

年

卷

期

6

2

第

第

# 政 務 服

第 二 期      第 六 卷  
目 要

大學預科教育

陳果夫

### 服 務 經 驗

- 田賦改徵實物的經驗和心得..... 董中生
- 於澄縣田賦徵實的經過..... 沈時可
- 陝西田賦徵實的經過及其問題..... 邱贊傑
- 我如何辦理設區中小學教師服務團..... 薛溥海

### 專 題

- 怎樣用人..... 馬國恩
- 對於電政人事行政之我見..... 梅嶠高
- 行政督察專員制度改造問題商榷..... 羅志淵
- 改革省制之過去與將來..... 陸東亞

### 討 論

- 論省性質和地位的演變..... 王頌如
- 縮小省區問題之商榷..... 袁應麟
- 縣行政的設門編制與行動..... 全平歐

### 論

- 實行指戶徵調法以掃除兵役所費之商榷..... 陳開泗

姬長談

敵區縣政巡禮記

朱學山  
章 勳

# 本 刊 啟 事

本刊自六卷一期起，對來稿報酬改用現金，每期售價亦酌予提高，稿約及定價表詳載封面底頁，希作者讀者諸先生注意為荷！

服務月刊社啟

服務月刊第六卷二期目錄

卅一年二月一日出版

大學預科教育

歐果夫(一)

服務經驗特輯

田賦改徵實物的經驗和心得

董中生(四)

於禮縣田賦徵實的經過

沈時可(八)

陝西田賦徵實的經過及其問題

邱實傑(一一)

我如何辦理職區中小學教師服務團

謝博亮(一六)

專題討論

怎樣用人

馬國恩(二〇)

對魯覺政人事行政之我見

梅煥高(二四)

行政督察專員制度改進問題商榷

關志淵(三三)

改革省制之過去與將來

陸嘉璽(三七)

論省性質和地位的演變

王頌如(四一)

論小省區問題之商榷

艾應麟(四五)

縣行政的戰鬥編制與行動

金平歌(五一)

實行指戶徵調法以掃除兵役弊變之商榷

陳開鴻(五三)

名人言行錄

會文堂公的修養

龔詒圖(五五)

行有餘力座談

鍾秉謙

朱學山(五七)

鍾秉謙

宣月平(六四)

素描集

專著的人口文盲其他

歐師(六七)

專載

敵區縣政巡遊記

章駒(七三)

# 大學預科教育

陳果夫

## 一、設置大學預科的意義

大學預科在我國學制上，本已成了過去的名詞。本人重新提出這個名詞來，並非志在恢復舊制，而是因為在將來的學制系統中有成立一種新的大學預科的必要。其意義有下列數點：

① 大學基本課程的預修 因為高級生活學校（見生活教育與特種教育一文，載服務月刊第五卷第三四期合刊）全是為培養學生各種高級的生活知識與技能而設，舉凡高級生活學校的課程，一是指以這類目標為歸。高級師範學校的設置，也純是爲了培植師資而設。雖然在這兩種學校的學生之中，其才志優長的應可升入大學，以求深造；可是在這兩種學校裏面，並不爲少數學生預備將來升學方便起見，而開設與本身無關的大學先修課程，致妨礙大多數學生的學業。所以在高級生活學校及高級師範學校與大學之間，必須有一座橋樑——大學預科，以備給願升大學的學生作進入大學的準備。凡屬外國語文，以及在大學裏一般學生所必修的課程，如哲學、理則學、心理學、行政管理學、法制、法律等基本課程，都列入大學預科中來教學。此類基本學科不及格的，即不得升入大學。

② 高深學理研究能力的訓練 高級生活學校和高級師範學校畢業的學生，都因為以前所學皆以應用爲主，對於高深學理研究的方法與技能，還沒有受到很好的訓練。而大學乃是研究高深學理的處所，每一個大學生都得具備研究高深學理的能力，而後始可各求造詣。各有發明。這種體力必須

在進大學之前，就有充分準備。有志學習何種專門學科的，在大學預科中，即可開始指導其方向，門徑，而培養其趨勢。所以大學預科的設立，同時也就在對想升大學的學生作一種研究能力的訓練。同理，這種能力培養不成功的，也不得升入大學。

◎大學生風度之養成。大學有大學的學風，大學生應具有大學生的風度。這種大學生的風度，若在高級生活學校和高級師範學校裏面就開始培養，殊嫌太早！同時恐怕有礙高級生活學校和高級師範學校本身的學風。若必待學生踏入大學之門後纔來培養，又實覺太遲，其中倘有不配做大學生的學生混入，即失去選擇和甄別的機會，而其結果，可以毀大學學風之業。所以應有大學預科之設立，以便對於欲升大學的學生，事先加以道德上的陶冶和品性上的鍛鍊。必須使具有作大學生的風度，然後纔准許其升入大學。

## 二、設置大學預科的效果

上兩所述設置大學預科的意義，似乎是專寫我的學制主張說法，其實就今日的情形來看，也正可利用大學預科的設置，來解決許多當前大學教育上的問題。茲根據上面所述，說明設置大學預科的必然效果。

◎因爲大學預科担負了大學生必修課程的教學，所以以後的大學教育，就用不着再花一年或半年的時間從事學生基本課程的教授；使學生一進大學之後，即可分別科系，各攻專門學科。即無異延長了大學的修業期間，因而可以提高大學的程度，保持大學的水準。使中國的大學程度能與外國的大學程度保持均衡。對於目前大學教育時間上浪費之弊，以及大學水準日趨降落之勢，皆可挽救。

◎因爲大學預科給與了學生研究高深學理的能力的訓練，所以以後的大學，就可不必再費工夫

增進學生的研究方法與技能。同時因爲曾經經過了一番選擇，凡是能升入大學的，都已具備了自動研究的能力；因此對於大學教學效率之增加，自有極大的幫助；比之昔日，可收事半功倍之效。而且可以使大學教育成功真正的人才教育，而免除大學經費的浪費。

◎因爲在大學預科中，已有了大學生風度的陶冶，所以以後的大學教育不必再費精力於學生基本品性的培養，及防範學生發生風紀上的問題。小則可以減除大學生中的不良份子，大則可以免除現代惡劣的大學學風，而使大學教育平安穩定。

### 三、設置大學預科的方法

將來大學預科的設立，和過去的大學預科不同，不必每一個大學都開設預科。可觀需要情形，或就同一地區之數大學共設一個，或就性質相同的數大學合設一個。各大學預科與各大學之間，取得密切的聯繫，尤當利用彼此共同課程的合併，以爭取行政之經濟。至於招收大學預科的學生，其入學考試可各觀原來的畢業學校的教育程度而定，取錄不必過嚴。大學預科的修業期限，原則上可定爲兩年，但可斟酌各人程度之不齊，而分別予以延長或縮短。惟畢業考試，則當有一定標準，普通畢業考試的，應准許投考大學；所以大學預科的畢業考試，就好比大學入學考試的一檢定考試。如此。大學之中，纔可以真正得天下英才而教育之。



# 服務經驗特輯

## 田賦改徵實物的經驗和心得

董中生

### (一) 前言

總裁在對第三次全國財政會議的訓詞中說：「無論平時戰時必須隨行糧食管理，專設糧食管理局，如果國家對於糧食不能管理，那移民食軍糧就無基礎，這樣國家決不能成爲民主的國家，更不能維持其獨立存在……」由此是證糧食問題是如何的重要了；還在歷史上也不乏先例：譬如第一次歐戰時德國的糧食也正到了糧食問題的不能解決，一次歐戰希特勒的勃然及德皇威廉的對食之干希特勒却也不能不是一個頗大的誘惑而成了這次歐戰爆發的主因之一……

這次中央爲充實軍糧調劑民食以解決戰時糧食問題，八中全會決議各省田賦征實而經全國財政會議議決明令公佈後，本省決定自去年十月十日起開始施行，對於這一建設要政，我們自應絕對擁護，勉力達成任務。

### (二) 田賦征收上的基本條件

我們知道在平時要田賦征收得好，就不是一件得容易的事，但是過去征收田賦我們祇要就注意到下列幾個基本條件，則征收成效一定可觀。

一、政府要有威信：要使一般民衆能依限納糧，政府必須具有威信，換句話說：就是要使老百姓信仰政府，確信政府當局有令出必行的決心和力量。

二、征收機構要健全：這里所說的機構並非單指征收機關本身而言，而是連同所有行政機構都包括在內的，因爲要推動一個整個動員的工作，則非有健全的區鄉保甲等機構而充分地加以運用與推動不可。

三、土地冊籍要清理：過去政府往往因感地籍問題的過於麻煩，因而有些把土地清冊都全部交由冊書或征收員管理，所以對於地籍的詳情只有征收員才弄得清楚，以致隱瞞養生，毫無辦法，是故政府要顧利地行征收，最好能辦理土地整理，否則尋低價度政府亦要設法能够直接管理地籍，以往弊端，才能一掃而光。

四、征收人員要絕對廉潔：以往征收田賦往往因爲征收人員上下其手從事舞弊的關係，致業主常有賄賂征收人而行帶納的事實發生，政府並未收到田賦而被征收人員中飽了，當然征收不起的。

五、人民的納稅能力：最低政府對於人民納稅能力當然也要顧到，如果人民的納稅力量還真的到了不能負擔時，政府也必須加以審慎踴躍的估計。

本縣對於以上各項條件，除三五兩項外，其餘三項均尙具備，所以



近二三年來田賦征收的成數均能收到九成以上，不過這次改征實物困難特多，情形就不相同了。

### (三) 民衆認識的不夠

在田賦征實之前，關於民衆認識的不夠大概是一般都感覺到的一個極端問題，可是我們却對這困難感覺得更爲深切，原因是本縣地瘠民貧，原本就是一個缺糧的縣份，一向靠外運接濟，並且本縣糧價之內，尚帶起伏，很多山地，這些山地根本就不出米糧，所以本縣辦理征實事實上確乎是比較更爲困難的一件事。

一般民衆知糧水準普遍的低落，對於田賦改征實物自然並沒有深刻的認識，他們只知道在他們自己的觀點上打算罷，從前一畝田只需要繳納一元九角的賦稅，而現却要繳納將近四斗的穀了，四斗穀可折合銀幣十元以上，在表面上看來好像增加了五倍以上的負擔，而其實抗繳後各地糧價何止增漲五倍之衆，所以征實不過是在求負擔的合理，但是一般民衆却誤認爲是太大的增加了他們的負擔。

同時，一般民衆，根據於他們幾次偶然的經驗，認爲過去政府當局推行某一政令，往往是一紙空文，從上下一貫地只是「等因奉此」「轉飭遵照」一旦遇到一些困難之後，讓政令無聲中停頓而擱置了起來，因此他們覺得這次田賦征實的结果恐怕也不過如是，就意存觀望而裹足不前了。

### (四) 事實上的困難

本縣實施田賦征實在事實上的困難有五：

一、糧糧不及：全國第三次財政會議在本年六月十五日通過了田賦改征實這一議案之後，隔了許久，本縣才再發到命令。中央的規定：征實每年二市斗的標準在浙西根本就不適用，因爲浙西一畝度農作的費用很少用斗，一向是用秤的，但二市斗究竟合市秤多少，如果想很精確地計算出來，就大成問題，一直到去年十月二十七日接到了省府編制的

命令之後，才知道市市石應折合市秤一百零八斤，因此在籌備的期間上講，顯然是極倉促的。況且在開征之前所有征冊也必須趕速齊全，可是這征冊又必須要知道每一畝所有田地的畝分數，應繳納現款數，再一折算爲實物手續頗爲繁雜，此外如倉庫的籌設不易內部人員的配備等，在在難時，因而我們未及依限開始，結果展延了一個月到了十一月十日才開征，這樣我們正是深深感覺着各方面的籌備工作作得都似乎還不多。

二、通知不易：在征實之前要民衆能够依限完糧，當然應該要讓他們知道折合標準，以及應繳納的數目，這本來是應由田賦征收員負責辦理的，可是因爲時間短促的關係，結果通知單却未能依限發出。

三、民衆折算不易：征實手續的繁雜，在籌備中曾經感到：第一要把所謂「毛田」折合成「稅田」；第二由稅田折算出正稅及附稅；第三正稅與附稅相加和算出每畝應繳錢糧；第四按每元二市斗的標準折合由元折算爲米糧；第五再以每市石合市秤一百零八斤的標準折算爲市斤；第六最後因爲民衆習慣於老秤的使用的關係，所以還要由市秤再折合作老秤。必須經過六次的手續才能完成，其繁雜是可想而知了。

四、運送困難：以實物完糧，在民衆方面對於運送當然感到不少困難，譬如一個離開倉庫二十里以上的業主，以實物完糧，每天一個人就只能挑過一石穀，假使這業主有二十畝田的話，須繳納十石左右的穀子，那就必須十個民夫挑運，一個民夫每人每天以五元計算，就須五十元，更何況民夫也還是一件相當困難的事呢。

五、繳納困難：征實在民衆繳納方面①繳納手續繁雜，人數過多則等候甚久，時間上的浪費頗大；②納糧人多，時間也自然易於拖長，過秤人員需要好利用他們不耐久候的心理而浮收舞弊；③對於穀子的檢定是否太濶是否沒有沙石等當儘不易訂定標準，於是檢定人員也很可能因此而挑撥過酸，向老百姓索取賄賂。

### (五) 征收機構的組織

針對着上述的種種困難，如何能使牠一一迎刃而解，那麼如何精確

地設計征收機關，使其每一部門都能夠臻於健全，自然是一個非常重要的措施，且在這裡分析地加以說明：

一、經征方面：經征方面由田賦征收處辦理，主要的是造冊造串，擊發業主，這一部份工作比較簡單，除了計算較複雜之外，與征實之前沒有多大的不同。

二、經收方面：經收方面應由糧管會（糧政科）負責，這一部分就比較複雜得多了。比如籌建倉庫的問題，政府與民衆的意見，就截然不同。第一以地點而論，政府當然希望設在安全地帶，但民衆却希望在交通方便的地方，以便繳納；第二以倉數而論，政府當然是愈少愈好，但民衆却希望愈多愈好；第三以保管而論，政府是以集中保管為原則，而民衆却希望分散保管。凡此種種顧慮全民衆的困難，勢非再四斟酌中辦理不可。

三、催征方面：催征方面本是由催征警員全責的，可是征實之後由於民衆的瞭解不夠，因此若仍以少數催征警員負責，事實上當然會感到不敷應用，所以我們決定催征這一部門的工作要鄉保甲長負責辦，把基層行政機構整個組織加以利用，這樣一來處處都覺得方便了不少。

其次再將各地從上而下加以說明：  
第一先設經處，由糧管會（糧政科）負責經收，田賦管理處則負責經征，總處的責任在計劃計劃，籌運倉庫，造冊串並擬定各項章則辦法表格等。

第二設分處，分處由田賦管理處派檢征主任，糧管會派經收主任組織而成，負直接征收田賦的責任。

第三分處之下再設臨時分處，臨時分處在法令上並非必要的組織，如果分處的所在地征收範圍面積太大，則分處再派員分赴各鄉經收，並設臨時倉以完成臨時分處的組織，這和以前的「流動分權」的性質相彷彿。其最大優點，即能解決經收範圍內的距離問題，假使每一鄉都能設一個臨時分處的站，進而再利用鄉保甲的力量去動員業主，自不難事半功倍。

其次，再談到分處與臨時分處的組織問題：  
1 人民便於繳納：要使人民便於繳納，第一要合乎民衆原有習慣。

2 政府易於征收：一面固然要顧到民衆，但另一方面也要顧全政府征收實物的成數要好，損耗要少。

二、組織的實例根據：為了要使組織嚴密完整，我們盡可能收收了第一級民衆所熟悉的制度的長處，下面二個就是我們的組織所根據的實例：

1 兩行制度：兩行制度的優點是：第一縱橫組織極度嚴密第二因而價的昂貴所有各部門的工作者分工異常明確。

2 收租制度：這是更為一般業主所非常熟悉的一控制度優點是對於所收租穀無論檢定、過秤、保管等都有很明確的規定。

三、組織內容：組織內容我們認為至少須要有五個人：1 經征主任

2 經收主任，3 檢定人員，4 過秤人員，5 保管人員。

四、人事的配備：關於以上這五個工作人員的人事配備，首先要政府及地方人士均各半參加，當然經征與經收兩主任必須由政府派充，其餘檢定過秤保管等人員一律由地方人士充任。在過秤與保管的人選方面於密切便易於發生浮收的現象，使保管人有了揩油的機會，或者是共同作弊，但是這可能性其實是微乎其微的，因為過秤人既然也是本地人，當然也不肯輕易開罪業主，同時業主與過秤人同屬民衆，前者對於後者當然並沒有絲毫恐懼心理。此外應當注意保管人，因為責任重大的關係，所以必須是在本地比較富有財產的人來充當。至於檢定人却無大關係，由鄉公所派鄉丁充當便不會發生什麼流弊。

### (六) 征繳實物的程序與手續

一、擴大宣傳：擴大宣傳首先我們採用動員方式，除了積極地召開保民大會詳細予以詳詳告誡之外，同時更下了一個很通俗而又很簡單的

命令，令各縣各保長俾傳通知令各戶通知，各戶並須依次簽蓋或捺指印再寫呈報核辦，因為我們覺得如果委使每一個民衆對於實征的意義及其重要性都有深刻的瞭解與認識，而只是像平時一般行文讓命令一下，這命令是一定不會普遍地打入民衆的階層的，所以我決定採生了如上的方法，此外我們還曾利用時在收購餘糧時曾普遍地乘機加以宣傳，因為在收購時，一般民衆總想少拿出幾斤，這時候便特別強調地告訴他們本來每畝田是應派購若干斤的，可是今年為了要開始實征的原故，所以每畝可以減少若干斤，這樣迎合了一般民衆不肯多難艱難的心理，同時對於賦款收征實物的事，却無形中給予他們一個很深的印象。

二、實征通告：在上面「事實上困難」一節之中，曾談到過在實征之前因為時間關係對民衆的告知單，却未能依限發出，現在就以普通通告來代替通知了，這和平時的通告不同，簡單明易，意義也較為重大。通告中共載明四點，即：一、開征日期，二、繳納地點，三、每畝繳納穀數之標準，四、加餉日期。以上一、二、四各項都很容易懂，而且民衆是所素須要知道的三點，至於第三項每畝繳納穀數標準在折算上就頗費躊躇了，比如實征與學費的帶征，計算方法各異，前者計算時也不滿一畝做一畝計，而後者却是不滿五分作五分計，這樣在折算上是更覺不易了，同時糧中上算的是市斤，而民衆却只知道老秤在在須詳加折算，經過再四斟酌，我們終於決定在通告里所示的標準要比較高些，如說以前每畝繳納四十市斤而我們在通告里就說所征的須老秤二十斤，因為我們恐怕如果不這樣說的話，勢將有一部分民衆主張繳納額，怕繳會存不足的情況發生，無論不足數目是大小在這種與民衆人當然是毫無不背通過的，所以我們常常在通告里把標準定得比較高一二斤，反正繳納後的餘數，可以仍舊換回去，這在百姓方面決不會發生什麼反感，並且這和繳納不足再在返還一次總要比較好了。

三、一條自通的進行：我們深深覺得任何動員工作都必須經過嚴密的組織加以推動，因此我們仍舊將原有的基層行政機構充實並行一個一日的田賦征實辦法，我們預定在開始的前一天通知該保長，由保長

召集甲長，再行分頭通知業主，第二天由保甲長及大戶先行繳納，以示倡導，這糧每保以一百至一百五十戶計算，預計在時間上尚無若何困難。至於臨時分處結束了一鄉的征實之後，則立刻再遷移到別的一鄉辦理征收，全縣共計十八鄉鎮，預計設置九個、臨時分處，一個月內全縣當可完全辦理竣事。

四、繳納程序：因式時繳納程序我們決定以下的七個手續行之：  
 1 預發號 由繳納人向派收分處領取預發號以定繳納次序。  
 2 領通知單 繳納人持預發號向派收分處主任（即征收員）遞領通知單。  
 3 檢定 檢定預發號由管理風草會工辦理。  
 4 過秤 過秤由辦事員（由本地用秤有經驗人士擔任）擔任秤手。  
 5 上倉 由保管人員負責監督過秤及上倉。  
 6 發券登賬 由經收分處主任登錄後發給收發券。  
 7 換中 以收發券向經征分處主任換領糧中。

（附記：經征、辦券、發券、領糧各員均在通知單上蓋章以示負責）以上七個手續部門的地點位置都依次排定，不容有所顛倒或錯亂，以免繳納時浪費時間。  
 五、賦課的經過：把以上征實各項籌備工作都設計完備並準備就緒之後，我們就決定在十一月七日擇定了河橋並來試辦出於意料的是這一天上午老百姓却一個也沒有來，後來才發現一般業主雖然都已準備停當，但仍有意圖觀望，以期延宕，所以我們覺得還須要加上一個嚴厲督催的力氣，由保甲長大戶先行繳納。起初一般老百姓以為征實的手續是頗為繁雜的，可是賦課結束了一鄉之後，才知道不但麻煩，甚至於比繳納還要來得方便，原因是農民所唯一出產品是穀，如果要精細那還得經過一次變賣的手續。此外保甲長一提的是按次序辦一次繳納的手續，只與五分錢左右的時間就夠了，時間上絲毫不至浪費。總之這次賦課的結果我們覺得還相當的滿意。

(七) 結論

在這次田賦征實開征之前，我們原本是處處都感覺困難的，可是賦課結果之後，並且目前正在繼續辦理的情形而實，我們所得到的結論是：只須方法正確，設計週到，並多照客觀實際上的一切情形從事，再輔以上不斷的精力，那麼田賦收征實物這一政令的推行，可以說並沒有多大困難的。

(完)  
 三十年十一月二十五日於昌化縣政府

# 於潛縣田賦徵實的經過

沈時

田賦改征實物，從歷史上看並非新創的事業，然從現在說來，倒是一番新的稅制，遠古且不必說，我國在六十年前，就是以實物完納國課的，換句話說，用銀鈔完納國課的時間，到現在只有六七年。現在因為課金問題的嚴重及抗戰的需要，中央經過很縝密的考慮之後，于去年五月毅然採用田賦征實的辦法，真是稅制上劃時代的進步。

## 一、確定三個原則

本縣于奉令將田賦改征實物之後，便首先決定三個原則：

①恪守功令如限完成。中央規定自十月十日開征，至十二月九日止全部征收完竣。中央這樣規定二個月的限期，一方面要力改過去積欠弊病，務使人人完納，家家納賦，同時我們更覺得在這新政的推行中，可以測驗民衆對於抗戰的認識與熱忱，和本縣動員工作的成效。

②周詳思慮，充分準備。田賦征實的經驗，已中斷七十年，我們今日工作起來，一無成案可稽，事事均須新創，任何一種新創事業的成敗，又都取決於事先準備工作是否充分，所以我們一方面研究中央的指示，一方面又考慮本縣的實際情形，從事充分的準備，不要使在工作中間有許多枝節的困難問題發生。

③節省手續，便民輸納。田賦改征實物以後，老百姓完納田賦的手續，較過去用銀鈔完納，自然繁重，所以我們必須盡量想法，把麻煩減少，本來「政府設官，所以便民」，我們做任何事情，都應該想到怎樣便民的問題，現在執行這田賦征實的新政制，鑒於過去改用銀鈔的原因，我們自然更應該注意到怎樣便民的問題了。

上述三點，就是我們同人這次在執行田賦征實這國策中所確守的行動綱領，我們都認定能達到這三點，就是工作成功。

## 二、準備工作

本縣奉命辦理田賦征實以後，即成立田賦管理處，並就四鄉擇定適當地點，設立四個經征分處和經收分處，兩者合併辦公以便利民衆洽辦納穀手續。同時，我們又碰到一個問題，因為當這節約人力以協助軍運的時候，我們不能叫老百姓和完納田賦的倉庫，相距太遠，作長途運輸，而且老百姓也正忙於贖種多作，如果使其化費幾天幾晚的工夫。專門來做完賦的事，是一種時間上和人力上的不節約，必須想法解決的，因此便就適當地點，指定民倉使用，計全縣共設十八個倉庫。使老百姓與倉庫相距，至多不過十五里，半天之內，即可繳納完竣，省去長途肩挑之苦。

每一個倉庫，設倉庫管理員一人，於開征時負責鑑定穀物良窳和權量的事，又設經征員經收員各一人，經收員負責擊券給收谷券，經征員負責換給田賦收據，三人同在一地辦公，因此老百姓往返辦換券手續。

於潛習俗，計算穀物，向來都用斤兩，不以升斗，此次本縣征實，根據習慣，也一律用市秤計算，按照中央規定，每元折繳糧穀二市斗，每一市石合市秤一百另八斤計：

田每畝納穀一斗五升二合，折合市秤十六斤七兩弱，

地每畝納穀七升，折合市秤七斤九兩弱，

山每畝納穀一升八合，折合市秤二斤弱，

簿每畝納穀六升二合，折合布秤六斤十二兩。

### 三、擴大宣傳

「民可使由之，不可使知之」的時代，早經過去，我們要求民衆能够維護這個新政，共同執行，務必要使其先行瞭解牠的意義。所以我們對於「便民知」的宣傳工作，曾經付以極大的精力，會同本縣各機關，組織田賦改征實物宣傳隊，宣傳隊的宣傳員，是由各機關調派的，其人數按每鄉員數一人而定，共計十八人。

當宣傳隊員出發前一天，由田賦管理處召集他們講習一天，把中央改征實物的意義，仔細分析講解，使每一宣傳員都能明白征實意義，並對民衆宣傳使民衆接受，這是講習的第一個課程。其次是講解納賦的手續，銀鈔折合升斗，升斗折合斤兩的標準，使每個老百姓自己已能核算，再其次是教他們警告每個老百姓，這次完糧和過去不同，如有拖欠是要處罰的，並且告訴他們處罰的罰則，對於十二月十日這限期，要使每一老百姓都知道都記得。

宣傳員下鄉宣傳的方式，是利用鄉鎮保甲機構的，先至鄉公所，排定日期，通知各保長，於規定日期時間內，召集本保甲長及民衆，舉行保民大會，在會中先由宣傳員講解田賦征實意義，手續，折合標準，和限期，然後再聽取民衆所提出的疑問，逐一予以解答，如有重大而不能立時解答的，則由宣傳員記錄下來，通知田賦管理處給予解答。這種按保的五傳，自然比一般街頭講演，散發傳單和貼標語，來得切實有效。

### 四、動員保甲

本縣因為規定一個宗旨，如果準備不周，民衆不瞭解，便不先行開征。所以本縣開征的日期，並未能遵照中央所預定的限期，於十月十日開始。因為我們以為，如果準備不充分，行到中途難免有障礙發生，不能繼續，則一反前功，人力物力，兩都可省；若不使民衆預先明瞭征實意義和怎樣繳納稻穀，那便會引起民衆的觀望不前，或者民衆因不明

戶數，到處碰壁，激起反感，反致妨害新政。

本縣實際開始征收的日期，是在十一月二十三日以後，全縣十八倉庫，同時經收。我們也想到這樣短促的時間內（距限期僅十八天），可能發生擁擠問題的，所以由每個倉庫，按本征收區域保數，排定各保的假定繳納日期，如某保定於某日爲假定繳納日期，便通知該保保長，於那天在保內鳴鑼，提醒各業戶完糧的日期已到，假定日期是專爲避免擁擠而設的，如有不屬於該保民衆假定日期而來繳納的，當然也一樣經收。

各種機關團體，都書一定辦公時間，時間未到固然不工作，即使在工作中，一到了下辦公時間，就馬上結束。這聽之於普通事件可以的，但用之於征收田賦，卻不可能。因為老百姓來完賦，路途有遠近，或候潮或因他事工作關係，必須提早或延遲時間來完納，所以當征收開辦之後，各倉庫的辦公人員，便不分晝夜地工作，有早到天剛亮就起來工作的，有遲到晚間九十點鐘才能結束一天辦公的。這樣延長和提早辦公時間，無非是想便民罷了。在征收期間，同時派出督征員，也是每鄉一人，分赴各鄉鎮督促鄉鎮保甲長，努力宣傳，通知各業戶如期繳納。

### 五、解決民困

本縣山多田少，故有許多業戶，只有山前沒有田的，他們平日吃的糧也都是玉蜀黍和薯蕷，終年沒有稻米上口。現在政府規定完糧必用稻穀，事實有所困難，而其實此時，於濟因收購軍公學米，除一般特別窮有的外，大都沒有餘糧可以出賣，而有餘糧可以出賣的人家，又不需要錢用，可以存之倉庫的，這樣，那些沒稻穀的業戶，不是沒法完糧了嗎？所以我們又利用鄉保機構，指定本保內餘糧戶，必須供應無穀業戶的完賦稻穀，或以錢買，或用玉蜀黍薯蕷等兌換，視現價格，不得拒絕或抬價。

我國習俗，投冊上戶名，往往與實際姓名不同，或分發通知單時頗感困難，備有不能達到的，又老百姓向無拿字通知單去完糧的習慣，接

辦了的通知單，有並不看重或其他原因而失掉的，照中央規定，補發通知時，是應該繳納核算費三角的，但我們認為老百姓的遺失通知單，不是有意的，也不是想作為藉口不完頓，無非爲了偶然的原因而遺失，情有可原，在政府給以核算，無非略費幾許手續，吃公家飯原應該爲老百姓工作的，所以對於繳納核算一層，本縣一概豁免。

爲政在人，不啻法律，訂得如何平允，如果執行的人存有一種偏頗心理，就會失其本原。田賦征實一事，可以說是最容易生弊，使老百姓受無謂之苦的。如權衡時，折算時，在在那可以舞弊。如果這個新政策上了這污點，那給予老百姓的印象，將是何等不好？

爲了這，所以我們又派出一批人，輪流至各糧收倉庫，驗秤有無不合，並向完糧戶查詢所完之錢數畝分有無不合，一方面還通知各鄉鎮保甲長就近監視。如有弊害發生，立即可以提出更正，或向政府報告。目的是要做到沒有一個倉庫生弊，沒有一個老百姓受害。

## 六、獲滿意成績

本縣開始征收的時間，雖然比他縣爲遲，且在征收期間有好幾天是不下雨的，但成績足可滿意，遠超過我們起初的預期現在總共收起的數目，約佔總收數的百分之八九強，就各倉來說，俞家倉（告獨灣）收到

百分之九八，長家倉（六台鄉）收到百分之九五成績最佳，而米收起的數目，實際上多爲有燒熟地的，及舉產尚未過戶的，一向找不到完賦的農戶。由於這一個成績的表現，以短短的十八天內完成六個月的工作，我們相信自己所遵守的三個行動綱領是正確的。我們事後來批判，覺得我們有幾點是值得大家參考，比較可算是寶貴的經驗：

一、準備必須充分周到，如準備本達完滿地步，甯可不開征，只要準備周到，遲也無誤。

二、宣傳必須切實徹底，一般做宣傳工作，僅求表面，我們利用保民大會的方式行宣傳，成效很好。

三、只要全力逼付必底於成，此次本縣征實，田賦管理處的人員，固然是全部動員了，而縣政府的職員也是大部份動員了，可謂集中全力於此一事。

四、處處便民，便處處有利於功令。我們於執行時候，不斷地替民衆設想，爲便民而努力，結果則民衆受到民衆的擁護，所以成績也特別迅速表現出來。

這幾點經驗，我們當永遠持頌，並施之於其他一切事業。同時，我們也由此而獲得了一個信念：老百姓對抗戰是具有最高熱忱的，我們過了實施動員的基本工作也並未落空。

## 陝西田賦征實的經過及其問題

邱贊傑

## 一、征實的辦法與機構

去年中樞爲適應戰時需要，規定田賦改征實物。當時頗有征實實物通則及其他法令多種，綜括要點，約有四端：

- 1 折征實物的標準，按三十年度省修正附賦額合計數，每元征稻谷二市斗，不產稻穀地區，得按市價折征等價之小麥或雜糧。
- 2 經征經收採劃分制度，經征由各省縣用賦管理處辦理；經收由各省糧政局各縣糧政科辦理。
- 3 經征經收機關職掌之劃分，前者司籌劃附征，擬訂經收實物折算辦法，及徵征等事項；後者司實物驗收，實物儲藏保管及實物劃撥與運銷。

- 4 各省均限於秋收後兩個月內一次征足。即三十年下期至三十一年秋季前一年之糧，應於三十年秋收後一次征足。

陝省當局根據中央的指示，擇定小麥稻谷粟谷包谷（即玉蜀黍）四種爲應征糧類。但陝省三十年度省修正附賦額省辦法，實行田賦改征實物，折收現價。所以三十年度省修正附賦額省辦法，實行超過原額二倍有餘，因此請准以二十九年的正兩賦額爲折算的基準。土地復報各縣，則以陳報後核定的科則爲折算的標準。全省除陝北特區十七縣不計外，全省共應征各種糧類一百八十七萬九千九百九十七石。其各種糧類彼此符合的比率，則根據歷年市價及有關各機關之材料，開會討論，結果定爲：燕麥 1:1.1 小麥 1:1.1 稻穀 1:1.1 包谷 1:1.1 即每元折糧通谷二市斗，或小麥一市斗五升，或粟谷三市斗，或包谷二市斗四升。

至各縣究應征收那一類，由各縣自行選定，折合應征數目，報省核定。如一縣所產糧類不一，并可避征兩種，不過同一經徵分處所轄地區，只准征收一種，以便保管。惟陝省主要農產品爲小麥，係於每年夏季收穫，當糧備開征之初，早已逾收穫期甚遠，并且三十年陝省小麥歉收，兼又派購軍糧甚多，（詳見本文第三節）民間儲蓄已少。當局一再考慮，認爲三十一年賦糧，夏季即可開征，爲期甚近，不必提早預征，所以僅征三十年下期的賦糧。這一點與中央的規定稍有變通。關於經征經收的機構，經收方面，在省糧政局未成立以前，係由省糧定管理局主辦。在縣糧政科未成立之前，係由縣糧食管理委員會主辦。經征方面，在縣田賦管理處未成立之前，係由各縣原有賦稅督征處主辦。其彼此職權的劃分與聯繫，完全按照中央的規定。至三十年十一月一日，省糧政局成立，各縣田賦管理處及經征分處也都同時成立。惟各縣糧政科則因糧類關係，至三十一年一月始分別成立。幸實際收糧的經收分處，早於三十年十一月下旬成立。所以征賦的工作尚能進行。

## 二、開征及阻滯的情形

陝省田賦管理處於三十年八月一日成立，經兩個月的籌劃，經征工作，大致就緒，各縣的經征機關，雖因未奉詳細組織規程，尚未設立，但都已分別派由各縣原有賦稅督征處辦理。當時省糧政局對於經收的籌備，也略有眉目，并已派定縣糧管會執行糧政種的職務，雙方遂商定於十月十五日開征。不意行將開征，際糧管局就奉令結束，各縣經收事務，大受影響，弄到無人過問。十一月一日，省糧政局成立，其間辦理交

