

地方建设 / 地方建设月刊编辑委员会 · — V. 1, no. 1  
(民国30年[1941]2月) ~ [?] · — 泰和(江西): 国立  
中正大学出版组[发行者], 民国30年[1941] ~ [?].  
: 附表; 27cm.  
双月刊.

\* \* \* \* \*

本刊共摄制1卷, 16毫米, 缩率1:21. 原件藏北京图书馆, 北京图书馆摄制. 母片藏全国图书馆文献缩微复制中心(北京), 原件纸质差, 有破损.

本刊片卷摄制目录:

V. 1, no. 1 ~ V. 2, no. 2      (1941, 2 ~ 1942, 4)

1941年創刊第2-6卷

27

# 地方建設

創刊號

中華民國三十三年二月一日

國立中正大學法學院地方建設月刊編輯委員會編行

## 要目

發刊辭	胡先驕
中正大學設置之意義與其特有之使命	蔣總裁
中正大學之創立及今後之希望	熊式輝
大學教育與地方建設	馬博厂
地方建設與中等教育	童潤之
三民主義的經濟建設	葉青
現代教育行政的趨勢	羅廷光
當前物價問題	吳華寶
地方建設與地方人	何棣先
三十年來中國婦女運動的總檢討	雷潔瓊
田賦怎樣才能改徵實物	方銘竹
大學政治學系課程之演進與調整	高柳橋
曲阜之世職知縣	周蔭棠
從政九載	吳希白
改進縣地方財務行政制度之建議	李建昌
鄉村建設的根本問題	凌思源
評中央新訂的戶政法規草案	吳顯毓

江蘇省圖書館雜誌審查委員會登記字號第貳號  
中華郵政特准掛號認爲新聞紙類  
登記證：警字第一〇二號



# 地方建設創刊號目錄

(頁數)

卷頭語

編者(四)

發刊辭

胡先驥(五)

特載

中正大學設置之意義與其特有之使命

蔣總裁(六)

中正大學之創立及今後之希望

熊式輝(七)

論著

地方建設與中等教育

童潤之(一〇)

大學教育與地方建設

馬博厂(二三)

大學政治學系課程之演進與調整

高柳橋(二九)

三民主義的經濟建設

葉青(四一)

當前物價問題

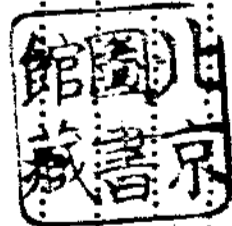
吳華寶(四七)

田賦怎樣才能改徵實物

方銘竹(五二)

R  
552.201  
296

地方建設與地方人.....	何棣先(五六)
現代教育行政的趨勢.....	羅廷光(六〇)
三十年來中國婦女運動的總檢討.....	雷潔瓊(六二)
改進縣地方財務行政制度之建議.....	李建昌(六八)
評中央新訂的戶政法規草案.....	吳顯毓(七七)
曲阜之世職知縣.....	周蔭棠(〇〇)
鄉村建設的根本問題.....	凌思源(一一三)



### 攻錯集

從政九箴.....	吳希白(一一八)
-----------	----------

### 書評

中國農業政策.....	吳華寶(一二一)
-------------	----------

### 觀感錄

贛東考察瑣記.....	童潤之(一二三)
-------------	----------

### 建設史料

兩月來地方建設之動態.....	本院資料室(一二六)
-----------------	------------

### 編後記

編者(一三四)

## 卷 頭 語

編 者

在本刊創刊號與讀者相見之始，編者願作下列幾點說明：

一、抗戰的目的在建設，建立三民主義的新中國。新中國的建立必有其基礎，地方就是國家的基礎。地方建設也就是國家建設的基礎。國家的一切建設事業必須以地方為重心而後國家建設的基礎才能穩固，所以我們認為地方建設的簡單涵義，就是以地方為基礎及重心的國家建設。本刊取名為「地方建設」，也就是本着這個界說而來的；它所負的使命，就在闡揚三民主義的真諦，研討建國的方法和建設的技術，以應國家建設的需要，以求三民主義的新中國早日實現。

二、本刊為國立中正大學所發行的刊物之一種。中正大學敬奉我民族領袖之名以名之，創建在硝煙彈火的戰時戰地，它的目的在樹立東南半壁抗戰的精神堡壘，一面在實現領袖所昭示之建國的教育思想，那就是「教建合一」，使講大學教育和地方建設密切扣合的主張。因此，本刊的發行和它所負的另一重要使命，就是在使它成為教建聯繫的一種媒介物，抗戰建國進程中的一種精神食糧，以期達成本大學所負的任務。

三、本大學開辦伊始，以人力、財力等條件的限制，故本刊現暫發行雙月刊，每逢雙月一日出版。一年以後即擬改為月刊。

四、本刊擬暫分下列各欄：

1. 論著：專載闡揚三民主義，研究建國的理論和方法，探討一切建設事業之實際問題等類的論文。

2. 攻錯集：專供各級政府及從事於各種建設工作的公務人員闡述其經驗，討論其困難與問題及提供足資參考的資料，以期藉收彼此攻錯之效。

3. 譯述：專譯國外名家所發表的有關各種建設之理論與方法等類足資借鏡的論文與資料。

4. 觀感錄：專載調查考察的報告及遊記等。

5. 特載：專載有關抗戰建國的重要文獻及國內外名人在本大學所發表的演說詞。

6. 建設史料：專輯有關地方建設足資參考的資料。

7. 書評：評述並介紹國內外所出版的重要新書。

五、本刊希望讀者多多指教，源源惠稿。

發刊辭

胡先驛

吾國古代之政制，其流傳至今者，莫詳於周官。其設官也不獨限於朝廷，鄉遂閭里，皆各有其官焉；又設官不僅限於通常之政刑，勸溝洫，勸農桑，亦皆各有其官焉。處千古之上，而政制佳而且備若此，無怪乎王制公稱「其法可施於後世也」。問曹細考其故，周制之所以能如此其美且備者，雖周人優於為政，然邦畿之小實為主因。蓋周室雖為天下之共主，而王畿不過千里，諸侯封地最大者不過百里，子男五十里，卿大夫且各有其食邑視諸侯之封地而稱其家臣。疆域小，百官具，斯易為治。而封建之制，諸侯各私其國，卿大夫亦世其家。能私其國家，故皆知勤求治理以固其國。此所以王室而外，即諸侯兩廡，亦莫不具有美備之政制，如古希臘之都市邦家與今日歐洲之小邦焉。自秦一天下，夷封建為郡縣，乘強幹弱枝之術，大權操自中樞。故雖能盡去封建之弊，而封建之利隨之而盡。皇帝深居高拱，執政者非親民之官；郡國之利病未必盡知，庶眾之病瘼未必在抱。而地方官吏忙於不測之虞，「兢兢惟恐有罪」，「相率為苟安之計。賢者既無所施其才，而愚者亦有所容其不肖。舉天下之事，聽其自然而已」。又自唐代以降，選舉之制廢，朝廷以詞賦取士，為官者不習於吏事；所賴以為政者厥為幕僚與胥吏。幕僚狹其刑名鑿鑿之術以劫持長官，胥吏仗其舞文弄法之奸以魚肉庶眾。故執地方之政者，求其能不其擾民，即名勝任；若進而能勵強暴，安閭閻，則交口稱頌為賢良。無怪乎其真能積極為編氓謀福利之邑令，稀如鳳毛麟角也。夫積重之勢非一手一足之所能反也。歷觀易代之後，地方糜爛；上則政制蕩然，國籍盡失；下則閭閻殘破，民戶逃亡。於斯時也善為政者，但求安輯勞來，置之枉席，即為滿意。丁算戶籍，實假詳稽。凌而名實不符，終竟莫由考覈。知租庸徭役之詳者，惟有胥吏而已。若朝廷抱苟安之心，疆吏懷寧人之政，即有千百賢明之地方長吏，衷心知所應改革，亦將束手無策也。往古勿論矣，即以近代而論，通清代明，政制一仍舊，民權以來，亦無根本之改革；幕僚胥吏之政三百年來如一日也。在海通以前，閉關而治，政務苟簡，敷衍彌縫，尙可相安。進而至於今日，驟與歐美各列強相接，彼之文物政制遠勝於我，我非澈底革新其政制將無以圖存於今之世。有識之士有見於此，始紛然言改革。然事體艱巨，非政府賢明而又有較長之治權，較詳之研計與較充裕之預備，不能實然從事於此。民國建元以來，內亂頻仍，政府之更易如奕棋；當局者未遑食息，執政之日，汲汲然但謀其個人之私利，固不足以語此根本之大計也。

總理所以三民主義領導革命。深知欲實行民權，改善民生，改革必自基層始。故念茲在茲，誨諭反復，厥為地方自治之推進。總議乘承遺教，手執巨鑿，久柄圖鈞，劍履所及，無遠勿屆，周切民隱，物無遁形。十年以來，以睿智之姿，謀建國之策，益知基層政治為訓政之根本；遂以全力督促地方政治之革新，最後乃釐定以新縣制為地方政治之機構，以管養兼衛四政為地方政治之標的。以云圖畫之美備，可謂周秦以還所未有矣。然吾國幅員廣袤，世所傳見。交通如此其困也；各省區之山川形勢上宜物產如此其異也；各地域城鄉及民族間之文野程度如此其差也；教育尙未舉行，經界亦方作始，國民教育，徒具雛形，各級政權，迄無定議。故可謂一切地方政制，皆方在研鑿探討之中；苟非集思廣益，覃精竭思，以實地之調查，為設計之張本，則終不免閉門造車未能合轍；甚至一切良規，盡成弊政也。中正大學奉 總裁之名以為名，秉承 總裁「政教合作」之宗旨；故除教授諸生以基本學術外，各教授之研究，皆力求將「實際問題與其平時所學相證驗」。江西省政府所力欲促成斯校之成立者，亦因其希望在此「技術上大學要能成爲一般政治工作之技術供應部，接受一般政治工作者之諮詢，解答其技術上之困難也」。本校同人既勉允負荷此重大之責任，乃各以其研鑿之所得，纂為地方建設月刊，以就教於邦人君子。舉凡有關於地方政治經濟建設教育以及如何闡揚三民主義之理論推廣三民主義之方法，莫不在其探討範圍之中。而江西省政府之協力協助，使同人能檢閱政府之檔案如數家珍，尤為千古難逢之盛事。邦人士幸勿棄世饒陋，多所匡益；庶幾共竭其所知，裨茲偉業。則民族復興可期，革命建國之使命可成矣。



# 中正大學設置之意義與其特有之使命

蔣總裁

## 中正大學開學典禮訓詞

今日爲本校成立並舉行開學典禮之期，環顧吾人所處之時代，外則世界風雲，動盪未已；內則強敵入寇，抗戰方酣；本校經始締造，歷時年餘，乃適誕生於茲，此舉之深，諸生來此肄業，必當明瞭本校設置之意義與其特有之使命。

溯我總理，致力國民革命垂四十年，旨在挽救危亡，復興民族，實行三民主義，完成建國大業。然其畢生垂教之學說，則曰：「行易知難」；其臨歿丁寢之遺言，則曰：「奮鬥以救中國」；是知吾人繼志遺事，宜以負責力行爲先，而進德修業，必以具備革命建國之基礎能力爲本。簡言之，本校之所欲造成者，非僅博通學術之專材，實爲革命建國之幹部。

古人有言：「師者所以傳道授業解惑也」。民國成立，將三十載，建國基礎，尙未奠立；三民主義，猶未實行；強寇猖狂，民生痛苦，非有已飢己溺之胸懷，懷憤激之志願，不足以成維新開來之舉。故本校所研究傳習之道，必爲救國救世三民主義之建道；所授與諸生之課業，必爲擔當革命建國基礎事業之實際訓練；而所以解迷破惑，灼然示諸生以爲學作人之途徑者，則在使諸生認識生命之意義，生活之目的，與現代國民之責任。

本校所負之任務，一方面應爲研究中國國民革命之歷史與進程，闡揚三民主義之真諦，以示吾人奮鬥之指針；一方面必當本登高自卑，行遠自邇之指針，對國家社會之實際需要，授與諸生以實務中必需之知識，俾諸生於力學之中，更能力行，而更即行以求知。

中正所謂：教育、經濟、武力，爲構成現代國家生命之三要素，而教育實爲其樞紐。中正對於教育之主張，爲「文武合一」與「術德兼修」。所謂文武合一者，即恢復古代以六藝爲教之主旨，俾吾人在學青年之精神體魄生活習慣，均無愧一戰鬥軍人之標準。所謂術德兼修者，即謂教育之功用，不僅在傳習知識，而當以造就人格爲基本。總理所持忠、孝、仁、愛、信、義、和、平、之八德，中正昔年在贛時所特別倡導禮、義、廉、恥、之四維，均爲篤學勵志，成己成人必具之品性。

其尤有鑒於本校之學生者，必須知學德、事功、本爲一物，必於實際服務中求參驗，則所學始不流於瑣碎與空虛；必於基層工作中求貢獻，而後吾人之努力乃能確實裨益民族之復興與進步。

諸生所修習者，雖有文、法、工、農、商、醫、諸系別之分，而均不可不於入學之始，立定爲國家效忠，爲同胞服務之志向！一切個人本位之企圖，與我國過去文人浪漫不羈浮華不實之故習，均當摧陷而廓清之！

曠省在吾國文化歷史上，占有重要地位，諸生于此抗戰建國千載一時之機，修學於先哲前賢流風未沫之地，當知實行三民主義，復興中華民族，即所以爲天地立心，爲生民立命。深望自立自強，負荷非常之責任，以開拓吾國民族無限光明之前途，願相與交勉而終身行之！

# 中正大學之創立及今後之希望

張式輝

- 第一、創立之經過
- 一、總裁之昭示
- 二、江西之需要
- 第二、今後之希望
- 一、發揚三民主義之學術思想
- 二、實驗政教合作之計劃教育
- 三、建立民族復興之精神堡壘

## 第一二 創立之經過

### 一、總裁之昭示

「九一八」事變以後，外寇深入，內憂浩茫，國勢岌岌，岌岌不可終日。總裁膺黨國之重寄，再度移節江西，殫精竭慮以謀劃安內攘外之大計，爲今日抗戰建國作實際之準備。抗戰建國本爲一事，建國所以抗戰，抗戰乃爲建國。欲建立一現代國家，統一乃其基本條件。如何以求統一，則在把握政治建設之途徑，以統一全國意志，集中全國力量，正確領導全國人民併力以赴。故總裁有「三分軍事、七分政治」之昭示；因此，在南昌行營期間，政治上即有若干劃時代之興革。於是更勵求時賢，博攬專才，期合羣策羣力，相與起衰救敝，共濟艱危。願各地方應興革之事業，經緯萬端，若急湍成千成萬之政府幹部，乃可以坐而言起而能行。但當時社會上之反響，表面雖莫不激昂奮發，實際每多失望，尤其專才幹部稀少，專才幹部而求其有相當，識大體，具有革命思想，報國忠誠者，更屬不可多觀。反之，若干智識份子，又苦無適當之職業可就，其就有業者，又每苦不能自勝其任，徒事投機傾軋以爲生，怨天尤人以自遺，非唯無以濟國用，反使社會人心愈趨浮動，在內憂外患交迫之中，又增加一重智識份子思想紛歧之危險！總裁矚目心憂，乃銳意究其癥結，更覺中國教育之所以不能適應國家社會之需要，主要原因，乃由於中國之教育事業始終停滯於盲目移植與盲目生產之階段，宜其與國家社會完全隔離，兼以軍閥統治時代，根本無政治可言，一任教育之自生自滅，以致演成教育與政治完全脫節之病象。本黨建立革命政府以來，因時間短暫，不及貫徹三民主義之新教育制度，而一般大學，多有其歷史之傳統，或又趨重於高深而忽略於平實，皆不易遽令更張。國勢危急，需才孔殷，歷史之病象完全暴露，莫可掩飾。總裁乃力倡大學教育必須與地方政治完全扣合，以救其弊，並決定試辦一種理想大學，以爲徹底改革大學教育、培植建國基本人才之實際；此即江西創辦本大學最初之動機。

海會寺之訓練開始，總裁曾實施其教育理想之一部份，政教甚宏；但此訓練乃現職人員之短期訓練，而教育理想之全部實驗，仍有待於大學。式輝曾隨總裁於復廬山，至南麓秀峯寺，雙劍穿雲，飛龍海壁，山水之壯麗，總裁歎爲他處所不及，欣然曰：「此地最宜講學，大學設於此處乃佳。」在



山公餘，輒與僚屬論教育，其精義要為改革政治，必先培植明禮義、知廉恥、負責任、守紀律、孝於民族、忠於國家之政治人才。願一般大學教育多偏重於純粹學術研究，以為學術可以中立，個人絕對自由，而不注重國家之需要。今後改絃更張：第一應使教育計劃與政治計劃相呼應，使學校為政府之研究部，政府為學校之實驗場；第二應使學術理論與實際工作相貫通，使言不空談，行無盲動；第三應使人格陶養與智能傳習並重，使青年所得之知識能在其精神生活中發揮偉大之道德力量。余躬貽訓誨，曷嘗異哉，曾預末議，直抒所見，並暨及總裁北伐抵贛時，（十六年一月）所講「黨化教育之重要」一文，殷殷希望江西實行三民主義教育，以建立三民主義之江西，而江西苦無大學以為全省學校之表率，致迄未能達成。總裁之期望，乃建議由江西創辦一理想大學，首先實踐政教合一之理想；官蒙總裁嘉納，並節省手籌劃。此為江西創辦本大學之最初決定。

江西官大亂之餘，經費奇窘，而當時大學人才競趨於繁盛之都市，師資亦不易延攬，致未能及時舉辦。洎乎民國二十五年，總裁召開各省地方高級行政人員會議，又明白訓示「政治與教育應打成一片」，其言有曰：「各省府關於行政事項，即可利用此等教授之專門知識，請其研究規劃，一方面可收專家相助之效；同時學校教授等，亦可以實際問題與其平時所學相證驗」；由於「學校教職員與行政機關人員打成一片，不僅可就地取材，協助政治之推動，即於改革社會，製作人心，確立風氣，亦必以政教合作為樞紐」。總裁為促其理想之實現，並體念江西財政之支絀，特撥款百萬元為創辦本大學之基金。余於席之餘，更積極進行籌劃，二十六年，先於南昌創立一中正醫學院，擬就為基礎，將大學次第完成；不意抗戰軍興，一切文化機關紛紛遷往內地，被成之中正醫學院亦隨以西去，人才之延攬更難，乃略覺初意，縮小規模，擬僅加添中正政治學院一院，於昨年赴渝出席五中全會之便，邀集在川之學界專家，妥擬研討，並面呈總裁核准，復蒙撥發基金百萬元，飭速成立。計劃既定，返贛後復約省內外學者專家集議於遂川；余以實現總裁理想，適應戰時及本省之需要，非一政治學院所克勝，不如遵照總裁最初之意旨，逕行創辦一完全之大學；同時國內著名學者亦多以函電表示贊助，形勢日趨順利，遂再呈准總裁改為中正大學，並即在奉和成立籌備委員會，負責進行。本大學乃由此正式誕生。

## 二、江西之需要

本大學既本總裁之教育理想而產生，則何以必於江西創其始？是有其獨特之需要在，江西匪亂較各省為烈，破壞亦更大，此固有其特殊嚴重之社會病傷之關係。總裁本其親歷戰禍之體驗，制定若干對症根治之方案，即應在江西實行；故江西特別需要實行總裁之理想政治建設，因而亦特別需要實行理想政治建設之理想政治人才，為此自必需要一理想之大學，此其一。

其次，全國教育脈絡之分布，極不合理，半數以上之大學集中於沿海之三五城市，以致全國文化之發展失其均衡；抗戰以來，學校又集中內地，恰與戰前形成兩極之對照。各省莫不普遍有大學一二所，江西則最為偏枯。雖欲借重舊有之普通大學改造運用，以為政教合作之實驗，亦不可得。戰後尤感其需要，蓋環顧數千里無復大學存在幾成文化上之一大沙漠，故在江西新大學之設立，乃不容緩。

再次，江西本非富庶之區，戰後尤形貧困，一般家長，多無力送其子弟出省升學，一般學子因升學之困難而灰心喪志；政府為減輕贛省父老文化上之負擔，解除青年學子精神上之苦悶，自應在省內建立大學以便利江西以及東南各省學子之升學。

## 第三、今後之希望

本大學創立之經過。概如上述。式樣以創議人兼前籌備委員會主任，謹於總裁訓詞之後，再略實其誠摯之希望如次。

### 一、發揚三民主義之學術思想

總理遺教：世間一切學問悉在三民主義之範圍內；人類研究學問之目的，不外爲求民族、民權、民生問題之解決。是以三民主義爲開啓一切學術思想之鑰。中華民國之教育宗旨，亦明白規定：「中華民國之教育，根據三民主義，以充實人民生活，扶植社會生存，發展國民生計，延續民族生命爲目的」；是現代中國之教育，應根據並發揚中國之主義，殆無疑義。本大學有其獨特之任務，故立法工藝等院系皆宜恪遵此旨，澈底實踐；展開一切學術研究，從一切學術研究中，具體求得「充實人民生活，扶植社會生存，發展國民生計，延續民族生命」之理論制度與技術。研究有真實之內容，學術乃得廣大之效用。吾人當循此途徑以造成中國民族文化之主派，使中國文化早日脫離次殖民地之地位，中華民族能自樹立其創造性之學術體系，以求有所貢獻於世界人類，乃爲完成三民主義文化之使命。

### 二、實驗政教合作之計劃教育

總裁所指示之「政教合作」，本大學自應有其具體方法，以爲實驗。理論上，大學要能成爲一般政治人員之理論研究所，運用各種方式，源源不斷，提供一般政治工作人員所必要之學理，以增進其生活之創造力，與工作之自信心；一般政治工作人員，則應成爲大學之理論經驗者、推廣者、及題材供給者，不斷研究其理論，而又不斷反映實際問題，提供實際資料，爲繼續研究之新課題。技術上，大學要能成爲一般政治工作之技術供應部，接受一般政治工作者之諮詢，解答其技術上之疑難；更應搜集各種政治工作之實際資料與經驗，分組整理，編爲專書，一面提供政府機關採爲工作手冊，一面教授學生作爲補充教材。人員上，大學要能成爲一般政治機關之人才製造廠；省縣鄉鎮各機關需要工作幹部之質域與數量，應約定大學負責培養；大學養成之人才，各機關應負責任用，使學校爲有計劃之生產，國本得適用之人才，學生有一定之出路。因此，教育計劃必須力求與行政計劃相配合，協同一致，集中心力，爲連鎖式之推進，直接完成教育計劃，間接即所以促進行政計劃之完成。如此，政府之行政計劃有其生動之靈魂，大學之教育計劃有其寄託之形體；乃爲有計劃之教育，乃爲有真實性之「政教合作」。

### 三、建立民族復興之精神堡壘

本大學敬奉 總裁之名而名之，開創於戰時，建立於戰地，自有其特殊重要之意義在。溯自「一八」以來，暴敵猖狂，逆偶勾結，衣冠禽獸，邪說橫行；狡獪者乘機以假私圖，怯懦者趨避而求苟免，禮義滅絕，廉恥道喪。本大學適於此時創立於東南中心之江西，是應屹立於硝煙彈雨雪山血海中，毅然以復興民族之精神堡壘自任。總裁之行境爲民族五千年歷史，總裁之人格爲中國四萬萬人之共型，本大學必奉 總裁之名而名者，將以張大其昔年在贛所倡導「禮義廉恥」之四維，而扶植民族之正氣。

昔者，魯魯士幾全爲拿破崙所征服，領土喪失十之七，國命不絕如縷，柏林大學適於其時創立，學者如費希特等，鼓吹民族復興之理想，全國青年，翕然景從，於是有一八一三年自由戰爭之勝利及一八七一年聯邦建國之成功。本大學之師生皆一時俊彥，今我民族危亡迫於呼吸，誰不能爲費希特者！所望各放光明，共扶元氣，認識生活之目的在增進人類全體之生活，生命之意義在創造宇宙繼起之生命，以革命者「無所私」「無所畏」之精神，相與砥礪奮發，蔚爲風氣，轉移社會，以達成革命建國之歷史使命。式淵願隨諸君之發，相共勉之！

## 地方建設與中等教育

童潤之

### 一、什麼是地方建設？

什麼叫做地方建設？簡單的說，是以地方為重心的國家建設。國家不能建設在幻想的天空之中，它的具體表現是在地方。所謂「地方」，國家不以內所在皆是。就行政的範圍來說，地方是指着省與縣而言。根據 總理均權制度及地方自治的遺教，中央與省採均權制，地方自治由縣擴充至省，省縣均為地方。自中央的觀點而言，省是地方，縣自然也包括在內；自省的觀點而言，縣是地方，省為各縣的直屬。中央與地方不是相對的，而是相互或相依，猶如腦之與手足者然。國家是各個地方相結合體，省縣地方是國家組織裏的有機部份。放棄了東北四省，不放棄其完整的中華民國；脫離了國家的懷抱，也不成其為地方。地方的一切建設是為了國家，而國家的建設不僅是行於地方，而且是為了地方。地方雖指省縣而言，但它的建設處處離不開國家；而建國大業表面上看似與地方無涉，其實無處不與地方有關。因此國家建設必須以地方為重心，而地方建設就是國家建設的基石。明白了地方的界限及其與國家的關係，再進而談建設的範圍與目標。

所謂建設，它的內容不外乎政治、經濟、文化、軍事、民運（或社會）等部門。抗戰建國綱領是根據這幾部門寫的；此外還有外交一項，在地方可列入政治部門。省的建設行政大體分民、財、教、建等部門。其他為了行政的方便，尚有若干其他機構，但均與民財教建有關係。縣的行政組織則分民、財、教、建、軍、社會等部份，亦不出上述的範圍。所以地方建設的範圍是政治建設，經濟建設，文化建設（包括教育），軍事建設，社會建設等；這些事業密切扣合起來，就成為地方建設。

地方建設的目標在實現三民主義的新中國。在理想的新中國社會裏，

對外整個中華民族得以享受完全的獨立與自主，並能影響世界各個民族國家同臻於大同之治；對內全體人民能善用四權，實行真正的憲政，民生充分發展，一般國民無生計的困難，社會無階級或勞資的矛盾。這種新社會的特徵在於民生發展。所謂民生，就是 總理所說的：「人民的學活，社會的生存、國民的生計，羣衆的生命」，這一切有了保障與發展的自由，三民主義的社會才算真正實現。但社會是繼續演變而日日在改造求進之中，它無法停留在某一階段而保持不變。環境和理想促使社會前進，前進到某一階段仍須不斷的改進；所以三民主義的理想是終極的，而不是過渡的。

三民主義社會的建設既以民生為中心，則建設的職責是人人有分；既非少數人所能勝任，亦非一部份人所能代勞。專靠千百個官署的公吏，不足以建設一個國家；祇在中央用力而地方不用力，或專講統制而基本未固，則理想的社會永遠不能實現。以民生為中心向國家建設是地方建設，是以地方為重心的國家建設。三民主義是建國的理想，而實現此理想的手段就是地方建設。

### 二、何以地方建設是國家建設的重心？

此論前段已有討論，但還有申述的必要。前面已經說過地方的建設處處離不開國家，所以強有力的中央政府為地方建設所必需。但這不是說一切建設工作應當由中央來直接辦理，而是由中央策動或督導之謂。中央的功能在制定政策，督導地方進行各種建設工作，大部份的具體建國事業仍在地方。 總裁於民國二十一年對湖北縣長及二十五年召集各省高級行政人員的訓示，已充分說明了地方建設為重心的要義。地方建設是以中央所

定政策為依據，建國的基礎在地方，所以地方建設是國家建設的基石，也可說就是國家建設。茲引證教育與民衆十卷五期筆者所寫「地方建設是建國大道的中心線」一文裏的一段話以資說明：

「(一)以往的努力在中央政權虛弱的時候有『首尾失顧』之病，在中央政權恢復之後，則又有『顧重腳輕』之嫌。

(1)以教育為例——從來的教育就是顧重腳輕，忽略地方，鄙視民衆。「民可使由也，不可使知之」，這種觀念仍存在於不少人的潛意識中。教育力量用在治術人才的培養，清末以前的大學國學以至州縣學固如是，而新教育中之大學中學亦何嘗不如是。至於教育內容則與實際的社會需要毫不相干。民國初年，中央政權虛弱，軍人割據的局面形成。教育制度一度混亂，其病徵為「首尾失顧」，中央與地方各不相謀。國民政府成立以後，中央力矯前弊，成效顯著；但「顧重腳輕」之病，仍屬不免。半數以上的大學集中於北平、上海、兩市之內，五分之一以上的中學生趨集在北平、天津、上海、南京、武漢、廣州等六七個都會中受教育，都會與僻壤文化之差距止兩千年。

(2)以經濟為例——從來的經濟建設是偏於沿海少數地方。民初中央缺乏整個計劃，地方各自為政。國民政府成立以來情勢好轉，中央顧到內地經濟的建設及國民經濟的發展。但直接辦理之事太多，既未盡能與地方實際需要相配合，且曾有與地方爭奪之嫌；而經濟機構一再變更，重現現象未盡掃除，地方建設及國民經濟的發展，自難做到好處。

(3)以交通為例——清末以來交通發展亦偏於沿海。民十六以後中央重觀交通官署的建築，對於內地及地方交通用力太少且太遲，於是省自為政。故山西有其省管鐵道之數段，無法與國管鐵道接軌；粵漢通車熱帶時日，直到抗戰發生的前一年，廣東人才有藉吃對

湖南人所種的米。

(4)以軍事為例——清末的軍事建設祇着限於軍備的購置及軍事將校的培養，力未能抗禦外侮，反造成民初軍人割據的局面。民國以來漸重國民軍事教育，九一八以後始認真培植民衆武力。

(5)以政治為例——重視地方政治是民國二十年以後的事。原先祇有少數省份注意於此，但均各自為政，其影響殊難普遍。私人及學術團體作地方建設運動及研究者開始較早，對於政府的供獻甚大。劉匪時期，贛皖鄂等省從事保甲編制與訓練，以後桂湘蘇浙等省相仿仿行。抗戰以還，中央與地方均感地方政治改進之重要，一時地方政治幹部訓練，風行各省，於是有一二八年新縣制之頒行。惟制度雖善盡美，推行尚多窒礙。其用力不備露各個地方，同時亦露中央。

(二)中央直接辦理之事業亦須以地方建設為基礎。

(1)高等教育及學術研究，大家認為是中央直接辦理的事業，但其目的仍在地方建設。齊東第一三六條有謂「國立大學及專科學校之建立，應注重地區之需要，以維持各地區人民享受高等教育之機會均等，而促進全國文化之平衡發展」，這是一個很合理的提議。年來教育機關之國立運動頗為風行，但國立學校培養人才及從事研究往往著眼過泛，不能配合地方需要而流於空洞。大學過於集中，而無法訓練切合地方應用之人才。任何高等教育機關，或研究場所，無論其為國立、省立、或私立者，其任務祇應限於一隅，而其着眼必須在於地方，始能對國家建設有實際裨益。

(2)經濟建設如幣制、關稅、國際貿易與地方建設無關，但其推行或統制之能否收效，全視各個地方的建設成績如何以爲定。例如貨幣之發行，應由中央統籌辦理，以資劃一，此固毫無疑問；但發行通貨之目的，雖在於便利商業，尤着重在培植地方生產力。農

工生產與興收進後，國際貿易及關稅始可增加。而生產有賴於國民勞力，亦即有賴於地方之謂。國家經濟建設的中心工作在發展國民經濟，亦即地方經濟。故幣制政策直接間接均與地方建設有關。

(3) 軍事國防建設是建築在民衆武力及國民經濟能力之上。軍需工業不是憑空建設得起，必有賴於國民經濟能力的培育。軍備亦不能憑空使用，必有賴於民衆武力。民訓及兵役是建設現代國防的先決條件。軍事國防建設雖由中央統籌辦理，仍無疑的是配合國家需要的地方建設。

(4) 鐵道、郵電等交通建設事業是由地方力量打合而成。興築一條鐵路或公路，必須借重於地方的資材與勞力。抗戰以來湘桂鐵路及西南、西北各交通線的建築都可爲例。地方建設成績比較優良的省份，其與中央所規定的交通事業供獻亦多。而中央所舉辦的交通建設，目的仍在發展地方事業、國家的交通建設也就是地方與地方間的交通建設。此二者的界限無法劃分得清。」

### 三、地方建設的原則是什麼？

地方建設的意義已在上面兩段說了一個大概，現在進而討論進行的原則。愚見以爲地方建設的原則約有以下六條：

(一) 要上下同時用力，既非由上而下，亦非由下而上，而是上下相依相逼，逼上建國的大道。

(二) 要四方同時用力，不能各不相謀，或你進我退，我打你擊。

(三) 要政治、經濟、軍事、社會等工作密切扣合，但地方事業的扣合，須從上層機構與事業的調整聯繫做起。

(四) 要在強有力及富有智能的中央領導與策劃之下協調進行，不能由地方自行其是，而逸出國家政策的範圍之外。

(五) 要從鄉村與城市同時做起，農工並重，無分軒輊，但鄉村與城市

，或農業與工業，必須在整個建設計劃中密切聯繫，而以縣城爲鄉村建設的中心，以工業建設爲農業改進的媒介。

(六) 各種地方建設事業如政治、經濟、教育等，要同時並進；視地方之需要與方便，得自某一方面人手，但同時必須顧到並借重其他方面。

就第一點看，所謂上下同時用力是說任何建設工作要中央與地方或省與縣同時用力才能收效。由上而下或由下而上是爲了工作便利所採取的進行方法，而不是說上面用而下面無效用力，或下面用力而上面不管。譬如地方自治是地方政治建設，中央不能說這是地方的事，它可不聞不問。如果這樣，不但地方自治辦不起來，且有形成地方割據的危險。民國初年，中央權力異常衰弱，這省辦自治，那省也辦自治，甚至有人主張聯省自治；地方自治變成軍人割據地方的口實，那裏有真正的自治，祇有地方的自亂。中央用不出力量來，雖如佛若王善善盡美的自治條例亦無用處。就一省來說，如果省縣政府不健全，使用不出統籌督辦的督辦與力量來，則趕辦地方自治，恰爲地方蒙神開一方方便之門。這是說明上面不用力或無力，則下面用力量不是毫無方向的亂用，就是用上不上來。再反過來看，如果上面用很強勁的力量來推行新縣制，有詳密的計劃，有認真的督察，而地方則因循苟且，敷衍塞責，毫不用力，有何用處。新縣制之推行有效與否，歸根靠縣長，縣政府及縣以下各級機構與人員。他們是力量的主體，中央縱有力量，到底不能直接來辦理縣政。這是說上面用力，而下面不用力，或用不出力來，地方建設仍無希望。必須上下同時用力才有辦法。又如上面祇知道發命令，一切責成下面；或下面事事依賴上面，一定要上面拿錢拿人來才肯動一動，這是上下均不用力，則更無建設之可言。

第二、所謂四方同時用力是說省與省或縣與縣間在建設工作上有密切的關係。前段所云上下同時用力，是從縱的方面看；這裏是橫的看法。環繞一省、一縣、一鄉、一鎮是許多別的省縣鄉鎮地方。如一方用力，他方冷眼旁觀，甚至各行其是，則力量相互抵消，必致兩敗俱傷。譬如禁煙，

一省嚴禁，鄰省弛禁，弛的固不用說，嚴的亦嚴不起來。再如剿匪，甲縣剿得根緊，乙縣敷衍從事，甲縣之匪都竄匿到乙縣裏來，甲縣以為可告平安，殊不知乙縣匪勢滋長更甚，回過來再予甲縣以更大的騷擾。又如食糧統制，甲地統制糧價，或實行計口授糧，而乙地則漫無統制，或統制不嚴；甲地食糧暗流入乙，乙糧過剩，而甲反無糧可以計口而授；於是大家放棄統制，恢復舊態。力量相互抵消，即此之謂。此類例子以往不勝枚舉，現在仍不可免。所以地方建設要四方同時用力，才易收效。固然局部用力未嘗不可發生一時的示範作用，但究竟是曇花一現難持久。「天下皆濁惟我獨清」這句話，用在地方建設上，到底有點限制。因為一杯清水放在濁水池裏，要想長清何得而可。非大家一齊向清裏走，結果還是一團濁。所以要想四方同時用力，上面統籌策劃的力量仍不可少。

第三、要政治、經濟、教育、軍事等密切扣合，這是地方建設一個很重要的條件。所謂政教合一，建教合作，三位一體，管教養衛合一等口號，都是指着這個條件而言。總裁歷次關於地方建設的訓示，都着重在密切聯繫這一點。民國二十五年五月在地方高級行政人員會議開幕典禮的演詞裏，對於這一點闡明尤詳。譬如辦一所國民學校，這好似單純的教育工作；但經驗告訴我們，強迫入學要點政治力量；整理公產學田，實行公共財產，以廣籌學校經費，這是政治同時也是經濟建設的力量；教育內容有政治、有經濟、亦有軍事衛生等；學校輔導工作的本身就是政治；而最緊要的是發動社會力量以維持並發展學校事業。你能說國民學校是單純的教育工作麼？再如辦合作，宣傳與訓練是教育，組織與指導是教育，也是政治；它何嘗是單純的經濟建設！一種工作要靠許多力量，一件做成，條件都得着實惠。水利辦好了，不僅促進生產，也有利於教育、衛生、治安，甚至政治和軍事。但辦一件地方水利工程，它需要政治、教育、治安、合作等力量。一切的力量必須扣合起來做，則無往而不利。所謂扣合不是沒有分工，不過事業愈到下層，愈難分工。下層的工作具體而帶混合性，工

作人員少而非專家；分工不能如上層之細。但下層工作的扣合，須從上層機構的調整聯繫做起。如果上層的機構與設施重疊，或各不相讓，等到命令行到下層，則衝突矛盾之象立見；使地方工作人員顛頭亂，無所適從；或尚未達到下層，即已抵銷完盡，而毫無所得。

第四、要在強有力及富有智能的中央領導與策劃之下協調進行，不能由地方自行其是，而逸出國家政策的範圍之外。吾人所主張的地方建設是在中央統籌策劃之下協調進行，而絕不是地方割據，也不是先來建設地方，然後再建設國家。省縣地方固可因地制宜而異其步驟與方法，但其目的則在建國。地方不能以情形特殊為口實，而向另一個方向去進行建設運動，尤不能以武力為符號，而在國家政策範圍以外，假地方建設之名，來行破壞統一之實。這些不幸的事實以往所見很多。所幸現在的中央也不是以往脆弱無力的中央；現在也不像從前之沒有大家一致奉行的主義與目標。目標一致，步驟不亂，再加上中央富有智能的督導，則各地的建設工作自不致東宮西殿，或前矛後盾，而一無成就。以往的地方自治運動（包括所謂模範省，實驗縣等），鄉村建設運動，民衆教育運動，農村合作運動等，在缺乏強有力中央政府的扶掖之下或整個國家的籠罩之中，除掉在方法及社會意識改造上有些供獻之外，對於真正的建設工作成效並不大。即或有點成效，也經不住來自國外或發自國內一場風雲的摧殘，而蕩然無存。強有力和富有智能的中央政府，為地方建設所必需，於此可獲得一證明。

第五、要從鄉村與城市同時做起，農業與工業並重。有人以為注重鄉村建設則城市自然包括在內，這是未看清縣城為鄉村的中心，省會為各縣的主腦。鄉村是地方，城市也是地方，而且是地方的中心。放棄了中心，如何使周圍的鄉村建設得起。吾人不相信一個縣政府本身不健全，能把地方政治弄上軌道；亦未有地方行政異常鬆懈，而可使一縣的國民教育普及起來。一縣的中心機構大都在縣城或縣城附近，它是全縣建設脈絡的主腦，如何能鬆懈得！但反過來說，如認城市建設起來了，農村即可跟著繁

舉，這是資本主義社會以農村為附庸所走的路，中國不需要這條路。而且抗戰所給我們的教訓，可以使都市建設的學者們大為覺醒了。關於農工之爭，近來又有相持之勢，其實兩者何分軒輊。農業固可引發工業，但工業亦可引發農業。農業缺少了工業，則始終保持原始狀態。工業缺少了農業，亦無法建立起來。沒有糖廠則多種甘蔗，祇好做肥料；沒有改良種蔗，則糖廠如何可制糖之糖；糖廠種蔗是互為因果的。農工兩業猶人之兩足，壞了一條，則四脚不來，行亦祇得跛而行，究竟是左腳要緊，還是右腳要緊，誰也不能斷定，爭有何益。有人說工商業集於城市，發展都市，振興工商，可以吸引農村過剩人口，並促進農業生產。這話誠然有理，但都市人口過剩了，不是同樣向鄉村過剩嗎？工商業亦何嘗限於都市。近來歐美工業國家，不是高唱工業分散，工業下鄉的口號，獎勵青年回到田間嗎？工商業下了鄉，才能與農業聯繫起來。人口分散是最合理的社會政策，這不僅適用於戰時，平時也須如此。我們今後恐怕不能說發展都市是工業建設的祕訣，更不能說發展都市可以復興農村，或甚至可以建設一個現代國家。如頭趕上是 總理所指示吾人的建設途徑。我們不能處處跟在人家後面尋他的足跡；即說跟人家，也得看他的結局如何。一味重工，或表面的發展都市，不一定就能趕上人家。這在抗戰使敵人泥足愈陷愈深，絕不是因為我們發展都市和工業建設的結果；而一味的重農，雖未必像有此舉者們的舉動會使國家變成帝國主義的殖民地，（法國比利時、荷蘭的慘敗，是因為它們太重視農業而忽視了工業嗎？對工業何嘗是決定變成次殖民地與否的唯一條件？）也不是今日地方建設應採的方針。

第六、各種地方建設事業無分先後，必須同時並進；視地方之需要，有時得自某方面入手，但同時必須顧到並借重其他方面。許多人認為各種地方建設工作須有先後的順序，或某種建設為其他各種建設工作的中心。有的主張政治建設完成之後，經濟文化才有辦法；亦有主張經濟發展之後，政治文化才易推進；甚至更有主張政治或經濟或文化或軍事的一種建設

，為其他一切建設的中心，一切建設須環繞此中心，才能收效。以上種種看法，均是各種專門學者的門戶偏見，而不是真理的全部。既然各種建設須密切扣合，則無所謂先後。用力於彼而忽視於此，則此固廢廢，而彼亦建立不起。吾人從事地方建設固有時須視地方情形自某一方面入手，但這不過是爲了工作的方便，而不是說其他各方面應當在後，或應當爲附庸。

#### 四、地方建設的根本問題在那裏？

上面所說不過是地方建設的幾個進行原則，但一談到「行」，吾人就聯想到「知」。吾人雖從事地方建設運動若干年，但所知道的有效做法還是很少很少，「知」實在太難了。不過有一點大家是知道的，就是對於地方建設有認識，有熱忱，有訓練的人實在太少。地方建設的做法如地方政治的改善，國民經濟的發展，文化事業的推進等等，此處無庸多說。但這一切的工作有一根本條件，那就是「人」的問題。建國大業的核心，不是事而是「人」。上自中央下至鄉保，莫不有「唯之嘆」。人是力量的泉源，有了人——「充分合用」的人，——才能談上下四方同時用力，而力量始不致自費；有了人——懂得如何做的人，——才能使各種建設工作扣合起來，而增加上流的力量，不致他站在那一方面。中央有了人，才能表現其強力與智能；地方有了人，才會聰明的接受中央的領導，以進行地方工作。有了人——有地方建設素養的人，——不管他站在鄉村也好，城市也好，從工也好，從農也好，自然會由自己的崗位出發，而扣合其他方面。各種地方事業無分先後，必須同時並進，但問題還是何處獲得這許多同時並進的人才。吾人如要認真的從事地方建設，立刻就應覺人才恐慌。中國人口如此衆多，究竟人到那裏去了呢？追根到底，不能不歸咎於數十年來辦理教育作育人才之毫無眼光目標，以致弄到人才浮於事，而事事無人的現象。今日所急迫需要的不是東補西綴的教育計劃，而是配合地方建設需要的計劃教育。這個計劃教育的兩方面，是治標的現行從政人員的訓練與刷新，及治本的



全盤教育制度的改造與教育事業的擴展。

(一) 高標力的人事調整——吾人深覺現行從政人員，除少數的貪官污吏必須清除外，還有許多仗勢的俸進份子，與缺乏實際經驗的官員，充塞於各級行政或建設機關，無補甚有礙於地方建設。儘有無補理地方政治絲毫經驗的人，庸劣者或中央的行政機構佔着很重要的位置；儘有從未與農民談過一句話的人，而負有全國的農業行政或督導之責；有未在小學或中學做過一天教師的人，陡然負起教育行政一部份的重要職責起來；亦有專憑國外留學資格的少年俸進份子，從未辦過一個合作社，而陡然談之以全國合作事業觀察之責。如以地方建設的經驗、熱忱、與智能這個標準來度量現任各級行政與建設機關的工作人員，則合格的爲數想不該多。在政治上軌道的國家裏，各級行政人員是憑他的服務成績與年限，一步一步的被擢升上去，而不是憑勢力、人事或幸運以攫取高位。上級機構的人員如對下層建設工作毫無認識與經驗，則其發號施令或草擬章則計劃等，均是隔靴搔癢，而抓不到癢處。所以人事行政是刷新吏治的根本要圖，吾人對此所作研究太少，政府雖甚重視，但所能做到的亦嫌不足，這是地方建設的先決問題，吾人不能不及早設法解決之。

(二) 治本方面的教育改造——人事調整是治標的方法，根本問題還在合用人員太少。短期訓練也不過是一個治標的方法，它可以淘汰而不能增加人員。解決人少的根本辦法還是教育。但數十年來教育制度與宗旨是舉棋不定，訓練人才無確定目標。畢業即失業的哀鳴，到了抗戰的前夕已響震全國。其實這也怪不得教育，政治和經濟的不安定，要負一半的責任。但近年來中央國家大體決定，建國計劃開始實行，而人才供應之不足與不合用，反成爲一個最嚴重的問題。教育與建設脫節，此時更顯得清切。改造教育制度的要求，遂更覺重要，其理由如下：

(1) 今日建國所最要他埋頭向下，要他「在基層工作中求貢獻」、服務若干年，獲得實際經驗後，再擢升到上層。但從來的中國

教育是教人向上，使他受了教育愈多，愈離開下層，愈輕視下層，他兩眼祇向上看，而自命爲人上人，至其所受的訓練，則爲空洞渺茫而不著邊際。

(2) 今日中國建設的重心在於縣城，及環繞縣城的廣大鄉村。新縣制實行以後，此種情形尤爲顯然。從來的教育是誘引青年離棄鄉村與縣城，使鄉村優秀份子由鄉村而趨於城市，而省會，而都市，永遠不復返回間，以致「城市多游游子弟，而地方無建設人才」。熊天翼先生有云：「全國教育脈絡之分布極不合理，半數以上之人學集中於沿海之三五城市，以致全國文化之發展失其均衡。抗戰以來學校又集中內地，恰與戰前形成兩極之對照」。大學如此，中等學校亦何獨不然。依作者之戰前統計，全國五分之一以上的中學生集中於北平、廣州、上海、漢口等八個都市，四分之一以上的中等教育經費，用之於上述八個都市之中；以湖北一省爲例，武漢三鎮之中等學校佔湖北全省中等學校校數四分之三以上。抗戰以來，多數學校雖因地區淪陷或避寇空襲而移設鄉村；但此或僅係一時之現象，抗戰勝利以後，未必不復返都市；況其教學內容仍爲文雅的升學準備，不因其移設鄉村而着重於地方建設。

(3) 今日建設之需要是數百萬的中下級建設幹部，如縣政人員、鄉鎮長、國民學校校長與教師、合作指導員、農工業推廣人員、民衆組訓人員等。這些人員，以至部中等學校來培養還來不及，因爲在平時全國三千多所中等學校的學生總數，不過五六十萬人，所以現有的少數中學，實在是萬分可貴。但從來的中等教育祇重在升學準備，而實際上大多數的中學生並不升學。不改造並動員全部中等教育，而想以少數師範學校及短期的幹部訓練班來供應全國急迫需要的數百萬師資及其他幹部，這是無補於事的。中等教育，尤其是普通中學，不走上述地方建設之路，而仍保持其個人自由主義教育的作風，並泥守其盲目無社會改造目標的途徑，則對於時艱毫無補益，因而其存在的價值也令人懷疑起來了。



(4)今日建設的需要是富有地方建設意識、才具、經驗、與眼光的領導人才，這幾乎要靠教育來培養。但從來的高等教育機關與研究方法是多於培養人才，而不在地方需要，而誤認大學是應該超越地方的。其實國家是建立在地方之上，大學為國家作育人才，如不着眼在地方需要，則必流於空洞。近年來多數大學學生的學習與研究，無論其為經濟、政治、法律、教育、農業、工程等，多偏於國際的、古典的、抽象的、理論的研討，而地方政治、國民經濟、本位教育、地方農業、地方工程等，除了極少數的大學外，不是茫然，就是有意忽視。以中國如此之大，一所大學如何能照顧了全國的需要。大而無當，必致落空，這是今日一般大學的毛病。高等教育機關之獨立運動，如不着眼在地方需要，則更足以加深這種毛病。

