

16 JUL 1937

# 行政研究

第二卷 第七期

民國二十六年七月五日

## 要目

省政府合署辦公的文書處理問題	李樸生
公文改革的幾個實驗	朱大昌
現行法上公務員之責任	沈秉龍
陝西省縣地方的財務行政	嚴仁廣
城市設計之研究	尚傳道
對於違警罰法修正草案之管見	宣昌平
改進新舊現行金庫制度及收支程序之管見	錢江
論提高縣政效率	王天擇
專載	
編製行署各縣會署公務人員統計之經過	張鏡
嘉興訓練鄉鎮事務員的始末	曹立瀛
書評	高濟岳
行政學的範疇	謝廷式
編後記	

國立北平圖書館藏

# 本 期 目 錄

省政府合署辦公的文書處理問題

李樸生

公文改革的幾個實驗

朱大昌

現行法上公務員之責任

沈秉龍

陝西省縣地方的財務行政

嚴仁廣

城市設計之研究

高傳道

對於違警罰法修正草案之管見

竺昌平

改進浙省現行金庫制度及收支程序之管見

錢 江

論提高縣政效率

王天擇

專 載

編製行政院各部會署公務人員統計之經過

張 銳  
曾立瀛

嘉興縣訓練鄉鎮事務員的始末

高清岳

書 評

行政學的範疇

謝廷式

行政改革消息

日報期刊行政參政資料索引

編後記

5720548  
9421

### 省政府合署辦公的文書處理問題

李樸生

民國廿三年，省政府合署辦公，關於公文處理，定有  
很謹慎的辦法，在合署辦公辦法大綱第四條規定：『一切  
文書，概由省政府秘書處總收總管，由主管廳處承辦，分  
別副署或會同副署，簽呈主席判行』。所以來去文增加了  
下列的手續：

- (一) 來文由收發處送秘書長分發各廳處；
- (二) 去文由各廳處副署後送主席判行；判行前經過：

- (1) 主管科員核閱
- (2) 秘書復核
- (3) 秘書長再復核

而判行後，有些由省府繕寫，校對，封發；有些仍『  
分交各廳處承辦繕寫，校對，』校對後又送回省府用印封  
發。這種手續的經過，一來文由收文到擬稿人的手，是  
至少經過十八人，一發文由擬稿人送到主席判行，已經十  
七人之手，以下繕寫，校對，用印，封發因各省有不同的  
辦法，還未計算在內。所以平常文件，是比較以前為遲慢  
。省府每日收發的公文，大概有一千件上下，而平常性質  
的自然居多數。因此，合署辦公後公文的遲慢，在一般  
的說法是必然的。尤其是房屋限制，『分署合辦』的情形下  
，更為顯著。我們在當時已經指出，以為是一個不小的問  
題了。（見行政效率第五期拙著省府合署辦公的幾個問  
題）。

民國廿五年，張伯勉先生經過幾省視察之後，關於公

文處理方面，曾有下列的建議：

- (一) 應將秘書審核公文工作略予減少。
- (二) 所有收文，除有特殊情形者外，即由總收發處  
分送各主管廳處，不必先由秘書處核閱。因收文  
概況，秘書均可於每日收文表中見之。
- (三) 發文則普通例行公事與次要件，似均可列表呈閱  
，不必附件送請簽行。
- (四) 應由各廳處主辦的稿件，尤不應由秘書處代為辦  
稿。（見行政研究一卷一期新政的透視和展望）

都是極重要的補救辦法。不過我們還不知道有幾個省  
府是採納了這些補救的辦法。

到現在，這個公文處理遲慢的問題在實際行政負責的  
人員中還感到有商量改善的必要。

省政府的公文，為什麼一切要由秘書處總收，總核？  
有時還要府辦廳稿？最重要的理由是集中意志，防止重複  
，矛盾，傍出的積弊。『促進一貫行政，整齊簡捷之效能』  
。這個理由包含有兩個重要的問題：

- (一) 由中央各部會發來各廳處的公文，怕會重複，矛  
盾，致各廳處因管屬的關係，隨而發生各自秉承  
的重複，矛盾，所以要經過總收總核為總濾。
- (二) 由各廳處發去各縣政府的公文，怕會重複，矛盾  
，致縣政府有『一國三公』的困難，所以也要經過  
總收總核為總濾。

633644



關於中央各部會的來文，何以會有重複、矛盾？這因

(一)各部會有時只顧自己的立場，未曾通盤打算。

(二)各部會有時因為職權分裂，各未相謀。

要補救這種情形，基本是在行政院。省政府不能做清源的功夫，而只有在本身注意調整，這是不得已的辦法，我們應該同情的。至願由各廳處發去各縣政府的公文會重複，矛盾，本來省政府有定期的會議，省政府組織法如第三條 省政府對於所屬機關之命令或處分，認為有違背法令，逾越權限或其他不當情形時得停止或撤銷之。

第五條 左列各款事項，應經省政府委員會之議決

(一)關於本第二條第三條規定事項，

(二)關於增加或變更人民負擔事項，

(三)關於全省預算決算事項，

(四)關於處分省公產或籌劃省公營業事項，

(五)關於執行國民政府委託事項，

(六)關於地方自治監督事項，

(七)關於省行政設施或變更事項，

(八)關於咨調省內國軍及督促所屬軍警團防綏靖地方

事項，

(九)關於省政府所屬全省官吏任免事項，

(十)其他省政府委員會認為應議決事項。

省政府要集中意志，防止重複，矛盾，旁出的弊病，如果認真執行或運用上列的條文，本來已經夠力量。不一定要總核公文。而且以科員，秘書而核廳長已簽署的稿，

他們深於世故或性情謹厚的，自然只有循例蓋章。那些敢于簽駁的，也許不見得是真有所見，而不過故為挑剔，若另有作用，尤可以構成府廳間的誤會。況且就公家的信任上說，一個簡任大員的廳長，其學識，經驗，社會地位難比道不上科員秘書？第二次高級行政人員會議的時候，聽說好幾位廳長都提出這個問題。這在廳長的地位，誠然是所不平。然而要秘書長稿必親核，又為事實所不許。那末，與其信任科員秘書，不如信任廳長。而於集中意志的工

作，放在省政府委員會會議上面。誠然，從前的省政府委員會會議是很有如蔣委員長所指的毛病：

『全省一切行政，乃至一切具體事實之發生，或無一事不須經省政府委員會之議決，不特輾轉耽延，有失敏捷之效，會議頻數，徒貽廢事之譏。流弊所至，且不可勝言。蓋無論何項行政，非主管機關，自不能充分明瞭，形式上雖經會議，實際上仍待主管官之說明。以事索不習，繁積如林，而欲於俄頃之間，決其可否，非互相附和，以主管官之意志為從違，即藉此要挾，以議案之通過為交換……主管官之取巧者，徒藉會議為分謗却責之具，為省府主席者，反因會議而失監督之權，消極推諉，積極爭權，光怪陸離，莫可究詰』。

委員會如果沒有能力豐富而精幹的主席和切實負責的幹部，運用是會極劣笨而流弊很多的，不只省政府委員會為然。而省府如果在省長制未實行以前，現在雖已合署辦公，(很多省還是分署合辦)仍然照常開會，而要能夠多得其長處而減少其毛病，我以為有幾點要注意的地方：

(一) 主席人選在能力上，在政治地位上都足以勝提挈領導的責任。尤其於『民治氣質』的養成，深知其重要，以身作則，為各委之楷模，然後出席人員對於提案能夠充分發表意見，而無對人的顧忌。過去省府會議對於議案所以多附和的弊病，就是大家有意見不願意發表，願慮主管官有對人的誤會，所以議席上雖無異議，而私室裏儘多不滿。事實上主管官對於他人對議案的陳述意見，如果是反對的，也常常把對事誤為對人，很少有容納的雅量，甚或發動其他的反攻。這種情形，是我國多年官場習氣的結果，現在要改正，只有多注意民治氣質的養成，而主席的以身作則是最要緊，最有力。

(二) 合署辦公辦法大綱對於技術，法制，統計三項，原定設室以期網羅專才，應切實辦到。現代行政須要專門人才做幹部，尤其現政府的工作要注重經濟建設的各部門，若省府能夠羅致高級的專門人才，則各種專門行政的指導監督就有力量。現在好些省區的省府，並設有『設計委員會』，如果不是挂名送乾薪的意思，更應與技術等室有密切的聯繫，或打一片，負這種責任。過去會議時所以『以主管官之意為從違』，就是因為大家都是外行，『事素不習』。現在省府若沒有這些高級的專門人才，則主管官的稿，也不是『事素不習』的文案人員所能核的，其勢除了有特殊的意義外，一

般也『以主管官之意為從違』。在理，主管官責有所司，其意見也應該受大家重視的。

(三) 各廳的行政計畫，中心工作在過去很多只是裝點門面，不求實行，所以編造只委諸科員秘書之手，長官漫不置意，省府也只照例一年一度的通過，不加細核。而重複、矛盾等病，即由這個漏洞出來。省政府對各廳處的控馭及考成，本來最重。要是在審核行政計畫及預算。今後我們要綜覈名實，級級負責，促進效率，必要把握着這個關鍵，所以對於各廳處的行政計畫，必要注意到他的實際性，如地方個別的需要，經費的多寡，文化的高下，人員的能力種種，（各縣本有一，二，三等之分，其財力不同，而自然的社會的環境尤各異，行政計畫在此點上，必須于統籌之中，各予顧及，不能混然一起，無所區別，一而各廳間的統一性，聯繫性，尤應為綜合的調整。除關於軍事秘密外，并可延邀學術機關，社會領袖共同研討，使行政計畫不只是省府意志的結晶，並且滲透了公共的意欲，否則文書處理集中了，亦不能保證不會『百事俱舉，一事無成』。

(四) 行政計畫既已決定，便要實行。而現在的行政計畫，中心工作都應有分月進度表，以便『日知其所亡，月無忘其所遺』。那末省府對各廳處第二步的控馭，就是按表責效。某事項做到什麼程度？某事項做得什麼樣子？對不對？各廳既有工作

報告，而省府與各廳處距離不遠，隨時可以調卷查驗。廣州市政府秘書長每月初常就各局的工作進度表查詢其工作情形，因而各局的負責人員不能不恪盡厥職。加以現在報業的發達，私人研究的著述也很多，若能注意到這些材料，所屬機關的設施如何，應該沒有不了然的。

假如我們放鬆了上面的四個關鍵，光是靠文書人員在公文的路線把緊，雖則『伏路把關有子敬』，收效是不一定能夠如所預期。而使各廳處長在其職權內，感到『簿書期會之無聊，府史吏胥所易了』，于鼓舞人才之通，未必就是頂高明的。

然而這幾年來，無論就何方面說，省政府的設施，都顯見意志集中，效率增高。不過我們卻不能盡歸功於文書上總收總核的辦法，領袖的勵精圖治，各省政府主席的領導能力，提高行政效率成爲一種有力的意識，都是極重要的原因。文書總收總核則足以增強省府主席在政治地位的聲威，改變『比肩而事』的觀聽。這種聲威養成了，就手續與時間的迅速，便應該改善一下；所以去年公布的省政府合署辦公暫行規程第四條便規定：

『各廳處對於行政院所屬主管部會署之命令，應逕行呈覆。

『各廳處依其職權，監督指揮直轄職員或直轄機關之事務進行，在不抵觸省令之範圍內，仍得自發廳令或布告』。

前項在對行政院所屬各部會署的行政文由『轉呈省府具復』

到『逕行呈復』是快捷得多了。

我們希望合署辦公的辦法，要盡量能夠容納及發揮分級負責的精神，所以關於文書的處理，以爲手續愈單簡愈好。事實上現在公文呈閱都分爲『重要』，『次要』，『普通』三種，重要用紅色簿子，次要用綠色，普通用白色。長官也只注意到紅色簿子的公文，其餘都讓那位拿戳子的先生去打戳子了事；這是有分級負責的意思，而沒有成爲一種制度，所以手續上仍要長官蓋戳子。現擬改進的第二步，應該明白規定次要的發文，由廳處長官簽後即可發出，普通的發文，由主管廳處科長簽署後即可發出。至普通，次要，重要的標準，在習慣上原已有了，不過沒有明文規定。爲慎重起見，儘可用條文規定。近來行政院內部改進公文處理方法，曾規定左列簽稿，可由各組會主任核簽後照辦，得不送請秘書長，政務處長覆核。

- (一) 收到院文之復文
  - (二) 呈院存查或專備參考之件
  - (三) 文件正在查辦中或正在核議中之復文
  - (四) 不屬本院管轄事件
  - (五) 前已批存事件
  - (六) 越級呈請不應受理事件
  - (七) 不合投遞書狀規則存不受理各件
  - (八) 已據分陳主管機關而非重要事件
- 而『依據法令已有固定辦法或繼續前案而不改變辦法者一律簽稿并送。』實則這類的稿子既有例案在前，如其不屬於重大的性質，也可以不必由長官覆核。省政府各廳處的

發文如果就其主管性質，分別有這類的規定，那就長官可大省「案牘之勞形」，而多有時間去運思決策了。所以這樣分級負責的辦法，在目前要提高行政效率是極重要的。因為平常人若不明曉其責任之確定性，都比較不認真，尤其機關裏面，有同事，有長官種種關係，使得過且過，雖不致如「三個和尚沒水吃」，但欲詳究責任起來，大家都有理由可推諉，責任便像網球一樣，一個要拍來，一個要拍去。聽說某機關曾有一位司長，任事三四年，只在主管的公文稿上改過一個無關緊要的字，假如長官說某稿所擬不對，他回到司裏找科長，科長回到科裏找擬稿的科員。假如長官問他對某案有什麼意見？他便說：司長以長官的意見為意見，請長官賜示意見。長官說他不負責任麼？他的責任是怎樣的呢？在他的司裏，可負的責任到什麼程度呢？長官縱使當時說出來，也是「於法無據」。又聽說某機關曾通令各縣多辦水上警察，保護水上治安，有些縣本來沒有衝繁河的水面，只有一條小河，有小橋，沒有辦水上警察的必要，所以縣長據實陳請免辦，但某機關的指令是「案關通令，未便照准」，仍要該縣長遵照辦理，我想這個指令，必不是長官的意思，也必不是科長的意思，科員生也未必用心思考慮過，「案關通令」的稿慣了，不知不覺也就「案關通令」指令而已。所以現在的機關，彷彿所辦的事只有兩個人負責，一個是最高級的長官，名義上非負責不可。一個是辦稿人——科員居什之九，照例是責無旁貸！在衙門裏本來有種「公務哲學」在流行，對事的責任以愈能夠推過，滑過愈高明。現行處務規程籠統，曖昧的辦

法，是很適合於責任的推避。這不惟容易有「案關通令」的笑話，而使優秀的人才，日過這種不黑不白，不痛不癢的生活，更是極大的損失。我們現在要勵精圖治，要大家挺起脊樑，糾正蹈常襲故的毛病，應該積極行分級負責的辦法，而文書上的分級負責是較急要，較容易辦到的事。不過我國官場向來以為做官辦公事，唯一就是核閱公文，愈負責任的長官，也許愈要多看公文，所以公文便叫做公事，辦公文就是辦公事。我們到一個長官的辦事室中，往往見辦公台上高高堆疊着公事簿，紅的，綠的，白的都有。上以是為重，下亦以是為應，大家都講究公事，於是國計民生，都化作「等因奉此」而了，紙片政治之說，真可痛慨！我們現在要政治跑上現代的道路，這種舊習，更非逐漸改革不可。所以省政府的總收總核，只是一時的權宜，不宜是經常的正軌。

在推進文書分級負責之際，并應獎勵各職員就所任工作來研究改進的方法。本來現在的公務員，雖不能說沒有濫竽充數，但大多是社會較優秀的份子，則可斷言。（我國農業落後，工商業不發達，學校養成的優秀份子，使有多數投向行政機關去。）機關裏有這些優秀份子，也許最初因人事的關係，所學非所用，而經多年的工作，其經驗所得，亦必有不少是足以資改進的。可惜過去肯從實際工作，提供改進意見的還很少。我想其原因有如下列：

（一）過去機關裏辦事，很不少是得過且過，未有研究的風氣。而人類是有惰性的，既然得過且過也可，以一樣領薪水，何必更費精神。

(二) 過去機關的考績，也許有不能完全大公無私，即不能以工作能率，分別等次，故有能力的未必能夠得上考，而升級加薪的也許就是一個最無能而只靠山好的人。

(三) 有些長官還抱着敷衍門面，無為而治的舊思想，即使有所建議，未必採納，反而惹起同事的諷諷，長官的歧視。

(四) 凡所謂改進，必然不免有涉于左列之一。

(1) 要主辦的人增加責任性，不容推諉；

(2) 要主辦的人增加處理的速率，不容遲擱；

(3) 有錢銀經手的，減少措油，舞弊的可能機會；

即必然不免使若干人感着不便，使若干人或減損了不當的利得。

所以同事反對的必多，(至少一定有)而同情的在急與忌的心理下必少，孤軍奮鬥，自然失敗。

(四) 長官即使是極歡喜進步的人，但他對於自己的信用，及其他高級人員對於自己的信用，都未必很夠，所授子執行與改進的權力未必充分，則改進的方法，也往往失敗於種種複雜人事的牽制，而長官對自己的信用亦喪失，不只勞而無功。

所以我們要獎勵各職員的本職研究，必須有減少其顧慮，增進其勇氣的具體方法，管見以為：

(一) 由行政院通令各機關職員就本職(不論職務大小)研究改進的方法。

(二) 研究所得，准隨時將詳細辦法報告長官或報告行政院。

(三) 長官對此項報告，如認為可行，則實行成績如何在三個月內報告行政院。如認為有難行之處，應陳述意見連同原報告呈報行政院，不得擱棄不理。

(四) 行政院接到此項報告，如核定即可實行，即令該機關實行。該機關如認為有難行之處，得呈請行政院覆核。

(五) 行政院對於呈請覆核之件，應派專員調查。如非願應掀動巨大政潮，可行的即須實行。

(六) 研究報告的人員如在原機關暫不願表露真姓名，致惹嫉忌，行政院准不表露真姓名。

(七) 行政院對於提出改進報告的人員，視其事之大小給予獎金，獎章，或予記功，升級，升等之相當獎勵。

(八) 各機關對於提出改進辦法的人員，不得藉詞調職或裁撤。

此外，各機關每當年度結束時，應該將所屬職員中，辦事最有進步成績的，詳述事實經過，呈報行政院，予以存記或獎勵。這些人員，甯缺無濫，如有像前清濫保軍功，河功的情弊，查出予以嚴重的處分。我們要這樣做法，就是要使公務員明白『隨分報國』的重要，而把『斯太客諾夫運動』運用於行政機關裏，我以為由此可以減少機關裏的紙面工作，使文書的處理愈益單簡化，而分級負責可以得預期的效果。



# 公文改革的幾個實驗

朱大昌

## 一 引言

行政院近年來，對於文書處理，有很多的改革，例如收發登記，辦簽辦稿，分級負責，公文檢查，檔案保管等等，都改用了新的方法，於行政效率，確有增進，行政院第八科主管銓敘印鑄方面的事務，每天辦理案件，總有好幾十件，科中同事，為求公文的簡單明瞭迅速起見，對於本科公文，也做了下述的幾個改革。

## 二 公文的縮編

一件公文，經過的承轉機關愈多，內容也就愈長，雖然是分了段，標點過，但是單括弧裏出雙括弧，雙括弧裏又出單括弧，單括弧裏再出雙括弧，再加上一部分的等因，等由，等情，奉此，准此，據此，看起來總不免有點昏頭，使人思慮為之紛亂，我們想這樣的公文，如果辦稿的時候，云云照敘，不加節省，便會越弄越長，因此採用了一個縮編的辦法，儘可能範圍內把來文縮編，現在下面隨便舉出兩個例子：

### 未經縮編之公函

案據××省政府××年×月×日 呈稱

一、案據本省建設廳廳長××××年×月×日  
簽呈稱，「案據本省公路管理局××年×月×日  
呈稱，一案奉鈞廳××年×月×日×字第××號

訓令以奉省府轉奉行政院二十六年一月九日第零零一三號訓令，以准銓敘部公函，公務員任用送審期限及其支給薪俸辦法，自二十六年一月一日起實行，所定代理人員於二十日提出任用審查表件，主管機關於十日內核轉銓敘機關，上項日期之計算標準，規定代理人員提出表件日期，以本人所送「公務員任用審查表」年月欄內所填日期為準，主管機關核轉日期，以原送審機關發文日期為準。等因；奉此，自應遵照辦理。依照××省公路管理局組織章程第三條之規定，本局設秘書一人，科長二人均薦任。自前任秘書××××隨同前局長去職，科長××××已轉他往，××××因病辭職，呈奉明令免職後，所遺各該缺額，由前任局長及局長分別派員代理，尚未依法呈薦。奉令前因，應即遵令送審，以重銓敘。查有現任代理秘書××××曾任薦任職，經銓敘部薦任職登記合格，合於公務員任用法第三條第二款資格之規定。現任代理科長××××，大學畢業，曾任薦任職，考績合格，并由××部所屬機關之現任薦任技士調任現職，合於公務員任用法第三條第二款及第五款之資格。現任代理科長××××，××××××××××專門學校畢業，著有專門著作，經高等文官考試及格，分發××省政府任用，以薦任官

試署已在一年以上，合於公務員任用法第三條第一款之資格。以上三員，自經委代現職以來，核其學識，經驗，健康等項，均與擬任職務相當，茲飭據提出公務員任用審查表，於一月二十日送到，由局長親加考核，並將表內應由機關長官填寫各欄，依據表說，填寫完竣，所擬級俸，均照暫行文官官等官俸表，各該員應得應升等級，分別擬敘。理合檢同該擬任秘書×××等三員任用審查表各四份，暨各該員資格證明文件，開具清單，一併具文呈請呈廳鑒核，俯准轉請薦任，實為公便」。等情。計呈送×××等三員任用審查表各四份，證明文件三二件，清單一紙，據此，查核該局所稱各節，尚無不合，除指令准予照轉，並將任用審查表抽存三份備查外，理合檢同原表件，備文呈請鈞府鑒核轉呈任命。」等情。據此，經提出本省政府委員會第××次會議決議，「通過」。除將任用審查表各抽存一份備查外，理合檢同原件，具文呈請鈞院鑒核，俯准送審呈薦，實為公便」。

等情。據此，相應檢同原件，函請貴部依法審查見復。此致

銓敘部。

計檢送任用審查表三份，證明文件三十二件，清單一紙。(全文計共九百零五字)

已經縮編之公函

公函

業據××省政府××年×月×日呈稱，

「查本省公路管理局秘書科長，均係懸缺，茲擬任×××為該局秘書，××××××××為該局科長，檢同任用審查表件，請鑒核送審呈薦一。

等情。據此，相應檢同表件，函請

貴部依法審查見復。此致

銓敘部。

計檢送任用審查表三份，證明文件三二件，清單乙紙。(全文計共百十四字)

未經縮編之呈文

呈

業據××部××年×月×日呈稱，

「案查前奉鈞院××年×月×日第×××號訓令，以准國民政府文官處函送××省×××銅質大印小章各一顆，飭轉發領用，並飭將啓用日期呈轉來部，以憑轉報備查，暨呈復鈞院鑒核各在案。

茲准××省政府××年×月×日×字第××號咨開，「茲據×××××二十×年×月×日呈稱，「現奉鈞府本年×月×日×字第××號訓令，檢發本×銅質大印一顆，文曰×××××印，又銅質小章一顆，文曰×××××，着即啓用報查等因奉此，自應遵照，謹

將啓用日期呈轉來部，以憑轉報備查，暨呈復鈞院鑒核各在案。

于本年×月×日啓用，除將印模分呈備案，暨通令所屬知照外，理合備文呈請察核，伏乞准予轉報，實為公便。等情，計呈繳印模四份到府，據此，除指令外，相應檢同原繳印模三紙，咨請貴部查照，分別存轉備案。等由，計檢送原印模三紙到部，除抽存暨咨復外，理合檢同原印模二紙，呈請鈞院鑒核存轉備案。」

等情。據此，理合檢同原件，具文呈請鈞府鑒核備案。謹呈

國民政府

附呈印模一份(全文計共四百字)

已經縮編之呈文

呈

案據××部××年×月×日呈為轉報××省××××於本年×月×日啓用新頒印章，並附呈印模到院，理合檢同原件，備文呈請鈞府鑒核備案。謹呈

國民政府。

附呈印模一份(全文計共七十三字)

上面所舉的兩個例子，未經縮編的公函，總共是九百多個字，編後變成一百十幾個字，未經縮編的呈文是四百個字，縮編後變成七十幾個字，縮編的效果，是核稿的人容易看，繕寫的人容易寫，校對的人容易校對，縱令是一件極普通的公文，也能夠很迅速的發出去，從收文到發文，也不過需要一天兩天的時間，像這樣縮編，難免要使

人發生一種懷疑，省到是省事，不過太簡單了，或許會使接到此種公文的機關發生困難，我們可以負責說不會的，因為我們拿公文來縮編，當然要顧到對方所需要知道的是什麼，保留最重要的部份，上面所舉公函的例子，因為發敘部是僅僅只管資格的審查，既有任用審查表和證明文件送去，在公函上自然用不着多說，上面所舉呈文的例子，因為國民政府只需要知道啓用新印的日期，所以儘可簡單的敘明。

### 三 表格的利用

人事本是一樁繁複的問題，各機關的職員，是常在更換遞調中，關於任免的案件，時常會發生敘述欠明，手續錯誤的困難，行政院本年三月第一二一三號訓令指出各機關呈請任免人員文件，間不免發生下述現象：

- 一、其組織法規未經呈准備案，而遽請任命人員者。
  - 二、員額為組織法規所無，而請任命者。
  - 三、不先將去職人員呈請免職，而遽行呈請任命繼任者。
  - 四、去職人員去職已久，甚至事隔數年，始請免職者。
  - 五、對於去職人員，並不敘明去職原因，含混稱為已經離職，或已經去職，或業經卸任者。
  - 六、未經明令任命之人員去職後，呈請明令免職者。
  - 七、請簡呈薦不依規定手續辦理者。
- 因此提示下述關於任免人員案件應行注意之點六點，通飭



(某機關)請備案人員名單

姓名	原任職務	官等	請備案原因	備考

**填單須知**

- 一、呈請機關於呈請任免備案時，應將請任免備案人員，分別填載單內，隨文呈送。
- 二、官等欄應填明簡任薦任等官等。
- 三、請任命人員之補缺（懸缺或補某人遺缺）及資格審查等情形，得於備考欄內填註。
- 四、請免職原因欄，應填明因病或因事解職，另有任用，

另候任用等原因。  
五、請備案原因欄，應填明病故出缺，組織變更，去職已久等原因。

六、任命免職備案名單，每次應由呈請機關照規定式樣填具兩份呈院，以備存轉。

上項名單經簽奉核准，由院通飭所屬各機關遵照辦理，從此各機關任免人員案件，都填附了名單，收獲了幾點效益。

一、無論任免的人有多少，案情如何繁複，都可於名單上分明填明，不必在文內贅述，反致纏夾不清。

二、因為須填寫的項目，有了明白的規定，在發文機關，非把手續弄得清楚，不能填附，不至於再有遺漏及敘述不清的毛病，要指令查明聲復。公文往返，延誤時日。

三、經辦的人，將名單與登記冊核對，一目瞭然，如有不相符合的地方，很容易看出來。

四、每樣名單，都有兩份，一經提出行政院會議通過，就可檢附一份呈府明令發表，既可免鈔寫之繁，且不至於發生鈔錄錯誤的危險。

**四、指令的改良**

上節曾經說過，關於任免案件，時常會發生敘述欠明，手續錯誤的毛病，遇到此種案件，是需要詳明的指令來指示的，說上三五層意思是常事，多的甚至於有七八項，以這樣重重疊疊的許多意思，如果用古板式的指令去敘述

·反反覆覆，用許多接續詞，把他聯貫起來，不但我們辦稿的人，覺得這裏用「至」「再」「又」等等字眼，不很方便，就是收文機關看到，也不易明瞭，因此我們把指令形式，改為列舉的，將要指示的一項一項分別說明，有幾項就說幾項，下面便是一個例子。

令××省政府

××年×月×日×字第×××號呈請任命××等四員為該省政府建設廳秘書額外秘書××為科長××等四員為視察員並請將原任該廳秘書××等三員技正××等三員免職由

呈件均悉。茲分別指示於下：

(一)所請任命××等三員為該省政府建設廳秘書，查核尚無不合，已檢同表件函送發敘部審查。

(二)所請將秘書××××免職，已提會通過，轉呈免職。

(三)所請任命××為科長，查該廳科長，已無懸缺，仰即查明原任該廳科長××××，××××，××××等四員中有幾人去職，敘明原因補請免職再行核辦。表件暫存。

(四)案內秘書××××，未奉明令任命，應毋庸呈請免職。

(五)案內技正××××因病出缺，應毋庸呈請免職，已轉呈 國民政府備案。

(六)所請任命××等為該廳視察員，應俟依照本院本年一月七日第九八號訓令，酌察實際需要，規定薦委名額，呈院核定備案後，再行呈請任命。表件暫存。

(七)來呈內僅稱技正××××××已經離職，請予免職。未據敘明離職原因，仰即查明呈復，以便轉呈明令發

(八)所請任命××××為額外秘書，於法無據，礙難照准。表件發還。

以上八點，仰即遵照。此令。

附發還任用審查表×份證件×件

行政院院長蔣○○○

實業部部長吳○○○

上面指令文內所包括的意思，計應予准照的有兩點，所請不合的有兩點，應飭查明的有兩點，應補辦手續的有兩點，情形各不相同，依照舊的指令形式，雖則未嘗不能逐節敘述下去，但辦稿的人，化許多時間咬文嚼字冀求文氣貫穿，在時間上實在不經濟。現在改用這種新的方式，依次列舉，暢所欲言，不僅辦稿的人感覺便利，即核稿的人也因為眉目清楚，容易看得多，此外，因為這種形式，每一項各有獨立的意思，收文機關遵照辦理時，也可僅就其中某一項先行呈復，例如要呈復原任建設廳科長有幾人去職的時候，在呈復文內，祇敘為遵令查復指令第三項就夠了。

## 五、結論

本刊的前身——行政效率上曾經登載過不少關於公文

改革的意見，有的主張廢除現在所用的等因，奉此，案准，案據，查照等等用語，有的主張公文分段敘述，每段標明小題，如案由、經過、辦法，理由等等，有的主張根本把一切呈函咨令統統廢除，用上行平行下行三種單據代替。我們經驗少，學識淺，沒有什麼高深的理論可以貢獻，上面所說的，只不過是一點點經驗，尤其要聲明的，各機關各有他獨特的職權，各機關各有他不相同的地位，就是

同一個機關，各部份所主管的事務，也各有不同，我們小範圍所實驗的改革，決不能說就可以算是一種方案，一切公文都可以適用的，本文的主旨，僅僅是證明公文需要改革，從實驗中可以得到改革的效果，使我們有了更堅強的信念，爲了編輯先生的督促，匆匆草成，內容是太平凡了，倘能因此而引起高明的指教，則拋磚引玉，不勝欣幸。

## 現行法上公務員之責任

沈乘龍

## (一) 前言

就現行法令解釋公務員一名詞，頗有分歧不同之規定，因之吾人對於我國所稱公務員之觀念，頗覺模糊，依照新刑法第十條之規定：「稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員」。範圍既極廣泛，意義上極含混。反過來說：惟有(一)凡不從事於公務之人員，不是公務員，(二)凡是依法令而從事於公務之人員，也不是公務員，只有既依法令又從事於公務之人員，才是公務員。這種不可測量的含義，範圍至為廣泛。(註一)

再就公務員懲戒上來解釋公務員之觀念，其範圍則較狹隘。懲戒法第十條規定云：「監察院認為公務員有第二條所定情事應付懲戒者應將彈劾案連同證據依左列各款規定，移送懲戒機關：

- 一、被彈劾人為選任官者送中央黨部監察委員會
- 二、被彈劾人為前款以外之政務官者送國民政府
- 三、被彈劾人為事務官者送公務員懲戒委員會

依此項規定公務員應包括(一)選任官(二)選任官以外之政務官及(三)事務官，再歸納之即指政務官及事務官而言。然則何者為政務官？何者為事務官？若不明予解釋，則懲戒法上公務員之範圍，亦殊費解，依照二十一年八月國民政府文官處洛字三二九六號公函轉載中央政治會議第三一

七次會議對於政務官最終解釋：(一)政務官之解釋應仍照本會議第一九八次及第二二五次會議之決議案(二)國民政府及五院所屬各部各委員會政務次長副部長委員長視為政務官，又查中央政治會議第一九八次及第二二五次會議，凡須經政治會議議決任令之官吏為政務官。應包括國民政府委員各院長副院長及委員各部長各委員會委員長各省政府委員主席及廳長各特別市市長駐外大使特使及特特派官吏。再加上第三一七次會議第二項所決定之各部各委員會政務次長副部長委員長，此即懲戒法上所指之政務官。

然則懲戒法所規定之事務官何所指而言，依照懲戒法第十條之規定應受懲戒之事務官送公務員懲戒委員會，依照公務員懲戒委員會組織法之規定，此項之懲戒委員會分為中央公務員懲戒委員會及地方公務員懲戒委員會，其所管轄之事務官亦不同，依該法第三條規定「中央公務員懲戒委員會掌管全國薦任職以上公務員及中央各官署委任職公務員之懲戒事宜。」第五條規定：「地方公務員懲戒委員會掌管各該省委任職公務員之懲戒事宜。」是則懲戒法上所須事務官者，乃指委任以上之官吏而言，至於雇員書記及其他不在官等官俸表以內所規定之人員，皆非懲戒法上之事務官。

凡依照上項解釋所列之各級人員，皆為懲戒法上之公



務員，但亦有例外之解釋：二十二年二月國民政府第四五號訓令，依照中央政治會議三四二次會議決議聘任人員從事於公務者被付懲戒時視為公務員。總之懲戒法上所謂之公務員，實較新刑法上所規定者範圍較狹（註二）

依照新刑法及公務員懲戒法來解釋公務員一觀念，其範圍已不相同，若再就官吏恤金條例，公務員任用法，亦可得各該法所指公務員之範圍，但此項法律僅指公務員之權利，資格而言，不涉及公務員之實際責任問題，茲不贅述。

刑法上所稱之公務員，在民法上亦適用同樣之解釋，其範圍較懲戒法上所規定之範圍為大，前已言及。惟刑法，民法，及懲戒法上所規定者為公務員之基本責任問題，故不憚詳細為之申述。

