

中華民國三十四年四月廿五日收到

# 政治建設

## 第三卷第六期

一月  
評論

整飭軍紀與嚴肅法紀（連勳）東北四省主席的責任（卓然）暴日亟圖南進（子規）調整利潤之重要（其民）

三十年來之我國財政

民生主義經濟政策與糧食公賣

建人論

新民族與新國家

最近之外交情勢

經濟行政必趨的途徑

論行政三聯制

縣政建設的目標

論所謂「議政會」

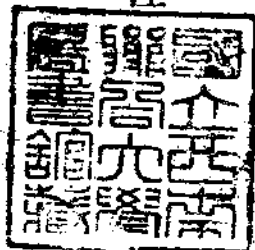
戶籍行政之理論與實際

松岡洋右論世界大戰與中日戰爭

調查資料

保甲長責能之概況調查

編後



孔祥熙

孫科

陳果夫

于右任

王寵惠

羅敦偉

萬異

陳柏心

王嗣鴻

楊楫

張廷錚譯

吳左東

編者

中國政治建設學會刊行

民國三十一年一月一日出版

政治建設

# 中國茶葉公司廣告

國民政府特許指定

國營茶葉專業公司

本公司以改良國茶提高品質確定標準暨輔導改進一切產製技術及運銷事項藉圖推廣貿易復興茶葉為宗旨由財政部經濟部轉呈行政院呈請 國民政府特許並指定為國營茶葉專業公司資本總額為國幣一千萬元除在滬港兩地設立分公司浙皖贛湘鄂滇閩七省設置辦事處及本公司所在地設立推廣部經濟茶葉業務外并設經理處於倫敦紐約及非洲摩洛哥等地以開拓海外市场茲為供應西南各界人士需要并發展內銷業務起見特由本公司實驗茶廠以新型機器精製勝利牌建國牌紅綠茶葉色香味俱臻上乘交由推廣部營業處零躉批發以供選購藉資品評至裝璜精緻品質優良自用餽贈均屬相宜深冀各界人士賜予提倡不吝指教曷勝感幸

本公司總辦事處 重慶中華路一二一號

推廣部 重慶營業處 重慶中華路一二一號

西安營業處 西安南院門一三三號

貴陽營業處 貴陽中華南路一四二號

成都營業處 城守東大街東安里二號

# 一月評論

## 整飭軍紀與嚴肅法紀

連勝

最近因為處置新四軍的抗命問題，

蔣委員長曾在國府擴大紀念週發表訓詞，說明整飭軍紀加強抗戰之重要。訓詞中間有一段說：「軍紀是軍隊命脈之所在，亦即國家民族生命之所寄，我們抗戰之成敗，就看我們的軍隊能否執行紀律……因此我這次乃抱定決心，要嚴肅軍紀，以挽救全民的亡危，保障抗戰的勝利，維護國家的生存，如果我們這次不能整飭軍紀，任令部隊軍紀違反命令，破壞紀律，那麼軍隊失敗，國家就滅亡。……因此我寧使不顧一切犧牲，必須徹底執行紀律。凡屬國民革命軍將士，必須明白軍紀重於一切，軍紀一律平等，決不能稍有偏袒不公之處，亦不能因為一二少數人而置軍紀於度外，以致抗戰失敗，陷國家於滅亡。」對於軍紀之重要，以及軍紀在抗戰上的決定作用，顯明得非虛語。這不僅全國武裝同志，就是全國同胞，都應該正確認

識，深刻理解，絕對擁護這個訓示，然後我們纔能增強抗戰的軍力，把握勝利的戰果。

整飭軍紀固然重要，但同時還有一件事實同樣重要，而範圍更加廣大的事，那就是嚴肅一般的法紀。現在我們不僅抗戰，同時還要建國；整飭軍紀是抗戰必勝的要件，嚴肅法紀則是建國必成的基礎。如果我們國家的法紀不能嚴肅有效，就算抗戰勝利，仍然不能達到革命建國的最後目的。蔣委員長在訓示裏，雖然祇說明軍紀對於軍隊的重要，實在也可以用來說明法紀對於國家的重要。我們如果解釋蔣委員長的訓詞，對於法紀的重要性，也可以這樣解釋——「法紀是國家的命脈，亦即國家民族生命之所寄，我們建國之成敗，就看我們的法紀能否樹立執行。」所以我們希望我們的政府，也應該以整飭軍紀的精神，「抱定決心，要嚴肅法紀，以挽救國家的危亡，保障建國的完成。」

無可諱言的，我們過去對於法紀的執

行，尚不免失之寬大；因為種種原因，國家法紀還沒有發生它應有的最大的效力——譬如說，在現在國家民族存亡絕續的嚴重時期，還有人做着自私自利的行為，抱着紛歧錯雜的思想，不顧國家民族的利益，而仍然能逍遙於國法之外；這不能說不是我們法紀還不够嚴肅，這實在是我們建國途中最大的危險！因此我們可以演繹蔣委員長的意見說：「如果我們現在不能嚴肅法紀，任令一般貪官污吏奸商豪紳等私舞弊，破壞法紀，那麼紀綱掃地，國家就要滅亡。」譬如說，最近幾個月，人為的糧食恐慌所以發生，便完全是自私自利的違法亂紀的結果！如果不嚴厲制裁，則國家民族的前途，真是不堪設想！所以我們演繹蔣委員長的訓示，認為「政府當使不顧一切的阻礙，必須徹底嚴肅法紀，凡屬國人，必須明白法紀重於一切，法紀一律平等，決不能稍有偏袒不公之處，亦不能因為姑息一二少數人而置法紀於度外，以致建國不成，陷民族於滅亡。」

在整飭軍紀方面，已先後有韓復榘李服膺石友三等的伏法，以及新四軍的解散，予抗戰以無比的好影響；但在嚴肅法紀一方面，我們的工作似乎還不大够？楊全宇案僅祇是一個開端，已經發生了很大的效果；希望今後能够繼續加強擴大，這種嚴肅法紀的精神，處分幾個非軍界的韓復榘，則不但抗戰可以迅速勝利，建國當亦可早日完成。

### 東北四省主席的責任

卓然

自從九一八之後，東北四省——遼吉黑熱——的省政府也隨着土地淪陷而無形中等於消滅，於是在關外的三千五百萬同胞一任敵寇與僞滿之擺佈在國內之二十萬東北同胞，流離轉徙於各地，無人領導，國民參政會以國家領土權之神聖不可分割，為嚴正國內外視聽，打擊敵僞陰謀及號召東北人心起見提議恢復東北四省行政機構，經我政府於廿九年五月七日發表以萬福麟為遼甯省主席鄒作華為吉林省主席馬占山為黑龍江省主席繆徵流為熱河省主席，以後沉寂許久最近聞政府擬定於東北四省府組織方面暫不設省委，主席下設簡任秘書主任一人聘任秘書一人至二人，委任

人員四人至六人於經費方面規定六千至八千不得超過，遼甯與吉林兩省府已編製及預算呈送中央，且事實上已開始辦公吾人謹敢以一份子國民的資格略表示吾人之熱望：第一願四省主席明白認識參政會提議恢復東北四省政府之用意，即在表示我國國策在抗戰到底恢復九一八以前之領土完整，同時要四省主席領導東北人民積極參加抗戰擔負起來其應擔負的任務，四省府組織之規模雖小，實以東省情形不同，推政府苦心原在由小而大，有試驗漸進的意思，祇要四省府能有工作成績表現，當然組織還可以擴大，經費還可以增加，設成立之後，無聲無臭，祇是增四個機關，多一批官員，則即此組織亦嫌過大也，其次為工作問題依當前情形似有三種重要工作，一為瓦解敵僞工作，即敵人於僞滿施行征兵法，強迫我東北青年入關自殘同胞，據各方消息，南北各戰場皆有僞軍擔任敵人後方勤務，為維持交通綫及護運給養輜重等工作，此種僞軍，心不忘漢，其被迫出此，原非甘心，東北省府以人親土親關係，不難設法連絡，於反攻時收策應之效，二為東北人民流落各地，子弟多不能讀書，雖有救濟機關不過杯水車薪此輩難

民，實即東北四省府所有之人民，應設法救濟，無工作者，應介紹工作無力讀書者，應幫助之使得讀書，三為敵人在僞滿之設施，應有系統的調查與研究，一面供給中央作為研究對策的參考，一面應使所有東北人民，明瞭家鄉情形，加強其殺敵回國之念，故應補助關於東北之刊物，或自辦一簡單公報，報道東北情形，舉凡東北人不論流落何地，皆收一種精神上的聯繫，以上三大工作，曰瓦解僞軍，曰救濟東北難胞與學生，曰調查東北實況，實皆為切要之圖，但以省府僅有之財力，不過祇敷開薪之用，遠及其他，故欲求成績，僅有一途，曰「通力合作」而已，即集中僅有之人力與財力，按照工作目標，分工進行，於成績表現之後，政府自樂於多予支持，資之四省府當局，不知以為何如。

### 暴日亟圖南進

子規

為了策應希特勒的春季攻勢，暴日正在作積極的軍事準備，想乘德國二次攻英之際，實行南進。日本過去對南洋之所以遲不敢用兵，只「和平」的取得越南的軍事根據地，派代表與荷印作經濟談判，在背後挑撥泰越衝突，這正表現牠力量薄弱，

所以才投機取巧，想用恫嚇，威脅的手段取得實利。只要希特勒在歐洲發動了大規模的戰爭，他便可藉德國的威力來壯自己的聲勢，這正是他所希望的，同時爲了履行三國軍盟，發動太平洋的戰爭，以打擊英國，牽制美國，也正是牠應盡的義務。

日本製造泰越戰爭於先，到相當時機又想藉調停兩方的糾紛，從中操縱，以取得越南之海空軍根據地，作進一步南進的佈置。而泰越休戰協定，竟在兩貢海濱之日艦上簽字，此事並非出於偶然。無怪泰晤士報的新加坡特派員認爲：「日本之出任調停，與軸心國計劃於短期內將戰爭擴及遠東之陰謀密切相關」。而海峽殖民地總督表示：「積極之戰事已迫近馬來亞海岸，戰爭波及之危機，已較過去任何時期爲大」。另據可靠消息：日本已向荷印提出建議，要求日本應有權於荷印與日本之間裝設海底電線，增闢日本與荷印間之航空線。並堅持日本與荷印兩方經濟上應相互依賴，這些事實都具體的告訴我們不但日本的南進已成爲確定的事實，而發動的時間亦爲期不遠了。

美國爲了嚴防暴日的南侵已將海軍大部集中夏威夷。同時盛傳美英澳已締結抗

日聯防協定，根據該協定：美國得（一）使用新加坡海軍根據地。（二）使用澳洲東部與南部及紐芬蘭北部之空軍根據地，並得以該地爲美艦之燃料供給站。自然在打擊暴日的侵略行爲中，我們是先鋒隊且有決定的作用。在這緊張的局勢中，美總統代表居里偕經濟專員斯普勒斯來華自有其特殊之意義，非一般外交使者可比。基於打擊共同敵人，確保遠東和平的共同立場，居里此行對中美邦交將有進一步的發展。而美國定會加緊經濟援華，以增強我抗戰的力量，縮短我勝利的時間。

日本爲了掩飾侵華戰爭的失敗，並轉移國內民衆的視線，才投靠德義，參加軸心，冒險南進，企圖作最後的掙扎，那知歷史早已判決了日本帝國主義的死刑，越想南進，越想掙扎，只不過越加速自己的崩決而已。

### 調整利潤之重要

其民

報載渝市府呈送行政院審核之合法利潤標準，已經政府規定省外運商爲百分之二十五，省內運商爲百分之二十，市區銷商爲百分之十五。此項合法利潤之規定，雖然範圍祇限於運銷商，地域以渝市爲主

，而且也尙未見明文公佈，但足徵利潤的統制問題，已漸爲當局所注意了。

吾人已知，今日後方經濟上之嚴重現象，均源於利潤之不調整，譬如商業投機利潤特大，因而資金群相趨之，形成龐大之游資，促成高漲之物價；而銀行存息微乎其微，與一般利潤幾不能開比例，因而提存不儲，膨脹市場上之購買力，減少生產運用之資金。又此種種必皆迫使法幣流通量隨之增加，並反刺戟物價，循環相因，遂有今日之嚴重情勢。

平日，經濟各部門利潤之調整，係靠供需之作用，詳言之，設某一部門利潤過高，資金必爭相流入，資金既多，該部門之供給必增加，迨其供已過求，利潤必然降低，設達一般利潤水平之下，資金必相率他移，漸致供低於求，利率乃復提起。在此種法則運用之下，各經濟部門恆能保持一接近的均衡利潤。

但在戰時，供需之調節作用，恆失其效。如我今日商業投機利潤最大，然而資金趨之者愈多，其氣餒愈熾，暴利亦愈大，其他部門相形之下愈無以自保。此時，則惟有以政治力量代替自然之調節，即所謂利潤之統制者是。合法利潤之規定，雖

未具體，已予吾人以統制之啓示，此後果如普通實行利潤統制，吾人以爲其原則應宜在調整，不在抑壓。而所謂調整者不外：

一、抑低其利潤之過高者，提高其利潤之過低者；過高之利潤如商業投機，固應加以抑壓，俾使物價得以平穩，而過低之利潤正當生產以至銀行利率，則必須相對的加以提高，藉可吸收游資，促進生產。

二、抑低不急要部門之利潤，相對提高急要部門的利潤。譬如就大處言，今日需要鼓勵生產者，則使生產部門之利潤過高非生產部門之利潤，然後資金始能源源流入生產部門。就小處言，譬如同係營商，而運商重於銷商，爲鼓勵物資暢其流，故須令運商利潤大於銷商，而省內運省尤不及省外乃至國際運商之重要，故省外乃至國際之運商利潤更須高些，報載政院之規定即係如此，其故不僅在於省外運商担負風險較大，尤應著重於鼓勵之一點也。

三、要不紊亂金融系統：金利的利率與一般利潤通常皆有一定之比例，如果此種比例相差太遠則必影響資金之分佈，發生局部的壅塞現象，故調整利潤時，不可不顧及此點。又如地租房租，亦均包括此種系統內，不能一味的壓低之，而應比例的加以調整。

# 中 央 儲 蓄 會

本穩多彩多利厚每月抽籤一次

特彩  
彩金  
現已  
增至

五萬餘元

◀ 到期還本加給紅利 ▶

重慶分會

小什字街一號 電話：六一九

詳章承索即寄

# 三十年來之我國財政

孔祥熙

——為紀念民國成立三十年紀念作——

民國肇建，瞬三十年，當此獻歲之初，欣逢民國成立三十年紀念，薄海騰歡，萬民同慶。又以我國神聖抗戰，已三年有半，勝利有期，復興在望，敵人已再衰三竭，我則愈戰愈強。加以英美財政援助，紛至沓來，最近美國一萬萬美元之貸款，英國一千萬鎊之借款，更予我國抗戰以莫大之鼓勵。當此時也，我人一方面慶祝民國成立三十年紀念，他方面把握抗戰三年半來之勝利時機，其歡欣鼓舞之情緒，實非言語，所可形容。雖然，安不忘危，古有明訓，我國財政之有今日，莫非三十年來堅苦奮鬥慘澹經營之所致。古人云「三十而立」於此一檢討過去財政，亦頗有意義，且歷史之任務，本在「檢討過去，把握現在，指示將來」。值茲抗戰將近勝利階段，民國三十年來財政而加以檢討，非無意義，茲分三階段檢討如左。

## 一、北京政府時代之財政

民國成立，承滿清財政疲弊之後，復無統一之政府及安定之政局為之後盾，故雖經屢有改革之處，然終鮮成效。總括言之，此時代之特徵凡四，曰：

- 一、預算有名無實；
- 二、財權未能統一；

三、收支積不能平衡；

四、內外債務未能整理；

分而言之，則又可分為前後兩期：一曰民初年之財政，（元年至三年底）以舉借外債為主；一曰軍閥割據時代之財政：（四年至十六年）以舉借內債為主，分述如左：

（一）民國初年之財政（元年至三年度）

民國初元，大局甫定，雖欲編製預算，然未能成功，二年度以後，始有預算，然大抵不能平衡，亦且有名無實，且自民國成立以來，各省財政漸趨獨立，此種趨勢，由來已久，蓋庚子賠款成立以後，清廷但責各省籌款還債，而不問籌款之方法，因此太阿倒持，與人以柄，於是稅捐繁興，而各省財政亦漸脫中央羈絆，至袁氏當政，欲見好於各省督軍，免除田賦解款，地方當局，萬且扣留中央稅款，其極財權分裂，遂釀成割據之局面。預算有名無實，財權未能統一，此民國初年財政之特徵一也。

當時中央財源，以關鹽二稅為主，租稅不足，則繼之以外債，有時甚且以北方諸鐵路收入及崇文門稅關，為財政唯一來源。同時內外債務，日益增重，收支不能相抵，債務未能整理，此民國初年財政之特徵二也。

抑又有進者，民國初年，公債市場尚不發達，故當時財政挹

注，以外債為主，計借外債，有瑞記第一、第二、第三、各次借款，克利斯浦公司借款，以及五國銀行團善後大借款，其他零星小借款，尚不計在內。其中尤以善後大借款，條件苛刻，既以關二稅作抵，復要求鹽務稽核權及審計權，且債款用途，亦嚴受外人之監督。實為資本主義國家對於被資本主義侵略國家典型的借款。幸以歐戰發生，稍脫國際羈絆，此後財政拮据，除日本方面繼續借款而外，都以內債為主矣。

### (二) 軍閥割據時代之財政(四年至十六年)

民國三年八月，歐戰發生，國際資本市場，金融緊張，我國自清季以來，常賴外債以維持財政，至此外國資本已無餘力流入中國，故一九一四年不但在世界上為一轉機；即在中國財政史上，亦為一重要關鍵，自此以後，外國投資及國外借款，驟形減少，惟日本在華投資繼起，喪權辱國之借款，層出不窮，西原借款，其顯例也，同時國內公債亦漸取得重要地位，計北京政府時代所舉內債，凡二十七次，其屬於此時期者凡二十三次，公債發行總額為六二八·八八〇·一〇三元，其中無確實擔保者頗為不少。又因財政紊亂，年甚一年，人民對於政府愈少信任，故所舉內債數額亦愈趨愈小，終至還本付息，不能履行政府信用，愈趨動搖而後已。

至於財務行政方面，則初因袁氏帝制，繼因參戰問題，中國國內，循環發生內戰，財政不上軌道，又為意想中事。故言預算，則有名無實，且有時併預算亦無之。以言財權，則軍閥割據，互爭雄長，軍權政權財權集於二人之手，民國五年以後，各省督軍，不但不解款於中央，且進一步扣留中央稅款，如截留鹽款，扣留關稅時有所聞，結果北京政府財政虧空，號令不出都門，馴

至官吏薪俸政府常費，亦不能支付。故收支不能相抵，債務不能整理，則又其當然之結果也。

## 二、國民政府時代之財政

國民政府成立，財政一新，然初則因出師北伐，未遑建設，繼則大局粗定，內患未已，故僅作初步建設，如預算制度之確立，主計審計制度之建立，以及國地稅源之劃分，關稅之自主，統稅之樹立，債務之整頓，皆於戎馬倉皇之中，先後奠定基礎，九一八以後，外患日亟，政府對於戰時財政，不能不有未雨綢繆之計，於是推行法幣政策，建立國家銀行系統，開辦直接稅，統一國內公債，調整地方財政，從事經濟及國防建設，至於抗戰發動以前，皆已先後準備成功，故本時期財政，又可分為三時期，一曰北伐時期之財政，(十四年至十七年)二曰初步財政建設時期(十七年至二十三年)三曰備戰時期之財政(二十三年至二十六年)分述如左：

### (一) 北伐時期之財政(十四年至十七年)

民國十四年七月一日國民政府成立於廣州，翌年七月九日誓師北伐，先下湖南，克復武漢，底定長江上游，十六年春克復長江下游各省，旋即致力於清黨運動，鞏固基礎，十七年春又大舉北伐，於六月間克復北平，十七年一月，東北三省內附，全國始又告統一。此時期財政，又可分為四階段，曰廣州時代，曰武漢時代，曰南京時代，曰北伐告成後時代。總而言之，此時期全為戰時財政狀態，就其演進之過程而論，則為由地方財政一躍而躋於國家財政。就其財政之內容而論，則收入方面，都為非常性質(如籌餉及禁煙收入等)而支出方面，亦大半用於軍費，此其



大概也。

(二) 初步建設財政時期

北伐告成，大局粗定，然內患未已，故財政建設，未能循序邁進。在財務行政方面，當時雖有確立預算制度之議，同時並開始成立主計處（二十一年）與審計處（十八年）然格於種種困難，僅有其名而未見諸實施，且一切制度尙未完備。故財務行政，終未能全上正軌，其關於稅制，債務，及幣制三方面之初步建設如左：

關於稅制方面

甲、劃分國地稅收（十七年六月）

乙、關稅自主及裁釐（十八年二月一日及十九年十二月三十一日）

丙、開辦五種統稅（二十一年一月二十八日）

關於債務方面

甲、管理新債成立國債基金管理委員會（十七年）

乙、整理舊債成立整理內外債務委員會（十八年八月）

關於幣制方面

廢兩改元（二十二年三月十日）

(三) 備戰時期之財政（二十三年至二十六年）

九一八以還，遠東風雲日亟，敵人侵略野心，然有止境，我國爲備戰起見，不得不事先有所準備。適值本人繼長財部，於就任之初，卽定「開源節流」之政策，以爲初步之整理，繼而從發展經濟以開拓稅源，稅源豐富，收入自然增加，一面設法調整支出，節省不必要之開支，對國防經濟交通文化教育等費，仍力謀增加，以期充實國力，涵養富強，兼符取之於民用之於民之旨，

其重要措施如左：

甲、在稅務方面

一、改善舊有各稅稅則，刪繁就簡，嚴格稽征，以期清除積弊。

二、推行直接稅，平均負擔，以收直接增收之效。

三、保育工商，發展農村，促進對外貿易，注意培植稅源，以宏間接增收之功。

乙、在債務方面

一、鞏固基金，按期償付本息。

二、對無確實擔保之外債分別整理定期償付。

三、統一以前所發各項舊債，延長還本期限，以減輕國庫負擔，並預防戰時公債市場之紊亂。

丙、在地方財政方面（二十三年第二次全國財政會議）。

一、確立縣預算，整理田賦，廢除苛雜，以體恤民力，減輕負擔，而收調整地方財政之效。

二、盡力補助各省，促債廢除苛雜，並協助地方建設，以期全國平均發展。

此外備戰時期最重要之財政政策，實在金融方面，第一爲法幣政策，第二爲銀行政策，此實爲戰時財政之基礎。我國抗戰，已三年有半，財政金融之所以能屹然不動者，端在於此，茲分述如左：

甲、法幣政策

以往我國幣制，素稱紊亂，不但不足以應付非常，抑且阻礙平時經濟之發展。自民國二十二年廢兩改元以後，銀本位幣始得確立。迨美國宣布白銀國有政策，世界銀價高漲，引起我國巨量白銀外流，造成信用緊縮，百業停滯之現象，政

府將自銀出口稅平以資防堵外，復於二十四年十一月實行法幣制度，停止銀幣行使，同時成立發行準備管理委員會，集中現銀存區保管，一面規定領券辦法，獎勵銀錢業收現銀領用法幣，富厚集準備推廣發行之中，自此以後，於我國貨幣始不受世界銀價漲落之影響，不但經濟日趨繁榮，即遇非常事變，亦可應付裕如。因平時有此法幣政策，故於抗戰發生以後，社會金融，得以運用靈活，安定如常，較之上次歐戰時各國所採停止兌現辦法，更能從容應付。

乙、銀行政策 戰前銀行政策，在造成健全之金融機構。查金融之機構，如血液之脈絡，血液運轉，必賴脈絡，金融流通，必賴機構，無健全之金融機構，以司主管運籌之樞紐，仍不能視為完善之金融制度，我國向無此種金融樞紐，雖於民國十七年設立中央銀行，但以資本薄弱之故，未能兼負全國一銀行之銀行之使命。當時為健全此項機構起見，爰即充實中央中國交通三行資本，並將豫鄂贛皖四省農民銀行，改組為中國農民銀行，增加官股，一併將中國實業銀行，中國通商銀行，四明銀行，三行官股增加，俾能協同中央銀行，共同促進全國金融之發展。並為健全中央銀行之組織起見，草擬中央儲備銀行，以期完成金融樞紐制度，不圖抗戰爆發，暫告停頓。然亦因有上項措施，我國金融機構，業已確立基礎，便抗戰以後金融，得以穩定，而調度資金，亦得運用自如。

以上抗戰未發生以前財政準備之大概情形，至戰時財政，請於下節中論之。

### (三) 戰時財政 (二十六年七月至二十九年)

關於我國抗戰以來之財政，曾屢次為文在各報發表，茲但略述大情形。我國抗戰，已三年有半，財政金融基礎，仍異常鞏固，是不但出乎敵人意料之外，及對我表示同情之交邦及海內外同胞，亦或非始料所及也。其所以至此之原因，舉其要者，約有五端：

一、戰前基礎之奠定；  
二、我國經濟基礎在於農村，三年以來，收穫豐富，有利於民生；

三、都市之資金運用，尚能適應戰時需要；  
四、海外僑胞，有大宗匯款回國充實外匯；

五、各友邦之同情援助。  
上列各種原因，實予我國戰時財政金融以莫大之援助。但既有此種原因，仍須政府籌有效之對策，並為適當之措施，始獲適應戰時需要而收實效。茲就發行、租稅、公債、募捐四方面分別說明之。

(一) 關於發行者 我國發行向採穩健政策，當未抗戰以前，我國發行數額本屬太少，不但邊遠地方人民，咸苦籌備不足，即在腹地各省市面，尚有通貨緊縮之感，迨戰事發動以後，抗戰建國同時並進，通貨之需要更形殷切，發行數額自有相當之增加。但發行數額，是否逾量，不在乎數目之多少，而全以是否適合於社會之需要，及已否超過飽和點以上而定。若依此以衡我國之現在發行數量，不但未超過飽和點，且反在飽和點以下，政府為尊重銀行制度及法律，並未如戰時其他國家之直接干預，發行權仍在銀行，發行準備仍依法律由銀行提出保管，政府不過依照法令以行監督而已。而不明真象者，致疑我將膨脹通貨，此蓋不知實