總裁於二十五年五月在地方高級行政人員會議開幕詞裏，有這樣一句話：「復興國家完全以教育為基本，如教育不良，則一切政治上之努力均將等於虛擲」。在其他幾次關於教育的訓示中，又曾如此說：「現代國家的生命力由教育、經濟、武力三個要素所構成；教育是一切事業的基本，也可以說教育是經濟與武力相聯繫的總樞紐」。在中正大學開學典禮的訓詞中，他又這樣說：「其尤有希望於本校之學生者，必須知學德事功本為一物，必須於實際服務中求參驗，則所學始不流於瑣碎與空虛；必於基礎工作中求供獻，而後吾人之努力方能確實達成民族之復興與進步」。這幾句訓示，不僅說明了教育的重要，而且闡發了教育對於地方建設的關係。改造教育以配合建設的需要，不僅是為了前段所述的人才供應，而且是要教育事業與場所，去協助政治、經濟、武力等事業的發展，並作為它們的後動力。有人諱言教育改造，以為教育界犯了什麼過，難道又要改弦更張了嗎？改弦不是「一個不經濟而無益的舉動嗎？自然，確在學制的廢校上吹毛求疵，而實質仍舊的，難無什麼用途。其實教育的形與質時在變更中，在整個的大要求下，不由你不變更。政治、經濟、社會、軍事等一切事業

，均隨大時代演進而向着建國的總目標去變更，教育事業能夠守着自己的國地而不隨之改變嗎？小學教育之改為國民教育，這是一個很大的變革；中等學校課程自民國十八年以後已經過了好幾次的修正；大學教育亦時有改進，而以抗戰以來變動尤鉅；教育方法，教育行政，社會教育等，無不時時在演變之中。教育改造為事實所必需。而且就是事實，我們何必諱言改造。所謂改造自然不是根本推翻現有的，而重行規製一個新的制度。時勢不容許我們這樣做，而且也無須這樣做。現有的教育制度已經過不斷的改善，絕非完全不可救藥的一團。但教育改造也不是在教育的門牆之內，做一點零星的東補西縫的工作就算完事。改造須有個方向始能澈底，這個方向就是地方建設，也就是以地方為重心的國家建設。

### 五、何以中等教育是地方建設根本問題的根本？

前面已經說明地方建設的根本問題是人才供應，而人才供應之合理化有賴於教育的改造；又說教育改造為事實所必需，其目的不僅在人才供應，而且使教育事業成為各種建設事業的推動力量。然則中等教育不過是教育的一部份，何以又是地方建設根本問題的根本呢？其原因至少有下面幾點：

第一、就人才供應來說，中等教育供給地方建設所需要的大部份人才。目前地方建設的最大的需要，是大量合用的中下級幹部。單是國民學校的教師，就需要兩百萬以上。加上其他政治、經濟、文化、社會等方面的人才，地方幹部，至少需要四五百萬。這些幹部須以受過適當的中等教育的人員來充任方能勝任。這些人員不是靠短期訓練所能大量製造出來；短期訓練必須建築在合理的中等教育之上。中等教育尚須充分擴充，培養大量的地方幹部，以應急需。但目前全國中學生尚不足五十萬，即或個個能充任地方幹部，也還與實際需要的數量相差很遠。不動員並擴充全部中等教育而僅靠少數的師範或職業學校來補充所缺的幹部，是無濟於事的。所以該地

方建設的人才供應，先須注重中等教育。

第二、就全部教育的改造以適應地方建設需要一點來說，我們就先看中等教育，因為它執着全部教育制度的樞紐，負有承上啓下的功能。教育制度不是局部可以改造的，初等教育既已改爲國民教育制度，這個變動不爲不大，那麼中等教育不隨之改造。但問題還須進一步看，就是中等教育是全部教育改造的樞紐，這一點必須看得明白。中等教育不改造，一方面是國民教育休想普及，一方面是高等教育難上正軌。就國民教育方面來說，它比原來的初等教育制度合理得多，因爲：（一）它把兒童教育變爲全民教育，這樣不但顧到成年男女的文化需要，而且更使兒童教育易於普及；（二）它使教育遍及全境，而不限於少數的城鎮；（三）它使學校變成社會文化的中心，而不是一種虎頭牌式的教育機關；（四）它的最大特色是實行政教合一，使管教養衛打成一片，而以學校爲其樞紐。這樣的制度當然比以往的教育進步得多，但靠誰來推行呢？靠現有的少數教師嗎？校畢業生嗎？數量太少，充其量供給不到所需數量的十分之一。已有的師範畢業生大部分在少數城鎮的小學校裏，目前在教育較普及的省份裏，大多數的小學教師仍由高小程度的人員和私塾先生來充任。如再把國民教育普及起來，連成人教育也包括在內，那師資問題更嚴重得不堪設想。大量的增設師範學校來培養師資嗎？這不但不可行，而且不必要。辦短期師資訓練班招收小學程度的人員，予以短期訓練嗎？但師資不是這樣容易培養出來的。如不以中等教育做基礎，而如此粗製濫造，難怪文盲也來報名投考。究竟如何解決這個問題呢？祇有擴充中等教育，尤其是初中教育，自然不是擴充升學準備的，而是配合地方建設需要的初中教育。我們不能夢想在一二十年之後。目前大多數的國民學校教師，能有一個初中畢業程度的人員來充任，已經是難能可貴的了，以上不過是就國民教育的人員需要來說明中等教育必須改造與擴充。再就國民教育的理想來說，則吾人之所要求於

國民學校者，如全民教育，文化中心，政教合一等等，這一切又如何能使中等學校可以例外。如果中等學校還是與社會分離，集中都市並與建設事業脫節，它又何能供給國民教育以及全部新縣制所需求的人才呢？其次再看高等教育，它向來是壓迫着中等教育使它透不過氣來。這其中等教育走入歧途而脫離社會的主要原因。惟有使中等教育施展其壓力於高等教育，使之同樣走上地方建設的道路，它才可以死裏復活。中等教育是承上啓下的關鍵，它負着全部教育改造的責任，所以必須首先改造。

第三、就地方建設事業的促進上說，中等教育必須首先改造。中等學校是地方性的學校，它應當是地方文化的中心。它的教育對象不限於校內學生，學校以外民衆的文化需要也須顧及。學校的一切場所、校舍、設備、圖書等，必須劃出時間來供社會教育之用。我國各地，尤其是內地與鄉村地方，文化機關極其有限，中等學校已經是一所特出的文化機關。它的教育與推廣工作，應儘量配合地方建設的需要。如果中等學校能真正發展其社會作用，它對於地方建設的貢獻遠甚於一所國民學校。中等學校是地方建設最可靠的協助機關，所以爲了地方建設事業的促進，它須首先改造。

第四、中等教育本身的缺點較之初等與高等兩階段教育尤爲明顯，因此必須首先改造。（一）它向來集中城市，忽略廣大鄉村社會的需要；（二）它與社會隔離很遠，未能表現其應有的社會功能；（三）它自第一年起即開始分化，不合青年及社會之實際需要；（四）它偏重升學準備，而大多數青年並不升學；（五）它的課程雖經一再改進，但仍有不調劑的必要；（六）它的內容尚欠充實，而數量上所缺甚多，質與量均須推進；（七）它與兩端教育尚欠合理的銜接，這一切都要求中等教育的急迫改進。爲了前述五個原因，它尤須首先消除它本身的缺陷。

## 六、中等教育應如何改進以配合地方建設的需要

中等教育究應如何改進，始能配合地方建設的需要呢？簡單的說：(一)須鄉村化；(二)須社會化；(三)初中一段須統整化，高中一段仍採分校制，實行分化教育；(四)須地方建設化。茲分述於后：

(一)如何使中等教育鄉村化？中等教育之應鄉村化，前面已有述及。惟何謂鄉村化？如何鄉村化？此處應有說明。所謂鄉村化，不是於現有的中等教育制度之外，另創設一個鄉村中等教育制度與之對立，而是把全整的中等教育鄉村化起來，不是把學校名稱冠以鄉村之名，亦不是僅把學校設於鄉村，就能鄉村化，而是把學校課程及其他設施配合廣大鄉村的需要，保留優秀青年於鄉村，發展地方文化，而迎合地方建設的要求。有人以爲作者的主張稱一鄉村中等學校制度，而與城市中中等教育對立；其實中等教育集於都市已發生種種弊害，吾人根本不需要什麼都市中等教育制度。鄉村中等教育制度云者，就是全部中等學校下鄉，無所謂都市學校。然則都市裏不需要辦中等教育嗎？自然不是。出了都市兩三里的城郊，都是鄉村地方。大多數縣城雖名爲城市，實際上人口不到一兩萬；它雖爲鄉村的中心，但算不得一個城市。現在仍有許多偏僻縣份，縣城無城，而人口不滿千戶。像這樣的縣城實在就是鄉村；設校於其中心，自屬無妨。但大都市的中等學校不宜設在鬧市中心。出城二三里設校，或甚至離城一二十里設校，未必即使城市居民的子弟無法就學。工商職業學校設在城郊，亦未必無法實施職業教育。所謂鄉村絕不是像有人認爲的「交通閉塞」的荒蕪地方，即或荒蕪，中等學校亦有開發的義務。吾人所要求的鄉村化，第一是學校設於鄉村；第二中等學校的設置應有合理的分布，而不集中於一隅，使青年負笈千里去求學；第三是實施鄉村化的教育，配合青年及鄉村社會的需要。關於職業的陶冶與訓練，除農業外，工商業亦須視地方的情形而兼顧之。吾人不能說鄉村不需要工商業，或工商業不應分散下鄉。學校設於鄉村，仍可分一部份力量在附近城市兼辦社會教育；教師亦仍可攜帶學生參與城市活動或從事某種實業與參觀而爲鄉村社會所不能供應者。但

學校的主要活動是在鄉村，並且是爲了鄉村。作者於民國二十五年在中華教育界某期發表「提倡鄉村中等教育的八大理由」一文，及今思之仍屬可用。茲摘錄於下，以供參考：

1 以往的及目前的中等教育偏於城市，因爲：(一)我國中等學校一向集中在城市特別是大都市；(二)城市中學校的數量超過鄉村中等學校的數量甚遠。

2 中等學校的學生大半來自鄉村(有調查統計的數字可以證明)。

3 鄉村中等教育是普及教育自然的結果(國民教育普及，要求進中學的鄉村青年愈多)。

4 鄉村中等教育可以使教育機會均等，因爲強迫鄉村青年入城受教，至少造成四種不平的現象(一)經濟上的不平等，(二)課程上的不平等，(三)訓育上的不平等，(四)環境上的不平等；而讓城市青年出城受教，則有百利而無一害。

5 鄉村中等教育可以增加教育效率，一因鄉村有較佳的自然環境，對於體育的設施，自然教材的搜集，以及學生心理與生理健康上的陶鑄，都有很大裨益；二因學校設於鄉間，可以增加教學上的效率，即教訓合一制度易於推行，教職員可以專心供職，社會服務工作易於推展。

6 鄉村中等教育可以實現我國教育的新理想及中等學校的社會功能，如勞作教育，生產訓練，社會服務，兼辦社教等等。

7 鄉村中等教育可以節省教育經費，並減少學生家庭的負擔。

8 鄉村中等教育可以促進鄉村建設及農村復興(即造就實用的地方建設幹部人才，以從事建國大業)。

(二)如何使中等學校社會化 中等學校以往未能社會化，今後必須社會化，請在教育部民國二十七年五月頒布各級學校兼辦社會教育辦法的令文裏，已有說明。該文開頭就說：「查國家興學之本旨，在培育人才，服務社會，藉使百廢俱舉，復興民族。乃今日各級學校，多視培育人才，與

服務社會為先後之聯繫，而非並行之事業。或竟以前者為本務，而後者為分外，流風所至，積弊漸深。乃有高其門牆，隘其門禁，自以清高，而與社會絕緣者；致學校僅成爲個人升進之階梯，不復爲社會革新之先導；此習不除，則千萬師生多將永昧於人生之目的，無裨於社會之進步，降低學生之程度，延滯國家之建設。又說：「學術程度之提高，不在醉心歐化，高談學理，而在洞悉國情，切合實際。學校師生深入民間，則社會受學校之益，而除舊佈新；學校受社會之益，而掃其迂闊，益臻精富。社會學校交相受益，互爲策勉，學校之進步恰如水漲船高，德行之化人，必如風行草偃。抗戰建國，人人有責；大學應負其決勝方略，建設專技，以培植民力，協助政府；中小學校應盡其所能，以薰勵民氣，提高民智，共紓國難，樂成建設。際此寇深禍亟，應使求學服務兩得益彰，豈可徘徊囿囿，自誤國圖。」這一段話何等確切；責之於小學雖未免過甚，因爲它到底是小學；但責之於中學大學，則絲毫不苟。不過所謂社會化，不僅僅是兼辦社會教育，而是要學校變成社會教育之中心。兼辦一兩個成人班，不能就算社會化，雖然若干中等學校連這一點也未佔到。所謂社會化是先要教學採取社會化的方式，課內作業與課外活動打成一片，室內教學擴張至室外與校外，課外活動變成社會服務與教學聯繫起來。其次是要學校充分發揮其社會改良的功能，在實現此功能之中，校內學生更可獲得切實的訓練。學校的圖書館，運動場，校舍及一切設備，按時開放，供一般人民的極量利用；教職員率領學生從事各種有益地方的改進工作；學校門前的虎頭牌除去，籬牆打開，讓校內活動與社會事業發生交流作用。教育對象不限於校內學生，教材亦不限於課本；要舉 總統二十八年四月於一確定縣以下地方組織問題」講詞所說：「須以全體民衆爲對象，以社會爲學校，以實際上之一切事物現象爲教材……」；而學校教師亦應像 總裁所說：「不應該只是按照學理傳習知識……而應該自認爲衝擊執銳的前線戰士，應該自認爲移風易俗的社會導師」。或許有人以爲這是唱高調，中等

學校何能做到的！自然哪，本身未健全，如何能顧到社會？但不去顧到社會，本身亦無法健全起來。一所小的國民學校尚且要它如此做，何況堂堂的中等學校！而且許多比較進步的鄉村中等學校已如此做，且有良好成績，其他多數中學何能例外！祇要校長教師們的心理轉變一下，向中等教育的遠大方面看一看，自然會走上社會化的路子來。如認爲中等學校的學生是天之驕子，不能與社會爲民溶在一爐裏去施教，因此兼辦社會教育不能爲，更談什麼社會化！這樣的看法，未免大錯特錯；然而在今日之中等教育界裏，持如此看法的實大有人在。

(三)初中一段實施統制化的教育，高中一段再行分化。目前的辦法是中等教育一開始就分爲普通、師範、與職業三條軌道，使之平均發展；最近普通中學的課程也分化爲甲乙兩組，一組有英文，準備學生升學，一組設職業選科，準備學生就業，這是政府爲了矯正中等教學過分偏重升學的毛病而有的設施。但結果如何呢？一般小學畢業生之有志升學的，無不將其將來之無能力升人高中以至大學，但對初級職校與師範大都裹足不前，面對普通中學則趨之若鶩。青年皆有向上之心，若於小學卒業時即告之曰：汝之前途爲「每月十數元待遇之小學教師，或與其父兄相同之農工技藝者，彼固不悅，其父母亦不樂聞。因此一所初級職校往往招不到學生；而其兩旁之普通中學則報名者數逾千。至於在同一學校內，設置升學與非升學兩組，則孰不願自一年級起即開始讀英文而準備升學呢？所以多數普通初中雖名爲分兩組，實際上學生大都選有英文的一組。解決之道不是在初中階段之內設置若干種不同的學校，亦不是在普通中學內增設職業選科，而是變更普通初中的教學內容，使之成爲升學與就業之共同基礎準備。其課程性質偏於地方建設，而其目標則爲作人及做事之訓練。學生畢業以後，有志升學的，仍可經過短期補習而升人高中，師範或高職；不能升學的，可經短期之專業訓練，而充任地方建設及農工服務人員。到了高中階段，學習的能力與志趣比較清楚一點，擇業的能力亦較十二三歲的初期青年爲

強，此時的教育應當分化，而採用分校制。丟開高中不談，高職的目的在培養農工技術助理與獨立經營及推廣人才，它比較初級適合地方建設上的需要，畢業學生出路頗廣。初級的目的在培養農工子弟使之畢業後仍從事農工，這在我國目前「農業尚未充分發展的時期，還嫌太早。初級職校尤其是初級教育，應代之以大規模的職業補習教育，而直接訓練從業的農工子弟。至於師範學校，來是中等師範教育的正軌，而簡師是過渡的辦法。給初中一二年級程度的學生以專門的教育技術與理論的訓練，不無裨益，反而妨礙了基本學科的教學。一個文字尚未通順，常識欠缺的青年，即或熟讀了一大套的教育術語與名詞，何能做一個良好教師，所以簡師應廢除，而在目前代以簡師科（設於初中之上的短期訓練）；在將來則代以大量的正式師範學校。高中一段的教育之應分化，不單是爲了青年心理上的需要，也是合於社會的要求。至於初中一段，則學校僅有一種，即普通中學，但非專爲升學準備的中學，而是含有地方建設性的中學。

(四)如何使中等教育地方建設化：中等教育能走上鄉村化與社會化的路子，它已是進入地方建設化的一半。不過我們還須進一步要求普通初中教學內容的變更，以適應地方建設的需要。所謂地方建設化，自然不是在課程中設置一大堆的地方建設科目，因爲多數現有的初中科目，均與地方建設有關。吾人要求變更的是：(一)取消初中的英文教學，因爲它不僅與地方無關，不修多數學生學了沒有用處，而且妨礙了學生其他更重要的學習；(二)三讀國文、史地、公民等科的教學；(三)增加自然科學及算學的應用部份，而減少其理論部分；(四)充實勞作及體育上之訓練；(五)增加地方建設的研習，此種研習包括地方政治、經濟組織、國民教育設施等知識的獲得與體驗；(六)自然科學與社會學科能合併的予以合併，而採用大單元式的教學；(七)課內作業與課外活動打拼在一起；(八)注意活的教學法，而將教學時間予以合理的支配。關於初中課程的改造，作者在「國民中學新教材之編纂及其應用」一文（載在建國研究四卷三期），曾有詳

細的說明，此處無庸贅述。

或許有人要問，以地方建設爲中等學校（尤其統籌後的普通初中）的中心任務，不是違反青年心理麼？自由職業的準備以及升學需要又如何兼顧呢？青年志趣不備相同，未必都願意幹地方建設工作；有的志願入太學，從事高深學術的研究，有的則預備從事自由職業而不充任公務人員，勉勵一切青年等地方幹部的準備教育，這不是與以往普通中學之偏重升學準備犯了相反而同樣嚴重的毛病麼？這個問題，我們可從理論與事實兩方面來考慮。從理論上講，在民族至上、國家至上的要求下，我們的教育不能再側重個人主義，而忽視民族國家的需要。過去的中等教育之偏重升學準備及個性發展，是一方面受了歐美個人自由主義的影響，一方面是因青年及其父兄好高騖遠升官發財等自私心理所促成。今日中國的教育，必須以社會國家爲重，個人爲輕，民族生存有了保障，個人發展才有把握。爲屏建設爲當前最切要的建國工作，中等教育必須把一般青年從紛歧錯雜的心理上，導入正軌，一致在地方建設上努力，奮鬥。再從事實上看多數中等學校的學生是不升學的，儘管他的志趣很高，向上心切，但事實上還是走上服務地方之一途，不管他願不願意。青年是抗戰建國的基力量，各方面的事業均在爭取青年，尤以地方建設工作爲最切。事實擺在我們面前的是青年非走此路不可，而且已經走上這條路，那麼中等教育也不能不以培養基幹人才爲其中心任務。

中等教育偏重地方建設，會不會影響到自由職業的準備呢？這個問題可分兩點來答覆。第一，目前中等學校的畢業生，很少有實際經營農工商業及其他自由職業的可能。在手工業時代及工商業尚未發達的中國社會裏，一般從業者文化水準頗低（大多數尚未受過基礎教育），而經營的規模很小，中學生多不勝於從事這種自由職業。農工商業學校的畢業生，尙且不實際經營所習各業，何況是普通中學的畢業生！第二，地方建設事業的本身，已充分含有職業的意味。譬如農業推廣者必須具有經營農業的知

能；合作指導員必須預先受過工商或會計的訓練；推而至一切從事地方建設工作的人員，必須自己有一技之長，然後才能指導別人。所以地方建設教育已經包含了職業準備，當然不會忽略它。

會不會影響到高等教育，而使青年無法上進呢？這個問題也可分幾方面來考慮：（一）多數的中學生是不能或不打算升大學的。升學者既佔極少數，則中等教育不能忽視大多數的需要，而遷就少數人的利益。（二）中等學校雖以地方建設為其施教的中心，但課程的內容還是側重在文化陶冶。國文、社會科學、自然科學，應用數學，是普通中學主要的學科。這些學科不能說不是進修高深學術的基礎。至於勞作及地方建設等學科，在表面上看似乎與升學準備的關係較小，但實際上，它是誘導青年對某種專業作高深研究的有力工具。青年所受的教育愈近實用，則對於專門學術的研究愈有補益；反之，所受教育愈空泛，則於高深研究愈有障礙。（三）地方建設為人人應有的知識；不管升學也好，不升學也好，這種知識為今日中國青年所必需，何況這種知識不獨不妨礙少數學生升學的要求，反而有助於深造準備。（四）高等教育的本身，今後也許要側重地方建設領導人才的培養，及地方建設專門學術的研究。今後專科以上學校本身必須變質，而傳統的招生方法亦須變更，使以地方建設為中心的中等教育，不致受其傳統的牽制。（五）今後的高等教育應多側重專科學校，以培養專門技術人才。它的招生辦法，應與大學異，對於外國語文及高等數學不必苛求。（六）繼續深造，並不含有升人大學的必然性，青年不升大學一權可以進修，中等教育根本不應受高等教育的壓力，反之高等教育倒應當遷就中學教育；有了合理的中等教育，才能使高等教育逐漸合理化。（七）對於進修某種學術必須具備的基本學科如外國語，高等代數之類，可於中等學校以外補習，或於高中階段內集中學習，或在大學內附設先修班集中補習。

中等教育之應鄉村化、社會化、統整化、及地方建設化，前面已說了許多，但還有兩個前提不能不說，一是師資的培養，二是教育內容的改造。

沒有合於目前要求的師資，任你如何改觀，結果仍做不到「化」的程度。教育內容不予改造，則僅把課程換一個新的軀殼，有何用處！本文寫到此處，恰巧收來廣西教育研究創刊第一冊，內載吾友蕭渭川先生「改造我國中等教育的幾個前提」一文，其中師資的培養及內容的改造兩段文字，不僅係為本文而寫，茲錄之於下，以代拙筆。

（一）師資之培養 既然是一種改造，則所改造者，不僅為制度，而且為內容與做法。有了新的制度內容與做法之後，首先需要能實施這一套新材料的人，所以師資問題為改造我國中學教育的重大前提之一。

仍以國民中學為例。國民中學已有五年歷史而未能臻於健全境地取得社會信仰，其主因之一即是缺乏適合於這個制度的師資。這個制度所需要的師資應具備些什麼條件？分析言之：

第一、對於這個制度有認識。澈底明瞭我國以往中學教育的種種缺點，以及國民中學之時代價值與社會價值。

第二、對於這個制度有信心。堅決地相信國民中學是我國中學教育的良好出路，它不僅有推行全國的希望，且可依之而改造及於全部的教育制度與做法。

第三、對於這種改造運動有熱情，單是有了認識有了信心，而沒有勇氣去和傳統觀念、傳統作風相奮鬥，稍遇阻礙即行退縮，還是無用。這種革命的勇氣，更需要領袖的熱情作動力。

第四、才說到一般的條件，如：健康的身體、優良的品格、學問的專長、專業的興趣、……。

當今之世，具備最後提出的一般條件的師資已不易得，具備前三者的當然更不多見。為了推進這種改造運動，只有培養，別無善策。

培養之道，最好求之於師範學院，因為師範學院是以造就中等學校師資為任務的。只要師範學校能把握住這種改造中學教育的理想，她應該能源源不絕地供給適於此種需要的新師資。因此，師範學院實驗而附設的中



學應該是走新路的中學；如果仍然保守着業經崩潰了的一套美國制度，縱然在年限上（如六年一貫）課程上有所實驗，不備對於迫不容緩的中學改革無所裨益，並且是繼續不斷地製造傳統而僵硬的師資，以增加改進的阻力。

如果因循於五年畢業，遠水不解近渴，爲濟急計，只有抽選現有的優良教師，予以改造的訓練。然而雖曰訓練，期限仍然不能太短，至少一年工夫方能把舊的知識新的路向以及改造之路所需要的專業知識，基礎學問與夫專門技術等等研究清楚訓練透澈；否則，在幾月中的短期中，只能獲得一知半解的皮毛知識，走起路來，無法掙脫傳統的枷鎖。惟有返而改，名爲換藥實際只是換湯。

若干年來，許多新政辦不成功，未見爲是理想不好，往往失敗在人的問題上，就是爲應急需舉辦短期訓練，三幾個月或者至多半年就可畢業，結果造就了些具有新資格而於頭腦與新能力的人，欲其推行新政，自屬夢想。今日的中學教育改造，在師資的培養與準備方面，欲其成功，則絕不容忽視這嚴重的障礙！

（二）內容之改造。內容之主要部份自然是課程與教材，課程之應訂可以說是在中學教育之中心問題。

關於課程，應改造者至少有三點：一是如何方能適合需要，二是如何方能使中學生負擔得起，三是如何謀「課內」課外兩種分裂的課程變爲統一。我國自有中學以來，不論其爲五年、四年、六年在制度上如何改變，其課程之決定不外兩種條件：一曰抄襲外國中學有的科目，二曰迎合大學的需要。這兩者皆非爲我國社會需要與中學生之本身着想。所以中學生學了幾年之後，除掉以之應付大學入學考試，別無用處。今後應該在爲適應本國文化需要社會需要而決定的中學教育目標之下，把舊有的一套拋在腦後，重新考慮。中學究竟設些什麼科目；至於外國有沒有的以及大學考不考都應在所不計。再就中學生之身心考慮，所設科目應不啻如已往那樣繁雜。美國爲適應工商業社會的需要，分科不厭其細，我們依據制葫蘆，使中

學生應付不遑，身心交病，並且結果無所用之！爲「救救中學生」，科目不能不力求簡單，於簡單中發生溝通綜合的作用。江蘇省立教育學院最近爲

西省國民中學編訂的一套課程，只有八科，即係此意。雖然這只是一種嘗試，成效如何尙不敢說，但這種要求是不錯的。其次，以往把中學生所學所習分爲「課內」與「課外」兩套，發生種種流弊，因爲所謂課內，多半限於課堂上知識技能的傳習，所謂課外，多半是課堂下的各種實踐活動；實踐正所以與書本溝通，使兩者在學生生活上成爲一體。只因有了內外之分，教師學生皆不免視課外的種種是外加上去的負擔。縱不好意思規避，也要俟行有餘力才來應付一二。近來且在報章上看到有因中學生國英算三科程度低劣而減少課外活動的限制，這種限制純粹出於課內課外「二元」的看法，根本忽視了兩者之統整性。今後在課程的改造上，如不特別注意於兩者之統整則中學教育不論名稱制度如何改變，何難免陷入失敗的深淵。

關於教材，應特別注意的是如何使洋八股變爲真正有用的教與學的資料。土八股之用途是讓官取錄，洋八股除掉用讓官取錄，和推行所謂「輪週教育」以外，又有何用？假如一定說有之，則只是和女子的脂粉具有同樣的裝飾作用而已！講到真正有用，不只是有益於青年之身心，且同時應能迎合地方的需要。這兩者也還是一回事；因爲要適合地方的需要，則不能不注重實踐，從師生的實踐中一方面溝通學校與社會，一方面亦所以磨發鍛鍊青年之身心。

再有應該補說的是：假定承認中學教育有因全國各地情況不同在制度上不能不具有彈性，則在課程與教材兩者也不當要求其削足適履，整齊劃一。

文章寫了一大篇，但歸結起來祇有兩句話：（一）今日的建國大業是以地方建設爲基石，而（二）中等教育的改造，是促進地方建設事業的大前提。本刊編者備稿甚急，此文倉卒而成，錯誤在所難免，仍請讀者多多指正。

民國三十年一月十四日於中正大學社教系

# 大學教育與地方建設

馬博 厂

大學是研究高深學術，培養專門人才的場所，國家社會之所以貴乎有這個場所，其主要原因，當不外因其研究學術和培養人才的最高目的，乃在適合國家社會的需要，以增進人羣的幸福。研究現代各國政治史和政治人物的人們，一定會知道大學教育造福於國家社會乃至人羣的許多煩雜的事實。英國自華爾甫到邱吉爾二百餘年間，一共有過四十個首相，在這四十個首相之中，除極少數人外，差不多都是出身於牛津、劍橋、倫敦三大學。執此一端，即可見牛津等大學對於英國政治的功績。不僅如此，就是英國政治基礎的奠定，也多得力於大學，其一八三五年和一八九四年的兩次地方政治改革，事先都曾經一班大學教授的考察研究，政府根據他們的考察研究的報告，才有改革方案的訂立。如果我們再能翻開美國國會的名單一看，必定也會知道哈佛、耶魯、普林斯頓等大學對於美國政治的功績。而且近年來美國各地更成立了許多研究地方行政的團體，羅致了許多專家和大學教授，各城市政府若是在行政上發生了困難，總是請教這些專家和教授，然後由他們提供改革意見，送由政府採擇施行。自然，這裏所舉的只是幾件大學教育對於政治貢獻的事例，但是我們只要就這幾件事例看，已不難得知英美各大學造福於國家社會的幾件重要事實。

關於外國大學教育造福於其國家社會的事實，在這裏不必多說。我們現在就我們中國的大學教育來說，中國之有現代式的大學，至今已有三四十年的歷史，大學教育對於國家社會，自然不能說沒有相當的貢獻，不過它的貢獻至有限度，我們只要從下面的三種事實就可以明白看出：

第一、根據教育部二十八年全國高等教育概況所載，全國專科以上學校（包括大學、獨立學院及專科學校）戰前共有一百零八校，其分佈於上海、北平、廣州及南京四大都市者竟達五十二校之多，幾佔全體校數之半

，計上海獨有二十五校，北平十四校，廣州七校，南京六校。就這些學校集中各大都市的情形觀察，大學教育未能切合各地的實際需要，是一個很明顯的事實。

第二、我國現代大學教育的興起，原是模仿西洋，所以一班留學生學得西洋一些科學就回來充任大學教授的風氣，一直到近來還是很流行，其是否了解本國的國情，曾否以本國的問題為其研究的對象，則在所不問。因而其中飽學之士足為人師者固屬不少，但徒知西洋國家社會情形者，亦大有人在，以這樣的師資造就出來的學生，能不能對國家社會有所貢獻，自不難想像得知。

第三、大學所教的各種課程，無論是政治、經濟、法律、乃至於各種科學，多半是抄襲外國的舊本。單就政治制度一學程而論，在外國各大學原以其本國政治制度為中心，而在我國的各大學則只授比較政治制度或比較憲法，教育當局把中國政府列入必修學程，也只是最近幾年來的事。再如農業工業一類的課程，所講的不是英美等國的農業工業，就是蘇聯日本的農業工業，很少是我們中國的農業工業。

所以我們只要就中國大學的地理分布，教員素質，和課程內容三方面看，其未能適合國家社會的實際需要，至為明顯。因而其結果不特未能盡量發揮大學教育的最大效能，並且造成教育與國家建設脫節的畸形現象。故於抗戰軍興之後，最高領袖即指出「最近二十七年來的教育，幾乎都是糊塗的教育，其影響所及，不僅足以亡國，而且將滅種」。我們現在要挽救國家，復興民族，首先就要打破過去亡國滅種的教育。大學教育原是整個教育的一環，我國過去大學教育對於國家社會的貢獻如何，於此也就可想而知了。



現在我們爭取國家獨立民族生存的偉大抗戰，已快四年了。在這勝利愈益接近的時候，建國的工作，自然也愈益需要我們加緊的努力。抗戰與建國是一件事工作的兩面，「蓋非抗戰，則民族生存獨立且不可保，自無以達建國大業之進行，而非建國，則自力不能充實，將何以捍禦外侮，以求得最後之勝利。」關於建國的工作，自然是經緯萬端，但在目前為捍禦外侮求得最後勝利起見，我們所要加緊努力的，當是與抗戰勝利最有關切而最基本的部分。教育自來為立國之本，其應為最基本最切要的建國工作之一，自屬毫無疑義。故如何研究建國的學術，培養建國的人才，以適應國家社會的急切需要，當為今後大學教育的主要工作。

研究建國學術，培植建國人才，既為今後大學教育的主要工作，則過去大學教育與國家社會分離的現象必須予以矯正，而使大學教育與國家的各種建設事業開始求取密切的配合。本來關於建國的方針與步驟，中央原有精確的計劃，而且國家是整個的，原無國家建設與地方建設之分，但為求中央既定計劃的徹底實施，以奠定國家建設的基礎起見，必然須從各地的政治、經濟、社會各種建設着手，期使每一個地方都成為國家的基石，同時又為捍衛國家的據點。

我們就現在各地方的情形看，自從中央頒行新縣制之後，各省當局莫不於改善行政機構中以求地方建設之推進。可是建國的工作原是一件艱苦的工作，所以在現時抗建大業的過程中，尚有不少亟待解決的嚴重的問題。很顯然的，其中最嚴重最難解決的問題，不是法令的不完備，經濟的不充裕，而是各種實際建設的技術與幹部人才的缺乏。本來，各省年來都有專門訓練幹部機關的設置，如同在江西，原有地方政治講習院的創辦，在湖南，原有地方行政幹部學校的設立，在廣西，更有地方建設幹部學校的改組，尤其是到最近，不備江西、湖南、廣西等省原有的幹部訓練機關一律遵照中央整個訓練計劃改組而為地方行政幹部訓練團，就是福建、浙江、廣東、貴州、四川等省也都先後將原有的改組或開始設立地方行政幹部

訓練團。不過各地的幹部訓練工作，受了先天與後天的限制，並沒有完全得到預期的效果。第一、幹部的來源稀少，素質參差；第二、訓練的期間短促，大多以一月至三月為期，而訓練的科目甚多，有的甚且多至五十餘種；第三、負訓練責任的人，本身對於地方建設有認識的太少。因此種種，建設幹部人員的貧乏，仍為各地共有的現象，因而一切建設工作的進行，自不免因之而滯緩。

各省舉辦短期訓練，原是迫不得已的一種救急辦法。由於事實的證明，此種短期訓練的救急辦法，既不足以澈底解決幹部人才的缺乏，今後關於建設幹部人才的培植，自不能不希望於大學教育。可見國家社會希望於大學教育者正殷，而大學教育今後必需負研究建國學術與培植建國人才的責任亦正重。是大學教育與建設事業之相互配合，不僅必要，抑且為當務之急。

其實，我們就各方過去努力的事實看，大學教育與建設事業之必須配合，也原是近年來舉國上下一致主張而尚有待於努力完成的一貫政策。在政府方面，於明定三民主義為我國教育宗旨之初，就曾提出「地方社會事業與國家經濟建設二者之能否循環並進，必賴三民主義教育之普及於民間，惟教育始可以推進社會，惟教育始可以培養國力，故今後之努力，不惟必須以教育建立三民主義之社會，而且必須以教育充實三民主義之國家」的主張，其後更昭示「各公立大學之研究工作，必須與國家社會成密切聯繫，俾國家得學術之用，社會得學術之益」，且進而又有教育與國家建設的確立，除純粹學術研究外，各學院「應多注意研究與國家建設有關之實際問題，各科教學，應注意中國教材，學校對於所在地之生產建設等事業，應負研究及推廣之責」，期「使學院成為有關事業機關之研究部，而事業機關成為各學院之實習場所」。此外，復於戰時各級教育實施方案綱領決議案中，具體規定今後教育的方針。其間最高領袖也曾一再指出研究學問務必注重實用，政府與學校務必相互扣合。他說：「要曉得學問是為

人生的，無論哲學、科學、藝術以及一切的知識技能，其最後目的都是要改進人類社會實際生活的，凡是離開了這個中心原則的學問，便不是真正有價值的學問，更不是我們所要研究的學問」。又說：「我們現在無論舉辦何事，每感到人力不敷，補救之道，第一要留意人才，第二要轉移風氣。所以無論省縣各區行政長官，必須使所在地之大小學校教職員與行政機關人員打成一片，不僅可就地取材，協助政治之推動，即於改革社會，振作人心，確立風氣，亦必以政教合作為樞紐，且現代政治日趨於專門化與技術化，僅憑常識，決不夠應付，必須利用專家以為助，各省雖因經費關係，不能聘用多數專門技術人才，但各地之大學教授等，必多富有研究之專家……各省府關於行政事項，即可利用此等教授之專門知識，請其研究規劃，一方面在政府可收專家相助之效，同時學校教授等亦可以實際問題與其平時所學相證驗，當然無不樂於貢獻之理」。而且更特別指明：「我們的教育一定要達到抗戰建國的目的，才是現代中華民國所需要的真正的教育」，「一定要使我們所造就出來的學生，實實在在的承辦建國國家復興民族的職責」。「今後各級學校教育，當與地方組織及事業之需要相適合；既使學校教育不致空虛無用，又使青年學生，得有廣大之出路」。

另外在學校及社會人士方面，年來實際致力於建設事業的也不少，有的曾努力於特種問題的研究，有的則努力於地方建設事業的實踐，不過各方的努力，於當前抗戰建國的進程中，尚未表現其最大的效能，而有待於我們繼續的更大的努力。

教育聯繫的工作既尚待我們繼續的更大的努力，自然這一種努力不僅是大學教育的一方面，而是大學教育與各級政府當局共同的職責。先就大學教育方面來說，今後的大學教育首先要努力的，莫過於充實大學教育的本身，而力矯過去不切實際不合國情的弊病，所以：

第一、對於建國的理論要有充分的研究和認識——中國建國理論最高

的原則是三民主義，建國理論的內容，則包括政治、經濟、社會、文化各方面，我們要人民提高對於三民主義的信仰，就要運用科學的方法，根據我國固有的歷史及實際的狀況，研究各種以三民主義為中心的學問，逐漸產生適合國情的各種大學教材，我們要有中國的政治學，中國的經濟學，中國的教育學，中國的社會學，中國的財政學等，更要將這許多合於三民主義的學問變成可以推行的三民主義的政治制度，經濟制度，社會制度，及司法制度等，貢獻給國家。學問和制度是不可以分離的，都包含在理論研究範疇之內。學問的研究如不顧及實際推行的制度，是空的學問。制度的產生，而不合於學術的原理，必難求得政治上真正的進步。羅斯福總統在第一任就職以後，成立了所謂「智囊團」，延聘許多專家學者做他的顧問，這些專家學者，都是美國各個大學多年的教授，後來推行「新政」，以及「新政」內許多施行計劃，都是這班學者所領導設計的，他們日常研究各種學術所形成的種種原理原則，都變成實際應用的制度了，所以中國大學要能對國家有貢獻，首先要適合國情而健全的理论，要有「我們的」學問，「我們的」制度。

第二、對於建設的方法要有適當的指導和貢獻——一個公司的經營，一個工廠和一個農場的管理，一個銀行和公路的管理，都要有縝密的計劃與步驟，亦要有科學的方法和技術。近代政府機關的業務逐漸擴充，要有「公司化」或「商業化」，各種行政和管理的實務，無往不需要進步的技術與方法。大學教授若是單顧到理論與學術的研究，而忽略了實行時所需要的方法和技術，將如何以其學問，供給這班成千成萬各級行政與管理的人員！更如何可以號召這許多人，接受教授先生們學問上所研究的理論，成立新的制度！又如何能有適當的材料，訓練實際的工作人員，以從事革新的事業！這種現象的結果，大學還是大學，社會還是社會，教授不過是書堆子裏的人物而已。所以大學教授們要能以其理論的背景，和學術的修養，及其研究的精神，對於各種基層及單位行政與管理，從實際認識與練

習中，求其真相，知其病理，得其癥結，一面實習，一面試行改革，教授自己先不外出，才能引起各種管理人員的敬佩，才能對於實際建設的事業有所規劃。

第三、對於社會的風尚，要有正確的啓示和領導——以上所說的學術研究，不論是理論方面，抑在技術方面，都是要在中國樹立一種新的大學風氣。不過比學術研究更加重要的，還是在精神的修養，和人格的培植方面。大學教授固應是青年的良師，亦當為社會的模範，他們的一言一行，都要成為許多人的表率，對於一切是非的標準，尤應有顯明表示。進入大學的青年，更要感覺自己的機會寶貴，和任務的重要，除消極的嚴守校規而外，要時時以領導社會自任，要在做人的修養方面，不斷的求進步。自己學校的命名，固要極端愛護，凡足以為社會提倡的優良風氣，更不可放鬆一點，要成為革除社會惡習的先鋒，要有領導社會建設的勇氣。如果師生共同努力，造成嶄新的大學風氣，久之，社會必能漸次同化，大學的風氣即能變為社會的風氣。如負大學教育責任的人，並沒有此種準備，而所教的學生，又不能行爲上可以為社會的模範，則大學固不能樹立自己的良好風氣，更不能轉移社會的風氣。蔣委員長去年二月訓勉全國各級學校校長教員，特別注重道德教育，他說：「陶冶國民人格為教育界之基本任務」。此與西哲赫爾爾典氏的話：「民族之魂，是我們大學裏反映出來的。」如出一轍。江西省政府熊主席曾比中正大學為聖廟，可見大學風氣的重要，也可知培養人格比灌輸知識格外要緊了。

其次，再就各級政府方面來說。教育既有聯繫的必要，且又係中央既定的政策，所以為貫徹中央既定政策，發揮教育聯繫效能起見，各級政府當局今後亦必須做到下面三點：

第一、要澈底瞭解大學所負的使命——大學原是研究學術作育人才的地方，一般人都以為大學教授唯一的任務就在鑽人書堆裏面研究高深的學問，再以此傳授他的學生。對於國事政治應當處在超然地位，對於社會現

狀也不需過問。如果各級政府當局亦同有此種看法，這誠是一件不幸的事。須知大學教授對於實際政治問題迴避不談或僅限於批評，則大學教育永遠不能與國家建設合流。然而現代中國所要求的大學實應當以全部的社會問題為研究對象，一切社會的活動及其相互的因素，都是研究的材料，而培養的人才，亦真正切合社會的需要。這種作風比之舊日的大學自有不同，故其準備要格外的充實，其任務亦格外的繁重，其工作更格外的艱巨。在這樣的一個大學裏擔任教授，不是一件簡單容易的事。政府當局對於大學的這種使命，必須澈底的認識，才能用最大的力量和同情去鼓勵大學教授，並容許其有較長的時間去準備與充實，研究與實驗。必如此新大學的作風，才能有其牢不可拔的基礎。

第二、要使社會變成大學的外圍，養成愛好研究學術的風氣——一種制度，一種作風，或一種新的事業，要使得她能以成功，固則各方對於她的目標，加以澈底的認識，而造成一種環境，使得全社會向着同一個方向走去，亦是一種必要的條件。我國大多數的民衆，平日孜孜於生活問題的解決，用手不用腦，談不上什麼思想和研究。至於引導社會的人物，日常的力量，亦多用於解決實際問題方面，經驗與材料都非常的豐富，就是沒有時間來加以有條理的分析，對於當前的問題，也沒有時間用心思去找出一勞永逸的解決辦法。現在許多負政治責任的人物，已肯多用研究的工夫，然而多數的人，還是頭痛醫頭，腳痛醫腳，不能運用學術的精神，來研究實際的政治問題。蔣委員長提倡機關學校化，就是要使各種政府單位和機構，養成研究的風氣。各級人員對於自己負責的工作，以及一般社會政治問題，要多用心思謀求自己工作的進步；對於自己所領導的人，要有教師的態度，不憚解釋，不怕糾正。各級工作人員，更要有學習的態度，時時向同事及長官請教。如此機關可以變成學校，不但工作效率可以不斷的增加，就是實際的學問，亦可得着重要的充實。辦公時間，如同在學校內上課，公餘之暇，如同在圖書館內自修，不但在學問上有長進，而在實際

工作上亦有所裨益。我們不但希望各種及各級政府機關，能有這種現象，就是各種民衆組織團體，也有這種風氣。亦惟有各方造成這種風氣，才能了解大學所以從事這種工作的意義，才能欣賞大學對於這種工作的努力，亦才能對於大學的研究作種種的要求，並且利用研究的結果，從事推廣，以鼓勵研究的興趣。

第三、要準備作人民的導師——大學所能直接教導的學生，不過是少數的青年，要想把理想與學問深入民間，必須以政府及社會領袖爲媒介。凡從事地方建設實際工作的人，須先了解作之君作之師的兩面作用，各種法令的推行和各種制度的樹立，其內容都是相當的複雜而不易明瞭，僅顧一紙公文的面布，難免因循吞棗的結果，以至許多事業，扞格難行。因此負責的人先要對於這些法令，用一番心思，作一些研究，然後以之教導人民，使之瞭解，率領奉行，將有事半功倍之效。我國人民最能尊師重道，若用法令權力來對付他們，他們固然服從，不過這種服從是出於怕的心理，若用情感和教育的方法來勸導他們，他們也會服從，而這種「服從」，是心悅而誠服的。深望法令權力和教育方法同時並重，造成「作之師」的風氣，省主席爲一省的老師，縣長爲一縣的老師。如果各級政府領袖都能有「師」的態度，受人民的敬愛，那時政令的推行，就如「風之偃草」，「雨之潤苗」。做到這一步，全省的人民，都成了大學的學生，地方行政長官都成了大學特聘的教授。

以上所說的三點，是說明政府與社會人士，對於大學教育與地方建設合流的一個運動，必須有澈底的認識，與積極的動作，方能與大學方面的努力相呼應。

大學教育與地方建設之必須配合，及大學與各級政府當局之必須相互努力，既如上述，但還事實的實現尙有待許多聯繫工作的進行。現擬提出幾種粗淺的辦法，以供大學方面與地方當局的參考：

第一、大學與社會之間，應當設立若干知識交換所，以使學術思想與

實際經驗，能起同化作用，互爲補益——熊主席曾說：「一省之內，要建設許多自來水管，使水能通達各地」。這個比喻是說學術思想好比水源，要流到各地。其實實際經驗也是水源之一，最好能夠做到對流的地步。大學所做到的研究，應當針對着省縣政府財政建設等各種實際問題下工夫。凡對於省、縣、鄉、各級政府組織與權力等之研究，人事、文書、及財物管理等之研究，財政、金融、及合作問題等之研究，以及社會、教育、與法律，各項問題之研究，都與實際建設工作，有密切關係。在政府與地方人士方面，要能給予研究人員種種工作的便利，要提出研究的問題，要供給真實的材料，要以自己經驗上所得來的見解，提出來作研究者的參考。這樣的研究所，才能達到實際，才能把問題的核心，使得學術與經驗水乳交融。爲求聯繫了地方與機關，各種機關研究人員，應分別與地方政府在農學院的教員得與各省農機機關組建設研究會，工學院的教員得與工業機關組工業研究會，文法學院的政治系得與行政及民政機關組地方政治研究會，經濟系得與財政及建設機關組經濟問題研究會，教育系得與教育行政機關組教育研究會。利用會議討論的方式，不斷的交換知識，培養學術興趣，增進學人與公務人員之聯繫；對於學術的充實，與工作的效率，必有重要的進展。

第二、大學與社會應當設立若干試驗室，以供新制度與新方法的實驗——美國哥倫比亞大學與紐約市內的一個市政研究所已取得密切的合作。這個研究所所作的試驗，都經過哥倫比亞大學教授的研究，其結果都可以作各地市政府的參考。芝加哥大學的社會學系，與芝加哥市內一個社會服務機關——亞當斯女士所創辦的——曾經取得密切的聯繫，許多社會學的教授在那裏作了不少的試驗。我們中國是一個古老的國家，現在要從這個基礎上建立一個嶄新的三民主義的新中國，不知道要樹立多少新的制度，都要以研究的精神來作試驗，從試驗中確定新制度的價值。就拿推行新

縣制一件事來說，現在要舉行保民大會，要實行造產運動，要建立鄉鎮財政，要設立許多國民學校與合作社，都是中國人所不曾經驗過的，須要在不同的地方試驗，然後才可以成功。至於文書管理，人事管理，財物管理以及事務管理，乃是各級政府機關經常的工作，要把這些管理近代化科學化，必須要作多方面的試驗，以為推行的準備。這些試驗室的成立要靠大學教授和政府領袖的合作，確定試驗的目標，研究試驗的內容，審定試驗的步驟，以試驗的精神，印證學理的假定，根據試驗的結果，再定推行的程序。如此做法，學問可藉以充實，行政亦可謀較澈底的改善。

第三、大學要能協助各級公務人員從事進修，各級政府要能給予大學生以各種實習與服務的機會——公務人員的進修，即所以增進其工作效力，提高其服務精神，惟因公務人員日常工作之繁重與機械化，以及生活環境之單調，關於學術進修的工作，殊不易提倡。歐戰的補救，固有賴於公務人員工作性質、方式、環境之調整，而關於進修興趣的培養，以及學術進修的內容，亦為今日刻不容緩的事。大學可以利用各種刊物介紹普通學術及政治常識，以備公務人員的閱覽，大學可以開列許多新書名單，以備公務人員的採購，大學可以介紹對於學術研究的方法與目的，以鼓勵各地各機關公務人員成立有關的學術組織，大學亦可以徵求教授參加公務人員的研究計劃，並代其解答學術上的難題。如果公務人員，因有此種進修，而能取得晉升的機會，必可增加其精神的愉快，保持其求學的興趣。