據，調解人事，續費手續，幸當局對於要政推行，頗為上緊，數日之內，即決定在縣糧政科未成立之前，各縣征實事務，仍由縣糧管會辦理。

井又擬具征收實施辦法，規定各縣糧管會之下，均設置征收分處，井增加征收人員，其他如折征標準，驗征辦法，及保管費用等，均有規定。乃此項辦法提出省政府會議，竟未通過，復轉交省參議會注意意見。

於是省參議會對於折征標準（即各種糧類彼此折合的比率）及驗收辦法等項，均持異議。結果辦法遂無形擱淺。同時在此時期，各縣開征已久，均未收糧，一般地主及士紳與反對征實之聲，輿利用時譏，鼓動人民羣持觀望。

一面紛紛奔走呼籲，以本省田賦賦他省為理由，請求減少。甚至謂中央按正附賦額折實，係指舊日正銀及餘等項款而言，本省均早已併入正賦之內，此次省處擬將地方附加列入，增加人民負擔一倍。殊不知省處既已減按二十九年度賦額折實，又變通中央命令，徵征三十年下期之數，實已無可再減。至各項雜款，隸於民國二十一年併入正賦之內，統稱田賦，但均屬省款。嗣後各縣再按此數加征百分之百，始為縣附加，征實通則規定按三十年度省縣正附賦總合計數，自係合併省縣二者而言。省府方面因人民呼籲不已，只得據實上聞，井代請求八折征收。但在請求八折尚未奉准之際，中央因陝省收數短絀，一再電催速征。省政府，為尊重命令，只得把省參議會所不同意的糧收實施辦法，於十一月下旬公佈施行。但屬顧全請願代表的公意，又令縣可暫按八折徵收先行征收，將來萬一不准，再行補征，這時各縣田賦管理處早已成立，依照法令，應查正額及折實等問題，可是沒有奉到省處八折的命令，因之對於政府執行八折的命令多不贊成，井紛紛請不省處。由於各縣經征民團與糧收機關意見的分歧，征實工作無法推進，經收分處遂經成立，事實上多無事可做。直到十二月上旬，中央不准八折的電令回省，省田管處才會同省糧政局令知各縣，仍照原定十成征收，而各縣請願代表亦因中央政策堅定，無法反對，於是各縣征實業務，乃極急籌開始，可是在試辦時，中央又紛紛來電實令將三十一年秋收前之糧，與三十年下期之糧一併征收。省田管處再四申述理由，說明目前形勢，

實不能逾期併征，但至今尚未准。

### 三、問題的蔽結

從上述述，陝省田賦征實的工作，所遇阻滯甚多。關於此事有兩個不同的解釋：在地主階級，以為是由於負擔過重，所以老百姓要求減免；在政府及其他各界人士看來，是由於創辦之始，人事和機構未盡完善，所以發生彼此脫節的現象。我們現在想從事實上闡明這兩種說法是否真實。

陝省的田賦，經過土地陳報縣份，新改訂的科則，除城市地不計外，每畝正附賦合計最高是九角五分。最少有到五分。原改征實物的標準，每畝每年最多不到稻谷二市斗，不到小麥一市斗五升，而上等地每畝每年約可產小麥二市石，或稻谷二市石以上，田賦負擔不及出產十分之一，與古代行一而徵之制相比，尚覺稍低。在未辦土地陳報各縣，科則差別較多，但總二十年左右陝省財政廳調查地畝科則。結果，每畝最高賦額正附合計多在八角至一元二角左右，其每年應納的田賦，平均也不超過二市斗。並不為重。不過這就就田賦本位而言，若把田賦以外的負擔合併計算，則情形又當稍異。此種負擔，其最著者為征購軍糧，公務員工資，及修谷倉修堤等項，這是以糧食為標的者。此外尚有縣地方預算不敷，及其他額外攤款，每縣少者十萬左右，多者在二十萬以上，大抵都以土地為負擔的標準。專就糧食而論，陝西三十年度其購軍糧國稅：計第一購軍麥六十五萬包，（原定二十九年九月至三十年春之數，實際三十年內購辦的恐有五六萬包），一年屯糧五十六萬六千九百五十四包，代軍政部購辦五個月給養七十萬包，委託購辦軍糧二百萬包。其中一年屯糧案核准減三萬包，去年十二月間又核准二百萬包案內可撥糧六十萬包，以此抵消春開一期軍麥，尙共有二百九十六萬六千九百五十四包。每包重二百市斤，約合一石四斗。共合四百一十五萬三千七百三十五石六斗。又各縣照公務員自省自一月份起，縣自七月份起，均補給長糧，估計約四、五萬石。積谷約二十餘萬石。此外各種鄉保



撥派，雖無確切統計，為數當亦不少。至陝西每年糧食產量，據本省農  
業改進所估計，二十九年共產小麥二千四百一十二萬二千二百八十石，稻  
穀二百一十二萬四千五百三十一萬石，包穀三百四十二萬一千三百四十  
四石，小米（即粟）四百零九萬三千三百一十九萬二千九百三十三石。合計僅二  
千二百八十六萬一千零八十六石。三十年產量尚未見到，但三十年係  
歉收之年，至多不過能趕上二十九年的產額，這就是說，在二千二百餘  
萬石糧食之中，應撥政府征購的，將近六百萬石之多，為總額四分之  
一。剩餘下的一千七百餘石，即是陝西省九百二十三萬八千五百九十九人  
（據陝西省民政廳三十年十二月的統計）一年間的食糧。若非於此項糧  
糧食之外，另有高級大豆甘薯等項充當各種雜糧補助食用，陝西的  
人民，實將有淪為餓殍之虞了。在這種情形之下，如果政府當局硬要把  
三十一年秋收以前之糧，一次征足，豈非必然引起人民的反感，增加推  
進上的困難，不但事無補，反將使二十九年下期的餘糧，也難征起了。

說到這裏，讀者也許要問，以為三十年下期陝西征購之所以困難，是  
由於負擔太重之故，實又完全與事實不符。上數目如等過，就征購本位  
而論，人民的負擔并不繁重，這一點人民是容易理解的。省田賦管理處  
又顧慮他種負擔太重，如將應納一年總額之數暫分半年，以適應負擔能  
力，人民也多知其底蘊。所以從征購到開征，以至開征不久的期間，人  
民並沒有反對征購的表示。浙東左開征的首半年內，在沒有經收入  
員沒有倉庫的種種困難之中，收了一萬多石糧，這固然由於經驗人員的  
努力，民都願於開交納，也是主要的原因。其他各縣，也有好幾種類  
似的情形。以後之所以期望，是用督署糧政局封東，各縣政府沒有奉  
到設電經收人員和開支經費的辦法，想遲遲不致動手，久經糧委會也都  
懷五日京光之心，敷衍了事，這時各縣田賦管理處時時設立，也苦  
於轉事可辦。這個已經開征而不征收的期間相當的長，人民於是由觀  
望而趨為憤慨。省糧政局適於此時將所擬的征購辦法提出於省政府會議  
，所以將委諸不屬於當時的情勢，談決新省參議會審註意見，以順民  
意，殊不知因此更增加了事情的困難。請願各代表，像是得到了勝利的先

聲，各縣人民，從此更沒有了納糧的意思。以後又因八折征收的問題，  
使各縣政府與田管處發生種種爭執，甚至田管處的正副處長因立場不  
同而彼此齟齬的，亦所難免。直到十二月電飭各縣照舊征收的時候，這  
滿天的陰雲，才被掃除。而各縣一經正式開征之後，進行都非常順利，  
到本年一月十日前時，各省收數已到三十六萬餘石，公糧數而定。可見過  
去的阻滯，并不完全是負擔上的問題，而所謂機關組織未臻完善，不無  
相當的理由。

從上述這段短促的事實看來，我們學得去年創辦田賦征實，至少留  
下而三個沒解決的問題：

1 征實征收的機關分屬中央和地方，彼此系統不同，立場各異。在  
中央必須貫徹全國一致的原則，在地方有時又不得不體顧人民的輿情。  
并且彼此機構不同，步調難於齊一，更難發生爭執的毛病。

2 省田管處以財政廳長兼處長，縣田管處以縣長兼處長，經由是  
以備省縣的政治力量，可是廳長兼處長的身份，在省府方面說，可以  
算是主席的屬僚，應聽從主席的指揮。但在中央方面說，是中央駐外  
的長官，應聽主席的協助。在這種重人格之下，倘若使廳長兼處長左右  
人難的時候，尤其在區的一級，廳處長和副廳長的職限，頗難劃分，照  
理，副廳長只能佐理廳長，舉凡一切事務，無不由廳處長負責其全責。  
果真這樣，不特使廳處長因職政繁忙，難於兼顧，恐怕也非回來要時置副  
處長的本意。度之，倘若副廳長大權獨攬，處處與廳處長於不顧，則彼  
此勢必時生齟齬，尤有礙於業務的推進。

3 田賦征實，主要是接濟軍糧。過去各縣本已有軍糧的征購，征實  
以後，并未將二者統籌併算，在足敷軍食的條件下，將原有征購軍糧之  
數，予酌減少，所以在糧產不豐的身份，不致有負擔稍重的現象。以陝  
省論，三十年度所購軍糧即四百萬石，合一年征實數額的兩倍有餘。  
征實以後，最初并未緩減，以致影響糧價上漲甚速，後經省方商准中央  
，緩購六十萬包，糧價立即回跌。倘若征實之初，中央即宣佈征實軍糧  
，那抵軍糧，征足若干，即減購若干，糧價根本不至有上漲的現象。這

不過是各省中的一個例子。此外軍糧徵實的問題不同，驗收手續各異。以五金備地點各不相同。使人民肩挑電掣，各別交納，也極不合於行政經濟和便利人民的原則。

#### 四、事實上的困難

田賦征實，不但擔擲人專和負擔下都有急項解決的問題，在事實上也有許多困難。比如：

1 驗收的標準：中國的穀物都產自鄉間，並沒有一個合於科學的成色標準。如通常所謂潮濕，掩砂，掩雜，幾乎每種穀物都所難免，但究竟如何程度，方拒絕接收，却很難劃出一個絕對的界限。又如對不良的穀物可以過風，但過風的嚴重，無一它限制。偷故會加重，倘良好穀物，亦有被風除的可能，結果存糧成經收入一種舞弊的方式。

2 用秤和用斗：征收實物自然以用斗為原則。但用斗，費的次數多，經收人員濶落穀物以掩飾所謂「斛面」的機會也多。又量如用力搖曳，容量增加，次數多時，也是時常所做。并且量的次數多，時間不經濟，不能應付機關的糾紛。用秤雖可省去用斗的弊病，但也并非不能上下其手。所以多有於風機等器，限制政府的範圍，并於秤上釘子，以私私換。但秤較斗易於損壞，損失亦不衡而未加調整，則舞弊的機會更大。

3 倉儲保管與運輸：收起的實物，在短期內必須在倉庫以資儲存。自民國以來，各省倉政敗壞，年來陸續遷移，而實際并未修葺，所以倉卒間都無現成的倉可用，新建倉庫，又非目前的實力所難負擔。因此保儲便成了最大的問題。開時雖久，受潮霉爛等害等難免，均所難免。適實物制勝的時候，又不是事近堆積的發要，於是又須藉運輸的力量，在目前交通情形之下，這又是一個最困難的問題。

4 人民交納的便否：征收實物本來規定各段經征分處，四川各縣大

致每半徑三十里內，必有一分處，即可感例。陝西山地太多，每有懸崖橫貫數百里，而賦額不過數千元甚至數百元者，折征實物千餘石，以至數百石，若多設分處，恐將得不償失。於是只好叫人民負擔糧食，跋涉程途，前來交納。加之征購軍糧與征實并非同時，這樣，人民的損失就不可勝計了。

5 征收種類與出產：政府征收實物為保管并適合作軍糧的要求，所征糧類不能過多，但各地出產的差別却甚大。比如陝省征實，以四種為限，事實上就難以概括各省糧產的情形。有時一縣之內，因跨地廣闊，產產糧類也有在三四種以上的，但現在限制每縣至多只准征兩種，而每一種亦必又以一種為限，所以人民每有出產自己所需的糧食，到他處購買政府所要求的糧類來交納。艱難之間，增加了許多無謂的損失。

以上不過就較重要的略舉五點，其他如田賦征實所增加的負擔，多有轉嫁於佃農的機會，應如何設法防止；地方上不肯官吏及員警，趁著征實的機會，難免不撥入征實機構，發揮其舞弊的能事；各縣田賦，過去多有戶籍不實，無法徵收，辦理贖糧後，又每有科則錯誤，抗不納糧的情事，應如何設法調整；中央財政應自治財政，系統各異，現中央把自治財政中最重要的田賦收去，而予以法幣，在目前縣政百端待理的時候，是否能應付這迫切的需要，這些都是現在需要切實研究和解決的問題。

#### 五、幾點意見

田賦征實，是目將應付抗戰不得不行的要政，全國明達人士，無不承認。但是半年來實行的結果，不能盡如預料，而發生了上文第三四節所說的種種問題與困難。這是由於方法未臻完善之故。我們以為第四節所述的困難，尚可留待各方從長研究，惟第三節談到的問題，涉及制度的根本，急須加以考慮。我現在就觀察陝西征實的經過，提出種種粗淺的意見，以供參考。

1 經征經收的機構應予以調整，調整的方法，最好使經征經收兩種手續合而為一，統由一個機關負責，當不至再有參差不齊的顧慮。如果萬一仍要保持經征經收劃分的原則，便應使兩機關，併隸中央。換言之，即各省糧政局，應改爲中央的駐省機關，各縣糧政科，應改爲直隸省糧政局的獨立經收機關，如此經征經收，一同乘命中央，可以免去許多地方的牽制。至經征的人事方面，最好省縣均改爲專任，而將其組織加強，尤其在縣一級，應使其有充分備征的力量，不必指望縣政府的協助。這樣，將來稅制統一之後，稍加擴充，即可變成中央在各縣的稅務局。

2 征購軍麥與征實，應互相配合，原定購糧辦法，係在征實并未實行以前，當時以全部軍食爲着眼點，征實以後，購糧的數目，自須酌量減少，所以四川在實行征實之後，取消原來購糧辦法，而改爲征一購一，這是很合理的。各省似乎可以做照這個原則試辦。爲求公平，儘可根據征冊，就糧戶的大小，另定累進購糧的辦法，使大戶多出，此後中央對各省要求食糧，應亦以征購總數爲標準，如錄征一購一不足，征一購二或購三亦無不可，總須對於劃一。此外征購合一，使人民交納的手續簡便，這點也是很可稱許的。

3 中央今後對於各省糧食負擔的能力，應詳調查，如其產糧較少，

而他種特產甚多，似亦可另定標準，酌征他種實物。如陝西的棉花，甯夏的羊毛，湘西的桐油，四川的糖，都是農人的出產，同時也是抗戰重要的資源。人民樂於輸納，政府取之有用，這種便利的稅法，只要取之有度，行之無弊，一定有補於國家的財政。

4 一種新制度的實行，原定計劃一定多少有些難於適合實情。地方，委使行之權利，上層只可作原則的規定，細小的節目，要投中下層以因地制宜，便宜行事之權。即如以田賦征實而論，田征一定徵食糧，這是原則，各省究竟征那幾種食糧，要在什麼時候開征，折合的比率怎樣，在一定的限度之內，要授各省以自行決定之權。又如本文第四節所舉各類困難，頗多因地而異，倘定要膠執一定的成規，反有治絲益棼之病。現在的情形，好像中央對各省田管處等制太嚴，很少有變通的餘地。李銳先生在田賦征收實物之實施（新經濟五卷十期）一文內說：「竊以爲欲斯征收推行之順利，貴在不背主要原則，而參酌及各地之個別情形。蓋通繼以固定之成法，容易發生意外之阻障，而濫授機宜，尤難盡合實際」。因此他主張：「選擇得力之督導人員，派赴各地向機行事察其實際情形，有積極宣變通者，隨時處理」。我以爲這種專與其盡責之督導人員，又不如分責之中下級機關，因爲實際執行業務的人員，必能洞悉實際的情形。

# 我如何辦理戰區中小學教師服務團

薛溥海

## 一、戰區教師服務團成立的動機和目的

蘆溝橋事變發生後，我華北東南省，平、津、京、滬、甯市，和糧食路，一批一批的教師，不願做敵人的奴隸和馬牛，不願受敵人的驅使，爲了復仇，爲了報國，於是陸續軍事的轉變，來到後方，顛沛流離，困苦萬分。中央當局體念這批教師愛國的赤誠，和流亡的痛苦，同時也借重這批經驗豐富學識優良的教師來推動戰時後方教育，教導失學青年，和灌輸民衆知識，以求增進民族抗戰力量。於是教育部屢陳立夫先生召集教育專家多人詳細商討研究並籌備相當補助的籌備，至二十六年冬季，始由教育部派員在開封、漢口、長沙、西安等地辦理登記；同時並創設國立中學和組織服務團，來容納這些教師，分發到後方各省市工作。所以凡有國立中學的地方，差不多就有服務團，我們可以說國立中學和戰區教育服務團實是孿生兄弟，同其命運。現在全國國立中學共有十七處，戰區教師服務團共有十個，收容的教師約達一萬餘人，均分佈在四川、貴州、甘肅、湖南、陝西、寧夏、重慶等省市，辦理國民教育、社會教育、中等教育和地方自治工作。

## 二、戰區教師服務團的主要工作

戰區教師服務團是教育經戰後的新事業，它的工作，因爲無定型，所以外界人知道的不多。總說起來，頗爲繁雜。但是因爲各國的經費、人事和環境不同，各國所辦的事業，多寡不一，種類也不盡同，所以一般人對於服務團的工作，不大明瞭，同時對於服務團的任務，也不清

楚。根據教育部二十七年三月十三日普字第一零六五號訓令所頒發的戰區中小學教師服務團工作大綱，可知服務團的主要工作，約可分爲（一）義務教育（二）社會教育（三）中等教育（四）編輯教材等四大部門，另節省篇幅，茲不詳述。

## 三、我如何辦理戰區教師服務團

戰區教師服務團，是集合全國各地戰區中小學教師組織而成的。團員的語言、性格、生活習慣、教育程度、和能力的差異很大，同時他們的人數又有四百餘人。關於他們能力的考察、性格的認識、工作的分配、生活的安置、能辦的有條理，使人人滿意，的確不是一件很容易的事。一個經驗不豐富、閱歷不深刻、未曾辦過教育事業的我，負責辦理這件事，更是處處困難，感覺無從下手。但我本著「一方面做，一方面學，不斷的做，不斷的學，從工作中學習」，從學習中改進工作」的觀念，切實苦幹，努力邁進，總算維持了一個相當長久的時期。一般團員對我的奮鬥精神，表示歡迎。我們自己也覺得只有以身作則，埋頭苦幹，才能領他們，替他們做榜樣，所以我在團中，無論升旗、開會、辦公，除了因公離開外，總能按時到達，從未偷懶；過一次同時我處理事務，又是步步按長官的命令，和國家的法律，對待同仁一本至誠與大公，所以數年以來，團務推行，還算順利。茲將我辦理服務團的方法分爲（一）思想的領導（二）人事的處理（三）工作的推進三方面，簡述如左：

### （一）思想的領導

思想是行爲的指針，信仰是工作的力量。凡具有超越馬克和堅定信仰的人，其學問事業，當可彪炳一時，無不受人崇敬。否則，無聲無臭，自生自滅而已。個人如此，國家社會亦不例外。總理革命首倡心理建設之說，旨在達成共同思想與統一個信念，集中意志和力量，以改造社會，建設國家。但思想必須合理化，方不致陷於成見，流於迷信。所謂合理者，就是必須顧及其時期性與空間性；即在我們全國人民一致的要求下，是應建設一個三民主義的新中國。所以我們的思想，言論，行動，無不要以三民主義，為指導，和指導實踐的標準。我們實踐三民主義，最最高準。我國教育界人士，向極重視自由，因榜樣高，無形中逐漸形成，既不容，又不受命，散漫鬆懈的風氣。本人曾受本黨高幹部訓練，確信「主義不行，黨員之恥」，所以我國年來辦理服務，領導同仁，始終遵奉三民主義為我們一切言行的最高指導原則。一方面致力於糾正錯誤分歧的思想，使其納入正軌，並請諸當地本黨忠實同志，樹立核心，充道聲氣，以防止另黨份子公開的或秘密的活動。一方面宣揚本黨的主義，政綱，政策，與總理教誨的主張，言行，事功；並介紹優秀份子，加入本黨，組織黨義研究會，研究總理教誨；組織時事座談會，及時發表意見；編解本黨史跡，激發忠愛愛國的情緒；俾能體念黨一致精神主義，維護領袖，完成抗戰建國的大業。

### (二) 人事的處理

職區教師服務團的工作，「人事佔七分，工作佔三分」，所以辦理服務團的同仁，莫不感人事處理的麻煩和困難。我關於人事的處理，在主持服務團的開始，就指定談華，和平，公正的三個團員來辦理，數載以來，雖不啻如履薄冰，但究竟糾紛較他團為少，同仁開始終保持著一體和睦，合作，親愛，互助的空氣，也不能不算是「一點小小的成功」。

1. 誠懇。我自備真摯的心情，誠懇的態度，是為人處世的不二法門，古人所說：「不誠無物」「誠之所至，金石為開」「誠可以感天地而泣鬼神」，都是這個意思。我們翻閱歷史來看，便知自來人之習於鑽巧變詐。未有能成功者；安於誠信篤實，亦未有不能成功者。如諸葛武侯

治蜀，王文成治臨，曾文正勸亂，其成功皆得力於「誠」之一字，皆是先例。服務團的團員，彼此開實話，性格，生活，習慣，和志趣的差異很大，領導的人，若沒有一種誠實篤實的態度，就很难使他們相安無事。我對同仁，特別注重誠懇這一點，所以凡是同仁有所請求，希冀的時，不吝諒到，諒解不到，我總是誠實地說說實話，使他們想辦法，使他們明白他們說個明白，不存一絲推諉，敷衍，或氣，或怨，應付的態度，不待空閒時，也和他們談談談談，談談談，談談談，談談談，談談談的旅行，完全以「和愛國」四個字對待他們，勸勉他們。我認爲精誠的表現，第一要宣於民族國家觀念，把自己的一切，都認爲是爲國家民族，爲社會公衆；第二要辛若下人，安命與共，以身作則；第三要多與同仁接近，虛衷表現關心他們，瞭解他們，必須如此，才能發揚該處人的地步。

2. 和平。和平是我們中華民族固有的美德，總爲恢復民族固有禮德起見，所以把「和平爲處世之本」這一句話列在黨員守則裏面，勸導同人，共信共行。我常常想個人的往來關係，既是一件不可避至和不能避至的事，所以必須要善法維持此際的正常和友好關係，我認爲孔子所說的「恕」字，便是一個不二法門，「恕」簡單說來，就是虎虎替人設身處地；也就是「己所不欲，施於人」的意思。現在社會上爭紛迭起，傾軋傾軋，原因至爲簡單，就是因爲一般人自私自利的心太盛，不講「恕」講的緣故，我認爲「恕」這就是人類和平的基石，假如人人能相諒，能替人家設身處地的想，我不敢說人類的糾紛可以完全免除，但我相信絕對可以大量的減少，並能造成和平的現象。所以內心存「恕」的人，外表便很和平，我對特同仁，從無發實厲色，也絕不拍案怒罵，我總是任勞任怨，以和藹的態度，處理事務，對特同仁。

3. 公正。孔子云：「公則說」又云：「政者正也」公正就是無偏無私。我認爲公正是處理事務領導團體的唯一良策，而在人事糾紛較多，環境複雜的職區教師服務團，更是一個重要守則。總理倡導革命，建

立巴圖，首以「天下爲公」昭示國人，也就是這個意思。本來「公正廉明」這四個字，是古人遺留下指示後人處理事務，領導羣倫的一種法寶，我們覺得辦理公共事務，要想「廉明」便是「公正」的實行。凡是一個團體，一個機關，一個學校，做主管的人，做首領的人，若能做到「公正廉明，信賞必罰」這八個字，我相信其團體，機關，學校的事業必能開展，否則，必至糾紛迭起，互相傾軋，一事無成，亦即所謂「不平則鳴」，群推宇宙萬事萬物，均不能過此公理。我辦理服務團首先看清此點，所以開務力求公開，一切均本良心公平處理，不存絲毫成見，對事重人才，尚理智，不夾雜絲毫的恩怨和愛憎的成分，舉凡派遣工作，考核成績，升降調遷，均採用公開方法，多方徵詢，決不參加一點主觀的意見。二十九年五月間教育部召開全國各戰區中小學教師服務團團長會議，陳部長曾以「誠」「信」「公」三字，爲處理職務之圭臬，剴切訓示。會後我和第二服務團團長王明欽同學晉謁陳果夫先生亦以「公」「誠」二字，諄諄訓誨。他說：「服務團人事，環境，均較複雜，困難良多，望各本公平之態度與誠懇之情感，推動團務，並切實考察團員之能力，舉以相當之工作，務須人盡其才，才盡其用，方可發揮無窮之效率，總之，我始終相信公正是領導羣倫，推動事業，減少糾紛的一個先決條件。

### (三) 工作的推進

戰區教師服務團的工作種類繁雜，團員人數衆多，且其性格，能力等差異甚大，前已詳寫敘述。要想推動工作，非首先認識環境，考察團員能力，實在無法下手。我們第八服務團奉命到達陝南後，一方面聯絡當地政府，黨部，學校，團體，十紳，請予盡量協助，一方面派員考察當地風土，人情，政治，經濟，教育，文化的概況；另外且考察團員的能力，性格，習慣等並徵詢其工作意見，以爲工作開始的準備，經過相當時間的斟酌和考量，我們最後擬訂了一個工作計劃，數年以來，羣策羣力，共圖起行，雖未能全部完成，但均已次第見諸實施。

我們的工作推進，可分三個時期來說：

第一期——二十七年至二十八年——爲喚起民衆時期 當時我們初到陝南，因爲外界對我們的認識不夠；同時又以陝南交通蔽塞，文化水準較低，一般民衆久受黑暗政治的壓迫，缺乏民族意識和國家觀念，認爲外來的人都是壞人，不是斂錢，便是拉夫，所以對外來的人，都十分害怕。當時我們的工作，側重於宣傳，黨的民衆對我們有了深刻的認識以後，容易推動工作，所以在這個時期內，我們的工作是以創製，整報，標語，木刻畫，歌謠，家庭訪問做主幹；同時並辦理民衆學校，婦女訓練班，識字班，與商人訓練班識字班等涉普通常識和機械智識，並派團員八十餘人，深入洋沔兩縣鄉鎮，發動喚醒民衆工作，並協助地方辦理民衆學校，短期小學，舉行反禁煙導和師資訓練，經過一年多的努力，在喚起民衆工作方面，已奠定了良好的基礎。一般民衆不但不再怕我們，並且喜歡和我們接近，我們認爲初步的工作，已相當的圓滿，所以在工作方面，便轉移方向，另闢途徑。

第二期——二十九年——爲充實和示範的時期。看這一個時期，我們的工作，是以整理和充實自辦事業爲其幹，在中等教育方面，我們辦了三個中學——洋縣中山初級中學，沔縣中山初級中學，洋縣延良寺中山中學——學生人數達九百餘人，在小學教育方面，我們自己辦了一個完全小學，——中正小學——學生二百五十人；在幼稚教育方面，我們辦了兩個幼稚園：——南鄭中山街女子小學附設幼稚園，洋縣中正小學附設幼稚園——學生一百六十餘人；在義務教育方面，我們辦了一個短期小學——洋縣實驗短期小學（內分一年，與二年制）學生三百三十餘人。自辦各校，在這期內，均次第加以整理與充實，或增加設備，或添設班級，或購添圖書，或修繕校舍，期望能在地方方面發生示範作用，做爲改良地方教育的試驗。同時派大批優良教師，深入鄉間，協助辦理地方保甲，兵役，倉儲，衛生，禁酒等項工作。一方在洋縣東北區各鄉辦理巡迴教學，復於各鄉鎮辦理簡易小學，短期小學，普通小學並協助地方小學教學事宜。一方面編輯各種讀物，計先後編成兒童讀物四種二十六冊，鄉土教材二種八冊，民衆讀物九種四十八冊，青年讀物兩

額六部。並辦理洋縣社會調查與編輯洋縣一覽。本團辦理的學校，依據本團教務組社教組二十九年的學校統計，在義務教務方面，本團主辦的短期小學，漢易小學，初級小學和完全小學，共計九十三所，共計一百六十五班，受教學生六千三百三十九人，在社教方面，本團主辦和協辦的民衆學校，婦女識字班，民衆識字班，農民學校，婦女社團隊等共計二十九校，三十五班受教學生一千三百二十九人。

第三期——三十年——為推行國民教育和實施義務教育合一的時期。現在是抗戰建國的第五個年代，我們全國同胞在黨總裁領導之下，正努力於國民教育的推行和新縣制的實施，我們服務團工作人員，負有推行教育的專責，故力推行國民教育為本年度的基本工作，並先後選派大批團員，深入工作區內各縣籌辦並整理保國民學校和鄉鎮中心學校，同時復選派一部分富有行政經驗的團員，協助地方推行新縣制，辦理清戶口和清理教育資產等項工作。

我們的工作，簡便說來，第一期是以宣傳當先，第二期是以自辦學校為主幹，第三期是以推行國民教育和實施義務教育一做中心。四年來我們的工作是有計劃的，有步驟的，但是因為人事的變動，較大，同時又受環境和經費的限制，所以各種工作，均未按期完成，和做到理想的境地。這是我們始終認為一件非常遺憾的事。

#### 四、服務的感想和意見

我于二十七年奉調擔任教育部職區中小學教師第八服務工作，初來時任副團長，後因調任主任，旋復調回團長，因團長王潤生先生擔任陝西民政廳長，不能常川駐團，一切工作便由我們代為負責，王團長為人忠誠寬大，待我尤為優厚，數年來，在先生領導之下，使我們學了不少的做人做事的方法；但是在這幾年裏邊，因為自己的經驗太缺乏，學識太不够，雖然自己遵守法令，埋頭苦幹，可是終不能打破環境困難和人事複雜的懸團，所以工作也沒有特殊的表現，實在愧對黨國和諸位師友，現在把我的幾點意見和感想寫在下面，以供諸同學的參考：

(一) 職區教師服務團是抗戰後教育部的新事業，這種態度對於培養人才，保存國脈，都有很大的作用，社會人士不明真相，每多非議，

我以為這種觀念是非常錯誤的。現在服務團缺點很多，需要改進，也是事實，不過我們不能因為辦理不善，便詛咒制度。

(二) 職區教師服務團，我認為應該改進的有下列幾點：(1) 團員入團只憑證件，不加甄別考試，流弊甚多，很多非教育界人士如公務員、醫師、工廠人員、鐵路人員、警察、落伍軍人，都混了進來，這些人既不懂教育，復未受專業訓練，不但不能辦理教育事業，反而偷懶，鬧彊，常鬧糾紛，雖經幾次考團，尚不徹底，為正來清源計，我們主張改善登記辦法，凡由該團退出之中小學教師，登記時，不但要驗明證件同時還要加以考試，考試及格後，始准入團。(2) 團內組織，既設團長總理團務，並設副團長協助團務，所有團務委員便應一律取消，俾能統一專權，集中力量，同時並可減少無謂的爭鬥和糾紛；現在全國各團，凡有團務委員的。如一團六團，便糾紛層出不窮；沒有團務委員的，如二團，七團，多能相安無事；便是一個有力的明證。(3) 團員工作，因經費過少，不能自辦大量的職業，來容納所有的團員去工作，所以便需要派遣到其他地方各縣學校去工作，因之指揮監督和考核便發生很大的困難，我以為現在各團自辦的事業很少，團員大半均在地方各級機關和學校內工作，最好仍由中央出錢交到地方(省市)為高教育行政機關(廳、局)去辦，做為中央委託地方的事務，不但可以免去好多的糾紛，同時工作和管理的問題，也比較容易解決。

(三) 職區教師服務團的工作，人事差不多要佔七分，這是辦理服務團的人共同的感覺。但是所謂人事，也不是一件怎麼了不得的事情，只要團員的人，有胆識，有能力，能開誠，能公正，肯任勞，肯任怨，不怕苦，不怕難，處處以工作為念，時時替團員打算，埋頭苦幹，不惹有什麼辦不通的事，不怕有什麼應付不了的人。

(四) 古人云「為臣難，為君亦不易」。四年來服務的經驗告訴我，不論做個大小的領導人，起碼須具備五個條件(1) 誠實的態度(2) 高尚的品德(3) 豐富的知識(4) 健壯的體魄(5) 果斷的能力。

民國三十年十一月二十二日於城固七星寺。



# 專題討論

## 怎樣用人

馬國恩

### 一、引言

人的運用問題，對於行政效率關係極大。欲求行政效率之增進，除了制度的改革外，對於使用制度之「人」的問題，更必須注意。因為制度是呆板的，人是活動的，行政的表現，必須制度與人相濟為用，才會靈活，而行政效率方能得到。故管理機關之主管人員，欲求行政效率增進，不可以不察制度如何，但單純的在制度上用功夫，而將人與人的關係疏忽。假如做長官的對於部下，完全當做機器之一部份看待，則部下亦必把長官看做機器之一部份，最多也不過將例行公事辦完，想得到額外的行政效率，是不會有的。為公家服務，誠然不能談到私，但一機關的人，若在公的關係外，更有一種私的感情關係，則一切公務之推進，必較容易。即或偶有過失（不論長官的過失抑部下的過失）亦能互相諒解。孟子所說：「君之視臣如手足，則臣視君如腹心。」就是這個道理。故自來偉大政治家專業家，沒有不在制度之外，兼注意人事關係的。田橫有勇士五百人，若田橫不能在道義上情感上，和他們融洽，他們豈肯田橫而死？公室私情，必須面面顧到。倘若一個長官，他的部下或者大部份或者小部份，對他感情不好，即在顧慮的時候，亦不過大家各作

分內事，若遇到危境的時候，定會發生意外的事情。小則紛擾不安，大則長官或遭殺身之禍。求之史乘，例證實多。像這種情形，那裏還說得共同努力，當然更談不到行政效率了。

這就是說：主持一個機關的人，必須能和大家和衷共濟，不僅要和衷共濟，並且對你心悅誠服。然後這個機關的活動，才能做到完美的程度。每個工作人員，才能充分發揮他們的才能。這也就是說大家樂於在你領導之下，共同努力。一個長官能做這種程度，方足稱爲幹才能手。但是人的品性，各有不同，一個長官，若想得到每一個人的心，必先了解各個人的品性；不僅要能了解，並要設法去應付他。祇要他有某項才能，而這項才能，又是自己主管職務所需要的，則你應當設法使他把這項才能貢獻出來。機關愈大，用人愈多，品類愈是複雜，自然應付愈益困難。但是一個精明幹練的長官就要在這些地方注意，才能完成自己的任務；怎樣使各種各樣的人發揮他自己的本能，這就是本文所談怎樣用人問題了。

