

JUN 12 1944

市縣行政研究

第二卷第一期

第二卷卷首語

朱枕新

市縣或縣市——城市或都市——城市設計或都市計劃——政治或行政——市政與縣政——行政效能或行政效率——公用事業或公益企業

市警察行政

沈觀準

清曾國藩督畿疆時勗縣令聯

吏治與市政

張存勃

州縣大堂戒石箴

清王之春

時論

革新地方行政制度芻議
強化地方行政的重點
提高行政效率與人事問題

地方從政須知 (下)

殷亦農

華北政務委員會通令各省市縣公署改稱省市縣政府

縣知事改稱縣長——河北省政府表彰縣長

中華民國三十三年一月十五日出版

內務總署雜誌登記證政字第一三〇四號

中華郵政登記證第一類新聞紙類

國立北京圖書館藏

本刊第一卷

合訂本

書存無多

購請從速

每冊售聯幣拾元儲鈔六十元

郵費在內

中國聯合準備銀行

代理國庫 發行鈔票

總行 北京西交民巷

中國銀行 辦理銀行一切業務

總行 北京

分行處 天津 濟南 唐山

交通銀行 辦理銀行一切業務

總行 北京

分行 天津 濟南 唐山

河北銀行 存款利優放款簡便

總行行址 興亞三區
西交民巷

中華民國三十三年一月十五日出版

市縣行政研究

第二卷·第一期

定價 **貳元** (郵費八分)

編輯兼出版人

朱 枕 薪

發行者

市縣行政研究月刊社

北京宣外潘家河沿甲二十八號(電話三〇二六一)

北京宣內石驢廠大街甲九〇號

印刷者

新民報附設新民印書局

南京通訊處 寧海路南陰陽營二十三號許欽奇

本刊廣告價目

全 面	二〇〇元
半 面	一〇〇元
四 之 一	六〇元
六 之 一	四〇元

欲指定地位者加價百分之五十

長年廣告有優待折扣價目另議

第一卷卷首語

朱 枕

新



本刊自第一卷第一期與世人相見、忽々已半載於茲。幸賴讀者之愛護、撰稿人之辛勤、得以維持至今、實不勝其感謝。而自揣內容之未能盡美盡善、尤覺惶悚莫名、今後惟有努力改進、以期不負讀者殷々之望。復以篇幅所限、致有不少名著佳作、未能一一披露、對於投稿諸君母任抱歉。編者感其盛意、永遠銘之心版、尙請鑒其情而諒之、則幸甚矣。

事變已前、國民政府行政院有『行政效率研究會』之設、其定期刊物『行政效率』每半月發行一次；內政部之『內政消息』亦爲半月刊。河北省設有『縣政研究院』；南京復有『內政研究月報』之刊行。事變已後、內政部編印『縣政研究月刊』、廣續出版數年、至昨歲春間停止。近者、行政院復有『行政效率促進委員會』之設。至昨歲與本刊先後出版者、有華北政務委員會內務總署之『內政月刊』；繼之上海有『地方行政月刊』之發行。吾道不孤、足證世

R
575, 205
652

人已漸知地方行政爲一切爲治之本。國家者、縣與市之積、百姓之休戚、地方之安危、乃至國家之治亂、莫不以市縣行政之良窳爲轉移。茲當第二卷第一期發刊之始、又值獻歲之初、編者關於本刊所用名詞願綴數言、爲愛讀本刊者告、且願與邦人君子一商榷焉。

市 縣 或 縣 市？

本刊以『市縣』名、而不曰『縣市』、或有疑之者。是不可以無說。吾國向者有縣而無市、有之自廣州市始。二十餘年以來、市仍寥寥若晨星。市有普通市與特別市之分、其間一度以直屬於行政院之市卽特別市名之曰甲種市、以普通市卽屬于省之市名之曰乙種市。一省之內、大者百餘縣、小者亦六七十縣、所謂普通市者、多者二三市、少者一市、或竟無之。故官文書以市與縣並舉、多曰縣市、不曰市縣、以縣多于市不知其若干倍也。且以縣爲固有、市屬新創、宜乎縣之列于市之前也。顧亦有不依此慣例、不曰縣市、而曰市縣者。如民國二十年三月、內政部根據內政會議決議案、擬訂『市縣文獻委員會組織大綱』、

即曰市縣而不曰縣市。又如民國二十三年一月，河北省政府派定天津市縣劃界委員，亦以市冠于縣之上。昨歲七月，廣東省舉行第六次全省市縣長會議，十一月蘇淮特別區召開市縣長會議，亦均曰市縣，不曰縣市，從可知矣。

城市 或 都市？

市之複名，曰城市乎？抑曰都市乎？是不可以不辨。國內市政學者如董修甲氏，其所著書均用都市之名，張銳氏與沈觀準氏則用城市之名。日文書行文均曰都市。竊以謂在吾國今日，都爲首都之專稱，都市之名不如城市之名之普遍使用。日本之東京曰東京都固矣，吾國之南京則仍曰南京市。俗有『到省城去』之語。城垣在今日多數之市均仍其舊。以都市與城市兩名詞言，似以城市之名較恰切而通俗。故願正其名曰『城市』。

城市設計或都市計劃？

城市設計或都市計劃，均爲 City Planning 之譯名。編者以爲 Plan 應譯作計劃，Planning 則應改譯爲設計。否則，Plan 與 Planning 之譯名便毫無

分別矣。如 City Planning and replanning 可譯爲城市之設計與再設計、如譯作都市計劃與再計劃、在中文不可通。故于 City Planning 之逐譯、願正其名爲『城市設計』、舍都市計劃或規劃之名而不用。

政治或行政

本刊以市縣行政研究名、編者之視市政與縣政、固爲地方之行政而非政治明矣。日本東京市政調查會發刊『市政の基礎智識』叢書、其序言有云：『市政在今日、已非所謂政治、而被視爲行政矣』（市政ハ今ヤ所謂政治デハナクシテ行政デアルトセラレル）。

市政與縣政

市政與縣政均爲地方行政、本刊之命名不曰地方行政而曰市縣行政者、亦自有故。然則何以言之？則以縣政智識爲吾國所固有、前人著作、汗牛充棟、舉其著者、如牧令書、福惠書、如州縣事宜、如學治臆說續說、如圖民錄、如

平平言、如居官日省錄、如庸吏庸言、殆已成爲一種專門的學問。時人亦多有專言縣政書之作。至于市政則爲歐美日本之新學。吾人願以市政之新學與縣政之舊學熔于一爐、以其同爲地方行政也、故應同時研究之而不可偏廢其一。

行政效能或行政效率？

行政效能或行政效率者、同名而異譯。以吾國已沿用行政效率之名詞、故本刊願正其名爲行政效率。

公用事業或公益企業

西文之 Public Utility 日本譯作公營事業或公益企業、吾國則譯爲公用事業、且簡稱之曰公用。吾國之特別市有設公用局者。故本刊願正其名曰公用或公用事業。

以上云云、讀者或不以爲詞費乎？編者之意、蓋欲正其名、並願名詞之統一也。其能如響斯應乎？抑讀者別有高見指示？如荷賜教、本刊必隨時爲之披露。意者、集思廣益、或能得至當至善之歸歟？

市警察行政

沈 觀 準

本篇爲著者所編『市行政學』之一章，該書不久即可出版

近代所謂市公安行政者，概包括兩事：一曰警察行政、二曰消防行政。舉凡市民之生命財產與自由等事、莫不因有良善公安行政以保護之。故市公安行政之重要、實居於市內各種行政之上、而市警察行政一項、實於市公安行政中、又佔一極重要之地位也。

市警察行政之沿革

人類集居於城市之原因、種類固多、然互相保護個人之生命財產、乃其中主要之一項。是以在市政修明城市中、對於保護人民之生命財產及自由、莫不視爲第一要務。卽古代之城市、亦莫不深知保護市民之重要。在上古之雅典、對於防止人民之犯罪、以及對於犯罪人之拘捕事務、均由專人辦理。在羅馬、當 Augustus 時代、曾有軍隊警察之組織、其人數之衆、幾達數萬。當時對於人民生命財產及自由保護之重視、可以想見。及至中世紀之初期、已有之警察組織、皆形消滅。而在各城市中、人民生命財產之保障、遂以當時貴族、或教會主管人之勢力是賴。此種情形、直至各市脫離貴族或宗教之管轄時、始能終

止。嗣後城市人民、始得雇用警察、及他種維持治安之官員、以保護其身家性命。

在歐陸各國、自十五世紀以還、因君主權勢之增加、故各市自治權力、多被摧殘。市行政工作、概受中央政府之干涉。而關於市內治安問題、亦多由中央政府處理。在諸大城市中、對於地方治安維持、則往往由軍隊、或半軍隊性質之團體負責。然此種軍隊與團體、均由中央所委派之軍官統理一切。

在英國 因無充足軍隊可駐紮於城市、故地方警察行政之發展、乃趨於不集中之方面。在各城市中、均自雇用警察與更夫。此種人員、乃為普通房主、須按班輪流守衛。在大城市中、如倫敦、比斯徒等等、為緊急之需用起見、更有經過訓練之保衛隊、其性質半為警察、半為軍人。但輪流值班守衛之辦法、流弊頗多。蓋一般人民、白日在外工作、絕無餘力在夜間守衛。故以錢雇用代替人之辦法、於是發生。自此以後、則地方治安之事務、遠非起初可比。就倫敦而論、雖於渣理第二時代、由倫敦議會將更夫制改為由議會選派警衛制。但此類警衛、缺乏訓練及組織、故結果與前無異、毫無進展之可言。

當一八〇〇年時、倫敦雖有人民約百萬之衆、但因無良好警察之組織、故竊盜劫掠之事、時常發生。然而當時曾有思想家、對此問題、詳加研究。一為倫敦警察官高古洪博士 (Dr. Patrick Colquhoun)。該氏於一七九六年刊佈其著名論文、討論倫敦之警察法制。

其主張係將當時警士與更夫制度廢止，而代以受過訓練與職業性質之警察隊，並由一集中機關統制之。高古洪博士之主張，雖於三十餘年之內，未見實行，但其人確為近代警察行政之先進者。其他一改革家、為賓沙穆（Jeremy Bentham）。其致力之處，乃使當時英國一般政治家、明瞭防止犯罪之道，不在刑罰之嚴厲，而在刑罰能以確定。並倡言警察法制如能改良、確能以使罪犯之人、對於偵緝逮捕、發生畏懼之心。如是則罪刑之嚴厲、實無若何之需要。自斯以後、英國國會中之委員會、曾將倫敦治安問題、大加研究。但在一八二九年以前、並無種種之改良辦法。及至一八二九年時、始有著名之皮爾（Sir Robert Peel）京都警察法案之通過。遂將京都舊有警制與警區、均廢棄不用、而代以職業性質之警察制度。此項警察、乃由中央政府直接節制。此種辦法、實為各國實行近代市警察制度之開始。但在倫敦實行此種新警察制度之初、頗引起一般人民之反對。蓋當時人民之心理、以為新制度實行之後、實於地方自治之精神、發生莫大之影響。雖然、及至一八三五年時、此種新警察制度、頗著成效。於是人民反對之聲、亦漸平靜。是年、國會更通令各市、隨意採用、自此以後、施行新警察制度者、遂逐年增多。最後乃風行於全國各市。

在美國、當殖民時代、各城鎮之警察職務、乃由無俸給之警吏與警士擔任。其情形與英國以前之辦法、並無區別。及至一八四〇年時、在大城市中、如紐約及費拉達費亞等等、

因感覺無給警察制度之不利、故深知有改革之必要。在數市之中、遂有將少數警察與執法吏、改爲有給職之辦法者。以紐約市論之、當時人口雖已超過三十萬、然以警察制度頗不完備、故尙無日間警察服務之辦法。當一八四四年時、紐約市雖有由八百專任警察所組織之警察隊、然以缺乏正當人才、結果亦不良善。及至一八五七年、紐約邦議會、始將紐約市警察狀況、加以考察、且決定採用英國警察制度。更依英國辦法、將都會警察區域、妥爲劃定。自此以後、紐約之警察行政、始漸收美滿效果。而其他城市之採用此種新制者、亦日見增多。

警察之任務

歐洲大陸各國警察之任務、與英美兩國不同。在英美兩國中、警察任務之範圍、比較甚狹。概括言之、可分爲下列三種：（一）維持秩序；（二）緝捕罪犯；（三）管理交通。然此三種任務之最後目的、乃在維持社會之秩序也。

在歐洲各國、警察之任務、範圍極爲廣泛、而以德國爲尤甚。茲就德國論之、凡直接未付予其他機關之權限、警察均得享有之。且在其範圍以內之事務、警察有自訂條例之權。此種情形、實爲英美兩國所未有。蓋在英美兩國之警察、其權限均受法律明文之限制、

而制定警察各種條例之權、則操之於市議會也。此外、德國警察、更採有一種司法權。然在英美兩國、此權則屬於警察法庭也。在歐洲城市警察之任務、往往除保護人民之生命財產及自由而外、更有種種與生命財產及自由並無直接影響之任務。例如往來行人之登記、人民生死婚嫁之登記等等、均屬此種性質。此種任務、在美國城市中、則視爲非警察之責任也。關於往來行人登記之範圍、往往甚廣。諸如各人由何處來、所作何事、何時動身、以及其他有關係之事實、莫不由警察詳細調查而登記之。此種登記制度之功用甚大。其最顯著者、乃爲下列各種：(一)能以查明一切犯罪與可疑之人；(二)有此種登記之後、對於納稅名冊與選舉名冊之編製、均屬輕而易舉之事；(三)歐洲各國多採用徵兵制度、有此種登記之後、則對於徵兵名冊之編製、不致有遺漏之弊。

關於人民生死與婚嫁之調查、在美國各城市中、往往另設專員辦理之。但在歐洲各國城市中、則視爲警察之任務、故均由警察詳細登記之。由是而論、可知歐洲各國市警察任務之範圍、實較大於英美兩國之市警察也。