情之故也。

(二)關於租稅 我國戰時租稅政策，可分二端言之：1.積極方面，在造成直接稅系統，使今後租稅重心由間接稅移於直接稅，而所得、遺產稅，非常時期過分利得稅及印花稅，乃其中堅，以目前國稅稅收情形而論，直接稅已由戰前之第六位進居第二位，將來之發展尤未可限量，至於間接各稅，如烟酒稅，捲烟稅等，稅率亦已酌為增加；統稅範圍正在籌議推廣並適應物價高漲情形，改為從價徵稅，以裕稅收而利抗戰。2.消極方面，在顧全民生，體恤民力，對於戰區及接近戰區之受戰事影響者，酌予豁免，或減輕稅率，以培養國民之元氣，增裕將來之稅源。但戰區人民憤敵人之橫暴，益激發其愛國思想，仍多自動繳納其所應負之賦稅，以盡其報國之天職。

(三)關於公債者 公債發行逾量，易陷於惡性通貨膨脹，影響於國民經濟及戰後復興，且我國為農業國家，流動資本較少，國家富力較低，欲大量發行，不但難收成效，反易引起流弊，故我國戰時公債素採穩健政策，一時不為鉅額之發行，以期易於設法消納，且用勸募及自由購買制度，俾社會資金之運用，不致大受影響，能以堅定人民對於抗戰之信心。計抗戰以來發行公債次數凡八，發行額總數共合國幣四十七八萬萬元，往所發之金公債一部份，係在海外，募集消納自更較易也。至於公債本息，除抗戰前所發之統一復興等公債，自上年始停止還付外，其餘均照常還付，未稍愆期，因此公債信用，始終堅定，有利於新公債之發行。此外同時向各友邦接洽商討借款，計先後成立美國桐油借款，購貨借款，續訂新借款，英國出口保證信用借款。幣制借款，蘇聯三次借款，法國南鐵鐵路借款，緞昆鐵路借款等，除一部

份係以現金還本付息外，大部皆採用易貨方式，以本國之資源，易取各友邦所能供給之貨物，藉以推進建設節省外匯。歐戰發生，雖於我國借款不無影響，但德意日三國盟約成立以後，美國仍一再繼續借款與我國，不稍觀望，最近美國貸款一萬萬美元，英國貸款一千萬鎊，尤與我國以莫大之鼓勵。是則借友邦之協助，利用外資，發展經濟，增強抗戰力量，亦我國戰時財政之措置，可引以自慰者也。

(四)關於募捐者 三年以來政府迭在國內發起各種募款獻金運動，並派員分赴海外宣傳勸募，復為便利稽考，統一用途起見，訂定捐款繳解辦法，積極進行，以故海外僑胞，踴躍輸將，國內僑民熱忱捐獻，收入頗鉅，又華僑匯款有釋國際收支，財政部向極重視，抗戰發動以後，為利便僑胞匯款，厚集準備起見，即責成中央、中國兩行，在海外廣設分支行處，並聯絡閩粵省銀行，郵政滙業局及閩粵僑批業組織接受僑匯金融網。一面通告海外華僑團體，勸告僑胞將匯款悉交指定之金融網承匯。辦理以來，於吸收僑匯極著成效。

綜上所舉我國戰時財政政策，係就發行、增稅、公募、募捐四者，兼籌并顧，務期能與軍事需要，人民心理，國民富力，及社會經濟情形互相適應，一面應付目前抗戰建國之需求，一面仍顧及人民生活之維持國民經濟之發展。其間雖歷經種種困難，而仍能節節克服，且使之推行有效者，則一由於國人擁護，二由於「自力更生」，三由於「得道者多助」故也。

#### (四) 結論

以上總述三十年來中國財政，不過略描寫其大略而已。過去

三十年來，雖事變紛乘，頭緒萬千，但提要鉤去，亦不難得其重要趨勢，紛述如左：

- 一、由財權滅裂趨於財權統一。
- 二、由中央財政之整理而趨於地方財政之整理以至於最近縣政財政之樹立，以鞏固國家財政之基礎。
- 三、由間接稅爲中心之稅制而趨於直接稅爲中心之稅制。
- 四、由銀兩本位經銀元本位而趨於法幣政策。

## 民生主義經濟政策與糧食公賣

孫 科

五、由狹義的專籌政費之財政趨於廣義的發展文化經濟國防建設之財政。

六、由平時財政趨於戰時財政，更由抗戰財政而趨於建國財政。

回顧三十年來財政之進步。誠不可道里計。雖然前事不忘，後事之師，過去之失敗與成功，皆可爲將來之鑒戒及參考，而財政之進步，當日新月異，不可故步自封，願全國上下共勉之。

### (一)

近半年來，因爲後方米價高漲，一般人都轉而注意糧食問題。我個人會根據國父遺教，主張法幣政策之後，實行糧食公賣政策。而以國家收買地主及耕農的餘糧，平價公賣給人民，爲其實施的第一步。并舉四川爲例。這個主張，固然如我所說，可以平抑糧價，收縮通貨，開闢財源。但是要真正了解糧食公賣的意義，還是要從民生主義經濟政策上來研究。

### (二)

民生主義經濟政策，就是國家根據民生主義，訂定出來有關增進國民物質福利的一切設施之總稱。所以它包括得很廣。舉凡有關農工商業及交通等的政策，都屬於經濟政策範圍之內。其列舉成爲條文的，例如：國民黨政綱對內政策第三、八、九、十、

十四、十五等條，建國大綱第二、十一、十二等條，訓政時期約法第四章國民生計，抗戰建國綱領中經濟綱領全部等；其定爲整個計劃的，就是實業計劃。這些全屬於經濟政策的範圍。總之，凡國家依據立國的理想，適應客觀的需要，以國家的力量，來增進、調整、或干涉國民經濟生活的一切方策施設。在經濟學上，都被列爲經濟政策來研究。

民生主義經濟政策，內容如此廣博，那末，它的基本原則，是什麼呢？我們尋繹國父全部遺教，可以拿兩句簡單的話來說明：第一、他是要使中國由貧變成富，第二、他是要使中國富而又能均。詳言之，就是要使有關全國人民食衣住行四大需要的實業，都能够發達，人民四大需要的享受，都能够均足。富和均，都是以全國人民的利益做出發點。如果某一部份人的利益，與大多數人的利益相衝突，國家便要運用它的力量，來壓制那少數人，使那少數人不能爲害。因此，民生主義經濟政策，本質上是革

命的，它不屬於自由放任的資本主義的範疇。它要為大多數人的利益，施行嚴格澈底的統制。但在實行上，却是和平的，客觀的環境，不需要它採取暴烈的手段。革命性質與和平手段，可以說是民生主義經濟政策的二大特徵。

### (三)

任何國家的經濟政策，都有它的重點。這個重點，就是那個國家經濟問題的中心。中國以農立國，直到現在，還沒有脫離農業經濟的階段，還是以農業經濟為主，所以中國經濟問題的中心，就是農業問題。而同時佔人口百分之七十二以上從事直接生產的農民，他們的痛苦，反映出民生問題的嚴重與迫切，因而民生主義經濟政策的重點，也就完全在農業和土地問題上面。我們必須明白這一點，然後才能够體會 國父所以特別着重平均地權的用意，才能確實認識，要實現民生主義，其第一步工作究竟是什麼。也才能够集中政府和國民的力量，在最基本的工作上面，不致於用力分散，結果一事無成。

### (四)

近十幾年來，政府曾用很大的力量，提倡工商業，想導引有資本的人，投資在工商業方面。但是這種努力，並沒有收到預期的效果。它的原因，固然很多，例如：帝國主義經濟的侵略，人才缺乏，和頻年戰亂等。但其中最大的原因，却在於有資本的人不願意投資工商業。 國父民國元年，演講民生主義之實施，曾說：『世界最大的賭賽，莫如賣土地之投機業，投機業愈盛者，其工商業必為阻滯。』為什麼有資本的人，都願意從事這種賭賽

，不願意投資工商業呢？就是因為，買賣土地，可以坐獲鉅利，不必勞心思。都市土地，因供求關係，價格自然高漲，固屬如此。就是鄉村的耕地，也是如此，即使地主完全不理那塊土地，不改良那塊土地，他還是可以坐收地租。而投資工商事業，則完全不同。因為要置工商業發達，必須費很多心思，費很多血汗。所以有資本的人，都不願意投資工商，工商業因為沒有資本，也就不能發達。

工商業不能發達的原因，既然是這樣。那末，農業的情形又怎樣呢？不幸得很，農業也同樣不能發達。不但不能發達，而且弄到農村經濟破產，農民沒有飯吃的境地。因為地主佔了土地不去耕種，又不講求改良耕種的方法，對於直接從事耕種的農民，簡直視為牛馬，無論收成豐歉，都一樣強迫繳納租穀。佔了土地，就佔了土地的生產，也就等於佔了農民的生命。而農民方面，則因為終歲勤勞，尚不得一飽，智識當然談不到增進，至於怎樣可以增加生產，自然也是茫然。同時因為感於生產所得，大部份要歸到地主手上，也不樂意去努力。代表整個農村經濟情形的，祇是租稅苛重，耕地不足，利率過高，生產不豐，災害頻仍。日夕伴隨着大多數農民的，祇是饑餓，哀號，哭泣，流離，行險，死亡結束這一切。

農工商業，不能發達的情形，既然如此，它的病如此深重，如果不能從根本上，對症下藥，則政府任何更大的復興農村，繁榮工商的宣傳和努力，都不免是徒勞的。

### (五)

由上所述，我們可以得到一個結論，第一要工商發達，必須

設法使有資本的人，捨土地投機業，以從事工商，第二，要農業發達，必須使農民生產所得，不為地主所剝奪，而轉移於國家手中，以為大多數人謀利益。要達到這個目的，就必須做到平均地權。地權平均以後，資本家擁有土地，既無厚利可圖，必捨土地發機，以從事工商，工商之出息無限，由是而製造事業日繁。同時，資本家不再投資收買土地，地價必日趨低廉，國家就可以另發地券，把土地收購，分給農民使耕者有其田，并由國家從事大規模的經營，以發展農業。

然而，國民黨提倡平均地權，業已四五十年，國民政府成立以後，也訂定了許多有關平均地權的法律，推行的效果，還是很微。對於佔有廣大耕地的地主，壟斷奇居的行爲，尤其沒有澈底

解決的辦法。

補救之方，我認爲除了現行各種法則之外，應該立刻實行國父定下的糧食公賣政策，不許私賣，才是根本的辦法。使地主囤積糧食，不能壟斷居奇，將他們不勞而獲的財富，化私爲公，集中於國家，由國家來運用，以促進工商事業，并改良農業。糧食公賣政策，推行以後，農村的地權，可以完全達到平均的目的，都市的土地問題，當然可以迎刃而解，沒有很大的困難。這樣，平均地權的目的，能够達到，民生主義經濟政策的中心部份，獲得完滿的解決，其他各部門的經濟政策，也必能逐漸實現。建設三民主義的新中國，才有最大的把握。

## 建 人 論

陳果夫

「夫國者人之積也」，故「建國」必先「建人」。使人皆冷酷殘忍，而不知合羣；放恣邪僻，而不知修德；畏葸退縮，而不知力行；虛萎孱弱，而不知保健；頹廢淫靡，而不知振俗；猜忌偏私，而不知盡才；……則人且不人，其積也，必爲亂國，爲弱國。今欲撥亂返治，轉弱爲強，以完成「建國」之大業，捨「建人」又何由乎？！

論「建人」，必先知政治與人之關係。政爲衆人之事，治爲管理，管理衆人之事之謂政治，此 總理之遺說也。就「政爲衆人之事」而言，政之爲事，由於衆人，捨人卽無以言政。就「治爲管理」而言，所管理者爲事，司管理者爲人，捨人卽無以言管

理，亦卽無以言治。故政治不能離人而存在。西哲謂：「人爲政治的動物」。蓋人不能離羣而獨生，其食也、衣也、住也、行也，無不賴衆人之分工，與衆人之合作。至所謂自耕以食、自織以衣、自建以住、自築以行，如魯濱孫之所爲者，乃虛構之幻想，實遠離乎事實。一人之生，必由於衆人之共生；衆人之事，不外乎各人之所事。人不能於衆人之事之外，更有所事；人不能於衆人之生之外，而求獨生。管理衆人之事，卽所以求遂衆人之生，亦卽所以求遂各人之生。故人捨「管理衆人之事」，卽無以言生存；易言之，卽人不能離政治而生存。政治既不能離人而存在，人又不能離政治而生存，是可知捨人卽無以言政治之延設，捨政

治亦無以言「人」之建設。故論「建人」實所以為政治之建設，而言政治之建設必先之以「建人」。

今之言政治者，每喜倡言「法治」。固也，捨法無以言治。然制法者人，執法者人，守法者亦人。使人而不人，則法亦不可以言法。制法非人，必至亂法；執法非人，必至枉法；守法非人，必至違法。慎子謂：「法基，所以齊天下之勳，至公大定之制也。故智者不得越法而肆議，士不得背法而有名，臣不得背法而有功。我喜可抑，我忿可窒，我法不可離也；骨肉可刑，親戚可滅，至法不可闕也。」其尊「法治」，可謂至矣。然法之所以能為「至公大定之制」，必制法之人先為「至公」之人而後可。非然者，則法非「至公大定之制」，而必欲強智若之不議法，士與臣之不背法，是烏乎可！且法之所以尊，尊於人。守法之人，可抑我喜，可窒我忿，而後法尊。執法之人，可刑骨肉，可滅親戚，而後法尊。不得其人，則法徒為法，尊於何有！所謂「徒法不能以自行」也。故言「法治」者，不可以廢「人治」。總理在政治思想上之一大創見，即為「權」之分開，即政權（能）屬之人民，治權（能）歸諸政府。以政權取治權，以人民取政府，其不廢「人治」可知。政權分而為四：曰「選舉」，曰「罷免」，曰「創制」，曰「複決」。前二者所以「治人」，後二者所以「治法」，「人」與「法」未嘗偏廢。然進而論之，「治人」者在人，「治法」者亦在人，而「人治」尤要。治權分而為五：曰「行政」，曰「立法」，曰「司法」，曰「考試」，曰「監察」。歐美法治國，墨守孟德斯鳩法意之說，多主三權，而不及「考試」與「監察」。夫「行政」乃法之施行，「立法」為法之制訂，「司法」為法之裁判，皆言「法」之事。不知法之施行，法

之制訂，法之裁判，皆在乎人。總理於三權外，復益以「考試」與「監察」二權。「考試」與「監察」，皆言「人」之事。以「考試」抉擇「人」之登庸，以「監察」督責「人」之工作。則非其人不能見用，而見用之人不能為非。然後人不亂法，人不枉法，人不違法，而法斯可以為法。此總理之獨見，非孟德斯鳩輩所得而知也。由總理「五權」之說，又可以知：言「法治」者，不可以廢「人治」。先賢有見及此，故曰：「為政在人」，「無競惟人」，「得人者昌」。而「建人」對於政治之重要，亦於此可見。

所謂「政治建設」者，要而論之，不外「建法」與「建人」。有「建人」無「建法」，則「人存政舉，人亡政息」。有「建法」，無「建人」，則「徒法不能以自行」。然要以「建人」為先。至於言「物質建設」，亦必先之以「建人」。否則，人為物役，而不能役物，物不能為人之福，而人不能得物之利。譬如建屋，則屋基不固；築路，則路面不堅；設工廠，則出產不良；營農場，則收穫不豐；……其弊也，輕則無功，重則有害。故「物質建設」亦以「建人」為先。

「建人」之道維何？  
一曰，人性之建設。——人類由物種進化而來。物種時代，唯有獸性。人類進化，乃有人性。總理嘗謂：「人類初出之時，亦與禽獸無異，再經幾許萬年之進化，而始長成人性。而人類之進化，於是乎起源。」又謂：「物種以競爭為原則，人類則以互助為原則。社會國家者，互助之體也；道德仁義者，互助之用也。」又謂：「此原則行之於人類，當已數十萬年，然而今日猶未能盡守此原則者，則以人類本從物種進化而來，其入於第三期」

進化，於時尙淺，而一切物種遺傳之性，尙未能悉行化除也。」（皆見孫文學說）由此遺教，可知今人往往不免於冷酷殘忍，而不知合羣者，皆由於獸性之未能除，與人性之未長。總理於演講民族主義時，所以特舉「忠」「孝」「仁」「愛」「信」「義」「和」「平」以爲訓。誠以「忠」「孝」「仁」「愛」「信」「義」「和」「平」八者，皆足以發揮互助之原則，使人與人之關係，日及於密切；親愛精誠之人性，日及於滋長；冷酷殘忍之獸性，日及於消逝也。此減少獸性，增多人性（見總理演講集國民要以人格救國），卽爲「人性之建設」。「人性之建設」之效著，然後可以「團結互助」，「羣策羣力」以謀政治之建設矣。故「建人」，必以「人性之建設」爲先。本黨頒布之黨員守則、總裁手訂之軍人讀訓，皆有裨於「人性之建設」，言「建人」者，應奉之爲寶典。

二曰，人品之建設。——夷考政治罪惡之所以叢生，政治風氣之所以敗壞，莫不由於德之不修，與品之不立。未有德不修，品不立，而政治風氣不叢生，政治風氣不敗壞者。亦未有政治罪惡叢生，政治風氣敗壞，而國能不危且亡者。管子曰：「禮」「義」「廉」「恥」，國之四維；四維不張，國乃滅亡。」「背禮、違義、寡廉、鮮恥，此卽所謂「放恣邪僻」也，此卽所謂「德之不修，品之不立」也。夫以背禮、違義、寡廉、鮮恥之人爲政，是爲「乖政」。背禮、違義、寡廉、鮮恥之人施治，是爲「戾治」。世未有「乖政」「戾治」而可興國者，亦未有「乖政」「戾治」而可以不亡國者。管子之言，誠痛乎其言之也！總裁於提倡「新生活」時，特舉「禮」「義」「廉」「恥」以爲說，蓋亦有見乎此！「禮」「義」「廉」「恥」者，誠品德之標準，亦人品建設之所依憑也。言「建人」，首及「人性之建設」，繼及「人品之建設」。人

性之建設，就其內而言；人品之建設，就其外而言。以「忠」「孝」「仁」「愛」「信」「義」「和」「平」充其內，以養成其性；以「禮」「義」「廉」「恥」律其外，以匡成其品。內外臻美，而「建人」之基以奠矣。「建人」之基以奠，而後可以言政治之建設矣。

三曰，人心之建設——人心每趨易而避難。曩者傳說創「知之匪難行之維艱」之說，原以樸古之世，人不憚於行，而憚於知；故示人以「知之匪難」，而勉人以求知；示人以「行之維艱」，而戒人以慎行。迨乎民智漸開，其流弊所及；遂使人不憚於知，而憚於行。竟有「坐而言」，不能起而行」，終至於「清談誤國」者！王陽明知其然也，故倡「知行合一」說以糾之。朱舜水取其說傳之於日本，日本以之而富強。然陽明之說終未能有裨於中國者，何也？蓋陽明不知「知易行難」之說，中人以深，譬如病也，已至沉重，非猛烈之藥不足以起之，而和緩之藥無能爲也。「知行合一」，和緩之藥而已，安能有裨中國久病之人心！總理知其然也，故又創「知難行易」說以糾之。「知難行易」，猛烈之藥也，此可以起中國人心之沉疴者。自「知難行易」之說出，而後人不敢忽於知，亦不復憚於行，而「知之匪難，行之維艱」之說之流弊，可以一掃而盡矣。於是總理政治建設之理想，可以付諸實施；亦即總理之所知，可以見諸行矣。故總理以「知難行易」說爲「心理建設」，而以置之於建國方略之首篇，其用心至爲深微，此研讀總理遺教者所不可不知也。然總理「知難行易」之說，僅消極的掃除「憚行」之心理，而積極的建設「力行」之心理，則有總裁之「力行哲學」在，此又言人心之建設者所不可不知者也。

四曰，人體之建設。——人體之強弱，可以爲國家強弱之尺。



度。未有國人皆爲病夫，而國可以強者。我國所以被「東亞病夫」之名，豈非國人不知講求體格之過？我國人於未病之前，不知衛生之道；於既病之後，又不知調攝之方。因此而致病，因此而致死者，不知凡幾，斯可哀也！余鑒於病魔爲禍之烈，體建設格之要，因潛思冥索，得衛生要則十項：（一）浴日光，（二）暢空氣，（三）慎飲食，（四）慎整潔，（五）勤勞動，（六）善休息，（七）適環境，（八）正思慮，（九）調七情，（十）節嗜慾。願公之於衆，俾以共勉，則病患可戢而健康可期矣。昔南榮趨問老子：「若魅之聞大道，譬猶飲藥以加病也，越願聞衛生之經而已矣。」（見莊子）余亦願今人毋飲藥以加病，但聞衛生之道，以建設其體格焉。從事政治建設者，對於衛生教育之推展，衛生行政之設施，尤不可不加之意，蓋此乃「建人」之要務也。

五曰，人情之建設。——習俗之入人也甚深，人之情僞則可於習俗見之。古者，天子巡狩，必命太師陳詩以觀風；邦人入境，亦必先問俗；即可見於「觀風正俗」之重要者也。而昔之從事政治建設者，亦必以「化民成俗」爲先，以「化民成俗」乃「建人」之大道也。化民成俗，必須由己而及人，由近而及遠，由親而及疏。吾人但使身修，即不患家之不齊；但使家齊即不患國之不治；但使國治，即不患天下之不平。大學謂：齊家、治國、平天下，「壹是皆以修身爲本」，誠確論也，論語謂：「修己以安人，修己以安百姓。」又謂：「政者正也，子帥以正，孰敢不正！」又謂「其身正，不令而行；其身不正，雖令不從。」皆闡此義。曾文正公之著原才，亦謂移風易俗之業，二三人可以成之。故吾人於情俗之建設，但使以身作則，行之有素，持之以恆，則風行草偃，化行天下，亦不難也。余嘗主張：因勢利導，抉擇舊

習，移轉風俗，迎合時代，（見二十九年二月十九日在中央紀念週之演講）願與有志於「建人」者共圖之。

六曰，人才之建設。——人之秉賦，生而有異，「聖」「賢」「才」「智」「平」「庸」「愚」「劣」，不可強使之平。然亦必使「聖」「賢」「才」「智」「平」「庸」「愚」「劣」各能「人盡其才」。「人盡其才」此所謂「平」也。所謂「人才建設」者，亦使「人盡其才」而已矣。其綱有三：曰「求才」，曰「育才」，曰「任才」。三者能程功實效，此即「總理所謂「鼓勵以方」，「教養有道」，「任使得法」也。（見上李鴻章）今人嘗有「才難」之歎，豈才之真難得哉？抑求才之不得其道耳。孔子謂：「十室之邑，必有忠信。」言才之衆也。唯善求者得之，而不善者失之。王安石曰：「得入之道，在於知人；知人之法，在於責實。使君相有知人之明，朝廷有責實之效，則胥吏卑隸未嘗無人。」此名言也，求才者當奉以爲圭臬。昔曾文正公之求才，以「博收」爲歸。余謂「博收」之途有三：一則由於選舉，以觀其望；二則由於考試，以觀其學；三則由於薦拔，以觀其用。三者駢進，亦可以野無遺才矣。此求才之說也。總理謂人羣可分而爲三：曰「先知先覺者」，曰「後知後覺者」，曰「不知不覺者」。「不知不覺者」無論矣，所謂「先着先覺」，「後知後覺」者，豈生而知之，生而覺之？亦受教育而後知之，而後覺之耳。於是育才尙矣。育才之道有三，曰：作之君，以督之；作之親，以化之；作之師，以教之。督之以嚴，化之以嚴，教之以理，而才無不育矣。育才之事又有三，曰：使之知「做人」使之知「爲學」，使之知「治事」三者知，而育才之能事又盡。至於因人制宜，因時制宜，因地制宜，因事制宜，而易其育才之法，是則

在育才者之「神而明之」此育才之說也。古人嘗言：「選賢任能」，「知人善任」，是可知任才之必有權衡。余嘗謂任才之權衡有三，即：德必當其位，功必當其祿，學必當其職，德不當其位，則名實不符；功不當其祿，則賞罰不明；學不當其職，則效績不舉，名實不符，賞罰不明，效績不舉，此三者乃任才之大忌，犯之者必債事。他如假之以權，以試之；推之以誠，以信之；專之以責，以便之；繩之以法，以察之；……凡此諸端，唯在任才者之善為運用。此任才之說也。余於「求才」「育才」「任才」三者之外，而更有說，即人事制度之建立是已。吾人欲「求才」之必得，「育才」之必成，「任才」之必當，必須人事之設施

## 新民族與新國家

今天是民國三十年的元旦，也就是中華民族在神聖戰爭中過關的第五次新年，神聖戰爭好比偉大的熔爐，一盤散沙的中華民族，在這熔爐中鍛鍊成了鋼鐵，神聖戰爭好比熔爐中無情的烈焰，將民族敗壞渣滓般燒化出去，使中華民族保持了自己的光榮，發揚出傳統的精神，今日的新華民族，已經不再是昨天的老大，麻木不仁，已經變成了一個全新的青年的民族。

我們的國家，在戰爭前，是仰人鼻息的次殖民地，在國際政治上居着被動的地位，是列強經濟利益的犧牲品，但是，今日的新中國呢？已經是國際政治的主角，為正義人道的維護者，民族戰爭已將中國從殖民地轉變為頭等國，已經將昨天的病夫，轉變為今日讓世注目的新國家了。

，有軌迹之可循，而人事制度之建立，為不容已矣。此又論「建人」者之所必知也。

綜上所述，吾人以「人性之建設」，去其冷酷殘忍，而使知合羣；以「人品之建設」，去其放恣邪僻，而使知修德；以「人心之建設」，去其畏葸退縮，而使知力行；以「人體之建設」，去其虛萎孱弱，而使知保健；以「人情之建設」，去其頹廢淫靡，而使知振俗；以「人才之建設」，去其猜忌偏私，而使知盡才；……如此以「建人」，而人猶不人者，未之有也。如此以「建人」，而國猶不國者，未之有也。吾故曰：「建國必先建人」。吾故作：建人論。

于右任

今日我們的民族是新民族，我們的國家是新國家，并非我們自己強調，實是鐵一般的事實顯示了出來，試問，在今日世界上，更有比中華民族受人同情，受人揄揚的嗎？更有比我們的國家，受人崇敬的嗎？自然，他們同情揄揚，崇敬的是我們的新民族，新國家。

