

要目

政府行政之意義特質及動向	張金鑑
江蘇省縣建設行政機關組織變遷之檢討沈百先	侯紹文
現行考試制度改進建議	吳德馨
談保甲經費	吳知
談建康副業務議	尚傳道
城市設計之研究	
專載	
編製行政院各部會署公務人員統計之經過	張鏡
我的行政經驗與感想	曹立誠
行政改革消息	邵鴻基
日報期刊行政資料索引	
編後記	

# 行政研究

第二卷 第八期

民國二十六年八月五



# 本 期 目 錄

政府行政之意義特質及動向

張金鑑

江蘇省縣建設行政機關組織變遷之檢討

沈百先

現行考試制度改進芻議

侯紹文

談保甲經費

吳德馨

改進農家副業芻議

吳 知

城市設計之研究

尚傳道

## 專 載

編製行政院各部會署公務人員統計之經過

張 銳  
曹立瀛

我的行政經驗與感想

邵鴻基

行政改革消息

日報期刊行政參攷資料索引

編後記

## 政府行政之意義特質及動向

張金鑑



## 一、政府行政之意義

無論研究社會科學或自然科學，其基礎方法須對其討探之對象為有系統有條理之處置與分析；而此有系統有條理之討探復有賴於完備的合理的科學分類；但欲求得此科學分類，對研究對象之特性及意義必須先有正確與明瞭之認識。在社會科學中治學者對所研究事物之特性與意義更須着重。政治學中固有大部份篇幅用以討論何為『國家』何為『主權』？或『國家』與『主權』之意義為何？等問題；而研究經濟學者亦皆開宗明義首先解釋經濟之含義與範圍，蓋以出發點稍有不準確，則必使全盤錯誤，所謂『差之毫厘，謬以千里』。『正名』『正始』固是立身處世之要道，『綜名核實』亦為治學之良法。

近年來國人對行政學之研究，雖漸有熱烈濃厚之興致，然對『何為行政』？『政府行政之真實特性何如』？等基礎問題，尚少有人提出討論。此種問題，驟視之似甚空洞，以為乃純學理之辯證，並無實際之價值。殊不知此為『核名實』『正基點』之根本問題，為治是學者所必不可忽視者。況此等問題之答案，必須是根據於客觀之實際事實者方有價值，亦決非所謂空洞或純粹學理之推諉也。

究竟行政之意義何在？對此問題甚難為簡截了當之答復。因行政乃政府所辦理之事務，而政府之功能與職務則隨時代與環境而有各種不同之演變，故定義適於前代者未

必合於現時。況各學派對政府之觀念並不一致，此派認為事務之應列入行政範圍者，彼派未必同意。在放任主義者以為政府行政之範圍，祇在保障個人生命財產，及維持社會秩序與治安，而社會主義者則主張社會的個人的經濟活動與事業亦當劃歸政府所統制。『政者正也，子帥以正，孰敢不正』，此德治主義者之儒家心目中所謂之行政。而法家則以法制與刑罰之推行為行政，故儒家識之曰『道之以政，齊之以刑，民免而無恥』。大戴記感德以道、德、仁、聖、禮、義為六政，是政教不分時代所謂之行政意義。有人以為政者禁令也，推移禁令便為行政，此又消極政治時代所持之觀念，與現代之意義實不相吻合。

舍往昔解釋行政意義之學說而不論，即現時之行政學者所持意見亦甚有出入。有者就政府組織說明行政之範圍，有者就政治之運用指證行政之意義，亦更有從管理技術上闡釋行政之客體與對象者。

第一說政府組織以論行政意義者咸以為行政者乃政府組織中行政部所辦理之事務，此乃歐美社會一般流行之普遍觀念。即美國著名行政學者魏勞畢 (W. F. Willoughby) 氏在其名著行政學原理一書亦明白作是項之主張。蓋歐美各國人士或因民主主義之鼓盪，或受『制衡原理』之影響，或囿於立法，司法，行政『三權分立』政制之傳襲，遂以形成此『行政祇乃政府中行政機關所管轄之事務』之表面解釋

吾國之思想界往往不加分析，將西人說法全盤抄襲，故在辭源中亦肯定註釋『凡國家立法，司法以外之政務總稱為行政』。此等解釋祇是皮毛觀察，吾人若對行政實際稍為入裏之分析，立即能以發現其有諸多未能與客觀事實盡相吻合之處。吾人常聞有所謂『財務行政』，『人事行政』者之存在，是人事之管理，財政之處置亦均為行政之範圍。而立法機關司法機關中果無人事管理，財政處置等事務耶？實在無論在法院中或議會中法官職員之任用，陞遷，考績，懲戒，訓練及公款經費之收入，支出，保管，計算等均為其不少之事務。由此足見國家事務中所謂行政者亦並不完全限於行政機關所管轄，雖在立法或司法機關固亦有行政事務之存在也。若另一方面觀之，行政機關所推行之事務，並不全為行政性質。營業爭議之解決，勞資糾紛之仲裁，稅產估價之復審等均為行政機關所辦理之事務。而此等事務則顯為司法性質。就吾國現時之地方行政情形論，在各省市各縣均尚無民意或人民代表立法機關之成立，是行政機關兼行立法職能。全國有多數之縣未經司法獨立，均以行政首長兼理司法。即就歐美之情形論，所謂行政機關之管轄亦並非純粹行政事務。譬如吏治委員會，公用事業管理委員會等則為行政之組織，但實際上凡有關各該問題之立法，司法等事宜亦全歸此委員會處理之。至於英國之縣市委員會 (County or Borough Council) 及美國之市政委員會 (City Commission) 更為明顯的行政與立法合一之機關。執是以論：則所謂行政乃政府組織中行政部所辦理之事務者或亦不能不自認其主張缺乏事實之根據。

第二就政治運用以論行政意義者以為行政者乃政治中之一部分，亦即對立法而言也。政治乃『衆人事務之管理』，其範圍至為廣博，而行政僅是政治中一部分特別事務之管理或方策之執行，其範圍較小。在世紀字典 (Century Dictionary) 中即稱『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行政府功能時之行動也』。社會科學大辭典 (Encyclopedia of Social Science) 中解釋『行政為國家事務之管理』。英僑房納 (H. Fier) 謂『為運用人民之創造力及社會富源力而完成國家之特別目的，有組織行政機關之必要。此等機關係包括彼從事於為實現人民總意而製作其細目者之人員與組織而成。為完成其責務計，彼須訂定各種法規以影響執範人民之行為。善良之行政機關須忠實有效，並須能深切明瞭人民總意之所在而熱誠實現之及能認識何時何地須有若干之何等行政活動』。見 (The Theory and Practice of Modern Government, Vol. I, Chap. IX, pp. 99-100) 此三種解釋雖較前連以政府組織為表面觀察者為近理為深入，但未能予吾人以明瞭清晰之觀念，且其範圍不免失之太廣，幾將『政治』與『行政』完全混為一談。所謂『推行政府功能之行動』，所謂『國家事務之管理』，所謂『明瞭人民總意之所在……』殆將政府活動盡包括於行政範圍以內矣。此就實際情形論為吾人所不易瞭解。就治學方法論不免失之概括或籠統。此外，古德諾 (Frank J. Goodnow) 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也。前者謂之政治，後者謂之行政」。(Politics and Administration p. 22)。威爾遜 (W. Wilson) 曾謂「……行政者乃公法之有系統的逐項目的執行。凡普通法之特別應用均為行政行為」。(Political Science Quarterly, Vol. 2, p. 210) 威二氏之定義係將行政與立法為對立之說明。其解釋較之上引三說為明瞭為近於事理。惟在含義上仍不免失之寬泛。所謂『公法之執行』與『國家意志之執行』，在其過程所應用之技術甚多，所涉及之動作亦甚廣，事實上未便將之盡歸列於行政範圍之內也。譬如純粹事務工作及完全機械活動雖亦為推行公法執行民意時不可少之事項然普通均不稱此為行政事務，在執行國家意志過程中之活動必須具有某等性質或特點者方得謂為行政。此當於政府行政之特質一節中申述之。

第三就工作對象論行政意義者以為行政者乃政府中人與物之管理。惠德 (L. D. White) 在所著行政學導論一書中即謂「行政為完成國家目的進程中所為之人與物之管理」。並謂「行政之目的在求得官吏與政府雇員之最高利用」。此種就行政技術與對象所為之解釋，自較為合理並切近事實，為現代行政學者所當採取。惟惠德所論似仍有不甚完全之處。應加補充方稱妥善。彼所提出者僅人與物二者，殊不知在完成國家目的之過程中有一極最重要之要素竟予忽視。此即金錢或財是也。是以行政者應名曰政府中人，財，物，之管理也。但僅此解釋猶為未足，蓋三者不能為孤立，或分離之運用，勢必將三者為適當之配合或組織

使之成為一運用自如之單位或機構 (Machinery) 方能完成國家或政府之目的。譬如僅有木、鐵、橡皮、油、漆等原料而不加構造終不能成為日行千里之汽車或日行萬里之飛機。尤有進者，所謂政府中人財物之管理並非指漫無計劃之處置與消費，必須有適當完備之技術與方法以資應用，期能以最經濟之手段獲得最大之效果。於此吾人足見所謂政府行政之對象實包括有五大因素即人員 (Man) 金錢 (Money) 物材 (Material) 機構 (Machinery or Mechanism) 及方法 (Method) 此五「M」即行政之客體或對象。惟機構與方法為組織，統制，調節及技能而應用於人、財、物者，宜用「事」字為二者之代表。結果，吾人當謂行政者乃政府中人、財、物、事之有效管理也。

綜此以論，行政者乃行政權力者在合法之組織，職權，及關係下為完成國家目的推行政府職務之過程中對公家人、財、物、事所為之管理與處置以期用最經濟有效之手段獲得最圓滿之解決與成功。

## 二、政府行政之特質

就上述所述，吾人對於『何為行政』一問題或政府行政之意義已有相當之答復與認識。惟究其底蘊仍嫌失之概括，對全般問題缺乏透視之圖景，與烘托全景之描畫。是以當進一步對政府行政之特質為透澈之分析。若吾人對政府行政特異於其他公務活動者能完全明瞭，則其意義與範圍自不解而得。茲將其特質從綜合，分析，比較之立場為如次之觀察與申述。

### 甲、綜合的觀察

1. 行政之伸縮性——在「推行政府功能」或「執行國家意志」時，有許多工作完全為事務性質或技術性質，為十足呆板機械之運作，僅為一事之固定執行，担任此工作者之個人無參加意見自由伸縮之餘地。凡此類性質之事務，吾人通常皆不目之為行政工作。譬如辦公室內來往送遞公文，用具之工人，統計室內之計數員，及會計室內之計賬員等所任之事務，在全部分行政運用之過程中雖亦甚為重要，構成行政工作之一部分，然此等事務以之為獨立之論列時，究竟不是行政性質。所謂行政者，其第一特質即在於具有適應環境為因勢制宜之伸縮性。此伸縮性之實際即為行政裁量權之行使。行政裁量權之行使，計有兩種方式，一為限制裁量，一為自由裁量。前者為行政權力者須受行政法規之限制所為之一切作用。惟行政法規為適應變動之環境計，其規定常不能十分詳密，須具有大量之彈性或伸縮性。行政權力者自可在此限度內為因勢制宜之伸縮也。例如，依約法規定，人民之財產所有權，非因公益上之必要不得侵害；又依行政執行法之規定，官署為代執行場合，得向義務人徵收所需之一切費用，而於義務人不肯完納時，得扣押拍賣其財產以充之，但所扣押拍賣之財產，以充作一切費用所必要之程度為限。不過事實上所謂「公益」，「必要」，及「所需」之情形為何，行政權力者實有大量之決定權。自由裁量即行政權力者不受行政法規之拘束在推行工作時所為之便宜判斷也。以行政權力為人民設置權利或授與利益時，行政權力者常行使所謂自由裁量權。因人民除成文法有特別規定外，原則上並無要求國家或政府

給與權利或利益之權利，而國家亦無非給與不可之義務，故行政權力者為特定人設置新權利及授與利益時皆可由之為便宜判斷或自由裁量。例如高等考試及格人員，雖有被任為官吏之資格，然僅為資格而已，並無要求立即任命之權利。是以對有此資格者孰先孰後被任用，係屬於行政權力者自由裁量之範圍。又如政府對民營事業之補助或津貼等事亦屬於自由裁量，此種款項應否給與，行政權力者可以自由決定。推行政府效能時其工作實質必須具有上述各種之伸縮性時，方能謂之為行政。否則，祇有稱之為事務工作或技術工作，不應列入行政之範圍。

2. 行政之特化性——政府功能之完成，須賴於行政機關之實際運作。而此運作係與實際情勢與事實為直接之接觸或對之為直接之處置。因此實際情勢與事實有千差萬異之變化，與光怪陸離之錯綜，必須能將其種種關係，為特別之分析，為個別之特殊應付與處理始能成功。若以概括之方法及一律之應付，以處置複雜萬狀之行政問題，實難獲得順利之解決。對特殊事實須以特殊手段以應付之，對不同問題須以不同方法以解決之。更有不少之場合，雖遇有相似之情勢而不能以相似之手段以對付之。所謂行政之特化性即由此而產生。至於立法與司法作用則無此特化性，運作較為簡易。立法機關在於根據社會之需要以制定一般之法律而軌範一般人之行動與生活。所謂法律之前平等者即立法者就一般之人或一類之人同為事同一律之待遇，不得有任何歧視軒輊於其間。司法者之作用為既定法律之解釋與應用，同類之人必須予以同等之待遇，不得視個別

情形而有差異。例如，西醫條例規定凡年在二十五歲以上具有某種資格經考試或檢定合格給予證書後始得執行西醫業務，又規定西醫於業務上行爲不正當或精神有異狀時該管官署得停止其執行業務。凡此皆爲概括之規定，行政者之作用在爲將此概括事項作特殊化，即必須於此概括規定之範疇內，尋出個別之事實與事件而將之特殊化，具體化，個案化。西醫中究竟某人之營業爲不正當有精神異狀，某人經考試或檢定及格，此均行政權力者所當決定之事項。似此極括規定之個案化，或特殊案件之具體應用乃行政工作所具有之特質。

3. 行政之完整性——所謂行政之完整性可從三方面觀察之。第一、政府之行政進程實有一不可分割之整個單位，吾人不宜爲零星片斷之分割。平常所謂「中央行政」，「省行政」「市縣行政」等不過是爲便利敘述計所引用之名詞耳。實際上斷無此名不相涉之分離的獨立存在也。譬如所謂行政效能，公務考績，財務監察，領袖地位，公共道德，任事責任，廉潔風氣，合理組織，及調節合作等，各級政府固可適用相同之原理與實施。他如衛生、治河、防災、施賑、開墾、實邊等工作亦頗有整個一貫之性質，在行政技術上並無分割之可能與必要。於此吾人深知行政程序乃一完整的不可分割的單位，係爲各級政府共有之事務，不必強行分割。第二、所謂行政工作須顧全體之利益及全盤運作之合作與協調。担任事務工作及技術工作者祇注意其本身事務之成功與推行，至於其動作在全體上是否有害，則非其所問者。彼只問本身與部分，不顧整個與全

體。而行政工作之主要性質在於能將各方利益兼善並顧，不祇爲部分的畸形設施，重要處係從整個之立場爲通盤之籌劃，各部分皆使之能有平衡之發展與適當之調濟。譬如一國之軍政部長或農業部長，其地位與責任並非在代表軍人或農人之利益，更不能祇顧及本部之需要致危及全國其他階級之利益。彼等乃一國之代表，在於從全國各部分之整個需要上估計軍政與農業所佔之地位，及應有之設施。若就一機關一部分之組織論，行政工作者須能明瞭各構成單位彼此間之關係與運用，使能獲得適當之調節與合作。第三、行政實乃政府中各種活動之組合者或連係者，使各種分離孤立之動作成爲彼此相關之完整的有機體。克塞利(H. A. Croly)曾謂「行政委員會乃爲達到一種實際的社會目的時，而用以爲聯合各分離的政府活動之工具耳。其進程係在給予此融合權力之正當防衛」(見 Progressive Democracy Chapter 17) 意大利諾法律評論(Illinois Law Review) 記者謂「國家權力除立法權，審判權，執行權三者外，尚有第四種權力曰行政權。此行政權若就純粹之理論觀點立論，爲前三者中之執行權，但在實際上行政權是前三種權力之聯合體。此種權力之聯合明例即各州商務委員會，聯邦貿易會，及各州公用委員會之成立是也」(Vol. 15, pp. 108-118) 此正不啻爲行政之完整性作一具體之說明。

#### 乙、分析的觀察

1. 行政係動態事物之運作——就綜合方法以觀察，所謂行政實具有上述伸縮性，特化性，及完整性之三大特質

。若用分析之觀察以探討行政之內容，政府行政實尚有其他特徵，為吾人所當認識者。第一行政是公務之動態運作，而不是靜態之政府組織。若以機械工程為例，行政者之任務為汽車或飛機之駕駛師，而非其製造匠。誠然，駕駛師對汽車或飛機之構造亦須有相當之明瞭，但此種知識祇用以為駕駛時之輔助，乃手段而非目的。行政者對政府之靜態組織雖亦注意，但其觀點係基於動態的動作上，是為活動而涉及組織，並非為組織而言組織也。立法者之任務即機器之製造者，在於規定各政府機關之責任大小，事務繁簡，權力分配，及彼此關係。迨製機匠將政治機構構成後，行政者即將此機構為動態的運用，以期達到預定之目的及完成其預期之使命。明乎此，則行政人員自當積極努力於各種工作之向前推進，及實際事務之活躍發展，若祇知注意於權力之爭奪及組織之拚合，則為極大之錯誤。

2. 行政是實際工作之處理——在政治科學中有一部門所謂政治哲學或政治倫理學者專從理論上對各種政治事實，行動，問題，及關係等為空洞之分析與檢討。而行政者之任務，並不注重於空洞理論之研究，而在對實際事務及問題為現實的具體的推進與解決。政治哲學者為理想家，常從『應該如何』之立場，構結美麗的空中樓閣或烏托邦，而行政者為實行家，須由『事實是如何』之立場，解決當前的實在問題。政治哲學者為懷疑主義者對一種問題總喜由『為什麼』為出發點而為追本溯源之探討，行政家為實利主義者，對一問題總喜由『當怎樣』為出發點而為實事求是之解決。因此，成功的行政領袖必是能把握現實，適應環

境，因勢制宜之實行家或行動家 (Man in Action)，而不是固執不通，拘於成見，空談理想的理想家或思想家。(Man of thinking) 故行政之對象與客體乃實際之事務與問題，而非空洞之理想或思想。譬如人類政治行為之動機究竟何在？為公？為私？等問題，均非行政者所注意，而彼等所當辨理者為採用何種方法或實施便可以提高公務員之工作興趣及服務效率。

3. 行政是藝術技術之應用——行政者所處理之對象確為千差萬異變幻無窮，其中錯綜繁亂不易尋出一定之因果關係，其演動現象又非不斷的繼續發展，故難以求得適用於全體的普遍原則及足以預測將來之定律。人事之應付，環境之適應，問題之解決，難關之打破，均無一定公式與定律可資應用，縱有此公式與定律亦決不能呆板的不變的適用於所有之遭遇，即相類之事件，未必能以相類之方法成功處置之。全在於憑個人之聰明才力，隨機應變，因勢制宜。其成功之處多半繫於『機巧』，而不在於『規矩』，所謂『運用之妙在於一心』。由此足見行政實乃藝術 (Art) 而非科學 (Science)。不特此也，現代之政府行政因分工之精密，副業主義已漸次為專業主義而替代，擔任實際行政事務者須有特殊之訓練與專門之知識，是非有適宜之技術，不足以擔當實際之行政事務。在今日之行政人員中政務官之工作類多為藝術性質，事務官之工作類多需用特別技術，故政府行政實為藝術與技術之應用。行政工作之性質雖係如此，然今之所謂行政學者則多以科學目之。蓋科學者乃對由有系統觀察，實驗，研究所得某類材料或事



實經過適當分類後之統一的知識總體。吾人對於行政事實，或現象自亦可應用此種方法獲得有系統之知識，以構成行政學。再科學之特性有三：即（1）假定之真理，（2）進步之事物，（3）實用之工具。行政學所述乃由客觀事實觀察研究歸納而得與真理相近之結論。其內容與技術亦係與時並進之進步事務。彼所論述者為政府中之實際事務。其為實用工具，自為顯而易見之事實。行政雖為技藝，而行政學仍不失為科學。

### 丙、比較的觀察

1. 與立法作用相比較——若將行政作用與立法作用相比較，實各具有其特別功能，應為分別之論列。第一，就實質論，立法作用在決定國家或政策，行政作用是此既定政策之執行。若依古德諾之說立法為國家意志之表現，行政為國家意志之執行。按照孫中山先生權能劃分之政治學說，立法者為政權（選舉、罷免、創制、複決）之運用，行政者為治權（立法、司法、考試、行政、監察）之行使。譬如人民或國家之願望在於一定期間內由政府完成多少之鐵路公路建造，經過一定之合法程序與組織使之表現為具體法案，便為立法作用。根據此法案足踏實地使多少里之鐵路公路之建造成為事實，便是行政作用。第二，就應用論，立法在就社會需要與環境，制定一般規律，行政乃此一般規律的特別應用。立法者之任務在對社會事務為概括的或一般的處理，最多亦祇能分類之處置，勢難對所有事件為個別之應付也。而行政者之任務即係於概括中作特殊之個別應用。立法者之精神是一律待遇，而行政者之作用則

為個別辦理。威爾遜謂「行政乃公法之有系統的逐項目的個別執行」，亦即此意。第三，就分工論，立法者為構成家，其作用多半為制度的 (Institutional)，即在於決定各機關之職權、關係，人員，經費等；行政者為運作家，其作用多半為機能的 (Functional)，即在於從實際工作之完成上使既成之死組織成為動作的活機器。立法者為指導人或計劃家，而行政者為工作員或實行家。前者之作用在於確定大政方針，指定工作目標，後者之工作即在担任達到此目的之進程中各項實際推行事宜與任務。

2. 與司法作用相比較——行政作用與立法作用固有上述之各種區別，其與司法作用亦更有根本之不同。第一就目的論，司法作用在保障個人利益，行政作用在圖謀社會幸福。譬如行政機關設置警察，其目的在於維持社會秩序，及公共安寧，受益者為社會全體，並非為某一人或少數人之個別利益而為此。法院之懲治匪盜，對於社會治安與秩序，雖不無間接裨益，然其根本目的及立法係因此等匪盜侵犯及某個人或少數人之特別利益時，法院出而裁判，其作用乃在保障個人利益。第二，就運用論，行政作用是自動的，司法作用是被動的。在法院方面一向本「民不告官不理」之被動原則。譬如某甲欠某乙債務，到期未償，自為一種犯法行為，但除非某乙向法院提起控訴，法院不加過問。至於行政機關所辦理之各種行政事務如教育，衛生，工務，實業等並不須等待人民出而請求後，政府出而過問。行政者自己要就人民及社會之需要，能自動的去推行各種政務，此又行政之異于司法者。第三，就決定論，

在司法審判上，法院係處於第三者之仲裁地位，對所處理之事務總有利害關係之原告被告雙方當事人。此雙方之當事人有時為個人，有時為團體，有時為國家。總之，非有利害兩造，不能構成司法裁判之對象。然在行政上並無此種必要，行政機關之本身並非第三者，而自身為當事人。再者法院在案件之判決上須完全獨立，事前不受高級法院之指揮與影響。然行政上之決定，上級機關對下級機關預先得予以各項之指示，使之遵守。

3. 與監察作用相比較——在吾國現行之政制下監察作用係處於獨立之地位，與行政作用亦自有區分。第一、行政作用具有積極意義，監察作用祇是消極性質。據今日之實施而論，監察作用包括官吏之彈劾及財政之審計。前者在於防止行政人員之枉法濫職，後者在於防止貪贓舞弊，其效用祇能消極的限制或消除弊害，並不能積極的興利立善而行政作用不以消極的防弊為滿足，而尤重在積極的興辦各種富國利民之事業。譬如就公務員為例，監察作用祇能防止其不枉法濫職，而人事行政者尚更進一步，使公務員能熱烈鼓舞，踴躍將事，對其才力，智力，體力為最高之利用，使其效果能為最大之發揮。由此足見監察作用重在除弊，而行政作用重在興利。第二、就關係論，監察作用在行政上亦有重大之影響。消極的防弊的監察作用對積極的興利的行政作用亦甚能給予不少之助力，使行政者在推行其工作之進程中能獲得較迅速之進展。事實上監察作用乃行政作用之加速劑及消毒劑，其關係固亦異常密切。

4. 與考試作用相比較——行政既是政府中人，財、物、

事、之有效管理，故考試作用僅是行政作用之小部分。在理論上本不能脫離行政自成獨立之系統。不過事實上為防止行政者操縱考選免致形成行政部之植黨造勢，由獨立機關以行使之亦不無其利便。考試既為行政作用之一部分，故在性質上並無何等之區別，不過在範圍上有大小之不同耳。就現時考試除之事務論，重在官吏候選人之甄拔，及在職公務員之考績與銓敘、實乃一人事行政機關也，考試工作僅其事務之一部分，而以此冠名亦似覺不甚妥洽。

### 三、政府行政之動向

行政既是政府中人，財、物、事之有管理上之各種實施與方法。由此足見行政者乃吾人為完成其政府目的及使命時所應用之方法或手段也。考之史實，政府之目的或使命常隨時代及環境之轉變，而為各種不同之演化，於是其所應用之行政手段及行政內容，亦自必隨時代環境之演變而生不同。

政府所負使命或所辦理之事務既隨社會環境之變遷與時並進，政府行政者為適應此新事實需要，自必須採用新穎之工作方法與技術以應付之。在近數十年來，因科學知識之飛騰猛進，及社會經濟之長足進展，各級政府之工作性質及活動範圍與往昔者已發生顯著之不同，因此遂形成行政上之新動向。此新動向之內容果為何如耶？扼要言之計有五點：(一)由消極的行政到積極的行政；(二)由被動的行政到自動的行政；(三)由常人的行政到專家的行政；(四)由浪費的行政到科學的行政；及(五)由治人的行政到治事的行政。茲分加申述如左：

1. 由消極的行政到積極的行政——追溯吾國四千年來之政府行政策及官吏之服務哲學，皆充分表現消極與放任之色彩。政府認為『多一事不如少一事』，官吏立場則『得過且過，能推便推』。明明是畏難更張，無行政之魄力與勇氣，偏曰『與民休養生息』，『無為而治』。聰明之官瞭，其治事秘訣為『大事小辨，急事緩辦，不得了之事以不了了之』。苟生偷安，消極放任，對增進社會幸福及提高人民幸福等，決不肯毅然担荷其責任，為積極之推進。在人民方面亦均抱『不問國事』，『不在其位不謀其政』，『日出而作，日入而息』之自由主義。認為人民對國家政府除『付租稅』外，便無其他義務與責任。過去之政府行政殆全為消極性質，懲治罪犯，征收租稅為昔日政府之主要任務，所以人民視政府為痛苦與恐懼之製造者，因之『政府最好，干涉最少』，便成為上下一體奉行之政治哲學。

但處今日之世界，社會關係異常複雜，各方利害錯綜，在在易於引起衝突與糾紛，政府對此若不能出而為積極之調整與統制，其極也，將危及政府本身之存在。再如今日國際競爭萬分劇烈，非有統籌全局之政府對行政活動為積極之推進與籌劃，對外不能為有力之迅速應付，以維持民族之生存。職是之故，國家政府之行政活動乃不得不由消極之性質，進而為積極之作用。政府之任務不僅在懲罪與收稅，而尤在保衛人民不受外族之侵略，保障人民之合法權利，及增進社會之各種幸福。政府為完成國家任務的工具，故勢須担任各項之積極活動與工作，以滿足社會之需要。政府之地位已由消極的『守夜警察』進而為增進人民

幸福之積極的『社會服務機關』。政府行政活動之目的不僅在防止或消弭社會罪惡，而尤在發展或增進人民利益。此種行政方向已成為舉世一致之共趨途徑，吾行政當局，如欲完成其所負之重大使命，便不能不適應此時代潮流為『迎頭趕上』之努力也。

2. 由被動的行政到自動的行政——在過去，行政官署因兼理司法之故，每側重於司法工作而忽略行政活動。因此負行政責任者於不知不覺之中將本應為自動意義之行政活動，亦視之為被動性質。吾國官吏在行政上少可述之建樹者，此或亦其中之一因也。加以昔政府之職務簡單，社會上之各種關係亦不甚為複雜，故其措置皆遵守所謂『民不告官不理』之原則，而採取一種被動之方式。政府官吏深居衙署，養尊處優，無所用心。非待社會上或人民間發生事變禍亂及糾紛等，出而請求政府加以干涉或處理時，彼等決少有肯本自動之精神，對社會上一切應與應革事宜，為預先之計劃與推動。譬如救濟災荒一事，舊式之行政官吏必待災荒已經發生，始肯有所動作為事後之補救，而現代之行政官吏，便應不待災荒之至，而自動的預謀防範及彈患於未然之方策。

照理，政府為有能的，實居於領導之地位，故彼之責任在於本其真知灼見適應社會需要及人民要求自動擬定各種行政計劃與方案，使之見諸實行，固不當俟人民之要求始有所舉動也。在現代之社會，各方關係皆甚密切，息息相關，大有掣一髮而牽及全身之勢。政府若不能就其整個需要一般關係預為自動的調整與措施，待衝突或糾紛發生

後始欲有所補救，必有事倍功半之失敗。有能的有力的政府，必須本自動精神以領導社會與民眾，始能完成其任務與使命。況今日之政府官吏，均為公僕性質，已非昔日統治階級之比，更應本服務社會效忠主人之意義，作種種自動之工作與設施。行政活動已漸由被動地位而進入自動地位，此又現代政治上顯明趨勢之一端。

3. 由常人的行政到專家的行政——在昔日政府之工作性質，既極平常，又甚簡單，凡有普通常識，文字通達，並具有平常之辦事能力者，便足以充任公務員而綽有餘裕，殊不必有特別之訓練與技能。在往日之觀念，咸認為『政者正也』，故行政人員之條件重德不重才，換言之被等須是『賢人』或『好人』而不必是『能人』或『專家』。加以『無為而治』，『不事更張』等消極主張為中國過去官吏一向奉持之政治哲學，凡事注重保守及維持現狀，不求有所改革與進步。在此種情形下自無須有進步與專門之知識也。

然在近數十年來，其情形確有絕大之轉變，政府之活動範圍大經擴充與增漲數量繁鉅，關係複雜，解決與處置上皆大感不易，非有確實之知識，經驗，與訓練，行政者在其職務之完成上實難獲得圓滿之功效。且其工作性質已日趨專門化與技術化，非專門人材不克勝任。不特種種事務需求專門知識，即普通行政如會計、審計、預算、決算、戶籍、文書、檔案、及人事等亦必有專門人材以擔任之，方能為有效迅速之推行。至於公路之建築，衛生之設備，災疫之防範，公用事業之辦理等，更在在需用專門之工程師，機器師，醫士，技師，化學家，物理學家，及生物學

家以主持之。辦理財務行政時固需要專門之財政學家及會計師。即在文書工作，亦需用特別之打字員及速記員。文書上之照相存稿，亦日趨重要，故辦理文書者有時尚需攝影之技術。統計及測量工作在今日之行政中亦極為重要，此又非專門之統計家及測量師未辦也。就二十二年之統計一統計提要一當年中央各機關甄別及格之公務員總數為一、六七一一名，就教育程度論，其中大學及專門學校畢業者有四、八六〇名，佔全數三分之一以上。地方政府當年甄別及格之公務員總數為二六、九九六名，其中大學及專門學校畢業者有一〇、七一一人，佔全數五分之二強。二十二年高等考試及格者一〇一人，內中祇三人為普通行政，其餘均屬衛生、警察、建設、農業、統計、法官，承審等專門行政。二十二年河南省第一次普考及格者共六十八名，其中祇二十四人為普通行政，餘皆為專門事務。凡此事實均足證明政府行政已漸由常人的趨向於專家的。

4. 由浪費的行政到科學的行政——過去政府行政在工作方法上，一向是雜亂無章的，無系統無計劃，公家款項，每每浪費，不能使每種支出，皆取得應得之代價，或發揮其最大之效果。在財務行政上及物料統制上，亦無完善之制度以資救濟，故工作遲延及吞款舞弊等情事，至於層見迭出。在昔日政府工作簡單，職務輕微，及支出較少之情形下，縱使行政管理方法稍不科學化，稍為失之浪費，為害尚淺。然在今日，政府工作範圍既經擴大，內容性質，亦趨複雜，支出數目，更見膨脹，使無科學的經濟的方法與技術，以為行政管理之憑藉，則其為害將有不堪言喻者。

