

年

卷

期

2

1

第

第

本刊稿約

本刊各欄，均歡迎投稿，惟有數事，謹約如次：
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，篇幅以五千字為原則；

三、專題討論一欄，為討論政治或社會實際問題之場所，題目由本社預定，形式亦由本社網排，（為醒目計，或與作者原定題目，及章節等略有出入），惟內容務求接近事實，少發議論，多提辦法，每篇以四千字為原則；

四、海闊天空談座一欄，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，凡足以鼓勵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、素描集一欄文字，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，全部祇陳述事實，用筆不帶半分感情，結句不用半句考語；「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、行有餘力座談會各門文字，為餘興性質，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、另有聲明四點，請投稿人注意：

（一）本社為尊敬投稿人服務精神起見，所有刊載文字，概以本刊全年奉酬，或將來并酬以中央政治學校畢業生指導部所發行之書籍，恕不奉酬現金；

（二）來稿本社有酌加刪改權，如不願刪改者請先附帶聲明；
（三）本刊歡迎附寄與投稿文字有關係之照片，例如敘述海外政治或社會事實時，歡迎附寄有關係之各項照片，又如投「我之奮鬥」稿時，歡迎附寄「昔日之我」與「今日之我」兩種照片；

（四）本刊每期內容編輯方法，力求有系統，而本刊文字又多無時間性，因此，選取之稿，登載時日，先後有所斟酌。

服務月刊止啟

服務月刊第二卷第一期目錄

廿八年九月一日出版

服務經驗特輯 (地方財務行政)

- 辦過地方財務行政以後.....劉文藩 (一)
- 我做財廳科長的經驗.....王達辛 (十)
- 我做縣財政科長之回憶.....許饒儀 (一五)
- 六年來的財政經驗.....汪茂慶 (一八)
- 兩度辦稅的所述及其感想.....江士傑 (二三)
- 我如何創辦貴陽營業稅.....羅頌沅 (二七)
- 辦稅的心得.....蔡如海 (三〇)
- 我做會計主任的經驗.....閻鴻聲 (三三)

專題討論 (地方財務行政)

- 整理川省縣財政芻議.....朱韻秀 (三七)
- 四川地方財務行政之檢討.....崔永楫 (四四)
- 地方財政之百弊及治弊之方案.....毛龍章 (四九)
- 地方財政中之預算問題.....王達辛 (五五)
- 縣金庫制度研究.....汪友明 (五八)
- 地方財政中之審計制度及其改進.....智白 (六四)

學術講座

行政學研究法論.....張金鑑 (六七)

名人言行錄

先賢敬身嘉行錄.....學玉清 (七五)

海闊天空譚座

德波戰爭之歎詞.....徐志明 (七八)

行有餘力座譚

我在江蘇時的案牘與雜生活.....陳果夫開談 (八一)
蔣星德筆記

通訊

從淪陷區域歸來.....方定文 (八五)



服務經驗特輯 (地方財務行政)

辦過地方財務行政以後

引語

一、做事先做學問：

(甲)學以致用。

(乙)學以立人。

二、應付惡劣環境的人選：

(甲)「最黑暗方面的事，必須要用最光明的人來管理」。

(乙)「最艱難方面的事，必須要用最純潔的人來管理」。

(丙)「帶有幾分專門性質的事，不一定條件都需要具有專門知識的人，才能辦理」。

三、應付惡劣環境的方法：

(甲)以剛克柔。

(乙)以正闢邪。

(丙)處變的原則：

1. 真誠並濟的手段。

2. 沉毅勇敢的精神。

3. 機警應變的手法。

4. 應付繁亂的魄力。

四、總串整理難：

甲、在江蘇時所遭遇的感覺。

乙、在美國的考察及感覺。

五、田賦冊籍亂：

甲、對於過去整理地籍的感想。

乙、對於戰後整理地籍的意見。

六、歲計會計與交代：

甲、我國實行歲計會計制度的沿革。

乙、歲計會計制度與交代之關係。

七、審計制度之樹立：

甲、各國審計制度之檢討。

乙、我國審計制度之特徵。

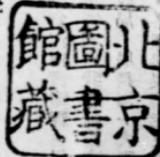
丙、我國審計制度之實施情況。

八、賦稅與人民負擔：

甲、我國目前稅制與第一次歐戰前之法國稅制相似。

乙、我國稅源：「宜出於民，民出於土」。

九、現代的財政與經濟：「以產甲，而治其甲，其此與現行財政甲，世界大戰後之各國經濟政策。」



劉支藩

乙、蘇俄的計劃經濟及其財政收入
丙、我國今後經濟建設與財政改造的途徑。

十、理財家的德業修養：

甲、理財家人格修養的重要。

乙、理財家應具廣泛的知識。

丙、理財家應注重國際經濟動向。

丁、理財家的辦事方法和態度：——(1)精細的分析(2)正確的判

斷(3)嚴密的計劃，(4)穩重的實行。

作者不願多寫許多瑣碎的事實經過，但願漫談一般的財政常識。這種常識，是我個人多年側身財界之一點小小的經驗，雖不敢謂為十分完善，但於志在改革中國「財政之謎」的同志們，或無互相切磋和研討之處。我認為中國財政之改造，尤其是地方財政，非有一大批健全的，有學問的，有經驗的革命同志們，蘊佈于全國各省縣，朝夕寢饋于其間，根據其一定之理想的理想和目標，懷着救國救民而犧牲之志願，埋頭苦幹，則財政之改造，任憑如何宣傳，雖屬空言無補，殊少成功希望。服務月刊近擬刊行「地方財務行政經驗特輯」，徵文于余，因而回想以往從事改革地方財政之工作進行的困難，和我個人對於我國地方財政事實及其改造之途徑，略為發揮，成此短篇，藉資自勉，并希海內財界同志賜予教正！

做事先做學問 欲求做事，須先要曉得如何做人，要做人更不可

一日不學，故學問為做人做事之根本。曾文正公以讀書為日常必修課目，而三日不讀書，便覺身有腐爛不堪之味；最近本黨頒行之黨員守則，

亦規定「學問為濟世之本者，其旨在此。吾人所謂「學問」工夫，至少須具有下列兩個條件：(一)學以致用，即既學且問，求其學理與事實相印證，而無學理與事實扞格不入，形成空學之弊。(二)學以立人，即確定一個人之人生觀，先烈文天祥先生云：「……讀聖賢書，所學何事？」當今世風日下，邪說風行，社會一般人士之道德與正氣，早經消磨殆盡，以致漢奸充斥，貪污流行，此風不止，任何做人做事之理論，均屬空談。」

我們學校之一貫的教育方針，即針對此中時弊而確立，而為國內一般大學之所難能者，學校四年之訓練工夫，其與普通大學不同者，首在注重精神教育，除一般學課外，對於學生之做人治學的方法，尤其對於養成革命的人生觀，確定為革命而犧牲之志願，極為重視，其意義在學以立人。至若學以致用方面，尤為我們學校教育上之一大特點，我們的教學方針，素來着重于學理與事實的印證，因其有鑑于一般大學多僅負担書本上知識之授受，而未能着重其如何致用之故，乃規定在校內功課完畢，必須實際分發到各機關去實習半年；最近學校復成立畢業生指導部，更積極同學間出校以後之教「與「學」的關係，我們終生都有嚴師益友給我們許多指導，并供給我們必需之精神食糧，這就是我們學校之最大特色。

我最早服務財政方面的機關為江甯實驗縣，但是我首先派赴實習的地點却在鎮江，沒有鎮江的半年實習，我恐斷沒有在江甯如許之成果。我在鎮江之實習機關為鎮江財政局，局長為一大腹便便的老先生，似乎對於世故頗深，為人却甚和藹，各課課長皆老吏出身，經征課之需現，係該縣糧權首腦之何君。我在校時會注意到各縣田賦的積弊問題，到鎮江後，就與同來的郭正二同學分工合作，我擔任田賦方面的考察和報告之編製。因此，我素來對於田賦方面的許多積弊也就借辦這機會和該縣糧權主任等能作詳細的考察和研究，舉凡關於糧權征解手續，征收員吏

的催征比那制度，以及撥備征收上之一切弊病。我在這半年中均已大致明瞭，并在實習報告中擬具大規模之改革計劃草案。所以江甯自治實驗縣成立後，我以一毫無經驗之書生，替縣府決指揮江甯上元兩個縣，也就似乎是熟識錢穀的「內行」，卒將該縣一般財政積弊，予以澈底剷除，而樹立一較完備的財政制度，所以迄今追昔，我認爲我們學校之實習制度，實即學以致用之良方，確有重大的意義和價值。任何一個念餘歲初出校門之青年，欲其出校後即負起實際工作的責任，似非在畢業前予以相當時間之實際練習的機會不可，故此種實習制度，深望能再加以改進，予以發揚光大，而普遍到全國各學校裏去。

二

應付惡劣環境的人選「最黑暗方面的事，必須要用最光明的人來管理」；「最艱難的事，必須要用最純潔的人來管理」，帶有幾個專門性質的事，不一定件件都需要具有某種專門知識的人，才辦理得了。」這是余井塘先生在本刊創刊號「談用人」篇裏不朽之論。江甯田賦積弊之深重，夙爲江蘇全省之冠，其中黑幕重重，齟齬不堪，若要詳細寫來，可立專書（請參看二十三年五月政務月刊刊作江甯田賦整理始末一文）現在回憶起來，覺得過去在那種黑暗腐敗的社會裏過活著，彷彿一場惡夢。前夕和狼狽裏那班壞人搗混，到了比卯之時，全縣各地的數百催征吏就領到縣衙，狼狽主任及其辦事人員與他們均馬車通聲氣，我在比卯的時候，每日須自下午六時開始追比，通宵達旦，眼見其他同事已熟睡之後起牀吃早飯了，我還沒有去睡覺。比卯的時候，通常須到半晚三四時始畢，有時我在辦公室中，真是由我一個，去應付那數百狼狽辦事員及催征吏等，彼輩竟要錢若命，向他們追款，真是等子從俄老虎口裏討碎肉吃，這就是中國各地錢糧普遍征的情形，還談得到什麼亞丹斯密和稅四大原則中的經濟原則（即人民所繳之稅與國庫實收之款

之差額，愈少愈經濟）！這班出而爲盜，搜括民財，搜括民財，搜括民財，這班催征自吏的集團，亦可代表我國一般最腐敗的社會，其組成份子，類皆九流三教，無所不有，不是當地無惡不作的地痞流氓，決不肯出任此種工作，同時此種事情也不會輪到他們的頭上去。這種黑暗的事情，的確須要最光明的人去管理牠，像這種最腐敗的事情，也就要用最純潔的人去管理牠，而後黑暗與腐敗的程度終可慢慢減輕，而地方財政方有漸上軌道之望。試舉例以明之：當江甯自治實驗縣成立之初，該縣財政科長仍由前任老二科科長總任，其人爲舞弊能手，最不明，最不純潔，與狼狽主任催征吏等，曾有許多黑幕的串同舞弊的勾當，因爲彼此間早已有私的來往，則對於公的稅收之追比，也就不能過於認真，所以縣長令該科長限期追繳稅款時，他自然無法以達到他的使命。後來該縣復請一位在浙江辦理錢谷二十餘年的老先生，其人具有關於錢穀方面之專門知識，經驗亦極豐富，一到江甯，做了二十餘天，竟自己知難而退，說他在浙江辦了幾十年的財務，從未見有這樣黑暗糊塗的地方，後來倒還是讓我們這班毫無專門技能的青袍書生來承乏了，這又可見帶有幾分專門性質的事，不一定件件都需要具有某種專門技能的人，才可辦理得了。

（一）應付惡劣環境的人選「最黑暗方面的事，必須要用最光明的人來管理」；「最艱難的事，必須要用最純潔的人來管理」，帶有幾個專門性質的事，不一定件件都需要具有某種專門知識的人，才辦理得了。」這是余井塘先生在本刊創刊號「談用人」篇裏不朽之論。江甯田賦積弊之深重，夙爲江蘇全省之冠，其中黑幕重重，齟齬不堪，若要詳細寫來，可立專書（請參看二十三年五月政務月刊刊作江甯田賦整理始末一文）現在回憶起來，覺得過去在那種黑暗腐敗的社會裏過活著，彷彿一場惡夢。前夕和狼狽裏那班壞人搗混，到了比卯之時，全縣各地的數百催征吏就領到縣衙，狼狽主任及其辦事人員與他們均馬車通聲氣，我在比卯的時候，每日須自下午六時開始追比，通宵達旦，眼見其他同事已熟睡之後起牀吃早飯了，我還沒有去睡覺。比卯的時候，通常須到半晚三四時始畢，有時我在辦公室中，真是由我一個，去應付那數百狼狽辦事員及催征吏等，彼輩竟要錢若命，向他們追款，真是等子從俄老虎口裏討碎肉吃，這就是中國各地錢糧普遍征的情形，還談得到什麼亞丹斯密和稅四大原則中的經濟原則（即人民所繳之稅與國庫實收之款

之差額，愈少愈經濟）！這班出而爲盜，搜括民財，搜括民財，搜括民財，這班催征自吏的集團，亦可代表我國一般最腐敗的社會，其組成份子，類皆九流三教，無所不有，不是當地無惡不作的地痞流氓，決不肯出任此種工作，同時此種事情也不會輪到他們的頭上去。這種黑暗的事情，的確須要最光明的人去管理牠，像這種最腐敗的事情，也就要用最純潔的人去管理牠，而後黑暗與腐敗的程度終可慢慢減輕，而地方財政方有漸上軌道之望。試舉例以明之：當江甯自治實驗縣成立之初，該縣財政科長仍由前任老二科科長總任，其人爲舞弊能手，最不明，最不純潔，與狼狽主任催征吏等，曾有許多黑幕的串同舞弊的勾當，因爲彼此間早已有私的來往，則對於公的稅收之追比，也就不能過於認真，所以縣長令該科長限期追繳稅款時，他自然無法以達到他的使命。後來該縣復請一位在浙江辦理錢谷二十餘年的老先生，其人具有關於錢穀方面之專門知識，經驗亦極豐富，一到江甯，做了二十餘天，竟自己知難而退，說他在浙江辦了幾十年的財務，從未見有這樣黑暗糊塗的地方，後來倒還是讓我們這班毫無專門技能的青袍書生來承乏了，這又可見帶有幾分專門性質的事，不一定件件都需要具有某種專門技能的人，才可辦理得了。

格，從申票之式樣編造校核監印等項起，一直到申房管理人員經管方法及申票存報報告等項止，均有詳細之規定，如此行之，申票管理確較以往漫無規定的時候，要好得多了。

但是，我一直到現在，還是覺得此種申票管理辦法，仍不徹底，日久月深，依然可以慢慢發生各種毛病。我到美國以後，曾在威斯康辛州政府裏的財政局參觀，每星期六上午和他們特別指定的一位職員接談，討論各種有關財政之問題。一日，參詢其征收所之西式簿冊報表等項，我便問他稅票存在何處，他說是存在銀行裏。原來他們的制度，確係精確，征收機關於定期開征前，依法印製發票分發經手銀行備用，一方另發納稅通知給各業戶，各業戶依限函告或打電報給該銀行書記請在該戶存款內轉帳，銀行書記即予轉帳，并填印稅票（稅票係由銀行臨時填寫，非預先填好者）郵寄該業戶，以一聯由業戶收執，一聯由該業戶轉送征收機關查核，一俟征收期滿，何戶已完，何戶未完，用不齊辦理登申手續，——根本上也就無申可登，一查經証簿籍，即可瞭然，而後將未完各戶開單送請上級征收機關查明追辦，這種申票問題，即已於無形中解決之矣。我們從前在江蘇亦曾試行金庫銀行代收稅辦辦法，但是申票仍須照例編造，故申票仍成爲第一大困難的問題。

五

田賦冊籍亂 我國稅收最腐敗的，在中央爲「鹽關塗」，在地方則爲田賦。田賦積弊之所以最深，在征收方面固由現金式的申票管理難，而在根本上實因官廳無精確可稽之冊籍，征後復難悉顧更手存之秘本。故田賦冊籍之紊亂，實爲田賦所以致弊之根因。歷代理財大家，無不注意於經界的整理與冊籍之編查，此乃整理田賦之根本政策。整理田賦征收冊籍，根本上須自地籍整理入手，各地地籍整理，大都費時數十年，即小小的日本，亦費了將近二十多年的工夫，我國幅員廣大，欲求經久

的地籍測量，至少亦非數十年不爲功，其於田賦整理方面之作用，似覺緩不濟急，所以近年來有創辦土地陳報之舉（關於此點，請參閱本刊前刊號的拙作）。過去已辦陳報的縣份，其冊籍的保管，甚關重要，我在江蘇時，曾想到對於各縣地籍圖冊應由縣抄一份送廳保送，後來因田賦會促，未及籌辦。客歲在湖南時，聞縣縣長姚雲鵬氏，因建廳陳報的卜落，他說恐怕還存在縣裏。廳縣如此，其他各縣可想而知。從前江蘇舉辦土地陳報之成績，就全在這份圖冊上，若遭散失，實屬可惜！

田賦冊籍之紊亂，近人皆知，毋庸詳論；但如何除去此種田賦根本上之亂的毛病，上面已說過治標爲舉辦土地陳報而治本則在土地測量，抗戰以前我國已行之。

地籍整理政策是如此，而抗戰以後，也還須如此。惟戰後地籍整理，我有幾點簡單意見，特別提出，藉供政府採擇：一、戰後土地整理，須自航空測量入手。惟航測目的，有軍事及地籍整理二者之殊，因而所採方法，自有精粗緩急之別。惟抗戰之後，爲國家經界整理一勞永逸計，似應於全國大三角測量後，併辦地形地籍兩種測量，以一舉功。

二、按照二十五年六月參謀本部所發全國各種測量劃一辦法大綱草案之規定，完成蘇浙皖十九省區軍用圖及地籍圖須達十年之久。即蘇浙兩省，亦須於兩年後始克完成地籍圖，其他各省，須俟至三四年或七八年不等。惟其計劃內所擬用之航測飛機，僅以十餘架爲計算標準，抗戰後雖可大量增調飛機，從事精測，然其他測繪任務，如大三角測量之完成控制網，複照，糾正，西印監圖，及繪算計積等項工作手續，至爲繁重，其規模較參謀本部原定之計劃再行擴大數倍，被期全部完成地籍圖，至少非五年之期不可。

三、在抗戰期中，被淪陷區域之所謂地籍，其土地之佔有領事

警種等行爲，不一而足。土地所有權之混亂愈甚，則其糾葛必愈多。戰事結束後，其戰後恢復之首要工作，厥爲土地整理，以期一方根據既定之戰後土地政策，清理土地所有權之糾紛；

一方亟須清查地籍，籍爲整頓田賦，清理地租之張本。且戰後

地方救濟，及經濟復興等項事業，事繁任重，需款甚鉅，地方

賦稅自應從速加以整理。茲擬爲切實整頓田賦，并清查業戶所

有權糾紛起見，似須先行舉辦土地陳報，蓋土地登記，實有緩

不濟愈之嫌。且在抗戰結束後稅調未完成以前之三五年長久時

間內，其土地問題上之糾紛，勢將與日俱增，而無法以迅速及

正確之手段解決之。

四、基於上述諸項抗戰後之實際需要，對於土地整理之方法，我認

爲在抗戰期中，似應由中央集中全力督令西南西北各省，趕辦

土地陳報要政，期樹將來地籍整理之根基；兼達目前田賦整理

之目的，且可免加重中央於抗戰後推進西南西北各省土地陳報之

工作負擔。

五、抗戰結束後，首先從蘇浙皖贛湘鄂閩粵魯豫察察等被淪陷或戰

區省份分期舉辦土地陳報。限令各省於一年以內，陳報完竣。

(說明：抗戰後地方政府最迫切的政務，除臨時救濟事業不計

外，約有兩大端：一爲戶籍調查，二爲土地陳報，兩者似可同

時并辦，列爲抗戰後各省施政計劃第一年之唯一中心工作。蓋

必如此，而後土地陳報方克如限一年完成，否則稍遲延宕，亦

非三五年莫辦)。

六、土地陳報應採用極度精密之辦法，以期達初步地籍整理之目的

，其法應由縣分派幹員督辦地籍調查，按照鄉村自然地形，逐

址編號。(能於編查時實行簡易測丈最好)彙成坵領戶冊，後

由業戶陳報，製爲戶領坵冊，并由調查人員繪製坵址地形圖發

一、每村或每段一圖，而後以區爲總圖，由等圖而區圖而全縣總圖

七、根據土地陳報結果，應即編造土地稅清冊。(戰後田賦名稱擬

予廢止，一律改稱土地稅，以期能包括舊有田賦雜地稅，及地

價稅等課稅標準不同之各種稅目，而一律以田賦稅調之積習

，日與土地法之規定亦相符合)。先行開辦土地稅，以洽地方

庫收。三四五年內，應即開辦土地稅。

八、抗戰後由中央籌備舉辦全國大三角測量，及航空測量。其航測

方法，擬酌採極精密之地形地籍兩種測量。先從蘇浙皖贛鄂湘

閩粵豫魯冀察等被淪陷或戰區省份舉辦第一期航空測量，而後

逐漸推進辦理陝甘青川康黔滇察察等邊遠省區之航測事宜。

九、一省或一縣之航測地籍測量完成後，應即將其原圖印發各縣，

按照各該縣辦理土地陳報時所編之鄉鎮字號，於航測地籍圖上

逐坵編列地號，分鄉公布，限期令業戶指號陳報，由各該鄉鎮

辦事人員校對土地陳報之坵領戶冊，及坵址地形圖，分別鈎稽

比對，妥爲更正，另填最後新訂之土地陳報單，并發給土地所

有權狀，如指號陳報之結果其有重複冒領隱匿未報等情弊，均

可於原有陳報冊及坵冊地圖稽查校核而得，并另訂嚴厲懲罰辦

法，切實執行。

大

歲計會計與交代 上面所談的，多半是關係於地方財政，本節範

圍則中央地方都括在內，因爲歲計會計與交代，爲中國以前所最忽略的

東西，實際上此三種制度乃中央地方財政澄清與否之最要關鍵，過去我

國各級政府 因爲沒有嚴格的預算和會計制度，所以交代便成爲什查障

，之最大困難的問題。現代式的預算制度，行之於我國，乃是民國紀元

以後的事，嚴格講起來，中央預算之真正確立，乃國民政府成立以後之事，至各省縣地方預算，迄今尚未完全做到，近五年來財部專設整理地方捐稅委員會，推進各省縣地方財政之整理事項，關於減輕人民負擔，廢除苛捐雜稅，厲行預算及金庫制度等，頗具成效，而於各省縣預算之審題的催辦，尤屬不可磨滅的事蹟。

至若官廳會計制度，亦屬近年來之新政，中央有主計處之成立，各省亦逐漸設立省會計處，實行所謂會計獨立之制度。對各縣地方機關之會計制度，也逐漸一步一步的推行，若能嚴格執行，將來對於縣長辦交代的手續，自無以往之繁瑣和積弊之深重。過去每縣縣官變易，其交代甚至拖至二三年之久，仍無法解決，往往前任交案未結，而現任縣長又須辦理移交，前任未決之案件，也就只有依樣畫葫蘆的移交後任接收，如此一任一任的套搭，結果弄得過去交代，非老於斯道之錢穀師輩們莫辦。所以我認為解決交代問題的根本策，須自嚴格的確立各級政府預算，厲行金庫及會計制度等項入手，將來每任交案，僅須一二日甚或二三日時立即解決，我想我們將來財政改革之目標，一定要達到此種地步，方合理想。

七

審計制度之樹立 預算會計金庫等制度確立之後，欲使此種制度能切實執行并能持久起見，亟應特別樹立財政稽核之制，此即所謂審計制度是也。按各國審計制度，各有其特點，例如英國為著名的議會審計制度，其全國審計之大權，操之於國會。法國為有名的法院審計制度，其審計官儼若法院審判官，皆具有其審計獨立之精神。德國及俄國之審計制度，為憲法審計制度，其財政稽核大權，全操于黨院方面，俄國的審計制度最為嚴密，舉凡事前審計事後審計各項，均屬政府無善，非僅為消極的審計，且進而作種種積極的財政稽核和監督事實（關於各國審

計制度之詳細內容的討論，另有一篇論文已送財政評論發表，請參閱）蓋一國財政制度之確立，必須達到此種地步，而後方可以期所謂「弊絕風清」。

我國審計制度之正式確定，乃近年來的事實，其應具有之特徵，為總理五權憲法政治制度下行使監察權之一部份，因此乃將審計部附屬於監察院，而獨立于行政機關之外，其理想上的制度與精神，確甚完美，但是實際上據吾人所知之者，目前審計制度，雖於各省已設分處而期逐步樹立其審計獨立之風氣，然一究其內容，審計事務，尚在初步創行時代，其於財政之稽查審核，力量甚微，且多因襲吾國社會習慣上之風氣，類皆從事紙面文章，多從書面工作着手，最近審計部有鑑及此，因亦提倡所謂積極的事前審計和實地審計與巡迴稽查等項工作。

關於預算之成立財政之稽核，以及各機關經費之審查等項，如能切實辦到，亦可省去審計機關之不少麻煩，我國目前情形，無論中央地方，均極錯雜紊亂，敷衍因循，殊少切實做到者。例如預算之成立，在英國財政部握有全權，非僅可管轄各附屬機關及各級政府之經費預算而達到其擬定財政稽核權之目的，即在橫的方面中央各機關預算每年年度經費增減之計劃，亦須獲得財政部之同意與承認，而財政部方面始可於每年度開始前有一通盤籌劃之統一辦法，蓋必如此，而後各級財政預算之均平與合理的目的，方可完全達到吾國目前情形，言中央預算之成立，財政主管機關尚無稽核之大權，事權不一，流弊自所難免。至各省縣地方之預算，尚在初步試辦明中，只可謂之為「編製」預算，尚談不到「審核」二字，他如機關經費之任意增減，額外支出之臨時追認，各機關開支之浮濫與其報銷之不實，在在均足以妨礙整個財政制度之秩序與陣容。在此種環境之下，欲求理想的完備的審計制度之樹立，蓋亦難矣。

八

稅制與人民負擔 從整個稅制制度的系統言，我國目前正像歐戰時之法國，何以言之？(一)法國歐戰前尚未開辦所得稅，中央收入全恃間接稅的稅源，此與我國情形相同。(二)法國歐戰前，為農業稅發達之國家，所有稅源，多偏重於土地稅營業稅及其他封建時代遺留下來之舊租稅，我國今日之地方稅，幾泰半出于土地之上，若干稅制均為幾百年時留下來之殘型。我國以農立國，故以往中央地方多賴田賦以為財政之主要，自第一次全國財政會議後，田賦始劃為省縣地方稅，而中央則純恃各種物品消費稅，關稅稅等間接稅之收入，以資挹注。自租稅轉嫁與其歸宿的原理言之，間接稅之最後負擔者，為一般貧苦消費者，如鹽稅，酒稅稅等，其最後的納稅人，均在一般貧苦人民身上，然我國人口百分之八十以上為農民，故所謂由貧苦消費者負擔，亦即無異為大多數的農民負擔，農夫既有其直接的田賦及其他苛細雜捐與攤派之負擔，又須間接的擔荷中央各種消費稅與間接稅之負擔，此種時形的不合理的租稅制度，既缺乏彈力性，又與租稅上之公平原則不符。

除掉一班已過時代的理論上之單一稅論的學者外，現世之任何國家，未有將其各級政府之負擔，全部歸於某一階級或某一部份的人民擔負，此近世各國除各種收益稅及對物稅之征課外，特別注重於所得稅遺產稅等對人稅之征收，其最要之目的，一方為求一國財政收入之彈力性的擴充，他方更為達到人民負擔公平之原則起見，所以我認為我國目前稅制，過于缺乏彈性，而其租稅負擔之偏重，殆為今世各國所罕有的現象。簡單的說，中國的稅源，仍不出乎「官出于民，民出于土」。中國的納稅者，多為一般貧苦小民，而大戶仕宦且往往以抗納官根為榮耀，其他各種事業之所得及存在銀行(且多在外國銀行)的大富翁之所得，其應納之租稅，縱令未予漏網逃稅，但其負擔亦極輕微。近幾年來，財部有鑒如此，乃一方面厲行減輕田賦附加及廢除苛雜，而另一方面復倡辦所得稅，并計劃籌辦遺產稅及戰時過分利稅等項。欲使中國的稅制，副

除上述以往之毛病，但距吾人預期之理想的境地尚遠。

九

現代的財政與經濟在中古以前，非但財政的範圍甚狹，即政府應作之事務，亦甚有限。其後政府職權日趨擴充，財政之學理與實際，日益完備，由政府經費之需要，而有各種時代不同之收入，因收入而欲加重人民之負擔，遂發生人民對政府經費支出之限制與監督，此即預算與會計審計等制度之所由產生也。二十世紀以來，預算日趨膨脹，因而負債與紙幣政策兩端，即為臨時彌補預算上赤字數字之唯一的方法。

歐戰後，德奧帝俄等國家，因運用紙幣膨脹政策之過度與不當，遂發生戰後馬克盧布等驚人的恐怖和弊病，一時全世界為之震動，世界各國財政專家均在集中全力以圖補救整理之方。自是而後，各國對於通貨膨脹政策一名詞早有談虎色變之慨。同時由於歐戰的經驗，使各國深感民族經濟與國家財政兩者為不可分的，故戰後各國為欲補救其本國戰時經濟之缺憾起見，皆拚命提倡保護國貨，造成關稅戰爭，更進而獲進并瓜分已往德奧等國所有殖民地，四處尋找其本國所缺乏之原料，在戰前提倡什麼自由貿易，什麼國際分工之原理，而在戰後之今日，各國都各自去打本國的利害攸關的算盤，非特不顧及國際分工之利益，甚至不惜耗大成本，犧牲極高代價，還是要抵制最低價的舶來品，而提倡所謂「經濟自給自足」的運動，所以有許多國家，很明顯的無法以圖自給，但仍硬欲藉其國家財政幣制與經濟等項統制政策，必期達其改善本國經濟上的弱點之目的，此即近世各國倡行統制經濟制度之所來也。

近世蘇俄，更進一步而試行其計劃經濟的制度，簡直使財政為全國經濟建設之進度的計算標尺，也可說財政為經濟發展之寒暑表，其財政收入之內容，與各資本主義國家所謂財政的意義，幾乎完全不同，蘇俄財政的收入，多自國營事業經濟建設之中除其本事業之成本，其所獲

之廣餘，即爲政府之主要收入。俄國自試行其計劃經濟之建設後，以一九三五年預算爲標準，其全年歲入總計，爲六百五十九億餘羅布，其中所謂社會主義經濟建設之國營事業收入，合計已有五百七十億羅布，約占全部歲入之九成。其歲出總計爲六百二十七億餘羅布，而其中國民經濟事業之支出，約計三百五十一億羅布，占全部歲出之五成六分。所有國營經濟事業之收支，兩相沖抵，尙有贏利約二百二十億羅布，占全年歲入三分之一強，大可爲財政上之補助。不特此也，其全國經濟建設之進度乃其中心工作之表現，概以政府財政預算爲其骨幹，政府的財政預算，非僅政府本身行政經費之普通預算，而其國營事業預算反成爲國家預算之主要部份，是則現代的財政與其國家經濟制度殆爲互爲表裏的相輔相成之不可分的一件專之兩方面而已。

因此，我又聯想到我國今後的經濟建設與財政改造之大道，究竟應該怎樣？自整個民生主義的經濟政策言，抗戰而後，我們是要實行民生主義的計劃經濟制度；當茲抗戰之時，許多學者主張舉辦戰時特種消費稅，以爲戰時財政之補助。我認爲從戰時財政着想，我們倒用不着再籌辦什麼新稅，祇須已有的新稅如所得稅遺產稅或戰時利稅等，切切實實的辦出點成績來，並將各種舊稅加以嚴格的整理，總較籌辦此種消費稅一切制度辦法都須從頭做起，恐怕容易多矣。但是我們自戰後經濟建設的整個制度上着想，我倒不主張辦特種物品消費稅，而主張選擇數種物品，試辦國家專賣制度。因爲選擇特種物品由國家專賣，目前自須以財政收入爲其主要目的，將來更應以社會政策爲其中心作用，所以目前前舉辦專賣，即爲戰後試辦統制經濟或民生主義計劃經濟制度之濼源，且用提倡此種專賣制度及國營經濟事業之發展。政府之事業收入自可爲戰後經濟復興中之主要財源的補助。是目前試行專賣制度，非特爲將來民生主義經濟建設之先導，抑且爲解決戰後財政問題最要之關鍵，斯則吾人不可不注意及之。

十

理財家的德業修養 最後我想一論辦理財政的同志們之德業的修養，因此問題乃側身財界最緊要而不可或忽之嚴重問題。我第一個大感覺，就是理財者的人格修養極爲重要，因爲財政本身事務，非爲直接管理現金之出納和報銷，即屬間接的可藉其職務上之地位，而圖達飽其私囊之目的，所以財務人員之人格的淘渣和不苟且不貪污的良好習慣之養成，乃是理財家最重要的條件。我第二個感覺，就是理財人不能專門只顧到本身職務，而應有廣泛的普遍的財政常識。換句話說，辦會計的不能專辦會計，其他的財政常識也應該特別充分，則其所辦會計，方可完全無缺。辦地方財政的，不可專門只管他的地方財政，甚至只管他的地方財政之某一部份或某一角落或而於其他地方之財政借鏡，人民之生活社會之經濟榮枯以及中央整個財政計劃或政策等，完全不顧，若是這樣辦地方財政，那末他辦理的年代愈久，他的經驗，他的才幹，和他的學法，就會要愈演愈拙，愈弄愈壞，而大有愈鑽人到牛角尖裏去了之趨勢。

此外，我的第三個感覺，就是辦理財政，應具有國際的眼光，因爲一國經濟財政的動向，往往影響于其他國家者至重大，例如我國在未實行法幣政策以前，美國實行收買白銀我國現金源源流出，情勢異常危險，若當時對於國際金融動向消息靈通，對於各國經濟財政政策之趨向，確有批判和預測的能力，我們也就不致等到已生白銀外流之事實而去臨時抱佛脚的忙子應付，早就應有預防和準備的對策。然要有充分準備和深遠的計劃，我認爲決定財政政策者，須具有充分的國際的眼光。須知今日之世界，沒有一個可以獨立存在的，整個的國際經濟，是時時刻刻在彼此作種種的經濟鬥爭，在如此息息相關無法孤立的國際金融極密切的關係中，真正爲國家的理財大家須具有精遠的國際眼光之一點，確

屬十分重要，絕不是我來故意做作或者無病呻吟。

我的第四個感覺，就是理財家的辦事方法和態度非常重要所謂理財大家辦事的座右銘，不外乎(1)精細的分析和研究，(2)正確的判斷，(3)嚴密的計畫，(4)穩重的實行等四個要點。記得二年前一位英國新聞記者到德國去訪問一位德幣馬克的救星，亦即戰後德國經濟獨裁者(Economic Dictator)的沙赫特博士(Dr. Hjalmar Horace Greeley Schacht)，記者詢其偉大勳業成功之秘訣，氏笑曰：「我並沒有什麼秘訣，我的事業成功的道理，極其簡單而平凡我所做的事，任何人都可做得好，我之所以成功：第一，絕對記帳，不要使二加二等於五(2+2=5)第二，須以精銳的眼光去觀察他人的錯誤之處。第三，須時刻刻反問自己我今日所做之事，有無錯誤？第四，政府機關的行動，也和私人一樣，同樣是有錯誤的，且其錯誤遠勝私人十倍百倍。……」此可見沙赫特博士之辦事方法，確甚平凡，其要點第一要正確，第二要觀察他人致錯之由，第三反問自己已有無錯誤第四，吾人在政府做事，絕不可做錯事，因為政府行為之錯誤，其影響太大。根據沙赫特博士的經驗，我認為理財家的辦事方法，能將我上述之四個要點一井牢記住沙赫特博士

我做財廳科長的經驗

一、入省湘財廳的經過與做科長的由來

- 一、入湘省財廳的經過與做科長的由來
- 二、受命後的惶恐與困難
- 三、財政上困難問題的發生及其解決
- 四、長沙大火後財政機關的支撐與應付
- 五、一年半來做人做事的幾點經驗

之語句，則庶幾乎不致債事。

最後，我的第五個感覺，就是理財家德業的修養，須注重終身的社會經驗之增進與學問知識之充實。近聞某省辦理土地陳報事宜，第一批已辦八縣，第二縣已辦十二縣，第三批正預備開辦三十縣，聞此三十縣之陳報秩序與方法仍和首次辦理的第一批各縣章程完全一樣，絲毫未有增改，辦理土地陳報原應隨各地實際情形而隨時變革，何能照抄原本千篇一律；難道第一二兩批各縣辦理土地陳報的人員，真無一點心得和經驗？此真令人懷疑，聞該省辦理土地陳報成績極壞，也許就是主辦人員不注意已往的經驗和教訓，根本就沒有什麼心得，所以辦起來就只有依樣畫葫蘆，敷衍混過，即算了事，此可見過去的教訓和經驗之重要。至若學問知識之長進，非僅理財家然，任何人皆應有此終身的懷抱！不過理財家尤其要注重國際金融及世界經驗的許多新原理和新事實之變化，因為此種國際的東西，真是日新月異，如稍為疎忽一兩個月不去注意牠，必將發覺生疎而有不相認識之感。所以我很想依着這樣的一個理想，時時刻刻使經驗與學問都有一點增進，而後能收事業與學問打成一片。此乃余辦過地方財政後區區之感想和經驗，尙希財界同志們有以進而教焉。

王逢辛

我於二十六年十月間，經潘序倫先生介紹，入湖南省財政廳服務，那時，財政廳長為尹任先先生。最初，我被派在會計室，擔任技士兼會計專員事務。會計室主辦推行各縣會計主任制度事項，我因在校本是研究會計一門，離校後又曾做過幾年會計實務，所以對於上項工作，尙能勝任，不感困難。做了一個多月，適值湘省府奉令修築湘桂鐵路，向銀行界借款數百萬元，撥充築路工程經費，當由省府會同銀行界，組成路款監管委員會，監管路款的動支存儲。依該會章程規定，設有會計主

任一人，負責發給錄及審核路費之責。當時尹廳長就推薦我擔任職務，并擬提會通過，是年十二月，我在名義上就脫離財廳入該會工作了。

至二十七年二月間，我正奉廳令派往某鎮局監督新舊局長交替時候，忽奉廳長來電，防速返廳，語辭簡略，經由未明。我接電後，猜想在廳辦事，恐有什麼錯誤，發生重大問題，所以電防速回料理；但仔細思索，在廳工作，並無什麼錯誤，或許另有他事，亦未可知，心中疑慮莫釋，真有時笑皆非之感。

逮回廳後，力持鎮靜，面謁廳座，謹持後命。真出乎意料之外，廳長告我：廳內現正為大事與機構之調整，原任第二科×科長，調任秘書，遺缺由我代理；言畢，即召×科長至，飭將經管事項，逐一告我，俾免隔閡。我聆悉後，一面固覺受寵若驚，一面身上却捏一把冷汗，深感二科實重事繁，難以勝任，當向廳座懇辭，請另選任。但他勉慰有加，教我放膽一試，於是我做科長的事情，就這樣定奪了。