警察人數之標準

決定市內所需警察人數之多寡、應以下列三事爲標準：(一)市民之人數；(二)市區城

之大小；(三)市民之性質。此三種標準、與市內警察人數之規定、均有密切之關係。若僅以其中之某一種、而為決定之標準、恐未能收完滿之效。就歐美各城市論之、其規定警察人數之方法、概以市民人數一項為標準。即每萬人中、須有警察若干是也。至其他兩種標準、則往往不加考慮。此種辦法、實非妥善。蓋市區域之大小、與市民之性質、均與決定警察數目問題、有密切之關係。設有兩市焉、其市民之數目相等、但市區域之大小不同。若以市民之數目、為決定警察人數之標準、其結果必致市區域較小之城市、能以收極良之成效、而市區域較大之城市、成效必然甚微。究其原因、實以兩市警察分配之密度、各不相同也。即或兩市之市民人數相等、市區域之大小亦相等、苟對於市民之性質不加考慮、則結果亦不能完善。蓋市民複雜之城市、其需要警察之切、遠非市民純正之城市可比。如以市民之人數、與市區域之大小、為決定警察數目之標準、必致市民複雜之城市、感覺警察過少之患、而市民純正之城市、感覺警察過多之苦。故欲決定一市警察人數之需要、則必須以市民之數目、市區域之大小、及市民之性質為標準。否則、必不能收妥善之效也。

歐洲各國市警察之職務、因較美國繁雜。故各市所需警察之數目、亦比較甚多。在德國柏林市、計每二百六十三居民、即有警察一人。在法國巴黎市、計每三百五十七居民、即有警察一人。然在美國諸大城市中、市警察之數目、則比較甚少。譬如紐約市、計每四

百七十六居民、方有警察一人。又如芝加哥市、計每五百二十六居民、方有警察一人。若將紐約市或芝加哥市警察之數目、與德國柏林市警察之數目、加以比較、則美國市警察之數目、實不及德國市警察之半數焉。

警察機關之組織問題

市警察機關之組織、共有兩種不同之方法：一為獨裁制、二為委員制。歐洲城市警察機關之組織、概用獨裁制。市內警察之管理權、則握之於一警察局長之手。美國各城市、以前採用委員制。蓋一般人士之意見、以為警察機關、如採用委員制之組織、確能收集思廣益之效。但此種組織辦法、經各市採用之後、結果甚為惡劣。是以各市已多由委員制之組織、而改為獨裁制之組織矣。其中大城市之數目、比較最多。歐洲各市警察行政、效率莫不驚人。即美國改用獨裁制組織之城市、效率亦莫不日見增高。是獨裁制組織、較優於委員制組織之明證也。夫警察機關之組織、何以宜採用獨裁制、不宜採用委員制乎？其原因至為簡單。蓋警察行政之要素、貴乎敏捷、而不貴乎合議之精神。此與教育行政及慈善行政之性質、完全不同。故對於教育機關或慈善機關之組織、宜採用委員制、而不宜採用獨裁制。但對於警察機關之組織、則宜採用獨裁制、而不宜採用委員制也。美國城市、以前

多誤認警察行政之性質、與教育或慈善行政之性質無異、故對於警察機關之組織、概採用委員制。近年以來、對於此種錯誤、已漸明瞭。其由委員制組織而改爲獨裁制組織者、日見加增。此實美國警察組織之一大進步也。

警察機關內部之組織

就歐美各國警察機關內部之組織方面觀察、復有兩種不同制度。一曰集權制、二曰分權制。採用第一種制度者、得以德國爲代表。採用第二種制度者、得以英美兩國爲代表。在德國柏林市、警察權則集中於一警察總監。在警察局內、共分下列各科、分掌各項事務：

- (一) 總務科、統管一切普通行政、自來水檢查、銀行抵押舖及藥材店之監督、居民之登記、以及入籍案件之處理。
- (二) 衛生及公益科。
- (三) 建築科、關於公私建築、均須受其監督。
- (四) 偵探及道德科。
- (五) 護照科、管理外人出入、以及旅客之往來。
- (六) 受罰科。
- (七) 檢驗科、關於新聞紙及公共旅館之檢驗。
- (八) 監督科、關於酒場工團等之監督。
- (九) 管理科、關於交通及門牌之管理。
- (十) 消防科。
- (十一) 制服警察科。
- (十二) 遊戲場演說場監督科。

除制服警察分區執行各項職務外、其他各種事務、統由警察局直接管理之。不特德國柏林市之警察權如是集中、即德國其他大城市、亦莫不如是組織。法國巴黎市之警察

組織、亦極複雜、但其職務之分配方法、遠不如德國之嚴整耳。

英美兩國之警察組織、與德國甚不相同。在該兩國內、因警察之職務、不似德國警察之廣泛、故警察之組織、乃比較簡單。就英國倫敦市論之、警察最高長官、爲總監一人、副總監四人、及會計庶務一人。但均由英皇指派。總監一人、統籌警察全部事務。副總監四人、則各掌管一科。茲將其各科之名稱及職責述之如下：(一)偵緝科。(二)行政科、統率制服警察。(三)公用車輛及酒場執照科。(四)交通及受理控訴並傳審科。英國倫敦市之警察事務、完全由上述四科掌理。其數目僅爲德國柏林各科三分之一而已。其組織之簡單、可想見矣。在美國各市警察局內部之組織、亦極簡單、與英國之情形無異。而在英美兩國警察權之集中程度、亦遠不及德國各城市也。

警察局長之選擇

關於市警察局長之選擇辦法、各國多不相同。在英國城市中、警察局長、概由市議會之公安行政委員會指派。而該委員會、對於市內警察行政、則負監督之責。在歐洲大陸各國之市中、警察局長一職、往往中央直接指派、或由市長兼任、爲中央政府之代理官員。以法國論之、凡人口超過五千之市、其警察局長、須由大總統委任、但其接受市長之監督。

因中央政府有指派市警察局長之權、故城市警察與中央政府之關係、甚為密切。

在美國城市中、因市制之不同、故對於警察局長之選擇方法、亦多不能相同。在採用集權市長制之各城市、警察局長、概由市長選派、並對於市長負完全之責任。在採用市長市議會分權市制之城市、警察局長、則為市長經市議會認可後所選派者、其人須對市長與市議會負責。在採用市委員會制之城市、警察局長、乃由市民直接選舉而來、故對於市民負完全之責任。在採用市經理制之城市、警察局長、概由市經理委任、且對市經理負完全之責。

歐美各國市警察局長選擇之標準、概為下列三種：(一)由市民中毫無警察經驗者選派之；(二)由下級警察官中升任之；(三)由其他行政局中、擇其富有才能與經驗者選派之。關於以上所述三種辦法、在美城市中、除少數城市而外、概採用第一與第二兩法。惟以第一種方法所選擇之警察局長、往往因無警察專門智識及相當之經驗、故於主持警政、甚難處置裕如。以第二法所選擇之警察局長、往往對於警察專門智識與經驗、均甚豐富、而其下屬人員、亦能與之合作。故於辦理警察行政、極易收效。歐洲各市之警察局長、概以第三種辦法所選擇者。其人對於警察行政、平素甚有研究、並有相當之經驗。因警政由是類人員主持、故極易收美滿之效也。

警察分班辦法

關於警察之分班辦法、在歐美各國城市所用者、共有三種制度：一曰兩隊制；二曰三隊制；三曰五隊制。茲試分別述之於左：

按兩隊制度之辦法、係以警察四分之一、作為現役日班。以警察二分之一、作為現役夜班。以警察四分之一、作為日夜之預備班。如此分班、可使每人於每四日內之第一二兩日、休息十二小時。第三日休息二小時、至在其餘時間之內、各警察須在現役班內服務、或在預備班內服務。美國諸小城市、採用此制為最多。茲將此種制度之利弊、列之於左：

利益：兩隊制之目的、在使警察服務之時、期間較長、故可節省經費。

流弊：(1)因警察服務之時間過長、故警察無享受家庭快樂之機會；(2)警察服務時間過長、故於警察之身體大有妨碍。

按三隊制度之辦法、係將警察三分之一、作為日夜現役班、以警察九分之一、作為預備班。使在二十四小時之內、所有警察、均不得繼續至八小時以上之道路服務。且各人於不同時之期間內、有相當之休息。並無論何時、計有警察九分之五、聽候調用。在美國波士頓、芝加哥及聖路易等市、均採用此制、而結果尚為美滿。茲將此制度之利弊、述之於

左：

利益：(1)因警察每日有相當之休息、故警察之身體 並不受若何之損失；(2)因警察服務時間有一定之限制、故於服務時、精神可以振作。

流弊：三隊制所需用之警察數目較多、故費用亦較鉅。

按五隊制度之辦法 係將夜班服務警察數目、規定較日班服務警察數目、增加一倍。使各警察服務之時間、不致接連超過六小時之久。且於每五日之內、每人均可得一日之休息。即普通各人之休息時間、亦可接連至十二小時之久。預備班之警察人數、雖規定甚多但於無緊急事務發生時、亦得隨意休息。此種制度、在美國紐約市、曾經採用。而其創造之原因、則在改良三隊制之缺點。惟因此制所用警察人數過多、且需要經費甚鉅、故紐約市採用不久、即行廢棄、而仍改爲三隊制焉。

中央監督警察行政之重要

在歐洲各國、中央政府與市警察之關係、甚爲密切。在英國各城市中、警察行政、雖由各市市議會所選舉之警務行政委員會全權管理、但中央政府得隨時監督之。在倫敦市內、中央政府對於警察行政之監督尤爲嚴密。以英國倫敦市論、倫敦之警察局長、乃由英皇所

指派、而所有警察則直隸於中央政府也。

在歐洲大陸各大城市、警察局長、概爲國家警官、對於中央政府、須負完全責任、而中央政府得隨意任免之。在各小城市中、警察局長一職、雖多由市執行首長兼充、但在執行警察行政之職務時、則爲中央政府之代理人、並須受中央政府之監督。在普法兩國、各市警官、雖不由中央政府直接指派、但在市執行首長執行警官之職責時、則須經中央政府之認可。一切警察法令、非由市議會所決定、乃由市政首長擬訂之後、呈請上級行政監督官署所批准者。

在美國各市所辦之警察行政、乃代理邦政府所辦事務之一種。市警察官員、雖由地方選派、且由地方發給俸祿、但非地方之警察官員、實則中央之警察官員也。在數大城市內、所有警察、則由邦政府所指派之警察委員會管理之。惟一般人民、對於邦政府之干涉、甚爲反對、故各邦政府、已多將此項干涉權自行放棄。現在祇有巴梯母爾、巴斯頓、及聖路易三市、警察行政權仍操之於各該邦政府所指派之警察委員會之手焉。

由以上所述各項觀之、可知在英國及歐陸各國、對於市警察行政、均有極嚴密之監督。但在美國各邦、普通言之、則對於市警察行政之監督、極爲缺乏。然而、市警察之職責、不僅限於執行城市之法令而已、即國家法律、或邦法律之執行、亦爲市警察職責中之重要部

份。是以欲期市警察行政辦理之妥善、非有中央政府或邦政府之相當監督不可也。

查中央監督市警察行政之辦法、當以英國所用之補助金制度為最善。按英國補助金制度、中央政府之內政部、每年指派調查員若干人、分往各市調查。凡查有辦理警察行政成績優良者、由中央政府撥補助金若干、以資鼓勵。此種制度、已經美國諸邦政府採用、甚著成績。

警察之訓練

欲期市警察行政辦理之完善、則對於養成警察人才之方法、不能不有相當之注意。現在歐美城市、為造就適宜警察人才起見、故多有創設警察學校者。考其辦理最為完善者、當推義大利維也納之警察訓練學校。該校學生計有三百人、分為二十五班、每班有教員一人。各種動作、均以各班為單位、其訓練方法、至為詳密。在入學之前八星期內、學生實行巡邏。並於每日上午八時至十一時、下午二時半至五時、為上課時間、由各教員講授法律常識。在每日中午休息時間、即由各學生攜帶地圖、分往各處、考查各房屋之地位、電車及無軌電車之路線、以及本市內地理上其他情形。每日晚間、則由各生練習體操。入學前八星期之訓練已完畢後、即發給制服、並由有經驗之警察、伴同學生分往各街區、擔任

各種工作。在此時期以內、學生上課之時間、僅在上午。下午則在外練習巡邏。此種訓練經三月之後、學生即單獨巡邏、無須再有伴侶同行。在校最後六個月、則由學生實際擔任警察工作。但在此時期內、每日仍須上課聽講。其課程之內容、概為下列各項：(一)民刑法律。(二)各種警察法規。(三)外國語言。(四)炸彈術、毒藥、各種解毒術。(五)彈傷、刀傷、及護傷救急方法。(六)電報術、交通管理術、羣衆管理方法、車輛記號法。(七)速讀方法種種。學生訓練期滿、須經過考試、凡能及格者、始能作為正式警察。此維也納警察學校之大概情形也。

其他各國城市所立之警察學校、其訓練方法、多欠妥善。在英國倫敦之警察學校、可容學生二百餘人、畢業期限為八星期。其教育方法、包括學術、演講、體育、警察法等等。在法國巴黎市之警察學校、其訓練時期、僅為四星期。在每星期內、只教授課數目、其餘時間、則照常在外服務、講堂在警察局內設立、非如維也納與倫敦有單獨之地址也。在德國之柏林市、對於警察之訓練、亦未建有單獨之房屋、其教育方法、係先在警察總局學習一星期、然後再分送各分局學習。畢業時期、則以五個星期為限。此外在英國及歐洲大陸各國之小城市、多有警察預備學校之設置。凡已服務之警察、須於每年之某一定時期內、受相當之訓練。

在美國諸大城市、對於警察之訓練、亦甚為注意。故創設警察學校者、為數亦甚多。就紐約市論之、警察之訓練、定為六星期。每日上課與實習之時間、約為六小時。所教授之科目、為軍操、鎗術、損傷急救法、各種法規、法律手續、警察職責、警務報告等三十種。惟在美對於警察之訓練辦法、實不如歐洲各國之完備、但較未設學校以前之情形、已大有進步矣。

