

地方行政

季刊

第三期



地方行政研究所

中華民國三十一年一月一日編印

南京圖書館藏

地方行政研究所

所長朱華
副所長孔大充
高柳塘

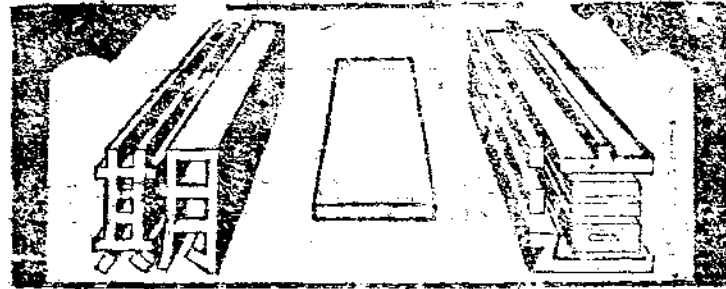
目的：

- 一、研究地方行政制機關之業務
- 二、研究地方行政之技術
- 三、研究地方行政之技術

工作：

- 一、搜集資料
- 二、實地調查
- 二、介紹歐美各國地方政治之建設
- 四、發行刊物
- 五、開辦研究班招收研究生肄業
- 六、訓練地方行政業務人才
- 七、實驗
- 八、接受行政機關之委託解決專門問題
- 九、與國際各地行政研究機構取得聯繫共同合作研討





我們研究所的

是

- 一 英美德法和中國的地方政制有什麼異同？
- 二 什麼是縣民政？
- 三 什麼是行政管理？
- 四 行政管理和教育系統怎樣配合？
- 五 文書管理怎樣革新？
- 六 怎樣辦理人事行政？
- 七 層級人事制是不是可以補充行政三聯制？
- 八 怎樣任用縣長？
- 九 我們所擬的戶籍法是不是可以補救中國固有戶籍法規的缺陷？
- 一個銀行經理怎樣發展地方事業？

地方行政 第三期目錄

縣民政概論

朱博能

教育系統上的一個新學科：行政管理科
 行政管理引論
 人事行政芻議
 層級人事制
 論幕僚長制

一	前言	(四〇八)
二	縣自治行政	(四〇九)
三	縣保甲行政	(四一五)
四	縣警務行政	(四二〇)
五	縣戶籍行政	(四二二)
六	縣兵役行政	(四二七)
七	縣土地行政	(四三〇)
八	縣倉儲行政	(四三五)
九	縣救濟行政	(四三九)
十	縣衛生行政	(四四三)
十一	尾語	(四四七)
	朱華	(四四八)
	姚肖塵	(四五六)
	蕭承祿	(四六一)
	孔大充	(四六五)
	龔履端	(四六八)

縣長任用法平議

李德培(四七二)

文書革命的先頭部隊

寄安陳國琛(四七八)

鄉鎮組織暫行條例述評

王士楷(五〇一)

縣警察組織大綱之研究

黃抱雲(五〇五)

宗教工作的認識

蔡智傳(五一三)

私擬戶籍法草案

吳顧毓(五一八)

兒童自治的實驗

王文俊(五四四)

一個小鎮的銀行化

傑卿(五四七)

比較地方政府圖表

孔大充(五五〇)

陝西實施新縣制概況

彭昭賢(五八三)

廣東實施新縣制概況

何彤(五八六)

福建省的民政

韋力田(五八九)

浙江省之民政

任發軔(五九一)

浙江省民政簡表

阮毅成(五九五)

福建省的人事文書事務管理

力田(五九六)

湖南資興縣政特點述要

李荃浦(六〇〇)

四川江北縣地方自治實施方案

許協揆(六〇四)

浙江昌化縣政鳥瞰

何鶴南(六〇六)

行政報

道

省 縣 政 聞

廣西：候用公務員舉辦登記.....	(六〇八)
歸僑村加緊進行.....	(六〇八)
積穀規定儲足三個月.....	(六〇九)
湖南：舉辦各縣國民教育師資短期訓練.....	(六〇九)
安徽：組織教育視導網加強考核工作.....	(六一〇)
皖南的基政工作隊.....	(六一〇)
春耕一畝地運動的推行.....	(六一一)
自治戶捐的一種方式.....	(六一一)
廣東：行政效率促進委員會加強組織.....	(六一二)
非常時期戰地公務員任用標準.....	(六一二)
四川：江北縣組織縣政巡迴督導團.....	(六一三)
江北縣積極肅清盜匪.....	(六一三)
浙江：抗戰聲中的孝豐.....	(六一四)
孝豐縣積極推廣冬季作物.....	(六一五)
編者的話.....	(六一五)

縣民政概論

朱博能

目錄

- 第一章 前言
- 第二章 縣自治行政
 - 第一節 自治之性質
 - 第二節 自治之效用
 - 第三節 自治之基幹
 - 第四節 自治之要務
 - 第五節 過去實施自治之檢討
 - 第六節 自治實施之改進
- 第三章 縣保甲行政
 - 第一節 保甲之性質
 - 第二節 保甲與自治之區別
 - 第三節 新縣制之保甲
 - 第四節 保甲與鄉鎮之聯繫
 - 第五節 過去保甲行政之檢討
 - 第六節 保甲行政之改進
- 第四章 縣警務行政
 - 第一節 警政之性質
 - 第二節 縣各級警衛之組織

第三章	縣警衛之聯繫
第四章	縣警政之改進
第五章	縣戶籍行政
第一節	戶政之性質
第二節	戶政之效用
第三節	縣戶籍與人事登記
第四節	縣戶政之機關
第五節	過去戶政之檢討
第六節	縣戶政之改進
第六章	縣兵役行政
第一節	役政之性質
第二節	縣政府對於役政之責任
第三節	縣各級役政之組織
第四節	過去役政之檢討
第五節	縣役政之改進
第七章	縣土地行政
第一節	地政之性質
第二節	地政之效用
第三節	土地測量
第四節	土地陳報
第五節	過去地政之檢討
第六節	縣土地之整理
第八章	縣倉儲行政
第一節	倉政之性質
第二節	倉政之效用

第三節	倉政運用之原則
第四節	倉穀徵募之方式
第五節	過去倉政之檢討
第六節	縣倉政之改進
第九章	縣救濟行政
第一節	救濟行政之性質
第二節	縣救濟機關
第三節	縣救濟之業務
第四節	縣救濟行政之改進
第十章	縣衛生行政
第一節	衛生行政之性質
第二節	縣衛生行政之重要
第三節	縣衛生行政之實施
第四節	縣衛生行政之檢討
第五節	縣衛生行政之推進
第十一章	尾語

第一章 前言

我國縣一級行政，為一切政治之基礎，中央及省政府之政令，十之八九，都是飭令縣政府遵辦，或轉飭遵辦，因此縣政府實為現在執行全國政令之機構，同時縣是自治之單位，在整個政治當中，實佔最重要之地位。故一縣之政務，至為繁曠，可謂包羅萬象，凡是國計民生各項事務，幾無所不營，綜民財建教而兼備之。以上四種部類之中，尤以民政居其首要。自一縣各級組織網

要一頒行，各省推行新縣制。而新縣制之主要精神，即在管、教、養、衛四者之互相聯繫，而其中教、養、衛三者，無不需要管。故管之一事，實為地方行政與地方自治工作之中心。所謂縣民政者，即縣政中辦理管的事務。故縣民政問題之重要性，倍值得吾人之注意。

縣民政之範圍，極為廣泛，大體言之，可分為廣義的與狹義兩個方面。廣義的民政，舉凡內政部所主管之事務，俱係縣民政事務之一部，如衛生、地政、警政、自治、保甲、禮俗、戶籍、

倉儲、救濟等均是。狹義的民政，其範圍可以縣政府民政科所主管之事務為準。統觀目下全國各省縣政府組織規程所規定關於民政科之重要職掌，不外（一）自治（二）保甲（三）戶籍（四）警政（五）兵役（六）地政（七）倉儲（八）救濟（九）衛生等項。以上諸項之中，自以自治、保甲、戶籍、衛生為最重要。倉儲與救濟二項，本在民政之範圍，但亦有已劃入建設社會兩科掌管者，地政役政警政等項，亦有特設專科局辦理者，但其性質上總不離為民政或與民政有密切之關係。故本篇亦一併加以討論。

第二章 縣自治行政

第一節 自治之性質

地方自治之語源，來自歐洲，英語原名為 Local Self-Government，直譯為地方的自己管理。地方自治之在我國，開始用於清末時代。其根據一由於中國古代仁政，所謂大同之治的理想，一由於近代各國民民主思潮之影響。可是，各國因其國情與歷史發展之不同，所以地方自治之內容，並不一致。因此關於地方自治之意義，遂有多種論釋。據前內務部之解釋，自治云者，是人民依其本身所構成之團體，在一定範圍之內，由本身意志來處理地方之事務。由於此種見地，吾人可以作如下之申述：第一、地方自治既然是由人民依其本身所構成之團體，由本身意志來治理地方之事務，斯則政治之主體是人民本身，反之，在官治之下，政治之主體是官吏與官廳。前者之行政，是人民居於主動之地位，後者則人民居於被動之地位。此自治與官治之不同點也。第二、所謂自治者，雖則是人民依其本身構成之團體，由本身意志

來治理地方之事務，但其治理，必須在一定範圍以內。此種範圍，即國家之法令。換而言之，地方自治之自由，是有其限度。此與自主不同，所謂自主者，可以說是取得主權國家之地位，其本身既已構成國家之體件，則其在法律上可以不受任何限制。此自治與自主之不同點也。

由於上述，吾人可知地方自治制度，既與官治不同，亦與自主有異。其為有限度之自治，此所謂限度者，即地方自治之範圍是也。我國今日之所謂地方自治及縣以下之地方自治，其根本意義，可謂為國家統治下之一定區域內，依據法律之許可，由該地方居民自理各該地方之事務；以各該地方之人力財力，辦理該地方之自治事業。

第二節 自治之效用

地方自治之效用甚多，統括言之，可分為下述六種：

（一）可以造成民主政治之始基 民主政治是以民為自治者之政治，非如官治以民為被治者為奴隸之政治。既以民為自治者之政治，一定須由地方自治開始。由一保一鄉一縣之人民，自行組織地方政府，由自行治理其本身利害關係之地方事務做起，推而至於自行組織其一省一國之政府，共同治理一國之事，方為真正之民主政治。

（二）可以減少貪污土劣之產生 貪官污吏之產生，是由於官吏包辦，無人過問，土豪劣紳之產生，亦由於平日勾結貪官污吏，壟斷把持，視地方事為自己個人所有。今地方自治推行，地方人民既普遍的有權參與政治，議會由民選，執行者亦由民選，則在十日所視，十手所指之下，貪官污吏自不敢明目張胆，為所欲

爲，士家劣紳，自不敢公然作惡，把持操縱。

(三)可以造成最大公共福利。人類是靠集體始能生存，所以個人生活，彼此均有關係，而關係最密切者，除家庭之外，卽爲同住一個地方之其他人民。以同一地方人民，對於同一地方事務，自然利害關係最切，認識地方情形最清，了解地方民衆心理亦最深，而對於地方事務，也才能以最高之興趣去過問。因此，以一個地方之人民公共意見，以處理此一地方之公共事務，只要組織妥善，自可收良好之效果。換而言之，地方由人民自治，則所有地方之事務，一切設施，均以民意爲依歸，適合人民之需要，可以謀求地方之最大的公共福利。

(四)可以促成國家行政之協調。現代國家，爲要加強力量，以統治全國人民，並爲增加對外力量起見，集權之趨勢，日甚一日。但是集權過甚之結果，每致漠視地方人民之福利。實行地方自治，則地方人民有權，可以防止此種流弊。但是因爲是依據國家法律，及在國家監督之下，地方自治權，只限於地方範圍，對於國家之特權如軍事、外交之類，絕不致落於各個地方。同時，地方自治團體，對於國家普通行政事務，如教育、建設、衛生等等，可以自己處理，而獲得更快速之發展。

(五)可以促進人民經濟之合作。地方自治之生活，既爲人民之生活，又不僅爲政治的生活，而經濟的生活，尤爲重要。地方自治之對象，既爲公共事務，而地方公共事務，除政治事務以外，尚有經濟的文化的事務。社會愈進步，則政治卽不僅管理消極的公共事務，且管理積極的公共事務，故現代政治，且趨與經濟打成一片。唯其如此，地方自治，乃可以促成私人經濟之合作，並進而發展公營經濟事業，以充裕國民之經濟生活。

(六)可以發揮人民政治能力。地方自治既係人民之組織，所以人人均有思考議事並參與公共事務之機會。人民遂得增高參加政事之興趣與能力。因人民彼此互相間之接觸頻煩，商討益多，公共利益之關係，更加密切，自然彼此之互助合作，可以日漸加強。同時，有公共之規律來約束個人，政治道德，亦必日漸進步。國家社會本爲人類集積而成之大團體，地方自治之團體是小團體。小團體如能組織妥善，團結有力，則擴而充之，整個國家社會之基礎，乃更鞏固。

第二節 自治之基幹

中國國民黨第一次全國代表大會宣言有云：「確定縣爲自治單位。自治之縣，其人民有直接選舉，罷免官吏之權，有直接制制，複決法律之權」，由此可知「完全自治之縣分，其人民必具有且能運用上述四種政權。反之，若人民未具有且不能運用四項政權之縣分，不能算爲自治縣分。二十八年九月十九日頒行之「縣各級組織綱要」，對此有適當之規定，除人民具有上述四權外，在運用方面，政府且派員爲之指導。六中全會宣言中云：「中央爰於本年（二十八年）九月有一縣各級組織綱要」之頒布，則使管、教、養、衛各事項逐層貫注，由當地人民自身之努力，謀地方事業確實之推進，而以訓練合格人員，分配於各縣區鄉鎮以爲實際之輔導。於督勸民事之中，收培植民權之效」。所以新縣制最注重點，卽在完成地方自治，加強地方組織，發揮民權運用。關於此一方面之辦法，可分兩部說明如左：

(一)各級地方自治機關之設立。地方自治團體之目的，在處理地方之事務，處理地方事務之機關，又可分爲兩種：一爲代表

公意或表示公意之機關，以決定其意思；二為執行意思之機關，以執行其意思。二者即普通所謂議決機關與執行機關。依照「縣各級組織綱要」之規定，縣及鄉鎮均為法人，鄉鎮以內之編制為保甲，保甲組織為鄉鎮組織之一部。甲設甲長，由戶長會議選舉；保設保長及副保長，由保民大會選舉；鄉鎮設鄉鎮長及副鄉鎮長，由鄉鎮民代表會選舉，鄉鎮民代表會，則由保民大會產生。由上以觀，縣以下各級組織，係從最低層一級一級的建築起來，簡單言之，由戶產甲，由甲產保，由保而產鄉鎮，鄉鎮以上則為縣，縣設參議會，縣長仍由政府委任。每級之組織，均有意思想機關與執行機關，地方人民，以保民大會為基點，直接的或間接的對各級機關，行使其控制的權力，愈至下級機關愈接近人民，愈民主化，因是民衆之意思能透過各級意思機關，反映於地方之實際政治上，所謂地方事務由地方人民自行管理，由此可以貫徹。不過據各種批評意見，以為遵照「國父遺教及「建國大綱」，縣長應由人民選舉，始可達到完全地方自治目的，並澈底的民主化。此在理論與原則上，雖其充分理由，然而縣長之由民選舉，在平時原無問題，在戰時就要因時制宜，使其洽合當時環境。在一面抗戰，一面建國，一面實行訓政，一面試行憲政之時，吾人應將民主集權之原則，充分利用，在政權上，須盡量的民主，始可收到意志集中之成果，在治權上不妨可能的集權，始能達到力量集中之地步。此為適應戰時環境之運用，並不與「國父遺教及民主政治之原則相違反。況且，目前尚在試行憲政之時期。自然需要指導人民之政府委任官吏，等到人民能夠充分運用政權，政治水準提高之時，自然始能進憲政成熟時期，縣長自可由人民選舉。在目前環境之下，人民既然賦有初步政權，復有議決機關及執行機關

，自可將其意思透過各級組織，達到縣參議會，轉達縣政府執行，縣長如有違法或失職情事，縣參議會亦可充分利用其監督權力以監督縣政府。如此，縣長雖由政府委任，名為官治，而實際上仍為民治，其重要關鍵，僅在人民能否充分運用政權，並不在一縣各級組織綱要一條文上加以規定，此點為新縣制特點之一，亦為完成地方自治要點之一。

(二)民衆組織之健全 民衆組織與自治機關不同，民衆組織是社會性質，自治機關為政治性質。人民要運用政權，參加實際政治，必須先有組織之能力與團體生活之訓練及修養，民衆組織，即為此種訓練與組織修養之機構。換而言之，就是參加實際政治之初步。過去我國人民之政治生活是消極的，無為的，放任的，經濟生活是自給自足，不相關連，重視個人之倫理與道德，自然漠然於整個社會團體之關係。因為如此，所以縱然有人感到政治興趣，都是為私人打算，或者漠視個人與社會之關係，或者充份發揮其支配團體之慾望，因之在過去團體之生活及團體服務之精神，均極缺乏。此種缺乏，對於實施地方自治，是一個重大之障礙。為補救此種缺陷，健全民衆組織較設立地方自治機關尤為必要。「縣各級組織綱要」所附各級組織關係圖內，縣及鄉鎮，均有在鄉軍人會，長老會，婦女會，壯丁隊及少年團之組織；在保與甲中，又有保壯丁分隊與甲壯丁班之設置。各隊會人員之支配，都是就農村全體民衆，依年齡及性別為區分，予以編組及訓練，以糾正過去之分歧凌亂現象。具備是種組織，人民熟習團體生活及幾種初步民權之運用，對於實際政治之參加，自可免除困難。除開此種民衆組織以外，吾人亦可運用「抗戰建國綱領」的「發動全國民衆，組織農、工、商、學各職業團體，改善而

充實之」之規定，在縣鄉鎮各方面成立各種職業團體，以補充新縣制所規定民衆組織之不足。以「抗戰建國綱領」及「縣各級組織綱要」互相運用，分別組織人民，敷設整個社會之縱橫經緯，脈絡貫通之組織網，再透過此種組織網之活動，積極發揮民衆之力量，不僅增強自治組織之運用，且可以發展自治工作之動力，對於完全地方自治幫助之大，可不言而喻。

以上兩點，是新縣制對完成地方自治之基本骨幹，若能切實按照實施，不但地方自治可以提早完成，即憲政基礎，亦可充分鞏固。

第四節 自治之要務

吾國現行地方自治制度，在原則上係以「國父手訂」建國大綱」及「地方自治開始實行法」為根據。按「建國大綱」第八條至第十八條所定，皆示辦理地方自治之準則，其大旨以縣為自治單位，每縣開始自治之時，先從調查戶口，測量土地，修築道路，舉辦警衛着手。然後釐定地價，劃分各項權利與義務，興辦救濟及各種生產與工商公共事業，而中央協助其發展。凡已成一完全自治之縣，即予以四權之行使，每縣地方自治政府成立後，得選出國民代表，參預中央政事。至地方自治實行法中，以清戶口，立機關，定地價，修道路，墾荒地，設學校六事，先行試辦。俟收效後，則農業合作，工業合作，交易合作，銀行合作，保險合作等事，皆為地方自治團體所應辦者。此外更對於自治區域以外之運輸交易，亦當經營，使地方自治團體，不僅為一政治組織，亦兼為一經濟組織。綜合上述「建國大綱」及「地方自治開始實行法」之所定，則地方自治之完成，至少有下列十種基本要務：

(一)清戶口 居民不論土著或戶口，一律造冊，其民與自編團體，悉盡義務，同享權利。現行「縣各級組織綱要」所定之保甲編制，以十戶一甲，十甲一保為原則，即屬編查戶口之方法。戶口年齡，既調查清楚，有冊可按，則人民應享權利與應盡義務之事，自易分別辦理。

(二)立機關 根據「縣各級組織綱要」之規定，自治機關分為二種，一為立法機關，如各縣參議會，鄉鎮民代表會，保民大會，戶長會議或居民會議等是。二為執行機關，如縣政府，鄉鎮公所，保長辦公處是。執行機關之下，當設立多少專賣局，而其首要，則為糧食管理局，以供民食。其餘衣、住、行三種需要之生產製造機關，亦逐漸設局管理。

(三)定地價 社會發達進步，影響於地價者甚大，向為僻壤者，常因交通之開闢，地價立即增漲。此種增漲，非出之於私人勞力之所獲，係由於社會衆人之勞務所致，如不設法限制，則其利益，全歸少數地主所享受，社會不平之事，無過於此。限制之法，以定地價為便，其價由地主自報，永以為定，此外所有土地之買賣，亦由公家經手，不能私相授受，原主無論何時，只能收回此項所定之價，而將來所增之價，悉歸於地方團體之公有。

(四)修道路 道路為文明之媒介，財賦之脈絡，凡道路所經之地，則人口之繁盛，地價之增加，產業之振興，社會之活躍，地價既定之後，則於自治範圍之內，公家可以自由規劃，以定地方之交通，人民應盡之工役，亦宜首先用之於此，而增全體人民之福利。

(五)墾荒地 依「建國大綱」之規定，凡公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利等，皆應歸地方政府所有。土地荒蕪，

殊遠地盡其利之旨。故所有荒地，無論有無人納稅，均限三年墾竣，否則予以充公。由公家開墾，所需軍力，則由義務勞力爲之，所獲利益，用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫病、與夫種種公共之需。

(六) 設學校 凡在自治區域中之少年男女，皆有受教育之權利，學費書籍，以及學童之衣食，當由公家供給。現行「縣各級組織綱要」規定於鄉鎮設中心學校，保設國民學校，即師此意而謀教育逐漸普及，使人民均有受教育之機會，藉以提高國民程度，而能行使及運用四權。

(七) 量土地 測量土地爲使用土地及整理地稅之要圖，亦爲清理地籍及確定產權之良法。定地固足以防止地價高漲之利益爲少數地主所享受，但地籍情形，尙無法明瞭，必須實行丈量乃可。丈量之法，可先令耕田者陳報，再勸保界，插坵牌，繪保圖，然後由清丈員按戶坵丈量。丈量時應責令耕田者及甲長引導，不得遺漏或隱瞞。丈量完竣由政府出示公告，如有錯誤，在限內准予更正，但一經公告確定後，即按坵發給管業執照，以後所有土地之移轉，均以此種執照爲憑。

(八) 辦警衛 鞏固治安爲辦理自治之先決條件，換言之，即先有自衛力量，然後可言自治。鞏固治安之武力，不外警察團隊及民衆自衛組織，所以此三種武力，平時務必嚴格訓練，「縣各級組織綱要」，於縣政府設軍事科及警佐，區署所在地得設警察所，受區長之指揮；鄉鎮設警衛股，保設警衛幹事，分別主持其事，編制上尙稱周密，如各級人員均能切實負責，則全縣警衛，自可發生極大效用。

(九) 辦合作 分配之社會化，爲歐美社會最近之事業，甚

即合作制度。合作制度之發明，實解決一部分社會問題，并爲實行民生主義方法之計。現行「縣各級組織綱要」對於合作問題，亦曾提及。即民國十八年公布之「區及鄉鎮自治施行法」亦以合作組織及指導，爲自治事務之一。可見辦理合作社，實爲地方自治重要事業之一。

(十) 營交易 辦理地方自治，貴能發揮「雙手萬能」之精神，爲地方造產生利，不必於窮鄉僻壤，搜括難得之金錢，籌集大批之款項，始能從事自治。故除大規模之工商事業，爲本縣實力所不能發展與興辦，須由上級政府協助外，小規模之工商事業，當可極力經營，如運輸交易，即屬此例。此在「建國大綱」及「地方自治開始實行法」中，已詳言之。「縣各級組織綱要」中之縣公營業收入，及鄉鎮應興辦造產事業，與夫「區及鄉鎮自治施行法」之公營業事項等，即爲其具體的規定。

第五節 過去實施自治之檢討

地方自治之在今日，不特在「國父之遺教」中，規定爲訓政時期最主要之中心工作。即歷次中央之重要會議，亦無不以推行地方自治爲討論之中心。國民政府對於推行地方自治所頒布之各種法令規章，亦可謂已十分完備。但在事實上，全國一千九百餘中，欲求一達到「建國大綱」中所規定之自治程度，而成爲「完全自治之縣者，竟不可得！」

吾人根據過去客觀的事實，對於過去地方自治之工作，作一種批判之分析，而推斷其所以未能收到實效之癥結所在，則可知數年來地方自治推行未能盡善盡美之主要原因，並不僅在天災人禍，內憂外患，也不盡由於地方自治法規未能與實際情況相

適合；各省地方當局之推行不力，實不能辭此咎戾。試分述之：

(一) 政府因循敷衍 地方自治之實施，在中央已下極大決心，貫徹始終。惟各省當局，對於自治工作，或僅作紙上計劃，祇重形式，忽略精神，藉以宣傳點綴；或則缺乏誠意與決心，以致推行不力，或雖有誠意與決心，但缺乏幹的勇氣，遇事畏首畏尾，顧此失彼，以致一事無成。職是之故，各省未能依照中央之決議與法令，斟酌各該地方之特殊情形，在內憂外患之交流中，為地方自治前途，造成適當之環境，以為未來憲政之實施，奠立一穩固結實之基礎。

(二) 未曾喚起民衆 負責推行地方自治之各級人員，對於地方自治之實施，未能引起人民參加地方自治之熱誠，於社會共同生活中，使人民感覺有參加地方自治之必要。如上文所言，自治既是「自己管理自己之事務」之謂，則一人或一家管理自己或一家之事務，便為個人一家之自治，推而至於一鄉一縣之事務，便是一鄉一縣之自治，故實行地方自治，必須喚起民衆，使一般民衆俱能了解自治對於其本身之利害榮枯確有關係，然後始能踴躍參加，公襄盛事。喚起民衆之後，應即加以訓練，使其能知四權之運用，方可真正實現地方自治。過去自治之失敗，即由於民衆未曾喚起，僅為少數人士所操縱，包而不辦，有名無實。

(三) 土劣操縱議會 各地土豪劣紳，多為一方之望族，退休之官吏，或擁有衆強之黨羽，或擅有豐厚之財產，在農村為地主，在城鎮則善賈多財。土豪劣紳多憑藉其歷史上社會、政治、經濟、文化之特殊地位，在現在一般水準以下之多數民衆中，安得不脫穎而出，於是乃得出入官府，跨入地方自治之門。至於一般公正紳耆，僅能消極為善，與土豪劣紳相較，能力既相懸殊，

優勝自操諸土劣。且公正紳耆之同居鄰里，亦不甘因公事而結私仇，以貽將來無窮之患害。益以禮讓之傳統道德，而根本不屑與爭，不予以打擊。以此之故，地方之議會，什九為土豪劣紳所把持操縱，縣公正人士參與其間者，直如鳳毛麟角，不可多得。

(四) 忽略民生主義 實施地方自治，其志向「以實行民權、民生兩主義為目的。」此為 國父在「地方自治開始實行法」中所昭示於吾人者。蓋民權主義必須為民生主義的民權主義，方不致變作虛偽之資產階級的民主政治；民生主義必須為民權主義的民生主義，方不致變作資本主義。故實行地方自治，民權與民生，如輔車相依，缺一不可。過去各省自治運動，僅着重於選舉之得失，會議之操縱等方面，至若大眾生活之如何改善，民生疾苦之如何解除，朝野上下，罕有論及。難怪一般民衆對於自治與本身之利害，並無關連，可有可無，以是對於自治，不感興趣，遂致漠不關心。

第六節 自治實施之改進

自二十八年九月政府頒行「縣各級組織綱要」，重新推行地方自治以來，各省均擬訂有實施自治計劃，在政府方面；固已盡其最大之努力。然制度倡行伊始，倉卒定制，其中未盡完善之處，勢所難免，語其要者，至少有下二端：

(一) 關於輔助法規方面 在現制之下，「縣各級組織綱要」是當前地方行政之根據，同時亦為地方自治之母法，凡根據「縣各級組織綱要」所制定之補助法規及其附屬章則辦法，則為子法，現在母法雖早經公布，子法尚待制頒者甚多，如保甲如何切實編制，戶籍如何切實辦理等等，關係均甚重大，各下級機構如

靜候上舉辦理，爾有時不我待之感，如自行擬製，又深恐以後與中央頒發法規有所抵觸。辦理無礙窒礙，不免進退維谷，此點影響自治前途，亦不在小。

(二)關於設施聯繫方面。過去地方行政，分門立戶，各自爲政，非互相衝突，即彼此磨擦，利未見到，弊已叢生。自「縣各級組織綱要」頒行，過去制度上之弊病，似已根本加以改造。而新縣制之最大特色，在管、教、養、衛四位一體，若能切實推行，最足以發揮力量，完成自治。但「縣各級組織綱要」規定鄉鎮長兼中心學校校長，及鄉鎮壯丁隊隊長，保長兼國民學校校長，及保壯丁隊隊長，是僅做到管、教、衛三位一體，養的組織如合作及農業推廣等，則仍各成系統，毫無聯繫。自軍政部頒布國民兵及各地法規之後，各級國民兵之組織，亦超然獨立於行政及自治的系統之外，其中雖以縣長兼任團長，鄉鎮長及保長，分別兼任鄉鎮及保隊，略可取得聯繫，補救分歧之弊。惟團長及各級隊附之規定，則職權甚大，且升遷任免，全出自上，兼團長及各級隊長，莫可奈何。果若認真監督指揮，則甚易發生磨擦，故各省推行新縣制，僅能做到管教合一，養衛二端，多與管教脫節。於地方自治之完成，阻礙頗大。

綜觀以上所述，縣之自治，尙有待於補充與改善之必要，茲本於上述二端，闡明其對策：

(一)制頒補助法規。凡根據「縣各級組織綱要」所應制定之補助法規，及其附屬章則，應儘速制頒，俾資準據。此種法規，務求其理論與事實，能融合爲一，一付實施，即能推行盡利。

(二)厲行四位一體制。新縣制中管、教、養、衛四者，各有其聯環性，自須四位一體，方可分工合作，確立自治基礎。鄉

鎮長應兼任中心學校校長，鄉鎮壯丁隊隊長，及鄉鎮合作社首屆理事與示範農場主任，如鄉鎮長不具備校長資格時，設專任中心學校校長一人，並兼任副鄉鎮長，以資聯繫。鄉鎮隊附，雖屬國民兵系統，但鄉鎮長既兼隊長，則隊附應絕對服從隊長之監督指揮，其任免考核，國民兵團部應尊重隊長之意見，予以決定，斯則教衛兩項，始可納入自治之中，各負各責，各盡各能，由鄉鎮長統籌全局，策劃一切，系統單純，力量集中，自治事業，始有實效。

以上兩點，係就制度方面而言。此外關於自治能力之提高，自治公民之訓練，自治經費之寬籌，自治內容之充實等，當亦均爲推行自治中之重要工作。

第三章 縣保甲行政

第一節 保甲之性質

保甲是各村莊居民照規定之方法所編成之組織，一面是便利施政之編制，是低層的政治組織，一面是鞏固團結使其共同擔保各個人之生存，而是社會的組織。

政治之意義爲管理衆人之事，故政治之對象是人民，人民有組織，政府即可按其組織敷設政治。所謂組織者，乃是縱橫的編制，保甲既是村莊居民之組織體，因其有縱的編制，則政府可按其系統層級管制，因其有橫的編制，則各住戶之間互相聯繫而步調齊一，是以行政者不特可以利用其縱的系統施政，且可藉其橫的聯繫而互防人民違犯法紀，故保甲組織之性質，不僅是政府推動行政之機構，亦是政府管理人民之工具。

地方自治之實施，須人民有組織，人民有組織，則各人之意思可以集中表示而不致分歧，一切公共事務，可由公衆決定進行，自治之實施，須人民有訓練，人民曾經訓練，方能行使四權，對於公共事務之興革及辦理公共事務之人，方能隨時監察。鄉鎮爲地方自治團體，則鄉鎮內之人民，須具有組織與訓練，方能實施鄉鎮自治，保甲爲在鄉鎮內之編制，鄉鎮可由此組織人民訓練人民，鄉鎮內之人民即可由此集合表達意思，是保甲在鄉鎮自治團體方面言，爲使其人民實施自治之組織，在各鄉鎮人民方面言，則保甲爲集中其意志齊向自治團體表達意思之團體。又保甲組織固有縱橫嚴密之編制，其縱的作用，寡可以禦衆，橫的作用，千百人可以自相稽察，有自相治理之機能。因有自相治理之機能，故能養成居民自治之精神，而爲實行地方自治階梯。又保甲之本質，就其編組之方法言，乃編聯相鄰之住戶，以戶爲單位，所包含之內容，有一定之土地，一定之戶數，及各戶之住民，與職業團體以同一職業之人民爲對象者不同。與通常所謂「行政區域」之意義亦異。因行政區域，僅爲政府治理之範圍，如某某縣之區域，爲某某縣政府之行政區域，即爲某某縣施政之地域範圍，保甲組織所包者，雖與行政區域之實質同爲一定之土地與人民，但其住民曾經組織而具有自相治理之機能，并有團體的性質，故與行政區域之性質有所不同。

綜上所言，保甲之本質爲編組鄰戶，含有一定之土地與住民，爲社會的政治的基本組織，爲行政基層機構，爲管理人民之工具，爲促進地方自治之原動力。保甲之任務雖因國家之政策及時勢之演變，常有變遷，但其本質，則未嘗有所改變。

第二節 保甲與自治之區別

保甲與地方自治，並不相同。保甲須由上而下督察人民實行保甲任務，其建立之過程，由上而下；地方自治則須人民由下而上發表意思，貢獻能力，實施之順序，由下而上，故保甲與地方自治之性質，實有下列各種不同之點：

一、從事務之管理言，地方自治爲人民自己處理公共事務，公共事務之興革與管理，應由人民自己自下表達其意思，與推選管理之人；保甲爲鞏固人民團結，實施管、教、養、衛諸事，是由上按級督率人民，縱然保甲長也由人民推選，但所執行各種事務，多是受命於上級官廳，此不同者一。

二、從法律之地位言，地方自治團體，因受治權的委任自己處理公共事務，有意思能力，有執行能力，具有法律上之人格，爲權利義務之主體；保甲雖爲人民之組織體，僅以鞏固人民團結與便利行政，未有法律上之人格，非權利義務之主體，此不同者二。

三、從組織之基點言，地方自治採個人主義，各個公民，均爲團體活動之一分子；保甲爲使人民造成集體，利用我國人民之家的組織，家長有管理家屬之權能，以使人民發生集體關係，以戶爲組織基點，此其不同者三。

四、從運用機能言，地方自治爲人民圖謀各種生活福利，其辦理之事務，多具建設性，即人民爲自己的需要所建議之事務，能予完成，則人民生活之需要，方能滿足，地方自治之意義，始無缺陷；保甲爲政府或地方自治團體使人民達到某種任務之工具，保甲之事務爲政府或地方自治團體所指定之工作，多份是發動

性的，此其不同者四。

保甲與地方自治之性質，雖屬不同，但（一）則以保甲組織有自相治理之機能，能養成人民自治之精神，（二）則保甲為政府管理人民之工具，有安定地方秩序之功，一切自治事業，利用保甲組織推進，較能收效，（三）則以地方自治之目的為滿足一地方人民生活之需要，滿足人民生活之需要，須發展地方公共事業，人民生活最大需要之事為保甲與養，保甲與養之要求，必須合多數人之能力，始能達成，多數人之力量，須人民有組織，始能表現。而人民管理公共事務之能力，須人民經受訓練，始能實施。組織人民，訓練人民，以住戶編成保甲為最利於進行，故保甲制度，實為實現地方自治之階梯。

第三節 新縣制之保甲

我國之保甲組合，學者議論甚多，有主以保甲代替自治，或主以保甲推動自治，與夫納保甲於自治之中，或使保甲為鄉鎮內之編制，各方之主張，本不一致。「縣各級組織綱要」，係將保甲容納於自治組織之中，為鄉鎮地方自治團體內之編制。新縣制中之保甲組合，其創制之目的，是以促成鄉鎮自治為目標。是達到鄉鎮自治所憑藉之階梯，在鄉鎮自治完成之前，保甲為自治機構，在鄉鎮自治完成之日，保甲即將失其存在之價值。良以地方自治與地方行政二者，工作對象，完全相同，前者工作發動自人民，後者工作發動自政府。所以地方行政健全，地方自治之條件愈具備。我國人民之政治認識，雖因抗戰而普遍提高，但廣大農村中，地主豪紳仍有極大之勢力。故為肅清基層中之惡劣勢力，建設良好的地方自治環境，必須尚有一段過渡之時間，新縣

制所以備受時人歌頌，其特點在於一方面具有高尚之理想，他方面能適合國情。換言之，即在於以保甲作為鄉鎮自治之階梯，以官治作為達到民治之過渡。

但何以說在鄉鎮自治完成之日，保甲為失却其存在之價值？此係由於保甲性能上之必然結果。因為保甲組織，既非地方自治團體，又非永久的官治機構，而只是達到鄉鎮自治之一階梯，當然在其性能上，是含有暫時性，過渡性，在鄉鎮自治完成之日，人民已知運用四權，管理自己事務，自無須再憑藉富有官治性質之機構的保甲。而且在保組織充實健全以後，甲之作用已特別微小，是則甲又必先保而不存在。

要之，新縣制中之保甲，既是一種暫時的官治機構，是促成鄉鎮自治之階梯。故其施行之始，在以官治力量，使民衆納於組織，繼之在使有組織之民衆有訓練，終其極，則在於使有組織有訓練之人民，能有高度的政治認識，與強有力的自治能力，而達到共同自治之目的。準是以言，則新縣制下之保甲組合，固係方法的，手段的，而非目的的。因其為方法的，手段的，故以其本身以外之目的——鄉鎮自治達成後，惟將失去存在之意義，而變成為歷史上之制度。

第四節 保甲與鄉鎮之聯繫

（一）關於機構方面

在「縣各級組織綱要」中，確定鄉鎮為縣以下之基本單位，而以保甲為鄉鎮內之編制，鄉鎮直轄於縣，與縣同具法人之資格，原有區之一級，雖未普遍裁廢，但實際不過為縣政府之輔助機關，已非獨立之階層。自甲至保，自保至鄉鎮，悉以十進為原則

，爲彌補實際上之困難，更爲彈性之規定，予以最多最少之限度，其有地域與習慣上之自然單位，如一村一街人口結集之區，不易分割者，則更規定二保或三保之聯合組織。至於未設區署之縣，則由縣政府派員分區指導，設置鄉鎮聯合辦公處。鄉鎮保甲長兼任各該鄉鎮保甲之學校校長，及壯丁隊隊長，並分別規定專任兼任之原則。鄉鎮公所及保甲辦事處，均規定民政、警衛、經濟、文化各段之設置與員額之分記，經費不足之區，得酌量裁併。又於鄉鎮保甲之下，分別規定民衆團體與民衆組織之管理，指揮及監督。民衆組織應注重編組與訓練，故以保爲單位；民衆團體則注重指導與監督，故以鄉鎮爲單位；並依其人數多寡，而明定其體系。總之今日之地方自治之重點在鄉鎮保甲，有系統，有聯繫，有權威，視以往上重下虛之制度，實有所不同。

(二) 關於權能方面

鄉鎮既爲法人，且具獨立之資格，地位增高，區域擴大，有處理範圍內一切事務之權，則凡民政、警衛、經濟、文化等事務，皆可因地制宜，作整個之計劃，互相聯繫，循序推進，如此自可避免人力物力之浪費，與無謂之牽掣，而辦事之效率，亦可得增加。至於保甲既爲鄉鎮之內部組織，非獨立階層，其事務之規定，正與鄉鎮整個機能相應。保甲長之產生，出於民選，非若以前之保甲長，經甲長戶長推選後，仍須縣政府加以委定，故前時之以保統甲，以甲統戶，純爲機關性質，今則更重視人的基礎。至於鄉鎮保甲長之兼任校長隊長，三位一體，集管教養衛之大任於一身，尤便機能之運用與協調。此外復有各級民意機關，如鄉鎮設鄉鎮民代表會，保設保民大會，甲設戶長會議，或甲居民會議，使地方人民公共之意志，得以充分表現，一以決定地方自治

實際之政策與法規，一以監察地方自治人員執行之事務，而究其運用之方式。與以前區鄉鎮坊之制度，亦復不同，區鄉鎮坊民大會，均採用直接民主制，以區鄉鎮坊爲權力機關，直接選舉執行人員，今則民權之直接行使，僅有保之一級，餘均用代表制，以適應我國今日人民之智識程度，而不過涉於理想。保民大會又限定每戶一人，以戶爲單位，運用較爲簡捷，是又特殊精神之所在，可以收行政三聯之效。

第五節 過去保甲行政之檢討

各省推行保甲制度，最久者將近十年，在此相當長久之時間中，試一檢討其成效，除形式上——即編組上完成外，對於保甲制度之實施效能，可說無所表現，因此引起不少學者之詬病，推其原因，可分爲如下數端：

(一) 人員不健全 過去推行保甲制度之所以缺乏成效，保甲幹部之不得人，實爲主要原因之一。各縣一般保甲人選極濫，素質過低，縣政府以胥吏走卒視之，其自身亦未能了解其所負之責任；人民對之，亦不發生若何敬愛之心。因爲保甲人員，責任既重，事務又繁，普通人又多不能勝任。且保甲人員，多有本業，縱有報耐，亦極菲薄，勢難公私兼顧。況政府以保甲爲徵發攤派之單位，與福利行政無關，政府督責於上，民衆怨惡於下，於是潔身自好之士，多避而不屑爲，而狡黠之徒，多乘機而進，反得因而漁利。近時各縣地方行政幹部訓練所，雖有辦理保甲長訓練，但以期間短促，課程繁瑣，人員程度不齊，其能心領神會者，爲數尠少，故訓練完畢，依然故我。

(二) 經費不充足 保甲經費不充足，亦爲各縣保甲未能收

到顯著效果之主要原因。現時各縣爲保長者，根本說不到待遇，所謂「管教養衛四件事，衣食住行一塊錢」，即是說明保長兼理四政，而待遇則僅一元。保甲經費，在「縣各級組織綱要」中，並無規定，現時各省縣每保只有辦公費之支給，數目少則二三元，多則不過六七元，且多延發欠發，以此些微之資，能期其有幾許效果？

(三) 使用不得當。政府對於保甲之運用，僅視爲行政之工具，凡百政令，中央以之責諸省，省責諸縣，縣責諸區鄉鎮，而區鄉鎮責諸保甲。此種情形，抗戰以來，更爲明顯，舉凡徵兵，徵工，募債，購糧，禁煙，派款，催科，各種煩雜工作，莫不胥由保甲長辦理，以甫經萌芽之保甲組織，而爲無限制無範圍之使用，原有任務，未由達成，馴致叢尤集怨，論者不察，幾於萬方有罪，罪在保甲之概，平情而論，夫豈其然。

(四) 督導不得宜。各縣縣政府主掌民政之一科，因兼辦治安倉儲救濟及其他事務，職責既繁，人力無多，心力不能專任，以致設計規劃，未克詳密，對於保甲工作之監督指導，每多鬆懈。至於區署組織，人員尤少，更談不到督導工作。

第六節 保甲行政之改進

現在保甲已納入自治之中，保甲與自治合流，保甲辦理有效，自治亦可順利推進，保甲辦理窳敗，自治亦未由實施。蓋保甲譬若礎石，自治譬若大廈，礎石不堅，大廈無從建立，此理至明。目前各省政府對於保甲問題，確已相當注意，過去一般缺陷，多有設法補救，如健全機構，切實訓練，提高待遇，喚起民衆等，均屬切中時弊，惟尙有數端，仍須注意，茲分述之如左：

(一) 確定保甲權責。鄉鎮既爲自治與行政單位，則在鄉鎮編制內之保甲，自亦負有辦理鄉鎮自治事務及執行國家政令之責。但以叢爾保甲，其人力財力，較之鄉鎮更屬有限，更不應課以漫無限制管教養衛之大任，及利用保甲爲推行一切新政之工具，使保甲人員有應付不暇之苦。應量其方之所能勝，賦與以權力，加課以職責，其權責以外之事，應由上級政府逕自執行，不應依次推諉。保甲之職務，在法律上雖亦有概括之規定，但其事實上，則幾乎包羅萬有，似乎保甲人員無所不能，結果功效不著，宜乎多認辦理保甲業經失敗。故在自治系統下之保甲，應先確定其權責，方能運用有效。

(二) 健全保甲人員。按「縣各級組織綱要」所定，保辦公處設保長一人，由保長大會選舉之，在未辦選舉以前，由鄉鎮公所推定，呈請縣政府委任。保長兼任國民學校校長，及保壯丁隊長。在經濟教育發達之區域，其校長以專任爲原則。保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政，警衛，經濟，文化各事務，由副保長及國民學校教員分別担任之。但在經費不充裕區域，得僅設幹事一人。夫運用保甲，端賴保甲人員之健全，如將保甲長提早改爲民選，則保甲人員，對於政府有其地位，對於人民，感情易通。至於其他人事上之弱點，其澄清之法，則有賴於法令上之取締，政府之監督，各式之訓練，與輿論之力量。

(三) 支給保甲經費。現在保甲所辦之事務，超出原有範圍甚多，已如上述，其純粹屬於自治之事務者，已屬無幾。其大部分工作，皆爲國家之行政事務。其執行此等事務之經費，自應由上級政府負擔之。即如編查訓練及維持組織等費，爲數亦不貲，其來源如何，自爲地方財政上之重要問題。於此所欲言者，即其

辦理國家行政之經費，固應由上級政府支給。其辦公費，亦應使之足以應付實際需要，並嚴禁私自攤派。辦理事務之人員，亦應視其事務之性質，與所費之時間，予以相當之報酬。使能安心工作，發揮效果。

第四章 縣警務行政

第一節 警政之性質

警察者，以直接維持社會秩序，防止或減少公共危害為目的，依據國家統治權，命令或強制人民而拘束其自然的自由之作用也。國家意志之表現，與政府政策之推行，全靠國家之統治權以行使，故警察是以國家一般統治權為基礎之一種權力作用，國家統治權行使之最有效方法，即為警察之活動。從行政上言，若無警察之活動，政令亦將無人執行，警察在國家行政上之重要如此。

警察之目的，在事前，應當機「警」預防一切不測事情之發生，而在事後則當詳明審「察」事情之是非，以資補救。蔣委員長更謂：「警察者，人民之師保也。學校教育限於庠序，社會教育亦限於特殊之場所，獨警察之為教也，不擇時而施，不擇地而施，亦不擇人而施，勸勤，勸勇，勸仁，教次序，教紀律，教互助，示民以應起應勉應避應戒之途；乃至普及法令之知識於人民，推行良好之習慣於社會，應人民之詢問而為之指示，皆警察所有之事也」。由此可知中國之警察，不僅消極的要「維持社會秩序，防止或減少公共危害」而且積極的應「教導民衆，確立政治基礎，及努力于改良社會之工作」。於此吾人更知中國之警察，其性質與責任之重要。

在縣地方而言，一切經濟的或政治的建設，必須在一個治安鞏固之基礎上進行，然後才能順利成功。警察既肩負後方治安之全責，掃除一切建設進程中之障礙，並保護其按步前進，此固為警察所有之職責，他如在縣政建設推進中，清除殘匪，安定社會，消滅竊盜，保持安甯，以及維持交通，清查戶口，統制物資，協助民運，幫辦兵役等，莫不需警察之力。或澈底執行本身之職務，或熱心幫助他部門之工作，皆唯警察之效能是賴。因此在各種縣政推進中，警察實為開路先鋒，亦為掃除故障，推進工作之原動力。

第一節 縣各級警衛之組織

我國自光緒二十七年在北平接辦八國聯軍所創設之安民公所，開始有警察起，已有四十餘年之歷史。國民政府成立以後，規定各縣設縣警察局，但因厄於種種環境，多數之縣警察局，非改併為科，即另設處股，或置警佐，巡官以主持，間亦有設局者，名義不同，辦法不一。由於組織之散漫，鬆懈，不健全；監督，統制指揮不靈活，不方便，不僅警察之功能，未得發揮，反而弊害叢生。二十八年九月十九日頒行「縣各級組織綱要」，其中關於縣警察行政之組織系統有二：

(一) 縣警察組織 根據「縣各級組織綱要」及「縣警察機關組織暫行規程」之規定，縣政府設警佐，其人口超過五十萬，以及地當衝繁，或政治經濟文化發達，地方富庶，或軍事邊防上情形特殊之縣，得設警察局，區設警察所，直隸於區署；在未設區署之縣，得設警察所，直屬於縣警察局，未設縣警察局者，直隸於縣政府。鄉鎮公所，設警察股主任，每保設警衛幹事，即以

駐在地保或二保之轄境為警管區。

(二)縣自衛組織 按縣各級組織綱要中，僅規定鄉鎮保，均設壯丁隊，鄉鎮長保長，兼任各級隊長，其為簡略。但照「縣市國民兵團組織暫行條例」暨「國民兵組織管理教育實施辦法大綱」所規定，各縣設立國民兵團，以縣市長兼任團長。其編組則按區鄉鎮保甲之系統，編為區隊，鄉鎮隊，保隊，甲班，以區，鄉鎮長，保長為隊長，甲長為班長，國民兵團團部下，設常備隊，自衛隊，備役幹部會，國民兵團區隊下，設後備隊，預備隊。查國民兵團之組織，雖為推行兵役制度而設，但同時亦負有地方警衛之責。如國民兵團下之自衛隊，完全為備地方警衛之用，故其隊類，係依各地方需要及經濟情形酌量編成，至於區隊下之預備隊，亦為應地方服役之用，由常備隊後備隊自衛隊及警察保安團隊退伍者編成之，依地方需要，得分別組織警備，偵察，通訊，交通，運輸，工務，消防，救護等任務班，實即「縣各級組織綱要」中，所指之壯丁隊是。

第二節 縣警衛之聯繫

現代縣政中之警政，實為包括警與衛而為一之新新制度。「警」即是警察，包括警戒與警備。「衛」是保衛，保衛個人，保衛鄉里，保衛國家。在李宗黃氏著之「地方自治之理論與實際」中，其第三部分為「綱領」，即地方自治實施之綱領草案。其關於警衛之方針為(一)增進人民自衛能力，(二)樹立地方警備基礎。警衛之最高目的，乃是保衛鄉里，鞏固後方，及加緊壯訓，增強實力。依據「警察保甲及國民兵聯繫辦法」內容而觀，其運用之方式，是以警察為中心，為主幹。以當地警察長官兼負

壯丁訓練事宜，其訓練之科目，亦以政治訓練，軍事訓練，警察訓練三者並重。且「以曾受公民訓練之壯丁輔助警察，担任地方警備及自衛」事宜，同辦法第七條規定，各級國民兵受各級隊長隊附之指揮與警察保甲密切合作，負執行本區域內左列各事項：

- 一、關於間諜漢奸之查緝及防止；
- 二、關於匪患之警戒勦捕及搜查；
- 三、關於水火風災之警戒及救護；
- 四、關於禁匪黨之偵查及禁止；
- 五、關於境內戶口清查及出入人口與國民兵服役證之檢查取締

- 六、關於旅店公共場所及攜帶違禁物品之稽查及取締；
- 七、關於竊盜吸食毒品私吸鴉片及賭博之查禁；
- 八、關於門毆之禁止及排解；
- 九、關於道路橋樑電桿電綫及其他一切交通設備之守護；
- 十、關於森林河堤之保護及防範；
- 十一、關於其他維持地方治安之必要事項。

由此可見壯丁隊或國民兵團，有義勇警察之性質。為一種無給職之後方治安人員之組織，不過其組織獨立，不在警察系統之下，而與警察合作而已。此種組織，亦有其特點，即平時可以「輔助警察担任地方警備及自衛」之事宜，而於必要時，即可開往前方作戰，所謂「小則保衛鄉里，大則保衛國家」是也。同時亦類似德國「寓兵於警」之意義。

第四節 縣警政之改進

現行縣警衛之組織及聯繫，一在平時之警備，一在變時之捍

衛。警察組織純負維持公安之責，原為地方警衛永久之設施，國民兵團等為兼備兵員補充之用，而為戰時開始推行役政應有之組織，所以兩者雖然系統各別，而責任分明，同受縣長之指揮，且各級國民兵之隊長，係由區鄉鎮長保長兼任，分工合作，尚不肯「機能一致」之原則。倘再明白規定自衛隊副隊長，由縣警察局長或警佐兼任，本縣各地區之預備隊，在地方服役期間，應受各地區主管警衛人員之督導指揮，自必更能協調一致。至於其他一般警政方面應改進之點，亦有數端，茲分述之：

(一)嚴密警察組織 警察行政組織之統一，為改進或建設警政之根本問題。因為組織未能統一，力量因之而微，一切之改進或建設，均莫從推進。以一縣人口之衆，治安職責之重，與警察事務之繁，更需有健全之縣警察組織。吾人所需要之縣警察機關，是縣警察局之下，設警察所，所下設分駐所或派出所，以下置警官區，層層節制，一脈貫通，在組織上，有如此整然嚴密之系統，然後縣警政之推行，可以無往不利。

(二)建立警察威信 一般人歧視警察，甚至有人主張廢除警察制度，其理由，多半係認為警察腐敗不堪，貪贓枉法，一無作用，徒耗財物，其惡者，更有欺壓良民，敲榨百姓。故今後為矯正一般人民心理，必先健全人事，懲治貪污，建立警察之威信。創建優良警風，警察人員廉潔自守，奉公守法；不但警察工作因而可以順利推行。甚至尚可輔導其他行政工作，及促進地方自治之進行。由此，即可轉變一般人對警察之心理。

(三)改善警察待遇 目前各縣一般警政腐敗原因雖多，但主要者實由於待遇過薄，以致貪贓枉法。故提高警察待遇，使警察人員都得溫飽，方能杜貪污之發生。此外警務人員，與其他一般

官吏相同，均為事務官吏。進退陞遷，應以工作之成績為標準。警務人員之任用，陞遷，均應以有無對警政之知識技能及工作成績為標準，絕對不得隨意任免，濫竽充數。

(四)加強警察訓練 中國過去警察素質之不良，半由於缺乏嚴格之訓練。故此後改善警政，不可不注意警察訓練。訓練警察之要點，第一是人格訓練，人格為事業之母，無良好之人格，決做不出良好之事業。人格訓練之最好辦法，是長官以身作則，為下屬之模範，使部下在不知不覺中受感化。第二是學科訓練，警察在維持治安之外，尚負有文化使命，為民師保。目前各縣警察，大都知識淺薄，識字不多。故應加學科訓練，提高其知識程度。第三是術科訓練，術科訓練要點有二，一為紀律，二為精神。訓練之方法，可分為制式教練，野外演習，戰鬥教練，步哨勤務，偵探勤務，射擊教練，工作實施，劈刺術圍術等項。

第五章 縣戶籍行政

第一節 戶政之性質

戶政為戶籍行政之簡稱。戶籍有廣狹二義，從狹義言，戶籍乃記載家庭之身分與本籍之公文書以戶為本位，而確定人的屬籍，即按戶定籍之意。從廣義言，戶籍乃戶口冊籍之謂。戶籍一方面確定人的屬籍，一方面又依戶內分子之人事變動，對照登記以表明一家之內對外關係，與組織其家之分子彼此間的相互關係，而公證其人的身分。我國「戶籍法」包括戶口調查與戶籍登記二項，前者為係基於行政之作用而辦理按戶定籍之登記，後者乃為私人身分之證明。按家小事登記是不能歸屬

於狹義的戶籍之範圍，但此二者，均已包括在戶籍法之內。因此就廣義言之，吾國戶籍行政之涵義，除按戶定籍之事外，更包括人事登記在內。兩者之性質，雖各不相同，而有密切之關係，存乎其間。蓋戶籍為證明家之成立而設，而家則積人而成。倘非詳審組織其家其人之人事狀態，固不能完全證明其家之關係。而人事登記，為證明人事之變遷，則人之情事，變化萬端，決非一戶籍所能詳記，此戶籍登記以外，所以又非設人事登記不可。人事之得喪變更，其發生事由，各自分離而不相屬，欲就一家中各人所生之事件而詳悉其始末，果有如何變動，尤非與戶籍對照不可，此人事登記，所以又待於戶籍登記也。由是而觀，辦理戶籍，必待人事登記而始克完全。證明家之成立關係；人事登記，必依戶籍登記而始克明瞭人事之得喪變更。二者固相資相成而不可相離。

第二節 戶政之效用

治一家之事者，於其家人之關係，子弟之狀況，與傭工之勤惰，須燭照數計，而家乃治。反是，則家政弛而家道墮喪。推之一公司一機關，莫不皆然，即治一國亦何獨不然。考之東西各國，關於內務行政，若選舉、自治、教育、徵兵、納稅諸事，皆以戶籍為根本。戶籍所及之效用甚廣，一方面為確證人民之屬籍身分，以保障個人之權利，同時又可詳知人口之質量情態，以為施政之基礎。茲分言之如后：

(一) 保障個人私權 戶籍既為政府登記戶口之冊籍，亦即記載人民屬籍之公文書，則個人之私權，可以由政府保障。

1. 確證屬籍方面 人民之居於社會中，必有居住之住所，因

此必有其屬籍或本籍。所謂本籍，所以定人民與管轄公署之關係，及人民行使某種權利義務之標準。例如服兵役行選舉，皆以本籍地行之，且本籍之設定，須有本國之國籍者，故本籍之有無，又可為有無國籍之決定。

2. 公證身分方面 人之處於家庭中，各有不同之身分，有為父母者，有為子女者，又有為夫者或為妻者，因其身分之不同，往往影響於權利義務，有父母之身分者，乃有父母之權利義務，有子女之身分者，乃有子女之權利義務，有夫妻之身分者，乃有夫妻之權利義務。人民因出生而發生權利，負擔義務，亦因死亡而喪失權利，除去義務。故戶籍登記，有公證個人身分之效用，以為證明權利義務之所歸。

(二) 施政之基礎 政治之目的在為人民謀福利，然政治之設施，如何方能達到為人民謀福利之目的，則必先求戶籍行政之健全，人口調查精確，人事登記嚴密，對於全國人口動態靜態，均有詳確之統計與分析而後可。例如：

1. 自治方面，如各縣戶籍行政健全，可知各地男女選民之狀況，以為自治選舉之權衡。

2. 警衛方面，如各縣戶籍行政健全，可知各地居民人口之狀況，以謀警衛機構之健全。

3. 兵役方面，如各縣戶籍行政健全，可知全國各地壯丁數額，以為徵兵之標準。

4. 教育方面，如各縣戶籍行政健全，可知全國各地成年文盲與學齡兒童之人數，以定教育之設施。

5. 衛生方面，如各縣戶籍行政健全，可知全國各地人口之分布，及人民疾病殘廢狀況，以定衛生防疫之計劃。

6. 經濟方面，如各縣戶籍行政健全，可知各區人口之疎密，以定賦稅之額定，可知農民之質量，以定土地之分配，可知各地人口之職業狀況，及經濟之組織，以定經濟設施之方略。

總之，一切行政之設施，及政策之推行，皆以戶籍為根基，戶籍不健全，則諸事無從着手，戶籍效用之大由此可知其一二。

第三節 縣戶籍與人事登記

縣戶籍之事務有二，一為關於人事登記之事務，即為證明各人之人事變更，而登記於人事登記簿者是。人事登記之內容分為出生，認領，收養，結婚，離婚，監護，死亡，死亡宣告及繼承等九種。二為關於戶籍登記之事務，即就組織一家全部之人及其所居場所，而登記之於戶籍者是。戶籍登記包括編籍，轉籍，設籍，除籍，及遷徙等五種。不過「戶籍法」第十四條尚載有各種統計季報及統計年報，應由戶籍主任分別編造。由此可知我國辦理戶籍之目的，除確定人民屬籍與證明人民身分之外，尚有編製統計之任務。確定屬籍與證明身分，可以備公私法上之運用，保護個人之權利與義務。此為戶籍及人事登記在大量統計上之功用。不過我國戶籍法與歐西各國之制度，互相比較，有一根本不同之點。即歐西各國之人事登記，其目的偏重於統計之編製，我國戶籍及人事登記則偏重於個案查考，屬籍與身分之確證。而歐西各國對於人民之屬籍，根本不按戶定之，此因其社會上之思想，以個人主義為基礎，故對屬籍之確定，以個人為單位。我國社會與日本相仿，向來注重家族主義，所以戶籍法採用按戶定籍之辦法。係仿倣日本而來者，其立法精神，在遷就社會上之家族制度。

按人事登記之功用，第一是證明人民在法律上與社會上之地位，用充公私法施行上之重要根據；第二是供給人口材料，以編製人口動態統計，用充社會政治經濟種種方面施政之參考。歐美各國對於人事登記種類之選擇，多依此兩種目的為原則。故歐美各國所通行之人事登記，大都限於（一）出生（二）死亡與（三）結婚。此三者均為身分的重要事件。所謂人口動態，不外乎人口增加與減少，出生可以增加人口，死亡可以減少人口，由結婚人數之多寡，可以窺測將來人口增加之趨勢。故出生死亡與婚姻三者，為人口動態統計最重要之事件，同時凡人民之權利義務，無不與身分有關，因出生而取得權利，因死亡而喪失權利，因婚姻而發生夫婦關係，此三者亦為身分上之重要事件，所以歐美各國以此三者為人事登記之範圍。我國戶籍法規定人事登記事件，共有九種，較之實行人事登記有悠久歷史之歐美各國，尚超過三倍之多，尤以關於我國之所謂認領，收養，監護，繼承諸項，祇是身分上之事件，而且僅與私法有關，對於公法，無多大關係，對於人口動態統計，更無論矣。

第四節 縣戶政之機關

戶籍事務，原為國家經常行政之一，是永久之事業，就其性質言，應由國家直接設置之機關掌管之。然考之各國成例，因圖事實上之便利，多委託地方自治團體或地方行政機關及教會教士辦理之，如波蘭等國是，比、荷、意、日、羅馬尼亞等國，則委託地方行政機關辦理。美國設立地方登記員或委託地方衛生官吏辦理，凡此皆具有相同之原則，即除專任之地方登記機關外，凡委託辦理機關，均應與人民接近是也。我國「戶籍法」第十條規

定：「每戶籍管轄區域，設戶籍主任一人，戶籍員若干人，掌理戶籍及人事登記事務，於鄉鎮公所或坊公所內辦理之」。鄉鎮公所或坊公所是戶籍執行機關，係委託地方自治團體辦理之，地方自治團體與人民接近，亦與前項原則相符，惟現在我國地方自治機關，尚未普遍設立，即已設立者，亦未達健全程度，故各省會都市，及內地較大城市，現皆由警察辦理登記，健全的自治機關與警察辦理戶籍，各有其優點，茲分爲兩點述之：

一、自治機關人員，與人民接近之機會較多，民情較爲熟悉，以之兼辦戶籍，自較容易，然此項人員，通常缺乏訓練，於戶籍事務，往往不能勝任；而警察之錄用，須經過考試或經過警察訓練者，有戶籍常識，在技術方面，自較自治人員辦理爲優。

二、地方自治團體，因常辦理地方公益慈善事業，與人民有良好之印象，對於人民，便於啓導；警察職責，在維持地方治安，人民對之，易懷畏懼猜忌之心理，多避而遠之，故由警察辦理，不易得到完滿之結果。

綜上比較言之，縣戶籍執行機關，當以地方自治團體爲最合宜，惟地方自治組織尙未完成以前，除警察以外，殆無可委託者。在地方自治完成以後，如能對主持人員，加以訓練，自爲妥當，至於自治組織尙未健全，人員未經訓練，即令其接替警察所掌之戶籍事務，則未必能達成其任務。

第五節 過去戶政之檢討

自民國二十三年施行「戶籍法」以來，已有七年之歷史，但一查各地方戶籍行政，無論關於登記之種類，程序與方法，所用之表格與簿冊，皆極其不一致。從未有一省完全遵照實行而獲有

成效者。以致今日戶籍行政制度，尙未能建立，全國戶口，猶無真確統計，各種登記，不能普遍舉辦。種種缺陷，不一而足，以下各點，尤爲一般的現象：

(一)調查不確實 各縣戶口之調查，多不盡不實，其關於戶口調查之一般缺點，約有如下各項：(一)各省每次調查戶口，雖均有限期完成之規定，但各縣仍屬參差不齊，間有因故延至半年以上者，時間過久，戶口早有變動，調查之意義，幾全失去。(二)立戶標準，雖有明白規定，但調查之時，常因規避派款派丁關係。故意變更主戶標準，戶籍紊亂，勢所必然。(三)戶口之調查，係採取屬地與屬人主義，統計易致重複。(四)編查劃區不當，其插花地帶，多未先行會勘調整，調查人員，間未挨戶編查，保甲編組，亦多不依自然形勢，以致戶口常有遺漏。(五)表冊門牌，有因無經費而不完備。(六)辦理調查統計人員，事前未受專業訓練，應用技術，未能充分嫻熟，一至實習，遂舛誤百出。

(二)異動不認真 戶口異動報告，爲稽覈動態之唯一根據，惟各縣辦理不良，常有下列病態：(一)戶籍人員未備戶籍手冊，人民口頭報告，不能隨時登記，易致遺忘。(二)戶口異動之登記與呈報，保甲多不明辦理手續，或始勤終怠，而忽於職守，或人民狃於積習，不能履行其戶口異動報告之義務，雖有罰則可循，因不敢得罪鄉里，大都未曾執行。(三)遷移證未曾普遍實行，戶口遷移，漫無限制。(四)暫來久住，暫往與長期他往相混，易生統計重複，及脫漏失實之弊。(五)規定之清查覆查及抽查，多未切實執行，有時因治安需要，間或舉行，僅以清查奸宄爲已足，並未設定表冊，戶籍之紊亂，依然如故。

(三)人員不健全 在保甲制度下之執行戶籍事務者，爲保甲

人員，此等人員本身並不健全，奉公守法，盡忠職守者，固不乏人，而循情舞弊，因循敷衍者，亦比比皆是，尤以地位之低下，不爲人所重視，實爲各縣戶籍行政上最大之障礙。其次各鄉鎮公所戶籍員，有設者，有未設者，人員缺乏，工作無從推進。即已設有戶籍員之縣分，每因業務不能專一，分散辦理戶籍力量，其經嚴格訓練者，不易多覩，而一般縣分定經過訓練之戶籍人員，又往往因時間過促，課程不切實際，即經訓練，亦無多大認識，影響業務，頗爲重大。

(四)監督不周密 按「戶籍法」之規定，戶籍執行機關之外，尚有監督之機關。戶籍之監督機關，爲縣市政府。惟各縣市政府，對於戶籍事務，未能盡力監督，推其原故，計有如下諸端：
(一)除市政府警察局設有戶籍室專辦其事外，一般縣政府，囿於組織及經費，往往以無戶口調查統計經驗之科員或辦事員，濫等充數，技術惡劣，自難勝任。(二)未定工作計劃，與統一考核辦法，以致外勤人員，不知適從，且無工作進度，勤惰亦未由考核。(三)縣督導人員，如區長區員保甲巡迴督導員等，不能切實遵照規定，于抽查戶口中隨時督飭指導，遇有錯誤情形，亦不能設法糾正。(四)抽查戶口不實，未予積極勸導，舛訛主再，亦未消極制裁，因循敷衍，獎懲不明，尤以本籍督導人員，顧慮過多，收效更渺。(五)人民知識幼稚，或自高身分，不願履行其戶口報告義務，意圖規避兵役役工役，以及各種負擔，至於機關團體工廠部隊，大都不受清查，即使接受清查，亦不據實報明，戶口異動更難依限呈報，此種情形，各縣均然。

第六節 縣戶政之改進

戶籍是一切庶政之基礎，政治設施之參攷，如果戶政不健全，人口調查不實，則管、教、養、衛諸要政，均將徒託空言。故國父將清查戶口列爲地方自治開始實行六項辦法之首。抗戰以後，戶籍更爲推行役政及防止奸宄活動，安定後方秩序之要務。各省自實施新縣制後，戶籍及人事登記，均爲中心工作之一。爲求推行有效起見，應根據過去之各種缺陷，設法改善，茲述其要點如下：

(一)充實組織 依照內政部「修正戶籍法施行細則草案」第二條所定，辦理戶籍機關爲縣政府及鄉鎮公所，縣政府應設股專任其事，鄉鎮公所應設戶籍主任及戶籍員，必要時得增設戶籍警察一人至二人協助之。縣政府戶籍股組織如何，雖未有明文規定，但至低限度，必須設專任主任一人，比照督學警佐待遇，另設科員事務員各一人，至于鄉鎮公所，僅設專任戶籍員一人，及戶籍警一至二人，尙嫌人員過少，似應增設戶籍警以每二保或三保設一人爲原則，如此經費雖增，收效必宏。且人民土地政事三者均立國之要件，今爲管理人民而增加支出，固亦所宜。

(二)健全人員 縣各級辦理戶籍人員，應予以「爲戶籍主任及戶籍員者」之必要的訓練。訓練是由于需要而生產。訓練之時，應特設「戶籍法」及「戶籍實務」兩種科目，敦請有研究者充任講師。教授之時，要注重實用方面，使之發生影響，并應着重實務之學。訓練課本，不取文言，全用語體，以淺顯之文字，說明法律之真義及處理之手續，並多多演習，務使「學了會做」，此種訓練，方有用處。

(三)舉辦普查 要辦理戶籍事務，必須全國舉辦，(戰區自應另案辦法)。若僅有數省數縣舉辦，則不如不辦。蓋戶籍事務

之本質，原為有機體性，例如登記之時，常須依法通知被登記者之有關之戶籍主任，為某種登記事件之註銷或改正。被登記者若非本籍時，一面予以登記，一面應將聲請書之複本，分別送致其本籍地或寄籍地之管轄戶籍主任。倘若不全國同時舉辦，則此地辦而彼地不辦，此地戶籍主任一旦受理而彼地本籍人登記時，將無從依法與彼地戶籍主任取得聯絡，於是戶籍事務，不能切實執行矣。再以一縣幅員之大，勢非劃區編查不可，而劃區不慎，每易發生漏戶，故在劃區之前，縣政府方面，應飭各調查區負責人，註明編查區內村莊地名，尤須於插花地帶，人煙稀少，及鄰界之處，先行會勘劃定，庶免發生漏戶之事。一縣之普查時間，亦貴一致，至少應由省定編查標準時間，各縣同一時間舉辦，時間愈短，則其結果愈佳。

(四) 注意異動。關於戶口異動各項事項，內政部已有「戶口異動查報條例」之規定，可不必贅述，惟關於各種呈報事項，及戶口異動登記冊，其項目應力求簡單明瞭，俾易推行。因為我國國民教育未曾普及，一般辦理戶政人員及保甲長之戶籍知識，又不及分，如規定過繁，則無法填寫，故所訂表格形式諸項應使之簡單便利。

以上四點，均為推行縣戶政之重要事項，此外，吾人當知，一種制度之推行與改革，必有種種事實上之困難。以吾國各地教育之普及，幅員之遼闊，鄉間交通之不便，自治制度正待完成，辦理戶籍之獎懲尚須厲行，戶籍宣傳，尤須實行，民衆之聲請習慣，亦應養成，此外如門牌號數之編定等，均于戶政之實施，均有莫大之關係。

第六章 縣兵役行政

第一節 役政之性質

役政係兵役行政之簡稱。但一般人對於兵役行政常有一種誤解，以為役政不過就是徵兵或抽壯丁而已。此實把役政之意義看得過狹。依「兵役法」第二條之規定，分兵役為兩種，一為國民兵役，一為常備兵役。凡辦理此兩項之事務，均謂之役政。簡而言之，所謂兵役者，即人民出力武裝保衛國家之一種義務是也。兵役是以軍事之手段，達到保衛國家之目的，而其事務之遂行，又有賴于國家之行政，所以兵役之本質，可以說是軍事的，亦可謂為政治的。尤以此抗戰時期，役政實為縣政之重要工作，辦理役政之良否，固可影響各項縣政，各項縣政之良否，亦可影響役政。在役政中，關係最密切者，為保甲戶口，而保甲戶口，則屬於民政範圍以內。依「兵役法」之規定，兵役事務，以鄉鎮公所為最低級之執行機關，鄉鎮長一面受縣區長之指導，準備並實施各項事務，一面須領導人民，履行兵役，故役政之推行，實以良好之民政為其基礎。

第二節 縣政府對於役政之責任

(一) 調查方面 兵役調查，即是徵兵開始前之「壯丁調查」，亦可謂兵役施行之基本工作。兵役之調查可分為年齡調查與家世調查兩大類。前者如及齡適齡等調查，後者如國籍戶籍免役緩役等調查。此項工作皆由縣政府辦理。但實際上，亦多困難，其原因如下，(一) 中國習慣上年齡計算與法律上年齡計算，迥然不同

；(二)有人為避免兵役，故意將年齡以多報少，或以少報多，此為年齡調查之困難。(三)我國素無確實之戶籍冊，可資憑藉，又無專管戶籍之人員；(四)各地有養子，招贅，承祧等等不同之風俗，使事實上情形與法律上情形，常發生差異。此為家世調查之困難，因此種種原因，故調查極難正確；然調查若不正確，即不能造成良好之役政基礎，所以縣政府對於兵役調查之工作，必須謹慎辦理，力求確實。

(二)徵集方面 徵集即召集應徵之壯丁之謂。此種事務，似乎麻煩，但若調查確實，徵集可減少困難，但在徵集之時，關於壯丁之身體檢查，依法律規定，本應在平時舉行，但在目下戰事緊張之時，只好在徵集時行之。其次在徵集之時，對於冒充頂替，或假借混充等事實，在此時，應詳為查究，以杜流弊。

(三)訓練方面 關於常備兵役事項，縣政府只辦到徵集為止，訓練可以不問。但關於國民兵役，照目前情形，縣政府實負有部分訓練之責任。現在是以社會軍事訓練之形式，以代替國民兵役，在縣負責者為國民兵團。但實際上必須民政科負責協助，方能推動。

(四)管理方面 服常備兵役退役後之在鄉軍人，依法定雖另有機關管理，但受訓後之壯丁，其管理事務，則由縣政府辦理。根據現時組織，在各縣有國民兵團，負此項管理之責，然此不過分民政科之勞，而各項名冊之繕造，演習之召集，均非縣政府直接辦理不可。且將來國民兵役普遍實行，其轉役登記及其他各種管理事項，皆歸各縣政府辦理。

第三節 縣各級役政之組織

現時主管及辦理役政之機關，至為繁多，各縣政府有設置兵役科者，有設兵役股附隸于民政科者，實際上各縣民政科，即為主辦役政之部門，縣各級役政機構中，除兵役科或股之外，尚有徵募兵事務處，監查組，國民兵團，鄉鎮徵兵協會等組織。茲分別概述其職權如下：

一、縣政府兵役股 縣政府兵役股之事務，在行政院頒布之組織規程內，並無規定，茲參考各省各縣市兵役服務規則，摘述如次：(一)徵募兵之計劃及執行，(二)新兵徵集時之檢驗，接交管理輸送等。(三)國民兵之調查，檢驗，登記，及統計，(四)國民兵抽籤時之監督指導，(五)直接或協助辦理各級壯丁隊之編組，訓練，管理等，(六)在鄉軍人之調查及登記，(七)現役退伍官佐士兵之調查，登記，(八)兵役宣傳法令之解釋，(九)監察優待出征軍人家屬之實施。(十)查辦兵役舞弊。

二、徵募兵事務處 徵募兵事務處為臨時機關，其執掌為分赴各縣主持壯丁體格檢查事項。

三、監查組 監查組之職責，根據「非常時期征集國民兵監查組實施辦法」第四條之規定，有下列各項：(一)關於壯丁調查名冊之檢點，有無遺漏壯丁之遺列，及以老充數，(二)關於免緩役之事實及證明文件，是否按規定辦理，(三)關於抽籤實施之監督。(四)關於徵集壯丁身體檢查事項，(五)關於縣市區鄉鎮各級辦理兵役人員之指導與糾彈。

四、國民兵團 各縣之國民兵團，對於國民兵之管理，訓練，徵調，服役，歸休等事宜，負其全責。

五、鄉鎮徵兵協會 鄉鎮徵兵協會之職責，有下列各款：(一)關於協助兵役之實施，並策劃役政之推行事項，(二)關於徵

兵實施人員之糾查，(三)關於兵役糾紛之調解。(四)查考壯丁名冊，有無適齡壯丁之遺漏，及購贖預替事項。(五)關於免役，緩役，除役，禁役，停役之協查。(六)關於徵兵檢查，抽籤徵集及宣傳之協助等事項。

此外，關於辦理優待出征軍人家屬事宜，依「出征抗敵軍人家屬優待條例」第三條所載：「於出征抗敵軍人家屬優待事宜，由縣市政府組織出征抗敵軍人家屬優待委員會辦理之，以各縣長為主任委員，各自治團體或法團之負責人，及當地公正之人為委員」。此種機關：(一)只有上層之組織，而無下層實施機關之組織；(二)委員之產生既係由縣聘或法團自治團體及地方人士兼任，事實上，勢難兼顧，而內部又無專任人員，自難免虛有其名之譏。

統觀上述縣以下各級之兵役行政，事務，機構不一，名目繁多，事權不相統屬，其施行上之困難，可以想見。

第四節 過去役政之檢討

現代之征兵制度，發源於十九世紀上半期之普魯士，普魯士因此而強盛，造成德意志帝國，於是各國相繼仿行。因其為一繁難之工作，所以各國建立此種制度，莫不經過長久之時期，才底於成。中國徵兵制度，雖有悠久之歷史，但自宋代以後，一直流行募兵之制，到抗戰前一年，方毅然改制，時間既如此匆促，而一切政治，經濟，社會之基礎，又未建立鞏固，即須供給大量之兵員，與不斷的補充，兵役困難自應運而生，故留心役政者，常有論及其缺點。曠觀各縣年來之役政，對於部隊兵員之補充，在數字上，大都能按照配徵數額，依期撥補，然兵員素質之窳劣，

