣五權分立的政府，就是世界上最新最完善的一部政治機器，即是最能為全體民族造福之萬能政府」(總理遺教第二講)，由此，我們可知五權分立是一部「政治機器」，萬能政府，就是這一部機器的總動機，抗戰勝利，建國成功，一切都有賴於萬能政府即精實運，正如一部最有能力的機器一樣，它不僅能操縱要緊複雜的物質形態，而且也能支配柔弱的細微膠體，唯有

如此，才能担起國防安全，民生樂利的大責任，但是，要如何才能建立萬能政府，換言之：就是如何才能使中央以下的政府或萬能政府？毫無疑問的，便是要奉行 總裁所創造而指示給我們的「行政三聯制」！因為「行政三聯制」的作用，完全根據科學的原則與行政的原則來處理行政業務，增加行政效率，萬能政府之所以成為萬能政府的，貴乎能發揮強國的行政力量，在有效率的前提下遂行其確實、迅速、有效、經濟的運用，以達到政治上的目的。

總裁以其十餘年來的豐富政治經驗，參照 總理遺教及現實存在的中國政治的現狀，運用他特長的天才，刻苦研究的結果，創造「縣各級組織綱要」，以爲基層政治組織的改造，創造「行政三聯制」，以爲各級行政機關的改造。並指出行政的實質，重在執行，而執行苟無計劃，行政便漫無軌道，縱有執行也無補於事功；同時，若不切實考核執行是否合乎計劃，那又不能保證執行不與計劃脫節，所以計劃、執行、考核三者，在行政活動中，實有巨大的權力作用，不僅是建立萬能政府之基礎，而且是實施計劃政治的基礎。

我們根據這個認識，便可知要造成萬能政府，首先要實行「行政三聯制」；我們根據這個認識，便可知「縣各級組織綱要」的實施，是實現人民有「權」的具體辦法；而「行政三聯制」的實施，是實現政府有「能」的具體辦法；綜合起來，便是三民主義「經能區分」政制的理論的整個實施。

一、行政三聯制是 總裁力行哲學的實踐

「行政三聯制」就是「行事的道理」，政治與行政原不可混爲一談，前者是國家意志的表現，後者是國家意志的執行；

政治之作用在決定國家政策，行政之作用在執行國家政策；二者實有重大的區別，這個分水界限如果不把它弄清楚，就會如 總裁所說的「行政人員到後來大都變成官僚與政客了，因之行政機關亦完全變爲衙門化了」。（行政三聯制大綱），過去與目前的行政界，確實是「大多數行政人員，只有空談主義與政策」，（行政三聯制大綱），都是只能「坐而言不能起而行」，這是缺乏「力行的精神」，沒有把「行的道理」運用在行政方面來的原故。所以我們認爲「行政三聯制」實在是 總裁力行哲學的實際運用，也就是力行哲學的原理原則的實踐。

宇宙的萬象，「是不斷的在行（動），唯其「行健不息」，才能「生存」，「進步」與「發展」， 總裁說：「古今來宇宙之間，只有一個行字才能創造一切」（行的道理）。國家之意志只有「行」的行政行為中去求貫徹，「行政三聯制」就是實際的行政行爲，它的表面上雖然是分別爲計劃、執行、考核三個階段，但其目標則同歸一的；並且於相互密切聯繫運用外，還有其彼此互爲因果的循環性，在這樣的一種行（動）的行政行爲之下，行政才會有有效的「日新」又新進步於無窮。

「凡是真正的行，牠必然是有目的，有軌道，有步驟，有系統」（行的道理），這是 總裁指示給我們「行」的真義，行政三聯制的目的，是在挽救目前行政上的軟弱，增進行政效率，而且行政三聯制的計劃，執行與考核，是有它相對一致的精神，既不能顛倒程序，也不能「朝令夕改」，計劃一定要準備執行，執行一定要接受考核，而考核又是策勵執行，

以實現計劃。這樣程序一貫，系統完整，把整個行政活動，控制在一個大原則之下，才能避免過去的「都是想行新花樣，你來一套我來一套」，（行政三聯制大綱）所以行政三聯制的「行」，是絕忌「盲動」與「亂動」的，它完全是「自發的行」，而不是「他發的」動，它是「應乎天理順乎人情」的行，而不是激於外力偶然突發」的動，所以它「行的價值來得大」，而成爲「高級」的行，關於這，只冀研究行政三聯制之發生，是適應時代需要，針對實際病象，就可了然的。

行政三聯制的行，固然有順序，有目的；而且還有它行的起點和行是經常恆久的。我們知道：考核是鞭策執行，執行所以實現計劃。故計劃即所以立其起點。執行即所以循其順序，考核即所以驗其目的；同時，它是有循環性的，及計劃，執行，考核彼此互爲因果，循環不已，所以「總務會指出：『要計劃之先，應先看以前執行考核的結果，……然後又將執行考核的因果，爲下次擬定計劃作參考，如此循環不斷，一貫聯下去，方可以收三聯制的實效』，（行政三聯制大綱）此即所謂經常恆久的原性。這行政才着實際，行的效率才是「高級」的，是「無時無刻不在它過程之中，向「行進」的（行的道理）。

行政三聯制是有起點，有順序，有目的，而且是經常恆久的，所以正合乎「總務會所指示的「行的法則」。

行政三聯制的精義，與在樹立「萬能政府」，爲民衆造利。因此，它的「行」的精神與極致，正如「總務會所指示的在「行仁」。仁是本乎大公，出乎至誠，「有了誠就只知道有公不知有私，有了誠，就是一心不亂的去行仁」（行的道理），一直

做到成功爲止，故行政三聯制的計劃，必然要儘量運用其智，執行必然要勇於其行，而致效亦必大公至誠。無私不偏，應用「智勇仁」三道德於行政三聯制，這就是「行」精神，也就是「革命的精神」！

基於右之所述，可知行政三聯制完全是運用力行哲學中的本義，行的目的，行的要素，以及行的法則，所以力行哲學，實在是行政三聯制的理論基礎。而行政三聯制則又是力行哲學的實踐。

行政三聯制的涵義與運用

所謂行政三聯制，是將計劃執行考核三者互相聯繫而應用於行政活動上，以增進行政效率；即是計劃一定要在事實上與執行取得密切聯繫，考核一定要在事實上與執行上相對立，計劃與考核，則又必須密切聯繫合作，一切行政行爲，能在這大原則之下，實行起來，行政效率，才會突飛猛進，所以計劃，執行，考核的涵義與運用，實有深到了解的必賢。

（甲）計劃就是立案，對於行政預先製定方案，以爲行政執行之目標與規程，是行政計劃。

「凡事起則立，不豫則廢」，故凡於一種行爲之前，必須對於此種行爲，有所思維，經過詳密的思維之後，才能作出一個良好打算，打算就是計劃，按着計劃去行事，則事實無不成，而且「事半功倍」，孫子說：「多算勝，少算不勝」可知計劃是達到成功的先決條件。

「因計劃之重要，故「總裁在「行政三聯制大綱」中對於「設計的原則」，旁徵博引的詳盡解說，務使我們得到深刻的

了解，才能運用得宜而收實效。如 總裁說「我們必先懂得設計的道理，然後有了構構之後，對於設計的組織及設計的人才，才可以充分運用，得到預期的效果」。(行政三聯編)

大綱) 茲將 總裁對於「設計的應理的解說」綜合成表如左
(表一)：

計劃之要領

- (一) 訂製計劃的原則——先參看以前執行考核的結果，然後因時、地、人、物、事而設計
- (二) 計劃與預算的關係
 - (1) 計劃與預算應緊密聯繫——以控制預算為聯繫方法(根據預算百分比訂製預算)
 - (2) 計劃與預算均受年度限制——計劃與預算看其全部的完整性。
- (三) 行政計劃與軍事及經濟計劃不同點
 - (1) 行政計劃——數入為出。受預算限制，業務複雜紛繁，成敗不易表現。
 - (2) 經濟計劃——業務是具體的，直接辦理的，有數字的，故成敗容易表現。
 - (3) 軍事計劃——數出為入，不受預算限制。
- (四) 政務計劃與軍事計劃的訂製法
 - (1) 政務計劃(總的計劃)——要眼光遠大，包含一切認識職責與時代。
 - (2) 事務計劃(部分的計劃)——在總設計的大原則之下訂製。
- (五) 行政計劃的來源——國家政策，即抗戰建國綱領，亦即三民主義。
- (六) 行政計劃的訂製法
 - (1) 根據材料，擬訂預算百分比。
 - (2) 規定中心工作，力求工作聯繫。
 - (3) 注意經常工作，以為下次計劃參考。

計劃既是做事的基本法則，那末計劃應當如何來制定呢？第一對於決定計劃的各種材料，要盡力搜集，並且要加以精到的研究，同時，對於時、地、人、物、事五種要素的存作，要予以充分的注意，譬如現行國策與法令，原是計劃的規範，必須鑽之有所研究與體會，然後才不致違背或拘泥，又如對於辦事的情性律，和抵抗漸減律，要充份的估量，而謀以補充之法，這樣對於計劃的執行，才稱順利。保這樣把握客觀的現實，固然是必需的；可是如果忽略了從事設計者主觀的條件，這是不難製定出一個良好計劃，故其次，計

劃者必須具有計劃的基本修養，即對於 總裁力行哲學和其他訓示，要有深刻的認識，對於科學的辦事方法，要有明白的了解，以及其他一般應具常識，要有豐富的備具。

以上是關於制定計劃的知識和技術的概要敘述；至於如何來實際着手制定計劃呢？就是說一個機關要製一種業務計劃，牠應當專責於少數人呢？還是先參酌有關業務人員的意見，然後來制定呢？在關於中央機關整個行政計劃，當然要設置專門設計機關，如今之中央設計局，其負責人員，固須才識卓越，經驗豐富的來担任，但是他們仍是不不能僅

只依據自己編才識與經驗來訂製計劃，而且還要斟酌客觀事實的存在，即以下級機關的行政情況，為訂定計劃的主張根據。軍中央以下各級行政的機關，則其工作計劃的製定，亦不能委之於少數的專家，而要於計劃之先，召集機關中各部門的負責人員，聽取他們的意見和業務情況，然後由主管官歸納這些意見，再在上級大計劃原則之下，慎審實際情況，

(一) 執行工作之分類

- (1) 本機關直接執行
- (2) 命令下級機關執行

執行之要領

- (一) 健全執行機關的組織
- (二) 實行分層負責制度
- (三) 實行分級負責制

專 題 論 討

由右表所示，可知行政的重點，在於健全執行機關的組織。因為先有忠誠的負責的執行人，而執行機關的組織不健全，計劃還是不容易實現。所以第一要確立幕僚長制度，有了這種制度，機關長官可以有時間去主持要務與考慮較大的問題。(行政三聯制大綱)至於機關內部的任務，則完全由幕僚長去負責；第二，於實行幕僚長制之外，還要實行「分層負責制度」，其意義就是各機關，無論大小職務，皆要訂定辦事細則，而各機關辦事細則中，對於各級員司的責任，應另立一章，詳行規定，……均應有即明的法律上的責任，使功過有歸。(行政三聯制大綱)其所收的效果，(一)責任清楚，可免推諉卸責之弊；(二)處理事務，鮮須重疊批核；(三)責任專一，功過分明。第三實行「分級負責制」

分別輕重緩急；這樣，所定的計劃，才不致患「閉門造車」，不能實行之弊。

(乙)執行是行政三聯制的柱石，不能忠誠的執行，計劃還是空言，考核也難補於實際；所以執行對於行政效率，是有着重的決定性。關於此，總兼在行政三聯制大綱上說得很詳盡，提綱挈領，可以列成如左表所示(表二)：

(1) 確立幕僚長制度——機關內部的任務，完全由幕僚長負責。

(2) 實行分層負責制度——詳訂辦事細則規定各員司權責。

(3) 實行分級負責制——維持下級機關計劃執行的統一性。

，這是上級對下級監督執行的制度。其用意在維持下級機關的完整性或統一性。這是關於改善執行機關的組織制度。

要如何執行才會發生效果？這完全關於人事的問題，一個忠誠的執行者，他一定能深刻了解執行的要旨，即是他把握既定計劃，專情一貫，有「吾道一以貫之」的精神。再，他一定是 總裁的忠實信徒，能實踐力行哲學來執行一切計劃。

：他對於計劃的執行，是能澈底負責，以至於計劃的澈底實現。這是執行人本身必需的條件。

再，關於執行人員的來源與徵集，主管人員必須切實做到「選賢任能」務要「人能盡其材」；在消極方面固要澄清吏治，剷除貪污，但積極方面對人員的引用，是要作經常的更

番的尚公平尚良善的「過爐」，這就要勵行考試制度，就是以

補考試之不足的推薦方法，也是視其經歷與資歷，這才「人能稱職」，不致「黃鐘毀棄，瓦釜雷鳴」了。

(丙)考核是「行政三聯制」的末了一個階段，也就是行政有無效率的準星。要在這準星點上觀察，執行是否切實？是否與計劃相符合？同時，所定的計劃，是否適當能行？也能在這準星點上看出來。經過這樣「綜覈名實」的考核之後，行政活動的情況，才能具體表現出來，同時在考核中所發現

的優點與劣點，也能作下一次計劃時的參考，而謀增進的優展或糾正的改善。

關於行政考核，我認爲與行政計劃，同樣是最重要部門，所以在五屆七次會提案中，特別提出設置黨政工作考核委員會；並且對於考核的要領，作了詳細的指示；綜合起來，可以列成一個簡要圖表如左(表三)：

(一) 行政考核與軍事及經濟考核之區別

- (1) 經濟的考核——可由質量優劣，數量增減與成本盈虧而知其成敗。
- (2) 軍事的考核——可由機關成績而知其優劣與成敗。
- (3) 行政的考核——範圍甚廣，政績較難考核。

(二) 廣義的行政考核之分類

- (1) 職務的考核(政治的考核)——爲政策的規定與執行，是否收到效果的考核，其考核權，屬於黨政考核委員會。
- (2) 事務的考核(行政的考核)——就是行政考核的本身。

(三) 實際的行政考核之分類

- (1) 縱的方面
 - (甲) 上級監督機關的考核——如監察院對於公務員等。
 - (乙) 上級直轄機關的考核——如行政院對於省政府等。
 - (丙) 各級機關自身的考核——爲分級考核辦法。
- (2) 橫的方面
 - (甲) 經常報告的考核。
 - (乙) 派員調查視察。
 - (丙) 設計人員的考查。

(四) 人事的行政考核之分類

- (1) 人的考核——以個人爲考核單位，實行年終考績制度。
- (2) 事的考核——根據行政計劃及預算爲考核標準。
- (3) 年度政績比較表——各級政府應擬覽其各級機關的年度政績來，作成總表，送呈其直接機關考核。

(五) 行政考核的實施辦法

- (1) 政績交代比較表——前任與已任政績列入表冊，由下任接收。
- (2) 某種專業進度表——如財政方面舉辦一種新稅在一定期內應列表呈核，以備考核其進展程度。

其中最要而不可忽視的，是三種考核辦法；在行政學上是前無古人的新創造，完全拿科學的比較法，運用於行政考核上去，有了年度政績比較表，則上級機關可以察知下級行政的實際進度；有了政績比較表，則可免除新任者，另起爐灶，立異鳴高的風氣；並且還可以限制這種長官，使之逼上樓頭競走的途徑。『(行政三聯制大綱)至於第三種方法某種事業進度表，是專對某種新辦事業考核的。其目的在察知進度的快慢，和是否符合計劃與切實執行。

此外考核人員，必須學識豐富，經驗豐富，當考核時，定要『鐵面無私』，秉議正統，毫不寬容，這且關於考核人員必須的條件。再，為求考核工作切實有效，定要公開考核與秘密考核，同時並行。公開考核是根據執行機關的報告，來檢對該機關的虛實，以查驗是否確實不偽；秘密考核，是採取旁求，以似無關係的材料，來證明關係重要的事件，前者是那種的價實收事，而後者又是這樣的詳細周詳，二者聯繫運用，則考核成效，沒有不卓著者。

上面所述，是將計劃、執行、考核三方面的個別作用，予以概括的敘述。但其重要之點，是將三者緊湊的聯繫起來運用，亦即是總裁提示實行行政三聯制的真意所在。如果計劃執行考核運用得當，則可掃除歷來行政界的種種——敷衍、浪費、鬆弛、繁雜等——在過去政府不沒有計劃，而只是計劃彼此不相聯繫，是零碎的，各別的去打算，各別去擬議，甚重於各身執行，以致發生出互相妨害，互相抵銷的惡果；更因計劃者本身未嘗與實際執行者發生關係，所以計劃自計劃，執行自執行；就算執行者能夠按照計劃去行事，

也不過是頭腳之醫。執行是實際的行政工作，政治的清明與否，完全表現於執行方面。要想行政的運用得當，是有賴於健全的人事處理，也就是健全執行機關的組織，建立穩健長制度，實行分層負責制，這是總裁對於健全組織的創見，而且認為非實行這三種制度，不足以言行政執行的實效，像這樣能把『行政執行』在具體方面切實運用起來，毫無疑問，行政效率，一定能夠增進。

行政考核同樣是行政活動上的一個重要工作，沒有考核，就不知道計劃是否適當可行，也不知道執行是否循規以行和是否達到既定目標，所以說考核是指那計劃，又是觀察執行。可是考核的運用，一定要以行政業務，作為考核的中心，才不致失其依據，而妄作評判，這就是要使考核工作，能夠切實運用，能夠到實際的行政業務本身中去考核，才不致像過去只有考核之名，而無考核之實。考核之運用不當，則行政優劣，就無法明白與證實，當然獎賞也不能施之得當，結果造成政治上的官僚主義，所以總裁很沈痛的說：『我們要打倒官僚主義，就要實做考核的工作。』(行政三聯制大綱)

計劃執行考核三者本身上的個別運用，固應妥善行之，然其最重要之點，還是在互相聯繫地運用，絕不可脫節獨自施行，如此始能建立完善而有強力的萬能政府，在平時需要如此，在戰時更為必要，故行政三聯制實為促進抗戰勝利，建國成功的最大原動力。

行政三聯制與行政效率

蕭文哲

(一)

服務月刊擬於最近期內刊行行政三聯制研究特輯，承編者命就本題爲文，爰思本題頗待研究者有三：一曰行政三聯制爲何？二曰行政效率爲何？三曰行政三聯制與行政效率之關係爲何？

行政三聯制之爲何，行政三聯制大綱言之甚詳，其中扼要之說明云：「行政三聯制，即是計劃，執行，考核三聯制……在計劃之先，應先看看以前執行考核的結果，因時地人物事而設計；在執行的時候，也要忠實去實現計劃，不可自作聰明，左右刪改。在執行當中或執行之後，要嚴密考核，不許那一部份有官員假虛職祇知應付的毛病，然後又將執行和考核的結果爲下次擬訂計劃作參考。如此循環不斷，一貫連穿下去，方可以收三聯制的實效」。觀此，可知行政三聯制之主要精神，在嚴整行政程序，使計劃執行考核三者須有一貫性與連環性，相因相成，即使任何行政事項，須先作周詳計劃，繼以切實執行，殿以嚴密考核，以達到增加行政效率之目的。

行政效率之爲何，報紙雜誌多有論述，迄鮮有簡單明確之說明，茲請略釋其義。

行政效率含有行政與效率二義，行政之意義，時人尙不甚明瞭者，往往將行政與政治混爲一事，一聞改革行政，便以爲改革政治，掀起政潮。其實：行政與政治雖有密切關係，究有顯然區別，美儒古德諾(Goodnow)於其政治與行政(Politics and administration)一書中，已概切言之：「政治乃社會意志之結晶，行政乃此結晶的意志之執行」。分析言之，論其性質，政治在決定國家政策，而行政乃是國家政策之執行；前者是政權運用，後者是治權行使，例如我國應如何制定何種憲法，何時開始實行，並如何推行憲政，此乃政治問題；而憲法所規定之事項，應該如何推行，用何種方法與技術劃分政區，並管理人財物事及運用組織與時間，以達到實行憲政之目的，則是行政問題；此行政不同於政治者一。論其範圍，政治在管理衆人之事，其範圍較廣；而行政僅在如何管理衆人之某種或數種事務，其範圍較狹。且政治專事，大都偏於含有政策性之制度或原理原則，而行政事務，則着重於實際工作之推進，具體方案之實施，以及政府機關如何執行政策之方法與技術。以權能區分之義釋之，政治是屬於「權」之範圍，而行政則屬於「能」之範圍，「權」與「能」

均在政治範圍中，故政治包括行政，而行政不能包括政治，此行政不問於政治者二。

論其程序，政治既在決定國家政策，是立於先導地位；行政既在執行國家政策，是立於後隨地位。先有政治活動以決定國家政策，才有行政運用以執行政策，推進事務，此行政不問於政治者三。

由此可知行政者乃政府機關藉調整政區并管理人財物事及運用組織與時間之方法，以執行國家政策之謂也。

效率之意義，源出於機械學。機械學上有「功率」(Power)與「效率」(Efficiency)之分；功率者係在一定單位時間內對其所做之工之衡比，其方程式是： $P(\text{power}) = \frac{W(\text{work})}{T(\text{time})}$ ；效率者係在一定單位時間內的工作對其所獲「有效功」(Useful work accomplished)之衡比，其方程式是： $E(\text{efficiency}) = \frac{U(\text{useful work accomplished})}{T(\text{total work expended})}$ 。

行政與效率二義既明，可知行政效率者，乃政府機關以一定之時間空間及一定之人力財力物力，執行國家政策的作用對其所獲「有效功」之衡比，其方程式是： $A.E.(\text{administrational efficiency}) = \frac{U(\text{useful administrative work accomplished})}{T(\text{total administrative work expended})}$ 。依此行政效率之定義，凡用最少時間與力量，完成最多有效之事業，則其效率大；反之，則其效率小。

行政效率大的實現，必須行政區域便於管理，行政機構便於運用，行政人員能盡其才，行政時間能盡其效，行政財幣能盡其用，行政物品能盡其利，行政事務能盡其功。如何

可以致此，則有待於行政方略之改善。

(三)

行政三聯制與行政效率之關係為何，乃本題之主腦，須詳加闡明者也。

行政三聯制大綱云，「再以堅強的精神，繼續不斷的來實行行政三聯制到底，則行政效率自必蒸蒸日上」。即此可知實行行政三聯制可以增加行政效率，其此關係一。

依照前面第一節之闡述，行政三聯制之主要精神，既在嚴肅行政上之計劃執行考核三程序，以遞增加行政效率之目的，可知增加行政效率是行政三聯制之理想，而行政三聯制乃增加行政效率之實行，此其關係二。

再依照前面第二節之闡述，更知行政效率大的實現，亦有待於行政三聯制之實行，此其關係三。

總上三種關係而言，行政三聯制是增加行政效率之方略；行政三聯制實行愈當，則行政效率增加愈大。將如何實行行政三聯制以增加行政效率耶？曰無他，即以行政三聯制之計劃、執行、考核，三步程序為緯，而以行政上之區域、機構、人、時、財、物、事、七項為經，交相為用，使行政區域便於管理，行政機構便於運用，行政人員能盡其才，行政時間能盡其效，行政財幣能盡其用，行政物品能盡其利，行政事務能盡其功，此即實行行政三聯制以增加行政效率之方略也。茲分述之。

第一、執行區域首，在謀其便於行政之管理。我國面積約一千一百五十六萬二千五百八十二方公里，劃為二十八

省，七院輔市，蒙藏二地方，東省威海衛二行政區，省內復分行政督察區，縣，市，及設治局管轄區。雖經多次整理，然細察之，其疆界混淆不清者有之，飛插畸形者有之，不啻自然形勢者有之，交通發達人口繁密異於曠者有之，縣離省會僻遠難於控制者有之，遂致治理不便，究其弊害，必要緝捕征收，易生爭執。遇事推諉，事無人管，施政之遲速不同，人民之負擔差異，影響行政效率之降低，至大且鉅，今若實行行政三聯制，則於政區之整理，須先作整理政區計劃，將區域過廣過狹者，析置新省新縣，或將舊制取消，或與鄰省起編調整歸併；將政區合理者加以維持，明定其界線；將政區混淆交錯者，加以整理、劃分妥當。次須依照計劃加以切實執行，嚴以嚴密考核。如是則整理政區、自然成功。政區既經整理成功，行政管理日感便利，此增加行政效率者一。

第二、執行政機構構言，在謀其便於行政之運用。我國行政機構，每經大調整之後，大體已盡其簡便而合理；惟欲臻於盡善盡美之境地，發揮最大之效能，尚須嚴守「一能一政」之原則，而去下列三種之病象：其一是有關關而無事業。過去設立機關，常不免先專業而產生，甚至機關成立後，無事可做，自無效率可言。行政機構調整以後，此種病象固已減少，但較之英美各國，仍然見抽。例如英美教育皆甚發達，但美國至今尚未成立教育部，所有教育行政，僅於內政都內設科辦理；英國經過社會多年之要求，始設教育委員會主持教育行政。此非英美政府忽視教育，而正是說明其非待專業發展至須設立機關之必要，決不輕宜成立新機關。其二是行政機關不能與事業相稱；有時事業甚小，却配以龐大複雜

之行政組織者。前鐵道部顧問哈爾報告云：「中國鐵路只有七千五百四十三公里，獨立之鐵路局却有十三個，其中有二局只管一四三與一六六公里，每局不但有局長，而且有時還設立一個委員會，用許多毫無工作之冗員，每局各自有機噐廠及材料庫，糜費誤事。」此種現象，今仍普遍。反之，現未實行新縣制之縣府組織，除少數外，多係專制多而機關小。官其專制，所有長財建教以及兵役民訓司法等，無不須其負責，與十餘年前之專制範圍，繁簡懸殊，然而縣府組織未能隨之擴大，何能望其措置裕如。須知更大機關辦小事業固不經濟，但以組織過簡之小機關去辦範圍日廣之專制，亦不能完成其任務，自屬無效率。其三是行政機關與事業之管轄尚欠劃清。譬如應屬於一個機關之專制，強而劃分給數個機關管理，致使原屬主管之機關反等虛設，而越俎代庖之機關又將因分心外務，顧此失彼，不能集中精力謀其本身專制之發展，正如將一部機器拆成數部，不無工作效率可言，即專制生命亦將隨之喪失。反之，應分屬於幾個機關之各種專制，強由系繫不同之其他一機關去獨攬，致使法定主管機關無事可辦，強力獨攬機關辦事不開，一樣無效率可言。今若實行行政三聯制，則於機構之調整，須先作調整行政機構計劃，本機關一致與分級負責之原則，裁撤無專可辦之機關，調整機關與專制之配合，劃清各級機關之權責，使同一專制不可以機關重疊，同一機關不可以專制皆管，形成分工合作之機構，次須依照計劃加以切實執行，嚴以嚴密考核。如是則調整機構，自然成功。機構既經調整成功，行政機構之運用自感靈活，此增加行政效率者二。

第三、執行政人員言，在謀為政得人而人能盡其才。我國對於人事行政之考覈監察與懲戒，已有考試監察司法三院分掌其事，近來又有中央訓練團暨各省地方幹部訓練團之設置，其於選育人才，嚴密監督，可謂無微不至。然而官方仍多滯沓，仕途未臻合理者何也？推究其因，由於為政不盡得人，即行政人員不盡專業化故也。譬如，家庭僱一廚師，如不問其能否調味，商店聘一帳房，如不問其能否會計，鮮有不敗事者。行政亦復如是，故歐美各國政府對於每一部分業務，小至機關內部之管燈查驗工作，大都有特設專門學校培育人才，從中選拔優秀，派充官吏，用其所學，俾人能盡其才。我國通用行政人員，固能拔取優秀，但始終未能完全接受此種專業化之精神，英人泰納考察我國行政後有云：「中國只有公文政治，而無專業行政，因為行政人員多是書吏，鮮有專家」，可為佐證。今若實行行政三聯制，則於人事制度之改善，須先本行政專業化之原則，計劃職位分額，并依照各職位所需人才，作調整學校科系，育才設施，暨改善人事制度計劃，以拔取真才，用其所學。次須依照計劃加以切實執行，嚴以嚴密考核。如是則育才與人事制度之改善，自然成功。改善之舉既成功，則為政自可得人，人亦自能盡其才，此增加行政效率者三。

第四、就行政時間言，在謀時能盡其效。我國各機關辦公時間之規定，其起止與長短，幾乎千篇一律，多未能按照各該機關事務之需要，規定辦公之時間。夏暑時間盡其經濟而有效，首應按照事務需要，確定其充分時間，準期完成，不得延誤；次應於確定的時間內作合理之分配，按時計功：

三應依照確定與分配之時間，充分利用，於不影響專業質量之原則下，力求迅速；四應利用公餘閒暇努力進德修業，增長做事智能。如照做到以上四點，一須在上案能計時分工，嚴密致勤；二須在下者能忠守時間，努力從事。三是各級長官，地位愈高，屬員益衆，管理事務亦愈繁；欲使機關最高長官總理各事，統考全員，勢必難免瑣事不周，致勤失當，此行政三聯制大綱所以提倡分層負責制以資救濟者也。譬如郵員簽到後，是否辦公，是否開坐，或是否外出，總之，即是否忠用其辦公時間，惟其長知之較為詳實；故一科之事，由科長計時分工，就近考勤，當勝於司長。一司之事，由司長計時分工，就近考勤，亦當勝於部次長。今若實行行政三聯制，則於時間之善用，須先就機關內部事務與辦事情形，本工作競賽精神，制定分層負責辦事計劃，劃清各層職責，釐定辦事時間與程序。次須依照計劃加以切實執行，嚴以嚴密考核。如是則工作人員不能不忠用其時間，以盡時之效，此增加行政效率者四。

第五、就行政財務言，在謀財能盡其用。財盡其用，含有三義：一在籌財使用，二在用得其當，有財不用，喪失財之功能，等於無財；用之欠當，失於浪費，不能獲得相當之效果。如何籌財使用并得其當？此乃預算與審計問題，我國已有專設之主計處與審計部等分掌其事，本已不成問題，惟是事實表現，仍有未能盡如理想之時期者，盡於財之用，尙尙欠斟酌故也。夫財在行政上之用途有二：一為事業費，二為機關費。機關為舉辦事業而設，故用財須以事業所需為主，而作有計劃之分配，即須儘量力之大小，按事業之輕重

，編製預算，嚴禁實行，嚴除浪費，杜絕貪污，造成有專有財，有財有專之現象。行政三聯制即主張預算與行政計劃相配合，繼以切實執行，嚴以嚴密考核（根據預算與計劃考核）。故實行行政三聯制，即促成財盡其用，此增加行政效率者五。

第六、就行政物品言，在謀物能盡其用。物之利用，基於需要，夏葛而冬裘，物盡其利矣；秋風而捐扇，物喪其用矣。故機關購置物品，首應注重經濟原則，適合工作需要，使物無失用，錢不虛糜；次應採用科學管理方法，將購置之物品，依其性質分及功用等，分門別類，整理安置，嚴妥保管，適當分配，使物無損漏，用不浪費，三應留心修理，遇有破損物品，隨即加以修存，使其不因失修而更損壞，喪其功用，四應實行廢物利用，將已極損壞而不能發生原有功用之廢物，加以改製，發生新的用途。為要做到以上四點，亦應實行行政三聯制，先就物品之採購管理分配修理與廢物利用等，制定詳細計劃，繼以切實執行，嚴以嚴密考核，俾物能盡其利，此增加行政效率者六。

第七、就行政事務言，在謀事能盡其功。事盡其功，常基於二個條件：一須辦事妥實，二須辦事迅速。妥實者，即長官嚴於考查，使屬實心任事，而絕無虛文捏報，敷衍塞責，以及陽奉陰違等積弊，迅速者，即凡事能恰依最短之限期

，努力辦妥，而絕無怠惰延宕遲誤失機等積弊。達到辦事妥實與迅速之方法，約有二端，其一為實行分級負責與分層負責辦事。分級負責制在維持各機關之一貫性外，保持各機關之整個性，以發揮其固有之功能，我國政制大抵如此，惟機關內部分層負責辦事制，迄鮮實行。今日歐美各國行政機關處理公務之方式，大率自上而下，依事務之性質與輕重，決定負責承辦之人員。凡最重要而急須解決之事件，由機關長官處理，次要者由司處主管長官處理，例行公事歸下級幹部人員處理。如此分層負責辦事，長官可省處理瑣事之勞而致力於政務之發展，僚屬因責任所在，不敢不慎重將事，且因此可節省轉請示審核之手續，辦事往往臻於迅速，以收「時盡其效」，前已言之。其二為工作競賽。蘇聯五年計劃之成功，得力於工作競賽者多，蓋其利用人類好勝心理，鼓舞其工作興趣，充分利用工作時間，競相觀摩以增進工作效率。行政三聯制大綱提出年度政績比較表，政績交代比較表，某種事業進度表，雖為考核之具，抑含有工作競賽之精神。倘更能就分層負責與工作競賽制定周詳計劃，切實執行，嚴密考核，則事務處理自能盡其功，此增加行政效率者七。

以上七端，係就運用行政三聯制之計劃執行與考核，以增加行政效率之主要方略，至於行政三聯制之其他功用，與夫增加行政效率之其他方略，恕不在本文論及。

行政三聯制與計劃政治

周廷立

一，引言

「我們國家目前雖已由單純的軍事抗戰轉入到政治建設時期，以儘其是『建設創造重於戰爭』而政治尤重於軍事」，是 總裁觀察國內外整個形勢，得到的結論。（見『當前建國要務與五權制度實施之要領』）行政三聯制是 總裁精心研究的結晶目的在把握此千載難逢的時機，用此最有效的辦法來完成抗戰建國的大業，確於建國過程中，關於政治建設到時代的新發明，不可不作縝密的研究，敢就管見所及，貢獻一得之愚希望能夠拋磚引玉，喚起國人的注意。

二，行政三聯制的輪廓

我們無論辦一件什麼事情，必須經過設計，執行與考核三個程序，而且要互相聯繫，不使脫節，才能夠達到目的。在行政方面，也是一樣，無論推行一種政令，舉辦一項工作，要使「人」「時」「財」「地」「物」等要件，作充分的利用，盡量發揮專業的功效，都必須事前有詳密的計劃，計劃定了，就要按照計劃切實執行，執行的當中，還要有嚴密的監督，辦理完畢以後，更要有認真的考核，按其成績，分別獎懲，然後討論得失利病，以所得經驗，作為下次設計的重要參考。行政計劃直擊抗戰建國綱領，也就是以三民主義為最高

的指導原則，設計的方法，要擬定預算百分比，並核定各部門的中心工作。關於執行，在本機關要建立「幕僚長制」和「分層負責制」至於監督指揮下級機關的執行，要確立「分級負責制」。行政的考核，縱的方面，由上級監督機關，上級直轄機關，及機關自身分別考核；橫的方面，除審核報告，派員視察外，並由設計員考查，此外可以制定年度政績比較表，政績交代比較表，及各種專業進度表，來從事對人對事的考核。

三，行政三聯制的重心

「設計」「執行」「考核」是構成行政三聯制的因素，不但缺一不可，而且相互間還要切取聯繫。可是比較起來，「設計」是「執行」和「考核」的發想，沒有設計，無從執行，更無從考核，設計的優劣，影響執行和考核的工作，設計得當，執行不會發生困難，考核也易於着手，否則適得其反，換句話說，「設計」是因「執行」和「考核」是果，因果的關係，如影隨形，是絲毫不能的。語云：「慎之於始」，「設計」正是一件事業的開始，出發點如稍有錯誤，結果沒有不一差以毫釐，失之千里」的。總之，「設計」產生一切，「設計」決定一切，所以我們說「設計」是行政三聯制的重心。離開「設計」，固然不成其為行政三聯制，倘忽視「設計」，也就喪失了行政三聯制的

精神，因此無論我們作學術的研究，或從事行政工作，不能不把這住這種制度的重心——設計。

四、計劃政治的面面觀

(一) 計劃政治的由來

我國最近幾十年的政治，不能說不動，不過不容諱言，大多數，不是「盲動」，就是出于「衝動」，一味盲動，一定沒有計劃，出于衝動，即或有計劃，也是零碎片斷，各自為謀，不成體系，沒有計劃，根本不足論，雖有計劃，但仍各自疑議，相互脫節，不能集中在一個大原則下制定出來，結果既有枝枝節節，不是各種計劃彼此不相聯繫，就是彼此失其樞實緩急之分，甚至彼此發生矛盾衝突，或重複浪費，闕略誤事的弊病。至予一般計劃與執行的脫節，更是常事，要不然也就沒有「紙上談兵」「閉門造車」的謾評了。為了要醫治這些毛病，總算才於日理萬幾軍費旁午之中，手訂了行政三聯制，從而增高了，「計劃政治」的評價。

計劃政治的確立

行政計劃的確立必須根據「人」「財」「物」「時」「地」各種條件，否則不但難以周密，而且也不易實行。

現將確立行政計劃的幾個主要原則列述如下：

(一) 根據民意

國父遺教上說，「政就是衆人的事，治，就是管理，管理衆人的事，實是政治」。(見民權主義第一講)可見政治本來就是民衆自己的事情，離開了民衆，也就不成其為政治了。因為政治是民衆自己辦事情，所以現代比較開明的國家，

莫不以民意為基礎，行政計劃也莫不以民意為後盾。從經驗上說，人民的意見，如不被採納，對政府便會漸由隔閡而猜疑，知法而不能守，守法而無誠意，妨礙政治設施，實非淺鮮，所以行政計劃的確立，必須盡量，博採民意。這是計劃政治在「人」的方面之根據。

(二) 根據經驗

人生的種種遭遇，日積月累一點一滴的經驗，如能善為體念運用，一定可以使人們的事業，日新又新，止於至善。行政設施，也是如此，不論得失利病，若能隨事留意，用為下期設計立案的參考，定出來的計劃和方案，必然周詳切要易於奏效所以設計根據經驗，已漸為人所公認。這是計劃政治在「事」的方面之根據。

(三) 根據環境

政治隨時代而進步，對於時代有了明確的認識，行政設計方有所準繩，倘若不認識時代甚至違反時代的需要，設計就是最完善，也不免有時代落伍之譏。政治又隨空間而變異，甲地的行政計劃依樣葫蘆的搬到乙地去實行，決不能收到同等的效果，所以要訂定一個適當的行政計劃除了應該認識所處的時代以外，必須對當地土地，戶口，人力，財力，物產，專業等項，加以精密的觀察。從調查統計着手，以求得各項確數和實況，作為設計的參考。這是計劃政治在「時」「地」「財」「物」各方面的根據。

計劃政治的確立，固然要根據上述的幾項原則，但是還有一個最重要的根據，千萬不可忽略。關於這點，總裁有一段訓示，說得很清楚：「通常來講，行政計劃是根據國家

的政策的，現在我們的政策就是抗戰建國綱領。一切計劃都是依據這個綱領來做的，抗戰建國綱領又是依據什麼地方來的呢？那是依據三民主義而來的，故可說三民主義是我們行政的最高指導原則。見「行政三聯制大綱」

(三) 計劃政治的要則

(1) 具體具行

設計和執行必須取得密切的聯繫，計劃重在執行，所以具體易行實事求是的計劃，一定得到圓滿的結果，好高騖遠任意應度的計劃，終久等於不能兌現的空頭支票。因此，一種計劃的訂定，必須具體實際，易於推行，各部門也要切取聯繫，相生相成。不然的話，計劃執行的時候，必定諸多窒礙，徒多鋪張點綴的紙面政治而已。

(2) 稍留彈性

行政計劃的訂立，必須留有彈性，使執行者有迴旋的餘地。因為法制計劃，不可隨便改動，政治中必有秩序，政務方才能易推行。所以行政計劃的本身必須要有因時，因地，因人，因事制宜的可能，以免行中發生障礙，如驟于更張，牽一髮而動全身，似乎不好，若削足適履，勉強對付，結果終歸失敗。因此在設計時稍留彈性，實在是必要的。

(3) 把握重心

行政計劃如果規定事項太多，結果執行者不能件件辦好，惟有逐項點綴，以應付上級之功勞，甚至演成「百廢俱舉，一事無成」之現象，所以在行政計劃中應斟酌當地特殊情形，規定重要中心工作，集中力量，限期完成。中心工作的規定，標準如下：(甲) 就當地已進行有相當基礎，而亟待完

成者；(乙) 為當地所最缺乏而需要者；(丙) 在地域環境上特感迫切之需要者。(見「裁訓與建國的行政」)

(四) 計劃政治的目的

政治的目的，扼要的說，不外乎改善人民的生活，延續社會的生存，保障國民的生計，發展羣衆的生命。一個正確行政計劃，固然因為適用的地域不同，範圍有廣狹的區別，可是總離不開幾個共同的目的：

(1) 在組織上力求團體份子的健全。在目前設施上要與軍事配合，以期促成整個國家民族的獨立與自尊，達到「民有」的境界，實現民族主義的任務。

(2) 激發人民自動自發的情緒，求羣衆生命之發展。政治上自主自治，共起參加政權的行使，進入「民治」的階段，發揚民權主義的精神。

(3) 從人民食，衣，住，行，育，樂各方面着手，切實改善人民生活，保障國民生計，倡導生產運動，發展經濟建設，務使自給自足，實現「民享」的理想，用事實來證明民生主義的正確。

根據以上簡單的敘述，可知計劃政治的目的，分開來說在求民族，民權，民生主義的實現，綜合起來說，在完成三民主義的歷史任務，求得中華民族的自由平等與幸福。

五、結論

抗戰到了今天最後勝利已有把握，不過「行百里者半九十」現在和未來的艱苦，必定更甚於過去，要度過今後的艱難，不能不有賴於政法的刷新。因此，總裁指示了「政治

重於軍事」的原則，又發明了建設基本工作的行政三聯制。在設計，執行，考核三個程序之中，我們認為「設計」是行政三聯制之重心，因為有治法，然後有治人，法的設計，關係全局，甚為明顯，因此計劃政治的人重視，決不是偶然的。計劃政治的確立，應該根據民意，經驗和環境，而且更應該以三民主義為最高指導原則；計劃政治既要有具體易行，又