市警察之組織與分配

關於市警察之組織與分配、世界各國所採用之方法大略相同。在警察局長或警察委員會之下、概有警察總監一人。對於警察行政之例行事務、該總監須負責辦理。在歐各國、警察總監、往往於警察局以外所選擇者。但在美國、其人則多由警察人員中而來。此種選擇辦法、除在施行文官考試制度之城市而外、概具有政治色彩。在大城市中、往往有副警察總監一人、以襄助之。在警察總監與副總監之下、往往更有下列各種人員：(一)巡查；(二)弁目；(三)警察；(四)特別稽查等等。在諸城市中、往往更有特別警備隊之設置、以便緊急時之需用。其餘警察、則分配各警區內任職。

大城市概分全市為若干警區、每區設警察所一處、由警察局長或警察總監指派隊長一

人主管之。每區警察行政管理之得失、與警察能否盡職、均由隊長負責。對於各隊長之行動、警察總監有指揮之全權。在歐美諸市中、亦有將已有之警區、再劃分而為較大之數警區、並由較高警官統轄各大警區。譬如在法國巴黎市、每四警區即連合而為一較大警區。每較大警區、再由較高警官統轄之。又如在美國紐約市、全市共有警區九十三處。此九十三警區則又歸併為十七較大警區。每較大警區、則由一總巡統轄之。

在每一警區之內、由隊長分設若干崗警。各崗相距離之長度、則以其地方之性質定之。普通言之、在人口集中或繁榮之處、其距離則較短。但在空野或人烟極少之處、則其距離較長。在各警察於一定值班守衛時、須於治安方面、特別注意。並須對於各該警察分處之特別命令、留意執行。

警察之選擇與升遷

在歐陸各國、對於警察之選派問題、甚為注意。歐陸城市之警察、概由曾在軍隊服務之人選派。故警察之軍事知識、異常豐富。在英國及歐陸各國、對於警察之選派、並無若何政治色彩。此與美國諸城市之情形、極不相同。在美國城市中、對於警察之任用、以前頗富政治色彩。但近年以來、諸大城市始採用以考試任用警察之辦法。凡被選派為警察者、

必須經過相當之考試、不得以政治關係、而為選派之標準。所不幸者、在已採用考試辦法之少數城市中、對於警察之選派問題、依然以政治勢力為要件也。此外歐洲各國與美國尚有一極不相同之點。在美國各市之警察、概為各該市之居民、往往對於警察在各該市居住之年限、亦有一定之規定。凡與規定不合之人、絕不能擔任警察職務。但在歐洲城市中、不但市警察不以本市居民為限、且對於他處願任警察之人、特別加以優待。其所以如是者、蓋以本市居民擔任警察、則易受地方政治之影響也。

關於市警察之升遷、在歐洲城市中、概以考試方法為準繩。英國對於此種制度、尤為注意。在美國諸大城市、對於警察之升遷、現在亦按考試法舉行競爭考試。在其他城市中警察之升遷、則多由於隊長之推荐。為警察升遷問題計、現在對於考查各警察平素服務之成績、特別注意。對於以考試及警察平素成績兩項為升遷之標準、雖有人謂不能達於至美之效、但較之以隊長或其他警官之推荐、而為升遷之辦法、實優良多多矣。

警察之懲戒與罷免

關於警察之懲戒法則、各國概規定甚嚴。查警察犯過之原因、往往為下列二種：(一)對於職責上之怠忽、(二)對於行為上之不端。凡有犯過之警察、不論其輕重、均須為之登

記。對於犯過警察之懲戒方法、概爲下列五種：(一)罰金；(二)減薪；(三)增加工作；(四)暫時停職；(五)罷免。由在美國諸城市中、警察總監、得因故將犯過警察暫時停職、或竟罷免之。然在他市中、對於警察之處罰、必須先經過審判委員會之審判。又在少數城市中、如芝加哥市、即其中之一、對於警察之罷免、非經過文官考試委員會之同意不可。然而、警察總監或審判委員會之決定、並非終了。蓋當事警察、仍有在法庭起訴之權。倘法庭以爲無被罷免之充足理由、亦得使其恢復原職。法庭既有此種權衡、故對於一切不公平罷免情事、自可減少。不過法庭既有權干涉警察之罷免事件、則深恐於警察之懲戒、發生甚大之影響。設法庭果能秉公辦理、且不亂用其職權、實亦保障警察人員之良好辦法也。

警察之薪俸與養老金

考各國市警察之薪俸、以美國爲最高。在美聖路易市、警察最高薪俸、每人每年爲一千零八十元美金。在費拉達費亞中、每人每年計可得薪俸一千零九十五元美金、(每年警服四十元美金在內)。在芝加哥市、每人每年薪俸之數爲一千三百二十元美金。在波士頓與紐約市、每人每年之薪俸、計爲一千四百元美金。英國與歐陸各國市警察之薪俸、較美

國相差甚多。以英法德國諸國京都警察薪俸觀之、即可知其大概。倫敦京都警察之薪俸、每人每年約爲四百四十元美金。巴黎市警察之年俸、約爲四百八十五元美金。柏林市警察之薪俸、每人每年、約爲五百元美金。美國市警察之薪俸雖高、然關於警察服裝一項、除少數例外、均係由警察自備。此種辦法、實與歐洲不同。在歐洲各城市警察服裝、均由政府供給、並不收費。各國對於服務之人、均有養老金之設備。在歐洲城市之養老金制度之規定、實較英美兩國寬大。按巴黎市之規定、凡警察服務滿二十五年者（從前供職軍職之年限、亦計算在內）、得於退職後、按月領取全俸。倫敦與柏林市之規定、不及巴黎市之優厚、但較美國爲寬。在美國各城市所採用之養老金制度、甚多不同之處。然普通之辦法、警察須服務至少二十五年、並已至六十歲或六十五歲、始能享有養老金之待遇。至養老金之數量、則以警察在職半俸之數者爲最多。此外、對於因公喪命、或因公殘廢之警察、各國亦多有發給卹金之辦法。

警察局之偵探工作

關於偵探行調查之事務、雖爲警察局工作範圍內之一種、但以普通警察辦理此事、絕不能收美滿效果。在歐洲城市中、對於偵探與調查事務、乃視爲一種特別任務。並由受過

相當訓練之專門人員擔任辦理。此種人員、均受警察總機關之直接監督。各人員對於各種犯罪之人、特別研究。有對於扒手終日偵探者、亦有對於強盜終日偵探者。以此類推、則各人有各人之專責。英之倫敦、法之巴黎、以及歐洲他處城市、因於偵探一事、由專門人員以科學方法辦理、故成績異常卓著。

在美國諸城市中、以前對於偵探人員之選擇、概限於警察範圍以內。以被選擇之人、均無相當之訓練、故結果甚為不良。近年來、各市雖多以考試方法選任偵探人員、然在少數城市中、依然沿用以往之辦法。在諸大城市、現在對於偵探人員訓練一事、頗為注意。其成績已非昔日可比。

偵探事務之組織、共有三種方法：(一)為集權制；(二)為局部集權制；(三)為純粹分權制。試分別述之於左：

所謂集權制者、係一市偵探事務皆由總機關節制、德國柏林市即採用此種組織制度。在總機關之內、又分為若干組、每組擔任特種犯罪之偵查職務。在各警區內之各處所、並不自備偵探。

所謂局部集權制者、係一部份偵探、由總機關節制、一部份乃由各警區自理。倫敦、巴黎、以及美國諸大城市、均採用此種組織制度。不過在美國諸大城市之辦法、偵探在名

義上屬於總機關、爲辦事便利起見、特由總機關分出偵探一部、分往各警區內服務。

所謂純粹分權制者、係偵探事務、完全由各區警察擔任。在美國小城市概採用此種組織制度。各區偵探身穿平常衣服、遇有事件發生、一經指派、即須從事偵探之職務。

綜觀以上三種組織制度、則以集權辦法爲最善。蓋偵探如能由總機關節制管理、不特可收經濟之效、即於辦事方面、亦有種種之便利也。

警察交通之關係

在人烟稠密、商務發達之城市、交通自然常有擁擠之情形。處此情形之下、欲期行人安全、不受危險、則警察之任務、實較昔日爲繁重。在歐美城市中、爲維持交通及照料行人計、乃有所謂交通維持隊之組織、於道路之交通上、加意照料、使行人安全行走、不致發生危險。更於街道中設置安全界、安全島、及指揮所等等、以增加交通之安全。安全界與安全島、概設於商業區內之繁盛街道兩旁。考其辦法。係於街道之上、建築約半尺高度長條一段、或於街道上、用白油劃一長方形、或半圓形。凡在凸段或長方形或半圓形範圍以內之地位、車馬均不准侵入、只許行人站立其中、以避危險。指揮燈設置於十字街口、上有各種記號、由警察管理之。當街道南北行人與車輛擁擠過多時、警察即以「行」字記

號示之。然後街道南北之行人與車輛、即能通行。但同時街道東西之交通、暫時停止。俟街道南北之行人車輛已減少、而街道東西之行人車輛已擁擠時、則由警察將「行」字記號、易至東西方向。然後街道東西之行人車輛始能通行。如此更換兩方面之通行記號、則行人與車輛、均能依次通行、毫無危險。

查車輛肇禍之原因、則多由於司車夫之不慎、亦有時由於行人之疏忽。倘市政府將交通規則、擬訂妥善、使司車夫與行人雙方遵守、並由警察在各街道上負責指揮、則各種危險自可減少矣。

在美國諸城市中、例如紐約、於普通警察之外、復有交通警察之組織。此類警察之職責、專為指揮交通。又在其他城市中、例如博斯頓是、則無特別交通警察之組織。關於指揮交通之工作、故亦由普通警察擔任之。在一航較小之城市、概採用此種辦法焉。

女警察之功用

女警察之辦法、始自一九〇三年德國之士達加德市、在美國卡姆寬厘省之羅山忌利市、亦於一九一〇年採用此種辦法。現在美國城市中之採用者、幾及一百餘處之多。而在英國亦已採用之矣。

在英德兩國、女警察之職務、較美國爲重。德國首先選用女警察爲分區之管理及監督、在英國則用之以爲協助陸軍、防止軍人冶遊、以免軍人有傳染花柳病之患。美國初用女警察時、乃爲管理滑冰場、影戲院及跳舞場等處。除巡查一切外、則對於注意幼女一事、乃其主要之任務。現在女警察之職務、較前增加甚多。在諸大城市中、如紐約等等、且有女警察科之設立。各市對於女警察職務注意之點、多不相同。有令女警察站崗保護女子並監視跳舞場、戲院及其他青年常聚集之各處者、亦有職務較此尤繁者。女警察最顯著之功用、在防止青年女子一切不軌之行爲。在少數城市中、凡被拘留之女、均由女警察看管、並由女警察審問。如是則對於犯罪婦女之身家、職業及環境種種事實、易於調查。然後再將所得之事實、送交法庭、俾便處置。此種辦法、不特於婦女犯罪之案件、易於考查清楚、且可藉此考查婦女犯罪之原因、而爲將來改良婦女生活之標準也。

清會國藩督畿疆時勗縣令聯

無	日	不	以	龔	黃	杜	召	相	規	願	諸	君	力	行	古	道
斯	民	正	當	水	火	刀	兵	之	後	賴	良	吏	默	挽	天	心

吏治與市政

張存勃

吏治與市政

語有云：政以人興。市政又何獨不然？方今天下爲公之說興，而尙賢與能之說反湮沒無聞，一般政治之混亂、市政之難於整飭、有自來矣。吾國自來科舉制度，素爲政府基石，積久弊生，古意漸失。科舉既廢、分贓盛行、吏無常軌、政失其平。從政者咸以循規爲恥、倖進爲榮、吏治之混亂達於極點、行政之能率難於講求。國內各市、每一市政機關之服務人員、少則數百、多且數萬。試思此數百數萬人同處一機關中、苟無適當之任用政策、勢必雜亂無章、黃鐘廢棄、瓦釜雷鳴。以言行政能率、措置經濟、豈非癡人說夢？試考歐美各國、市政制度不同、組織各異、而咸有其相同之點在。此相同之點爲何？曰尙賢與能任用專才而已。蓋歐美各市之政務官、因不必人人皆善、而事務官任用專才原則、則顛撲不破者也。欲有良好行政、必先澄清吏治、苟欲澄清吏治、必須樹立專家行政之原則。蓋專家行政、其理本極明顯、譬諸有病、必求於醫、譬諸補鞋、必求於匠、未聞有病找鞋匠、鞋破找醫生者。醫生鞋匠之

工作，其關係僅限於個人，而市政工作則關係全市，其需要專才處理，更毋庸置疑也。

賢能制度

近代市政需要專家處理，而樹立專家行政，又有賴於良好的任用方策，殆爲一般所公認。然而良好的任用方策安在乎？曰必有賴於考試制度。前之倡打倒科舉者，認考試爲萬惡，今之談澄清吏治者，又視考試爲萬應靈丹。實則二者均不盡然。吾人固不敢必考試甄拔者均爲真才，而考試落第者皆不堪任用，然而有考試遠勝於無考試，則可斷言焉耳。前美國總統塔虎脫有言曰：「如其我們以鼻子的長短來作標準考選吏員，也要比分贓式的任用制度高明得多。」誠然，苟欲打倒不論資格，任意濫用之分贓辦法，非樹立良好之考試制度不可。然而澄清吏治，亦非徒恃考試所能爲功，必須於考試外，其他之吏治行政問題亦有相當之解決。美國各市近年來吏治革新運動之着力點即在此，揭發賢能制度 (Merit System) 與分贓政策 (Spoils System) 相對抗，努力求得科學的吏員任用方策，成績頗有可觀，國內理宜效法。所謂賢能制度者，即對於政府中之吏治行政作一整個的籌劃，考試而外，諸如位置分類、職務分析、薪俸規定、任用分發、升遷降黜、成績考核、養老金等等均有適當之規定。夫然後吏治可以澈底澄清，野無棄置之才，朝少倖進之士，市政之革新，建設事業之推進，此實其基礎也。