與役政之腐敗，則彰彰在人耳目，無待諱言，茲舉其要者，述之如左：

- (一)人民缺乏民族意識及國家觀念，不明瞭兵役義務。
 - (二)狃於數千年來尚文輕武之遺傳，人民視當兵為墮落，故有「好人不當兵」之諺。
 - (三)平素未注重軍國民教育，人民缺乏尚武之精神。
 - (四)各縣保甲組織不健全，戶口調查不確實，因此役政發生困難。
 - (五)各縣辦理兵役人員，多不遵照法規實施，甚或徇情舞弊。
 - (六)各縣舞弊人員及逃避壯丁，未能盡量檢舉懲處。
 - (七)違反兵役法治罪條例太輕，且多未切實實施。
 - (八)各縣下級幹部欠修養，待遇士兵不良。
 - (九)人民大都貪生怕死，惡勞喜逸。
 - (十)優待出征軍人家屬辦法，多未切實實行。
- 以上所述諸端，為各縣役政之癥結，兵役問題之癥結，促成役政推行之困難，吾人既明白其癥結之所在，即不難對症下藥，設計解決之辦法。

第五節 縣役政之改進

兵役工作，是整個抗戰建國艱鉅工作之一環節，此一工作與任何工作部門，均有其密切之關聯，因之，與各方面工作之牽涉，格外繁複，茲為便於明瞭起見，分為如下各方面述之：

(一)關於管的方面 保甲組織不健全，戶口調查不確實，根本就不能管，人民知識低落，國家觀念與民族意識，兩都缺乏，

加之避難就易，喜逸惡勞，根本就不易管，有組織之國家，對於管理，是非常重要的，無管理則一切政務均難推動。所以吾人要能使兵役推行順利，則非實行嚴格之管理不可。中央近年頒佈之國民兵役法規中，即分為兩種管理，一為普通管理，以區鄉鎮保甲系統作成地區編組，一為特別管理，即是製發國民兵身份證。凡是役齡男子，均人手一證，有人有證，以證稽人，平時在鄉，以證換糧，有事出境，憑據易證。如此，一切估買頂替以及逃避舞弊等問題，悉可迎刃而解，同時有管理則組織嚴密，不致散漫，有管理則訓練週到，不致零亂，所以嚴密的管理是解決兵役問題之一方法。

(二)關於教育方面 人民知識幼稚，民族國家觀念薄弱，此為不教之故，人民未受國民教育，不懂尚武精神，此亦為不教所致，軍事學識不足，戰鬥技術不精，亦為不教之故，所以吾人應教之以道，教之以理，俾知愛護國家，鞏固國防，使其了解兵役之義務。更須教之有恆，有方，使有豐富之訓練，充實之能力，健全之體格，忠勇之精神，使其明禮義，知廉恥，負責任，守紀律，能為國家民族犧牲奮鬥。如此，應徵者非但不逃，且不願逃，一切舞弊取巧之人員，亦將無所施其技，而憬然覺悟。所以嚴格之教育，亦是解決兵役問題之一方法。

(三)關於養的方面 養是民生之需要，無給養無養育，一切均無從談起。前方作戰，後方生產，為的是要養。改良士兵之待遇，優待出征軍人之家屬，亦為的是要養。所以吾人對於士兵之保養，要極力使其能健康，無疾病。一年四季之衣服，須先製備，須求其整齊清潔，常替換，不破爛。同時於士兵之營養，要使其充足。保養與營養，非僅影響到士兵個人之健康，亦足影響到

整個的戰鬥力量。士兵對於「養」的問題不能解決，便是使其逃亡之主要原因。進一步言，非僅士兵要養，士兵之家屬，更需要養，年少之壯丁，均徵往前方去，家中所剩下老弱婦孺，若果不妥為保養，間接就是減少作戰之力量。所以優待出征軍人家屬，主要的是代為實行「養」之一字，故養亦是解決兵役問題之一辦法。

(四)關於衛的方面 衛國即是衛民，保族即是保家，此為相互一致者。所以吾人須有自衛之技能，及衛國衛族之本領。同時要衆而忘寡，國而忘家，犧牲小我，而完成大我。以國家民族之利益為前提，殺身成仁，舍生取義，方為現代良好之國民。所以吾人要全民服行兵役，以完成全民的國防。要國民皆兵，方足以維持持久之戰爭。以爭取最後之勝利。所以衛又是解決兵役問題最重要之一方法。

以上四點，為目前解決兵役問題之重心，果能針對其癥結，不斷予以改革，則兵役之政，必可踏入正軌。此外為使兵役制度推行順利，更必須訓練辦理役政之幹部，健全兵役之機構，嚴懲舞弊之人員，以達到人人健全，事事推動，層層無弊之地步。

第七章 縣土地行政

第一節 地政之性質

土地為生產之要素，為人類生活上最重要之資源。民生之休戚，社會之盛衰，以及歷代之興替存亡，莫不與土地問題，發生密切之關係。古人所謂：「地者政之本」，「理民之道，地著為本」者，職此故也。土地問題為社會問題之核心，故為國家之長治久安計，土地問題，實有從早解決之必要。國父創導革命，揭

樂平均地權之旨，手訂「建國大綱」，於此傾刻尤詳，實深燭於土地爲民生所繫，如第十一條規定「土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山川林澤之息，礦產水力之利，皆爲地方政府之所，而用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫病、與夫種種公共之需要」。凡此皆賴地政之健全實施，方能成其使命。所謂仁政必自經界始，良於此也。

辦理地政，因爲各時代各地方所發生之土地問題內容不同，所採取之方針與步驟，亦因時因地而異。吾國地域遼闊，各省市縣情形互殊，各地所實施之方式，未能一致，即就一省以內而言，各縣所行者，亦各不相同，或採一法，或採數法，然大別言之，可分爲（一）土地測量（二）土地陳報，但方式雖有不同，而以平均地權之最高原則，爲實施地政之本旨則一。

第二節 地政之效用

（一）確定產權 辦理縣地政之基本要旨，首在確定產權，免除土地糾紛。各縣土地既經整理，則圖上界線分明，如有產權爭執，或界地糾紛，均能設法爲之調解，不似從前人民，每爲毫釐之爭，纏訟經年，因爲敗家蕩產者可比，今則一俟糾紛解決，產權確定，隨即辦理土地登記，或發給管業執照，依照人民固有之權利，發給各種權利書狀，有圖有照，既可爲權利之保障，又可免未來之糾紛。

（二）清理公地 各縣原有官產，冊籍每多失管，以致歷年收益，日漸減少，現當地方自治開始實行之際，地方急須舉行公共造產，以補助財政收入，而原有公地，尤應加以清理，若土地未經整理，私有土地業權，未能確定，則公有土地，即永無查清之

一日。觀乎福建將樂縣最近辦理公地調查，由每年一千餘元之租額，而可增收每年二千餘担之租穀連城縣每年收租九千桶，今清理後可收一萬九千餘桶（每桶十五斤餘），是其顯例。

（三）查定地價 土地因利用情形，與其位置、肥瘠、水利、交通等之不同，則其地價，每有區別。照價徵稅，固爲最平允之主張，而關於國防、水利、交通、公益及公共事業建設，爲征收土地時，如已查定地價，自可照價補償，免致人民吃虧，但如土地未經整理，則地價難以查定，即地冊亦無法編造。

（四）改善租佃制度 租佃問題，關係農民生活甚大，各縣租佃情形，極爲複雜，有永佃定期與不定期之別，有分租預租押租穀租與錢租之分，其租額，以福建而論，高者如浦城縣多超過正產百分之七十以上，而長汀縣且多超過百分之一百一十五者，此種不勞而獲之地主的剝削，若不予以取締，則農民生活，極難安定，必相率而別求出路，終將影響整個社會之安全，而田地荒蕪，尙其次也。今欲改善租佃制度，須先明悉所有租佃情形，租佃面積，與夫佃農戶口，凡此皆有賴於土地之整理而後可。

（五）平均負擔 各縣之土地經過整理之後，向之田多糧少，田少糧多，有田無糧，有糧無田諸弊，均可免除，更根據中央減輕賦稅之原則，負擔可得減低，即向之有田有糧者，亦可得到減低之惠，向之有田無糧者，可使之有糧，向之無田有糧者，概行蠲除，以收實戶實地實糧之效，在人民既能達到平均負擔，減輕稅負之利，而政府亦收增加收入之效。

第三節 土地測量

土地測量者，乃以精密之儀器，繁重之手續，從三角測量以

求各地點之絕對地位，藉圖根之媒介，而控制按坵描繪之戶地，不使旋轉橢圓體表面之地面，影響於平面的地籍圖之精確性之一種土地整理法也。此法為整理土地之根本辦法。其測量之程序，可略分為大三角測量，小三角測量，圖根測量，戶地測量，計算面積及製圖六步，戶地測量又可分別選用人工丈量方法與飛機航攝方法。故航空測量與人工測量，本非相對，而實相輔。航空測量乃藉飛機航行之速度與照相之敏捷，故作業較速。但易受地形之限制。蓋航測必須地下之景物顯著，坵埂分明，始能攝入鏡頭，然後再施行糾正放大，面積即可從之算出。我國華北一帶，皆係平原旱地，毫無坵埂可分，西南則山陵起伏，陰蔽不明之地甚多。故航空測量一法，並非各地盡能適用，而實有相當之限制。

土地測量之功用，在明悉土地之方向，距離之遠近，原隰之高下，面積之多寡，實為整理土地之根本辦法。但在目前而論其施行上，勿論人工測量與航空測量，皆有共同之困難。第一、需要多數技術人才。如大三角測量人員，飛機駕駛與拍照人員，糾正放大人員，皆常有純熟之技術。其他如清丈員，計積員，製圖員，亦皆須有技術之訓練，而後始能操作自如。以我國各地面積之廣，需人之多，決非短期間可以養成。第二、需用精良之儀器。如人工測量所需之子午儀、經緯儀、水準儀、求積器；航空測量之飛行機，攝影機，糾正儀，大半須購自海外，以現在各省縣財政之艱窘，更非易辦。第三、需時長久，土地測量為一種技術工作，自須按部就班，不能躡等求之。如法國之土地，小我七倍，而清丈土地之期費三十年，日本小我十倍，尚須九年，以吾國今日之窮，需要之殷，清丈實覺緩不濟急。第四、費用較多，據德國教授憶恩來（Otto Darsel）氏估計，我國本部十八省，整理

地籍經費，須八萬萬三千萬兩。若以二十三年南昌之航測為例，作全國航測之估計，則需二十二萬萬元之鉅。此尙是抗戰以前之計數，以現時物價計之，則當數倍，乃灼然可見之事實。此外地籍整理，不僅限於測量，他如登記、造冊、調查、估價，在在需費。凡此皆為實施土地測量之困難。

第四節 土地陳報

土地陳報為整理土地之一種簡易方法。即人民將其所有土地之實況，陳報於政府是也。土地陳報之辦法較土地測量簡易，所費不大，而易於見功，其目的雖在整理田賦，但如有較精密之圖冊，亦可得相當完整之地籍，地籍既備，則政府施政，多一依據，故此法自頗值得重視。

土地陳報之法，民國十九年由浙江開創實施，因籌劃不周，人才未備，遽爾推行全省，擾攘經年，卒鮮效果。後此三年，江甯自治實驗縣又舉辦土地陳報，竟於財政上獲得意外之成功，頗得財政當局之重視。旋行政院頒布「土地陳報綱要」三十五條，通令各省遵照辦理，於江蘇、安徽、河南、陝西、湖北、廣西、福建等省，均先後推行，而其中以江蘇之蕭縣安徽之當塗河南之陝縣成績最著。以上各地所辦均為土地陳報，但其所採方法，不免稍有軒輊，大別之，則可分為三種：（一）為按戶問地，逕由人民陳報者，（二）為按地問戶，祇有政府之編查，無須業主陳報者，（三）為戶地兼問，即陳報編查兼施。斯三種方法之優劣，見仁見智，各有不同，不過以客觀原則論之，以戶地兼問之法，一方面舉行陳報，以明業戶之責任，一方面舉行編查，杜業戶之漏匿，自較上述二法為精密。

舉辦土地陳報之目的既為改革田賦，故准此觀點言之，尚不失為一能切合實際之辦法。語其利益，約有數點：(一)技術簡單，整理地籍本為技術工作之一種，若技術複雜，需要高級技術人才，以中國之大，需用技術人才之多，決非短期內所可能以養成，陳報工作則技術簡單，幹部工作人員訓練較易。(二)費用節省，以過去辦理已有成績各縣之費用觀之，辦理陳報，確較他種整理地籍方法節省，如江甯共用一萬八千餘元，每畝平均五厘三毫強，蕭縣共用一萬五千餘元，每畝合六釐，當塗共用二萬餘元，每畝合二分六釐，若與測量登記比較，則節省不止十倍。(三)經驗已備，凡一種新制之初創，顧慮難周，總不免有種種窒礙，今陳報方法，各處實行結果，經驗已宏，技術逐漸改良，果能謹慎將事，已無失敗之虞。土地陳報雖有如許優點，但其困難處亦深值吾人注意，蓋土地陳報，本係以人事補技術之不足，故人事之臧否，影響工作之成敗者甚大。如浙江之土地陳報，從制度言之，戶地兼問，本有成功之望，惜政府熱心有餘，而幹部人才不足，遂使數百萬金錢付之東流，十數萬人力成為虛耗。江甯土地陳報，制度本有缺點，但以人才完備，乃得因事制宜。故人事之臧否足以影響事業之成敗。人事固為不易解決之問題，但因經驗鍛鍊，辦法改善，未嘗不可謀補救之道，要不可因噎廢食，坐誤時機。

此外，民衆方面，亦為土地陳報成功之要件，土地陳報之所以異於土地測量者，前者須藉民力，後者悉由政府承之。關於辦理土地陳報，人民方面之條件，第一民衆須有良好之組織，蓋陳報工作，大部藉諸民力，惟如何運用此種民力，要視組織健全與否而定，譬如今日各地土地陳報得力於保甲組織甚多，是為顯例。第二民衆對於政府須有深切之了解與同情，致此之道，端視一

縣平昔政治情形若何，若政治腐敗，官吏貪婪，即普通政務之推行，人民已有怨言，何堪侈談土地陳報？故民衆之了解與同情，實為推行土地陳報之基礎。

第五節 過去地政之檢討

今日吾國整理地籍之目的有二，(一)曰推行地政，(二)曰改革田賦。前者需要精密，後者需要迅速，雖同為整理地籍，而方法則不得有所選擇。衡之實際，獨有反其道而行之者，如粵省以類似土地陳報之簡易方法整理地籍，即選用其結果，推行臨時地價稅；浙江之杭縣，測量發照完畢，仍維持其舊有之田賦，從前者言，實為將來實行整個土地政策之障礙，從後者言，則顯然為一種浪費。再從各省整理地籍之現狀觀之，方法繁多，採決無定，勞民傷財，莫甚於此。如浙江省土地陳報結束以後，復在舊府首縣推行坵地圖冊，亦大都失敗，除坵地圖冊外，有舉行清查地糧者，如蘭谿湯谿；有舉行戶地編查者，如金華臨安；有舉行查丈者，如衢縣永嘉；以上皆為治標。治本則又有平湖縣之航空測量。餘姚蕭山等十餘縣之清丈，亦有少數縣分放棄原有辦法而採取清丈者，如永嘉衢縣是。他如湖北省則有簡易清丈，土地陳報；江蘇省則有土地查報，土地陳報，航空測量，人工測量，編建省土地陳報，土地編查，亦有若干省分，放棄原有辦法，改辦航空測量者，如湖北廣東兩省。亦有擬利用航空照片，採取土地陳報者，如陝西安徽兩省。凡此種種雜亂之現象，疊床架屋，毫無統一之辦法，耗廢人力金錢，實為國家建設途中之不幸現象。其癥結所在，可得言者，約有三點：茲述之如下：

(一)無明確之認識 各省對推行地政及改革田賦，缺乏明確

之認識。嘗見各省之地政機關與財政機關對於整理地籍時有爭辯；地政機關主張治本，以科學方法舉辦測量，遂非議財政機關一切治標辦法；財政機關則以地政機關治本之法不適合目前之需要，乃主張治標，因之，地政與財政不能保持極密切之聯繫。一縣之治標方法甫竣，測量清丈，隨之開始，或治本未竟，治標又舉，不僅耗費人力金錢，民衆亦有政出多門之感。

(一)無統一之計劃 我國近年整理地籍，實始於國府奠都南京之後，新政初行，毫無統一之計劃，年來各省整理田賦，諸多整理地籍之方法，皆爲試驗之性質，只求其簡而易行，因之地政與財政，混淆不清，治本治標，各行其是。再加以測量技術之紛歧，人工測量與航空測量，選擇莫定，凡此種種原因，皆足以釀成今日整理地籍方法之紊亂。

(二)無確定之經費 經費爲事業之母，經費於整理土地之重要，更不待言。蓋他種事業，容或可斷可續，有一分經費，即可得一分成勳，整理地籍則不然，必須有充分之經費，一氣呵成，若半途而廢，勢必前功盡棄。

第六節 縣土地之整理

整理土地爲國家政治建設之百年大計。國父孫中山先生，亦以全國土地測量完竣，爲完成地方自治要件之一。但整理土地之澈底辦法爲正式測量，土地陳報不過爲治標之法。惟此兩法雖有本標之分，而實際上亦可相輔爲用。如辦理陳報之縣分，坵圖業已完備，調查亦已竣事，於將來實施土地測量，自可收事半功倍之效。故吾人以爲辦理陳報，並非摒棄測量。測量優於陳報者在其技術之精密，陳報優於測量者，則在其適合目前整理地方財

政之需要。陳報與測量之聯繫，可視各省經費與需要而定，財政困難，需要整理財政者，則應擇多數之縣分，舉辦陳報，少數縣分舉辦清丈；反之，人才較多，財政充裕，能於短期內收清丈之實效者，自可在時間、財力、人力允許之範圍內，盡量舉辦清丈。不能於短期內舉辦清丈者，則應亟行舉辦陳報，務使陳報與清丈，不相衝突，治本與治標，互相爲用。

關於整理土地之原則，已如上述，而推進之時，必須有統一之計劃，充分之經費，方能推行盡利。此外土地整理後之各縣，今後地政之要點，亦有數端，特論之如后：

(一)關於地籍管理方面 土地整理之重要，固人皆知之，實則土地整理後之地籍管理，亦不容忽視。我國歷史上整理土地之史例並不少見，結果多以地籍管理不善，不久又復紊亂，史訓胎垂，至足令人深省。土地已整理完成之縣分，地籍圖冊，一一具備。惟地權上每因取得，移轉，變更消滅或設定他項權利，不時變化，爲維護地籍之完整及持續起見，務須實行完密的管理。否則時過境遷，整理之成果，勢必失其真確。

(二)關於土地分配方面 土地分配可分爲：(一)土地所有權分配及(二)土地生產物分配，前者可以徵收地價稅，土地增價值或強制收買之方法，達到合理分配之目的，所以在全縣土地整理完竣，應即接辦評估地價，籌辦地價稅，藉使大地主及從事土地投機或壟斷者，逐漸淘汰。後者則以改善租佃制度，扶植自耕農，減低地租等，爲對症之良劑。「土地法」對於耕地租用一節，有地租不得超過正產物千分之三百七十五之規定，用意所在，不言可喻。

(三)關於土地利用方面 土地利用與土地分配，及一問題之

兩面，故促進土地利用，亦為辦理地政之重要項目。按土地分割，過於零碎支離，常影響資本勞力時間之浪費，土地荒蕪，水利不興，土壤不良，則足以致農產物生產之衰薄。故在土地整理完畢之後，其當如何運用科學的方法，使能達到農業上經濟使用之目的，發揮地政之積極功用。促進土地利用之方法甚多，如都市設計，土地重劃，開墾荒地，培植森林，探探礦藏，疏濬河道等是。推而廣之，舉凡生產事業，均無不賴地之開展，以獲取種種之便利。

第八章 縣倉儲行政

第一節 倉政之性質

我國古代，本有所謂「荒政」，除勸農桑講水利等之外，對於倉儲甚為重視。蓋農桑雖勤，水利雖周，而意外之天災，究難盡免，所以藉倉儲以調劑盈虛，實屬必要，即所謂積穀防飢者是。倉儲之設置，目的有二：（一）曰備荒，即於災荒流行之時，依災情之輕重，以倉中所儲，散之於民。其方式有三：一為平糶，貶糶糶之於民，二為借貸，暫貸予民，而定期收回之，三為散放，即無代價之振糧。大抵常平倉與社倉，以借貸與平糶為主，義倉以散放振濟貧民為主。（二）曰軍食。吾人往往以為倉儲為備荒而設，實則儲備軍食亦為其重要之使命。關於此點，容於下文論之。

倉儲積穀，為吾國歷來之要政，已如上述。近今之倉儲制度，則已由國家的救濟事業，演進而為社會保險制度。以前倉儲徵募之對象，側重於田地所有者，以及佃農。今則既視積穀為一種

社會保險制度，則凡是境內之住民，皆有認積之義務。如徵募公允，管理周密，運用得法，不僅災歉得以調劑，整個社會之安甯，亦將於此得之。

第二節 倉政之效用

我國所行之倉儲制度，可以歸類為兩種，一為常平倉，二為義倉。兩者之性質不同，故其效用亦異。若就二者之效用綜合言之，約有下列三點：

（一）可以調節民食平準糧價。農業國之經濟成果，主要者是依存於收穫之結果，而收穫之結果，遇豐穰之年，穀不可勝食，則糧價勢必為供求律所支配而大跌，其結果釀成穀賤傷農之害。若實行常平倉制，則可於糧價跌落之時，以國帑加時價若干，糶而儲之。使市場之食糧，無過剩之勢，則糧價自可穩定。如是，則農民之收入，固不致因豐年而遭受影響；都市之繁榮，亦可因農民購買力之維持而維持。至於荒歉之年，食糧缺乏，價格上漲，若有常平倉，則可減時價若干而糶，以抑低糧價，若有義倉，則可開倉賑濟，以給民食。如是，則雖遇荒年，亦無不足之虞，是謂真自給也。

（二）可以免去商賈壟斷居奇。貴賤買賣，乃商人營利之唯一手段，如將食糧由不需要之地，輸至需要之地，以增加地點效用（Place utility）而以公平價格出售者；或將食糧由不需要之時，儲至需要之時，以增加時間效用（Time utility）而以公平價格出售者；均是。若夫故意抬高糧價，以圖過分之利益者，是為不正當之手段。例如於食糧價賤之時，廣事囤積，俟食糧需要殷切之時，猶不售其囤積，故意使市場食糧恐慌，以抬高糧價，而

獲倍徙之利者是。前者應行獎勵，後者應行取締。獎勵之道，非屬本篇範圍，姑置不論。取締之道，莫若實行倉儲制度，蓋有倉儲則糧價之高低，權不操於商賈，而操之於倉儲機構。

(二)可以儲備軍糧 倉儲之設置，儲備軍糧亦為其重要之目的，已如上述。誠以「軍旅未動，糧秣先行」戰爭之能否獲得勝算，其因素固有多端，而食糧之充足與否，實為其先決之條件。故歷代言邊防者，莫不首重積粟。管子之內政寄軍令，即本此義，其用意與近代軍事家，實先後同揆。如前屆歐洲大戰時，德兵雖強，終有乞和之一日，即因協約國之軍食優於德國；德人不能再忍饑以作戰。

第三節 倉政運用之原則

如上文所言，倉儲之各項作用，如平準穀價，振給貧民，儲糧備戰等，固為其主要之任務。但辦理倉政，係以利民為目的，故應講求運用之道，倉儲運用之原則，有如下數端：

第一、使地方不致因災變而饑荒 我國素為多災患之國家，歷代之災患，已史不絕書，民國以來三十年間，據政府公報及各種新聞記載，各種災變，每年平均達三次左右，而且災情轉較前代更為劇烈。民以食為天，災害荒歉，亟需食糧之救濟。運用倉儲積穀之原則，即在救濟災害荒歉，運用官公之存儲，或民間之積蓄，舉辦平糶貸放，使地方不致因災變而引起饑荒。

第二、使地方不因積穀而減少財富之流通 辦理倉儲積穀，既在備荒利民，如若不講求運用，坐使大量積穀，呆滯倉中，在經濟窘困之今日，不但耗滯民食，直是加重恐慌。所以運用積穀之第二原則，在使地方不因積穀而減弱財富之流通，且可收各種

調劑之利益，仍不失儲備之本旨。

第三、藉人民之積蓄以發達生產 近今倉儲積穀之辦法，既可視同社會保險制度，等於人民之公共儲蓄，自以取之於地方人民，用之於地方事業為原則。其性質純屬地方之公產，所以運用倉儲積穀之第三種原則，在藉人民之公共儲蓄，地方之公有資本，發展農工生產，樹立國民經濟建設之基礎。此於運用倉政時，不可不注意者。

第四節 倉穀徵募之方式

(一)徵募之標準

各縣倉儲積穀之募集標準，多依人口田畝複比計算，以農業生產為派收之根據，商人富戶，反多幸免；雖亦有根據房租店本同時並募者，但因房租店本二者，稽核難臻確當，因此多不派募。此種偏枯現象，實有違公平之原則。浙江省所定積穀辦法綱要中，關於派募倉穀之標準，除勞動所得及佃農外，均應派募之，其所規定應募者，為地主房東，商人及富戶，此種規定，可免除以往「負擔在農」之不公平現象。

積穀派募之標準確定，固可使勸募之機關及人員，有所適從，但募集之數額，亦須有所準據，茲以「浙江省積穀辦法綱要」所定，摘述如左，以示一斑：

甲、派募地主積穀，以田地山蕩為標準，派募數量，每畝不得少於二升，超過六升，山蕩減半，無收益之山蕩免派。惟田地山蕩有肥瘠之分，收益有豐歉之差，因此派募之數量，應由各縣市政府根據當地實際情形酌定之。

乙、派募房東積穀，以房租為標準，月徵租額百分之三。

丙、派募商人積穀，以營業稅額為標準，按營業稅額，派收三分之一。

丁、本文所稱富戶，是指具備有左列各項條件之一種或數種而言：

一、有田地百畝以上者；

二、每月房租收益在百元以上者；

三、本身已是地主，房東，商人，或兼有兩種甚至三種身分，且尚有其他資金者；

四、本身原屬商人，但不負繳納營業稅之義務，例如鹽商，銀行商，紗廠等是。

五、擁有資金，且可孳息百元以上，而其身分並非地主，房東，或商人者。

派募富戶積穀，以下列各項為標準：

一、合於上列第一項條件者，用累進方式派募，以百畝為一級，每級加派一升，遞加到每畝派積穀總額一斗為限。

二、合於上列第二項條件者，其派募方式，亦用累進法，以二百元為一級，每級加收百分之一，遞加至百分之十為限。

三、合於上列第三、四、五三項條件者，如果其收入可計算者，依上述第二例派募，但每月孳息在百元以下者免徵；如果其收入無從計算者，則由縣政府，飭就地鄉鎮公所會議決定派募之。

要之，倉儲積穀之派募，務須求其公允，方能收倉儲之實效。

第五節 過去倉政之檢討

辦理倉儲積穀，運用必須靈活，徵募務求公允，已略如上述。設若管理不週密，則無論運用如何靈活，徵募如何公允，舊儲新積，均渺宏效可言。過去因管理機構欠健全，政府監督不週密，以致董虧民欠，積年累月，即無形化為烏有。現在各地之倉儲，幾無倉不虧，無倉不蝕。惟因侵蝕之技術高明，彌縫之方法週密，明知弊竇所在，祇以年月久遠，亦無從清理整頓。茲將各縣倉儲一般之缺點述之如左：

(一)管理組織不良 各縣之倉穀管理，分縣倉，鄉鎮倉及義倉三種，縣倉由縣長遴聘地方士紳組織縣倉管理委員會保管，而鄉鎮倉及義倉，由鄉鎮遴選殷實人士若干人組織管理委員會保管。譬如全縣為五十個鄉鎮，而每一鄉鎮設倉一所，則共有五十所，此五十所之鄉鎮倉，雖由各鄉鎮推選保管，但推選之保管者，祇有一人負責，政府全憑各鄉鎮倉保管人所報之數目為依據，實際並未加以盤查檢驗，且其每年徵募若干，借糶若干，政府都無法偵查，知其確數。因上無統制之機關，縣府本身又因其他公務繁忙，派員調查逐一盤驗，則人員經費，兩感困難。至地方士紳，雖知鄉鎮倉保管人有盜賣情事，咸多不願開罪於人，知情不報，坐使倉穀無法充分儲積。

(二)董虧民欠不清 因管理組織之不良，政府考核之不嚴，致鄉鎮倉管理委員會之倉董或保管人，互相勾結，共同偷盜。貸放積穀，告貸者為董為民，並不加以區別，概作民欠。倉董借貸手續，既不須要履行一定手續，且如假借職務上之便利，不但借貸數額，往往漫無限制，而清償歸倉，亦儘可落後，名為民欠，實則董虧。追收民欠積穀，大抵限管理人員，於翌年新穀登場，追償穀息，一併歸倉，事後抄單呈縣查核。惟各縣清追民欠，雖亦

籌備價還本利標準，以備於事後呈報，因稽核繁瑣，往往忽視，即在清道中，各種應行監督事項，亦因限於人力時間，致難兼顧並籌。管理人員，往往利用此種弱點，發中侵蝕。一種是穀庫之侵蝕，即多報赤貧欠戶，（赤貧欠戶，免息還本），侵沒穀息自肥。一種是謊報逃亡絕戶，連本帶息吞沒。甚有捏造欠戶姓名，或永不銷除死亡戶名，在假定的若干穀本上息上加息，因此民欠常多於實存。

(三)勸募穀額虛浮 倉穀之募集，上級政府雖有規定，但在各縣，祇有一紙令文轉飭各鄉鎮長遵辦。而各鄉鎮長，每多感覺籌募之困難，或多置而不理。迨縣政府因省令限期已迫或各鄉鎮長因縣令催促較嚴時，即用塞責之方法。在鄉鎮長方面，按戶派募，當面指定甲家認若干，乙家認若干，而甲乙被派募之數量，亦不徵其同意與許可，任憑鄉鎮長之口頭填數，而甲乙兩家，既不出收據，亦可不認納穀。鄉鎮長既用口頭派募後，即以存甲家若干，存乙家若干，分別列單，報縣塞責。在縣政府既有鄉鎮長填報數目，不開確實虛浮，遂彙報於省。至縣府方面，如各鄉鎮長萬一屢催不至，而應付省方限令，遂不惜杜撰數量，填報卸責。迨後任接事，詳查案卷，遍詢地方，則知所報數量，均屬子虛烏有。但亦無如之何。如此虛偽浮造，倘中央以據各縣之查報，而資為統計全國儲糧之張本，勢必受其蒙蔽，如遇急需，影響豈堪置想。

(四)倉庫儲藏簡陋 各縣積穀倉庫之建置，因限於經費，大多因陋就簡，不合要求，或借用廟宇公共寺園，只就原程略事裝修而已。而建築適合存儲倉穀之倉庫，可謂僅見。因儲藏倉庫建築不良，板縫縫漏之處甚多，鼠耗虫食，耗蝕極多。或基地太低，排水緩慢，一到暴雨時期，潮濕不堪，舊穀儲藏稍久，新穀品質較劣，極易發生霉變。或氣流閉塞，不能久藏。或交通不便，人民離倉過遠，挑送太苦，地方偏僻，易遭失竊，保管難期週密。他如倉庫房地過小，容積有限，往往有穀無倉，或舊有房地倉庫，年久失修，上漏下濕，坍塌破爛。倉穀之損失耗蝕，不可以數計。

(五)盤查點驗困難 倉儲之盤點，在確定實施倉儲制度為施政中心工作之一。其次為根據此種盤點之結果，用作改善倉儲制度，及為考覈各倉建倉積穀成績之依據。但欲盤查點驗各縣之倉儲，困難甚多。第一、各縣倉儲，均在鄉鎮，全縣以五十鄉鎮計算，如逐一盤點，就路程言，每鄉鎮停留二日，至少須一百日方可將一縣倉穀點清。但此二日中，尚須僱工用秤，逐一衡量計數查點，殊費手續時間，且交通不便者，就路程方面，恐二日亦難到達某鄉或鎮。第二、盤查翻驗，必須專僱人工，以全縣計之，費用已不小，而查驗人員之川資旅費，所耗又鉅。第三、盤點人員到達某鄉或鎮，如有董虧民欠等情事，亦無法處理。有上述三點困難，經費時間人力，均非所許，故點驗倉儲勢有所難。但此項查驗可委之於各縣縣長，而各縣縣長能否赤心為國，熱誠任事，當屬疑問？況過去倉儲之種種不妥情形，為縣長者，亦不無有分。故所謂盤點清理云云，仍徒託空言，無裨實際。

第六節 縣倉政之改進

整理倉儲，必須謀一勞永逸之計，本謀定後動必有成之旨，參酌法令，參酌地方實情，決定整理方針，計劃尤須科學化而并技術化。方案確定後，以最大之力量，一貫之精神，逐步實施始能收確實之效。至其整理之方針，可分如下各方面述之。

各縣倉儲積穀，多被虧欠移挪，致整頓倉政，應自前理着手。此項工作，可令各級政府會同保管委員會，切實辦理，其切實要點如下：(一)原有積穀之保管者，應將經管積穀及其數額，造具清冊，附填調查表，交保管委員會盤查接收，並將其切結，備查。(二)凡查出之積穀款項，限期如數追還，亦有者免追，但須有區長或鄉鎮長出具證明書，以便調查。如不實者，應照原額加倍處罰，由原欠穀款人及其證明書人，共同負担。(三)如有據在盜賣，及不還貸款情事，准許人民密告，經查屬實，即以追出之穀款，提出十分之幾，作為獎勵。(四)經管積穀之主管人員，倘有虧挪侵蝕情事，一經查出，即以侵佔論罪，仍勒令照數賠償，但在身前，經其自行聲明挪欠者，得令限期清償，免予懲處。

(二)認真管理倉政。辦理倉政，應講求管理之道，始能收效，前已言之。各縣對於倉政之管理，務須訂定或依照已經訂定之各級保管委員會組織規程，切實辦理。關於委員人選，應遴選公正廉明，富有聲望之士，卸卸任，不得遷就環境，致為土豪劣紳所操縱。遇有積穀及穀款，因管理不善，致受損失時，務必被除情面，責令賠償，各委員若有意見提出，如確係妥善可行，政府應予採納，並予實施。如是則保管委員會與政府打成一片，協力同心，共赴事功，過去之積弊，始可廓清。

(三)建置合理倉庫。各縣建置倉庫，以合於「便利」之安全。經濟合用」三條件為惟一要者。所謂便利者，首要為搬運之容易，次要為管理上之便利。所謂安全者，須注意(一)倉址附近無空襲目標，且易於掩蔽者。(二)四圍無堆積物、廢物、及危險性之物品，是以引起火災或其他危害者。(三)地勢高燥通風

，不易潮濕及無水災之慮者。所謂經濟合用者，即一方面須顧及規定培修費之標準，不稍浪費，同時又須力避過分之簡陋，務使以後食糧入倉存儲，不致有發生損失之慮。

(四)澈底辦理徵募。關於勸募方法，過去辦理，須按各人生產額若干抽取若干為原則，此項辦法似尚公允。惟勸募人員，多敷衍不力，且地方士紳巨室，得取巧不捐，又無人敢向其徵募，流弊所至，祇有加重小農之負擔。故今後募集積穀，應不畏強豪，破除情面，認真辦理。凡居民應繳之穀或穀款而不照繳，或逾限屢催不繳者，准由鄉鎮長報請區署，勒令繳納，並由區署報請縣政府押繳，如仍不繳納，由縣政府派員督同該保甲長及鄰居，前往其家，強迫繳納。至驗收其積穀時，應量量並重，並以乾燥清潔無病無傷無雜五項為標準，不合格者，即予剔還。責令重繳。如當地不產稻穀，可以其他主要農業產品，另訂辦法繳納，絕對不得拆徵現幣，俾符積穀備荒之本旨，並免除一切弊弊。

(五)厲行倉儲檢查。倉儲檢查，為監督倉政之重要辦法。執行之時，應注意下列各事項：(一)積穀款存管是否妥善。(二)倉儲管委會應任交代是否依交代程序辦理，各倉存儲積穀或所有穀款，是否與冊報數目相符，冊報是否與實際相符。(三)積穀是否上色乾淨，有無陳腐霉爛等情弊，積穀及穀款，有無虧欠侵蝕挪作別用或變價儲存情事。(四)倉庫是否建築堅固，設備是否合辦完善。積穀管理組織是否合法管理及協助人員，是否盡忠厥職。(五)積穀之使用方法等等。

第九章 縣救濟行政

第一節 救濟行政之性質

救者止也，濟者渡也，救濟者使民有所止而能渡活之謂也。析而言之，即爲救活生命，幫助生存，安定生活，維持生計，使老有所終，幼有所長，鰥、寡、孤、獨、疾廢者，皆有所養。是則救濟行政之最終目的，即含有社會救濟之意義也。

我國向來對於社會上之貧困，常施以種種之救濟，但所辦理之救濟事業，大部偏重於消極方面，是以無論政府設立之救濟機關，以及社會及私人創辦之救濟慈善團體，僅注重在消費方面之養老、卹貧、救災、放賑、施粥、施衣、施藥、施棺等等之消極救濟辦法，即救活生命幫助生存，而忽略安定生活維持生計之積極性救濟事業。因爲社會貧困問題之存在，其原因及性質至爲複雜。此種社會病之療治，實賴各方之改革與努力，決非一簡單方劑所能救濟也。

第二節 縣救濟機關

救濟事業爲政府應負之職責。辦理縣救濟事業之機關，可分爲人民的與政府的兩大類。人民的組織，即爲慈善團體，政府的機關中，則包括縣市機關，茲分述如左：

(一) 縣市機關

一、縣市賑濟會 各省賑濟會組織規程及規定：省賑濟會爲辦理各縣市賑濟事宜，得設置縣市賑濟會，組織規程由省賑濟會訂定。

縣賑濟會組織，每每規定設委員若干人。主任委員由縣長兼任（凡依「縣各級組織綱要」設有社會科之縣分，或則由社會科

長兼任）。並由全體委員互推常務委員若干人。委員人選，又每由主任委員就縣黨部委員，縣政府所屬機關暨民衆團體本土紳中遴選加倍人數，報由省賑濟會酌定聘任。

會內職掌大概：(一)災民之收容、疏散、運送、給養；(二)災民之救護、管理、教育；(三)災民之統計；(四)孤寡、殘廢、老弱之救濟；(五)貧民之扶助；(六)游惰之管理救養；(七)災歉之勘報及審核所屬勸報；(八)防災備荒之計劃；(九)災情之調查及考察(十)救濟經費及應用物品之籌謀、保管、支配；(十一)其他有關社會救濟等事項。

二、縣市救濟院 各地方救濟院規則規定：各縣市政府，爲救養無自救能力之老幼殘廢人，並保護貧民健康，救濟貧民生計，於各該縣市政府所在地，依本規則規定，設立救濟院之其他一切組織等，似多與省市救濟院同。

三、縣市難民收容所 非常時期多規定各直轄市及省政府指定之縣市，應斟酌實際情形，就所屬適當鄉鎮地方，分別籌設難民收容所。所有各縣市收容所應歸縣市賑濟會辦理。

(二) 慈善團體

我國慈善團體，在前清時代，會極盛一時，其最早設立者，有江甯普育堂，創立於雍正年間，內分普濟、育嬰二堂，而普濟堂內，又分爲老民、老婦、殘廢三部。迨咸豐時，毀於兵燹。同治四年恢復，加以擴充，分設四堂：一曰普育堂，內分收容貧婦及老弱殘廢二部；二曰普育分堂，內分收容老婦及殘廢；殘廢新堂三部；三曰育嬰堂，收容嬰兒及貧兒；四曰清節堂，收容寡婦，又分總堂、分堂、後堂三部。此外並設有義塾，以教授各堂所收容之子弟。

此後各省縣，亦先後仿辦，惟多屬民辦，其名雖詳，在貧兒救養院、佛教慈幼院、貧民院、恤孤局、撫教局、撫孺局、施醫局、官藥局、救生局、留養局、埋葬局、代葬局、平糶局、孝善除材局、因利局、義倉、社倉、儲備倉、棲留所、替相所、恤寒所、庇寒所、遷善公所、掩埋公所、孝善除材所、育嬰堂、清節堂、全節堂、樂善堂、修善堂、崇善堂、普善堂、廣善堂、合善堂、崇仁堂、厚德堂、因利濟濟處、施粥廠、義渡、義塾等，名稱不同，性質則一。中以廣州九善堂，辦理尤稱完善，嘉惠貧苦實非淺鮮。

民國以後，凡地方公堂性質，如同善堂等，即有收歸官辦者。及十七年各地方救濟院規則公布後，又分別歸併，設立救濟院，今所存者，已屬無幾。惟繼而代起者，則世界紅十字會中國分會，華洋義賑會及各地分會，中華慈幼協會，華洋慈善團體聯合會，國際難童救養院，及基督教負傷將士服務協會等。自二十六年「七七事變」，又有中國戰時兒童保育會及各省縣分會，中國戰時兒童救濟協會等等。各省原有之救濟院，多半已改組為養老、殘廢、育嬰、施醫、貸款、托兒等所，或為兒童保育所，兒童救養所等，此一般賑濟機關之大概情形也。

第三節 縣救濟之業務

(一) 關於賑災方面

一、勘災 水、旱、虫、三災及其他一切災害之來，在實施賑濟以前，第一步手續，就是勘災，確定災情之輕重後，作為施賑之根據。修正勘災規程規定要點：(一)各地遇有水災風雹虫傷，凡田畝被災，除臨時急變因而成災者，應立時呈報外，其餘

報災期限，夏災限立秋前一日，秋災限立冬前一日為止，氣候較遲之區域，得酌量展限。(二)各縣市政府，對於風雹水災及其他急災，均應立即派員履勘，至遲不得逾三日，初勘旱虫各災，至遲不得逾十日。(三)各縣災案，省政府據報後，應立即會同縣市復勘，限十五日將被災區之村名、地畝面積，各地災情輕重，開列清單，連同被災地圖，會呈省政府核定，依照土地賦稅減免規程辦理。

二、施賑 賑災之法，大概言之，不外急賑、工賑、平糶、貸放、免賦等等。(一)修正勘災規程規定：被災地方，如有應行賑救者，由省市政府，核明撥款賑濟；但遇地方災情重大，或被災區域較廣時，得將被災確實情形，咨請內政財政兩部及賑濟委員會，轉請中央酌予補助。(二)發放賑款規程規定：各地遇有災害發生，應由縣市政府，督同縣市賑務分會，立即派員查勘，按災情輕重，撥款賑濟。(三)修正土地賦稅減免規程規定：凡被災地方，其土地收穫，不及中稔以上者，按照勘定實在被災成數，為減免賦稅成數；因山崩地陷，水冲沙壓，永遠不能墾復者，應予全免賦稅。(四)各省市舉辦平糶辦法大綱規定：凡被災區域，遇糧價過高時，各地方政府，應就原有庫儲積穀總數，提出十分之七以內，開辦平糶。

(二) 關於救貧方面

一、養老 凡無救能力之男女，在六十歲以上，無人撫養者，均收容於養老所，教以有益心神之課程，並使之從事簡易之生產事業。如有死亡者，則由院備棺殮葬，患病者隨時診治。

二、撫孤 凡在六歲以上，十五歲以下，貧苦無依之幼年男女，均得由孤兒所收養，送就近學校免費讀書。成年出所時，代

爲介紹相當職業。

三、憐殘 凡無人教育之殘廢人，不問男女老幼，均得收容於殘廢所。殘廢人受教育後，確能自謀生活者，卽代爲介紹職業，使其出所。

四、收容 年在六歲以下之貧苦或被遺棄之嬰兒，到年滿六歲者，送入孤兒所。

(三) 關於救濟難民方面

所謂難民，有廣狹二義，在昔凡流落他鄉者，通稱之爲難民。蓋係廣義而言。如二十四年修正鐵路輪船運送難民章程第二條所謂：「凡持有各省市市政府所發給之難民出境護照，或領有內政部服務委員會，或各省市市政府難民證明書者，皆得稱爲難民」是也。迨「七七」抗戰以來，一般通稱之難民，則係指居住戰區，或在後方受戰事直接損害者而言，蓋屬於狹義之類也。茲所敘述者，亦係屬於狹義方面耳。

一、收容 收容難民，應由各縣市政府及慈善團體，於適當地點，設立收容所，遇有難民到達，或予收容，或予招待。收容所對於收容之難民，應施以必要之調查或檢查，分組編配，並注意生活之安全，避難之便利，發給食料及必需用品，或予以醫療救護。

二、分配 省縣市政府救濟機關，於難民到達時，應調查難民之原有職業，家庭狀況，專門技能，志願作何種職業，分別登記考驗。再依調查登記之結果，區分爲壯丁農夫勞動、商學、老幼婦孺等類，在可能範圍內，妥爲分配，移送後方使其謀生，交通較便之城市鄉鎮，分別介紹職業，或派服築路、治水、墾荒及國防自衛工程，使之參加自衛及後方生產等事業。

三、遣送 遣送難民事項，皆由省市縣救濟機關，各地方慈善團體，爲請運機關，向就近各難民救濟區及運配總站，請領難民證。現統歸難民運送配置總站或分站辦理。運輸必需輪船火車時，應由當地縣市政府，或慈善團體直接洽商交通機關，於可能範圍內，免費提前運送，各交通機關，不得無故拒絕。健強壯丁，能步行者外，其餘老弱婦孺，如雇用民船小車移送時，所需運費，應盡量減至最低數額。當地縣市政府的派軍隊或駐軍，分段護送。在運送時，應由請運機關，派員照料押送，維持秩序及其他應爲事項。請運機關，應負責供應難民沿途一切給養藥品，押運人員，尤須預防避免空襲危險，務期安全達到指定地點。遣送手續，方算完竣。

四、給養 難民給養標準，食米大口八合，小口四合，另柴菜費若干，視各地情形而定，食米在各縣鄉鎮倉積穀項下動用，柴菜費由賑濟會於賑款內撥給。

五、服役 難民服役，由救濟機關派定。服役機關，於難民服役期間之待遇，應與普通工作人員同等。其成績優良者，應提高其待遇。難民到達工作地點，最初一個月內，其生活必需品，須由工作主管機關代爲準備。

六、職業介紹 辦理難民職業介紹之機關，爲各救濟區運配總分站，各省市縣之救濟機關，及素著聲譽之社會團體，爲求取得多方協助起見，應與各地辦理難民職業介紹機關，當地各機關團體，及熱心慈善公益人士，取得聯絡。難民請求介紹職業，應向辦理介紹之機關，申請登記。介紹錄用後，須將服務處所，所担之職務及待遇，隨時函報原介紹機關備查。

七、移學 辦理難民移學工作，省市縣政府應先行調查荒地

，及墾區範圍內之自然環境，經濟狀況，水利情形，能容納墾民數目，估計墾民之費用，以便劃定荒區。移墾難民，到達墾區後，賑濟委員會及墾務機關，應將墾民編組訓練，養成自衛能力，以保墾區之治安。在未收穫前，負責維持其生活，並代為解決居住問題。自開墾之日起，免繳田租三年或五年，免土地所有權之土地稅，減輕墾民及地主之負擔。並代予採購墾民第一年所需之農具、耕牛、種籽、肥料，及其他生產資金與必要費用，亦應由墾區機關介紹貸款，或會同合作主管機關指導組織合作社，介紹金融機關貸款項，使墾民能積極參加生產。

第四節 縣救濟行政之改進

救濟行政之主要目的，在使社會貧困之原因消滅，生活機能恢復，藉以解除社會之病態，減輕國家之負擔。惟社會之貧困，災禍成因，為多方面的。僅於事後予以治標之施賑，似非上策，故今救濟行政之方針，應根據化民力為民財之原則，由消極的賑濟收容，而達成積極配置生產之任務。惟關於救濟機關之人員以及難民之精神教育兩端，以往不甚重視，致使有賑濟人員浮報名額尅扣給養以及難民意志不堅，被誘潛回原籍供人利用等等情事，際茲戰事更趨緊張之今日，苟不從速以謀改進，則前途影響堪虞。特就此兩端，述其要點如次：

(一) 建立賑濟機關人事制度 各省縣辦理賑濟工作人員，大率由各縣主持賑濟事業者，自行派用，事後呈請省賑濟會備案，鮮有經過縝密甄別者，因此人事甚濫，浮報名額，尅扣給養等等流弊，時有發生。此類舞弊人員經發覺後，政府雖從嚴懲辦，而其中冒險嘗試份子，仍然潛伏。推其原故，緣人事制度，未予

建立，工作人員身分，未予明白規定所致。是以關於賑濟機關人事制度之建立問題，實為目前切要之務。亟應仿照公務員任用考績等法規，從速樹立制度，俾將倖進不良分子，予以澄清。

(二) 加緊難民精神教育 各戰地流離失所之難民，雖在消極方面，獲得實物之援助，積極方面，有工作能力者，得以參加生產工作，然而其本精神教育問題，為一般人所忽視。政府當局雖有發動地方人民宣慰入境難民，並勸阻難民回籍之宣傳，而化整為零，乘隙潛回者，時有所聞。按其原因，厥為平昔對於精神教育未加注意所致。其實精神上之貫輸，較物質上之供給，尤為重要。今後實應從速加緊難民精神教育工作，訂頒切實有效實施辦法，經常予以精神上之訓練，使其在失望中，獲得光明之前途，在痛苦教訓中，堅定其意志。並應規定此項工作，為各縣辦賑人員之中心工作，勤加督導，嚴予考核。

第十章 縣衛生行政

第一節 衛生行政之性質

衛生即為保全人身之健康，排除一切健康障礙之意義，可分為兩種。關於個人之健康者，謂為個人衛生，關於一般民衆之健康者，謂為公共衛生。在縣行政上成為問題而應研究者，是公共衛生，而非個人衛生。美國教授派司勞氏謂：「公共衛生為預防疾病的科學與技術，延長人生壽命，增進身體健康，在有組織的社會內，考取環境衛生，制止社會傳染病，灌輸個人衛生常識，及組織醫事及護士機關，早期診斷疾病及預防疾病設施，並定有正常之標準生活，使個人可得適宜生活，以保持個體健康。」

附：縣於其衛生行政，為福利衛生行政之第一，此項工作之價值，遠非無形。而且不能以金錢之數目表示。因健康為萬事之本，其人之工作效率，實視其身心健康程度以爲斷也。貧與弱，實與病，實有連帶之關係。因此其縣之衛生工作，決不可任由縣長個人自由處理，應由政府對之爲全盤之統制。個人衛生與公共衛生，互有因果之關係。個人衛生，將影響公共社會。大眾不衛生，亦將影響個人。在城市鎮集，人烟稠密，彼此間之關係及接觸，實極爲密切，故其衛生之保持，應採取集體的社會控制，否則個人之疏忽，足以將其疾病傳染於社會也。

第一節 縣衛生行政之重要

國民體格之強弱，關係民族之盛衰，歐美各國對於公共衛生事業，無不極端重視。如英國之內政部，只管警務，大部份地方行政，均歸衛生部監督指揮。故衛生行政，在地方政府活動中之重要性，從此可知。近代醫藥科學之發明，衛生智識之進步，造福人類，難於稱量，而返視中國，對於人民健康問題，尤其是鄉區民衆健康問題，尙不注意，以致國民體格日衰，死亡率日高，影響國力至大。若般民衆既不能享受此種驚人之文明產物，以治療預防其可貽可防之疾病，於是羣乞靈於巫覡符索與乎舊式之庸醫，至爲可憐。縣之衛生事項，向歸第一科及警佐或警察局掌理，因無專門人才，又無相當經驗，兼之職務繁多，勢難並舉，於是縣之衛生行政，遂被漠視至於極點。世俗之見，以爲衛生行政，事屬簡單，不需另設機構，殊不知一縣之衛生行政，範圍至爲廣大，如積極辦理，設局主管，或恐不濟。諸如治療一般疾病之公共醫院，及神經病及肺病者之調養設備，花柳病之醫藥與社會

控制，防止天花霍亂傷寒之注射，而般傳染疾病之預防，及醫藥藥品之許可與取締，助產婦與看護婦之登記與訓練，及性與嬰兒福利之指導與保護，學校兒童心理之檢查與矯正，及飲水設備給與檢驗，食物冰之收拾與處置，公衆廁所之改良與取締，及飲食清潔與質量之檢查，人民住宅之改良與取締，屠宰牲畜之管理，一切公共場所如市場澡堂，理髮館及遊藝院處之安全與衛生之取締，以及一般環境與個人衛生智識之研究與傳播均爲衛生事項，實指不勝數。如此關切人民福利之行政，僅附於第一科職掌以內，殊歎不濟。至警察之管理衛生行政，事實上只限於縣治城廂，並且只限於清潔之管理。以云衛生問題，無人注意。以云衛生計劃，向無所聞。以云衛生經費，實無所出。故中國大多數縣份之公共衛生設備，皆付闕如。於此二十世紀之中，中國竟成爲最污穢最不衛生之人和疾病繁殖所。

第二節 縣衛生行政之實施

我國各省縣鄉衛生機構，近年來逐漸增設，頗呈突飛猛晉之現象，惟已有之各種設施，尙多偏於城市，未能深入民間，以吾國民衆體格之衰弱，疾病之衆多，需要醫藥衛生之迫切，今後從事衛生行政者，實更應努力推進，務以實施公醫制度爲目標，使窮鄉僻壤，均普遍有醫藥衛生機構，以爲民衆服務。茲就縣衛生行政機構體系及縣衛生工作實施兩方面述之：

(一) 縣衛生行政機構體系
縣衛生行政機關爲推動地方衛生工作之樞紐，必須確立其體系，然後乃能如臂使指，運用靈活，依據近年來各地實驗之結果，辦理縣地方衛生行政之機構體系，除隨各省縣之面積，人口

之分備以及經濟文化交通等狀況不同，而縣等之差別而得為伸縮
殊，縣應有衛生行政技術組織之核心，最好設立縣衛生院，
在縣衛生院下，各區設衛生所，各鄉鎮設衛生分所，各保設衛生
員，自縣以至民衆，設置四級衛生機關，如是則醫藥衛生設施，
才能深及民間。

(一) 縣衛生工作實施
一、醫療救濟：門診、巡迴診療、急救救護（如劇車空襲
時之急救等），住院治療，急救藥箱之設置，（如學校、區署保
辦公處設急救藥箱，並授以急救技能）。

二、防疫：傳染病報告、檢驗，（應普遍置簡易之檢驗設
備），檢疫及隔離治療（住院或在家庭隔離），消毒（病人排泄物
及病毒沾污物件之消毒等），接種牛痘，實施霍亂傷寒白喉及驅
除地方特殊病，如麻症病、住血虫病、狗虫病、黑熱病、甲收
線風等。

三、環境衛生：飲水改良（水井簡易改造，沙濾池及簡易
引水管之敷設，疫症流行時，水用漂白粉消毒，公共茶缸及開水
供給等），廁所改善（簡易公共廁所之建設，露天糞坑之加蓋等
），協助民衆收容所及難童保育院等之清潔衛生（坑廁廚房之改
善及住室之清潔等），滅蟲（滅蟲站之設置，並合辦公共浴室及
理髮室同時施行疥瘡等皮膚病之治療，種痘及預防注射），污水
溝渠之疏通，清涼飲料之管理等。

四、婦嬰衛生：改良接生（如推行新式助產，設置平民產
院，本地婦女之助產訓練等），婦嬰衛生宣傳及教育，（如成人
班授以個人衛生急救醫藥常識，及家庭常識，兒童班授以衛生習
慣，及救護常識等），婦孺健康及營養之指導（如疾病缺點之診治

果不設習慣之矯正飲食物之注意等）。
五、學校衛生及民衆衛生教育：關於民衆衛生教育者，如
利用鄉鎮趕集趕場日期，舉辦衛生展覽與新生活運動會等。各鄉
衛生運動，張貼標語，舉行民衆衛生演講，利用報紙宣傳等，關
於學校衛生者，如學生健康檢查，體格缺點之矯治（暫以沙眼、
皮膚病、營養三項為主），衛生習慣之養成，環境衛生之改善（
以防蚊、防蠅、飲食清潔為主），急救訓練，簡易治療（以使用
簡易治療藥箱為原則），普設運動場等。

六、壯丁健康：重要疾病之治療，體弱有病者之診察，急
救訓練等。
七、衛生器材及藥品之貯備：抗戰期中，衛生器材及藥品
，因貨少價昂，運輸困難，不易獲得，故必需撥發專款預先購備
，就地製造，以應急需。

八、其他：初級衛生之訓練（種痘、急救、急救藥箱、報
告傳染病、報告生死、改良井廁、推行新生活清潔運動、如為女
性，更授以助產技能），以及社會服務工作之推行，如設置公共
食堂、公共浴室，製售豆漿等。

第四節 縣衛生行政之檢討

各地已施行衛生行政縣分，其衛生工作，多偏於消極方面，
積極工作，難能開展。下面數端，是其一般缺點：

(一) 醫務人員缺乏：俗語有云：「良醫妙手回春」，庸醫則
足以殺人，故醫務人員學識經驗之優劣，關係至為重大。中西醫
師之資格，國府曾公布中醫條例，西醫條例，限制甚為嚴格，但
吾國專科以上醫科學校為數無多，而需要又甚殷切，畢業學生人

數不多，不敷應用，以致各地教會或私人醫院學徒，及其他不合格醫師，比比皆是，一知半解，率爾操觚，濫竽其間，其真能勝任者，為數甚渺。又縣衛生機關，待遇無法提高，人員更難聘請，公醫制度，自難澈底實行。同時，受有公醫制度技術訓練之醫務人員，質量更少。

(二) 診療收費不當 各縣衛生經費，本屬微薄，而縣對衛生經費支配，又不科學化，行政費多佔百分之六十，事業費多僅佔百分之四十，不夠分配。因此衛生機關診療疾病，不能不收費以求彌補，而收入費用，必須繳庫，不能完全作縣衛生經費之用，此種情形之下，對於人民一切保健、防疫、醫療等設施，即不能完全免費供給。一般貧民，不能享用。

(三) 環境衛生不周 人民身體之健康，與環境極有關係，如街道與廁所浴室之清潔，飲食與旅店之衛生，公共場所之管理，均與人民體格之強弱有直接之影響。吾人常見各縣街道，垃圾遍地，灰塵飛揚，溝渠臭水橫流，公共廁所絕無僅有，飲料污穢不堪，旅店藏垢納污，公共場所漫無管理。鄉村之間，則滿地豬屎牛糞，農家房屋，盡是蒼蠅蚊子。此種環境，更加以教育之不及，人民衛生常識之缺乏，經濟之窮迫，人民營養上量不足與質的不平衡，於是傳染病與地方病乃到處盛行。

第五節 縣衛生行政之推進

縣衛生行政之一般缺點，既如上述，補救之道，首先宜嚴格檢定中西醫師，並充實衛生事業經費。改進環境衛生之外，根本上應從推行公醫制度為目標，以為民衆服務，茲申論如次：

公醫制度，是由政府制定一種適合本國社會之醫事設施政策

，其目的在求種族強健，保持並增進全民身心健康之平衡發展，一切保健事業，全由政府統籌辦理，經費列入國家或縣地方預算。各級衛生人員，由政府訓練分發任用。所有社會上私人開業之醫院，配方法之藥房，以及其他變相之醫藥業務，一律施行管理或取締。對於人民一切保健、防疫、醫療等設施，完全免費供給。此種制度，在吾國似乎尚嫌其理想太高。不過此為一富有實踐性之最高理想。在中國有其迫切的需要，良以凡是公民，皆得享受醫療及預防醫學上可能之貢獻。再公醫制度之設施，應以縣為合於理想之單位，茲本此種制度之精神，敘述縣衛生行政設施如下：

一、組織方面 根據「縣各級組織綱要」所附關係圖，縣設衛生院，區設衛生所，保應設衛生員，以成一貫之系統。始創縣分，如限於人力財力未能照此設施，縣治不妨先設衛生所，鄉鎮可聯合先設衛生分所，保則聯合先設衛生員。

二、經費方面 縣衛生經費，應列入縣地方預算，(衛生署規定為縣行政費百分之五)，開辦之初，院所房屋之修繕，及最低之設備，則為不可減少之支出。關於環境衛生之改良，如屠宰場之設備費等，則應由建設經費項下開支。

三、人員方面 縣衛生院為全縣衛生行政及技術實施中心機關，設院長一人，須國內外醫學院畢業者，或曾受過公共衛生訓練之專門醫師充任。院下另外設置醫師，衛生工作人員，護士，衛生稽查等。衛生所設置醫師，護士，助產士，衛生稽查各一人，衛生員則為基層組織人員。

四、工作方面 縣衛生工作，除注重推廣一般醫療工作外，衛生預防工作，尤須注重。衛生院應訓練各項助理人員及衛生員

等，以為推廣工作之需。如婦嬰衛生及新式助產工作，以及學校衛生之實施；傳染病之調查、防治，生死疾病之調查報告，胥宜逐步推行。

醫事制度之改良，應是廣泛建國程序中，最迫切的一門，但中央公布之「縣各級組織綱要」中，對於普及國民教育，改善國民經濟，訓練國民精神等，均已詳密之計劃，惟獨對於增進國民之健康者，未有澈底之辦法，其彌補之方法，只有施行上述之公醫制度，民族健康前途，庶有焉乎。

第十一章 尾語

近年以來，中央當軸，對於縣政建設，極端重視，各省地方當局之整頓縣政，亦異常努力。可是，吾人根據客觀之事實，對

於各省之縣政建設工作，作一自我批判之分析，則知數年來之縣政建設，距中央所期之目的，尚甚遙遠。其中之各種癥結，學者固已論之甚詳。惟在各種縣政問題之論著中，關於縣政問題者，甚少看到。作者為彌補此一缺陷，並促起國人之注意起見，遂有本篇之撰述。際茲新縣制積極推行，倘民政一項，不能獲得圓滿進展，直等緣木求魚，深願創制新縣制當局與負責推行各行政機構，多移目光於民政一項，以為治本之圖。縣以下各基層組織人員，亦願以民政一項，為其日常研討之對象，夫然後縣行政與縣自治，始可指日觀成。否則自有清頒布「城鎮鄉地方自治章程」起至近始實際廢止之「縣組織法」等法令止所作一貫的有名無實，將仍不免再蹈覆轍一次，此則吾人不可不慎者。

行政幹部

第七八期合刊

田賦改征實物專號

專題討論田賦改征實物與：

戰時財政

穩定糧價

土地陳報

倉儲問題

計十餘篇

主編：廣東省地方行政幹部訓練團
代售處：韶關市風北一路三一三圖書公司
全國各大書局
定價：每冊三角

教育系統上的一個新學科：行政管理科

朱 華

民國十九年 顧學三先生鑒於蘇皖一帶淪陷區內高中畢業生，苦無讀書場所，因在福建創辦蘇皖政治學院，招收是項學生，援以大學政治法律各系一年級之共同必修課程。三十年夏行政院決議改蘇皖政治學院為蘇皖聯立技藝專科學校，計設六科，內有行政管理一科。因行政管理科在中國教育系統上當屬首創，茲將行政管理科創設之動機，意義與範圍，目標，教學方針與課程，并研究計畫，分述於本文內，藉求同道指教。

(一) 行政管理科創設之動機

「政治趕不上軍事」，為我國目前普遍之呼聲，究竟政治何以趕不上軍事，其中因素固多，而我國大學政治教育，不能因時代而推進改革，要為其中重大因素之一。近今社會厲行分工，故學術亦分種種部門，以適應社會需要。大學之設立政治系，即為培植國家之官吏，官吏有政務官與事務官之分：一為政策，一為執行，一為非專業，而無保障，一為專業，而有保障，乃我國大學政治教育，將政務官與事務官治為一爐，殊有遺憾。

近世紀來，社會經濟發展，統制主義已代放任主義而勃興，同時因科學知識之進步，國際戰爭之劇烈，以及其他新生事業之層出不窮，政府之活動範圍，不得不日趨擴大與增加，工作內容，亦不得不日趨技術化與特殊化，歐美自一八八二年泰洛爾氏

FRIDERIC W. TAYLOR提倡科學管理以來，早經運用科學方法於行政方面。但我國大學政治系，仍保守其傳統上啓蒙教育之觀念，致所造就之政治人才不能配合實際應用。一國之中政務官人數甚少，事務官人數頗多，此則中外皆然，例如英國中央政府之官員與內閣同進退者，不過百人，下議院約六百人，合計亦只七百上下，而事務官則在十一萬以上，可見事務官之重要，實千百倍於政務官，我國大學政治教育偏重政務官之陶冶，而不注意於事務官之培植，故畢業者愈多，而失業者亦愈多，政治愈形紛歧，行政技術亦終與行政事務愈無關係。

基上理論，吾人實感覺中國現時政治教育之要求，不僅在造成大批政治家，而尤在造成大批行政人才，同時因念我國經濟系教育，以漸次不能適應商業之需要，而有商學院之設置，教育系因漸次不能適應教育之需要，而有師範學院之設置，則政治系因

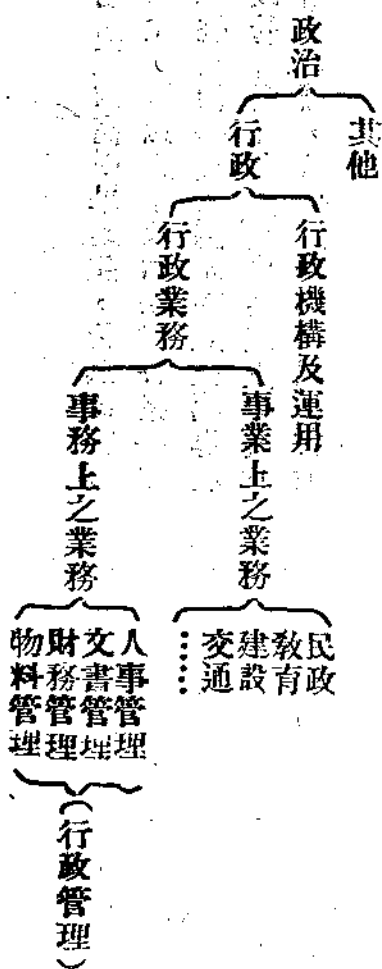
漸次不能適應政治之需要，而另設專重行政一項之教育，似亦係時代使然。且歐美已早有此種教育之設置，如德國行政部門之教育最為發達，全國各適中地點，大抵設有行政學院，民國二十四年秋我國北京北平清華各大學政治系，雖皆有創設行政各系之動機，然當事者亦僅注重於現行制度之一部份，二十九年江西省建設廳長楊綽庵條陳 委座，請積極提倡研究行政管理技術，深蒙 體許，經電熊主席在甲正大學附設一科從事研究訓練，但至今仍未入於教育部所屬教育系統之內，且所授課程亦未專注於行政管理方面。故蘇皖聯立技藝專科學校設立行政管理專科，在國內尚屬首創，其動機無非凜然於過去中國政治教育之不能配合政治，而思有所補救，並以先為之倡，啓迪來茲，以期行政管理運動得以逐漸普及於全國，而為政治革新之一助。

(一) 行政管理科之意義與範圍

政治是管理衆人之事，此所謂事，即西洋所謂功能FUNCTION，亦即所謂業務。例如軍事，外交，財政，教育，警察，救濟，衛生等，俱各為業務之一種。誰為管理此類業務者，當屬於政府之各種能的機構。而在執行業務之際，自必有其管理方式，此所謂管理方式，內中當包括有組織，是為政府；當包括有對外對內方針，是為政策；當包括有國家意思之決定，執行，裁判，監督等，是為政制，（如三權分立五權分立等），再關於執行部份，其執行機構若何？執行業務之分類若何？執行權限之分配若何？執行之效率若何？在在包括於管理方式以內，凡上種種，其一切現象之宣示，是謂政治POLITICS，而使一切現象付諸

實施，及其實施之方式，是謂行政ADMINISTRATION。實言之，政治為國家意思之表現，行政為國家意思之執行。政治範圍較大，行政範圍較小。政治可以包括行政，行政則不能包括政治，故行政為政治之一部份。

但行政既為國家意思之執行，則執行國家之意思，必有其機構，及運用之方法，與行政之業務。而行政之業務，依其目的，又可分为事業上之業務 GENERAL ADMINISTRATIVE FUNCTIONS 與事務上之業務 OVERHEAD ADMINISTRATIVE FUNCTIONS。前者目的在謀人民之福利，如教育，衛生，交通等。後者之目的，則在配備工作上之要件，使事業上之業務在經濟與效率二條件下得以圓滿完成，如人事管理，文書管理，財務管理，物料管理。是四項又可統稱為行政管理，故行政範圍較廣，行政管理範圍較狹。行政管理不能包括行政上之各種業務，而實為行政之一部份，茲列表以明之。



由此得以明悉行政管理在行政及政治中所處之地位，故吾人之口號，應為「人，文，財，物」四字。換言之，即對於人文財物四項，作一精密管理之方式，使其合理化，標準化，簡單化

，迅速化，經濟化。但此四者，仍不能孤立或分離而運用，必須使此四者有適當之配合與組織，以完成行政管理之使命，茲權衡輕重並為適應時代需要，將行政管理科分為左列之四組：

(1) 行政機構組 GOVERNMENTAL MACHINERY —— 包括行政機構之配備調整以及行政之計劃，執行，考核等。

(2) 財物管理組 FINANCIAL MANAGEMENT AND CENTRALISED PURCHASING —— 包括預算，會計，審計，財產保管，器材管理，集中購置，公署管理等等。

(3) 人事管理組 PERSONNEL ADMINISTRATION —— 包括職位分派，考試，任用，遷調，考績，懲戒，退休，俸給，訓練，及福利事業等。

(4) 文書管理組 PUBLIC RECORD —— 包括公文程式與檔案保管等。

(三) 行政管理科之目標

行政管理科創設之動機與意義及範圍，既如前述，則是科之目標，概括言之，即在養成學生使知行政事務上之業務及其技術，而謀人文財物之合理管理，同時涵養其優良之政治道德，使能為行政機關標準化之幹部人才，與優良之管理首長，并進而準備為全能之政務官，分析言之即：

(1) 在養成學生具有調整與運用行政機構之知能，以謀行政機構組織健全與運用靈活。

(2) 在養成學生具有人事管理之科學技術，以謀建立合理之人事制度，使「人盡其才」「事盡其功」，能以最少之勞力，獲得最大之效果。

得最大之效果。

(3) 在養成學生具有文書管理之科學技術，以謀最迅速最合理之文書處理與保管。

(4) 在養成學生具有財務管理之科學技術，以謀合理之財務行政與財務監督之建立，使能「財盡其利」，「款不虛糜」，以最少之費用，獲得最大之效果。

(5) 在養成學生具有物料管理之科學技術，以謀物料購置方面，價值得其公平，所獲之材料，為最經濟最有效之使用，以減輕人民賦稅負擔，及物料浪費。

就以上四者而言，範圍似形狹隘，不察者或以無補於政治，或竟以政治之重大問題，如政權之更替，政制之興廢，政策之決定與採行等，不能獲得解決方式，致終有碍於事業上與事務上之業務進行，例如政治上之決策不定，則事業上業務，根本無由進展，更何論事務上之業務。此固誠然；但吾人以政治問題之解決，與行政效率之推動，實有互為因果關係。蓋事務上之業務，若不能依合理的，科學的，經濟的原則與方法，而為圓滿之解決及改革，則同樣影響於事業上業務之進行。事業上之業務進行，蒙受影響，同樣使政治之重大問題，永無解決之望。且若必待政治問題解決，而始言事務上之業務改革，雖不謂為舍本末，但至少亦為舍近求遠。故吾人本腳踏實地，實事求是之精神，先就實際的，淺近的，事務上之業務，為具體之改進，使行政業務日趨效率化，經濟化，俾行政制度，日見合理。行政道德，日見提高，因之政治上若干重大問題，亦由此循序而逐漸改進，此又行政管理科確定目標之意義也。

(四) 行政管理科之教學方針與課程

根據前述之目標，蘇皖技專行政管理科確定教學方針與課程如左：

(1) 教學方針

A 教學做三位一體：行政管理科在我國係屬首創，因之，應授課程國內並無完善課本，師資亦異常缺乏，實非先期從事蒐集資料並培養師資不為功。且關於人事管理，文書管理，財物管理各課程，未可閉門造車，自應先為調查整理研究，歸納而為若干切於實用之辦法，付諸實驗，俟實驗具有圓滿結果，然後列為教材，一面教授，一面設計推廣，故行政管理科教學方法，實為「教學做」三位一體。

B 行政現實主義化：社會科學不比自然科學，自然科學，一物之發明，可以行之世界而無窒礙，但社會科學，一制度之建立，各有其社會之歷史背景與自然環境，故行政管理科蒐集現行實際資料，整理研究，務在切合國情與實際應用。西洋制度之不能適用於我國者，甯缺而不取之太濫；我國固有制度，其可為現代應用者，亦不以其陳腐而吝於翻新。舉凡教學做三方面，均放棄主觀，崇奉客觀，不求創作，遇事體驗，以期達到行政現實主義化之目的。

C 「文武合一」「術德兼修」：謀行政事務之改革，須富有

革命之精神與勇氣。而革命之精神與勇氣，又寓於高深之知識，健全之體魄，精細之技術，與美滿之德性，故行政管理科除通常行政知識技能之傳授，與體育軍訓之鍛鍊外；學生須兼習騎射，騎腳踏車，駕駛汽車之技能，同時以有計劃之方法，培養學生之政治道德。

(2) 課程

A 原則

(a) 第一學年注重基本理論之研討，第二學年理論與技術並重，第三學年特別注重技術訓練。

(b) 實習與講授並重，除按功課之性質隨時練習外；第二學年暑假，學生須分赴各行政機關調查；第三學年暑假，須分赴各行政機關實習，實習期滿，方准畢業，此外或按功課之性質，隨時作假定事務之分類實習。如公文一項，分學生為若干組，各組假設為各級之機關，依其職掌，彼此以公文來往，一若實際之行政系統然，如此輪換練習，以期公文達到純熟地步。

(c) 課程為事實上便利起見，採精要統整原則，由行政管理科統籌其內容，商請各教師分別教授。

B 內容——如左表：

(a) 必修課程

學科	第一學年級		第二學年級		第三學年級	
	學分	時數	學分	時數	學分	時數
三民主義	2	2				
軍訓與教護	3	3				
體育	2	2			2	2
國文	4	3				
英文	4	3				
自然科學概論	3	3				
中國近世史	3	3				
經濟學	6	3				
法學通論	4	2				
會計學	3	4				
財政學	3	3				
政治地理	2	3				
政治學	6	3				
統計學	3	3				

合計	行政實習	行政調查	文書處理綱要	財物管理綱要	人事管理綱要	政治道壇	地方財政	市政學	行政法	國際公法	刑法概論	民法概要	政府會計	行政學	地方政府	中國政府	比較政治制度	應用文及公文
41																		
31	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
30	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
36										3	3	3	3	6	3	3	6	6
20												3	3	3		3	3	3
20										3	3			3	3		3	3
29	3	3	3	3	3	2	3	3	6									
20	3	3			3		3	3	3									
19	3	3	3	3		2			3									

(b) 選修課程

中國政治史	西洋政治思想史	中國政治思想史	考試制度	各國人事制度	人事管理專題研究	公款公產管理	機關管理	審計學	預算制度	集中購置	文書管理專題研究	各國文書程式及管理	圖書館學	行政三聯制	保甲制度	鄉鎮機構	縣政機構	省政機構	學科
3	3	3	2	2	3	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	學分
3	3	3	2	2	3	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	每學期
			全	全	人事管理組必選	全	全	全	全	財物管理組必選	全	全	文書管理組必選	全	全	全	全	行政機構組必選	備
			右	右		右	右	右	右		右	右		右	右	右	右		考

<p>附註</p> <p>1. 三學年以修滿(必修與選修)一百二十學分爲準。</p> <p>2. 每學年平均以修滿四十學分爲準。</p> <p>3. 每學期平均以修滿二十學分爲準。</p> <p>4. 另作論文或研究報告一篇，於畢業前一個月擬畢，視爲畢業要件之一。</p>	現代政治問題	國際關係	新國際學	合作概論	土地問題	工商管理	統計經濟	鄉村教育	農村經濟	社會問題	政治名著研究	研究方法	演說學	第二外國語
	3	3	2	2	2	2	2	3	3	3	2	2	2	3
	3	3	2	2	2	2	2	3	3	3	2	2	2	3

(五) 行政管理科之研究計劃

行政管理科因係創設，故欲其規模粗具，與所期望之目標能以達到，是必有其研究部門，目前各方對於行政研究，已極注意。如中央政治學校研究部，西南聯合大學行政研究室，中正大學研究部，均係學校方面附設研究機構，從事研討行政者，又如重慶中國縣政學會，重慶中國鄉村建設學會，秦和中國地方政治研究會，浙江地方行政學會，廣西建設研究會，福建省研究院社會科學研究室，地方行政研究所，皆以行政為研究中心，尤着重於行政管理方面，所出版刊物，有「地方建設」「政治知識」「建設研究」「服務」「地方行政」等，均風行一時，足可領導國內之行政改革運動，第行政管理科創設以後，政治教育系統上，已開一新紀元，所有教學及研究方面，自負有提倡行政管理運動的單純責任。為欲達到上述目的，蘇皖技專行政管理科業經仿照各專科以上學校成例，設置研究部，從事研究，其研究計劃如左：