二、受命後的惶恐與困難

湘省財廳第二科職掌，計有下列各項：(一)省地方預算決算事項；(二)省款開支各機關經費支付通知事項；(三)省地方債務事項；(四)中央庫金及省地方庫金事項；(五)賦稅外各項中央補助款官營業盈餘等收入事項；(六)調度省金庫庫款事項。綜上各項，均屬財政中的重要部門。第二科科長，雖僅係一位事務官，但其所負責任，確甚吃重。且當時抗戰正酣，地方財政，早已脫了平時軌道，變成戰時財政，更屬繁重。我個人以前祇做過幾年會計實務，對於財務一門，自問毫無經驗，一旦肩斯重任，誠不勝惶恐之至。

此外還有一個使我惶恐的理由：原任二科×科長，係由科員升充，對公事極老練，可惜公事常被積壓，且平素精神欠振，極不能以全副心思貫注其間。尹廳長為調整人事，將他調任秘書，命我繼任斯職。那時

我探悉了個中原委，更覺無甚把握，自念將來，倘做得一團糟，還遠不如前任科長，這將如何下台呢？

我到科視事第一天，困難就像開門見山似的擺在我面前。那天×科長引導我到科，走近科長辦公桌，就看到桌上放著一大堆送稿簿，承他好意，留給我核閱；我用目力粗計，至少有二十餘本，稿簿封面，有紅黃藍白諸色，夾雜其間，看得有點眼花。(財廳規定：最緊要稿件，用紅色稿簿送核；機密稿件，用黃色稿簿；重要稿件，用藍色稿簿；普通稿件，用白色稿簿；當初我還不懂這些規定。)我當時想及對科務完全隔閡，對公文還幼稚得很，核稿實在太為難我了。況且科內三十多位同仁，素昧生平，不知他們個性如何，對我印象如何，他們都屬湘籍，我是下江人，又適在八一三抗戰後入湘服務，有人以「高等流亡難民」目我者；在這種情況下，不知將來能否通力合作，想到這些，都是問題，心中很覺焦急。

在惶恐與困難夾攻之下，幸我尚有一點堅強的信念：深信古語云：「天下無難事，拿破崙云：『難之一字，惟庸人字典中有之。』」做事決不能存畏難的心理，事愈難，愈可鍛鍊做事的才幹，愈當拿出勇氣來，盡我所有的才力去做，只知耕耘，不問收穫，只知埋頭幹去，不問事的成敗利鈍，努力去奮鬥，雖不一定就會成功，但終究是成功的一種做法；并且凡事成功，費在嘗試，嘗試就是成功的起點，倘遇難事的俘虜，則個人前途，將永無成就了。這一點堅強的信念，就是我去除惶恐克服困難的唯一利器。我自難以一個對財務無甚經驗的人，能在戰時艱難的客觀環境裏，做財政廳佔重要地位的第二科科長，至一年年之久，且能一帆風順做下去，不致中途塌台者，其得力於這一點堅強信念的精神力量者，實匪淺鮮。

三、財政上困難問題的發生及其解決

我初到科，因對公務公文，均不熟悉，核稿殊覺費力。每日稿件，本屬不少，加以第二科主管預算經費事項，每日人事接洽，佔去時間不少，所以稿件總不能當日核完。我深覺今日事，必須今日畢，一有積壓，永無理清的一天，於是我就實行加工辦法。每天晚飯後，就靜悄悄地由寢室步入辦公室內，在強烈的燈光下，開足馬力核稿，偌大的辦公室內，祇有我和招呼我的一個公丁，一點聲息沒有，恍若清晨入古寺的一般情境。這時我沒有一點人事上的紛擾，頭腦異常清淨，我專心一志地核閱文稿，覺得工作興趣和效率都極好，一點不覺得有什麼痛苦。這樣夜以繼日地工作，接連有數個月之久，後來我對公務公文，逐漸熟悉，對科務亦漸整理人軌。至今回憶，實不能不歸功於幾個月來腳踏實地埋頭苦幹的眞精神，我於此益證實「天下無難事」這句話了。

我到科後，遇到好多公務上的困難問題：其一是預算案，當時適值二十六年下半年度開始不久，（二十七年二月間）因受戰事影響，稅收短絀，支應浩繁，被迫着厲行緊縮政策，原擬二十六年年度概算，自屬不能適用，只得另擬二十六年下半年度緊縮概算，以期適應戰時環境。當擬編時，關於各機關作辦費的折減，一切不急需不必要機關與事業的裁併，以及非常時期特殊用費的支配，均經秉承廳長，督率同事，晝夜趕辦，頗費心血。這過程，我提過建議，復與各機關間，發生許多的磨擦與爭辯。每次審查會議，我都追隨廳長列席，席間各機關主官，均爲其本機關經費消滔不絕地發表其不能緊縮的理由，唇槍舌劍，聲色俱厲，會場裏洋溢着緊張嚴重之空氣；尤其是保安團隊經費案，因該項經費，係屬專款性質，基於財政獨立立場，必須遵守量入爲出的原則，求專款收支的平衡，不能挪用其他普通基金，但是保安團隊主根據實際需要，以決定預算數額，兩方爭論之激烈，爲我平生所罕聞，我爲此案，也曾單刀匹馬，與保安處主管科長，幾番折衝，事態相當嚴重。我由此益信財政爲庶政之母，預算爲財政之母，其間增長了不少閱歷和經

驗。

其二是債務案，湘省債務，向由各機關自理，頗爲紊亂，自尹廳長接事後，即實行省地方債務，由財政廳統籌辦理。其時建設廳因擬年修築公路，負債甚鉅，乃併案移轉財廳。此案向係前任科長經手，遷延已久，迄未辦了，其案情的複雜，手續的冗繁，決非理論上所能想像得到，主管科員對此案也無法辦理；我就自奮奮勇起來，抱着學習研究的態度，利用晚上靜寂時間，把我全副心思，鑽進這個問題裏，摸索探討，追求出路。費了好幾晚時光，案情大白，洞若觀火，我內心覺得不可名狀的快樂，就將應辦手續，逐條寫出，交由主管科員，分別辦理。聽說前任科長，因辦理此案不力，曾被廳長記過一次，現終究經我一個生手來完全解決。本來有一分努力，就有一分結果，此案得獲解決，乃係數夜功夫的收穫。其後我遇公務上困難問題，都如法泡製，將全身全心，鑽進問題裏，愈深入愈好，摸索探討，追求出路，結果總是成功，從未一次失敗，這是我從實際經驗中得來的一個教訓。

其三是庫款週轉案，省地方各機關支付命令，都由第二科簽發，所以省庫庫款的週轉，也由二科主管，這原是一種最重要最困難的職務，科內既乏專人負責，只好由科長兼辦。本來預算案正式成立後，祇要收入總數或入預算數核准，支出都照歲出預算數簽發，規於庫款週轉，並不感到困難。但預算收支與實際收支，懸殊太甚，預算收入，未必都可靠，反因戰事關係，稅收頗呈短絀，同時支出方面，也不限於預算案內確定數額，尙有許多追加預算與預算外支出。在此種實際收支懸殊的情況下，庫款週轉，就變成十分嚴重了。我記得當時湘省籌築各地國防工事，共需經費百餘萬元，預算未及列入，財源完全無着，但基於抗戰立場，確屬必須支撥。每次主管機關派員來科洽領上項經費時，我就覺得頭痛起來，他們每次要領三十萬元，省庫空虛，無以應付，每次接洽，總是大費口舌，不歡而散。有時上項工程經費，藥料廳長批准，發給

五萬或十萬，但省庫偏不爭氣，沒有這許多錢，我只好一本至誠，再與商洽，分批撥款，用紓財力。又記得某次某榮譽團派員洽領經費，因某部款未到，同時省庫也沒有餘款，無從撥發，但他們愈如星火，愈以危言恫嚇；說什麼伙食費不發，僑弟兄們鬧起事來，要由財政廳負責；又說什麼經費不發，只得將弟兄們帶到財廳來；這位領款員態度，非常不客氣，我自始至終用和顏悅色的態度詳譯緣由，與之週旋，總算沒有訴諸武力。諸如此類情形，尚不知多少。最初我覺得這樣對人忍氣吞聲，常以笑臉賠罪，實在應付不下，後來仔細一想，我以這樣一個特殊地位，倘使火氣大一點，容量小一點，勢必天天同人家發生口角，甚至動武，這也不是一種辦法。我有時將庫款週轉困難情況，函呈廳長，他有時指示一些籌款辦法，有時也因公務太忙，未切切實指示。但各機關洽領經費，都是直接到第二科找科長說話，却極少去謁見廳長；就是謁見廳長說話，結果也是交科核辦，僅多一層轉彎而已。所以我爲了庫款週轉困難，內心深處，常覺隱痛，有意時會生出一種「消極」「灰心」的念頭出來，總認爲責任太重，做事太難，無米之炊，巧婦難爲，很想急流勇退。不過心裏雖如此想念，事情還是天天去做，並未中輟。從這些重重疊疊的困難中，我於待人接物一途，有了長足的進步。有幾位同事對我說：前任X科長，常與外界領款人員，發生正面衝突，每天辦公室內，常爲爭論吵鬧的聲音激盪着，他們都贊佩我滿腔深澁，從未得罪過人，從未與人發生過衝突，認爲難得。我也自覺待人接物的基本要旨，就是一個「誠」字，所謂「大量容人」，所謂「待人忠恕」，所謂「和顏悅色」，都是誠字的具体表現。吾人能以誠字待人，不問對方如何火氣大，如何不講理，總能說服他，感動他，決不致發生無謂的糾紛。我每日接觸的人物，不知多少，彼此接洽事項，又不外是錢的問題，其所以能應付過去，不發生亂子者，這個「誠」字，實在給我極大的助力。我以爲青年臥臥社會做事，要懂得待人接物之道，當於這個「誠」字，先有切實的認

識與實踐。……

四、長沙大火後財政難關的支障與應付

當長沙大火時，（二十七年十二月間）財廳已隨省政府遷往衡陽，其時政局正緊，加之省垣大火，人心恐慌，百業停滯，財政困難，已達極點，其顯而易見之象，厥爲稅收驟減，庫空如洗。我坐在辦公室內，常有如背負芒刺，結草懸城一般。其時省庫尚能勉強度日者，全賴省銀行的透支款項。當大火後數日，廳長偕同各廳處長，赴沅返省。廳數日，我和幾位同事，也奉命赴省，並派火災善後救濟專員。廳長到省後，各方面先後知道消息，都以爲財廳已遷回省垣，喜出望外，紛紛派員領款，廳長就指定我一個人辦理各機關請領經費案件。其時各機關領款人員，絡繹不絕，應接不暇，我僅以一個空身到省，所有預算簿冊支費命令及有關卷宗，都在沅地，同時財廳仍在沅地照常辦公，兩地間拍發電報，需一個多星期，才能到達，長途電話，又不易接通，一切完全隔閡，所以疲發一筆經費，或辦一件公事，既乏確切根據，又恐兩地重複，真不知如何做法。嚴格說來：「財務行政」的處理，本當以其集中與統一，在同一時候，由兩個人手，在兩個地方，辦理同一「財務」，這是最不合理的一種現象，并且一定會發生流弊。因爲後來我發現省垣所辦案件，有很多與沅地重複之處，故我深切認識集中與統一處理財務的必要。

至十二月間，二十八年度省預算，亟待擬編，我奉命辦理，幸有下份在沅擬就的概算初稿，帶在身邊，就和一位同事，據以編造。費了好幾天功夫，總算有了結果，不過因爲無從參考正式法案卷，其中遺漏弊弊之處，實在不少。本來擬編省預算，是一件艱巨工作，必須參閱許多有關法案卷，并與關係各機關，分別商洽，然後編造，始臻嚴謹，決不是二個人，走到一個遙遠地方，憑一些粗簡材料，翻上几門，就可做成功的，這又是坐了不集中統一起理財務的弊病。二十八年度省概

算案編就後，就在省垣提會討論，當然免不了幾番激烈的爭論。我尚擬及預算會議，係在主席公館內舉行，早晚集議，不知開了好多次會。當時論省黨部經費省府秘書處經費及保安團隊經費數案時，爭論最烈。比較我經驗過的二十六年度下半年度預算會議情形，尚有過之。後來將歲入歲出總數比較，計相差數百萬，收支無法平衡。又想盡許多彌補方法。這次歲入二十八年度省概算，因為人手太少，我和會計處一位主管科長，共同做了一個通宵，我一個人又做了一個通宵，重重的責任，壓在你身上，自會鞭策你打起精神來做事，不容你偷懶躲避，這是責任心的具體表現，工作力量的泉源，即在於斯。

至二十八年一月，尹廳長卸任，楊廳長繼任，在新廳長未到任前，有一段過渡期間，這時困難焦點，當然還在庫款週轉問題。新廳長雖未視事，一切應付經費，仍當照付，未便停頓，但眼看庫存低薄，不足支應，我心頭終得為庫款問題煎熬，有幾晚睡得很不舒服。因為我每天坐在科裏，和領款人員接觸，身負重任，首當其衝，自有切膚之感。比較旁人不同。後來經商承代廳長，（由省銀行行長代理尹廳長）臨時向省銀行透支一筆款項，財政難關，總算勉強渡過了。

尹廳長卸任後，我本想脫離財廳，因奉新廳長電飭繼續供職，我基於服務立場，遂繼續下去。在新廳長接事初期，財政狀況，仍未見好轉。我對於科務，大都難辦應答如，屬於庫款週轉一項，一想就覺頭痛。其時省府正奉令完成一條有關國防軍事的公路，共需款二百餘萬元，除已由中央補助款抵補一部份及在尹任內庫庫墊撥一部份外，尚須籌款八九十萬元。主席迭電財廳，飭按期籌撥，俾利工程，倘有延誤，應由主管廳負責全責任。但庫中却無如許多錢，不得已只好東張西顧，湊合應付，有時將應發支付通知，暫緩簽發，留存庫款，指付路款；有時將中央撥備補助款項，移緩就急，轉撥路款；也有時通融達變，借用專款，支撥路款；更有時將應撥路款，分簽若干紙支付命令，飭庫分批撥發

；儘在可能範圍，用盡種種方法，調度庫款，按期撥發，關時數月，應撥路款，全部付清。此事雖給我精神上莫大的苦痛，但我卻增長了一番的靈剛靈敏妙運用財政的寶貴經驗。從前我不諳此道，只知道用呆笨方法，籌款借款，不知把握調度庫款的樞機，運用財政於微妙。於今總算有了極大的進步。我追憶這種進步，實由於多實踐多閱歷多體會得來；語云：種瓜得瓜，種豆得豆，任何進步，決不會憑空獲得的。我簡破了調度庫款這個難關後，處理全部科務，更有十二分把握。一切都顯得有辦法；我從做事閱歷中，更樂觀，更積極，更自信個人有無限能，更相信天下事無不可為。

五、一年半來做人做事的幾點經驗？

我做湖南省財政廳第二科長，計有一年半光景，至本年七月初，因受聘來渝任教，同時自己也想利用學校環境，再圖進修，所以自動呈請辭職。但辭職卻也不易，費了好多神思，辭了兩個星期，才將職務，正式辭掉。我追念在一年半艱苦繁重的科長生活中，對於做人做事方面，卻獲得好多寶貴的實際經驗，這是我很引以自慰，并深感提攜我引導我的尹楊兩位廳長的。

我對於做人方面所獲的實際經驗，擇其最切要實用者言之：第一，我覺得做人以誠字為第一義，古人所謂忠恕，都是以誠字為基礎，能做到誠字，才能感動人，悅服人，與人相處，融洽和諧，不致發生不必要的磨擦與糾紛。第二，要忍小忿，就大難，偶然受到一點不要緊的氣忿，要忍耐涵容，切忌張脈憤厲，應以和悅誠敬的態度，說服人家，這樣定能獲得對方的瞭解和愧感。第三，政府機關做事，最易染得官僚的習氣，對上司則逢迎諂媚，對下屬則指氣使，對一般人則擺足架子，睨視一切，都是引人走入腐化惡化的捷徑。我覺得應該相反的培養和發揚在學校裏施教受教時的一種自由平等的空氣，應該注重負責做事和道

德修養，一切表面文章和矯揉造作的思想行為，都要澈底革除，吾儕青年入朝人政界服務，尤當以此自勉。第四，我覺得政界還有一種應糾正的毛病，就是太注重報酬，不講究進修，公餘假日，吃酒打牌，變成一種極普遍的現象，實在這都是有害無益的消遣方法，亟應提倡正當的進修或娛樂以糾正之。第五，現代做人應該懂得一點理財之道，或經濟常識，矧當抗戰期間，每人收益減少，一般物價上漲，如何斟酌自己財力，合理支配用途，節儲以備非常，又如何摒除不良嗜好，抑制物質慾望，注重精神修養，這些都應該加以切實的體會和實踐。我以為「預支薪水」「寅吃卯糧」，決不是一種健全的理財方法，借錢舉債，更是要不得，富蘭克林云：「借錢是借悲。」與其借債而醒覺，不若無晚餐而就寢。旨哉斯言！

我對於做事方面所獲的實際經驗，也有幾個要點：第一，做事以勿畏難為第一義，非但勿畏難，且要克服難，凡遇難事，勿先存害怕懼取偷安不耐煩的心理，應先以滿腔堅強飽滿之信念與精神，將難事緊緊統制在手，再用全副心力，鑽進難事裏，下一番研索探討分析觀察的因知勉行功夫，一天不能解決，準備五天去解決，五天不能解決，準備十天或一個月去解決，其結果必獲成功。第二，做事切忌粗心大意，要用細針密繡的功夫；欲達此目的，凡觀察事物，就不能只看表面，應該鞭辟入

我做縣財政科長之回憶

前承余師之命，囑即作「我如何做縣財政科長」一文，於本刊上發表，適因所事甚夥，無暇揭管。報命遲遲，惶恐無似！茲於赴皖

裏去探索究竟，然後擬定辦法，照章做去才能獲得圓滿結果。第三，做事要抱着專業與事業的態度；遇到困難問題，就去研究解決，存著學習觀念，這是專業的態度。處理事情，有計劃，有條理，按步就班，腳步不亂，并且抱著一種偉大的理想，自動去改進創造折展，這是事業的態度。做事存著這種態度，自會生熟識，有興趣，負責任，獲成效。第四，遇清閒時候，千萬不要游手好閒，得過且過，應該利用機會，做一番檢討改進統籌計劃的功夫。遇忙迫時候，切忌煩躁焦慮，要處詳鎮靜沉着，將應辦事項，逐一記下，再分別緩急輕重，專心埋頭做去，就可真理清楚。我在財政廳，就自備一本辦公記事簿，得益不少。倘辦事稍太多，當天不能了清，自應寬著期限，聚精課理，一步一一步一件一件的做去。事前焦慮，臨事性急，事後牽纏，都是庸人自擾，無裨於事，這是我從做事經驗中深切體會得來的一個秘訣。第五，我還有一點做事經驗，處理事務，如有參考資料，切勿散失，應將原件或抄本，妥為保存，積存若干，可分類編目，裝釘成帙，置諸案頭，隨時參考。我在財政廳就如此做，搜集資料，為數不少，並經整理，裝釘數冊，參考極便，比較調閱檢卷，或憑腦力記憶，其簡易有效，真不可同日而語了。

許錢儂

二十八年「九一八」八週紀念日南溫泉青年會寄宿舍
 我從前在財政廳做事，曾寫過幾篇關於財政的文章，不
 過最近才寫這篇，題目是「我如何做縣財政科長」，這題目
 很是不起眼，但內容却很豐富，而且很有條理，這是我
 在財政廳做事時，所寫過的文章中，最得意的一篇。這篇文
 章，是受余師之命，囑即作「我如何做縣財政科長」一文，於本刊上
 發表，適因所事甚夥，無暇揭管。報命遲遲，惶恐無似！茲於赴皖

... 辦理...

我之第一次擔任縣財政科長，是在民國二十三年夏；剛由中央政校畢業，服務於江蘇財政廳六個月之後。當時因財政廳第一次舉辦鎮江、江陰、宜興、溧陽四縣土地陳報，我與三位同學，奉派在溧陽擔任指導工作。推行期中，頗為縣長陳氏所崇信。事未及半，原任財政科長以年衰多病辭職，陳氏遂以堅請繼任，固辭不獲；財廳以該縣財政急待整理，亦願樂賞我留作嘗試。於是縣財政科長之生活，遂從此開始。

是年江蘇大旱，江南重於江北，而江南各縣中，又以溧陽災情為最甚。當我七月十二日就任科長之前，溧邑五月不雨，田土龜裂，禾苗稿死。秋收無望，災象已成。人民以天之降災，非祈禱不足以邀天眷，羣議禁屠祈雨，並設醮於城西大寺，挽縣長前往禱祈，以獲神麻。時縣長因公節省，由秘書代表致祭，因行禮時忽於民俗，不事跪拜而以鞠躬，衆以祈雨不誠，羣情激憤，追擊秘書至縣府二門不罷。人心浮動，以至於此！我適於此災情嚴重之時，到縣就任。第一件擬辦文稿，即為禁屠佈告，處境之艱，可想而知！加之土地陳報工作之尚待繼續推進，事務紛忙，尤有令人忙不暇應接之苦！

二

溧邑民情，習於晏安，不善居積。而是年早災，又為六十年來所僅見。民無蓄藏，專安變亂！故自到職之日起，報災請賑之文，無不日有數至。災雖無待踏勘，而災民之得俸不可終朝，則非政府之多加撫慰不足以安閭閻故與縣長輪週到鄉曉諭，播製災片，聽取災情報告，歸即電各方備請賑濟。經數月奔走呼籲，除將是年新賦呈准緩征外，並前後募得華洋賑會費、紅卍字會、及錢匯一帶賑賑款，約二十餘萬元，省府

公賑十餘萬元。嗷嗷災黎，得救餘生。個人之為災辛勞，蓋已達於心力交瘁之境矣。

於此救災不俾期中，其另一工作之令人難以應付者，則為財政之有支無收。軍警因糧之日費躊躇，固無論也。即各機關學校，費費請賑之川流不息，亦日令人舌敝唇焦。理財而不能調收支，更何有餘力以言整頓，故於審議補屋之餘，即經下定決心，策應非常，非即實行緊縮辦法不可。殊事機不密，議未行即為各機關羣起反對。解說終不獲諒，乃決然由縣府編定緊縮預算，密呈財政廳定案執行。同時呈准省府撥補縣地方經費十二萬餘元，衆以法案已定，並見本人與省方聲氣相通，不復再有責難，羣議始就平息。而災情下之財政收支，至此始得勉告平衡。嗚呼！民懷悍，匪風亦熾，餓饉之餘，民變之起，隨時均有一觸即發之勢。使當時收支不能調整，軍警火食，亦將無以為濟。是則不特此後之救災工作無由兼顧，且恐軍警變作，匪禍蔓延，人禍更有甚於天災者矣！

三

田賦征收之底簿為廢冊，(溧陽稱魚鱗圖冊，其推收過剩之登記簿，稱細戶冊。)廢冊之由官沒私，操諸經書之手，(溧陽稱冊書，蘇省六十縣中，無一例外。彼等衣鉢相承，世襲勿替。既可為若輩之吸飯工具，亦可為緩急時之生財至寶。其平時受之重之之情。固與若輩生命同等也。溧陽舉辦土地陳報期中，幾經嚴令交出查核，以防或有貽誤，而伊等覬覦愈深，影響工作進行至鉅。嗣於審核時期，既須查對查核，復恐長留若輩手中，無以根絕冊書私辦推收之弊，因經決定收回官有。但彼輩既經視之若命，一言收回，虛必阻礙橫生。經先設定威脅利誘兩方策，擬定呈文兩道。一報冊書阻礙土地陳報，送請省府法辦；一報冊書贊助土地陳報，請予定薪錄用，並保其終身任職。一面派員密查各冊書住

宅，約定照像師，備具冊書調查表等，於預定時間內，由縣長召集全體冊書調查，出示兩呈，說明政府必須收回冊籍用意，並經派警分往各家看守搜查等情。一時衆皆瞠目失色，面面相覷，不知如何是好！其一時狼狽不堪之情，有非筆墨所能形容者。相持竟日，各冊書終以規矩就範，出立切結，交出所有冊籍而罷。是為溧陽土地陳報時之獨特成功，亦即此後根絕冊書操縱征收之根本緣因也。此事關係溧邑田賦整理至鉅，然與冊書積怨之深，亦即難因此。月後京滬報紙幾見攻擊，南昌行營之亦有控告者，皆此次收回冊籍之報復也。然事經省府查而大白，終我溧陽之任，尙有冊書二人畏罪逃亡而不敢歸，可笑亦復可憐！

四

溧陽田賦征收，向係裁申交由承催吏持簿征收，名曰拋申。拋申之制，利在催征；而其弊端，則在經辦人員之難以如限清繳，形成挪移套搭之弊。民國十九年間，因受各方反對，乃改絃易轡，申不預拋。並於鄉間設立分權兩處，以便業戶就近投完。但以人民向無權完習慣，且與承催吏交手日久，權完之制，毫無成效。而承催吏等，乃反乘便，而為毫不負責任之折價私收。申存官府，名為民欠，實則半皆承催吏等兜收已去，弊費之深，過於拋申。我到溧之後，即籌辦之所在，首在清厘民吏欠賦，用科承催吏之體權私收，並凡申之存未裁出者，即嚴定期期追比，期將私收之數，亦以分期追出。結果，弊端日被發現；承催吏等，亦有岌岌可危之勢。經派員調四十餘圖（溧陽共六百餘圖）之私支證據，以為推斷，計併十六年以來，欠賦私收之數，共在四十萬元以上。弊端之大，實足駭人！乃一面書呈財政廳備案，一面於是年除夕點卯時期，將全體承催吏十六名收押待查。同時奉財廳令清盤舊申，恐事洩人亡，無從清理，併將舊賦征收主任，押候澈查。一時獄為之塞，羣民震焉！

我亦於此時期，先後接得恐嚇、說情、利誘之信件不少。經此一月番苦鬥之後，適次年新賦奉令提前開征，乃乘勢將征收局內部組織，澈底改革。催書代以招考訓練之管冊員，及代金庫之銀行收稅員，一掃往昔汚濁障氣之積習。承催吏悉數收押之後，更代以招考訓練之稅警。穿著制服催征，絕對禁止兜收代完。並於四鄉增設分權，隨帶申存簿，俾人民於各權投完之後，隨即可得申紙存執。人民無跋涉之勞；政府亦革私收挪移之弊。官民交歡，傳頌一時。而是年田賦，竟於陰歷年關，即征達八成以上，創造溧陽賦田征收之最高紀錄。蓋亦勇猛從政之確見實效也。

五

當溧陽尙未實行新會計制度，及金庫制之先，公款收支，統由縣府會計室辦理。而當時會計員，又係出於縣長親信，倚勢而驕，大有一切不在乎之概。新制推行，原多阻礙。尤其實行金庫制度之後，公款無息。會計更喪失一部額外收入，心中尤非所願。我到縣之後，屢經飭令切實遵行不果，同時以客卿地位在職，又覺直與衝突不妙。於是出奇制勝，不謀諸縣長，而乃轉報財政廳，飭令會計主任監督實施。未存金庫各款，由會計主任會同縣長實行查庫，兩制遂於被敢怒而不敢言之下，得以澈底實施。中國政治迂迴曲折，此則我第一次之會意其妙也。

六

上之所述，不過就在溧陽理財大端之經過，略加記載，以求就正治事之得失。至其詳情及實施辦法，經撰溧陽財政概況，及一年來之溧陽田賦整理兩文，於江蘇生力月刊上發表，故未贅及。至當時困難環境之克服，及與軍事端之略見成效者，以本個人堅苦奮鬥之素志，不貪贏，不枉法，以立定自己脚跟，而與社會惡魔迎戰而不稍怯耳。此外，則實惠於省廳各級長官之提挈與輔掖者不少，至今思之，猶深感奮！

六年來的財政經驗

汪茂慶

當離開重慶的前一日，曾到母校指導部去走一趟。會著羅志淵同學、承諄囑為文以刊諸服務。當時告以翌日即須遠行，無暇操觚，且平日祇知做事，不善為文，故在蘇省工作六年，從未做過一篇文章，技術太差，實不會寫文章，繼承若以服務係同學間交換工作經驗的刊物，就以往做事的經驗，信手拈來，便是好題材。至於文詞工拙，在所不計。因此方敢答應難兄的要求，又以服務前數期中，關於做人的方法已發表過很多，故特就個人過去在蘇省財廳服務時的做法，擇要陳述，提供參考，並求指正！

說起六年來我在江蘇省財政廳所担任的職務，雖由服務員，而主任幹員，而會計專員，而會計室主任，而第三科科長，而秘書，但如就我個人工作的範圍及工作的對象說，却可分為三個階段：即工作發軔時期，調查觀察時期，策動規劃時期。茲分敘如次：

一、工作發軔時期

當我在學校畢業，奉派到江蘇省財政廳服務時，時機真是非常之好。那時母校 陳教育長及 余井塘先生都在江蘇政治方面負責，而財廳廳長趙健康先生，又是特別關心政校同學，環境可說是再好沒有了。但當

時母校只有兩期同學畢業，其服務期間，最長的，也祇有一年，時期太短，在社會上，當然沒有了不得的成績，所以我們的學識與能力，社會人士是不易認識。加以我自己從前雖然做過事，但非在財政界服務，當時初出茅廬，經驗未富被人藐視，自是難免。

記得一天早晨，我們二十六個伙伴，一同到財政廳各謁廳長，我與周承緒同學兩人即被派在交代委員會工作。因廳內注意各縣交代，原係叫我們學習學習。不料當主任秘書介紹我們與主辦人見面時，竟遭拒絕，其理由是：交代案情複雜，絕非沒有經驗的人，所能辦理。主任秘書雖告以讓我們打打算盤，看看交冊，總可以吧。他的答復是：學校畢業學生，決不會打算盤；我們交代委員會，地方很小，如在一處辦公，恐影響我們工作。因此我與周同學兩人，被排擠到會計委員會去辦公。

我當時聽了此種評語，非常之氣。但是提出強有力的理由來反駁他，故祇好忍受。在事後平心靜氣的思想了一想：他所說的話，並沒有錯，除其當時態度稍為給人難堪外，別的沒有可以批評的地方。因為那時，我們確不懂交代，不善打算盤。因此，我自己深深地感覺到，遭人的藐視，實因自己已有缺點，不能完全怪人。同時覺得廳內高級人員，對我們態度尚好，在這種環境中，祇要自己沒有缺點，不是沒有希望的。

我們所感覺最缺乏的，祇是經驗，要增長經驗，祇有做事。因此我決定克服環境的辦法，就是多做事。多長經驗。祇要自己能力能做的事，決不推脫，也決不怨棄瑣碎的工作，並且努力去辦。因為我明白：

當人家未認識你能力時。如怨棄瑣碎的事，不願意苦下身段去做，那麼有意義的事，也永遠不會輪到你去做。並且體會到：在辦公廳上無事做，其心理上非常煩悶，倒不如做瑣碎的事。

我們正在會計委員會整天沒有工作時，會計專員就派我們一些抄寫的工作，周承緒同學因不願担任此種工作，就設法離開財政廳。我因為沒有地方去，祇好安心做抄寫的工作。在一月以後，漸漸獲我有辦公事的機會。初僅普通公事，繼而重要公事也叫我辦。自己雖覺得所處環境，已漸改進，但是要想用這種工作來表現個人的能力，是難能的。

當時會計委員會工作，為綜理全省縣地方財務行政事宜，如預決算之編造，會計制度之推行，金庫制度之設立，審計制度之執行，均在籌辦期間，百廢待興，事如蟻集。會計專員因計劃推進新政工作太忙，把一部份事務叫我研究。我就憑我實習時所得到的一些生硬智識，及在校所學得的簡單概念，參考各種有關案卷，把零觀事實弄清楚。區別各縣間的共同性，及差異性，將共同性的，定為一般原則，將差異性的，加以整理，因而訂出補救辦法。於是，乃將研究結果，作一簡單的報告，並且把所有各項要點，講為提要，附以改進辦法和意見，送給主管人看，更隨時加以口頭說明。因此，主管人勝在很短時間內把零觀事實弄清楚。且見所訂辦法，也大致不差，認為我可以幫他們的忙。所以後來同學分發各縣工作時，會計專員就發請廳長留我在會計委員會辦公。這時我對於日常工作，方感學與練，益促進我努力工作。

在各縣會計主任已委派後，廳內為求明白推行的情形起見，特派會計專員分赴各地視察。於是會內日常工作，祕書室即指定由我實行主持。當時會內同人，均是曾任財務局長、縣政府科長、財部考取會計人員，及其他各校大學生。他們的資歷大都比我好，職位比我高，至少也與我一樣。那麼，我如何去指導他們以主持會內事務呢？我經過過長的考慮後，決定辦法如次：

一、以身作則：我自己早到遲退，在辦公時間，不談天、不看報、努力做自己公事。

一、自己事過後再叫人做：凡有經工作，必自己先作一下，須俟澈底明白以後才叫人做，以免別人辦理發生困難而問詢時，無辭以對。

一、考核工作效能：我每天一早到辦公廳，支配各人工作，晚間查記各人工作呈送祕書室考核。因此會計委員會工作，不但可以照常進行，並且工作效率提高。這是我初到社會服務時第一件快意的事。

增廳長常說：要整頓省財政使之上軌道，必先整頓縣財政。要整頓縣財政，必先從確定預算入手。所以在就任之後，即訂定預算科目及編造辦法，頒發各縣，以憑編造二十三年度概算。在二十三年春，即函請各廳處局指派代表一人或二人，組織「縣地方預算審查委員會」，由財政廳定期召集，並規定各廳長及財政科長得列席陳述意見，以供審查之參考。財政廳為事務進行方便起見，猶有一負責人，以主持會內日常工作，例如：事前研究概算收支狀況，開會時報告該縣財政狀況及概算內容，預計下年度實收總額，作審定時決定各項經費總額標準；並將各廳處局議決修正之概算彙編成總概算，以便提經省府會議通過後令發縣施行等事務。當時祕書室，因我會辦田賦計算，特請准趙廳長，派我担任此項工作。我受命之後，也並未感覺有何特殊困難。惟廳內同人紛紛議論此事，謂：廳長將此項繁雜、極重要的工作，叫初畢業的學生担任，恐怕不會有結果的。我聽得此種傳言，即存有戒心，特別留意。雖然我每日工作時間，延長到晚上十時以後，甚至連星期日都無暇休息，然而我因此對各縣財政狀況，已知其大體，且將全省各縣預算，如期審核完竣，分別施行，這確是我做服務員時期，最大的收穫。

二、調查視察時期

...