### （二）懲戒法上之責任

公務員對於國家有特殊之關係，故應負懲戒法上之責任。惟懲戒責任僅存續於官吏在職期間，為官吏一經退職，即無所謂懲戒責任。我國係仿照大陸國家懲戒權不換於行政長官之制，另有行使此項懲戒權之機關，並與民法上之責任不相混合。規定此項權限如何行使之法律，為公務員懲戒法。

公務員應受懲戒之原因，依照懲戒法第二條之規定：「公務員有左列各款情事之一者應受懲戒：（一）違法（二）廢弛職務，或其他失職行為」何謂違法？何謂失職行為？兩者之區別又何在？皆為難以解答之問題，其範圍至為廣

泛，出入之間，亦殊易滋流弊，近人頗有論之者。（註三）

懲戒處分僅施之於官吏關係存續期間，則其最重處分亦僅止於剝奪官吏之身份為已足，或於其官吏應享權利之削減（官吏應負義務之增加，亦可成為一種懲戒處分，但我國現行法上無此規定。）亦成為一種懲戒處分。公務員懲戒法第三條：「懲戒處分如左列：

- 一、免職
- 二、降級
- 三、減俸
- 四、記過
- 五、申誡

上列第五款在於受懲戒人以精神上之痛苦，第二款至第四款，為公務員應享權利之削減，第一款則剝奪被付懲戒人之官吏身份，故「免職除免其現職外，並於一定期間停止任用，」又「該項停止任用之期間，至少為一年」（懲戒法第四條）依此條解釋：則懲戒法上之最重處分，可予受懲戒人以「永不敘用」之決定。

「降級依其既任之官級降一級或二級改敘，自改敘之日起非經過二年不得敘進」。（懲戒法第五條）公務員因年資，勞績而循序升級，以享受其應享之權利，本為國家鼓勵公務員安心服務之良好制度，凡公務員一受此種處分，匪特不能循序升級，且從現在之官等降級，即直接削減其應享之權利。記過者，自記過之日起，一年內不得進級。（懲戒法第七條前段）進級，本為公務員可受利益之期待權，此云一年內不得進級，即不替延長其期待期間一年

消極削減其應享受之權利。「減俸依其現在之月俸減百分之十或百分之二十支給，其期間為一月以上一年以下，」(懲戒法第六條)俸給為公務員按月所應享受之固定金錢酬報，此條規定即削減公務員應得之金錢酬報，雖係積極削減其應享受俸給之權利。但不涉及其他問題凡此降級，減俸，記過三種處分，皆係直接或間接削減公務員應享受或可期待之權利，其間不過成分之輕重差異而已。而其間亦有極相近似之處，如「受降級處分而無級可降者，此照每級差額減其月俸，其期間為二年。」(懲戒法第五條第二項)，因降俸期間之最高度為一年，而降級停止敘進之期間為二年，故規定此項減俸期間為二年。同時，「一年內記過三次者由主管長官依第六條之規定減俸。」此皆受降級記過二種處分，而以減俸為實際懲罰之規定。

至於申誡處分，就懲戒法全文觀之，改非剝奪既有之官吏身份，又不削減其現享或可期待之權利，其規定云：「申誡以書面或言詞為之。」(懲戒法第八條)此僅說明申誡處分之形態，且全文中並無敘明申誡處分效力之規定，意者申誡處分在使受懲戒者感受精神上之痛苦，此等處分供將來主管長官施行考績之參考而已。

### (三) 刑法上之責任

公務員在刑法上應負之責任，除去其以個人資格犯罪而不涉及職務問題外，尚有公務員本身對職務上之犯罪，是即現行刑法上所規定之渾職罪，故觸犯此項罪刑者，稱為職務犯。考我國刑法上對於公務員職務犯之規定，分為

三種：即(一)普通公務員之渾職(二)執行罪刑公務員之渾職及(三)特種公務員之渾職。

今日各國於刑法多採取罪刑法定主義，我國刑法上對於公務員應如何負責，亦明定此項應負責任之行為狀態，茲將此種職務犯之犯罪行為，羅列於下：

(一)適用於一班公務員者

a. 公務員不盡其應盡之責，而委棄守地者(刑法一二〇條)

b. 公務員，對於職務上之行為，要求期約或收受賄賂或其他不正利益者(刑法一三三)

c. 公務員，對於違背職務之行為，要求期約或收受賄賂或其他不正利益者或因而為違背職務之行為者(刑法一二二)

d. 於未為公務員時，預以職務上之行為，要求期約或收受賄賂或其他不正利益而於為公務員後履行者(刑法一二三)

e. 公務員對於租稅或其他入款明知不應徵收而徵收或對於職務上發給之款項物品，明知應發給而扣留不發或剋扣者(刑法一二九)

f. 公務員廢弛職務釀成災害者(刑法一三〇)

g. 公務員對於主管或監督之事務，直接或間接圖利者(刑法一三一)

h. 公務員洩漏或交付關於中華民國國防以外應秘密之文書，圖畫，消息或物品者(刑法一三二)

(二)適用於執行罪刑之公務員者

a. 有審判職務之公務員為枉法之裁判者(刑法一二四)

b. 有追訴或處罰罪犯職務之公務員為左列行為之一者

1. 濫用職權為逮捕或羈押者

2. 意圖所供而施強暴脅迫者

3. 明知為無罪之人而使其受追訴或處罰，或明知為有罪之人，而無故不使其受追訴或處罰者因而致人於死者加重其刑(刑法一二五)

c. 有管收解送或拘禁人犯職務之公務員，對於人犯施以凌虐者，因而致人於死者加重其刑(刑法一二六)

d. 有執行刑罰職務之公務員，違法執行或不執行刑罰者(刑法一二七)

e. 公務員對於訴訟事件，明知不應受理而受理者。(刑法一二八條)

(二) 適用特種公務員者

a. 在郵務或電報機關執行職務之公務員，開拆或隱匿投寄之郵件或電報者(刑法一三三)

凡右列各種行為狀態，皆係職務上之違法，應受輕重不同之刑罰，一依法之所明定。但公務員之身份，甚難與公務員之私生活分離，每每可以假借其職務上之權力，機會，或方法，犯與職務無關之罪，亦所在多有。若科以通常之刑，似嫌失之太輕，故刑法一三四條規定：「公務員假借職務上之權力，機會或方法，以故意犯本章(指清職罪)以外各罪者，加重其刑至二分之一，」但如犯特種罪，雖加重其刑至二分之一仍嫌輕微者，因特別規定於各章中，如

(一) 公務員縱使職務上依法逮捕拘禁之人或便利其脫逃者(刑法一六三)

(二) 公務員或曾任公務員之人，無故洩漏因職務知悉或持有他人之工商秘密者(刑法三一八)

(三) 對於公務上所有之物犯侵佔罪者(刑法三三六)

公務員凡有上列行為，其所負之責任，較一三四條之規定尤重。惟公務員非特可假藉職務上權力機會自己犯罪，並可以憑借此種權力或機會包庇，甚且強迫他人犯罪，其行為尤屬可惡，科罰亦應加重，如：

(一) 刑法二三一條公務員包庇他人犯營利奸淫罪

(二) 刑法二六一條公務員利用權力強迫他人裁種罌粟罪。

(三) 刑法二六四條公務員包庇他人犯鴉片罪。

(四) 刑法二七〇條公務員包庇他人犯賭博罪

此種行為雖非公務員直接犯某項罪刑，而在公務員之本身實不得不負責任，蓋所謂「包庇」或「強迫」，實非具有公務員之身份者不克犯，故公務員除直接犯清職罪，或憑藉權力機會，自己犯清職以外之罪，且能憑藉權力機會包庇或強迫他人犯罪，故公務員在刑法上之責任，其行為狀態分為三種，略如上述。

(四) 民法上之責任

此所謂公務員民法上之責任，指以公務員身份就其職務上之侵權行為而發生之損害賠償責任。公務員之範圍在刑法上之規定較廣，就成立公務員關係狀態言，亦有各種不同之形式，如依法發給任命之公務員其成立關係之性質

，與無須銓敘之書記錄事，其性質又不同，在刑法上因可謂二者皆為公務員，而在懲戒法上後者即非公務員。但在民法上適用刑法之規定。

依照我國民法上，似是而非的規定，頗引起一般法律學家之爭論：如民法第二十八條：「法人對於其董事或職員，因執行職務所加於他人之損害，與該行為人連帶賠償之責任。」又第一八八條：「受僱人因執行職務，不法侵害他人之權利者，由僱用人與行為人連帶負損害賠償責任。」觀乎此兩項規定，吾人且先勿論賠償責任之誰負，吾人當先究國家對於公務員之關係，應解為法人與董事之關係乎？抑為僱傭關係乎？但亦有不先解決此問題而逕認為可適用此項連帶責任之規定者（註四）未免過嫌武斷，但我國最高法院判例，認「郵政局員拆信件，抽換內容之侵權行為，應依普通法則，由郵局賠償。」（十八年上字第八七五號）此即適用民法一八八條之原則，使國家以僱傭人地位為行為人員賠償責任。惟於此吾人應注意（一）郵局員，為僱員？抑係公務員，未據說明，（二）此判例僅係補充郵政條例及郵政章程而云然，不可引申為廣義解釋。（註五）故吾人終不能以民法二八條或一八八條而解釋公務員在民法上之責任。

公務員對於其職務上所為之侵權行為，可分為兩種有於國家者，茲且不論其對於第三人者，則我民法第一八六條有明文規定：「公務員因故意違背對於第三人應執行之職務，致第三人之權利受損害者，負賠償責任。其因過失者，以被害人不能依他項方法受賠償時為限，負其責

任。」此條將公務員在民法上負責任之行為分為故意與過失兩種，但皆責成公務員個人對第三人負責即謂第三人對於公務員個人有求償權。惟分別故意與過失，而應負之責任各異，故意致第三人受損害時，其應負賠償責任，至為明顯。過失致第三人受損害時，如被害人能以他項方法受賠償時，公務員即不負賠償之責。且「如被害人得依法律上之救濟方法，除去其損害，而因故意或過失不為之者，公務員不負賠償責任」民法一八六條第二項。按所謂法律上之救濟方法，依既行法令規定有聲明異議，訴願及行政訴訟，惟行政訴訟可以附帶民事訴訟，但其訴訟對象為公署，而其所限制之民事訴訟權之範圍較小。依行政訴訟法第二條規定：「提起行政訴訟，得附帶請求損害賠償」至於損害賠償之範圍，則又規定：「前項損害賠償，除適用行政訴訟之程序外，準用民法之規定，但第二百一十六條規定之所失利益，不在此限」惟行政訴訟係對國家官署提起，其應負損害賠償責任者，當為官署而非公務員，然則因過失而為之職務上侵權行為，應由國家負此民事責任，但如係出於故意者，則公務員應先國家而負責！即受害人不起行政訴訟而逕向行為人要求損害賠償，亦未嘗不可。

其次，為公務員對於國家應負之民事責任，此即指公務員違背職務之行為致國家權利受損害者公務員應否負損害賠償之責！以不負損害賠償之責為原則。蓋公務員之於國家，為公法上之關係，不能直接援用民法規定，即在現行法中其類似此種民事責任之規定者，亦無統一法規，但

會計法第七十五條規定「會計人員怠忽職務致公庫受損害者負賠償責任。」此條頗似民法上之責任，但該會計法為行政法令，與民法之性質迥異，故現行法令中對於公務員國家間，根本無所謂民法上之責任問題。(註六)

### (五)三種法律責任之相互關係

懲戒法，刑法，民法，三種法律，公務員對之雖同樣負責，但其所以負責之出發點不同，懲戒係公務員不履行應負之義務而根據國家之特殊權力關係，予以懲戒。刑法係對於一般違背社會利益，而有惡性者之制裁，至於民事責任乃係行為人對於受害人之補償責任，故三者並無競合之可能，而相互獨立存在。故公務員每於同一行為而應負三種責任，是節即討論在此種場合，三種責任究以何者為先？

據懲戒法之規定，同一行為而應負懲戒與刑事責任時，應先就其刑事責任審理，故「同一行為已在刑事偵查或審判中者，不得開始懲戒程序」(懲戒法第二十三條)倘已開始懲戒程序，而開始刑事訴訟程序時，其懲戒程序亦應停止，故「同一行為在懲戒程序中開始刑事訴訟程序時，於刑事確定裁判前，停止其懲戒程序」(懲戒法第二十四條)何以刑事責任優先於懲戒責任而審理，蓋懲戒責任：最後最大制裁為公務員之去職，但在刑事上之結果，有當然歸於去職者，如(一)公務員受被奪公權之宣告，及(二)受拘役以上罪刑之宣告在執行中者，倘若同一行為已受如此之刑事宣告，則其懲戒責任至少亦當在免職以上之處

分，此係刑事責任影響於懲戒處分而言。至於刑事上若無責任可言，但並不因此而影響到懲戒責任之存在與否。良以二者所根據之權力既不同，而其處罰之標的亦各異。故「就同一行為已為不起訴處分，或免訴或無罪之宣告，仍得為懲戒處分，」又「同一行為雖受刑之宣告而未褫奪公權者仍得為懲戒處分。」是知懲戒與刑事無連帶關係或因果關係而各自獨立，此為現在大陸法系國家之通例。但在我國清代仍將此兩種責任互相因應。(註七)

吏部處分則例：「公罪答一十者罰俸一個月，答二十者罰俸二個月，答三十者罰俸三個月，答四十者罰俸六個月，答五十者罰俸九個月，杖六十者罰俸一年，杖七十者降一級留任，杖八十者降三節留任，杖九十者降三級留任，杖一百者革職留任；條私罪答一十者罰俸兩個月，答二十者罰俸三個月，答三十者罰俸六個月，答四十者罰俸九個月，杖六十者降二級調用，杖七十者降三級調用，杖八十者降四級調用，杖九十者革職。」

是懲戒處分，依據刑事責任而斷其輕重，固已將兩項權力根據混為一談，且果如則例所言，則不負刑事責任，即不負懲戒責任，實有此理！

其次同一行為應負刑事及民事兩種責任時，當孰以為先！民事訴訟法一八三條：「訴訟中有犯罪嫌疑牽涉其裁判者，法院得令其在刑事訴訟終結以前，中止訴訟程序」此項規定法院得令其在刑事訴訟終結以前中止訴訟程序

者，並不一定必先開始刑事裁判，但「民事訴訟全部成一部之裁判以他訴訟之法律關係是否成立為據者，法院得令他訴訟法律終結以前，中止訴訟法程序」(第一百八十二條)此所以規定得中止民事訴訟程序者，乃為確認事實之便利計，至於同一行為之刑事裁判對於民事訴訟無拘束力，最高法院民國十九年上字二三六六號判例：「檢察官不起訴之處分書，本無拘束民事訴訟之效力」，已為積極之解釋。

其次，同一行為而涉及民事及懲戒兩種責任時，當如何解決，依民事訴訟法第一百八十二條第二項云：「前項規定於法律關係應由行政官署確定是否成立者準用之。」此即謂如民事訴訟以行政官署之確定為據者，法院得在行政官署未確定前中止民事訴訟之進行，但民事訴訟之能進行進行，亦非不可，此固屬當然之解釋，(註八)然則行政處分之不能拘束民事訴訟法亦至顯然，(註九)

基於上所論說，凡同一行為觸犯懲戒，刑事及民事三

種法規時，應分別負責，因為此三種責任之性質不同，故其相互間無因果關係或互相競合之可能。惟在訴訟手續上有先後之別，但其結果並無拘束他項責任之效力，此點吾人尤應注意。

(註一)趙鳳喈：公務員的侵權責任(社會科學二卷三期)

(註二)陳之邁：中國的官(社會科學一卷四期)

(註三)湯吉禾：論違法與失職(行政研究二卷三期)

(註四)陳瑾琨：民法債篇總論

(註五)同註一

(註六)范揚行政法總論一七一頁

(註七)吳紱微：整飭吏治與刑法修正案(東方31卷24號)

(註八)同註一

(註九)同上

## 陝西省縣地方的財務行政

嚴仁賡

陝西省縣地方的財政範圍，在縣地方款方面，兼有征收保管和支用的三種職能；省款方面，則僅有代征代解的責任。除此以外，縣政府本身又支用省款，並須辦理其自身經費支出。代征省稅，以田賦一項為主，次為契稅，牙稅，煙酒牌照稅，牲畜稅，屠宰稅和斗捐及畝捐，餘如營業稅，特種消費稅，及土膏稅等則均由省設機關主征，與縣無關。本文的範圍也就限於上述幾項，擬先從縣地方經理財政的組織和機構講起，然後再談財務行政上各方面的問題。關於田賦的經征催收已見本刊第二卷第四期拙作「陝西省的田賦問題」一文，其他各稅的征催亦將另文討論，不另在此申說。

## 二

陝西省自二十一年以後，省廳為撙節政費，增進行政效能，通令各縣一律裁局改科，各縣陸續於數年之內辦竣。但是有的縣份教育局和公安局未裁，亦有公安局教育局裁而復設。至於財務局（名財政局）則均已一律併於縣政府的財政科（甘泉安塞安定三小縣未曾設財務局，未行併科）。縣政府的財政科，原主管省款的一切事項，縣地方款則由財務局經管。併科以後，在科內設財務助理員一人，專辦地方款事務，事繁者再添設事務員。縣款收入不及萬元者則由財科兼辦，不另設財務助理員。其他各局併科

後亦分別設助理員。現在各等縣設科的數目，一二等縣各二，第一科掌總務民政教育建設，第二科掌財政。三等縣祇設一科，一切民財建教及總務通通由這一科經管，科長及科員自應是無所不通。不過各縣為顧全事實，也有於科外另設股者，實際等於增設一科，又有第二科兼管建設事務者。長安縣屬於特等縣，組織較大，縣設四科，分掌各務，掌財政的第二科之下則分為六股，分掌文書、契稅、牙稅、房捐、雜稅及地方款等。另設田賦征收處，專辦田賦事宜。經辦地方款，雖有助理員負責，惟其職務現僅限於批簽領款書，其他地方款收支事務則由縣設會計主任（長安獨有）代辦，故助理員的事務特為清閒。

併科以前的財務局經費，支用地方款，併科後，助理員事務員的薪金和征收地方稅捐的經費，仍由地方款內開支，所以形式上雖可說地方款已無獨立經營的科或局，但省縣款間仍保持着嚴明的界限，未稍混亂。縣行政經費，一等縣月僅千元，二等縣八百元，三等縣六百元，在二十五年以前尚各少百元。這個數目，比諸富庶各省無論矣，即與冀豫等省比較，亦已相差甚多。長安縣列為特等縣，每月經費也不過一，五七〇元。附設行政督察專員公署之縣，公署經費較裕，第一、二、三、四，及第七區專員公署經費每月各三，〇二八元，五六兩區公署經費每月各四，五二八元。縣政府的經費既如是微少，用人又處處受省廳規定的限制。故除去絕少數縣份以外，府內各科的組

織，尚有八十餘縣不得不仍舊保持往日科房的形態。科房制度為一種包辦制度，一切縣政的例行事務，完全包給各科股辦理，縣長方面無論用何人行政，可以一概不加問，每月支付固定的包辦費用即可。所以遇到一位安於現狀的縣長，真可以做到「無為而治」的境地。包辦政事的費用，各縣不同，例如興平縣第一科經費每月六十元，第二科八十元，另設教建股每月四十元。又如武功縣第二科經費每月六十元。聽說陝西各縣的科房人員，多籍屬富平縣，類乎以往的縣府師爺之由紹興人包辦。並聞科房中人亦須經過學徒練習。

司理財政的一科，科長之下設財務助理員及主任，分負省縣兩款之責。主任之下的一部分，似乎是縣府以外的組織，任用人數和人員去留都不受縣府的節制。雖在縣行政經費預算備考欄內列為府內各科設有科員幾人書記幾人薪工共若干元，實際這僅是紙面的事情，用來勉強洽合於民廳規定的用人標準，實則預算上所列諸員薪金之總數，即是各科包辦縣政的經費，有餘或不足，均與縣府無干。僱用人數也絕不似預算上所註之少。

財科科房不僅經營田賦一項，其他契、牙、畜、屠、斗等稅捐及畝款等亦均由科房經收，惟如畜屠斗等稅均係包征，事務甚簡，契稅也比較簡單，故仍以田賦一項為最重要。地方款之捐稅租金等，則由財務助理員或財委會經收，與科房不相干。省稅的地方附加，由科代收後轉送助理員或財委會。

這種科房制度，雖早在省府明令中通飭取消，然各縣

至今尚多一仍其舊，祇有長安等少數幾縣業經打破。科房的弊端，為包攬縣政營私舞弊，縣長對地方財政反常感無法插手。縣政交給科房辦理，也祇能辦一辦日常的政務如公文的處理報表的編造等，自然不會想到如何去改進縣政。縣長的地位如同傀儡，主持縣政者另有人在。

武功縣的第二科（財政科），科房內僱用十人，月僅支經費六十元，每人每月僅合六元，筆墨紙張費用且均在內；興平縣第二科十八人，月支僅八十元，每人每月僅合四五元；商縣專員公署第三科（經管教育建設財政三項事務）每月經費僅五十元，用人二十餘員，每人祇合二元餘。雖有少數車票費收入為津貼，然數額亦極微少，且又常由縣長科長分肥，實際所得更屬無幾。是以科房的行政機構既絕度的鬆弛，同僚又均為戚友親屬，而經費分配所入更不足以養廉，求其不為法外的誅求，實不可得。這種舊制度之不能立即打破，原因有二，第一是縣行政經費過少，縣府無力正式僱用現存的這許多人；第二是他們對於這些事務辦理最熟，縣府對地方財政反甚隔膜，驟然改撤，恐縣政受到影響。不過依作者的意思，這二件都不很成爲問題。第一，各縣收入不多，科房事務簡單，收納稅款和辦理報冊等事務有現存一半的人員已足資應付。例如現今興平縣第二科科房內，由十餘人總收田賦稅款，事情的分配，並非按照職務，乃以縣境劃分為五區，三四人負責一區，查冊收款和截串的職務未有專職。這樣辦法，既費人力，復滋弊端。似乎可打破區界，而以職務來劃分，分爲查冊收款截串三組，查冊截串二組，每組可用二人至三



人，收款組一人即足，至多亦不得超過二人。辦理其他稅捐可另添一二人或即由他員兼辦，另外記賬造冊等可再用一專人。如是二科全體也不過五人至十人，可以減少人數一半。以每月八十元的經費另加帶票費共約百元分派於科內，每人平均可得十數元至二十元。以這種待遇，總不至於徵聘不到能夠盡職的正式僱員。至於第二項困難，則更不成問題，關鍵乃繫於縣長之是否有改革的決心。在推收所已成立或造冊與收款原即分開辦理的縣份，實行更毫無困難之可言。不過一切還需要省廳方面多為設法，先使經費不發生困難，改革方比較容易。

二十六年實行田賦新章，規定出各縣田賦稅款的征收費，按照賦額多寡確定扣提的百分比，再自征起正款數內，依率抽提。有此新增的經費，自然可以用來改組科房。門中區各縣，賦額較多，抽提的征收費較豐，改組科房更容易推行一些。今若用關中區各縣二十三年的田賦實收數，計算出各縣應扣的征收費，則除柞水縣賦額過少每年所扣不及百元外，其他四十三縣，每月平均，可扣提二十元至百元者七縣，百元以上至二百元者九縣，二百元以上至三百元者八縣，三百元以上至四百元者十二縣，超過四百元者七縣。四十四縣平均，每縣每月可得二百五十元。用這宗款額來改革征收機關並用為征收處的經常開支，總不應再藉口經費不足而仍舊敷衍下去了。陝南陝北各縣，賦額較少，抽提之數甚微，不過也有若干縣每月平均可抽得數十元之數，而且二十三年收數甚疲，若以二十四年實收數來計算，各縣定又多有增益。但作者仍以爲提成收入充

作經費，終不是根本的辦法。第一對各縣賦額大小之不同，待遇顯得差別太大。長安等七縣每月糧糧經費四五百元，似乎稍多，而每月僅得數十元或數元者又不數開支。其過多者必致用之不當或者大多數又將由縣長科長大家分肥，過少者則對改革征收方法上又將毫無補益。第二，這種辦法又會逐漸引起縣政府的分化作用，糧糧更要成爲獨立的機關。第三，一年之內，收入有淡旺之不同，征期有上七下三之分，每月扣提的數目也不一樣，各月間經費的變動又過大。所以我們還是希望省當局能夠把抽提之款用來增加縣行政經費，或者用以組設各縣的經征處；由省統籌籌撥，同時仍然要顧到按征起稅款的多寡抽提獎金，以爲鼓勵。抽提之數，僅關中一區用二十三年份實收數計算，已可至十三萬餘元，用這筆款子，由省廳籌劃改革征收機關和征收方法，並增加縣政府行政經費，想總不會見不到些微的成績吧！

### 三

陝西各縣以往的財政局，初設於民初二三年間，十七年前後改稱財務局，至二十一年下半年及二十二年開始陸續裁局併科。財務局的組織，按照二十年三月財政廳頒訂的章程，設局長一人，另設文牘會計庶務人員一等縣四人至六人，二等縣三人至五人，三等縣二人至四人，局長薪俸，一等縣五十元至七十元，二等縣四十元至六十元，三等縣三十元至五十元。事務員薪給，一等縣每人十五元至四十五元，二等縣每人十五元至三十五元，三等縣每人十

五元至廿五元。折衷計算，一等縣財務局薪給費共計二百十元，二等縣一百五十元，三等縣一百元，再加工食辦公等費，則每縣平均須近二百元。若以最高程度計算，則一等縣最高可達四百元。長安特等縣，月支四百餘元，則其組織更為龐大。併科以後，範圍縮小，經費大減，行政亦見統一。規定財務助理員的薪金標準為十元十五元及二十元三級，等級依各地方財務之繁簡而定。其下另有添設事務員工役及催征員者。各縣的財務經費，月僅十元至三十元，長安縣月九十元，柞水等十二縣未設助理員，地方款終年且無財務費支出。但二十五年陝南第五第六兩行政督察區各縣，地方款均改由財務委員會經營，財務經費亦大增，其中以南鄭縣最大，預算月支三百元。

經管縣款，在原有財政局財務局，在今有財務助理員，已如前述，不過有許多縣份，辦理地方款的收支乃操於各縣的財務委員會的手裏。各縣的財委會，由地方士紳組成，變成一個不僅是監督地方財政的組織，並且也握有征收保管支配縣地方款的權柄，陝南五六兩區各縣，辦法更為澈底。對於這些，省廳當局不甚過問，任由各縣自己去辦，辦法自也各不相同，盡極繁亂複雜。會的名稱有曰財政委員會，有曰財務委員會，又有曰監察委員會，五光十色。例如商縣近來成立的財務委員會，內設委員長，審核主任，出納主任及僱員若干人，經管地方款的一切收支，每月支用地方款六十餘元，儼然成爲一個獨立的行政組織，縣政府對地方的財政反祇處在一個監督的地位。其他各省，縣地方之組織財委會者已不少，許多也是執掌財政

之大權，大都謂係遵照匪區行營頒佈的辦法來實施。實行營修訂的辦法，早已把財委會的職權改訂爲祇有審核縣地方財政收支及預決算（修正對匪區內整理縣地方財政章程第三條）與建議財政改革並審核支付命令之權（同章程第六條至第十條），可見也祇具有一個諮詢並監督的作用。財委會的職權過大，易使行政權割裂或財政權爲地方土方所把持，都是不善體會行營頒發的章程之原意。陝省各縣，也有一些地方，雖財委會並未經管縣款的收支，但實際則又不能行使監督的職分。例如興平縣的財委會，由地方上的一般老先生担任委員，開會極難召集，現已不再行使審核地方收支的職務。對於這些，省廳都有干預並切實整頓的必要。

#### 四

地方款的收支預算，雖自廿二年即已開始編造，但迄未齊全，二十二年祇成關中區一部，二十三年亦缺陝西二十五縣。直至二十四年，全省各縣的預算書方才成立。最初三年，尚均係按年份編造，二十四年份者則於實行後又經按年度改編，二十五年方正式依照年度。各縣編造預算的程序，依照法規的規定，應先由地方各機關編造本機關初級預算草案，送由縣政府審核，縣政府核定後，一面分報各該主管廳處，一面彙編爲縣地方預算草案，送財政廳轉送財政委員會依法審核，成立預算案，還呈省政府裁定。公佈施行。各年概算書，須於年度開始三個月以前編成，分送審核，財政委員會須於年度開始前二月核呈省府

議決公佈，於年度開始一月以前令行到縣。各縣這兩次編造的概算，大都不能按期，陝南陝北交通不便，送核更多延誤。例如二十四年份的概算，陸續自二十三年十二月二十八日的省府會議至二十四年五月十七日的會議先後通過，最後一批已至年度開始後四個月。二十四年度的重編預算，則自二十五年一月方開始經過省府會議通過，最後一批竟延至五月八日次年度即將開始之時才得通過。二十五年情形稍好，但第一批審查通過也已延至年度開始以後，至九月初始陸續審畢發縣。（均見陝西省政府公報各期所載省政府會議記錄）

現在各縣預算的內容，並不能包括所有的縣地方收支，例如各縣的攤款收入都不列入預算。在二十四年度時曾有若干縣把攤款列上，為省當局以非法征課刪除之，但這也祇是紙面上的刪除，許多縣預算不敷仍祇得以攤款來維持。二十五年年度，南鄭等第六行政督察區各縣，預算上大都有保甲經費收入和商富捐，每縣自數萬元至十餘萬元，陝南其他縣份亦一部列有自籌義務教育費收入和商捐，大約都是攤派款項的列入預算者。同時，各縣的預算上又均有虛列的收入，例如各種稅收現均按比額十成列入，但實收祇及其五六成至八九成。收入不敷支出即須動支預備費，再有不足即不得不欠發經費或另謀財源了。虛列收入為辦理預算之大忌，陝西省縣預算現均如此，都應加以改善。

地方各機關的第一級概算大都未能編造，均由縣府核定成數每月照額發下，再加各機關的計算書按月送縣者又

極少，所以機關的經費又成為包辦的形式。縣地方概算的編製，有為縣府自編，有由地方上的財務委員會主編，亦有由縣編就後先經財委會審定再辦送省手續。種種情形，十分紛歧。省方審查概算的財政委員會，係以省政府，財政廳並各關係廳處代表及明瞭各縣情形之地方士紳共十餘人組成，按各縣概算送到的先後次序分批審核，每次審查十餘至二十縣。各縣預算上本規定均須留有預備費一項，用備預算不足時呈准動支，但亦有少數縣份預先未為留備。預備費編列的標準，照部定的規程，各縣中最高者竟可占全歲出預算百分之六十，各縣平均在二十四年度亦可合百分之二十。其實，與其預備費留備這許多，還不如把預算上各稅按可收的數額載列，有餘再歸到預備費，免得預算上收支虛漲，且可免去當稅款徵收不敷不敷開銷時經過一次一次呈請動支預備費的累贅手續。

預備費若仍不足用，按照規定，應由縣另籌辦法，非稅有溢收或籌有的款，不得呈請追加，惟遇特殊緊急事件（如近之團匪經費），則可呈由省方設法接濟。各月經費不得流用，惟本月節餘可以用於次月。

上面所談，是許多規定的辦法，各縣實行尚難完全遵此。這在初辦，自然不能苛求太甚，祇希望以後能慢慢漸入正軌。

各縣縣政府行政經費預算的編造，亦為期不久，其內容既須完全遵照民廳的規定來編定，便完全成爲一個呆板的東西，用人人數有定，薪給多寡也有定，有伸縮性者祇有百數十元的公辦費。實際上各縣利用科房，所謂科員幾

人辦事員幾人也都是空談，預算書等於虛設，計算書也就大都不再造報，完全成爲包辦的性質。所以如果一定要他們按照規定造報計算書，也就祇有出於假造之一途。其實，各縣縣政府行政經費的計算書，在任何省份，也大都出於假造，單據多爲贗製，若干縣份計算書的總數甚且可與預算書分釐不爽，虛構的事實更爲明顯。省方對此也非不知，祇因許多縣份經費不敷支出，常由縣長賠墊，也就不便太去求實認真；並且有許多省規定還行政經費有節餘仍須繳還，各縣更不得不以這樣辦法來對付。其實各省雖然大都認縣行政經費是包辦的性質，又何必對支出內容苛求過甚，逼使縣長每月用許多時間來製造假的文件，勉強使與預算相符合。縣府經費既爲定額，如有節餘可使月份間有流用之權，或者可用之於縣地方的建設事業，由省方指定用途，呈准公文，以免虛有編造計算之名，而所編造者都是一些假的東西。

### 五

縣地方各機關收支款項的程序，早日未有規定，至二十三年終訂頒預算決算章程時，方附設一個「縣地方收支程序」，使各縣有所遵循。不過這個規定也十分簡單，範圍又很狹小，收入程序中祇訂了一個送報的手續，而於經徵機關的收款程序則未加規定。收入程序：地方財務機關的征收人員，應逐日將經收的各項地方公款即日交存於縣府指定之當地存款處所，然後按照報收期限，填具報收表二份，連同收存之款如限繳到縣地方的經理財務機關。支

出程序：領款機關須先備文並請款憑單送縣審核，填發支付命令（須經縣長簽章並財務助理員副署），再由領款機關備具領款總收據，連同支付命令到財務機關取款。

以上收入程序的規定，各縣均未能切實遵辦，事實上也不很必需，報收表也普通以一份公文代替，亦有如咸陽與平諸縣代之以四聯的繳款單。支出程序更散漫，普通均僅由領款機關備請款單，核後照發，或開發支票到銀行領取，支付命令省略。且設有財務委員會之縣，請款單亦往往由該會審核（長安縣則由會計主任審核）。收進款項，多數由縣長或財委會保管，很少數有存入銀行保管者。各縣現尚未設金庫，其縣內設有銀行者也尚未能委託銀行代理金庫。至於省款的收存支解，財廳本曾規定所有設有省銀行支行的地方，收進稅款均須每日繳送銀行保管，繳解時再託銀行代匯。不過這也祇是一紙的文令，各縣實行的情形非常紛歧。以作者所到的幾縣而論，雖彼此距離都不遠，差不多又都設有省銀行分行，但每縣辦法則無一相同。例如武功縣是縣府中常存有千元左右款項，超過此數即存入銀行；咸陽縣款項由縣長保管，不存銀行，商縣則稅款由專員公署第三科收起，數日一繳縣府，由縣府存入銀行；長安縣則每日收款繳會計主任，由會計主任繳存銀行；各縣中祇有興平一縣能每日繳存銀行。稅款存入銀行，銀行方面既對省行或財廳無有報告，縣府方面也不通知省廳，所以在財廳方面對於某一縣的省款是否照章送存銀行，或是某一縣收進的省款是全部存入或是一部挪用，自然不能清楚，這樣，那裏還談得到財政監督？所以各縣