(1) 研究原則

A 盡量蒐集各行政機關現行法令，計劃，辦法，及實施概況等，整理研討而各取得結論。

B 理論與技術並重，儘先研究技術之運用，並與各行政機關合作，從事推廣，使教學與實習密切聯合。

C 與各處所設立之行政研究機關密切聯繫合作，以期集思廣益。

D 各項專題，權衡緩急，邀請專家或富有行政經驗之現任行政長官，作切實之研討。

E 各項問題，教師與學生共同分期研討，每一問題，

必俟得有確實結論後，方研究其他各問題，以免蹈虛浮不實之弊。

(2) 組織

A 研究部分左列四組：

(a) 行政機構組——工作內容為：

甲、搜集各級行政機構組織法規，及參考資料。

乙、研究各級行政機構之縱橫關係，與權力運用。

丙、研究各級行政機構之工作量。

丁、研究行政計劃，執行，考核之方式。

(b) 財物管理組——工作內容為：

甲、搜集有關財物管理之參考資料。

乙、研究各機關之預算，會計，審計制度。

丙、研究器材管理方法，及集中購置。

丁、研究公款公產保管辦法。

戊、研究公署管理，公署建築，公署環境佈置。

己、擬訂切於實用之各級行政機關財物管理政策，組織方法及各種適用表格。

(c) 人事管理組——工作內容為：

甲、搜集有關人事管理之參考資料。

乙、研討歷代考試制度，及明至賢臣用人方法。

丙、檢討中央及各省現行人事法規，及其實施效果。

丁、研討各國現行人事管理之政策，組織及方法。

戊、研擬內政部機關之人事管理制度。

己、擬定適合中國國情之人事管理政策，根據是項政策，擬訂各級行政機關人事管理之組織及方法，暨各種適用表格。

文書管理組——工作內容為：

甲、搜集有關公文程式，文書處理，及檔案保管之參考資料。

乙、研討中國過去與現代公文程式，及現正推行之各種簡易公文方式，並各國現行公文程式。

丙、研討中國與各國文書處理方法及檔案保管方法。

丁、擬訂改進各級政府公文方式，文書處理程序，及檔案保管方法，同時制定文卷分類表及各種應用表格。

B 研究部人員 研究部設主任一人，由行政管理科主任兼任，學生分作上列四組，練習研究，各組配合教師一人，並酌量分別配合專任研究員，助理員，書記，七人。行政管理科第三學年所開有關研究各組課程，即由是項教師分任。

(3) 經費

A 研究人員月薪額數：

1. 研究教師薪（共四人，就原有教師商請分任，不敷

擔任時，另聘教師專任，其薪給標準，一如蘇皖技專教師。）

b. 研究員薪（二人每人平均月支一百八十元）

c. 助理員薪（三人每人平均月支八十元）

d. 書記薪（二人平均每月支六十元）

B 購置圖書與辦公雜費，就蘇皖技專經常辦公費購置費及圖書費內開支，如有不足，另籌抵補。

C 調查費與印刷費，就蘇皖技專經常印刷費及調查費內開支，如有不足，另籌抵補。

以上為研究部每月所需經費概況，但團體調查或學生實習經費不在此內。

綜上所言，足知研究部之設置，其目的尚不僅在於研討，並在培養師資，抑不僅在於研究人員之研討，並在訓練學生，使有研究習性，以補日常課本教育之不及，三十一年一月研究人員即可配備齊全，預計經半年之努力，行政管理科第三學年（三十一年秋開始）之教材，當可不虞拮据。再努力一年，以至三十二年夏，亦即行政管理科第一期學生畢業之期。所有行政管理各部門之方式辦法等，亦可有一具體見解，畢業學生依此見解，以為服務標準，並為推廣藍本，想可於事有濟。是固非徒行政管理科之所希冀，及蘇皖技專之所期望，或亦中國行政界之所殷切企盼也。

行政管理引論

姚肖廉

一、行政管理之意義

行政與政治之分野：行政 (Administration) 一詞，應用至為廣泛，故吾人常聞及有所謂「教育行政」、「商業行政」等名詞與學科，惟一般所謂「行政」，通常皆指政治機關之活動與效用及其管理而言，是為「行政學」(Public Administration)。(為說明行政管理之意義，又當明瞭「行政」與「政治」(Politics) 之分野，蓋在意義上，行政與政治常極混淆，然在範圍上，程序上，實質上，均有重大之區別。

「政治」是管理衆人之事，其範圍甚大，而行政為政治中一部分特別事務之管理，或方策之執行，其範圍頗小，此其一。「政治是人民經過其組成之政黨或政團，對決定或影響政府政策之活動與指導」，而「行政乃政府官吏推動政府功能時之行動」(參見 Century Dictionary)，可見在程序上，政治之活動發於先，行政之推進隨於後，此其二。又古德諾氏 (Frank J. Goodnow) 曾謂「在一切之政治制度中，只有兩種基本的政府功能：——即國家意志之表現，及國家意志之執行，前者謂之政治，後者謂之行政」，就此而論，政治之作用在國家政策之決定，是實質上亦有相異之點，此其三。

科學管理及其要素：自產業革命以來，美國工程師泰洛氏 (Frederic W. Taylor) 於西曆一八八二年即前清光緒八年，倡為

「科學管理運動」，舉行對於人員之選擇，事物之調適，環境之改善，工作之標準化等，均運用科學的經濟的合理的統制與管理，使成本減低，利潤增高，此種運動，在工商企業中顯示優異之成績，予行政管理以莫大之影響與刺激，因此運用成功的科學管理於行政之中，遂為一般人之所注意。

科學管理之要素，歸納之可分為四種：

- 一、決定工作制度——是為事之管理
- 二、發揮工作效用——是為物之管理
- 三、實施工作方法——是為人之管理
- 四、計核工作成本——是為財之管理

而就行政技術言，政府行政與工商經營同為對人、財、物、事之支配與管理，政府為完成其任務，執行其政策，自不能不精力於人、財、事、物之管理，並非漫無計劃之處置或消費，亦不能為獨立或分離之運用，必使四者為適當之配合與組織，運用周密之方法與技術，成爲一種運用靈活之機構，期以最經濟之代價，獲得最大之效果，完成政府之目的。

行政管理之界說：「行政」與「管理」兩詞之各稱涵義既已闡明，茲再列述「行政管理」之各種界說，以窺該學科之要領：(壹)第一種界說(江蘇地方政治講習院行政管理講義)有六項要

一、認取實際事實

整理事實

四、擬具計劃

五、原訂實施步驟

六、注意時間與人力物力之經濟

詳察此六項要點，雖無行政管理界說之名稱，但與行政管理界說之實質，頗相近似，堪為吾人注意者。

(貳)第二種界說(江西地方行政幹部訓練團行政管理講義)其原文如次：

「行政管理者，乃闡析關於普通行政管理方法之一種學科，即在討論一般公務機關為達成所負之任務，對於本機關內日常工作之處理所應採取之辦法也。」

細釋所陳，雖於行政管理界說有所形成，但於行政管理之內容，猶有補充之必要。

(參)第三種界說(張金鑑行政學之理論與實際)

「行政管理者，在普通公務人員為實施其具體工作時，所應採之方法工具等，即普通之行政事務也。」

此項解釋雖較前述兩種界說為簡要，但於科學管理之意義，既未言及，而於因管理所得之效率，亦未說明，不無遺漏。

以吾人所知，自科學管理發達以來，在實業上形成十九世紀產業革命，而在政治上則形成行政上之大革新，行政管理之理論與方法，大部取源於科學管理，今闡其義，明定界說，追根溯源，自未能數典忘祖；至增加效率一事，尤為行政管理之主要目的，更未可忽視。茲為顯示該學科之內容與特徵起見，而綜合前陳諸義，試定其界說如下：

「行政管理者，採用科學之方法，解決普通行政上之人、財、事、物之管理問題，以求增加行政效率之學科也。」

一、行政管理之興起

近年以來，我國行政界與學術界，對於行政管理問題之研究，頗為注意，其中如「文書處理之革新」，「人事行政之改善」，以及「財物統制之實行」，且已由研討之階段，進於實施之階段。此其動機亦自有其客觀環境之需要，分析言之，不外下列各項原因：

政治思想之改變：追溯吾國數千年來之行政觀念，在政府多採放任主義，「得過且過，能推便推」，五日京兆之心，實其寫照。在人民方面，亦抱「不在其位，不謀其政」之自由主義，日出而作，日入而息，不再與聞國事，所謂「無為而治，與民休息」，「政府最好」「管理最少」兩相配合，以致百政不舉，上下偷惰，習以為安，尚何行政管理之可言。時至今日，行政關係，日以複雜，政治競爭，日以劇烈，均迫使政府不得不放棄消極之放任政策，易以積極之統治主義。因之，現代政府之任務，有日趨擴張之勢，而且結果，使執行公務之人員及財政支出之預算，亦隨之膨脹。政府為適應時代之要求，完成所負之使命，對此巨量之人員與經費，自非建立強健有能之行政機構及研究經濟有效之管理方法不為功。

工商企業之影響：在十八九世紀以來，實業界發生大聯合及大合併之事實，而形成極度之資本集中，在此巨變之下，由手工業而改為機器工業，由家庭工業進而為工廠工業，生產手段與生產勞力因之分離。各企業家因工商實業發展達於高度，為擴張營

業，爭取利潤計，企求能有合理之行政機構，以保障其權益。同時各國政府為適應經濟變遷，維持社會秩序，以應付國際競爭之激烈，保護國家本身之利益，亦厲行行政集權，以求經濟之統制。吾國社會正由農業經濟步入工商經濟之階段，並冀同時完成實業革命與社會革命之兩重大業。為完成此項任務計，決非各自為政之個人的自由行動所能奏效，事實上須有健全的、有能的、有效的政府以擔當此大任，因此工商企業之影響，使吾人對行政管理發生強烈之研究興趣。

特殊環境之要求：以上兩種原因，向為各國通有之現象，而在我國目前，則尚有其特殊環境要求。現時我國國策，在求抗戰建國，同時並進，各級政府任務之艱巨，較諸平昔，何啻倍蓰，非有健全之行政組織與經濟有效之管理方法，決不能適應當前之迫切需要。抗戰以來，對於管政銜銜等重要之行政，無不時力求免除機關層疊，系統紊亂，工作重複之弊，而經濟統制，貿易經營，金融運用，實業開發，國防建設，以及食糧管制，軍需運輸，工伏編組等，無不趨向於精力集中，組織集中，權力集中之整個計劃，以求達到有效的行政管理之成功。

三、行政管理之內容

行政管理之對象：行政管理之對象，若總括言之，即為人、財、事、物四者。

一、人之管理：其最大目的，即在增進工作者之最大利益與人事效率，所謂人事效率者，乃極複雜之化合物，係集合人類身心上之健康、教訓、忠實、熱忱、志氣、品格、合作等原素而成者，尤其對於其個人特別技術之應用，務使一人盡其才，固

不僅任免二事已耳。

二、財之管理：其最高目標，在以最經濟之費用，獲得最大之效果，以確實來源之收入，供預定計劃之支出，以嚴密公開之手續，杜浪費中飽之流弊，務使「財盡其利」，款無糜費。

三、事之管理：即組織力量之運用，在此組織運用上，應本何種計劃，方能使行政工作事半功倍，如對某事須集中合併者，即集中合併之，如對某事須調整或另籌者，即調整另籌之，隨時隨地能使「事盡其功」，則得之矣。

四、物之管理：其最要目的，在於一面在稅收上減輕人民之負擔，一面在經費上能免去政府之浪費，為求得公家支出一文，即能發生一文之效果。欲達到此種目的，不僅重在事後之考察，尤重在事前之預防，如物料之管制，公物之節約，務使「物盡其用」公物歸於公用，為最低限度之要求。

行政管理之原則：所謂行政管理原則，其所包含之因素，分析言之，計有下述五項：
一、系統化：即有條理之工作實施程序，秩序井然，有條不紊。
二、計劃化：即在實行以前，有目的，有步驟，有準備，作周密之考慮。

三、精確化：即對事理之認識與事務之處理，須以客觀之事實為標準，並應用數字分析為根據，避免主觀的膚淺判斷。

四、緊密化：即從組織與程序兩方面來觀察，在縱的組織方面，須使一機關內各部門或各個人員相互間，有密切之合作與聯繫，彼此間無絲毫之摩擦與衝突。在縱的程序方面，須使工作進程中每個工作階段，以至每個動作，有密切之銜接。中間

並無絲毫脫節與擁擠之弊端，簡言之，即縱橫密切合作之意。

五、效率化——即使工作之實施，完全達到預期之目的，換言之，即發揮百分之百的功效。

統而言之，所謂科學的行政管理之原則，即在邏輯思考之系統化，工程建設之計劃化，數學計算之精確化，生理機能之緊湊化，軍事作戰之效率化，能如此，始足以盡科學管理之能事焉。

行政管理之程序：行政管理之程序，在仰體 總裁所倡之「行政三聯制」為行政最高之原則，即行政之計劃執行與考核三者密切之運用與銜接。關於三者之性質及其運用之方法，總裁已有詳明之訓示。茲僅就計劃，執行，考核三者之一般應注意之要點，分述如後：

一、計劃——科學化之行政計劃，應遵守下列程序：

甲、確定目標——擬定一種計劃或方案，必先確立意向，若漫無目的，則零星片斷，不足以成其為計劃，故在擬定計劃之先，必先有一種施政方針以確定其目標。

乙、搜集資料——行政計劃應適合客觀環境之需要，不當僅憑理想，紙上談兵，以貽閉門造車之譏，故在確立目標之後，即應搜集各種材料，如過去數年之實施成績，統計報告，社會輿論，各國成規等，均可資為擬定計劃之參考，惟所搜集之資料，應具有客觀性，標準性，系統性與廣博性，是為必要。

丙、整理材料——材料搜集後，即須加以整理，其要點：第一步為「審核」，即將重複者刪除，錯誤者改正，遺漏者補充，並辨別真偽輕重，以定去取。第二步為「分析」，即將材料加以分類比較，並求其因果關係與一定法則。

丁、決定方案——根據所搜集之材料與整理之結果，以決定

行政計劃。完善之行政計劃，應包括下列內容：1. 工作之範圍與數量，種類，性質；2. 工作之方法；3. 工作所需之設備；4. 執行者之組織權力與地位；5. 所需之人力財力物力；6. 工作步驟；7. 工作完成後之結束方法。

二、執行——即計劃之貫徹。凡成功之執行，必須完全達到預定之目標，而不中途改變原定計劃，即計劃百分，執行亦必達百分。實現此項目的之方法，必須注重工作進行中之領導與監督，按其性質，可分為三類：

甲、組織性之領導與監督；目的在維持工作團體之健全與工作人員之協同一致。其重點：1. 明白確定各部份及工作人員之組織權力；2. 慎重遴選人員，並按其能力興趣分配工作；3. 適當分配經費；4. 嚴格執行紀律。以上均機關首長之任務。

乙、督察性之領導與監督；目的在保持原定計劃之進度。其要點：1. 確定工作進度；2. 隨時詳細記載工作實況；3. 比較各部份與各人員之工作進度，其落後者，設法予以督導，務使合於預定之進度；4. 依照進度，分別獎懲。以上為各部門主管人員之任務。

丙、輔導性之領導與監督；目的在維持工作質量，使之保持原定之標準。其要點，為使工作程序與效用簡單化，標準化。以上為專門學術人員之任務。

三、考核——即工作之總檢查。檢查計劃與執行兩者是否相符合，或兩者相差之程度若何，此為綜核名實最重要之工作。考核之實施：第一、須編製工作之總報告；第二、須從單位費用上、工作時間上、工作質量上，比較成績之優劣；第三、須依據考核後成績之優劣，勵行賞罰；第四、須編製各種統計圖表，以為

下次擬定工作計劃時之參考。

四、行政管理之效果

工作增進——自科學管理應用於行政管理以來，行政上收有不少功效，因科學管理運動係屬科學發明之產物，其影響於行政工作，不特啓示國家政府所須完成之目的，並能供給完成此目的之工具。現今歐美科學技術發達之國家，其政府機關，辦公時所用之方法與設備，遠非百年前所可夢及。例如打字機代手書，以電話代面談，以電鈴代呼喚，以電報傳遞消息或命令，其於工作之迅速與方便，不可以道里計。又如新馬路以代舊街道，摩托車以代牛馬車，電燈煤氣燈以代油燈，亦非昔日市政之可及。總之，公用事業，公用衛生，貧民救濟，以及市容野容之整理，凡增進人民之幸福者，均歸入政府之行政範圍。政府何以能負此重任，實因其利用最進步之科學行政管理，以增進其行政工作效能之故。

專才延用——今日行政上之技術設備，殆完全建設於科學之上，已如上述，而現代行政人員，非具有專門之技術與科學之新知識，殆無法推行其工作，故專才之延用，幾為必然之趨勢。在一九二一年美國伊利諾州，州政府所延用之技術人才，如微菌學家、化學家、工程師、機器師、心理學家、生物學家、地質學家、森林學家、組織學家、精神病學家、昆蟲學家等，有二百三十人之多。又如蘇聯在第一次五年計劃時，以重金聘用美國專門人才，曾達二萬餘人以上，卒有驚人之成功。凡此足證求進步的國家，欲在行政上增加效率，作專門之試驗，必須借重於專門之人才。

財政節省——研究新行政管理之主要目標，即在免除財政上之浪費，使政府能正當取之於民而能正當用之於民，是為主要。英國本經濟上之原則，實行撙節政府政費運動，遠在一八五二年即設立工務局，一七八六年復成立文具處，分別全權主持政府各機關之所有建築及印刷事務。美國紐約費城諸市，亦採用集中購置制度，此等實施，較之零星購置，既統一整齊，標準確定，而省費至巨。美國對於新行政管理制度實施後，行政效率，確已劇增，公家財政，大加節省。就聯邦政府論，新預算實施之次年，道威斯即宣佈聯邦政府之支出，已節省二萬五千萬元（預算指導長報告）。就州政府論，一九二一至一九二三年，納布拉士克州政府之支出，已節省二百萬元。如是可知政府支出之巨量減節，誠不能不自為新行政管理之重大成效也。

參考資料

Frank J. Goodhewl Politics and Administration

張金鑑：行政學之理論與實際

江西省地方行政幹部訓練團：行政管理講義

吳勝已：行政管理泛論（見公餘生活）

胡家鳳：今後行政管理之商榷（見江西省政府公報）

高柳橋：行政功能與管理功能的劃分（江西民國日報中山論

文）

龔鑾初：機關管理（中國行政管理研究會論文）

人事行政叢議

蕭承祿

現代國家，政府之職能日見增長，推行政務之公務員亦因之而日漸增多。據統計，美國聯邦政府在一九〇〇—一九三〇年之間，行政人員數量之增加，有如左表：

年份 公務員總數 每十萬人口中所佔數

一九〇一 二三五、七五六 三〇三

一九〇五 三〇〇、六一六 三五七

一九一〇 三八四、〇八八 四一八

一九一五 四七六、三六三 四七九

一九二〇 六九一、一二六 六五四

一九二五 五六四、七一八 四九二

一九三〇 六〇八、九一五 四九六

其他各國亦莫不皆然：一九三〇年英國調查全國員吏人數達一、〇四五、〇〇〇人，平均每千人佔二三人。一九三二年德國調查全國員吏人數，亦達一、二九〇、〇〇〇人，平均每千人佔二〇人。法國一九三二年全國員吏人數達一、一〇〇、〇〇〇人，平均每千人佔二六人。我國各級政府公務人員之數目，雖無精確之統計，但以年來政府職能日趨擴大，公務人員數量之增加，自亦為必然之趨勢。

公務員數量既與年俱增，則此龐大數量之人員，勢非有系統化科學化之人事管理制度以範圍並推動之，不足以增進公務效率，完成政府任務。是故吏治制度已成為現代政府行政之骨幹，而

一切管理原則與技術正有待於吾人之不斷研究，以期臻於至善焉。茲將作者所抱持之人事行政見解略抒如左：

一、人事行政之原則

人事行政之原則有：

(1) 考訓任用原則：機關用人，必經公開競爭考試，藉以選拔真才；考試之後，必經短期之訓練，用以明瞭公務員之個性品德，並從而統一其精神步調，然後方可使之任事。

(2) 學用一致原則：所謂學用一致，即公務員之所學與所用，應完全一致。以往社會一般人士每以學非所用，用非所學，引為疚心，用人如探學用一致之原則，既根絕學非所用，用非所學之一切不合理現象，且尊崇國家分科樹人備才備用之體制，其意義一也。再則，以往機關用人，以無一定之標準，故用人者得援引親朋，謀事者每希圖倖進，今後如能嚴守學用一致之原則，用既為其所學，當亦為其所長，如此，既可以杜私引，復能絕倖進，其意義二也。

(3) 名實相符原則：一般政務機關，對於服務人員，類皆概稱為科員助理員等，此種名稱實不能顯示其所主辦事務之性質，如能實施名實相符之原則，使其名稱可以顯示其所主辦事務之性質，則用人者將不敢引用外行者竊居其位，而任事者必能顧名而生警惕之心，孜孜於所主辦事務之研究，學識之充實，力求其

主辦事務之進展。

(4) 考績客觀原則——往昔公務機關對於職員之考績，悉憑主管長官私人之愛憎以爲定，毫無客觀科學標準之可言，於是貪婪怠惰者，得以投機諛媚而倖進，謹慎奉公者，或因長官私見而黜免，吏治腐敗，良用浩歎。苟採客觀科學之考績方法，使才能優異奮勉努力者得以獎進，能力低劣因循怠惰者，依法解免，則各機關之行政效率，自可因而促進。

(5) 職位分級原則——厲行公務員職位分級，其意義有：(一) 昇黜便有一定之標準和梯級，可資遵循，不致全憑主管長官之主觀意見或感情支配一切，(二) 職位分級後易於實行同工同酬之原則，使待遇薪給合乎平等精神，(三) 公務分級後，完善之昇遷制度既可因之確立，同時公務員易於視其所任職務爲終身職業，使公務永業化精神得以實現，(四) 消除公務員間不平等待遇，不使發生衝突與歧視。

二、人事行政之實施

曾國藩有言，用人必須慎選嚴繩，斯言甚恰，作者以爲人事行政之實施，不僅須慎選嚴繩已也，必使慎選嚴繩客觀化科學化，私毫不滲雜主管長官私人之愛憎，使賢能畢舉，人無棄才，而後人事行政始能趨入正軌。茲分述其實施要點如左：

甲、慎選——人才之選拔，必須由考訓而來，前已言之。茲將人才選拔之方式分論如次：

1. 考試——人才必經考試，始可任用，但考試必有下列之限制：

(A) 考試年齡——考試年齡之限制，宜仿英德制，凡參加官

吏考試者，須爲初離或將離學校之青年子弟，其用意在使應考者確認，公僕一職爲其終身事業，同時使公務機關不斷增加青年份子，發揚蓬勃的朝氣。

(B) 考試內容——考試內容宜採美制，即不注重應考者之普通知識或教育程度，而注重考驗其有無擔任某項工作之特別技術，如招考一低級書記，僅須考驗其繕寫，打字等技術是否準確迅速，即未受學校教育而在別處學得此項技術者，亦可有被取之望。

(C) 考試資格——參加官吏考試者，應無階級之限制，各種社會階級在理論上及法律上皆有平等競進之機會。應考人員只要有特別之技能，爲政府所需用，即可獲選，不應注意其出身門第，所屬社會階級及其學校教育程度。

(D) 考試機關——考試機關應爲一超然組織，如我國之考試院是，以昭公正。

2. 訓練——訓練亦爲作育人才方法之一種，其要點如左：

(A) 訓練內容——訓練之內容應分爲紀律訓練、生活訓練、行動訓練、服務訓練、體格訓練、技術訓練六項，茲分端詳述如下：

(甲) 紀律訓練：重在砥礪品德，(智仁勇)發揚國魂，(三民主義)革除遲鈍、散漫、虛偽、推諉、驕矜、磨擦、奢侈、貪污等一切不良弊病，而向團結精神，集中力量，嚴守紀律，盡忠職責四大目標努力前進。

(乙) 生活訓練：重在實施新生活規條，勤勞節儉，簡單樸素，整齊清潔，達到前方生活士兵化，後方生活平民化之目標，並以集團生活達到羣育之目的，養成資己恕人，敬上愛下，分工合

作，互助樂羣之精神。

(丙)行動訓練：重在迅速、確實、秘密、嚴肅、能爭取時間，利用時間，尤注重集團行動之養成，尊重秩序，協力合作。

(丁)服務訓練：重在明瞭人生以服務為目的之真諦，發揚仁民、利他、濟世、助人之精神，並注重訓練認識環境，把握實際，領導民衆，推行政令之方法。

(戊)體格訓練：重在從衛生、運動、勞動以鍛練堅強、耐勞、活潑、康健之體魄，並養成冒險、艱難、負責、致遠之精神。

(己)技術訓練：注重公務基本技術與辦事要領，訓練項目視其各項公務之性質而酌定之。

(B)訓練機關：應依照中央所頒之訓練機關的系統，如在中央有中央訓練團，在各省有地方行政幹部訓練團，在縣有地方行政幹部訓練所，此外駢枝的訓練機關自應一律予以取締。

乙、考績——公務人員考試訓練後在服務期間，必須嚴格實行考績。考績方法，以圖表測度法為宜，制定特種考績表，其要點如下：(一)被考核的特點或因素，是就工作性質所需的成功條件，用客觀的分析決定之，(二)對每一特性或因素用特定語詞，作程度高下不同之描寫。所用考績測度圖表，可分反正兩面，正面備評定，反面供說明。考核人就表內所列各因素，依次評定，認為受考人具有那種程度就於這因素後所附尺度的適當地位上作一記號評定完竣後，再用所另備之計分尺以計劃所評記之記號，取得分數。各因素所得分數相加之和，即受考人考績上所得之初步分數。此種考績辦法，自應另行規定計分尺與考績表式。

丙、保障——公務人員一經考選及格，依法任用後即受國家法律之保障，成爲終身職業，非依法律程序，不能撤換。公務員

之保障，可分銓敘、定薪、調遷、養卹四項，述之如左：

(A)銓敘——銓敘之目的在確定公務員之職位，現制公務員分級計劃，係以任用方式作分級根據，共分爲特任、簡任、薦任、與委任四級，特任祇一級，簡任分爲八級，薦任分爲十二級，委任分爲十六級，總計四等三十七級，其中最低薪額是每月五十五元，最高是每月八百元。此種銓敘方法實爲封建制度之殘餘。現代政治是平等的服務精神和衆務的管理，而特任簡任薦任委任的名稱，祇是指明地位的高下，並無從辨別他的職務性質和工作輕重，所以是不合用的，這就是說在政治上既失其作用，在時代上亦不合需要。

現代之銓敘應將政府官吏就其所任工作性質、內容、和責任等，作準確之定義，順序排列，公平估價，以爲平等待遇之根據。其要點：(1)將各種職位劃分爲若干級或類，每級中所包括的工作責任報酬資格等都需要相類同，(2)對擔當每個職務的人底資格教育經驗知識技術體格等應有明確的文字規定，(3)每人擔當每級應顯明的表示出牠的昇遷途徑，即這一級的最低和最高職位。

(B)薪給——公務人員之薪給，應絕對遵守同工同酬原則，其中不得有偏私歧視之不公平待遇。

(C)調遷——公務人員對於本身担任工作，如有人地不宜情事，得自請或由機關主管人事部分調遷之。

(D)養卹——探行有效力之退休及養老制度，以黜免工作無力薄弱之公務員，使政府全部之公務員，爲個個精神人人有爲之勁旅。

丁、獎懲——根據登記之人事紀錄與考績紀錄，以爲昇降獎

懲之標準。

三、人事制度之運行

人事行政之原則與設施既如上述，茲更論其制度之運行如左：

一、常川登記人事紀錄，編製卡片索引——機關人事紀錄，採用登記索引卡片，記載公務員之歷史、年齡、教育、經驗、體格、薪額、病假、例假、調動、昇遷等等，此項卡片索引，得分爲左列六種：

(1) 概況表——記載1.姓名2.別號3.性別4.年齡5.籍貫6.是否黨員7.入黨年月8.到職日期9.永久通訊處等。

(2) 學歷表——記載1.學(肄)業學校2.修學年限3.考試受訓甄別及登記之機關及其性質4.有無著作。

(3) 實歷薪給表——記載1.服務機關2.職位3.職務4.薪給5.服務年限等。

(4) 調遷表——記載1.原服務地點2.現服務地點3.調遷原因4.文別及號數5.發文日期等。

(5) 請假登記表——記載1.請假日期2.隸屬機關3.事由(事病婚喪)4.起迄日期等。

(6) 考績獎懲表——記載1.考績年月2.隸屬機關3.考績方法4.考績分數5.獎勵(分記功，加新晉級)6.懲罰(分申斥記過、罰俸、降級、解職)等。

二、根據人事紀錄產生人事統計——各項人事紀錄既已登記齊全，據此人事紀錄產生各項人事統計。我國統計施行細則第二十條之規定：「各機關公務人員之統計，包括各機關及所屬各部分之組織、編制、員額、與公務人員之資歷等級薪給以及進退遷調獎懲等之記載」，是故機關之人事統計，至少須包括下列各種：

1. 機關組織編制員額統計。

2. 公務人員資歷等級薪給統計。

3. 公務人員進退遷調統計。

4. 公務人員辦公到退出勤請假統計。

5. 公務人員考績結果及獎懲統計。

6. 其他有關人事之統計。

三、根據人事統計產生人事計劃——人事計劃之編製自須有「人事統計之依據，如根據機關組織編制員額之統計，即可訂定人事調整之計劃，以謀工作效率之提高，根據公務員資歷等級薪給與考勤之統計，即可訂定公務員昇遷之計劃。如此，則人事計劃悉有科學之依據，自可防止機關長官因人設事，浪費公帑，任用私人之弊。

四、人事制度之循環運行——公務機關既有常川登記之人事紀錄，並據以編製人事統計，根據人事統計擬定來年之人事計劃，有此人事計劃，又產生來年之人事紀錄，週而復始，則機關人事必日益進步，而臻於科學化合理之境。

層級人事制

孔大充

總裁在「行政三聯制大綱」內規定了「幕僚長制」。幕僚長制就「像軍隊中的參謀長一樣，機關內部的任務，完全由幕僚長負責。則主管長官，可以有時間去主持要務與考慮較大的問題。」

同時，他又創造「分層負責制」。分層負責制就是「各級機關無論職務，皆要訂立辦事細則……秘書長，處長，科長，科員等均應有明顯的法律上的權責，他功過有歸，則事務的處理，不必通過由長官一人來決定某種事件，到某層為止。」

他在這裏又創「分級負責制」。分級負責制就是要維持一級機關的完整性。如中央對於省市，又如省對於縣市，又如各機關中的附屬機關，總要使其行政上保持統一的局面，以便各級主管官執行職務。

這三種新創的制度，針對目前中國行政界的畸形現象，而予以徹底的糾正，實在是行政界的金科玉律。

但我們現在所要討論的，不是這三種制度，而是這三種制度中的人事問題。換句話說，人事方面，如何配備這三種制度，是很緊要的。反過來說，倘若不配合以妥善而合理的人事，這三種制度在實施的時候，仍要發生極大的障礙。

東方脫離不了人治制度。因為這個原故，人事在中國政治環境內，便是最基本的一個問題。歷來事業的成就，由於人事配合妥善合理的，比比皆是，其往往失敗的，人事制度紊亂，也是一

個重要的主因。

人事可分政務官與事務官來說。但這裏所說的政務官，不是現在政制下的政務官，那是另有界說的。我們所說的政務官，凡是應該決定行政政策的機關主管官，都是屬於這一類。如中央各院部會長官以及省政府主席廳長固然是政務官，就是縣長鄉鎮長也是政務官。可是現行政制下的縣長鄉鎮長便不是政務官了。

我們所說的事務官，凡是機關主管官以下的屬員都歸納在這類以內。他們不能決定行政政策的，他們只對主管官負行政的責任，而實際上在這機關內處理一切事務。例如秘書長，處長，科長，科員都屬於這一類。

人事制度包括很廣。我們不討論什麼俸給、撫卹、養老、考試、保障等問題，我們只討論政務官和事務官的任免，遷調和獎懲問題。這就是所謂「用人之權」。我們認為用人之權，是與幕僚長制，分層負責制和分級負責制有密切的關聯。解決這種關聯問題，我們也可假定一個術語「層級人事制」。所謂層級人事制，就是其一階層的人事，要這階層的主管官去決定，至少要得到這階層主管官的同意；萬不能再讓步的方式，要尊重這階層主管官的人事意見。

所謂層級人事制，也就是某一階級的人事，要這階級的長官去決定，至少要這階級長官的同意；萬不能再讓步的方式，要尊重這階級長官的人事意見。

茲以中央的一部為例。部長為政務官，也就是主管官，常務次長為幕僚長，自常務次長起，下至科員辦事員止，俱為事務官，依照層級人事制度，常務次長應該聽部長的意旨而進退的。常務次長制度不是抄的西洋辦法不能隨主管官而更動嗎。是的，西洋是法治國家，為什麼要抄西洋整個的法治制度？與其實施名存實亡的西洋法治制度，不如取西洋法治制度的可以適用部份再配合以東方人治習慣而為一種可以實際遂行的中國方式。因為這個原故，我們主張常務次長的任免，實際上應聽部長的一句話。

常務次長既然是幕僚長，司長的進退，要得到常務次長的同意的。科長的進退，要尊重司長的人事意見的。科員辦事員的進退，科長是主要的決定份子。這樣，常務次長司長科長才能夠辦事靈活，才能負起一種行政責任。

有人說，如果遂行這樣的辦法，公務員的保障制度打倒了。憑一位科長的喜怒，就可進退科員辦事員；憑司長的喜怒，就可進退科長；憑常務次長的喜怒，就可進退司長。這不是開倒車嗎。

不是的，這有兩種解釋。第一，進退並不是任免的絕對代表名詞。選調當然也包括在進退範圍以內。公務員有官和職的分別。倘因各階層主管官的好惡而有所更動，儘可變動其所任之職，而與其所授的官無關。甲司的一位科長，不滿於甲司司長，第一級官儘可將甲司科長調到乙司；如乙司司長并不同意而獲得丙司司長的同意，儘可調到丙司。倘甲乙丙丁四司司長都不同意，我們敢武斷的說，這位科長也是一個廢材，就予以免職，也不是國家的一種損失。

福建省遂行人事制度，各縣政府的科長由省府統制委用，縣

長不能任免的。但在這種制度下，若絲毫不給縣長以請省府予以選調的權能，換句話說，倘省府不徇縣長之請將甲乙兩縣的科長互調的話，那縣長簡直不能負起行政任務了。一個人要憑兩手兩足動作的，手足不聽調度，還有什麼動作呢。

第二個解釋，是「開弓不放箭」的理論。依照東方作事的經驗，凡是無用人之權的主管官，在執行任務的時候，屬員是不很服從的。科員對於主管官的命令為什麼視若神聖而對於科長的命令每每不很起勁的，固然是因為主管官的官階比科長為高，但也是因為主管官能夠隨時下一道命令撤免其職務。倘若這種權威依法賦予科長，科長對於科員必定服從得多了。現在科長是有弓無箭，一定要再給予以一枝箭，然後才有權威。東方經驗告訴我們，有弓有箭的人，儘可「開弓不放箭」，而效力也就有了。

再以省政府為例。現在各省府廳處的人事制度，多未確立。倘照層級人事制施行起來，則秘書長由主席薦請中央簡派。秘書處的科長，由秘書長薦請主席依法呈請任命，科員由科長薦請依法任用。同樣的，廳長薦請任命一位主任秘書，科長科員也層層級級的薦請依法任用，退一步說，縱然不能做到各階層薦請任用，主席要派一位科長，至少要得秘書長或廳長的同意。進退一位科員如果不尊重科長的人事意見，秘書長或廳長似乎只是為己而不是為公。

以上是針對分層負責制而研究層級人事制度。現在再以層級人事制度針對分級負責制來談話。這最好以省政府為例。省政府是政務官，也是省政府的長官，廳長也是政務官，同時是各廳的主管官，省政府應該是一個具有完整性和統一性的政治階級，所以依照分級負責制，省政府主席應該是一省的行政領袖。他應該

決定一省的行政政策，他應該具有指揮各廳處的實際權力。可是事實告訴我們，若干省政府固然已做到退步田地，但還有若干省政府，其主席與廳長天天在那裏作行政上的鬥爭。這句話還說得太冠冕堂皇，實在他們正在那裏鬧人事上的糾紛。因為這個原故，我們主張省政府的委員廳長要由省主席去物色薦請任用，即使上級政府要選自產生委員廳長，至少要得省主席的同意。萬不能再讓步的方式，要尊重省政府主席對於產生委員廳長人事上的意見。

這種原則，當然也可適用於附屬機關如徵稅局所工廠學校等。主管機關只須慎重考慮局長所長廠長校長的人選，但一經委定以後，所有局所廠校主管人以下的人員，要由主管人去決定，上級主管機關不必逕行委派；即使非委派不可，至少要得局所廠校長的同意，或尊重其人事上的意見。

果然這樣，我們認為幕僚長制，分層負責制和分級負責制才可行之有效。無乃現在的中國辦法，一味保持幾千年來的東方精神。做了主管官以後，便以為人事方面，也在其主管範圍以內。上自秘書長，下至書記勤務，都要由自己去委派。不但把握住本機關的用人之權，甚至附屬機關的用人之權，也不肯放鬆一點。這裏便發生若干打格問題。下級機關的秘書科長以為他是上級機關直接委派下來的，對於下級機關主管官的行政命令，也就隨便一點，甚至這些秘書科長以至科員辦事員，特其與上級機關長官的親戚朋友關係，對於本機關的主管官予以行政上的種種阻礙，而本機關主管官便也無可奈何。人事上無可奈何，還是小事，本機關的事業，無由推進，甚至於事業停頓，乃是一件大事。這

些事實，我們不怪東方行政人員，我們只怪東方的人事制度。爲什麼法律上容許上級機關長官可以委派下級機關的秘書科長科員辦事員呢。倘若法律上不容許這種方式，並且事實上也不許存在這種方式，豈不是無謂的糾紛便會自行消弭嗎。要消弭這種糾紛，只有實行我們所說的層級人事制度。

三十年二月十五日國防最高委員會頒行「各級機關擬訂分層負責辦事細則之原則與方式」其第九條第二款第四項雖然規定「高級人員之依法任免及考核」爲第一級官的責任；同條第六款三項雖然規定幕僚長可以爲「中級官任免之擬議」；同條第七款第三項雖然規定「司處內低級人員任免之擬議」爲司處長的責任；同條第八款第四項雖然規定科長的責任列有「對於科內人員考核獎懲之初步擬議」；但均是相對的，不是絕對的。遂行起來，恐怕仍然等於一種具文；而用人之權，由這樣輕輕鬆鬆的規定，主管官當然也不會放棄。

再重複的說一句，層級人事制，（一）在本機關方面，幕僚長由長官或主管官去決定，處長級由幕僚長去決定，科長級由處長去決定，科員辦事員書記級由科長去決定。（二）在下級機關方面，下級機關長官負責決定其同負行政政策的人員。（三）在附屬機關方面，附屬機關主管官由上級機關去決定，上級機關長官不決定附屬機關主管官以下的公務員；同時附屬機關的幕僚長處長科長科員書記依前述第一種程序辦理。所謂「決定」，在人事制度未確立的機關，就是物色人選薦請任用；在人事制度已確立的機關，便是就合格人員中去挑選呈請任用，或是就法定人員中請予選調。

論幕僚長制

龔履端

總裁說：「我十餘年來在組織上所得的經驗，簡單來講，就是各機關中，第一要建立幕僚長的制度，像軍隊的參謀長一樣，機關內部的任務，完全由幕僚長負責，則主管官可以有時間去主持要務，與考慮較大的問題。」——行政三聯制大綱。

「幕僚長制」不是新創的改革政治的理論，而是實際推動政治的有效方法。這制度的提出，不是抄襲改裝，亦非標新立異，而是適應現代「負責政治」的要求而產生的，在行政上聯鎖着「分層負責制」為一個有機體的推動機。現在先就幕僚長制的整體，作原則上的解說；至於具體的成議，還需要同好者的共同商榷。

壹、認清幕僚長的地位

幕僚長為第一級官所憑藉的幕友，第一級官欲有效力的完成其任務，勢不可不憑藉幕僚長之輔助。現在各機關中處於幕僚長地位者，名稱不一，如常務次長、秘書長、書記長、秘書處長、主任秘書、秘書、（如專員公署以下之秘書）書記、（如縣黨部以下之書記）等，但均與軍隊中之參謀長相類。其地位與立場，必須有明白的認識，一有混淆，不但不能發揮其效能，且必影響全機關之運用，致使全盤秩序，體系蕩然，茲特概括言之如下：

一、幕僚長祇是輔助者而非權力者，第一級官之功能，在於為行政上之決定，而幕僚長乃第一級官為增進其工作效率時所憑

藉之工具，自身既無獨立地位，亦無固有權力，僅秉承第一級官，聽其指使，第一級官總攬一機關之行政活動，及政策推行之大權，幕僚長祇秉承其意志，應其需要，以效手足之勞，故一切活動，均不直接對外，有所措施，亦悉以第一級官之名義命令或指揮之。

二、幕僚長祇是事務官而非政務官，一個機關決定政策與方針，對外執行者為政務官，幕僚長所掌管之任務，為依據決定之方針，實際辦理推行政令之內部工作，自非政務性質，其地位在供給執行其活動時之利便，助人成事。

三、幕僚長祇是參贊者而非決定者，幕僚長之基本作用，是在搜集可靠材料，供給充分事實，以為第一級官作行政政策或方案決定時之參考，祇為運籌帷幄參與機要之贊襄者，其自身則無最高之決定權。

因此，幕僚長的地位，絕不能離開第一級官而獨立，而必須受其直轄與指揮；不過第一級官對於這個直轄幕僚長，亦不得當作私人幕僚（如機要秘書親信譯電員等）看待，而必須承認其專門的性質，要以專門學者為其任用條件，才足以担起所負的重大使命。

貳、說明幕僚長的特質

第一級官爲主持機關行政方針之決定者，所担任的工作，是行政上的組織或制度的活動，其產生完全基於政黨的關係，是副業而非專業者，他要能顧全到全體社會的需要，不必狃於所專；而幕僚長是既定方針的執行者，是專業者，也就是行政技術專家，其性質與第一級官顯有殊異。

一、幕僚長的任用，應根據其特殊才能，必須廉明公正，克盡厥職，繼續服務，一經任用，不宜輕易去職，所以登庸伊始，必慎所選，以期事功有濟，相得益彰。

二、幕僚長不能自作聰明，私加意見，也不能心存好惡，玩忽公務，所以幕僚長在職務下之所爲，無論過或不及，均不爲法理所許可。幕僚長之奉行公務，必須小心翼翼，無忝厥職，與第一級官之重創造能力以充分發揮其政治天才者不同。

三、幕僚長在管理行政上，負有重大責任，稍有不慎，貽害無窮，因行政爲整個的，局部疏忽，常能影響全部，所以幕僚長辦事首重精細，無須大刀闊斧之政治天才。

四、幕僚長應遵法律規定，不得參加政治活動，因幕僚長若爲政爭捲入漩渦，則辦理行政，易存入主出奴之見，以致行政進行，深受影響。

五、幕僚長不能以個人意見，操縱行政，所以幕僚長在管理行政上，無論政策之良窳，辦法之善否，僅能向長官建議，不可公開批評或拒絕執行，祇應以盡力分內職守爲天職。

就性質說，幕僚長是專業者，是技術專家，雖不必要他能顧全到社會全體的需要，但必須要他是具有專門訓練及特殊技術者

，其責任在實幹，而不在於活動，因爲一切政令事務的推行，皆有賴於幕僚長的推動。

參、確定幕僚長的職責

行政機關中，因需有地位高及權力集中的第一級官以統率百僚，但如缺乏一個襄助行政的幕僚長，則仍難達到有效率的行政；因爲第一級官一人的精力有限，而對於所應負的責任重而且大，勢難將所有的精力與時間集中於各部門行政的細目上去，故必賴一個幕僚長襄助他去統籌、監督、和調整，第一級官乃得節減簿書執筆之勞，祇爲重要政策之籌劃與決定；至於綜理文稿及一切對內之事務，得由幕僚長代表負責處理，故幕僚長對上襄助第一級官一切行政計劃，並切取全計劃的縱橫聯絡，對內代表第一級官撰擬及綜核最機密文件，並隨時注意各個行政計劃進度的實際考核，以促成完整、統一、與敏捷的執行，如果詳細列舉出來，其職責至少應包括：

一、代第一級官統籌全局，進而擬定行政方針與計劃及其實施之步驟。

二、代第一級官審核所屬各機關或各部門之行政計劃與工作報告，並實際考查其施政狀況，將千頭萬緒之複雜事實，歸納整理爲一極其簡單明瞭之節略，俾第一級官一閱而知行政全局之情況與動態。

三、代第一級官審核各機關或各部門之概算書進而編製行政總預算。

四、代第一級官實施行政與財政之監督與約束。

五、代第一級官總管各機關或各部門之人事行政。

六、代第一級官分配與調整行政各部門之工作，組織與職權關係，以促其協調一致之表現，並代解決其相互間之糾紛。

七、收集行政資料與研究專門問題，以備第一級官之諮詢，並為其法律顧問。

八、代第一級官對其所屬機關解答疑難問題。

九、代第一級官綜核一切機要文件，與下級不能決定辦法之簽稿，暨經第一級官授權代表核判之重要文稿。

十、代第一級官草擬各項重要法規，及彙編緊要統計。

十一、隨時提請第一級官注意之重要事項。

十二、代第一級官辦理交代。

就職責說，幕僚長僅為一參贊與代理者。關於行政之計劃、監督、指揮、調整與研究種種工作雖握有極高的權力，但這些權力的運用，則皆係受託於第一級官而必須借他的地位與名義，以使其發生效能。

肆、慎重幕僚長的人選

幕僚長對內對外代表第一級官，如果運用得法，最於事功有助；正唯如此，也容易發生招權擅事的弊病，造成相反的作用，所以幕僚長人選，自然要學有專長，而具有行政經驗，性情和藹，操行不苟，儀表出衆，且與第一級官相知較深，而有同一興趣者，其最低限度的特殊標準，要有下列幾點：

一、要為輔弼之資而兼有領導之才；人才的品類儘管多，大別分為持世之才與幹事之才，持世之才，就是所謂領導人才；幹事之才，就是所謂輔弼人才。輔弼人才，不僅要能幹事，而且還要能認識持世之才而受其領導，因為幕僚長居於輔助贊襄的次要

地位，不得懷其政治野心，不可強出風頭，祇為供第一級官運用與指揮者，古來的聖主明君，能擇臣而用，而賢臣志士，能擇主而事，事功互濟，相得益彰，就是這個道理。

二、要有健全體魄而具剛毅性格者；幕僚長與第一級官在關係上異常重要，要能處處備供其諮詢，提醒其注意，若體力衰弱，不勝繁劇，斷難因勢為之輔助。就年齡說雖不好較大，但須有健全的體魄，才有健全的精神，進而能夠堅強奮發，刻苦耐勞，勝任繁劇；同時，要具有剛毅性格，打破阿附的惡習，對於第一級官有一時見解未到的舉動，及自己看到真正的事，而又持以異議者，要據理忠諫力爭，不必以承命受教為能事，遇事逢迎，忍令悖謬積事，以失輔佐之真誠，唯其如此，乃能臨難不苟，見危授命。

三、要能相知互信，而有同一興趣者；幕僚長與第一級官異常親近，隨時隨地皆有商洽之必要與機會，關係至為密切；國人向重情感，重歷史，相知既深，則甘苦可共，古語有「士為知己者用」，又有一士為知己者死」之說，倘相知不深或不能同旨趣，則一道其所道，非吾所謂道也」，貌合神離，豈能共赴事功，故須與第一級官久有互信，否則不能推心置腹。

幕僚長的人選，必如真慎重，方能解決煩瑣，銷除攬權弄柄，然後庶政得以順利推動，第一級官若減內顧之憂；同時，對幕僚長自身，亦必須具備若干條件，方能勝任愉快，此條件之重要，大致不外下列各點：

一、縝密準確：第一級官祇在決定大體方針與方案，而此事體決定前所根據之參考資料，及決定後執行上所需之各種設備，均宜以無疑義之數字表出之，不能有絲毫之錯誤，故幕僚長必須

具有積極進取之休養與性格。

一、完備訓練：幕僚之職務，關係於人事的接洽聯絡與調
整者甚多，猶如第一級官之秘書，須細心婉轉，面面周到，不
致開罪於任何人，自身必須有科學管理方法之素養，有系統，有
條理，方能使其工作有效，達於最高限度。

二、任重耐煩：幕僚所處理之事務，至為瑣細而煩重，既
無一定之時間，又難免受其限制，有時工作之煩重，甚至廢寢忘
食，故必身體強健而能任勞，性情和平而能耐煩，不急燥亦不怨
怒。

三、機警靈變：幕僚要有審辨利害，判斷是非的能力，才
能臨事而求適同附和立於不惑接觸觀察中，才能防微杜漸，
或從容措置，挽回大勢，或一言九鼎，莫安大局，如張良躡劉邦
足使封韓信為齊王故事，即其一例。

四、敏捷果斷：幕僚對於各種工作應能於最適當的時間決
擇，不致有錯過機會，或火候不到之虞；對於主持之事務，尤應
依既定方針，始終如一，貫徹到底，才足以使揭發的政策，及主
持的計劃，更底於成。

伍、設立副幕僚長的擬議

根據上述的解說，幕僚一職位的性質，就其執行政令辦理事
務而言，則為事務官；但有時代代表第一級官，主持政令，決定大
計，又兼有政務性質，因其不是一完全的事務官，所以幕僚長的
進退，往往隨第一級官之進退而進退，兼之法令並無明文限制第
一級官任用幕僚長的權限，人事制度上，又不受職守的保障，幕
僚長雖有總攬政事全責，但因職位不長久，觀察難周詳，辨認難

清晰，處斷事理。必難盡善而無失。是以幕僚長的職位，實不宜
隨同第一級官之進退而進退，使政令之推行或斷或續，事務的實
施，不能一貫，否則，整個機關，必蒙受其影響。故幕僚長必須
永久性質，保障其為終身事業，使他對於各部門的政事環境情形
，必能觀察清晰，應付裕如，而第一級官可減少無限度煩瑣，政
事亦必能順利推行。

幕僚長職位長久，固有上述利益，然在慣例上，古今為政者
，獨對幕僚長必求親信，而不願廣納留用前任。於是幕僚長之任
免登用，完全隨第一級官之選擇轉移，而幕僚長亦以與第一級
官同進退為事理之當然。這是因為幕僚長與第一級官最親信之幕
友，舉凡機密工作的處理，內外政事的聯繫與推動，無不事先
商諸幕僚長者，若非親信，彼此互相疑慮，難期周密妥善，勢必
妨害其推行，甚至失敗無可挽救；故必求其親信，彼此推心置腹
，開誠相見，以期事底於成，此幕僚長所以須擇親信而任，隨同
進退之理由，實亦未可厚非。若欲求合理之解決，除提高政治道
德外，實有設立副幕僚長之必要。

副幕僚長為常任對內而實做的事務官。其職務為襄助幕僚長
，悉聽幕僚長之指揮或授獎，無須規定。現在各機關中處於副幕
僚長地位者，如各部會的主任秘書，省政府省黨部主任秘書（如有
秘書一人以上得設一主任秘書）專署縣府的助理秘書，（如無設
助理秘書的機關得指定由文牘科員或文書幹事充之）其功能與任
務，大都與幕僚長相彷彿，惟其任用保障方面，則迥然有別，所
以副幕僚長的任用，依據其特殊技術，應定為專業者，至於滔天
政潮，也不和他發生關係。任期有保障，其職位為終身職，副幕
僚長一經任用，既有保障，不得輕易去職，所以登庸伊始，必慎
所選，應以公開考試錄用為原則，以期達到普遍公平的目的。
以上所論，僅係初步的擬議，有待詳盡的研究，而願就正於
同好暨專家。

縣長任用法律平議

李德培

一、引言

每種制度的優劣評價，誠如甘乃光先生所言，「繫於制度本身者半，繫於運用人事者半」（註一）。王荊公之推行新政，皆法良意美，乃竟遭空前未有之失敗，此其原因，實由於缺乏推行「新政」之一「新人」。

新縣制為劃時代之產物，第如何能「百官稱職，萬務咸治」，固賴於縣政人員之羣策羣力，全力以付，以達到「人盡其才，才盡其用」之目的，而為全縣主宰之縣長，其人選之得失，關係縣政之良窳，亦至深且鉅。

我國縣長之任用，至民國二十一年七月，始有縣長任用法之頒行，但以條文上之疑義及事實上之困難頗多，乃暫停施行。次年三月，國府復公佈修正縣長任用法，惟以所定縣長任用法，限制太嚴，各省均不易物色合格人才，紛請變通辦理，故於二十三年頒行補充縣長任用法，以資補救。茲就各現行縣長任用法及其有關法規之規定，分別評述，以就正於當世。

（一）縣長之資格

現行縣長任用法，計有修正縣長任用法及補充縣長任用法，格標準實施辦法兩種，已如前述。而後者之資格，復別為公務員

任用法及剿匪區內縣長任用限制辦法兩者，總觀三法所定之資格，雖條目紛繁，寬嚴有別，惟歸納言之，亦可分為數類，請分陳於次：

一、以政試及格者言，所謂考試及格者，可別為縣長考試，高等考試，及特種考試三種。而特種考試，按其解釋，係指各省以前所舉行之縣長考試或荐任職考試，並經考試院復核及格者。故嚴格言之，實即縣長考試與高等考試兩種。

考我國各省縣長考試及特種考試，在民國二十一年以前，據第一次內政年鑑所載，錄取者計達九三〇人，而其任用人數，僅有九七人，不過為錄取人數十分之二，為數極少。彼錄取人員，何以不能悉數登庸，實不能不啓吾人之疑慮。或謂前此之縣長考試及特種考試，均在縣長考試條例未頒行以前，自不能適合需求。茲再以江西省第四次縣長考試為例，此為縣長考試條例公佈後全國第一次之縣長考試，報名者計達六百餘人，審查合格者共四四一人，而錄取者僅有九名，可稱嚴格。但目前在職者，僅存兩名，仍不及四分之一，而此在職之兩縣長，以作者所知，其登庸雖由於考試，而其所以能繼續供職者，實以其具有豐富之縣政經驗。

按縣長考選條例之規定，分為三試。第一試注重學理之應用，考試黨義、國文、憲法、行政、法規、民法及刑法、經濟學、本財政學等六學科；第二試注重本省實際問題及建設方針，考試地

方自滯及地方行政，地方財政，本省實業，本省教育等四學科，均以筆試行之；第三試注重應考人之經驗及才識，以口試行之。總計三試各項科目，不特科目，若謂能精於此，則可勝任縣長，頗成疑問；蓋縣政事業，經緯萬端，斷非少數學科所能肆應。故上列各項科目，實覺偏狹，不足以應縣長之需要。

尤有進者，縣長改試，高等試及詩經考試，向採用傳統之論文式考試，定分既太主觀，取捨更不適當，且影響記分之因子，尤為複雜。且新式測驗盛行，此種改試，已早為識者所詬病，其結果之不可靠與無標準，已無容置述。

我國縣長考試，採用學科既不合理，考試方法尤不正確，欲以此而求得勝任愉快之縣長，實無異緣木求魚，是錄取縣長之不能登庸，省政府之未更儘量任用，實有其亟待商榷之問題（註三）。

二、從受高等教育者言，受高等教育者之取得縣長資格，可別為兩類：一為在大學或專門學校研究法律政治經濟社會各學科畢業，並曾任任官者；一為在國內外大學畢業，不限研究學科，而須有專門著作經審查合格者。具有研究學科之專門學識，充任縣長，固較其他各項人員為適宜，惟以縣長之需要論，實精深不如廣博。蓋縣政府機關雖小，而各項政治設施，應有盡有，倘無豐富經驗，殊不足以資肆應。

今我國縣長之任用，受高等教育者之資格，其演進之趨勢如何，作者嘗將二十一年份及最近兩年來者，列表比較，有十二省，在二十一年份縣長一七四八人中，大學及政專畢業者有八一七人，佔全數百分之四六、七。及二十八九年，縣長九三七人中，大學及政專畢業者有五一〇人，佔全數百分之五三、五，約增長百分之十，此實為一可喜之現象（註三）。惟若分省而言，

其情形亦極不一致。有向上增長者，如浙江、江西、湖南、陝西、廣西、貴州、甘肅七省；其向下低降者，有湖北、山西、河南、福建、青海諸省。揆其原因，除湖北一省，多為軍事需要，而增加軍警人才外，其餘各省，何以不大量任用受高等教育者，乃竟增加其他資格之人員，此所顯示之問題，實頗值得吾人之注意（註四）。所謂其他人員，自係非以具有學歷而取得縣長資格者，多為曾任縣長及其他簡薦委任職之人員，而無出身，以其資歷而取得縣長資格（不合格者自亦難免）。此類人員，所以能比受高等教育者之百分比高漲，實以大學及專科學校畢業者，雖有較專門高深之學問，而缺少一般之常識及豐富之經驗，當非縣長之適當候選人。至此，吾人可以得一總括，即受高等教育者，固為縣長之可用人選，但必須曾任縣政實際工作，獲得相當經驗，方能對縣長之職務，勉為肆應。

三、從曾任簡薦委任職者言，此種曾任簡薦委任職資格之人員，亦可別為兩類。一為曾任縣政成績優良者，一為曾任簡薦委任職者，前者以曾任縣長，並須成績優良者，若再委以是項職務，自可勝任。後者所謂簡薦委任職人員，其範圍至廣，種類亦極龐雜，故雖同一官等，而職務亦千差萬別。如同為中央各部會之司長科長，吾人若悉能記憶各部之司名，即能認識其差異之限度，若再展開各部組織法之職掌，則更可知其面目全異。此種對某項職務有淵深研究之人員，苟以縣長之實際需要論，實精深不如廣博。蓋縣政設施，包羅至廣，尤非專門人員之所能勝任。且縣長人選，固須具有相當學識，尤貴具有相當經驗，不然，殊不足以資肆應。

尤有進者，委任職者之取得縣長資格，多規定為最高級委任

職者。按其解釋，所謂最高級委任職，係指委任實職在該管機關可以直接升充者任職者，至受有升級獎勵一節，係指各該省單行辦法該項人員有異常勞績之事實受有委任職或縣長存記者而言。準此解釋，則是項條款之規定，並非使縣佐治人員，取得縣長之資格。查文官官等官俸表之規定，縣府之秘書科長，本可自委任入級銓敘至委任一級，乃各省以經費關係，復又削足適履，以待適之多少，而定其等級之高低，使縣府秘書科長，終不能獲得縣長之任用資格，此種規定，殊欠合理。或謂補充辦法第五項之五款之規定，即係縣佐治人員進身之階，此點之立法原意，或有此種見地，然亦覺牽強，蓋是條雖未規定委任等級，惟對於縣政確有研究，有公文書足資證明者，按其解釋，係以對於縣政，曾經陳意見，或有建議方案，見諸施行，並提出發生者為範圍，若以前列委任一級之條款相成，實難易各別。蓋縣佐治人員，係一實行者，據觀察所得，彼等易於工作中求得其考績之優獎，每不能以文字發揮其所長，更何能進一步取得縣長之任用資格。是此項委任職各案之規定，皆非縣佐治人員進身之真正大道。給予縣佐治人員以無希望之觀念，是匪特不易增長其服務之興趣與努力奉公之精神，抑且使縣長人選，將永遠不易獲得具有豐富縣政經驗之幹員。

四、從對黨國有勳勞者言，此條僅有補充辦法第四款有此規定。察其立法原意，在國家以高官酬庸之行。惟是項人員，自應由國家予以特別優遇。然委為縣長，似未盡當。即以全國最小縣份言，如河北之新鎮，尚有三七三方里，以全國各縣人口之最多與最少者言，前者如江蘇之如皋，達二五四九二二人，後者如黑龍江之鶴浦，亦有二三四四人（註五）。何可以此重職，輕予授人？

三、縣長之任期

語云：「人才以磨練而成，事功以熟習而就」，是各級官吏，皆應寬其任期，嚴其職責，方可以收「傾步不休，跋躐千里」之實效。况縣長為「親民之官」，總匯一切要政，非給以相當時日，實難有所展布，責以事功。

考自北伐以還，縣長任期之規定，始於十九年三月第三屆中央執行委員會第三次全體會議決議之注重縣長人選案，規定縣長到任最初三個月為試用，後六個月為署理，再後為實授，任期定為三年。及廿一年七月，縣長任用法頒行，規定縣長代理期間不得逾三個月，其任用程序分為試署署理實授三種，試署期間為一年，署理期間為一年，實授任期為三年。嗣修正縣長任用法公布，縣長之任用，僅分為試署及實授兩種，試署期間為一年，實授期間以三年為一任。其具有優先資格（註六）之一曾任縣長二年以上著有成績，經獎敘有差者，得不經試署，即予實授。經依法試署之縣長，在試署期間內，如省政府認為應予免職或停職時，應先開具事實專電請經內政部核定；但情節重大者，得由省政府先予停職，再行報部。依法實授之縣長，在任期內，不得調任，除自請辭職或遇縣治合併外，非依公務員懲戒法經付懲戒，或付刑事審判依法應停職或免職者，不得停職或免職。任期屆滿，成績優良者，則應連任升任等級較高之縣。

前段所述，係法令所規定，其實情如何，試檢閱第二次國內政會議報告書，二十年份，各省更動縣長在任期間統計表，縣長普遍不滿一年即行更調，其能在任至三年以上者，除山西省較多外，幾絕無僅有。或謂此係國民革命初期之現象，政治不安定所

致，最近十年來，當已可獲得進步不少。惟作者則堅認爲係由於各省任意辟用，任意撤免，無法律保障所使然。在此以缺乏全國統計資料，不能爲有力之證明。茲以江西爲例，自民國十五年以前，迄民國二十九年止，其歷任縣長在任期間，在民國二十七年以前，以半年至一年者，人數最多，在二十八、九兩年，以半年至一年半者人數最多，其任期較長者，誠如鳳毛麟角，寥若晨星（註七）。從此吾人可以得一概念，即縣長任期之甚暫，則爲同一之趨勢，在此項「宦海浮沉」之不安定狀態中，維持不能使縣行政增高效率，且將啓發縣長之因循敷衍，而助長貪污之風。

再進一步言，縣長任期及職位之無保障，亦易引起「民衆輕視縣長玩忽縣政設施」之心理，於政令推行，障礙殊大。漢宣帝說：「太守，民之本也，數易變，則下不安。民知其將久，不可欺罔，適服從其教化」。此種說法，實有見地。且每任縣長更換，縣政府須忙於迎新送舊，在民衆方面，無端添上「迎新送舊」之資；在官吏方面，又多一次舞弊機會。故漢時名吏黃霸說：「數易長吏，送故迎新之費，及奸吏緣絕簿書資財物，公私耗費甚多，皆當出於民。所易新吏，或不如其故，徒相爲亂，凡治道，去其太遠耳」。此實經驗之談，一針見血之語。今縣長任期，僅規定爲三年，何能有所展布。昔王彪之上議曰：「爲政之道在得賢，得賢在久任，久任則化成」，吾願當軸，三讀斯言。

四、縣長之俸給

俸給者，乃官吏關係存續之中，國家對於公務員之報酬，應能達到安定其生活，保養其清廉，增加其效率之目的，誠如孔老夫子「尊其位，重其祿，所以勸親親也」之昭示，古今實無二致。

我國縣長俸給，中央於十九年注重縣長人選範圍，曾規定「縣長得爲簡任職，並受簡任職之薪俸」，惟各省迄未奉行。及民國二十六年，中央爲提高縣行政人員待遇計，將暫行文官官等官俸表，酌加修正，規定一等縣縣長自荐任四級至簡任八級，月俸自三四〇元至四三〇元；二等縣縣長自荐任五級至荐任一級，月俸自三二〇元至四〇〇元；三等縣縣長自荐任六級至荐任二級，月俸自三〇〇元至三八〇元，此種規定，其應行商榷者至少有左列數點，請分述如次：

一、自官等之比較言，按暫行文官官等官俸表所示，縣長可銓叙至簡任末級，其月俸可得四三〇元。此種之簡任待遇，按縣長任用法之規定：「實授縣長滿六年，已支荐任最高級俸而成績特別優異者，得以簡任待遇，此固寓有獎勵之意，惟細按之，縣長實仍不如一般公務員之待遇，蓋以實際情形言，縣長所以不適用於公務員任用法，而另有縣長任用法之規定者，委以縣長之資歷與職務，斷非普通公務員所能勝任，故其任用資格，均較普通荐任職公務員之任用資格爲嚴，而其官階之升等，反較普通公務員爲難。如修正公務員任用法第二條第二項之規定：「現任或曾任最高級荐任職三年以上，經銓敘合格者」，可爲簡任官吏，而縣長之升爲簡任待遇，則須實授滿六年，已支荐任最高薪俸且成績特別優異者始爲合格，其難易之比，已可概見，而事實上，爲縣長者職位毫無保障，視官府爲傳舍，又何能達到「已滿六年」之長期數字。而各省復以經費關係，視待遇之多少，強定等級之高低，致積加薪，寸薪難降，更何能達「荐任最高薪俸」之標準，此實等於畫餅充飢，無疑虛設。

且以中央及省政府言，中央之各部會，科長秘書有簡任，科員有荐任；省政府之各廳處，秘書科長亦有簡任，縣長之職責並不輕於中央及省之秘書科長，而其地位之重要，更遠勝於中央各部會之科員，乃其官階與待遇，僅不過等於中央之一科員，即能為簡任待遇，而尤新其實權，更何能存「賢能在位」之羨望。

二、自縣等之高低言，縣長之俸給，係按照縣等之高低，以定新額支配之標準。易言之，實仍不脫舊習陋規所謂「肥缺」一瘦缺」之遺曰。如是，實足以啓「奔競」之風，而增徵俸進升及壓制賢能」之弊。且選才用能，有因事擇人者，亦有因地擇人者，各縣情形不同，在任用之際，每須互相調換，因地擇人，用意固無庸論，但各縣俸給高下不同，實際竟隱寓升降，故亟宜改訂，而以其資歷為銓定其等級高下之標準，似較適當。

以上所述，尚係條文之規定，若再檢視各省現實縣長之待遇，尤將令人驚愕。青海甯夏等邊遠省份，月薪僅及四五十元；月薪四百元之縣長，在全國中，為數極少，普通者多在二百元左右。自新縣制實施以還，各省縣長待遇，雖較提高，惟仍杯水車薪，無濟於事，值此赤珠難桂生活飛漲之時，縣長之俸給，已不及小型香烟店一月之盈餘，更不如汽車夫一日之所得，縣長生活，實已竭蹶難支。而各種酬酢，尤覺紛繁，且國家及社會團體，復時時蜂擁而至，作公債之派發或捐款之請求，縣長為倡導與維持其地位計，又不得不慷慨捐輸，以若是之收入，開銷若是之支出，安定其生活，保養其清廉，增加其效率，自不免成為官樣文章。而狡黠者流，乃不得不另圖他法，巧為彌補。昔顧亭林曰：「今日貪取之風，所以膠固於人心而不可去者，以俸給之薄，而無以贖其家也」。此實為今後澄治吏治之至理名言。

五、結語

總上所述，可知我國縣長之任期，其所定資格，不足以選取適當人選；在職任期，復無法律保障；而規定俸給，更不能安定生活；故欲求優良縣長，實為不可能之事。然則，今後宜如何改變此種作風，作者以非立法專家，不願另擬條文，爰列舉原則數項，以供參考：

一、在資格方面，為縣長者，固須有相當之學識，尤貴具有豐富之縣政經驗，方可以言肆應。故無論對於考試合格者，大學及專科學校畢業者，曾任簡薦委任職務者，對黨國有助勞者，皆須如周公一樣的「多才多藝，能事鬼神」之士，方為合格，俾免上門撲索，而影響縣政建設之進行。他如對於縣佐治人員之取得縣長資格，似應於委任職以外，另立專條，以鼓勵彼輩之踴躍熱心將事，此點不特可以使縣長之缺獲得豐富縣政經驗之人才，抑且可以增加縣政效能，促進縣政建設之及早完成。

二、在任期方面，葉典曰：「三考考績，黜陟幽明」，昔仲尼論政，尚謂「三年有成」，以當時之無為政治，至少尚須三年方可有所展布，現代政治之複雜，實千百倍於往昔，故縣長任期，增加一倍，改為六年，實不為長，蓋管教養衛四大要政，皆須為有計劃不步驟之實施。所謂必須六年者，縣長既委以後，須予以半年至一年之時間，詳察本縣實際情況，並斟酌本縣人力財力之可能範圍，擬定五年計劃，呈准實施，然後持以恆，進之以漸，始能收銖積寸累日就月將之效，至在此任期中，非經提付懲戒，不得任意停職或免職。或謂此與縣長目前之職期間，相距殊遠，未免太重理想，不切實際，無異癡人說夢。作者在此應特為提

示者，即目前之縣，已非往日之縣，乃縣為自治單位，縣為法人。今後之省，實非現在之省，省已成爲中央之派出所，當無往昔龐大與漫無限制之任免權，縣長將由中央任免，其任期皆可延長。

三、在俸給方面，縣長應正式改爲簡任職，其待遇雖可自存任職起薪，嗣後應按年功加俸辦法，逕至簡任級止，庶可以羅致人才。

考我國歷代縣官，所以人才輩出，而名臣賢相，亦多由此中出身其重要原因，多爲當道任使，保障久任，優予俸給所致。吾願當軸，應即詳爲研討，重行釐定縣長任用法，俾縣政建設，可以蒸蒸日上；地方自治，亦可如期完成。

(註一)參見甘乃光省地位最近的演說二十一年七月二十八日前綫日報。

(註二)參見拙著改進黨縣長考試之商榷載服務五卷三四期。

(註三)參見內政年鑑B八三二頁及三十一年五月第五十三號統計月報。

統計月報。

(註四)同註三。

(註五)參見陳柏心氏縣各級區域的整理與劃分載建設研究二卷六期。

二卷六期。

(註六)修正縣長任用法第一條第一款至第七款所列各項資格依次遞推。

格依次遞推。

(註七)參見楊鐵江江西省縣長研究及江西統計月刊各期。

民族文化

月刊

爭戰化文動發 命生族民大光

內容

時事評論	學術論著	省政研究	專題特輯	文藝通訊	廣東史料
------	------	------	------	------	------

社分東廣社務服化文國中江曲：售經總
局書大各國全：處售分
角六元六年全：定預 角六冊每售零
角三元三年半

文書革命的先頭部隊

寄安陳國琛

前言

第一 文書作用之基本力量

- 甲 政令信仰的基本原動力(一)政府須自身嚴謹守法(二)政府須自身公正執法(三)政府須自身果斷用法
- 乙 政府行政的基本策動力(一)人事之妥善安排(二)國情之注意辨認(三)意志之鐵的堅定(四)緩急之適當伸縮
- 丙 政教宣達的基本推動力(一)宣政教育之利(二)虛偽宣傳之弊

第二 文書行政之基本調整

- 甲 靈活行文機構(一)行文專權之清劃(二)行文件序之分析(三)縮短理稿階段(四)縮短核稿階段
- 乙 簡捷行文途徑(一)強化科室權責(二)厲行橫的連絡

第三 文書技術之基本運用

- 甲 收發技術之運用(一)收發文編號之法則(二)收發文之簿籍組織(三)收發文送達之注意點
- 乙 文稿技術之運用(一)節約理稿勞費(二)一般理稿注意事項
- 丙 檔案技術之運用(一)分類管理方法(二)登記管理方法
- 丁 檢查技術之運用(一)文稿積壓檢查(二)要案始末登記

結論

前言

文書者，所以代表政府喉舌者也。故凡政府一切政令之發動，不特對於民生國計息息相關，即一繕錄遞送之微，莫不與行政效率發生極密切之關係。至其處理程序，雖普通亦別為收發、理稿、檔案等三個工作部門；第我國數千年來，襲故蹈常，既無一公認正確之文書管理法，即欲求一文書管理沿革之正確資料而不可得。且一般政府與人民間或政府機關之相互間，通常由行文方面所生之繁複、滯滯、矛盾、錯誤、隔閡、推諉、敷衍等弊害，亦卒無有窮詰弊源，鋪陳得失，以樹立一管理統一之基礎者。緣是處理之歧難如故，政令上之繁瑣如故，而執事者之習焉不察，因循敷衍，亦無不如故。如此不但政府推進政治的力量，久已失其作用，即文書力量之基本作用，在政府亦未嘗不感覺其十分脆弱而徒嘆奈何。故言改革，則勢如亂絲，各行其是；言理論，則甲談乙駁，刺刺不休，卒之「新瓶裝舊酒」之畸形公文程式，五光十色，層出不窮。例如同一事由之表格文書，而催科者則繁簡易趨，項目不同，其或僅有一彼此意念上之程度差異，與夫同一項目之前後次序顛倒。又如同一例報之定期公文，既經呈報甲廳，仍須復報乙處，至其他有關之丙丁……局所，亦復援例推科，誅求無厭。故從前者言之，在同系同等之上級機關，未免無聯絡，無定見，「率爾操觚」，每易影響政府威信；從後者言之，在同一下級機關，殆亦浪費時間，空耗人力，且更不免於供不應求之苦。如是縱集全國數千百萬之公務員，窮年累月，以從事此雪片飛來之「等因奉此」，尙覺左顧右盼，應接不暇，而所謂行政效率者，則亦終於「如是云云」，「如是如是」。此公文

政治也，此裝腔作勢之官樣文章也；以此求治，何異「緣木求魚」。

問嘗論之，政府行文手續繁亂之足以阻碍政治進步，比之紀律廢弛軍隊之足以影響國防安危，要亦因為無可否認之至理。故欲求國威振奮，必先求軍事指揮之命令統一，而後始可與言對外作戰之勝利；欲求政令手續之嚴整簡捷，亦必先求文書管理之方法統一，而後始可與言行政效率之強化。願於文書作用之基本力量，更首須具有下列三個基本認識，次再及於文書行政之調整，再次及於技術管理之改進，或亦莊嚴政令與靈活政府喉舌之有效方法也與？

第一 文書作用之基本力量

甲、政令信仰的基本原動力：藉土地、人民、主權而為一集體之結合者，為國家；據土地以代表人民與主權者，為政府；號令人民以維護其主權與土地者，為政權；擁護政府以發揮其政權之力量者，為信仰。故國體無論為君主民主，政體無論為專制共和，要無不以人民信仰為建築政府之基石。緣是政府自身支力量之厚薄，亦皆視人民信仰政令之支力如何以為準。政令風行，此人民信仰之表示於內心者也，反是，則為閉隔；奉令唯謹，此人民信仰之表示於團結者也，反是，則為散漫；聽命行止，此人民信仰之表示於動作者也，反是，則為反抗。曰閉隔、曰散漫、曰傲慢、曰反抗，「誰實為之？孰令致之？」故吾人所冀於政府發揚其文書作用之基本力量，且以保持其政令自身威信之信仰者約可別為下列三事：

(一)政府須自身嚴謹守法：立法雖本民意，然而起草立法文書者，為政府，公布法令文書者，亦為政府。故(一)政府如不能身先守法，則政府必將失其民衆管理之統治力，而守法義務，亦自無理由單獨責諸民衆。(二)高級機關與高級人員如不能身先守法，則將失其高級地位之領導力，而守法義務，亦自無理由單獨責諸低級機關與低級人員。(三)主管人員之親信僚屬如不能身先守法，致削弱其主管事務之統御力，而守法義務亦自無理由單獨責諸其他多數僚屬。此政府信仰之有繫於各級政治人員之自身守法者也。

(二)政府須自身公正執法：賞罰予奪，明載典章，此政府威信表現於法律文書者也。政府為執行法律之工具，此法律威信所授予政府之權也。故(一)政府不能身先畏法以公是非於民衆，則將是其所不當是，非其所不當非，是者亦以為非，非者亦以為是，卒之是非淆紊，而不平之紛亂以起。(二)凡政府之所言者，既不能以法律為根據，是政府之所欲行者，亦自不能以法律為範圍，馴至立法益萬，卒不能實行其一；「狐狸狐狸」，卒不肯自認其非，此政府信仰之有繫於各級政治人員自身之執法公正者也。

(三)政府須自身果斷用法：合法律職責之權威而不自知運用，或不善於運用，或竟誤解遷就之為寬大，容忍之為和平，皆失果斷用法之旨。抑知寬而不大，則所表現者為怯弱；和而不平，則所表現者為昏庸。孔子治魯，諸葛治蜀，王猛治秦，類皆寬猛並用，以發揚其政治權威之特效。即張江陵繼貪污的嚴嵩，因循的徐階秉政，卒成萬曆初元之治，其得力處，亦僅在一法在必行，姦無所赦。故(一)論事如一切遷就或一部遷就，則朝令夕改之結果，必致以命令變更法律，而形成法律無靈，即全部立法

文書，亦將等於毫無作用之廢紙。(二)理政如為不必要之容忍，甚或過度容忍，亦或麻木不仁，則瞻顧因循之下，終致事無大小一切皆有阻力，即一切事皆無可為。凡此皆為庸人政治之實例，此政府信仰之有繫於各級主管政治人員自身之用法果斷者也。

上列三說，要皆各有其持論之根據，而未可偏廢。然縱觀古今政治隆污之迹，其治也，勵精圖治，凡諸立法動向，無不以民心之好惡為從違，而治績亦燦然可考。洎日久威信喪失，敗亡隨之，而所遺於紀事文書之陳迹者，亦徒供國史檔案之羅集，以垂戒於後世。語有之：「物必先腐而後虫生」，是則守法嚴謹之說尤足予吾人行深切猛省。