反之，日寇由於向中國瘋狂的侵略，由於他的殘酷獸行，在人類史上永遠遺留了最恥辱，最黑暗之一頁，明治以來艱苦創出來的新民族，成了今日的蠻人，新國家直等於竊盜的機構，革命戰爭復興我民族，再造了我國家，日寇侵略的暴行，却是加速了日本民族國家之滅亡，我之復興，正和日寇之毀滅一樣，是東亞，是世界發願進民族之幸，是適合了全人類的利益，所以我們的

戰爭是創造的，建設的，創造建設出來的，是新民族，新國家，同時我們的戰爭，是破壞的，滅滅的，破壞滅滅的是那逆時代，阻礙歷史進化的統治，不創造，建設，新的便無由產生，歷史不能前進，不破壞，毀滅，更無從創造建設起。

創造新民族，新國家，進而創造出一個理想的新世界，這是歷史賦予我們的任務，爲着徹底完成這神聖任務，就不能不先徹底摧毀實現這任務時的障礙力，因此，我們執行這個任務之心愈切，抗戰之志愈堅，反攻之勢必須益烈，加強團結，力求前進，不但堅持抗戰並且要不斷的反攻團結；加強團結，是爭得勝利的法寶。前進！永遠的前進；才是我新民族新國家的本質。

前面說過，敵寇是向毀滅之途邁進的，現在且看看他們，是怎樣毀滅自己的國家，自己的民族；敵政府好比一個賭場，近衛就是第一個大賭棍，不特說，軍部是他的後台，他企圖僥倖，不惜繼祖宗六十年來辛苦締造的基業，作孤注之一擲，自己沒有擲出彩來，於是接二連三的換手，不料愈賭愈輸，最後只好自己再來拚一次命。所以 總裁說：今日之近衛內閣，是一毀滅日本的毀國內閣。三國同盟，可算是加速毀滅的催命符，在逆風組織，自然是預備好的陪葬品了，今日日本國內反戰空氣的彌漫，反戰行動的加深，使呻吟，悲怨於戰爭重負，暴力政治之下的人民，眼看著咆哮起來了向着他們真正的敵人；日本士兵在中國泥

## 最近之外交形勢

今日爲民國三十三年元旦神聖抗戰，亦進入至第五年頭，吾人

陣中，厭戰，自殺消極的表示，也必定會刺激他們覺悟，使他們積極行動起來，匯進中國抗戰的洪流，去沖殺那共同的仇敵，敵之不利，即我之利，我有利的形勢，自然便是敵人之不利了。

現在再看看，我們處的是怎樣有利的形勢？當敵寇外交窮途碰壁，軍事政治攻勢踴躍技窮，承認汪逆傀儡，聊以自慰的起見，英美蘇同時向我伸出加強援助之手，在華中戰場上，我只有幾天工夫粉碎了敵人的冬季攻勢，他前進的遲遲不進，更說明了英美聯合壓力增大，證實出同盟國的無用，同時也不管示人以承認汪偽組織，簽訂偽約，無補解決「中國事件」無補鼓勵南進於危末，所謂「根本既壞，枝葉便一無是處」，由於我三年來英勇的抗戰，對於我民族成了世界正義人道的化身，友邦的同情與援助，這種外來的援助，將益發增長我抗戰的力量，堅強我勝利的信心，今日我前方將士在冰天雪地裏的苦鬥，後方民衆的埋頭生產，全國精神物質的總動員，莫不是我新民族，新國家的象徵，莫不暗示着偉大勝利之行將到來，這是我民族精神大智大仁大勇之所使，這更是我三民主義之光大和發揚，只有我們中國，才是東亞的安定力，安定了東亞，才能安定世界。

同胞們！我們必須乘這十載一時的機會，集中意志，充實力量，一致奮發，共同勉勵，發揚民族精神，光大三民主義，完成對東亞，對世界神聖的任務。

王寵惠

瞻念國步之艱難，回想三年餘抗戰之實績，痛思或當。茲將自歲伊始

：願與國人最近之外交形勢，略加檢討，藉資共勉。

一戰以來，遠東局勢之發展，最值得注意者，要有二端：即（一）桂南敵軍之退出，（二）敵寇南進之迫切，十月下旬對萬敵軍自南寧欽縣等地之撤退，不僅為我軍事上戰略戰術重大收獲之一佐證，抑更為抗戰總形勢中我政略運用之一大勝利，當蘆溝橋事變開始之時，敵傾其全力妄啟戰端，冀得一逞，我全國上下在最高統帥領導之下，為國家爭正義，為民族爭生存，採取「持久戰」與「全向戰」略，予以堅強之抵抗。今戰事延長已及三載有半，戰區擴大超過十餘省分，敵寇於泥足深陷，國力日損之際，屢思結束「事變」而不得，回皇督亂，益感戰事前途之渺茫與其自身危機之嚴重，不得已乃決定撤退其桂南之騎軍，我抗戰之局勢，從此進入一新階段。敵由凶猛而衰竭，由攻勢相持而轉入於敗退，我抗戰勝利之曙光蓋已在望矣。

願敵寇不自量力貪婪無厭。利用歐戰未了之局勢，猶欲積極南進。九月以降，敵一面以武力強佔越南北境，復屯集大軍於海南島，一面派遣使節赴荷屬東印作積極活動，企圖先行擷取南洋之資源以為領土侵略之張本。試觀近衛新閣政綱，公然對南洋於「大東亞共榮圈」以內，甚妄圖南進之野心昭然若揭。於此吾人發見一重要新事實，即敵寇除歷經四任內閣，時延三載有半，竭其全力而猶未獲解決之「中國事件」外，又復策動「積極南進」之計劃。日寇狂妄無恥，悍然與遠東有關各國為敵，可謂近代外交史上所罕觀矣。

敵寇既毅然決定其南進「大計」，乃於九月底與德義締結同盟協定，企圖在南進中求得行動上之呼應，並藉協定之恫嚇作用威脅英美，使之軟化，俾南進得以順利進行，同時使其停止協助

我國，冀有助於「中國事件」之解決。但兩月以來，敵寇之目的不僅未能實現，且事實發展之結果，適與其初料相反，於是徬徨無策，遂於十一月底簽訂日汪偽約，此種偽約既無法律效力，又無實際價值此蓋舉世所共知，但敵寇必欲得此廢紙，無非欲藉以欺騙其國內人民緩和其自身之政治危機，一面企圖盡其掠奪佔領區之資源，建立其所謂「高度國防體制」，準備相機南進，向全世界挑戰，此其陰謀之惡毒，固可謂無所不用其極，其結果必與其願望相去益遠，此但觀三國協定及日汪偽約所引起國際上之反應，已瞭然可知。

最近數月由於日本侵略野心之滋蔓，美英蘇各國與日關係日益疏遠而對我援助則與時俱進。九月間美國先後實施精製汽油及碎鐵輸出之許可制，並於三國協定簽字之前，首先發表貸我二千五百萬美金之借款，十月上旬美政府勸告遠東美僑撤退回國，未幾美商又決定對遠東貿易拒絕除欠，並加緊限制鋼鐵及鑄製品之輸出。及至十一月三十日日汪偽約簽字，美政府不惟重申否認在逆偽組織之立場，且復宣布貸我一萬萬美金之巨款，以為日汪偽約簽字之答覆。以言英國演繹經三個月之禁運卒於十月十八日重行開放，十一月上旬英決定在新加坡設立遠東軍總司令部，而於日汪偽約之簽訂亦繼美國聲明之後明白表示不改變承認我國政府之一貫態度。至十二月十日又復公布貸我一千萬鎊巨款，英國對遠東之基本立場，至此益見解明。至於蘇聯對我國抗戰之同情與援助，始終不變。最近敵人自決定「南進國策」以來，又妄想調整其與蘇聯關係，日寇所得自蘇聯對於遠東外交之表示者，乃適為蘇駐日大使代表蘇聯政府聲明：「蘇聯對華政策依然如故決不變更」而已。

抑有進者，日寇侵略行爲之猖狂無已，轉使美英蘇在遠東之立場較前更趨合作，九月以後英美關係先後成立軍略據點與運輸軍艦之交換協定，不久美國復與加拿大舉行共同防衛會議，而英美澳且進而作極廣汎之會談。另一方面在美蘇繼續進行談判之中。美國特許工作機械類對蘇之輸出，並允以十萬噸油船租與蘇聯。英美蘇在遠東關係之增進，僅此若干之具體事例已可證明。然則

## 經濟行政必趨的途徑

羅敦偉

抗戰第五年代到了，我們的新要求，正如總裁平日所指示的，完全在經濟上面。總裁說：「問題不在軍事，而在黨務政治和經濟，尤其是經濟方面，以後如果不能努力盡到人事，勢將一天一天的嚴重」。如何才是在經濟上努力盡到人事呢，老實說，完全在全盤的統制實施經濟統制，尤其是物價統制。所以抗戰第五年代的要求，百分之百爲統制物價，統制經濟；換句話，即計劃經濟國策的實施。如果認爲計劃經濟整個的實施，問題太多，即應先自全盤統制物價做起。

爲什麼要全盤統制物價。這個理由非常簡單，即是假定要努力盡到人事，假定要避免經濟上勢的嚴重，除開統制物價，趕緊的統制物價以外，沒有第二條路可以走。有人說，統制物價，困難多端。不如增加生產，節約消費，有利無害。擴大戰時生產，努力戰時節約，當然不成爲問題。但是這個不過是間接統制物價的一個方法之一，效果來的太慢，而且一定要與直接的物價統制相配合，才能發揮真正的效果。增加生產與節約消費，都是量

敵寇企圖孤立中國與離間英美蘇之妄想，庸非卒歸泡影乎。

凡上所述爲最近遠東國際情勢發展之主要趨向，實亦我抗戰接近勝利之時，在外交上開始展現日益有利之前兆。當此敵人實力已衰困獸猶鬥之際，吾人欲爭此最後之勝利，惟有以更大之心與效力，淬厲奮發繼續努力，俾抗戰建國得早日達其終極之成功，此則我國人更應竭智盡能努力共赴者也。

的增多。在平時量加多，值一定低減。戰時却不盡然。儘管量足以够用，而因爲囤積及其他原因，還是可以提高價值的。最明白的例，川省今年秋收之前一二個月，與秋收之後一二個月，糧食存量，無論調查數字統計怎樣不完全，事實上說一定是後量多於前量，是絕對沒有問題的，而糧價秋收之後反遠高於秋收之前。這便是一個鐵的事實。戰時物價，平日供求市場上物價平衡的標準，完全沒有，絕不可以用平日的眼光來觀察戰時的物價。所以生產的增大，與節約的加強，是絕對應該進行，可是至少與物價統制應該同時併進。困難，任何的困難，除統制以外，既無別的方法平衡物價，應該想方法去克服困難，絕不可「因噎廢食」。又有人以爲交通太困難，金融上問題很多。應該先解決交通與金融問題。這便又是一個當然。可是交通下的困難，在戰時絕不能完全克服。歐洲是交通最靈便的國家，第一次歐戰的時候，歐洲人民所徹底痛感的，莫有過於交通的困難。（參看日本通信省所編大戰時代的世界交通）我們想一下即完全解決交通問題爲事實

上所不可能。戰時預算擴張，通貨數量加多，也是一個不可避免的事態。固然是應該力求緊縮，但是想做到縮而影響物價的極度，又是事實上絕不可能。所以與其自不可能的事態上去想方法，不如在困難之中求出克服困難的辦法，盡人事上的最大努力。不可能的事，終於不可能；困難的事，雖然困難，總還有方法克服。而且事實上之所以有實施全盤物價統制的必要，正是因為有交通上，運輸上，供求上，財政上，金融上種種的困難，正是對這些困難的病態所下的藥劑。如果一切都是常態，供求自然能調和，貨幣也自然能伸縮，交通運輸也儘有方法改進，又何必一定要施行全盤物價統制呢？

物價統制。在物價本身說，各種商品的價格，彼此之間有相互的關聯，而且其關聯是不可分的。就行政上說，單純的一個物價問題，都要關涉到財政上面，金融上面，經濟行政上面，農村行政上面。絕不是一個局部的機構可以負責去孤獨地執行的。而在地域上說，各個區域之間，其物品價格也一定有相互的關係，也不是單獨一個地方可以個別的去實施統制的。所以不實施物價統制則已，如果要實施物價統制，萬萬的不可就物價個別的統制，也不可就地區去局部的統制。更不可以單獨由一個機關與執行，而大家袖手旁觀，所以個人以為不僅需要全盤的統制，而且需要各關係機構一致協同動作的全盤統制。

所以今日的問題，解決當前的物價上漲，並不難，一點也不難。所難的，即在於要糾正一般錯誤的見解，而立刻實施全盤的統制。找到真正的人才，「技術的」去實施全盤統制。

實施全盤的統制，首先需要一個能夠擔當全盤統制任務的機構。按照客觀的需要，至少應該有兩個中央的機構。一個是體系

性質的權威機關，一個是技能性質的執行機關。前者可以名之為中央物價委員會，隸國防最高委員會之內。以各關係部長，國防最高委員會秘書長，四聯總處秘書長以及軍政部長軍法總監為委員，而以總裁為委員長。司最高的監督並決定統制物價的一切法案，一經決定，各關係部門一致協助實施。後者可以名之為物價總監部。直隸行政院，由總裁任總監，而以專家，真正的專家充副監。內面除各處之外，並設立（一）專家會議，網羅全國專家，用無給制，而酌給交通費，達到全國專家的合作。（二）經濟警察總隊。（三）強有力的調查設計機構。把全國研究物價的機關，無論公私，都一起合併起來，分工協作。這個總監部的任務有下列各種：（一）擬定各種物價統制方案，呈送中央物價統制委員會後，並予以實施。（二）指揮監督各級物價機構及各專門商品之管制機構。（三）規定價格公佈及調查品質的辦法。（四）釐定並公布必需品的價格。（五）釐定輸出品的世界市場價格。（六）釐定輸入品的種類及市場價格。（七）指揮經濟警察之處理提訴密告偵查事件。（八）訂定各種實施物價統制的各項細則。（九）一切物價統制之技術研究及指導。（十）處理其他無條文規定之各統制物價事項。

上列兩個機關是中央方面的，地方方面可以因地制宜，不必強同一律。斟酌情形，或利用原有機構，或新設機構，都以情勢的需要為標準。

如此，有了適當的機構，再能夠找到真正研究物價統制專家，具有統制物價「行政技術」的專家。切實能夠負起責任，絕對的沒有直接及間接營私舞弊的習氣。統制物價，一定可以成功。目下直接營私舞弊的態形，已經比較的減少，可是至親密友利

用其人從事統制事宜的權力而經營各種業務的事態，也要嚴防。至於監察部屬不嚴，缺少服務精神，兼差身滿，不能用全副力量從事，尤其是沒有統制的行政技術，種種更是應該關切的問題。至於統制物價的直接及間接的方法，當然不是這篇短文可以盡述。個人已經有另外詳細的意見另行發表。總而言之，統制物價，只可大成，不可小試，得其人，必可以成功。否則，必然的失敗。走上了成功的道路，得到了成功的人才。雖不必亂怪供求失調，亂怪交通困難，亂怪通貨膨脹。全盤的技術的統制，正是因為有許多戰時物價上漲的因素，才有它的重要性；如果一切都是常態，又何必需要統制呢？物價問題沒有什麼嚴重

## 論 行 政 三 聯 制

### 本文目錄

一、緒言。二、目前行政之積弊：甲、組織方面。乙、人事方面。丙、經費與管理方面。三、行政三聯制之涵義與作用：甲、設計方面。乙、執行方面。丙、考核方面。四、結論。

### 一、緒言

本年七月國民黨五屆七中全會議決於國防最高委員會下設置中央設計局，主持全國政治經濟建設之設計及審核。另設黨政工作考核委員會，主持黨政機關工作經費及人事之考核，與中央設計局密切聯繫，以矯正設計執行致核分立之弊端，而樹立行政三

，而且今天還沒有統制物價的適當機構，適當方法及適當的人才，也許這才是嚴重。研究統制經濟的人們看去，物價問題的解決，並不是一個困難的問題！而且全盤的統制，並不是我們的創義，而是總裁素來所倡導的。早已詔示我們，「一切要有組織，然後才能統制，能統制然後才能總動員」。（全國總動員的要義）今日要求上述的兩個中央機構，即是組織，有了組織，才能統制，能統制才合乎今日的經濟動員，也才可以解決物價問題。這一個即是抗戰第五年代組織行政最主要的要求。

二十九年十二月十九日

萬 異

聯制之基礎。

中央設計局與黨政工作考核委員會之組織及人選大致已定，不久即可開始工作。查此兩機關之設置，無疑將使我國行政機構日趨革新，行政效率逐漸增加。然鑑於過去組織行政機構之泛，而收效甚微，甚且與當初所期背道而馳，吾人於此期的試驗開始之前，實不能不謹慎將事，務求如何始行免蹈過去覆轍，而求行之有效之道。

本講擬討論行政三聯制之樹立所引起之組織人事與管理上之改革問題，及於目前行政之積弊。繼則分析行政三聯制樹立之意義作用與幾種基本原則。最後根據檢討分析作成簡短之結論

## 二、目前行政積弊

國民政府成立以來，我國行政法規雖經大部制定，然與歐美國家行政法典較，尙多遜色。吾人雖不能謂行政法規不完備即爲行政效率之原因。然已經制定施行之法規，並未能全部有效地發揮其效用，自屬不可否認之事實。由此可知我國行政致弊之由其原因決不單純。此外如組織之繁雜而簡單。所謂繁雜，如機關林立，權責不清，架床疊屋，駢枝叢生等是。所謂簡單，恰如總理在民權主義中所引之例，一初創之火車引擎能進不能退，此足以說明在行政上未能運用制衡之原理 (Principle of checks and balances) 所致。

二、人事問題。此問題涉及兩方面，一爲有無用人之人，二爲有無可用之人。關於前者時人多味於古人「唯賢知賢」之義，故以爲不必求有良好長官，但求有良好僚屬，即可致天下於太平。關於後者，則兩種信仰同時存在，一爲「時無英雄」之信仰，故開口即曰「人才缺乏」閉口又曰「無人可用」。另一爲「人才代有」之信仰，故主張「君子使人如器」，「良將手下無弱兵」，「聖人不隔代而用人」。姑不論實際影響如何，但從理論上言，前一信仰實屬根本「錯誤」。第三、經費與管理問題。關於管理即指時常發生管理機關之系統隸屬問題，管理之方法方式與程序問題。關於經費，則經費不足，使用浪費，違法舞弊等是。吾人茲從此三方面以檢討中央及地方行政之弊端：

## 甲、組織方面

依現在黨政關係而言，可謂政府之全部組織即爲黨的執行機關。依政府機構而言，則除立法機關外，大都可謂爲執行機關。五院制下的立法院雖其工作含有設計因素，然非一設計機關。監察院之工作雖含有考核，然非一考核組織。至就行政院本身而言，自籌(設計)自辦(執行)或屬可能，然自作自核於理雖屬可通，於事實不易行，因「當局者迷」，「人莫知其子之惡莫知其苗之硬」也。事實上行政院固未嘗設有設計機關，且其自核至多亦不過自辦之考查而已。故在法理上與事實上我國行政向來缺乏設計與考核這兩種重要因素，無怪其積病叢多也。

應設之機構過去雖未設置，而不必紛立之機關則嘗紛紛成立。抗戰後曾依既定原則裁減合併，無慮數十，然尙不得謂已作到澈底之調整，而戰後新興機關是否完全有「興」立之必要，亦頗值研究。故於使行政機關簡單合理化工作上似尙未達到抗戰建國綱領之要求，仍須努力推行方克有濟。

我國地方行政機構所引起之問題，嘗爲一般學者所絞心用腦。此類問題至今尙有未決且未可輕易解決者。如縮小省區問題，如省縣關係問題，與專員制度問題。然自「縣組織綱要」公佈實施後，大部之地方自治問題可謂已獲得法理上之解決。

目前我國行政組織之最大問題爲行政系統是否應與並能與政治系統清楚分開。此點似少人注意。故吾人今日實不能外政治系統而論行政系統。關於我國目前之政治系統將於下節續述。此處吾人不妨綜言，行政效率之主要原因不在組織而在人事經費與管理也。英人 Pope 之言：

For forms of Government of fools consist Wharlike  
is best administrid is best



仍為不刊之真理也。

## 乙、人事方面

人事問題實為行政改革中其最要之問題，此為今日共同之認識。至於如何解決之，時人當為不同之論斷，蓋以此問題之牽涉頗廣，不能擇一處就一地以言解決也。例如人才之來源、訓練、徵集、任用、待遇、考核、撫卹與養老，均為人事行政 (Personnel Administration) 上之重大問題，如不能獲得盡情合理之解決，任何組織與法規，將同虛設，任何良法美意，皆不得見之實行；則管理考核，縱極認真，必歸無效，或即因認真，而愈歸無效也。因管理考核，並不能單獨為工作之刺激物，效率之保障品，換言之，依其天性，並非一單純機械，可以管理考核推動。

我國行政上人才之來源極雜。在一般人觀念中並無「行政」，僅有「作官」，而「作官」又為社會衆流所歸。此當與我國徵集人才之方法有關。蓋十年來中央地方考試所得僅以數千計，而中央地方政府之官吏則以數十萬計，此種大都由私人援引而來之公務員，其知識與道德水準是否適合今日之要求，自然有研究之餘地。

公務員之訓練乃必要者（不論其過去學歷如何）。然訓練可採兩種方式（一）分發至服務機關，於服務中受訓練，西人所謂「因作以學」(Learn by doing) 是也。（二）召集不同機關之公務員，或將來之公務員受集團之訓練，此即專設訓練機關之大批訓練也。（一）項訓練在我國通稱學習或實習，然據身受者言，大概既無可學，亦無可習，實不能收訓練之效，蓋機關長官有

意或無意地不願負訓練之責，換言之不願為國家為後世培植人才也。（二）項訓練在我國設有幾多之學校與訓練班，尤以抗戰以後，各種訓練機關，如雨後春筍，到處設立，中央訓練團則集其大成。此種訓練方式，因其為大批訓練，故較為經濟，又因其單獨設班，故又較為不經濟。且集團訓練必然偏於普通，少能涉及專門。於公務員之常識及修養自有補益，於其工作技術則少有裨助。

過去公務員之任用固多未依照任用法，然依任用法規定之任用資格以論，該法尚未能自救，何論用人。例如（一）以革命「資格」為進門之階，不獨混政治與行政為一談，且有以陞官發財為革命報酬之嫌。（二）著作物誠可為任用之依據，然翻譯與著作不分，且徒計名額，不問價值，不究內容，是人人可以「著作等身」，人人可為高級官吏矣。曩年外交部用一科長，所有資格全與規定不合，該科長乃將其屬員所譯「國家責任論」稿一部備用送審，結果該科長得為科長矣。類此之例，銓敘部主管人較吾人所知尤多。

「公務員陞降點」考法上自有明文規定，然辦理考績者仍是「簡屬長官」，則因人事關係不按法律規定者既難免，而因事實關係欲陞無位欲降無由者亦所多有。馮唐老為郎在漢時或為稀見，在今日則司空見慣。科員應陞科長者因無科長乃有一薦任科員，科長應陞簡任官者因無實缺，乃改「簡任待遇」。究其原因，實由上壅，而致下塞。上壅之所以在於「致仕」者少，而「宦途」奇狹，且官至部次長往往無績可考，八九年來，任「政務」次長者，大政百變，而人不更動，功不見賞，罪不見罰，其事固亦多有。於是使全部行政機構成爲血液不流動之殭屍。

公務員之薪俸問題自公務員之觀點言之可謂為生活問題，自政府觀點言之，應為效率之鎖鑰問題。目前我國正遭遇此嚴重問題，不可以財政的理由而拒不解決也。至於如何解決，當於下節詳之。

時人每以官貪由於俸薄，故主厚俸養廉。其實此乃真理之一半，若不另半補足之，其實行仍為跛腳的，以厚俸如不能養老，仍難望其養廉，故養老郵金制必須確立，普遍實施，又不同平時戰時也。

政府不注意選任主官，而欲其注意選擇僚屬，此乃於理於事為不可能者。試問誰能在張宗昌式之主官下生存！遑論發憤所長，用其所學耶！今日不必有張宗昌其人，然今日之困難仍為假定主官無問題（危險之假定！）而喊「人才缺乏」，「無人可用」，斥青年為奸生缺望，希圖倖進。上下相賊，吏治乃至於此不堪。其實在理論上此事至易解決，即為主官者如真係人才，依唯賢知賢之原理，其所用何至無人才？如主官本身即非人才，其所用何能有人才，人才又何能並何從為其所用耶？在事實上，今日因地域政見關係，主官才具之選擇，受種種限制，不獨不能旁求俊彥，即本黨同志，恐尚須論門戶分派別，則所謂人才又何從出。主官既不易得賢，則知賢者又為何人！此類問題之檢討似超出本文之範圍，然須知此固為行政上之根本問題也。

### 丙、經費與管理方面

關於經費有兩大問題必須提出，其一為中央及地方機關經費費須如何確定，其預算如何編制，始可充分且靈活適應戰時諸般新興事業之需要？此乃財政上之專門問題，須由專家詳議解決之

道。目前吾人所能確說者為中央與地方行政經費，一般言之，均不充份。（關於中央方面者可參看中央銀行最近出版之經濟彙報抗戰三年財政金融專號，關於地方者可參看縣組織綱要第十八條及劉支藩在訓練月刊創刊號發表之一文）。