便很多。決定這個辦法，稅款不以縣府的名義而以縣長私人的名義存入銀行，可以滾套生息。這種事情的發生，並不能怪到各縣長的故意取巧，可怪的是地方上既然有了健全的金庫組織，為什麼財政廳不會去利用牠。

財政廳對於改進縣地方保管款項制度的未來計劃，擬在各縣普設縣金庫，其已有省銀行分行之縣由銀行代理，其他則委託殷實商號代辦。現在全省設省銀行分行者已三十餘縣，在偏僻貧困的省份如陝西有此成績已很難得，自應充分的利用。商舖代理金庫應取其三家舖保，不過僻小縣份沒有大商號，委託代理金庫多非所宜，似尚須籌劃一個權宜的辦法。關於擬訂的金庫規程，務要使其嚴密詳盡，並須注意如何監督各縣照章實行。

現在省訂稅款繳解的手續如下：各縣先將款項交省銀行分行，掣回匯單，由縣備公文連同匯單及解款書之報查批迴二聯寄廳，同時分行亦通知總行及財政廳。財政廳收到文件，即送省金庫（省銀行總行），取到庫收，再印發批迴各縣。當地無有省分銀行之縣，則由縣派人押送至離縣最近之省行或分行，取到收據，再辦解款手續。抵解款項，則須先候廳令，再備填三聯抵解書，亦以其報查批迴二聯寄廳，由廳向省金庫辦理一收一付的手續，然後將批迴一聯印發各縣。

縣款的收支，應由地方經理財務機關統籌支撥，陝省自二十一年以後始由廳令各縣一律不得再如以往的自收自用，不過至今，少數自收自用並各款分征的情形尚未能完全更改，而且各地的專款仍舊保持着分割的局面。財廳規

定的「縣地方收支程序」兩項上且曾明白規定，保證專款的獨立，謂「例如教育經費，交由財務機關征收，須按教育專款原數，隨收隨發教育行政機關，不得挪移延欠。」所以實際上統收統支還不能算澈底。各種專款多由行政機關代管，少數也有成立專款保管委員會的。

## 六

各縣收支的賬簿組織和種類，省廳從無規定，完全由各縣自己審度需要自為擬定，也不免都是科房中的一套傳統的東西。各縣情形不一致，而這些賬簿又均無異科房人員的私人財物。賬簿完全舊式，登書，種類各地不同。例如咸陽縣省款賬有：一、田賦流水賬，在收款時依次登記各花戶的稅款數；二、田賦總流水賬，每日把上項賬簿分開地丁，改折和票費三項，每項結一總數登入此簿，在這裏，所有田賦省款收支提解抵扣等項也按日序登載；三、契稅每日征收銀洋數目賬，分列每次稅契的戶名、地名、契稅及稅洋等項。地方款則祇備一本流水賬，收支都在內。牲畜稅、屠宰稅、斗捐、牙稅等項大都包征，收入均無賬簿記載。每月收入祇憑按月的月報來稽攷。又如興平縣，省款賬之田賦款備有征收田賦流水簿，按里分為若干簿，依次記載花戶繳款，地丁簿，折征收簿。上兩項是以流水簿上地丁和本色改折每日各區各結一總數，分別記載。部仍是總流水賬；契稅方面備投稅契簿及投稅契簿二種，亦均流水簿；畝款收入則另設征收畝款流水簿，亦按里分簿登記。由以上各種流水簿彙總轉過賦稅底簿，為

一種分類賬，每類設一賬戶，所有各稅的收入和分配支撥均在賬內記載。系統還比較清晰。地方款則亦僅設一本流水賬，另有四柱賬，則是介乎分類賬和報表之間的一種記錄。再如武功縣，省款設徵收田賦正雜各款簿及撥提解支各款簿，分別記載田賦並其他省稅的征收與支撥，為一流水賬的性質，另設征糧比簿，專為考比政警之用，五日一比卯，以征起之數寫字條貼在簿上，則不能認作一種正式的賬簿。此外，征收款另設征收款簿和解支款簿各一，記載徵收的收和支。地方款則設有流水賬一，收支底簿；底賬二，收入和支出各記一簿。由上可見，各地的賬簿組織都很簡略，而又散漫和不統一。

財政廳對於整頓未來各縣會計制度的計劃，預備逐漸推行新式簿記，現已由財廳設班訓練會計人員，先俟省屬機關推行順利後，即推行到各縣。將來的各縣會計人員或亦由省廳委派。

七

由各項賬簿產生的報表，在縣款方面祇有收支計算書一種，省款則按各種稅別分為若干種。各縣編造「算書」，自二十四年起方開始，至今已僅有近省的各縣尚能造送，亦難按期，僻遠縣份及赤區各縣則迄無辦法。長安縣亦尚無計算書，代之者為一種地方款統計表，咸陽縣亦以地方捐款收支清摺來代替。縣屬地方各機關，更多數未能按期造報計算書，經費形同包辦。在作者所到的幾縣中，長安武功兩縣，地方各機關即無有計算書或是他種的報銷冊，

但如咸陽與平陸各機關無按期送審，但有餘不繳還，不足也不追發，仍是包辦的性質。有些地方收入不足開支，各機關經費時有欠發，編造計算書更難按期辦得好。地方機關的計算書，交由縣府主管科或財委會或雙方會同審核，全縣計算書則送廳審核。亦有時地方機關的報銷又同時呈送主管各廳。縣政府行政經費計算書，在先亦由廳審核，二十五年七月審計部陝西省審計處成立，改為送處審計。在未規定造報縣款計算書以前，省方曾規定各縣造送一種收支報告，按款排列，不似現今計算書的形式，亦祇有少數縣份能按期造報。關於各縣的決算，本在二十三年十一月即公佈章程，惟財政各方面一切未上軌道，與可以編造決算的程度還有不少的距離，廳方雖已擬自二十五年年度終了即編造決算，預料怕難收到效果。

各縣省款收解的報表，種類較多，田賦方面有旬報及月報，契稅及屠宰斗等稅則祇有月報，牙稅則為季報。田賦旬報為一橫單，常有時由坐催田賦委員繕造送省，其他各稅月報則均為四柱摺，畜屠斗三稅合列一摺，分類排列。各種報表的内容，均嫌過於冗繁，今舉田賦月報表的格式如下，可見一斑：

計開

一額征地地丁洋	× × × × × × × × × ×
本色糧折洋	× × × × × × × × × ×
以上共	× × × × × × × × × ×

月份

		舊管 民欠未完〇〇年份	
		地丁洋	××××××
		本色糧折洋	××××××
		以上共	××××××
		結存二十〇年份	××××××
		地丁洋	××××××
		本色糧折洋	××××××
		以上共	××××××
		新收	
		一收上忙七成地丁洋	××××××
		本色糧折洋	××××××
		以上共洋	××××××
		一收下忙三成地丁洋	××××××
		本色糧折洋	××××××
		以上共洋	××××××
		統計共收	××××××
		開除	
		一留支	××××××
		一批解	××××××
		一抵解撥付	××××××
		以上共抵解	××××××
		統計以上解抵支共洋	××××××

實在

		結存二十〇年份	
		地丁洋	××××××
		本色糧折洋	××××××
		以上共洋	××××××
		一民欠未完地丁洋	××××××
		本色糧折洋	××××××
		以上共洋	××××××

以上報冊格式，可謂盡極繁瑣，而且這僅是指征起本年田賦而言，其他帶征以往各年的舊賦也按年份照樣每年各編一份，本月無收入也須照編。帶納罰金另外編列一冊，各年份又皆獨成一篇。所以一般縣任在二十六年內各月，僅田賦一項的報表就需要：二十一年至二十六年各年份收入正款及罰金收入報冊各六年，共須這樣繁瑣的報冊十二本，甯非很大的浪費？這還幸而各縣在二十一年曾豁免過舊欠，如其不然若自十七年算起，每月要造田賦報冊二十餘份之多。其他省稅報冊，內容雖也照樣囉嗦，不過因無舊欠的牽累，祇造本年份者即足。這些，不論從縣府編造的時間經費上看，從報冊的寄送時間費用上看，或是從財政廳的審核保存的繁簡上看，都有大加改革的必要。作者認為可以把各種報冊的格式改用表單的格式，預先印好，每次祇要填上數目即可。現試擬一個田賦月報單的格式如下：

份月年十二表報月入收賦田

考 備	總 計	年						份	項 目
		二十六年	二十五年	二十四年	二十三年	二十二年	二十一年		
		改地 折丁	改地 折丁	改地 折丁	改地 折丁	改地 折丁	改地 折丁		
一、上月底止田賦正款及罰金應解未解款 元 一、本月收入田賦正款及罰金共計 元 一、本月報解 元(財政廳批迴 字第 號 元(支付命令 字第 號 元 滯納罰金扣提 成獎金 元 以上共計報解抵解扣支共洋 元 一、本月底止田賦正款及罰金應解未解款 元								本年應征數 千元 元	
								本月以前已 征數 千元 元	
								本月以前未 征數 千元 元	
								本月征起數 千元 元	
								本月底止未 征數 千元 元	
								本月底止未 納罰金數 千元 元	

縣長

科長

主任

製表員

二十 年 月 日填造



各項稅捐罰金收入月報表 十二年 月份

總計	畝捐	煙酒牌照稅	牙稅	斗捐	屠宰稅	牲畜稅	契稅	項						
								稅	罰	金	捐	稅		
								本月收入數	元					
								本月扣支	元					
								本月應	元					
								上月應解	元					
								共應解庫數	元					
								本月繳解數	元					
								本解庫數	元					

每月填造上面一個報表，就可以省掉十二本共數十頁至百頁上下的田賦報冊，條理明晰得多，可以一目了然，表現的事實並不略少於彼。所有的數目字，都仍可豎寫，不必再寫滿千百十元角分厘等單位，例如備考欄本月共收入一十二萬七千六百二十四元一角八分三厘，祇寫一二七六二四·一八三元即可。其他各種省稅如契稅，牲畜稅

，屠宰稅，斗捐，牙稅，煙酒牌照稅，畝款等項，均僅征本年不帶征以往，幾種捐稅可以併為一表，田賦表內各年份欄改為各稅捐的名稱，再將備考欄稍加改變，即可應用。如果認為各項罰金收入有另備比較詳明的報表之必要，則可另製一個各項稅捐罰金收入月報表，格式可大致如下：

縣長

科長

主任

製表員

二十一年 月 日填造

我們猶以為，田賦的月報表尚無需把年份分得這樣詳細，祇留一個本年份和一個以往年份兩欄的數目便可，至於帶征以往各年各收起若干尚欠若干，則可在年度終了時作一個綜合的報告。報冊若照現在的格式填造，雖然現在的「以往年份」祇有五年，但歷年舊欠除非豁免大約是永無清完之日，這樣下去，月報的篇幅將逐年膨脹，編製的時間也不經濟。田賦月報縮減以後，更可以與其他各稅的月報併為一表，在繳解省款不分款目的時候，這樣列表似乎更覺方便些。

## 八

陝省對縣地方財政的監督，不如他省之嚴密，除去按期的不實不盡報表的編送並日常財務處理的呈報外，有時也由廳派人到各縣去考查。地方的財務委員會雖可算是監督地方財政的機關，但又多不能「克盡厥職」，有些反變為被監督的機關。由財政部命組的捐稅監理委員會，雖也為被監督的機關，但經費太少、用人不足，不能有時檢舉各縣的非法征課，但經費太少、用人不足，不能常派人到各縣去調查，陝南陝北交通不便旅費繁重，雖更需要調查，反為力所不逮，所以這種監督也就祇存皮毛。數年前，財政廳曾因陝南陝北各縣財政焚亂，又距省遠遠，督促各縣改進財政，感覺鞭長莫及，乃在漢中（南鄭）與安（安康）和榆林三區先後設置財政專員，以便整理。迨至二十四年六月，復繼於「政治推行必須全權策動，單理財政，實感一偏跛行」，因而由財政專員負責去整理各縣財政，也就「阻障時生，迄無大效」，乃經省府會議議決自

七月起一律撤銷。至今則僅有委員組有時被派到各地調查財政情形，為惟一的情報組織。

## 九

關於陝西省財務行政的概況，因所得材料有限，所述亦不過如此，大部根據口傳，更難免有錯誤失實的地方。現再試把作者對於改革陝省各縣財務行政的意見寫下幾條，用以結束此文。

一、欲增進財務行政的效率並改進財務組織的現狀，首須提高地方行政人員的待遇，增加行政經費，澈底清除科房組織，慎選佐治人員，嚴加考核。舊日胥吏，其比較幹練和經驗較富並無不良嗜好者，可以甄別留用。如果實行沒有若干困難，應即設法改設經征處，主任由省政選委充，受縣長的監督指揮，一切代征的省稅及省稅地方附加都統一征收。縣境較廣交通迂塞之縣，應設法成立征收分處。征收田賦，兼辦過割及稅契的事務。經費若成問題，則不妨每年在稅款收入暢旺時臨時設置分處，過期撤銷。經管地方款的財務助理員也須提高待遇確定職權，財政權應保其完整，地方的財委會監委會或類似的機關不可使有行政權。

二、編造預算開始不久，自難期望馬上就能按期送核並一切合乎規定，不過此後定要竭力使其漸入正軌。在預算上，所有收支都要編列，攤派的款項如果呈准並為地方亟需之款而又無其他來源可供挹注，則應列入預算，使有一定的限制，不致隨時任意攤征。收入中各種捐稅，應該核實編列，不可按額征數虛列，以免在征收不起之時須欠

發經費或另籌財源。各縣的收支一定要按照預算去執行，計算書必須按期從實造報，以便比核。地方各機關的概算書亦須先期造送縣府，由縣府主管科及財委會等處審核，暫可不必送省免增繁贅。

三、在已設有省銀行分行之縣，應即委託銀行代理縣金庫，所有收進省縣款項限於當日或二三日內由收款機關備繳款書直接送至銀行，繳款書可備五聯，一聯存根，一聯通知，由銀行截留，一聯報告，於繳款後送財委會備查，一聯報核，送縣政府查核，一聯回證，由繳款機關攜回留為繳款憑證。省款金庫則可減報告一聯，銀行須按期報告財政廳縣政府及財委會關於省款縣款的收支情形。領款的手續，地方款方面，應先由各機關備請款書，由縣府及財委會審核無誤，即開發支付命令並支票，經縣長及財委會簽印，再由領款機關開四聯領款收據，存根一聯留執，報告一聯送財委會，報查一聯送縣府主管科，再以收據一聯並支付命令與支票到金庫領款。財委會可備簡略的賬冊，記載每次的繳款和領款，以為將來審核計算書收支報告表和查庫的根據。至於省款抵解，則金庫須見到財廳的支付命令並縣府收據，方能付款。在未設有銀行足為利用之縣，則可設獨立的縣金庫，或委派一個金庫管理員保管之，其地位直屬於縣長，不屬財政科之下但受財科之監督。每日或每二三日應由財政科會同財委會查驗庫存以免套搭挪用。金庫管理員亦須每日查填庫存表三表，分送縣長，財政科及財委會查核。

四、徵收機關的收款手續，務須改進，收款查冊和掣

據的職務分組管理，使有互相牽制的作用。在設有銀行之縣，尚可進一步委託銀行代收稅款，由銀行派人來櫃辦理。所有各種省稅的查冊和掣據，則可依稅別分人辦理，收款不必按稅來劃分，由一人或二人專辦。田賦事務較繁，名用人較多，人員的分配，在已用版串以後，查冊部分可三四人，掣串一人亦即可敷應用，其他各種捐稅則查冊與掣據各一人即足，連收款員一人或二人也不過用六人至八人，尚可較今為少，以往科房廢除，弊端可以免除。

五、各縣會計制度應設法設立，不必改用新式簿記，可將舊式簿記加以改革，擬就各縣一致的會計制度，規定簿冊的格式和內容，以便容易推行。賬簿不可再視如私人財物，並應常由縣長派人檢閱並時由財委會查核。財委會記載縣款收支的簿冊及金庫記載省縣款收支的簿冊，亦可由廳規定發頒施用，內容更須簡單適用。省派會計主任制度也可以設立，可以參考江浙並河南的辦法，找到兩種辦法的異點，以視何種在陝西實行比較容易推動，再逐漸推行。聞甘肅省現已實行此制，陝省推行應無困難。

六、縣款的報表之編送如「算書等要切實執行，省款各種報表則應彙冗就簡，應歸併者歸併，應刪繁者刪繁，但是有用的報表也不妨添設幾個。

七、財委會要使之能作些實際監督財政的事務，組織也要弄得嚴密。縣地方的收支計算書或收支對照表經財委會審核後尚應公佈，以實現財政公開。

二十六年二月二十五日脫稿於

中央研究院社會科學研究所

# 北 平 鐵 路 簡 明 行 車 時 刻 表

中 華 民 國 廿 五 年 八 月 十 五 日 重 訂

41次	71次	305次	3次	23次	5次	301次	401次	1次	73次	75次	43次	下行	站名	上行	2次	6次	302次	72次	42次	4次	24次	306次	402次	74次	76次	44次
普通客	平客	平客	平客	平客	平客	平客	平客	平客	平客	平客	平客	平客	北平	北平	平客	平客	平客	平客	平客	平客	平客	平客	平客	平客	平客	平客
5:45	6:45	6:01	9:30	13:09	16:03	18:48	20:00	21:40					北平	北平	9:25	11:35	13:55	15:20	17:35	18:28	21:52	23:00	1:10			
6:04	7:05			13:36			20:11	21:51					永定門	永定門	9:02		13:31	15:20	17:17		21:37		0:45			
6:20	7:01	6:25	9:54	13:31		18:25	21:50	21:75					黃村	黃村	8:49			14:38	16:35		21:24	22:35	0:05			
6:44	10:18			13:50			23:00	21:41					琉璃河	琉璃河	8:55			15:07	16:55				22:52			
7:19	12:58	9:20		14:37			0:30	22:25					涿州	涿州	8:55			15:48	16:40		20:27	21:38	20:40			
8:03	13:47			14:53			1:09	22:13					保定	保定	7:21			8:52	14:50				19:59			
8:33	15:30			15:20			2:10	23:05					高碑店	高碑店	7:21			8:52	14:50		19:52		18:39			
8:41	16:54	10:24	11:41	15:47	18:30	20:16	2:44	23:31					定興	定興	6:50	9:45	11:40	7:50	16:14	16:30	19:25	20:29	17:20			
8:20	17:15	10:32	11:50	15:55	18:08	20:55	4:00	23:40					徐水	徐水	6:55	9:55	11:50	8:55	16:00	16:00	19:30	20:35	16:20			
9:10	18:05	11:05	12:05	16:05	18:20	21:10	5:55	0:35					保定	保定	6:55	9:55	11:50	8:55	16:00	16:00	19:30	20:35	16:20			
10:33			12:04	17:10			1:00	8:11					保定	保定	6:30			13:46	15:38	19:00	20:05			1:45		
11:41			14:00	18:13			2:06	12:10					保定	保定	6:30			14:05	16:00	19:15	20:20			10:37		
12:29			14:00	19:00			2:57	14:17					保定	保定	4:50			14:38	16:35	19:30	20:35			7:41		
12:42			14:55	19:12			3:11	14:40					保定	保定	4:50			14:38	16:35	19:30	20:35			7:41		
12:47			14:55	19:12			3:11	14:40					保定	保定	4:50			14:38	16:35	19:30	20:35			7:41		
13:01			15:05	19:25			3:20	14:55					保定	保定	4:50			14:38	16:35	19:30	20:35			7:41		
13:24			15:25	19:34			4:00	15:10					保定	保定	4:50			14:38	16:35	19:30	20:35			7:41		
14:26			16:37	20:28			5:55	16:03					保定	保定	4:50			14:38	16:35	19:30	20:35			7:41		
15:28			18:19	21:15			6:55	16:55					保定	保定	4:50			14:38	16:35	19:30	20:35			7:41		
15:51				21:17			7:20	17:10					保定	保定	4:50			14:38	16:35	19:30	20:35			7:41		
16:11			17:25	21:30			8:47	18:18					保定	保定	4:50			14:38	16:35	19:30	20:35			7:41		
16:36			17:47	21:47			9:17	18:28					保定	保定	4:50			14:38	16:35	19:30	20:35			7:41		
17:09			18:00	22:00			9:20	18:30					保定	保定	4:50			14:38	16:35	19:30	20:35			7:41		
							9:55	18:55					保定	保定	4:50			14:38	16:35	19:30	20:35			7:41		

### 通 縣 支 路

61次	83次	85次	87次	下行	站名	上行	82次	84次	86次	89次
6:30	13:00	14:05	19:00	到	北平	開	8:30	12:45	16:45	21:40
6:37	10:08	14:13	19:08	到	永定門	開	8:24	12:37	16:37	21:32
6:40	10:19	14:15	19:16	到	永定門	開	8:21	12:35	16:35	21:30
6:37	10:29	14:34	19:29	到	豐盛	開	8:03	12:16	16:16	21:11
6:59	10:31	14:35	19:31	到	豐盛	開	8:01	12:14	16:14	21:09
7:12	10:45	14:50	19:45	到	通縣南	開	7:48	12:00	16:00	20:55
7:14	10:53	14:58	19:53	到	通縣南	開	7:45	11:52	15:52	20:53
7:30	11:00	15:05	20:00	到	通縣東	開	7:40	11:45	15:45	20:45

### 北 戴 河 海 濱 支 路

89次	91次	93次	95次	下行	站名	上行	90次	92次	94次	96次
				到	北戴河	開	6:35	10:30	12:50	16:55
7:00	11:00	13:10	17:30	到	北戴河	開	6:35	10:30	12:50	16:55
7:20	11:20	13:30	17:50	到	北戴河	開	6:15	10:10	12:30	16:35

# 城市設計之研究

尚傳道

## 第一章 緒言

### 第一節 城市設計的意義

「城市設計」(City Planning)這一個名詞，是晚近提倡城市改良者的一個新術語，也就是市政學最理想，最重要的一部份。這個名詞的最先發現，不在這二十世紀的發端。他的內容是包括着如何擴充，發展城市的科學和藝術。他的功用在於規劃新城市的建設，或舊城市的改良，使城市人民在精神和物質上，能夠享受更為利便，更為衛生，更為優美的生活。他的範圍是包括一切關於城市建設的事項，大之如籌謀建設新城市的全部計劃，小之如舊城市一隅的改良。諸如城市房屋，街道，溝渠，公園，學校，碼頭，船塢，鐵路，電車，電燈，下水，運動場，自來水等的設施與分配底工作，莫不在城市設計的範圍之內。整齊，劃一，美觀，經濟是城市設計最主要的幾個原則。日本內務省都市計劃局長堀切善次郎對於城市設計的意義，解釋得極為明瞭，他說：所謂城市設計者，乃是關於交通，衛生，保安，經濟，等類事項，永遠維持公共安寧，增進公共福利之重要的施設計劃。我們試將他這個定義分析說明之，對於城市設計的意義，當必更能瞭然了。

#### 1. 城市設計是重要的施設計劃

計劃可作籌度規劃解，施設則為施行設備，重要者不輕微之也。凡是設備都屬於有形的，對於無形物則無所謂設備。音樂不成為城市設計的對像，因為他是無形物；可是音樂堂的建设，就是城市設計內容的一部分，因為他可稱為設備。

#### 2. 城市設計是永遠維持公共安寧，增進公共福利的計劃。

重要的施設計劃不一定完全都是城市設計。例如我國杭州的西湖博覽會，德國的萊城博覽會，和美國的芝加哥博覽會等，都是很重要的一種設備計劃，然而因為牠們的目的只是暫時的，所以還是不能成為城市設計的內容物。

#### 3. 城市設計是關於交通，衛生，保安，經濟等類事項的計劃。

重要的施設計劃，以永遠維持公共安寧，增進公共福利為目的者，也不盡屬於城市設計，必其關係事項非交通即衛生，非保安即經濟以及與此互相類似者，然後纔可算做城市設計的內容物。換句話說，就是包括上述的城市房屋，街道，溝渠，公園，學校，碼頭，船塢，鐵路，電車，電燈……等的設施與分配。

### 第二節 城市設計的重要

自從工業革命以後，農村人口日向城市集中，現代城

市已成工商運輸教育文化財政金融的中心，在今日的文化由已經佔據一個很確定的很重要的地位，因此城市設計的重要性也逐漸普遍的被人認識。我們可以從兩方面說明這一點。

一、城市數目和各城市人口的增加 美國在一八六〇年時只有百分之三的人民是住在城市裏的，在一九三〇年時，住在城市裏的人民增加到百分之五十六。二，而這種增加還在繼續中。在英國這種人口集中城市的情形更爲明顯，在一八九二時城市人民佔百分之七十二，一九〇一時爲百分之七十七，一九一一年爲百分之七十八。一，一九二一則增加到百分之七十九。三。歐洲其他各國也無疑的顯示同樣的趨勢。中國的人口，有多少住在城市中的？有多少住在農村中的？關於這一點，我們沒有統計，不能下一斷語。不過據中外人士之觀察，中國近年來也慢慢的走上工業化的路，農村的人口也有向城市集中的趨勢。至於城市的數目，據中國年鑑第二回的「主要都市人口表」。中國人口滿十萬的都市共有四十四個。美國在一八九〇到一九三〇四十年中增加了人口滿兩萬五千的新都市，共計一千七百四十八個。

二、自然發展的城市之不經濟 沒有適當設計的城市，最容易發生人口叢集，車輛擁塞的弊病，結果是市民既感不便又受時間的損失，同時市民因遭遇不幸事件而被傷害的機會也特別多。這種情形在我國各城市中更容易看到。據洛曼 (Lohmann) 在他的城市設計原理一書中的統計，因爲車輛交通擁塞而受的時間損失，在大約紐市每日估

計約值一，〇〇〇，〇〇〇金圓；在新西那底 Cincinnati 約值一〇〇，〇〇〇金圓；在特屈老 Detroit 亦約一〇〇，〇〇〇金圓；在費城 Philadelphia 約值四〇〇，〇〇〇金圓；在麻省的活賽士特市 Worcester 約值三五，〇〇〇金圓。至於因爲在馬路上發生不幸事件的損失，據統計芝加哥 Chicago 市一年內的損失約達一二〇，〇〇〇，〇〇〇金圓之多。若以美國全國計之，那麼這種因不幸事件而發生的經濟損失總在六〇〇，〇〇〇，〇〇〇金圓左右。

有了慎密的都市設計之後，上述種種的損失是可以免去或減少的。有計劃的有秩序的都市發展，可以達到便利，節時，增加人民工作效率，迅速發達工商業的目的。在都市佔文化中心地位的現代，都市設計是無疑的極關重要了。

## 第二章 城市之物質的特點

### 第一節 城市的種類

城市的形成和我們的身體一樣，頗具有機性的性質，牠們也是生長發育，牠們也各有自己的風格，正如人各有其人格的一樣。同時也有若干點是牠們所共同具有的。所有的城市都是從一個小的起點發展擴大的，從牠們的大小，起源，功用，以及牠們的地理環境，街道系統，建築式樣等的特點上，可以將牠們，分爲各種不同的種類。

一 依城市的位置而區分 每個城市都有牠一定的位

置。惟其在那個位置上才能發生城市，城市位置的決定是有許多客觀的因素的，據美國社會學者可萊氏。(Charles Horton Cooley)的意見，城市位置的決定，最大的因素是經濟的勢力，而經濟的勢力中以運輸為最重要。他會有一個很著名的定律，就是：凡運輸轉換 Break in Trans-Portation 的地方必為人口與財富集中的所在。推演他的意見，從天然的地勢上看，我們可以發現沿江與沿海的區域必定會發生大城市的。重慶，宜昌，漢口，南京都是沿江的城市；江河與海洋會合的地點便產生了紐約，費城，舊金山等的大城。開羅 Cairo 聖路易 St. Louis 等城市的位置都是由於兩條或兩條以上的河流會合而決定的。同時，在平原上因為陸運的轉換也能產生極大的城市。

其次，軍事的防禦也是決定城市位置的因素之一，古代許多依山為壘的城市，差不多都是為了軍事的目的地而產生的。如果一個地點，具備了一，接近於原料的產地，二，有適宜的氣候，三，工人的供給也便利，四，同時更有運銷的市場等的條件，那麼在這個地點上必然會產生一個工業的城市，所以工業也是決定城市位置的一種因素。最後，靠近水力的地區也能形成市鎮，如蜜尼普利 Minneap-olis 斯潘干 Spokane 等是。

二 依城市的功用而區分 和地形與地勢之特點的重要一樣，我們也常可發現城市的目的和功用也能幫助決定城市的位置，及其發展。從功用上區分，我們已經說過的，有為軍事防禦目的的城市，有商業的城市，有工業的城市。除此以外，還有以教育文化為中心的城市，如我國的

北平便是很好的一個例。第二，有以政治為中心的城市，如美國的華盛頓，我國的南京都是。最後，還有以娛樂，住居，遊賞為主要功用的城市，此等城市必具有天然美麗的風景，或人工的佈置，如我國的杭州，瑞士的日內瓦，以及花園市——英國的萊契臥斯(Letchworth)是。

三 依特殊的街道系統而區分 街道系統是城市最主要的特質。街道系統最普通的一種，就是長方形的，將全市的街道築成長方形，使街和街相連的地點，成為直角，乍看起來很像棋盤的形式，如美國的費城和紐約都是棋盤式的好例。像波士頓(Boston)和倫敦的街道便是隨地形而彎曲的，不規則的。還有一種街道系統，將全市所有的街道向一個公共的中心點集中，如莫斯科(Moscow)維也納(Vienna)卡爾斯魯(Karlsruhe)是。更有一種很普通的形式乃是放射形的，在巴黎，在新奧里恩(New Orleans)以及伍仁(Wien)氏所設計的倫敦都屬此種。也有兼用上述幾種形式的，華盛頓，坎柏刺(Canberra)。所以以街道的設計來區分城市也是很重要的。至於對於街道的佈置和建築，也許是城市物質特點上更佔重要的一部份。街道的寬度，鋪砌，沿街的電線桿，路燈，以及道旁有無樹木的種植等，都是城市物質設備上極關重要的。凡是到過新奧里恩的人，對於他的街道中間的公園必定會引起特殊愉快的回憶，凡是到過杭州的人對於那一望很長的湖濱公園也會表示好感的。

四 依城市的建築而區分 從世界各國以及從歷史的各個時代看，各種不同的建築，乃為區分城市的重要特點

。我們單從建築的一點觀察，城市如雅典與羅馬，努邊堡(Nuremberg)與拆斯忒(Chester)，華盛頓與芝加哥都是顯然而可列的。各地建築材料之不同，亦能從建築方面顯示城市的不同。因各城市對於建築的用處不同，亦使建築的形式各異，產礦區的市鎮，煤油區的城市，農業的市集，都各有特殊的特質。由於工業性質的不同，亦會影響於建築，例如：工業薈萃的地方，牠的建築和輕工業的自然不同。至於各城市氣候對於建築的影響，那更顯而易見了。我國南方和北方房屋建築的異趣，大都是因為氣候的關係。

五 依城市的大小而區分 社會學者梭洛金氏(Prin Sorokin)列舉都市與農村的區別，區域的大小也是其中的一點。我們認為這是都市最顯著的一個特點。梭洛金與茲墨門(Carle E. Zimmerman)合著的農村都市社會學原理(Principles of Rural urban Sociology)一書中，以為依照各國的統計看來，凡在五百，一千，二千，二千五百，或八千(因國而異)人口以下的地方，都算鄉村，而人口在這些數目以上的方可視為都市。陸教授的意思，以為普通在五千居民以下的地方都只算鄉村或鎮市，人口從五千到五萬的算小城市，而中等的城市人口當在五萬到十萬之間。在十萬以上的，可稱為大城市；一百萬或百萬以上的則為最大的都會。在一九三〇年時，紐約的居民約為七百萬，倫敦則約八百萬。人口極度的澎湃是近代城市最大的一種特徵，城市人口急激集中的結果，城市的狀況遂大起變化。如果沒有更新的城市設計底觀念那就斷不足以因應新興需求之急的。所以我們在討論城市設計之前

，必需對於城市之物質的特點有一個概括的明瞭。

## 第二節 城市的發展

近代城市在數目上和在大小的發展，我們已經討論過了。現在我們要說明白，乃是城市發展的性質，方向和牠的原因。

城市的發展和城市的地位，交通，人口等有極密切的關係。一個沿着河岸的城市，最先發展的路線，普通都是沿着河岸，第一條街多與河岸成爲一個並行軸。在內地的城市，如果位置在兩條幹路的交叉點，那麼牠的發展方向便有四個或四個以上的可能，最先發展的方向，便是沿着能力最大而出產品最多的附近農場底那條幹路，一個沿鐵路線的城市，車站便往往成爲那個城市發展的起點，城市人口的移動，最足以影響城市商業區域的發展。城市商業區域發展的方向總是往人口的集中走。紐約的商業中心北移，便是一個好例。即以上海而論，上海的居民，是望西發展的，所以商業也追隨而西。靜安寺路跑馬廳附近，從前是村居清淨之地，現在已漸被商業侵蝕了。又如漢口的英租界江岸，從前頗多私人住宅，現在西人住宅，逐漸移至西商跑馬廳以西，而刻下江岸住宅基地，則將次第改築貨棧，以應往來長江各輪之需。這種發展的步驟，美國學者稱之爲「侵略」。這是城市自然發展必有的趨勢。據馮德氏(Richard M. Hord)的研究，城市發展的方式，歸納起來，不外兩種：一種是環繞着一個中心點而發展，馮氏稱之爲「中心的發展」(Central Growth)，第二種是沿着城市



的交通路線，如水道，馬路，幹路，鐵路等而普遍的發展，不拘方向，馮氏稱他做「軸形的發展」(Axial Growth)有許多城市先有中心的發展，有些則先有軸形的發展。大多數城市的發展，都是兼具這兩種方式的，中心的發展中包括軸形的而軸形的發展中也包括有中心。軸形的與中心的發展同時並進的結果，在普通的情形之下，一個城市常會變成星狀式的，最先由一個中心點向各種主要的交通路線輻射出去，然後再向旁邊空隙處充實。中心的發展有由一個主要的中心點向各方發展的，有由幾個次要的中心點而各別發展的。蒲其史(E. W. Butterfield)研究芝加哥的結果，說是芝加哥從一個中心點發展出來，共有五道圈，在中心點的第一道圈裏。我們可以看見高入雲霄的大建築，看見鐵路車站，百貨商店，大銀行，大旅館，大戲園，這便是中心的發展。我們再細察美國都市的布置，便可發現大區域中，又有小區域。這便是內於次要的中心點各別發展的結果。