乙、政府行政的基本策動力：國家有機體說曾為歐西國法學者所提倡，如此，則我國現制之中央政治會議、省政會議、以及縣政會議等行政表意動作，即可比於人身之首腦地位，所以支配全身之一切動作者也；民衆則細胞也；軍備則白血球與抗毒素也；外交則五官四肢與皮膚神經也；財政則精髓與仁血球也；交通則大小血管與呼吸器也；建設則骨幹與筋絡也；教育則胃囊與胆汁作用也；內政則腑臟之機構也。至於文書，則上承首腦命令，運用喉舌機能，發而為政治見解，以宜達政令者也。故更從其全部行政之動力言之，必須確守下列四原則，以資策進。

(一)人事之妥善安排：「人存政舉，人亡政息」，雖為法家攻擊人治學說之有力證據；然而「徒善不足以為政，徒法不能以自行」，則又未始非儒家反攻法治主張之有力論辯。良以古今任何國家之任何行政事項，亦既待人而埋，則人才之興廢，即事功隆替之所關。所望政府賢明，了然於人事行政之重要。諸凡措置，必恆抱客觀態度，以為用人之唯一標準，則所期於人事之適當

安非者，必且收一般行政平衡發展之特長；否則，情願交隨，爲人擇事，其或拜書魏問，兒孫爲獻媚之名；而自東樓，妻妾爲買歡之具。於此而欲政治清明則亦一畫餅充飢之願耳。

(二)國情之任意辨認：晚近二十餘年來，我國受世界政治思潮之激蕩，國人之粗淺浮薄者，每多剽竊外人成法，據爲己有，既不問其是否切合實用，更不問其民情、風俗、歷史、法律、習慣等之是否相同，「刻舟求劍」，硬作主張，幾欲盡其數千年來之所固有者，不論妍媸美惡，一舉而盡粉碎之。願聞其策進效能，則每每擊圓枘方，格格不入，非「削趾就履」，即摺取皮毛；非浪耗時間，即空增勞費，而執事者方且咨嗟歎息，莫可如何，豈真橘之一蹶而爲枳也哉？要亦謀之不臧，同執不通之咎耳。

(三)意志之鐵的堅定：世無百年不變之制度，亦斷無死守成法之理，要在與革存廢之間，度勢審時，舉其事之所不能不辦，或不得不辦者，當機立斷，嚴格執行，雖招致任何犧牲，在所不惜，則所以求達其進行之目的者，即所以謀國民之福利，此意志堅定之說也。若徒採公文敷衍態度，首鼠兩端，終且魚爛土崩，不可救藥，其卒也，非僅一黨一派之政治失敗，實則整個民族生存之危機也。

(四)緩急之適當伸縮：政府施政方案，雖各有其特殊目的；顧以政治機變，瞬息萬千，所恃以應付環境之機宜者，既不得以緩急論先後，而所求機宜應付之靈活者，更不得不以先後定伸縮。大抵緩急伸縮之辨，權利害於得失之輕重而已。夫兩利相權取其重，兩害相權取其輕，故自其事之本質言之，既有視乎時代與時間之果否需要？復自政務環境之需要言之，則更須視乎時輸出納之是否合理？如是急時代之所不應急者，謂之迂遠；緩時

間之所不緩急者，謂之因循。故急所當急，急其所不得不急；緩所當緩，緩其所不得不緩，此一當務之謂也。蓋亦識時務者之所以爲俊傑也。

要之一般行政策進力量問題之解決，固有待於注意上列各點，然而法令公布以前的立法文書之動向，亦未始不當以上列各點爲其推動進行之根據。神而明之，是又在執事者之機變運用而已。

丙、政教宣達的基本推動力：法令之宣達如宣撫、宣慰、宣導等，或以地域爲限，或以案由爲限，或以某地某事之民衆爲限，要必各有其居間之宣達者，故動作恆爲間接的。至一般代表部份文書的宣傳作用，雖亦有黨義宣傳、政綱宣傳、政情宣傳之不同，然無論其方式之爲對內宣傳或對外宣傳；公開宣傳或秘密宣傳，但其動作則恆爲普遍的與直接的。故自政府之立場言之，凡所宣傳，皆所以補救政教之不足。例如政令之公布與布告，以及學校教育之所不及，或及而未詳盡者，則類特宣傳辦法以爲臨時之補充救濟。復自政府推動宣傳工作的效力言之，凡所以端正民衆觀聽，與齊一其進行之步驟者，又可視爲政治的臨時教育，或社會教育的臨時教材，即直名之爲「宣政教育」，亦無不可。爰推論其利弊之點如次：

(一)宣政教育之利：(一)可以避免文書手續之繁瑣與遲緩，而爲直截了當的精神感動。(二)如歌詠宣傳、街頭劇、活動電影、化裝遊藝、火炬遊行、定期講演、播音講演、羣衆大會、以及漫畫、壁報、壁畫、標語、傳單、小冊……等，大都刺激性強，而所授予對方精神之感動者，比之一般因奉此令，或「仰即遵照」的死板文書，自較感人深刻，亦最感人興趣。(三)文書效力

僅能及於識字民衆，而宣政效力，則能普及一般民衆。(四)文書爲政府之權威表示，每多趨重法律，易使人畏，不易使人樂從；而宣政動作之具有藝術性者，以其平易近人，故對外恆能引起國際之觀感同情，對內恆能培植一般民衆之道德的或信仰的偉大潛力。

(二)虛偽宣傳之弊：(一)政府須言行一致，至少亦須坐言起行，以爲民衆表率；否則，如市民之抵制仇貨，而所採取宣傳標語之紙質，卽爲仇貨，此爲「掩耳盜鈴」之滑稽的宣傳，人必懷疑。(二)政府不能超過政令本質之宣傳，以失信於民衆；否則，如江湖上之賣狗皮膏藥者，雖盡量鼓吹其藥膏之神效，而實與普通商品，毫無二致。甚或劣於普通商品，此爲「市井無賴」之誇大的宣傳，人必失望。(三)宣傳必須實踐諾言，十足兌現，以期保守政府威信；否則，如布商之廣告，爲買一丈送一丈，而實則買一丈少一尺，此爲「貪言而肥」之詐騙的宣傳，人必反抗。

從懷疑、失望而引起之反抗，於是反動之宣傳以起，由此而生之郵電檢查與反動刊物之查禁……等所加於反動者之壓力愈大，卽反動者之抵抗力亦愈強，而政治之糾紛亦愈多。故政府對於「政工」上之一切自身措置，必如何身先守法，言行一致，以特取民衆信仰，而爲策進一般行政的基本動力，實爲一不容忽視之問題。若徒恃官樣文章之「等因奉此」以爲推行政令的唯一工具，是殆比於操舊帆船以與時代艦艇競渡，利鈍巧拙之較，其不愈距愈遠而終於「望程莫及」也幾希。丁此國族生死存亡之會，吾人應懷然於「覆巢破卵」之訓，春冰虎尾，兢兢自持，毋徒視此爲「老生常談」，不足介意。如是則今茲所論，或亦「勒馬懸崖」之一法乎？

第二 文書行政之基本調整

甲、靈活行文機構：調整行文機構之前提有二：一、爲縮級行文，一、爲澈底改良政府公報，作者固嘗著論及之。(見國立中正大學地方建設第一卷第三四兩期) 特其應用之範圍甚廣，且均屬於上層文書之改革問題，自以中央行之爲最有效。他如各省地方政府，雖亦可強勉採用，但「牛刀小試」，收效已微；若再等而下之，殆又成爲「五石之瓠，大而無當」。故本章所論，則僅爲靈活一般的行文機構是也。

(一)行文事權之清劃：每一行政機關之組織，必各有其若干主管不同之事項，每一主管事項，亦必各有其若干不同之職掌。推職掌以論主管事項，倘權責不清，則公文之處理問題，不特彼此推諉，浪費時間，卽簽呈、簽查、簽復等冗雜的行政程序，以及原案初歸甲辦，此復分由乙辦，或乙處僅憑片面理由，誤翻甲處原案……等矛盾現象，亦斷然無可避免。更推主管事項以論行政組織，倘駢枝歧雜，則了無意義的「等因奉此」、「等由准此」、「等情據此」之照例承轉，亦自爲行政效率之最大障礙。故欲澈底消除行文之蕪雜手續，自須清劃其主管事項使職掌趨於單一，尤以單純合理之行政組織爲強化政令速率的先決條件，並須注意下列兩事，以爲確定事權範圍之準則：

一、集中管理力量：無論政府舉辦任何政務，或設置任何機關，要必以事實之確切需求爲標準。倘徒憑一時感覺，竟於同一地域，成立多數同一政務主管機關，例如戰前的全國經濟委員會、建設委員會、實業部、農村復興委員會之類，雖組織上同爲中央主管建設事業的全部或部份機關，(其他類此事件不遑枚舉

然而問題偶生，非相互爭利競管，即彼此推諉卸責。在此多頭管理的精神散漫之下，所謂建設事業云者，除年增若干「紙上談兵」之檔案而外，其所表現於事實之成就者，試問有幾？故最有力量的行政組織，即在權責單純，管理統一，由是一人能辦之事，決不忘用兩人；兩人能辦之事，決不設股；一處能辦之事，決不設科；一科能辦之事，決不設處；一處能辦之事，決不添置部會。否則，機關愈多，力量愈薄，薄則事權愈雜而愈難推動，如是縱窮年累月以努力於公文之往復，則亦徒見其「手忙腳亂」，「一事無成」而已。

二、集中管理職責：再如前例，全國經濟委員會內本附有農業處、蠶絲改良委員會、棉業統制委員會等若干職司農業管理機關；又如建設委員會內，初亦附有振興農村設計委員會、模範灌溉廬山湖實驗場、第一灌溉區委員會等部份農業管理機關；再如實業部原亦附有農業司、中央農業推廣委員會、中央農事試驗場、中央農業試驗所、農業種料交換所等農事專管機關，然試一檢討其各個職掌之內容，則首先發現者，即為其立法文書之十九相同，不特原始即已增加政令之繁亂，再由此職掌所生之令查令復、函問函復、簽查簽復等公文重疊手續，亦必愈雜而愈益加劇，卒之某一機關究負何種責任，又何種事業究歸某一機關主管，考之事實，大都「功則歸己，過則歸人」，雖從事農業管理人員，終日「埋頭伏案」於擬稿、核稿、判發等室內工作，而以農立國之農村破產慘狀，則如故也。職是調整文書機構之本旨，因在簡捷行文手續，冀增行政效率；而行政效率的當前障礙，雖為繁瑣累贅之文書，願所以促成此「支離破碎」之現象者，抑亦非無因也。故為「釜底抽薪」之計，必須澈底整理行政組織，以消劃其

事權之範圍始。

(一) 行文程序之分析：普通行文手續：(一) 從其經過順序言之，約可分為交辦、調卷、(或簽查簽復)閱卷、請示、批示、擬稿、清稿、(或加會稿)送稿、核稿、呈判、判行、還稿、發稿、校對、送印、封發等若干往返周折。(二) 從其處理責任言之，自交辦以迄請示批示，為第一階段；因其處理方法，一本批示意旨，故亦名「造意階段」。自擬辦以迄呈判判行，為第二階段；因其最後決定對外表意，故亦名「定意階段」。自還稿以迄送印封發，為第三階段；因其完成一切對外表意條件，故亦名「完意階段」。(三) 從其理稿類別言之，例如別無前案，僅根據長官「命令」、「面諭」、「傳諭」，或主管部份之「簽請」、「請示」……等所擬辦之文稿，則概屬自動稿件。又如根據現有之「命令」、「咨」、「函」、「呈」……等所擬辦之文稿，則概屬被動稿件。其他根據自動或被動原案，所擬辦之催復、催報、催查、催繳、催發、催領、催告……等文稿，則概屬催辦稿件。

上論行文程序中，雖偶因特殊變例，或可減少二三普通手續，惟多數文稿內容之決定，則恆隨其機關之官階層級為標準。官階之層級愈多，理稿之程序亦愈複雜，倘再益之以「簽查」、「會稿」等瑣碎手續，則往復周轉，以達於最後集中判行，即通常之例行稿件，亦必積累至十日內外，方能繕校發出，甚或積壓經年，迨至發覺，而人事之變遷，蓋已不知凡幾。於此而謀縮短其處理階段，及其核稿之官階層級，以加強行文速度，殆亦有其必要性在焉。願所研討之內容，則甚複雜，當於下列各節分別論之。

(三) 縮短理稿階段：理稿階段，原分廣狹二種。前論縮級

行文與澈底改良政府公報等，均屬廣義範圍。今所論者，則如何縮短其狹義的階段問題。換言之，即如何令其處理機構簡單化、責任化、明確化、迅速化，以減少其普通理稿之周折是也。茲分述如次：

一、節約請示法：每一事務主管科室，凡所職司，無一不明定範圍，希諸明令。如是本職司以重人選，本人選以課事功，上有精明之長官，即不少濫等之屬吏，而所表現於見事之銳敏，論事之真確，以及理事之果決者，亦必恰合分寸；否則，才力不逮，遇事畏葸，終至事無大小，無一不以事前請示而為其事後卸責之餘地。抑知由請示至批示，中經過程，要皆為人力時間之浪費。如以遇事請示為必要，則所法定之職掌，即不妨明令取消；如以必須請示防越權，則「責有攸歸」，又何為不執法以繩，懲一以戒百？職是人選問題，如能根據前論之人事妥善安排，（見政府行政的基本策動力一、）澈底解決，則一切政務或事務主管人員動輒請示之弊，自可根本減少；即有萬不得已之請示案件，為省無謂之手續周折，亦不採用「敍稿夾簽法」，藉以求其時間之節約，並須注意下列三事：（甲）簽呈所提辦法，應簡明肯定，不可作模稜兩可之語。（乙）如附原文簽呈時，僅須陳述辦法，另就原文關係處、各加「圈點」，並各附註「索引號」，毋庸整敍原文，或夾敍原文之某一整個段落。（丙）根據鑑定法令或照例核准駁案件，則逕擬呈判，更無附簽之必要。

二、節約簽查法：文案往復簽查，本屬合署辦公制度下萬不容許之滑稽辦法，其最滑稽者，則相隔一板一壁之科室，亦輒採此種行文方式，以崇奉紹興師爺派的「拖推混」三字真傳，於是「有案必簽，無文不查」之公文作風，又已成為合署行文最流

行的「惡性傳染」。然自吾人視之，如就簽查原案而言，則中經交簽、擬簽、核簽、送簽、閱簽、簽復……等累贅手續，比之填用「調卷證」逕行檢閱原卷，其所需「時間」之比較如何？所需「人力」之比較又如何？再就簽詢意見或懷疑有無原案而言，則前者既有會稿補充辦法，後者亦斷不若口頭接洽之便利；且實際每一簽查案件，恆佔用較長時間，豈特減少急性文件效率，即普通例行文件，亦恆易招致濫事積壓之危險，甚至整個喪失行文時效，或行政部份效率。

（四）縮短核稿階段：中央部會與各省府核稿手續，普通約分為股長、科長、司廳處秘書、司廳處長、秘書處秘書、秘書長等六個順序層級；專署、縣府核稿手續，普通亦可分為股長、科長、秘書、專員、或縣長等四個（但事實上亦間有不設置股長者）順序層級。如以每稿留滯每一層級半日或一日計算，則前者需時為六日或三日，後者需時四日或二日。故每稿多經一次核閱，即多費一次時間，倘更益以任意積壓，則試問一年究有幾日？每日每案何以必須經過如許同樣處理的蕪雜手續？而每多一次手續之周折，究何補於政令的實際效力？如謂科稿必須經過科長最後核閱，則股長之核閱即為多事。如一切稿件均須經過總核全稿之秘書最後決定，則股長、科長、司廳處秘書、司廳處長之核閱，一切均為多事。比之紗廠的紗包批發，其標價權既屬之經理，則其他主管紗廠部份工作人員，而斤斤於紗質及紗價之爭議，縱「舌敝唇焦」，試問有何實益？又試問此種無謂爭議，是否即能左右其經理之最後主張？如是則吾人所論層級核稿之空耗時間人力，將與此紗質紗價之空事無謂爭議，又是否即同為一理？故欲澈底清除此種矛盾現象，以靈活核稿機構，當採用下列「三級縮

核法」，以資糾正。

一、初級縮核法：科室為每一較高行政機關之幹部組織，亦即每一上中級行政機關組織的基本單位，實則一切公文稿件之所從出也。倘得健全其組織，強化其權責，（辦院詳下節強化科室權責）則所表現之顯著利益有四：（甲）「次要」及「例行」稿件，如能由科室直接辦發，則剩餘「重要」呈報稿件，自然根本減少。（乙）交辦之件簡而易者，當日即可發出；待查者，大約三日內外，亦可發出，比之以往滯滯時間，平均最少可以縮短五分之四，或十分之七。（丙）主管處處為忙於科權之重，自不得不從事隨時嚴格查考，如是不特足以轉變其以往蓋章完事不復聞問之心理，即所考查結果，而某案之進度如何？同時亦必促其附帶注意。（丁）科權強化而後，則科長以次之公務人員因受環境的自熱推動，亦必各自強化其責任觀念，而以往濫事積壓之弊，亦可望其根本減少。

二、中級縮核法：司廳主管本負有主管事務的「橫直連絡」、「對內設計」、「對外考查」等三種責任，而司廳秘書之最大責任，亦即為輔助其主管之政務設計及撰擬機密要件，至核閱文稿，則其次要任務也。故在初級縮核辦法之下，如司廳主管自任批示科室要件，則秘書即本此批示意旨，以核閱其科室來件，並代主管簽章。質言之，任設計者，不必再任核稿，任核稿者，則不妨參與設計。此設計應密，核稿應簡之說也。否則，秘書初核，主管複核，從其組織言之，則秘書為虛設；從其職司言之，則主管為多事。苟徒沾沾於一字一義之得失，而對外實地查考之最大責任，反漠然置之，似此舍本逐末，不識為政大體，縱終日埋頭伏案，「數黑論黃」，亦徒為文書的障礙物耳，究何補於行政效率

三、高級縮核法：各高級機關所屬秘書處之組織，必須依據幹部司廳主管性質，委任若干專門秘書，合組一秘書室，共分三股：（甲）計劃股，以研究司廳行政計劃，切取橫直連絡，及撰擬有關各別計劃之文稿……等為其主要任務。（乙）考勤股，以實地考察主要政務進度之狀況，及按日抽查司廳科室「收發文簿」、「稿案始末登記簿」、「簿式說明見最末節」同時並抽核科室直接辦發稿件……等為其主要任務。（丙）審核股，以分權審核司廳重要來稿，並切取來稿內容橫直聯絡……等為其主要任務。內除機要文稿，必須經過複核手續，以示縝密外，其餘來稿，則僅須選由秘書長閱由判行，比於銀行經理之最後簽字。如是不特權責分明，手續簡捷，殆亦現制合署辦公初意焉。且特此以與普通「總核稿制」相比較，孰得孰失？必有明辨之者。

乙 簡捷行文途徑：政府懲於以往文書分散管理之失，近多倡為集中管理。顧議論紛陳，莫衷一是。重經驗者，苦無科學的理論根據；重理論者，又抹煞實際的辦事經驗，卒之「頭痛醫頭，腳痛醫腳」的零碎辦法，目的又大都僅在維持現狀，其中求其稍能減少行文滯滯之程度者，已屬「麟角鳳毛」不可多得，其他則更無論矣。要之文書改進之動向，首須問其如何能使之簡單、明確、迅速，又如何而求其經濟、單純、合理，此則窮源索本之論也。爰更列敘其簡捷行文之要點如次：

（一）強化科室權責：國家設官分職，各有專司，但期慎重人選，所任得人，則不惟人盡其才，才盡其用，即國家施政大旨，又何嘗不以專責考成為前提。况科室原為每一較高行政機關之幹部組織，即每一科室之職掌，亦無不明定範圍，布諸明令；雖事

實上切政令之推轉。職屬上承中央意旨。職為真直屬長官。然
 而受意承辦。以及權操命存實際執行之權者。固皆其屬僚科員
 ；即所執行事項。又無不有其藉職之命令。與其原定應辦之
 範圍。即是本此法令以促其實地執行主管之權責。也並欲底
 實化。則務須處理之下。既能簡捷行文手續。亦且簡便收
 化行政效率之特殊效果。例如作者前此主籌閩省府祕書科時。會
 於民國廿五年十一月至廿六年四月。利用此法。以推行公務員任
 用審查。計所審查人數約為三千七百餘名。共合證件約為十五萬
 八千餘種。向例送審手續未谷。或應繳證件不足。往返批覆。每
 均耗費大量人力及時間。當經作者特製一任用審查人員補正手續

任用審查人員補正手續緊急通知書 第 號

機關	補應	正應	事項
	者	者	者
職稱			
姓名			
名稱及件數	件 文 還 村		

右項務希
 查照辦理並備於文到 日內送府為荷此致
 福建省政府祕書處第一科 年 月 日

(上表白紙藍字)

分公四十寬分公二十二長度尺

任用審查補正手續催單

應就原件審查不再催補幸勿延誤為盼此致
 日前送府屆期如仍未到銓委會即認為不能提出
 通知單限期補正現由錄到再單催希動速辦理謹於
 月 日 前送府屆期如仍未到銓委會即認為不能提出
 應就原件審查不再催補幸勿延誤為盼此致

福建省政府祕書處第一科

年 月 日

(上表黃紙紅字)

緊急通知書」及「補正手續最後催單」各一種。內容均屬記載
 第一以簡單明瞭為標準。凡所決定。即經用科函發出。計時僅及
 半年。即已減少前項指令約為六千四百餘件。不特掃除若干廢稿
 及清稿。送稿。核稿。送稿。空等無謂手續。即時間。人力。紙
 張。郵費等無謂消耗。亦均能獲大節節省。倘推此法以放於每一
 級機關各個科室之例行事項。倘更推此法以控制全國任何行政
 機關之例辦事項。則所獲於行政效率者如何。而所節省之人力。物
 力之數。其又何如。事實其在。原無待於吾人之臆辭。第非其
 人。亦易以作廢。本表其手。故仍須注意。列各事。以資控制
 。

一、凡科室處理之特殊事項，應由其直接長官一一明白指示範圍，以資權責不濫，易滋含混。

二、凡科室直接處理普通事項，應各以其每一事項原有法令為根據，其有必須變更原令或增減其原令內容之程度者，須經請示批可，方准對外表示，另作「單性行文」，或複性行文，以免查權盜稱，轉生意外枝節。

三、凡科室一切直接處理事項，應儘量掃除以往「等因奉此」「等由准此」等情據此「等陳腐濫套的紹興文學，另採用錄號錄由法，逕以表格代替。凡所指示，並應嚴禁一切文書術語，改用列表法，痛快答復，以求簡單明瞭。但每一獨立機關，均須製定其「機關名義」與「科室名義」的兩種表式；屬於特殊事項者，另用「機關名義」表格；屬於普通事項者，用「科室名義」表格。表末須明白附註本表效力範圍，指令遠近不復即予遞減者，樣

四、特殊事項如前准結的，應經核准、交核核銷、請款批准、人事獎懲……之類，均以一面表彰政府威信，一面仍期手續簡捷為原則。普通事項，如根據擬定的法令對於來文無可更改或照例覆駁，或根據擬定例事照例催辦、催繳、催復、催辦、催發、催查、催查、催查之類，應以簡捷手續，內則開考核令，期趕政令目的為原則。……五、所製表格名稱與項目，須先經其機關表式機關核實，多為統計室核對，實屬官批准。……

(二)厲行橫的聯絡：上述強化科室權責，僅為吾人對外簡捷行文手續之主張。今茲所論，則為凡對內的無理簽查與函詢意見以及「總核稿制」等，究將採用何法剷除，以簡捷其理稿途徑是也。……

……進行遲緩，甚或任意積壓，無人過問。試問始以紹興文字為首貴，則滿清幕府紹興師爺之盛，何以終無補於滿清政府之滅亡？始以行政效率為前提，則對於各署擬稿人員的理稿手續，何以已付會稿留件，何以仍須簽查？……每辦萬次，即須簽查萬次，……機關之於原案主辦機關，或主稿機關之於其關係機關，何以不能利用口頭接洽或電話詢問，而必欲經過雙方擬簽、核簽、送簽、關簽、交簽、復簽……等若干浪費人力、時間之毫無意義舉動？……如有有嘴不能說話之殘廢公民，何以必須令充公務員，且為職司政府喉舌之擬稿人員？……凡必須通令或普遍徵求意見案件，何以不由主稿機關採取會議方式，痛快解決而，故為此一一書面詢問之無謂周轉？……且事前已得簽復案件，何以事後復須令其會稿？……既須事後會稿，又何以必須令其事前簽復？……如謂擬稿意見，有因實際情形必須變更簽復意見者，不得不作最後會稿，然則何為不先口頭徵求同意與簽會稿，藉以免此結無解之簽查、簽復等冗雜無聊手續？……此皆為我國行政機關對內理稿最普遍的奇怪現象。願尤可怪者，則多數院部省府，每在合署辦公目的相反之下，恆恃一個秘書總核全署文稿，但知徒採集中核稿形式，更不問其政令的實際效果如何，……

（單位）編印袖珍小冊，人手一篇，以期各別自力活動，極取聯絡。又如每一星期內，必須定期集合全府股長以上人員，再以聽處為單位，各就主辦重要案件作簡明報告，用期每一政治基幹人員，均能明瞭其全般施政狀況。又凡同一城市的同一直系機關之關係案件，除應儘量利用口頭商洽結辦外，至事實上萬難避免之公文來往，亦僅須上探發呈，（見行政院令）中採通知形式，以求簡捷。是皆間接接洽之適例，亦一文書喉部管理的妥善方法。

處理公文通知單（編號）

日	發	文	編	號	或	人	姓	又	別	事	由	辦	理	情	形	日	月	時

右通知
查查照

（主辦機關名稱）啓
於 年 月 日

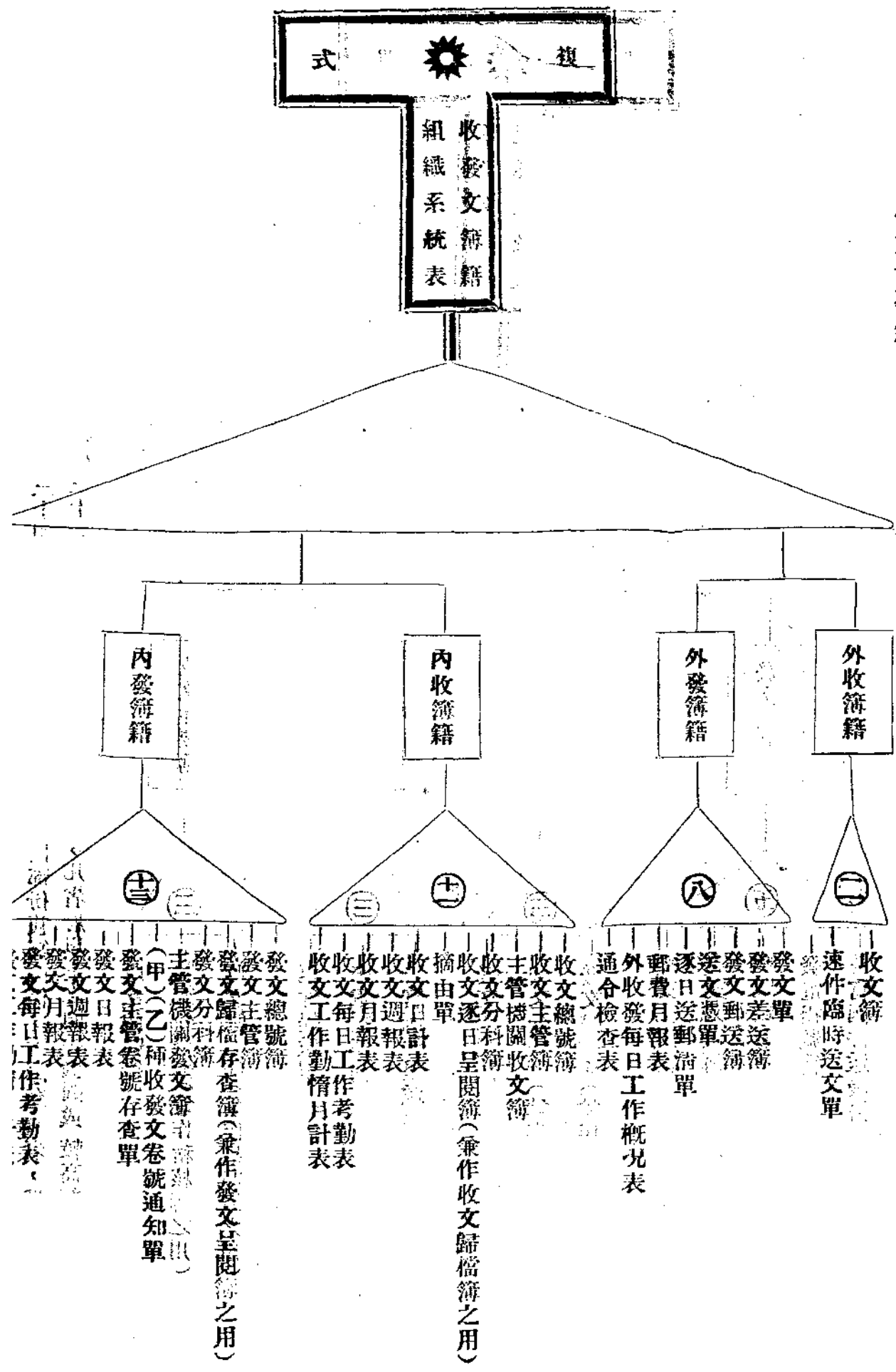
（分公四十寬分公二十二長度尺）

第三 文書技術之基本運用

收發技術之運用

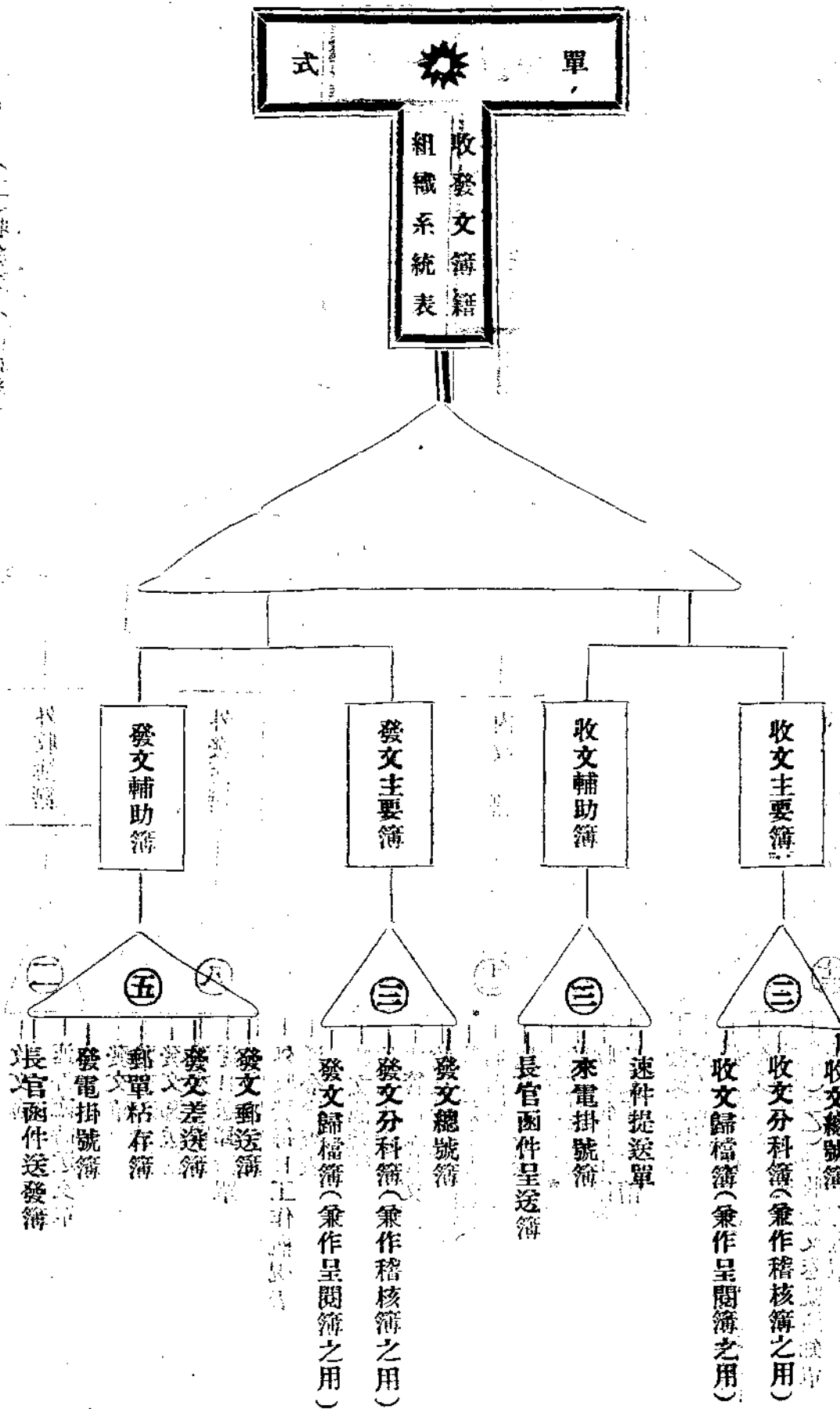
（一）收發文編號之法則：（一）編號意義：每一編號數字，在未配號以前，本無若何意義。惟一經列為文號，則區區編號數字，即足以代表其全文之內容。倘一文分編若干號數，或同一號數，散見若干文件，均足為查考上之最大障礙；而於檔案管理及調閱案卷方面，更感不便。（二）編號期間：收發文編號，均應採用「一文一號制」，以機關為單位，每年各自歲首第一號起，順序編列至年終為止。每屆滿一年，即更換一次，不得再以長官去就為起訖。（三）編號方式：收文編號之前，均應採用冠首字制，以千字文之順序替代年號；但編列發文冠首字時，則另須加列「地支」代月，「韻目」代日，「天干」代主辦科室名稱，俾便引證查考。例如編號列式為：甲字第〇〇〇號時，則知為民國三十年之收文號數。又如：甲午麻丙第〇〇〇號或：甲未陽祕第〇〇〇號時，則知為同年七月六日第三科及同年八月七日祕書室所主辦之發文。餘類推。此外並須遵守「一文無同號，號無同文」之鐵的原則。

(二) 收發文之簿籍組織：



式 單

收發文簿籍
組織系統表



說明：上列收發文單式簿籍共計十四種，自區署以至縣市政府專署或與其同等之機關，均適用之。

說明：上列收發文複式簿籍共計三十四種，驟視雖種類似繁，但各因部份複寫關係，實際登錄者，僅各為五種。換言之，僅須登記十次，即可發生三十六種作用是也。此項複式簿籍，凡省府以上之同等機關或較高級機關，均適用之。

以上所列舊式簿籍，除補助簿各依向例處理外，其餘各主要簿，應一律仿照複式簿籍法，採用活頁簿為登錄簿，每本套裝為四冊，即可發生五種作用。每種套裝簿，即各訂成一冊。每本套裝簿，其分五號，每冊五號，即分種、冊、頁、號、及附件五項。其前送簿，如係發文，並應連同原稿歸檔。每次填寫登記，均可利用油印鋼筆，替代鉛筆，並可利便印寫之油印紙，隨處發給，其複寫紙，此外收入或發出定期報表，如日報、週報、旬報、月報、或通令、通函、通報，及呈復奉到通令具單，之類，以前者以機關為單位，後者以案由為單位，均得採用活頁登記。每一卡片，各編掛一個總號，供備隨時分別填註，藉便複記手續，又兼便各案的全面查考。此外收文簿一律採用「紅」色書皮，發文簿一律採用「綠」色書皮，另再採用同樣「年色」裝訂線，如是對於簿籍保管，格外利便。

(三)收發文送達之注意點：(一)統一收文拆封責任。收文除「密報」、「密啓」、「親啓」之件，概須提前送由秘書室拆封辦理外，餘均逕由收發室拆封分科，以求迅速。但收發人選，必須以熟悉全機關科室職掌為條件。來文分科職掌不明時，須向秘書室請示決定後，再行分科。收入速件及收解人犯時，應比照密件，提送主管機關辦理。(二)改良發文封送方法：一切對外文件，除有必須單獨發給者外，餘均採用「併封制」。每份機關須備「併封格檔」一具或二具，以資集中併封文件，與便利併封文件之檢發。其利益：一、可節省封套、郵費、及經辦人員之時間與勞力；二、登記便利；及點郵票時易於計算郵票；三、粘封時化零為整，發郵時授受便利；四、收文拆封後，可以利利用併封格檔」之空格，儘先分科彙存，或發文登記。

前二又正乙等文稿技術之運用，益趨精密，其進步之速，足以見其進步之速。如再不論文稿之輕重緩急，一律「等因奉此」，不特無政治意義，且與實際非此。其弊在於表格科目，以應付若干例行公事，則不但手續簡單，即辦法亦最統一，查考亦最便利。(二)公文籤牌化：我國往古之「軍符」、「令箭」、「王陽明之「十家聯牌」，以及現代鐵路行車之「路籤」等，類皆為器具替代公文之適例。刻值抗戰期內，不但中央對於人力物資之浪費，已曾一再明令禁止；即對多數文官之民，動輒施以文告，收效既少，浪費殊多。如是屆期例辦之文告，如征工築路、勞動服役、造林運動、衛生運動、新生活運動、以及雜征田賦上下忙，或節季稅捐等定期通告，均應一律製成各式插牌，正面綴歌詞，俾識字者一目了然。背面附漫畫，俾不識字者心領神會。屆時移置通衢，而另以守者鳴鑼歌詠於其側，藉以期其精神之直接感動，並藉以節約年年例費的大量人力與物資。(三)公文簡易化：一、「列舉敘述法」：凡案情較難之件，無論為說明原因，或陳述辦法，或敘述錯綜事實，必作詳細分析，一一列舉，以能供對方易於了解為第一要義。二、「印版敘述法」：一切例行文稿，如人事之任免調補案件，會計之審核復核案件，財政之請款撥款案件，通常之核轉、核發、核送、飭催、飭辦、飭復、飭報，以及轉行、轉報、轉知……等案件，雖處理之對象不同，但措辭遣意，則十九均相類似，應各以同類相等之辭句或項目，預印刻版文字底稿，俾便隨時填註送核或發出，以節人力，並期增加辦稿數量，減少文案積壓；再，「原案發交法」：一切告密文件，或間接查詢案件，

除將告密人姓名住址、裁費註、由在案外，餘均應各就原案書面，逕行批交該管下級機關，限期查明申轉備復，或申轉備轉申請，以非除通常辦理的若干周轉滯留手續外，四、節省精紙法：據辦文檔人員，對於指令簡短之件，應儘量利用來文並備後稿，並就便改寫來文事由，作為本製事由，以求節省公用紙張，五、忌辭意閃爍不清，使人不能了解，或雖隱約了解，而疑難判其全貌目的所在，六、忌答非所問，勢須續作問答，方能完全了解，七、忌以繁瑣瑣事，牽扯混雜，既不便主管機關之分別辦理，而於輪曉勢類管理，更感不便，八、忌運用文書圓滑術語，廣貯空詞，不着邊際，馴至一事之虛，枝節歧出，九、案之理，繁年不休，均足妨礙人力物力與時間之大量損失，十、忌周轉往復，持續煩瑣，致減少急性文件之效率，或易滋例行文件濫事積壓之危險。(二) 理稿須知：一、應最嚴格取締一般情稿隨習，免耗費人力，二、凡最機密稿件，以不發交書記室繕寫為原則，三、每一擬稿人員，均須各就承辦稿件事由欄內，摘錄簡確案由，但最多不得過三十字，其每稿內容修改處，無論為擬稿人或核稿人，均應於其修改處蓋章，免生弊竇，四、一切簽稿名章，一律禁用篆文及鐘鼎文刻，改用隸書、楷書、魏碑，或仿宋字刻，以便易於認識，並須一律以正生的見方為度，俾免會簽時，鉅細難陳，佔用極大篇幅，五、廢除送稿簿，改用布夾或卷夾，夾稿呈閱，關於機密文件者，用「黃色夾」，屬於速件或重要文件者，用「紅色夾」，屬於次要文件者，用「藍色夾」，屬於普通文件者，用「白色夾」，另再採用「簡明送稿表」夾附稿夾裏面右上方，替代過去送稿簿之重複錄由的無謂手續，六、簡明送稿表，其格式如下：

一、簡明送稿表之運用，二、檔案技術之運用，三、分類立卷之防弊，四、系統之防弊，五、分類管理辦法，六、分類立卷之防弊，七、系統之防弊，八、訂定共同適用的「檔案分類表」，九、發各所屬下級機關，俾將存卷一律按照此分類表劃之歸檔保管，並一律採用杜威十進法編號，作正下分列式，中橫線，上列「類」，下列「目」，「節」符號，下列年號及卷號，「節號」，「卷號」之前，併各須備以小數點，以資分割明顯，(二) 分類入卷之標準：歸檔文件，有原卷者，歸入原卷；無原卷者，另立新卷編號。凡遇一文含有二種以上之事由者，歸檔時，以編入原卷為原則。餘就各關係卷內，插入「籤註表」備載凡新案之有舊卷者，應隨時附同舊卷，逐漸合併整理。(三) 分類卷目之編製：檔案編目，應共分為「收文卷號目錄」，「發文卷號目錄」，「卷目總錄」，「卷目分錄」，「卷內目錄」等五種。每立一卷，各須就卷封面，標記本案名稱；每立一卷名稱，各佔用一個「卷號」；屆滿一宗，即須續訂第二、第三、第四……各宗；無論宗數若干，續訂時，必須各就卷封面，數欄內，一一順序記入，以便閱卷人員，得知全案內容的總數量。(四) 分類卷宗之裝訂：卷宗裝訂，各以同一案由中之收發文及其簡單附件，按收發日期之先後為序，並以發文居先，本文居後，每本以二十件為限。(歸檔文件含收發文視為一件，倘有收文而無發文或有發文而無收文者亦各以一件計算) 餘件續訂新本。訂本時須將原文陸續，一一展開裝訂，以免發生左右顛倒之弊。各卷原文邊線，均以「卷皮」為範，其越範部份，均須一一剪去，以求齊整。紙經裝訂卷宗，概以「類」，「目」，「節」，「目」，「節」及其「卷號」之順序，裝盒排列，成立體式。每盒至多裝十

卷，盒脊向外，各粘籤註明其「卷號」及「卷名稱」，不得彼此混雜，次序顛倒，致碍檢調。

(二)登記管理方法：(一)登記卷目總錄：管卷員應依照「檔案分類表」用活頁登記紙，分立總務、民政、財政、教育、建設、警衛等六個「分類卷目總錄簿」。每一分類卷目，各須分綱、分目、分節，順序記載各卷名稱，及其「卷號」之順序。(二)登記收支卷號簿，及發文卷號簿：此項簿籍，實際上即為收發每日複寫供給之「收文逐日呈閱簿」及「發文歸檔存查簿」。(見前收發簿籍組織系統表)在省府以上機關之此項登記工作，合須採用「國探登記箱」，藉節登記員彼此授受文卷之勞力。箱為作者主管國府文書改革時所發明，共二只，位於錄登收發文卷號辦公棹之左右側，各全長五英尺六寸，高二英尺九寸四分，寬十四英寸。全部作用分四種：前後兩端為入卷儲藏處；中部為午前剩卷儲藏處；箱面為檢閱收發文簿分列處；其下為「國探登記盒」循環遞送處。箱面之前後端，各置掛鉤一，箱面之下，密排圓滑輪送棍二十三條。盒共九只，八為「輸送盒」，色綠。一為「統計盒」，色紅。每箱各附四只，每於登記時，用「統計盒」最先推動。每盒三卷，每輪一週，共為二十七卷。既節時間，復省人力，雖製造簡單，蓋亦自有其相當之價值。(三)登記卷目分錄：此項分錄工作，以採用卡片登記為原則，但採用「甲乙種收發文卷號通知單」時，則對於採用「收發文分科簿」編號原文之卷否滯辦或會否歸檔之查考，更有「雙雙編」之效。(四)登記卷內目錄：凡歸檔文件，一經入卷，或另立新卷之後，即須將該收發文或發收編號，及送達機關名稱與事由等，一一記入「卷內目錄」，以供檢調時之基本查考。(五)登記卷卡片：每一新訂卷宗，各須作製

「卷卡片」，裝袋粘附卷「底皮」裏面，發卷時注意抽存，還卷時仍舊插入歸檔，所以備文卷出納之查考者，殆與圖書出納手續完全相同。(六)登記人名卡片：凡歸檔文件之案由，有以「人」為對象者，均得作製「人名卡片」，以利查檢。其製法：應依照電碼編號之順序，採用下列十個符號：

- 0.....
 - 1.....
 - 2.....
 - 3.....
 - 4.....
 - 5.....
 - 6.....
 - 7.....
 - 8.....
 - 9.....
- 乙(均同上)

上列符號，係按每一人名(姓氏另編指引卡)之第一字及第二字之開始一筆及最後一筆，編號標準。如人名只有一字時，其末位號碼均以〇代之。例如陳「國探」之國字開始一筆為「」，最後一筆為「」，故編號應為「」；又如盧「斐」之斐字開始一筆為「」，最後一筆為「」，故編號應為「」。再如孟「竹筠」之竹字開始一筆為「」，最後一筆為「」，故編號應為「」。其餘類推。

(一)文稿積壓檢查：(二)積極檢查：各行政機關所屬科室

，須各備文、和事牌一，內分：來發文機關；文別；來發文編號；承辦人名；分文日期；備註等六欄，各由主管股組長於分文時一一標記，再由主管科長於核稿時，對照標記，未完者，仍須留存備查，並隨時提出滯辦質問。(二)可極檢查：一、各行政機關主管或秘書，每三日內至少以五分鐘之極短時間，抽查所屬員司「要案始末登記簿」或「收文總號簿」一次。主管科室長官，每日至少以三分鐘之極短時間，抽查「卷日分錄簿」及「收文分科簿」一次；二、各行政機關主管交卸，須將「總收發文簿」列入交卷，其遺不移交或故意損毀殘缺者，應視同舞弊；三、各行政機關應將每日收發種類及件數，歸檔件數，及已未辦理之文件數目等，各責由收發員按日統計，月終填報各該直屬上級機關彙總查考，彙備整個檔案或各別檔案現有容量之統計。

(二)要案始末登記：(一)登記理由：政府以文書代喉舌，故處理之文書之條件，即着在迅速與明確；故整理檔案之理由在此，而擬稿人員要求調查迅速之理由，亦無不在此。然理稿如徒恃調閱原卷，則不便之點有六：一、原卷如內容單簡，固空耗調閱之時間，而於鉅綜複雜之件，如總閱全文，亦恆易使擬辦時間

之大量損失；二、指調之卷，如先期已為他人檢去，借閱則彼此不便，坐待亦易誤事機；三、辦理某項專案人員，倘因請假、辭職、或出缺，驟易生手，縱檢閱原卷，終不免於案情之前後隔膜；四、原案調閱類數，直接增加卷宗出納之煩瑣，間接即有關於藏卷之保管與檢查；五、檔案如遺意外之整個滅失，則一切有關原案之稿件，勢必全部停頓，束手無策；六、每卷之進度如何，既不便原辦人員之自身查考，即在主管長官方面，亦因萬緒千頭，無從考核其每一案件的具體情狀。故欲解決上列各種困難，則要案始末登記法，實為排除理稿障礙與便利要案檢查的最有效工具。(二)記載方法：一、每案應各就來文或去文之先後，順序記載，屬於收文性質者，一律記入「來文大要」欄，屬於發文性質者，一律記入「辦法大要」欄；二、僅有來文，在尚無任何動作之前，如得有同案的另一來件者，須另行詳記，其前行「辦法大要」欄，即可作為空白，餘類推；三、案由複雜時，須以採用列舉記載法為原則；四、通令飭辦案件，須以受令機關為單位，訂立活頁本，備供隨時添插記載。(三)記載舉例：

綱	民政廳	某	科
目	處	某	室
區	局		
縣	記	錄	者
		甲	某

一、首案自動登記式

日	月	年	日	月	年	日	月	年	日	月	年	號	字	文	來
												間	時		
															來文機關
															別文
															系文大要
															件附
															別文
															辦法大要
															發送機關
															件附
															日片稿擬
															號字文發
															限年管保
															卷號

機關名稱：要案始末登記簿

案名稱：令各縣籌建倉庫積穀備荒

說明：

上列一案，其辦理結果，雖屬通行，然此等案件，僅飭知照，並無辦復關係，故不必按縣分紙記載。

一、一、來一去登記式

民政廳 某 科
 某 處 局
 某 乙 某
 某 乙 某
 某 乙 某

網	目	區	縣	號字文	間	時	別	文	件	附	別	文	件	附	日	月	號	字	文	限	年	管	保	卷	號	
白	月	年	日	月	年	日	月	年	日	月	年	日	月	年	日	月	年	日	月	年	日	月	年	日	月	年
某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某
某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某	某
無	復		實		事	復	苗	報																		
發	經		縣		復	查	報	告																		
現	澈		長		並	無	發	現																		
煙	查		所		其		煙																			
苗	確		報																							
			不																							
合	指		訓		令	指	訓	批																		
照	准		抄		察	准	已																			
原	予		同		隨	予	令																			
具	免		縣		時	備	縣																			
呈	議		長		認	查	查																			
人	並		復		真	仍	劇																			
知			復		查																					
某			第		查																					
大			某		查																					
民			區		查																					
			專		查																					
			員		查																					
			呈		查																					
			呈		查																					

機關名稱：要案始末登記簿

案名稱：查禁某縣煙苗

說明：
 上列四案，係屬
 同一案情，同一
 縣份；且一來一
 去，易於了結，
 故無分紙記載必
 要。

財 政 廳 某 科 室
處 局

記 錄 者 丙 某

三、一來兩去登記式

綱目區縣			日 月 年			日 月 年			日 月 年			來文時間		
			某 乙 縣			某 甲 縣			財 政 部			來 文 機 關		
			呈			呈			咨			別 文		
			復已轉分財委會即日佈告停止			復此項附捐經指為某項經費可否在未籌補前暫緩繳銷			曉稅附加早經禁止查某甲乙兩縣仍有抽收附捐請飭制止			來 文 大 要		
令 指			令 指			令 訓			令 訓			附 文		
候彙奏咨轉			至某經費候統籌辦理			應尅日繳銷			催促迅速遵辦			辦法大要		
某 乙 縣			某 甲 縣			同 前			縣 政 府			發 送 機 關		
												附 件		
												日 月 稿 擬		
												號 字 文 發		
												限 年 管 保		
												卷 號		

(機關名稱)要案始末登記簿

案名稱：制止某甲乙縣鹽稅附加

說明：

上列一案，雖涉兩縣，但案情相同，縱使更須往復登載，亦易明瞭，故仍須採取同紙登記。

四、兩來兩去登記式

網 目 區 縣	教 育 應 處 局	某 科 室
	記 錄 者 丁	某

				號字文來
				間 時
	某區專員 呈	教 育 部 咨	行 政 院 令	來 文 機 關 別 文
	復業經派查 據復該捐未 經奉准擅自 抽收屬實	前由 據某乙呈同	某甲訴某縣 某乙假借教 育名義抽收 百貨捐仰查 辦	來 文 大 要
				件 附
	咨 呈	指 令	訓 令	別 文
理經過情形	聲復本案辦	勒限撤銷並 將某乙予以 某種處分	併案令行專 員派員澈查 具復	辦 法 大 要
教 育 部	行 政 院	同 上	某區專員	發 送 機 關
			呈 抄	件 附
				日 月 稿 擬
				號 字 文 發
				限 年 管 保
				卷 號

(機關名稱)要案始末登記簿

案名稱：查辦某乙假名抽收百貨捐

說明：
上列二案，來文機關雖有不同，而案情則一，且係併案行查，故必須合登一紙。

結論

陳國琛曰：政治之措施在平，代表政府喉舌之文書處理在簡，平則民衆信仰而易於推動，簡則手續調整而便於考查。「民之所好好之，民之所惡惡之，」平也，亦簡也。不多玩「拖推混」之把戲，不多弄「等因奉此」之玄虛，簡也，亦平也。譬如吃飯，兩眼認取心愛之食品為政策，辨別食品香臭精粗美惡以定取舍，從違之鼻孔為政治，咀嚼食品以助消化之齒牙為行政，吞吐食品之喉舌則為文書。借令昏花兩眼，香臭不分，而再益之以齒牙動搖，喉舌多病，如是則齷齪蚌蟬，且暮且死，雖欲再吃飯而不可得矣。明乎此，可與論政治動力，可與談文書革命，而作者之所謂「縮絀行文」云者，或且為動員文書革命之戰鬥主力。「漁陽

鼙鼓」，予將拭目俟之。

陳國琛又曰：回憶民國二十一年，秣陵卓識之士，即已從事行政效率之研究，而其乃光、陳參夫、陳立夫、蔣家麟、蔣作賓、王雲五……諸氏實為之倡。一時搖旗吶喊助陣之士，叱咤暗鳴，幾於風雲變色；顧所謂文書改革者，則亦坐受環堵困厄，而終不免於「頭痛醫頭脚痛醫脚」之弊。今十載矣，新亭回望，故都興狐鼠之悲；金馬含愁，洛社感銅駝之戚。民國先生乎！予今以此「一得之愚」，敬為先生壽。丁茲先生「三十而立」之年，甚願痛改前非，一切以身作則，予更願先生之「出納綸綍」，凡心之所欲言者，直為之痛快言之，慎毋「期期艾艾」以終老也。幸甚！

——本文保留版權，不許轉載——

中國計政學社主編：

計政叢刊之四

（全年定價四元 本期零售六角）

「積穀基金會會計制度」專號

1. 序言
2. 總說明
3. 簿記組織系統圖
4. 會計報告
5. 會計科目
6. 會計簿籍

7. 會計憑證
8. 會計事務處理程序
9. 分會計簿籍報告

官廳簿記——八角

鄉鎮會計——六角

鄉鎮會計——八角

訂購處：

浙江江山

中國計政學社

新刊

已出專號

十册

鄉鎮組織暫行條例述評

王士楷

自從縣各級組織綱要公佈施行以來，全國的政治論家以及一般學者的視線，莫不集中於將來如何組織鄉鎮的這個問題。

鄉鎮組織問題所以會引起一般人的注意，係因為牠在地方自治的機構中，佔着一個極重要的地位。總裁在「確建縣各級組織問題」裏說：「地方下層組織則確定鄉鎮為縣以下基本的單位，保或村街為鄉鎮的細胞組織，縣與鄉鎮之間，則為較有彈性的規定，因地制宜，於必要時，可分區設署，以爲上下聯繫的機構，如無此需要，則鄉鎮可直接轄於縣政府」。據此可知鄉鎮以上的區署，是無定制，其設置與否，還要看各地的需要如何，其作用亦不過在於上下機構的聯繫；至於鄉鎮，則確定爲縣以下的基本單位，且可直接轄於縣政府，因爲一切地方自治事業的推進和發展，在實際上都要靠鄉鎮保甲來負擔、來實行，所以鄉鎮基層組織，實爲新縣制下推行行政發展自治的核心，其地位之重要，也就不待言喻。

中央促進地方自治的早日實現及新縣制得以順利的推行起見，已於本年八月九日將鄉鎮組織暫行條例公布，並定於同日施行；全國矚目研討的鄉鎮組織問題，至此已得到一種法令上的根據，而地方自治事業的進行，至此亦有完整的法規可資遵循。總觀全文所定，共分九章，都凡七十條，除首置總則爲各級機構之共同適用原則外，其餘均爲民意機關及執行機關之具體規定。茲乘施行之初，爰就管見所及，擇其要者，綜合的略爲評述於左

甲、鄉鎮編制與劃分之具有彈性

以前鄉鎮的編制與劃分標準，極不一致。遠者不論，即如民國成立以後，各省自立制度，關於編制方面，有的實行村治，有的施行城鄉自治，關於區域劃分，不是割裂自然體，即是地形過於狹長，或形成枝叉回曲等形狀。現行鄉鎮組織暫行條例，一掃過去弊竇，而爲一有彈性的規定。據該條例第一條載：「鄉鎮內之編制以保甲，每鄉鎮以十保爲原則，不得少於六保，多於十五保；每保以十甲爲原則，不得少於六甲，多於十五甲；每甲以十戶爲原則，不得少於六戶，多於十五戶。」又第二條第一項載：「鄉鎮之劃分，以人口、經濟、文化、交通等狀況爲標準。」第二項載：「現有之鄉鎮區劃，如因歷史關係及自然條件不適用於依前條規定編制時，得由縣政府酌量變通擬訂。」依據上述各條所定，可知一面仍是保留保甲制度原有十進制的優點，但爲適合環境起見，並規定每一上級單位所指導監督的下級單位的最低限度及最高限度，俾有伸縮餘地；一面又顧慮到各方歷史關係和自然條件的不同，復規定不能依照前條標準編制，仍得由縣政府酌量變通擬訂，藉以適應各地方山川、形勢、經濟狀況、及風俗習慣等實際情況的需要。足見現行鄉鎮之編制與劃分，是具有充分的彈性。

乙、分層設置各級民意機關

關於各級民意機關的設置及其內容，可如下述：

一、組織與職權：現行鄉鎮組織暫行條例，對於鄉鎮的組織及職權，均能為適合於自治原理的確切規定。如鄉鎮機構中設鄉鎮民代表會，（第二章）保設保民大會，（第五章）甲設戶長會議，（第八章）是各級自治機構中均有民意機關的配置，以直接的全民組合為根本，達到人民直接運用政權，參加政治的目的。這確是合乎民權的自治制度。他的組織，據暫行條例規定，鄉鎮民代表會，係由本鄉鎮之保民大會各選舉代表二人組織而成，（第七條）保民大會係由每戶推出一人組織而成，（第四十一條）戶長會議則由本甲各戶組織之。（第六十一條）至其職權，在鄉鎮民代表會：為1.議決概算，審核預算；2.議決鄉鎮公有財產及公營事業之經營與處分；3.議決鄉鎮自治規約；4.議決本鄉鎮與他鄉鎮間相互之公約；5.議決鄉鎮長交議事項及本鄉鎮內公民建議事項；6.選舉或罷免鄉鎮長；7.選舉或罷免本鄉鎮之縣參議員；8.聽取報告及提出詢問；9.其他重要與革事項等。（第八條）在保民大會：為1.議決保甲規約；2.議決本保與他保間相互之公約；3.議決本保人工徵募事項；4.議決保長交議事項及保內公民建議事項；5.選舉或罷免保長副保長；6.選舉或罷免鄉鎮民代表會代表；7.聽取報告及提出詢問；8.其他重要與革事項等。（第四十一條）在戶長會議：則為1.選舉或罷免甲長；2.政令之執行；3.戶口之稽查填報；4.清潔衛生事項；5.應興應革事項等。（第六十四條）據此可知在組織方面，是有丁相當的嚴密與聯繫；在職權方面，已將一切自治有關的事項包括無遺。像這樣精密詳盡的訂定，在我國自治史上不能不認為是空前的創舉。

可是在研討各級民意機關的組織與職權中，我覺得有一個缺

憾在裏面，就是他的組織裏，在保既有保民大會，在甲亦有戶長會議，獨立鄉鎮中祇設鄉鎮民代表會而設有鄉鎮民大會的設置，此點殊屬耐人尋味。我們知道鄉鎮民代表會，係由本鄉鎮內各保民大會所選舉的代表組織而成，此等代表的職權，據暫行條例所定，實際上是等於一種代議士。如代行選舉及罷免權等）在縣以上的政制，固有所施行代議制的必要，然鄉鎮為自治之基本單位，即是推行自治事務的一個實際負責者，區域既不大，（十保左右）人數又不多，（千人左右）舉行大會，事有可能。為實行全民政治起見，在鄉鎮民代表會之上，自應設置鄉鎮民大會，以為本鄉鎮中之最高議決機關，再以鄉鎮民代表會為鄉鎮民大會閉會期內的常設機關，方合自治原則。茲者，暫行條例竟亦採用一種代議制，「鄉鎮民代表會」施行於自治基層機構中之鄉鎮，致形成一種跛行式或單級式的自治制度，此不獨有背地方自治真意，抑且有違全民政治精神。何況鄉鎮機構中，因無鄉鎮民大會的設置，尤影響於鄉鎮民權之行使。如鄉鎮長及本鄉鎮內縣參議員之選舉及罷免，祇得納於鄉鎮民代表會的職權內，由鄉鎮民代表會去行使，結果會令全民政治即見阻於自治基本單位之鄉鎮。這點不能不說是現行鄉鎮組織暫行條例上一個最大的缺憾。

二、決議無效與解散：據暫行條例第三十三條載：「鄉鎮民代表會決議事項，與現行法令抵觸者無效；」第四十八條載：「保民大會的決議事項，與現行法令抵觸者無效。」又同條例第六十六條：「縣政府對於鄉鎮民代表會之決議案，認為有違反三民主義或國策情事者，得開明事實，呈請省政府核准後，予以解散重選；」第五十一條：「鄉鎮公所對於保民大會之決議案，認為有違反三民主義或國策情事者，得開明事實，呈請縣政府核准後，

予以解散，另行召集。此為關於民意機關會議時決議無效及解散重選或另行召集之規定。此種規定，在原則上，固無可非議，因其在一個會議的決議案，如有抵觸現行法令或三民主義或國策者，基於革命目標的原則，自應為一種有效的糾正。不過此等條文，時在暫行條例上僅見於鄉鎮民代表會及保民大會，而戶長會議，則無此規定，此在將來的適用上，恐不免發生困難。吾人決不敢認戶長會議的決議案內，毫無抵觸現行法令及違反三民主義或國策的情事，假使有之，上級機關將據何法以糾正之？何況戶長會議，同屬民意機關之一，此種重要條文，竟不列入，是其立法上之遺漏，當屬顯而易見。又暫行條例所定之解散程序，施之於鄉鎮民代表會，固無何種困難。茲亦以之施行於保民大會，在執行時，恐亦不免有窒礙難行之虞，因為在我國宗法制度尚未絕跡之今日，鄉村居民情感，彼此既深，施用解散程序，結果常易引起居民反感，解散之後雖係另行召集，然彼此聯絡既易，團結自必愈堅，甚至進而積極的活動，故意繼續的維持其以前的決議，在政府方面，勢難為繼續不斷的解散。此種事實上的顧慮，雖不能謂為必有，然亦不得謂為絕無。蓋因現在保之組織，多係一村編成，而村內又多係聚族而居，在實際上之情形，既與鄉鎮有所不同，因之解散之程序，自亦難為同一之適用，即強行之，亦難免不有種種困難發生，此理至明，其事至顯。暫行條例未能注意及此，實不能不認為係另一種遺憾。

欲救此弊，愚意不如將各級民意機關之決議案，凡有抵觸現行法令及違反三民主義或國策者，一概定為無效，規定於總則之中，不但可免立法上掛一漏萬之譏，尤可避去實際上運用之困難。

丙、分層負責的執行機關

據鄉鎮組織暫行條例規定，縣以下自治的執行機關，計分三級：一為鄉鎮公所，（第二十七條）一為保辦公處，（第五十二條）一為甲長，（第六十七條）各照其職權分層負責，以辦理自治事務，並於鄉鎮保甲內，組織鄉鎮務會議，（第三十七條）保務會議，（第五九條）及居民會議，（第六十八條）以收集思廣益之效。這在自治執行機關的内部機構上，可算是極為完密。此種組織，在實行自治上，原為必要之規定，我人固毋庸多所申述，惟研討各執行機關之內容，尚值得吾人贊許者，還有下列二點：

一、管教養衛的合一：地方自治不但是政治組織，尤其是一種經濟組織，即其他的教養衛等，亦莫不包含其中。這在國父遺教裏已有多次的指示。所以在基層組織的鄉鎮保甲內之經濟、政治、教育、和軍事等，均必須結合成為一體，聯繫於一個組織之中，方能互相充實，發揮效能。現行鄉鎮組織暫行條例，對此原則，確能兼籌並顧，如在機構上規定鄉鎮公所設民政、警衛、經濟、文化四股；（第三十三條）和保辦公處設民政、警衛、經濟、文化幹事各一人。（第五十七條）在制度上規定鄉鎮長兼任中心學校校長，鄉鎮國民兵隊長；（第二十八條）和保長兼任保國民學校校長，保國民兵隊長。（第五十三條）此種三位一體制度，俾治政經濟軍事等，都能在統一的計劃之下，密切扣合，相輔並進。這確是實現管教養衛合一的最好辦法。

二、征調民工的訂定：我國鄉村經濟，貧困已極，原屬無可諱言。但是在此竭力推進地方自治期中，尤其在今日抗建雙重巨責之下，鄉村建設，確屬急不容緩，斷不能因地方財力之不足，

而延不舉辦。暫行條例為克服此種事實上之困難起見，特於第三十五條，第五十八條，分別規定鄉鎮公所及保辦公處辦理公共利益事項，需用人力工作時，經鄉鎮民代表會或保民大會之議決，將召集各保長甲長，按各保各甲征調各戶居民，共同辦理。這樣一來，許多造福地方，有利抗戰的事情，都可利用民間餘暇，用征調的方法，順利的去辦理，去完成。此種羣策羣力的合作方式，不獨符合自治精神，尤為適應目前建國工作的需要。

丁、結語

總上所述，現行鄉鎮組織暫行條例，在某一點上，雖不無足資商討之處，然在大體上觀察，確是根據國情而訂定，在我國自治史上，當推此為一最進步、最合理的自治法規。

最後：在此國難嚴重，艱難困苦的抗戰期中，政府能移其政治眼光於最基層組織，從事地方自治的推進，為憲政奠一基礎，實為我國政治史上之異彩，民族復興之朕兆，深盼全國官民，亟起而力行之共同完成此偉大的地方自治事業。

書報介紹

- | | | | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| <p>「農業推廣通訊」月刊
訂刊處：成都華西後壩留莊內
農產促進委員會駐蓉辦事處</p> <p>訂價：全年二元四角
半年減半</p> | <p>「新農季刊」
訂刊處：福建省永安
福建省立農學院</p> <p>訂價：零售每册五角
全年三元二角</p> | <p>「合作前鋒」月刊
編行者：浙江麗水
浙江省合作事業促進會</p> <p>定價：零售每册六角
預定全年六元</p> | <p>「浙江婦女」月刊
編行者：浙江麗水大水門橫街四三號
戰時兒童保育會浙江分會</p> <p>定價：零售每册三角
全年三元半年一元五角</p> | <p>「軍人魂」月刊
內容充實 詞句通俗
題材新穎 編排美觀</p> <p>通訊處：江西上饒黃市頭
第三戰區傷兵之友總社</p> | <p>「東南經濟」月刊
編行者：東南經濟月刊社</p> <p>通訊處：江西上饒郵政信箱二十
三號</p> |
|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|

縣警察組織大綱之研究

黃抱雲

目次

一、引言	1
二、分權制之建立	1
三、經費之確定	1
四、警察與自治之配合	1
五、警察權之適合自治性	1
六、警察教育之注重	1
七、混語	1

一、引言

內政部頒佈「縣警察組織大綱」，計五章共二十條，其特色有七：

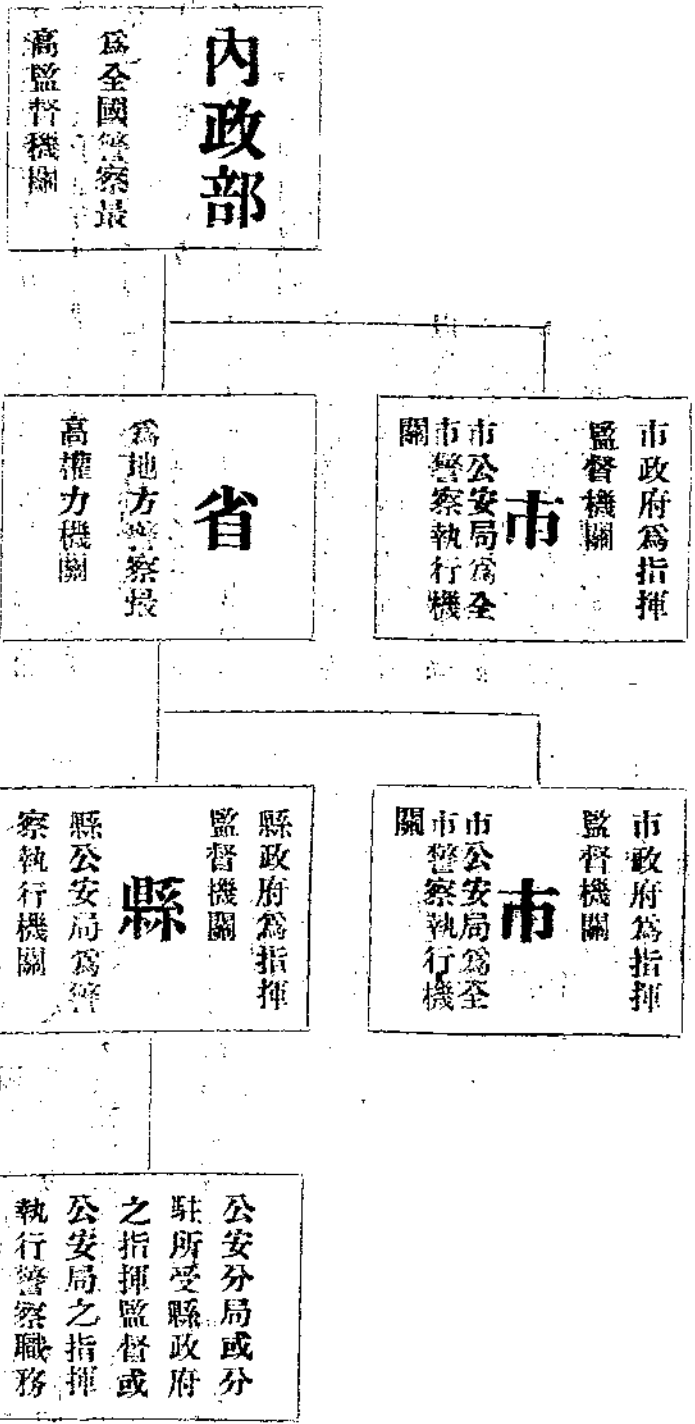
- (一) 將縣警察分為：縣、區、鄉鎮、保、四級，適與自治機構相配合。
- (二) 以縣為自治單位之原則為中心。
- (三) 警察權集中於縣，確定澈底的警察分權。
- (四) 確定縣警察經費預算。
- (五) 使警察普遍的設置，及於全縣。
- (六) 警察指揮，有一貫之系統，有密切之聯繫。
- (七) 注重警察教育。

關於建國大綱垂示，完成自治之縣，須令縣警備辦理妥善。吾人試檢討過去警察組織，妥善猶未可言，焉能及於全縣！此次所頒組織大綱，既有達於全縣之規定，而更可符達妥善之要求。因就所見，略為闡釋。

二、分權制之建立

警察為國家統治權保障，為地方治安之半武裝工具，與國家社會有密切關係。故凡一國家社會，必有警察權運用於其中，亦必有具體的警察機構存在。此種機構建立方式，與其權力運用姿態，每因一國國性及其政治體制不同，而異其性質。大概可分為兩種：(一) 集體制，(二) 分權制。

我國過去警察建制，其系統如次：



依上圖觀察，自中央至縣以下各級警察機構，除內政部處於監督地位外，省則握有警察實際權衡，各縣警察，惟奉行命令而已。如此建制，雖非中央集權，亦可謂之為省集權。其流弊所在，省方統轄全省警政，凡有制作，僅就一般原則釐定，於各地特殊情形，往往不能顧及。要知警察絕對含有地方性，必須行徹底分權，然後警察始能與民衆生活於應，而警察作用乃益顯靈活。若再進而就下列原則論，則益知警察有分權之必要。

(一) 從縣為自治單位之原則言——縣為自治單位，則省居中央與縣之間，於中央為代表，於縣為監督，故僅為行政聯繫之機構。一切自治設施，應在縣長督導之下，由各級自治機構負責執

行。在施行時，與警察息息不可分離，故今後警察，必使與自治配合，成為自治機構之組成分子，庶幾自治得健全。若是則以縣為單位之自治機構，其組成分子之範圍，自亦當以縣為最大限度，故縣警察當為警察實體活動之最高級機構。

(二) 依因地制宜之原則言——我國幅員遼闊，風俗人情，因地而殊，不獨省與省間，顯有差別，即縣與縣間，亦往往不同，甚且一縣之內，亦有殊異者，故無論何種行政，除具有適合普遍性者外，若欲攏統施行，必將發生窒礙。矧警察與民衆生活，關係密切，更須因人因時因地而不二其手段。即中央或省有概括之規定，而實施時，亦必對於各縣審度情勢，配備適用。省固可於

與中央規定不相抵觸之範圍內，制定適合省情之省單行法規，縣亦可於與省規定不相抵觸之範圍內，制定適應實際環境之施行細則。故所謂因地制宜者，在警察言，與其以省為區域，實不若以縣為區域，較為適當。

依上兩原則論，警察宜於分權，尤其在中國之廣大版圖內，集合警權，勢不可行，至為明顯。若強欲集權，則於警察業務，必不能有所發展。

今茲大綱第九條規定：「各省政府得依照本大綱之規定，自行制定單位法規，咨內政部備案」。從本條法意分析，可得下列結論：

(一)關於警察章程，各省得自行制定，俾因地制宜，勿相拘牽，庶乎警察作用，能儘量發揮其效力。故中央祇定其原則，而詳細施行方式與手段，則賦予地方以全權。將來省方於制定單行法規時，亦必於法規中，有此同樣之規定，而賦予縣以全權。

(二)所謂應咨內政部備案者，乃為行政上存監督之系統，關於各地方詳細施行之方式與手段，給內政部以整個情況，以備攻查而已，其指揮實行之權，則固屬於地方。

再從大綱第二條規定以印證之，則將來警察職權實際施行時，省亦祇為監督機關，縣乃為警察實行權力機關。因該條規定縣警佐或警察局長，由縣政府遴請省委，以次各警察人員，則由縣委任，呈省備案。此警察任用權，已明定操之於縣，與昔者雖縣公安分局長亦由省委之情形比較，則是本大綱之精神，特趨重於分權。將來各省本此立法精神，一以貫之，則警察分權制，不難確立。

三、經費之確定

大綱總則第五條：「警察經費，應編入縣預算，不得就地攤派。」此尤為更進步更切實之規定。

過去警察經費之弊竇，可約舉為下列三點：

(一)預算不確立。

(二)未編入縣預算。

(三)來源複雜。

由第一點論，除各市公安局及各省會公安局外，各縣公安局，往往因無確定之編制，預算乃不能確立。雖然各省均頗有縣公安局編制表預算表，但各縣實際經費不足，於是各行其是，即同一縣公安局內，局長更迭，接任與前任之編制，乃相懸殊。此預算之未能確立，其弊一。

由第二點論，各縣警察經費，多有離縣預算而獨立者。以致任局長者，視收入之多寡，以支配薪餉，儼同包辦性質。此警察經費未編入縣預算，故經費數無定額，而事業不能推展，其弊二。

由第三點論，經費來源，大約集成下列各種捐稅之收入：

(一)省補助費

(二)縣補助費

(三)房舖捐

(四)花捐

(五)旅客捐

(六)攤販捐

(七)警衛捐

(八)清潔捐

(九)雜捐

(十)其他

以上除省及縣補助費外，其餘因各地方情形不同，有均舉辦者，有舉辦其中數種者，稅無定率，收無定額，種莠者流，甚且乘機婪括。以無規律之經費，而應付重要之警政，無怪任務廢弛，紀綱敗壞，其弊三。

茲更舉一二實例，從可知警察經費如無確定預算，則警察事業，必無發展之可能。

(一)二十一年某縣公安局每月經費收入：

甲、省補助費七十元

乙、縣財局撥款一百元

丙、商舖燈油捐四十元

丁、旅客捐三十元

右四項共收二百四十元

以上甲乙兩項，由縣財政局撥發，丙丁兩項，係各商舖旅館按月分攤，由公安局直接徵收。

上列收入數目，每月僅二百四十元，以此區區之數，而欲維持一縣公安局全部支出，事實所不可能，以致局內組織，不得有畸形現象。在二十一年一月以前，該局之編制如下：

局長……一員……七〇元(係省令規定月支如上數)

巡官……一員……一六元

書記……一員……一二元

警長……三名……二一元(每名七元)

警士……八名……四〇元(每名五元)

伙伕……一名……五元

辦公費……七六元(辦公費實支二十餘元所餘之款均由局長獨得)

合計……一五員名……二四〇元

(附註)右表係作者按其支出狀況，為之假定，實則該局當時並無此預算編制，儼由局內所包辦。

如上表所列，只有員警十五名，欲其負一縣警政之任務，而推行盡善，則距離理想，且不可以道里計。再員警薪餉，自五元至十六元，雖當時生活程度不高，然以此使維持一家生計，則非所能，無怪違法敗紀，有閱稟費、傳差費、保狀費、結狀費額外罰金，種種不法收入。

(二)再舉一經費較多之縣為例，其縣警察經費，全月為四百九十元，(廿一年七月至十月)來源為：

甲、縣補助費

乙、房舖捐

丙、警察捐

丁、旅客捐

戊、雜捐

以上甲項為二百四十元，由縣財政委員會撥發，乙丙戊三項，共二百元，由局設收捐員，將捐款收交商會再行轉撥，丁項為五十元，各旅館攤派，由局逕收。

由上列經費來源論，亦極為不合理，惟習慣所沿，無改善之可能，當時長斯局者，只有就此經費範圍，求合理之支出，而定下列之編制預算：

局長……一員……七〇元

巡官……二員……六〇元

書記……一員……二〇元

警長……二名……二四元

一等警員	二名	二〇元
二等警員	六名	五四元
三等警員	六名	一三六元
清潔伙	四名	二八元
伙	名	四元
辦公費		二〇元
專業費		五二元 (路燈清潔器具及外勤伙食等開支)
合計	三六	四九〇元