。今日之行政為情勢所迫，不得不漸由浪費的亂雜的措施而趨於科學之管理。

現代化的政府行政之目的，即在於消除浪費妄耗，保受人力，財力，物力，使之發揮最大之效用。為完成此項目的計，自不能不應用現代之科學知識及技能對政府行政過程及措施，為最經濟最合理之統制與管理，以期增進工作效率而減輕人民負擔。

尤有進者，現因空前的科學技術之發達，使行政上用具設備及工作實質，與昔日者成為截然不同。吾人今日若將南京各部辦公時所用之方法及設備，與其三二十年以前者相比較，實易於發現有驚人之顯著不同。打字機，訂書機，電話，電報，電扇，新式印刷等均為每日必需之物，而為昔日所不曾有者。即辦公室外之社會環境，亦判若天壤。塵埃滿空崎嶇狹窄之舊街道變為平坦整潔寬敞之新馬路，人挽牛拉之小車，代以汽油發動之摩托。至於電燈，電話，電車，自來水，煤汽等日常用品亦均非昔日所有。即如今日政府行政上之貧民救濟，罪犯管押，瘋癲醫治，災疫預防，及毒物消除等，莫不須根據心理學，生理學，醫學，及衛生學之新發現，以科學之新知識，為最進步之科學管理，以增進行政效率。

5. 由治人的行政到治事的行政——昔日之官吏儼然以統治階級自居，其地位乃君主或征服者之爪牙，用以鎮壓或防止被統治者之犯上作亂，即使其辦理地方事務，亦不外乎維持秩序與治安及辦理訴訟案件。其主要作用與目的總不外乎「管人」。雖然昔日非絕對無「治事」之官，但大部

分則為「治人」者。「治人者」與「治於人者」或「君」與「小人」之對立，在受儒家思想支配之過去官吏認之為合理關係及自然事實。雖間亦有人倡「治人之官多則亂，治事之官多則治」之說者，但究為鳳毛麟角，不可多觀。此種以「治人」為行政目的之落伍觀念已漸遭人唾棄。現代之行政者，其根本責任不在於「管人」而在於「治事」。議員等固為人民之代言人，須以人民之利益為前提，即公務員亦均為人民之雇員，均以能忠實服務為依歸，不再是征服者之爪牙，或與人民對立之統治階級。彼等之任務在於推進增進社會幸福人民利益之各種事務。固然，有時因「治事」常牽連及對人之干涉，但此僅為手段，而其目的仍為「管事」。在行政中雖有所謂人事管理者，但其主旨是在如何使公務員以最有效之方法完成其所擔負之事業，並非為管人而管人。由「管人」而進於「管事」，亦今日政府行政顯明動向之一端。

#### 四、簡單之結語

關於政府行政問題之著述近來雖已日漸增多，但對於行政之根本意義及本質，據作者所知實尚無較周密之討論與分析。現就個人平日研究體會所得草為斯文，雖不敢云有何創見與貢獻，然願藉此引起行政學者及行政人員之興趣與研究，使此問題得到較正確之答案，亦未始在現時不無相當之需要與價值。

理論雖由事實而產生，但理論同時又足以為行動之指導與動力，而藉以創建新事實。二者相互為用不可偏廢。

行政之意義與特質，雖較偏於理論方面，但在此等理論上獲得較正確之認識後，對於行政學者之研究方向及行政人員之努力鵠的，實不無有用之幫助與指示。蓋無正確理論，便無正確行動。況由行政動向一節中更足提示現時之行

政者所應取之途徑與方針。其於行政問題之實際解決，當不無稍許之資助也。

二十六年六月十一日於天津木齋園

## 江蘇省縣建設行政機關組織變遷之檢討

沈百先

## 一、緒言

國民政府於民國十六年夏奠都南京以後，蘇省廢止實業廳而成立建設廳，各縣原有之實業或附屬於縣政府之實業科，亦因之而廢止。就其性質而更張之，成立各縣建設局，負責辦理各項建設事宜，然以經費拮据，人選不易，歷時一年，始告成立，是為蘇省各縣建設行政制度之始立。十七年冬，農礦廳成立將實業經費劃分，各局經常費此時尚有一部份賴省庫補助。十九年秋，改在各縣建設專款項下支給，原有省庫補助之款，一律停止，於是建設經費短絀之縣，建設局之經常費，益感困難，乃將江浦等十三縣之建設局裁併，歸鄰縣兼管。是為各縣建設行政制度之第一次變更。於裁局之縣，僅設技術員一人，受本縣縣長及鄰縣兼管局長之指揮監督。二十一年七月改稱建設事務所，兼承本縣縣長辦理建設事宜，不受鄰縣之指揮。是為各縣建設行政制度之第二次變更。此外在十九年九月間，江北高郵等五縣，因災情重大，各項事業，不能進行，將建設局併入縣政府，僅留技術員一人主持，以節開支。二十一年八月，乃於該五縣成立建設事務所。二十二年二月，為節省經費及縣政府集權計，將各縣建設局一律裁撤，改設技術員室，是為各縣建設行政制度之第三次變更。二十三年二月，吳縣等六縣，恢復建設局及設置建設科外，更有不設局科，僅屬於縣政府第一科設建設主任科員辦理建

設事宜者。是為各縣建設行政制度之第四次變更。二十六年四月省府復頒布江蘇省各縣主管建設事項組織調整辦法，除原有設立之建設局外，其不設建設局或科者，一律自二十六年七月一日起，設各建設科，是為各縣建設行政制度之第五次變更。各縣建設機關組織之變遷，雖以組織職權問題之規定為標準，但以經費問題，尤為重要。茲特分別述之，以備研究縣建設行政者之參考。

## 二、各縣建設局之成立

民國十三年六月七日，江蘇省政府第十三次行政會議，通過各縣建設局規程十三條，此為各縣建設局成立之嚆矢。規程第四條中規定建設局長兼承建設廳商同縣長，主持全局事務，不受縣長之統轄，故建設局長之權能，較為廣大。第三條中規定建設局之職掌如左：

- (一) 關於整理全縣土地經界事項
- (二) 關於修治全縣道路航路等一切交通事項
- (三) 關於辦理縣市鄉各項公共建築事項
- (四) 關於改良農村組織事項
- (五) 關於全縣農田水利之計劃及工程事項
- (六) 關於全縣農工商鑛各業之發展及承辦註冊事項
- (七) 關於縣立各建設機關之籌辦管理及視察指導事項
- (八) 關於縣市鄉建設經費之籌集支配及編製預算決算事項

(九)關於全縣建設事業之統計及建議事項  
十六年九月三十一日廳令公布各縣建設局組織章程，分為

一，二，三三建設局將人員之數額及薪給明白規定。並  
於十月二十二日，根據組織章程公布行政經費之標準如次

職務	人數	等級	月薪	薪	辦公費	開辦費	備註
局長	一人	(一) (二) (三) 三級	(一)九〇元至一〇〇〇元 (二)七〇〇元 (三)六〇〇元至七〇〇元	不得超過 開支總數 四分之一	原有實業局可以接收者 不得超過一百元新設之 局不得超過三百元		
技術員	一等局二人 二等局詳備註 三等局一人	(一) (二) (三) 三級	(一)六〇〇元 (二)五〇〇元 (三)四〇〇元				二三等局額 設技術員二 人其一人應 由局長自兼
事務員	一等局二人 二等局一人	(一) (二) (三) 三級	(一)三〇〇元 (二)二五〇元 (三)二〇〇元				

經費之標準雖規定，但實際並未遵辦。當建設局成立之初，經費問題，固甚重要。局長人選，亦感困難，即以一等局而論，局長薪給每月不過百元，待遇既覺菲薄，而辦理全縣建設事宜，自非專門人才兼具行政經驗者不能勝任。乃於十六年六月十五日公布考試建設局長規程八條。對於應考者之資格限制並不嚴密，而課目亦極為普通。計正取建設局長二十人，備取三十一人，此外更將舊有之實業局長經考詢及格者六人，又試用人員七人。旋即於九月三十一日先後呈報省政府派委建設局長三十六人各縣建設局中之成立最早者，為十六年九月二日成立之高郵建設局。其次則為江甯，吳縣，宜興，泗陽，吳江，高淳，常熟，

鎮江等八縣建設局，於十月初成立。在十月份內成立者，復有崑山，金山，川沙，丹陽，無錫，松江，寶山，靖江，江都，鹽城，南通，崇明，泰興，儀徵，淮陰等十五縣；十一月份內成立，計有金壇，江陰，青浦，嘉定，海門，六合，寶應，興化，上海等九縣；十二月份內成立者，計有太倉，江浦，淮安，東台等四縣。其餘陸續成立於十七年內者，計有句容，南匯，揚中，如皋，啓東，泰縣，阜寧，銅山，沛縣，場山，睢寧，連水，宿遷，豐縣。邳縣，東海，灌雲，贛榆，浦陽等十九縣；最遲者為十八年二月間成立之奉賢及蕭縣二局。此江蘇省各縣建設局成立之經過情形也。



三、各縣建設局過去之預算

各縣建設局成立之初，純係草創，組織既形簡單，經費預算，尤為短絀，就民國十六年度每月行政經費預算而論。全省各縣共計為一萬二千四百餘元，就中預算最大者為無錫，每月亦不過五一〇元，最小者為邳縣，每月五十元。如此情形，欲求建設事業之推行，亦良不易也。十七年十月十九日省政府鑒於各縣建設行政，漸入正軌，原有之組織規程及預算，俱感不能應實際之需要，通過建設局組織條例十一條，與最初所頒者雖有出入，就實際而論，即將建設局規程及組織章程合而為一。所可注意者，即將內部之組織，加以充實而已。十一月以廳令公布各縣建設局

之等級，計一等局為武進，無錫，江都，常熟，吳縣，南通，宜興，鎮江，松江，吳江，崑山，如皋等十二縣，二等局為丹陽，嘉定，寶山，溧陽，太倉，鹽城，上海，南匯，泰縣，青浦，銅山，江陰，泰興，東台，高郵等十二縣。三等局為海門，儀徵，崇明，淮陰，泗陽，金壇，高淳，川沙，句容，揚中，溧水，靖江，泰賢，金山，江寧，興化，六合，寶應，連水，阜寧，東海，淮安，宿遷，沭陽，睢寧，邳，沛，蕭，豐，江浦，灌雲，場山，贛榆，啓東等三十四縣。每月行政經費預算，計一等局為六百元，二等五百元，三等四百元。其規定如下表：

局等	局長		技 術 員 事 務 員		辦公費 共	計
	人數	薪 額	人數	薪 額		
一等	一	一四〇元	三	二〇〇元	二一九〇元	六〇〇元
二等	一	一二〇元	三	一六〇元	二八〇元	五〇〇元
三等	一	一〇〇元	二	一二〇元	二二七元	四〇〇元

自十八年度起，各局預算，又有變更，蓋以各縣之情形不同，不能以等級限制。合計各縣每月由省庫補助二三，三七〇元，自十八年七月起按月撥發，至十九年七月，各縣建設局經費，改在各該縣建設專款項下支給，於是省庫補助之款，一律停止。

四、縣建設機關組織之變更

根據十七年十月十九日省政府公布縣建設局組織條例，建設局長之地位，與縣長相並，建設局亦不隸於縣政府，歷時半載，又經變更，十八年五月十四日，經省政府第二〇二次會議通過縣建設局組織條例十一條。此次頒布之條件所

異於前者，即先根據縣組織法之訂定而設立建設局，自是建設局長承省政府建設廳長及縣長之命，綜理局務，不得與縣長相並矣。十九年七月十五日省府又通過縣建設局組織規程八條，將建設局之職權略加減縮，局長之任用得由縣長遴選，呈由建設廳轉請省府核定委任，與前次由建設廳直接委任報請省府備案者不同矣。自十八年度起，各縣建設局之組織變更，經費由省庫補助，各局完全成立，堪為江蘇省建設局之全盛時期。十九年四月，以經費問題，就地勢及設施，詳加考慮，將改局為科之議，變為仍留銅山，豐縣，東海，崇明四局，將江浦歸併於六合，儀徵歸併於江都，啓東歸併於崇明，揚中歸併於鎮江，淮陰歸併於淮安，沛縣、泗陽、灌雲、贛榆歸併於東海。並規定兼管一縣建設事宜之縣，月增補助費五十元，兼管兩縣者一百元。至於人員之規定，兼一縣者增加技術員一人，兼兩縣者加二人。經此次歸併縮減以後，每年可節省經費四萬二千元，此項辦法，於十九年夏實行。並於十月明令規定，改稱為某某縣建設事務所。兼管制度，充係一時權宜之計，實際上之困難頗多，故在此期間，各縣建設事業，幾陷於停頓之狀態。二十一年六月始將兼管制度取消，而建設事務所之技術員，亦改稱所長。此外尚有高郵，寶應，興化，泰縣，東台，睢寧，高淳等七縣建設局，先曾裁併縣政府兼辦，二十一年八月起，改為建設事務所，與不歸鄰縣兼管之建設事務所相同。自二十一年八月以後江蘇全省計有建設事務所者，為江浦，儀徵，啓東，揚中，淮陰，沛

縣，揚山，蕭縣，邳縣，宿遷，睢寧，灌雲，贛榆，高郵，寶應，興化，泰縣，東台，高淳等十九縣，其餘各縣更仍維持原有之建設局。在此期間，建設事務所曾一度變更，即歸併縣政府兼辦是也。二十年大水災以後，江北各縣，如高郵，興化，寶應，泰縣，東台等五縣，以災情重大，建設事業難以進行，而建設局亦等於虛設，二十年九月，歸縣政府兼辦，原有之建設局，亦告裁撤。然其他各縣仍維持原狀，且事業日漸擴充，經費亦感不裕，以限於等級，各局經費，不能增加，乃不得不相繼另立名目，設立附屬機關，以資調劑，其最著者如公路處，水利處，市政處，電話交換所等等，更有養路隊，保甲工程處，車捐處等等之設立，事業進行，既無成績，可知經費之限制過嚴，致有此等駢枝組織之成立也。自二十一年度起，各縣建設局所縮減預算標準確定之後，每月約可省經費十分之一，然事實上仍感不支。二十二年一月，省政府通過縣政府組織通則，提高縣長職權，樹立統一縣政之基礎，將原有之四局，分別撤留，縣建設局一律裁撤，改為技術員室，規定職掌建設事項，別無組織規程，員額雖另行規定，實際即等於縣政府之一科。當時所以不規定設科者，以其經費在事業費項下開支，不列入縣政府預算之內，以示區別耳。二十二年一月，省政府通過各縣任用技術人員暫行辦法十四條，將員額薪給資格等等，加以具體之規定。各縣技術員室制度施行以後，組織簡單，經費縮減，辦事困難，可以預料。茲將當時各縣技術員室等級員額費列表如下：

等	縣 等 一		縣 等 二		縣 等 三	
	甲級	乙級	甲級	乙級	甲級	乙級
縣數	八	五	五	二	一〇	二〇
縣名	鎮江、南通、如皋、江都、無錫、武進	上海、吳江、阜甯、鹽城、銅山	丹陽、松江、南匯、崑山、宜興	金壇、溧陽、青浦、太倉、泰興、高郵	句容、六合、泰賢、嘉定、寶山	溧水、高淳、江浦、揚中、金山、川沙、啓東、泗陽、儀徵、寶應、沛縣、蕭縣、鹽縣、東海、灌雲、沭陽、贛榆
技術員室員額數	技術主任一人、工務員二人、測事員一人、技術員三人	技術主任一人、工務員二人、測事員一人、技術員二人	技術主任一人、工務員一人、測事員一人、技術員二人	技術主任一人、工務員一人、測事員一人、技術員一人	技術主任一人、工務員一人、測事員一人、技術員一人	技術主任一人、工務員一人、測事員一人、技術員一人
每月經費預算數	五〇八元	四〇八元	三七八元	二九四元	二六四元	二四元

江蘇全省各縣（江寧自治實驗縣除外）建設經費之多寡相差甚鉅，多者年逾二十萬元，少者年僅數千元，概括分爲三等，似不合理。而各項駢枝機關，仍復林立，指揮不靈，辦事棘手，乃於二十三年一月間，訂定原則十條，廢除原有等級之劃分，而以經費之多寡及事業之重要性，爲設局設科及不設科之標準。如此規定，較爲合理。此種辦法，

行之迄今，已三年餘矣。茲將此三年來江蘇省各縣主管建設事項現行組織辦法列表如左：

甲、設立建設局者計六縣  
 吳縣、南通、如皋、江都、無錫、鎮江

乙、改設建設科者計二十六縣  
 丹陽、常熟、江陰、海門、泰縣、靖江、泰興、武進、宜

興 崑山 松江 南匯 嘉定 吳江 太倉 寶山 東台  
銅山 六合 高郵 鹽城 阜甯 漣水 沛縣 邳縣  
興化

丙、不設建設科僅設建設主任科員者二十八縣

句容 溧水 高淳 金壇 揚中 溧陽 青浦 奉賢 金山  
上海 川沙 崇明 啓東 儀徵 江浦 寶應 淮陰  
淮安 泗陽 宿遷 豐縣 蕭縣 陽山 睢甯 東海  
灌雲 沭陽 贛榆

二十三年二月九日，省政府會議通過各縣政府技術人員任用規則十二條，將局長，技術科長，主任科員，技術員，工務員等之資格，一律明白規定，除建設局長由建設廳提請省政府委任外，其餘皆授權縣長遴選相當人才，並將技術人員之待遇，酌予提高，蓋資格之限制既嚴，非有相當之待遇，不易羅致人也。

### 五、縣建設機關組織之調整

自二十三年一月，將各縣建設行政機關，斟酌情形，分爲設局設科及不設局科制以後，各縣奉行，尚稱便利，然以縣建設機關所主管之事務頗多，如水利之興修，公路之建築，農業之推廣，蠶業之改進，合作事業之推行，農村副業之提倡，以及造林墾殖事業等等，莫不有賴於縣建設機關之努力。因此，或有感於組織之欠嚴密，或有感於事權之不專。二十六年四月三十日省政府委員會第九〇二次會議通過江蘇省各主管建設事項組織調整辦法，將不設科各縣一律設科，並將技術人員任用規則，建設局之組織規程

及縣政府主管建設專科組織規程加以修正，規定自二十六年七月一日起，一律遵行。就建設局而論，分爲工程，實業，事務，三課，建設科則分爲工程實業兩股。經此次調整以後，各縣建設機關之事權既專，組織亦甚完密矣。茲將此次頒布之調整辦法，技術人員任用條例，以及建設局之組織規程與建設科之組織規則等等，附錄於後。

### 江蘇省各縣主管建設事項組織調整

辦法 二十六年四月三十日省政府委員會第九零

二次會議通過

一、各縣原未設有建設局科者自二十六年七月一日起一律改設建設科。

(附註)鎮江、無錫、吳縣、南通、如皋、江都等六縣仍設建設局，其餘各縣，概設主管建設專科。

二、各縣原設有農業推廣所者均儘二十六年六月底一律裁併。

三、凡不設合作實驗區林墾委員會，蠶桑模範改良區，豬種保育實驗區，或農村改進實驗區之縣，其建設局科，應添設實業課或股，(見附表)，管理各該縣實業事項，(包括農林合作蠶絲墾牧工商漁鑛等下同)，其組織規程另定之。

四、凡設有合作實驗區林墾委員會，蠶桑模範改良區豬種保育實驗區，或農村改進實驗區之縣，其實業事項，應即由區或會兼管。(見附表)

(附註)設有合作實驗區並蠶桑改良區之縣，其實業事

江蘇省各縣主管建設事項組織調整辦法附表

第	別	區	
		縣名	原
丹陽	溧陽	建設局	有
		建設科	有
		主任	有
		科員	有
		合作區	有
		蠶桑區	有
		林墾會	有
		豬育區	有
		兼辦	有
		農村改進區	有
		局設實業課	有
		改建	有
		科設實業股	有
		管業歸區	有
		會辦	有
		合作區	有
		蠶桑區	有

- 項應由合作實驗區兼管，設有林墾委員會，並蠶桑改良區之縣，其實業事項，除蠶桑外，應由林墾委員會兼管。
- 五、實業事項，由省立各場兼辦之縣，自二十六年起，均劃歸各該縣建設局科或兼管實業之區會管理。
- 六、農林推廣費已劃歸實驗農民教育館之縣，除丹陽宜興外，其實業行政事項，均由建設科兼辦，暫不設股。
- 七、各縣農業推廣所裁併後，其卷宗什物，以及場地等項，統應造冊，移交兼管實業事項之局科或區會接管。
- 八、凡新設建設科各縣，其建設行政經常費，在二十六年內，仍以二十五年核定預算列支為標準，惟因考績而增加者，不在此限。
- 九、凡自二十六年起，關於實業經常費（包括農業推廣合作指導度量衡檢定等經常費），統由兼管實業事項之局科或區會，歸併統支。
- 十、凡兼管建設實業之局科，應自二十六年起，合併建實兩項，編造整個建設費預算。
- 十一、各縣合作指導員及度量衡檢定員，應歸入兼管實業事項之局科或區會，兼承主管長官，辦理各該員本職上一應事宜。
- 十二、農業推廣所及省場兼辦縣推廣事業之原有人員，應由各該縣主管長官，依照技術人員任用條例及規則，擇尤儘量錄用。
- 十三、各縣建設委員會仍應繼續設立。
- 十四、各縣建設局科改組或改設後，所有二十三年頒布之江蘇省各縣政府技術人員任用規則，江蘇省建設局組織規程，江蘇省縣政府主管建設專科組織規則，應予分別修正；江蘇省縣農業推廣所通則及變更江蘇省各縣主管建設事項現行組織原則，應即廢止。
- 十五、本辦法經省政府委員會議決公佈施行。

二十六年起新組織





第九區				第八區				第七區					第六區			
蕭縣	場山	豐縣	沛縣	銅山	贛榆	沭陽	灌雲	東海	寶應	漣水	宿遷	泗陽	淮安	淮陰	東臺	興化
●			●	●						●					●	●
	●	●			●	●	●	●	●		●	●	●	●		
														●		
				●	●					●	●					
	●	●			●	●	●	●	●		●	●	●	●		
●	●	●	●	●	不 科 設 兼 股 辦	●	●	●	●	不 科 設 兼 股 辦	不 科 設 兼 股 辦	●	●		●	●
														● 合 作 區		



明 說	總 計	區 十 第 區							
		六 合	江 浦	高 淳	溧 水	句 容	江 甯	睢 寧	邳 縣
	6								
	29	●							●
	25		●	●	●	●		●	
	2								
	16					●			
	1								
	2								
	8								
	1								
	1								
	26		●	●	●	●	●	●	
	34	●	●	●	●		●	●	●
	20								● 鹽 泰 區

一、建設局增設實業課者，計南通一縣。  
 二、建設科兼管實業事項分股辦事者，計太倉、崑山、松江、金山、奉賢、南匯、川沙、嘉定、青浦、崇明、泰縣、儀徵、高郵、鹽城、興化、東台、淮安、泗陽、寶應、東海、灌雲、沭陽、銅山、沛縣、豐縣、場山、蕭縣、邳縣、睢寧、江甯、溧水、高淳、江浦、六合等三十四縣。  
 三、實業事項歸建設科兼管而不設股者，計寶山、啓東、阜甯、宿遷、連水、贛榆等六縣。  
 四、實業事項歸農村改進區兼辦者，計上海一縣。  
 五、實業事項歸合作實驗區兼辦者，計丹陽、淮陰二縣。  
 六、實業事項歸蠶桑模範區兼辦者，計無錫一縣。  
 七、實業事項歸農林墾委會兼辦而不管蠶絲者，計鎮江一縣。  
 八、實業事項歸蠶桑改良區兼辦者，計溧陽、句容、金壇、宜興、揚中、武進、江陰、常熟、吳縣、吳江、海門、靖江、江都等十三縣。  
 九、實業事項歸豬種保育實驗區兼辦者，計如皋、泰興二縣。

### 修正江蘇省各縣政府技術人員任用

規則二十六年四月三十日省政府委員會第九〇

二次會議通過

#### 第一條

江蘇省各縣政府建設局長，科長，工程課長，實業課長，股主任，技術員，工務員，均為技術人員，其任用標準，依照本規則辦理之。惟仍應遵照縣行政人員任用條例，依法送經任用審查合格後任用之。

#### 第二條

各縣建設局局長，須備具左列之資歷：

(一)曾在國內外大學或專門學校之土木或水利工程或農科畢業者，或曾經實業部登記得有工程業農業技師合格證書者，或經普通考試(技術人員)及格者。

(二)甲、曾在本省或他省建設廳任技士以上職務者；

乙、曾任本省或他省建設局局長或縣政府主管建設科科長；

丙、曾經辦理實地工程富有經驗者；

丁、曾在中央各部會或中央及各省所屬工程機關中任技士以上職務者；

戊、曾在本省各縣任技術主任或技術員著有勞績者。

上列第一項，為必備資格，第二項各款，以累積計，須滿三年方為合格，並須提出證明文件。

#### 第三條

各縣建設局之工程課長，實業課長，縣政府主管建設之科長，須備具左列之資歷：

(一)曾在國內外大學或專門學校之土木或水利工程或農科畢業者，或曾經實業部登記得有工業農業技師等合格證書者，或經普通考試(技術人員)及格者。

(二)甲、曾在本省或他省建設廳任技士或最高級技佐者；

乙、曾任本省或他省縣政府主管建設科科長或最高級科員者；

丙、曾經辦理實地工程富有經驗者；

丁、曾在建設機關任技士或高級技佐者；

戊、曾在本省各縣任技術主任或技術員者。上列第一項為必備資格，第二項各款，以累積計，須滿二年方為合格，並須提出證明文件。

#### 第四條

各縣建設局工程課實業課技術員工務員及縣政府主管建設科之股主任及技術員工務員，須具左列之資歷：

(一)曾經高中土木專科或農科以上畢業，或國內外大學或專門學校農科理科工科肄業者，或曾經實業部登記得有技術合格證書者。

(二)甲、曾在本省或他省建設廳任技佐者；

乙、曾在本省縣政府任主管建設科科員者；

丙、曾在建設或實業機關任技佐者；

丁、曾在本省縣政府任技術員或農業推廣所  
管理員者。

上列第一項為必備資格，第二項各款，以累  
積計，須滿一年方為合格，但在大學農理工  
等科畢業者，得不受第二項資格之限制。

第五條

各縣政府任建設技術人員，除建設局局長由建設  
廳長提請省政府令派，科長課長由縣長提請建設  
廳核委，仍依法任用外，其餘均照本規則第一條  
辦理，但必要時，得由建設廳逕行更換之。

第六條

凡任用各項人員之薪給，均依照江蘇省行政人員  
薪給標準表辦理，非資歷特深超越上開標準者，  
一律自最低級薪級起，其須級較高薪者，應呈請  
建設廳核准之。

第七條

本規則經 省政府委員會議決公佈施行。

修正江蘇省建設局組織規程

二十六年四月三十日省政府委員會第九〇二次會議  
通過

第一條 江蘇省縣建設局依本規程組織之。

第二條 江蘇省縣建設局得分課辦事其掌理事項如左：

甲、工程課

- 一、關於修治全縣公路航路事項；
- 二、關於全縣振興水利免除水患事項；
- 三、關於全縣電信及一切交通事項；
- 四、關於市鄉鎮各項公共建築事項；
- 五、關於其他建設行政事項。

乙、實業課

- 一、關於農林漁牧之改進指導事項；
- 二、關於工商合作之監督推進事項；
- 三、關於鑛業之管理事項；
- 四、關於蠶絲之推行事項；
- 五、關於其他實業事項；

丙、事務課

- 一、關於文書之撰擬繕發事項；
- 二、關於印信之典守事項；
- 三、關於會計庶務事項；
- 四、關於卷宗之管理事項；
- 五、關於不屬其他各課事項

第三條

縣建設局局長受縣長之指揮監督，處理全局事務

第四條

縣建設局兼管實業事項者，設事務工程實業三課  
，不兼管實業事項者，設事務工程二課 各設課  
長一人，

承局長之命，辦理所掌事務。

第五條

工程課設課員一人或二人，技術員二人或三人，  
工務員一人或二人，均委任。

第六條

實業設課員一人或二人，技術員一人或二人，合  
作指導員一人或二人，度量衡檢定員一人，均委  
任；並得設助理員一人至二人任用。

第七條

事務課設課員一人至二人，委任事務員一人或二  
人，書記一人，或二人，雇用。

第八章

辦縣建設局事細則，由各縣建設局擬訂，呈縣報政府轉呈建設廳備案。

第九條

建設局人員之任用，依照「縣行政人員任用條例」及「江蘇省各縣政府技術人員任用規則」辦理之。

第十條

本規則經 省政府委員會議決公布施行。

修正江蘇省政府主管建設專科組織

規則 二十六年四月三十日省政府委員會第九〇二次會議通過

第一條

江蘇省縣政府主管建設專科之組織，依本規則行之。

第二條

江蘇省縣政府主管建設專科之名稱，視各縣政府情形，依次序列定為第三科或第四科，餘類推。

第三條

縣政府建設科得分股辦事，其職掌如左：

甲、工程股

- 一、關於修治全縣公路航路事項；
- 二、關於全縣振興水利免除水患事項；
- 三、關於全縣電信及一切交通事項；
- 四、關於市鄉各項公共建築事項；
- 五、關於其他建設行政事項。

乙、實業股

- 一、關於農林漁牧之改進指導事項；
- 二、關於工商合作之監督推進事項；
- 三、關於鑛業之管理事項；
- 四、關於蠶絲之推進事項；
- 五、關於其他實業事項；

第四條

建設科兼管實業事項者，概設工程實業二股（事務人員不屬於股），不兼管實業事項者不分股，其業推廣費已劃歸實驗農民教育館者，除丹陽、宜興，設有合作區及蠶桑區外，其實業行政事項，仍由建設科辦理，但不分股。

第五條

建設科之兼管實業事項者，除不分股各縣外，均設科長一人，股主任二人，科員一人至二人，技術員二人至五人，工務員一人至二人，合作指導員一人至二人，度量衡檢定員一人，均委任；事務員一人至二人，書記一人至二人，雇用；股主任得由科長或技術員兼任，並得雇用助理員一人至二人。

第六條

建設科之不兼管實業事項者，設科長一人，科員一人至二人，技術員一人至三人，工務員一人至二人，均委任；事務員一人至二人，書記一人至二人，雇用。

第七條

建設科人員之任用，應依照「縣行政人員任用條例」及「江蘇省各縣政府技術人員任用規則」辦理。

第八條

本規則經 省政府委員會議決公布施行。

六、結論

江蘇省縣建設行政機關，自十六年成立以來，中經數度變更，迄今始告完整。試究其變更組織之原因，大都受經費之影響，時而設局，時而合併，時而設立建設事務所，時而將局裁撤歸縣政府兼辦，時而設立技術員室。

如此數度之變更，有礙縣建設事業之推行者甚鉅，故在變更組織期間，大都注意於人事之應付，以言建設，自寡成績。至二十三年一月，經整理以後，各縣建設經費，亦大體規定。施行以來，三年於茲，此三年中，對於建設政令之進行，頗具相當之成績，其最著者，以各縣辦理徵工興

修水利如渡河開塘等工作。至最近調整辦法公布以後，組織完備，事權專一，而對於建設局長及科長之資格亦限制稍嚴，當能拔選真才，勤辦行政。江蘇省今後各縣建設事業之進行，自可益上軌道矣：

二十六年六月三日

北平鐵路管理局行車時刻表

中華民國廿六年七月一日重訂

行車	站名	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44																												
1	平漢線	6:00	6:30	6:45	7:00	7:15	7:30	7:45	8:00	8:15	8:30	8:45	9:00	9:15	9:30	9:45	10:00	10:15	10:30	10:45	11:00	11:15	11:30	11:45	12:00	12:15	12:30	12:45	13:00	13:15	13:30	13:45	14:00	14:15	14:30	14:45	15:00	15:15	15:30	15:45	16:00	16:15	16:30	16:45	17:00	17:15	17:30	17:45	18:00	18:15	18:30	18:45	19:00	19:15	19:30	19:45	20:00	20:15	20:30	20:45	21:00	21:15	21:30	21:45	22:00	22:15	22:30	22:45	23:00	23:15	23:30	23:45	24:00

各站至唐山行車時刻表

站名	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100																			
唐山	7:00	7:15	7:30	7:45	8:00	8:15	8:30	8:45	9:00	9:15	9:30	9:45	10:00	10:15	10:30	10:45	11:00	11:15	11:30	11:45	12:00	12:15	12:30	12:45	13:00	13:15	13:30	13:45	14:00	14:15	14:30	14:45	15:00	15:15	15:30	15:45	16:00	16:15	16:30	16:45	17:00	17:15	17:30	17:45	18:00	18:15	18:30	18:45	19:00	19:15	19:30	19:45	20:00	20:15	20:30	20:45	21:00	21:15	21:30	21:45	22:00	22:15	22:30	22:45	23:00	23:15	23:30	23:45	24:00