在縣預算成立後一月，我奉調充第三科第一股主任科員，專司省庫出納事務。斯時關於巨額支付，由科長主持，普通支付，由科員辦理，股主任任較清閑。廳內因須調查各縣控案，及考察新政推行結果，所以常派我擔任臨時調查觀察事務。一年之後，又調任會計委員會會計專員。因會內共有兩個會計專員，故在工作不緊張時，還可往各縣去調查觀察。因此，我得長期實地考察研究各縣財政狀況。計一年多的時間，先後共到六十縣，交通方便的地方，問題較多的縣份，皆會經過五次以上的觀察指導。當最初擔任調查觀察時，仍不易察明事實真象。但我抱定多做事，多長經驗的宗旨，所以在案時，不覺繁雜，必求水落石出。觀察時，凡財廳所管及職權內之事，無不注意及之，並詳加研究。因此，方能逐漸澈底認識縣財政，明其利弊之所在。經過長期間的調查，觀察，研究的結果，以後無論調查或觀察，於主管人陳述意見時，祇須於關鍵所在處，稍加詢問，即明其問題核心之所在，而設妥善的解決辦法。從而可以節省時間，迅速工作，蓋即所謂熟能生巧也。茲略述我調查觀察的方法：

甲 調查方法：調查的目的，是要明白事實的真象。倘能於對方不注意的時候，從側面查明實況，則調查工作最為簡捷了當。但實際此種情況很少。因為舉發人的不嚴密，主管機關無意的洩漏，或查案人的不慎重，常使對方事前得到消息，有所防備，甚至發生撤換文卷，偽造文書情事，以求掩飾事實。在這種情況之下，須以對方容易忽略地方，或從與該文件來往有關機關文件方面，設法查出有力證據，來證明其文件的不確實，惟查案人須明白由行政上慣例，並須有豐富的行政常識，方能因時因地制宜，應付裕如，不受對方欺蒙，求得案情實況。我在江蘇工作時，曾有一案，業經省方兩次派員澈查，未得真像，及我第三次去時，即用此種方法，求得水落石出。（因為此案情比較特殊，故略而不述）。又因我是在財政廳工作，關於查賬的機會較多，就個人平常的經

經驗，認為在縣財政行政制度已經建樹的地方，查賬比較簡單而易，在新制度未確立的地方，以前因為沒有內部牽制作用，查賬實比較複雜而困難。我有一次去查一筆未實行金庫會計制度地方的賬目，其經過及辦法，很可做現時審查縣財政賬目的參考，茲略述於次：

當江蘇省財政廳將推行縣財政新制時，有某縣款產處（等於其他各省財務委員會）被控，其罪名為「以往賬目不清，營私舞弊」。至於如何營私舞弊，如何賬目不清，呈文內均付闕如。我們很原諒其呈人，因為一般人民，確是很不容易曉得別人舞弊的方法。廳內就將這件控案交我前往澈查。我奉命到該縣後，即開始查賬工作。依據賬冊，查核與原始憑證無誤。經征機關撥付稅款，與賬冊上收入總數亦相符合。所有支付，亦有各機關經費領據，即領據上印章，亦詳細辦妥，無可疑之處。並且款產處按月將收支各款，造具清冊；分發各機關存查。此種情形，及一般查賬慣例，本可證明賬目確實，所控各節全屬子虛，以完成我此次任務，但我自己不敢相信，如此次查賬結果是確實的，則款產處每月總額幾乙兩萬元，而地方仕紳何以均爭謀此位置？且當地利息很高，士紳雖有錢，難顯顯款，致耗利息？所以我就斷定其中必有舞弊的情事。那麼，我用什麼方法查出賬目不確實，而證明其營私舞弊呢？

(一) 利用與其收支有關機關賬冊上收支，來證明其收支數目是否確實：我調取該縣機關現金日記賬來核對其收入部份，發現雙方數目相符合，惟款產處常將收入款，延遲一月收賬。再調領用經費機關賬冊，逐一核對其支出，是否與所領經費總數相符，則發現不但每筆數目常不符，且支出月結總數，亦不能符合。因此領款機關所出領據，亦與其現金收入不符。再加分析，則各機關賬冊上所列收入數目，常較領據上數額為小，其相差數額，約合領據上數額二成與五成之間。並且不能符合的，均為補助費欠經費。因此領款機關與款產處，無法掩飾補助費欠時打

折扣之事實。因爲在領款機關，急於需款，祇好犧牲一部份經費，情願打折領款，在款產處可認其領據全部出限，亦有利可圖。至此，所控賬目不濟與濫私舞弊的真象已大白了。

二、利用有關文件來證明經費支出是否確實；我繼續地根究下去，查至款產處發縣大隊部經費賬時，因大隊長久已去職，無法調取該隊部賬冊，來核對款產處此部份支出是否確實。但在款產處賬上，於上年三月間開列有剿匪費三千餘元，查領據日期，亦爲上年三月間。但按照一般慣例，該縣三月間不致有匪患，詢問當地人士，亦作如是說。爲要證明其不確實，不得不在有關文件中，找點證據。於是我就到縣政府去見縣長及主管人員，問此次匪警，發生於何地？是否區公報報告，是書面抑電話？請將報告，縣長派兵令文及剿匪報告，檢給我看看。縣府一時拿不出，而欲偽造，亦無法編入收發文簿，即欲改訂縣府收發文簿，將收發文件事由補行列入，尙有區公所案卷，及收發文簿爲憑，足資反證其偽造。在這樣的澈查下，卒證明此項支出不確實。事後聽人說：這筆賬目係縣長與款產處主任因往某地揮霍用去三千餘元，無法彌補，返縣後即令大隊長出一領據以圖報銷云。

如是，將賬目逐一審查，按其實際收付時間及確實數目，結算下來，其每月收支實應結餘萬餘元。該縣之所以爭謀款產處主任的原因，即在此耳。我想在核現時各縣的財政實況，仍應參用此種方法，才能使實情暴露，若祇憑審訂學上所指示的辦法，是不夠用的啊！

乙、觀察方法：觀察的目的，是在明白客觀的事實。某種制度，是否合宜，所用方法是否妥當，均需要實地去考察，才能斷定。觀察心須廣泛深入，才能由各種事實中，求出結論。如觀察兩地以上時，應將各因素分析比較的研究，以判別何者須改良，何者爲適宜，俾將來修改法令之依據。所以觀察制度，在促進行政效率上，是非常重要的，尤其是推行新制時，觀察工作，尤不可或闕。我從前江蘇擔任觀察工作時，

於前述要點外，並注意現行法令，是否能與事實情況符合。爲推行新政方便計，且注意到當地文獻，及有關風俗習慣。有時有從法令案卷及慣例，所不能解決的問題，可以從其習慣方面，得到解決辦法。例如江蘇省崇明縣，因孤懸海上，土地灘溼無定，舉凡灘地除根，漲地補根，以及買賣田地，錢糧推收，均在其每三年大丈時辦理此種手續。祇因該縣將辦大丈時，縣內紳士操縱錢錢，苛擾百出，呈控到廳，經查屬實。且所謂大丈，並不實地丈量，祇憑土紳與冊書於大丈時，察看沿江田地，如某地某塊田畝，倘濶未及全額十分之四，作爲未漲，雖濶亦完糧，倘已漲及十分之五，作爲全漲，雖未漲亦不完糧。於是就不免發生有糧無地，或有地無糧的現象。當時財廳以此制不良，且有弊端。遂決定廢止。但該縣紳士聯名呈省，謂如廢大丈制度，則灘地及實地如何除根，新漲及買進田，如何補糧，請省廳明令規定辦法，令縣遵辦。當時省廳一時亦未能訂定妥當辦法。嗣後我到該縣觀察金庫會計制時，廳方令我順便調查此事，始悉該縣在田地買賣移轉時，有剪割印規習慣。於是乃規定在田地買賣時，將印規除縣政府登記，以憑辦理除根補糧手續。至於灘地，須由業主將印規及契紙，繳呈縣府除根，而新漲田地，則由縣政府查明，補糧升科，此種懸案，至此乃得妥當解決。

三、策動規劃時期

在二十五年春，蘇江省財政廳，爲求符合主計法之規定，將會計委員會改爲會計室，並調我爲會計室主任。斯時，各縣預算計算決算金庫會計制度，以及縣款支出的審核，均由會計室主辦，平均每日到文約四百件，在年度開始或結束時，每日到文常在千件以上；工作同人多時達八十餘人，日常工作之繁，可謂極矣。又以本廳推行新制，係按環境情形，採取分步推進辦法。例如金庫制度，以內容簡單，凡有銀行賬份，均可週設，至會計制度，因包括技術問題，在設計會計制度時，即應及

一班會計人員學歷程度，由簡單而複雜，如遇有繁雜制度，或須待試驗性質者，多先擬數種試辦，以觀其結果如何，然後方能做普遍的推行，總之，推行新制時必須有一定程序，採取妥步步驟，方能順利進行，方可次第收效。因此，我於日常工作之外，須籌劃尚待推進之事務。

自二十六年冬，抗敵軍興，省府以江南大勢淪陷，輾轉遷移淮陰，原訂財政計劃，未暇繼續推進，會計室工作，日漸減少因調我兼第三科長，主持省庫事務。繼因蘇北財廳內外部事務乏人主持，又以我對本廳各科公事比較熟習，所以調任秘書，綜理內外部事務。當時於調整人事，及處理日常工作之暇，即籌劃戰區內財政經濟事宜。考斯時財政廳主要任務，除催征稅款，按旬解省，以供軍需外，即須於淪陷區內，作經濟的反攻。因敵軍勢力，僅在淪陷城內，及沿公路綫，至於鄉間距公路河道稍遠之地，則全為我所控制，於是財廳乃設法從經濟上，給敵偽以種種打擊，因特訂定封鎖敵偽經濟辦法如次。

一、封鎖淪陷縣地：因淪陷縣地，保安團隊無力反攻，乃飭各縣採用下列的封鎖辦法：(一)將附近城區二十里以內物資，限期移後方，嚴禁入城。(二)分派保安團隊於各交通綫，查禁物資入城，並告以封鎖意義。(三)如敵偽自運物資，須組織輕便步隊，加以襲擊，並破壞之。如是城內居民，必設法外移就食，這是爭取民衆的有效辦法。城中物資既缺，人亦他遷，則敵軍駐守空城，實至不易，遵照此辦法，敵人終棄城而去，可算明證。

二、破壞偽組織收稅：欲使偽組織力量不能擴充，唯一有效的辦法，即為阻止其收稅，使在經濟上不能立足。當時財廳除公佈本省軍民人等，格殺偽組織收稅人員獎勵辦法，計殺一征收主任，獎百元，殺一收稅員，獎五十元，款由縣先發，報省備案。尚長安縣能估計偽征收機關，則於獎金之外，另領給獎狀。並飭各縣用勸告或重稅辦法，使商人來往，皆避絕偽境內征收機關，以免其征稅。江都能如此切實進行，所以

江都的偽組織，祇好在城門口收稅罷了。

三、防止偽鈔流通：偽鈔為敵偽向我們的經濟攻勢，我們對此必須處處加以防禦。當時財廳的辦法是，通令各縣，設法查禁偽鈔流通。倘有攜帶大批偽幣到鄉間，希圖掉換法幣，以漢奸論罪。至克復城鎮後，則由縣政府公告，使人民交出偽鈔，由政府發給收據，並嚴禁在市面流通。

上述的各種封鎖敵偽經濟的政策，自可收相當成效。各縣縣長、游擊隊長，雖間有拘于軍務第一，而忽略這些工作，致未能收效預期效果，但是今日蘇北尚無偽鈔通行，及稅收不能安然徵收，都是這些政策實效的表現。

經驗是人們在人生的征途中，碰了許多釘子，遇了許多困難後所體會出來的意識。這一意識的增長，是與時間為正比例。這就是說明服務時間愈長的人，他的經驗就愈發豐富，我自學校畢業，出面任事，為時不過六年。在這短短的歲月中，所經歷的事情無多，所處的境遇亦極平順，這又可以說明我的遭遇沒有什麼驚人之處，所以也沒有什麼驚人的經驗，本文之平平無奇，實緣於此，敬希讀者諒之！

二十八、十二、六，於湖南反竊

蟋蟀

象外發幽玄 一切切鳴中野 似急却遲遲 明月水長夜
欲斷已相續 不靜亦能安 曠心忽自喜 照今夕一身閒

有寄

山居掛露聲 牢落意難窮 風雨 簾外，江山塊壘中
雲間留浙鳥 沙浮積殘楓 一片長歌意 紅光掛太空

兩度辦稅的經過及其感想

「辦稅與「條」，在現時中國的社會情境下，頗有難於分開之感，地方稅如此，中央稅亦何莫不然？不過程度有深淺及或內或外而已。又省以下稅收機關之組成份子，類多識淺行卑之輩，吾人混身其中，必更感痛苦。余於未入稅務界之先，即具此感，不過未能於事後所見之真切。茲遵余 師囑，用將兩次辦稅之經歷與感觸，據實略陳於左，藉供同道者之一鑒。

一、首次經歷

皖省稅務行政，在二十五年七月以前，係照第二次全國財政會議定案，在各縣遍設地方稅局。除田賦仍由縣政府，契稅由獨設之契稅局或縣政府（小縣）辦理外，其他普通營業稅、牙稅、屠宰稅、屠宰稅、牲畜稅、烟酒稅牌照稅、及各項短期營業稅等，均全由地方稅局辦理。其經費一項，即在所收稅款下坐支百分之十五，另按規定提支若干厘解費。對稅局內部組織，在當時亦僅有粗枝大葉之規定。以制度之未臻完善，及該省一般政治之腐敗，成果頗為令人失望，且弊費百出。

二十五年七月後，經遵 行營規定，將全年稅收不滿三萬元之小局一律裁歸縣辦。共三萬元以上者，則改稱為營業稅征收局，並將局內組織經費，依稅收多寡分等詳為規定。大者全局共二十餘人，每月經費約千元，小則不及十人，經費僅三百餘元。此等辦法亦殊不合理，如非別加調整，即為予以舞弊之口實。當時財政當局原擬於二十六度後即予改善，以應籌備事變突發，前議遂罷。惟是時皖省財政，經某公不斷

一、風潮與全行。——自一九二六年五月，皖省府改組，財政當局為刷新稅務起見，對各縣稅收局長，頗多更調。余在皖，除田賦一項少預開外，其他各項正雜稅收及官業等收入，無不負有相當時期之主編責任，在營業稅方面，則所事尤多。時石光館同舉主管收入一科，力促外出，並以深入下層作實地之改革工作相勸，雖迭經力辭，仍未獲如願，乃有無為之行。

當為求用人行政絕對公開免嫌疑及賞罰分明起見，當決定不私用或隨意開革一人。故於前往接事之日，除稅局主任及局長空公丁已隨前任離去經另補外，其餘則全未更動，嗣以發現數人有舞弊嫌疑，始予先後開革另補。

至該縣前此稅收上之弊端，擇要言之，約有：

(一) 明委暗包 即將所有局辦各稅，如營業稅、牙稅、屠宰稅、牲畜稅、烟酒牌照稅及短期營業稅等，全部包出，僅在局中設置少數員警，於是照章應提或應繳之每月經費，除少數開支外，全飽私囊，所有各項整理方案，遂無不束之高閣。

(二) 包多報少 將稅收出包，原非法令所許，故包額多不公開；無承包之人，對報繳數額，更全不問。上令嚴則稍多報，否則儘可憑其意念而高下，不過另飭辦稿人多作幾篇蒙蔽或掩飾之呈文而已；考其所以致此之由，約為(甲)人民無知，聞繳稅而不需稅票，更可笑者，如定須予，彼反以為係向其故意嚇詐願多付款或叩頭以求免者。此事初聞之，頗難令人置信，但一究其固，僅為人民惟恐政府將其真實姓名及營業情形存記，致以後逃稅困難，一方固為愚安可憐，但一方亦不無至

江士傑

理存在。(乙)兩得其利，即收稅人與繳款人互相勾通，如繳稅人原應繳稅一百元，茲實出七十五元，而稅票上則僅填收五十元之類。(丙)私包之毒，查包稅之人，十九皆貪婪之輩，彼既須年繳如許包額，如果須照額填繳，其一切費用，已無騰落，矧包稅人復以種種關係，須展轉出包，是大虫吃細虫，細虫吃毛虫，不浮收或嚇詐，又將何出？(丁)上下隔閡，主管長官對各縣稅收實際情形，多不明瞭，而一般所謂老手，則又大都別有所圖，甚或彼此勾結，使彼等有上下其手或蒙報之機會。又即有所知，惟因特殊牽制而不克深究者，亦所在均是。

(三)大頭小尾 凡稅項繳驗聯上所列數目小於收據聯者，通稱為大頭小尾，此為各縣一般通病，但在該縣尚不多觀。

(四)向承包人收取一定手續費 包多報小，偶然性較大，而暗盤中之手續費——實即一種賄賂——則甚為普遍，其數目則視包額大小而不同。至對牙管粘及營業證等所收之手續費，幾視同當然，皆不為怪。

(五)冊籍不實 冊籍為稅收機關最重要之文獻，而各項稅收底冊尤為根源所在。乃該縣前此各項稅冊，既不完全，又不實在，全出捏造者有之，等級不符者有之，稅額錯亂者有之。此則純為承包人之作祟，在局方原亦不過以之為造報之資，內容如何，當非所問。他如辦事之苟且敷衍，帳目之紊雜混亂，稅款之私存生息等等，更屬司空見慣，不足置談。

余於接事後，第一，即先就財力所及，按照規定，將普通營業稅、牙稅、質業稅、及城區短期營業稅、牲畜稅等，完全收回自辦。而普通營業稅一項，在余未到前，本已由廳派有委員前往查帳，以內中情弊甚多，所查多不實在，決定撤除情面，呈請另行派員會查，雖因此激起不少商民反對，終以無懈可擊，應付得宜，未久即已順利進行，嗣以節閘在邇，稅收不能久延，僅對二三較大市鎮之大商店舉行復查，而所得結果，除年增四五千元之稅收外，為予各取巧之大商號以應得之懲警，及

使大小商民間負擔之均平。計經此次整理後，該縣普通營業稅一項，即較上年增出一倍又半，如全部澈查，估計尚可再增萬元以上，且冊籍實在，非如前此之徒有其名者可比。(該縣尚有欠營業稅數千元以呂中官無此等商號即無從追繳)

第二、選拔新進 整理稅收，制度固須求其完善，而人員之選用，所關尤鉅。余以為稅收機關用人，應首重品行，次及才力。以品行優才力次，尚可刻鵠類鶩，若才力長而品行壞，必致畫虎類狗，又吾人既志不在利，則所謂「嚇詐吞吞」之辦稅老手，於吾人實更無用處。故嘗用青年，非但為改革稅收之重要手段，且亦為事實所必需。雖事後調查，未能盡如人意，但已收不少內部牽制之功夫。

第三、嚴懲貪污 稅收人員，舞弊之機會甚多，主管人對此，如不嚴為防範及事後認真懲辦，決不足以革新人民之視聽，而澄清稅收之弊竇。更足使善惡不分，是非不明，而令良善者為之短氣。

第四、革絕陋習 前此稅局人員出差，旅費各費，無不向人民索取。余於到職後，經即出示嚴禁，所有員警出差費用，規定全由局發。至其他各項手續費，亦絕對不准再收，違即以舞弊論罪。此為前此稅局徵收人員之惡習，而稅局本身亦有一二陋規，亦殊值一紀。即前此稅局每月對縣府須送四十元之所謂報征費，及廢歷每年三節對縣府及其他關係機關公役之節賞，其數目之大，亦堪驚人。(在其他各縣據稱對呂中有力士紳亦須分送禮品)此皆為變相之賄賂，足為該機關關係之註解。余於到事後，經為完全取消，雖卒因此引起縣局間不少誤會，及以後辦事之困難，惟吾人既無贖來，當不能有賄去，果辦不通，惟有即議高明，曖昧之行，決不忍出。

第五、公開出包 無為東西長二百里，南北亦百餘里，人口七十餘萬，稅局前征稅收，年約五萬元，經此次整頓後，年可收達十三四萬元，——成績為全省之冠。——但一查當時稅局局費，月僅六百餘元，職

員七人，稅警五人，以該縣之大，事務之繁，而欲以此十二人去全數辦理，事實上決不可能，又有限於預算，不能個別請增，遂於事先呈明，將鄉區牲畜稅、屠宰稅、及米糧蛋業等短期營業稅、烟酒牌照稅等，公開出包，以包額多寡，定取去之標準，謝絕一切介紹或賂情之爲。以故各區包額，均較前增加近倍，非但未引起任何糾紛，且得不少好評，此無他，剔除中飽及辦事認真而已。

第六、嚴密稽查 前此城區各稅，亦間有由局自辦者，但中飽亦多。抵縣後，除本人不時前往各處密查外，凡員警出外收稅或定稅，必須新舊人員同往，或舊前新後，以資牽制。他如每日所收稅款，須全數送存金庫銀行，及將局中經費公開等，以無圖宏旨，故均從略。又接事僅及二月，即抗戰事發，其影響於稅收之整理，頗屬匪淺，其詳當再及之。

二、二次經歷

二十六年十二月七日，敵軍進佔蕪湖，無爲與蕪湖僅一江之隔，人民既極感恐慌，一切遂趨頹停頓，各項稅收，更不堪聞問矣！至二十七年五月，敵向淮南進攻，該縣東部，淪爲戰場，以情勢緊急，無稅可收，奉令回國辦理結束，返籍道經長沙，承某當道厚意，以益陽稅務局事相昇。當以前此在蕪，感觸已多，於離皖之日。並立誓今後不再辦稅。嗣經多方考察，知湖南省稅務局制度，尙局進步，與皖省辦法幾不可同日語。如稅收統一，經費較充，權力較大，人員多係廳委，款由金庫銀行代收，及會計獨立等等，舉前在皖所感之困難，幾均不存在，故遂拜命，於二十七年八月下旬往任事。其接收情形，幾與前在蕪爲時如出一轍，即除少數必須更易之員外，餘均未更動，精實熟手。

在該局全年省縣正附稅收，共約百四十萬元。內省款約百一十萬元，縣款約三十萬元，以稅目分計，則田賦約五十萬元，產額稅（改良之

原金）約六十五萬元，屠宰稅十六萬元，營業稅二萬五千元，契稅二一萬元，牙稅一萬五千元，烟酒牌照稅五千元，船捐六千元。全局員巡警役，共約百八十人。局下有徵收所及田賦分櫃十二處，每月經費，約三千八百元。

該縣各項稅收，係全由局辦，並多租具規模。在此等場合下，以言整理，一、須有較長之時間，二、須支付較大之費用，三、須培植相當之人才，際茲時局動盪之會，當不容吾人有此充分準備。故決定非不得已不輕予變更，以期順利進行。是以以湘省屠宰稅增加稅率一舉，甫及實施，（豬每頭征稅三元五元羊一元較前約增六倍）邑中屠商，紛紛報歇，而查征人員，又上下其手。故即專力於此項稅收之整頓征收。復以在當時省財政當局之意，擬即以此撥作各縣非常時期之非常用途，用意殊善，所見亦高，私心對此，尤感興絕。蓋此次湘省修正屠宰稅征收章程，指明係由食肉之人負擔，已由前此之爲營業稅性質者，一變而爲消費稅。在戰時對牛禽修品加稅，當爲合理之舉。且據吾人過去之經驗，屠宰稅與田賦，均可爲非常時期之確實財源，而屠宰稅之確實性，顯以更較田賦爲大，足爲他日研究中國戰時地方財政者之一重要啓示。

惟以稅率既高，而征收對象又極爲散漫，此中弊端，當防不勝防，故人員問題，極爲重要，亦最難謀得完滿之解決。經斟酌再四，決定以公開方法，登報徵取，於加以相當期間之訓練後，即行分派工作，再將原有人員調回訓練，並加以淘汰，期有一廉潔之基層，而收整頓之實效。乃方及着手，而廣州武漢，即告先聲失陷，亂取方畢，而長沙又復大火，人心惶惶，一時社會秩序陷於極端混亂狀態，繼又以縣城兩次之被炸，前項計畫，遂多擱置；而本身無可靠人員相助之痛苦，至是遂復再湧於心懷，其因此所受之創傷，將終終身所不忘。他如邑中情形之複雜，縣政關係人之目無法紀，（當時曾有益樹園之禍也）以及省中稅收整頓，省銀行及省縣金庫等，均足增加辦事之困難，而不願久尸其位必解決求

去者。

計自二十七年八月二十三日接事日起，至二十八年四月十一日交卸日止，前後為時僅七個月零十九天，但中間所經變故，已足寫成一部事變史！而在事期間，以所遭不時，不克稍有所表現，事後思之，尤不勝嗟唏於懷。

三、幾點感想

(一) 法理與事實 中國事往往立論甚高，而事實所表現者則甚為落後，此則因自民國成立來，政府各項法度，多襲於於社會風情懸殊之外國或制，無怪格格不能相入。如政府有意體恤人民，規定稅收裁減，無權拘押抗戶，但結果實反而加重其負擔，因一，該欠戶必迭受催傳之累，二，政府因稅收短絀必舉檢或加稅，此恰如一慈母之溺愛其子，而反陷害其前途者。又司法獨立，原為近代國家一致之要求，但稅收機關因此即增加不少辦事之困難，以致影響其稅收。他如禁止稅收出包，但於經費方面，又全不顧及，坐令蠹章短稅等等（如收回自辦，其增加之經費，非但可因此而彌補，必尚有盈餘，此可斷言，如准公開招包，當亦可增加不少收入），此種法理與事實矛盾之例證，幾舉不勝舉。於法令尊嚴及行政效率上，均為莫大之妨害，似應由有關各方會商，從事澈底之改革，以期適應事實。

(二) 人心與風氣 鼎革以還，我國社會風氣，即日流於卑劣，人心亦澆薄已極。此實為中國政治腐敗之根本原因。余在蕪為益陽，前後均係以誠信待人，以清正對事，希以轉移風氣之立場，作大公無私之起點，總期上不愧於天，下不負於心，但所得結果，殊為失望。蓋一人做好，非但難為人知，且難得人誦，此無他，人心太壞而已！真有處茲時代下，如欲做一好人，殊非易易之談。又余在蕪益兩地，以所有同僚，在事先既了無所知，而關係又甚少，更難收同心同德之效，一至緊急關頭

，尤感棘手。雖云，工欲善其事，必先利其器，吾人作事之必須有組織或志同道合之幹部，於是亦云然。

(三) 制度與人員 湘省稅收制度，遠善於皖，但所得結果，尙多不如所期，此何故歟？曰人員之尙不健全而已。制度善而無好人去執行，結果此制度必徒有其名，反之若制度稍差，而人員較為得力，終可將此制度上之缺陷填補。我國非無良法，但苦無良人，加以講情面在中國政治界之流行，即有少數良人，亦多被驅逐或埋沒，於是法令雖成具文，竹景幾為萬能，是非顛倒，黑白不分，近數十年來中國政治之所以敗壞至此，此是為其重要因素，言之曷堪浩嘆！再反觀湘皖兩省稅收人員之一般情形，則湘省之中級人員，較優於皖，而負責徵收責任之下層差幹，相差無幾，此則湘省稅務局制度之尚能令人滿意之癥結所在也。(關於湘省稅務局制度與人員之改善，曾對某財政當局有詳盡之條呈，果能全部採用，相信堪為他日省縣稅務行政之模範。)

(四) 權力與改革 就吾人所知，各省稅局權力，均極狹小，且過於消極，使有抱之人，均不可展其所长，此尤以在非常時期為然，而對方或上令，則對於稅局之希求或責備，反而甚大。『既要馬兒好又要馬兒不吃草』，無怪淳于髡之仰天大笑也。現在中國下級政治之難以敷衍塞責或陽奉陰違為事，於此不能謂為無因。為建設中國之新政治計，必須改良易轍，即一方增大其權能，一方即嚴責以成效，使無所推諉敷衍，實有收權、重權之下，罪即隨之，必如此，而後中國政治方可步上正轨，日臻上理。

(五) 平時與戰時 平時一切，均可按步進行，即有困難，亦不難徐圖解決。一至戰時（就我國抗戰時期之情形而言），非但荆棘甚多，且時機不再，轉輾即逝，貴有迅速或斷然之處置，惟以中國戰時交通阻礙，地方實際情形又不為省方所明瞭，故除請示困難外，即有所指示，亦多文不對題，而稅局以權力過小，經費有限，殊感無法權宜，於是大則

遺誤事機，小則影響稅收，實屬可惜！竊以既時值非常，即非有非常之方法，不足以資適應，故非常時期稅收機關之應變辦法，必須於事先妥為規定，如征收費用之增加，及權力之加大等等，尤不容稍有忽視。余

我如何創辦貴陽營業稅

貴州的厘金圖卡，在民國二十六年五月以前，還存在着，那個時候，凡屬貴州境內交通方面比較商業往來比較頻繁的地方，總可以看得見門口懸掛「嚴拿偷漏」禁止開關「兩塊虎頭牌」的機關。無論甚麼貨物或行李，只要經過那些地方，辦理厘金的師爺們，（貴州商人稱厘金圖卡之員警為師爺），定會給他多少麻煩的。這種現象，直到民國二十六年五月以後纔消滅。因為民國二十六年五月，貴州政府當局便毅然決然把厘金撤消了。本來過去貴州全省的厘金，每年可收一百萬至一百二十萬，我照以後的彌補方法，最重要的就是中央每年津貼七十二萬元，其次就是舉辦營業稅。因此民國二十六年六月，貴州省政府便頒布了征收營業稅的各項章程和法令；並決定在貴陽設立第一區營業稅征收局，在安順設立第二區營業稅征收局，在遵義設立第三區營業稅征收局，又在錦屏設立錦屏營業稅辦事處，主管征收營業稅的工作，其他各縣，則由各該縣政府暫行兼辦。同時規定自二十六年七月一日起，開始征收。

我復被委為第一區營業稅征收局局長，這個名詞，在當時是很新奇的。因為貴州從來沒有這個玩意，社會上一般人簡直不知道營業稅究竟是一回甚麼事，就是那些自命為富有經驗的財政家，也是莫明其妙的，雖然他們都是辦過厘金的老手，可是他們從來沒有辦過營業稅，對於

在藝術有相當之成就，而在藝術則少表現者，其他原因固多，而在藝術有兩月之平靜時期，乃為重大之分野點也。

二十八年六月二十八日

羅瀕沅

營業稅的實在情形，坦白的說。也是有點莫明其妙。在我奉委之後，我的心裏發生了一喜一憂的感想，我所喜的，就是我的新工作到了貴陽，沒有再給我充軍到更偏遠更多匪的境地方去了，我所憂的，就是營業稅難辦，尤其難於創辦。我第一次見長官時，長官就對我說，貴陽是省會所在地，而且是一省首善之區，貴州的營業稅不能辦好，便看貴陽的情形來決定。並且說，創辦貴陽的營業稅，不獨要貼力，還怕要貼錢，我聽了以後，自然戒慎恐懼，戰戰兢兢！

這件工作既然難作，並且要我來作，同時成立開辦的時間又很倉卒，不能延誤，只好不顧成敗利頓，籌備開辦。在很短的時間以內，我就籌備好了，租到了一所小小的民房，作為辦公地址。因為開辦費和辦公費都很少，所有辦公用的桌子椅子，多半是私人借來的，其他的東西，更不用說了。記得成立開辦的日期是民國二十六年七月二十六日。和抗戰開始的日期七月七日，相差不遠，到現在快要兩年了。在這將近兩年的中間，我對於抗戰建國時間中所從事的事，創辦貴陽營業稅，怎樣作的呢？

先說我們的工具罷。我們的工具，就是一張嘴和兩條腿，因為營業稅是向商人征收的，創辦之初，一般商人對於各項征收章程，多不暇

納稅習慣也沒有養成，尤其納稅的心理完全沒有。雖然行商們過去還有繳納厘金的習慣，可是坐買賣們過去全無負擔，現在要他們繳納營業稅，心理上根本就不願意。他們說，過去的厘金是向行商征收的，他們沒有負擔，現在撤消厘金，舉辦營業稅，他們是不贊成的。所以開辦之初，各業開辦店大小商人，都紛紛請求免稅或減輕稅率，雖然請求的次數，一而再，再而三，可是結果都失敗了。最後的辦法就是造謠。在開辦沒有多久的時候，他們都說，因為抗戰期間，政府財政困難，營業稅的收入很少，快要取消了，厘金的收入比較多，又要恢復了。這些話雖然都是無稽之談，可是使得一般商人都免不了存着觀望的心理。他們的思想更矛盾，厘金未設以前，他們要求裁撤厘金，舉辦營業稅，認為厘金的負擔很多，營業稅的負擔很少；現在厘金裁撤了，營業稅正在舉辦，他們又說營業稅的負擔比厘金更多了。在這種情形之下，要照他們自願遵照規定，申報繳稅，談何容易！因此我們的工作，就離不了一張嘴和兩條腿，隨時隨地，都要走到一般商人的店裏，對於他們加以開導和解釋，要他照依照規定。申報繳稅。假如不然，一個商人也不會走上我們的門來，我們的工作又從哪裏作起？從開辦到現在，我們說的話和跑的路，真不知道有多少了！

再說我們的策略罷。我們的策略，就是操守廉潔，態度和平。過去一般商人，沒有一個不和辦厘金的人勾通作弊的。他們甯肯行賄給小費，決不願意十足填票。現在營業稅既是一種新制度，加以一般商人又都存着觀望的心理，如果我們創辦的人操守不好，一有弊病，我們的名譽和信用固然宣告破產，從此以後，營業稅也就不容易推行盡利了。我常把這一點利害，告戒我的同事們，要他們注意，營私舞弊的事情，一點也不能作，就連一杯茶，一隻烟，也不能無緣無故的領受人家的。記得有一次一個商人想減輕他的負擔，用了許多方法，向一位同事的行賄，結果都沒有成功。辦理營業稅，隨時都須要調查商人的賬簿。任何商

人都不願意人家知道他的營業內容，所以在查賬是使商人最不高興的一件事。爲免除誤會和糾紛起見，要查賬時，我們總是心平氣和的。收稅也是一樣，俗語說，勸人出錢，等於割肉，所以收稅也是一件最使商人不高興的事，我們的態度，自然也要和平，因爲創辦之初，我們不能不忍耐，如果立刻照章處罰，那就免不了發生反感，對於新稅的進行更不利了！自從開辦以來，我們所遇的商人，忠實的固屬甚多，可是刁狡的也不少，遇着了忠實的商人，查賬收稅都還容易，如果遇着了刁狡的商人，那就够麻煩了！所有現在抗稅欠稅和逃稅的，不用說，自然都是刁狡的！

再說我們的方法罷。我們的方法，就是謹小慎微，實事求是，和我們同事的，上自職員，下至稅警，各人所作的工作雖各不同，可是大家的責任，却都一樣。這些人是不是個個都可靠，自然不敢預斷，非從各方面注意考查不可，並且還要隨時隨地，切實指揮和監督。如果有一個人不好，或是一件事件作得不好，那就全部都受影響了。無論一件甚麼事，在開辦時，總要謹慎，總能成功，何況還是財政方面的工作呢？幸而我們還好，過去並沒有作出一件壞事，或鬧出一件亂子來。我們的上級機關，同在貴陽城裏，我們的工作情形，上級機關隨時都能知道，不比在外縣的機關，離貴陽很遠，上級機關不大明瞭。因爲我們的環境是這樣，所以我們的工作，處處都不得不實事求是，對於各項章程和法令，也不得不認真奉行。這樣一來，我們的功績表面上雖然和他們一樣，但是我們的勞苦，實際上却比他們大多了。聽說外縣的征收機關，大都對於各項章程法令，陽奉陰違，他們的辦法，有的仍舊同從前的厘金一樣，到處設立關卡，檢查客貨，對物征收，有的採用攤派方法，按照比額，向各商號任意攤派，有的採用包征方法，只要把比額的數目包給各業公會或商人征收足額，就完事了，手續非常簡單，這些辦法，雖然各不相同，可是不合規定，却都一樣。他們的辦法實際儘管這樣，却是他們在

公文上口頭上以及宣傳上，還是說得非常好聽。我們就沒有這樣便利，實際作的與口頭說的，完全一樣，因為撒謊是不成功的，不獨不能撒謊，並且還要認真，不然，上級機關隨時都可稽查。所以過去一般商人，都說我們太認真，太吃苦，不及他們又便利又舒服的來得好，這話不無理由。不過，貴州的交通不便，商業落後，除了貴陽以外，其他的地方，都談不上征收營業稅。

再說我們的精神罷。我們的精神，就是不屈不撓，任勞任怨。貴陽的營業稅，比較外縣難辦，因為貴陽的商人要刁狡些！他們動輒就說他們認識某機關的甚麼人，並且交情非常好，甚至說主席廳長都和他們很好。他們的態度，對於我們這些小公務員和小機關，似乎看不起。所以我們的話，他們也不大理會。更有一些刁狡的商人，根本就拒絕調查，反抗納稅。他們說他們的老板就是某機關的某某人，甚至主席廳長也是股東之一，他們不能申報繳稅，還有一些商人便用請託的方法，請託我們認識的人，或某機關與我們工作上有關係的負責人，來和我們說情，想把他們的負擔，免除或減輕。在這些情形之下，我們的工作，自然又麻煩又困難。但是我們的態度，總是不屈不撓，無論他們用那一種方法，我們總是秉公處理，決不畏懼，不管他們威逼也好，利誘也好，都是枉然。在貧賤，凡屬日常生活上的一切用品，都很貴。我們的待遇非常低，每个月的收入除了七折九扣又九五折以外，結果所得的數目，少得可憐，自己的衣食都不够維持，那裏還有餘的錢供給家庭！我們的組織也很簡單，單以工友來說，開辦之初，只有一個。但是我們的工作，調查收稅，樣樣都很煩雜。無論查賬或收稅，只去一次，大多沒有結果，甚至去了三五次，仍舊查不到賬收不到錢，也是常有的事。因為我們的人數很少，工作很多，同時時間又很倉卒，逼得我們沒有辦法，只好一個人作兩個人或三個人的事，並且延長工作時間，就是星期日假也照常辦公。舉例來說，我們只有一個工友，他的工作，又要當傳達，又

要送公文，又要當雜役，每天幾乎片刻休息的時間都沒有。各職員也是一樣，又要作這樣，又要作那樣。我自己怎樣呢？所有局長會計文書收發以及庶務各項對內對外的工作，差不多都是我一手經辦的。辦公費也很少，房租的開支，就佔了一大半，其餘的數目，微乎其微，貴陽的東西太貴，辦公用的紙墨紙張，都買不起。就連我自己無論因公到甚麼地方去，不管多少遠，總用兩條腿跑，黃包車也坐不起！我們的組織和經費所以這樣簡單，微末的原故，聽說是因為貴州的商業不發達，收入沒有把握，並且開辦能否成功，還是一個問題，所以在開辦之初拍作時錢的買賣，只好把組織弄得簡單，經費弄得很微末，獎勵的辦法也不規定使辦事的人苦得一口氣也吐不過來。我和我的同事們，常常互相安慰和勉勵，雖然這樣苦，大家一點也不覺得。我們除了吃苦以外，還要受怨。一般不明事理的商人，在沒有營業稅的時候，他們毫無負擔，現在有了營業稅的負擔，總是抱怨我們，以為這種負擔是我們給他加上去的，收的錢也好像歸了我們了，要向他查賬或收稅，他們總是態度高高，惡言惡語，甚至背後咒罵，也是常有的事。我們遇着了這種商人，只有向他們解釋，納稅是人民的義務，他們的負擔是國家的法令規定的，與我們無關，收的錢也歸了公家了，我們一個都不能得，況且國難當頭，有力的固然要出力，有錢的也要更加熱心的來出錢。

最後說到我們的收穫罷。在這一年的中間，我們的收穫，是些甚麼？從民國二十六年七月二十六日成立開辦時起，到民國二十七年六月底止，這一年的工作，一切都是創辦，經過的困難雖然很多，但是營業稅的制度，總算推過了，本局的招牌也幸而掛穩了。這一年的收入，原來最高的估計，只有七萬二千元，結果出人意料之外，我們實收的數目，竟有九萬二千多元，超過預計數目兩萬多元。這一年我們化的經費，實支數目只有六千八百三十多元，拿經費和收入作比例，經費只佔收入的百分之七。又從二十七年七月份起算到截止，我們的工作，新加了

幾項，除了普通營業稅以外，所有貴陽的屠宰稅，菸酒公費，菸酒牌照稅，牙稅和當稅，都從貴陽縣政府一齊劃歸我們接辦了。這些稅收自從我們接辦以來，一直到本年的元月底止，不過七個月，在這七個月的中間，屠宰稅的實收數，超過比額將近一倍，（過去只能收足比額的七成或八成），菸酒牌照稅超過比額不下四成，（過去只能收足比額的六成或七成），其他菸酒公費以及牙稅當稅，比較過去，都有增加。普通營業稅的收入，在這七個月內將近七萬元，比較去年也有進步。這些情形，還單說數字來說的。至於辦法方面，比較過去，更不同了。過去的辦法，不是包征，就是攤派，營私舞弊，不一而足，公家的收入很少，商人的痛苦很深。我們的辦法，又是一套，無論甚麼地方，都照規

辦稅的心得

我如何做閩省福州稅務局長——

提起稅務局長，有人會聯想到「肥缺」，誠然，過去七八年前，不僅

在閩建，恐怕其他各省也不乏其例吧！做稅務局工作，是比普遍通行政機關更惹人歡迎些。六年前，福建省政府主席陳儀將軍未治閩前，稅務機關幾乎一種稅一個局，局長遍全省。省設總局縣立分局，縣以下區鎮有分包商。稅捐包辦的多，自收的少。好比建築房屋，招人投標，標額最多者可得局長銜。局有正，副局長秘書課長主任等，規模宏大，所以便於「分紅」也！將本求利是商人的本質，「色」定該賺錢的。大份大賺，小份小賺。陳主席治閩後，首先整理財政，將包辦的捐稅，一律逐漸地收

定去作，一點也不苟且，剷除積弊，涓滴歸公，雖然公家的收入較前激增，但是人民的負擔一點也沒有加重。這些收據，都是事實，在拙著「創辦貴陽營業稅兩年來之經過」一文中，說得很詳細。

總而言之。過去一年多的工作滋味，酸甜苦辣，樣樣都有。酸的滋味，就是待遇薄，生活不能維持，窮得要命。甜的滋味，就是創辦稅，幸而没有失敗，公家的收入，也有增加，差堪自慰。苦的滋味，就是人少事煩，忙得一口氣也吐不過來。辣的滋味，就是商人刁狡抗稅逃稅，難於應付。這幾種滋味，除了甜的使人欣喜以外，其他酸的苦的和辣的，都不好吃。我們的吃味，對於酸味，總是窮幹，對於苦味，總是硬幹，對於辣味，總是實幹。

蔡如海

回由政府自己經營，照章直接征收。將稅務機構重新調整。採取一元化原則。各縣依法成立經征處，縣境內一切省總捐稅，概由經征處征收。但省稅在三十萬以上之地點，特設稅務局，省稅數額雖不及三十萬而地點重要縣方管理不便者設稅務所。各冠地名。全省計有省會，（二十七年七月間省政府遷治永安，改稱福州）竹歧、廈海、閩海等四稅務局，鹽溪、晉江、福海、寧市、莆田、浦政松等六稅務所。內中除省會稅務局征收福州市（並無市的名稱，有市的實際）有捐稅外，其餘稅務局所大概征收特種營業稅。特種營業稅是對幾種生產物（如紙竹木茶海味油類等）征收對貨通過稅，裁厘加稅後就厘金中擇定特種征收的。物以稀為貴，全省不過十個局所，理應「實」，可是明瞭福建省稅務局的性質，便可了然「稀」的不貴。其他省份，稅務機關，還有獎勵金。例如比額一