大學學生單靠四年圖書館與教室的訓練，就是得了最優等的成績，不一定在社會上服務，就能成功。他們需要對於實際的認識，需要實地工作的經驗，上面所說的實際工作試驗室，不但是各種新制度的測驗所，也是學生的實習室。希望各地的新政推行成功以後，大學學生更能得着實習的便利。至於大學生畢業以後，政府及社會領袖，更須珍貴此種能經訓練的人才，領導他們，培養他們，愛護他們，使他們能成爲地方建設的幹部。

第四、大學教授要能偕同政府與社會的領袖共同建國的大道邁進——

從前學術界的人物，常抱「不在其位，不謀其政」的態度，與做官的人無涉。這，行政界的人，亦以書生之見流於空虛，不切實際，常常歌而遺之。這種態度與觀念，兩方面都有錯誤。時至今日，須知大家都以建國爲目的。努力的途徑是一致的，工作的目標也是一致的。在巴黎和會的時候，英相勞合喬治聽見人家爲波蘭捷克間之德真一個地方，起了爭執，他笑着來說：「我還沒有聽見過這個地名」，第二天他召集了許多專家，講解這個地方的情形。過一天他再參與會議，不但有話講，並且還提出很好的解決辦法。大學教授們若有實在的研究，而地方當局又肯虛心採納，自然可以成爲建國的同工，協力進行。大學教授至少應有相當時間，親自下鄉，住在縣政府和鄉鎮公所內，就自己所長的實地參加建設工作，另一方面，大學以內，最好能有一種固定的場所，專負招待地方行政人員之用，使地方負責人員，及各界領袖，能常來大學，與研究人員共同商討實際問題，彼此切磋琢磨，融成一氣，以此增進友誼與了解，則地方建設事業，必有長足的進步。

大學教育與地方建設的聯繫工作，因需要大學與政府雙方方面的努力，但是最要緊的，還是在雙方的態度與精神；事業不能成功，理論不能實現，全要看雙方的態度如何而定。所謂態度，第一就是大學本身與政府當局要絕對保持大學超然獨立的學術精神。這一點與事業的成功很有關係。超越了這一點，一定會發生危險。其次就是大學本身與政府當局對於雙方的聯繫，應有充分的信任與了解。即是政府要信任大學是站在學術的立場供獻意見，大學方面要信任政府是站在實際責任的立場來決定政策；其目的都是在改造社會，建設國家。如果兩者之間，有了這樣的相互了解，未來的成就，一定非常可觀。如果我們的見解是對的，將來如有成就，就可以希望中央更明顯的確定種種政策，頒訂一個整體的計劃，將大學教育與地方建設打成一片，以確保建設聯繫的成功。

# 大學政治學系課程之演進與調整

高柳橋

民國二十四年，教育部曾蒐集國內各優良大學的概況一覽及課程說明書等，把其中所列各科系的課目，整理排比，以各科系同一課目為單位，製成各大學分系必修選修課目比較表。(註一)從這個比較表上，我們看出所統計設政治學系的校數僅十五校，而所得必修課目數字是一五二，選修課目數字是二四一，必修選修總數字是三九三，在比較表所列二十九個學系中，居於首屈一指的地位。如果統計的校數增多，那該目的總數字當然更不止三九三。這反映出過去大學政治學系的課目是何等凌亂而沒有標準，繁雜而缺乏體系。

就各校課程的設置情形看，除共同必修科目的不一致外，所得的現象如下：(一)性質相同的課目，在甲校為一名稱，在乙校為另一名稱。(二)同一課目，有列為必修的，有列為選修的。(三)同一課程的分量和講授時數，極不一致。(四)同一課目，設置的年級各有先後。(五)一校以內，性質相同的課目重複設置。(六)偏重專門科目，忽視基本課程。(註二)這種種怪現象，雖然不是政治學系所獨有，但沒有一種現象不能從政治學系的課目中尋到例證。

除上述種種表面的現象外，我們還可以從十餘年來教學經驗中，提示出大學政治學系課程方面一些內在的更嚴重的缺點來檢討一下。

大學設立政治學系，究竟要培植些什麼樣的人才，適應國家社會何種需要？關於這一點，遍覽各大學的概況一覽等，很少有具體說明的。縱或有說明目標的政治學系，也無不是造就專門人才，研究高深學術這一類的空洞話。培植人才既沒有具體的目標，課程的編制自然不會有合理的體系。

優良的政治學系，人才充足，常設有過於專門而艱深的學程。人才缺乏的政治學系，連學生所應具備的基本知識學程常有缺如。一般的編制是除政治學概論外，設置比較政治制度或稱各國政府及政治、法學通論、西洋政治思想史、中國外交史、國際公法、國際關係、市政學或市政制度等學程為必修。另外再列幾門點數門面的或因人而設的專門學程為選修。民法概要、刑法概論等學程，在法學院所屬的政治學系，因為法律學系列為必修，所以政治學系學生選習是不成問題，但在文學院所屬的政治學系，固未必按期開班，甚至未必設置。(註三)中國政治思想史這一學程，或設置或不設置，或列為必修或列為選修，或按期開班或不按期開班，各校不甚一致。中國政府、行政法這一類的學程，幾乎絕跡於各校政治學系。這是距今約十年左右各校政治學系學生所受的訓練。

這種無具體目標的訓練方式和沒有體系的課程編制所顯示出來的現象和缺點，從課程本身方面講，是內容充實而空泛，與本國社會隔離太遠；從訓練人才方面講，是空泛不切實際，與國家需要背馳。

分析看來，比較政治制度、西洋政治思想史，本來就以研究洋貨為目的，教材內容自然要用百分之百的洋貨，除非教者採用一點比較的方法來和本國制度及思想作些比較研究外，沒有方法使之本國化，根本也沒有作此企圖的必要。此外，政治學概論、法學通論、國際公法、國際關係等學程，屬於一般講原理和事例的性質，雖然可以引進些本國材料做例證，但其分量是有限度的。市政學或市政論這一學程，固暫不論其是否有設置的需要，就其內容講，幾乎可以多用本國材料來談話，但事實上也是採用大部份外國的材料。所剩餘下來的純粹研究國貨的學程如中國外交史、中國政治思想史、民法概要、刑法概論等學程，充其極全能在一個政治



學系內開班，純粹國貨的分量也抵不上純粹洋貨及準洋貨的一半。這種顛重倒置，喧賓奪主的課程編制，實在是極不合理的。

從這種課程編制下所訓練出來的學生，自然是不能適應國家社會的需要了。腦海裏裝了一些支離破碎不成體系的洋貨，似乎政治法律的常識都知道一點，稍加深究，又似乎什麼都糊裡不清。這樣，畢業縱然不就是失業，但一入社會，立刻感覺到所學根本和社會需要無關，到處應用不上。學術既不高深，人才又非專門；工作起來，似乎什麼事都能做，實際上什麼事都不能做。學生們天天苦悶着找不到事做或所學不能致用，國家社會有許多事需人去做而又找不到能做事的人。這個責任誰負，平心而論，學生是不應該負其全責的。學生生為中國人，生長在中國社會裏，日日在中國政府法律管制之下生活着，考入中國大學政治學系受教育，預備畢業出來為中國社會服務，而中國大學政治學系所給予他們的知識，多半是舶來洋貨，空洞浮淺和本國社會無關。這似乎應歸罪於設置不適用課程的政治學系。

## 二

雖然，這個責任要全由過去各大學政治學系來負，也不是絕對公允的。造成這種怪現象的客觀條件，我們不能完全抹殺不論。

第一、中國大學教育可以說完全由所謂留學生所主持，非留學生而能任大學政治學以及其他社會科學自然科學教授者，實居最少數。這個事實，在十餘年前是不容否認的，直到現在，還很少例外。因為資格的限制和國內深造機會的限制，很多大學剛畢業的學生，在國內既找不到事做，不得不向國外尋出路，藉以圖謀深造；而在外國研究院裏所學的當然多半是洋貨。販的是洋貨，回國來不售洋貨，還有什麼可以出售呢？

我們單就政治學系設立市政學這一學程論，就是一個很好的說明。市政學或市政制度這一學程，在十餘年前以及十餘年來幾乎每一稍具規模的

政治學系都設置的。在十餘年前中國市政固不發達，即就目前說，中國的市政遠不如美國發達。若以中國市政府所需的人才和中國省縣政府以及縣以下的各級機關所需要的人才相比較，則後者比前者不知迫切到幾千百倍的程度。中國地方政府的重要部門在省與縣並不在市，然而中國地方政府這一學程列入政治學系為選修或必修，是最近幾年來的新作風。市政學却早就列入各大學政治學系的課程編制中了，而且多半是列為必修的。為什麼各政治學系忽視省縣政府的研討以及其所迫切需要的人才培養，而反覆視市政學或市政制度這一學程呢？又為什麼市政學或市政制度這一學程的內容差不多全是用美國的教材，而並非研討中國的市政府呢？主要的原由，就是一班留學生販的是洋貨，賣的自然不容易使也變成國貨。

況且，有些留學生回來任了大學教授，根本就不作研究國貨的打算。一部十足洋貨的講稿或是一兩本外國課本手摸皮包裏裝着，作為解決生活問題的工具。他們的哲學是管他洋貨國貨，反正學術是沒有國界的，管他教材適應國家社會的需要與否，如果說教材不適用或是誤人子弟，那末，本來自身做子弟的時候，也就是被人誤出來的，難道現在就不可以一誤再誤了嗎？最滑稽的是身兼幾個大學的同樣學程，到處開着留音機，輪流講着事假和病假，到了月底領薪水來使用，真正做一個教書匠，管他什麼教材本國化的問題呢。本國化的教材讓獸子去研討；什麼是容易蒐集的教材，什麼就是適應本身所需要的教材。

總括起來說，因為教授非留學生不能勝任，而留學生在外國要販國貨是不可能，回國來又不研究國貨，所以政治學系課程內容不得不充滿洋貨。教授賣洋貨，學生買洋貨，買的洋貨還不夠做生意，再到外國販洋貨，販了洋貨再來賣給後生。這樣循環的販賣洋貨，政治學系的畢業生，怎樣適應國家社會的需要呢？

然則，政治學系不請留學生任教授嗎？那事實上又不容易尋到販賣國貨的教授。唯一的希望還不得不有待於一班有抱負的留學生在販賣洋

貨之外，再販一些國貨來補這個缺陷。

第二、國貨的材料委實也太難蒐集了。這一點我想凡是做過幾天研究工作的人，都會表同情的。我們覺得在外國做研究工作很容易，任何材料的索引，都非常完備。學校圖書館以及學校以外的圖書館圖書設備都很豐富，並且有時可以互補短長。要蒐集實際材料，任何政府機關及非政府機關都很懇摯的、儘其可能的協助。因為蒐集材料的便利，所以要研究並組織一個課程不是一件很困難的事。外國大學教授常常在某一期間內，同時能寫兩三部書，其原因不全由於他們是天才教授，而多半由於他們的材料容易蒐集。

我們中國的情形剛剛相反。就政治科學論，索引這一類的工具，在十餘年前除去一兩個大學曾經做過一些斷片工作外，社會上就不大重視他。不管是學校或學校以外的圖書館，圖書設備總不能算十分充足；尤其是與中國政治有關的材料，例如政府機關出版的公報等刊物，非常缺乏。本來大多數政府機關，就很少有出版物，更少有有價值的出版物；各圖書館對於這一類資料的蒐集也就很少注意。至於各級政府對於研究方面的協助，更沒有過習慣和精確，教授們單獨的或帶着學生親到政府機關去蒐集材料訪問實際政情的，也不多见。換句話說，政教本來就是完全隔離的。

基於上述種種實情和困難，所以十餘年前的大學政治學教授們所寫的書，多半是翻譯外國課本，或是採用編著的方法，來介紹些外國材料。凡到必須加入一部份中國材料時，那中國的材料，就往往貧乏得可憐，較好的也祇是從中國報紙裏討生活，尋出些歷史方面的材料來湊湊場面。能用科學方法來分析現實材料組成一個課程或寫出一本有科學價值書的，實不多見。因為做些翻譯或編述工作委實比蒐集原始的、現實的中國材料，研究中國實際政治制度和問題，要便利得多。

第三、再進一步說，在政治科學領域以內，有些屬於史一類的學程，如中國政治思想史、中國政治史、中國法制史、中國外交史等還比較容易

用科學方法去研究。可是談到憲法，而國家的憲法根本就沒有合法的產生

出來。我們除去研究憲法史而外，在運用上就沒有可研究的對象。外國時常用的憲法判例研究法，格外無法使用。談到中國現實的政治制度如中央及地方政府，那自辛亥革命以至國民政府成立，這期間政局擾攘殆無寧日。中央政府時而總統制，時而內閣制，差不多世界上所有的政府制度，我們都試驗過了，並沒有樹立起一個比較固定的制度來，可以供教授們去研討它在運用上所發生的實際問題。地方政府方面，省制也曾有過數度變遷，從各省各自為政，而頒布省官制，而改行政公署為巡按使署，從巡按使署而改省長公署。短短幾年間，省制始終就沒有固定性。事實上各省軍閥又割地自治。嚴格的講起來，可說就沒有所謂制度可言。省以下的各級組織，在表面上也曾有幾次更張，甚至也鬧了些地方自治的玩意兒，實際上內部行政還是大部份保存着清末的遺規。在這樣情況下，要用科學方法去研究並組織成一個大學教學用的中國政府學程，縱然是可能，實在沒有可資研討的價值。其他還有些學程也是因為政府沒有穩定，制度沒有固定確立起來，所以也就無法作科學的研究，組成本國化的學程。

總而言之，一般大學教授的不努力，蒐集材料的實際困難，以及政局擾攘，一切制度沒有固定的確立起來，這三種事實和因素，造成了前面所說的現象和缺陷。政治學系當然對此不能負其全責。

### 三

時代進步的巨潮把上述的歷史渣滓席捲以去。新的進步造成新的環境，新的環境需要新的設施來適應。各大學政治學系的課程設置也隨着有了新的發展：

第一、自國民政府成立以來，雖然也遭過內亂外患，但政府制度確已樹立，並且有其哲學基礎和相當穩定性。縱有更張，可以說完全沒有離背原有的政治哲學，祇是逐漸進步。逐漸的合理化。制度既已確立固定，則



在設施上自然有成績；在運用上自然有問題。成績和問題從各方面顯露出來，使學者有了研究的對象和資料。學者既有研究對象和資料，並且資料蒐集比昔便利得多，則本國化的課程，自然也就可以用科學方法去整理組織。因此有些大學政治學教授們注意研究中國政府，而中國政府這一學程也就列入政治學系課程編制之中了。

不但如此，有些研究政治學的人，覺得過去大家目光向上，致成知識份子聚集於中央，而廣大國地的地方政治幾乎無人去問津，又致成地方人才空虛的現象。針對着這個病態，他們轉移了目光，從中央轉向到地方，研究中國地方政治注重國家政治建設的基礎建設。例如中國縣政研究會，遠在民國二十年秋就成立於南京，由金陵大學政治學系集合都中人士所組成。金陵大學政治學系因為倡導研究縣政，所以在民國二十二年秋季就開設中國縣政研究學程。這在中國大學政治學系課程中可算是一個新穎的科目。民國二十三年秋季又開過一個比較地方政治制度學程。後又開過中國地方政治制度學程。他們能夠設置這類學程，自然是因為他們曾經親自並率領學生考察過研究過幾省縣政，蒐集到些原始的資料足以充實學程的內容，並不是偶然可能的。（註四）嗣後因為時代趨勢所至，好幾個大學政治學系如清華、北大等相率研究地方政治，在他們的課程編制中也增設了中國地方政府這一學程為必修或選修。直到現在，不僅每一個稍具規模的大學政治學系都設有這一學程，並且時代思潮更進了一步，要求政治與教育打成一片，要求大學教育與地方政治完全扣合，以補救過去大學教育趨重高深學理，忽略實際政治，和目光向上，忘却基層的缺點了。

我們可以拿 總裁的話來代表這個思潮。總裁於民國二十五年召開各省地方高級行政人員會議時，曾經明白訓示「政治與教育應打成一片」。他說：「各省府關於行政事項，即可利用此等教授之專門知識，請其研究規劃，一方面可收專家相助之效；同時學校教授等，亦可以實際問題與其平時所學相證驗」。我們可以說中正大學的創立，就是要具體實現 總

裁這種政教合作的教育主張。在中正大學舉行開學典禮時， 總裁又肯定的訓示說：「本校之所欲造成者，非僅博通學術之專材，實為革命建國之幹部」。「所授與諸生之課業，必為担当革命建國基層事業之實際知識」。（註五）因此我們覺得今後大學政治學系為適應時代需要計除力謀政教合作外，還應該多設有關於建國基層事業之實際知識的課程。僅增設了一個中國地方政府學程為選修或必修，不能就認為滿足。

其次，因為國家高等考試制度的實施和考試科目中有憲法、行政法及公文撰擬的規定，於是各大學政治學系為準備學生畢業後應試起見，也不得不增設上述的幾個學程。（註六）因為政府的功能擴展，需要具有行政知識和實際行政技術的人才，於是行政學原理及普通行政實務等學程也被重視。北京大學政治學系在民國二十年設置行政學原理一學程為選修，二十一年又加增中國行政制度研究學程，就是一個極好的例證（註七）。更因為外患緊迫，邊疆區域的政治、經濟、民情風俗等對於國防外交均有密切關係，所以有些大學政治學系，又增設了中國邊疆問題研究等類學程，以喚起學生注意研究邊疆問題，適應國家的需要。

此外，政府的政策和設施方面曾有些轉變與調整。例如擬制各大學文法等科招生數目，鼓勵學生選習實科；（註八）限制留學；（註九）增設研究院所；（註十）一切都是針對着國家需要和補救過去缺陷的具體表現。尤其值得注意的，是年來教育部對於規劃大學課程的努力。民國二十七年二月教育部決定整理大學課程的原則是：（一）規定統一標準，先從規定必修科目入手。（二）注重基本訓練，先注意於學術廣博基礎的培養。文理法各科的最基本學科，定為共同必修，然後專精一科，以求合乎由博及約之道。（三）注重精華科目，力求統整與集中，使學生對於一種學科之精華科目有充分的修養，精密的研討。

另外擬定整理辦法草案九項，其中除規定一般教學方法外，主要的是：（一）全國大學各學院必修及選修課程，一律由部規定。必修科目須全國

科目	規定學分	第二學年		第三學年		第四學年		備註
		第一學期	第二學期	第一學期	第二學期	第一學期	第二學期	
民法概要	六	三	三					本門不計入共同必修，學生在共同必修中應選其他社會科學兩種。
中國政府	六			三	三			包括中國憲法史、五權憲法之理論、中央及地方政府之組織及運用。
中國外交史	六			三	三			注重近世
中國政治史	六	三	三					
中國政治思想史	六			三	三			包括三民主義及建國理想
各國政府及政治	六	三	三					
國際公法	六			三	三			
西洋政治及外交史	六			三	三			注重現代

(一) 部訂大學法學院政治學系必修科目表

一律，選修科目，各校得在部定範圍內參照實際需要的量損益。(二)大學各學院第一學年注重基本科目，不分學系，第二學年起分系，三、四學年，視各院系性質，酌設實用科目，以爲出校後就業之準備。(三)國文及外國文爲基本工具科目，在第一學年終了時，應舉行嚴格考試。國文須能閱讀古今書籍，及作通順文字，外國文須能閱讀各學院所習學科外國文參考書，方得及格。(四)各大學仍採學年制。(五)注重自習與實習。(註十一) 基於上述原則及整理辦法草案，大學課程遂分爲：(一)分院共同必修科目，(二)各系必修科目，(三)各系選修科目三類。

關於文、理、法三學院的分院共同必修科目，以及法學院政治學系必修選修科目表，經過各方面討研究後，已由教育部先後頒布。文學院與法

學院的共同必修科目大體相同。(註十二)法學院政治學系必修及選修科目，詳見下表。依據部頒大學各學院分系必修及選修科目表施行要點(以下簡稱施行要點)，這兩個表中所列科目，各院校應就二十八年度之第二年度開始施行，學年屆終時，並應呈送遵照設置各科目之教材綱要。二十八年度之三四兩年度，應儘量參照部訂科目表設置必修及選修科目。必修科目表所列各科目學分數得酌增加，不得減少。其設置學年及學期除因內容有先後程序不得變更者外，各院校得因配置之便利酌予調動。各院校於必要時得在部訂各學系必修科目外，斟酌實際需要及設備情形增設分系或分組必修科目，惟須呈部核准。選修科目之設置學年、學期及學分，各院校得因配置上之便利酌予變更，並得另外酌設選修科目。(註十三)

行政法	六										
畢業論文或研究報告	二 一四										
總計	56 58	9	9	12	12	7 8	7 8	1 2	1 2	3	3

(二) 部訂大學法學院政治學系選修科目表

科目	學分	設置學年度及學期	備註	科目	學分	設置學年度及學期	備註
行政學	六	第三四學年		市政學	三 六	第三四學年	
中國地方政府	三 六	"	注：地方自治	國際政治	三 六	"	注：時事問題
國際私法	四	"		海商法	三	"	
經濟地理	六	"		邊疆問題	四	"	
財政學	六	"		西洋政治思想史	六	"	
倫理學	三	"		孔孟荀哲學	三 六	"	
總理學說	三 六	"		外交文獻	四	"	
公文程式	二	"		中國現代政治問題	四	"	
社會心理學	三 四	"		民權行使與實習	二 三	"	
第二外國語	十二	第三四學年	選擇一種外國語連習三年				

綜觀上述的演進趨勢和調整的努力，可知大學政治學系的課程已經大改十餘年前輕重倒置、破碎支離的舊觀，內容已逐漸演進向着有體系及本國化的途徑邁進。從這種課程編制下所造就出來的學生，似乎不致於和國家社會的需要隔離太遠了吧！

四

現在我們想就教育部所調整的政治學系課程編制來作一個檢討，舉出它的優點並提出幾點意見來商榷一下。我們認為教育部幾年來調整大學課程的努力，是極有貢獻的。他所採取的整理原則，如規定統一標準，注重

基本訓練，注重精要科目，以及整理辦法九項，都極端合理。就文法一學科分際共同必修科目的規定說，大體上我們都很贊同，但就政治學系必修選修科目表而論，似乎有幾點還應該有商討的餘地。

第一，政治學系的基本必修科目須全國一律，由部規定。這個原則，我們認為不但合理，且甚必要。不過必修科目表中所列中國政治史這一學程，似乎可以取消或列為選修，因為在一年級共同必修科目中，已經設置了中國通史，並註明注重文化之發展。通史雖不專講政治，但對於歷代政治的發展，當然有了概括的講述。加以必修課程中設有中國政治思想史及中國政府並註明包括中國憲法史。這兩個科目，也勢必不斷的引到政治史所要講述的一部分材料做它們的背景。況且近代中國政治史可算是一幅黑暗的照片，似乎無須以六學分的分量，很着重的對青年們介紹，一方面可以避免繁複，以期符合統整集中的原則，一方面可以讓出時間來給學生修習其他比較更精要更切合實際需要的學程。

第二，行政學這一學程原列為選修，似乎可以改為必修。我們知道行政學一科已經逐漸發展到科學化的程度，如果政治學是一種科學，則行政學當然也是政治科學中的一個部門。況且政治範圍內行政工作相當繁瑣，行政問題也相當複雜。政治學系學生畢業後有很多要投身政府機關擔任行政工作，那末，行政學這一學科在政治學系課程編制中應佔一個重要地位，似乎不應有疑問。不但如此，關於行政方面的課程，除去講行政學原理的科目以外，還有更切實際的政府各種行政業務如戶籍、土地、公安、衛生、教育、建設、倉儲、公益、投政以及行政管理等類，我們似乎也應當組合起一個學程來至少列為選修。這並不是標奇立異，貪多務高，或過事趨於專門化，實在這些政府行政業務和人們日常生活大有密切關係了，政治學系不應該予以忽視。歐美各國尤其是美國大學教授們年來研究政府，都已趨向重視政府業務的這一途徑。他們稱之為 Functional a. j. roach 的方法。因此我們認為在今後政治學系課程編制中，應該增設中國政府行

政學課程，與行政學原理，行政法配合起來講授，使有志從事於行政工作的學生得有比較完整而切合實際的政府行政方面的知識。自然這一個新的學程須待蒐集資料，研究組織，但這並不是不可能，一切須待政治學或行政學教授去努力。我想假如教育部把它列為政治學系必修或選修科目，自然有人去研究講授的。

第三，政治學系的學生也需要相當的法律知識和訓練，這是無須詳述理由的。以往政治學系的畢業生，沒有得着必要的法律知識和訓練，已經是不容否認的事實了。現在我們規劃課程，應該補救這個缺陷。政治學系學生所需要的法律知識，自然不必如法律系學生那樣充實和專門，可是基本法律知識不應該缺乏。那訂科目表中列有民法概要、行政法、國際公法三學程為必修，另列國際私法、海商法兩學程為選修，而關於刑法方面的學程則有缺如。我們以為如何應用適當的刑法條文科治罪犯，是法律系的學生所應具備的專門訓練，不是政治學系學生所須具備的條件。但政治學系的學生却不能不知道關於刑法方面的一些基本常識。因此刑法概論這一學程至少應該增設進去列為選修，由選課指導指導學生去選習，庶幾可使學生得有這種必備的法律知識，畢業後無論在他們的日常生活中，或是服務需要上得有裨益。此外，土地法這一學程似乎也應該列入，俾供有志從事於實際行政工作者選習。

第四，西洋政治及外交史這一學程似乎可以不必認為是政治學系學生所應必修的基本科目，因為公共必修科目中已經列有西洋通史六學分，學生們從通史中可以知道西洋近代政治演進情形的大概。如果學生畢業後是有志從事外交官職務，或從事繼續政治學術之研究，自然是應該習西洋政治及外交史，否則，如果是有志從事於政府行政工作的，那就非必習了。因此我們以為把這一學程列為選修是比較合理的。同樣的中國外交史這一學程，似乎也列入選修為宜。反之，西洋政治思想史這一學程，實是政治學系的基本知識科目，應該列為必修。而那訂科目表中反列為選修，這

似乎是有重加考慮的必要。不但如此，我們認為政治思想方面的科目還應該增設一個新學程，把總理學說，總裁言行以及中國近代其他思潮如鄉村建設等包括進去列為必修，一面可以與中國政治思想史銜接，一面可以補一年級三民主義學程之不足，繼續作更進一步闡揚和研究。

以上四點，係就個別的科目設置上提出來的。如果再把整個的課程編制說，我們以為原編制還沒有充分的實現整理原則中所揭示的注重基本訓練，注重精要科目的原則。換句話說，這一個課程編制不夠統整與集

(一) 大學政治學系必修科目表

科目	規定學分	第二學年		第三學年		第四學年		備註
		第一學期	第二學期	第一學期	第二學期	第一學期	第二學期	
民法概要	六	三	三					本門不計入共同必修學生在共同必修中應選其他社會科學的種 包括中國憲法史五權憲法之理論中央及地方 政府之組織及運用
中國政府及政治	六			三	三			
行政法	六			三	三			
國際公法	六			三	三			
西洋政治思想史	四				四			
行政學原理	四			四				
中國政治思想史	四					四		
中國近代政治思潮	四						四	包括總理學說總裁言行及其他思潮
畢業論文或研究報告	二					二		
總計	四八	六	六	十三	十三	六	四	

中，沒有做到真正有系統的編制。尤其是選修科目方面，還不免表現出零亂支離，不像是有意劃的編制。

五

作者今試就個人意見，擬一調整政治學系必修選修科目表如下，以供教育當局及研究課程者之參考。

(二) 大學政治學系選修科目表

科目	規定學分	第二學年		第三學年		第四學年		備註
		第一學期	第二學期	第一學期	第二學期	第一學期	第二學期	
統計學	三	三						
社會心理學	三	三						
中國外交史	四	四						
社會調查	三		三					
財政學	四		四					
經濟地理	四		四					
農村社會學	三			三				
中國人文地理	四			四				
刑法概論	四			四				
國際貿易與金融	四			四				
中國法制史	四			四				
憲法學原理	三			三				
上地法	三			三				
西洋外交史	四			四				
第二外國文	十二			四		四		
中國政府行政	八					四	四	

注：近代  
選擇一種外國文，連習三學期，以能閱讀第一  
包戶籍、土地、公安、衛生、教育、建設  
、倉儲、公益、稅收、以及行政管理等



需要的人才來。至於人才經費不甚充足的政治學系儘可備設一組性質的課程，仍然可使學生得着有價值的訓練。

如果把本編制和部訂的必修選修科目表作一比較分析，我們可以得到下列幾點概念：

(一)本編制保留了民法概要，中國政府，各國政府及政治，國際公法，行政法，畢業論文這六個學程，學分沒有更改，僅有些變換了設置的學年。這和部頒施行要點第六條並無違背。

(二)本編制取消了部訂必修科目表中中國政治史這一學程；把中國外交史改為四學分列為選修；把西洋政治及外交史改為西洋外交史並改為四學分列為選修；又把中國政治思想史改為四學分，而增設了一個中國近代政治思潮學程四學分列為必修，實際上是把部訂選修科目表中所列的總理學說這一學程移轉過來加講。總裁言行及軌近其他思潮。

(三)在必修科目方面除上述的變動外，本編制又把部訂選修科目表中的西洋政治思想史一學程由六學分改為四學分，列為必修。同時把行政學一學程改名為行政學原理由六學分改為四學分列為必修。

(四)本編制在選修學程方面和部訂的選修科目表出入甚大，除把國際私法，海商法，中國邊疆問題，社會心理學保留未加變動，以及把經濟地理財政學兩學程由六學分改為四學分，國際政治改為國際關係及組織由三至六學分改為四學分，外交文牘改為外交文牘選讀及習作由四學分改為二學分，第二外國文由洋習三年改為連習三學期外，取消了市政學，倫理學，中國現代政治問題，孔孟荀哲學，民權行使與實習這幾個學程。

(五)另外，本編制增設了若干新選修學程如統計學，社會調查，農村社會學，中國人文地理，刑法概論，國際貿易與金融，中國法制史，憲法學原理，土地法，西洋近代政治經濟思潮，中國政府行政，比較地方政府與行政，社會科學研究法，政黨論，政治名著選讀等學程。

(六)本編制選修科目中的中國政府行政這一學程應講述中國戶籍，土

地，公安，衛生，教育，建設，倉儲，公益，役政，等政府行政機構以及行政管理（包括了部訂選修科目中的公文程式一學程）。此外，比較地方政府與行政這一學程，拿中國的省市縣地方自治與歐美各國的地方自治行政互作比較。這就包括了部訂選修科目中的市級及中級地方政府兩學程內一部份的內容。自然在必修科目中中國政府及各國政府及政治兩學程中必須分別講述到中國地方政府及各國地方政府制度（包括市級制度），這一個比較地方政府與行政學程，是要使學生在讀過這兩個學程後再對地方政府與行政作一個比較而深透的研究。

上面所舉的變更各點，固然有些在表面似乎減少部訂某幾個科目的學分數，或是取消了或是增加了某些學程，實則除以另一學程包括部訂的某些學程外，在事實上有些學程，却還增加部訂的學分數目。例如中國政治思想史及西洋政治思想史雖各由六學分改為四學分，但增設了中國近代政治思潮一學程四學分列為必修，西洋近代政治經濟思潮一學程四學分列為選修。內容更加充實些，分數格外加更些。

總之，作者個人的信念，以為調整的必修選修科目表，重視了政治科學的理論研究，注重了歷史，地理，以及法律知識的訓練，同時更充分的顧及到學生日常生活所接觸的實際問題的探討，並且實際上適應了政治與教育應該打成一片的時代思潮和重求。作者雖然沒有擬定這些支離破碎的學程來表示適應大學教育與地方政治完全相合的原則，但是在編制中已經有計劃的設置了實現這個原則的一些課程。依照這一個課程編制指導學生選習，則今後政治學系所培植出來的學生，當可得着有系統而切合國家社會需要的知識。如果教授們於講授之餘，再隨時配合領學生參觀政府的工作情況，及就地使學生分別參加各級政府工作，以期從實習中得着一些實際經驗，則學生畢業後無論他們從事政府行政或外交方面工作，或應為等考試，或繼續作高深學術的研究，總已打好了穩固的基礎。這樣，畢業出來的學生，似乎可以不致所學和國家社會需要隔離太遠而勉為革命建國的



幹部。這樣，政治學系當可告無愧於學生，告無愧於國家社會。

註一：見全國高等教育概況 第六章，專科以上學校之課程，五七頁至五八頁。民國二十八年三月，教育部高等教育司編印。

註二：見全上，五十八頁至五十九頁。

註三：民國十八年八月十五日，教育部公佈大學規程，其中第六條載大學法學院或獨立學院法科分法律、政治、經濟三學系，但得專設法律學系。大學或獨立學院之有文學院或文科而不設法學院或法科及設法學院或法科而專設法律學系者，得設政治、經濟二學系於文學院或文科。各學系過必要時得再分組。見中華民國法規大全，第七冊，三六六七頁。商務，二十五年編。

註四：見金陵大學文學院中國縣政研究工作提要，計二冊，民國二十四年一月，金陵大學文學院編印，及二十五年一月，金陵大學文學院中國縣政研究會編印。

註五：參看 總裁訓詞及江西省政府熊主席式輝所撰中正大學之創立及今後之希望一文。

註六：參看高等考試普通行政人員考試條例（民國二十年一月公佈，二十四年八月再修正）第三條，高等考試司法官考試條例（民國二十二年五月公佈，二十四年八月再修正）第五、六條。見中華民國法規大全，第九冊，五六六三至五六六四頁及五六七〇頁。

註七：參看馮奉樂：北京大學政治系研究行政學之概況，行政研究，第一卷，第二期，四〇九頁至四一四頁，民國二十五年十一月五日行政院行政效率研究會出版。

註八：參看二十四年度各大學及獨立學院招生辦法，民國二十四年四月教育部第五一七九號訓令，見中華民國法規大全第七冊，三六七一頁。

註九：參看限制留學暫行辦法，二十七年六月十七日教育部第四九九〇號訓令頒發，見教育法令彙編，第四冊，中華民國二十八年一月教育部編。又修正限制留學辦法，見教育通訊，第二卷，第十九期，七至八頁。

註十：大學研究院暫行組織規程，教育部於民國二十三年五月以八第五六一九五六一九號訓令頒發。見中華民國法規大全，第七冊，三六六八至三六六九頁。

註十一：詳見全國高等教育概況，六三頁至六四頁。

註十二：大學文學院及法學院共同必修科目表，曾於民國二十七年九月頒行。見教育法令彙編第四冊，五〇至六一頁。內容如下：國文，六學分；外國文，六至八學分；中國通史，六學分；西洋通史，六學分；論理學，四學分；哲學概論或科學概論，（任選一種），六學分；算學及自然科學（算學、物理、化學、生物學、生理學、地質學、任選一種），六學分；社會科學（社會學、經濟學、政治學、法學院加民法概要，任選一種），十二學分；共五十二至五十六學分。

註十三：參看大學各學院分系必修及選修科目表施行要點，見教育通訊第二卷第三十七期，一〇至一一頁，二十八年九月廿三日出版。

二十九，十二，二十五，脫稿於國立中正大學政治學系

本刊歡迎投稿、訂閱、介紹及批評

# 三民主義的經濟建設

葉青

「抗戰建國綱領」把三民主義「確定」為「建國之準繩」。「國民精神總動員綱領」把三民主義「確立」作「建國之信仰」。全國人對此莫不贊成。可見今日的建國就是建三民主義的國了。確實，「建國」底話並不是說我們沒有國，我們原就有國的，中國不從國父孫中山先生開始說「建國」時便已存在了嗎？建國乃是說把中國變成三民主義國家的意思。

誠然如此。但要達到這個目的，只有一法，即使中國底政治、經濟、財政、軍事、教育、社會等等俱合於三民主義。這就是說，一切建設應該是三民主義的。及到完功之時，中國便是三民主義的國家了。建國於是告成。如果政治經濟財政軍事教育社會等等建設不是三民主義的，那末以三民主義為建國之準繩或建國之信仰的話，皆不過一種空談而已。所謂建國也就失敗了。

說到這裏，今天在政治經濟財政軍事教育社會等等建設方面做工作的人，均應有這樣的反省：我們所做的工作是三民主義的嗎？於是三民主義的政治、三民主義的經濟、三民主義的財政、三民主義的軍事、三民主義的教育、三民主義的社會等等便是建國時代很重要的問題。經濟在一切建設中有基礎意義，請先論之。

甚麼是三民主義的經濟建設？很明白的，就是建設三民主義的經濟。談到三民主義的經濟，一般的意見以為是民生主義的經濟。因為在三民主義中，民生主義是經濟思想，民族主義和民權主義則是政法思想。人們之把三民主義的經濟學解作民生主義的經濟學，即由於此。這自然有道理，但並不充分。

三民主義的經濟就是三民主義的經濟。須知民生主義與民族主義民權主義有不可分離的關係。三民主義是整個的，割裂不得。誰能說經濟可以

不受政治影響呢？另一方面，民族主義和民權主義雖是政治思想，却不限於政治。老實說，政治有總括的和漸進的作用，其它的一切部門要透過它而接受它底指導。換成別的話，其它的一切部門要以它底思想為原則。所以民族主義和民權主義不能限於政治，要及於經濟，即是說要影響經濟而為其指導原理。三民主義的經濟建設必須是三民主義的經濟建設。

但為說明底方便計，三民主義的經濟建設依照三民主義底構成可以分作三部分：民族主義的經濟建設，民權主義的經濟建設，民生主義的經濟建設。

首先說民族主義的經濟建設。所謂民族主義的經濟建設，就是在經濟方面實行民族主義的意思。這樣，我覺得有三點值得注意。

第一是加強民族團結的經濟。在各種經濟部門中，有些是不適於民族團結的。商業即是一例。它把人固着於土地，又是自給自足的，因而形成若干部落式的區域。結果，生活、語言、風俗、習慣等等均各不相同。國家便不能統一了。於是民族不是分裂，就是渙散，很難團結起來。商業不然。它底邊還有無，使各地底人互相來往，可以使不同的歸於國。並且造成他們在生活中的互相依賴，使全國像一家底樣子。工業更是如此。它底生產多量商品，有發展商業的作用；它底製造交通工具，有便利交通的作用。因此更能使人互相來往和互相依賴，把全國打成一片。這是商業和工業被人稱為民族經濟的原因。那末加強民族團結的經濟就是商業和工業了。此外找不出來別的。

第二是保障民族獨立的經濟。民族主義的經濟建設，應該以建設這種經濟為事。但要保障民族獨立，必須增厚民族力量，否則無從保障起。所謂民族力量，就是作戰的必要條件。這在我看來，第一是財富；第二是軍

備成武器；第三是交通。財富為一切力量底基礎，實在是安內攘外所必需。軍備之為力量，十分顯然。交通關係運兵運糧很大，在全體性戰爭時代尤為全國總動員所不可少。一個民族如果具有這三個條件，力量強大，外國便不敢來侵略。民族獨立總得着了保障。怎樣使民族具有這三個條件呢？只有求於經濟之一途。財富由生產來，軍備由生產來，交通亦由生產來。但是農業生產不用好多財富，更不能製造武器，便利交通。商業則反是。它有獲得財富、購買武器、發達交通的作用。工業更足以產生財富，製造武器，發達交通。所以商業和工業是保障民族獨立的經濟，至少它們是其主要的部分。

第三是維護民族利益的經濟。民族主義的經濟建設不能忽略這點。但要知道，民族利益的喪失，在經濟上當為商業。如果商業不販賣外國底貨物，民族底利益便不會喪失。要商人不要外國貨物進來，要人民不要外國貨物使用，是很困難的。這裏，最有效的方法是採取保護商業之政策。關稅提高了，商人買外國貨物的價值便大，他買起來不得不貴。這樣，買的人少，商人無利可圖，遂不買外國貨物了。但人民必需消費，商人需要販賣，所以生產貨物便成了當前的急務。必有用本國貨物來代替外國貨物。不然，保護商業也會失敗的。於是振興工業成爲必需。而且工業振興了，不僅商人有利的，更以本國貨物比外國貨物減少運費之故，價值便宜了，買的人多，外國貨物自難進口。但在某些情形中，關稅收仍不可少。所以保護商業和振興工業是維護民族利益的經濟。至少它們爲其最重要的一事情。

以上所舉的三種經濟：加強民族團結的經濟，保障民族獨立的經濟，維護民族利益的經濟，就是民族主義的經濟。具體說來，即爲商業和工業。那末民族主義的經濟建設就是發達商業和工業了。當然還要發達交通。交通有加強民族團結和保障民族獨立的作用，前已說過，而在把交通看成一部門時，尤有特別提及的必要。但在商業、工業、交通三者之中，工

業最爲重要。商業所販賣的貨物大多由工業來；交通所需要的工具則是工業底產物。如果工業不發達，商業和交通俱無從發達起。倘然憑藉外國底工業而發達了，那商業便不能維護民族利益，交通亦不過喪失民族利益的途徑而已。所以商業和交通之充分的民族主義性，在工業中。我們應該把振興工業，直至提出工業化底口號來，以農立國之說是錯誤的。在從前可以；在現今則爲以工立國。必須知道，在近代農業國爲工業所征服，則重成了一個法則。中國底不可征服，在於它已走上工業道路，且正在振興之中，以及對日作戰所賣的歐美工業（即英美蘇等國援華所用的工業和在各國制日中所憑藉的歐美工業即英美蘇等國制日所用的工業）。換一句話，中國底不可征服在中國對日作戰和各國對日壓迫的交流中使中國成爲工業國的緣故。

自然，我們并不否認農業。它雖非時代的經濟，却自有其重要性。它底生產糧食和原料，與商業工業有關。軍隊少不了糧食，所以農業有保障民族獨立的作用。如果有糧食和原料輸出外國，那農業便不能維護民族利益，而且能產生民族利益了。但這一點也不會使工業化失掉意義。因爲把工業與商業交通農業三者比較，從而作一合於時代性的配合，自當以工業爲中心。商業和交通之依附工業的一點，前而已說過了。農業在今天國境是依附工業的。礦產，工業發達了，農業中的問題，如孫先生所舉的機器問題、肥料問題、製造問題、運送問題乃至防礙問題，都將着解決，使生產力大爲增加。要農業有保障民族獨立和維護民族利益的作用，必須如此。或是救濟農村，亦須注意工業。因爲工業發達了，農村中失地失業及貧苦者俱可到了工作工課生。所以工業化是站在民族主義立場發達商業、交通、農業的中心工作。那末民族主義的經濟建設還不歸結於工業化而開始於工業化嗎？

其次說民權主義的經濟建設，所謂民權主義的經濟建設，就是在經濟方面實行民權主義的意思。這裏，我覺得必須看重新平等底概念。民權主義

爾已看平等。這是一翻孫先生「民權主義」第三講即可知道的。如此，民權主義的經濟有如後的三項。

第一是經濟的利益共同分配。凡是產生貧富懸殊的經濟，都帶階級性，沒有民權主義底精神。如果要有，必須消滅貧富懸殊的現象，達到分配上的平等。均產主義是一個辦法。但沒有持久性。因為均產仍是私有，而各人底能力、遭遇及消費等皆不相同，所以轉瞬間又變呈出不均的狀態。大家都沒有嗎？那是平等的；但大家都有能解決生活問題。所以公有的最好的制度。它有均產底優點而無均產底缺點。這就是說，它能使經濟的利益永遠平等享受。分配於是社會化了。佔有者與非佔有者底界限，從此消滅。

第二是經濟的組織共同管理。一般的經濟組織，如商店、工廠和農莊等，常是有的人有管理權有的人沒有管理權。這顯然是不平等的，因此也就是非民權主義的了。如果要把民權主義用於經濟組織，使其中的人共同管理是很必要的。當然，各人底能力不同，而且無法使人人都來管理，同時還在生產上亦無必要。但民權主義底權能平衡却可移用。有能力的人負責管理之責；沒有能力的人有過問之權。如以工廠為例，即是經理有能，工人有權。這對於工廠底管理，不僅有平等的精神，而且有發達生產的利息。經濟和工人彼此協作，必然如此。管理於是社會化了。從來在經濟組織中所有管理者和非管理者底界限，趨於消滅。

第三是經濟的物質共同生產。自從私有財產發生以來，生活需要的東西是由一部份人來生產的。其他一部份人，有從事宗教的，有從事政治的，有從事學術的，也有一無所事的。於是社會上遂有生產者與非生產者底分別。非生產者只消費而不生產，其中的傳教者、閒情者根本是徒然消費的人。治理者和智識者則有過功績，而且也不可少。但因此造成一種不平等，則係事實。這樣的生產，是反民權主義的。其不合於孫先生所謂「始創點的地位平等」，則很顯然。我們必須改造它，或重新建設。最初，

應使傳教者和閒情者從事生產。同時施行計劃經濟以省人力。對於不必要和過於濫費的生產與以停止。再加以機械底日益發明和盡量採用以及工廠底改良設備。於是勞動底時間可以大減；勞動底痛苦完全消滅。生產變成體性性和遊戲性乃至娛樂性的事情了。這時，生產者可以研究學術，參與政治；智識者和治理者亦可以參加生產。於是生產成爲全社會人共同做的事業而社會化起來。過去所有生產者與非生產者底界限乃至勞動者與非勞動者底界限，均消滅了。

以上所說三種，簡言之即共同分配的經濟、共同管理的經濟、共同生產的經濟，就是民權主義的經濟。因爲一切都共同，不僅實現了分配上管理上生產上的平等，而且實現了分配上管理上生產上的社會化。按此都出大家來，甚麼都是全體的，沒有個人的性質。所以民權主義的經濟是社會化的經濟。建設民權主義的經濟必須把握社會化，或以社會化爲中心工作。明白這點，主張資本主義和發達資本主義便是錯誤的了。資本主義是個人主義的經濟制度，以私有爲原則。其爲個人化的經濟，則很顯然。社會化是反於個人化的，主張社會化就不能再主張個人化。

自然，這並不是說在建設社會化的經濟時非反對個人化不可。實則中國底情形，如孫先生所說，「是患貧不是患不均」。患貧則應發達生產。個人化的經濟，資本主義，也有發達生產的作用。今天，雖不必主張資本主義，却沒有反對資本主義的必要。反之這應幫助它，以謀生產底發達，不過同時又應控制它，使其歸屬於國家計劃而已。所謂建設社會化的經濟，乃是把社會化看成主要工作和最後目的之意。這當然是一個配合的問題。民權主義的經濟建設，需要長期的努力，絕對不能一蹴而躡。固然，現在要看社會化有充分的必要。

最後說民生主義的經濟建設。所謂民生主義的經濟建設，就是實行民生主義的意思，因爲民生主義本身即爲經濟思想以緣故。這樣，民生主義的經濟建設和民權主義的經濟建設非歸於民生主義不可，換句話說，

都非實行民生主義不可。否則，它們就無法表現了。這是肯定的。

現在我們來作一個具體的說明。

第一、工業化需要民生主義。民族主義的經濟建設既歸結之於工業化，那就應知工業化即為民生主義內容之一點。談到民生主義，不能不注意民生主義的專門著作——「實業計劃」。這部書共分六部分，第五全屬工業，第四和第六亦屬工業。因為工業是可分作製造、交通、開鑿三大類的。這樣，第五是製造工業，第四是交通工業，第六是開鑿工業。而第一第二第三那三部分中，便有很多是屬於工業和有關工業的了。於是工業在「實業計劃」中佔着支配的地位。雖然商業和農業亦被看重，其不及工業則顯顯然。「實業計劃」是「發展國家實業」(孫)的計劃，即國營實業底計劃。那末民生主義底國營實業必須以工業化爲中心工作和基本工作。因此我們可說實行工業化即是實行民生主義了。

這「工業化底工業」二字，當然意味着機械工業。在表面上，機械工業是外來的，不合於民族主義。但是手工業雖是民族的工業，然而民族的並非保守之意。如果說是，則君主政治實是民族的政治，便不應推翻它了。須知民族的可作合於民族底生存需要的解。君主政治在今天不合於民族生存需要，辛亥革命是對的。同樣，手工業在今天不合於民族底生存需要，應該拋棄。反之，機械工業合於民族底生存需要，應該主張。民族的含有民族做出的之意，亦即含有創新的之意。機械工業到了中國人手裏就是民族的工業了。這樣，工業化底機械制度便是民生主義底機械生產之實行。老實說，工業化即可意味着機械生產。誠然，如果進一步，則機械生產必然走到計劃經濟。而在「迎頭趕上」(孫)工業先進國的情形中尤非進行計劃經濟不可。於是我們達到了民生主義第二個主張。機械生產和計劃經濟確是民生主義在經濟技術方面的兩大要素。這只要一看民生主義的專書「實業計劃」便可明白。於是工業化即爲民生主義之說，乃是無可懷疑的真理。