北平至天津行車時刻表

站名	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100																																																					
北平	7:00	7:15	7:30	7:45	8:00	8:15	8:30	8:45	9:00	9:15	9:30	9:45	10:00	10:15	10:30	10:45	11:00	11:15	11:30	11:45	12:00	12:15	12:30	12:45	13:00	13:15	13:30	13:45	14:00	14:15	14:30	14:45	15:00	15:15	15:30	15:45	16:00	16:15	16:30	16:45	17:00	17:15	17:30	17:45	18:00	18:15	18:30	18:45	19:00	19:15	19:30	19:45	20:00	20:15	20:30	20:45	21:00	21:15	21:30	21:45	22:00	22:15	22:30	22:45	23:00	23:15	23:30	23:45	24:00

## 現行考試制度改進芻議

侯紹文

自國民政府成立以來，為奉行總理遺教，施行五權憲法起見，於十七年設立考試院。二十年夏，舉行第一屆高等考試，錄取百人，分發以後，二年之間，多數未見錄用，又於二十二年舉行第二屆高致，黃榜發出之時，大公報於是年十一月二十七日小評著論云：

高等考試於昨午正式發榜，這是國民政府的第二次掄才大典，這許多苦榜題名的舉子，他們的彈冠相慶，正可作他們十載苦讀的報酬；但是前車不遠，第一次高考得中的，曾有幾個被登庸？考試是五權憲法的一足，國民政府應該使他的意義隆重而充實，否則國家花了許多錢，舉子受了多少罪，在黃榜題名之外，再扮演白下聽鼓的典故，這怎麼對得起考試制度。

這是代表人民喉舌對考試制度倍致遺憾的第一聲。二屆考完以後，分發規程重新改定，較一屆之待遇尤苛，一屆尚有榜下實授人員，二屆則百零一人中，除二十人得為試署外，餘均為學習，試署無缺與有缺不補者，統以委任職任用。因是分發以後，棄權者有之，留學者有之，不可謂非國家考試之損失。故胡適之先生以為考試制度，與其不克實行，則莫如恢復保薦制度之為愈。於二十三年三月四日在大公報星期論評上說：

考試院舉行了兩次考試大典，費了國家一百多萬元的經費，先後共考了二百零八人（或是二百零一人之誤

一這二百零八人，聽說至今還有不曾得着位置的，國家官吏十多萬人，都不由考試而來，只有這兩百人，由正途出身，分部則各部會沒有餘缺，外放則各省或者不用，所以考試制度，至今沒有得着國人的信仰。這段話是後時考試狀況的一幅寫真圖。及國民二十三年十一月，召開全國考銓會議時，中央大學提請實行抽考在任公務員案內說：

……現在拿專科以上學校畢業生，和投考高等考試的人數來比較，恐怕參與高考的人，並不十分踴躍，其所以不踴躍的緣故，就是因為高考的威權，還沒有十分確立，大家以為雖經高考錄取以後，不見得就有事，或是比他現在職務更好一點的事；所以往往觀望不前。

這又是一段對考試制度失望的文字。二十四年十月在舉行第二屆高等考試以前，張銳先生在行政效率上發表一篇現行考銓制度的檢討首一段說：

國民政府考試院成立已逾七載，對於考銓制度的推行，不能說沒有相當的努力，就現役公務員甄別審查而論，經過考試院甄別審查合格的，有四四六二七人，任用審查合格者，有二四六一人，就考試講，在首都及各省舉行高等考試兩次，普通考試九次，臨時考試三次，共計十四次，取錄的人數，高考二百人，普考

九百三十八人，但我們將全國公務員數目統計一下，便可知這些考試及格分發任用，得有實職的人數，實在是鳳毛麟角，滄海一粟。

又說：考試制度未能推行盡善，長此以往，以考銓來選賢能，澄清吏治的目標，真不知要到何年何月方能達到；尚賢與能的員吏制度，本為近代國家立國的基礎，在偏重人治的中國，尤為重要，所以有人認為在考銓制度沒有顯著成績以前，其他有關行政效率的種種問題，都沒法推行。

這又是一位對考試制度之不易推行，抱可惜態度者發表者的文字。二十五年春，南京朝報小評上也發表了一篇關於考試制度的警聞論說，他說：

高等考試，現在已是第三屆了，我們從考察考試制度推行以來，幾年的情形，頗希望考試院趁這一屆高考試，重新樹立考試制度的信用。自民國二十年，舉行第一屆高考試後，一般人對於考試制度的信仰心，顯然減退了許多，投考及格人員，尤其感覺失望，有幾位考試及格的人，甚至後悔自己白考，按諸實際情形，現在用人仍是以親友私人為前提的，文官任用法中，設置許多伸縮通融的條件，如致力國民革命幾年以上者，可以作甚麼官之規定，考試資格在文官任用中，似乎還佔不到地位……而全國現在可以安置及格人員的薦任位額，至少有四千個，及格人員中，幸而得到位缺的，大多不是憑資格，依然須作多方的奔走疏通，與上官聯絡，過去兩屆的考試不能不說是失敗了。

建國大綱關於考試有一條規定：「凡任命官員，皆須經中央考試銓定資格者乃可。」這條意思，非常明白，考試制度是為任用而存在的，應該為任用而考試，不是為考試而任用，考試而不任用，考試的功效，即等於零。如果照現在的考試情形，考試制度，還談不到為考試而任用，簡直等於為考試而考試，距離建國大綱的規定，實在還開得很，怎不使人對考試制度的功效，發生懷疑？

以上諸立論，多是鑒於自滿清末葉，以至民國初元，國家用人，漫無標準，長官喜甲則甲登仕版，長官惡乙，則乙遭黜逐，其人之智愚賢不肖不問也。故吏治腐敗，公務廢弛，官場之間，黑暗重重，不堪枚舉，幸我總理高瞻遠矚，識見宏大，於五權憲法之中，規定考試權之獨立，國家任用官吏，除高級長官外，概須出於考試之一途，法至善也。今竟以有人不甚愛護之故，未免推行盡利，著為言論者，以望治之殷，希望之切，故不免近責難耳。

吏考現行考試制度，未能推行盡利之原因，蓋受其他法令與人事之影響者，約有數端，原於制度本身之缺憾者，亦有數端，今試分別敘述如下：

(一)關於受其他法令與人事之影響者：

(甲)受公務員任用法之影響：修正公務員任用法規定任用資格太寬泛，如

第三條規定薦任職公務員，應就具有左列各款資格之一者任用之：

一、經高等考試及格或與高等考試相當之特種考試及



- 格者。
- 二、現任或曾任薦任職，經銓敘合格者。
  - 三、現任或曾任最高級委任職三年以上，經銓敘合格者。
  - 四、曾於中華民國有勳勞，或致力國民革命七年以上而有成績經證明屬實者。
  - 五、在教育部認可之國內外大學畢業，而有專門著作經審查合格者。
- 第四條規定委任職公務員應就具有左列各款資格之一者任用之：
- 一、經普通考試及格，或與普通考試相當之特種考試及格者。
  - 二、現任或曾任委任職銓敘合格者。
  - 三、現充僱員繼續服務三年以上，而成績優良，現支最高薪額者。
  - 四、曾致力國民革命五年以上，而有成績經證明屬實者。
  - 五、在教育部認可之專科以上學校畢業者。
- 以上兩條規定，凡薦委職公務人員，各有五種資格人員可以任用，而考試資格僅居其中之一，實不啻有五種與考試資格相當人員，和考試人員同時競逐，考試及格者，僅憑一紙分發功令，絕少顯者為援；其他各種資格人員，則往往有相當背景，是以各分發機關，若補用一考試人員，往往同時補用數非考試人員，事實具在，不難查考。又同法第十四條規定：左列公務員之任用不得適用第二條

(關於簡任職任用資格)第三條第四條之規定。

- 一、蒙藏委員會委員。
- 二、僑務委員會委員。
- 三、各機關秘書長及秘書。

其一、二兩款與考試人員無關，若第三款各機關之秘書，自國民政府成立以後，其資格亦經明定為簡薦委等職，今竟以秘書恆隨長官為進退，其所掌職務多屬機要工作，而至取銷其任用限制，可由長官自由任用，於考試人員之補缺又減少許多機會；其實一機關秘書名額甚多，所掌亦不盡屬機要，又不盡與長官同進退；故秘書一職，是否應予不經銓敘而任用，尚成問題也。

(乙)受公務任用法施行細則之影響：按法律之常例，子法不能與母法相衝突，如公務員任用法第十條明明規定考試人員有儘先任用之權利，而在施行細則第十七條規定：

各機關薦任職委任職有缺額時，依左列規定順次敘補

第一次甲類 合於本法第三條第一款第四條第一款資格者(即考試人員)。

第二次乙類 合於本法第三條第二、三、四、五、各款資格者(即非考試人員)。

款第四條第二、三、四、五、各款資格者(即非考試人員)。

此種規定，與母法儘先任用之規定，顯有歧異，嘗攷考試人員與非考試人員輪流敘補之規定，創於北京政府時代，彼時雖舉行一二屆高考，不過為塗民耳目之具，對於考試人員之任用，本無誠意也。及經考試人員之一再請求，始

允按次輪補，實則此種辦法無採取之價值也。

(丙)受國府二十五年八月二十日通令之影響：按公務員任用法施行細則之輪補規定，已將考試人員之儘先任用規定，破壞無遺，惟差強人意者，尚可保持一半，至國民政府二十五年八月二十日之通令規定，更將輪補之辦法打破。該通令為行政考試兩院呈准國府於二十五年八月二十日通令各機關：

任用人員，應切實注意公務員任用法第五條之規定，如所擬任之人員，其學識，經驗，健康與職務不相當者，不得任用之，公務員任用法施行細則第十七條之順次敘補辦法，亦應本上述原則辦理，例如甲類中，無相當人員時，應以乙類人員敘補，反之乙類中無相當人員時，亦應以甲類人員敘補。

自此通令以後，若分發機關長官，不欲用考試人員時，難輪次應由考試人員敘補，而可藉口該通令規定，其學識經驗或健康與擬任職務不相當也。

(丁)受分發機關濫用不經銓敘人員之影響：有若干機關長官，以任用自己人員，苦於資歷不合，受銓敘制度之限制，則多聘為專門人員，特約人員，額外秘書等職，致使正額之經費為大部冗員侵佔殆盡，以致藉口經費無著，影響考試人員之敘補者，比比皆是也。

(戊)受政界派閥之影響：我國政界，一在一黨統制之下，派別尚少歧紛，然謂各個長官，出處之際，毫無背景，則孰敢盡信；因有派系之故，一方要引用自己人員，自不能不拒絕非自己人員，又况親朋故舊，鄰里鄉黨，大有人在

，請託者則函電紛馳，干請者則門庭若市，以有數之缺額，供無限之要請，有數年之久不予敘補者有之。

(二)關於考試制度本身之缺憾者：

(甲)考試院對考試人員過於疏淡：按國民政府考試院組織法規定，考試院由考選委員會與銓部組織之，考選委員會職掌之事項，不過關於文官，法官，外交官，公務員及專門技術人員之考選。至考選以後，送呈國府分發任用，考試院之職責，似可告一段落；惟一種制度，尤其是良好制度，多是難於創始，我國考試制度，創行雖古，然從前僅為科舉考試，以經義取士，乃帝王用以牢籠士子之工具。今之考試制度，則在拔取真才，為國效用，此可謂革新的考試制度，應於創設之始，鞏固其基礎，樹立其威信。故考試院以施行機關，應加意愛護，辛勤培植，以便發榮滋長，蔚為善制，待其基礎既固，威信既立，然後方可稍為放手。似不宜於攷完以後，一了百了，毫不過問；再者每屆高等考試籌備數閱月，考試一兩月，聘用數百人，費數十餘萬，取錄不過一二百人，此一二百人之代價，不可謂不鉅，及分發以後，是否賢能，是否勝任，亦應有以調查，以為下次考選之借鏡，又考試人員分發以後，對於分派之工作，是否相宜，與各機關是否照章錄用，亦應由銓敘部予以調查糾正，俾才當其用，以宏考試之實效。乃今考試人員有橫受排擠者，有投閑置散者，使儘先任用之規定，等於具文，而考試之威信，亦日益低落，此最足影響考試人員之任用者一也。

(乙)分發規程不能維持考試人員之法益：考試人員之初步

通用法，僅有一分發規程，而分發規程本身費解之處即甚多，今就高考分發規程論：第十條規定：「學習期滿，成績列甲等者，由銓敘部分發以薦任官試署，所謂試署者，究竟試署何職，並未註明，按普通試署情形，已有練習意思在內，此則學習以後，尚須試署，試署以後，又未規定實授日期，且既稱薦任官試署，則應予薦任官待遇，而被分機關，予以低級委任職薪俸者，亦竟無可如何之何，又第七條載有：「分發各機關任用人員，如該機關無相當員缺時，得先以委任職敘用。」惟若分發機關並非無缺，不予考試人員敘補時，而該規程將何以濟其窮，此等地方，皆未予明白規定，故分發機關，任意不補考試人員，甚至使考試人員空頭試署至數年之久，皆因該分發規程規定之不適當耳。此最足影響考試人員之任用者二也。

(丙)考試未能按照各機關所缺員額以為錄取標準：現在各機關之用人情形，並非由於公開考試，仍多出於私人薦舉，國家又未能施行年老退休制，各機關人員，有增無減，已告人滿之患，而考試院既不能使任用公務員盡出考試一途，則應先按照各機關組織法設置之員額，與現任之人數，作一比較，查有餘額，再加本年年終考績應裁之人數，稍益數額，作為應額考選之標準，則考取後之分發任用，自不感受困難，今考試院不能按此供求適應情形，作一統計調查，僅按應考者滿足六十分即予錄取，結果供過於求，考取以後，不易分發、分發以後，不易見用，此最足影響考試人員之任用者三也。

### (三)關於改進辦法：

一、考試以前應舉行公務員調查：在舉行何種考試以前，應向各機關舉行是類人員之總調查，調查之時，一面顧到已考取之候補人員，尚有多少，一面再按考績獎懲辦法裁汰的應有若干，並徵求該長官下年內有無增加名額之必要，然後按此調查結果，稍加數額即作應額考選之標準，由非競爭考試，變為競爭考試，則考試之情形，反較緊張也。若當調查之時，發現考試候補人員，已超過現職所有名額之半數，則本屆可以停考一次。(例如全國二十八省，五直轄市，除去不能分發之省市，不乘二十五省帝，按教育行政機關說，每省市有一教育廳局，中央有一教育部，其薦任職人員，除去秘書外，不過二百人；若高考錄取候補人員已過百人，則本屆可以停考教育行政人員一次，以俟下次再定)必待至候補者無多，距需要期不遠，再舉行考試，則考試較鄭重而有價值也。否則以現在薦舉用人辦法並未改除，考選以後，即予候補，壅積愈多，愈不易見用，則有志之士，皆將趨於他途，考試將成救濟失業之門，真才不易羅致矣。

二、普通考試應不限定資格：按普通考試實無限到資格之必要；以不限制資格，比較待遇公允一也。引起大多數研究學問之心二也。二十三年全國考銓大會時：福建省政府曾有考試不限資格之提案「考試而限資格，顯有階級之殊，實失平衡之義，近年學校花費激增，非小康之家，其子弟大都不能受高中之教育專科以上更無論矣；是除少數資產階級而外，一般人士直接無應考之機會，間接即失參政之權利，流弊所極，小之失掄才之意，大之階級之爭

一、所論殊有見地，但雖不限定資格，而考取仍以七十分為及格標準，非以應考人數之多，稍有寬假也。

三、改訂考試方式：現行考試方式，僅憑筆試口試兩種方式，似嫌太簡，且有人往往不利於筆試或口試，平日經綸滿腹，臨試下筆無言，則以臨試之時，驚惶失措也。至於口試之時，亦因數人坐於公堂，有似法院開庭，以矜持過度，或答非所問也。故考試為免遺漏真才起見，宜採用多種方式考選，如於口試筆試以外，加入心理測驗，智力測驗，及過去成績行為之檢查等，則考試或更較準確。並須注意事務人員與技術人員之考試，宜有區別，技術人員無論高者考者，皆不宜限制資格，故其考試之方式，亦不宜有具體的規定，不過應以實驗為主，筆試口試為輔也。

四、考試科目不必一定與學校程度銜接：在全國考登會議宣言有云：

國家掄才必求之學校，所考科目自應與學校程度銜接，嗣後普考高考科目及程度，應力求與教育部所訂課程標準或科目綱要相銜接……

以上所說，謂國家取才必求之學校，大體上固然如是，然若謂考試科目與程度，必與教育部所訂課程標準或科目綱要相銜接，則尚成問題？因學校固屬培養人才之地，同時亦為國家實施國民教育之地，國家教育之主旨，是以國家民族作前提，以充實人民生活，扶植社會生存，發展國民生計，延續民族生命為目的，所訂之課程，不必盡合於應用考試，考試之主旨，在拔取能勝任某項事務之人才，學校之所材，不必即為考試之所需要，考試之所謂材，

亦不必每一學校都能造就，故規定之考試科目，應以擬任職務之性質範圍技能等作為標準，使學校之培養行政人材者，以考試科目為依違，不應削足適履以考試科目俯就學校課程以為去取，且現在國人之留學外洋者，自己潛修者，與非考試出身公務員之早年離開學校者，賢能之輩，亦非無有，若考試科目能自定一種標準，以上三種人員，與學校畢業人員，皆可按此標準互為逐鹿，若規定考試科目，必須合於現在教育部所訂之課程標準，則乍由學校畢業者，固屬便利矣，以上三種人員之欲求上進者，則未免向隅。又學校情形與社會情形不同，蓋學校較簡單，社會較複雜，學校較整齊，社會較參差，學校同學與師生之間，利害衝突少，社會人與人間利害衝突多，故學生在學校，能應付一切，稱才稱能，出學校則不必能應付一切，稱才能稱能。故考取之人員第一原則，固須在學校出身，第二則以在社會有歷練之機會，與相當之經驗者為較愈。若乍出學校，即入行政機關，雖不致僨事，而工作之效能，較之在社會有相當之歷練者，必致低落也。故考試之程度，不必銜接學校畢業之程度者，其故在此。

五、提高錄取標準：查美國文官考試，以七十分為及格標準，英國文官考試，以七十五分為及格標準，我國獨以六十分為及格標準，且有時加分，故直接足以影響考試成績，間接即影響行政效率；且國家取士，所懸之標準高，則應考人以高度努力以赴之，所懸之標準低，則不甚努力亦以為可以及格，此與一般國人之進修與自勵，亦不謂無攸關；故提高考試及格標準，即所以提高行政效率，亦即所

以提高一般國民之程度也。

六、高等考試及格人員分發規程應予修正也：按分發規程第六條載稱：

高等考試及格人員，除法令別有規定外，凡曾任委任職二年以上，提出任期年月，切實證明文件，經銓敘部審查屬實者，分發各機關任用，其無曾任經歷，或曾任經歷不滿二年者，分派各機關學習。

以上規定，發生以下三點不公平，一點互為衝突，三點流弊，今試分別敘述如下：

(一)按修正公務員任用法第三條第四五兩款規定，曾於中華民國有勳勞或致力國民革命七年以上，而有成績經證明屬實者，與在教育部認可之國內外大學畢業，而有專門著作經審查合格者，皆可直接充任薦任管，而無須經過學習。按致力國民革命者，對於辦黨有成績，對於擔任職務，未必有經驗，若國內外大學畢業僅為高考應考資格，即有專門著述，亦不能視為相當經驗，以同一無經驗之人員，若考試人員有學習必要時，則彼亦當有學習必要，今竟彼此異致者，是規定之不公平一也。

(二)該條規定，曾任委任職必須滿二年者，方分發各機關任用，(即是試署)若曾任委任職一年另十一個月者，則仍予學習，在同法第十條規定，學習之期間為一年，方得改為試署，此間相差之時間，僅為一月彼處相差之時間，則為一年，此規定之不公平者二也。

(三)在考試院第六十二號指令，已將曾任技術教育聘任

等項職務在一年以上者，如擬任相同之官職時，得免除試署；獨高考及格人員，雖曾任技術教育聘任等項職務在數年以上，仍須經過學習，此規定之不公平者三也。

再言其互為衝突之一點：

在應普考及格人員，若為專科以上學校畢業者，分發各機關時，則免除學習，直接任用。現在實際情形例如某甲於二十五年考取普通考試，以委任官試署任用，二十六年又考取高等考試，因委任職不及三年，又分派學習，同一人員；同一機關，甚或同一職務，(因同法第八條規定，分發各機關學習人員，應由被分派機關酌派職務，實際上多派委任職務，)第一年尚為實職，第二年則變為學習，此實規定上互為衝突之一點也。

再言三點流弊：

(一)考試之主旨，在拔取能勝任某項事務之人才，若考取以後，反藉學習以成功，則考試及格人員，必非真才，若為真才，而故意留難，使之學習，等於虛擲光陰，為用人行政上之浪費。

(二)學習名稱易啓人輕視心理，且學習期滿，可補科長或視察，譬如昨日為學習，待遇與地位，皆不如一科員，今日驟升科長，則有管轄科員權限，往往以威重不服，而影響工作效率。又同法第八條規定，學習人員，由該機關指定相當人員負責指導，所謂相當人員者，若為主任科員，或一副科長之類，亦不可謂為不

相當，若當學習人員補升科長時，指導人反變為屬下則指揮上不無相當困難。

(三)考取後，經過學習，學習以後，方為試署試署以後，方為實授，且學習期間，待遇微薄，最易減低考試之號召力，應高考者很少國內知名之士與留學生參加者，學習之障害，亦其一因也。

改善辦法：

(一)學習名稱應改實習：按學習名詞在英文為 *to learn* 實習為 *to practice* 二者意義絕非相同，蓋學習的前提為不知不懂，學習的標的為某種事務，學習的成功是既得既知，若實習則不然，其歷程應在學習以後，如師範學校學生，既已學習教學法以後，然後始從而實習之，若為考試人員，對於分發機關事務方面諳練起見，亦應改稱實習，不應稱為學習，因考試人員，並非不知不懂，乃既知既懂，不過缺少實地練習的工夫也。與師範生之學習教學法後，需要實習是同樣的情形，此學習之名稱，應予改除者也。

(二)實習以後，直接實授不再經過試署程序，因試署之意義，即為試驗與練習，(考試院第六十二號指令，銓敘部原呈：「任用法規定：「初任人員應為試署，」其立法原意，係擬任人員，對於擬任職務，無相當經驗故須予以試署，以資練習)若實習以後，再行試署，實為重複，且各機關所派實習人員，銓敘機關，已有採其資歷免除試署之先例；又實習以後不經過試署，則與修正公務員任用法第三條第四五兩款規定之資格

，待遇均衡，無稍軒輊，可免子法與母法衝突之嫌。從可規定一原則：凡非考試人員之初次任用，必須經過試署，考試人員之初次任用，必須經過實習，而年限皆規定一年，其成績不良者，同一延長或降免，如修正公務員任用法第十一條之規定。

(三)凡高考及格人員，除原任薦任職者外，一律皆須實習；因所謂實習者，乃薦任官之實習，為怎樣擔任薦任官所應任事務之一種練習，凡未作過薦任職事者，自應有練習之必要，如此則對於曾任委任一年另十個月者不公之待遇，亦可免除矣。

第十五條關於分發人員，准予改分之規定，第三款稱分發人員，因有特別情形，呈經銓敘部核准時，但每人以一次為限……

該款既云有特別情形時可予改分，則改分之次數，最好無庸限定，因改分情形，絕非分發本人之所願，且特別情形之發生其來無常，第一次分發時，可以發生，第二次改分後，亦難免發生，例如某考試人員第一次分發甲機關，不出數月，而甲機關裁撤，當由銓敘部認為特別情形而准予改分，及第二次改分乙機關，不出數月，或一年，而乙機關又遭裁撤，此種情形亦難斷定其無有，(即事實上無有，原則上亦應規定)若因此種情形，該考試人員，不予改分，而使投閑置散，豈非可惜；按國家考試之原意：在選拔人才，為國家效用，為人民謀幸福，今因兩次機關被撤之故，即認為其非人才，不使其為國效用，為人民謀幸福，豈是計之得者，在第一屆高考及格人員分發規程第

七條，於分發人員之改分規定，並無次數之限制，實較合理，故本條之改分限定，亦應予以取銷也。

七、考取以後施以官吏教育：古人有以考試為敲門磚者，即考完以後，將書卷束諸高閣，專習一種官場間應酬趨奉之陋例，亦可應付一時。故古時政治上多重保守而少進取，此原於閉關時代，只要人民衣食溫飽，便慶昇平。為官吏者亦祇蕭規曹隨，因襲舊例，不必有所建樹。今則一國之政治關係國運之隆替，民族之消長，欲求庶政之進步無窮，需要之新知識新技能亦須無窮。一第得官，便謂已足，實屬大錯。故凡考取之人員，應有從事業務訓練之時間，使位益升學益進，循環層累，至休仕為止，庶政治效能，與學術並進，此仕學相優之道也。

八、將各項考銓法令，加訂懲罰條文，以便強制執行：將考銓法令加以懲罰條文以利考試制度之推行，曾經監察院於二十三年全國考銓大會時，提出議案，其理由及辦法如下：

查考試制度，原為中國固有之良好制度，先總理對於政治設施，集合古今中外之大成，發明五權憲法，主張考試權離行政權而獨立，以免任用私人之弊，而收選賢與能之效。唯行之數年，推行尚未盡利，揆厥原因，在於考試法考績法，公務員任用法，縣長任用法，公務員甄審條例，兼職條例，典試規程，監試法，累試法，官等俸等各項考銓法令，雖為國家之一種強行法性質，而細按各法內容，絕少違反後執行懲罰之規定；故每每奉行若白奉行，觀望者自觀望，尚難整

齊劃一，而有法制精神之效果。考古昔考選法令，對於消極的懲罰各節，規定甚嚴，故莫敢輕於嘗試，如考試舞弊，最重有罪腰斬，薦舉失實，罪同連坐。推之吏部發人員，定有一定期限，即須照章任用，逾限即行議處。又各督撫請實授人員，有與例不符者，吏部議駁外，將該督撫隨本議處，及朝廷或大臣用人不當時，監察御史得隨時上章彈劾等明文規定，徵之通史，班班可考。現今為厲行考試制度計，亟宜師古酌今，將前項各種考銓法令，由考試院會商立法院酌添違反各法，有使用適合懲治罰法之條文，明示其為強行法之性質，使人知所畏懼，而能奉行唯謹，以底定五權憲法之基礎，其於甄拔人才，澄清吏治之前途實利賴之。

上項提案，曾經大會通過，送考試院參考；惟考試院至今並未有規定，實屬可惜，今應就對於考試制度推行上有阻礙，及破壞情形者，嚴定條文，予以取締，則考試制度之收效，定較現時為宏。

九、實行按期派員檢查各機關對於考試人員是否任用辦法：此辦法於二十三年全國考銓大會時，曾經浙江省政府提出議案，其檢查辦法分兩項：

一、各級機關任用人員，是否依法辦理，應每半年薦任職由中央最高機關，委任職由地方最高機關，各派員檢查一次。

二、經檢查後，如各機關任用人員不依法辦理者，得由主管院部省市，令知原機關，將該員撤換。

該提案曾經大會通過，由銓敘部斟酌制定實施辦法，惟銓敘部竟藉口與審計部商訂之非經銓敘合格人員，其薪俸審計部不予核銷之規定，足相抵制。然此種規定，究屬消極辦法，今後仍應按照提案原意，制定檢查辦法，認真施行。

#### 結論

總之考試制度，實為國家用人之良好標準，亦為人類政治史上一大發明，當此世界尚無其他較好用人方法發現以前，考試制度可為唯一有價值之量才尺。故古今中外，一律採用，殊無二致，在距今四十年前之美國，政府任官，無一定法度可尋，率以長官之私意，以為進退，其吏治之廢弛，有如我之清末年。及十九世紀末葉，羅斯福被任為文官考試委員長，乃力加整頓，實行考試權，一切任命官吏，非經考試及格，不得任用，行之數年，而全國政治煥然改觀，延至今日，任官惟賢之制度，乃行確立；蓋考試制度，對於消極方面之利益，指不勝屈，姑且勿論，至積極方面之利益：（一）在同一時代，同一政情之下，可以拔取適合於當代需要之人才。（二）因考試之比較競爭，

可以促行政效率之進步。（三）才智之士在位，庸愚之輩在野，即是先知先覺者作指導，不知不覺者去實行，為一種極公平之程式，可以弭除社會之不安定。（四）公開競爭，不事取巧倖進，不惟砥礪國俗民風之高尚，且可促進一般國民教育之程度，與學術上之高度發展。一國之政治，無論注重人治，與注重法制，離開人才可以斷定其事業之絕無進步可言。墨子以古者王公大人為政於國家者，皆欲國家之富，人民之衆，刑政之治，然而不得富而得貧，不得衆而得寡，不得治而得亂者，以不能尚賢事能為政也。惟墨子當時主張尚賢之術，在於富之，貴之，敬之，譽之以為號召，彼時尚未發明考試制度，因號召而來者，不加以甄別鑒拔，則是否為賢為能，尚不敢定，是以流弊所及，東漢之世，徵辟薦貢多出私門，及其末季，降而為朋黨閹之爭，選用不盡人才，流品益形雜亂，魏晉兩朝，施行九品中正之制，天下唯以居位者為貴，遂造成六朝門第之風。故國家用人，無論古今中外，除考試制度以外，雖有薦舉徵聘諸方法，其流弊究不可勝言也。



## 談 保 甲 經 費

吳德馨

## 一、籌集保甲經費在法令上之根據

稽之我國歷史，保甲制度，蓋發源於成周，至宋王安石變法，規模始較趨完整。關於歷史上制度之沿革，不屬於本文討論範圍。茲所鄭重研討者，厥惟保甲經費中之一保甲經常費一部份，以其不獨對於政治，經濟，社會，各方面，在在發生直接間接之影響，而尤為現代地方財政當前之一種痼結問題。

民國時代保甲制度之確立，始於二十一年八月，前豫鄂皖三省剿匪總司令部，在剿匪省份，推行保甲，傳辦自治，頒行剿匪區內各縣編查保甲戶口條例，嗣於二十四年七月，經軍事委員會委員長行營修正，頒行豫、鄂、皖、贛、湘、閩、川、黔、陝、甘、等省，中間復經行政院於二十三年十二月，依照中央政治會議決議，通令各省市政府提前舉辦保甲，於是屢續推行者，計有蘇、浙、粵、綏、青、等省，南京市鄉區，及北平市郊區，其中專辦保甲者，祇有豫、鄂、皖、贛、閩、川、黔、陝、八省，餘則參辦自治及保甲，其他如晉、魯、桂、等省，情形均較為特殊，另具一種各不相同之組織，不具列。

保甲經費之籌集，在修正勦匪區內各縣編查保甲戶口條例第十三條有所規定，照錄如左：

「保甲經費，以地方原有公款及財源撥充，其在

無公款及財源，或有而不足之地方，得向保甲內住民徵集之。

前項經費之撥充或徵集，以統籌統支為原則，其規程另定之。

保甲開辦費，完全由地方負擔，但幾經變亂之區域，確屬無從籌措者，得由縣庫補助之。」

前豫鄂皖三省勦匪總司令部旋於二十二年十二月，依據前述規定，頒行剿匪區內各縣保甲經費收支規程，二十四年十月，復經軍事委員會委員長行營修正，茲錄重要條文於左：

「第二條 保甲經費，每保每月以五元為限，其用途如左：

一、保長辦公處紙張筆墨燈火及其他必需之費用。

二、保甲會議與壯丁集合訓練時之茶水。

三、保長甲長及派人因公出外之費用。

四、應分攤之聯保辦公費。

聯保辦公費，每保應攤之數，由各保長會議決定，呈區署轉呈縣政府核定。

第四條 保甲經費，以下列各項收入充之：

一、原有地方公款或公款公產收益。

二、如無前款收入，或收入不足額時，得

由保甲會議議決，就住戶中有力擔負者分別徵收，以收足定額為限，但每戶每月至多不得超過二角，各項徵收之款，均應發給收據為證。

第五條 前條各項經費徵收辦法，應由各保按實在情形，經保甲會議決定，呈區署轉呈縣政府核准施行。

第七條 保甲經費，以甲長負經收之責，保長負責收之責，區長負復查及審核之責，縣政府負抽查之責。

原條例及規程，既明許保甲經費得向保甲內住民徵集，一方面地方原有公款及財源，事實上又大都無可撥充，於是除少數財政已上軌道省份逐漸實行統籌支配外，攤派徵集之現象，乃不期然而紛呈於各地方。

## 二、各省保甲經費概況

關於各省保甲經費實際狀況，如聯保數、保數、甲數，每保經費數額，全省全年經費總數，及經費來源等等，因各地方情形不同，籌集分配，方式各殊，比較可靠之官文書上材料，復不甚齊全，因此頗難羅列比較而得一體系井然之明確統計，惟大體就方式上加以分析，仍不外「統籌支配」與「攤派徵集」兩種，茲為敘述便利計，分別撮要列舉於左：