月十萬，收足十萬以上，按成提取獎金，以示獎勵，在福建，除薪俸外別無分文，薪俸與他機關同一折扣，並無軒輊。認為，比額這個數字，是不科學的。收多收少有時靠天靠社會景氣，不全是經征人員的功勞。至於廉潔，公務員應盡的責任，毋庸用給獎金方式去養廉。做開省稅務局所的工作，與其他行政工作一樣，全是靠奮勞動者。盧溝橋事變後一月我奉令接長省會稅務局，我那時年紀不過二十七歲，一般人認為稅務局長是要老奸巨滑，富於人情世故的人去做，才能應付，年青小子是幹不通的，尤其，省會稅務局在過去，局長的命運，最長九個月，最短三天，然而竟幸安然無事地做了二十個月，調任全省出口貨品登記檢查局局長，在這二十個月中在稅務局做了兩件重要工作：

(一)改派員征收為自行投完。納稅是人民的義務，如能按時繳納，既可穩定政府庫收，人民亦可預先籌劃。過去營業稅是派員挨戶征收，形同乞食。我到局後，深感改良征收制度，首先要使人民知道按時納稅是便人利己的，尤其是在非常時期，稅務局沒有人天天去收。於是決定日期，通告大家，不再派員征收，要人民按月直接繳納，逾期處罰。商人的營業稅一個月一次，向向稅務局投完，並非不可能的事。通知的方式：除登報貼布告，並囑征收員家家戶戶交代自那天起不再來戶征收，請逕向稅務局投完，逾期不完，由局列單交稅警催促，並處滯納金，結果居然成功，以後其他稅務局及各縣市區也仿行。這次成功，不是我本領大，而是商人覺得我做局長不會苛求，而是「公平」的。我接事前二個月，關州市曾為整理營業稅而罷市三天，商民說調查員核算帳簿不真確，以少報多，負擔加重，無法營業，整理人員說：果有錯誤何不如限申請更正。結果准商民再更正。我接事後，對於申請更正者莫不虛心接受，儘量寬算，小商甚至免稅，不到兩個月，全市商民，默然無言。還是推行自行投完制的好機會。

(二)推行官租摺帳簿。關州房租稅一年額定二十八萬，曾經兩次的大規模整理，結果征冊裝釘得很好看，實際收不到那麼多，原因是：整理的人大半是臨時工作，終是好大喜功，希望邀功論賞，整理的時候，又是走馬看花式的估計房產的價值，估價缺乏科學標準全屬主觀，多估些表示成績好，整理完畢，向上報告溢餘若干。整理人員各得其所而散。征冊發局，困難真多，征收員照估價冊征收，納稅人說：去年完若干今年為何得價，征收員說：這是去年整理的結果，他就說整理難道便是漲價，像這種情形十有七八，訴苦公文，雪片飛來，說是無故增重人民負擔，因此整理等於零，不得已仍是照舊征收，我到局後，決用較進式的方式來解決。租住房屋須用官租摺，摺載租額，租戶房東共同簽署。官租摺由稅務局編號發給，租戶向局登記，報戶後須有官租摺，自產自住者比照征收。推行官租摺過去曾兩次嘗試，都告失敗，我這次推行不到六個月，官租摺售出五萬套，全關州居戶約六萬多，可說對於官租摺已得初步成功。成功的原因：在平時稅務局人員與人民感情還好，稅務局所要求的，人民不致憤慨加稅，因此推行順利。可是主客共同認識，確是問題，這問題的解決，要待長期的培養，納稅意識及嚴密巡查，再說營業稅是從全年營業額照稅率課合的稅。營業額的多寡，是官民爭議的焦點，甲說全年做三千，乙說祇二千，帳簿真偽難辨，做生意的帳簿是一套，造冊經征機關算稅的另是一套，為避免商家偽造，於是規定啓用新帳簿而應將帳簿送稅務局編號蓋印以便隨時抽查。無帳商店採用估計，估計以該店地位存貨開支等為條件。

在稅務局內，有一件事是莫法解決的：便是少數人不完稅，聽得人家說：有些地方辦理徵兵很苦痛，壯丁抽中，要拉要抓，不拉不抓，不會足額，一拉一抓，便又違法。征稅也有同樣感覺，任憑你說納稅是千慮萬計，總有不少人當作耳邊風。以關州房租稅而論，歷年不完稅的人數佔十分之三，稅額佔十分之一左右，這數人都是年納三四元，照例納一個月拿出三四角錢算什麼。然而就拿不出。征收員去收，不是說苦，

便是說窮，征收員登門拜訪了幾次，祇得回轉。都市中人口，有一部分是靠勞力吃飯，無恆產，房舖稅的欠戶也是這般人，真是「窮」，給我惡良心明令豁免的不少。還有一些人，看看他的房屋，該納房舖稅，看看他的營業狀況，該納營業稅，然而受濟家妻子女衆多的累，一身是債，問他收稅，火上加油，不錯，收稅是不問家庭經濟的，硬著頭皮逼著征收，以致每天欠稅的坐在局中的有十多位。欠稅並未犯法，不能拘留，都是上午來下午去，實他存錢時不忘完稅便算了事，尤其在非常時期，時間警察，更未便叫欠稅人多留。稅收祇能收到征冊所載的八九成，這在我縣局時猶引為缺憾的。假定福州是市，稅務局是直屬市政府，我想還要多收些。警察的催促，強化征收力，稅務局雖有稅警，究不如警察之有力。

做了二十個月的稅務局長，獲得幾個體念；這些體念，亦許不真確，姑且寫下：

第一：稅收機關像關建這樣設置是很合理的，任何人到關建設實施政總說財政機構向單一化值得讚美。收稅是政府權力行為之一，縣政府是縣行政最高機關，人民對縣政府，從祖宗遺傳下來，莫不尊敬。現在保甲制度，正在邁進地建立，有些捐稅，縣中能協助，收效必宏，另設機關征收，一遇困難，仍請縣府幫忙，請人幫忙，有時會碰到敷衍，不切實際。可是，捐稅的標的集中在一地，數目又大，特設征收機關，未始不可以明專責，例如甲地收貨物稅，就在甲地設機關征收，捐稅歸地方政府經征，成績好的多。關建的屠宰稅過去是省總包，縣分包，前二年劃歸縣政府經征處經征，數額較增。如果能採協款制，就是說，某種稅收整理額留縣支用，那末縣政府將更為努力。四年前我做閩侯第二科長，當時田畝查報，變相的土地陳報，甫經完成，正想推行人民自完，各區分設經征分處，照冊征收，我便主張分處主任應由區長兼任，區署專經征分處合署辦公，一則使人民了解衙門單一化，無論訴請完稅

等與政府有關事項，概到區署去，二則使區政人員與經征人員了解，他們是一家人，應互相協助。聯保主任保甲長時與區署接觸，經征人員儘可利用接觸機會請他轉囑告知從速完稅，公正的聯保主任保長在鄉一句話，可省政府不少道布告命令，一年終了全縣各區征收成績在九成五以上，內第五區竟全數掃清，不欠分文。於此聯想起一問題，所得稅的第二類營業所得，可說與營業稅有密切關係，所得稅機關與營業稅機關切實聯繫，或章歸由地方政府或征收營業稅機關經征，稅收效率或許可以增高吧！又如菸酒稅與各省縣菸酒牌照有密切關係，果歸地方政府辦理，中央不致損失稅收反可增加。

第二個體念：在校讀財政學，直接稅與間接稅各有優點各有缺點，二十個月經說告訴我，在人民納稅意識未豐富前，間接稅能滿足財政上的要求。福州稅務局的大宗稅收如房舖稅營業稅算是直接稅，征收的困難隨時發現，加強征收，人家會說苛吏，征收鬆懈，稅納短絀，納稅人以多報少，無可避免，憑人申報，稅收細短，認真估計，人家又說這人太甚。因為這些稅的定額，沒絕對客觀標準，稅務局說甲商一年營業額不止帳簿所載，甲商說帳簿所載一無遺漏，公說公有理，婆說婆有理，討價還價，好比賣買。稅務局又不能多派偵探在各商家坐駐看做生意，結果，征收人員時與商民意見衝突，發生摩擦。間接稅如屠宰稅，局設屠宰場入場宰豬牛羊者，概照規定稅率征收，一言為定不折扣，征收很方便，尤其在非常時期，間接稅更易征收，說福州罷：在抗戰期內，人民疏散，城內人民疏散至城外，空襲警報多時不發，又搬回來，居民的活動性，較平時為濃厚，征收房舖稅與營業稅隨着困難，間接稅就沒有這種困難。厘金式的鹽卡林立，百貨並抽，固然病民。果能對於征稅機關及地點加以考慮周詳，病民或許反為利民。

做稅務局長時，心中老是想荒，做財政工作最惹人討厭，收入方面，納稅人希望，愈少愈好，愈博愈好；支出方面，領款人希望愈多愈好

，愈快愈好，做稅務工作較其他財政工作更惹人討厭，其他財政工作收入支出是對流的，一手收一手付，稅務工作祇收不付。還有很多人誤解減輕人民負擔真義，一項新捐稅不論合理不合理，總有人要會又是加重人民負擔，例如閩省在廈門失陷後，財政廳舉辦勸場娛樂捐，專款撥充防務之用，照例爲節耗消費，加強防務而收捐，千應萬該，然而福州稅務局奉令征收時，一班愛護戲劇的人，特論加捐負擔，固在觀察，然間接影響劇員生活，堅持反對，一致罷演，失業劇員反向政府呼請救濟，幾經稅務局疏通折衷，由照價征收五成至三成，由三成而一成，中間停演凡二三次，記得三年前在財政廳做地方財政股主任時，縣府擬增一捐一稅，常有所謂地方團體呈控，不曰負擔加重，即曰民衆痛苦，假使真是

我做會計主任的經驗

閻鴻聲

民意，亦許開源錯誤，其實有若干民意，是若干圖章構成的，是少數人的主張，我的看法，新創捐稅，該問其指定用途是否正當，要是用途正當，那新創捐稅，稍有不合財政原則，也有何妨？況且真正合乎財政原則的捐稅，地方政府既有踏穿鐵鞋無處找之苦。用途正當，政府不是向甲收，便是向乙收。

用人二字也是難題，人浮於事，事浮於人，有很多人找事做，有不少事找不到人做，做長官的，總得用幾個所謂親信人，免受愚弄，然到不做長官時，人的安插，確是傷腦筋。

於閩省南平登檢局二八·九·一

在現時的社會環境裏，會計主任是最不容易做的！一則，過去的積習祇有機關長官私而又私的人始有做的資格，一個陌生而無關係的人，絕少不被藐視，嫉惡與排擠的。二則，會計主任的地位與資望通常都遠較機關長官爲低，如再無強有力的後盾，絕難執行其職權，甚或畏縮不敢問事。三則，中國整個的主計制度尚未能臻於完善，各部份間的牽制作用未能合理的發揮，欲求全獎于一部份，自屬難能！

但我畢竟從事了會計工作。離開學校就做起，一直做到今天。三年來的往迹，回味起來，真使我覺得慚疚，感憤懣悔，這倒不是由於我貧犯了什麼罪過，只是「昨非」的感覺，使我興起不安的痛苦！

總算幸運的很，在我毫無實際經驗的時候，能在江蘇省做縣會計主任。當時雖兼負事前審計及稽察的職務，權責都相當的重大，但却無何牽掣，省去不少人事應付的困難！因爲沒有經驗，到任以後，事事都感到異樣的生疏，自然問題也就不斷的發生。第一個碰到我面前的問題，便是小官章與私章作用的區分；這種小事，不到臨頭有誰會注意？請教人，多少有些難爲情！無可奈何中，忽然想起還是翻查前例吧，依據葫蘆，總算過了這一關。因此，我發現了檔案的重要，費了三整天的時間，將辦事處的舊案整個的檢閱一遍，又進而以兩週的時間，將縣政府重要的財政檔案也借閱了一遍，使我得到不少的意外收穫，而縣政府零亂

錯難的疊，予我以後對於檔案的加意整理以一個很大的啓示！

任事不久，奉到財政廳一遵命令，以前任轉某區公所遺送之報銷漏貼印花一分，飭即轉知補送。遵照補辦後，計往返四個快遞郵資共六角八分，爲了一份印花費去六十八分郵票，這種事實使我明瞭無論財政學教科書上怎樣的講，而政府財政無私人財政的區別，祇是前者注重手續而後者則善重經濟罷了。這是否合理，姑不具論，但基於這種認識，使我知道這雖然一件很小的事情，也不能輕易的忽視，尤其是會計人員，往往因爲不注意小事，竟有無形的浪費了大量的公帑。

三

江蘇省財政廳規定的會計主任主要任務是：「整理各縣財政及課會計獨立」，實行起來，雖不無困難，但在當時的環境，的確好些。首先，我確定了兩個進行的方針：（一）從內部的整頓開始，逐漸的擴張到各方面；（二）從容易的事情着手，再延及到難的事情。內部的整理，主要在確立嚴整的秩序，務使一切行爲都能合理化，法令化；固然，法令是呆板地，需要執行的人加以活的運用，但如無視了法令的要求，便是廢弛了法令的威嚴；所以隨時隨地我們總是力求法令的實現，舉凡單薄的登記，報表的造送，完全依照規定的格式，限定的時期，從未延誤一天。內部秩序確立以後，就進一步準備負起監督及訪問整理縣財政的使命！嚴格的稽察，是我們主要的職責，當然不能放鬆，不過，手續上雖說法求其簡易可行。除了隨時往各征收處督察外，並特地訂定許多表格，轉請縣式填報，以備參考。當然還不說已澄清了一切收支上的弊端，但我們已盡了最大的力量，差可自信了。我們也從不自視爲縣地方以外的一個傀儡，而認爲我們是來爲縣地方服務的。因此，無論什麼事，凡是能力所及的，不管是誰的責任，總是盡力作的。縣內一般人士對於我們的印象都尚不壞。這並不是由於什麼不可知的道理，可以說根本的由於

「以身作則」這個妙訣！

我是一個忠誠的人，作起事來本無何巧妙的方法，不覺中遂將「以身作則」四個字當作方法了。但是，據我個人的經驗，運用起這四個字來，也確實可以收護不少的奇效。這可從三方面來看：

第一，以己身作所屬職員之則：上行下效，本是人情之常，所以作主管的人，不論其管轄範圍的大小，舉措動作，均應特別慎重，以爲職員樹立一個良好的準則。在吳江任內的時候，雖只有助理一人，但也不敢稍行懈怠。在辦公室內我一定要保持一個嚴整的秩序，早到遲退，不但不敢曠職一天，即是很小的事情也都由自己作起。凡我所知壞或不甚明瞭的，一定不吝晝夜的求其瞭解，務達到一切自己均能做都會做的境地。雖然儘可不做。否則，便不能獲得同人的信仰與尊重！就是私生活我也特別注意，不敢稍涉放蕩。這種自來自檢的苦心，到了兩通便立時發了作用，那時我們雖是八個人，但運用起來，如同一體。每個人都能檢束自己，都能犧牲小我以求常個大我的發展。試行的縣總會計制度僅僅四十三天便因戰事爆發而中斷了，以致不能表現任何成績！

第二，以己身作同僚之則：作事情最感受困難的恐怕是同僚間的問題了，能力好的人雖能表現好的成績，可是每每易遭妬忌，能力壞的人又易遭輕視。妬忌與輕視對於工作有同樣的妨礙。爲求這個問題的解決，我仍然運用以身作則的方法。凡是他人不願作或不肯作而又應當作的事情，我都承攬起來，反之，別人揀作的事情，我則寧願落後。我認清是來作事，所以不亟亟的求名譽。這雖有些優氣，但可免去別人的妬忌，而律已不苟，忠於職守的作法，又可引起同僚間的敬重。作事不受同僚間的妬忌與輕視，的確容易收獲效果。

第三，以本機關作其他機關之則：古語云：「己身正不令而行，己身不正雖令不從」，主管會計機關的職務雖在監督旁的機關，但如本身

不健全，或辦理的不好，就無法執行監督的職權，自然，更不會有什麼效果！我們有鑑及此，所以決定先確立內部的良好秩序，再圖向外發展。當時會計主任辦事處的辦公費每月雖尚不到四十元，但我們也不敢有絲毫的浪費，免為其他機關的羞恥！在吳江每年七、八、九、十、十一、十二各月份是淡收時期，縣地方各機關的經費照例是懸崖好幾個月，我們的經費雖然不是省款，可是絕不預支或先劃撥，直到各機關領支以後，我們方再劃撥。所以各機關雖都感濟萬分的困苦，但都沒有絲毫的怨言，反而對於我們有深切的瞭解，就是因為能夠與他們共甘苦！

由此可知對於負有監督使命的會計人員，以身作則的做法，為寫重要了，己身不正，焉能正人，也就是這個道理。

四

可是，我並沒有得到縣長的諒解。他幾次藉口「故意刁難」，「損害縣政府威嚴」來具文呈控，但這種空洽的謬陷，對縣都未置理，我們不久也曉得了，同樣地不憚不怒，更不懼懼，照舊的公事公辦。不以私害公，不假公濟私，是我作人與服務的第二個基本原則。口頭說公話，肚裏算計私事，以及爲了私人的過不去，而在公事上找麻煩，都是我們所極端厭惡的。很顯然地，中國事情的弄糟了，大半是由於公私不分這一點。後來，我奉令調南通，他也去職，幾乎又是同時！

回想起來，我固然是無何錯誤，可是在態度上確大有研究的必要，當時，幾乎我完全是以「理」來說服人，壓制人，忘記了濟不以情感！事情難辦了，但以態度多少有些欠妥，自不免惹起對方的反感與誤會，這是應請內省自疚的！趙局長會再次的訓誡我以「守法要嚴，態度要和平」，也正是針對着當時的病症！不過，正確的態度也不是容易保持的，這因爲不但要注意語言的內容，表情的神態，而且還須顧及對方是怎樣的，以及一己的地位等等。聆受趙廳長的訓誡後，對於態度的問題，音

加意的研究過。我覺得通常所謂某人作爲，某人太傲慢或某人過於幼稚者，仔細分析之，不過是態度與其地位不相適應的問題。不過，這裏所謂的地位不是指什麼身份，而是含有境遇的意味。一個人的態度如能與其所處的地位相適應，不期然的會引起人的敬重，也就是所謂有作爲。態度不與其所處的地位相適應，而超出地位之上，則每每流於狂妄或傲慢，態度落在地位之下，則其一舉一動，每易被人輕視，是即爲幼稚！至於怎樣才能使態度與地位相適應，那就要各個人從實際經驗中去體會。

現時的痛苦中的教訓，仍不能使我保持住一種正實的態度，可見解決這個問題的不易，也許這就是我做事沒有成績，未能成功的主要原因！

五

就當理說，會計工作含有技術的性質，獨立起來，對於機關長官便利得多，既可分担責任，復收分工合作之效，應當無人事應付的困難了。而事實上每每不然，這是意想不到的事！幾年來，我從縣地方到省廳，從省廳又到中央機關，經歷越多，認識也稍爲清楚，同時也越感到困難！不過，困難並沒有使我灰心，正相反，它越發鼓起我們研究的勇氣。據我們的實際經驗，如求會計制度能發揮大的效能，至少應注意以下三點：

(一)會計人員應負事前審計職責：江蘇省財政的改革，表現了極好的成績，其原因雖不一端，但會計主任負責稽核之責，確屬主因。在中央前因實行「超然主計廳組織」的原故，將主計及審計劃分為兩個系統。不過，在現時的環境裏，如不實行事前稽核，則審計制度等於虛設。會計制度也不能發揮其功能！另外派遣審計人員駐在各級機關，其但不可能。本屬不經濟，其在對外作戰的時期。爲補充計，似應由審計

部暫將事前審計授權予會計人員，審計部專負事後審計及派遣稽察等實。會計人員的權力雖稍擴大，然可補救地位過低之弊，何況體均鞏固，始可相檢制呢！

(二)政府會計應以採用實現基礎為原則；這不祇由於收付實現基礎的簡單合用，也實因權責發生基礎太開方便之門了。不論「保留數準備」或「發出應付款」，這兩個科目都會給機關長官以捺留餘款，延不繳庫的口實。結果，帳項永遠無法清結，於是公家受了損失，而會計人員亦大

感不安！

(三)我希望有關計政的各部份，都能認真執行其職權：一部份的不健全或疎懈，立即能影響到他一部份。特別是上級主管機關和審計機關更不應稍事徇擾，藉共扶植會計制度。

這幾點雖均與現行法令不甚合，但是經濟告訴我們，確屬是實際所需要的。故特地大膽提出來以供商討，其意亦無非是拋磚引玉，固不敢標新立異，以貽笑大方，區區微衷，尚祈高明之七憫而教之。

本刊第一卷第四期要目

認識旅代——何謂「科學的羣衆時代」(總裁詞)

我如何做財政廳長..... 王德溥

我如何做法官..... 朱應瑞

對於肅清匪患的經驗..... 高燦虛

整理潮田追記..... 黃楊謙

我如何做民政觀察工作..... 高登海

各國青年公民訓練之比較..... 陳烈用

法國壯丁入伍軍營生活情形..... 關淑英

戰時民衆組織與訓練問題..... 趙存全

我辦理民衆組織的經驗和感想..... 何昌榮

如何改進民訓工作..... 張中甫

四川之民衆組織..... 欽 爲

廣西民團的組織..... 黃經文

湖南省民衆組織概況..... 歐陽中庸

甘肅省國民軍訓練概況..... 楊春喧

曾國海對胡林賀之評論..... 陳元珍

蘇聯人民生活特點..... 金 鈔

美國民族與民族性..... 江慶黎

從柏林到重慶..... 斯頌熙

英倫返航記(二續)..... 周異斌



專題討論(地方財務行政)

整理川省縣財政芻議

朱韻秀

一、緒言——縣財政的整理必然是縣政革新的重要節目

A 國省財政侵蝕縣財政的實例：

B 試擬省縣收支劃分標準：

1 田賦歸縣提半留半

2 契稅全部歸省房捐全部歸縣

3 營業稅全數歸省屠宰稅全數歸縣

4 准許縣地方徵收營業牌照稅及使用牌照稅以逐暫代替不合法之

縣地方收入

5 司法經費歸省縣行政費歸縣

6 中等教育費歸省初等教育費歸縣

7 凡屬縣地方之事業由縣籌款舉辦，一切國省支出不得責令地方

納支

三、縣地方財政機構的根本改造

四、縣地方支出的調整：

A 現行縣地方財政機構的由來及其梗概

B 現行縣地方財政機構的優劣點

C 如何建立新的財政機構——成立五個機關

1 命令機關——縣政府第二科

2 經徵機關——稅捐徵收處及公產管理處

3 出納機關——縣金庫——銀行代理

4 會計機關——縣政府會計室

5 審議機關——財務委員會及審計委員

A 預算與配合施政綱領

B 預算要按時核額施行

C 職級待遇要統籌改訂

緒言

在艱苦抗戰中

蔣總裁倡導改革縣以下行政機構運動，可見縣政建設是建國的基層工作，不容我們忽視，最近中央頒布了改革縣以下行政機構綱領，又指定四川的巴縣、川北來做實驗，想來縣政的改革，就在目前。

人才和經費是推動一切事業的要件，而後者更是行政的動力，故縣政革新運動之能否順利進行，財政問題應是主要的關鍵。

川省的財政到現在還沒有步入正轨，而各縣的財務行政機構又是行政機構中最弱的一環，所以縣地方財政的整理，必然是縣政革新的重要節目。

省縣收支的劃分

國省收支早在民國十七年全國財政會議中劃分清楚，省縣收支也在民國二十四年國府公佈財政收支系統法中，明確規定，從前國省之間，省往往侵蝕國庫的收入，直到七七抗戰以後，才照國省收支劃分標準歸還中央，至於省縣之間，省又提挪縣庫的收入，因為縣是被治者，一向沒敢提出交涉，根據財政收支系統法應屬縣收入而為國省所挪用及應屬國省支出而責令縣地方支付者試以廣安縣為例有如下表：

A 屬於縣地方收入而為國省所提挪者

1 所得稅：所得稅為中央稅，但中央應以其純所入百分之二十至百分之三十歸市縣，此項規定，迄未施行。

2 營業稅：營業稅：省稅，但省應以其純所入百分之三十歸所屬市縣，此項規定，省庫亦未遵照辦理。

3 土地稅：土地稅為市縣稅，省只能提其純所入百分之十五至百分之四十五，但現征田賦省正附稅約佔百分之六十六，地方附加約佔百分之三十四，（保甲經費攤征之數亦併計在內）且其經征之標亦歸屬省有。

4 土地改良物稅：土地改良物稅屬於市縣但應以其純所入百分之十五至百分之三十歸省，然現征房捐，竟全數歸省縣地方不能沾染絲毫。

5 契稅：契稅為不動產移轉稅究應屬省屬縣，在收支系統法中未有規定，現由省設征局經收省稅約佔百分之三十八縣地方附加約佔百分之六十二。

6 屠宰稅：屠宰稅兼有營業稅，營業牌照稅行為取締稅三種性質，究應屬省屬縣收支系統法中亦無規定現由省設征局經收省稅約佔百分之六十縣地方附加約佔百分之四十。

B 屬於國省支出而責令縣地方支付者

1 司法支出：司法支出，應由國庫負擔，廣安縣已成立司法處，承審制度不復存在，但所有司法處軍法官警獄署經費及行政司法囚糧，除每月由省庫補助警獄員薪俸二十七元三角外，其餘概由縣地方負擔，至司法收入則由司法經費整理委員會彙數提去。

2 國防支出：國防支出亦應由國庫負擔，但軍興以來，如申送養壯、如征集電桿、如征工築路、如設防空隊哨等，其所需經費皆由地方負擔，遲遲不予歸還，或只酌給若干，使地方不得不斷鑿。

3 教育及文化支出：依據中學法之規定，中學應歸省辦，現廣安有男女中各一所，省庫並未補助分文，且每年向地方索解聯校經費四千元電化教育經費八百六十元。

4 建設支出：區立度量衡檢定所經費水利學員訓練費均應由省建設費內支出，乃亦責令縣地方攤解。

至於縣地方支出現由省庫補助者僅有縣政府行政經費一項全年不過二萬六千餘元。

觀於上表可見國省庫提挪縣庫之甚，因其言已久，若即便遵照財政收支系統法劃分省縣收支，則影響省政甚大，茲擬一可行之劃分標準

以供當局參考：

1 田賦歸縣提半留半：現征田賦，省正稅一年兩征，附加保安經費一征又附加國難費一征之九成縣地方附加一征又四成四，又附加保甲經費攤款約令一征之五成八省餘正附稅合計為五征又九成二如此層層附加，征納均感不便，似應將正附稅合為一條俾便征收，即今後田賦暫定為一年六征，正附稅均在內，不許地方再有附加，或變相派款，如此民業負擔有定數，亦未見得十分苛重，至田賦一年六征之純所入則以省縣各得半數為原則，因此省收入只有二征之數，即減省九成國難費附加之收入，其數依據二十八年度省預算共計六、六九一、六六〇元。

2 契稅全部歸省房捐全部歸縣：一稅分屬省縣，補實不專一，征收效率未能充分發揮，查契稅有現費性質，人民完納契稅後，產權可獲得保障，故無須縣行政力量之協助，亦能獨立征收，擬全數歸省。由省設局征收，專責整頓，至於房捐，則征收比較困難須賴縣地方行政力量之協助，稅收始有起色，故以全部歸縣，而便整理，如此施行省庫因契稅歸省，依據二十六年各縣地方預算應得增益契稅收入四、二六八、三七〇元，但因房捐歸縣，依據二十八年度省預算將減損省庫房捐收入三〇二、二八〇元。

3 營業稅全數歸省，屠宰稅全數歸縣，營業稅省稅當歸省征收，其稅所入原應以百分之三十歸市縣，但為避免剝檢之麻煩起見，仍以完全歸省為宜。至屠宰稅則征收頗感困難，現行包商征收制度，承商中飽甚鉅，應歸縣地方就近征收，以期除中間人剝削，如此施行後，依據二十八年度省地方預算省庫將減損屠宰營業稅收入三、六五五、一〇〇元。

4 准許縣地方征收營業牌照稅及使用牌照稅以逐漸代替不合法之縣地方收入：凡有定數之稅捐即或苛費，倘不擾民，雖不合法之收

入，課征無定數，最為擾民，川省各縣均有所謂雜捐收入，如煙息斗息票息之類，核其本質，實為公共市場之使用費及中間人之手續費，惟附加日漸漸成稅捐，此項稅捐之征收標準不易確定，偷漏亦難避免，故採包商制度，由土劣流氓把持征收民費負擔百元，政府實收不足五十，故宜裁撤，以輕民業負擔，但裁撤之後，必須妥籌抵補，是以合法新稅省府應督導各縣研征。

5 司法經費歸省縣行政經費歸縣：辦理軍法人員為縣政府職員之一，其經費應歸入縣政府行政經費內由縣款支付，以便統一領支遺報，至司法處管獄署經費及司法行政因編制概由省庫支付，省庫無力負擔可呈請國庫補助所得稅應分給市縣百分之二十至三十之純所入，亦據數種省統領以省撥領之類，如此施行後，依照二十六年各縣地方預算省庫將增加司法支出、九三、〇三三元（軍法經費在內）而依據二十八年度省地方預算，省庫將可減省縣行政經費補助費支出三、一一〇、二七一、二〇元。

6 中等教育費歸省初等教育費歸縣：縣中等教育經費應由省庫完全負責，以便統籌整理而縣地方財力則集中於初等教育如此分工合作，教育必有長足的進步，依據二十六年各縣中等教育經費預算省庫將因此增加教育經費支出、八三九、五三一、四四元再聯校經費電化教育等協款，亦應免除，故省庫將短收協款收入約五六六、〇〇〇元。

7 凡屬縣地方之事業由縣籌款舉辦，一切國省支出不得責令地方籌支：如縣教育視導主任新旅費與合作指導室薪津費，已屬行政機構之一部分，自可責縣地方負責支付，查二十八年度省地方預算列有實施視導經費一三〇、〇〇〇元附屬各縣政府合作指導室經費四五三、〇六〇元此項經費責令縣地方列入縣行政費開支後省庫減省可支出。共五八三、〇六〇元，實度量衡檢定分所經

費及水利人員訓練費等協款，則應由省建設費內支出，以免紊亂系統。

依照上開省縣收支劃分標準施行的結果，估計省庫將減損收入六百三十八萬餘元，並將增加支出六十二萬餘元，兩共損失約七百萬元，其中司法支出可呈請中央補助所得稅應分給省縣的數目，也呈請中央劃撥，由此而獲得中央的補助款希望可以達到二百萬元。（如此渺小的數目在國家支出中，不過蒼海一粟，必定可以獲得中央的准許）所餘五百萬元，約佔二十八年省地方經臨預算總額百分之八（考二十八年省預算算經臨合計為六千二百餘萬元，但依據二十六年度全省各縣地方預算的總計全省一百四十九縣又一個設治局的地方經臨預算合計不過三千萬元，可見川省財政的集中，已經達到驚人的程度，現在只拿五百萬元分給市縣，實在等於九牛之一毛）其數無多或整頓稅收或撙節支出都可設法彌補。

省當局如確有圖治的決心，這一點小小的犧牲，似乎不應有所顧惜，至於本劃分標準所能給予縣地方的好處則不在即時的增加收入或減輕負擔，因為七百萬元分攤下來的數目是很有限的，重要的好處在將來，那田賦房租，屠宰稅鹽課的豐富，只要經過一次有效的整理，不難增加巨額的收入以供縣政建設的需要。

縣地方財政機構的根本改造

- (一) 現行縣地方財政機構的由來及其梗概
川省的縣財政制度是由兩個因素演變出來的
- 一、行營頒佈的剿匪區內整理縣地方財政章程
- 二、四川省特有的征收獨立制度

第一個因素產生了縣地方財務委員會的機構第二個因素演變現在的徵收局

財務委員會的組成和職權大略如左

- 一、組織：財委會委員額十一人二等縣九人三等縣七人除縣政府第二科長為當然委員外其餘委員由縣長奏聘各法團及城鄉各區公正廉潔負有聲望者充任或由各地方團體推舉縣長奏聘並指定一人為委員長（本年九月奉令委員長改稱主任委員並另指定一人為副主任委員）委員長之下分設審核出納兩組各設主任一人（現改稱為組長）審核組掌文書及稽核預算決算事項出納組掌收入支分及保管事項財委會委員任期一年得連聘連任委員為無給職但委員長及主任得酌給津貼

- 二、職權：除稽核預算及辦理收支保管事項外委員長對預算外之支付命令及未經財廳核准動支之預備費均得拒絕簽署對預算內之支出非經委員長及審核組主任簽名蓋章縣政府不得發支付命令財委會對於稅收之整理審議之籌併征收情弊之革除支出之撙節等有建議權對公款公有保管之權責。

征收局設局長一人由財政廳直選任免並指揮監督和縣長立於對等地位縣長有協同督催稅稅之義務並與征收局長連帶受考額獎懲征收局經營業稅以外之各種省稅及其地方附加如田賦契稅房租屠宰稅之類

於是縣政府剩餘的財政權只有 1 對財委會之監督 2 編製地方總預算 3 簽發支付命令所以某縣長答一位客人的問話竟說第二科是辦公文的

- (二) 現行縣地方財政機構的優劣點

A 優點

- 一、順利地完成了縣財政的統一收支：川省縣財政在防匪時代，係由各機關自為收支，真正是分崩離析。縣政府已無法支配，又難於稽核監督，如此紛亂的場合，統一收支是最急切的需要，但當時縣政府威信未立，各機關法團又利於割據，為免除無意義的騷擾和阻礙起見，最好是交給地方機關法團的代表聯合管理財務委員會就是

因此需要而成立而且由於其機關的功用完成了縣財政統一收支的任務。

二、省款可免挪留縣長變成清白；在旁的省份田賦契稅都是交給縣政府經征，其最通常的弊病，就是省款常被縣長挪留，現行川省縣財政制度，縣政府不管經征，因此無從挪留省款而且因為不管省地兩款的出納保管，身份比較清白得多。

B缺點

一、四權不分流弊無極；近代的財務行政係將收支存核四權分立互相牽制，分工合作，已可杜絕弊端，又能運用靈活，茲川省縣財政機構以財委會一個機關兼有收支存核四權，已主管經征稅款，且司現金出納又有權會簽支令事後還落到自己手裏審核，欲其無弊，不可得也。

二、權責不專效率不大；經征稅款必須權責專一，獎懲嚴明，然後稅收乃有起色，茲省稅及其附加的經征權屬征收局，縣長不能指揮監督，乃至於財委會經收縣地方稅捐及縣地方財產收入，則至本缺乏經征的機構，征收成績更加惡劣，且地方人辦地方事，遇事顧全情面，歷年積欠，放棄追收其數累額，每縣蓋不止十萬元矣。

三、征局挪解地方附加；征收局長因為考成的關係，為使獲獎或免惹起見，往往將代征地方附加稅款，暫作省款解足比額，而且把所有積欠難收的稅款都儘量撥在地方附加的帳上。財政廳方面為了省的稅收，也樂得他們這樣做，縣政府連地方附加的征納確數都無從知道，那能去追究征收局有無挪解情弊，財委會則希望其含混不清，可以預留停滯的地步，因此征收局挪解地方附加，可以毫無顧忌。

四、財會無能且多控爭；行政機關是不宜於採用委員制的，現在的財委會無疑的是行政機關之一，其採用委員制，根本上就不合理，而且

草擬劃區內整理縣地方財政章程的人錯誤縣地方財政是十分簡易的事，以為財委會的委員都能榜腹從公，委員長及審核出納兩組主任，均不必專任，祇須酌給津貼，因此：財委會職員的特遇過薄，不足養廉，譬如康安縣的財委會，委員長及審核出納兩組主任每月的津貼不過二十四元以下辦事員月薪十六元履員月薪十二元，如此微薄的待遇，豈能仰事俯畜，但一年五六十萬元的地方收支，却交給他們全權管理，這好比把一羣沒有吃飽的牛馬放在稻田裏面怎能使他們不動一根禾草呢？是財委會的改組，廉能君子多不願就，貪婪之徒則百計鑽營，一般愛劣更結黨控爭無已，竟為縣政不安的重要因素。

由於上面的分析，顯然的缺點比優點要多，而第一優點已經成了過去的事實，第二優點又很容易在另一制度中保留，至於各個缺點，則跟着時間的增長，而日益顯著，所以我們認為現行縣地方財政機構確有改革的必要。

(二)如何建立新的縣財政機關

將來的縣地方財政機關，應建立五個機關使互相牽制分工合作，以發揮最大的行政效率，并杜絕一切可能發生的流弊。

一、命令機關：就是發出收支命令的機關，這機關即是縣政府的第二科，但簽發收入命令應由會計主任會簽登記，簽發支出命令應由審計委員會章登記，所有收支命令並須經由縣長蓋章始生效力。

二、經征機關：田賦房捐屠宰稅劃歸地方後，自應成立機關專責經征這機關因各縣情形不同，可能有兩個：

1 稅捐征收處：稅捐經征處的組成和職權大略如次：

甲組成：征收處設主任一人，由縣長遴選合格人員荐請省政府委任，受縣長及第二科長之指揮監督執行經征稅捐事宜。主任以下，視事務之繁簡得分設數課如總務課田賦課捐項課積糧課之

類各設課長一人分掌征收處所有事務并得設辦事員雇員若干人
協理各課事務，如有必要得設各區征收分處。

乙職權：征收局經征之田賦房捐，屠宰稅應於縣政府稅捐征收處
成立後移交征收，（征收局似可與營業稅局合併改稱為稅務局
負責經征契稅及營業稅）財委會經征之各種雜捐亦移交征收
收處經征稅款由以下兩個步驟達到最完善的地步，第一步達到
隨收隨解，就是征收處每日收到的稅款應即日解繳金庫不得挪
留，第二步要達到征而不收，使征收處只負責催征及填給票照之
實，現金的收解，或由納稅者向金庫繳納或由金庫派員到征收處
坐收，務使征收機關完全與現金脫離關係，庶可免除一切流弊。

2 公產管理處：公產的使用，或由公家經營或租給人民使用，其管
理的手續，都是很麻煩的，用着各縣公學產的數量很多，譬如廣
安縣，公學產和息的收入年達十二萬元其在縣收入中的地位僅次
於田賦，但因管理不善，田產常被土劣惡佃佔估，租息也被頭佃
積欠所收的租谷又不能追還，價值善價而估，還有管理人員的營私
舞弊，中飽了公家不少收入，所以公學產較多的縣份非設立公
產管理處專責整理及管理不可至其組織和職權則大略如次：
甲組織：管理處設主任一人，由縣長遴選合格人員咨請省府委任
，要緊長第二科長之指揮監督執行管理公學產事務，主任以下
必要時得分派并得設辦事員若干協理處內一切事務。

乙職權：管理處之職權如次：1 招佃及變更佃約，2 征收租息，
3 保管和谷及主持標賣，4 整理所有公產。

無論征收處主任或管理處主任，切不可由省府自委任，因為征收之
事必須責成縣長負責，要縣長負責就應該給與全權尤其是人事任免
考績之權，這是不可不注意的。

三、出納機關必須設廳應征機關及命令機關而獨立然後可免除弊端，為

節省經費及活動地方金融起見，最好採行銀行存款制的金庫制度，
由各縣省銀行分行辦事處或合作金庫代理縣金庫事宜。

四、會計機關：歲入歲出之整理，是一種專門的技術，所以縣政府應該
設立會計室專管會計事宜，關於會計室的組織和職權，主計處
早已頒佈條例，用不著在這裏細說，不過，重要的一點，是會計主
任由主計處委派，可以代表省會計處來監察縣地方財政使縣長不得
隨意挪用留存款或舞弊營私。