從上舉兩例論，缺憾實多。事業費之未能充分劃定，更為不合理之辦理。如此而欲求警察業務之發展，誠緣木求魚。準是以觀，吾人對於警察經費，實可概列有三大原則：

(一) 確定警察經費。既然過去警察之不進步，由於經費之未能確定。今後警察經費，應認定地方治安悉依警察是賴之必要性而予以確定。

(二) 預算須與事實相符。警察組織既須擴充，則所需經費，自必鉅大，必使增至適當限度，俾與事實相符。

(三) 須有充分事業費。警察任務，種類繁多，事業範圍，亦極廣大，一切事業上之設備，在在需有充分之經費，而後可以措施盡善。

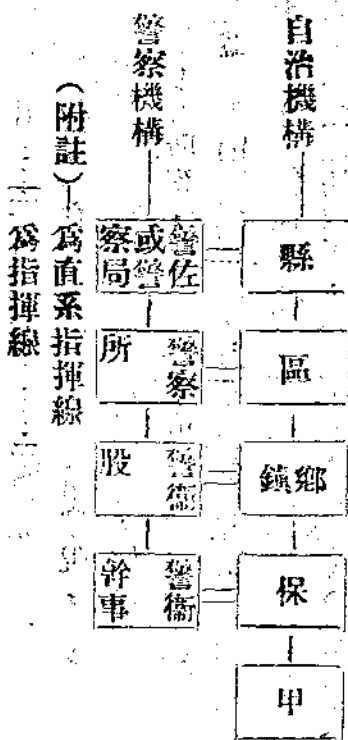
綜之，警察經費須在全縣歲出預算內，列為重要一項。尤須估計其適當標準以定其數額。今茲大綱對於經費之規定即為鑒於以往之弊端，而為之矯正。至各縣警察經費如何劃定，則當由各省縣視其實際需要編定預算，非大綱所須為詳定。

四、警察與自治之配合

警察作用，固為維持社會安甯秩序，與保護人民身體財產之安全，而爾後在我國政治上，尤具有重要任務，即維護與協助自治之進展是。惟其如此，故當使自治機構本身，握有警察之權。尤其自治基層機構，若能行使警察權，則自治事務之進行必益順利。自治與警察，其基層機構所職掌之業務，大略於似，與其兩者分立，並進於一轍，致互相推諉，互相傾軋突戾，番使業務無所成就，則莫若以自治與警察配合，於自治機構之中便有警察之設置。如此便可相輔相成，以警察權能之協助，而達成真正自治之任務。

本大綱第四條後段：「……在距離遠，交通不便地方，得授權鄉鎮公所辦理」。第六條(五)項：「關於全縣保甲長警察與保甲工作聯繫之規劃指揮事項」。第九條中段：「……承縣政府之命及區署之指揮監督，辦理全區警察事務。……」同條(四)項：「關於全區警察與保甲之聯繫訓練指揮運用事項」。第十四條：「鄉鎮公所之警衛股主任，以曾經訓練合格巡官或警察人員充任之，保辦公處之警衛幹事，以曾經訓練合格於警士資格者充任之。」由上各條規定分析，可從三方面判明其配合：

一、機構配合：



二、為配合組織線

從上表觀之，每級自治機構，均配合有警察機構。而鄉鎮以下自治基層組織，則與警察混合編配。如此配合，實於警察權之行使，愈益靈活，而警察性能，愈益顯著。

二、系統配合：

警察級別	指揮行使警察權者	直接行使警察權者
縣警察	縣長	警佐或警察局長
區警察	縣長、區長	區警察所長
鄉鎮警察	縣長、區長、鄉鎮長	警衛股主任
保警察	縣長、區長、鄉鎮長、保長	警察幹事

上表所列各級自治人員，皆有指揮監督或行使警察之權，直接間接均為警察人員，且層級聯繫，成為極有秩序之縣警察系統。

三、事務配合

甲、縣警察事務——由縣警佐或縣警察局長受縣長之指揮監督辦理。

乙、區警察事務——由區警察所長承縣長之命，受區長之指揮監督辦理。

丙、鄉鎮警察事務——由鄉鎮公所警衛股主任受鄉鎮長之指揮監督辦理。

丁、保警察事務——由保長所屬之警衛幹事辦理。

戊、警衛股主任承辦警衛事務，均報告鄉鎮長，應於事後呈報區警察所覆核，並經巡報縣政府覆核。（大綱第十七條）

上五項所列警察事務，固為警察人員所專掌，而各級自治人員，亦得就其所配合之警察事務，為直接或間接之執行。

由上論結，足徵警察與自治，有不可分性。但恐於執行時，有相違相悖之弊，故於第六條（五）項，及第九條（四）項，明白規定其應行聯繫之作用。

五、警察權之適合自治性

「全縣警衛辦理妥善，」為完成縣自治條件之一。如何謂之妥善？其必要因素有：

- （一）警察力量須遍及縣境。
- （二）警察須為自治機構組成分子。
- （三）須有縱的系統與橫的聯繫。
- （四）須有適當的武力。

以上四點，可綜括曰：「警察權須適合自治性。」茲略分論於次：

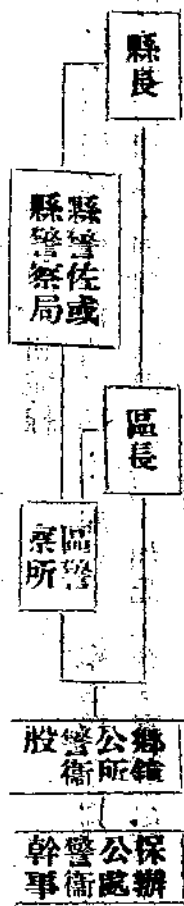
（一）警察力量須遍及縣境——自治以縣為單位，警察力量之所及，當隨自治範圍而達於全縣境。往者縣警察之設置，大都偏重於城區，及境內重要集鎮。且警力單薄，以全縣警察之力量，固不足以維一縣境內治安，抑且不足以勝其本位任務。欲以與行政配合且不能，遑論配合自治。而自治事務之推進，在在將依警察之力量以達成，既縣境之內無不實行自治之地區，則亦無不須有警察之力量。今茲大綱規定，警察配合自治，自縣警察至於保警衛幹事，均屬警察機構，均為警察人員執行任務之所在。以保警衛幹事論，假設其縣劃分六區，每區轄八鄉鎮至十四鄉鎮不等，每鄉鎮轄八保至十四保不等，則某縣保警衛幹事員數，約計有

七百三十五人。再假定某縣人口全數為二十餘萬，則平均每三百人，有警衛幹事一員。如此則雖窮鄉僻壤，山陬水澗，警察力量無所不達，不特治安可以維持，而自治之基礎，乃益鞏固。

(一)警察須為自治機構組成分子——自治本身無力量，自治發生力量，須依於行政力量之助成，尤須依於行政中警察之力量。必警察先將其本身民衆化，而後感引民衆，俾成爲具體化的警察，如是則自治不期而成而自成。

抑尤有進者，與其使自治借助於警察，莫若使警察爲自治個體之分子，倘警察爲自治機構之一員，則警察業務之執行，便爲自治業務之執行，此即自治與警察，溶爲一爐之辦法。以調查戶口一例言之，戶口之清查與人事異動之登記，自治業務中有之，警察業務中亦有之，往日警察不與自治配合，自治機關舉行調查與登記，警察機關亦舉行調查與登記，於是人民莫知所適，甚至兩機關之所調查與登記者，互有不同。乃使完成自治之要政，卒致不能清楚，全縣人口既未調查清楚，則與相連帶之一切事務，均不利於實行。欲望自治之成，豈非癡人說夢。故本大綱規定警察與自治配合，以警察爲自治機構組成分子，誠爲善策。

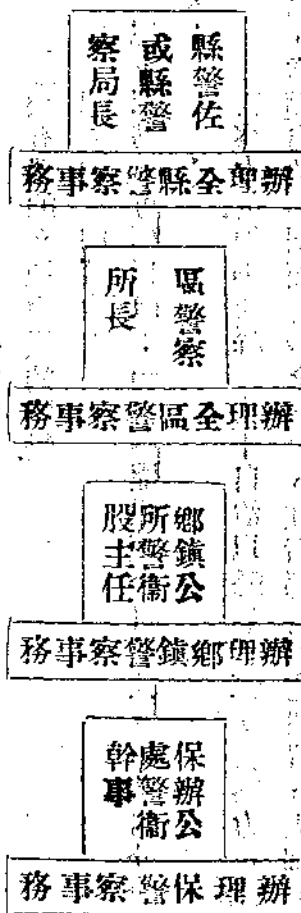
實行自治之機構爲鄉鎮保甲，故鄉鎮保甲尤不可與警察分離。按大綱規定，縣警察區警察，爲獨立之機構，受縣長區長之指揮，而於鄉鎮以下，則配合編制，在鄉鎮公所中設警衛股，在保辦公處設警衛幹事，警察與自治混成一體，略如下圖：



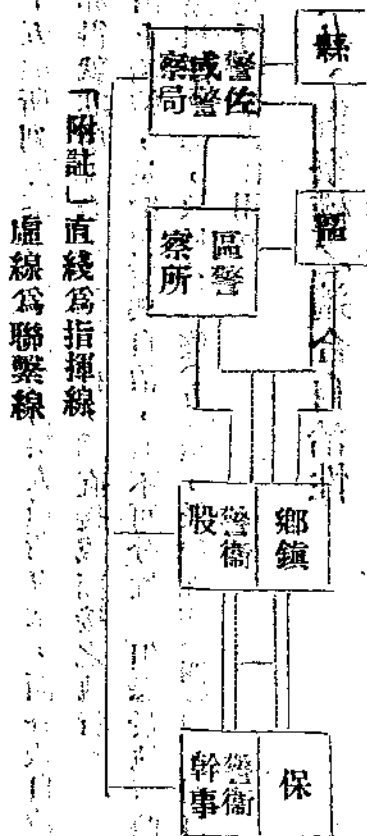
如此，警察與自治，在區以上，分理而受其統率，在鄉鎮以下，則實行合治，使警察爲自治機構之組成分子。此實爲最理想之縣警察組織！

(二)須有縱的系統與橫的聯繫——今者警察須適合於自治性，則不僅縱的系統須貫澈，而橫的聯繫亦須密切。從大綱所規定者察之：

(1)自縣以下各級警察機構，層層節制，縣長有全權統率全縣警察之權，(大綱第六條第九條第十四條規定)茲列圖如次：



(2)由大綱第六條第九條第十四條法意推釋，不獨警察本身，各層級爲縱式的相系，即與各級自治機構亦實爲橫式的相系。再從第八條第十五條規定觀察，則各級自治機構與警察機構，更有互相之密切聯繫。茲列圖如次：



(四)須有適當的武力——和平固為警察實行手段時之第一要訣，但於特殊環境下，欲維持治安之目的，亦不能不利用武力，故警察雖曰和平的軍隊，而有時亦須用武力。如盜匪暴動等行為，警察倘無實力對付，則不能遂行其職務。過去縣警察組織，大都將警察隊獨立，不屬警察局管轄，以致須用武力時，普通警察即無如之何，必待報請派隊，則現象已過，往往貽誤。今者欲完成自治，則一切維持治安之工具，必集中於一個警察機構，而後可隨時隨事，充分發揮其警察之作用，勿使危害發生，而利於自治之推展。本大綱第三條規定：

「縣特務警察隊，(包括舊稱特務警察)應一律予以整理訓練後，改編為警察隊，保安隊應逐漸予以整理訓練，改為警察隊，承縣政府之命，受警佐或警察局長之指揮，辦理全縣警察事宜，其隊長由警佐或警察局長兼任。」

此即將向所分立之武裝警察，納於普通警察組織之中，以增強警察之實力，斯為合理化。

六、警察教育之注重

警察教育，為警察行政之根本要素。警察良窳，全視乎警察教育之善否。教育善，則警察皆為良材，而警察事業之發展可期，教育不善，則警察窳敗，警政固無發展之望，自治亦難完成。

警察教育，厥為二端：

(一)訓練

(二)考試

二者皆為羅致人才之法，往者雖經辦理，而有名無實，錄用不必為曾經考試訓練之人才，考試訓練之人才，未必能盡予錄用。以致濫等充斥，市僧進身，警政之難於推進，無怪其然。今後應一洗前轍，厲行嚴格之訓練與考試，庶幾人盡其才，才盡其用。本大綱第二條第十五條規定，各級警察人員，均須選合格或訓練合格者任用，雖未詳定其資格，但所謂合格者，自有一定標準，其標準不外於考試及訓練，此為注重警察教育之消極規定。又第六條(一)項，關於全縣警察之編練云云，此所謂「練」，亦即警察教育之積極規定。其詳細教育程序與方法，自非應為本大綱所及，故未明言。

七、尾語

凡舉一事，其立法良，其成效必著，而良法之標準，當以時代為前提。法恃於時代性，雖其事或能行，則無裨實益。今日之警察，自亦應以今日之時代為依據，本大綱之所規定，實本於二大原素：

(一)時代化

(二)合理化

既具有此二原素，將來再慎選人才以施行之，則我國警察前途，深有厚望。

惟本大綱乃縣警察之主法，凡與此主法有關之一切助法，尙有待於釐訂，允當本諸適合自治性之精神，在在使警察與自治密切配合，庶乃無負於此善法。

民教工作的認識

蔡智傳

民衆是國家的基礎，教育是國家的靈魂；一個國家如何，便要看民衆所受的教育如何。因此，民衆不可不教。在平時是要教，在戰時尤其要教。抗戰建國的成功，民衆教育的實施是一個主要因素。民衆教育能使民衆信任政府，能使民衆去當兵，能使民衆甘願完糧納稅，能使民衆爲軍人服務，能使民衆不買賣仇貨，不當漢奸，奸商，能使民衆貢獻一切爲國家。

一、民教工作的癥結

民教工作的重要，爲人所共知，我國民教事業非常落後，亦是無可諱言的事實。抗戰四年來進步雖相當迅速，但離需要與理想還相當的遠。民教工作的癥結，至少有下列幾種：

1. 廣泛複雜——除了正軌學校教育外，都是民衆教育的範圍，其範圍較之學校教育便不知大了多少倍。民教工作的對象是民衆，廣泛的說，四萬萬五千萬國民都是民衆；因此也可說民衆教育即是全民教育。

2. 沒有成例——民教工作在中國還是一種新興事業，它的範圍廣泛，對象廣大，內容複雜，方法須待研討。幾十年來各地從事民教工作的同志，泰半是在暗中摸索；很難說如何是成功，如何是失敗。現在還是在研究實驗的時期，甚至可以說民教工作，尙未走上正軌。

3. 機構不健全——一件事業的推進須要有完善之組織與計劃

。民教工作的重要與繁雜，有如上所述。因此欲收民教宏效，有賴機構健全。環顧各處所設的民衆教育館，組織都不健全，範圍都很狹小。以江西爲例：省立者有三所，縣立者不到十所，其他如科學館、體育場、圖書館等社教機關，省立者各一所，縣立者鳳毛麟角，自難發揮民教力量。各省情形不相上下，其教育經費，用在社教事業者佔絕對少數，很少省份，超過百分之十的，這是一種很不合理的現象。

4. 人才的缺乏——有了機構，還須有幹部去推動它，如此廣泛複雜事業，需要有熱忱、有學識、有方法、能耐勞、能刻苦、能作則的人去幹，才能獲得民衆的信仰與就教；可是這種人才非常缺乏。

民教工作範圍內容的廣泛複雜，沒有成例，以及機構的不健全，人才的缺乏，都是不能收預期成效的癥結，而這幾種癥結是亟應設法勝過的，絕不可因困難，而放棄、而忽視其重要性。

二、民教工作的理想

一件事業的失敗，往往是因為缺乏正確的認識。一個軍人如不知道他是爲了爭取民族生存與自由而打仗，他便不會做一個好軍人；一個商人如不知戰時商人的職責，他不會做一個好商人；一個公務員如不知他是公僕，他不會做一個好公務員，這是牢不可破的真理。我們往往看見同是一件事業，同樣具備事業的條件

，然而有的成功，有的失敗。就以辦學校言，有的學校能發揚一種良好校風，學生嚴守紀律，會考成績優良，師生非常親愛；而有的學校絕對相反，其根本原因乃是當局對於辦學的理想與努力不同。民教工作的成敗，當然全恃從事於民教工作者之有無理想和努力之程度如何以爲定。

1. 民教工作的中心思想——有人以爲民衆教育就是掃除文盲，祇要民衆都認識字，就達到民衆教育的理想；有的人以爲民衆教育就是訓練民衆生計的技術，祇要民衆學得了生計的技術，就達到民衆教育的理想。筆者以爲這種見解是太敷淺片了。識字教育與生計教育最重要，但僅是民教工作的一角。我國是三民主義國家，民衆教育就應以三民主義爲中心思想：第一、我們要使民衆教育民族化；不單是識字，而是要使民衆有民族的意識；否則所謂「國家至上」「民族至上」「軍事第一」「勝利第一」「意志集中」「力量集中」等主張，都是空的。第二、我們要使民衆教育民族化；使民衆能運用四權，否則地方自治是有名無實，永不能實施憲政。第三、我們要使民衆教育民生化；使民衆明瞭平均地權，節制資本的精神，並訓練民衆生產技能；大家努力生產，大家公平享受，否則便不能達到人人有飯吃、有衣穿、有居住的理想。

2. 民教工作的施教準則——民衆教育工作有了三民主義爲中心思想，才能產生正確的施教準則。它的施教準則有下列數點：
：第一準則是養成健全公民：一個認識字的人，不一定是一個健全的公民。我們要教民衆識字，就要以公民訓練爲教材，要以教育部所編民衆課本第一冊第一課：「我是中國人，你是中國人，他是中國人，我們都是中國人，中國人都愛中國來教他們」，這

才是公民教育，也就是民衆教育三民主義化。第二準則是提高文化水準：在都市裏一般民衆文化水準向不低，但是走進各處鄉村去看，實在低得可憐，要提高文化水準，須把三民主義文化通俗化、大衆化，而以這通俗化、大衆化的三民主義文化來提高民族文化的水準，使它在每一鄉村中發揚滋長，才算是民教工作的成就。第三準則是改善人民生活：一般人民是過着牛馬糊口生活，改善他們生活的途徑，最基本的是要訓練民衆生產技能以增加生產，增加他們的收入，減少他們的工作時間，使一般民衆能有休閒時間來受教育，那末，文化水準藉此才可以提高。第四準則是促進社會發展：社會是由人組成的，教化民衆，移風轉俗，社會因此方得進步。在戰時的民教工作，尤其需要注意到喚起民衆，組織民衆，訓練民衆，以資與抗建大業相配合。

三、民教工作的主要內容

我們都承認民衆教育的廣泛性，繁複性，並且是一種新的運動，以致沒有模型，祇是暗中摸索。民教在中國還祇是在萌芽時代，歐美各國民教事業雖有成規，但是因爲社會環境的不同，不能依樣畫葫蘆搬到中國來應用。在這千頭萬緒的民教工作中，根據民教工作的理想，與時代的需要，今後民教工作的途徑，應向着下面幾個圈地去努力耕耘：

1. 抗戰宣傳——中央明白昭示二期抗戰國策「宣傳重於作戰」，中央之所以如此重視宣傳，乃因爲此次抗戰是全面、全民、全力抗戰；我們要以戰爭來喚起民衆，教育民衆，是因爲宣傳就是教育。「國父倡「知難行易」，我們要爭取抗戰勝利，最基本的就是要使全體民衆知道國難的嚴重，知道國與民的關係，知道「皮

之不存，毛將安附」的道理，尤其要使他們知道國民對於抗戰的責任。宣傳的目的，就是使民衆知而後行，沒有「宣傳」便不能「動員」。抗戰愈持久，國民生活自必愈困難，責任自必愈加重大，抗戰宣傳自必愈緊要。熊天翼先生比喻得好：「宣傳乃是藥丸外面的糖衣」，抗戰是爲了爭取民族生存與自由，當然需要付很大代價，的確是非常艱苦。例如抗戰需要國民去當兵，當兵便是要離開家庭幸福，拋妻別子，冒生命的危險，出入於槍林彈雨之中，也確實是一種苦痛，然而這是救國的一粒良藥，宣傳的作用，就是要在這苦口良藥上面加一層糖衣，吃下去舒服，並且能診好了病。今後從事抗戰工作者和知識份子，都要担負起抗戰宣傳的使命，廣爲宣傳，尤其是要宣傳到窮鄉僻野的地方去，要使每個國民衆，知道抗戰的意義，而甘願忍受一切，甘願貢獻一切。

。精神動員——宣傳是「因」，動員是「果」，我們要動員民衆，有幾個前提必須要去同談話的，那就是「國家至上」「民族至上」「軍國第一」「勝利第一」「意志集中」「力量集中」，這是動員民衆的幾個基本原則。國民不這種認識與覺悟，便不難做到不錢出錢，有力出力，有人出人，有物出物的地步。抗戰四年來，推行國民精神總動員工作，包括人的動員，物的動員，則的動員。固然已經有了相當成績，但是，還沒有做到「精神」動員的地步。從事民教工作者，該加倍努力，健全國民精神總動員，接句話說：就是推廣獻心連動，使民衆對抗戰有信心，有良心，有忠心，有熱心，有恆心，有虛心，有愛心，並要大家一條心。革命先革心，心動員了什麼都可以動員。這裏有幾件事是要特別動員民衆的：

一、好男要當兵

- 二、協助前方軍人
- 三、服務傷兵
- 四、救濟難民
- 五、認真節約儲蓄券
- 六、踴躍獻金
- 七、努力生產
- 八、不囤積居奇
- 九、不買賣日本貨
- 十、不做順民

3. 國民教育——國以民爲本，必須使民衆文化水準提高，才能談得到國家的興盛與社會的進步；否則儘管政府是如何健全，頭重腳輕的政治，永不能走上憲政之路。我國人口不下四萬萬五千萬，估計其中有三萬萬六千萬爲文盲，需要實施強迫國民教育，一方面是識字，另一方面是以公民教材爲內容，爲達到此目的，必須要有週密的實施計劃和大規模師資訓練；同時政府須下最大決心去推動，方得普及。至於民教機關，應盡最大努力去宣傳去推動，並運用社會力量去協助政府實施這基本救國之策的「國民教育」。

4. 生計訓練——社會隨着時代演變，寄生份子必須受淘汰。爲使人人有飯吃，有衣穿，有屋住，便得訓練民衆有生產技能，並改善其技術。「七十二行，行行出狀元」，現在一班無業遊民，婦女，收容所的難民，在人口比例上佔了相當百分比，都得受訓練，以期能有一藝之長，這樣才能使無業的有業。再者政府及社團應廣設百業教育訓練班，改善各行業的技術，一使其合理化，二使其適應需要，三使其增加生產，這樣便能增加其收入

。我們要指導農人冬耕，改進養雞、養豬方法；訓練工人如何做舒適耐用的椅子；教理髮匠衛生消毒的方法；訓練黃包車夫拉車的速度和合理的索價；訓練商人道德與做生意的新技術……總之：無一不需要訓練，如果大家都生產，並且改良生產技術，不但大家生活可以解決；並且國家便因此而富足了。

5. 家庭教育——家庭是社會組合的單位，故家庭教育，實屬民衆教育的範圍，因為父母的知識不夠，遂致發生許多嚴重家庭問題，社會亦因此不安定不進步。例如撫養兒童的方法，兒童受教育的重要，家庭衛生的要義，家庭經濟的支配與記賬，家庭人事間的和睦，家庭娛樂的設備，家庭職業的訓練，都是需要指導的。這裏舉兩個淺近的例證：（一）前不久的時候，眼見整千整萬的婦女帶着小孩朝拜天花娘娘，這便是因為家庭教育的缺乏；從事民教工作者，責無旁貸的應當教育他們，並且勸導他們的小孩種牛痘。（二）前時時會見一位天主堂的神父，據告他堂裏收了整千的嬰兒，大都是父母把他們拋在天主堂門口而收容的，其中沒有一個男的，足見一般家庭重男輕女的觀念，是根深蒂固的存在着。這也是要用民衆教育力量去糾正的。

6. 新生活運動——因為一般民衆生活的不合理，所以蔣總裁倡導新生活運動。新生活運動即是生活合理化的運動，或說是生活改造運動。新生活運動的要義，不外「禮義廉恥」與「整齊清潔簡樸素」，這就是民衆教育中的一種主要內容。整齊簡樸是外形生活的改造；禮義廉恥是內心生活的改造，今後應健全新生活運動機構，並擴大組織，使一般民衆生活新生活化。教育即生活，也可說生活即教育，我們要使教育大衆化，新生活化。

7. 民衆體育——強國必先強種，要使種強必須提倡民衆體育

。過去各地所舉行的運動會，大都限於學生階級，並且是著重極少選手的技術，談不到體育大衆化。推行民衆體育，有兩個步驟：一是教民衆注意衛生，這是消極的；第二是教民衆運動，這是積極的。衛生分個人衛生與公共衛生兩方面：養成個人衛生習慣，最低限度要教民衆天天刷牙，常常沐浴，不喝生水，衣服要常換洗，睡眠飲食要有定時；並且要維持公共衛生，不隨地吐痰，不到處便溺，注意環境衛生。至於運動方面，固不必要個個民衆會踢足球、打籃球；但是身體總要有勞動的機會，舉重、挑重、國術、爬山、賽跑、走路、划船、游泳、踢毽子、騎馬等都是很好的運動，我們要教育民衆，使個個民衆都有衛生的習慣與運動的嗜好。

8. 正常娛樂——近來政府對於烟賭娼取締禁止得很嚴，不過所收的效果甚微。站在教育的立場，一方面固應取締不良的嗜好，零方面便須提倡正當的娛樂以代替之，要屬教育於娛樂中。因此，除了體育之外，還須廣設公園，開辦各種俱樂部，遊戲場所，電影院，戲院，無線電收音，閱覽室，公共浴室，公共食堂，力謀民衆福利，使民衆受教育於無形。再者：各種棋類，團體遊戲，乒乓，唱歌，唱戲，旅行等都是正常娛樂，我們要介紹給一般民衆並教育民衆。

四、民教工作的方法

民教工作是如此廣泛複雜，雖有了認識與計劃，要是沒有方法去推行，依然是紙上談兵，無濟於事。筆者很簡單的提出幾點：

1. 廣設社教機關——政府應把民教事業看得比學校教育還重

要，多多設立社教機關，使社教事業制度化，同時要鼓勵協助私人教會及其他社團推廣社會事業，以應社會的需要。

2. 訓練民教人材——誰都不否認「幹部決定一切」的格言。廣大的民教工作，需要廣大的幹部去推動。民教的幹部要能吻合下列幾個條件：一、能刻苦耐勞；二、有學習精神；三、有事業興趣；四、生活以身作則；五、要會想、會說、會做。雖然，這樣的幹部怎樣才能產生？唯一的方法，要由政府設立民教幹部，訓練班去培植是項人才。

3. 教育民衆的工具——民教工作的對象非常複雜，須以各種教育方式去應付，這是誰也不能否認的。在方法上，我略提下列幾點：第一是集會方面：例如展覽會、音樂會、紀念會、紀念週、國民月會、運動會；都是推行民衆教育的機會，也可以集會是教育民衆的一種工具，我們應當時常發動這些集會。第二是訓練方面：例如百業教育訓練班，公民訓練班，民衆補習學校，婦女

補習班，兒童訓練團等，也應當注意舉辦並須不斷的舉辦，因為這些也是工具的一種。第三遊藝方面：例如遊藝會、交誼會、話劇表演、改良平劇、說書、大鼓等。都須善為利用，以期藉娛樂而教育民衆。第四是工具方面：例如電影、幻燈、收音機、圖表等，都是不可的工具，所謂「工欲善其事，必先利其器」，這值得我們注意。

最後：筆者堅決主張民教工作要從民衆生活去教育民衆，用友誼態度去接近民衆，以服務的精神去輔助民衆，以期獲得民衆信仰與同情，使民教工作得以推行順利。再者民教工作還有四個要點：（一）要科學化，處處着重工作的效率；（二）要經濟化，少用錢，多用力；（三）要深刻化，着重實際，不能虛假；（四）要通俗化，使個人易知而樂行。這樣，才可以使中國的民教工作日日進步。

地方行政研究所新出版「地方行政叢書」三種：

中國地方政制導論

孔大充著

實價 壹元貳角

地方稅論

朱博能著

實價 八角

縣單位戶籍辦法概要

吳顯毓著

實價 八角

總經理處：江西上饒 戰地圖書出版社
分售處：全國各大書局

私擬戶籍法草案

吳顧毓

修訂戶籍法之議，近年屢有所聞，第以全國上下，致力抗戰，尙未集中心力於茲耳。作者年來對於戶政實施問題，及戶籍法修訂問題，屢曾發爲文章，提供意見。際此抗戰勝利在望，建國大業卽須開始之時，戶政建設，當爲百政之基。今日言修訂戶籍法，樹立百年戶政法制，自不爲早。

戶籍法爲實施戶政之根本大法，修訂本非易事。作者對此，係興趣所在，故不揣材能薄，謹擬一草，如後。至其要點之可得而論者，約有下列數端：

- 一、原戶籍法係採廣義戶籍之說，而此草案則以此廣義之戶籍界說更擴充之，將非屬屬籍及身分變更之人口往來寄居登記，以及定期之戶口普查，亦增訂入內。
- 二、戶口普查之訂入戶籍法，除保留其定期編製靜態戶口統計之目的外，並含有總稽查戶籍之意。
- 三、戶籍登記，改採一人一屬籍制，廢除寄籍，以人之實際住所地爲登記戶籍之所在地。
- 四、人事登記，採一次登記制。
- 五、各級戶政機關之組織採「另定之」之規定，蓋戶政事務

繁雜，與其他行政之關係又密，在目前戶政尙乏端倪之時，似難以硬加訂定。作者之理想及主張，戶政機關須有自上至下之一貫統制作用，且應視事務之實際需要，儘量充實。

- 六、登記採兩級制，不採原法由鄉鎮坊戶籍主任一併編造副本之規定，俾縣市戶政機關能發揮集中管理之作用。
 - 七、各種登記之程序，不採原法概括式之規定，改採列舉式之規定，以求精詳而嚴眉目。
 - 八、將登記之稽核方法及應用戶籍之方法，扼要訂入，俾求登記簿目錄於精確，戶籍行政之功用，可以充分發揮。
 - 九、施行之區域，採以命令定之，俾適合不能同時普遍施行之實際情形。
- 全草案內容，因係僅憑個人之見解，謬誤疏漏、矛盾衝突或技術拙劣、事理欠通之處，自所難免，故先將條文發表，冀識者教之。如有高見及批評，請寄「江西泰和國立中正大學」本草案作者。

目錄

第一章 總則	第一款 戶籍登記簿
第二章 登記簿	第二款 轉籍登記
第三章 登記之聲請	第三款 遷徙登記
第一節 通則	第四款 設籍登記
第二節 戶籍登記之聲請	第五款 除籍登記
第一款 原行戶籍	第三節 人事登記
第二款 轉籍	第一款 人事登記簿
第三款 遷徙	第二款 出生登記
第四款 設籍	第三款 認領登記
第五款 除籍	第四款 收養登記
第三節 人事登記之聲請	第五款 結婚登記
第一款 出生	第六款 離婚登記
第二款 認領	第七款 監護登記
第三款 收養	第八款 死亡登記
第四款 結婚	第九款 失蹤登記
第五款 離婚	第十款 死亡宣告登記
第六款 監護	第十款 繼承登記
第七款 死亡	第四節 人口往來寄居登記
第八款 失蹤	第一款 寄居人登記簿及他往人口登記簿
第九款 死亡宣告	第二款 寄居登記
第十款 繼承	第三款 他往登記
第四節 人口往來寄居登記之聲請	第五節 外國人寄留登記
第一款 寄居	第五章 登記之變更或更正
第二款 他往	第六章 戶口普查
第五節 外國人寄留登記之聲請	第七章 登記之稽核
第八章 登記之應用	第九章 罰則
第四章 登記程序	第十章 罰則
第一節 通則	附則
第二節 戶籍登記	

第一章 總則

- 第一條 關於戶籍人事人口往來寄居之登記及戶口普查，依本法之規定。
- 第二條 戶籍人事及人口往來之登記，為確定人之權利能力及義務之基本根據。
- 第三條 戶籍之籍別，以縣市為單位。
- 第四條 戶籍人事及人口往來寄居之登記，以縣市之鄉鎮區域為其管轄區域。
- 第五條 在外僑民以其使領館所管區域為其管轄區域。
- 第五條 中華民國人民以其住所所在地為登記戶籍之所在地，依左列之規定，定其戶籍：
- 一、在一縣或一市區域內有住所者，以該縣或市為本籍；
 - 二、子女除另有本籍者外，以其父母之本籍為本籍；
 - 三、棄兒父母無可考者，以發現人報告地為本籍；
 - 四、妻以夫之本籍為本籍，贅夫以妻之本籍為本籍；
 - 五、無本籍之救濟機關留養人，
- 第六條 一人不得同時有兩本籍。
- 第七條 無中華民國國籍者，不得在中華民國領域內設定本籍，其在中華民國之縣市内有所或居所者，以該縣或市為寄留地。
- 第八條 陸上無住所居所或寄居場所而在船舶上住居者，以船舶之常泊地為其住所居所或寄居所在地。
- 第九條 戶籍之編造以一家為一戶，雖屬一家而異居者，各為一戶。
- 第一〇條 無本籍而在同一救濟機關留養者，合編為一戶，該機關之管理人，在本法上之地位與家長同。
- 第一一條 戶政機關分中央戶政機關與地方戶政機關。
- 第一二條 中央戶政機關，於國民政府所在地設立之，直轄於行政院，對於地方戶政機關及駐外戶政專員有監督指揮之責。
- 第一三條 地方戶政機關為省戶政機關、縣市及鄉鎮戶政機關。
- 第一四條 戶政機關之組織，另定之。
- 第一五條 縣市戶政機關，每月應將行政經過，編造各種統計報告書，呈送省戶政機關及中央戶政機關。
- 第一六條 省戶政機關，每月應將全省各縣市之戶籍行政情形，彙編報告書，呈送中央戶政機關；駐外戶政專員同。
- 第一七條 中央戶政機關，每年應將全年行政經過，編造全國戶籍行

政報告書，呈送國民政府。

第一五條 本籍戶政人員，關於本人或與本人同屬一家之人之聲請登記事件，不得執行其職務，應由他戶政人員為之。

第一六條 各級戶政人員於執行職務，因故意或重大過失，致聲請人或他關係人受損害時，應負賠償之責。

第一七條 戶籍行政之經費，由國庫支給之。

第二章 登記簿

第一八條 登記簿分左列四種十四種：

- 一、戶籍登記簿，設戶籍登記簿一種。
- 二、人事登記簿，設出生登記簿、認領登記簿、收養登記簿、結婚登記簿、離婚登記簿、監護登記簿、死亡登記簿、失蹤登記簿、死亡宣告登記簿及繼承登記簿十種。
- 三、人口往來寄居類，設寄居人登記簿及他往人口登記簿。

本籍兩種。寄居外國人

四、外國人登記簿，設外國人寄居登記簿一種。

第一九條 戶籍登記簿寄居人登記簿及外國人寄居登記簿，依管轄區域內之村街自然單位為單位，用活頁混合編訂。每一自然單位以五十份至三百五十份為原則，稱為戶籍單位區。

第二〇條 各種人事登記簿及他往人口登記簿，依第十八條第二款及第三款之次序，用活頁一併裝訂，於年度終了時，由縣市及中央戶政機關分發裝訂成冊。

第二一條 戶籍單位區之號碼，由縣市戶政機關編定之。

在外僑民之戶籍單位區號碼，由中央戶政機關編定之。

第二二條 戶籍登記，每戶用紙一份，每戶一號，為戶籍號數。寄居人登記，每號門牌用紙一份。外國人寄居登記，每戶或每門牌用紙一份。

第二三條 戶籍號數，依戶籍單位區內之村街及門牌次序編定之，與鄉鎮村街之名稱及門牌號數，一併記明於戶籍登記簿內每戶用紙之首。

各種人事登記及本籍人口之他往登記。以每一事件，編為一號。各種登記簿之正本，由鄉鎮戶政機關及駐外使領館永久保存，副本由縣市及中央戶政機關永久保存。

第二四條 各種登記簿由中央戶政機關依照格式分別地名，先期製定，發交縣市戶政機關及駐外戶政專員，由縣市戶政機關轉發鄉鎮戶政機關。

第二五條 各種登記簿之正本，由鄉鎮戶政機關或駐外使領館蓋印，副本由縣市或中央戶政機關蓋印。

第二六條 各種登記簿，除因避免天災事變或覆查外，不得携出保存處所。

第二七條 各種登記簿，當事人或其他有關行政機關，得請求閱覽或交付謄本。當事人請求交付謄本，應納抄錄費，每份五角。

第二八條 各種登記簿，當事人或其他有關行政機關，得請求閱覽或交付謄本。當事人請求交付謄本，應納抄錄費，每份五角。

第三〇條

閱覽各種登記簿，須於縣市或鄉鎮戶政機關內之主管戶政人員或駐外戶政專員前行之。各種登記簿，因天災事變，致一部或全部滅失毀損時，主管戶政人員應開具左列各款事項，報告上級戶政機關，轉報中央戶政機關：

- 一、保存之處所；
 - 二、滅失毀損之張數或冊數；
 - 三、滅失毀損之原因及事由；
 - 四、滅失毀損之年月日。
- 中央戶政機關接到前項報告後，應令縣市及鄉鎮主管戶政人員或駐外戶政專員，依照登記簿正本或副本，重新編造或補造。

第三一條

各種登記簿因天災事變，致正本同時滅失毀損時，中央戶政機關應令縣市戶政機關或駐外戶政專員，轉令鄉鎮戶政機關，通知關係人民，於一定期間內，重行聲請登記。

第三章 登記之聲請

第一節 通則

第三二條

戶籍人事及人口往來登記之聲請，除另有規定外，應向聲請人住所所在地之鄉鎮戶政機關為之。

第三三條

登記之聲請，以書面為之，但有正當事由時，得由聲請人親向鄉鎮戶政人員或駐外戶政專員以言詞為之。

第三四條

登記之聲請，應記載左列事項，由聲請人簽名：

- 一、聲請人之姓名性別出生年月日職業及住所；
- 二、聲請事件及年月日。

聲請人以言詞為聲請時，戶政人員應依前項各款所定事項，製作筆錄，向聲請人朗讀，並令其簽名；若不能署名簽押時，得使他人代為署名，加蓋本人印章，無印章者，以拇印代之。

第三六條

；但其事項特別重要不得缺略者，不在此限。
聲請人非為聲請事件之本人時，應於聲請書中記載其與本人之關係。

第三七條

聲請義務人為未成年人或禁治產人時，以其法定代理人為聲請人，但於婚姻或認領事件，不在此限。

第三八條

前項聲請，應於聲請書中載明左列各款事項：

- 一、聲請義務人之姓名性別出生年月日職業及住所；
- 二、不能自行聲請之原因；
- 三、聲請人與聲請義務人之關係。

聲請事件應有證明人者，聲請書中應載明證明人之姓名性別出生年月日職業及住所，並由證明人簽名。

第三九條

聲請書應書寫分明，不得用簡字或符號，並不得塗抹，如有更改增刪，應於更改增刪處由聲請人蓋章。
記載年月日及年齡之數目字，

第三五條

依本法之規定，聲請書應記載之事項，其事實不存在或不知悉者，得記明其事由而缺略之。

第四〇條

應用大寫。
聲請事件因聲請人之便利，得以聲請書付郵寄遞。

第四四條

外之該管使領館。
聲請期間，自聲請事件發生之日起算。

第二節 戶籍登記之聲請

第一款 原有戶籍

第五〇條

戶政機關受理前項聲請時，得以書面記載聲請要旨，派員查復，如有錯誤，應令原聲請人更正之。

聲請期間應由法院裁判確定之日起算者，如裁判送達前已確定時，自裁判書送達於聲請人之日起算。

自本法施行之日起，鄉鎮戶政機關及駐外使領館應定相當期間，令管轄區域內之人民，聲請原有戶籍之登記。

第四一條

聲請事件應經官署之許可者，聲請人應附具許可書謄本。

第四五條

縣市及鄉鎮戶政機關應將本法所定各項聲請事件及聲請期間公告之。

第五一條

原有戶籍之登記，應由家長備具聲請書，開明左列各款事項聲請之：

第四二條

聲請人因疾病或其他事故，不能親自聲請者，得由代理人為之。

第四六條

鄉鎮戶政人員查有不於法定聲請期間聲請者，應定相當期間，催告聲請義務人聲請之。

第四三條

前項規定，於認領收養結婚離婚登記之聲請，不適用之。

第四七條

經前條催告而仍不依期聲請者，鄉鎮戶政機關除呈請縣市戶政機關核辦外，應再令聲請義務人即補行聲請。

第五二條

一、家長及家屬之姓名性別出生年月日及職業；

第二款 轉籍

在外僑民，遇有聲請事件，應向中國使館或領事館為之。

第四八條

程序，作成關於聲請事件之證明書時，應於一星期內將其證明書謄本，送呈所在國之中國使館或領事館。

第四九條

前二項之聲請事件，如所在國無中國使館或領事館者，聲請人應在一個月內開明聲請事項或將其證明書謄本付郵寄呈駐

前項催告期間至多不得逾原聲請之期間。

一、欲將本籍由一縣市移轉於他一縣市者，應由家長於轉籍前向原籍地之戶政機關領取轉籍證明書，於轉籍後五日內開具左列各款事項，連同轉籍證明書，向新籍地戶政機關聲請登記：

生年月日及職業；

二、原籍地之住所；

三、新籍地之住所；

四、轉籍之年月日。

第五三條

在國內無住所之在外僑民回國時，應於回國前向駐外使領館領取回國證明書，於回國後五日內，開具左列各款事項，向新住所戶政機關聲請登記：

一、家長及家屬之姓名性別出生年月日及職業；

二、僑居外國時住所所在地；

三、僑居外國之期間；

四、回國之年月日；

五、新住所；

六、新住所與原本籍爲兩縣市時，其原本籍。

第三款 遷徙

第五四條

在同一縣市内之戶，欲由一鄉鎮遷徙於他鄉鎮者，應由家長開具左列各款事項，向新住所戶政機關聲請登記：

一、家長及家屬之姓名性別出生年月日及職業；

二、原住所及新住所；

三、遷徙之年月日。

前項規定，於在外僑民由一使領館管轄區域遷徙於他使領館管轄區域時準用之。

一戶在同一鄉鎮內遷徙者，應由家長開具左列各款事項，聲請登記：

一、家長之姓名；

二、全戶人數；

三、原住所及新住所；

四、遷徙之年月日。

前項規定，於在外僑民在同一使領館管轄區域內遷徙時準用之。

之。

第四款 設籍

因分戶而創設新戶者，應由各新分戶家長各開具左列各款事項，或連同分戶之證明文件聲請登記：

一、新分戶家長及家屬之姓名性別出生年月日及職業；

二、住所；

三、分戶之年月日。

前項分戶之聲請，如分戶後遷居者，應在聲請書內載明原住

所新住所及遷徙之年月日。

因聲請之遺漏或其他事由致無本籍而聲請設籍者，應由聲請人先向設籍地戶政機關轉請縣市戶政機關許可。

各級戶政機關查有前項無本籍事件時，應用第四十五條第二項之方式，通知當事人聲請之

通知，應用通知書送達之。

設籍之聲請，應自許可或接到通知之日起五日內，由家長開具左列各款事項，向設籍地戶政機關爲之：

一、設籍人及其同家人之姓名性別出生年月日及職業；

二、無本籍之原因；

三、無本籍原因發生前之舊本籍；

四、設籍人如爲家長，其爲家長之原因；

五、設籍人如係家屬，其與家長之親屬關係。

第五七條

依國籍法之規定取得國籍或回復國籍而設籍者，準用前條之

第五九條

依國籍法之規定取得國籍或回復國籍而設籍者，準用前條之

第五九條

依國籍法之規定取得國籍或回復國籍而設籍者，準用前條之

第五九條

依國籍法之規定取得國籍或回復國籍而設籍者，準用前條之

第五九條

依國籍法之規定取得國籍或回復國籍而設籍者，準用前條之

第五九條

依國籍法之規定取得國籍或回復國籍而設籍者，準用前條之

第五九條

依國籍法之規定取得國籍或回復國籍而設籍者，準用前條之

第五九條

規定，並應開具取得國籍或回復國籍之原因。其取得國籍或回復國籍之許可書與縣市戶政機關之許可書，有同一之效力。

第六〇條

有左列情形之一者，於登記後，與取得國籍有同一之效力：

- 一、中國人認領外國人之子女事件；
- 二、中國人收養外國人事件；
- 三、中國人與外國人結婚事件。

第六一條

因確定判決而為設籍之聲請者，無須經戶政機關之許可，但應附具判決書謄本。

第五款 除籍

第六二條

因聲請之重複或其他事由，致發生複本籍而聲請除籍者，準用第五十七條之規定。

第六三條

除籍之聲請，應自許可或接到通知之日起五日內，開具左列各款事項，向除籍地戶政機關為之：

- 一、除籍人及其同家人之姓名、性別、出生年月日及職業；

二、住所；

三、複本籍地名及門牌號數；

四、發生複本籍之原因；

五、本籍地之家屬與複本籍地相異時，其相異之原因。

第六四條

依國籍法之規定，喪失國籍而除籍者，內政部於發給許可書後，應將許可書謄本，咨送中央戶政機關，轉飭該管縣市鄉鎮戶政機關登記之，喪失國籍之當事人，無須自行聲請。

第六五條

單人戶因認領收養結婚監護死亡死亡宣告或繼承之事由而入他戶或絕戶時，以各該登記之聲請，視為除籍之聲請。

第三節 人事登記之聲請

第一款 出生

第六六條

子女之出生，應自出生之日起五日內，開具左列各款事項，向出生地戶政機關聲請登記：

- 一、子女之姓名、出生年月日時及出生地；
- 二、父母之姓名、出生年月日、職業及住所；但未經認領之

非婚生子女，僅記載其母

之姓名、出生年月日、職業及住所；

三、家長之姓名、職業及與出生子女之親屬關係；

四、父母無國籍者，其無國籍之原因；

五、聲請人非為父母時，其姓名、性別、職業及住所。

出生如係雙胎或多胎，應為每一子女具聲請書，並載明其出生之先後。

第六七條

在行駛之火車、長途汽車、電車或飛機中，或不備航行日記簿之船舶中出生者，以其母之到着地視為出生地。

第六八條

出生之登記，由父或母聲請之，父母均不能為聲請時，依左列次序定其聲請義務人：

- 一、家長；
 - 二、同居人；
 - 三、分娩時臨視之醫生或助產士；
 - 四、分娩時在旁照護之人。
- 在醫院監獄或其他公共場所出

第六九條

生之子女若其父母不能為登記之聲請時，由醫院長或醫官或其他公共場所管理人聲請之。

第七〇條

在船艦航行中出生者，由船艦中選定證明人，依第六十六條所列事項記載於航行日記簿，並記載證明人之姓名性別職業及住所，與證明人同行簽名。

第七一〇條

船艦到中國口岸時，船長或艦長應於二十四小時內，將關於出生之航行日記簿本，送交於其地之戶政機關。

第七一〇條

船艦到外國口岸時，船長或艦長應於二十四小時內，將關於出生之航行日記簿本，送交於在該國之中國使領館。

第七一〇條

對於出生之子女欲提起否認本訴者，仍應為出生登記之聲請，俟其否認經判決確定後，再行附具判決書原本，聲請變更登記。

第七二〇條

發見棄兒時，發見人或接發見報市之警察官署，應於二十四

小時內，向發見地戶政機關為出生登記之聲請。

戶政人員於接有前項聲請時，如棄兒無姓名者，應即為之立

姓名，並將發見之年月日時

處所附屬之衣服物件與棄兒之

姓名性別及推定之出生年月日

，作成筆錄，添附於聲請書。

前項棄兒，如有領受人或救濟

機關者，應將領受人之姓名性

別職業住所及領受年月日，或

救濟機關之名稱處所及交付年

月日，併作成筆錄。

前條第三項棄兒之領受人或救

濟機關有變更時，應由雙方關

係人於五日內，向原登記地戶

政機關呈報之。

棄兒之父或母承領棄兒時，應

於五日內依第六十六條之規定

，為更正登記之聲請。

出生時未及聲請登記而死亡

者，應自死亡之日起五日內，

為出生及死亡登記。

前項規定，於棄兒準用之。

出生時無氣息者，產產，凡死

第七七條

產登記之聲請，準用第六十六條至第七十條之規定。

懷胎未滿六個月而流產者，無須為死產登記之聲請。

第七八條

認領非婚生子女，應由認領人自認領之日起五日內，附具左

列各款事項，向住所所在地之戶政機關聲請登記：

一、子女之姓名出生年月日時及出生地。

二、父之姓名出生年月日職業及住所。

三、母之姓名出生年月日職業及住所。

四、父方家長之姓名職業及與子女之親屬關係。

子女如係外國人時，除前項所列各款外，並應附具本人及其母之原國籍。

認領未出生之子女時，應於聲請書內說明其未出生之事實。

如認領後出生子女為死產時，認領人應自知其事實之日起五

日內，向原登記地戶政機關呈報之。

認領非婚生子女，應由認領人自認領之日起五日內，附具左

列各款事項，向住所所在地之戶政機關聲請登記：

一、子女之姓名出生年月日時及出生地。

二、父之姓名出生年月日職業及住所。

三、母之姓名出生年月日職業及住所。

四、父方家長之姓名職業及與子女之親屬關係。

子女如係外國人時，除前項所列各款外，並應附具本人及其母之原國籍。

第七九條

認領未出生之子女時，應於聲請書內說明其未出生之事實。如認領後出生子女為死產時，認領人應自知其事實之日起五

第八〇條

日內，向認領登記之原聲請地
為死產登記之聲請。

第八一條

依遺囑為認領時，遺囑執行人
應自就職之日起五日內，附具
遺囑原本，為認領登記之聲請。

第八二條

認領之判決確定時，起訴人應
自判決確定之日起五日內，附
具判決書原本，為認領登記之
聲請，並應於聲請書內載明判
決確定之年月日。

第八三條

戶政人員編製關於非婚生子女
之出生統計報告時，不得記載
其姓名及其父母之姓名。交與
達慶前項才規定者，利害關係
人得請求賠償。

第八四條

收養他人之子女，應由養父或
養母自收養之日起五日內，開
具左列各款事項，向住所所在
地之戶政機關聲請登記：

第八五條

一、養父母及養子女之姓名出
生年月日職業及住所；
二、養子女之本生父母之姓名職
業及住所；
三、養子女之姓名職業及住所；
四、證明人之姓名職業及住所；
五、收養之年月日。

第八六條

出產之姓名或救濟機關之名稱
由認領人，為認領聲請時，

第八七條

認領人應於認領聲請書內，載
明下列各款事項：

第八八條

一、證明人之姓名職業及住所
二、證明人之姓名職業及住所
三、證明人之姓名職業及住所
四、證明人之姓名職業及住所
五、證明人之姓名職業及住所

第八九條

收養如有證明書者，應附具證
明書之原本。證明書之原本，
應由認領人，為認領聲請時，
一併提出。

第九〇條

收養關係之認領，應由認領人
自收養之日起五日內，開具左
列各款事項，向原收養登記地
之戶政機關聲請登記：

第九一條

一、養父母及養子女之姓名出
生年月日職業及住所；
二、養子女之本生父母之姓名職
業及住所；
三、養子女之姓名職業及住所；
四、證明人之姓名職業及住所；
五、收養之年月日。

第九二條

六、收養關係終止之原因及年
月日。

第九三條

七、養子女無家可歸時，其家
長應負之費用。

第九四條

終止收養關係，應附具證明書
原本；如因判決終止收養時，
應附具判決書原本。

第九五條

前條登記之聲請人，因判決終
止收養關係時，由養父母請求
終止者，為養父母，由養子女請
求終止者，為養子女。因同意終
止者，為養父母及養子女。

第九六條

第四款之結婚，由雙方當事人
結婚，應由雙方當事人自結婚
之日起五日內，開具左列各款
事項，向住所所在地之戶政機
關聲請登記：

第九七條

一、雙方當事人之姓名出生年
月日職業及住所；
二、雙方家長之姓名及與當事
人之親屬關係；
三、結婚之年月日及所在地；
四、證明人之姓名及住所；
五、有非婚生子女因結婚而取

第八七條

得婚生子女身分時其子女之姓名及出生年月日
七、再婚者其前妻或前夫之姓名職業住所及前婚姻關係消滅之年月日
結婚應得法定代理人之同意者應附具同意之證明書類
因結婚無效而撤銷者應由請求撤銷人自判決確定之日起五日內開具左列各款事項並附具判決書謄本向原結婚登記地之戶政機關聲請登記
一、雙方當事人之姓名出生年月日職業及住所
二、雙方父母之姓名
三、雙方家長之姓名及與當事人之親屬關係
四、結婚之年月日及所在地
五、撤銷結婚判決確定之年月日
六、結婚無效之理由
前條登記之聲請人應由當事人或其法定代理人為之

第八八條

前條登記之聲請人應由當事人或其法定代理人為之

第八九條

離婚應由雙方當事人自離婚之日起五日內開具左列各款事項並附具證明書類向本管轄住所所在地之戶政機關聲請登記
一、雙方當事人之姓名出生年月日職業及住所
二、雙方父母之姓名
三、雙方家長之姓名及與當事人之親屬關係
四、離婚之年月日及所在地
五、離婚之原因
六、離婚之理由
離婚應得法定代理人之同意者應附具同意之證明書類
一、受監護人之姓名性別出生年月日職業及住所
二、監護人之姓名性別出生年月日職業及住所
三、監護開始之年月日與出
四、監護關係終止之原因及年月日職業及住所
五、受監護人之姓名性別出生年月日職業及住所

離婚應得法定代理人之同意者應附具同意之證明書類

一、受監護人之姓名性別出生年月日職業及住所

二、監護人之姓名性別出生年月日職業及住所

三、監護開始之年月日與出

四、監護關係終止之原因及年月日職業及住所

五、受監護人之姓名性別出生年月日職業及住所

六、離婚之理由

七、離婚之原因

八、離婚之年月日及所在地

九、撤銷結婚判決確定之年月日

十、結婚無效之理由

十一、前條登記之聲請人應由當事人或其法定代理人為之

十二、結婚應得法定代理人之同意者應附具同意之證明書類

十三、因結婚無效而撤銷者應由請求撤銷人自判決確定之日起五日內開具左列各款事項並附具判決書謄本向原結婚登記地之戶政機關聲請登記

十四、雙方當事人之姓名出生年月日職業及住所

十五、雙方父母之姓名

十六、雙方家長之姓名及與當事人之親屬關係

十七、結婚之年月日及所在地

十八、撤銷結婚判決確定之年月日

十九、結婚無效之理由

二十、前條登記之聲請人應由當事人或其法定代理人為之

二十一、離婚應得法定代理人之同意者應附具同意之證明書類

二十二、一、受監護人之姓名性別出生年月日職業及住所

二十三、二、監護人之姓名性別出生年月日職業及住所

二十四、三、監護開始之年月日與出

二十五、四、監護關係終止之原因及年月日職業及住所

二十六、五、受監護人之姓名性別出生年月日職業及住所

二十七、六、離婚之理由

二十八、七、離婚之原因

二十九、八、離婚之年月日及所在地

三、家長之姓名及與受監護人之關係

四、監護之原因及監護開始之

五、為監護人之原因

六、為監護人之原因

七、為監護人之原因

八、為監護人之原因

九、為監護人之原因

十、為監護人之原因

十一、為監護人之原因

十二、為監護人之原因

十三、為監護人之原因

十四、為監護人之原因

十五、為監護人之原因

十六、為監護人之原因

十七、為監護人之原因

十八、為監護人之原因

十九、為監護人之原因

二十、為監護人之原因

二十一、為監護人之原因

二十二、為監護人之原因

二十三、為監護人之原因

二十四、為監護人之原因

二十五、為監護人之原因

二十六、為監護人之原因

二十七、為監護人之原因

二十八、為監護人之原因

二十九、為監護人之原因

三十、為監護人之原因

三十一、為監護人之原因

三十二、為監護人之原因

死亡之年月日時及所在地

第九七條

執行死刑時，應由行刑公務員於二十四小時內，開具第九十三條所列各款事項，向行刑地之戶政機關為死亡之通知。

第八款 失蹤之原因及失蹤時之情形

三、死亡之原因；

第九八條

因水災、火災或其他事變而死亡者，應由調查災難之公務員於事畢後五日內，為各死亡者開具第九十三條所列各款事項，向發生災難地之戶政機關為死亡之通知。

第九款 失蹤之姓名及與失蹤人之親屬關係

四、死亡者如有配偶，其姓名及出生年月日；

第九九條

死亡者之住所不明或不能認識其為何人時，該管警察官署自治機關，應報告該管司法機關，派員蒞場檢驗，隨作檢驗筆錄，於二十四小時內，通知死亡地之戶政機關。

第十款 失蹤之姓名及與失蹤人之親屬關係

五、死亡者父母之姓名及住所；

六、家長之姓名及與死亡者之親屬關係；

第九四條

前條聲請，依左列次序定之：

第一〇〇條

第九十四條第二款至第四款所列之聲請人，知有第九十九條之事實時，應於二十四小時內，添具檢驗筆錄，為死亡登記之聲請。

第十款 失蹤之姓名及與失蹤人之親屬關係

一、家長；

第一〇一條

第九十九條之死亡者，其姓名本名，應於該管警察官署自治機關或第九十四條所列之聲請人，知有第九十九條之事實時，應於二十四小時內，添具檢驗筆錄，為死亡登記之聲請。

第十款 失蹤之姓名及與失蹤人之親屬關係

二、同居人；

第一〇二條

第一百〇二條 失蹤之原因及失蹤時之情形

第十款 失蹤之姓名及與失蹤人之親屬關係

三、死亡者死亡時所在之房屋或土地管理人；

第一〇三條

第一百〇三條 失蹤之原因及失蹤時之情形

第十款 失蹤之姓名及與失蹤人之親屬關係

四、經理殮葬之人。

第一〇四條

第一百〇四條 失蹤之原因及失蹤時之情形

第十款 失蹤之姓名及與失蹤人之親屬關係

在醫院監獄或其他公共場所內死亡者，應由醫院院長監獄長官或其他公共場所管理人於二十四小時內，開具第九十三條所列各款事項，並附具診斷書或檢驗筆錄，向所在地之戶政機關為死亡之通知。

第一〇五條

第一百〇五條 失蹤之原因及失蹤時之情形

第十款 失蹤之姓名及與失蹤人之親屬關係

戶政機關為死亡之通知。

第一〇六條

第一百〇六條 失蹤之原因及失蹤時之情形

第十款 失蹤之姓名及與失蹤人之親屬關係

第九六條

第六十七條及第七〇條之規定，於死亡登記之聲請準用之。

第一〇七條

第一百〇七條 失蹤之原因及失蹤時之情形

第十款 失蹤之姓名及與失蹤人之親屬關係

於死亡登記之聲請準用之。

第一〇八條

第一百〇八條 失蹤之原因及失蹤時之情形

第十款 失蹤之姓名及與失蹤人之親屬關係

二、失蹤之年月日及所在地；

三、尋獲之年月日及所在地；

四、失蹤人於尋獲後之住居所在地；

第一〇四條

失蹤人失蹤時死亡者，準用第九十三條之規定，並載明失蹤登記之年月日。

第九款 死亡宣告

第一〇五條

受死亡宣告者，應由利害關係人自判決確定之日起五日內，開具左列各款事項並附具判決書謄本，向住所所在地之戶政機關聲請登記：

一、受死亡宣告者之姓名性別出生年月日職業及住所；

二、受死亡宣告者之失蹤年月日；

三、死亡宣告之年月日；

四、家長之姓名及與受死亡宣告者之親屬關係；

五、受死亡宣告者為家長時其新家長之姓名及與受死亡宣告者之親屬關係。

第一〇六條

死亡宣告經撤銷時，應由聲請撤銷死亡宣告之人，自判決確定之日起五日內，開具左列各款事項並附具判決書謄本，向原登記地之戶政機關聲請登記：

一、受撤銷死亡宣告者之姓名性別出生年月日職業及住所；

二、死亡宣告之年月日；

三、撤銷死亡宣告之年月日；

四、家長之姓名及與受撤銷死亡宣告者之親屬關係；

五、受撤銷死亡宣告者為家長時，其前家長之姓名及與受撤銷死亡宣告者之親屬關係。

第十款 繼承

第一〇七條

繼承，應由繼承人自知悉其

得繼承之時起五日內，開具左列各款事項並附具證明書謄本，向被繼承人住所所在地之戶政機關聲請登記：

一、繼承人之姓名性別出生年月日職業及住所；

二、被繼承人之姓名性別出生年月日職業及住所；

三、繼承人與被繼承人之親屬關係；

四、繼承開始之年月日；

指定繼承人為繼承登記之聲請時，應附具遺囑謄本。

繼承人為未成年人時，繼承登記之聲請，應由其法定代理人為之，並應附載其法定代理人之姓名性別住所及與繼承人之親屬關係。

繼承人為胎兒時，繼承登記之聲請，應由其母或監護人為之，並應附載其母或監護人之姓名及住所。

胎兒為繼承人時，於胎兒出生後，應由原聲請人於聲請出生登記時，附載原繼承人

出生登記時，附載原繼承人

出生登記時，附載原繼承人

出生登記時，附載原繼承人

第二一〇條

記之聲請年月日及被繼承人之姓名住所。因繼承而提起訴訟者，應於判決確定後五日內，附具判決書謄本，為繼承登記之聲請。

第四節 人口往來寄居登記

第一款 寄居

第二一一條

單人在住所所在地之外寄居者，應由寄居人或寄居所在地之主管人自到達寄居地之日起二日內，開具左列各款事項，向寄居地之戶政機關聲請登記：

- 一、寄居人之姓名性別出生年月日職業及住所；
 - 二、到達寄居地之年月日；
 - 三、原寄居地；
 - 四、新寄居地；
 - 五、寄居之原因及期間。
- 前項所稱之主管人，為家長或營業組織之管理人或公共機關之長官。

第二一二條

在國內有住所之在外僑民，如有寓所變更或初次到達外國時，應開具前條所列各款，通知該管駐外使領館。

第二款 他往

第二一三條

單人在住所所在地他往寄居或變更寄居地者，應由當事人於離去前五日內，或由家長或同家人或寄居所在地之主管人，於離去後五日內，開具左列各款事項，向住所或寄居所在地之戶政機關聲請登記：

- 一、他往人之姓名性別出生年月日職業及住所；
 - 二、離去住所或寄居地之年月日；
 - 三、他往地；
 - 四、他往之原因及期間。
- 第五條第六款之中國人，無須在所在國向該管駐外使領館聲請他往登記。

第五節 外國人寄居登記之聲請

第二一五條

外國人過境或入境時，應由檢査外國人之公務員於二十四小時內，開具左列各款事項，通知所在地之戶政機關：

- 一、外國人之姓名性別出生年月日職業及國籍；
- 二、入境之年月日及目的地；
- 三、入境之原因；
- 四、如係過境者，其出境之年月日。

第二一六條

外國人在中華民國縣市内設定寄留地者，應由當事人於到達寄留地之日起五日內，開具左列各款事項，向寄留所在地之戶政機關聲請登記：

- 一、外國人之姓名性別出生年月日職業及國籍；
 - 二、外國之住居地；
 - 三、入境之年月日；
 - 四、寄留之原因及期間；
 - 五、護照號碼及入籍證明；
 - 六、寄留地之證明。
- 如有家屬者，其各人之

親屬關係。

第一一七條

戶政機關對於外國人，得查驗護照及各種照片。

外國人離去寄留地時，應於離去前五日內，開列左列各款事項聲請登記：一、寄留地、外國人之姓名、年齡、職業、二、離去之年月日、三、他往之目的地。

外國人在中華民國領域內變更寄留地者，除應於離去原寄留地前依照前項規定聲請登記外，於到達新寄留地後，準用前條之規定，並開具原寄留之所在地。

第四章 登記程序

第一節 通則

第一一八條

登記，採兩級制：由鄉鎮戶政機關或駐外使領館記載登記簿正本，由縣市戶政機關或中央戶政機關記載登記簿副本。

第一一九條

登記，應依收件號數之次序為之。戶政人員應於每件登

第一二〇條

記末尾蓋印。

第一二二條

第一二三條

第一二四條

第一二五條

第一二六條

第一二七條

第一二八條

第一二九條

第一三〇條

第一三一條

第一三二條

第一三三條

鄉鎮戶政機關或駐外使領館於登記後，應於聲請書類之欄外，附記戶籍號數或連同人事登記之號數。

第三十九條之規定，於登記準用之。

鄉鎮戶政機關或駐外使領館於登記後，應即將原聲請書類送呈縣市戶政機關或中央戶政機關。

前項送呈書類時，應將重要事項登錄於發送書類清冊。

縣市戶政機關或中央戶政機關於收受鄉鎮戶政機關或駐外使領館送來之聲請書類時，應將重要事項登錄於收受書類清冊。

縣市戶政機關或中央戶政機關每月應將登記之種類及數目依次登錄於各戶籍單位區之戶口變動清冊。

一種登記，涉及兩鄉鎮或兩縣市之戶政機關者，應由縣市戶政機關通知關係戶政機

第一二六條

第一二七條

第一二八條

第一二九條

第一三〇條

第一三一條

第一三二條

第一三三條

第一三四條

第一三五條

第一三六條

第一三七條

第一三八條

關於註銷或除籍之記載，應於登記經註銷或除籍後，應於原登記文字之上蓋註銷戳，或於原戶籍上蓋除籍戳。

登記後，應將關係書類或連同除籍簿，送呈縣市或中央戶政機關保存之，其保存期間，依左列之規定：

一、除籍簿，五十年。

二、關係書類，十年。

前項保存期間，自該年度之翌年起算。

第二款、戶籍登記簿

本法施行後，縣市鄉鎮戶政機關及駐外使領館，應依據第五十條及第五十一條之聲請書，編造戶籍登記簿。

戶籍登記簿內，應登記左列事項：

一、戶別及住所。

二、家長前家長及家屬之姓名、性別、出生年月日及職業。

三、...

四、...

五、...

三、家長與前家長之親屬關係

四、家長與家屬之親屬關係

五、成爲家長及家屬之原因

六、由他家入爲家屬者，其

七、家長家屬有變更時，其

八、有監護人時，監護人之

九、其他關於家長或家屬之

前項十二三四各款依據原有

戶籍轉籍遷徙設籍或除籍之

聲請登記之，但前家長之事

項不在此限；五六七八各款

依據設籍除籍及各種人事

登記家長及家屬之姓名時，

第一三〇條

第四章

原住所

一、家長之配偶

二、家長之直系尊親屬

三、家長之直系卑親屬及其

四、家長之旁系親屬及其配

五、其他家屬

六、直系親屬或旁系親屬間之次

七、以親等近者爲先，親等

八、同者，依其出生之先後

九、卑親屬或旁系親屬之下又有

十、卑親屬者，不因其與家長親

十一、等之遠近而分裂親屬之系統

十二、戶籍編定後成爲家屬，而不

十三、能依前條之次序登記時，應

第一三三條

第一三二條

第一三一條

一、家長之配偶

二、家長之直系尊親屬

三、家長之直系卑親屬及其

四、家長之旁系親屬及其配

五、其他家屬

六、直系親屬或旁系親屬間之次

七、以親等近者爲先，親等

八、同者，依其出生之先後

九、卑親屬或旁系親屬之下又有

十、卑親屬者，不因其與家長親

十一、等之遠近而分裂親屬之系統

十二、戶籍編定後成爲家屬，而不

十三、能依前條之次序登記時，應

十四、登記於已登記之家屬姓名之

十五、前項次序，應於編訂新戶籍

十六、時改正之

第一三四條

第一三五條

第一三六條

第一三七條

第二節各款所定聲請書內所載之要件，分別編訂登記或註銷戶籍登記簿。

一戶之戶籍至全部註銷時，應將註銷之戶籍抽出，送呈

縣市戶政機關或中央戶政機關，與副本一起另製除籍簿保存之。

第二款 轉籍登記

鄉鎮戶政機關依照第五十二條之規定發給轉籍證明書後

應將該證明書復本送呈縣市戶政機關，記錄要點後，

轉送聲請人新籍地之縣市戶政機關。

駐外使領館依照第五十三條之規定發給回國證明書後，

應將該證明書復本，連同其註銷之戶籍，送呈中央戶政

機關，記錄要點後，轉送聲請

人新住所之縣市戶政機關。

受理第五十二條轉籍聲請時，鄉鎮及縣市戶政機關，均應依聲請書所載事項，編訂新戶籍，並由縣市戶政機關

通知聲請人原籍地之縣市戶政機關註銷原戶籍。

原籍地之縣市戶政機關應依前項通知記載轉籍事由於原戶籍副本而註銷之，再將通知發交鄉鎮戶政機關，同樣註銷原戶籍之正本，並飭將已註銷之正本送呈縣市戶政機關。

第一三八條

受理第五十三條在外僑民回國聲請時，鄉鎮及縣市戶政機關，均應依聲請書所載事項編訂新戶籍，並由縣市戶政機關通知中央戶政機關註銷原戶籍。

第一三九條

轉籍人或回國人於新住所所在地為轉籍或回國之登記後，取得新本籍。

第三款 遷徙登記

第一四〇條

受理第五十四條第一項遷徙聲請時，鄉鎮及縣市戶政機關，均應依聲請書所載事項編訂新戶籍，並由縣市戶政機關通知聲請人原籍地之鄉鎮戶政機關註銷原戶籍，將

第一四一條

已註銷之戶籍送呈縣市戶政機關。

第一四二條

受理第五十五條第一項遷徙聲請時，鄉鎮及縣市戶政機關均應依聲請書所載事項及原戶籍，編訂新戶籍，將原戶籍註銷；鄉鎮戶政機關並應將已註銷之原戶籍送呈縣市戶政機關。

第一四三條

第四款 設籍登記

受理第五十六條設籍聲請時，鄉鎮及縣市戶政機關均應依各聲請書所載事項及原戶籍，編訂新戶籍，註銷原戶籍，並由鄉鎮戶政機關將已註銷之原戶籍送呈縣市戶政機關。

第一四四條

受理第五十八條及第五十九條之規定。

第一四五條

第五款 除籍登記

受理第六十三條及第六十四條除籍聲請時，鄉鎮及縣市戶政機關均應依聲請書所載事項，記載除籍事由於原戶籍而註銷之；如係全戶除籍者，鄉鎮戶政機關並應將已註銷之原戶籍送呈縣市戶政機關。

第一四六條

單人戶因有第六十五條之各種情形之一而全戶消滅或絕戶者，準用前條全戶除籍之規定。

第三節 人事登記

第一款 人事登記簿

第一四七條 關於人事登記，應依第三章第三節各款所定聲請書內應記載事項，分別登記於第十八條第二款所定之登記簿內。

如登記事項涉及二款以上者，並應各附記對照號數於

第一四八條

人事登記事項，除另有規定外，應同時登記於相當之戶籍登記簿，並記明登記號數

第一四九條

人事之登記，應由受理聲請之鄉鎮戶政機關或駐外使領館及其該管之縣市戶政機關或中央戶政機關為之。

第一五〇條

人事之登記，其被登記者為非本籍人時，應於登記後，由縣市戶政機關將原聲請書送交於其本籍地之縣市戶政機關。

第一五一條

人事之登記應在欄外記載時，如用紙不敷，得用附箋，但應由戶政人員於黏附處加蓋騎縫印。

第一五二條

於每年之各種人事登記事件登記完畢時，應於登記之末記載終結字樣，簽名蓋章後送呈縣市政府或中央戶政機關裝訂保存之，其保存期間，

準用第二百五十七條除籍簿之規定。

第一五三條

出生登記時，鄉鎮戶政機關或駐外使領館及縣市或中央戶政機關應依聲請書或航行日記將本所載事項，登記於出生登記簿及戶籍內。

第一五四條

受理第七十一條發見棄兒聲請時，應登記於發見地之出生登記簿及領受人或救濟機關之戶籍內。

第一五五條

受理第七十四條更正棄兒之出生聲請時，戶政機關關於註銷原登記後，準用第二百五十五條之程序重行登記。

第一五六條

受理第七十五條出生及死亡聲請時，應依各該程序辦理之。

第一五七條

受理第七十六條死產聲請時，準用出生登記之程序，但無須登記戶籍，祇須記載死產事由於死產者之母之戶籍內。

聲請時，應依各該程序辦理之。

第一五八條

受理第七十八條認領登記時，應認領聲請時，鄉鎮戶政機關或駐外使領館及縣市或中央戶政機關應依聲請書所載事項登記於認領登記簿及認領人之戶籍內，註銷子女之原戶籍。

第一五九條

認領未出生之子女者，祇須記明被認領事由於其母之戶籍內。被認領未出生子女出生時，應進行登記於其父之戶籍內。

第一六〇條

前二項之登記，如認領人與被認領人屬於兩管轄區域或兩縣市者，由縣市或中央戶政機關通知被認領人原籍地該管戶政機關註銷原戶籍或

第一六一條

認領人與被認領人屬於兩管轄區域或兩縣市者，由縣市或中央戶政機關通知被認領人原籍地該管戶政機關註銷原戶籍或

記載被認領之事由，但認領外國人子女時，不適用之。

第一五九條

第四款 收養登記 受理第八十三條收養聲請時，鄉鎮戶政機關或駐外使領館及縣市或中央戶政機關應依聲請書所載事項登記於收養登記簿及養父母之戶籍內，註銷養子女之原戶籍。

第一六〇條

前項登記，如養父母與養子女屬於兩管轄區域或兩縣市者，由縣市政府或中央戶政機關通知養子女原籍地該管戶政機關註銷原戶籍，但收養外國人子女時，不適用之。受理第八十四條終止收養關係聲請時，準用前條第一項之程序，登記終止收養關係事由於原收養登記之欄外，註銷養子女之戶籍，並編造或登記養子女居住所之戶籍。前項登記，如養子女之居住所與養父母屬於兩管轄區域或兩縣市者，準用前條第二項之程序編造或登記養子女

之戶籍，但養子女為外國人時，不適用之。

第一六一條

第五款 結婚登記 受理第八十六條結婚聲請時，鄉鎮戶政機關或駐外使領館及縣市或中央戶政機關應依聲請書所載事項登記於結婚登記簿及當事人之戶籍內，註銷當事人之一方結婚前之戶籍。

第一六二條

前項登記，如當事人之兩方屬於兩管轄區域或兩縣市者，由縣市政府或中央戶政機關通知當事人之兩方結婚前原籍地該管戶政機關註銷原戶籍，但與外國人結婚者，不適用之。受理第八十七條撤銷結婚聲請時，準用前條第一項之程序，登記撤銷結婚事由於原結婚登記之欄外，註銷當事人一方之戶籍，並重行登記於其原籍地之戶籍內。前項登記，如當事人之兩方屬於兩管轄區域或兩縣市者，

準用前條第二項之程序，重行登記於當事人一方之原戶籍內，但與外國人撤銷結婚時，不適用之。

第一六三條

第六款 離婚登記 受理第八十九條離婚聲請時，除應登記於離婚登記簿外，準用前條之程序。

第一六四條

第七款 監護登記 受理第九十條監護聲請時，鄉鎮戶政機關或駐外使領館及縣市政府或中央戶政機關應依聲請書所載事項登記於監護登記簿，並在受監護人之戶籍內記明受監護之事由。前項登記，如受監護人在受監護後與監護人同居者，應登記於監護人之戶籍內，註銷原戶籍。

第一六五條

前項登記，如監護人與受監護人屬於兩管轄區域或兩縣市者，由縣市政府或中央戶政機關通知監護人該管戶政機關登記之。受理第九十一條更換監護人

聲明時，應將關係人姓名及

關係並須在該監護登記之

欄外記明新監護人之姓名更

換原因及年月日。

第一六六條

受理第九十二條監護關係終

止聲請時，準用第一百六十

四條之程序，登記監護關係

終止之事由於原監護登記之

欄外及受監護人之戶籍內。

如監護人與受監護人於監護

關係終止後分居者，準用第

一百六十四條之程序。

第八款 死亡登記

第一六七條

受理第九十三條至第九十九

條死亡聲請時，鄉鎮戶政機

關或駐外使領館及縣市或中

央戶政機關應依聲請書航行

戶記簿本或通知所載事項，

登記於死亡登記簿及註銷死

亡者之戶籍。

前項登記，如死亡者為非本

籍人時，應由登記死亡之縣

市或中央戶政機關將原聲請

書類送交其本籍地之縣市戶

政機關註銷死亡者之戶籍。

並通知管轄戶政機關註

銷之戶籍，或當其人之戶籍

第一六八條

死亡登記如有第九十九條之

情形時，應在死亡登記簿內

註明本籍不明之理由，無須

記載戶籍。

第一六九條

受理第一百零一條及第一百零二

條之死亡聲請時，應將前條

所規定之原登記註銷，重行

依第一百六十一條之程序辦

理之。

第九款 失蹤登記

第一七〇條

受理第一百零二條失蹤聲請

時，鄉鎮戶政機關或駐外使

領館及縣市或中央戶政機關

應依聲請書所載事項，登記

於失蹤登記簿及戶籍內，但

無須註銷其戶籍。

第一七一條

受理第一百零三條失蹤人消

失之程序，註銷原登記及在

失蹤人戶籍內註明有案卷或

回家之理由。

第一七二條

受理第一百零四條失蹤人死

亡聲請時，準用第一百六十

四條之程序，並在原失蹤登

記之欄外記明事由及死亡登

記號數。

第一七三條

受理第一百零五條死亡宣告

聲請時，鄉鎮及縣市戶政機

關應依聲請書所載事項登記

於死亡宣告登記簿及註銷受

死亡宣告者之戶籍。

第一七四條

受理第一百零六條死亡宣告

撤銷聲請時，準用前條之程

序，記明撤銷事由於原死亡

宣告登記之欄外及重行登記

受撤銷死亡宣告者於原戶籍

內註銷。

第十款 繼承登記

第一七五條

受理第一百零七條至第一百

零九條繼承聲請時，鄉鎮戶

政機關或駐外使領館及縣市

或中央戶政機關應依聲請書

所載事項登記於繼承登記簿

，並在繼承人之戶籍內註明

得繼承之專由。

前項登記，如繼承人在繼承後與被繼承人同居者，應登記於被繼承人之戶籍內，註銷原戶籍。

前項登記，如繼承人與被繼承人屬於兩管轄區域或兩縣者，由縣市或中央戶政機關通知繼承人該管戶政機關登記之。

第一七六條 繼承人爲胎兒時，應記載於其母之戶籍內，於胎兒出生後，依其出生聲請，補行登記。

第四節 人口往來寄居登記

第一款 寄居人登記簿及他往人

第一七七條 駐外使領館不設置寄居人登記簿及他往人口登記簿。

在國內有住所之在外僑民，

駐外使領館及中央戶政機關應依第一百十二條所開事項

第一七八條 寄居人登記簿及前條第三項

之登記卡片所登記之寄居人

全部註銷時，準用第一百二十七條之規定，送呈縣市或中央戶政機關保存之。其保存期間與關係書類同。

第一七九條 第一百五十三條之規定，於他往人口登記簿準用之。
第二款 寄居登記
第一八〇條 受理第一百十二條寄居聲請時，鄉鎮及縣市戶政機關應依聲請書所載事項，登記於寄居人登記簿。

其戶籍，如寄居人係來自外縣市者，應開其寄居人之姓名性別寄居原因住所及到達寄居地之年月日，通知其住所地及原寄居地之縣市戶政機關查核之。

第二款

第一八一條 駐外使領館於接受第一百十二條之通知時，應登記於未

第一八四條 如有寓所變更而向原居地該管駐外使領館聲請他往登記

前項通知及已註銷之原卡片，均應送呈中央戶政機關

作同樣之登記及註銷。

第一百五十三條之在外僑民，應由中央戶政機關開具第一百八十四條第二項所列各款，通知其住所地縣市戶政機關查核其戶籍。

第三款 他往登記
第一八三條 受理第一百十三條他往聲請時，如他往人爲本籍人者，應由鄉鎮及縣市戶政機關查核其戶籍後，依聲請書所載事項，登記於他往人口登記簿；如他往人爲寄居人者，應記載他往地及離去年月日而註銷之。

前項登記之寄居人，其住所或新寄居地係在他縣者，應由縣市戶政機關於登記後，開具寄居表之姓名性別寄居原因及住所或連同新寄居地通知其住所地及新寄居地之縣市戶政機關查核之。

如有寓所變更而向原居地該管駐外使領館聲請他往登記

前項通知及已註銷之原卡片，均應送呈中央戶政機關

前項通知及已註銷之原卡片

均應送呈中央戶政機關

時，該管駐外使領館於註銷未片後，應開具前條第二項所列各款，通知中央戶政機關及新居地之該管駐外使領館。

第五節 外國人寄留登記

第一八五條 鄉鎮戶政機關接有第一百十五條外國人過境或入境通知時，應即轉知縣市戶政機關，登記其片。

第一八六條 受理第一百十六條外國人寄留聲請時，鄉鎮及縣市戶政機關應依聲請書所載事項，登記於外國人寄留登記簿。

第一八七條 受理第一百十七條外國人離去寄留地聲請時，鄉鎮及縣市戶政機關應依聲請書所載事項將登記簿註銷，鄉鎮戶政機關並應將已註銷之登記簿送呈縣市戶政機關。

前項登記，如有第一百十七條之情形時，縣市戶政機關應開具登記事項通知外國人他往目的地之縣市戶政機關。

第一八八條

縣市戶政機關辦理第一百八十五條至第一百八十七條之登記後，均應開具登記事項送呈中央戶政機關。

第一八九條

已註銷之外國人寄留登記簿之保存期間，準用第一百二十七條關係書類之規定。

第五章 登記之變更或更正

正

第一九〇條

變更或更正登記之聲請，以戶籍及人事之登記為限。

第一九一條

欲變更戶籍及人事登記者，應經縣市或中央戶政機關之許可，始得聲請。

第一九二條

登記後，利害關係人如發見有法律上不能允許之事項，或任錯誤脫漏情事時，得經該管縣市戶政機關或司法機關之許可，聲請更正登記。

前項事項，由戶政人員發見時，應即通知原聲請人為更正登記之聲請。

第一九三條

因判決確定而為變更或更正登記時，利害關係人應附具判決書謄本聲請之。

第一九四條

變更或更正登記之聲請，應自許可或得通知或判決確定之日起五日內，開具左列各款事項並附具證明書類謄本向原登記之戶政機關為之聲請。

一、原登記事項之名稱及年月日；

二、所變更或更正之事項；

三、變更或更正之原因及許可或得通知或判決確定之年月日；

四、聲請人之住所。

變更姓名者，應自許可或自得許可通知之日起五日內，開具左列各款事項，附具許可書謄本聲請之。

第一九五條

變更姓名者，應自許可或自得許可通知之日起五日內，開具左列各款事項，附具許可書謄本聲請之。

一、變更前之原姓名；
二、變更後之新姓名；
三、變更之原因及許可之年

四、變更姓名者之住所。

第二〇六條

變更或更正登記之程序，應依原登記之程序為之；但變更姓名者，祇須為戶籍之記載。

第一九七條

變更或更正之登記，應依其性質，分別變更或更正原登記於相當之人事登記簿及戶籍登記簿，並於變更或更正文字之上蓋印。

第六章 戶口普查

第一九八條

戶政機關為總查戶籍，調查基本國勢，編製戶口靜態統計，得舉辦戶口普查。

第一九九條

戶口普查，謂普遍查記全國或一地域內全部戶口在指定時刻之靜態。

第二〇〇條

為戶口普查時所稱之戶，謂在同一處所同一主持人之下共同生活或共同營業或共同辦事者之集合體，分左列三種：
一、普通戶：登記戶籍者均

屬之；

二、營業戶：商號工廠銀行

及其他營業組織均屬之

三、公共戶：機關學校軍營

監獄寺廟會館及其他公

共處所均屬之。

營業組織或公共處所中有普

通戶及公共處所中有營業組

織者，各為一戶。

戶以家長或主持人或主管人

為戶長。

第二〇一條

為戶口普查時，左列人口，均應查記：

一、普通戶：家長家屬雇工

等；

二、營業戶：主持人員工夥

計學徒及其他幫同營業

之人；

三、公共戶：主管人職員工

役公共醫療機關之就診

病人及其他受管率之人

前項各戶為普查時，遇有來

客，亦應查記。

第二〇二條

為戶口普查時所稱常在人口，謂在當地登記戶籍之人口，所稱現在人口，謂於普查標準時刻適在所查戶內之人口。

第二〇三條

戶口普查得查記常在或現在之人口或並查之，並至少應查記左列各事項：

一、戶長姓名，為營業組織

或公共處所者，其名稱

二、戶內各人姓名及與戶長

之關係；

三、性別；

四、出生年月日及實足年齡

五、未婚、有配偶、寡或

離婚；

六、從業或辦事處所與所任

職務；

七、教育程度與畢業或肄業

學校之名稱；

八、本籍或為外國人者，其

國籍；

九、現在其他住者，其地點。

其他應查記事項，得視實際需要情形增加之。

第二〇四條

前條所列第一款至第六款第八款及第九款之查記事項，應於普查後，與戶籍登記簿寄居人登記簿及他往人口登記簿核對，如有錯誤，應後查之。

第二〇五條

戶口普查表之格式，由中央戶政機關商同國民政府主計處定之。

第二〇六條

舉辦戶口普查，應以縣市所轄區域為最小單位。

第二〇七條

全國戶口普查，至少每十年舉辦一次。省縣市戶政機關得就其所轄地域，各別舉行；但在全國戶口普查之年，省縣市不得單獨舉行；全省戶口普查之年，省內各縣市不得單獨舉行。

第二〇八條

戶口普查之標準時刻與期限，以命令定之。

第二〇九條

戶口普查，得用挨戶查或戶長自填方式或並用之。採用前項方式之區域，由中

第二一〇條

戶口普查時，以戶長或其代理人為申報義務人。

第二一一條

舉辦戶口普查，縣市政府應視實際需要情形，調派各機關人員並令當地人民協同戶政機關辦理之。

第二一二條

戶口普查之統計工作，由舉辦戶政機關會同統計機關集中辦理之。

第二一三條

各級戶政機關舉辦戶口普查，應編造臨時預算，必要時，中央對於省縣市之普查經費，得予補助。

第二一四條

戶口普查表之內容，除用於查核戶籍及編製統計之目的外，不得宣佈。

第二一五條

在外僑民及駐外使領館之戶口普查辦法，另定之。

第七章 登記之稽核

第二一六條

登記之稽核，分左列三種：
一、登記前之查訪，由鄉鎮戶政機關執行之。
二、登記中之核對，由縣市

第二一七條

鄉鎮戶政機關應依照縣市政府機關所定之區域及日程，查訪該管區域內之登記事件，每星期至少查訪全區域一次。

第二一八條

前項查訪，應於可能範圍內與當地有關人民取得聯絡。縣市戶政機關每日應將第一百二十四條之戶口變動清冊分別計算比較，稽核各種登記之準確性。

第二一九條

縣市戶政機關如在登記時發見聲請書類與登記簿記載有不符合時，應通知原鄉鎮戶政機關查復之。

第二二〇條

各級戶政機關應隨時搜集下列各種文件資料，與登記簿核對：

一、報章上之新聞及廣告

二、機關職員錄

三、...