一、江蘇 全省保甲經費，約分三部：關於編組保甲清查戶口之所需者，為保甲編查費，關於訓練鄉鎮保甲長

及壯丁之所需者，為保甲訓練費，關於維持保甲組織推進保甲事項之所需者，為保甲經常費，全省全年保甲經費之總數，共為二，二九九，五八一元，（註一）是為最廣義之保甲經費，惟蘇省係兼辦自治及保甲省份，「區公所」之下，「保」之上，保留「鄉或鎮」一級，其第三項所謂保甲經常費，仍為廣義之保甲經費，其中包括區公所經費，保甲編查費與訓練費，鄉鎮公所經費，保長辦公費，戶籍費，紙張印刷費，區事業費，七種，其足稱為狹義之保甲經費者，僅「保長辦公費」一種，全省除江甯縣外，共計有六八，三六〇保，七一七，七八六甲，（註二）每保一律月支二元，每年共應支出經費一，六四〇，六四〇元。（註三）所需保甲經費全部，（指最廣義保甲經費而言）最初係以各縣地方自治經費之全部及保衛經費之一部撥充，因不敷甚鉅，復經省政府議決，以原有自治經費及在地方總預備費項下支給為主，必要時得由政府酌量另行指撥之。足見蘇省保甲經費，已進入統收統支之階段。

二、浙江 浙省二十五年保甲經費，係與自治經費合併統籌統支，未經專業籌派。（註四）依據二十四年度統計，全年全省各縣自治經費，除杭州市外，總額數共為一，六二五，〇三六元，其中提充保辦公費者，計為五一六，七六七元，其餘分別撥充鄉鎮公所經費，人事登記，保甲督導員，及預備費之用。（註五）至保辦公費之總額，分為兩種：（一）保長辦公處公費，月自每一元至四元。（二）保長聯合辦公處公費，此項辦公處，自四保至七八保聯合設立，其公費，視聯合保數之多寡，每月自二元至十

六元，已加入聯合辦公處者，不更單設保辦公處。(註六)保甲經費之支出標準，另以命令定之。(註七)至全省保長聯合辦公處及保長辦公處數目，尚無翔實統計。要之浙省情形，大致與蘇省同，自與保甲兼辦，經費亦已由省統籌統支。

三、江西 在二十四年以前，其籌集方式，均由各縣按照住戶財產收益及生活能力，分甲乙丙三級，依四二一比例，徵收戶捐，因分級標準不易確定，流弊滋生，遂有自二十五年起由省統籌統支之計劃，該年度歲出概算經常門列有各縣保甲經費一，一〇九，九八八元，其說明為：「除南昌一縣外，共為八十二縣，計有甲級保聯四二四處，以月支三十八元計算，年為一九三，三四四元，乙級保聯六二〇處，以月支三十元計算，年為二二三，五六〇元，丙級保聯一三二〇處，以月支二十四元計算，年為三二〇，一六〇元，三共年支七九七，〇六四元，又八十二縣共有二六，〇七七保，每保辦公費每月一元，年共三一，九二四元，合計如上數」。其歲出臨時門共列三目，一為田賦保甲附加一，〇九六，四三七元，係就新賦項下附加百分之二十。一為普通營業稅保甲附加二一一，三六〇元，一為屠宰營業稅保甲附加一一四，七二二元，係就普通營業稅列收之一一七，六八〇元中，剔除棉紗一十二萬元，連同屠宰營業稅，各帶徵附稅百分之二十。此項概算所列三種保甲附加稅，衡諸中央法令規定，頗有未符，能否通過，尚有待於事實之證明，然在江西省政府方面，甚注意改用統籌統支方式，藉以代替向來之攤派辦法，則

頗有顯明之表現。(註八)

四、河南 在未實行保教合一以前，原係按照保甲經費收支暫行辦法，由本保住戶攤派。嗣經擬定保教合一計劃，自二十五年一月起，將保教合一經費，按各縣原派數目及實際需要，改為隨糧帶徵。全省保教經費，二十五年份共收入五百二十餘萬元，自二十五年七月份起至二十六年六月底止，全省保甲經費二百四十餘萬元。即在此數內開支。保長辦公處經費，每月暫定二元，(聯保主任兼保長，不支保長辦公費。)聯保辦公處經費，每月二十一元，內計聯保主任薪十元，辦公費五元，書記津貼四元，勤務二元，如兼訓練壯丁時，聯保主任得加薪三元。辦公費得加二元，聯保主任如兼小學校長，得加津貼二元，書記如兼小學教員，得加津貼四元。(校長教員津貼，應由教育經費內開支。)全省最近縮編編數，計有五，八八三聯保，四五，八二七保，共需二，四四一，一七二元。(註九)其全省附加帶徵之保教合一附捐，自二十六年份起，奉令停徵，已徵之款，除支用外，悉數撥作以後辦理保甲及訓練壯丁之用，不再另籌。(註十)然保教合一餘款及保安團隊減少節省經費，在二十六年度，合計祇有一百〇五萬元，除撥充整理警察經費二十五萬元外，其可移作辦理保甲經費者，僅八十萬元，尚不敷一百六十四萬餘元，此外尚有全年度社會軍事訓練經費五十九萬餘元，亦屬無着。(註十一)是否可望按照舊案，繼續隨糧帶徵二年，或將聯保薪公費連同保長辦公費，暫時恢復派收辦法，現豫省府尚未奉到行政院核示。默察各方情形，中央對於攤派

辦法所生流弊，復甚注視，似有不易實現之趨勢。

除上列四省外，其他各省可謂完全尚未脫離攤派之階級。

五、湖北 全省共有四，一五二聯保四二，一七四保，四一五，七二二甲。(註十二)按保月收五元，就保內住戶，分等籌集，每戶至多二角，由縣財務委員會印製收據，加蓋縣印，發交各保甲長負責徵集，每保於月收五元之內，按保准月支辦公費二元或二元，其餘四元或三元，除由縣酌提成數、藉充印製收據及壯丁禦匪時給養，訓練保甲長，旅雜費，等項開支外，悉數勻配為各聯保辦公費，並由縣政府統籌支配，全省全年保甲經費，共計二百五十一萬餘元，全係攤派。惟鄂省府為改善徵集辦法起見，曾訂有治本，治標，兩種辦法，關於治本者兩項：(一)經營保公產。(二)組織合作社。關於治標者三項：(一)按住戶等次，酌據抽收。(二)酌提祠堂廟宇及各種會款。(三)明訂獎勵捐助保甲經費辦法。(註十三)其經擇定為適用治本辦法先行覽辦縣份，截至二十五年十二月底止，計有陽新，隨縣，江陵，襄陽。襄陽，宜昌，宜都，恩施，巴東，建始，利川，鄖縣，均縣，等十三縣，在治本辦法未獲得收益以前，仍適用按保月收五元之規定。(註十四)

六、安徽 全省共有三，一五〇聯保，二九，三四一保，三〇〇，三〇一甲，以每保五元計算，全年共需一，七五二，五四〇元。(註十五)其來源除祁門一縣係由各保就地地方公款內動支外，其辦法計分兩種：(一)依照保甲經費收支規程第四條之規定，向保甲內住戶有力擔負者徵收

·每戶不得超過二角。(二)係以住戶與殷富稍及公產收益充之。(註十六)

七、福建 全省共有四九九聯保。三，四一〇保，三三一，一五〇甲，月支經費數額為一七，〇五〇元，保長辦公費，省會及廈門市，每保月支九元，各縣，每保月支五元，保甲經費來源，省會係就住戶徵集，各縣及廈門市，係在房鋪宅地稅項下撥付。(註十七)

八、四川 全省聯保數，保數，甲數，尚無確實統計，今年保甲經費總數額，亦無從查考。保甲及聯保經費向住戶徵集之辦法，係自二十四年一月份起實施，至二十五年一月始有四川省各縣保甲及聯保經費收支規程公布，保長辦公處經費，每保月支二元，聯保辦公處經費，依照四川省政府民字第九七〇五號訓令頒發預算標準及各縣核定案開支。(註十八)大致分為四等，一等每月二十元，二等十六元，三等十二元，四等十元。(註十九)保甲及聯保經費之來源，表面上雖列有「向保甲內各住戶徵集保甲捐款」及「地方公款」兩項，然大率以保甲捐款為主，每保每月徵集五元，每戶每月攤繳數目，按財產多寡，大致分為四等：五仙，一角，一角五仙，二角，極貧者免派，其保內戶數不止一百者，每月最少應多籌洋五角，於一年度內，分四季徵收，每季徵足三月之款，二十五年十月，川省府復規定保甲捐款應改向有恆產恆業者徵集，每保每月攤派數，改為每月不得少於三元多於七元之彈性辦法。(註二十)

九、貴州 黔省素稱民貧地瘠，且迭遭匪患，保甲經

費，並無地方原有公款及財源可資撥充。依貴州省各縣區保經費收支行規程所定，每保每月收洋五元，就各該區保內比較有力者負擔，每月每戶徵收戶捐一角五分，赤貧者免收，五元中以二元作為聯保辦公費，以三元作為保長辦公費。聯保數，保數，甲數，及全年全省保甲經費總額，尚無精確統計。（註二十一）

此外各省市保甲經費，除南京市鄉區係由市庫支給，北平市郊區，或係就保內住民徵集，或由青苗會項下撥用外，其餘各地方，大都不離乎攤派，以統計資料缺乏，不具述。

### 三、攤派制度流弊之一斑

「統籌」之與「攤派」隱然成爲兩大系統，不特保甲經費爲然即一切地方財政之收入，在我國地域上之劃分，及歷史上之沿革，亦各有其傳統之慣習，概括言之，長江下游各省，歷來賦重役輕，故攤派之事較少，反之，黃河流域各省，歷來賦輕役重，則攤派較爲普遍，更就河南省汜水一縣觀察，其北鄉與南鄉，因有黃河界於其間，北鄉隨時有被災之虞，而南鄉則較爲安定，故北鄉田賦較輕，而南鄉則田賦較重。在二十五年份。河南省保教合一經費，表面上雖已實行全省統籌統支，但在汜水縣則絕對不能貫徹，實際仍舊沿用攤派辦法，其原因甚爲簡單：第一，一縣之中，田賦輕重既不相同，一律責之於田賦附加，自易發生不公平之危險，第二，攤派本非良制，頗在具複雜情形之地方，反足以收調劑盈虛之效，故關於批評統籌及攤派

兩種制度之利弊得失，不應忽視其地域與歷史上兩種主要關係，然單就攤派制度而論，其一般發生之流弊，究屬顯著而普遍，各省現任縣長在調入縣市行政講習所受訓，討論地方行政問題時，曾有不少痛切翔實之闡述，在官文書中甚爲不可多得之資料，中央當局對此頗爲注視，分析而歸納之，約有以下五點：（註二十二）

（一）保甲經費，依法令規定，雖應由各保按地方實在情形，將徵收辦法，提經保甲會議決定，呈區署轉呈縣政府核准施行，在表面上似乎由縣府負統籌之責，然實際則由甲長經收，保長彙收，收款之重心，仍在保甲長而不在縣府，於是「統收統支」，成爲公文書上流行之口頭禪，有其名而無其實。

（二）各縣保甲人員，數量過多，賢不肖之程度，千差萬別，長厚者大率畏事而不肯任事，縱強之出而任事，十之八九又多半不能辦事，其不肯者則視攤派爲利藪，握款不繳，措據不給，百弊叢生，甚或假公濟私，報復睚眦，魚肉良懦，上級官署督催稽察，均難臻於周密，保甲長任事稍久，虧欠與日俱增，一旦發覺，多方推諉，牽涉多人，追不勝追，理不勝理，成爲懸案，莫由解決。

（三）保與保間富裕貧瘠相差之程度，至爲不齊，使之負擔同一數額之經費，已有引起人民發生不平反感之可能。又設一保中經濟優裕者僅祇數戶，餘概極貧，派不足額，從何挹注，法令上既無彈性規定，補救較難。（註廿三）重以富戶多爲巨室，挾其勢力。橫行里閭，保甲長仰其鼻息之不暇，遑敢造門收款，於是富戶應出之款，往往無形

中轉嫁於貧民，每戶每月一角或二角之負擔，在富戶並不嫌其重，在貧民則深感其苦，於是以雞蛋米穀或雞鴨等實物折抵者有之，確係無力繳納，訴苦無從，因而釀成人命者有之，收款甚微，招怨極大，苛擾農村，莫可究詰。

(四)戶捐數目零星，收集困難，勢所必至。照章每保攤派五元，如照五元定額攤派，必難收足，主辦者大都稍留餘地，清冊上攤派數額，不免較五元為多，甚或超過倍蓰，雖曰迹近浮派，然亦自有其苦衷，顧此種情形，人民每不諒解，於是事未集而謗已騰，而款之收集也愈難，保甲長挨戶收取，延期愆約，比比皆然，些微之數，輾轉周折，有至數次或十數次，尚難如數收清者，保甲長既不勝其煩，人民亦不堪其擾，且保甲長本身任務，極為繁重，終年耗其精力於催科，至足以減少整個保甲制度之效能，尤其保甲長挨戶收款，住戶往往容易誤會「其目的專在斂錢」因而愈滋長其蔑視，厭惡，及不合作之心理，一切新政之推進，不期然而受其影響。

(五)保甲經費，為按月所必需，其用途除聯保辦公費及保長辦公費外，尚有若干省份，如防禦匪警及壯丁訓練等費，均取給於其中，一方面亟待開支，一方面難於清繳，政府既失其酌盈劑虛之運用，不獨行政效能因而發生低減退縮之現象，抑且妨礙地方財政之結算，即會計年度無從結算，有礙下年度預算之編製。至戶捐收據，本為防杜弊端而設，但每年分四季徵收，每季均須印製填發一次，類似禮款串票，手續繁瑣，耗費不貲，在徵收上極不經濟。

上述攤派流弊，不過地方現象中之一鱗一爪，惟發生之區域，則極其普遍，衡之斯密亞丹民所樹立之租稅上平等，確定，便利，經濟，四大原則，完全背道而馳，於是攤派制度之亟宜改革，乃成為舉國朝野上下視線所集中。

#### 四、與保甲經費有關聯之三個問題

辦理保甲，為現今要政之一，前豫鄂皖三省剿匪總司令部及軍事委員會委員長行營，過去於指導各省政務時，均曾致其最大之努力。全國最高行政機關長官，對於此項問題，歷來亦特別注視，二十五年五月，召集地方高級行政人員會議，聽取各方報告，曾有最詳細之討論，並經規定辦法五項，通令飭遵。(註二十四)對於保甲經費，主張寬籌的款，以裁撤保安團隊節餘經費，移作辦理保甲及整頓警察之用。(註二十五)最近復電飭各省市政府，於編製二十六年度地方概算時，務將保甲經費，特別注重列入。(註二十六)吾人對於已經確立之整個保甲制度，自不容有絲毫之懷疑與置喙。惟下列三點，為保甲制度局部問題中與保甲經費最有關聯之事項，為增進效能排除障礙起見，似不無研討之價值。

(一)保甲職務問題 保甲之作用，從我國歷史上觀察，大都着重於自衛，賦予保甲長以禁奸誅暴防盜禦匪之職權，無非期望其區域內安甯秩序之得以維持，譬諸一人之身體，防治其疾病之發生，即所以保持健康之永續，其作用顯然屬於消極的，而不屬於積極的。修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例第一條，即明白標出係「為嚴密民衆組

織，澈底清查戶口，增進自衛能力，完成剿匪清鄉工作起見。其第二十及第二十一兩條，分別列舉保甲長職務，如「教誡住民毋為非法」，「補助軍警搜捕匪犯」，「曾參加反動或曾受赤匪脅從現已遷悔過自新者之察看管束」，「分配督率應辦防禦工事之設備或建築」，「清查戶口，編製門牌，取具聯保連坐切結」，及「檢查奸宄及稽查出境入境人民」，等事項，更明白標出以「自維持保甲內安甯秩序之責」為其歸結，尤足證明其作用之純粹屬於消極方面。他方面屬於自治行政之本職，如教育、交通、農林、畜牧、衛生、救災、慈善、種種事業，以人力財力種種關係，事實上不容與自衛事宜，責成保甲同時併舉。前豫鄂皖三省剿匪總司令部頒發剿匪區內各縣編查保甲戶口條例令文中，曾有深切之發揮。現今各省保甲所負職務，情形不一，調查所及，要之對於保甲利用過甚，而使其職務日漸增加之現象，似皆未能盡量避免。雖時歷數年，環境容有變遷，所以保長月支一元或二元之辦公費，而責其同時兼負消極積極各種事務之重責，縱使全國保甲長咸具萬能，求其敷衍塞責亦將無以應付。江蘇省政府有鑒於此，曾經斟酌情形，規定運用保甲原則四項：（一）運用須有分際，責令鄉鎮保甲長所擔負之任務，必視其能力所能擔負者，不可施以過分之強迫。（二）運用須有程序，必酌量事件之緩急，分別先後，次第舉辦，不可同時並舉，使鄉鎮保甲長無法應付。（三）運用事項須適合環境需要，擇其與人民本身有切實之利害者，使其樂於從事。（四）運用事項須顧及鄉鎮保甲長之身分，以改正從前卑視地保總甲之觀

念。並依據上述四項原則，確定二十四年度運用保甲範圍四項：（一）做工治河。（二）禁烟禁毒。（三）強迫識字教育。（四）防治盜匪。其理由，為「各縣所擬運用方案，未盡適當，而利用過甚，未免勞民。」（註二十七）可資參考。所望各省當局，對於此點，特別留意。

（二）保甲人選問題 保甲長人選艱難，幾成為一般之現象，一省之中，保數不下數萬，甲數不下數十萬，應推出之保甲長，當然同其數額。在民智閉塞文化落後之縣份，往往發生保甲長缺額虛懸無人承充之情形，其或比較勉能勝任者，一經推出，大有永遠不能卸除責任之虞，人選之不易物色，類為稍有縣政經驗者所深知。在文化比較昌明省份，宜若不致發生若何問題，而事實上則不然。蓋一鄉一鎮之中，其智識份子，能力足以勝任地方事務者，選有機會，大都相率向外發展，不肯致其努力於本鄉，此其一。其或向外發展之力量欠充分，旋稱願為桑梓服務者，最低目標，亦在希望充任鄉鎮長。保甲長之職務，在其心目中，不惟不肯擔任，直乃不屑擔任，此其二。謹飭自好者，多不熱心公益，尤畏沾染地方公事，對於保甲長之職務，往往抱一種「敬而遠之」之態度，縱強之出而任事，能否勝任愉快，又不免成為問題，此其三。保甲經費之設，在政府方面動機，原為適應地方需要，俾免辦事人員之墊累，顧此及彼每月數元之經費，籌款者以積少成多，彌感覺其難，用款者以不敷支配，祇感覺其少，一方面國人公德心之欠缺，又為不可否認之事實。如謂法令上已規定有辦公費，即足以堅其任事之心而不致別有企圖，此在任何

人均不易作肯定之答復。保甲長之訓練，雖多數省份業經次第推行，是否能因訓練而增長其能力，已成問題，至精神教育，縱予極力灌輸，然施之品行不端心術不正之輩，究其極亦祇能革其面而不能洗其心，此與保甲制度之效能，甚有密切之關係。因此得一結論，即法令上雖有保甲經費之規定，而以人選之艱難，善良者仍不免於墊累，不肖者仍不能制止其為非，地方政府每年有鉅額經費之支出，地方人民每年有積少成多之負擔，而績效又在不可知之數，其得失利弊，正未易一言以判斷之耳。

(三)地方組織單位問題 現行地方組織，依縣組織法規定，係採區、鄉鎮、閭、鄰、四級制度，自剿匪區內各縣編查保甲戶口條例頒行以來，曾經明白規定，將自治與自衛分開，先謀自衛之完成，再作自治之推進，所有鄉、鎮、坊、閭、鄰，各種名目，暫不適用，確定區長立於縣長與保甲長之間，一方補助縣長執行職務，如縣政府之支部，一方就監督指揮保甲長執行職務，以為縣長之耳目手足，層級務求其減少，條文務求其概要，手續務求其簡單。(註二十八)顧就各省實際情形觀察，辦法頗不一致，有依自治法令辦理者，有另訂特殊組織者，有單純辦理保甲者，有自治與保甲並行不悖者，在參辦自治及保甲省份，於區之下，保甲之上，大都保留鄉鎮一級，或係用以代替聯保，然其作用究與保甲不悖，且區與鄉鎮所有事務，每多相同，兩級同時並存，組織是否有重複之嫌，頗為研究地方行政者討論之焦點。至命令之宣達，恆由縣轉行於區，區轉行於鄉鎮，更由鄉鎮轉行於保甲，各級間所負責任

，幾均純為承轉，迨轉至最下層，往往擱置不辦，事實上亦不能責其必辦，文書層遞之紛繁，已增加不少及無益之勞費，而縣以下各級單位過多，區經費，鄉鎮經費，保甲經費，重重負擔，事業費之支出少，而行政費之支出多，富裕縣份，民力已感覺不勝，其在貧瘠之區，每年僅收數萬元之糧款，即單以保甲經費一項計算，有時且有超過糧款定額者，以我國地方財政一般的收入之艱窘，此種畸形現象，如不及時予以通盤調整，日久將愈不明朗化。故地方組織單位之宜盡量縮減，以薪直接減少行政費之支出，間接減少民眾之負擔，在討論保甲經費時，亦應附帶佔有相當之地位。

##### 五、今後整理保甲經費之展望

攤派辦法，雖為現行法令所許可，顧其流弊所及，已略如本文第三節所述。在另一方面新來源及新途徑之開闢，雖經中央當局指定裁減保安團隊節餘經費，作為辦理保甲及整頓警察之用，而事實上乃發生兩重障礙：第一，各省市裁減保安團隊逐漸見諸實施者，尚未臻普遍化。第二，團隊節餘經費，固可視為保甲經費新來源之一部，然在支配上，大率用以整頓警察為主，辦理保甲，漸有成為一種副用途之傾向，其不見十分可靠，自在人意料中。於是動議仍在田賦附加上覓出路者，如河南省是，有不但謀諸田賦附加，且更旁及於普通及特別各種營業稅附加者，如江西省是。

普通營業稅附加，為營業稅法所不許。又如屠宰稅附



加，按照規定，地方各種附加併計，不得超過正稅。至關於田賦附加，二十三年七月第二次全國財政會議，曾有「附加不得超過原有正稅總額」，及「現有田賦附加，無論已否超過正稅，自二十三年度起，不得以任何急需，任何名目，再有增加」之決議，（註二十九）其所持理由，略為：「田賦獨徵附加，且徵取獨重，實未能符合課稅公平之原則，再就田賦附加之用途言之，如蘇省省附稅之水利專款，治運專款，……縣附稅之開河費，保壩費，……浙省之水利特捐，治蟲經費……等，尚可謂為與農民有密切關係，其他如各省縣所徵建設，公安，保衛，警察，……等項附加名目，叢其性質，豈盡為農民而設，又豈農民獨受其惠，而一取之田賦附加，有加無已，於情非平，於理難通。現在農村經濟，衰落至於斯極，斷不能再以取之於民用之於民之術語，為田賦附加作辯詞。」（註三十）

在另一方面主張保甲經費宜採用隨糧附加之理由，有如下述：（一）保甲經費攤派等級，以住民富力為標準，我國以農立國，民間富力，除少數繁榮之都市外，或建築於農村土地之上，糧稅按田納課，與攤派以富力為標準相比較，名異而實同，既少漏遺，亦較平允。（二）因我國歷史關係，民衆腦筋中尚保有國課早完之思想，責之於田賦附加，較能收按期完納之效。（三）由田賦帶徵附加，手續較為簡捷，保甲長按戶追收之繁雜，以及握指操縱之弊端，因不假手於保甲長，事實上均可避免，過去浪費之時間與人力，可期節省大部份，用以推進急待興辦之要政。（四）統收統支之權，操之縣府，收款時所感貧富負擔不平之困

難，較易解除，分配時的盈劑虛之效果，亦易實現，庶真能達到統籌之目的與使命。（註三十一）

就雙方意見，客觀的加以觀察，並鑒於過去各省田賦附加名目之繁，數額之鉅，吾人對於前者之意見，不第未便否認，且應極度擁護其主張。惟是，地方事業之推進，中央責之於省，省復責之於縣，數量之日漸增加，隨時代為推移，言及財政上之規劃，則往往有左右前後不能連源之勢，所謂他項可資挹注之公款來源，希望上直等於零。為適應實際需要，並熟審各方面之利弊得失起見，對於整個地方財政收支之統籌，（不止保甲經費一項）似宜先根據左列三項原則，以定其範圍，然後始能議及於實際之措施。

（一）所謂人民方面「有加無已」之負擔，應普遍的注重與防止，而不應僅限於田賦附加一項，換言之，即田賦附加以外之各種攤派，如一時不能有效防止，其有加無已之程度，或且較諸過去之田賦附加，為劇烈而可危，則應同時密集其視線於田賦附加以外之各種負擔。

（二）人民負擔之有加無已，由於「地方政務」之有加無已，吾人在現代社會進化情形之下，固絕不容許返於無為而治之狀態，惟是事有輕重緩急，同時不能併舉，為古今中外所同之定律，尤其正面有利於民之事項，其背面即潛伏一種有害於民之蹤影，運用偶一不當，百弊隨時叢生，事件之宜擇要舉辦，固不待言，即取之於民之經費，亦不僅以具備用之於民之條件為已足，必用之於民，確實收有一種於民有利而無害之實效，斯辦一事能得一事之益，不

致徒託空言，轉致流弊，為具有此種性質之事項而向人民徵收之費用，縱多取之而不為慮。

(三)既依據前項標準，因地與時之宜，而擇定急應與辦事業之範圍，然後再就各種事業全部之經費，加以計算，俾確知全部經費所需之限度，並就地方財力所能負擔之範圍謀一次之整理與解決，嗣後對於田賦附加及田賦附加以外之各種負擔，應即同時嚴格限制其增加，以免密於此而疏於彼，致造成畸形發展之現象，實際上仍不能澈底解除人民之痛苦，倘確知田賦附加以外其他負擔之流弊，較之田賦附加，尤為泛濫而不可收拾，則兩害相權取其輕，毋寧及時急起直追，召集地方代表及國內財政專家，開談布公，共謀必要之變革與措置，但須嚴行限制一次增加之限度，並以「以後永不再增加」為嚴格執行之必要條件。

比者內政財政兩部，以迭據報告，各級辦理保甲人員，因徵集保甲經費，按戶攤派，弊叢叢生，特會呈行政院，主張保甲經費應列入縣預算，就地地方收入，通盤籌劃，摶節勻支，不得攤派徵募。(註三十三)用意甚善，惟如何通盤籌劃，始能獲到根本之解決，則經緯萬端，非中央昭示以途徑，規定其原則，不易為具體之實現，開行政當局，頗注視此項問題，已分行辦理保甲各省市政府，徵詢辦理經過情形及改革意見，不久當有重要之決定，以副吾人之願望也。

- 註一、見二十五年份江蘇省保甲調查表。
- 註二、見「三年來江蘇省政述要」民政類頁四六。
- 註三、「三年來江蘇省政述要」民政類頁四二所載，全

省共有六八，一八五保，年需辦公費一六三，六四四元，微有不符。

註四、見浙江省政府二十五年十二月九日咨內政部文。

註五、見浙江省各縣自治經費來源及數目表。

註六、見浙江省各縣保甲經費籌集及監核應行注意事項。

註七、見浙江省辦理保甲補充辦法第三十七條。

註八、見行政院檔案。

註九、見河南省政府二十六年四月二十四日呈行政院文。

註十、見行政院二十五年七月第二四五六號訓令河南省政府文。

註十一、見河南省政府二十六年四月二十四日呈行政院文。

註十二、見二十五年份湖北省保甲調查表。

註十三、見湖北省政府二十五年行政計劃。

註十四、見湖北省政府二十六年一月三十一日咨內政部文。

註十五、照錄二十五年份安徽省保甲調查表，數目疑

小有錯誤。

註十六、見二十五年份安徽省保甲調查表。

註十七、見二十五年份福建省保甲調查表，是否確實待考。

註十八、見四川省各縣保甲及聯保經費收支規程第三

條。

註十九、見縣市行政講習所學員四川捷為縣縣長趙秉衡提案。

註二十、見四川省政府二十五年十月三日民字第二四四四二號訓令各縣縣長文。

註廿一、二十五年份貴州省保甲調查表所列聯保數，為二，六二七，保數為一六，七二一，甲數為一六一，五九一，據貴州省政府二十六年三月三十日咨內政部文，亦自承數字欠確，惟每年各縣中保甲經費，數額較高，可資參考者，計有二縣，遵義為七四，八九二元，貴陽為四〇，八四八元。

註廿二、散見貴州省第五區行政督察專員劉千俊，四川省第三區行政督察專員沈鵬等，合川縣縣長王錫圭，郫縣縣長黃雲漢，各提案，並參以本人過去擔任地方行政事務時所得經驗，註廿三、關於此點，貴州省補救辦法，係由各縣政府，將全區保應需經費數目，統籌核定後，再視各區比較有力之戶，統計徵收，不得責由

各區自行計算辦理，見貴州省政府二十五年九月呈行政院文。

註廿四、見行政院二十五年六月五日第三四八九號訓令各省政府文。

註廿五、見軍事委員會行政院二十五年六月十日第三六〇一號會令各省政府文。

註廿六、見行政院二十六年三月真院四電。

註廿七、見「三年來江蘇省政述要」民政類頁四四，四五。

註廿八、見前豫鄂皖三省剿匪總司令部頒發剿匪區內各縣編查保甲戶口條例今文。

註廿九、見第二次全國財政會議彙編頁一〇七，一〇八。

註三十、見第二次全國財政會議彙編頁一三四。

註卅一、散見縣市行政講習所學員四川省郫縣縣長黃雲漢，及合川縣縣長王錫圭，各提案。

註卅二、見內政財政兩部二十六年四月二十七日會呈行政院文。

# 商務印書館印行

## 內政年鑑

內政部年鑑編纂委員會編纂 四厚册 定價十六元

本書分述民政、警政、土地、水利、禮俗、衛生七篇，於近年內政設施之狀況及其因革變遷之跡象，無不包羅取材精確，內容切實，統計數字均以內政部統計司之統計結果為主，圖表多採新法表現，清晰悅目，兼而有之，國旗勳章警察獎章等均就實物設色套印，尤覺美觀。

## 中國經濟年鑑

三厚册 定價十五元

實業部經濟年鑑編纂委員會編纂 第一回內容計分十七大類，六百餘萬言，除小部份事實之敘述外，悉為統計數字圖表，編纂委員及編輯均為知名之專家，各將其多年收積之資料與研究之心得儘量採入本書，並分請各關係機關團體及各專門學者通力合作，所有統計數字均經過一番完整化的工作，從檔案整理而出之許多新的記錄與珍貴資料，無不儘量刊布，舊有統計亦加以新評。

## 中國經濟年鑑續編

三厚册 定價十四元

續編編纂體例大致與第一回年鑑相同，內容較第一回添闕土地、水利、合作、物價及生活費、邊疆經濟五章，各章統計數字除由編纂委員會分別加以核算整理外，並請實業部統計長辦公處重行核算一過。

## 中國經濟年鑑

第二十五年 第二厚册 定價十元

第三編編纂體例一如往昔，而章目悉與續編相同，取材範圍自二十三年七月起至二十四年六月止，恰與續編相銜，材料紛新，與前絕無重複，至其內容形式益加改進。

## 財政年鑑

二厚册 定價十元

財政部財政年鑑編纂委員會編纂 內容共分十五篇，首述財政概況，次述財政行政，次述關稅、鹽稅、統稅、國債等，均就實際情形及組織系統分別編次，每篇之中首重數字圖表，次為事實敘述，各為起訖。

## 鐵道年鑑

第三卷 一厚册 定價四元

鐵道部秘書處編纂 本卷係將二十二二十三兩年度合併為一編，計十七章，首述組織、法規及工作摘要，其重大之工程、業務等，並另立一章記載，次將各路設備、事業及經濟概況分章敘述，同時各附以詳盡之統計資料，再次分述兩年來鐵路教育、警務、衛生、膳料、造林、黨務、工會等概況，最後記述公營民營各鐵路之現狀及各省已造成之公路，卷首附全國鐵路圖及國營各路概況表，編末又附有歷年路政大事簡明表及索引等，極便參考。

## 英文中國年鑑

創刊號 1935-1936 一厚册 定價三十元

英文中國年鑑社編印 全書由國內具有權威的專家五十餘人分任撰述，材料均取給於直接來源，統計數字精確詳備，創刊號於已往事實兼有概括的敘述，每篇可以獨立成一篇尾完具的專著。