考試組織

國民政府之考試組織，雖有分區規定，實爲一極端的中央集權制度。殊不知吏治行政機關之職責，

不僅限於考試，吏治行政工作亦絕不能集中於一機關。即以考試而論，中國幅員如此廣大，亦應有分工的地方組織。舉美爲例，全美地方考試機關共有十三，在波士頓、紐約、費城、華盛頓、阿提南他、星那提、芝加哥、聖保羅、聖魯意、新阿蘭、西雅圖、三藩市及典華諸四通八達之大城市中設立，掌理聯邦公務員考選事務。美爲聯邦政體，中央吏治機關之權力不及於其他各級政府。中國考試院權力可達各級政府，尤應有分工組織。以上不過單指考試工作而言，至於考試以外之其他吏治行政工作，即在中央政府本身，亦應有分工的組織。蓋近代吏治工作，考試與監督可以集中，而實際吏治行政，却不能不有相當的分散。例如銓叙工作內吏員成績之考核，中央吏治機關之所能爲力者，僅在制定良善的成績、考核標準及方法，并監督各行政機關依照上項規定公正執行。至於實際考核工作，勢必屬於各機關之主管當局。擇要而言，作者認爲國內各市吏治組織應依下列二點而行；其一，各市應有一市考試委員會，依照中央法令，執行本市考試及監督吏治行政等工作。此項委員會以五人組織之，三人由中央考試院以考試取得，當地大學或中學校長一人，市政府指派一人。市政府之現任事務官吏，均應受其甄別審查。此後事務官吏均須經委員會之考試甄別始得任用。市政府之吏治行政措施，隨時均受委員會之監督。此種組織，比較簡便易行，就地取材，可免考試院尾大不掉之弊。其二，市政府總務科中，應特設一吏治行政股或稱人事股與市考核委員會合作，司理考試以外之各項吏治行政工作。

位 置 分 類

公開考試固爲招致吏員最適當的地方策，然而政府吏員並不能完全由考試取得。其故無他，有政府

即有政治、有政客始能運用政治、隨政潮而起伏之政務官在近代政府組織中乃成爲不可避免之事實。而此種政務官吏殊難以考試方法公開招致。所謂位置分類 (Classification) 者、即將政府吏員分爲政務官事務官二大類。一經劃分之後、凡屬於事務官類者一律均應由考試擇拔招致、依吏治法則任用。易言之、位置分類實爲良好吏治法則之基本工作、否則政務官與事務官無明確之界限、雖有考試之名、恐難舉考試之實也。歐美各市之採用良好吏治法則或賢能制度者、對於此點、均極注意。除市長及少數民選吏員之外、其他吏員例多列入事務官類中。英國各市秘書長、職責至關重要、即無吏治法則之明文規定、事實上亦爲事務官。至於美國採用市經理制各市、即市行政首長亦爲專家而非政務官、其他次要吏員如各局局長等、更勿論矣。

今就市政吏員而言、究竟何者應爲政務官乎？何者應爲事務官乎？嚴格而言、近代市政工作、泰半均爲商業工作、顧名思義、市政收入、應全數用於市政。而國內各市情形、多因市政與政治之關係過於密切、市政收入之用於市政建設者、實居少數。是故國內市政組織、政治成分尤應設法使其低減。最善之計、莫如採用美國盛行之市經理制。由市民選舉公正士紳五人至九人組織市議會、由市議會聘任專家充任市經理、負責總理一切市政。其在位之期限、以其辦事成績之良否爲斷。市長以下各吏員、均由市考試委員會以考試取得、依賢能制度而任用。在現行市政組織之下、政務官與事務官尤應有明確之劃分。竊意最妥當之方法、莫過於規定除市長、秘書長、秘書(應規定名額)、各局局長、各局秘書爲政務官外、其餘如參事、秘書、科長、技正、科員、辦事員、書記等、一律應規定爲事務官、蓋依目前情形而論、國內各市政府吏員毫無保障、而市政設施、類多朝令夕動。如此而談市政建設、促進自治、不其

難乎？說者謂卽有政務官事務官之劃分，恐亦徒託空言，無補實際；殊不知有法終勝無法。有此規定，蓋以輿論之督促、民衆之監督，始可逐漸改良，止於至善也。

職務分析

Job Analysis 亦稱職務分類 Reclassification 職務分析一辭，實沿用近代商業之習語。近代科學的商業管理，認職務分析爲求得商業上經濟與能率之不二法門。近代政府中科學的吏治行政，亦認職務分析爲達到經濟與能率之要素。其要點可略述於次：

- (一) 對於各公務員之職位，與每項職位所負之職責，以及每項職位與各項政府機關之關係，加以調查。
- (二) 根據上項調查結果，將性質職務相似的職位劃分爲各級。每級的考選資格及薪俸的規定，因此可有適當的標準。
- (三) 對於各級所包括之職位與其應負之職責，應有明文規定。
- (四) 對於各職位考選資格之最低限度，亦應有詳細規定。
- (五) 各級應有其特殊之名稱。
- (六) 依照各級之定義與各職位所規定之職責，將公務員依職歸級。
- (七) 各職位將來升擢之途徑詳細標明。
- (八) 各級之薪俸規定，應標明每級中之最高額中額及最低額數目之多寡。同級職務薪俸之差別，

不得超出最高或低於最低之範圍。

(九) 爲使普通一般人易於明了起見，復將各公務員依其工作性質之不同劃分爲若干類，例如工程師類、文書類、視查監督類等。於是，公務員之區分，類下有級，級下有職。

一九一九年美國聯邦政府參眾兩院聯合委員會對於京兆區吏員職務審查之結果，曾將此項公務員劃分爲一萬七百六十二個職位之多。每項職位，對於名稱、職責、考選資格、升遷機會、薪俸均有簡明之規定。讀者或將訝美人何如是之不憚煩？殊不知職務分析實爲賢能制度基本工作之一，否則徒恃考試，不爲功也。職務分析之主要目標約有下列各點：

- (一) 職務分析爲公允的薪俸規定之根據。薪俸之多寡，應依職務之繁簡、責任之重輕而規定。
- (二) 有職務分析，始能決定各級吏員應有資格之最低限度，可以防止不論資格任意濫用之惡習。
- (三) 各職位應有之工作有明確規定，在位者難於推諉塞責。
- (四) 升擢遷調等標準，因可有適宜之規定。
- (五) 使民衆得以明瞭政府之任用政策，爲大公無私，抑係營私舞弊。
- (六) 吏員之成績考核，因可得比較正確的結果。

職務分析對於近代政府吏治行政之貢獻極偉。英國紐約邦參議院吏治委員會曾有言曰：「職務分析能够增加政府行政的效率，因爲可以淘汰不少的冗員，免掉很多不必需的薪俸，而且可以招致較好的吏員。職務分析對於吏員有三種好處：第一、目前薪俸過低的吏員，因此可得增加，不致於再受委屈。第二、人情面子的任用政策，可以擯棄。第三、將來的升擢和加薪，完全看各人做事成績的好壞，所以吏

員可以忠於其位。吏治清明、行政效率加高、稅率當然可以低減、民衆因得蒙其福利。一由此觀之、位置分類與職務分析二者、實爲近代政府吏治行政之基本工作、此二項工作未曾完備、澄清吏治不過徒託空言耳。職務分析應爲考試院及各省市考試委員會重要工作之一。

薪 俸 規 定

薪俸規定之原則、在以職位爲根據、而不以個人爲單位。同級吏員之薪俸、并非均無差別、完全一致、蓋雖在同一級中、各個人之經驗、任職年度、與夫辦事能力不盡相同、薪俸勢難完全劃一。故所謂薪俸規定或稱薪俸劃一者、實即將各級吏員之俸額決定其最高、中等及最低之標準。同級吏員之薪俸、得因其任職年限經驗才力之不同、在最高與最低額中互相參差、但其參差程度、決不可超過或低於此項限度、否則、不能爲本級吏員矣。新任吏員多由最低額起薪、逐漸增加、以至於最高額、非經高級不得受用較本級最高額再高之薪俸。規定各級薪俸時、應將通行工資、生活程度、工作難易等成分詳加審察後始能決定。同一級中、各人俸給除任務輕重、能力高下、資格及成績之差別外、復應以其家庭負擔爲標準。例如同一任務、同一資格、而其能力成績亦相若、則年事較長或已婚而育有子女者、應較年事尚幼或未婚、或已婚尚無子女者、稍稍從豐。此種縝密之薪俸規定、讀者幸勿以夢囈或高調相視、實則國外市政優良各市所必有者也。

考 試 總 論

英國考試制度、注重普通才能、故其手續比較簡單、而各種考試之區分稍嫌籠統。美國考試制度、注重專門學識、故其手續比較複雜、而各種考試之區分異常明晰。總觀國民政府考試院所制定之法規、似以美國及日本制度爲藍本。

任 用

各國考試機關之權例不達於任用。事務官吏雖經考試甄拔、而任用權仍屬於各主管機關。吾人所極宜注意者、即僅有良好之考試政策、而無良好之任用政策、其效力亦必等於零耳。舉前清科舉情形爲例：乾隆三十年上諭有云「……舉人選用知縣、需次每至三十餘年。其壯歲獲售者、既不得及鋒而用；而晚遇者年力益衰。……查每科中額、一千二百九十名。統十年而計、加以恩科、則多至五千餘人。而十年中所銓選者、不過五百人。除會試中式外、其曾經揀選候補者尙餘數千、經文愈多、隨成壅滯、缺少人多、固必然之勢也。……」民國以來、所謂之文官考試、其中選者、如無有力者之八行書、則分發待用、恐終其身亦不能得一缺。凡此種種、姑毋論其考試自身之何若、雖有極好之考試制度、又何所用？

試 用

各國考試及格人員分發任用之際、例須經過一個月、以至一年（以六個月爲最普通）之試用時期。其意義在使機關與吏員對於下列各點在試用時期內加以考慮：

一、人與事是否相宜？

二、人與人能否相處？

三、機關對於人之才能品格是否滿意？

四、人對於機關之環境待遇是否滿意？

在任用期內、機關以爲有問題時、固可停止任用、在人以爲有問題時、亦可停止受委、以免將來不便。設雙方均覺滿意、則試用期終了時、即爲正式吏員、應受文官保障法之維護、不得任意去取矣。此種試用辦法、上海市公用局曾經採用、據云成績頗佳、今將該局文書人員試用期內測驗工作標準、摘錄於下、以備參考：

(甲) 思想與能力

- 一 令擬某種辦法、看其是否周匝？
- 二 令查某種案件、看其是否能多方設法、得到一個滿意之結果？
- 三 令預備某項會議、看其能否周到妥洽？
- 四 令就若干事實、擬製一表、看其能否完備或切於實用？
- 五 令審核或修正某項法規、看其能否適當？
- 六 令解決某項問題、看其能否適當？
- 七 令清改糊塗之稿件、看其能否有相當之程度、認識無誤？
- 八 令閱故使錯誤之報告圖表等文件、看其能否舉出？
- 九 令對於本局某產現在辦法或情形、加以批評、看其是否的當？

(乙) 準確與精細

- 一 令擬包括數種意義或事項之函牘，看其能否完全涵容。或列舉無缺，及意想準確？
- 二 令校對某種函牘看其是否能指出與原本不符或原稿錯誤之處？
- 三 令查某案所引規章條文，看其能否指出其中錯誤？
- 四 令校勘某項有數目字之文件，看其能否發現其中錯誤？

(丙) 優美

- 一 令抄函牘，看其能否使形式適合，並無脫誤？
- 二 令整理某項文件，看其能否完善？
- 三 令繪製某項表式，看其能否整潔？
- 四 令繕各項表格函件，看其能否使用相當之材料？
- 五 看其使用各項材料，能否力求經濟？

(丁) 敏捷

- 一 令草擬某種函牘，看其須經過若干時間？
- 二 令於指定時間內，抄寫某種文件，能否如期畢事？
- 三 令繕寫一小時，看其能寫若干字？

(戊) 努力

- 一 令做某件繁複之公事，看其能否詳查案卷報告，或其他一切文件？

- 二 令查某件重要公事，看其能否設法提前或在停止辦公期間內趕辦？
- 三 令在辦公時間將了之際，草擬或抄寫某項文件，看其能否自動做畢再去？

(己) 常識

- 一 令閱本局各項法規及局務報告，經過相當期間後，提出幾點詢問，看其能否對答？
尤注意於與其本身職務有關係之事項。

考 績

公務員一經正式任用之後，應有相當之考績，所以賞勤罰惰，升降可以有則也。按國民政府考試院之規定，公務員考績，由考試院依其所執行之職務為標準，分別規定考績表考核。考績之時期，每年分為二次，於六月十二月行之。每次考績，分初覈覆覈。以其直接長官執行初覈，主管長官，執行覆覈，但其長官僅有一級時，即由該長官考覈。初覈覆覈之長官，按考績表所列項目記載，分別詳加切實考語，於每次考試終了後，密封彙送銓叙部審查。其所執行職務因特殊情形，不能依法定期舉行考試者，得由其主管長官陳明銓叙部，舉行特種考試。銓叙部於每年度終了，將各次考試表，審查完畢評定等級，分別決定獎罰，如初覈長官、覆覈長官之考覈，有徇私不公，或遺漏舛錯情事時，須依法交付懲戒，但此項考試辦法於政務官不適用。上述考試辦法，尚稱妥當，惟銓叙部之工作過於集中，各機關專司吏治工作組織之必要，益可見矣。

升遷與加薪

升遷與加薪，均可鼓勵吏員向上之心，增加其對於工作之興趣，爲良好吏治政策中所必有之規定。吏員升擢之途徑，不外三端；一曰考績，二曰任職年限，三曰晉級考試。普通同一級內之升擢，均賴前二者而決定。不同級之升擢，例如委任官擢升荐任官，或荐任官擢升簡任官，竊意應探晉級考試之規定。此項晉級考試應只限於卽待升擢之現任吏員，依照目前考試及格人員不能以簡任官叙用之規定，此項高級考試，似尤有其必要。加薪雖亦鼓勵吏員之一道，却與升擢有別，蓋同一職位，薪俸亦有高低，加薪之標準亦有三端：一曰制定年限，任職至若干時期便可自然加薪，二曰考試，三曰主管長官之特別推薦。至於遷調，則既非升擢，亦非加薪，例如工務局技士調遷公用局技士是。凡此種種，均應有適當之規定也。