行政三聯制與超然主計制度

王逢辛

要稍留彈性」還要把握重心，擇定幾種中心工作。其次計劃政治的目的，在求三民主義的實現，尤其值得我們的重視。語云：「凡事豫則立，不豫則廢」。我們希望因為行政三聯制的確立，計劃政治的推行，在行政工作上放射出空前的光輝，引導新中國的兒女們，向光明的前途邁進！

三〇、五、二〇、於河縣縣政府

一、主計制度與主計業務

主計一辭，依字面詮釋，乃主持國家收支大計之謂。計之一字，自個人以至國家，均不能或缺。在個人，謂之生計，在一家，謂之家計，在一國，謂之國計。個人之生計與一家之家計，均較簡單，惟一國之國計，則範圍廣泛，內容複雜，遠非生計與家計所能比擬矣。

夫國家收支大計之實施，厥賴財政當局之徵課制用，配置調度，是即為財務行政之部門。惟財務行政之推行，又非顧各種有關之計劃與計算為依據不可，上項財務上之計劃與計算，即為主計之部門，綜合主計部門之機構職務法制人事各項，統謂之主計制度。我國主計制度，另成獨立系統，與財務行政系統公庫系統及審計系統，聯立綜合，相互制衡，各級主計人員，均受各該管主計機關之任免遷調，指揮監督

，並向各該管主計機關，直接負責，獨立行使職權，不受所在機關長官之非法牽掣，故又有超然主計制度之稱。

主計業務，分爲三類：曰設計，曰會計，曰統計。設計業務，主管預算與決算之編編，會計業務主管會計事項之登記與會計總報告之彙編，統計業務主管統計資料之蒐集與統計圖表之編製，綜合設計會計統計三項，即為主計之整體。

二、行政三聯制與主計制度

行政三聯制者，即為行政上設計執行考核三種程序密切聯繫之謂，其目的在提高行政之效率，發揮行政之功效。主計制度中之設計會計統計三種業務，旨在配合財務行政公庫及審計各項業務，建立聯綜組織之財政制度，以謀國計之充裕。上項設計會計統計三項主計業務，對於行政三聯制中設計執行考核三項程序之實施，有密切之關聯；統計則供給設

計之資料，會計則表現執行之進度，歲計則確立考核之根據，行政三聯制之有效實施，攸賴主計業務之健全發展。第一次全國主計會議蔣總裁訓詞有云：「主計業務之三種重要分類，為歲計會計與統計，歲計與考核有關，會計與執行相輔，而統計則為設計之根本，此與行政上之設計執行考核三種程序，實有密切之關聯，故行政三聯制之運用，有賴於計政之健全。過去設計會計兩部份，已克發揮相當之功能，今後自當更求其精進，而統計業務，為政治建設與經濟建設確立計劃之所取資，更宜加緊推進，而充實其內容。」又林主席面訓第一次全國主計會議見人員詞有云：「尤其在政府要實行行政三聯制的現在，不管行政三聯制中的設計也好，執行也好，考核也好，任何一部門，都與超然主計制度下面的一切設計會計統計事務，有密切的關係。我們實施國策中的一切計劃和方案大多數可以用很準確的數字來表現，且必須如此，才能夠使設計有合理的根據，執行有科學化的步驟，考核有極公平的標準，這些都是主計機關和主計人員的責任。」吾人拜讀之餘，益信主計業務之推進，確有裨於行政三聯制之運用也。

三、設計與統計

行政三聯制中之設計一項，範圍至廣，舉凡經濟財政交通貿易內政外交各項，靡不在內。惟設計一事，非可憑空為之，必須實事求是，始有切實執行，否則閉門造車，不合軌轍，究何貴乎有設計？大凡一切計劃及方案，大都可以數字表現，而表現之數字，必須求其準確，欲達斯碼的則於設計

之初，不能不賴確切之根據，此項設計之根據，即可于統計中求之。蓋以統計一項，着重於數字之表現，為行政設施之重要參證資料。主計制度中之統計部門，官其過去辦理情形，先後成立中央機關統計組織五十餘處，地方機關成立統計組織者，有十省一市，統計方法之統一與範圍之劃分，中央方面已獲相當之成效。依據第一次全國主計會議決議：今後統計組織，在縱的方面：中央及地方各機關及其附屬機關，應一律設置；在橫的方面：全國各種公務及公有營業公有事業等機關，應普遍設置，以完成全國統計網。戶口普查條例，現已公佈，應屬於各市縣，限期分別舉辦戶口普查，以奠定國勢調查之基礎。公務統計，尚待推廣，所有中央及省市政府公務統計方案綱目，詳加厘訂，以劃分範圍，統一方法。觀上所述：足證主計業務中之統計一項，今后將有進一步之推進，一旦全國統計網完成，各種統計資料，蒐集完備，則於行政三聯制中之設計一項，將有更大之裨助，是可斷言。今後主計制度中之統計部門，究宜如何與行政三聯制中之設計，取得協調之配合，發生密切之聯絡，以增進工作上之效率，而收相須相成之宏效，度當為主管當局所特別注意者也。

四、執行與會計

查主計制度中之會計部門，官機構：中央各機關已成立會計組織者，達五百餘單位，設置人員一千餘人，地方機關成立會計組織者，達四百餘單位，設置人員一千數百人。官人員；對於會計人才之儲備，與教育機關取得聯繫，並會舉

辦登記區別任用，各單位亦各費所需，分期辦理短期訓練，質量方面，均有相當成績。官制度：則有各種會計制度之一致規定。依第一次全國主計會議宣言所示：今後會計部份之重要工作，當為各機關會計組織之設置與法規制度之補充，例如擴設公有營業公有事業之會計機構，以促進經濟建設；擬訂縣市會計制度及鄉鎮會計制度之設計原則，以完成全國會計網；擬訂公庫出納會計制度之設計原則，以輔佐公庫制度之推行；擬訂普通公務單位簡易會計制度之設計原則，以適應普通公務機關之能力，而期會計報告之彙奏迅速；凡此皆為今後推進主計部門中會計業務之大計。夫財政應為庶政之母，凡百事業之推進，莫不以人力與財力為其兩大要件，而事業之財務狀況，自不能不有詳確之記載，此項會計上之財務紀錄，即可據以故知事業進行之現狀，是與行政三聯制中之執行業務，發生密切之關聯。蓋依行政三聯制原理，先經設計，而後執行，經由執行，而後考核。計劃設計完成，即付諸執行，執行之進度，自不能無表現之工具，而會計之本體為記錄，記錄之對象為財務，任何事業之計劃及方案，又不能離財務而可執行。故會計之財務記錄，堪於表現執行進度之良好工具。惟此項財務紀錄，必須求其詳確迅速，設財務紀錄而不詳確，則無由獲知執行事業計劃之確實進度又設財務紀錄而不迅速，則亦無從表現執行事業計劃之現實狀況。故綜結言之：行政三聯制中執行程序之實施，不能不賴主計業務中之會計紀錄，以表現執行事業計劃之進度；同時主計部門中會計業務之推進，亦當以確切有裨行政三聯制中執行程序之實施為其標的也。

五、考核與歲計

依行政三聯制之程序，以設計為發軔，歷執行之階段，以考核其成果。按考核之作用，一面可視設計之是否切合實際，一面可悉執行之是否確切辦理。惟欲實施考核，不能不先確立根據，是則攸賴主計部門中會計業務之助力。按歲計一項，包括預算與決算兩項，預算為施政計劃之精品，決算則為其實施之結果，預算之內容，不外為財政收支之項目及數字，依上所述，庶政基於財政，則凡百事業，依其原定計劃實施之成果，舉無不可以預算為依據，而考核其利害得失。更有進者：考核之作用，不僅檢討既往，並在策勵來茲，行政效率之能否提高，行政設施之有無成效，設計與執行兩項，固屬重要，而考核一項，尤屬必需。有設計而無執行，固屬紙上談兵，有執行而無考核，亦與虎頭蛇尾無殊也。

主計業務中歲計一項，當其過去實施情形：自二十年度起，逐年編製中央政府普通營業各預算，中央則屬歲計期，逐漸提前，地方則轉編數量，逐年增進；對於執行預算之各種登記，擬定概算之提供意見等，漸足表現主計機關控制預算之力量。自其今後改進方針，查第一次全國主計會議決議各案中，有公有營業公有事業預算補充辦法，省市縣預算補充辦法，鄉鎮預算辦法，決算促成辦法，營業決算補充辦法，各級概算圖書標準等案，以應預算改進之需要。此外並審供省購預算程序及縮短期限，附編統計表工作報告及實物

預算人工預算等意見，俾求預算合於實際。上列各案，果能切實施行，則各級政府歲計事務，自能悉納軌軌，獲視成效。

行政三聯制與預算

預算者，為國家根據財政計劃，規定財務行政在定期限內之公文。國家職務殷繁，其支出經費種類與數量皆甚多，不可不對於各項支出，酌量情形，規定數額。同時在收入方面，亦須考慮各項收入數額，使收入數額與支出數額相符合。預算規定之後，再責成各行政機關遵照執行，不得逾越範圍，然後決算數額與預算數額得相符合。故預算一詞，實包括行政三聯制上所謂之計劃，執行，與考核之三項程序。善治政者，如能控制預算得宜，則政治未有不軌道者。故吾人可以預算辦理之成績，以估量國家政治之興替也。

預算之本身，既為行政計劃之數字表現，故必先有行政計劃之決定，而後始能確定預算之數額。總裁云：「現在有許多主管官，不明白這個道理，往往先計劃給我批示，並不附列預算。這種辦法有所謂毛病：第一種是，其計劃也許是對的，但一時無此財力人力去舉辦，而又不求想出分期辦理的辦法；……第二種毛病，就是不知預算與計劃均有年度之限制。這一星期週一計劃，下一個月週一計劃，小則破壞預算與計劃的完整性，大則缺乏全盤的考慮。即所謂幾個計劃無法製成。」（見總裁講：行政三聯制大綱）總裁所云之現象，誠為此後急宜改進者。吾國現行之預算法，關於總預

其有裨於行政三聯制中考核之實施者，豈淺鮮哉？

三十年七月二十日重慶

王厚德

算書之內容，規定必須包括：（一）總說明書（施政方針，財政政策，中央財政撥付之經過及其狀況，繼續經費計劃及其進行概況，國債狀況及計劃，固有營私狀況及計劃，其他要點，本預算案與上年度不同之點及其理由）；（二）總預算各表（歲入歲出總表，歲入歲出總表之內容分析表）；（三）單位預算表及各計劃（主要表，分析表，施政或專業計劃）；（四）附屬各項算表及計劃。是知預算之擬編，必須連同事業或施政計劃，一併送呈，而不能分離也。

吾國過去各級機關擬預算情形，弊竇百出，既已失其法律上之时效；而其內容，大都滿紙不甚可靠之數字。言之至可痛心。試觀吾國過去辦理預算，現計，決算（廣義之預算，實應包括此三項。）之成績，即可充分表現政治所由失敗之主要原因。就預算言，從未有如時將全國總預算編就合法通過者，有之，僅少數年度之不合程序的預算而已。各機關之現計，亦多零星不全。能事後補編者，已屬不可多得。至於決算，則更無足述。中央除少數一二年，有類似決算性質之中央收支總報告外，可謂無一年辦有決算者。夫預算，計劃也，現計，計劃執行之經過也，決算，計劃執行後之考核也。并此三項程序而無一齊全，實深浩嘆！

總裁將行政考核，分爲「人的考核」與「事的考核」。「人的考核」，專指「行政範圍」，關於「事的考核」，則吾人實可以控制預算之道達成之。而且，預算控制得宜，不但可對事的進程，核其成績。即人的勤惰與優劣，何莫不能知之。吾故重爲吾之旨曰：預算與行政三聯制，實具有不可分離之關係，治政者當三復斯言也。

預算既如上所述之重要，然則控制預算之道又如何？此則吾人不可不對現行預算法令加以研究也。年來吾國對於財務行政之法規，大致尙稱完備。如預算法，會計法，決算法，公庫法，審計法等及其施行細則，均已頒佈。（其中惟會計法施行細則尙未頒佈）雖然法與法之間，有其相互矛盾之處，但事關制舉，將來當可根據運用之經驗，徐圖補救，藉成完璧，則無問題也。

爲適應今後辦理預算之效能，謹就各項有關預算之法規及其運用結果，所得之改進意見，備略陳之：

甲、預算之編製：

各級機關於編製預算之先，即應及量本機關本年度之中心工作究應屬於何項。如此詳密及最後，再斟酌國家財力，及去年度經費數額，妥定本年度之預算數額。過去政府各機關於編製預算時，常乏此種數量。大都只憑本機關地位高低，及權力大小，互爭經費。爭得經費以侈，並不以之實行。大都謾混列報，飽入私囊，此種現象，舉國皆然。今後欲改良政治，即當力除此種風氣。

吾國預算法關於預算編製之規定，有時頗病其繁複。不但層次過多，且手續重重。如概算通過後，始得稱爲「擬定

預算」，「擬定預算」通過後，始稱爲正式之「預算」。公文往返，最爲費時。馴至法令無法實施，只得另定變通辦法以資實用。故今後爲顧及實際運用計，於此等規定，亟宜改良。至於編製期間，現行法令似嫌過長，而編製機關之未能統一，尤爲大病。此後對於建設事業專款預算，亦宜由主計處負責，以便統籌而資比較。

乙、預算之審議

各級政府機關，既已擬定概算，送呈上級機關轉呈核實，負審議之責者，即當立於超然之立場，就國家全盤之需要，審議所呈之預算。吾國目前負責審議預算之責者，爲國防最高委員會及立法院。實際上國防最高委員會核定總概算時，已將詳細項目核定，立法院雖於無可置議。今後實國防會但決定大政方針及概算之大數足矣，立法院對於詳細項目，應加切實審議。

審議概算必先定一政事別之百分比，此在總裁所講：「行政三聯制大綱」中，業已首之甚詳。至於每項數目，處處當求其與所呈計劃相適應。如屬根據不合法計劃所定之概算，即宜詳加注意。或予剔除，或者嚴加核減其經費。

目前各機關所送之概算，其行政經費，常常在事業概算或營業概算內謾混列報。此點亟宜糾正。至於辦公費，物品購置費，特別辦公費等項，尤應有劃一之辦法。俾於審議時，有一定之準則，可資遵循也。

丙、預算之執行

預算經法定程序審議通過以後，即付之執行。負行政責任之主管長官，應思及國家財源之不易，將經費經濟使用，

發揮最大之效能。此在吾國目前抗戰財政艱困之今日，尤屬必要。

各機關於執行預算時，常發現有若干新的事業亟應舉辦，於是類公追加預算案之提出。夫追加預算，本屬事出特殊的一種補救辦法。但各機關應於擬定預算時，即當細心妥籌計劃，萬不可將已經考慮到必辦之事，不列入正式預算中，而事後呈請追加。此實有損預算本來之精神，亟宜儘可能予以避免也。

執行預算之結果，年終常有剩餘，向例得由主管機關呈請撥充他種用途，是謂「統籌支配」。在預算編製尙欠準確之時，此種辦法或可收調劑盈虛之效，但亦有其不可忽視之弊病。如此，不但違背預算法年清年款之規定，且使年度決算

，延不編送。故「統籌支配」之例，亦宜廢除也。

丁、決算之編製

決算之編製，實為行政機關解除其經費責任之必要方法。過去吾國決算之所以無法成立，實由於預算之未能編成及現計之辦理不全所致。今後即當先治其本，使預算與現計皆能依法編成，則決算之辦理，自屬易易也。

總之，行政三聯制今日吾國行政上之救時良劑。而預算一端與此制之推行，實有相生相因之關係。苟能依上所述，對於吾國預算之制，加以改良，則行政上之弊竇，可以消除大部。抗戰欲求勝利，必須後方政治之澄清，而抗戰勝利以後，政治建設之完成，更賴國家長治久安之道。甚盼國諸公注意此也。

行政計劃與預算

蔡如海

抗戰建國的目的，在創設民族獨立，民權平等，和民生自由的三民主義新國家。實現民族獨立，至少要有國防計劃，實現民權平等，至少要有行政計劃，實現民生自由，至少要有經濟計劃。民生之解決，國防是先決條件，民權之存在，毛冊焉附。國家窮到什麼地步，國防費用如何缺乏，軍事第一，在財政上，量入為入，是國防經濟的原則。至於行政計劃及經濟計劃，在實質上，含着較可伸縮的餘地，在時間上，也有從長計議的可能，不像軍事那樣緊迫。因此，其經費在財政上，採納量入為出的原則。政府有多少預算經

費，辦多少事業，某項事業非辦不可，而收入不充足，儘可採取分期分區之計劃。我國是個窮國，祇可就此窮打算，現行預算法、公庫法，對於國防經費之支出，都有特別規定。對於行政或經濟支出，規定甚嚴，也便含有這意，行政計劃與經濟計劃，目的不同，設計也應分別。二者不同之點，如論對象、行政計劃較為空泛，經濟計劃較為具體；論執行，行政概非直接辦理，而由各級政府共同舉辦，經濟則概須直接辦理，向不假手他人；行政計劃，雖可以數字表現，但其成績不及經濟之容易測度，在政治上已上軌道的國家，在經濟

上，可以聯到三年計劃，五年計劃，十年計劃等名詞。現在我國經濟事業，尙未十分發達，而行政方面急於製造人民有權，政府有能，行政與經濟，勢必並駕齊驅，同時相輔而行。廣義的行政計劃，就包括了經濟計劃。

草擬行政計劃，該顧全人、事、時、地、四個要件。在「人」要準備好人，得人者昌，失人者亡。有多少人，才辦多少事，人才沒有準備，就可少做事業，否則利未見而弊已彰。在「事」務要物盡其用，要經濟化，要實事求是，要精益求精，要分工合作。做好一件事，再做另一件。在一定「時」間內，那件最切人民需要，那件先做，那件後做，既做就要準確迅速有規定。此外，行政計劃還要受「地」域的限制，甲地有甲地的環境，乙地另有其環境，可行於甲地者，未必可行於乙地。政治是管理衆人之事，衆人之事，目繁繁多，決不能同一時間，同一地域，由有數人才，及有數事物去完成，勢必分期分區實施，未分之數，首先要問政府有多少錢，換句話說，人民能提供更多財源給政府辦事而不影響其私生活，有多少錢這句話，以財政結構來說，便是預算。

行政計劃與預算的關係，可以這樣說，行政計劃決定於定前，受收入預算的限制，行政計劃決定後，又受支出預算的限制，這全收支預算，規定了行政計劃在用錢方面的範圍，在貨幣經濟的當今，行政計劃與預算，已成不可分離的狀態，也可以說，行政計劃與預算，是一物的兩面，用文字敘述，是行政計劃的這一面，以數字排列，便是行政計劃的那一面。文字與數字，好像大楷與阿拉伯字。兩者關係，請以造房子為例，房東想造房子前，先看家產收入，決定可以籌

劃的建築費，其次決定地點用途材料，及房間多少等根本問題，再請工程師設計打樣，圖樣看了滿意，方召建築公司承攬，簽訂包造合同，規定完工日期及費用。同樣最高行政當局，先預測民力的負擔，歲入的多寡，根據國策，決定中心工作，及各部門經費最高額。各部門根據經費最高額及中心工作，編造執行的計劃與分概算，以後執行計劃，在經費方面，悉照預算辦理，既不准偷工減料，也不許畫蛇添足，多用是浪費，少用會壞事。一個人沒有財產收入，想造三層五層洋樓，無異空中樓閣，癡人說夢，人民不堪負擔，一切超民力的建設，等於沙地上建起亭台樓閣，終日在風雨飄搖中。行政計劃在決定前受收入預算的限制，決定後，受支出預算的限制，無非在使行政計劃能夠如期完成，不致中途因經費無着而停止，也不會因自己經費膨脹而牽動他人，有了收入預算，才有行政計劃的舉辦。有了行政計劃，才產生支出預算。行政計劃與預算都不能單獨行動，必須相互連繫，收入預算控制行政計劃，行政計畫控制支出預算，收入預算多，行政計畫擴展些；少則緊縮。行政計畫緊湊些，支出預算數字小，計畫擴展些，支出預算數字大，可見預算一定，便應照數支用，不准多用一文，多用一文就會牽動整個預算。好比造房子，房子大小，取決於房主的錢囊，建築費，取決於圖樣，圖樣一經定奪，承辦工匠，祇准支取承攬合同所載金額。行政計畫，與預算不連繫，至少有兩種脫節的危險。一種是計畫雖是官冕堂皇，沒有籌足經費，結果紙上談兵，空中樓閣。二種是今天一個計劃一個預算，明天一個計畫，又製計畫一個預算，頭痛醫頭，腳痛醫腳，東遺一房，

西統一室，片斷零星。

政府辦理預算，已有幾年，主計法令，成冊成帙，各級主計機關，不在少數，對於各級政府預算之籌畫，擬編核定執行等，規定極詳，先定施政方針，再擬行政計畫，再由主計機關依照手續擬編預算。試以省預算為例，正式預算的成立，必須經過概算，擬定預算，法定預算的三階段。必須經過省呈中央中央發省的兩次上下往返。審查方面，又係先由主計處初審，轉送行政院議定其計畫及概數後，再送最高決定機關核准，發還省府重編，再送主計處轉送立法院通過，各級行政機關根據立法院公佈之預算，再編行政分配預算，作為執行的標準，預算如此編造，極其詳盡，事實上所謂預算，既無時間性，又無真實性，預算年度中行政計畫的數字反映，迴應於上年度公佈，奈因種種關係，年度已屆，預算正在往返編審中，本年預算，次年公佈，擬定概算，未經出門，追加預算接踵而至，結果預算公布，已是秋日稍屆，理應由施政方針向行政計畫而預算，實則行政計畫，每步決而不行，行者非決，以致收入數字正當者遺列，苛雜者低列。支出數字照收入排列，兩方平衡，意圖騙取通過，編造預算之時，並無行政計畫做準則，任由主辦人員依照去年預算增減若干，奢儉預算，也不追究行政計畫，擬就數字討論，如此編造預算，無怪與行政計畫相差十萬八千里。年年計畫，年年預算，今年就三年計畫，隔了三年，再來一個五年計畫。火車頭與火車身接在一起，才成火車，如果頭身異處，何謂火車。現在的預算，彷彿是脫節的火車，行政計畫是依照既定圖樣，規定中心工作，在限定經費最高額內，所

擬執行之方案。現在國費是抗戰建國綱領，一切中心工作，應依此制定。能使這中心工作付諸實施，便是行政計畫的內容，可是進行的行政計畫，往往包羅萬象，應有盡有，中心一變而多，兼心，事項既繁，下級執行人員以人力物力關係，不能在一定期內件件辦好，祇可選件點綴，以應付上級功令，或則計畫粗布，經費無着，結果空言空話，一事無成。今後要做行政計畫，或經濟計畫，那就該依據抗戰建國的綱領，分別發急，指定每年度的中心工作。緩急分列的標準，在此可以提出三個原則：(一)就本省本區已進行有相當基礎，而亟待完成者。(二)本省所最缺乏而需要者。(三)在地域上環境上，特感迫切之需要者。目前各機關行政計畫，頗似一所不適用的房子，東立一柱，西豎一樑，房東化了不少錢，仍立光天化日之下過日子。如何改建，實屬重新打圖樣，鳩工庀材，奠基豎樑，以及門窗戶壁之配合，庭堂井灶之安排，不惟應求其適用與堅固，並應求其經濟與合理。適用與堅固的答案，便是抗戰建國綱領中之政治建設要求，經濟與合理的答案，便是預算二字。

房子圖樣，決定建築費之多寡。換句話說，前者是主動，後者是被動。沒有圖樣，何來建設費，同樣行政計畫是主動，預算是被動，先有行政計畫，才有支出預算，不是支出預算控制行政計畫，而是行政計畫控制預算。普通所謂預算限制行政計畫，那是指行政計畫來決定前應受收入預算的限制，過去各政府不是沒有預算，不過大都不懂得控制預算的道理，僅是注意於編製的形式科目紙張等，編預算云者，大都祇將所屬各級概算，加減湊數，變成收支適合，以預算去

行政計畫，削足適履，正可形容現在的預算編製，政府的政策所在，在預算上全然表示不出，因此行政三聯製大綱，鄭重地告訴我們，以後要做政治或經濟計畫，那就是要依據現在的抗戰建國綱領分別緩急，指定每年度的中心工作，由此中心工作將歷年來的預算，作成百分比，如教育佔預算百分之幾，內政又佔百分之幾等，然後詳細研究，本年度應注重者何事，應廢者何事，而據此預算的百分比，由整個預算的百分比，就可以看出我們的政策何在，我們的行政的重心何在，沒有預算的百分比，簡直就是一盤爛帳，愈看愈糊塗，每年度的預算我們就無法看得清楚，也無法把我們的計畫實現出來。以後中央方面應由中央設計局經過詳細調查研究之後，製成各部門預算的總百分比，並說明其理由，各部門應依照這百分比及年度中心工作編造預算，再送中央設計局審定以免重複浪費之弊。

從上面的指示中，更可以看出行政計劃與預算的關係，年中各中心工作，由上級機關依照抗戰建國的施政方針制定，同時核定各部門的預算最高額編列百分比，各部門預算最高額的總數，就是國家全年的收支預算總數。下級機關根據奉頒中心工作及預算百分比編造，執行的行政計劃及分概算，如此行政計劃與預算始終連繫，不致脫節。現行預算法規定，雖是上級決定施政方針，下級擬定行政計劃及概算，經核准

後再編正式預算，送審公布。這種規定尚未把握着行政計畫，與預算連繫的關係。因其下級機關奉命擬具行政計劃，每每發達其本身事業，堂皇其門面，無不多列預算，以留討價還價的餘地，其次各機關奉施行方針不知編預算中分配數，編從設計。多編恐佔他人的光，少編又有吃虧。至於預算審核，現行辦法是多角的，主計處行政院中央最高機關，上級機關都有審核權，行政三聯制編預算的辦法，制定中心工作，與預算總百分比及審核概算在中央祇有中央設計局，多元化一元。

還有一點值得考慮的，是頒發中心工作與預算總百分比的時間，現行辦法，頒布施政方針在中央是二月前，在省是三月前，在縣是七月前，未免太早，太早的弊在決定時，對於明年是否完全執行，渺無把握，決定後的新事業，迫着打破預算計劃。再者去年的行政計劃，在中央尚未執行，在省僅能執行三個月，在縣僅能執行六個月，無從判斷。是否善，決定下年度行政計劃勢必以前二年的執行經驗做參攷。去年的經驗無從參加意見，在這行政迎頭趕上的時候，計劃及預算年年變動很大，前二年的經驗，斷不能做下一年的準繩，因此不妨將決定行政計劃時間，展延幾個月，反可使行政計劃符合實際。

幕僚長制之研究

江觀綸

一、由幕僚長的意義談起
二、一般機關內部組織上的缺點

甲、縱的統系職權方面
乙、橫的協聯聯繫方面

三、怎樣健全機關內部組織

甲、領袖的需要

乙、職務的分工

丙、人、事、時、地、財、物的運用或管理

丁、幕僚長的設置

四、建立幕僚長制的基本條件

甲、機關內部的組織情況

乙、政務官與事務官的區分

五、幕僚長的職務和權限

甲、對內關於人事的指揮監督

乙、對外與關係機關的接洽聯絡

丙、與上級首腦權責的分際

六、幕僚長的人選問題

甲、人選標準

乙、選拔方式

一、由幕僚長的意義談起

總裁最近講行政三聯制，爲要免除一個機關在執行上的毛病，主張建立兩種新制度，一種是幕僚長制，一種是分層負責制。本文要研究的是如何建立幕僚長制，首先就得認識幕僚的意義，古來軍中稱帳幕爲居，將帥所在稱幕府，幕，就是幕府中辦理文書的人，如參謀，書記之屬，後世衙署中行政官吏所延用治文牘者，統稱幕僚或幕友，並不以用於軍旅爲限。不過往昔如荆清時之刑名，夫子，幕僚等，因其所掌之事務，祇爲個人効力，在公職上沒有地位，即僅有單純

私人間的隸屬關係，對公署不負任何責任，均不能稱做公務員。現在所謂幕僚，是指担任公職的公務員而言，幕僚之於幕僚長，及幕僚長之於其直屬主管官，是公的職務上的隸屬關係，與昔日所稱幕僚之單純屬於私人間的從屬關係者，旨趣迥異。

近代英美等國政治進步，大家都承認文官的制度獨立，爲其主要原因。文官制度的特點，對於公署的任用，在其內涵原則(Deliberate Principle)的效率不講蔭庇。如英國自十九世紀中葉起，行政人員分爲政務官與事務官，公務機關採用考試制度，對於錄取之公務員，任便有序，依法保障，事務官不與政務官同進退，國家用行政，有其一定共守之制度，至今英國政治日臻安定，初非倖致。

我國自隨唐以迄清末，以科舉取士，但舉士未必舉官，而官亦未必盡由科舉出身，論其旨趣，不外羈縻籠絡，與現代之文官制度的精神，着重在講求行政效率不同。蘇軾志林云。

「夫智勇辨力，此四者天民之秀傑者也，類不能惡衣食以養人，皆役人以自養者也。故先王分天下之富貴，與此四者共之，此四者不失職，則民靖矣，四者雖具，先王因俗設法，使出於一，三代以上出於學，戰國至秦出於客，漢以後出於郡縣吏，魏晉以來，出於九品中正，隋唐至今出於科舉，雖不盡然，取其多者驗之。六國之君，虐用其民，不減始皇二世，然當是時，百姓無一人叛者，以凡民之秀傑者，多以客養之不失職也。其力耕以奉上，皆椎魯無能者，雖欲怨叛，而莫爲之先；此所以少安而不即亡也」。

又如明興八股，雖各曰制藝，實與科舉之旨同在竊竊，不能在提高行政效率，更毋待贅言。

降及現代，政府行政範圍及內容，日漸推廣複雜，歐美先適諸邦，行政革新，政治進步，一日千里，我國行政上受此種思潮之激盪，革新的要求，亦隨之日感迫切，以往消極的，被動的，浪費的行政，不得不漸歸沒落，而代之以積極的，自動的，科學的行政。今日行政制度上關於政務官與事務官的區別，已漸顯明，如各部分設政務次長與常務次長，即是一例。常務次長在機關內的地位，即是副長，為一部門事務官的首長，這種規定或措置，在我國獨立文官制度的過程中，不能不算是一大進步。蓋一行政機關事務官首長的設置，不僅是行政技術上賴其有較高的知識，技能，經驗，以處理事務，尤在本機關內各部門的工作，可得人綜合主持的樞紐。最近，我倡行行政三聯制，並以建立督察長制，為革新機關組織的要件，時賢對於行政三聯制，已多所闡述，而於如何建立督察長制問題，尚少論及，爰述管見，以供留心此問題者之參考，拋磚引玉，或不無一助。

二，一般機關內部組織上的缺點

甲、縱的統系職權方面

行政的統系，約可類別為（一）區域的系統，如中央，省，縣，區，鄉鎮，保甲，的區域統系是。（二）分類的系統，如國民政府，省政府，縣政府，的分類，及機關內部如國民政府分設五院，各院又有各部會的分職是。一個機關和其直

屬或統屬的機關，如統系不明，則權限不清，行政效率是無從推測的。譬如一個縣政府的組織，從前於縣長之下設置各局，各局局長事實上都各受其主管廳的命令或管理，縣長僅有表面上指揮監督各局之權，縣長對於縣政的推進，在人學的發展上既受有各廳的掣肘，自不能有通盤的計劃暨設施。各局改科以後，各科科長如不受縣政府的組織，即各主管省廳對於科長，不通過縣長而仍保持直接的指揮權，則縣長對於縣政府本身組織上的運用，自然不能靈活，行政效率也是無法推進的，再如行政上瑣屑細微之事，本應由下級主管機關辦理者，上級機關可以考核指示，不宜一一組代庖，否則，即不會限制下級機關的職權，在受之者，易啓其不受上級機關信任之感。轉失下級機關自動負責及自動改進之精神。次就一般機關內部分職組織的系統說，通常較大機關內部的分職組織系統，為司科，或為科，司處是管理較大部門事務的分職組織，科是司處內部的分職組織，有職務必有責任，即必須付以相當權力，以便其履行職務。處司科職務不同，即兩者之責任與權力各有不同，上級組織與下級組織欲期能分工盡責，相互均均應尊重職守，各守權限的分際，不推諉，不越權，首腦的旨意，必須通過司的組織，以次下達於科，科中的意思，亦必須通過司的組織，以次上達於首腦，如此分層負責，權限分明，條系不紊，行政效率，自然可以提高，通常一般機關內部的組織，往往並無一定的編制，用人時任意安插，職務有名無實，責任權力，分際不清，系統不明，致一機關的組織，支離破碎，不能保持其完整性，而領導者自亦無法通過組織盡其指揮監督及考核的能事也。

乙，橫的協調聯繫方面

一個機關的內部組織，就縱的統系方面說，要上級組織和下級組織在職權上各守分際，即須確立分層負責制，才能使上下層組織間相互統屬的關係，發生指臂運用的效能。就橫的調協聯繫方面說，要機關內各平行單位組織間，脈絡一貫相通，即須各守本崗位上的職務，分盡其責，並隨時相互保持聯繫，合作，以赴事功。申言之，一機關內各單位組織，不僅以能達成是專屬的職務上的行政目的為已足，同時並須達成各單位組織共同的行政目的，如此，內部不互相磨擦，意志統一，力量集中，行政效率才能提高。通常一般機關內各平行單位組織，類多各自為政，專前計劃既各不相謀，事後執行，又乏聯繫，預算各自獨立，而各以其主管部分事業為重心，以致整個事業的計劃或執行，不能統一策進，輕重緩急失宜，方針無定，力量分散，行政效率自然低微。不過一個機關的健全與否，內部組織能否協調，固然是一重要關鍵，而與平行機關間是否聯繫協調，亦為重要的決定因素。拿黨政關係來說，在中央方面，因為政府負重要責任的人，同時在黨亦負重要責任，故黨與政府之間，並無多大隔膜，但在各省市因主持政務者，多不過問黨務，主持黨務者，亦少兼辦政務，而相互間又無經常聯繫的機構，以致黨政關係難免不盡協調，這樣對內也很有影響。又如同一事務，而分屬兩個以上機關管理，以致職權重複，相互衝突，這對於任一機關內部行政效率的影響，自然也很大，所以要一個機關健全，不僅應注意本機關內部組織，如何配合適宜，即本機關對於其他機關間的關係，如何謀得聯繫，也是不可忽視

的問題。

二，怎樣健全機關內部組織

甲、領袖的需要

政治是一種管理，行使管理便不能無組織，有了組織，就有治者及被治者，治者好比是首腦，來統馭指揮及督促全局的事，被治者好比是手足，來分任一方面的事情，這個統馭指揮者，就是領袖，擔當一方面責任的人，就是幕僚，如同專家，或技師，事務人材等，過去歷史上的經驗告訴我們，一個國家，假如政出多門，即中樞的政制，不採單一的領袖制，如總統制之總統，內閣制之總理，而採多頭的領袖制，結果不是彼此紛爭，各自為謀，便是弱者傀儡，強者把持操縱，政局不會安定的。一個國家當遭受外侮的時候，中樞的統治力更須要加強，即單一的領袖制，越發顯得需要。蓋非常時期，國家環境變化莫測，政令的推行，較諸平時，更需要統一敏捷，有了一個領袖，運用政權的力量，才能夠集中，才能於緊急應付的時會，放手由領袖作通盤籌劃的打算。所謂領袖政治，他的實際是領袖要能在運用政治權力的場合，自己有魄力，有膽量，能担当得起重大的政治責任，自己臨着一個大問題，能把握着他的中心主張。用他獨到的見解。遠大的眼光，提出一定的適宜解決方案，並全力求其貫徹。總要這個領袖能夠把他的人格，和他所嚮守的政治原則和立場，打成一片，然後他的言行，才能在政治上表露出一種獨特的作風，而受他領導做事的人，才能有共同遵守的標準，大家的努力才能夠集中於一個方向，力量集中，行政效率才能提高，政績自然容易表現，政治影響，也自然容易申

展。希特勒，墨沙里尼，凱木耳，史大林他們所信仰的主義或是說他們在政治上的抱負，雖各有不同，但是他們運用領袖制的成功，却如出一轍，即他們均係各以其獨立的人格，貫徹的影響到他們所領導的政治，而各在政治上表演出特有的作風。這和其所領導的國家所採行的政治體制如何是沒有關係的。所謂「天下為平定，定於一」就是說一個國家的領袖不能統一，不能有二，要國家政治上軌道，中樞政的制不能不採用單一的領袖制，這個道理，就國家說是如此，就一機關說，也是這樣。主持一機關的負責人，就是這機關的領袖，要一個機關健全也只能有一個領袖，這個機關的組織愈大，領袖需要的統治權力也愈大，領袖的人物愈不可少。所謂領袖，並不是說他本人的本領，必備萬人之長，而是在做領袖的，能統率羣倫，善於使用他人之長，以爲己之長，一個萬能的領袖，就在善用衆人，使一個非萬能的人，變成一個萬能的人，劉邦用三傑，各取其長，就是我國歷史上最好的用人例子。

乙、職務的分工

不同一個機關的大小怎樣，要組織健全，重在每一個工作人員，都能各守各的崗位，分工盡責。崗位就是職務，職務不同，責任也不同，職務愈大，責任愈重，原則上一個機關的設立，有其一定任務，及一定的權限，要保持機關間的分工，一件事應該專屬一個機關辦理，不應同屬兩個以上的機關辦理，如同一事而分屬於幾個機關辦理，則機關與機關間職權上的衝突是無法避免的。一個機關的負責人，對於本機關的任務，要盡力完成，對於非本機關的任務，要尊重

另一主管機關的職權，保持聯繫則可，越權辦理，對旁人主管的事，不一定有補益，而對於自己的事，因爲分心，反有失職之虞。同樣的道理，一個機關內部的組織，也要注重到職務的分工，原則上一個人因爲精力有限，最好祇責成他做一件事，即一個人能給予他一種職務，也可說，一種職務祇能分配於一個人負責，不能分屬兩個以上的人負責。各人對於本身職守以外的別人的事，也不應越權辦理。如兩人同管一事，則相互間職權的分際，很難明確劃定，以致彼此，多所顧忌，不是因爲彼此勇於負責而引起摩擦，就是因爲彼此退讓，而流於推諉，都是有礙於增進行政效率的。一個機關的組織愈大，職務的分類愈多；從事的方面說，分職就是分工，分職愈多，就是分工愈細，從人的方面說，分工就是分責，分工愈細，需要的技能愈專門，即需要的專門愈多，二十世紀的政治，是科學的政治，也可說是專家政治，這是晚近行政上的一個新趨向，要一個機關組織健全，職務分工必求適當，所謂適當的職務分工，不僅職務的區分，適合客觀專業的需要，尤在「一人一事」能相配合，總期人有專職，職有專司，權責分明，功過有歸，庶一般事務的處理，不必皆由長官獨任其勞，而考核亦易於着手。

丙、人、事、時、地、財、物的運用或管理

政治的實際，具體的說，不外是對於人、事、時、地、財、物的運用或管理，事、時、地、財、物，能否運用或管理好，最主要的是靠人，故政治的成敗，其重大關鍵，在是否得人，一國如此，一地方或一機關莫不如此。得人的前提，在知人，知人不是容易的，唯知人者乃能用人，用人的

人，對於部屬，最忌求全責備，天下沒有廢人，天下也沒有完人，要使人材不廢棄，人人都成爲完人，全靠用人的，善於督導，訓練、考驗、提拔，同時，用人的目的在做事，所以善用的人，支配某人做某事，必先考慮到人材和事業是否可以配合，如果把用人，祇看是解決人的飯碗問題，那不能算是用人，只能算是養人，養人的人，是以私害公，受費的人，不會以犬豕自待，都不是現代公務員應有的態度。

中國社會上的習慣，辦事的人多愛講人情，不尚法治，人情是沒有標準的，沒有一定是非的，所以普通一個機關，主管官，除做事以外，應付人事的時間，很夠他忙了。人事管理是一個機關裏最重要的行政事務，不過要明白人事管理本身不是目的，使受管理的人，能各盡職守，完成其在一個機關內所擔負的任務，才是目的。其次，就辦事要領講一講，大約處理一件事，可以分爲三個階段：着手辦理以前的籌劃準備是一階段，辦理以後，按步就班的去做，以至完成，是又一階段；自着手準備以至完成後的檢討，改進，是最後的一階段。每一階段各有其工作重心，但領導辦事的人，對於任一階段內的事，要就辦事的全部過程，去做整個的打算。不好支離破碎頭痛醫頭，腳痛醫腳的應付。譬如在第一階段做準備工作的時候，精神就要貫注到整個的事業，從那裏着手，到那裏結束，當中經過大約有什麼困難，現有人力，財力，人物是否敷用，如何補救，此時此地環境如何，風俗習慣如何，各事的輕重緩急怎樣，處理的方法又怎樣，必得加以精密的考量，斟酌。計劃既定，接着就要準備，準備好了進入第二階段時，就要對於已決定辦的事項，定出實行的步

驟，最要緊的，對於每一步驟應完成所需要的時間，要有嚴格的規定，支配某人做某事，不好以爲支配完就算了結，還要按時計功，限期責效，這樣辦事才算有組織有規律，才能達到預期的目的。同時，對於物的使用，因爲社會上的惡習，對於公物總是不加愛惜，壞了的就不注意修理，盤理，壞了的就不設法利用，所以一個做主管官的人，對於僚屬用物，不能不防止浪費。至於等到第三階段。雖說是事後的檢討，錯了的，已經既成事實，但唯其能明白已往的錯，對於將來做事時，才可不再費已經走錯了的路子。要辦事有進步，精益求精，檢查的工作是不可忽略的。