城市發展的原因太多了，真有不勝枚舉之概，格那斯(N. S. B. Gras)教授，根據他對於英美城市的研究，說是一個城市的發展，要經過四個步驟：第一，是組織市場；第二，是興辦工業；第三，是發展交通；第四，是整頓金融。從另一方面看，這些也可以說是城市發展的原因。我們再從城市的本身看，城市是獲得智識的便利場所，因為牠有圖書館，禮拜堂，演講廳，博物館以及學校等的設備；城市又是獲得職業機會較多的地方，有抱負圖進取的人都會向城市去的，同時城市又有種種吸引人的物質設備，在

城市裏有公園，有娛樂場所，而城市交通工具的日益改進，也是城市發展的重要原因之一。

### 第三章 城市設計的歷史回顧

城市設計，在歐洲各國，雖然是晚近才見盛行；可是其觀念的萌芽，則已遠在幾千年以前。在希臘時代，當建築雅典(Athens)之初，就是Hippodamies者為預計劃，在那個時代的城市設計固然沒有現在的精密，可是其目的和用意却是相同的。雅典的城市設計，對於市內交通的便利，頗為注意。例如公共市場(Agora)的布置，為長方形，四方都圍以廣通的街道，略于井字式。

羅馬於尼羅帝(Nero)帝統治的時代，曾經過一次大火，以後關於該城的改建，亦嘗依照一定的計劃。羅馬帝國的其他各城市類皆方形，圍以城垣，南北東西四面各開一門，貫以直道，和現在的城市，大略相仿。帝國的各省省城，常分開兩個中心點，一為市場，一為公所(Forum)城市的大道，多由此而中心點出發，不過羅馬人素重實路，各城市計劃，皆因地制宜，種類甚多。(關於希臘羅馬時代城市設計的討論，當以Haverfield的Ancient Town Planning一書為設計參考。)

歐洲中古時代的城市，除受羅馬勢力的影響者外，大都由地自然生長，沒有一定的預定計劃。城市的建築，多以防禦衛生為主，城市週圍皆有城垣，城垣之上又有城壘，城壘四週，設有幾條大路和旁道，直達城之各門。各道都是狹窄異常，最寬大的闊度不過三十尺左右。文藝復興

之後，歐洲各城市才漸漸改良。尤其是德國和意大利北部的許多城市最有進步。在那個時候，城垣已經失去效用，沒有保存的必要，於是遂有拆城築路之舉。文藝復興以後，歐洲大陸的古代城市，雖然繼續的改建，可的還不是科學的建築計劃，直到十七世紀的下半葉，宏大都市是建築設計，纔始發現。

這個最初的宏大設計，實施於英京倫敦，倫敦于一六六六年大火之後，全城毀滅殆盡，英王乃命工程師伍仁氏(Christopher Wren)測量全城被火的區域，規劃，重建新城的設計，務以「改良舊城之不便各點，擴張街道，將各區教堂設置於顯著適中的地方，預計居民聚集最稠密的地方，開為廣大的公園，併開築一條宏偉的河堤」(詳細計劃見James Elmes的Memories of the life and Works of Sir Christ. pher Wren)伍仁氏幾經籌劃，始告成功。我們如果拿十七世紀的教倫情狀來評斷，伍仁氏的計劃實在是宏偉可驚，為空前未有的盛事。不過後來建築的人，沒有能夠繼承伍仁氏的志願，終於使得這個偉大設計，成為理想的空談，實為遺憾。他的設計的大要是：預定三條幹路，每條闊九十尺，直貫全城；但三條幹道不取平行式，橫砌幹道的支路，每廣六十尺，以連絡各區。又在各街道相連的地方，多設方式的小公園，而在適中的地點，再設較大的公園。伍仁氏計劃中的兩條幹道，以聖保羅大教堂為其交叉點，而他所設的商業中心區，則又為其他兩條幹道輻湊點，由商業中心區又開若干支路而抵于倫敦橋。

歷史上第二個著名城市設計前例，要算美京華盛頓了。

當時美國第一屆國會議決，擇定波多馬克河畔(Potomac River)為國都的建地。總統華盛頓氏遂聘任法國軍事工程師藍方(Pierre Charles L'efant)為設計師，以測量地址，繪造圖說。藍方于美國獨立戰爭中，曾為美軍效命，並從事于巴黎的改建工程。所以對於新京的設計，頗能勝任愉快。此為歐美各國城市中，其街道一一皆預先計劃於百年之前而後事從建築之唯一城市。華盛頓之地盤為長方形，街道分為兩種，一為縱橫式，即貫連四方者；在縱橫街道之外，又于交通主要地點，和預定將來建築公共樓房的處所，加開斜行街道若干以連絡之。藍氏之計劃街道，既近密而又寬大，復在幾條街道相連接的地方，留下很空闊的公園地址，直到現在世界各大城市中，公用地之廣闊，恐仍應推華盛頓為第一。

十九世紀城市改建事業最顯著的要算法國第二帝制時代的巴黎了。當一八五三到一八七〇年。好斯曼男爵(Baron Georges Eugénie Haussmann)做塞商部長(Prefect of the Seine)的期間，巴黎的改建事業於以開始；同時又適逢一個好大喜功拿破崙第三，對於好氏的計劃又多方之贊助，因之空前的改建事業乃克底於成功。伍仁氏的倫敦設計，只成一張為後人歎羨的空圖，而好氏的計劃則竟將昔日曲街陋巷的巴黎，一變而為繁華偉麗的美都，兩人遭遇如此的相左，我們未免要替伍氏抱憾了。

好斯曼設計的最特出的地方，就是在於偉大透澈。好氏將巴黎全市，統盤計劃，大部份的街道，溝渠，房屋等

，概行改造，因此從前的曲街陋巷，都一變而為康莊大道，廣大的草莊公園，觸目皆是。所有公共衙署的建築都集中於一處。市內的幹道十分的寬大，同時並集中於廣大的空地，使得交叉的孔道，儼然和公園一般，改造後的巴黎，其街道並不採取棋盤式，不像華盛頓的簡單呆板。

十九世紀中葉，奧京維也納也有改建之舉。奧國的城市在十九世紀中葉，都還是有城垣的。後來因為城市的居民日繁，城內容納不敷，移住到城外附近的也一天多似一天；同時又因為軍事武器的突飛猛進，城垣在軍事上又失去其原有的防禦的效用，故遂於一千九百五十八年政府決議拆城填池，改建新街道。奧京維也納自然是一個改建的先鋒，原有城垣是人圓形的，所以拆的結果，遂成為現在世界上莊嚴無匹的環街（Ringstrasse）。此街的中部，有大道廣五十尺，兩旁小道各廣二十尺，共成九十尺，道旁植樹成列，又與道旁相連接的地方，留下很多的空地，以為小公園或公共樓房建築地址，從各方面看起來，這是世界上最進步的一條街道。這街道的經營，並不是由市府當局，而是由奧國中央政府所設的委員會掌理的。建築費的全部都是取償於拆城填池後，所賣出公地的價銀，所以能夠不用公家的經費而成此改建的偉業，這是很值得我們取法參考的。

#### 第四章 城市設計的基本材料

##### 第一節 一般的調查

以前一般公營或是私人的企業團體，對於他們本身事業的發展，往往苦於無遠大正確的眼光，對於他們的事業底經營和措施，亦常誤之於個人的經驗與一隅的預測，而不注意於環境和潮流的轉變，其結果則為其經營與籌謀不足以適應環境轉變的需要，而遭受時間經濟上的損失。現代的方法，則與前迥異。舉凡一切事業的發展和措施。莫不先有詳細的調查，和縝密的分析，對於所有關係於此事業的一切困難，莫不加以全盤的考慮。

同樣，城市設計亦須詳審牠的環境情形和潮流趨向，搜集所有的基本材料，然後加以分析和解釋，以決定其措施的方法和執行的步驟。舉凡交通的聯絡，道路的開闢，港灣的設立，衛生的改良，公園的建築等等，都非一個人的眼光和經驗所能決定其發展的計劃的，因為這些事業和潮流環境的關係至為深切，斷不宜於任意措施，率爾執行；否則，雖得苟安於一時，必致流弊於日後，結果和城市設計的目的和功用就不免有所背謬。

換句話說，城市在現在已經被公認為一種極複雜的有機體了。一個醫生，在他沒有平心靜氣，仔細周詳的審斷一個人的體素和病源之前，他是決不能夠開一個有效的方劑的。城市設計，因此，已經很快的成爲一種治療特定疾病之特定方案的科學了，惟有應用現代的科學方法才能夠獲得滿意的結果。

我們要搜集城市設計的基本材料，應該從兩方面去觀察：第一是關於舊市區的改善，舉凡舊市區裏的所有現象，諸如街道的狹窄，戶戶的擁擠，娛樂場所的不敷，教育

設備的缺乏，衛生事業的忽略，公用取締的不週密等等都足以為社會民生的障礙，擬具設計的人都應該調查清楚；第二是關於凡正在發展或是未曾發展的市區底開闢，擬具設計者對於這一方面尤其要放出遠大的眼光，預計着若干年以後的社會變遷，舉凡幹路支線的開闢，各種區域的劃分，屋宇高下大小的限制，公園娛樂場地的劃留，學校機關以及其他公用建築地帶的圍出，都應該根據該市人民的習慣，社會的風尚，人口的增長，以及交通上的需要種種情形，而為之事先規定。

根據以上的陳述，所以在調查搜集城市設計的基本材料的時，我們必需注意於城市目前的需要，以及城市人口增加，土地擴展以後的情狀。根據這兩點，我們姑從地的一般的方面列舉其應該調查的事項如下：(a)市區的地理和氣象；(b)水陸地質的特點；(c)市區人口的增殖，分配，以及衛生狀況；(d)市區的發展沿革；(e)發展計劃的管理方法，包括憲法和法律的特許權力，土地建築的地方限制，以及關於衛生，公安，道德，公益，公用等事項的警察權；(f)市區財政之現況及可能財源的籌劃等。現在分別說明之如次：

(a)地理和氣象 市區的地理和氣象，對於設計的影響。自然是很重大的，以地理方面講，舉凡一市的交通道路，河海港灣，鐵路運河，工廠的位置，自來水的供給，以及下水的處置，一切關係於城市商業的發展，市民衛生福利的增進等事項，莫不以地理的環境為依據，所以在設計之先就應該繪測一個精細詳密的地形圖，包括市區的徑

界，山川河流，池澤港峽，地面河床，街道航線，住宅商舖，公園及娛樂場所，公共建築及行政機關，堆棧，工廠，碼頭，船塢，鐵路，橋樑，礦場，森林，農地，沃野，以及附近鄉村等，每項物品，施以彩色，以資醒目。至於氣象方面，舉凡雨量，風力，霜雪雨露等，概須查明歷年的狀況，列表存記。諸如溝渠的大小，建築的高低，建築材料的選擇，清道方法的經濟，都可根據氣象的調查而決定。

(b)水陸地質的特點 舉凡關於地層土石之性質和厚度，河床海岸的地質，河水潮汛的漲退狀況，適宜於土質林木的種類等，亦須調查編列。

(c)市區人口的增殖，分配，及衛生狀況 市區人口的分配及其衛生的統計，乃是城市設計的基本，我們不但要確切的明瞭市區現在的人口增殖，分配和衛生，我們還得追溯以往的情形，過去的追溯，以愈遠愈妙，至少須知道五十年以來逐年變遷痕跡，因為我們對於過去和現在愈能夠知道得明晰，那麼對於將來的預料也必然的愈得確切，在設計之先就應該把他過去和現在，逐年每區戶口的數目，遷徙寄居的數目，男女職業分配的數目，以及各區人口的密度，歷年增殖和死亡的速率等分別按其性質，繪成圖表統計；至於衛生狀況方面，例如逐年各區所發現的肺癆病，虎烈拉，猩紅熱，腦膜炎等傳染症的數目，嬰兒夭亡數目，生死統計等；也應該追溯四五年中的情況，而列為表記，我們惟其知道了各區人口的增殖和分配，然後我們對於水陸交通的調度，航線陸道的增減，路徑的大小

寬窄，以及車站碼頭的位置，土地界域的劃分等纔有適宜的規定。我們唯其知道了，各區的衛生狀況，我們纔能夠施行救濟和改良的方法，規定預防和撲滅的計劃。

(d)市區的發展沿革 我們如欲知道一市的發展的趨向，我們必須考察牠的發展的經過，搜羅關於市區過去社會、教育、政治、經濟、風土、人情等的沿革演變，舉凡書誌表冊之有關於此種敘述和記載者，都應該咸收並儲。我們明白了過去的發展經過，我們又知道現在的一般情況，那麼今昔互為比較，然後對於一市社會心理的趨向，市民的需要，以及將來發展的程度都可以瞭如指掌，據此而擬具的設計，結果必不致有很多的差誤，眼光亦不會如何的狹隘。

(e)發展計劃的管理方法 一個能夠實際有效的實施底城市設計，必須根據於市府行政權力範圍以內的法律和財政上底策略，因此對於城市土地建築的規律，公用事業的取締等底研究，也是城市設計基本材料的一個主要部份。市府當局對於各種事業的取締條例，至為嚴繁，我們放在後面詳細討論。

## 第二節 關係本問題的特殊方面

前節所述的是關係於一般的調查，現在我們再從本問題的特殊方面討論。我們惟其能夠明瞭各方面的相互關係，方才可以擬具一個實用而客觀的城市計劃。從靜的方面，我們要獲得關於市區的居住，工商業，以及娛樂教育的材料；從動的方面，我們要知道運輸和交通系統的需要。

### 一 靜的因素

(a)居住地域 居住地域的情形，為城市設計者所必須研究的，舉凡一切情事之足以影響於市民之居住者，我們必須加以詳盡的調查，載之圖表。關於過去的記載，能夠追溯愈遠愈好。我們應用市區地形平面圖，放大到足夠詳細說明所有調查材料為度。(約水平線比例尺一寸等於二百尺)在這圖上，用各種不同的色彩標明各種住宅情形——表現出單戶，雙戶，以及多戶合住的情形；區別出屋宇之為接連抑隔離，建築的高度和層數，是木料的抑磚石的等等。我們更可以在這圖上添插關於各種傳染病，嬰兒死亡率等的統計，以不同的顏色小點，分別的代表之。由此我們更可以知道各區的衛生狀況。同時，所有市區內尚未開發的產業，也可用彩色或黑影畫出；這樣，我們可以知道將來住宅可能的發展方向。

(b)潔淨狀況 舉凡關係於市民健康的事項，如自來水的供給，下水的處置，垃圾的清理，街道的掃除等，城市設計者必須一一調查獲得充分的明瞭。關於自來水方面所應調查者，為水管的大小，供給水量的多少，所能供給的區域，水源，水質，以及水費等項。關於下水處置所應調查者，如下水怎樣排泄，排泄方法和臨近區域的關係，下水管的大小，下水和雨水是否同管處置等。關於垃圾清理所應調查者，為垃圾的收集方法，收集次數，怎樣處置牠，等項。關於街道掃除所應調查者，為掃除方法，掃除數量，人工費用等。街道掃除雖關係於一市的衛生與市容甚為重大，但其調查至為容易，只須一勘全市街道，即可

完全明瞭。

以上調查所得須與居住情形，合併研究，然後最適宜的管徑，最適宜的清除方法，皆可釐定。

(c)娛樂及教育設備 娛樂和教育設備，對於市民的精神生活極有影響，這個問題與市民一般的智識，健康都有密切的關係。因此，關於與娛樂教育設備有連帶關係的人口過密，人口過稀，死亡率增高，犯罪，失學，以及街市之意外死亡等問題，都是在調查的程序中佔據重要地位的。

城市設計者應該繪製一幅較大的地圖，在圖上標出下列事項：(一)市區內公共或私人遊戲場地的地位，大小，以及地位。並將所調查之失學兒童與街市意外死亡等統計，依照地域分配，標於畫圖上。這樣，什麼地方需要遊戲場地，便可以一望瞭然。(二)全市公園的位置，面積，地價，每日遊人數目，特別日期的遊人數目；半公開園林——特別是有關於各團體與行政機關的——的地位，面積；以至各種園林大道皆須載明。城市設計者，據此便可進一步。研究怎樣更有效的利用這些土地，以及將來怎樣的擴展等。(三)市內集會場所，俱樂部，音樂所，演講廳，圖書館以及電影院等的地點，皆須登載圖上。

(d)市房與其他建築 一市之內的建築形式，高下，距離，以及其表面的裝飾等與市容的整齊美觀與否有極密切的關係，城市設計者不可不調查清楚，以求改進，各種建築的位置，用途面積和他周圍的空地皆須標明於地形圖，以便決定將來發展的設計。

除了市房之外，其他建築諸如碑誌橋樑泉石以及街道上的一切設備，如電線柱，路燈，警鐘，瞭望臺，街名牌，公共休息所，電車站等，皆須分別調查，俾能設置於適當的地點。

(e)工商業區 關於城市設計的基本材料，在靜的方面(或不動的方面)我們已經討論過兩種重要的因素——市民的居住與市民利用其閒暇時間的設備，第三，我們要討論市民的工商業活動，關於工商區域設計所需要的基本材料，可以區別為製造區，批發區及零售區來討論。

在我們的地形圖上，須將市內工廠的位置畫出，標明牠們的數目，大小；區別其為重工業抑或輕工業；至若某種工業的性質，能形成很大的聲響或氣味，以及類此的性質者，尤須特別調查標明。舉凡市內一切堆棧，批發所等，亦須以不同的色彩顯示出來。至於零售區，諸如各種雜貨商店，銀行，百貨商店等亦須分別區分之。

我們準確的調查了過去和現在的情況，而分別的製成圖表，拿過去和現在互相較證，我們便可曉然於將來發展變遷的趨勢，這是城市設計者在實施設計以前所必不可少的工作。

## 二、動的因素

上面所討論的都是關於設計中靜的因素，至關於市區內人民行動的街道以及市區和其他地方交通運輸的路線，貨物轉運裝卸的終點等，更需詳細的調查，這些，我們稱之為動的因素。

(a)街道 街道為往來交通最重要的工具，在城市設

計中亦佔一極重要的地位。關於牠的材料搜集，我們須着眼於牠的用途和地形——牠的寬度，坡度，路面以及佈置。同時，在還沒有分區的土地上，對於將來街道的開闢亦須以同樣的觀點加以研究。我們前面所講到的地形圖，在這種研究上也是極有用處的。

關於街道用途的研究，我們須調查兩街交叉處以及運輸轉樞紐點，以一小時為單位的行人數目，各種車輛數目和牠們轉灣的方面，我們有了這些材料之後，對於街道的寬度佈置等都有所根據了。

古調查本市的發展沿革時我們已知道過去街道系統的大概，拿過去和現在相比較，我們可以看出發展的趨勢，因而將來的設計便有所根據而不致有很大的差誤了。

街道的坡度與路面，與車輛的經濟，行人的舒適有密切的關係，也是城市設計者所必須注意研究的事項。關於這方面材料的調查，我們要繪製一圖，臚列如下的數項：  
 (一)幹道路面與斜度的種類，(二)次要道路的路面與斜度的種類，(三)住宅區內道路路面與斜度的種類，(四)鋪砌的成本及經用年限，(五)道路的保養費，(六)修路費用的籌劃。

(b)車輛交通 市內各區域的車輛交通聯絡，關係於市區的發展極為重要，乃為城市設計者所必須調查研究者。現代城市地區與人口之急遽的擴充增長，可說大部份是靠著車輛交通之便利的。城市設計者。調查這方面的材料，應着手製成下列數圖：  
 (一)過去交通路線及工具，(二)現在交通路線及工具——內表明地面，駕空，地底之路線

及工具。(三)現在各路車輛交通情形——欲製此圖，應先擇一普通日期，派人在各車輛上登記路線，時間，搭客數目，行車方面，各站搭客上下數目，車內空位數目，車費等。(四)交通時間與價目——根據以上調查所得之乘車時間及車費，將市區最繁盛處為中心點，分劃行人與各種車輛；由各方到來所需之時間，每五分或一分鐘，作一平行線聯絡之；同時並分劃各種車輛，由各方到來所需之車費，每半角或一角，一角半等作一平行線聯絡之。圖成後，以與人口圖比較，便知某路線交通最速，某線最緩，某區車費最廉，某區車費最昂等。

(c)鐵路與貨運 鐵路之車站位置，影響一市工商居住地域之劃分，交通車輛之聯絡，其位置是否適宜關係一市之發展者甚大，城市設計者不可不詳加研究。

(甲)關於客車站方面——城市設計者應將全市區內的客車站，繪載圖上，以各種顏色表示鐵路所有本站現用，未用，將用之面積，並將所佔土地之估計，調查開列，以爲比較。至於每站站內甲(一)軌道數設，(二)車輛調動，(三)車輛位置，(四)售票室，候車室，及月台，(五)站外的聯絡交通線等，亦須逐一調查，製圖顯明之。其次爲欲明晰鐵路客車營業發展程度，並應調查歷年搭客數目，平均每搭客費，鐵路營業經費，營業收入等。

(乙)關於貨車站方面——我們應該調查(一)全市各貨車站所佔用之土地面積及內容數設，繪成圖表；(二)每日出入車數，停留起貨車數，空車數等；(三)每日出入貨物噸數，每日貨物移動噸數，轉往他車貨物噸數，本市出入

貨物噸數；(四)貨物轉運入市方法，路徑等；(五)站內面積之分配，如入車出車工場，停車場面積等。

(d)港口與船塢 近代各大城市多係沿海或沿江者，水道運輸與城市之發展具有極密切之關係，我們所應調查搜集之材料為：(一)各處河流港灣之深度；(二)現有碼頭船塢避風塘堤壩等之地位；(三)碼頭外之交通路線；(四)每碼頭所佔之流水面積；(五)過去若干年各種入口船隻之數目，噸數，以及碼頭租金；(六)各種接駁營業——如海洋轉內河，海船轉鐵路，海船直接轉卸堆棧等；(七)出入口貨物噸數，碼頭上乘客上落數，貨物起卸數；(八)檢驗貨物之程序；(九)各種碼頭之建築形式，起重機之有無及大小；(十)堆棧與碼頭之距離，堆棧之面積。

## 第五章 城市設計的辦理機關

城市設計的工作，頭緒紛繁，非有專門機關負責辦理，決無成績可言，各國凡稍具規模之市，莫不有城市設計委員會之設立，其名稱，組織，權限雖各有不同，但其宗旨，大概相同。今分別討論如次。

### 第一節 名稱

辦理城市設計機關的名稱，各國城市都以其地方的習慣，而略有不同。有些城市稱做「城市設計委員會」有些稱為「城市設計局」，有些稱為「城市設計與分區委員會」，有些稱做「設計與公園委員會」有些城市，例如美國的鹽湖城 Salt Lake city 有「區劃委員會」Zoning Committee 之設

立，實際他的職務就是城市設計。

### 第二節 組織

辦理城市設計機關的組織，普通多採委員制，委員的人數視城市之需要而各有不同，少者可以三人或五人，而多者至有達數百者（例如美國芝加哥市之城市設計委員會共為三百廿八人）。委員之任命方式最普通者，係由市長選擇得市議會之同意。有些城市，則不需經過市議會同意。還有一種方式，乃由市立法機關直接選派，委員會之主席，有由市長担任者，有由委員互選者。普通，市長與各行政局長多為出席或列席委員。美國有許多城市，在市憲中規定城市設計委員須分配於幾種特定的職業界人，例如特屈老 Detroit 市，九個設計委員會中，有七個必須為市政工程師，建築工程師，營造師，建築技師，律師，醫生，及地產經紀人，現在，其餘沒有特別規定的兩位，一位是教育界人，一位是銀行界的人，這種職業代表的制度，在該市實行，極為滿意，設計委員多為名譽職，任期亦無一定，在美國普通均係六年，委員會中的專門技術人員，多不在委員之列，而由委員會出資聘任，我國廣州市曾有設計委員會之組織，其中有三名至六名的專門委員，担任技術工作，此專門委員為有給職。

設計委員會中，常有市政府之職員為當然委員。市政人員之被任為當然委員者，亦常因環境不同而各異。普通，市長，工務局者，市工程師皆為最適宜於任當然設計委員者。美國有一個城市 (New Bedford) 在市憲中規定



所有設計委員，都由市府職員（衛生局長、公園委員會委員、街道總監、市工程師）及市政會議員兼任，這是一個特殊的例子。可是成績不很好。

### 第三節 職權

城市設計委員會的職務與權力，在美國的城市設計實施基本法案（Department of Commerce: Standard City Planning Enabling Act）中規定得非常完善，該法案認為城市設計委員會的職責在預備一個整個的關於城市物質發展的計畫，該計畫須根據於現在狀況及將來發展的詳細調查，或全部實施，或逐部推行，而經公開審查後，該計畫即成為法定，不得任意修改，事實上，美國各省賦與城市設計委員會以此種權力的，却是很少。據威廉氏 Mr. Frank B. Williams 的分析依美國各城市設計委員會的權力可以區分為四種：（一）備市議會及市政府普通的諮詢顧問者，（二）其建議能付諸實施者，（三）其建議或可得市議會大多數之通過者，（四）全權制定計劃改進事宜者。

在原則上，城市設計委員會應有調查材料，審查條例，實地計劃，公開報告的全權；否則，委員會將形成一駢枝無用之機關。我國廣州市的設計委員會所以設而復廢者，即由此故。

### 第四節 工作

委員會的工作，概括說起來，可以分為下列數項：

（一）調查——最要者為（a）調查各方面的材料，及其

統計與圖表的編製，（b）對於所集材料之研究與解釋，（c）繪製現在全市地圖，將來全市改良地圖，及局部改良的地圖。

（二）審查——審查現行市內法律條例，及各局行政章程，使其整齊劃一，擬定實施設計之各種有關法制。

（三）設計——（a）聘請專門技術人才，擔任繪圖計畫，（b）慎重決定計劃之大綱，（c）預算設計實施之經費，並條陳其款項籌撥方法。

（四）呈報與宣傳——每年或每半年將調查、審查、設計各項之成績，與實施狀況，編纂條例，向市府呈報，並公諸市民；同時，委員會更須盡力，用各種方法，向市民鼓吹宣傳，務使全市人民瞭然於設計之重要和利益，如此，當可減少設計實施時的阻礙。

## 第六章 街道及街道系統

### 第一節 街道與城市交通的關係

城市各種交通設施中最重要的是街道，城市之有街道猶人之有骨骼，街道系統劃定之後，城市設計便有了具體的間架結構，城市的建築物，猶如附着骨骼的肉一樣，一切公園、場地，以及電車及其他交通機器的系統，都須隨着街道系統而佈置，街道如果不能設計完全，那麼必定發生車輛擁擠，交通不便的弊病，現在各國街道計畫得當的很少。倫敦的街道設計是定於二百六十多年前的倫敦大火之後，那時倫敦的市民不明瞭設計的意義，以致伍仁氏的偉大計劃未能實施，結果倫敦街道仍舊恢復從前不完全的

形狀，現在英蘭銀行附近致有壅塞不通的現象，紐約的街道也是沒有盡善的設計，當初計畫的時候，設計者以為曼哈頓 Manhattan 區將來的人口不能超過四十萬，因此就按照這種推定數目計畫曼哈頓區的大路第五街，豈知現在曼哈頓區的人口已有二百二十萬之數，因此第五街的交通，簡直擁擠不堪。美國全國路政會議曾發覺該國人民的議論說：美國每年用于改良街道的費用總額底四倍數還少于每年因交通擁擠而遭受的損失數。從這一點上我們可以知道街道和城市交通的關係了。

## 第二節 街道設計的種類

各國城市的街道設計，歸納起來可以分為下列數種：

(一) 不規則式，街道灣轉曲折，無一定的規律，此種佈置多由自然發展，或依地勢而設計。其優點在曲盡地形，常可省用地，並合乎美觀。其劣點在不能盡合交通的需要。

(二) 圓環式 此種形式的街道多由拆除城壘而改造者。由城市的中心環繞許多路線，組合放射線于其間，此種形式便于環市及貫市的交通，適宜於大城市。

(三) 幅射線式 此式係由交通中心點放射路線於外方，此式須與圓環式合用。巴黎街道系統屬此種。

(四) 棋盤式 全市街道築成長方形，街與街的相連點成一直角。美國許多城市的街道系統都用此式，此式的優點在簡單，且有一種對稱的美觀；其劣點在失之呆滯而不易于改造。

(五) 六角式 這是正在提倡的很新的一種形式，為鄂大瓦 Ottawa 的可欽氏 Nolan Couchan 提議的。

城市設計者選擇適當的街道系統，常須考慮到地方的需要，適應于交通的狀態，不可拘泥于某一種形式。

## 第三節 設計的要點

街道不僅為一種紙面的形式，牠們必須組成一種適當的系統，使各處皆有同等改良的機會，並使市民來往交通能夠迅速，經濟，平安，舒適。今略述其設計的要點如左：

(一) 主要路線 論到街道系統，必須有一個街道的計劃，尤其是主要路線的計劃，這種計劃可做街道系統進步發展的先導，可以免去若干的錯誤，並且可以決定將來可能發展的步驟。第一須先決定市的中心區域，然後從這中心區域定出幾條放射形幹線，因為交通的繁密程度和距市中心的距離差不多成一個相反的比例，所以距中心區愈近的路應愈寬。遇必要時此種放射形的幹線且應敷設交互平行的街道。第二，須有若干橫切全市的或循環的街道，其寬度須較小于放射形的大道，並應輔以許多次要的小街，使收聯絡之效。

這些主要街道的佈置須具備連貫，直捷，寬敞，便于步行的四個條件。所謂連貫的意思，係使全市的交通運輸能夠四通八達，不致發生「此路不通」的阻礙；直捷乃使往來皆能有可能的最短的途徑，同時這些幹路必須亦能夠行駛現有交通車輛，使其往來不致擁擠的適宜寬度；便于步

行也是必須的，即使犧牲一些直捷也可以。

(二)次要路線 次要的路線與車輛交通的關係較少，普通都是敷設在住宅區內的，也所須具備的條件只在妥適與清潔。舊林 Julian 氏在他的城市設計導論中 An Introduction of City Planning 說：在住宅區內的道路，我們歡迎曲線的及各種不同的簡單的式樣，使每條路皆有其特殊的風味，但若為直通車站的，則並不希望那種富于藝術性的曲線和變幻，我們最願意有的還是抬起頭來一眼就可望到車站的直道。

(三)道路分割 快慢輕重不同的各種車輛，如果使駛於同一種的道路上，一方使道路不易修養，一方使交通不能流暢，所以道路分割乃為必要，柯伯氏 Highway W. Co. 認為行駛軌道的，行駛普通車輛的與行人的應當各屬一種路線。換句話說，行駛軌道的如電車，市內火車應該敷設在地下或架空敷設，行駛普通車輛如汽車等的應該敷設在地面，至於人行道則應開在兩旁。

(四)街道寬度 街道與步道的寬度，須視車馬與行人往來之稀密而定。車道每一車線的基本單位為二公尺五寸寬，步道每一行人線的基本單位是七公尺五分寬。法國工程師愛揚氏 Elvaire 對於每道車線的寬度定為二公尺七寸五，並規定道路寬度的公式如下：

$$1.2R + 0.4 \times 2.50$$

凡求車道的寬度，應取二公尺五寸為被乘數，欲求步道的寬度，應取七公尺五寸為被乘數。

車道與步道應有橫斜面以卸雨水，普通步道的橫斜面

，定為一公尺傾斜二公分到四公分。車道中央隆起的高度，約取道路寬度四十分之一到八十分之一，惟須看其本身的寬窄及鋪砌材料的質地與築路的方法如何而定。

我們所說的街道寬度乃指街道兩邊的財產界線的距離而言。街道的寬度視其用途而定。普通，次要的街道十公尺寬已夠，主要的幹路八十公尺。至于一百公尺到一百廿公尺的路大概都是比較普通重要的了。全市一切幹路寬度的決定有兩個原則：第一須視車馬與行人往來之密度如何，第二須寬窄勻稱從整個街道系統上看須合于美觀的原則。

對於街道寬度的決定不僅須顧及現在交通的狀況，且更須預測將來的狀況。對於車道與步道的寬度，巴索洛莫 Bratt-Toulon 氏主張普通應為四線，六線甚至於八線。來往兩個方面都應如此。

(五)街道放寬 舊有街道放寬的辦法有三種，第一是收用街道兩旁的土地，將鋪砌與行人道擴展到新線上去；第二是兩旁房屋向後坐退，凡在擴充線以內的房屋皆行拆去；第三是將行人道退到房屋的邊沿，讓出行道。放寬的路線。這三種方法須視實際的情形如何而定。不過像倫敦市英蘭銀行附近及紐約市第五街的兩側都有永久的高層大建築物，擴展街道的工程實在無法施行，所以交通狀況便不能改良，要之，舊有街道放寬總是不經濟的辦法，設計者應有遠大的眼光，預測到若干年以後的需要，在最初就定下寬窄而可有伸縮的餘地，才可免去改造之舉。

(六)道旁植樹 道旁植樹乃所以增加街市的美觀與清

澤，近代各國城市多已注意及之。樹種的選擇須要適應于街道的性質與寬度，並須顧到將來的結果，大概樹圍之中等者，至少須距離房屋四公尺，距離人行步道之邊沿須在一公尺以上。若東西向的街道上栽種樹木，祇可種於向陽的一面，栽種樹木的距離，約取自六公尺至十二公尺之間，須視其種類而定。

## 第七章 城市交通運輸設施

### 第一節 陸上交通運輸設施

現代城市之迅速的發展，大部由于新式的交通運輸方法。城市設計者對於各種交通設施不可不預先為之詳訂計劃，近百年來，交通工具發達之迅速，真是一日千里，當一八三二年時，紐約城內還只有馬車的路線。三十一年之後，倫敦便已有了地下鐵路。又五年之後，紐約最先敷設架空鐵路。一八八一年藉電力行駛的街車乃發現于柏林。一九〇四年紐約復有地下高速電車之設置，每小時可行十八英里，最後，又有了公共汽車，今分別略述陸上各種交通運輸工具與城市設計之關係如次：

(一) 汽車 在過去幾年中，汽車在分配城市人口上已佔一很重要的位置，尤其是往返于市中心區域與市外緣區域，據美國的調查，在華盛頓城有百分之五十五的市民是用汽車到市中心商業區去的，在坎薩斯州 Kansas City 城是百分之三十三；在波士頓是百分之二十五；在舊金山是百分之二十三；在芝加哥是百分之十九。

(二) 公共汽車 自從一九〇六年第一次施用公共汽車

于城市之後，牠的功用已經博得一般的讚許；牠的用途在將來無疑的會更為普遍。牠的優點在迅速，安穩，和路線的富于伸縮性，牠的主要的功用在于城市市區與其附近鄉區的交通運輸。