吏員之訓練

吏員之訓練可自兩方面言之，一曰準備投考人員之訓練，二曰在職吏員之訓練。前者應由考試機關與各教育機關通力合作，設法使各學校之一部分課程實用化，專門化，後者則各行政機關均負其責，不特爲良好升擢政策的必需條件，且可增進行政之能率。以國內現狀而言，各機關服務人員，例可分爲二大類。第一類爲舊式吏員，對於公文處置極其熟悉，而對於近代行政原則與技術則茫然不知。第二類爲學校出身人員對於近代行政原則技術有相當之了解，而對於各機關現行公事手續不甚明瞭。二者均非全

才。苟能在公餘之暇，對於此二種人員加以訓練，補其短而兼其長，則庶幾乎可得全才矣。於此可介紹一種訓練方法，名曰「三位制」(Three-position plan)，爲美人吉陸白瑞斯 (Gilbreths) 所提倡者，要而言之，三位制爲承上啓下的吏員訓練。例如乙吏員如被升擢即得甲位，丙如被升擢可至乙位。乙目前雖有其自身之位置，但同時復向甲請益，並有指導丙之責任。依照此法，乙似有三種位置，故名三位制。此種訓練法，如能與大規模之在職吏員訓練相輔而行，則其成效尤著。

吏員之降黜

良好之吏治法則，對於吏員之降黜應有相當之保障，否則考試任用而後，主管長官不分青紅皂白，一紙令文便可任意免職，考試之效用，文官之保障，安在哉？然而此種保障，亦自有其限制。設保障過嚴，則考試及格人員，一經任用之後，易有莫之敢侮的氣概，在上者指揮措置，必感困難，亦非所宜也。最普通之保障方法，爲主管長官對於其所屬吏員得隨意降黜，但必須將其降黜理由送達考試機關及被降黜吏員各一份。亦有規定被處分吏員得上訴於考試機關以申曲直者。

退休與卹金

公務員退休與卹金之規定，亦爲良好吏治法則所必備。有退休規定，則年老而不能稱職者得以減少，而年當力強者之擢升機會得以增多。有卹金規定，則吏員可以安心服務，老得保障，少可努力，非分之想自絕。退休之標準應以年齡爲主要，同時復應顧及各吏員之任職年限。通常多規定最低最高之標

準。吏員年齡達最低標準時（例如五十五歲）得自由退休；至最高標準時（例如六十五歲）則強迫退休。退休後應得卹金之多寡，則以其在職薪金與其任職年限之久暫而作比例配分。至於此項卹金之籌措，有三種方法，第一完全由歷年薪俸扣積而來，用意與強迫儲金相彷彿。第二完全由政府供給，與平等俸給無關。第三半由政府供給，半由薪俸扣積。此三種方法各有短長，但以第三法為最通行，理論上亦最健全。蓋第一法似強迫儲金，吏員意見難求一致。第二法不特政府負擔過重，且亦不能激發吏員之興趣。第三法雖有強迫儲金性質，而將來之收益，較其所儲者多出一倍，當然樂為。卹金之收集與保管，如由政府自理，則必須遵守通常人壽儲金之法則，嚴定基金保管款項出納之章程，且保管委員中應有吏員公舉之代表若干人，方可昭大公而固保障。據作者個人意見，國內各市政府，對於卹金之管理素乏經驗，舉辦之時，不妨利用商業組織，就各大保險公司中，用公開投標方法，擇其歷史較久，組織最健全，信用最鞏固者，與之訂定特別合同，隨時復加以適當之監督，似最妥善。故吏員卹金問題，實一團體共同儲金保險之問題。前所言者，雖僅於及養老金一端，然卹金範圍，固不限於養老，此外如死亡、傷損、疾病等，亦可有相當之保障，更不待言也。

州縣大堂戒石箴

清王之春

錄自所著『椒生隨筆』卷之一

今州縣大堂戒石箴曰：爾俸爾祿，民膏民脂，下民易虐，上天難欺。按張瑞義貫耳集，本二十四句，為蜀王孟昶語，宋高宗摘取之。又清慎勤三字，為司馬昭訓長史之言，見三國志。

革新地方行政制度芻議

一、縮小省區與廢止督察專員制

中國的地方行政制度，自從秦漢一直到現在，無論是兩級制三級制或四級制，儘管形式上名稱上有改動，而實質上無多大變更。近十年來，討論政制改革的人，大多偏重中央，次則省府，對於縣區以下的，很少有人注意。

自從國府參戰以後，爲適應戰時體制，除了設置國防會議，并對於中央行政機關已有相當調整外，對於地方，省政府取消委員及主席制，改爲省長制，歸併秘書處民政廳爲政務廳，以一事權，使行政機構趨於緊湊，運用益覺靈活，而其強化的結果，行政效率必然增加，不能不說是國府賢明的處置。可是我們感覺到一切的實施，國策的貫徹，原則的決定固在中央，而推行的責任却在地方。假如

上級的行政機構，儘管調整得宜，而中下級的行政機構未能隨同革新，配合適宜，恐怕所收效果仍是有限。況就現在協力大東亞戰爭，厲行新國民運動說，無論是保障治安，增加生產，組訓民衆，沒有一樣不須要從縣做起，沒有一樣不須要縣長區長保長督促人民做起。若是縣長沒有權力和能力實行督促指導，是不會收到效果的。

若是省縣隔閡，省長照顧不周，監督不力，也是不會收到效果的。所以我們覺得改革行政要是澈底的話，似乎省政府的組織應該略爲縮小，縣政府的組織應該儘量擴張，而聯帶的省區過大，縣以下的機構過多，也有檢討的必要。

省的名稱雖始於元，而由來已久，在秦爲郡，在漢爲州，在唐爲道，在宋爲路，至元方設行省，明清照舊制未曾變動。惟其區域大小不盡相同，往往因官制遷，即一代之中亦殊無常制。大的省份管轄縣份多至一百餘，最小的省也有屬縣數十。清代爲免除省縣隔離起見，特設清與府，採用四級制。民國初設道尹，爲虛三級制。民國二十一年後，湘鄂贛皖等省劃匪區設有行政督察專員制度，逐漸推及其他省份，或兼縣長，或不兼縣長，重在兼任分區保安司令，軍事作用比較政治作用爲多。名義上是三級，實際

上還是兩級。

事變以前的省主席、不無精明強幹、擁有實力、要說就說、要做說做之人、主席其名、省長其實、視省府會議爲形式、一舉一動、各廳委莫不唯命是從、權力未嘗不集中、政治未嘗不強化、但其究竟對於各縣真相仍是半明半昧、不能指揮如意。就是添設幾個行政督察專員、也是疊床架屋、隔靴搔癢、不能實行「督」與「察」的職務、公文的來往、政令的推行、財政的審核、每每系統不明、輾轉貽誤、無形中減少了行政效率。省還是省、縣還是縣、不能緊密的腳接起來。猶憶民國十九年舉行三中全會、伍朝樞等曾有縮小省區建議、當時以爲是一種高調、不願引起麻煩、以致束諸高閣。現當事變以後、地方檔案散失無存、一切人事重新改組、尙未養成一種地盤的觀念。事實上又有許多特殊環境、大多依據地理的習俗的及軍事的關係之差別而來。現在江蘇有江蘇省政府、有蘇淮行政長官公署、有蘇北綏靖主任公署、浙江除浙江省政府外、以前也曾有浙東行政長官公署、這固屬是一時的現象、但也可供今後縮小省區、添設行省的參考。以中國之大、改設三五十個行省並不爲多。況且在此全力建國時期、實行縮小省區、

在人事上更可運用圓活、在地理上順其天然形勢、亦甚自然。倘以聚集中央之各地方的優秀人才、散之地方、各爲鄉梓服務、則各得其所、人盡其才、必能免除地方派別的爭執。其最大作用尤在省區疆域縮小、轄縣不多、約在十五縣至三十縣之間、省長精力可以指揮監督而有餘、政治之修明、治安之確立、必可計日而待。而行政督察專員之制也可因而廢止。

至於省區應如何縮小、根據舊府道區域、抑或重新釐定而暫採取現實區域爲範圍、重在軍事抑重在政治、當待政治當局的英斷、不是普通地理學者或政治學者的專家所能妄議。不過、改革疆域是一件非常的舉動、當就歷史地理政治經濟風土人情各方面詳爲研究、權衡得中、不可太遷就事實。中國疆域遼闊、省分衆多、各省有各省情形、尤應博采周諮、先行擇少數省份試辦、以觀後效；總之原則上我們認爲縮小省區是確實可行、在時機上尤不應該錯過的。

二、充實縣政府與提高縣長職權

中國的一個大縣比歐洲的一個小國還大、從前有眼光

的學者如顧亭林，早就認爲縣的地位應該提高，縣令應該久於其任。在君主專制時代，厲行中央集權，不知有地方；人民對於政府，除了訴訟納糧以外，差不多沒有關係。在現在卻不然了，建國根本，離開不了自治單位的縣。國父一則曰：「地方自治者國之礎石也，礎不堅則國不固」。再則曰：「三千縣之民權猶三千塊之礎石，礎堅則五十層之崇樓不難建立。建屋不能猝然，建國亦然，當有極堅毅之精神，而以極忍耐之力量行之，竭五十年之力，爲民國築此三千塊之礎石，必可有成」。可見縣的重要性。

縣長爲事務官，不應與省政長官同進退。以前中國政治不上軌道，每換一次省主席，即將所有縣長調換一空，非有強有力的靠背不易蟬聯，於是人懷五日京兆得過且過之心，很難久於其任，於是一切考績都成具文。事變以後，有一些縣長是由地方維持會產生的，或是熟習地方情形，素負聲譽，而能與地方駐軍緊密聯繫，經省府委任的，或逕由省府委派的，並且先後分期來京受訓，少有調動，這是一個大進步。

從前縣長的上級機關很多，職權混淆，所謂中心工作數不勝數，往往弄得手忙腳亂，吃力不討好。現在是異常

簡單了，可是把物資的統制配給、租稅的徵收、認爲工作的大部份，反把清查戶口異動、整理保甲警察、興辦教育、禁絕煙毒、提倡衛生、以及宣揚國策組訓民衆這些要政、視爲例行公事，表面文章。最要緊的新國民運動和參戰以後如何保障治安增加生產，更不知切實着手。倘若地方駐軍濫用職權，更使縣長辦事艱難。不肖者狼狽爲奸，擅收非法租稅，貽禍地方，不但不能解除民衆痛苦，反而增加民衆痛苦，當非政治當局者所願聞。所以我們現在爲求貫徹國策喚起民衆起見，非將縣長職權明白釐定不可，非提高縣長地位優選縣長適當人才不可。縣長倘前規定簡任荐任，隆其禮遇，限其資格，則有志者及有能力者必肯認真做事。從前張文襄公說：做官最有權力的莫過於宰相與縣宰，不爲良相，必爲良宰。漢朝的史治昌明，就是這個原因。

不過，縣長權力過大了，又恐變成土皇帝。譬如苛捐雜稅早經禁止，有些縣份假借政費不足，未經呈准，擅行徵收，或憑藉權力，橫徵暴斂，是大大違法的。倘能劃清省縣收入，規定縣財政獨立，不使混淆，縣財政不虞匱乏，縣長俸足以養廉，而又明定考成，自可勉爲好官。

光是縣長一個人做好官還不成，因爲縣裏事太多，工

作太繁、縣長決難博學多能、百無一誤、必須有優秀的佐治人員以爲之輔、才能得心應手。近來佐治人員能稱職的十難得一、而且薪給過於菲薄、不能安心。倘若對於縣政府秘書局長科長一律予以荐任、增加待遇、有才能的自然肯幹、縣長得到好幫手、又何患不能措置裕如。我們相信中國縣政一旦上了軌道、中國政治才算是真正的清明。

三、強化下級機構與慎選保甲長

中國的地方行政制度、假如省與縣的機構俱已調整適當、所餘下來的問題只有區公所與保甲的問題了。

從前縣市組織法規定下級機構過多、而自治省份與剿匪區域不同、縣與市又不同。有的稱區署、有的稱區公所、有的稱鄉鎮長、有的稱坊長、有的稱保甲長、還有的稱聯保主任或聯莊會、弄得五花八門、名目混淆。而層遞輾轉遇着緊要事項、非特有誤時機、抑且濫開公費、加重人民負擔、尤以鄉區爲甚。於是下情不能上達、上面要推行的政令、也不能迅速的傳達至民間、非嚮壁虛造、即以不了了之。如有不肖份子從中播弄、即可假藉名義、顛倒是非作悲的工具。觀於以前訓練壯丁、辦理禁烟積穀、弊竇

叢生即可想見。所以現在爲實事求是、減輕人民負擔、便易推行政令起見、應將縣以下的機構儘量減少、設法充實、縣以下爲區、區以下爲保、保以下爲甲、再不有其他名目萬不得已才有聯保。

寄保甲於軍令、這是管子遺規、爲適應戰時體制、爲肅清遊匪保障治安尤屬相宜。但是捨本逐末、或得魚忘筌、過去的弊端也發現不少。我們現在必須規定那幾件事是區長應該做的、那幾件事是聯保主任保甲長應該做的、不可把一切事都推諉到他們身上去做。什麼事先做、什麼事後做、也要有個程序、不能一時刻就都能做齊。無爲政治現在不可能、擾民政治也決難把握住民心。只有因勢利導、因民之所利而利之。愈有能力的人、應該愈向下做工作、纔可以組織民衆訓練民衆。所以下級機構不求其多、唯求其健全、求其腳接、能收上行下效一呼百應之效、而無東拉西扯冥頑不靈之弊。地方上真正親民的是保甲長是區長、尤須慎重選擇。區長等於漢代三老。史稱壹關三老能上書言事、這種制度在管仲治齊、焉敖治楚、子產治鄭時即有的。漢代對於三老極其尊崇、有俸祿、他們也確乎是地方上忠信老成之士。儘管地位卑微、做的事卻不少。