丁、幕僚長的設置

一個機關的健全，最主要的是靠構成這一機關的組成人健全，要構成這一機關的組成人健全，人人健全，領袖的得人與否，自然是一個重要關鍵。賢能的領袖，應具備的條件很好，最不可缺少的，臨事要能沈着，能鎮靜，機關的組織愈大，處理的事務愈多，領袖的鎮靜，沈着，愈不可少。領袖的能不能沈着，鎮靜，不只是靠領袖本身的修養如何，在組織的運用上是否得宜，也是一個決定的重要因素。通常做一個機關領袖的人最易犯的毛病：一、辦事專藉手僚屬，放任不管，致成尾大不掉之勢；一是事必躬親，鉅細不遺，致患腦充血症，都是不適宜的。事實上一個賢能的領袖，對於凡是自己主管的事，固然精神要全都貫注到，但不必事事躬親，因爲所有僚屬，就如同自己的股肱手足，已經交給僚屬做的專，就要放手責成並信任他們去做，也只有放手給他們去做，他們才肯負責，才能負責，才能把事件做好。既然有許

多事件，已由自己的僚屬負責做好，自己自然可以省出許多的時間，考慮較大的問題，而臨着大事當前，因為平時已經有過考慮，處理起來胸有成竹，精神能安閒，以沈着，鎮靜。一個機關如果組織規模相當大，或是事務相當多繁，領袖一人精力有限，對於僚屬工作的考核指導，耳目難週，同時，因為規模大，事務多，對於機關內各部分工作的聯繫，平時也應該有一個在事務上協助領袖抓總負責的人，這個人任機關的地位，雖不是領袖的身分，但可以代表領袖，來做統籌全局負責管理經常的事務，他在組織上的稱謂，就是幕僚長。領袖有了幕僚長，就可以把一個機關裏經常應做的事務，交給幕僚長辦理，自己不必去管瑣細的事。這樣，通常機關上所習見的「尾大不掉」或「脈充血症」都可以不治而愈。總之，要一個機關健全，不只是靠領袖賢明，幕僚長的設置，也是不可少的。也可以這樣說，好的領袖，要賴有好幕僚長，使領袖可以有為公家盡些責任的機會，才能成就領袖的好。一個負責重大政治責任的領袖，自己的精神，不好專注意到自己機關內部的事，固然需要幕僚長的設置，來幫助他處理日常事務；就是通常一個機關的領袖，如果本機關的事務，有許多是屬於外勤的，自己也不能祇專心注意機關的內部工作，而疏于對外勤人員的考核視察。又如一個地方官，對於民間的疾苦，須自己深入民間去訪問，不好關起衙門來做官的，既然自己要考核視察外勤人員，要訪問民間疾苦，在出外視察或訪問期間，當然也需要幕僚長的設置，來替長官代行職務，使行政不致中斷。同時，假如一個機關內組織單位很多，如何使相互聯繫成爲一體，完成共通的行政目的，不

祇是靠領袖善於督率，也是幕僚長的責任。一個機關的組織愈大，分職愈多，聯繫愈不易密切，即幕僚長的設置愈不可少。

四，建立幕僚長制度的基本條件

甲、機關內部組織情況

一個制度的建立，是自然成長的，牠的誕生是因應顧客條件的需要，幕僚長的設置，也要看機關內部組織的情況如何而定。一個機關的業務，有繁簡，組織也有繁簡，不僅整個機關的組織是如此，機關內部各個單位的組織，原則上也應以適應實際工作的需要，來定奪牠的組織規模，事務繁劇的工作部門，要有較大的組織來適應，事務簡單的工作部門，他的組織應隨之縮小。一個機關的組織，在形式上是不必要整齊劃一的，大概事務較繁，組織規模較大的機關，幕僚長的設置是必要的。假如主管長官，對於他機關內部的事務，可以精神全貫注到，幕僚長的設置，有時也會成爲贅瘤；所以建立幕僚長制度，要以機關內部組織上是需要來決定，不好憑主觀任意設置的。同時，因為一個制度的確立，是漸漸成長的，所以幕僚長制在一個機關組織上實際的地位及運用，實在能隨時適應內部組織情況的變遷，即應當有相當的彈性，不好一成不變的。好的幕僚長，不僅是要能服從他的主管官的旨意，尤在運用他在組織上的地位，使主管官的旨意能澈底而順利的推行，同時，他不僅是要對長官的旨意，忠實的傳達於他的僚屬，也要將僚屬的意見，如僚屬在執行所遇的困難，及建議改進或補救的事項，誠懇接收而轉陳

到首腦部。任何制度的建立，不只是制度的本身問題，還有人的問題，幕僚長制怎樣建立好，幕僚長是否得人，自然是一個主要關鍵。

乙、政務官與事務官的區分

公務員的種類，如以責任地位區別，可分為政務官及事務官。在歐美國家政府人員中指稱為政務官 (Political Officer) 者，其主要為內閣閣員及各部政務次長等職。其產生方式，係由國會選舉，其責任地位，在規定國家大政方針，並領導僚屬實行其所規定的政策，是項政策的決定和執行，能否收到效果，或敗何如，皆由政務官負責。所謂事務官 (Executive Officer) 者，則自各部常務次長以下之各級公務人員皆屬之，此輩大部文官考試出身，其責任地位，在貢獻其專門學識及技能，以奉行政府已定的政策。因事務官不負責政治的責任，故政務官因政治責任而有更動，不能影響事務官的去留，如此政治上的變動，不會影響到行政的紛擾；而事務官因不負責政治的責任，不隨政務官去留，職務有保障，可久於其任，心志安定，經驗累積日多，辦事效率自可增進。我國在官制上，政務官與事務官的區別，日益顯明，但政治或行政上的習慣，尚未養成，故政務官與事務官不共進退的制，尚未導入正軌。幕僚長即事務官的首長，在中央如各部常務次長，在地方如省政府秘書長皆是。幕僚長之於政務官，應絕對服從其指揮，忠實執行其所定的政策。政務官之於幕僚長，則應尊重其立於事務官的首長地位，凡機關內日常事務的處理，本人可立於指導及責任的地位，監督諸法令的遵行，及考核諸法令實行後是效果，固不可專事放任，失之

寬弛，致大權旁落，亦不可專事躬親，致涉苛嚴，轉使考核僚屬工作時的注視力，漫無中心，輕重緩急，不能恰如其分，而難免失察失職之咎。至於幕僚長之於幕僚，顧名思義，在責任上既處於幕僚首長是地位，自有秉承首長之命以指揮監督僚屬之權。總之，政務官與事務官是區分，在政治上行政上無論就便利辦事或劃清權責言，均有必要，而欲幕僚長制的確立，亦以兩者明確區分為宜。蓋政務官與事務官不區分明白，政治的責任與事務的責任即無明確的分際，幕僚長在政制上的地位，即不能確定，幕僚長既無確定地位以行使職權，幕僚長在組織上的功能，自無由發揮。

五、幕僚長的職務和權限

幕僚長的職務名稱，視各機關的規定，總裁在其所轄行政三聯制大綱的訓示裏，曾舉出軍隊中的參謀長，國防最高委員會及行政院的秘書長，各軍專政治學校的教育長等為例。權限是以職務為界限的，職務不同，權限自然不同。這裏要研究的，打算就幕僚長在機關組織上應如何運用權限一問題，作一原則上的商榷，現在分三點來說明。

甲、對內關於人事的指揮監督

人才的消長，其關鍵視視在上者用捨為轉移，故一機關裏關於人事的管理，是否得宜，影響國家政治前途甚大。用人的原則不外綜核名實，賞罰得當，經驗告訴我們，用的人，要對方能為我用，使用鼓勵，啓發等方法，來積極的領導，較之於用「智率」。「鞭策」等方法來一味消極的責備，是見效得多。蓋人人都有專心，都有名譽心，在上者果能以

身作則，自己做事情不浮，都對能力不夠的幫助他，疑難不能夠解決的指示他，如此，受之者必內心誠服，辦事自然有進步，講效率。用人要有一定的秩序，前面說過，分層負責，分職負責，是提高辦事效率的要件，而用人權限的歸屬又是負責人便於人事指揮及監督的要件，要某一階層或某一單位職務的負責人對其所主管事務負責，自然不可不給予相當的用人之權。一個機關的幕僚長對於人事的指揮監督，原則上最好這樣：關於各組織單位裏職員的任用，以委諸各該主管官為宜，而罷免則應秉承首長之命盡其最高審判者的職務，以收責任統一之效。用人不是一件容易的事，但也不是一件難事，用人的心理，最易犯的毛病，是為私心所蔽，有了私心，用人就很難公正嚴明，昔漢張禹稱諸葛亮曰：「賞不遺遠，罰不阿近，爵不可以無功取，刑不可以貨勢免，此賢愚之所以愈忘其身也」像諸葛孔明這樣完全公心用人，不存一點私意，是很值得後人效法的。

乙 對外與關係的機關接洽聯絡

任何一種事務，必須確定一個主管機關，原則上，一種事務只能有一個主管機關，若有涉及其他機關的權限時，則應確定主管機關對關係機關管轄權限的分際。分清權限的目的，在便利分工，分工就是分責，不能缺乏聯繫，以此衡量我國現行各級機關的行政，在平行機關之間，是很難適合這標準的。通常一種事務，往往不是僅有一個管理機關，而是分屬於兩個乃至兩個以上的機關來管理，權限分際不清，統系不明，彼此之間又很少聯繫，以致命令不易貫徹，整個國家行政上呈現有脫節之象。要補救這些缺點，一方面要遵守

一種事務歸一機關管理的原則，一方面要靠幕僚長在組織上與權限上的適宜運用。蓋一個機關有許多事務，和其他一個和數個機關多有關聯，當涉及其他機關的職權時，如果只是手續上的問題，因為主管官通常多交由幕僚長負責處理，以幕僚長比較熟悉案情，關係法令也比較清楚，如何於執行之際，與有關機關保持聯繫，及注意規定其相互關係的諸法令的運用，幕僚長是責無旁貸的，也以由幕僚長負責處理為宜。

丙 與上級首腦權限的分際

一個機關行政上政治的責任，歸於首長，事務上的責任歸於下僚，因為首長負有政治的責任，故幕僚長對於首長的命令非有服從的制度存在不可。所謂政治的責任，即首長對於一個機關行政在政策上的得失或敗負責任，所謂事務的責任，即下僚根據首長所定政策，經營某一份份事務，對於事務處理時之成否得失，分負其責，而由幕僚長總其成。一個負有政治上責任的首長，對於機關上一切行政計劃的策動。領導，不負其責，其不能主持大計，是謂放棄職守；無政治上責任的人，而干預大計，是謂弄權，如中國歷代禍國之宦官往往即由弄權起禍，都有失當。那麼究竟幕僚長與上級首腦的權限，有什麼分際呢？這要懂得權能分工的道理，首長是使權的人，他的責任是主持大計，他的精力應該多用在主持大計方面；幕僚長是使能的人，他的責任是在主持一份關內的日常事務，他的精力，應該就多用在主持事務方面；如此，使權的首長地位，在本機關內才能超然至上，精神安閒，多注意或考慮重大問題，而盡力發揮其領導駕馭全局的機能。使能的幕僚長因為不許其參與使權，他才能知所畏懼，

而服務盡責。打个比喻說，機關如同機器，一切都好機器，必須各機件能發生功用，(Function)同時，各機件必須受總發動機的駕駛，由各機件功用的配合，而發生效率。(Efficiency)，機關內各種使能的零件，好比是事務人員，使能的發動機好比是首長，兩者權能功用各別，人的關係是不比機械關係那樣呆板，雖如縣長他是兼有政務官及事務官兩種身分，不好說縣長只管政務不管事務，但原列上權能的使用，各有分際，是不能混淆不予分別的，否則，責任不明，一個機關內的駕取車心(Chauffeur system)是無法確立的。

復次，假如一個機關，是單純採用委員制，即一機關事務的渠道，均須通過委員會議方式，幕僚長不是秉承首長之命，處理日常事務，而是遵守委員會的決議，處理日常事務，如果幕僚長制之運用，是在這種場合，則幕僚長之身份，不啻相當於一機關的首長，這在委員會本身組織上應注意必須確定委員一人兼任幕僚長，以收事權統一而免責任互諉之弊。

六、幕僚長的人選問題

甲、人選標準

人事制度建立的三項程序，是選拔，任用，和管理。選拔因是人選的入口，人材優劣，選拔有決定作用，故不可不慎於始。通常作為人選標準的，不外學歷，資歷，能力，個性，熱情，機警，毅力，常識，儀容等，幕僚長的人選標準也不外此。但就其比較特別切要的因素言，有下列兩個：(一)服從，前面說過，一個機關的首長，是負該機關行政上政治的責任，幕僚長是負行政上、事務的責任，幕僚長

要完盡他事務的責任，以成就首長政治的目的，則幕僚長對於首長非有絕對服從首長命令的制度存在不可。服從不祇是形式的，而是要講求實質的，怎樣可以使幕僚長真實服從首長呢？最要緊的是幕僚長對於首長要有相當的信仰，奉行命令時，真忠誠盡其職守，定滿達到命令的要求。

(二)領袖的才能。前面說過，一個機關的幕僚長，就其和首長間的關係說，不啻是溝通僚屬和首長意的橋樑，即幕僚長對於幕僚屬，雖有指揮堅強之權，但無不以首長的意見為意思。如此，好像做幕僚長的，不一定須具備領袖的才能，實際上當幕僚長代表首長行使首長的職權或執行首長的意志或命令時，如何使僚屬負責指揮，則幕僚長是非具有能做一個機關領袖的才能不可的。好的幕僚長要有抱負，有熱誠，有責任心，有創造力，並能善於體會首長的意思，受其指揮，完成任務。我的可以這樣說，做首長的不必一定要有幕僚長的能力，即不必對於自己主管的事業，有專門研究或經驗，但做幕僚長的，要求能完滿達成他的任務，却非相當的具備領袖的才能不可。

乙、選拔方式

選拔人材的方式，不外用調查，介紹，考試，甄審，致詢，訓練，訪問，推荐，選舉，競賽，及提升等幾種，這種種方式，原不是各自孤立的。選拔幕僚長也不外是參用這幾種方式。不過因為幕僚長的責任，是處理機關裏的日常事務，這些事務很瑣細，並含有技術的或專門的性質，如何使處理的人，能夠處理快當，不只是要有學識，尤重在有經驗。經驗是一天一天的累積起來的，大概任期愈久的，經驗愈多

，所以要選拔一個好的幕僚長，在選拔方面，最好由下級職員中提升，蓋幕僚長能由下級職員中提升，他對於下屬的情

形很清楚，辦事時不會對於下屬發生隔閡，效率自然可以提高。

縣府設秘書長與議

劉舉賢

(一) 前言

我國縣政府的組織，係採用行政首長制，縣政府設縣長一人，以辦理全縣自治事項及中央和省委辦事務，行政首長制的優點，即事權集中，責任明確，行動迅速，指揮統一，運用靈活；弊點即管理困難，事務過多，計劃難詳，尤其是

不能完全服從縣長指揮，完全對縣長負責，結果不免變成縣長的障礙物了。反之；如果副縣長由縣長保薦，則副縣長就會成爲縣長的附屬品，地位必致低落，引起人民輕視；而且在名義上，以縣長來保薦副縣長，也說不相稱的。

(二) 設立秘書長的理由

在此抗戰時期，縣政府事務，較平時幾增十倍，並且大部份工作，都是緊急公務，縣長一人精力時間有限，實難應付，而在地域遼闊，人口衆多，地當衝要的縣份，其情形爲尤顯著，因此有許多縣長，常以不勝繁鉅而辭職；也有許多縣長，他因爲忙不過來，祇好將內部工作的計劃執行，和考核，一概委之秘書和科長，他自己只管應付人事，不管其他公務，這樣一來，就發生以下三種毛病；(一)縣長和公務脫節，

縣長的事務既如此繁劇，而設立副縣長，又基於上述的理由，似不宜設置，然則究竟應設立何種人員來匡輔縣長的不及呢？依我個人的見解；那祇有仿照中央各院部及省府組織，設立秘書長制度了。

(二)縣長大權旁落，(三)秘書工作繁重，因此有人看到這種現象，就主張於縣長之外，另設副縣長一人，以爲輔佐，但是設立副縣長，弊病也很多；如果副縣長由省府委派，或由人民選舉，結果必處處牽制縣長，使政務難以順利推進；因爲真人的見解，完全一致，是不可能的，既不能完全一致必致意見紛歧，副縣長與縣長的地位，既立於伯仲之間，自

我國各省縣政府，大概都於縣長之下，設秘書一人，以管理機要及總核文書事項，也有些省份，因看到秘書事務的繁重，另設助理秘書一人，以資相助爲理，或使分掌軍法事務，從理論上說，一個機關組織的大小，應該視事務的繁簡來決定，事務增多，機關組織自應擴大，才能使工作推行順利，在此非常時期，縣政府爲各方政令的總匯機關，其事務的繁忙，自不必說，茲將湖南湘鄉縣政府三月至五月收發文數目，列表如左，以示縣政府事務繁忙的程度。

月份

收文數

發文數

三月份	二五九六件	一九一九件
四月份	二五三七件	二一六五件
五月份	二七八八件	二二二九件
合計	七九二一	六一一三

由上表看來，平均縣長秘書每日須閱稿七十八件，精力時間，實難使其對各種法令和公文，作詳細的閱覽和審核，何況核閱公文以外，尚須抽出許多時間來參加其他實際工作；(如出巡)同會等來應付人事呢？因此我覺得於縣長之下，設立秘書長，以為縣長的輔弼，實是一個合理而迫切的需要。

(三) 秘書長的職掌和地位

設立秘書長，其職掌應如何規定，才可以減輕縣長秘書的負擔，匡輔縣長的不及呢？依個人的見解，秘書長的職掌，應包括以下各項；(一)機要事項，(二)人事監督考核事項，(三)例稿判行事項，(四)施政計劃及工作報告編撰事項，(五)人事應付事項，(六)監督執行政令事項，(七)代行事項。

秘書長是一個輔弼機關，在工作上，他時時須替縣長計劃，以備採擇；在人事上，他須替縣長作初步應付，凡區縣長授權或經縣長指示辦法的問題，他可進行解決，事後報告縣長，不必事先請示，秘書長不負核稿責任，因為這種文字上的技術問題，可交由秘書去辦理，但他對於文稿之違反法令及施政計劃者，可以飭科重擬或加修改，同時他對於例行

公事，可代縣長判行，他在縣府內，對職員立於監督地位，凡職員是否奉公守法。工作是是否忠實勤勉，德性學識如何？秘書長應瞭如指掌，隨時報告縣長，秘書長應由縣長遴選，呈請任命，對縣長負責，秘書長之下，應設秘書二人，要三人(視縣份事務之繁簡而定)分別辦理核稿，軍法，及其他事項，連同科員事務員若干人，組成秘書處。

秘書長須為荐任級，其薪俸須較科長秘書為高，因為秘書長所負的責任，甚為繁重，若不提高其地位與待遇，殊難以羅致英才也。

(四) 結論

縣府秘書長，等於縣長的一个人事行政的機關，也等於縣長的一个計劃機關，他對上可以減輕縣長許多負担和困難，下可以減輕秘書的責任，使秘書的工作，趨於技術化，效率化，這個制度，在今日尙未聞有實行者，也很少聽見有人討論過，但依我個人從事縣政的經驗，這個制度，實有成立的必要，尤其在政務倥傯的戰爭時期，在這縣政人員待遇菲薄地位低下的今日，設立秘書長，實可以增加行政效率，同時亦可以利用其地位之重要，羅致英才，望國內學者，能加以研究，加以鼓吹，使得採納於當局，則縣政前途，實充滿了無限的光明。

分層負責制分級負責制之研究

蕭文哲

(一)

今日我國政治未能與軍事齊頭並進者，其最大原因，由於從政人員不能負責辦事。就機關內部言，下層人員應負責辦理之事項，往往請示中層人員，中層人員又請示上層人員，遂致事無鉅細，盡萃於機關長官一身。小心翼翼之長官，事事躬親，大部精力，消磨於瑣事之處理，致礙其重大政務之籌劃并養成職員推諉卸責之風氣，其使公務處理之遲誤，尤是意中事。眼光遠大之長官，往往躬僱處理最要事務，餘則授權高級職員或親信僚屬代為處理，而此等人員因學識經驗有限，且無法律上之責任，難免草率從事，敷衍塞責，其貽誤公務，亦復不小。

就機關外部言，各機關應負責辦理之事項，其機關長官往往不依照治權行使之法律案（十八年七月十日公佈），劃分中央與地方權責網要原則（二十四年行政院訓令），及各該機關組織法賦與其權責之規定，各守其範圍。小心翼翼之下級機關長官，遇事請示其上級主管機關，上級主管機關長官又轉請示其上級主管機關，級級而上，遂致諸事集中於全國最高長官，妨礙其專心於重大政務之籌劃。甚至有不顧行政系統之機關長官，憑其人事關係與私人便利，遇事越級請示，致使中間機關長官如入五里霧中，不知此事發生及處置之

經過，既無以答覆上級機關之查詢，復無法對下級機關施督導，久而久之，中間機關之長官遂爾灰心，遇事不敢作主，只是敷衍了事；同時亦有勇於負責而忽略行政系統之上級機關長官，遇有應辦事項而下級機關未及辦理者，往往越級逕令下級機關辦理，致使中級機關長官無法負責，養成尸位素餐之現象。

以上兩種弊病不除，則終不免從政人員遇事推諉磨擦之事實發生，何能使政治有進展。總裁有見於此，除平時講演中對此加以指駭外，特於行政三聯制大綱中，指出各機關執行政令所以遲緩散漫，甚至毫無結果者，一因機關內部組織不合理，二因上級機關監督欠妥適，并提出「分層負責制」以匡救機關內部組織不合理之弊，提出「分級負責制」以匡救上級機關監督欠妥適之弊。茲分別研究如次。

(二)

分層負責制者，謂各機關內部辦事，關於維持各該機關整個性外，實行釐定該機關內部各層職權使其各守範圍，不得逾越，亦不得推諉。具體言之，就如總裁所云「各機關無論大小職務，皆要訂定辦事細則，而各機關的辦事細則中，對於各級員司之責任，應另立一章，詳細規定，自秘書長，處長，科長，科員等，均應有明顯的法律上之權責，使功

過有歸，則事務的處理，不必通過由長官一人來決定，某種事件，到某層為止，法律上定得清清楚楚，不特可以避免推諉卸責之弊，而對於事務的處理，不必再重重疊疊去批核，必定比現在快當有效得多了。

根據上述 總裁之指示，可知實行分層負責制，至少有下列二功用：

(1) 免除機關長官處理瑣事之勞，而利重大政務之籌劃，并養成職員負責之習慣。緣以機關內部分層負責辦事，果有固定辦法，則機關長官得省處理瑣事之勞，俾多致力於重大政務之籌劃；同時各級職員以有法律上處理事務之責任，亦不敢敷衍推諉。如是分工合作，於政府設官分職之旨，亦相符合。

(2) 免除辦事遲緩，失去時機之弊。比如各部內分為四層負責辦事，尋常事務由科長負責辦理，次要事務由司長負責處理，重要事務由次長負責處理，最要事務由部長負責處理，不必事事經部長批辦，省去層層請示批核之周折，自不致再有辦事遲緩，失去時機之弊。

或謂分層負責辦事，將不免層層為政，權向下移，長官之權旁落，隱蔽之事發生，其流弊一。又謂各層負責辦事，

固已加重各層主管官之責任，使其勤慎從事，但其屬員以有主管官相當其責任，難免輕忽將事，貽誤公務，養成敷衍風氣，而主管官雖明察嚴督，究於瑣碎事務之處理，法令數字之查實，未易周到，其流弊二。前一說由於不明分層負責辦事制之精神，在於上層長官授權一部份於其下層主管人員負責辦事，已則保有聽取報告暨鈎稽糾正之權，此與權向下移不盡相同，更非層層為政可比。茲為慎重計，再於辦法中規定「各層長官負責處理之事項，應按期逐層彙報，如其上主管官認為處理失當，得糾正之」，定能防止第一種流弊之發生。後一說不無見地，故亦應於辦法中規定「各層內職員經手辦理事項，應各自分別對該層主管官負其經辦之責」，以

防止第二種流弊之發生。

本諸上述理由，參照各機關組織法及其處理事務之規則與習慣，試擬各機關內部分層負責辦事暫行辦法大綱如左：

- 一、各機關應法照其內部組織情形，分層負責處理事務
- 二、各機關內部分層如左：

機關名稱	第一層	第二層	第三層	第四層	第五層	備註
行政院	副院長	秘書長	組主任	科長		五院組織法及秘書處組織規程均
立法院	副院長	秘書長	科長			在修正中間則秘書長一律改為特

縣政府縣長秘書

三、各機關內都有室及其他機構之設置者，依其職位比照前條所列層級，自行規定。

說明

各機關內設置之室或其他機構如廳事秘書技正等廳處室，彼此地位不同，性質各異，有以簡任官主持者，有以荐任官主持者，甚至有以委任官主持者，有屬於事務性質者，有屬於機要性質者，有屬於技術性質者，亦有屬於視察或督導性質者。為謀此等機構得在其相當位置，分層負責辦事，故特作本條之規定。

四、各機關內第一層長官總理本機關事務，監督所屬職員及機關，并應親自處理下列事項：

- (一) 本機關重要政策工作計劃之決定；
- (二) 對於編製預算決算之扼要提示；
- (三) 擬訂法規時重要原則之提示及採擇；
- (四) 高級人員之依法任免及考核；
- (五) 監督指導及考核各單位之工作；
- (六) 重要案件變更處理方式之決定；
- (七) 重要新案之決定；
- (八) 主要會議之主持及參加；
- (九) 其他有關政務之處理。

五、各機關內第二層長官應分別對其第一層長官負責處理下列事項：

六、各機關內第三層長官應分別對其第二層長官負責處理下列事項：

- (一) 審核下級不能決定之文稿；
- (二) 擬議中級官員之任免；
- (三) 擬定事務與事之計劃；
- (四) 督導本機關之職務分配與處理；
- (五) 職員一月以下七日以上假期之核准；
- (六) 所屬第三層機構主管工作成績之考核；
- (七) 所屬第三層機構間事務糾紛之處理；
- (八) 動用款項物品在○元以下○元以上金額之核准
- (九) 機關移交之辦理；
- (十) 上層授權處理或下層請示事項。

審核或檢發；

稽核或檢發；

- (十)關於審核法令而不變更其原則事項；
 - (十一)關於解釋法令而非創設先例事項；
 - (十二)上層授權處理或下層請示事項。
- 七、各機關內第四層長官應分別對其第三層長官負責處理下列事項：

- (一)例行公事之處置；
- (二)重要文件執行之擬議；
- (三)主管事務之分配與調協；
- (四)主管事務之督導；
- (五)所屬職員三日以下假期之核准；
- (六)所屬職員工作成績致核獎懲之初步擬定；
- (七)所屬警衛公役之進退訓練致勤與獎懲之擬定；
- (八)動用款項物品在〇元以下金額之核准；
- (九)圖書檔案公產公物及材料之管理；

(十)上層授權處理事項。

八、本辦法第二條規定機關內部分成四層之機關，應依照第四條至第七條之規定辦理；內部分成二層之機關，則將第四第五兩條所定事項併為第一層負責處理事項，將第六第七兩條所定事項併為第二層負責處理事項；內部分成三層或五層之機關，其各層負責處理事項，由各該機關參照第四條至第七條之規定，變通辦理。

九、各層內職員經手辦理事項，應各自分別對該層主管長官負責其辦理之責。

十、各層長官負責處理之事項，應按期逐層彙報，如其

上層主管官認為處理失當，得糾正之。

- 前項逐層彙報期限，由各該機關自定之。
- 十一、本辦法未定事項，適用其他法令之規定，有關審判與審計事項之處理，應尊重審判法規之規定
- 十二、本辦法之施行，由各該機關自行規定於其處務規程或辦事細則中。
- 十三、本辦法自公布之日起施行。

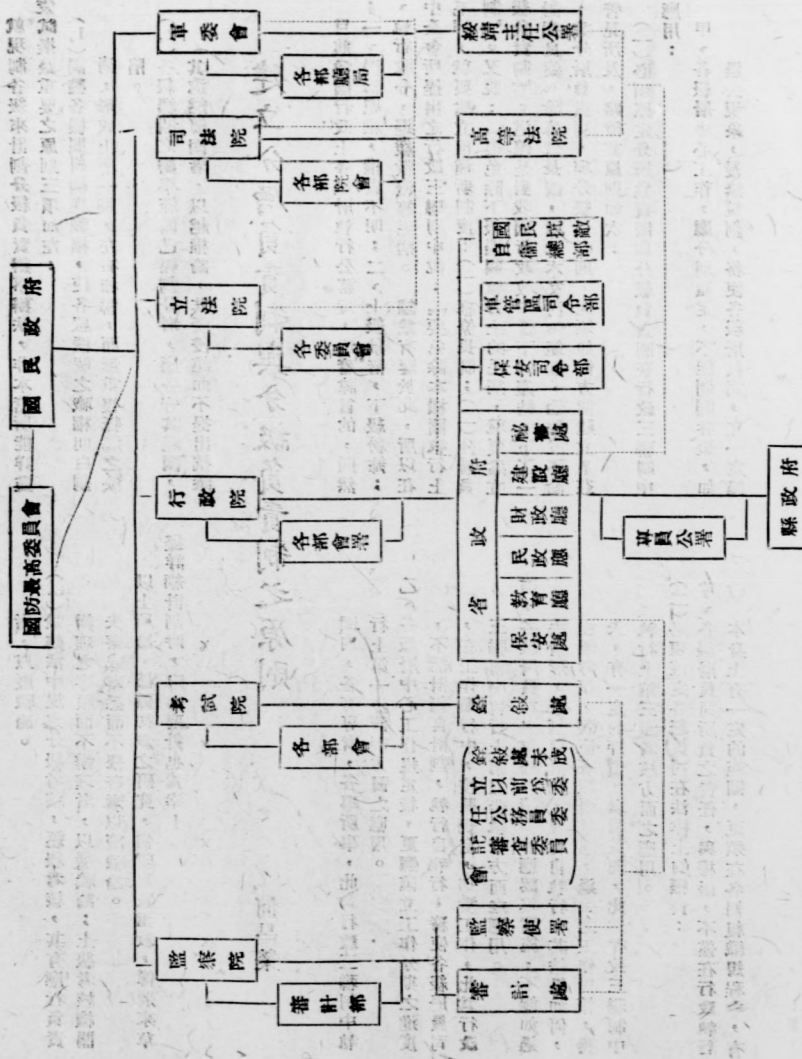
(三)

分級負責制者，謂各機關辦事，應於維持其組織系統之一貫性外，要嚴守治權行使之規律案，劃分中央與地方權責綱要原則，及各該機關組織法賦與其權責之規定，保持本機關之整體性，不得逾越，亦不得推諉。具體言之，就如總裁所云，「你的下級機關的執行工作，如直屬機關中的中央對於省市，省對縣市，及各機關中的附屬機關的工作，他們的工作的執行，也要上級機關有詳細控制的辦法；不過要明白另外一個原則，就是所謂分級負責制，這種制度就是要維持該機關的完備性，這是我多年經驗所發現的原理」。

根據上述總裁之指示，可知實行分級負責制，至少有以下三種功用：

- (1)免除下級機關遇事推諉或越級請示之弊，而收級級節制，分工合作之效。
- (2)免除上級機關事務叢生之弊，而便多致力於重大職務之籌劃與監督，發揮其主動的領導之功用。
- (3)免除上級機關越級督導，中級機關無法負責之弊，而收各守範圍，各盡所能之效。

至於分級負責辦事之辦法，須依照現行制度之各級分級，茲列各級系統表於后以明之：



就現制各級來計劃分級負責辦法，非本籍所能詳盡，爰試擬最重要之原則三項如左：

(1) 調整各機關組織與職權，使各級機關之職權明白劃清，形成上下一貫，左右相聯，而無重複抵觸之缺陷。

(2) 各級機關之辦事範圍已經劃分者，應各守其範圍，其逾越範圍者，以越權論，其受侵越而不提出抗議

建立分層負責制與分級負責制之原則

何昌榮

目前我國行政上各級層執行公務時，無庸諱言的，顯然有；一、機構龐雜，權責不明；二、上級敷衍，下級粉飾；三、執行政令，遲緩散漫等毛病。 總裁有鑒於此，所以在七中全會所提出之行政三聯制中說：『要免除本機關執行上的毛病，就要建立兩種新制度：(一)幕僚長制；(二)分層負責制』。又說：『要免除下級機關執行上的毛病，就要建立分級負責制』。這確是對我國行政效率底下的癥結，下了一劑對症良藥。除幕僚長制，因非本文討論範圍，始暫置不論外，其分層負責制，與分級負責制，究須如何方能建立？茲就管見所及，略陳其原則如次：

(一) 必須確定分層負責制與分級負責制在行政三聯制中的應用：

甲、各級層中心工作，應分別釐定，不能囫圇吞棗，如過去現象，漫無規劃，務使各級層員司，在一定範

者，以廢職論。

(3) 於辦法中規定分級考核，逐級考核，其有應行負責辦理之事項而不辦理者，以廢職論；上級考核機關失察或察悉而不舉發者以廢職論。

以上所論，僅係初步之研究，尙望專家指教，俾將來草擬詳細計劃時，奉為南針也為幸！

x x x x x

圍內，各有專責，各事所事，此為行政三聯制中執行上第一步計劃方面之應用。

乙、各級層中心工作規定後，更應確立工作分期之進度，不能計劃自計劃，執行自執行，務使各級層員司，在工作進行中，按照規定，切實工作，此為行政三聯制中執行上第二步執行方面之應用。

丙、各級層員司，年終考績制，應認真實施，不能如過去情形，計劃自計劃，執行自執行，其結果如何，漫無考核，務使各級層員司，過去之工作勤惰，得失，有一定的評價，以明賞罰，此為行政三聯制中執行上第三步考核方面之應用。

(二) 必須確定各級員司在法律上的權責：甲、各級層員司所負之責任，與權限，不僅在行政執行本身上有了一定的範圍，更須在各個組織規程中，有

明白的規定，使在法律上具有一定的地位，非依法律，不能妨害其任務的行使。

乙、各級層員司處理公務時，為防止上下推諉，因循，敷衍，塞責，等流弊起見，除在行政本身有一定範圍，使各遵守外，更應在各級層辦事程序方面，有詳確的規定，俾各級層員司權責分明，功過顯著。

政績交代實施辦法之研究

吳崇泉

行政長官於卸任時，無以辦理交代視其畏途，因其在任內一切經營之專務財物等無詳密之記錄，一旦卸任，即率率移交，非經反覆諮詢，不得清結，影響行政效率至巨。閩省曾設計將此項交代專務與會計專務取得聯繫，把交代清冊與會計報告打成一片，即以每月會計報告代交代清冊，實施以來，收效頗著，惟此僅能解決交代清冊中之有關財物部份。至於施政部份仍於卸任時依舊編製「施政報告表」，其效用殊渺。今，總裁在行政三聯制大綱中，極端重視此項政績之交代，故本文以其為交代問題之一部，加以研究，並就一得之見，貢獻實施之方，以就正於高明。

現代國家與政治在職能上漸由消極，進為積極，在性質上，漸由權力之統制關係，進而為保育之經濟運用，個人主義之放任狀態代以集團主義之社會統制，是以今日之政府，既非封建時代之榨取機關，亦非專制時代之統治組織，實為人

綜上所述，如再能注意到：一、實施前的準備工作，二、實行時的具體辦法——着重於推行的步驟與方法。更能：一、力謀各級層員司間的相互聯繫，彼此協助的作用；二、培養各級層員司的自動的負責精神。則分層負責制與分級負責制，即可建立。不特行政效率，自然可以提高，即公務上經濟的支出，也不自然減少。至於公務員的修養技術生活上各方面的增進，自其餘事。

民服務之工作機器。換言之，即政府之地位已由「管人」進於「治事」，已由「制人」進而為「福利社會者」。所以人民應希望有力量萬能之政府，才能負起為民衆服務之重大責任。不過政府若有很大之力量，其自身必須有考核監督之機能，才能使其發揮最大之效力。故，總裁創設行政三聯制，將行政分為計劃，執行，考核三方面，為建立萬能政府之基本工作，凡政府一切施政，均須先有整個計劃，然後依照計劃切實執行，惟同時尚須加以嚴密之考核。因過去行政每多忽略於此，以致一般理頭苦幹，努力奉公之官吏，雖有政績，不能上達，即上達亦不能正確相稱，以致屈居卑下，抑鬱不伸，久而久之，對政治漸成消極。彼貪婪退縮者，都能八面玲瓏，巧舌令色，做表面的功夫，盡吹拍之能事，果驕首而上騰，如此政績而虛積，升遷而升遷，功過不分，賞罰不明，欲期政治清明自不可能。故考核工作，實為健全政治之要

道。

行政考核之內容甚為複雜，在縱的方面觀察可分為：一、上級監察機關之考核；二、上級直轄機關之考核；三、機關自身之考核等三類。在橫的方面觀察，亦可分為：一、報告之審核；二、派員觀察調查；三、設計員之考查等三類，又可按考核之對象不同，分為對人之考核——考核；及對事之考核二種，是以過去行政考核之方式而言，其收效頗為差錯。總裁在其行政三綱中，又提出三種有效之考核方法，其一為「年度政績比較」；其二為「政績交代比較」；其三為「某種專業進度比較」。本文僅就政績交代一項加以研討，並遵照 總裁指示之原則，擬其實施概要於次。

行政長官於卸任時，須將任內之施政情形移交於後任，在「公務員交代條例」內已有明文規定，其作用為使担任人員得以明瞭前任施政方案，工作計劃及執行之程度，藉以廣獲不致曠廢，其用意至善。但事實鮮有體會斯意，每多遠避實際，修飾言詞，說得天花亂墜，動人聽聞，欺騙上憲。而後任接收者，又皆着重有關財物之案件，對於施政報告常常不加詳細檢討。且晚近一般新任官吏，大多不以前任所辦之事務為然，必另起爐灶，立異鳴高，所以結果，前任之政績

變為前功盡棄，後任之政績，到卸任時至多只能趕得上前任之工作，如此狐埋狐理，政治自不能繼續進展。此種病狀，正如 總裁所說像某甲走路從第一步起，走到第五步為止，某乙繼之，不是從第六步起，而又退回來從第一步起，走到第四步為止，此是百碼說走的方法，就是等於自己再回頭來與自己說賽，所以過去交代辦法中雖有施政之交代，但實際上等於具文，更無考核作用可言。今後應力改前非，遵行政績交代辦法，用以限制好高立異之長官，使之繼續走前任重竟逾之徑。

至政績交代之應用表冊，照 總裁之指示，稱名為「政績交代比較表」，其內容應將前任所遺下之政績，以及自本人到任後至卸任為止所做之政績，互相對比。列入表冊，視同帳目，由下任點收。如果某部份政事，雖無數量上之增加，而有質量之改進，亦應一並表現。

政績交代比較表，應極端數字化，不尚空泛的文字說明，最好根據帳簿記錄，至少亦應根據正確的統計數字，其內容應包括下列各欄：一、中心工作，二、前任政績，三、本任政績，四、後任簽註，五、主管上級機關核簽，六、配分。其格式如下：

欄內。並將改善獎勵填入「改善要點」欄，惟關於質之改善常因內容複雜，單位繁多，如工程之修造，其數額及單位每不易列舉。在此場合，則可以工作之日數，或支出經費數填入，亦可表示對某種事物在質的方面之改善程度。

此表之上述諸欄經卸任長官填畢後，即連同其他法定交代報表送交後任接收，後任長官對本表所列各欄應按實審核，如與實際相符，即在「後任簽註」欄內填核符字樣，否則即將不符之點簽註，然後呈送上級機關發交主管交代者送各事務之主管部門核簽，各主管部門亦應就其最大之可能，加以切實考核，並給以相當之分數以明考成。至於給予分數之方法，應向公允，須比照各中心工作之原訂進程，譬如某縣預定在該期內應增長公路八十公里，而某縣長在期內僅完成六十公里，則應給七十五分。不過尚可酌量其工作優良，正確迅速，經濟之程度，予以增減之。主管交代者彙集各部門

論 行 政 視 察 制 度

弁言

一個行政制度之設置，必有客觀需要性，方能維持長久，發揮效能，所謂為民設官是也。我國各行政機關，間有為人設官者，如許多研枝式的委員會及應酬式的顧問，參議，諮詢等類；皆非為事而設。此種敷衍在國家為虛糜公帑，在個人為浪費光陰，乃極不經濟之事，其需要改革，固不待言。至視察制度如何？茲擬提出幾個問題來研究一下。

給予之分數求得平均數，填入「平均分數」欄，但各項中心工作尚有難易急緩之分，如一概平均，自不合理，故宜加權，以衡輕重，其加權之分量可由設計機關事前確定，主管交代人員則依其以加權平均法求出政績之總分數。以此數來代表政績，方有相當之可靠。惟行政官吏任職在一年以上者，此表可與「年度政績比較表」取得連繫，於每一年需報一次，遞送上級機關審核，彙省手續。總之，吾國過去政治不能納入正軌，行政無效方可言，其疏忽政績之考成，實屬很大原因之一，已感於前。今後應以政績考核之結果，作為唯一賞罰標準，凡政績總分數在六十分以上，始可再行任用，其在六十分以下者，必須予以相當處罰，以資戒勸，蓋非如此，則雖有優良之政績交代辦法，其自身亦成具文，安能發生效用，誠是徒法不能自行也。

✕ ✕ ✕ ✕

周必璋

一，視察制度的存廢問題

有人以為現在無論中央與地方各機關，均有視察人員之設置，平時無案牘之勞形，又不常去視察，飽食終日，無所用心，不如將其取消，以節公帑。縱有需要視察時，由主管長官或主管科行之，亦無不可。行此說者，據作者所知，有兩端：省政府及所屬各廳處。至主張維持此制者，其理由有三：
1. 法律根據 現在中央及地方行政機關所設視察，均有