(三) 電車 城市區域小者，市民可以自由徒步往來，當無街路電車之必要。不過，城市漸漸發展，中心區域的地位日益騰貴，于是城市人民不得不向城市周圍以及郊外遠距離之地帶發展，街市電車之必要遂由是而生。城市設計者，對於電車之路線以及沿線街路之廣幅，不可不先行計劃。

(四) 高速交通設施 城市不甚大者，街路電車亦可用高速交通工具，惟城市區域漸次擴展，人口增加達百萬以上的大城市，交通量極大，街路電車轉運于街面，常受車馬及步行人交通的妨礙，不能十分發揮其效用，甚難用為高速交通工具。於是速度更大的電車即高架鐵路，地下鐵路以及郊外高速軌道遂應需要而產生，城市人民由遠距離之住宅地城往返於城市活動中心地之間所需要之時間在經濟上關係甚大，極力節省時間，迅速運送乘客於其目的地，乃係高速交通工具之大功用，高速交通設施應具備之要件有三：第一，高速鐵路須貫通城市之中心區域，或與之相接近；第二，高速鐵路相互間須保持適當之距離，高速鐵路與街路電車，近郊電車，遠距離鐵路之間須有極便利的聯絡；第三，市內高速鐵路須力圖與近郊鐵路直通運轉，以免乘客途中換車之煩。

高速鐵路建設於與街路不同平面之處，在其上者為高

架式，在其下者為地下式。兩者各有優劣，設計者宜量度城市的地形之性質，計畫決定。就一般論，高架式的優點，在車內可以自由通風採光，無特別裝置之必要。乘客極感快適。軌道地盤不作為專用而築造於街路上部者，且其工費比地下式較廉。其缺點，(一)建設於街路上部，運轉之時，發生騷擾，妨礙沿道住民的安寧，妨礙沿線住宅的通風採光；(二)軌道橫斷市內重要街路，妨害交通；所造橋樑之橋脚成為交通上障物；(三)軌道築造於街路上部，無論如何設計，不免毀損城市的美觀。地下式的特點：(一)軌道通常築於街路下部，無須出用地費；(二)對於沿道住民無騷擾妨害之事，亦不妨害街路上的交通；(三)城市美觀絲毫不致毀損；(四)一朝有事，高架鐵路易受飛機襲擊破壞，地下鐵路則危險甚少，有時還可借避難之用，地下式的缺點：(一)工程費概多於高架式，(二)車在隧道內，不能自然採光通風，須用特別裝置。

(五)鐵路 鐵路運輸對於城市繁榮的影響，極為重大。城市設計者，對於鐵路方面所應注意者，至少有下列的幾個一般的問題。

(一)客車站 客車站在城市設計中佔着很重要的地位，在小城市中，牠的地位還不甚要緊；在大城市中，牠是市內各種交通運輸工具的輻湊點，批發與零售店，大旅館，劇場大都叢集於牠的周圍，設計者務須將客車站的地位設置於與市內交通能有充分聯絡的地點，使往來旅客能夠迅速，便利的達到他們的目的地。

(二)貨棧 由火車運到的貨物，往往不能立刻轉運到

目的地，故貨棧乃為必要。在小城市中，一個貨棧已夠應用，而在工商繁盛的大都市則必須甚多的貨棧。貨棧的位置應該在什麼地方，多數貨棧間的連絡應該怎樣？都是城市設計者應該注意的問題。

(三)鐵路與街道系統的關係 入市鐵路的佈置與全市街道系統計畫應有適宜的聯絡。為使街道更能適應於鐵路起見，應計畫幾條廣闊的大道往市中心直達主要的客貨車站，鐵路車站與船埠，工商業區之間是運輸貨物的主要地帶，尤應敷設經久而勝載重的道路鋪砌。同時，在車站附近還要留出適宜的地面以應各種必需的交通的需要。在另一方面，又需使鐵路能適應於街道的需要。

(四)鐵路與船埠碼頭的關係 鐵路運輸與航路運輸應有充分經濟與便利的聯絡。在原則上，每條鐵路綫都應當直達船埠碼頭。

## 第二節 水上交通運輸設施

近代大城市莫不皆以港及與港聯絡之海、洋、河、川、湖、澤，運河為其發達之基礎。此種港灣不僅是城市居民生活上必要物質的分配供給底樞紐，並且與城市工商業之發展有莫大的關係。港灣之改良可以促進城市之發達，城市愈發達則港灣愈有改良擴築之必要，二者互相關聯，疊為因果，城市計畫者誠宜予以重大之注意也。港灣之作用在停泊海船，裝卸貨物，所以計畫的原則，要以最迅速的、最經濟的方法處置各種貨物，並且還要適應將來的需要，俾省以後改建的糜費。今分述其要點如左：

(一)水道與船埠 港灣的性質全依其終點的水道而定。港灣的深淺，寬狹，須視其組成港灣的諸要素如何。寬闊的水道包括海洋，大湖，大江等；而狹小的水道則為海洋曲入的港灣，河川，運河等。

碼頭船埠的建築式樣須視港灣之天然的特質而定，牠必須適合於水道的各種條件。在較小的城市，貨物的出入不很多，埠頭只須沿着天然的水岸建築，若在工商業繁盛，水運量極大的城市，埠頭的建築必須採取拱出水岸的形式，因為這個拱出水岸的埠頭，可以增加埠面的長度。在兩個拱出水面埠頭之間的距離，最低不能少於普通船隻長度的四倍；否則便會發生入埠船隻不能周轉自如以及彼此擁擠的弊病。埠頭的面積應該多大？亦宜根據城市出入口貨量，種類以及港灣的地形等客觀的情狀為標準，普通的長度當在八十到一百五十英尺之間。有些港灣，因為潮水漲落的關係，牠的水平面高度時常變動，在計劃建築碼頭的時候，這也是必需顧到的一個問題。水平面最低與最高相差很大的港灣，有時且有建築兩層碼頭之必要。

關於碼頭之其他設備，如起重機，駁船，以及修船場等皆須於計劃時，一一注意及之。

(二)街道與港灣的關係 欲求轉運貨物，迅速無阻，必須城市的街道與港灣保持密切而便利的聯絡。否則，在沿港灣碼頭一帶必致發生車輛擁擠，貨物屯集的現象。據各國的經驗，最好能有自港灣為起點的放射形的街道系統，直入市區，同時更橫貫以環繞的大道，並在沿港灣的岸邊開闢充分廣大的空場。街道數目的多寡應視車輛交通量為定，不可一概而論。和港岸平行的一條街道寬度至少不能少過一百英尺，而街道與水面的距離至少須為二百英尺。

(三)良好港灣的要素 良好港灣的要素有七：第一，對於風浪船舶得安全停泊；第二，有適於船舶下碇之水深；第三，須有完全的處理出入貨物必要的設備；第四，有與港相聯絡之鐵路，運河，街道等完備的交通工具；第五，具備金融機關；第六，附近有造船所及修船渠；第七，有安置危險物，爆發物之所。(未完)

## 對於違警罰法修正草案之管見

宣昌平

昌平服務警務機關，修將一年，平日對於違警案件，尚感研究之興趣，現在違警罰法修正草案，已由內政部發表，並徵求批評，爰特不揣謏陋，就管見所及，略陳一二，以供參考，海內賢達，幸不吝指教焉！

## 一、罰役不宜列為主罰

罰役一制，為現行違警罰法所無，而為修正草案所創設，考其創設此制之理由，不外使受罰人為社會服務以減少國家之支出，寓懲於役，用意甚善，惟執役種類，以何為限，修正草案並未詳及，而執役地點，就草案第四十六條文義尋繹，似又不限於固定處所，易詞言之，即在道路執役，亦無不可，此制一旦採行，監督非人流弊叢生，且羞恥之心，人皆有之，違警案件本甚輕微，究非惡性重大之刑事罪犯可比，若偶有所犯，遽以罰役相繩，驅之招搖過市，公然執役，路人好奇心切，必多止步圍觀，譏嘲馬，唾罵焉，紛然以作，此時犯人心中所感之痛苦為何如！吾人設易地而處，又作如何感想？是以此制之採用，不獨有損人犯顏面，抑亦喪其廉恥，殊非政府矜恤人民之道！亟宜刪去，若欲使違警人犯有勞動之機會，儘可於拘留所中酌定相當工作，責令服役，庶不致有所飽食終日無所事事之苦，但祇須於拘留所規則中訂明即可，不必在違警罰法修正案中訂列為主罰之一。

## 二、傳喚應用傳票

原修正草案第三十五條：「為從事偵訊，警察官署傳喚違警嫌疑人用傳票或口頭均得為之」等語，據是以觀，傳喚違警人犯非俱限用傳票也明甚，按其用意，無非為辨理迅便起見，固無可厚非，但查傳票之用，在於證明員警之身份，我國警政現在尚未完全納於正軌，而警士流品復甚龐雜，良莠不齊，倘員警不持票照，祇憑口頭，即可傳人，手續過簡，極易滋生弊端，為慎重計，似應規定，除對於現行犯當場得用口頭傳喚外，非用傳票不得傳喚，以一手續，又運行裁決，猶之訴訟法上之缺席判決，影響於人民利益甚巨，採用時應予慎重，至於傳票送達後，應取具收受證件，其確係被傳票而故不依期到案者，方得運行裁決，若其不到案之原因由於並未收到傳票且未出具收受傳票之證明者，不得運行裁決，以期慎重。此外，被傳人倘因正當事由不能遵傳到案者，應援照第三十七條之規定，得出具書呈陳述，以資替代，而示通融。

又修正草案第三十七條，雖經規定證人不得無故拒絕傳喚作證，但萬一證人無故抗傳作證，又不依章出具證言書者，應如何補救，原草案並未規定，愚意為貴澈證人作證之義務，似應規定得處以若干元以下罰鍰，以示懲儆，必強其作證而後已，庶幾第三十七條之規定，不致形同

虛設。

### 三、因違警所生之損害應勒令賠償

損害賠償，原為民法上之責任，不屬違警罰法之範圍，但現行違警罰法為適合實際環境起見，特於第十九條規定，因違警行為致損壞或滅失物品者，並得勒令賠償等語，施行以來，人民交口稱便，惟修正草案中對於此層，並未採用，未知何故，似應補列，俾符國情。

### 四、失禮事項不宜遽行論罰

修正草案第五二條第一第二第五三款，對於升降國旗，聽聞國歌黨歌，及瞻仰元首領袖儀像，不知依儀致敬者，規定應予處罰，查不知依儀致敬，乃禮節問題，現在我國教育未普及，民智未開通，禮節一項，尚未深入民心，失儀之舉，自所不免，矯正之方，唯有從推廣民眾教育逐漸宣傳入手，並非一朝一夕所可奏功，若徒恃法以繩，不特犯者衆多，罰不勝罰，抑且徒近苛求，有擾民心也！

### 五、行跡不檢宜有界線

依照現行違警罰法第四十三條第一款規定，必具備「游蕩無賴」「行跡不檢」二情形後，始可論罰，兩者缺一不可，但修正草案第六十條第一款將游蕩無賴及行跡不檢兩行為分開，祇須具備該兩行為之一，即可單獨處罰，處罰範圍規定行法第四十三條第一款所訂者為廣，查行跡不檢四字，含義殊空泛，究竟如何之行跡，始得為不檢，亦無具

體界限，恆視執法人主觀之意見，以為斷，適用上易生濫弊，見行跡不檢四字之下應列入有礙風化四字，以明界限，若其行跡，雖有不檢，而與風化無礙者，唯有委之輿論之制裁，初不必法令強加干涉也。

### 六、賭博處罰範圍應縮小

賭博行為，于人性有深長根據，一旦欲絕對禁止，甚屬不易，我刑法以於公共場所或公眾得出入之場所賭博財物，貽害社會甚大故規定予以處罰，至於不在公共場所或公眾得出入之場所賭博，唯有禮教及輿論得以防閑，絕非刑法力量所能及，是故對於非公共場所或公眾得出入場所（如私人住宅內）之單純賭博行為，刑法採取放任主義，不予處罰，乃違警罰法修正草案第六十條第八款對於不在公共場所或公眾得出入場所之賭博行為，反列為論罰之條件，殊失立法原意。且賭博之意義甚廣，舉凡偶然之輸贏以為財物得失之行為均謂之賭博，嚴格言之，賭食亦屬賭博之一種，如依修正草案第六十條第八款之規定，其對家宅以賭食為戲者，亦在處罰之列，自不待言，查刑法第二六六但書，對於公場所或公眾得出入場所，以供人暫時娛樂之物品為賭例如賭食等類者，尚且規定不予論罰，而修正草案對於非公共場所或公眾得出入場所為此類賭食等類之賭博行為，反列為處罰之原因，輕重失平，詎得曰當！

### 七、妨害公務處罰範圍不宜擴大



修正草案第七十條第一第二兩款所規定得處罰之妨害公務行為，似可包括於刑法第一百卅五條及一百四十條所列之範圍以內，殊無重為規定之必要，且我國警務人員，不知束身自愛，聞所不免，往往情感用事，稍有不遂，輒以妨害公務一罪名相擬，以為報復地步，人民無辜受累，恆忍氣吞聲，敢怒而不敢言，若違警罰法修正草案，再將妨害公務論罰之範圍予以擴張，畀以判罰之權是無異資彼不肖之輩以恣意作惡之張本，夫豈國家立法之原旨？似應將該第七十條第一第二兩款予以刪除，以減弊端。又第七十條第三款「損壞污穢或除去實貼公共場所之官署文告」之下，應入，「尚非意圖侮辱者」七字，以免與刑第一四一條所列相牽混。

#### 八、第五二條第九第十兩款及第七八條第一款應刪去

刑法第三三七條對於侵占遺失等物，已設有處罰規定，修正違警罰法草案第五十二條第九款之規定，殊嫌重

複，似應刪除，又修正草案第五十二條第十款亦覺無規定之必要良以大燭門戶關係吾人本身利益最切，不待員警之指示，自予以留心，此乃情理之當然，縱有一時疏虞，亦屬以外，情非得已，且確應注意而不注意致失慎肇禍者，刑法上已有失火罪之規定，違警罰法修正草案上又予規定，殊嫌重複，此外，為人纏足，使之傷筋折骨，不啻傷害人之身體，應構成刑法上傷害之罪，若為年幼女子纏足，刑法第二八六條規定論罰尤為詳盡，足資適用，違警罰法修正草案第七十八條第一款處罰為人纏足之規定，殊嫌贅複，似應併予刪除。

綜上所論，純舉其筆筆大者而言，他如用語之宜簡明等等，因其涉及立法技術問題，無關宏旨，恕不贅及，要之，違警罰法關係人民得失甚巨，何者應補列，何者應刪減，修正時不可詳審國情，鄭重將事，俾於實際情形符合，而成為長久適用之法典，尚希當局注意及之是幸！

二十六年五月五日撰於蘭谿實驗縣政府公安科。



## 改進浙省現行金庫制度及收支程序之管見

錢江

浙省現行金庫制度之性質、具有(一)政府金庫制，及(二)委託制之兩種作用。一方面支出經費既鉅，財政上負擔不貲，他方面又因所有庫款，概不給息，損失尤大，就慈谿一縣而論，除省款應隨時解省不加計較外，縣地方款月來庫存常在拾萬元左右。一縣情形已如此，試併全省各縣庫存而合計之，則數目之大，不難想像。此中利息損失，實至堪驚人。且就理論上言，該項制度與銀行營業應毫無混淆之處，銀行不能挪用此款以圖利。果爾，則如斯鉅款，死藏庫中，不免引起市面金融之呆滯，無形中對整個國民經濟，亦發生相當影響。此現行金庫制度應行改進之點一也。

現下本省金庫設于杭州，在外縣雖間有分庫之設，但數極寥寥，故各縣徵起省款，均就近繳入縣金庫。此種款項，依法俟積有成數，應即報解。但歷來各縣時有庫中積存省款盈千累萬，遲遲不解之事實。以致省方不得不向銀行界懇商息借款項，以渡難關，最近財政廳執法甚嚴，各縣報解稅款，固日漸踴躍，但不時提解，手續實煩，此現行金庫制度應行改進之點二也。

至于改進之道，凡關心財政之士，已紛紛有所論列，茲就鄙見所及，概而言之，可有二端：

一、金庫改為銀行存款制。此制極為簡便如私人之向銀行存款然。凡政府現金，悉數存入銀行，作為存款，遇

有需用，則隨時提取。一面既可節省現制下之金庫費用一面銀行亦可利用政府現金，使市面金融，益形流通，可謂一舉兩得。至于華生利息，尤可作為財政上之補助。此制于英日兩國，行之最著，甚盼當局能謀所以仿行之道也。

二、各縣縣金庫一律代辦省金庫分庫。此法即將縣金庫原有省款帳戶，一律劃出，作為省金庫分庫。縣政府徵起稅款，當日分別省縣，如數繳庫。省款即在分庫帳戶下列收，同時即作為已解解省，縣方無權再行動用。反之，省廳即可根據金庫報表所列數字，隨時提取。于各縣原有應行坐支劃撥各款，一律憑省發直放支付命令，向分庫領取。如此，則解款及抵解手續均可免去，行政效率亦可增加。此法與銀行存款則並不衝突。

以上二點如付諸實行，浙省金庫制度在運用上當敏捷不少，可斷言也。

至于現行收支程序，亦多有可討論之處，茲略述數點

一、金庫派員直接收款。按現下各縣徵收稅款，對於收款事務，大都由徵收機關自行辦理，此種情形，既違分工之原則，尤易使經手人有中飽舞弊之機會，殊非計之得者，改善之道，莫若由金庫派員直接收款。如金庫改為銀行存款制，則銀行為吸收存款計，諒亦樂于承辦。苟因手續較繁，另需經費，可將存款利率略予降低，以資補償。

籍曰不然，則亦可在徵收公費項下統籌支配。此點現在蘭谿金華各縣已次第實行，如嚴令各縣一律遵辦，進行尚不困難。對稅務前途，自有莫大裨益也。

二、省去請款憑單 請款憑單係各機關請領款項時所備就之書據。發款機關根據請款憑單，然後填發支付命令或通知，命令金庫付款與各原請款之機關。于理言之，各機關于年度開始時，均就經費總額，編定支付預算書，且大多數機關應領經費，各月均數目相同。即有各月經費數額不同者，亦預先有月份分配預算之核定。此項預算數及核定數，均需送發款機關備案。發款機關自可根據此項數字，彙編一各機關本月份應領經費表，分別填發各項支付命令。如此，則請款之手續自屬可省。而于辦事效率上亦無妨礙。鄙意此點對於省廳及各市縣政府均能適用，凡一

切經常費之發放，皆可依此辦理。

三、收支書據採用分份格式 現時通行之各項收支書據，如支付命令領款收據，以及解款書抵解書等，均採用分聯之格式。此種格式須每聯逐一填註，而不應用複寫紙，故極費時間。但現在各國通用之收支書據，多半分為各份，製作各種顏色，一方既可應用複寫紙，以求繕寫方面速率之增加，他方以有顏色紙之區別，則分別致送各部份，當亦不致有錯誤之事實發生，是一舉而兩得其利矣。故鄙見所及，對現行一切收支書據，主張廢止分聯格式而採用分份格式。

以上各節，緣就平日觀感所及，走筆述之，拋磚引玉是所企盼。

## 論提高縣政效率

王天擇

考查我國歷史自從秦始皇變封建為郡縣後，縣區域的大小，雖有變更，但是縣之組織，確成了國家行政組織中最低層的一級，數千年來，未有變更；所以總理在建國大綱裏，亦規定以「縣」為自治單位，而且以為整個國家，能否達到憲政時期，也要視全國各省縣的自治工作是否完成以為斷。這可見縣政不僅是國家行政的基礎，而且也是自治的基礎；也即是說縣政機關，不但是國家行政機構中的一環，應負處理上級機關所委任的事件，而且還是自治團體中的一份子，要負推動自治工作的責任，縣政機關之重要，於斯可見。

我國自民元以來，一般人士，只注重上層工作及局部工作的建築。如主持中央教育者，則只知發展大學教育；主持省政者，則只知發展城市的建設，其他莫不如是。因此中央及省方經費，年有增加，而各種事業，也成了畸形發展的趨勢。至於地方基本事業，鮮有顧及，因此各縣的一般民衆，到現在多仍在朦朧無知中過生活，而整個國家，猶如建築於沙基之上，欲其穩固，豈可得乎。近年來大家有見於此，把這一向專注重上層工作的目光，而轉移到地方事業方面來，於是研究如何提高縣政效率，積極建設地方事業的空氣，也一天濃厚一天，這不能不說是政治眼光的進步。本人不文，亦願把歷年從事縣政工作，所見到的地方略述出來，以貢有心研究者之參考。

現在一般人，以為縣政不能推動的原因及應改進的辦

法，歸納起來，最重要的大略不外下列幾種：(1)認現縣政機構組織之不健全，因此有改局為科，提高縣長職權，以充實縣府組織的主張。(2)認現縣政工作人員缺乏保障，因此有澈底實行考績制度，主管長官不能任意更動職員，俾各能安心工作的主張。(3)縣政工作人員待遇太低，因此有提高待遇，鼓勵各項人才樂於下層工作的主張。這幾種見解和主張，確均為現在縣政效率減低的原因和救濟的良好辦法。不過以個人的經驗觀察，除了這幾種內在原因外，還有其他外在的因素，若沒有澈底改革的辦法，對於縣政效率之提高，恐仍屬渺不可期。今分述如下：

(甲)上級官廳方面：

(一)上級管轄機關太多，命令及計畫，往往缺乏統一性。

在縣政府以上，有直接管轄關係的機關，有省政府、民、財、建、教育廳，保安司令部，行政督察專員公署、及區司令部等(其他不重要的姑且不提)，在這八個上級官廳中，他們所計劃和要做的事，或者奉到中央命令要做的，差不多都令到縣政府方面去做，奉行上級政府的命令，當然是下級政府的惟一天職，無所推卸的，但是在上級政府有如是之多，而他們所計劃要施行的，又都各自認為很重要的事件，每次命令並限以時間完成。在縣政府方面，因為人力，財力和地方環境關係，每每不同時並舉，或者不能實行，不免就發生困難了。例如：在省政府方面，

有一個經濟建設的計劃，要縣政府分別擬具體辦法，限期實施；在民政廳方面，有一個辦理積穀綱要，要縣政府遵照擬具具體辦法，趕日施行；在財政廳方面，有一個清追田賦的程序，要縣政府在某一時間內完成；在建設廳方面，有二個農業倉庫的建築的辦法，要縣政府方面，即行舉辦；在教育廳方面，有一個民衆補習教育的大綱，要縣政府方面於文到若干日內，擬具一個具體計劃呈核施行；在保安司令部方面，有一個改編保衛團須知，要縣政府方面，立即施行；在專員公署方面及區合部，有一個編組義務保衛團的注意事項，限期編組，總之各上級機關，在同一時間內，各種限以時日而且又不易舉辦的事件，會接二連三的令飭遵辦，是極尋常的事。誠然在中國社會一切事業，均在極幼稚的時代，負政府責任的，應當積極同時舉辦，本屬毫無疑問，但是以一個縣政府而論，其經費的有限，人才的有限，要想「百廢俱舉」，無異令「挾泰山而超北海」真有「非不爲也」「勢不能也」之慨；於是不得不將困難情形呈報，請求展期，或者變更辦法，或者另籌經費，但是所奉的指令，不是「事關要政，仍仰遵限辦理具報」，便是「仍仰設法，籌措經費，迅速完成」；或者「事關通案，礙難照准」等語。縣政府處在這個環境之下，當然不能集中力量，專辦一上級官廳所委任的事，而置其他上級官廳所令飭辦理的事件於不顧，要同時舉辦，又爲事實所不許，結果只有以圖如何能應付上級政府命令就算了事，此所謂「百廢俱舉」，「一事無成」是也。我們想一想，在一個縣政府的人員，至多不過二三十人，技術人員更缺乏

，在各上級機關，每個機關至少也在二三十人以上，專門技術的人員也應該多些，以一個縣政府的人員，去實行各上級官廳人員所計劃的事，事實上能乎不能？而況還有經費及其他關係，不容順利的進行的因素存在。例如教育經費本迭次奉行政院、省政府的命令，嚴加保障的，可是在各縣的縣長，因爲經費支絀，上級官廳又嚴令限期完成某項事業，或者某項要政，於是不得不挪移別項的款子，教育經費大部分歸縣政府代收，爲救急計，只得挪用了。在這種情形之下，財政廳方面，則一律准予備案，或准予作正移交，在教育方面，則應據教育界的請求，爲保障教育計，飭令賒補，或不准作正移交，如此便成了懸案，影響地方事業不少。又如每年度編製地方教育經費收支預算，在教廳一個主管機關裏，社會教育科方面，規定社會教育費，非達到百分之幾標準不可，在主管學校教育科方面，則規定學校教育經費，不得減少及挪作別用，而地方教育經費，又善增爲難，此項預算編製，就不免發生困難了。又如訓練民衆，自然是件緊要的政令，但在上級官署方面，也缺乏統一的計劃，在教廳方面，則規定壯訓爲社教中心，令飭各民教館，主持辦理；在省政府及民廳方面，則令縣長負責主持；在國民軍訓委員會，又以派遣之教官爲主持之人員；各有各的辦法，各有各的計劃，而且先後舉辦的時間，亦不一致，於是主持的人，不免有所衝突，而受訓的壯丁，也不免發生懷疑，訓練標準，自然難免能趨一致，又如關於學田方面，一時奉令可以請求免納田賦，一時又奉令仍應繳納，不但使下級政府失信民衆，

而且因此辦事諸感困難。總之，我們覺得上級各政府，因為缺乏統一性和連貫性，使下級政府辦事，無端生出許多困難，而行政工作效率，也無從表現了。所以以上級政府要有集中統一的政策，要改去以已往政出多門的弊病，全省民、財、建、教、保安各項應興應革的計劃和政策，於每年度開始前，應先由各廳處先行酌量全省的情形，擬出整個的計劃，交由省政府從實審核彙編，並召集各廳處詳細討論，認為可以實行時，便由省府名議發表，並且在計劃內規定：(1)何者由省辦理；(2)何者由縣負責辦理；(3)各縣應於何時辦理何項事業，或者由各縣自行決定；(4)計劃如有數年內才可完成者，在一年度內應達到的目標。總之，均應依照社會的需要及各縣的財力物力，而訂定應行之計劃，且不必太多，只要規定幾個中心工作就夠了，俾各縣能循序進行，如有臨時令飭辦理的事業，尤當顧及其年度預算之是否能負擔，否則應有經費上籌劃之指示。如此則各縣不致奉行困難，而行政效率自可增高了。

在以前的政府，對人民只要能做到維持社會的治安及能判斷是非，就算盡其責任；現在的政府，除了做這一類的消極工作而外，還須要從積極方面，去建設新事業，為民衆謀福利。因此在以前的政府，無所謂行政計劃，只要把社會上臨時所發生的事件，加以解決，就算盡其能事；現在的政府，既要建設新事業，那就需要相當工作的時間，并且要熟悉當地的情形，然後能夠對症下藥，按部就班去做去，而很多長官奉委之後，對於地方情形，尚未明瞭，可是他的施政方針和計劃，早已準備妥善，接事的第一天

馬上發表，至於縣政府以上各直接轄管官署的計劃當然是命令縣政府來辦理，新任長官的命令，那當然也只有遵行，至於行不行得通，又是另一問題。加以現在的長官的調動，有時是極快，剛剛正在進行而尚未完畢的當中，新的長官又到了，於是照樣的又來一個施政方針、行政計劃，和其他一切的改革辦法，在下級官廳，又只得把以前進行的終止，另自遵照施行，而且每一個新任的長官，雖然在未接事前，有一套「蕭規曹隨」，「對以往的行政人員，有不輕易更動」的談話，可是待接事後，不但有新的方針，新的計劃，甚至前任所任的人，所行的事，以及各項法規章則，都覺得有些不妥當；或者藉着改變組織，或者藉着裁汰冗員的名目，把原有的人員加以裁汰，舊有的法規章則，或加以廢止，或加以修改，甚至一個名詞，也要加以變更，在上級政府無論人事、政策、和各項章則，變動像如是之大且快，在下級政府方面，自然感覺辦事的困難，影響於行政效率，自不待言了。如以浙江而論，關於縣自治方面，在朱家驊先生任內，初則專設自治學校，訓練自治人才，各縣分設區公所，負推行自治及政令之責，但剛各縣方籌備妥善，行之未久，在呂宓籌氏時代，又奉令裁撤區公所，改設巡迴協助員，在黃紹輝氏任內，不久又改為保甲編組委員，旋又改為保甲巡迴指導員，最後又頒佈各縣設立區署的標準，各縣得設立區署。這幾次的改組，雖然改革行政方面，不無關係，但是我們查一查，和民政廳長之更換一頗有關。又如人民自衛組織方面，初以牌、甲、區，縣為單位，有臨時常備隊，幹部隊等組織，而

且各縣加派款項，以作經費；隨後又以縣、甲、區、縣等為單位，改組為預備隊、常備隊、臨時隊、幹部隊等名稱；不久，又將基幹隊、常備隊改編為保安隊，打破以縣為單位之組織，而統歸省方指揮，所有經費，亦歸省方統收統支；在初辦時，是在使人民自己出錢，自己組織自衛力量以保衛地方，同時並含有寓兵於農的意思，將所有壯丁輪流予以訓練，結果將所有槍枝及武力一律改編，雖然仍負保衛地方之責，但是縣長指揮不靈，不無與初設的宗旨相去頗遠。在人民方面，亦因此而對政府不免失却信仰。這種變動原因，雖然也因政策的改變而發生，但是查一查也不免與省政府及保安處的改組不無關係。又如以建設方面來說，各縣的苗圃，初則一律歸并設立區農場，繼又將區農場取消，各縣又復設縣苗圃。總之，各種制度及計劃，隨時改變，是極尋常的事，雖然社會是進步的，而政府的各種施政計劃，以及各種制度，當照也隨之而變動，而且各種制度；在進行中，然後才發見施行的困難或不宜，那當然隨時加以修正和改革，這也不能說是絕對是錯的，但是如現在因人而異的政治，我們似乎也不能贊同；因為凡屬一種制度，或者一種計劃，在進行當中，在辦事人方面，當然費去了許多的金錢和勞力，而且在進行中，如發生困難或不當的地方，也經過許多次的修正，才能有一點結果；在人民方面，一種行政的意義正在認識，一種事業正在辦理，忽然又換一個花樣，又改一種辦法浪費金錢和勞力，固不待言，不必要的懷疑及誤解的，也所難免，此亦縣政減小效率之一原因。因此我們希望省政府各廳處要

改變以往因人而異的毛病，在決定計劃以前，應將把全省的社會情形，切實觀察，根據實際的需要，再擬定具體計劃，按步進行，各級長官雖有變動，而尚未完成的計劃，仍然繼續進行。換言之，就是行政長官固然可以變更，而有永久性的行政計劃，不能隨人而變動；因同在國民政府之下，各主管官的見仁見智，固或有不同，而整個政見，未嘗不可一致，其他如法規章則等，也必須迫不得已，在實際上確有改變之必要時，才加以變更；至各官署之事務官，係技術人員，自以不隨時變動為適宜，如此則上級長官雖有變更，而各種進行之事業，不至因之而受影響，其於增進效率實大且鉅。

(四)所有各項政令，太無伸縮性，因此不能適合各縣實在環境。

我們知道無論辦理何種事業，人才、經濟、計劃是缺一不可的，可是計劃要以經濟和人才作根據，而所擬的計劃，才是有實施的可能。要是不然，只憑空的擬定計劃，不管經濟、人才實際情形是怎樣？無論計劃若何的完善，也是一定不易實行的。尤其是在以縣為單位的時間，更不能不顧及，因為各縣不但經濟和人才不能等量齊觀，（如以浙省而論，各縣經濟較裕的，各項收入有達百萬以上者，最少的僅六萬左右。）而且各縣的實際社會情形，也各有不同。譬如以清查戶口來說，一律限定各縣於某一段時間，辦理完竣，在人才，經濟都感缺乏的地方，固然如期不能辦理，即，經濟，人才高屬充裕的縣分，因土匪太多，地方秩序紊亂，或文通不便等情形，因之而不能如期



辦到的也未始沒有；在上級政府則不管一切屢限辦竣，結果各縣只有仿照上級政府用閉門造車擬定計劃的辦法，僅用許多人，編造呈報了事。又如辦人事登記，本是一件很重要的事，但是在上級政府擬定辦法的時候，並未考慮我國人民的知識程度究竟怎樣？鄉鎮的經費現狀究竟是怎樣？戶籍法及施行細則，固然可說應有盡有，但是在政府負責辦事人員看起來，亦覺得頭悶眼花，若果見諸施行，在人才、經濟均充足的都市，或許可以辦到，而責諸各縣所轄的鄉鎮，均按照去做，那簡直無異教人作弊，試問現在各縣每月所報的人口異動表，是否確實呢？我想恐怕還是由縣政府設法填報的多罷！其他諸如此類的不一而足，即如各種統計表冊，在政府方面，每月每季每期每年應填報的，總不下數十種，試問有多少是確實調查清楚而填報的呢？！可是要怪縣政府的人噤口嗎？這也不是，因為老老實實地根據實在情形，則無從填報，但上級政府一定要打官話，令飭非填報不可，所以只得出於敷衍一途；上級政府不顧各縣實際環境，而強為一律，這也縣政府效率減低之最大一因，因此我們希望省政府各廳處，要改去以往硬性的做法，責令各縣辦理事件時，要顧及各縣的真實狀況，所謂「駝負千鈞」，「蟻負一粒」，各縣能力各有不同，不能擬定一個客觀標準，強令各縣均應達到，此極易見之理。如經濟方面，人材方面，交通方面，治安方面，以及其他一切，均應一一考查，依照各縣社會的個別的差異，而定出等級不同的目標，不能各縣均事同一律，強不同以為同。不但過奢的希望，不能達到，即事後的考核，

也發生不公平的結果，對於縣政效率，自亦因而受影響。

#### (乙)關於地方環境方面：

中華民國雖已二十六年，但是各地民衆，因為沒有相當組織和訓練，所以沒有充分團結和知能，對於一切公益及應享權利和應盡的義務，都茫然不解；且各因經濟關係，每日謀生救死之不暇，欲其關心政府的政策，協助政府推行，當然不易談及，於是所有地方上一切勢力和權利，仍然操諸少數封建餘孽之手。為地方行政長官者，若與之勾結，則一切事件，比較容易進行，否則便阻礙橫生。簡單的舉幾個例來說：如當一個新任的縣長到任時，地方的紳士或者機關法團的領袖，便介紹人員，請求任用，而他們又是有派系的，如果只用了某一派人，則必引其他一派的反感，如果一人都不用，則各派自合同反對，而謂「某縣長到任就不能與人民合作了；甚至有一派的人，要求縣府保留職員某甲，而某一派人，又要求撤革職員某甲，在初到任的縣長，對於地方情形不熟悉，若一個不小必，便得罪了他們，那以後要想做些什麼事業，他們便必設法阻礙無疑。又假如辦縣府裏某項事業，或者推行某項政令，他們能從中漁利，那當然也可得他們的贊助，但若與他們的利害衝突，或者也要他們負一部分的義務和勢力，那他們便加以反對了如以勞動服務來說，假使政府要徵工修築某一條縣道，公路所通過的地方，如有他們的田地，那他們一定要求變更路線，至於他們家裏的壯丁，那自然是不消說是要請求免役的政府如果不允所請，那他們可以