關於用人的方法，很難機械的把他說明。因時因地，隨機應變，就各人的才智去巧爲運用了。不過就原則論，亦可舉出幾點標準大者，如職說教誨，賞罰等，是任何長官所應注意的。這些都是用人的紀綱條



件，若經該部不辦不到，則其人也就沒有主管一個機關的能力了。

### 一、禮貌

昔者黃高既定天下，尚出四時仍不得出，惠帝聽張良之策，優禮相迎，蕭何即至，這就是說明一個對人傲慢，一個對人有禮的緣故。禮貌是對人的基本條件。對人以禮，是尊重他人，亦是尊重自己。自己尊重他人，他人亦必以尊重還你。此即所謂敬人者人敬之，愛人者人恆愛之。在一個機關裏面，長官與部下，是階級職務之分別，並不是人格的分別，所以長官對於部下，切不可傲慢，更不可目中無人。部下固然應該對長官恭敬，但並未規定長官對部下可以不要恭敬，或者應當傲慢。長官犯傲慢毛病太多，若是能够不傲慢，則其人在人事上所收的效果必定極大。就日常瑣事來說，部下發聲，必須迴避，部下進退，必須表示相辭之意，即在公事桌上寫公事單的時候，亦不可提出不很理會或漠視的態度。

除法規有規定者外，長官對於部下，切不可毆罵或鞭打。部下做錯了事，固可依法懲治，法律上無長官可打罵部下的規定。並且在刑法上，任何人在法律許可以外，罵人打人都是犯了侮辱罪的，被罵者有請求法律救濟的權利。到了此時，長官亦難以長官的身份，拒絕對簿公庭，受國法的制裁。因為法律既不許你罵人打人，則打罵就是你的私行爲，而不是公行爲，當然不能享受官吏身份的保障。長官若到了這種境况，威信全失，那裏還能夠取人才，管理機關，完成自己的任務？

長官能以禮貌待部下，部下方樂爲所用。否則一定不能盡心效命。賈誼有云：「豫讓事中行君，智伯伐而滅之，移事智伯。及趙襄智伯，豫讓漆面吞炭，必報襄子，五起而不中，人問豫子，豫子曰：「中行衆人畜我，我故衆人事之；智伯國士遇我，我故國士報之。故此一豫讓也。反君報仇，行若狗彘；已而投節致忠，行出乎國士，人主使然也。故上選其臣如過犬馬，彼將犬馬自爲也。如過官徒，彼將官徒自爲也。頑矜亡恥，嚴詭無節，廉恥不立，且不自好，苟有司可。故見利則進，見

便則退，主上有敗，則因而從之矣。主上有患，則苟苟免而已，立而觀之身。有使吾受者，則欺買而利之耳。人主將何便於此乎？」今之爲長官者，宜三垂斯計。

或謂用人之道，首重賞罰。賞罰固極重要，但若無禮貌互相週用，則賞罰亦必有時而窮。清朝劉文忠公之待部下，最重禮貌，以結人心，實用人之最好方法。蓋執法以行賞罰，屬於公的方面，禮貌以待部下，乃無私的方面。公以立其威，私以通其情，方能使人心悅誠服。若但臨之以無情之法，僅足以服中人，而高才之士必不屑爲之用。至若爲人如不及，好隱避自私的長官，欲管服人之心，盡人之力，更難乎其難了。其視部下如奴役以聽罵辱的長官，在事實上可斷言不會有偉大成就。

### 二、教誨

子貢曰：「夫陸括之旁多楨木，長魯之門多疾人，砥礪之旁多頑鈍。」這就是說：一個主管長官的應以包括良善自居，不棄楨木疾人，對部下勤加「教誨」。這樣一來，在部下面可得對完美的發展，在長官也可收「泰山不讓土壤自能成其大」的功績，再不致動輒與無人可用之感了。

何謂教誨？教是教導，誨是誘掖。在一個機關裏面，長官與部下人格上自然是平等的。但知識能力，則長官往往較部下爲優。在公的方面，關於辦事方法或個人行動，長官可對部下加以指導。關於私的方面，長官基於友誼的立場，亦可加以勸導。不過在勸導或指示的時候，無論情節如何，必須客氣，使其樂於接受，方能達到勸誘的目的。有些長官，自以爲能力學識高超，每每盛氣凌人，實爲不妥。長官因爲位置的緣故，已經很容易使部下感學以力服人，令其以盛氣凌之，自然極易發生反感。誠然，部下有錯誤而又不接受勸導時，自可予以懲戒。但是這種結果，若有長官的過失參雜其中，則受者必不心服。對私對公，均將發生不良影響。並且國家用人，應當愛才亦當重才。若不可惜「招之已來，揮之即去」的觀念，如是容易使部下對於公務的感情稀薄，結果

將予公務以莫大的損失。

教誘的方式，可分爲明教、暗示、勸導、引誘等若干種。其中最要者則爲明教、暗示。什麼是明教？即對部下的錯誤，明白指出，有開門見山之感，不過此種方法，只能用於非常，自然毫無理由可以辯護，並且其事是屬於公務範圍以內的場合，利用這種方式的時候，長官仍應切忌表現自己的當然權威。一般經驗不富的長官，最喜好說，對部下恐感並用，以爲以嚴峻的態度對部下，則可表示自己的威嚴。其實這並沒有什麼用處的。威嚴的背後，必是執法，若是執法，結果必是賞罰。既明教誘，當然不能使用執法的嚴峻態度，並且和需之氣，既體予人以好感，又能使人樂於接受。長官和需是美德，祇須公平處事，執法不阿，和需之中自有威嚴。若是祇在面孔架子上表示，不僅不算威嚴，更轉有時令人討厭，予人以不良的印象。所以明教必須以和需態度出之，並應限於一定範圍內的事。

什麼是暗示？有一種能力強幹的屬員，雖然做投了專，或其行爲有應改正的地方，但依法並不應當受處分，而其性情又怪僻，若明加指導，又難樂意接受。這種當候長官不能不用暗示法以收教誘之效。有些人以爲公事公辦，屬員做錯了事，當然可以明白教誘。其實不然。長官所能行使的職權，僅限於法律許可的，而法律又何能事事包括無遺？若遇法律許可以外的行爲，不問一切，單刀直入而教誘之，萬一此人性情剛躁，直厚相說，將何以處？若以其可厭而避之，但其做事能力又強，爲小事而失去一個人才，豈不可惜？愛才用才，是當主管者首要條件。多方網羅尚恐有失，更何能以細故而失去人才？故暗示教誘法，絕不是教寫曲折，乃是因人而施。人心之不同，既有如其面，則教誘他人之法，亦不必限於一種。

其次所勸動者，引誘等要在以誠相待。情者父子，誼者親友，親過規善方能於人於事均能處理完善。楚有嚴公樂園先生，官案作守令幾二十年，宣讀循聲，法行第一。嘗謂：「長官之於屬吏，必當揚善公庭，規過私室。」誠爲千古名言，永資法守。曾文正公即善用此意。曾公

丁雨生函中有云：「局中各員，譬若子弟，閣下及籌可譬若嚴師，始之以學，教之以身，誠之以實，試之以文，考之以事，誘按如父兄，董督如嚴師，數者闕一不可。」曾公持此精神，對待部屬。故當時所謂賢才傑士悉出其幕。並且人人樂爲其用。雖受嚴譴，亦皆退無怨言。曾以見日缺乏經驗的長官，平時既多謾罵無禮之行，遇事更以公然怒責爲行法之計，結果徒傷感情，又增怨恨。既無袒於威信，且無益於事功。甚至有十年培養之士，因一朝之辱而結爲深仇者，也就是因爲不用這種道理的原故。

再就人才本身言之，亦唯有長官恆以嚴師或父兄自居，而視部屬如學童子弟，無時無事不以教導責戒爲心，然後人才方能借出。曾公幕中人才所以如是之多，非必其人靈風天生良才，實由其教導養成精神，足以造成。今之寫主管長官者，不明此意，動輒有才難之感，可爲浩嘆！

#### 四、賞罰

前人以清、慎、勤三字爲居官要訣。長官對部屬之養成亦以此爲標準。隨着時代的演進，到了今天，需要一種新的服務精神。這種新的精神，就是嚴裁訓示的，明禮義、知廉恥、負責任、守紀律。怎樣設法鼓勵部屬都能負責任守紀律，除了上述的體貌教誘等法外，尚須有一種外在的力量，爲其推動的載體，這種力量就是本處所謂賞罰。

負責任守紀律，是服務的準則，也就是功過賞罰的由來。一個人能負責任守紀律，就是勤，不負責任不守紀律就是過。爲長官者對於有功的人要賞，有過的人要罰。有功不賞，無以勸賢者任事之心；有過不罰，無以懲不肖者奸滑之習。祇是這樣爲患尚少。若是發生有功不受賞而反受罰，或有過不加罰而反受賞的情態，則黑白混淆，是須頭到；人將以勞力負責的爲戒，以苟且偷安相尚，是讓天下之人盡爲小人。這種影響就不堪問了。民國以來，官場渾香成習，頹多成風，此病不除，政法前途何堪設想！

曾國古來善於由政者，莫不善用賞罰。管仲有謂：「功多爲上，

賞爲下，則積勞之臣不務盡力。法行爲上，則爵爲下，則豪傑材臣不務竭能。便殿左右，不論功能而有尊祿，則百官嫉怒非上。賤將輕祿，金玉貨行通賞之人，不爲發行，而有爵祿也，則上令輕法輕毀。積重之人，不論才能而有尊位，則民倍本行，而求外勢。」斯言可謂道盡賞罰運用之理。故長官行賞罰之時，必須公正嚴明，不能以毫毫毫意加雜其中。韓非所謂：「法不阿私，繩不撓曲，法之所加，智者勿能辭，勇者勿能取爭，刑過不避大臣，賞罰不遺匹夫。」也就是這個意思。賞罰既能公正嚴明，則受賞人的必自知感奮加努力，就是受罰的人，亦必畏威守法，怨讟不興，甚或處以錮刑，他一定也甘受，而無怨辭。

其次長官實行賞罰之時，尙有數點應當注意：第一，行罰之時，應先自責近，而後卑遠，則令不犯。行賞之時，應先自卑遠而後責近，則功不遺。反之如果受賞的都是左右親貴，受罰的都是疏遠卑賤，結果必定法紀廢壞，賞罰作用也就喪失了。故觀我國近來官場，却正犯了這種毛病，何嘗慮政廢弛，紀綱蕩然？第二，賞罰要避恩仇，有恩者有過必罰，有仇者有功亦賞。如是，都屬方能奮發努力，樂爲己用。今日一般機關長官能做到這一點的幾乎其微。諸葛亮治疲亂之蜀，不久即能大治，其得力於善用賞罰者甚大，試看陳壽評諸葛亮的話，即可見一般。

「諸葛亮之爲相國也，撫百姓，示儀範，約官制，從權制，開誠心

，佈公道。盡忠益時者，雖讎必賞；犯法怠慢者，雖親必罰；服罪輸情者，雖重必釋；游辭巧飾者，雖輕必戮。善無微而不賞，惡無纖而不貶。庶事精練，物理其本，循名實賞，虛偽不肅。終於邦域之內。感畏而受之。刑政雖峻而無怨者，以其用心平而勸戒明也。可謂職法之良材，應管之亞匹矣。」

這一段話不僅說明了他政治之由，與偉大過人之處，而且是我们做人做事應有的模範，尤其負有國家政治責任身爲機關長官的更應引爲座右銘。

最後尙有一點值得注意者，即賞罪雖如是重要，然爲長官的人仍應體諒下情；非不得已不可輕於行罪，至於行賞則抱持唯恐不足以酬勞的精神。此即古人治政「賞疑爲輕，罰疑爲重」的道理。所以遇到部屬有了過失應受懲罰時，爲長官的必須慎重考慮，能免一分即免一分。對於因功受賞的，能加一分就加一分。如此寬懷大度，公正無阿，所謂至誠待人，爲部屬的那能不心悅誠服爲長官效命呢？

總之：用人之道，絕非易事。古今中外，莫不稱難。然而根本關鍵，可以「誠」之一字貫之。精誠所至，金石爲開，貪夫可以廉，懦夫可以立，當今之人，其無此種修養者太多了。爰誌於此，以結本文。

三十年十二月於重慶財政部

## 對於電政人事行政之我見

梅嶠高

## 緒言

近聞重慶十一月一日各報，知全國電政會議，已於是日舉行開幕；全國電政主管人員，在此抗戰時期，劇烈運轉，蒞止陪都，集思廣益於一堂，謀新策之改進，感盛事也。我國電信事業，在交通都督管轄之下，近年以來，確有長足之發展，是日中央社日報載：交通部都督人稱：電報線路，在民國二十六年六月戰爭未發生時，全國共有九萬五千餘公里，抗戰中，先後淪陷及被毀者，達四萬五千公里。但趕速建設者，亦有四萬公里，故截至現在止，電報線路，仍有九萬公里，長途電話線，戰時共有五萬三千餘公里，戰後淪陷及被毀二萬三千餘公里，俱新設者，達二萬五千餘公里，故現有長途電話線五萬五千餘公里，反較戰前，加多二千公里。無線電報話方面，二十六年共有各式電機二百七十四部，四年以來，經加緊建設與擴充，最近已有各式電機二百四十八部，較前增加百分之四十五以上。長途電話方面，前戰時有十一處，今已有四十一處；又戰後電報新機，戰前僅四部，現時則有三十一部。電報局所，民國二十六年，全國共有一千一百六十四處，二十七年，因軍事轉進，減為九百八十六處，但自二十八年起，又逐年增加，至本年八月，已有一千一百三十七處云云。查電信員工之統計，據抗戰以前，為一萬六千餘人，迄今增至二萬九千餘人。營業狀況，據抗戰以前，為一月份一百三十餘萬之電報字數，經過抗戰前江蘇一省（包括南京上海）一個月之字數。根據上述統計，足見抗戰以來，雖有淪陷區之淪陷區，而電信線路機件局所等項，與抗戰前均屬相當，甚或增加若干；且

人員與業務之增進，尤有顯著之字數。可知電信事業，為我國國營之偉大事業，而全國電信員工，出死入生，冒寒襲暑，維持前後方之軍民通訊，夜以繼日，無或間斷。此種勤勞辛苦，良足嘉也。

據報按載：此次電政會議之提案，計二百零九件，其中關於（一）如何統一專用電台；（二）調查省辦長途電話；（三）加強電以機構；（四）加緊訓練員工技術；（五）提高服務精神；及（六）統籌電政開源節流辦法，為其大端云。上述六項，無一不與電政人事有關。又聞提案二百零九件中，關於人事方面者，有七十三件之多，佔全數百分之三十四強，足見各電政主管人員，對於電政人事問題，已予深切之注意，必有諸言高論，以供交通部之參考。

抗戰以來，電政人事，應時代之需要，確已改進不少。惟人事制度，似未完全獨立，而組織方面，亦有討論之餘地，譬如電政特派員辦事處與當地電政專員辦公處及電政管理局之組織，大有重複衝突之處，按照組織通則條文，特派員之權限：（一）在「督促區內各電政機關辦理有關軍政之電信」，此與當地電政專員辦公處「指揮監督所轄區域內各電政機關」之規定相含混。（二）在「區內電政之改善推進事務」，此與電政管理局「指揮監督所屬各電政機關並直接處理所在地之電信事務」之規定相含混，而電政特派員辦公處，與電政管理局之如何劃分，亦無明文規定。查電政特派員辦事處之組織，係為適應戰時電信需要而設。按其組織通則，其職掌為所轄區內：（一）機件之緊急增修及增修整理暨接轉方法之必要變更；（二）局隊之緊急增撤遷移及臨時調整並規定等級；（三）材料補充撤退集合疏運之緊急處置，及新設機線工程所

備經費計其器具之應急籌劃及測設；(四)人員之應急調動添補英  
 德歸師，及實業界津公費之緊急核定……等項。而國內各電信機關經  
 常事務，仍由各管理局，按照向章辦理。又在戰地電政專員辦公處之組  
 織，係為維持發展戰地電信事務而設。按其組織暫行辦法，其職掌為所  
 轄區內：(一)電信之聯絡及改善；(二)機關組織之改進及調整；(三)  
 業務工程之維持及發展；(四)員工之調度及獎懲；(五)燃料之  
 補充及分配；(六)經費給發之撥濟及供應；(七)軍政長官及地方政  
 府之聯絡及接洽；(八)軍事演習時破壞或恢復通信之準備及實施等項  
 上述二者之職掌，完全相同，後者以前者，列舉尤為具體。而其人  
 員，前者設特派員一人，下設總工程師一人，工程主任、通信主任、  
 事務主任各一人，並工程師、佐理員、業務員、雇員、各若干人，各主  
 任一人，辦事員，及工差若干人。其管轄區域，前曾跨兩數省，範圍  
 廣大，後者指揮所屬數局，尚能收指揮之效。再交部為維持前方軍事通  
 信起見，在軍政特派員，兼管管理局，及電政專員之下，又設有無線  
 電通信隊，暨修築工程隊及鐵路修築隊之專科機構。系統不明，指揮不  
 便。故特派員辦事處之組織，如以辦理有關軍事通行言之，則與電  
 政專員辦公處之職掌迥異；如以辦理電政之改善推進事務言之，則與電  
 政管理局之職掌相類。於是對於某項業務，皆有指揮監督之權，亦均可  
 相互推諉逃避。結果，某專員甲機關核准者，乙機關或推諉之；某人為  
 此機關請派者，彼機關延宕之。上級機關，不免有失指揮如軍之功，  
 下級機關，亦感有一國三公之嘆。察此中央屬行節約人力物力財力之時  
 ，上述機構，似有待於改進者也。至於各電政管理局內各股股守之間，  
 因職權與人事關係，似尚未能發揮切實之效，此由於電政人事機構  
 之未臻健全。為求統一運用起見，亟應普設人事機構，管理人事一切事  
 宜，以樹立人事制度。

然而為政在人，法為則也；交通當局，對於電政機構運用之加強，  
 殊治人治之並重，物人力之兼籌，自在縝密計劃中，似無庸總過慮

。惟值此中央整飭人事制度之秋，與大電界人士關心人事問題之切，隨  
 將曩時在交通部服務體察所得，與近來親感所及，對於電政人事，略行管  
 見如後：

## 一、調整人事規章

查現行電務員工章程，共有六種：民國十七八年公布者，有電務  
 技術員章程，報務員章程，話務員章程，技工章程四種；二十二年公布  
 者，有業務員章程；三十年公布者，有事務員章程；名目繁多，運用困  
 難。前四種章程，十餘年來，隨業務與人事之演進，修訂補充，不下七  
 八次，支離破碎，不堪擬察。尤在此非常時期，幾不置用條文之規定  
 ，不得不有種種例外之辦法，巧詭之徒，對於條文之詞已苦，引用之，  
 不利己者，規避之，諛應之士，鼓勵無方，教委繁迫，因循渥昏，視為  
 故常，此類章程，二十五年曾有合併修訂之擬議，但草案尚未登訂，三  
 十年六月部將任用新章兩案，修正公布，自擬為進步；但其餘各章  
 ，尚在審議中，亟盼限期竣事，俾有遵守。再查現今之電務技術員與報  
 務員，多係北京郵電學校及上海電報學校出身，並同在一校一班畢業，  
 或同在一局一課辦事，資格稱同，地位相等；因其辦理工程事項，與報  
 務事項之殊，遂於十七年訂定電務技術員及報務員章程時，勤勵理工程  
 人員，核為電務技術員，將辦理報務人員，核為報務員；按之事實，技  
 術員辦理報務者，固不乏人，而報務員辦理工程者，為數尤衆，事欠合  
 理，似有斟酌必要。

又在現行之業務技術員及報務員兩類章程，除任用、薪給、獎懲三  
 章，稍有不同者外，其餘考核、獎勵、懲戒、川資、恤養各章，完全相  
 同；因名義與章程上之不同，而在運用上，往往發生困難；例劉繁茂  
 殊失立法之原旨。又按三十年六月修訂公布之技術員報務員兩類章程，  
 關於技術員之任用，有下列之資格者：在教育部認可之國內外大學  
 或專科學校電機工程科電信系畢業，並在外國留學電業機關或有榮譽  
 之公司場廠，實習電信工程，合計滿二年以上，經審查合格者，——轉

任第一等電務技師員。報務員之任用，有下列資格者，——在教育部認可之國內外大學或專科學校電機工程科電信專業畢業，並在外國國營事業機關或有聲譽之公司，實習電信管理或業務，合計滿二年以上，經審查合格者，——得任第一等報務員。根據上項規定，二者學歷與資格，均屬相同，因實習工作與管理或業務之殊，遂分別核為電務技師員與報務員，一若實習管理或業務者，均係報務員上之職務，即無技術之性質，似非確論。若必額名核實，則須分核為「電信工程員」及「電信管理員」，方為允當。

至業務員與事務員，多隨局長撤退，學業既少事政，位置較詳保障，常存五日京兆之心；今夜德業務員章程後，有事務員章程之頒行，立意未為不香；惟立法既繁，守法不易，而引用尤為困難耳。

夫交通事業之建設，以鐵路郵務為巨擘。查鐵路員工服務條例，與郵務員章程，其員工之職責，雖各有規定，但其服務規則，訂於一宗，故能表現同等精神，而收分工合作之效。惟電政人事章程，現有六種之多，未能前後貫通，似欠整齊劃一之旨。

綜上所述，電務人員之人事章程，似可將電務技師員，報務員，話務員各種章程，併為一種，名曰：「電務員佐章程」。以原有一等技師員及一等報務員，核為甲種一等電務員；二等技師員及二等報務員，核為甲種二等電務員；三等技師員及三等報務員（按三十年六月公布之電務員之薪給一單，一、二、三等電務技師員與一、二、三等報務員之薪給，完全相等，故劃一名義，似無困難），及一等話務員，核為乙種一等電務員；二等話務員及實習報務員，核為乙種二等電務員；編報生核為電務佐（包括接務佐與線務佐）。至業務員及事務員兩類章程，可予廢除；所有人員，按其學歷與年資及辦事成績，分別核為乙種一、二等電務員；年富力衰及能力低弱者辭退之。嗣後凡電務人員之任用，必須經過考試訓練之途徑，並不得由主管人員遞退。則名義劃一，規章謹嚴，運用遂包矣。

## 一一、改良員工待遇

電務人員之任用，既須富有專門學識，入局以後，又須實習數年，始能勝任愉快，非若一般郵務人員，具有普通學識者，即可從事也。又電務人員從事報話者，夜以繼日，終年無一假期，從事工程者，則寒暑，終日在外工作。與郵務人員相較，辛苦奚啻倍蓰！而郵務人員之待遇，如薪給、恤養等，無不優於電務人員，故現在各電局之優秀青年，感於工作之繁重與待遇之菲薄，相率離職者，比比皆是。電局所留存者，或係年老力衰，不勝工作辛苦，或係年輕學淺，不感工作興趣；年老若得俸於生活壓迫之中，年輕者徇徇日工作時間之內；而中級幹部人員，亦非常缺乏。熱心服務之士，尤不多觀，雖係一時人才難得，究以待遇不良為其主因。年來交通部對於電務人員之待遇，確已改進多端；惟發展電信事業計，似應對於薪給、恤養等項，亦酌予調整，以期合理，茲將其體意見，提供如左：

(甲)薪給——查三十年六月公布之電務員工薪級表，規定一等技師員與一等報務員之最低薪，為一百二十四元，最高薪為五百元；二等技師員與二等報務員之最低薪，為八十八元，最高薪為三百三十元；三等技師員，三等報務員，與一等話務員之最低薪，為五十四元，最高薪為二百元；二等話務員與一等技師之最低薪，為三十六元，最高薪為一百四十元，較之十七八年訂定之薪給章程，改進多端。惟各項薪級中之三、四、六、八元等繁瑣級數，仍然存在；若每年照例晉升，殊失考慮意義；若不予升級，又不足以資鼓勵。倘能參照前項所擬，將員工章程併訂，以電務員工，分別核為（一）甲種一等電務員；（二）甲種二等電務員；（三）乙種一等電務員；（四）乙種二等電務員；（五）電務佐（包括接務佐與線務佐）。至其各項薪給，擬參酌下列附表核定之。

附表

職 等	級	薪	
甲種一等電務員最高薪	1	600	
	2	560	
	3	520	
	4	490	
	5	460	
	6	430	
甲種二等電務員最高薪	7	400	
	8	380	
	9	360	
	10	340	
	11	320	
	12	300	
乙種一等電務員最高薪	13	280	
	14	260	
	15	240	
	16	220	
	17	200	
	18	180	
乙種二等電務員最高薪	19	160	
	20	140	
	電務佐最高薪		130
	22	120	
	甲種一等起薪		110
	24	100	
25	90		
26	85		
甲種二等起薪		80	
28	75		
29	70		
30	65		
乙種一等起薪		60	
32	55		
33	50		
34	45		
乙種二等起薪		40	
36	36		
37	32		
電務佐起薪		28	
39	24		
實習電務佐起薪		20	

論 時 題

(乙) 恤養——電務技術員或報務員，照章年逾五十五歲者，得自請退休，年逾六十歲或五十五歲，而身體衰弱，不能稱職者，交通部令其退休。此項年齡之規定，按照一般情形，並非過遲。惟電務人員，勞心勞力，無間寒暑，身體大半衰弱，未至五十年，頭髮漸落，精神萎靡者，實繁有徒。此項人員，工作能力低弱，與該毫無；當局如令其退休，或准其退休，則以未詳退休年齡，於法無據；如任其在局濫享充數，適足貶低工作效率。故電務人員退休年齡，似可(一)服務滿二十五年以上者；或服務滿十五年以上，年齡滿五十歲以上者，得呈准退休。(二)服務滿四十年或年齡滿六十歲者，得強令退休。如此規定，身體衰弱之人，自可依法呈請退休；而身體健強者，仍可服務至六十歲；此於公於私，均有裨益。其養老金數目，依照原規定最高百分之五十比例數，酌予增加。遺孀恤金等項，事實上已經提高；但章程內，應予規定，以資遵守。

再：前項恤養等款之籌撥，似可規定下列來源：(一)每年由電政法郎盈餘款全數撥充之；(二)每年軍電餘欠，請由國庫撥發之一部份

撥充之；(三)電政同人公益會其金撥充之。此款之保管，由部各有關司與電務職工團體之代表，組織委員會共同負責保管之。如此辦理，恤養基金，不與各省電政營業盈餘相混，可予退休員工生活上之保障。此外，關於夜班制度之調整，學識技能之增進，醫藥衛生之設備，飲食居住之供應，子女教育之推廣，保險儲蓄之規定，以及正當娛樂之提倡，精神生活之鼓勵，均為員工福利之必要措施，亟待予以研究，配促其實現。

待遇一經改良，當然增加鉅大支出；似應考查電政經濟狀況，予以通盤計劃，次第實行。但能敬謝考績，則賢愚有分；厲行獎懲，則強弱有別；提早退休，則強弱得所；自可妥為調劑盈虛，以免電款枯竭。至於每年官軍電報欠費，為數甚鉅，似可請由國庫設法撥付；同時一面發展業務，以裕收入，一面力行緊縮，以節浪費；奏之電政經濟，尙能顧付也。

三、銓衡主管人員

現任電政管理局長及一二等電報局長，非電務人員出身者，固不乏人；憑藉有力之權者，實得電政高級行政人員之位置，此項人員，既乏電信學識，更非其終身職業，當然不以發展事業為前提；上焉者，借電政機關為權者，作經營權要之工具，下焉者，視電政機關如傳舍，行無所不為之勾當，及其三代，無不敷衍了事。又次於管理局以下之位置，如一二等局長以下之局長，及管理局內之各課長段長，其委派多不憑其學識能力經驗與安插，苟得有力者為之引荐，可以如願以償；俾進之門既開，苟且之風以成，此電政人事之未能十分健全也；補苴之道，應將現行「局長任用新級章程」，加以修訂；凡各級電報局局長人選，除管理局局長可由交通部因事擇人，實重電報外，應一律具有電務人員資格，且在電務服務五年以上，成績卓著，品學兼優僅充充任之。又規定無某項資格者，不得充任段長；無段長之經歷者，不得充任課長。三四等局長，必照電務人員之尤者派之；一二等局長，必擇三四等局長之尤者或相當資深者委之。管理局長，必擇一等局長之尤者，或相當資深者升之。嚴毅其實績，審考其才能，論功行賞，循序漸進；如此加以限制，杜絕賄賂，則賢者在位，能者在職矣。

至於全國電局三四五等小局，佔百分之八十以上。此等局所，業務雖不複雜，但事務無不俱備；其主管人員，須有相當之學識與辦事能力；對內則處理報務、話務、工務、會計，以及文書、轉寫、翻譯、造表、雜務之事項；對外則須有言談清晰、容貌端莊、態度和藹、心思敏捷等條件；故小局主管人員，必須多受通識，給能勝任愉快，頗具親行待遇，反以大局工作人員為薄；因各大局工作人員，尚有各種津貼，以資補助；小局主管人員，除薪水外，津貼甚微，而責任加重，事務加繁；工用時間加長，對外接洽加多；故宜厚者，視為畏途，避之若鶩，巧騙者利用權勢，予取予求，濫用公權，扣留工資，馴致營私舞弊，暴見不鮮；若所屬，不能健全，影響電政益個事業，良非淺鮮，故小局主管人員之人選，應加以快擇，其待遇應高於大局值機人員，始能維持生活，俾可安心工作，凡青年電務人員，具有行政能力與興趣者，應尤

派充小局主管人員，及至相當時期，考核其成績，予以升遷或調職，使其學習辦事，增進能力；則人才輩出，庶不致有才難之嘆。

再各級主管人員，在委派之先，應予以相當時期之訓練，管理局局長及一等局局長，由交通部抽調保檢中央訓練團訓練之；二等局以下之局長，由管理局組織訓練班，或抽調空出交通部技術人員訓練所訓練之；提高其工作能與興趣，灌輸以新的學識與技能，以期養成三民主義之戰士，克荷電報交通之重任。

#### 四、訂定獎勵原則

夫為政之道，在乎人盡其才；得人之道，在乎信賞必罰；而賞罰之公允，在乎立法之適當，電務人員之獎懲辦法，在章程內，雖經規定，甚覺打格難行，蓋因條文所舉者，苟細而不全，罰多而賞少；如技術員之懲戒，注意在承辦工程事項，報務員之懲戒，注意在值機事項；若技術員與報務員調充他項職務時，適用上列生莫大困難，今後對於獎勵辦法，不僅應注意物質上之獎勵，且應注意精神上之獎勵，如記功、獎章、獎狀、頒令嘉獎之類是；不僅應規定一次之獎勵，且應規定積次之獎勵，如記大功三次者，得予提升之類是。懲戒所倡導之工作政策，意良法美，電局應敢讓步而行。至於懲戒辦法，似應參照刑法及公務員懲戒法之原則，對於故意行為與過失行為，宜有明顯之區別，方為公允。此外如對於電務人員，因技能不純或智識欠缺而發生之錯誤，其情節較重者，即宜採取教導方法，責令於工作時間之外，勤加練習，以資補救，其功效當勝於懲戒，且可不蹈「一不教而誅」之嫌。而故意行為其情節較重者，除予以革職或分外，並應依法送交法院究辦。至懲戒一單之條文，除故意行為應予列舉者外，其餘過失行為，不妨抽象規定，另訂某項懲戒懲處之單行辦法；如修繕工程過失懲處辦法，處理報務錯誤懲處辦法等是，此項辦法，自應詳經規定，並應隨時修訂，以期適用，庶不致影響章程之嚴整，而可收推行之實效。



### 五、規定考績標準

舉行電務人員之考績辦法，係於每年六月底及十二月底，由主管人員，按該考績人之品行、技能、勤惰、與職守四項，分別評註考語，分「特優」、「優良」與「平常」三種，特優者三分，優良者二分，平常者一分，每季得六分者，可進一級，所謂「特優」、「優良」與「平常」者，均係由主管人員之主觀評定，毫無客觀標準之可言；主管寬厚者，一律予以「特優」，即得按年晉級；優劣不分，殊失考績之意。亦曾於十八年九月令飭各局，對於電務員工成績，須經考考核，不得概列特優。又於二十三年十二月頒行「電報電務員工服務成績」，須按照技能等項嚴密考核，不得得列「特優」令，然而事實上，所謂技能、品行、勤惰、與職守，如何得稱「特優」？如何得稱「優良」？如何即為「平常」？全無標準，故主管人員，祇好派主觀的喜感惡感，或平庸週的「一視同仁」，而為該考績人者，視為「無過即是有功」，以年加薪晉級，認為應有福利，除非有極大過失或特別庸劣，或與主管人員發生衝突者，給予「優良」或「平常」之考語，蓋電務人員勞心勞力，終年辛勞，所望者在於每年可加「三元」、「四元」、「六元」之區區薪資；若予以「優良」或「平常」之考語，不啻延緩其加薪期限，不免發生怨懣，而認劃劃然無意，故考語形同具文而已，倘能依照前項所擬，將電務員工薪級，加以調整，並訂定考績客觀標準，嚴予考核，務使能者有勳，不肖者有懲，則人心思奮，不甘落後矣。

考績之重要性，歐美學者，認為應備有下列因素之構成：(一)工作量之調查 (Amount of the work)；(二)工作之分析 (Analysis of work)；(三)時間與動作之研究 (Time and motion study)；(四)工作者品質之類別 (Classification of workers) 四項。如工作者品質之選擇，適宜何種工作，予以工作量之分配合度，更假以時間與動作之測驗，以施行考核，則人人皆任其所欲求之工，而事事皆成於適應完成之日，所謂人盡其才，事無不聚是也。

電局工作人員，可分為五大類：(一)負有主管責任者；(二)担任報話工作者；(三)担任營業工作者；(四)辦理工程機務者；(五)辦理普通事務者。各類人員之考績，關於品行勤惰一項，應規定相同之客觀標準條件，列為考核的普通四要素；主管人員，隨時注意考察，除勤惰一項，有考勤簿及考績記錄可查外；至品行一項，應參考本國政府頒行之「考核公務員工各項規章施行辦法」第一項之規定：(甲)就平時關於被考者進行部份紀錄之專簿，考核其是否遵守規章；及有無實驗或違反精神勞動員各項事項，新生活須知，節約運動大綱之規定；(乙)當面考核被考者之言語、行動、態度、舉止，是否合新生活條件；(丙)詢問被考者人之小組會議，關於批評之記載，考核其是否率真，並有無欺誑。