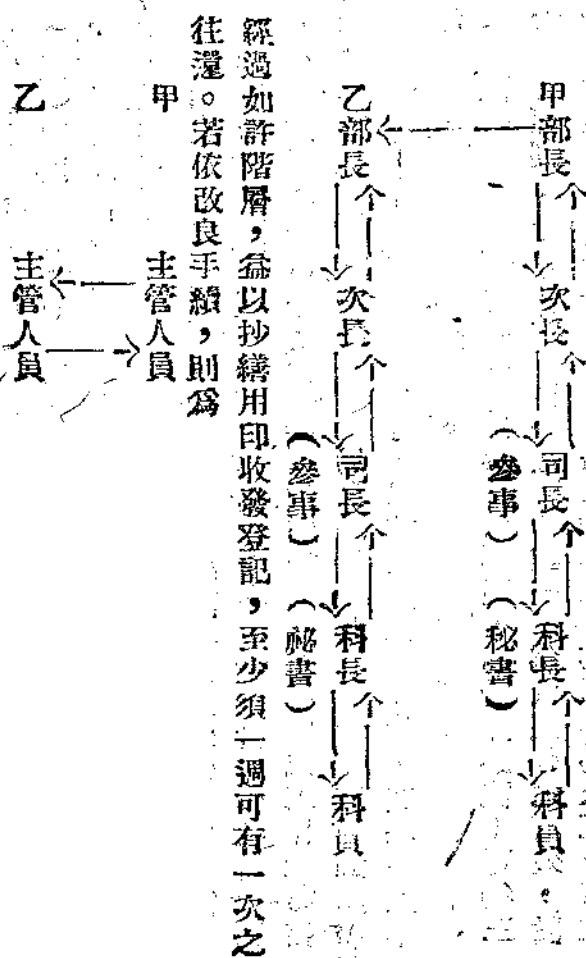
關於經費之第二問題為如何始可避免浪費中飽，使公款與私人金錢有同等價值，換言之，不論用公款者作何打算，政府必有法使之顯其公款恰如掏其私人之錢包也。現行會計制度所要求者為手續之完備，票單格式之合法。若以為如此即可免去數千年來之積弊，實屬欺人之談。一般之意以為行政上「楷油」殆成必然現象，此在目前或確屬如此。然若因此謂為無法可制，又未免失之過於悲觀。

購置浪費最大原因在買賣兩方共同舞弊，據一印刷公司經理言凡私人可以一元買辦者，政府至少須出一元二角至一元五角。且因拒絕開單據彼會受莫大之營業損失，終於「經營」戰勝良心，彼亦不得不從「俗」云云。使用浪費之最大原因因為公務員之缺乏愛國心。某君嘗親見有公務員以辦公十行紙供其夫人產後填血之用。視公物如仇敵，於此可見一般矣。

我國行政機關內無「絕對服從」之觀念，然我國行政法並未因此而充分發揮作用。此則因我國官規採一絕對形式即主官萬能是也。一機關對內對外之行文全用主官名義行之，其他官員乃主官之顧問、助手、書記、差役，在法律上既無單獨處理事務之權力，故亦無此責任。事實上部屬幾處決全部事務，主官向少過問其詳。夫權力與責任乃同位者，權力不在，自無責任；責任不在，亦無權力。今日之問題為：為求行政效率增加，權力（自應連同責任）是否宜分屬或下達（delegation）。吾人於此不難作肯

定之答覆。此一問題自爲如何分屬矣。吾國舊說謂帝王之職，在論一相；宰相之職，在選百官；百官各治其事。此即權責分屬之簡單形式，其原則在今日仍可適用。今日最顯著之困難（因法律與事實之刺謬）爲權力欲其集中，責任欲其分屬（此何由可能），結果權力因不能充分運用而曠廢，責任因不能旁貸而落空。一訴諸法律，必成「打官話」，而「打官話」又爲我國上下素極厭聞之名詞。

所謂行政效率由兩種因素構成，其一爲經濟，即人力物力財力與時間之經濟。其二爲成果，即工作之結果與預期之目的完全合致也。關於我國行政上人力物力財力之浪費可不贅述，至於時間之浪費，舉一簡例，即可說明。設有甲乙兩機關有事函商，依我國現行手續爲



如此，一日之內，公文至少可延遲一次，不獨時間經濟如許，且省却許多手續與紙墨，藉其效果並無異也。至關於公物之保管、發放、公共設施，以及圖書檔案之管理，在我國目前行政上或尙付闕如（如衛生醫藥娛樂之設施及圖書之購置），或弊端層出（如公物及檔案之保管及公物之發放領用等）。限於篇幅不能一一贅述也。

### 三、行政三聯制之意義與作用

行政三聯制，即設計制度執行制度考核制度之聯繫的樹立，而或一體合用分之完整的行政制度。由於前節所敘，吾人可知我國行政制度，過去惟執行部分粗具規模，至於設計與考核，則概付闕如。本黨爲適應戰時需要及建國工作之早觀厥成，乃於本年七月中全會決議設置中央設計局與黨政工作考核委員會，以完成戰時政治體制，實亦我國行政史上之鉅大革新也。

惟是吾人本諾 How 名言，但求行政效率提高，以應合抗戰建國之需要，不主張於政府體制上多所變更，但有新任務即應產生新機構，但於抗建非必要者即應裁撤尚有組織。其成立與裁撤乃權宜之變動，與整個人力物力之使用，固不生重大影響，因一國之人力財力既不能多於亦不能少於其所有者，不論其用人用錢機關如何增減也。

吾人雖不必過於注意政治體制，然政治系統之分明與效率之確保有大關係，此爲擬議制度者所當留心。目前我國之政治系統分爲：（一）黨在政府之主，黨之決策即爲國策，爲政府所當執行者；（二）黨爲議事決策之便，設一常設之最高權職機關，此即現存之國防最高委員會；（三）國防委員會決定、指揮、並監督

黨軍之行動，且經由黨政軍決定，指揮並監督全國人民之行動；（四）國民政府一般言之自為黨執行機關，在今日嚴格言之，實為最高委員會之執行機關；（五）政府內之重要執行機關為行政院，然其他四院及軍事委員會，自國防最高觀點言之，亦成爲執行機關矣；（六）國防最高委員會爲詳訂其決策而設中央設計局，爲嚴密其監督而設工作考核委員會；（七）設計局爲執行機關，事前訂定工作計劃；考核委員會則於工作進行中或工作後考核其工作實施實況；（八）設計局與考核會雖與執行機關有如此密切關係，然僅經由國防委員會，以其係對該會負責，在法理上不能直接過問執行機關之事也。

設吾人對政治系統之如此認識爲不誤，則於此認識下可得三大實行原則：（Working Principles）其一爲求工作之有效，設計局在事實上必與執行機關取得密切聯繫。其二爲求工作有效，考核委員會在事實上必與執行機關對立。其三爲求兩方工作互校互驗，以斷定效率之進度，設計局與考核委員會必須密切聯繫合作。聯繫既爲事實的，故不須另有聯繫機構，只須關係各方工作者有此認識即足。

吾人姑以有效爲指導原則，以折論此三聯制度之樹立。換言之，若三聯制成立，仍如舊日許多良法美意，徒見之紙上，而不生實效，僅辦因組織成立而引起之例行事務，則有不如無，何費手多所紛張耶？

#### 甲、設計方面

茲先從設計始，關於設計亦有幾原則必須遵守：

設計局之組織，應力求簡單合理，不可稍涉龐大。其設計範圍雖應及於地方，然設計局僅有一中央機關即足，不必外設地方

機關。不可頭重腳輕，只見空銜之主管，不見實際工作人員一也。工作雖可分辦，主管仍宜合一二也。例如，如對每一專門設計皆置專門委員會，則主任委員副主任委員及委員之大批兼職，恐祇有支持一委員會之虛名，而無領導之實，尚不如不分設委員會，由一專門委員會之主任委員以領導全部之專門設計也（設計者之責任自然因此加重，但亦應加重也）。

設計局之用人，必須慎選。第一、須避免過去擇名不務實際之弊。第二、但求能實任其事之人，不必拘泥資格名望。近年來我國用人行政，有一嚴重之錯誤觀念。即少數「專人」萬能主義，到處掛名，無處辦事，恰如俗人眼中之穆桂英，「陣陣少不了」，而又陣陣不作戰也。吾人試一披閱報紙，則每次公佈之「新貴」，有一不爲素所聞名之舊人乎。政府日日三令五申，嚴禁兼職，而主持政府之主管，則大兼特兼，是何邏輯，有何必要！「一人一職，必須做好」主義殊有提倡之必要也。

設計局之工作範圍必須清楚制定。一政治經濟建設之設計與審核，此爲其工作範圍之第一劃界也。設計與審核及於中央與地方之全部政治經濟建設，此爲其工作範圍之第二劃界也。國家政策之決定與常依命令執行之工作不在設計範圍內。此爲其工作範圍之第三劃界也。然現有人物財力於一定時間內（可計算可想望之時間內）所能實施者，不在設計範圍內，此爲其工作範圍之第四劃界也。工作範圍既經確定，工作者應於範圍內有所施爲，不必於範圍外有所懸擬也。雖然，所謂政治經濟建設又何所指而言？政治與軍事國防（尤其今日）將何由區分？

其次，設計與審核所引起之知識的及技術的問題。以設計局工作之成效，不決於原則之問題上，而決於知識及技術問題者實

多。故吾人於此不能不稍加措意，夫原設計或審核他人之設計，在理論上與事實上，不啻議國家之是非，指民族之途徑。中庸有言曰「非天子，不議禮，不制度，不考文」。議禮考文近乎審核，制度近乎設計，自古人觀之，此乃聖王之事，非可率爾為之者。誠以任人稍一不慎，必演成荀子所謂「使愚詒智以不肖臨賢」象，而任事稍一不慎，必有一「黃鐘毀棄，瓦釜鳴雷」之險危。故工作知識與工作技術所引起之問題尤為嚴重。

關於知識問題，除工作人員自有知識外，尚無其他有效之代替方法。政府所能為者為盡量網羅兩種人才，一為通人，一為專家，使二者並足而行（猶如狼狽，然不必為奸），以成其用。蓋通人之病為遠視，見林而不見樹；專家之病為近視，見樹而不見林也。

關於技術問題，吾人擬提出以下三點：（一）審核與設計須有步驟。此須斟酌時代需要之輕重緩急，以一項目置於他項目之前，或就項目中之輕重緩急以一事置於他事之前，類項必為全部，籌劃亦須統盤，則全部工作之孰先孰後，何緩何急，可表列而出，一目瞭然矣。（二）設計須有確實材料，蓋憑空設計，鮮有不流於閉門造車者，且進步全由實際，設計豈能夢想。故必須就現在實況斟酌既有之利弊，擬定方案，而後設計始能與現實銜接，始有見諸實行之可能。確實材料之求得，大部應靠可靠之調查統計，通常之官方報告不足全為憑藉也。（三）設計之提出須為整個的，不可為部分的片斷的。此非謂必待十年二十年後始有計劃提出，乃謂依照既定步驟同時同期應擬就之計劃應一次以完整形式提出，使上級機關於估計人力物力財力之後作一整個之取舍決定，而後始有實施之可能。否則今日對甲事提出計劃，經批准

後，付諸實施；明日對乙事又提出計劃，經批准後，又付實施。如此下去，甲乙丙丁間之關係利害與影響不及全盤預見，必有前者既不得行，後者難施而又不可不施之苦，以致勞民傷財，事倍功半也。

### 乙、執行方面

執行機關乃行政三聯制度中之拱石，執行機關之種種積弊如不革除，則其作用仍為跛腳的，一切設計將徒託空言，而致核亦將無補於實際。

執行機關之組織可分中央與地方兩方面言之。自省政府以下皆為地方執行機關。依行政院第二期戰時行政計劃及縣各級組織綱要，吾人可得一總括結論即在加強縣之組織與力量，使其真正成為地方自治之單位，以應戰時之需要。

關於中央執行機關之組織，吾人前已略抒意見，茲再具體指出改革之原則：（一）五權分立之精神必須保持。（二）性質重複之機關必予合併，駢枝機關必予裁減，不必要之機關必予裁撤。（三）雖有新任務，但為現有機關能力所能任者，不可另設新機關。（四）一新機關成立之前，須為經久處長之斟酌，凡非「非成立不可」者，不可輕予成立。

執行機關之中心問題為人事問題，人事問題之第一步為人才之來源與徵集。以我立國精神而論，人才來源原不必拘泥。然濾器則因此必須多設。我國今日之人才濾器為考試院之考選與主管官之抉擇。筆墨之考試不甚可靠，而人情之抉擇則其不可靠。世上更無較考試尚公平尚佳之濾器。因此吾人不可輕信一偏，而應更番過濾。更番過濾始能使吏治澄清。其道有四：（一）公開競爭考試，憑法定資格，報名投考，其考試無論大小均由考試院主

持辦理。(二)推薦考試，憑一定資格由一人或多人介紹而加以測驗，此較(一)所考者簡單，且不必公開。可由考試院或任用機關主持其事。(三)推薦選擇，憑履歷及面談結果而決定去取，可由考試院或任用機關自行主持。(四)推薦任用，此法至簡單，即遇有出缺，經人推薦即予任用，其着重點在推薦者之責任(即古代連坐之規定)。

此四種方法，無一能令人完全滿意者。如能聯合使用，或可生磨齒之效。其道為(甲)推薦者與被推薦者之資格均由法律明定之。(乙)凡欲為中國公務員者不經前述(一)項之考試，即須受(二)項之考試。(丙)此兩種考試均由考試院或任用機關商承考試院主持之(不問投考人數)(丁)(三)(四)兩項推薦由推薦者向任用機關直接為之。不經考試或選擇而任用者，推薦人對被推薦人之能力與品行須負完全責任。(戊)考試法與任用法應依此修正。

公務員之陞遷調免，欲求其切實依法辦理，必須(一)使公務員有控訴其服務機關及(或)其主管之權，並有行使此種控訴權之自由。(二)各種各級公務員有其總的及分的團體組織，以與政府抗衡(三)政府為處置公務員與政府間之糾紛，不妨仿照英國惠特萊評議庭(Whithy Council)之組織，設一「行政解紛會」(名詞不仿妄定)接受處理此類糾紛。(由政府，公務員及中立分子三方合組成)。

此種觀念對我國行政傳統習慣而言或稱為「奇特」然不可因此而拒絕其價值。此制之基本假定為公務員不願不敢不必與政府故意為難，而政府之高級官吏，則有時以利令智昏或不明大體，濫用其威權以壓制僚屬。故使公務員有一訴願訴苦之機會，既可

抑制長官之淫威濫權，又因鼓勵公務員服務之興趣與增加其行政效率，至於養成團結合作互助守法之習慣，又其次也。

公務員之訓練應於任用機關內行之，現行之集中訓練制度應逐漸取消。因公務員之精神、思想、與修養之訓練應於學校教育或社會教育或自修時完成之。(教育制度如不能達此目的可改革之使能達此目的)。服務機關應本「因作以學」之原則使學習者有輪流學習窺知全部機構運用之機會。(主管官如不以訓練新進，培植人才為事，即為不盡職，應受處分)。

公務員之報酬，應依官等官俸表恢復其原薪。地方官吏之薪俸，應比照中央官俸表，予以統一之規定，而予各省以斟酌生活費用增減之權。官俸之規定與人才之進退有大關係。故官薪過高，將使人才全集中於政府，必致社會於貧血現象。官俸過低，又足使人才趨於經營，而恥於居官，則政府必有鳳去樓空之一日。現行中央官等官俸表應依以下，加以修正：(一)委任分十三級自八十元起至二百圓止，一等委任共四級，即二百元，一百八十元，一百六十元，及一百五十元。二等委任共四級，即一百四十元，一百三十元，一百二十元及一百一十元。三等委任五級，即一百元，九十五元，九十元，八十五元，八十元。(二)荐任分十級，不分等，自二百二十元起至四百元止，每級二十元。(三)簡任依原表不變。(四)特任分三級，自七百元起至八百元止，每級五十元。

以我國目前地方情形而論，地方官吏應與中央使用同一俸給表，而對邊陲省分，則增予津貼，以鼓勵人才前往，不可以其生活費用低而予折扣也。人才集中之省分(如江浙)，地方官可照表折扣發薪，其折扣之大小應以調劑人才足用為度。

官等官俸表一經制定，即不可因戰時情況特殊而驟予變更。以官等官俸乃經久慮長者，而戰爭則為一時的現象（不問其時間多長）。然公務員不能因戰爭而不生活，故政府應按戰時每月之生活指數予以等比的津貼（生活指數正常時津貼即取消）。不可輕信一般說法，減低高級公務員俸給作增加低級公務員薪俸之用，或高級少加低級多加之說法。此乃假平等思想作祟，不待實行，即可見其荒謬。

執行機關之經費應增加至充分程度，其預算應盡可能地詳確，俾一切動用均依預算開支。

執行機關之「處理院（部會）務規程」應依權責分屬原則重行規定，科員有權處決之事不必經由科長，科長有權處決之事不必經由司長，餘類推。各級人員自行有權處決之事，不用機關印鑑，只用其職務上名義及簽名蓋章即已足。

政府機關之會計統計出納收發登記及檔案公物保管等，須用專人，如此類人員不足，即開班訓練。

一人一職之原則，須由上至下，澈底執行，則少數人高能主義可免，使庶政由虛名步入實際之坦途。

中央執行機關若能依此切實改革，則其效率必立時激增。否則公務員生活不安定，必有救死不遑之苦；職位無保障必存五日京兆之心；經費不充足，必有巧婦無米之歎；管理不得法，必蒙動輒得咎之譏。

以上所述乃一般之改革原則，無問中央與地方。惟是關於地方行政尚有二事可資研究，茲申述於下。

（一）依縣各級組織綱要，縣長之資格雖經明定，然於縣長之任期仍無保障之明文，而縣長之權力尚受種種限制也。依組織

綱要第七條規定「縣長之職權」如左：

一、受省政府之監督辦理全縣自治事項。

二、受省政府之指揮執行中央及省委辦事項。

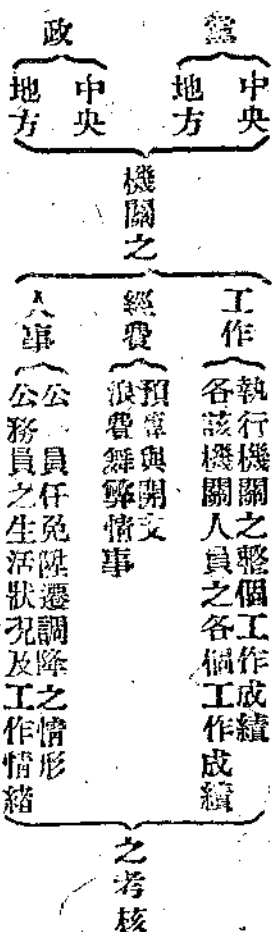
而於縣長之任期則無隻字提及，僅第十條之「任用考核罷免依法律之規定」含蓋地說明縣長仍無固定之任期。

（二）吾人由第七條規定之字面上決看不出縣長職權受限之深，而一加分析，益以事實之佐證，則知所謂「監督」「指揮」「委辦」足使縣長變成一十足走役，而「省政府」及「中央」所包又如是之廣，有人統計，縣長可受二十餘不同之機關之命令，省政府交辦及中央委辦之事務，常使縣長無暇顧及或必須忽置其本身應盡職務之一部，益以當地駐軍之催糧催草，土豪劣紳之請願示威，則縣長之所以為縣長者固至有限也。

（三）復次，縣長任期無明確規定，縣長本人必存五日戒心，多所顧慮，屈意迎合，不獨政令無法充分實行，且有為職位之保全，地位之鞏固，故與當地土劣因緣為好，上欺政府，下苦民衆者。故吾人欲使縣政真能作到「自治單位」，於財政用人之外，必須明白規定縣長之任期為五年或十年（附列去職條款），並取消「省府指揮」及「委辦」之限制規定，使縣長有拒絕辦理「委辦事項」之權。且縣長職務大都由中央法令規定，在法理上縣長應直接由中央（經由內政部）指揮，省政府應處於代中央監督之地位即已足矣。復次縣長應有調請當地駐軍出境權，庶可免於受駐軍要脅而不能行使職權之弊。

丙、考核方面  
設計機關既經成立執行機關又經革新，則驗工作而必效率者自為考核機關矣。關於考核委員會之組織，吾人前述設計局組織

時所提出之原則，大都適用，然有一特點必須說明者即考核委員會依其工作性質及工作地區，必須分設地方機關，以收指臂之效，與設計局之性質，迥然異趣。惟吾人之意，考核委員會既冠以「黨政」字樣，則黨政兩方固不必分設機關也。故中央考核委員會自擔任全部中央黨政之考核，而地方考核委員會則隸屬於中央，而擔任地方黨政工作之考核。依工作考核原來設置之意義及本段之分析，吾人可作一考核委員會之工作範圍表：



考核人員須深學識品行兼優經驗豐富且極富正義感如古時所謂鏡面無私者。此種人無代無之，惟在用人者之經心耳。考核工作之成敗，皆視人選之當否。若不得其人，則家賊難防，監守自盜。有國家者必重感考核之上倘須有考核之苦。如此推行，考核之考核之上又須有考核，則國事尙可爲乎。

考核工作欲求切實有效，必須分公開與秘密兩部，蓋徒有公開考核，則考核易成其文，難於驗證；然若專憑秘密考核，取得必多捕風捉影，無從覆對矣。

公開考核應以執行機關之報告（月報或年報）爲根據，由考核人員一人或數人（視需要而定）至該機關將其某項工作之檔案抽出，詳予研核，作成記錄，持以與該機關之報告之關係部份核對，以驗其確實性，而出其弊爲。至抽閱何項檔案，持何時抽閱

，自不能於事前令關係機關，甚至關係考核人員知悉也。

秘密考核則另有其發展方向，不必以執行機關之報告爲根據，亦不必問公開考核取得如何。然秘密考核亦不拒絕任何可資參考之資料與線索。秘密考核必須博採旁求，以似無關係之材料證明關係重要之事實。此種考核在他國本爲其 Secret Service 之一部，故考核人員須有密探或間諜之本領，佐以豐富深厚之學問經驗。此種人員大都受有特別訓練。又秘密考核之制度可以公開（使人人知有此制度）其組織、人事、工作方法與方式則不能公開。

秘密考核人員之工作，地位，與機會均屬特殊者，故需有特別嚴厲之紀律約束。（訂一獎懲條例）。

考核委員會須將執行機關之報告、統計、表冊、及考核人員之報告，加以分類，統計，歸併，摘要等整理工作，并附整理所得之意見，按時（一季或一年）條陳上級，以爲其決策，改良，下令及設計之參考。

考核委員會應分別機關種類（如中央機關地方機關財政機關稅收機關警察機關黨務機關等等），製成表格，將每次考核（一季半年或一年）所得之結果逐一填入，於每年度終了，開列等第（甲乙丙丁，或最優，優，中，下等）連同作成等第所根據之主要材料彙呈上級，以爲其決定賞罰之根據。

#### 四、結論

行政三聯制度之樹立，所應遵守之原則，現已分別申述於上，今日我們所有之把握者爲以「切實有效」爲着眼點。良以無效之擬議，縱極高瞻遠矚，而不切實用，究有何益？吾因特根據此種認識作如上述之分析。歸結言之，吾人認爲：



(一)我國行政積弊甚多，然組織上之最大缺點為設計執行考核未能並存共進。

(二)我國行政觀念上之最大缺點為未能運用西人所謂之行政對立 (opposition) 與制衡 (Checks and balance) 之力量以免除濫權等弊端。

(三)行政三聯制之樹立，即在矯正此種組織上與觀念上之缺點，故不獨於戰時為必要，於平時尤不可少。

## 縣政建設的目標

縣政建設的目標。在於現代化社會的建立。溯自鴉片戰爭以來，這一百年中的中國，無論在國際，政治，經濟各方面，都起着極急劇的變化。固有的社會秩序，幾已崩潰無餘，而在走上現代化社會建立的過程中，但現代化運動的進程極慢，所以離追求的目標，尚極遼遠。

就國際方面說，海禁一開，列強的帝國主義，即如怒潮驟至，這些工商業高度發達的國家，為獲得原料市場和投資場所，盡力向外尋找殖民地，中國既是一個農業國家，於是就成為侵略的對象。武力的掠奪，政治的壓迫，雖然並至，而其目的，則在進行其經濟上的榨取，卒使中國淪於半殖民地的地位。他們一面利用領事裁判權，外僑居留地，最惠國條款，以及協定關稅等等不平等條約，使得我國在經濟上成了他們工業國的附庸，國內各種產業，均受嚴重的外來威脅，無由發榮滋長，使整個國民經濟，走上了窮困的境地；一方面又以買辦為媒介，勾結軍閥，官僚，

(四)為求三聯制切實發生效用，不獨成立設計與考核機關即可了事，必須澈底改良現有之執行機關。

(六)執行機關為三聯制之基石，而設計則為工作之中心。設計機關與執行機關密切連繫，而考核機關則應與執行機關對立。

(七)設計而與考核委員會之組織應求簡單合理，工作應有範圍，有步驟，有方式，實事求是逐步展開。

陳柏心

政客，以及思想落伍份子，為其侵略的工具，裏應外合，造成政治上循環的內亂，及空前的黑暗。十餘年來，反抗帝國主義的運動雖如火如荼，終因本身政治經濟上的缺陷過深，力量過微，而未由成功。九一八以來，暴日處心積慮，肆其壓迫，放棄其平日蠶食的政策，而作鯨吞的企圖，意在破壞太平洋上各帝國主義間均勢的局面，以達成其武力獨霸的目的，循其要求，在政治上將使中國失其獨立與自由，在經濟上將使中國永滯於產業落後的境遇，及至和平迴旋的方法已窮，而中國遂陷於生死存亡的關頭，不得不在徹底殖民化和獨立解放的兩個前途中，奮起掙扎，發動神聖抗戰。在萬分艱苦的境况之中，無數同胞的生命，為之犧牲，田園橫遭蹂躪，財產化為灰燼，但卒賴領袖的感召，和全國一致的奮鬥長期堅持，而奠定最後勝利的基礎，這次的戰爭，不啻對帝國主義的壓迫作一總的清算，為百年來在帝國主義鐵蹄下宛轉呻吟的痛苦所激起的總的反抗，不過日本帝國主義的潰敗，

可謂中華民族大轉機的到来，至如何脫離帝國主義的羈絆，使國家完全獲得自由獨立的地位，自有待於更進一步的奮鬥。

就政治方面來說，中國社會固有的封建殘餘勢力，極影响着政治經濟的進步。軍閥的割據，官僚的貪污，買辦階級的爲虎作倀，土豪劣紳的肆意橫行，在在與帝國主義的活動相呼應，彼等自爲刀俎，而以人民爲魚肉，國家統一受其妨礙，政治黑暗不可究詰。數十年來，政治革政運動，亦迄未得有實質上的成就。溯自鴉片戰爭以後，西洋的堅甲利兵，震撼着老大的中華民族，曾國藩、李鴻章輩開始認定新國防軍備的必須建立。籌設造船局，製造局，成立同文館，招生傳授外國語文與天文算數之學，並派遣子弟出國留學，但清末政治上的極端腐敗，使得新政的推行，成爲貪墨搜括罪惡的淵藪，以致舊制度雖然破壞無餘，而新建設則無法收預期的效果，甲午戰爭及日俄戰爭以後，日本的勝利，使得國人一致認立憲爲富國強兵的基本，政府當局，不得不放棄壓制的手段，而採取擴張委蛇緩和民氣的政策，先行派員考察立憲國家的成規，繼即設立憲政編查館，最後頒布憲法大綱及九年預備立憲計劃，這雖然是清室的一種姿態，但亦可以窺見時勢演進的一般趨向。辛亥革命的成功，本爲中國的政治轉捩的關鍵，可惜軍人的干政，使國家依然陷於艱苦的境地。那些軍閥，根本就無知識的野人，而所有受其操縱指使的政客官僚，以及土豪劣紳，沉湎一氣，演出政治上最醜惡的一幕活劇，紀綱解體，政失常軌，墮落的士大夫階級，趨炎附勢，抄襲西洋政治的皮毛，在不切實際別具用心的爭辯，政治的動蕩，悉以軍人實力的消長爲轉移，於是循環的內戰，遂成爲這時期內政治上的特色。抗戰前夜，對於國家統一基礎的奠定，實爲近百年來中國政治繼辛亥革