叫用地方係甲長、鄉鎮長或機關法團等名義，而另外說出許多理由，反對建築某一條公路，而一般人民，又是沒有知識的，以為地方領袖都是如此說法，也便隨聲附和了。又如奉令募集公債，他們自己固然不買公債，並且必須能予他們以若干的手續費，他們才肯贊成，或代為說說募，而且在募公債的時候，他們對於窮苦的人民，也要派募的，如政府所發的公債，最少是五元的票額，但是他們派募時，一元或者幾角的也有，在窮苦的小百姓，他們只救募了錢，就算了事，也不知道還要甚麼公債票給他們，出至宵熟，出一些款額，而不要公債票，於是這些公債，便落在代募人的手裏了；若果不讓他們這樣子辦，他們使用地方如何苦，如何不易籌募，為民請命等名而故意阻礙。又如借收欠糧，清理契稅，地方上有勢力的人，欠糧賦和未繳過的契稅特列多，對他們若不繳，則未免太不公允，若向他們追繳，則他們就以為地方行政官太不顧他們的面子便設法與縣長為難甚至他們的親戚朋友，也以他們為護符而不願繳納，甚至他們或許他們的親戚朋友，即使有犯法的行為，亦必代為說情，要求縣長通融，稍不如意，便設法處處為難，還有本地旅外有方人士，也有些對於家鄉的事情，隨時過問或許對於其親戚朋友，隨時代為說項的，一有應付未週，便得罪了他們，再還有些地方黨部人員，對於縣政工作，或者徒唱高調或者處處干涉，或者處處要處在支配地位，一或要求不遂，便謂「黨政不能合作」，或者在代表大會時提出彈劾，或者指使人員故意為難，務使縣政府失去威信，或逼着縣長不得去而後止如果

地方長官不管一切，毅然做去，那在地方紳士方面，黨部人員方面和旅外人員方面，均同時得不到他們的好感，宣言，函電之紛馳，控告呈文之不絕，使上級政府覺得你不容與情！政縱使派員調查，而一般調查員到縣時，所訪問的，當然也是地方的紳士及地方機關法團的領袖，他們也當然千篇一律的會說地方長官的如何不好，如何的不能與人民合作；問諸本地旅外的紳士，也是異口同聲，若拾值上級官廳正因為有許多運動候補地方長的人沒辦法，這正是一個機會，於是就加以「人地不宜」，或者「不洽輿情」，或者「處置乖方」等考語，輕則予以遷調，次則調省候用，重則予以撤職，或者還要予以查辦，因此地方紳士階級，愈益猖獗，封建勢力益形鞏固，形成了地方長官，可以由他們的意志而去留，而他們！封建餘孽！則是永久存在的，地方行政長官，為適應環境計，除了敷衍他們而外，還有甚麼辦法？所以現在為地方長官的人們，能於敷衍當中，稍盾推動事業的，已為鳳毛麟角，中焉者則一方面雖與他們敷衍，一方面則求無害民之政，下焉者則與諸惡勢力互相勾結，壓榨民衆，以圖肥而已，則為有人在此種情勢之下，地方行政推動之難，可想而知。因此我們希望上級政府，關於縣長的任用，在委任以前，應力求審慎對於他們學識，經驗和品格三方面，都應有相當的考查，一經任用之後，就要有相當的信任，並且實行任期制，非有過失，不輕易更動。關於考方面，應有客觀的標準，不能根據地方人士的攻擊，或者少數人的意見而定去取。這樣，當縣長的人，才能大膽的做去，才可為大多數民衆而謀福利。

，而不為少數紳士的傀儡，如果有貪污不法的行為，那當然應加以嚴格的處分，簡言之，就是要「信任專」而考核嚴，然後才能增加行政的效率。

(丙)關於下級人員方面：關於縣政府下級人員方面，可分兩方面來講，一是關於縣府內部方面，一是縣府以上的機關方面，以縣府方面來說，一個新任縣長發表後，上級官廳的介紹，親戚朋友之色調，地方紳士黨部之推荐，如不稍加敷衍，不僅許多事情做不通甚至縣長的位置也必因此而受影響。再以下級機關來說，如各區長，鄉鎮長等，更不容易得公正的人士來擔任，以區長來說，現在有些地方是設的區署，有些地方是設的區公所，因為經費的困難，欲覓相當人士擔任這種工作，是不容易的一件事。至於鄉鎮長那不要說了，因為鄉鎮長完全是義務職，而且有很多的鄉鎮，連辦公費都沒有，於是窮而公正的人，因為他們自己要謀生活，而不願來討這種麻煩的，有錢而又公正的人，那當然更不願多吃了自己的飯，來討些苦吃。至於有學識而且又有才幹的優秀份子，則都跑到城市方面去謀別的工作，當然不能屈就地方上的義務職了，所以在縣以下的基幹人員，實在不易物色；因此就不能不讓以下的兩種人來幹了，一是家窮無以為生，而藉着為公服務來謀自己生計的，一種是雖然有錢而却想着為公服務來圖謀免了自己對公家輸納財產應負擔的義務，或者藉以把持地方上一切權力而圖利他們自己的人，這兩種人負了實際推動政治的責任，要他們能大公無私或者能盡職責，何異緣木求魚！而且他們的程度，又多很低，對於政府令的重要

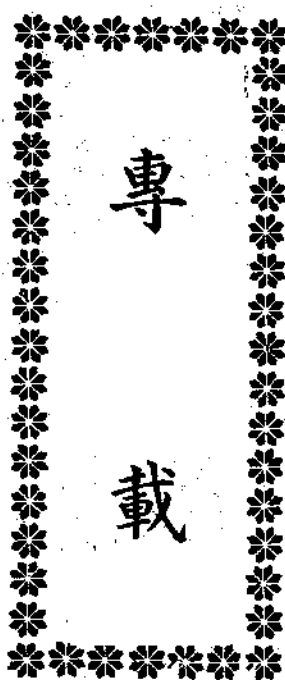
，他們大半盲然不解，所以凡是縣政府去做的文，他們或者不能了解其內容而無法處理，或者以為無足輕重置諸不理，無論縣府如何嚴催，根本也得不看他們的反應；在這種情形之下，推動政令之困難，可想而知，可是在縣政府方面，如要另覓公正人士，又不可得，甚至因為現在政府所辦的事，又每每都是要向老百姓要錢的事，一方面因為上級政府之嚴催，一方面又乏公正無私者負下級幹部之責，結果反不能利用他們，以圖完了自己的任務，因此在各縣政府，只圖達到目的，而不惜採用任何手段的也有。如以籌募積谷來說，在上級政府，三令五申，限於一定時間內，非募足某數量不可，在地方紳士及有錢階級者又加反對，在此種情形之下，我曾見一縣長召集鄉鎮長談話，囑各鄉鎮長不管其採取之手段如何？只要達到在某一時間，能籌募某一個數量為已足。於是這些鄉鎮長，對於有錢勢力的當然不敢強其繳納，只有把沒有錢沒有勢力的一般窮苦百姓，強迫繳納以符功令；如此在當鄉鎮長者可作威作福的從中漁利，在地方有勢力的富翁，既可得減免，亦不至加以反對，在窮苦的無勢力的老百姓，當然只求免了官廳的拘押，而照額繳足了事，在縣政府方面，既能遵照上級官廳的命令，如照額募足，而地方紳士又無有一人反對，反可上級官廳的嘉獎，何樂如之！要是不然，若果政府一定要大公無私的定出一個派募的辦法，無論地方甚麼人，均一律照規定派募，同時又對於各鄉鎮長，採取各種監督的方法，使各鄉鎮長一點都不能取利，那末結果積穀不但不能如期募足，而且反引起地方上體面的人，即所

謂紳士者起而攻擊了，如此既不能得地方上之好感，在上級官廳方面，復以為不善於辦事，而加以相當之處分，如此情形，是極常見的，試問為地方縣長者，究竟願意去走那條路呢？此下級人員不易得人，對於縣政工作不能推動最大原因之一。因此我們希望縣以下的組織，也要設法使他健全起來，才能增加縣行政的效率，關於經費方面，總要指定一筆專款為鄉鎮公所的經費，關於人才方面，把既有的服務人員加以訓練，這也不是澈底的辦法，收效甚微，最好是把現有鄉村中有相當知識的人，加以相當時的訓練，使充下級幹部人員，如此一切政令，他們才能負推動之責，這也是增加縣政效率之要緊條件之一。

簡單的說，縣政確為建築國家的基礎工作，這是毫無可疑的。在目前的中國，各項建設，不能說沒有相當進步，但多半屬畸形的發展，在各縣的地方建設，則距吾人期望之目的更遠。可是如果要從事地方的建設事業，則必須以提高縣政效率為前提；反轉來說，就是目前的縣政機關，尚不能負擔這種建設的責任；所以我們要提高縣政效率，就必須研究現在縣政效率之低的原因安在？前幾段所述現在縣政之不易推動各種因素，也不過舉幾個例，以供研究者的參考，其實在縣政機關本身方面，縣政機關本身以外的各方面，其關係之複雜，絕非一時所能件描述，依

個人的意思，最低限度也須要有以下所列諸條，縣政效率才能有增加之可能：

- (1) 縣政府以上之各官署，要能在省府統一之下，共同指揮計劃發展地方事業，不應各圖其所主管事業之發展；
- (2) 縣政府以上之各官署，凡屬同一類之計劃或命令，要有統一性和連貫性，而免互相衝突或前矛盾之弊；
- (3) 凡屬重要計劃，在事前應有審慎的考慮和詳密的研充，既經決定在進行中者，不應以長官之變動而變動，其他法規章則除有特殊情形者外，亦不應輕易更動；
- (4) 縣府以上各官署一切政令，應斟酌各縣的實際環境而有伸縮性，並應依各縣的實際環境而定考核的標準，以免造成上下相牴牾只圖紙上成績之弊；
- (5) 對於縣長的任用，事前應有各方面觀察，事後要信任，而專考核，不因地方環境之惡劣而輕易調動；
- (6) 縣政經費要設法充裕，下級幹部人員要設法訓練；
- (7) 各級政府人員處理一切事件，均應有澈底革命的精神，大公無私的態度，不但要能適應環境，而且要能改進環境。



# 專載

## 編製行政院各部會署公務人員統計之經過

張鏡  
曹立瀛

(一)研究的來源——職位分析是科學管理的出發點，

這是許多人都知道的。本文所述，是行政院行政效率研究會和統計室，對於行政院直屬的十個機關公務人員舉行職位分析的一個嘗試。參加這個研究的，除作者等外，龔祥瑞先生、阮康樂先生、袁白先生、和張景觀先生都很努力，尤以龔阮二先生的力量居多。

(二)調查——民國二十五年四月二十五日，行政院以第二五五五號訓令，將制定之『職位分析調查表』(式見附錄)，分令內政、外交、財政、實業、教育、交通、鐵道七部，蒙藏及僑務兩委員會，及衛生署等十機關，轉飭各該機關本部荐任以下之職員及僱員(附屬機關人員不在內)，翔實填寫彙報。

自五月二十日起，各部會署陸續呈覆到院，茲將收到

調查表數目及日期列下：

機關名稱	呈文卷數	點收實存表數	收到日期	備考
內政部	222	222	五月廿二日	初呈221張，六月十日補呈一張。
外交部	223	223	六月廿五日	
財政部	279	280	六月廿二日	實收多一張
實業部	419	418	五月二十日	初呈319張，實收缺一張；十一月廿四日補呈一百張。
教育部	142	142	六月六日	
交通部	398	398	五月廿二日	
鐵道部	518	518	六月十二日	
蒙藏委員會	132	132	五月二十二日	初呈59張，補送73張，無呈文。

僑務委員會	85	84	五月二十日	實收缺一張
衛生署	84	84	六月十日	
總計	3112	3111		

六月間開始統計，共表3011張（其中實業部祇313張），十一月初統計完畢，因發覺實業部雇員未曾填表，恐統計結果失正確性，遂又函該部補填。計補送來雇員填表一百張，除十一人係六月後到部工作，不應列入統計外，其餘八十九人的調查表，均分別補入各種統計。所以經統計分析的總表數，為三千一百張正。

(三) 審核及整理——審核與整理可分三部手續：

第一是遺漏的補充。遺漏最多的有『科室』、『性別』、『任別』、『級別』、『到任時薪額』、『增薪次數』及『每次增薪若干圓……』等項。有時參照別項，可代補填；例如『性別』可參照姓名及學歷，『科室』參照直接上接長官職位名稱，『增薪次數』參照初支及現支薪額等。有時不能參照別項補填，則用電話詢問，無從詢問的，祇得列入未詳。

第二是錯誤的改正。有將『每月實支薪額』填列減除捐費後實得數目的。有『到任時薪額』低於『每月實支薪額』，尚填『增薪』的。有『服務本機關年數』較『服務本職年數』為

少的（除因機關改組更換名稱，原有職員仍留本職外，通常服務本機關年數應較服務本職年數為多）。

第三是統計科目的摘錄。即將原填及補充的內容，整理為標準劃一的統計科目，摘錄於表的上端。例如職務項中，將冗長的敘述摘錄為『擬普通稿』、『核稿』、『司科收發』、『核算』、『管理』等等。兼職項中區別與本職有關或與本職無關的兼職。學歷項中，區別其為大學、中學、或小學、公立或私立、畢業或肄業、文科或理科等。經歷項中，摘錄服務機關的性質（如黨政軍等）及職位的等級。任用方式項中，摘錄高考及普考等。摘錄的結果，歸納為後述的分類。

關於審核及整理工作，尚有兩點可提及的。第一、調查表中，下列各項，絕少填寫：『處理上項主要職務有何困難之點』、『兼職名稱與工作性質』及『工作時間』、『辦公時間外兼職之工作名稱與性質』及『工作時間』、『兼職每月薪額』、『額外工作酬報』、及『其他每月另支』。第二、調查表填寫翔實的固多，也有少數人員敷衍塞責，尤以填寫『處理主要職務之程序』、『處理主要職務之困難』、『學歷』、及『經歷』等項為然。

(四)分類——分類為統計準備工作的中心手續，因審核與整理均以分類為目的，而編號、打孔、校對、表冊設計、計算、及製表，又均以分類為根據，分類工作也最難。一方面以科學論理為依據，一方面以實際狀況為範圍，一方面以全盤計劃為目標，而一方面以統計技術為規範，不僅是將理論應用於實際而已，大而至於通籌全局，小而至於技術微末，皆當顧及。分類最難的是「職位」、「職務」、「學歷」、及「經歷」四項；除學歷尚有固定標準外，其餘均既無書籍參考，又無前例可援，祇能用歸納方法，別異類同，分細列目。

分類內容，詳列編號表中，此地所說的是分類標準。有種項目有固有標準，分類甚易，有種項目全憑歸納，分類甚難。計分二十大類：

- (1)機關名稱(即十部會署)。
- (2)內部組織(即：a司署廳處，b科室，c股)。
- (3)姓名(姓名當然不必分類，然亦為編號單位之一，故列此)。
- (4)性別。
- (5)年齡。

——以上五項，均有其原來分類標準，如(1)(2)之法定標準，(4)(5)之天然標準等。

(6)職位——職位分類的最大困難有二：一是職位名稱太多，二是各機關職位名稱不一致，三是職位分類無標準。故先決問題，為擬定「適用」的分類標準(所謂適用，即能排列繁多的職位名稱，而能普通應用於各機關)。擬定方法為歸納的：第一步列舉職位名稱，將301人之不同職位名稱彙列一處；第二步為觀察異同關係。結果分類如編號表三所列。

「職位分析調查表」中，職位項後原有「直接上級長官職位名稱」及「下屬各員職位名稱」，每類職位共有人數」兩項，此項在核校機關名稱欄、工作欄、及待遇欄之任級等項時，固有用途，然不能作統計科目，故未分類列表。

(7)任用方式——意即任用來源：經過介紹或經過考試；如經過考試，應知經過何種考試。

(8)職務——各機關職務性質雖大致高同，而種類的

繁多及標準的缺乏，使分類發生困難。使用歸納方法：第一步，將同樣性質之職務，科以同一科目；第二步，盡列此等不同科目；第三步更類同別異，結果歸為十二類，五十四目。如編號表五所列。

處理職務之程序及困難二項，雖在行政效率上有研究之價值，統計數字上無從表示，故不列入分類。

(9) 兼職——兼職項資料既殘缺，僅依所兼職務之性質，分為與本職有關及無關兩類；此外，依兼職之機關，尚可分為在本機關內或在他機關兼職二類，茲不具述。

(10) 任別——等級本可統計，然因文官俸給制度，二十二年九月前後不同，且統計結果無大意義，故不列入分類。

(11) 每月實支薪額  
(12) 每月另支薪額

(13) 到任時薪額

(14) 增薪次數(包括減薪)——每次增薪之元數從略

(15) 升等(包括降等)次數

(16) 進級(包括降級)次數

(17) 服務本機關年數

(18) 服務本職年數

以上九項，除(10)有法定名稱外，其餘八項均用數字表現，不必分類。

(19) 學歷——學歷分類的標準甚多；先依程度分為大學、中學、小學三種。大學再按程度分留學、大學、專門、三種，再依科系分為文理法教醫農工商軍等，更依修學情形分博士、碩士、學士、畢業、及肄業，更依學校性質分公立及私立。中學依程度分為高中、初中、舊制、師範、職業中學及訓練所，再依修學情形分畢業及肄業，學校性質更依分公立及私立。小學另成一項。此外尚有舊式之科舉及訓練所。依此分類，擇要刪繁，列為編號表十一。



(20) 經歷——經歷分類的困難，也是種類繁多，而無統一標準。用歸納方法，列舉所有經歷名稱，仍難得整齊劃一而適宜於統計的標準。職位分析用較過去經驗與現在職務)，一為經歷之性質（以便比較過去地位與現在地位）。如經歷項中之資料詳盡而完全，未始不能達到這兩種目的。然資料殘缺簡陋如此次之調查，經歷項中所填，既不註過去地位之高低，薪金之多寡，與工作之性質，祇有機關及職位名稱（如縣政府科長等），不得不用較粗的分類，以符上述二目的。於是經歷性質分類之標準，僅定為機關性質，如黨、政、軍、警、法、教育、自由職業、社會（團體）、及報界；經歷高低分類之標準，祇得以假定標準分四級，以大致符合於政界之簡任、荐任、委任、及雇員為原則。如編號表十二。

『主管長官對於上項職務，在理想中應具如何資格，最為相宜？』一欄，因其中項目，空泛無標準，各機關填送又繁簡不齊，翔實者固多，敷衍者亦不少，故決定暫不統計。

(五) 編號——分類既畢，將其結果列表，以便編號。編號之用途為運用統計機械之準備。

此次統計所用的機器，是萬國商業機器公司 (International Business Machines Corporation) 的五部電力機器：(1) 打孔機 (Key Punch)，(2) 校對機 (Verifier)，(3) 重複打孔機 (Duplicating Key Punch)，(4) 分類機 (Card Operated Counting Sorter)，及 (5) 列表機 (Tabulating and Accounting Machine)。這套機器的基礎為卡片。卡片之大小厚薄輕重，均有一定，有八十行，每行有 0 至 9 十個數字，0 之上又有 X 及 R 兩列，代表 (11) 及 (12)，故每行可打十二孔。卡片式如下。

每一公務員之調查表，用卡片一張代表。片中任取一行或數行，代表分類之項，再取該行之十數字及 X、R，代表該『項』中之『目』。例如取卡片第 (7) 行代表性別，可以該行之 1 代表男性，2 代表女性。又如取卡片第 (10) (11) 兩行代表職位，可以 (10) 行之 3 及 (11) 行之 0 (即 30 兩數字) 代表科員，其所以用兩行的理由，是因為職位種類甚多，一行十二孔不足代表，今用兩行，除 X、R 外，有 99 種數字排列，可代表職位項的 99 目。

編號表列下：

編號表一：機關名稱（第一行）及內部組織（第五及六行）為統計編號方便而設的項目，乃

項目	行數	一	五	六	七	四
內政部	1					
參事室	1	1	0			
秘書室	2	2	0			
總務司	3	3				
第一科	1	1				
第二科	2	2				
第四科	4	4				
民政司	4					
第一科	1	1				
第二科	2	2				
第三科	3	3				
第四科	4	4				
土地司	5					
第一科	1	1				
第二科	2	2				
警政司	6					
第一科	1	1				
第二科	2	2				
第四科	4	4				
禮俗司	7					
第一科	1	1				
第二科	2	2				
第三科	3	3				
編審室	8					
統計處	9					
第一科	1	1				
第二科	2	2				
第三科	3	3				
技術室	4	4				
(直屬科)	0	0				
會計室	1	1				
外交部	2					
秘書處	1	1				
參事廳	2	2				
總務司	3	3				
文書科	1	1				
電報科	2	2				
典職科	3	3				
出納科	4	4				
交際科	5	5				
庶務科	6	6				
國際司	4					
通商科	1	1				
國聯科	2	2				
僑務科	3	3				
護照科	4	4				
法令科	5	5				
貨單簽證科	6	6				
亞洲司	5					
亞一科	1	1				
亞二科	2	2				
歐美司	6					
歐一科	1	1				
歐二科	2	2				
美洲科	3	3				
法律科	4	4				
情報司	7					
國內科	1	1				
白蠟科	2	2				
歐美科	3	3				
新聞科	4	4				
(直屬科)	8					
會計室	1	1				

條約委員會	3	0	7	3
財政部	9	1	8	4
參事廳	3	0	9	4
秘書處	1	0	10	1
第一科	1	1	1	2
第二科	2	2	1	3
主任秘書處	3	3	2	3
駐滬辦事處	4	4	3	4
關務署	3	3	7	5
總務科	1	1	1	0
關政科	2	2	1	0
稅則科	3	3	2	0
計核科	4	4	3	0
鹽務署	4	4	8	0
第一科	1	1	1	1
第二科	2	2	2	1
第三科	3	3	3	2
技正室	4	4	1	3
稅務署	5	5	2	3
總務科	1	1	3	4
主計科	2	2	4	1
捲煙稅科	3	3	5	2
棉紗礦產稅科	4	4	6	5
麥粉火柴水泥稅科	5	5	0	1
印花稅科	6	6	1	2
第三科			2	3
秘書室			7	
技正室			8	
稽核室			9	
視察			10	
總務司			6	
第一科			1	
第二科			2	
第三科			3	
賦稅司			7	
第一科			1	
第二種			2	
第三科			3	
公債司			8	
第一科			1	
第二科			2	
第三科			3	
錢幣司			9	
第一科			1	
第二科			2	
第三科			3	
第四科			4	
技正室			5	
上海辦事處			6	
國庫司			0	
第一科			1	
第二科			2	
駐滬辦事處			X	
會計司			1	
第一科			2	
第二科			3	
第三科			4	
第四科			5	
第五科			6	
整理地方捐稅委員會			R1	0
會計委員會			R2	0
食糖運銷管理委員會			R3	0
實業部			4	
參事廳			1	
秘書廳			2	
部長辦公室			1	
常務次長辦公室			2	
西文秘書室			3	
技術廳			3	
林墾署			4	
第一科			1	
第二科			2	
總務司			5	
第一科			1	
第二科			2	
第三科			3	

第四科	4
農業司	6
第一科	1
第二科	2
第三科	3
工業司	7
第一科	1
第二科	2
第三科	3
商業司	8
第一科	1
第二科	2
第三科	3
第四科	4
第五科	5
司長辦公室	6
商業研究室	7
鑛業司	9
第一科	1
第二科	2
第三科	3
漁牧司	0
第一科	1
第二科	2
勞工司	X

第一科	1
第二科	2
第三科	3
合作司	R1
第一科	1
第二科	2
統計處	R2
第一科	1
第二科	2
第三科	3
研究室	4
經濟年鑑委員會	R3, 0
國產檢驗委員會	R4, 0
(直屬科)	R5
會計室	1
教育部	5
參事處	1
秘書處	2
總務司	3
第一科	1
第二科	2
第三科	3
第四科	4
高等教育司	4
第一科	1

第二科	2
卡片室	3
普通教育司	5
第一科	1
第二科	2
第三科	3
社會教育司	6
第一科	1
第二科	2
第三科	3
蒙藏教育司	7
督學	8
體育組	9
北平檔案保管處	0
交通部	6
參事廳	1
秘書廳	2
總務司	3
機要科	0
文書科	1
出納科	2
庶務科	3
統計室	4
電政司	4
管理科	1

工務科	2
業務科	3
人事科	4
財務科	5
材料科	6
航政司	5
航務科	1
船舶科	2
海事科	3
空運科	4
技術室	6
普通組	1
電氣組	2
機械組	3
土木組	4
會計處	7
編審委員會	8
法規組	1
刊物組	2
方案組	3
圖書組	4
其他組	5
供應委員會	9
總務組	1
購置組	2

修造組	3
檢驗組	4
儲運組	5
職工事務委員會	0
第一組	1
第二組	2
第二組	3
第二組	7
參事廳	1
第一組	1
第二組	2
第三組	3
秘書廳	2
機要室	1
編譯室	2
統計室	3
圖書室	4
總務司	3
文書科	1
出納科	2
事務科	3
勞工科	4
育才科	5
衛生科	6
人事科	7

業務司	4
商務科	1
運輸科	2
營業科	3
財務司	5
司長室	1
理財科	2
產業科	3
債務科	4
工務司	6
司長室	1
工程科	2
機務科	3
設計科	4
聯運處	7
秘書處	1
事務股	2
清算股	3
新路建設委員會	8
秘書處	1
工務處	2
機械處	3
經濟處	4
(直屬室)	9
政務次長辦公室	1

顧問室	10									
技監室	3									
蒙藏委員會	8									
參事室	1									
秘書室	2									
總務處	3									
第一科	1									
第二科	2									
第三科	3									
第四科	4									
蒙事處	4									
第一科	1									
第二科	2									
第三科	3									

蒙事處										
第一科	5									
第二科	1									
統計室	2									
編譯室	3									
調查室	7									
僑務委員會	0									
秘書處	8									
文書科	0									
事務科	1									
僑務管理處	2									
移民科	1									
移民指導科	1									
僑民教育處	3									
文化事業科	2									
教育指導科	1									
	2									

僑民教科書編輯委員會	4									
編輯室	1									
衛生署	0									
秘書室	0									
總務科	0									
統計室	0									
醫政科	0									
保健科	0									
技術室	0									
檔案室	0									
化學室	0									
社會醫事系	0									
海港檢疫處	0									

編號表二：姓名——即以部會署為單位，每人編一號碼，於是片中第(1)(2)(3)(4)行之號碼有：

內政部職員	1001至1232	教育部職員	501至5142
外交部職員	2001至2223	交通部職員	6001至6398
財政部職員	3001至3880	鐵道部職員	7001至7518
實業部職員	4001至4418	蒙藏委員會職員	8001至8132
		僑務委員會職員	9001至9084
		衛生署職員	0001至0084



	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
0	主任秘書	秘書				簡技正				
1	科長	組長	會計主任	其他主任	主任委員 常務委員	技正	專員	編審 (編輯)	總幹事	
2	股長		會計員		委員		視察	督學	中央從政	高考分發
3	科員	課員		書記官		技士			幹事	荐任官 選授
4	辦事員 助理員 特務員	電務員 工務員	會計助理員	繪圖員		技佐				荐任官 學習(試署)
5	錄事			書記						委任官 試署
6	實習員	見習員	調查員 稽核員	雇員		技術員				
7	練習生		試用調查員				護士			未明

編號表三：職位——職位一項原編號碼如下：

其後表冊設計時，發覺上列編號作為計算用則可，作為統計科目則尚須另行分類，於是改列如下：

- 一. 綜核人員——秘書。
  - 二. 部份主管人員——科長，組長，主任。技正。
  - 三. 參理人員——專員，編審，委員。
  - 四. 部份協管人員——股長（主任科員）。
  - 五. 高級助理人員——科員，高考分發（未有職位者，中央從政（未有職位者），技士，幹事，會計員，統計員。
  - 六. 中級助理人員——書記官，辦事員，佐技，電務員，工務員，繪圖員，及所謂委任官試署。
  - 七. 低級助理人員——書記，錄事，雇員。
  - 八. 稽察人員——稽核，視察，督學，調查員，技術員。
  - 九. 實習人員——實習員，練習生，實習生。
- 編號表四：任用方式——原編號碼如下：
- 0 未經考試
  - 1 高等考試
  - 2 普通考試
  - 3 中央從政人員高考
  - 4 中央從政人員普考
  - 5 本機關特種考試
  - 6 北京政府時代考試
  - 7 地方考試
- 編號表五：職務——職務一項，原編號碼如下：



	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
0	部分公務綜理									
1	擬稿	重要文稿	普通文稿	應酬文稿	技術文稿					
2	核稿									
3	審查	法規	報告計畫			圖書	法規 (技術)			
4	文書	總收發	司科收發	電務	繕寫	打字	速記 (紀錄)	校對	監印	檔案
5	庶務	庶務總	購置	管理		開會事務	發行書報 (印刷)	雜務		
6	會計	出納	簿記	核算						
7	統計	搜集	整理	計算	審核	繪製				
8	研究	研究	編輯	翻譯	搜集資料 (非統計)	繪算術 (非統計)	剪報	技術設計		
9	登記	人事	文件	單據						
X	外勤	視察	調查	宣傳	招待接洽	查驗	稽核	監製	遞送公文	
R	其他	圖書管理	醫務衛生					學習	不能分類	未填

表六：兼職——兼職一項，原編號碼如下：  
 1 無兼職  
 2 與本職有關係之兼職  
 3 與本職無關係之兼職  
 編號表七：任別——任別一項員編號碼如下：  
 1 簡任  
 2 荐任  
 3 委任  
 4 聘任  
 5 雇員  
 6 未明

(未完)

## 嘉興訓練鄉鎮事務員的始末（續）

高岳清

（四）軍事訓練 在短短兩個月中間，我們的軍事訓練，爲要使全體學員能夠瞭解一般基本軍事常識，熟習各種重要的軍事技術，能夠擔負起非常時期國防上的特殊使命起見，不能不採取加速的進度，合計時間，學科是廿四小時，術科五十六小時。前者注重典範的講述，後者則分基本教練與戰鬥教練。自徒手各個教練起，至排戰鬥教練止，都作了全面的逐步的訓練。

（五）特種訓練 鄉鎮事務員的訓練，除掉政治軍事學術科的教授和每天經常舉行和實施的圖書指導，個別談話，批閱日記，國術運動，和軍事管理等一般的訓練方式外，更編定下列特種訓練進程，以補不足：

## （1）第一週 新運週——訓練中心——生活紀律

## （a）學員之編組：

1. 軍事編制：成立一隊，由軍訓教官隊長；分三班，設班長三人。（適用於操場）
2. 保甲編制：定六戶爲一甲（必要時得增減之）合五甲爲保，每甲設甲一長人，全保設保長一人。保甲長對訓練員負責。（適用於講堂寢室飯堂及盥洗處）

3. 分配值日勤務：勤務輪值表另定之。
4. 課外活動小組：其組織另定之。

## （b）講解各項規約；

## （c）指導內務整理；

## （d）教授陸軍禮節；

## （e）每月舉行新生活檢查。

## （2）第二週 勞動服務週——訓練中心——勞動服務

## （a）舉行大掃除（包括講堂寢室膳室盥洗處交通道路等）

## （b）刈除操場亂草，

## （c）開掘沙潭，鋪煤屑路。

## （3）第三第四第五三週 專題討論週——訓練中心——問題研究與集會方式。

## （a）擬定討論主題（分教官與學員兩組）。

## （b）公布討論辦法；

## （c）審查討論問題；

## （d）編配研究小組；

## （e）指示參攷書籍；

## （f）定期集會討論；

## （g）整理並發表討論結果。

## （4）第六週 演辯週——訓練中心——口頭發表能力。

項	目	預	算	數	實	支	數	備	考
第一期	第一期鄉鎮事務員訓練班經費	一六〇〇	元	〇〇〇〇	一五九九	元	八〇〇〇		
第二項	薪給費	二〇六	〇〇〇	〇〇〇	二〇六	〇〇〇	〇〇〇		
第三項	膳費	五三〇	〇〇〇	〇〇〇	五三〇	〇〇〇	〇〇〇		
第四項	服裝費	一〇五	〇〇〇	〇〇〇	一〇五	〇〇〇	〇〇〇		

嘉興縣政府地方服務人員訓練所鄉鎮事務員訓練班支出計算書

歲出臨時門

(6) 第八週 軍事演習與運動競賽週——訓練中

(a) 指導演講辯論要訣；

(b) 分組舉行演講競賽；

(c) 舉行演講總競賽；

(d) 舉行辯論會；

(e) 批評及給獎。

(5) 第七週 參觀見習週——訓練中心——觀察

批判與治事能力。

(a) 擬定參觀調查表，並指導參觀方法；

(b) 利用課餘時間分向各機關接洽參觀；

(c) 彙集參觀調查表，並品評之，(參觀者

多利用星期日舉行，本週注重(c)項工

作，以加強注意)。

(d) 實習抽查戶口；

(e) 練習人事登記；

(6) 第八週 軍事演習與運動競賽週——訓練中

(a) 訓練的經費 我們這裏經費的動支，事前都

有詳密的預算：第一期的預算總計一千六百元，第二

期的預算總計一千五百元，實支結果尚能搏節下三百

餘元。茲為明瞭本所經費的動支起見，謹將預算及實

支分別列表於後：

(a) 戰鬥演習；

(b) 夜間教育；

(c) 實彈射擊；

(d) 舉行小運動會；

1. 國術表演；

2. 田徑賽；

3. 球類比賽；

4. 團體競賽；

5. 軍事檢閱。

心——軍事技術與運動道德。

第四項	辦公費	三二六·五〇〇	三二六·三〇〇
第五項	舉辦農村調查費	四三二·五〇〇	四三二·五〇〇
第二期	鄉鎮事務訓練班經費	一五〇〇元	一、一、一、三六〇元
第一項	薪給	二二八〇〇〇	一三四·〇〇〇
第二項	教員酬勞費	五二〇〇〇	
第一項	膳費	六七五〇〇〇	二〇四·〇〇〇
第四項	服裝費	九七〇〇〇	六八·九〇〇
第五項	辦公費	四八〇〇〇	一〇八·六六四