至於判斷能力之考核，應根據工作量之調查，與工作之分析，予以分類觀察之辦法，試舉例以言之：

- ①屬於主管方面者：(1)對於所主管之工作組織，有何創造？(2)有何新的設計、貢獻？(3)與其他部份之聯絡及工作調整之能力若何？(4)判斷屬員工作之能力若何？(5)指揮屬員工作之能力若何？(6)與屬員合作之能力若何？(7)對於担任職務適宜否？
- ②屬於担任報話方面者：(1)工作中所表現之心思若何？(2)工作的準確性與速率若何？(3)工作的特殊知識與技能若何？(4)工作的適用性若何？(5)合作程度若何？
- ③屬於担任營業方面者：(1)予外界接觸之整個印象若何？(2)對人接物之機械性及思考力若何？(3)對於工作的負責與貢獻若何？(4)特具知識與技能若何？
- ④屬於工程機務者：(1)對於工程機務之專門知識若何？(2)有無工程或機械之發明與改進？(3)工程機械之技術程度若何？(4)工程機械之維護程度若何？
- ⑤屬於普通事務方面者：(1)對於文書事務，有無精熟或錯誤？(2)辦公桌、報房、交換室、收發處、及員工宿舍，是否整齊清

課？(3)工役是否支配適當？人數是否稱稱？有無勞逸不均或用非所長之虞？(4)庫存現金及銀行往來帳、是否與收支日報表、庫存表、日記帳、現金出納簿、及銀行存款存摺相符？(5)用款是否核實支付？工餉有無扣削情事？

普通因案之品行動情，及特殊因案之應識能力，各項最高分數各為二十五分，總共一百分。考績分數。在八十分以上者，為甲等，七十分以上者，為乙等，六十分以上者，為丙等，不滿六十分者為不及格，應列丁等。考績得甲等者一年晉級，乙等者一年本個月晉級，丙等者二年晉級，丁等者不予晉級；其有不滿意者，應辭退之。普通因案之分數，(即品行動情兩項分數)必須超過四十分，始得晉級，蓋以品行動情之因素，實為應識能力之因素也。

### 六、確立調派辦法

統戰以來，軍事進展，際有定常；電信機構，須隨之配合，以收軍事通信之效；故電務人員之調派，亦極頻繁。在湘軍二十八年中，電務員工調派，不下六百次之多，其中由本區調赴異區者，實繁有徒。除鉅額川旅經費不計外，對於工作上之困難，譬如下述：(一)譬如某員由甲局調乙局工作，調派之時，報務確屬增繁，迨至該員到達後，報務乃轉清閒，旋丙局以大雪過境，請求派人，及至人員到達不久，情形又已變更，而丁局又告需人，急如星火，於是主其事者，每感難於應付。(二)接近前方之電局，不得不與軍事機關同時進退，撤換之時，即將人員疏散後方，及軍事進展恢復舊務時，則人少事繁，請調頗有緩不濟急，報務延誤堪虞；及請調之人員到達時，而軍事又轉進，再行撤換疏散，殊有疲於奔命之苦；是以延誤軍訊，消耗人力物力，不一而足，補救之道，似應分本區與異區調派，及前方與後方調派數種，依照郵局例，高級人員，始得異區調派，低級人員，祇准本區調派；依近戰區之局，劃為前方局，隔離戰區之局，劃為後方局，關於前方各局之業務，予以特殊權利與義務；如甲局因報務繁忙，乙局有隨時抽撥人員前往協助

之義務，乙局有同樣情事發生，甲局亦然；事畢仍回原屬工作，無須事前向管理局請示，逕自互相商洽，即可執行；事後再報告報務次數字數及川旅各費，用資稽考；關於後方各局，應劃分數個中心局，也留若干預備人手，以備隨時調派，而免臨渴掘井。又另行規定一種報務旬報或週報表，將報務次數字數列表報告管理局，管理局如發現甲局報務增加若干，則調若干員前往工作，如發現乙局報務減低若干，或最近無增加之趨勢時，則將可抽調之人員，調往丙局工作，不待各局請調文電往返之煩，而管理局即自動考查，加以調整，其於增進工作效率，可謂宏矣。

又查英倫郵政總局之人事制度，總局與分局職員，在相當時間內，互相調動。職員入局之第一年，發分外局工作，一年後，視其成績如何，調回總局，予以他項職務，再經若干時期，調往外局，予以較重要之職務，時相更換，循序學習，俾得參加各部門工作之經驗，而成健全有力之幹部。此項辦法，我國電務人員，似可仿而行之。至於調派川旅費，除員工本人外，其有家眷攜行者，亦應照郵局例，給以家眷川旅費，或相當之補助費，俾其樂於赴調。

### 七、組織電務黨團

查意大利郵電各局，均有黨團之組織。其份子均為郵電局內部職員，其職務係一種警察性質，協助郵電當局，作種種偵查防衛工作，且直接間接，提高員工服務精神，即有不良份子，欲作種種破壞工作，亦無從施其伎倆，此種黨團份子，因本係郵電職員，除支取原有薪水外，備給予少許津貼，支出雖略有增加，但因偵查嚴密之故，公家損失，大為減少，得失相較，成效立見。我國郵局，雖有工會之組織，尚未臻合適地步；電務工會，迄今尚未設立。本黨八中全會，曾通過「積極發展黨團警事業各種工會之組織，以增加生產而鞏固國防一案，可見電務工會之應予積極組織，毫無疑義。惟電務人員，具能向上志願與團體精神者，固屬甚多，而故步自封，不思進取者，亦屬不少；聞有新進青年員工，

不學思想欠純，意志不堅，對於工作之辛苦，生活之枯燥，與待遇之菲薄，常表露不滿之情緒；苟無團體訓練以教導之，則一經奸邪敵愾之誘惑，變學不壞其術中。現今似應發動本黨黨員，積極從事電務工會之籌設，俾在本黨領導下，受交通社會兩部之指揮監督。積極國家至上之意願，與積極團結之精神，提高其工作效率，振奮其工作情緒，溝通上下意見，加強密切聯繫，雖有好究，無所施其伎倆矣。本黨黨員，應視電信事業，為國家事業，本即黨民參與最切要之事業，是以同在同事之中，從事黨團領導工作，以身作則，樹立規範，而為主管人員者，對於工會或黨團同人，應視為事業之推動者，為本人得力之助手，推誠相與，得其協力同心，同時規定工作綱要，及進行步驟，俾有軌道可循。蘇聯之五年計劃，完成於斯大哈諾夫運動，法西斯黨之鞏固政權，得力於郵電特種組織。此於一般人軍制度之外，確立黨團基層組織，而其效力之大，足以補助一般行政之不足。我國值此抗建之時，當局不可不予以注意及此也。

### 結 論

編者在黨政訓練班訓示：「主管機關與推行政令之要領」，有云：

「古人說：『為政在人』，……我們要管理好一個機關，要辦好一件事，絕對不能否認『人』是第一件要緊的事。我們現在一個機關，弄得不好，可以說最大的毛病，就是人事不當。主管長官，用人沒有標準，沒有規律，完全注重封建關係，升降黜陟，憑主管長官一己的好惡，所以弄得是非不分，賞罰不明，上官對下屬，更不知道去教導、監督、考驗、人才既無由作育發達，自然人不能盡其才，所以一個機關工作效率，也就無由發揮！」是為吾人警惕！竊查電信事業，以電氣通訊，為科學發明之結晶，不離「物」的條件。然而苟無「人」的條件以資配合，雖有靈敏之機件，堅韌之線路，仍不能發揮最大之功效；反之，如人事管理得法，機件雖非上乘，而人力克復困難，自能獲得相當之結果。誠能改進行政機構，以利運用，調整人事章程，以資齊一，調教有力幹部，以期盡職，請求業務發展，以裕收入，法治與人治兼施，物力與人力並重，今後之電信事業，庶有進步！

三十年十二月於巴縣小溫泉

# 行政督察專員制度改造問題商榷

羅志淵

## 一 問題的提出

在各該重要的行政機關中，恐怕再沒有比行政督察專員公署安閑的了！在各該重要的行政人員中，恐怕再沒有比行政督察專員休閑的了！

如果省府衙門一天，全省就熱氣惶惶如也。不可終日；如果縣政府一天不開門，全縣就要滿城風雨，雞犬不寧。如果專員公署一月二月甚至一年二年不辦公，全區各縣還開里安閑，則犬不靜。這是因為省政府是一省行政的首腦，沒有它，行政就要出亂；縣政府是一縣行政的總樞，沒有它，行政就要凋殘；專員公署，既負有計劃的責任，又不負執行的職務，只是個水上樓下，可有可無的閒曹，沒有它，行政還是照樣凋殘。

做縣長的最容易被人控告，最容易受上級苛分，可縣長是站在一縣行政的最前線的人；做主席的也時常被人家攻擊，時常受到譴評，因為主席是一省行政的最高長官。但我們就很少，請看可以說是絕無僅有，總到督察專員被人控告，受到處分，除非他願意犯法。這是因為專員在整個行政體系中只站在旁邊說說風涼話，至多也不過做做打氣的工作，絕不負實質的責任。但我們還不注意做專員的，有時是擔任職，月薪有四百多元，全署經費月約五千，這筆經費總算相當可觀了！

這些話是說明了專員公署的安閑，總證明專員生活的安逸。正因為了這，所以引起人注意專員制度的改進問題，但這個問題的提出，並不是專人對於做專員的看得眼紅而提出，即身為專員者只顧他稍有點感壓力的人，也自己會感到這個問題。這在民國二十四年夏初，江蘇省

的全體專員即曾聯合呈請省府請訂明職權，變更組織，當時省政府答以「……自古制度好壞，本無定數標準，神明無用，全在乎人，各專員能不安於承乏苟且，而力圖發揚功能，條文上事實上，均無拘束，是在各專員之心情，果，當發有歸……」。這次聯合呈請的結果雖然只得到了「神明運用」的答覆，無裨實際，但至少可以表示出做專員的也確實有能感到過於安閑的「切膚之痛」啊！

這個問題雖在六年前已有人提出，但直至現在還是懸而未決的宿題。而且這是個尚未變質的宿題。固然有許多人到警備處的專員公署，不能不能促進行政，而且因循行政，因而主張取消專員制度，但專員制度的生命是發根於行政機關，在這縮小省區解決議而不行的時會，在某些特殊環境還有專員公署的必要，所以專員制度的政治論還是言之過早，目前所應研究的還不是專員制度的存廢問題，而是專員制度的改造問題。

## 二 專員制度的今昔說

平情而論，專員制度之所以能成爲一種制度，而且這種制度能延長它的生命直到今天，自然有它的時代使命，有它的環境背景，反過來說，專員制度今日之所以成爲贅瘤，成爲不死不活的換狀，也是因為時代不同了，環境變遷了。這樣說來，我們在討論專員制度改造問題以前，對於專員制度的今昔說不可不稍予檢討。

政治制度是時代環境的產兒。時代環境演進到某種階段，就有某種政治制度的出現，以適應時代環境的需要。反之政治制度也可促進時代

環境，以達到某種政制的目的。但如果某種政制既非時代環境所孕育，又不能運用其他力量以改造時代環境以配合某種政制，那麼這種政制，就必歸時代環境所摒棄，這是政治學上鐵一般的規律，專員制度的興衰也可以用這規律來解釋。

大家都曉得專員制度是在民國二十年間由豫鄂皖閩匪總司令部部的黨政委員分會及二十一年間安徽的「首席縣長」，江蘇的「行政區監督」，浙江的「縣警察專員」，江西的「行政長官署」等制度演變而來。在這個時期，各該省的地方都還不安靖，尤其豫皖兩省匪患特多，而當時保安制度還未確立。（各省保安處的組織，各省獨立，各縣間不能互相應援，聯合運用。在這樣的政情之下，的確是需要有一個特殊的機構來調度各縣的武力，以從事地方級靖工作，並兼理監督各縣行政之責。所以黨政委員分會即以整理匪區政治（如整理民團團體，補充地方保安隊，辦理團防警務。）指揮轄區內各縣之保安隊及保安團為主要工作。（參見黨政委員會組織條例第八及第九條）安徽的「首席縣長」之設，目的是在「便利行政及厲行清鄉」，他的職責一面為考查各縣行政，一面為「指揮調遣區內各縣團防，並負責督辦清鄉之責」。（參見安徽省首縣廳長官制規程第一及第二條）而江蘇的「行政監督」因治安之需要，對於所轄各縣之警察保衛團，得簡制簡遣之，浙江的「縣警察專員」及江西的「行政區長官」也同樣有此職權。（以上參見江蘇、浙江、安徽等省官制規程第九條，浙江警察廳專員規程第十條江西各省行政長官官制規程第六條）。總之，這些特殊的機構都是出現於變亂非常的地帶，以負荷監督行政，緩靖地方的特殊任務。簡單一句說，這些都是特殊的區域所需要的特殊機構，不必也不能普遍化。

總括一句，專員制度先天的就是特殊地帶的需要品，先天的就是文武適合的特殊機構，在這一再特殊的條件下，它表現了相當的成績，這是大眾所共認的事實。

但是，專員制度到了今天，却失去它原來的作用，用功利的眼光看

起來，它現在是弊多而利少，至低限度也可以說它現在是不能達成它預期的目的。爲什麼會弄成這種現象呢？概括說來，可得七端：

一、多非必要而設置：上面已一再指陳專員制度係由匪區特殊地帶產生，繼而各行相繼仿行，最後乃有中央統一的法律，即依行軍軍組織條例規定，也仍係採「勇設」之規定不必全省普遍的設置。但各省當局爲求效果，或爲安插人員乃極力設法。於是它在普通地區即下而成立的專員，多半都是並非地方所需要。所以它本身就有多餘的東西，先天的自己就帶着否定價值的因素而誕生，這是它根本沒有存在的理由，更說不上什麼任務？什麼效用！

二、不能貫徹獎懲意見：依照現行法的規定，專員對於轄區內各縣市長及其所屬工作人員成績，應於每年舉行考核一次，擬定獎懲意見，呈報省政府；如所屬各縣市長有違法失職的行爲，應隨時密呈省政府核辦。所以我們不能否認專員對於各縣市長及其所屬人員有相當的獎懲權。但在目前的情勢下，專員的獎懲權顯然有二個現狀：第一，專員只能提出獎懲意見，呈候省府核辦，即所謂縣市長雖有違法失職的行爲，也只能「隨時密呈」省府，不能自行實施撤換，也不能施以警急處分。（前期應總部頒佈之專署組織條例規定：專員對於所屬縣長如有濫職行爲，應隨時密呈總部及省政府知照民團團體，如遇緊急情形，必要時得先行派員代理，是專員的專員權力比較現在的高得多了。）第二，現在各縣市長多有強有力者爲後盾，這些縣市長雖然有違法失職，但這一後台的威力，常足以影響專員的心理，甚至左右省政府的意見，不敢依法辦理。所以帶有這二個現狀的獎懲權，實在無法貫徹實施。專員以警察行政爲本職，獎懲權爲督察權的靈魂，獎懲權已有現狀，督察也是落個空了。

三、無財政監督權：財政爲行政之命脈，財政權的寄託處，即爲行政權的附庸點。依法規定，專員對於各縣，財政何嘗沒有審核權。但我們一考各縣的財務行政程序，我們發現專員在這個程序中是沒有立足的餘地。看吧，掌理稅務徵收及編製預算的爲縣政府財政科，保管現金的爲

縣金庫，簽發支付命令的爲財政廳或財團派駐縣中的會計主任，監督地方款的爲財政委員會或款產處，在這種種活動上專員實在插不進去！充其量只能依照「各省行政督察專員職責系統劃分辦法」第六條之規定，專員對於各縣分呈專署備查的預算認爲有修正或駁斥時，只能「即速陳明省政府，以備主顧審核時之參考」。這簡直是假專員爲原告各縣爲被告一樣的情景，稍露頭明目的專員都自保無虞，何必多管閒事。所以法規上賦予專員的財政審核權簡直是空頭支票。專員掌握不到一點財政權，督察云乎哉！

四、對保安團除無實效之指揮：這裏須帶說明一點關於我國保安制度改進的過程。原來我國過去的自衛武力是流例而散漫。不惟全省不統一，就是一縣也是支離破碎，所以須得一番整理。整理的程序是將編制先集中於縣，縣由縣統統統支，繼而則集中於區，（行政督察區）由區統統統支，最後則集中於省，並由省統統統支。總之，在整理保安團隊第一階段中，專員是負着極大的責任，到了第二階段，專員是擁有指揮統率之權，日常操着各縣的保安經費，所以這時候專員是最能够控制保安團隊，專員制度亦因此稍收功效而日稱於世，但自保安團制度整理就緒後，保安團隊的指揮權完全集中於省，經費也由省撥付於保安團內的「各級保安經費經理處」辦理，因此專員又失去了指揮統率保安團隊的職權，所以昔日以此見稱於世的法實，現在又睜睡了它，使它失去一大作用！

五、無專屬事業之表現：固然，行政督察專員以督察行政爲專職，而法律亦責成專員統籌各縣市地方事業的實責。但這一責任的完成，也有難以克服的困難。因爲專員本身既無預算經費，而各縣的建設經費未來無徵，日減無繼的建設費又是各縣獨立，互不通融。因此種種，遂致經費計劃成爲無米謀炊，而專署也就沒有專屬的事業來表現它的成績。

六、省縣間聯系之困難：專員公署本來是省政府的補助的機關，所以溝通上下，而增進行政效率，然而想做做到溝通上下下的工作，却有點手

續上句困難。因爲省政府府的公文一由專署呈轉，則專署成爲省縣間的樞案室，這當然是有阻滯公文之弊。反之，若僅以某些重要的政令，由專署轉行轉呈則專署對於整個省政縣政未由悉。這種小小的問題，似無關宏旨，但自二十三年南昌行營發布「規定省縣與行政區各機關於處理行政事項應遵行五點令」以來，至令時經七載，還不能解決這種困難，這一困難不是理論的問題，而是事實的問題，不惟在事實上解決這問題，則專員制度不能在事實上表現它的效能。

七、專署組織不健全：專員的職責有三：一爲督察，二爲指揮，三爲統籌。而它的兼職又極繁多，如區保安司令，軍法官，軍法執行總監部督察官，以及其他臨時兼職不勝枚舉，總括一句它是既督察而兼執行官。以這樣繁雜的職責，課之於專員的一身，那麼專署組織宜如何充實完備，始能應付裕如。但現行專署組織只有乙丙二種（原爲甲乙丙三種，自二十六年行政院令免專員兼任職長後，於是以兼職長爲條件的甲種組織無形取消。）而以丙種爲多。其組織除專員外只有秘書一人，科長二人，技士一人，科員二至四人，以下即爲書記雇員。甚至專署耳目之視察並亦無之。（調制上編視察，事實則多有設置）以這樣簡單的機構而叫它負指揮統率更兼軍法等責任——文武兼領監督兼執行的重責，簡直是叫敵寇以負山啊！

以上七端爲專員制度內在的缺點。至於專署經費的短絀，專員人選的不當，也是使專員制度不能奏效的要因，這些是人所皆知的事實，故不贅述了。

### 三 專員制度的改造

因爲專員制度不能收到初期的效用，而且難免有阻滯行政的弊病，於是專員制度爲人所不滿。有的以爲應該把它廢除，有的以爲應該加以改造。在前兩筆者已經說到廢除尚非其時，所以在這裏不必凡列廢除說的理論，但談改造的辦法。改造之說，倡之有年，各方意見，極爲歧趨。茲先略述各方的主張，最後提出我的辦法。

一、政署存職說：持這說的人主張裁撤現在的專署，而將專員移爲省政府內部的一員，仍負督察職務的責任。以爲這樣一來，可以免去承轉公文，阻滯公務的流弊。但我們就這說加以考慮，則專署後的行政督察專員，無非，徒崇其位而優其俸，現省府觀察，實在沒有什麼區別。所以這說雖名爲優其署而在其職，實則廢廢而職亦弛，表面上雖說是改遣專員制度，實則是廢除專員制度。

二、專署專署說：與上說相反的則爲擴充專署說。這是主張將專署分設政務保安兩處，各掌民財建設及保警事宜。各置廳長，專員資格提高，廳長也爲簡任，這是剛領上的擴充。同時提高專員的職權，即應有對廳長的指揮考權。在轄境內的保安團警察及其他自衛武力概歸專員指揮調遣。警察財政監督權。主張這說的多爲現任的專員，行政院職時第二期行政計劃與實施方案也作這樣的主張。這說自然有相當可採處，但實施時是有許多難以克制的困難。

三、強化專員制度以爲縮小省區之準備說：持這說者以爲我國各省面積的遼闊，有如歐洲的大國，行政管理，難得週全，所以有縮小省區的倡議。但此語倡之日久，而實行無期，現在專署的轄區，多者十數縣，少的也七八縣，而行政督察區劃區的時候，也曾注意到天然形勢，風俗、習慣、官誼、經濟等條件。但如就現行專員制度，強化它的組織，擴大它的規模，則逐漸可以成爲管理縮小省區的準備。這種說法，於理論上自無不道，但是縮省之議，不啻爲一行政的問題，而實施之際却是個含有政治意味的問題，所以國區區置，都不能實現，就是政治意味在那裏作怪。縮省問題既然如此複雜，那麼以強化專員制度即能實現，那倒未免忽了縮省問題的複雜性了。

四、裁撤區保安司令部以充實專署說：上述二說，都是主張擴大專署組織要提高專員職權。但是，擴大組織則必須增加經費。這筆經費怎樣籌措是值得考慮的問題。於是有人主張裁撤區保安司令部，移司令部經費以充實專署的說法，這說的論據以爲各省保安團隊，已經由省統一人事經理部歸保安處主持，各中分隊又多由縣直接指揮，所以再沒有

由區司令部承辦的必要，應該把它裁撤。至於區保安司令部名義裁撤後關於各縣治安，可由各省保安司令部責成專署督飭各縣負責辦理，於地方秩序絕不會發生不良的影響。而區司令部裁撤後，專署即可增加專員薪俸及專員科長，專員出缺各縣旅費快費，其他費用以擴充之副司令，參謀，副官薪俸移撥。這樣一來，專署人力財力都爲充裕，外勤工作可以盡量多做，這對於區政務可得澈底的改進。

上述各說，都具有相當的理論，但都還沒有實現，足徵衡法論政，不能使理論的高超以自鳴得意，除理論之外還要注意到實施時的可能性，然後這種改革辦法，才能有其生命，茲僅就管窺所及，陳說如次：

這裏要指陳一點常識的觀念。就是責人爲善爲一回事，專人爲善又爲一回事。當這計劃政治時代，不在責人爲善的股切，而責能導人爲善，現行督察專員制度以督察各縣行政人員的善惡爲本職，而欲導之爲善的效能，這是專員制度的一大瑕疵。因爲今日我國現時各縣行政人員，大部有爲善的心願，但沒有達成善果的辦法。換句話說，各縣人員雖有「人之好善，誰不如我」的心腸，但今日的縣政建設，經營意識，既體薄博的書讀，更要特殊的技能，然後施政理民，才能恰倒妙處，然而一縣之內，雖說是「十室之邑，必有忠信」，也總有這些各自各樣的人才。這種種人心爲善而人才不足的苦處，是需要在上輩給他個補救，這個補救最好由專員公署來實施，所以以爲對討論專員制度改進的辦法，首先須改變專員制度指揮的觀念。即專員公署應改變它特權式的工作，包公式的抱負，而爲教訓式的任務，報聘式的輔導，然後，乃爲各縣所歡迎而不爲各縣所厭惡。假如這一前提提檢念得到肯定，那麼我可條列具體的改革辦法如下：

一、確定專員公署爲省政府的分部，無需全省普遍設置，但擇距省較遠而文化水準較低，極需設置以資督率輔導的地方始設置之。

專署既爲省府的分部且以督導爲職責，則專署的名稱或可稱爲「某某省政府某某區行政督察公署」，以期名實相符。

三、依設區省政府行署的體例，專員由不兼廳處局長長的省政府委員兼任

這樣一來，有三種好處：

(甲)專員由省委兼任，體制既崇，人望亦孚，各縣市長自無不樂

從專署的督導，也不致再同從前一樣不買專員的賬。

(乙)省委兼任專員，則上可出席省府的會議，下可親臨各地去督

導，上下溝通，必便於政。

(丙)專員既可出席省府會議，則對於各縣市政府行政人員之獎懲意見

，必可貫徹。

三、專署既爲省府的分部，則應行使整個的省府職權。易言之：則所有

轄境內的各縣市政府及省屬派駐縣市內的各機關，概歸專署督率指

導，和現在職區省府行署的職權一樣。——專署的職權既是這樣，

則在職區亦無需行署和專署并置，彼一即可應付職區的事務了。

四、專署既行使整個的省權，且既屬省府的部份，則對外行文應以主席

名義行之，并由專員副署。

五、主席對於專署可隨時用「交辦」方式令各專員做事，專署可用呈呈

辦法以呈報，以期辦事迅速。因爲專署既爲省府的一部份自應視同

內部的機構，不必事事出請令呈，使專署成爲公文承轉的機關。

六、專署職務應着重在指導，以協助各縣市長解決各困難，並助長地

方的建設事業。

七、專署既爲督導機關則其內部人員，應少用辦理公文的人，多用技術

專家。具體說來，應多置土木、農林、畜牧等技士，及會計、財政

、教育、合作等指導員，以協助指導各縣市長進行建設的事業。最

好省府及各廳處的督學、技士、視察等酌量專署節制以便宜用分

赴各縣去指導。(現在陝西省府及廳視察已有派駐專署服務的辦

法)

八、專署應多做統籌的工作，多辦聯立的事業，凡各縣急需而力難單

舉辦的，應由專署統籌辦理。其事業能由各縣集委合辦的暨聯立事

業；(如現在各處的聯立高中、聯立師範等是)否則應以省款經營

，爲省事業的一種。

九、按照浙江省理時的辦法，請專員公署與區保安司令部合併組織。把

原來署都折爲二位的體制，化爲一體，這樣一來，兩者原來分用的

人員；可以合併使用，自然合理得多。

準如右說，則專員制度經過改革之後，必能成爲有權力，有能力有

事業生機勃勃的機構，性質上機能雖大有改進，但它所需的經費，未必

增加甚多，因爲專員由省委兼任，則可支省委俸，即可將現在專署所列

的專員俸款移作增設各種技士及指導員之用。假如將專署與區司令部合

併組織，而省廳的督學、技士、視察又可酌撥專署服務，那就所費益少

而收效益多了。



## 改革省制之過去與將來

陸東臺

## 一、引言

所謂改革省制問題，其所包括之範圍，甚為廣大，然其中最主要者厥為省行政組織之改進問題，省區縮小問題，省財政歸屬問題三者。此三者有連貫性，不能單獨解決，而須同時加以調整也。

現在省制所以必須改革之原因，約有下列三端：（一）就省政府組織而言，在抗戰以前，省政府在名義上包括民財建設教育安撫農墾，而事實上各屬處之行政，各自獨立行使，變成省政府之下級機關，而非省政府之一部份，故省政府可直接指揮者，僅一廳書處而已。就人事方面觀察，省政府主席及其他省委，均由中央任命，委員之地位平等，主席原由委員兼任，其職務僅為召集會議與開會時任主席而已，且委員中有資望比主席更為深者，故一方面主席無權指揮其他委員，甚至委員中有資望比主席更不合作之情事；而另一方面委員之責任又不分明，致發生見功相爭，過過相讓之現象。自抗戰發生以後，各省主席多由現任軍人或退職軍人兼任或充任，其職權在形中提高，有假前之省長。然在法律上而言，省政府之組織仍成問題。（二）省政府所管轄之廳份過多，其地域廣者，比歐洲之小國尤大數倍，致省政府對各縣縣政，發生監督不週與指揮不靈之弊，而中央對縣之關係，更有疏遠不親，鞭長莫及之感。（三）省政府原屬虛設，乃承上接下之機關，就財政方面而言，其本身原無收入，乃以田賦正稅為省稅，連同有省附加稅數種，為省之重要收入。此等稅皆取之於縣，不用於縣而用於省，致縣政未能多所建樹。最

近因施行新縣制，主張省之行政經費改由國家負擔者，更不乏其人矣。

## 二、改革省制運動之回顧

現行省制既為朝野人士所不滿，各種改革運動，遂應運而生，有提倡採取省長制者，有主張縮小省區者，有建議省之財政歸入國家財政系統者，見仁見智，各行不同，茲將各種運動經過情形略述於左：

（一）省長制運動 民國二十二年三月間第四屆第三次中央全體會議時，中委石瑛等七人，鑒於現行省政府委員責任不明，運用不靈，向大會提出「取消省府制改為省長制」一案，當經決議：「原則通過交中央政治會議規定詳細辦法」，至翌年第四次中央全體會議時中委黃紹雄等六人又向大會提出「地方行政制度改革案」此案對於省長制有如下之建議：（一）省政府設省長一人代表中央政府監督國家法令之執行，同時為全省最高行政長官，並監督所屬執行全省政務。（二）省政府設副省長一人，補助省長執行全省政務，於省長有事故不能執行職務時，並得代行省長職務。（三）省政府設廳務司，民政司，財政司，教育廳，建設廳。各司應在省政府內合署辦公，並教育建設兩廳，在特殊省分，亦得設司辦理之。此案經大會決議：取消省政府委員制改為省長制之原則，業經第三次全國會議議決通過，今應責成中央政治會議議定實行日期，至本案省制改革部份交中央政治會議以供制定省政府組織法原則之參考」。本案與石瑛等之提案相較，大有不同，著本案對省政府一級仍主張保留，惟將委員制改為省長制，民財兩廳改設司並增加廳務一級而已。而石瑛等之建議，則根本取消省政府改設省長公署。兩案雖均

主張省長制，但彼此之內容則有五異，中央對省制在原則上雖已採納，但究竟採行石氏之建議抑黃氏之辦法，尙無明白決定。想係人事關係，又多齟齬，未能即付實行。

省政府組織改爲省長制一案既決而不行。於是乃有所謂合署辦公之新法代而行之，二十二年第四屆第四次中央全體會議。蔣委員長以主張節省邊區省分行政經費及促進行政效率起見，曾向大會提出「修改地方行政機構組織案」，當經大會決議：「交行政院妥爲籌議」。旋由內政部擬訂改革省制具體方案如下：①確定省政府爲整個機關其他各機關均爲省政府之輔助機關不應有省政府之下級機關。②政務廳必須設於省政府內，其他各廳，亦以在省政府合署辦公爲原則。二十三年蔣委員長以省政府合署辦公制度不僅可於邊區省份，即在其他省份，尤其在則匪區之省份，亦應仿行，於是於七月間由軍事委員會委員長南昌行營制定省政府合署辦公辦法大綱十四條。擬先就則匪區內之豫皖贛閩五省，尙期實施。當經中央政治會議核准備案，按該大綱之規定。省政府合署辦公後，應有如下之改革：①各廳處應併入省政府公署之內辦公，現在公署如尙無足以容納所屬各廳處，先將民政廳及保安廳併入，俟公署改建擴充後，再行陸續加入。②省政府合署辦公後，一切文書概由省政府收發，應建收發處，行主管廳處承辦分別副署，或會同副署，簽呈主席判行，但主管廳處依其職權，察督所屬職員，或所管轄之事務進行者，在不抵觸省令之範圍內，仍得自發命令或處令。③省政府合署辦公後，省政府所屬各廳處，上對中央院部，下對專員縣長或市長，及其他所屬之科或局，尙不直接往覆文書，概以省政府之名義行之。④省政府及各廳處之經費，應集中管理，但金錢及物品之會計，一時不能完全集中者，亦應酌定項目範圍，先行集中其一部或大部。⑤省政府合署辦公後，再設技術法制會計公署等室，以收統一集中之效。自本大綱頒布之後，各省省政府均先後實行合署辦公。於是主席權極提高，各廳處不能直接對外行文，均以省政府主席名義行之。各廳處之用人行政亦均唯主席之命是聽，主席於無形中成爲省長，各廳長處長亦於無形中成爲主席之屬員，其

他地位猶前省長公署下之司長也。

(2) 縮小省區運動 縮小省區運動之發生，原爲改革省制而起，故謂爲改革省制運動之一種，亦無不可。此種運動乃中國國民黨前中央委員伍朝樞陳銘樞等發起。伍氏於民國二十年十一月間對第三屆第四次中央全體會議提出「縮小省區案」。同時陳氏亦提出「改定省行政區原則案」。以上二案之理由大約相同：①中國省區過大省縣間之警備兼承兩感困難，在省府方則苦無經費，及耳目難周，而在縣府方面則苦距離遙遠，秉承不便。②省區大者，其人力財力難以自給自足，因此常礙軍閥利用作爲根據一方之根據地。爲防社會割據局而計，勢須縮小省區，削減地方勢力。兩案當經中央全體會議政治組合併審查提出意見，略謂本案所提理由頗中肯，原則應由中央全體會議決定。旋大會作決議如下：「省區重行劃定，並酌量縮小，至如何劃分及其實施方法，交中央政治會議，組織專門委員會，詳細研究，擬具方案送中央常會，以備提交全國代表大會或國民會議決定之」。伊中央對此問題認爲關係重大，應從實地調查各省土地人口財賦以及風俗習尚語言等入手，故是項專門委員會未有組織成立。至九一八事變發生，此事乃爲擱置。最近國人在報章雜誌上，對此問題，又多所討論，是則縮小省區問題，當局仍須解決，而不可忽視也。

(3) 省財政收入國家財政系統運動 近年來國內財政學實多主張訂財政收入系統，將中央與省之財政劃爲一體，廢止中央、省、縣、三級財政之劃分，復今後重訂國家財政與縣財政兩大系統之區分。本軍第三十次全國財政會議，亦決議將全國財政收支，分爲國家財政與自治財政兩系統。前者包括屬國家及省與行政院直轄市之一切收入支出，後者則以市縣爲限。包括市縣經費之一切收入支出。財政部果依全國財政會議決議，改訂全國財政收支系統綱要，將全國財政分爲國家財政與自治財政兩系統，並於十一月八日經國民政府明令公布施行。惟此次財政收支系統之改革，乃應軍事之需要，他日省之行政組織或省區範圍若有變更，恐尙須加以調整也。

### 三、今後改革省制計劃芻議

以上所述三種改革省制運動，雖已收到相當效果，然距吾人之理想尚遠，依筆者之管見擬有各項建議於左。

(一) 關於省之行政組織方面

(1) 廢止現行省政府組織法，另訂省長公署組織條例，從此，全國政府僅有兩級，一是中央政府，一是縣政府即地方政廳。省設省長一人，由中央任命，為中央政府之駐省長官。至憲政開始時，依建國大綱第十六條之規定，省長由國民大會選舉之，為本省自治之監督。至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。

(2) 確定省屬中央與縣之聯繫組織。省長公署非地方最高行政機關，乃中央政府駐省長官之辦公場所，省長之職務，專為代表中央監察地方，執行法令。

(3) 各省社會經濟文化等情形不同，省內事務之繁簡及地方需要之大小亦有互異，各省省長公署之組織，固求簡單，將所有人力財力盡重充實縣政之用，但各省長公署之組織及職員之多寡，亦不可因地制宜期其實行無礙，自不必求其一致。