## 英文中國年鑑

第二回 1936-1937 一厚册 定價廿八元

第二回篇目大致與創刊號相同，但文字均經重行撰述，並增入最新材料，內容益見完整。

## 中華民國統計提要

一厚册 定價十八元

國府主計處統計局編 中國各通商口岸對各國貿易統計 民國八年，十年，十二年，十四年，十六年，十八年，二十年，二十二年，二十四年，二十六年，二十八年，三十年，三十二年，三十四年，三十六年，三十八年，四十年，四十二年，四十四年，四十六年，四十八年，五十年，五十二年，五十四年，五十六年，五十八年，六十年，六十二年，六十四年，六十六年，六十八年，七十年，七十二年，七十四年，七十六年，七十八年，八十年，八十二年，八十四年，八十六年，八十八年，九十年，九十二年，九十四年，九十六年，九十八年，一〇〇年。

## 考察歐美交通報告

交通部考察團編 一大册 定價五元

## 中國通郵地方物產誌

交通部郵政總局編 一厚册 定價十二元

交通部郵政總局編

## 改 進 農 家 副 業 務 議

吳 知

## 弁 言

自從 蔣院長提倡國民經濟建設運動以來，全國人民都明白中國要求自由平等完成革命使命，非先充實國力建設經濟不可。本年二月三中全会決議，更明定經濟建設為今後施政的中心工作，其重視可知。不過經濟建設，頭緒萬端，我現在僅舉出最普遍淺顯而於民生極有關係的一項來說，這就是農家副業。去年十月十七日國民經濟建設運動總會 蔣會長通電中也說：「各地方之工業及農村副業，皆為國民經濟之基礎，尤應特別注重，如以下所列：（一）粗紗，粗布，食糧，釀造，木材，燃料等為人民日常生活最有關係之基本工業，各該地方是否足以自給，如果不足，應迅予設計推進；（二）陶瓷，油漆，玻璃，糖紙，皮革，布麻，繡織等為地方上特殊工業，在各該地方是否宜於生產推進，亦應迅予設計推進；（三）牲畜，織布，織襪一切農產品加工工作及一切手工藝品農村副業，皆須隨地方情形盡力提倡辦理。最近國民經濟建設運動總會為促進全國各地手工藝品起見，曾於本年五月舉行全國手工藝品展覽會，會前並在各地先行預展，而這些手工藝品大抵是農家副業的出品，足見政府對於農家副業的重視。爰對於改進農家副業的方法，貢其一得之見，以為今後各地推進此項工作的參考。

## 一、農家副業的意義，產生和分類

農家副業的意義 什麼叫做農家副業，很難說定，為討論方便起見，我們不能不替它劃定一個界說。本文所稱農家副業乃指農家於種植主要農作物的主業之外為增加收益計，利用餘時餘力或間資隙地而為的生產事業。副業既是和主業相對而言，所以各地農家副業常依主業的情形而有所不同。今就一般而論，國內大多數農家的主業乃種植食糧作物如稻麥小米玉蜀黍高粱等及半工藝作物如棉花大豆花生煙草芝麻等，除此而外，凡以餘時餘力餘資而從事生產事業，都叫它是農家副業。這種說法，雖然有些勉強，例如城市附近的農家，有專以種植蔬菜瓜果等為業的，但我們是就一般而論的一般農民把種植蔬菜是當為副業的。

農家副業的產生 農家副業的產生，在農業社會裏是有它的必然性的因為農業之經濟的特性是富於自給自足的色彩，其原因是由於農業是一種擴散性的家庭企業，農業的發展需要土地面積的擴張，農業的產品多半可以供給直接消費的，加以鄉村交通不便，往返費時，於是農民經濟活動的範圍，通常不出數十里半徑，其大部分的物質需要，不得不求之於本地或自家，每若干農村，往往自成一個經濟的單位或部落，在團體內人民絕大部分或全部的生產

活必需品，是可以自己生產而供給自己消費的，祇有極少數依賴着商人從他處販來或從城市購入，在這種環境下，農家副業的產生當然有它的必要了。還有一點農業是最富於季節性的企業，作物的生長期完全受氣候雨量等天然勢力的支配，不能由人力任意變換或改造的，因此在作物停止生長期間（如冬季）農事停頓，農民甚為清閒，此時自然就想利用閒暇的人工畜力機械或本地出產豐富的原料，從事生產來補助家計的不足，或供自用，或兼出售，做手工藝以及傭工漁獵商販等副業，多以此時為最感。此外因農民的性情保守，吃用的東西，喜歡堅韌實惠，厭惡和商人往來，因為商人狡滑，農民和他們交易，總是農民吃虧，因此在可能範圍農民總願意自己生產自己來消費，許多農家副業的產生未始不由於此。

農家副業的分類 農家副業的分類，並無一定的標準，著者就農家副業生產方法的本質來分，把它分為四大類如下：

甲 種植類

凡主要農作物以外的各種補助種植業都可歸屬此類，較著的有蔬菜果樹竹林樹木花草以及各種園藝作物與工藝作物的種植

乙 養畜類

凡家畜家禽以及水屬蟲類等動物的養畜業都可以歸屬此類，較著者牲畜中有豬羊兔犬等（牛馬驢等役畜外），家禽中有鷄鴨鵝鴿火鷄鴉鵲等，水族有魚蝦蛙等，蟲類有蠶蜜蜂白蠟蟲等：

丙 工藝類

凡利用農產品或其他原料加工製造的副業都可以歸屬此類，本類的範圍很廣，故依工藝的性質和出品的種類，又可以分為若干子類，如食物紡織編結化學窯業鐵木器具及雜用等，食物類較著的有釀造醱臘製茶製糖粉絲豆腐榨油麵粉柿餅榨菜蛋粉罐頭食品等，紡織類包括絲棉麻毛人造絲等天然或人造纖維的紡織及其交織品，編結類較著的有草帽藤柳器蓆蓆蒲包竹器編黃草推草鞋結髮網結花邊等，化學類較著的有製紙肥皂皮草皮毛樟腦桐油蠟燭鞭炮硝鹽化硝品等，窯業類包括磚瓦陶器瓷器玻璃等，器具類包括農具車船傢具紡織機械鐵器漆器等，雜用類包括製鞋帽製刷製傘紙花刺繡燈彩捆掃帚毛筆糊紙盒選豬鬃彈花做豬羊小腸以及其他不屬上列各類的工藝。

丁 雜類

凡不屬於以上三類的副業都歸入此類，其中較著的有採掘捕魚打獵拾荒傭工商販做手藝等。

總之我國幅員廣大，環境各殊，各地因出產的不同需要的不同技術的不同，農家副業的種類難於罄述以上所舉，不過其中的大要，假如我們能因地因時而設法提倡或創造新副業，則全國土地物產都可以利用，農家的人工畜力機械全年都有工作，增加生產，促進民生，厥功甚偉，豈

可以副業而漠視它嗎？

## 二、農家副業的新認識

中國自和外國通商以來，農家副業因外受列強經濟的侵略，內受新式工業的壓迫，加以本身不知努力，有急切衰落的現象。對於這種事實，一般人大抵有兩種觀念，有一派人以為農家副業……特別手工藝一類，乃農村社會的殘迹，自從機器生產和交通發達以後，農家副業必然要走向沒落的運命而設法挽回的，救濟農民的方法還有的是，但這時再來提倡什麼農家副業，似乎是開倒車，不會有成就的。另一派人以為救濟農民的方法很多，何必去提倡落伍或價值微些不值一顧的農家副業呢。這兩派人都有偏見或輕視的心裏，但從學理指導的人就不能這樣說，因為我們如果以純客觀的和學理的態度來檢討這個問題，那末我們將要發見提倡農家副業，正是適合國情需要，順應世界潮流，而決不是開倒車的舉動；我們還相信提倡農家副業不止是救濟農民，對於全國經濟政治社會諸方面都有它重要的理由，我們為祛除一般人對於農家副業消極或懷疑的心理起見，所以不憚辭費，把農家副業的精義和重要，簡略地說一說。

經濟方面 第一，農業既最受自然勢力的支配，豐歉災旱，非人力所能控制，因此農產物價格殊缺乏彈性，尤其是食糧類，常因年成豐歉關係，價格有劇烈的上落，所以農民的收入也殊不可靠，這是農業先天性的弱點，如果有副業的補助，那末收入的來源既多，可以彼此挹注，生活上就比較有保障，遇到荒歉或主業收入減少的時候，不

至於流離失所了。第二，我國面積雖廣，然大部分土地，因氣候雨量地質等關係，不適宜於種植和人類的的生活蕃殖，人民大都聚居於沿海沿江黃河中下游一帶少數區域，估計全國三萬六千萬的人口乃密集於七十萬方英里面積之上，換句話說，全國人口百分之八十三所佔土地不過總面積的百分之十七，平均每方英里有五百人以下，人口密度和世界最高的英國比利時相仿，約計平均每人分得的耕地面積不過四五畝，耕地既如此之少，故不得不趨於集約的耕種，但農民最缺乏的資本，有的是勞力，所以外國集約耕種的程度是偏於資本的投入，而中國的集約耕種是偏於勞工的增加，但勞力增加到某種限度，報酬漸減律就發生了作用，勞力投入愈多，其每單位的收益的比例也愈減，甚至於收入的不足以維持適當的溫飽，所以我們要想在較少的土地之上維持較多人人的生活，非在農業之外另謀出路不可。但是中國現在工商業還沒有十分發達，一時也決不能容納這許多剩餘的農工勞力，所以最確切有效的辦法，就是提倡農家副業。或者有人懷疑因為副業的關係，會影響或分散農業的勞力和資本，我認為這是過慮，如果把勞力資本施用於農業而能得最優的報酬的時候，農民一定還是把勞力資本盡量投之於農業的，決不會因副業而受到影響，我們知道在農忙的時候，副業大部是暫時停止了，並且農民因從事副業的所得，常把它投資於農業改良方面，因此而增加農的生產，這種例子是很多的。第三，農家副業大部為農產品加工製造業，因為這種副業是利用農閒餘力餘資或當地豐廉的原料的原故，所以成本非常低廉

，如加以改良，不難與新式機械出品相競爭，例如今日日本傾銷歐美的大批廉價貨物，為一般人士所驚訝，大部分就是農民副業產品，這是值得我們注意的。我看國內地人民的日常消費品，至今一大部分還是農家副業產品。在出口貿易中佔最重要地位如蠶絲茶桐油土布草帽邊花邊髮網繡品等也還是農家副業的產品，農家副業在今日國民經濟中地位的重要，是不容否認的，就是在將來，其地位仍舊是很重要的，因為我國的工業原料和鋼鐵石油等工業的基礎很貧弱，加以國外市場已經為先進國搜奪無餘，所以今後中國發展工業的前途，除建設必要的重工業外，應注意於國內市場的開發，過剩勞力利用，農產品的加工製造，以增加農產品的價值，發展精細巧妙的輕工業，以提高民衆的生活，爭勝於國際市場，但如果向這方面努力，我們就應盡力提倡改進現在的農家副業。第四，近來農村工業化的聲浪，甚囂塵上，東隣日本，提倡尤不遺餘力，其着眼點不外乎：（1）將從來混入農村生活中的原始簡單而日常必需的輕工業，以新的形式組織經營之，使農村生活的內容豐富農村更生的步驟加速，也就是農村自給經濟的擴充，以減少農村現金的支出而增加農村經濟的彈性；（2）把銷路很狹的原始農產物或過剩農產物，加工製造而成為新的農產物或別的製品，以增加它的用途和價值，藉此來推廣農產物的銷路，消化過剩的農產，以活動農村的經濟生活；（3）把凡與大工業有密切關係的簡易部分品或附屬品或半製品的生產，分散之於各農村，利用當地農村剩餘低廉的勞力設備或土產，以減低生產成本，而農家因

從事副業的工業製造所得到的相當報酬，於生計上也是一筆很大的幫助，這也就是「都市工業的分散化」政策。關於農村工業化或都市工業分散這個理想，自從近世工業分工日趨精細及電力傳動內燃發動機和公路交通發達以後，尤其引起各先進國人士的研究和提倡，認為是工業界的第二次革命，例如美國的汽車大王亨利福特，就是熱心提倡所謂田園工廠的一份子，美國福特工廠的製造汽車，可謂極機械化之能事，而其汽車的各部分，即係由許多小工廠之出品拼合而成。總之，農工密切結合，互相調劑，是今日經濟改造的新趨勢，我們提倡農家副業，為農民經濟開闢一條新路，正是為整個國家經濟打算，適合最新的經濟潮流，而決不是開倒車的舉動。不過實行都市工業分散化政策，應注意到其主要目的是在不妨害農家主業進行的條件下利用農村過剩的勞力和資源，使農家多得工資的收入。為達到這種目的起見，地方分散工場的勞力供給，宜由村民共同組織團體，與工場訂立團體僱傭契約，地方分散工場使用的原料設備動力及食糧等，務須盡量採用土產。

政治方面 我國耕地狹小，農民辛苦所獲，還不足以維持溫飽，加以農業又有一種先天性的弱點（即農業最自然勢力的支配農產價格的缺乏彈性等），農民的收入很不穩固，生活不能安定，一遇水旱，立成災荒社會騷擾，地方不安，莫不因此而起，共產黨在內地農村能夠橫行無忌，煽動民衆，構成禍亂，牽延將近十年，蹂躪十數省，生命財產的損失，不可勝計，政府動員大兵數十萬，努力剷除，還沒有能夠把他們撲滅，也就是因為我們的農事機



構，確有很大的弱點。農民的生計，過於貧困，共產黨纔能乘虛而入，所以我們如果要消除匪禍，安定農村，改進政治，不可不先安定農民的生活，改進農業機構，欲求安定農民生活，改進農業機構，最適宜的方法，就是提倡農家副業，因為農家副業可以防止農產品價格的下落，改進農村經濟，同時還可以減低工業製品的成本，減少輸入，促進輸出，改進整個社會經濟，人民生計安定，誰還願意去為匪作盜呢？盜匪減少，政治就可以安定。以上不過是對內而言，再就國防的關係來說，近世以空軍發達，一旦戰爭發生，後方也同時受到威脅，一國產業，如果過於集中在少數都市，敵人可以一舉而毀滅我經濟命脈，危險殊甚，所以近世各國在國防的意義上，人民產業應力求其地方化及分散化，則一地喪失，不致連累他處，物力補充，也不至於為難，如此可以增進一國經濟力量的彈性和堅韌性，以決最後的勝負。但是富產資源於民間的最好辦法是什麼呢？就是提倡農家副業，以擴充農村經濟的自給性。

社會方面 農業是最富於季節性的，全年之內，田場工作多的不過二百餘日，少的還不到半年，其餘是所謂農閒時間，這時人民如沒有一種適當的工作，高尚的娛樂，去勞役他的身心，那末所謂「飽食終日，無所用心，」蕩踏越檢的事情，聖人尚且說「雖矣哉」，常人自然更容易發生，社會風化習尚，多因此而敗壞，甚至影響到社會的治安，如果此時農家有適當的副業操作，那末一方既可獲得相當的報酬，充實生活，他方面還可以減少許多社會罪惡

的行為，一舉兩得。然而提倡農家副業的社會的理由，並不止此。自近世都市經濟和文化發達以來，無形之中，造成了都市與鄉村的對立，而農村人民奔集到都市裏去，這種情勢，尤其是社會上一個嚴重的問題。如今要泯除這種對立的情勢，增進鄉村人民的幸福和科學物質的享受，那末提倡農家副業，可算是最適宜的對策。一九三三年十一月七日日本農林大臣後藤文夫在閣僚會議中提出的農村對策中，關於工業農村化主張的一點說明，很可以借來一用。他說工業農村化的目的，「企圖使都會的資本和農村的勞力消納，充擴現金收入的單純途徑，俾用以解決都會農村的對立關係。」又說「農村工業化的創始，即是從產業的機械中救出人類的機械化，和緩都會集中的動向，消納農村剩餘的勞力，給予農村新的向上生活。」所以我們退一步說，即使農家副業的種種物質上的利益是可以其他方法弄到的，然而農家副業給予農民精神上的種種利益，也是不能抹煞的。例如鄉村小工業可以減少近代大規模工廠制度對於工人的惡影響，使不能從事農業而又不願忍受工廠嚴格拘束的人，可以在家安心從事自己所喜歡的工作，享受家庭天倫的樂趣；鄉村工業又可以增加農民生活的興趣智慧和進取心，以及發展農民教育，尤其是利用合作方法經營的副業，可以增進農民經濟的知識和發達鄉村合作的精神。

由上所述，我們對於農業的新認識，至少有下面幾點。在經濟方面。(1)農家副業可以補助主業的收入，使農家收入來源增多，農民生活比較有保障；(2)農家副業可

以消納農家過剩的勞力，以增加勞動的收入，使狹小的土地上可以養活較多的人民；(3)農家副業利用農暇餘力及當地賤價原料，成本低廉，出品有發展希望，小之可以共給本國市場，大之可以輸出國外，平衡國際收支；(4)農村工業化及都市工業分散化政策，為近代經濟改造的新趨勢，農家副業可使農工密切結合，互相調劑，並達到都市工業分散化的目的，以改進經濟社會。在政治方面，農村副業使人民生計安定，在內政上可以減少匪禍，改進政治；又農家副業可使人民產業地方化，以增進一國經濟的彈性和堅韌性，在近世國防上殊有需要。在社會方面，農家副業使農暇時間農民有勞役身心的機會，可以充實生活，減少社會蕩盪越檢的事情；又農家副業可使都市與農村的文化交流，減除一切都市中特有的弊害，增進農民精神的物質的享受。總之，農家副業決不是什麼開倒車和鄙夷不屑一顧的經濟活動，它在國家經濟上政治上和社會上都有深遠偉大的貢獻而值得我們去積極提倡扶植的。

### 三、農家副業選擇的標準

上文把農家副業的意義範圍和重要等，略為敘述一下。以下要討論怎樣改進農家副業的方案，大概可以分四方面來說：第一、副業選擇的標準，第二技術的改進，第三組織的改進，第四外力協助的需要。現先討論副業選擇的標準如下：

副業選擇的適當與否，和副業發展的前途有最密切的關係，如選擇不得當，常常是白費心力，而結果仍不免失敗。但是我們究竟去發展那些副業呢：這又當因地因時而

制宜，不可一概而論，所以我這裏特為提出幾條關於副業選擇的標準，促提倡農家副業運動者的注意並供參考。

(一)選擇副業，應注意利用農暇的時間，以消納農村過剩的人力，因為我們提倡農家副業的原則，就是「人盡其力」，利用農暇餘力來從事工作。但同時應注意決不可因副業而荒廢了主業，因為副業的優點，就在乎利用及取低廉的農工以及農家婦孺等剩餘的勞力，這樣纔可以減輕出品的成本；又唯其為副業，所以農家並不以此為主要的收入來源，有自由變更選擇的餘地，不幸一旦失敗，也不至於立刻影響到生計。要知道農業的本職，到底是生產食糧供給原料完成國家的自給自足，若以農民而專從事於副業的經營，就無異於捨農業而投身於工商競爭場中，以此為專業者又當別論，那末副業就失掉了原來的優點，常難與最新式的工商業爭勝，假使一旦失敗，生計也有立刻發生恐慌的可能。根據以上的理由，所選副業的從事時間，最好要和主業的從業時間不相衝突而收互相調劑的功效，否則也要選其缺少時間性，而隨時可以從事的副業，若因原料和市場的關係不能隨我們的意志支配，那末應設法減少副業與主業的衝突到最少限度。

(二)選擇副業要因地制宜，事先要經過一番審慎的考量，所選擇的副業，是否適合本地的環境和風土。譬如說種植類的副業，先要看本地的氣候土壤是否適宜，如果盲目的把別個地帶的作物花果移植過來，結果會招致失敗的。例如栽竹的利益，誠然是很厚，但在華北各省，因氣候土壤的不適宜於竹，就很難有好的成績。又如蘋果鴨梨適

合生長於北方的氣候和土壤。如果移植到南方各省，也同樣的徒勞無功。我並非說不同地帶的產物不能互相移植，但在移植之前，應先由農事機關加以試驗，並研究本地氣候土壤水利等是否適宜於種植此等作物，然後再傳佈到民間去。

如果是養畜類的副業，那末應注意本地有沒有豐富適當的飼料，若飼料不豐廉或無殘料可以利用，那末成本就要增高，無利可圖。四年前我曾到河北高陽縣一帶去調查鄉村工業，那裏的農村正當織布工業衰落的時候，有人提倡養蜂事業，說利益怎樣的優厚。一時轟動鄉民，大家集資養蜂，沒錢的也有典房賣地借債的，每羣蜂價高的買到百元左右，起先從日本販賣蜜蜂和出賣蜂種的投機者，固然獲利不少，但一般農民養蜂，事先都未注意到蜂的飼料問題，要知道高陽本地和附近，蔬菜花卉果樹極少，養蜂的密源不足，養蜂者不得不買了白糖來喂蜂，以維持其生命，試想以糖來養蜂取蜜，其成本可知，所以不久養蜂事業都告失敗，把蜂送人都不要，只好委之溝壑，但農民因此而傾家蕩產者也不少。這是著者親見親聞的，可見副業選擇不當，為害很大。此外常見農家養雞，有以很好的米和來作飼料，日積月累，數目也很可觀的，如精密計算，以一年所費的飼料和一年中雞所產蛋的價值來比較，或許不但無利可賺，反而是一筆損失，但是一般農家多不注意，要知道養雞的利益，就在乎利用廢草殘葉糞粒剩穀為飼料，然後利益厚薄，如果當地缺乏豐廉的飼料，還是另選別種副業為妙。

如果是工藝類的副業，應注意本地或附近有沒有豐廉的原料燃料，或可以利用的原動力，因為原料的價值，最可以影響工藝出品的成本，特別是體積粗笨不便運輸的東西。有些工藝的燃料消耗很多而特別重要，如鍊鐵玻璃窯業製糖等是，有些工藝的動力是特別需要，如磨粉製紙等是，不過本地人民如果有一種特殊技藝，為他地所不易企及的，同時原料也比較普遍而輕便，那末原料雖然從外方採運進來，也未始不可以經營的。又當地如果有荒山隙地池塘堤岸等，也應當盡量利用，以做到「地盡其力」的原則。

(三) 副業的選擇，資本需要不要太大，每家常用的工具要簡單有效而價廉，為普通農家資力能力所能及。我們提倡農家副業的最要目的，是要把農家剩餘的勞力盡量地用到副業的經營上去，使農家可以多得工資收入，因為中國農民最豐而價廉的就是勞力，這是任何國家所不及的，在國內我們可以舉出許多關於使用人力比使用機器更便宜的例子，但是農民在資本方面又最感到缺乏；又我國的工業原料和動力也不如別國，所以我門應當充分利用勞力豐廉這一點優勢來彌補我們在資本原料動力方面的不足，選擇副業，應取其資本不需過大的。因資本過大，恐非一般農家所能勝任，即使可以信用合作的方法取得資金，但借用資金是要付相當的利息的，若借債過多，設一旦副業失敗，勢將影響他整個的生計，也非所宜。

又農家副業應用的工具，若是每家必備而常用的，宜力求其簡單適用，價值不要太大，因為價值大構造複雜的

機械，不僅一般農家買不起，就是買來，因此而固定了鉅額的資本，甚至妨害主業的經營，而機器過貴，如折舊利息等固定費用增加，成本也必因之而提高；又工具過於複雜，管理使用也需要有相當的學習訓練，恐非一般農家或婦孺等能夠勝任，設使機械一旦損壞，修理也很為難。總之，選擇農家副業，固定資本不宜太大，即使藝術上如整理包裝運輸等需要精良價貴的機械和設備而不必每家置備者，也宜於組織利用合作，共同購買利用，至於日常應用工具，宜求簡單適用，合乎科學的原則，要農人能自己管理，費用省而效率高。又農具及家畜中有可以兼用於副業的，也要盡量設法利用，以節省副業的資本支出。

(四) 副業出品要有銷路。以上各點是從副業本身經營的觀點上省設的，如今要從副業對外的關係上着想，所以第四要注意副業出品的銷路。副業出品，最低限度要能夠供給農家自己必須的應用，或供給本地及隣近人民的消費需要。副業出品如能就地銷出去，那末銷路比較切實可靠，生產者容易知道消費者的嗜好和消費量，而能有所控制，不過若要某種副業能夠發展成爲多數農家的副業，那末

一定還要注意副業出品的市場需要，研究市場上有那些競爭品？它們的價格若何？顧客的嗜好又若何？副業的出品能否有銷路，同時還要考慮市場的距離和運輸設備等，使出品的運輸成本占極低的成份，必如此審慎選擇，方纔能有確實永久的大宗銷路而堪爲多數農家的副業。副業出品一定要適合消費者的脾胃，如賣給當地農民，就不妨粗笨而價錢便宜些，因爲農人多數主張用堅實耐久的東西，河北寶坻縣農家織布，專織一種粗厚面狹的小布，行銷關外（東三省）及口外（長城以北熱河察省一帶），很受那裏農民的歡迎，但如果笨笨來銷到大都市來，恐怕就無人問津了。○近來日本廠商也仿造這種粗布，因此寶坻農家織布頗受打擊。○又河北任邱縣青塔鎮一帶農家織布，從前是織寬面洋布，送高陽縣銷國內各省，近來因洋布銷路被紗廠所奪，爲適合附近農人嗜好起見，多改織狹面粗厚小布，反有銷路而較能獲利，這也是因爲消費對象不同而不得不變更副業經營的例子。但若副業出品是銷行大都市甚至國外的，那就非事先研究消費者的心理習慣不可，並應講究式樣，劃一品質，而成本也要比別人輕纔能成功。（未完）

# 城市設計之研究

(續)

尚傳道

## 第八章 公共娛樂設計

### 第一節 引言

凡足稱為完善的城市設計者，對於城市公共娛樂的設計，必不可少。一個城市裏可有牠的工業設備，有牠的商業市場，以及一切的衣服住行的設施；但是如果缺乏一種供給市民以休憩游賞，鍛鍊身心的設備，使其於工作的餘暇能夠獲得適當的消遣，那麼這個城市決不能算作一個完美的城市。現在一般的都承認在人們的生活中必須多量的擴充其閒暇休息的時間，使能充分的恢復其精神與體力才能夠增加生產的能力和工作的效率。據歐美各國的經驗告訴我們，凡是沒有適當的消遣閒暇時間設備的城市其市民必定缺少享受必需的光日，運動，解放精神，接觸自然底機會。在那種環境之下，市民之康健與快樂的權利便被剝奪。同時，沒有正當的娛樂設備必導市民於無益的消遣，犯罪的事件必定增多，遂致影響於社會的秩序與公共治安。

歐美各市對於這方面特別注意，一般市民也都瞭然於公共娛樂設備的重要。美國紐約市預算局(Bureau of Estimate)於前年通過一個三千萬金元的支付法令，以為購買公園場地及運動場之用，於此可以概見他們重視之一斑。我國城市對於公共娛樂事業，素不講求，市民作業之餘

惟從事於打牌抽煙等無益的消遣，既耗精神，復墮人格。國內城市，除商埠及大都市外，幾無公園的設置，即空地，草地亦絕無之，以與歐美城市之於通衢大道中必留空地，人烟稠密處必開公園者相比，相去誠不可以道里計也。從娛樂的需要和性質上我們可以區分為兩類。一類是供給廣闊場地，新鮮空氣，使市民獲得曠逸遊息的機會，這是叢擠於都會中人民所最感缺乏的。另外一類是供給運動場所，使市民獲得鍛鍊身心體力的機會。前者是消極的，後者是積極的，兩者相互為用，不可或缺。

### 第二節 公園與公園系統

(一)公園的形式 雖然所有公園的目的都在供市民遊息賞覽，恢復精神，毫無不同之處；但因其大小，用途，地位，性質的關係亦可區分為很多的種類。公園有小的，大的；有在市區之內的，有在市區以外的；有單純為娛樂而用的，亦有帶着教育性質的；有種是很整齊佈置的，有種是因地制宜，零星點綴的；有的是富於人工建築之美的，有的是富於天然景緻的。同時。全市公園，有些是彼此單立，不相聯繫的；有些是連結成一個互相有關的單位——或所謂公園系統的。我們為便利起見把牠概括分為四大類，就是：小的，中等的，大的，以及公園大道。

(二)小公園或方場 最小的公園大都在市中心區域，

因為在市中心區的土地最貴，而且大的公園更會妨礙城市商業區的車輛交通。所謂『方場』是一種特別的小公園，隨着地形，沒有一定的式樣，這種在美國各市從前是很多的。在美國，這種較小的設立於市中心商業區的公園面積，普通都是自二英畝到十英畝大小。這種公園多半是人工建築的，其設備當以供給行人坐息為準則，須安靜，舒適而便利。在幾條街道相遇於于銳角形結果多餘若千的地面，這種地面最宜開為小公園或方場草地。

三、中等的公園 這種公園最適宜於住宅區，最好能每一英方里，或二千五百家即設置此種公園一處，使彼此相距不遠，易於到達。理想的大小，當須有三十或三十以上英畝的面積。這種公園設計的原則應取簡潔，密接，使其鄰近的居民能夠充分的利用，同時且須有運動場，游泳池及各種遊戲場的設備，使居民同時獲得積極的遊戲，消極的休憩的娛樂。

四、大的公園 這種大的公園，多設於市郊之外近山或濱海之地。利用天然林木之美，山水之秀，以構成一種天然的公園。其設計原則，用地務求其廣，設置不求其繁。有些甚至可以擴充成為動植物園或高爾夫球場。有時近郊的森林，自來水的蓄水池，以至於下水處置場等都可利用之為一種大的公園。在美國這些大公園的面積有達一萬英畝以上者，如 Phenix 的為一萬五千零八十英畝，Denver 市的為一萬英畝。

五、公園大道與公園系統 如果欲使公園能適當的達到牠的目的，必使公園彼此之間有一種有計劃的連絡，使

其便宜的接近於全市的市民。這種連絡完全依靠着幽雅而寬敞的公園大道。理想的佈置，第一應有一條環市的林蔭大道以聯絡四郊的天然公園，第二應有若干放射形的林蔭大道以聯絡市區內的各種公園。此種林蔭大道應以幽靜為主，在此種林蔭大道上應禁止重載及喧嘩之車輛行走。如果在這種林蔭大道間允許建築的話，那麼這種建築應嚴格限制其式樣，高度，務須整齊美觀。

六、公園的面積問題 關於公園的面積，一般城市設計家的意見認為應該與城市人口數相比例而不應與城市的總面積相比例。不論在任何城市，最適宜的公園場地面積是每一英畝供給三百到五百人口。法國工程師格萊柏氏曾調查各國城市中每一公頃面積之園林與戶口數的比較，如下：

城市	每一公頃之園林與戶口之比數
Los Angeles	64
Boston	94
Washington	206
聖勞濟	214
聖魯易	275
Detroit	663
Philadelphia	797
Baltimore	872
New York	1,43
New-orleans	1,000

London	1,000
Chicago	1,210
Paris	1,354

Malford Robinson 氏謂園林猶新城市中的大聖堂，其高大的樹木，可以調劑我們呼吸空氣。所以，在一個城市中，如果是可能的話，園林的面積總以敞闊為要。

### 第三節 運動場與遊戲場

#### 一、位置

(甲)為幼兒的遊戲場 這一類遊戲場是專為在入學年齡以前的，換一句話說，從一歲到五歲的幼兒用的。牠的位置最適接近於住宅。能夠在幾幢住房的中間就有一所此等遊戲場，有如牠的大天井一般，那是最好的了。因為牠是合乎近便安全的原則。不過，維持和管理的事情是比較困難的。

(乙)為學齡兒童的遊戲場 學齡兒童從六歲到十五歲。為他們遊戲的場所，雖然可以包括在他種成人運動場之內，但其設備則自有其特殊獨立性，應該絕然不同。因為牠是常常附設在他種成人運動場之內，所以牠的位置不能很靠近兒童們的家宅。除了游泳等的特別設置外，初級小學校裏，大多都有普通遊戲場的設置。因此在選擇小學校址的時候必須顧慮到遊戲場的問題。

(丙)為中級學校學生的運動場 這種運動場面積須要大些，設備亦與前兩種不同。其中應包括各種球類的場所以及游泳池等。牠的位置不能遠過住宅中心一英里。

(丁)為成年人的體育場 這類體育場為一般市民鍛鍊身心的場所，在城市中極為重要。在每六百四十英畝的住宅區中應留三十英畝的空地作為此用。牠的位置最好在專門以上學校的左近，不能遠過住宅中心一英里半或兩英里。

二、大小 一個運動場或遊戲場應當多大，是被許多的因素決定的。例如(一)一區受教育人口的多寡，(二)現存娛樂機關的位置，(三)所需開闢運動場的性質，(四)運動場內計畫須設各種之球場最低限度所需的面積等。對於一個運動場所所需的標準面積，一般設計者的意見頗有出入，尤其是對於以個人為單位，每人需要若干的問題，一般的意見相差很遠。有人認為每人需要三十五方尺已夠，有人認為需要二百方尺，還有一種決定運動場大小的方法，是拿各級學校運動場所所需的面積相加而求得一個中數，作為普通運動場大小的標準，因為各級學校運動場各有其特殊的需要。下列的兩個表，顯示各種運動所需的運動場地面積，可以給我們一個參考的資料(表見 "Play Areas, Their Design and Equipment" Copyright 1928 by the Play Ground and Recreation Association)