四、...

...

三、學校學生名册及同學錄

四、家譜族譜；

第三三六條

其地記載以名之故再資

第三三一條

中央戶政機關於每年歲終前編製全國戶籍行政現狀報告後，應依各縣戶籍登記之成績，決定下年度覆查戶籍之次數。

第三三二條

戶政機關應視實際需要，隨時派員赴各縣市及鄉鎮戶政人員同公之情形，隨時派員赴各縣市稽查登記事務。

第八章 登記之應用

第三三三條

縣市及中央戶政機關應視各種行政上之需要，依據各種登記簿，編製人口分類登記表，其管理規則另定之。

第三三四條

人口分類登記卡片，除用於行政上之目的外，不得公開。其行政機關，如警察機關等，需要時，須經戶政機關之登記簿，未升時，得請該管戶政機關編造人口分類清册或抄錄原本。

第三三五條

戶政機關辦理登記事務時，遇有與其他行政有關聯之事件，應通知關係行政機關處理之。

第三三六條

國民身分證及外國人居留證，由戶政機關製發之。

第三三七條

前項身分證及居留證條例，另定之。

第九章 訴訟

第三三九條

訴願。對戶籍及以戶籍登記

第三二八條

關於戶籍或人事登記事件，以戶政人員之處分為不當或違法者，得訴願於該戶政人員之上一級官署。

第三三九條

前條訴願，應附具訴願書，其訴願書及對簿關係書類，前條訴願書，應繕具副本，分送原處及該戶政人員之上一級官署。

第三四〇條

認訴願為有理由者，應即行變更或撤銷其原處分。呈報上一級官署，並通知訴願人，認為無理由者，應附具答辯書及關係書類，於五日內送呈上一級官署。

第三四一條

呈報官署認訴願無理由者，應以決定駁回之。有理由者，應以決定令戶政人員變更或撤銷原處分。訴願之決定，應附具理由書，送交原處分及訴願人。

第三四二條

訴願人不服戶政人員之決定者，得向該管官署提起再訴。再訴，以再訴理由為限。

第三四三條

再訴，應附具再訴理由書，其再訴理由書及對簿關係書類，前條再訴理由書，應繕具副本，分送原處及該戶政人員之上一級官署。

終之決定；但違法處分於再
訴願決定後，仍得依法提起
行政訴訟。

第十章 罰則

第二三二條 於法定期間內無正當理由應
聲請登記而不聲請者，處二
十元以下之罰鍰。

第二三三條 於戶政機關所定催告期內仍
不為聲請者，處五元以下之
罰鍰。

第二三四條

聲請人為不實之呈報者，處
十元以下之罰鍰；因而致發
生兩本籍者，處十五元以下
之罰鍰。

第二三五條

人民對於戶口普查，有據實
答覆之義務，凡有意規避或
拒絕查記或故意妄報者，處
十元以下之罰鍰；阻撓他人
申報或誘迫妄報者，處十五
元以下之罰鍰。

第二三六條

鄉鎮戶政人員有左列情事之

一者，處二十元以下之罰鍰

一、無正當理由不受理各種
登記之聲請者；

二、怠於登記及送呈聲請書
者，類於縣市戶政機關者；

三、怠於查訪登記事件以致
登記簿發生大量錯誤或
脫漏者；

四、對於覆查戶籍奉行不力
者。

各級戶政人員有左列情事之
一者，處十元以下之罰鍰：

第二三七條

一、無正當理由拒絕請求閱
覽戶籍或人事登記簿者

二、無正當理由不編造人口
分組清冊或抄錄謄本者

三、無正當理由不交付聲請
之證明書者。

辦理戶口普查人員無正當理

第二三八條

由洩漏普查所得結果者，處
二十元以下之罰鍰。

第二三九條

戶政人員無正當理由洩漏人
口分類登記卡片而致發生爭
執或阻碍者，處二十元以下
之罰鍰。

第二四〇條

意圖便利自己或他人或陷害
他人，關於戶籍及人事登記
為詐偽之聲請者，處一年以
下之徒刑或五十元以上五百
元以下之罰金。

第十一章 附則

第二四一條

本法未經規定或應修正之事
項，得由中央戶政機關呈請
國民政府依法增修之。

第二四二條

本法施行細則應用書類簿冊
程式及各種補充章則說明，
由中央戶政機關定之。

第二四三條

本法之施行日期及區域，以
命令定之。

兒童自治的實驗

費城自治區星期六正式的法庭，費城是青年黑人在彼得市的自治區。

「你是不是黨的領袖？」毛西，十七歲，任助理檢察官發問

「你聽得的！」

「難道你不曉得這個小孩向你兜售的鎗被人家偷去呢？當然

發問的是厄斯特，一個十六歲的少女審判官從椅子上站起來，怒目注視在她面前的男人。

她又說：「我們青年黨如何剷除不端行為，不然到成人時候，怎麼能夠合作呢？」

「實心所願，厄斯特實心所願！」黑女的母親擠入法庭喃喃而說着。

兩個犯人直立不動，男人垂着頭，另一個十一歲，高而瘦弱的小孩，穿着破爛的衣服，臉上現出恐慌氣色。

年輕的審判官對男人說：「你的表情，已經移到縣法庭去，」

「又用溫和的語氣勸勉的少年說：「愛飛克，陪審員發覺你不罪，我判決你在「山鎮」自治區察看六個月，」第一案完，第二案給審。

這是費城自治區星期六正式的法庭，費城是青年黑人在彼得市的自治區。

「這精被控告是厄斯特，被控做偷蔬菜黨的領袖。

「你是不是黨的領袖？」毛西，十七歲，任助理檢察官發問

「被告跳起說：「檢察官我反對原告提出『黨』除非他指出黨員來。」

檢察官肯定的笑着，搖着金頭杖，說：「把黨員帶進來！」

旁聽人反轉看，五個小孩進入，最幼的是七歲。

檢察官又說：「你是不是這黨的領袖？」

「不，」先生，「我是俱樂部的會長！」

厄提很大胆說：「俱樂部是購東西的；黨是偷東西的。」

原告說：「檢察官我們預備呈上證件，這黨是偷東西的；不是買東西的！」

證人召進來，發誓詞，並把許多證件放在厄提和黨員四周，最後陪審員提出定罪判決書法庭判決黨的領袖在市政廳洗窗戶，擦地板，做苦工二個月，察看六個月。

審判官說：「厄提，你有思想，我們要幫助你走正當的路，希望你能在自治區內做一個好區民！」

厄提忽然哭起來，他的黨員驚駭着，疑目注視他的臉，他們崇拜厄提為一鐵漢，但現在他也哭起來，需要人家的安慰。

費城自治區法庭，利用青年治青年的方法，試驗成功，青年犯罪數目，已經減少，增加他們自重的心理，團體的榮譽，並把彼得市的壞地方變為有希望之區。

費城自治區法庭，利用青年治青年的方法，試驗成功，青年犯罪數目，已經減少，增加他們自重的心理，團體的榮譽，並把彼得市的壞地方變為有希望之區。

城黑人犯罪數目比白人多二倍，心殊煩惱，聽着歐言歐省可命布城偵察員部氏研究黑人犯罪有素，於是私人出資聘請部氏到彼部保市黑人青年會演講，部氏告訴他們應有團體的中心，俱樂部、研究部、消遣所，但在彼得保市爲什麼不能做出同樣的事情呢？在費城設有白人兒童遊戲場，黑人佔大多數，集會所、消遣所、沒有設備，祇有可憐的住宅及淒涼難堪的街道。

法勒選擇怕慶林，三十三歲，曾任黑人青年會設計主任領導這種試驗。怕慶林生於費城之一窮家，在鋼鐵廠作工，並在彼得保大學念書，爲着缺款，不能學醫，遂進青年會工作。

法勒委派體壯而輕聲的黑人怕慶林任偵察員，每月薪水二百二十五元，雖工作之款無着，仍命他進行。

怕慶林在萬惡地點，竟一被攔不堪，被人放棄的店，招黑人幫助修理爲集會所，雖乏資助，但具有不屈不撓的熱誠和毅力，修建十二座集會所，離開街市不遠，他設立青年男女遊戲場，不久招收男女隊員二十隊，每隊有隊員五十人，共計一千人。

試驗結果，少年犯罪數目減少，怕慶林覺得還有很多事情要做的，他曉得本族氏性愛戲劇，運動，電影戲，他召集一羣少年，向他們要不要設立自治區，大家很高興的答應需要，這意思不過幻想而已，**NOPIASKA AVYDEON CITY ON THE** 以效法的。

費城之中心有電影院一座，主人亨利幫助怕慶林的主要人物，當怕慶林提議**設立自治區**時，**亨利**贊成並**公**開招待他所組織的男女青年一千人看電影，怕慶林印就選舉票，分發選舉自治區區長檢察官及其他職員，選舉票就是入場券全院非

當場計算票數，當選人，立刻歡迎就職，這是盛會，兒童遊戲的，由是費城兒童自治區在**一九三九年三月**成立。自治區設有辦公處，亨利又來幫忙，戲院後面有幾間空的本房間，願意免租讓爲辦公處，熱氣和電光，設備俱全，自治區民衆舉行跳舞會，籌款購置辦公棹，及普通棹，家具店捐助椅子，租一架打字機，辦公處佈置整齊可觀，請求入自治區爲市民者極形踴躍，男女兒童互相研究請問父母親，查看學校考試成績，希望做一個有價值的國民，現在費城自治區內九歲至二十一歲區民共計二千六百人：內黑人男女佔二千一百人，根據以上所開年齡已佔黑人在自治區之半數，白人男女佔五百人。

個人自重，團體榮譽，爲自治區之根本條件，例如：偷東西一件事，兒童想是在良善世界中試驗勇氣的，如果極端需要，也可以去偷的，但怕慶林鼓勵他們的意思是：偷東西是破壞自治區的名譽，兒童應努力保持自治區的好名譽。

偷進舖店及貨庫，妄拖火警鐘，跳入電車，打碎牛乳瓶，有此舉動時，無論黑白兒童，均可報告自治區總部或直接帶入總部，或檢查員到他家中勸告他的父親或母親送犯法的兒童到總部去審判或給口頭警告，自治區的兒童有互相監視之權。

自治區兒童偷東西及金錢數達六百元以上，被檢查員發覺並追還物主，彼得保市最大的五分及一角店經理說：「他的職員每日逮捕黑童四人至五人，現在呢？一個月內沒有一個，自治區的檢察官福特每星期來這裏查問一次。」

法勒上校把判的案情交與自治區辦理，她說：「當兒童判決察看時，便是實在審看，雖能欺騙成人巡官，然而不能瞞他們的同伴。」

自治區法庭已判決男女四百人以上，內二百五十人曾請求為區長的，有幾個重犯反省，被委區內職員，一個黨的領袖自己任學校木工班所製美觀的木球，贈給審判官厄斯蒂才為變換價值區長的紀念物。

開區政會議時，斯登刺對八歲中任救火隊長報告說：「本地救火隊長幫忙，擬就住宅火災預防法，已由本區兒童分送各戶。」

會場上常看出兒童的口號「你應努力工作！」「我可以辭職？」「邁爾區長，十八歲，呼出秩序，會場肅靜，他們知道自治的重要性，雖或人的議會有時尚且不如他們的。」

彼得堡市對於費城自治區，有深刻的認識，前數年，區民傳出亦好意中，公債票以千四百元為維持，這些公債實為贈品，外近得彼得堡地產公司捐助二千三百元，為建築健身房及木工工場之用。

美國創辦兒童自治團體，引起成人國民對政府之責任問題，Cleveland 城警察局交七所附近無用的局址給兒童，為設立與費城相似的自治區，這些兒童負起執行法律及培植好國民之責任，少年犯罪數目，因之銳減，如果居陋巷的兒童努力為好國民，而成人豈可袖手旁觀，託辭謂政府及政治家老事情嗎？

出版

地方建設月刊

學文法學院 地方建設月刊編委會編行 代售處 中國文化服務社 及全國各大書局

「建設研究」月刊 廣西建設研究會出版 地址：桂林桂東路 定價：每册一元一角 半年七元 全年十三元八角

「新建設」月刊 新建設出版社發行 地址：曲江風度南路一二九號 定價：每册零售五角

「抗戰時代」月刊 廣西綏靖公署特別黨部主編 地址：廣西桂林中山公園 定價：零售每册四角

「行政與訓練」月刊 廣西地方行政幹部訓練班出版 地址：廣西桂林中山公園 定價：零售每册三角 全年三元 半年一元六角

「東北問題研究」月刊 東北問題研究社編印 地址：重慶沙坪壩新村四號 定價：每册五角

一個小鎮的銀行化

傑 卿

譯自 KARL DEITZER: THE BANKS ON HIS HOME TOWN. CONDENSED FROM BARON'S

約斯蒂二十八歲時，任 Kentucky 州皮鎮 Pikeville 第一國家

銀行行長，其銀行業務之一部分辦理唱戲、音樂會，免費小吃，薄荷酒、贈送花草地種樹林，道旁種樹，並教育有志青年等事業。

皮鎮 PIKEVILLE 產煤及穀類之區，有四千五百人口，而銀行主顯足有三千五百人，煤之產量雖然日減，但約斯蒂任職六年，銀行存款則幾達二倍，盈餘之數股東可分百分之六，皮鎮實為快樂居住之地，銀行業務亦有增無已，懷疑者不知種樹唱戲詩歌及免費小吃之作用，問約斯蒂答曰：「銀行地位不如市鎮地位之鞏固，余欲建設本鎮成為快樂之所，使將來有所保障耳，人民亦出資本，此即余所欲達之目的也。」

約斯蒂本商業性強而非慈善者，在本地報紙上登廣告，招收有志而無力進進之中學畢業生，借款無需抵押品，六年之間，栽培青年男女一百五十人，廚師皆償還不爽，其中八十人一次還滿，其餘者分期還清，稍加微少利息而已，彼等大半修兩年制州立師範學校，進大學得有學位者，佔百分之二十五，畢業之後大半

在皮鎮服務，本年尚有二十五人進入專科學校，研究護士，教育，法律，牙科，工程，航空及商業管理，約斯蒂拒絕不合格請求者，恐對銀行不利，且不能為社會領袖之人才，彼常指導渠等選擇職業，為皮鎮之最需要者，開辦商業，亦得蒙其資助，但每人須參加一千元之人壽保險為穩固商業之基金，保險金予以貸款交付。

約斯蒂答曰：「余等對皮鎮尚未有多大貢獻，然本鎮已造就有志領袖，銀行界實負有培植有志而乏資上進之青年，余等不贈吸墨紙或日曆，惟教育人才較贈品為有價值，不但還價貸款，而且造就高尚之國民也。」

當初銀行檢查員疑其為利人主義，六年之後，甚為稱讚貸款確為穩固。約斯蒂生長於皮鎮，未得銀行資助進學，十八歲時在銀行工作，每月祇得三十金，如是者六年，得資六千元。

銀行後部有一舒服之大房間，佈置椅棹及各種時花，尚有近代電對鋼琴一架，充滿俱樂部之空氣，每旬銀行開辦營業前二出牙，職員長及民衆，在該處唱戲，讀聖經，約斯蒂亦參加演講，一年之後參加者達數百人，藉此非正式聚會時，主僱可隨便

討論貸款及銀行業務事情，并有一美麗女郎分贈各主僱，夾肉麵包，冷飲，茶或薄荷酒，放假之日特贈燒雞，菓子餅及酒，銀行內設一小廚房，以便烹調。

約斯蒂云：「銀行家所注重者穩固耳，余亦持冷淡及穩固，不必併而為一，商業在食棹上解決，比在櫃台上為優，此余分贈點心之故，銀行須以友誼待人，故余備有音樂，又在應接室中設一大火爐，四周排滿椅，櫃上放置各種什誌，余常招請彼等在應接室內會友，來者甚多。」

應接室內懸有本洲風景圖，用古樹裝飾之，美麗之窗框，異香之蒔花，可悅之樂聲，用放音機傳播街上，銀行業務成為快樂事業，秋季又設放音機於屋頂，使放揚之樂聲，傳播於鄉間。

矮小捲髮而肥碩之銀行家，富有熱血，每日工作十三小時，讀函件之聲，殊為響亮。厚禮待人，怒氣易消，而酷愛蒔花及音樂，并可引起對皮鏡極其誇張之習性。彼深信污穢不堪之城市決不能發展大商業，故登廣告曰：「現在如種豆類，明春全鎮更可變為美麗之區」。又曰：「油漆房屋今及時矣」，「客讓我輩為爾等設計花園」。

約斯蒂深信此舉乃銀行界之絕好實驗，事實勝於雄辯，五年之間，存款自一百三十萬元增至二百零四萬一千元，財產總額自一百七十七萬元增至二百三十一萬五千元，利益及盈餘逐年增加。

約斯蒂常云：「在良環境內之失意民衆，不能進步，不能進

步之民衆，不需要銀行，供給民衆以快樂住所，使兒童有機會努力前進，隨處自足，則銀行可得利矣」。

去年春間，該行分贈蜀葵種子五千袋，並在路旁種植，延長至二十八英里，其費用等於分贈吸墨紙之價值，五年前，該行購得蜀葵種子數包，分送需要者，自茲而後，每年秋季，從已乾之樹枝上收集種子，春季又分送民衆，並派本行動務暇時在道旁種植，三年前利用已荒之山田，種植水仙薔，不久即變為有價值之地產，該地已種三萬株，在皮鏡之前部種一萬株。

本行設小型養花房一所，書記及出納員僱工培植蒔花，皮鏡銀行之主顧，其他銀行之顧客，或不與銀行往來者之誕辰及結婚紀念日，均登記於卡片上，以便分送蒔花，醫院，教堂，及學校亦時受其賜，行員時開留音機，藉以鎮定喧嘩之聲。

約斯蒂深知煤業之繁榮，為時甚暫，皮鏡不適為工廠地區，山坡又不合於為農場地帶，惟利用科學方法，培植水菓，將水菓或所養之雞，足以補救皮鏡之缺陷，先用自己資本試辦養雞場一所，成績優良，遂發帖請農民參觀並告之曰，養雞之術，無他，惟有通氣，活水，現代錫管，無線電收音機，電話，電燈及絕佳之廚房而已。

農民為好疑心所驅使，羣往參觀，約斯蒂罄其所有以示之，無線電收音機及伸雞慣門嘈聲，如聞人進雞舍，不為驚擾，彼以其投資之數目出售之雞蛋及雛雞之數目，以及如何養大，利益之多少示衆，一年兩次將小雞放於銀行窗內，每日用印好之卡片，

指出不獨之時，及其業務與利益。不獨之時，不獨之時。或詢養鷄場設電話作何用，約斯蒂答曰：「爲吾妻召余早餐用之。」此定證成功之銀行家，猶早起勞力而謀應得之利。農民參戰之後，遂向銀行貸款，籌設養鷄場，並種植蔬菜，約斯蒂繼又計劃種植菓樹，向州立農場採購便宜之胡桃樹，各勤務種植於荒地，約斯蒂對農民曰：「七年之內可獲厚利，並可得材木以代用。」

養之煤。其。欲說明其銀行非一人之銀行，約斯蒂命其行員，每月輪流一，貧者貸款，無需抵押品，渠深信少年須有高尙之志向，應如何發展故鄉，使銀行業務成爲快樂之事業。約斯蒂辦公室內掛一整場題句：「工作是快樂。」

建設研究

第六卷第三期要目

廣西建設計劃大綱中的文化建設問題	蘇希洵	定價	廣西
公務考績之作用及其改進	黃景柏	每册	建設
中國政治建設之理論與實際	蘇國夫	一元	研究
論省營企業之發展前途	狄超白	二角	研究
土地問題與土地行政	粟奇滄	二角	研究
論糧食征購	秦柳芳	半年	研究
糧食增產中耕地而積與勞力問題	饒榮春	七元	研究
論三位一體制的演進與政教分長	梁上燕	全年	研究
地方民意機構之健全問題	黎灼華	全年	研究
近代中西交通之研究	閻宗錦	十三元	研究
歐洲戰局與太平洋形勢	吳明	三元	研究
對滑翔運動的期望	李宗仁	八角	研究
當前抗戰形勢及吾人應有之努力	白崇禧	八角	研究
行政會議的意義與使命	黃旭初	八角	研究

比較地方政府圖表

孔大充

目錄

第一輯

中國地方政府圖表

- 一、中國地方單位與土地人口關係圖
- 二、中國地方單位系統圖
- 三、中國地方單位數量表
- 四、中國地方單位人口面積表
- 五、中國省政府組織（非合署辦公）系統表（一）
- 六、中國省政府組織（合署辦公）系統表（二）
- 七、中國市政府（隸屬於行政院或隸屬於省）組織系統表
- 八、中國縣政府組織系統表
- 九、中國鄉（鎮）公所組織系統表
- 十、中國地方單位之性質與職掌

第二輯

德國地方政府圖表

- 一、德國地方單位與土地人口關係圖
- 二、普魯士地方單位系統圖
- 三、普魯士地方單位數量表
- 四、普魯士地方單位人口面積表
- 五、普魯士省政府組織系統表
- 六、普魯士縣政府組織系統表

第三輯

法國地方政府圖表

- 一、法國地方單位與土地人口關係圖
- 二、法國地方單位系統圖
- 三、法國地方單位數量表
- 四、法國地方單位人口面積表
- 五、法國縣政府組織系統表
- 六、法國區政府組織系統表
- 七、法國集政府組織系統表
- 八、法國地方單位之性質與職掌
- 九、中法文名詞對照

英國地方政府圖表

第四輯

英國地方單位與土地人口關係圖

英國地方單位系統圖

英國地方單位數量表 一九二九——一九三〇年

英國地方單位人口面積表

英國縣政府組織系統表

英國特別市政府或市政府組織系統表

英國鄉政府或鎮政府組織系統表

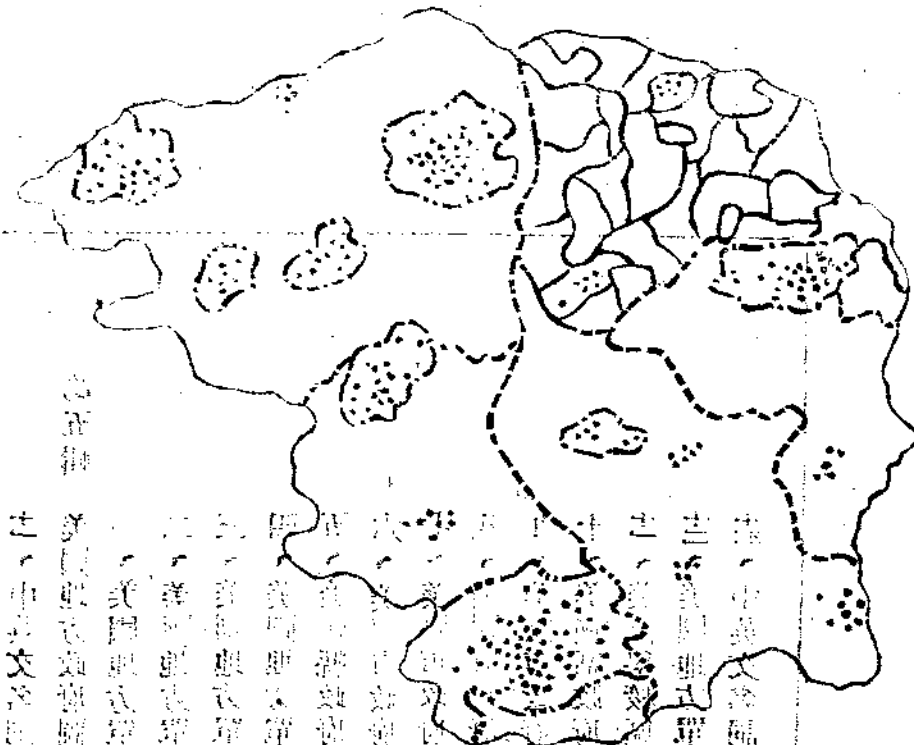
英國村政府（無村議會制）組織系統表

第五輯

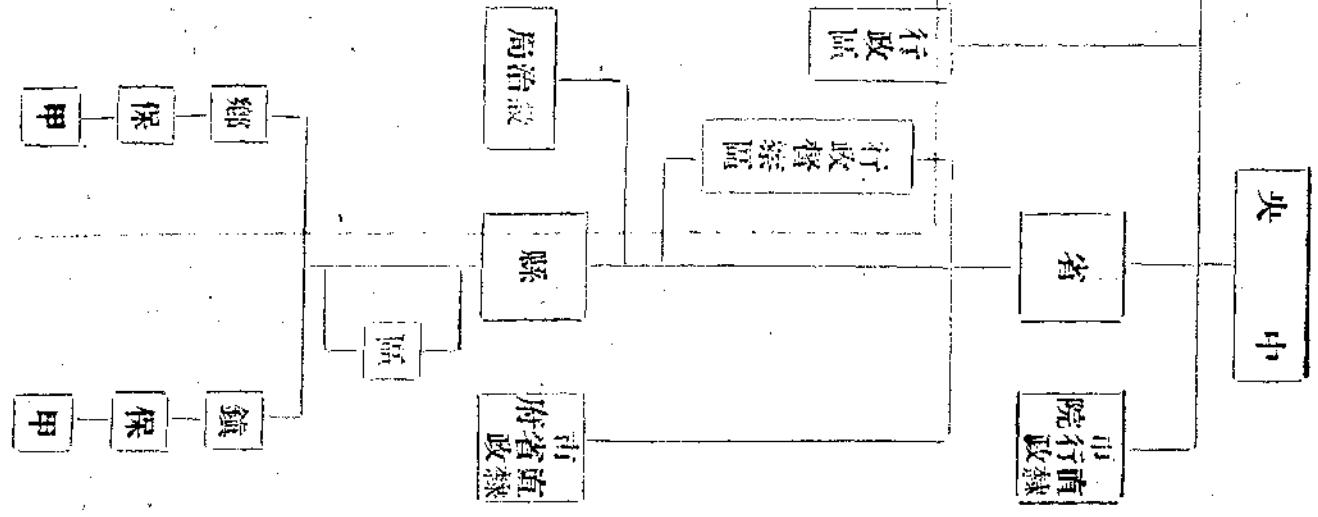
- 九、英國村政府（村議會制）組織系統表
- 十、英國地方單位之性質與職掌
- 十一、中英文名詞對照
- 美國地方政府圖表
- 一、美國地方單位與土地人口關係圖
- 二、美國地方單位系統圖
- 三、美國地方單位種類及其數量表 一九三四年
- 四、美國地方單位人口面積表
- 五、美國縣政府組織系統表
- 六、美國市政府（市長多權制）組織系統表
- 七、美國市政府（市長無權制）組織系統表
- 八、美國市政府（委員制）組織系統表
- 九、美國市政府（經理制）組織系統表
- 十、美國區政府組織系統表
- 十一、美國學校區政府組織系統表
- 十二、美國地方單位之性質與職掌
- 十三、中英文名詞對照

第一輯：中國地方政府圖表

中國地方單位與土地人口關係圖



- 附註**
- 一、依一般觀察地方，行政督察區、區、保、甲，均非地方單位。
 - 二、地方單位，有：(一) 縣，(二) 市，(三) 鎮，(四) 鄉，(五) 保，(六) 甲。
 - 三、行政督察區，有：(一) 第一區，(二) 第二區，(三) 第三區，(四) 第四區，(五) 第五區，(六) 第六區，(七) 第七區，(八) 第八區，(九) 第九區，(十) 第十區。
 - 四、市，有：(一) 直轄市，(二) 省轄市。
 - 五、鎮，有：(一) 縣轄鎮，(二) 鄉轄鎮。
 - 六、鄉，有：(一) 縣轄鄉，(二) 鎮轄鄉。
 - 七、保，有：(一) 縣轄保，(二) 鄉轄保。
 - 八、甲，有：(一) 縣轄甲，(二) 鄉轄甲。
 - 九、直轄市，有：(一) 北京，(二) 天津，(三) 漢口，(四) 廣州，(五) 重慶，(六) 成都，(七) 西安，(八) 蘭州，(九) 昆明，(十) 貴陽，(十一) 西寧，(十二) 拉薩。
 - 十、省轄市，有：(一) 南京，(二) 上海，(三) 蘇州，(四) 無錫，(五) 常州，(六) 南通，(七) 揚州，(八) 徐州，(九) 濟南，(十) 青島，(十一) 煙台，(十二) 威海衛，(十三) 鄭州，(十四) 開封，(十五) 洛陽，(十六) 鄭州，(十七) 西安，(十八) 蘭州，(十九) 昆明，(二十) 貴陽，(二十一) 西寧，(二十二) 拉薩。
 - 十一、縣，有：(一) 直轄縣，(二) 省轄縣。
 - 十二、區，有：(一) 縣轄區，(二) 鄉轄區。
 - 十三、鎮，有：(一) 縣轄鎮，(二) 鄉轄鎮。
 - 十四、鄉，有：(一) 縣轄鄉，(二) 鎮轄鄉。
 - 十五、保，有：(一) 縣轄保，(二) 鄉轄保。
 - 十六、甲，有：(一) 縣轄甲，(二) 鄉轄甲。



中國地方單位系統圖

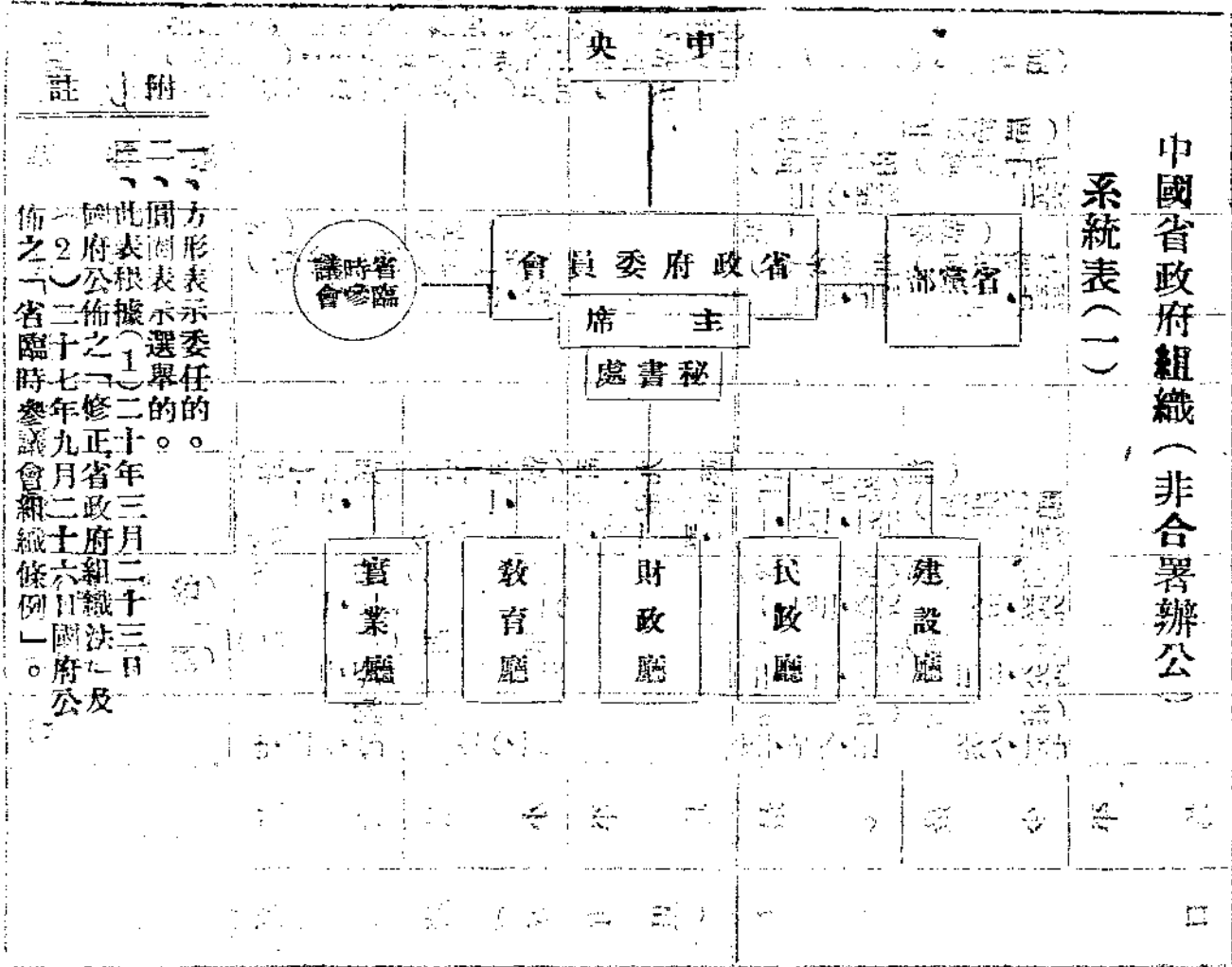
中國地方單位數量表

地方單位	數量	備註
省	34	見內政部二十七年「全國行政區劃及土地面積統計」
市(直隸於行政院)	4	全
市(直隸於省政府)	4	全
縣	1,618	全
行政區	2	全
設治局	2	全
鄉	6,468	見內政部二十七年保甲統計第二十五頁惟鄉鎮標果爭各編之混稱，在新縣制實行以前各省並不盡用鄉鎮字樣，均標為鄉鎮之類，又保甲、非地方單位，其數保為七、七九、五八三、五甲

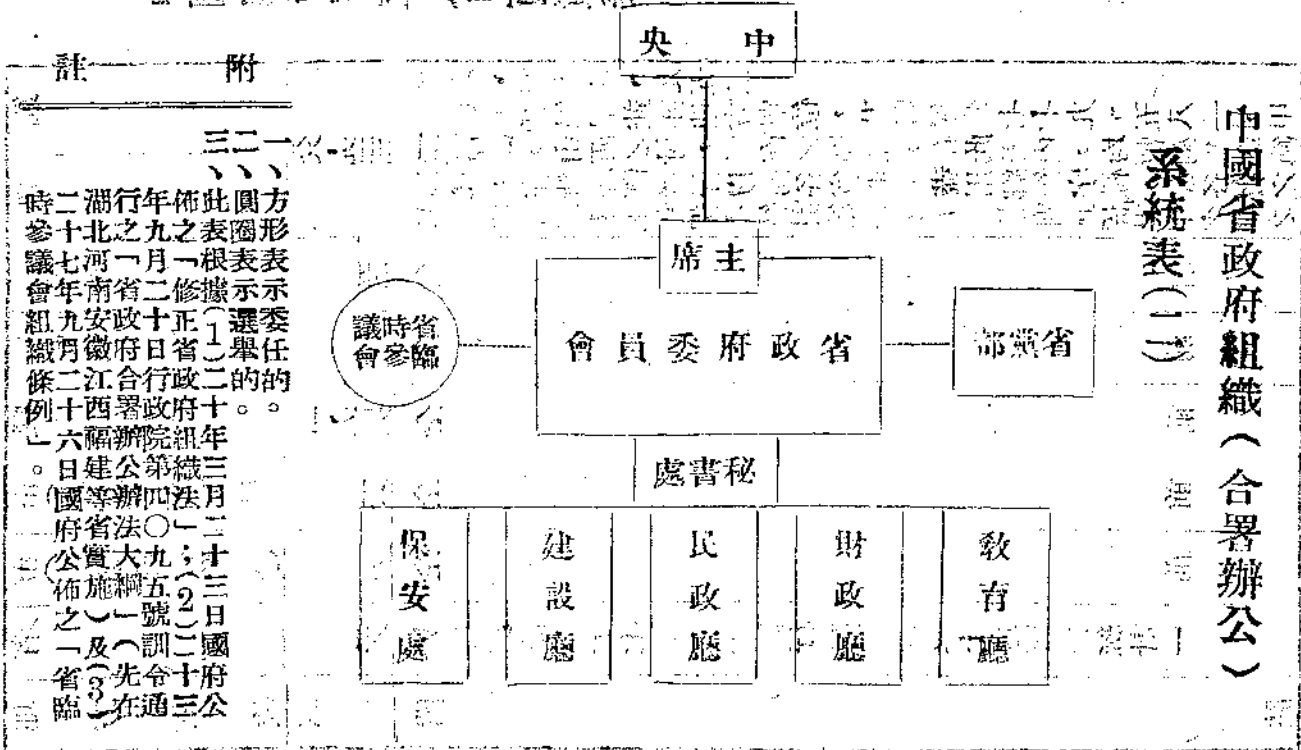
中國地方單位人口面積表

省	市(直隸於行政院)	市(隸於省)	縣	鄉	鎮	行政區	設治局	備註	面積(方市里)			人口	
									最大	最小	平均		
七、三三、六七〇	三、三〇、〇〇〇	一、三〇、〇〇〇	多於 100,000	(計十三縣) 100,000	(計十八縣) 100,000	少於 100,000	計二十九縣	省：全國總人口四七九、〇八四、六五〇(隸於省)；上海市人口數不包括租界人口(一、三〇〇、一五四)設治局：縣以下之面積與設治局併統計物	七、三三、六七〇	三、三〇、〇〇〇	一、三〇、〇〇〇	多於 100,000	計二十九縣
七、三三、六七〇	三、三〇、〇〇〇	一、三〇、〇〇〇	多於 100,000	(計十三縣) 100,000	(計十八縣) 100,000	少於 100,000	計二十九縣	省：全國總人口四七九、〇八四、六五〇(隸於省)；上海市人口數不包括租界人口(一、三〇〇、一五四)設治局：縣以下之面積與設治局併統計物	七、三三、六七〇	三、三〇、〇〇〇	一、三〇、〇〇〇	多於 100,000	計二十九縣
七、三三、六七〇	三、三〇、〇〇〇	一、三〇、〇〇〇	多於 100,000	(計十三縣) 100,000	(計十八縣) 100,000	少於 100,000	計二十九縣	省：全國總人口四七九、〇八四、六五〇(隸於省)；上海市人口數不包括租界人口(一、三〇〇、一五四)設治局：縣以下之面積與設治局併統計物	七、三三、六七〇	三、三〇、〇〇〇	一、三〇、〇〇〇	多於 100,000	計二十九縣

附註：此表根據下列二表編製(1)內政部二十七年「戶口統計」(2)內政部二十七年「全國行政區劃及土地面積統計」。

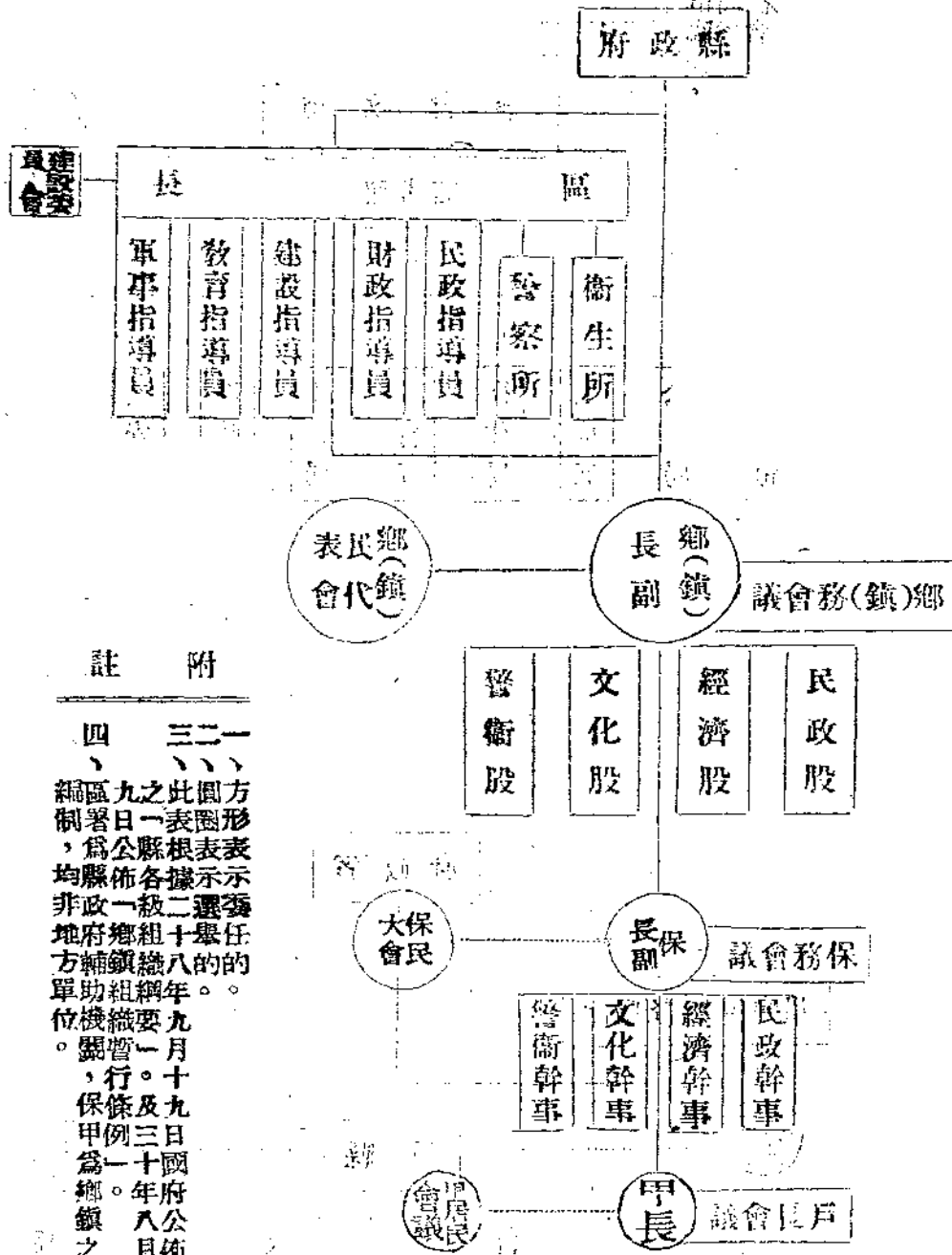


中國省政府組織人口圖



中國省政府組織人口圖

中國鄉（鎮）公所組織系統表



附註

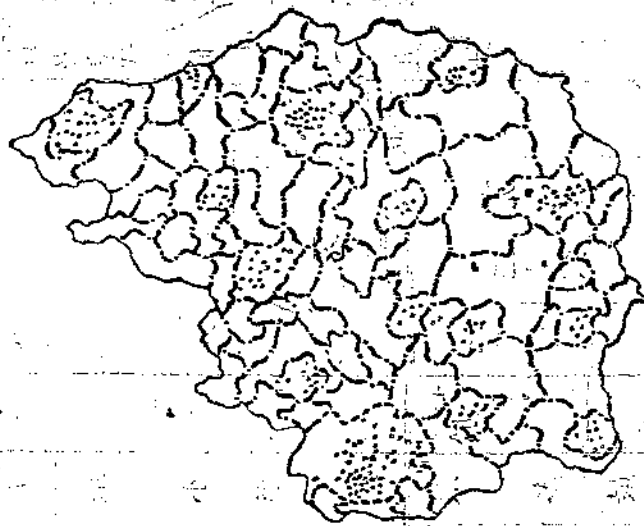
一、此圖形表示委任的
 二、此圖形表示選舉的
 三、此圖形表示委任的
 四、此圖形表示選舉的
 一、此圖形表示委任的
 二、此圖形表示選舉的
 三、此圖形表示委任的
 四、此圖形表示選舉的

中國地方單位之性質與職掌

中國各地方單位的中央業務與地方業務，現在并未明白劃分，過去的中國地方政治，實係自上而下之官治，所謂自治，仍在萌芽時代。

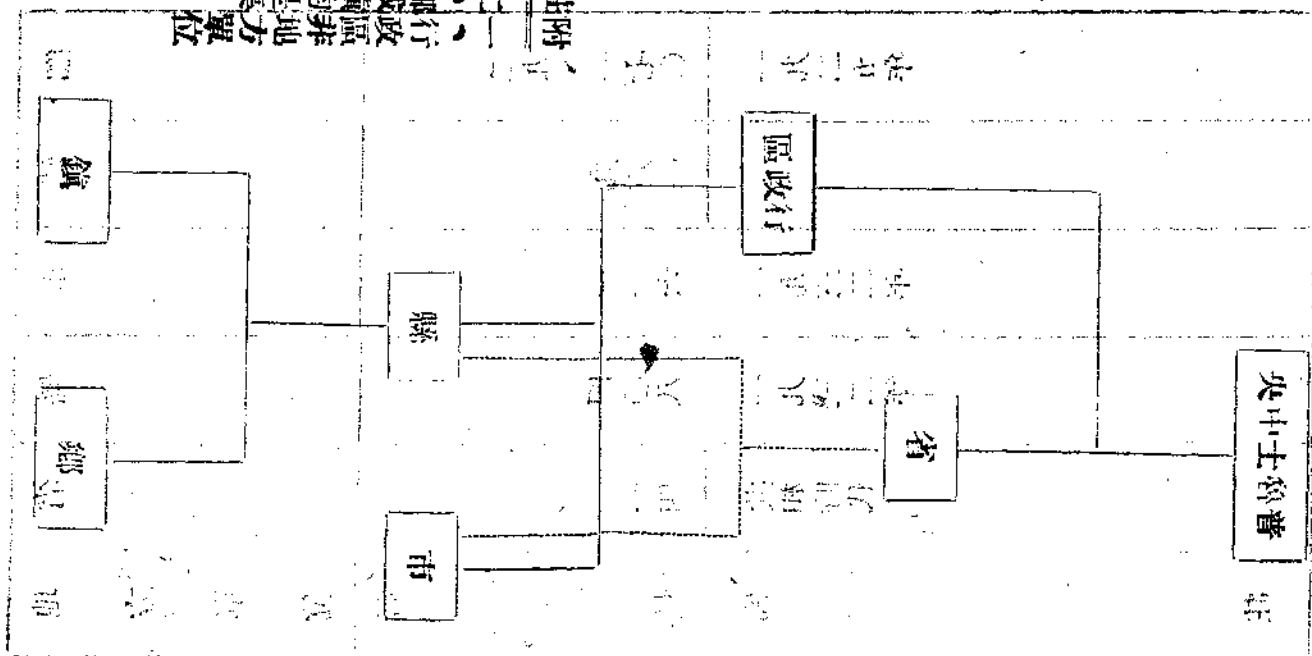
第二輯：德國地方政府圖表

德國地方單位與土地人口關係圖



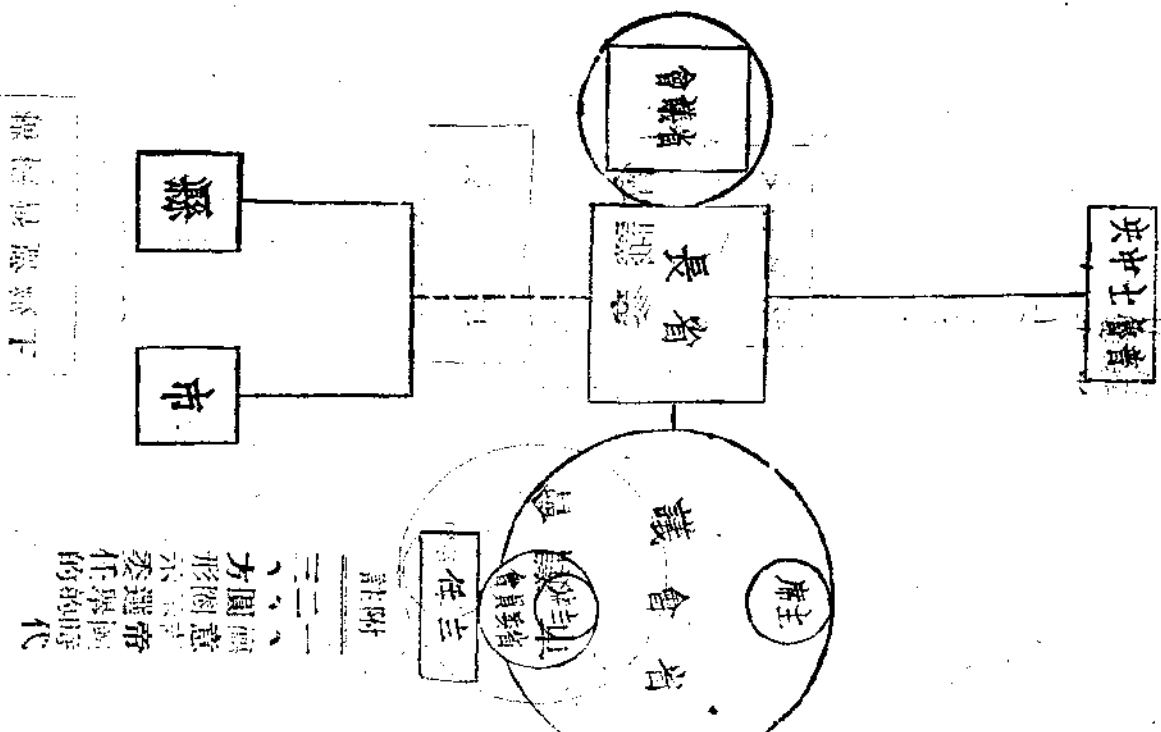
- 附註
- 一、全圖假定爲普魯士之縣
 - 二、(.....) 示市(即集)之界址
 - 三、(.....) 示集(鄉或鎮)之界址
 - 四、小圈示人民集居之所

普魯士地方單位系統表



普魯士省政府組織系統表

普魯士省政府組織系統表

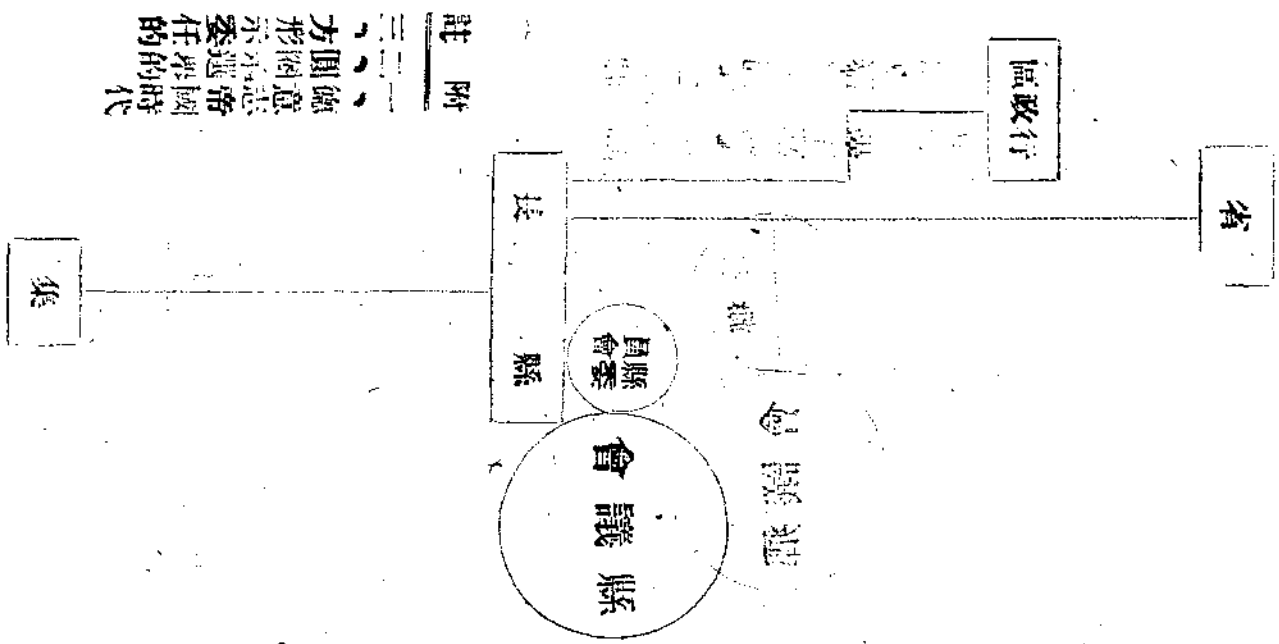


註附
 一、德意志帝國選舉的
 二、方圓形表示選舉的
 三、方圓形表示選舉的

標記是縣下

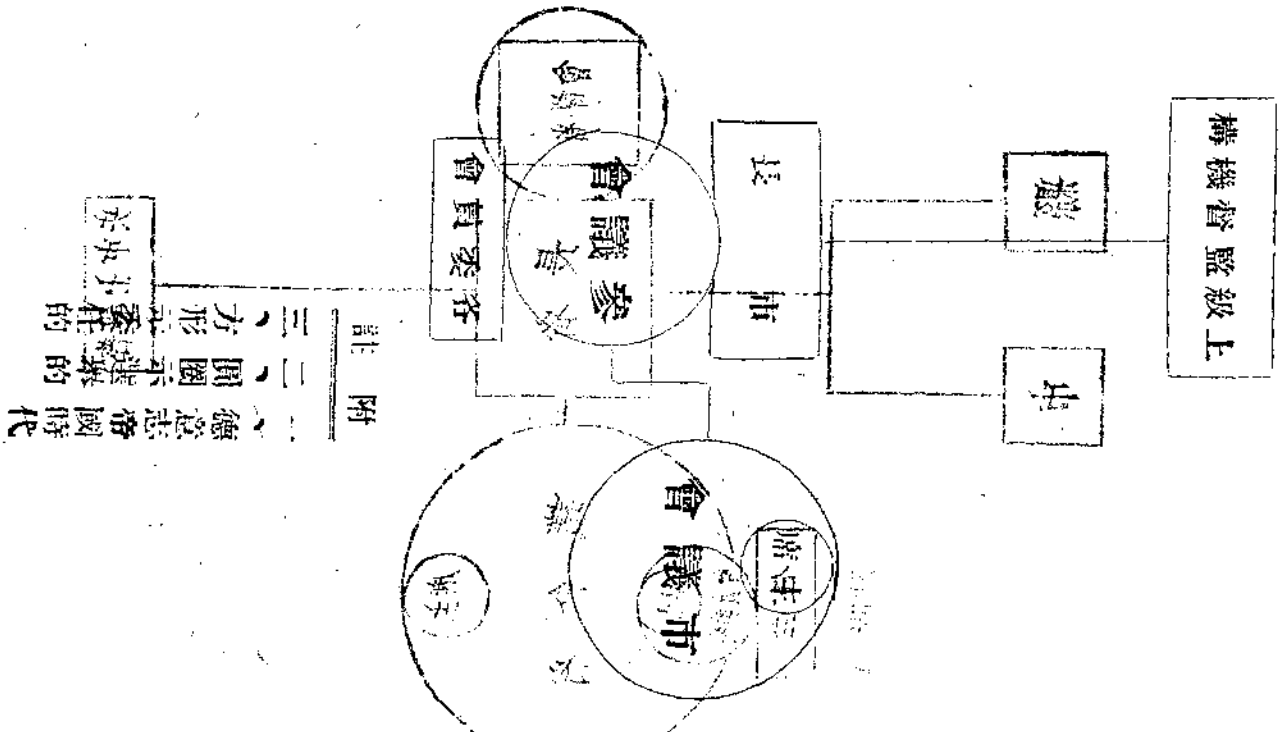
普魯士縣政府組織系統表

普魯士縣政府組織系統表



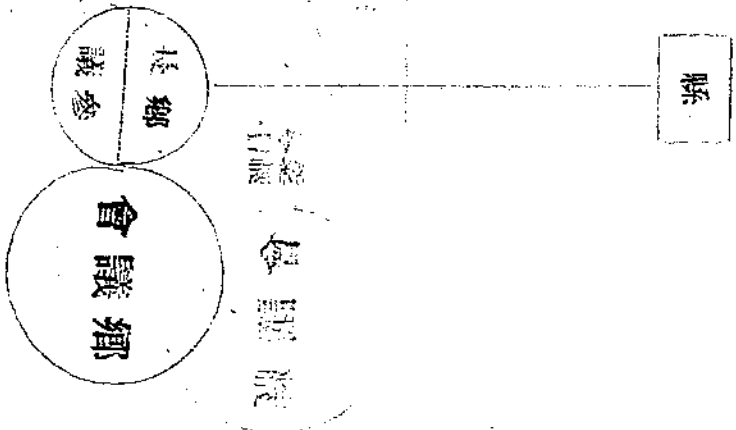
註附
 一、德意志帝國選舉的
 二、方圓形表示選舉的
 三、方圓形表示選舉的

普魯士市政府或鎮政府組織系統表
圖經整理自普魯士憲法



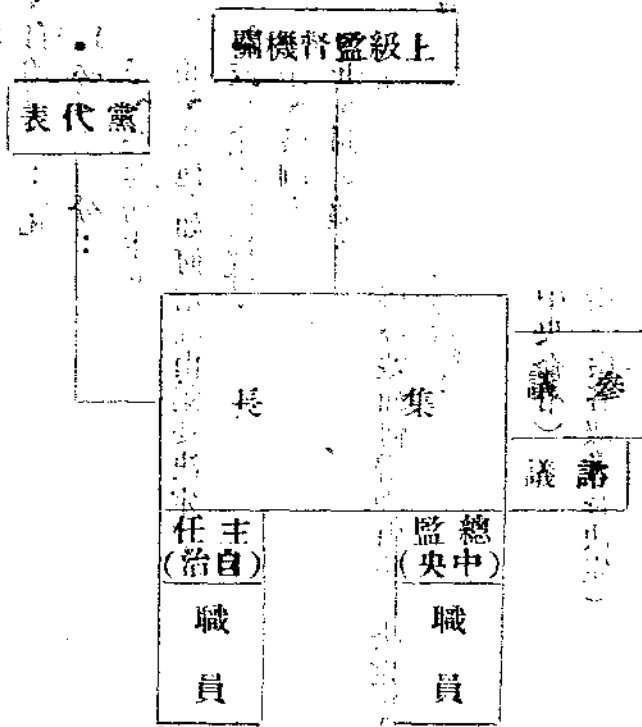
附註
 一、德意志帝國時代
 二、圓圈示選舉的
 三、方形示委任的

普魯士鄉政府組織系統表
圖經整理自普魯士憲法



附註
 一、德意志帝國時代
 二、圓圈示選舉的

德國集政府組織系統表



附註

一、德國在希特勒執政以前，係聯邦國家，地方政府為州政府所管轄，故地方自治。雖有不

二、普魯士為最大之州，故研究德國政治者，多以普魯士為代表。

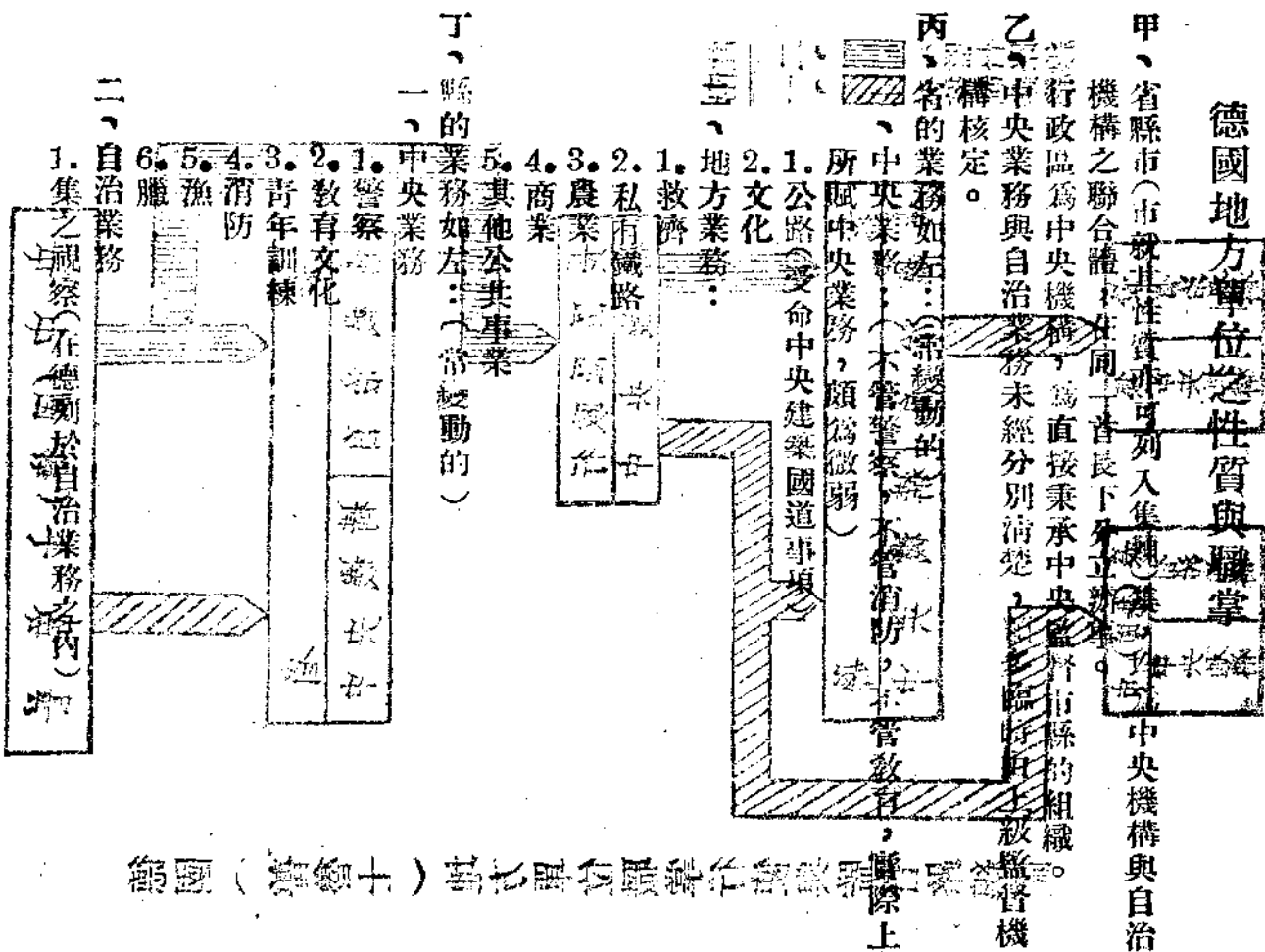
三、一九三三年三月廿三日，授權法及一九三四年一月三日之州政府改組法，各州地方自治因亦連帶的

四、受柏林之聯邦制，各州地方自治因亦連帶的

五、政府（省與縣除外）制度，歸於一律，原有鄉鎮地方自治均成爲縣制。

六、地方自治系統方面，組織方面，省縣之代議機構取消，地方單位而已。

德國地方單位之性質與職掌



德國（第十圖）地方自治與中央機關之關係

2. 縣儲蓄銀行

3. 歲入與稅收

4. 房舍

5. 公路

6. 救濟

戊、集(包括市)的業務

一、中央業務

1. 警察

2. 教育文化

3. 青年訓練

二、自治業務

1. 必辦部分

壬、公共衛生

2. 或辦或不辦部分

子、戲劇

丑、圖書館

寅、其他

己、省縣集業務

一、必辦部分

1. 中央業務

2. 自治業務

二、或辦或不辦部分

1. 自治業務

庚、職掌行規與監督

中央(國庫)士

省

行政區區長

縣

甲、省

德國(普魯士)地方單位職掌行使與監督關係圖

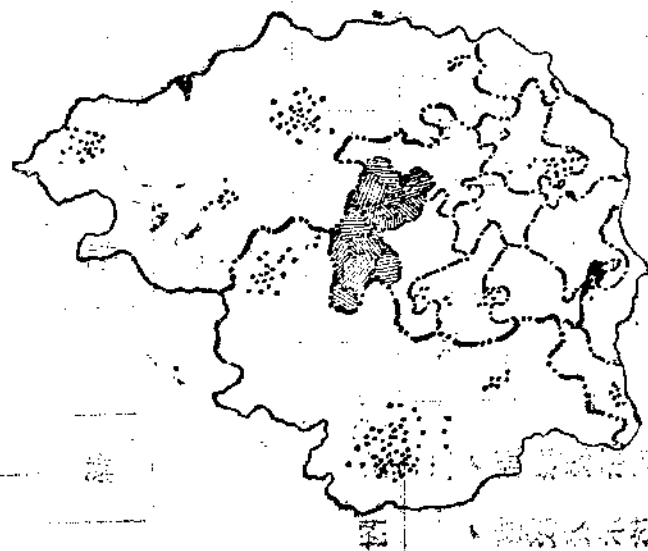
照對詞名文德中

文	德	文	中
PROVINZ			省
REGIERUNGSBEZIRKE		區 政	行
KREIS (LAND KREIS)			縣
STADT (STADT KREIS)			市
LANDGEMEINDE			鄉
STADTGEMEINDE			鎮
GEMEINDE			集

法國地方自治行政區劃(1931年)

註 附

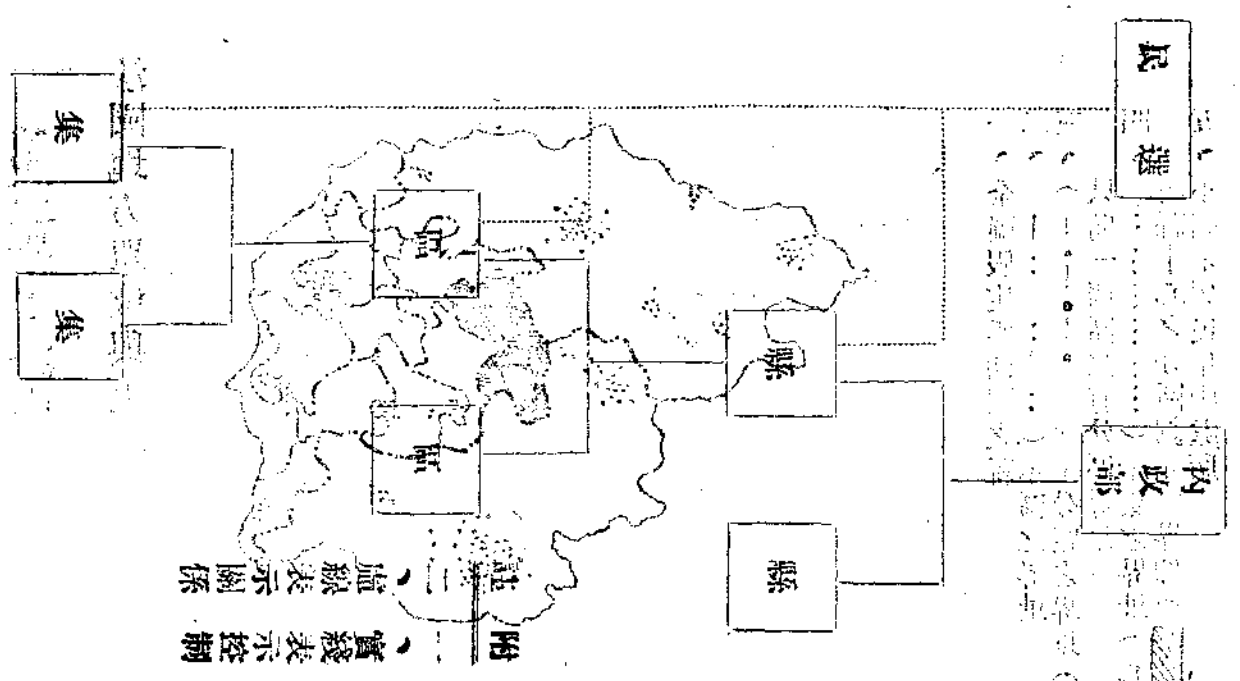
- 一、全圖假定為法國之縣
 - 二、(——) 示區之界址
 - 三、(——) 示分區之界址 (為簡略起見)
 - 四、(——) 示集之界址 (為簡略起見)
 - 五、(——) 示集之界址 (為簡略起見)
- 將縣中心之分區劃有集界即 (為簡略起見)
- 小圈示居民集中處所