現在全面和平尚未達到、游離障礙正待肅清、而參戰協力更須艱苦倍嘗的時際、地方下層所負責任尤大、非機構緊湊不能決幹、非慎選保甲人員不能實幹。

我們要做到金字塔式的政治、築好民衆基礎、這是一個先決問題、現在新國民運動才做到青年少年公務員的組織、如何而推及到全民、散漫的使其團結、有紀律、把愛家愛鄉愛地方的觀念擴大、爲愛國愛盟邦愛東亞的觀念融成一片、這是一個極艱難的工作、非做不可、非從地方上有能力有聲望的人士領導民衆去做不可。地方下層中要想找出多少像這樣的領袖當然是不容易的、但是要找少數領袖似尚不難。我們希望地方下層組織能夠有劃一的簡單的充實的規定、縣長再能求賢若渴、不爲地方士劣所劫持、有了幾個賢明人士共事、做了縣長的幫手、地方政治自易於推進、而參戰力量亦可增強、這是地方之福、亦國家之福。

以上所述、卑之無甚高論、天下事無絕對的利害與輕重、只要有益國家、有利地方、即宜權衡利害輕重、在適當的時機、毅然行適當的革新、諒賢明的政府當局、必予以考慮及之。謹貢芻蕘、以備採擇。（轉錄南京中報社論）

強化地方行政的重點

中央與地方行政權限問題、世界各國因歷史傳統、地理環境、民族結合種種關係、而行不同的體制、政治學上遂有中央集權、地方分權及均權種種說素。但我們若以全體主義的精神講、則實無所謂集權分權。中央與地方應發揮其組織機能、合成一國的總力、而以行政的強力化與簡捷化爲歸。此在平時當爲一種進步的理論、而在戰時則尤足應付實際的需要。日本最近在強化國內態勢諸措施中特將甚重要的行政事務分由地方官廳負其責。并將具有指示權及指示請求權的地方行政協議會會長的權限更加擴大。這在我們看來、正是中央與地方一體化的表現、使中央機關的企劃性與地方機關的執行性更趨於強化、以充分發揮中央與地方各具的行政功能、達到運營的靈活與迅速。

我們再就中央與地方的本然關係說、中央與地方原爲一體、中央爲各個地方的構成中心、各個地方爲中央的構成份子。中央政府代表國家爲一切施政指導的總樞、而一切政令施行的實際則在地方、故地方政府乃爲實際執行政令的部份機構。因地方政府執行性的傾向的確認、故其執行

權力的強化亦爲自然的要索，而中央政府爲求充分發揮其指導機能，亦必求其權力的集中，從而一切施政得收推行盡利之效。所謂中央權力的加強，應該是地方權力加強的總和，前者即企劃性的首腦強化作用，後者即執行性的肢體強化作用；若中央指導力薄弱，則地方執行力決不能強健，反之，地方執行力薄弱，則中央指導力亦決不能強健，二者非相反而實相成。

以上我們指出地方政府執行權力的強化，乃在增加其全體的行政效能。中央與地方如此，即地方中的省與縣市亦復如此。現在試就此基本認識來考察一下我國中央與地方的關係。

過去我國地方行政，在專制時代自當別論，自民國實行共和政體以來，就與中央的關係說，即有二大弊病：一爲尾大不掉。特別是軍閥專橫時期，經視中央法令，各自爲政，強徵捐稅，截留國款，甚至佈置黨羽，自樹勢力，以與中央抗衡。因此而有政令不出國門之謂。一爲偷惰無能。虛行故事，敷衍推諉，執一不求有功，但求無過一的習語，外爲謙虛，內則圓滑，所謂但求無過，實即事事不舉而已。嘗聞辦地方行政者還難辦或不願辦的中央飭辦事

項，輒以二種手段應付，一種是攔，一種是推，省推給縣、縣推給區、區推給鄉鎮，推到最下層無可再推，結果便由化大事爲小事而到化小事爲無事。因此政治變成公文的承轉，不著實際，所以又有公文政治之譏。此中最大癥結，即在於中央與地方未能融合一體。

現在的情形，當然不是這樣，但我們更望中央與地方能完全免除隔閡。使中央種種決策定法在推行上一點沒有阻礙，使人民種種生活工作，在活動上處處感到便利。要做到這樣，我們以爲中央政府必須多予地方政府執行的權力，對地方政府加以充分的信任，使能放手去做。這是我們除去了人的關係而且專就事實立論的話。行事要立法，但有時法立了，事不一定行，行不一定通，所以不行不通之故，我們認爲當從負責實際執行責任的地方政府着眼去求得一個切實的解答。

在應該加強地方行政執行權力的前提下，我們更認爲必須因地制宜、因時制宜、因事制宜，分別增加種種具體的權限，而地方政府行使此種種權力則需要增加其本身的人力與財力。人才財力兩種中尤以財力爲主要，因人才的難致，有時亦即爲財力不足之故。財力的增強，在今日民生

披版之際，增稅似有困難，因現時稅制大半爲一般平民所負擔，故最好向富有者徵募公債。公債利用得當，決不致於病民病國。最切要的法法還在於財政的運用。必辦者雖需官費亦必極力籌措，應減者亦必排除阻碍予以裁節。政府於此必須有大決心，何者應增，何者應減，何者必辦，何者緩辦，摺衷注此，方足以濟事。

這裏只是簡單而抽象的指陳其重點所在。我們希望政府當局能博採衆議，詳加研究，定一強化地方行政的具體方案。（節錄南京申報社論）

提高行政效率與人事問題

在今日戰時體制下，凡百措施，莫不講求效率，無論在精神在物質，均不容浪費。一國政治，爲整個國計民生所繫，其與強化戰爭總力至深且切，故我中央當局，在行政院下有行政效率促進委員會之設置。

論者謂行政效率之基礎，實建築於機構上。如機構組織完密，即能有高度的工作效率之表現。猶如一具精良機器，運轉靈活，則任何人駁之，胥無問題；反之，機器本

身欠佳，取之者焉得有美滿之成績。或有人以爲行政效率之增進，全係人事問題。苟無卓越人才以主持政務，縱有完善機構，亦必等於虛設。人存政舉，人亡政息，打開歷史，全可證明。蓋機構爲死物，必有賴乎人力之運用也。

吾人俯仰而論，兩者皆嫌失之偏激，未可作爲定論。實則行政機構與工作人員表裏相成，相互爲用。精良機器須有熟練工人爲之駕馭，始克製造大量出品。茲先對人事問題，略貢獻數端如左：

古人謂：「朝有賢能，野無遺才」，要確實做到此步田地，洵爲不易之事，但公務員之任用甄拔，須本人材主義，自爲理所必然。我國公務員任用法第三四兩條，規定荐任委任職之公務員，均以經高等與普通考試及格，或與相當之特種考試及格，列爲各款資格之首；各機關選缺，亦規定就分發考試及格人員，儘先任用。立法精神，可謂完全膺合人材主義。且必如此，人民之服官權利始能獲得保障，政府之工作人員始能獲得優異人才。前事不忘，後事之師，過去我國吏治之所以未能澄清，良以用人不以法爲準，往往重親私輕才能，以致不肖之徒，得鑽營倖進，其不稱職之無能份子，對事務決不能以最經濟之手法爲最迅

速之處理、於是行政效率之一般水準遂因之降低。降低者何？即政府所費之金錢、未能購入其應得之勞役；亦即政府政費之支出、不能發揮最高最大之效用。次之、爲公務人員之任用甄拔、如不嚴格、結果是少數不才者當選、其關係猶小；倘平日考績失當、則影響所及、範圍較廣、勢必造成怨望懈怠之現象、損及全體公務員之工作精神。如行賞不公、致狡猾者受上賞、忠勤者遭濫沒、則不能激勵其奮發不息之熱忱；陞遷不平、資緣者竊上位、賢能者居卑職、則不得鼓勵其工作興趣、率皆成爲了草塞責敷衍將事者流。在工作上既缺乏奮發勤勉勇往直前之精神、自然動作遲緩、遷延時日、馴至全部呈現頹唐散漫之象、是以如言行政效率、必須注意考績標準、考績標準爲何？在原則上不外：一、以各種職位、按其事務繁簡、性質難易、及責任輕重、與所需教育程度、工作經驗等爲依據。二、每一公務員於正式任用後、不但當服務至一定期間、且須表現若干之工作效率、勇及品性之優良等、始得加多其薪給或提高其地位。惟是項標準、應作客觀判斷、不得有私人主觀的好惡或某種關係存乎其間。復次、爲公務人員一經考選與銓叙及格正式任用後、即受法律保障成爲永久職業、

非有濫職之處、依法律程序不得撤換。每見許多事務官自動與其主官同進退、或事實上不能安其位、有五日京兆之心、此種情形、減少行政效率確爲匪淺。其實事務官並未負有政治責任、其工作僅對政務官之既定策略作實際之推進。以民權主義言之、政務官之進退、是以其政治主張是否爲人民所擁護爲準則、故宜由人民選舉與罷免之；事務官則以其技術才能是否合格爲轉移、故由國家考選之。政治主張有隨時代環境而有適與不適之變遷、但技術才能則不受政治變遷之影響。前者在位有久暫、後者則爲永遠職業、前年八月中央改革行政機構時、主席曾發表談話、其中即有「確立文官制度、劃分政務官與事務官之權責、政務官之職掌、在政策之決定、以時廻翔、事務官之職掌、在事務之執行、不隨政務官以爲進退、其任免及獎懲、均有法令之保障、務使各盡所長、各安所職、不因政務官之更迭、而影響及政務之進行」。之訓示、是以事務官之効力對象、是爲整個國家的、斷非對每一政務官之私人也。當茲政府注視行政效率之時、對於人事問題、尤當慎遵主席之訓示、以及嚴格任用甄拔、注意考績標準、則行政效率之提高、當不難臻於至善之境也。（轉錄南京中報社論）

地方從政須知

(下)

殷亦農

七 安 戢

郡邑之所貴於牧令者，不僅在于田賦之徵比、訴訟之審斷已也，必其有康民之政、能以除暴安良、措斯民于衽席之上也。夫政清刑平，則奸猾泯其迹；民阜年豐，則竊盜匿其形。然而必謂鼠雀之爭、不生于刑措之時、么麼之擾、盡在于鼎沸之日者，亦未必然也。而况時值今日、民生則摯隘多愁、四境則萑苻不靖、安戢之政、又焉可以已乎。故民牧者首宜政治修明、以固其本、鋤莠戢暴、以濟其變、固本之政、弭事變于未然、鋤莠之政、防事變于已起、均安民之至者也。安戢要旨、綜如下述：

一 治奸猾 奸猾云者、有如地棍土痞、剽悍之徒、生事害人、爲禍閭閻、結衆行兇、抗官玩法、此輩不治、則益肆橫行。萑苻多盜、足爲厲階、宜隨時密察、陰爲記籍、其兇頑者、盡法懲治、務絕根株、斷不可苟全姑息、以濟其奸。其有明曉事理、尙堪矜全者、則畏之以威、懷之以德、使就我範圍。一旦遇有緩急、亦可收驅策之效也。

二 安良民 爲民牧者、于良民莠民之辨、最宜審察、蓋良民安心鄉井、懼罹罪辟、

其行迹與莠民、本自不同；惟或爲人陷害、捏告誣攀、承辦員吏、有時失察、加以誣治、稍一不慎、玉石莫分、傷一良民之事小、全邑良民解體之事大。使莠民得以逞其奸謀、加以煽揚、往往本爲良民、而與盜匪通聲氣矣。本爲良民、而反抗官府矣。皆由于牧令事前不加詳察、事後昧于推求、令良民無以安其生、莠民得以遂其計、此危政也。故牧令首宜于平日詳察其是否爲良民、而加以保障、使良民得安、則邑政得安矣。

三 清戶籍 肅姦宄治盜賊之法、厥爲清戶籍。蓋姦宄之謀釁、必有其所託足、盜賊之竊發、必有其窩家、若勵行清戶籍之法、則姦宄盜賊、無所遁其跡。果能辦理嚴峻、足以弭事變于無形也。

四 嚴緝捕 緝捕之法、應嚴之于平日無事之時、不應嚴之于事變已生之後。蓋盜賊除深山大澤、綠林嘯聚者外、其散處城市鄉村者、平居出入、生理經營、交游往來、初視之無異良民。而情形詭異、究有不同、督捕之人、最易稽察、若邏緝周密、則宵小之徒、無所容足、社會安寧、於以保障。倘平日疏忽泄沓、一旦有事、限令緝追、嚴于水火、縱能尅日破案、案破之後、又復疏懈、將如治絲愈焚、永無寧靖之日矣。

五 杜盜源 語云：謾藏誨盜。治盜之法、尤重于杜誨盜之源。一日重農事、民之爲盜、大率起于游惰、迫于饑寒、牧令之官、宜勸民重農課、其有游蕩之徒、勸之正義、授

以生計、使免于凍餒、則盜匪自不易生。二曰禁賭博、社會害蠹、首推賭博、不肖子弟、一墮術中、身家破敗、必流入于盜匪。故查禁賭博、實弭盜之善法。三曰禁游娼、游妓土娼、最爲藏垢納污之地、尤爲盜匪淵藪、允宜責令警察局所詳密調查、嚴行驅逐。其仍留本地者、限令改業、另圖生計。以上數則、僅其大端、至如政刑清平、以謀保息、講求厚生、以阜民用、尤爲治本之法。

六 禁械鬪 風俗之壞、莫過于糾衆械鬪、殺人掠奪、往反報復、甚至于官干涉則抗官、兵彈壓則抗兵、目無法紀、實亂之階。爲民牧者、遇有犷悍好勝之民風、首宜懸械鬪爲厲禁、雖少數人私鬪、絕不寬容姑息、一方努力政治設施、親民疾苦、使民意宣通、則械鬪之風自息矣。