(4) 省長公署中之職員均應由省長遴選，薦請中央政府任命，對省長負責。

(5) 各省現行行政督察制度，在將來施行省長制時，應予取消，改為行政督察專員，設置於省長公署之內代表省長輪迴督察各縣市地方行政，藉助省長耳目之所不及，絕對不應於固定地點，設置專員公署，更不應由省以下之承辦機關，耗金錢又費時間。

(6) 確定縣為地方行政之官署，同時亦係地方自治之監督指導機關。縣長一方為中央政府之代表，另一方面又充地方自治之監督，同時其本身亦受省長之指揮與監督。唯有如此中央集權制與地方自治，乃能並行不悖。

(7) 縣為地方自治單位，其事務必日趨繁多，縣之行政機構務須

調整，視政府之權力，應予提高，省長僅居指導監督之地位，對於縣政，不宜過事干涉。

(8) 縣長在地方自未完成之前，宜由中央任命，以收中央集權之效，惟省長亦可擇品學兼優之人選於中央，備供中央選擇任命，但任命與否中央有自由決定之權。地方自治實施時，縣長固可由人民選舉充任，但選出之後，仍由中央加委並施以短期訓練。

(二) 關於縮小省區方面

(1) 縮小省區為改革省制之根本辦法，似應依據歷史之習慣，山川之形勢，社會之狀況，經濟建設之便利，貧富區域之調濟，人口之多寡，重新劃定省區。關於劃定設計，應設專門委員會，延聘各專家辦理之。

(2) 新劃定各省所轄縣之數目至少不能過六七縣，至多不宜多過二十縣，全國省之數目以一百五十省至二百省為度。

(3) 省區縮小後，將現行省區性質變更使之成為中央之行政督察區域，即變行政區為督察區。中央督察級，省為虛級，縣又為實級，即將省之等級變為虛級也。

(4) 縣之區域以維持現行原則，但面積過為擴大，人口太相懸殊，經濟極現極為參差，則應與鄰縣合併，或劃出一部與鄰縣一部另成新縣均無不可。

(5) 縮小省區宜先選擇一二省，予以實驗，如有效果，則推行於全國。

(三) 關於省之財政方面

(1) 省之財政，歸併於中央，省長既為中央政府派出駐省之官員，其公署之行政經費自應由中央政府負擔，省長公署對於各縣之財政監督權，固不定取消，但其本身不能有獨立之收入，或取諸於縣，則無疑議。

(2) 中央市與縣稅收之劃分，悉遵建國大綱第十一條之規定：「土地之徵收，地價之增減，公地之生產，山林，川澤之魚鹽產水力之利

，皆屬地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼養老濟民救災贖藥與夫種種公共之需」，辦理之。

(3) 縣對省不宜有所負擔，其對中央之負擔，則按建國大綱第十條之規定：「當以每縣之歲收百分之幾為中央費，每年由國民代表定之，其限度不得少於百分之十不得多於百分之五十」辦理之。

總而言之，改革省制如依照上述各點辦理，則中央與縣之關係，便

發生密切，省對於市縣之行政易於監督，同時縣之地位提高，權力增加，地方自治亦必推行順利，此時省之功能，僅為聯絡中央與縣之關係，辦理中央委託事務及監督各縣市地方自治外，當無自行辦理政務之權限。地方自治單位乃縣而非省，省僅為地方行政之虛級。建國大綱第十八條之規定：「暫為自治之單位，省立於縣之間以收聯絡之效」其用意即在此也。

### 七律四首

#### 遊二酉洞

朱任生

清溪幾曲澗烟村

絕壁崎嶇敞洞門

不見圖書藏石窟

空餘蘿薛覆雲根

千年劫火銷塵盡

二酉碑文跡尙存

待探瑯琊尋妙籍

林陰穴竄欲黃昏

#### 曉發黔江雨收見雪

前人

黔江西去路綿延

帶雨霜楓尚法然

夢國昨嫌衾似水

蜀山今見雪盈巔

林霏薄霧使裘衣

峯刺層雲瞻遠天

#### 過白馬山

前人

放曠崇巖俯八荒

側身天表自昂藏

亂山遠近青霄紫

野樹高低半赤黃

雲海茫茫迷下界

纒輪緩緩入穹蒼

懶無謝眺驚人句

搔首幽巖問帝鄉

#### 下梅子關望小峨嵋

前人

梅關西去駐征鞍

回首雲區入望遙

峯簇翠環連上界

屏開青鏡列中條

浮生驚渺長生願

慧業空隨綺業消

我愛酒霞清淨伴

欲從人海避塵勞

連日征輿殊厭祿

歸來應得壺人贊

## 論省性質和地位的演變

王頌如

- 一、歷史的回憶
- 二、法令的註明
- 三、事實上的演變
- 四、試探性的結論

自改進全國財政收支系統和田賦暫歸中央接管等案，經過五屆八中全會和第五次全國財政會議通過以後，省的性質和地位將有怎樣的演變，已引起一般學者的注意。本人對於省政制度，向具樸切的關懷，私自以為關於這個問題的解答，可從下面的幾方面來看：

## 歷史上的回憶

中國之省的歷史，雖來源很早，但「省」的名詞，則是脫胎于元的行中書省，明清因之，以至現在，代有變更。

(一)元的行中書省 元以異族入主中華，鑒于中國幅員廣大，不易統治，乃將地方單位減少，地方區域擴大，而以中央機關分駐各地，以資鎮攝。于是遂於宋朝的各路之上，設置了行中書省，以受中央中書省的節制。本來中書省是中樞最高行政機關，起源於魏晉，其地位相等于今日的行政院，而行中書省，則好像是行政分院的。不過當時的行中書省，完全是中樞在京城以外，為中央統治上的便利和監督地方官吏的一種流動機關，並沒有固定的區域，故其性質，實乃中央行政機關之

名，而為中央行政機關的一體。其後，因兵亂頻仍，始漸事實上需要，逐漸演變為地方行政的一級，擁有強大的權力，儼然好像一個小國家，至是始失掉了原來設置行中書省的意思，而將行中書省變為地方行政的一級了。但元末的行中書省，事實上雖已變了質，然而名義上，却仍舊是屬於中樞的機關的。

(二)明清的行省 有明之初，因嫌元末的行中書省，事實上的權力過大，乃罷行中書省，而在行省之名，且將行省以內的行政司法軍政，分交承宣布政使司，提刑按察使司，和都指揮使司，負責管理，以使三司獨立，互相牽制，而收中央集權之效，故明初的行省制，可以說是三權分立制，而行省的地位，是直屬於中央的。迨至永樂以後，因為中央對內對外時常用兵的原故，各鎮總兵，不能互相聯絡，以起事變，乃常以中央官吏的尙書侍郎等要員，總督軍務，以統制各鎮總兵，後來又因軍事上的調度，總督軍務者，不能不有指揮監督地方文官之權。于是，常加總督軍務者以「都察院右都御史」的銜，使其對於地方官吏，有指揮監督之權，故布政使按察使司，至是亦皆須受其節制了。行省的三司，既均須受總督軍務者的指揮調遣和節制，這已喪失了明初行省直屬中樞的地位，故在永樂以後的行省，名義上雖仍直屬於中樞而變為地方行政的一級，但事實上已與中樞隔了一層，而被總督壓低其地位了。此外，永樂以後，地方官制，又有所謂「巡撫」者，其設置目的，原來本是因地方有水旱饑饉等災，中樞選派尙書侍郎等前往巡視撫綏而設的，故其性質，完全為「差」而非「缺」，後因各省時生爭鬪，中央乃使巡撫常川駐在其巡視的區域，逐漸享有督軍巡按御史。指揮布政使兼兩

司，兼管地方文式的大權，而與總督同樣的變遷方面的大臣和司的直  
 接上級長官了。故水榮以後的行政官吏，又被巡撫壓低賤小了。迨至清  
 朝，其行政區域雖仍仿元制，但省的官制，則略歸明法而稍有變更，因  
 爲明之督撫（即總督和巡撫的總稱），在原則上是因時因地而臨時設立  
 的，事畢復命，職位即了，且不以固定區域爲其管轄範圍，故其管轄  
 地域是不一定的；清朝則不然，清朝已改督撫爲「缺」而非「差」，爲  
 永久的官制，而非臨時的派遣，且規定其管轄區域，亦有固定，例如浙  
 江巡撫專管浙江，陝甘總督專管陝西甘肅兩省，故清朝的真正行政官吏  
 ，如民政長官的布政使，刑事長官的按察使等，更須仰其鼻息，而唯督  
 撫之命是聽了，所以清朝行省的地位，更因督撫制的固定，而被其壓低  
 賤小。

(三) 民元以後的省 辛亥革命以後，鑑于清朝督撫制的有利于割  
 據，無益于統一，乃欲恢復明初的省制，而想使省直屬于中央。但因爲  
 當時軍事的紛亂，民元各省，大都均是以都督兼管民政，民二始將軍民  
 分治，民三省設巡按使，民五改爲省長，爲一省最高行政長官，而以省  
 議會爲一省最高立法機關，至是，省的地位，始相當于法國的道，日本  
 的府，一面爲國家的地方行政組織，一面又爲高級的地方自治團體。民  
 九舉省自治運動，雖風起雲湧，但正式實行的只有湖南一省，且不久即  
 已消滅，故國民政府成立後，即以應爲地方自治單位，省爲純粹的國家  
 行政組織，以至於今。

總上歷史上的因循，吾人得知：(1) 省的名詞是脫胎于元的行政  
 書省，(2) 元設行中書省之目的，是在便利于中央的統治和行中書省  
 的行使，(3) 當時的行中書省，只是中樞行政機關的外府或行營，既  
 無固定區域，且非獨立的地方行政機構，其後雖因事實上的需要，逐漸  
 演變爲地方行政的一級，但名義上仍爲中樞行政的一體，(4) 明清兩  
 代，省的性質，雖已漸定爲地方行政的一級，但省的地位，則已被督撫  
 制壓低賤小，(5) 辛亥以後的省，雖曾一度具有國家行政和地方自治  
 的雙重資格，但爲時甚暫，且限于一隅故國民政府成立後，即確定了省

爲純粹的國家行政組織。以上的五點，是中國省之歷史的暗示。是研究  
 中國省立演變史的人所不宜否認的吧！

## 二 法令上的註明

一種法令的制定和公布，常能代表說明某種制度的面貌和精神，故  
 從法令本身的研究上，常能發現該種法令所屬制度的成因和價值，吾人  
 今日假若要問：現在省的性質和地位是怎樣？將來省的性質和地位會怎  
 樣？當然可以利用這個方法，來從下面現行省制法令的分析，試求其答  
 案。

(一) 省政府組織法 這是國民政府二十年三月所公布的現行的省  
 政府組織法，是現在各省省政府的組成和活動所根據的。吾人在這個組  
 織法的二十一條條文中，找不到有一處是表示省爲地方自治團體的，反  
 而到處發見省是國家行政的機構。例如省政府的組成份子，不管他是省  
 政府的主席或委員，均是由中央任命的；省政府的職權，是由中央所賦  
 予的，省政府根據中央所賦予的職權的一切活動，是要受中央監督的，  
 這樣的由上而來的省政府，當然是屬於國家行政機構的，而沒有自治團  
 體の意味了，故現行的省制，可以說完全是官治。

(二) 中華民國訓政時期約法 這是國民政府二十年六月所公布的  
 ，是訓政時期的根本大法。在這個約法的第七十八條上，曾有「省置省  
 政府，受中央之指揮，總理全省政務」的規定，這個條文的文字，最值  
 得吾人注意的，是「置」字，和「政務」二字。因爲由這條文來看，  
 可以知道省政府是由中央設置的，中央設置省政府之目的在於便利處  
 理該省的政務，通常政務的解釋，是指國家的實行的行政，而省政府處  
 理國家政務的時候，是要受中央指揮監督的，故在這三層的意義上看，  
 即可充分知道省是中央行政的區域，而不是地方自治的區域，是中央行  
 政的單位，而不是地方自治的單位。

(三) 縣各級組織綱要 這是國民政府二十八年九月所公布的，依  
 照外表看去，好像這與省的性質和地位，沒有什麼關係，但實際上，省

地位的變動，是受這調變的影響的。因為這個調變的第一條，會明明白白的規定了縣為地方自治單位，那末，省不是地方自治單位，當然是明顯的了。省既不是地方自治單位，那就當然是國家的行政單位。新縣制實施後，首先感覺省地位發生變動的，誠如甘乃光先生所說，是貴州省政府主席吳達鎰先生。（註一），因為吳先生在他所著的「花溪問筆」中，曾語：「今縣各級組織變遷，既經公布，縣地位業已穩定，……則省地位必須相當的確定，職權亦應為概括的規定，……」，且說「省政府應的職權，應該為下列三項：（1）省政府為監督自治行政機關，（2）省政府為指揮縣執行中央委辦事項，（3）省政府為指揮縣執行省委辦事項，……」，最好是將第三項職權免除，俾省政府僅為中央政府分設地方的監督指揮機關，則地位較為明確，故稱各級組織變遷的實施，必將影響到省的性質和地位的變動，是無疑的。

（四）第五屆八中全會和第三次全國財政會議的決議案，這是使省的性質和地位發生變動的要素，因為決議案的規定，雖然是從國家財政上着眼，但實際上，除整理財政外，是會給省的性質和地位改變的。試看：（1）把全國財政劃分為國家財政與自治財政兩大系統後，省的財政已併入于中央財政之內，省級預算已不復存在，省既無獨立的財政，即沒有獨立的能力；（2）各縣的預算，雖仍舊是由省政府核轉中央，但依照決議案的指示精神，省是幫助中央核，沒有最後決定權，這與以往省核各縣的預算，是不一樣的；（3）中央直接管理經營全國賦稅，分別在省內設立經徵機關，直受中央指揮監督，不受省控制，是今後各省非特不能再有獨立存在的賦稅機關，且將在省政府臥榻之旁橫加了許多平行機關了。故這些決議案實行的結果，必會過渡省的性質和地位，發生大大的變動。

總上法令的分析，吾人得知：（1）現在的省確是國家的行政組織，而非地方自治團體；（2）將來的省，因無獨立的能力，必會變成中央的派出所，而不能成為地方行政的一級；（3）將來的省對縣自治

，仍將享有監督權，但這監督權的行使，是代表中央的，而不是自己的。以上的三點，是有關省的法令的註明，是從現行省法令的分析中得來的結果。大概是研究省法令的人所一致贊同的吧？

### 三、事實上的演變

事實是具體的泉源，是一切法令制度的模型，是歷史記載的本體。過去省的誕生，在歷史的因循上，既告訴吾人說，是脫胎于元的行中書省，現在省的發育成長，在現行的法令上，復告訴吾人說，是志于國家的行政組織，那末，將來的省會如何，究竟會怎樣呢？吾人以為必因下面事實變遷的結果，演變為中央的一體。

（一）全面抗戰的結果 七七抗戰以來，吾國多數省份，已因全面抗戰的原故，變成了游擊區，游擊區省份的省政府，事實上的一切設施，均須而且是仰賴于強大的中央，才其關於省區的規程，更非仰仗中央的武力不可。非游擊區的省份，雖仍保持原有行政和省領土之完整，但假若遭遇極暴的敵對，苟無中央的武力捍禦，難保不被其蹂躪。故在這種非常的情勢下面，游擊區的省份，固須仰賴中央，即非游擊區的省份，亦須依靠中央了。這是由于全面抗戰的結果，是與以往的承平時期的不同的。

（二）長期抗戰的結果 在長期抗戰的當中，一方面國家支用浩繁，中央需要取給于各省的甚多，一方面大後方的邊遠省份，多半不能自給自足，一切人力物力財力，均是有待于中央的補助，而另一方面，又因對面供求和大量生產的原故，中央與各省合辦的事業日益加多。假定這些事業，將來是繼續下去而無變更的話，那末，長期抗戰越久，中央需要取給于各省的必越多，近邊省份，有待于中央補助的必越久，而中央與各省合辦的事業必越增加了。上下對上所取給的既越多，將來久而久之，省在事實上必會變成中央的供應站；下對上所以依靠補助的既越大，將來入而久之，省必變成中央的赤子，上下合辦的事業既越增，將來入而久之，自然會強併弱，大併小，而將合辦事業，變成中央獨辦，各辦

的事業，既變成中央獨辦，而省的本身復變成中央的赤子，變成中央的供應站，那末，省的性質和地位，豈有不發生劇烈的變動嗎？故省的性質和地位之因長期抗戰的結果而變動，不但是理論上的當然，而且是事實上的必然了。

(三) 焦土抗戰的結果 焦土抗戰的性質，是絕對的堅壁清野，徹底破壞，使敵人進退無據，這個抗戰嚴格實施的結果，在抗戰勝利後，圖謀地方復興時，無疑地是會加大各省倚靠中央的程度，因為徹底的大量的破壞之後，欲謀復興，不是單獨一省的力量，所能够勝任的，必須倚靠中央，始能迅速成功。例如長沙大火以後，欲謀恢復戰前的元氣，當然不是湖南一省的力量，所能够辦到的，必定要仰賴中央的幫助，始可計日程成功。這樣的仰賴和幫助，不是理論上的應當或不應當的問題，而是事實上的需要或不需要的問題，事實上非倚賴中央幫助不可，故焦土越廣，省委倚賴中央幫助的程度越深越大，所以嚴格實施焦土抗戰的結果，是會使省的獨立性減少，而影響到省的性質和地位的變動的。

(四) 中央集權的結果 現代世界各國，大多數主張而且實行中央集權，在中國歷史上各朝代的治亂與衰存亡，也都是以中央能否集權而定的，吾人在這抗戰建國同時並進的時期，事實上需要中央集權，毋庸贅言。可是，中央集權的結果，必然會減少地方的分權，削弱地方的均權。因為中央與地方，集權與分權，本是相對的名詞，故依邏輯上言，中央真正的集權，必減少地方上的分權，而就事實上言，一切大權集中於中央後，地方當已無權了。例如前面所說的國家財政與自治財政系統劃

分後，中央的財政收支權已增加了，但省的原來財政收支權卻沒有了，又如全國賦稅收歸中央接管後，中央的財政徵收保管使用權已增加了，但省的原來賦稅徵收保管使用權卻沒有了，又如專賣會業統歸中央辦理後，中央的專賣權當已增加了，但各省原來的專賣制度已被打破了，各省的專賣權已沒有了（註二），其他諸如此類的事例，還很多哩，故事實上，中央集權的結果，必減少省權，而使省的本身變重。（但這裏所說的，只是減少省的事務，而不是減少省的事務，將來中央集權的結果，省的事務減少後，省的事務反會加多，這是不一定的）。

#### 四 試探性的結論

基于上面歷史上的回憶，法令上的註明，和事實上的演變，吾人對於省的性質和地位，似可得到一個試探性質的結論：（1）省仍將回歸為中央行政組織的一體，而不是地方行政的一級，更不是地方自治團體。（2）省在中央行政系統內，雖對自治，仍享有監督權，但這權的行使，是基於代表中央的地位，而不是省本身的。（3）將來的省政制度，如省行政機構的組織，職權，和其活動等等，必須另有一番重新酌議和調整。

完

三十年十一月十五日於國立中正大學

附註：（一）詳甘乃光先生著：省地位最近的演變

（二）詳第三次全國財政會議議決案



## 縮小省區問題之商榷

袁應麟

## 一、縮少省區的原因

縮小省區這個問題，是幾十年前提出來的問題。當清末庚戌，戊戌變政的時候，康有為就提到這個問題，並且也具有實行的決心。只可惜變不成，這件事就隨之擱置，及後熊希齡組閣，以至於民國六年段祺瑞執政時，也有把內地十八省分爲四十七省的提議，亦因政局轉變而成泡影。至民國十九年四中全會，伍朝樞提出縮小省區案，陳銘樞和陳立夫諸先生提出改定省行政區原案，這個問題才有了眉目，不幸一九一八「禍變」暴發，又只好延緩了，可是在這一個階段中，除政府注意及考慮這個問題以外，專家學者，亦會不斷的有所討論，或從理論方面詳加研究，或就事實方面試爲劃分，但終以抗戰軍興，全國集中精力於抗戰，此可緩可急的問題，遂亦不遑過問，邇來抗戰已有相當成果，勝利爲期不遠，一般人對於變機後建國問題之解決，遂又舊事重提，惟人各有見，持論不一，有的認爲應該縮小，有的以爲可以不必縮小，又有持折衷之論，認爲應該調整的，設者各有其詞自亦無須多辯，個人認爲根據我國現行行政區域的實際情形，不但有調整的必要；更有縮小的必要，探究他的原因，我們可以從幾方面來觀察：

第一就行政制度方面觀察，我國歷來的行政制度，是分層負責制，譬如在清代時代，行政階層分爲京、府、廳、州、縣，到了民國初年，改爲中央、省、道、縣，國府與都南京以後，把道的一級取消，不久又增加了行政督察區一級，直到現在，從中央說起，還是保持着四級的制度，這種制度，在現階段，過渡時期，是有他的需要和作用，可是到了

將來實施建國行政的時候，行政制度，一定要首先樹立起來，樹立建國行政制度，應該遵守下列幾個原則：（一）行政效率應該特別加強，（二）行政工作應該儘量加多，（三）行政程序應該力求簡便。根據這三個原則，行政的機構應該嚴密，行政的運用應該靈活，爲了達到上述的三個目標，採用中央、省、縣的直轄三級制，是比較合乎理想而又切近事實的，這樣一來，在縱的系統上，中央如一人之身，省如一人之臂，縣如一人之指，推動起來，才能如身之使臂，臂之使指，運用靈活，功效立見，本沒有調劑的困難，或尾大不掉等時形現象，其次再將省區面積的組織方面，嚴密他的機構，充實他的工作，別省者，易於辦事，任事者易於奏功，應政府各部門的工作，省府府廳如指掌，動情動然，省政府各部門工作，內政部瞭如指掌，藏否立見，而後全國行政各部門工作，中央一目了然，在這類系統一貫，分工治事的情形之下，中央有統率全局之便，地方無隔閡困難之苦，國家庶政的推行建設的實施，自必立桿見影，事半功倍。

第二就現在的事實觀察，我國版圖廣大，幅員遼闊，在民元以前有內地十八省，關東三省之分，及後漸漸增加爲二十一省，到了國民政府與都南京以後，增至二十八行省，以現在的區域而論，有三十二區，其中尚有兩區未建行省，以每省的面積而論，大小雖不一致，最大省區的面積，有四十萬方公里，小的如浙江省，可抵歐洲任何一個中等國家的面積，再如四川一省，十二倍於荷蘭，十三倍比利時，較美國大九萬方公里，比德澳兩國合起來的面積略小，在亞洲方面可抵日本全國領土之大，再以新疆一省來算，有十七個浙江之大，他如蒙古、黑龍江、南

夏、青海等地方，其龐大的面積，都和新疆相彷彿，但以人口稀少，土地大半荒棄，以致經濟不發達，交通不便利，以百工事業而論，較內地頗乎其後，以行政管理而論，則中央指揮不便，甚至於有鞭長莫及之感，這是稍明地理者，都能見及的。不獨全國如斯，因為省區龐大的緣故，一省之間，也往往有同樣的情形發生，例如西南部的雲南省，靠近緬甸邊境的車里佛海等縣，遠在昆明的省政府，就無法指揮監督，據說前幾年省政府曾在車里佛海設一專校，經費是按月撥發，每年也有報告到省，後來發覺這個學校始終並未成立，再如新修的南路北路，因為天山大漢的阻隔，往來的道里遙遠，省縣之間，漠不相關的事情，也是所在多有，因而便有種種的弊病發生，最普通的如（一）造成省權膨脹，（二）形成地方封建的勢力，（三）土地大半荒蕪，有失地盡其利之言，交通不發達，貨亦不能暢其流，由於以上種種原因，地方富源不能開發，地方建設無法推行，省縣中央未能運籌一氣，行政系統破裂，這些當然不是建國行政中央所應有的現象，要改革這種現象，避免種種弊病，完成建國的行政系統，發揮地方的建設力量，縮小省區，是比較恰當的一個辦法。

第三就 總理遺教指示給我們的要旨來研究，今後的國家是要成功的一個鞏固統一的中華民國，如何能夠統一？在疆域方面是要中央政府照顧周到，統治權加強；在消極方面是要打破割裂的局面，削滅盤據勢力，總要在正反兩面，發生力量，達到統一的目的，縮小省區，是比較切實有效的辦法，統一完成，國體自然會鞏固的，其次將來憲政開始的時候，是採取中央與地方均權的制度，省區繼承中央的一個監督指導機構，要便於監督指導的機構，發生實際作用，主要的是使他的注意力能够兼蓋並顯，也就是說要他照顧的範圍縮小，力量集中，依地方的性質，分工負責，同時實行均權，也就是要把前面所說的頭重腳輕，或尾大不掉的畸形現象，調整均勻，要完成這個目的，也應該從縮小省區著手。

第四就一般人的感覺來觀察，以上所舉的理論或事實姑且不談，單

就一般稍具世界眼光人的普通感覺來說，也都有有一種說不出來的感覺——中國的首區為什麼這麼大呢？這種感覺，不獨中國人有，外國人也有，尤以距離我們最近，明瞭我們最清楚，親親我們最厲害的仇敵——日本，這種親感更深，試看他把東北四省佔領以後，牠和要控制東北，甚至於使大家把東北的觀念消滅起見，在民國二十二年，就把東北劃分為七個省區，這顯然是侵略者一種毒辣的手段，然而也是牠存心已久的一個毒計，我們當然不甘承認，可是我們自己既然夢感到我們的省區域確太大，就應該根據需要，把他劃分一下，這是不到猶豫的。

## 二、縮小省區應注意事項

從上面看來，省區縮小，實有其必要，但種種事情的推行，一定有相當的困難，如何減少困難，如何使他之推行順利，事前無應有盡密的考慮與注意，幾分事前與實施兩個階段，討論如左：

（甲）事前應注意事項——縮小省區，是行政上一大改革，也是人文地理，和經濟歷史上一大變遷，關係不獨重大，行之不當不善，則歷史偉業蒙難，人民喪其福利，行之如不得當，則不獨貽人以非難，且將勞民傷財，徒增紛擾，此種新政之推行，較之實施新軍制，尤為困難，尤為重要，斷不能草率換版，輕舉妄為，因此事前應特別注意下列各點。（一）事前應注意宣傳工作——一種新政的推行，政府應考慮周詳，認為與國民，均有利益，但一般民衆眼光短淺，不一定能完全了解政府的用心，或能了解政府的用心，而固守保守，泥於成見，恰性，不願多所更張，這都是意想中的事，而政府作事又必須獲得人民的擁護，才能順利推行，以底於成，所謂「民之所好好之，民之所惡惡之」，是政府應有的態度，總要作到這一步，宣傳工作是必經的一種手段，宣傳的方式，第一應先造成有利的輿論，運用新聞界間接宣傳的力量，博得廣大羣衆的同情，第二中央組織縮小省區觀察團，分赴各省，一面觀察實際情形，一面從事宣傳，第三由中央印刷各種說明縮小省利益的小冊子，分發各縣，利用各種集會，作普通的宣傳，第四印刷簡明的標語條單

，分發各地，普遍張貼，第五利用省政府或專員公署觀察，到地方觀察的機會，就便宣傳，其他凡風可利用的宣傳機會，都可乘機宣傳，到了大多數民衆都知道有這麼一回事的時候，然後再着手實施，才能順利無阻。(二)事前應注意研究工作——一件事務不用心去想，學得沒有什麼，倘若各方面考慮一下，便學得其中的個個很多，關於縮小省區這件事，細細想來，却有許多問題，值得詳細研究的，第一所謂縮小省區，就是要把一省劃分為幾個單位，在這種劃分上，對於該區域有無影響，如果有影響的時候，應當變動的問題如何解決？須俟事前研究妥當，第二個省區既然劃分為幾個單位，省的名稱，自必加多，這些省名的統稱，應該想出一種什麼原則呢？想據自然形勢嗎？想據歷史上傳名的習慣嗎？想據另外一種值得紀念的人名或特殊事件呢？事前也應研究一定，第三社會的關係，如風俗習慣以及衣食住行警察宗教等，事前也應該詳細研究，劃分時也應該顧及這種關係，弄得有的人民感覺不安，甚或不服，第四實施的時間也須加以研究，在現在就實行嗎？是在戰後再實行呢？或是另外規定時間再行呢？第五是省會所在地的實地問題，在省區的中心點呢？還是選擇一個經濟或文化發達的區域呢？這種種問題，都有事研究的必要。據個人的意見，在非不得已的時候，省的區域最好是不變更，至於省的名稱，應該根據自然形勢，如有新增縣份，或新變更的縣區，他的名稱應該依照歷史習慣的沿革，統統由中央化一擬定，以免雷同，等到實施的時間，應該從現在就開始，不過時間的伸縮性，不妨活動一些，給執行者留一個自由裁量的地步，至於省會所在地，最好是在全省的經濟中心，其次是文化中心的地方，也比較適宜。

(乙)實施時應注意事項——事前對於自然形勢，人文關係，既已調查清楚，一切原則也都確定，在實行劃分的時候，還有幾種事項應該注意，(一)貧富區域不應偏枯，任何一個省區，均有富饒與瘠薄的部分，劃分的時候，應該使貧富均勻，互得調濟，不能再令富者太富，貧者太貧，形成偏枯的現象。(二)每區的大小應該均衡，按現有的區域看來，大小極不均衡，最大的最小的省區，相差有十幾倍之多，這種不均衡的狀態，現在已經覺得不合理，將來調整之後，當然不應該還有這種不合理的現象存在，所以在省區縮小的時候，每區面積的大小應該相仿，以達到均衡的理想。(三)天然的山脈河流等等，比較顯明固定，容易識別，無混淆重複，以及變遷的缺點，用天然的形勢來做界限，是最便當合理的，因此新省劃界，應該特別注意，不要割裂自然形勢，已有這種缺點的，比如江蘇省分江南北兩部等等，應該加以調整，使之達到合理的地步。(四)在人的觀念中，方正圓南的印象，是極簡單最清楚，古井田制的施行，就最易受這種觀念的影響，我們在劃分省區，當然更應該顧及這種觀念，不過在不妨礙天然形勢，或人為可能變動的情形之下，省界應該儘量求其正確，換句話講，就是在沒有山水等顯明自然形勢可資依據的時候，應該依據經緯線來劃分，是比較合乎理想的。

### 三、縮小省區後的地方制度

行政制度的好壞，關係行政效率很大，我們看到許多國家，他們的行政效率所以能够很強的原因，大都由於他們的制度完善周密之所致，我們現在所以要縮小省區的緣故，就是因為過去的行政效率太差，換言之就是因為要提高行政效率，所以才想出這種辦法。地方是行政的基本單位，也就推動行政的根本基礎，一般人以為地方是專就縣而言，顯為地方的基礎，固不待言，總理也曾告訴我們說：「縣為地方自治之單位，不過總理在建國大綱第十七條裏也曾規定：『中央與省之權限，採用均權制度，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜者，劃歸地方……』」於此可見雖然中央與縣的一個中介機構，而他們的性質，仍是屬於地方，因此本文所指的機構，是從省為起點，以至於縣，再申及於縣以下的種種機構，這種種機構，由省而下，是一層比一層的工作繁重而又細密，一層比一層的負責重大而又接近實際，同時每一層機構，都有他獨立的職權，和特殊的任務，因此便應該造成一種分層負責的精神，而每一層的機構，又應該有一個負責的首領，就是所謂

行政育長，如此在事實方面才能够在一個目標，一個意念之下，如網在網一般的，共同活動，切實負起責任，在理論方面，才能够切合民主集權的制度，因此在省的方面，應該採用省長制，總理在建設大綱第十六條也規定：「凡一省全權之縣，皆達完全自治者，則為憲政開始時期，國民代表亦得選舉省長，對本省自治之監督……」是省長制度已垂諸總理遺教，我們只有遵從遺教，但其實現，勿庸多論，不過在時間方面，似可層層遞進，省區既然縮小，指揮比較便利，監督也一定比較完善周密，那麼在劃分的開始，就應該採用省長制，積極的推行地方自治工作，不必一定要等到全數之縣皆達完全自治的時候再開始，這樣，使省長置身於自治工作中，比較空虛寂寞的，一定來得迅速有效，所謂非省長者，是省長的人選問題，我以為在開始的時候，一直到全數之縣皆達完全自治，最多不能超過三年，在這三年的過程中，可以算為過渡的階段，也可以說為輔導自治階段，這時候省長，由中央委派任命，不必經過國民代表會議選舉，等到三年有成，完全達到自治理的時候，再由民選，至於省的機構有人主張應予改革，這似乎沒有必要，我們知道一省的民政建設新事務，是非常繁重，即令改革，也不過是名異而實同，換過不換藥的辦法，況且實行省長制之後，省政府有了省長，委員兼任團長的辦法一去，則事務集中，指揮必易，又何必作此不必要的變動呢？不過民政建設四廳，不但不能包括一省的政務，且與中央，與縣地方的制度，也不盡配合，如在新縣制內，規定縣設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會等科，在中央方面，又有內政、財政、教育、經濟、軍事、社會等部，以及地方自治的機構，不但不應該合併，並且應該配合於中央，以及地方自治的機構，擴充為民政、財政、教育、建設、軍事、社會、地政等七廳，才比較合理，比較切實，社會部，今年在各省，設社會處，將來就可以擴充為社會廳，社會廳的增設，是不成問題的，軍事地政兩廳，在事實上需要，也不減於社會廳，所以在劃分新省區，實施省長制之後，跟着就應該增設起來，以期能與上下配合一致。至於行政督察專員制度，本來是因省區區廣大，不易監督

指揮，而視事實的需要，臨時設置一種補救的，輔助的機構，在省區縮小之後，這一級當然沒有存在的必要，應立即撤銷。其次談到縣地方行政制度，在二十八年五月國民政府公佈的縣各級組織綱要，把新的縣地方制度，已經明文規定得非常清楚，其第四條會說：「縣以下為鄉（鎮）、鄉（鎮）內之編制為保甲，縣之面積過大，或有特殊情形者，得分区設置……等」，是縣以下的鄉（鎮）保甲，是縣行政的基層制度，無待贅言，至於區署既然為了適應特殊情形而設的一個機構，在完全自治之縣，這種特殊情形，不過是區署，區署自然也沒有存在的必要，總裁對改進各級組織問題的訓示會說：「使縣以下各級機構，自上而下，逐級健全，層層銜接，脈絡相通，能如身使臂，臂使指的應用靈活，一直貫注到民衆身上……」這便是縣地方制度，最顯明的指示，最切實的依據，這種制度施行以後，地方自治工作，才容易完成，其中關於縣長人選問題，在縣自治未達成前，亦應仿照省長產生辦法，由省政府提請委任，其他一切政務，均以上級命令行之，則一切複雜問題，自可迎刃而解。