丁 鄉鎮事務員的實習 鄉鎮事務員是深入民間 担任政建設和鄉村建設兩重艱鉅使命的幹部人員，對於他們所應有的訓練，決不能局限於訓練所之內，而應把學識和經驗，理論與實踐，打成一片。他更能夠研究學問，搜求知識，同時更能夠解決困難，創造事業。在這裏，訓練完畢後的實習工作，就變成了當務之急。本縣訓練鄉鎮事務員的計劃，曾明白規定在三個月訓練期內，劃出一個月作為實習時期。第一期訓練班，是在各種學科訓練完畢後開始實習的；第二期則在考取後即先劃分發實習一個月，然後再調回集中訓練，成效似第一期為優。實習期內最重要的工作，是對於管、教、養、衛各方面的調查研究，同時也酌量參加各鄉鎮建設聯合辦事處和鄉鎮公所的实际工作，藉以考察他們的辦事能力和服務精神。在分發全體

學員赴各區鄉鎮實習之前，我們先製定了鄉鎮事務員實習計劃，作為指導。在初期滿時，各學員又需呈繳實習報告書，以憑考核。現在把鄉鎮事務員實習計劃附列於下：

一、實習期內研究調查之對象：

(一) 管的方面，

1. 縣以下政府各機關之組織、統及其聯繫。
2. 現行保甲制度之調查：
  - a. 保甲之編制：注意保甲數目，聯保數目，最大與最小之保甲戶數。
  - b. 保甲之經費（注意編查是否公允，每戶之最高額與最低額以某等級為最多數，征收是否困難，困難地點所在。）
  - c. 保甲長人選（保甲長之職業，年齡，學歷，

服務精神等。

d. 保甲之運用（注意統屬關係，連保情形，人事登記情形保衛成效等）

e. 保甲制度之各項實際問題（就各該處保甲發生之實際問題分別填述。）

3. 自治制度之調查：

A. 區自治概況：（注意聯辦處之組織職權，人員及對區內之領導力量與方法等。）

B. 鄉鎮自治概況：（注意鄉鎮公所之組織職權，及在該鄉鎮內之地位。）

C. 區服務人員及鄉鎮服務人員人選；

D. 推行自治之各項實際問題：（就各該區發生之各種實際問題分別填述。）

1. 公安行政之調查：

a. 各區公安機關之組織及分配長警數量；

b. 各區公安機關之武備；

c. 公安行政上有無積弊？（須設法，從農民羣中探聽。）

d. 改革公安行政及其組織之意見；

e. 義勇警察訓練之人數及其效果；

(二)、教的方面

1. 人民教育程度之調查：

a. 居民識字人數與文盲數比率之估計；

b. 學齡兒童中就學兒童與失學兒童數比率之估計；

c. 曾受中等程度及高等程度教育之人數；

d. 曾受軍事訓練之人數。

2. 學校教育之調查：

a. 學校之地點數量；

b. 學生之數量；

c. 師資，設備，組織，成績等之調查及其評價。

3. 社教工作情形之調查：

a. 民衆教育館之工作情形：（例常工作如何，在該處發生之效力如何分別填述。）

b. 民衆圖書館之設備情形；

c. 鄉村成人教育之實況。

d. 壯丁訓練舉辦情形之調查：

1. 壯丁訓練幹部人員之人選及其講習問題；

a. 壯丁訓練之場所，設備及參加受訓之人數；

b. 壯丁訓練之組織科目，教材及訓練方式等問題；

c. 壯丁訓練對於受訓人之影響（如生計，生活習慣，興趣，民族意識等）及效果。

5. 改進該區（指實習所在地）教育事宜之意見。

(三)、養的方面：

1. 人民生計之調查：

a. 人民職業分配概況（按照當地實際情形，分農工商等數填列）。

b. 各類農戶之分配概況（包括地主佃農，自耕

- 農及半自耕農四類。)
- c. 一般人民每年平均收支概況；
  2. 土地分配及土地使用之調查；
    - a. 土地分配於各類農戶之狀況：（注意有無大地主）
    - b. 土地利用之狀況（如地主及自耕，怎樣利用土地？無地的農民怎樣參加產生工作？）
    - c. 本鄉鎮內最大之地主三人姓名住址及其所有田畝數。
  3. 農村副業之調查：
    - a. 農村副業的種類及數量；
    - b. 農村副業發展及衰落的情形？
    - c. 改進農村副業的意見
  4. 租佃關係之調查及研究：
    - a. 租佃制度的種類及其內容；
    - b. 如何可以實現耕者有其田；
  5. 僱傭關係之調查；
  6. 借貸關係之調查；
  7. 人民每年負擔田賦，稅捐，勞動服務等調查。
  8. 合作事業之調查：
    - a. 合作社及其社員之數量，
    - b. 合作社之組織方法。
    - c. 合作事業之效用及人民信仰情形，
  9. 家庭工業及手工業之調查（包括資本及工具之來源，產品之銷售情形，工作條件及市場等。

(四)、衛的方面：

1. 一般地方治安情形，（包括盜匪小竊雜民騷擾，人民糾紛等等）
  2. 民眾自衛組織之調查。（注意自衛組織之數量及實力。）
  3. 改善警衛組織之方法。
  4. 有無浪人漢奸等之活動；
- 二、實習期內進行各項調查工作之方法與步驟
- (二)、調查方法：
1. 調查方法不外概況調查，挨戶調查，與選擇調查數種。實習各員以限於時間及人數，可側重概況調查與選擇，採取訪問方式，向熟悉地方情形者，或足以代表一般情形之村戶請問，以求得一般的概況之瞭解。
  2. 訪問對象必須善於選擇。除鄉鎮長保甲長及各機關工作人員外，應選擇足以代表各類農戶之若干忠實鄉民，殷勤訪問。凡用直接調查法不易求得實況者（如大地主所有田地畝數等）可用間接調查法行之。
  3. 調查時態度與禮貌須適當。禮貌要不亢不卑，恰到好處，態度要和藹而謙遜，誠懇而活潑。
  4. 調查時應注意發問之技巧。用語以當地通俗土話為主；應竭力避免生硬「術語」。

5. 調查時要錄最好能於事後補記，如確感困難時可事先製定簡單表格，以備應用。後材料搜集完竣，加以整理，編入報告。
6. 調查若發生疑難問題，可隨時向該區聯辦處主任及其他職員請問。

(二) 調查步驟：

1. 調查開始以前，各組實習員應就本計劃規定研究之對象。範圍以內，妥為分配，每人分擔一部份，以收分工合作之效，一面請求各該區聯辦處主任指導各機關工作人員協助。
2. 調查步驟，先一般，後特殊；由普遍而深入。其時間之分配應經濟而適當，大抵每到一地，最初一二日必須先後訪問談話，概況調查入手，然後根據初步調查所得，進一步注意其特殊現象，重要因果，作深入的調查與研究。

3. 調查過程中對於市鎮與鄉村注意力各佔其半；且須注意其相互間之聯繫。
4. 對於各該區之特殊事項須注意研究。例如新豐區之警管區制之實驗雙橋鎮之縣立農場，以及各地之特產等，其餘類推。
5. 調查結果應詳細整理，并加說明，在可能範圍內且須分類統計製成表格，編為有系統的報告。

(三) 實習報告書格式

- 一、各組實習事務員五人，合作報告書一份。
- 二、報告書依本計劃所列次序編製，一律用十行紙向所在地聯辦處領用。
- 三、報告中末節，應將工作實際困難及個人能力方面之缺陷，及補救方法，分別陳述。
- 四、報告書應附目錄本文分列章節，並加標點，字跡不得遜于潦草。
- 五、報告書應裝訂成冊。

戊、鄉鎮事務員的試用。鄉鎮事務員在訓練實習期滿之後，就由縣政府分派到各鄉鎮公所服務。以服務的最初三個月作為試用時期。在試用期間，一面由政府加以嚴密的觀察和指導，增進他的服務的效率，使他們能夠更進一步地達到政府所希望的水平；一面藉以考察各人的治事能力，服務精神，加以最後一次的甄別。必須將政府和鄉鎮建設聯合辦事處都加以詳細的考查，經過再三審察，認為合格後，到試用期滿時，發給給訓練合格證明書，加以正式的委任。

己、鄉鎮事務員的服務。由於使命的重大，故對於鄉鎮事務員的服務有特別規定的必要：

(一) 服務的信條。鄉鎮事務員應絕對遵守下列六項信條

1. 恪守紀律——基於本信條，應服從命令，聽受指揮，并隨時注意個人的操守與行動。
2. 鍛鍊身體——基於本信條，應起居有節，飲食有節，并隨時練習國術與軍操。

3. 努力學術——基於本信條隨時閱讀報章雜誌及書籍并作日記。

4. 革除惡習——基於本信條：應不吸煙，不飲酒不賭博，不浪費財物及時間。

5. 勞動服務——基於本信條，應隨時隨地以刻苦耐勞之精神為社會服務，為人類謀幸福。

6. 自強不息——基於本信條，應永恆努力，以求進步，勿驕勿怠發展前程。

(二) 職責與任務 鄉鎮事務員的任務繁重，茲依照服務規程列舉於下：

1. 關於鄉鎮建設事項；

2. 關於鄉鎮保甲事務規劃進行整理事項；

3. 關於聯保會理事項；

4. 關於擬擬文稿事項；

5. 關於編製預算決算事項；

6. 關於人事登記之督促及造報事項；

7. 關於典守圖記事項；

8. 關於推行民衆教育事項；

9. 關於其他庶務事項。

(三) 督導與考核 鄉鎮事務員制度在普遍樹立後，如果沒有良好的嚴密的督導和考核的方法來推動管理，那制設仍舊是空的，組織也會日益

鬆弛的。所以本縣對於鄉鎮事務員的服務，更有督導與考核的制度：

1. 由政府根據整個行政計劃分別緩急輕重，因時制宜分期頒發各項工作計劃，作進度表，和各各種指導的文件，作為全縣鄉鎮事務員服務的準繩，藉以整齊步調，集中力量。

2. 由事務員每日記載工作日記（日記式樣由縣統一規定頒發）并定期呈繳工作報告，調查報告，和實際問題，與革事宜，意見書等，藉以宣達下情，並作考核資料。

3. 每日定期集合全體鄉鎮事務員到縣聽訓，檢討工作，接受指導，交換意見討論問題。

4. 由全體鄉鎮事務員組織同學會和各種學術研究團體，互相砥礪品格，提供經驗，督促研究，並由訓練所教官參加指導，對於讀書方法，問題討論等，隨時指引，俾學識與經驗相輔並進。

5. 嚴密巡迴督導與視察制度。由縣府派員巡視各鄉鎮就地指示機宜，解決疑難，一面考察勤惰，提出獎懲。

6. 縣政府認為有必要時，得定期抽調講習，并隨時指導閱讀書報，以利進修。





書評

行政學的範疇

謝廷式

(一)書名：行政學的範疇。  
 The Frontiers of Public Administration  
 (二)著者：  
 John M. Gaus Leonard D. White and Marshall E. Dimmock  
 (三)出版處：  
 The University of Chicago Press, Chicago Illinois.  
 (四)出版年月：Sept. 1936  
 (五)價格：美金二圓。

這是一本三人合著的論文集，內容共有七篇，凡一百三十三頁，合訂成爲一本小冊子，定名爲：『行政學的範疇』。原書有序，大意是說：現代行政方面的問題，一天多似一天，究竟什麼是行政學，不特一般人捫不着邊際，就是專心致力行政學的人，也感到目迷五色(序文第二段)。這本書的使命，就是想劃定一個界限。談到界限，勢必涉及內容，所以這本書對於什麼是行政學，給讀者一個淵深的解答。

原著人編輯這本書，原是給本國(美國)的從政人員或在學人員看的(見序)。我們知道；美國對於行政改革，

已經很有幾年的歷史，有大規模的研究機關，也有很多專攻此項的著名教授，政府及企業界中的人和事，也早已援用科學的方法在管理合經營；他們在連最近的一九三六年(出版時)，尚且不憚煩勞，平心靜氣地回頭來作這種純理的檢討，編輯這本專書的專書，這在正開始進行改革行政的我國，自然不應該放棄閱讀此書的權利才是。

書中每篇都有獨到之見，而每種見解，似乎都正對着我國目前的實際情形痛下針砭。例如所謂效率，效率的意義，乃抽象的，而非具體的，像「快樂」一樣，祇可覺而不可必見的。效率乃是對於整體的結果而言，絕非估量局部

的成績而言：（第七篇一二二頁）而我國各機關似正以裁員減薪為求效率的表現。又如所謂科學管理，喻機關如機器，原意是事事事合理，適當。（第七篇一二〇頁）而我國偏有人誤解到硬把具體感知勞逸的工作人員，當做機器對待，像這樣地提高行政效率，當然也行，不過這事直因逼文人跳牆，祇能表演一次。差之毫釐，失之千里，倘真是可以像這樣的不顧黑白去硬幹，則美國的布魯斯金研究社，泰勞學社，英國的行政學會，在布達帕斯的匈牙利行政學會，在柏林的德國公共行政管理學會，在布魯塞斯的法國國際行政學會，以及在日内瓦的國際科學管理學會，何不趁早閉門，好好省下一筆研究經費！如難行易，我國對於行政學的基本概念，缺乏理解，所以在實際方面，也會演出許多怪劇。這些怪劇，在談效率的人，是一種笑料；在服務人員方面，是一種痛苦；在整個政府行政方面，是一種畫虎類犬的損失。從這一點看來，這本書對於我們的貢獻，當不僅限於紙面上所貢獻的幾句學理。

常以為世界上較為時髦的任何新名詞或成語，都能被我國人搶先譯用，行政學三字，雖然也達到這種寵遇，但

是大家似乎撲了一場空。坊間出版的幾種半似譯述半似著作的所謂行政學專書，開宗明義第一章就沒有把行政學三字弄個清楚。至於行政學的內容方面，除了行政效率一卷一期提出增加參考資料問題、政令推行問題，省市縣問題，及專門行政問題而外；其他的行政學書，老是搖著魏拿伯氏的組織、人事、物料，及財務四大綱領做幌子。此外幾種流動的定期刊物封面上，不時也閃爍着標有行政二字

的題目。打開內容一看，簡直與行政發生不了直接關係。這本書對於行政學的性質（第一篇六至九頁），行政學的成因（第二篇二五頁），以及行政學的發展（第四篇四七至五〇頁），及第六兩篇，都有很新穎的與很精闢的解釋，這對於著述者當然是極頂好的參考。同時談政治學而不承認有行政學的人，似應先讀完這本書，然後再作定論。

這本書既是幾篇論文，每篇論文所講的話，似皆為著者本人未曾講過的話，也是別人未曾講過的話，而所講的話，都有事實可憑。

一九三七，六，二五。

# 行政改革消息

## 組織運用

整理中央與地方行政綱領  
 行政院行政效率促進委員會業經成立，茲為推行工作起見，特訂定整理中央與地方行政綱領，過飭施行，如下：

○整理中央行政綱領  
 ○一、各機關之預算，應就各該機關主管事項之性質及工作多少，分類比較，並參酌其行政計劃，妥為調整或改訂，務使國家各種職務與事業，依其需要之程度及工作之繁簡，得為平衡合理之發展，二、每一機關之支出預算，應就主管事項，分類比較，並依各項事務之性質及工作繁簡視款項之分配有無，時重時輕之處而妥為調整或改訂，務使該機關所負各項任務，得為合理之發展，三、各機關應盡力節省不必需之消耗，以所省之款，增加建設工作，每一類機關皆規定官吏薪俸占經費總數百分額

之一定限制，不得超過，庶事業經費可以增加，四、對於獨立會計制度之機關，如鐵路郵航等所有收支數目及分配方法，尤須注意其經濟化與合理化，五、各機關應嚴格實行預算與決算制度，六、各機關相互間之關係與職權分配，應妥為調整，以提高行政之效率，七、各機關人員之任用獎懲，應切實遵照法令辦理，尤須注意於人與事之相當，以發揮各人之所長，並就其辦理之事項認真考績，八、分期訓練行政督察專員，訓練科目，應特別注重精神教育及地方行政與地方建設之基本技能，務使所學皆切合需要，並可實行。

○整理地方行政綱領  
 ○一、限期整理地方財稅制度會計制度審計制度獨立金庫制度，並訓練財務行政人員，二、在未舉辦法令實行預算與決算制度前，各地應即舉辦法令規定，各地應先限期分期整理土地陳報，陳報經費，應由地方籌劃，或撙節行政

經費，或調整事業經費，以為挹注，總以不直接取費於民為原則，三、切實整理警政，如調整組織改進勤務制度，提高待遇，改善素質，充實設備等，均須限期實施，四、限期完成戶口清查，辦理保甲，訓練民衆，舉辦自治制度之初步，五、就地地方情形及民衆迫切之需要，擬定具體中心建設工作，如築路濬河造林等等，並須詳細規劃，切實分期逐步推行，六、切實改進農田水利，推廣農事改良，如推廣改良種苗防除病蟲害方法，以及試驗採用改良農具及肥料等，但技術上應受中央農業機關之指導，七、推行合作事業，視國家及人民之需要與能力，分別先後指導人民組設信用供給生產運銷消費公用保險等各種合作社，八、依照規定分期年滾積極推行有關義務教育及民衆教育各要項，各就地籌集義教及民衆經費，劃分學區，調查學齡兒童及失學成年，增設小學及民衆學校等，九、分期完成地方衛生設施，辦理醫療救濟及保健預防工作，尤須注重農村衛生，十、分

期集中訓練縣佐治及區政人員，訓練科目，應特別注意精神訓練，體格訓練及地方行政生產教育自治組織諸要端，務使所學皆切合需要，並可實行。

### 國府訓令修正縣府裁局改

#### 科規程

國府昨訓令行政院，以據教育部長王世杰提請，將縣政府裁局改科暫行規程第三條，修正為縣政府所屬公安財政建設各局，現經設置者應實行裁撤，將其職掌分別歸併於縣政府現設之各科或另設科辦理，但在人口眾多事務繁劇之縣，有設局之必要時，得由省府決議設置，縣政府教育事務，以設局辦理為原則，在人口較少事務較簡之縣，得由省府酌量改設專科辦理，仍呈報行政院備案，應准照辦。

### 施政程序

行政院嚴令各省市依限推

進行政工作

行政院頃令各省市府嚴厲督促依照計劃推進行政工作，并令按時呈報年度月度計劃表，原文云查本院前為使行政計劃與預算打成一片起見，經於上年十二月間通令，各省市府公署之行政計劃，自廿六年度起應一律改於預算章程第四十三條所定呈送概算日期以前（即二月十五日以前）呈院卅份，並節經電令催送各在案，

乃現在已屆六月，多數省市之廿六年度行政計劃迄尚未據呈送，更有二三省份之廿五年度行政計劃，亦有未送者，須知凡事豫則立，不豫則廢，事先有無計劃，殊與庶政立廢有關。應限本月底以前一律呈送，勿得再延，再各省市府公署之廿六年度行政計劃，依照上述通令，既應按月分度應即製定廿六年度之行政計劃之分月工作進度預定表，表內計劃事項，不得僅就原計劃所列各項之標題，囫圇填入，應參照原附說明及應有步驟，詳確列載，其非一月內所能辦竣者，並應於每項之下，註明其與前後月份同項工作之連繫，至不能預定月份辦理各項，則於按月各表之外，另

製一表，並逐項註明其不能預定之理由，此項表式，各省市公署限於六月底以前，分別補送，或隨同計劃，一併呈送，除分令外合行抄發表式二種，令仰該省政府，迅即遵照辦理。

### 行政院嚴令各省擬具建設

#### 工作計劃

行政院前於上年八月間，令各省市府自二十五年起，均應擬具全省各期建設中心工作計劃，呈候核定，其設有行政督察區之省份，並應擬具各區各期建設中心工作計劃，并頒發表式，過飭舉辦具報，本年二月間復曾電令催辦，刻以各省尚有未能切實遵照舉辦者，頃特再行提示要點五項，嚴令切實迅速辦理，茲錄各要點如次：（一）查現有少數省份，尚未舉辦或辦而不全者，須知建設中心工作，事關全國要政，應即遵照本院迭令，切實舉辦具報，毋得再延，（二）對於建設中心工作，應擇定一二件扼要者與辦，名然非求其多，但必須依限完成，（三）呈送各表，均應詳細填載，如有必要，並應附具圖說，以便考

核，(四)嗣後預定計劃表，應於期間開始一個月前呈送，(例如二十六年度第一期預定計劃表，應至遲於二十六年五月底呈送)，並不必將以後各期，一併預送，以便每期計劃，可參照已往實施之情形，再行因時因人因事因地而加擬定，至實施報告表，應即於每期終了，彙實填報，(五)各區建設中心工作各表，自二十六年起，應由各該省政府切實審核，不必核轉本院。

### 全贛行政會議開幕

南昌通信，江西全省行政會議，十日晨八時，在省府大禮堂開幕，出席者，行政院代表羅君強，內政部代表陳屯，省府全體委員，高等法院院長，公路，保安，衛生，三處長，地政，水利，工商，省會警察，各局長，農業院長，軍訓主任，管區司令，暨農村合作會，農村服務管理處，國民經濟建設會，婦女生活改進會，各委員，並八個行政區專員，八十三縣縣長，及廬山管理局局長等共一百六十餘人，省府各廳處會科長亦列席，省

府主席熊式輝，因專在廬山，不克來省參與開幕禮，乃由民廳長王次甫主席，行禮如儀，主席致開會詞，略謂一方面是結束過去剿匪局面，一方面刷新策勵將來，對於此次會議希望，(一)對地方實際需要認清，以便對症下藥，(二)要顧到人力財力，分別輕重緩急去做，(三)把大家從政所研，一一報告出來，以供取法，(四)把一切困難報告出來，以便改進，繼由羅陳兩代表致詞，再由王廳長宣佈熊主席所指定各會員分組名單，至十二時散會。

大會共收到提案八百十九件，分為六組審查，(一)民政組，由民政廳長召集，(二)財政組，由財政廳長召集，(三)教育組，由教育廳長召集，(四)建設組，由建設廳長召集，(五)保安組，由保安處長召集，(六)司法組，由高等法院院長召集，將各案合併擬整個辦法後，提出大會通過。此次會議，為結束過去清剿路入復興與建設之途徑，主要問題，民政側重於保甲之整理與訓練，財政最要者，為遍設分金庫總徵處及會計處，

傳管錢管賬與征收者，各別獨立，勵行志算，決定剷除浮征濫支之中飽弊端，建設方面，則求如何推行農林水利合作等，教育重要問題，為整理充實全省學校，保安急待解決者，為肅清各地零星散匪，勵行清鄉，司法則限於最近完成獨立大會會期定為五天

### 人事行政

#### 實業部職員兼職簡章

政院據實部呈，以該部為發展國民經濟建設起見，創立官商合辦公司甚多，因指導監督上之便利，不得不由該部職員兼充董事監察人，或其他職務，以資推進，惟此項人員既係由，職務上之關係兼充，則其離去本似，職時應規定同時解除兼職，俾將來遇有人員更迭，不至無所依據，特擬定實業部職員，兼官商合辦公司職，務簡章草案四條，呈請備案，政院據呈後，復查各省市政府及鐵道交等部職員，亦常兼任官商合辦公司職務，與實業部事同一律，已予核准，並分令各省市各部參照辦理，實部

職員兼官商合辦公司職務，簡章原文如次，第一條，實業部職員兼商合辦公司董事監察人，或其他類似之職務者，於離去本職時，應同時解除兼職，第二條，實業部兼官商合辦公司職務人員，依官吏服務規程第十一條之規定，不得兼薪，第三條，實業部兼官商合辦公司職務人員，赴京外出席會議或執行職務時，得向實業部具領出差旅費，但該公司已給旅費者，不得再領，第四條，本簡章自公布日施行。

各省公務員考績應注意建設

設工作成績

關於各省公務員考績，對於辦理建設中心工作之成績，行政院頃特規定辦法，通令如下：查各省建設中心工作，歷經本院頒發表示，通飭舉辦具報在案，此項建設中心工作，自應切實推進，此後各省依照公務員考績法規舉行一般考績時，對於辦理建設中心工作之成績，應特予注意，以昭激勵，除分令外，合行令仰遵照。

交通部審查交通人員資歷

組織審查委員會主持辦理

交通部為審查該部及附屬機關公務員之資歷起見，特組織資歷審查委員會，以次長彭學沛為主委，會內分交通、電政、郵政、航政等四組，審查內人員，如電政電話局長及報務員，郵務航政人員，頃已公佈組織章程，即依據成立。

行政院辦法公務人員查報

規定辦法表格通令所屬

遵行

公務人員之詳確紀錄與統計，關係行政管理者至鉅，舉凡施政計劃之擬訂，行政效率之研究，人事變遷之考核，均有賴於職位及其他分析之研究，行政院有鑒於此，特依據統計法第三條之規定，商同國府主計處，制定「行政機關公務人員查報辦法」，及表格四種，全國行政機關除縣市政府暨等於縣市政府之機關及其所屬，暫緩舉行外，應即一律查報，甲表每半年查報一次，丙表每月查報一次，乙丁兩表祇報一次，各機關自主管長官以至

聘僱人員，均應漸照規定份數，逐項翔實填寫，不得遺漏虛報，其各表呈報之系統手續份數及時間，在查報辦法中，均經詳密規定，行政院頃特將該項辦法，通令所屬遵行。

財務行政

偷漏關稅懲治條例展期一年

懲治偷漏關稅暫行條例，自去年六月二日經行政院會議通過公布施行後，迄今已過一年，而該條例第十一條規定施行期間暫定一年，財部頃以執行期間雖已屆滿，而各地走私猶未肅清，特決再展期一年，七日由該部備文呈請行政院備案，八日政院會議或將提付通過。

中央改革粵省幣制

中央為完成幣制統一，安全粵省金融，特由宋子文與粵，於二十日下午五時以財政部名義發表改革粵省幣制令，確定以一四四為毫券與法幣法定比率，原令如下：  
查上年八月間，本部為整理粵幣，安定匯價，呈准發行整理廣東金融

公債一萬二千萬元，代為補充毫券準備，並呈准暫行辦法二項：規定毫券與法幣比率不得超過五計算，公布施行。實施以來，毫券匯價極為平穩，為向來所未有，物價亦趨於安定，金融經濟，均呈活潑，工商各業，亦已昭蘇，亟應確定比率，以完成幣制之統一，特規定辦法如次。

(一)自民國廿七年一月一日起，所有粵省公私款項及一切買賣交易之收付，與各項契約之訂立，均應以國幣為本位，如再以毫券收付或訂立者，在法律上為無效。

(二)廣東省銀行廣州市銀行所發毫券，截至本年六月十九日止，共計三萬三千七百八十四萬九千元，自六月二十一日起，以一四四為法定比率折合國幣，在本年年底以前，按比率照常行使，但以國幣照法定比率交付者不得拒收，違者嚴懲。

(三)廣東省銀行廣州市銀行所發毫券，自即日起，由中央中國交通三銀行及廣東省銀行按照法定比率，負責以國幣陸續兌換銷燬。

(四)發起準備管理委員會廣州分會對於尚未收回之毫券，應隨時保持原有比例之現金準備。

### 文書處理

#### 行政院擬改訂地方行政程序

又訊 行政院以現在各省政府與行政督察專員公署間，省政府與縣政府間，以及行政督察專員公署與縣政府間之行文辦法，殊欠一致，各省府亟應將現在行文辦法，附具行失意見，詳速呈復，以便研討改進，昨(廿一)日特通令各省府遵辦。

### 專門行政

#### 建設事業審議原則

行政院建設事業審議委員會業工成之并訂之建設事業審議原則茲照錄於下

#### 建設事業審議原則

一、本原則所稱建設事業，指國防經濟文化交通水利實業等建設事業而言，此項事業之計劃預算，歸建設事業審議委員會(以下簡稱

本會)審核，其進行中之狀況，亦歸本會考核，陳請院長核辦。其經費專款之收支，歸建設事業專款審核委員會審核檢查。二、本會審核各項建設事業，應陳請院長送由各主管機關與本會會同辦理之。三、本會審核各項建設事業應注重考核各計劃之聯貫關係，並依照本原則之規定，擬具意見

陳請院長核辦。四、凡於國防或民生有重大影響之建設事業及需要高深技術鉅額資本，或含有統制性質者，原則上由中央政府負責辦理。但若干部分亦得斟酌實際情形，與地方及人民合辦。五、凡關於一省或一市之特殊建設事業，於各該省市經濟上，有重大影響或需要提倡改進者，經中央之核定，原則上由地方政府辦理，但若干部分亦得斟酌實際情形，由政府與人民合辦之。六、凡人民經營之生產事業，政府應盡力提倡獎勵之。如充分購用其出品予以運輸之便利以及獎金保息等。政府舉辦之生產事業，應避免與民營生產事業相競爭，以期投資於最有利及最需要之途。七、建設事業之應由中央舉辦者，應以職務



分工為原則，分別由中央各主管機關辦理之。八、建設事業之應由各省市政府舉辦者，應以地域分工為原則，務使各地所辦之建設事業適合於其資源分配、地理環境及市場需要，其事業之種類與生產數量，應依據整個國家之需要，妥為分配，並調整其相互間之關係，使全國成為一整個經濟單位。九、生產事業之應由人民舉辦者，政府應指導其經營之途徑，並盡力提倡鼓勵之務使各項事業，得為平衡健全之發展。十、中央及地方政府興辦生產事業，除特殊情形外，應以該事業在一定之期限後，（暫定五年）其本身之收入，足以抵付其支出而有盈餘為原則，十一、中央及地方政府興辦生產事業之資金來源，如為公債發行，則應在整個國家之金融政策下辦理，以免影響市場，又每一種舉債創辦之生產事業，事前必須有具體詳細之規畫，務使事業本身之收入，能於一定期限內，將債務本息陸續還清，庶幾事業之創設，得為政府財政之補助，而非財政之牽累。十二、中央及地方政府舉辦之生產事業，每屆結

算，須於純益項下提若干成，為公積金，其餘須依法令規定，為合理化之分配，至從資本分配所得者，應作為事業本身擴充或其他事業之用。十三、中央及地方政府興辦生產事業，應詳細擬具具體預算，如關於成本之計算，市場需要之估計等，以供審核。十四、中央及地方政府，已舉辦之建設事業，控將各種營業報告，如資產負債表，損益計算表，盈餘分配表，財產目錄及歷年進展情形，以及關於工人之僱用管理待遇設備等按期詳細具報，以供審核。

交通部令

整理官電

交通部 為整理 電政，頃令各省電報局，對各機關發電報，無論明密碼，祇各機關最高長官，可用半價，其餘所屬各司室主管長官，以私人名義發電者，概照全價官電拍發。

推廣農業應注意點

行政院項據內教資三部會轉中央

農業推廣委會呈以國民經濟建設運動首重振興農業惟自中央頒行農業推廣規程，已逾五年，各省辦理尚未完善揆厥原因，殆由經費缺乏，及對推廣行政無深切認識，致支配運用每多失當，例如農業。研究試驗事項，為縣治經費人才能力所不能興舉各者，或強為之，終至耗款而無所成就，現經專家研究結果，各縣只宜專辦推廣事項，研究試驗等項，應由中央與省農業試驗研究機關辦理，庶收分工合作之效，此其一，各縣建設經費雖多寡不一，然就總額計算數亦可觀，每因分配不均，致失時輕重，改進農業生產既為當務之急，而農業推廣又為改進生產樞紐，故對於此項經費，在可能範圍內，應酌予增加，庶合建設國民經濟之旨，此其二，查各縣農業，推廣經費較為充裕者亦不少，惟地方當局或因特種關係，需款迫切，至將農業改良經費削減，甚或全部移提，以至偏廢停頓，殊有未合，此項農業推廣之建設經費，不移作別用，方足以增進生產，此其三，查二十六年六月行政院頒發「各省縣農業機關整

理辦法綱要，一並通令各省府遵辦，此為最低度之。

○調整——各省未完全遵辦，值茲屬行建設，國民經濟之際

，似應予以督促，此其四，上列四項，俱為發展農業推廣事業之要點，擬請令飭各省遵照上列原則辦理，同時對於各縣原有推廣機關成績欠佳者，應由各該省主管機關積極整頓改進，對於已設置之推廣機關，尤不得任意改組或裁撤，以符法制，而利民生等情，政院以所呈各點尚屬切要，頃特令飭各省市切實遵辦。

#### 禮制與服制

#### 草案正複審中編訂

#### 樂典加緊工作

內政部禮制服制草案初審已竣事，現正複審中，較重要之規定有四，(一)父母喪之守孝期間仍遵古制，(二)岳父母喪，子婿亦應同樣守孝，(三)朋友相見禮以拱手鞠躬為原則，(四)仍以藍袍黑馬褂為常禮服，至樂典編訂工作，乃由內政教育兩部共同

負責，因經費窘乏，未能進展，現決自七月份起，每月增加經費一千元，由內政教育兩部各擔負五百元，以利工作進行，關於搜集古樂工作，年內即可聘請專家，分往國內外調查。

#### 地方行政

#### 各縣酌設副保長分擔壯訓任務

浙省為鍛鍊人民體格，振發精神起見，規定現已實施國民兵教育各縣之保長，須兼任壯丁訓練隊長，暨義勇壯丁隊隊長，負有訓練及管理壯丁之責，如非年富力強，熟諳軍事教育者，難期勝任，在公推之保長，自屬德望素孚，以之領導民眾，辦理地方公益，固甚相宜，惟或以不諳軍事，或屬精力就衰，使之担任軍訓，管理壯丁，實為事實上所難能，浙省府為謀適應現代需要計，決行酌設副保長，分擔任務，以資救濟，並規定此項副保長須以本保年壯而具有軍事知識之公正人士充之，一律由保長薦請縣政府委任，庶能意志融洽，得以相助辦理，又各縣現任保長，尚有經

縣直接委任者，實與扶植民權之旨不符，並飭嗣後更換保長，亦應依照保甲章程由甲長公推報委，不得由縣直接委任，聞省府昨已分令各區行政督察專員暨各縣市長，切實遵辦，至保甲章程，聞亦將另加修正，以便補充列入云。