專 題 討 論

法律根據，並非額外人員，各內政部組織法，及各省民政廳組織規程，對此曾有明文規定。以合法設置之員來執行視察職務，自然無可非議，更不應任意取消，而自立異。

2. 事實需要 我國幅員廣大，即各省轄境亦甚遼闊，且交通尚不十分便利，中央或省欲明瞭各省或縣政治設施情形，自願視察人員之派遣，主管長官既不能普遍詳細視察，主管科亦難舍內而圖外，縱可抽派亦難視察非主管之事務，似不若專設視察之可專心視察本機關全部所需要之事項。此外關於本機關行政報告之編造，及特種問題之研究，亦需要視察人員於內勤時負責承辦，故視察人員在內外勤工作上，均有設置之必要。

3. 儲備人才 洪楊之役，幾屋清社，曾國藩以在籍守制侍郎，挺身而出，挽回危局，其成功之原因，固不一端，然當時他能到羅國中碩彥入幕中，實為成功主因，所謂「得人者昌」。今日我國各行政機關之視察人員是否屬預備？姑不具論，惟以此視察制度可延攬一部份人才，則屬不爭之論。且我國今日係屬才荒時期，稍有一技之長者，即可登庸，苟無一備機會，臨時需人，必感無由闕掉。抑尤有進者，人之品性非可一望而知，才具亦待工作經驗而充實，用人者對一個人員如不經過相當考察時間，遽予重任，似欠慎重。故視察制度在儲備人才觀點而論，頗有存在之價值。因有上述三種理由，所以全國各行政機關在組織上有設置視察人員之規定者，無不遵行，且咸需要，作者亦認為視察制度有存在之必要。

一、視察制度之效能

視察制度既有存在之必要，茲再進而研究其效能如何？據作者平日工作經驗所得，重要者有下列四點：

1. 可推動政治：上級機關令飭下級機關辦理之事至繁，即稱為中心工作，亦不止一端，苟上級只知發令而不考察下級實際奉行情形，則有發生虛偽或敷衍之弊，如常派視察人員分往各下級機關按照原令規定辦法及進度切實考察，對未辦者可促其即辦，未達視察之進度者即促其趕上，未與規定相符者，立予糾正，或有未達者，應予解釋，執行有困難者，轉請核示，至根本不辦者，則呈請處分。如此，則下級主管長官及主管人員必不敢玩忽，上級機關亦可明瞭下級實際情形，而憑考核，一切政治均可由上導下行之形態下，而普遍推動。

2. 檢察貪污：我國政治，因人事未有保障，層級負責制度尚未推行，主管事務人員不足以制止主管長官之貪污，監察制度又未認真推行，縱有貪污行為，亦無人檢舉，如視察人員能隨時分往各縣各鄉明查暗訪，遇有貪污案件，必可廉得其情，據實上聞。上級機關如能採納嚴辦，則風聲所播，可做效尤，澄清吏治，庶幾可期。

3. 可訪悉民隱：我國人民向習專制政治之積威，對官吏至今尚存逃避心理，官民隔閡頗深，下情難以上述，因之，土豪劣紳得從中上下其手，魚肉愚民，官吏亦樂得假借其手，營私舞弊，中國政治遂在土劣階級手中造成一種腐敗貪污之惡行，而予人民以莫大之怨恨。視察人員官級不大，官氣亦少，且係上級機關所派遣，平時不直接執行命令，人民對之實無惡劣印像，如能善為說辭，深入民間訪問，舉凡人民

隱痛，士劣官吏罪惡，必可采摭無遺，責而懲之，豈不快哉？

4. 可助解困難：現在政令日繁，下級機關每感窮於應付，利民者未必利官，利官者則非利民，如征稅焉，嚴催必討，驟款逾額，官驕利矣，但人民則怒稅吏之苛刻，負擔之繁重，凶年飢歲，代民請免賦役，及請款振濟，民甚利也，官則百般延宕，多方推託，諸如此類，不勝枚舉，下級機關行止獲咎，啼笑皆非。若上級機關派往視察人員對於官民利益不一致之問題，能酌情就地或轉請解決，官民均可獲利。此外，下級機關對政令推行遇有困難，得上级視察人員親向當地士紳或民衆勸導，有時亦能生效。蓋上级所派人員之說話，較足令其重視，而打消其觀望態度也。

三、視察人員之權限

視察制度欲其得到相當效果，對視察人員即應予以相當權限。現在一般視察人員奉命視察時，僅到各地走馬看花，或對當地被視察機關填表而已，對於實際問題，毫無權力解決，欲責其顯著成績，自屬不可能。作者以為視察人員最主要權限，一為能夠就地解決問題，一為視察報告之生效。前者可使當地政府與人民發生信仰，後者可使視察制度發生效力。蓋每一問題之發生，必有其背景，非處理失當，即人民羣存搗亂，在處理失當者，予以糾正即可平息民憤，消除隱患，在重存搗亂者，予以駁斥或懲辦，即可消除阻力，樹立威信。至各機關主管長官之操守與政績，及各工作人員之勤惰與優劣，視察報告應有具體之評判，上級即應根據報告，予

以升降，而明賞罰。否則，問關自問，視察自視察，報告自報告，彼此毫無關係，雖有視察制度，亦何貴乎？

四、視察人員之條件

視察人員在出發工作時，對貪污要檢舉，對人專要放棄，對政務要督導，對社會要調查，對案件要處理，對是非要辨別，頗非易事，故健全的視察人員，應具備的條件，至少有四：

1. 耐勞苦 視察人員無遠弗屆，無險不入，冰天雪地宿帳飲酪之區，固然要去，「五月渡瀘深入不毛」之行，亦極平常，甚至前線匪區亦足跡遍及，若無強健之體格，堅忍之意志，必不能忍受高度勞苦，達成任務。故耐勞苦為視察人員應具備條件之一。

2. 要廉潔 貪官污吏有恃貨可用，土豪劣紳有豐錢可花，作奸犯科時，常以金錢或變相金錢，用種種巧妙方法，賄賂視察人員，以期不露痕跡，脫逃法網，甚有因視察人員不願接受賄賂而謀加害之事，亦常有所聞。故視察人員遇有調查重大案件時，內心要絕對廉潔，一切金錢與物質之餽賂，應能拒受，庶可不辱使命。此為應具備條件之二。

3. 要公正 視察人員之報告，有關被視察人之榮辱生死，吏治清污，社會觀聽，不可不慎。事證確鑿，罪有應得者，據實上聞，付諸刑曹，社會將視為公論，政府亦可樹立威信。反之，徇情袒庇，顛倒是非，或模稜兩可，含糊其詞，至犯罪者逍遙法外，受審者冤沉大海，社會將謂其受賄，自己亦有辱使命。故視察人員處事必須公正。此為應具備條件

之三。

4. 能辨別 凡貪污土劣均有一種特殊勢力，可以左右輿論，遮蔽事實，詳言之，即當某一案件發生與他們有不利時，他們即可製造輿論，偽裝事實，並用種種包圍或監視方法，使視察人員不出其勢力範圍，而無形中左右其視聽。假使遇到這種情形，就要詭密其行動，化裝查訪真正事實，切實辨別是非，不可偏聽誤信。故視察人員要能辨別是非。此為應具備條件之四。

尾語

建立各級行政統一督導制度芻議

陳 一

一，問題的提出

在行政的過程中，「視察」是佔着重要的位置，尤其在這人事及制度未十分健全的時候，什麼事務上級必定要派員到下級去視察，否則上下是無法溝通，法令與事實便要脫節。當此抗戰建國的非常時候，政令日繁，各方要求工作的進度益大，因此每一機關都設了一大批的視察人員，或臨時調出以科員而給予視察名義的「臨時視察」接一連二去的去縣的一層。不管你是否是直接主管某項事務的上級，只要有些根據可對縣有監督權，或自己認為地位略高於縣，更不問你所要視察的事務懂不懂，總之，要去大大的「視察」一番。於是為了

本文所討論的問題，暫此告終，不過尚有幾句尾語要說的，就是視察制度，要賴視察工作之表現，方能顯示其重要價值。至視察工作應如何去做，方能見效？運用之妙，固各有不同，惟視察計劃之擬訂，似為視察工作之前奏曲。計劃如何？一曰分部檢查工作內容，以判成積，二曰考察工作人員優劣，以定獎懲，三曰督導政治設施，以促進步，四曰訪問社會人士，以悉民隱，五曰宣揚政府威德，以廣宣傳。若能照此原則再參酌各地實際情形去詳細視察，則視察工作當有可觀者矣。

三〇，六，二五，於浙江第二區對敵經濟封鎖處

好意弄出了問題。假使你是在縣以下做滿行政工作的，便可嘗行到「視察」的味！

我也視察過人家，（在中央省政府專署的時候）更給人家視察了五六年，（都在縣裏轉圈子）所以對這一個問題特別有興趣來研究。很想將現行的視察制度，改善為一個良好的督導制度。但也得附帶聲明我寫這一篇文字並不是對某一部份人而發，而完全是對一般事實的檢討，請犯着這毛病的視察先生們諒之！

二，現行視察制度的檢討

請先將現行視察制度所發現的毛病作一檢討。可說病輕

不小，但病也不深，只是太複雜了些。大略有這幾種：

甲、縣以上的機關對縣

1. 人數多而缺乏統一聯絡——現在總都知道縣以上的「上司」太多，因此「上司」派出來的「視察」也特別多，尤其交通便利，地位較重要的縣份，差不多天天有二三位視察，（某一次重慶附近一个大縣一天到了四方八面來的視察，共有一桌之多，便利了縣長請客使你不能正當工作，反而無形中妨害了縣政！並且這一批視察出來各幹各的，就是視察的對象相同，也不設法聯絡視察。例如到某一縣去視察一件防空或空襲救濟的事，就有所在區的防空部，省防部，省府，專署，警備部，衛戍部，振委會，空襲服務指導處等等。其他各種專署之視察，很多是有同樣的情形。因為視察人員多，機關又不同，立場又各異，法令有出入，見解的各別；還有似乎各視察人員只認為縣政人員只辦他所視察的一種事務，沒有想到還有民財教育等其他工作，簡直使縣政工作人員無所適從！

2. 不能分層視察——上節已說過視察人員之多，且來自各方，因此有最上層直接視察最下層，沒有顧到中層之法令如何！如各縣整編保甲清查戶口，在一省當然由政府民政所主管各縣如何辦理，應由民廳統一規定，雖然中央主管內政或治安機關已訂了辦法，但那是全國性的，各省當然要因地制宜的去訂補充辦法依照實施，一到專署，在督導方面或許又加以補充，所以到縣可說原則與中央權符外辦法及步驟上當然有不同之

處。但是中央主管機關往往有直接派員到縣視察，沒有先去查的一層着着全省情形，因此發生了若干誤會。如果縣某次中央機關派員到縣視察整編保甲清查戶口，縣方面新縣制施行後何時劃分鄉鎮或立鄉，鎮公所，訓練保長裝編保甲，省方自有一定之法令規定，當此視察人員來時這整編保甲之情尚未到，雖經縣方負責人再三將省定辦法與法令說明及呈閱，亦始終認為不合，而竟仍是提該縣不辦此事！

3. 不能分類分科視察——教育視察是分科分類的多，如對某種教育或學科有專門研究而富於經驗的人員，便擔任該項視察，但在行政方面（尤其縣政）除少數分類視察外，（分科簡重少是）大部是一般的視察，什麼都管，不問是否為其本機關主管，本身對此事有無經驗？記得有一次川省某一縣到了一個很高的軍事機關視察專員，照規定他主要的任務在督察治安（即清剿匪盜），因此與治安有關的保甲戶口等都要視察，這也還無關，但由此亦鬧了笑話！如視察專員問：你們保甲編好沒有，戶口清查完了嗎？」縣方答曰：「因實行新縣制整編保甲清查戶口要等保長甄訓檢辦理，其期間由省府規定」。專員竟進而問：「什麼叫新縣制，我不懂！」縣方加以說明才算明白，原因是他是一位老「軍事專家」據說做過張宗昌的幕僚，對政治無常識與經驗，這不算奇怪，他還進一步視察教育更弄得你不知如何是好，他問縣方教育科長：「你們辦民衆教育沒有？民衆學校及小學有好多少所？我要去視察

「！答曰：『實行新縣制民數難數合一實施，已無民衆學校，所有普通小學校均已合併出中心學校及保國員學校，實施盡民教育』。專員云：『這不對，上峯的交代給我墾小學好多，民校好多！』這位視察大員在縣井下了手令式的公函給縣方開了一大批他本人所認爲的縣政府幹部考詢，其中列有縣黨部書記長，勸委會指導員，農本局合作金庫經理……等，你們想把這樣的視察對事有什麼好處，這是未實行分類分科視察而發生的毛病！

4. 屬關與填表——縣政工作人員在今日一聽到視察人員來了，主官便會感到特別辦公費不夠分配與書記管卷「開夜車」的日子又來到，反之「旅館酒家」聽說視察員來了，而高興又有一筆生意！蓋「應酬」與「填表」爲今日視察人員下縣，縣方認爲最要的工作，招待好「袖大」便得到好評，視察表代爲於卷中，查填，書記圖夜抄好，由視察員畫上一個章便算出了任務。雖然上峯再三明令出差人員不受供應，但事實上我們常聽到奉派出差的視察人員說：「單靠所領的每天十元或十五元食宿費是要吃不飽的，假使有人招待也可平均平均」。

5. 視察的態度與方式——現在一般視察人員的態度及方式也值得注意，雖然上峯再三規定出差人員戒條，出差規則，督導方法等來規定他們應有的態度及方式，但結果仍是犯上了以大員自居，開口「我代表○○長」，我的信就是○○長的命令，你們不照我的信（事實

上未必對）辦我可不視察你這一縣——完全消極的督責，缺乏積極的指導，更不能吸取下層實際問題與經驗，所以也談不上解決下層的問題。記得有一次在某一縣工作時「有一位同志遇到一位視察，他發現了一個實際問題，站在研究的立場請教他，結果反拍案大呼：『你來教我，豈有此理！看我的手段』」（豈是擬請處分你）你想這樣的「態度」與「方式」夠嗎？還有視察先生一到縣先去訪地方士紳，不問這一縣工作人員的作風如何？（如有的老實幹「不吹牛」，有的只做表面不顧實際）於是若遇到反對派的士紳，那你的政績就完了。此外也有很多視察，借視察而回其本籍辦其私事，或向其本鄉「耀武揚威」者也在不少，我們看着干機關派出一批視察，視察某一件事，細加研究各人籍貫，便發現某視察人員（本職也有是科祕的）是某一縣人，所以視察某一行政區。他在家裏休養了一二個月，你這被視察的縣政府仍得照例出一證明書，蓋上大印官章證明他何日到何處視察，車費若干，由他自己要開多少便多少——甚重有帶了他的「太太」作遊歷式的視察，此種情形收效如何？不必再說。

乙，縣對縣以下的機關——談到縣對縣以下區鄉鎮保甲學校之視察病態，一般人想似乎沒有縣以上機關對縣那麼樣，但我們一查實際情形，可說「半斤八兩」，無大不同，假使你在縣以下之鄉鎮工作，也是那樣的感到人多而不統一，缺乏聯絡等毛病。今天縣府民政科派人來抽查保甲積數，教育科來視察學校，明天團員兵團派員檢閱團民兵，農業推廣所來

推導農事改進，使鄉鎮保甲人員難以應付！並且在縣政府以內的擔任視察工作人員如推導員督學技士等未能配合統一視導。况在新縣制實施後各級機構是管教養衛合一的，若督學只督他的教育不督他的自治，似乎夠不上「合一」而太浪費人力，還有現也負責督導責任之區署，似乎亦不能夠指揮他的功效，所以在拙作「在新縣制實施中所成九大問題及其解決之道」一稿（載本刊及現代國物行政評論等刊物）已詳論及此，主張裁撤區署縮小指導區增設縣推導員以收實效。

三、如何建立各級行政統一督導制

我們檢討了現行視察制的病態，進而來試擬主要對症下劑之道——建立各級行政統一督導制——（至除主義以外的助劑如督導人員人選態度方式等改進，不必詳論，只要對準上節所敘毛病改進之即可），茲分級試擬如下：

1. 中央督導團——中央督導各級行政應組織一中央督導團，屬於中央黨政考核委員會之下，專負執行行政三聯制中考核指導之責。即將現有中央各院部會視察人員合併統一於該督導團中，訂定計劃分配，分區，或分組，分科，實行積極之督導。其他如行政院之政務視察團，各中央機關參政院學術團所組之各種視察團一律撤銷，必要時可參加中央督導團，所有督導團至一省督導時，切不可進行至縣以下督導，應先至省及專員區查明各該省區單行法令及實施情形，然後配合省區督導人員實行督導。但仍應以督導省、層機關施行為主體，專區及縣以下為抽查考核，如擇邊區要縣等。
2. 省督導處——於省政府內設立一督導處（室），負全省行

政督導之責，即將省府各廳處局會及省單位行政機構（如防空部勸委會等）之視察（尤其其分駐在外的什麼駐區督學督警員視察：一類等）一律併入督導處，擬定計劃，分期，分區，分組，分科，積極統一督導地方行政，（尤其縣政）其他當有臨時組織之縣政視察團，（省參議會所組者，各大學合組者等）治安，禁烟，兵役等視察團體，均應撤銷，必要時可由省督導處約請有關人員參加。顯出發督導前，務必先至各該專員區與專署工作人員先行接洽，（也可以說先視察專署工作）以便明瞭各行政區之特殊情形，及單行法令。暨現實狀況，然後配合專署人員出發各縣督導。因專署本身即是代表省府的一個督導機構，「不過是經常的，與督導處隨時分期督導不同，或許將來到某一時候省府本身的督導機構及分駐在外的督導機構（專署）要流為一。

3. 縣督導室——新縣制施行以來縣府組織可稱較前健全，人員充實，經費增加，縣以下各級機構均已建立，幹部甄訓而任用為之一新，今後將着重於管教養衛事業之實施，以救地方自治之完求，因此便發現縣府現組織中缺乏了一個督導機構！雖然有督導員等督導人員，但沒有一個統籌督導之組織，所以縣府督導室之普遍建立是萬分迫切！與督導室發生連帶關係之裁撤區署，劃分督導區，增設指導員，也得同時解決，詳細的計劃如何，請閱附錄某某縣政府設立督導室辦法，便可得一答案！

某某縣政府設立督導室暫行辦法

一、本府為統一督導鄉鎮以下管教養衛各項事業之實施起見特設立督導室（以下簡稱本室）

二、本室設主任一人承縣長之命受幕僚長之指導甫同各科室綜理本府指導事宜由縣長遴選富有督導經驗之合格人員呈請省政府核委之(若因經費困難人員缺乏時得由秘書兼任之)

三、本室督導人員分下列三類：

(1)經常駐區一般督導人員以本府指導員六人分任六區第一區本室主任兼理之

(2)專門督導人員以本府全體督導技士六人擔任之

(3)特約技術督導人員以特約省合作事業管理處派駐本府之合作指導員縣農業推廣所農藥指導員縣衛生院衛生指導員國民兵團指導員黨員團指導員及各學術團體或公私立研究實驗機關縣縣技師人員擔任之

湖南省縣政府指導員制度的檢討

劉舉賢

一 設置指導員經過情形

湖南省設立縣政指導員制度，始於二十七年一月二十一日湖南省政府委員會通過之「湖南省相訓民衆改進政治加強抗日自衛力量方案」，該方案第三條規定：「各縣區併鄉，改設縣政督導員。」此項縣政督導員，即爲縣政府指導員的前身。該方案經頒佈後，湖南省政府曾先後制定「湖南省設置縣政督導員辦法」，及「縣政督導員服務規程」，頒佈施行。按照湖南省設置縣政督導員辦法的規定，各縣縣政府設

以上各種督導人員除駐區督導者外必要時可分組(如自治教育經濟等)集中或并區督導

四、本室辦公費於本府公費內勻支之

五、本室督導人員俸給及生活補助費除主任比照科長待遇增列支給外其餘按照原規定之待遇支給之

六、本室督導計劃須因時因事先行擬訂提付縣政會議通過切實執行

七、督導人員督導規則須遵照奉頒縣政府指導員服務規則教育視導辦法等各項有關法令辦理之

八、本室按月舉行督導會議一次必要時得召集臨時督導會議並得與縣政會議合併舉行

九、本辦法自呈奉 省政府核准之日起施行修正時同

置縣政督導員，負責督導各鄉鎮保甲長執行政令，其人選由省政府招考富有地方行政或普通及格及大學專科以上學校畢業，從事地方行政一年以上者，予以訓練，分發各縣政府擔任督導員。其職務按照湖南省各縣縣政府督導員服務規程的規定：爲一般縣政之推動，抽查戶口，調查各鄉區各種情況并擬定改進計劃事項等。督導員督導區域，規定以三鄉至六鄉爲原則；其督導時間，規定每月應以二十天在指定督導區域內服務，以十天在縣政府辦公。縣府與鄉鎮間，藉之以爲

聯絡，其地位頗屬重要。(參考縣政督導員服務規程)

二十八年四月二十二日，湖南省政府委員會第十四次常會，通過湖南省各縣縣政督導員補充任用暫行辦法，(此時湖南省主席已由薛伯陵先生繼任)規定各縣縣政督導員，以由省考選合格人員，施以訓練，分發各縣任用為原則；但遇有缺額，亟待補充時，縣長得遴選合乎規定的資歷者派充之。此項補充辦法之訂定，可說是酌量授與縣長以限制的任用權。

二十八年六月省政府第二十三次常會通過，湖南省各縣縣政督導員考核獎懲辦法，「規定縣長每年對縣政督導員舉行考核兩次，并將考核表實民分別核定獎懲，是授與縣長以監督權。

二十九年七月，省政府以縣政督導員，在縣組織法上，原無規定，不能確定其地位，乃遵照縣各級組織綱要之規定，改名為縣政指導員，二十九年十一月，省政府以准內政部咨，以關於設置縣政指導員暫行辦法中之「縣政」二字，應予刪除，對於其官等俸給，原則上應比照縣政府科長之規定辦理等語，於三十年四月，將原有各項單行法規，修正通過，對於原有縣政府指導員名義，一律改為縣政府指導員。其人選按照修正後之湖南省各縣縣政府指導員設置辦法之規定；由縣長就年在二十五歲以上四十歲以下身體強健具有左列資格之一熟習法令者，濟濟核委：(一)普通考試及格從事地方行政一年以上者；(二)委任及公務員從事地方行政三年以上者；(三)經本省前地方行政幹部學校縣政督導員班或本省幹部訓練團民政組訓練結業者；(四)曾任高級中學以上合格教

員者；(五)教育部認可之國內外各大學或專科以上學校畢業從事地方行政一年以上者。是縣長對於縣政府指導員之任命權，已大有增進，同時該項設置辦法第五條規定：指導員之官等俸給，原則上應比照縣政府科長之規定辦理，并月支定額旅費二十元，是對指導員之地位與待遇，確定須予提高。至指導員之職責與權限，根據湖南省各縣縣政府指導員服務規則第二條之規定為：(一)指導區內民政警衛經濟文化征調各部門工作之策進；(二)領導鄉鎮保甲各種會議訓練民衆行使執權；(三)指導區內保甲戶口之抽查報告；(四)指導區內自治保甲人員之考核；(五)指導區內社會情況之調查報告；(六)縣長交辦事項。又因規則第九條規定：「指導員對於鄉鎮保甲長鎮鄉公所辦公處人員及鄉鎮隊附隊隊附有指導督促糾正之權。」而且認為有處分之必要時，可報告縣政府，核准批行，惟不得自由處分。(第十二條規定)「指導員之考核，其規定仍與督導員同，由縣長於每年六月及十二月各舉行考核一次，將考核表實呈省政府分別核定獎懲。

概括言之，湖南省各縣縣政府設立指導員，開始於廿七年的縣政督導員中經更名為縣政指導員，今則定名為縣政府指導員，其人選：初由省政府統籌訓練分派，繼則縣長在遇有缺額時，可遴請任命，今則規定全由縣政府遴請核委，至指導員的地位與權限，亦已逐漸提高，這是湖南省設立縣政府指導員的經過情形。

一 幾種不良的現象

湖南省各縣縣政府，自設立指導員以來，在推動建設工

作上，很敬了不少的功，但也不免發生以下幾種不良的現象。

(一)鄉鎮保長不接受縣政指導員的監督指導和糾正——這種現象發生的原因，可分為以列幾點：(1)鄉鎮長為地方有勢力的豪紳，自尊自大，不服從縣政指導員的指導；(2)鄉鎮長為地方豪紳支配下的服務者，其接受縣政指導員的指導，以不違反豪紳的意見為限；(3)鄉鎮長站在民衆代價人立場，凡謀人民以職務的政令，鄉鎮長對縣政指導員的指導，不願接受；(4)縣政指導員能力欠缺指導無方；(5)私人感情之未能融洽(政治外的原因所引起)；(6)鄉鎮長私自利心眼的存在。這種不良現象的發生，可說大部份起於是鄉鎮長的不健全，不過指導員的督導無方，也是時常難免的事。如果鄉鎮保長對指導員的督導，從不接受，甚或立於對立狀態，此時縣府不予糾正，則結果指導員的設立，根本就會失掉作用了。

(二)縣政指導員不能忠實執行或督導執行縣府政令——這種現象發生的原因，可分析為以下幾種：(1)責任心不足，不能任勞任怨；(2)縣政指導員學問經驗不足，法令不熟悉，不能善盡其實；(3)環境困難，無打破工作障礙之決心；(4)指導員對待過與地位不滿；(5)受鄉鎮保甲長所包圍，甚或誘弄舞弊。這種現象的發生，可說起於指導員人選的不健全，其影響就是行政效率的低落，故健全人選，實是改革之第一途徑。

(三)縣長對指導員不信任——這種現象發生的原因：

(1)人類的猜疑心的存在；(2)縣政指導員工作不力；(3)

指導員有舞弊嫌疑；(4)縣長對指導員的人品(如假說行動不滿。這種現象的發生，使得指導員與縣長發生離心力，結果指導員定難順利推行其工作，或竟不能安心於工作。以上三種現象，固不能說是很普遍但也不能說是很少，如果不加改進，對於縣政前途的影響，實在是很大的。

三 現行指導員制度的改進

縣政府指導員制度，在本質上說起來，是一種良好的制度，尤其是在廢區併鄉後的湖南，實有其不可漠視的價值。此蓋由於廢區之後，縣政府所轄單位增多，指揮監督，有不及，設立縣政指導員，一方可替縣政府督導各鄉鎮推行政令，一方可將各鄉鎮情況報告縣府，以為施政的參考。在制度本質上說，縣政府指導員的設立，是有其重大價值，但是一個良好的制度，在開始創立時法令的規定，容有未能適合實際需要地方，節節所述三種不良的現象，固多為人事問題，但在制度上大有改進之必要。茲就管見所及略抒改進意見如下：

(一)縣政府指導員須由縣長全權任免——縣政府指導員負有聯絡溝通之責，不僅為縣政府的耳目，而且為縣政府的口舌，如果任不得人，對縣政的影響，非常鉅大而危險，因為縣政府的一切的措施，和處理大都是根據指導員的報告而決定的，(尤其是縣長任用鄉鎮長大都是根據指導員的意見)如果一有差錯，那就債事不小！縣政府指導員由縣長全權任用，有許多好處：(1)可遴選幹練可靠的人員；(2)指揮靈活；(3)上下信任心可以建立；(4)可加強指導員對鄉鎮

長的督導權；(6)可減絕舞弊情事。因為指導員由縣長遴選，縣長對其人品，必有認識，而指導員對縣長為人，亦必了解，上下信任心自可建立，更由於感情作用，指揮必極靈活，再縣長遴選指導員時，必求其廉潔自守，而指導員亦必因感情維繫的原故，不致有所貪污，以為縣長之累。同時指導員由縣長任用，鄉鎮長必能以尊重縣長之心而尊重指導員的地位。比起指導員由省府任命，當好的多。

任用權屬於縣長，撤免權亦必屬於縣長，然後方足以加強縣長指揮和監督權力，免除偉大不掉之弊病。湖南省各縣縣政府指導員設置辦法僅規定縣長有選請及委權，而撤免權則屬於省政府。(參看湖南省各縣縣政府指導員考核獎懲暫行辦法)在此種規定之下，縣長對於不勝厥職的指導員，除按照致核手續於半年或一年後，加以致核，呈報核定懲處外，實無法加以撤免，是無異降低縣長對指導員的監督權，使指導員立於自恃無恐的地位(尤其是省政府委派的指導員)在指揮系統下，這種規定，是應該加以修正的。

(二)指導員的升遷調降制度須明文規定——指導員之工作努力，學德兼優者，須提升為科長秘書，以資鼓勵，然彼此方能興致勃勃，奮發不息。反之，指導員工作不力，才力平庸者，宜由縣長分別予以調換或降級處分，調降級位，以縣府科員事務員為宜，如是則可使其所畏我，庶可保持最低限度之工作效率。縣長對於指導員能有擢升與調降權，則人盡其才，事當其理的目的，就可以達到。此點關係行政效率，極其重大，法令上不可不加以明文規定。

(三)指導區域不宜過大——湖南省各縣指導員指導區域

，按照縣政府指導員設置辦法第四條規定：以三鄉至六鄉為準，但是事實上各縣指導員指導區域，常在四鄉以上，甚至有些縣份，往往因特殊情形，使指導員的指導區域，大至七八鄉左右。(過去湖南會同縣就有這個現象)在政令紛繁工作緊張的今日，一個指導員指導四鄉以上的區域，(在湖南自廢區，併鄉後，鄉的面積依照規定為四百市里至一千二百市里(精力時間，實難以支配，比方縣政府發動各鄉於某一最短时间内，編查保甲戶口，而實令指導員在此最短时间内，同時督促指導各鄉工作，事實上必無法一一前往指導。故在此非常時期，指導員指導區域最好以不超過四鄉為原則，否則就會力有不逮了！

(四)指導員之旅費須予提高——當此百物昂貴之時，每日三餐，所費輕在三元以上，指導員月支規定旅費二十元，實嫌過少，宜參加各縣公務員出差旅費支給標準日支旅費二至三元，使其勿受虧累以免流於貪污。

(五)嚴禁指導員受鄉保甲長或人民招待——指導員受人招待，常足以誘致貪污，妨害工作，招引嫌怨，然而這種招待的事實，却很普遍，亟宜嚴加禁止，以肅官箴，而免流弊。又湖南省縣政府指導員服務規程，規定指導員得寄食宿於鄉公所，這點我極不表贊同，因為指導員寄食宿於鄉公所，鄉鎮長對於他所給付的伙食費當然不願接受，結果就成爲一種變相的招待，所以我主張提高指導員的旅費和待遇，却不贊寄食宿於鄉鎮公所的辦法。

以上所論改進黨見，是針對時弊而言，如果當局能加以採納，有裨縣政，當非淺鮮也。

基層行政幹部訓練之研究

張禮綱

基政人員必備的條件，一是忠貞堅固的人格，二是自動自覺的精神，三是豐富的常識，四是健全的身心，這就是說一般而論。如果配合新縣制的需要，則除了這基本的訓練之外，還應該作分科的專門訓練，如衛生人才，合作人才，農業人才，工程人才等，這許多人才，自然不能求其太專門或說太精，但普通的常識與技術，是應該具備的。根據這一個原則，縱觀目前的基政人員，我們的主張，應該作根本的打算，從頭訓練，設立幹部學校，自然，這是一個百年大計，不是為了應付目前，所以訓練班式訓練仍是應該舉辦的。

茲擬具幹部學校組織計劃大綱如左：

一、設立機關——幹部學校(以後簡稱本校)一律省立或縣立，不准私人設立，就原有師範學校，及鄉村師範改設。

「說明」1. 幹部學校為培養基層工作人員而設，其訓練內容應與國家政策三民主義相符，自不能以此訓練之權，任私人侵越，而作不良之企圖。

2. 雙教合一，為充實基層政治機構，發展國民基礎教育的必要手段，新縣制之基本精神，亦即在政教合一之切實施行，故現在單以訓練教育人才為目的之師範及鄉村師範，自應改組成為訓練基層幹部人才的幹部學校。

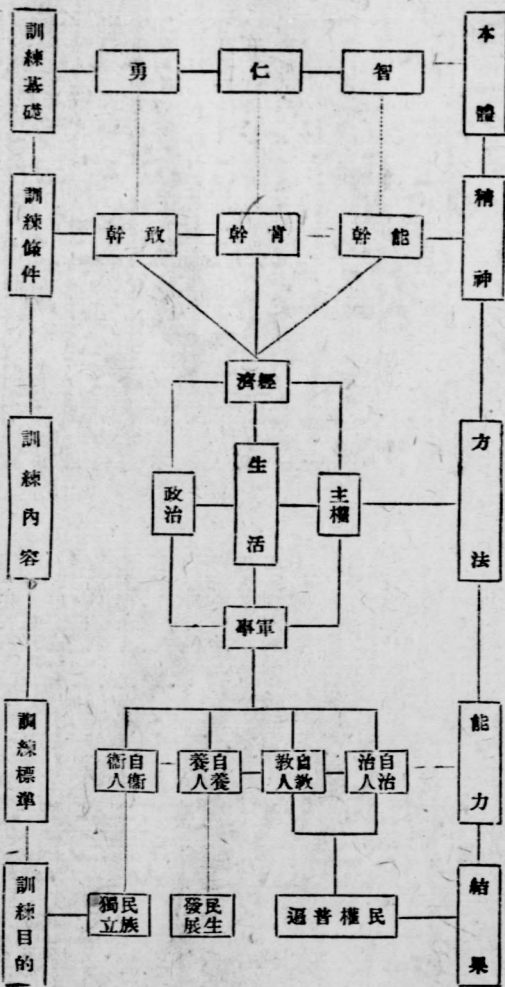
3. 在經濟萬分困難之中，如添設若干幹部學校，勢不可能，如以師範學校及鄉村師範改設，則經濟可無問題。

二、訓練綱要：列表如下：

A 管——政

三、教育標準：根據新縣制所賦與的基政人員的責任，及目前中國社會環境的實際，擬訂本校教育標準如左：

- 1. 有運用民權的知能；
- 2. 有社會國家的觀念；



B 教

- 3. 了解國民的義務與權利；
- 4. 明了政治的意義；
- 5. 有犧牲小我完成大我的精神；
- 6. 有組織訓練運用民衆的技術。

C 養

1. 有勤學好問的好學精神；
2. 有無師自通的自學精神；
3. 有良好的學習態度；
4. 有富於上述的學習興趣；
5. 有誨人不倦的教人精神；
6. 有即知即傳人的教育公開態度；
7. 有國民的通常知識；

D 衛

1. 有經濟獨立的精神；
 2. 有淺近必需的農業科學知識；
 3. 有採用科學方法增加生產的能力；
 4. 有防治病虫害的知識；
 5. 有植樹造林的知識；
 6. 有改良土壤保護地方的知識；
 7. 有修橋修路的常識；
 8. 能了解合作主義，並參加合作組織。
- 衛
1. 實施軍事訓練；
 2. 鍛鍊健全的體格；
 3. 培養勇敢無畏的精神；
 4. 養成嚴守紀律的習慣；
 5. 培養民族思想與精神；
 5. 研究自衛衛人的辦法；
 9. 具備衛生醫藥常識與簡易治療技術。
- 四、組織大綱

(一)本校分甲乙兩部，甲部造就區政及基建人才，乙部造就鄉(鎮)保長及國民學校教育人才，甲部招收初級中學及乙部畢業學生，加以三年之訓練，第一年為普通訓練，第二年分組訓練，乙部招收中心小學畢業，加以三年之訓練。

(二)本校設校長一人，統轄全校行政事宜。

(三)本校設總務、教學、軍訓、生產四組，每組設組長一人，組員若干人，商承校長，分別辦理各組專務。

(四)本校設下列各會議，其規程及辦事細則另訂之(略)。

1. 校務會議；2. 教學會議；3. 軍事會議；4. 生產會議；5. 級任導師會議。

(五)本校設各科教學研究會，由各該科教員及教學組總幹事組織之。

(六)本校設左列各種委員會：1. 招生委員會；2. 編審委員會；3. 實習指導委員會。

五、課程：甲部課程：

第一學年，混合編制應授科目如下：

1. 國文
 2. 黨義
 3. 數學
 4. 公文程式及管理
 5. 本國史
 6. 本國地理
 7. 農業大意
 8. 生物學
 9. 物理
 10. 化學
 11. 政治學概論
 12. 社會學(注重農村社會學)
 13. 經濟學大意
 14. 農事實習
 15. 軍事學
 16. 軍事術科
- 第二學年 分組編制

第一：農事組

1. 作物學通論
2. 作物學各論
8. 土壤學
4. 作物育種

- 學 5. 肥料學 6. 造林學 7. 倉庫管理 8. 畜牧學 9. 園藝學
- 10 農村社會學 11 農場管理 12 農業經濟 13 合作概論
- 14 農產製造 15 農產推廣 16 病蟲害學 17 農事實習

第二：衛生組

- 1. 生理學 2. 解剖學 3. 病理學 4. 細菌學 5. 藥物學
- 6. 營養學 7. 公共衛生 8. 寄生蟲學 9. 衛生行政 10 簡易治療
- 11 衛生教育 12 學校衛生 13 個人衛生 14 急救法
- 15 簡易治療實習 16 公共衛生實習

第三：普通組

- 1. 財政學 2. 地方自治 3. 法律常識 4. 衛生學 5. 教育通論
- 6. 軍學 7. 社會調查(附人口調查) 8. 統計學
- 9. 軍事術科 10 行政法 11 行政管理 12 縣以下地方行政
- 13 保甲研究 14 社會軍訓 15 鄉村教育 16 小學教學法 17 教育心理
- 18 學校行政 19 實習

乙部課程

- 1. 國文 2. 數學 3. 衛生 4. 公民 5. 史地 6. 動植物
- 7. 音樂 8. 圖畫 9. 外國文 10 軍事學 11 軍事術科 12 化學
- 13 物理 14 教育學 15 教育心理 16 學校行政 17 各科教學法
- 18 農業概論 19 農村社會 20 測繪技術 21 作物學
- 22 造園學 23 農場管理 24 畜牧學 25 園藝學 26 政治學大意
- 27 保甲研究 28 行政實習

為適合實際，教材內容，應另行編訂，不能採取現在各普通中學所用教本。至於詳細節目，此地不能一一細述。又為便學生多得實際經驗，實習應與學科並重。

六、設備：

為便科學生實習，求得實際經驗起見，學校設備，除了一般之外，更應有下列各項設施：

- 1. 農場林場 2. 實驗鄉村 3. 附屬小學 4. 衛生院 5. 小工廠

七、研究事業

甲、田野工作——利用寒暑假作鄉村調查，民俗考察等研究工作，使理論與事實互證，并收羅研究資料。

乙、出版 出版關於討論地方行政的刊物或叢書，以為畢業學生及實際工作者之發表場所及參考資料。

八、學生待遇

甲、學生由校供給膳宿費，畢業後由政府分派工作，服務期滿後，不得少於當地小學教師之薪給數。

乙、學生畢業後至少要在地方服務三年，服務期滿得依學生志願繼續升學。

以上所述，為從政三年來的一點感覺，因時間的匆促，所擬計劃，掛一漏萬，在所不免，若能發生拋磚引玉之效，則作者的希望已經達到，如能由擬議而見諸實行，更為作者所願望。

✕ ✕ ✕ ✕

行政三聯制與現階段各級政府行政的檢討

黃經文

一、緒論

行政原是政府要很經濟而有效的把國家的政策和法令執行或實現出來，以完成國家目的之一種公的行爲。不僅是消極的 management 政府中的人，財，物，事，使它發生最大的效果；而且要有計劃，有方法，有步驟，有考核的，積極的，最經濟的對政府的人財物爲最高度的運用，使它發揮出最大效力和最效果，完成國家的目的，以促進人類社會的文明。

假使行政而無計劃，則亂，亂則無所成，自無所謂效率；或有計劃而不能力行，計劃統計劃，不能見諸事實，則國家目的亦無從達成，當然也沒效率可言；如事前已有周密的計劃，又能按照計劃配合實際事實去力行，使計劃成爲事實未必即是最大的效果，這效果的成就，是否最合理，最經濟，最迅速而準確？能否達成國家的目的？都須經過考核，才能計算出它的效率的高低。如果執行計劃的程序，步驟，先後倒置，以致費時甚久，或是執行方法有錯誤，以致用錢過多，縱然所得的效果，足以達成國家的目的，也不能算是高效率的行政。我們檢查出這件事的行政效率不高的原因，更可作來事或下次同樣行政計劃或辦理的參考。所以計劃，執行，與考核是不可分的行政整體，亦即 總裁所明示吾人的行政三聯制。

二、行政效率的意義

行政如能按計劃，執行，與考核三者密切聯繫來實施，不問成效的大小，都可以求得他的效率來的。但是行政效率究竟是甚麼？值得我們探討與認識。

大凡一個行政機關，辦事能迅速確實，并無積壓之事，便是有效率的行政。以較少的費用，能辦成較多的事，便是行政效率的表現；如能辦事辦好，使人：財，物及一切的措施，都納於適當的正軌，也就是行政效率的表現。

總之，行政效率的重心，不外時間，勞力，和金錢三大要素。如能用較少的時間，勞力，和金錢，產生同樣或較優較多的結果；或能以同樣的時間，勞力，和金錢，產生較多較好的結果，都是行政效率較高的表現。所以行政效率的意義是：對於政府機關的人，財，物三者爲最高的利用，使他發揮出最大的力量與效果，把政府的職務，能於最短的期限內爲適當的完成。對政府官吏，職員，雇工，以最適當的支配與處置，使他們的智力，才力，和體力，爲最有效率有力的運用。對公家的錢，財，和物材爲極合理的分配與使用。務使公務與公物，用於最需要而最有利於公利的場合，使他發生最大的影響。在人，財，物，和事之管理的程序與方法上，務必求得合理化，科學化，并須求得工作迅速而確實。在