第二、社會化需要民生主義。民族主義的經濟建設既歸結之於工業化

，那就應知社會化即爲民生主義內容之一點。談到民生主義，很明白地要看重「人民底生活」(孫)，即社會中一切人底生活。我們還很可以說，民生主義是使人人都能生活的主義。所以「民有民享」和「共有共享」(同)成爲孫先生所說的話。這種情形，還使孫明白地說：「民生主義就是社會主義」；又說：「共產主義是民生底理想」；更說：「民生主義就是社會主義」；大目的就是「眾人能夠共產」。可見民生主義主張共有財產，並把它作目的了。所謂社會化，在實際上，不過共有財產底別名而已。很明白的，沒有共有財產，社會化是不能實現或完全實現的。

怎樣達到共有財產呢？依照民生主義，主要的方法是平均地權，節制資本，國營實業。很對。這些達到共有財產的方法，無不是達到社會化的方法。平均地權，是上地所生而待底社會化。節制資本以防止私人底壟斷，亦有社會化底意義。國營實業，其財產爲人民所共有，利益爲人民所共享，更是社會化的了。那末平均地權，節制資本，國營實業，還不是社會化底實行嗎？把此三者與共有財產合起來看，可以這樣說：平均地權，節制資本，國營實業，共有財產是民生主義在經濟制度方面的四大主張。於是社會化即爲民生主義便很顯明了。

既然工業化和社會化都是民生主義，那末一方面可以看出民族主義的經濟建設和民族主義的經濟建設即是民生主義；它方面又可以看出民生主義即是民族主義和民族主義在經濟建設上的應用。的確，把民族主義和民族主義底邏輯作一經濟的展開，便得出民生主義來了。這是一件很有意思的事情。

回到本題上來。要建設工業化和社会化的經濟就是實行民生主義，同時就是在技術方面實行機械生產，計劃經濟；在制度方面實行平均地權，節制資本，國營實業，共有財產。這兩方面底工作，在經濟上是兩個革命，有深刻的意義。並且，正同技術和制度之不可分離一樣，兩個革命是合

而爲一的。孫先生把「易手工用機器之工業革命」(孫)看作第一工業革命；把「推行工業統一與國有」(四)的事實看作「第二工業革命」(同)。以後他說：「中國兩種革命必須同時並舉，既廢手工採機器，又統一而國有之」。完成這兩個工業革命，民生主義便實現了。孫先生這兩句話，是民生主義之最扼要的說明，也是三民主義的經濟建設之最扼要的說明。

總括上面民族主義的經濟建設，民生主義的經濟建設，民生主義的經濟建設看來，三民主義的經濟建設是甚麼，可算有答案了。然而那只能說是一些原則。現在應作具體的解釋。否則就無從實行起。經濟是統統的，最好分成工業、商業、農業來說。這就是說，在三民主義經濟下的工業、商業、農業應該怎樣。這是一個很實際的問題。

首先說工業。依照三民主義，工業方面必須實行機械生產，統制經濟，國家經營，計劃經濟。這當然是就最重要的來說。辦到了這些的工業，就是三民主義的工業。爲甚麼呢？因爲機械生產，統制經濟，國家經營，計劃經濟都屬於民生主義。統制經濟即前所述的「統一」。在第一次歐戰時，中國似還沒有有人見到，故無統制經濟之名，孫先生把它叫做「工業統一」。此外三者之屬於民生主義，是用不着解釋的。同樣，機械生產，統制經濟，國家經營，計劃經濟，對於民族主義亦甚相合。機械生產是民族的，前已說過。國家經營之爲創造民族工業，甚爲顯然。統制經濟在國家統制私人工業上，當然具有民族的意義。計劃經濟使全國工業一致化，自亦帶有民族的性質。民生主義呢？國家經營，使工業爲人民所共有共享，完全是民族主義的。統制經濟，在約來私營併合國營而更上亦有民族主義的精神。機械生產和計劃經濟，其進行有助於民族主義在經濟方面的表現，則可斷言。所以機械生產統制經濟國家經營計劃經濟皆具有三民主義的性質。由機械生產統制經濟國家經營計劃經濟構成的工業，就是三民主義的工業。

其次說商業。依照三民主義，商業方面必須實行保護貿易，發達交通

，統一貨幣。此外當然還有可採取的辦法。倘若實現了這三項，三民主義的商業便算成功。爲甚麼呢？因爲這三項都合於三民主義的緣故。以民生主義言，保護貿易在使本國工業趨於發達上，便利交通在使各地物價容易交換上，統一貨幣在一切交換均爲方便上，皆直接有造於民生，而且利益很大。以民族主義言，保護貿易足以維護民族利益，發達交通足以加強民族團結，統一貨幣同樣有加強民族團結的作用，其合於民族主義，十分明顯。以民權主義言，發達交通有助於民權底行使和民權政治底建立；保護貿易和統一貨幣在實行後亦能生出裨益民權的作用。所以保護貿易發達交通統一貨幣皆具有三民主義底性質。由保護貿易發達交通統一貨幣構成的商業，就是三民主義的商業。

最後說農業。依照三民主義，農業方面必須實行平均地權，改良技術，放款農村。這是很重要而事情，此外當然還有。但石辦到了這些，農業便可說是三民主義的了。爲甚麼呢？因爲這些就是三民主義在農業上的形態。先從民生主義方面說，平均地權是用分配來解決民生的辦法，改良技術是用生產來提高民生的辦法，放款農村是用借貸來救濟民生的辦法，全皆切合民生主義。再從民族主義方面說，平均地權在平等享受上足以產生同胞之愛，改良技術在增進生產上足以增進國家之富，放款農村在救濟貧困上足以表現互助之誼，全皆合於民族精神。再從民權主義方面說，平均地權之平等享受，改良技術之減少勞苦，放款農村之補助貧民，全皆含有民權意義。所以平均地權改良技術放款農村皆具有三民主義底性質。由平均地權改良技術放款農村所構成的農業，就是三民主義的農業。

至於銀行，依照三民主義經濟原則，要有三民主義、業二民主義、業三民主義三種銀行，當不難以之三民主義化。這裏無須及了。

此外，我與他說一點，就是工業中的國家經營可以推行於商業，農業和銀行中去。這是使商業農業和銀行合於三民主義之原理與一點。因爲工業方面說過了，爲商業銀行訂，就不會再說。統制經濟和計劃經濟

是這樣。

同時，我還補說一點的，就是合作制度。孫先生在「地方自治開始實行法」中提到了工業合作，商業合作，農業合作，銀行合作等辦法。這是很重要的。合作制度十分合於三民主義，可以說是三民主義的經濟。理由甚多，將另行論究。這裏要說的，是因爲它在工業商業農業銀行各方面都適用，所以沒有說及。但各方面俱應把它加進去。

把這兩種補說的項目，加入前面分論的工業商業農業等方面，三民主義的工業，三民主義的商業，三民主義的農業等總算完全。再說一句，這仍是就各方面重要項目而言。如果一一舉出，那是專門的研究，乃另一回事。

三民主義的經濟建設，大略如此。

我們現在是不是在照這樣做呢？是的。讓我們作一簡單的檢查吧。

拿工業來說。機械生產早已開始，而正實行的科學教育，技術教育，職業教育無不在積極推動它。統制經濟在抗戰中做得很多。國家經營之有意識的推行，始於一九三三年的四年計劃，現在更是努力。計劃經濟亦始於那年。抗戰滿了三年所制定的三年抗戰計劃，當然包含有一個經濟的三年計劃在內。至於合作制度，那是在實行着的。

拿商業來說。保護貿易，在事實上有北伐勝利後的提高關稅。這自然不難得很。但在抗戰中禁止了很多貨物輸入，是值得稱說的。發達交通，很有成績。郵電底建設，航空底開始，鐵道底修築，公路底建設，皆是其例。統一貨幣，在法幣政策施行後可說大告成功。統制經濟實行於抗戰之中。國家經營亦然。合作制度日益發達。惟計劃經濟似無可說的。

拿農業來說。平均地權，在湖廣和陳報等方面早已開始。但以戰爭底關係，入於停頓狀態。改良技術在實行中。放款農村則成績甚大，數目已有幾萬萬元了。國家經營有過發展。統制經濟是部分地實施。計劃經濟可說未曾開始。合作制度則在嘗試中。

此外，銀行底國家經營是值得說一說的。

綜括來看，三民主義的經濟建設在實行之中，並且還表現了一些成績。那些以爲經濟建設未見諸事實或以爲三民主義未見諸施行的批評，是錯誤的。自然，未開始的事情和無成績的實行，不數不少。但其開始和成績乃是時間問題。我想，與其在旁邊批評，不如走近來幹。希望大家共同努力，使未開始的開始，無成績的有成績。但不論怎樣，距實現三民主義經濟的時期還遠得很。我們繼續奮鬥，向前邁進吧。

我記得三十多年前，我在廣州做學生的時候，西關的富家子弟一到冬天，穿起皮衣。廣州冬天的天氣，本來不大冷，可以用不着皮衣的；但是那些富家子弟，每到冬天總是要穿皮衣，表示他們的富有。在天氣初冷時候，便穿小毛，稍爲再冷便穿大毛，在深冬的時候，無論是甚麼天氣，他們都是穿大毛。有一天他們都是穿了大毛皮衣，到一個會場，天氣忽然變暖。他們便說道：「現在這陣的天氣，如果翻北風，便會壞人民了！」照這樣的說法，以不翻北風，便壞壞人民；在他們的心理，以爲社會上人家都是穿皮衣穿，所以不翻北風大家便要受熱，是於大家衛生有害的。其實社會上那裏個個人有皮衣穿呢？（中略）現在一般青年學着信仰馬克思主義，一講到社會主義，便主張用馬克思的辦法來解決中國社會經濟問題，這就是無異不翻北風就壞人民一樣的口調，不知中國今日是患貧，不是患不均。在不均的社會，當然可用馬克思的辦法，提倡階級戰爭去打平他；但在中國實業尚未發達的時候，馬克思的階級戰爭和無產專制用不着。所以我們今日師馬克思之意則可，用馬克思之法則不可。我們主張解決民生問題的方法，不是先提出一硬毫不合時用的劇烈辦法，再等到實業發達以求適用；是要用一種防患預防的辦法，來阻止私人的大資本，防備將來社會貧富不均的大毛病。這種辦法才是正當解決今日中國社會問題的方法，不是先穿起大毛皮衣，再來希望翻北風內方法。

……節錄民生主義第二講



# 當前物價問題

吳華寶

任何一國的物價在戰爭時期，必較平時高漲，此種現象，歷史上數見不鮮。就上一次世界大戰而論，不但德俄兩國的物價逐年飛漲，即英法等國的物價亦較一九一三年時高出三四倍。我國抗戰迄今已經三年有半，物價高漲，自是意料中事，但在過去一年中的增加速度未免太快，因此影響人民生活確實不小。

按戰時物價上漲雖為事實上所不能避免，而輕微的上漲對於社會生產且有極大利益，然若上漲過速，則非國家之福。第一、社會上財富的分配，因物價高漲的關係而有極大變動。一般薪工階級和銀行存戶及公債股票持有者等屬固定收入的人，不但購買力降低，感覺生活困難，且其原有的本金亦可因幣值貶落而大受虧損。他方面企業家和商人等因為經營貨物，每因物價上漲驟速，竟可於一轉手間盈利鉅萬。此種財富轉移不平的結果便是浪費和鼓勵投機事業，對於人民心理方面的影響最大。第二、政府方面因為物價高漲，財政支出必然龐大，如何籌款以應急需是財政當局所最感困難的事。第三、物價上漲時外匯必隨之上漲，而其上漲的程度往往較物價上漲更為劇烈，因此國際貿易方面輸出增多而輸入減少，於國家經濟實較有利，然而亦因為外匯上漲較物價上漲驟速的緣故，本國貨物對外國貨物的物物交換比例必見減少，本國經濟上的損失亦必甚大。總之上述三點的嚴重程度將和物價上漲的程度成正比例，所以物價上漲如不及時設法抑止，小之可以影響人民的經濟生活，大則可以紊亂一國的經濟基礎，甚且國家財政社會經濟亦將因此而被整個破壞以致無法收拾。

本文雖以當前實際現象的觀察作為根據，但仍從理論上分析物價高漲的原因，明白原因以後，然後再討論應付的方法。

時論對於物價高漲的原因列舉甚多，意見亦極參雜。今選擇十八位經濟學家的大作來研究，歸納彼等對於物價高漲所舉之原因以及同意該項原因的人數，得有如下的統計：

- (一)物資供需失調 七人
- (二)對外匯價跌落 六
- (三)工資上漲 六
- (四)囤積居奇商人利息太厚 六
- (五)通貨膨脹 五
- (六)運費高昂 五
- (七)國內匯費提漲 二
- (八)游資增加購買力提高 二

上述各種原因，其理由均極充足，茲特略加說明：

(一)物資供需失調 戰時軍事消耗既甚鉅大，又以戰區人民遷移後方者甚多，彼等均具有相當購買力，故需要方面當然較平時為強。至於供給方面則後方生產原本落後，而戰時增產又緩不應急，加之交通困難接濟稀少，空襲轟炸更多損失。是以物資的需要和供給，顯然有失調的現象，按照供求律的推論，物價的騰貴自不待言。

(二)對外匯價跌落 抗戰開始後至二十七年三月，外匯價值未有變動，但在該月以後則有黑市外匯之出現，其價格則較法定外匯為跌落，在二十八年五月以前，盤旋於八便士上下，以後更跌到四便士左右以迄於今。對外匯價跌落，當然須以較多國幣購買外國貨物，於是進口外貨物價自然上升，因之土產品物價亦隨之高漲而形成一般物價之昂貴。

(三) 工資上漲 工資上漲和一般物價上漲之因果關係，實難判別。若干地點或者因為人口原本稀少，或者因為壯丁逃避兵役而有人工缺乏之感，因此勞動工資較前上漲好幾倍。工資上漲後，直接提高成本，間接則使物價上升。

(四) 囤積居奇商人利息太厚 批發商人鑒於貨物來源不易，往往有意囤積以企發國難財，而若干政府要人與銀行界竟亦有憑藉地位參加此種活動者，於是壟斷市面抬高物價勢所必然。至於零售商的戰時利得之大亦實可驚人，據所得稅辦事處統計，重慶市營利事業的資本和純益的比率，二十六年度為百分之十八，二十七年為百分之五十四，最近兩年的百分比當必更高，商人利益增厚，自必影響物價之上漲。

(五) 通貨膨脹 二十九年六月的發行額和戰前六個月即二十六年一月至六月的平均發行額相比，為二八九比一〇〇，根據貨幣數量學說，目前物價高漲與此不無關係。

(六) 運費高昂 開戰之後我國貨運大多依賴公路，在平時汽車運費已覺極昂，戰時當然更貴。譬如從寧波裝運貨物一卡車到贛州，充其量可裝二萬元的貨物，而運費即須七千元，運費既貴，物價自然上漲。

(七) 國內匯費提漲 抗戰以來，為防止資金外逃起見，對於香港上海以及淪陷區的匯兌，嚴加限制，匯費因此暴漲。目前從吉安匯款到上海，每百元須匯費二十元，而自重慶等處匯出更貴。為彌補此種損失起見，由滬運來的貨物當然按照價值提高二三成，因之市面物價呈突漲之勢。

(八) 游資增多購買力提高 抗戰以來，資金外逃到香港和南洋等處者約達數十萬萬元，但自歐戰發生後又逐漸歸來。且戰時國家財政支出較平時增加好幾倍，大量資金乃流入民間，於是人民購買力遂遠較平時為甚，對於貨物的需要量大見增加，物價由是騰貴。

上述八點雖可概括說明物價高漲的原因，但研究物價之高漲，實不可限於一地，亦不能專指某種貨物，物價固有其整個性。上述八點中之若干

原因，即有未能說明其整個性之缺點，因此愚意以為討論物價問題應分二點來研究：第一、先研究為何全國各地物價普遍上漲，第二、再研究為何各地物價上漲的速度不相等。今試解釋如下：

### 三

我們要知道為何全國各地物價普遍上漲，一定先要研究兩個問題：一是戰時物資分配問題，二是戰時外匯問題。

(一) 戰時物資分配問題 兩國交戰如果在一個短時期內即決定勝負，其勝負之決定的主要因素必是軍隊的數量和素質，與武器的配備，以及統帥部的戰略等三者。此種純粹軍事性的戰爭，對於經濟方面的物資需要非不重要，但因一國的物資平時總有若干貯存，戰事發生後乃能立即以之應急，問題遂不十分嚴重。然若戰事延長不決，戰爭的消耗一定很大，物資的供給乃成爲一個大問題，此時經濟力的支持，便成爲決定戰爭勝負頂重要的因素。

因爲戰爭的消耗十分龐大，所以戰事愈延長，物資的接濟愈重要。戰時消耗的龐大可以政府的支出來證明，在第一次大戰時，四年之中英國政府平均每天支出六百萬鎊作爲戰費，此次大戰則增高至九百萬鎊。我國現在的國家預算亦四倍於民國二十六年的預算，預算的增加，大部份是戰爭消耗龐大的反映。

政府戰時財政支出的龐大，其實即是政府所需要的物資數量的增加，而因戰時物資的生產絕不會較戰前增加，故政府所增加的需要必須由全體人民節約而來，所以戰時人民生活程度的降低乃是極應當而亟需實行的。過去三四年來後方的物資雖略感缺乏，但民生日常必需品，市面上照常供應，並未短少，而且幾乎應有盡有，所以問題不在數量方面，而在政府與人民的分配方面。在平時人民享用的物資多，是因爲政府的需用少，一到戰時，政府的需用較前增多，人民的享用當然應該較前減少。

上面所述的政府與人民對於社會物資的分配比例乃是戰時經濟問題中

的中心問題，所以此問題如能順利解決，則經濟戰的基本條件就已具備。但困難的是人民對於自身物質的享受已有一定習慣，要他們自動降低，再將節省下來的物資奉獻政府，却不是簡單易行的事。雖然戰時人民向政府獻金獻物的很多，但比起政府所增加的需要總額而論，可以說是杯水車薪，無濟於事。於是政府乃不得不利用其他方法來達到目的，物價乃即因政府所採用的方法之不同而發生劇烈的變動。

政府可以運用的方法有三種，第一種是增稅，第二種是發行公債，第三種是發行通貨。第一種增加稅率是最直接的方法，即是將人民購買物資的能力無條件的轉移給政府，政府增加了財政方面的稅收以應戰時需要，人民則須過戰時的生活程度，將物質享用減少，而以納稅的方法將剩餘的一部分轉移與政府。政府與人民在平時的生活分配即以此種方法，故戰事如能依法包圍，絕不會引起物價的上漲。第二種方法是發行公債，即是將人民節省下來的物資購買力借與政府應急，政府於戰後若干年內歸還，此種方法與物價變動的關係與增稅的方法相同。至於第三種方法即發行通貨，其影響則與前兩類大有出入，政府命令國家銀行增發通貨，創造新的物資購買力，在表面上人民所有的貨幣數量並未減少，但其購買力乃無形降低，生活程度亦不得被迫降低到戰時的標準，此種轉變的作用可於物價高漲的現象中見之。

恐怕沒有一個國家可以應用上述單獨的任何一法來支持龐大的戰時消耗，多半要三法聯合使用。但如一國的經濟基礎在平時十分健全的話，則戰爭發生後，政府取得人民物資的方法依靠於增稅和發行公債者為多，否則便不得不仰求於發行通貨了。英國的經濟基礎最穩固，上次四年大戰結果英國全部的戰費為八十七萬萬鎊，其中增稅所得為十五萬萬鎊，發行公債所得為七十一萬萬鎊，紙幣的增發不過九千三百萬鎊而已。

(二)戰時外匯問題 抗戰以來法幣對外匯價逐步下落，若檢視統計，深覺對外價值跌落一步，物價即隨之上漲一步，而法幣購買力則相反的下

落一步，由此可知外匯與物價實有極密切的關係，此等事實無人可以否認。

按對外匯率跌落的原因有三，茲概言之如下：

- 1 戰事開始後，一部份人心心理恐慌，爭購外匯，存放外國銀行，或携到香港南洋羣島等地，因此外匯需要隨即增加。
- 2 淪陷區出口貨物的外匯都由日偽攫取，上海等埠輸入物品所需之外匯則由中央供給，因之雖在戰時而國際貿易之入超仍然甚鉅，外匯需要，竟無法減少。

3 日偽設立銀行後發行偽鈔換取我法幣再套買外匯，於是外匯需要更無限增加，此可由二十七年三月偽聯合準備銀行之成立和二十八年五月偽華興銀行之成立以後匯率即劇跌的事實得到證明。

由上述三因，可知法幣對外價值之跌落，一方面是無法繼續供給而被逼降落，他方面也是有意下落，以減輕政府的負擔。但無論如何，對外匯率跌落，進口貨物價即漲，因之土產貨物價亦隨之而漲，此固皆係事實，不能加以否認者。

#### 四

各地物價雖因政府與民間物資分配的方法不同及外匯問題，而有一律上漲之勢，然以速度而論彼此却有很大的差別。研討其原因乃是各地自然環境和社會環境不同所致。具體言之，譬如各地之地勢位置，人口數量，職業分配，交通工具，生產狀況，以及政治情形等都有關係。因以上種種的不同乃發生一般人所提出的物價高漲的原因；如物資供給缺乏，交通困難，運費高昂，工資上漲，囤積居奇，國內匯水上漲，空襲損失等等。凡此種種原因；對於各地物價的影響大有輕重，故各地物價之上漲遂呈遲速緩急之不同。但如更進一步研究，則知其中有三種原因和各地物價上漲之程度關係最深，此即位置不便運費昂貴，或壯丁缺少工資上漲，又或游資充溢囤積最利害的地點，物價上漲率勢必最快，關於此點如若分析重慶、成都、桂林、上海等地物價指數便可證明。

上文將普通影響各地物價的因子列為根本的原因，而將其他的因子列為個別影響各地物價的原因，但兩者對於物價上漲所負的責任，固無有軒輊，且後者若干種原因，往往對於物價上漲的影響，較前列之原因為大，此點固不可不明瞭者。

五

物價上漲的原因，既檢述如上，茲再究討其應付的方法。按物價既經上漲，而想平抑使之還復原狀則幾乎是不可能的事，若干人甚至以為使物價穩定，不再繼續上漲之可能性亦復甚少，因此我們祇希望在戰事之進行期中，如能達到物價增漲不太高和不太速的目的，便已算是萬幸。

應付物價高漲的方法甚多，歸納前述十八位經濟學家的意見，即有二項方法可以採用，茲逐條作一簡單的說明，並統計其贊成的人數，以示衆意所在：

(一)防止通貨膨脹政府財政緊縮

六人

通貨膨脹學說，已為經濟學界所公認採納，目前固無較善之理論可與抗衡，故防止通貨膨脹乃是抑止物價繼續上漲的必要手段。而政府財政支出除與戰事有關者外，如能適當緊縮，大可影響通貨的發行數量。

(二)倡導節約儲蓄運動

六人

所謂節約儲蓄乃指人民不僥一方面將物資節省不用，而另一方面更須移轉與政府，以備急需，故此為戰時政府取用人民物資的良好辦法，應積極倡導以觀成效。

(三)增加生產

五人

增加生產乃是補充戰時物資消耗最澈底的辦法，須努力從事自不待言。

(四)增加稅收

四人

增加稅收是轉移人民購買力與政府的最直接的方法，故增加所得稅率

(五)積禁囤和統制銀錢行業務

四人

最近一年來物價突然驟漲，恐與囤積貨物一點最有關係，又銀行貼現抵押等業務亦足鼓勵囤積居奇，故除嚴禁囤積外，統制銀行業務亦為要圖。

(六)便利交通津貼運費

四人

各地運輸困難乃係事實，運費高昂亦不必諱言，故須設法便利交通以暢貨流，所津貼運費，使成本降低物價可有下落之望。

(七)嚴格統制物價

三人

用政治力量統制物價不使提高。

(八)獎勵國外貿易

二人

獎勵國內特產輸出貿易，以換取外匯安穩匯價，如此國內物價亦可平定。

(九)推行消費合作

二人

以合作組織免除商人利益，利益既減，物價自可抑平。

(十)減輕國內匯水

二人

內地匯款到上海等處的匯水須降低，使貨物的成本減少，物價當可下跌。

(十一)鼓勵華僑匯款歸國

一人

華僑匯款歸國須給以種種便利，如此可以增加國際間無形的貿易，從而平衡國際收支，穩定匯率，於是物價亦可隨之平穩。

(十二)廢止地方特種捐稅

一人

各地方所征收的過境捐落地稅等，實為變相的釐金，此種捐稅在物價上漲時候殊易於轉嫁與消費者，如能加以取締，故物價亦可相當下落。

六

以上所舉的十二種對策如能一一嚴格實行，各地物價當可冀其平定。但我們要知道這十二種對策，對於平抑物價上漲所負的責任大小不同，例如國內匯水之抑平，固可影響物價下落，但其影響的穩度絕不能和外匯的

關係相比較，此係衆所週知的事實。愚意以為目前必須將其主要的對策開明，雖遠或以示其衷心所在，然後方能集中力量，以求得問題之解決，此乃社會科學應有的事也是應有的事。

前面所分析的戰時經濟最中心的問題是政府和人民對於物資的分配問題，因為分配比例與戰前有變動，更因所採用的分配方法之不妥當，物資的轉移乃不自然，至於其不自然的程度如何則可由物價高漲中見之。戰時的消耗應大是無法避免的事，此項消耗的彌補，幾乎完全應由人民的節省而來，故一國人民的生活在戰爭進行期間，務必放在戰時的標準上，若能如此，物資的供給絕不會發生問題。我國抗戰三年有半，真正知道經濟戰爭的性質，而能省吃儉用一點一滴地貢獻與政府者，未始沒有，但仔細分析，大部份人民的生活還是和戰前沒有多大分別，戰時的標準仍是很遠。少數人更因為囤積居奇投機操縱等不正當的行為而發國難財的，對於物資的消耗，更放縱浪費，在此種情形之下，物資的分配當然發生問題。

凡上所述乃就人民方面而論，其實政府方面也有同樣情形。在戰爭時期，若建議政府節約支出，緊縮財政可謂不識時務，尤其在抗戰與建國同時並進之時似更不應有此意見。不過須知政府的支出與抗戰有直接關係者外，其他費用實應有先後緩急的分別。戰時應大當然不應有所疑問，但因為戰費的增加，便容易養成一種放任的心態，一般人以為行政和建設的費用與戰費相較實相差過遠，於是不該建設則已，一談建設必將與建設有關的各種項目統行列入，從來不論先後，亦無所謂緩急。至以經費而論，則動輒幾百萬元或幾千萬元，至若幾萬元幾十萬元之數則已覺太少而感不敷分配。如果此種辦法不加節制，則政府的物資需要當然增加，其取得物資的方法遂更爲困難，而物價的增漲下落與此便發生極大的關係。政府既對於人民行爲之足以引起物價增漲者須負責加以統制，則政府本身的行爲如果與物價變動也可發生影響的，自然應當反躬嚴密注意。今後各級政府的各項設施，特別是各種新興事業的創辦必須權衡輕重緩急，不能包羅萬

象無分先後的設施一切，同時並舉。故凡與軍事無關，或與民生關係甚少者，雖涉及國家百年大計，亦應詳加考慮，總以不違反戰時節約爲原則。

然而許多人以為提到戰時節約似乎過迂，其實爲彌補戰時巨大的消耗，而提倡節約實行節約乃是最應當做的事也是最容易明白的道理。故惟有人民生活實行節約，才能減少與政府物資需要的衝突，才能完納政府加征之賦稅，才能將節餘的物資購買力儲存於國家金融機關以爲政府隨時支用之備。亦惟有政府支出實行節約，才能少用物資，才能將戰時政府與人民間的物資分配比例和平時的相接近，才能使政府取得物資的方法較爲易於運用，易於調劑，而物價的高漲也易於控制適宜。

至於其他各種阻礙物價高漲的對策，並非是無價值，愚意亦極贊成政府應該運用各種對策來防止物價的上漲，但求明白者：即各種對策，對於物價漲落影響有大有小，故絕不能使用力量微弱的對策去解決全部的對策。目前各省所進行的平價對策，事實上愈平愈高，便是一個很好的證明。

戰事仍在進行時期，要想物價平穩不漲，其可能性雖然極少，但我們仍然不能不有此希望，至少亦須以此爲努力的方向，如此或者能夠達到物價上漲不致過速的境地。政府與人民間物資分配問題的解決與物價的平定既是最有關係，既是問題的中心和根源，故務必首先集中全力謀此問題之適當解決。其他的對策，並非完全少效，而是其其量大部祇能防止物價上漲過速，想要求不漲便無所於刀。

總之。我們對於問題的中心必須看得明白，至於應付計劃的實施則有待於詳密的商討。如能本此原則，人人努力合作，解決物價問題一事，或亦爲期不遠。錢端升先生曾說：「瘴疾忌醫，於人則人死，於國則國亡。戰爭在任何國家本都像一場大病，在貧弱的我國，自然更像一場大病。要醫治這一場大病，我們首須認清病癥所在。」今願引錄此言爲本文作一個有力的說明。

# 田賦怎樣才能改徵實物？

方銘竹

## (一) 引言

自從穀價高漲，糧食失却自然的調節作用之後，「田賦改徵實物」這個問題，就引起了各方面的注意。福建省的田賦，已於去年八月試行改徵實物。(註一)浙江省亦決定自本年度起開始實行。(註二)去年十一月，行政院並且通過「田賦改徵實物」的決議案，(註三)作為各省實施這項辦法法律上的根據。

作者對「田賦改徵實物」這個辦法，在原則上是表示贊同的。但是作者的贊同是有條件的。現在先簡略紹介各學者對於田賦改徵實物的主張，再來說明作者贊同的條件。

## (二) 學者對於田賦改徵實物的主張

(1) 在江西，最初發表田賦改徵實物的主張的，是熊漱冰先生。熊先生生在「田賦改徵實物的我見」一文中，(註四)提出三項理由：

第一、就財政政策而言，要使政府收入不致減少，應該改徵實物。  
第二、就糧食政策而言，必須政府保有大量糧食，方能調節需要，統制市場。

第三、就農民政策而言，可使一般貧農不致在秋收穀賤時，賣出新穀來納糧；到了青黃不接的時候，反要負擔高利貸來購穀以充饑。

(2) 在同一時日，朱復先生在「如何籌集軍糧」一文中，(註五)也竭力主張田賦改徵實物是籌集軍糧最好的辦法。並且說：「當此軍事第一，勝利第一的時代，可恢復本色，其利有六：

(一) 不加重人民負擔(以戰前實際負擔為準)。

(二) 不致因糧價上漲而受田賦上的損失。

(三) 可籌集大量軍糧。

(四) 避免籌款採購糧食的困難。

(五) 避免通貨膨脹及籌碼缺乏的困難。

(六) 是我國舊制，簡而易行。」

以上是熊朱兩先生對於田賦改徵實物的主要意見。

(3) 唐啓宇先生在「論國家及地方把握物資之重要」一文中，(註六)也主張田賦應該改徵實物。他所持的理由有三：第一是人民負担固定。第二是地方稅收固定。第三是政府保有大量物資。

(4) 最近朱曙先生發表「關於田賦改徵實物幾個主要問題的商榷」，(註七)胡品芳先生先後發表「從田賦改徵實物談到佃戶扣租代完」(註八)和「再談田賦改徵實物應由佃戶扣租代完」。(註九)這三篇論文，除主張田賦應該改徵實物之外，對田賦改徵實物以後的實物完納方法，還提供了很多寶貴的意見，可以供實際徵收實物時的參考。

(5) 陳豹真先生也是極力主張田賦改徵實物的辦法的，而且，陳先生的意見是比較上述各位學者的主張更進了一步。他認為田賦改徵實物，在政府是確立了「有物出物」的原則。陳先生在「論田賦改徵實物」(註十)一文中說：「我贊成此種新制(指行政院通過的田賦改徵實物一案)的理由，是在他為抗戰建國利益上，確立了一個新的原則。」這個原則就是「有物出物」。他還說：「本來就國民全體戰時經濟的立場說，必須確立「有物出物」，有力出力，有錢出錢，有物出物」的四個原則，始能確保戰時需要的充足供給，而獲得最後的勝利。最近行政院通過田賦改徵實物的決議，可謂具體的確立了「有物出物」的原則。此外如救濟軍民糧食，平均民

兼負擔，減少通貨膨脹數量等，雖然都是田賦應行改徵實物的理由，但是他的意義，都沒有確立「有物出物」的原則那末重大」。陳先生認為這是應該特別注意的。

### (三) 田賦改徵實物必須遵照的條件

以上各位學者對於田賦應行改徵實物所持的理由，作者都是十分贊同的。不過作者和陳豹隱先生一樣，認為田賦改徵實物最主要的意義和作用，在能實現人民「有物出物」的原則。其次就在國家能藉此把握到一部分的物資。其他的都是次要的，或者是附帶的。因此，作者認為：田賦如果改徵實物，在實行的時候，就必須採取真正能實現上述主要原則的辦法。否則如果引用了許多動聽的理由，而在實行的時候，僅僅是為了增加財政的收入，那就只要直截了當地，採用增加現行田賦額的辦法，不必採取這笨重而又曲折的手段。

因此，作者對於田賦改徵實物的主張是有條件的。作者的條件是什麼呢？

第一、田賦改徵實物，必須在一定賦額以上的花戶始行改徵。

第二、田賦改徵實物必須採用高度累進稅率。

以下，作者要把這兩個條件，分別加以說明。

第一，所謂「在一定賦額以上的花戶始行改徵實物」，就是賦額很少的花戶，可以隨便繳納穀物或折色。使貧窮的自耕農和土地小所有者，不致因改制而加重負擔或感受種種不便。而且零星花戶（現在各省的出票，在法幣一元以下的花戶很多），如果概須以穀物繳納，在徵收手續上，也將不勝其煩。

第二，就要說到「必須採用累進稅率」的理由。田賦改徵實物之後，如果還是採用現有的比例稅率，那末，田連阡陌的大地主所用的穀物還是很有餘，而貧窮的自耕農和土地小所有者反因田賦改徵實物而加重負擔。

而且，如果依照現在各省的田賦總額折成穀物，政府所能把握的物資還是很少。例如就江西而言，現在全省田賦總額為九百萬元。如果以六元一石計算，折合穀物，也只有二百五十萬担。而單就去年派在江西的屯糧官，就是一百萬石。這個數目，調節了軍糧，就不足以調節民食，對於調節軍民糧食的作用也還是不夠的。所以作者的意思，田賦如果要改徵實物，就必須採用較高度的累進稅率。一方面使富者多出糧穀，真正實現戰時人民「有物出物」的原則；一方面使政府把握較大部分的物資，真正發生調節軍民糧食的作用。

現代進步的稅制，都是採用累進稅率的。中國過去的田賦，沒有採用累進稅率。現在的土地法，對於地價稅雖然沒有規定累進稅率，但是對於土地增殖稅却是規定了的。抗戰以來，穀價奇昂，地價高漲，大地主的收入，意外增加。這是一種土地的異常收益，同時也是一種額外利得。在各省田賦多半尚未改徵地價稅，就是改徵地價稅一時也無法辦理土地增殖稅的時候，田賦採用累進稅率，寓土地增殖稅或穀物增殖稅於田賦之中，使大地主對戰時財政增加一點負擔，似乎是很應該的事情，而且是急不容緩的辦法。

我們的戰時財政政策是「有錢出錢，有物出物」。行政院決議田賦的徵收物之目的是「救濟軍民糧食，平均民衆負擔」。如果僅僅是很簡單地將原有田賦用比例稅率改徵實物，那這是不能實現我們的戰時財政政策和行政院關於本問題決議的用意的。

現代的財政政策是應該同時能實現國家的社會政策的。尤其是在這關係民族存亡的抗戰時期，應該在這抗戰過程中來改進我們的一切弱點，藉以保證民族的最後勝利。過去的田賦沒有實行累進稅率，就是我們財政上的最大弱點之一，我們應該在田賦改徵實物的時候，同時就來克服這個弱點。

而且，戰時應該加重大地主的負擔，並非近年的舶來學說，而是我國



古已有之的主張。明史曾載：趙文華在東南防禦倭寇（就是今日的日本）的時候，對蘇、松、常、鎮等地民田超過百畝者，量增其賦。在崇禎朝的時候，盧象昇，侯恂都曾奏請加重官戶及士大夫家田賦，以供軍需。在全民抗戰的時候，我們更不應該叫農民負擔過於繁重，而田連阡陌的大地主對國家竟毫無貢獻！

至於「一定賦額」和「累進稅率」怎樣規定呢？作者的意見是應該由各省先行劃的各地農村生活和土地分配狀況，由各省分別規定各自的不必徵收實物的一定賦額，同時各省在一定賦額之上，以法幣十元為一級，規定一個能真正實現「有物出物」，「平均負擔」的精神的累進稅率表，此表以貨幣額計算。再由各省根據抗戰以來三年間的平均穀價，按照各級稅率表，來折算各級所應繳納的穀額。這才是最合理的田賦徵收實物的折價方法。

人民負擔平均，穀價折合辦法有了合理的解決之後，其餘的問題都算是比較次要而易解決的問題了。

因為田賦徵收實物，技術上最困難的問題，大家都認為是穀價折合問題。折價太低，則人民負擔加重，折價過高，則政府收入受影響，很難得到一個折衷的辦法。但是在作者所主張的，「在一定賦額之上，實行累進稅率」的辦法之下，折價問題是非常容易解決的。

因為在一定賦額之上，始實行累進稅率。穀價的折合就不必過低，使小自耕農和土地所有者負擔增加，而對於大地主，則可在累進稅率的規定上，使之多納穀物，真正實現「有物出物」的精神。這樣才能同時兼顧人民負擔平均和政府收入增加兩個問題。

如果不採用上述兩個條件，像目前福建浙江兩省所規定的根據抗戰以前一年各地的平均米價，依照過去比例稅率而得出的折價徵收實物的辦法，那是只能增加政府的收入，而不能實現戰時，「有物出物」的財政政策。對於福建浙江兩省所規定的田賦徵收實物的辦法，當另文討論。

但是，累進稅率，在目前各省編造田賦徵冊的情形之下，實行上是有很大的困難的。

現在各省的田賦，多半還是沿用過去戶書的冊籍。花戶很少真實姓名。田和糧不符的事實，更是不在皆是。就是在實行地價稅的地方，戶、田、糧三者算是已經一致，但是一戶不只一個花戶。併戶的辦法，尚未認真實行。很少做到全縣各處土地同一業主所有者只有一個戶名的程度。（這和戶口調查很有關係）。在這種情形之下，要實行累進稅率，當然會感覺到很大的困難。因此，要實行這種稅率的話，第一步，在已實行地價稅的地方，要從速認真辦理真實姓名的併戶工作。併戶並且要以縣為單位，不能以鄉或區為單位。不過以鄉或區為單位的併戶工作，如果已經辦好，再進而作以縣為單位的併戶工作，就比較容易實現了。而在徵收田賦的地方，就要從速辦理清查田賦或土地陳報。使戶、田、糧三者歸於一致。辦理清查田賦或土地陳報之後，同時也就進行以一縣為單位的使用真實姓名的併戶工作。在這種工作辦好之後，政府即可根據業主所有土地的多寡，而適用各級的累進稅率。這項工作自然是非常煩雜的。不過為抗戰的前途設想，我們是應該設法解決這項困難的。而且，作者認為：田賦徵收實物，如果不解決這項困難，認真運用高度累進稅率。那還不如加重原有賦額，仍舊徵收折色，更為方便。

#### （四） 結語

現在總結以上的論旨。

作者認為抗戰到了今天，在現代國際情勢之下，田賦確是應該徵收實物的，就是在抗戰結果之後，也是應該作戰時的準備，繼續徵收實物的。不過徵收實物的辦法，應該實行於一定賦額以上的花戶，而且應該運用高度的累進稅率。運用累進稅率的實際困難情形，應該從速設法克服。在未能克服這種困難之前，最好還是不輕易改徵實物，以免成為變相的加重一

般人民負擔的辦法。

民國三十年一月二十二日，於香嶺。

註一、見東南日報，二十九年十二月十五日，「閩財政廳長談改組理論及開征情形」。

註二、見東南日報，二十九年十二月二十日，「本省賦田徵收實物決定明年實行」。

註三、二十九年十一月十三日，行政院第四九零次會議，通過「爲救濟軍民糧食，平均民衆負擔起見，擬准各省田賦酌徵實物，其稅賦分別標準核定」一案。

註四、見二十九年十月，四，五，六三日，東南日報。

註五、見二十九年十月，六日掃蕩報，桂林版。

註六、見廿九年十一月廿八日東南日報。

註七、見廿九年十二月廿八日東南日報。

註八、見廿九年十一月十一日東南日報。

註九、見二十九年十二月二十五及二十七兩日東南日報。又姚舞先生「對於田賦徵收實物問題幾點意見的解釋」一文也很可參考。

註十、見廿九年十一月廿五日中央日報。

「完成適合現代國家一切地方建設。」

江西省各種單位合作社分類統計

截至二十九年十二月底止

類別	社數	社員數	股金額
信用合作社專營	七、八三四	三九四、五八	一、四七五、三三三
供給合作社專營	一三一	五八、四四五	四九九、九八一
生產合作社專營	二二	一〇、一九四	四八、九四
運輸合作社專營	六九三	五、四〇八	八七、六七九
消費合作社專營	一九一	七、六一	九〇、二七九
公用合作社專營	三三三	一七、三〇五	一五九、一三八
保險合作社專營	四三八	二、四八	一六五、三五二
兼營	一七三	四三〇、三九〇	五、〇〇三、八四四
公用合作社專營	七	二九、〇四	八四、六七七
兼營	七	六四九	二六、七六〇
保險合作社專營	三	三、九七	八、〇八八
兼營	三	—	—
合計	一〇,〇一〇	一,三三六,三六一	七,三二一,九四一

## 地方建設與地方人

何棟先

### 一

地方人與地方建設有分不開的作用。第一因為地方建設就是建設地方，就是為地方人謀福利，也就是建設地方人。第二因為建設地方的主力，應該是地方人，而由地方人自己去辦的地方建設，才是真正的地方建設。現在先從第一點研究地方建設對於地方人的作用。

地方建設中的經濟建設，其目的在謀地方人物實生活的改進與充實，使大家有飯吃，還要有更好的飯吃；有衣裳，還要有更好的衣裳；有居住，還要有更好的居住；一切沒有的使之有，已有的使之好。所以經濟建設對於地方人只是一種生活需要的供給，自然欲望的滿足，其關係雖重還不深。

地方建設中的文化建設，其目的在謀地方人精神生活的改進與充實。人除了滿足物質欲望，得到物質享受而外，還要去做人，做一個更好的人，做到與物不同的人。這種願望自有人類以來即不斷追求，積為人類今日的文明，更將由此繼續增高的造成人類未來的文明，所以文化建設對於地方人實抱有改造的作用。因此地方建設中的文化建設亦即在使地方人成為更文明的人，度其更高尚的生活，其關係自較物質建設為深切。

地方建設中的政治建設，其目的則在建設以上兩種建設的機構和動力，由這機構發出動力去實現文化建設和經濟建設的任務。但政治建設還有另一個重要的任務，則在維持人民的秩序，社會的紀律，使得這空間及時間容許這兩種建設的進行，使得地方人了解並習慣於集團生活，紀律生活，合理的去追求更高尚的精神和物質生活。所以政治建設亦可認為在建設善營團體生活的地方人。

### 二

現在再從第二點研究地方人對於地方建設的作用。

地方建設依其近年發展的情形，似可分為四類：一為紳辦地方建設，二為官辦地方建設，三為國家辦地方建設，四為地方人辦地方建設。紳辦地方建設及地方人辦地方建設，一為少數地方人所發動，一為全部地方人所主持，地方人所佔重要性固很顯然；即如官辦地方建設及國家辦地方建設，雖為一二官吏所發動，或為國家所主持，但地方人所佔重要性仍可推論而得。茲再分別詳述如下：

所謂紳辦地方建設，大約創始於清朝末年，盛行於民國初年。自康梁變法失敗以後，圖富強的工作被幾個地方有識之士拿到本鄉本土去實行，這不是整個地方人的自覺，也不是地方官的認識，而是地方人中一二個開明紳士的率先倡導。比較為人所稱道的，如江蘇南通的張季直，河北定縣的米鑑三，浙江蕭山的沈玄廬，河南鎮平的彭禹廷，內鄉的別廷芳，四川北碚的盧作孚等。

在張季直生前及死後，南通的教育在江蘇是有名的。而實業中的紡織業尤其發達，一切地方建設都很好，有江蘇模範縣的稱號。米鑑三父子在定縣從事鄉村建設工作，成為後來定縣事業的基礎，及山西村治制度的發源地。沈玄廬發動了衙前村試辦自治鄉村籌備會，為浙江地方建設工作之首倡。彭禹廷的自治區建設擴展為後來鄧平及衛澤的實驗，影響到全山東省。別廷芳把內鄉辦得路不拾遺，夜不閉戶，在第一次鄂北會戰時，幫同國軍防衛南陽，曾充分表現了自衛的力量。盧作孚弟兄現在還在主持三峽實驗區的建設工作，北碚雖是一個鄉村地方，却已有了同於城市的建設。

農、商、工、礦、教育、交通無不發達。

所謂官辦地方建設，即是由農村建設運動或地方政治改革潮流所鼓起的。許多開明的地方官——包括省地方及縣地方，知道了自己責任所在，及地方凋敝情形，又感於地方建設成功的先例，自動的來辦建設。幾個由縣發動的，如定縣實驗縣，鄆平實驗縣，江寧實驗縣，蕭縣實驗縣，以及廣東的中山，湖南的衡山，湖北的孝感，山西的陽曲，河南的桐縣，安徽的阜陽，江蘇的崑山等等。固是官辦地方建設，幾個由省發動的如山東鄉村建設研究院之對於山東鄉村建設，河北縣政建設研究院之對於河北縣政建設，廣西地方建設幹部訓練學校之對於廣西地方建設，山西村治人員養成所之對於山西鄉村改革，以及青島市的鄉村建設等等，也是官辦地方建設。此外還有有些外來學者的試驗，如中華職業教育社之徐公橋鄉村改進區，平教會之定縣實驗區，江蘇教育學院之教育實驗區，華北農村建設協進會之濟寧實驗區，蘇州青年會之唯亭實驗區，以及燕京，金陵，嶺南等大學之地方建設實驗工作，還有些未被人傳道的地方官的實驗，這就是發動自上或自外而非地方人所自主。

但從這些官辦地方建設中發現了地方人力量之偉大。許多從事地方建設運動的人，皆認為如能把地方人的阻力化為助力，則地方建設才得順利進行。這不僅說明了發動地方人的力量，也是地方建設中一個重要的工作。

所謂國家辦地方建設，即是訓政期間的一種地方建設，由國家來主持，有整個的計劃，正確的目標。這是繼各省各縣人各自為混亂現象後的一種必須的進展。按訓政作用簡括的說在使「地方成為地方人自治的地方，地方人成為自治地方的人」。所以訓政時期的地方建設，一面應建設地方，為地方人謀福利，一面應建設將來辦地方建設的人，以備將地方建設工作交給地方人自辦。

關於辦地方建設的人，可以有兩方面的解釋：一指地方建設技術人員

，如建設幹部人才的培養與訓練。也許是地方人，但也不限定是地方人；一指全體地方人，除了灌輸以建設知識而外，還要培養他們行使四權的數能，誘發他們的建設地方願望，使他們能自立、自發、自己計劃、自己工作。這是國家所正在進行的工作，凡新縣制的實施，各省地方行政幹部訓練的統一，各級民意機關的成立，各級財政的劃分，國民教育及國民經濟的建立等，皆所以儘速實現這訓政時期的地方建設使命。

地方建設能離開一鄉一縣一省的小區域的自為，離了一二士紳，少數開明官吏及幾個學者學會的發動，而被認為這是國家的事，將由國家依其建國目標，建國計劃，造成一舉規模，交給全體地方人自己去辦，並訓練地方人自己去負擔這工作，這正是現在所應該努力的地方建設。

所謂地方人辦地方建設即是憲政時期中地方人自發自主的地方建設。主持的是地方人，工作的是地方人，享受的也是地方人。一切動作設備皆為地方人生活的表現，「地方人為生活而建設地方，地方人為建設地方而生活」。

總理規定：「地方自治的完成，即是憲政時期的開始」，而地方自治完成的正確解釋，則是地方人能自己辦地方建設。許多人只注視到地方自治中管的一面，以為能分得中央一部權力，地方能成立民意代表的議會，即是地方自治。其實從總理的「地方自治開始實行法」中，已可看出地方自治尤應注重教養問題，所以正確的地方自治，即是地方人自己主辦的地方建設。

### 三

地方人常留下好與壞的兩種現象。

壞的方面可以分成幾類：一類是世守故業，不知進取的人，不是鄉里任人魚肉，即是鄉里與人無忤，一類是變祖宗餘蔭的世家郎，日惟自圖個人享受不問世事，民間的疾苦固所不知，即自己的牛馬，家庭的成敗，亦

在所不願。一類是仗着小有才能橫行鄉間欺詐良善，勾結官吏，敗壞地方一切事業。一類是在外鄉的富商大賈巨紳名宦，功成身退，飽載而歸，不是回來享福不問外事，即是回到家鄉作威作福變為豪紳。一類是在外鄉失敗的人，回到家鄉爭權奪利遇事搗亂。所以有人說：留在地方上的人，不是不能出去的，即是不能不回来的，凡是愚陋的，孱弱的，懶惰的，無大志的，無遠見的，貪享樂的，貪近利的一概留在地方。行爲不正當的，工作不努力的，能力欠缺的，不能與人合作的一概回到本地方來。所以地方人富於保守性，搗亂性，排外性。