法國地方單位與土地人口關係圖

第二輯：法國地方政府圖表

法國地方單位系統圖



法國地方單位數量表（一九三二年）

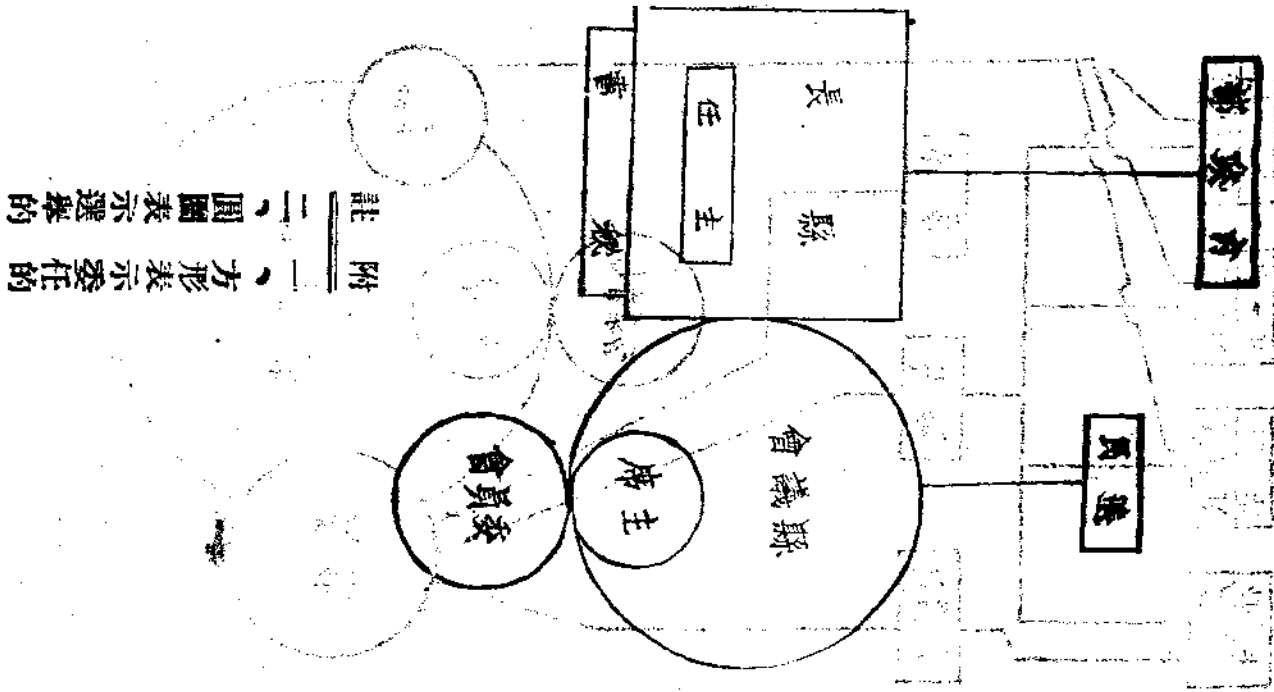
地方單位數	縣	區	集
STADTGEMEINDE	90	279	38,004
GEMEINDE			
STADTGEMEINDE			
LAUDGEMEINDE			
STAATL. STAATL. KREIS			
KREIS (KREIS)			
REGIERUNGS-KREIS			
BEZIRK			
BEZIRK			
BEZIRK			

註
 一、區本係分區乃選舉與司法單位非地方自治單位。
 二、每縣約有三區，每區約有十二分區，每分區約有十二集。

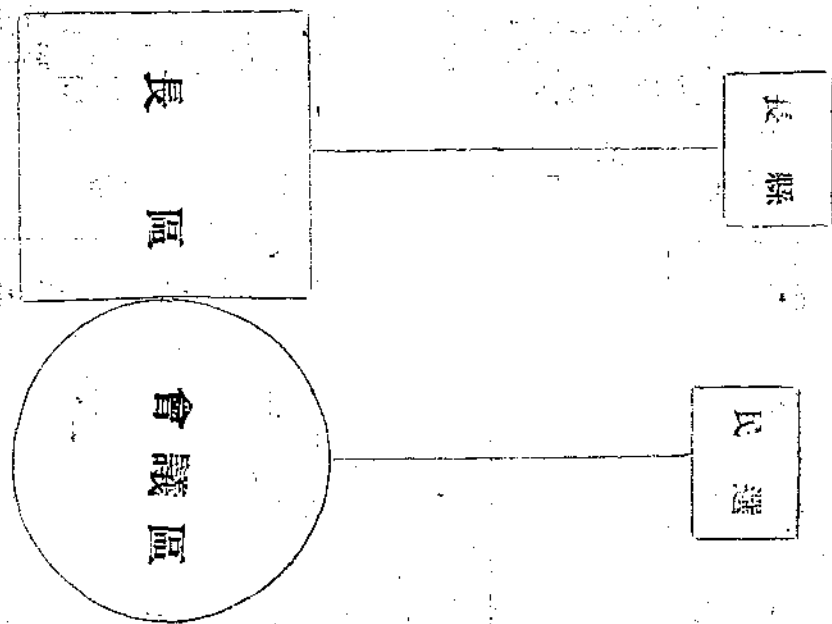
法國地方單位人口面積表

面積 (方英里)	人口 (一九三〇年)			縣	區	集	備註
	最大	最小	平均				
四·四	三〇二	一〇六	一〇六	聖納縣	巴黎所在地區	四〇〇	縣：聖納縣為巴黎所在地區人口達四、九三三、八五五此縣除外 區：上數皆就愛羅羅比較并非全國各區比較之數 集：人口五十以下者有一三七集人口四〇〇、〇〇〇以上者有二集
四·四	三〇二	一〇六	一〇六	聖納縣	巴黎所在地區	四〇〇	縣：聖納縣為巴黎所在地區人口達四、九三三、八五五此縣除外 區：上數皆就愛羅羅比較并非全國各區比較之數 集：人口五十以下者有一三七集人口四〇〇、〇〇〇以上者有二集
二〇二	二〇二	二〇二	二〇二	聖納縣	巴黎所在地區	四〇〇	縣：聖納縣為巴黎所在地區人口達四、九三三、八五五此縣除外 區：上數皆就愛羅羅比較并非全國各區比較之數 集：人口五十以下者有一三七集人口四〇〇、〇〇〇以上者有二集
二〇二	二〇二	二〇二	二〇二	聖納縣	巴黎所在地區	四〇〇	縣：聖納縣為巴黎所在地區人口達四、九三三、八五五此縣除外 區：上數皆就愛羅羅比較并非全國各區比較之數 集：人口五十以下者有一三七集人口四〇〇、〇〇〇以上者有二集
二〇二	二〇二	二〇二	二〇二	聖納縣	巴黎所在地區	四〇〇	縣：聖納縣為巴黎所在地區人口達四、九三三、八五五此縣除外 區：上數皆就愛羅羅比較并非全國各區比較之數 集：人口五十以下者有一三七集人口四〇〇、〇〇〇以上者有二集
二〇二	二〇二	二〇二	二〇二	聖納縣	巴黎所在地區	四〇〇	縣：聖納縣為巴黎所在地區人口達四、九三三、八五五此縣除外 區：上數皆就愛羅羅比較并非全國各區比較之數 集：人口五十以下者有一三七集人口四〇〇、〇〇〇以上者有二集
二〇二	二〇二	二〇二	二〇二	聖納縣	巴黎所在地區	四〇〇	縣：聖納縣為巴黎所在地區人口達四、九三三、八五五此縣除外 區：上數皆就愛羅羅比較并非全國各區比較之數 集：人口五十以下者有一三七集人口四〇〇、〇〇〇以上者有二集
二〇二	二〇二	二〇二	二〇二	聖納縣	巴黎所在地區	四〇〇	縣：聖納縣為巴黎所在地區人口達四、九三三、八五五此縣除外 區：上數皆就愛羅羅比較并非全國各區比較之數 集：人口五十以下者有一三七集人口四〇〇、〇〇〇以上者有二集
二〇二	二〇二	二〇二	二〇二	聖納縣	巴黎所在地區	四〇〇	縣：聖納縣為巴黎所在地區人口達四、九三三、八五五此縣除外 區：上數皆就愛羅羅比較并非全國各區比較之數 集：人口五十以下者有一三七集人口四〇〇、〇〇〇以上者有二集

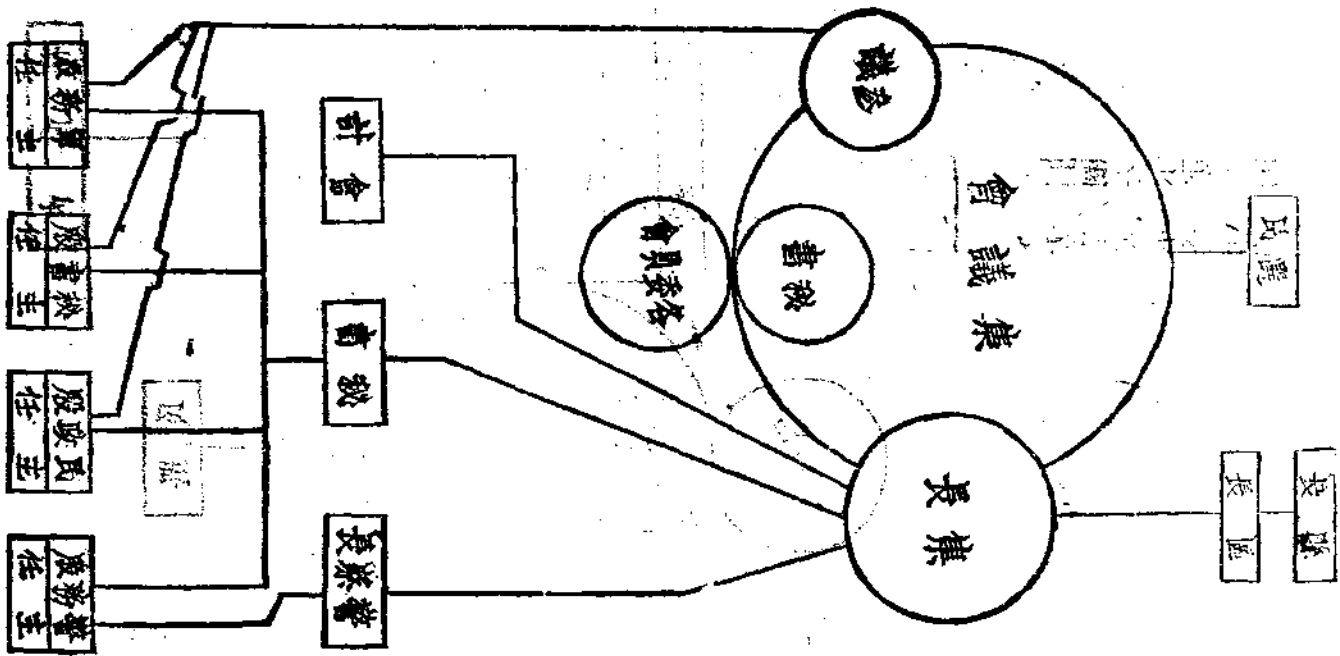
法國縣政府組織系統表



法國區政府組織系統表



法國集政府組織系統表



法國地方單位之性質與職掌

甲、法國各地方單位的性質是：

一、中央代表機關

二、地方自治機構

實際上第一類性質堅強，故法國自治並不若英美的實在。

乙、法國各地方單位所主管的業務如左：

一、中央業務：

1. 公安（包括公安、出版、集會、管理外人獵、漁、戲

院、衛生等）

——縣集

2. 教育——縣集

3. 公路——縣集

二、地方業務：

1. 財政——縣集

2. 公共幸福——集

3. 消防——集

4. 街道——集

5. 建築——集

6. 市燈——集

7. 清潔——集

（附註）區無特賦之業務，只承上啓下的機構，故行政學者多不認其爲自治單位。

中法文名詞對照

中文	法文
縣	DEPARTEMENT
區	ARRONDISSEMENT
分區	CANTON
集	COMMUNE
縣納聖	SEINE
縣羅	EURE-ET-LOIR

第四輯：英國地方政府圖表

英國地方單位與土地人口關係圖



附註

一、全國假定為英國之縣

二、(---) 示鄉之界址

三、(---) 示鎮之界址

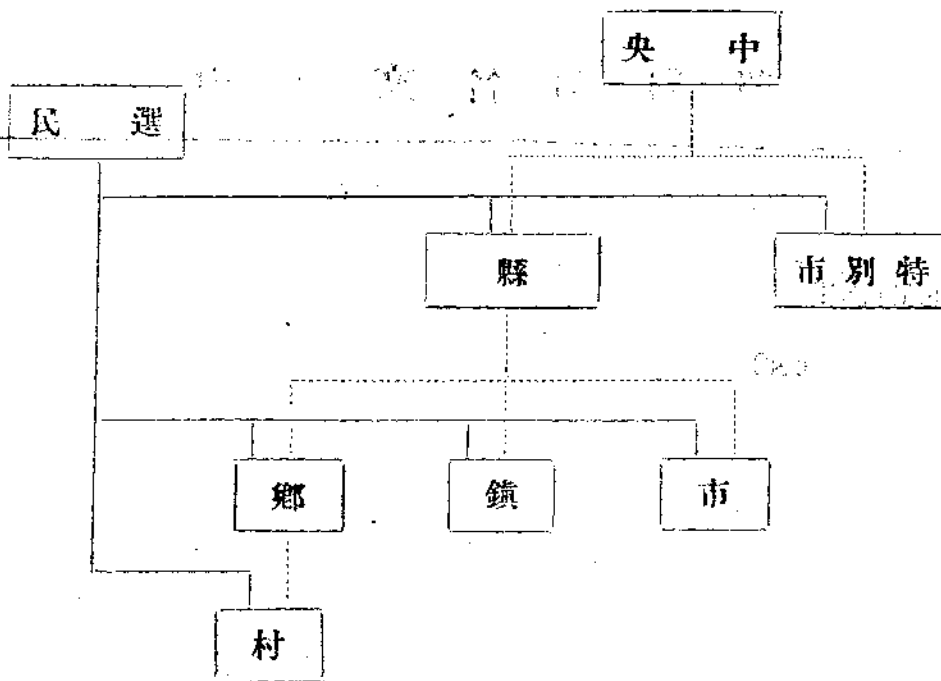
四、(---) 示市之界址

五、(---) 示特別市之界址

六、(---) 示村為簡略起見只將一個鄉劃有村界

七、(---) 有小圈示居民集中處所

英國地方單位系統圖



附註

一、實線表示控制

二、虛線表示關係

英國地方單位數量表（一九三〇年）

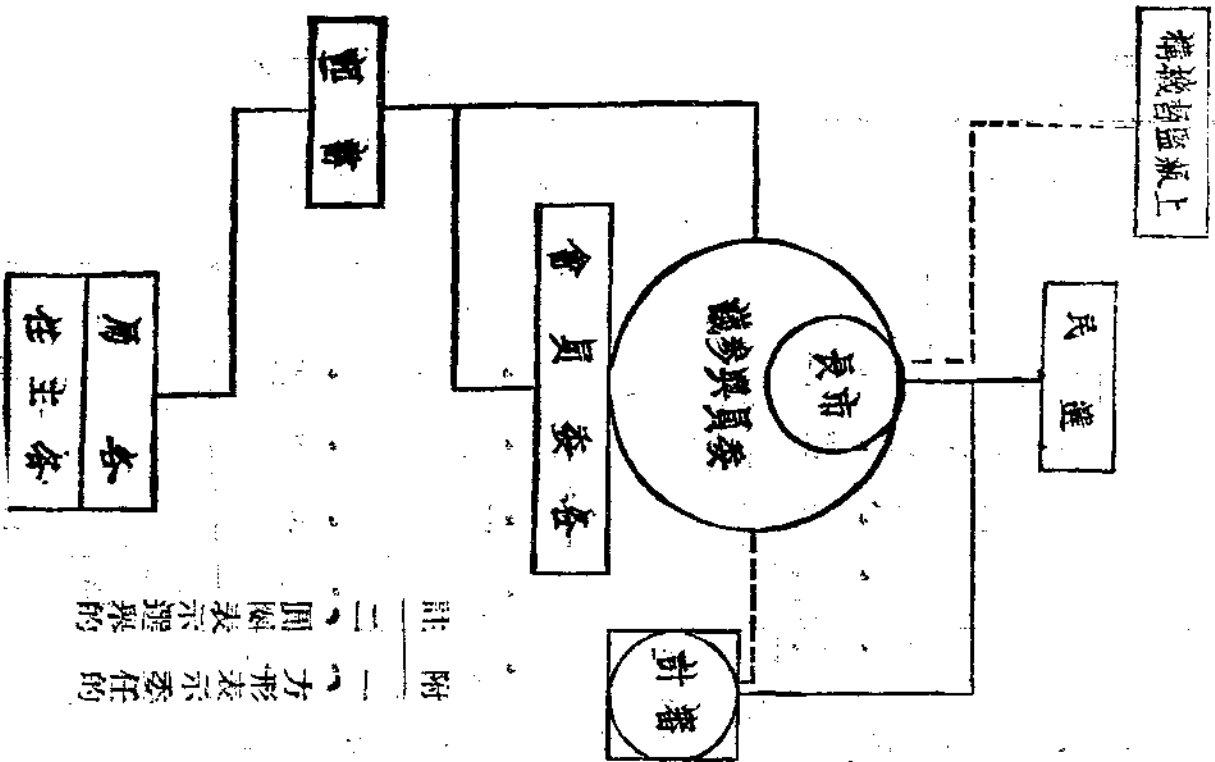
地方單位數	縣	特別市	市	鎮	鄉	村
	六三	八三	二五八	七七八	六五八	三,七〇〇

英國地方單位人口面積表

面積 (英畝)	人口 (一九三二年)			縣	特別市	市	鎮	鄉	村	註備
	最大	最小	平均							
1,000,000	多於	10,000	多於	1,000,000	16,000	100,000	100,000	180,000	少於1,000	
100,000	1,000	1,000	多於	1,000,000	16,000	100,000	100,000	180,000	少於1,000	
10,000	10,000	10,000	多於	1,000,000	16,000	100,000	100,000	180,000	少於1,000	
1,000	1,000	1,000	多於	1,000,000	16,000	100,000	100,000	180,000	少於1,000	

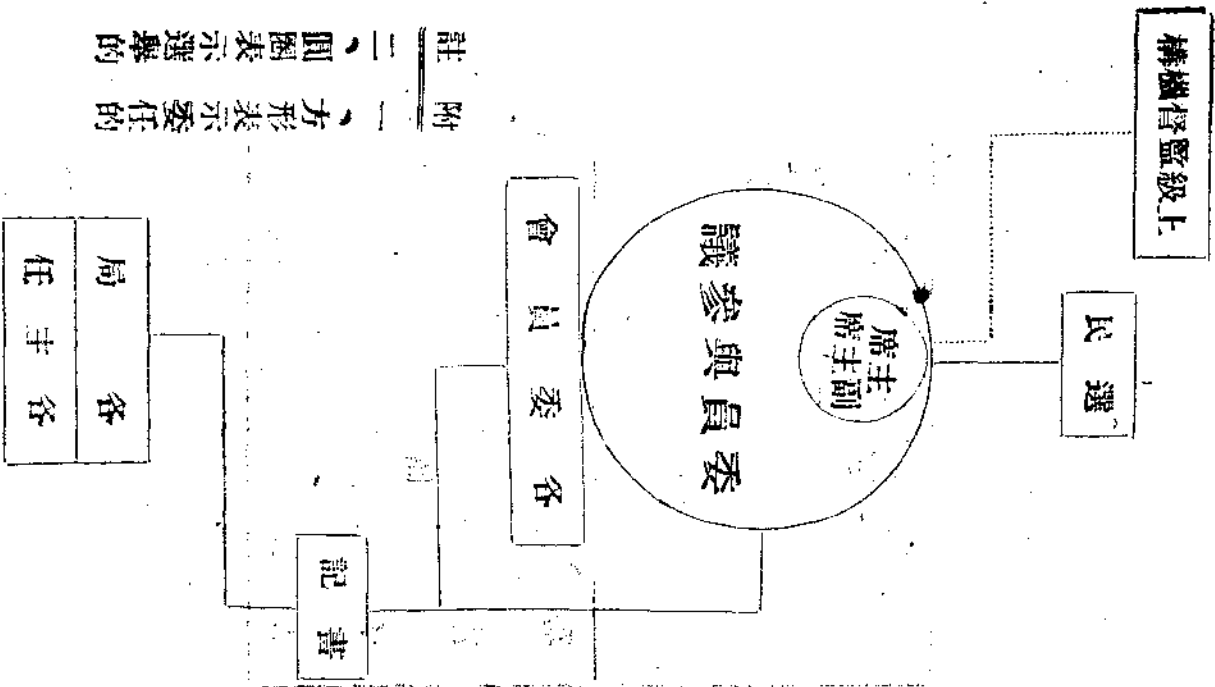
註附 英國各地查單位之分際，不以人口面積為標，其以職業為標準的。

英國特別市政府或市政府組織系統表



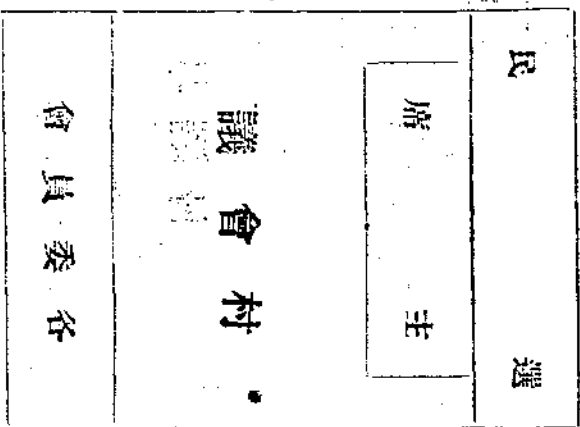
附註
 一、方形表示委任的
 二、圓圈表示選舉的

英國縣政府組織系統表



附註
 一、方形表示委任的
 二、圓圈表示選舉的

構機督監級上

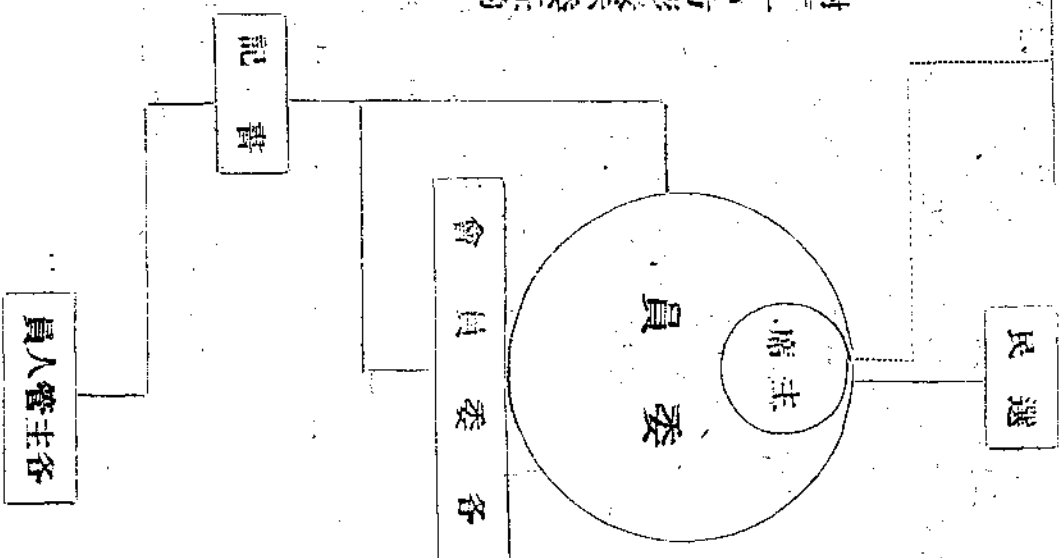


附註

一、全國二、七、〇村中，計五
 二、虛線表示關係
 三、六、〇〇村是只有村會議而無
 村議會的。

英國村政府（無村議會制）組織系統表（一）

構機督監級上



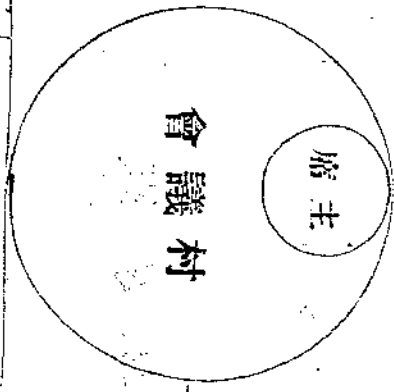
附註

一、圓形表示委任的
 二、圓形表示選舉的
 三、鄉或鎮政府同其組織

英國鄉政府或鎮政府組織系統表

構機督監級上

民選
議會村



的○全圖形
○村中二表
○村計七、選
○村議一、七
○的

記書

英國村政府（村議會制）組織系統表（一）

英國地方單位之性質與職掌

甲、英國各地方單位的性質是：

- 一、中央代表機關
- 二、地方自治機構

英國地方單位對於第一類性質，頗為微弱，故英國地方單位可算就是地方自治機構。

乙、英國各地單位所主管之地方業務如左：

一、村：

1. 村會議：

- 子、決定一定限度之帶徵稅率
- 丑、選任財產稅徵收單位的委員
- 寅、處分村公產

卯、對於村境內公路之開閉表示反對

辰、選任慈善組織的董事

2. 村議會（適用於村議會制之村政府）

子、前款（1）項內所述之：

- 一、選任財產稅徵收單位的委員
- 二、對於村境內公路之開閉表示反對
- 三、選任村境內學校的校務委員

丑、管理慈善組織

寅、掌管清潔

卯、掌管衛生

辰、修整非基幹公路之指路

巳、以公用爲目的購置基地

午、接受捐贈

未、以改良公用爲目的請願上級自治機構

(附註)村會議與村議會實際也所能行使之職權，脆弱異常，一般學者多認爲村無實際業務。

二、鄉：

1. 鄉或鎮共同賦有業務部分：

子、公共衛生(包括擬訂衛生規則)

丑、公路

寅、地

卯、屋舍及鄉區劃設計

辰、建議或反對國會議案

巳、適用法案請改鄉或鎮爲市

午、發行債券

未、徵收財產稅

申、其他(如發執照與典當者游藝者等)

2. 鄉所獨有業務部分：

子、水

丑、清潔業務之轉授於村當局

寅、改鄉爲鎮時請願於縣當局

三、鎮：

1. 鄉或鎮共同賦有業務部分：(見前款)

2. 鎮所獨有業務部分：

子、鎮境內關於特指之衛生事項

丑、鎮境內街道及未分類各公路之管理(是項在鄉境

內係屬於縣當局所主管)

寅、學校補助之給予

卯、關於特指之戰後救濟事項

辰、公營事業(如街車等)

巳、關於教育養老金及衛生保險事項(只適用於人口

二萬以上之鎮)

午、有給司法官之請求委任(只適用於人口二萬五千

以上之鎮)

未、關於海陸軍戰後救濟金事項(只適用於人口五萬

以上之鎮)

四、市：

1. 公共衛生

2. 道德改進與社會改進

3. 公營事業

4. 公路

5. 初等教育(或有或有不有)

6. 警察(或有或有不有)

7. 關於童幼贍養金事項

8. 獸疾

9. 度量衡

10. 關於食物藥品之出售事項

11. 徵收財產稅

五、縣：

1. 財政

2. 屋舍

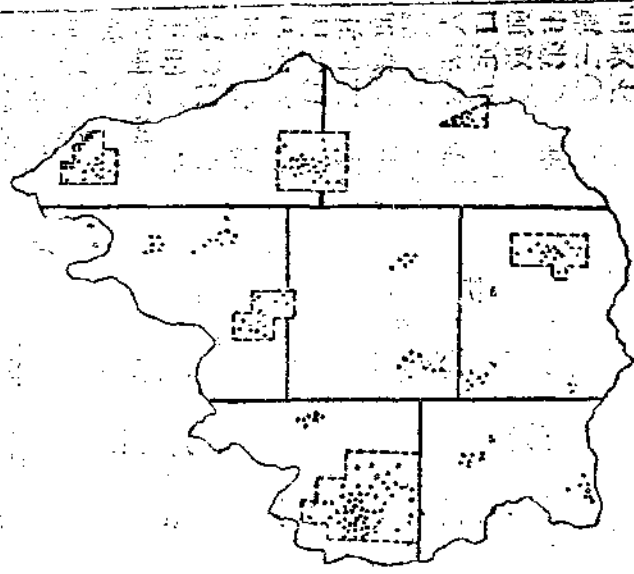
3. 瘋人救濟
 4. 公路與橋樑
 5. 火車
 6. 汽車
 7. 反省學校與實業學校
 8. 度量衡
 9. 獸疾
 10. 水利
 11. 中等與初等教育
 12. 財產估價
 13. 接生婆
 14. 兒童幸福
 15. 盲目、肺癆、性病、與先天不足等類人之幸福
 16. 濟貧
 17. 野鳥保護
 18. 童工
 19. 商店休息
 20. 廣告
 21. 看護所
 22. 汽車站
 23. 國會選舉與縣自治選舉之準備與佈置
 24. 陪審人名單之配備
 25. 清潔
 26. 國會法案之建議與反對
 27. 中央賦予之業務如地方所發執照上應繳中央捐稅之徵收及下級自治單位之監督(市、鎮、鄉、村)
- 六、特別市
1. 縣業務全部
 2. 其他地方單位業務全部

照對詞名文英中

文	英	文	中
COUNTY BOROUGH			市別特
COUNTY			縣
MUNICIPAL FOROUGH			市
URBAN DISTRICT			鎮
RURAL DISTRICT			鄉
PARISH			村

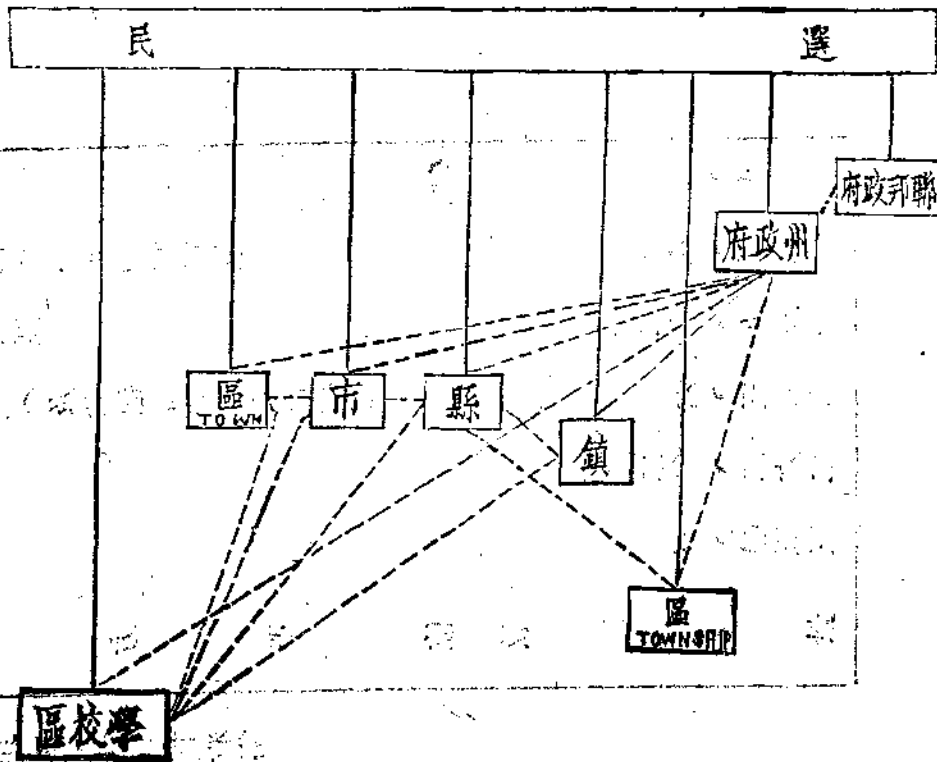
第五輯：美國地方政府圖表

美國地方單位與土地人口關係圖



- 附註
- 一、全圖假定為美國之縣（但美國縣多長方形）
 - 二、實線表示區之界址，區多長方形，類多三十六方英里。
 - 三、虛線表示市或鎮之界址，美國全人口百分之六十示又五為市鎮居民。
 - 四、小圓表示區之界址，或依區市鎮之界址，或不依界址。
 - 五、學校區之界址，不論依區市鎮界址與否，多取直線，一若市鎮然。

美國地方單位系統圖



- 附註
- 一、此圖非每州皆適用
 - 二、實線表示控制虛線表示關係
 - 三、Township 存在於南方之新英吉利諸州，Township 則多為縣之附屬單位
 - 四、District 則多為縣之附屬單位
 - 五、County 則多為縣之附屬單位
 - 六、City 則多為縣之附屬單位
 - 七、Town 則多為縣之附屬單位
 - 八、School District 則多為縣之附屬單位

美國地方單位人口面積表

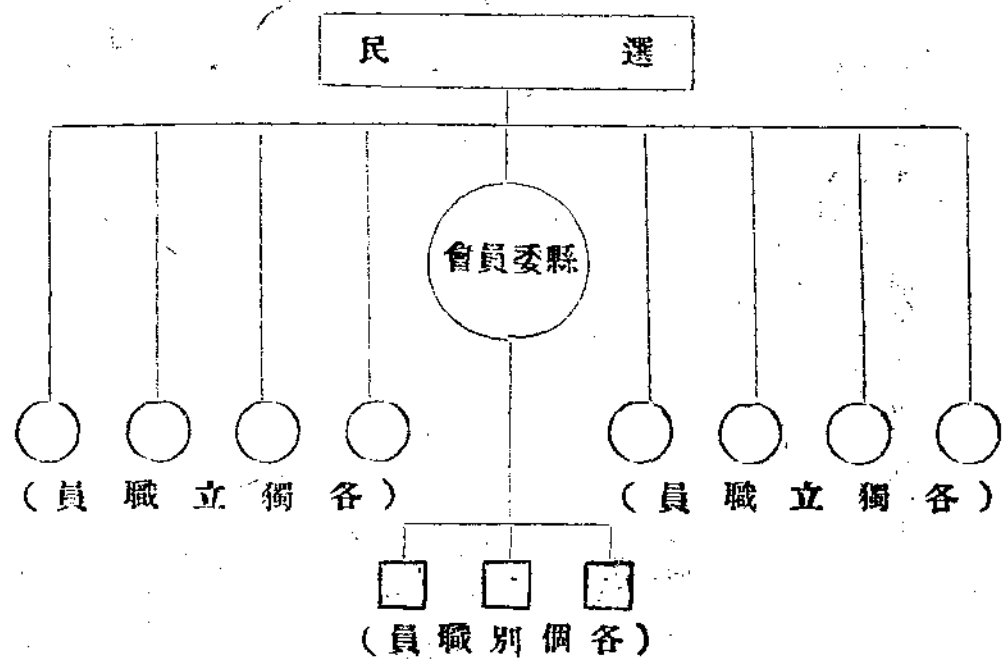
備註	區	市	鎮	學校區	面積 (方英里)			人口 (一九三〇年)			
					最大	最小	平均	最多	最少	平均	
區：上述四個數目均特指之州的區平均數第一數為麻州第二數為堪州第三數為 市：市之成立有最小限度之人口其數自二五〇至五〇〇不等 鎮：人口方面三數均密里州的第一第二兩數為法定數第三數為實在數 學校區：學校區區界址與區市鎮符合者其面積人口與市鎮同	縣	區	市	鎮	學校區						
	三、〇五三 二〇、二六三 二六、三六六 二二九、五四一 八、五八〇 一七七、八〇二	三、〇五三 二〇、二六三 二六、三六六 二二九、五四一 八、五八〇 一七七、八〇二	三、〇五三 二〇、二六三 二六、三六六 二二九、五四一 八、五八〇 一七七、八〇二	三、〇五三 二〇、二六三 二六、三六六 二二九、五四一 八、五八〇 一七七、八〇二	三、〇五三 二〇、二六三 二六、三六六 二二九、五四一 八、五八〇 一七七、八〇二	三、〇五三 二〇、二六三 二六、三六六 二二九、五四一 八、五八〇 一七七、八〇二	三、〇五三 二〇、二六三 二六、三六六 二二九、五四一 八、五八〇 一七七、八〇二	三、〇五三 二〇、二六三 二六、三六六 二二九、五四一 八、五八〇 一七七、八〇二	三、〇五三 二〇、二六三 二六、三六六 二二九、五四一 八、五八〇 一七七、八〇二	三、〇五三 二〇、二六三 二六、三六六 二二九、五四一 八、五八〇 一七七、八〇二	三、〇五三 二〇、二六三 二六、三六六 二二九、五四一 八、五八〇 一七七、八〇二

美國地方單位種類及其數量表 (一九三四年)

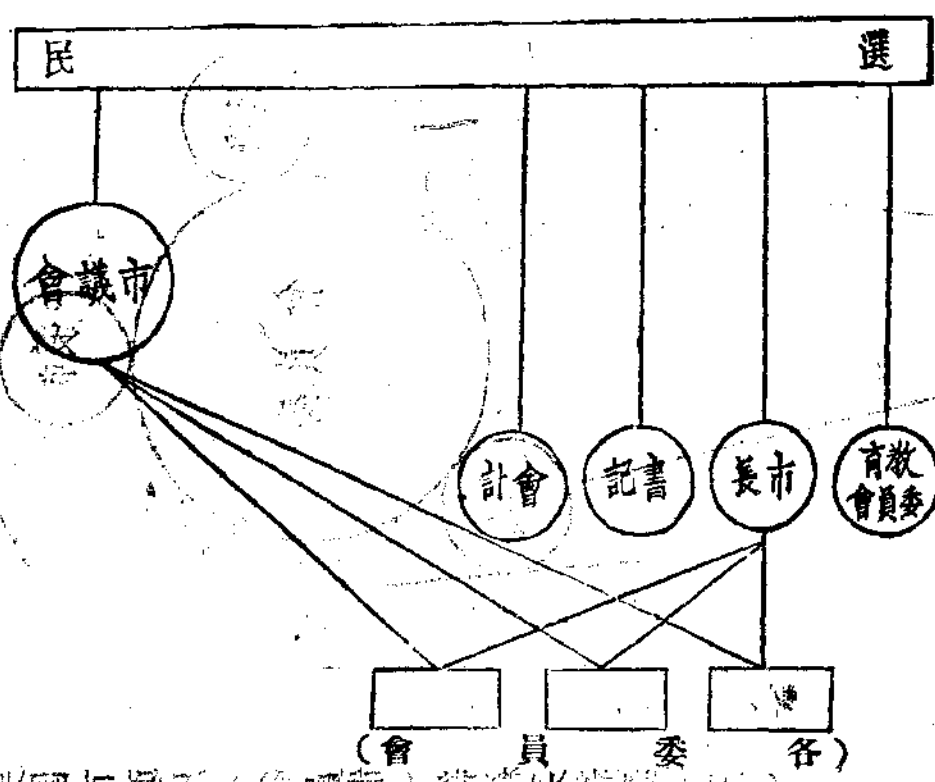
地方單位	數量
縣	三、〇五三
區	二〇、二六三
市鎮 (及其他特許設立單位)	二六、三六六
學校區	二二九、五四一
其他 (一元職掌單位)	八、五八〇
共計	一七七、八〇二

美國縣政府組織系統表

註 附
 四、美國縣政府組織，因州而異，此圖只能代表一個概
 觀。不記、各、圓、
 護必、員、檢、立、表、
 等全、會、驗、職、示、
 數、設、計、審、公、如、
 組、置、核、安、書、任、
 織、各、員、記、，、
 ，、測、人、司、
 而、別、職、身、法、
 異、員、員、書、
 ，、有、督、復、
 此、時、學、委、
 圖、如、工、師、
 能、程、師、
 代、師、
 表、
 一、
 個、
 概、
 一、
 圓、
 表、
 示、
 選、
 舉、
 的、
 二、
 方、
 形、
 表、
 示、
 各、
 種、
 職、
 員、
 三、
 各、
 種、
 職、
 員、
 四、
 各、
 種、
 職、
 員、



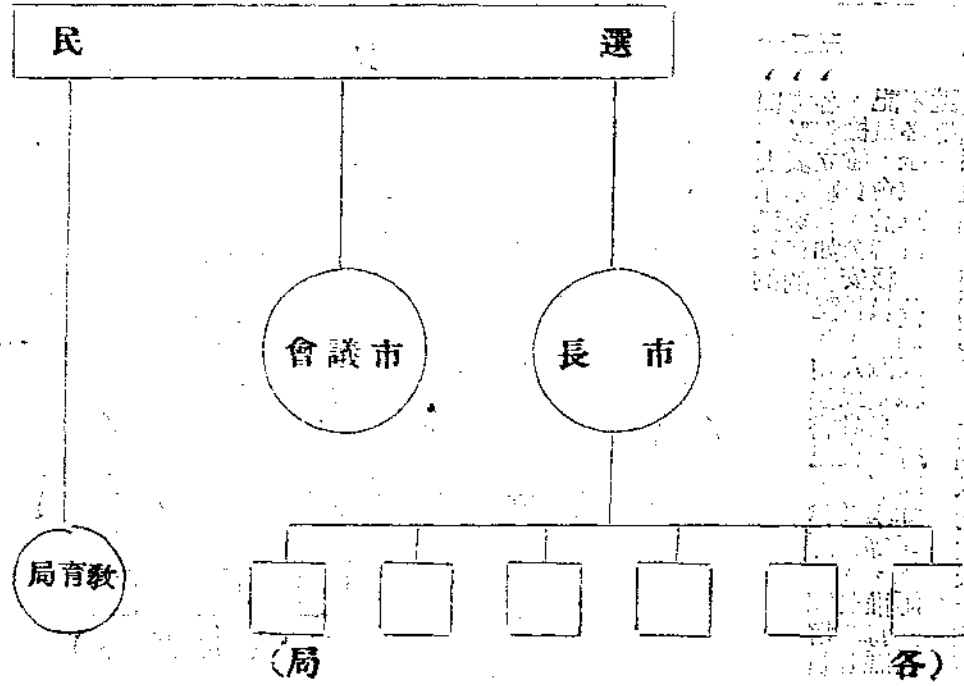
註 附
 三、鎮政府的組織乃市政府的具體而微
 二、方、形、表、示、選、舉、的、
 一、圓、形、表、示、選、舉、的、



美國市政府（市長無權制）組織系統表（一）

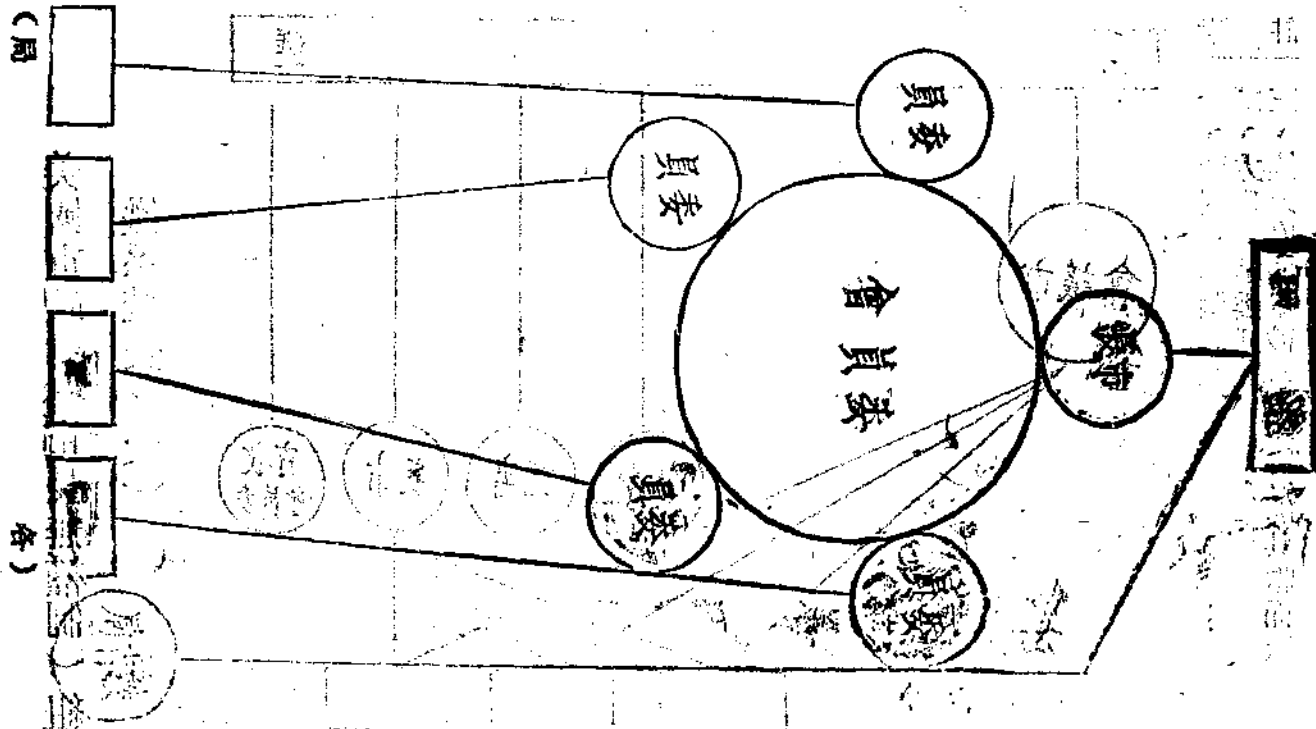
縣政府組織系統表（續）

(二) 表統系織組 (制權多長市) 府政市國美



附註
 一、圓形表示選舉的
 二、方形表示委任的
 三、而鎮政府的組織乃市政府的具體

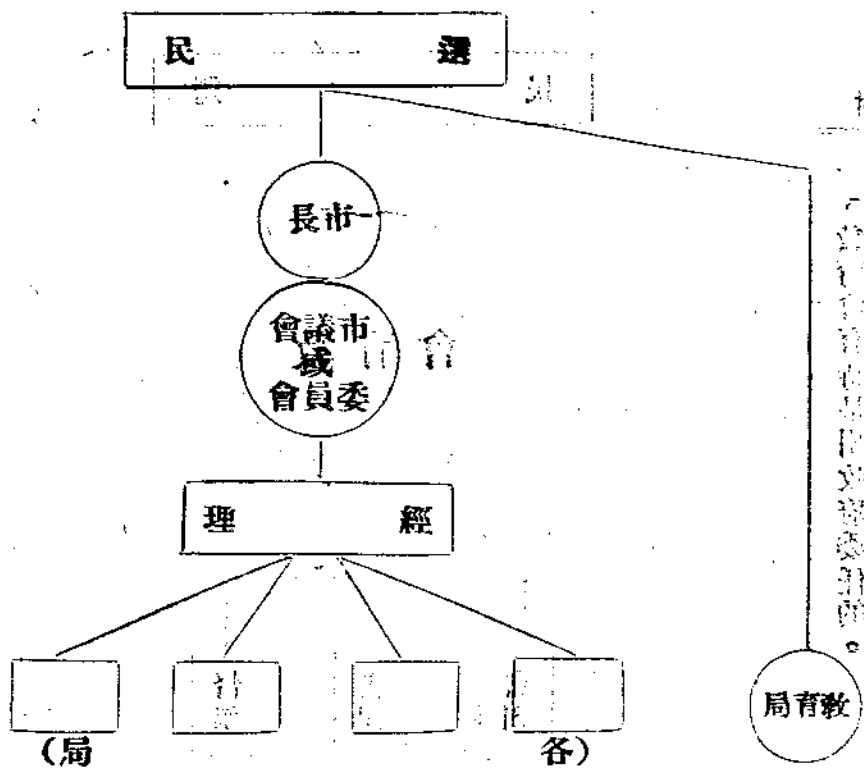
附註
 一、圓形表示選舉的
 二、方形表示委任的
 三、鎮政府的組織乃市政府的具體而微



美國市政府 (委員制) 組織系統表 (三)

美國市政府（經理制）組織系

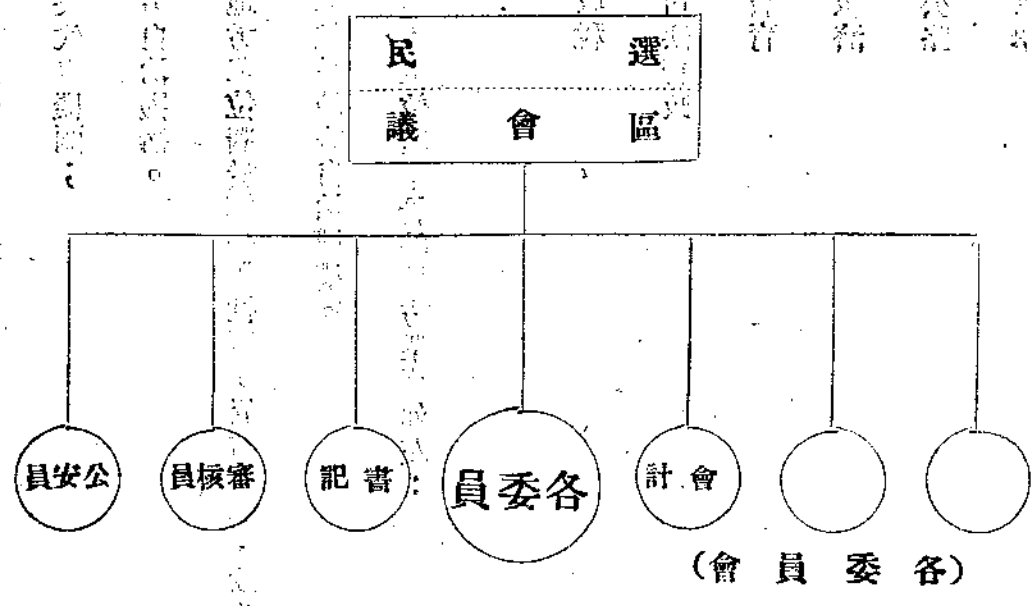
統表（四）



附註
一、圖形表示選舉的組織乃市政府的具體而微

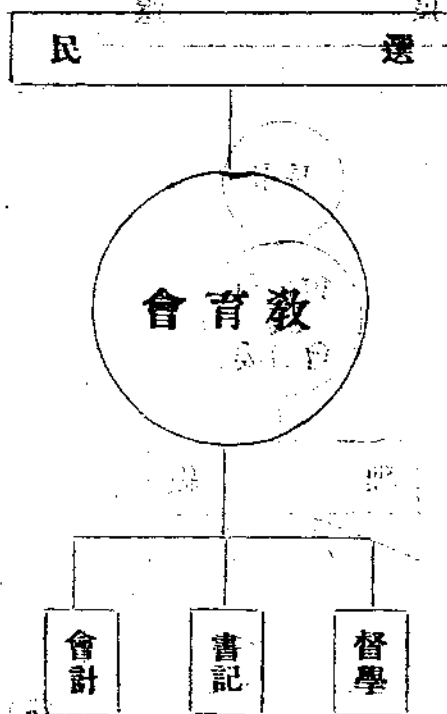
二、教育局與市長、市議會無直接關係。

美國區政府組織系統表



附註
一、區會議由全選民組織之。
二、區政府有三制度：(1)縣制下的，(2)TOWN制下的，(3)縣與TOWN混合制下的，三制下之區政府，組織不同，此表僅示概要。

美國學校區政府組織系統表



附註

- 一、教育會有時是州政府委任的。
- 二、學校區政府之組織，各州互有不同，上圖只示概要。

美國地方單位之性質與職掌

甲、美國各地方單位的性質是：

一、中央代表機關；

二、地方自治機構。

但美國地方單位對於第一類性質，異常微弱，故美國地方單位，可算就是地方自治機構。

乙、美國各地方單位所主管的地方業務如左：

一、縣：

1. 收稅

2. 司法行政

3. 教育

4. 救濟

5. 公路

6. 選舉

二、區：

1. 公園

2. 衛生

3. 救濟

4. 公安

5. 水利

(但均逐漸轉移別個單位，故權力微弱)

三、市鎮：

1. 公安

2. 公共工程

3. 衛生

4. 教育及公共幸福

5. 公用

6. 財政

7. 司法

中 英 文 名 詞 對 照

英 文	中 文
CITY	市
VILLAGE OR BOROUGH	鎮
COUNTY OR PARISH	縣
TOWN OR TOWNSHIP	區
SCHOOL DISTRICT	學 校 區
MASSACHUSETTS	麻 州
KANSAS	堪 州
NORTH DAKOTA	北 達 州
RHODE ISLAND	羅 州
MINNESOTA	密 里 州

行政道報

陝西實施新縣制概況

YTLG

自民國廿八年九月十九日 國民政府公佈「縣各級組織綱要」以後，全國各省一一實施，此綱要其施行新縣政基本法規，亦即健全地方組織實施地方自治的唯一張本，本省即依照奉頒縣各級組織綱要，擬訂陝西省縣各級組織綱要實施計劃呈奉 行政院核准通飭施行該項計劃採分縣分期完成辦法，規定第一期實施縣份有榆林洛川商縣安康南鄭鄠縣大荔鳳翔咸陽華陰華縣渭南興平武功臨潼長安寶雞褒城城固西鄉沔縣富平涇陽三原（原定綏德因情形特殊暫緩實施）等二十四縣，已於廿九年十一月一日起依照計劃實施；第二期實施縣份，計扶風郿縣岐山盩厔醴泉乾縣（武永壽耀縣同官中郝韓城鄠陽朝邑蒲城澄城白水高陵藍田隴縣洋縣（原定米脂縣因情形特殊暫緩實施）等二十二縣，及第三期實施新縣制之鳳縣留壩商南山陽維南柞水鎮安白河洵陽平利鎮坪嵐皋紫陽漢陰甯陝石泉鎮巴佛坪略陽甯羌潼關平利梅邑淳化麟遊汧陽宜君宜川等二十八縣，於三十年一月及五月分別開始實施，茲將實施概況分述於後：

(一)厘訂縣等：從面積人口可以知道各縣的構成體，從經濟文化交通可以知道各縣的生命力，故縣各級組織綱要規定以此五者為標準而厘訂縣等，本省於二十八年十月奉令後，即依照縣各級組織綱要第二條暨奉頒各省厘訂縣等辦法，將本省九十二縣縣等重行厘訂，計一等縣為長安等六縣，二等縣為城固等十七縣，三等縣為澄城等十八縣，四等縣為醴泉等十三縣，五等縣為橫山

等十九縣，六等縣為鎮巴等十九縣，經呈奉核准施行。

(二)調整縣政府組織：二十九年依照奉頒縣各級組織綱要：澈底調整縣政府組織，先後制定本省縣政府組織規程，縣政府辦事細則縣政府員額編制表，各級縣政府組織及月支經費標準表，暨縣政府職員俸給辦公費及特別費數額表，令飭第二期實施新縣制縣份於廿九年十一月一日起一律改組縣政府，其要點有(1)各縣一律設置秘書，事務繁簡容有不同，而待遇則一；(2)一二等縣政府設民政財政建設教育軍事五科，三四等縣政府設民政財政教育軍事四科，(建設併入教育)五六等縣政府設民政財政教育三科，(軍事併入民政建設併入教育)但因事實需要，得呈准分別設置專科，富有伸縮性，以求適合現實，(3)縣政府除秘書外各科設科長一人會計室設會計主任一人，又設警佐二人，指導員三人至五人，督學一人至五人，技士二人至二人，科員八人至二十人，事務員六

人至十八人，會計佐理員二人至四人，僱員若干人，由縣長酌量事務繁簡，妥為分配，(4)秘書科長及科員事務員，由縣長依法遴選報請省政府核委，(5)規定縣政府文書處理程序使各單位取得密切聯繫。

(三)調整縣以下各級組織：本省各縣以下鄉(鎮)及保組織，原定鄉(鎮)長下僅設幹事一人，鄉(鎮)丁二人，保長下僅設幹事一人，人員不敷應用，經費待遇亦多低微，不足維持；自新縣制實施後，所有鄉(鎮)及保組織均經調整，鄉公所設鄉(鎮)長一人，月支三十五元，副鄉長一人月支三十元，主任三人，(設民政兼經濟股警衛股文化股三股，每股設主任一人，民政兼經濟股主任，由副鄉(鎮)長兼，警衛股主任由壯丁隊附兼，文化股主任由中心學校教員或專任中心學校校長兼，均為無給職)幹事二人專任者一人，月支二十元，餘一人由中心學校教員兼，係無給職，事務員一人月支十八元，鄉(鎮)丁六名，月各支十元，公役二人月各支八元，辦公費每月四十元合計每月共支二百二十九元，保長的編制，計保長一人，月支十五元，副保長一人，月支十二元幹事三人，民政兼經濟幹事由副保長兼，警衛幹事由

保隊附兼，文化幹事由國民學校教員或專任國民學校校長兼，均為無給職，保丁二人，月各支八元，辦公費每月十元，合計每月五十三元；現第一二三期實施新縣制縣份，業經依照上項規定，先後分別改組，惟鄉鎮保甲之編制，與縣各級組織綱要所規定者略有出入，以本省保甲甫經整理完竣未便再重新調整，經呈明行政院仍准維持原狀，不另改編，經此次調整後組織健全，經費較裕將來即可賴以推進，地方造產及自治各項重要工作。

(四)組織地方行政幹部訓練機構：本省依照行政院頒縣各級幹部人員訓練大綱的規定，於廿九年六月開始組織陝西省地方行政幹部訓練委員會並擬定陝西省政府委託軍事委員會幹訓第四團代訓地方行政幹部暫行辦法，於三十年二月一日，開始調訓第一期實施新縣制各鄉之鄉鎮幹部二百名，訓練期間定為三個月，訓練內容，着重於行政技術訓練其管理考核由省政府會同訓委會選派指導員負責專責，推行以來，尚無窒礙。至各縣訓練所現正開始籌備，並於三十年九月由省設班辦理縣訓練所幹部訓練班，招考縣訓練所教育長至十二人，並調集各縣政府民政科長教育科

長國民兵團專任團附同時訓練，於九月七日開學上課，訓練期間為六星期畢業後由縣籌設縣訓練所，訓練各級幹部人員。

(五)組織縣各級民意機關：各級民意機關，為訓練人民行使四權的基層組織，至關重要亟應由下而上，由近及遠，逐漸實施，以完成地方自治。關於縣參議會前奉令暫緩設立，在縣參議會未成立前，各縣暫舉行縣行政會議，本省曾訂定各縣行政會議暫行規則，頒飭各縣施行，鄉鎮民代表會本省正在籌設中，並於三十年一月制定保民大會會議暫行章程，保民大會議事暫行通則，甲戶長會議暫行通則，於中央辦法未明令頒布前，暫行施行，並為使各縣明瞭會議要領，推行盡利起見，復制定各縣舉行保民大會應注意事項，舉行甲戶長會議及居民會議應注意事項，及保民大會圖解等；再依縣各級組織綱要第三十五條，暨第三十六條規定，鄉鎮公所應設鄉鎮務會議，保辦公處應設保務會議，乃分別擬定各縣鄉鎮務會議暫行通則，及保務會議暫行通則，業經省府委員會議修正通過，決定先由各縣城區試辦，作為模範，俟訓練後，再行照案逐漸推廣，並起通飭各縣遵行，實施以來，成效尚佳。

(六)制定縣鎮自治工作暫行實施綱要：實施新縣制重在推行地方自治，縣鎮為自治基層組織，自應加緊其自治工作，以奠建國的宏基，惟自治工作，範圍頗廣，為使各縣明瞭內容，有所遵循起見，特由省制定工作實施綱要，頒飭各縣遵照，并參酌地方實際情形擬定實施計劃及進度，認真推行，藉收實效，是項綱要，定名為陝西省各縣鄉(鎮)自治工作暫行實施綱要，其內容計分(一)總則(二)工作項目

1.民政部份2.警衛部份3.經濟部份4.文化部份(三)附則已於三十年五月經省府委員會通過，並已頒飭各縣遵辦。

(七)訂頒鄉鎮保產辦法綱要：依縣各級組織綱要第四十二條規定「鄉鎮應興辦造產事業其辦法另訂之」惟目前此項辦法，尚未奉頒，而本省早已開始實施，鄉鎮財政收入，亟應設法舉辦造產事業，以裕收入而厚民生，遂於三十年二月制定陝西省各縣舉辦鄉鎮保產辦法綱要，在中央未頒布造產辦法以前，暫行實施，以應推行新縣制需要，其內容計分(一)總則(二)造產事項(三)造產辦法(四)附則惟鄉鎮保產之管理須組織財產保管委員會該會組織章程，業經制定於三十年七月一併

頒飭施行。

(八)擬具本省社會行政機構計劃：奉行政院訓令飭依照奉頒辦法並參酌本省實際情形，擬具實施計劃四項，如次：(一)在省府民政廳成立社會科，已於三十年九月一日起正式成立，開始辦公，主管業務為社會救濟，社會福利，人民組訓，社會運動等事宜。(二)自三十一年一月起，一二等縣政府設社會科，其餘縣份視地方財力及社會事業情形，酌量設置，在未設科以前，所有掌理事項，依其性質分別劃歸關係科。(三)本省合作委員會已改組為合作事務管理處，暫仍照舊辦理，俟將來成立社會廳時，再行歸併。(四)省縣主管社會行政人員之資格任用，悉依規定辦理，業經擬具設計計劃，並編造預算頒飭施行。

(九)舉辦縣參議員及鄉鎮民代表候選人之考試檢閱：縣各級組織綱要之完成期限，僅有三年，故縣參議員及鄉鎮民代表候選人之考試檢閱，亟應儘先辦理完成，俾各縣一但舉行選舉時，對候選人名有所依據，本省於三十年五月奉令開始舉辦縣參議員及鄉鎮民代表候選人考試檢閱手續，其詳情檢閱施行週知各事項及應用書表

已由考選委員會逕行印發各聲請人備用，及行轉各縣政府就近轉交，本省以此事係屬創舉，亟應廣為宣布，以引起一般人民普遍深切之了解與注意，爰將考試院頒發縣參議員及鄉鎮民代表候選人檢閱之要義，及簡明通告并將奉頒縣參議員及鄉鎮民代表候選人考試暫行條例，縣參議員及鄉鎮民代表候選人考試暫行條例施行細則，縣參議員及鄉鎮民代表候選人檢閱辦法，刊登新聞，通飭各縣政府將前項條例及施行細則，油印發交各鄉鎮公所貼示於該公所，任人觀閱，俾廣宣傳，使社會公正人士參加檢閱。

(十)制發實施新縣制情形考核表式：本省為考核各縣實行新縣制成績起見，特制定實施新縣制情形報告表式頒發各縣按月填報以憑致核，遇有困難或改進意見，隨時指示或採納，此項報告表式計分(1)類別(2)填報民政財政教育建設軍事等項(3)事項(4)就類別中所包括之事項分別填列(5)實施情形及效果(6)有無困難及解決方法(7)有何改進意見(8)備考等欄，並為明瞭各縣佐治人員對新縣制認識起見，由民政廳擬定新縣制論文及問答題目，飭各縣政府秘書及民政科長擬具答復，

評定優劣，以爲考核縣政人員的參考。

(十一)召開行政會議：本省爲適合新縣制要求，加強抗戰力量，檢討過去缺點，並集思廣益計，乃於廿九年十二月十六日召集全省各區專員，暨第一期實施新縣制之榆林等二十四縣縣長，舉行二十九年度行政會議，會期六日，討論議案四百餘件，所有意見，均分別交由各主管機關採擇施行。

(十二)組織新縣制各種研究會：本省慎重新縣制實施並發揮其效能起見，於省政府組織新縣制實施問題研究會，延聘專家學者及對新縣制富有研究人士，分別担任指導員研究員，由民政廳長主持該會於二十九年八月組織成立並已分組從事研究，此外並飭各行政督察專員公署組織新縣制研究會，以專員爲該會主任委員，專署秘書科長視察員，及轄區各縣縣長秘書爲當然會員，其研究工作有(1)研究奉頒法令章程之實施(2)研究地方自治之運用與實施(3)研究新縣制之運用與實施(4)研究其他有關實施新縣制之各種問題，並規定將研究結果，報請省政府審核。

(十三)組織新縣制巡迴督導團實地出發督導：本省第一二三期實施新縣制縣份

業經先後分別開始實施，關於各期工作之進度，亟應督導考覈，俾臻翔實，本省爲明瞭各縣新縣制各項設施情形，使於督導改進起見，組織新縣制巡迴督導團，制定陝西省新縣制巡迴督導團組織簡則，由各機關各派高級職員或主管新縣制人員爲該團團員，巡迴期下分若干分團，每一分團由民財建教四廳會計衛生保安三處各派團員一人及省黨部省參議會各派代表一人參加，三十年決定組織四個分團，於十月十五日分赴各縣普遍巡督，並規定於工作完竣後一個月內，須依照規定巡導標準及要點，將巡導所得結果，及改進意見，分別編擬報告書及填寫放核表，呈送省政府核辦。

廣東實施新縣制概況

一、民政

新縣制之實施，院令三年完成，本省在二十九年年度，經選定曲江等十九縣，先後開始實施，爲依限完成起見，乃於本年度(三十年)續選定，廣甯，英德，清遠，翁源，四會，新興，龍川，雲浮等八縣

上述十三項，皆實際早已舉辦之事謂爲本省新縣制之前奏亦可，謂爲新縣制之基礎工作，亦無不可，今後設施，惟在健全幹部，充實機構，發動民力，促進地方自治，使地方人士均爲地方建設而一致努力，發動羣力使各部機構，均爲全民福利而共同推進，以組織力量，維護公安，以造公產，實現民生主義。以教育力量，提高文化，實現民權主義。以壯丁隊自衛隊力量，充實自衛組織，實現民族主義。並以管爲教養衛之主體，在統一事權，集中力量，連環運用之下，發生偉大的作用，使管教養衛四大要政，悉於新制推進中，而獲得完滿無缺之實效，今後惟有益加奮勉，期得完成使命。

何形

於一月一日開始實施。恩平，信宜，羅定，陽春，化縣，連平，平遠，海康，揭陽，大埔，五華等十一縣，於七月一日開始實施。赤溪，佛岡，鬱南，德慶，封川，鶴山，高明，開建，陸豐，龍門，紫金，新豐，惠來，饒平，蕉嶺，和平，陽江，電白，廉江，吳川，欽縣，防城，靈山

，遂溪，徐聞，等二十五縣，於十月一日開始實施。先後合計六十三縣。其餘南海等戰地縣份三十縣，及實際已受戰事影響之海豐，惠陽，潮陽，白沙等四縣，如情勢許可，仍在三年內一律完成。

粵省實施新縣制，經訂定粵省縣各級組織綱要實施計劃工作進度表，規定縣政府及鄉鎮保應辦各事項，以每三月為一期，共分四期辦理。二十九年開始實施之縣份，其工作有未滿四期，或雖滿四期，而工作仍未澈底者，已分別督導，以赴事功。現查民政部份，除關於第二期所規定，保民大會之成立，保長及鄉鎮民代表會，代表之選舉，與第四期所規定鄉鎮長之選舉，縣參議員之選舉，及縣參議會之成立，尚未奉到中央頒發該項法令，未能依期實施外；其餘尚能按期，分別實施。

現為嚴密考查施行新縣制各縣之戶口，是否確實？及實施新縣制之成績利弊起見。經由民廳訂定：各級巡迴督查辦法五項，凡屬粵省二十九年年度實施新縣制縣份，均須查明是否依照進度如期推進，及其成績利弊如何？摘要報核。於清查戶口一項，並須按級出具複查確實切結，遞層報縣轉報，限各縣於三十年一月二十日以前，專員公署三十年一月月底以前辦竣。省政府三十年二月一日起，派員抽查，如發覺戶口清查不實及奉行不力者嚴予懲處，該管專員縣長鄉鎮保甲長負連坐之責，經粵省府分別電飭各區專員各縣長遵辦並將二十九年年度實施新縣制縣份，分為七個巡迴督查區，每區由民廳派視察一員，負巡迴督查之責，現查督查結果綜核各縣實施新縣制情形，因各縣實施時期先後不同，故其工作進度不能一致，但依粵省縣各級組織綱要實施計劃工作進度表規定，每期應辦事項，尚能按期辦理，惟對於事業方面：因環境及時間關係，一時未能盡量發展，組織方面：除民意機關因未奉中央頒發法規，暨學校因限於人才與經費，未能普遍設置外；其餘均大致完成。至抽查戶口結果，各縣戶口確實與冊相符者，佔抽查總數百份之七十九，其錯漏者，並經民廳嚴飭迅速改正，並擬擬改善辦法，以圖補救。

粵省開始實施新縣制以來，經有年餘，各實施新縣制之縣政府，及鄉鎮保，對於應辦各事項，究竟是否按期澈底辦理？自應加以考核。除派員巡迴督查外；並於本年三月間，經民廳訂定：各縣推行新縣制工作報告表，分飭各實施新縣制縣份，將過去一切工作，統限於本年四月底詳填彙報，以後仍按依限填報，以資考核。

遵照縣各級組織綱要規定：縣設縣參議會，鄉鎮設鄉鎮民代表會，保設保民大會，及甲有戶長會議之規定。此項組織及職權，暨代表選舉辦法各款章程。久未奉中央頒發，以致粵省實施縣各級組織綱要縣份，對縣各級民意機關之設置，均未能着手辦理，現為因應需要起見，經斟酌粵省實際情形，由省先行訂定：粵省各縣鄉鎮公所組織暫行規程，廣東省各縣保辦公處組織暫行規程，廣東省各縣保民大會暫行章程，廣東省各縣保長副保長選舉暫行規則，廣東省各縣保民大會會議場規則，廣東省各縣甲戶長會議暫行規則等章程，經省府第九屆委員會，第二三三三大會議決，通過。並經通飭遵行，俟奉中央頒到，該項章程則再行通令取銷。至鄉鎮民代表會組織章程，議事規程，代表選舉規則，及鄉鎮長副鄉鎮長選舉規則等，須俟舉辦鄉（鎮）民代表候選人考試後，再行訂頒施行。

二、財政

關於財政之劃分，依照綱要及粵省實施計劃之規定：原有省庫收入之田賦，屠宰稅，及營業稅，與印花稅之三成等，應劃撥為縣收入，縣庫應提解省庫之保安經費，及壯丁隊經費，應停止提解，改為國庫支出。二十九年省地方總概算所列，年共約四百十餘萬元，此為實施綱要後縣收入之增加數，惟省庫原有撥縣各項補助費，年達六百二十餘萬元，實行新制後，該補助費即予停撥，此為實施綱要後縣收入之減少數。兩相比對，縣庫之收入數，尚不能抵省庫所停撥之補助數，其差額為二百十餘萬元，此即為省縣款實行劃分後，各縣不敷數之一部份。況實施綱要後，增支行政經費，與各種專業費，為數不少，在縣地方財政未通盤籌劃，整理完成之前，若不出省庫加以補助，辦理自多困難。惟省庫補助，不能漫無標準，勢非根據預算從新核定不可，為謀實施綱要縣份，對於財政措施，應因難起見，特訂頒實施縣各級組織綱要，財政劃分補助辦法，以資補助。至縣財政之整理，依照綱要規定：縣之財政，均由縣政府統收統支，縣須辦理預算及決算，由縣參議會或縣行政會議審定。呈由省府核准。並設立縣金庫，

縣會計及縣稽核

三、教育

粵省國民教育，自實施新縣制後，依照教育部召開之各省市國民教育會議，各項決議，及先後奉頒各項章程，訂定粵省實施國民教育五年計劃，並於縣各級組織綱要實施計劃中規定：關於鄉鎮中心學校及保國民學校之籌設程序及編制，人選與經費標準等項，以為實施之依據，由二十九年下半年起實施，同時訂定：二十九年下半年國民教育支配辦理，及各縣辦理國民教育注意要點八點，通令各縣辦理，並派出國民教育視導員，督導員多人，分赴各縣指導實施，一方面策動國民教育運動，特訂：「國民教育運動綱領」，及國民教育運動之目的，及內容與其實施方法等，令發各縣（局）飭發動有關機關，團體，知識份子，組織國民教育運動協進會，實施宣傳推行等工作。一方面依據部頒「各省（市）國民教育師資訓練辦法大綱」，訂定：「廣東省國民教育師資短期訓練辦法大綱」，舉辦國民教育師資短期訓練，充實各縣國民教育幹部，以利推進，計二十九年下半年實施成果，全省各

縣共已設立，中心學校一千零四十三所，國民學校四千一百五十八所。旋依擬二十九年辦理國民教育之經驗與成果，訂定三十年國民教育實施計劃，內容七項，關於計劃內所預定要達到標準，比較二十九年增辦中心學校一千四百九十七校，國民學校二千三百三十三校，連前共計應有中心學校二千五百四十校，國民學校一萬一千四百九十一校，關於國民教育經費，中央及省府發展國民教育，特予分別撥補，各縣國民教育經費，計三十年度省庫補助各縣局實施國民教育經費，總數計百二十六萬元，除提出九萬五千一百元，作為國民教育委會試辦勞動學校等經費外；餘一、一三三、八一〇元，即分配撥給各縣局。又二十九年下半年，撥助全省各縣是項經費，數額合計六八、九六七元三角一分，至籌集學校基金及舉辦基金登記事項，經訂定保國民學校基金保管委員會章程，田地買賣，撥充國民學校基金辦法，及勸勉寺廟祠會捐助財產，撥充國民學校基金辦法等，通飭各縣分別填報，使各縣對鄉保學校，有固定之經費來源，至三十年度至五月份止，共計各縣設校統計，已成立之鄉鎮中心學校一千五百九十一校，國民學

校七千零五十五校。

四、合作

省合作事業，自實施新縣制後，適應實際環境需要，經訂定各縣鄉(鎮)促進合作事業辦法，通飭施行，嗣以各縣依次實施新縣制，以原有合作機構無法應付，乃設立合作事業管理處，專責辦理，將原合作股併予撤銷，並訓練大量合作幹部，分別派駐各縣推行，同時由合作事業管理處，訂定各項章程，通飭各縣實施，統計二十九年度實施新縣制之曲江等八縣，經核准登記之各種合作社，共一四一社，社員二八〇九人，社股三七七九股，股金總額一〇九四〇元。三十年度一月一日起至五月二十八日止，曲江等十三縣，合共組織正式登記之合作社四〇〇社，社員人數二五九六三人，社股六一九二股，股金二五五九五元，其餘縣份之合作社，因一部份仍為假登記，一部份尚未彙報，故未統計列入。

五、衛生

在未實施縣各級衛生組織大綱以前，縣衛生經費以佔地方款，歲出總額百分之

三五五為標準，惟各縣以戰事影響，支應浩繁，多未能依額撥足，即有依額撥足者，又以協助軍事用費，挪作別用，以致衛生事業之進行，殊感窒礙，是次調整縣各級衛生組織，限令各縣自二十九年下半年度起，確定縣衛生經費，佔縣地方款，歲出總額百分之五，以前各縣原列數目，倘與額定不符時，應由地方款預備費項下撥足，倘仍不能達到定額，應由縣遞籌籌劃，從新統籌撥足，以期適合，並訂定衛生院之編制經費，分為三等，以縣地方款歲出總額之多寡為標準，歲出總額在五十萬

福建省的民政

韋力田

閩省民政廳的執掌，除秘書、會計二室，綜理廳內人事、文書、庶務、出納、會計、歲計、統計等業務而外，其餘各科分理全省縣區政、禁政、社會事業及地方自治等公務，爾後者更為民政施政中心，地方自治之推進，係從健全自治的指導機關着手，即先健全省、廳、縣、組織、人事、和科等管理，然後推行於鄉、鎮、保、甲；至於執行方面，則由保民大會開始，以訓練民衆使用民權；由鄉、鎮、保

元以上者，採甲等編制，月支一千元至一千二百元。在三十萬元以上，五十萬元以下者，採乙等編制，月支七百元至八百元。在三十萬元以下者，採丙等編制，月支四百元至六百元。區衛生分院之編制，經費分為兩等，甲等月支三百元，乙等月支二百元，鄉鎮衛生所不分等，各月支五十元，簡便藥箱，各月支五元，縣衛生院及區衛生分院之經費，在劃定縣衛生經費項下支撥。至鄉(鎮)衛生所保衛生員醫簡便藥箱之經費，則由各該鄉鎮收入項籌撥之。

造產開始，以推進生產建設；同時納教、養、衛於營中，以充份發揮管、教、養、衛合一的精神。

縣區行政的刷新：所謂縣區行政的改進，係從人羣管理、機構調整、指導自治着手的。閩省自二十四年起，開始訓練縣區行政人員，同時亦確立了縣區人事制度。二十八年起，縣政府依民、財、教、建、軍五個系統成立五科；二十九年實行新縣制，改設區署及指導員。縣區境域，亦

分別加以調整；建甌、沙縣、永安三縣區域太大，特分置三元、水吉二縣；上杭的峯市近永定，兩日島和莆田有密切關係，故分別併入各該縣；同時分縣等爲三等六級。從三十年起，永安等二十七縣區署分別裁併，特在縣府內設自治指導員；其餘設特區或專署尚存在之地方，亦設區指導員二至五人，經常赴各鄉鎮指導自治，使民衆了解政府推行自治的意義；二十九年，會由專署派員赴各縣舉行自治講習會，召集縣、區、鄉、鎮、自治人員講解自治真義，討論自治的實施問題。

地方自治之演進：閩省二十三年前推行之鄉、閭、鄰、自治制度，不僅未奏效果，反爲士劣把持。迄勳匪軍興，又改辦自衛式的保甲，成爲推行政令的官治機關；及抗戰以遠，深感保甲長程度太低，不易推動戰時政令；這時才注意到要使政府，人民打成一片，必須辦理真正的地方自治。故自二十七年後，保甲制度始成爲充實自衛與奠定地方自治的兩大力量。當時辦理保甲的情形第一：在聯保主任下增設辦事員三人至五人，以充實聯保機構；第二：使國民軍訓，學校教育和保甲組織連成一片，以樹立管、訓、養一體制；第三：