工作上，不僅要求得最大的速率，和最大數量的成效，並且要注意他的韋強性和質量的優率。

具體說來：對於行政作用所支配的物質或人員所生的效果，依一定的標準作比例，計算出所得結果的數質，這數質或分量，便是行政效率。例如依現時的技术與設備，假定輪船每小時最高的航程為三十里，今甲輪能於一小時內航行三十哩，物的效率便是百分之百；若不及此速度者，則其效率按比例計算減小。若對行政計劃執行之情形，加以稽核或檢查，結果能將政府原定行政計劃不折不扣，完全圓滿的實現出來，則行政效率為百分之百，如僅能實現原計劃的六成，則其行政效率為百分之六十。又計算因執行計劃所能達此行政目的的程度，也是行政效率。因為一體行政作用或行為，必合具有他一定的目的。行為的結果，能否完全達到這目的，便是計算法行政效率的標準，例如甲縣的禁菸行政，目的，是在使全縣對於鴉片的種植，遏絕，零別出售，和吸食等行為絕對沒有，如能在一定期限之內，使全縣民衆永不種植或販運鴉片，既能禁絕他縣人民的鴉片運售行為在縣境內活動，又能將本縣原有的菸民徹底戒絕，新的菸民禁止發生，禁菸目的能完全圓滿的達到，則此縣禁菸行政效率，當為百分之百。假使每次最高的分數以百分之二十五計算，今甲縣僅能禁絕鴉片與吸，而不能禁絕鴉片的販運，那末，甲縣的禁菸行政效率，祇有百分之十。

三、現階段各級政府行政的檢討

要正確的澈底實施行政三聯制才能獲得行政效率，特別

是較高的行政效率。前面已經返覆的詮釋過，現在我們欲以此標準來檢討當前各級政府機關的行政效率，以認識我們自己的缺點，竭力設法補救，積極提高行政效率，俾抗戰建國得以提早完成。茲試分計劃，執行，考核三大行政步驟檢討如左：

(一) 計劃

1. 現階段的行政，祇見計劃，鮮見執行。

自抗戰軍興以來，我國政治，似較昔日進步些兒，一切措施，表面上個個都有計劃；但此計劃在事實上，能否執行？原是一大問題，縱無問題，而執行者，是否能夠依照計劃忠實的澈底執行？執行後，有無考核？又是一大問題。縱經考核，結果如何？不得而知。究竟此計劃，為何不能完成？很少有人注意研究。此計劃不能如限完成的遺憾，有無方法可以補救？尤為少人注意，祇是左計劃，右計劃，長計劃，短計劃，計劃復計劃，終日在忙計劃，至於計劃如何執行？或執行結果如何？均所不問，是計劃不願執行，執行亦不必依照計劃，但求得過且過，敷衍塞責，應付了事，如此縱有計劃，何補於事！

2. 計劃未有顧及執行的可能性。

計劃本身，在事實上，是否可能執行？實一重大問題，如計劃者，祇顯表現他的理想，忽略事實上執行的可能性，那末這種計劃，不過一種理想而已。例如各縣正在編擬保甲清查戶口工作進行中，某上級機關為了澈底清查戶口起見，忽略事實上是否可能執行，一奉到中央方才頒佈的戶口普查條例，便規定轄區各縣，務於某日某時，實施戶口普查，殊不

知各縣正在忙於編保甲查戶口，那裏有時間有人力同時來辦理戶口普查？而且保甲戶口尚未編查完竣，究竟根據什麼標準來實施普查？辦理普查，既不能在數日內準備妥當，尤不能在普查經費尚未奉令核准以前舉行！這種在事實上沒有執行可能的計劃，到達各縣，祇存擱置不理，或在文字上呈報一下普查前後的人口數質，至於事實上確實辦過普查與否？則非所問？又所報的人口數質，準確與否，亦不得而知，像這樣的計劃，要想執行得有效率，不但是妄想，而且是浪費。

3. 計劃缺乏統一性連續性及整個性。

現在我國各級行政機關的行政計劃甚多，頭痛，來個醫頭計劃，腳痛，來個醫腳計劃，這，不過是臨時事件發生的臨時辦法，原算不得什麼計劃。甲上台，來一套的施政計劃，把前任正在實施的計劃全部推翻，重新再作一遍，乙上台，又拿出乙的施政計劃，把甲訂的計劃擱置了，或換湯不換藥的又重複的作一遍，如此沒有統一，連續及整個性的在一個小小的範圍裏兜圈子，政治那能夠希望有進步？行政如何談得上有效率？

倘計劃缺乏統一性，則計劃分歧，各自為政，互相牽制，互相抵消，毫無效率可言。例如最近重慶市防空洞室息大慘案的再發生，完全是由於過去室息慘案發生以後，最高當局曾下令改善防空洞的設備與管理，但奉令者因循苟且，得過且過，事權仍不統一，由防空司令部，衛戍司令部，憲兵司令部，市政府，警察局，防護團，空襲服務隊，甚至於社會部各機關共同負責，實則各自為政，互相牽制，互相抵消。

沒有一個能負全責，陷於沒人負責的狀態，所以設備并未改善，管理仍是照舊，才有這次更慘痛的室息慘案發生。如再不責由一機關負起全責，仍由各機關共同負責，或由各機關組織的委員會來負責，即等於沒人負責，將來恐不免再有更大而更慘痛的室息案件發生。

計劃沒有連續性，則計劃難望完成，長期間將在循環圈子裏忙碌，政治陷於停頓狀態，永無進展之望。例如自民國成立以來，自治保甲，保甲自治，時而廢保甲，辦自治，時而辦保甲，廢自治，或而用聯保，或而辦鄉鎮，翻來覆去，直至於今尚未建立成功堅實的自治基礎。假使國家對於地方自治，仍沒有連續一貫的堅忍毅力，更要想翻什麼新花樣，那末，這次實施新縣制，恐難免不再蹈停頓的覆轍。

計劃如沒有整個性，則計劃失却重心。沒重心的計劃，隨風向而歪倒。這種飄盪不定計劃，是無法可以執行的，當然談不到什麼效率了，試看清季以來，我國的教育計劃，今日採仿英美制，明日趨向法日制，自己沒有主宰，不是教出一批英美式的學生，便是造成一批親日派，外國的東西都是好的，中國的東西，都是不好的，數典忘祖，親英美，媚德日，鬧了幾十年的內亂，直至民國十六年，國民政府奠都南京以後，全國教育計劃，方以三民主義為重心，各種各式並行的教育制度或計劃，才逐漸的糾正統一，故到現在我國的教育計劃，才有重心，而教育的效率，也才日漸提高。

4. 各分計劃，不能互相聯繫。

社會關係日趨繁複，則昔日放任的事，今日非加管理干

涉不可，昔日未開的事，今日則日新月異，層出不窮，因此行政的活動範圍，日漸擴展，行政的活動範圍大，則分工細而精，分工精細，如各部門間，不切取聯絡，則整個事業無成，例如當此實施新縣制，力圖管教養衛合一之際，若有政府民政廳主辦的事，與教育廳之業務有不可獨存的關聯時，如民教二廳不事先商定而後計劃令行，縱民一廳嚴飾各縣政府遵照辦理具報，此事因含有不能辦或無法具報的因素，那末，執行的縣政府非等候教育廳令到再辦，便是申訴苦衷去請示，如此公文往返，便談不上什麼行政效率了。又如負責治安責任的機關，要澈底肅清盜匪，認定時有盜匪出沒，或此剿彼竄，此捕彼逸，全是保甲組織不嚴密的所致，如是不加致慮的下令所轄各縣，務必於一定期限內，澈底整編保甲清查戶口，遠則嚴懲，如是各縣接此命令，不是沒法辦理，便是應付一下，以求了事。因其他不指示各縣如何澈底的編查，也不給予合理的期限，使各縣有所準備與佈緒，更沒有必需開支經費的指定，但以急促表示緊張，以為一紙命令，便可見諸實效，更不與有府主管保甲戶口的民政廳，事先商訂辦法，以致各縣奉到他的命令，深苦編查經費無着，甚有縣政府以經費無着，向主管機關的省政府民政廳去請示，而省府指令謂關於編查保甲戶口，本府已有整個計劃，仰候另令飭遵，這樣負責治安責任機關，對於編查保甲戶口，既急如星火，而主管保甲戶口的省府民廳，反令候命。在縣政府的立場，對於編查保甲戶口業務，自以遵從主管保甲戶口的省府民廳的命令為主旨？如是負責治安責任機關要嚴密查保甲戶口的計劃，便等於零了，此無他，是他的計劃，與主管保甲戶

口機關的計劃，未有切取聯繫的結果。

(二) 執行

有了計劃，非遵照計劃積極執行，使計劃變成事實，不能現出行政效果，那末，計劃不過白紙寫上黑字而已，毫無影響於國家社會以及民衆，所以執行是計劃的命脈，計劃如沒有執行，便不能存在，由此可知執行對於計劃的重要了。

計劃的執行，可分設計機關自己的執行，和指揮監督下級機關去執行的執行二種，現在試以這種執行的方式來檢查當前各級行政機關的執行。

1. 計劃，以命令公佈施行，便算執行了。

無分設計機關自己的執行，或是指揮監督下級機關去執行的執行。在現在各級行政機關，多是以一紙空文公布施行，或轉行遵辦，便算執行完畢，至於執行中發生何種困難？執行後有無結果？結果是達到計劃如何程度？鮮有過問，自然得不到什麼效率。

2. 執行機關不知消化上級機關的計劃或法令。

對於上級行政機關的計劃，下級機關於奉到命令執行時，鮮知研究這計劃在本地方的風俗人情習慣，人力，財力，以及特殊環境之下，應如何執行？才能把這計劃完全實現，採用何種執行方式？才能得到最合理，最經濟，最迅速，最準確的效果，祇貪圖省事，不管能否執行，更不問如何方可求得最高的執行效率，以為圖圖吞棗，毫不加以消化的，依樣畫葫蘆的轉行下去，便算執行了。致其原因，不是不明執行在行政上的重要，和執行的道理，便是不盡職責，貪圖

省事、或是執行者的能力過差。這種事實多得很，就隨便拿中央頒行的各地方建倉積谷辦法大綱，和各省建倉積谷實施方案來說，那上面規定「積谷應以累進比例征集之」，建倉要在「高亢之地」爲之。這大綱雙方盡令到各省政府，各省政府不把它作初步的消化，自行規定各該省的積谷累進比例的根據和標準，以及積谷或谷款的累進比例計算表，建倉的實施，也沒有詳細及標準的規定，紙圖迅速執行了事，把合璧的原物，用油印翻印一兩百份，分令各專署縣府遵辦具報，各專署縣府，接到這個命令，也不加以考慮，不知道這是一件很艱鉅的大事，不是以如此簡單的原理原則的規定，便可以使各區鄉鎮遵照實現的，仍是等因奉此將原大綱方案抄發各區鄉鎮切實遵辦具報，而各區鄉鎮接到這種命令，既不詳細，並無執行標準的精密規定；無從着手，負責任的，便手忙腳亂的胡幹起來，束手無策的，紙有置之高閣。或是把原公文於不知不覺中送進字號裏去了，所以中央這積谷建倉的計劃，執行了許多年，直到現在，很少有完成的。

3. 監督的機關或人員，鮮能盡到他監督的職責。

監督執行建倉積谷的各省政府，儘天坐在辦公室裏辦公文；令飭各縣政府限期積極建倉，火速把積谷播數歸倉，不日即將派員查驗，每年三月間照例填報上年度的新舊積谷倉廠調查表和積谷及谷款使用調查表，便算了事。所稱派員查驗，不過虛張聲勢，希望沒經驗的縣政人員認真趕辦罷了，說了十次，不會有一次來查的，好容易的來了，作縣長的一定要新事招待，引導他去查驗有谷有倉的地方，如其所查的地方，谷多而好，倉廠又很堅實，吃得滿嘴油膩，回到省府去

，作個讚揚的報告，替這縣長說幾句很好的話，這縣長包得記功或傳令嘉獎。這樣，如何能望積谷建倉的計劃完成呢？

4. 指揮執行的機關，未能盡到指示與教導的能事。

對於積谷建倉的指揮或指導執行的縣政府，於接到省府令盤轄下的中央計劃後，也應有個本縣的實施辦法，使各區鄉鎮有個執行的詳細根據，進行的步驟，完成的進度，保管的方法與責任。並於執行中遇有困難，如何解決？種種建修倉廠，募集積谷及谷款，與乎保管使用的手續和技術，都須逐項詳細指導，并請授予承辦人員知之嫻熟，使彼等得心應手，即知即行，同時縣府并須設計稽查，實行獎懲。但事實上，當今縣政府也多半是同各省政府一樣的敷衍塞責，縱然加了一些兒實施辦法，也是支離破碎的，并且多半是，印些油印，通令各區鄉鎮遵辦具報，便算執行了，那肯把這極繁雜的執行手續和技術，層層善誘的去指導各區鄉鎮人員呢？尤其不肯把如此艱鉅繁重的事務，細心的，周密的，逐項的督促并輔導各區鄉鎮人員去執行！

(三) 考核

事既做了，但做到如何程度？成效多大？是否經濟迅速而準確。都非經過一定方法的檢討或考核，不得而知，即行政計劃非經過考核，不能判斷曾經執行與否，更非經過考核，不能獲得執行的成效，所以考核是執行的靈魂。

現在我們試檢討一下當前行政機關，對於執行的考核情形，很不費力的，便可以得到左列各種現象。

1. 忽略考核

當前各級行政機關，對於行政職務或事務的考核，多鮮

注意，并有不少主管長官，認為考核，對於事務的執行，並無多大作用，忠實作事以為只要盡力為之，問心無愧，便算夠了，沒有許多時間回頭來逐項檢查，留些時間來學其他新的事業罷。而狡猾作官者，則專事表面工作，至於執行的內事如何？可以不問，紙要上級走馬看花式的視察來了，便可以表圖成績來眩惑他的耳目。回頭來自已對於所謂的考核，也只要看到表面成績，便認為滿足了，因此下級機關的執行職務，也以競得表面成績為光榮。

2. 考核失於填表

現在上級政府對於下級政府機關政務或事務的考核，祇做到派出許多視察攜帶大批的印就表格去叫下級機關的各主管人員代為填妥，他只在那兒吃幾餐油膩的酒席，合乎了表格便是，經過相當的期間，將考核的地方，走馬看花的玩了一過，便回到機關裏去，根據他人代填好的表格或問答，來當自己考核或視察的報告，至於他人，代填表格裏的事實真實與否，均所不問，像這樣考核的所得，如何能夠作行政效率的計算根據呢，更從何而定其行政效率的高低呢。

3. 考核人員多欠慎選

現在各級政府對於各所管轄的政府機關政務或事務的考核，多是派非其人，不是辦公廳坐久了，派出外勤去走動一下，以資調劑，便是派出那缺乏考核能力的下級人員去學習或觀光，甚或於非其所管與他毫無關係的事，也派他這外行去考核。例如派軍事機關的人員去考核保甲戶籍，或教育，建設，他不是到被考核的機關去因外行而鬧笑話，便是去擺他的大而臭的官架子，一旦被考核的機關人員奉承欠周，便

這捏造事實報請上憲予以冤枉的處分。似此考核，自非上級政府之本旨。實考核責任者，既不明被考核機關的政務，復外行於他的事務的內容，縱使考核者，虛心求之，亦難得被考核機關應有的精確成績，以平定他的行政效率的高低。

4. 行政缺乏整個一貫的計劃，考核難得準確

考核，是對某業某事作精密的檢討，察其進度到達原定計劃百分之幾，其效力可以完成國家目的的若干分量。現在全國的行政計劃，不是全國一致的整個的，而是某省某縣一部門的，片段的，且各計劃間，絕少切取聯繫。這樣支離破碎的計劃，如果執行起來，缺乏配合協進之力，不是困難叢叢，便是計劃隨時改變，結果能否迅速很經濟而準確的達成目的，均難預定，無比較，又無整個標準，這樣要來考核，真不知從何處下手？更不知何以評定他的成績的優劣，和他的效率的高低？所以當今行政考核展弛，或有名無實，敷衍應付了事，有什麼高低行政效率可言呢，不過，如要用考核來評定某期間的行政效率，非國家對於行政有整個的計劃，在此大計劃下的各部門的分計劃，並能互相配合，協力共進，於合理的一定期間以內，預定執行到達的程度，不能用考核來評定他的行政效率的高低，且非貫徹原定計劃，執行到底，看他能否完成國家的目的，不能考核決定整個行政計劃的執行效率的高低。

四。怎樣才能提高行政效率

行政三聯制與行政效率，既有這樣不可分的嚴密的關係，而當前我國各級行政，又有那樣不科學化，沒效率的表現

，究竟怎樣才能使國家行政有效率？特別是高的行政效率。依余所見，以爲至少須照左列各項原則，改進我國的行政，方有些兒希望。

(一)須有整個的一貫的行政計劃

一個國家的行政，若事先沒有準備或計劃，則無從執行，有之，不過臨時事件的應付而已。臨時事件的應付，自然無從計算行政效率，所以行政要有效率，就必須要有計劃，而且要有整個的計劃，貫徹始終的計劃。這種行政計劃，是要根據國家最高的政策而產生的。當今我國的政策，是抗戰建國綱領，所以我們所需要的是一个抗戰建國綱領的行政計劃。

凡是綱領上規定應做的事，或要在抗戰建國期間完成的工作，中央行政機關，都應該有一個全國一致的行政計劃，用進度表釐定完成期限，或在一定期間內完成某項或某階段業務，或分期完成整個行政計劃，各地方政府，并須依據上級行政機關的計劃，斟酌實際情形，擬定各該地方的實施計劃或詳細的實施辦法，在中央所規定的期限內，力求完成。這就是說，執行上級的行政計劃，必須要有切合實際當地的精細實施辦法或計劃，絕不可囿圖吞棗式的轉行下級執行機關，叫他們不一致的或沒辦法的去執行。

層層有了執行計劃的實施或辦法，負責的積極推進與力行，這整個的計劃，必定會分頭逐步的完成，實現國家的政策，以達成國家的目的。但各級行政機關，必須有貫徹始終的毅力，絕不可因各級政府的主管長官或首長的更換而停頓，或妨礙執行的進度，甚至於一朝天子一朝臣，而將執行中途

尚未完成的工作廢棄，另來一套新計劃或實施辦法，週而復始，翻來覆去，在那兒消耗時間，永不前進，因此我們需要年度政績比較表，政績交代比較表，以及各種專業進度表。

因爲有了各年度的政績比較表，我們便可將歷年的成績用文字表現出來，已經作過的，可以不必重複的再作，或事實上必需重新作過，也可以從表中看出從前成效不大的原因，以爲再辦的參考，同時各年度的進度也可從表中比較出來，因此行政效率也可很容易的計算出來。并且還可以使新任的人，一到任，便可接着辦去，免除長期間的考察與醞釀，然後方敢着手的重複的用心。

有了政績交代比較表，不特前任的成績可在表上表現出來，使歷任成績不致埋沒，狡猾者，也無法預委任的功其本任的功，而且可以激勵後任用最經濟最迅速而準確的方法去加倍努力，作到前人所未能作到的成績，成功前人所未能成功的偉業。

每種專業，都有它的進度表，那末在專業作到了一定期間，我們便可以由進度表上，檢查出它的成績來，根據它的成績并可計算出行政的效率，如果所得的效率低，我們也可找出它的原因來，繼續辦的時候，還可以想出種種的方法來減少不經濟的，消耗的動作，增加積極而有效的行爲或作用，處處都從提高效率方向作去，這樣後來者必然會居上，下年度的專業或政務必然比上年度的進步。

(二)計劃須與預算切取聯繫

中央的整個行政計劃，如果與國家的整個預算沒有密取聯絡，則百政無錢莫舉，計劃不過理想或紙上談兵罷了，這種計劃，是不能執行，無法實現的具文，沒有什麼價值可言

。中央的整個計劃如此，各地方的實施計劃或辦法，也得要與各地方的預算。密切扣合，如計劃而忽略了當時當地的財力，不是弄到計劃不能實施，裹足不前，便是勉強應付，收效甚微，或且以為計劃不良，朝令夕改，以致浪費時間與金錢，而終於宣告失敗，當今我國各級行政機關，有這種現象的甚多，不可不引為前車之鑑，力求矯正它。

(三) 總計劃下的各分計劃，須切取聯絡，精密的互相配合

總計劃下的各分計劃，如果忽略了各計劃間的聯絡，和精密的配合，不是弄到此進而彼不進，互相牽制，影響整個計劃不能推進，便是某一部份特別躍進，形成畸形發展，譬如偏重農業而不注重其他運輸與商人的經營，便會形成農產品生產過剩，影響社會國家經濟，以至於衰落。還有以為發財，不一定要佔有實業，祇要經營生意，也可以致富，強凌弱，大併小，因此而形成了資本主義，因資本主義的發展，而產生了帝國主義。又譬如作戰計劃，如甲戰場與乙戰場本有密切的關係，設甲戰場與乙戰場忽略聯絡，一旦甲戰場受敵猛攻，乙戰場不設法打擊敵人，或不援助甲戰場，以致甲戰場為敵攻陷，而乙戰場，因地形地勢陷於不利，勢難不退，結果甲乙二戰場均遭失敗。又如機械化部隊與各兵種部隊配合作戰，某陣地如經機械化部隊攻克，而各兵種部隊的速率不及進守，不是前頭機械化部隊所攻克的陣地，又復失去，便是前頭先進機械部隊被敵消滅。凡此種種，都是說明各計劃間，務必要有聯繫，而且要有精密的配合，方克有成。

(四) 計劃須注重人力

有良法，沒適當的治人，良法往往不能實現，徒有良法的空名。且猶有因沒治人來執行，良法，便給反對良法的人以藉口，攻擊良法，終於因執行良法的人力不足，實施的結果微小，良法便被反對的人廢止了。這種事例，古往今來，數不勝數，試舉一二件最顯著的例子，便可以概見一般了。

昔宋王安石的新法，實施保甲保馬各種新政，確是當時對症下藥的良法，祇因當時忽略實施新法的人選，執行新法的各級行政人員，竟藉新法以斂財，以致良法變成苛政，經反對變法的保守派以攻訐的口實，加以政府當局又沒有貫徹新法，逐步改進的決心與毅力，因此良法廢止，但至今日來觀察，王安石的新法，仍然是很有價值，值得我們研究和發揚的。

又如當今我們實施新縣制，以健全國家最基層的基本組織，即需大量的人力，因一時沒有如此大量的人力，故政府決定分期逐步完成，一面實施新政，一面培植新的人才。譬如就力行普及教育來說，每鄉鎮必須辦一所中心學校，每一保必須辦國民學校一所，如地方財力，堪以負擔，沒有如許多的教員校長，縱想每鄉鎮保都同時設立，也不可能，如竟強行之，則大批東郭先生，必濫竽其間，無形中，便將師資減低，在數的方面，鄉鎮保的學校，雖已免強敷設足了，但在質的方面，反每况愈下，因此倒不如分期逐步推行，并一面積極培植師資，比較踏實而有效些。

所以，我們在釐定計劃的當時，除了兼顧時間，環境，財力或整個的預算，以及各計劃間的如何聯繫而外，還要注意

意當時當地的人方，并有步驟有方法地去執行，使計劃完全實現。

(五)要忠實而有步驟有方法的去執行，使計劃完全實現。

坐而言，起而行，有了計劃，我們便要本着計劃，很忠實的按部就班逐項執行，分頭實現，方配作現代國家的公務員，若僅敷衍塞責，遇有困難，便不肯負責任，設法排開萬難，直接間接，四方八面想法子去使他力行，以完成執行的使命，反避難就易，中下推卸，圖挾辰光，希望拖過。這種的執行，便不算忠實，嚴格來說，並不是執行，而是一種敷衍或懶惰。至於執行的步驟與方法，更是莫須有，當然自始便沒有要實現計劃的決心。所以我們當前所需要的公務員，是要有服務的精神，執行國家計劃或法令的熱誠，和硬幹、苦幹、快幹的毅力的人，對於政府計劃方有實現的可能，并不需要會作官不作事會敷衍不力行的官吏。

執行計劃的人，並不是沒有條件的，更不是當前各級行政機關的每一個公務員，都可以擔任的，負抗戰建國責任的公務員，如給會作官不作事會敷衍不力行的人去作，不但是執行沒有頭緒，沒有方法；而且不肯去作，反認力行肯作的人是多事，是自尋煩惱。如果這一類的公務員的人數過多了，抗戰建國的前途，實在堪虞！

熱心而有幹勁的公務員，對於國家的計劃，便是有執行力的公務員。我們不僅需要幹勁的公務員，而且需要能執行的計劃，方法，程序的公務員，每一計劃到手執行，便辦的人，時，地，物，特別是財力，作成執行的計劃或實施辦

法，有方法，有程序，逐步分頭執行，按期逐項實現，遇有困難，絕不往下推，往上卸，應到不得已時，絕不麻煩上級政府，請求上級政府輔導解決，無論如何，總是自己負責任，用妥善的方法來排除一切執行上所遇到的困難，我們雖不敢奢望所有的公務員，都具有這種精神，但希望有這種精神的公務員，要佔公務員總數的極大多數。果能如此則抗戰建國的偉業，自可指日完成。

(六)要忠實而有步驟有方法的去監督指揮下級機關去執行，使下級機關知道怎樣才可以很經濟，很迅速，很準確而有效率的去完成這計劃

上級機關監督指揮下級機關去執行上級機關的計劃，尤其要忠實。因為上級機關所定的計劃，下級機關未必能夠完全領會計劃的本旨，因此負責監督指揮責任的機關或人員，務必要有步驟有方法去監督指揮執行，使下級機關知而力行，所以擔任監督指揮的機關或人員，對下級機關的行政技術，要有精密的方法去輔導或教導，甚至於要親身領導他們去執行，絕不需要走馬看花，放棄指導責任，貪吃大菜，祇會作抽象報告的官僚歐客式的觀察或督察，尤其不需要不予執行技術的指導，見錯不予糾正，意氣用事，祇因被監督指揮的下級機關招待不周，背裏報告傷人的庸官惡官。

擔任監督指揮下級機關執行計劃的人員，為要遠慮他監督指揮下級機關的執行計劃，對於所監督指揮的事，不問是政務，或事務，都須要對它有相當的研究與認識，如果監督指揮的人是外行，對於所監督指揮的事，既無研究，又無認識，祇可作空洞的督促，對於行政技術，則無能力指導，稍有修養的，隔牆觀火報告了事，沒修養的，他不是處處要充

外行的內行，笑話百出，便是硬下級機關感覺許多無意義的困難，因而怨恨灰心，所以我們希望監督指揮的人員，對於他所監督指揮的事務，務必內行，才可為負執行責任的下級機關解除一切困難，使下級機關增益不少的行政技術。例如以不諳保甲戶籍的人，去監督指揮整編保甲清查戶口，不懂教育的，去監督指揮普及教育，未曾習過土木工程的人，去監督指揮修築公路或飛機場，都是於事無補，而且有害，所以像這樣不經濟而且浪費的監督指揮人員，最好是免派。

(七) 須嚴格而精實的致核

行政考核的對象，不外政務和事務兩種，致核的方法，又可分為縱橫兩面。例如上級監督機關的致核，上級直轄機關的致核，和計劃執行機關本身的致核，都是屬於縱的致核，如根據下級機關與各方的報告而加以審核，或憑派員觀察與調查所得的事實以為審核，甚至以設計人員的致查的結果來比較各單位執行效率的大小，都是屬於橫方面的致核，他如致核，是對人的致核，根據預算與計劃來致察實施的成效，是對事的致核。

姑無論從那方面來致核，凡掌致核權的公務員，絕不可敷衍了事，因為如果走馬看花的敷衍塞責，則有致核之名，而無致核之實，徒費致核精神，時間，與經費，於事何補？因為致核必有所得，非深入事的核心，或澈底的對人對事有確切的認識，不能得到執行後的真實效果。僅表面的致核與大概的認識，致核所得，必不精確，且對事或人的致核，必須有精細嚴密的科學方法，才能得到真實，并可進一步去求大進度快或慢的底蘊，以及於執行中所遇到的困難，其解決

的方法是否盡善盡美，以為將來做事的示範，絕不可以「大概差不多」一類不準確的言詞來概括執行的成效。

所謂嚴格而精實的致核，也就是希望要忠實的致核，負考核責任者，如能嚴格的去致核，不問被致核者的親疏故舊狡黠忠誠，一以嚴格出之，不使親者惰，疏者勤，狡黠者倖免，忠誠者失望，結果成績相等，甚或親者懶，勤奮者勤，使勤奮者灰心，狡黠者得勢。祇用嚴格，還不能求得執行的實效，必須要用精細嚴密的科學方法來分析執行的事實，或歸納分析的所得，以與計劃及其他同級執行機關所得的成效相比較，得出在某一定期限內行政效率的高低，與乎何者成績最優，優者獎，劣者罰。使優者更加奮發，力行求優，劣者有所醒悟，痛改前非，不敢再落人後，這樣才有真正的公平可言，而致核也才有價值，也才是我們當前所需要的致核。

(八) 致核須由內行的人員來主持

致核，不論對人對事，或是關於政務，或是關於事務的，也不管是縱的，還是橫的，主持的人員，必要對於被致核的對象，有研究，有認識，有經驗才行，使一個軍事外行，去致核軍事，或使一個不知司法的人員，去致核司法，甚至於使一個普通政務官去致核一種專門技術的事務，不是使人討厭，感覺頭痛，便是到處留下許多笑話，得些皮毛，下個不合理不正確的批評，增加執行機關或人員許多困難，甚至於冤枉了許多忠實的執行機關與人員。他更沒有能力可以把握執行的整個過程，也沒有能力來理解執行中所遇到的許多困

難，尤其是沒有能力來批判各種解決困難的方法是否盡善，當然沒有能力來建議下次計劃的準備和改進。所以我們當前的行政，需要行政內行來主持效核，才能得到準確的行政效率，也非如此不能提高行政效率。

五、結論

綜上看來：要想決定一國一省一縣的行政效率的高低，首先便要看他的行政有無計劃，其次便要研究他的計劃是否合理，有無執行的可能性？這些計劃對於當時當地的人力，

財力，物力，與地方環境的配合，是否精密？其次則須注意執行這計劃的力量，是否能夠忠實的貫徹始終？以及執行是否有方法？——特別是迅速確實而最經濟的方法。然後用忠實而科學的方法來檢討這計劃執行的進度和他的成效，如果執行的進度比預定的進度快，而所得的成效經濟而準確，足以完成政府的使命，達到國家的目的，其行政效率便高，反之，則低，甚至沒有效率。所以計劃，執行，效核三大行政動力，是行政效率的共生體，即非忠實的實施行政三聯制，便不能夠提高行政效率。

主計制度與行政三聯制

聞亦有講
與翁清記

——對湖南省會計處同人講詞——

主計處成立以來，瞬已十載，對於各地方計政工作情形，深感關切，本人此次奉主計長之命，視察黔桂湘贛粵等五省計政，出發以來，沿途各地方機關實地考察所得，頗多收穫，關於湘省情形，已由迭次工作報告上獲悉不少，如制度基礎已有相當趨樹，會計人員之設置，亦漸臻於常軌，此均本人所引為欣慰者。

回想主計制度之推行，雖已逾十載，然仍多不能明瞭制度之精神所在，實為遺憾之事，一般會計人員中，對於超然與獨立，皆不乏誤解，以為超然就是獨立，意即不獨立，即不成其為超然，其結果在工作方面，必不能與所在機關取得

協調與聯繫，使整個制度，蒙其影響，所以主計制度之所謂超然，是指會計人員之超然，其任免遷調訓練考績等事項，均屬於主計系統，決非為工作之獨立，非但不能獨立，而且會計工作，更應與所在機關之業務，互相配合，協助事業之發展，是會計人員對於事務之處理，必須具有合作的態度，才能發揮主計制度之精神。此外還有一種誤解，即以爲會計人員，必須由主計機關直接委派的人，才能算是超然，其實並非如此，主計制度之推行，在求對事而非對人，只求制度之推進，能日益開展，不問人事之關係如何，例如各機關請求主計機關委派會計人員，亦可就其原有會計人員中，加以

甄選委用，如經過主計機關之調整，依法辦理計政，而使會計人員地位超然，以符合國家樹立制度之原旨，亦為過程中所有之事實。

主計制度已推行十年，進展迅速如何，固難以言，或許不止於現狀，亦未可知，在推行之初，初步工作，是有賡勝於無賡，今後我們是要求改進達到預期之效果。今年第一次全國主計會議已有兩點原則之確定，可以作為我們今後制度推進之方針，其一為普通公務單位會計制度，可順序推進，今後應特別着重者，厥惟公有營業會計，蓋自抗戰以來，經濟建設事業，日益發展，會計方面亦須相隨，以適應需要，其次，鄉鎮為地方自治之基層組織，關係至為重要，今後對於鄉鎮會計制度，亦應迅速予以樹立，補助地方自治事業之發展。

會計事業本身並不能表示成績，或即有所表示，亦不能如其他建設事業之顯明昭著，但我們所不可忽略者，一切事業莫不與會計有密切之關係，會計之良窳，影響事業之成就者至巨，察此抗戰建國同時並進，會計人員之責任，實為重大，茲本人所切望於現代會計人員者，約有以下諸端：一、會計人員應嚴守法令，並忠於制度之推行，確實作到會計人員感盡之職責，會計人員之責任如何，就是認真執行預算，減少浪費，防止貪污，按期編送會計報告，至於希望會計人員負責編送報銷，其對會計無真正認識，自可想見。二、會計人員應有積極處理事務之精神，隨時作合理之建議，決不能默守成規，泥於法令，而不知適應事實，尤其在抗戰期間，經濟現象，變動靡常，倘不能斟酌實際情形，作適當之處

理，必然要發生不良之結果，如曠時各機關出差旅費規定過低，一般公務人員，均視出差為畏途，對於公務之影響亦甚大，故為增加行政效率起見。會計處即應及時合理之建議，不應默守成規也。三、會計人員應隨時注意戰時各種經濟情況，並與行政相配合，查戰前戰後經濟現象之變動，迥然不同，會計人員必須隨時注意各種變動之事實，以與行政及本身專業相適應，事例甚多，戰時各種變動，會計人員應隨時加以注意。四、會計人員應隨時注意人事時地物之利用，以節省人力物力，如上級機關指令填表一事，會計人員尤為苦悶，所謂臨表涕泣，不知所云，查報表種類既多，而每種又需多少份，終日孜孜於編繕報表之忙碌，故居於上級機關之會計人員，即應設身處地去想，應該如何可以節省人力及物力，以減少填報工作仍能得着其所需要之資料。五、會計人員應具有研究之精神，譬如政府將田賦改征實物，這種辦法是否能夠順利推行，或推行之結果如何，我們會計人員皆應本會計立場，拋開本身職務關係，以客觀態度，澈底加以研究，以提供參考，謀計政與行政之配合。

此外關於會計人員之訓練問題，為就目前之需要，當以舉行短期訓練為宜，短期訓練以後，則使其担任最基層工作，養成其基本工作之常識，俟相當時期，再加以補充之訓練，以增進其會計技術。現在各省訓練會計人員，發生一相當嚴重問題，即訓練以後，多不能專心供職，異具思遷，惟利是圖，固然多係為生計所迫，此乃一般動態，不備會計人員如此，為求其工作安定增進效能起見，惟有本律以養廉之旨，增加待遇，以維持其生活，保障其能依法行使職權，則治

甄選委用，如經過主計機關之調整，依法辦理計政，而使會計人員地位超然，以符合國家樹立制度之原旨，亦為過程中所有之事實。

主計制度已推行十年，進展迅速如何，固難以言，或計不止於現狀，亦未可知，在推行之初，初步工作，是有賬勝於無賬，今後我們是要求改進達到預期之效果。今年第一次全國主計會議已有兩點原則之確定，可以作為我們今後制度推進之方針，其一為普通公務單位會計制度，可順序推進，今後應特別着重者，厥惟公有營業會計，蓋自抗戰以來，經濟建設事業，日益發展，會計方面自亦須相隨，以適應需要，其次，鄉鎮為地方自治之基層組織，關係至為重要，今後對於鄉鎮會計制度，亦應迅速予以樹立，輔助地方自治事業之發展。

會計事業本身並不能表示成績，或即有所表示，亦不能如其他建設事業之顯明昭著，但我們所不可忽略者，一切事業莫不與會計有密切之關係，會計之良窳，影響事業之成就者至巨，際此抗戰建國同時並進，會計人員之責任，實為重大，茲本人所切望於現代會計人員者，約有以下諸端：一、會計人員應遵守法令，並忠於制度之推行，確實作到會計人員職責之職責，會計人員之責任如何，就是認真執行預算，減少浪費，防止貪污，按期編送會計報告，至於希望會計人員負責編送報銷，其對會計無真正認識，自可想見。二、會計人員應有積極處理事務之精神，隨時作合理之建議，決不能默守成規，泥於法令，而不知適應事實，尤其在抗戰期間，經濟現象，變動頻繁，倘不能斟酌實際情形，作適當之處

理，必然要發生不良之結果，如現時各機關出差旅費規定過低，一般公務人員，均視出差為畏途，對於公務之影響亦甚大，故為增加行政效率起見。會計處即應及時合理之建議，不應默守成規也。三、會計人員應隨時注意戰時各種經濟情況，並與行政相配合，蓋戰前戰後經濟現象之變動，迥然不同，會計人員必須隨時注意各種變動之事實，以與行政及本身事業相適應，事例甚多，戰時各種變動，會計人員應隨時加以注意。四、會計人員應隨時注重人事時地物之利用，以節省人力物力，如上級機關指令填表一事，會計人員尤為苦悶，所謂臨表涕泣，不知所云，蓋報表種類既多，而每種又需多少份，終日孜孜於編繕報表之忙碌，故居於上級機關之會計人員，即應設身處地去想，應該如何可以節省人力及物力，以減少填報工作仍能得着其所需要之資料。五、會計人員應具有研究之精神，譬如政府將田賦改征實物，這種辦法是否能順利推行，或推行之結果如何，我們會計人員皆應本會計立場，拋開本身職務關係，以客觀態度，澈底加以研究，以提供參考，謀計政與行政之配合。

此外關於會計人員之訓練問題，為就目前之需要，當以舉行短期訓練為宜，短期訓練以後，則使其担任最基層工作，養成其基本工作之常識，俟相當時期，再加以補充之訓練，以增進其會計技術。現在各省訓練會計人員，發生一相當嚴重問題，即訓練以後，多不能專心供職，見異思遷，惟利是圖，固然多係為生計所迫，此乃一般動態，不僅會計人員如此，為求其工作安定增進效能起見，惟有本籍以養廉之旨，增加待遇，以維持其生活，保障其能依法行使職權，則治

人治法可兼籌並顧。

最後應向各位提出者，就是行政三聯制，現在中央規定各機關應加緊實行，藉以增進行政及事業之效率，關於計政方面，已經籌劃行政三聯制之實施，例如編製預算第一步工作，就是財政數字之設計，而這種財政數字，即所以表示政府之施政方針及計劃，故預算就是設計計劃之具體表示。行政三聯制第二步程序為執行，在我們計政方面就是預算之執行，在一般職務就是執行其所設計之計劃。行政三聯制第三步程序為考核，在我們計政方面，就是決算及統計工作，決

賠墊經費會計上之處理方法

陳長興

按諸法令，各機關經費支出，本不應超過預算，但各機關往往因經費不敷支出，而有將長官薪俸之一部或提成提獎之類賠墊經費而使支出超過預算者，此種賠墊經費，在會計上如何處理，實有研究之必要。

作者以爲經費機關長官既肯以私款賠墊，自當將其允許賠墊之最大限度告知主辦會計人員，主辦會計人員可將本月預算分配數，加長官允許之最大賠墊限度，作為本月份支出標準。無論如何，本月支出不得超過此標準。在記帳時，不論原預算負擔之支出，或賠墊經費負擔之支出，均應以歲出分配數付帳，並均過入『歲出預算明細分類帳』。賠墊經費之收入，應以『歲出分配數』科目入帳，同時將其細數以紅字過入『歲出預算明細分類帳之實付數』欄。如此處理，可得左

算即表示預算執行之結果，在一般事業方面，即藉以考核計劃推進之情形，故決算是具有考核之效用，至於統計則更爲考核工作所不可缺者，考核必須有統計數字根據，方能正確，故統計與考核有不可分離之關係，而同時考核之結果，即作爲下次設計之依據，如是則統計一面爲考核之工具，一面又爲設計之參考，所以行政三聯制之設計執行與考核，莫不與計政有密切之關連，現此制推行伊始，吾計政人員首應切實了解，發揮此項制度之精神。

列之良好效果：

(一) 賠墊經費之收入支出既均用『歲出分配數』科目作帳，則賠墊之數在本科目內收支可以抵消，在總帳上無支出數超過分配數之現象。

(二) 收支既均配入『歲出預算明細分類帳』，則『歲出預算明細分類帳』上各科目亦無支出數超過分配數之現象。

(三) 根據『歲出預算明細分類帳』而編製之經費累計表經費決算表等件其支出數亦絕不能超過分配數。

按照上述方法處理之結果，支出憑證簿上所貼單據之金額，必較經費累計表上實付數爲大。而往往有一單據，其一部分金額係由原經費所付，編入經費累計表，一部份金額係由賠墊經費所付，不能編入經費累計表者。詳考政府經費會

計之目的，主要在於監督支出，不得超過預算。按照上述辦法處理，實等於政府原預算分配數之支出，由政府監督（累計表及決算表所載實支數）私人所賠墊之款，不經政府考核不編入累計表及決算表），於公於私兩覺其便。其原預算分配數外之支出單據，不過聊附支出憑證簿之後，以備審計人員參考而已，（但在經費累表之備考欄，應註明另一部經費係由長官賠墊。）縱有一單據跨及原預算及賠墊經費兩種款

項亦不足為病也。

註：——作者嘗見支出機關有將原經費及賠墊款之支出

一併編入支出計算書，以致支出數超過預算數，使總決算難於彙編者。各機關遵照『中央各機關及所屬普通公務單位會計制度之一致規定』，而擬之會計制度，亦未見對此，有所規定者，因而作此。

行有餘力座譚

從體認別人的長處改善整個人類關係

王德溥

人類的良好關係，是促成社會進化與鼓勵個人進修的惟一動力；——因為社會進化，需要廣大的羣力分工合作以為促進；個人進修，需要優美的羣情陶鑄啓發以與觀感；而羣力的凝結，與羣性的涵育，又均以良好的人類關係為之基石。