命以後一個極重大的改革，亦即神聖抗戰所賴以發動的最可靠的憑藉，是值得大書特書的一件大事。不過統一基礎雖已奠定，割據狀態業已消滅，但是經過長期的內亂，在極端紛亂的情況以下，廣大民衆始終處在被壓迫的地位，散漫沒有組織，未能積極的參加政治，發揮其無限潛力，以建立民主政治的體制，以故民治化仍爲當前政治演進的基本的目標。其次政治制度，經過一度大破壞以後，新制度的樹立，在表面上繁複的法律條文，幾已應有盡有，完全具備了，但實際上法律條文，大半不切實際，而守法的觀念尤其薄弱，最重要的人事機構，還沒確立合理的制度，即有形式上的制度，亦不能爲完善的運用，一切均靠人力的發揮，而不靠法治的運用，以致政治的設施，不能在一定的軌道上進行，這又是中國政治落後的癥結所在。

就經濟方面來說，政治上對外及對內情勢的推移，常與國內經濟構造發生密切的關係，政治與經濟從一般理論說來，原是一物的兩面，但畢竟還有明顯的區別，在作用上政治雖強於經濟，但在構成關係上，經濟却先於政治，所以政治雖可以支配經濟，但特定的政治基礎，却必須建在特定的經濟基礎上面。例如我國是一個農業國家，工商業不發達，於是就成爲帝國主義爭取原料市場和投資場所的目標，而在農業社會裏，生產組織向未脫離地盤主義的窠臼，致使整個國家不能由經濟的連鎖，而凝結爲相需相求的一體，農村社會含有無數經濟自足的單位，人民地方觀念的強烈，往往爲割據者所乘，而成爲統一的阻力，國家的所以形成長期割據的局面，無非因缺乏統一的經濟條件，近年來國內政治所以趨於統一，亦無非由於工業逐漸發達的結果。從這裏可以證明經濟改造是新國家建立的基礎工作。現今中國的經濟狀

況，無論農業或工業生產技術固不能和資本主義國家的水準相比較，即生產關係，也還保留着中古封建制度的實質，農業方面，所用的農具，還是世代相傳的幾樣粗笨的鐵器，農業推廣機關，在中央與地方均有設置，諸如良種的推廣，病害的防除，肥料的利用，以及灌溉的興辦等等，不無相當的成效，但大體上這些仍沒有走出農事試驗場的大門，而農業的機械化，則因資本和田制關係，根本還未見端倪。同時農業經營係在園藝式的零細耕作方式下進行，土地所有權的分配極不平均，使用土地的多數貧農，必須繳納高額的地租，此外無論自耕農與貧農，均須深受高利貸的壓榨，農民的極度貧困，自然不能從事生產技術的改良，以往合作事業的推行，雖然相當普遍，但實效如何，仍屬疑問。而土地問題的迄未能作合理的解決，尤使農業經營，無法作徹底的改進。全國農村的衰落，又成極嚴重的現象，外國的工業品固然源源侵入，即米麥棉等主要農產品，亦有大量的輸入，如此情形，農民安得不陷於貧困？工業方面的發展，其不能適應國防和民生的需要，自係極顯明的事實。過去工業發展的過程中，因受外資勢力的侵入與擴大，造成反客為主形勢，而各種工業，又不能在整个計劃下作平衡的推進，投資方向，有偏榮偏枯之象，各部門間缺乏聯繫性，致整個國民經濟陷于呆滯的狀態。至一切工業，都集中在沿江沿海的都市，但原料的採辦，須來至遼遠的內地，產品的推銷，亦須搬向遼遠的內地，由于交通的困難，不免造成區域分配上的充血與貧血。此外廣大農村內的手工業，缺乏科學化的技術改進，無從與整個工業生產發生聯繫，致不能作為整個工業大聯環中之小聯環的一環，而陷于自生自滅的途徑，經濟問題如果不能解決，國計民生，自屬無從談起。

國際政治經濟各方面的剖析，可以證實現代化的進度，確實不够，相差甚遠，有待作不斷的繼續努力，而歸於所應解決的問題，不外包括兩面：

### 一、對外求得民族的解放。

### 二、對內完成社會的改造。

民族解放和社會改造，事至艱鉅，不僅各級政府須肩荷此重大的任務，尤須全體廣大民衆的一致協力，始克有成。中國社會，是農村社會，民族的潛力，寄託在農村，所以新國家的建設，必須以農村為基礎，建設工作，必須以農村為對象，這是鄉村建設運動所持以為理論的根據。實在的說，論對外抗戰，必決勝于鄉村，二十七年十月三十一日 總裁告全國國民書，曾昭示此次抗戰，「最後決戰之中心，不但不在南京，抑且不在各大都市，而實寄於全國之鄉村」。論新社會改造，亦必作始于鄉村，必須從基本上求鄉村社會的改造，然後整個國家的改造，可望其成功。而改造鄉村的工作，自由民衆自身所組織運用的縣各級自治機構來擔負推動的責任，自屬最為適宜有效，惟有最直捷民衆的縣各級自治機構，能對於所負的工作，予以完善的處理，才能真正完成這個重大的使命。由此以觀，縣政建設實為現代化國家建設的基礎，凡促進整個國家現代化的工作，必須配合縣政建設的進行，以完成整個建設，這其間存在着不可分離的關係。因此整個國家現代化的目標，亦即為縣政建設的目標，在現代化的總目標下，政治經濟文化的發展，從檢討過去的缺陷中，我們特地提出幾個具體簡明的標的，以為進行的依據：

對外求民族解放，一切建設應適應國防的需要。

對內謀社會改造，其一、在政治上求組織機構的合理化。其

二、在經濟上求生產建設的工業化。其三、在文化上求人民思想的科學化。

整個國家的建設，應遵循這些原則，縣政建設亦即應在這些原則下面，完成其本身的任務，過去所沒有注意的應加注意，過去所沒有做到的，應設法做到，在正確的目標之下工作，然後有真正的成效可言。茲分別加以簡單的說明如左：

一、對外求民族的解放。民族的能否得到解放，端賴國力的是否充實？對外戰爭時，全國的動員工作，固須經過縣各級組織機構，然後能夠真正從基本上普遍發動民衆，集中民力，以共赴戰爭的目的，而整個國防的力量，實際上就是一國內政治經濟文化各項力量的總和，戰爭需要國力的發動員，換言之，即軍事的戰鬥力，必須配合着政治的組織力，經濟的支持力，以及文化的智能上精神上的力量，才能克敵制勝。前百里先生在國防論理，曾經這樣說過：「我於世界民族興衰，發見一條根本原則，就是生活條件與戰鬥條件一致者強，相離者弱，相反者亡」。所謂生活條件與戰鬥條件相一致，就是指政治經濟文化的建設，應該以國防的目標，亦即與國防建設打成一片，使得人民各方面的生活，能夠適應戰鬥的需要，換言之，就是使得人人能爲戰鬥中的一員，使得各部份的建設，都能應用於戰鬥，以爲戰鬥的基礎。所以爲求解決對外問題，國家整個建設應以建立國防爲目標，作爲國家整個建設中一環的編政建設，自然也應該以國防爲目標，這樣國防力量自然充實，而國際地位的平等，民族的解放，才可以得到徹底的解決。

二、在政治上求組織機構的合理化。民衆組織，以政治組織爲核心，由政治組織統攝其他各種組織，使得一切民衆組織，

各在正常的規範內，作有系統有計劃互相聯繫，互相呼應的活動，然後全體民衆，能在嚴密的組織以下，發揮其無限的潛力。但政治組織，既爲一切組織的核心，所以自治團體本身的健全，自爲最切要的工作，縣政建設的目標，就是要使人民充分理解民主主義的精神，經營其活潑自由的自治生活，糾正以往保守的落後的心理，改造深中心心的散漫自私的惡習，自治團體的健全，亦即憲政基礎的奠定。其次政治制度的確立，尤爲政治清明所必由的途徑，我們要使政府行動能法律化，政治設施能機械化，不隨個人的好惡爲轉移，做到時人所謂「政治之非個人化」，必須改變過去不關痛癢有空洞法律的作風，而使政治上的一切設施，都循着一定的軌道而進行，絕對避免違法越軌的行動，因爲政治的組織，必須能夠穩定，然後能夠從不斷發生的累積的作用中獲得進步，但如政治不能制度化，則政治組織，自不能趨于穩定，而累積的作用，亦自無從發生。縣各級政治組織的改造，一面要立定自治的基礎，一面則要確立政治的制度，如果能夠向民治化和制度化兩條途途前進，則政治組織，自不難合理化。

三、在經濟上求生產建設的工業化。所謂工業化，其意義在於採用進步的生產方法，而包括工業和農業，所以提倡工業化，不僅要使原有工業，在生產方法或技術上加以改良，擴大生產部門，普遍生產範圍，同時並須運用到農業方面，促成農業工業化，使農業與工業得到平衡的發展，發生更密切的聯繫，達到雙方協同前進的目的。美國和蘇俄的經濟發展，均採取農工並重的政策，工業化程度提高的結果，全國完全工業化了。所謂農工業的區別，就無形減少。現今在這兩個國家，真能具備自給自足的國家經濟機構，其經濟基礎，較其他國家爲穩固，實大足爲我國的

效法。

因此今後的縣經濟建設，自應盡力向工業化的途徑邁進，對於一縣力量所能舉辦的工業，固應盡量樹立，至普遍於農村的手工業，尤應設法改良其生產的技術，以及生產的組織和經營，使其具有工業化的傾向，逐漸從純舊式的手工業生產，變為進步的手工業製造，再變為機器的生產。至於農業方面，尤應採用進步的技術，現今農民生產，還是墨守成法，事實上中國農場的面積過小，在那樣零碎的地塊上，亦無法應用機器的方法，所以農業生產技術的改進，亦將牽涉到土地的分配與重劃等問題，有待于整個的統籌的解決。

再工業化的對象，狹義的說，自係指經濟方面的活動而言，但如果廣義的引用，直與現代化的意義相同，方顯廷先生對於農村建設的工業化，曾作如下的說明！

「現代化工業化實二者一者，蓋現代社會，為工業社會，其特點為以科學之方法，求社會生活及其組織的大規模化或羣衆化，而這種特點，首先出現于工業革命時期之工廠組織，我人謂農村社會之工業化，絕非以工業之樹立為農村建設之中心，乃欲以工業社會所採取的科學方法與大規模組織，普遍引用于農村社會生活的各方面，如軍事政治經濟教育衛生等等。蘇俄自實行五年計劃以來，於今已有餘稔，其對於農村社會之工業化，進行尤為積極，我國農村建設，肇始雖久，然成就尙微，誠能破除成見，效法蘇俄，則我國農村社會之工業化或現代化，指日可待。」

把工業化的範圍擴大到社會生活的方面，亦即作為整個建設的目標，確有其獨到的見解。

四、在文化上求人民思想的科學化。近代人類生活繁複，民

族生存競爭劇烈，國家担负教民養民保民的责任，而實現此繁複的责任，非仰賴于科學不為功。總理認為自人生于今日科學昌明的時代，與其懷寶迷邦嗟歎王者之改息，昌若首重實行，建設民生之要政，俾得一迎頭趕上歐美之長處。歐美的長處是科學，我們要立國於現代，自不能不採用科學方法解決民生問題，以便與歐美並駕齊驅。近代的工業文明，與現代科學是相輔而行的，自然科學建立了工業的基礎，工業的發展又促成了科學的進步，到了現在，科學方法又用于社會生活的各方面，我們在前一節內所稱工業化的意義與現代化相當，工業化的原則適用於整個社會的改造，實則具體的說，這裏所稱的工業化或現代化，實際上亦即是科學化。而科學領域，亦不僅為厚生利用的自然科學，亦包括治國經世的社會科學，歐美各國，由于自然科學與社會科學的發達，產生高度的物質及精神文明，歐美的社會科學，雖工及自然科學的完備，且有其重大的缺陷，但其社會的組織與秩序，政治的設施與法度，足資我人的借鑑者正多，要在能根據我國的文化，作融會貫通的吸收，亦為建國的一個重要原則。因為科學精神的發揚，與科學方法的採取，其意義如其重要，所以我們今後的文化建設，應該以科學化為目標，提倡科學，消極的在掃除傳統的迷信，和玄學的見解，積極的在普及科學知識於全體國民，將國民的舊思想舊生活滌滌淨盡，用科學的方法科學的精神和態度，改進全國人民各方面的現實生活，以建立新社會新秩序的基礎。今後文化事業的推廣，其不能背離這個中心的目标，自屬毫無疑義之事。

關於民族解放及社會改造的目標業已確立，而對於達成這些目標的最高指導原則，無疑的應為全國所一致信仰的三民主義，

事實上三民主義的目的，即在解決中國對外對內的問題，我們以上所揭載的幾個目標，均包括在三民主義以內所以縣政建設，一方面是現代化新國家建設中的一環，而同時亦即為三民主義的實

## 論所謂「議政會」

王嗣鴻

國民參政會第五次會議，憲政期成會提出憲草修正案，主張設立國民大會議政會，并列舉其設置之理由如次：

(一) 國大代表約二千人，組織龐大，集會不易。

(二) 國大代表任期六年，三年始集議一次，故閉會期內，有設置議政會必要。

此外并說明下列各點：

(一) 議政會仍在國大系統之內，故議員必須為國大代表，而有某種資格。——按此所謂某種資格，全屬為在野政黨着想，即身為代表而且為黨派之領袖者為合於此種資格，不言而喻。如欲謂他種資格，如「老成宿德」或「聲望素孚」，之類悉均非是。

(二) 立法院為超然立法機關，以純專家之資格制法，立法員會偏重於專家，即百人中七十個專家，三十個人民代表

(三) 政府與議政會常取聯絡。

(四) 以司法監察及議政會代表各三人共九人，組織超然解釋憲法機關。

茲不問憲政期成會提案所根據之理由為何如，僅就上列各項

踐，縣政建設的推進及完成，事實上無異為三民主義地方基礎的建立，與奠定。

觀之，可得的理解，厥為提案者渴欲使中國之憲政變為議會政治之類型，其所含英國式內閣議會之色彩尤較重於美國式總統制之國會的色彩。第一，國民大會閉會有一常設民意機關，行使政權，操縱政府，使其力量經常的影響政策措施，同時使府不得不重視其意見，一切法案勢必由其取決，這無疑把總統制憲法的特性，弄得來傾向於內閣制了。第二，議員既由在野黨的領袖或代表人充國大代表者充之，則議政會設立以後，必顯然引起大而至於政治方針方面的衝突，小而至於意見私見之鬥爭，其結果不但將憲草精神所寄托之行政集權政治的總統制，分散其力量，且將形成政府與議政會之不斷磨擦，憲政前途，不堪設想，可以斷言。第三，解釋憲法機關，由原憲草規定，專由最高法院授權解釋者，今由議政會加入三人，顯然在解釋時，必因此三人受議政會之指使，而特別擁護有利於在野黨所提供之解釋，而其本屬超然性者，反因修改而變成不超然。總之議政會一經設立，所謂政府與議政會常取聯絡者，其實際乃係注重在增加政府之麻煩與顧忌，此殆任何人不能否認之必然現象，恐提案人提議設立議政會之底蘊動機，亦在於此也。

期成會既有此議之提出，一時曾引起不少之辨論，其出發點

多係根據遺教中權能分野之原則，以爲衡量，茲就各說觀之如下：

(一) 正面解答 國大代表任期雖爲六年，召集期仍爲三年一次，而主張並不另設國大閉會後機關者。期成會所持理由，恰爲「國大代表任期六年，三年始召集一次，閉會期內有設置議政會之必要。」云云。但孫哲生氏在參政會第五次會議席上之報告則謂：

「國民大會與中央政府總統及五院間權限的分際問題，討論『五五憲草』的人士，也有不少誤解的地方。『五五憲草』關於這一點，係根據總理遺教政權治權劃分之規定。總理所指的政權，與歐美民主國所解釋的政權不同，總理所稱的政權，是人民所能行使的、人民直接或間接所能行使的，就是選舉、罷免、創制、複決、四種，只有這四種直接民權爲人民的政權，其他政府代表人民所行使之職權均屬治權，這種治權，在歐美民主國家政府與國會所行使者，普通籠統的被認爲政權，但在五五憲法的觀點上看，卻是治權，是政府拿來治理國事的治權，就是所謂行政立法司法考試監察五種。」

「有人以爲國民大會之四權，不是常常可以行使的，以爲選舉總統數年才舉行一次，罷免的事亦不常發生，至於創制法律，複決法律，則大會開會時間短促不易行使，憲法也不一定在每屆會期都有所修改，因之認爲大會開會期間所能行使的職權很少，但照我們的觀察，此種政權實在是包羅萬有，……其餘不必詳列了。……有人主張在大會閉會期內設置常設機關，如常務委員會，或國民委員會，或主席團之議

，經過詳細研究討論，結果未加採納，其理由是國民大會既代表國民行使政權，選舉總統以組織中央政府中央政府組織後政府所有應辦之事，分屬五院，其執行權由總統及行政立法監察等院負之。國民大會既選其所信任之人以組織政府五院，在閉會期間，似無設一常設機關來監督總統及五院之必要。」

「普通說，人民代議機關爲國會，國會所行使的職權爲政權，但按之五五憲法爲治權，普通國會之立法權和監察權，在五五憲法中已加以劃分，立法權在立法院，監察權在監察院，……在憲政時期，國民大會則代表人民選舉總統副總統五院正副院長及立法監察各委員，此後政府即應有絕對的行政權，對重要國策，均可自動提出，決定執行，至於立法院對立法原則亦有自動創制權，這樣說來，政府便成爲有能的政府，如政府有能而不爲人民服務時，人民要控制它，要國民大會來行使罷免創制及複決權，……如行政院只執行已定之國策，遇事必須經國民大會決定，而立法院之立法原則亦必先經國民大會決定然後始能立法，則治權之行使便非完全。」

「總之，政權與治權，原有它明確的界限，人民選出代表在國民大會內所行使的職權，即爲人民的政權，以外均屬政府之事。」

既係「權」(政權)和「能」(治權)的界限，從國民大會之行使四權後即嚴立分野，則平時人民須信任其自己之選擇力，而不必爲局部瑣碎之監督管理，所謂政府對國民的責任，乃是概括包舉的負責制度，而不是個別瑣碎的負責制度。唯其概括負責

，在不須時常斤斤計較，而不必在國大閉會後有常設之機關，如常務委員會或國民委員會或主席團或議會等之設。唯其包舉，故不必慮三年一會之國大為期太久，而要設一議政會之類的機關，以「與政府常取聯絡」也。要之，這是一部總統制的憲法，而不是責任內閣制的憲法，既係總統制，則不能有常相掣肘之民意機關存在。若存在時，即變成內閣制，政府須時常動搖坍台，根本有失憲草立法之本意。

「權」和「能」的分際，關係五權憲法遺教所首創，無疑地使吾人向來時所蘊藏的「政權」和「治權」觀念變更了範圍。即一向所自羨美民權，係寄託於選民團及議會兩方，而五權憲法之民權，僅運用於國民大會，而不伸張及於已成之政府內部。

因此，遵照遺教權能分野之原則，代議政權之議會權，大部包含於治權之中，行政院有權設計並決定大政方針；立法院必須制定法律決定執行原則；監察院有權彈劾政府。凡此為舊日政權中之因素，今則提出入於治權，既係如此，所以期成會提案精神之與遺教及憲草立法意旨，顯有根本性之扞格也。

議政會之所以不容擄取，其權威的理由，略見上述。為探討計，尚須就各點為較詳之說明。

(二) 理論研究 茲就各項批評意見中肯綮者臚析其說以見真理。

一、憲草修正案主張設立之議政會，有決策權，若經採取，事實上之窒礙必多。若國民代表除監督治根本大計之事項以外，尚須有決策權，則連帶而起的，自必有不信任權。果使議政會發生不信任政府之事實時，在內閣制的國家，內閣尚可解散議會以取決於民意，在我國勢須先要求複決權於國民大會，如國民大會的

複決，不得政府同意，尚須求解決於人民，須經三重轉折，必不能圓滿運用。此其一。

二、從國民大會本身看。既已選出相信的政府，又何必設置重複掣肘機關，使其中集合反對派之意見，以專自己已選出之政府為難？如不信任自己所選出的政府，何以獨信任非由自己直接選出的議政會耶！此其二。

三、議政會之建議者尚持有一理由，謂「議政會職權之舉大者，為議決戒嚴案大赦案宣戰案媾和案條約案制立法原則，複決立法院所議決之法律案，預算案，決算案，並受理監察院之彈劾案，對於行政院之不信任案，與夫總交議事項等」。殊不知在三權制度國家，此類議決權固可由國會行之，因為除了國會以外，再無他項適當民選機構可以運用。在五權制度國家，上列之普通所謂議會權，已隸屬於治權範圍，而明定有立法院可以專責行使，故無再行另設議政會之必要，因設置後其機構不出二途

(一) 重複，(二) 減損五權憲法中之立法權本來作用。此其三。

四、如慮立法院不能如他國議會之控制政府，而須另有控制機構，如議政會然者，其理由亦不能成立。蓋三權憲法之立足點，在制衡，而五權憲法之精神，在各級獨立發揮其功能，不以消極的制裁為貴，而其積極制衡的作用，乃寓於直接民權之四權，而不在間接民權之議會。何況五五憲草已規定立法院之議決案，總統須公布執行，否則除訴諸國民大會，別無擱置之途，并未有美國總統強烈之工具所謂否決 (Veto Power) 權者存在，故行政專權妨礙立法之點，甚無過慮之必要。此其四。

五、如慮立法院之行使議決權不能充分發揮，而須另設超特議政機關，亦無任何考慮之價值。依修正案之內容：議政員為一



百餘人，五五憲草則規定為二百餘人，其來源均為自國民大會中選出，來源相同，論名額立法委員且較多一倍，是議政員所能審慎顧到者，立法委員未必不能顧到，且憲草規定之立法院議決案，先有此二百餘名民選之立法委員負責立法，再由民選之總統負責執行，最後仍擇其決定權於人民自己，（複決權）若謂議政員總數之質為特優於總統及立法委員總和之質，而更可靠，則不合理。此其五。

六、在立法院之外，另設議政會，僅是造成政亂的工具而已，有損無益，蓋立法委員依憲草為治權行使人員，若有違法失職，可由監察院之彈劾及國民大會之罷免，以為補救，而議政員則不受此拘束。（修正案未說明）積極方面，且規定國大閉會期內政府須向議政會負責，苟議政會一旦輕率議決，即可以信任案促使總統以外之執政人員去位，是議政員之權龐大而無所忌憚，為其必然現象。加之，議政員與立法委員總統，均由國民大會選舉，責全民選之多數團體的政府人員，向少數的議政會員無條件之責任，隨其願氣以為進退，更有矛盾扞格之處，故其結果，必致演成畸形的議會專制，歐美之覆轍，自尋自陷，愚何可及。此其六。

七、欲造成權力絕大之一院制國會，我國無此必要。依議政會執掌之原案，其中有屬於一般之所謂政權者，如創制立法原則，覆決法律案等，有屬於純政府權者，如大赦案總統交議案等，又向例屬於上議院職權之條約批准案，向例屬於下議院之預算案通過權，以及關於罷免權之信任政府案等等大權，均依提案須請議政會執掌，如此議政會既打破五權憲法之政權治權畛域，且集中上下兩院之大權於一身，此為違致理論所不容，國情之所不許，昭然若揭者也。此其七。

八、議政會如設立後，即係將立法院撤去，或加以變更。一如修正案之所謂：「立法院以超然地位純專家之資格立法」云云。但不觀遺教云乎：「立法機關就是國會，立法人員就是國會議員」。（五權憲法演講）「憲法制定之後，由各縣人民選舉總統以組織行政院，選舉代議士以組織之法院，……均對國民大會負責」。（孫文學說）故國父中山先生理想中之立法院，已難似三權國家之國會。故五五憲草中之立法，雖為治權機關，而實包羅議院權之內容。不啻唯是，五權憲法中所規定之立法院乃曾經苦心擘劃後所得之成果，有三權制之優點，而無三權制之流弊，例如將彈劾權劃歸監察院將罷免權劃歸國民大會，立法院絕對無從再演議會專權之惡劇，但確又係絕對民意機關，其本身又向國民大會負責，有彈劾罷免以繩其後，故立法院在五權憲法中，自有其鞏固之地位，何能動加變易以背善就惡。此其八。

吾人從理論上歸納各點，窺透五權憲法下之權能分界限甚為明白，其間不容插入居間性的議政會之類，苟常設組織彰彰明甚。蓋直接與立法院衝突，間接可以破壞五權憲法之結構，其理至顯。即就五五憲草國民大會章之國大會期太短為執詞，以為六年任期三年召集一次在靜態政權期間無從糾正政府偶然發生之重大事件，但此願慮，已因治權的完全概括授與政府，所餘者乃創制覆決重大法案及罷免政府首腦等問題，平心靜論，此類問題，多不常發生，即或發生，亦少之又少，退一萬步言，不幸而有之時，如迫不及待法定之會期召集，儘可依憲草三十一條第二第三兩款之規定以為救濟，「國民大會雖五分之二以上代表之同意得自行召集臨時國民大會」。（三一條二款）「總統得自行召集臨時國民大會」。足能圓滿應付矣。

故吾人迴環思考，以客觀的態度研討修正案之後，便吾人感到提案人之出此其所執之已見，可推測者或由於：

(1) 不能忘情於歐美舊式民主政權治權分配之說。西化幼稚病。

(2) 誤解并忽視 遺教之精神。

(3) 為本身政黨派立論而無視中國將來政治秩序，見其不可行，行足以致亂，而不憚悍然主張之。

(4) 對於五五憲草內容之否認及挑戰，即向國民黨之主義及政策正面衝激。

近來此種設立議政會之高潮為一般熱心憲政問題者紛紛為文糾正是非曲直已大顯白，度此後將不至再有此局部改變憲草之企圖發生。斬切言之，欲求憲法之有所變更，乃是整個國體的問題，即總統制與內閣制之大問題；欲採內閣制，則議政會之類，當然大可蠲存，但此又與 遺教所昭示各節顯有違背之點，與同盟會宣言孫文學說革命方略均顯有背謬，故處今日而談憲政欲根本改變國體，似尚有待。

原定本年十一月十二日召集國民大會，制定憲法，決定執行日期，茲以環境變易，戰事緊張，格於勢禁，乃有延緩之說，本年九月二十六日國政命令有云：「國民大會原定本年十一月十二日召集之，惟各地交通，因受戰事影響，頗多不便，如依原限召集，不無重大困難，政府詳加考慮，認為國民大會之召集日期，

應俟另行決定」。既係如此，國大召會延期，五五憲草之內容，又可多留時日以備憲政期成會謀國老成衰衰諸公之建議，及社會留心人士之檢討，將來或有多少見地，影響成案，或竟以空閒時間之轉移，而竟有可以見諸修正之實施者，但吾人仍可立一範圍，預料其伸縮性決不至於溢出此範圍之外，範圍唯何？即

(一) 遺教及五權憲法之各原則。

(二) 行政集權制度。

(三) 單一制政體及獨任制政府。

是也。又關於議政會免設之後，如恐依憲法國民大會之規定為可引起下列問題：(一) 國大閉會期間不能經常對政府貢獻意見。

(二) 國大代表以外，野有遺賢，須加羅致等事實上之缺憾，須彌補時則不妨依憲法規定以外之辦法，在政府之旁設置建議諮詢機關，比如現在之參政會及參議會之類，此種辦法，未嘗不可採取，以其無議政會特有之危險性而有類似之效用也。

目前戰時三聯制正待開展，設計、執行、考核、聯環並進，黨政關係不能分開，地方行政之調整及自治之誘導，尚未十分成熟，緩開國民大會，自係勢所必至，但反觀五五憲草之公布已屆五載，隔時既久當不免引起更多之疵議，姑不問其收獲如何，但筆者自訓政的觀點上看之：真理愈辯愈明；且含有絕大之政治教育價值，故希望此類之意見多多發生，多多翻案，俾將來之根本法加倍獲得國民之認識與信任。

本 刊 歡 迎 投 稿 !