五、審議機關：此項機關應有會計立法機關及會計司法機關兩種性質他
的名稱，仍然叫做地方財務委員會將來縣參議會成立後地方財務委
員會應即兼銷其職權移交參議會辦理參議會得附設財政委員會經常
負責而另設審計處每縣派審計委員一人為財委會顧問并代表審計
處審核縣地方各機關收支預算審計委員的設立對於審計
制度必有極大的改進因為現行的審計制度簡直是有名無實非特不能
達到監察財政的效果而且更加浪費財力人力物力。這裏只舉幾個例
：1 審計失去時效：因省區之遼闊，及熟事之遲緩，所有送審之件
，總要一年半載才能核覆，在這長期間內，人事迭易紛更，如果有
所剔除，也找不出負責的人，2 表報種類太繁，審計處所定各機關
應造報的計算書類，過於麻煩而且都是依據新會計制度而定的，比
如總平準表，財產增減表等在縣地方各機關多無法編造，3 單據普
遍偽造：造報計算書類，必需附粘單據，但經費預算常感不足，便不
能偽造單據充分報銷，而許多禁止開支而又不能不動支的款項，也只
有偽造單據才能報銷，總之，現行審計制度，各機關不必按表報，
不報亦未見得就有處分，即按時造報單據亦可虛假，縱被審核處
察破剔除，但已過一年半載，舊事又何必追究，所以現行審計制度
除了使各機關多費報銷的工夫，多刻幾個圖章，多貼幾分印花和多
費紙張筆墨郵費之外，恐怕實際的效果真是少得可憐，將來的審計

費紙張筆墨郵費之外，恐怕實際的效果真是少得可憐，將來的審計

委員就是補救此種缺點，所有地方各機關的收支預算專除了縣政府行政經費預算書及縣地方總預算審查仍應呈報省府審核外，其餘一律交由審計委員負責審計稽核，一經核銷，主管長官便得解除責任，如果有不遵造報，或造報不實者立予處分，至應行造報的書表種類格式及應附的單據，均應驗察地方情形，加以修正，使其確實合理，譬如聯派辦公處的經費報銷，因為各員的待遇過薄，實不應再令其報單據印花稅，似可准用薪餉部以為代替，而辦公處公費太少，鄉間無開單據的習慣，亦可准由聯保主任據實自行書立領款單據，免得再去偽造至於參議會成立以前財委會之組成及其職權與現在之財委會完全不同，茲略述如左：

一、組成：財務委員會為監查縣地方財政的民意機關，故其委員應由民選，最少也應由各機關法團學校公開選舉，不能再由縣長選聘，以免通同作弊，財委會設駐會常務委員一人辦事員職員各若干人，委員的名額，應略為減少，以一等縣九人二等縣七人三等縣五人為度常務委員為專任職給薪俸使能整肅，委員均津貼旅費使不致因公賠累審計委員兼財委會顧問亦由財委會支給薪俸。

二、職權：財委會之職權如下：1 審議地方總預算及追加追減預算，2 審核各機關預算書，3 會簽支付命令，4 盤查庫存數目，5 議核准動支預備費；緊急動支在一千元以下之數目，經財委會議准即得動支，以免呈報之閒點誤事機，6 凡稅捐之停征撤銷或增減稅率，應經財委會議准，7 公產之購置變賣及招標之低價，亦應經財委會議准。

以上五個機關為縣地方財政機構的五環，除第二項現成可用，財委會改組適用，縣金庫有銀行可利用外，稅捐征收處公產管理處及會計室均應同時成立，使能互相牽制分工合作，以上所述不過言其大概，至其詳細辦法及實施步驟，應俟有所決定，再行從長計議。

縣地方支出的調整

外國人批評中國人：「用十個人不及一個人的效用；用十塊錢不及一塊錢的效用」，這話，當我們仔細考查各縣地方預算時，不能不承認是事實。

本來，預算的編擬，應該依據施政綱要辦理，可是我們的省和我們的縣從來就沒有擬訂切實可行的施政綱領，（假如有的也是拿來做宣傳的）因此，在縣政府總造地方總預算時各機關競爭增列各該機關的經費，而私圖，省政府審核，縣地方預算時各該機關，不相為謀，亦各自爭取所屬的經費預算，以圖表現成績或多安插幾個私人，所以縣地方財政的支出，實在用得不合理。

當今抗戰到了緊要關頭，區區財力是多麼可貴，我們應該十分珍惜，使每動支一文錢便能發生一個錢的效用。因之，在編擬預算以前省政府要首先頒佈省施政綱領，將施政的重心，明白指出，然後縣政府跟着擬訂縣施政綱領，再依照施政綱領及集中財力人力的原則來編擬縣地方預算，這個預算，必須確實合理，省政府審核時要尊重地方的意見，不可隨意改動。

最大的毛病，還是預算不能按時核定譬如四川省的各縣二十八年度地方預算竟到今年八月才頒發下來，這還罷了是預算嗎。

還有官吏的職級待遇，及經費支付標準，因為擬訂的機關不同而折扣的成數又有高低之別，遂形成了極不公平的狀態現在試舉幾個例：

- 一、折扣不同：在中央有六級支薪的辦法，在省府有月薪四十元以下不折不扣的規定，縣地方各機關經費八折支付，縣政府行政經費六折支付，警士餉項規定不得折扣，管區員的薪俸特許十足支給。
- 二、待遇不平，二等縣政府科長及司法廳審判官均各額支一百四十元，但前者六折實支八十四元後者八折實支一百一十二元，縣政府一等

員月額支五十五元二等科員月額支四十五元，各區署的一等區員月額支五十元二等區員月額支四十元可見科員的地位比區員高些但一等科員六折實支三十三元二等科員六折實支二十七元而一等區員八折實支四十元二等區員八折實支三十二元是折扣的結果科員的待遇反不如區員，再拿辦事員和事務員來說縣政府原有的辦事員月支十八元新設禁煙科的辦事員月支二十四元一等區署的事務員月實支二十五元，同為辦事員其待遇懸殊如此，最後還把警役的待遇來觀察一下：財委會公役月實支四元。縣政府的政警和公役月實支四元八角警署的夫役看丁月實支五元，國民兵團部的公役月實支五元五角，司法處的單警和公役月實支五元六角區署的署丁月實支六元四角警察所的三等警士月實支七元六角二等警士月實支八元一等警士月實支八元八角，同是警役，待遇相互如此懸殊，何能令人心服。

在抗戰二年多的現在，各種物價漲高數倍，一般勞動者的工資也跟著增加，唯有公務的薪水才折扣，更唯有縣政工作人員的薪餉毫不提高。

四川地方財務行政之檢討

- 一、四川地方財務行政之沿革
- 1 防區時代之紊亂
- 2 川政統一後之改革
- 二、現行地方財務行政之組織及運用
- 1 收支行政

低，不顧全生活必需費用的大折特折，雖然說國難時期，大家應該吃苦，但國難是大家的，苦頭應該大家吃，難道縣地方公務人員註定了要比國省公務員特別吃苦的嗎？希望

國省當局本着道義上的責任和認清提高待遇與提高行政效率的關係，設法把總行政人員的待遇提高，並將官吏的職級待遇來個通盤籌劃的釐訂，務使公務員雖感國難的痛苦，但沒有不平的憤懣。

結 論

總而言之，縣行政機構的改革不能忽視財政的整理縣財政的整理，要先從省縣收支的劃分開始，以便各自專責整頓稅收，然後對於縣財政機構根本改造，以杜絕一切可能的弊端，最後要調整地方款的支出，使地方財力人力集中於抗戰中心工作，因為人民給政府的一個錢，是人民的一滴血和一滴汗，這一滴血和這一滴汗，不容許中間人剝削中飽，這一滴血和一滴汗，決不能用在與國計民生無所裨益的地方。

崔永楫

- (一) 概政行政
- (二) 支出行政
- 2 財務監督
- 3 人事管理
- 三、今後之改進

1 取銷征收局改設經征處

2 推行金庫制度

3 縮小財委會之職權

4 調整人事

5 預決算之編製與執行

6 實施會計獨立制度

7 樹立稽核制度

一、四川地方財務行政之沿革

1 防區時代之紊亂：川省地方財務行政積弊極深，考其由來，固非一日，然其肇端，實始於防區時代。民五以前，川省財政，雖有支絀之痛苦，但以軍政一統，收支相抵，財務行政，尚無異狀。逮至民國六七年間，割據之勢形成，防區地盤之割制定，整個之行政系統，皆以破壞，財務行政自難希其完善，各區軍事長官，非任意預征稅款，發行公債，即隨地借撥，強割攤派，鄉長團保，則巧立名目，侵吞中飽。在上者以非法行動為正常軌道，在下者則莫辨是非敢怒而不敢言，自是以降，川省財務行政遂步入紊亂之途。

清末年間，川省各縣征收機構，皆設有經征分局，經收田賦契稅等國家稅款，民國元年裁撤，改設征收課，課長民選，隸屬於縣知事。二年改設征收局，設局長局員，隸屬於國稅籌備處，三年裁廢局員，征局改隸於省財政廳。迨至割據勢成，政令破壞以後，川省各縣征收機構遂由統一之制度，化為紛歧之組織。各縣征收機關，有保持原有之征收局者，有更名財政局者，更有改稱經征處者，諸如此類，不一而足。各縣之征收機關，往往疊床架屋，重複林立，財務組織，更為龐雜，主管財務行政機關，有名財務局者，有號財政科者，非特甲防區與乙防區之制度不齊，即一防區內縣又各異。各區各縣，率皆橫征暴斂，自

收自支。川省地方財務行政之紊亂，至此已達極點。

2 川政統一後之改革：川省財務行政雖紊亂異常，然在防區調下，亦難於整理，例如民十一年劉成勳任川軍總司令時，曾一度召集軍事後會議，議定整理軍費，統籌收支，就全川國家及地方兩稅收入總數，由司令部均勻支撥，同時並由財政廳提出整理川省財政計劃，以為改進全川財政之準備。然終因議決未久，而變亂復發，未果施行。民國十四年，川康督辦劉湘復召集善後會議，並設立財政廳處理，期以統一收支方法，納川省財政，於正軌，然亦因亂作而罷。迨至二十四年防區制度打破，蔣委員長入川，統一川政，改組省府，川省財政，始有整理之計劃，對於國省稅源之劃分，收支之統籌，徵收機構之統一，地方監督機關之設立，預算之編製，會計制度之推進等，始着手辦理。便於監督及推進整理計劃之實施，財政部特設駐川財政特派員，委員長重慶行營，亦同時設立駐川財政監理處，負指揮整理川省財政之責，紊亂多年之川省財務行政，自此乃復入正軌。

川省財政既經納入正軌之後，對於地方財務行政首加改革者，為征收機構之統一。二十四年四川省府成立之後，即電令各縣一律恢復征收局組織。負征收田賦、契稅、屠宰稅、煙酒牌照稅，各縣地方附加稅款之責。征局內部組織分設文牘會計二股，總攬全局文書會計事務。二股之下，更設有稽徵、司征收田賦之發申，總冊核算收款等職務。二十六年九月，四川省政府以各縣征收機構未臻完善，為健全組織機構，增加征收行政效率，復將征局組織，加以修正，於原有一二兩股之外更添設文書室，掌理局內文書事宜，並將一二兩股主任之任命，改由省府直接委派。

查中央對縣財政之改進，以二十一年蔣委員長督師武漢時所頒布之「剿匪區內整理縣地方財政章程」為嚮矢，按該章程之規定，剿匪區內各縣應一律設置財務委員會，受縣長之監督，執行以下各種任務：（一

(接) 擬原設各公共機關之公款公產及其他縣收入之管理權。(二) 會內設審核組織預決算。(三) 會內監出納組，保管收入。川省各縣，在中央及行營監督指導之下，除一而充實征收機構外，更根據前項章程，成立財務委員會，經理縣公款公產並負責監督縣財政之責，會內組織除縣政府第二科科長為當然委員外，其餘委員均係就各縣中之紳耆聘任之，並指定一人為委員長，皆為無給職。至審核出納組主任則由委員中遴選之。兩組之內設幹事及職員各若干人，公堂文書出納會計各事。川政統一以來，川省地方財務行政之改革，實以此為最大之建樹。

預算為一切收支之標準。第二次全國財政會議決議辦理縣市地方預算規章要點六項，舉凡關於縣市地方預算章程，縣市地方會計章程，縣市決算章程草案，莫不有詳密之規制，誠以預算制度之推行，為整理財政之要圖。蓋有預算始能納財務行政於一定之規範，促進地方事業之發展。防區時代川省各縣，向無所謂預算，二十四年政治統一後，各縣預算根據中央指示，著手編製，自此川省各縣已均有預算之編製，其執行雖未能澈底，但預算制度得以成立，實亦川省財政史上之一新紀元。

會計為執行預算之晴雨表，為監督財政之指南針，凡收支之稽核，計劃之實施，皆賴之，是以推行會計獨立制度，亦為第二次全國財政會議之重要議決。四川省在中央及行營指導之下，曾於民國二十六年財政廳內設立會計委員會，成立以來，對於監督地方預算之編製，會計制度之規劃，會計規章之頒行，會計機構之調整，及會計人員之訓練等，似均有所興革。本年一月四川省會計處，依法成立，會計委員會已奉命取消，各縣會計人員之任用，已改由會計處統籌管理，各縣報帳簿，已粗具規模。最近復對於徵收局之會計章程，及收解程序，有所改訂。可見川省自治治統一以來對於地方財務行政之改革，實已盡其最大之努力矣。

二、現行地方財務行政之組織及運用

川政統一以來，川省地方財務行政，表面上雖有許多興革，但事實上中央規定之標準尚遠，茲就各縣地方，收支行政，財務監督，及人事管理各方面之現況，加以檢視，以觀其利弊而為改進之參證。

1 收支行政

(一) 征收行政：川省現行之征收行政機構以征收局為主，征收局始於民國二年，其經過變遷情形，已於前節中見之，現行各縣之征收局，係根據民國二十七年四川省政府所頒布之四川各縣征收機關組織暫行規程而設立，按該規程之規定，川省各縣征收機關有下列兩種(1) 征收局，(2) 縣政府。征收局按賦稅收入之多寡，事務之繁簡分列九等，一至四等各縣設征收局，五等各縣於縣府設稅捐征收處，六等以下各縣由縣政府第二科承辦之。征收局之內部組織，凡征收局均設局長一人征收處則設主任一人，受省府主席之任命，總理一縣征收事務，局長或主任之下設一二兩組分掌稅務文書事宜，此外另設由會計處委派會計一員，受經征官之監督及指導辦理一切會計事務。至若征收事務由縣政府兼辦時，則由縣長兼任經征官，其以下員司，除規定專設者外，其餘則由縣府原有職員兼任之。

征收機關之職權，按組織暫行規程第五條之規定，負經征下列各種稅款之責：(1) 田賦(2) 契稅(3) 屠宰稅(4) 房捐(5) 烟酒牌照稅(6) 各種地方附加稅(7) 特令開辦捐稅。各種地方附加稅項下以田賦附加，契稅附加，及屠宰稅附加為最重要，三項附加稅為縣財政之柱石，常常占各縣總收入百分之六七十以上，故其征收行政之妥與否，關係縣地方財政至鉅。依法地方行政長官對此等賦之征收，應有監督及指導之權，以免地方事業，因征收不利而受影響。但事實上川省各縣縣長，非但不能監督征收機關，且其行政機構，反有受徵收機關牽制之處。此蓋由於：一、川省

各縣征收局皆係省立機關，在各縣皆處於超然之地位。二、各縣征收人員，多認征收局完全為征收省稅而設，其代征縣附加，原屬無關輕重之附帶任務。三、省府因縣長莫及，不能嚴密監督。四、今各縣征收局既處於如此自由之地位，而各縣之主要稅源之征收，又完全掌握於彼手，其流弊之多，對於縣財政影響之大，自不待言。年來各縣征收局長之所以敢公然貪污，任意以縣附加收入，報解省稅，以難征之稅源完全撥歸縣附加，致縣收入積欠高漲，而使財委會發行「抵補券」或其他非法手段以資應付者，蓋皆肇因於此種不健全之征收行政機構也。

征收機關得現款之繳款，四川省府有詳細之規定，各征收機關皆須按期將應解之省款，繳解於指定之金融機關。至於縣附加，則直接解繳於財委會。現行解款辦法，各鄉鎮分項須於五日內解送縣城總匯，征收機關則須於每月將得之款，撥解指定金融機關。規定雖甚周密，惟各縣均未能完全遵照辦理，事實上若延宕存留用者，仍在在皆是，縣情皆然。

各縣除各項附加稅之經征，掌握於省征收機關外，尚有斗息利息等雜捐之征收及官公產之經理等，係之於財委會。按二十四年行營所頒布之「劃區區內各縣裁局改科辦法大綱」之規定，各縣現金之出納及保管應設置現金庫辦理之，財委會則改為專任審核機關，不經管理現金。川省各縣因金庫網之未能設立，及地方人士之把持財委會，此項規定，從未遵辦，故至財委會仍握有一部分地方稅款之征收權。

(二) 支出行政：各縣支出行政，關係地方事業之發展，至深且巨，故對於現金之出納及保管，必須有一定之程序為之遵循，方不致有流弊發生。支出之管理，應有事前與事後兩種：事前管理之意即各種稅款，在支出之前，須先經一定機關之稽核，若與預算不合，可以拒絕支付。事後管理者，仍將支付單據交審計機關，加以審核。按中央規定，我國各縣決定支出之權，屬於各行政機關，填發支付命令之權，則屬於縣二

科。在預算規定之內，各機關得斟酌情形，決定支出，簽請支付命令，然後向縣款保管機關領取。川省各縣自二十四年設立財委會，現金之出納及保管落於財委會手中以後，即未有所變更，中央及行營雖有令財委會將現金出納及保管權交由金融機關辦理之規定，但川省尚未遵辦。目前各縣財委會仍有審核組，審核縣款支出，出納組決定現金支付之設置。

2 財務監督

財務監督為財務行政中不可少之制度，蓋行政上最易發生之流弊既為貪污，財政之監督，不但消極方面可以防止貪污，積極方面且可以增加財務行政之效能。故無論為保障國家行政秩序或為維護人民利益計，財務監督，實為不可或缺之要政。我國地方財務行政之監督，按中央規定，各縣應有預算決議，支出控制，及付款簽准各種辦法，以為事前監督之工具，同時對於歲入之會計，財產收入，債權情形，應加以周密之審核，以為事後監督之工具。為推行上述監督辦法，國府主計處於各省設立會計處，各縣設會計員執行歲計。審計部於各省設審計處，各縣置審計員，以掌理審核，實行就地監督。川省各縣因政令統一未久，故對於中央所訂監督制度，尚未設立，茲僅就其現行之預算會計審計各種監督情形，分述於下，以觀其利弊。

預算在財務行政監督上之效能，在於能嚴格執行。查預算之編製，係以一定年度之歲入歲入之總額，經立法或民意代表機關，事前加以審定，以為行政機關工作之準繩，藉收財務統制行政之效。川省各縣雖自二十四年即有地方預算之編製，然實若具文，等於虛設。查各縣各種收支均未編按預算編成，確立實際平衡之原則認真辦理，收入方面每多樂觀之估計，支出則漫無限制，入不敷出，幾各縣皆然。故舊預算制度以監督財務行政，今日川省各縣所編製之財務，尚未能發揮此種效能。

會計制度為監督財務行政最合理之工具。川省各縣對於收支之記載

有用新式帳簿者有用舊式帳簿者，紊亂異常，言其甚者，即根本無公帳之記錄，僅備有秘密草冊，詳載各項出入，以備交卸時偽造交卸清冊之用。此種雜亂無章之會計記載，自難期發生監督之效力。本年一月川省會計處依法成立，成立以來，對於各縣征收局會計規程，及收解程序，有所興革，今後如能本超然獨立精神，澈底推行，則川省地方財務行政，必能日趨於清明也。

審計會計機構，川省尚未設立，目前負強財政審核之責者，祇有財委會，但各財委會中之員司，非特對於審核技術，缺乏訓練，復因其負征收出納及保管之責，甚難發其自行審核，故法令上雖有審核之規定，事實亦只等於具文而已。

3 人事管理

人事管理，關係財務行政至深且鉅。如作到人當其事，事得其人，則可以收事半功倍之效，反之，則事倍而功不及半。現代行政，須專門人才，已為世所公認，尤以理財一端，更須有特殊技能，方能勝任愉快。川省地方財務行政，人事問題，最為複雜。各縣辦理財政主腦人員，多非專門人員，以談學歷，有出自軍事學校者，有來自民初特種學校者，甚或有出身通清書房者。以談經歷，則更為龐雜，富有辦理財務行政學識及經驗者，誠鳳毛麟角，不可多得，加以年來上舉任委財務人員，毫無標準，漫無限制，率皆因人行事，而不能就事擇人。年來省府對於財務人員之選用，考核獎懲等各種辦法雖已根據中央指示，逐漸規定，但因積弊太深，尚無何顯著成績表現。

三、今後之改進

地方財務行政，為地方行政之軸心，其管理之得當與否，不僅關係地方政府施政之效率，且足以影響人民之福利。抗戰時期之地方財務行政，關係國計民生，更為重大，蓋金錢用其所當用，直接可以提高行政

效率，間接可以增強抗戰力量。觀前述各節，可見川省地方財務行政，自二十四年川政統一以來，誠不無許多興革，目前趨勢，固已向正規方面邁進，但距中央規定合理之制度尚遠，應行繼續改進之處正多，茲本諸所見所聞，將今後即應改善之處，略陳數點，以備執政者之參考。

1 取銷征收局改設經征處：川省之征收局之組織，既不合中央法令之規定，又不切實際之需要，蓋現制雖甚龐大，然對於縣財之征收，非但未能盡其所當盡之職務，且往往以超然地位，而任意挪借地方自收之現款，以助縣政之推動，常受莫大之影響。此種組織之應行取消，不僅中央早有明文規定，即川省行政當局，亦有此感覺。二十七年四川省府改組，王主席掌政，本擬即將此項征收機關裁併，但財廳甘廳長以川省征收事務繁雜，在田賦未清理以前，未便裁併，故僅將征局組織略加修正，廢除手續費辦法，改行經費制。當下所訂辦法，較未改組前雖稍有進步，然距合理之制度尚遠。故無論為劃一征收制度計，抑或為增加地方財務行政效率計，川省之征收局，均應一律改組為經征處，附設於縣政府內，受縣長之監督，辦理省縣稅款征收事宜。經征處主管人，可由財廳直接派委。

2 推行金庫制度

現代財務行政以分權為主，賦稅之征收，現金之出納及保管以及財政之審核，應嚴格劃分，俾收互相牽制之效。根據行營頒佈之整理縣財政章程，我國各縣應有縣金庫之設立，負收解及保管稅款之責。查川省現行制度，係以征權、收解、及審核三種集中於財委會之手，大權旁落，流弊滋多。今若將縣金庫普遍設立，使稅款之出納及保管自處於超然地位，則非特可以免除財委會及經征處之拘束，收互相牽制之效，尤足以祛除握權挪用，虧欠虛報之弊病，而增加稅收，加強財務管理之力

3 縮小財委會之職權

控行營所擬布訓區內各縣政府裁局改科辦法大綱之規定，各縣財務委員會專事審核機關。故現行川省各縣財委會之職權，似太廣汎，縣長雖有監督之權，然往往因各方面之牽制而不能充分行使。至於財委會本身，雖亦有審核之使命，更以其兼辦收支保管，自難希其自行審核，故徒其名而無其實。今如能將現制改革，縮小財委會之職權，使專負審核收支之責，發揮其獨立之自主之財務監督精神，則較之征權收解審核三權操於一手，實為妥善。

4 調整人事

完善之稅法，尤須有優良之稅人爲之推行，方有成功希望，若僅側重規章，忽於人選，使非其長，用非其器，將必因人廢事，難底於成，川省地方財務行政之問題中，以人事問題爲最嚴重，現任川省財務人員，能強任愉快者固多，而濫竿充數曲徇私情委用者，亦所在多有。今欲澈底改革地方財務行政，必須對於財務人員之登用考核獎懲訓練等用人行政辦法細密規定與嚴格執行，則庶不致有個股或功虧一簣之虞。

5 預算之編製與執行

預算爲事前監督財務行政工具之一種，川省地方預算，多有名無實，各縣有保持專款制度任意濫用者，有對收入作樂觀估計而不敷出者，

地方財政之百弊及治弊之方案

一、引言

「政治重於軍事，節約重於生產」，此二期抗戰中，我最高統帥昭示之明訓，計八股五獨類而實，以謀政治之進展，當即在戰區廣漠，滿地

去統收支與收支平衡之原則違背，故今後應催促各縣於編製預算時務須遵守統收支之原則，將所有地方收入，審慎列入歲入，原有支出，悉列入歲出，以昭劃一，而符法令。

決算之編造，各縣以收支應支、財務行政人員之調動仍舊，以及收支機關之不能按明造彙表報，故均未專辦。今後如希望地方決算之能依法編報，如對於上述幾種障礙，不能首先剷除，則恐永無實現之日也。

6 實施會計獨立制度

會計獨立制度爲管理財務之重要技術，蓋會計獨立則會計人員之去留，可以不隨長官同進退。一切收支，必均按照預算執行。利用其超然地位，以監察其伴財務行政官吏之工具。川省會計處既已成立，即希依法推行健全之會計制度，以便地方財務行政中奠一鞏固基礎。

7 樹立審核制度

稽核制度，消極功能，固在於減少不經濟之支出，私收稅款諸弊端，積極功能，既爲加強金庫制度與會計制度之統制力量，以補充其整理之不足，其裨益於財務行政實非淺鮮，川省既宜從速成立此項制度，藉樹以立一健全完整之地方財務行政制度。

毛龍章

瘠瘠，資源日涸，供不應求，欲謀政治之進展，必須以理財爲前提，而理財尤須以節流爲急務，中央之節流在節約，而地方之節流則在除弊，地方財政，制度久經紊亂，人才尤感缺乏，以致百弊叢生，虛政實敗。不亟爲治理，恐愈至不可收拾，當知稅務，必去廢去重，俾物乃能成

長，譬如衛生，必先防治疾病，身體乃能健康，以言理財，亦必先杜絕弊端，政治乃能清明。不佞周歷各省，考查財政，謹就所見所聞所傳聞者，略略述述，藉資實獻，特將弊之意義，及地方財政多弊之最大原因，先為分別說明，再將地方財政之百弊，分類條舉，並逐條加以解釋，如有需要防治方法，亦為附帶分注，最後乃將治弊之方案，撰要說明，以謀根本之治除，國內研究地方財政者，倘有是觸起興趣，競求治術，或先事而預防，或對症而下藥，則不佞此篇之作，不啻微醫之引，諒當細讀俟之。

一、「弊」之意義

「弊」字原與蔽通，有隱蔽遮蔽二義。隱蔽在掩人耳目，遮蔽在隱護自身。世人言弊，恆曰私弊，更可見覺由私而來。故欲除弊，必先去私。財政上之弊，其目的在營私，其手段為隱蔽，其結果則害公，事實上皆具備此三要件。設使損公益私而不隱蔽，如堅守自強領取公款之類，尚非弊之本義。又使以隱蔽之手段，致公款之損失，而無營私之意，如昔人之矯詔發倉粟，近來地方之捏契請賑濟，亦不得謂之弊。至於為營私而作偽，與公款之收支，直接間接尚無損害，如商民詐財倒騙之類，雖可謂之弊，究非財政上之弊也，財政上真實之弊，係在營私害公，欺騙掩飾，稍失覺察，即行弊混，此亟應詳為揭發者也。

三、地方財政多弊之最大原因

1 地方公務人員之流品太雜；地方公務人員流品之雜，率由於任用私人，而私人之資格學識，多無自立之能力，只有攀附權門，乘機漁利，財政遂受其害，傳云，「國家之敗，由官邪也！官之失德，寵賂致也！」是國敗由於官，而官敗由於財，此其明證。

2 胥吏之壟斷太久；地方胥吏，無確定之薪給，向以錘弊為生計，

營據根深，久成弊藪，一方既吞蝕公款，一方更擾害商民。
 3 土劣之勾結太甚；土劣漁肉鄉里，侵佔公款，向恃結交官府，勾通胥吏，並彼此互相結託，夢緣為奸，實為損害財政之媒介。
 4 人民之知識太差；人民如有知識，對於以上三項，既有監察之權能，亦有防禦之力量，乃吾國各地人民，知識太差，遂致貪污土劣肆行無忌矣！

四、地方財政之百弊

1 田賦之弊 三十條
 飛：以已完之賦款，收入自己私囊，而以已完之戶名，列報於豁免案內。

灑：侵吞賦款，化整為零，攜收時分攤於各戶，以為彌補。
 諛：以熟作荒，可以侵上解之賦款。以荒作熟，可以蝕應免之民糧。
 註：各省災歉成案，田畝成災者為荒，應蠲免田賦，不成災者為熟，仍照常納賦。

寄：侵盜甲區已完之賦，寄作乙區未完之戶。
 以完作欠：實係民完吏欠，而列作民欠。
 收款留串：納稅人貪圖小利，少繳賦款，不領串票，書差分餉，代為留串。

若將經征與收款分立，以上數弊，可以減少。愚擬田賦征收條例草案，言之甚詳。

其掩尾：此即舊例見厘成分，於賦銀尾數幾厘幾毫，均掩作一分計算。賦多之態，此項盈餘，偽數不實，若於賦銀尾數不及一分者，用四舍五入法，則此弊可少。

賦款找零：此在輔幣較重地方，為數較鉅，例如四川現用當二百文之銅幣，應找零數文者，納銅幣一枚，則多納百數十文矣！此弊在幣制

不在征收。應良改輔幣，此弊自少。

銀錢拾價：貨幣價格不定，征收處往往拾價，以避購換時賠累。金庫成立，此弊可免。

活串：串票臨時填寫，稽核不便，弊流最多，應改用板串，以革此弊。

串票不書款數：此種串票，各項均係印就。惟款數不先審明，可名爲半板半活之串。仍多弊混，應刊大寫數字戳記，於造串時預行蓋好，以防此弊。

附稅蓋戳：附加稅蓋戳，最易模糊弊混。應將正附稅數目算明，印標板串之內。

藉神隱賦：某處有豪紳不完糧，則其親族完糧者，書差往往藉端吞沒。

攤票：攤串差催，勒索鄉民最甚，播送公款者亦多。

經算：各省有按糧推餉，按畝計糧，由糧合銀兩，由銀而合銀元，糧轉經算者，其弊亦多。

開徵規費：各縣尚有收開徵規費者，書差如不虧公病民，此款從何而出？若經批改任合格人員，此弊自絕。

預徵：各省預徵田賦，等於加倍徵收，其弊最劇！

借徵：與預徵相似，不過預徵係今年給明年串票，借徵則給借條，俟明年開徵，再換串耳！

包徵：與包商征稅相似，說來欺騙均劇。

包納：包徵出於上，包納出於下，其包攬詭騙，無甚差別。

糧戶嚴冊：地額不符，征收之稱，誣諸書吏之手，欲救此弊，非整理地籍不可。

主，偽造糧戶：征收處無實質據，故書差敢偽造糧戶，民欠日多一日。

延不過割：頂糧抱完，征收日細，應令稅契同時過割，並令保甲長查報糧戶異動，以資稽核。

多推少收：向來里書漁利，上下其手，即坐此弊。

有田無賦：賣田者多過糧，地未賣盡而糧先過完，遂有無糧之黑地。

有賦無田：買田者少過糧，因之賣田者地已賣盡而糧未過完，遂有逃亡之糧戶。

賣糧：刁民不賣田而賣糧，有因地無糧銀而與訟者，遂買糧銀作抵。

借糧：賣田者因原地無糧，往往向人借糧，過與買田者，糧冊遂益紊亂。

寄莊糧：甲縣之糧，乙縣之戶，不惟催徵困難，於土地整理，亦甚周折。

插花地：此縣土地，插入鄰縣或隔縣區域之內，與本縣迥不相連，徵稅及一切行政，極感不便，弊端遂生。

田賦之弊最多，大抵關於冊串及徵收人員方面者，若將經徵與收款分立，可以防止。關於田畝及糧戶方面者，若將地籍整理，亦可避免。其餘各弊，惟有嚴禁及糾正而已。

2 勘災之弊 十條

例災：豐年亦照例報災，其弊源始於官吏虧欠正賦，藉災彌補，嗣後沿成惡例。

冒災：無災之田，冒混有災區域。

捏災：無災捏報有災，輕或捏報重災。

移災：甲鄉有災，而移報乙鄉，山原可報水淹，湖蕩可報旱荒。

買災：賄買勘災委員，偽報災情分數，沿江各縣，此弊最甚。以上數弊，若令實地踏勘，繪圖造冊，以備覆查，可以防止。

一不減申。被災之戶，完糧申票，仍照全數繕寫，並不將豁免之數減去，究竟會否減徵，無從證明，其弊甚大。

二災熟率算：此即普減之弊，不論災之輕重有無，此鄉災案分數既定，全縣即一律普減，災民受虧甚大。

三照額計費：此弊兼有以上二弊，例如災案定為四徵六，倘係普減，又不減申，迨至全縣田賦徵至六成，其下餘之數，則劣紳欠完，胥吏朋分，各弊折現。

四災緩徵：上年因災緩徵，下年帶徵，官府稽核不嚴，胥吏則催收侵後，若賈除緩徵，此弊可免。

五此額免流抵：災案之豁免額定，而災戶之糧銀已完，惟有流抵次年田賦，弊混遂生。

3 契稅之弊

一減價省稅：嘗查一地方契價，每畝不過十元者，一為減納現在之契稅，一為規避將來之地價稅也。

二隱費為贈：田房買賣，嘗有規避契稅，書立贈券，連同老契過戶者。

三書寫費徵收契稅：亦有大頭小尾，收多報少等弊，俟於稅捐通弊內言之。

4 牙稅之弊

一牙帖章程：本係一商一帖，各處一點數商賈者甚多，牙稅頗受損失。

二私帖：牙帖現係省稅，各縣籌款，私出牙帖，不領省帖者甚多。

三分帖：各縣嘗有按行按區備領一帖，私放多數小帖換利者。

四查帖：各省嘗有派查牙帖委員，赴各處精端需索之弊。

5 屠宰稅之弊

一屠宰稅之弊：亦有大頭小尾，收多報少等弊，俟於稅捐通弊內言之。

應仿營業稅辦法，發原業證，以杜此弊。
6 營業稅之弊 三條
一按行分包：現在各省營業稅，此弊甚多，各行董事把持稅務，分行攤派，小商所繳逾額，而行董之商號或少繳或不繳，且更有收得餘利者。
二偽造賬簿：營業稅徵收員查賬時，各商嘗以偽賬隱混，應將賬簿統制，由官府發售，以防此弊。
三稅證不實：商號營業稅證，往往有以多報少之弊，例如有資本或收入千元，稅證請填寫五百元，而仍照千元納稅，希圖隱混於將來。
4 收多報少：此弊最普遍，無待解釋。
5 收少報多：此弊特殊，例如某稅定章，逾額額給獎券，而實收報定額所差無幾，則虛報收入逾額，以誣得獎券。此種隱混非弊，其實目的在益私。結果則損公，而手段為隱蔽，弊之要件具備，不得不謂之弊。
6 大頭小尾：此弊甚多，即發給納稅人之稅票數大，而繳卷及存之根數小，相差之數，侵入私囊，因稅票係屬聯單，稅票在前而數大，其餘各聯在後而數小，故曰大頭小尾。稅票聯單書寫數大，所以防大頭小尾之弊。乃舞弊者竟將另紙偽造中個聯單，此法遂失效力。
7 小頭小尾：此弊亦特殊，蓋因規避稽核大頭小尾之弊而生，收稅者遠與納稅者合作，通同舞弊，例如應納稅百元，實收八十元，稅票各聯均寫五十元，(納稅者得二十元，收稅者得三十元，公費損失五十元，)豈非小頭小尾。
8 以上兩弊，防範之法，向係於上下游設稽徵所，將商人所持之票換回，與繳卷核對，則大頭小尾之弊，可以查出，將商人所運之貨，與所持之票對驗，則小頭小尾之弊，可以查出。
9 驗商收票：此弊最甚奸巧，即照貨收稅單票，派人購運出境，如稅

票被稽征者取去，則驗阿將繳查存根照實填寫。否則將票索回銷毀，繳在存根自可任意少寫，惟此種係出於邊區，內地則無。

層層以辦：包商之害，有頭包、二包、三包之分，應征稅款，因投標競爭結果，往往盡入包額。包商豈能得履從公，其虧公病民，概可想見。

明委暗包：無包商之名，有包商之害，各處稅務，此類甚多。

小比額：大比保正稅之比額，小比則係私款之比額，此係征收總局對於分局之弊。

8 預算之弊 四條

虛收實支：此種預算，係恐上級機關設詰，則虛再收入，偽造收支適合，年度終了，虧累必鉅。

實收虛支：此種預算，係恐各方知其有餘款，則偽造支出以糊之，各處官業預算，多有此弊。

少報收入：此弊原因有二種，一係故弄玄虛，以圖他方補助，一係不欲人知餘款，亦不欲虛列支出，故少報收入。

漏列支出：此係因收不敷支，及膨漲預算，均恐上級機關設詰，故漏列支出，以圖言時核准。

9 決算之弊 三條

支少報多：此弊明顯，無待解釋。

捏造報銷：此係偽造支出之弊。

10 交代之弊 四條

漏交：應交之款，漏列不交。

潛抵：不應支出之項，潛抵公款。

前後任勾結：前任利誘，或後任徇庇，讓報交代清結。

小交代：此係陋規交接，不入正項交代，各機關之虛糜及稅捐撥

歸往往有之。

11 金庫之弊 二條

預發支票：此即空頭支票之弊。

濫撥支款：各省庫款支絀，因發給支命令以為藉塞，而撥款處所，留難積壓，甚至有折扣之弊。

12 全權之弊 一條

濫發錢票：各處濫發錢票，虧累甚多。

13 公款之弊 三條

私存侵息：各處對於公款，往往藉端另行存放，侵沒利息。

名存實欠：地方劣紳往往將公款存入自己商號，久假不歸，以致經費欠發。

夥關：借款人與欠款人通謀舞弊，令欠款人潛逃，夥關公款。

14 公產之弊 三條

招名租賃：各處劣紳將公產招名租佃收售買，實與侵佔無異。

以公作私：此係侵佔公產，無待解釋。

以私作公：此亦係特殊之弊；其原因有二種，一係辦理公益事業，以私產作基金，作資號召，募捐進利。一係侵佔公款，以發給之私產作抵。

15 清丈田畝之弊 二條

地多丈少：勸丈員得賄，則以多丈少。

地少丈多：勸丈不得賄，則以少丈多。

此弊損害田賦甚劇，故列為財政之弊，應注意重懲嚴懲，此弊可少。

16 官業之弊 一條

買空賣空：此係商業上投經名詞，乃官有營業之經理，往往勾結行店，買空賣空，偽造帳據，藉資漁利。

17 保安經費之弊 三條

空額：虛報空額，或出缺不補，其餉項則入私囊。
截截：團隊假革逃亡，其截日之餉，侵吞入己。
以上兩弊，若點名發餉，可以杜絕。

18 保甲經費之弊 二條

浮收：藉口收不足數，則逾額浮收。
濫派：自行征收之端一開，則一事一單，一費一收，隨事攤派。

19 自治經費之弊 二條

因公科款：以公用為名，藉端科款，凡種樹、修路、巡夜、征工等類，均可藉以攤派款項。
移差濫支：此弊以支弊玩差為最甚！

20 教育經費之弊 六條

把持款差：視公款、公產如私有。凡該機關所籌之款產，他人不得過問。
濫報支出：學校多無詳細預算，故支出往往浮濫。
空掛招牌：鄉村學校，往往無學生，而仍掛招牌，支公款。
捏造基金：學校無基金，不能立案，則捏造基金，並藉端濫籌經費。
騙學生：學校有款產甚多，而學生甚少者，督學來查，則騙學生以