American Inc.; Space Requirements for Organized  
Games and Sports job Adults

Name	Dimensions of Play areas, feet	Use dimensions feet	Space Required square feet	Number of Players
Baseball .....	90-foot diam.	300 by 325, (or more)	97,500	18
Basketball .....	50 by 94 (max.) 35 by 60 (max.)	60 by 100 (av.)	6,000	10
Basketball (Women s) .....	45 by 90	50 by 100	5,000	12 to 18
Boccie.....	18 by 62	30 by 70	2,100	2 to 4
Bowling green.....	14 by 110 (One alley)	120 by 12,	14,400	32 to 64
Clock golf .....	Circle 20 to 24 diam.	3) foot Circle	706	Any number (4 to 8)
Cricket .....	Wickets 66 feet apart	420 foot Circle	38,545	22
Croquet .....	30 by 60	30 by 60	1,800	Any number (4 to 8)
Field hockey .....	150 by 270 (min.) 180 by 300 (max.)	180 by 300 (av.)	59,400	22
Foot ball.....	160 by 360	180 by 420	75,600	22
Hand ball .....	20 by 34	40 by 50	2,000	2 or 4
Hand tennis .....	16 by 40	25 by 50	1,250	2 or 4
Horseshoe Pitching .....	Stakes 40 feet apart	10 by 50	500	2 or 4
Lacrosse.....	210 by 450 (min.) 255 by 540 (max.)	250 by 500 (average)	125,000	24
Paddle tennis.....	18 by 39	30 by 60	1,800	2 or 4



Playground ball .....	35 or 45 diam.	150 by 150 (ornore)	22,500	20
Polo.....	600 by 480	600 by 960	576,000	8
Quorts.....	Stakes 54 feet apart	25 by 80	2,000	2 or 4
Rogue.....	30 by 60	30 by 60	1,800	4
Shuffle board.....	10 by 40 to 50	15 by 50 (or lon ger)	750	2 or 4
Socce.....	150 by 300(min.) 300 by 350(max.)	210 by 360 (average)	75,600	22
Tennis.....	27 by 78(single) 36 by 78(double)	..... 60 by 120	..... 7,900	2 4
Tethertennis .....	Circle feet diam.	20 by 20	400	2
Volley ball.....	30 by 60	50 by 80	4,000	12 to 16

Space Requirements For Organized games And Sports on C hildrens Play grounds

Name	Dimensions of Play areas, feet	Use daimers ions feet	Space Required square feet	Number of Players
Baseball.....	75 foot diamond	250 by 250	62,500	18
Basket ball.....	35 by 60	50 by 75	3,750	10 to 12
Clock golf .....	Circle 20 to 24 diam.	30-footcircle	706	Any number (4to8)
Croquet .....	30 by 60	30 by 60	1,800	Any number (4to8)
Field hockey .....	150 by 270	150 by 330	49,500	22
Foot ball.....	160 by 360	180 by 420	75,600	22
Hand ball .....	20 by 30	35 by 40	1,400	2or4

## 第九章 城市住宅問題

### 第一節 城市住宅問題的重要

近代大城市的發展，由于工商業的發達，農村人口急激的向城市集中。城市人口既飛躍的增加，城市住宅的建築大有不能隨之增加之勢。於是城市人民大都人煙稠密，糞集于污濁，黑暗之住屋內，平均每人所佔的面積，極為微小，而大城市復因工業發達，工廠林立，空氣中含有煤塵之量很多，城市人民日常生活於此等極不衛生的環境中，縱有寬闊的馬路，幽美的公園，亦不能發生人生的興趣，並且很容易感受流行傳染病以後肺結核病。據巴黎市內九年期間分區調查的結果，第一區的集合住宅居住二百八十一戶，共計九千七百十五人，此區住民因結核病死亡者有百十四人，第二區之集合住宅居住八十九戶，共計四千四百十三人，其中因結核病而死者二十九人，第三區之集合住宅居住百五戶，共計四千二百十二人，其中因結核病

Horseshoe pitching .....	Stakes 30 footpart	10 by 40	400	2or4
Paddle tennis.....	18 by 39	266 yb 57	1,482	2or4
Playground ball.....	45foot diamend	125 by 125	15,625	20
Soccer.....	150 by 300	150 by 360	54,000	22
Tennis.....	27 by 78(single) 36 by 78(double)	50 by 120	6,000	2or4
Tethertennis .....	Circle feet diam	20 by 20	00	2
Volley ball.....	25 by 56	40 by 60	2,440	12 or 66

而死者五十二人，第四區之集合住宅五百五十九戶，一萬六千五百九十四人，其中因結核病而死者百十五人。第五區之集合住宅百八十二戶，一萬一千八百六十人，其中因結核病而死者七十八人，第六區之集合住宅三百八十八戶，一萬二千六百二十六人，其中因結核病而死者百一十一人，此等地區內幾年間平均計算結核病死亡人數，在人口每千人中，第一區有十二人二分，第二區有六人五分三厘，第三區十人四分，第四區六人四分五厘，第五區七人一分二厘，第六區八人二分二厘。據英國受丁堡市內調查之結果，該市市實行住宅改良以前，人口每千人中，每年死亡四十五人；在實行住宅改良以後，其死亡率頓減而為十五人。由於結核病而死亡者在改良住宅以前，每千人中有七人一分，在改良住宅以後，每千人中不過〇·四分而已。根據上述統計，我們可以看出住宅問題的重要性了。

### 第二節 住宅問題解決的方策

住宅問題的嚴重，發生於人口過密狀況，所以解決住

宅問題的根本方策，在制禦城市人口的過度密集，欲制禦都市人口的過度密集，不可不用全力從事於城市設計的完成。最要的莫過於城市區域的劃定，並為區域以內健全有秩序的發達計，實施地域制度，而城市與且郊外村邑之間有共存共榮之關係者，亦不可不通盤籌劃，謀求種種方策，以期人口分散的適度。故每一城市皆須具有支配必要的接續地域以分散其人口的特權。

分散政策既為住宅政策的根本，則郊外與城市之間自當完備運輸交通之機關，使擴展市域與原有市域得同等的便利。

第二，欲求目前混亂的城市生活之改善，以應燃眉之急，則不能不有待於地域制度的確定。一城市之內，對於工業之經營發展，宜測定適當地域，作為工業地區；另設居住地域以供經營住宅之用，二者截然劃分，各不相侵，既足以防城市生活混亂之危機，亦可以促工業經營的效率。

第三，對於散在城市的貧民地域實行改良計劃，以期掃蕩一團不衛生地域。於其基地實行區畫整理，改建適於新時代所要求之住宅。或酌量地區之性質，如果宜於商業地區，則預先尋覓適當場所，設定大規模的足以安置從前居住人口之住宅地而轉移之，為之建造適于現代要求之住宅。所謂貧民區域，在城市之內極不衛生，不適於文明人居住之地區，似此掃蕩而消除之，實係住宅政策的要旨。

第四，住宅問題解決之後，絕對不容有不衛生之住宅的再現。新造住宅必須適于文明人的居住，造成之住宅必

求保持其新造當時之狀況，為此目的不能不制定住宅法規，以為限制。

第五，住宅的數目供不應求，收入少的人因為房租太貴無從得最低限度必要的住宅，所以市政府應講求供給住宅之政策。

### 第三節 住宅地的選擇

關於住宅地的選擇應當注意者：第一，住宅地宜選定郊外，其地須有設置寬闊娛樂休養場所的餘容。又為種種事業例如商業等類須有必要的設備。若住宅地與城市中心地相距甚遠時，須獨立形成一個自給自足的田園都市而後可。第二，住宅地之選定宜考查其土地之發展狀況，特別注意於中心，城市將來之發展，及整個城市設計之方針，以求與之適應。又住宅地與工業中心地，社交中心地，教育中心地，娛樂中心地之間，交通必圖其便利，而在工程期間則搬運材料上的便宜亦不可不顧慮到。至于土地的輿圖，地價之尋常，為住宅地的必要條件自不待言。同時住宅地之選定宜注意於方向。北向的土地殊不可取。其他天然風景樹木水流之類，宜利用之以添住宅地的美觀，為此目的不可不有住宅地的完全測量。

第三，住宅地的道路為住宅地的骨骼，其設計以便利與經濟為要旨。除非有敷設高速度鐵道或電車道以與市中心聯絡之必要時，住宅地的幹線道路亦不必求其太寬，大致以道路一側建築物的投影不妨害對側建築物的光線射入為準。此係法人萊氏(Augustin, Rey)所主張，為城市設計上之一大綱要。道路兩側建築物之間相隔在三十尺以上，

則不至於互遮光線，建築物相隔中間不必全部為道路，但以車馬通行自由為度，惟對道路須完全適用建築物法，指定建築線，使建築物由道路境界線退後，成爲一列，于其前面設置小庭園，俟若干年後或編入步道，或作爲車道，亦甚容易。

#### 第四節 各國對於城市住宅問題的改進

歐美各國對於住宅改進的需要，早已深切認識，近幾十年來，各國城市設計者莫不注意于此，英國于一八四二年即有卡德魏克報告書(Report by Edwin Chadwick)爲英國改進住宅問題的起始。一八五七年國會通過限制建築的法規。一九一九年四月十一日，英美召集國內城市住宅問題關係人士親臨巴金漢宮殿面授御旨，對於勞動階級的住宅，尤爲注意。近數年來，英國對於住宅的改進運動，更屬不遺餘力，且與其他各國以甚大的影響。在一八七九年的時候，因爲將凱德百萊朱古力工廠(Cudbury Chocolate Factory)從伯明翰(Birmingham)移到鄉間去，于是在距伯明翰西北四英里的地方建設了一個波勒維爾村，(Village of Bourneville)全村共屋一千七百所，皆爲鄰近朱古力工廠的工人居住之用，設計極爲舒適幽雅，在利物浦(Liverpool)附近的日光埠(Port Sunlight)，係一八八八年內L. J. Ever Brothers公司計劃經營的。廣袤約達五百四十七英畝。他的建築，與其說是按照經濟原則，還不如說是按照理想計劃，在村舍的前面都有一個花園，每幢房各佔一個段落落的土地，而彼此之間則以草徑甬道以爲相通。除了L. J.

Ever Brothers 肥造公司的工人以外，其他的人是没有權利享受租用的。在約克York近郊的愛斯魏克村(Easswick)是在一九〇四年建築的，共有面積一百二十英畝，也是一個可可工廠(Joseph Rourtree Cocoa Works)爲它的工人經營的。該村共有房屋七百所，住民在三千以上。

何烏德氏(Sir Ebenezer Howard)根據「如果你不能把鄉村搬到城市裏面去，那麼你得把城市移到鄉村去」的學說提倡花園城市的理想。他到處鼓吹宣傳，在一九〇二年的時候，他著一本小冊子，名爲(Tomorrow)敘述他的理想的計劃，一九〇三年他組織了一個公司，想把他的理想付之實現，在倫敦附近，從十四個地主手裏買了四千五百英畝的土地，由建築師安文與派克(Anwin & Parker)計劃創建一個新市，名爲勒奇瓦斯(Letchworth)該市房屋建築，限于容納人口三萬五千，並且有各種工商業建築的設備，該花園市由私人集資創設，既不受政府金錢上的補助，亦不受法律上的特別保護。經營管理之權操之於居住該市全體市民所組織的公司，每年紅利所得，除撥一部分充爲基金以外，其餘皆用於改良設備。距創設後的十幾年，據調查該市內已有建築物三千三百四十九所，包括一百五十七家商店，三十九個大工廠，六十二個小工廠，一萬三千五百居民。

在一九二〇年，英國又有一個花園市的創設，名爲威爾文(Welwyn)，面積共爲二千三百八十三英畝，完成後可容納居民四萬。他的經費取之于政府公債，所以發展極迅速。一九二六年該市已有建築一千六百七十五所，其中有

七八十所為工商業用的，全市居民已達五二〇。

除了上述的田園村市以及非常幽美的哈姆斯特田園郊外 Hamsted of Suburb 以外，倫敦市議會還進行了許多其他重要的歐戰後的建築計劃。英國中央政府現在正在進行于英倫三島各城市建築二百五十萬所小家庭住宅的十五年計劃。據愛爾米烏特博士 Dr. Edith Elmir Wood 告訴我們在英格蘭與威爾斯各處已經建成了一百萬所以上，而在蘇格蘭也落成了十萬所以上。如果和勒齊瓦斯，威爾文到現在只已完成的六千家相比較，那真又算是偉大的計劃了。

在法國的巴黎市市民的住宅也是非常不滿意不衛生的，因此法國國會毅然的通過了一個新法案，表示法國政府于都市住宅不良改進的決心。這個新法案規定一種建築房屋的程序及建築條例。擬在一九二八至一九三三年之間建築二十萬所房屋，廉價售于市民，並建築同樣房屋六萬所，以一般的租價租與市民居住。

近年來，歐洲各部份差不多都有一種改進工人住宅的運動，已經完成的也有，正在進行的也有，在荷蘭，紐紋達姆 Nieuwendam 和希爾佛塞姆 Hilver Sum 也許是最值得我們注意的，紐紋達姆是阿姆斯特丹市 Amsterdam 最新的最大的田園郊外。希爾佛塞姆是一個迅速發展成的市鎮，在那裏最近建築了許多都市的村舍，在建築上是極為別緻的。

德國舉行第一次大規模的，科學的對於城市住宅情形的調查，在一八八〇到一八八八年間，這個調查是由柏林市政當局指導進行的。調查的結果，有一萬五千家是只住

一間屋子的，牠的死亡率比每家住四間屋子的高至三十五倍之多，經此調查研究之後，柏林市政當局深感改進住宅的必要，於是便制定了一個極完備的限制租房的法規，一般城市設計的專家，對於改進住宅的努力亦極感興趣。一九〇八年，在德勒斯登市 Dresden 的北郊開始建造一個赫勒盧花園村 Garden Village of Hellerau 廣袤五百三十英畝，最大量規定容納居民一萬到一萬五千，據報告，現在已有六百四十所房屋，二千一百居民，環繞着科羅業市 Cologne 的四郊（這是一個以其大教堂聞名于世界的城市）建築了許多的小村落，自從一九二四年以來，在這些村落中，差不多有一百所以上的新建築在繼續進行着。在梅蘭河畔佛蘭克福市 Frankfurt and Main 對於新住宅建築的成績，比德國其他各城市都好，這些私住宅都採取一種簡單的現代的格式。

維也納建築了許多精美的工人居住的分租房屋，這是在世界上很聞名的。而且，有許多經營住宅的公司都是社會主義式的，租金由一般納稅者負擔，租住的工人實際是不花錢的。據賓克氏 Louis H. Pink 說，這些分租房屋是充滿着愉快的空氣，富于建築美，有寬闊的庭院，有晒台，有遊戲的場所，有幼稚園，有洗衣作，有噴泉，有花木，有刻像。在維也納附近的佛萊霍夫 Freinof 一個最大而最好的村舍已于一九三四年動工建築了，據說完成之後可以容居民一萬。

在蘇聯第一次五年計劃下大規模建設開始的時候，差不多四分之三的工業上的工人，其所佔的宅地在城市中沒

有多過六平方米突的（六十四·五平方米）。在許多工業區域裏許多種的工人，每人平均所佔的居住地三平方米突左右（三十二平方米）蘇聯政府和一般輿論對於這種情形都加以特別的注意。城市住宅問題是整個五個計劃中主要工作之一種。五年計劃規定城市新住宅，在五年計劃實行的第一年增加平民的宅地每人平均為五·七平方米突（六十一·五平方米），到五年計劃的末年，則更增為每人平均佔六·三平方米突（六十九平方米）工人的住宅，在此同一期間，則須從五·六平方米突（六十平方米）增至七·三平方米突（七十八·五方尺），這個住宅建築的計劃實行之後，可以鞏固社會化公用區域住宅的地位，工人差不多可以完全不用再去租住私人的房屋了。

蘇聯的國營實業形成新住宅建築的一個重要因子，在一九二七—二八年度大企業組織已有為工人居住的宅地一千萬平方米突（一萬萬零八百萬平方尺）在這個五年計劃之末他們的可用宅地將要增加為二千三百萬平方米突（二萬萬五千萬平方尺）在五年期間的開始，企業組織自己能夠担任解決七十六萬工人的居住問題。那麼在五年計劃之末，至少可以負責一百三十萬工人的居住問題，換一句說，實業工廠自己供給居住設備的工人，在五年期開始的時候為百分之三十四·六，而在五年期結束的時候，將增為百分四十六。在五年期間之末，蘇聯大企業工人，幾乎過半數人都可以從所屬工廠裏，獲得他們居住的設備。並且工廠自己所造的新住宅，都是採取最適宜於工人的需要和利益的設置，和樣式。房屋的位置都靠近於工廠，房屋內

部凡關於普通的，健康的生活所必需的設備，都應有盡有。在新住宅建築中差不多佔同樣重要的地位的，就是住宅合作社。住宅合作社的目的即為對於住宅之集合的建築和集合的管理。在蘇聯解決住宅恐慌的過程中，住宅合作社實為一種重要的勢力。雖然這種住宅合作社的運動，現在還處於幼稚的期間，可是因為它對於解決住宅問題的重要，其發展之速自不待言，（關於蘇聯城市住宅之改進請參考清華週刊第三十六卷第二期拙著，蘇聯五年計劃中的住宅問題與城市設計。）

我國各城市的住宅問題，一般社會人士以及政府當局，向來對之甚為忽略。例如上海，除極少數別墅式的住宅以外，遍地都是偏狹狹隘，終年不見天日的里弄房屋，上海的公安秩序不易維持，這是一個很大的原因。北平則因條數百年的舊都，舊有規模較大，凡中人之家大都皆有植花種樹的庭院，不過下等人的住宅仍是十分惡劣，因為一般人還不感覺這個問題的重要，所以在體上並沒有多少的改進，足供我們稱述。不過近年來南京市因為首都所在，新式的住宅已經建築了不少。

日本的城市亦深感住宅問題之痛苦，政府人民已開始注意住宅的改進，中央政府于社會局內設立一住宅課，以專責成。但是因為日本地少人多，解決特感困難，現在也沒有多大的成績。

美國在十九世紀的後葉已經感覺到城市住宅問題的重要，因為他是一個新興的資本主義國家，對於勞動工人的居住問題，尤其認為關係重大，在一八九九年一九〇〇年

間，紐約市已經組織了一個調查團，調查該市的住宅情況，由凡勒與福萊斯特二人 Lawrence Verlier and Robert W. Forest 主其事。近年來對於城市住宅的計劃與研究更是多得難以枚舉，據凡勒氏的估計總不下七百卅餘種之數。

依照英國勒齊瓦斯花園和的理想而企圖設計的在美國城市設計家中，已有不少人在試驗研究，但是到現在還沒有實在的花園市建設起來，這其間是有許多實際上的困難點，因為如果建設一個獨立的花園市，像勒齊瓦斯一樣，同時有住宅商店以及工廠，必須在一個大城市的附近，有兩千到一萬英畝面積的土地，而在天然的地形上且須富於自然美，要有森林，要有河流。在資本上須一千萬到兩千五百萬金元以上，而投資者在若干年內並要有忍受沒有利潤的能耐。因此種種關係，計劃儘管是很好，而實際則尚無一個具體的成績。

## 第十章 城市分區問題

### 第一節 分區的意義與需要

在城市設計中的所謂分區 Zoning 並不像現在各市的警察分區一樣，可以隨意的劃分，而乃是一種職業上的分區，幾十年前佛蘭福特市 Frankfort，開始劃分多數的區域，如商業、工業、住居等，該市因得有循序的進展，世人對於分區的重要才算認識。分區設計乃係城市設計中的主要問題，因為城市設計中種種計劃，都須待分區而決定。分區的要義即在使各部份組成一區域；居家者自成一區，既無機聲煤煙之苦，而工廠商店又各獨立一區，亦無彼此

牽掣的不便，全市土地亦可利用得宜，分區之後，各區有其特殊管理方法，所以便利較多，既有分區，並可固定其土地的價格，使其不致因特種建築物的關係，而有暴漲暴落的危險。分區計劃，在新興的城市中比較容易，在舊城中，因有以往歷史關係，補救較為困難。城市設計者應詳細考查城市的一般情形將市區劃定，訂成條例，俾城市能獲得循規蹈則的發展。

### 第二節 分區的調查

區域的劃分以及分區條例的起草，必須以詳密調查事實作根據。這種調查，首先須製定一幅城市分區地圖，其比例約以四百英尺到六百英尺與一英寸之比為最適宜。以各種不同的顏色代表各種不同的區域——如商業區，工業區，住宅區等是。在這圖上須標明屋宇，住宅，平排住宅，聯居住宅等地位，以及所有工廠，公共建築物，公園，機關，學校等的地位。

第二項調查現有建築物的高度，以及全市各區人口的密度狀況，亦分別製圖表明之。

第三，須調查全市所有土地的地價，或估定的價格，亦另製一圖顯示之。此圖實為分區計劃中重要的一種。

第四，須調查各建築物的建築線或階梯的寬度因此可以曉得各地段的面積大小——特別是各地段的寬度。

第五，須製一顯示各種新建築物位置的地圖，因為這可給城市設計者對於新的發展的認識。

### 第三節 區域的劃分

區域的劃分，從性質上類別，總不外乎住宅區，商業區，和工業區三種，至住宅區之中又可分為，貧民住宅區，富家住宅區，或依屋宇的種類而分為單獨住宅的住宅區，或聯排租屋的住宅區等；商業區分為零售商業區，批發商業區，工業區分為輕工業區或重工業區等，要皆看各市的一般情況以及將來的可能的發展而定。各區域的經界，亦不需任何有規則的地形，當以自然的便利經濟為主，總之，區域劃分的原則，以基於各城市的特殊需要為準，不可一概而論。此種需要則基於城市設者對於城市已有建築物用途，高度，與面積等底詳細的研究以及他對於城市人口之適當的密度為人口的分配等的結論，同時，研究城市區域劃分者，不可不常留意於分區與城市設計中的其他因素的關係，例如街道的寬度，街道兩旁建築物的種類，娛樂場地以及私用地的擴充，地價等皆須一一注意其相互間的關係。現在我們分別的說明各區應具的要點如次：

一、住宅區 關於住宅區的佈置方式城市設計家頗多爭論，但要不外下述三種：(1)緊接已有市區，(2)衛星式城市說——主張建設遠離城市的新村；(3)撒佈式住宅區——將住宅撒佈于園林等空地之中。這是以上兩說的折衷辦法。德國 Knipping 教授主張對於新開的住宅區，以略相平行的道路劃分之，橫路務求減少，可隔五百至一千公尺始設一條。住宅區建築基地的劃分，每宅都應備若干面積的家園，俾使居民得在戶外有休息運動的機會。總之，住宅區的性質與地位，要以與市中心區交通便利，避免市聲塵囂以及工廠煤煙，同時臨近園林為必要的條件，設

計者應兼善而並顧之。

二、商業區 商業區往往劃在一市的中心地帶，而在自然的趨勢上，商業區亦常向城市的中心移動，所謂城市中心非專為地形的適中而言，蓋以人口的分配為標準。劃分商業區最重要的條件為接近重要交通路線，在設計分區的時候對於此項條件相合的處所，務預多留地位，為商業擴充之用，雖或其他地亦適宜于居住，在所不顧。依據芝加哥大市區的實際調查統計，平均每一百市民約須五十英尺之商店鋪面（最低的是二十二，最高的是九十點七。）普通一般的觀察，在市中心區，商店的鋪面與人口比當為三十五比一百，而在中心區以外的商業分區，則為廿五比一百。

為商業而佔用的土地，最多大約當為全市土地面積百分之二十。

三、工業區，工業區又可分為輕工業區與重工業區，在輕工業區內，不妨雜設若干的商店，在重工業區內，則因為種種機噐場，工廠的設置，煤煙，機噐，塵土，在所不免，所以應該距住宅區較遠，以免市民的被擾，製造工業中並非全是有煤煙，機噐，塵土的，所以設計者對於工業區內各種工廠地位的佈置，亦須加以計劃的規定，不准市民任意濫設。工業區地域決定的最要條件是在接近於重要的交通路線，必須傍近于鐵道與港灣。

一市劃為工業區地的面積應該有多少？古德利區民 Mr. Goodrich 的意見是值得我們參考的，他以為每一個工人需要兩平方英尺的廠地，而平均現在一般的城市從事於



工業的約佔總人口數的百分之十。這不過是一種概括的觀察，至於各市究竟應劃多少面積的土地作為工業區，還須依各該市的特殊環境而決定的。

在城市設計者劃分城市區域，指定土地用途，而經分區條例頒佈實行之後，在該被指定用途的區域裏，一切土地的使用皆須依照條例的規定，但是如果條例頒佈以前，其已經使用而不符合於條例規定的用途者當任其繼續使用，不得強迫更改之，分區條例的效力乃自頒佈實行之日起，不能溯及既往 (Zoning Ordinance Should be Prospective not Retroactive)

#### 第四節 建築物的限制

(1) 高度的限制 城市各區建築物的高度如果漫無限制，對於市民之健康，安全實為一種威脅；過高的屋宇必定妨礙其周圍的較矮屋宇的採光與通風，如果沒有一種合理的限制的話。從建築的高度，城市的一切建築可以大別為五種：(一)住宅與平房(三十五英尺或21.3層高)；(二)小聯居住宅(三十五英尺及四十五英尺或21.3層高)；(三)大聯居住宅(八十五英尺或八層)；(四)工業建築(八十五英尺或八層)；商業的建築或旅館(一百二十五英尺或十層到一百五十英尺或十二層)。可是全部各種建築高度應該如何詳細規定，須各據地方的情形為準。

在現在的大都市裏，總有許多聳入雲霄的極高的建築物，這種建築物的高度與性質亦不可不加以相當的限制。除了分區的許多限制方法之外，歐美各市多用依建築高度而增加抽稅的方法以為限制，這種方法是很有效的。

在分區條例上，用以限制高聳建築物的方法，概分之有三種，第一、由城市設計者制定一種高度，所有市內一切建築物不能超過這個高度，這種方法從設計者的立場看是頗為便利的，不過普通是不大用的。第二、限制建築物的高度須與其周圍的街道寬度成一定的比例。這是一個很好的方法，因為街道的寬度與建築物的高度，在通風採光以及街道的車輛交通等都有直接的關係。第三、規定一切建築物的高度及其體積必須與其四周圍留出的空地成一適當的比例。這種比例可由城市設計者依照其計畫的各種情況決定之。

張銳與梁思成先生合著之天津市物質建設方案裏，關於分區問題，擬分該市為公園區，住宅區，商業區，工業區。據其分區草案，對於各區建築高度的限制，都採取與街道寬度相比照的辦法，所有屋宇的高度不得超過所在街的寬度，如有建築必須超過條例所規定的高度，每建高一公尺，須向街巷房界線及規定院綫各方面縮入一公尺。

二、前院深度的限制 前院的意義係指在同一屋宇之內由屋前之界線至地段前界線的空間，前院的深度普通多須十二到三十英尺，一般的原則，在工商區裏的屋宇是不需要前院的。前院深度的規定，常須顧及將來街道的放寬。前院深度的規定與建築線縮入的規定，看來似有不同，其實是一樣的，巴賽脫氏常常指出，認為兩者是有分別的。前院深度的限制，在有些限制很嚴的區域裏，常常規定不得少於地段一地段的意思係指土地之一部，包括已建或擬建屋宇及四圍空地。一深度百分之二十。天津市物質

建設方案中關於各區屋宇前院的深度規定如下：(一)在第一住宅區內前院之深度最少須有七公尺；(二)在第二住宅區內前院之深度最少須有六公尺；(三)在第三住宅區內前院之深度最少須有三公尺；(四)在第一商業(區為銀行、事務所、照像館、浴室、零售商店等的區域)內前院之深度最少須有三公尺，第二商業區多為發行商店、貨倉棧房等的區域，無前院深度的規定。在第一及第二工業區，亦都無前後深度的限制。

三、後院深度的限制 後院的意義係指在同一屋宇內，由此旁至彼旁界線及由屋後之界線至地段後界線之空間。計算後院最普通的方法在求出與地段深度之百分比或列出各類屋宇所需最高限度的深度。在單家或兩家同居的屋宇，後院的百分比可為二十五英尺，最低限度亦須十五英尺，還有一種方法，是因屋宇的層數不同而異其後院深度，列如規定一層的屋宇必須有若干尺的後院，每加高一層即須增加深度若干。有許多的時候，如在極繁盛的區域裏，後院深度常以屋宇高度每尺作單位，每與之成比例者，例如屋宇高一尺者，須深度一吋三寸或四寸等是。後院的深度須較前院約大。

四、旁院的寬度 旁院的意義係指在同一屋宇之內，由屋旁界線至地段旁界線的空間，但不包括前院或後院之任何部份在內，旁院寬度的規定，其目的亦在便於屋宇之採光通風。旁院的寬度大部份須視地段大小以及屋宇的用途而決定。牠與屋宇的高度和長度都有密切的關係。在工商業區域內的建築物可以不開旁院，在限制嚴格的區域裏

，普通旁院最低限度的寬度是八英尺，而在限制比較不嚴格的區域裏。當為三到五英尺。除以「至少須有若干尺」的限制規定以外，其他各用百分比法，依層數而遞增法皆如前節後院深度的限制一樣。

五、內天井與外井的寬度 內天井指天井為同一屋宇四面或多面牆壁所包圍的露天空間，外天井指在同一地段屋宇的露天空間，而非上述的前院，後院，旁院者。內外天井寬度的規定亦以足夠通風採光為度。城市設計家常規定一最低限度的寬度於分區條例中，在限制極嚴格的區域裏，內天井普通最低的寬度約為十英尺左右，同樣，其寬度亦可以英寸與屋宇一英尺高度為比例而為限制。普通在不嚴格限制的區域屋宇，每英尺高度約須「一」英寸寬的井；換言之，內天井寬度與屋宇高度的比例為百分之十五內天。至於外天井需要寬度與旁院相同，不過須加上一種長度的規定而已。天津市物質建設方案分區條例草案第十二條關於天井的規定，附錄如下，以資參考。

1. 在地段旁界線之天井其深度與該房界線垂直度量最少須有三公尺

2. 在地段旁界線之天井其寬度與該旁界線平行度量最少須有六公尺

3. 天井三面圍以牆，其他一面通至屋前或屋後者，該寬度與開通之面平行，度量最少須有三公尺。

4. 內天井之深度或寬度最少須有六公尺，在該天井之上之屋宇如其高度不逾二層樓者，其屋蓋之四面均可伸出該天井中一公尺半以內。

## 第五節 分區條例的形式與內容

每一個城市都有他的分區條例 Zoning Ordinance。雖然每個城市的分區條例都是彼此不同——因城市的客觀需要而不同——但是大體上，其形式和內容亦有許多一致之點。普通，條例的第一部份須括括的說明，劃分區域的數目，名稱和性質，第二部份須詳細釋明條例中所用許多名詞的意義，各地段，屋宇，前院，後院，天井，平排住宅，聯居住宅等……這一部份，在分區條例中，算是很長的。其次，是關於所分各區的地段，面積，用途，以及其中之建築等的詳細限制。最後一部份，則係規定執行，解釋，修改此條例的權力機關，以及其手續，效力等。

## 第十一章 城市設計的財源

### 第一節 市稅與市債

無財不可以為政。城市設計無論怎樣完善詳密，如果沒有籌集款項的辦法，不過等於一紙空文，毫無實用，畫龍點睛，此正城市設計者所應最注意之一項。

一市財源最大者當係市稅，但普通市稅大都用於市行政之經常支出，在事實上很難有富餘的可以為城市設計上各種永久物質建設用的，在理論上如果以市稅充城市設計的財源亦殊失負擔均衡的原則，因此市稅在一般原則下，不能算作城市設計的財源。

物質建設多半是久永性質的，享受利益的人不限於現在的市民，所以在原理上應由歷年納稅市民分別負擔；同

時，物質建設又多半是大規模的，所以也需要大宗款項，這種大宗的款項亦只有發行市公債才能籌集，發行市債的時候，下面幾點是必須嚴格遵守的：

- (一) 市債發行後所得款項只可用作城市物質建設，決不可移作經常費用，亦不可挪為任何其他用途。
- (二) 市債的還本期最多不得過五十年，其期限的長短應依照各該項建設事業壽命的長短而定。
- (三) 市債應採用分期還本制，不應採用積金還本制。
- (四) 担保品應確定，還本付息應有詳細規劃。