——所以古今中外的大政治家，大思想家，無不以仁，義，博愛，慈悲，……為旨趣，而汲汲之於人類關係的修明。

現代社會，由於科學的進步，雖不無突飛猛進的新氣象；但對此新氣象而同時潛滋隱長的隱患，危機，又令人不寒而慄。目前爭地，爭城，爭名，爭利的怪現象，祇是此種隱患危機的一點發端。如不早作根本源源的救治，將恐人類最低限度的生存機會根本消失，豈僅失却人生意義而已。

我國當此危急存亡的緊要關頭；而全民族的意志力量尙不能確實集中於

領袖賢明領導之下，一致犧牲奮鬥，抗戰建國，甚至反而倡邪說，鬧黨派，逞意氣，爭權利，甘為親者痛仇者快的勾當而不悟，此均由於人類關係敗壞之故。

人類關係的所以敗壞，檢討當中的主要原因，總不外唯物哲學與特務心理的影響；

唯物哲學就其本身言之，固自成一黨之體系，不過根器不固的人，喜開功利之說；理解不深的人，真中淺嘗之弊；於是拾其糟粕，利其近效，轉傳述，謬誤口甚——流弊所及，直視：人格修養為飾己愚人的工具，學術講求為牟利盜名的手段；甚謂：廣大的人類關係，悉由於利害的支配，宇宙間的真理，悉由於利害的決定。至此則利害觀念完全替代了整個的人生意義；是非可以詭辯，道義可以偽裝；惟解析利害，機械利害，真能趨利避害，才是人生的真學問，真本領，真目的，以致任何純正的道理，高尚的學說，均為人們所假借利用，變成利己欺人的把戲。

例如領導青年這一口號，反而被用作誘送青年的工具，青年頭腦純潔，情緒熱烈；乃竟惑之以利誘，啗之以名利，權之以權威；必使其荒廢學業，喪失節操，供其操縱，利用而後快。實則青年的領導：在學校有教育方針，訓練規則，入社會有國家法紀社會道德，足為修養上真行動上的正確指

社會不能要任何個人或團體做漫長的領導。

又如如培幹部這一口號，亦被用作非送幹部的工具——幹部是建設國家各種業務的成材；統一的訓練，與計劃的運用，正確的指導，是需要的。乃竟假借訓練或運用指導的機會，以私誼相拉攏，以權別相操縱，以勢力相挾制；必使其放棄國家立場，遂其包庇利用而後快。實則幹部是黨的，是國家的，是社會的；你果能忠於黨國，忠於社會，則幹部自能接受你的領導或訓練；本不需要拉攏操縱與挾制。

以上不過略舉兩端事例，其影響及於國家社會已有無窮之害。其罪人終屬自取，利己轉以害己；青年具有頭腦，幹部尤有經驗，在某一時期，某一環境之下，固未嘗不能盲目相從，或曲意交歡，聽其利用；但一旦覺悟，或時機許可，則反唇相稽，倒戈相向，即以其人之道，還治其人之身，使其自食惡報，而氣於身敗名裂的，尤屬史不絕書。

特務是用以保障善良，察奸宄，鞏固社會，消弭亂源的一種政治工作。應以仁厚公平為其心理，神密巧妙為其技術，奸究亂源為其對象；技術固當講求，而心理尤應正確，對象更不容不嚴密限定。所以特務是最應作而最難作的工作。

晚近人心不古，重以唯物哲學的影響，特務本是一種工作，乃竟被人剝奪利用，變成一種病態的特務心理；而無限制的傳播於社會，形成人與人間的一種障礙物。

人與人的關係，本應由心理上的互信，進而為行動上的互助。我國以黨建國，即是以國民黨的三民主義，為建國的惟一原則，則國人對於三民主義，應具有真摯的共同信仰，彼此其信發為互信，更是如木有水，如水有源，而堅強深厚

不可移易的。

只是由於特務心理的作祟；對人却先存懷疑猜忌的成見，而用盡一切伺察偵探的手段，擺就一切防禦攻擊的陣勢；見一人先研究其背景，聽一音先研究其動機，必就其整個人格吹毛求疵的弄得支離破碎，求得其一鱗一爪的瑕疵，再從而張大其詞加以抨擊破壞。於此：則謹慎的人，退而求息，祇圖身家的保全；骨硬之士，挺而走險，轉謀報復的機會。人類的本能與其知識能力，盡用於對人的察防上面，更無餘力求本身的充實與對事的貢獻。

以上二者，實為人類關係敗壞的主因。人類關係不能修明，則互信無從建立；互信不能建立，則廣大的羣志羣力即無從確實集中；羣志羣力不能確實集中，則抗建大業亦即根本無從推進，而底於成功。近年

領袖倡導新生活與國民精神總動員兩大運動，即是對症的惟一良藥；願本國人體察所得，再貢獻一個平凡簡易的方法。因其高深玄妙的理論，祇是啓發研究問題的興趣與指示解決途徑的原則；而真能解決繁複而重要的實際問題的，常常是靠着平凡簡易的方法。這一方法是針對上述問題的癥結，並經過短時期局部的試驗，而認為簡而易行確有實效的。

方法為何？即是「體認別人的長處」。因為人各有長短？

天下固無祇有長處而一無所短的萬能人物，亦決無祇有短處而一無所長的絕對廢人。且長短同源，有所長者才能有其相因而至的短處；如剛直者多暴燥，深沉者易陰險，精細者欠恢宏，明敏者少厚實，能穩健者勇氣少，有決心者易武斷，長能取其所長，略其所短，始克進而修明其關係。茲更申言

其效益：

一、體會別人長處是能自得師：

讀書目的：在從文字記述中，搜求古今人修己與待人治事的長處，取為成德成業的應用法則；換言之：亦即從書中求所師。然文義簡賅，時勢變異；求其通古通今適人適己，實不如就現存人物，二體認其長處，並探究其長處的來源與其效力及影響，而以爲師法。因爲從死書中攪求死資料，究不如就活人的現身表演而取得合用的活方法之爲精確有效。

且自尊心理，人所共具。在我既體會得別人的許多長處；自易於比較而發現自身的許多短處；不甘後人的一念，會不自覺的使我對人發生真摯的敬愛，對已發生自覺的進修；同時在人則由於我的敬愛與進修，而更生知己與同情之感；如是則人我交修，其利甚溥。孔子至聖，嘗謂：「三人行必有我師」；是無人不可師，要在能自得之。

二、效法別人長處是力爭上游：

見賢思齊，爲古人成己要道。別人長處既被我體會得到，即應進而亦步亦趨，認真效法，必使自身短處逐漸減少以至於無，絲毫不敢苟且；別人長處，逐漸取得，以至於盡，絲毫不肯放過；然後一身無所短，一身備衆長，別人長處盡爲我有，我的長處亦盡與人同。如是則人我渾然無間，一心一德，溶成一體，所謂同志同道至此乃當言之無愧。

不然；自護其短而甘於暴棄，輕人之長而惰於修爲，自居下流，人亦下流待之；於人何與？

三、善用別人長處能得人助——

利民濟物兩之事業，及於當時民物的利濟愈普遍，影響

及世民物的效力愈愈恆，其事業愈可大可久；是成功事業斷非任何个人或少數人的聰明才力所能獨任。古今于智自雄的英雄豪傑，而慘遭失敗的事例，多至不勝指數，所以成業必得人助；助者愈多，其力愈大。而得人助的有效方法，則在善用別人長處，

果能片長畢取，薄技悉用；則人皆歡欣鼓舞而無懷才不遇之感，事遂補偏起廢而有得道多助之效。

且長短既屬同源；我能善用其長，則短者即無自發揮，本可存而不論。

況向上人有同心；在我予以向上機會，在人自必力補其短，而曲盡其長，是人類短處之自然消失，不勝於激之而使其怙惡不悛老羞成怒？

四、表彰別人長處能得人心：

人類的行為動向，決定於其心理。而其心理的向背，則任何威力不能恆久支配，任何利益不能恆久誘致，任何權謀智術不能恆久欺伏；所真能恆久維持其心理，使其本人亦無以解脫而不能不帖然聽其操縱的，惟有感化力量一稱。

感化力量的無窮大無限久，已爲古今學者所公認；而表彰別人長處，又爲最有效最簡捷的感化方法。

因人心向善，果能抉擇優良，多方宣揚；不但其本人會感動奮發而歸心向善；即得聞其語者，亦無不感動奮發而同時歸心向善。所以獎善而矜不能，爲趨時代的對人妙術；不然貪天之功，掠人之美，則人心離異有不可以強合者。

上述四端，不過略申其數。實則爲聖爲神，亦無非準此意識發揚光大「大而化之之謂聖」；即舉人類之片長薄技，光

大變化，而學之用之，以變化千萬片長身一靈，化千萬種技爲一全技，止於善而已。「聖而不可知之謂神」：卽爲民胞之義，而推爲物與；於萬物長處，亦一一研索而學之用之。如前人依獸蹄鳥跡，仿爲文字；集竹頭木屑，磨成大用；見魚浮水而創造船艦，見鳥翔空而發明飛機。如是則登天地間

洮州農村

洮州農村之一

臨潭，是古洮州，我們一提起洮州，當下就會聯想到那兒是「未開闢的荒原，具有廣大的森林，汪洋的洶水，衆多的禽獸，美麗溫暖的皮毛，聞有鹿茸鹿麝香，猢猻馬鷄之屬，價值巨金，生活着，有漢人熟番或稱半番生番，鐵布，卓貧等民族，過着各式各樣生活，具有奇異的風俗習慣，和負有歷史盛名的「洮硯」出產地。」是的，在一百年前，確是如是，但是到了現在，一部份仍保有原始狀態，而大部份，已失去舊觀了。廣大的森林，保存在北部蓮花山一帶看了蓮花山，我們素稱譽的榆中與隴山森林，簡直是大巫見小巫，誠不可與比倫。生番藏布卓貧，仍生活在森林當中，矯健仍如往昔，毒草並未改進，打獵收放牛羊，是他們主要生產，拾現行旅，虜掠牲畜，當做家常便飯，在他們自己看起來，

爲是光榮，是好漢，而不知爲恥，這種種民族尚包含在我們中華民族之中。在今日世界各民族角逐之下，其不淪亡也幾希。汪洋的泉水，也不如往昔之盛了。鹿茸麝香猢猻馬鷄

無一廢人，而人皆樂善好舉；登天地間無一廢物，而物皆利用畢生；萬物皆備於我，而我卽萬物之靈；人我無間，萬物一體；人類關係乃修明健全而毫無遺憾。

更此不但民族志力凝固強大，抗建完成易如反掌；卽進而大同世界亦含此真由：願國人深物鄙議而試行之。

陸俊光

，已大見減少，惟洮硯出產，不減當年，黑礫色的巖石，雕琢的精工，式樣的新穎，鵲飛鳳舞，確是可愛，殊足珍貴，假如再能用新式雕刻術，加以裝飾珍貴當倍于昔，價值亦當驟增，大部份森林已被砍伐，山上闢爲梯田，山沟墾爲沃壤第飄飄的北風，因爲沒有森林屏蔽，挾着黃沙，已經吹到了。它在不久將來，如果不加人工爲工夫，必與隴東各縣的一片焦土，寸草不生狀況，並駕齊驅。

我這次所走的，是東鄉，東北鄉，南鄉一部，而以東北鄉出產最饒，這篇記載，完全是東北鄉，其他各鄉，姑置不論，茲將東北鄉分爲四部：(一)由縣城至土溝村包括上朱旂李岐山，及回路劉旂與晏家堡，取其出產，氣候人情，風俗相彷彿者爲一類。(二)由王家故紗廠門口，包括東巴；(三)由梨園至韓旂包括中寨，王旂，東馬旂，東石旂，(四)由大橋村至大河村，包括汪家村。茲先將各區共同之點，論列于次，然後分別記載各區情形。

(一)民族——東北鄉民族，多數爲漢人，聞已有回民，

番民，已被漢人同化，而不復分矣，例如東巴載(二區)回民一家，現在已能吃猪肉而承認為漢人矣，此其彰著者也。這一鄉農民，大半由南京珠布巷移來，據各鄉鎮農民談，在明初朱洪武時，有王將軍者，因征番民有功，遂敕封永居于此，率領士兵，亦伴隨王將軍而居於此矣。今日之「某營」某旅即足證明為軍人駐紮之稱號也。第二原因，為犯罪，而被流於西北者，大抵在明洪武時江蘇人口，已經稠密，因此藉犯罪之名，而實行移民政策，將罪人集中於珠布巷，一同出發，故雖以珠布巷為其老家焉，亦船之緣迫及雁門關外人民，稱山西洪洞縣大槐樹下為老家，同一原因也。少數農民，係由武都，岷縣，隴西縣，移來，或因兵燹或因荒旱，當來之初，係一跨避難性質，積久而以環境適宜，遂永留於此而家焉。今日東北鄉各莊，由以上三因所造成。

(二)房屋：隴洮與岷州相同，無處不山，無莊不溝，東北鄉多數村莊，是依著北山脚麓而居，鮮有平坦者，建築是依地形而舍，高低不一，至為參差，大村莊很少，多是零星居住，東北鄉，除三區中寨等村，位於洮河南岸，較為平坦，晏家堡建築在山陰外，無一非此者。房屋多是兩層，下邊養牲畜，上層住人，祇北房一幢，間亦有東房者甚少，天井無由構成。此與南京附近農村房舍相彷彿；或為他們最先帶過來，亦正有因。因為江甯縣農村是我工作過的，故知其詳。

(三)兵災：民國十八年，回民變亂，第一區靠近縣城，

被災較重，房屋宇廟，盡付一炬，二三四區，則因位於深溝中，與回民往來者甚少，未構宿恨，故房屋殘舍，廟宇祠堂

，得免化為灰燼，而牲畜牛羊馬匹，損失甚鉅，及二十五年紅軍擾騷，與新疆十四師搶劫，森林斫伐淨盡，儲糧勒索一空，如牛羊豬馬，有屠宰而食者，有搶劫而去者，迄今數年間，牲畜仍屬寥寥。就東北鄉講，大概是適於牧畜的，可是經過這兩次浩劫，農民因鑿孔車之損，深恐牲畜之安全無少，不願多養，再因事變之積瘡痍滿目，創痛未復，而牲畜價格，陡漲不已，無力畜養。三因近二年來，綿羊多患脫毛病，或稱癩病，獸醫不發藥，以此摧死者甚多，有此三因，遂造成東北鄉牲畜窘窶狀態。

(四)工作：洮州婦女較男子工作為勞碌，男女工作分別，以這句諺語，可以得悉大概，「男子不挑水，女子不犁地。」男子如果挑了水，輿論他怕老婆，女子犁了地，輿論她屈服於男子，在社會上，通是一樣的不光榮，洮州婦女，雖是強健，卻朱紅色的臉團，肥胖而富堅韌性的筋肉，可以挑一大担水，背一捆柴，這不惟其他各地不及，就是弱點男子，亦有遜色，她包着一雙朝天鉤兒足，穿着極古式樣鞋，腰帶纏在牛腿上，頭是束着高髻，據說是明代式樣，走着異常有力，洮州天氣很冷，六月降雪，並不算希奇，所以找燒坑柴，每多至山巔割草皮，這都是婦女工作，日常工作，婦女是作飯，挑水，拾柴，協助男子播種。收割，間或銀牲口，第一區婦女，更要挑糞，趕車，一日之中，很少閒暇時間，男子除犁地收割外，間或拾柴，農暇時，由十一月至下年二月，多至遠方傭工，碾柴扯板，馱貨。以得異外收入。

(五)飲食：東北鄉農民飲食，以高粱麵，洋芋，大小豆，大小雁麥為主，小麥，則可用以招待賓客，及過節用，有

飽則贈出以納公款，因小麥價格，較其他穀類為高，他們早饜，是高梁麵鍋餅，熬洋芋湯，菜蔬除白菜蘿蔔外，鮮有其他者，調料。則有辣角，鹽，醋，貧苦農民，這些同付缺如，午餐多半是乾鍋餅，煮苦茶，晚餐麵碎飯，加洋芋，雜麵是由大雁麥，高粱大豆和成。待客則第一碗為湯麵條，燒肉及粉條，第二碗為乾麵條，無湯，其餘為饅頭，均小麥作。此其大概也。

(六)衣服：洮州很冷，而婦女不唯穿棉褲，習以俗，故雖雖春夏秋冬，婦女均着單褲。普通的衣料，是家機布，或稱府布。由湖北德安府運來亦有由河南運來者，近年價值甚高，估家中開支一部，次為麻布，羊皮，褥子，均本地產，夏秋則着麻布衣，冬春穿老羊皮及褐掛。鮮有穿大衣者，衣料中，以老羊皮最好，尤稱物美價廉，褥子近二年來，價格陡漲，農民多賣出，以換其他衣料，以取差額權益，鮮有穿者。

(七)禮俗：(A)婚姻——經媒妁介紹，允諾後，始可訂婚，訂婚禮金，約二百元，娶時，男家備青鹽棗，酥油，松盤茶，由媒妁送予女家，並附湖北府布四匹，衣料四件，於數月前送予，這表示通知，要女家準備迎娶，結婚時，招待遠親人嫂子女及姊妹，第二日招待父母，即告禮成。(B)喪葬：當親死後，通知親友請和尚道士誦經，以禳禍免禍，入殮三日早(天未明時)出葬，招待親友，其他與北方各地同，不費。(C)過節：過年節時，每家均宰年豬一頭，蒸饅頭，炸油果兒，並備各樣菜蔬，及乾麵條，其他同。五月節門前插楊柳，蒸三角形蔬菜飽子，燃燈，敬神。八月節，蒸新麵蒸

饜，及月餅，並備各種水菓。

各區概況，茲分述於後：

(一)由縣城至王清村，出縣城東門，經過紅岩，瀘都，東北游，約十里許，至上來房，該村與肖家合組一社，共六十餘戶，入社者僅三十四家，借款一六七零元，毗連草山甚好，民國十八年前，牲畜很多，今已僅存幾隻。農產品，有高粱，每年地產量平均五斗，小麥四斗，大豆三斗，洋芋二石，居民皆小康，缺食者甚少。由此東南行越過小山一個，沿山腰小道，百里許，北折至李岐山，與秦馬約，馬營河，黃家河合組一社，社員四四人，借款二六四〇元，距草山較遠，宜養馬，十八年前，各村有馬百餘匹，今已少有，養羊，因往返不易，農產品與上同，野生蕨蕨很多，蔬菜有白菜，洋根，其餘蘿蔔，葱，菠菜之屬多來自卓尼及岷縣。納公款，寓戶憑羅青梁，大豆收入，出賣地為舊城，貧民則藉傭工收入。而此向東北行，道頗崎嶇，約十五里許，至王清村，與尹家溝，連子溝，合組一社，社員四四人，借款一三九〇元，社員居住零亂，草山尚好，十八年前，馬羊頗多，陰山盡為森林，二十六年時，新編十四師，斫伐一空，連子溝連北，有靜鼓洞，風景幽雅，至全邑二，除蓮花山外無與比備。出了縣城北門，折西約三里，至晏家堡房屋宏偉，盡皆樓房，一望而知為殷實村莊者，惜十八年時，毀於火，僅留四壁，居民均於四壁中，架木而舍，因陋就簡，聊避風雨，農產品較少，草山很大，宜畜牧，惟距番民三十里，又為通蘭州大道，治安時虞，由此北行，越過小山，約五里，至劉族與羊房合組一社，社員五五人，借款二八〇〇元，

草山大宜牧畜，十八年前，羊馬很多，今有羊五十餘頭，羊六家有，農產品與上同，不贅。

評語——該區綜觀起來，是宜於牧畜，李岐山宜養馬，可特予整頓，晏家堡治安，可由政府加派村警，以便發展，野生獸產很多，味極甘，應研究其他新途，予以加工，收入當可觀。皮革羊毛製造，應設立工業合作社，製成衣服或皮鞋，在道荒涼西北，或可解決一部份問題。

王家坡至草廠門口——由王清村東北行，越過一個小嶺，一直斜下，進入王家坡溝，兩邊森林較多，經過北溝門，營盤河，長路灣，曲折洶轉，約十五里，至王家坡，山陰疊為森林，松樹檉樹，交雜其間，頗為壯觀。與黑石溝，營盤河，長路灣，要先與塢合組一社，社員六十人，借款三千元。農產品極饒，豐年時小麥青稞，大豆，最高收穫額可達三石，平常年，可獲一石三斗至五斗，(每斗地)，收小豆一石，大小雁麥一石，洋芋四石，草山極豐美，牧畜很少，該村建立很早均較先有王家坡，後有洮州城。足證明其早了。

由此沿北山麓東北行，約五里，越東巴截，與老壩谷，岔路沟。合組一社，社員五四人，借款一千八百元，農產豐饒，與王家坡同，惟森林較少，甚為減色，草山極美，宜牧畜，由此東北行二里許，至草廠門口，與上溝門合組一社，社員三十二人，借款一千元，草山豐美，梨兒菜蔬同有，農產品一如王家坡，不贅。

評語——該區地勢低窪，氣候較熱，菜蔬與菓木均有，土地肥沃，人口稠密，耕地增加，極為有限，而每戶平均額，不過三千畝，草山甚大，宜於牧畜，空氣溼潤，適宜健

康，農產品之盛，為全邑冠，仿之其他各省，毫無遜色，謂為洮州倉庫，誠不過也。將來農業經營，惟有在技術上改良，每集行良增加，以期獲得產品增加，牧畜，亦極宜推廣，以增農民權益。

(三)梨園至韓旂——由草廠門口西北行，約八里許，至梨園與磨頭合組一社，社員五二人，借款二六〇〇元，地勢寬敞，平均較多樹木極少，燒柴頗感困難，用蒿草以炊爨，硬柴全無，農產品亦富庶齊稌。小麥每斗地可產一石，大小豆八斗，洋芋六石，大小雁麥八斗，天氣溫熱，每多苦旱，牲畜俱少，由此西行約半里，至中寨，社員四五人，借款一九九五元，位於沟中間地勢平坦，北臨洮河，富戶最多二石地，農暇時，農民多作小工，收買貨物，或傭工，當木匠，脚夫藉得異外收入。再西行少許，王旂，西南環山，北臨洮河，草山尚好，宜牧畜，可栽薯蕷，每斗地年可獲三百五十元。樹根重，共有屯糧四石二斗八升，農民均足自給。由此西北行，沿山腰羊腸小道，四里許南折入沟，扳撥而上，約五里至東馬旂與陳家堡合組一社，社員四七人，借款二二三〇元，草山很好宜牧畜，產白菜，紅蘿蔔，萘菜，菠菜，菜瓜，及梨兒杏子之屬，農家副業為脚夫，扯板，傭工及木匠。由此下山，出了沟，北折約里許，渡洮河至東石旂，再由此扳撥而上，道極崎嶇，約八里，至陰山背後，社長邵官驛家，社員五九人，借款二五二〇元，該莊偏僻在山端，往返惟艱，歷來變亂，均未波及，可謂世外桃源，得保元氣，北距番民十五里，生長野竹，可編竹器，該村農民，以此製成背斗，簸箕，筐籃，等在這二年物價高漲下收入頗豐

康，農產品之盛，為全邑冠，仿之其他各省，毫無遜色，謂為洮州倉庫，誠不過也。將來農業經營，惟有在技術上改良，每集行良增加，以期獲得產品增加，牧畜，亦極宜推廣，以增農民權益。

，由跑下山復渡河，西行約五里許，至韓旂，社員六二人，借款一千七百元，與爲坪合組一社，草山小梯日多，農家副業爲木匠，解匠，土工，傭工。

評論——該區氣候炎熱，每多苦旱，出產雖次於二區，但亦豐饒，草山除王旂，東馬旂，東石旂較好外，餘均缺如，燒柴極爲困難，若不設法造林，只柴一項，即足阻人口之繁衍也。土地分配很少，一如二區，興辦水利，刻不容緩，前有洸河，後有王家坡洩水開鑿渠道，即告成功，用水澆田，則農產品收穫量增高，實宜中事也。這非天利不足，乃人謀之不臧也。間產菜蔬菓木之屬，更宜擴大栽培，以增糧食。

刊 月 務 風

(四)大橋村至大河村——由韓旂過山麓西行，約十里至石門沟，西折入沟，樹木葱鬱，雜草遍地，灌木縱橫沟間，不辨行徑，當間小溪一道，蜿蜒如帶，風景頗爲幽雅。韓旂牌，安家坡，楊家坡，占旂河，三且口至大橋村，與草山，東山，李家河合組一社，社員三九人，借款一千九百元，草山狼大，宜牧畜，農產品，小麥每斗地，可產四斗，青稞五斗，雁麥八斗，洋芋一石，大小豆三斗，胡麻每斗地產麻可織麻布十丈。收穫量極平常，婦女割柴，除自用外，尙可在營上售出，剝取微利，男子於農暇時，多爲人傭工，或至卑尼拉力沟，及北山碾柴。可稱副業。由此沿山麓西上，行五里，至汪家村，與蘿蔔沟合組一社，社員三五人，借款一九五元，該沟草山不大，菜蔬尙好。副業同上。由此西行，三里許，至大河村與石拉旂，沙旂合組一社，社員二六人，借款九二〇元。草山狼大，宜牧畜，十八年前，馬牛羊均多

，今已少矣，餘與上同，不贅。

評論——該區地勢較高，氣候漸冷農產品產額，大遜於二三兩區，惟草山還好，可以發展放畜。汪家村可以利用沟水，種植菜蔬，距縣城二十里，市場不成問題，收入亦必較豐，土地開拓，希望極少，耕種技術如能改良，產量或可增加。此該區之大概也。

洮州農村之二

洮州農村之一，是寫洮州的米糧倉庫東鄉，這一篇是寫洮州整個兒西鄉，由西北出去，西南轉回來，兜一個大圈子，包括着廣大的荒地，稀少的人口。缺乏森林，涸竭泉水，因爲氣候較涼，北風劇烈，沙石共飛，荒涼益甚，這在洮州是最危險的一鄉，也是回、漢、番戰爭的場所，我們閱牆之爭，不足以記述，道外人，可是，這已經成過去事實，現在仍存留着的現象，上不着天亦不露出來，依諸社會，使關心西北民族問題的一些人們，本着過去歷史，現今事實，研究對策，以引患於無形，恐怕俗語說的「回民三十年一小反，六十年一大反。」又成未來重演的慘劇，所以記着在敘述事實時，句裏項間，不惜用一些回、漢字，喚起讀者醒目。這一篇記述，共分四段：(1)由汪家咀至沙巴，包括水磨村，丁甲村，着遜村，太平寨，馬牌，長川，馮旂，沙巴；(2)舊城；(3)古占村至卡約卡；(4)羊耳至羊永，包括李崗，拉布川，孫家廟。在羌族西鄉之共同點，記述如後，然後分別記述各段。

(一)民族：西歸回，漢，番雜處，番民多同化漢人，除

過衣服上有一點分別外，餘均無異。回民，自十八年後，已大見稀少，或流寓他鄉，或徙居番地，民國廿三年，因政府逼令軍民上莊，已有陸續來者，但與十八年前相較，仍相差遠甚，回民易反時，殺人放火，姦淫擄掠，番漢通被其害，因此，番漢間情感融洽，惟四圍生番，喜搶劫，回漢商旅及邊境居民，多被其害，又造成三者間不少紛擾，然大致看起來，漢番是聯合一致，回民獨立，漢番與回民間積恨，深不可解，據說，同治年間，回民變亂，殺死漢番尤多，漢人避居他鄉，未上莊者，達十三年之久，十八年回變，卓尼楊土司，是番民首領，在舊城格斃回民甚多，這種歷史仇恨，如何能澈底消除，甚盼關心西北民族問題者，予以解答。

(二)糧：這兒糧有三種，一為屯糧，據云，清時，屯軍於此，供給屯軍衣食者，漬成屯糧，屯糧最重，每斗地由八合至五升，此間一斗地，約合一畝二分，為適應本地情形，便利於記載起見，一概用斗，而不用畝。二為民糧，民糧較輕，每斗地由一合至三合。三為土司糧，土司糧不計斗，以戶為單位，每戶每年納糧一斗。

(三)治安：西鄉之民族間紛擾，時有戰爭，打搶與劫掠，好像家常便飯，目空見慣，舊城一帶，簡直是一窮數幾，城內僅有一家居民，因為逃避的容易，商店與住戶，均徙居城南門外故城外為貿易中心，回民是團體行動，漢人組成民團，變成一種報復主義，在此地工作的人，提心吊膽，不知是什麼時候，又旋起風波。

(四)生活：此地，因為氣候荒涼，風沙瀟瀟，治安不可，變成一種不安定與驚慌的生活，平常食料是以青稞為主。

烙成鍋餅，還有洋芋和雜麵作主，鮮有菜蔬。青鹽與辣角，是惟一調料，炒鷄子，是招待上客，婦女工作較男子為苦，挑水協助耕種，劈柴澆糞是她們主要職務，喜唱曼詞，我們在曠山野外，時常聽着男子除耕田與經商，及作一些輕便事務外，別無所事，因此，婦女身體，較男子健壯，仍包一雙朝天鉤兒脚，據云，是明朝宮裝，迄今未改。頭上束着髮髻，古裝古來，好像歷史上人物。

茲將各鄉狀況分述如下：(甲)汪家嘴五沙巴——前臨澤縣出南門，西南行越大路山，約八里，至汪家咀，該莊全部為回民，民國十八年前，計有六十三家，變亂後，因戰爭傷亡，或匿居番地，或以他處生活安適而不願回者，迄今陸續上莊者，僅三十二戶，而斷瓦頽垣，烟壁矗立，因此，化作闕圖者，比比皆是。這種慘象，異常惡毒，假如回民就要變亂，又何必焚燬個人房屋，我們祖先「衣於此，食於此，世居於此，一感情濃厚的家園，因為我們變亂，而不能保，則又何必出此，如果我們焚燬了漢人家屋，殺死了漢人少壯，漢人又以此報復我們，這成了蚌蚌相爭，同歸於盡，雖是愚者不出此，而素以精明善買賣著稱之回民，乃竟為之耶；誠不堪讀者一笑，這種內鬨，不可以道里計也，該莊每八日，辦洋酒合組一社，社員四十四人，借款二千六百四十元，轉山很大，在村北部，十八年前，畜牧尚好，牛有二百餘頭，羊千餘隻，今牛僅四十頭，羊三百餘隻，因為為軍隊往來孔道，另付缺如，與昔相較，不勝桑榆之感，回國民喜作商，能番語，農暇時，多至番地貿易，獲利頗厚，間有販賣柿餅，核桃，梨兒，菜蔬之類，往來於此縣，舊城之間，農產品有賣

粟小麥、大雁麥、大豆、小豆、洋芋、油豆等，青稞每斗地一年平均可獲五斗，小麥四斗，大雁麥一石，大豆二斗，小豆四斗，洋芋一千六百斤，油子三斗，由此行西約里許至，水磨溝，該村有小學一所，為合作社社址所在地，位於溝中間。南北二方均山林，無森林，燒柴極困難，這是西鄉普通現象，應當設法解決，農人說森林可以減少牧場，又可磨去羊的毛，間或或些野獸傷害人畜，所以不要森林，他可不知道森林，可以調和氣候，增加雨量，吸收輕塵，點綴風景，又有樹枝，可當柴燒。利害相衡，則利勝害多矣。現在燒柴，多於農暇月，北至恰蓋寺，南至艾略溝拾，均距此約三十里。平地少，僅佔山地四分之一，與蘇家溝合組一社，社員三十人，借款一千五百八十元，男子主要工作，為耕地，拾柴，婦女主要工作，為紡麻線，拾柴，掏糞。餘同主，不贅。由此西北行五里，至丁甲村，北部傍山，南部寬放，有小溪一道，東南流入洮河，神山很大，畜牧也發達，現有羊千餘隻，牛八十餘頭，驢四十餘頭，礦產有石膏，為結晶鹽，質頗純潔，可惜沒有發現新用途，也無人來此採購，致物棄於地。土地極寬廣，田地佔川地三分之一，每戶平均有五石地，氣候涼爽，農產品收穫量極低，青稞小麥每斗地平均三斗，小豆同，雁麥六斗，洋芋六百斤，蔬菜有白菜洋根，蘿蔔，菠菜，蕪菜之屬，副業，馱米與當腳快，暇時至武都馱米至北山番地出售，或由舊城馱皮毛至蘭州售與余家莊，紅色丹鷄合組一社，社員三十三人，借款一千六百五十元。由此北行，微偏西，繞山越嶺，道極彎曲，約五里至着蓮村，社長馮廷選，武京尼瑪土司統系親屬，食邑於此，僅轄百姓四十

戶，每年每戶納米糧一斗，十八年前，設衙門治罪，同變時，付於一炬，迄未恢復，北邊毗連生番，冬季時，楊土司負責防守北口，皆徵番兵來犯，土地很廣，神山很大，人口很少，有邊疆學校一所，在顧頤剛先生來此時創辦，牛羊馬匹也多，與大族，小族，工斜兒，大司坡，牙堡謝謝，上余家莊，託爾不多，合組一社，社區太大，多數為番民，社員入，借款二千七百四十元，耕種多用休耕法。由此下山南行，越紅洵山，再沿山腰羊腸小道，共十里至坤路，社長在焉該莊基督教很盛行，婦女在五七歲以上，不能放足，態度雍容，頗學有幾分西洋女教師風味，與考謝，白土，端的合組一社，社員四十六人，借款二千三百元。神山小，畜牧尚可，山地多，平均每戶有五石地。產業為穀米，地勢高，同樣與着蓮顯著荒涼。由此下山，經太平寨，西北行五里，至馬牌，道頗崎嶇，位於洵中間，溪水一道，貫村而過，農民利用水力，建築水磨很多，耕地與神山均廣，神山距此約十里，與番民共有，有小學一所，牧畜不發達，耕地皆山地，手工業錫子甚妙，質料堅韌耐用，不亞波來品，可惜產量不多，默守舊法，不知改進，亦為美中不足，去年度遭雹災奇重，社員利用代款經營副業，以維家計，如社長楊春秀，利用貸款一百元，用馬一匹，驢一頭，至武山馱米，共八次，獲純利三百三十餘元，此較較著者也。該莊與上馬牌，上懷洵，土門合組一社，社員五十四人，借款三千元。由此西南行，板鞍而上，山上平坦，已盡墾為耕地，越大峽口，南下，至長川，該莊神山很好，牛一百餘頭，羊六百餘隻，馬十餘匹，房屋高大，類似樓房，同民二十戶，漢人二十五

戶，十八年前，回民八十餘戶，漢人四十餘戶，十八年回變，即起事於此，國民軍圍剿，血戰於火篋口，雙方傷亡均鉅，房屋化為灰燼，人民塗炭甚深，耕種曠廢，每戶多遺二十餘石，川地佔山地三分之一，河巴廠，回民多至番地販牛馬及鹽，獲利甚厚，社員五十人，借款三千元。由此西行，越紅土汚山，約五里，至馮旗，該莊與歸日兒合組一社，社員二十九人，借款一千一百元，艸山不大，耕田尚寬，出產褥子，質甚堅純，副業為木匠，皮匠，泥水匠，俗語說，「靈日兒的皮匠，長川泥匠」。著於當地。由此東南行半里許，至沙巴，漢民二十八戶，回民十六戶，與十家聚合組一社，社員二十人，借款二千元，草山與耕地均廣，多山地，草山在西部，距此二里，羊僅二百餘隻，牛八十餘頭，畜牧不發達，出產與上同，燒柴困難，至北山番地拾，副業為木匠，傭工。

評論：總觀這帶出產，丁甲村以上，距城較近，出產較好，著述至沙巴，氣候較涼，產量欠佳，普遍沒有森林，益增地方荒涼，著述附近各莊，草山龐大，尤宜大量發展牧畜，以增皮毛產量，富裕民衣，惟回番民甚近，時有被搶危險，馮旗，沙巴，手工業織成褥子甚好，在昔每尺價值大洋二毛，今已漲至二元至三元，出產量甚少，亦其美中不足，將來如何改進製造技術，宜早注意。牧畜與農業，是這帶應當兼籌並顧，協同發展。

(乙) 舊城：由沙巴西南行五里，至舊城，舊城建築，不知伊始，據洮州雜誌記載，似在晉時，因為晉時吐谷渾在洮州西，時常為患，因築城以守之，後因武帝逐吐谷渾，盡洮

陽郡，明洪武十二年十八族番叛，因築新城於東隴山，即今之臨潭縣城也。舊城於十八年回變時，化為灰燼，據說，在十八年前，該地金樓玉宇，畫棟雕樑。頗極一時之盛，今則城內僅回民舊教小學一所，渺無人煙，頹廢牆壁，雉飛兔走，觸目傷心，不番勝今昔之感，南門外較為繁化，是今日回漢貿易中心，城周隙壑之處，板援可入，東西二門，甚狹隘，十八年時，事變倉卒，生命與財產，損失甚鉅，瘡痍滿目，創痛猶存，迄今憶及，無不變色，居民恐險前轍，無敢居留，舊城城實廢墟。南門外東西與南北街查各一，有回民新教商店一幢，玻璃輝煌，建築尚稱壯麗，其餘商號，均因陋就簡，聊作經營。西門外有新教，高級小學及禮拜寺各一，大廈落成，簇新壯麗，禮拜寺尤可觀，並有新教集禮生活房屋一所，容後介紹。此地是青海西藏北部，卓尼等地，貨物聚散地，番民所生產之各種貴重皮毛，鹿茸，麝香，牛羊馬匹，等多集中於此，內地所產之各種食糧，布疋，相互交易，回民口操番語，能漢言，居中介紹，輒獲厚利。如某日有一番民持狐皮十八張求售，因不諳漢語，請求於回民，僅求每張售價十元，回民售於某商店，每張二十元，頃刻之間，獲利一百八十元，除尚有番人之酬金，未予計入，此其一例也。『七七』事變前，番民出產，多輸往張家口，由張家口轉天津，及上海漢口等處，今以漢口為最多，今則各地次第淪陷，中央又設有貿易委員會統制出入，一節運往蘭州，貿易委員會分會，分輸俄國及重慶，一部由私人商行收買，在此地資本較大商行，有乾元商行，裕中商行，盛記商行，德華商行，西北貨棧等，它們將貨物收買後，大半運

行蘭州總行，經貿易委員會同意，分輸俄國，又有杜盛西號
 籌辦收廢香，分統散佈各區，資本頗厚，而以辦香著稱，銷
 名稱：... 單... 位... 價... 格... 每... 年... 輸... 出... 量... 總... 格... 輸... 出... 地... 點...