# 戶籍行政之理論與實際

楊 楫

## 引言

人民、土地、主權爲立國三要素。而新土宇固國本尤賴於全民之發奮爲雄公忠體國，故傳曰：「有人此有土，有土此有財，有財此有用」。是人民又爲立國要素之要素。中國現爲民治民有民享的民主的共和國。但是對於一國主人的多寡，從來沒有一個正確的數字。無怪鼎革將近三十年，而民治的楷模始終未能建立了。總理於建立民國實施訓政之始，即認爲清查戶口爲人民自治之唯一要政，建國大綱第八條規定，須全具人口調查清楚，土地測量完竣，警衛辦理妥善，道路修築成功，人民會受四權行使的訓練而完畢其國民義務警行革命主義者，始得成爲一完全自治之縣。在地方自治開始實行法裏面，也曾指出六個實行地方自治的重要項目：一爲清戶口，二爲立機關，三爲定地價，四爲修道路，五爲墾荒地，六爲設學校。總裁於廬山訓練講到建設國家實行自治的時候，更依建國大綱與地方自治開始實行法所指示的要項而增益爲八條目：一、調查戶口，二、測量土地，三、辦理警衛，四、開闢交通，五、普及教育，六、墾荒造林，七、修治水利，八、推行合作。綜上所論，總理總裁每一言及建設國家施行自治，輒必首推清查戶口。所以三民主義的政治建設，實以戶籍行政爲其首要之圖，蓋以一切事業非人力莫辦，而所謂建設國家改造社會之良法美意亦莫不爲造福人群而設。例如墾荒、造林、濬

用、築路等建設事業的推進，首先須明瞭當地有多少人工可供利用，而且要計算須有多少人工始能完成，所以必須根據戶口清冊才能擬定妥善的實施方案，如普及教育，須首先明瞭全國有多少學齡兒童和失學的成年人，然後才能根據戶口清冊設立學校籌措經費。如推行合作，須首先明瞭社員的人數與其身家信用，然後才能成立各種性質的合作社。所以人口清查幾乎是興辦一切事業的張本，而戶籍行政又爲關於各種行政部門的基本工作。

現代戰爭是國力總和的戰爭。所以國家一到戰時，則必發動全國的產業、交通、財政、醫藥各界全體動員，一致參加作戰。至於如何才能把各界的力量完全動員起來配合起來，則必須根據人口統計的資料方能製成精密的計劃發生偉大的效果。假設一個國家的戶籍行政辦理不善，而所謂國民總動員云者，將必成爲陷空之論，我國自抗戰以來，關於兵役的推行備感困難，而且弊端百出，每爲國人所詬病，推源溯始，還是因爲戶籍行政辦理不善，人車登記未能切實舉行，也正因此，以致在前方的空室清野孤立敵人的策略不能完全貫徹，而後方的鋤奸清匪安定後方的工作，也不能徹底執行。所以在抗戰期間，積極推行戶籍行政實爲刻不容緩之舉。德國在第一次歐戰方酣的時候，遠在一九一六年定期舉行戶口普查，（按德國每五年舉辦一次）可見戶籍行政是何等的重要。現當民族與廢國家存亡的瞬間，國家對於政治措施尤當辦其緩急輕重先後施行。對此有關抗建偉業的要政，自當積極

推進。筆者不揣固陋，特草此文，以為關心戶籍行政人士的參考。

### 中國戶籍行政的回顧

人口調查的事實，在中國發生的最早。書禮所載，要為中國古代人口統計的最早史料，禹貢：「禹平水土，定為九州，撫有民三百五十五萬三千九百三十五人。」是中國遠在三代之時，已有人口調查的史實，使得百世以後的子孫猶能詳悉。周禮秋官司寇：「司民掌登萬民之數，自生齒以上，書於版，辨於國中，與其都鄙，及其郊野，異其男女，歲登下其生死。及三年大比，以萬民之數詔司寇，司寇獻之於王，王拜而受之，登於天府。」是在周代戶籍行政已頗具規模，而且設有專官執掌。其三年大比之說，與現代國家每五年或十年舉行戶口普查一次的意義頗相類似。固然尚書禹貢一篇和周禮一書的真偽頗成問題，但是我們可以肯定的說中國至遲在春秋時代戶籍行政已經在實行。而論語有「式負版者」一語，尤可證實此說。此後自秦漢以迄清初歷代均有編查戶口之舉。於今典志之書，均有詳細的記載，雖所記載的戶口統計數字，以現代統計學家觀之，未必有統計學上價值，但據此亦可以略窺歷代戶口的概況。至中國歷代所以重視戶口調查的原因有二：第一為徵發民力。如修治國家的道路橋梁，興築天子后妃的宮室園陵，均須根據戶籍徵發民工。再有國家遇有戰爭，畋獵，祭祀等大事，又須根據戶籍徵發人民的軍馬財物。第二為征收租稅。中國在清康熙以前，國家課稅全以戶口人丁為準，所謂計夫授田依丁課稅，國家財源皆賴於此。清康熙中製丁隨地起的新稅法，只征漕糧，不課丁稅。至是租稅始與戶口脫離關

係。而由來已久的戶口編審也一并作罷。至光緒三十四年籌備立憲，乃復有清查戶口章程的頒佈。民國四年北京政府內務部頒布調查戶口規則及書表程式，二十一年豫鄂皖三省剿匪總司令部復製訂剿匪區內各縣編查保甲戶口條例，頒行於剿匪區內的各省。現在全國各地方，幾乎完全仿行此法。國民政府更於民國二十年二月公佈戶籍法；嗣於二十三年四月又加以修正，其後并由內政部公佈戶籍法施行細則及戶籍人等登記有關表冊簿籍。然而始終未能施行。現在內政部復將施行細則重新修正，期在必行。將來戶籍行政的開展，正有待吾人的加緊努力。

### 各國戶籍行政的新趨勢

人口統計為決定國是，發展民生以及舉辦一切社會事業的主要依據。近世統計學之發達尤與戶籍行政以有力的幫助，所以近世各國均定期的舉行戶口普查，以作為學術的研究和行政的參攷。按戶口普查的盛行，雖為近百年來的事實，但考其源，實亦自古有之。蓋如埃及，巴比倫，希臘等世界古國，相傳已有戶口普查的舉動，羅馬在紀元前四三〇年已在舉行戶口普查。其調查項目為：姓名，年齡，妻子人數，財產價值及其奴隸之姓名，年齡，等項。每五年舉行一次，直到羅馬帝國滅亡時為止。當時羅馬舉行戶口普查的主要作用，也不外為了統計備供作戰勇丁的數字以及可供征稅的財產價值而已。所以調查的數字務求正確，而且特設嚴刑峻法，遇有作虛妄不實之報告者，處以管刑并賣却其奴隸，沒收其財產。羅馬滅亡之後，戶口普查之法久不施行，一直到了中世紀的末期，各國政府才有戶口普查的舉措，而且更命其駐外使臣調查報告其駐在國的人口狀況。惟歐洲在十八世紀以

前尚未能作有系統的戶口普查。迨十八世紀之後，方法才日見美備。其舉辦最早者首推瑞典。瑞典政府因接受斯德哥爾馬大學的建議，于一七四八年首次作戶口普查。當時項目極為簡單，祇分為生計優裕的人口，能以維持生計的人口及生計困難的人口三項。最初定為每三年舉行一次，至一七七五年改為五年，最近又改為十年週期制。而普查項目亦逐次增多。其他各國均踵起舉辦，并將戶口普查列為國家要政之一。不過彼時各國所施行的普查辦法，仍與統計學的原理多有未合。直到一八四八年比利時舉辦第一次戶口普查的時候，由統計學家開特雷設計施行，從此戶口普查才算納入科學的正軌。而各國均以開氏普查法為軌範循環舉行。茲將各國普查週期及其最初與最近舉辦戶口普查的年份列表如下：

| 國名  | 週期 | 最初採用週期制之年份 | 最初舉辦普查之年份 | 最近施行普查之年月日 |
|-----|----|------------|-----------|------------|
| 英國  | 五年 | 一八〇二年      | 一八〇二年     | 一九三六、一、二   |
| 法國  | 五年 | 一八〇二年      | 一八〇二年     | 一九三六、二、一   |
| 意大利 | 五年 | 一八〇二年      | 一八〇二年     | 一九三三、四、二   |
| 蘇俄  | 五年 | 一八五二年      | 一八五二年     | 一九三六、一、一   |
| 德國  | 五年 | 一八五五年      | 一八五五年     | 一九三三、六、一六  |
| 比利時 | 五年 | 一八六〇年      | 一八六〇年     | 一九三〇、三、三   |
| 奧地利 | 五年 | 一八六〇年      | 一八六〇年     | 一九三四、三、三   |
| 西班牙 | 五年 | 一八六〇年      | 一八六〇年     | 一九〇〇、三、三   |
| 美國  | 五年 | 一七九〇年      | 一七九〇年     | 一九〇〇、四、一   |
| 墨西哥 | 五年 | 一八〇〇年      | 一八〇〇年     | 一九〇〇、五、二   |
| 加拿大 | 五年 | 一八七〇年      | 一八七〇年     | 一九二六、六、一   |

|    |    |       |       |           |
|----|----|-------|-------|-----------|
| 日本 | 五年 | 一九〇〇年 | 一九〇〇年 | 一九三三、一〇、一 |
| 泰國 | 五年 | 一九〇九年 | 一九〇九年 | 一九三三、七、一五 |
| 印度 | 五年 | 一八八二年 | 一八八二年 | 一九三一、二、二六 |

上表英國本為十年制，現已改為五年。日本在法規上雖規定為十年制，但復規定於其中間年份舉行一次簡易普查。故亦得列為五年制。德國原定為五年制，惟自一九一〇年後，各普查年份之間，已無一定之週期。

於論列各國戶籍行政趨勢之中，我們可以得兩個結論：（一）戶籍行政各國均視為國家要政之一。因為政治、經濟、產業交通等各種事業的發達，所以戶口普查的重要性也益見顯著。美國且於憲法明文規定自一七九〇起，每十年舉行戶口普查一次。於此可見其如何為一般現代國家所重視。（二）各國均有採行。年週期制的趨勢。各國舉行戶口普查的週期共有五年與十年兩種。惟以世界文明之進步，一日千里，而人事紛更社會變動亦復複雜萬端，日新異，如仍十年普查一次，實不足以完全明瞭國家社會變易進化的趨向。所以各國均有採行五年週期制之意。我國因為地大人多，交通不便，國情特殊，則以採行十年週期制為宜。民國二十一年十月十九日國民政府公佈之統計法第九條規定全國戶口每十年至少應普查一次。惟以邦家多難未能及早施行，深為可惜。

### 戶籍行政一般的內容

戶籍行政可分為戶口靜態調查與戶口動態調查二大類。前者在普查全國或調查一地方在某一瞬間的戶口靜止狀態，藉以編造人口統計，作為施政齊民以及發展一切社會事業的根據。後者在

調查用登記的方法，記錄戶口遷徙與人事變動的實況，以備編造戶口動態統計與證明人民在法律上的身份。試分別論述於後：

(一)戶口靜態調查：中國歷代的戶口編查，大都屬於靜態調查性質。近來各地所施行的保甲戶口編查，亦屬此類。蓋自民國二十一年豫鄂皖三省剿匪總司令部頒佈剿匪區內各縣編查保甲戶口條例之後，全國各省先後仿行，截至二十六年為止，除山東新疆兩省及天津青島兩市外，莫不編組保甲。惟是編組保甲的目的，僅在於嚴密民衆組織，增進自衛能力。且其技術過於粗陋，應用範圍亦失於狹窄。所以與各國方在盛行的戶口普查，實不能同年而語。因為保甲戶口編查的效能，方法，均不合於統計學的原理，而且也不是戶籍行政的正途。於此不擬深論。至於戶口普查所以為各國樂於採行的緣故，是因其應用範圍甚為廣大，而調查方法亦極為精確。在人口學經濟學統計學上，均佔有極端重要的地位。現在且將戶口普查的內容及其施行時必備的要件，分述於後：

一、戶口普查的主要意義，在於搜集並整理有關立國要素的人民之各種資料，以分析其國家社會的實況。所以戶口普查的主要對象為一國的人口及其屬性。

二、戶口普查的使命甚為重大。其在人口學上的使命，如普查一國人口的性別，年齡，婚姻狀況，出生率與死亡率及以人口分佈的狀態等以觀察民族國家盛衰興替的趨勢，其在社會學及經濟學上的使命，如普查一國人民的家族，房屋，教育，職業，宗教等實況，以觀察社會經濟發展變易的動向，其在軍事及政治上的使命，如推行兵役，實施國民總動員以及地政，公安，衛生，建設等庶政的推動，均賴戶口普查供

給充分而確實的資料。

三、人口依性質可分為原籍人口，常住人口及現住人口三類。各國戶口普查多以現住人口為普查的標的。即當普查時不問其原籍及常住之所，惟依普查瞬間的所在地以定其屬。惟亦有以現住人口為基礎并同時算出其常住人口者，如德法義等國是。

四、普查事項於一八七二年國際統計協會於俄都開會議議決為姓名，性別，年齡，與戶主之關係，婚姻狀態，職業，宗教，常用語，讀寫知識，出生地，常住地及普查時所在地，廢疾，等十二項。惟時至今日社會事業及人民生活均有急劇之變遷與長足的進步，故普查的事項亦隨之日愈增多。

五、全國普查的法定時刻，須定於同一瞬間。一八七一年英國舉行戶口普查的法定時刻定為午前零時正，此後各國均採用此同一瞬間。蓋此時正當休息時間，移動甚少，故為靜態調查最適當的時刻。

六、戶口普查依週期循環舉行之。

七、全國分設若干普查區，每區至少須置普查員一人，以執行該區普查的任務。

八、先由最高普查機關備就一定的用紙，俾其依自身記入法或他人代記法，就規定之普查事項，記入表內一定的地位。

(二)戶口動態調查：動態調查之最重要者，可分為戶籍登記及人事登記二類。前者注重戶口遷徙，其目的在於接戶定籍，以表明人與地的關係；後者注重人事變動，其目的在於編造人口動態統計及作為人民身份的證明。分述於後：

一、戶籍登記：依中國戶籍法的規定，可分為本籍住戶登記

及寄籍登記住戶二類：

甲、本籍者即本籍住戶的戶籍所在地，又為家的成立處所，依戶籍法第四條的規定，中華民國的人民依左列各款定其戶籍：

1. 在一縣或一市區域內，有住所三年以上，而在他縣或一市區域內無住所，若未達三年以上，或雖達三年以上，而在他縣市已有本籍者，即不得以該縣市為本籍。所謂住所，依民法第二十條第一項的規定，自係指以久住之意思，住於一定之地域而言。

2. 子女除有本籍者外，以其父母之本籍為本籍。按此係指未分戶居住而言。若子女已分戶別居或已創設新戶者，自無須以父母之本籍為本籍。

3. 棄兒父母無可考者，以發現人報告地為本籍。按此因棄兒父母之本籍無從查考，且不得確定其本籍者，故以發現人報告地為本籍。若其父母之本籍尚可查考者，自應以其父母之本籍為本籍。

4. 妻以夫之本籍為本籍，贅夫以妻之本籍為本籍。按此與民法第一〇〇二條規定，妻以夫之住所為住所，贅夫以妻之住所為住所，其理由相同。蓋妻嫁於夫家自應與夫有同一之本籍，夫贅於妻家亦應與妻有同一本籍。

5. 一人不得同時有兩本籍。按一人有兩本籍，其法律關係易致紛擾。故以某縣市為本籍者，須將他縣市之本籍註銷為宜。

乙、寄籍者係對本籍而言。所謂寄籍住戶者，依戶籍法第五條有如下之規定：

1. 已有本籍而在他縣市內有住所或居所滿六個月者，以該縣或市為其寄籍。按就上節所述，設定本籍，須在一縣或一市區域內有住所三年以上，而在他縣市無本籍者，方得以該縣或市為其本籍，故在某市或某縣已有本籍，而在他縣或市有住所或居所滿六個月者，自得以該縣或市為寄籍。居所與住所之區別，為居所者並非住居者所居住之一定地域，且住居者亦無久住之意思。

2. 無本籍或本籍不明而在該縣市內有住所或居所未滿六個月者，亦得以該縣市為寄籍。按前者已有本籍，無急設寄籍之必要，除規定須滿六個月始能取得寄籍；而此則本無本籍或本籍不明，自有急需設定寄籍之必要。且如繼續在該縣市內居住屆滿三年，則當然取得本籍。自不待言。

3. 一人不得同時有兩寄籍，按此與上節規定一人不能有兩本籍者意義相同。

二、人事登記及其項目，各國因為國情習俗以及事實需要的不同，所以從無一致之規定。我國人事登記，依戶籍法第二十四條的規定，為出生、認領、收養、結婚、離婚、監護、死亡、死亡宣告、繼承等九項。每一登記事項備一登記表，共為九表，由縣市政府備製，加蓋縣印，分發鄉鎮公所備用，合之則為一人事登記簿。

1. 出生：出生者，即人離母體而出生之謂。蓋自然人的人格，始於出生，終於死亡。苟未至於出生，在法律上即不得謂之為人，亦不得享有一切權利。故民法上規定人之權利能力始於出生。（民法第六條）至胎兒雖為將來之人，但究屬母體之一部，不得享有私權。所以須在出生時辦理登記手續。

續，證明其爲何年何月何時出生，以確定其在法律上的地位，而保護其將來人之一切權利。惟於此有一例外，即限關於個人利益的保護，視爲已出生。（民法第七條）此即就本於不法行爲而生之損害賠償請求權及繼承權，則胎兒視爲已出生。

2. 認領：認領者，即認領本人親生子女之遺失者，或認領非婚生子女爲本人親生子女之謂。其舉辦認領登記手續者，即所以確定認領者與被認領者的身份，及其權利義務的關係而加以保護之也。（參閱民法一〇六五條至一〇七〇條）

3. 收養：收養者，即收養他人子女之謂。設被收養者爲其親生父母認領取回時，或收養者認被收養者爲子女時均須依照法定手續辦理。所以必須登記者，在於確定收養者與被收養者的身份及其權利義務之關係，而加以保護之也。（參閱民法一〇七二條至一〇八三條及一一四二條）

4. 結婚：結婚者，爲具備法律上條件的男女，以終身結合爲目的之雙方的法律行爲。所謂法律上的要件有二：一爲實質上的要件，一爲形式上的要件。實質上的要件有八：（一）須當事人之合意；（二）須屆結婚年齡；（三）未成年人結婚，須經法定代理人之同意；（四）須無近親之限制；（五）須不在受監護之中；（六）須爲一夫一妻；（七）須非相姦者；（八）須逾再婚禁止期間。（參閱民法九八〇條九八一條九八三條至九八七條及九九六條九九七條）形式的要件有二：（一）應有公開之儀式；（二）應有二人以上之證人。（民法九八二條）必須登記者，所以確定雙方的身份及權利義務之關係，而加以保護之也。

5. 離婚：離婚者，即在婚姻有効期中，由於夫妻兩願，或依法判決而解除其婚姻關係之謂。所謂兩願離婚者，係完全出於夫妻雙方之同意，並無任何條件。所謂判決離婚者，即基於民法第一〇五二條各款所列舉的情形：（一）重婚者；（二）與人通姦者；（三）夫妻之一方受他方不堪同居之虐待者；（四）妻於夫之直系尊親屬爲虐待，或受夫之直系尊親屬之虐待，致不堪爲同居生活者；（五）夫妻之一方，以惡意遺棄他方有繼續狀態中者；（六）夫妻之一方，意圖殺害他方者；（七）有不治之惡疾者；（八）有重大不治之精神病者；（九）生死不明已逾三年者；（十）被處三年以上之徒刑，或因犯不名譽之罪被處徒刑者。凡有上列情形之一者，即可依法判決其離婚。登記者，所以表明雙方之身份，而確定其權利義務之關係也。

6. 監護：監護者，即對於無行使親權的未成年人，或受法院宣告的禁治產人，爲保護其身體，管理其財產，依法設定的職務。蓋未成年人或禁治產人，或因知能未全發達，或因精神失其常態，必擇完全有能力者，負責監護，以補充其缺陷。必須登記者，所以確定其關係而保護被監護人也。（參閱民法第四章監護各條）

7. 死亡：死亡者，即人之生命斷絕之謂。凡人始於出生，終於死亡，其權利能力亦因死亡而歸於消滅。必須登記者，所以確定其事實而保護關係人之權利義務也。

8. 死亡宣告：死亡宣告者，即因其人離去向來的住所或居所，行踪莫明，經過一定期間後，法院因利害關係人的聲請而宣告其人爲死亡之謂。但宣告死亡須有實質上的要件，



及形式上的要件。實質上的要件爲：(一)須爲失蹤人之失蹤；(二)須經過一定期間。形式上的要件爲：(一)須因利害關係人之聲請；(二)須由法院爲死亡之宣告。必須登記者，所以保護關係人之權利也。(參閱民法第八條致第十條)

9. 繼承：繼承者，係指繼承人繼承被繼承人之權利義務而言。繼承的意義，各國法律多異其規定。如我國過去法律上之所謂繼承，係指繼承財產及繼承宗祧而言。如歐美各國法律上之所謂繼承，乃專指繼承財產而言。我國新民法繼承法之所謂繼承，亦如歐美各國之專指繼承財產而言。故繼承者，即繼承人承受被繼承者一切財產上之權利義務也。必須登記者，所以保護當事人及關係人之權利義務也。(參閱民法繼承編)

### 對於戶籍行政的幾個擬議

自清季光緒中籌備立憲頒布清查戶口章程，以至民國二十三年四月國民政府戶籍法之頒布，三十年來戶籍法規雖經修訂，而戶籍行政始終未能納入正軌。戶籍法雖經政府明令定於民國二十三年七月一日施行，但迄今全國各省多未遵照實行。雲南雖定於二十四年七月一日開始實行戶籍及人事登記，但是經過一年的努力，結果因客觀條件多未具備而戶籍法的本身亦頗有缺失，以致成籍毫無。至二十五年夏該省民政廳不得不通令停止舉辦。所以現在各省所辦理的戶籍，多數是根據前三省剿匪總司令部所制定的剿匪區內各縣編查保甲戶口條例，及勸匪區內各縣戶口異動登記辦法而舉行的戶籍行政。推行以來雖不無相當成績，但保甲戶口編查及戶口異動登記辦理的目的，在於剿匪清鄉加強自衛

，究不能完全適用於戶籍及人事登記的範圍。且中國戶籍苦於人口靜態調查與人口動態調查的界限分不清楚。所以今後的中國戶籍行政，必須改良易徹澈底整頓，以利抗建偉業之進行。歲月飄忽，人事不居。世界各國戶籍行政及人口統計的方法，固然是日新月異，可資借鏡；而我國幾年來辦理戶籍行政的實際經驗，尤爲今後改良戶籍行政的寶貴資料。盱衡世界的大勢所趨，體驗自身的得失得失，謹擲己見，對於我國今後的戶籍行政，作以下的幾個擬議：

(一)定期舉辦全國戶口普查：按世界各國自十八世紀以來，莫不先後舉辦戶口普查，而且按一定週期循環舉行。我國於民國二十一年十月十九日國民政府公布的統計法第九條規定全國戶口每十年至少應普查一次。但迄今仍未付諸實施。美國第一次舉行戶口普查爲一七九〇年。而我國於一百五十年後的今日尚未舉辦一次。無怪中國之積弱積貧處處落後。蓋戶口普查爲戶籍行政的根據。如果戶口普查不能及早舉辦，則政治改革、經濟建設、資源開發、教育普及等一切均難從談起。今國家適在戰時，如欲動員全國人力物力，尤須先行舉辦戶口普查，始能推行盡利。惟營此邦家多難，山河破碎的今日，侈談舉辦戶口普查，其困難之程度又不知幾百倍于平時。所以在未會舉辦之前，必須審慎研討充分考慮，始不至流於空談夢想。大概戶口普查的第一個困難問題，就是經費問題，按前參謀本部國防設計委員會試辦句容縣人口農業總調查。據事後報告，所需經費不過三千五百元。依該縣人口計算（句容縣人口總數爲二七八·四二一人）平均每人約需一分二厘六毫。依此計算全國普查一次，所需經費不過五百六