好的方面：窮的如山東章邑的武調，在家鄉討幾個錢來辦學校，那種誠摯偉大的態度，艱苦不屈的精神，真可動天地而泣鬼神。有錢的如福建廈門的陳嘉庚，在南洋賺了錢，回到廈門辦大學辦中學，其思慮的深遠，規模的偉大，態度的誠摯，均令人欽佩。其他有名的或無名的，在地方上節衣縮食自斥資財去辦慈善，興教育，講水利，造橋修路的所在多有，不可勝數。

朋友中間如金陵大學的陳宗一，以地方人的資格在自己的家鄉湖州地方，以自己的薪水撥款去辦一個中學，並實行造林充爲基金。中正大學的曾仲魯，以地方人的資格在自己的家鄉金谿地方毫無經費來源的辦了一個中學，現在已得到各方的贊助，完成了學校的規模。作者的父親也曾以地方人的資格，自己出資辦學校，出資提倡浚河，出資辦農事試驗，時時維護農民的福利。作者也曾以地方人的資格，陪同着地方人馬博等組織鄉事研究會，來謀地方的改進，進而我們即組織了中國縣政研究會，作更廣大的研究。現在還是站在這個方向來努力，想有所貢獻於國家及地方。

許多歷史上化民成俗的大儒循吏，都是以地方人辦地方事的精神去做官，所以才得到了足資稱頌的結果，回到家鄉去，變成了地方人的模範。所以誠篤，勤奮，急公好義，也是地方人的特色。

#### 四

我們建國最高的理想是在建設一個三民主義的新中國，並以此建設一個大同世界，因此我們所要求的，正是三民主義新中國的礎石，亦正是大同世界的小基點，這真是一個理智道很高的社會，精神物質供給皆充分的社會，也是一個和平安樂互助相愛動勉向上的社會。在這種地方的人，消極方面，第一應該破除小我的見解，個人主義是絕對不適用於這種地方，更談不到建設這種的地方。第二應該破除地方人的小區域思想，封禁主義是違反三民主義的，更與大同主義格格不入，抱狹隘地方主義的地方人，絕不會有更光明的理想，更廣大的成就。因爲針對這兩種狹隘的觀念，我們希望地方人應該胸襟放大點，眼光放遠點，思慮放長點。觀到自己還須顧到別人，看到地方還須看到國家，想起現在還須想起將來，如此，才可以避免以前地方人的自私排外趨近利的現象。積極方面：第一應該了解人生的目的在求人類更美好的生活，創造人類更高的文明，切不可應渾渾噩噩，不識不知的虛度一世，更不應強凌弱，宵詐惡，衆暴寡使人退化到物的境界。第二應該了解自己的責任在爲人類服務，盡自己所能與大家協同合作，而不在殺使人，掠取人，大家互相鬥爭嫉怨造成各種的紛亂。人固爲自己而生，但亦爲社會而生，人爲國家民族而生，但亦爲世界人類而生。知道此理才是一個將來地方的人。

這種地方人的養成，確不是一件簡單的事。然也不必求其速成，因爲地方建設及其建設地方人的工作，正將與人類相始終。不過爲針對現在地方人的缺點，及適應地方建設上需要，我們應該提高地方人的仁恕精神。地方人的小胸襟，近視眼，淺思慮，只知有己不知有人，只知有地方不知有國家，及其閉戶自足不問外事，或賤人自肥欺詐良善，皆因缺少了仁恕精神。地方人的不能了解人生目的及人生責任，也因缺少了仁恕精神。人與物所以不同的即在物祇知自愛，人知自愛並能推己及人的去愛人，

這即是仁慈。人類有了此種精神，才保持了人類的生存，發生了人類的文化，而文化的高低優劣長短，亦視此點運用的廣狹而定。世界本由著其他更兇猛的物類佔領着，但自人類出現，即被人類克服，其最簡單的原因，即在人類能營集體生活。建築這集體生活的東西，即是因生存需要而產生的利害共同關係。而仁慈即係因保持此種關係而生。親親仁民仁民愛物，固然為仁慈的運用，即是知愛家不知愛民族，知愛民族不知愛人類，其錯誤亦祇在仁慈運用的不徹底。因此我們將來所培養成功的地方人，應能在

思想上，言論上，行動上，羣居時，獨居時，對地方時，對國家時，都表現着此種精神，並能運用得很徹底。因此現在的地方建設中政治建設，文化建設及經濟建設，各工作皆應針對此種認識，以求達成其任務。政治建設應能使此種精神制度化，法律化。凡地方人的生活，行動，合乎此精神的為國家所鼓勵，不合乎此精神的為國家所禁止。文化建設應能將此精神變為地方人的生活環境，其中教育工作，尤在培養地方人此種精神。而經濟建設亦將根據此種任務，造成此種精神的物質現實境界。

我們目前既確定一面抗戰一面建國，我們的希望，是要使抗戰勝利之日，即為建國完成之時，所以我們必須加速進行訓政時期的工作，縮短訓政時期的時限，因之我們必須依據三民主義的一貫理論，加緊完成各種建國基層工作的建設。我們更要以「人」「地」「財」「物」「事」作為主要的對象，以期切實適應，使進行格外順利，也要以「管」「教」「養」「衛」同時並重為原則，使國力民力均能增加，事無廢弛，時無虛擲。要知道武力、教育、經濟、為構成國力之要素，而在基層工作上無論政治建設和社會建設都要以當地之人舉辦當地之事，以從事於「教」「養」「衛」之實施，然後人民能得到切己關係的認識，能踴躍實行他們的任務，亦能享受實際的利益。我們必須喚起民衆的自覺，使他們一面盡到國民的義務，一方面行使民權，逐漸引導他們到實行憲政的程度。我們不要提倡假平等和假民主，而要從訓練人民人手，逐漸的使他們在政治地位上得到真正平等和真民主。這樣，我們的建國工作，乃能順利完成，我們的三民主義必能夠徹底實現。

——蔣總統詞「三民主義之體系及其實行程序」

# 現代教育行政的趨勢

羅廷光

一、民主化，二、集權化，三、科學化，四、專業化。分別言之：

一、民主化的趨勢 所謂教育行政之民主化者，涵義約有兩種：一指教育行政自身的民主化。如教員有參與教育行政之權，教育長官對屬下無官僚的習慣，視導員極端尊重對方的人格，及政府所頒法令非一味強制執行備有地方伸縮餘地等都是。另一便是所謂「教育的民治」。即教育權操自公民，民意機關與教育行政機關異常接近，使教育成爲真正民有、民享、民治的事業。英美等民主國家，素常打着「民主」的旗號，揭發着民主的精神，其教育上之滿布民主的氣味自不必說。在行政方面，英國明白確定教育爲道德事業，地方負責管理，政府除派員視察及分配津貼外，不願多加干涉。它的教育行政機構和管理方法，可說十分民主的。美國州與市縣教育行政機關，皆有教育董事會(Board of Education)之設，董事會的董事，多由人民選舉，他們有決定政策，通過預算及任命行政首腦之權。這種由教育董事會掌握教育行政的大權，美國人認爲最民主化不過的。法國雖是個集權的國家，可是它教育行政上之民主化程度並不亞於其他民主國家。它的教育行政之民主化，可從其尊重教育界的輿論上顯出。例如一九二四年左右法國中等教育的改革，成爲全國討論的中心問題，後來政府頒行改革法令，即是折衷衆說的結果。法國的作風，大約是先把問題提供教育界公開討論，視輿論所趨，然後據以決定實施辦法，一經決定，即不能任意更改。這和民主的精神亦相符合。蘇聯雖是個獨裁的國家，它的教育行政機構，到也是十分民主化的。除地方工會代表，學生、校工等皆得參加校務會議以外，教育行政機關，更盡量容納公民的意見，並獲得他們的助益不小。莫斯科市的教育局所設諮詢和協助機關共有二十五種，

每種代表多至六百餘人，共有代表千餘人。他們都是熱心參加討論教育行政的。

二、集權化的趨勢 集權化也是現代教育行政的一個趨勢，和民主化並不衝突。法國是個民主國家，它的教育行政之極端集權是大家所知道的。美國教育行政，一方面是充分民主化，同時也是集權化。該國教育行政，近趨向以州爲行政單位，州教育行政長官握有全州教育的管理權(大都在外)。因過去地方狹小區域的分權制，引起了行政專家不斷的指摘，認爲無論從財富和教育經費，國民負擔的平衡，教育機會的均等，行政費用的簡節及專門人才的羅致等等各方面看，都有擴大行政單位的必要，都有集權的必要。爲預防集權後的流弊起見，該國教育家並擬有種種調劑的辦法。註一)至於蘇聯，更於民主集權之間配合巧妙：一方面儘量許可公民參加教育行政，並接受他們的建議，他方却極力提高行政長官的權限，其組織上下相承，形成一種金字塔式的集權制度。

至於德意日等法西斯國家，其教育行政之極度集權，更不消說。(德國一九一八年革命以後，原有分權的趨勢，自國社黨執政，却又恢復了以前的集權制度，而其集權化之深，更有加無已)。此等國家的集權制所不同於民主國者，在過於僵化，殊少伸縮之餘地耳。

三、科學化的趨勢 第三種趨勢則爲科學化。近年來各國因學齡兒童增加，教育經費擴張，教育人員的補充，課程教學的改進，校舍設備的充實，致使教育行政問題，倍顯其重要；他方則教育行政學者班班輩出，除元老鮑爾福(Sir G. Balfour)孟祿(P. Monroe)伊利阿(Elliott)施萊野(Sirayer)及寇伯來(Cubberley)等人外，新進專家亦復不少。尤以英國進步最速，科學化程度最深，從一九二六年施萊野的報告論文中，已知



該國當日教育行政科學化所造詣的程度，(註二)迄今有加無已。舉凡行政組織學校系統，教育視導，教育經費，人事管理，學生升級，課程編訂，事務行政，以及學校建築和設備等，概已入於科學研究的範圍；且每一領域皆有專家悉心研究，精益求精，對於行政問題的解決，有極重要的貢獻(註三)。不獨美國如是，英國亦有專家不少。蘇聯對於教育科學的研究，更有極堪注目的成績。總之，無論從學術或事業方面看，教育行政之日趨於科學化，當是十分明顯的。

四、專業化的趨勢 這與科學化有聯帶關係，因了教育行政之日趨科學化，故所需要的專門知識和技能益加多，單憑個人一點小聰明和普通常識，決不足以勝任愉快。所以今日教育行政主管人員，督學或視導員及學校校長的職務，成了一種專業，(政務官或可例外)其需要長期的訓練，正如醫生、律師、工程師一般。專業化的教育行政，特點很多，最重要的莫如：(一)組織上易官僚式的為商業式的——設科用人，根據需要，授位設職，注重效用，辦公力求敏捷，用人必賞其才；(二)行政上易繁複不合理的為簡單合理的；及(三)視導上易消極偵察的為積極指導的。為造就此種專業人才，歐美各有名大學，多設有教育行政院系及專門學程，加以適當之理論和實際的訓練。美國教育協會(N.E.A.)中有教育行政一部名Department of Superintendence of Schools，會員多至三千餘人，關於事務行政方面，美國也組織了一個「事務行政人員協會」(Association of Public School Business Officers)會員數目亦不少。此外各級學校校長和視導員，亦各有其專業的團體，處處顯出行政上專業的精神。大約督導人員須由深受專業訓練的人担任，在歐洲各國久已如此，惟全部教育行政人員之專業化，則以美國最稱特色。我國除縣市教育局長和督學(或視察員)資格略有規定外，餘則概付缺如。以言專業化云云似距離甚遠。

一國教育行政實以其政治，經濟，社會等情況為背景，其政治理想，

經濟組織及社會制度，乃決定教育行政路向的重要因素，我們於既了解現代各國教育行政的趨勢以外，還當審度本國國情，斟酌本國需要而詳為策畫，以期達到預定的目的，實現固有的理想。

(註一)施菊野氏曾依據實際調查，擬定實施原則九條，詳Strayer, G. D.: The Centerizing Tendencies in Education, Teachers College, Columbia University, New York, 1931.

(註二)詳Strayer, G. D.: "The Scientific Approach to Problems of Educational Administration," School and Society, Vol. XXIV NO. 618, Dec, 1928.

(註三)關於教育行政之科學研究，筆者在所著教育科學研究大綱(中華)第一篇，及「教育行政之科學的研究」(國立中正大學校刊第五期)中會有較詳的闡述可參看。

刊 月 易 貿

二期二卷

論著

總裁訓示的經濟建設方針  
 糧價狂漲原因之研究  
 江西糧價統制平議  
 建議本部辦理贛港間匯駁業務

楊純庵  
 許道夫  
 舒國藩  
 楊永宜

工作檢討

本部二十九年度上半年業務概況  
 簡記本員工福利設施

劉昌裔

本省經濟動態三則

調查與統計

紙業調查  
 河口連史紙  
 福建長汀的紙業

物價統計

江西各地米穀價彙編  
 本省各主要市場運售物價統計  
 本省各主要市場零售物價統計  
 土產價格統計

編輯後記

發行地點：泰和區村戰時貿易部經濟調查室。  
 定價：零售每期五角五分

# 三十年來中國婦女運動的總檢討

雷潔瓊

我們要正確的理解我國婦女運動的過程，一定要先明瞭它的經濟的政  
治的及社會的背景，因為婦女問題是社會問題之一環，社會的變遷及發展  
，直接的影響婦女運動。我國過去是封建社會，婦女處在「男尊女卑」的  
傳統思想支配之下，「男子治外女子治內」，被奉為天經地義的信條，既沒  
有婦女問題更沒有婦女運動，我國的婦女運動，是隨着民主主義思想的發  
展而發生的，同時也是隨着革命運動的潮流高漲或低落而高漲或低落的。

在十九世紀中葉，西歐資本主義正在向東亞發展，積極找尋銷售商品  
的市場與殖民地，中國領地的廣大，人口的繁多，天然產物的豐富，就成  
為西歐資本主義侵略的最好對象，因此釀成了一八四〇年至一八四二年的  
鴉片戰爭。鴉片戰爭是新舊中國的轉捩點。鴉片戰爭以來，西歐資本主義  
的商品經濟，漸次支配了我國封建的農業經濟。這樣，一面社會的封建經  
濟基礎在急激轉變；他方面我國民族資本在強制資本主義化的過程中，得  
到了生長與發展的機會。迨至十九世紀末至廿世紀初，我國民族資本企業  
與現代產業的建設更隨着資本主義生產的擴展而更有基礎，民主主義與自  
由主義的世界觀也漸漸的傳入了我國，無能的封建滿清政府，便成了民族  
資本企業發展的最大障礙物，於是開始了戊戌政變的改革運動，繼之以反  
清的民族革命運動，婦女解放思想在戊戌政變以後，又隨其他文化思想，  
漸漸的傳入我國，那時女學剛在萌芽時期，少數的智識婦女，在這初期民  
族革命意識之下，參加了排滿的民族革命運動，這可以說是我國婦女運動  
的萌芽時期，到了現在已三十餘年了。

## 辛亥革命前後的婦女運動

戊戌政變失敗後，滿清政府已不能再給人以維新的希望。革命思潮，

日益高漲，一方面固然由於先覺的智識婦女漸漸增多，一方面又因為革命  
工作需要婦女協助，故各種鼓吹民權的刊物，都附帶的鼓吹女權。但專門  
為婦女而作的，則以光緒二十九年金一君所著的女界鐘為始，這本書闡述  
男女平權的理論頗為詳盡，影響頗大。光緒三十一年秋孫女士創辦中國女  
報，宣傳婦女革命思想，不過那時女子中讀書識字的人太少。據美人林樂  
知在五大洲女俗通考記說，一九〇二年我國女子入教會學校讀書的不過四  
千三百零七人，入本國學校的當較此數更少。因此，女權思想雖已輸  
入，而專為解決婦女本身問題的婦女運動尚未出現。因此，辛亥革命以前  
的婦女運動只有個別先覺婦女的活動，而沒有婦女運動。雖然這個時期的  
婦女活動，完全是限於少數的先覺智識婦女個別參加民族革命運動，沒有  
組織，沒有羣衆的基礎，沒有找尋顯明婦女解放的目標，但是因為他們的  
努力與成績，改變了社會對於婦女的觀念，開闢了我國婦女將來自由解  
放的路。

康梁的提倡放足與興女學也給婦女運動很大影響。光緒八年康有為先  
生創不纏足會於廣州，甲午戰後上海又有不纏足會的組織，放足運動廣佈  
於沿海各省，解放了婦女肉體上的苦痛，恢復了一部份女子健全的體格。  
梁啟超先生以「強國保種」「相夫教子」的道理，主張興辦女學，結果在  
光緒三十三年學部命令各省設立女子師範學校，打破「女子無才便是德」  
的傳統觀念，婦女遂獲得受教育的機會，婦女得了體力上與智力上的解放  
，奠定了婦女運動主觀力量的基礎。

辛亥革命的時候，我國婦女運動在熱烈的民族革命運動的氛圍中，發  
芽而滋長起來。那時，婦女除了有組織的協助私運軍火，通傳諜報，聯絡  
同志外，還組織了女軍：如浙江女子軍，女國民軍，女子決死隊，女子暗

殺隊，女子北伐隊，女子軍事團，同盟女子經武練習隊等，參加革命。辛亥革命成功，南京組織臨時政府，下令解散女軍，於是女子北伐隊改組為神州女界參政同盟會；同盟女子經武練習隊改組為女子同盟會。此外尚有平津女子參政同盟會，女權運動會，上海的女子參政同志會，女子共和會與男女平權維持會等，當時提議實行男女權利平等，實行普及女子教育，改良家庭習慣，實行一夫一妻主義，廢蓄妾婢制等具體方案，並要求在臨時約法上「中華民國人民一律平等」句內加入「男女」兩字，明文規定婦女的參政權利。但是這個要求遭了參議院的拒絕，當時勇敢的女權運動先覺者，悉採取暴力手段，搗毀參議院的窗戶與什物。後來臨時大總統孫中山先生尤向參議院提議增修，這是婦女運動的開始。到了民國二年，北洋軍閥首領袁世凱就繼大總統後，即力謀舉中大權於一手，對於國民黨雖施壓迫，使人判殺國民黨健將宋教仁於滬上，復向五國銀行團大借外債，國民黨反對甚烈，於是二次革命的發生，然當時代表舊勢力的北洋軍閥擁有政治權與軍權，革命勢力卒為北洋軍閥以武力所鎮壓，於是轟烈一時的初期女權運動，亦隨着民主主義運動的消沉而消沉了。

婦女運動在這階段中，為民主主義運動的一翼，帶有民權革命的性質，其主要任務是反封建的。但是第二次革命的失敗，表明當時的民族資產階級尚未能發展到統治全國的程度。封建大小軍閥又和帝國主義互相利用，互相勾結，而形成了反革命的勢力，整個社會還處於封建勢力支配之下，同時女權運動的主觀力量亦甚薄弱。第一，女學尚未發達，女子得受現代教育的甚少，因此女權運動給與婦女的影響極有限度。第二，女工與職業婦女的數目尚在少數，因此缺少了婦女運動的羣衆基礎。第三，婦女運動的領袖只有熱情，而缺少理解婦女問題的基本知識，沒有明瞭婦女問題的本質與發展過程，他們的中心思想總以為表面上能做到和上層的男子相像，即可提高婦女的地位，能與男子平等，因此事事模倣男子，「她們要做職員，要做官，要做吐痰爽，行爲浪漫，舉動粗魯，服裝古怪」，這種

現象在今日看來雖覺幼稚可笑，然當時他們能以最大勇氣衝破了濃厚的封建陰霾而樹立了新的風氣，展開婦女解放運動的途徑，却不能不算是有大貢獻的。

### 「五四」時期的婦女運動

一九一四年帝國主義世界大戰爆發，英、法、俄、德、意、美等列強既傾全力於戰爭，不能以政治經濟的力量大規模的向中國侵略了，我國民族資本便得到發展的機會。同時日本帝國主義乘機擴大其對華侵略，而中國內部因袁世凱的帝制運動而分裂。我國民族資本的飛躍發展，引起了被稱為文藝復興的「五四」運動。久已消聲匿跡的婦女運動，也隨「五四」運動活躍起來。

「五四」運動是我國新文化運動的啓蒙時代，所有文學革命的開展，科學思想的進展，反封建運動的發端，都是從這時期開始的。婦女解放運動當然也不會例外。這時期婦女運動的主要綱領，要打倒封建禮教，主張女子的人權，在各地組織婦女團體，發行刊物，喚醒婦女，主要的有婦女雜誌月刊。在「五四」時代的婦女運動是女權運動的高漲時期。

當時的主要刊物新青年，自二卷六號（民國六年二月）起特闢「女子問題」專欄討論婦女問題。這時婦女在思想上是有着大的變化，因為受着新青年倡導的「自居征服地位，勿自居被征服地位」及「尊重個人獨立自主之人格，勿爲他人之附屬品」的思想影響，要求個人獨立人格的解放，主張婦女參政，寡婦再嫁，社交公開，經濟獨立，小家庭制度等。他們不像辛亥革命時期的女權運動者，事事模倣男子，擠入男子隊伍中以求平權，而是以婦女的姿態，以婦女同具「人格」「人權」的理由向男子要求平權。他們當時所提出的大政是：（一）財產均分權，（二）選舉與被選舉權，（三）教育同等權，（四）職業平等權，（五）婚姻自決權。

在這五種的運動中，教育同等權與婚姻自決權似乎較有成績。宣統三

年學部舉行中央教育會議，訂有初等小學可男女同學的規定；民國元年教育部成立時，通電申明宗旨，其中亦有初等小學可男女同學的訓示；民國四年則規定高等小學男女同校者須各編學級；這就是說在小的地方不能舉辦女子小學時，女生可入男校另編學級。但是直至民國九年時，男子小學校之容納女生，女子小學校之容納男生，始漸普遍。因此，我們知道男女同學的實現，還是「五四」以後的事。女子正式得進大學受高等教育的機會也是從「五四」開始的。「五四」以前我國並沒有自己辦的女子高等教育機關，由教會辦的：北京有協和女大，南京有金陵女大，福州有華南學校。民國六年北京女子師範學校開辦國文教育專修科一班，次年又辦手工圖畫專修科一班，那時教育部雖有將該校改為高等師範的準備，但還沒有成立。民國八年女生要求北京大學開放女禁，那時因為考期已過，只能准許旁聽，審查合格允許旁聽的共有九人，這是女子得受高等教育的開始。不久南京高等師範也招收女生，北京女子高等師範學校也告成立。那時除交通稅務外，全國的大學都實現男女同學了。據中華教育改進社的調查，民國十一年度，全國受高等教育的女子，除教會學校的不計外，已有六百六十五人了。

婚姻自由的觀念，在智識婦女中似乎已經普遍的接受了，沒有愛情的婚姻是不道德的思想代替了「父母之命媒妁之言」的信條。但是社會的封建勢力仍很濃厚，這種新思想常為父母視為大逆不道，遭家庭的反對，那時不知多少青年女子為着爭取戀愛與婚姻之自由而奮鬥而犧牲。因此社會的頑固者，常唾罵婦女解放運動者百無成就，只會傷風敗俗，感歎世風日下，這固然是有點無理的譏諷，但也可作婦女在婚姻方面成功的反證。數千年來傳統的婚姻觀念，卒被衝破了，婚姻自由的權利在智識婦女中已為社會所承認了。

職業機會方面，因為民族資本生產的發展，工商業的發展，很多婦女得參加勞動生產，商店機關也開始錄用婦女，但是範圍非常狹小，對於婦女參加職業限制殊多，而待遇又往往不與男子平等。財產均分權雖已有

人實行，但法律上的規定則是國民政府成立以後的事。

婦女參政運動也不算很有成績。民國十年國內政權分崩的現象漸漸顯現，聯省自治的呼聲很高，各省起草省憲，僅湖南一省婦女會得選舉及被選舉權，四川浙江規定婦女有選舉權，廣東婦女雖舉行示威運動而只獲得參與市政的權利。民國十三年孫中山先生北上，主張召集國民會議和廢除不平等條約，上海及各地先進婦女，都奮勉參加促成國民會議的運動，組織女界國民會議促成會，各派代表到北平去參加國民會議的促成大會，同時成立一個全國各界婦女聯合會於北平。民國十四年在促成國民會議的高潮中，各地齊集北平的婦女代表，對於當時所擬定的國民代表會議條例的草案，關於選舉權的規定：「凡中華民國男子年滿二十五歲具有相當智識者有選舉權與被選舉權」的條文，一致抗議，遊行示威，並包圍臨時執政政府，其時軍警奉令干涉，禁止集會，因而使一般婦女的態度更覺激越，提出「打倒帝國主義，打倒軍閥政治，同工同酬，確定一夫一妻制，女子有結婚離婚的絕對自由，反對片面虛偽的貞操，女子有擇業的自由，廢除娼妓，禁止販賣婦女」等口號，自然在反動的北京政府統治之下，國民會議促成會並沒有獲得具體的效果。

婦女運動在這一階段中仍為民主主義運動的一支流。不過那時蘇俄的革命思想，影響我國甚深，社會主義的啓蒙運動亦在這時代開始。智識婦女開始染了社會主義思想，因此要求女子參政權到要求經濟權，甚至明白提出要從改革社會制度着手。同時因為民族資本的飛躍發展，女工及職業婦女的人數大增，因而有了羣眾基礎；加以女學漸次普遍設立，智識婦女人數，亦大見增多，因此婦女運動在此時期，有着空前的發展。但是這時期婦女運動的目標，祇是向男子爭權，祇希望從男子的手裏解放出來，沒有了解到中國已變成帝國主義的次殖民地，全國男女民衆都處在水深火熱之中，雖然女子受着比男子更厲害的雙重痛苦，但單向男子進攻，一定達不到解放目的。所以那時的婦女運動，除少數智識婦女得了一些成績

外，大眾婦女的生活並未有改善，婦女問題依舊未能解決，婦女解放還是無法得到。

### 國民革命時期的婦女運動

民國十四年至十六年的國民革命，乃是半殖民地的中國反帝國主義反封建勢力的民族革命。「五卅」運動可算是國民革命的序幕。自民國十三年以後，西歐帝國主義各國，已經克復了戰後的疲敝，進入相當穩定的時期，因此重整旗鼓，對半殖民地的中國加緊侵略。因為帝國主義國家間的矛盾，國際資產階級在中國的衝突日益尖銳化起來，致做成循環不息的軍閥爭鬪戰。這樣加劇了中國農村破產的危機，整個國民經濟窒息於外國資本的侵略中，中國民族資本經不起外國資本的競爭，逐漸墜落下去。一般民衆，開始認識了國際帝國主義是中華民族解放的主要敵人，不推倒帝國主義在華的統治，中國的枷鎖是永遠不能解除的。「五卅」運動就是當時廣大民衆反帝國主義及反封建勢力的具體表現，開闢了中國革命的一個新階段。由於國內反帝國主義反軍閥浪潮之高漲，就實現了工人農民參加民族革命運動。當時北方封建的軍閥統治雖然在帝國主義庇護之下力圖苟延殘喘，對革命鎮壓不遺餘力，然革命浪潮畢竟無法遏止，所以當國民革命軍出發北伐後，在廣大的革命民衆擁護之下，遂勢如破竹地向前進展了。但是因為社會環境關係，革命未能完全成功，帝國主義與封建的殘餘勢力仍未能掃蕩無遺。

國民革命既然是反帝國主義反軍閥的民族革命，婦女解放運動也隨著革命的潮流而改變了動向。那時婦女認識了壓迫她們的並不是男子的全部，而是帝國主義、軍閥和殘餘的封建勢力。於是放棄了男女對立的鬥爭，而參加了反帝國主義反封建的革命運動。那時婦女到處活躍的組織婦女團體，中央黨部以至各地黨部都有婦女部之設，上海成立各界婦女聯合會，許多智識婦女和女學生都直接參加到革命隊伍裏從事革命活動。從軍隊、

偵探、運輸、救護、宣傳、以至政治工作隨處有她們的足跡。勞動婦女也開始以英勇的姿態出現了。「五卅」五十萬的上海工人罷工中，女工人竟佔了二十餘萬，這是婦女運動以來所未有的現象。從事革命活動的婦女，不僅限於都市，更深入了農村，農村婦女民衆在南方許多鄉村裏也踴躍參加了一切政治活動。但是那時並沒有轟轟烈烈的女權運動，因為在民國十三年一月國民黨第一次代表大會宣言已明白的規定「於法律上，經濟上，教育上，社會上，確認男女平等之原則助進女權之發達」。十五年國民黨第二次全國代表大會席上又有如下的決議案：

- 甲、法律方面：
- (一) 制定男女平等的法律
  - (二) 規定女子有財產繼承權
  - (三) 從嚴禁止買賣人口
  - (四) 保護被壓迫而逃婚的婦女
  - (五) 根據結婚離婚絕對自由的原則制定婚姻法
  - (六) 根據同工同酬保護女性及童工的原則，制定婦女勞動法
- 乙、行政方面：
- (一) 切實提高女子教育
  - (二) 注重農工婦女教育
  - (三) 開放各行政機關容納女子職員
  - (四) 各職業機關開放
  - (五) 普設兒童托寄所

因為革命運動需要男女共同參加，男女在各方面都處於已完全平等，共同致力於反帝國主義反封建的革命工作，那時婦女運動確有了新的轉向。可惜受着政治環境變動的影響又消沉下去了。

後來，國民會議於民國二十年五月五日在南京舉行，婦女爲爭取婦女代表，各省市婦女會有人到南京聯合起來向政府及中央黨部請願，結果得

有三二個婦女代表列席，但沒有發動廣大的運動。女子財產繼承權在十九年十二月立法院通過並經政府明令公佈了。二十一年在新刑法修訂的時候，關於夫妻互負貞操的義務與納妾是否適法問題，立法當局爭論頗為激烈，引起社會廣泛的討論，而婦女運動的先進和主張男女應該平等的學者，畢竟得到勝利，結果修正刑法第二三九條：「有配偶而與人通姦者，處一年以下有期徒刑其相姦者亦同」得以通過，承認夫妻有互負貞操的義務與納妾為通姦的行為。但同時社會還有一部分人提出「婦女回廚房去」的主張，提倡「節婦」，「良母節」，以及組織「禮教維持會」等等運動。有些省市甚至有禁止男女同學，禁止男女雜坐看戲，禁止男女一池游泳等等的訓令。二十五年五月五日公佈的憲法草案對於國民大會代表的選出，並無婦女名額的規定，各地選舉結果，亦無婦女代表當選。那時婦女運動被黑暗籠罩着，成了畸形的發展。

婦女運動在這一階段中，已深入工農婦女民衆，廣大的工農婦女民衆表現了他們的力量，加深了他們的自覺。辛亥革命時期的婦女運動，只限於極少數的先進知識婦女；「五四」時期發展到了中產的知識婦女；而這時期已到達了工農婦女民衆。因此，所提出的口號如：「切實提高女子教育，注意工農婦女教育，開放各機關容納女子，籌設托兒所，保護母性，打破奴隸女性的禮教，贊助勞工婦女的組織」等，確足以表現這階段婦女運動的特徵。比前兩階段爲進步了。可惜終以社會的變動，未能進一步開展，爲黑暗所能籠罩着，而反有向後退的趨勢。

### 抗戰以來的婦女運動

自從民國二十年東四省淪亡之後，國勢危急。日本帝國主義要滅亡中華民國而獨霸東亞的雄心日益顯露。吞併東四省後，接着就威脅華北，製造冀東傀儡政府，唆使綏遠偽軍作亂，在各海關口岸走私，在全國各地蒙養漢奸爲其服務，擴充海陸空軍，造成「七七」盧溝橋的事變，展開了

「八一三」我們民族解放的戰爭，中國歷史又轉入了新的階段。婦女運動衝破了長時期的沉寂而復活起來，婦女們認識了男女平等，必須在民族解放勝利後，才能實現；民族解放沒有婦女參加，就不能完成。因此戰爭一開始的時候，我們的前後方，都有無數女子參加工作了。

首先在 蔣夫人宋美齡女士領導之下，成立了中國婦女慰勞會自衛抗戰將士總會。在這個總會的領導下，各省婦女運動有了統一的方向。次年五月蔣夫人又在廬山召集了十三省的婦女領袖共五十多人舉行了一個婦女談話會，在這會中產生了「動員婦女參加抗戰建國工作大綱」。正確切實的認定了動員婦女的先決條件是：提高婦女文化水準，改善婦女生活，建立婦女經濟獨立基礎，組織婦女發動啓蒙運動，並決定以新生活運動總會婦女指導委員會爲全國婦女工作最高指導機關，各省成立婦女工作委員會，建立婦女工作機構的體系。政府對於婦女運動也積極的提倡，如抗戰建國綱領中明文規定「訓練婦女，俾能服務於社會事業，以增加抗戰力量」，中央頒佈的戰時國民軍事訓練條例，也有婦女隊組織的規定。第一屆國民參政會特設女參政員十席，至第二屆後增加六席。各省參議會亦皆有婦女參加。最近七中全會決議中央黨部增設婦女部以爲領導全國婦女運動的總樞紐。

在抗戰的過程中，從婦女的工作成績，顯示出婦女偉大的力量：第一、在全國各地達四十處以上組織了婦女慰勞會的團體，徵募和輸送向前方的捐款和物品，達數百萬元以上，由後方部隊和醫院裏的慰勞，直走上前方火線者工作，更進而組織戰地服務團，以協助軍民合作。第二、由參加後方的一般戰時動員的工作，進而參加武裝的訓練，大量的女青年，女壯丁，農村婦女都受到軍事的訓練。在游擊區許多婦女都手執刀矛和其他武器加入游擊戰，或者負起警衛放哨的任務，保衛家鄉，配合軍隊作戰。第三、由於抗戰環境的需要，使婦女運動的內容，展開着新的事業，這就是光榮的保衛民族的後代——搶救戰區的兒童加以保育。戰時兒童保育會在

蔣夫人的號召之下，現已有着四十個以上的保育院，養育着數萬的兒童。另一方面是組織廣大的農村婦女和家庭婦女參加工業和農業，努力發展生產事業。廣泛的設立識字班，發展啓蒙運動，提高婦女文化水準。第四、在婦女的組織方面，不僅各省有慰勞會，婦女工作委員會，與兒童保育分會的組織，而且有各種名稱和形式的抗敵救國與自我教育的組織。江西婦女運動領導機關，已正式成爲行政機構的一部門。婦女定期刊物增加至二十餘種，這些著作中主要的是工作經驗的報告與工作技術的討論，同時反映婦女運動的動態，發動婦女抗戰力量，多少有天才的女青年作者與藝術家都得了機會展露了才能。自第四次國民參政會通過了定期召開國民大會制定憲法實行憲政以後，全國婦女熱烈的討論「五五」憲章上所規定的婦女權利條文，並推行憲政運動，爭取憲法上保證婦女地位與男子平等的規定與實現。

抗戰以來，婦女運動是進步了，無論是在全國動員抗戰的工作上，或是在婦女團體普遍的建立與全國婦女的團結統一一上，都有着顯著的進步。因爲抗戰以來，婦女運動的出發點以及所走的路線是正確的，她們拋棄了只限於上層婦女的權利爭取運動而轉向動員全國各階層婦女以爭取民族解放的運動。以抗戰建國爲工作對象，實際的努力於經濟、政治、文化、各種事業的建設。婦女運動的機構已有統一的趨向，而且政府方面已給予婦女運動有力的提攜。婦女運動者本身也起了質的變化，她們發現了自己的力量，鍛鍊了堅強的體格與大無畏的精神，放棄了個人的利害，堅苦的守住自己的崗位努力奮鬥，以往的人生觀，道德觀完全從新經了一次估價。三年以來的婦女運動是進步的向上的，但也不容否認的還有他的弱點。最大多數婦女還沒有組織，目前許多地方婦女運動還是一種零星的發展。有的是沒有組織的婦女羣衆，有的都是沒有黨派的光桿組織，空有其名而無工作。婦女本身團結的不夠，時常會發生不必要的傾軋，妨害了許多工作的進行，而全國性的領導機構還未徹底建立，新運總會婦女指導委員

會只是從旁影響指導，却不是正面的指揮，所以許多地方的婦女不能緊跟它前進，有些地方甚至還寂然不動。工作還是太表面，不徹底。農村婦女，還未動員，而工作成績也實在太少，對於婦女生活的改善方面還沒有積極進行。有些地方工作方式太偏重於形式，不曾採取民主方式共同商討進行工作。婦女幹部太少，未能很有力的發展工作，沒有使婦女運動發生更大的影響，使社會各階層的人們瞭解婦女運動的意義。所以有些人還在固執的阻撓婦女工作，不曾完全緊密的與一切動員工作配合，不能彼此互助互策。有些人反而歧視婦女工作，因此工作上常發生些不必要的困難。不曾有計劃的在敵人後方去開展婦女工作，沒有把中國婦女運動與國際婦女運動密切的，有計劃的，聯繫起來，共爲人類幸福而努力。

總之，三十年來我國婦女運動，由爭求個人的自由平等權利，進而趨向於爭取國家民族解放，這個動向是合理的，正確的。但是他所表現的成績，還離我們的理想很遠。少數的婦女似乎已經從封建勢力中解放出來了，然而還有大多數的婦女仍然受着重重的束縛與壓迫，如無數的童養媳、妾、婢、妓女、農村婦女與勞動婦女，差不多沒有過着人的生活，輾轉呻吟於封建桎梏之下，無從發揮其能力以服務國家社會。以後我們應當認定，婦女運動在現階段中是要發動廣大婦女民衆參加抗戰建國工作的。但動員婦女必須注意改善婦女大眾的生活，婦女解放雖要在民族解放中去爭取，但是婦女本身的利益斷不容漠視，因爲婦女生活不改善談不到解放，婦女得不到解放，整個民族也絕不能達到解放的境地。故從改善婦女生活的基礎上進行婦女運動是必要的。同時要有組織，有系統，有計劃的進行。而婦女解放運動是與整個民族解放及社會運動不可分離的一個有機組成部份，故又必須嚴密的與整個政治社會運動聯繫起來，配合着社會的各方面進行。婦女運動不光是婦女的事業，是男女應該共同努力的事業，男女能共同的努力，配合着民族解放運動進行，我們相信我國今後婦女運動是有着遼闊光明的前途的。



## 改進縣地方財務行政制度之建議

李 建 昌

### 一、引言

目前我國縣地方財政主要問題有二：一為縣地方支出之膨脹，收入不敷分配，以致形成預算之不平衡狀態；二為縣地方財務行政之未盡完善，收入未能涓滴歸公，支出多流於浪費。前者之起因係由地方事務之日增，而收入不能與之相稱，解決之方，自應從劃分省縣財源，整理地方稅制入手。近自縣各級組織綱要頒布以來，省縣財政重行調整妥為分配，不久當可見諸事實，則此項問題，已解決了一部份。後者則由縣地方財務行政秩序之紊亂而來，補救之道，則以樹立健全之財務行政制度為要。論者嘗謂：「現時地方財政，人民出三個錢，政府收到者祇有一個，其餘兩個，一為浮收，二為中飽，政府用三個錢，國家受益者祇有一個，其餘兩個，一為浪費，二為中飽。因此，只要在收入方面剷除貪污，將浮收還諸人民，將中飽提歸公家，政府收入，可增一倍；只要在支出方面，剷除貪污，節約浪費，可以用過去三分之一的錢，做過去一樣的事」（註一）足見吾人果能樹立健全的財務行政制度，祛除貪污，則縣地方收支不平衡之狀態，當不致如目前之甚。故本文即就縣財務行政之範圍，略論其原則，檢討其缺點，並附個人年來從工作體驗所得，說明其今後應行改進之各點。

### 二、財務行政的幾個基本原則

財務行政為政府行政之一部，各國財務行政之制度，因政制之不同，各有其特點。即在同一國家中，中央與地方因環境之各異，其所採之制度，亦未能一致。但自其運用與效率觀之，則其制度之健全與否，要以是否

具有下列幾個基本原則以為斷。茲將此項基本原則述之於左：

1. 權力之集中 財政為庶政之母，而預算又為財政之母，故各國財務行政，不論在中央或地方，均以預算制度為重心。預算制度之效用，在能藉以平衡政府收支，欲使此種效用，得以貫徹，預算編製之權，宜力求集中，使財政主管機關，對於全體之財政，得有通籌之計劃。至如預算之執行，固為各個行政主管機關本身範圍以內之事，但執行權力之發動，則宜導源於一個機關。此項集中之權力，不容分割，已為近代學者所公認。

2. 系統之分明 在執行預算之時，應有收支命令之簽發，稅款之經征，現金之出納保管，移轉，收支之登記造報，與收支款項之審核，五種事務。此五種事務，如依學者所倡四權分立之說，則一二兩種為行政系統或命令系統之事務，第三種為公庫系統之事務，第四種為主計系統之事務，第五種為審計系統之事務。如就其性質而言，第一至第三種可稱為財務行政之事務，第四至第五種可稱為財務監督之事務。要之，此五種事務，宜各守其職，系統分明，不相混淆，然後在消極方面，能利用互相牽制之原則，防止浮收中飽之發生，積極方面，又可分工合作，在法令範圍以內，各行其事，財務行政秩序，得以維持。

3. 監督之簡密 如就財務監督事務而言，其目的在防止政府支出之糜費，及收入之苛斂，使一切財務行為，悉依法律執行，此不特可以明示財務行政機關之責任，亦且為促進財務行政效率之工具。但監督方式，宜求簡當，使被監督者不感有繁複之苦，監督手續，則須細密，俾不致貪污之徒，有漏網之虞。復次，地方財務監督權之運用，監督者對於被監督者之情形，必洞悉無遺，始能為有效之措施。內部成就地之監督，對於當地之

情形，被監督機關之內幕，知之最深，故其監督之效果亦最著。上級機關距離較遠，雖可藉各項報告與派員實地考察之結果，以為監督之根據，然其難於週密，事屬必然。故監督權之運用，又當以內部或就地之監督為主，上級機關之監督尚屬其次。

### 三、我國財務行政之缺點

健全財務行政之基本原則，既如上述，茲就上述各項原則，將吾國縣地方財務行政之現狀，加以考察，則其缺點，約有下列諸端：

#### 1. 基於權力不集中者

(一) 專款制度之存在 專款制度，原係過去各縣未裁局改科以前，各局割裂財政攤款自肥之方法，如教育局，則有教育專款，建設局則有建設專款，公安局則有保衛專款等。自前三省割匪司令部頒布裁局改科辦法以來，各縣多已裁局，但此種專款制度，仍未能完全打破，尤以教育保安兩項，各省尚多以專款之方式存管。(註二)他如無專款之名，而仍由主管機關支配用途者，如湖南省各縣救濟院，育嬰堂，民生工廠等收入，仍屬自行支配，實亦與專款無異。此種專款制度之存留，使預算之編製，不能為通盤之籌劃，用途之支配，不容有互相調劑盈虛之餘地。其結果所及，財源豐者，濫事支配，大為膨脹，非流於浪費，則飽入私囊；來源薄者，極力緊縮，猶感拮据，安能有餘力以言發展，地方事業，因而趨於畸形狀態，行政計劃與預算預算亦隨之而脫節。復次，縣地方財務行政當局，對於此項專款，均無權參與管理，其收支實況如何，無從得悉，各主管機關又無完備賬冊可稽，編製預算時，任各主管機關造送，是否確實可靠，縣府無憑判斷，祇不過將此項專款之分概算與其他普通經費合併彙成一總概算而已。總之，此種專款之存在，匪惟足以破壞縣地方財務行政之完整，且使地方事業亦不能統盤籌劃，以謀均衡之發展。

#### (二) 收支估計之不實 已往地方預算無中心控制之勢力，編製以後，

亦未能嚴格執行，故縣政府及縣地方各機關對於預算之編送，往往視為應付上級政府每年一次之例行公事，將來能否切實執行並未計及。例如湖南省二十六年縣地方預算成立以後，財廳設置各縣會計主任，嚴格執行，並厲行事前事後監督，各縣即紛紛請求改編，足見收支估計之不實。再就收支估計不實之情形分析，復可分為三類：一為虛收實支：蓋縣地方各種經費，如黨務費，縣府行政費，警察經費，保長辦公費，義務教育經費，慶最經費，收音室經費等，均已由省黨部及各廳處先行規定標準數額，各縣毫無伸縮餘地，但收入方面，增列附加為省府所不許，另闢財源，又無適當之辦法，祇得高估征收之成數，以求表面收支之平衡。二為實收虛支：收入雖屬可靠，惟因專款關係，實收實支相抵尚有餘，為免上級機關移用起見，支出方面，或則虛列科目，或則浮列數額，以維持其財政劃撥之局面。三為虛收虛支：收支數額，均仍照上年編入，實則均屬虛列，雖不致影響預算收支之平衡，究係粉飾門面，無裨實際。此均由於預算無中心控制之權力，執行不徹底以致有收支估計不實之結果。

(三) 收支之漏列 收支估計不實，尚可窺其大略，若漏列收支，則直無可稽考。目前縣地方預算，漏列收支之事，各省皆有之，如贛省之積谷款，建築倉庫捐，非常時期用費等，均未列入預算。(註三)他如各省各縣鄉鎮小學，以學產收入及學谷募捐為經費者，各鄉鎮之雜費寄費費捐，各縣警察局雜捐等，多不在預算之列，此種未列預算之款項，任經營者自收自支，浮收中飽與濫支浪費，均為極普遍之事實。

(四) 公產未能集中管理 公產(包括學產及救濟事業孳息之產業在內)收入，在收入中頗佔重要地位。如筆者二十四年考察蘇、皖、豫、魯、陝、鄂、粵、桂八省縣地方財政所得之資料，各縣公產收入恆佔預算總收入百分之四至十二左右。(註四)去年頒布之縣各級組織綱要中，縣公產亦列為縣地方財源之一，足見公產收入在縣地方財政之重要。惟目前縣地方之公產，多為少數紳士所把持，縣政府對於其實況，無從得悉，如能集中

管理，則實際收入，當不祇此區區之數。據筆者所知，湘省各縣公產中之田產房產等所定租金，大多係數年前或十年前所定，處此物價飛漲，租金增高之時，經租者一轉手之勞，恆能得利數倍。再公產所得之租金，經管理者於新谷登場，谷價低落之際，宜稱變賣，惟款項則以種種口實為理由，遂不繳庫，實則此項租金並未賣出，及至青黃不接，谷價高漲之時，始行贖出，輾轉之間，立得厚利，此幾為各縣普遍之現象。他如使估谷食，化為私者，亦所多有。縣府對於公產之管理，無法控制，其實際狀況，亦不明瞭，每年預算所列之數，僅憑各主管機關之報告而來，間有因案由地方人士請求清算，結果往往超出甚鉅，足見目前各縣公產收入，預算所列數目，多屬不確。

2. 基於系統不分明者

(一) 命令機關與執行機關界限不清 命令機關為發徵收命令與支付命令之機關，執行機關為實行收納及支付之機關。就原則論，此兩種機關應截然劃分，命令機關不得收受現金，執行機關無命令機關之收支命令，亦不得征收或支付任何款項。吾國縣地方政府，於此兩方面，大多未能截然劃分，而地方官吏之中飽，侵吞稅款，亦由於命令機關與征收機關之合辦所致。同時因命令機關與支出機關之不分，任意暫付，積而久之，清理為難，如湘省過去在未設金庫以前，各縣財政局移欠暫付之款，數達百餘萬元，至今歷時將近十載，事隔數年，仍未清了清，可為例證也。

(二) 收支手續之紊亂 命令機關與執行機關界限不分，在運用上，收支手續之紊亂，當為必然之結果。按收支之程序，可分為三個階段：一為稅款之經征，二為款項之出納，保管、移轉，三為款項之支用。稅款之經征，應由征收機關任之；款項之出納、保管、移轉，應由公庫任之；而支用款項，係屬一般行政機關之任務。三種手續，即使能截然分離，尚須有嚴密之監督制度，始能無弊。但就吾國縣地方財務行政言，三項手續能劃

分者，尚屬少有，大多數縣份，收支手續，仍屬紊亂狀態。此種紊亂狀態，要而言之，約有下列三種：一為征收兼出納保管，即經征機關兼收納稅款，以一部自行坐支，作本機關經費，其餘暫行保管，以充撥付其他機關經費之用，月終再行備具書據向金庫辦理轉帳手續，是經征機關兼有經收稅款與出納現款兩重職責。如經辦人員並非廉潔之士，為長官者則存放商號，孳生利息，甚或利用經營投機或投資之事業，為征收人員者則濫收不報，多收少報，大頭小尾等弊，均隨之而生。二為徵收兼支用，徵起稅款後，由該機關截留作為自身經費，例如有些省份，各縣警察局徵起雜捐後即隨時自行支用，其收支帳目向無報告，再三催促始行向庫辦理轉帳手續。事前既無第三者之參加，實際收支之數與向庫轉帳數目，是否相符，則難於稽考。三為保管兼領用，如各縣教育經費由征收機關征獲後，即撥交教育款產管理處保管，或於解金庫之後，即由教育款產管理處整批領出，自行保管，作為教育局及所屬事業之經費。往往有款已撥交，或款已自金庫發出，而附屬機關經費久未撥發，或備發數成者，此中弊端，不一而足。以上收支手續紊亂，然事後尚經金庫，如湘省過去各縣區教育經費，自收自支，與金庫不發生關係，又如該省湘潭縣政府去年曾一度於金庫之外設出納室，凡各項收支，未經合法程序者，皆由出納室自行收納保管支用，形成縣府之外庫，則其紊亂收支手續更甚，其弊端更多，此均系統不分明之缺點也。