騙費。

騙學費：以學校為營業，毫無的款，僅騙取學費以博微利。

21 工程報銷之弊 二條

偷工：工則虛報侵款。

減料：料則少用多支。

22 購置之弊 二條

回扣：照市價折扣，餘款侵吞入己，似虧商而實虧公。

虛價：購置商單，虛開價目，侵蝕公款。

23 弊中之弊 二條

以弊作虧：各機關往往呈報虧案，實在肥私增公；公款多入私囊，名虧而實不虧，公虧而私不虧。

以弊隱弊：各弊關往往呈報會計庶務舞弊侵款，或征收員領款員捐款潛逃，請予通緝。實在主官通同作弊，其所謂通緝之人犯，即在主官處私匿，亦未可知。

五、治弊之方案

隨病施治之方，已取見於前述各條，茲再進述根本防治之方案，大別有三，一曰法治，一曰德治，一曰情治，自古言治術者，不外法治，與德治兩端。大抵承平之世重德治，劇亂之世重法治；春秋時代，人心去古未遠，孔子以德治與法治分論；而注重德治。故曰「道之以政，齊之以刑，民免而無恥，道之以德，齊之以禮，有恥且格；」戰國時代，習俗詐欺相尚，孟子鑒於時弊，以德治與法治並重，故曰「徒善不足以為政，徒法不能以自行。」迨及後世，偏重法治，乃法令滋章，而弊害反愈甚，迄至今日，法令煩瑣如牛毛，弊端叢生如蠶草，探其本原，實因世事演變，愈趨於複雜。人心不古，愈趨於奸詐，徒拜法治，固不足以清弊，即注重德法，亦不足以防弊。故擬於法治德治之外，再加以情治，使人人重情感，明利害，以期使弊源根本杜絕。蓋對於弊端，法治不過使其不敢為，德治不過使知不當為，情治則進而至於不忍為不肯為，且重法治，則人將多規避。重德治，則人又目為迂腐。若重情治，則在積極方面，官吏與人民，如父兄之愛子弟。人民與官吏，如子弟之愛父兄。官吏相與亦如家人之相愛，均有真誠之情感。不必威之以法，聽之以德，自不忍為弊，在消極方面，人知貪污土劣絕對不容於社會。亦不特核形懷德，而自不肯為弊。如此，則弊不禁而自絕矣！

地方財政中之預算問題

王逢辛

一、地方預算之確立

語云：財政爲虛政之母，不佞以爲預算尤爲財政之母。蓋理財之道，不外執行預算，故確立預算，實爲理財之根本的先決要件。所謂開源，所謂節流，均當於預算中確立之。否則預算一經確立，開源節流，雖非不可能，亦將寫極困難之事。確立預算之第一義，在求收支之確實可冀平衡。吾國地方預算，就數字論，末有不收支平衡者，但一究其實，則有下列諸病象：(一)虛收實支，(二)實收虛支，(三)虛收虛支，尤以虛收實支之病爲甚。蓋其結果，足以造成歲計之虧絀，非但不能獲預算之益，日反蒙預算之害。不佞服務湖南省財廳時，深知過去所編省預算，間或有收入估計太高，實際除收不足額，或根本無此收入，徒爲虛列科目者。至實收虛支與虛收虛支之病，雖無大礙，但與確立預算之義，不相符合。以所謂確立預算，收入方面，必須確實可靠，支出方面，必須確實必需，收入兩方，又須適合，如此預算，乃可作爲理財之規矩準繩。

確立預算之第二義，爲求編列收支之包括完全。收支滿列，雖可經追加預算之程序，追加編列。但所謂追加預算，原出於不得已而爲之，似不可視同經常。依預算原理，政府預算成立後，追加預算之提出，當求其減少至最低限度，俾不致影響原經預算之正確性。方今吾國，中央與地方政府，均加預算之提倡，有如江河流水，常年不息。不佞在湘財

廳時，每遇省府委員會，必有若干追加經費預算案，交付審查，其動支財源，不外爲總預算內編列之預備費。猶憶二六二二十七兩年府內有接，年度尙未終了，原列預算費，早經動支罄盡，而追加經費預算案，仍有接踵而至者。按追加經費預算之提出，預算法限制甚嚴，依該法第六十五條規定，動支預備費或提出追加經費預算，僅限於下列三種情形之一。(一)本機關或其所屬機關，依法律增加職務，或事業，致增加費用時。(二)依法律增設新機關時。(三)所辦事業，因重大事故，致費用超過法定預算時。上項規定，各省能完全遵照辦理者，恐不多觀。例如湖南省，追加經費預算案，間有爲出差旅費調查費視察費建購置費增加用人經費辦公不敷經費等，此種經費，依法應由機關原有經費內撥歸開支，不得追加預算。

確立預算之第三義，爲實行滿收滿支。其義即謂不能以收抵支，應將收支數額，全部編列。惟官營事業之看檢，則因另編營業總預算，可祇將盈餘數，編入普通總預算內，其他一切收支，則應滿數編列，不能相互抵銷，俾保持預算之真面目，此點各省不難做到，但上述第一二兩點，恐各省均難達此標準，似應特加注意，切實做到，否則所謂預算，徒具形式，毫無實用，欲期財務行政，健全清明，誠憂憂乎難矣。

二、緊縮政策之厲行

際茲戰後，地方財政，極度困難，預算尙應確立，緊縮尤當厲行。

夫財政緊縮，原不限於戰時財政，但以戰時財政，最切需要。理財之道，本以開源與節流為主，但流不節，雖源開闢，仍恐難濟收支之平衡。故厲行緊縮政策，實為戰時理財之基本要旨。不佞辦理湘省財政，輒感地方經費，常難免有不經濟不必要之開支，非惟不能確切厲行緊縮，且間或有不合理之膨脹與浪費，地方財用之所以困難，是亦為一大原因，依不佞平素觀察，有若干經費支出，有若干機關事業，有若干追加經費預算，均非必要必需，基於戰時財政緊縮之立場，均可大刀闊斧，加以剔除。除停支裁撤外，惟以格於人的關係，且財廳常處於孤立地位，力量薄弱，終無如之何。此種財政上之漏卮與浪費，一日不加以填補與廓清，則不佞敢言地方財政，亦將水無清源之一日。近讀國府頒佈之緊縮金融辦法，其乙款規定審核預算標準，計分二項：(一)裁減黨政軍機關不必要之事項及薪枝機關，而將事務集中各主管機關辦理。(二)應節省不必要之支出，但薪俸不必折扣。此項規定可謂切中時弊，并道破緊縮之真義，且情各大大幕未能做到。林語堂氏曾謂吾國人特注重三個下，一曰Facility Favor 二曰Familiarity 地方財政之所以不能厲行緊縮推諉其故，實以Facility Favor 二字，實之原因非由於不能，乃由於不能為也。

溯自抗戰軍興，行政院會令頒國難時期各項支出緊縮辦法，其要點如下：(一)新擬設置機關及舉辦之事業，與國防地方治安或稅收生產無直接關係者，概從緩辦。(二)各項臨時設備或建築費用，與國防地方治安，無直接關係，或非絕對不能停止者，一律停止。(三)舊有機關事業，目前無特別需要者，所辦事務外事業，可併他機關辦理者，所辦事業，一時可能收效者，為舉辦事業而設之機關，其事業無力舉辦者，均應行裁併。(四)必要之機關及事業，縮小組織，或集中辦公，一切物品材料，盡量節省。(五)第一及第二預備費，除依法令契約所定，或與國防稅有關，或他急運開支外，不得請求動用。當時湘省奉令後，

會擬就緊縮辦法，通飭施行，其規定各項如下：(一)公費七折，俸薪照普通折減各款，如省黨部經費，省府書記官經費，民政廳財政廳教育廳建設廳等經費。(二)薪俸公費、照原預算一律七折各款，如公私立各級學校，及各教育文化機關經費。(三)具有特殊情形，薪俸公費，照原預算八折支用各款，如省保安團經費。(四)俸薪照普通折減，專項費或補助費不折各款，如各款補助費，公債應付本息金，各稅務局稅警經費。(五)俸薪照普通折減，公費照原預算五折支用各款，如省府宣傳費，各農墾機關補助費。(六)照原預算四折支用各款，如衛生實驗經費。(七)非常時期暫行停支各款，如民政廳行政會議費，通誌館經費，各教育機關建築費等。以上辦法，本已做到緊縮之初步，自應不能厚非。但嚴檢論之，仍未能做到「厲行」二字，且尚難免有前述不合理之膨脹與浪費，而理中之財政緊縮速甚，恐各省亦難免有類此現象，是有待今後進一步之緊縮焉。

二、公庫制度之實施

地方預算之確立與公庫制度之實施，亦有密切之關係。現公庫法，業經明令自本年十月一日起實行。按該法指義，第一，為實行稅收統支。該法第七條規定，政府各機關關於現金票據證券之出管皆管移轉，及財產契據之保管事務，除現金零星收支，得自管保管，及其他法律，另有規定外，均應由代理公庫之銀行或郵政機關辦理之。第二，各機關之普通經費存款，仍由各該公庫之主管機關主管，(省庫以財政廳為主管機關，縣庫以縣政府為主管機關)。而非由各該機關自行主管。且會計年度終了時，各普通經費存款，有剩餘者，除法律另有規定外，仍歸入收入總存款。該法第十六十七條，均有明文規定。第三，實行基金制度，該法第十條規定，公庫存款，分為(一)收入總存款，(二)各普通經費存款，(三)各特種基金存款。第十一條規定，政府預算範圍內之一

切收入，及預算外之收入，除依法應歸入特種基金存款者外，均歸入其收入總存款內，由公庫主管機關主管。第十九條規定，特種基金及其收入，應歸入各特種基金存款。又第十三條規定，一切經費，應依據預算，由收入總存款撥入普通經費存款或特種基金存款後始得支出。

以上各規定，如確能完全做到，直接可使財政機關，嚴密盡管一切公款之收支，而接有關於財政之健全清明。且所謂確立預算，亦因實施公庫制度，而益趨成效，不致徒有虛表，而無實際。湘省省庫，向由省銀行代理，實行多年，頗有成效。所惜全省七十五縣，尚未遍設分行。其未設分設之縣份，關於省款收支，或由隣縣省分庫代理，或由經征省稅之稅務局坐辦。至各縣縣庫，凡設有省分行之縣份，概由其代理，其未設有省分行者，則由縣組織之財務委員會，兼理縣庫職務。省縣金庫，均有缺陷。如依公庫法規定辦理，在未設銀行之地方，應指定郵政機關代理，是比較由稅務機關或委員會兼理庫務者，妥善多矣。

四、決算之促成

預算為財政收支之計劃，決算則為執行預算之終結報告。預算不確立，則財政之設施與進行，將無所依據，但決算不編成，則執行預算之成績與結果，亦將無從得知，而以後預算之編造與夫財政之設施，更無詳確之紀錄，足供參考。故預算與決算，同其重要，不容偏廢，可謂為理財上之兩大工具。吾國地方政府，對於確立預算，尙能注意，按期編造，惟對於決算，其能如期編成者，直如鳳毛麟角，罕見其例。確立預算而不過決算，可謂之理財上之一跛足，地方財政之健全清明，不可得也。

不佞曾服務湘省財廳，請仍以湘省情形言之。湘省編造預算，歷史悠久，頗足稱述。但言決算，則民國以來，迄未有成。民國十六年間，財廳曾成立決算處，集中人力，趕辦決算，工作多時，粗具規模，適

以共黨亂起，符諸一炬，至爲可惜。不佞嘗進而推諉地方政府決算不能成立之原因，約有下列諸端。(一)各地財政，以往極形紊亂，收支不能適合，所有各機關經費，常不能按期領得，即能領得，亦不能如數領足。例如湘省于二十二年間，庫款奇窘，財政困難，達於極點。財廳曾發支付通知，省庫不能兌現，領款機關，迫不得已，持同原卷通知，赴廳與會計課接洽，調換期票或支票，轉向錢莊貼現。或由財廳將所出期票，批交稅務局撥款。有時省庫以無法兌付通知，另開期票或支票，交與領款機關，自行設法貼現。當時所有積欠經費票據，名目繁多，有省庫期票，會計課期票與存條，臨時庫收等。各機關經費，既不能如期如數領到，則於年度終了時，編造決算，自屬不可能之事。(二)以往各機關會計人員，大都不諳新式簿記，常用舊式帳簿，關於科目之確立，帳戶之設置，帳表之編造，一知半解，莫明底蘊，或有完全懵然者，彼等對於新式會計之原理與實務，尙不澈底了解，欲責其編造年度決算，亦屬不可能或極困難之事。(三)過去國內政局，極不安定，軍事倥傯，百事俱廢，對於決算一事，更認爲無足輕重，且亦不暇及此。(四)在超然主管制度未確立以前，預決算事務，概由財廳兼辦，而財廳對於省款收支事宜，已屬十分繁瑣，自無力顧及決算，亦有對於預算，尙無力辦到，決算更無論矣。(五)此外，地方政府對於決算之編造，缺少堅強之決心，亦爲一大原因。因預算確立，對於支銷經費，有切身利害關係，而決算一事，對於機關本身，遠不若預算關係之重大，遂致因循吞滯，漠然視之，決算卒無從成立。上述各端，居今視之，或已不復存在，或業經改革制度，或非不能克服，似皆不成問題。不佞竊見，決算之重要，既與預算，等量而齊觀，則今後地方政府，似應集中全力，促成決算，其已設有會計處之省份，應由會計處，統籌辦理，其未設會計處者，仍應由財廳兼辦。同時中央主管機關，亦當督促地方，切實辦理。不佞以深信決算必有促成之一日，惟在地方政府以最大之決心與努力爲之而已。

以言決算法規，現有中央頒行之決算法，足資遵循。該法都三十二條，關於決算之編造及審查，規定週詳。語其要點，有如下述。(一)關於決算之種類，該法第三條規定，分為總決算，單位決算，單位決算之分決算，附屬單位決算，及附屬單位決算之分決算數種。此項規定，與預算法及會計法，相互呼應，完全一貫。此外，另有公庫決算，依該法第十五條規定公庫之決算報告，由公庫主管機關編造公告，並分為初步報告與最終報告兩種。(二)關於辦理決算之責任，該法規定，凡違行法令，致決算不正確，或不能如期完成者，其負責人員，應依法懲處。(

縣金庫制度研究

(一)引言

金庫制度在理論上之重要，凡習財政學或官廳會計學者，類能言之。金庫制度在事實上之地位，凡具財務常識或計政常識者，又莫不知之。縣金庫制度之應予創設，公庫法中更已明令規定矣。換言之，研究縣金庫制度之應否創設，在理論上已有一致之定論；在事實上已有確實之根據；肯定應予創設。然則如何創設，方臻完善，此乃亟待研究者也。研究如何創設金庫，問題頗多。概言之，不外(一)成立問題。(二)保管問題。(三)會計問題。(四)審計問題。(五)其他有關問題。本篇所討論者，即依上述各項問題，分述于后焉。

(二)成立問題

成立縣金庫，應予研究者，為(甲)主管問題。(乙)種類問題。(丙)系統問題。(丁)方式問題。茲分述于左。

(甲)主管問題 成立縣金庫，首先應解決之問題，為主管機關如何

第二十八條)(三)關於決算之基礎，該法第十七條規定，應就截至年度終了時之實況編造之。(四)關於決算之彙編該法第十條規定，應由政府主計機關，對各單位決算及公庫決算，并參照總會計簿籍之紀錄，彙編總決算書。(五)關於總決算之最終審定，應由各該管審計機關為之。該法第二十一條至第二十七條，均有規定。讀決算法全文，頗為詳盡，願見其早日實現也。

二十八年十月六日南風集

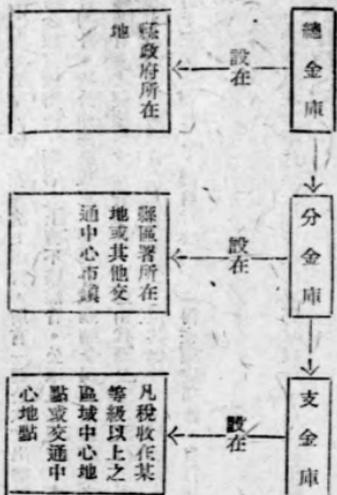
汪友明

規定。大凡創立一種事業，各機關往往為謀其大管轄範圍，爭奪主管之權，將該機關，劃為本機關之附屬部份。縣金庫為經管一縣公款之機關，事極重要。各機關爭奪其主管之權，更所難免。幸各國晚近之慣例，一致規定財政機關為金庫之主管機關，爭執尙少。公庫法業已明令規定縣金庫之主管機關，其設有財政局者，以財政局為其主管機關，其未設有財政局者，以財政局為其主管機關；其未有設財政局者，則以縣政府為其主管機關(公庫法第二條)。此項規定，堪稱適合事理。

(乙)種類問題 金庫制度之種類，概分為三。一曰複雜金庫制。二曰複合金庫制。三曰統一金庫制。凡此種類，推其原因，概依歷史事實之沿襲而來。古代各國，因管理制度之未研究，政權財權，均不統一，大抵採用複雜金庫制。即各官廳各自設立一金庫，以管理其公款。故又名曰官廳金庫制。此制缺點甚多。蓋各官廳各自設立金庫，勢必難于監督。濫費舞弊等情事，亦必緣之以生。而政府整個財政上之預算，更難核實。况現金既為各官廳所分散保管，不能集中，失去酌盈劑虛之調度，經費不能通融，尤為失策。因之則有複合金庫制，代之而起。此制係

依行政費用類別，設立不同金庫，互相關聯，不相關聯。縱在同一官廳，常因行政類別之故，其金庫亦從而各異。例如在交通部之下，而有路電郵統之各個金庫是也。故又名曰行政金庫制。考此種制度，為處理特種事業之收支，固有其存在之必要。較諸複雜金庫制，已為進步。然仍不能免除複雜金庫制之流弊，不過五十步與百步之比，不能謂為完善。故復有統一金庫制，起而代之。凡政府一切之出納，皆掌于同一之金庫。既不許諸官廳各自為政，亦不許各特種收入，列作例外。故又名曰共同金庫制。此種制度，尤推最善。徵諸世界各先進國家，現均採用。其財政所以有條不紊者，得力于此種制度，實為重要原因之一也。依上所述，可知縣金庫制度，應採用統一金庫制，毫無疑問。再依公庫法第二條及第十條條文之正當解釋，似亦規定採用統一金庫制也。

(丙)系統問題 縣金庫制度既經決定採用統一金庫制。其次所應研究者，即如何規定系統問題。徵諸世界各國金庫系統，大都設總金庫于首都，設分庫支庫于各地。應新推論，則縣金庫上下一貫之系統，擬設計如左。



(丁)方式問題 金庫對保管公款，復分三種不同之方式。一曰國家金庫制。二曰委托金庫制。三曰銀行存款制。在會計制度未經改良以前，各國類皆採用國家金庫制。所有一切公款之徵收支出及存管，均由政府自設機關經理。第此制缺點頗多。第一國家自設金庫，則保管上需一層費用，即財政上多一項支出。第二國家自設金庫，以保管現金，則金庫收入或支出之際，常致市面上通貨過分減少或逾額增多，其影響足以紊亂金融市場之調劑。有此兩種缺點，各國遂漸進而採用委托金庫制，委托銀行辦理公款出納。換言之，收支命令之權，操之政府。而現金收付事務，則委托銀行。銀行受委託之後，須特設金櫃，存儲國款，俾與本行營業之資金，作嚴格劃分，以免彼此混用，而妨礙國庫之安全。雖然，委托金庫制，固較優于國家金庫制，然猶不及銀行存款制之活動。蓋銀行存款制，在政府方面，既可節省設立金庫之費用，又可獲得存款之利息。在銀行方面，既可以政府之存款，作資金之運用，藉以調劑通貨之緊縮。而政府支付存款之支票，不惟如其他私人支票同樣流通于金融市場，且較之富有確實性，在市場之中，尤為人所樂用。因之現金授受之機關，為之減少。在在與經濟界之實情，水乳融合。英日兩國即採用此制之著成續者也。據上所述，縣金庫之方式，在理論上應採用銀行存款制，較為合理。公庫法規定凡公庫現金票證券之出納保轉移及財產之契據等之保管事務，除法律另有規定外，應指定銀行代理。在未設銀行之地方，應指定郵政機關代理（公庫法第三條）。並規定採用存款方式（公庫法第八條）。斯則縣金庫之方式，應採用銀行存款制，更毋庸多辯矣。

(三)保管問題

縣金庫之保管問題，所應研究者，為(甲)保管範圍如何。(乙)保管方式如何。(丙)保管責任如何。(丁)與主管機關及代理銀行之關係如何

茲分述于後。

(甲)保管範圍如何 在理論上而言，所有一縣公款之出納保管，統應由縣金庫直接辦理，顧事實上有不盡然者。公庫法之規定，亦復如斯，而有例外。依公庫法之規定，縣屬各機關關於現金票據證券之出納保管移轉及財產之契據等之保管事務，均應由代理公庫之銀行或郵政機關辦理之，不得自行辦理(公庫法第七條)。但其例外有三種事實。第一各機關對於左列各種收入，得自行收納，並得在規定期內，自行保管(公庫法第四條)。

(一)零星收入。

(二)機關所在地距代理公庫之銀行或郵政機關，在規定里程以外者其收入。

(三)在經征地點隨征隨納，經主管機關認為應予便利者其收入。

(四)機關無固定地點者其收入。

第二各機關對於左列各種支出，得按規定期間，預向公庫具領，自行保管及支出。(公庫法第五條)。

(一)編定零用金內之零星支出。

(二)機關所在地距代理公庫之銀行或郵政機關，在規定里程以外者其經費。

(三)機關無固定地點者其經費。

(四)其他經法令許可之估付包付金額。

第三法律另有規定者，亦作例外辦理(公庫法第七條)。

惟所謂例外者，並非破壞金庫制度之精神，僅手續上稍有不同。不可與會自收自用，所有收支款額，不經過金庫之階段也。茲以圖表明其關係如左。

(一)原則上之手續。



程序說明：(1)徵入類收入由徵款人直接向金庫繳納。

(2)經費類支出由徵款人直接向金庫具領。



程序說明：(1)徵入類收入先由徵款人繳交後徵收機關，再由徵收機關

徵入金庫。

(2)經費類支出先由支出機關向金庫具領，再由支出機關支付領款人。

(乙)保管方式如何 縣金庫保管公款之方式，依法應按左列各種分別存管(公庫法第十條)。

(一)收入總存款——即預算法所定之普通基金總存款。

(二)各普通經費存款。

(三)各種基金存款。

至于各種存款之取支則撥手續，公庫法規定如左。

(1)一切經費應依預算，由收入總存款撥入普通經費存款或特種基金存款後，始得支出(公庫法第十三條)。

(2)縣政府因財政上之必要，而為臨時之透支挪借，或以不論本會計年度之短期證券或票據，為臨時之借債時，其收入均歸入收入總存款項下，償還時，由收入總存款直接撥付(公庫法第十八條)。

(3)縣屬各機關由其普通經費存款項下為支出時，應以支票為之(公庫法第十五條)。

(4)特種基金及其收入，應列入各該特種基金存款，至其劃撥管理

支出。依法律條約或設定基金之命令契約或遺囑之規定，其無規定者，準用關於普通經費存款之規定（公庫法第十九條）。茲依據財政收支系統法規定屬於縣財政之收支各款，按照上述規定，設計保管方式。須知金庫保管公款之方式，為金庫制度之重要精神。第一各基金之款項，必須分清，不可彼此混亂。第二出納之執行，必非根據合法之命令，不可任意收支。否則，徒有其名，而無其實，不足取也。

(1) 應歸入普通經費存款戶內者，為左列各種收入。

- (一) 土地稅，(二) 房產稅，(三) 營業牌照稅，(四) 使用牌照稅，(五) 行爲取銷稅，(六) 由中央分給之所得稅，(七) 由中央分給之遺產稅，(八) 由省分給之營業稅，(九) 特賦收入，(十) 懲罰及賠償收入，(十一) 規費收入，(十二) 代管項下收入，(十三) 代辦項下收入，(十四) 物品售價收入，(十五) 租金位費及特許費之收入，(十六) 利息及利潤收入，(十七) 公有營業及事業之盈餘收入，(十八) 補助收入，(十九) 贈與及遺贈收入，(二十) 財產及權利售價收入，(二十一) 收回資本收入，(二十二) 公債收入，(二十三) 長期賒借收入，(二十四) 其他收入。

上列各種收入，以現金票據證券繳納者，均應由代理縣金庫之銀行或郵政機關代收，或由其派員于收入機關代收之（公庫法第十二條）。如有特殊情形，得由各收入機關自行收納，再繳入金庫（公庫法第十三條）。

(2) 應由收入總存款戶內劃入各普通經費存款戶內者，為左列各種支出。

- (一) 政權行使支出，(二) 行政支出，(三) 立法支出，(四) 教育及文化支出，(五) 經濟及建設支出，(六) 衛生及治療支出，(七) 保育及救濟支出，(八) 營業投資及維持之支出，(九) 保安支出，(十) 財務支出，(十一) 債務支出，(十二) 公務人員退休及撫卹支出，(十三) 損失支出，(十四) 信託管理支出，(十五) 普通協助及補助支出，(十六) 其他支出。

上列各項支出，應以各機關之名義，為存款帳戶。支用時，須簽發支票交收款人向金庫領取。支票應由支出機關長官或其授權代簽人簽發主辦會計人員會簽。其設有主辦事前審計人員者，並應經其核定簽發（公庫法第十五條）。如有特殊情形，得由各支出機關先向金庫具單，再付收款人（公庫法第五條）。

(3) 應歸入各特種基金存款戶內者，為應屬左列各種基金。

- (一) 營業基金，(二) 公債基金，(三) 非營業循環基金，(四) 留本基金，(五) 信託基金，(六) 其他特種基金（預算法第五條）。

上列各類特種基金，其劃撥管理支出，應依法律條約或設定基金之命令契約或遺囑之規定者為之（公庫法第十九條）。

此處有須注意者，即各縣舊有各項田賦捐例如黨務獻捐，自治獻捐，建築獻捐，教育獻捐，清丈畝丈等雜色捐款，過去均名之為專款，而專款之解釋，竟解作特種基金之意義。強詞奪理，養成自收自用之惡例。既不受縣總預算之限制，又不遵照法令存入金庫。過去縣財政之紊亂不堪者，此為重大原因之一。推行縣金庫制度，必須將此種惡例，根絕剷除。考各縣各項，田賦附捐，係供一般政費用途，實屬普通基金部份，應歸入收入總存款項下，再依預算分配，由收入總存款撥入各普通經費存款項下支付之。撥亂反正，而後縣金庫制度之精神，始能發揮。而紊亂之財政，亦得因此納軌道矣。

(丙) 保管責任如何 保管責任，可分為兩方面研究。一為形式上之責任如何，一為錯誤上之責任如何。依公庫法之規定，代理公庫之銀行或郵政機關，對於政府之現金出納，須根據合法之收支命令為之。對於財產之契與關於債權債務之重要契約及票據證券之保管，應分類編號詳細記載，妥為保存。如有必要，並應錄存副本或攝製照片。此形式上之責任也（公庫法第二十三條）。代理公庫之銀行或郵政機關，違反法令或契約為支付，致公庫受損害時，該銀行或郵政機關，應連帶賠償之。

實(公庫法第二十六條)。此錯誤上之責任也。斯則縣金庫之保管責任，亦須負上述兩種之責任，彰彰明矣。

(丁)與主管機關及代理銀行或郵政機關之關係如何。論及金庫與其主管機關及代理銀行或郵政機關之關係，常憶一般人士多有誤解。以爭金庫制度既屬獨立，則其地位，自不受財政機關之管轄，彼此行政，立于平等地位。又代理金庫之銀行或郵政機關，既屬代理執行出納保管職務，則銀行辦理金庫事務部份，即係金庫機關，彼此絕難劃分。倘金庫為財政機關之附屬部份，則財政機關當可以行政權命令代理銀行或郵政機關也。此項論強，實屬似是而非。金庫獨立辦理出納職務，係指對普通一般之徵收機關及支出機關而言，並非對於財政主管機關而言也。在事實上，金庫辦理出納，須完全服從財政主管機關之收支命令，並按期向其呈送會計報告。公庫法明令規定財政機關為金庫之主管機關，斯則金庫為財政機關之附屬部份，可以明矣。再則代理金庫之銀行或郵政機關，既日代理，則銀行或郵政機關，決非金庫。公庫法規定金庫代理銀行或郵政機關，其雙方權利義務，除受法令特定之限制外，以契約定之(公庫法第十條)。斯則金庫與代理機關二者之主體，不可混合，亦可明矣。

(四)會計問題

縣金庫之會計問題，可謂金庫制度中最重要問題之一。蓋金庫制度之精神，辦理良否，全賴會計制度以表顯之。各項收支存款，使其賬目，截然劃清，不相混亂，此有賴于會計制度者一也。主管機關，計政機關，會計機關，以及各收支機關，應送之報表，使其各得其用，此有賴于會計者二也。各機關彼此聯繫之關係，使其相互銜接，而收牽制之功

效，此有賴于會計制度者三也。斯以公庫出納之會計事務，列為會計制度之一者也。斯以公庫出納之會計事務，列為會計制度種類之一者，良有以也。凡公庫關於現金票據證券之出納保管轉移，皆屬公庫會計事務之內容(會計法第六條)。此項內容，須賴會計制度以表顯之。然則如何設計會計制度，此乃承待研究者也。依公庫法之規定，公庫之會計事務，由各該公庫主管機關主辦會計人員辦理之(公庫法第二十四條)斯則縣金庫之會計事務，當由縣政府會計室設計主辦。吾人以爲此項制度之設計，最低限制，應包含左列各項原則。

(一)應能劃清各基金之帳款。

(二)應能產生各機關所需要之報表。

(三)應能聯繫各機關之機構。

(四)應能含著彼此牽制之機構。

(五)應將辦理手續力求正確而簡便。

茲根據上述之原則，參照會計法及公庫法所規定之內容，擬具縣金庫之會計制度如左。

(1)會計科目除遵照縣政府會計室核定各項收支科目外，關於現金至少應分設左列各科目。

(甲)現金——收入總存款

(乙)現金——各普通經費存款

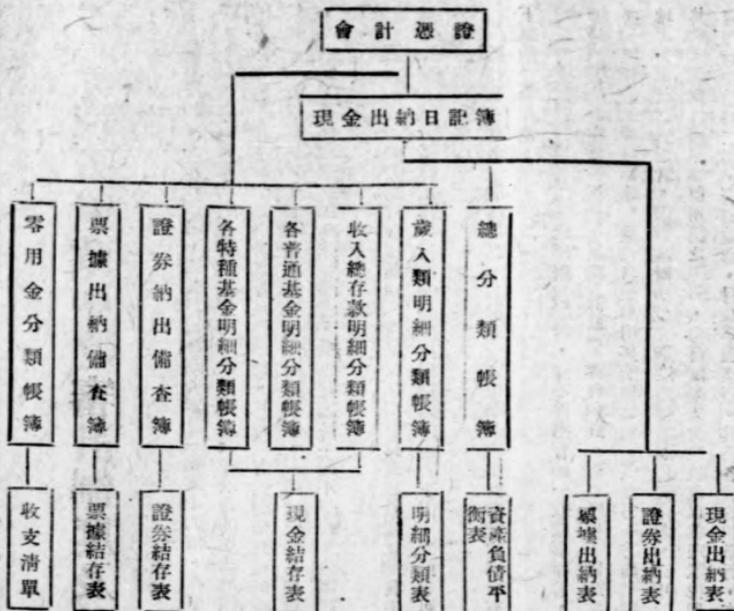
(丙)現金——各特種基金存款(依各種特種基金分別設立帳戶)。

(2)各項收支命令憑證等件，應力求整齊劃一，利用作為記賬憑證，免製傳票，以省手續。

(3)簿記組織，應以左列系統為原則。

縣金庫應受審計機關之管轄，在學理上及事實上，均屬毫無疑問。故審計法規定代理公庫之銀行或郵政機關，應將每日庫款收入詳具報告

(五) 審計問題



逐日送該管審計機關或公庫之審核人員查核(審計法第四十二條)。又公庫法規定代理公庫之銀行或郵政機關，關於代理公庫之審計事務，由該管審計機關辦理之(公庫法第二十五條)。關於縣金庫逐日應送審計機關之報表，依審計法施行細則之規定，為(一)現金出納表，(二)票據出納表，(三)證券出納表，此項報表之產生，在討論會計問題一節，經設計在簿記組織之內，當可按日照送。至于審核機關，如何審核，方法甚多，恕不具詳。

(六) 其他有關問題

縣金庫在縣財務行政秩序上，佔一重要地位，其制度之良否，固足以影響其他有關部份。反之，其他有關部份，其制度良否，亦足以影響縣金庫之推行。然則如之何而後縣金庫之精神，始能表顯。一曰預算制度，必須確立。執行預算，為指揮金庫出納之靈魂。倘預算制度，不能確立，則收支命令，徒具形式，而無精神。何者應收，何者應支，混亂不清。于是金庫之出納，不能將各基金之款項，一一分擘矣。二曰會計制度，必須完善。各機關之會計制度，如果不能設計完善，確立推行。則各機關之會計事務，必形混亂，不堪整理。所有收支之會計報告，定多錯誤。因之金庫之報告，亦不能獨自清爽矣。三曰財政收支系統法，必須健全。有健全之收支系統，則有健全之財政。庫款既然充裕，則款項劃撥調度，均能措置裕如，有條不紊，金庫之帳款，當能辦理清楚矣。四曰審計制度，必須厲行。審計制度，實風行，一則各機關之收支，當能遵照法令辦理，不致錯亂，則金庫之出納，當易為之。一則金庫機關，因受審計機關之查核，本身工作，亦必不敢懈怠延誤矣。以上四種有關制度，在全縣各縣中，現能努力推行者，尙不多見，此有俾于改進者也。

(七) 結論

執行法令，為政府之天職，公庫法雖已公佈，然其施行細則，猶未見明令核定。此項細則，如能及早施行，則關於縣金庫制度之推行，定可多得一種法令上之根據，使更符合規定，此有待于法令者也。語云，徒法不足以行。一種新制度之創立，其有賴于治人負責推行者，實居成

地方財政中之審計制度及其改進

智白

最近接到服務月刊編者一封要於為編關於審計一類文章的信。在平時，本來喜歡寫文章的我，對這本不成問題，何況我在最近的過去所做的就是審計工作，所以應該更加不成問題的。可是編者這封信到達的時候剛好。我已經耽擱了審計機關到另一個機關工作，一來材料不易搜集，二則初到一個機關，工作未免繁忙，所以對這便不能不覺得十分困難了。

雖然如此，到底編者盛意難却，所以在百忙中我還是很願意把我半年來在地方審計機關工作所得的一些親感很簡略的寫在下面，藉此也可替本專號添幾點。

記得我在拙著抗戰時期的地方財政一書中論及地方財務監督時曾有下列的一番論說：

「『有財然後有政』，此所謂『政』者，固不僅指普通一般政事而言，即最狹義的財務監督行政，所謂『計政』，亦復如此。蓋省縣地方財政拮据，經費積欠按月向難一發，自無所用其監督也。但在另一方面省縣地方原本財用匱乏者，因實施財務監督制度而變成財用充裕者，亦不乏其例。例如江蘇原為財用匱乏之省，但自陳果夫先生執政以整理賦稅與實施財務監督二事，齊頭並進，財政卒告充裕。其他各省紛起倣行，亦

收之重要關鍵。故慎選人治，切實推行，而後克竟全功，此有待于人治者也。本稿所論，大抵依據學理上之研討，及法令上之規定，作原則上之研究。故所言內容，不免失之抽象，而趨于繁複，究竟因地制宜，因事制宜，如何損益，均賴各縣推行者之合理處置，此有待于實行者也。

有顯著成效。……由此可知地方財務監督自有其不可抹殺之價值。……惟終極言之，財務監督究以消極制成份居多，積極方面欲使財務監督發生澈底功效，經費效率達於最高限度，尤在各級地方行政長官之人選得宜。行政長官誠能人人視公款如私財，於編列預算之際，確能極度緊縮而不浮濫，於執行預算之際，確能處處為公着想，能省則省，而不浪費，則制度與人事相得益彰。否則，人人於編製預算之際，則虛列不嫌其多，於執行預算之際，則視已確定之經費預算為債權，雖可省之款亦必設法用罄，甚或偽造報銷，損公肥己，則財政監督制度即使如何嚴密，亦屬防不勝防。此為各省市地方當局刷新地方財政所不可不嚴切注意之一點。我說上面這一段話時，我是在地方財務行政機關服務。後來再到審計機關服務，更覺得上面這一段話說得沒有過火。原來現行的審計

制度根本就是於審計。審計機關稽核各機關經費支出之是否合法，經濟全憑各機關的書面報告。所以儘管審計機關於審核各機關報銷後在審核報告上簽字介事地寫了一大篇刪除事項，查詢事項，補遺事項，注意事項，發還事項等等，仍無補於國帑之損面。甚至有些機關長官，審計機關明曉得他在偽造報銷，但因他造報得法，書面上無瑕可摘，亦只好眼巴巴的准其核銷。要公帑撥還，仍在行政長官之廉潔自愛。因此審計機

關在現行制度下幾乎成爲一種發條機關，使得稍有志氣的人在這裏面工作，覺得毫無意義，對不住國家，對不住自己。

不過，在五權制下的我國政治組織裏面，審核機關顯然是政府行使監督權的一種重要工具，一來國家政制中，少不得它，這是一點，二則無論任何制度都非一朝一夕便可期其盡善盡美，所以直到現在，始終沒有人致妄作主張，將審計機關取消。雖然如此，像這種制度若是一直維持下去而不加改進，那我致斷言，始終也是國家的點綴品而已。就今後地方財務審核言，我覺得至少應有下列幾種的改進：