七 驅游民 游民有二、一爲本地之游民、卽游手好閒之徒、終年失業、浪蕩鄉里者。當設法施以教養、授以生計、使免于游惰、則不致爲害鄉里矣。二爲外來之流民、如逃荒難民、携妻抱子、負擔而行、或假裝行客、結夥聯朋、或借名游方、打拳賣藥、或喬裝乞丐、棲宿窰廟、此等人形蹤詭秘、易生事端、宜隨時驅逐、以杜亂源。

八 查邪教 鄉民愚昧無知、多舍人事而信鬼神、最易爲邪教所乘。其始以頂香看病爲由、繼而斂財惑衆、無所不爲、大之足以釀成禍亂、小之亦爲盜匪所叢。牧令之官、下

車之始、卽宜明訪密查、本境內有無邪教、一方嚴密查禁、一方開導愚民、則人民思想易入正軌、而邪教不致爲害矣。

八 撫 卹

牧令之道、首貴仁民。其政有常有變：時和歲豐、其常也。兵疫水旱、其變也。處乎常變之際、所以發政施仁者、方術匪一、綜其要、厥維教與養而已。蓋先事而謀民生、貧匱而興教養、俾老弱孤寡、四方無告之人、得贍足生計、無憂衣食、此平日養民之政也。災變猝起、荒饑立呈、當米貴而未盡、民飢而未死、施以急賑、使之無所重困、此遇變施濟之政也。要當養濟兼施、先事而預籌、當事而有備、斯能盡撫卹之道矣。綜述其要、概爲十端：

一 明教養 養民之政多端、如老幼孤獨廢殘廢之人、皆所當養。惟官方之仁政、與人民之善舉有異、人民團體之善舉、其旨在養、得養已足、更無所事、官方之仁政則不然、於養之外、厥重在教。蓋養不過救濟於一時、而教可以維繫於永久、養不過施于少數之人、而教可以遍及全體。如養老院育嬰堂殘廢院等、首須教以識字（近世盲啞等人、均可教以識字）、使之常識具足；次授以各項工藝、使之習有技能。然後視其情形、或長期

留院、卽以其工作出品、補助生活、或准予脫出、使之自營生計、則此輩無依之人、始雖賴官家之養、其終得自食其力、溫飽無虞、豈非教養相兼之效乎。且官家之經費有限、而人民之待養者孔多、如是脫離一批、收容一批、循環遞進、使貧而無告者、皆有受教養之機會、裨益者尤多也。

二 重施濟 兵荒水旱之災見、而賑卹行、賑卹所以救民也。當官者於施急賑之時、宜首重四事：一曰迅速、災象洊至、瘡痍頓起、數十萬生靈之流離饑饉、舉皆待我而救濟、恃我而生存者也。爲民父母者、自宜急切措置、火速施行、舉凡查勘報災籌賑急施等類、早完一刻之公事、卽早保全無限之民命。萬不可因循玩忽、以誤生靈。二曰認真、急賑一舉、流弊滋多、計慮未周、災民卽不能沾濡實惠。故宜認真督率僚屬、切實舉辦、嚴其賞罰。蓋任事認真、則無濫無遺、一粒之惠、足以徧及窮黎。賞罰認真、則公正廉能之士登進、而貪奸私剋之徒匿跡、賑卹之政、乃不虛設。三曰勤勞、一邑之有災、牧令視之、如身體割損、相侵肌膚也。必須胼手胝足、畢盡勤勞、查災履勘、事必躬親。卽紳商之勸諭、捐輸之倡導、籌賑之設施、尤須奔走呼號、不遺餘力、方可以收事功。四曰清廉、災區之地域廣闊、施賑之頭緒殷繁、所需于人者綦夥、爲牧令者、允宜持身清廉、潔己自奉、然後勤查僚屬、力戒貪冒、務使款米衣物、涓滴歸之災民、則饑饉餘生、安輯在

望矣。

三 倡工賑 大災之後、災民已無生業、賑卹之法、首當倡以工代賑。或由官家修築道路、興濬水利、勤作有益之務、既可以利民、而災民藉力作以資生、洵兩便也。官家興作之外、尤應廣勸富紳營制作土木之事、蓋損富而富未有所損、益貧而貧民實獲其利、亦工賑之一法也。

四 授生計 授生計之法、蓋自平時急賑兩方言之、地方牧令、平時對於本邑貧民、及游蕩無業之徒、設法授以生計。如提倡手工業等、使之習有技能、俾謀餬口。一旦遇有災變、宜擇年事富壯之人、分任重役、而於老弱婦女、則謀其簡易生計、或舉辦臨時工廠、授以手工或貸予款項、作小本經營、使失業災民、咸可存活。宋富弼知青州、河朔大水、流民就食、弼勸部民出粟、益以官廩、得公私廬舍數萬區、散處其人、簡老弱病瘠者廩之、山林陂澤之利、可以資生者、聽流民取之、凡活五十餘萬人、此授生計之效也。

五 資物給 災變之臨、範域至廣、極貧民戶、施以賑濟、固矣；而中等民、尤宜顧卹。蓋災變一起、殷富之戶、多圖囤積以營利、因之物價飛漲、用給匱乏、極貧之戶、資力毫無、影響尙淺、中等民戶、既不能如貧戶之仰恃賑卹、又未能如富戶之廣事囤積、坐視物價高漲、惟有束手待斃而已。爲民牧者、惟有資以物給、使無匱乏、首應嚴禁閉

糴、以維民食、均輸平糶、以杜囤積、然後平準物價、以疏民用。暢通百貨、俾無壅塞。使中等民戶安、則舉邑皆安矣。

六 廣安集 凶年饑歲、老弱男婦、成群出走、輾轉道路、殊可憫。爲牧令者、亟宜勸諭綏輯、使之各安其所、毋輕去鄉井、以免流爲道孳。至于他縣流民、走徙就食者、若處之不以其道、或肇生釁端、或立成餓殍、應擇寺觀空所、酌予安插、善爲約束、則流移得所矣。

七 善遣送 每遇災重、外縣貧民、就食四方、瑣尾流離、情固可憫；惟其中亦有游蕩之徒、煽動愚民、藉口出外、冀博贏利。若概予收容、則流移所至、反超越本籍數倍、食糧管理、俱感困難。宜斟酌情形、對於老弱衰殘、分別收容、其年尙少壯、及力能營生者、隨時勸諭、遣其出境。至收容災民、一俟災情略定、鮮有思念故鄉、服田力穡者、而舉目無親、言歸無計、爲民牧者、宜酌量道程遠近、或助以路費、資送回籍、或分咨歸途各縣、酌予便利。

八 禁害蠹 災歉饑饉之歲、時有匪徒溷迹、或騙竊難民衣物、或收買貧民子女、或乘機拐逃、或轉行鬻賣、災民受害者、比比皆是。牧令之官、宜嚴飭查禁、設法防止、一方禁止災民、不得鬻售及遺棄子女。一方嚴究人販棍徒、潛迹其中、則害蠹自止矣。

九 勸保障 近年農村破產、生計頻絕、不俟災變之乘、貧民已墊隘多愁、謀生乏術。爲牧令者、宜本爲民父母之責、盡噢咻提攜之任、設法保障其生活、以甦困窮。如貧民借錢借穀、宜與農村合作團體協商、寬其歲月、並嚴令典商、不得典質農具、多方設法、予以輔助、使其生活得有保障、則農村賴以安定矣。

十 督善後 災禍之後、瘡痍未復、善後百端、要在牧令之官、勤爲督飭、盡心規畫、則民生雖困、而元氣可復。若再疏忽泄沓、任其自然、則災民陷于永劫不復之地矣。善後要政、首宜使民歸農、無種者貸予籽種、無牛者代爲借牛、其有牛種可借、而田畝久荒、糞草全無者、則轉商諸合作機關、按照田畝、放予貸款。來年播種、禾稼登場、再償本息。則窮民俱得力田、不違農時、轉瞬收成有望、即可養贍室家矣。

九 厚 生

周書洪範、首陳曰食、伏勝以爲萬物之始、人之本也。（見尚書大傳）然食特八政之一耳。若以六府言之、則穀兼農事、而金木水火土、各方所產不一、凡足以資厚生之用者、皆乃養民之政也。牧令之官、職在養民、故平日宜講求厚生之道、以阜裕其民、首應播百穀、勸耕桑、以重農食。繼則擇地所產、或竹或梓、或果或木、或棉或薯、或滷或

酒、任土地之宜、以各盡其利。再則提倡手工、講求副業、以佐農產之不足、更昌興水利、以改良灌溉、倡導合作、以疏通金融、夫然後物產足而民用給。保息之道、蓋莫善於此、茲分述如次：

一 辨地宜 夫南北異方、高下異勢、此地勢之不同也。燥濕異性、疏澗分功、土脉厚則周原膺、土氣緩則葛牛闢節、此土性之不同也。爲牧令者、首宜於本地氣象土壤、調查詳盡、然後因地適物、善爲勸導、宜水田者、則設法爲之開渠、或令之鑿井、或令之蓄水；宜植果木者、或令之廣植果木、或令之遍種森林；其土地沙薄者、則令之種植蕃薯；其土脉疏潤者、則令之種植棉田、各擇土性之所宜、而爲之因勢利導、則草萊盡闢矣。且周禮有一易再易之田、蓋土性多變、若種植得法、瘠土亦可變爲良田。如河北多沙薄之壤、民間或栽柳種草、或苜蓿地丁、其根深入地中、枝葉又能挂土、種之數年、地性可變、儻能因而利之、亦變閒田爲畎畝之一法也。

二 盡地利 昔劉善明爲海陵太守、境無樹木、善明課民種榆櫟雜果、民獲其利、此盡地利之法也。蓋山礪而荒、田沙而瘠者、不宜播種百穀、則由有司相度其土壤地勢、分令植樹造林、或教之從事墾牧、或使之畜養鷄豚、務使本境之內、無未耕之土、未開之荒、則地無遺利矣。

三 獎特產 一邑之地壤不同、土性各異、故恒有所獨具之特產。其品質佳良、量數豐富、皆爲他邑所絕不及者、如河北遷安、四境環山、土壤枯瘠、厥田宜考下下、惟桑麻則爲其特產。麻以供結繩之用、桑梗可以編筐、桑皮可以製造高麗紙、往歲該縣所產高麗紙、運銷關外者、歲值十八萬元、銷售京津者、歲亦達三四萬元。又如寶坻土布、行銷于熱河等地、每年銷路暢旺、獲利頗豐。餘如昌黎之梨、深縣之桃、產量彌豐、運銷甚廣。此項特產、各邑所在多有。爲牧令者、宜加意獎勵、注重培植、使其產量增進、出品精良、並設法爲之減輕稅率、則推銷日廣、民生自裕矣。

四 勵副業 歷來司民牧者、祇知督民力穡、而不知提倡農村副業。如育蠶養蜂、成本極微、利源甚普、餘如人民獨立經業之小工業及家庭手工業、皆應由官方鼓勵倡導、輔翼匡襄。使農民多一副業、則生計多一保障、縱有凶歉、亦不致流亡載途矣。

五 倡合作 農村經濟、首貴靈活、一爲金融、一爲運銷、二者稍有停滯、則農村破產、且立隨之。舊日農村、苦於高利貸之剝削、生計日蹙、自華北推行合作業務、經濟情形、頗見舒展、今後民牧、宜勸導人民推廣合作互助、一方繼續貸款、以調劑農村枯竭之金融、一方舉辦運銷合作社、俾農產得以暢銷、則農村經濟復興、指日可待矣。

六 興水利 農田之功、全資水利、吾國言水利之始、由于周官溝洫之政。秦漢以

來、如鄭國渠龍首渠白公渠等、溉田多至萬頃、史書播爲美談。近世涇惠等渠、收效尤著。南北水利、微有不同、大約南方重蓄洩、北土重灌溉、亦由土地使然耳。沈夢蘭曰、溝澗之制、無地不宜、而西北爲尤亟。西北地勢平衍、而無散漫、河流飄勁、而多渾濁、自古稱黃河爲一石水六斗泥、他如陝西之涇渭、山西之沁汾、直隸滹沱永定等河、皆與黃河無異。故其漲也、則渾流洶湧、而衝決爲患；其退也、則河泥滯澱、而滯塞爲患。古人於是作爲溝澗以治之。縱橫相承、淺深相受、伏秋水漲、則以疏洩爲灌輸、河無汎流、野無燠土、此善用其決者也。春冬水消、則以挑濬爲糞治、土薄者可使厚、水淺者可使深、此善用其淤者也。斯言甚卓。爲民牧者、宜查明本境內河道溝渠、塞者通之、淺者深之、淤者理之、豈惟收灌溉之功、抑且弭水患于無形耳。

十應 付

一邑之中、舉凡田賦、徭役、征調、兵刑、教育、農桑、水利、捕盜、救荒、諸大政、莫不萃諸牧令一身。盤根錯節、瘵癘爲勞、而上官也、同僚也、紳士也、鄉民也、軍隊也、又莫不紛至沓來、交接頻繁、則應付之道尙矣。應付云者、非事奉上官、依阿逢迎之謂也；非公趨私詣、交通聲氣之謂也；非裘馬赫奕、趨蹌應對之謂也；乃對於環境所發

生之事態、能加以適當之肆應是也。夫環境之事態萬變、而應付之方術無窮、要當權事制宜、因物與舍。同一事也、工應付者、則舉措裕如、夷險一節；不工應付者、則臨事而懼、猶豫失機，星星之火、可以燎原、達昧之分、即在于此。膺民社者、誠不可不詳察也。茲歷述其要如次：

一 正執守 紛紜萬端者、環境之事態也、隨機應付者、收令之一身也、以一身而御萬變、苟內無主宰、任物推遷、則何以爲治。故必內正執守、外順物情、有可變者、有不可變者、所可變者、因事制宜、無一成之勢、所不可變者、堅定不移、威武不能屈、貨賂不能動、執不可變之道、持無一成之勢、以應萬事萬物、無不措置裕如矣。其不可變之道有三：一曰直躬行、應付外事外物、每不關辭令之條達、手腕之敏捷、而人格感召、收效尤宏。如後漢董宣之號爲強項令、人格之偉、感動帝王、皆由其躬行正直、有以致之。二曰顧立場、應付一事、首宜顧及一己之立場、與立場不悖者、率可遷就；涉及立場者、絕無通融。則凡百事物、方不致捨己從人、失所依據。三曰正爲守、收令之道、端在有爲有守。守者即主宰之謂。昔宓子賤爲單父宰、辭於孔子、孔子曰：毋迎而距也、毋望而許也、許之則失守、距之則閉塞、此即孔子教收令以應付之道也。