(三) 會計制度未普遍推行 過去縣政府一切帳冊，向均視為私有，平日登記，均以長官任期之起訖為始終，無所謂會計年度，且記載漫不經心，錯誤時生，一遇交代，祇須將交代清冊送交後任接收，經監盤委員蓋章，一切均算了事，帳冊則由長官帶走，後任不得過問。近年在推行縣地方會計制度之省份，此種情形，業已減少，惟各省實施辦法，尚多僅注意於縣款收支之登記造報，至於縣政府本身之經費，及縣屬各機關之經費仍任長官之私人自作自為，其會計出納庶務，多由一人辦理，祇要每月報銷能

「造」出，不管有帳無帳，單據是否確實，（記得某縣有某機關，庶務室抽屜內皆是商號單據，其報銷之是否確實，可想而知）此種報銷，審核機關僅憑書面審核大多照例核銷。故長官一有更換，後任上台，第一步，則為派定會計庶務，一切事業計劃尚其次也。

（四）審核機關不全。審計費有獨立精神，審計人員，須具有審計專門學識。各省現行審計，在未設地方審計機關者，縣財務之審核，除過去江浙兩省及湖南省已由財廳設有會計主任之縣份，由會計主任兼辦外，其餘多由縣府財務委員會，或財政委員會辦理。在已設地方審計機關之省份，除一二省外，以人力有限，對縣財務之審計事務多未能兼顧，仍由財務委員會或財政委員會辦理。惟各縣財務委員會或財政委員會，各省辦法，多由縣長遴選，對縣府呈，未能超然獨立，且委員均選自本縣，以各種人情關係，審核難期認真，況具有審計專門學識者，極不多見，即令認真，亦難生效。復次，在少數有金庫之縣份，財務委員會，依照三省剿匪司令部之規定，分設審核，出納二組，以審核之機關，兼管現金之出納，無異自己監督自己，其效力如何，更可想見。

3. 基於監督之「統一疏」者

（一）預算編製手續過於繁瑣。預算章程對地方預算之編製，並無明文規定，預算法自本年度業經施行，惟該法對於縣地方預算之規定，僅有八十三及八十四兩條，亦欠詳明。各省依法應擬定之縣預算補充事項，尙未見送詳中央有機關核定。故目前縣地方預算之編製，仍用過去通行之辦法。就其內容觀之，此項辦法，各省並無多大差異，惟關於編審程序方面，均覺過於煩瑣。例如江西省縣地方預算編審章程規定：各地方機關，編製第一級預算送達縣政府，各縣縣政府督飭主管人員審核修正呈由該專員公署核明加具意見書送呈省政府，省政府發交財政廳作初步審核，擬具審查報告書，提交省政府縣地方預算審查會議複核決定，令發縣政府遵照，並抄發該管專員公署查照。縣政府奉令後，分飭財政委員會暨各機關依

照核定概算改編正式預算，呈該管專員公署核明，轉呈省政府核定，並由省府發交中央主計機關及財政部備案。在此種繁複手續之下，勢必留相當時間以為呈轉發還之用，則縣地方開始編製概算之時期必須提早，而在本縣編製之期間，亦不得不縮短，其結果，一使地方編成之概算，與新年度開始相距過遠不合實際情形，此點尤以在戰時為然。二因編製時間不充足，估計不易準確。三則編審程序過繁，間有阻礙，預算核定公布之期即行延誤，往往新年度業已開始，而新預算尚未頒下，縣地方一切事業，都不敢放手做去，行政效率大為減低。

（二）預算編製標準缺乏彈性。縣地方編製預算之標準，各省大都事先有硬性之規定。歲出方面，如黨務費，縣府行政費，鄉鎮經費，保甲經費，義教經費，警察經費，衛生經費等項，省方多已規定編列數額，縣地方有毫無自由伸縮之苦。若各縣地方基於實際需要欲舉辦其他事業，因收入已為省方規定數額支配淨盡，此項基於實際需要事業之經費，反無法列入。至財力支絀之縣，對於應予舉辦之各種事業，官已力不能勝，亦因省方已有硬性規定，祇得作零碎之分配，以資點綴。其實此種財力支絀之縣，儘可集中財力，擇其急切需要者舉辦一二種，其他祇可待將來日也。

（三）內部監督制度未普遍施行。財務行政之監督，以就地或內部之監督為最有效率，此點已於前節言之。第就我國縣財務監督而論，多偏重上級政府之監督，而忽視就地或內部監督之重要。近年江、浙、湘、桂、粵、贛各省對於各縣雖已成立主計組織，實施內部牽制之制度，但縣地方所屬各機關，內部監督之缺乏仍如往昔，積弊仍未盡清。

四、縣財務行政改進之建議

縣財務行政之缺點，既如上述，茲將其應行改進之各點，分列述之於左：

1. 改訂縣地方歲計制度。歲計制度包括預算制度與決算制度兩種。茲

就預算制度言，現行地方預算制度過於煩雜，如上述，今擬亟宜改訂簡便迅速之辦法。據筆者所見，縣地方概算可由縣財政科會計室根據行政計劃酌酌各機關實際情形編定，除有特殊情形得令該機關呈報關於下年度預算之意見外，其餘一律免除遺送分概算之程序，惟已往漏列收支及上年度動用預算費中帶有經常性質之款，均應列入預算，以期達到滿收滿支之境；並應以量入爲出爲原則，各項歲出均由縣府就可籌收入，統籌支配，打破專款之界限。如係貧瘠縣份，收支相抵確有不敷情事，應將不敷數目據實載明，請求省方補助，不得虛列收數，以求表面收支之適合。至縣地方總概算可直接送省，另以一份分呈專員公署，專員公署如有意見，可於一週內簽送省府。省府接到各縣概算即發交財政廳會計處詳細審核，簽註意見，約集各廳處會同審查，初步確定，提交省府委員會核定，由財政廳會同會計處編成全省縣地方預算，省去發達各縣換領預算之手續，以期迅速。編製之手續既簡，編審之程序自能迅速，公布日期之事，當可免除。此外省領編製標準，應含有彈性，其所列各項中心工作，應分別重要、次要、普通三種，縣地方財力充裕者可全盤照辦，較貧之縣，則選其重要者核實估計，列入預算，其餘待將來日。預算成立以後，上級機關應辦新政，應會同財政廳酌量預先籌足所需之經費，或由縣指定財源，呈奉核准再行舉辦。如屬中央或省委辦之事務，應照縣各級組織綱要之規定，其經費概由國庫及省庫支撥，不得責縣就地籌款開支，使縣能利用其財力，運用其組織，推行縣地方預算內應辦之各事業。

再就決算制度言，我國縣地方決算，過去各省，從未按期編成公布，推厥其故，一由於決算法令規定編審程序之太繁。二由於現行決算章程規定之未當。支出方面，須應支數支完，始能編製決算，惟縣地方收支往往事隔數年，尚未結束者，以致決算無法編成。三由於縣地方概算預算，經費概由地方財務人員之時間與人力，尙未能按時編送，更何暇以言決算。四由於縣地方機關視年度結束之決算爲不急之務，因而置之於腦後，此

點尤以戰時爲然。但決算爲預算實施之結果，有預算而無決算，則預算執行之程度如何，無從表現，當事者亦不能解除其責任。故決算之編製仍極重要。查工商業機關，其決算均由會計制度中產生，故其編成極易。今後縣地方決算，亦可依會計制度而產生，以期易於觀成。蓋凡依會計法所擬定之會計制度，其所產生之報告，當有歲入及經費累計表，其截至本月止分配數爲本月連同本年度以前各月預算數之總和，其截至本月止之累計數，爲本月連同本年度以前各月之累計數，如至年度之末月，加造一整理期間補編之報告，則其累計數爲全年之數，亦即用爲決算之數，預算執行之程度則可由此表現之，另立決算系統編轉產生總決算之手續可省，則決算之編製亦易矣。

2. 整理公產，確立集中管理制度 新縣制實施之後，縣行政組織較前充實，縣事業亦較過去爲多，縣經費之支出，自當膨脹。此項增加之經費除從省縣重行劃分財源與整理固有收入以爲挹注外，尙須各縣從事整理公產以爲彌補。其整理之方法：第一，須從澈底清查入手，舉凡縣地方公產，如田地、山、塘、房屋、礦區、及地基等，不論其用途屬於教育、教育、抑屬於建設、衛生，均應由縣政府印製公產調查表，將公產之類別、坐落、四至、面積、產量、現納租額、承佃人姓名、押金數目等，詳細列舉。如係基金，即應將名稱、金額來源、存放地點、息金利率、有無；用等項，詳細列舉發交各機關團體限期填報，調集有關檔案及契據簿冊或經理員經收底簿詳細填明，送由縣政府召集縣政會議，調等原案契據簿冊發開審核，必要時並應派員查勘或清算以明實況。清查以後，由縣政府編製總清冊，送由縣政會議通過，正式公告，並報省政府備案。至契據證券等，應依公庫法第二十三條之規定，交由縣庫分類編詳明記載，妥爲保管，另由縣政府錄存副本，或攝製照片，保存備查。自此以後，任何人無從侵佔，亦無法可以侵佔。惟地方各機關團體地方人士如認爲清冊尙有不盡不實者，得檢同證據呈請更正。各機關團體所填報之數，如有隱匿不報，

或以多報少情事，亦准地方人士據實密報，一經調查明確，立即追繳，並將負責人員依法懲處。其密報人姓名由縣政府保守秘密，並給予相當之獎金。至年久失管，被人侵佔，或被人私管者，公布以後，規定期限，准其自動報請收回，已往各年收益，免予追繳。如係田產房屋並予租佃優先權，惟期限已滿仍不陳報經縣行政機關查出者，除將公產立即收回外，並處以相當歷年收益加倍之罰金。如此清查，實況自明。第二，實況清查明白，應實施集中管理制度，以免紛歧，請宜在縣府內組設公款公產管理委員會以原有各縣教育局、救濟院、民生工廠、農事試驗場、模範林場，或城堤局原有產權機關代表及地方公正人士為委員而以財政科長為主任委員，直隸縣長，或組設公款公產管理處，由原有公產之各團體，推舉主任一人隸屬縣之第二科。所有公款公產管理事宜由公款公產管理委員會或公款公產管理處統一辦理。其收益全部列入預算，由縣庫統收統支。第三，公產之利率及租金等，應按市場狀況，重行調整，務使田地、山、塘、或房屋產之賃租者不致轉租，其金之存放者不致轉借，以增縣地方收入。第四，租谷之稅收，應於市價有利時期，公開招標，並應於開標前估定底價，函請審計機關及有關人士蒞場監視，以資慎重。標賣成交以後，所得價款，應立即解庫，以裕庫收。經此整理，縣有公產狀況可明，管理集中，契據不致散失，收益增加，侵佔漁利之風可免；縣地方財政想亦不無小補也。

5. 統一省縣款項征機關 經征機關費能統一，而尤貴能與經收分立。今後各縣均應設置統一經征機關，將本縣內之省縣款項征收事宜，集中辦理，以杜流弊而便考核。近有若干人士主張於新縣制實施下省縣財政劃分以後，省縣經征機關亦應分設。就作者所知，浙、贛、湘、粵四省，湘、浙兩省原已設省縣稅統一征收機關，將來實施新縣制，仍保持此項制度。贛省所擬辦法草案，則主省縣經征機關分立。粵省去年增設稅務局統一征收，近亦有人主張於實施新縣制以後，省縣款項征收機關應分別設立。實則省

縣財政劃分，係依國家政策之決定，而省縣經征機關之分合，宜從經征技術之研究。設使省縣經征在同一機關內執行，而使所收省款縣款分別登記，所有稅收分別撥解省庫縣庫，則與省縣財政劃分之政策，並不違反。至積極方面，有下列五優點：

(一) 保持省縣稅之聯繫

如以營業稅為省稅，歸省經征機關征收，土地稅係縣稅，歸縣經征機關征收，但營業牌照稅、使用牌照稅，依收支系統法之規定，係縣稅，亦應由縣經征機關征收。實則普通營業稅及牌照稅使用牌照稅等，在性質上本互相聯繫，在經征上應互相協助，其他之省縣稅項亦各有其聯繫之作用，宜保持其協助之機會。如省縣經征機關分立，則失去聯繫協助之運用。

(二) 便利納稅人

依國民納稅之習慣，對於稅項尚少明白之辨識，所納之稅，係省稅抑係縣稅亦不加以分別。如省縣經征機關合併，則納稅人可於同一地點同一機關內完納其應繳之稅，經收機關於經收後，劃分之為省稅或縣稅，於納稅人為便利。如省縣經征機關分立，勢須成兩個機關，竟在兩個地點。納稅人須先辨明稅項及屬省屬縣之分，再須擇赴何個機關或何個地點完納，第一點對於中國今日之人民為難事，第二點為苦事。

(三) 便利公庫收款

公庫法施行後，經收與經收應分為二事，經征者不收款，收款者不經征，或由納稅人逕將稅款送繳代理公庫之銀行，或由代理公庫之銀行派員駐在經征機關代收。其於國民納稅之習慣，各縣經收宜採第二種辦法。如省縣經征機關合一，則銀行派員即可集中一處或可減少人員，自較省縣經征機關分立時為便利。

(四) 節省經費

省縣經征機關合一，其人員分配，行政管理等皆易合理，費用亦較易



節省，因經費之節省，即可以有餘之經費，健全經征之人事。而經征之效能，亦可因以增高。如省縣經征機關分立，則各有組織，人員經費皆有增加，亦即皆有虛耗，而經征職務，亦轉因人才分散，不能為合理之分配。

(五) 便於監督

一縣之中征收機關紛歧或省縣經征機關各立，經費既不能集中，征收人員複雜，則人事制度，難於確立，如實行會計制度推行稅款稽核等，均不易各自辦理，即上級機關之監督指揮，以征收機關之紛歧，亦難於收效，如經征機關統一，則此弊可免。

其於上述五點，一縣之稅款應集中征收，而本縣之存款亦應與縣合併統一征收，以明進效能且便監督。至此項統一經征機關究以於縣專設稅務局，直隸於省之財政廳，抑或設經征處隸於縣政府由財政廳派經征主任，則隨各省事實情形而定。

● 實施公庫法，樹立健全之縣庫制度 公庫法及其施行細則，早經中央先後頒布，省庫部份除遼遠省份及淪陷區外，規定自本年一月一日起施行。如有特殊情形，呈經行政院轉呈國民政府之核准得延至四月一日或七月一日，是施行日期，至遲不得延至七月一日以後。今後各縣關於款之出納，保管，移轉，自應依公庫法之規定辦理。惟公庫制度之推行，在我國係屬創舉，國庫方面，現雖已有相當基礎，省庫方面，目前湘、鄂兩省，業已施行，其餘尚未見實施。縣庫方面，各省遵照公庫法辦理者，除湖南、廣西兩省外，尚無所聞。依湘省辦法，先由財廳籌劃，規定各縣實施辦法大綱，舉凡縣經管之範圍，主管機關，縣庫之設置及代理，縣款之收支程序，縣庫會計事務之處理等項，依據法令參照事實統籌規定，並將縣政府委託地方銀行或郵政機關代理縣庫之契約草案，亦由省方先行商定通飭各縣遵行。其需因地制宜者，如依該法第四第五條應規定之里程，零用金限度，得自行收納保管及自行支用之機關名單等，則列表通飭各縣由各

縣自行規劃，既不致與各縣實際情形扞格難行，復可收統一整齊之效。又在未實施以前，或實施之初期，尤宜規定一收支整理期間，將過去各項收支整理結束。其辦法：一、各機關已往自行收納保管之款，暨各支出機關剩餘經費款及剔除經費款及公有營業機關欠解官息盈餘，一律限期一月至三月掃解清楚。二、公庫法施行以後，坐收撥付之事，一律廢除，其已往業已坐撥之款，亦應規定一個月或兩個月內抵解清楚。三、已往各機關已發生之支出，尚未備具法案者，應規定期限補具概算，完成立法程序，辦理抵解手續，逾期仍未辦理清楚，或支出不當，法案不能備具者，應委由原主管人賠償。四、已往各機關經費，已具法案，尚未具領者，應規定三個月或四個月內備具手續，請由縣府撥發，逾期不再發給，如須再行支用，須作現年度支出，補辦追加預算之手續，以期劃清年度界限。五、已往收支，因交代未結，致未能備足法案或抵解手續者，應由縣府逐案清理，以結案。根據上述辦法，將已往收支，劃分年度界限，結束清楚，以後依法辦理，縣庫出納事務，自易漸入正軌。

● 確立縣主計組織與會計制度 查縣主計組織為縣政府之會計室，縣各級組織綱要乙章第八條及附表關於縣政府組織並未將會計室列舉在內，惟丁章二十三條規定會計、稽核依法令之規定辦理，又乙章第十三條規定縣政府組織規程由各省省政府訂定報內政部轉呈行政院核准，是縣會計室在已設省主計機關之省份當可由各省根據主計法令於擬訂縣政府組織規程時規定。現在已設省主計機關之省份，計有桂、蘇、浙、湘、鄂、贛、粵、閩、川、陝、甘、皖等十二省，其縣政府內尚未設置會計室者自應趕速設置，委派主辦會計人員，辦理縣地方歲計會計事務。其未設省主計機關之省份，似可仿照蘇、浙、湘三省成案，先由財政廳於各縣設置會計主任辦事處，辦理縣地方預算之會編，縣款之事前稽核、收支、登記、事後審核等事務，以為將來設置各縣會計室之初步。至縣屬各機關，亦應由縣主計機關派遣佐理人員，或就地取材，考選合格人員，加以短期訓練後，



分發各機關辦理其預算事務，並試辦地方各機關備局之單位會計制度，惟所有會計人員，均依法不得兼掌出納事務，以明系統。

其次，縣政府在會計上之地位，約有下列數種：一，縣政府經營全縣收支，依會計法第十一條之規定，具有縣總會計之地位。二，縣政府為縣庫之主管機關，依公庫法二十四條之規定，應具有特種公務庫出納單位會計之地位。三，縣政府之經費，由縣地方款開支，故縣政府又兼為縣總會計下之普通公務經費類之單位會計。四，省縣稅捐如採統一經征辦法，如統一經征機關隸於縣政府，則縣政府又兼有特種公務之經征單位會計事務，如係採由省設局，則證單單位會計事務，應由省所設之專局辦理。要之，新縣制及公庫法施行以後，會計事務，較前繁多，如過去收支帳目之清查結束，節餘及別款項之追繳，鄉鎮預算之編製，鄉鎮會計制度之推行，均係新增之事務。會計制度方面自宜力求簡易易行，縣總會計與縣庫會計極可合併設計，以節人力物力。經費類單位會計亦可採行簡易制度，如縣府兼管一種以上之經費，可將「普通公務單位會計之一致規定」所定「各機關如有二種以上之經費，應分別登記兩套以上之帳簿」之原則，酌予變通，准許增設科目，合併登記，以期簡捷。至經征單位會計之設計可暫不設置預算統制及應收應付科目，全以收付實現為基礎，惟經征經費之分立，稅款與票照之連繫，則絲毫不能忽略，另於省府財廳內以權責發生基礎，設置歲入類統制會計，為綜合之登記，於法令之中，兼顧實事，亦為各省頗可考慮之辦法。

6. 推行縣地方審計制度實施簡易審核辦法 我國地方審計事務，係由審計部於各省政府所在地或直隸於行政院之市政府所在地，設審計處辦理。(註五)現已設審計處之省份，計有蘇、浙、鄂、豫、陝、粵、川、貴、湘等省。惟過去各省審計處，以人力有限，其職權行使之範圍，僅限於省地方之款項收支與財物處理，縣地方財務審計事務，尙未能兼顧。實則縣為地方自治之單位，直接接近人民，且自新縣制施行，省縣財政劃分

以後，縣之收支，較前倍增，為健全其財務行政制度增進人民信仰起見，縣審計事務，自應由超然獨立並具有審計專門人才之地方審計機關切實辦理，以期合法而有效。審計事務可分為事前審計事後審計與稽察三種，茲先就縣地方之事後審計言，上年審計部頒布第三期抗戰戰時審計工作實施綱要，關於縣財務審核分報表送審，抽查、調查三項，內容至為詳明，其中巡迴抽查與調查兩項，川、貴、湘三省均已實施。自本年度起，湘省

並已實施會計報告之普通送審辦法，所有縣地方各機關會計報告，均一律送由審計部湖南審計處審核，惟各機關俸薪工餉，參照審計部之規定採用俸薪表及工餉表，不再採用收據，辦公費每月總額在三十元以內者，概採用委任經理制，以領據報銷，不須附送實支單據，開支較少或在性質上及期間上能予合併者，其會計報告得將數個性質相同之款合併編製，或將編製時間延長至半年或一年造送一次，長官或主辦人員對造報手續不明者，並得將單據送由縣政府會計室代編，均能於遵守法令之中，兼顧事實，適應戰時需要，節省人力財力，堪稱簡易易行。今後在已有地方審計機關之各省，均可參照湘省辦法辦理。再就縣地方之事前審計及就地稽察兩事而言，各省審計處向未着手辦理，惟如備有事後審計而無事前審計與就地稽察，則審計之效用，不能充份顯着。筆者之意，此種事前審計與就地稽察事務，實可採用委託審計辦法以補各省審計處人力、財力之不足。其能受委託者，莫如各縣主辦會計人員，蓋會計之事與審計最為相近，不明會計者亦無從審計。會計人員職務上本有稽核之事，已等於初步之審計，如委託其辦理事前審計與就地稽察，當能勝任。惟所辦之案件，仍應錄由送審計處備案，如認為尚有疑義者，並得由審計處派員複核，則最後決定之權，仍屬於審計機關，於法律事實，似均洽當。

至在未設有地方審計機關之省份，則可仿照蘇、浙、湘三省辦法，由財政廳於各縣設置會計主任，兼理縣地方之審計事宜，由縣會計主任負初審，注意見發送呈財政廳，如複核無訛，則由財廳頒發審核證明書，解歸

各主管人員之責任，如有未設地方審計機關而已由省地方主計機關設置縣會計人員之省份則可由財政廳委託主計系統之會計人員兼辦各項初審之事務。

### 五、結論

總括言之，健全財務行政制度之基本原則有三：一曰編製與執行預算之權力宜集中。二曰命令公庫主計審計之系統宜分明。三曰財務監督宜簡密，監督權之運用宜以內部或就地監督為主。我國縣地方財務行政，論權力則分散，未能統籌全局，論系統則不明，收支手續，至為紊亂。論監督則流於繁瑣，且內部牽制與就地監督之制度未能普遍實施。今後如能就

公產管理，經稅稅款，歲計，公庫，會計，審計，各項制度之原則力矯過去之缺點，則不但貪污可除，目前縣地方收支不敷之程度亦可減低也。

二九年八月二十五日於正大

(註一)見章乃器著安徽的戰時財政，時事新報特刊第三十九期。  
(註二)各省保安團隊，多由縣轉移省統一辦理，其經費亦改由省統籌，但多保持專款性質。

(註三)見泰和二十九年八月九日民國日報

(註四)見蔣蔣著縣財政收入制度之檢討，中國文化教育館季刊四卷二期。

(註五)無計處組織法第一條第一款。

抗戰三年半來戰區擴及十四省，根據最近消息，則十四省中，僅百分之三的縣城為敵寇所控制，百分之九十七的縣城仍由我統治。統計數字有如下表：

省名	甲	乙	丙	丁	戊	己
江蘇	61	5	6	49	1	0
浙江	75	60	0	15	0	0
安徽	62	39	5	16	2	0
江西	83	69	2	11	1	0
湖北	70	37	5	26	2	0
湖南	75	73	0	2	0	0
河北	130	4	0	99	1	16
山東	107	13	9	70	13	0
河南	111	68	5	28	3	5
山西	105	13	9	70	13	0
福建	62	61	0	1	0	0
廣東	97	62	5	26	3	1
廣西	99	96	2	1	0	0
綏遠	16	3	0	12	0	1
統計	1153	603	39	445	33	33
百分比	100	52	3	39	3	3

附註：(甲)縣區域總數。

(乙)完全由我控制之縣。

(丙)縣城被佔，但縣長仍留鄉鎮。

(丁)縣境全部被佔，但縣長仍留在縣境以內。

(戊)縣境全部被佔，縣長移駐鄰縣。

(己)縣境全部被佔。

# 評中央新訂的戶政法規草案

吳顯鏡

## 引言

最近承內政部長政司將來中央新訂登記戶口的法規草案三種，其名額如下：

- 一、戶口普查條例(以下簡稱普查條例)計二十四條。
- 二、戶口異動查報條例(以下簡稱異動條例)計二十一條。
- 三、修正戶籍法施行細則草案(以下簡稱施行細則草案)計二十三條。

(註一)

上面三種登記戶口法規草案的來歷及其重要內涵，李宗黃先生在「新編戶口」一文中，已說得很清楚。茲摘錄於後(註二)：

關於法令的改革方面，縣政計劃委員會也已研究出一個比較完善的方案。原來內政部早就感到戶籍法有早日實行的必要，所以於去年十一月間，將公佈已久而各省迄未實行的戶籍法施行細則舉行修正，呈奉行政院核定。行政院接到這件公事後，即批交縣政計劃委員會審議具報。縣政計劃委員會遂邀請許多專家學者……及有關方面的主管人員，共同參加意見，經五個月的精心研究，十餘次的開會商討，大家一致認為單只修改戶籍法施行細則是不夠的，要戶口行政辦得通，須將各種戶口法規作全部的檢討調整，應歸併的歸併，應修改的修改，應增訂的增訂，務使各種法規避免重複紛歧，而收互相為用之效。大家意見既經一致，於是就擬定了一個總方案，其主要內容有下列幾點：

一、把戶口行政的法規，就其性質目的與範圍，分別擬定為一種，就是戶口普查條例、戶籍法施行細則、戶口異動查報條例，以

完成全部戶口行政法規系統，第二種法規就是原有的加以澈底修正，第一三兩種，則是根據統計法及戶口異動查報需要新訂草擬。

二、前項法規所用表冊格式，力求簡單，並使互相聯繫，能通用就通用，以減少人民的麻煩。但表冊的內容，仍充分顧及各方面的需要。

三、上面三種戶口調查登記的程序，原則雖應先辦普查，再辦異動查報與戶籍登記人事登記，可是這種程序，也並非絕未可變更，所以先辦異動查報和戶籍登記人事登記也未嘗不可，不過在客觀條件許可範圍內，還是循序辦理，成效較好。

四、前項法規在規定各級政府戶口行政任務時，充分顧及其人力財力。縣以下各級組織，人力不敷，所以僅作事實的調查登記和簡單的彙報，至於統計分析的工作，則儘量集中到省。由省政府編成統計，一面呈送中央，一面發交各縣應用。

五、保甲組織，在新縣制之下，性質上已成為鄉鎮內的編制，地位已不如以前之特立，戶口行政既已另有詳細規定，保甲員須協助戶口調查登記的進行，及根據調查登記結果，按期調整本身編制，不必另作繁複規定，且根據戶口普查及人事登記的結果而編制保甲，可比以前編查保甲更為精確，所以保甲的修例更遠有關於戶口普查戶籍及人事登記，與戶口異動查報的條文，若以上三種能同時實行，則應一律刪去，以免重複。(註三)

點：

從前面的引錄中，我們可以把這三種法規草案的內涵，歸納成下列幾點：

(一)把現行保甲制中的戶口異動登記和戶籍法所規定的戶籍及人事登

記聯繫起來，打成一片，使成爲一個連續時期的制度，而其目的在實施戶籍法。

(二) 據中樞制和登記戶口兩項事宜，已不訂在同一法規裏面，而是根據戶口的普查及其變動來編制調整保甲，因此以後的保甲將是一個永遠合理的編制，不致有戶口不保保甲的弊病了。

(三) 統計行政與戶籍行政積極聯繫，由省統計機關直接編製人口及其異動統計，並力求統計能供各級政府之參考。

(四) 辦法力求簡單，就是越下面的工作越簡單，人民只要有戶口異動事件時，即報告保甲長，而保長是辦理戶口異動登記的人員，可是由保長轉到鄉鎮時，就把戶口異動登記一變(即依照戶籍法分別開來)而爲戶籍及人事登記。把最麻煩的統計工作，是集集中到省統計機關去作。

這三種法規草案，俟行政院會議通過後，將成爲新縣制下實施戶籍法的依據，而其實施的成效如何，自與新縣制的推行有密切關係。作者現擬就此三種法規草案作一個研討，提出意見，以供政府當局及研究戶政問題者的參考。

### 一、戶政的機關及其職務

辦理戶籍事務的機關，在施行細則草案第二條與第三條規定如下：

辦理戶籍事務之各級機關如左：

- 一、在中央政府爲內政部民政司。
- 二、在省級政府應於民政廳內設科，在直隸行政院之市政府應於警察局長或社會局內設科或設股辦理之。
- 三、在縣市政府或設治局應於民政科或警察局長內設股辦理之。
- 四、在鄉(鎮)公所應設戶籍主任一人，以鄉(鎮)長兼任，戶籍員一人

戶籍及人事之登記，以一鄉或一鎮之區域爲其管轄區域，由該縣市政府

或設治局指導監督鄉(鎮)公所辦理之。設有區署地方，得由區署協助指導監督所屬鄉(鎮)公所辦理之。居住於船舶人民之戶籍，以其常泊地之鄉(鎮)公所爲管轄區域。

在異動條例第二條與第三條規定如下：

辦理戶口異動查報之各級政府機關如左：

- 一、中央政府內政部。
- 二、省政府民政廳直隸行政院之市政府警察局及鄉(鎮)保甲。
- 三、縣市政府或設治局鄉(鎮)保甲及警察局所。

戶籍及人事之登記，戶籍法內本規定以縣之鄉鎮區域及市之坊區域爲其管轄區域(第五條)。鄉戶籍管轄區域設戶籍主任一人，由鄉鎮長或坊長兼任之，戶籍員若干人，由鄉鎮長或坊長指定所屬自給人自兼任之(第十條)；以縣市政府爲直接監督官署，而區長亦有襄助縣市長指導區內各鄉鎮坊之責任(第十三條)。在施行細則草案內與戶籍法不同的地方，除鄉(鎮)公所之戶籍員一人爲專設外，必要時且得增置戶籍員一人或二人，並訂明縣市以上政府爲監督官署而已。

戶政機關的名稱，在施行細則草案中，雖然稱爲「辦理戶籍事務之各級機關」，在異動條例中，雖然稱爲「辦理戶口異動查報之各級政府機關」，其實所處理的事務，是同一種對象，就是所謂人民的生死婚嫁遷徙等等的戶口異動事務。處理的方法，規定「戶長或其代理人對於本戶人口異動有隨時報告甲長之義務」(異動條例第八條)。又規定「甲長應隨時查明甲內戶口之異動事實報告保長或同級警員」(同上條例第九條)。登記戶口異動事件，是由保長辦理後，再交鄉鎮公所登記的。這在異動條例第十條寄這樣規定的：「保長或警員遇有戶口異動時，應辦理下列手續：一、查

登記戶口異動冊。三、填寫戶口異動冊交戶長存執備查。四、填寫戶口異動冊者，呈送鄉（鎮）公所，登入鄉（鎮）戶口異動冊。遇有關係戶籍與人事事項，應通知戶長或警察事務所人員，其戶籍人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。五、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。六、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。七、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。八、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。九、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。十、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。十一、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。十二、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。十三、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。十四、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。十五、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。十六、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。十七、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。十八、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。十九、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。二十、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。二十一、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。二十二、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。二十三、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。二十四、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。二十五、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。二十六、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。二十七、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。二十八、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。二十九、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。三十、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。三十一、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。三十二、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。三十三、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。三十四、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。三十五、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。三十六、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。三十七、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。三十八、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。三十九、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。四十、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。四十一、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。四十二、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。四十三、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。四十四、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。四十五、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。四十六、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。四十七、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。四十八、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。四十九、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。五十、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。五十一、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。五十二、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。五十三、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。五十四、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。五十五、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。五十六、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。五十七、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。五十八、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。五十九、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。六十、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。六十一、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。六十二、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。六十三、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。六十四、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。六十五、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。六十六、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。六十七、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。六十八、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。六十九、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。七十、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。七十一、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。七十二、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。七十三、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。七十四、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。七十五、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。七十六、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。七十七、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。七十八、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。七十九、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。八十、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。八十一、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。八十二、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。八十三、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。八十四、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。八十五、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。八十六、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。八十七、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。八十八、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。八十九、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。九十、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。九十一、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。九十二、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。九十三、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。九十四、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。九十五、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。九十六、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。九十七、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。九十八、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。九十九、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。一百、戶籍及人事登記，應由警察事務所人員辦理，送由鄉（鎮）公所存戶籍或人事登記。

新訂法規草案規定保長的事情實太不簡單，他在登記戶口異動之後，又須填寫戶口異動報告表，呈送鄉（鎮）公所，由一鄉（鎮）公所警衛股或同級警所將各保戶口異動報告表，登入鄉（鎮）戶口異動冊……（異動條第十一條）。如戶口異動事項，係屬保戶籍與人事之變動事項時，保長又應通知或代保家長或戶長，將保戶籍與人事之變動事項，經家長或戶長簽名後，送由鄉（鎮）公所。一鄉（鎮）公所戶籍人員每次收到戶籍及人事登記報告時，應即分別本籍籍籍人戶籍登記簿或人事登記簿，將登記號次註明於報告表上，並於簿內之頁與報告書加蓋騎縫印後，將原報告書發交保長辦公處，裝訂成冊，分類保存（施行細則草案第十條）。

從這裏我們發現下列幾件事實：一、人民有人戶變動事件時，在法律的立場上，須同時報告戶口異動和聲請戶籍或人事登記，這是重複紛歧的手續，不能算是簡單；二、一鄉（鎮）公所警衛股或同級警所「與」戶籍人員「又」好像是非同一人員，在條文上看，前者是擔任登入戶口異動冊的事務，後者是擔任登入戶籍登記簿或人事登記簿的事務。我們姑且不問上述戶口異動登記事務與戶籍人事登記事務，是否由兩人分幹，而同一機關內的同一門事務對象，須分開來登記，這種辦法，是否可以稱得上簡單，實在令人費解。

在施行細則草案第十條之末又發現戶籍及人事登記報告是由保長辦公處保存的，此與戶籍法第一百十一條規定由監督官署（即縣市政府）保存又有差別。我們揣測新訂法規草案的用意或者是使鄉（鎮）公所省去填報「變遷詳盡證明書」的麻煩，不過我們須知道，戶籍及人事登記的變遷證明書是鄉（鎮）公所戶籍主任，聲請書當然須由戶籍主任接受，始能作為登記之根據。同時縣市政府或設治局，是直接監督官署，並保存有戶籍及人事登記簿副本，戶籍法規定應保存登記之原有文件的聲請書，自然最為適當，而且如某鄉（鎮）公所即將聲請書交由縣市政府或設治局用為記載戶籍及人事登記簿副本之依據，而省去鄉（鎮）公所填報戶籍及人事報告表的手續，我看比較簡單（參看後引施行細則草案第十三條和本文第五節本人所擬的登記程序）。

鄉（鎮）公所戶籍的管轄區域，鄉（鎮）公所是戶籍事務的執行機關，而且照理應該是一個健全的組織，其人員應有處理戶籍事務的能力和熟練的技術。不過在目前這一級的機構，還是在培養建設之中，其本身組織，尚未健全，其人員之辦事習慣與能力，尚未能滿足我們的需要，如果以此種並不簡單的辦法在國一時期的命令通飭施行於各省，必會鬧出許多有礙無實的問題。至於所謂辦法簡單與嚴密，依作者看是比較相對的兩事，辦法簡單了，就不會很嚴密，如要嚴密，須手續合理，設備完善，那就一定會很簡單。我們在設計戶籍事務的管理方法時，當然應使簡單與嚴密兩得其平，始能發生相互稽核錯漏的作用，增加行政的效率。可是最犯忌的還是重複與紛歧。現在新訂法規草案中的辦法，是把同一種事情分訂成兩種法律，把兩種法律又同時施行，顯然是重複的。

作者看新訂法規草案中戶口異動一項，不過是在遷就現行保甲戶口冊查制度中的戶口異動登記辦法，因此就形成戶口異動和戶籍人事登記重複施行的制度。這在本文第三節比較登記的種類時，更可看得清楚。

鄉（鎮）以上各級機關的事務，新訂法規草案中規定如左：

一、戶口異動登記部分，在異動條例內規定如下：「鄉（鎮）公所警衛股或同級警衛所各保戶口異動報告表登人鄉（鎮）戶口異動冊後，即將原表呈送縣市政府或設治局之警衛局（第十條）。縣市政府或設治局之警衛局所將收到戶口異動報告表按月分鄉（鎮）呈訂成冊，呈送省政府民政廳（第十二條）。省政府民政廳將戶口異動報告表送交省統計機關，過錄戶口異動統計卡片後，原表由該縣市政府存查（第十三條）。省統計機關將統計卡片分別別類計算，編全省分縣分鄉戶口異動統計，由省府呈送中央，並發交所屬縣市政府（第十四條）。直隸行政院之市政府警衛局應依照前條之規定辦理之（第十五條）。」

二、戶籍人事登記部分，在施行細則草案內規定如下：「鄉（鎮）公所戶籍人員每月終將本月內所為之戶籍及人事登記依照本細則規定之戶籍及人事登記報告表格式填製一份，於下月五日前呈送縣市政府民政處（第十二條）。縣市政府或設治局將戶籍及人事登記報告表核對後，將入戶籍登記簿及人事登記簿副本，於報告表上註明登記日期，並印後將原報告表送交政府民政廳。報告表經核對有錯誤時，應交原報（第十四條）更正（第十四條）。省政府民政廳收到戶籍及人事登記報告表後，應送交省統計機關於過錄戶籍與人事統計卡片後，交還民政廳存查。省統計機關應依照本細則所規定之戶籍及人事統計表格式編製全省分縣分鄉之戶籍與人事之統計，由省府呈送中央政府，並發交各縣市政府（第十五條）」。直隸行政院之市政府警衛局或社會局與市統計機關應依照前條規定辦理（第十六條）。」

從前兩個兩段所引錄的條文中，我們知道縣市政府或設治局（即直接管轄官署）不必再登記戶口異動冊，而只須依照鄉（鎮）公所編製的一份戶籍及人事登記報告表送人戶籍登記簿及人事登記簿副本。同時須將戶口異動報告表與戶籍及人事登記報告表呈送省政府民政廳，由民政廳將原表與省統計機關過錄卡片，編製統計。在這裏我們除發現前條的重複統計手續外，

還有兩項相當進步的規定，值得一提：一是統計工作都集中到省，其用費大概是在謀發揮集中審核統計資料的作用和顯及縣以下各級組織人力財力的不夠。二是戶籍及人事登記簿副本由監督官署負責登記。不由戶籍主任呈送登記簿副本。若照此辦法，戶籍法第十四條規定編造統計季報及統計年報的規定和第四章登記程序都須加以修正（註）。作者對於這種辦法除重複部分不說外，還有兩項小問題：

（一）省統計機關對於全省戶口統計的過錄工作，在此缺乏統計機械的我國，若專靠人力，能否勝任？

（二）省統計機關編製的統計，必因單位太多，數量太大，而須經過相當長久的時間，方能編製完成。故在發交各縣市政府（鎮）應用時，在某種統計上是否會失去時效？（縣市政府登記簿副本部分，留待第五節去討論。）

其次，我們研究新訂法規草案內的戶政機關設置，雖然在異動條例和施行細則草案內都訂定省與中央兩級辦理戶政的機關，但仔細看不出這兩級究竟比以前充實了多少，掌管的是些什麼事務？作者以為凡是規定在戶政廳內增設一科，在中央內政部民政司內也增設一科，而不先把戶政科的事務明白確定在縣市政府內都已確定，恐怕仍不會發生多少效果，恐怕仍舊會照過去那樣專下命令再催呈報而已。這級機關固然也是必要的，但其組織與其職務却值得考慮。

### 二、開始舉辦戶籍的方法

新訂戶政法規草案中，戶籍及人事登記是與現行保甲戶口調查制度中的戶口異動登記同時辦理而重複實行的。（但登錄用戶口異動之名冊及登記簿類則已由修正縣區兩級各縣戶口異動登記辦法中的五種增加為本國種別戶籍及人事登記與戶口異動登記，名稱雖異，而其登記的對象原來是同一事件。這一戶在這一節內已略略提過，作者認為並不是一個困難的

辦法，在下一節討論登記的種類時，當再提出具體的意見。這一節是專門研究新法草案中開始舉辦戶籍的方法。

新法草案中規定開始舉辦戶籍的方法，也較原來戶籍法施行細則所規定的手續為複雜，是與基本國勢調查的戶口普查相混合的，所以舊查條例在新訂戶政法規草案中已算是一個調查原有戶籍的法規。照施行細則草案第七條規定：「縣市初次辦理戶籍登記，應先舉辦戶口普查並編製保甲，將戶口普查表按所編保甲次序填訂為戶口籍定冊，由保長按戶填給戶口異動證，交戶長存執。同時就合於戶籍法第八條第九條及本施行細則第五條所規定之家，通知或代替各該家長，將家屬人口之有同各事項，填入戶籍登記證書，經家長簽名後，送鄉鎮（鎮）公所為數籍登記。遇有特殊情形，未能如期舉辦戶口普查地方，應由甲長查明合於前項規定之家及其家長與家屬人口之有同各事項，報告於保長，由保長通知或代替各該家長填具戶籍登記證書，經家長簽名後，送鄉鎮（鎮）公所為數籍登記。設有警察地方，由警察機關指派員警協同保甲辦理之。」這與原來戶籍法施行細則所規定由家長自動向戶籍主任申請登記比較的選擇社會事實，原戶籍法施行細則第四條規定：「戶籍法施行前之原有戶籍，應於戶籍法施行後三個月內，由家長備具申請書，向本籍地或寄籍地戶籍主任申請登記。」兩者比較之下，戶籍法施行細則草案中，有兩點顯明事實與原戶籍法施行細則不同：一、把申請原有戶籍登記的責任，推給保甲長代替辦理，二、原則上，戶口普查的冊冊作爲登記原有戶籍的基本根據文件。

可是保甲的職務又大不相同，他除一通知或代替各該家長將家屬之有關事項填入戶籍登記證書經家長簽名後送鄉鎮（鎮）公所之外，並須「向戶籍主任申請書」（在舊查條例第十六條內亦有同樣規定）。這步填給戶口異動證的手續，是代替戶籍法第四十二條「戶籍主任因申請人之請求，應發給受理申請之證明書」的一事項的。其次在未能如期舉辦戶口普查地方，是責成於甲長查明有同各事項報告於保長，由保長代為辦理申請手

續。此處的甲長報告，用的是書面或口頭均沒有具體規定。總之，保甲長在新法規草案中要負到如此重大的責任，把調查報告和登記都集中於一身，幾乎是鄉鎮以下戶政機關的一層級，這實在是不負責任，而且恐怕在實行新條例充實鄉鎮機構的意義上，其初意也並不如此。

又關於填造表冊的份數方面，新訂法規草案中規定，在先行辦理戶口普查的縣市地方，以一份留保長辦公處存查，一份交鄉（鎮）公所存查，一份由縣市政府統計人員過錄卡片後留縣市政府存查（舊查條例第十五條）。同時又須填造戶籍登記證書。這是一項大繁重的任務，照簡單一些的辦法，編組保甲的工作，只要根據戶口普查表的戶長姓名及門牌次序另造一份簡單的保甲編制清冊或卡片就夠了。省統計機關如要作普查的統計，作者以爲依戶籍登記證書填造完畢後，即以這一份戶口普查表送交統計機關。至於在鄉鎮與縣市，有依據戶籍登記證書編造的戶籍登記簿正本與副本，不必再有戶口普查表的存置。在保長辦公處，因爲並不是一級政府，實無存置戶口普查表的必要。如果保長有關於戶口冊的必要時，可到鄉（鎮）公所去查閱戶籍登記簿，也不見得有困難。

此外我們又發現申請書保存處所之不一致，照施行細則草案第十條規定，戶籍及人事登記之申請書，經鄉（鎮）公所戶籍人員加蓋騎縫印後，即發交保長辦公處分類保存，而申請書原有戶籍的戶籍登記證書，依照施行細則草案第七條的條文上看，係由鄉鎮公所發給登記後即保存的。在行政手續的觀點上看，這是一種人民向政府機關請求登記的申請書，其中的戶籍及人事變動事件的申請書是由保長辦公處保存，登記原有戶籍的申請書又由鄉鎮公所保存，這見覺欠妥。其次申請「原有戶籍」之登記，在原戶籍法施行細則內規定用「戶籍登記申請書」，照施行細則草案所用之書類名稱相同；但在戶口普查條例內，又規定用「數籍登記申請書」（見後引）這兩種書式，在內政部以前填發的「戶籍及人事登記證書表冊簿程式」內，無論其格式與性質都是不完全相同的，所以也有進行考慮的必



要。

最後再提一編新訂法草案中的所謂「力求簡單」的辦法。總觀上述，我們發現新訂法草案中所規定開始舉辦戶籍的方法，不論其手續和造冊份數，已經並不簡單、耗費數月的時光；而從戶口普查表轉錄到戶籍登記申請書的技術，實在需要受過相當訓練的戶籍人員始能擔任。按原來保甲中的戶口調查表，本分普通船舶寺廟及公共場所四種，而此四種調查表所填載的人口與民法及戶籍法所規定的家都不很一致，有的應登記於戶籍，有的不應登記於戶籍，而將來的「保長應根據戶口編定冊，按戶填給戶口異動證，並就合於民法第一一二條及戶籍法第八條第九條之家，通知或代移各該家長將家庭人口之有關各項填項人設籍登記申請書（施行細則草案規定用戶籍登記申請書），經家長簽名後，送請鄉（鎮）公所為設籍登記」（查舊條例第十六條）。我們須明瞭事實，就是一般人對於民法上的家的概念，並不能深切了解，若把這項比較技術性的填表工作，責成於大多數粗識文義的保長或保長的佐理人員，依作者個人過去的體驗，未免覺得希望太高。

關於這一項，作者願提出幾點具體意見：

- 一、在純粹辦理戶籍的立場上說，似不必與戶口普查事宜混合，當然在正式舉辦戶籍之先，先作一次近代式的戶口普查，也是可以的。
- 二、如一定要先辦一次戶口普查，戶籍機關只能將戶口普查表作為核對人民申請登記原有戶籍的參考，可不必在法律上明定戶籍登記申請書必須依着戶口普查表照抄，因為兩者的性質並不相同。
- 三、人民申請登記原有戶籍，在原則上應令申請人到戶政機關來申請登記，鄉村地方交通不便，或距鄉公所太遠，可由戶政機關派人挨戶調查，即專門為人民辦理申請手續，但在城市和鄰近鄉鎮公所的地方，必須勸令人民自己來報告。這裏作者又主張戶政機關的門面，須採用郵局櫃檯式的裝置，戶政人員須禁絕衙門氣習，俾人民養成自動到郵局公所來申請登

記的習慣。

### 三、登記的種類

關於登記的種類，可分為三部份來研討：其一，是戶籍類別的種類，其二，是戶別的種類，其三，是戶籍人事變動登記事件的種類，茲分述之。

戶籍類別的種類，在戶籍法第四條至第六條內的規定，分為下列三種：

- 一、本籍——中華民國人民依左列之規定，定其戶籍：一、在一縣或一市區域內有住所三年以上，而在其他縣市內無本籍者，以該縣或市為本籍。二、子女除別有本籍者外，以其父母之本籍為本籍。三、棄兒父母無可考者，以發現人報告地為本籍。四、妻以夫之本籍為本籍，贅夫以妻之本籍為本籍。一人不得同時有兩本籍。
- 二、寄籍——已有本籍，而在他縣市內有住所或居所滿六個月者，以該縣或市為其寄籍。無本籍或本籍不明，而在一縣市內有住所或居所未滿六個月者亦同。一人不得同時有兩寄籍。
- 三、寄留地——無中華民國國籍者，不得於中華民國領域內設定本籍，其在中華民國之縣市內有住所或居所六個月以上者，以該縣市為寄留地。

新訂法草案中戶籍類別的種類，在施行細則草案第六條規定：「戶籍與人事登記，應設本籍及寄籍兩種戶籍登記簿與人事登記簿（下略）」，在第四條中規定：「（上略）凡無中華民國國籍之人，應在其寄留地（中略）履行戶籍法所定關於寄留及人事之登記」。觀此，與原來戶籍法所規定的沒有增減或變更。