### 第二節 特值稅

#### 一、特值稅的意義

城市設計中的許多物質建設，不論其為新的建築，或舊的改良，都能影響於其附近土地價值之增加。如果此項建設費用完全由全市市民擔負，而市中某一部份居民反藉此而獲得利益，就未免不公平。況且，城市的物質建設工程浩大，費用不貲，若令由一般市民負擔，勢必逐年增高稅率，以裕收入，手續既極繁雜，而又跡近苛征，在進行上必受妨礙，所以近代歐美各國對於特值稅的徵收，特別注意，視為城市設計的一種重要財源。所謂特值稅者，簡單的說，乃將各種物質建設的費用，依照其附近地主因建設而獲得利益之大小，按比例而徵收相當的租稅。至未直接受利益的市民，則不負擔此種租稅。

#### 一、特值稅徵收的方法

特值稅制的原則，係將公共建築物的建築費用，依據

市民因該項建築物所得利益的多寡，按比例而分配之。所以徵收特值稅的主要問題，就在決定市民所得自該項建設的利益是多少，換句話說，就是怎樣估計特值稅徵收的數量，現在歐美各國所以估計特值稅的方法，不外下述四種：

(一) 依照受益地段的臨街寬度而分配 這種估稅的方法，乃以受益各地段的臨街寬度，為徵收特值稅的標準。這種方法，既欠靈活，又欠公平。受益地段的臨街寬度，雖有時相等；但其深度則不盡相同，如僅以臨街始度，為估計特值稅的惟一標準，而不顧及兩種地段實際受益之不同，結果便不公平。

(二) 依照受益地段的面積而分配 這種估稅的方法，乃以受益各地段的的面積，為徵收特值稅的標準。至於各地段的臨街寬度，則視為與估稅毫無關係。採用這種方法，也有兩種缺點，正和前述方法一樣。

(三) 依照受益地段的價值而分配 這種方法，係於政府舉辦公共營造的時候，將建設費用，依據附近土地的估計價值而分配之。凡土地之價值高者，應徵以較多的特值稅；其價值低者，應徵以較少的特值稅。這種方法亦欠公允。因為附近土地的價值，因有物質的建設而增高，但因地位與形勢之各異，其增高的程度亦各不同，若僅以物質建設以前的地價，為徵收特值稅的惟一標準，而將物質建設的實際影響，置而不問，那裏會得公平的結果呢！

(四) 依照受益地段的地位與面積而分配 這種方法，係依據受益地段距離營造物的遠近，與其面積，而為徵收

特值稅的標準，此法因為能夠將土地的地位與面積同時注意，所以對於地段的深淺，以及價值的高低，都能得一公平的待遇辦法，比較最為妥善。

### 三、徵收特值稅應注意的幾點

徵收特值稅的結果如何，須視其徵收行政改良否為定，在實行特值稅的時候，下列四點是應該注意遵守的了。

(一) 徵收特值稅的政策，必須固定。事前須有縝密的研究與規定，不可朝令夕改。

(二) 徵收特值稅的政策，必須公開。政策公開，可使市民獲得真確的了解與信任，種種弊端亦可消滅於無形。

(三) 徵收特值稅應採分期繳納辦法 建設費用，為數甚鉅，如今受益業主將特值稅一次繳納，勢必使業主無法擔負，而因此引起強烈的反感，影響建設事業之進行。

(四) 徵收特值稅應因地制宜 特值稅的徵收首須有公允的標準，對於各受益的範圍，應因地制宜有合理的規定。

## 第三節 土地增價稅與逾額收用土地

土地增價稅也是城市設計的一項重要財源，這種稅法創始於德人經營我國青島的時候，當時德國的膠州政府關於舉行土地增價稅法今的內容如右：

(一) 各地主應照土地增加的價值，交付百分之三十三的增稅。

(二) 各地主如於二十五年之後，不將其土地售出，應

再照土地增加的價值，交付百分之三十三的增價稅。

(三)在第二十五年時，各地主如有售賣土地之意，須先登報聲明，政府得照賣主之索價，享有購買的優先權。

土地增價稅自從一八九八年在青島實行之後，成績極好，歐美各國皆已採用。

逾額收用土地 Excess Condemnation 的意義，乃市府得收用較實際需要為多的土地，俟公共營造完成之後，將所餘的土地轉售於人民，譬如城市實際所需用的土地，僅為某段土地的一部份，但城市亦得將該段全部沒收之，遇有餘地時，亦不售賣於人民。

逾額收用土地辦法，在歐洲各國早已實行。首先用之者為法國的巴黎，英德各國亦皆採用。近年來，美國各邦亦有規定逾額收用土地的法律，並許將所需土地以外的土地，轉售於人民。

#### 第四節 事業收入及中央補助

城市的公營事業，例如自來水，電燈，電車等皆各有使用費，此種事業的收入也是城市設計的一種財源。

至於中央政府的補助，只能視作或種的財源，因為城市設計都係地方建設事業，不能靠國家的收入以為挹注也。

津浦鐵路客車時刻表

民國二十五年八月十五日起實行

站名	302 滄平通車 (三等車)	306 平浦通車 (餐臥頭二)	22 津浦快車 (三等車)	72 浦銅區間車 (三等車)	74 銅濟區間車 (三等車)	76 濟津區間車 (三等車)	78 濟津區間車 (三等車)	站名	301 滄平通車 (餐臥頭二)	305 平浦通車 (餐臥頭二)	21 津浦快車 (三等車)	71 銅浦區間車 (三等車)	73 濟銅區間車 (三等車)	75 津濟區間車 (三等車)	77 津濟區間車 (三等車)
上海北站	24.00							北	18.00	8.00					
南京	7.45							天津東站	20.50	11.05	23.00				
浦口	9.40	16.20	23.30	8.15				天津總站	21.10	11.30	23.30			17.35	7.15
滁縣	10.54	17.43	1.10	10.01				德縣	2.28	17.42	7.01			1.32	16.46
蚌埠	13.58	21.15	5.17	15.31				濟南市	5.46	21.15	10.31		6.55	6.00	22.25
銅山縣	18.04	1.30	10.19	20.25	6.40			泰安縣	7.57	0.02	12.49		9.52		
濰陽縣	21.55	5.42	15.02		12.23			濰陽縣	10.09	2.27	15.20		12.56		
本安縣	0.06	8.04	17.40		15.36			館山縣	14.20	7.00	20.30	8.15	18.40		
濟南市	2.28	10.30	20.18		17.55	18.45	6.55	蚌埠	18.05	10.55	1.06	13.55			
德州	5.38	13.48	23.45			22.28	11.58	濰縣	21.11	14.13	5.03	18.33			
天津總站	10.50	19.50	6.55			6.00	21.40	浦口	22.40	15.30	6.30	20.15			
天津東站	11.30	20.30	7.05					南京	0.40						
北平	13.55	23.00						上海北站	7.40						



### 編製行政院各部會署公務人員統計之經過 (續)

張鏡  
曾立謙

(六) 打孔及校對——全份3011張表格編號完成後，即請衛生署職員一人用打孔機打孔於卡片上，並用校對機校對。例如財政部×××君所填之項目及代表之號碼為：

行號	1234567891011121314151617181920212223	42526272829303132333435363738394041424344454647484950515253
部別	財政部	財政部
姓名	×××	×××
性別	男	男
年齡	五十五歲	五十五歲
職位	科員	科員
任用方式	未經考試	未經考試
主要工作	撰擬普通文稿	撰擬普通文稿
次要工作	無	無
任別	委任	委任
現支	一百八十元	一百八十元
原支	無	一百四十元
增薪	二次	二次
升等	無	無
服務本機關	七年六個月	七年六個月
服務本職	七年六個月	七年六個月
學	國立大學文科畢業	國立大學文科畢業
經歷	省政府科員	省政府科員
經歷	省黨部幹事	省黨部幹事
編號	37793015530	01200000000031800001402207067061552313

打孔的手續，就是將編號列中之各行數字 377930155..... 分類的標準、次序、與運用機械的技術設計，須依擬製表冊的種類及內容而定，於是表冊設計成爲先決問題。

共打成卡片3011張後，用校對機校對。就前述二十項分類觀察，任何二項，三項，或四項（七）表冊設計——卡片製成，即利用分類機統計；然四項以上的表太繁，事實上不宜應用，均可用排列法編

合；組合的表數當有百千種之多，非但編製費時，且盡其可能的組合編製，有時也絕無意義。從行政效率方面觀察，下列三種分析統計當最切要：

①機關分析統計——即以機關（十部會署）為綱，其他十八項（原分類為二十項，除「機關名稱」與「內部組織」合併為一項，又「姓名」一項不能統計外，故餘十八項）為目，作各種適宜的二項、三項、或四項表。此種分析之總目的，為「各機關間的考查與比較」，作施政計劃的參考及效率考核的基礎。

②職位分析統計——即以職位為綱，其他十八項為目，作各種適宜的二項、三項或四項表。此種分析的總目的，為「各職位的考查與比較」，作官吏制度及行政效率研究的資料。於此有可附帶申明的，本統計研究原名「職位分析」，今以職位分析僅三種研究的一支，尚有「機關分析」及「職務分析」相並立，所以總稱為「公務人員統計」。

③職務分析統計——即以主要職務為綱，其他十八項為目，作各種適宜的二項、三項、或四項表。此種分析的總目的，為「各種職務」的考查與比較，作行政管理基礎，效率研究的資料。

根據上述三種分析，而將其餘十八項作成各種有意義之併合，可設計為下列統計表之編製：

第一種 機關分析統計表

第一表 組織人員及薪給——十一頁（即每機關一頁，計十頁，又總表一頁，共十一頁，下同此）

第二表 性別年齡及薪給——十一頁

第三表 職位年限及薪給——十一頁

第四表 任用方式——一頁

第五表 兼職——一頁

第六表 增薪及減薪——一頁

第七表 晉級及降級——一頁

第八表 升等——一頁

第九表 學歷——十一頁

附表：留學——十一頁

第十表 經歷——十一頁

第二種 職位分析統計表

第一表 主要工作——十頁（九類職位計九頁，又總表一頁，共十頁，下同此）

附表：主要工作與次要工作——九頁

第二表 性別年齡及薪給——十頁

第三表 職務年限及薪給——十頁

第四表 任用方式——一頁

第五表 兼職——一頁

第六表 增薪及減薪——一頁

第七表 晉級及降級——一頁

第八表 升等降等——一頁



- 第九表 學歷——十頁
  - 附表：留學——十頁
  - 第十表 經歷——十頁
  - 第三種 職務分析統計表
    - 第一表 主要工作與次要工作——十三頁（職務十二類計十二頁，總表一頁，共十三頁，下仿此）
  - 第二表 性別年齡及薪給——十三頁
  - 第三表 職位年限及薪給——十三頁
  - 第四表 任用方式——一頁
  - 第五表 兼職——一頁
  - 第六表 增薪及減薪——一頁
  - 第七表 晉級及降級——一頁
  - 第八表 升等降等——一頁
  - 第九表 學歷——十三頁
  - 附表：留學國別——十三頁
- 以上三種，統計表總計
- 第一種 共十一表，預計七十一頁，
  - 第二種 共十表，預計七十四頁，
  - 第三種 共十表，預計七十頁。
- 以上各種除第一表為特殊外，第二表至第十表名稱均相同，其中第四、五、六、七、八表均較簡單。

編號表八：增薪次數——增薪次數一項原編號碼如下：

增薪次數	一次	二次	三次	四次	五次	六次	七次	八次	九次	未增薪
編號	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0
減薪次數	一次	二次	三次	四次	五次	六次	七次	八次	九次	
編號	x-1	x-2	x-3	x-4	x-5	x-6	x-7	x-8	x-9	

編號表九：晉級——晉級一項原編號碼如下：

晉級次數	一次	二次	三次	四次	五次	六次	七次	八次	九次	未晉級
編號	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0
降級次數	一次	二次	三次	四次	五次	六次	七次	八次	九次	
編號	x-1	x-2	x-3	x-4	x-5	x-6	x-7	x-8	x-9	

編號表十：升等——升等一項原編號碼如下：

升等次數	一次	二次	三次	四次	五次	六次	七次	八次	九次	未升等
編號	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0
降等次數	一次	二次	三次	四次	五次	六次	七次	八次	九次	
編號	1	2	3	4	5	6	7	8	9	

編號表十一：學歷——學歷一項原編號碼如下：

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	x	R
一	國內大學	國內專門	留英	留美	留法	留德	留日	其他	中學	舊式學堂	科舉
二	博士	碩士	國外學士	國外肄業	國內公立畢業	國內私立畢業	國內公立肄業	國內私立肄業	國外畢業		
三	農	工	商	教育	文科	理科	法	醫	軍警		
四	高中	初中	舊制中學	師範	職業		訓練所	小學			

說明：

1. 大學學歷，應用一二三列。
2. 中學學歷，應用第一列之9，二列及第四列。
3. 小學學歷，用第四列之8
4. 舊式學堂（包括書院、學堂，私塾，專修館，講習所，講武堂…等）
5. 科舉（包括監生，附生，貢生，舉人，進士，翰林…等）

行政院所屬各部會  
署職位分析調查表

民國二十五年四月

行政院製

此調查表備任以下人員填寫  
填寫須用墨筆或鋼筆

(八)機械運用——機械運用除打孔外，對已如前述外分三項工作：

分類——即將卡片分類，應用分類機；

計算——簡單者，用分類機於分類時計算；複雜者用列表機於列表時計算；

列表——即將已分類的卡片列成統計表，應用列表機。

故分類機亦稱分類計算機，列表機亦稱計算列表機。

附錄：調查表式（此處僅列表式，原表大小為長一市尺零半市寸，闊五市寸半。）

一部分簡單統計表（如各種統計的第四至第八表），祇用分類機即可列表；複雜統計表須先分類計算，再由列表機計算列表印出。印出的項目均以號碼代表，製成報告表時，還須將號碼譯成文字。關於技術方面的詳情，當另文中論。

(九)製表——無論用分類計算機造成草表，或用計算列表機造成草表，均須編製最後形態的報告表。

(十)增補——增補實業部僱員八十九人。

職 位		機 關 名 稱	
姓 名	職 位 名 稱	部 會 署	
		司 署 處 廳	
性 別	現 年 齡	科 室	
		股	
直接上級長官職位名稱：			
下屬各員職位名稱：			
每類職位共有人數：			



欄										
工作時間：		▲在本機關辦公時間外，有無額外工作？工作名稱與性質：								▲處理上項主要職務有何困難之點？
欄 格 資					欄 遇 待					
		▲學歷：		▲服務本機關年數：						
			▲學歷：		▲服務本機關年數：					
▲曾否在其他機關或本機關其他部分兼職？兼職名稱工作性質：					兼任每月薪額： 額外工作酬報：					
工作時間：					薪額： 每次增薪若干圓數： 同時升等晉級情形：					
工作時間：					到任時： 每月實支薪額： 其他每月另支：					
工作時間：					圓 圓 圓 圓 圓 圓 圓 圓 圓					
工作時間：					圓 圓 圓 圓 圓 圓 圓 圓 圓					

◀寫填一逐官長級上接直請務用之考參究研供係欄一列下▶

▲主管長官對於上項職務，在理想中應具如何資格，最為相宜？	
(1) 學歷：	
(2) 經歷：	
(3) 品性：	
(4) 年齡：	自 歲至 歲
(5) 性別：	
(6) 其他：	
▲備註：	

本篇全部統計資料，在國民政府主計處統計局之統計月報第三十三號及第三十四號中發表，標題為「行政院直屬十機關公務人員分析統計」。第三十三號所載，即本刊第二卷第七期及第八期所載。惟內容稍有不符；因統計月報第三十三號付印在先，付印後立瀛校核並增補統計表時，為技術上便利起見，將編號表略加更動，如本文所列，然與統計結果完全無關也。

作者識



## 我的行政經驗與感想

邵鴻基

「我是一個讀書很少，學識很淺的人。提到經驗與感想，行政研究既徵集此種材料，不得不據實說幾句。凡我知道的，人家一定也會知道；或者人家知道的，我便不知道，這就使學識淺的我，無從說起了！」

我是一個學習警政的，後到軍隊裏帶兵。自十三年以後，才改入行政界。由承審員代理縣知事，暨至署理縣知事，縣長，屈指計算，自警校畢業至今，從事軍警行政等工作，已有二十六年了。除軍警職務經驗不計外，以縣知事縣長而論，歷四省八任。任期短的三個月以上，長的由一年至二年以上。自知學識簡陋，每到一縣，所以不敢高談理論，只秉着惟勤惟謹，依據法令，暨人民需要，向前實幹成敗利鈍，事先均未顧忌。所歷八任，以政變暨環境關係，或辭或調，雖無政績可言；但一般人民，莫不有濃厚的留戀！常有人問我曰：「你作官有何密訣，能使人民如是的愛戴？」真使我目瞪口呆，無從回答。人尚疑我不肯實告耳！

經過了幾任之後，回憶以前的情景，蓋因人因地之需要，而秉赤誠勤謹，不顧一切的向前實幹，所得到的人民愛戴，並無其他奧妙的方法。

因為不顧一切的向前實幹，實在是違反『為官不得罪於巨室』作官的原理。會作官的人，到任時，首先聯絡地方士紳。紳所好者好之，紳所惡者惡之，能使士紳滿意，則陞官發財，舉功頌德，易如反掌。此之謂合乎會作官的

原理。然則一般小民，苦則苦矣！我的不顧一切，是怎麼樣作法呢？

我每到一縣，接見地方士紳，或集會時，開宗明義第一章，首先聲明：我來是當公僕，是要做事，不是來作官。好的士紳我敬佩，壞的不究既往。盼望士紳今後為地方着想。凡關於一縣的利弊，何人都可隨時陳述意見，惟不許說私。一方面痛苦除積弊，嚴禁所屬員役暨地方士紳擾民；如有違法舞弊者，查明立即加重治罪。最低限度，先做到官不擾民、一方面親赴四鄉慰問民衆疾苦，實行親民。然後人民才敢近官、於是劣紳斂跡，莠民化良；再延攬正紳，正紳始敢出來襄助辦理地方事務、上邊是我學習作官的初步、謹將我歷任各縣經過大略情形，寫在下面：

一、十三年六月，代理河南遂平縣知事時，適蒙匪遍地，搶劫架票，幾無鄉無日無之，人民不堪其苦！遂即整頓縣警備隊，分區清鄉安民，凡獲正匪，立于槍決，不二月匪清民安，以政變辭職。

一、十四年二月，署河南鞏縣知事，值豫西胡憨戰役後，兵匪滿地，搶劫勒索，日有數起，人人自危，地方已陷混亂狀態、接任第三日，即微服率武裝警察隊，赴鄉宣慰民衆。行至縣北七十里水谷村，正與人民講話間，即有人民跑來報告云：「前村有三兵搜搶財物，毆打人民」。我問報即率隊往捕，三兵分逃，我追獲一兵，擄其手槍，斃其生命、復持槍追緝其他，又



擊斃一兵，其一投黃河遁去。自是一連十餘日，巡察全縣，又斃滋事游勇五名，從此地方安靖，即駐軍紀律亦變佳、值兵變之後，又遭荒年，即設法趕辦平糶，整理庶政、十五年四月政變，因禦匪負傷調省，後人民請願回任，不知若干次。

一、十五年六月，署邯鄲縣知事，時直奉軍興，大軍雲集，分別緩急，用全力應付兵差，並清鄉剿匪，未四閱月政變辭職。

一、十六年五月，署河南信陽縣長，適北伐軍抵鄭州，該縣長在北伐前聚集奉直豫陝各軍十八萬，遣兵災特重，激起民衆反感，乃有紅槍會，共產黨兩派的組織。紅槍會與共產黨所組之農民協會，殺門極烈；我到任時，已三個月無縣長，縣印由地方維持會保管。是時全縣階級鬥爭甚烈，殺燒成仇；共黨份子盤踞縣城，紅槍會爲地主富農代表住鄉，造成鄉人不敢進城，城人不敢下鄉，交通斷絕，秩序混亂；我一面呈請省府停止黨部活動，一面下鄉分期定期召開鄉民大會，宣慰政府保民德意，同時調解雙方鬥爭，不一月地方交通秩序，恢復常態。當即公布改良徵收方法，剔除積弊，人民亦逐漸完納錢糧。庶政未及整理，忽而兵變被迫辭職，人民至今念念不忘。

一、十七年二月，隨軍北伐。四月署河北任邱縣長，分大軍雲集，散兵土匪遍地，搶掠勒索敲詐之案，日有數起。一面籌集軍需，一面下鄉慰問民衆疾苦，咸以散兵土匪爲害最厲，羣請剿辦，即派探偵悉匪巢，有

偽旅長一名，帶官兵三十餘人，槍馬齊全，盤踞任河大雄四縣交界。北軍到則投北軍，南軍來則歸南軍，冒名旅長，專以搶掠爲生，肆無忌憚。四縣人民被其蹂躪不堪其苦！各縣以其冒充旅長，真偽莫辨，即明知其爲匪，亦不敢拿辦。我因隨軍北伐，任第二集團軍北路軍副總司令部兵站總監，各軍情形較熟悉，當率隊於拂曉在河間境內，將該旅長一名，暨營長副官連長等捕獲十八名。說明搶掠供證屬實，就地立將該偽旅長營長副官連長等軍官佐八名，一併執行槍決，餘帶縣分別訊辦。自此以後，不特任邱匪患肅清，即鄰縣河間大成縣，匪亦絕跡，在任十七個月，關於村政教育電話田賦，均有新的建設，或改良。屬行剪髮放足，革除積弊多種，庶政已見一新。十八年底調省訓練，全縣人民組織請願團、一面拒絕新任，一面派代表進省請願。我觀此清狀，恐生意外，乃密電請示，先行晉省當蒙核准，越日簡從秘密離縣赴省。繼任者連至一月餘，要求當局派兵一營保護，始到縣接任視事。

一、十九年二月，署陝西涇陽縣長。適該縣大旱三年，顆粒未收，人民逃亡大半。未逃者求生不得，求死不得；且有大量軍在境，就地徵發給養；更有省府派員在縣徵兵提款。饑民遍地，強半流爲匪類，人民既遭饑饉匪害，駐軍又坐縣索食，爲縣長者處此環境，可謂事繁任重矣、躊躇至再，一面召集地方負責機關代表會議，先由災民口裏縮食勻糧，供給軍需。比時城內

駐兵一旅約三千衆，但專備作戰，不肯爲地方剿匪；一面整理警察隊，精加訓練，即率赴四鄉清匪安民；因餓饉太重，民匪不分，即佈告各村如發現搶劫匪犯，准人民當場格殺無論；並派員警化裝商民暗帶手槍，在大路來往梭巡，遇搶劫匪犯立即殲滅；同時請紳商富戶出資辦理平糶，派警保護商人到外縣購糧，不四十日將匪肅清秩序恢復，又得甘霖，適逢春耕，民悅非常，計到任四十七日，奉令調署理乾縣、縣民間訊，如大禍降臨，不約而同的，自動的集合萬餘人，到縣挽留，把守四門不准我出城，地方並公推代表二百餘人，連省請願挽留，並拒新任、縣城三個小學生三百餘，聞訊不上課，自動聯合進省挽留，校長已代表進省，教育制止無效，結果教員也跟學生到省去挽留。主席劉郁芬觀此情狀，尊重民意，允許收回成命。使我最受感痛者請願的人民，均自帶穀和樹皮草根，製成之乾饅，懷之果腹；請願挽留縣官者常有之，而災民自帶樹皮草根的乾饅，自動聚集萬餘人，恐爲歷史上不多見也！我對彼縣人民之真誠、精神上已受極大的感動，誓願與彼縣人民共始終！假使爲地方長官者，人人能如此感召，則國家各種法令未有不行，地方各種事業未有不興。我在任約十一個月，日日如萬弩刺心，偏於整理地方，撫慰人民，應付軍事，治績毫無，終因政變，被迫離職。省府改組後，調委商縣辭未往。于院長右任於政變後，同陝視察放職，溼民甯不要職，而要求召伯回任，至今傳爲美談。

一、二十三年七月，任江西第十二區專員兼廣昌縣長，甯都縣長，是時廣昌收復半縣，甯都尚被赤匪盤踞，當隨大軍進剿，每收復一地，即接收辦理善後，經赤匪大破壞之後，救死撫傷，恢復地方，從新建設，經緯萬端，可謂至繁且劇，所幸國軍事協助，易於推進。六個月保甲完成，殘匪肅清，即開始各級訓練，將匪分亂的田地，爲期僅十月，完成甯都等七縣，土地陳報，按址繪圖，編查造冊，地歸原主。現已開徵二十五年田賦。主要者，以墾荒，合作爲救濟農村中心工作，其次，教育，建設各種工作，均已次第規定三年，或五年計劃，逐步實施，年有進度，現正依計畫進行。

以上經十四年，歷八任，俱係天災人禍，兵燹匪亂，無一平安縣分。論政績則毫無，言親民則不遜他人。此可知人民畏官，敬官，愛官，爲吾民族之天性，遇循良政而愛之，已成古風。由愛官而擁護政府，由厭亂而望治情殷，此足證明我國人民善良的美德，世無比倫也。

上述八任，約分二時期：（一）北伐前，縣政係無爲的時期，只做到『官清民自安』不擾民而已，（二）北伐統一告成，各縣行政，演進至訓政建設時期，則較無爲時期的消極政治，憂乎其難。於是感覺無爲的消極的易爲，以一官清慎勤即可做到。若以數千年無爲而治的習慣，一變而爲有爲的積極的政治，就不是一個常人，既曩昔無爲政府的組織，所能奏效也。

依我個人從政念餘年的經驗，都是因應時宜，順從人

民需要，迎及而解，得到人民的好感；這並不是政治進步，不過對於人民需要，處理適當而已。何以政治不進步？原因甚多，擇其要者分述於下：甲，我國政治理想家與政治實行家，係分道揚鑣，各不相伴，法令與事實，常相矛盾。乙，全國人民受了數千年放任無為政治的『政不擾民』遺傳，只知保守，不知進取、丙，一般官吏受了『多一事不如少一事』為官不得罪於巨室』的影響，養成一種『敷衍塞責』『昧上欺下』『得過且過』的惡習，循良者，以不貪為清高，貪婪者，則憑藉權力，勾結豪紳，盡搜刮的能事，飽其私囊，縱有完善的法令，其如無人執行何！

### 結論

一個國家，需要良好的制度，完善的法令，才配稱為一個現代法治的家國；但是有了完善的法令，必須有良好的人執行，則奏效速。反之需時費力，前途渺渺！我對於

我國現在青黃不接的政治情況，有下列數點貢獻，敬請加以研討：

- 一、組織中央行政設計委員會，分中央、省、縣屬於國家者，由中央計畫執行，屬於省縣者，由中央計畫大綱，規定一完成計畫年限，責令省縣，依限完成。
- 一、法令多根據國情，並多採取省縣，暨地方人民意見，再為制定，俾易生效。
- 一、除訓練現職各級公務員外，應將全國最近各大學，各專門畢業生，依其學識志願，分科加以嚴格訓練，授以行政的常識，或專門的技能，由中央統制，按其學識技能，分發各省縣委用，以為替代現任公務員的繼任者。

- 一、實施警察制，各縣地方普遍設置警察，每一行政區，添設訓練警察機關，期以更番推廣訓練。
- 一、充實縣政府組織，增加各項專門技術人員。

## 行政改革消息

### 組織運用

鐵道部重新核定

#### 全國鐵路局管轄區域暨組織

鐵道部為調整全國鐵路管理局組織，以資統一管理，前曾頒發國營鐵路管理局組織大綱，令飭各路一體遵照實行，現已將各路局管轄區域及內部組織，重新核定，分令各局即速遵照辦理，俾資改進，茲將各路局管轄區域與內部組織探誌如下：(一)京滬，滬杭甬路局，管轄南京至上海及由上海經杭州至寧波路線與支線，設置總務、車務、工務、機務、材料、會計六處，(二)正大路局，管轄石家莊至太原路線與支線，設置總務、工務、車務、機務、會計五處，(三)隴海路局管轄，管轄隴海路已成路線、支線及連雲港港務事宜，設置總務、車務、機務、工務、會計五處，(四)平漢路局，管轄北平及漢口及道口至青

化路線及各支線，設置總務、車務、工務、機務、會計五處，(五)北寧路局，管轄北平至瀋陽線路及北平至通州等各支線，設置總務、車務、工務、機務、材料、會計六處，(六)平綏路局，管轄北平至包頭線路及支線，設置總務、車務、工務、機務、會計五處，(七)廣九路局，管轄廣州大沙頭至深圳線路，及與英轄由深圳至九龍線聯運事宜，設置總務、車務、機務、工務、會計五處，(八)南粵路局，管轄南昌至九江線路，設置總務、運輸、工務、會計四處，(九)津浦路局管轄天津至浦口路線及支線，與浦口港務事宜，設置總務、車務、工務、機務、會計五處，(十)粵漢路局，管轄廣州至漢口武昌路線及支線，與黃埔漢口兩港港務事宜，設置總務、運輸、營業、工務、機務、會計六處。

縣政府裁局改科後

#### 教育仍以設局為原則

縣政府裁局改科暫行規程，業經行政院於本年六月三日公布施行，嗣後於縣政實施，當有相當促進，惟

縣教育自裁局改科後，非特效率未增，且更頓生阻滯，蓋教育為百年樹人大計，其責重其事繁，其收效亦較緩，與其他公安財政建設諸事項，性質確有不同，以是裁局改科各縣之教育人士，紛向當局呼籲，懇請保留縣教育局，經教育部之實際考查，認為縣展，且現值政府厲行普及義教及推進社教之時，教育局改科，實難應事實上之需要，爰經行政院第三一五次會議議決，將該項規程關於縣教育行政條文，予以修正，並於本月廿二日公布施行，茲錄得修正原文如次：

#### 縣政府裁局改科暫行規程

##### 第三條修正條文

第三條，縣政府所屬公安財政建設各局，現經設置者應實行裁撤，將其職掌，分別歸併於縣政府現設之各科，或另設科辦理，但在人口眾多事務繁劇之縣份有設局之必要時，得由省政府決議設置之，縣政府教育事務，以設局辦理為原則，在人口較少事務較簡之縣，得由省政府的酌量改設專科辦理，仍呈報行政院備案。

## 財務行政

## 蘇省推行新會計制度

財廳為統一縣地方會計制度，將訂於二十六年七月一日起，成立會計主任辦事處，其內部組織分會計主任，出納主任，會計主任仍由原會計主任擔任，出納主任由縣府二科長兼任，全縣各機關會計人員，均集中於辦事處，處理各項會計事務，其目的在使各縣會計主任不僅司稅款會計及辦理稽核工作，即對於各該縣地方機關單位會計，亦能直接處理，故該辦事處成立後，各該縣地方機關，工作人員之俸餉旅費等，俱將由出納主任發放，出納集中，則會計當然亦可集中，此項新會計制度，已先擇定鎮江、江甯等縣試行，俟試行有效，即逐次推行至其他縣份，財廳並於上月調集各縣地方機關會計人員來省訓練，以應將來需要云。

## 浙省會計處確定中心工作

浙省會計處成立以來已逾半月，記者為求明瞭該處二十六年度中心工作起見，特往訪會計處長張標任，據

說，(一)本處奉命成立，主辦計政，以事屬初創，百端辦理，難權衡緩急，第一在建立正確之會計系統，第二在推行各項新頒章制，是以半月來，集中精神，依此鵠的，努力以赴，期在最短時間，奠定本省會計之基礎。至目前中心工作，現亦確有下列四端，一、會計系統之建立，查會計為財務管理制度四大系統之一，會計制度之能否成立與新會計制度之推行，有重大關係，本處成立以後，認為實施會計制度，首在建立會計系統，任何事務均可委屈求全，惟對於系統問題絕不容假借，迭與各機關長官往來磋商，進行尚鮮扞格，現在本省各級機關會計室，已據陸續呈報成立，一切進行，由處隨時督促辦理，系統已差告完成，(二)新會計制度之進行，本省各級機關會計制度，向極簡陋實行新制，難免發生種種問題，本處為求迅速推行起見，特派幹會多人，分赴各機關輪流指導，協助各該會計主任，解除困難，設計帳表，務使省頒制度，可以推行盡利，至各縣政府兼徵省稅與財政廳，有密切之關係目

各縣收支情形，向由財廳經營，故各縣會計主任暫由財政廳會計主任之監督指揮，惟各縣情形複雜，舊帳之整理，新帳之開始，人員之配備，種種問題，現已由本處辦法解決並將派員視導督促推行，(三)省總會計制度之擬訂，查省地方一收支，應有完備之總會計制度，以為合統制之紀錄，故對於省總會計制度之擬訂，急不容緩，現由本處察酌浙省實際需要情形，漏夜趕擬，使此後本省收支款目均得有確實之記載，(四)二十五年決算之善辦，浙省財政管理，向無決算以資實際收支狀況，無從明瞭，現在二十五年年度亦已終了，所有是年度決算，自應從速善辦，俾得依限完成，刻已由處擬訂省地方及各縣市地方辦理決算須知，通行各機關遵照辦理，並隨時督促催編。