二 善因應 因應者、循事態之所生、而爲之應付者也、蓋事態萬端、莫執一狀、要

在牧令之官、順其情勢、因而利導、隨事制宜、變化萬方。齊沈憲補烏程令、甚有政績、太守褚淵歎之曰：此人方圓可施。方圓無定、隨物而施、明乎此、始足以言因應之道矣。

三 固經常 事有經常、有權變、經常者、政之恒軌、不可移易；權變者、所以濟經常之窮也。爲民牧者、接物處事、宜以守經持常爲本、遵循正軌、罔或踰越、間有施用雜術小數、亦只限于不得已之時。不可自關聰明、炫其手腕、縱能售技于一時、終有自敝之日也。

四 達權變 郡邑政蹟事煩、紛紜萬象、若必守經而不達變、則事或扞格難行。且政情奇幻、稍縱即逝、應機赴功、尤貴從權、歷來循良之吏、無不懸經常以爲鵠的、肆權變以資應付。故得行其術、而能運化無窮。

五 推誠相見 牧令之應付事物、雖方術多端、惟其要、則誠而已。事上以誠、則上下相孚、接下以誠、則群情推戴、治事以誠、則政績清明、待人以誠、則感格周至、尙有何事之不理乎。每接一人、治一事、無上下貴賤、推誠相見、當行則行、當否則否、全以懇摯之意出之。初或未能浹洽、久則必能感通、否則依違兩端、敷衍成風、雖見好于目前、久則怨聲騰沸矣。

六 和衷共濟 郡邑百政、與各地官署軍隊團體、息息相關、宜廣爲聯絡、和衷共

濟、則遇事無掣肘之患矣。吾國官場、最大通弊、厥爲衙署各治所事、痛癢絕不相關；如戢盜匪、則以鄰邑爲淵藪、而不肯協剿也；治水患、則以毗境爲尾閭、而不肯共治也；其甚者、互爲攻訐者有之、交相諉卸者有之、此地方政治之所以日窳也。苟平日聲氣互聯、和衷共濟、則一旦有事、亦可收車輔相依之效矣。

七 不卑不抗 官署上下相承、分誼則然、平居盡禮、僚屬恒情、而一涉本職、便當自異、不可仰承憲旨、悅諛成風。或事有當行、而上官意所未喻者、則應委曲剖陳、期於詳盡、或事不當行、而上官嚴詞迫切者、則應申明利害、辨別是非、務以不卑不抗曲盡事情爲主。則事上之道得、而親民之義盡矣。

八 不畏疆禦 郡邑之政至繁也、牧令之官至卑也、一有事故、則巨室豪強之說入、而牧令不得不帖耳以相從也、要津當路之說入、而牧令不得不仰其鼻息也、其他強有力虎而冠者、皆足以亂政者也。馴至一策不能劃、一事不能行、尙何圖治之有？故牧令之官、首宜不畏強禦、方足以盡職。蓋凡治一事、訊一案、只問事之當行與否、事之當、則毅然爲之、雖強有力者尼之、在所不顧也。事之不當、則決然捨去、雖強有力者主之、在所不顧也。抱不畏強禦之精神以治事、則精誠所格、金石爲開、雖有強禦、亦無所施其技、又何必加以搭整、視爲仇讐哉。

(完)

華北政務委員會通令各省市縣公署改稱省市縣政府縣知事改稱縣長

華北政務委員會為適合中央規定、近曾訓令華北四省三特別市公署改稱省政府及市政府、茲為劃一體制起見、去歲十二月二十七日又訓令河北、河南、山東、山西等省政府及北京、天津、青島等特別市政府、自三十三年一月一日起、將華北各普通市公署及各縣公署、一律改稱為市政府及縣政府、其縣知事亦改稱為縣長、至各道公署等則仍沿用舊稱。除訓令各省市政府遵照外、並訓令各總署知照。訓令原文如下：

「為訓令事：查各省公署及各特別市公署、改稱省政府及特別市政府、其各省所屬之道、市、縣公署、暫仍舊稱、業經先後電令通達各省市遵照在案。茲為適合中央規定及劃一體制起見、所有華北各普通市公署及各縣公署、自三十三年一月一日起、亦均一律改稱市政府及縣政府、其縣知事並改稱縣長。至各道公署及設治辦事處等公署、均仍沿用舊稱、無庸更改。除分令外、合行令仰該省市政府遵照、並轉飭所屬各道市縣、一體遵照。此令。」

河北省政府 表彰縣長

二十二年二月日舉行表彰式

保定道	容城縣縣長	王潮新	滿城縣縣長	王鴻聲	完縣縣長	葛毓璋
燕京道	薊縣縣長	徐葆瑩	三河縣縣長	王靖		
津海道	靜海縣縣長	王德春				
冀東道	遷安縣縣長	李公民				
渤海道	吳橋縣縣長	鄭大成	武邑縣縣長	李培成		
眞定道	正定縣縣長	吳偉如	井陘縣縣長	王景岳	藁城縣縣長	高書臣
順德道	南和縣縣長	秦新民	柏鄉縣縣長	陸志清		
冀南道	永年縣縣長	王冠英				

謙豐銀號

資本 國幣伍拾萬元

業務 存款、放款、貼現、及商業銀行一切業務

存款利息優厚 放款利息克己

地址 天津興亞三區二十四號路四德里四十一號
電話三局 〇六一一、四三二一五

通盛銀號

資本 收足伍拾萬元

業務 辦理存款放款匯兌等一切銀號業務

優點 存取便利 利息優厚

總號 北京前外草廠九條一號 電話 南分局 二二〇二
分號 天津義界三馬路四十三號 電話 四局 〇〇五九

洪信銀號

業務 存款、放款、匯兌、貼現

資本 國幣伍拾萬元

地址 天津興亞三區八號路七十五號 電話(三)一六五九
濟南經二路緯七路二四八號 電話三七七二號

益豐銀號

資本 收足國幣壹佰萬元
業務 存款、放款、匯兌、貼現、及商業銀行一切業務
存款利息優厚 放款利息克己 匯兌迅速簡便

總號 天津興亞三區六號路 電話 三局 三七七五
分號 北京前外小馬神廟 電話 南局 四四〇八

天津同興銀號

資本 收足國幣伍拾萬元
經營普通商業銀行一切業務
收受各種存款利息優厚 兼做各種放款利息克己 一切手續力求敏捷簡便

地址 天津興亞三區一號路四十六號 電話 三局 二五〇五
電報掛號 七三五八

天昌銀號

存放便利 手續簡捷

總號 保定

分號 天津、正定、趙縣、甯晉、邯鄲、高邑、定縣、石門、

北京 楊梅竹斜街 十七號 電話南局 四〇八五、三八四八、三八五七

公益獎券

(一) 每期發行三十萬張、每張售國幣壹元、每月十五日在北京中央公園當眾開獎。

(二) 頭獎三個、每個國幣貳萬元、貳獎三個、每個國幣伍千元、參獎三個、每個國幣貳千元、其他小獎共計三萬三千六百十五個。

大東亞戰爭二週年紀念 郵政特別有獎期 儲金

自卅二年十二月八日起開始辦理

頭獎	一萬元	一個	頭獎	五千元	一個
二獎	一千元	十個	二獎	五百元	十個
三獎	一百元	一百個	三獎	一百元	五十個
四獎	五十元	一千個	四獎	五十元	五百個
五獎	十元	一萬個	五獎	十元	一千個
共計獎額	三萬一千五百元	一萬一千個	共計獎額	一萬五千五百元	二萬五千個

開獎日期：民國三十三年三月一日 第二次民國卅四年三月一日

第一次開獎：民國三十三年三月一日 第二次開獎：民國卅四年三月一日

儲蓄期間：自卅二年十二月八日起至卅三年二月九日止

儲蓄辦法：凡在儲蓄期間內，每日儲蓄國幣壹元，或貳元，或參元，或肆元，或伍元，或陸元，或柒元，或捌元，或玖元，或拾元，均可參加。

儲蓄地點：各郵局均設有儲蓄部，或向附近郵局一問便知。

華北郵政總局

同德銀號

辦理存款放款匯兌 貼現代理保險業務

總號：北京前外施家胡同十一號 電話三〇二四六號

分號：天津興亞三區二十六號路 電話三〇二六五號

董事長：梁樹文 總經理：吳翼南

華北合作社有獎貯蓄存款

每戶存入金額九元四角滿期支付十元

獎金總額五萬元（有獎貯金一本萬利）

頭獎一萬元（一戶）附獎五百元（二戶）

二獎五千元（二戶）附獎二百五十元（四戶）

三獎一千元（十戶）

盛錫福

惟一帽業專門店

北京

西單北大街 電話一八〇五局
前門外大街 電話一九四局

恭賀新禧並祝進步

華北合作事業總會

理事長 王蔭泰
 副理事長 山根謹
 常務理事 張志遠
 常務理事 雷壽榮

中華民國新民會

會長 王克敏
 副會長 喻熙傑
 顧問 岩松義
 事務總長 彭黎民

國立新民學院

院長 王克敏

華北勞工協會

理事長 趙琪
 理事 石川茂
 理事 松隈吉
 理事 烏澤聲

魯大公司總管理處

工務總署保定工程局

中國聯合準備銀行

北京特別市政府

市長 劉玉書

天津特別市政府

市長 張仁蠡

青島特別市政府

市長 姚作賓

山東省政府

省長 唐仰杜

山西省政府

省長 馮司直

河南省政府

省長 田文炳

淮海省政府

省長 郝鵬舉

恭賀新禧並祝進步

華北纖維統制總會

北京市崇內老錢局棉產會胡同一號
電話東局，三〇五六，三八七八號

華北棉產改進會

北京市崇內老錢局棉產會胡同一號
電話東局，四〇三四，四〇三五號

華北麻產改進會

北京市崇內老錢局棉產會胡同一號
電話東局（五）一六四五號

華北皮毛統制協會

北京市內三區東四二條胡同一號
電話北局，三三一七，三三一八號

華北紡織工業會

北京市內六區北長街一〇六號
電話、南局（三）一九一六號

華北纖維股份有限公司

北京市內六區北長街一〇〇號
電話南局，一九一六，三八四二號

華北纖維協會

北京市內七區東交民巷二號
電話東局，一九四一，三五八二號

楊紹業載拜

華北郵政總局
華北郵政資金局

華北廣播協會募集入選標語
無線電是防空的神經是建設華北的木鐸

華北廣播協會

- 北京中央廣播電台 石門廣播電台
- 天津廣播電台 唐山廣播電台
- 濟南廣播電台 徐州廣播電台
- 青島廣播電台 開封廣播電台
- 太原廣播電台 運城廣播電台
- 保定廣播電台

華北電影股份有限公司

本社北京市內一區王府井大街八一號
電話代表東局二五三六—二五四〇
攝影場北京市內四區新街口北大街五
電話西局四二八五—四二八七

中國三洋貿易股份有限公司

北京市內一區黃城根路東二十三號
電話東（五）〇一九四，二三三七
支店，天津，青島，徐州，開封，
東京，大連，柏林
出張所，唐山，保定，濟南

北京特別市政府財政局通告

第三六三二號

爲通告事查本市自事變以來刷新庶政爲謀財政確立所有各項捐稅均以商民自繳爲原則惟房捐一項仍沿舊習每月由各區稽徵所派警按戶征收殊與自繳原旨不合亟應改正以昭劃一茲定於民國三十三年一月起實行除布告外合行通告應納房捐之戶務於每月十五日以前携帶上月繳捐收據連同房捐及自治附加捐各款逕赴該管區稽徵所親自繳納掣給新據逾期即照滯納處罰幸勿延誤特此通告

局長 吳承湜

中華民國三十二年十一月二十日

恭賀新禧

兼代河北省省長

陳曾斌 鞠躬

河北省保定道道尹 冉 杭

河北省燕京道道尹 顧 儀

河北省津海道道尹 李 少 微

河北省渤海道道尹 謝 華 輝

華北綏靖軍第一零一集團司令

陸軍少將 楊 琦

華北綏靖軍第二集團司令

陸軍少將 樂 樂 山

河北省任縣縣長 郭 良

河北省安國縣縣長 張 正 藩

市縣行政研究月刊社同人載拜

華北儲蓄銀行

中國聯合準備
銀行出資創辦

北京總行 西交民巷二號
天津分行 興亞三區八號路

華北商工銀行

辦理銀行一切業務

總行 北京西交民巷甲四〇號
分行 天津興亞三區四號路九二號
支行 北京前外西柳樹井六五號

新豐銀號

利息優厚
放款簡便

舊址 北京廊房三條三八號
新址 打磨廠西口路北七號

益恆昌銀號

資本國幣伍拾萬元
辦理商業銀行業務

總號 天津興亞三區四十號路
分號 北京廊房二條三十四號

冀東銀行

政府資本 五百萬元
公積金 一百萬元

北京行址 西交民巷四四號
天津行址 興亞三區八號路

大陸銀行

辦理銀行一切業務
並兼辦儲蓄事宜

北京分行 西交民巷

北京北新書局 琉璃廠

發行各種叢書以及北新活葉
文選備有圖書目錄函索即寄

天津紫房子北京分社

專門租賃結婚用品
開設北京西長安街

同盛銀號 電話三二四九七
三一八二六

開設北京楊梅竹斜街

聚義銀號

歷史悠久資本雄厚
提款便利利息優厚

北京前外大街 分號天津 濟南
總經理 常鑄九 協理 王振亭 王佐才

新生銀行 辦理銀行一切業務

天津興亞三區26號路18號 經理 焦世卿
電話三局 三七四〇、五四五九、〇八三三

義勝銀號 辦理銀號一切業務

天津興亞三區四號路一三四號
電話三局五三〇〇、一四〇六、〇六八二