關於籍別的種類，除與「無中華民國國籍者」應分別清楚列為外國人之戶籍外，作者主張將本國人民的戶籍，採用一人祇有一屬籍的制度，以

人的家庭所在地或實際的常住地爲戶籍登記之所在地。作者作如此主張的理由，是因爲感覺到要確定本籍籍，在事實上頗不容易。這一層不妨先把「本籍」兩字的解釋在此提一提：

本籍 (Native place, place of origin)，又稱屬籍或原籍或籍貫，即戶籍所在地也。本籍與住所不可相混，以後者乃人之實際生活的集中地或根據地，然有時二者係同在一地，有時則異地並存。又本籍須呈請登記，在法律上始爲有效，否則雖久居於一地，僅可視爲住所，而不得謂之本籍。(註五)

依照前引的解釋，我們可以舉一個例，即可以想像其在登記時所發生的事實上的困難。譬如以本人來說，本人的原籍是在浙江省的嘉興縣，而因爲在外服務的關係，現在已聚家在江西省的泰和縣居住。如果照戶籍法的規定，嘉興縣是本人的本籍地，而泰和縣是現在實際住所所在地。本人和本人的家屬如有戶籍或人事登記事件發生，當然以向實際住所所在地的泰和縣所屬的鄉鎮公所聲請登記爲便利。如果同時又要向嘉興縣的戶籍機關聲請登記，而在嘉興縣本人已沒有實際的住所，恐怕嘉興縣的戶籍機關也無從登記。而且這種公文來往的手續，事實上也不很容易辦。

所以如果把戶籍法修正爲一人祇有一屬籍的規定，可使登記程序省却許多麻煩(戶籍法第三章第四章自然也要隨之修正)，而且對於人口統計方面，也不致有重複或脫落的毛病。因爲照一人祇有一屬籍的辦法，人民登記戶籍的所在地，也就是實際常住地，而根據戶籍登記簿所統計的人口，也就是近代人口調查 (Census) 中的常住人口或稱法定人口 (de jure population)。

其次檢討戶籍的種類。

戶籍的種類，照戶籍法第七條至第九條的規定，應分爲下列四類：

- 一、普通戶(即民法所規定親屬團體的家)。
- 二、船舶戶(陸上無住所居所，而在船舶上住居者，即普通戶之住居於

船舶上者)。

三、寺廟戶(僧道或其他宗教徒所住之寺院)。

四、救濟機關(無本籍或本籍不明，而在救濟機關留養者)。

戶籍的分類，施行細則草案第五條規定：「戶籍之編造，依戶籍法第八條第九條之規定，其分產而仍同居者，亦爲一戶」。這可證明與戶籍法並無二致，僅加註「其分產而仍同居者，亦爲一戶」而已。(按戶籍法第八條第一項規定：「戶籍之編造，以一家爲一戶，雖屬一家而異居者各爲一戶」，似與施行細則草案第五條微有出入。)

但是新訂法規草案所規定的辦法，前面已說過，原是把戶籍法與戶口異動查報一起施行的，且實行戶籍法登記原有戶籍時，又以戶口普查表爲基本參考，可是普查條例與異動條例所規定的戶，與戶籍法大有出入。請先看下列原文。

異動條例第五條與查報條例第三條同樣規定：「本條例稱戶者，指在同一主管人下，共同生活或共同營業或共同辦事之人的組合。普通住家以每一處所爲一戶，以家長爲戶長，營業組織及公共處所如機關學校會社寺廟軍警監獄等，以每一處所爲一戶，其主管人地位與戶長同。營業組織與公共處所中之住家，應各成一戶。一人單獨生活或營業或辦事者，自成一戶。」

前引條文內所規定的戶別，可分下列三類：

- 一、普通住家(即普通戶，亦即民法所規定的家，應包括船舶戶，營業組織與公共處所中之住家及一人單獨生活之無其他住家者)。
- 二、營業組織。
- 三、公共處所。

公共處所一類中又應列出寺廟與救濟機關兩種，如合於戶籍法第八九兩條之規定者，應爲戶籍之登記。如營業組織與公共處所中之人員，在現寄居場所以外又有家庭住所者，則即另有戶籍登記所在地，在現寄居場

所內，不過單人離家在外之寄居性質而已。

說到這裏，大體上已把戶籍法和新訂法規草案所規定的戶別比較清楚了，現在依作者的具體意見，主張戶籍機關在登記戶口時，應分為下列三大類：

第一類、戶籍登記類，應登記於戶籍登記簿，登記事項依戶籍法的規定，包括民法第一二二條所規定的家（船舶戶包括在內），僧道或其他宗教徒所住之寺院，以及無本籍或本在另一救濟機關留養者。

第二類、寄居人登記類，應登記於「寄居人登記簿」，登記事項分姓名、性別、出生年月日、寄居之原因或職業、本籍及家庭住居地、來住日期、他往日期及地點備註等項。所謂寄居人，即指營業組織及公共處所內之寄居人，彼等在非寄居地之外，還有戶籍登記之所在地。

第三類、外國人戶籍類，應用「外國人戶籍調查表」(Census of Aliens) 查當事人填報，登記事項除詳細住址外，在個人方面分家屬、姓名、性別、出生年月日、職業、宗教、國籍、護照號碼及備註等項。表內附印洋文。

若照部意之分類，有二大好處：一、統計人口時，分類異常清楚，二、每一人的戶籍所在地都可查考。至於人口變動之查報方面，在戶籍法之

### 戶籍法規定之戶籍人事變動事件分類說明表

類別	登記名稱	聲請義務人	說明	及	參考	法規
戶籍	轉籍	家	長	一戶於一縣市移轉於他一縣市。參考戶籍法第四十四條。		
遷徙	遷徙	家	長	在同一縣市内全戶之遷居。參考戶籍法第四十五條。		
變籍	變籍	家	長	聲請脫籍、取得國籍、回復國籍及分居。參考戶籍法第四十六條第四十七條第四十九條第五十條。		

外加入來住他律兩種，已足把寄居人登記清楚。（參見後面戶籍及人事登記簡要說明表）

再其次，我們檢討戶籍及人事登記事件的種類，也就是戶口異動的種類。關於這一項，一般人都以為戶籍法所規定的實在太多，堪稱世界之冠。因此，在過去編查保甲戶口條例中的辦法，減少至五種，即出生、死亡、婚姻、遷入及遷出，還有很多辦理保甲的地方如浙、湘、川、黔、粵等省，把婚姻也分別歸入在遷入遷出之中，所以只有四種，改名為戶口異動，不稱戶籍人事登記。但我們考究其實際，所謂戶口異動者，不過簡化其名稱，歸納其分類而已。事實上戶口異動所包括的戶籍身份不變動的個人來往事件，若依照戶籍法的規定，是不必聲請登記的。同時在戶籍法所規定的戶籍人事登記之中，也有幾種只變更身份而不變更住居地的，在辦理戶口異動登記時，也不必報告。新訂戶政法規實施時，一方面又要登記戶口異動，一方面又要實施戶籍法，結果登記的種類在理論上和事實上更要加多。關於這一點，作者以為在戶籍及人事登記之外，再加上人口來往事件的登記，就稽查人口的立場上是很需要的。可是如照新訂法規草案中的重複辦法，愚意以為太不簡單。

現在我們敘述清楚起見，先把戶籍法第三章所規定的應行聲請登記的事件列表說明如下：

動	人	事	變	動	其	他
除籍	家長、同居人、醫生、或照護人	家長、同居人、醫生、或照護人	監護關係終止	監護人	監護人	監護人
出生	家長、同居人、醫生、或照護人	家長、同居人、醫生、或照護人	死亡	家長、同居人、房屋土地管理人、經理人、或代理人	家長、同居人、房屋土地管理人、經理人、或代理人	家長、同居人、房屋土地管理人、經理人、或代理人
死	同	同	死亡宣告	聲請死亡宣告之人	聲請死亡宣告之人	聲請死亡宣告之人
認領	認領人	認領人	死亡宣告撤銷	聲請撤銷死亡宣告之人	聲請撤銷死亡宣告之人	聲請撤銷死亡宣告之人
收養	收養人	收養人	繼承	繼承人	繼承人	繼承人
終止收養關係	請求終止收養關係人	請求終止收養關係人	變更登記	原登記人	原登記人	原登記人
結婚	當事人	當事人	更正登記	利害關係人	利害關係人	利害關係人
撤銷結婚	請求撤銷人	請求撤銷人	變更姓名	變更姓名人	變更姓名人	變更姓名人
離婚	當事人	當事人	變更姓名	變更姓名人	變更姓名人	變更姓名人
監護	監護人	監護人	更正姓名	更正姓名人	更正姓名人	更正姓名人
監護關係終止	監護人	監護人	更正姓名	更正姓名人	更正姓名人	更正姓名人
死亡	監護人	監護人	更正姓名	更正姓名人	更正姓名人	更正姓名人
死亡宣告	聲請死亡宣告之人	聲請死亡宣告之人	更正姓名	更正姓名人	更正姓名人	更正姓名人
死亡宣告撤銷	聲請撤銷死亡宣告之人	聲請撤銷死亡宣告之人	更正姓名	更正姓名人	更正姓名人	更正姓名人
繼承	繼承人	繼承人	更正姓名	更正姓名人	更正姓名人	更正姓名人
變更登記	原登記人	原登記人	更正姓名	更正姓名人	更正姓名人	更正姓名人
更正登記	利害關係人	利害關係人	更正姓名	更正姓名人	更正姓名人	更正姓名人
變更姓名	變更姓名人	變更姓名人	更正姓名	更正姓名人	更正姓名人	更正姓名人

戶籍法第三章登記之聲請內所規定的「戶籍登記」，應該稱為「戶籍變動登記」：指全戶的分合或登記脫漏（須設籍），全戶登記重複（須除籍）以及全戶屬籍地的變更（須轉籍或遷徙），或個人在戶籍上登記脫漏（須設籍）或重複（須除籍）以及個人國籍的取得（須設籍）或喪失（須除籍）而言；

「人事登記」是指個人身份的得失或變更而言。個人身份的變更，有時也影響到個人屬籍地的變更（如婚嫁、離婚、被認領、被收養等等）。這是戶籍法規定的戶籍登記與人事登記的大概分別。所以我們不能單稱「人事登記」，而須稱「戶籍及人事登記」。至於登記的目的及其在民法上的重要性，是在確定全戶與個人的屬籍與身份。關於這層，我們談戶籍行政的人，是絕對不可忽略的。戶籍法所規定應行登記的人口，因為只限於常住人口或稱法定人口，是把短時往來的流動人口如雇傭工及離家就業求學等項略而不記的。

至於新訂法規草案中的戶口異動登記事件，已較原來保甲制度中的戶口異動登記種類為多，計有十四事項，其名稱如左：

- 一、嫁娶。
- 二、除撤本戶。
- 三、人口離戶，如家屬外往客人辭別員工解雇生徒解散等。
- 四、死亡。
- 五、設立新戶。
- 六、人口入戶，如家屬來歸客人寄居員工聘雇生徒加入等。

戶籍人事查記事件比較表

轉籍	法律規定者		各地實際辦理者									
	戶籍法	人事登記暫行條例	修正戶籍法	川黔湘浙	江寧實	新都實	首都警	青島市	上海市	北平市	廣西省	雲南省會
	暫行條例	登記辦法	戶口異動查報條例	粵等省	驗縣	驗縣	察廳	警察局	警察局	警察局	警察局	警察局
								遷出				

- 七、出生。
- 八、死產。
- 九、收養。
- 十、離婚。
- 十一、認領。
- 十二、死亡宣告。
- 十三、因繼承而發生人口異動。
- 十四、因監護而發生人口異動。（見異動條例第四條）

前面所列的戶口異動登記事件或各地警察局所辦的人事登記，都着重於查記現住人口的往來及其住居處所着落地，而不把確定屬籍與身分視為重要的。這在檢查奸宄及明瞭人口動態起見，自然也相當重要。因此，以後的登記戶口辦法，在個人的意見應兩者兼顧，再決定其應行查記的事項。這在前面所述寄居人登記項內，已包括進去。要決定其應行查記人戶變動的種類，我們應將每次中央所頒的法規和各地實際所辦理的作一個比較，茲列表如下：

重 慶	離 婚	結 婚 銷 婚	結 婚		養 終 關 止 保 收	收 養	認 領	死 產	出 生	除 籍	設 籍 分 居	遷 徙
			婚 姻						出 生		分 居	遷 徙
			婚 姻						出 生			遷 出 入
監 護	離 婚		嫁 娶			收 養	認 領	死 產	出 生	本 除 戶 撤	新 設 戶 立	
									出 生			遷 出 入
			婚 嫁			收 養			出 生		分 居	遷 徙
	離 婚		結 婚						出 生	舊 撤 戶 去	新 創 戶 立	遷 徙
			婚 嫁			收 養		死 產	出 生		分 居	遷 徙
			婚 嫁			收 養			出 生	絕 戶	分 居	遷 移
			婚 嫁			收 養			出 生		分 居	遷 徙
			婚 嫁			收 養			出 生		併 分 居	遷 移
監 護	離 婚		結 婚	撫 養		收 養			出 生			遷 出 入
	離 婚		結 婚						出 生		分 居	遷 徙

案草想法政戶的訂新央中評 1 2

					姓 變 名 更	登 更 記 正	登 變 記 更	繼 承	告 死 撤 亡 銷 宣	宣 死 告 亡	死 亡	係 置 終 護 止 關
				失 蹤				繼 承			死 亡	
											死 亡	
			人 人 口 離 戶 戶					繼 承		宣 死 告 亡	死 亡	
											死 亡	
				失 蹤				繼 承			死 亡	
			變 人 動 口								死 亡	
	辭 僱 退 用	張 營 閉 業 歇 開	他 來 往 住	失 蹤				繼 承			死 亡	
	辭 雇 退 用	張 營 閉 業 歇 開	他 來 往 住	失 蹤				繼 承			死 亡	
	辭 雇 退 用	張 營 閉 業 歇 開	他 來 往 住	失 蹤				繼 承			死 亡	
增 公 減 共 丁 處 口 所	減 住 丁 戶 口 增	增 鋪 減 戶 丁 工 口 廠	往 來	失 蹤				繼 承			死 亡	
				失 蹤				繼 承			死 亡	
			旅 旅 歸 行	失 蹤				繼 承			死 亡	





事		登		記		簡		要		說	
結	婚	監	護	死	亡	死	亡	宣	告	繼	承
凡有結婚者，須領取結婚登記證書，連同證明書類請登記。如結婚無效而撤銷者，須領取撤銷結婚登記證書，連同判決書原本呈請登記。	凡有離婚者，須領取離婚登記證書，連同證明書類請登記。	凡有未成人或禁治產人，設置監護人或更換監護人者，均須領取監護登記證書，連同證明書類請登記。如監護關係終止者，須領取監護關係終止登記證書，亦連同證明書類請登記。	凡有死亡者，須領取死亡登記證書，連同證明書類請登記。	凡有死亡宣告者，須領取死亡宣告登記證書，連同判決書原本呈請登記。如死亡宣告撤銷者，須領取撤銷死亡宣告登記證書，亦連同判決書原本呈請登記。	凡有繼承者，須領取繼承登記證書，連同證明書類請登記。	凡戶籍或人事之登記，有須變更或更正者，須領取變更更正登記證書，連同證明書類請登記。	凡依修正內政部審核更名改姓及冠姓規則而更名改姓或冠姓者，須領取變更姓名登記證書，連同證明書類請登記。	凡有個人暫時來往，來往者他往，或本縣市住戶內有人外出服務求學及服兵役，均須領取來往報告表或他往報告表報請登記。惟來往人無久居之意思者，免予報告。	凡有失蹤者，須領取失蹤報告表報請登記，如失蹤者有下落或尋獲時，須領取回籍報告表報請登記。		

明	附
一、人民如有上列登記事件，須向住居所在地之鄉鎮公所戶籍處登記。在本縣境內遷居者，須向新遷地之鄉鎮公所戶籍處登記。	二、登記之期間，一律限定為五日以內，逾期者依戶籍法處罰。
三、各種登記證書，可直接向鄉鎮公所戶籍處或保甲長免費領取。	四、人民登記事項如有疑問，可直接至鄉鎮公所或縣政府戶籍室詢問。

新訂法規草案的目的，照李宗黃先生所說，是在「充分顧及各方面的需要」，這是很對的，我們知道，戶籍不過是一種行政上的工具，當然以供其他方面的應用為目的。但應用不只限於人口統計方面。而且在應用戶籍的方法上，統計機關之利用戶籍統計，祇須有準確的數字以資分析研究就夠了。所以應用戶籍，其他方面反而極多，最重要的如兵役、司法、警察、遺產稅、衛生等。若舉其方法，兵役方面，戶政機關應於每年徵召適齡壯丁期間，造具壯丁名冊，送交兵役機關按冊辦理抽籤及征召；司法方面，如遇人民訴訟事件，需調查人民之屬籍與身份時，應託由戶政機關查訴訟當事人之戶籍；警察方面，戶政人員須於平時查訪人戶變動事件時，將形跡可疑之無業遊民流氓以及非法生活者，祕密登記在另一種卡片上，以供警察參考；遺產稅方面，戶政機關如遇家長死亡及財產繼承之登記事件，應即通知徵收遺產稅機關，以資查核而免漏稅；至於衛生方面，則更為重要，戶政機關非但隨時要把生死統計供給衛生行政當局，以資公共衛生設施的張本，而且應隨時把死亡登記事件，通知當地衛生機關，以便撲滅傳染病。若依照上述的應用範圍，則照部章所定的登記種類，始能應用而不致有所偏重。至於應用的方法，須視應用時的便利，再規定其手續，於此不多贅。

#### 四、聲請的手續及期限

聲請的手續和各種登記事件的聲請期限，在戶籍法第三章內本規定很詳，計分通則、戶籍登記之聲請及人事登記之聲請三節，共有六十七條之多，幾佔該法的二分之一強（戶籍法全文共一百三十二條）。戶籍法內所規定登記的聲請部分，除了聲請時的手續和期限之外，大部分都是列舉應辦明的事項。聲請事件應辦明的事項，在人事登記暫行條例（十八年一月二十五日內政部公佈）和異動條例內都不詳細列舉於條文之內，所以在條文數量方面看，前者見得非常的繁複，而後二者見得似乎簡單容易。其實如果細細的加以一番研究，同時在法律性質的觀點上看，作者覺得戶籍法所規定的聲請手續並不麻煩得可怕。話雖如此，問題當然還是有的。不過在作者所想的解決方法，不是在聲請手續，而是先要解決登記的程序。但是若講到登記的程序應如何合理化的問題，又牽涉到戶政的機構問題。關於這一個問題，作者在下一節內再詳加論述。這裏我們仍先研究戶籍法和新訂法規草案中的聲請或報告部分。

戶籍法內所規定的聲請部分，是相當的繁。但是繁在什麼地方？是不是必要？茲參考該法原條文的規定，分類歸納說明如下：

第一類 戶籍登記

- 一、轉籍——(1)一戶由外縣市轉入本縣市。(2)一戶由本縣市轉往外縣市。須向原籍地領取轉籍證明書，向原籍地或新籍地之戶籍主任聲請登記，聲請期間為轉籍前五日內。(原戶籍法施行細則第二十條)
- 二、遷徙——(1)一戶在同一縣市内由一鄉鎮坊遷徙於他鄉鎮坊。(2)一戶在同一鄉鎮坊內遷徙（此項在戶籍法內未有規定，係作者加入的），向原鄉鎮坊之戶籍主任聲請登記，聲請期間為遷徙前五日內。
- 三、設籍——(1)因聲請之遺漏或其他事由致一戶或家屬無本籍，須有監督官署許可書或判決書原本，向設籍地之戶籍主任聲請登記，聲請期間為許可之日起十五日內。(2)取得國籍或回復國籍，須有取得國籍或回復國籍之許可書原本，向設籍地之戶籍主任聲請登記，聲請期間為許可之日起十五日內。

復國籍之許可書原本，向設籍地之戶籍主任聲請登記，聲請期間為許可之日起十五日內。(3)分戶或其他原因創設新戶，向設籍地之戶籍主任聲請登記，聲請期間為創設新戶之日起十五日內。

四、除籍——(1)發生復本籍，須有監督官署許可書或判決書原本，向除籍地之戶籍主任聲請登記，聲請期間為許可之日起十五日內。(2)喪失國籍，以內政部之許可書視為除籍登記聲請書，當事人不必自行聲請登記。(3)一戶消滅，以該戶最後死亡者死亡登記之聲請視為除籍之聲請。

第二類 人事登記

- 一、出生——(1)子女之出生，向出生地之戶籍主任聲請登記。在行駛之火車、長途汽車或電車飛機中，或不備航行日記簿之船舶中出生者，以其母之到着地視為出生地，聲請期間為出生之日起一個月內。(2)在船艦航行中出生之子女，船艦長應於二十四小時內選定證明人，記載出生登記應辦事項於航行日記簿，並記載證明人之姓名職業及本籍，與證明人同行簽名。船艦到中國口岸時，船艦長應將關於出生之航行日記簿原本，送交於其地之戶籍主任。船艦長到外國口岸時，應送交所任屬之中國使領館領事館，送經外交部轉咨內政部，發交出生者之父母本籍地之戶籍主任。送交期間為船艦到達中國或外國口岸時起二十四小時內。(3)發見棄兒，由發見人或接發見報告之警察官署於發見時起二十四小時內報告發見地之戶籍主任。戶籍主任應將發見經過及領受人關係事項作成筆錄。(4)棄兒之父母承領棄兒，須有監督官署或司法機關之許可書原本，向原登記地之戶籍主任聲請變更登記，聲請期間為許可之日起十五日內。(5)否認出生子女，須有確定否認之判決書原本，向原登記地之戶籍主任聲請變更登記，聲請期間為判決之日起十五日內。(6)未聲請出生登記而已死亡之子女，向出生地之戶籍主任聲請出生及死亡之登記，聲請期間為死亡之日起七日內。(7)死產（出生時無氣息者，懷胎未滿六個月而流產者，不必聲請登記。）向死產地之戶籍主任聲請登記，聲請期間為死產之日起一個月內。

二、認領——(1)生父認領非婚生子女，依遺囑為認領時，應附具遺囑原本；依判決確定認領者，應附具判決書原本，向認領人住所所在地之戶籍主任聲請登記，聲請期間為認領之日起一個月內；依遺囑為認領時，遺囑執行人自就職之日起十五日內；依判決確定認領時，起訴人自判決確定之日起十五日內。(2)認領未出生之子女同上。(3)認領後出生子女之死產，向認領登記原聲請地之戶籍主任聲請死產登記，聲請期間自知悉之日起十五日內。

三、收養——(1)收養他人之子女為養子女，向養父母本籍地或寄籍地之戶籍主任聲請登記，聲請期間為收養之日起一個月內。(2)養父母與養子女終止收養關係，依判決終止收養關係者須附具判決書原本，向原收養登記地之戶籍主任聲請登記，聲請期間為收養關係終止之日起一個月內。

四、結婚——(1)結婚，由法定代理人同意者，須附具法定代理人同意之證明書，向結婚時住所所在地之戶籍主任聲請登記，聲請期間為結婚之日起十五日內。(2)撤銷結婚，須有結婚無效事由之證明書及判決書原本，向原結婚登記地之戶籍主任聲請登記。聲請期間為判決確定之日起十五日內。

五、離婚——如兩願離婚者，須有兩願離婚之書面原本，如依判決離婚者，須有判決書原本。如應得法定代理人之同意者，須有法定代理人同意之證明書，向離婚時當事人住所所在地之戶籍主任聲請登記，聲請期間為離婚之日起十五日內。

六、監護——(1)未成年人或禁治產人之設置監護人，須有證明書，向受監護人本籍地或寄籍地之戶籍主任聲請登記。聲請期間為監護開始之日起十五日內。(2)更換監護人，須有證明書，向原監護登記地之戶籍主任聲請登記。聲請期間為監護開始之日起十五日內。(3)監護關係終止，向原監護登記地之戶籍主任聲請登記，聲請期間為監護關係終止之日起十五日內。

七、死亡——(1)死亡，向死亡地或死亡者本籍地或寄籍地之戶籍主任聲請登記。在行駛之火車長途汽車電車或飛機中，或不備航行日記簿之船舶中死亡者，得於到着地為死亡登記之聲請，聲請期間為知死亡之日起七日內。(2)在船艦航行中死亡，船艦長應於二十四小時內選定證明人，記載死亡登記應開事項於航行日記簿，並記載證明人之姓名職業及本籍，與證明人同行簽名。船艦到中國口岸時，船艦長應將關於死亡之航行日記簿原本送交於其地之戶籍主任。船艦到外國口岸時，應送交所在之中國使館或領事館，送經外交部轉咨內政部，發交死亡者本籍地之戶籍主任。

(3)執行死刑，由行刑公務員向行刑地之戶籍主任為死亡之通知(通知期間於戶籍法無規定)。(4)在監獄內死亡(以無人認領者為限)，須有證明書或檢驗筆錄，由監獄管理人員向監獄所在地之戶籍主任為死亡之通知(通知期間於戶籍法無規定)。(5)水災火災或其他事變而死亡，由調查災難之公務員向死亡者本籍地之戶籍主任為死亡之通知(通知期間於戶籍法無規定)。(6)本籍不明之人或不能認識人之死亡，須有司法機關檢驗筆錄原本，由該管警察官署或自治機關或同管人或死亡時所在之房屋或土地管理人或經理殮葬之人先報告該管司法官署派員查驗，並通知死亡地之戶籍主任，通知期間為死亡之日起七日內。

八、死亡宣告——(1)失蹤人由法院宣告死亡，須有判決書原本，向死亡宣告者住所所在地之戶籍主任聲請登記，聲請期間為判決確定之日起十日內。(2)死亡宣告撤銷，須有判決書原本，向原死亡宣告登記地之戶籍主任聲請登記，聲請期間為確定判決之日起十日內。

九、繼承——繼承人有遺囑或判決書原本，向被繼承人本籍地或寄籍地之戶籍主任聲請登記，聲請期間為知悉其得繼承之時起二個月內。

第三類 變更更正及變更姓名登記

一、變更登記——須有監督官署許可書或判決書原本，向原登記地之戶籍主任聲請登記，聲請期間為自許可之日起十五日內。

二、更正登記——須有監督官署或司法機關之許可書或判決書謄本，向原登記地之戶籍主任聲請登記，聲請期間，依判決確定者，為自判決確定之日起一個月內（因許可聲請更正登記之期間，於戶籍法無規定）。

三、變更姓名——須有內政部許可書謄本，向當事人本籍地或寄籍地之戶籍主任聲請登記，聲請期間為許可之日起十五日內。

戶籍法規定各種登記的聲請手續，概如前面所述，現在且看異動條例內所有關於報告手續和期限的辦法：

甲、種類與期限——戶口異動應行查報之事項與報告之期限如左：

一、嫁娶於三日前報告。

二、除撤本戶於二日前報告。

三、人口離戶，如家屬外往、客人辭別、員工解雇、生徒解散等，於三日

日前報告。

四、死亡即日報告。

五、設立新戶於三日內報告。

六、人口入戶，如家屬來歸、客人寄居、員工聘雇、生徒加入，於三日

內報告。

七、出生於三日內報告。

八、死產於三日內報告。

九、收養於十五日內報告。

十、離婚於十五日內報告。

十一、認領於十五日內報告。

十二、死亡宣告自判決之日起於十五日內報告。

十三、因繼承而發生人口異動時於十五日內報告。

十四、因監護而發生人口異動時於十五日內報告。

前項第二款及第三款應行查報之事項，如其存續期間在七日以內者，得免予報告。（第四條）

乙、查記事項——戶口異動查報時，應查記左列各項：

一、戶長姓名與營業組織或公共處所名稱。

二、異動人口與戶長之關係。

三、性別。

四、實足年齡與出生年月日。

五、已婚未婚或離異。

六、是否識字與何校畢業。

七、從業或辦事處所與所任職務。

八、本籍寄籍或國籍。

九、異動事由日期與往來地點等。

遇有特殊行跡或行動得附記之。（第六條）

丙、查報人與受理人——查報人與受理人之手續如下：

一、戶長、戶長或其代理人對於本戶人口異動有隨時報告甲長之義務（第八條）。

戶籍或人事變異事項各該家長或聲請義務人有隨時依法自行聲請登記之義務（施行細則草案第八條）。

二、甲長、甲長應隨時查明甲內戶口之異動事實報告保長或國級警員（第九條）。

甲長至少每五日應查詢各戶一次（第十六條）。

三、保長或警員、保長或警員遇有戶口異動時應辦理左列手續（中略）

遇有關係戶籍與人事事項，應通知或代轉家長或聲請義務人填具戶籍人事登記申請書，經家長或聲請人簽名後，送由鄉鎮公所（第十

條）。施行細則草案第八條同樣規定保長每於填發戶口異動證時，遇

有關係除籍或人事變異事項，應同時通知或代轉家長或聲請義務

務人填具戶籍及人事登記申請書，經具簽名後，送鄉鎮公所。保長或

警員至少每十日應抽查各甲一次，每甲至少抽查三戶（第十六條）。

四、鄉鎮公所或同級警署、鄉鎮公所警衛股或同級警署將各保戶口異動

報告表登人鄉鎮戶口異動冊（第十一條）。鄉鎮公所戶籍人員每次

收到戶籍及人事登記聲請書時，應即分別本籍寄籍登人戶籍登記簿或人事登記簿。將登記號次註於聲請書上，並於簿內之頁與聲請書加蓋騎縫印後，將原聲請書發交保長辦公處（施行細則草案第十條）。

前引新訂法規草案中的聲請手續，若與戶籍法所規定的相比較，在表面上自然以新訂法規草案中的辦法比較簡單，但在這裏作者先提出兩點：一、我們要辦戶籍，就不能不顧到這是屬於確證人民屬籍身份的登記程序，因此手續上就不能不相當麻煩，是需要附連各種證明文件的。二、作者也承認在人民方面的手續，應求再簡單些的必要，但要使人民方面的手續簡單化，須要在行政機構和處理登記的程序上設法要求合理化與科學化。關於這些問題作者認為應包括在登記程序內，這裏姑先舉出一個例子，指出新訂法規草案中的辦法並不很嚴密：就是異動條例第四條第一款，所謂「嫁娶於三日內報告」，這就表明男女兩方都須報告。又如施行細則草案第十二條規定：「戶之全部或一部欲為戶籍法第四十四條之轉籍時，應向原籍縣市政府或治局之該管鄉鎮（鎮）聲請為除籍登記，應向移轉縣市政府或治局之該管鄉鎮聲請為設籍登記。欲為戶籍法第四十五條之遷徙時，應分別向原管及新遷鄉（鎮）同時聲請為變更登記。」照此原則，其他如認領、收養、離婚、監護、繼承等登記，都須兩方面報告，則在鄙意都不敢贊同。依戶籍法所規定的手續，是只須向單方面之戶籍主任聲請，並不必在男女兩方都聲請，而如何詳被登記人之原戶籍，作者以為應在登記程序內詳細規定。就這一件，已表示新訂法規草案中的人民報告或聲請手續，要比戶籍法所規定者為麻煩。同時在戶籍機關的受理聲請程序的進行中，究以何方之報告為合於戶籍法規定之程序，也有問題。總之戶籍法施行細則無論如何不可與戶籍法有衝突。可是施行細則草案和異動條例所規定的實在與戶籍法有不少衝突而不協調的地方，再從異動的報告要變為戶籍人事登記的聲請手續上看，填寫手續和方法也太費心思。現有保長辦公處人員，恐怕是一定不能勝任的。

其次說到聲請的期間一項，戶籍法規定的覺得太長，而在異動條例所規定的，又覺太短，在愚意以為最好能有一致的規定，以便人民記憶。（鄙人所草擬之「戶籍及人事登記簡要說明表」內，定為五日。）

最後把報告或聲請時所用的表式也提出來討論。照新訂法規草案中的辦法，「戶口異動證」、「戶口異動報告表」、「戶籍人事登記聲請書」、及「戶口異動報告表存根」四聯，是連印在一起的，辦法就是表式的樣不分登記類別，都是同一格式，由保長視人民異動的種類而在表內寫明報告登記的種類。目的好像是把聲請書或報告表的種類，減成一種，就以為是最簡單的報告辦法。這裏的問題，除了保長能否勝任將不同的聲請事項填入同一種表式之內一問題外，鄙意也不以為然。作者以為「簡單」二字，並不在表冊種類之減少而單用一種，就算簡單，而在製表技術是否高明，內容是否清楚，填寫時是否容易。

## 五、登記的程序

登記的程序，就是戶籍人員處理各種登記事件的手續。因為登記的種類繁多，而人戶的動態又有差別，所以處理各種登記事件的程序也就不一樣。關於這一項，作者認為是戶籍事務的重心，因此，對於這部分要說的語也最多，可惜在這一篇短文內，不能詳細敘述，只能簡短地指明其大概。

現在先說作者對於戶籍法的意見。

照戶籍法所規定，戶籍及人事登記簿是各備有正副兩本，正本存置於鄉鎮坊公所，副本存置於縣市政府，登記的事務是全由鄉鎮坊公所辦理的。其簡要程序大約如下：

(一) 戶籍主任收受關於戶籍及人事登記之各項書類後，應依本籍寄籍及應行登記事項之性質，分別登記於相當之登記簿。如因人事登記事項致戶籍有變更時，並應登記於相當之戶籍登記簿或通知該管戶籍主任。如本籍或寄籍有變更時，應通知關係戶籍主任為本籍寄籍之註銷或轉

籍之登記。

- (二) 被登記者非本籍人時，受登請之戶籍主任，應於登記後，即將登請書複本，分別送交其本籍地寄籍地之管轄戶籍主任。
- (三) 受理家長變更之登請時，應根據前家長之戶籍及其號數，並就變更事項，編訂新家長之戶籍，將前家長之戶籍註銷。前項新編戶籍之副本，應與原戶籍之註銷謄本送呈監督官署。
- (四) 受理轉籍設籍除籍之登請時，戶籍主任應依據登請書所載事項，編訂新戶籍，或記載其除籍事由於原戶籍而註銷之，以新戶籍之副本或註銷原戶籍之謄本送呈監督官署。轉籍登記原籍地之戶籍主任，於接受前項之登請書時，應記載其轉籍事由於原戶籍而註銷之，並將其謄本送呈監督官署。
- (五) 一戶僅有一人，因死亡或受死亡宣告而為絕戶者，戶籍主任應經監督官署許可，於該戶籍記載絕戶原因及年月日而註銷之，並將其註銷謄本，送呈監督官署。
- (六) 受理遷徙登請時，戶籍主任除將登請人之戶籍謄本送交新管轄區域之戶籍主任外，應記載其遷徙事由於原戶籍而註銷之，並將其註銷謄本，送呈監督官署。
- (七) 戶籍主任於登記後，應即按件分別謄寫於關係登記簿副本，送呈監督官署，送呈後應為備外登記時，由戶籍主任作成備外登記謄本，補送監督官署。(參考戶籍法第九十三、九十七、一百零一、一百零三、一百零四、一百零五、一百零六、一百零七及一百一十二條)

我們看了上面所引戶籍法規定的程序後，發現下面幾點事實：

- 一、登記簿正副本都由鄉鎮坊的戶籍主任負責登記，監督官署的縣市政府只不過負責保存副本之責而已。
- 二、登記簿除正副本之外，又有所謂謄本一種，而且在有些時候，監督官署接到的謄本是與副本重複的。

三、有關兩管轄區域的戶籍都須記載和註銷時，不論是本縣市的或外縣市的，都由戶籍主任直接通知其他關係戶籍主任登記，不轉經監督官署。

四、有關兩管轄區域的戶籍都須記載時，登請人祇須向一方面登請登記，不必兩方面都報告。

作者對於戶籍法所規定的登記程序，認為正副本的設置，是很好的，不過依作者過去的經驗，覺得鄉鎮戶籍人員實在不克負此麻煩責任，所以作者在鄒平採用兩級登記制，就是鄉鎮專員記載登記簿正本，縣市政府專員記載登記簿副本，還有關於兩管轄區域的戶籍都須記載和註銷時，由縣市政府負責通知(用通知註銷票)。不使戶籍主任之間發生直接通知關係，其目的在發揮集中管理的作用。同時在縣市政府內增設若干種表冊，以稽核登記的脫漏和錯誤，關於這一項作者在後面將提出兩種縣市單位處理登記事務的程序。

其次，討論新訂法規草案中的辦法。

新訂法規草案是採用三級四回登記制，就是保長登記戶口異動冊，鄉鎮公所或同級管所登記戶口異動冊和戶籍人事登記簿正本，縣市政府或設治局登記戶籍及人事登記簿副本。縣市政府或設治局的登記，是根據施行細則草案第三十四兩條的規定：「鄉鎮公所戶籍人員每屆月終應將本月內所為之戶籍及人事登記，依照本細則所規定之戶籍及人事登記報告表格式填製一份，於下月五日以前呈送縣市政府或設治局，縣市政府或設治局將戶籍及人事登記報告表審核無誤後，騰入戶籍登記簿及人事登記簿副本」。這是採取前江寧實驗縣的程序，也就是和戶籍法不相同的地方，或者也可以說是相當進步的地方。

新訂法規草案中有關兩管轄區域的戶籍都須記載和註銷時，是規定由兩方面的登請義務人各自報告的。這在前一節已經提到過，也是與戶籍法不相同的規定。作者認為最好的辦法，只須向一方面登請登記，而凡通知註銷和漏誤稽核，由縣市政府負責。這在前一節內也已說過，在這裏，他



者其體用出我自已所擬的縣中單位處理戶籍及人事登記的程序二種，分爲「通信網函寄法」與「電話網報告法」（以鄰平實驗縣爲例），以作本節的結論。同時本人理想中的縣市單位戶政機構，於此也可見其梗概。

一、「通信網函寄法」之登記程序

第一——管轄區域戶籍主任或戶籍員收受關於登記之聲請書類時，應即擊發受理聲請證明書。

第二——戶籍主任或戶籍員收受聲請書類後，應依登記事項之性質，分別登記於有關之人事登記簿及戶籍登記簿或寄居人登記簿（正本）。

如遇一件登記在本管轄區域內涉及兩戶之戶籍須作登記與註銷者，應將其關係之戶籍，登記註銷或除籍。

第三——戶籍主任或戶籍員於每件登記事件登記完畢後，即將原聲請書類或連同已註銷之除籍簿及其他附屬證明文件封入特製之專用「信封」內，即日送交縣市政府戶籍室。

戶籍主任或戶籍員發送聲請書類及其附屬文件時，應逐件登記於發送書類登記冊。

（管轄區域戶籍主任或戶籍員之事務至此已完畢，以下均屬縣市政府戶籍室之事務。）

第四——縣市政府戶籍室收發員（大縣市須專設一人，小縣可由助理員——即主管人之助手管理）收到各管轄區域送來之聲請書類時，須先依次登錄於收受書類登記冊，然後交給登記員。

第五——登記員接到收發員（或助理員）交來之聲請書類後，亦應依登記事項之性質，同樣登記於有關之人事登記簿及戶籍登記簿或寄居人登記簿（副本）（與第二條同）。

登記員如發現登記事項有錯誤時，應將錯誤事由記入查詢票，交收發員（或助理員）送交原戶籍主任或戶籍員調查之。

第六——登記員如遇一件登記涉及兩管轄區域或兩縣市之戶籍須登記

與註銷者，應填發通知註銷票交收發員（或助理員）即日送交關係戶籍主任或戶籍員或他縣市政府。

收發員（或助理員）發送通知註銷票時，須登錄於發送通知註銷票登記冊。

第七——管轄區域戶籍主任或戶籍員收到縣市政府戶籍室送來之通知註銷票後，應依該票所通知事項，登記於有關之戶籍登記簿並註銷之。如因註銷全戶而除籍者，即將註銷之除籍簿送交戶籍室。

第八——戶籍室登記員接到之登記事件，遇有註銷全戶而除籍者，則與戶籍主任或戶籍員送來之除籍簿正本核對無誤後，即填寫收除籍簿正本證，交收發員（或助理員）送交原戶籍主任或戶籍員。

收發員（或助理員）發送收除籍簿正本證時，須依照除籍簿正本及該證之關係項目，依次登錄於收除籍簿正本紀錄冊，然後將正副本除籍簿分別彙存。

第九——登記員將每件登記在人事、戶籍或寄居人登記簿登記完畢後，須依次記載於戶口變動暫行登記冊，以備在每日登記工作結束時，依冊一一口頭報告於統計員（大縣市須專設一人或數人，小縣可由助理員管理）。

第十——統計員（或助理員）每日根據登記員之口頭報告，將所有登記事件，逐件記載戶口增減數字於逐日戶口數變動冊。同時並將每日各管轄區域之登記總件數記入每日各管轄區域登記數目統計表，交戶籍室主任審核。

二、「電話網報告法」之登記程序（以鄰平實驗縣爲例）

第一——鄉學戶籍處戶籍主任收受關於登記之聲請書類時，應即擊發受理聲請證明書。

第二——鄉學戶籍處戶籍主任收受人民之聲請書類後，應依登記事項之性質，分別登記於有關之登記簿正本，如遇一件登記在本鄉學區域內涉及兩戶之戶籍須登記與註銷者，應即將其關係之戶籍登記簿註銷或除籍。

第三——戶籍主任於每件登記事件登記完畢後，應即依照聲請書所載事項，用電話報告於縣政府戶籍室之統計員。

第四——統計員接收戶籍主任之電話報告時，應用統計員收錄電話登記用紙，製成筆錄，然後在有備之登記簿副本上，作同樣之登記。

第五——統計員接到之電話報告登記事件，如有涉及兩鄉學區域之戶籍須登記與註銷者，應即填寫通知註銷票，亦在當日用電話通知關係戶籍主任。

戶籍主任接到統計員之電話通知註銷時，亦用通知註銷票填寫，然後在有關之戶籍登記簿正本上登記註銷。如因註銷而除籍者，須將除籍簿送交戶籍室。

第六——統計員接到之登記事件，如遇有家長更換或其他原因致全戶除籍者，應即填寫收除籍簿正本證，連同除籍簿交於助理員，助理員於戶籍主任送來除籍簿正本時，與副本核對無誤後，然後將收除籍簿正本證交於戶籍主任，並將正本除籍簿分別保存。

助理員應電催戶籍主任繳送聲請書及除籍簿正本。戶籍主任至少每半月來戶籍室繳送聲請書及除籍簿一次。

第七——統計員於每件登記事件登記完畢後，須逐件記入戶口變動暫記冊，於每日登記工作結束時，依冊一一口頭報告於助理員，分別記載戶口增減數字於各村莊之逐日戶口數變動冊；再將每日各鄉電話報告登記之總件數及統計員收錄電話登記用紙之起迄總數，記入每日各鄉登記數目統計表，交戶籍室主任審核。

鄉平實驗縣戶籍室之統計員，係專司登記事務，助理員則兼司收發與統計稽核事務。

人口稠密行政辦理完善之市，或於交通便利電話裝設完備之縣，宜用電話網報告法，否則宜用通信網函寄法。兩者之中，以通信網函寄法似適於國內多數之縣份，電話網報告法，則須有較好之設備方可採用。

以上兩種程序，也不過籠統舉出其要綱，所有表冊，因篇幅有限，恕不附錄。在實行時，須視登記種類之不同而異其記載程序，這裏限於篇幅，也不能把每種登記的程序都列舉出來。

總之，在目前毫無戶政根基的時期，無論如何，須增強縣市政府的統制力量，發揮縣市集中管理的作用。其運用靠組織，成功賴人員，當局如能致力於此，戶政成功乃可有期；否則，希望極少。

### 六、登記的稽核

登記的稽核，可分兩方面來說：其一是稽查人民的聲請或報告有無脫漏和詐偽，其二是稽核登記人員的登記有無錯漏。關於前者在戶籍法第三十九條第二項規定：「戶籍主任查有不於法定聲請期間聲請者，應定相當期間，催告其聲請義務人聲請之」。其最後補救辦法，是採用戶籍法第七章第一百二十四、一百二十五、一百二十六及一百二十七條的罰則，處以五角以下、一元以下、二元以下、三元以下及一年以下之徒刑或五十元以上五百元以下之罰金。這在施行細則草案第十八條亦曾加以註明。在新訂法規草案中，因為查報的責任都實之於保甲長，所以在異動條例採用三個步驟和層級連帶處罰法。規定的辦法是這樣：「凡戶口發生異動而戶長或其代理人未行報告者，第一步由甲長加以勸導，限期報告；第二步由保長加以警告；若再不遵辦者（即用第三步）由鄉（鎮）長視情節輕重處一角以上十元以下罰鍰或易處一日以上十日以下課役。倘戶口發生異動而仍不遵報告者，其處罰遞加十分之一，一甲之內經抽查之後發覺有三戶以上失實者，該甲甲長應受處罰，每戶以一角計算。如經連續抽查三次均正確者，該甲甲長應受獎勵，倘一保內有三分之一以上甲長受獎勵者，保長或警員應連帶受獎勵，倘一鄉（鎮）內有三分之一以上保長或警員受獎勵者，鄉（鎮）警衛或警察人員應連帶受獎勵」。

異動條例所規定的辦法，自較戶籍法為嚴密而進步，但問題卻不在網

則規定的完善，而是在執行罰則的人員不能依法照辦。

在這裏作者要提出一個事實，就是在辦理戶籍行政之始，人民毫無習慣。有三分之二的異動事件不報，恐怕還是成績較好的地方。熱心的戶政人員作調查更正的時間已夠忙碌，那裏還有暇執行罰則。（實在罰不勝罰，不備的話，將來看事實。）所以作者主張罰則是要執行的，但不能一開始即實行，獎勵可以不必，因為對於保甲長非物質的獎和官話式的懲，已經司空見慣。作者主張執行罰法，也要來上一個三年計劃：第一年由政府努力宣傳勸導，完全用教育功夫，不施行罰則，第二年只處罰不依法聲請的公務人員和知縣份子，第三年才對全體人民有不報者，都依法加以處罰。

其次談到稽核戶政人員的登記部份，這一層作者自備曾用過一番心思，在前一節內所提出的兩種登記程序中，都有所謂「逐日戶口數變動冊」和「每日各鄉鎮登記數目統計表」的設置，其目的第一在隨時求知戶變動的數目和全縣市戶口的實數，第二就在稽核登記的漏誤。這個方法的運用，也非常簡單，在靠縣市戶政主管人員的用心而已。縣市戶政主管人員，每日應查閱「逐日戶口數變動冊」和「每日各鄉鎮登記數目統計表」，用統計的數學的方法計算全縣市戶口變動的數字，隨時飭戶籍人員舉行抽查或覆查。（縣市政府應專設巡查人員，由戶政主管人指揮，繼續不斷的勵行抽查及指導覆查。）

談到這裏，我們不能不認識「考核」的工作是一切行政的重要項目。辦理戶籍，其本身是在求精確，所以最需要考核。同時，戶籍的登記，一般統計學家常比之於記賬，所以作者就聯想到現代的簿記學和會計學既有很科學的方法供稽核，那末辦戶籍，自然也可以有一套相似於簿記會計的科學方法，換句話說也可以創造一套足資稽核登記事項之錯誤或脫漏的工具。從而作者又想到所謂辦理戶籍的科學方法，應該是一個能夠稽核登記戶口的錯誤和脫漏的方法。這方法並不很簡單，有了機關的組織和人員也

不行，還須一套嚴密完善的工具。作者試用過的工具，也就是上述的逐日戶口數變動冊和每日各鄉鎮登記數目統計表。（這兩種冊表的用法，這裏不細講。）

其次講到省與中央的戶政機構，我想以後的戶政事務，其設計和總監督的工作在中央，訓練工作在中央和省各有一部份，辦理的機關在縣市和鄉鎮，而且縣市和鄉鎮應該是整套機構的兩層，保甲最多負協助備報的責任，所以縣市單位的戶籍辦法，應該是以後設計戶政的目標。

### 七、保甲編整事項

在劃區區內各縣編查保甲戶口條例內，是把保甲的編組和戶口的調查溶而為一的，在新訂法規草案中，保甲編組和登記戶口兩項事宜，已不訂在同一法規裏面，而是根據戶口的登記及其變動來編組保甲，並隨時加以調整的。故保甲的編整，已沒有繁複的規定，這也是一項相當進步的辦法。

這裏我們說一說保甲的性質及其所謂編整的事務。

保甲在「縣各級組織綱要」中已明白規定為鄉鎮中的編制，當然所謂保甲中，都沒有一定的區域，應隨戶口的變更而加以變更或調整。這一項保甲編整事務，也應歸於戶籍人員辦理。在作者的意見，最好是由縣市政府辦理戶籍的部分，設置保甲編制卡片或活頁冊（戶籍登記簿也應用活頁裝訂，施行細則草案第六條規定「每簿一百頁」一項，作者也不以為然，因實行時實在有問題），根據各鄉鎮轉報上來的戶的變動登記事件，參考各鄉鎮的詳細地圖和門牌號數，隨時加以擴充、改隸或改編，並隨時通知戶籍主任並轉知登請戶籍轉遷的家長，飭知其所隸屬之保別和甲別。

作者對於保甲的看法，認為保之編制，比較的要有些區域性，就是照著縣各級組織綱要之限制，將自然單位區域編為一保，除非在此單位內戶籍增加到有兩保時再劃開，而絕不可將自然地段硬加割裂，以免失去地

方原有區域的自然性。至於在繁華的都市和大鎮市中，作者以為不必編組保甲，這並不是隨便想的，都是根據和許多縣長們的談話和實地考察或經驗所得而才說這些話。（本文不專論保甲，至此為止。）