十元萬之譜。(據中華民國統計提要全國人口總數為四四四·四八六·五三七人)且有農業調查在內。若單獨舉辦戶口普查或不需此數。國家財政無論如何困難，此數尚不致無力負荷。所以經費問題尚不致十分嚴重。第二個困難問題為國民知識低下，普查難期順利。按廣西省戶籍及人事登記稽查指導辦法中規定：縣政府於每月召集鄉鎮長會議時，鄉鎮長於每月召集村街長開會時，及村街長每月召集甲長開會或召集民衆談話時，須將省頒辦理戶籍及人事登記的意義與利益，及辦理的詳細手續，仔細說明，層層轉告，以至家喻戶曉而後止。全國各省均能如此作有系統的宣傳解釋，這個問題自然迎刃而解。第三個困難問題為人材問題。按普查用紙的格式及普查項目均由最高普查機關製備，各區普查員祇負搜集及代為記入之責。并不需要專門技術人材担任，只需稍微經過一點簡選與訓練的手續足矣。所以關於戶口普查的困難問題，事實上決不如想像的那樣嚴重。祇要有決心有計畫，實不難達成預期的目的。

(二) 加強戶籍行政的基層組織：按照民國二十三年四月國民政府頒布的戶籍法，及現在修正中的戶籍法施行細則，內政部為戶籍法最高執行機關，而以民政司戶籍科主其事。在省政府的戶籍行政機關為民政廳，於廳內設科主辦其事。其在直轄市，直轄區或直轄地方，如東省特別區，威海衛行政區及西藏蒙古等地方，則應在市區及地方政府內，如社會局或社會科內設科或股專理其事。依照縣各級組織綱要規定，縣政府，設治局及省轄之市政府等，應於縣市政府的民政科內設戶籍室，置專人辦理戶籍。每一鄉鎮為一戶籍區。依照縣各級組織綱要規定鄉鎮公所設幹事若干人，其中以一人專辦戶籍。凡本鄉鎮內住戶，須由鄉鎮

公所之戶籍幹事率領保甲長辦理。所以實際辦理戶籍及人事登記者，為鄉鎮公所之戶籍幹事，而輔助戶籍幹事辦理戶籍者為保甲長。現在為有效的推進戶籍行政起見，固須最高戶籍行政機關之設計精密，指導有方，及各級戶籍行政機關之層層督導從嚴稽查，而根本之圖，還在加強戶籍行政的基層組織，使能切實執行戶籍及人事登記的職務。所以培植大批戶籍行政幹部，如訓練鄉鎮公所之戶籍幹事及保甲長等，實在是最根本的辦法。

戶口普查的行政機構，歐美各國的組織多不一致。歐洲國家多臨時擴張中央統計局，作為戶口普查機關。而美國則臨時特設普查局，且於一九二〇年三月公布法規規定設局為常設機關。所有關於測定普查項目，普查行政規則及普查須知等法案，配在普查表及普查記入須知等用紙，再如普查表搜集後的統計編成及印刷公布普查的結果，均歸普查機關統籌辦理。所以需要大批的實作人員。此外各普查區執行普查任務的普查員，為數亦不在少。此等須具有統計常識及須受普查訓練人員之如何培植及普查基層組織之如何加強，尤為舉辦戶口普查的重要問題。

(三) 登記事項宜求其簡要：普查事項及人事登記事項的規定，應以用費經濟結果正確為原則。而且對於國民感情社會習尚亦須隨時顧及。所以對於統計學上的不能，不許，不利三原則，均須竭力避免。統計學上的所謂「不能」，為關於知識道德等抽象事項。蓋知識道德屬於精神範疇，原無形質可尋，所以欲求得正確的統計結果，實不可能；所謂「不許」即關於個人的私生活及個人的秘密事項。蓋涉及私人秘密事項原為辦理戶口普查及人事登記之大忌。如果不知避忌，勉強執行，反足以影響其他正當的調查事項：所謂「不利」，即關於在事實實施屬可能，在實行時

雖亦許可的事項，但一考其利害得失，則勞多利少毫無代價。以上不能，不許，不利三原則，於辦理戶口普查及人事登記時，務須留意避免。

依照戶籍法的規定，人事登記事項，共為出生、認領、收養、結婚、離婚、監護、死亡、死亡宣告、繼承等九項。以中國的地大人多，交通不便，教育不普及的客觀條件，辦理如此事項繁多的人事登記，非惟不利，亦不可能。雲南省經過一年辦理戶籍及人事登記的失敗經驗，足證此理為不虛。江蘇省於民國二十三年八月制定江蘇省舉辦保甲各縣戶口異動查報暫行辦法，參照十八年內政部頒布的人事登記暫行條例，於出生、死亡、婚姻、繼承、分居、遷徙失蹤七類之外，加僱傭一項，共為八項。實施結果，以事項繁多，推行不利，所以不得不於二十四年七月將該條例重加修正，將查報事項歸併為出生、死亡、遷入、遷出四類。根據雲南江蘇兩省的事實證明，所以關於人事登記事項必須求其簡便切實於實施。

戶口普查，在我國尙屬創舉，普查事項更不宜規定過多。現在祇規定必不可少之事項如姓名、性別、與戶主之關係、年齡、職業、婚姻狀態六項為已足。使將來國民教育發達，普查技術進步，然後再將普查事項逐漸增多，以達成戶口普查的終極目的。

四、調查手續宜求其簡易，按照戶籍法的規定，戶籍及人事登記之申請（參閱戶籍法第四十四條至第九十二條）與登記程序，（參閱戶籍法第九十三條至第一〇四條）其手續繁複事項難選，就現階段的國民程度與社會環境而言，實在沒有推進的能力，而且依戶籍法的規定，戶籍及人事登記的申請，乃以當事人自動聲請為原則，這又不是一個民智低落的國家所能做到的。所以現在

應該一面接受各省近年辦理保甲戶口編查及戶口異動登記的經驗，一面利用新縣制鄉鎮以下的基層組織，把聲請及登記的程序從新厘訂，使之簡單化實際化。當前的過渡辦法應由鄉鎮長、戶籍員等率領保長先召集甲長查填登記，再行召集保民大會查詢更正。最後由當事人簽名蓋章，以完成登記的手續。這樣行之既久，人民逐漸養成聲請習慣，戶籍人員亦逐漸熟悉登記手續，自不難漸次改進日趨周密。

### 結論

人口統計為一切統計的根本；戶籍行政為一切行政的骨幹。吾人如欲建設一個近代的新中國，必須根據精密的人口統計，來制定一個偉大的建設計畫，如發展交通，開發資源，墾荒造林等實業計畫，必須有精確的人口統計，方能着手制定。所以中國為了迎頭趕上西洋，建設近代國家，第一步的要着，就是急早舉辦全國戶口普查，而且中國現當抗戰與建國齊頭並進的偉大時代，一面要外抗強敵，延續民族命脈，一面要內求建設，奠定國家基礎，所以政治軍事不容分離，前綫後方同等重要。欲求軍事勝利，必須役政修明兵源旺盛，進則兵民一致追擊敵人，退則空室清野焦土抗戰。所以軍事也需要有政治力量的協助。而政治力量的發動，如推行兵役，供應軍需，組訓民衆，清除漢奸等種種重要的政治措施，又必須有良好的戶籍行政為其根本。所以妥善辦理戶籍及人事登記實為加強政治力量保障軍事勝利的不二法門。

中國往代的戶口編查，與近代戶口靜態調查的性質原無二致；不過因其目的狹隘，方法簡陋，可法之處甚少。所以今日如舉辦戶口普查，應該以施行已久的歐美的戶口普查制度，做為借鏡

同時還要詳察中國現狀的客觀條件，詳密計畫，妥善施行，方能免除偏僻學步削鼻的毛病。

行憲自邇；登高自卑。我國雖自清末即籌備立憲，頒布清室戶口章程，但最終因政局耗阻迄未見諸實施。所以中國戶籍行政的基礎，十八薄弱。因此現行的戶籍法，雖然訂得如何妥善周詳，奈以實行的條件尚未具備，至今仍無法付諸實行。自二十一年

豫鄂皖三省勦匪總司令部制定勦匪區內各縣保甲戶口編查條例之後，全國各省先後仿行，而尤以江蘇廣西兩省辦理的成績最有可觀。所以現今亟應接受各省幾年來辦理戶口編查及戶口異動登記的寶貴經驗，並利用新縣制施行後的基層組織，重新制定戶籍行政的實施計畫，然後努力貫徹施行。抗戰建國之偉業，實利賴之。

## 松岡洋右論世界大戰與中日戰爭

張廷錚譯

本文是松岡洋右在日本樞原原宮外苑的演說，那時他還未就任外相，所以說來顧忌甚少，可以當作一篇松岡的外交論看，故中屢屢涉及美蘇問題，據此以推測美日蘇日未來之國交尤饒有興味，談及世界未來，則大放狂言，益證日本之野心無已，特節譯之。

說到世界變局的真象，如果追溯根源，就不免過長，欲求最近二三十年間，即第一次世界大戰以後談起。敏誠者認為第二次世界大戰已經開始了，不過因觀點之不同，也有說現在還算不得世界大戰的，在上次世界大戰的前後二十餘年間，勃發了九一八事變，一中國事變，和這次的歐洲大戰，我想對其發展與原因，暢述私見；如果為目前局勢所容許，並擬對日本國民處此空前大變局之應有的警悟，亦略述鄙見。

向之世界大戰，由一九一四年八月勃發，而繼續二十五年後，竟再由英法與德重新開火，與自一九一八年十一月停戰算起則相距僅廿年。據我的私見看來，在這期間，戰爭並未停止，多數人以爲只有硝煙砲聲，才是戰爭，我認爲這不過是普通人之所謂戰爭，其實這不過是戰爭的一種形式而已。所謂近代戰爭的最大

原因，就是經濟戰；實際上經濟戰在本質上與俗稱之戰爭，毫無不同，僅之是沒有大砲的聲音，沒有飛機擲下的炸彈而已。歐美經濟學者常謂經濟戰是戰爭的原因，我認爲並非如此，經濟戰就是戰爭，我們的所謂戰爭，不過在經濟戰中加進了砲聲罷了！如此觀之，則曩之歐戰及世界大戰，實早以經濟戰的形式而開始，雖然簽定了梵爾賽和約，戰爭不但未曾停止，並且在日益激劇。其後，一時曾有所謂國際主義的出現，這不過是因爲殺人過多，欲暫行休息，英法就利用了這種氣氛，而首創者爲威爾遜，於是產生了國際聯盟，而向各國宣傳國際主義。蘇聯的第三國際，雖然與所謂國際主義的目的不同，但亦係趁著對戰爭的反動，而欲達其赤化世界的目的。

當時在日本，已有許多國際聯盟論者。那時候，從中學以至

小學，都教以國際聯盟萬能論。甚至發生了只靠國聯即不需軍備的風潮，我們不必指出姓名，但那時相當知名之士，甚至負國家責任的人中，也很多以為就不走上聯盟至上主義，也至少應與盎格維薩克遜保持着現狀的維持，亦即英美之所謂世界和平。而打破了日本這種迷夢的，就是偶然勃發的九一八事變。所以我當時切言，九一八事變喚起了日本的大和魂，救了日本。(?)

再看歐美，美國做了中南美諸國的盟主，專志於保持西半球的和平，對歐洲及其他地方的騷亂，採取傍觀的態度，而歐洲列強，也締結了維下洛條約，四國協約，不過美國雖退出了歐陸，但對其貸出之金錢，都不能放棄。於是派道生，楊格等赴歐，欲安定歐洲的經濟，尤其是金融，那時，不但強國與強國間，互締不侵犯條約，就是強國與弱國間，弱國與弱國間，也締結互不侵犯約，一時不侵犯條約，極為流行。例如蘇聯與各小國間，以及德法與各小國間，都曾締結此約，而小國間，或締互不侵犯約，或締協約而為協商國，其代表者，即以捷克為首的小協商國，這都是想以此防止暴力戰爭的，經濟戰與普通戰爭的區別，就是後者用暴力，我們為與經濟戰相區別，不妨用暴力戰表示之，他們為避勉暴力戰，於是自經濟方面，政治方面，教育方面，作種種嘗試。

但是實際上的結果如何呢？意大利征服了阿比西尼亞，合併了阿爾巴尼亞；德國則與奧亡捷，墨里黑會議中的英德諒解，終歸無效，於是因波蘭問題，自去年九月，英德首先開戰，蘇聯不久也就介入。而蘇之介入，乃一似參戰又非參戰之奇怪的介入，日本大體說來，是不介入的；就蘇聯說，也許是一種奇怪的介入，而蘇聯將如何舉動，尙難測知。

這次歐戰，是否會演成世界大戰呢？我認為一定會延伸為大

戰，至少有延伸為世界大戰危險性的可能極大，這次世界大戰，已歷八月，與上次究有何差異，欲概舉如下：當足供預測未來世界的參考。

第一、英德雙方，關於最初的準備與覺悟，兩次有極大的差異，第一次世界大戰時，英國是毫無準備的，因此認為大戰的責任者是威廉二世。當媾和時，英國國民高唱要處彼以極刑，後來加以調查，始知威廉二世以至德國的政治家，軍人，國民，均無惹起戰爭的意圖，於是此說才漸熄，而德國及會力阻其同盟國與地利冒然行動。德國的國防雖甚鞏固，但自某種意義言，尙不足言準備。只因奧太子的被刺，出乎意料的惹起了世界戰爭。

但這次戰爭，決非如前次之不意的爆發。英國的無準備是真的，但英國任何事情都是緩慢的。德國因希特勒之獨裁權的行使，國防自甚鞏固，但其軍備的施設，並未達希氏所期的萬全之境。以之擊敗波蘭，是綽有餘裕。不過總以為英法當不致加入。當然沒有準備到與英法，甚至危險的與美國去交鋒，以賭世界的輸贏。但與上次大戰之準備相較，則懸隔極大。英國雖素性遲緩，但是將捷克的瞬即滅亡，意大利的吞併兩阿，料想必繼續有變。所以當波蘭危機初起，雖盡力從事於和平的奔走，但旋知非口舌所能爭，早晚非一戰不可，於是乃極力開始擴張軍備的活動。這是去秋戰爭勃發前，半年間之情勢。法國則自梵爾賽條約締結後，亦無日會懈其對德之軍備。我曾屢次參加媾和會議，有趣的是敗者的德國反如勝者似的坦然，而勝者的法國倒戰戰兢兢。

法國雖極力擴充軍備，但卒知以一己之力，不能準備至足抗德國的軍備，這在戰後，法國人已經自知了！根據專門家的評判，法國陸軍在歐洲，是戰鬥力最強的。我也認為或許如此，不過

戰爭決不僅是軍隊的集結。所以法國發生了恐德的心理。因不欲與德作戰，於是總與英同道。並這口欲與美國相聯，以求德國不敢冒昧開戰。這是法國的一貫政策。一般人總常說英國人狡猾，這乃對英的謗言，其實英國人並無為法戰死的必要。因此英法不容易合作防止德國的再起。而英法因這問題，行動相背，意見相左。蓋英國人本身並不以為自己是歐洲人，英國人談起歐洲，是指歐洲大陸，自己卻不以歐洲人自居。所以認為歐陸的事應還歐陸國家處理，自己在世界上有着種種的利害關係，始終不易從法國之願。但英國到了涉及自身，也就不能緘默，終於一日鮑爾溫首相突然演說：「英國的國防第一線在萊茵河」。這是毫不足奇的。因為英國如不所萊茵河為國境而與法國真的合作，就不能防止歐洲之混亂及世界大戰。

美國因為懲於上次大戰借款的失敗，所以對介入歐戰極為慎重。美國上次的參戰，我認為是因為俄國的崩潰。如果英法戰敗，則其次即將波及美國。但戰後獨裁主義大為抬頭。而經濟戰也在熾烈的國家主義全體主義，自給自足主義之下，日益深刻化。歐美經濟學者所謂上次大戰的最大原因之經濟戰，不但未曾休止，反日益激劇。這就是我最初所說的，實際上以經濟戰的形式，而戰爭益形深刻。一時世界流行痛的國際主義，也隨之衰頹，都回復到了國家主義。從前盛倡非國際主義不足以底定世界經濟世界和平的英國坎茲博士等經濟學者，又說非國家主義不足以保經濟之自立。在經濟戰中滲入了國家主義，於是出現了全體主義與獨裁主義。但是美國因傳統的孤立政策，却不理歐洲的事情。

如此說來，人類的行動好像是合理的，其實人類的行動並不一定合理。不僅如此，人類的行動，尤其是人類集團之國家的行

動，十分之七是不合理的。壞點說是胡鬧，所以常有矛盾的思想，矛盾的行動。美國對於歐洲的事情雖不甚理解，却對東亞之事，要硬介入。就我們看來，美國因為與歐洲的血統傳統相近，其一億餘人中，多來自歐洲，所以對此有密切關係的歐洲，則不願介入。但對與其無因緣的東亞，却要介入。怒罵日本破壞了九國公約，終於以「支那事變」為藉口廢除了日美通商航海條約。這種對大國的侮辱，是稀有之事，而美國竟毅然為之。大概美國認為對東亞不容旁觀，所以對東亞之事硬行介入。當念及日美關係時，這是不容忘記的，而今日正表現着這相矛盾。不僅是矛盾，某美國人早就說：「現大總統羅斯福氏，正在自己造成日美必戰的形勢」。雖屬遺憾之事，但我們實具同感。雖覺奇異，但為大總統者，總不是狂人。這莫非是有什麼作用或誤解之處嗎？

總之這次大戰與前次大戰初期之不同，是前次各國均無準備，而這次雙方均有某種程度的準備。

第二、對於日本，相差甚大。前次因與英係同盟國，所以不久即行參戰，這次是幸還是不幸呢？——非俟將來不可得知——却毫無密切的關係。即採取所謂「不介入」方針。「不介入」究竟是什麼意義，我也不甚了解，總之大概是不參加歐戰的意思吧！這種差異是很大的。今後事態將愈益重大，日本非決定一個根本的動向不可，所以我們非好好把握它不可。

第三、上次俄國一開始就是聯軍的與國，而這次反立於德國方面（？）。擁有豐富物資的蘇聯，佔着那等地理位置的蘇聯，竟立於德意志方面，較之從前實相懸殊。但又並非像從前參加聯軍似的參加德國方面，却是不勞而獲得了半個波蘭，雖欲一舉而兼併芬蘭，但因其堅強抵抗而未成。結果作了一次巧妙的外交轉

變，大概暗中德國曾爲之盡力。羣以爲戰火將蔓延巴爾幹，可是實際又不如此。也許因爲與德國曾有諒解，也許交涉尚無結果，但因無確實的情報，殊難加以判斷。雖說是介入，但因其所用之手段，在意義與結果上，都不相同。蘇聯也許是爲達到其目的，所以介入，至少對於所謂資本主義國家間的戰爭，蘇聯不會真心介入。不過是助德一臂令其瘋狂的作戰，也許會反過來助英法一臂之力，令其死戰的。大概蘇聯的目的，是令資本主義國家自相殘殺，盡量促成戰爭的擴大與長期化，令其日益疲蔽。於是因應時勢，時而裝作友方，時而又束手不顧。俟資本主義國家都疲蔽不堪，則無論勝敗方面，均難再起，於是蘇聯再突出而進行其赤化世界的工作。蘇聯一時對赤化世界的運動袖手，至少是遲緩者，只是裝着蘇聯的退却，其實並未拋棄赤化世界的大目的。蘇聯當然想利用這次大戰，令資本主義國家爲之疲蔽，而作爲赤化世界的機會。所以蘇聯根據自己的便利，任何一方均可相合，同時也可以中立。這只爲了一個目標，所以我們不應破其騙住。從前俄國有着顯明的意思與目標，而參助聯軍，後來不是竟單獨的與德媾和嗎？這次開始就有固定的目標與意識，並且還顯然是其所策動的。

第四、美國當然是世界動向的最大原動力，在上次大戰的時候，威爾遜總統曾告訴美國人民「在行動上思想上，都應中立」。但結果並不如此。這回羅斯福大總統一開戰，就表明了援助英法的態度。並極力輸送戰爭血肉的兵器、糧食、軍需品與英法。不久前報紙上曾傳，美國有嫌現金太煩而主張信用購買之議，這種辦法，大概也會日漸有力。雖說美國不願參戰，但是美國人全認爲英法戰敗，則前途不堪設想。我很早以前，就說美國人雖決

心不參加第二次大戰，但事實上怕會出乎意料之外的早速加入。我是認爲不會待之二年的，但竟出我意外的遲緩。這因爲參戰，並不是簡單的事。美國對日態度，似乎只要再進一步，就要演成戰爭的，可是它只止於在太平洋作海軍大演習以示日本，却不再進一步。雖然戰爭似乎不容易發生，但態度却比從前顯明。大概要俟英國即將潰敗之日（如自己加入即可確恣頹勢）美國才會參戰吧！這不僅是我的預言，一般識者均如此看法。這並非有愛於英法，乃愛護自己；因爲英法戰敗，則次即及己了。

第五、意大利前次大戰時，與德雖有三十年的同盟歷史，而初則守中立，繼則背棄了三十年的同盟而加入聯軍。這次雖與德締結了軍事同盟，但初則保守中立。不過昨日之敵爲今日之友，今日之友，因利害的打算，也可以反友爲仇。不過莫索里尼，也許能對德保持信義，或至少作將來的斡旋和平者。

第六、是印度的態度。印度是我們亞洲的夥伴。印度上次如英國之約而參戰，是因爲許以在戰後可以自治。但戰後並未兌現，所以這次自甘地起以及印度的志士，都主張參戰的條件，是先允許印度獨立。

有些人說，英國的自治領，在二次大戰中是不可靠的，但事實上却相當可靠，而正在赴祖國之急。

第七、是對德封鎖之難易，與上次大有不同。即蘇聯上次係德之敵，再加上歐洲各國的關係，所以對德的經濟封鎖才有可能。此次——將來如何自不可知——蘇聯是德之與國，似尚有物資之供給。對於巴爾幹也直接間接的可以作相當的經濟工作。唯一的不同，是土耳其附於英法方面，而上次是德之與國，但這也並非什麼大不了之事。

倉卒說來，大概有些相異之處，今後如何，擬先對經濟戰與暴力戰的關係略增數語以後再談。

經濟戰，與流血冒煙的暴力戰，在本質上，毫無不同。只是面貌微異的兄弟，而非所謂原因與結果。那麼真的原因是什麼呢？是人類的慾望。因近代文明偏重物資的結果，所以人類易受慾，特別是物慾的刺激。而物是永難滿足的。為欲食美味，欲享奢華，欲獲更多之物資，於是不惜以任何方法去求得。因之演成更激烈的經濟戰。如果糧食一碗，則犬將羣爭，人類不過較犬稍優而已。因為腦汁稍豐，所以採取智力戰，即外交戰。而經濟戰也可以視為智力戰的一種。如果這還不夠，就實行暴力戰。故其真因為人類之慾，特別是物慾。而刺激其無涯增大的就是現代文明。現代文明之為物，是非促成戰爭不可。尤因近年來在經濟戰上加上了熾烈的國家主義，所以戰爭就更猛烈了。

並且還有現狀維持派與現狀打破派的分類法。現在世界上，無論國內問題或國際問題，都有現狀維持派與現狀打破派之爭。其實正確說來，並無真正的現狀維持派。所謂現狀維持派，不過是主張漸次改革，應稱其為現狀漸進派。我認為就是日本，也沒有絕對的現狀維持派，現狀維持派與現狀打破派，正確點說，只是漸進派與急進派之爭。歐戰即為其實例。「支那事變」雖非全然如此，因看法之不同，也可以說是帶着一半的現狀打破之意義，如假定其為現狀維持派與現狀打破派之爭，那麼究竟是誰勝利了呢？我認為毫無疑義的是現狀打破派，就是在實際上，也是在趨勝利。此乃今日之世界大勢。縱令繼續戰敗，剩下的英法，瀕不能完全的維持現狀，也大有疑問。因為其本身是非變不可。不過因戰爭之結果，現狀打破，將有速度速度的差異而已。

事實上，現在已經可以稱之為世界戰爭了。日本可以說是由「不介入」的作法而爬進去了。何況，美國雖宣稱中立，却大量的供給英法之武器及軍需品，實際上可以認為是一個頗有力的參戰國。在這狹隘的世界中，現在歐洲的三大國——如果把蘇聯也算在內，就是四大國都在戰爭狀態。其他國家，雖然說什麼不介入或中立，但實際上是不能永久如此的。有些人說這次戰爭一定非常長期的。如果把經濟戰在本質上也視為同於暴力戰，那麼也許會繼續幾十年；否則如果就普通的戰爭看法說，恐怕不致繼續五年十年吧！也許會意外早的終止吧！我當然不敢武斷說，在一年左右就可以結束，不過也許不致超過上次大戰之一半時期以上。戰後的結果就是打破現狀，將開一個改造世界的大會議。美國等如不參戰，即不參戰而完全保有其國力時，那麼在此會議中，一定有強大的發言權。大概是一個集合了世界主要國家和多數小國的改造大會議。與普通的所謂媾和談判或會議等，在性質上，是相當不同的。

據前述對於未來二三十年的預測看來，則日本怎樣做才對呢？日本國民處在這變局之下，應有怎樣的覺悟呢？我想簡單的提兩三點。

有人也許認為「支那事變」尚未結束，對這空前的世界變局，日本無須干與，無力干與，故對於改造世界的大問題，也不能參與。我覺得決不能做這種無為超然物外的舉動。不——如果有這麼一天，那就不得了！當然，如果高唱入雲的向處理「支那事變」邁進，僅係一種希望的表现而已，那還有什麼話說。如果要邁進，以日本的現狀言，就對「支那事變」也不易措置。內閣總理大臣（指米內光政首相言）說：「雖說進了一步，但前途仍甚