(一)由省地方財務審核推廣到縣地方財務審計。縣款支出，直接關係人民福利，故不特在將來實行地方自治時期，中央對於縣款收支應有嚴密之稽核，即在官治時期，——尤其在當今抗戰時期，爲使地方政府收支各款皆合軌物以樹立民信，增進民力起見，縣財務審計之實施，亦屬刻不容緩。最近審計部雖擬有縣財務施政綱領，規定送審之報表及抽查調查之範圍等，通飭各省市審計處執行。然而所謂送審也，「抽查」也，其效力仍屬有限。欲使縣款收支悉合軌物，仍在各縣會計主任之人選得宜。過去各省實施會計主任制度成效最著者，首推江蘇，所以然者，即以其人選得宜。試再推究其所以能得人之原因，則一在江蘇本爲人材集中區域，二則待遇較高，人材亦易被其羅致。其他各省皆因上述二種條件未能具備，故推行成效較差。抗戰以後，形勢不變，沿海各省人材，大都由中後方各省，但因會計主任待遇一時不易提高，理想人材仍難羅致。故今後各縣會計主任應由審計部各省審計處會同各省主計機關及省地方財務行政機關設法加以訓練並按期考核，以提高其品質與能力，乃是以發軔財務審核的基礎。

(二)由地方經費支出審計，推廣到地方收入審計。地方收入爲地方一切經費之來源，故現行審計制度，僅着眼於支出方面，實未免捨本逐末之嫌。我們主張不但地方財務行政機關所發的支付命令，應經審計機

關或審計人員核簽，即收入命令亦應如此，否則人民可以拒絕繳納。夫然後審計機關對於地方機關之收入法案及征收制度等等方可發揮其監督及建設改善之實權，而使其日趨於正軌。且收入命令經審計機關核簽以後，無形中亦可使各級主辦征收人員對於命令收入之數額，發生一種責任心，設法增進征收效能。至爲減少核簽收入命令實際上所發生之困難起見，關於縣地方收入命令之核簽，自應由審計部委託縣會計主任就近辦理。

(三)由書面審計推廣到就地審計就地稽察。書面審計(即所謂送審制度)的弊病，已如前述，故代之而起的，當爲就地審計與就地稽察，在目前，要每個機關都派遣審計人員前往執行職務，事實上當然辦不到。但規模較大的地方官營業機關和收數甚多的地方稅收機關，那是審計機關無論有何困難，都不應該藉口不派人前去的。

(四)地方審計機關在人事上應積極調整，使其健全，俾能負擔前述各項使命。官廳審計在理論上一些也及於什麼。高深奇特的地方，在實踐上，它不能表現功效，全靠執行審計職務的人如何。審計人員必須具有現代會計審計乃至行政法律等的智識。然在現行的審計人事制度之下，審計機關要想吸收具備此等智識之人材，殊不容易。原因是現行審計法規對於審計人員的保障，僅限少數的高級官員，如審計協審稽察之類。(非受懲戒處分或刑事處分不得停職)至若負直接審計責任之中級職員如佐理員等，則地位既無保障，又絕少陞遷機會，試問有志之士又安得不望而却步？且法律所保障之稽察協審等，因過去登庸過濫，其中精明幹練者固多，而濫享充數者亦不少，試問此輩身居要津，除日位素賒每日昏昏沉沉外，如何能使審計制度表現其應有之功能？更如何能使人不誤審計機關如養老院？我不是說稽察協審等地不應該予以保障，不過主張對於現有的稽察協審等應先來一個嚴格的甄別，以後關於任用和資格，更應大大的提高，現行法律規定的資格，實在未免太寬了。此外

對於佐理員的地位，也該給予保障，然後進來充任佐理員的，才不都是暫時借此吃飯的。

除人事方面應有前述革新外，在地方審計機關本身的事務方面，我主張應該把呆板的事前事後的事而審計手續，盡量減省，（細加研究，可省之手續殊不少，此處不能詳說）俾可騰出人力，從事縣財務審計收入審計和就地審計的工作，最近湖南省審計處自雍家源先生到處主持後，正朝此方面努力，大概可以成功，不久也許可為他省審計機關的模範。現行地方審計制度雖有上述幾點應加改進的地方，但比之過去各省

行政權支配下的審計制度，（如各省之所謂審計委員會者）亦已有下列兩點改進的所在：其一是現在各省的審計處，辦事不如前此各省審計委員會之遲緩，事前審計方面尚能依法于三日內辦妥，以饜足行政方面之要求，而不致形成有名無實，其二是審計方面較為認真，於公帑撙節上，尚不無萬一之功。

新中國的一切，在不斷進步中，希望地方審計制度也有同比例的改進。

——（完）——

第一卷第四期要目

我在河南民政廳任內幾種特別辦法	李毅齋
我如何做行政督察專員	許幸英
治理經驗	鄧翔海
我怎樣辦理臨時警政	宋明新
略談我辦理師範教育的一段經驗	王鏡清
禁烟問題總檢討	羅志淵
我對於禁烟工作的檢討與展望	程厚之
我辦理禁政的經驗和感想	于錫來
經驗中的禁烟工作	張國權
蕪縣審編概況	劉項
甘肅禁菸概況	龍其
陝西省禁政之現況及其展望	高維篤
嚴正的川東毒禍及其解救	孔壽
李二曲先生語錄	楊玉清
會說燕聯語輯錄	陶允珍
陀氏成本會計	鄭會侯
法國人的家庭	宋國賓
德國人的家庭	朱建民
美國人的家庭	趙葆全
英國人的家庭	周興如
日本人的家庭	莫晉元
我之奮鬥	毛健吾
懷冷水	柳金鑑
下「江南」踏查記	正本

學 術 講 座

行政學研究方法論

張金鑑

一、行政學之時代背景

自十九世紀季葉社會科學中之政治學旁支派生有所謂行政學者以來，生機勃發，蒸蒸日上，飛騰猛進，一日千里，曾幾何時，彼已由附庸一躍而蔚為大國矣。惟吾人深知社會現象之產生與演化殆皆有其因果律與一定法則以支配之，行政學之長足發展，自必有其不得不然之時代環境與客觀原因之存在，以為推波逐浪之原動力使之應運而生感時而起，固決不能視其機會主義者所妄謂之偶然或意外事件也。吾人如欲於行政學為升堂入室之研究，對此中底蘊應先有所明瞭以見其產生之由來。

第一、就政治之關係論，迄於近世政治上之統制主義或干涉政策已代自由主義或放任政策而顯然興起，亞丹斯密一派之個人主義聽其自然之經濟學說固已經多人認為不合時代需要遭致唾棄；孟切斯德派所主張「政府最好，管事最少」之政治哲學，亦到處虛靈，致覺此路不通。此等思潮之表現於實際政治施設者實已昭昭在人耳目，不勝枚舉。即向以自由貿易與放任主義為其傳統政策之英國，早經戶前所為而施行政治經濟上之各式之統制與干涉。彼尚自由重分權以民治極至自矜自詡之美國，其今日集權與統制之「新政」，實大出乎吾國人意料之外。至主張極權國

家實行法西斯蒂運動之德、意、日各國，其限制國人自由，勵行政府統制之情形更無論矣。資本主義之國家固均漸趨棄放任主義而擴大政府之職權與活動，其在共產主義之蘇俄更由政府担负鉅大責任推行各種艱鉅之經濟計劃，舉幾經濟上之生產、消費、分配及交易等均置於政府全權統制之下。大勢所趨各國政府如欲適應時代要求完成其所負之使命自非建樹強大的有能的穩固的最有效的最經濟的行政機構與管理方法不為功。行政學之目的即在探討如何獲得此等方法，如何締造此種組織，故其所以應運而起者實此時代環境與思潮有以促成之。

吾國歷代之行政政策實充分表現放任主義之色彩。官吏皆抱「得過且過，能推便推」，「多一事不如少一事」之偷生苟安態度，對增進社會幸福，人民利益之事業，政府方面很少毅然負責為積極之推進者。在人民方面亦均抱各掃自己門前雪」，「不問國事之個人主義，認為人民對國家政府除交付「租稅」外，便無其他義務與責任，而可安享其「日出而作，日沒而息」之自由生活矣。處今之時代，鑒於他邦之施設，吾國如欲永久適存於世界，此等錯誤觀念與思想不得不立為掃除。國家任務除在消極方面抵禦外侮，維持秩序外，在積極方面更在於謀文化及經濟之發展以增人民之社會幸福。政府乃完成國家任務之工具，故應欣然担當

此等之活動與工作以滿足社會之需要。至於人民亦須放棄其昔日「放任主義」之觀念，信賴政府，使之能放手為大刀闊斧之措施。不過此等積極的偉大任之政府，必須是「有能力」有效率的方能保證其成功。否則，錯誤的行政，浪費的行政，反致貽害於無窮。行政學之目的在於研究如何獲得此有能有效的政府活動，此其所以在今日能有一日千里之發展也。

不特此也，社會日趨進步，人民生活程序日見提高，於是國家及政府之功能與活動亦隨之而日趨擴大。比如教育事業在中古世紀之歐洲及數十年前之吾國，皆委之於私人或教會之手。而現代式之國家則皆將教育直接置於政府統率之下，認為教育乃國家重要功能之一。公共衛生，疾病治療，在昔日政府對之亦甚少注意。然今日以都市之興起，在人類稠密之社會中，政府為保維人民之康健，防止疾病之傳染，對於除穢、消毒、防疫等公共衛生事業，不能不特注意及之。至於今日與人口當生活有密切關係之公共事業如電燈、電話、自來水、電車、煤汽等亦須由政府加以切實之監督與統制。對其價目之高低，品質之優劣，服役之誠偽均應為詳密之規定以保障用戶或消費者之利益，而防止企業家之無理削制與壟斷。政府之工作就因此而日趨繁重，則其管理與經營之方法，自須日求改進與科學化，此行政學所以日形重要之又一因也。

尤有進者，各資本帝國主義者為獲得國際貿易之權利競爭計，使增進政府行政效率之要求日行迫切。特別是工商界中人，認為行政之經濟化運動有迅速完成之必要與可能。蓋由彼等之經驗，深知在工商管理中之經濟的有效的成功實現，可以同樣的應用於中央及地方政府之行政事宜。彼等並以為如欲期工商之繁榮及貿易之發展，非有經濟的有效的政府不克成功。國家政府因之成為國際經濟戰場之操縱與指揮者，如何却敵取勝，如何損人利己成為其構思苦心經營之主要對策，推其致勝利之關鍵在於指揮者之自身，是否有力而健全。而致此之進取在於行政之研究。至於吾國之處境，為消除資本帝國主義者之政治的經濟的侵略

與壓迫計，根本上須發展本國之農工商礦各事業完成實業革命以充實國力而排外貨。但為完成此等目的，不僅實業上應授行科學管理，追求最大效率，對吾國低廉之勞力，豐美之資源為最有力之應用，以奪先足者歐美各國之便，而在政府行政上同時尤須以最經濟之手段完成最大之效果，使國家之工商實業在最有利益之情形下，得享事半功倍之進步與發展。帝國主義者既經用無微不至之方法，協以謀我，我國我爭民族生存計，自應掃除過去工商界及行政上各種浪費設施，從最經濟最有效之立場為迎頭突擊之猛進。此行政學所以在今日之吾國更有特別注意之必要。

第二、就經濟之立場論，歐、美各國自完成實業革命後，社會上之經濟制度發生根本之變革。因工廠制度及大規模生產之產生及生產手段與生產勞力之分離。在「錢能生錢」之運用下，使富者愈富而形成資產階級與無產階級之對峙。資本家為保持其特殊利益，主張增大政府職權，對怠工罷工，勞働組合等運用，加以有效有力之裁制。勞働者為增進其幸福，贊成由政府加以保障，以社會立法等方式完成之。在十九世紀之末葉，實業界在組織上發生大聯合及大合併之事實，而形成極度之資本集中，史家稱此為第二次之實業革命。第二次實業革命完成後，資產階級與無產階級之對抗與仇視益形尖銳化，各國政府在此等情形下為維持社會秩序，防止革命爆發，於是或高揚經濟統制之旗幟，以謀從事救濟，或大行「法西斯蒂」政策，以求勞資合作。為完成此目的計，各國政府自不得不注意於經濟的有效的行政之實現。

吾國之社會經濟正由農業經濟走入工商經濟之階段。此時吾國正應由國家政府毅然負起重任為通籌全局為永治久安之打算，於同時完成實業革命及社會革命之大業，免貽資本主義之覆轍，以「迎頭趕上」之精神而收「後來居上」之效果。為完成此等大業，應付此等經濟鉅變，決非各自為政的個人的自由行動所能奏效，事實上須有健全的強固的有能有的

效的政府以担當此大任。因此等經濟環境之壓迫，使舉國對對於行政學一科之研究，自覺有特別之興致與需要也。

三、就行政之趨勢論，因各國政府公務員數額及政府支出之日見膨脹，亦因以促成行政學之研究運動之蔚然興起。政府職能既日見增長，則推行行政之公務員亦因而日有增加。據統計，現時各國政府所雇用之公僕皆有甚大之數量，事實上再不容吾人漠視，祇以組織簡陋之方法以管理之，勢必須以行政學中所探新之有系統科學化之實施以範圍並推助此鉅量公僕，公務效率方能增進，政府使命方能完成。依一九三二年之調查，各國公務員數額，美國為二百五十萬名，英國為一百萬名，德國為一百三十萬名，法國為一百十萬名。日意兩國祇中央政府之官吏，前者為六十九萬名，後者為五十六萬名。至公僕數則日俱增之現象，為現代世界各國普遍之事實。而此種趨勢在美國尤為顯著，就其聯邦政府公務員增加之情形論，在一九〇一年為二三五·七五六人，一九一五年增為四七六·三六三人，一九三〇年增為六〇八·九一五人，計三十年間增加率達二倍半之多，不可謂為不迅速也。(參考拙著人事行政學，商務及L.D.White, Trends in Public Administration, 210-225)

吾國全國公務員數雖尚無完全及準確之統計，然根據民國二十二年中華民國民國統計提要之材料亦可推算得其相近數字。據載截至二十二年六月止，中央機關經甄別審查合格之公務員計有一二·六七一名，中央公務員雖以地利所在指揮方便甄審手續者較多，然以主持者未能貫徹，受甄審者缺乏信心，實際上難超出全數二分之一，故中央公務員人數總計當在兩萬名以上。地方機關公務員經甄別合格者有二六·九九六六人，然地方公僕辦理甄審手續者遠不及中央者之多，實際上計祇不過其全數二十分之一耳，故地方機關之公僕當有五千三百餘人。中國全境有一千八百餘縣，每縣平均公務員按二百人計算計有三十六萬名，再加二十餘

省政府及其所屬機關之人員，亦與五十三萬名之數相符合。各校法院工作人員經甄別合格者四·九九一人，推計其實際數全體亦近萬人。此外大學教職員有六·八九二名，中校教職員有二·四四四名，小校教職員有九〇·四四六名。總計全國公務員數當有七十餘萬人，就全國人口論，平均每千人中公務員約佔二人。公僕數量劇增之結果，使人益覺行政學有深切研究之必要，期有以對此大量人力為科學之管理，使人當其用，以發揮其內在潛能達於最高限。

因社會經濟之進步，政府職能之擴張，國家之支出數量亦同種量鉅度膨脹之趨勢。吾人若一檢討世界各國之財政史，便足發現地無中外，國無新舊，其國家之支出，則均有與年俱增之事實。茲將主要國家之支出增加趨勢表列如次：(參考歷年國際年鑑 International Year Book)

(一) 美國 (單位美金)

年 份	支 出 金 額	相 距 年 數	增 加 倍 數
一八八〇	18,449,910		
一九〇〇	50,821,600	二〇	約二倍
一九一三	111,111,000	一三	約五倍
一九三三	240,000,000	二〇	約三倍

(二) 英國 (單位金鎊)

年 份	支 出 金 額	相 距 年 數	增 加 倍 數
一九〇一	11,700,000		
一九〇五	14,500,000	四	二六·九六·四九七
一九〇九	15,500,000	八	10,612,766

年份	支出金額	相距年數	增加數額
一九一五	110,549,000	六	五,046,304
一九一三	8,215,000,000	八	六,154,000,000
一九一三	8,641,101,000	一〇	2,426,100,000

(三) 法國(以一千法郎爲單位)

年份	支出金額	相距年數	增加數額
一九〇一	三,554,000		
一九〇六	3,790,000	五	136,000
一九一〇	4,026,600	五	236,600
一九一六	3,323,631	五	673,069
一九二五	3,849,926	九	501,295
一九二九	3,915,100	四	66,174
一九三二	3,848,500	三	63,600
一九三三	5,162,600	二	1,314,100

(四) 德國(以一千馬克爲單位)

年份	支出金額	相距年數	增加數額
一九〇〇	1,460,591		
一九〇四	2,357,338	四	896,747
一九〇九	2,784,851	五	427,513
一九一四	3,660,033	五	875,182
一九二八	9,326,000	一四	5,665,967

一九三〇	11,052,100	11	1,794,100
一九二二	9,258,000	11	1,794,100

就中國之情形論，民國三年時之國家支出祇三五七·〇二四·〇三〇元，至十四年增爲五九三·九二七·五六七元，二十年增爲八九三·三三五·〇七三元，二十四年增爲九五七·一八四·〇〇六元，至二十六年則超出十萬萬元以上。(根據財政年鑑)，就各省府之支出論，據二十四年之記載，江蘇省爲三一·六四四·四二八元，浙江爲二一·六五七·六三一元，江西爲二〇·九九八·三五〇元，湖北爲二四·五五三·五五三元，山東爲二七·九四五·九八七元，河南爲一五·三三七·三五七元。(見財政部編各省市縣地方預算分類統計)

行政學之目的即在研究如何使政府之人與財得到最高之利用。現代之各國政府，所用之人與財，爲數既如此之多，既復與日並進，繼續增漲，無論就人民(租稅捐負者)就政府(人與財之管理者)之立場，均不再容以因循難亂之方法之處理，致發生重大之浪費與不經濟。各國野均均爲情勢所迫，不得不積極探求適合現代需要之新方法與新技術以管理此大量公僕與財貨，行政學一科便因此而大受世人歡迎。

第四、就社會之環境論，科學管理知識及技術之發達實亦促成近世行政學活躍發展之有力因素也。從政治關係，經濟立場及行政趨勢各方面之觀察，吾人已深知行政學之研究實有其迫不容緩之需要，但若祇有其必要，而無事實上之可能，此等願望，必終成泡影，此等需要必莫由滿足。所幸社會現象並不孤立，相互推擁，如環因生，於是現在之代文化上學術上萃供吾人以各種之科學知識、技術、及設備，使世所渴望之行政學因利乘便，相得益彰，使之有長足發展之可能與方便。

實業革命之結果，爲大工廠制度與大規模生產之產生。此種經濟機構爲現代資本主義之骨幹，至其推動或運用此經濟機構之原動力或精神

則爲自由競爭與利潤營求。在此種情勢下，廠主或工商企業者爲獲得最大之利潤計，不得不謀以最經濟之手段以管理其工廠商店中之雇工與財物。先則尚謀以減少工資，延長工作時間之不合理觀念，加強其勞動榨取。嗣以勞動者之反抗，人消主義者之攻擊，及實際運用上之無成效，彼工商企業者乃不得不另謀其改善之策。十九世紀末葉有泰來 E. Taylor 氏者出，認爲減低成本，增高利潤，不能從消極之勞動榨取入手，須從積極方面如雇工之選擇，人與事之吻合，環境之改善，工作之標準化等諸次項採用，於是有所謂科學管理 (Scientific Management) 運動之產生，彼更將此科學管理運動在所主持之鋼鐵工廠中施諸實行。結果成績卓著，事半功倍，聲勢所及，遠近仿行。科學管理運動在工商企業界更現顯明之成功後，對於行政管理方法之改進與提高實予以莫大之影響與刺激。一般人漸思政府行政與工商經營同爲對人、財、物、事之支配與管理，目的雖不相同，而其所用之方法與技術則未始不可相共之，於是更謀將此工商業界之成功的科學管理經驗轉而應用於政府行政中。此工商企業科學管理之知識與方法及經驗大有裨益於行政學之發展者。

科學管理運動固極有益於行政學之發達，至科學知識與技術之昌明亦大有助於行政學之進展。因科學之發明使現代之行政工作與前代者幾完全異其性質。空前的科學技術之發達，不但使行政上之用具，設備與前代爲兩類，即工作之內容與實質亦截然不同。科學之發明不但啓示國家政府所須完成之目的，彼並供給完成此目的時所需用之各種工具。即在科學不甚發達之吾國，吾人若將今日政府機關辦公室所用之方法及設備與其數十年前者相比較，實易發見其顯然若揭之變遷。打字機、訂書機、電話、電報、新式印刷等固均爲每日必須之物，而爲昔日所不曾有者；即辦公室外之社會環境亦與昔者判若天壤。塵埃時囂之舊街道變爲平坦整潔之新馬路，牛拖人拽之小車，代以汽油發動之摩托，至電燈、電車、自來水、煤氣等日常用品，亦爲往昔所不曾見者。凡此變遷均所

以爲定行政管理科學化合理化效率化之客觀基礎，予行政學研究上以莫大之便利。

不特此也，今日政府行政中如貧民之救濟，犯人之管理，瘋癲之醫治，災防之預防，毒物之消除，商品之鑑定，雇員之測驗，及工程之建造等莫不有賴於心理學、生理學、醫學、衛生學、化學、物理學之專門知識與新發現。現代國家行政所依恃於專門之科學知識者實至深且鉅，今日行政上之技術設備殆完全建築於科學之成功上。現代之行政人員不僅變爲科學家，而且是具有研究性之科學家。現代之行政事務，如衛生設置(防疫、消毒、除穢等)、公共建設(馬路、建築、河道、碼頭等)、自然保護(森林、土壤、富源等)、地利開闢(墾殖、灌溉、礦產等)固須有專門之科學技術與知識方能爲成功有效之管理；即如財政之支配，吏治之推行，文書之處理及檔案之管理等亦非有特殊之知識，專門之技術不克勝任。實業革命後之科學世界，使科學的行政管理既有其必要，復予之以可能，故以經濟有效爲追求目的之行政學乃因之滋進而生也。

二、行政學研究之領域

吾人對行政學產生之時代背景及其研究之必要已有前述之認識，茲當進而申論行政學所應當研討之領域。大凡一種學科之成立必須具有其特殊的研究對象與問題方能確立其堅固不拔之基，方能建其宏闊獨到之論。在自然科學中各科之研究對象固至爲確定而顯明，在社會社會中實亦有同樣之趨勢。在以吾輩致力於行政學之研究者，對其內含與外延誠不可不有正確之明瞭。自然，行政學因其產生較遲，歷史較短，正在生長與滋繁中，故其內含外延或研討領域究爲如何，論者仍不無見仁見智之分，難下一致定論(在一學科中無爭論時即其停止進步之期，故此正足可喜之現象也)。惟綜台歸一各家研究之結果及各方研究之趨勢，

就其研究对象或所包括問題分爲中述如次。

(一) 研究之範圍——行政學所研究之範圍，概括言之，當爲行政現象或實。然則所謂行政現象者，其內含與外延又果爲如何耶？在歐美社會一般流行之普遍觀念，或以爲行政者乃政府組織中行政部所辦理之事務。美國著名行政學家魏勞畢 (M. F. Wheeler) 在其鉅著行政學原理 (Principles of Public Administration) 一書中，即作如是之主張。蓋歐美各國人士或因民主主義之激盪，或受「制衡原理」之影響，固於立法、司法、行政三種分立「政權」之傳襲，遂以行成此「行政」乃政府中行政機關所管轄之「事務」之表面解釋。吾國之思想界往往不加分析，將西人說法全盤抄襲。故在辭源中亦肯定註釋：「凡國家立法司法以外之區域總稱爲行政」。此等解釋祇是皮毛觀察，吾人對行政實際稍爲入裏之分析，立即能以發現其有許多未與客觀事實相吻合之處。吾人常聞有所謂「財務行政」、「人事行政」者之存在，是人事之管理、財政之設置，亦均爲行政之範圍。而立法機關司法機關中果無人專管理財政處置等事務耶？實在無論在法院或議會中法官及職員之任用留選，考績，懲戒，訓練及公款經費之收入、支出、保管、計算等均爲其不可少之事務。由此足見國家事務中所需行政者亦並不完全限於行政機關所管轄，雖在立法或司法機關亦亦有行政事務之存在也。若另一方面觀之，行政機關所推行之事務，並不全爲行政性質。營業爭議之解決，勞資糾紛之仲裁，稅產估價之復審等均爲行政機關所辦理之事務。而此等事務則屬司法性質。就吾國現時之地方行政情形論，在各省市各縣市均當無民意或人民代表立法機關之成立，是行政機關兼行立法職能。全國有大多數之縣未純司法獨立，均以行政廳長兼理司法。即歐美之情形論，所謂行政機關之管轄亦並未純粹行政事務。譬如吏治委員會，公用事業管理委員會等則爲行政之組織，但實際上凡有關該問題之立法、司法等事宜亦全歸此委員會處理之。至於英國之縣市委員會 (County-

per Board Council) 及美國之市政委員會 (City Commission) 更爲明顯的行政與立法合一之機關。孰是以論，則所謂行政及政府組織中行政部所辦理之事務者或亦不能不自認其主張缺乏事實之根據。

此外，有人以政治之運用立論而定行政學研究之範圍者。彼等以爲行政乃政治之一部分，亦即對立法而言也。政治乃「衆人事務之管理」，其範圍至爲廣博，而行政僅是政治中一部分特別事務之管理或方策之執行，其範圍甚小，在紀世字典 (Century Dictionary) 中即稱「政治是人民通過其組成之政黨或政團對決定或影響政府政策之活動與指導」；而行政乃政府官更推行政府功能時之行動也」。社會科學大辭典 (Encyclopaedia of Social Science) 中解釋「行政爲國家事務之管理」。英儒房納 (Hiner) 謂「爲運用人民之創造力及社會富源力而完成國家之特別目的，有組織行政機關之必要。此等機關係包括彼從事於爲實現人民總意向與其國目者之人員與組織而成，爲完成其真務計，彼須訂定各種法規以影響規範人民之行為。善良之行政機關須忠實有效，並須能深切明瞭人民總意之所在而熱誠實現之及能認識何時何地須有若干之何等行政活動」。見 (The Ideals and Practices of Modern Government, Vol. 1, 1. case, 2. pp. 99-100) 此三種解釋雖較前述以政府組織爲表面觀察者爲近理且深入，但未能與吾人以明瞭清晰之觀念，蓋其範圍不免失之太廣，幾將政治與行政完全混爲一談，所謂「推行政府功能之行動」，所謂「國家事務之管理」，所謂「……明瞭人民總意之所在……」殆將政府活動盡包括於行政範圍以內矣。此就實際情形論爲吾人所不易瞭解，就治學方法論不免失之概括取籠統。此外，古德諾 (Frank Goodnow) 謂在一切之政治制度中只有兩種基本的政府功能——即國家意志之表現及國家意志之執行也。前者謂之政治。後者謂之行政。(Politics and Administration) 威爾遜 (W. Wilson) 曾謂「……行政者乃公法之有系統的逐項目的執行。凡普通法之特別應用均爲行政行

爲。(Political science quarterly, Vol. 3, p. 107) 威二氏之定義係將行政與立法爲對立說明之，其解釋較上引三說爲明瞭爲近於事理。惟在含義上仍不免失之寬泛，所謂「公法近執行與國家意志之執行」，在其過程中所應用之技術甚多，所述及之動作亦甚廣，事實上未便將之盡歸列於行政範圍之內也。譬如純粹事務工作及完全機械活動雖亦爲推行公法執行民意時不可少之事項，然普通均不稱此爲行政事務在，執行國家意志過程中之活動必須具有完整，伸縮性及特化性之工作方能謂爲行政也。

行政學研究之對象果爲如何，吾人應從政府之工作對象觀察之，惠德(L. D. White)在所著行政學導論一書中即謂「行政爲完成國家目的進程中所爲之人與物之管理」。並謂「行政之目的在求得官吏與政府職員之最高利用」。此種就行政技術與對象所得之解釋，自較爲合理並切近事實，爲現代行政學者所當採取。惟惠德所論似仍有不甚完全之處，應加補充方稱妥善。彼所提出者僅人與物二者，殊不知在完成國家目的之過程中有一種最重要之要素竟予忽視，此即金錢與財是也。是以行政者應名曰政府中人，財，物，之管理也。但借此解釋猶爲未足，蓋三者不能爲孤立，或分離之運用，勢必將三者爲適當之配合組織使之成爲一運用自如之單位或機構(Machinery)方能完成國家與政府之目的。譬如僅有木，鐵，橡皮，油，漆等原料而不加構造總不能成爲日行千里之汽車或日行萬里之飛機。尤有進者，所謂政府中人財物之管理並非指漫無計劃之虛耗與消費，必須有適當完備之技術與方法以資應用，期能以最經濟之手段獲得最大之效果，惟所謂組織與方法，其本身並無絕對價值，須視其所用之空前與時間以爲斷。於此吾人足見所謂行政管理之對象實包括有八大因素即政府目的(aim)人員(Men)金錢(money)物料(Material)機構(machinery of Mechanism)方法(Method)時間(Time)及空間(Room)。此八[M]即行政學所研究之客體或對象。

綜此以論：行政學所研究者，乃政府機關爲完成國家目的(aim)時應用何種之合理機構或組織(Machinery)及科學之技術或方法(Method)對公家之人(Men)財(Money)物(Material)爲最有效最經濟之管理與支配，同時並能顧及其時(Time)空(Room)之最適當之關係與需要。

(二)研究之問題——前者係就理論之觀點對行政學研究之範圍作概括及抽象之論述耳。吾人應更進而就實際事實就行政學所當研究之各問題爲分類之敘釋。惟論及此等問題之分類時，因所依據之標準不同，所得項別亦便隨之而異。

依所研究問題之性質爲標準，行政學所研究之領域，當可分列爲四種：一爲行政歷史，其內容在探討各國或各地政府行政制度、方法、與技術之起原及演變，並求得其發生之原因/因素，所經過之歷程，其中因果關係，演進法則，及其意義與影響；二爲行政實施，其內容在對現時各國或各地政府所施行之行政制度、方法、及技術作實事求是之認識及分析，以見其優劣與得失；三爲行政問題，其內容所研討者既非歷史之追溯，亦非現制之敘釋，係對現時行政上所遇之疑難或不甚明確之因素關係作推理之分析與擬議之解決，如歷史、文化、環境、經濟、宗教、心理、風俗、習慣等社會因素對於政府行政所發生之影響與關係爲如何，即行政問題一題所當探討之例也；四爲行政方略，其內容所包括者爲政治家所用以奪取政權或維持已得政權之法律與方略及行政家所用以領導及指揮部屬之人事運用方法，如縱橫捭闔之方術，駕御黨衆之策略及領導部屬之方法等均屬之。

依研究問題所爲實際運用爲標準，行政學所研究之領域可劃分爲五部：一爲行政原理，在對政府行政上之各種措施，提倡最高遠之目標，指示最正確之方向；對當前之行政問題作無關人與己之批評，真知灼見之分析，以促進行政上之改革並提高其水準；此行政學者或行政學術家之仔肩；故古今中外各著名之政治家及行政學者或學派對行政制度行政問

願所持之根本態度，所提之重要主張，及所為之不同解釋，均在其研討之範圍中；二為行政政策，即依據學術家所提供之最高原理，並適應時代環境之要求訂訂行政政策及大體方案，此為立法者及政治家之責任；三為行政組織，即執行既定之行政政策與方案時對人財、物、事作合理有效之支配與運用所形成之機構或體系，此行政家之任務；四為行政方法，即在既定之行政機構或體系下，為推進政府工作時所使用之有系統有條理之實際程序、步驟、與方式，此執行家所掌管；五為行政技術，既政府辦理實際或日常事務時所應用之具體的專門知識，特殊經驗與技巧，此行政技術人員之事也。

依研究問題之種類與對象為標準，行政學研究之領域復可劃分為左列六部門：

一為行政組織，此部應論述行政首長之功能與條件，總稱機關之地位與功用，運作機關之組織原則與形式；顧問機關，派出機關，營業機關之意義與結構及行政組織與外界關係等均應如何設計與運用方能事半功倍；對此為獲得比較之認識及具體之經驗計對各國過去及現行之行政制度亦應於此加以研討。

二為人事行政，此部在研究對政府工作人員為最高之利用，使事得

其人，人求其才，舉凡公務員之甄別、考選、分級、待遇、考動、考績、懲戒、昇遷、訓練、權利、義務、撫卹、休退等均在其研究之範圍。

三為機關管理，此部在研究辦公廳應如何佈置，環境應如何改善，方能減少工作人員之身心疲，並使工作進行迅速；並研究公文應如何處理檔案應如何管理；行政法規，工作報告，公務統計應如何編撰；行政上之參考資料如何搜集整理；及行政統制所需表冊簿式如何編撰應用。

四、財務行政，此部在研討政府財政之收支程序方法及其控制之制度，以期防止弊竇之發生，使公家之錢財支出，能以獲得最大之效果。

五為物料統制，在推行行政事務之進程中，政府自預購置、靴料、器具、房舍及設備等以供應用。至於公路、橋梁、河運、船隻之建造等亦為政府之重要工作。關於其採購設置之有效方式與程序，物質質量之標準及試驗等應如何規定及政府物料之如何保管支配，均應歸入此部檢討之。

六為行政研究，此部應檢討研究行政學所應用之各種參考資料如何搜集整理，研究行政問題與學術之各關係如何調查，如何聯繫、測量及增進行政效率之方法如何繼續改良，如何使行政技術之水準繼續提高均此部所應鑽研之對象也。(待續)

此部在研究對政府工作人員為最高之利用，使事得... (Text is very faint and partially obscured by bleed-through from the reverse side of the page.)

此部在研究對政府工作人員為最高之利用，使事得... (Text is very faint and partially obscured by bleed-through from the reverse side of the page.)