此外關於市的問題，乃是地方行政制度例外的一個問題，可仍照現行市組織法，分察院將省管縣撤銷，他省轉設條件，和內部組織，應該根據所在地情形決定，不黨為劃一的規定，至於現在現有人主張設縣轄市的意見，在目前似無此必要。

#### 四、縮小省區應有的準備

所謂準備，就是一件事實實施前，必須經過的一個重要過程，關係事業的成敗很大，古人說：「凡事豫則立，不豫則廢」，又說：「有備無患」，都是說明準備階段的重要，我以為準備的工作，約不外物質的籌劃，和計劃的擬訂兩方面，換言之也就是設計的工作，那麼縮小省區應有的準備，也就是縮小省區的設計問題，現在中央既有設計局，還部門準備工作，自然應由設計局負責起來，現在把應準備的幾個部門，分述於后：

(一) 推行機構方面應有的準備——機構是一件事業的推進機，有了健全有力的機構，才能夠迅速推展，順利無阻，縮小省區工作的條重，已如前述，我們想完成這個偉大的變革工作，第一必須有健全的機構，來專門負責執行，當民國十九年，縮小省區案提出後，就處於問題的嚴重，不能草率議決，於是有了交布中央政治會議組織專門委員會詳細研究的實施的決定，因為「九一八」以來，國難嚴重，迄未見實現，直到最近才由中央設計局組織一個專門委員會，來從事研究，我們研究機構，可以分中央與地方兩方面來說明，在中央方面，中央設計局已有具體組織，自可研究執行，不過這個會的名稱，個人的意見，應該叫做調查省區設計委員會，會內委員人數，不妨多設一些，除掉現在的每一省區應有代表委員一人外，所有歷史專家，地理專家，以及中央各部會長官，均應包羅在內，如果打經濟的算盤，委員可採兼任與專任兩種，來研究種種實際問題，訂定實施計劃，限期實施，限期實施，自必比較容易收效。而在各省方面，亦應組織縮小省區籌備委員會，其人選除省主席暨各廳處長官而外，應選擇本省公正而有聲望的耆紳數人在內，成為省政府現階段的指定機構，定期開會，一面派員親到各縣考察實情，搜集實際資料，供籌備會研究，一面派遺代表委員一人，駐中央設計局，為調整省區設計委員會委員，省籌委會研究所得的具體辦法或特殊問題及其理由，以及應注意事項，作成具體設計書，交由代表委員，提出設計委員會，斟酌採納，以為調整省區籌備計劃的依據，如此則各地方特殊情形可不受或忽視，而中央亦可得有完善整頓的計劃，上下兼顧，意見溝通，期詳審慎，自必順利。

(二) 實施人才方面應有的準備——自古為政之道，端在得人，所謂得人者昌，失人者亡，這是歷代政治興替，屢試不爽的道理。尤其一種新政的推行，人的關係，更屬緊要，考慮縮小，行政單位增多，所需人才，自然也隨之加多，就現在一般省政府的組織來講，省主席姑不必論而縣長以下，秘書、科長、專員、觀察、督學、技正等，就約有四十人，這是高級幹部，以下的科員、辦事員、錄事等，最少亦幾百倍，

高級幹部，省區劃分之後，馬上就需要加倍以上，甚至到五六倍的同級人才，補充上去。至於縣區方面，暫且估計全額五分之一的縣區，不必變動，其餘五分之二，或重劃，或新增，全國縣區總數在兩千以上，（現有一千九百五十四縣）照新縣制的計算，每縣的幹部人才，約需一千一百多人，如此看來，即全國所需人才，為數勢必激增，以現有人才，維持現狀，尚感不足，更將何以推行新政，因此在省區縮小以前，人才方面，必須充分準備，而準備的方法，第一要加緊訓練，所有中級幹部，下級幹部，以及技術人員，只少都應給予半年的訓練，現在在中央方面，有中央訓練委員會直屬的中央訓練院，隨時調訓現任人員，而在考試院方面，也正在加緊舉行各種高等、普通，以及特種考試，繼續不斷下去，這是人才主要的來源，其次有許多省，也設有地方行政幹部人員訓練團，有的專員區，也有訓練的工作在實施，都可以算是人才來源的一部份，為了增人才，這種訓練，固有普遍擴大的必要，不過要注重訓練，還是不夠，第二還要注意儲備人才，所謂儲備人才，也就是統籌人才，訓練出來之後，要有嚴密的統制，合理的分配，達到「總理指示我們的人盡其才的地步，才能發揮事實當其理的效能。

(三) 調劑人口密度方面的準備——省區區劃以後，最顯而易見的，就是調劑人口密度不平均的現象，中區富庶省區，固不必談，而一帶邊遠省份，有的省會附近富庶的區區，人口稠集，比較邊遠邊遠縣區，則人口稠密，甚至於還有許多邊區，尚未開墾，劃分之後，得無人口，將何以設省敷治，所以關於調劑人口密度的辦法，也應及早有準備，所謂調劑人口密度，就是移民問題，先就他的水步來說，有幾方面值得研究，第一就移民的性質來說，有強制性的移民，即是計劃移民，有自由性的移民，即是志願移民，第二再從地域方面來講，有省內移民，和省外移民，省區劃分之後，應先就省內，採用計劃與志願兼顧的辦法，儘先實施，等到省區分好，人民安定以後，再舉辦省外移民，實施這種辦法，政府一面要發布命令，強制執行，一面要訂定遷移招待供應等，種種待遇及費辦法，藉資鼓勵，同時就地方的性質，予以職業上的分類，分別界以上地，或予以資助，以安其業，一二年後，必可安居樂業。

業，各遂其生。不過在移民時，附帶發生的問題，就是土地變動問題，筆者以為，正可利用此種機會，舉行土地登記，土地測量，土地估價或報價，用政治力量，予以合理的變更，以實現 總理平均地權理想，這也是事前應該準備的。

(四) 特殊區域的設置 有的省區應該調整，有的省區應該縮小，這固然要有相當的準備，但尚有許多區域，至今還未曾設置分縣的，譬如西藏蒙古等地方，都是如此，有的雖然已在省區之內，但仍保留着特殊制度的，種種情形，不一而足，調整省區，是全國的整個計劃，這些問題，自然應該包括在內，同時省區既經調整之後，全國應有計劃的制度，這些特殊情形，也就不能不考慮再存。解決這類特殊問題，政治應用的力量居多，不過只限於特殊區域的再存，解決適當的佈置分配，也不是不可解決的問題。可是事前一定要預致一部份與特殊區域有直接關係，或有相當研究的人，作種種必要的準備，最重要的，約不外下列兩端：第一是特殊人才的準備，蒙藏地方，一經劃省，地方的中下級幹部人員，一定要向內地調致，但是到蒙藏地方不諳藏文藏語，到蒙古地方，不諳蒙文蒙語，那根本就不能適應環境，更談不到工作，所以訓練這批特殊人員，極應從早準備，或預致蒙藏當地人員，予以新行政知識的補充，或考慮有先向邊地工作的內地人士，予以語文技術的訓練，然後才能開始。第二是隔離的掃除，蒙古人不許內地人唱蒙，西藏人不許內地人進去，都是多年來保守陋習，怎樣廣為宣傳，使假想的利害衝突觀念消除，怎樣疏通聯絡，使彼此的情感融洽，這都是劃省前，應該特別準備的工作，一旦準備成熟，等到戰爭結束，便可乘機促其實現。

### 五、縮小省區實施的程序

縮小省區的計劃，應該是整個的，而實施的程序，却應該審查實情，斟酌緩急，分作若干步驟，按步就班，去第第實施，才能收名符其實的效果，不然百廢並舉，必致一事無成。縮小省區實施的程序，可從兩方面來研究，先就全國來說：可分兩個步驟，第一是分區實施，以現在中國的三十幾個省區來看，情形頗不一致，況且有一部份，已經淪於敵手，尙未能完全光復，因此只好分區實施，先就未淪陷的省分，選擇有急須縮小必要的一二省，先行試辦，然後再漸次推廣，而達於全國。第二是分期實施，所謂分期實施，是與分區有連帶關係的，換句話說，就是為了顧慮人才缺乏，或經濟困難，或其他種種有時性的特問題，可

將全國分為若干期實施，不過在這種分區或分期，不一定拘形式，將全國分為三期五期，或劃為三五五區，那樣尋求形式的劃一好看。申縮性不妨大些，有必要的，一省也好，兩省也好，五省六省也好，儘先實施，那就不至於落得徒具形式，而無實果的，其次就地方來說，也應該分作幾個步驟，某區實施劃省的時候，除掉原有的省區，不至有大的異動，或新劃省區，人口繁庶，人民富力充裕的地方，可以即刻立省統治而外，倘如人口不多，人民富力不充實的區域，應該經過一個相當時期的籌備階段，彷彿象設縣之初的設治局性質一般，名稱可正式確定，政務可照樣推行，在這種緩衝的時間，可儘量充實實力，招徠居民，以及作其他種種推廣補充事項，迨至相當於各區域狀況，完成省應具備的條件以後，再正式成立，比較妥當一些，這種分期即是實施時，所採用的種種手段或方法，在性質上，並沒輕重高下的區別，換言之就是給實際負責一種事實的便利，至於縣區方面，原有的自不必論，而新劃省區內，新增的縣治，則可正式設定，不必再經過設治階段，因為縣的面積較小，同時縣又是直接執行行政事務的基層機構，不必拘泥於人口的多少，更不必顧慮地方的財力，只要因地制宜，找出事業來作，就是行政工作。不過劃省之後，無論是舊有，或是新增的，都應該本著完成地方自治，實行憲政的目標，運用行政三聯制的辦法，訂定舉行程序，或計劃大綱，努力以赴之。而在縣的一階層，更應該準備地方自治開始實行各項要政，酌量緩急，擬定施政計劃，分期完成憲政的基礎才行，因為這種巨大的變動，就是革命工作，在這種情況之下，來完成革命理想的工作，是最適宜的，萬不能再因裝舊制，敷衍了事，而

### 六、結論

拿出世界的眼光來看，各國領土之大，沒有大過我國的，而各國省區面積之大，也沒有大過我國的，因此一般理論家，無不提出任何充分的理由，任何完善的辦法，主張不應縮小省區，我以為在事實方面，總是說不過去，況且在現代的民主潮流下，要想實施直接民權，達到民治民有民享的境地，在現代的科學行政下，要想機構靈活，效率提高，跟上時代的趨勢，完成建國的使命，縮小省區，加強機構，是比較切實而又有效的，本文所論方法，不一定盡善盡美，而在原則方面，認為應該不成問題，故願就一得之見，提出上述諸端，商諸國人。——完

## 縣行政的戰鬥編制與行動

金平歐

經過四五年來血的教訓，仍未將縣行政確立戰鬥的編制，來配合軍事行動。我在去年某會議席上和中央區練的機關裏，曾將這問題提出討論，但是未能喚起後方的注意，這是最可惜的一件事。

國人在作戰的時候，我們所需要的行政組織，必須是配合軍事的。所謂配合軍事到什麼程度，那是在敵人窺擾的時候，就無異經過一次大考試。有用無用，都有正確事實作評判的標準。各省縣幾年來，不知經過多少次的考試，可是沒有使我們學得更聰明一點。把所有血的教訓累積起來，作一分析的研究，製成一個戰鬥的方案。抗戰似乎還需要一兩年才可結束，今後敵人的再度流竄的可能性頗大，「前事不忘，後事之師。」亡羊補牢，現在還不是算太晚嗎！

縣各級組織要所定縣行政組織，固然是最進步的組織。雖然是在戰時頒布，却是適應建國的平時組織，不是適應抗戰的非常組織。不過非常是可暫不可久，行政組織具有永久性，是不宜時常變動。故所謂戰鬥編制，並不是將水久的組織作長久的改變，是敵人窺擾時的編制，一俟敵人離境，即可恢復經常的組織。事實上，一縣敵門窺境時，縱然不變更組織，可是已不啻變經常組織的效用。所謂戰鬥編制，與其說是改變組織，不如說是適應事實需要的行動。

當一縣面臨危險時候，就浙江省的縣政組織來說，沒有軍事科。就是有軍事科的各省，他們一定感到軍事工作過勞忙，其他各部分人無事可做，不惟勞逸不均，而且事實上非專其他各部分的人予以協助不可。但是各部分人在戰鬥時無明確的職責，容易推諉。黨軍軍力既談不到，所遭受的損失却是整個縣的損失。因此必須有一戰鬥編制，確定各部分人在戰鬥時的地位，明定職責，使無所逃其責任，這樣通力合作，才可盡我們行政戰鬥的責任。

所謂戰鬥編制，並不是整行政組織改變。是在平時根據自身及其他

人的經驗，將變亂時自動或被動執行的工作，分成四大類。即：(一)情報，(二)兵差，(三)警衛，(四)總務。將所有人員配入四大部門中去工作，平時加以各個部門的技術訓練探討推進工作的方法。一有事變，只須宣布一命令，即可照預定計劃實施，否則，事前並無戰鬥編制，臨時雜湊，亂派工作，必致不能人人有工作，或不能辦理周備，各得其宜。茲就四大部門工作為扼要的檢討。

情報為應變第一，亦為戰鬥第一，任何的軍事行動，或政治行動，沒有不應該根據正確的情報。可是過去縣級情報，雖有情報網，偵探網的設置，因乏專人負責，形同虛設。我以為在戰事未結束以前，至少接近敵地一帶縣份，應設專人負責，如情報室的設置是必要。因為情報首要迅速確實。必須運用各種方法。以迅速實：有線電之外，應設無線電台，同時利用電話，更利用進步暗。以確實實：情報須多方印證，而且情報不能單恃一線，必須是多線的。其次，情報必須相互聯繫，過去縣情報的工作，都是片面的，省以是責之縣，縣以是責之鄉，縣裏未供給鄉級情報，省亦未供給縣的情報。我們要使情報做到迅速確實，和相互聯繫，備盡情報室的工作人員是不夠的，必須將縣級的工作人員中適於做情報工作者事先選擇，派定情報的職務。予以相當訓練或演習。情報工作不但要有無線電，而且要軍政聯繫。在戰線後份須有一無線電台，對於有線電報及電話應有戰鬥的準備，隨時將敵敵區的電報折回裝在必要的線路上，不可著眼營業的觀點，計較盜割損失。軍隊對情報人員應切實保障，絕對不能拉夫。或予留難，強其担任他種職務。

兵差工作也非常重要，而且相當難辦。因為縣政府對兵差是無限責任，軍隊需要什麼，就得供給什麼。小則借米借夫，大則借餉借其他東西。比較困難，但是無論困難與否，政府均須辦理。若無專人辦理，必定引起糾紛。因軍隊單位多，需要辦理兵差人員更多。因稍一遲緩，

即遭責難。事先對人如何編組，對物如何備備，均須派定人員負責。蓋有專人負責，不但招待不致發生問題，而且縣長可以減少麻煩，方可專心從事對敵的工作。

談判警衛，國事駐在地時常移動，依據戰略而進退，縣長則守土有責，不能身處軍隊，而且自衛力量有限，應充實地方戰鬥力量。徵募勇士，不拘人數。由有膽量之正紳，負責組織，親自領導，接受縣府指揮，實行以地方力量保衛地方。惟軍隊應消滅不遺餘，積極配合作戰，才有辦法。所謂警衛一定要能抵禦敵人，或者不容易，但是應掩護通知，使人與物都不受損失。開辦注意警查，備清奸宄，惟軍隊的便衣隊應與所在地的警衛工作人員取得密切聯繫，對警查所檢查扣留沒有證明文件的便衣隊，不但不對檢查者為難，而且應當協同檢查。偵獲警衛的工作，才可能做得好。不然，自己的便衣隊，不但不敢打盡敵人，而且使各方相驚伯有，各師便衣隊互認為敵，發生誤會，使秩序更難維持。

所謂逃務，並不只是文書抄謄，令送出納的工作，而且包括物資人口的疏散，公務人員及士紳的安頓，軍隊手續的準備，地址的選擇，糧食的儲備，都是很重要的工作。最好各機關設立聯合辦事處，將各機關的公務員都集中到辦事處來，既可行動一致，又可分工合作。偵獲法者無所逃避，不少逃散的職員，應當留職停薪，在職人員則各發餉，則各機關經費不致因折扣而發生停頓。可以做到款無虛糜。此外各種報告應迅速彙報，並注重情報宣傳，以指導人心。

有了戰鬥體制，必須有戰鬥行動。有了戰鬥行動，更須有戰鬥的指導。在幾次事變中一般的現象是「向後移」。而且讓敵軍者退近，離遠者退遠。事後下級推諉，上級責備。嗣後於接近戰鬥地區各縣於縣前應由省派高級人員坐鎮，以收政治的親臨前線之效。並可為政治的事前審計，避免對於工作權銷的責難。轉移戰線的指揮，應由縣政府派員就地指導，並協助解除困難，可提高攻勢政治的士氣。

戰鬥行動必須配合戰鬥的職權。在敵入壓境時對派奸及劫起應賦予縣長有就地槍決之權。否則，必然有兩種結果。守法者，攜帶罪狀果贛不堪，事後難判刑罰。因限於法律，不能從嚴論處，以昭炯戒。大膽者

，先斬後奏，或斬而不奏。因此不免枉死，然因感倍一立，社會秩序的維持，全社會所獲之利益，超過個人所受冤曲的損失。但無不事事後受上級或一部分人的責難。其次，對敵以游勇得步繳械訓辦毋得個別授權。通令部隊必須遵照縣政府的軍法審判，勿予干涉。援次，戰鬥行動，更須有戰鬥紀律，如公務員在戰鬥時間擅離者守，除依法辦理外，應由全國通令，永不錄用，公務員游意工作，亦得依法處罪。有了這種戰鬥的職權和紀律，才能發揮戰鬥的力量。

工欲善其事，必先利其器。我們要使行政人員負戰鬥責任，必須有戰鬥的裝備。如照級高級人員應由國家或有發給自衛武器，以至派兵警保護，分散實力。此為政治武裝所不可少者。其次，編定鄉外敵軍場所，以便警衛時可遷往辦公，不致因警報而影響工作。行署應多設處，遊動不定，使敵人無從集中掃蕩。其次，所謂戰鬥裝備，不但械彈應由上級負責接濟，不可着縣籌款購買。不但械彈，而且對於戰鬥經費亦應由上級發給。如上級亦因財困，則應規定辦法，准予就地籌餉。備限制既嚴，又不許接濟，戰鬥的行政組織，亦不能產生戰鬥的行動。我們如要求下級負戰鬥責任，就應視同戰鬥機構，就應予以戰鬥的裝備。其次，上級視文弱為的政治人員，不能有戰鬥行動。那最好也不要予以戰鬥的責任。

平時要作戰時看，戰時要作平時看，這是「雙裁」的實質。縣級行政組織，平時時就要有戰鬥的訓練。所謂戰鬥的訓練，要實行生活軍事化，把運動與操練，當成考績的項目，由上級定期總檢閱。平時更應有集體的活動，如遠行軍，夜行軍，實彈射擊，每一公務員平時須發戰鬥武器。使公務員本身即賦有武裝的力量。每一公務員都是戰鬥員的一分子，要做到上馬殺敵，下馬辦公事。這都需要政府在平時準備的。至於戰時要作平時看，戰時特點是緊張，可是過度緊張，則不能持久。可以置行值日制，各主管長官，均須輪流協助縣長負責，使縣長有休息思考的機會。對於生活設法保持平時的生活習慣。不過所謂平時的行動是與戰鬥行動是一致的。

我希望大家能注意此問題，即予以深切的討論，及早籌備實行。那麼過去多少血汗不會是白流的。



# 實行「指戶征調法」以掃除兵役弊竇之商榷

陳開泗

## 甲 理由

在此抗戰期間，兵兵徇親第卅要政，惟此類制度，在戰國時代，創舉，行之數年，弊害百出，實屬無可諱言，換其原則，固由於私人員辦理之不善，而察視之法令規章，未能發洽國情，亦不能謂非無因，例無抽籤差調，在理論上誠為公允之一法，但在實際上，人口管制尚未嚴密，應征壯丁，一經抽籤，每多卸率逃亡，無法派送入營，繼事後遺實其家長，亦徒受民而無實效，且抽籤一次，令縣人心即恐慌一次，豪強者，因恐中籤，每從中鼓動故常因抽籤而有擾亂社會治安之虞，抽籤既無效，於是按籍分派，或按保分派之法，即相繼而行，辦理以來，無形中鄉保長遂操調之實權，弊害因而而生，社會益形懸懸，要應保長既操征調之實權，對於富豪之壯丁，則不敢征調，對其親友之壯丁，則不願征調，鄉保長在此不敢征與不願征之情勢下，無可如何，乃徼拉貧弱無調之單丁獨子，或行旅客商，以敷衍功令，貧弱之單丁獨子，遭此厄運，以致父母妻子，饑寒無依，行商破其錫位，以致商旅裹足，交通停滯，情之至慘無過於斯，此種就一般鄉保長而言，如選不肖鄉保長，或從中索賄，或裝面令人出錢代保，而實際上則勒強貧弱壯丁抵補，從中漁利，或藉征丁以欺誑平民，種種弊端，更不勝枚舉，同時受害者又多保弱，每慮將來大禍之再至，鮮有敢於聲張者，政府雖欲執法，無奈保強甚急，如欲繩之以法，則兵制更受影響，因此征兵辦法之得受制受者，實十不得一，言念及此，實深痛心，今欲社比舉，而加徵政效率

## 乙 辦法

悉心觀察，再四思維，厥為改用「指戶征調」之一法。

- 一、由縣府根據基編保甲後之戶籍冊，抽出開戶總給壯丁，編造「總給壯丁應征戶名冊」，載明戶長，親屬關係，及壯丁姓名，年齡，職業，保甲戶次，現在住址，出征年月，入營部隊，備考等項。
- 前項「總給壯丁應征戶名冊」之編造，應分別同戶一丁者一冊，二丁者一冊，三丁者一冊，餘類推，均分別編造成冊。
- 二、名冊編就後，一冊將每戶總給壯丁人數，按保公布，俾眾週知，以便人民自行查對，一面派可靠青年學子，先予以短期訓練，分赴各鄉保實地復查，并獎勵密告，以免漏網。
- 三、總給壯丁名冊，一經查實無誤後，即由縣府分鄉分保編就發釘蓋印單號留存，以後凡遇戶口異動，除改正戶籍冊外，應同時改正總給壯丁名冊。
- 前項總給壯丁名冊，並應於每年年度開始，普遍複查一次，重造一次，以便增減新及除或逾齡之壯丁。
- 四、各縣每征調一次，應由上級主管兵役機關，（師管區司令部）派高級職員到縣，立時（最遲於到縣二日內動身）俾免時久弊生）跟同縣長，及民意機關代表一人，就該縣總給壯丁名冊中，同戶壯丁較多之戶，用抽籤抽籤法，排定征調次序，總成征調名冊，共同於冊上簽章，交縣長密查執行。

例如甲縣現有同戶適齡壯丁最多者爲六人之戶，共一千戶，即將同戶適齡壯丁六人之戶，列爲一冊，第一次用抽籤法調成第一號至一千號之順序，餘類推，又如甲縣此次奉令征調六百名，則由縣長就抽籤調成之第一號至六百號，直接對各該戶長填發征集壯丁一名入營之令，此項征集令，密交該管鄉鎮長，由鄉鎮長轉轄各保隊附。

持令前往，就應征戶之適齡壯丁中，抽籤合格壯丁一人，立時護送入營，並將征集令交與戶長隨後轉交被征之壯丁，以爲入營驗收之憑證，應征之壯丁，並准由戶長指定，但以能驗收合格者爲限，如應征戶之合格壯丁，均未在家，則保隊附對征集令應暫不宣布，俟鄉鎮保長保隊附等，事前洩漏消息，致應征戶之壯丁逃亡，或護送不力者，均以鄉鎮保長保隊附是問，必即時即以保隊附入營補充之。

五、同戶適齡壯丁仍多之戶名冊中，已征調一丁入營者，即將其戶名移入同戶次多之「適齡壯丁應征戶名冊」尾，例如同戶適齡壯丁六人，已征送一一人入營者，即將此戶移入同戶適齡壯丁五人之「應征戶名冊」之末尾，俾利推。

六、遇有富豪壯丁，不願在營服役者，准於一定限期內，自行雇請其他合格壯丁入營代替，並改正其姓名，但雇用人須負擔受雇壯丁家屬之撫養費，其撫養費之多寡，全視雇用人之財產地位，與受雇人自由協定，呈報縣府備案執行，如受雇壯丁逃亡時，仍須由雇用人之戶，送入丁營補充。

前項雇用人與受雇之壯丁，均應於適齡壯丁應征戶名冊，分別註明，並將其戶名移入次多之「應征戶名冊」末尾，如受雇之壯丁逃亡，則一切權利，均應由受雇之壯丁家屬享受之。

七、令於免役之壯丁，奉到征集令後，准提出證件，經查明屬實，仍依法准其免服役，並發給免役證明書，在征集前，毋庸辦理免役之登記，以免延誤事竣。

前項因免役之差別，仍就原調定之順序，依照前述辦法，補足。

### 丙 優點

實行以上辦法，其利約有左列

#### 五端：

一、應征壯丁，由縣長直接發令指戶征調，富強壯丁，無法倖免，鄉鎮保長，亦不能庇護。

二、鄉鎮保長等，奉縣長之命，只負護送責任，不致有傷及當地紳豪戚友之情感，辦事較爲順手。

三、征調既有「應征戶名冊」爲標準，由縣長指定調集之壯丁，復各有征集令爲憑，則鄉保長不敢擅自亂拉，而貧弱之單丁獨子及行旅，即可得到保障，且全縣每次受征調之戶較少，則所有壯丁不致一齊恐慌，整個社會亦不致因征調而感不安，貧弱之單丁獨子，既可安心從事生產，而行旅亦可暢行無阻。

四、富豪壯丁，未經嚴格訓練，不慣士兵生活，如必強其入營，在營中易生反叛之感，於抗戰無甚補益，如許其雇人代替，以其資財撫養受雇壯丁家屬，受雇壯丁既可安心服役，無形中實又幫助政府完成優待抗屬之工作，並於役政，減少障礙。

五、鄉保長等護送指調之壯丁，護送不利，即由鄉保長負責，則任意索賄私縱之事，即可防止。

### 丁 結論

以上所述「指戶征調法」，簡而易行，仍切合於三不原則，雖未盡符法理，適合事實，過去役政之弊端，實由於辦法之未盡合乎民情，不能不設法以改進，今後之役政，關係國家前途，又至深且巨，實不敢緘默，爰就觀察所及，略供參攷，用備採擇，以求有利於抗戰而已。



# 名人言行錄

## 曾文正公的修養

翁話圖

但凡讀過曾文正公全集的人，無不欽佩先生學問的淵邃，事業的煥赫和人格的偉大，全集中所包括的自賦，正，修，齊以至於治，平的一貫大道，無不有他精闢的立論和中正的解釋。先生不僅是一位博學多能篤行實踐之士，同時也是清代中興的功臣，一代人師，他不僅是政治家，而且是軍事家，先生所以能以一介儒生而削平大亂，成就一生彪炳的功烈，實在有他內在的因素，非可倖致，蘊內在的因素為何，我們藉加尋繹研究，就可瞭如指掌，現在我把牠分成三方面來說：

(一)篤實 先生祖父星岡公，爲人篤實勤謹，凡事皆具有規模，先生得於庭訓的薰習，篤實精神實最可寶貴，先生曾把星岡公治家之法，歸納爲「八字」「三不信」，八字者，早，掃，考，實，書，蔬，魚，福，並解釋道：「早者，起早也，掃者掃塵也，考者，祖先祭祀，敬奉顯考王考曾祖考而祀可該也，實者，親族鄉里，時時周旋，賀喜弔喪，問疾濟急，星岡公曰，「人待人，無價之實也，」書，蔬，魚，豬，即讀書，種菜，若魚，養豬也，「三不信」是不信地仙，不信僧巫，不信醫藥等，這「八字」「三不信」，都不似現在的口號或標語，祇叫得響貼著好看便完事，反之，却要切切實實，以禮讓持恆的精神去一一

做到的星岡公是一位實行家，所以先生在幼小時早就接受了這種精神。我們假如更深一層觀察，就領悟過星岡公的治家認真「八字」和「三不信」的實諦，暗暗和現在新生活的基本情懷相融合。

(二)博大 這在先生行人和治學兩方面，都可找到有力的證據，當時名將，如胡林翼之才略，是先生素所心折者，而胡以才華橫溢，不至時露鋒芒，但終能終始相共，其在治學方面，更可見他兼收並蓄博採衆長的精神，所著聖哲畫像記一文有「自朱子表章周子，二程子，張子，以爲上接孔，孟之傳，後也君相師儒，篤守其說，莫之或易，乾隆中，固儒輩起，訓詁博辨，度越昔賢，別立微志，號曰漢學，劉有宋五子之病，以爲不得獨尊，而篤信五子者，亦屏棄漢學，以爲破碎奇道，斷焉而未有已，吾觀五子立言，其大者多合於洙泗，何可譴也，其訓釋諸經，小有不當，固當取近世經說以輔翼之，又可屏棄美言，以自證乎？」在與劉孟客書中亦有同樣的主張充分表現出他的博大精神，絕非常人所能及！

(三)日新 先生自我修養的兩個法門，其一是困勉的工夫，其二爲求閱的精神，這兩個秘訣，使先生成爲了偉大的人物，全集中關於這

兩方面所發的言論，隨處可見，彌善其身，以此爲門徑，要發善天下，亦必以此爲門徑，淮南子曰：「功可強成，名可強立，」中庸上也說，「或生而知之，或學而知之，或困而知之，及其知之之一也，」先生深以爲然，他強調的主張「自古聖賢豪傑，多由強作而壽絕語，」其給董紀鴻（先生子）的信有云：「余於凡事皆用強勉行的功夫，爾不可求名太驟，求效太捷也，以後每日習柳字百個，……數月之後，手愈拙，字愈醜，愈與愈低，所謂困也，困時刻莫間斷，熬過此關，便可少進，再進再困，再熬再奮，自有亨通精進之日，不特習字，凡事皆有此困難之時，打打通的，便是好漢，」我們看了這番話，便可知先生困勉工夫的廣泛應用，更可推斷太平軍之必覆敗無疑了。

求國的精神古之人已行之者甚衆，「禹開昌百則下拜，」即是求國的好榜樣，先生居求師時，自名其居曰求國齋，以資警惕，其求國方法

有兩句話，「無好快意之事，常存省過之心，」人的良知良能，有時能住駕自己所樂作的快意之事所蔽，那時簡直沒有判斷是非的能力，所以要力戒做快意的事，這勞師事前的一種預防，事後呢，那就靠自省的功夫了，有了事後的補救方法，加上事前的一種預防手段，所謂「關」，當然日漸少起來，易曰「君子自強不息」，困難側重知的方面，求國是側重行的方面，然究其指歸，日新不已的精神是也。

總之，先生生當亂時，以一介書生，能於舉國鼎沸，戎馬倥傯之世，撥亂而反之治，真是一件極難得的事！不過先生的成功，決非偶然，我們看他修養之深，與用功之勤，真令我們佩服得五體投地，故摘將先生的修養，簡單地歸納三點，以供讀者參考，希望讀者能毫不客氣的批評和指正。

### 烏江夜泊與榜人共酒食恣談笑甚歡

朱任生

(一)

大澤深山裏

孤舟盡日行

畫昏人意倦

險境客心平

忠信行蠻貊

艱危仗老成

龍蛇應起鬩

區夏正懸兵

(二)

江村墟近市

繫纜滯征程

月黑寒無影

濤雄夜有聲

亂山圍客夢

斷岸隔雞鳴

慨慷中宵起

長歌北斗橫

# 行有餘力座譚

## 短長談

朱學山

### 一、釋題

離開學校兩年了，除掉最初在成都地方法院實習三個月之外，接辦一個縣政府裏做了一年軍法承審員，隨後又到另一個縣政府當了八個月的民政科長，照理應該可以寫一篇「我如何做承審員」或「我如何做民政科長」的文章，以獻正於師友，可是自己覺得對於這兩件工作都做得平平常常，實在沒有什麼寶貴的經驗可以提出；倒是再拿來說一方面所接觸到的，頗有一些經驗，寫出來或許不是毫無價值，因我打算就把它們追記一下，這些經驗，在內容上是不相聯繫的，很難貫以一個共同的題目；在形式上；則長長短短，頗不勻稱，我想就把捉住這形式上不勻稱的特點，名之曰「短長談」，蓋亦說大談者所謂「有話則長無話則短」之意也。至於先哲的那句「毋道人短毋說己長」的格言，我是知道的，並願謹守着；我更怕有人說我在這裏只談張家長李家短，看到了題目便不願讀下去，所以我特把題目先解釋一下。

### 二、縣監獄做什麼

在各縣都有一個縣監獄，收容普通刑事執行人犯及縣政府自己判決

的軍法案犯，到今年，四川已成立地方法院的各縣，收容普通刑事執行人犯的監獄已經劃歸法院接管，但縣政府還有一個軍法監獄。

監獄是執行徒刑的地方，徒刑是次於死刑的主要刑罰的一種，刑罰的作用在那裏？在學校裏我們曾經讀過：刑罰並不是「以眼還眼以牙還牙」那樣的對於犯人的一種報復，也不在給與犯人以恐懼或痛苦，要「(可至二八五六——二九二九)的話才是對的，他說「刑罰在防衛社會」，刑罰便是教育，乃是以變更犯人的反社會的性格而歸成服從法律秩序的人(即社會的復歸)為目的，這未免變遷現有的理論！對於理論的變遷而努力該是光榮的。

當我去縣政府就軍法承審員職的時候，那位縣長已就任月餘，在他到任之初，會親到監獄裏去巡視過，就在這次巡視，曾檢出馬將牌，鴉片煙具和鴉片煙茶，監獄裏，可以打馬將牌(可抽鴉片煙)當在我未到職前暫行兼代承審員的一位科長把這一事實告訴我時，我不體不感到驚訝，因為我不獨沒有聽到過有這樣的事，而且也從沒想到會有這樣的事。

後來，我也曾到監獄裏去檢查過，每次仍都檢出或多或少少的鴉片煙具和鴉片煙。

不獨吃烟賣烟是犯法的，持有烟或烟具都是犯法的，犯人還要和烟

發生關係，應該怎麼辦？是的誰說不該嚴辦呢？我們每次檢查出違禁物的時候，一定要提出些監犯來謝款，他們的供實幾乎是一致的，大概總是說「煙和烟具是××的」。去查一查這位××，已經是三五天前或十天半月前該打期滿提案開釋時涉如黃鶴莫知所之的人，姑無論他們的供詞根本靠不住，就算是真的，因為被告的所在不明，案件也無從進行啊。這樣，除得把違禁物沒收之外，還能辦誰呢？