## 贛省改善各縣財務機構

贛省府所擬訂改善各縣財務機構計劃，業經第九七二次省務會議決議，照審查修正案通過，其計劃要點如下：

一、各縣於二十六年年度開始，一

律設經征處，分一二兩組辦事。第一組辦理征收田賦，地價稅，租課，及推收戶糧事宜。第二組辦理征收契稅，普通營業稅，牙當營業稅，菸酒牌，及公學款產租息事宜。二，經征處設主任一人，一二兩組各設組長一人，（但稅收較少縣份主任得由第二科長兼任第二組得由第一組組長兼任）三，經征處設於縣政府內，受縣長之監督指揮，及第二科科長之指導。四，經征處經費，視事務之繁簡，分等支給，列入省地方預算，作正開支。五，各縣原有之分金庫，一律裁撤，改由裕民銀行分支行處，代辦全省各縣分庫，兼辦縣金庫。六，各縣各征處征收各項稅款，（其未設金庫各縣所收稅款每積滿五百元時則送交鄰近縣金庫核收）應於當日掃數繳解分金庫核收。七，各縣設置會計室，專司省款，縣款，縣政府經費等三種會計事務，以上各點。現正由省府依據前項大綱，編訂各項章程及預算，二十六年開始，即須實施。

### 物料管理

#### 鐵道部設立材料管理處

鐵道部以各路材料每年消耗甚鉅，茲為統一各路購料調撥集中管理計，決設材料管理處，統理各路材料訂購、保管、支配、轉運、收發、賬務及審查諸事項，各路原有之材料廠所，一律改隸該處統轄，以資集中，現已委莫衡為處長，定日內先接收京滬、杭甬及津浦兩路材料課與材料廠，然後成立津浦材料總廠與京滬杭甬材料總廠，各總廠並設分廠若干處，以利材料調撥，俟該二路接收妥善後，再於十月間接收隴海、粵漢兩路材料廠所，至其他各路亦均定明年六月前接收竣事，庶資統一。

#### 人事行政

##### 提高縣行政人員待遇

內政部以各省縣行政人員薪遇過薄，影響各人生活及家庭經濟甚鉅，小之減少行政效率，大則造成貪污舞弊惡風，頃特咨請各省府提高縣行政人員待遇，並應遵照縣行政人員官俸表所定，斟酌地方情形，予以改善，務限本年度內一律實行。

#### 公務員銓敘補救法

中央通過之各省市公務員銓敘補救辦法，現銓敘部正積極籌備，將於八月一日起實施，該部并擬函各省市，俾對此最後之補救辦法，特殊注意，按期送審，至現任公務員凡不合公務員任用法，而合於銓敘補救辦法之規定者，俟此項補救辦法施行後，仍可另案送請甄別。

晉省保障公務員

#### 通過保障辦法八條公佈施行

山西當局，以各機關領袖每因人事調動，各級公務員，不論其成績好壞，即大批隨之離職，生活陷於絕境，故每一機關之領袖離職時，則人人自危惶惶不安，各機關所派委員，動輒以感情用事，任意報告，而上級機關不察是非，即行拘押治罪，故各級公務員對責任問題，殊不願努力負擔，致遺誤要公者，時有所聞，當局為挽救此弊起見，近特制定公務員保障辦法八條，經行政會議詳加討論修改後，於昨晨提經省府委員會通過，

並於即日起公佈施行，其辦法為：「第一條」本省公務員之保障，除法令別有規定外，依本辦法行之，「第二條」公務之任免升降，應以資格及成績為標準，「第三條」公務員非依法規不得懲處，「第四條」凡意圖陷害公務員，捏詞誣報，經查屬實者，應依法治罪，「第五條」各機關委員，查報公務員，如有重大錯誤經查屬實者，應予以行政處分，「第六條」各級公務員經委員查報有違法失職，及行為不檢情事，主管機關認為有疑義時，應令其提出反證，自行辯解，或派委覆查，「第七條」公務員如有重大犯罪嫌疑或逃亡之虞時不得扣押或監視，「第八條」本辦法自公佈之日施行云，(三日)

贛省決定舉行普通考試

贛省府因奉 行政院令飭廣續辦

普通考試，經提出省務會議議決遵令舉行并將考試種類擴充，定為(一)普通行政人員考試，(二)財務行政人員考試，(三)教育行政人員考試，(四)警察行政人員考試，(五)

(六)衛生行政人員考試，(七)統計人員考試，(八)會計審計人員考試，(九)監獄官考試，(十)縣司法處審判官考試等十項，考試日期定為本年十月二十日，考試地點在南昌，業經咨准考選委員會呈奉 考試院指復准予照辦，并飭就近公告，現已依照修正考試法施行細則第六條之規定，所有考試事宜，飭由教育廳積極籌備，并成立籌備處，開始辦理審查資格及報名手續，并佈告凡具有各類考試條例規定資格，志願應試普通考試者，即依照應考須知所開各項手續，報名與考。

專門行政

視導義教民教劃全國為十五區

教育部以義教民教視導工作，應特注重，以期如期達到實施辦法大綱所規定標準，特擬暫劃全國各省市為十五個視導區，每區設視導員一人，巡行區內所屬地方，視導各區義教之實施，以及各地方民教及其他特殊教育事項，現教育部主管司，對是項視導員規程已草擬竣事，正在部長鎮密審閱

中，日內即可公布，至視導人選，教育部亦在考慮，一俟決定，即可正式聘任。

地方行政

浙省行政力求革新

推行超然主計整理財政  
地政公路各設機關推進

浙省府主席朱家驊，蒞浙主政以來，以本省過去建設已具相當基礎，惟財政因歷年虧欠甚鉅，不能不竭力整理，故決定今後政求，除一面從事財政之整理，推行其超然主計制度，成立省會計處，一面設立地政局整頓地稅，以增財政收入外，一面以本省固有生產之蠶絲事業，組設蠶桑研究所，改行蠶種，栽桑，用增生產收入，並繼續開發交通，將省公路劃為純公營化機關外，另組工程處，專責負築新公路，協助生產運銷，不惜鉅資將先後成立各該機關，以期推行新訂政策。

擬定改進警政計劃

冀省警務處，對於冀省警政，自

去年即着手整頓，致力於興革事宜，一年以來，頗著成績，茲又擬定改進計劃，於二十六年度開始實行，計分兩方面改進，一、改善組織，二、訓練警官，茲分述如次：

### 改善組織

一、廢除各縣警察局原定各局等級，查各縣警察局，原係依照固有經費與事實之需要編訂警局等級，有一等縣編二三等局者，亦有三等縣編一二等局者，本係一時權宜之計，而警務處迭奉宋委員長諭，警局等級與縣之等級應謀一致，當於廿六年度開始廢除原定警局等級，改依縣之等級編制，並為顧及各縣經費情之不同，每一等縣又各分為甲乙兩種編制，二、增設各縣警察局員額，查內部新頒各級警察編制綱要，警察察局應設科長，科員，督察長，督察員等職，本省各縣警察局普通編制，只設書記兼會，巡官，司書各一人本三等局並司書而無之，現警務日趨繁多，原有人員，實感不敷支配，惟此項編制，原係遵照宋委員長之命，本減少官員，藉以提高待遇之宗旨，

參照察省之辦法而定，未便過事擴大，現為功令事實兼顧起見，對各縣局員額如巡官司書各增添一二員，以資佐理，三、提高待遇，各縣警士，最低額月薪原為七元，現提高為八元，并設所訓練警官以充實幹部人材云。

### 長沙稅局改制剔弊

湘財政廳長尹任先，除兼任湖南省銀行行長外，并兼任長沙稅務局長，蓋尹氏以各地稅務局，名稱機關與從前厘金局雖異，然而不肖之下級員司，貪污舞弊，所在多有，以前所謂杆子團者（匪局稽查人員持鐵杆子查察貨物，成羣結黨，營私舞弊，說者謂為杆子團，）其勢力依然存在，爰擬於長沙稅局，一掃積弊，樹立楷模，將來以便推行各局，故長沙稅局中，組織方面已完全改革，僅有總務，賦稅，產銷稅等三股，從前總稽查稽核等員，一概取消，由局長督促股長股員認真查察，以裕稅收。

### 福建保甲施行成績

保甲制度，自民二十一年三省剿匪總司令部頒行後，不久推及於閩省

，二十四年，省政府除依照條例實行編查外，並於十一月規定整理實施辦法，且奉行戶口異動登記，截止本年三月底止，除甯德，建甌，壽甯，永定，各縣，及拓洋，上洋，峯市各特區外，其餘閩侯，廈門，長樂，等五十餘縣市，及永山，南日，等特區，均已完成，據省府所發表，福建全省人口共計一二·六四二·〇〇〇人，其已辦者業已十分之九，至組織方法，則戶長，甲長，保長，以外，更有聯保，凡五保以上者，設一聯保辦事處，保甲長程度不齊，甚有目不識丁者，是以在二十四年十一月所公佈之整理實施法，即便規定訓練條例，保長訓練三星期，甲長訓練十日，除民權初步簡易方法，會議要旨，保甲要義外，仍按壯丁隊實施計劃受訓，現在全省已受訓之保長一一·八五五人，甲長二九·一五一人，

壯丁訓練，現由國民軍訓委員會擔任，據其計劃，在二十六年前，應受基本訓練者八十九萬四千四百人，截至本年一月底，已有半數以上，屆期固不難完成，至經費則由房鋪地宅



稅撥充之，而水上保甲，亦已調查完畢，即待開始，計分十二區五十二段。

### 鄂省改進賦稅法

湖北財政廳，擬今後改進田賦進捐辦法，財廳以過去正稅之改進，意在衆多益寡，逐漸達到稅捐齊一，稅收增益之目的，故捐之改進，意在去暗就明，化零爲整，於維持原額範圍內，減輕捐率爲原則，縣附稅之改進意在刪繁就簡，於尊重附稅不超過正稅之功令下，逐漸充實地方財力，以期達到發展縣政之目的，至議擬今後改進辦法如下：一，採一條鞭徵收辦法，將田賦正稅附稅合一統徵，遵照收支系統法規定，由省參酌省縣需要，按百分比支配分撥標準，二，對於土地陳報，土地清查，田畝調查，航空測量等完竣各縣，畝額增益後，其改定稅捐率之原則如下，(子)田賦正稅，原有稅率已重者，酌予減輕。原有稅率本輕者，仍維持原稅率，不以地畝增多而減少稅率。(丑)畝捐，視畝數增多情形，其原有捐率已重者，得予減輕，但不得少於原有總額

，原有捐率本輕者，酌量核減，但每畝捐率以不少於一角爲原則，縣附稅稅率，尊重地方意見改定，但以附稅不超過正稅爲原則，財政廳並以上擬改進辦法，旨在就原有捐稅率，逐漸調整，以期於適合人民納稅能力之中，仍寓均衡稅率，增進收入之意，考改進賦率之最新原理，應採有效方法，以衆多益寡，均賦裕課爲主旨，惟其困難之點有二，一，賦率已重縣份，酌量減輕，人民欣然樂從，自易推行。賦率本輕縣份，如欲酌量加增，則人民必多反對，難於實施。二，田賦分別計徵，古有定例，前清時代，係以三等九則科，祇今假定每畝上則徵四角，則依次遞減至下則必二角左右，其平均在三角左右，如平均賦率定四角，即上則賦率須在六角左右，就各縣每畝收益及現有賦稅負擔狀況觀察，實施必多困難。基上兩點，改定田賦稅率，固未可忽略沿襲之歷史關係，蓋賦率多寡懸殊情形，由來已久，今謀改行平均稅率，惟視原有稅率狀況，衡量輕重，重者酌減，輕者酌加，十俾負擔逐漸均衡，稅率逐漸

劃一。(十一日)

### 浙增設行政督察處

浙省府主席朱家驊，對於浙政之改進，頗多設施，茲爲增進地方行政效率起見，擬將全省縣治組織，加以調整，現須急於擴充推進者，將本省原有九區行政督察處，依照舊府屬之杭嘉湖甯紹台金衢嚴處等十一府屬區域，擴充增設爲十一區行政督察處，俾統治督察七十五縣行政，一面擬於浙贛閩皖之邊區十七縣，各設區公所，專事治理邊境軍警與地方治安諸政務，所有增列經費，經統盤等劃，已有着落，現正呈請中央行政院核示，預擬本年十月前促其實現，故今後地方行政，得有良好之督察推進對邊治亦可免無謂糾紛，于邊境治安，亦能臻鞏固云。

### 切實調查戶口健全保甲組織

軍政內政兩部以各省兵役法即將實施，頃特會咨各省省政府，轉令各該省縣市從速確實調查戶口，健全保甲

組織，並指定確具軍事知識人員承辦兵役事務，一面對聯保主任或區鄉鎮長等，於施行訓練課程內，加入兵役各法規，務使明瞭義務，各知職責，庶政治兵役兩獲裨益，以收民強國盛之效。

**冀省推行地方自治**

冀省前奉行政院頒行改進地方自治原則，規定各縣籌辦地方自治，應按照自治進行實況，分為扶植自治時期、自治開始時期及自治完成時期三期，依次進行，并經規定本省自二十四年一月至二十三年六月為扶植自治時期，由民政廳擬定本省扶植自治時期自治進行程序，呈報內政部核准，通令各縣遵辦，現在原定扶植自治時期早行屆滿，本應依照中央規定自治開始時期，依次辦理，惟本省近年以來，迭遭水旱之災，地方情形特殊，各縣參議會迄未成立，尚未達中央規定自治開始時期，本月六日省委會據民政廳提議，延長辦法，決自二十六年七月起，將本省扶植自治時期再延長一年，督飭各縣仍依原定程序，將自治團體組織及自治事業繼續整理，

此外並制定，河北省各縣二十六年推行地方自治計劃大綱，亦經決議通過，俟呈冀察政委會備案後，公布施行。

**粵各縣廢局設科**

粵省各縣政府，於本月一日起，已奉令改制，各縣現已紛紛將局改科，查粵省此次各縣政府改組以後省府呈准中央暫時廢局設科，俟奉到中央頒布之縣組織後，當尚有變更云云。

**暫不改組為區署**

最近行政院通過各省市縣分區設署規程，其辦法係以市縣為單位，劃分若干區設立區署，內部工作人員，包括教育、警務、行政、保甲等各項，其範圍甚廣，蘇省府奉令後，以本省各縣以下，原設區公所倘改組為區署，則區長一職，責任繁重原有區長，恐不足以勝任，而此項人才，在目前實感缺乏，且現任區長，辦理保甲，推行自治，正在努力進行，驟然改組，反使工作阻滯，經鎮密研究之下，乃敘述多項理由，呈准行政院，將本省各縣市區公所，暫維現狀，惟崇

明之嶽泗列島，因地濱江口要街路途遙隔，往返需時，准予設立區署一所云，

**贛省舉行全省行政會議**

贛省府因討論地方應興應革事宜特召集各區專員各縣縣長南昌市政委員會主任委員及與縣市行政有關之各機關主管長官舉行全省行政會議大會於六月十日上午八時開幕 行政院暨內政部均派代表蒞省參加指導會期原定止日因提案過多延期至六月十八日下午始將全部提案九百餘件討論完畢六月十九日下午舉行閉幕。

**贛省充實專員公署及各縣政府**

贛省各專員公署原定編制，僅設兩科，民財教建，各具專門，未便強為併管，爰依照章頒行行政專員公署編制表甲等之規定，將各署一律改為四科，分掌民財教建事務，增設科長二人，科員二人，事務員三人，特別費每署一律月支一百元，旅費每署月增二百元，經提交省務會議通過，決定於二十六年七月一日開始實施。至縣

政府組織，原設三科，建設教育，併歸第三科兼管。科長人選既難，事務尤虞叢脞，其他職員，亦感不敷分配，為充實縣政機構，以謀增進行政效率起見，定於二十六年年度起，將縣政府原第三科，專掌教育，另增第四科，專掌建設，計增科長，科員，事務員，僱員各一人，各縣小學在二百所以上者，並准添設督學一人，月增辦公費二十元云。

法令解釋

土地法與漁業法

相互關係疑義解釋

司法院解釋土地法與漁業法中相互關係疑義，(一)非公用水面，本得為私人所有，其與公用水面連成一體者，亦得就非公用部份，劃分界限，依土地法，關於土地所有權登記之規定，請求登記，(二)與公用水面劃分後之非公用水面，除占有人或所有人於該水面上取得漁業權應依漁業法第四條第一項及漁業登記規則第三條規定為漁業登記外，其餘任何用途，於登記土地所有權時，均不須另有

漁業登記，若欲限制或廢止他人關於漁業之利用，則依漁業法第四條第二項規定，僅向該管行政官署請求核准，即為已足，(三)漁業權除依漁業登記規則為登記外毋庸再為土地所有權之登記，又漁業法雖認漁業權為物權，並準用民法關於土地之規定，但此項物權，既與土地所有權之性質有別，而漁業法及漁業登記規則所舉示，又僅有抵押權之一種，則與漁業權性質不相容之其他物權，自屬無從準用。

日 報 期 刊 行 政 參 考 資 料 索 引

組 織 運 用

文 題	著 者	刊 物 名 稱	卷 期	日 期
現代憲法的新意義	錢公武	再生	四卷七期	15/6
民主政治當真是幼稚的政制嗎？	張熙若	獨立評論	二三期	20/6
我們要怎樣開始憲政	張佛爾	同上	二四〇期	21/6
談提高行政效率	李樸生	同上	二四〇期	27/6
對於憲法初稿之我見	金通藝	復興月刊	五卷十期	15/6
中國近代政治制度之總檢討	林樹園	創導半月刊	第三期	5/6
憲政是否可能隨地開始	梁大鵬	是非公論	四五卷六期	15/7
國家之憲法	葉法無	政治通訊	第五期	15/6
劃分審計機關之職權之標準	劉厥謀	商業月刊	一卷五期	5/1
論黨政關係	魯學瀛	行政研究	二卷六期	5/6
我對於行政督察專員制度的意見	鍾竟成	行政研究	二卷六期	5/6
各國選舉法的比較	谷宗瀛	經世月刊	二卷一期	15/7
今後建國大計之商榷	楊幼炯	經世月刊	二卷一期	15/7
國民大會的一個解釋	陶希堅	獨立評論	二四三期	18/7
整軍與我國憲政前途	王贛愚	獨立評論	二四三期	18/7
復興農村與行政機構	李樸生	獨立評論	二四三期	18/7
行政效率的狹義與廣義	王世憲	再生	四卷七期	15/7
雙軌地方政制的建議	陳洪	市政評論	五卷七期	16/7
省政府合署辦公之檢討	殷體揚	市政評論	五卷七期	16/7
我們能行的憲政與憲法	胡適	上海大公報		4/7
國防性之憲法	陸鼎揆	上海大公報		25/6
關於省政府組織的商榷	陳璞	東南日報		29/6
調整縣政機構與分區設署問題	同上	同上		22/6
新政得失觀感錄	木公	大公報		21/6

整理中央行政綱領

新聞報

24/7

人事行政

文題

著者

刊物名稱

卷期

月日

各級長官隨時注意銓政并由監察機關隨時彈劾以資矯正

國府公報

二四〇

12/7

中央各部會長官及地方官吏兼職或兼領特別辦公費案

行政院公報

二卷廿七期

5/7

調整吏治的重要

鄭宏遠

申報週刊

二卷六期

4/7

從人事管理說到人事諮詢所

潘文安

人事管理

二卷五期

1/6

論文官官等官俸的改訂問題

謝廷式

行政研究

二卷六期

5/6

現行法上公務員之責任

沈乘龍

行政研究

二卷七期

5/7

編製行政院各部會署公務人員統計之經過

張鏡

行政研究

二卷七期

5/7

軍用文官任用條例

曹之瀛

中央日報

6/7

新諸全國各級公務員

上海大公報

8/7

整飭吏治與提高行政效率

周久安

國聞週報

二十四卷二十期

12/7

文書處理

題目

著者

刊物名稱

卷期

月日

省政府合署辦公的文書處理問題

李樸生

行政研究

二卷七期

5/7

公文改革的幾個實驗

朱大昌

行政研究

二卷七期

5/7

財務行政

題目

著者

刊物名稱

卷期

月日

縣稅之現狀與改造

林蔚

黃埔

七卷六期

15/6

簡接稅到直接稅

崔敬伯

國聞週報

十四卷廿五期

28/6

中央銀行改組問題

潘祖永

同

同

28/6

法幣發行額與中國經濟

張素民

文化建設

三卷九期

10/6

鹽稅的加增與征收

魏友裴

東方雜誌

卅四卷卅三期

1/7

中國關稅

武培幹

新中華

五卷三期

10/7

中國之金融制度

孫懷仁

同上

同上

同上

中國經濟制度

張素民

同上

同上

同上

現行財政之利弊及整理辦法

周憲文

同上

同上

同上

陳揚鑣

建

言

一卷三期

12/7

論財政統制	蔣 川	財政統制	二期五卷	1/7	從貨幣立場上論中美金銀協定	魏友裴	國聞週報	廿四卷廿九期	26/7
談解款	禹 工	財政研究	二期二卷五	1/7	近年我國財政設施的一瞥	祝世康	經世月刊	二期二卷一	15/7
蘇俄的貨幣制	彭信威	社會經濟月報	四卷六期	1/6	中央儲備銀行有完成我國銀行制度的使命	丁洪範	益世報		12/7
中國鹽稅之檢討	朱濯生	中華月報	五卷七期	1/7	廿六年度國家總預算檢覈	天 放	新聞報		20/6
吾國今日縣地方財政問題之透視	何舉帆	閩政月刊	一卷三期	31/5	中央銀行應怎樣保持超然的地位		北平晨報		27/6
中國公債制度	胡善恆	新中華	五卷十三期	10/7	改組中行應有之認識	厲德寅	中央日報		20/6
本年度國家總預算之透視	蔡 鼎	國聞週報	十四卷二〇期	12/7	遺產稅應即實行		北平晨報		3/7
廿六年度國家總預算	陳岱孫	獨立評論	第二期二四	11/7	中美成立金銀交換協定		申 報		11/7
論中國國際收支平衡	千家駒	東方雜誌	三四卷一三期	1/7	浙江金庫制度	章曾培	東南日報		8/7
談稅務	禹 工	財政研究	二期二卷六	16/7	粵幣制改革問題		上海大公報		11/7
談廿六年度總預算	朱宇蒼	錢業月報	十七卷七期	15/7	銀行業與本位幣及法幣之關係	馬寅初	東南日報		8/7
我國財政的開源與節流	周順鑫	錢業月報	同上	15/7	利用外資問題		北平晨報		8/7
陝西省縣地方的財務行政	嚴仁慶	行政研究	二期二卷七	5/7	國家總預算內財務費分配詳情		新聞報		1/7
改近浙省現行金庫制度及收支程序之管見	錢 江	行政研究	二期二卷七	5/7					

廿六年度國家總預算之特徵  
粵幣改制之面  
廿六年度國家建設專款另條  
編定預算

專門行政

文題	政治統制與人	農業倉庫與農村金融	中國公路最近發展之情形	王安石青苗法之研究	平均地權之理論與實施	美國的農業政策	治河通論	中國審計制度之檢討	中國鹽政制度	軍事征用法
著者	褚一飛	勞遠瑗	胡小米	張覺人	王相泰	張一正	方終斯	聞亦有	卞錦濤	
刊物名稱	政問週刊	農行月刊	社會科學月報	創導半月刊	東方雜誌	農行月刊	水利月刊	新中華	同上	國府公報
卷期	七八期	一卷四期	一期四期	第三期	三十四卷十三期	四卷五期	一期三卷一期	五卷一期	同上	第二三期
日期	23/6	15/6	5/6	1/7	10/7	7/7	12/7	同上	同上	同上

修正土地法與土地問題	改進當代大學教育管見	招商局整理之經過	公用事業營業權的商榷	農本局之農業倉庫網	國民經濟建設政策之探討與批評	民生主義計劃經濟的體系	中國古代均田制度及現行土地法之檢討	我國各地警察行政應有之改革	對於違警罰法修正草案之管見	我國高等教育之幾個問題	建設事業審議原則	取締交易所投機辦法
朱樸	孫仲年	信盛	陳國威	林熙春	晏定遠	祝平	梁維藩	余秀豪	宣昌平	陳章		
中華月報	全國學誌	社會經濟月報	政問週刊	同上	國民經濟建設	同上	三秦政論	行政研究	同上	國聞週報	新聞報	上海大公報
五卷七期	三卷五期	四卷五期	第七九期	同上	二卷二期	同上	一卷一期	二卷六期	二卷七期	十四卷廿九期		
1/7	30/5	5/5	30/6	同上	15/6	同上	同上	5/6	5/7	26/7	24/6	7/7

領事裁判權撤 廢後外國法適 用問題	鐵道建設不宜 盡賴外資	墨西哥農村建 設的經驗	兵役實施之意 義	最近黃河概況 及備防情形	中學科學教育 的改進	如何建設農村	全國水利建設 概況	黃水之修防	今後教育之途 徑	如何動員下鄉 建設農村	滇緬勘界結束 詳情	成渝鐵路籌備 經過	從教育觀點判 析我國衰弱之 原因及其解救 方法之芻議
阮毅成	胡叔方	李安宅	朱為鈔	孔祥榕	曾昭掄					吳鐵城			陳立夫
東南日報	益世報	申報	中央日報	中央日報	益世報	中央日報	益世報	東南日報	中央日報	申報	申報	中央日報	上海大公報
18	19	4	6	4	4	7	6	6	10	9	29	30	30
7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	6	6	6

同蒲路北段工 地視察記	國民工役法	農村建設與土 地法之修正	中國鹽政問題 改革方案	地方行政				文題	中國之鄉村建 設	戶口調查的重 要方法及其沿 革	蘇省保甲運用 之檢討	寶應縣整理保 甲之步驟	啓東整理保甲 辦法述要	法蘭西的地方行 政制度	對於縣政的幾 點感想	今後保甲長之 地位與其任務 之商榷	今後區政的展 望
黃素	黃素	黃素	黃素	著者	彭家禮	張希威	侯	侯	侯	侯	侯	侯	周以馨	周煥	孫克寬	姜承宣	俞紹申
益世報	中央日報	中央日報	社會科學 月報	刊物名稱	實業部月 刊	亞洲文化	江蘇保甲	江蘇保甲	亞洲文化	亞洲文化	江蘇保甲	江蘇保甲	同上	政問週刊	當塗縣政 研究	同上	同上
25	3	13	15	卷期	二卷六 期	二卷七 八期	三卷三 期	三卷三 期	二卷七 八期	二卷七 八期	三卷三 期	三卷三 期	同上	七、八期	一卷一 期	同上	同上
6	7	7	7	日期	10	15	1	1	15	15	1	1	同上	23	6	同上	同上
					6	6	5	5	6	6	5	5	同上	6	6	同上	同上



育問題	陝西禁烟與教育問題	對陝西省各縣政府財政上的期望	內地建設和師保政府	沈論陝西縣政	討論市政問題之探	最近地方行政之動向	論保甲教育	保甲編制論	整理保甲之觀感	關於整理保甲的兩種願望	改善地方行政的商榷	我國地方行政制度改革芻議	融政策與人民之消費能力	江蘇之財政金融	行政制度沿革之新研究	中國地方高級	區政感想
		德良	彭學沛	馬啓運	馮先民	林伯繩	程方	智聲	張淵揚	章彙	馬博厂	江棟煜	趙棟華	張富康	陳樹屏		
		新泰月刊	社會經濟月報	三秦政論	現代評壇	建言	是非公論	警務月刊	同上	江蘇保甲	中國新論	東方雜誌	農行月刊	前途	同上	同上	同上
		第二期	四卷五期	一卷一期	二卷二期	一卷三期	西五卷六期	第六期	同上	三卷八期	三卷六期	三卷四期	二卷六期	二卷六期	同上	同上	同上
		1/7	1/5	1/7	12/7	15/7	6/7	1/7	1/7	1/7	4/4	16/6	1/6	1/6	1/6	1/6	1/6
縣政中之生計建設要素	如何測量縣政效能	縣政建設的使	諸暨縣止地整理計劃	閩財政現狀	閩防止水患計	察記	宛西自治區視	城市設計之研究	保甲與區政	論提高縣政效率	怎樣推行保甲制度	今後南京市的幾個建設政策	及田賦之征收之檢討	四川預算成立	福建保甲之檢討	廣東沙田之積弊與整理	廣東沙田之積弊與整理
梁楨	張金鑑	申大公	東南	斯烈	衡方	申子雅	尚傳道	羅天亞	王天擇	戚果子	董修甲	陳功燾	葉新華	高信	葉新華	高信	
同上	同上	中大公	中大公	中大公	中大公	中大公	中大公	中大公	中大公	中大公	中大公	中大公	中大公	中大公	中大公	中大公	
同上	同上	13/7	19/7	22/7	20/7	17/7	5/7	5/6	5/7	14/7	15/7	7/7	31/5	1/6	31/5	1/6	

雲南的民政	廣雅	申	報	2	2
蘇全省各縣市 廿六年度預算		申	大公	7	6
對浙省地政行 見	汪偉然	東	南	26	6
雲南的教育	廣雅	申	報	4	7
立法院通過修 正保甲條例		新	聞	4	7
上海市政府成 立十週紀念特 刊		新	聞	7	7

### 編後記

張金鑑先生是本刊的老友，在南開大學任教，最近到濟寧華北鄉村建設學會從事實地研究工作。這篇文章，是在南大木齋圖書館寫的。這幾天，大家提到南開大學都感着無限的憤慨與悲痛！『國家高于一切』及『國防中心』強烈的鮮明的認識，永是我們一切工作的動力！張伯苓先生說：敵人能滅毀南開的物質，不能毀滅南開的精神！『本刊願南開的朋友都這樣勉勵着！』

沈百先先生是江蘇的建設廳長，所敘述江蘇省縣建設行政機關組織變遷的經過，供各省的參攷，至有價值。

侯紹文先生是二屆高考及格，現服務于揚子江水利委

皖省廿六年度  
行政計劃  
中  
央  
8  
7

#### 一般參考

題	目	著	者	刊	物	名	稱	卷	期	月	日
各省市政府之 統計刊物行政 院統計室				行	政	研	究	二	卷	六	6
我國鹽務統計 資料之計算方 法		張	星	聯	上	海	大	公	報		24 6

員會，所提出改進考試制度的意見，是應該重視的。

吳知先生現在本院服務，對於農村問題向有研究，曾有鄉村織布工業的一個研究等著作。

吳德馨先生是高考及格，現在本院服務。張銳、曹立瀛兩先生關於編製行政院各部會署公務人員統計之經過，在統計月刊有更詳的敘述，注意這個問題的請參考。

邵鴻基先生的行政經驗，是很值得我們行政人員注意的。



# 行政院公報廣告

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

## 定戶注意

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

- 一、定據號數
- 二、定戶姓名
- 三、定閱時日期
- 四、原寄何處

詳細開明函寄本會為要如係書店或郵局代定則須囑由原代定處照上開辦法來函辦理

## 第二卷第六期目錄

論文官官等官俸的改訂問題

論黨政關係

縣政人員服務觀念及方法上應有之糾正

我國各地警察行政應有之改革

保甲與區政

我對於行政督察專員制度的意見

各省市府之統計刊物

## 第二卷第七期目錄

謝廷式

魯學瀛

孟廣澎

余秀棠

羅天亞

鍾竟成

行政院  
統計室

省政府合署辦公的文書處理問題

公文改革的幾個實驗

現行法上公務員之責任

陝西省縣地方的財務行政

城市設計之研究

對於違警罰法修正草案之管見

改進浙省現行金庫制度及收支程序之管見

論提高縣政效率

李橫生

朱大昌

沈秉龍

嚴仁慶

尚傳道

董昌平

錢江

王天擇

## 本刊啓事

本刊自二卷七期起浙有發行事宜已移歸行政院編譯科編譯股辦理此後除投寄稿件仍請函寄行政效率促進委員會外其他關於發行諸事均希逕向編譯股接洽為荷。



# 中 央 信 託 局

信	託	儲	蓄	購	料	保	險	業 務 種 類
定期活期信託存款	信託投資其他信託	公務員儲蓄 軍人儲蓄 團體儲蓄 其他儲蓄	政府機關購料 公共團體購料 代理運輸購料	火險 水險 汽車險 意外險	火險 水險 汽車險 意外險	火險 水險 汽車險 意外險	火險 水險 汽車險 意外險	

上海漢口路一二六號 均設有分局或代理處

備有詳章 函索即寄

向→

## 京滬滬杭甬及蘇嘉鐵路

託運一切貨物，可以得到非常

### 安全 迅速 經濟

三大效果。

本路務求客商滿意，  
本路願代客商設計。

乘本路車：  
暢遊江南，有左右逢源之樂！

(南京) 蕪湖 鎮江 金山 武進 文華橋  
 (無錫) 滄頭 吳縣 吳江 崑山 馬橋  
 (青島) 濰縣 濰縣 松江 嘉興 嘉興  
 (蘇州) 蘇州 蘇州 蘇州 蘇州 蘇州

上列各站均有行李房及三等車票代售處

京滬滬杭甬鐵路管理局啟