售各大藥房，如同仁堂等。茲將該地輸出貨物總數，列表如
 下：

麴皮	四五〇元	二〇〇張	九萬元	蘭州
例	三〇〇元	五〇張	十五萬元	同
貂皮	三一五〇元	三〇張	三千元	同
沙狐	十五元	三千張	四萬五千元	同
香兒皮	七、五元	五〇〇、〇〇張	三七萬五千元	同
黃獺	十二元	一萬張	十二萬元	同
馬	八〇〇元	一千匹	八十萬元	各地
鹿茸	五五〇元	一〇架	五五〇〇元	蘭地
大黃	三〇〇〇元(三百斤合一担)	二百担	六萬元	同
狐皮	八〇元	二千張	十六萬元	同
狼皮	四〇元	一〇〇〇張	四萬元	同
豹皮	二五〇元	一五〇張	三萬七千五百元	同
海青	十五元	一〇〇〇張	一萬五千元	同
羔皮	十三、七角	七萬張	八十五萬元	同
牛	三五〇元	二千頭	七十五元	各地
糖	二十元(一市斤)	一萬斤	二十萬元	蘭州
麝香	一千九百元(一市斤)	二百斤	三十八萬元	同
麝茸	一五〇元(一担)	二百担	三萬元	同

這個統計是記者得自舊城商會，比較正確，凡粗細之處
 ，所在多有，如會參，黑藥，牛黃，熊皮，狗皮，牛皮，等
 均未計入，又由內地輸入番區食糧，布疋，及日常用品，均

應製成統計，以明此地商業景象，不過在這番區，既無人負
 責，又不明統計之重要，有此一着之得，亦屬不具，他項，
 未可深究也。

舊城回教新教調查記——新城創立於清季光緒初年實行集體生活，好像一个大工廠，分工合作，他的好住，也和工廠一樣，技術可以精良，效率也可以增加，他的不好住，也和大工廠一樣，生活單調，不能改變，其中分商業部與農工業部，這是二個主要部門，他若縫紉，作飯，磨麵，攪柴，攪麵，等均一生操其事，而不復改，磨麵坊，在舊城南建有大樓，專治其事，操作甚勤，現為馬教主與回教主主持其事，教法從事，如有犯法，管束甚重，勞而不怨，回民守法精神，至為欽佩，並設有幽室，好似衙獄以處置罪之尤者，商業部主持人叫大掌櫃，現為馬壽山，其下又有小掌櫃，掌管內地商務及番地商務，據說去年番地商務獲利達五百萬之鉅。內地商務如天津掌櫃，漢口掌櫃，張家口，成都，西安，蘭州，等掌櫃。是與亦如同商業，有小掌櫃，現有菁落，馬牌，任家咀，新城，白土，太平寨等小掌櫃的住室，好像學校宿舍，一對夫婦，一間住室，兒童於四五歲時，便離開父母，單兒童室住，至六七歲時，完全上小學，現辦有小學校一所，其丁士珍，丁士元主持，均教人，兒童均有上小學教育機會，中學，則至蘭州師範及中學，或西北中學，國立廿中，則由教主決定職業，亦由教主視智愚而分，但其中亦有不公平者，即教主及各掌櫃之子，雖亦能獲得高尚職業，此公平中之不公平也，教規甚嚴，回教主之子，現處種各科財產，如商業所得利益，農桑收穫產品，統籌處理，結婚，是團體舉行，不蓄私財。這在中國生活史上，可說另開生面，我們知道西洋社會，是由重農學派，演進重商，由重商再進到資本主義，財產私有，由

此轉到社會主義，正在萌芽而大多數國家，尚停留在資本主義社會中，我國在清季，閉關自守，僻在西北角，新知識，更無由輸入，回教同胞，能自創造處理，別開生活，一面打破數千年舊制，至堪欽敬。

(丙) 古占村至卡約卡

由舊城越夏任嶺行約十里，至古占村，或云古占即古戰場之誤音也，該村四面均山，與生番區毗連，西方與北方，草山很大，距此十里，本可大量發展牧畜，乃以治安欠遠，未敢冒昧，位於溝中間，森林缺如，呈現荒涼，耕地極廣，最多者，達三十餘石，平均每戶十餘石，川氣佔山地三分之一，溝水一道，繞村東而過，出產有青稞，平均每斗地每年可獲四斗，小麥豌豆同，大豆一石五斗，油子四斗，雁麥六斗，洋芋六百斤，菜蔬有蘿蔔，白菜，而以菜蔬最多。村西原僻處，北為牛頭城，原即晉時吐谷渾之舊城址，遺跡尚存，傳至明代，為大將葛舒翰所滅，居民均於明初由南京移來，繁衍至今，共有一百二十餘戶，十八年回變，牲畜與財產，損失尤鉅。副業為作商，以辣子，蒜，針線等，至番地換取各種皮毛，及酥油，至於換取牛馬，則須資本較大，商號者始能為之，在近二年皮毛價格高漲下獲利頗厚。燒柴不困難，距此十餘里如生番林區，由此東行約二十許，經唐朝大將李晟墓，李將軍在唐代最立勳勞，功績卓著，可惜沒有參考書，不能敘出較詳事蹟，殊覺遺憾！他的故里就在這兒，挑州在唐朝為番區，而今猶未多改，李晟將軍，竟能樹建殊勳，標榜後世，我們追想先賢，又如何以掖後昆？值此國家多難，猛將是依，擬要政府培育人才，非地域之有礙否也。再東南行，板援而上，越古

爾巴前山，約八里，至古巴山，這帶村莊，均在山巔，北風凜冽，樹木蕭瑟，登形荒涼，土地遼闊，山上盡闢為梯田，草山尚好，因為氣候寒冷，可將畜牧與農兼作，居民多兼木匠或泥匠者，至舊城及番地傭工，由此東北行，道路崎嶇，翻山越嶺，往返舊城。由舊城南下經回新教磨坊及蘆水鈔石區域，約八里，至拉扎口，渡洮河，西折行里許，至陽壩，該村位於山腰，前面大河，後依大林，風景幽雅，建築適宜，耕地狹隘，分佈村西邊，農產品收穫量較饒，每戶平均地僅三石，盛產洋芋，味極甘。色白，滿清時，進貢皇室，居民以之當禮品，無不歡迎。該莊基督教很盛行，毛織手工業很發達，每人均能編。副業係運番地統商，卓尼車巴溝，袋兒溝，及大南溝木料，均經此地運往岷縣，臨洮，蘭州，甯泉，因此，沿河兩岸，積集木料甚多，縱橫參差，狼藉河際。社員十六人，借款一千四百六十元。

評論：舊城西部，地域遼闊，耕地寬廣，草山很大，人口稀少，不宜耕種與畜牧，並重農業充當利用機器，增加經營效率，以補人力缺乏之短，畜牧也可大量發展，不使草山質棄於地，惟治安欠佳，不能盡所欲為，政府如能派兵駐此，則可鎮攝西番，則實業可興，地利可盡。陽壩風景幽雅，洋芋尤為特產，可大量種植，以增收益，惟土地狹隘，宜在手工業及其他副業上注意，以增收益。

(丁)羊耳至羊永——由陽壩渡洮河，經拉扎口北上至嘛呢寺，東行板樓而上，山頂直墜，步行為艱，約二十里至羊耳，該莊與欽家莊舊別合組一社，社員五十人，借款一千元，該村位於溝中間，溝極狹，甚崎嶇，草山盡無，山地尙寬

，出產有青稞，小麥，油子，小豆，雁麥，洋芋等。青稞，小麥，小豆，每斗地每年平均收穫三斗。油子一石五斗，雁麥七斗，洋芋一千二百斤。菜蔬有白菜，菜菔等。副業至卓尼為木商砍柴，及運舊城傭工。由此東南行五里至李崗，與西石溝，合組一社，社員五十二人，借款二千六百元，該村位於西山麓，溝狹草山小，畜牧尚可，距此西南十里，草山較大，耕地亦較寬，副業與出產同。由此東北行，越拉布山約五里，至塔娃，番漢雜居，專東行至拉布山與孔路溝山城子合組一社，社員二十八人，借款一千八百元。位於山陽，幾至山巔，土紅色，耕地廣，山地多，燒柴困難，至卓尼拉利溝砍，牧畜不發達，手工業樹子尚好，副業是舊城傭工，割草，養豬，羊。由此東南行，道極崎嶇，約五里許，至孫家磨與下孫家磨合組一社，社員四十六人，借款二千七百一十元。草山很大，距此三里，畜牧尚好，耕地不寬。由此果北行里許，至羊永，社員四十五人，借款二千四百五十元，位於東山麓，嶺崖起伏，凹凸不平，人口較密，草山與耕地均不廣，畜牧不發達，燒柴極困難，薪僱工，拾柴，扯板收入，以彌補，餘同上，不贅。

評論：這一區，草山與耕田，均不及上區廣，治安方面較上區略好，距洮河近，河陰，隴番區，因此經營番區商業者很多，兼營番區副業者亦有，如砍柴買林等，其他同上，不贅。

洮州農村之三

洮州農村之三，是寫洮州南鄉，與卓尼插花區域，在這

縣與縣間疆界未釐訂以前，辦理政治及組織合作社，復興地方經濟，均有不少困難。卓尼與隴潭僅三十里之隔，卓尼縱橫數百里，洮河南岸附近區域，其熟番，森林茂密，風景幽雅，空氣潔淨，為卓尼政治力量與經濟力量所能達到範圍，再遠，則為疊布地方生番遊牧之所，無村落，房屋，好搶掠，卓尼政治力量所不及。要按卓尼縣區中心，應當設在疊布，可是，這無論如何，是事實上辦不到。隴潭東西百餘里，西邊雙岔地方，也是生番區，隴潭縣政府，根本不能過問，

地副業，力求收付相抵自給自足。常旋至上堡，沿洮河北岸，土地平曠，屋舍儼然，譽為洮州第三米糧倉庫，誠足當之，人民多兼副業，因距卓尼近，副業機會較多，茲將各段村莊，分述于後：(一)由張家莊至眼廠——包括宋家莊，紅堡子，上寨，(二)由丁家村至新堡——包括楊家溝，口子下，下朱旋。(三)常旋至上堡。

南北也要二百多里，它的中心，也在今日縣城北邊，可是北邊，是森林區域，人口稀少，山峯疊疊，交通阻塞，土匪衆多，如隴潭與卓尼釐訂疆界，最好是以洮河劃分，河陰屬卓尼河陽屬隴潭，這是天然界限，最適當不過的劃分，可是卓尼設治局設在河陽，楊上可老百姓，分散在河陽，如果釐訂界限，將卓尼設治局，移到河陰，則卓尼設治局行政範圍縮成洮河南岸一道稀少的幾個村落，這如何能辦理呢？在這政治，經濟，教育三者未在該區發揮作用以前，隴潭與卓尼劃分疆界，事實上有些困難。這一區域是包括隴潭南都二沟及洮河北岸，在這一區域之中，大致說起來，是土地狹小，入口衆多，艸山不大，畜牧不發達，人民多藉副業收入，以維持家計，隴潭城附近，應當提倡園藝，因為有水，可以灌溉，銷售市場，也很方便，由卓尼到眼廠，手工業綉子很好，可以大量提倡，並可求織的技術改進，由楊家溝更新堡，這帶土地狹隘，居民多藉副業收入以度日，本地出產，不足自給，多至卓尼為木商砍柴，或當水手，運木至岷縣，隴潭州順，洮河而下，將來宜在此設專門技術學校，以發展此

北行約十里至上卓村南，東折，扳披而上，越過一嶺，其上田疇盡開，再下約三里，至張家莊，與陽家川，楊家溝會組一社，社員三十五人，借款一千二百七十元，艸山與耕地，均不廣，人口較稠，村莊較密，畜牧尚好，現有羊二百餘隻，牛九十餘頭馬四匹，出產有洋芋，青稞，小麥，油子，葫蘆大豆，小豆，雁麥等，青稞每年每斗地，平均收穫量為五斗小麥三斗，油子二斗，大豆同，小豆五斗，雁麥一石，葫蘆二斗，洋芋一千六百八十斤，菜蔬有白菜，菜蕪(俗名洋根)藕，蘿蔔，菠菜，蕪菁，芫荽等副業除養牲畜外，於每年夏季，至卓尼為木商採柴，其工資，係以木料大小為準，並須負責將樹皮剝下，運至山下，始算完竣，木商管伙食，普通每根大材，可收入一元五角，男子工作，以耕地及經營副業為主，婦女則為紡毛線，挑水協助男子耕田，間亦拾柴，飲食方面，早餐為青稞鍋貼菜洋等，午與晚餐，均雜麵(青稞雁麥及大小豆混和磨成麵粉)條，衣着，則於春夏二季衣棉掛及麻布，冬季皮掛，居民由南京珠市巷移來。由此經楊家川北上行二里，至宋家莊，與孫家莊溝門前合組一社，社員三十一人，借款一千八百五十元。該地山尚好，牧畜

可變異，需地不廣，出產椰子膏等，價整初期居民有由改，縣建中於南京移民，縣調上，由宋家壩北上與野河並紅堡，社員三十一人，借款二千五百三十元。神山不大，畜牧不發達，耕地也不多，畜數為山地，則業為磨麵及至澆地傭工，為木商砍柴。由此北行里許至上寨，該村位於西山麓，溝前尚寬敞，川地較多，山也次，多已開為梯田，畜牧不發達，餘同上，由此東行約三里許至羅家，該莊與吳家坡，眼族合組一社，眼族多數為番民，能漢語，神山不大，牛羊不多，耕地尚廣，出產金糧荷多，無林，燒柴極困難，多至卓河下哈流及木耳溝拾。距臨潭縣城僅十里。

評論：總觀該區，耕地與神山均不廣，但以人口密度與土地面積比例，尚足自給，如果能將耕種技術改良，兼營畜牧，並能將羊毛，用新方織成襪子，則地方經濟綽有餘裕矣。將來能在此地設一棧，以融通地方金融，並附一消費合作社，以調劑地方供需，更為當務之急。

(二)丁家村至新堡——由臨潭縣出南門，小溪，東南行約三里，至丁家村，該村與嶺上，西南溝，東山，東南溝，合組一社，社員四十六人，借款三千五百五十五元。距城很近，狹小，神山小，畜牧不發達，燒柴極困難，南至卓尼環北環大，神莊拾，距此均三十里，梯田尚廣，多山地，川地僅佔山地十分之一，農產品有青稞，小麥，大豆，小豆，油子，葫麻，雁麥，洋芋，等，青稞每年每斗平均收穫量為五斗，小麥四斗，大豆六斗，小豆三斗，油子三斗，胡麻二斗，雁麥八斗，洋芋一千五百一十二斤，菜蔬有白菜，蕪菜，洋蔥，蘿蔔，菠菜，蔥，蒜等全村各戶無不種者，因距離

遠，碾米近，銷售不成問題，有滾水車磨粉，可食澆澆，如果得能大量種植，或為家庭主要收入更善，又有麥澆澆，為澆澆出產地主要村莊之一，近二年來，因與岷縣交通便利，商務興盛，洮州距岷縣僅百餘里，又與岷縣貨物銷售地，以此去洮州遊覽者日多，為紀念洮州，澆澆之銷售亦日多，收發甚大，該村姓姓，刻術最精，在洮州，首屈一指，因此，該村訂澆澆者甚多。由此東南行越小瓶而下，坡勢甚陡，約八里至張旗，其東為楊家溝，二莊合組一社，社員六十人，借款二千六百二十元。東西山甚陡，其土，均開為梯田，畜牧不發達，僅有羊二百餘隻，牛八十餘頭，溝間有泉水一道，沿水築有水磨四盤，利用水力以磨麵，居民多於農暇時至舊城歇小麥，磨成麵粉，復賣于舊城，買賣之間，從中取利，耕地狹，多藉磨麵傭工以彌補。由此沿水南行，二里許，至口子下，該村有卓尼屬番民，又有漢人，因此卓尼屬的社，名安藏族，臨潭社名口子下是番村三社，而社員尚不重復。東西懸崖，東山全為神山，比較尚大，溝間極平坦，但不寬敞，開為梯田，畦畦井然，殊另殊貴，該村山地二十一石，川地二十二石，以人口比例分配，甚狹小，故雖有資本，而購不到土地，平均每戶僅一石餘，畜牧尚可，十八年時，羊有三百餘隻，馬也多，變亂時，損失殆盡，今僅有羊一百餘隻，牛約百頭，牦牛在牧畜上發展，尚有留，澆澆發源於縣城北青山山，經縣城西南門，東流入扁都，折南入溝，至該村，建有水磨數座，居民磨麵，傭工，及與卓尼為木商砍柴收入，以彌補家用不足。由此南行約三里，至下朱旗，與馬旦溝，楊家莊合組一社，社員五十人，借款

二千七百五十元，神山尚可，地勢與口子下同，不贅，現有羊二百餘隻，牛百餘頭，惟羊於每年春季多死亡，因春艸初生，羊食後，牙上斑斑，易梗，發癢，不能再吃乾艸，而神山甚陡，羊以體力疲乏，每因爬不穩，跌下而斃，如果神山平，距離近，必可減少死亡。耕地狹窄，最多者有大石地，普通僅有一石餘，燒柴極困難，多用山上野茅茨炊爨，硬柴至卓尼大峪溝拾。副業則於農暇時至卓尼木商砍柴，當水手，為木商運米。出產同上。由此南行約十里至洮河，東折至新堡，為臨潭一鎮，有街道，尙繁華，位於洮河東北方，前橫洮河，南山盡森林，依山臨水，風景幽雅，草山與耕地均狹，社員多渡河，經營副業，河陰即大峪溝，社員多為木商伐木，造排子，運往岷縣等處，農業多由婦女及兒童經營。婦女較勞苦，餘同上，不贅。

評論：總觀該區，是耕地與草山均狹小，允宜於農業，畜牧並重，城垣附近如丁家村，楊家溝，宜再擴張園藝，種植菜蔬，以增收益，中部如口子下，則藉磨麵及備工，以彌補家用，充分表現其不足以自給，是宜提倡手工業，如織襪子，刻洗硯及制鑄技術學校訓練兒童，達到地方經濟自給。南部如楊家莊，新堡，則因距卓尼甚近，藉副業收入以養日，假如卓尼森林一旦伐盡，農人又藉何業以謀生，故於維持今日副業外，自應另闢途徑，以謀永久生計。

(三)常旂與新堡——由新堡沿洮河東南行，約五里至常旂，該村與常頭，洛藏合組一社，社員四十七人，借款一千九百七十元。位於山腰，下臨洮河，河南岸，盡為麥田、田鴨井然，任陌並列，夏歷五月，麥苗如茵，梨花怒放，微風吹動，景緻幽雅，對岸，滿山蘆谷，盡為森林，翠松參天，別有幽緻。北面山勢峻峭，僅為牛羊牧場，驛馬則因為奇蹄，不易扳援，這一帶洮河沿岸，土地肥沃，地勢平坦，自西徂東一望無垠，出產亦較豐饒，譽為洮州第二倉庫，誠足贊之，農產品有小麥，青稞，大豆，油子，葫麻，小豆，洋芋，紅芥等，平均每斗地每年收穫甚，小麥，青稞，大豆為八斗，油子，葫麻，小豆，四斗，紅芥為三斗，洋芋一千七百斤。菜蔬有白菜，蘿蔔，葱，菜菔，韭菜，蒜等，副業為伐木，運木，或至番地作木工，由此西行，沿洮河約千里，至上堡，與皮巴，支堡合組一社，社員六十二人，借款二千四百元，地勢與常旂相彷彿，風景幽雅，惟耕地甚狹，全村僅一十八石地，出產豐饒，餘同上，不贅。

評論：該區土地肥沃，出產豐饒，惟耕地不廣，農民多藉副業收入以彌補，將來此地能設農舍一所，流通地方金融，農業實行集約經營，以增產量，並設法提倡家庭副業，或木匠等，以增收益。據云，甘肅省府，擬在此設農業學校一所培養技術人才，則更善矣。

通訊

三個月來彬縣縣政建設進展的歷程

劉樹鵬

壹，化衙門為學校

彬縣自本年二月十五日接蒙視事後，即確定施政步驟為三：一曰認識環境，二曰改革環境，三曰創造環境；同時揭示本府同人守則凡四：一曰機關學校化，二曰行政科學化，三曰長官導師化，四曰生活規律化。茲就本府業經實施機關學校化之具體事項，分述於次：

(一)朝罷——每晨六時半集開升旗後，由本府職員輪流主講，事先由秘書室通知主講人充分準備。通知單式如次：
「明日早晨六時半升旗朝罷，轉縣長指定台端準時主講(天南順延)」

(1)時間：以不超過五分鐘為原則；
(2)內容：以服務經驗，進修心得，先哲格言，偉人懿行，等項為原則。

(3)紀實：或借同事代為紀錄。

近三個月來，已預成「朝話紀要」巨冊，綜合真體經驗，發揚蓬勃朝氣，此外聞人士所以謂縣府「五十分朝話，十分朝氣」之由來也。

(二)公餘自修室——為充實同寅學識，增進辦事能力起見，特開公餘自修室一間。除由辦公費項下訂購桂林，長沙，未陽，衡陽等地出版各種報紙外；並函請國內各訓練研究，出版等文化團體學術機關，惠贈各種出版物，藉供同寅參考。同時由樹鵬善用公餘時間，撰述專論，投寄國內有名之出版團體，以稿費所得，悉數訂購叢書，桂林，江西等地出版各種雜誌，以供給同寅之精神食糧。另備圖書目錄冊，與借書登記簿，懸置室內，凡同寅所有書籍雜誌，均分別登記於目錄冊(書誌仍寄存各人私室)，以便互相交換借閱。在自修室內，並由樹鵬依據十餘年來進修心得，擬具進修綱領，(凡六綱二十三條目)與經世綱領(凡八綱二十八條目)，繕正公佈，以為同寅進修之準則。

(三)職異自述表與個別談話——為明瞭職員個別，思想信仰，生活，習慣等項，特印發職員自述表，內分：(一)家庭狀況，(二)生活叢史(三)自我批評，(四)前途展望，五具體建議等五欄；每欄又分為若干項目。業經本府職員及所屬各機關同人分別填報，裝訂成冊，既可避免自傳體裁之文過飾非，復可代替人事卡片之循名責實。現已根據自述表，

用公餘時間，舉行個別談話，實施生活指導與思想指導，親愛精誠之風氣，已瀰漫於本府內外矣。

(四) 星期晚會——為提倡正當娛樂，屏絕不良嗜好，調劑辦公生活，培養藝術興趣起見，特規定每週星期日午後七時至九時，召集全體職員，舉行星期晚會，事先飭處務室酌備簡單茶點，各職員準備表演節目，計分：國樂（合奏或獨奏），歌詠（平調，湘劇，抗戰歌曲，民間山歌），笑話，故事，朗誦詩詞（自己作品或名人作品）。燈謎，口技等項，每人至少須表演一項。大家同樂，精神愉快，按時辦公之疲倦狀態，自然為之掃除一空矣。

(五) 學術講座與經驗講座——為增進同寅學識，加強辦事效率起見，特設學術講座與經驗講座，每月除第一食國父紀念週由縣黨部召集，第四次，國父紀念週由樹鵬報告本月施政進度外，其餘兩次紀念週，則事先由樹鵬函聘名流學者（如黃士衡先生及國立中山大學名教授）與從事行政多年，富有經驗者（如：曹伯開先生，李大渠先生及軍署秘書科長等。分別來府主持學術講座與經驗講座，講稿交紀錄者整理後，即印發各職員參考，實大有助於公餘進修也。

(六) 其他——如：小組討論，星期遠足，讀書報告，專題研究，時事分析，家眷聯歡等集體活動，則因時因事，斟酌舉行，而無一定時期。

貳，三大建設之逐步開展

三民主義，為抗戰建國之最高準繩，縣政建設為抗戰建國之基層工作，因此，必以三民主義指導縣政建設，必以縣

政建設實踐三民主義，庶能達成抗戰建國之時代任務。樹鵬曾撰三民主義的縣政建設一文（見本年五月二十日湖南國民日報未陽版專論）闡明本年度湖南省府三大建設與三民主義之相關性；認為衛生建設是民族主義之實踐；文化建設是民權主義之實踐，生產建設是民生主義之實踐。茲僅就三個月來本府對於三大建設，工作進展概況，分述於次：

(一) 衛生建設：

(1) 一保一藥箱運動——彬縣一般人民，對於環境衛生與個人衛生，不甚注意；因此，瘧疾，腫病等症，流行頗為普遍。『船到彬舟止，馬到彬縣死，人到彬州打瘧子。』之民歌，已成為此間一般人士之口頭禪，而鄉間夏季疾病，如中暑，發痧等症尤多。樹鵬為加緊衛生建設，增進民教健康起見，特擬訂彬縣各鄉鎮推行一保一藥箱運動暫行辦法，發動鄉鎮保長，勸導當地殷實紳耆，捐資購買簡單必備之中藥一〇種，西藥一六種，養成保國民學校教職員妥一保管，使法發給並指導服用。

(2) 兒童健康比賽——已於本年兒童節日，假縣黨部大禮堂舉行，計參加決賽兒童四百一十九人，優勝得獎兒童四十四人，到場參觀之家長與各公法團體約計一千餘人，除由樹鵬當場講述健康比賽之意義，兒童保育之重要性，及注意事項，以喚起各家長切實注意外。並請第三區專員公署蕭專員訓示『為父母之要道』，中心衛生院何院長講演『兒童衛生常識』，此間一般人士，愈認為是彬縣第一次最有價值的

「父母教育」之實施。

(3.) 鄉村巡迴診療隊——本縣中心衛生院設在城市，衛生所僅分設二所，窮鄉僻壤之民衆，發生疾病或急症時，苦無醫藥，以資救治，本府有見及此，令飭衛生院所負責組織巡迴診療隊，分赴各鄉實施治療，並協同當地保甲長，召集民衆講述衛生常識。

(4.) 其他如：登記中醫，訓練藥婆，普種牛痘，厲行防疫，環境衛生之改善、健康教育之推行，刻正在分別積極進展中，茲不贅述。

(二) 文化建設

(1.) 限期完成一保一校——普設國民學校，以實施國民教育之基礎，本縣共有二百一十六保，除去去年已完成保一百二十七校外，經最近三個月來之督催，又已完成三十五校，除十六鄉鎮中心學校所在地免設保校外總計尚差三十八校，已令限於本期一律籌備完竣。

(2.) 充實鄉鎮中心學校——本縣各鄉鎮，均已設立中心學校，惟原核定預算，每校每年僅有經常費一千三百元，設備既不充實且多未設置民教部，殊與規定不符，茲將充實其內容計，已決定於學租教價增漲項下開支，每校增加經費五百元，以作設備之需，并令縣一律設置民教部。

(3.) 改善教師待遇——本縣小學教員待遇甚低，雖去年曾給予以提高，但以現時生活程度相較，尚不足以資維持，故本年決定每人每月按照上年薪資增加五

元，縣立女職校及各中心學校所需提高教職員待遇之款，由學租教價增漲項下開支，各保國民學校及私立高小初外所需提高教職員待遇之款，則由各該校自籌財源開支。原有津貼教職員米穀者，不得減少。

(4.) 創設墟場識字卡——本府以鑒於本縣本年度戶口總數查後統計，不識字民衆數尚佔全縣人口半數以上，為設法積極掃除文盲，以促進地方自治起見，特擬定本縣各鄉鎮創設墟場識字卡暫行辦法，并囑憲教村長奉教廳核准，現已通令各鄉鎮公所及學校遵照切實辦理。

(5.) 其他——本縣第二屆運動會已於本年四月一日至三日舉行，他如舉辦第六屆小學教員登記，及核定初審，設置各校公費學額，劃定視導區域，實施教員考績與懲處，及遵照湖南省政府未教二字第三八七號令到訓令籌備於本年暑假期間開辦縣國民教育師資短期訓練班，均在積極進行中，茲不贅述。

(三) 生產建設：

(1.) 勸行公共造林——本府對於各鄉鎮保甲及各級學校春季造林一案，即依照奉頒各縣鄉鎮保甲三十年度造林實施辦法及各縣鄉鎮中心學校暨各保國民學校三十年度造林實施辦法，並參酌本縣實際情形，擬定彬縣各鄉鎮保甲暨各級學校三十年度辦理造林事項進行步驟，造林須知，植桐須知，選定造林地點

報名表，辦理造林成績報告表，通飭所屬各鄉鎮保甲及各級學校切實遵辦，務須達到上令規定「每甲造林三千株」「每保造林六千株」「鄉鎮造林九千株」「各保國民學校造林六千株」「各鄉鎮中心學校造林一萬二千株」之標準，同時并派員分鄉督辦，刻正在催報成績中。

(2) 充實縣農林場——本縣農林場因創辦伊始，經費困難，對於內部設備，尙未完善，經由本縣第一項借金項下撥款五百元，發交該場添購耕牛農具。并籌備「示範果園」「示範棉場」「示範苗圃」「示範農田」「示範菸場」「示範漆樹園」各一處，以上各項工作，均已次第完成。

(3) 提倡種棉——本縣氣候土質，均適宜種棉，去年春季經本府擬印「種棉淺說」并購辦棉子分發各鄉鎮農民擇地試種，頗著成效。今年春季，復由本府購辦棉子四十石，無償發與各鄉農民，參照一種棉淺說一內所指示之方法按時播種，將來必有相當收穫。

(4) 推行糧食增產工作——本縣對於糧食增產工作，經依照奉頒湖南省三十年度糧食增產詳細實施辦法及工作月曆表，于五月十日召集各縣政指導員，合作指導員，農林場技術人員及農業改進所，彬縣工作站各指導員，開推行糧食增產工作會議，當經決議：(一)依照上級指定本縣糧食增產應辦事項，另訂工作進度表，(二)將全縣劃為五個工作區，以原有縣

政指導區為區域。第一區由縣政指導員賈金燦，技術指導員曾風社担任。第二區由縣政指導員尹兆梅技術指導員孟為藩担任。第三區由縣政指導員董士奇農林場担任。第四區由縣政指導員曾容(在受訓期間建設科輪派一人担任)技術指導員鄧嘯山担任。第五區由縣政指導員秦孝思技術指導員盧連陞担任，以上各人員，均已分途出發，積極工作。

(5) 籌設民生工廠——本縣原設貧民工廠一所。因虧累停辦，雖經前任縣長圖謀恢復，終以經費困難，未能實現，縣長蒞任後，以民生工廠為重要，同時復奉省令限期籌設貧民工廠，擬察以前貧民工廠結束費項下，移撥一千元，并呈請補助五千元，先開辦紡紗一科，經擬具計劃及經費概算，呈請省府核示，一俟核定，即行籌備成立。

(6) 增設造紙廠——本府去年曾督飭良佐永甯四明各鄉設立改良造紙廠六所，本年三月間，復經責令未甯四明兩鄉鄉長務須督導人民各增設改良紙廠三所，并須責令各原設紙廠，積極增加產量，以應戰時需要，已據永甯鄉呈報，已增設有維新，日新，民生，三改良造紙廠。

(四) 其他有關三大建設之業務底開展
 (1) 推行鄉單位簡易集團結婚——彬縣婚嫁習俗，至為浪費，男家送肉，動輒在三百斤以上，結婚會宴，動輒在二十席以上。樹鵬為轉移習俗，崇尙節約，鼓勵適齡結婚，減少怨女曠夫起見，特飭科擬訂彬

縣各鄉鎮人民舉行簡易集團結婚暫行辦法，一面呈報省府備案，一面通飭各鄉鎮推行。

(2) 徵着者宿逸著——此間縣誌，久未續修，着宿逸著，類多散失，樹鵬認爲地方文獻之彙集，大有益于文化建設。特飭科擬具彬縣着宿逸著編審委員會組織規程及徵稿辦法，已提交縣政會議通過，通函各鄉着宿，協助徵集。

(3) 澈底奉行抗戰民生公約及長官部五五佈告——樹鵬認爲抗戰民生公約與五五佈告，是現階段實施物價管理，消弭社會革命之唯一法寶，已通飭所屬澈底奉行。凡囤積圖利者，高價圖利者，走私圖利者，囤荒圖利者，一經檢舉，當即依法嚴辦，或報部核示。良以平定物價，實大有助於生產建設之進展也。

(4) 組織縣政建設巡迴督導團——爲增進行政效率，加強督導力量起見，特配合縣政指導員合作指導員，督導學導工作人員，分爲兩組，由建設科長軍事科長分別主領，巡迴各鄉切實督導各項業務之開展。

(5) 組織基層情報網——爲動求民隱，澈掃弊端，檢舉奸商土劣，偵查漢奸匪類起見，除普設告密箱外，特組織基層情報網，負隨地調查，隨時報核之責。按縣政建設巡迴督導團與基層情報網之組織，二者實有相輔相成之妙用，良以一爲自上而下之直據督策與公開宣達；一爲自下而上之直接報道與秘密稽查也。

參、對於彬鎮工作人員之指導與鼓勵

(一) 鄉單位工作人員履歷談會——樹鵬近三個月來，已先後下鄉巡視兩次，每至一鄉(鎮)，即召集鄉(鎮)單位工作人員履歷談會，凡鄉鎮公所職員，中心學校教職員，暨分設當地之警衛所，衛生所職員，務必全體參加，座談會之內容爲：一、個別自述；二、工作進展；三、工作困難；四、教學心得。各參加人分別報告完畢後，樹鵬當即誠懇調談，分別指示作一總結論，主旨在加強各工作人員的事業觀念，以改造其職業觀念，激發各個工作人員的創造衝動，以轉移其佔有衝動，務使大家明白是爲大眾服務而工作，而非爲自家賺錢而工作。

(二) 填表自述與個別指導——凡鄉鎮工作人員無論是在鄉鎮(公所或中心學校)服務，一俟填填寫自述表，其內容略與縣府職員自述表相同。樹鵬巡視各鄉時，即根據各該工作人員自述表，分別接談，剴切指點，親愛情誼，恍如一家人談話一般。所給與基層工作人員精神上之安慰與鼓舞，實不遜於物質上之待遇提高也。

(三) 懇勉聯語之撰寫頒贈——下鄉巡視時，如果發現鄉長或校長中有熱心服務，成績卓著者，除頒令嘉獎，登報表彰外，並由樹鵬撰書「懇勉聯語」分別頒贈，例如：良佑鄉鄉長廖民仰，努力倡導生產建設，除依法種植桐等外，並領導民衆。利用阡陌，栽培梨樹七百餘株，樹鵬即撰贈語云：「從民所欲惟增殖，可仰之風式里間」。預賢鄉鄉長李鴻儒，倡建中心學校舍，業經提前落成，規模既大，用費復少，樹

鵬即撰贈聯語云：『鴻才小屆期爲善，儲者高懷可立人』；對聯兩旁，另附跋語，說明其事，嘉勉其能，受之者固自以爲榮，衆受者亦將聞風興起，此亦『惠而不費，嘉善而矜不能』之施政原則底活用也。

(四)其他——如：縣府全體職員每晨積累所得之『剴語紀要』，縣府每月敦請名人學者主持學術講座與經驗講座之講稿，飭員整理，即分別印發，以供鄉鎮工作人員進修之參考。藉以鼓舞其向前邁往，向上長進之勇氣與毅力。

肆、近三個月來從事縣政工作之心得

樹鵬一介書生，初入仕途，既無憑藉，又無經驗，差堪自憤者，唯有一片血性，一腔熱情，一點良知，一股幹勁爾！近三個月來，從實地工作的體驗中，深深地感覺：

(一)主持縣政者，應具備的主觀條件：

- (1.) 父母一般底愛護心腸(作之親)；
 - (2.) 師友一般底訓導態度(作之師)；
 - (3.) 僕役一般底服務精神(作之僕)；
- 右列三項，僅就對全體民衆而言；同時，更應：
- (1.) 膠漆一般底釘住事業——堅苦卓絕，貫徹始終；
 - (2.) 磁鐵一般底吸引人才——求賢若渴，從善如流；

(3.) 蜜蜂一般底採取經驗——問學虛心，遇事留心；

(4.) 驢駝一般底擔任任務——吃苦耐勞，任重致遠。

(二)一切設施應注意的客觀原則：

(1.) 需要原則——即一切設施，務求適合本縣人民實際需要；

(2.) 節約原則——即一切設施，務以最少勞費舉最大效果；

(3.) 簡單原則——即一切制度法令之內容，務求簡單，俾人民易於了解奉行。

(4.) 統一原則——即各項設施相互間，務使保持有機的聯繫，以免發生矛盾相格或重複崎嶇等病態；

(5.) 自立原則——即一切事業之舉動，務求不超過地方人力財力所能負擔之限度。

總而省之，職時縣政，紛煩逾恆，非具幹材，洵難肆應，迄今已逾三月，心得僅有四語：

- 一曰以儒家之精神對一切人；
- 二曰以法家之精神對一切事。
- 三曰經世以備材爲第一義。
- 四曰儲材以開誠爲第一義。

視察孝豐縣政之觀感

於樹巒

是篇爲浙江省第二區行政督察專員於樹巒氏視察孝豐縣政時在該縣縣政座談會之講詞，由梁烈偉陸壽剛二君筆記，茲承友人寄示，其中關於該縣各方面實際設施，揭示頗詳，是窺戰時縣政工作之一斑，爰爲披露，以供留心縣政人士之參攷。

(編者)

這次，本人率領本署督導團出發轄區各縣視察，於十六日到達孝豐。對孝豐三十年度上半年的行政設施，作了一個比較普遍的考查。今天，趁着這個難得的機會，想把這次視察所得的印象，來和各位談一談：

孝豐自從劉縣長到任以來，迄今已近兩年，可以說：在這兩年間，孝豐一切行政工作，沒有一天，不在進步之中。本人到孝豐來的時候很多，對於各方面的情形，已略知梗概，此次深入各區鄉鎮保，使更進一步的比較週密的視察，甲此，對孝豐各項行政設施，又有一番較深的認識。在未報告觀感結果以前，我先把這次視察的意義略加說明：

本來，「行政督察專員公署」這一級，顧名思義，是着重在「督」和「察」兩個字。

孝豐各位工作同志，在劉縣長領導下，堅苦工作，一切政令的推行，都能爭取主動的地位，充分地表現着奮發蓬勃的朝氣，和自覺自動的精神，各項工作進展非常迅速，已毋須我們再加以不必要的「督」促。但是在「察」的方面，我們仍

舊要特別注意，因爲「察」的意思，有「考查」「檢討」的含義。我們不管從事什麼工作，都需要詳細考查，虛心的檢討，然後才更有進步。因此，我們應特別注重視察的工作。要本署此次視察的目的約有四點：

一、我們希望以深入的方法，觀察整個縣政的進步如何？工作的得失怎樣？然後將所得的印象，加以過細的研究，以供日後的參攷。所謂「前事不忘，後事之師」，也就是這個意思。

二、這次視察，絕對不是「吹毛求疵」，來找各縣的缺點，也不能以指導的地位自居，而是用一種「參觀」「檢討」的方式，向各縣搜集寶貴的材料。

三、這次視察，本來預備由縣——區——鄉（鎮）層級滲透，一直到保甲基層，很仔細地逐級觀察，同時注意社會風氣及民間輿論的探討，但是因爲人力時間的限制，還是和「走馬看花」似地涉獵而過。對於觀察所得的印象，自然還談不到十分的仔細和精確。不過，我們的原意是這樣的。說到

這裏，應該附帶申述幾句：就是後面講評貴縣的工作時，不免有所漏失和錯誤，希望各主管人員隨時說明，加以補充，其次，此次講評，祇能供今後的參攷，並不是絕對的定論。

四、在這三十年度上半年行將終了的時候，我們循例赴各縣視察，希望將縣與縣間，區與區間，鄉鎮與鄉鎮間的行狀概況，加以綜合的比較，來研究本區半年來行政的得失，決定今後工作的準繩。同時站在「信賞必罰」的立場，來執行國家所賦與的職權。

以上是此次出發視察的意義和目的，現在再把視察的結果，報告一下。所謂「當局者迷，旁觀者清」。我們願以純客觀的態度，作一個比較詳細的檢討和講評。現在讓我先把孝豐的工作特性，扼要的說一說，來做講評的開場白：

第一、工作發展的平衡性：劉縣長是一個良好的領導者，富有行政的經驗和工作的熱忱，各級幹部，相當健全，一切縣政工作，能普遍的發動，不斷地展開，所以各項設施，能夠平衡的進步，沒有顧此失彼的情形或畸形發展的狀態。

第二、縣政建設的計劃性：孝豐縣政建設，因有整個計劃性，同時能用一貫的精神，去推動！去展開！一切工作都是有步驟的有計劃的進行，所以能按部就班，循序漸進。而不是突飛猛進也不是履歷進退的現象，更沒有患得患失的毛病。

第三、工作確實，有「樸實政治」的作風：孝豐的政治作風，是確實實的埋頭苦幹，一切工作，能顧到理想與事實的吻合，用成績來表現，不敷衍，不因循，不苟且，不週旋

，不做表面的文章，是所謂「樸實政治」。這種「樸實政治」的作風，在平時固然重要，在戰時更感覺需要的迫切。這點，在孝豐可說是做到了。

第四、專業興趣濃厚，有「奮發蓬勃」的魄力：孝豐的工作同志，富有朝氣，大都對於工作有濃厚的興趣，有持久的熱忱，一切工作，都是主動的，而不是被動的，更不是因督促而勉強的敷衍，因強迫而愁苦的應付。因為是自動的，才有興趣，有興趣，才有精神，有精神，才有決心，有決心，才能發揮力量，有力量，才有專業的成就。由於這一貫的步驟，孝豐才有今日的成績。

上面所說幾點，是值得提出的，但我們不是說，孝豐政治就登峯造極，而沒有缺點，祇是說在某一時期某一場合中的比較的進步。要曉得政治是永無止境的，古人所謂「苟日新，日日新，又日新」。幾千年來的政治都是「精益求精」不斷的累進的。

現在，依照本省三年施政計劃綱領的規定，將這次來孝豐視察所得的資料，作一個分析的短評：

一、精神建設部門：

1、建立中心信仰

孝豐縣政府的職員，除了極少數以外，大部份已分別加入黨（團），這是很可欣慰的。我們並不是說當公務員的非加入黨（團）不可，但我們必須認清，我們的政治，是「以黨治國」——建設三民主義的新中國，換句話說：我們的政治，是三民主義的政治，我們的政府，是奉行三民主義的政府，

三民主義是抗戰建國的最高準繩，那麼，我們身為政府的公務人員，担負抗戰建國的任務，假使對主義還不明瞭，還有懷疑，那他儘可回去將各種學說主義，加以詳細的研究。我們希望各位加入黨(團)並不是強迫，而是各位有所覺悟的表示，因為我們確立思想的信仰之後，才能「集中意志，統一行動」，而發揮偉大的力量！所以希望各位尙來辦理加入黨(團)手續的少數同志，從速全部加入，以鞏補這個很小的缺憾。

二、轉移社會風氣

1. 嚴厲查禁煙賭

孝豐的烟賭，經劉縣長澈底查禁，嚴厲執行的結果，社會上一種頹廢，腐敗的醉生夢死的風氣生活，爲之一變，這是很好的現象，但是仔細考察，民間還有秘密賭博的事，這種頹風，還需繼續不斷地去轉移，尤其是公務員本身應該嚴肅自己的生活，時刻反省：是不是能以身作則，爲民表率？是不是做到「己立立人，己達達人」的境地？我對於賭博是深切痛恨的，我在長興，假使知道有人賭博，無論如何，總要拿獲嚴辦的，並且特別注意的，是公務人員。孝豐大多數同志，生活都很嚴肅，但聽說還有極少數機關的工作人員，偷偷摸摸在那裏賭博，(聽說劉縣長昨晚深夜親自率領變這調不良的習氣，那末國家不能復興，民族也無由生存，南宋何以會亡國？也就是風氣不好的緣故。所以我們必須克服任何艱難，來澈底嚴禁煙賭，來擊破大眾的迷夢！

2. 捐資興學風氣

孝豐人民捐資興學的風氣，已培養得非常蓬勃，聽說捐款的總數約在六十餘萬元，這個數字還在繼續的躍增中，這完全歸劉縣長宋科長及各位同仁鼓勵的結果，確實值得欽佩！因爲中國人的特性，是「利己」，楊朱說：「拔一毛而利天下，不爲焉」。我又不相信孝豐的民衆，不是中國人。爲什麼會有這種驚人的效果？無它，就是用政治的力量來鼓勵風氣的轉移。由此也可知道政治力量的偉大，所謂「一言足以興邦」，這一言是什麼？就是當政者力對的趨向而已。用之得當，足以興國，一念之差，敗亡在即！孝豐能在最短時期內，把捐資興學的風氣，培養得如此活躍，真是難能可貴！以學校來講，像唐松鄉中心學校，原來預備籌募基金六千元，而結果竟能募得七千餘元，超過原來的理想。以個人來講，三安鄉民萬和清捐三千元興學，這種精神，都是值得表揚和欽仰的。其次，捐款建築校舍，也成了一種風尚：如西橋鄉中心學校暨峯鄉第八保永福鄉第一保望杏鄉第七保國民學校新校舍均已募建完成，中山中心小學新校舍已籌款建完竣，聽說還在增添，若中心小學已籌得五千二百元，若西中心學校已籌款一萬餘元，若南中心學校也正在計劃籌建中，若北中心學校已募得基金五千餘元，暨峯鄉中心學校已募得五千元，準備建造。處處都表現出地方人士對於普及教育所具的熱心，同時更可以看出劉縣長及各位負責人員對於這「百年樹人」的大計，抱有無限的熱忱，對於發展教育的工作，感覺得特別濃厚的興趣。但有人以爲我們處在這動蕩不甯的戰爭時代，興建校舍，未免嫌早了一點，這是一種