我還發現監獄裏也有各式各樣的階級，各式各樣的派別，新進監獄的犯人得這些「包袱」給「老犯」（即在監已久的犯人），不然，那痛苦可够受的。

一個承審員要問案子，寫判決書，還要辦一般公文，這樣，可以去監獄的時間已很少，所以，關於監獄，我所知道的並不多，以上所述，恐未盡監獄實際情形之什一。

監獄做什麼呢？我的答案是這樣的：監獄是用以感化一些人，等到滿一定的期間，再把他們放出去，無誤的，「教育」作用在這裏還是存在着的。那便是一個烟犯，除得可以繼續吃烟之外，還會被教得怎樣當小偷；同樣的，一個竊犯也會學上怎樣抽鴉片。

理論和現實是相去得如此之遠！

在監獄沒被改造得能確實達成它的任務之前，則承辦案件人的偵查和訊時的探索認定事實時的審慎與夫判決量刑時的斟酌等所有一切的努力，將於被告踏進監獄之門時悉付東流！

### 二、一殊屬不當！

縣政府判決的軍法案件，須於宣判後五日（盜匪案件）或十日內（盜匪案件以外之軍法案件）繕具判決正本，並令被告提出聲稱書，連同全案卷證，呈由各該省高級軍事機關轉中央最高軍事機關審核，經核准後，判決便算確定，可以移付執行，在這些呈核的案件，有一部分較輕微案件，由中央最高軍事機關指定交由各省高級軍事機關代核。

在四川代核軍法案件的省高級軍事機關，是川康綏靖主任公署，後

差有一部分案件劃歸四川省禁烟督辦公署，這個機關撤換後，復移歸省政府，最近又改由成都行轅代核，因為我在那一關是屬於衛戍區，還有些案件須送重慶衛戍司令部，同時軍管區也代核一部分案件，情形可謂相當複雜。

中央最高軍事機關或省高級軍事機關對於送核之軍法案件，其處置方法不外三種：一、認為原案事實明確，罪刑允當，引律無誤，則予以核准，二、原案事實雖已明確，然罪刑未當或引律有誤，則予以糾正，三、認為原案事實未明，則發還復審，或逕由審核機關提審，派員蒞審，並得移轉管轄。

關於案件的送核，對於我有個印象到現在都還異常新鮮，雖離那已是一年多以前的事。

案件經審理結果，如認為被告有罪，應屬科刑之判決，從事審判的人於科刑時，應審酌一切情狀，尤應該注重於刑法第五十七條的犯罪之動機犯罪之目的等十事項，為科刑輕重之標準，刑罰法第三百零二條第二款並規定須於判決書的理由欄內記載審酌之情形，所以我所制作的有罪判決書必于理由欄末尾結中註出刑法第五十七條某款或其幾款，以示曾經審酌。

這些判決書送核後，有過一次得到這樣的指令「原判發引刑法第五十七條×款，殊屬不當！」

經過這一糾正，我再作判決書時，便將發引的條文刪除了，可是這些未發引刑法第五十七條的判決書送核後，開來的又是另一種指令，「原判未據刑罰法第三〇二條第二款記載刑罰法第五十七條規定事項所審酌之情形，殊屬不當！」

看到這種指令的時候，我頗懊悔我對於真理固守不鬆，自己明明知道依據刑罰法的規定，應該於有罪的判決書論結中註明刑法第五十七條的，為什麼竟經不起一點外力的搖撼呢？

一個苦力，因為吸烟罪嫌被送到縣政府，經審訊結果，他自白：「從前因為有病，吃上了癮，後來看到禁軍的嚴，便在一個月前把烟癮戒

說了。一、文書測驗，亦證明該被告會吸食鴉片，但現時確無煙癮，可見他的話還相當可信，對這個苦力，我認定他犯吸食鴉片罪，不過他自己已斷癮戒脫，可認為有意自新，宜從最低度量刑；並覺得他是因病吸煙，情堪憫恕，爰酌減其刑之半，實科有期徒刑三個月，同時更覺得短期自由刑，還是暫不執行的好，所以我一併宣告緩刑二年。

這是個很簡單的案子，我邊想邊辦得會有什麼錯誤，但呈核後，省高級軍事法院的指令說：「被告既經證明無癮，原判乃擬罪科刑，殊屬不當！」這指令頗使我茫然，禁烟治罪暫行條例並沒有規定犯癮吸食鴉片罪的特別構成要件啊！

在下級審判機關辦案子，只要自問已經盡心盡力，則所為之判決縱經上訴法院「撤銷」或改有審核權的機關「糾正」，並不是怎樣「丟人」的事，倒是因為判決經撤銷或被糾正，自己可以虛心地研究一下：是證據不足嗎？是判例變更了嗎？是自己根據的學理不穩當嗎？如比反復推敲，才會有較多的長進呢！

不過必須具備一個前提條件，那便是上訴法院自為之判決或有審核權的機關所為之糾正確比原判高明，這一條件，在普通司法系統內上級法院推翻下級法院判決時，通常是具備的。因為上級法院的推檢大都是曾任下級法院推檢而經驗學識較優者；查軍法系統內，不能同類的常具備那前提條件，可就頗有疑問了。上面舉出的兩個「殊屬不當」，便是一例，像那種「殊屬不當」的「糾正」，對於下級審理案件的人自然不會有什麼益處，但這還是小事，嚴重的一點在於他們（核案的人）是替國家執行刑罰的人，處理的是有關人民生命財產的事，而其行爲又有利於確定的效力，乃竟不免「不當」，那影響可真太大了！

軍事給與一般人民以進行敏捷，科刑嚴厲之感，是應該的，但絕可

#### 四、任怨難

做事總會遇到困難的，軍法承審員要做事，自也有其困難處，不過

我以為難在「任勞」而難在「任怨」。

關說不通，地方所謂「紳耆」者怨你，就是本府同事中也會有人怨你。被告經一度審訊，覺得罪狀疑難重大，把他押起來，這被告怨你；覺得他罪嫌輕微，無難押必要，訊後把他釋放了，告發人一定怨你，甚至於你在同樣審訊被告和告發人，旁聽席上偏袒告發人的人，會以為你對告發人是「怒形於色」，而對於他厭惡的被告則「面色和藹」，於是這些旁聽者自然也就怨你，這不是光憑口說，有事實為證。

有某上級機關視察員某到縣視察禁菸，有人向他報告一個姓朱的聯保主任有違法情形，他親自跑去調查，結果得到幾張證明係報告書之類，（當然是證明和報告該聯保主任的違法），這位視察員可算是嫉惡如仇，就憑那幾張證明係報告書，對那聯保主任便深惡痛絕；而我們辦理案件的人是不能預存有「某人是壞蛋」那類的成見的，於是我們的措施便不能這這位視察員之望了，事情的詳細情形，可以請這位視察員自己來說，下面便是他對原機關提出的工作報告的一段：

有××鄉民朱米伯等在衛戍部駐××稽查所控告該鄉鎮聯保主任朱××賄縱烟犯並吸烟各情，職得知其情後，當親至××鄉暗中考察，查得該主任違法各點，均屬實情，回縣城後，即函請縣府辦理，縣府當派自衛隊隊長前往，該主任知事不詳，長罪逃匿，不知去向，經自衛隊長在其家檢獲煙具一套，呈報縣府，第二日該主任忽又回案，不知何故，事後據說朱××本不敢到案，從此逃之了了，因其本族朱某長為之參商，謂此事跑之不了，縣府定要逼緝，反而證明其污，不若先行向縣府活動，再為到案，是日夜晚，縣府×科長至城外某處，即與朱××商酌此事，第二日朱××親身投案，於審訊時，職為慎重此案起見，曾出席旁聽，觀其審訊情形，不無可疑，承審員朱學山審訊時，對原告怒形於色，不時以喝，原告不得自由申辯，於被告朱××則顯然不同，不但面色和藹，聽其自由申辯，且將原告所控各點，含糊了事。更有令人驚奇者，該承審敢將在朱××家檢獲之烟具竟置不提，其袒護之心當可明見，似此於抗戰期間尚有如此黑暗之事，倘不嚴加懲處，則禁菸前途何

地設想也。

這一段工作報告的字裏行間，不是充滿了對承審員的怨氣嗎？

「源」從四面八方來，日子久了，難免不演變到話語叢生，流言蜂起。以曾母之深知其子，尚且經不起外人的三角話，說的人多了，原來相信你的人也將不免漸漸懷疑，至於本是「怨」你的人，更是不管三七二十一地要想法子了。這裏我們再抄一段那位視察員的報告：

據承審員陳某報告，關於禁菸案清鄉府處理多有使人可嘆之處，如去年××鄉有女犯張王氏攜土來城販賣，當被縣府拿獲，其辦理情形即行本明之處，該張王氏早經縣府釋放，聽聽縣府還得了張王氏一千塊錢，據有光之妻云，其夫去縣城未回，當問以張王氏之事，則見其吞吞吐吐，作驚駭狀。後經多方設法，聲明來意，始見其與鄰友數人作耳語，商量經許久後，才將張王氏，驅府如西發出，花費壹仟幾百元，現居何處，要嚴言之設詳，不意其時適有光忽忽回家，即否認有此事實，更不許出其證明，張王氏與××鄉鄰里評，地名張子丘，由來長引職至張子丘，不意張王氏已預先匿藏，據其家人云，在許久以前，即至某處藏匿去了，對其鄰舍所說，上午幾時在家，其金額先送可知矣。當時雖經多方設法證明，終未獲其真象。關於張王氏之案情，××鄉及縣城內之人士知者甚多。查此案縣府將張王氏私烟土，判處有期徒刑五年，據承審員朱學山面稱，因張王氏有病甚重，故由其取保就醫，據管獄署之監師，張王氏已於一月十五日即經開釋，以各方面情形之所待，及管獄署開除事實，該事亦承審員朱學山，實有鑿鑿之可證。

就這樣，我硬給這位視察員認定有「舞弊可能」了。平日蒙蔽。是人所不能堪的，對於這位視察員的報告，我們自然要懷疑事實，給他一個假假，關於張保主任被收吸烟那一段，早文是這樣：

本年三月十五日准 視察員函以××鄉鄉長主任朱××逃犯禁政有據，隨即依法光辦奪由，准擬於同月十六日派自衛中隊長持令前往勸導

以，據朱××逃在××鎮，聞悉經人告發，並悉本府已發票傳喚，乃於十七日傍晚自行趕至縣城報到候審，十八日開庭，以告發人朱百借等所發朱××罪狀達七八條之多，逐一詳究，直至十九日下午始偵訊一過，在此一日又半之偵訊時間中始終請憑×視察員一同出庭，每訊數語，且必徵詢其有何意見，偵訊既畢，庭諭朱××押交智立巴縣戒煙醫院調訓，本府復囑請本縣禁烟委員會及重慶衛戍總司令部駐×稽查所各派一人與

人中推舉一人正院審訊，以期嚴辦，及調職期滿證明朱××並無煙癮，爰命其仍暫回鄉供職，俟禁煙證再訊，此案進行之略況也。查本府關於在職鄉保主任朱××既已派員勸導在先，復蒙觀調驗於後，其間偵訊時何且始終請憑×視察員一同出庭，是本府之處理本案，可謂一秉大公，何有絲毫偏袒之處，詎該觀員，捕風捉影，以為「據說」朱××知被告發，便長罪情虛，擬即逃歸，旋經與×科長於城外某處商討，始敢到案云云，姑無論此項事，全屬捏造，且所謂「據說」

「某說」等措詞，殊無中肯之價值；即令員有其事，亦祇能證明朱××之來逃，係經×科長之商討，始能到案，事本未關，在於調驗朱××之有無煙癮，尤幸本府於調驗手續，異常周詳。未始該視察員以吹求之語，否則又將「據聞」如何如何矣！該視察員既不能於調驗上無中生有，乃復於審判上謂本府奉法承審員審訊本案時，對原告地怒形於色，使其不得自由申辯，而對於被告朱××則面色和藹，聽其自由申辯云云，查該訟者務須清平理造，不可有所偏阿，蓋此觀點，本府對本案告發人朱百借等固無所愛，而對被告朱××亦無所惡，一視同仁，悉處之以懲切和藹之態度，備有各員其詞者，即嚴加詰責，不稍寬假，真以事涉刑罰，所關至大，非可稍有含混也。復在偏聽則徵，兼聽則明，為千古不易之原則，乃該 視察員憑其所得之數紙報告，已率所謂「該主任違法各點，均屬實情」可見其先入為主，成見至深，於是以為該被告係××罪大惡極，真可惡，而告發人朱百借等則為民除害，極為可嘉，其中心誠有所偏。其所述乃其真情甚遠，實則朱××縱罪應萬死，亦



當依法審判，既審判矣，即當予以自由申辯之機會，而訊問時，尤當以懇切和藹之態度臨之，凡此刑刑事訴訟第九十六條及九十八條所明定，承審員依法而行，諒不為病，初不圖竟以此而見疑於該視察員也，復次視察員謂該軍法官承審員將原告所提各點，含糊了事，並對於在××家檢獲之鴉片，置之不提，凡此所云，是否屬實，有偵訊筆錄在，一經復按，即可知其究竟，而毋待詳呈，至××是否犯罪，在案未審結之前，本府無從臆測，現將該案卷費呈，敬祈察核。

至關於張王氏案原復原文如下：

×視察員據張王氏鴉片一案，而論斷本府軍法官承審員朱學山有舞弊之可能，蓋其所以得此結論者，據謂係於其案卷各方情形之所得，及本府警署將張王氏開除之事實，而所謂「各方情形」，實又不外下列二點：一、據紳士陸雲堆談：「該說該府得了張氏一千塊錢」，二、據鄭有光之妻張氏稱：張王氏在府時放出，花費一千幾百元，亦張王氏運鴉片二百二十餘兩一案，於本年一月八日案理終結，判罰早稅，同月二十五日，據警署署長稱：「張王氏患病，請予提解」等情，據經派衛生院醫師驗明許張王氏患病而再毒，有傳染性。一月三十一日復據醫師驗明其吐血重劇，病勢沉重，是時許張王氏已一再呈請保外醫療，病勢沉重，乃予批准，惟以其案情重大，用能其竟取假醫保，並指定保證金一千元，上月十五日，據伊德前前來，並加停止羈押，此為張王氏保釋之經過，外間所有本府得賄一千元之說，該亦係由斯而起，惟在一般無知民意，昧於明証法文之規定，致有被理傳說，尙不足念；獨於該×視察員亦如此缺乏法律常識，則殊屬可駭，在管獄署提解張王氏之呈文，衛生院證明張王氏患病之報告，以及假狀等件，悉放在本案尾卷，此項卷宗，會由該視察員閱閱。如已見及此數種文件，並已了解其重要，而仍謂該承審員有舞弊情事，直是存心誣蔑，如難見及此數種文件，惟不詳其重要，而遂謂該承審員有舞弊情事，亦屬愚昧之至。然×視察員竟有「該軍法官承審員朱學山實有舞弊之可能」之語，非愚則賤，二者所必居其一，復查本案被告張王氏犯運鴉片之罪，經判處有期徒刑七年

，凡此罪刑，悉視判決主文，而該項判決，則又列在會由×視察員閱之本本案尾卷之首，乃原報告誤謂「張王氏私販鴉片，判處有期徒刑五年」云云是×視察員之粗疎草率，達於如何程度，可以概見，茲本案已奉軍事委員會核准照例辦理，因即傳喚張王氏到府候訊，詎張王氏竟不到來，本府已依法照例保人繳納保證金一千元，俟滿歲後，並將該收之保費法律當贖之×視察員閱之，定必異常驚訝，以為本府承審員又在公關索賄矣。再本案全卷，業經川康綏靖主任公署簽下，茲特隨文附呈，俾供察核。

這一呈文退出後，那個上級機關並沒有再轉行察，後來在朋友私函中，知道那個機關裏面的人以為我們的文字上「火氣太重」了，緣何「火氣太重」那也許該歸於我們的不能「任怨」吧！

在這一呈文的末尾，我們還有幾句聲明我們為什麼要針對那兩位視察員的報告詳寫呈復「一覽全是非不明，則當照無由不中，亦當照不平之福，必至當及無功，而罪及無過，警署亦不當照勤戒之效」，如果說我們不能「任怨」，那麼這幾句話，便是我們不肯俯首「任怨」的理面了。

### 五、司法與行政

司法與行政是司法警察官，於其管轄區域內有協助檢察官偵查犯罪之職權，而其他的司法協助事項，復為縣政府的職掌之一；再說現在是戰時，一切應該環繞將軍事第一勝利，這一中心向前進行，縣行政事項，直接間接位關充實軍事力量爭取最後勝利者不少，故如過有可以增進縣行政效率或法除行政障礙者，法院也應該竭力輔助政府的忙，這種司法與行政自當相輔相成，俾各得完竣地達成其任務，然而實際情形怎樣呢？我敢說，去這理想還得很！

在四川成立地方法院之縣已有相當的數目，在這些縣裏，很少有地方法院與縣政府間不存齟齬的，不過大家口裏不說出來罷了，大致法院中人多不致有這樣的成見：辦行政的人是動輒違法的，縣府下面的婦

備保甲長尤其無法無天；縣府中人則以爲推檢之流成大坐在法院裏，眼鼻被局限得只有那麼一點點兒大，他們祇是曉得拋擲幾條死條文，祇是曉得講手續，陰形式。

有人要問，這情形該怪誰呢？我說：兩方面都有不是，例證是很多的，這裏隨便舉一個。

編禁於縣監獄被處五年有期徒刑的一個烟犯破壁潛逃，後來被捕獲了，由縣府照例送法院，結果法院對該犯判有期徒刑二個月送回來，想想看吧，法院這一措施，不啻有獎勵罪犯脫逃之功，因爲就這一犯人論，如說逃得遲則躲過了五年艱苦生活；逃脫不遂，也不過在五年上再加兩個月，這能算縣府不與法院合作刑罰或令管理監犯發生困難之感嗎？

鄉鎮保甲長要辦兵役要派民工，得罪人處境不可受，而縣府每一令下，又往往急如星火，所以，軍能負責任的鄉鎮保甲長很少有空閒時間的，而暗便是什麼人，只取用三角錢買一份刑事狀紙，在被告廳內掛進某鄉鎮保甲長的名字，再加上一些罪名，親提法院，法院馬上就出票傳喚，一傳不到，繼之以拘，被控告的人覺得事情冤枉，跑到縣政府來訴苦，縣府覺得事關司法，還是祇能叫他出庭受審，結是所屈使得那些比較負責的鄉鎮保甲長心灰意懶，後來縱因其未被判罪乃繼續任職，縱絕不做從前那樣幹得起勁了。鄉鎮保甲長未必不肯，那就難怪縣府中人以為推檢之流祇知講手續論形式了，或謂原告有罪不是朗哉刑典嗎？

但我們須知道這些控告的人以狡黠者居多，他們所加於被告的罪名大致總是「事出有因」的，要辦他原告罪，該何容易，何況推檢心目中多以為鄉鎮保甲人員是無法無天的呢？

現行法令手續是相當繁複的，縣府之所行所爲，未必悉能與條文相符；一縣內鄉鎮保甲人數是那樣的多，其中貪婪橫暴倚勢凌虐民者亦往往有之，法院中以爲辦行政的人是動輒違法的，自亦有故。

上面我說過行政與司法兩方面都有不是，但由他們各別看，又全覺轉祇有自己是對的，所以，司法與行政之不能相輔相成，其病根可說是在於缺乏相互了解，拔除這病根，無論爲司法，爲行政，都是必需的！

## 六，辦罪與追贓

行政事項屬諸縣政府，司法案件應歸法院，機關各別，無處混淆，但對於一般知識較差的民衆，這仍是一個糾纏不清的問題，所以，他們如捉得一個小偷，送到縣政府而不送法院那是不足爲奇的事。

縣政府不能違法，因此也就辦不了小偷，故於接受了這小偷之後，祇好把他轉送法院。

送小偷來的那些被偷的人，對於政府將怎樣處罰這一小偷，比較是不很關心，他們所最關心的是如何能替他們把贓物追出來，最低限度依他們的看法追贓比辦罪來得重要。所以，小偷發獲縣府後，隔了許久，還看不見縣政府有什麼動靜，他們會來一個呈文，請來縣府從速加緊追贓。

對於這呈文，可以給它一個批示說：「查竊盜係司法案件，已送法院處理，仰即逕向法院請求可也。」這一批示，「及格」是滿用得上的，但對於具呈人，他除曉得小偷已被送法院外，還能知道些什麼呢？怎樣逕向法院請求追贓，他還不是很茫然。

說到追贓，如果原贓尚在，那問題自很簡單，把原贓發還，就是了，可是是這種情形很少，故所謂追贓，實際上便是要小偷給與補償，藉以回復其損害。要達到這一目的，依刑訴法的規定須提起附帶民事訴訟，因之，對於請求追贓的那件呈文，倘使我們這樣批：「查竊盜係司法案件，已送本縣地方法院檢查處偵訊，至所謂追贓，應俟本案起訴後，再向刑庭提出附帶民事訴訟，仰即逕向法院依法辦理可也。」這樣，就比較可滿意得多了，蓋具告人從此不僅知道了小偷已送法院，並曉得怎樣進行追贓，然而要作這一批示，不知道刑訴法的規定是不行的，由是，我們可以知道：從事行政工作的人也該懂得民法，並且最好能懂得民刑訴訟法。

## 七、公事與公文

公務員服務務通常名之曰「辦公」，辦公實可分兩個方面，一是辦公事，一是辦公文。這兩方面關係怎樣呢？我們可以這樣說，爲辦公事往往需要辦公文，但公文辦完了或辦好了，未必就是公事已辦完或辦好了。

我國現行公文，差不多已有了定式，比如就引用來文說，引用來文一定要說「案准」，「等由」後面則須接「准此」，諸如此類，幾莫可或易，但如果能文從字順，循此定式，自也沒有什麼可責難的地方；可惜有些語句在文法上有毛病，甚至不可通，然而也竟有些人反覆使用

，不稍置疑或更改，是果「程式」縛束人歟！抑襲故蹈常，不圖改換歟！比如就派某人任某職的一件簡單公文說，一定要寫着：××一職，該員堪以充任，爲此令委，合行令仰該員……，夫「該員堪以充任」云云，已經近於「官腔」，而「爲此令委」與「合行令仰」，更屬懸牀架屋，何如運籌「茲派某某爲××」，反而來得簡單明瞭，公務員倘能多注一下這些公文處理上的改進，一定可以騰挪出不少辦公文的時間去辦公事，但因循暫久而安之，不以爲這有什麼需要改進，於是有些人儘管「案牘勞形」，終日忙碌，然而，「公事」還是「公事」。

三十年十月一日小溫泉

## 偶感

楊玉清

來時方溽暑，轉瞬又深秋，丹桂爭開放，清溪水自流。  
東身勞案牘，緩帶步田疇，可有風雲會，斯人漸白頭！

三十年秋於歌樂山菊家園

# 閒話軍法

管昌平

不佞濫學軍法，歷有年所，利弊得失，見聞該切，爰就管見所及，草成新稿，誤聽之處，在所不免，尚希讀者鑒諒。有以教之。

吾人即有「軍法」與「軍事裁判」兩名詞，混為一談者，以爲案件之經軍事機關裁判者，卽爲軍法，其由司法機關受理者，卽非軍法，實則軍法係軍用特別刑罰法，令之簡稱，與軍事裁判之意義，迥然有別，案件是否屬犯軍法，應以該法令之性質如何爲斷，初與裁判權之範圍無關，例如陸海空軍刑法不爲軍法之一種，但民人在戰地犯該法第二條各款所揭之罪，雖由法院依照陸海空軍審判法第一條第二項之規定，予以審辦，該民人似仍不爲觸犯軍法，又如常人妨害他人自由，實爲觸犯普通刑法之罪名，但軍事機關依照刑法第九條之規定而予以審判，亦不得因其軍事裁判之故，而將是項普通刑事案件，遽行目爲觸犯軍法也，由是言之，「軍法」與「軍事裁判」兩名詞，其間固有區別，在吾人烏可混淆不分？

## 軍事裁判之將來

時至今日，軍事裁判之範圍，益見擴張，舉凡向歸司法機關處理之盜匪烟毒，貪污等類案件，靡不固有特殊之需要，而劃歸軍事裁判之內，人無軍民，年無老壯，偶一不慎，隨時有觸犯軍法而受軍事裁判之虞，若就現況言之，軍事裁判之機構，未臻完善，有待改進之虞尚多，至將來此制，（軍事裁判之制）是否尚須繼續擴大，吾人固不敢妄爲預測，但就五五憲章第十條之規定觀察，將來軍事裁判之範圍，僅限於現役軍人，現役

軍人以外之常人，縱有觸犯軍法之行為，尋辦法條文意，則不在軍事裁判之列，故將來軍事裁判之範圍，當觀今日狹小多多。

## 軍事裁判之改進

現存軍事裁判之制，尙未到達吾人理想中之要求，詭刑之聲，紛然以起，爲慧顧起見，淺識自不容緩，然則改進之道如何，就管見所及，舉其最要者，厥有下列數端：（一）除現役軍人外，不受軍事裁判。（二）切實保障軍法官，並付以獨立審判之權。（三）軍法案件，一律由最高法院審核，最高法院得因必要委任各該省高等法院代轄。（四）無軍事裁判權之部隊機關，絕對不准越權處理軍法案件，其有軍事裁判權之部隊機關，亦不得將是項軍事裁判權，委託其他無權之部隊機關，代爲行使，以杜流弊。

## 刑罰法定主義應否繼續維持

刑罰法定主義流弊甚大，刑罰法主裁則否，我國刑法第一條云，「行爲之應罰，以行罰時之法律有明文規定者爲限」等語，卽是採取刑罰法定主義者也，嘗施以來，向無若何不便，惟現在時值非常，情勢特殊，若者關於「刑罰加重」之說，聞有擬將刑罰法定主義之不足應付非常環境，主張改採刑罰擅斷主義，以濟其窮者，按之事實，殊有可議，查蘇俄刑法第十條規定，審判官對於若干刑事案件，有比附援引之權者，自有其特殊之環境，不得不爾，此種例外規定，未必即能適用於我國，良以我國政治落後，一切未上軌道，如其強爲援照辦理，採用非人，徒增弊端，轉失保障人民之至意，是以刑罰法定主義，現今仍有繼續維持之必要，說者云云，竊維前聞。

各別裁  
判易於  
紛歧

軍人犯罪，不問所犯是否軍法。抑為普通刑事，依照國民政府二十七年七月十一日諭字第三七零號訓令之規定，一律由軍事裁判，固無疑義，至人民則以觸犯應受軍專裁判之案件為限，始由軍事裁判，否則仍由法院受理。

軍事機關無審判之權，(但修正刑區區內惩治土著多條條例第四條似係例外規定)於此有一問題，即人民於觸犯應歸軍事裁判之案件外，倘犯普通刑事案件，則軍事機關於處理後，對此案犯之普通刑事案件是否亦有權併判，易滋疑義，若就普通刑事審判權與特別刑事審判權各有所屬之說言之，自以無權併判為宜，但軍事委員會，對於觸犯普通刑事，前經規定軍事裁判結果，應處死刑無期徒刑之案件，對於觸犯普通刑事，停止審判)除此以外，仍須於軍法部份判決後，將其普通刑事部份，移送法院或其他司法機關辦理，以明權限，似此輕轉移送，不便甚矣，應補救，以省手續，又軍人幫助常人犯普通之詐欺罪，軍事機關於發覺後，將該軍人依法判處，呈准執行。一面仍將常人移送法院，法院審理結果，認為證據不足，竟為無罪之諭知，若以情節論，軍人係從犯，情節輕，常人係正犯，情節重，今情節輕者，受刑刑之判決，在監守法，而情節重者，反得宣告無罪，迥違法外，若非軍事審判失入，即屬司法判決有誤，兩者必居其一，而軍事與司法兩權審判權，又各有所屬，彼此不容通問，此種矛盾現象，究應如何預為防止，以免歧誤，徵之現行法例，殊無明文可資依據，鄙意遇此場合，似可由軍法官與法院推事會同組織軍法會審審判之，(修正陸軍審判條例施行細則第七條參考)庶幾集思廣益，相得益彰，裁判兩歧之弊，不除而自除，是則有待立法之補充。

公文要有  
無絕對之  
證據力

公文書除有反證外，依法推定其為真正，故有相當之證據力，此乃就其表面言之也，就其實質言之，此項公文書，雖已具備形式上之條件，而其內容，是否可信，尚有待考慮之必要，他姑不論，即就逃兵案件言，吾人於受理後，致函原部隊，調查該兵當日之逃亡情形，該部隊接函後，多半置

之不理，屢催回函，甚至明為逃兵，而復文則謂查無其人，或則明係部隊首長口頭准假，而來文竟加以逃亡之罪名，諸如此類，不一而足，吾人偶一不察，草率判決，則枉縱堪虞。

軍法人  
員與判  
例法

友人某君，嘗以「汝輩軍法人員，與最高法院判例，結不解緣，擬判時，輒引以為根據，毫無創作力」等詞見譏，細味其意，亦有至理，良以我國非如英美採用判例法之國家可比，法院判例，固不無參考之價值，但究無強使下級法院遵守之力量，是以吾人擬判時，儘可根據一己之正當見解，適用法條，本可不事事以法院判例為依歸，且是項判例之見解，前後時有變動，吾人若昧於當時法律之精神，而輒人云亦云，援以為例，墨守陳規，自無足取。

人治重  
於法治

吾人於案牘之暇，常有一種感想，且此種感想，詢之同業，均屬相同，此種感想為何？曰：「人治重於法治」是也，夫軍法官不能獨立行使審判職權，在今日幾已司空見慣，不足為異，此種情形，尤以部隊為甚，號稱外軍之機構始，而整飭機構，尤不可不加強軍法官之職權，使之不受意外牽掣。

審判減  
輕之運  
用

日本刑法，以情狀可原，為酌減之理由，我國刑法第五十九條亦云，「犯罪之情狀可憫恕者，得酌量減輕其刑」等語，此種酌減，在學理上，謂為審判上之減輕，所謂「犯罪情狀可憫恕」一語，望文思義，似指「犯罪時之情狀可憫恕」而言，至犯罪後之情形如何，自非所問，故犯人於案發被獲後，縱然當庭自行譴責，深表悔悟，固可依照同法第五十七條之規定，從輕量刑，然究非此之所謂犯罪情狀可憫，依法似仍不得引用同法第五十九條之規定，遽予予涉，濫寬開脫也。

### 犯罪事實

科刑判決書上所列之事實，依法係指犯罪事實，並非辯護事實，所謂犯罪事實，係指審判官基於證據調查之結果，依職權認定之犯罪事實，例如犯罪之行為，犯罪之日，犯罪之場所，犯罪之手段，以及與適用法律有關保之事實，均應依法認定，予以明確之記載，不宜僅備敘述供詞，或辯護情形，作為判決書上所認定之事實，余曾於某軍法官任內，披閱所錄師部呈遞覆城之軍法案件，其判決書多犯有上項通病，（即敘述辯護事實，不敘認定被告犯罪之事實），駁不勝設，輒於簽具意見後，呈由上級軍事機關，予以糾正，又無罪判決，毋庸敘述事實，此乃事理之當然，蓋以被告既屬無罪，自無犯罪事實之可言也！

### 濯河曉發奇內

曉月掛西窗，不征夫早或程  
客子安行役，佳人請別情

### 夜宴喜胡海珊至

喜值故人來  
風月屬吾儕

紅燈初照酒

山川非故國

風月屬吾儕

### 改革公文舊習

佈告文尾，多用硃筆，寫一草寫之「遵」字於其上，而於槍決人犯宣佈罪狀之佈告，則不寫「遵」字而寫「戒」字，又解批文尾，例寫硃筆「慎」字，又在從前時代，槍決人犯前，例有拋棄硃筆之舉，至拋棄之方向，有向前者，有向內者，因人而異，亦不一致，但據傳說，似以向內拋棄為宜。總之，時至今日，一切革新，上述各種舊習，已失其存在之價值矣！

拉雜書來，已止於此，在法曹法，卑之無甚高論，俗云「三句不離水行」，殆斯之謂歟？

三〇、四、一五、寫於蘭縣縣政府

### 朱任生

朱任生

朱任生

朱任生

朱任生

朱任生

朱任生

朱任生

朱任生

朱任生

朱任生

朱任生

朱任生

朱任生

### 晴雲開蜀道

晴雲開蜀道

晴雲開蜀道

晴雲開蜀道

晴雲開蜀道

晴雲開蜀道

晴雲開蜀道

晴雲開蜀道

晴雲開蜀道

晴雲開蜀道

晴雲開蜀道

晴雲開蜀道

晴雲開蜀道

晴雲開蜀道

### 往事尋無跡

往事尋無跡

往事尋無跡

往事尋無跡

往事尋無跡

往事尋無跡

往事尋無跡

往事尋無跡

往事尋無跡

往事尋無跡

往事尋無跡

往事尋無跡

往事尋無跡

往事尋無跡

### 新愁掃不開

新愁掃不開

新愁掃不開

新愁掃不開

新愁掃不開

新愁掃不開

新愁掃不開

新愁掃不開

新愁掃不開

新愁掃不開

新愁掃不開

新愁掃不開

新愁掃不開

新愁掃不開

### 相於盡一杯

相於盡一杯

相於盡一杯

相於盡一杯

相於盡一杯

相於盡一杯

相於盡一杯

相於盡一杯

相於盡一杯

相於盡一杯

相於盡一杯

相於盡一杯

相於盡一杯

相於盡一杯

### 一寄由軍中

一寄由軍中

一寄由軍中

一寄由軍中

一寄由軍中

一寄由軍中

一寄由軍中

一寄由軍中

一寄由軍中

一寄由軍中

一寄由軍中

一寄由軍中

一寄由軍中

一寄由軍中

### 月照孤城

月照孤城

月照孤城

月照孤城

月照孤城

月照孤城

月照孤城

月照孤城

月照孤城

月照孤城

月照孤城

月照孤城

月照孤城

月照孤城

計數者 範圍五 國家與地方人口 平均年增率 婦女之地位 社會學之進步



# 素描集

## 坪石的人口文盲及其他

鐵師

### 一 前言——作此文的動機

去年(二十九年)夏間，當我在安江已經住下了兩個半月之後，曾寫過一篇短的通訊，投載本刊，題為「安江的地理環境及其他」。文末談及：「有機會尚擬作能紡織廠的詳請之報告。不意人事遷變；其年十二月下旬離安江赴廬山，今年四月上旬又離廬山返故鄉，攜眷將行之際，慈母已在湘陰逝世，展幕家居才兩月餘，復有舉家於七月上旬南來之事。終於別去我三湘桑梓地，而上述預定試寫的紡織通訊稿件，也就因之擱筆了。為了實踐前言，免得編輯先生對我過於懸望起見，特將我這一股撈地區的人口、事物詳細描繪一番，以供隨時與地和各師友之參考，也算可以償還夙債了。」