遙遠，我對此也有同感。如果要早日結束，或已厭戰，請明天就從中國撤兵好了。如果想吃好的食品，過安定的生活，請停止戰爭好了。如果要貫徹「聖戰」，這種生活不能安定，一定只有更苦。我當道：「無理想之國民必亡」，所以我們非貫徹到底不可。如果問我這究竟是什麼，具體的，極單淺的說，是日本要在結果必至的世界改造大會議中，獲得強大發言權的基礎。並且藉此開始向世界作堂堂的戰鬥。那麼為什麼要取得這種發言權和作堂堂的戰鬥呢？其目的，實因二千六百年前，在這樞原聖域神武天皇在建設國詔勅中曾謂：「兼六合以開都，掩八紘為一宇。」現在大和民族，自九一八事以來，已繼承此大精神，此大理想，作二千六百年來未有之大規模的實施，即已向「滿蒙」之野，踏出了第一步。但是現在仍有人對於在「滿洲」的討伐「馬賊」，及「支那事變」，尚發出種種議論。日本為什麼要如此呢？這就是為了大規模的實現國勅而忍受與努力。如果任其發展，則偏物質的現代文明，不久恐怕就要遭遇着沒落的命運吧！而日本國民也決不能做地球上的國家。如果在其發展以至現代文明之沒落，則日本也不能不被捲入。世界不是在以全速力走向破滅之淵嗎？而日本是不能離開世界的。所以對「支那事變」，「東亞新秩序」，歐洲大戰，都不能不顧，更不能置之而道進。而美國的方向，尤其是日美關係，更有時行考慮的必要。

如果歐戰或美國的動向波荷印時，諸君作怎樣的打算呢？大和民族現在真正面對了空前的大試驗，曠古的大試驗。恐怕非發揮不退轉的大勇猛心不可。日本民族，不，現在我們果能完成這種任務嗎？以今日的狀態言，是絕對不可能的。現在當務之急，沒有甚於自省自正之事了！換言之，就是要先從日本的國內改造開始。

現在應該對誰說明這種世界大變局與日本的關係呢？如果這說明這種關係的頭腦都沒有，對「支那事變」的將來都不能預知的人，他們難道有資格站在今日日本的廟堂之上嗎？

試觀日本現在愚昧事象之一的「精神動員聯盟吧」精神聯盟離已改組了無數次，可是什麼也沒有做，欲國民精神總動員，則先應如何呢？他們如果說國民應更緊張，那麼請先告訴我們，為什麼要更緊張的明白理由。僅羅列抽象的形容詞是不行的。三年來極大之努力與犧牲的結果，現在究竟在那裏？對於明天後天的預計，國民希望能明白的知道。如果國民能明白瞭解這一切，當能如英國人，法國人，德國人一樣，的忍耐耐寒！縱比他們的生活更苦，亦能忍受。但是政府諸公，果會將忍苦耐寒的道理，告訴過國民嗎？既係日本國民，如有必要，則三餐減為兩餐，兩餐減為一餐，以及將剩下的孩子獻給天皇的決心都是有的，國民之所以不能自動為之，甚至不能遵令行之者，是誰之罪呢？是由於何故呢？說國民弄出黑市，囤積居奇，這只是政府使之，而非國民的初衷。由國家支領月俸，而作「國民應緊張起來」的說教，這種閒話的職業，難道是現在事變下應有的嗎？這不過是極小的一例而已，無論誰看來，日本的現狀，真是有足愛者。一切都是敷衍了事，逃避塞責，混着過下去。這是不行的。快點掃除一切的對立，上下各方打成一體，真做到：「無一人不生產，無一人不盡自己的義務，發揮和扶相得的協同組合的精神，均義勇以奉公。」精神比一切要重要。要統制物，不如先統制心。物的價值當然是重大的，但是更緊要的是心。吉田松陰先生在致其兄之書信中，有一首和歌「所備者非艦與砲，而是我們數鳥的大和魂」。真的是應該如此，只要具備這條條件，就是甚於今日數倍之困難，數十倍之貧乏，也不會驚奇，絕對可以忍受的。

# 中 央 信 託 局 業 務 一 覽



## (一)

### 儲 蓄

1. 團體儲蓄
2. 軍人儲蓄
3. 公務員儲蓄
4. 職工儲蓄
5. 普通儲蓄
6. 簡易儲蓄
7. 按月抽籤給彩儲蓄
8. 特種有獎儲蓄券
9. 節約建國儲蓄金
10. 節約建國儲蓄券

## (二)

### 信 託

- |                                                                                                 |                                                                                           |                                                                                                         |                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>丁、</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 核付款項</li> <li>2. 經政府法院指定或許可之信託事項</li> </ol> | <p>丙、</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 經募債券股票</li> <li>2. 經付到期本息票</li> </ol> | <p>乙、</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 原封保管</li> <li>2. 密封保管</li> <li>3. 基金信託存款</li> </ol> | <p>甲、</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 存款信託</li> <li>2. 活期信託存款</li> <li>3. 定期信託存款</li> </ol> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## (三)

### 保 險

1. 國民壽險
2. 公務人員壽險
3. 普通壽
4. 團體壽
5. 人壽再保險
6. 水火險
7. 運輸險
8. 意外險
9. 戰時運輸兵險
10. 戰時陸地兵險

## (四)

### 農 業 貸 款

1. 農業生產貸款
2. 農業供銷貸款
3. 農業儲押貸款
4. 農田水利貸款
5. 農村運輸工具貸款
6. 佃農購置耕地貸款
7. 農村副業貸款
8. 農村推廣貸款

## (五)

### 其 他

1. 承辦採購國內外材料
2. 承辦會計
3. 承印鈔券
4. 承辦運輸
5. 辦理土產出口
6. 辦理工業品進口

# 中 央 信 託 局 總 局

## 重 慶

第一棧範市場十七號

電話二二一、三二三

中正路二〇四號

電話一〇二九

郵政局巷一號

電話四六四、二三三

# 調查統計

## 保甲長責能之概況調查

吳左東

筆者從事「保甲長之責能距離調查」，在四五月間。原擬趁秋涼時予以整理，詎料暑中渝市遭襲，材料散佚，又兼自身的長途旅行，遺失更多。本文所述，係原搜集材料之一部份，全部材料惜今已無法齊全，只得把僅存的一些，略加整理，草就斯篇。

現在各省正在推行新縣制的初步，四川省即將開始成立新制的保辦公處，過去的保甲情形，今後當有轉變，但是惟陳出新，本文資料，仍不無可供參考之處。（筆者附識）

縣各級組織綱要第四十九條「保長保國民學校校長保壯丁隊長暫以一人兼之」，第五十四條，甲置甲長一人，由戶長會議選舉。在實行新縣制之前，已經覺察過去地方政治的癥結，認為在改進地方政治的途徑上，基層政制實佔有最重要的地位，如四十九條所云保長一人須兼任保國民學校校長和壯丁隊長，保長的地位增高，保長的使命當然也要加重，但是在事實上能有若干保長能夠担負起這種新制的使命，這是一個值得調查與研究的問題。

至縣各級組織綱要第四十七條謂：「保設保辦公處，置保長一人，副保長一人，由保民大會就公民中具有左列資格之一者選

舉之」，所謂資格，便是（一）師範學校或初級中學畢業或有同等之學力者；（二）曾任公務人員或在教育文化機關服務一年以上著有成績者；（三）曾經訓練及格者；（四）會辦地方公益事務者。上列四種資格現在我們暫認為是法制上的規定，要是嚴格地從保之範圍內選擇適合於該資格之一者，恐怕不是一樁容易的事。不過我們既經抱有推行新政的決心，我們就將保甲長的一人的問題，作個調查與研究。

現在各地的保甲長，其品質參差不齊，都市的保甲長與內地城市的保甲長不同，富庶城市與貧寒城市的保甲長不同，城郊與僻鄉的保甲長不同，工業發達區域與商業發達區域保甲長不同，與農墾區域的保甲長不同，就是在同一聯保中的保甲長往往又因

經濟教育資望不同而不能同一而語，筆者這次調查是從一般的折中的中間去選擇可為一區域代表的保甲長，其中沒有都市的保甲長，也沒有太僻徹貧寒區域的保甲長，一共抽查了二十一位，三分之一是屬貴州定番縣境，三分之一是屬貴州桐梓縣境，三分之一是屬四川江津縣境，先由個別談話的方式詢取材料，復告訴他我是做學術調查的，讓他再毫無規避的申說意見，以作材料的考對，最後更與各該所屬的聯保主任仔細研究其正確性。

這次調查的時期是在民國二十九年的三、四、五月份，三月份的下旬在定番調查，四月中旬在桐梓調查，在江津的時期已是四月底五月初了。

### 一

在抽查的二十一位保甲長中，一則因為他們都是生活在鄉村裏，再則區域聯保或人民選擇保甲長時，對於體格比較注意，所以二十一位保甲長中祇有一位體弱多病。身體壯碩健康者佔調查總人數百分之九十六強，就是那一位多病的甲長，據說為甲內人民所絕對擁護，第一他在經濟方面比較慷慨，如果有較小的攤派款項，他便由自己獨力繳付，不再分攤給其他居戶，這種甲長不要說境內居民擁護，即是聯保主任與保長亦是不肯讓他辭退的，因為他繳款總比其他須分攤於居戶的甲長快。這種現象在道義上講是最好也沒有的，但是在奉行公事的行政上，講却不是正常而合理的情形。

保甲長年齡的限制，於中央及地方都有一定的規定，可是實際上，因為要求保甲長多為公事而奔走；在義務職的條件下，當然身任保甲長的人，不能再去雇用別人，什麼都得自己跑腿，保

甲長須得年強力壯者，乃是必然的事，在這次二十一人的訪問中，年歲在二十歲與二十五歲之間者計兩人，年歲在二十六歲與三十五歲之間者有九人，在三十六歲與四十五歲之間者有六人，在四十六歲與五十五歲之間者有四人，其中有十四人是年齡在二十六歲與四十歲之間，佔保甲長總數的三分之一。尚有四人在四十六歲以上的，其中有三人是保長，因為現在的征兵征工攤款調解諸多事情，甲長多數只事力役之勞，並不參與決定的工作。除了聯保主任外，保長實負有公平與否的裁決人，所以地方上便以保長一席，往往推之年事較高，處事公正持平，或是熟悉公事者任之。

### 二

保甲長是說不上有什麼薪給的，甲長全為無給職，保長每月有三數元的辦公費，如四川省的保長每月領二元，貴州省的保長每月領辦公費四元，可是這一點辦公費連茶水供應都不够。所以任保甲長的多數是在該保甲內比較生活寬裕者，據調查的二十一位保甲長中屬於小販商者有十二人，自耕農者六人，佃農二人，靠織布過活者一人。

### 四

因為保甲長們在當地有着相當的社會地位，在經濟上又有比較寬裕的環境，並且保甲長又是供勞役而少權利的職司，除非有特別的變故外，甚少有更易的。如在所訪問的保甲長中，任職的年數都很多，竟有任職至十年以上者，平均的年數也在二三年以上，現在再把牠列表如后：

| 任職年數       | 保甲長數 |
|------------|------|
| 滿十年者       | 一人   |
| 滿五年者       | 一人   |
| 滿四年者       | 二人   |
| 滿三年者       | 三人   |
| 滿二年者       | 九人   |
| 滿一年者       | 一人   |
| 滿半年者       | 二人   |
| 未滿半年者      | 二人   |
| 平均任職年數為二年半 |      |

## 五

保甲長的年齡多數在三十與四十之間，一則當他們在學齡的時期，還在風氣未開的清末，再則他們所處的環境——至少在當時的環境是閉塞的窮壤僻鄉。所以一般的講起來，他們的教育程度是非常的低下，根據所調查的二十一位保甲長來論，識字的佔百分之八十弱，不識字的佔百分之二十強，在識字者之中，有小學畢業者兩人；讀過私塾者共十四人，其中有的僅僅讀過一年的，有的有二三年，亦有讀過五六年者，讀私塾的，多數是四年左右。在讀過私塾者之間，能够以最簡單的方式掛賬者十人，除掛賬之外，尚能寫一封勉達意的信的有四人。在兩位小學畢業者中有一位程度比較好，寫的信也相當過得去，另一位可不行了，勉強能夠掛賬，這種差異與他們各自職業與生活方式的不同，當然是有着密切的關係的。

在保甲長之中，保長的教育程度的確是要高些，在所調查

二十一人中能寫信的五人中，其中四人便是保長，保長在當地是比較智識較高聲望較重的人士，鄉村裏要是發生了什麼小的糾紛，就由他們來調解，不過要是追思起縣各級組織綱要來，其中會規定保長兼任保國民學校校長，不論其是否授課，如現狀下的農村保長，或者總還不够程度，否則亦僅徒負虛名耳。

## 六

我們要調查保甲長的一般情形，當然不能不以極大的注意力去考查他們的經濟力量，但是在研究他們的經濟問題之前，最好還是先調查一下他們的家庭的人口數目。

所調查的二十一位保甲長，當然他們都是生產者，家庭經濟的主要負責人，最使我引為奇怪的，他們中間竟沒有一個是我們中國舊式的龐大的大家庭，但是供養父親或母親是有的。這或者由於川黔兩省數十年來軍閥的經濟榨取所促成的。

二十一人中，每家的人數平均是五、五人，以每月六人者最多，四人者次之。

## 七

保甲長能否盡其職責，人才的選擇固然相當重要，但是我們更應注意的，保甲長多為義務服務者，就是有每月數元之津貼，不用談及生活費上可得一補助，實際上連因職務而供奉的茶水之費亦不敷，枵腹從公，要求保甲長能够做盡政府給予的使命，這不是一個簡單的問題，我們要研究他們能為職務而盡若干力量，他們自身的經濟情形是有予以調查的必要。

調查的二十一位保甲長中，職業上可分為農，販商與苦力三

種，亦有一百耕種一百為販商者，亦有耕種者兼為苦力的，其中有一位是專為人家修齋的道士，二位是為人趕馬的，將這二十一位保甲長閣家每年的總收入來比較，可以從下表窺見其真況：

| 保甲長人數 | 每年總收入約數 | 保甲長人數 | 每年總收入約數 |
|-------|---------|-------|---------|
| 一     | 二、〇〇〇元  | 一     | 七五〇元    |
| 一     | 一、八〇〇元  | 一     | 七〇〇元    |
| 三     | 一、五〇〇元  | 一     | 六五元     |
| 一     | 一、〇〇〇元  | 一     | 五〇〇元    |
| 一     | 一、〇〇〇元  | 一     | 四〇〇元    |
| 一     | 九〇〇元    | 一     | 三五〇元    |
| 二     | 八〇〇元    | 三     | 三〇〇元    |
|       |         | 二     | 二〇〇元    |

雖然各地的賢紳耆士總以保甲職司卑下而不願屈駕，但是一般說起來，窮無立錫的貧民却又得不到保甲長的職位，所以任保甲長的人在經濟上總能列入當地人民的上中之級。二十一位保甲長，每人的平均年入約有八三六元，而二十一人中除因商業往還而有暫時掛賬的情事外，正式的負債只有一家，為數亦僅四百元。

大概以這次調查的對象在鄉村的緣故，有半數以上竟沒有子女教育費的負擔；就是有，大多每年只須幾元錢的小學教科書而已。其中只有一位有一位少爺在初中讀書，每年得費用二百餘元。

八

保甲長在地方上比較是有地位顯體面的人，本人的烟酒茶水

以及在外的應酬交際等費，不論多少，總屬不貲，據調查所得，平均每年每人年耗約一〇〇元，每月八九元，他們的克苦節儉，從這個數目上可以證實，各個人的年耗，再列詳表如后：

| 年耗數(單位元) | 人數 | 年耗數(單位元) | 人數 |
|----------|----|----------|----|
| 三〇〇      | 二  | 七〇       | 一  |
| 二〇〇      | 二  | 六〇       | 二  |
| 一五〇      | 二  | 二〇       | 二  |
| 一〇〇      | 四  | 一〇       | 二  |
| 八〇       | 二  | 五        | 二  |

至於保甲長及其家屬全年的衣食住行以及其他一切開支有如下表：

| 保甲長人數 | 每年總支約數 | 保甲長人數 | 每年總支約數 |
|-------|--------|-------|--------|
| 四     | 一、五〇〇元 | 一     | 七〇〇元   |
| 一     | 一、二〇〇元 | 三     | 六〇〇元   |
| 一     | 一、〇〇〇元 | 一     | 四八〇元   |
| 一     | 九〇〇元   | 一     | 三二〇元   |
| 一     | 八〇〇元   | 三     | 三〇〇元   |
| 一     | 七五〇元   | 三     | 二〇〇元   |

保甲長每人每年平均負擔支出的約數是七三六元。前文統計每人每年總入約數為八三六元，將八三六元減去七三六元平均每位保甲長年可剩餘一〇〇元，這種統計方法固然不是合於科學的，尤其在這國難期間經濟的增減在不正常的狀態中滋長。但是有這樣一個估計的數目，至少也可以使我們認識，現在的保甲長在經濟上並不須要政府來負擔其生活。

## 九

談到保甲問題，便有許多人對於保甲長譴責備至，似乎非更換一批人，重建另一種制度不可，其實這是基層政治的整個問題，就是更一制度換一批人還是不能去其垢層。保甲長固然不免有賄賂者在，可是身為保甲長的又何曾不在含冤不白，這次所調查的結果，一般保甲長便有下列數點由哀的痛苦的陳訴：

- 一、轄境住民有奸有壞，如有征攤公款，便不易達到公平的。
- 二、各級上層的多取於民，往往不調查一下人民的負擔力量，以致民怨沸起，使無權無能而站在官民之間的保甲長無法解決。
- 三、縣區聯保級如有賄弊和不清情事，下層工作便更感困難。
- 四、縣區聯保各級對保甲長的壓抑凌辱，從事無給職的保甲長，精神上更感痛苦萬分。
- 五、轄境人民知識太差，召集開會以解決問題而不可得。
- 六、上層階級有遷就地方刁頑痞棍情事，為保甲長者更不易平允處事。
- 七、往往受境內刁民之誣毀。
- 八、保甲長如自己不識字，如有撥付款項及分派工役諸事，便無法應付。
- 九、保甲長以權力限制，對地方紳士與痞棍每多遷就，無法公正。
- 十、保長每月得辦公費四元(黔省)，連茶水之費亦不敷，還

須終日奔走，動輒得咎。

十一、如為有津貼的征工，該項津貼往往不能如期領得，甚或無法領得，至保甲長於民工前失去信用。

十二、人民攤款，不易收齊，聯保階級不予實力補助，僅逼保甲長私人填繳。

十三、遇有公事當差，為苦力之保甲長便不能外出作工，以致影響生計。

十四、公事日必數起，奔走不了，應付不及。

十五、征抽新兵，壯丁多逃避一空，就是第三步行秘密抽籤，亦無大效。

十六、境內人民貧富不均，如有攤款而平均分攤，窮人負擔不起，貧富分等，富人不悅。

二十一、保甲長中有兩位說得最動人，定番有一位保甲長說：

「上層像鏈子的壓下來，下層像鐵磨的推不動，做保長真有苦說不出，既不准辭職，又得挨罵受辱。」

還有一位甲長很痛心地說：「做公事是大家盡些義務，但是往往吃力不討好，公正了得罪父老們(指紳士)，偏私了有人罵上門，無薪的差使比有薪的還難做，並且上層馬馬虎虎只要錢，我們下面便無法好好的幹。」

## 十

一般的講起來，保甲長是可以負責推行他們的負的使命的，有公事給他們，他們總是極力使之完成，所以為人所詬病的，並不是保甲長本身有以致之，其原因約有(一)智識程度太差，

行政常識缺乏，以致力不從心，(二)太無保障時受凌辱，不能大朋從事，一則他們生活於鄉村，並且還要早夕努力工作才能維持家屬而不致凍餒。這種環境而磨鍊出來的保甲長，不一定能如大器，但是勤慎則有之。

今後要求保甲長責能距離的百分比減低，且不必詬病在保甲制度和保甲長身上，最實際的問題務必充實聯保一級——就是鄉鎮一級，在理論上講，鄉鎮是實際推動行政的實級，保甲祇是鄉

鎮機構內的細胞，在實際上講，在一般鄉村文化的現狀下，要得到一位理想中的真善美的保甲長是不可能的保甲長的推動工作，總得依賴在鄉鎮一級。鄉鎮負有直接指揮監督保甲之責任，區域小，耳目近，鄉鎮是沒有理由以鞭長莫及的字句來推諉照顧不及的。保甲長如果對法令推行不動，這是牠的力量問題，鄉鎮一級應該儘量協助。

## 編 後

編 者

現在適值民國三十年獻歲之時，本刊出版這一個新年號，一方面自然是開創本年的各期，另一方面却是結束本刊的第三卷而為其第六期。所以這裏自然有幾篇應景的文章，同時也有幾篇很深刻而有力的，足為本卷之殿。

政府各位高級長官的新年論文，都是闡述各部門重要政策的與政治建設有重要關係，我們自當細讀。本刊所載各篇又多係專為本刊而作的，如孫哲生院長的「民生主義經濟政策與糧食公賣」及陳果夫先生的「建人論」，都是極有價值的專文，在其他任何刊物不曾發表過的。本刊除於此特別提醒讀者注意外，更願藉此機會向各位長官致最高之敬意。

總裁所倡導的行政三聯制，於去年經七中全會通過，並已付諸實施，這在中國行政史上將為劃時代的改進。但其未來成效如何，則大半要看實行此制之是否能符合實際環境，並是否能完全照着最合理的辦法去做。本會曾就此題召集學者專家及各方有關人士開一座談會，為學術上之研討，將來或可整理發表。茲先將萬異先生的「論行政三聯制」一文刊出，以發其端。萬先生的文章大約是在中央設計局及黨政工作考核委員會兩機關成立以前寫的，所以在理論方面的討論比較特別精密，而非針對今日的情形寫的。

陳柏心先生對縣政問題極有研究，這裏發表的一篇，據陳先生說是一整部著作的一篇緒論，以後我們願意讀到其他更具體的縣政建設專文。

國民代表大會的「議政會」是否應設，曾為多少人所熱烈討論過，今日雖似已成明日黃花，但這問題還是我們應該澈底加以研究的。王嗣鴻先生「論所謂議政會」一文於此題作詳盡的研究，確值注意。

戶籍行政本極重要，在抗戰時期，兵役工役都要靠戶籍纔能推行盡利。楊楫先生一文，對此頗有貢獻。此外，張廷鐸先生的譯文，與吳左東先生之調查報告，均能供給我們以許多有價值的材料，同為讀者所不可忽視。



# 政治建設月刊 第三卷 第六期

中華民國三十年一月一日出版

編輯者 中國政治建設學會  
 電話 二 六 〇 三  
 會址 重慶中一路四德里十二號

發行者 中國政治建設學會

總經理 中國文化服務社  
 電話 六 六 二 二  
 地址 重慶磁器街四十七號

代售處 各地書店及雜誌公司

## 定價表

| 訂購辦法 | 冊數  | 價目   | 郵費         |      |
|------|-----|------|------------|------|
|      |     |      | 國內及日本香港及澳門 | 外國   |
| 零售   | 一冊  | 五角   | 四分         | 三角   |
| 半年預定 | 六冊  | 二元八角 | 免          | 九角   |
| 全年預定 | 十二冊 | 五元六角 | 免          | 一元八角 |

本國郵票十足通用惟以一分及五分爲限

## 本刊徵稿簡章

- 一、本刊以研究政治理論及其建設方案爲主（如各級行政、財政、外交、交通、教育、法制等各部門）。凡屬此類之論著，調查、報告、統計、圖表、譯述等，皆竭誠歡迎。
- 二、本刊採稿標準：（A）內容充實；（B）文字簡潔；（C）篇幅適中（五千字至一萬字）；（D）構寫清楚。
- 三、如有長途萬言之專門著作，亦所歡迎，但以「與政治建設」有關之具體方案爲合格。
- 四、來稿一經刊載，即酌致薄酬，每千字自三元至六元。不願受酬者，贈閱本刊，若已先在他處發表者，恕不奉酬。
- 五、本刊對來稿有增刪之權，如不願修改者，請先聲明。
- 六、來稿經登載後，著作權即爲本刊所有，如願保留者，須特別聲明。
- 七、來稿文責由作者自負，稿末請註明真實姓名，地址，略歷，以便通訊，揭載時署名，由作者自定。
- 八、來稿不論登載與否，概不退還，附足郵費者不在此限。
- 九、來稿請寄：重慶中一路四德里十二號中國政治建設學會。

## 廣告刊例

| 等第 | 地位     | 全面    | 半面   |
|----|--------|-------|------|
| 特等 | 底封面之外面 | 貳百元   | 壹百元  |
| 優等 | 目錄版前後  | 壹百伍拾元 | 七十五元 |
| 普通 | 正文前後   | 壹百元   | 五十元  |

4.3.2.1. 特等廣告如用二色以上印刷須另加印費  
 如用色紙或其他彩印價目另議  
 繪圖製版工價另議長期不更換者祇取一次製版費  
 廣告費先付遠地函詢即行奉覆

# 中央銀行

國資 民本 政壹 府萬 設萬 置圓

總行 重慶

分行

|       |         |         |         |     |         |         |
|-------|---------|---------|---------|-----|---------|---------|
| 上海    | 南昌(移贛州) | 杭州(移永康) | 天津      | 成都  | 廣州(移九龍) | 昆明      |
| 福州    | 寶雞      | 洛陽      | 開封(移鎮平) | 蘭州  | 西安      | 長沙(移沅陵) |
| 貴陽    | 萬縣      | 衡陽      | 柳州      | 常德  | 桂林      | 宜昌(移巴東) |
| 重慶新市區 | 雅安      | 北平      | 南鄭      | 衢縣  | 寧波      | 吉安      |
| 贛縣    | 立煌      | 零陵      | 漢口      | 老河口 | 泉州      | 延平      |
| 建甌    | 鼓浪嶼     | 廣州灣     | 韶關      | 宜山  | 梧州      | 盤縣      |
| 蒙自    | 下關      | 龍陵      | 邵縣      | 寧光  | 安慶      | 西寧      |
| 天水    | 武威      | 酒泉      | 許昌      | 鄭州  | 三台      | 自流井     |
| 嘉定    | 廣元      | 江津      | 內江      | 綿陽  | 瀘縣      | 北碚      |
| 瀘縣    | 趙家渡     | 中壩場     | 康定      | 廣慶  | 沅陵      | 涪陵      |
| 筠連    |         |         |         |     |         | 雲陽      |

臨時辦事處

茶陵 辰谿 永春 白沙 西峽口 陝州 長沙 河池

國外代理店

(日內瓦) 瑞士信用公司 (紐約) 紐約哲斯銀行 (柏林) 歐芬信託公司  
 德國貼現銀行 (倫敦) 紐約哲斯銀行 勞治斯銀行 (巴黎) 哲斯銀行

內政部登記警字第七二五四號  
 本期審查證雜字第二五六七號  
 登記證