增加自治經費，以減輕保甲辦事人員之經濟負擔，二十八年起，更積極準備推進自治工作：一面改訂保甲規約，把自治、自養的精神，納到規約裏面去；一面更厲行保甲會議，以啓發人民自治精神；同時更建立保甲指導制度，使民教指導員兼任保甲業務的指導。自二十九年度起，分自治團體爲縣及鄉鎮二級；鄉鎮爲訓練民權推進自治之起點，故其區域亦按自然境界加以調整，大概十到十五保爲一鄉鎮；綜計全省編成一四二八鄉鎮，一五七二五保，一六九五五九甲。鄉鎮保甲的組織，也設依管、教、養、衛合一之原則，分別在鄉、鎮、保公所內設民政、警衛、經濟、文化四股，分由鄉鎮長及中心小學校長担任。此外又訂定辦法由縣、區、鄉、鎮分別派員至各保督促並指導召開保長大會，以便選出保甲長。三十年起，除督導民衆，使其本自動精神，共同訂定地方應辦事項，協力進行，以促進自治事業的發展外，更注意到鄉鎮保的遺產事業；如鄉鎮農場，倉庫，保公田，公有林園等農事建設，以及標準住宅，中正公園，中山堂，體育場，圖書館等公共建築，都在計劃推進中

戶政編查與異動登記：戶籍統計爲施政要圖，而戶口異動登記，又爲嚴密戶政之首要工作；蓋人事之變動無常，若不隨時注意異動情況，則新造之冊不旋踵即成廢紙；閩省自二十三年起，雖已開始辦理戶口普查；直到二十六年底，還在不斷的編組抽查，可惜未辦異動登記；二十七年，雖已注意到異動登記，然因種種困難，未奏良好之效果；故自二十九年起，於各鄉鎮設戶籍員，辦理戶口調查，異動登記等事項；由甲長報告，保長登記，戶籍員統計；異動分生、死、遷出、遷入四種；各種手續簡便，責任分明，推動亦較易

民衆團體之組織與統計：閩省十五年之前之民衆團體，僅有少數無實際力量之商會；二十三年後，經黨政當局的考查，指導，整理，到抗戰前，已設有縣、鄉農會六九一個，工會一五八個，商會七六個，商業同業公會三〇七個，工業同業公會三七個，漁會一七個，婦女會三三三個，教育會七七個，職業公會一七個；在量的方面已有可觀，但質的方面仍待改進；二十九年推行新縣制，特於民廳設三科設人民團體負責辦理，並特別注意其備案手續，規定團體負責人與會員共同發展會務的辦法，整理他們的財政，修改各種同業

公會組織法，以矯正過去主持人員的假公濟私，侵佔公款，種種弊端。政府應速籌整頓。

禁政辦理的始末：禁政可分禁種，禁吸，禁運三方面來談；自中央規定禁烟計劃以後，閩省即開始實行禁種；每至種烟季節，即分派專員查勘；如發現私種，除立即令其剷除外，並由辦烟戶及該管禁烟人員，厲行以來，私種之風漸殺。但閩省內則山嶺重疊，外則島嶼縈迴，查緝不便，故尚未盡絕根株。二十八年，特再派查禁督察員三十四人，分駐私種最多縣份，專辦禁種事宜；嗣又會同中央，組織查禁督察團，分五組出發查勘；迄二十九年，底私種之風已告絕跡。

閩省於二十四年起，開始辦理禁吸事宜。一面舉行煙民登記，以便統籌煙土的

分配；一面增設各縣戒煙院所，以為煙民傳戒處所；二十七年後，更將戒煙事務，改歸各縣衛生院辦理。原登記煙民總數一、一〇八八八八，至二十八年年底僅餘四九、一〇三人；二十九年六月底全部完成的有福州等四十五縣區，其餘各縣區亦限令二十九年底全部戒絕。

查禁期間煙土之運銷，係由政府根據煙民人數統籌供給；並設立土膏行店，供給領照煙民購吸，由緝私機關查禁私土。二十九年為完成禁煙計劃之年，六月底即撤銷各地土膏行店，停給煙民煙量；同時廣布緝私網，禁絕私運；故禁煙計劃，可謂如限完成。惟閩省海岸綫長，查緝不易；抗戰以後，閩南廈門一帶，更為敵寇私土傾銷之大本營，這是今後應該加緊注意的地方。

浙江省之民政

任發軔

查、行政督察專員公署內

部組織之充實

戰時要政統籌有方，則有指臂之效，督導無法，則影響抗戰殊鉅，實際負荷此

項職責者，端賴健全之行政督察專員公署。浙省當局有鑒及此，乃將過去各專署，原分二科之組織，擴而充之，以達此需要之目的。

於三十年度起，經內政部之備案，行

政院之核准，各區專署，咸增設一科，專辦經濟建設，及糧食管理事宜。

人員方面，添設科長一人，技士一人，技佐、科員、及書記各二人，專事養成

貳、實施新縣制下之縣

縣長，為一縣行政之最高首領，無待諱言。各縣政府內，設秘書室、民政、財政、教育、建設、兵役、社會等科。惟社會一科，須俟浙省社會處成立後，始行設立。

秘書室，設秘書一人，助理秘書一人至二人，各科設科長各一人，科員八人至二十人，督學一人至三人，技士一人至二人，技佐一人至三人，指導員四人至十六人，事務員八人至二十人，會計主任一人，佐理員三人至七人，雇員一人至三人。辦理土地稅之縣份，設估計員一人，並視業務之進展，又可增設測量隊及登記處。

設警佐室之縣份，則設警佐，督察員，訓練員各一人。同時因縣長得兼理軍法之故，則又可增設軍法承審員一人至四人，軍法書記員一人至四人，幫同辦理。

大概浙省各縣，全部縣府人員，在未

辦地政，及未設警佐室之縣份，原規定三十五人者，現在至少增加十人；原規定最多不過八十九人者，現在可再增添二十三人。總之，視各縣需要之情形而定。惟游擊戰區之縣份，則不在此列。

浙省二十九年，各縣行政經費，全省共計三百七十五萬餘元，最多者，月支七千餘元，最少者，月支二千二百餘元。三十年起，因各縣政府增添人員，及各職員按級級俸，並酌增辦公川旅費之故。依原數當不敷分配，故現在最多者，月已各支九千四百元，最少者，則月各支五千二百元，全省共七十六縣，月支共五百五十萬元；全年共六百萬元，較上年度已增加七成矣。

至於省補助費一項，全年計撥補一百十四萬四千八百元，惟自四月間，浙東遭受戰事影響，省稅銳減，不得不酌予緊縮，因於五月份起，將省撥各縣行政經費數額，酌予核減。

縣政會議，每月星期舉行一次，其會議結果，皆填入規定之報告表式內，遇有重大事件，則呈請上級機關，核示辦理，並由省府方面，每半年列表彙報內政部備案一次。

縣行政會議，每年約在五月及十一月

中旬，舉行一次，其程序亦如縣政會議。

此兩種會議，按期舉行之縣份，現有臨安、餘杭、昌化、嘉興、蕭山、臨海、仙居、溫嶺、蘭谿、東陽、義烏、永康、衢縣、建德、桐廬、樂清、縉雲、松陽、龍泉、慶元等二十縣。

叁、縣以下之政治機構

區署設區長一人，民教指導員，財建指導員，及軍事指導員各一人；另設書記一人，及雇員等人，此皆有給職，區長與縣政府秘書科長等級，(委任一級至八級)，指導員比照縣政府督學，科員，(委任三級至十三級)支給，另給生活補助費。雇員月支二十五元至四十元，另各給生活補助費十五元，工役月支十五元至二十元。區署辦公費，規定月支六十元至一百五十元；川旅費，月支五十元至一百元；購置費，月支二十元至五十元。

浙省先後成立之區署，計有二百八十餘處，區署之經費，則列入各該縣總預算內。各鄉鎮公所，除設鄉鎮長，副鄉鎮長外，並設有民政，警衛，經濟，文化四股，各股設主任及幹事若干人。至於經費支給標準，甲種鄉鎮(十一保至十五保)，月

支八十元至二百一十元。乙種鄉鎮，(六保至十保)月支六十元至一百一十元，鄉鎮所轄保數，凡超過十五保者，依甲種標準，由縣酌加；不及六保者，則依乙種標準，由縣酌減。

浙省保民大會，在過去舉行會議時，其討論範圍，頗多關於鄉鎮公所，或上級機關交議事項，如審查適齡壯丁，免緩役原因，及籌征經費等事。本年度，為更求改進，培養人民管理政治之技能起見，浙省府已通令各縣，須注重發動人民自覺，鼓勵地方建設，以宣傳方式，喚起人民之興念，使議而有所決，決而利於行，以期進至會議與行政一元化之理想。

肆、救濟事業

至於鄉鎮民代表會，其候選人，須經試驗與檢核合格後，始得為該會之代表。浙省三年施政計劃綱領，規定各縣，原有各項救濟機關，如育嬰，孤兒，養老，殘廢，施醫，救濟，游民管理，各堂院所等，現已陸續備併於各縣救濟機關。並規定各項救濟事業，款項及歷年撥餘平糶餘款，均由縣地方公款，公產管理委員會負責集中整理，通盤支配，並擴大捐助

，以補不足。

伍、警政

浙省警政會議，曾在方岩舉行。關於警察不滿五十人之縣份，酌量增加。同時改組警局，以期負荷後方治安之重責。

為研討現代警察學術，提高警官智能，刻以增進行政效力起見，浙省特創設警官講習所一所，從事講習事宜，迄今已辦畢四期，本年度因受時局影響，以致中輟。

浙省各縣，自辦之警察訓練所，現概由省警察訓練所統一辦理，該所先後已屆屆畢業，畢業之學員，咸已分發各機關服務。

陸、確立政訓制度

浙省各級警察機關，皆設有政訓人員，其主要職務，端在灌輸警察官警政治常識，並提高其戰鬥精神，今將其內容，分述如次：

浙省外海水警警察局，省警察大隊，及各縣警察局，原各設有政訓組長，政訓員，及政訓指導員三級，現均改為政訓組長，政訓員兩級。關於工作上，指揮較為便利。

至於游擊戰區，各縣政府之警佐室，

原僅規定設置政訓員一員，現得設政訓組，並增設政訓員，以期切合當地環境之需要。

關於警察政訓人員之任用，僅以具有警官之資格者為限，並可依法銓敘，其資格與警官同。

政訓中心工作，在加強官警政治教育，增進警民合作，及提倡警察福利事業，同時並於該省民政廳內，設有全省警察政訓人員工作指導委員會，隨時督導考核，並編印政訓通訊，以資聯絡。此外如提高警察待遇，使其能維持生活，加強特務警察工作，刻在剝探敵情，及捕獲偽組織人員，均應逐漸辦理。

柒、實施警保聯繫

新縣制下，警察與保甲，既同時存在，即應以警察力量，補救保甲之缺陷，充實保甲之內容，一面藉保甲之組織，孕育警察之發展，發揮警察之效力，能使二者相輔而行，相得益彰，故警察聯繫，實為目前必要之舉，浙省當局有鑑於此，除依照警察保甲，國民兵聯繫辦法外，復經規定加強聯繫辦法如左：

得逕行命令管轄區內之鄉鎮長，幫同協助。

二、警察所駐在地，設有區署者，警察所長，除秉承警察局長之命，辦理全區警察事務外，並受該管區署長之指揮。

三、未設警察所地方，或已設警察所，而未分派警察駐守者，得由當地國民兵隊，或保甲人員，代行警察職務，仍由警察局所，派遣巡官，警長，巡迴指導之。

四、各鄉鎮警衛股主任，及保辦事處之警衛幹事，可以當應駐在之警察人員，兼充為原則，如其地無駐警時，得遴選曾任警察訓練合格人員充任，但必須與警察機關取得聯繫不可。

捌、禁煙

浙西各縣，凡我政權所及之域，煙毒尚能肅清。惟嘉善、嘉興、平湖等縣，與敵佔領地相交界處，煙毒仍盛。同時又因溫屬永嘉縣一帶，地處水陸通衢，毒品輸入極易，雖曾一度嚴禁，但自淪陷後，其地種毒，又復猖獗如初。他如台屬各縣，天都臨近海濱，毒品既易輸入，盜匪又復猖熾，是以在盜匪未肅清前，煙毒斷難絕種。浙省府另組有查煙隊，巡迴下鄉查察

於重要口岸，均設有檢查所。從事檢查，以杜偷漏之弊。

玖、戶籍

戶籍行政，必須精詳。浙省戶籍基礎之薄弱，辦理始見成效。然一縣戶籍基礎之強弱，繫於鄉鎮公所著為多大，浙省乃規定鄉鎮公所，均設戶籍幹事一人，並經調送縣地方行政幹部人員訓練所，予以專業訓練，及格者分發任用，期在充實其辦事效能。

拾、優待出征軍人家屬

關於優待出征軍人家屬，浙省府特定有徵收出征軍人家屬優待金辦法，茲將其內容，略述如次：
凡未出丁之家，無論有無壯丁，及依法應免役者，均須繳納優待金。地主按田畝徵米一市斤，山蕩每畝徵米半市斤，均以實物為限，雜糧准予折抵，由各縣政府委託田賦經征機關征收。
商人按營業稅每五百元，征收一角，由各縣委託營業稅征收機關征收。
房主按每月租額十元，征收一角。其他殷戶，繳納之標準，由鄉鎮民代表會，會議決定之。

浙省各縣積穀，截至二十九年十二月止，據捐存總數共穀三十三萬八千四百九十二石，款二百二十一萬二千四百零九元。該年度據呈經核准提款百分之五辦理賑濟。浙省各縣積穀，截至二十九年十二月止，據捐存總數共穀三十三萬八千四百九十二石，款二百二十一萬二千四百零九元。該年度據呈經核准提款百分之五辦理賑濟。

拾壹、積穀

浙省各縣積穀，截至二十九年十二月止，據捐存總數共穀三十三萬八千四百九十二石，款二百二十一萬二千四百零九元。該年度據呈經核准提款百分之五辦理賑濟。

酌提一部份倉穀，舉辦平糶者有龍游，常山，宣平等三縣云。

拾貳、墾荒

墾荒事業，係屬增產糧食，支持抗戰之要圖。浙省原頗有戰時開墾荒地暫行辦法，惟此辦法，對於承墾人資格限制過嚴，故施行頗多窒礙，於是乃由該省民建財三廳會擬修訂，結果規定特別注重大片荒地之集團墾荒。限期將全省各縣，公私荒地，一律計劃墾荒，儘量種植食用作物，以期補目前需要之不足。

拾參、特種訓練

浙省為實施三年計劃，推行新政起見，特以考試方式，選拔優秀青年，以充施政之幹。於二十八年度始，創辦浙江省地方行政幹部訓練所一所，招考高中畢業學生二百三十八人，從事受訓，惟受訓未曾結業，旋因奉中央明令，改設浙省地方行政幹部訓練團，所有此期肄業學生，經甄別試驗後，大部轉入該團繼續受訓。

二十九年三月間，又舉行第二屆特種考試，應考學生，計九百餘人，經錄取者，僅六十九名，此六十九名，編入該團後，計受一般訓練兩個月，專業訓練一個月，畢業學員，分別任職於該省財政廳及糧食管理處。

浙江省民政簡表

阮毅成

三十一年九月製

全省戶口：二一、一八〇、一三六八；壯丁：三、〇四五、五六四人；

男：一一、四四四、〇一九人；女：九、七三六、一一七人；戶數：四、八七〇、九二二戶。

全省面積：爲四一〇、五八五方市里。

廿六年時辦理地政爲二縣一市，現辦地政爲八縣。（淪陷縣份除外）

三十年六月止：大三角測量全省完成，小三角測量完成四三、三七四、三四二市畝。

二十七年至三十一年六月止：圖根測量完成二七、一六四、〇一三市畝；戶地測量完成二二、五六一、三三三市畝。

土地登記收件二、四二一、六六六市畝；發照收件三、七二四、一一九市畝。

（縣）七六，（市）一，淪陷二五縣一市；（內二十二縣淪陷，象山三門上虞三縣縣城未淪陷。）

縣分六等計：一等二三縣，二等一四縣，三等一五縣，四等一六縣，五等一二縣，六等七縣。

縣政府組織：五科二室，設地政科者爲六科二室。

（人員）四七一一一三人。

（經費）每月最多九四〇〇元，最少五二〇〇元。

（區）全省二八九區，設區署者爲一八六，經費：每月五〇〇—一八〇〇元。

（鄉鎮）全省三一六一鄉鎮，經費：甲種一一一保至一一五保每月八〇〇—一二〇〇元。

乙種六保至一〇保每月六〇〇—一二〇〇元。

（保）全省四二、八一七保，保辦公費每月二元至六元。

（甲）全省四四九、二七五甲。

行政區域調整：二縣（三門，磐安）

縣以下各級組織調整：方式 1. 已核定調整方案計已報告調整竣事者二三縣。

2. 已核定調整方案尙未據報調整竣事者三九縣。

8. 未送調整方案者一四縣（多爲前方及敵後縣份）

省縣財政劃分——計三〇縣

縣行政會議——本年已舉行者為二六縣

鄉鎮民代表會——已開有：四三縣

保民大會——已開有：五〇縣

警政：全省警察局原有四四現有四二

警佐室原有三二現有三四

警察所八所

長 警九九五九人，警官一二七七人。

槍 械一〇〇六六枝，彈藥八〇九八二一發。

已受訓警長一一三七人，警官二二二人，政訓人員二〇〇人，義勇警察一一〇

精毅：廿九年十二月為止，計已報為六二縣。

存穀三八七、六四七石，款二、一八五、四〇六元。

動用積穀：貨 放一九縣

平 糶 九縣

以上兩種併辦 三縣

施粥 貨 放 一縣

至三十年六月底止根據各縣已報者計算：存穀二五七、五六九石，存款二、〇三三

兵役與優待：入營壯丁：五三〇、八一〇人，出征戶數：九二五、〇三六戶。

家屬人數：三、七六〇、一四四人，優待金總數：七、七七八、七七三元。

福建省的人事文書事務管理

一、人事管理

福建省人事制度之發軔，遠在民國廿四年，當時陳儀氏新主閩政，深感建立合

理的人事制度，實為刷新政治之首要條件；而建立新人事制度，必須從訓練人才着手；故於廿四年二月由廳一科主辦縣政人

員訓練所，並陸續制定福建省縣政人員管理規程，縣政人員考績委員會（廿七年五月），縣政人員儲金監督委員會（廿八年

力田

三、訓練機關中之指揮機構，以增進縣人專政；經五年之努力，縣人專政業已相當穩定，於是省府又擴大人事制度之範圍而應用到各府各直屬機關，並於念八年五月將前縣政訓練所改組為「公務人員訓練所」以訓練省府所屬各級公務人員；旋又確定省府秘書科為全省人事機構之樞紐；十月間，又設立各廳處人事股為人事行政之分機關，以管轄各該廳處，及其附屬機關與非主管縣之人事行政。念九年，更定並頒布省府公務員任用辦法及施行細則，與省府各廳處人事管理規則；而各廳、處、局、和省營事業機關之人員，也陸續開始受訓；至此國省人事制度之基礎漸已確立了。

書事

任所相任務；這幾種程序都通過了，然後才可將姓名列入候任名冊，列冊者即有破任之權利。除此而外，雖主席廳長，亦不能於候任名冊外憑私情及地位以介紹一

後，更謀增進其學養知能，故訂定進修辦法如下：①調訓：縣政人員每任責二年，調至幹訓團復訓一次。②縣政人員任職三年而成績優良者，得領原薪至幹訓團研究三月。③編政幹團畢業學員自修閱讀書目，縣政人員可依個人之需要與程度，選修若干書籍，平時可向政幹團質疑問難；修畢，可請政幹團考驗，作為考績成績之一。④公務員升學者，可給予貸金。

一、任用：現在國省各級公務員之任用，必須依據新人事制度之規定，凡欲充任公務員者，必須先受訓練，而受訓者必須經五階段：第一審查資格，第二口試、體格檢查，以檢驗其過去的經歷、知能、德性、以及身體。第三訓練，已增進其思想及生活知能；第四實習，以增加其適應能力；第五試用，以察其能否勝

有服務經驗者為乙等，可任股長或督學等職；高中畢業或具有同等學力者為乙等，可充科員；初中畢業或具有相當程度者為丙等，可充辦事員；總之，凡同等學力之人，即居同等之職位，享同等之報酬。

五、獎懲：獎勵的標準，除記功、獎金、嘉獎外，分下列三種：①工作成績平常而任職較久者，予以年功加俸；②工作成績優異者，予以考績加俸。③工作成績優異，其能足以升任高一級之職務者，升職。因任職年久的人若無年功加俸之制，以穩定其服務熱忱，則將不能久安其位；有功的人，若不予以特別的獎勵，則不易鼓勵其才；至不功而又不能的人，必予以升職，使其可以盡量發展其才能。縣政人員獎懲的報據，並不是空洞的，偶然的或是偏見的，而是依據客觀的標準，長時間的考查，與多方面的考核，然後始能作一定論；縣政人員如因嫌疑而停職或扣押，經偵查無罪而釋放時，省府除予以復職外，並補給其在扣押期內之薪俸。

保障、進修及獎懲五項，茲分述之：

三、保障：凡依法任命之各級公務員，非依法不得撤換或更動；而縣政人員於接受任命後，在五年內亦不得無故辭職或他就；此外為安定縣政人員生活起見，特規定下列各種辦法：①無職可派時，由省府給予生活費，但不得就他職。②赴任，調任旅費由省發給。③就任後每月扣存儲金，以備臨時急需。縣府為縣政人員備置宿舍，以減輕其經濟負擔。

四、進修：縣政人員於其生活安定之

二、文書管理

文書是公務員工作的集體，政府施政的依據；故應實施科學的管理，以免毀壞損失，並可節省辦公時間，增進行政效能。閩省自念三年奉令實行合署辦公以來，即深感文書的收發，與卷宗的度藏，實有集中管理的必要；所以從念四年起開始改進；在抗戰前，已樹立一種文書管理制度。但自省府遷永以後，因各廳、處、局實行疏散辦公，事實上不能集中一處；為適應環境計，故又決定管理集中，工作分組之原則，以貫徹初衷，且適應當前之需要；此外更就秘三科的文書部份分設第四科，專員文書管理的責任；同時為充實各縣文書管理機構起見，特將縣和特區的收發管卷人員，分期調訓；因此閩省的文書管理制度，已普及全省了。

文書管理的第一部門即係「收發」工作。閩省於念五年間，即已實行「收發集中」之制，即採「統收統發」制，凡府、廳、處、局、科、室、收發文件，均由省府收發部份，編號登記收發；這樣一切往來文件，都有根據可查，不易遺失積壓，同時處理迅速。編號採「一條線」制，不

分府、廳、處、科、室各義，都以「文一號」為原則；例如三十年首字引用韻目陷字，自一月一日第一號起，到年終止，第二年再換首字；這樣全府收文，僅有一種字號，對於調案，察核，存查都很便利；發文也是這樣，先用千字文的字代表年度，用十二天干的字代表月份；用韻目代表日期的字，次示發天主體和辦稿處，例如呂丑儉府民乙永○○號，就知道是三十年二月念八日永安省政府民政廳第三科辦的稿；這樣，凡是抄錄了這種字母的復文，收文人可以曉得前案主辦的地方，便於分配文稿；辦稿人也知道去文的年月日，這樣大家都省了許多不必要的查訊。登記採用活葉復寫式，每次疊用五張，分收文總號簿，存收發室；收文主管簿，作送文簿用；收文呈閱簿，每日呈閱；收文簿隨文送達，作備查用；及收文分科用紙，分列五條，一文一張，隨文交主管科室粘貼，作科室收文簿。這樣，省府收到文件到辦稿止，只一次登記；發文也用這種方式，不過沒有科室發文簿和廳、處、局、發文簿兩張疊用；但是加上了管卷室存查簿一紙，共四張疊用；所以要加管卷室一紙，就是為着發文的分類，和卷宗編號，以便於檢查。

就特殊文件的管理說：凡是密件，速件，航快的收發，都隨到，隨收，隨發，免致遺誤要公；就內部各部來往文件說，儘量採用文函，可不經掛號，自相送遞，以減手續而免延誤；就收發歸檔的關係說：採連鎖制，就是收發文件主管人員，不僅負分司的責任，還要代檔處做分類工作；使收發和管卷，互相控制，減少遺失，便利檢閱；且因收發的統一乃致促成了檔案管理制度的統一；這於時間，人力，物資上，當然有很大的節省。

文書管理的第二部門，就是案卷的保管與度藏工作：案卷整理是念五年才開始的，整理的原則係採取收整理法，凡各廳處局原有檔案，在集中前的件舊卷；以後歸檔文件，逢着有關舊卷的，隨時把舊卷抽出，照新法編號裝訂，這樣，可以省了一批整理舊卷的手續，而能達到逐漸整理舊卷的目的。集中的辦法，是集中所有發生和存查文件，不論屬於那一廳處的，都按照文號規定時間送秘書處管卷室歸檔，這樣才能達到集中的目的。編號的方法，係採杜威十進法，以三字代表「類」，「綱」，「目」；在類、綱、目的下面不足時，另拿小數補足他；下列橫線，便編年號

，應就：凡是一案的文，編訂成卷，每件包括收發文和附件；歸檔後，按性質編編目，若一文裏有兩種以上的事由，就把文件歸入關係重大的卷裏；其他事由，分別詳註標簽，編入關係卷，以註明原件的所在。

三、事務管理

萬能的政府是要由專家來組織的；因為應用專門的知識和技能，才能增加行政的效率。在新興的行政管理裏面最主要的是一「人、才、物」的管理，而物的管理則尤為重要；因為如果沒有適當的物料管理方法，則不但浪費公家的錢，得不到適當的物品，並且還是貪污的起點。事務管理的目的，在使最瑣碎最困難的事情，要做到清清楚楚，一絲不紊，並且不要合乎經濟的條件。所以在念八年間，陳主席曾有一欲使所屬各機關事務，加以積極的改良，必先訓練一班有廉潔的道德，科學的頭腦，藝術的趣味的事務人才；然後才能負起改善各機關事務的責任，使之能夠合理化，經濟化，簡單化。的談話。故三十年起，一面使秘書處的第三科專管事務，一面更擬定事務管理計劃逐步的實施。

事務管理的第一件工作就是訓練人

：要把事務管理辦好，必先訓練事務專才，積極上注意勉能的灌輸，以增強其辦事能力；同時保障他的地位，以消滅庶務人員的幹祕性，使他們不能起別的作用；消極上培養其德行，激發其公德心，使其能愛護公物，並且經濟的使用公物。

事務管理的第二件工作就是如何方能使事務達到合理化，經濟化，簡單化的地步？這可以分為兩方面說：第一要集中購置：凡一切機關所用的物件，若能採取這種購置方策，則既可減低購置價，且可合於標準；同是各機關物料預算費編好後，交由管理機關統籌支配，按各機關實際需要的多寡，以分發應用，免致購置時沒有根據，或購置後有不合用，不夠用的現象，其次再就購買方法來說：須用招算的方法，以免去購買人與商人間之勾接；且可依據合同，容易得到合理化的物品。再就購買的人說，更要嚴格管理：凡是管理機關核准請購單內的品名，數量和特色，或圖樣等，購買人不得自動變更；同時購買人員本身或近親屬如經營所採購的物料商店，而沒有別的商店可以代替的時候，購買人應申請迴避。這兩點，都是為預防採購人作弊而設。並且購買人員對於所經購財物，如有過失或故意致公家受損失時，得按情節輕重分別處罰，並責令賠償；每次

購買的物料，應報請各該實施機關點收；這兩點，是要使採購人不能規避他的責任。就驗收的人說，同樣要管理他們，一面使他們對於照請購單，訂購單所列各種條件與發票等，要慎重檢查其是否符合；如點收者認識不足，或因疏忽而使該物品和規定數目，性質不符時，除受行政上之處分外，還要負連帶賠償的責任，使他們不能規避責任；同樣，他們與購置人員或承辦商人有親屬關係時，應申請迴避，以免串通作弊。就保管方法說：還要由該管理機關集中管理，以免浪費和失散；同時對於庫存物料，保管人應隨時整理檢查；如有損壞，應立即報告管理機關，申請修理登記；至於物料之出納，也要置專簿逐日記載；以免領用的物品沒有根據可查；就領用方法說，物料之分配，應依領用機關或領用人員之工作性質，決定應領物料之種類及數量；同時更進一步：凡是職員過份消耗，或領用非其業務上所必需之物料時，該管事務主管人員，得核減或拒絕之。領用機關及其主管人員，對所領非消費品及尚未應有之消費品，或離職前未交清的物品，如有遺失或損壞，得仿照市價或原價賠償。這些，都是要達到公物公用，以免浪費公物；同時並要使事務管理，物料分配達到合理化、經濟化、簡單化的原則。

湖南資興縣政特點述要

李荃浦

資興位於湖南，屬湖南省第三行政督察區。面積一〇〇八二市方里，縣等為三等甲級，縣府自二十九年一月改組以來，縣長劉茂華，以勤廉自勵，並以勸人；縣政建設，頗多特色，記者站在地方行政研究崗位上，特就所知，述其梗概如左：

一、自衛上之特點

資興共有二十四鄉鎮，地域遼闊，又與粵贛接壤，兼有八面山之險，歷年來湘粵贛邊區之股匪，乃利用八面山頑抗，未能完全撲滅，而尤以資興受禍最烈。其原因一為交通不便，匪情不易探實；一為人民無組織，不能團結除匪，資興縣府遂針對此種弱點，公布資興縣鄉鎮保甲警哨辦法。推行以來，收效甚宏，匪患肅清，人民安堵，湘省地方行政幹部訓練團，派員至資查實，認為確係自衛上之有效辦法，曾訂為重要課程之一，茲照錄其辦法及警哨圖，以餉閱者：

資興縣鄉鎮保甲警哨辦法

一、各鄉鎮防禦奸宄各設警哨線路（以下

簡稱線路）以村莊為發哨單位，以保辦公處為出動單位，以鄉鎮公所為聯絡單位。

前項各種單位，依其地形及路程制定起訖路線，并以保辦公處之四週為哨綫圈，形如蛛網，由鄉公所詳察，訂定畫圖說明，令行保甲長遵照，并呈請縣政府備案（圖式附後）

二、各哨工作程序如左：

1. 發哨單位以甲戶長或保長預先指定之壯丁為負責人，哨兵由本甲可靠壯丁担任，以達到保辦公處警備班兵力發動時，為其任務終了。前項甲戶長或可靠壯丁姓名，應由鄉長保長嚴守秘密，免使奸徒暗算。
2. 出動單位得到發哨單位之報告，最遲須於十分鐘內發動警備班壯丁持械潛赴匪警地點勦捕，或繞越捷徑相機兜捕，出發時一面備文（或口頭報告）派丁申報聯絡單位，必要時并應通報鄰保及鄰鄉毗連本保之保長乞援。

壯丁出動以鳴鑼為號

3. 聯單位得到發哨單位之報告時，須於五分鐘內以電話通知鄰鄉及當地駐防之軍警，或鄰縣之鄉公所知照，并電呈縣政府一面於五分鐘內發動已有之兵力，（無槍兵者以鄉丁戶籍警保隊附及所屬壯丁充之）馳赴發哨單位所在地，協同發哨單位之壯丁，并指揮當地甲戶長壯丁跟蹤緝捕，其出擊路程至少以離發哨地點五十華里為原則。出擊路線與壯丁公佈，由鄉隊長附就地以命令行之，兜捕之匪徒及賊械，由鄉公所送縣處辦。

三、發哨單位哨丁之出發，以三人以上形跡可疑之人，到達本哨線之三分鐘內，為出發標準，出發時受甲戶長或保長預先指定壯丁之指揮（或自動出發）不動聲色，潛赴發哨單位達成任務。

四、發哨單位完成任務之哨丁，每次立即賞洋二元至十元，由保長墊付，其款歸鄉公所縣政府平均籌發之。

五、本甲各戶如有形跡可疑之人潛入時，或甲內居民有為匪通匪窩匪及作漢奸或擾亂地方等情事，均照湖南省鄉鎮

保甲規程第五節二十五條及第八章第三十六條之規定辦理之。

六、本辦法關於防禦奸匪未規定事項，悉依湖南省鄉鎮保甲規程第四章第十九

二十兩條之四五各款及第二十一條

二至六款之規定辦理之。

七、本辦法第三條及第二條各款所指定任

務，如甲戶長壯丁，不遵照行使者，

依湖南省鄉鎮保甲規程第八章第三十

六條及三十七條罰則，從嚴懲處。

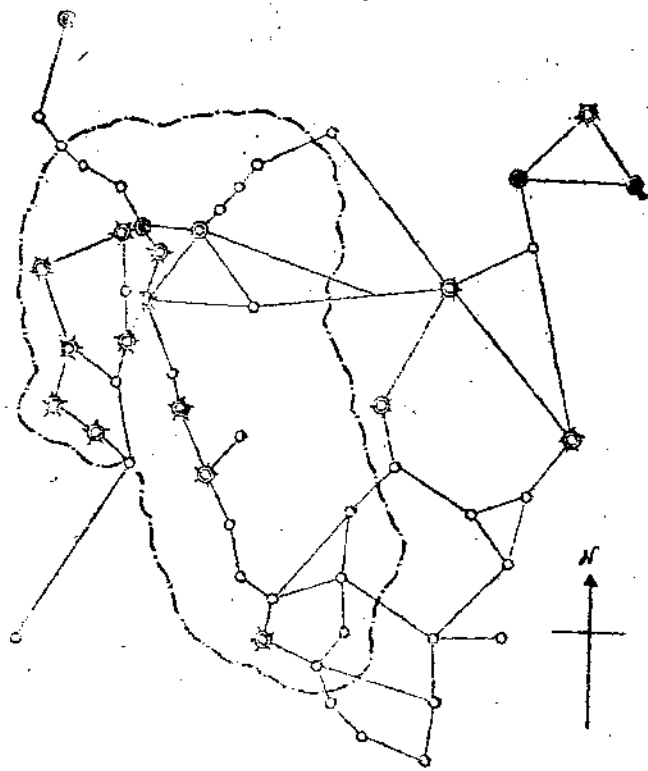
八、本辦法由縣政府公佈施行，并分呈省

政府暨第三區專員公署保安司令部備

案。

警備團舉例(六和鄉之一部)

圖	鄉公所	保辦公處	據點	鄉界	警備聯絡線	蛛形警備團
例	●	◎	○	——	——	⊙



說明

一、線圖以保甲中心為據，四週實地，地形與險要村莊，連為蛛網，保甲二、三位，保甲單位，發自衛力，團內之通量。

手榴彈五枚，警備團之威力，由此可以概見。

二、教育上之特點

年來推行國民教育，各處風起雲湧，推究其實，俱抱以上之苦感：(一)基金不固，(二)教職員薪資微薄，(三)民衆教育難期普及。資興縣政府別出心裁，有以下幾個特別不同的辦法：

1. 公布促進國民教育工作指導隊綱要。縣設總隊，以縣長為總隊長，教科長為總幹事，另聘專家一員為副總幹事；鄉鎮設分隊，以鄉鎮長為分隊長，中心學校校長為主任幹事。隊員則分由縣督學，縣政指導員，教育科各科員，鄉鎮公所文化股主任，中學校教導主任及公正士紳殷實富戶充任之。自今年八月實施以還，全縣二九〇個保國民學校基金，均經政府合法登記，每校至少有田租四十担，豐裕者，有九十担之數，國民教育基金確已穩固。

2. 推行脩脯運動，優待小學教師。小學教師待遇菲薄，工作不安，實為當前一嚴重問題，資興縣政府除發發薪物外，復頒布推行脩脯運動優待小學教師辦法，

上述之警備團，在資運用以來，確為保甲聯繫之具體辦法，憶於二十九年十一月資興程江口，由郝永寬來股匪一支，不三小時即將其撲滅。今年十月下旬駐紮七

十三軍野戰補充團一營機槍連周排長率士兵二十一名叛變，有中正式步槍十八枝，手榴彈十餘枚，竄至資興西里鄉，亦僅費時五日，將其擊潰，奪獲步槍六枝，

此項辦法，已經湖南省教育廳核准備案，簽認頗有價值，茲探錄於次：

資興縣政府推行脩脯運動優待小學教師辦法

- 一、本府為改善小學教師待遇發展國民教育養成隆師重道風氣起見特訂定本辦法。
- 二、本辦法所稱小學教師，係指鄉鎮中心學校保國民學校及已立案小學經本府登記合格之小學教師。
- 三、本縣所有小學教師除由各校遵照本縣小學教師薪給支配辦法支給教薪外，得享受地方人士及學生家庭之脩脯待遇，脩脯指土產穀米布棉魚肉及其他日常生活必需品而言。
- 四、學生家庭致送脩脯時間如左：
 - 甲、每學期開學及放假之日；
 - 乙、清明端午中秋年節；
 - 丙、其他婚喪慶吊日期；
- 五、致送教師脩脯其範圍以本人能力所及者為限，赤貧之家可免致送。
- 六、隆師重道，為改良社會風氣，提高教育效能之唯一辦法，凡受優待之小學教師，應注意下列各事：
 - 甲、不得以餽送為要挾小學生家庭之

工具。

- 乙、不得利用本辦法為對學生學業進修上有偏頗之觀念或事實。
- 丙、不得以餽送為個人喜怒哀樂之表示。

七、地方父老鄉鎮保長附對於隆師重道進行，應共同負責，各鄉鎮優待工作之考核如左：

(1)獎勵標準

- 甲、教師年受優待物品價值達二百元以上者。
- 乙、教師年受優待物品價值達二百元以下一百元以上者。
- 丙、教師年受優待物品價值達一百元以下五十元以上者。

(2)獎勵辦法

- (一)本條(1)甲乙兩項，鄉鎮長記功一次，保長傳令嘉獎，并由縣政府呈請省府備案，并由縣府題匾褒獎，地方出力士紳。
- (二)本條(1)丙項鄉鎮保長傳令嘉獎，并酌題匾額褒獎之。

八、本辦法由資興縣三十年度行政會議通過送請縣政府公布施行并呈報教育廳

備案。

3. 利用墟場推廣失學民衆補習教育。

湖南各縣，均有墟集之習慣，每遇墟日，人山人海，自晨至暮，熙攘不絕，資興乃利用墟場識字，省廳為之驚異！湘省府會計長周漱出巡到資，詳加考查，認為實係民衆教育上別開生面之辦法，故建議省府通令全省各縣採用，照錄辦法如下：

資興縣政府利用墟場推廣失學民衆補習教育辦法

一、機構

- 第一條 本府為利用墟場期掃除文盲推廣失學民衆教育（以上簡稱失學民衆）起見特訂定本辦法。
- 第二條 本縣各鄉鎮中心學校為推行失學民衆之唯一機關所有中心學校教職員均應負所在地墟期民衆教育責任。
- 第三條 各該鄉鎮公所對於各該鄉鎮失學民衆之調查強迫考核獎勵事宜應負絕對責任由鄉鎮長指揮保長文化主任戶籍員警暨中心學校教職員分別辦理之。
- 第四條 鄉鎮失學民衆之設計教學事宜

得組織某某鄉鎮失學民衆教育設計委員會由鄉鎮長鄉鎮隊附鄉鎮中心學校校長暨鄉鎮教育專家四人組織之其決議案分別送請鄉鎮公所以命令施行

第五條 每鄉鎮設巡迴施教担兩個至四個每担設主任一人担伙一人按墟期分別挑赴墟場施教
担主任由中心學校教職員或鄉鎮公所文化主任戶籍員等担任之

二、教學

第六條 担任施教工作各員統稱施教人員

第七條 每一墟場設固定識字牌五塊至十塊由施教人員按墟期先行入場繕寫懸掛并強迫趕墟民衆學習凡本墟期所公佈之生字須令下墟期趕墟之民衆還字不能違者照章懲罰獎懲辦法另訂之

第八條 各鄉鎮中心學校學生一律抄寫民衆學校課本五份至十份所寫之書呈由鄉公所支配分發之前項書籍所需紙張由各校自備

第九條

抄寫民衆學校課本可在習字課內舉行其成績得併入習字科內計算并得報請鄉公所轉呈縣政府酌予獎勵

第十條

抄寫之書應以部頒之民衆學校課本乙種爲標準格式大小不得有異（長約八市寸半寬約六市寸）

第十一條

全縣所抄之書其總數由縣政府查明統計呈報教育廳轉呈備查除識字牌強迫民衆識字外并由施教人員講演國民精神總動員綱領新生活運動綱領民族英雄事略暨抗戰建國種種重要政令生產方面常識尤應選擇作通俗講演

第十二條

墟期民衆應教以國歌及各種抗戰歌曲

三、獎懲

第十三條

鄉公所職員中心學校教職員辦理民教之獎懲另定之

第十四條

失學民衆如玩忽學業或不受指導者照章懲警

第十五條

失學民衆學業成績之考查由縣

政府訂定法規施行

四、經費

第十六條

巡迴施教担設備費由鄉公所自籌縣得依其成績每担津貼五元至八元

第十七條

其款呈由第二預備費項下開支施教人員不另支薪水但至墟場施教時連同担伙均得受墟場一宿兩餐之招待

第十八條

墟場識字牌粉筆等教學用具由墟場董事或商會會長籌給之心小學自備者聽便

第十九條

凡施教人員對失學民衆辦有特殊成效者得以現金獎勵其標準及經費來源由縣政府規定呈准施行

第二十條

中心學校校長鄉鎮長對墟場失學民衆辦有特殊成績者由縣政府考核從優獎勵之

第二十一條

本辦法如有未盡事宜得由縣政府提出修改之

第二十二條

本辦法由縣政府公布施行并呈請教育廳專員公署備案

三、生產上之特點

1. 早稻政策成功——抗戰四年，糧食

缺乏，糧價陡增，中央屢頒糧食增產之令，資興縣長出巡遙胞所之地，於永安之山陬間，發現早稻，乃劃永安鄉上就水荒山爲示範區，令鄉長何泗芳就該地民衆以燒土法墾之，種播早稻，量測溫度，試驗雨量，披荊荳，逐虎豹，使所播之早稻，與間種之粟，得其雨露之養，勃然而興，自春徂秋，纍纍其實，而幹莖之肥碩，根葉之青蔥，視水稻有過之無不及。劉縣長於所著早稻政策中有云：「人類生活條件之一爲米，米必有土，土必有水，水必須成田，此定理也。今以改種早稻，爲增進人類生存之所需，其條件亦仍爲米，亦仍爲土，但土不必有水，水無須成田，且土不限平原，尤不拘生熟，舉世界上一切水利艱難問題，早六肆崖苦楚，赤地千里危險，皆一筆而鈎消之，是誠人類之福音也。」上舉舉區共計七十畝，今年秋收，已獲稻穀二百八十餘担。湖南省據報，已派農業改進所技師徐繁瀟到資興考察，確認此種早稻，推而廣之，將使全國山荒變爲良田，丘陵化爲沃野，國家富強立致，世界必自資興改觀。謹記其大要如上。詳情見劉著早稻政策，茲不贅。

2. 提製蕨粉精——今年四五月間，資

興糧食曾一度恐慌，縣府乃發動民衆就山中採取蕨根製粉，約產五千担，民食得以平安渡過。後經湖南省中正醫院化驗，不僅可以充饑，且爲滋補之品，現資興各商製蕨粉精。其食法有五：一、用清水調粉和豆腐渣爲餅煮熟爲救荒之用；二、蜜糖或白沙糖開水沖服爲滋補之用；三、潔淨冷開水調服可解暑熱開水沖服爲治瀉之用；四、糖精和粉爲小丸以代西米粥，可佐西餐之用；五、冷水少許調粉，內包白糖及芝麻油炸爲上等點心之用，現銷行甚遠。

四、水利上之特點

資興東南鄉，崇山峻嶺，交通梗阻，稻田即墾於山上，如梯形，因地勢之故，不能修塘築壩，每遇旱魃，則束手無策，資興縣府費長時之研究，乃運用物理學上之虹吸管作用，令居民以竹洞其節，銜接爲乙形，由此山有溪水之處，接移至彼山無水源之地，騰汗頗宏，定名爲過山龍，此亦無辦法之辦法也。

總上所述，僅就舉舉大者而言，俟有機會，再述關於交通建設及衛生建設之特點。非敢宣傳，實在求學者作戰時縣政整頓研討之參考已耳。

四川江北縣地方自治實施方案

許協揆

初步完成標準

(一) 編查戶口

一、原有戶籍，及第一次人事登記，辦理完竣。

二、繼續辦理戶口異動登記。

(二) 規定地價

辦理土地陳報，造具臨時地籍冊，全縣土地分鄉分段大體規定其地價，並將原

有土地賦稅加以釐整。

(三) 開墾荒地

一、全縣公私所有荒地，調查完竣，造具清冊。

二、公有荒地，由各鄉鎮公所，按其性質，分別利用及管理。

三、私有荒地，由各鄉鎮公所督飭土地所有人，限期施墾。(其無力施墾或逾限不墾者，由縣依最低價加以征收，轉放

於需要土地之人民，其地價得分期給付之。

(四) 實行造產

- 一、鄉鎮及各保，因時因地利用當地民力財力，從事公共造產，其收益充作辦理地方自治事業之用，造產事業舉例如下：
 1. 農林，2. 水利，3. 養魚，4. 畜牧，5. 蠶桑，6. 紡織，7. 小鑛業，8. 改良種子，其他公共生產事業，如磚瓦窯，石灰窯，炭窯，水碾，及其他商業性質之公營事業等。
- 二、成年男女，每年應參加公共造產工作若干日。

(五) 整理財政

- 一、確立財務行政制度。(公庫會計預算決算及審核制度，依照規定辦理)。
- 二、整理地方收入。(各項依法收入，由縣政府整理，達到規定之程度)。
- 三、確立人民監督地方財政之制度。

(六) 健全機構

- 一、縣政府鄉(鎮)公所及保辦公處，依照縣各級組織綱要，及其他關係法令之規定，組織健全。
- 二、縣參議會，鄉(鎮)代表會，保民大會，依法成立。

(七) 訓練民衆

- 一、縣各級組織幹部人員全部經過訓練。
- 二、民衆有參加保民大會一年以上之經驗。
- 三、充分訓練民衆使用四權。
- 四、縣公民完畢其兵役工役納稅及教育訓練之義務。
- 五、縣公民依照規定，舉行公民宣誓，領有公民證。
- 六、在非戰時期，各鄉(鎮)保勵(精)神總動員，按照規定，舉行國民月會。

(八) 開闢交通

- 一、縣與毗鄰各縣間之縣道，依照規定寬度標準修築完成，以與省道銜接。
- 二、縣與鄉(鎮)間，及鄉(鎮)與毗連鄉(鎮)間之鄉(鎮)道路，依照規定寬度標準修築完成。
- 三、縣與縣間，縣與鄉(鎮)間，及鄉(鎮)與鄉(鎮)間之電話網，設立完成，並與省長途電話聯絡。
- 四、全縣道路，組織之修等。

(九) 設立學校

- 一、每保設立保國民學校(於必要時聯合二保或三保設立之)。

二、每鄉(鎮)設有中心學校。

三、縣或區設有六年制之中心學校。

四、保國民學校附近，鄉(鎮)中心學校附近，均設有民衆訓練運動娛樂遊息場所。

五、學齡兒童入學者，達全數百分之八十以上。

六、失學男女成年入學者，達全數百分之七十以上。

(十) 推行合作

一、每保設有合作社。(於必要時，得聯合二保或三保設立之)。

二、每鄉(鎮)設有合作社。

三、每縣設有合作社聯合社，分區設置地方，得由縣合作社，於各該區設置辦事處。

四、各級合作社附設簡易農倉或正式倉庫，辦理儲押，流通金融，調劑民食。

五、發展生產，運銷、消費、保險、信用等各種合作事業。並以分工合作方式，從事公共造產。(於必要時，得成立專以經營某種事務，為組織範圍之合作社及聯合社)。

六、確立縣合作指導制度，並提高合作指導人員之智識技能及職權。

(一) 辦理警衛

- 一、警保聯繫，辦理完成。
- 二、縣區鄉(鎮)保各級國民兵隊，依照組織訓練完成。

(二) 整理完成縣區鄉(鎮)警察。

四、縣境內治安良好。

(二) 推行衛生

- 一、縣設有衛生院，各區設有衛生分院。
- 二、每鄉(鎮)設有衛生所。(於必要時，得聯合數鄉(鎮)設立之)。

三、每保設有簡便藥箱。

- 四、鄉(鎮)保公共衛生場所之設置。(如菜市場，公共浴場，公共廁所等)。

(二) 實施救卹

- 一、所有老弱、殘廢、寡寡、孤獨、傷病、婦孺、無歸宿者，由縣救濟機關及本地方之鄉(鎮)或保，分別負責收容安置，妥為管理，不使遊蕩流落。
- 二、死亡掩埋病疾醫療等事，無親屬處理者，由保辦公處或鄉鎮公所負責辦理。

- 三、統一並改善縣及鄉鎮之救濟及慈善機關。
- 四、監督並改善各地寺廟祠宇產業，

使與辦各種社會福利事業。

(一四) 辦理積谷

- 一、縣及各鄉鎮，均成立糧食管理委員會。
- 二、縣倉及鄉(鎮)倉，依照規定，建築完成。
- 三、縣倉及鄉(鎮)倉，依照規定，儲放足額。

(一五) 勵行新生活

- 一、煙賭禁絕。
- 二、改良風俗，革除陋習。
- 三、獎勵節約及儲蓄。
- 四、使人民生活，在衣、食、住、行育樂中合理化，明禮義，知廉恥。
- 五、調解分爭和鄰睦族。

浙江昌化縣政瞰視

何鶴南

昌化是處在浙西一角的一個小縣份，

過去曾算是天南的山鄉碼頭，自杭徽路破壞停車以後，就很少被人注意了。全縣人口據最近精確統計，有八一二九人，面積約一二一五〇方里，東臨於潛，南界淳安，西接安徽績溪，北連甯國，全縣行政區域，劃分四區十八鄉鎮，較大的較繁榮的市鎮，河橋算是首屈一指了，城區雖然

，在戰前大多運銷滬杭，戰後對敵作經濟上鬥爭，實行封鎖，以致運銷停滯，經濟上不無受到巨大的影響。礦產有名馳全國的昌化雞血石，為一般雕刻家所膾炙於口的。

是全縣首腦機關所在地，可是商業不甚發達，市面蕭條，祇因為地處偏僻，道路崎嶇，交通不便所致。

工業，祇有紙廠，現在各機關團體所用的紙，都是本縣湯家灣新民紙廠的出品，全縣紙槽計有九百二十四個，資本一五五三九六元，每年產值五二二四八元，因受戰事的影響，原料來源斷絕，現停止營業者，竟佔四分之三，於國民經濟，不無打擊。

本縣的物產在農產方面以穀、麥、苴、苞蘆、桐子、山核桃、英肉為大宗、筍乾、茶葉、木料等次之，山核桃尤為著名

抗戰後的昌化，是在烽火中成長新生命，經重縣長四年來的努力，各方面正在突

飛猛進着。茲將概略如左：

甲、設立學校：過去昌化知識份子很少，即便有也不過高小畢業就算。婦女受教育的更，鳳毛麟角，推究其原因，不是沒有人讀書，而是沒有地方讀書。學校讀書罷了。現在工作，全縣已有戰時補甲一所，中心學校九所，國民學校二十三所，區立初小四十六所，鄉立初小八所，私立初小二十四所，共計有一四一所。學生八二四二人，佔全縣學齡兒童半數有奇，成績已很不差，另一方面是掃除婦女文盲工作依照計劃，分爲兩期實施，河橋城區爲第一期，已於三十年三月間辦理結束；島石類口爲第二期，於暑假中辦理，計設婦女分校七十所，入學婦女約四千餘人。經此一舉，全縣的婦女文盲，可謂已次第肅清了。

乙、推廣農業：本縣平原鮮見，縱橫百多里，都是層巒疊嶂，蜿蜒曲折的山脈，因此農民生計，一年到頭，多半是開闢荒山荒地播種農作物，每天日出而作，日入而息，雖然勤農甚多，但惜農失業和遊手好閒的人也不少，以致食糧感覺不足。加之地區遼闊，究竟有多少山地，沒有開闢的多少，已經墾植的有多少，過去沒有一個整確數字的調查統計，縣政府爲着

整理稅收，確定產權起見，於去年五月間

成立山地調查隊，將已墾植的山地，按次編查登記，並將未經開闢的荒山荒地，嚴厲督促開墾種植，增加生產，同時又肅清惰農，逐區推進，今年九月間管業證已全部發竣，不久可告結束。

丙、民兵動員：據最近兵役調查統計，全縣有壯丁四二八七一人，除緩役免役禁役者外，應征壯丁一四八五九人，分甲乙兩級，甲級八四八四人，乙級六三三七三人，本年度抽調三屆新兵現已開始征集，尚未計算在內，除已出征一六二七人外，

尚有一三三三二人待征。同時兵役科訂定

肅清逃兵和優待征屬辦法，並成立逃兵感化訓練班，和新兵招待委員會，酒種新設施曾受省方的嘉獎。

丁、整理財政：本縣山多田少，過去山糧從未有計劃的編查統計過，自從山地的廢除苛捐雜稅，在整理浙西財政六大原則下埋首努力。綜合上述，各方面雖有進步，但在實行新縣制的距離理想甚遠，當然仍要繼續的努力。

專門研究三民主義的理論和實踐

——新認識月刊——

歡迎

批評論

介紹

訂閱

總經理處：中國文化服務社

(請向該社直接訂閱)

省 縣 政 聞

廣 西

候 用 公 務 員 舉 辦 登 記

廣西省政府為便利委用公務員起見，自三十年九月份起，特舉辦候用公務員登記；凡經該省公務員考試及格，或資格審查合格，或受專門訓練存記任用之公務人員，除（一）現任公務員者，（二）曾受褫奪公權之處分，尚未復權者，（三）曾受永不錄用之處分，或停用尚未滿期者，（四）曾犯贓私處罰有案者，（五）年力衰弱不勝職務者，（六）有不良嗜好者外，均得依法申請登記候用。候用公務員登記表，可隨時到該省政府接待室或秘書處第二科索取，并規定凡該省政府所屬各機關任用人員，得就登記候用人員中擇委或荐請委任。惟登記候用公務員對於所委任之職務，應絕對接受，不得藉故不就，否則撤消登記；再如已就有職務或因故不能赴職任時，應報請撤消登記。本人亡故，由其家屬報告云。

歸 僑 村 加 緊 進 行

回國僑民事業輔導委員會為安集歸僑從事生產，曾奉准於雲南打洛設立第一歸僑村，廣西龍州設立第二歸僑村。歸僑年齡在十七歲以上六十歲以下，有墾殖能力，刻苦耐勞，無不良嗜好及宿疾者，均得填具保證書申請入村居住墾殖，各村墾殖辦法分為「自費墾殖」與「合作墾殖」兩種。志願自費墾殖者，由村管理

處劃定墾地，發給自費墾殖執照；關於一切墾荒工本，農具，耕牛，種籽，肥料等費用，概歸自費墾民自理，如因事中途退墾，得將地上植物，工本，住宅，什物，農具等項，轉讓與其他墾民。志願合作墾殖者，由村供給膳宿，農具，種籽，肥料等物，墾民僅負勞力任務，每年收穫產品之純益在第一第二年，概歸合作墾民所自有，第三年起，合作墾民得保留純益百分之八十，以其餘百分之二十歸公充該村公共福利經費。合作墾地成熟後，由村管理處盡量輔導各合作墾民，改為自力經營。自費墾民於承墾三年後，得請求給予土地所有權，但合作墾民須俟改為自力經營後，始可請求。歸僑村均設管理處，處設主任一人，綜理村務；另設農業技士一人，衛生指導員一人，幹事二人，助理幹事若干人，辦理村內各項事務。聞廣西省政府已准回國僑民事業輔導委員會之請，於三十年九月通飭所屬知照并隨時協助矣。

積谷規定儲足三個月

廣西省政府鑒於以往各級辦理儲政人員，多未能充分發揮倉儲作用，而管理制度又未樹立，自無妥善管理辦法，茲為便利辦理積谷人員研究明瞭起見，特於三十年八月制定秋收後，各級倉儲積穀應採用之辦法及其步驟，飭各區行政督察專員公署，及各縣，市參酌辦理。茲摘錄其辦法如下：(一)本年應抽收積穀按照本縣人口，以每人儲足三個月糧食稻穀一百二十五市斤，計算全縣應儲積穀數量，再將原有積穀數，減去餘數，以三除之，所得之商，即為本年應儲積穀數。(二)抽收辦法則按照應儲積穀，照章程所規定之抽收標準

，增加若干倍。(三)抽收倉穀採屬地主義，即由田產所在地之村街抽收，並以收穫量為準。凡有田穀收入及經商收入者，均應抽收，貧苦無田穀收入及無其他收入之戶照章自無須抽收。惟在計算如何儲足應儲數之時，須切實注意下列各點：(一)抽收倉穀數應以各戶收穫量為根據，即照其實收數計算抽收之。(二)計算應儲三個月糧食數，應以縣為計算單位，不宜以鄉村為單位計算。換言之，即人口為計算全數應儲倉谷總數之標準，收穫量為抽收倉穀數之標準。(四)無田谷收入之戶，可照其收益數抽收款項，交倉購穀存儲。

湖
南

舉辦各縣國民教育師資短期訓練

湖南省各縣縣政府為切實推行國民教育起見，於三十年內調選保國民學校教員

，開辦國民教育師資短期訓練一所，施以訓練。各縣訓練班設正副主任各一人，綜

理班務，由各該縣縣長及教育科長分別兼任，另設教導事務二組，各設組長一人，分掌各該組事宜，由班主任任用之，各組除教導組設生活指導員及軍事管理員各一人外，餘依事務之繁簡，各設幹事及書記若干人，辦理各該組事宜。各縣縣政府遴選縣內外對於小學教育或民衆教育確有研究，並具實際經驗者，呈請教育廳核委為教育學科教員，其餘各科教員由班主任自行選聘。受訓學員最低限度應具左列資格之一：一、初級中學畢業或具同等學力者，二、高級小學畢業曾任小學教員三年者，三、學有專長曾任小學教員一年以上成績優良者。訓練科目依照教育部二十九年七月頒佈之國民教育師資進修科目，並參照該省實際情形，規定分為必修科與選修科兩類，必修科佔授課總時間百分之八十，選修科佔授課總時間百分之二十。訓練時間一律以六星期為限，每星期上課時間不得少於四十四小時，學員除繳納膳食費外，其餘概由班供給，不收任何費用云。

組織教育視導網加強考核工作

安徽省教育廳為謀視導組織之嚴密，與教育行政效率之增加，特於三十年五月組織教育視導網，規定由省督學，行政督察專員，省視察員，縣長，縣督學，區教

育指導員，縣民教館長，區長，及特種教育視導員，分任全省視導工作，並劃分省督學區及視導區，各將視導情形，按期或隨時呈報，以憑督飭改進云。

皖南的基政工作隊

皖南行署以皖省新縣制，業於本年開始實行，為考察各縣實施進度，並推動基層行政工作，使一切政令能達到最基層之廣大民衆，以便澈底實行起見，特將屯溪皖南行署第二期考訓結業學員，編為該署基層行政工作隊一、二、三、四隊，每隊四組，官佐員役六六名。按皖南之第六七八各行政區，輪派各縣工作。該隊工作，計分宣傳調查督導三項。一、宣傳要點：1. 煙毒為害及政府禁煙之決心。2. 施行新縣制要義。3. 如何奉行皖省施政綱領。4. 整編鄉鎮保甲，及擴充鄉鎮保組織之要義。

5. 保民大會及國民月會之重要性。6. 澈底推行國民教育。7. 皖南行署所倡一畝地運動及鄉鎮保公共遺產與抗戰建國關係。8. 管致養衛衛聯繫辦法及實施要義。9. 兵役宣傳。二、調查要點：人事方面，為1. 鄉鎮保長副服務精神操行及社會上一般的批評。2. 縣各級佐治人員的能力操行。3. 地方士紳，（包括協助政府推行政令的正紳與操縱把持阻撓政令的劣紳），民治方面，為：1. 鄉鎮保甲整編是否合理。2. 門牌製發情形。3. 戶口調查是否精確及戶口異動登記實施情形。4. 各鄉鎮保務會議及保民

大會國民月會推行情形。5. 禁煙禁賭情形。6. 積穀辦理情形，及儲存數量。7. 優待抗敵軍屬情形。8. 實施聯保連坐情形。6. 征兵是否依照三平原則，及辦理抽籤情形，財政方面，為1. 保民富力已否查竣。2. 鄉鎮保經費籌措及收支情形。3. 各鄉鎮保攤派情形。4. 各鄉鎮保公學款產管理與運用情形，教育方面，為1. 各鄉鎮中心學校保國民學校設備狀況，及教學情形。2. 各鄉鎮保失學兒童及失學成人調查情形。3. 各鄉鎮中心學校保國民學校基金籌措情形。建設方面，為1. 一畝地運動及鄉鎮保公墾辦法實施情形。2. 糧食調查已否辦竣。3. 糧食及特產全年產銷情形。4. 合作社辦理情形，軍事方面，為1. 鄉鎮保國民兵隊編組情形。2. 壯丁訓練情形。3. 調查公有武器彈藥及民有自衛槍砲登記。4. 防奸防敵及清勦盜匪情形。督導要點，民政方面，為1. 公文處理。2. 鄉鎮公所及保辦公處的設備。3. 健全鄉鎮保各級組織。4. 指導戶籍管理及戶口異動登記呈報實施辦法。5. 指導各鄉鎮保務會議開會程序，及討論方式。6. 督促按期召開國民月會及保民大會並指導開會方式及填呈報表。7. 嚴禁煙賭及處理程序。8. 辦理倉儲。9. 勵行優待出

征軍人家屬。10.指導辦理兵役之手續，財政方面，為1.編製鄉鎮收支概算。2.澈底調查保民富力，教育方面，為1.切實推行國民教育實施綱領。2.協助並督促各縣鄉鎮保籌集中心學校國民學校基金。3.督促各縣鄉鎮保調查失學兒童或成人數字，以為實施強迫教育之提議。建設方面，為1.

春耕一畝地運動的推行

皖南去歲旱災奇重，今春曾發生極嚴重之糧荒，軍糧民食均感竭蹶，行署黃主任鑒於災情之嚴重與皖南荒山荒地之廣漠，為發動人力利用地方計，特於本年四月間發動「春耕一畝地運動」，此運動之意義，即為使皖南全民動員，利用原有水旱荒地以解決皖南糧荒之澈底辦法，凡黨政軍機關學校工廠團體一切人員，及各界民衆不論男女，年齡在十八歲以上五十歲以下者，必須墾荒一畝，農民則除原有耕地外加墾一畝，種植大小麥，玉蜀黍，或其他雜糧，所有收益統歸耕種者自得，藉以鼓勵而增生產，充裕軍糧民食，俾利抗戰，其實施辦法是以縣為單位，一縣之內，除駐軍外，凡在各該縣轄內之各機關法團均受縣府之指揮，督促推行；在準備方面

勵行鄉鎮保公舉辦法。2.推行一畝地運動。3.推廣合作。4.勵行食糧食鹽管制，嚴禁囤積居奇及走私。軍事方面，為1.編組各級預後備隊。2.訓練壯丁。3.防範漢奸。4.指導反敵工作，該隊已分途出發，進行指定之工作，此一批青年下鄉，對於基政之推進，聞尙能收相當效果。

先調查各機關學校團體及民衆合規定年齡之總人數，並飭各鄉鎮公所估計各鄉鎮各保可耕之荒地面積，再擬訂實施計劃；各縣並須召集各機關團體主管人員及地方士紳組織各縣「一畝地運動推行委員會」負責推行；關於人力動員方面，則規定：(一)各級公務人員，尤其是主管人員，應該首先力行，每人墾種一畝，(二)由皖南行署函請皖南軍事當局令飭各屬駐軍，分別酌量實施，(三)中學教員學生各墾一

自治戶捐的一種方式

皖省自本年實行新縣制後，將各縣鄉鎮保甲，重加整編；基層機構，日臻健全，管教養衛，齊頭並進，現因原頒保民負

畝，(四)小學教員及適齡學生各墾一畝，(凡年齡未滿十八歲者可數人合墾一畝)(五)各機關團體職員、佚役、警兵、團隊、囚犯、及義民各墾種一畝，(六)各鄉鎮公所依照戶口冊(寄居者在內)凡合規定年齡者不論男女，各須墾種一畝；至於地權問題，則規定凡屬官荒由墾種者自行選擇墾種，報告保長轉呈鄉鎮公所彙報縣政府備案，至於私荒尙未墾種者，得照官荒同樣辦法辦理，但此純為戰時借用性質，所有權仍屬地主所有，倘有以風水迷信或產權等藉故阻止墾種者，政府決予嚴處，如找覓墾地困難者得隨時報請鄉鎮保長設法指定地點墾種。在推行之始各機關公務人員，應組織示範團，以為人民模範，並分別規定嚴格之督導競賽考核獎勵辦法，以求效果之宏大，此運動於三十年五月中開始倡導實施。預計逐漸開墾荒地一百萬畝，現綜合各方報告，已墾出二十五萬畝左右，玉蜀黍收穫頗為豐裕云。

担鄉鎮保經費標準表，尙係民國二十八年制訂，已多不合，爰依據皖省現實情形，參照各方建議，將原標準表加以修正並

定名為自治戶捐，指作各鄉鎮保自治經費，其內容規定：土地業佃，每年收租稻十石者起征，以五百元為一級。自由職業薪工，每年收入達一百元者起徵，以一百元為一級。房租利息，每年收入達五十元者起徵，以五十元為一級。最低級年出捐額一元，按級累進。至五百元者為止，每年分上下兩期徵收，一月至六月為上期，捐款限三月底以前繳清，七月至十二月為下期，捐款限九月底以前繳清，凡佃戶，半自耕農，扣除應繳東租後計徵，收益如係小麥，每担折穀兩担，高粱每担折穀一担二斗，所稱担數，以市斗為準。工廠商店，營業收入，以帳簿中收入總帳為根據，薪工係指一切俸給薪餉工資，房屋，係指房屋租金，利息，凡非直接經營商業，而以金錢博取利息者，均屬之。一戶含有兩個標準以上者，分計合收，每年未開徵前，由縣政府督飭鄉鎮保長詳查各戶資力，公平估計，按照捐率，核計捐額，提交保務會議議決造冊呈縣核定，發交徵收處，照額徵收，填發收據。居戶如有異動或資力有變遷時，得報請保長遞報縣政府核准，於下期增減。業經制定安徽省各縣自治戶捐徵收標準表及徵收辦法，提交省府委

員會議通過，通令各縣遵照，並規定自三十年下期起實行，其已按原標準查徵足數

應用縣份，准自三十一年起，開始實行云。

廣東

行政效率促進委員會加強組織

廣東省政府為處理該省各級行政設計及考核工作，增進行政效率，早經組設行政效率促進委員會。現求更能切合總裁提示之行政三聯制起見，特將該機構組織章程修正，關於該省之行政計劃，與預算編配之審議；行政法令施行情況，行政計劃執行情況，各級行政機關行政實效之考核等，現均定為該會之職掌。惟設計及考核事項之業經決定者，須簽請省府主席核定，始可分別施行。至內部組織則設主任

委員一人（省主席兼），副主任委員一人至二人，及委員十二人；秘書室設秘書一人至二人，各組設組長一人，各室組得因事務之需要，分股辦事。為考核行政機關行政實效，并得簽請省府組織政務視導團，實地分別視導，必要時，且得設置各種研究會或室，其經費係由省府撥給。該章程聞業經提由該省府第二三三次會議，決議通過，并於三十年八月九日通令所屬各機關知照矣。

非常時期戰地公務員任用標準

廣東省政府依照非常時期戰地公務員任用條例第二條之規定，訂定該省非常時期戰地公務員任用暫行標準，凡該省在作戰地域或入戰事狀態地域之未具法定資格

公務員，（指應適用修正公務員任用法所定資格之荐任委員職公務員）其學識、經驗、技能，能擔任擬任職務，體格強健，并能提出公立醫院或指定醫師之健康證明

書者，得以荐任或委任職派用。惟荐任職：須曾任荐任行政職務二年以上，或最高級委任行政職務三年以上，著有成績，有公文書足資證明者。或曾任荐任職相當之軍用文官三年以上，具有行政經驗，經證明屬實者。或曾任公立中學校校長三年以上，具有行政經驗，經證明屬實者，方得任用。委任職：須曾任委任職二年以上，著有成績者。或在主管教育機關認可之中等以上學校畢業，並曾任委任職一年以上，著有成績，有公文書足資證明者。或曾任與委任職相當之軍用文官或公立小學校校長三年以上，具有行政經驗，經證明屬實者。或在本省省政府或本省地方行政幹部訓練委員會主辦之訓練機關，或中央陸軍軍官學校各分校特別班畢業，并曾任委任行政職務一年以上，著有成績者，方得委用。此項暫行標準，該省府已呈奉行政院考試院核定，并於三十年八月五日分別訓令所屬一體遵照矣。

江北縣組織縣政巡迴督導團

四川江北縣為實施新縣制一切政務及促進行政效率起見，特遵照 委員長三十年二月八日丑齊侍秘川代電乙項視察要點第四款之規定，組織縣政巡迴督導團，該團以縣長兼任團長，團員就縣黨部書記長、征收局局長、國民兵團副團長、青年分團主任、動員委員會書記長、糧管會副主任委員、推收處主任、農推所主任、城區警所所長、衛生院院長、會計室主任、合作社主任、民政科科長、教育科科長、建

設科科長、軍事科科長、社會科科長，各人員分為四組，担任督導任務，並暫以三人為一組，每月下鄉巡迴督導一次，督導區域，就縣境分割區段，由兼團長臨時指定，每至一鄉鎮，即召集有關各級人員詳加查詢考核，盡量予以指導，並督促進行，關於每組督導情形，隨時報告縣政府，經兼團長考核後，轉知後一組團員參證。以便巡迴督導有所查考比較，聞此項巡迴督導，對於增進縣政效率殊不淺鮮云。

江北縣積極肅清盜匪

四川江北縣二三兩區，接近白岩華蓋等處，時有盜匪出沒，該縣府為保護閭閻安靜地方起見，特訂定辦法，積極進行肅清盜匪工作，其警衛配備如下：(一)全縣自衛中隊四個，除遵照衛戍總部担任防剿外；各區警備隊，及各鄉鎮保甲警備班，

仍照原有名額組織之；(二)各鄉鎮應將該管鄉鎮民有槍枝，按戶編制，平時由住戶自行管理，一遇匪警發生時，各保有槍住戶，應立即全體持槍出動，由各該保長保隊附統率，以一半分配各要隘據點截堵，以一半跟匪追擊，并受各該管鄉鎮長鄉鎮

抗戰聲中的孝豐

隊附指揮担任防剿截擊任務，如有鎗住戶，不遵照出動受指揮調遣者，以通匪論究。

(三)各鄉鎮住戶，各製備木梆一個，如遇匪警發生，以鳴木梆為號，乙地聞甲地梆聲，即依次傳鳴，如係股匪竄擾時，立即以電話通知毗鄰鄉鎮及縣府，以便派兵截剿。

(四)各區鄉鎮要隘，白晝設置盤查哨，以鄰近各保甲住戶輪番担任，夜間設置更棚，由當地保甲住戶，輪番通夜担任守衛，各區鄉鎮保甲長隊附，并次輪番巡邏，以期週密。

(五)凡遇匪徒發生，各區鄉鎮保甲長隊附，立即率領警衛班，馳赴匪徒出現地點，指揮民衆自衛武力相機兜擊，如由甲地追擊至乙地，或由甲鄉鎮追擊至乙鄉鎮，乙地或乙鄉鎮，立即集合警備隊班，及民衆自衛武力跟踪追擊，務期剿滅肅清，如追擊匪徒至某地散匿無蹤時，當地鄉鎮保甲，立即按戶查緝，倘當地鄉鎮保甲，不能查出匪踪或確實指明匪徒去向者，即以縱匪庇匪，分別情節輕重論罪，至若各區鄉鎮保甲，陽奉陰違，不能切實遵辦，即按照四川省各縣辦理聯保連坐實施辦法，分別情節輕重，予以相當處分云。

造林增加生產 浙江孝豐縣為增加生產，特訂定督促造林實施辦法，預定期限三年，自二十九年起到三十一年完成，每鄉鎮每年舉植苗木數量須在八千株以上，舉植苗木以松杉桐柏為主要。全縣荒山荒地由各該鄉鎮長負責調查，並負有監察管理之責。其屬於私有山地，督促業主舉植，屬於公有山地，由鄉鎮保長征工服役舉植。每年三月定為舉植時期，縣政工隊分赴各鄉宣傳。每年十月間，縣府派員巡視各鄉，如辦理造林確有成績者，或辦理不力敷衍塞責者，由縣府照保甲章程予以獎懲。

健全地方自治 該縣為使保長瞭解抗戰救國要旨，充實管教養衛知能，以養成担負戰時任務，與完成地方自治之健全幹部起見，特調集現任保長受訓。其訓練事宜，由本縣地方行政幹部訓練所主持。訓練項目有八種：1. 精神講話。2. 總理遺教。3. 總裁言論。4. 抗戰形勢。5. 行政法令。6. 業務演習。7. 軍事訓練。8. 實際問題檢討。訓練時之編制有三種：甲：軍事編制。乙：小組編制。丙：自治編制。受訓時所需文具書籍講義及膳宿費均由訓練所供給，制服棉被及其他日用品自備。訓練期滿成績及格者給予證書，不及格者免職。

設置兵役示範鄉鎮 該縣為使役政厲行法制，並澄清兵源，俾各區鄉鎮有所示範，藉資改進起見，特設置各區示範鄉鎮，每區以一鄉鎮為限。示範鄉鎮之選擇，由縣府依照地點適中，經濟優越，辦理新兵著有成績者而設置。依「最少的錢，做最多的事。」為本旨，就原有人力財力切實改進，利用鄉鎮民大會機會，詳細研究兵役改進辦法，並於各種紀念日擴大兵役宣傳。又施行保隊兵役比賽，以資觀摩。縣府并每月派員視察一次，考核其實施情形云。

本刊徵稿簡則

- 一、凡關於地方行政一切論文與實況之紀載，本刊均歡迎接受。
- 二、來稿須繕寫清楚，並加符號標點，如係譯稿，須詳細註明原文出處，最好附寄原文。
- 三、本刊對於來稿，均得加以修改，但不願修改者，須於稿端聲明。
- 四、來稿不拘文體，但以語體文為原則。
- 五、稿費每千字自二元至十元，由本刊酌定，均於登載本刊十日內發出。
- 六、來稿不願受酬者，須於稿端註明，但仍贈送本期之季刊。
- 七、來稿取為補白之用，只贈本期之季刊。
- 八、來稿經登載後，除不願受酬者外，版權為本刊所有。
- 九、來稿非經在稿端特別聲明並附足郵票，概不退還。
- 十、來稿稿端須註明通訊地址。
- 十一、來稿如發現已先在其他刊物登載，恕不贈送稿費，其已發稿費者，並予追還。
- 十二、來稿請逕寄福建崇安武夷宮地方行政研究所。

中央宣傳部及內政部業已聲請登記 * 第三戰區圖書雜誌審查委員會審查證雜字第六三號米 中華郵政特准掛號認為第一類新聞紙類

地方行政 季刊 第三期
 編輯者 地方行政研究所（福建崇安）
 發行者 戰地圖書出版社（江西上饒）
 代售處 全國各縣政府
 印刷者 中國印刷所（江西上饒）
 中華民國三十一年一月一日出版

本期定價：法幣二元五角（郵費在內）

- 一、向本所直接批購五册以上者以九折算。
- 二、向本所直接批購十册以上者以八折算。
- 三、向本所直接批購郵票可替代現金。

廣告刊例	等級	地位	價		
			全	半	四分之一
特等	封面裏頁 底面外頁	一百二十元	六十元	無	
優等	目錄版前後	八十元	四十元		
普通	正文前後	四十元	二十元	十元	

如須製鉛銅版或彩色印者照加
 長期登載另有優待



本 刊 第 一 期 要 目

研究地方行政的使命.....	朱 華
新縣制與歐美地方政制.....	大 充
新縣制與自治.....	適 存
從新縣制想到市鎮單位.....	文 正
浙閩贛縣政府組織規程的異同.....	李德培
推進敵後行政的困難和對策.....	冷 欣
現代公務員應有的信念與修養.....	李宗義
官制制度與吏治.....	鄒文海
地方自治的實際事業商榷.....	歐陽謨
新縣制下的財政問題.....	李建昌
縣長與縣政.....	吳石仙
法國地方行政.....	王文俊
英德的地方行政與地方自治.....	黃靜元
研究地方行政的方法.....	高柳橋
地方行政分類表初稿.....	孔大充
新縣制有關法規.....	
行政三聯制大綱.....	

本 刊 第 二 期 要 目

中國地方政制導論.....	孔大充
地方稅論.....	朱博能
公文檢查之研究.....	周連寬
人事機關的功能與性質.....	張 健
新縣制中基層組織問題.....	孫 甫
縣單位戶籍辦法概要.....	吳顯毓
清代直隸省府廳州縣建置考.....	周 亮
法國地方行政(續).....	王文俊
現階段掃盲問題與基層政治.....	壽 康
縣政府內三本糊塗賬.....	吳石仙
倫敦警察的訓練.....	曾 誠
治湖之原則與方式.....	薛 岳
福建省公務員訓練概況.....	沈銘訓
浙西在夾攻中的新決策.....	賀 靈
江西推行新縣制的素描.....	徐震州
民峯實驗鄉現在怎樣.....	莊松嶽
新縣制有關法規及釋義.....	