### 二 解題——關於取材和參考的著述

此文打算算報告中山大學情友的先聲，故不預備把有關中山大學

的各種因素一同敘述。因此所有關於中山大學員生工管及其家屬之入數與教育程度等等，都不在本文研討範圍之內。他們在此幾乎等於有一種特殊階級的身分，而並未編入本地的保甲組織之中。

關於統計材料的來源，實僅寥寥四十三筆絕對數字，即原刊登於三十年九月十六日的中山大學日報第二三九號中者是也。該報僅備海印紙一小張，未克容納詳細的統計報告，而我又尚未多方蒐集，故只倉促少許原料來咀嚼精製一番。誠知或將不免「事關採風」之詔，而貽笑於大方之家，好在這四十三筆的絕對數字很精確真實，足供研究之助，並且我還準備在不久以後把此文內容更加充實訂正，所以也就草草付郵了。

上述四十三筆的實察數字，乃由中山大學師範學院學生暑期社會教育服務團所調查整理而發表者，是該團在縝密審書之下，於三十年九月一日開始實地調查的。當時，該團以團員十二人，平均分為六組，不帶暑日的炎威，花了一來復的短時間，而從此全銀人口與文盲的總數數字，敏捷明確正確，實令我不能不在此表示衷心的欽羨！試看其中壯丁

人數比例之正常，即知團員諸君確會將調查的意義據實對鎮民剴切宣釋，始能得此美滿良好的成績，絕非倖致。

在下圖一節所引外國統計專家的研究結果，係從中央統計聯合會的聯合演講中摘錄而來，即民國二十三年五月陳長衡先生所講的「生命統計」第四段「人口之性分配與年齡分配」之材料。未敢誇獎，謹誌誌註。

### 三 坪石人口之年齡分配

坪石鎮轄有六保，計六十五甲，共六百八十九戶，凡男女老幼三千六百八十四名。（鎮外各鄰近的鄉保，概未計及。）每戶平均人數為五口以上，和我國各地情形大致相同。

極可注意的問題，是從這一人口的年齡分配上研討出來的。即是：

年齡分配的情形	全 人 口	六歲以下的人口	七歲至十二歲的人口	十三至十八歲的人口	十九歲以上的人口
今日坪石的人口	一〇〇,〇〇〇	一三,七四〇	一一,三三五	九,四七〇	六四,〇四〇
當年歐洲的人口	一〇〇,〇〇〇	一六,六六〇	一一,三一八	一一,〇七〇	五八,〇九〇

由這一個對照，可知我們中國的人口確實不愧被人指為「老大」的。

讀者諸君或許認為不該引用庚子年歐陸的情形來作研究的吧？誠然

！諸君中研究過人口統計的，必定記得：為便利比較起見，統計學者往往選擇一兩個比較安定的國家之人口的年齡分配稱之為「標準的年齡分

坪石的居民人數，如無其他特殊的原因，將該生育率的低落而趨於自然消滅之前途。這並不是作者故意抑詞聳聽，駭人耳目，而是有着其憑實據方敢發出的。一件忠實的警告。數目字向不撒謊，「事實勝於雄辯」，且請待我詳細報來：

前奧國政府統計專家克尼布斯及威肯斯兩氏(G.H. Knibbs & C. I. Wickham)曾就歐洲某十一國的人口，計算其年齡分配，所採方法甚屬完善，即以每歲為一組，而計算其每組人口所佔總人口的百分數。兩氏所用數字，係一九〇〇年左右調查的結果，其年屬民元前十二年，即清光緒二十六年庚子，八國聯軍入北京之年。

現在把坪石人口的年齡分配情形和兩氏所表列的一九〇〇年歐洲某十一國人口的年齡分配情形對照起來：（用百分數）

配」。北歐斯坎的納維亞半島上的瑞典王國過去一向罕受戰爭和慘難的影響，因此瑞典國一八九〇年（民元前念二年，即清光緒十六年庚寅）的人口年齡分配，遂常被引作比較之標準。那麼我們再來一個對照表嗎？（仍用百分數）



年齡分配的情形	全 人 口	十九歲以下的人口	二十歲以上的人口	附
今日坪石的人口	一〇〇、〇〇	三七、四六	六二、五四	依克威爾氏之表推算十九歲人數
當年歐戰的人口	一〇〇、〇〇	四三、八二	五六、一九	二六、一八
瑞典王國的人口	一〇〇、〇〇	四二、三五	五七、六五	二六、〇〇

利用克威爾氏之表，測知坪石人口趨於「老大」之境約二歲之譜。也就是說：人家歐洲各國的孩子還都只有四歲零幾個月呢，而我們的小朋友們却已經是六歲的了。若更由「標準年齡分配」來看，則坪石的人口至少是衰老兩歲半以上。也就是說：坪石的壯丁補充之基礎，比瑞典王國遜色多多。

再根據德國統計學權威的宗德巴格 (Zander) 氏之研究結果，以觀察坪石的人口現象，則坪石人口前途實極可憂慮。因為，照宗德巴格的說法看起來，坪石的人口簡直是消滅式的人口，至少是罷止(停滯)式而不能算做增漲式的！宗德巴格所定的判斷標準是：以十四歲以下者而論，此項幼年人口能佔總人口五分之二者即為增漲式，次之只佔三分之一左右者，可謂罷止式，更降而只佔五分之一者，則是消滅式的人口。(尚有十五至四十九歲者及五十歲以上者之兩比率，其理相同，茲不贅錄)而坪石的人口當中，年在十四歲以下者僅有百分之三〇、二四，已趨於消滅式的人口之途；尤其是六歲以下的幼童，比例起見，人數更少。以壯年男女之多，而新育的孩子很少，遂致人口衰老的缺乏活潑的新後代，民族生命線呈現着嚴重的危機，作者認為：吾人應該趕快從民生主義的徹底實現上來講求「獎勵生育」「救民生聚」之道；否則，幾年之後坪石即無可用之兵，而神聖的民族自衛反侵略戰尚僅初鑿其始，豈不令人長歎痛哭而已無濟乎！以立國基本要素的人口，而成為消滅式

的人口，天下事之可慮，實無逾於此的了！

#### 四 坪石人口之兩性分配

坪石人口中，男多於女；總數之比為男一百而女僅八十八、十九歲以上的人口，男一百而女八十五點六。十三歲至十八歲以及七歲至十二歲者，均為男一百而女九十一左右。六歲以下的人口乃為男一百而女九十五點四(十八以下者)的人口，男一百而女九十三。從總數之比較來，固覺女性太少的問題頗為嚴重，但從將來的趨勢去觀察，則「女性荒」。可逐漸消失。

通常以為：男童之死亡率高於女孩之死亡率，故達到成年之時，男子將不復比女子格外地衆多(其間有着種種的生理的原因，即人口專家和醫學專家也都還不能夠作成一致的定論)。但今日坪石的現象，却有不符此原則之處。青年及幼童之中，男性並不格外衆多，反而成年人口之中格外男多於女。推測其故，大約不出乎下列幾種原因之外：

甲、由生理衛生方面看：也許是近二十年來坪石的男孩子死亡率特別地高，而且是在有加無已地繼續增高，這是可憂的！

乙、由智力及勞動方面看：也許是女孩和青年女子的體力腦力已能格外發低她們的死亡率了，這倒是將來男女平等之徹底實現的良好徵

兆！

丙、從文化進步(教育、道德、政治、法律)方面看：也許最重男輕女的舊時的陋俗慘劇，已經逐漸被撲滅了，過去在西南各省農村社會中溺死女嬰的罪大惡極，已經逐漸無人去犯的了。這也是良足深慶的一件事情，尤其是在溺嬰婦女相率成風已久的粵省！

丁、從經濟方面看：坪石是湘粵邊區的一大城市，成年男子大多是青年獨身來此經商或墾荒的，隨着市面的繁榮和經濟的富裕，逐漸已可在此落籍，成家立業，娶妻育女，當時的獨身男子多，而今已無復一有獨身之必要了。

戊、從家庭來看：男子有成家立業甚易之感，因而女性的需要自然增加。一般家庭婦女的生活，不外是養兒育女和主持家務操作家庭勞動。這種的需要，很可能提高人口中女性的比率。

己、從社會(生殖、勞動)方面看：社會的生命，靠生殖延後，若永遠男性格外多於女性，則民族的繁衍必成問題，故此自然而然地發生男性不致格外變多的新趨勢了。又因生產勞動的工作，僅恃男子則費人手不敷，婦女既能吃苦耐勞地參加在一起勞動，於是漸漸地女性勞動力量也被珍視起來。

庚、從戰爭方面看：男子出征的法令實行以來，人民也許對於「家有壯丁」一事發覺畏懼的不良心理，縱然尚不至於一變而為「不重生男重生女」的地步，却是實有許多人認為「信知生男惡，不如生女好：生女猶得嫁比鄰，生男埋沒隨荒草！」這種錯誤的觀念，大約尚不至於發生重大的影響，因為坪石一帶民風強悍，愛國心理普遍深入，從政推行之順利，足資證明。

總之，以上各點可能原因，大概是錯雜混合而來的，不會專是由於某一項的，因為，一切社會現象的繁複曲折，原不遜於自然現象之為奧妙神奇的啊！

### 五 坪石文盲之性分配與年齡分配

中山大學教育學院暑期社教服務團認為：坪石文盲，佔人口百分之五十四點八。其實，自初生至六歲，不應在文盲調查之列。吾人應認為七歲以上須開始識字，照此計算，坪石文盲佔總人口百分之四十九，而識字者則為百分之五十一。

各組	年	第一	七至十二歲	十三至十八歲	七歲至十八歲	十九歲以上	七歲以上
文盲佔人口的百分數		三五、六〇	三三、五三	五三、五七	五三、六九	四九、〇九	
男性文盲佔男性人口的百分數		二一、八五	二二、五〇	二二、五七	三〇、〇二	二八、一八	
女性文盲佔女性人口的百分數		五〇、六九	四八、八〇	五〇、九	五〇、九	五〇、九	

由上表可知：少年男女不識字者每百人中不過三十六人，而成年男女不識字者每百人竟有五十人！男青年不識字者僅百分之二十二，成年男子每百人有三十人不識字。少女每百人有五十人識文盲，而成

坪石女子每百人即有八十一個文盲。足見女子教育迄今並未普及發展。茲再以百分數來分析文盲的年齡分配：

文育的年齡分配	七至十二歲	十三至十八歲	七至十八歲	十九歲以上	七歲以上
文 育 人 口	一〇、三八	七、九五	一八、三三	八一、六六	一〇〇、〇〇
男 性 文 育	一〇、八六	八、九八	一九、八三	八〇、一七	一〇〇、〇〇
女 性 文 育	一〇、一八	七、四九	一七、六七	八二、三三	一〇〇、〇〇

可見男女文育中有八成以上是成年人。青年女孩識字者踴躍，亦即女子教育發達較速，迄至近十餘年始見振興也。

關於六歲以下的兒童，本不一定要開始識字的，而已能識字者共有四十七名，佔五〇六名中百分之九、二九。計男童三十名，佔二五九名中百分之十一、五八，又女孩十七名，佔二四七名中百分之六、四八；此則女孩開始其識字教育通常略遲之象徵。

### 六 坪石文盲之職業分配

年在十三歲以上之文盲中，有百分之無業的。此項無業文盲，實未有未達就業年齡而失學者，而女性文盲在家中勞動亦被視為無業，實為要因。茲將此項文盲完全除外，其餘的文盲人口，有如下之職業分配：農，百分之三、五〇；商販五八、一三（包括，商四三、二八，小販一四、八五）工，二二一（家庭制紙人制及商人雇主制之小規模手工業，往往為農家或商肆所兼營）其他，一五、二七。蓋坪石鎮向為粵北商市之一，米穀、煤炭、烟葉、紙張而外，尤以粵鹽入湘之貿易為大宗，是以人口中商販約佔半數。近年鐵路通暢，（樂昌株州段係於二十六年通車）昔日之水旱鹽運皆一蹶不振，坪石商況，現在景氣之蕭條狀態中。

而該及坪石商業，首須知其交通發達之經過。緣在粵漢未通車時，由

坪石至湖南之宜章縣城（相距卅五里）係陸路，乘轎五小時可達，但中有峻嶺高逾一千公尺，必須徒步攀越，費時四十分鐘以上；由坪石至本縣（樂昌）縣城，陸路為二百三十里，昔時乘轎，須三日乃達，並且中途餐宿不易覓得代辦之所；水路僅一百八十里，水漲急，多砂灘礮石之險，順流而下至十五小時可達，而逆流北上則至少亦需三天半以上之時間。自民國十八年粵漢鐵路設立株韶工程局（株韶相距四百公里）二十四年韶關東昌間五十公里即先通車，東昌株州間二十六年亦通之通車，迄今詔株暢達，交通極便，（工程費用為六千餘萬元）然坪石之水運與商業等，皆自是而衰落。

### 七 坪石文盲之籍貫統計

坪石文盲之籍貫統計，係連六歲以下之不識字人口一併計入者，茲不予以剔除，蓋文盲之籍貫統計大致當與全鎮人口之籍貫分配互相吻合也。此項百分比數為：湖南各縣，人佔五二、三五，粵北各縣之人佔四〇、六七，江西人佔四、四一，贛建人佔〇、六四，其他各省之人佔一、九三，恰正表現坪石之四大商幫。

所謂四大商幫者，各有其宏偉莊嚴之會館：曰楚南、曰廣同、曰豫章、曰八閩，勢力均甚雄厚，團結競爭甚烈。

同時，坪石名為粵北，實為湖南（距湖南之宜章縣城僅三十五里，

而距所錄屬之重昌縣城則在二百三十里外），市稱狹窄，房屋橋比而湫隘，此則粵北極屋建築之特例，至於語言衣著飲食服飾以及婚喪禮俗，則皆湘粵各半，互不相謀。該所謂「食在廣州」者，今僅北遷至於曲江，成爲「食在韶州」，尙未波及坪石。湘人之墾荒移殖能力，正不在粵。

人經商賈運才幹之下。前者吃苦耐勞，勤儉慳懇，後者聰明冒險，揮霍享樂。至於贛閩之人，多係來此經商，而其他各地之人則多爲其他職業（如公務人員等是）間亦有經營小規模之商業者。

卅年雙十一於中山大專會計室

## 柳江鐵索橋記

孫兆乾

鐵索橋之名，昔嘗聞之，迄未一觀，民國三十年冬，奉派是邦，主辦土地陳報，翌年春，應縣屬柳江鎮士紳楊雨樓何雲敬邀，與王縣長良翟何經理雨民同往焉。柳江距洪雅縣城七十里，乘輿一日可達，是鎮西北環山，山色雪景，壁懸如畫；中貫柳江，江水清淺，激湍有聲。鎮東有石橋，如之字形；鎮中有木橋，如虹臥波。鎮西數百武，高架自山於兩岸之間者，鐵索橋也。橋長十餘丈，鍊鐵爲條，圓徑寸，長丈餘，環結相聯，首尾屈繫於兩崖之石柱，鋼以生鐵；寬三尺五寸，比列七條，距各五寸，上覆木板，兩旁架以鐵索爲圍，人行其上，兩手相扶，由此岸以達彼岸；橋之兩端，動而不搖，行至橋中，波聲動盪不禁心隨之掉悚矣。余初登臨，仰觀則天高山峻，俯察則流湍水湧，凜凜然如臨深淵，浪濤如履薄冰，蹈危而心自慙，息安而莫自主，進番狼狽，竄態畢露，退而審之，若有所得，乃重登其上，不仰觀，不俯察，不左顧，不右盼，兩目平視，安步而度，如履平地；與前大異：果何故歟？蓋橋動而神不爲之動，橋搖而心不爲之搖，一以貫之，其神全也，歸作柳江鐵索橋記。

專

載

# 敵區縣政巡察記

章 駒

## 敵區民衆均熱烈擁護政府

### 目前問題在治安稅收教育

慈谿是浙東沿海的一縣，地位在鄞縣鎮海餘姚之間，海岸線約四十五華里，從縣城於本年四月二十二日淪陷敵手後，縣內各個重要據點，如觀海衛，陶家埠，大隱，半浦等地，均被其常用川駐兵，其他稍稍重要鄉鎮，亦常有其鄉村警備隊前來騷擾，以致全縣四十二個鄉鎮，幾沒有一個不落其控制圈內。

我們處在這樣一個環境，工作推進，當然比較困難，在起初我們對敵偽完全採取一種極端的恐怖政策，凡有幫助敵人及參加偽組織的，均殺無赦，這種政策進行了一個多月，社會的邪正是非已分，真正漢奸亦不敢多所出現，爲樹立敵後風潮起見，政府對敵偽組織之手段，又另採一個方式，不料這事情正在進行，縣府所在地的小南山（即四明山脈之一部）即被敵五路包圍捕滿，山中各村均駐滿敵兵，幾使本身及縣政工作人員毫無立足之地，因爲縣政機構的頭腦部，受了嚴重的打擊，當然對各區鄉鎮政權的恢復，受極大的影響！

經過了相當時期的整理，各區鄉鎮的機構又漸漸復活了，人們對敵偽的手段，因時間較久，已成了慣常，地方秩序，經我自衛團隊的努力維持，也逐漸好轉，不過因敵殘廢橫，荏苒請地，縣境內的一切，已非戰前的常態，現實所發生的種種問題，專事聽取報告，指示辦法，便不能一一解決，以此我決定了編巡敵區，秘密巡查實際的計畫。

我這次巡察，預定日期一個月，當八月初開始的時候，恰遇到省方召開重要會議，乃中途折回，八月下旬又重新出發，先由南山到某埠，渡姚江經西區各重要鄉鎮，轉北區，普遍看了一下，再由鎮海的龍山，轉到我們的東區，又由東區轉北區，再到西區，回對南山，時間足足化了二十五天，每到一處，都秘密召集當地的公正紳鄉鎮長青年及我們各個在敵區工作的幹部講話，告訴他們縣城淪陷後的種種演變，告訴他們敵人的日暮途窮，和我形勢更好轉，勝利更接近的事實，揭露了敵偽的種種陰謀，宣示我們應一致採取的對策。最後讓他們儘量報告他們敵後的種種遭遇和艱難，多方予以慰勉，其次我們某依着現實的種種問題，而研究出一些可能的解決方法，因爲縣城淪陷後，我們彼此見面很不容易，而淪陷後公私方面的遭遇，可供談話資料的甚多，所以一談就談到五六個鐘頭，大家的精神沒有一點疲倦，反而更興奮些。

敵區、淪陷區、游擊區這些名詞，在起初聽起來好像令人非常害怕，其實常居淪陷區，或會到過淪陷區的，覺得敵人的本領，也不過如此！假使我們中國人，真的個個爭氣，沒有一個漢奸，我可以說不特敵軍怎樣多，控制我們的方法怎樣巧妙，他都沒有方法可以真正征服我們的，我在北區某個鄉鎮裏，有人告訴我：「敵人好像一頭笨牛，牽東牽西，都可以由我們擺佈的」，因為他們不懂我國的語言，不識我們的地理風俗人性，在廣大的游擊區裏，自己不知道跑到那裏去才好。

在慈陰縣各縣監獄裏的敵人，天都表現出畏怯的情緒，有一個叫做用村××的，一想到自己服役的期間，只有三個月了，即手足足陷，狂飲大笑起來，但後來一聽到國際形勢緊張，恐怕要延長服役期間，又頓然愁眉苦臉了！其他看見人家的小孩子要哭，看見人家的母親妻子要哭的確是常有的事。

「茲亦有道」，在敵人也有許多表現，如該營先前的偽維持會會長，是一個屠夫吳阿昌，其寧都不懂的人，一個偽商會會長陳時年，也是一期，是奴顏婢膝的漢奸相，敵人常把他們的頭上敲敲，耳及提提，當面罵罵會會長，而陳到委正士紳不甘願的鄉鎮長，及始終不肯出任偽偽者，則常常表示出一種佩服仰之忱！有一次甯鄉有一個壯丁，在路上遇到敵人，昂然走過，不為敵禮，那三四成羣的敵人，就打他一個巴掌，這個壯丁怒不可遏，也就揮他四個巴掌，這到那敵人也嚇呆了，只好怒目問道：「你爲甚麼不向我們致敬？」他們的計策便回擊道：「我爲甚麼要向你致敬？你爲甚麼不向我致敬！」這種敵人也就嚇退去開了。私下還說：「這到是一個真好漢！」有一天，蘇城某敵酋，聽到某位紳士家裏去問話，忽然鄭重問：「你學得吳××和汪精衛兩人，究竟那一個來得偉大？」某紳道他這樣一問，倒很難回答了，慢慢的說：「蘇委員長這種艱苦的領導全國抗戰，也功不易呀！」他聽到這話，不但沒有發怒，反拿出大銀指來，對那紳士道：「對！蘇××偉大！我們日本就苦沒有蘇××其人！汪精衛什麼東西！哈哈！」所以我說「茲亦有道」，我們如能忠勇愛國，至死不屈，敵人表面上雖恨我，而心中則佩服

服我，假使我們不惜以鋼錘去做漢奸，敵人表面上雖羨我，而骨子裏則是鄙夷我們，看不起我們！

敵人因爲兵力不敷分配，常常好用疑兵，使我方摸不著頭腦，他們在溪口常常用些木砲偽裝敵人，遠遠望去真假不辨，有時則用一尊真砲，東拾西移，去打幾砲，有時雇了許多壯丁，抬着槍火彈藥，其實都是一些石塊，他的鄉村警備隊的到處肆擾，調來調去，也逃不過那幾個士兵，不過他們有兩點是極我們可怕的，即各小隊都有無線電話一架，可以彼此通訊，而且情報非常靈活，調度非常迅速，因此我方的擺佈，是常常遲了一籌，這是敵人比較厲害的地方！敵人在甯鄉各縣，表面上常常施些小恩小惠，來麻醉人心，對人有時候也有禮貌，以實爲其慣乘政策，和政論進攻的陰謀，他們常對一般知識較高的老百姓說：「我們打了幾年仗，完全是爲了你們，我們不要你們一寸土地，結果完全歸你們，我們是同文同種的國家，大家應該親善，你們抗戰是應該抗，不過應該抗英美，不應該來抗我們日本的」。其實，帶司馬昭之心，路人皆知的話，又能騙得幾人呢？

在敵區的黨政設施，是不能儼然舉的進行，各區行政機構，當然要取極機動，極秘密的方式，否則就容易遭到極大的打擊！我現在對敵區各鄉鎮的主張，最好用盡全力阻止偽鄉鎮長的產生，如萬一非產生不可，這個偽鄉鎮長，也須由我們的鄉鎮長自己去物色，他必須要絕對受我們的鄉鎮長的控制，只准他辦幾件現成的事，不許有多餘的，只能像我鄉鎮公所裏的一個特殊幹事一樣，不能有更大的權力，否則我們的政權，就容易旁落了。一面各區區長，對他們要常常施以一種精神教育，要他們作爲敵人，實爲我用，如有陽奉陰違，真爲敵助者，經過一再警告不聽，即不惜施用殺害政策，這樣不斷的殺，不斷的殺，因此在敵區行政權，就不容易旁落敵手。慈陰各縣各鄉鎮，現在大多數均能照此進行，惟我鄉鎮長的人選，最難選擇，如果沒有胆量且有犧牲精神，即賢即能也不能承擔此職，我們知道，非淪陷區鄉鎮長已不易做，已淪陷區的鄉鎮長，要做得好，真是更不易呀！

淪陷區的國民教育，在目前到是一個極嚴重的問題，在蘇聯一般小學教師，其願為敵人作放棄簡，來實施奴化教育，倒還不多見。敵偽送將來，敵偽送錢來，我們都還可想法去抵制去露寒，但問題還在我自己，學生要書，我們實在買不到書，教員要錢，我們實在發不出錢，幾個月來說我停停，蘇聯空虛，而交通阻滯，現後方遠隔崇山數百里，買書印刷，都頗不便，我們就是無法可善其後，現在我叫他們一律送照舊學區開學了，書沒有舊借讀舊的，或抄單印讀也好，再沒有辦法，讓平民子弟學幾期義務課本。甚至於讀國書也可，但不可讀那些奴化式的課本。關於錢，預備政府稅收一旦有起色立刻照發，目前則就學生家庭之經濟狀況多收幾元罰款，或多發幾筆公款，來暫時維持。總之，我們對於國民教育，不能讓他停頓，尤不能使他染上一點「皇帝萬歲」的奴化教育，來污辱我們天真活潑的純潔寶貴的兒童，但這事在目前還是相當的複雜和困難，須待多方的努力和鬥爭，才能有更好的效果。

談判淪陷區的稅收，的確是相當的困難，尤其是在淪陷區未久，秩序未定的時候，進行尤感不易，因為淪陷後的民衆更痛苦了，敵人亟欲備組織要錢，一般拉雜隊伍也要錢，政府處在這種環境之下，對各種稅收，要一一顧到進行，實是不易，不過我抱定決心，國家的稅收絕不容僑組織去收，也不許雜色隊伍去收，仍應該由我們堂堂正正的政府機關去收，敵區的民衆，生活雖很痛苦，負擔雖很重大，相對政府還是熱烈擁護的，在可能的環境下，他們趨向政府納稅。——不過今年一個大問題，全國的田賦改徵實物了，在淪陷區的縣份，也要依照額額，折成法幣完納，這樣田賦金額總比平時增加了七八倍（如往年納一元今年要納七八元）這很容易使一般熱心擁護政府的民衆，相率離去，而跑到另一道路，這實在是在我們應該重負參酌淪陷區的實際情形，而另編一種更適宜的通融辦法，因為在淪陷區，我們應以把握政權抓住民心為第一著，至於稅收數目的多少，尚在其次，即便多想，如細多而收不起，則不如細少而收得起之有益於政府，這一點意見未知各賢明當道，以爲怎樣！

再次談到治安。在淪陷區，治安確是一個有關民生的大問題。敵人沒有什麼可怕，因為敵人的人數有限，敵人來我們可以設法去避的，所最怕最可惡的，就是一般地流寇和雜色部隊，他們好像多匹脫韁的馬，到處橫行，肆無忌憚，隨時可借一個好名義，向人家要錢要穀，也隨時可借一個壞名義，要人家的性命，燒人家的房子。他們有時候還是打着抗敵的旗子，但實際上則是抗敵不足，擾民有餘，老百姓現有一句話說：「我們東洋人不怕，怕西洋人！」真堪浩歎！如蘇聯現有幾個雜色隊伍，人數共有二千餘人，他們都說是第X號區的正式軍隊，可是又說銀錢是不足的，奉命要就地籌募，於是依田徵收收谷啦，依田徵收捐啦，霸佔幾個海口以便走私啦！真是不一而足，無理可喻！我們要想用現有的這一點自衛軍隊去解決他，又苦力有未逮，而請求上面來根本解決，則也是遠水不解近火，這件事最苦！民衆尤最苦！我們很希望他們真的是正規軍，一切都能像正規軍的樣子，確能達到「抗敵保民」四字，那我們盼望他們來的越多越好，否則小足以影響到我們淪陷區政權的行使，大足以影響整個抗戰建國的前途！

老實說，在敵區我們假使治安無問題，稅收就很容易有起色，一切教育，行政，經濟等，都可設法漸次推行，敵人容易應付，偽方可以利用，所最擔憂的，是這些非敵非僞又非我方的雜色隊伍呀！

我這次化了二十多天，跑完了整個縣區，事先雖然極力保守秘密，化裝農人或商人，在一處不肯停留，但一個縣長，跑到淪陷區去召集多數人講話，在敵哨嚴密的境地，又那能使敵人不知道呢？我在蘇魯已有好幾年，壯丁檢閱甲長訓練，保長訓練，我都對他講過很長的話，所以無論我怎樣化裝，怎樣掩蓋，還是容易被他們聽破的，老百姓看見了，人多話雜，當然容易把這個消息傳到敵人那裏去，因此秘密洩漏了，有三次我幾乎做了敵人的俘虜——第一次在東慶附近住的小莊裏，當我離開的第二天，敵人大隊就開來包圍，第二次我由西區轉到北區，剛走過三七市二十多分鐘，敵人就由城裏開隊到三七市，並發炮小砲台，準備轟擊，最有趣的是第三次，我在東區龍王堂內開會，裏面的舊場地是

離開該處約七八里的淨園寺，三日夜開會完畢，我本擬在龍玉堂或淨園寺住宿，可是因為臨時有事，只好宿在兩地中間小村落郎家坪地方，我們以為敵人即得到什麼消息，也須再隔一二次，不料他們百二十餘人，竟於四日晨二時，就到了淨園寺，四時，其搜索部隊三十餘人，已先來到郎家坪休息，那時我的伊衣步槍不多，夜色漫漫，他們也看不清，敵人不知我就在這附近的房子裏，我也不知房子外邊已有敵人在監視，及到天明發覺了，我忙退到附近的竹林裏，這時我的自衛中隊裏楊峯已率命帶了三十多名士兵趕到，埋伏在從郎家坪到龍王堂的小路兩旁，伺候敵人過來時，乘其不備，予以襲擊，槍彈齊發，結果斃敵官一員，其五名，我方僅死一個兵，及敵大隊由後方趕到，我們已轉到另一方去了，敵對我失之交臂，而我反拾到一點小便宜，真是此行的一大快事！

以我此行的小小經驗，在敵區工作的各個同志，最緊要的情報靈活，舉止機動，和地方上的老百姓及鄉鎮保甲長們，尤須有很好的感情，那末你天天和敵人做捉迷藏戲，也不至發生大危險！我們職位雖小，無關重要，但敵人對一般抗日政權的維持者，或工作者，必須殺之爲快！這可是當然之理。

我到本月十六日將全縣巡察完畢，對各鎮的情形，都有一個概括的明瞭，除就地可以解決的問題隨時予以解決外，其他比較複雜的問題，則集合各級重要幹部，來南山開一次戰後行政的重要檢討會議，自己能

解決的說就決定做了，不能解決的，則呈請上面予以幫助及指示。  
我這一次在淪陷區跑一遍的感想：(一)覺得一般民衆，幾月來親嘗了敵偽的種種痛苦，對政府信仰與擁護的赤忱，反讓得更熱烈，更堅強。(二)覺得敵人除了有些機關槍小鋼鎗外，毫無戰鬥的意志，假使我們沒有漢奸，敵人的佔領與否，實沒有甚大關係。(三)覺得淪陷區的民衆，像個失了保姆的小孩，受着多方的蹂躪與壓迫，實在太痛苦了，我們政府的負責者，及後方的同胞同志們！實應該多想想辦法來拯救他們！

敵後我代表在敵區的民衆重喊出兩句口號：

希望早日反攻，克復縣城！

希望早日掃去黑暗，見到光明！！

三十年九月二十於慈南華蓋山

讀者按：作者爲本校大學部第一期行政系畢業同學，浙湯溪縣人，自抗戰發生之後，即在蕪荊任縣長，茹苦含辛，與敵周旋，寄身虎吻，危如朝露，其瀕瀕於難而不死者，間不容髮，然章君仍視若無視，艱苦奮鬥，不屈不撓，始終如一，其意志之堅，與任事之勇，洵足以表率羣僚，矜式百士。不幸去年十二月，在蕪荊敵陣亡，年僅三十六，遐邇聞之，莫不悲悼！此篇爲章君生前巡視記事之作，頗有價值，故特披露於左，以誦讀者。俾悉章氏奮鬥結束之意云爾。



# 服務月刊 第六卷第二期

中華民國三十一年二月一日出版

主編者 服務月刊社

重慶南溫果

發行者 中央政治學校畢業生指導部

印刷者 時代日報印刷所

重慶南岸龍溪橋小樺山坡

## 本刊稿約

本刊各欄，均歡迎投稿，惟有軍事，諱約如次：

一、各欄文字均以切實，簡潔，新穎為主。

二、服務經驗特輯一欄，不論政治或社會何種經驗，不論某門經歷中何種職務，凡以經驗中做人做事所使用之方法，有系統的寫成文字，均所歡迎，但須內容充實正確，長短不拘。

三、專題討論一欄，為討論政治或社會實際問題之場所，內容務求接近事實，少發議論，多提辦法，每篇以四千字為原則。

四、海闊天空談話一欄，全載海外有意義，有價值（正面的或反面的）之政治事實或社會事實之文字，凡足之啟發青年或警惕青年之事實，取精擇要，寫成文字，均所歡迎，文字以簡明生動為主，篇幅宜短不宜長，每篇以三千字為原則。

五、名人言行錄一欄所載，為古今政治家足為青年模範之言行的文字，或就一人之全部人格綜合敘述，或就其一方面，一行為，作片面的敘述，均所歡迎，篇幅長短不拘。

六、事實集一欄文字，或描寫個人生活史，或描寫社會活動史，或敘述現在，或追述以往，全部既陳述事實，用筆不帶半分感情，結句不用半句誇詞；「我之奮鬥」每篇以五千字為原則，其餘各門以三千字為原則。

七、行有餘力應談會各門文字，寫法與性質，莊諧不拘，但須言中有物，篇幅宜短，項目宜多，每項以五百字為原則。

八、本報本刊有酌加刪改權，如不願刪改者，請先附帶聲明。

九、來稿務請寫清楚，以便核校，不清定者不收。

十、凡本社社員來稿，一經登載後，每千字酌酬十元至十五元之稿費；外埠投載之稿，每千字酌酬十元至三十元之稿費，特佳者另酬。

服務月刊社敬啟

## 定價表

訂購辦法	冊數	價目	郵費	
			國內及日本	香港澳門 國外
零售	一	二元	四分	一角六分
半年預定	六	十元	不	加九角六分
全年預定	十二	二十元	不	加一元九角二分

本國郵費十足通用，惟以一角及五分為限

## 廣告刊例

等級	地位	全面	半面	四分之一
特等	底封外面	八十元	四十元	無
優等	目錄版前後	五十元	二十五元	無
普通	正文前後	三十元	十五元	八元

# 四川省合作金融季刊第六期目錄

## 特載

四川省合作金庫五週年紀念誌賀.....馮左泉

## 工作報告

四川省合作金庫概況

儀隴縣合作金庫概況

營山縣合作金庫概況

## 專論

我國農業金融問題之總檢討.....楊壽德

合作農貸的前途.....顧禮德

專賣制度與合作事業.....顧育洪

農行與合作金庫之互述.....尹志剛

四川省合作金融與合作事業.....許昌齡

戰時合作金融應有之措施.....侯哲葵

合作事業與農業推廣.....趙遠方

合作金庫與合作社之改進.....陳顯光

改進四川農業金融措施.....歐陽頌

論縣合作金庫人事問題.....汪東本

示範合作金庫論議.....張紹智

## 轉載

我國合作金融問題之檢討.....鄭厚博

合作導師薛仙舟先生.....平

## 參考資料

合作新聞與農貸消息

統計資料

國內最近經濟雜訊

編後記.....萬傳誠

本刊已呈經內政部發給警字第六八六七號登記證

中 華 郵 政 特 准 掛 號 認 爲 新 聞 紙 類