名人言行錄

先賢敬身嘉行錄

楊玉清

詩云思無邪，禮曰毋不敬，前者以治其心，後者以治其身，以今詞譯之，前者以正其動機，後者以正其行爲，動機忠純，行爲正直，此昔人之所以垂教，亦今人之所尊爲難能可貴者也。時不論古今，地不分中外，而賢不肖之別，終自有其尺度。竊

賞居巴黎，每收集其小學教材，加以究詰，見其用意之深遠，文字之暢達，例證之貼切，誠可以使頑夫廉而懦夫立，於是益見人之民氣固富，絕非倖而致也。近人未窺中學之堂奧，不明西學之本源，言行之間，不加檢束，放僻邪侈，無所不爲。動輒以革命爲護符；以時代爲藉口。殊不知革命雖突變，人終不失爲人；時代雖不同，不肖終爲不肖。爰錄先賢敬身嘉行數則

，使讀者知所取法。其宅心之公，律已之嚴，豈惟吾人讀之，深致其敬仰；縱使歐美人在前，當亦贊歎於不置也！中華文化，其在茲乎、其在茲乎！

或問第五倫曰：公有私乎？對曰：昔人有與我千里馬者，吾雖不受，每三公有所選舉，心不能忘，而亦終不用也。吾兄子賞病，一夜十往，退而安寢。吾子有疾，雖不省視而晝夕不眠。若是者豈可謂無私乎？

第五，姓也；倫爲其名。在東漢時爲司空，以公正名於世，故或有此問。周以太師太傅太保爲三公，東漢以太尉司徒司空爲三公。儉身爲司空，在三公之列，故云每

三公有所選舉，而心不能忘也，人以千里馬賄倫，而倫不受，雖終不用其人，但心懷芥蒂，遇有選舉，即想及其人，此亦人情之常也。至愛兒子不及愛己子，亦儒家之所謂愛有差等，固人類之本性。倫自承以兩者爲私，誠所謂以聖人自期，必薄責於人而躬自厚也。倫之所謂私，不在私其行，而在私其心。如心有此念之萌，卽爲不公。如此可以見昔人之從政立身，如何其謹嚴也！近人能不私其行者，已爲不可多得，遑論其存心奚若？吾人讀此，能不有慚於古人否？

劉寬雖居倉猝，未嘗疾言遽色。夫人欲試

實令志，伺當朝會，裝嚴已訖，使侍婢率肉羹，翻污朝衣。俾遠收之，寬神色不異，乃徐言曰：「奚爾汝乎？其住度如此！」

近人居家，稍有名位資財，即顯指氣使，作霸作威，視家人若奴隸，驅僮僕如牛馬。遇有錯夫，每翻天覆地，咆哮如豺虎。居家如此，安望其更能委曲求全，有利於國，有益於人？劉寬、亦漢時人。觀其態度之寬裕，待人之寬恕，宜乎其能任重致遠，可居廊廟，而功在社稷。世之欲求有過於國者，其於居家時，應有以自處也！

三

楊震所舉荊州茂才王密，為昌邑令，謁見，懷金十斤以遺震。震曰：故人知君，君不知故人，何也。密曰：暮夜無知者。震曰：天知，神知，我知，子知，何謂無知。密愧而去。震亦漢人，注稱西漢天子。夜不受金，薄為佳話。楊氏以國知名堂，且號清白傳家，蓋所以紀實也。中國所習，人皆由貴求富，外飾廉潔，內實貪污。甚或人格掃地，賄賂公行，世人縱知之而不加責，反以彼多金而趨赴之不暇也！人之無良，一至此！聞楊震之風者，宜興乎來！

四

王勃，楊炯，盧照鄰，駱賓王，皆有文名，謂之四傑。斐行儉曰：士之致遠，先器識而後文藝。勃等雖有文才，而浮薄淺露，豈學辭賦之器耶？楊子沈靜，應得令長；餘得令終為幸。其後勃溺南海，照鄰投頰水，賓王被誅，炯終留川令。皆如行儉之言。

著人觀人，深刻獨到，首寄其幽養，次及其材藝，故知無不驗，言無不中，蓋居移氣，養移體，誠乎中，形乎外，勢所必至，理有固然也。或疑為神奇玄妙，誤矣。行儉辭四子皆中，自有足多，而四子者，有能及時猛省，勤加修為，吾知弱者必可以之弱，弱者亦必可以之羸極，行儉之言，未必中也。自求多福，事在人為，吾人於自省觀人之餘，應自勉勉人，慎勿以形體自疑也！

五

范文正公少有大節，其於富貴貧賤，毀譽歡感，不一動其心，而慨然有志於天下。嘗自語曰：士當先天下之憂而憂，後天下之樂而樂也。其世上遇人，一以自稱，不擇利害為趨捨。其有所為，必盡其方。曰：為之自我者當盡，其成與否，其不在我者，雖聖賢不能必，吾豈苟當？

凡成大功者，必有大志；凡懷大志者，必

有大節。恆人處富貴則驕，處貧賤則憂

戚；聞譽則喜，聞毀則怒；是中無所主，易為外物所奪也。范公志不在溫飽，以天下為己任，故能恆其德而不動其心。近人飽交資本主義教育，既任大志，更無大節。其行經適與范公相反，每先天下之樂而樂，後天下之憂之憂。甚且荒淫無度，初不以國事動其心，更無所謂為天下而憂也。中國尚在建設途中，倘無志士仁人，為之絞心血，盡氣力，肝腦塗地而不顧，曷可使國事向上，民族復興？是范公之節之志，正吾人所急宜師法者也！

六

向馬溫公嘗言我無過人者，但平生所為，未嘗有不可對人言者耳。

劉忠定公見溫公問盡。心行己之要，可以終身行之者。曰：其誠乎！劉公問行之何先？曰：自不妄語始。劉公始甚易之，及退而自矜括日之所行，與凡所言，自相掣肘矛盾者多矣。力行七年而後成。自此言行一致，表裏相應，遇事坦然，常有餘裕。

必事如春天白日，可以告之天下人人，溫公畢生成就，正得力於此！近人作偽，毫無操存，行同鬼蜮，且自鳴得意，以為人之莫己知也。焉知莫見手隱，莫圖手微，

屋漏之虧，即可演成大廷之禍，欺人實所以自欺，甚無謂也。

不妄語一事，劉元誠先生以七年之力，始克有成，可見古已工夫之難。

此兩點在歐美社會，視為定律，一則認為對己應有之自尊，一則認為對人應有之禮貌，故行之若無事然。而觀之我國，則奉

為聖賢工夫，甯非怪事！噫！我之物質文明不如人，固矣！而精神文明，又豈能無

獨不敷花。同年曰：君燭不可燭也，乃察一花

遜色！倘非先資喜行，垂之史冊，可資模範，則吾人之彌傲，又豈非自流於誇大狂也哉！予言及此，予滋媿矣！

七

溫公曰：吾家本寒族，世以清白相承。吾

性不喜華麗。自為兒時，長者與以金銀華美

之服，輒羞毀棄去之。年二十悉科名，則喜

獨不敷花。同年曰：君燭不可燭也，乃察一花

本刊創刊號要目

蘇政四年之回憶

該用人——專談我民政廳長任內的經驗

我如何做行政督察專員

我如何做廳長

我如何做財政廳科長

我如何做廳政府科長

我如何做廳長

我如何做廳政府科員

現階段的兵役問題

怎樣推進兵役

陳果夫

余井塘

王德溥

李香芳

劉支藩

張令鑑

郭培師

蔡天石

孫春南

宋明忻

兵役工作在四川

兵役工作在貴州

兵役工作在雲南

兵役工作在甘肅

辦理宜昌兵役行政的經驗和感想

辦理豐山兵役行政的經驗和感想

辦理貴定兵役行政的經驗和感想

張居正的拒却遺體

興亡之責

各國青年動態：英美德法日意國大學生生活

尤倫返棹記

羅志瀛

陳王科

華壽崧

陳崇

彭群英

徐寶圖

陶元珍

李香芳

齊泮林等

周異斌

平生衣取蔽體，食取充腹，亦不敢瑣屑以幾俗于名，但願吾性而已。

汪僧民警言：人常吃得菜根，則百事可做。胡康侯聞之，擊節嘆賞。

人生固不必以吃苦為貴，但不能淡泊自甘，必不能駭其懷抱，易為物使而奪其志。

敗節喪名之人，必皆嗜欲深沉之輩，蓋有由也！凡有志於國事者，宜於此特別加意及之！



海闊天空譚座

德波戰爭之教訓

徐志明

德波戰爭結束以後，傳出許多正確消息，從此等消息中，吾人對作戰經過，可得一明確概念，德軍勝利之速，波軍敗退之慘，其原因至今亦漸次明顯，吾人將此種事實盡量指出，不難由此獲得極有價值之教訓，以為自己之殷鑒。

在平時波蘭共有在役軍隊三十師，本年開春以來，各種預備軍漸次征集訓練，八月三十日更作大規模征調，但總動員令並未下來，其計劃擬於三十師在役軍隊外，復預備軍三十師，實際已編練成軍者，却只有四十五師左右，其人數約共七十萬人，此外尚有一師十一旅騎兵，共十萬人，故戰鬥員總數共八十萬人。其指定在後方服役并擔任警戒任務之軍隊，人數亦與此相仿。另有一百萬曾經訓練之後備兵，奉令退入內地，靜候編練，但以組織不良，照料無人，或在半途餓斃，或被德飛機炸死，據統計至少百分之三至四十，喪失於非命。

四十五師準備作戰之軍隊，其配置地點如下：

十至十二師在 *Brest-Litovsk - Radystock* 區域。其任務為進擊

東普魯士省 *Ostprussen*。該軍對於任務，絕未能履行，因臨時零星他調，力量分散，剩餘少部，逃入立陶宛。

在 *Esra* 河及東普魯士省邊界之間，駐有軍隊約六師之衆，在 *韋廊* (*Karlow*) 間者亦有六師並騎兵一師，此項軍隊任務，據說在佔領但澤市 (*Danzig*)，波蘭方面，對此加以否認。

在 *Posen* 省有六至七師，另有八師分佈於 *Lodz* 及 *Zawierci* 區域，在 (*Krakow*) 五師，由 *Pieczny* 至 *Lemberg* 駐紮約五至八師。

各師團之間，彼此缺乏聯絡，尤無統一的指揮，總指揮部自作戰第一日起即完全失其作用，無人知其所在地，軍隊的集團組織及軍隊的分工合作，自始即沒有這麼一回事，各師團並無指揮部命令，各自自斷斷各自為戰。

波蘭士兵作戰勇敢，一般皆予承認，在役軍官自排長以至大隊長亦皆能善盡其義務，預備隊軍官，則一般訓練不足，其軍隊情形如「亞洲軍」一樣，即人數衆多，訓練缺乏，器械窳劣。在戰事發生以前，波蘭政府曾舉行數次檢閱，閱兵人員所得印象頗佳，一般皆以為波蘭軍隊足以一戰，可是到了前線以後，其印象則大不相同。

藉口軍事秘密，波蘭參謀部即對其同盟國亦不供給任何軍事消息，他們老是聲稱：「我們是準備着」。實則備準工作極為欠缺。

高級軍官曾於一九二〇年與當時組織不甚良善的俄國軍隊作戰過，他們深信，當時所用戰術亦可適用於對德戰爭，他們非常自負，不信任何人的建議與規勸。總司令 Rydz-Śmigły 上將所以能居此高職，乃由其出身政界，總司令部職員，亦盡屬個人親信，有能力的將官，大都不居要職，因他們與其政治意識，不甚契合之故。周詳精密的作戰計劃，事先並未草擬定案，其已擬定者，為在西境作戰之軍隊，至不能支持時，第一步退至 Warta 河，第二步退至 Weichsel 河邊險久守，但在平時既未於 Warta 河岸亦未於 Weichsel 河邊建築強固工事，以為抵抗憑藉，及戰端既啓，無法補救，其在國界邊境所布置之防禦工事，範圍既小，質地亦差，德軍隊事先偵悉清楚，臨時繞道而過。

德國方面軍隊總數，據吾人所知共七十師一百七十萬人，超過波蘭軍恰為一倍，可是波政府若能盡量利用其戰鬥力，則亦能編練成同等強大軍隊。

此七十萬德軍隊中，有鐵甲車隊十師 (Panzer division) 機械化步兵十師 (Motorisierte Infanteriedivision)

德軍布置情形如左：

Kitchler 所統軍團駐業普魯士省，約十一師及鐵甲車隊一師。

V Kluge 所統軍團在 Pommern 省，約十五至二十師及鐵甲車隊一師。

Blaskowicz 及 Rei Chennan 所統軍團在 Schlesien 省，共二十五師至三十師及六師鐵甲車隊。

V. List 所統軍團分佈於 Ober-Schlesien 及 Karpathen 一帶，約十五師，并有鐵甲車一師。

在此次德國攻擊戰爭中，鐵甲車隊居最重要地位，每師由一旅 Panzer-Abteilung，四百輛鐵甲車及一旅機械化 Achützen-Abteilung 組織而成。此外尚有機械化高砲隊及一切附屬組織，所以鐵甲車隊皆能單獨作戰。

不必依賴其他部隊。

開始攻擊以前，由飛機偵察敵情，繼之以裝甲偵察車隊 (Panzer-Scoutwagen)，其速率約每小時三十英里，將兵力薄弱之前哨戰線破，於抵抗堅強之敵人陣地，則揮其虛弱點而擊破之。

相隔數米突之後，隨之以鐵甲車隊。此項鐵甲車係行駛極便之一種裝甲車輛，其重量自六至七八噸不等。輕者裝以機關槍，重者裝以 75 口徑之大砲，在空中戰之處與 Tank 以很小間隔並駕齊驅，一排一排相繼推進，凡有與其相遇者，悉為殲滅無遺，波蘭地勢及天氣，頗利此項戰具，河流幾全乾涸，地面亦甚堅硬，駕駛前進，頗為順利。

波蘭軍隊，對防阻 Tank，並未建築工事，其破壞，唐克武器，亦極欠缺，所以軍隊大部，被衝散而相繼消滅。

隨鐵甲車隊之後，繼之以機械化射擊隊，將已征服地段佔領，其後復跟着普通機械化步兵，乘騎摩托車，向前推進，其任務在肅清殘敵。保證已獲得之戰果。最後始有步兵，步行前進。其與摩托化部隊相隔距離頗遠，有時相隔一日路程，最前鋒之鐵甲車隊，有時當然也不免局部的被擊敗，如九月八日有二萬甲車衝入波蘭首都華沙 Warschau 將此城佔據，為守軍所殲滅即其一例。

在此次戰役中，鐵甲車隊進攻，什九獲得全勝，大規模的陣地崩潰，並未有過一次，只在圍攻首都華沙時，德軍有使用重砲隊之必要，其餘所有波蘭軍隊，隨地皆被流動的德軍所包圍而加以殲滅。

德軍之第二項利器，即為飛機。波蘭共有作戰飛機八百架，其中四百架完全新式，德軍以三倍之數，向前進攻，波軍覆亡之速，此亦為一主因。波蘭飛行員差不多不及起飛，即被射擊，大部飛機在開戰第一一二兩日即被毀於機場。

一小部分飛機，由平射飛機場至偽裝之戰時飛機場，德軍通訊隊對此機場所在地，却早已偵悉，故得以同樣方式將此小部剩餘飛機轟



行有餘力座譚

我在江蘇時的業餘興趣生活

陳果夫閒談
蔣星德筆記

一、江蘇菜

民國二十三年秋，江蘇省舉辦了一個全省物品展覽會，在這個會裏，我看到江蘇省各縣物產甚豐，即以各縣可供飲食的特產而論，已是美不勝收，因此我便想到要選其精華，創造出一種「江蘇菜」來。

現在流行的地方性質的菜肴，有所謂「京菜」「蘇菜」「粵菜」「川菜」，但這些菜是沒有一定標準的，而且也不能代表那一省的精華。我所主張的「江蘇菜」，是要確立一定的標準，集全省名菜加以翻擇，留下若干種最精美的，以爲全省菜肴的代表，這種是法定的「江蘇菜」。

如何產生法定的「江蘇菜」呢？我的計劃是先確定「縣菜」。各縣的飲食特產味美質性素負盛名者，便是該縣的「縣菜」。由「縣菜」中選出「省菜」來，再由各省「省菜」中選出「國菜」來。「國菜」產生之後，它便代表中華民國的最高烹飪，凡國家大慶及宴請外賓時，皆可用之。我國的飲

食是舉世無匹的，而「國菜」又集全國飲食之大成，烹調之精，滋味之佳，可以想見。但「國菜」的確定，要等各省「省菜」齊備之後，或是我的另一理想完成之後（參觀拙著「飲食文明」一文），纔談得到，所以現在還早得很。

但代表江蘇飲食之精華的「江蘇菜」，却因我的計劃之實現而確定了，這是全國「知味」之人，所不可不注意的一件事。

當我與江蘇建設廳籌備物產展覽會的各位同志選擇「江蘇菜」的時候，定下幾個原則：第一，必須是江蘇的原料，江蘇的做法；第二，要是各縣的名菜，並且要名副其實，的確美；第三，要充分表現江蘇特有的風味與格調，使我們在吃這菜時，能聯想到江蘇文物之盛，物產之豐。

經過半個多月的選擇，設計，配合，研究，終於在那年展覽會閉幕的一天，我們在鎮江省廠內實現到了想的標準「江蘇菜」，當然，那天與

是有著名的「天下第一江山」和「天下第一泉」的，加上這個「天下第一菜」，不是鼎足而三，相得益彰嗎？

那時我又寫了一篇「天下第一菜頌」，辭藻雖不甚美，却把「天下第一菜」的種種好處，總算講述無遺了。現在把這篇「天下第一菜頌」寫在下面：

天下第一菜頌

是名天下第一菜，色聲香味皆齊備，宴客原非專惠口，自應兼娛眼耳鼻。此菜滋補價不貴，可代燕耳或魚翅。番茄錫巴鵝與蝦，不獨味甘更健胃。燒與滷分動與植，中外水陸品類萃。勇能赴敵屈能伸，因物尤可激志氣。我今鄭重作宣傳，每飯不忘願同嗜。

二、翁仲 泥像

凡是到江蘇無錫縣去遊玩的人，回來時總不免要帶幾個泥像來玩玩，無錫泥像是很好的手工美藝品。

我第一次到無錫去，便對這個泥像的工藝發生了興趣。它們製作頗精，維妙維肖，這是無錫泥像所以能負盛名的原因；但也有缺點，即式樣不求進步，模型和色彩都因承舊習，不用心改良。我覺得這一種手工美藝品，有提倡的價值，有改良的必要，它不僅是美藝品，並且是一種很好的教育工具。因此我來到江蘇後，對於歷任無錫縣長，在他們履新之前，我於指示行政計劃之餘，總不忘提及這件事，要他們到任以後，設法提倡並改進該地泥像手工業，可惜都沒有結果。

民國二十四年夏，首都畿谷古寺的國民革命軍陳亡將士公墓落成，請各省徵集紀念物品。我爲了江蘇省的禮物，想了許久。我想不用那些俗套的東西，我以爲江蘇省的禮物，最好用本省的手工藝品，而且要稍具靈驗不同凡響的。考慮了多時，終於被我想到了用陶塑的「翁仲」，作爲

對給公墓落成的紀念品。

「翁仲」是古代製成的遺物，在古代，君王或是巨卿歿後，墓前恆立有石製的武士，名叫「翁仲」。我想在陳亡將士公墓前，也該有「翁仲」以爲點綴的，但這「翁仲」不該再是古代的武士石像，而該是現代化的衛士裝束了，所以我這次「翁仲」的設計，是用鋼盔軍服的現代裝束，我預定「翁仲」四人，用泥胚燒成陶器，和古代的石刻有些不同。

最初託宜興陶瓷業學校去做，但因爲這個「翁仲」太高太大，他們表示困難，遞延了一些時候，終於沒有做好。後來他們請了一位美術彫塑專家來，無法進行。最後他們請到了無錫做泥人的工匠高標來，對於承造這件工藝，高標也表示爲難，並且說沒有那麼大的窯來燒製，但經過我的鼓勵，並且指示他打破困難的決心，他才努力去嘗試。

他用多少種泥料，比較研究，經過很多次的試驗，揀出一種最適宜的泥料，製成巨大的泥胚，慢慢烘乾，歷時甚久，才算初步成功，但未及入窯燒製，戰事已起，這件事只得中途擱置下來。

因爲製製「翁仲」，使我聯想到泥像。我想江蘇省府曾經選出三十名古鄉賢，應該把他們製成泥像，以供崇表，因此我便和江蘇文藝協會諸先生商議，要他們收集那三十位江蘇先賢遺像，不久，遺像收集到，交給無錫的泥像製家高標去造。經過二個半月這些泥像造成，都非常精美。又請文藝協會諸先生爲這三十位先賢各做一篇短傳，貼在泥像匣上，使成全軀。

我們曉得，日本人對於兒童玩具是很注意的，常把武士的塑像給孩子們玩，使他們從小便養成崇拜武士的心理，這是日本軍國民教育成功的一個原因，雖然其功罪是又一問題。反觀我們中國，兒童們可憐得很，沒有好的玩具，成人對於孩子的玩具，十分疏忽，這是很不應該的。我們若把這種先賢的泥像，作爲賞給孩子的禮物或獎品，不是最好的教育工具嗎？以後各機關各學校，遇到運動會兒童健康比賽會或軍軍

演習等事，均可以先賢像為贈品，較之錦旗銀盾等物要有意義多了！可惜這些泥像製成之後，我們退出鎮江沒有帶走了。

三、區田制的試驗

幾年以前，我便預料到抗戰開始以後，西南各省將成為抗戰勝利的根據地，淪陷區域的人民，遷移到西南者必衆，若是土地稀少，人口過剩，則有實行「區田制」的必要。因此我便在鎮江試驗「區田制」的種植法，以為抗戰後推行於後方各省的準備。

「區田制」是個什麼東西呢？說來却又話長了。

民國二十年我聽得浙江南潯鄉間，有人試行了「區田制」，因為糧的額長得非常茂盛，所以哄動一時，後來因為患使收成不能如其預料，但已使一般人大為驚異。有一次許紹楙兄和我討論到農業改良問題，提起「區田制」這件事，許同志很不在意地說，試行「區田制」的收成，並不如一般所傳之盛，至多不過比平時增加半倍至一倍而已。但我當時聽了，非常興奮，我想假使實行「區田制」後，收成果能增加半倍至一倍，合全國計之，將是何等鉅大的一筆數目！因此便託他去訪求原法，不久果然取來了。

於是我便將這個方法，發給中央大學農學院去研究，結果說這個方法是合理的，又託陵園試驗場去試驗，却沒有得到圖書。據中大農院的鄒先生說，這種「區田制」的耕種方法，耗費人工頗鉅，因此產量增加，也僅是償所夫。然而這也不過是一句話，究竟實驗的過程怎樣？結果

怎樣？詳細情形無從知道。為探究「區田制」之實際價值計，我決意自己來實驗。

二十五年冬，我請建設廳主持農墾的會濟寬同志，在鎮江近郊闢了幾畝田，做試驗的園地，由建設廳專人管理此事。我們先試驗種麥，照舊方法去耕種，長出來的麥苗很秀，與衆不同，我看了非常興奮，可惜後來因發育太長，吹風時受了些損失，又發生萎病，收穫雖增加了百分之七八十，終不能達到增加一倍以上的標準，及書本上所記古代種植所得的結果。接着又試驗種稻，那年秋天，戰爭開始了，但我仍能在離開鎮江以前，看到穀子的收穫。那次收穫的成績，雖比其他田畝要增加百分之五六十，但仍不能十分滿意，我想這也許是種植尚不得法，或者因天時蟲患等原因所致。（在會濟寬先生處有詳細的記載，我所記憶的容許有錯誤處）

「區田制」的價值，到現在雖說增加一半有了把握，但還不能確定我的信心。綜合各方的意見，以及此次試驗的經驗，大致可以有一個概念。「區田制」因施肥灌溉得法，空氣日光流通，以及選擇培土耕耘適合科學方法的緣故，發苗長得外茂盛而密集，這是它的產量增加之故。但因為這是一種細緻的「精耕」，人力用得較多。總之，「區田制」的價值雖不能十分確定，尚待試驗，但它是我國積有成效的畜制，若遇到地狹人多的時候，或者農人無副業可做的地方我想「區田制」是值得試行推廣的。（未完）

通訊

從淪陷區歸來

方定文

六月初間，余山湖南省黨部暨湖南省政府派往湖北淪陷區之岳陽臨湘兩縣觀察黨務與教育，在路風停滯，逾時兩月，跋山涉水，歷險難，費時頗多，中間跨越敵之據點者凡三次，遇敵出擊者一次，夜行于深山窮谷之中，虎豹遠遁，螢光躍眼，月冷露深，山蟲怪叫，亦有幽極；而跨越之時，敵哨咫尺，聲色可辨，槍炮時發，神魂為動，則有無根緊張；及計衝原野，則雀飛滿目，元元持括，又是一番淒涼矣。此次歸來，師友垂詢，恍如隔世，滯著長征，未足為勞，獨愧走馬看花，所得有限，無以答問耳！以工作報告，祇待整理，展紙操觚，不暇稍思，爰草是篇，以先慰諸師友之望！

上

在淪陷區裏一切都和我們在後方所想像的有些異樣，我們認為可慮的地方並不可慮；我們認為不足慮的地方却有些可憂；這與其說是由於通慮和疏忽，毋寧說是由於後方與淪陷區的隔膜。這不足畏，但仍有待于更艱苦的奮鬥才能够救他的死命，這裏所寫的是從個人觀察指出敵我的優劣，然後從比較中下一個結論。

湖南被敵寇蹂躪踐踏的只有岳陽臨湘兩縣，而岳陽淪陷不及三分之一，臨湘算最苦，可以說是無山不登，無屋不燒，無人不殺，差不多沒有一片乾淨土了，然而在一派焦土之中仍然有我們的政府、軍隊，民衆在繼續進行神聖的抗戰工作，敵寇會自己承認過；在岳陽兩縣他沒有得到好處，同時也承認過；作戰以來，從沒有像在岳陽兩縣區內所遭受的損失那麼大，從去年十一月岳陽淪陷以來，將近一年了，敵人所佔據的不過幾個點，他的行動不過點與點間的擾亂而已，隨時我們可以牽制，截擊，迫他到「點」內去困守，或竟爽快地克復，這些都是事實，也都是勝利的預言。

現在我想拿幾根根的淺條畫出一個淪陷區的輪廓：

甲、行政 一直到現在為止，我們的行政組織，還是完整無缺的在淪陷區維持着，縣有縣長，鄉鎮有鄉鎮長，保甲有保甲長，那怕是敵人佔據的那一點，我們保甲組織都深入了，他們儘管有偽維持會的組織，有村長的御用，我們的鄉鎮保甲仍是屹然不動地立着，（而且事實上偽維持會大都是由我們控制的，）在淪陷區，和敵人相隔一里路兩里路是常事，仍然一樣的辦公，一樣的睡覺。

不過在行政方面也有許多亟待解決的問題：(一)待遇太低，不能維持生活，像鳳洲方面，一個保甲長根本沒有待遇，事情要做，性命時有危險，鄉長鄉丁一律每天給八分錢的小菜錢，給一升米，因此欲養其廉亦不可得。(二)人材不易。鄉鎮保甲在平時已不易選得幹才，危急當更不易。(三)地位低。有時鄉鎮長簡直不容有說話的餘地。

乙、經濟 法幣的信用仍很堅決地在淪陷區維持着，民衆都不願要敵人的偽鈔，願意使用法幣或把地收買起來，這點可以反映出我們經濟基礎的穩固，不過也有許多問題要顧及：(一)紙鈔充斥，無處兌換。在淪陷區裏的通貨，流來流去，老是幾張原有的鈔票，因此越久越爛越無人要，無論政府人民，都視為一大苦惱。(二)是敵人的偽鈔仍不能絕跡于市場。

偽鈔叫「軍用手票」，從一分(二錢)起到五元，十元止都有，起初敵人在淪陷區強制使用，並以低價收買我法幣，(法幣一元價值偽鈔八角)後來沒有成功，法幣與偽鈔變為等值。

偽幣不能完全絕跡，是由于仇貨不能絕跡，仇貨不能絕跡，也有他的原因，因為日常生活必需品及一般人少不了的東西，如食鹽、洋油、火柴、洋燭、香烟、布疋等(其他不計)貨物，在淪陷區都是由漢口新堤一帶的敵人手裏運來，不僅老百姓需要牠，遊擊隊也需要牠，不僅岳臨需要牠，平江通城一帶也需要牠，因此不得不讓偽鈔流通了！(不過偽鈔和有形的貨物的流通，僅限於臨湘北部一帶，)因此我們又感到防止偽鈔與杜絕仇貨，決不是一羈單獨的力量所能做到的。要打破敵人「以戰養戰」的迷夢，還需要各方面的努力才行。

丙、軍事 遊擊隊在岳臨的活躍，是頗值得誇耀的事，十個月來對敵人的牽制、截擊，已經收了很大的效果。最使我們滿意的是：遊擊隊的質素，多半很好，他們的勇敢，服諱，機警，使人驚異。在淪陷區裏一個士兵格殺三五個敵人是常事，不過他們的給養太不夠了。(譬如臨

澗橋去是每個士兵每天給米一升，給小菜錢八分。)訓練也不够，(在遊擊隊根本談不上政訓工作)，指揮還不能說上絕對的統一，這些都是亟待改善的地方。

軍民合作在過去是很感困難的事，淪陷之初，軍隊第一是買不到米糧和食品，後來軍民合作站成立了，軍紀嚴肅了，才漸漸克服這個困難，在任何一個角落裏，提起「國軍」這兩個字，老百姓總是興奮的，真的如大旱之望雲霓。

丁、黨務 在淪陷區黨務仍一樣的進行，不過也有種種困難和缺點：(一)組織不易嚴密，(二)宣傳工作太少，(三)黨紀應該嚴中，(四)瓦解偽軍和被破壞組織的工作應該由黨政軍合作起來加強進行，(五)領導青年，糾正思想的工作也應加倍努力。

戊、教育 教育一向是被人視為無足輕重的東西，在淪陷區，更談不上了，儘管我們說教育是百年大計，儘管 總裁指示我們「民衆重于士兵，教育重于軍事」。但是一般人總不免把地作了口頭禪，這是使人最感到痛心的事，在淪陷區看不到教育行政，也看不到學校教育，所看到的只是私塾，這並不是教育不能立足于淪陷區。祇是由于沒有人注意，沒有人負責去做罷了，最近湖南省教育廳下了決心推進戰區教育，不久當有新黨出現，個人的感覺，戰區教育除了積極調整人事，釐定經費，詳擬計劃之外，應有下之理想：(一)教育與政訓合一。(二)教育與民訓合一。(三)社會教育重于學校教育。(四)樹立文化上的堡壘，採取遊擊的方式。

己、敵情 敵人在淪陷區除了掃殺姦淫之外，也想拿荒謬宣傳和政治工作來掩飾他的罪惡，但是花樣儘管多，終掩蓋不了他的獸行，慘酷的印象在一般民衆的心目中是永遠磨不掉的。下面便是事實：六月二十一日那天(正是舊歷端午節)我在臨湘準備過鐵路到淪陷區的販地去看，恰巧遇着三百多敵人出擊，砲彈由頭上掠過，幾遭不測，足足打

了一天，遙望狼烟四起，上冲霄漢，後來調查，一共燒了十多個村子，殺了三十多個人，第二三我踏著敵踪解跡而走到了老原野之間，寇兵雖然和平起來了，不殺人，也不放火，沿途發放許多荒謬傳單標語，和所謂投降降證（誘惑我遊擊士兵的），可是老百姓沒有一個相信，都相率遠避，切齒怒視，由此可見敵寇的笨拙，這樣的欺騙手段三歲小兒也不會相信的。

凡是遊擊隊活躍的地方，寇都目為「匪區」，在所謂「匪區」裏的生命財產，沒有倖免的可能，臨湘的第三區四區和二區的一部分，岳陽的第七區（指舊時的自治區域而言）便是這樣毀掉的，我在這些區域內所經過的地方，所看到的縱然是深山窮谷，也一無倖免，「一片焦土」，至是才知是確切的寫實。

寇兵每一個部隊（不論人數多少）都有所謂「宣傳班」，班長是日本人，下面有若干通士（翻譯），有鮮餅人，也有少數的漢奸，宣傳班便是企圖掩飾野行的和愚化我民衆的機關。有時寇兵也拿鐵錘香烟等東西散發給民衆，想利用誘惑的方法來軟化，但仍然沒有效果，最近敵人又有籌辦學校之說了，這點到值得我們注意。

在這兵所據的市鎮和鄉村有偽自治會的組織，村設偽村長，市鎮自治會，則設偽會長，其組織亦不一律，今舉桃林（屬臨湘）及羊樓洞（屬蒲圻）偽組織為例，以概其餘，桃林偽會設正副會長各一人，幹事四人，警務組長，財務組長，醫藥長各一人，市立小學教員若干人。羊樓洞偽會設會長一人，文書系主任，公安系主任，庶務系主任各一人，幹事二人，警察所長一人，秘書一人，偵探長二人。偽組織就是企圖維護佔領地的政權的初步，不過誠心做漢奸的人個底是極少數，我們應加緊破壞和控制的的工作。

民衆狀況 在敵寇極端殘殺奸淫的狀態之下，民衆仍是在忍苦中掙扎奮鬥着，爲了生活，爲了祖家的墳墓邱城，非到萬不得已，他們

是不願離開鄉土的，這種精神值得佩服讚嘆。在寇兵踐踏的地方，房子燒了，他們都相率開闢菜園，結廬隱居于深山之中，過着初民的生活，寇軍則避，寇往則來，雖然苦，總覺得比流浪逃亡爲稍勝。赤途拾遺裏他們也照常耕種生產，而且自動地組織了民哨，一切都在緊張之下爲着生存而搏鬥。在敵人據點內的民衆雖則過着含垢忍辱的生活，可是他們的血仍在沸騰，正等待着報復的日子。

敵寇殺人殘兇，而忠孝節義，仍在民間，父死忠，子死孝，兄弟死義，妻子死節的事，所在皆有，智識敵寇，勇戰敵寇者，隨時可聞，這些都是向所謂「遺棄先生」「愚夫愚婦」，民氣之盛，由此可見一斑了。

下

以上所說，已經給淪陷區畫了一個大概輪廓，由于各方面的分析與敵我的比較，知道我們的優點固多，缺點亦復不少，好在我們的缺點和忽略的地方，敵人都替我們補足了，他的殺人放火的行爲振奮了民氣，促進了軍民合作，在這方面，我們不得不感謝敵人的殘暴，倘使敵人真的拿欺騙手段和懷柔政策來和我們爭奪民衆，那我們的工作不知要困難到若干倍。

淪陷區的問題決不止于軍事方面，政治方面應當更加注意，這點總我早就暗示了我們，可是許多問題像政治，經濟，教育，社會，青年等方面，很少有人去研究解決，最大的錯誤便是言之者多，行之者少。政府有許多政令可以說是良法美意，可是在淪陷區行起來不是不切實，就是適得其反，個人感覺對於淪陷區應該注意幾件事：

(一)矯正對於淪陷區的觀念 一般人對於淪陷區過于懷着恐懼的觀念，以爲在那裏工作，生命是沒有保障的，其實不盡然，生命固然沒有絕對的保障，但是只要人地相宜，並沒有什麼可怕，而且在淪陷區工作除了躲避敵人的據點，潛藏製藥外，一點危險也沒有，祇要跟着游擊隊

一逃走，注意情報，這至則避，就可保險了，而且進一步說，我們應當有見危授命的精神，不應當有臨難苟免的觀念。因此我覺得我們對於淪陷區不僅要派人去工作，而且要選派，不備派一次，而且要繼續派去，不備要他們工作，而且要監督，指導。過去似乎有一個錯誤，以為回到淪陷區去工作，便是了不起的事，因此對於選材和監督都忽略了，就拿這次視察來說，教育廳都以為只有我是臨湘人才去罷，外鄉人甚至連湘陰平江也不敢去，有這種大的錯誤觀念，無怪戰區教育沒有成績了。我覺得派人往戰區去工作（指一般行政工作）應有兩個原則：（一）工作以就地取材為宜（二）監督則以外鄉為好。

（二）法令宜切合實際情形 政府儘管有良法美意，行時則不一定適合民衆的要求，其弊在未實行之先未能徵詢當地意見。舉例言之，例如湖南省政府最近有軍隊組織搶割敵偽民衆收割之令，此意至善，可是民衆都不大樂于接受，他們的理由甚根據經驗而來，因為軍隊如果協助，則目標顯著，倘使敵人偵知，必來殺人放火，以後這塊地方便沒有他種積的機會了，這是一個問題，還有，搶割之後，如何收買？如何運輸到後方所謂安全地帶？如何貯藏？需要時又如何散放？這些都是很大的問題。而民衆自己收割則不然，他們處著敵人未騷擾的時候，或在深夜，或在白天迅速的收割之後，運到山間，用磚木砌成小的倉庫，上面堆些掩蔽物，這樣一來目標小，不易發現，二來食糧分散，縱使敵人毀壞一個倉庫，其他仍很安全，三來我軍出擊時，隨時隨地可以取給，省却許多運輸之苦。因此他們不希望軍隊幫他搶割，只希望在收割時，我軍勿作廣泛的出擊，（根據經驗，我不出擊，敵人是常閉關自守的。）因此我們也感覺得本濟生存錢存的道理，民衆自然有其固生生存的妙法，不必用擺布勒令的方法去幫助他，我們所要做的是提高其抗戰意識，充實其自衛力量，是要幫助他們自己做，不是代他們去做。

由搶割運動這個例子使我們感覺到政府每下一個政令，每立一個法令，好久以前便應該想到，想到之後，即應廣徵各方面的意見，務必適合

當地的情形，（搶割運動不一定不適于別的地方，但是總不能用一定的辦法，施之于任何淪陷區，）我在岳陽時和地方黨政方面談及此事，他們都覺得這是政府的命令，不好提供意見，恐怕駁斥，其實我相信政府不會不採納下面的意見，不過為時已晚，縱令貫徹意見也來不及了。

（三）民衆是否應該逃亡 這是一個很值得討論的問題，現在我們一方面有救濟和搶救善民的組織，一面除了少數人以外，難民又多不肯離開家鄉，我們拚命地宣傳搶救，難民則拚命地逗留于難區，仔細分析，當可發生下面的問題：難民都搶救出來了，靠着廣大民衆支持的游擊隊如何支持下去？不搶救出來，又應如何減少敵人的殘殺？這兩個問題我們都需要解答，我們一方面要努力搶救，一面也希望難民逗留於戰區更艱苦的奮鬥，應該搶救的是老弱婦孺，需要留在戰區的是青年男女，搶救出來的應該設法安頓救養，留在難區的應該積極組織訓練，這樣才算是合理的解答，這問題一直到現在似乎沒有人有意注意討論，大家只研究如何搶救？沒有注意到搶救的對象？更沒有想到如何組織淪陷區的民衆？我們分析現在逃出來的難民只有兩種人，一是有錢的人，一是完全沒有生活的人，有錢的人，不需要產業可以過活，所以他們早就逃走了，錢少的人雖然靠產業生活，可是他們夢想逃出之後，另謀生活，因此也逃出來了，沒有生活的人，則隨時隨地可以討生活，因此也逃出來了！這些人只能算是少數，大部分的人還是留在淪陷區，他們是要靠田地房子過活的人，離開了便不能生活，因此他們始終不願離開鄉土，和祖家的墳墓邱墟，而抗戰的一年半載或三兩個月之後，又紛紛回到淪陷區去，就是許多難民，逃出來的工作半載或三兩個月之後，又紛紛回到淪陷區去，這種人便是上面所說的錢不多而需要靠產業過活的人，生活的壓迫打破了他們逃亡的理想——另找生活的理想——錢用光了，不得不重回故鄉去當門。這些事實使我們感覺到搶救和逃亡的工作，應該詳細研討，審慎推行，確實實在太嚴重了，太有關抗戰的前途了。

上面所舉的三件事，可以說是淪陷區的三個大問題：第一件是工作的本體（工作者），第二件是工作的方法（政令），第三件是工作的對象（民衆），淪陷區的問題雖多，歸納起來不外這三件，如果這三件事時時注意到，則綱舉目張，其他的問題都可迎刃而解了。

編後記

本刊自創刊以來，竟忽半載，頗滿一春。追念起過去所遭過的種種困難，誠感激各方對我們的厚惠！現在重開新卷，衷望鑄殷，謹以赤誠，懇懇愛護本刊的朋友們，惠賜更多的指導，更大的匡勸！

在這一卷裏我們仍保持過去獨特的姿態，着重政治經驗的指陳，及專門問題的討論。但每語乎「學優而仕，仕優而學」的古訓，覺得過去缺乏學術研究的作品，實為憾事。我們為補救這種缺憾起見，特從本卷起，增闢「學術講座」一欄，刊登學術研究之作。我們打算先刊登些各種社會科學研究法的作品，然後刊載關於各種社會科學最近趨勢的著述。這樣，具備了學術研究的方法，指明了現代學術的動向，自然有助於從從作者的學術進修。

過去我們是着重於民政方面的問題，關於財政，經濟，社會，教育，司法諸方面的問題，還沒有討論到，在這一卷裏首先就來討論財政中的地方財務行政問題。

真出乎我們的意外，這一期的稿件，對於地方財務行政的理論與實際都自然而然地配合得相當恰切。劉支藩先生以他由縣府而省廳而中央的財政經驗，參合中外深遠的學理，以生動活躍的筆調，寫出他那篇難得的珍作。它的佳妙處，無需編者多贊一詞，讀者讀過後，自然會發

出心的微笑，而終不忍釋手！

整理川政的呼聲高唱了！本卷「財為庶政之母」的說法，那麼川地方財政的整理，自然為開宗明義第一章。朱韻秀先生的「整理川省財政概論」一文，是依據學理，針對時弊，提出切實具體的辦法，值得當局深切的注意。崔水樞先生的「四川地方財務行政之檢討」和朱作是姊妹篇，合而觀之，令人發生「英雄所見略同」的意感！

毛龍章先生本他在安徽財政廳任內的經驗，以卓越的見解，將地方財政的種種弊端，歸納為「百弊」，並提出治弊的方案，這是難得的成就，值得一般理財家暨諸案頭，資為理財時的指用針。王養廉先生除以其珍貴的經驗告訴我們外，更為我們寫「地方財政中之預算問題」，指陳辦理地方預算的困難，及今後改進的辦法，而汪友明先生給我們寫「縣金庫制度研究」，智白先生寫「地方財政中之審計制度及其改進」，這樣一來，把地方財務行政的主要問題都討論到了，這是要感謝這三位先生！此外，汪茂慶，閻鴻聲，許饒濤，江士傑，羅湖次，蔡如洪諸先生的大作，都是身歷種種艱苦險阻後方能寫出的奮鬥記。地方理財家及辦稅人員欲免除工作的錯謬及增進工作的效能者，應該多讀讀這幾天作

(羅志淵)

服務月刊第二卷第一期

中華民國廿八年九月一日出版

主編者 服務月刊社

重慶南溫泉

發行者 中央政治學校畢業生指導部

印刷者 建國印書館

重慶字水街六十七號

定價表

本國郵票十足通用，惟以一分及五分爲限

普通	優等	特等	等級	全年	半年	零售	訂購冊數	郵費	
								國內及日本香港澳門	國外
正文前後	目錄版前後	之底封面	地位全	十二元	六元二角	一元四角	數目	國內及日本香港澳門	國外
三十元	五十元	八十元	全	不加	不加	三分			
十五元	二十五元	四十元	半	一元四角四分	七角二分	一角二分			
八元	無	無	四分之一	三元六角	一元八角	三角			

案備府政縣縣巴記登局會社京南

社作合用信念紀舟仙 証任 保責

人五十零千一有已員社

元四十七百七千三有已金股

分三角伍元一十三百五有已金積公

辦理一切
銀行業務
並兼營消
費部供應
日用必需
品

地址 重慶南溫泉
郵局隔壁

REGISTRATION

REGISTRATION

本刊第一卷第六期要目

財政家的修養.....劉振東

服務經驗特輯.....侯厚宗

做縣長十一年的感想.....張迺藩

砲火中縣行政工作回憶.....許樹棠

我如何做縣長.....林作梅

我如何做窮縣的長官.....郭培師

五月后坪之縣政.....蔡遇林

我如何做縣長.....張金鑑

專題討論.....羅志淵

對新縣制的認識和檢討.....周必璋

戰時縣政論.....

改進縣政的管見.....

縣政問題漫譚.....程厚之

縣政府人事管理的檢討及其改進.....楊國鎮

樹立縣政府財物管理制度芻議.....何宏基

各人言行錄

林則徐的明察.....陶元珍

書評.....

中國新聞事業及輿論史.....馬星野

素描集.....

「立人」剪影.....廖人祥

海闊天空譚座

從高君煥陞的確證說到服務精神.....趙振中

通訊

湖南會同縣千餘壯丁熱烈自動入伍概況.....張中甫