#### 湘西屯務改革辦法

(長沙特訊)湘西乾城、鳳凰、永綏、古丈、保靖、瀘溪、通道七縣，苗民屯務，自發生糾紛以來，當局一面採和平手段處理，一面令飭屯務處長余範傳，擬具改革辦法，呈候核辦，旋經余處長呈改革與維持屯務計劃到省，以屯租向例須國曆十月開始徵收本年七八九各月份屯軍餉糧，及各項開支，無法籌措，請由省庫墊銀五萬元，自十二月份起，分五個月償清，以資維持各節，經由省府委員第七五八次會議，決交秘書，保安兩處，民財兩廳，暨副軍長郭持平余屯務處長範傳，會同審查去後，省府秘書處，旋遵照議決案，約集上列指定機關長官，開會審查，簽具意見，復報告省府委員會，經第七百五十九次

常會，照前所擬改革計劃通過，對浙西有屯七縣，今後即照案執行，此事極關重要，爰錄誌改革辦法原文於後，(一)有屯七縣，由財政廳於二十六年年度起，舉辦土地陳報，儘一年辦完，(二)業權業債問題，余處長所擬第四項，一二兩條照辦，三條徵湖田照費辦法，酌收業費，茲附第四項，二，三條文如左，第一條：在民國二十六年一月某日以前，持有相當移轉契約之產業，應確定其業權，其業權但須照章程稅契或驗契，第二條：持有不成文之契約，經查確係債權者，得換給管業執照，第三條：無契約根據之土地，以現在耕戶為業主，估定最低地價，分年徵收之，任足後，給以管業執照，但屯官有遺產者，仍暫以各該屯官為業主，免收地價，至該屯官死亡日止，由政府拍賣之，如各該屯官願繳地價者，仍給予管業執照，(三)俟土地陳報竣後，即按陳報冊科賦，在未升科以前，仍照舊收租，(四)屯租廿五年度之貸與一成，改為減免，廿六年度起減免二成，(五)改編屯務軍，為保安暫編團，(第一

步按年支經費，六萬元為限，以六個月為期，編餘官兵遣散，由十六萬統內，先提四十元作用，六個月後，縮編為兩營，(六)屯租由財政廳設局統收，(七)團餉由財政廳統籌發給，(八)屯苗備弁兵等之口糧，暫時舊案支給，仍分別負責令擔負征租等任務，(九)土地陳報竣後，實行升科後，對於該備弁兵等之救濟，另行設法，似此，苗民屯務，如不再生枝節，從此即可澈底解決也。

下年度起各縣捐稅由金庫

直接徵收

浙財政廳、浙省各級金庫現程，業經省府委員會第一二大會議決修正通過，並決定自廿六年七月一日起實施，惟原規程第二十七條有「關於金庫直接收款及普通經費基金存庫部份，各機關施行日期，另以命令定之」之規定，現距年度開始為日無多，自應明白規定，俾有遵循，故特擬議先行步驟三項，呈經省府指令准予照辦，昨已由省府分令各廳處暨各縣市政府各區營業稅局遵照辦理，茲錄

實行步驟三項暨第一門各地金庫設置收稅局辦法於次。

各縣田賦捐稅直接收款部份，各縣限於財力暨代理金庫銀行，一時無法供給多量收款人員，擬分期實行第一期廿六年度開始，擬先就杭縣海甯等廿四縣，由金庫派遺收稅員，駐在徵收處收款，除自封投櫃繳納田賦之款項，均歸收稅員外，其餘田賦稅人至徵收處完納之各項捐稅，亦歸收稅員收納，以資統一，至向來有雜稅徵收處派員直接向納稅義務人收取者，應由縣按照實際情形，酌量辦理，其應撥收稅員經費，大部份已列入各該縣廿六年度地方預算，關於人選配備及待遇辦法，應即令飭各該縣政府查照預算或表列數目，與地方銀行協商，積極準備，如期實行。

營業稅局金庫派員收款，各區營業稅局經征各項營業稅，擬自廿六年度起，一律由金庫派員就各局設立收稅處，收納稅款，一面並飭由金庫派遺收稅員，向納稅義務人直接收款，擬具實施辦法，呈候核定。

普通經費基金存款部份 擬先由

省政府各廳處杭州市政府，各區營業稅局暨各縣政府，於廿六年七月一日起實行，各縣縣政府原擬分期推行，現以省縣金庫自廿六年七月起全部設置，為謀財務管理及會計制度之統一起見，似可同時實施，惟實行伊始，對於備用金等項，擬稍從寬，以減事實上之困難，至省縣各附屬機關單位過多，擬於第二期再行實施，如有自動請求提前實施者，亦可照辦。金庫設收稅員首期實行縣份：第一期實行金庫派員駐在田賦征收處直接收款共有二十四縣，除杭縣，嘉興，金華，桐鄉四縣已於二十五年實行，二十六年仍繼續辦理外，其餘二十縣，統於二十六年實行，計需添設收稅員七十人，全年增加經費二萬一千二百七十六元，此項經費，大部分已列入各該縣二十六年地方預算，其人選待遇及訓練辦法，由各該縣政府與當地地方銀行協商辦理。計杭縣設置收稅員七員，每月預算二一〇元，嘉興六員，一七〇元，金華九員，一二〇元，桐鄉六員，一七〇元，海甯四員，一二〇元，嘉善四員

，一〇〇元，海鹽一員，三〇元，崇德四員，一〇四元，平湖四員，一〇〇元，紹興四員，一二〇元，德清二員，六〇元，諸暨七員，一七五元，餘姚五員，一五〇元，上虞四員，一二〇元，衢縣五員，一二五元，永嘉一員，三元，蘭谿一〇員，一三二元，臨安一員，二元，蕭山七員，一七五元，黃岩二員，六〇元，湯溪一員，三元，武義一員，三〇元，臨海二員，六〇元，合計九十八人，每月需款二千四百四十三元，每年預算二萬九千三百十六元。

浙積極整理土地

浙省土地，失理已久，糧不跟土地不符糧，有糧無地，飛灑倒懸，影射寄糧，所在多有，影響所及，政府徵稅失其依據，人民負擔失其平均，近年以來，省府對於地籍整理，在確實經濟迅速三原則之下，分別治標治本兩項辦法，計實施清丈完成治本工作，有杭州市，杭縣，桐鄉，黃岩，嘉善，餘姚，蕭山，崇德，海甯，海鹽，平湖，上虞，鎮海等十三縣市

用治標方法。清查地糧或戶地編查者，計有蘭谿，金華，象山，臨安，富陽，武義，湯溪等七縣，或已實行地價稅，或已改正糧額，即尚在公佈發照縣份於最短期內，亦可完成全部工作。籍達平均負擔之原則，朱主席蒞任以來，對於土地整理，尤加重視，近在督飭辦理及籌劃舉辦者，茲特探誌其主要數端於次。

已辦清丈限期完成

已經開辦清丈尚未完竣縣份，計有紹興，吳興，長興，嘉興，鄞縣，慈谿，永嘉，餘杭，德清，平陽，溫嶺，衢縣等十二縣，均經分定進程，限期完成。

清丈完成加緊發照

清丈外業完成，整戶地籍編查完竣各縣，現已將編實測或查地圖分區公布，使業主於閱圖後，有校對四址畝分業主姓名等之機會，其有四址畝分姓名不符者，並許得申請複查複丈，以期確實，井即據以發給執照或管業證，其公布完畢區域，即根據繳驗證件，分別審查給予照證，以為業權證據。

督限趕造  
戶地冊籍

戶地清冊，為徵糧之依據，其已經公布確定，或給照登記至相當程度縣份，已令限期分別編造戶地冊籍，此種冊籍，不特可據以徵糧，且以實現本黨土地政策，如改良農地，限制使用，實加土地增值稅，以達平均地權耕者有其田之目的，亦均可賴此以為根據。

督促各縣  
舉辦登記

至飭辦清丈各縣，當時因土地法尚未公布施行，清照，以為業主執業之據，嗣土地法公布施行，規定測量完竣土地，應即舉辦土地登記，發給所有權利書狀，尚未發照縣份，省令一律飭辦土地登記，俾符法令云。

甘整理省縣財政訂定辦法

八項令自下年度開始實施

甘財政廳以省縣財務行政受事變影響，泰半脫軌，現省政次第恢復，省委各縣長亦分別赴任，特訂整理省縣財政八項辦法，分別進行，一、民財兩

廳會同組織交代清理委員會，查核自事變後這接收前一期間交代情形，二、調查事變後各縣田賦畝款征獲及損失詳情，以免向人民重征，並計劃彌補損失方案，三、調查各縣災情，令各縣長切實具報，以為減輕人民負擔張本，四、整理田賦，逐漸減少附加名目，採取一案征制，並設立糧櫃，免中飽苛索，五、改善畝款征收方法，查明各縣種煙畝數，編造花戶清冊，根絕收款不給據之惡習，六、各縣政權收復伊始，行政費如確無收入，可資挹注，由省庫籌撥，以利庶政推行，七、推行金庫制度，八、厲行會計獨立制度，各縣會計主任，業已派定，自二十六年年度開始實施。

蘇省土地整理

蘇省關於土地之整理，由地政局負其專責，依照手續，由清丈測量開始，以次登記造冊，惟同時財廳方面，為整頓田賦稅收，有土地陳報之舉，由人民自行陳報土地數量及價值，加以調查估計，登記照冊，作徵收地價稅之根據，此在雙方之目的上，雖各

不相同，但同造土地冊，數量上遂不無相差，在以前，辦測量之縣，未必亦辦土地陳報，辦土地陳報之縣，未必亦辦測量，其造冊數量上之相差，尚不易見，現在雙方工作，均日見進展，於是土地陳報已辦之縣，測量隊亦來實測，甚有陳報與測量，在一縣同時進行者，於是土地數量上之相差情形，隨時發現，此為今日蘇省整理土地工作之一大問題，現開當局對此，亦正在研商將來補救之辦法云。

贛充實行政機構

贛各區縣行政機構，係遵照前一年頒發之勅匪區內各區縣組織條例定立，省府現以境內匪患已平，地方秩序早復，爰依照中央法令，擬定充實方案，經提出省務會議通過，定下月一日實行，其內容為，(一)行政督察專員公署，原設兩科，今擴充為四科，分掌民、財、教、建事務，加科長二人，科員二人，事務員三人，並依照文官官俸表，劃一官俸，年共增經費五〇·一一二元，(二)縣政府，原設三科，現增設第四科，職掌亦重新

調整，第三科學教育，四科學建設，加科長一人，科員，辦事員，雇員各調人，管士六人，其小學在二百所以上者，並加督學一人，年共增經費三六七·五二四元，(三)區署：各縣第一區署區長，除南昌新建兩縣係專任外，餘均由縣府職員兼充，不免顧此失彼，亦決從下年度起，一律設置專任區長，以專責成，年共增經費四八·一四四元云。

浙省實行全省戶口普查

浙省府澈底調查全省戶口現狀，以為實施戶籍法準備，及推行一切庶政之根據起見，籌劃在廿六年度舉行全省戶口普查，並於調查完畢之次日，緊接舉人事登記，會於四月間迭與行政院政務處商討進行，並派員晉京磋商，向中央研究院社會科學研究所暨各專家訪問諮詢辦理此事之意見，以期辦法益臻縝密，所得效果克供政治經濟教育社會各方面之應用，嗣復令民政廳指定專員，草擬戶口普查詳細辦法，及各種應用表證等格式，茲辦法業經起草完竣，已呈送省府詳加審核

中，預定本年十二月三十一日為標準日，全省各縣戶口須於標準日內一律調查完竣，絕對不准延誤，並運用保甲組織，採總動員挨戶清查之法，更為力求調查確實起見，所有過去表府項目，因查填頗多失實，不准妄作根據，復為便利調查計，由各縣縣政冊將全縣劃分為若干監察區，每區設一監察主任，以區署長公安局長保甲指導員鄉鎮聯合辦事處主任等充之，並設監察員，以鄉鎮長黨務工作人員社教機關職員副鄉鎮長及鄉鎮事務員等任之，約計需八千人，至調查員以保甲長及會受訓練之優秀壯丁或警士小學教員中等學校學生或小學高年級生充任，約需二十五萬人，為使認識調查戶口之重要，嫻習戶籍法令及辦理調查登記迅速起見，即於各種人員選定後，分別舉行短期講習會，俾克充分遂行其事，至戶口調查完畢後，再由鄉鎮公所縣政府及民政廳逐級分期派員抽查，再行逐級造報戶口統計表，所需戶口普查及人事登記經費，預計約共需三十五萬元，將以二十五萬元之數，列入二十六年省概

算，不敷之十五萬元，擬即呈請中央撥補，其在縣款項下開支者，則由各縣造具預算呈省備案，前項辦法經費預算及標準日之確定等，俟省府核定呈准中央後，即可着手籌辦進行云。

蘇推進全省保甲

蘇主席陳果夫氏，對本省保甲工作，向極重視，蓋陳氏以保甲制度，苟能持之以久，不獨可收保衛鄉國之巨效，且進一步而使人民，土地，主權等，均獲得有系統之組織，本省保甲，經陳氏數年來督導進行，已有顯著之成效，現整理工作已竣，今後將積極推進訓練工作，記者頃訪某關係當局，叩悉各情如下：

○ **嚴格訓練** 本省保甲，已整理完畢，鄉鎮保甲長重選後，保甲

後積極推進訓練工作，訓練標準，除學術科及精神訓練外，尤注意訓練鄉鎮保甲長之國格，人格體格，精神等四大要端，期造成健全自治之幹部人才，俾保甲事業之基礎，得以永固，當

○ **精神感化** 重行訓練鄉鎮保甲長，當以全副精神，明以大義，曉以利害，使知國家興亡

，匹夫有責，中華民族生死存亡之關健，端賴于斯，念藉在茲，朝斯夕斯，全體動員，努力幹去，協同一致民族復興，才有一線之曙光，并注重森嚴紀律，樹立政府威信，以免日久永生，藉收事半功倍之效。

○辦理保甲工作人才，有獎  
——獎掖人才——  
掖之必要，緣其對上當切實奉行，以故極易遭怨，而蒙不白之嫌謗，今後將切實保障，隨時獎進，或予破格錄用，冀展所長，協力推進，以底于成。

冀省府整頓縣政  
冀主席馮治安此次巡視冀南各縣，所見各區專員尚未能盡其督察之責，各縣縣長尤未能遇事秉承辦理，殊非劃區督察之本意，故昨省府通飭各專員，務須就其職權以內事項，對於各地方行政切實督飭推進各該縣長亦應恪遵法令，接受專員之監督指揮，以期上下通力合作，藉收精誠團結之效，又本省各縣監獄建築多沿舊式，各縣長及管獄員對於戒護教育誨教優作業各要務時以經費支絀為藉口，未能認真擘畫，積極進行，馮主席深知

其弊，故於出巡各縣時，為矜恤監犯起見，曾親蒞視察所，過各處，惟磁縣監獄顯著成績，在監人犯百名以上而帶戒具者僅有三人，其外役各犯皆知恪守紀律，注意工作，監房亦皆清潔，頗合衛生作業出品，頗多精美，易於行銷，馮氏除對修政監獄之孫前縣長振邦予以記功外，其管獄員馮修春管理有方，應予傳令嘉獎，並自本月起給津貼十五元，以資激勵，其他各縣長獄政亦經通飭悉心規劃，迅謀改善，毋得敷衍塞責，甘居人後云。

### 江西省行政改革消息

#### 一束

#### ▲贛省訂各縣區長政績新行辦法

查分區設署，原為健全地方行政組織，協助縣政府推行一切政令，縣政之良否，區長實與息息相關，贛省自改組區署以來，各縣區長勤慎服務，因所在多有，而因循敷衍者，亦復不乏其人，若不釐訂考核專章，實難懲獎，將無以儆忽忽而勵有功，對於縣政前途，影響實非淺鮮，現贛省府已制定江西省各縣區長考績暫行辦法

，提經第九百六十七次省務會議決議通過，公布施行。

#### ▲贛省擴充無線電廣播事業

江西省政府建設廳為擴充無線電廣播事業，擬具辦法四項：1. 完成全省廣播收音網，從整理各縣收音機及訓練收音人員着手；2. 推廣廣播收音網，以每一區公署設有收音機一架為原則；3. 劃一購置收音機辦法；4. 創設廣播事業指導委員會，指導全省廣播事宜。經提交第九四三次省政府省務會議決議交付審查，嗣據審查報告：所擬四項辦法，核尚可行，並將廣播事業指導委員會組織大綱，予以修正，各縣收音經費，原案規定各縣最低經費，以歸一律，最為必要，惟預備費雜費均可不列，薪俸原案規，三級，尚屬適當，其二十五年未設收音員之縣份，二十六年一律增列購置收音機一架，分別編入預算，原擬開辦無線電技術人員訓練班，如允開辦，應仿補編支出預算，送候核定。復經提交第九六七次省務會議決議照審查意見通過，並准附設訓練班，即二補編預算呈核。

日 報 期 刊 行 政 資 料 索 引

組 織 運 用

文 題	著 者	刊 名	卷 期	月 日
憲政開始以後	陳公博	民族雜誌	五卷五	1/5
論憲法的目的	陳之邁	同上	同上	1/5
本屆國民代表之普選	金鳴威	同上	五卷六	1/6
省的調整	陳公博	同上	五卷六	1/6
制憲國民大會的特質與憲法實施問題	茹春園	前途	五卷四	16/5
憲政與政治家	姚榮齡	政問週刊	七十六	9/6
日本的政治組織	范映霞	同上	七十六	9/6
我國政治史的教訓與現階段的政府應有的努力	顏給澤	同上	七十六	9/6
憲政的條件	君衡	獨立評論	二卷三	13/6
憲政之標準	凡人	新建設	四卷十	1/6
上軌道的政治	陳之邁	獨立評論	二卷三	6/6
省府組織與合署辦公		浙政研究	第一期	15/5
各級地方政府職權之劃分		同上	第一期	15/5
行省性質之研究	金鳴威	同上	第一期	15/5
行政監督之理論的分析	芮沐	浙政研究	第一期	15/5
區縣以下行政組織及其職權之商榷	賀揚靈	浙政研究	第一期	15/5
再談談憲政	胡適	獨立評論	二卷三	30/5
我們究竟要甚麼樣的憲法	張佛泉	獨立評論	二卷三	30/5
今日中國政治的根本問題	鄭宏遠	復興月刊	五卷九	15/5
行政組織簡論	許培安	河南政治	七卷三	
國民大會組織法		行政院公報	二卷二	7/6
國民大會代表選舉法		同上	同上	7/6
行政院行政效率促進委員會組織規程		國府公報	二卷三	12/6



行政院建設事業審議委員會組織規程	修正行政院處務規程第十三條條文	軍權統一與憲政	關於調整地方行政機構幾個實際的建設	論中央與地方之關係	國大選舉的準備	國民大會與憲政	國民大會三個基礎	財務行政			戰時財政問題與中國的出路	特別辦公費論	新貨幣政策內在的危機
王贊愚	王贊愚	張雲巢	梁實秋	居正	汪精衛	汪精衛	汪精衛	著者	著者	著者	王榮福	龐治	何炳棣
同上	同上	同上	同上	同上	同上	同上	同上	名稱	名稱	名稱	民衆	商業專刊	清華月刊
同上	同上	同上	同上	同上	同上	同上	同上	卷期	卷期	卷期	五卷六期	第十四期	一卷一期
12/6	12/6	13/6	10/6	7/6	8/6	26/5	25/5	日期	日期	日期	1/6	1/4	1/5
現行中央稅制利弊得失之研究	增加鹽稅與新鹽法	中央儲備銀行與國家金融財政政策	外僑抗稅的法律問題	收支機關之弊及整理之對策	我國財政的新姿態	整理財政的幾個基本原则	江蘇省試辦「田賦稅票」之動機及其計劃	論預算類型	讀廿六年度總預算案	廿六年度國家預算	外僑與所得稅近五年來鹽務產銷概況	修正紙煙進口稅率表	
朱子仞	章一麟	曹傳善	汪波	鍾華	鄒升愷	迪生	迪生	社論	社論	社論	社論	社論	
現代評壇	政問週刊	政治通說	益世	汗血月刊	同上	財政研究	上海大公報	社論	社論	社論	社論	國民政府公報	
二卷十七期	七十三期	第四期	同上	九卷三期	同上	二卷三期	同上	北農	中央	中央	益世	北農	
16/5	19/5	31/5	31/5	1/6	同上	1/6	2/6	5/6	11/6	10/6	7/6	15/6	

如何澄清吏治	國民黨與專門人才	公務員銓敘補救辦法	考試院公佈四種考試條例	交通部公務員資格審查委員會章程	警察官任用條例	中央決定各省市公務員銓敘補救辦法五項	各省警察人事管理的比較	中央政治機關人事調整的建議	文題著者	縣財政改用新式簿記擬議	幣制統一與粵鈔前途
胡樸安	陳公博						張開樂	一鳴	刊物名稱	李月如	饒 瑩
生活	民 族	上海新聞報	中央日報	交通公報	國府公報	行政院公報	中央警官學校	汗血週刊	刊物名稱	財政研究	統一評論
一期一卷一	五卷四期			八七五期	二二三期	二卷廿四期	一期一卷五	八卷廿二期	卷期數	二期四期	第七期
1/6	1/4	27/5	9/6	29/5	17/6	14/6	25/5	29/5	月 日	16/6	16/6

人事行政

文書處理

物料管理

專門行政

中外警察之比較與觀感	黃河舊帳的翻檢	我國鐵路債款概況	促進路務改進設計委員會之研討	文題著者	鐵路購料淨化之研究	文題著者	最近文書管理設施狀況	文題著者	縣長任用問題之檢討
李士珍	君 華	羅從從	孫中奇		高鳳介				金鳴威
浙政研究	清華月刊	中行月刊	鐵路雜誌	刊物名稱	鐵路雜誌	刊物名稱	鐵路日刊	刊物名稱	時事月報
第一期	一卷一期	一四卷五期	二卷十期	卷期數	二卷十期	卷期數	一九〇七至一九〇五	卷期數	十六卷六期
15/5	同上	5/5	4/4	月 日	1/1	月 日	5/6	月 日	26/6

論撤消領事裁判權	國勢普查與國民經濟建設	國勢普查之意義及功用	人口農業普查試查計劃草案	領事裁判權之撤廢	論修正土地法原則	土地政策亟待實施	請政府確立一個通盤計劃的合作綱領	交通及交通警察之新意義	陸上交通警察概論	戶籍登記和戶口調查	改進我國土地利用舊議	從華僑的實情說到充實僑務委員會		
魏善澤	祝平	張廷哲	同上	陳秋雲	郭漢鳴		吳承統	鄭立己	張光祺	謝灝齡	苑振鵬	馮華山		
政治通訊	國民經濟建設	同上	同上	前途	政問週	新論大	獨立評論	中央警察學校	同上	同上	現代評壇	政問週		
第三期	二卷五期	同上	同上	五卷五期	七十三期		第二三五期	一卷五期	同上	同上	二卷一七期	第七四期		
15/5	15/5	同上	同上	同上	19/5	23/5	同上	25/5	同上	同上	16/5	26/5		
桐置六年之新鹽法	新鹽法之修正	關於京市施行地價稅問題	再談新鹽法修正案	修正土地法原則之特點	國勢普查之意義	外交調整問題	滇緬勘界經過情形	充實國防應速完成鐵路網	我國之高等教育問題	國營大農場經營計劃方案	撤廢領事裁判權與改進司法	撤廢領事裁判運動	非常時期鹽的救濟與補充	各省災荒根本救濟辦法
鄭震宇		鄭震宇				周鯨生			張純明	孫輔世	吳學義	潘澶江	鹽達	
大公報	中央	中央	北農	政治通訊	同上	東南	中央	益世	申大公	大公	政問週	東方雜誌	申大公	中央
				第四期	同上						第七六期	三四卷一二三期		
29/5	同上	同上	31/5	同上	同上	1/6	5/6	5/6	6/6	8/6	9/6	16/6	17/6	18/6

文 題 著 者	名 刊 稱 物	卷 期 數	月 日
暑假期間對於救國最有效的 工作是什麼	蔣院長	申大公	18/6
都江堰的水利	廣雅	申報	19/6
商業登記法全	中央	中央	19/6
<b>地方行政</b>			
十年來之浙江	浙江建設	十卷十期	
最近嘉興區行政會議紀要	王先強	浙江政研	15/5
各縣財政之改進	程楚	同上	15/5
評蘭谿實驗縣廿五年度之行政計劃	劉靖清	同上	15/5
對於過去及現在的縣政的檢討	潘樹藩	同上	15/5
保甲運用的檢討	程清舫	是非公論	1/6
對於新都實驗縣前途之希望	霍堅	新都政週刊	10/5
辦理保甲通行證之商榷	朱長庚	江蘇保甲	16/4
推動鄉村建設工作的一個新方式	曹康伯	獨立評論	13/6
四川省縣政建設進行方案	新都實驗縣政週刊	第二期	17/6
各市政府成立十週紀念感言	馮秉坤	市政評論	16/6
十年來我國市政之簡評	殷體揚	市政評論	16/6
對於中國市政的觀感	薛伯康	市政評論	16/6
都市計劃之趨勢	王克	同上	16/6
江蘇省地方衛生行政組織暫行通則	江蘇省政府公報	二六〇七號	17/6
中國保甲制度之新檢討	何會源	民族雜誌	1/5
分區設區與完成自治	中央日報	五卷五期	9/6
市政改進之要素	馬超俊	中央日報	1/6
南京市民與市政	張羣	同上	1/6
十年來南京市政之回顧	王淑芳	同上	1/6
十年來之京市工務	宋希尚	同上	1/6

十年來京市地 政之進展狀況	周 洵	同上	1/6
南京市之地方 自治	王人麟	同上	1/6
各縣分區設置 規程	中央日 報		7/6
浙省縣款收支 程序	東南日 報		10/6

編 後 記

行政院對於公文處理的改善，曾有具體的辦法印發各機關參照。行政效率亦有不少的研究，現在朱大昌先生就其在行政院第八科實行改革的經過，舉例說明，很可以供各機關的參考。

尚傳道先生是本刊的熱朋友，對縣市行政曾經作實地調查，這篇城市設計之研究，言簡而意賅。

沈乘龍先生把公務員在現行法的責任，分析詳盡，是公務員都應該注意的。

本刊二卷四期登載陶履謙先生敘述違警罰法修正草案的經過，希望讀者發表意見，以供研究，現篁昌平先生所

縣政府裁局改 料暫行規程	中央日 報		5/6
雲南之財政	衛挺生	東南日 報	13/6
浙省財政的前 瞻	朱家驊	中 央	26/5
江西省農村改 進事業的全貌	徐 盈	大公報	9/6

提出，都是實際的問題。

錢江先生是在慈谿縣政府任會計主任，故所建議都是實際的，值得省當局注意。

王天擇先生多年在縣政府工作，所指出縣政府對上對下的困難情形，當非虛構。

張銳曹立瀛兩先生的編製行政院各部會署公務人員統計之經過，是關於職位分析初步的新的嘗試，值得大家注意的。

本刊前期論黨政關係的作者魯學瀛先生，是金陵大學的教授。

## 第二卷第一期目錄

- 中國工業化問題的檢討
- 鄒平實驗縣政的利視
- 論行政訴訟之範圍
- 增進行政效率的幾個問題
- 怎樣增進公務員的工作興趣
- 施工制度
- 事務官的保障問題

## 第二卷第二期目錄

- 論官等官俸
- 劃分地方政府行政費與事業費之檢討
- 論行政處分之拘束力
- 鄒平實驗縣政的利視(續二)
- 戰時政府的行政組織
- 美國使領館人員之考選制度
- 省市購辦制度之檢視
- 中國債務行政之檢討

## 第二卷第三期目錄

- 現行保甲制度之檢討
- 論「違法」與「失職」
- 市區公用事業之經營及統制
- 考績之理論與實際
- 憲法草案中的政治制度
- 鄒平實驗縣政的利視
- 省地方統計工作之困難

## 第二卷第四期目錄

- 吳景超
- 馬博廠
- 徐道鄰
- 高東坊
- 張金鑑
- 范揚
- 沈乘龍
- 論我國行政與立法的關係
- 違警罰法修正草案起草之經過與說明
- 僑務行政幾個重要問題
- 陝西省的田賦問題
- 推進現行保安制度之商榷
- 土地整理之理論與實際
- 「論行政處分之拘束力」的討論

## 第二卷第五期目錄

- 錢瑞升
- 董修甲
- 徐道鄰
- 馬博廠
- 孫慕迎
- 朱馭歐
- 孫澄方
- 楊壽標
- 文書檔案改革運動的回顧與展望
- 內政部廢整地政單行法規概況
- 調整僑務行政一個最低度的意見
- 行政訴訟中之賠償損害問題
- 統計行政中之統一表格問題
- 鄒平實驗縣政府之人事管理卡片

## 第二卷第六期目錄

- 張純明
- 湯吉禾
- 張金鑑
- 謝廷式
- 江養正
- 馬博廠
- 致遠
- 論文官等官俸的改訂問題
- 論黨政關係
- 縣政人員服務觀念及方法上應有之糾正
- 我國各地警察行政應有之改革
- 保甲與區政
- 我對於行政督察專員制度的意見
- 各省市府之統計刊物

陳之邁

陶履謙

李樸生

嚴仁廣

沈鵬

劉家傑

陳汝德

甘乃光

鄭震宇

李樸生

徐道鄰

曹立瀛

吳顯毓

謝廷式

魯學瀛

孟廣澎

余秀素

羅天亞

鍾克成

行政院

統計室

# 行政院公報廣告

本公報係於二十五年八月三日開始刊行。每逢星期出版一次。內分(一)行政總綱(二)內政(三)外交(四)軍政(五)海軍(六)財政(七)實業(八)教育(九)交通(十)鐵道(十一)蒙藏(十二)僑務(十三)衛生(十四)新願(十五)其他(十六)附錄等欄。凡重要法規，訓令，指令，呈，咨，函，電，批示，布告，解釋，及一切決定。莫不刊入。取材精審。內容豐富，實亦為一般國民必讀之刊物。定價特別低廉。以資普及。計訂閱全年五十二冊。僅收國幣一元四角。半年二十六冊。僅收國幣七角。郵費國內在內。國外及郵特區照加。自創刊號起已經售罄各號。均已添印備足。訂閱者請直接向南京行政院編譯室接洽。

## 定戶注意

本刊因定戶衆多故登記及封發均依本會定據所載之號碼編號辦理訂閱諸君如有詢問事件或更改通郵地址務請將

- 一、定據號數
- 二、定戶姓名
- 三、定閱時日期
- 四、原寄何處

詳細開明函寄本會為要如係書店或郵局代定則須囑由原代定處照上開辦法來函辦理

# 本刊徵稿簡章

- (一) 本刊專以研究介紹行政之理論與實際問題，並提供具體解決方案，藉以促進行政效率為主旨。對於國民經濟建設，亦特別注重，歡迎學者及從政人員，發表意見，報告經驗。
- (二) 稿件不拘長短，文白話均可。但應繕寫清楚，並加標點符號，如附有插圖，請用黑墨繪成，俾便製版。
- (三) 譯稿請附原書，如原書不便附寄，請將原文題目，著者姓名及出版日期與地點註明。
- (四) 稿末務請註明姓名地址，以便通訊，文後如能附有作者簡明略歷，以便介紹，尤佳。
- (五) 本刊對來稿有酌量刪改之權。如不願刪改者，請預先聲明。
- (六) 投寄之稿，登載與否，不能預先索復，原稿亦不寄還。但投稿人預先聲明，並附還稿郵票者，如未揭載，可以退還。
- (七) 稿件經揭載後，當酌贈本刊六期為酬。其在一萬字以上之長文，并可酌贈單行本五十冊。
- (八) 投稿請寄南京行政院行政效率研究會。

## 本刊價目表

訂購辦法	冊數	郵費		
		國內及日本	香港澳門	國外
零售	一冊	一角五分	一角二分	一角五分
半年定	六冊	八角	七角二分	一元二角
全年定	十二冊	一元五角	一元四角四分	二元四角

本國郵票代價九折以五分以下者為限

### 注意

如有詢問事件或改寄地址者通信時務須將(一)定單號數(二)定戶姓名(三)在何處訂(四)原寄何處詳細寫明寄南京行政院行政效率研究會書費郵費請照價目表寄款

編輯者兼行政效率研究會  
 印刷者 南京正楷印書局  
 地址：太平路一四四號  
 電話：二一四一五號

### 本刊代訂及代售處

全國各地郵局

各大學校

目	價	告	廣
地位	全頁	二分之一	
特別	四十元	二十元	
普通	三十元	十五元	
以上價目均以每期計算。			
半年(六期)九折			
全年(十二期)八折			

刊例	福建	廣東	廣西	四川	陝西	山西	山東	河南	河北	湖南	湖北	浙江	安徽	江西	雲南	貴州	廣西	江蘇	上海	南京
(一) 凡有關文化及建設事業性質之廣告委託本刊登載者特別歡迎。	福州	廣州	梧州	重慶	西安	太原	濟南	開封	石家莊	長沙	漢口	杭州	蕪湖	南昌	昆明	貴陽	重慶	蘇州	上海	南京
(二) 廣告均為白紙黑字、用與正文同樣之紙張排印。	廈門	汕頭	柳州	成都	蘭州	太原	青島	鄭州	保定	衡陽	沙市	寧波	蚌埠	九江	貴陽	貴陽	重慶	蘇州	上海	南京
(三) 銅鈔本版自製。其委由本刊代製者須繪就圖樣并酌收製費。	廈門	汕頭	柳州	成都	蘭州	太原	青島	鄭州	保定	衡陽	沙市	寧波	蚌埠	九江	貴陽	貴陽	重慶	蘇州	上海	南京
(四) 惠登廣告須簽訂契約。	廈門	汕頭	柳州	成都	蘭州	太原	青島	鄭州	保定	衡陽	沙市	寧波	蚌埠	九江	貴陽	貴陽	重慶	蘇州	上海	南京
(五) 廣告性質與本刊不合者拒絕登載。	廈門	汕頭	柳州	成都	蘭州	太原	青島	鄭州	保定	衡陽	沙市	寧波	蚌埠	九江	貴陽	貴陽	重慶	蘇州	上海	南京



# 中央信託局

保險	保	料	購	蓄	儲	託	信	業務種類
壽險	火險	代理	政府	其他	軍人	信託	定期	
	兵險	公運	機關	他體	公務員	投資	活期	
意外險	水險	運輸	購料	儲蓄	儲蓄	其他	信託存款	

埠 各 址 局  
 處理代或局分有設均 號六二一路口漢海上

章詳有備  
 寄即索函

向→

## 京滬滬杭甬及蘇嘉鐵路


託運一切貨物，可以得到非常

### 安全 迅速 經濟

三大效果。

乘本路車：  
 暢遊江南，有左右逢源之樂！

本路務求客商滿意，  
 本路願代客商設計。



上列各站(除長沙外)發售明一三等遊覽不回家票供便

京滬滬杭甬鐵路管理局啟