絕對錯誤的見解。固然，我們在戰時，免不了遭受敵機的轟炸，或敵人的流竄破壞，到那時候，我們不是白費時間和經費嗎？但是各位想想看；自抗戰以來，我們多多少少的土地被敵人佔領？我們多多少少幾十層鋼骨水泥的高樓大廈，被鬼子焚燒？被敵機炸燬？現在我們所建築的不過是茅屋瓦房，被炸，被焚，何足姑息？我們要抱着造了被燒，燒了再造的百折不撓的堅強決心，才能夠應付當前的國難，爭取最後的勝利。

3. 發動勞動婦女

孝豐現在正在發動的工作，是婦女勞動運動，這是很需要的。因為孝豐本來人口很少，加以壯丁陸續奉調出征，戰時經常的伏役，又非常的頻繁，生產力日漸低落，假使我們要維持小孩子長大了，再來補充人力，在時間上是不容許的。也許有人懷疑，婦女能參加生產勞作嗎？我們以為不是不能的問題，而是做不做的問題。像本省嘉興不就是婦女下田嗎？其他各地，也有不少的先例。不過嘉興女子下田，而男人倒反在家裏抱小孩子，這同樣是一種不合理的現象，需要加以糾正。我們既知道婦女勞作並不是不可能的事，我們就要把它造成一種風氣。孝豐已發起這個運動，將來在生產上一定可以增強一倍的力量，的確這是補充人力的一个最經濟最有效的辦法，希望這一个工作，能夠有計劃的很澈底的普遍實行，一定可以得着很大的收穫。

4. 人民富有禮貌

孝豐無論是學生，壯丁，或公務人員，他們禮貌都非常好，他們見着長官，都很客氣很莊重向你行禮，這種風氣在

前任張縣長的時候，已經造成了，一直保持到現在，這也是孝豐比其他各縣不同的地方。我們不是說，人家對你行禮，就怎樣的被人尊敬，但是所謂「禮」是規規矩矩的態度，嚴嚴整整的紀律，管子說：「禮義廉恥，國之四維，四維不壞，國乃滅亡」，可見「禮」是國維的首領。所以：總裁提倡新生活運動，也以「禮」字為起點，同時以「明禮義，知廉恥」為責任，守紀律一定為我們立身，處世，治事的信條，由此，我們就可以知道「禮」節的重要了。

三、改正個人生活

1. 推行讀報運動

孝豐推行讀報運動，首先由公務人員率先倡導，現在已做到每一鄉，每一保，每一校，都有報紙。而且人民訂閱的也很多，這的確是事實，而不是表面文章，這次我們在各鄉保和國保民眾學校，都能看到毛蓋齊的掛着，讓大眾閱讀。據報縣府每月發出給東南、浙江、正報、民族、浙西等報紙，共有七百餘份，人民自由訂閱的還不在內，這是一個相當可觀的數字。最近聽說規定由民教館青年服務隊各區署等機關，定期舉行通俗時事演講或時事座談會，以加強人民政治認識，也是很好的辦法，將來或可發生更大的效果。

2. 督促公務員進修

公務員不知進修，是莫大的危機，不但是公務員個人的損失，而且是國家的致命傷。孝豐能注意及此，值得欣慰。縣府各科室都能遵照規定，按週舉行小組會議，來作集體的進修，並且有圖書館，資料研究室之設立，極力鼓勵自我教

育，提倡報讀齊的風氣，使同人的生活，不致墮落，很可供其餘各縣的借鏡。不過，我希望「百尺竿頭，更進一步」。各位必須貫徹始終，在公餘之暇，多多研究，憑各人的個性，把自己造就成功一個文學家，音樂家，藝術家，或一學者和詩人。

3. 提倡正當娛樂

孝豐縣政府及各機關的職員，利用公餘組織曉風劇團。現在有團員四十餘人，已經公演六次以上，而且每月縣府各機關舉行同樂會，以酬答公餘生活。同時曉風劇團，正在吸收社會上一般不舞台經驗或一技之長的民衆參加，我希望能趕快擴大其範圍，引起社會上共同的注意和興趣，達到所謂「與民同樂」的境地，此後，由每月公演一次，發展到每週公演一次，來調劑大眾的生活，融洽黨政軍民的情感。

4. 提倡各種運動

我們知道偉大的事業，寓於豐富至精神，豐富的精神，寓於強健的體格，而要使體格的健全，就必須舉行各種運動。孝豐縣政府已經有籃球和乒乓球等設備，而且每晨舉行朝會早操及健身運動，這樣非但可以鍛鍊體魄，而且可以陶冶心情，希望能夠本此基礎，發揚光大！

二 政治建設部門

一、總務

1. 文書管理

(1) 公文處理：孝豐對於公文處理程序，已訂立一個規則，還符合簡單，迅速，確實的原則。同時注意公文檢查

，訂有檢查表及登記工作考動表，是比較合理的進步的現象，因為不注意公文由收發至歸檔的每一過程中怎樣的運行，那末，一件重要的公文，鎖在屬員的抽屜裏，被判處「無期徒刑」，我們也無從知道了。孝豐的公文檢查，能按週不行，值得各縣的參攷。

(2) 公文改良：其次，在公文改良方面，孝豐試行週令表，很有成效，這個週令表可以把許多沒有時間性的公文，分門別類，摘錄要點，列表飭知所屬機關，省了許多，「等因奉此」內面的浮文，又省紙張，又少人力，而且意思明顯，容易查攷，同歸因為分類的合理化，可以無形中促進附屬機關和各鄉鎮公斷歸卷方法的改善，可以說一舉數得。

(8) 核稿原則：再次，陳祕書所說確定核稿的三個原則——通順，明確，和避免縱橫的矛盾，這是非常重要的經驗之談。

(4) 檔案管理與行政工具：最後應該提到的，是對於檔案管理的改良和行政工具的編纂，孝豐的檔案分類，頗有系統，且用代字號碼，比較合乎科學的原則，但是檔案管理是一樁重要的學問和技術，希望繼續研究，不斷地求其進步。至於行政工具是每一個公務人員從事行政實際作業不可缺少的東西，語云：「工欲善其事，必先利其器」，這兩句話，是很有理由的。孝豐能夠重視這個問題，足見對於工作效率的注意。最近聞已編就「服務手冊」，正在付印中，我們希望能早日觀成。

2. 人事管理

(1) 管理情形：人事管理已專派科員一人，負責辦理，

各種人事規章應用表冊都已訂定。各種人事紀錄，也很完備，可說是有了一定的基礎，無論考核獎懲調遷，都有一個客觀的標準做根據。希望這位管理人事的科員，必須盡心無私，從事工作，比如有某人遲到或不參加早操，就應該隨時報告長官處分，而不能徇情隱諱，不過，他往往易成「衆矢之的」。這需要長官的信任和同僚的諒解。

(2) 調查登記：縣府為明瞭全縣各機關團體學校工作人員的身世經歷及一切生活行動起見，曾於三月間辦理總調查，規定詳細表格通令查報，以便登記。同時並規定附繳自傳一篇，以觀察某一工作同志的一切情況以及學問的根底和文字的道詣，以為考核人才之根據，而對於生活思想可得一個概括的認識，更具有重大的意義。這真萬「考核於調查之中」的登記工作，恐怕在本省各縣中，還是創舉吧？

(3) 限制異動：公務人員待遇菲薄，值此物價高漲的時候，所謂「以不變的新貨，應付變的物價」，生活困難，可以想見，而社會上一般人士對於公務人員多不瞭解，公務人員既遭遇到物質上的痛苦，同時更感受着精神上的打擊，於是很多同志，都另覓其他的工作，形成「見異思遷」的現象。吳稚暉老先生曾說過一句笑話：「現在不但要征兵，而且要在征糧。」由這句話裏可以看出公務人員的動蕩情形和窘迫的狀態。黃主席在三十年代開始的時候，曾提出「安定行政秩序」的口號，促起我們的注意，孝豐能秉承此原則，限制公務人員託故辭職或請調請調，是很好的辦法，因為現在人事動蕩，不是政府對公務員職位沒有保障的問題，而是公務員自己對於政府工作，並沒有提出「反保障」。我們除了積極方面，改

善公務人員生活，並鼓勵其愛國情緒和服務道德以外，在消極方面，對於人事異動的限制，實在也是必要的措施。同時劉縣長對於地方智識份子的統制，也是很特別的。據我所知，就有好幾個能力很好的區鄉長，就是用一種強制性「征兵」似的方式，硬拉出來替桑梓服務的。這真是值得提出的。

(4) 任用審查：本省自三十年代起實行按級敘俸，凡是委任職以上人員，都要由省統一任免，藉以確立人事制度。聽說孝豐還有少數同人，沒有辦竣送審手續，希望趕快督促依法送審，以符功令。

3. 庶務管理

(1) 財物管理：孝豐各項公物器具，都編有財產目錄，登記非常明晰，值得稱道。因為「官台任其荒蕪，公物視為私有」是中國官場的陋習，有些縣長，一到交代的時候，往往將所有公物，席捲而去，弄得幾乎寸草不留，我們必須糾正這種時弊，然後政治才有清明的希望。我過去在臨海任內，交卸時，雖一紙一筆，都移交後任，也就是要樹立這種風氣。

(2) 環境佈置：孝豐縣政府內部佈置，向來很整潔，自從新屋建築完成以後，更不消說，尤其是禮堂的佈置，莊嚴堂皇，而且合於藝術化的標準。至各附屬機關及各鄉公所各保辦公處都由縣府統籌計劃，用「集中購買制」的方法，購備各種圖籍印刷各種掛表，分費張貼，尤為特色！

二、民政

1. 健全縣以下各級機構

(1) 調整縣以下各級編制：編制方案及鄉鎮編制報告表

及保甲編制報告表，在二區各縣中，以孝豐縣送交最快，可見對於這種工作，已早有基礎。

(2) 加強縣以下各級組織：孝豐區鄉(鎮)保甲之組織，能適應「縣各級組織綱要」之規定逐漸調整，現在組織已相當健全，內容也相當充實。關於區署方面，自本年夏，已增設特務隊，武力充實，督導力量也已經增強了，今後工作當更能積極展開！鄉(鎮)方面，人事經費增加很大，各鄉鎮公所內部已漸健全，(警)中心學校(教)合作社積穀倉(養)警備班(衛)大部已設立，可說奠定了管教養衛的基礎。如太平鄉鄉公所和中心小學校設在一起，左邊有積穀倉合作社，右邊是警班的房子，就是一個很好的例子。在保的方面，已有保辦公處，大都佈置整潔，尤以報福區所屬為最好，而抗坡區較差，但是有少數保長仍舊在自己家裏辦公，不十分好，希望民政科注意改善。

(3) 實施會議一貫制：孝賢實施會議一貫制，每一區令民代表，保民大會，一直貫徹到每一角落裏的人民，不但區令可以推行順利，而且充分表現民主的精神，是一個很有價值的制度。根本報告孝豐縣政會議每月召開兩次或一次，區鄉(鎮)民代表會由縣府派高級職員或區長出席指導，保民大會則由縣府派區或區指導員出席指導，這辦法很完善，很周詳，而且的確的切實推行，殊覺難能可貴。不過我的意見，以區鄉(鎮)民代表會和保民大會最好也改為每月舉行一次，不知事實上人力時間能否顧得齊？希望民政科加以研究。

(4) 確立行政考核制：總裁提倡設計執行考核一貫的行政三聯制，是建設的基本工作，我以為其中最要的是在考核，因為計劃離了考核，一定空虛，執行不極考核，則無從知道工作的得失，孝豐除縣長時常出巡，各科長亦時赴各區鄉鎮督導外，並自二十八年夏起，每屆年度開始的時候，聯合憲政軍各機關人員，組織縣政中心工作觀察團，分赴各區鄉鎮視察督導，檢查各區鄉鎮執行行政的成果及其影響，並諮詢民間輿論，以為改革縣政的參考，這種意義，非常重要，且合總裁提示行政三聯制之原理，希望今後更善運用，以資示範。

(5) 區鄉鎮工作人員檢討會：孝豐每月終了，經常召集得區指導員各鄉鎮事務員舉行工作檢討會，以檢討過去工作得失。解決困難問題，並指示今後中心工作，同時可以考核出席者之工作能力，可以收到很大的效果。而且製發「鄉鎮日誌」及「生活日誌」。規定各鄉鎮公所及事務員每月分別記載，一區查考工作，一面督促進修，也是一舉兩得的辦法。

(6) 區鄉鎮工作成績：根據此次視察情形，將各區鄉鎮成績，加以批評，但恐怕也不十分充實，姑且說出來，以供各主管人員的參考：

甲、以工作成績來評定：假使以整個工作來批評，那末區署方面的成績，似應以報福區署為第一，白水區署次之，而抗坡較差，但肯幹，西畝最不行，鄉鎮則以浮王、靈峯、茗秀、報福、太平、孝景、崇德等鄉鎮為較佳。

乙、以工作人員來評定：如工作人員的能力服務熱忱和

工作成績來批評，則報福區長沈承文幹練努力，白水區長龔覺魁付有方，值得稱道，此外，浮王鄉長陳佐新工作努力，報福鎮長程紹國鄉長供職，太平鄉長梅本侃工作切實，赤塢鄉長喻九善於應付，鄉長較差者也有幾個：像雲語鄉長王彭如過於懦弱，似乎好好先生，一切不求進，望杏鄉長項阿秀，看樣子很有魄力，實在胆量很小，能力薄弱，所謂「外強中乾」，這是需要予以改正的。

2. 戶籍

(1)優點：孝豐三十年度戶口總檢查工作，能夠速完成，人舉登記能緊接辦理，各鄉鎮公所對於「出生」「死亡」「遷入」「遷出」四種人戶登記簿籍，都很齊，而且能隨時登記，按月報送，根據調查結果，大多數鄉鎮已報送至五月份，可見戶籍行政已有基礎，至戶口抽查，也辦理嚴密，對於防止奸宄和宵小活動，効力很大，不過有一點希望注意的，(尤其是譚所長，)就是戶口檢查。應注意城區附近的地方，應行取締草屋宿舍，以免發生意外。

(2)缺點：戶口檢查工作，由於檢查人員不努力，不負責，遂發現錯誤。有一鄉公所於舉行戶口總檢查後，先行彙報統計表，然後再行複查，難免尚有不十分確實的情形。

3. 積穀

(1)二十八年以前查虧民欠，尙未編全數清還，須繼續整理。

(2)本年追償欠，更要嚴密辦理。

(3)各鄉鎮積穀倉庫，都建築得非常堅實，可見督導甚力，故能確立積穀工作的基礎。

4. 衛生

(1)醫療巡迴隊：衛生院成立後，對於工作尙稱努力，最近遵照縣府規定，組織醫療巡迴隊，深入每一角落，流動施醫，很受民衆的歡迎。尤其是交通不便的山鄉僻壤更十分需要，能夠這樣解除民衆疾病的痛苦，可以提高人民對於政府的愛護心。希望寬籌經費，擴充組織，發展業務，經常辦理，因為這是一件最迫切最重要的工作。

(2)縣衛生院：衛生院內容充實，藥品也很豐富，內部佈置整潔。但有幾點，希望注意：(一)院址設於城區，常發空襲，易使就診病人不安，(二)缺少病房的設備，為解決這個問題，必須設法籌款建築院舍，地點應以僻靜處所為宜。據劉縣長說：衛生院建築經費，籌募已不成問題，望迅着手進行，俾能嘉惠人民。

(3)區衛生所：衛生院已於報福區設立衛生所，立意很好，收效也很大，最好能夠增加經費，于其他各區分別添設。同時報福衛生所房屋尙未找好，希望趕快弄妥，積極推進工作。

2. 警察

(1)警力之充實：孝豐除有城區警察所以外，各區署亦設置警察，同時還在保安警察隊，森林警察隊等總額×百餘名，武器充實，裝備整齊，現在保警隊正在加強訓練，將來警衛力量，必更充實。

(2)治安之維持：孝豐對於治安的維持，可算盡了很大的努力，拿三年前來比較，真不知道進步多少？在冬防期內，不但對境內，經常巡邏，而且時往鄰縣會哨，素稱多匪的孝

豐，治安反較其他各縣好，尤其是自健潔督佐到孝豐以來，對治奸匪，迭著勳績，使孝豐治安更一天一天步入正軌，最近如破獲奸匪組織，嚴檢漢奸活動，注重「防患未然」，收到顯著的効果，這是值得贊揚的。

(3) 警察農場：孝豐並利用警力，開闢警察農場，不但可以增加生產，改進長警生活，同時能使長警得到合理的勞務，藉以調劑精神，也是很好的辦法。

三、財政

1. 縣稅務局：

(1) 征收機關：縣稅務局已於四區分設稽征所，人民投完便利，但各征收人員，待遇太低，不足維持生活，殊有酌予增加，以資養廉的必要。

(2) 征收成績：賦稅徵收成績很好，據報二十九年度田賦已至九成，其他各項稅收尚能達到比額。

2. 縣政府：

(1) 整理鄉鎮財政：孝豐因省縣財政劃分，一切任務，都由稅務局負責，故縣政府之中心工作，是從鄉鎮財政的整理，這項工作，在孝豐已有偉大的成績，現在已可算整理完好，既有：(一) 充實的經費來源——各鄉鎮公款公產，都以清理竣事，涓滴歸公，僅浮玉一鄉已有公田三百餘畝，全縣鄉鎮經費預算總數二十五萬餘元平均每鄉鎮每年經費一萬二千五百餘元，不但打破本省的紀錄，恐怕還是全國最高的數字。又有(二) 健全的保管機構——各鄉鎮都設有財產保管委員會，委員之產生是由鄉鎮民代表會選舉報由縣政府圈定富有民主精神，同時(三) 確立預算制度——各鄉鎮預算的編

定。(包括鄉鎮保學校各部門)，由財政科陶科長分赴各鄉鎮，親自指導，都已確定。同時運用訓練制度，以防止弊端，並開正在計劃。(四) 推行造產運動——由各鄉鎮視環境之需要，擬訂造產計劃，利用公款公產及公共勞力，推行造產運動。凡此種種，都是很好的辦法，希望能將整理的經過和詳細的辦法，報告省府，遇令各縣參酌辦理，或編印專冊，公諸社會，以供研究新縣制人士的參考。

(2) 縣概算：

孝豐全縣概算，原編總數為七十萬餘元，現被核減為六十萬元，似刪減太多，如有來源最好的予增加，實於各機關經費之發放，應照新預算核發，以免事業遭受影響，這點，希望會計主任顧慮法律與事實的適應。

四、建設

1. 機構

(1) 農業機構：縣已設立農林場，粗具規模，希望在可能範圍內，於各鄉鎮設立示範場。

(2) 工業機構：孝豐現已設立浙區蠶紙示範廠，一切已有頭緒，總計，不久可以出紙，希望努力開展業務。

(3) 合作機構：縣府已增設合作事業指導室，鄉鎮合作社，現已成立者計十七個佔全縣鄉鎮百分之八十以上，希望普遍成立後，並組織聯合社。

(4) 金融機構：合作金庫自一月正式成立以來，現已積極推展業務，不過股金還有三萬餘元，因受上海毛竹款的影響，至今沒有收齊，希望早日設法募足。

(5) 交通機構：孝豐已成立交通管理處，內都組織完善，人事也相當健全，管理方法，還能靈活運用，各項運輸工

價，均予召集有關團體，合理評定，頗可鑒道。

2. 人事

(1)區署最好能設立建設指導員，負責指導該區經濟建設工作，以補縣府力量所不及。

(2)鄉鎮經濟辦事處早已設立，但都是變的，不能切實負起責任，沒有什麼成績表現，倘能切實負責，要做的事情很多，比如公共墾荒，造林，養魚……等等工作都可以設法推動，希望自下半年度起，由建設科財政科商訂具體的辦法，督促他們積極開展工作。

3. 經費

(1)縣建設經費五萬三千餘元，佔全縣預算數百分之九，已超過百分之六的規定，合於理想的標準。

(2)鄉鎮建設經費也都已經列入預算，鄉鎮建設事業已奠定基礎。

4. 專業

(1)農業生產：孝豐對於農業生產，頗為注意，如擴種冬作，鼓勵造林，倡導墾荒，推廣桐棉等工作，均訂有具體辦法，努力推行，三年來擴種冬作面積五萬餘畝，植桐五千餘畝，植棉二千五百畝，最近農林場並試植桐三百株，以為示範，希望各鄉鎮以模範種植，並謀改進，至於早稻之種植，也已由農林場開始試驗，希望試驗成功，極力鼓勵，農民仿鑒以濟早荒。

(2)水利工程：水利工程與農業生產具有不可分割的關係，應該用「一勞永逸」的決心來舉辦，但是有些縣份，因為做縣長的人，存「五日京兆」的心理，而一般人民也往往抱定

「靠天吃飯」的觀念，因之，對於其種工作，不加注重。孝丰水利工程浩大，過去限於人力經濟，尙未舉辦，聽說劉縣長決心自下半年起，開闢池塘，興築水閘，不惜任何困難，來完成任務。惟茲事體大，希望地方人士，一致擁護劉縣長的這種賢明號召，羣策羣力，來完成這艱鉅的責任，打破所謂「真可與樂成，不可以圖始」的陋見，為孝豐奠定百年的基礎。為子孫謀永久的福利。

(3)工業生產

甲、造紙：孝豐小規模手工業造紙工廠，數量可觀，出產也不少，但那固步自封，不知改革，希望造紙示範廠成立以後，能切實改良產品，真正起一種示範的作用，然後「由近而遠，推己及人」，進而逐漸改良民間的造紙事業。

乙、香末：香末也是孝豐的重要土產，年達四萬担，但是香末是一種迷信品的原料品，將來定要受到淘汰，為未雨綢繆計，最好研究改製蚊香，設立工廠，從事製造，廣為推銷，亦可活潑社會經濟，原料如能改用竹類，還可利用過剩的毛竹，保存農林的利益。

(4)合作事業

甲、孝豐各合作社，都在積極清理，同時擬定調整合作社編制方案，以便實施，將來當可愈加健全。而且以合作社管制特產，也很適宜，像林業，造紙，香末，三個產銷兼營的合作社，恐怕在全國合作社之中都可算是規模較大的。雖然這些合作社管制特產在規定上或者稍有不符，但我認為在現時是很需要的。

乙、合作社的帳簿，已能應用新式簿記，但式樣不能劃一，還要逐步改進。

丙、辦理合作事業人員，應當施以短期集訓，使他們對

於各項工作都能有所明瞭。

(5) 交通事業

甲、交通工具：孝豐交通管理，已有成效，各種工具，都可統制應用，交通管理處並已成立手車隊，船舶運輸隊，水陸運輸工具都已齊備，報關區也有手車數十輛，分配于老石坎、湯口、章村及報福鎮各站應用，非常便利。

乙、民伕組織：孝豐於重要衝衢都設有軍運代辦所，征調民伕，協助軍運，每日動員民伕數量很多，這種情形，早已得到人家的稱許，最近已經組織民衆運輸隊，以應特殊的需要，將來軍運工作，必定更上軌道。

丙、修築道路：孝豐曾於前年修築於孝交通路，使天南地北的交通，得着不少的便利，而今年修築羊角嶺道路，成績更好，可說是孝豐建設上一個很大的成功，凡有經過羊角嶺的人，莫不有口皆碑。我有一個來自大後方——昆明的朋友，他告訴我說：「自從由昆明到浙西，經過許多的地方，從沒有走過孝豐這樣平坦的道路，（羊角嶺雖然高，但非常容易走，）這樣便利的交通，這樣良好的秩序，想不到接近前線的浙西，還有這樣好的地方。」由這幾句話裏，可以證明一切。這是各位的勞力結果，才獲得這種光榮的成績。

丁、鄉鎮電話：孝豐各區署及各重要鄉鎮都已架設電話，對於政令的傳達，非常便利，不過還有少數鄉鎮，也希望設法架設，互相聯絡，形成一個電話通訊網。

戊、購備食鹽：儲鹽工作，由於去年敵人「十月洗竄」的實驗，縣府已特別注意，積極準備，但是現在浙東局勢如此，食鹽來源極為困難，希望更要多方設法搶購。

(6) 糧食管理

孝豐糧管處之各項計劃辦法，都很周詳，在鄉鎮鎮糧糧管處收購後，先後成立糧食供應所，根據實際情形，分配於缺糧各戶，非常公允，最好的辦法：如收購公產租穀，規定比較低廉的價格，用計口授糧的方法，分配於各機關團隊食用，使不致因糧食無着，而影響工作效率，或發生其他毛病。值得各縣的借鑒。在節約消耗方面，已切實做到二粥一飯的規定。這個運動，首先由縣府本身做起，故能推行盡利，可見無論什麼運動，總要「以身作則」才可以「推己及人」。

五、教育

1. 教育行政

(1) 人事：在教育行政方面，值得我們欣慰的：是縣政府對於教育特別有興趣，人事也相當健全。現在科內共有同事六人，其中兩個督學，一個國民教育指導員，經常在外面督導，工作都很切實。

(2) 各級教育會議：孝豐各級教育會議，也好像會議一貫制一樣，都是一貫的按期舉行，而且每次會議都有很好的建議。

(3) 教育經費：教育經費，已達縣預算數百分之七十以上，超過百分之十五的規定，同時對於籌募學校基金，都非常踴躍，建築校舍，也都在積極的進行，這些，已經在「轉移社會風氣」內面，說得很詳細，不再重複。

(4) 推行學米制：推行學米制，已大半實行，充

分表現社會尊師重道的精神，我看見太平鄉梅鄉長家，(兼中心學校校長)有好幾個中心學校教員，都在那裏搭飯，不但伙食算得便利，而且他的夫人親自燒菜，燒飯，對於這些先生們，招待得非常週到，這種精神也是很難得的。

2. 學校教育

(1) 縣師資訓練所，編立師資訓練成績，較去年進步很多。

(2) 縣立中心學校：縣立中心學校成績，大都還好，最好的要算茗南辦得很活潑，最有生氣，其次中山也不錯，再次為茗東，茗北，而以茗西為較差。

(3) 鄉(鎮)中心學校：鄉鎮中心學校已設立十五所，佔鄉鎮數百分之七十五，已超過原定計劃，各校都已粗具規模，其中以永福雲階兩校辦理較好。

(4) 保國民學校：保國民學校已設立四十九所，數量已增加，質的方面也較上學期充實，我在望香鄉南渡看見一個保國民學校，(望香鄉第七保國民學校)校舍雖然是一所草屋，而內部佈置，整齊清潔，各種圖表的張掛，也要而不緊，老師是個女先生，學生都很有紀律，因為教師只有他一人，上了這一級的課，又裏上那一級的課，口講指畫，非常正確，可是學生一點不亂，而且很有興趣，這種精神，是值得表揚的。此外茗秀鄉第二三保聯立國民學校，第七八保國民學校，輓福鎮第七八保國民學校，也辦得不錯，各校教師資歷雖較淺，而教學的興趣濃厚，精神都非常飽滿。

3. 社會教育

(1) 民教館和圖書館：民教館辦理還好，民教工作也有相當成績，縣工局書館能在這艱苦的環境中成立，書籍相當豐富，也很難得，希望增加經費，更充實。

(2) 學校民衆教育：各學校民教部，都已辦理，其中以茗南之婦女識字班，辦得最有成績，可以作各校的榜樣。

六、兵役

1. 征調：孝豐二十九年及三十年配賦兵額已征送七百五十一名，欠額二四名特征一百名，都已清送，可見辦理兵役很有基礎。

2. 管制：孝豐對於中籤壯丁管制很平，辦法很週密。

3. 優待：孝豐對於軍屬優待，非常注意，除對於軍屬予以精神的安慰和獎勵外，更特別注意物質上援助，如全縣各出征軍屬都發有住宅牌，有了這種榮譽的標記，可以免除一切的攤派，並受到人民的敬重。優待費已發放兩萬餘元，都由優待委員會聘請各鄉公正紳熱血青年為發放委員挨戶親自發放。同時設立征調工廠，征屬借貸所，在在為征屬的福利着想，但是我有兩點意見，提供參攷：

A、據報征調工廠，規定必裝時得強迫出征軍人家門入廠做工，這點似乎可以不必，因為有的在廠裏做生活，弄慣了，跑到工廠裏覺得不自由，所以不願來，如果強迫來，還要引起反感，那末好意倒成惡意了。

B、征屬借貸所資金太少，不能發生很大的效力，必須盡量設法增籌。

4. 免緩役審查：孝豐免緩役審查採取保鄉(鎮)縣三級雙軌審查制，先由保民大會舉行初審，再由鄉(鎮)保長及兵役

訊

通

分表現社會尊師重道的精神，我看見太平鄉梅鄉長宗，（兼中心學校校長）有好幾個中心學校教員，都在那裏搭飯，不但伙食算得便利，而且他的夫人親自燒茶，燒飯，對於這些先生們，招待得非常週到，這種精神也是很難得的。

2. 學校教育

(1) 縣師資訓練所，獨立師資訓練成績，較去年進步很多。

(2) 縣立中心學校：縣立中心學校成績，大都還好，最好的要算茗爾辦得很活潑，最有生氣，其次中山也不錯，再次為茗東，茗北，而以茗西為較差。

(3) 鄉（鎮）中心學校：鄉鎮中心學校已設立十五所，佔鄉鎮數百分之七十五，已超過原定計劃，各校都已粗具規模，其中以永福營略兩校辦理較好。

(4) 保國民學校：保國民學校已設立四十九所，數量已增加，實的方面也較上學期充實，我在望杏鄉南渡看見一個保國民學校，（望杏鄉第七保國民學校）校舍雖然是一所草屋，而內部佈置，整齊清潔，各種圖表的張貼，也要而不繁，老師是個女先生，學生都很有紀律，因為教師只有他一人，上了這一級的課，又要上那一級的課，口講指畫，非常正確，可是學生一點不亂，而且很有興趣，這種精神，是值得表揚的。此外茗秀鄉第二三保聯立國民學校，第七八保國民學校，輻羅鎮第七八保國民學校，也辦得不錯，各校教師實際雖較淺，而教學的興趣濃厚，精神都非常飽滿。

3. 社會教育

(1) 民教館和圖書館：民教館辦理還好，民教工作也有相當成績，縣立圖書館能在這艱苦的環境中成立，書籍相當豐富，也很難得，希望增加經費，更求充實。

(2) 學校民衆教育：各學校民教部，都已辦理，其中以茗南之婦女識字班，辦得最有成績，可以作各校的榜樣。

六、兵役

1. 征調：孝豐二十九年及三十年配賦兵額已征送七百五十一名，欠額二四名特征一百名，都已清送，可見辦理兵役很有基礎。

2. 管制：孝豐對於中籤壯丁管制很牢，辦法很週密。

3. 優待：孝豐對於軍屬優待，非常注意，除對於軍屬予以精神的安慰和賡勵外，更特別注意物質上援助，如全縣各出征軍屬都發有住宅牌，有了這種榮譽的標記，可以免除一切的攤派，並受到人民的敬重。優待費已發放兩萬餘元，都由優待委員會請各鄉公正紳熱血青年為發放委員挨戶親自發放。同時設立征調工廠，征屬借貸所，在在為征屬的福利着想，但是我有兩點意見，提供參攷：

A、據報征屬工廠，規定必要時得強迫出征軍人家屬入廠做工，這點似乎可以不必，因為有的在家裏做生活，弄慣了，跑到工廠裏覺得不自由，所以不願來，如果強迫來，還要引起反感，那末好意倒成惡意了。

B、征屬借貸所資金太少，不能發生很大的效力，必須盡量設法增辦。

4. 免緩役審查：孝豐免緩役審查採取保鄉（鎮）縣三級雙軌審查制，先由保民大會舉行初審，再由鄉（鎮）保長及兵役

協會常務幹事會同再審，再審完畢後，由縣兵役協會舉行複審，逐級公開審查，公開決定，報告結果，可說非常公平，確實。我這次看見汪科長親自到坑後區各鄉召開保民大會，很縝密的辦理免役檢查，這種勇於負責不辭勞苦的精神，也很難得！但是無論怎樣公平，暗中總還難免有弊病，最要緊的，是要防止保民大會中出席之保民，相互勾結，串同隱蔽。

5. 免役費：二十九年免役費查費已征到三分之二，餘數希望於最短期內收齊，以充優待費來源。

七、軍事

服

1. 國民兵訓練：國民兵訓練，國民兵團督導盡力，但訓練的人數太少。

月

2. 警備班訓練：各鄉警備班，最近由國民兵團集中訓練，成績不錯，這次，考查訓練後返鄉的警備班長，提出問題，都還能夠答覆。

3. 幹部談話會：兵團時常召集軍政幹部，舉行談話會，可以檢討工作，用意很好。

4. 轉區鄉鎮武力：

(1) 縣、縣的武力，除警備隊及修警隊以外，還成立了特務隊。

(2) 區：區的武力，除區警備隊以外，還有區特務隊，而且都在加強訓練。(西武備未訓練訓練成績，以白水區署為最好。

(3) 鄉(鄉)：各鄉鎮在加強訓練，並注意一番訓練，力

(4) 縣區鄉鎮各級部隊，員兵素質很好，武器裝備，都

很齊全，惟有少數鄉鎮警備服裝不齊，最好由縣規定一律顏色，訪由各該鄉鎮，趕快製齊，不要使他們有「相形見絀」的必現。

5. 部隊教育：部隊教育，因為任務太忙，還沒有切實辦理，最近抽調自衛獨立中隊開始訓練，以後必須繼續不斷的抽調訓練。

6. 官兵生活：孝豐自國月份起，已實行糧餉劃分制，合乎上面的規定。同時部隊餉給，能按法儘先發放，當然很好，但是官兵生活，實在太艱苦了！希望以後盡量想辦法改善他們的待遇，安定他們的生活。

7. 肅清紀糾察隊：孝豐軍風糾察隊還沒有成立，希望趕快組織起來，來糾察縣屬部隊的紀律。

8. 軍民合作站：孝豐各重要鄉鎮已設立軍民合作站，都有相當成績，輾應鎮軍民合作站，並設有軍民食堂，軍民宿舍，辦理更為完善。

9. 防緝奸匪：關於維持治安，縣府方面已盡了很大的責任，前而加以譴評，而國民兵團監督促各鄉鎮設立盤查哨，防止奸究滲入，也很盡力，不過有些鄉鎮還沒有切實辦理，希望轉請注意改進。孝豐在冬防期內，自衛隊保警隊聯合會哨，並會辦會哨機會，搜捕要匪，可見非常認真。今後務須加強警保聯繫，肅清境內零星匪蹤。

八、政工

1. 縣政專室：孝豐縣政專室工作，非常活潑，各位同志工作很有興趣，很有熱忱，而且以迎戰的態度來開展工作，

在本區六縣當中，政導工作成績，以孝豐為最好。

2. 政訓人員：現在縣各級政訓人員，系統非常紊亂，來歷各別，指揮自不靈活，以後應由縣政導室規定統一指揮辦法，以免紛歧。

3. 政令宣傳：孝豐利用各種集合，宣揚政令，一切縣政動態，以通訊的方法，向外發表，工作都很努力。

4. 各種活動：孝豐對於各種實際活動工作，非常努力，如推行新生活，宣傳節約儲蓄運動，徵求傷兵之友，慰勞過境官兵，舉行軍民聯歡大會，組織曉風劇團，公演話劇等工作，都能把握時機，積極發動。

九、動員

1. 動員委員會：縣動員委員會工作，在公文方面尚能應付，而事實上似乎沒有很好的表現。

2. 國民月會：縣各機關國民月會，雖能按期舉行，各鄉國民月會，據報於保民大會時同時舉行，辦法雖好，但各鄉國民月會紀錄，很少看見，恐怕督導還不十分確實。惟老百姓對於國民公約多能背誦。倒是一個特點！

3. 徵募工作：孝豐徵募工作，沒有特殊成績，飛機捐，春節勞軍捐款，迄今尚未募足，希望今後切實辦理。

4. 增加生產運動：動員委員會為鼓勵增加生產起見，發動農漁生產比賽運動，訂有一個比賽辦法，這個運動，意義非常重要，希望專先充分準備，務以全力發動。不要有始無終，有頭無尾。

十、訓練

1. 縣訓練所：縣訓練所自攝教育長以下，各位負責同志

，精神都很振奮，訓練方式，也很妥善。

2. 訓練成果：孝豐基層幹部，現已大部份訓練完畢，經過一番新的訓練，不但加強了政治的認識及辦事的能力，而尤其是在生活行動及服務精神方面，更有顯著的不同，這次我在鄉間親見受過訓練的事務員和保長態度精神都很好，從這點，可以看出訓練的效果。

以上所講的，是孝豐一個大概的輪廓，但是否確實，還需要各位的補正，現在將孝豐的縣政成績，根據我們的觀察，來作一個綜合的結論：

一、優點：

孝豐縣政獲得很大的進步，最重要的因素有三：

(1) 時間空間能密切配合：孝豐的行政設施，能針對當地環境的需要。並把握時機，充分利用；兩者密切配合，所以能收「因時制宜，因地制宜，因事制宜」的效果。

(2) 管教養衛能彼此聯繫：孝豐縣政工作，都有整個計劃，各設機構，綜合運用，各項設施，兼程並進，平衡發展，無所偏廢。因此：在管的方面：能採取密切的聯繫、發揮管理的力量，在教的方面：能激發急公好義的心理，培養捐資興學的風氣。在養的方面：能適應社會的要求，發展農村的經濟，在衛的方面：能充實地方的武力，加強抗衛的力量。

(3) 執行考核能互相運用：因為執行考核能靈活運用所

二、缺點

但在缺點方面，也有幾點：

(1) 基層工作尙欠普遍深入：孝豐基層工作，雖很努力，但還未盡普遍深入，如人烟稠密，交通便利的鄉鎮保甲，固特別健全，而散鄉僻壤的地方則比較落後。

(2) 教育設施須求質的進步：年來孝豐教育，確有空前發展，但是量的發展超越質的進步，換句話說：就是學校的數量增加快，而學校的內容進步緩，所以希望今後特別注意質的進步。

(3) 三年計劃尙須加緊實施：拿本省三年施政計劃綱領，衡量孝豐整個的工作，作一個綜合的比較，有些地方，還

須努力。希望今後遵照綱領的規定，加緊實施工作！

總而言之：孝豐的政治，自劉縣長到任以來，一天有天的進步，現在各種措施，都已踏上軌道，奠定如基，將來更求進步，不難達到預期的目的。「子產爲政，三年有成」，劉縣長到任已經兩年了，預料在今後一年中，必將有更大的成就！各位在孝豐服務，可說是有了很好的環境，希望在劉縣長的領導下，努力工作，把握這千載難逢的機會，磨礪精神，堅定意志，以加速度的步伐，完成建設新孝豐的偉大任務！

服務月刊 第五卷第五 六期合刊

中華民國三十年八月一日出版

主編者 服務月刊社

重慶南溫泉

發行者 中央政治學校畢業生指導部
印刷者 中央政治學校印刷所

例刊告廣			表價定								
普通	優等	特等	等級	本期合刊實售一元	全年	預定半年	零售	訂購辦法	冊數	價目	郵費
正文前後	目錄版前後	底封面	地、位		十二元	六元二角七分	一角三分	國內及日本			
三十元	五十元	八十元	全		元不	加七角二分	一角二分三分	香港澳門			
十五元	二十五元	四十元	半		加一元四角四分	三元六角	三分	國外			
八元	無	無	面								
			面								
			面								
			面								
			四分之一								

本刊稿約

本刊各欄均歡迎投稿，惟有關數事，謹約如下：

一、各欄文字均須切實，簡潔，新穎，為主。

二、服務經驗特輯一欄，不論政治或社會何種經驗，不論其門徑的寫成文字，均所歡迎，但須內容充實正確；篇幅長短不拘。

三、專題討論一欄，為討論政治或社會實際問題之場所，題目由本社預定，形式亦由本社編排，務求接近事實，少發議論。

四、海關之政治座談一欄，全載海外有意義，有價值（正面的或反面的）之政治事實或社會事實之文字，凡足以鼓勵青年或警揚青年之事實，取精華，不宜長，每篇以三千字為限。

五、名生言行錄一欄，所載，為古今政治家足為青年模範之言行文字，或就一人之全部人格綜合敘述，或就其一方面，一行的文字，或就一之全部人格綜合敘述，或就其一方面，一行的文字，或就一之全部人格綜合敘述，或就其一方面，一行的文字。

六、素描一欄，文字，或就一之全部人格綜合敘述，或就其一方面，一行的文字，或就一之全部人格綜合敘述，或就其一方面，一行的文字。

七、其餘各門文字，為原則；「我之奮鬥」每篇以五千字為原則。

八、另有物，篇幅宜短，項目宜多，每項以五百字為原則。

九、本所發行之書籍，或將來并調以中央政治學校畢業生指導部所發行之書籍，或將來并調以中央政治學校畢業生指導部所發行之書籍，或將來并調以中央政治學校畢業生指導部所發行之書籍。

十、來稿本所發行之書籍，或將來并調以中央政治學校畢業生指導部所發行之書籍，或將來并調以中央政治學校畢業生指導部所發行之書籍。

十一、政治或社會事實與投寄稿時，歡迎附寄「昔日之我」與「今日之我」。

十二、投寄稿件時，歡迎附寄「昔日之我」與「今日之我」。

十三、兩種照片；稿時，歡迎附寄「昔日之我」與「今日之我」。

十四、無時間性，內容編輯方法，力求有系統，而本刊文字又多。

十五、無時間性，內容編輯方法，力求有系統，而本刊文字又多。

十六、無時間性，內容編輯方法，力求有系統，而本刊文字又多。

十七、無時間性，內容編輯方法，力求有系統，而本刊文字又多。

十八、無時間性，內容編輯方法，力求有系統，而本刊文字又多。

十九、無時間性，內容編輯方法，力求有系統，而本刊文字又多。

二十、無時間性，內容編輯方法，力求有系統，而本刊文字又多。

服務月刊社敬啟

本刊已呈呈內政部發給警字第六八六七號登記