### 總結

新訂戶政法規草案的內容和作者個人對於它的見解，大略已在上面各節中評述過了，現在總結上文，提出幾點意見，作為本文的結論。

（一）法律方面，應採用單行制度，戶口普查條例本屬於國勢調查中人口統計部分，在此不加申論。戶口異動查報條例作者以為與戶籍法相重複而紛歧，應予取消。因為該條例內所規定的異動事項，除了人口的往來寄居事件之外，與戶籍法實無二致，所以作者主張把人口往來事件歸入於戶籍法，而戶籍法必須根據法理、事實和需要加以修正，（還有人主張不用「戶籍法」三字當另議。）戶籍法施行細則必須與戶籍法無衝突失調之處，目前的草案作者認為也不妥當。至於要修正戶籍法時所值得考慮的問題，包括機關人員，聲請手續和登記程序三項最重要，機關人員和聲請登記的程序須簡單而嚴密，登記種類則須徵求民法學者的意見俾於確證人民屬籍身份方面可以顧到，不宜單側重一方面的應用，也不必過於遷就社會事實。同時作者又不贊成採用所謂過渡時期辦法，但可視各地實際情形而分期推行，全國不必同時實行，因為中國幅員太大，地方情形太懸殊，實在不能一蹴而就。

（二）機構方面，須視實際需要和財政情形而建立。縣市及其以下的鄉鎮公所是直接辦理戶政的機關，縣市政府且須負積極監督的責任，所以作者主張縣市政府應單獨設立戶政科，鄉鎮公所應設立戶政股。省這一級，如照目前的省區及其事業，似有成立戶政局的必要，中央這一級，在推行之始在內政部分司內辦理也無不可，但在必要時，似乎應在內政部之下設立戶政總局，好像交通部之下的郵政總局一樣。這些問題，當局似乎

應值得考慮。

（三）推行步驟方面，作者主張採用三段計劃，即分實驗方法、培育人才和普遍推廣三個步驟。現在戶政的問題，並不在法律的繁簡，而在方法和人材，人材也不難訓練，但訓練人才先須要有成法，現在方法還沒有，訓練人才當然是句空話。

（四）戶籍的應用方面，須與其他行政機關（如司法、兵役、教育、警察、統計、土地、遺產稅、衛生、外交僑務等）密切聯繫，儘量應用。至於應用的方法，即戶政機關如何通知其他機關，如何與其他機關取得聯繫，其他機關又如何查詢有關人員的戶籍登記事項，須規劃出一套詳密的辦法和一套查詢的通知書出來，這樣戶政的效用才能發揮，戶籍的記載和統計也自然而然的日臻於精確。

（註一）中央訓練團二十九年一月編印的縣各級組織綱要及地方自治參考材料一書內，有三十六條的修正戶籍法施行細則草案一種，係內政部在二十八年十一月間所擬的。但本文所評者，係縣政計劃委員會所擬的，這從李宗黃先生的勸縣制與戶口一文內，也可以看出。

（註二）原文見二十九年八月二十一日至二十三日東南日報。

（註三）所謂保甲編整條例已經行政院已於二十九年八月六日第四七六次會議通過，正式名稱各縣保甲編整辦法。同時並通過非常時期重要城市戶口查報登記暫行辦法。

（註四）戶籍法第十四條規定：戶籍主任應依據戶籍登記簿人事登記簿，分別編造各項統計季報及統計年報，呈送監督官署，（中略）監督官署接到前項報告後應即編造關於全縣市之分類統計季報及統計年報各二份，呈送民政廳，由民政廳以一份存查，一份轉呈內政部。直轄行政院之市，應依前項規定編造統計季報及統計年報咨送內政部。（下略）（註五）見商務出版法律大辭書上冊第三二五頁本籍條。

二十九年雙十節脫稿於國立中正大學

## 曲阜之世職知縣

周蔭棠

### 引言

在封建專制時代，孔子地位，愈久而愈隆崇。正統學說之尊嚴，君主提倡之熱烈，人民信仰之普遍，二千餘年以來，支配中國之思想政治社會各方面，直接間接，無不至深且巨。就縣政史言之，其影響所及，亦有足令人注意者，即在整個中國之地域，獨有一縣而行特殊之制度，歷無數朝代之變遷，獨有一家而不更易其職守，蓋所謂曲阜之世職知縣是也。在舉國久行郡縣制度之時，獨饒有封建制度之意義焉。前代縣制，約有二大特徵：曰普遍性，曰永久性。無論何縣，其規章一律由朝廷所定。既定之後，經歷年月，不得輕率變更。此二者良善與否，爲另一問題，而在歷史上固已成爲事實，其有例外之縣者：一、順天府之大興宛平縣，以京畿爲首善之區，其知縣品秩服章，視外縣加一等，以示優異，而便緝捕。(註一)二、奉天府之承德縣，以其爲滿人發祥之地，職掌官級，與京縣等(註二)。其補授初亦無種族條件之限制，後乃定爲所有州縣官員，皆爲滿缺，不得開列漢員。(註三)三、土縣。西南西北邊境土官，例得承襲，其管理方法，轉屬系統，皆與流官有別，雖受命朝廷，僅予以羈縻而已，非可悉以內地郡縣法治之。(註四)以上三者，皆以地位特殊，因時制宜，不得不然。非若曲阜孔氏，在『天下州縣皆用流官』統一之局中，而獨以大聖之子孫，憑歷史關係，私土子民，歷久不廢，且有如許之勢力也。(註五)此種縣制中之殘餘封建制度，綿延迄於清乾隆二十一年，始毅然革除，廓然肅清，不可謂非一快事。願以吾國社會素尊孔之故，官書記載，頗多粉飾，著筆之際，輕輕帶過，甚至將此事之年代及改革後之官品錯記，以訛傳訛。(註六)孔氏子孫，保宗族之榮譽，僑皇帝之威福，尤多深諱之處，既

不欲明言之，復不敢不曲言之。故關於向來世職知縣之弊端，及此次改革之緣起，語焉不詳，莫明究竟。今幸清故宮所藏檔案印行，乾隆之密牘，衍聖公及山東巡撫之奏摺皆可見，(註七)雖不完全，然覩茲密件，再以官書正史私著，互相參證，於是向之遺諱之處，漢飾之辭，真象畢露，而此根深日遠之一大案，先後經過，乃大白於世焉。

### 一、衍聖公及其屬官

未叙曲阜世職知縣以前，關於衍聖公及其屬官建置之由，因革之制，不可不略述及之。據言之，必明曲阜孔氏之世職各官，然後始能明世職知縣之歷史背景及其社會環境。

孔子歿後，其初亦不過魯人世世相傳，歲時奉祠其家而已。(註八)世嫡受封，清初山東通志，謂自漢高帝過魯封孔騰爲奉祠君始。(註九)漢高以太牢祀孔信矣。奉祠之封，未見於正史。通典叙聖裔封爵，始於孔朝。考漢元帝即位，徵孔霸，以師賜爵內侯，食邑八百戶，號褒成君。朝上書求奉孔子祀，元帝乃令其以所食邑祀孔子，則是孔朝以帝師蒙恩，受邑在先，非以孔裔得封。成帝時，梅福上書，請今仲尼之廟，不出闕里，孔子子孫，不免編戶，向使孔霸果以孔裔而受封爵與邑，則梅福何得言此！又元帝時，魯周代後裔周子南君(註十)爲周承休侯，位次諸侯王。使諸大夫博士亦求殷後，而分散十餘姓，不可得其嫡。匡衡議以爲孔子殷人之後，宜以孔子後爲湯後。元帝以其語不經，事遂寢。成帝時，梅福復言，宜封孔子後以爲殷後。末年，乃封孔吉爲殷紹嘉侯，食邑千六百七十戶。廣漢爵爲公，地百里，園子沛。哀帝復益戶九百餘。是則此雖孔氏，實因殷後受爵，非因孔後受爵，言史者不可不辨也。

官名	秩品	額數	職掌	授	補	沿革	革	備	考
翰林院五經博士	正八品	十五員	孔氏北宗一員，奉都縣中肅宗院。(註十四)肅宗一員，奉衢州孔子廟祀。周公、顏子、曾子、孟子、仲子、閔子、冉子、仲公、端木子、言子、卜子、頤、系子、有子後裔各一人，奉其先祀。	承襲者除孔氏北宗以衍聖公次子外，餘皆以嫡長。無嫡長方以次子。無嫡子方以庶子。應襲者十五歲以上送禮部考試，果能文理通曉，註册存案。俟應襲時，衍聖公查家具過，不誤襲者，令回再肄業三年，然後襲職。	前代於鄒縣城南立子思書院，顯多以孔子孫為山長，而博士之設，始於明景帝景泰二年，其後遂代曾設，由少而多，由數家以至數十家。及至清雍正時，共二十六名。	以上十五員屬於衍聖公。其餘尚有周子波頭、程子頤、程子愈、張子載、邵子雍、韓子愈、後裔各一人。朱子、蔡後裔二人。鄭子後裔三人。共十一人。非衍聖公所屬。各就家除授。有期則歸撫核明應襲之人，咨部題請承襲。			
太常寺博士	正七品	一員	奉汶山縣聖澤書院祀。	衍聖公第三子承襲。	書院始建於元魏明帝孝昌元年，奉祀聖賢之像，初在城南五里湖之側，明時移置城內，衍聖公第二子承襲。清因之，此制不知始於何時。				

衍聖公官屬表(註十三)

真正因尊孔而爵其後裔，自漢平帝封孔均為褒成侯始。時適王莽當國也。自是以後，歷代封侯爵不替。東漢初仍曰褒成侯。和帝時徒為褒亭侯。魏曰宗聖侯。晉曰奉聖亭侯。宋、齊、梁、陳，或曰奉聖亭侯，或曰奉聖侯。北魏始曰崇聖大夫，旋仍改為崇聖侯。北齊曰恭聖侯。後周進封為鄒國公。隋初仍之，旋仍降為紹聖侯。唐初曰褒聖侯，武后時為褒德侯。歷經諸朝，孔子嫡裔之封號雖殊，而其為侯爵則一。北魏之封大夫，後周之封公爵，皆為時甚暫，卒復侯爵。

孔裔封公爵，自唐玄宗始。開元二十七年，追諡孔子為文宣王，其嗣為文宣公，此後遂為公爵。宋仁宗時，以為祖之美諡，不宜加之後嗣，乃改為衍聖公。衍聖公之名起於此。哲宗元祐時，以孔裔封爵，本為奉祠，不宜兼領他官，乃改為奉聖公。徽宗時卒復舊名。歷金、元、明、清，相沿不改，蓋二千年中，由侯而公，其始六七百年間，名為侯，稱公亦相承

千餘年之久矣。(註十二)

至其爵秩，亦由卑而高，至近世而極。漢褒成侯，褒亭侯，爵第二十等。魏宗聖侯爵第十八級。劉宋奉聖亭侯，秩第五品。陳奉聖亭侯，爵第八品，秩視千石。北魏崇聖大夫，秩從五品中。崇聖侯，秩從二品。北齊恭聖侯秩第三品。唐太宗時，褒聖侯位同三品。肅宗時，文宣公位二品文官下。後周賜五品服。宋元祐時，奉聖公遇郊祀大禮，赴闕陪位，在寺監長官之下，別作一班。金時特令視四品。元則更變極繁，由四品遞陞至二品。明初為正二品，僅次丞相，革丞相後，班列文臣之首，後改為正一品，末年並進公孤等銜。清因之，正一品，班列尚書上。(註十二)長子正二品，承襲大爵，次子授世襲翰林院五經博士，三子授太常寺博士。自明以來，衍聖公之一家尊榮，已無可復加，而其所屬官員亦甚多，或為世職，由衍聖公具題，或為異姓，由衍聖公保舉。列表於後，以清眉目。







屯田管勾	正七品	一員	掌祀田糧穀之出入，祭祀則供其牲醴，治膳羞磨醴之屬。	由衍聖公保舉，堪用人員，同司樂典隨一例題補。	明洪武元年設。	其屬有屯田官八員，鉅野、鄆城、平陽三屯，各二員，東阿、山二屯，各一員，分掌五屯，以供祀事，初名屯長，由衍聖公揀選，後改屯官，由衍聖公揀選，領部扎任事。
守衛林廟百戶	秩比衛守備	一員	掌林廟之戶籍，供其洒掃戶役之事，主守禮器，祭祀則司淋灑，掌犧牲之宰割。	原由衍聖公委用，不由部銓，康熙二十三年，衍聖公奏准，與司樂典、管勾等官一體咨部題補。	漢相帝時，置百石卒一人，掌孔廟禮器，後世以其管轄，始用百戶，其官遂為百戶，始用孔氏，後以生員，明孝宗弘治間，始以酒掾戶，才德兼優者充之。	以其職司巡檢有武備，合典禮樂四司。等二員，為兵農
知印	正七品	一員	掌公府文書印信。	由衍聖公保舉，咨部題補。	明洪武二年設。	
掌書	正七品	一員	掌公府文書印信。	由衍聖公保舉，咨部題補。	元成宗元貞二年設。	
奏差	正七品	一員	掌實衍聖公表箋章奏。	由衍聖公保舉，咨部題補。	明洪武二年設。	
隨朝伴官	正七品	六員	掌隨從衍聖公親視辦事。	由衍聖公保舉，咨部題補。	明洪武十七年設。初無常員，遇朝親視除二人，咨部給銜，乾隆十五年，經部咨查始定額六員。遇缺乃補。	
附註	衍聖公官屬，除上表外，尚有曲阜世職知縣一員，後改為世襲六品官，以將另述，故未列入表中，又有孝祀生、樂舞生、禮生、廟戶、佃戶等；人數極多，以其非官，故此表亦不列，而於篇中敘述及之。					

分析上表，除屯官在明交屬二十七州縣外，衍聖公所屬散佈濰江之衛州，河南之儀封，山東之鄒縣，（註十五）嘉祥、沃上等處，但以曲阜為最衆。其補職之人，尚多異姓，非止孔氏世官已也。林廟主事、司樂、典籍、管勾、百戶、知印、書寫、奏差、隨朝伴官等，乃真正衍聖公府之職員。

；雖有官爵，實等家臣。聖廟執事官有至三品者，而止屬虛銜，不進取其威儀冠裳，堪履駢奔之役。書院本為春秋講學之所，而尼山、聖澤、洙泗、中庸四書院，止奉禮記，不設生徒。所謂博士者，亦非老師宿儒之稱，殆如今小學校中之學生，按年畢業，如寺廟中之僧侶，管理香火而已。且

氏學教授學錄，名爲學官，比於郡國，實不過孔氏家塾教師。惟族長年輩  
耨長，雖無品秩，較爲重要。然亦僅限於孔氏一族。蓋宗子大爵，所以主  
祀事，支子及諸賢之裔皆世官，所以分承祀事。其他同姓異姓，馳奔在廟  
者，則又固非喪茲祀事。人數雖多，要以祀典爲主，絕無居官臨民之意。  
以民事爲職者，惟曲阜世職知縣有焉。

### 二、世職知縣之由來

在系統上，曲阜之世職知縣，仍爲衍聖公屬官。然嚴格言之，管理地  
方行政，其職責自與他官之備司典祀有別。區域普及一縣，亦非他官之範  
圍僅限於一家一廟一學可比。其建置之歷史，變更複雜，經歷悠久，更非  
如他官之簡單也。

考孔子世系，歷代雖受封號，而未嘗授實缺。至唐玄宗開元五年，其  
三十五代孫孔璽之，襲封褒聖侯，授蔡州史。二十七年詔諡孔子爲文宣王  
，以其嗣爲文宣公，任州長史，代代勿絕。於是進封孔璽之爲文宣公，兼  
兗州長史。尋遷都水使者。三十六代孫孔贊，襲封文宣公，兼兗州泗水令  
。三十七代孫孔惟暉，德宗時襲封文宣公，兼兗州功曹，轉青州司兵參軍  
。三十八代孫孔惟暉，憲宗時襲封文宣公，授兗州參軍。三十九代孫孔策  
，明經及第，授曲阜縣尉。武宗時歷少府監主簿，國子監丞，遷尚書博士  
。其後始襲封文宣公。四十代孫孔振，懿宗時進士第一人及第，除祕書省  
校書郎，歷兗州觀察判官，監察御史，左補闕水部員外郎，襲封文宣公。  
由上觀之，自唐玄宗以來，所謂褒聖侯文宣公者，始補實缺，或先襲文宣  
公爵，而後授實缺；或已有實缺，而補襲文宣公爵，或因襲爵而即授實缺  
，旋又遷陞他缺，初無常規。或爲長史，或爲功曹，或爲參軍，或爲觀察  
判官，雖在兗州，初不限於曲阜。在曲阜矣，或僅爲縣尉，亦不必竟爲縣  
令。爲一縣令矣，或在泗水，又何必在曲阜也。

唐懿宗末年，孔子四十一代孫孔昭儉，襲封文宣公，始兼曲阜令。然

四十二代孫孔光嗣，於昭宗時，又僅授泗水主簿，已不得宰曲阜。及至梁  
梁，有孔氏族人孔未殺嫡篡爵之亂。門祚衰頹，不絕如髮。後唐孫孔未  
而以四十三代孫孔仁玉主孔子祀，授曲阜主簿，旋遷襲邱令，封文宣公。  
石晉時改爲曲阜令。後周時且以曲阜令兼監察御史。仁玉孔嗣光子也。孔  
氏稱爲中興祖。蓋五代之際，遭世叛亂，家國多難，孔裔世爵，時有斷續  
，雖補缺，亦無定例。

及至宋太祖時，以四十四代孫孔宜爲曲阜主簿。歷黃州軍事推官，有  
殊功。太宗時，遷司農寺丞，尋星子鎮市祉。星子改縣，遂知其縣事。該  
嗣代還，至是始復文宣公之封典，使孔宜襲爵，尋遷判濰州。曹梅等北侮  
契丹，孔宜受詔督餉，溺河死。其子延世，孔子四十五代孫也，以父死事  
，賜學究出身，授曲阜主簿，遷知開及長葛二縣。真宗即位，以其有教術  
，乃授曲阜令，襲封文宣公，移桑梓之地，以奉蒸嘗之儀。延世卒，又以  
其子孔聖佑（註十六）——孔子四十五代孫——爲太常寺奉禮郎，後改大理  
評事，掌本縣禮設；最後使襲封文宣公，以光祿寺丞知仙源縣（註十七）事  
。仁宗時以聖佑弟孔宗愿爲國子監主簿，襲封文宣公，知仙源事；最後改  
爲衍聖公，遷尚書比部員外郎，通判雜州，其缺遂廢。末年詔謂：「國朝以  
來，世以孔氏子孫知縣事，使奉承廟祀。近歲廢而不行，非所以尊先聖也  
。今後復以孔氏子孫充選。英宗時竟下詔勿以孔氏知仙源縣。神宗時孔子  
四十七代孫孔若蒙，襲封衍聖公，爲仙源縣主簿。徽宗時詔文宣王之後，  
常聽一人住兗州仙源縣，官令縣丞簿尉，無定職。足見北宋一代，其始實  
以孔宜佐理戎務。宣力最多，又死國事，有大勳。其子延世歷宰各縣，其  
政聲，遂使令曲阜，以奉孔廟。自是孔氏子孫，遷充知縣，遂成慣例；而  
亦不能盡行。英宗竟詔去之。徽宗雖聽留一人在曲阜補官，然無定職，亦  
不限於爲令。

南宋興遼，地不及山東，遼史不載孔氏世爵。孔裔在兩宋地者，其原  
封衍聖公，只有封爵，而無實缺。其在故籍者，僑齊劉豫雖亦有衍聖公之

封，但管勾祀而已。衍聖公兼曲阜令，且為世襲之制，實正式定之於金。章宗時勅衍聖公年及十七，許兼曲阜令，不得別行差占。蓋以其職主祀事，若加任使，守奉有關。至元，衍聖公與世職知縣遂分為二，各世襲而不能兼職。緣當金末時，衍聖公孔元措赴汴，孔元用留曲阜，代攝祀事。元入以其有將略，授以兵，使隨征，遂卒於軍。其子孔之全富元用隨征時，已為曲阜令，攝主祀事。及元克汴都，取故衍聖公孔元措遺，復其職。罷之全主祀事，專尹曲阜縣。其子孔治襲其職，與族人攻擊衍聖公，而奪其爵，始尚權主祀事，後乃襲封為衍聖公。為曲阜令二十餘年，以才幹著聞，遷單州防禦使。又以其子孔思誠代為曲阜令。既卒，思誠復以世襲縣令嗣衍聖公爵。尋以其為庶支襲爵，族人不悅，乃罷衍聖公爵，只世襲縣尹。此蓋因孔元用孔之全孔治三代有功，甚得元人信任，故雖知其非孔子嫡後，亦只罷襲衍聖公之爵，而仍以世襲曲阜令，嗣其子孫。從此衍聖公遂不能兼曲阜令矣。明初一仍其舊。洪武七年，族長孔涇控知縣孔希大諸不法之狀，（註十八）遂罷其職，令衍聖公保舉族人之賢者，送部選授，領勅赴任，由世襲改為世職，授世職知縣者，皆給勅。至宣德間，始停止云。

綜觀歷代，自唐至五季，大皆於襲文宣公或衍聖公之爵者，兼授以地方行政官缺，初無定職，亦不拘於曲阜一縣。至宋衍聖公為曲阜知縣，漸成慣例，然亦非一成不變者。金人始定衍聖公兼曲阜令為世襲及終身專職之制。元又將衍聖公與曲阜知縣，分而為二，各世襲而不能兼任。明則由世襲改為世職，相沿至清乾隆，前後有千數百年之久，備相短於衍聖公之歷史。

### 三、縣政扞格之癥結

吾人既明其歷史之背景，又明其自身之演變，則對於世職知縣所處之環境，當不難了解此種縣制下所發生之困難，約言之，有下列數種：

一曰衍聖公之操縱：前曾言及曲阜知縣，原為衍聖公兼職。元代雖分

為二，職長支裔，各有承襲，而至明洪武時，改為世職，令衍聖公兼職，則是選授之權，仍操之於衍聖公。武宗正德四年，曲阜世職知縣缺，衍聖公孔開韶循例選舉，族人孔承章，孔承周等越關赴京，連名奏許，謂其選舉有私，帝薄示罪責，而衍聖公所舉者，亦竟不用。乃孔承章等潛往京師，復謀奏擾。御史衙門發其事，命錦衣衛備撫司究問，念其為先聖子孫，免枷鎖決打，俱發戍廣西邊衛，而仍賜衍聖公璽書，飭其選舉修德與族長事等，管理族人，今後再有特強挾長，朋謀脅制者，即指名具奏，必不寬恕。一場訟事，衍聖公終於佔勝。維持衍聖公之地位，及行政之統系，有不得不然者。世宗嘉靖四十五年，改令衍聖公選舉二人，送撫按考試補授。穆宗隆慶四年，令曲阜知縣專管林廟，罷理縣務。五年，衍聖公以其干涉已之範圍，竟奏准將世職知縣以冗員致仕。益自正統嘉靖隆慶以來，朝廷三次賜勅衍聖公拘束族衆，此時衍聖公之權甚大，自可操縱一切。勅察即位，即恢復世職知縣之制。山東巡撫傅希勢，巡按吳從憲請以後選授先行提舉道，將三氏學之膳廩生員，考取四人送院，院復考取二人送部，部再考取一人注授，專治縣事。既不督林廟，則與公府原無干涉，衍聖公不得徑自參論。此次將衍聖公保舉之權，歸之於大吏考選，實為一大進步。清初甲申，既定山東，撫臣方大猷奏請照舊考選，而部議乃令衍聖公保舉題授。雍正二年，定議曲阜知縣缺出，令衍聖公會同山東巡撫，於孔氏會族中揀選才品優良，堪任邑令者，擬定正陪二人，保送，引見，補授。逾大計年分，令衍聖公會同巡撫考核具題。則是保舉，考選，皆以衍聖公會斷。乾隆六年，衍聖公孔廣慶上告曲阜知縣孔毓瑒不職狀，毓瑒抵罪如職。一場訟事，衍聖公又佔優勝。然是年定議曲阜知縣缺出，令衍聖公會孔氏合族進士舉貢生員中擇其讀書立品，素為族黨推重者，不拘人數，咨送山東巡撫，覆加考試，聽該撫揀選正陪，保送，引見，補授，並令該撫與所屬州縣，一體稽察。自是考試考績，皆由巡撫；衍聖公只有送考之權，而所送不拘人數，則其操縱世職知縣之機會益微。至乾隆二十二年，奉

以衍聖公與曲阜知縣互相衝突之故，巡撫奏請罷職知縣，在外揀選補。其詳見後，茲不贅。

二曰孔氏族人之爵制：往古尊孔，受爵者不過其嫡裔，族人亦與齊民無別，鮮有特殊待遇者。清末，藩鎮跋扈，兵戈擾攘，民不聊生；重以黃巢朱李之亂，戶口日益凋喪，而士大夫之仕於外者，又多輕去其鄉，不歸井里，以致門衰祚薄。自孔廟洒掃戶後裔孔末之亂，絕而復興，日益蕃衍。政府既有孔裔奉聖祠成外任之制，於是孔氏地位，亦日為社會所重，乘族而居，不肯離散，嗣小之姓，依附歸宗，以圖便利者，又所難免。迄至乾隆二十年間，距孔末亂後，所謂中興未三十世，而族眾已二萬餘人，流寓他處，及干犯名義，流入吳端斯役者，尚不與焉。是皆以先聖之子孫自居，良莠不齊，爭長較短，好弄是非者，尤易為事，以本族人為之長，更難相處。元時孔治以其族人攻許衍聖公，卒代其世爵。後孔治之子孔思誠襲封衍聖公，又為其族人反對而罷。明景泰時，衍聖公歿，其子僅八歲，祖父卒，族人肆為侮侮，祖妾訴諸朝廷，降旨戒族人共加保護，有恃強欺凌者，得具實以聞。正德間，族人竟因選補縣尹問題京控衍聖公，釀成極大風波，略見上述。是雖以衍聖公之尊嚴，且無可如何，況區區之縣尹乎？思誠之代其父孔治為曲阜令也，孔治戒之曰：「毋妄怒，輕善楚人，邑中之長者，視之如父兄，幼者撫之如子弟。」夫老人之老，幼人之幼，雖為聖賢治理之標準，然就實際政治言之，俗壞民刁，官賴威刑，親如家人，不拘形跡，此屑亦談何容易！府官稍違於民，苟無大害，尚易見惠。州縣之吏，親民事，催科聽斷，安能悉乎人意？（註十九）孔治之言，誠以曲阜情形特殊，族大人眾，稍傷情感，位即動搖，治蓋以二十餘年曲阜宰之經驗告其子耳。以故歷任縣尹大皆厚族而薄民。孔希範者，以直道自任，法行不避宗戚。有豪族誣告民宮成違者，其人勢焰灼灼，民受誣不能自直。希範曰：「吾為令，民枉而不理，非職也。」因力請於上官，民冤乃白。時當洪武朝，朝廷方注意於訓率孔氏族人。其後凌衰。宣德時，孔公

竟以無賴子評陷，以事誣官。及正德以後，又復注意於約束孔氏族人之事。清末山東通志（註二十）載清代曲阜官制，孔氏只孔衍淳、孔興龍、孔尚倫三人。謂衍淳歲數捐資養賑，撫慰災黎，全活甚眾。興龍不私宗族，不畏強豪，公平正直，里無間言。尚倫不徇情用誅，不矯情干譽。（註二十一）如此之普及全民，不袒族眾，曲阜知縣，實不多見。無他，為族人所脅制耳。其族人中地位最重者，莫過於族長，較親乎與衍聖公相若。明洪武時，孔涇為孔庭族長，控告世襲知縣孔希大諸不法狀，下山軍省審鞫，省勒得實者數事，餘涉子虛。希大既得罪鞫職，因改世襲為世職，責誣以教諭不孝之過，仍賜龍頭藤杖，主理家政，並遣御史實勸宜勸廉人，俾遵約束。正德嘉靖隆慶三朝，迭賜勅衍聖公，勸其與族長主事督導族人，如有恃強挾長，朋謀為非，不守家法者，得用家法發落，責者捐名具奏，依法治罪。明代本注重房族正之制，孔氏族眾雖眾，尤不能不有房族東之。詎知增重族長之結果，又在在能予世職知縣以阻礙。此外衍聖公之官屬甚多，就宗法言，大皆為族人；就秩品言，最低者亦與知縣等。就社會言，則為紳衿——山東紳衿本多庇護民戶，勾結作弊之事，此亦世職知縣之情勢禁處也。

三曰、職實界線之含混：孔裔世爵，歷代相沿，皆所以適應民情，示尊師重道之至意。在州世官，其初又為文宣公象職，應在正祀典，非在庶事。故唐玄宗之封孔遂為文宣公，且代代為州長史也。其制有云：「尊崇先聖，所以弘至教；褒獎後嗣，所以美前烈，」語不及吏治。宋真宗移孔延世宰曲阜，就近為官，便奉蒸嘗，勉之曰：「宜精心典祀，毋相曠也。」英宗時，令孔氏襲封人，如無親屬在鄉里任近便官，不得遠去家廟。哲宗時有旨，衍聖公過朝廷非次擢用他職，許以次合襲封人，權主祀事。因孔宗翰上言，襲封諸爵，本為侍祠，今乃兼領他官，不在故部，乞歸其所宜。於是改衍聖公為奉聖公，不復兼領他職，其後衍聖公雖兼職，實仍為守率便利。元時衍聖公與曲阜世職知縣分爲二，各有承襲，而職責

之分，並不明顯，彼此之間，常生爭執。明穆宗時以曲阜世職知縣專管林廟，縣務由兗州府清軍同知駐縣管理。衍聖公奏言，林廟自有衍聖公主奉祀事，又有管勾等官分理庶務，世職知縣，當以冗員裁令致仕，部議報可。未幾，神宗立，恢復世職之制，但管縣務，不許干涉林廟，同知仍回府專管清軍事。自是以後，世職知縣，遂專司民社之責；然衍聖公之屬官屬戶甚多，名為管理林廟，即易干預公事。知縣理民事，亦不得不及廟戶佃戶。故其職責仍屬含混，其身分與待遇，亦不得與他縣一律。就資格言之，其為孔氏之子孫固矣，其初但由衍聖公於族人中薦舉，並無若何資格限制。至明神宗萬曆元年，始定為三氏學須中之應舉生員，資格可謂極低。熹宗天啓六年，巡按等言，世職以孔氏應生考選，不便陞遷，請改於舉監內考選。崇禎元年仍改於孔氏應生內考選。清雍正二年定議，只須孔氏族中之才品優異者。乾隆六年定為進士舉貢生員讀書立品，素為族黨推重者。因世職知縣之資格，不能與其他縣官比，故關於選陞與考績，亦為例外。其由衍聖公兼任時，選陞他官，輿論已不謂然，於上述孔宗翰之言可見。至金章宗承安二年，始規定衍聖公兼曲阜令，不得別行差占。明英宗天順間，定為年滿考績，只准加銜，而仍管縣事。神宗萬曆元年，關於選授方面，既加嚴格之限制，而於考績與陞擢，亦視與他縣同。凡有誠心愛民，才能俱優者，得依照流官，一體陞擢。若貪酷不職者，聽撫按參劾。四年，巡撫李世達，巡按麻永吉請同流官一體朝覲，凡此皆可謂一大改革。至清則徒重懲而忽於獎。雍正二年定議，遇大計年分，令衍聖公會同巡撫考核具題，如有不職，一律處分。乾隆六年，令山東巡撫與所屬州縣一體稽察。大勢所趨，漸漸用特殊地位，降到普通地位。然無論如何，出身不由正途。以宰曲阜，固成慣例；易地而任，社會觀感，未必相洽。政府無陞遷之規定，任此職者，無所矧勸，敷衍泄沓，則又難免。以言稽察與處分，由衍聖公主持，則阿其所私，既經自己保舉，安望再加參劾！至乾隆六年，將放試與考核之權，皆歸之於巡撫，於是衍聖公與世職知縣遂成對

立。因彼此職責之本難劃分，把持干預，各出手段，攪擾不清。

四曰、民戶担負之畸重：孔氏心目中，曲阜盡孔氏之曲阜也。縣治本孔子故宅，所謂闕里舊宅。明武宗正德六年，劉七侵犯闕里，殘毀孔廟。寇退，大吏奏准建城以衛廟，並遷縣治於此。其所闢地畝，盡屬孔顏公私產業。（註二十二）至今，孔廟及衍聖公之府尤佔魯城之半。（註二十三）而該縣之土地，亦大皆為孔氏所佔有。考歷代賜田之制，漢元帝令其師孔霸以所食邑八百戶祀孔子。嗣後孔裔爵為列侯，或進士公，封戶或增或減，以其歲入充作祭祀。唐末喪亂，百官俸給，往往不繼，文宣公歲賜百緡為牢醴耳。宋初襲封者常兼他職，食俸亦以階為轉運。至真宗時，始賜祀田。沿及金元，代多增給。明洪武定給祭田二千大頃，歲收租入，以供廟祀，餘悉為衍聖公廩祿。成祖續賜廟田七十三大頃。清順治元年，仍沿舊制，賜衍聖公祭田二千一百五十七頃五十畝零。（註二十四）坐落明充屬二十七州縣，（註二十五）而以曲阜為最多數。順廟天府東安等五縣衍聖公田為旗地者，又悉以山東糧倉三倉地照數補給之，外加孔林地廟基地二十一頃五十四畝，四氏學學田五十頃，復聖裔祭田墓田廟基地五十四頃十五畝零，宗聖裔祭田墓田廟基地六十二頃十四畝零，宗聖裔祭田，墓田，廟基地五十九頃七十六畝零，先賢仲氏，裔祭田廟，其地七十五頃五十六畝，計又將三百頃之譜，是皆公田，除其租賦。此外，尚有孔氏免糧地輕糧地二種。曲阜縣，孔氏免糧地共三百六十九頃，六十八畝餘。明成化元年，先蠲免稅糧三分之一，至正德二年，始盡行蠲免，既不征糧，故曲阜組賦役全齊，遂不載入。輕糧地，共四千二百二十二頃五十一畝餘，坐落曲阜、鄒、滕、三縣，而曲阜佔大半數，該地業與民間常賦同，所征正雜銀數，皆較常賦特輕。總計孔氏及其他先賢後裔有地約七千餘頃。考皇朝文獻通考，順治十五年，山東省田地計共七十四萬二千三百三十六頃六十五畝，是此數已佔全省總數百分之二。明嘉靖山東通志，兗州府田地八萬三千五百七十七畝餘。清嘉慶一統志，兗州府

田地九萬四百六十九頃四十八畝餘。(註二十六)是此數佔在州全府總數十分之一稍弱。光緒年間，曲阜縣實征熟田之數為五千九百九十七頃七十六畝餘。(註二十七)是此數已超曲阜一縣熟田之總數而過之，數目之大，誠足驚人，其私產與人民同者，尚不在內，無法計算。孔氏田地既廣，佃戶自多待其主勢，待遇亦與平民有別，所謂五屯佃戶者，明洪武二年，撥民間家無過俊秀五百戶，濟人三千丁，每丁百畝，佃種五屯祭田，辦納籽粒，以供孔廟祭祀等項支用。其民間一應雜泛差役俱行調免。實際情形，每丁並不能種百畝，於是為之代種者，謂之寄莊戶，不供林廟差役。歷年既久，子孫益多，清康熙五十二年，佃戶凡五千一十四丁，乾隆二十五年編審，戶三百一十三，丁一萬二百四十三。孔廟戶丁，歷代欽撥不一：明洪武二年，撥一百一十五戶，在廟者百，在林者七，在魯院者八，令於曲阜等州縣選民間俊秀無過子弟充當，雜泛差役，一概調免。最初雖仍依舊制，丁額一千九百一十五，乾隆二十五年編審，戶一百有三，丁四千八百五十，廟佃外，有奉祠生同廟中奔走執事及先賢先師祠墓之祭祀。明弘治十二年，始准揀選聖賢後裔俊秀者充補，給以衣巾，移提學註冊，未定名額。清雍正四年，定額四百三十六名，由衍公聖公會同該縣學臣，咨部給照。此四百三十六人中，極少數非曲阜籍。孔廟樂舞生，明時額設二百四十名，於登廟二十七州縣選民間俊秀子弟以授新役。其本生一應差務與應膳生員事例，一體優免，仍免本戶人二丁，以供本身往返盤費。孔廟禮生，額設六十名，於曲阜縣選民間俊秀子弟當之，其優免例與樂舞生同。以上佃戶、廟戶、奉祠生、禮生、樂舞生等一切雜項差務，除免其本身外，兼及其兄弟子姪。歷年久遠，支分派別，人數既繁，民戶之中，尤多依附其下，不應差，不受派者。(註二十八)山東田賦，原有詭寄地畝之弊。明代惡習，豪紳多不納糧，清初未能盡革。凡紳衿貢監戶下地畝，一律不應差務。於是姦猾百姓，將地畝詭寄其下，因而衙役兵丁，救尤免差；更有紳衿包攬錢糧，將地丁銀米，包收代納，耗羨盡入私囊，

官民皆累。康熙二十九年，因巡撫佛倫之奏，題准照舊田賦例，逾限兩月，將從前詭寄地畝，盡行退還業戶；其紳衿本名下田畝，令各具並無詭寄甘結存案。(註二十九)此種弊端，在曲阜之環境中，尤易流行，有種之民戶，附託廟佃各戶，影射居奇，稍有不滿意之小事，即控於衍聖公。衍聖公租庇佃戶，立即飭縣照辦，以致地方官呼應不靈，甚為掣肘；雖由河道咨明，督撫札致，衍聖公常漠然置之。夫曲阜地方僻小，聖賢後裔，廟佃寄戶，及禮樂各生，已居其大半；所剩民戶，又多依託，幾以一分之民，當三分之差，小民將何以堪！然而地方官，無可如何也。

#### 四、六品世襲官之替補

上述曲阜縣之困難四種，相激相盪，愈演愈劇，及至乾隆二十一年，亦惟有出於徹底改革之一途。

先是乾隆六年，衍聖公孔廣森，曾與曲阜知縣孔毓瑤相許，乾隆心疾之前未深究。及至二十一年正月初，衍聖公又上奏摺二件：一、奏告子不宜從祀，因告子言性惡；與孟子相反，不宜並祀。乾隆當即交九卿議定。(註三十)然益疾惡之，認此乃絕無關係之事，讀書人每於此等沾沾不置。一、奏減廟戶，擬歸民籍。蓋因乾隆駕幸曲阜，地方不無派辦之處，名為請減廟戶，實則謂廟戶不應當差，歸於地方有司。乾隆認此為祖產，個人等，皇帝展謁先師，修路備夫，皆動官款，衍聖公理宜督令廟戶除道清塵，豈可於給假備派之事不肯為。又於其奏摺內發現其稱歷代所賜田不稱「官莊」，而稱「皇莊」，殊為僭妄，密旨申責，其中有云：「此不過倚大學士陳世倌外姻之勢，干預地方公事，其所陳奏，大都發體部議，又經陳世倌管理，可以互相倚庇，伊係年少之人，理宜安分自守，方可儆其富貴尊榮之樂，若干預一毫公事，不特陳世倌不能保其大學士之任，即衍聖公家豈無弟男子姪可堪承襲者！便是無福承受之人」(註三十一)等語。辭嚴語峻，可謂極矣。乾隆並迭飭山東巡撫白鍾山逐細詳查，據實奏



開。白鶴山連上二奏，其要點約為：(一)曲阜縣孔孟神祇禮生，廟戶極多，曲阜佔全民半數，都縣居全民之七，又有附莊規避之弊，少數之民，擔負差役，殊屬偏累。(二)衍聖公祠莊佃戶。(三)衍聖公孔昭燾曲阜知縣孔維公寬如水火，遇事掣肘。(四)衍聖公孔昭燾少年怯懦，不諳大體，諸事任聽叔祖貢生孔繼漢告假戶部主事孔繼汾指使和特，與地方官互為抵牾。其所奏各節均屬史實，較實可信。而是年世職知縣之取消，此實為導火線。其後乾隆二十五年之編審廟戶，佃戶，二十六年之於四氏舉致授職錄，限止揀選，二十七年孔繼汾之編審廟里文獻考呈報覽，皆於此事不無相當關係也。

乾隆二十一年，巡撫白鶴山又有奏云：「曲阜知縣一缺向由衍聖公保舉，每名隨題保舉。若其人懦弱，即聽揆制；若其人才幹，則請事阻撓；如近日府縣兩司等事，其明徵也。臣請皇上特頒諭旨，將曲阜知縣一缺，在外揀選調補，不必拘用孔氏族人，未始非玉成聖廟之助。」(註三十二)奏上，部議准行。其現任知縣孔維公，令赴部以外省知縣另補，乾隆尤以為未妥，乃以世襲六品官代之，專主孔子之父廟，所謂崇聖祠祀事。諺曰：「吏部請復曲阜縣知縣改為題缺一本，調里為儲聖之鄉，自唐宋以來，率以聖裔領縣事，夫大宗主德，既已爵列上公，而知縣一官，專以民事為職。奉法令則以裁判為恩，厚族黨則以偏私廢事；甚至因緣為姦，靈不飾者有之，且亦非古人易地而官之道。我國家尊崇先聖，遠邁前朝，延恩後葉，有加無已，豈於此而有新焉！但與其循舊制而致濫官，有乖政體，何如通變宜民，俾吏舉其職，民安其治，於邑中黎庶，孔氏族人，均有裨益，著照該部所請行。其現任世職知縣既已卸事，若歸部改銜，不過恩及其身而止，於朕心竊有未滿。著加恩授為世襲六品官，仍令揀選充補，用副朕重道崇儒至意。」(註三十三)千餘年之劣制弊政，遂於此一詔堂皇之詔旨中正式結束。其所謂加恩授世襲六品官者，雖較知縣高一品，然無實缺，實更加限制。蓋以其出身特殊，調補外省知縣，亦未必相宜也。

。復據那歲，世襲六品官，遂給俸銀，及與有缺出，揀選調補，悉照職事之例，其由進士、舉人、充補者，遇本班應選之年，照例銓選，由貢生注員補考者，遇鄉試之年，一體鄉試。此以世襲六品官與聖廟執事官相看待，雖有品級，止屬虛銜矣。

### 結論

歷代尊孔，衍聖公及其屬官，固非以祀事為前提，惟曲阜知縣，由不定職而為專職，由兼任而為專任，由世襲而為世職，蓋蓋孔宜父子見諸於宋，孔元用祖孫三代見信於元，嗣以國祿，遂成新制，未必盡由於尊師重道之意，而歷史之習傳，環境之複雜，形格勢禁，新制適成弊舉，亦非所以聖聖人也。宋英宗時，京東提刑王綱乞慎長民之官，勿以孔氏知節制事。明神宗時，監察御史趙可懷奏請舉用非人，民受其殃，請以世職知縣專管林廟止支俸給。趙曾宰汶上，故知之甚詳。然而旋廢旋復，因循不效，必待之於乾隆時。考白鶴山為漢軍正藍旗人，是時都察院知縣火車為漢軍，紅旗人，曾毀碎孔昭燾孟四氏後裔所鑄之孔孟遺像免差碑碣，前此山東巡撫佛倫為滿洲正白旗人。(註三十四)曾請嚴禁山東紳衿戶下跪等語，國人狃於習慣，莫敢非議者，彼輩既無思想上之束縛，又藉滿人勢力敢於有所作為，且清代方勵行籍貫與親族迴避諸條例，今欲以「大聖人之子孫不使他人統攝」之真勢實有所不能。乾隆嘗欲盡用旗人為天下知縣，劉統勳曰：「州縣治百姓者也，當使身為百姓者為之。」(註三十五)顧此一言而止。故全國只奉天府各官專由旗員，然亦不限於一家。今曲阜一家世官，旗人所不能得者，而孔氏竟得之，其心亦有所不干。準是論之，當時曲阜本身即無問題發生，取締之舉，恐亦不免。就整個中國史看來，此殘餘之封建模型，一旦肅清，不可謂非一大事，就縣政史看來，一邑之特殊制度，至是始整齊劃一，亦不可不認謂一大改革也。

註一、見永裕等奉勅修纂歷代官職表卷三十二，顯天曆。

註二、見皇朝通典卷三十三，職官十一。

註三、見皇朝通志卷六十九，職官略六，及大清會典事例吏部漢員選類，奉天州縣各員缺揀選內所載乾隆二十七年諭旨及五十四年奏准文。

註四、見歷代職官表卷七十二土司各官，及皇朝通典卷四十職官十八。

註五、參看清初甲申山東巡撫臣方大猷奏摺。

註六、歷代職官表，皇朝通志職官略，皇朝通典職官類，皆誤作乾隆六年，皇朝文獻通考卷八十四，聖賢後裔世職類謂乾隆二十一年矣，而又有改曲阜世襲縣為世襲三品執事官之誤。

註七、勸業官博物院文獻館，民國十九年十二月十一日出版之史料旬刊第二十期。

註八、見史記孔子世家。

註九、見康熙十七年及雍正七年之山東通志其謂奉「嗣」君，實為「祀」或「祠」字之誤。

註十、周子南君見史記周本紀。

註十一、歷代爵職之變遷，除正史外，參見歷代職官表卷六十六聖賢後裔。

註十二、歷代爵秩，參看孔繼汾纂闡里文獻考卷十八，世爵職官。

註十三、參看闡里文獻考卷十三，林廟卷十八，世爵職官卷七十四，子孫著聞者。大清會典事例，吏部世爵類及除授類。

註十四、所謂南宗，乃趙宋南渡後孔氏流寓衢州者，其留曲阜者為北宗。

註十五、明世宗詔求曾子後人，得之於江西，授為五經博士，今遷山東之嘉祥，奉曾子廟祀。

註十六、按闡里文獻考卷七，世系第七，為孔子四十六代孫孔聖佑。

卷十八世爵職官，卷七十五子孫著聞者，皆為四十四代孫孔勳。

考嘉慶一統志，亦云宋祥符間知縣孔勳。

註十七、宋真宗大中祥符五年，以軒轅黃帝降於延恩殿。考帝王世紀云，黃帝生壽邱，即今曲阜地，乃於曲阜作景靈宮以奉之，改縣名仙源縣，金太宗天會七年，復改仙源為曲阜。

註十八、闡里文獻考卷九，世系九，作希學誤。卷三十宗譜，及卷七十五子孫著聞者，作孔希大。

註十九、見闡里文獻考卷一。

註二十、宣統三年修，民國四年刊，今有商務印本通行。

註二十一、山東通志於孔尚倫敘績，未言具體事實，闡里文獻考卷七十五子孫著聞者類，謂尚倫睦族愛民，除去一切苛政，曾有挑河之事，民不堪命故事，惟孔尚子孫得免役，民戶不與焉，至是撤倫請於上，亦獲免，民賴以安。

註二十二、參見闡里文獻考卷二十九，城邑山川，卷二十六，戶田，卷九，世系九，及洪亮吉乾隆府廳州縣志卷十四山東布政司。

註二十三、見童世亨中國形勢一覽圖附說十二，山東省。

註二十四、皇朝通考及會典皆載此數，而闡里文獻考卷二十六，戶田類，所載各縣之田數，只有一千七百五十六頃七十八畝有奇。

註二十五、明洪武初以莒州屬濟寧府，十八年升為兗州府，降濟寧為州以屬之，共領州四，縣二十三。清初因之，雍正二年，升沂州為州，以屬野嘉祥二縣往屬濟州，以曹定陶二縣往屬曹州，以鄒野嘉祥二縣往屬濟州。八年升東平州為直隸州，以東阿平陰兩縣屬之，又以前屬兗州府，其領野嘉祥二縣往屬曹州。十三年以東平州及所屬東阿平陰二縣屬泰安府，而以曹定陶二縣還屬兗州府，又分單城武寧城三縣增屬曹州府，而以鄒野嘉祥二縣屬之。乾隆三十九年，復升濟寧州為直隸州，以

鄉魚蕨嘉祥三縣在屬，凡領縣十則是衍聖公五屯之田，明時在兗州府屬，而在清代則散於兗州府沂州曹州濟寧州東平州泰安府屬屬矣。

註二十六、一統志田賦為乾隆九年以前之制。

註二十七、宣統三年山東通志所載，係據布政司報銷光緒二十三年迄三十三年應征實數。

註二十八、見乾隆二十一年正月十八日及正月二十七日白鍾山兩次奏摺，參看註七。

註二十九、見宣統三年山東通志，國朝官職類，及田賦類。

註三十、此案接經九卿議稱告子不害之從祀，雖見於宋史，然考欽定古今圖書集成及孟子三選志，皆作告生不害，並非告子，於是定為告生不害。

註三十一、見乾隆二十一年正月十二日衍聖公奏摺二件，參看註七。

註三十二、見關里文獻考卷十八，世爵職官世襲六品官。

註三十三、見大清會典事例卷七十四，東部除授，及卷二百四十二世爵世爵。

註三十四、見宣統三年山東通志職官志。

註三十五、見李元度清先正事略劉統勳傳。

中正大學之任務：  
研究中國國民革命之歷史  
與進程；  
闡揚三民主義之真諦。  
總裁訓詞

# 鄉村建設的根本問題

凌思源

## 一 前言

無論專家們把鄉村建設的範圍解釋得怎樣廣狹，其成爲今日中國最迫切的基層建設，大概誰也不能否認的。惟茲抗戰期間，一切建設正呈着突飛猛進之象，我們爲了奠定它們的鞏固基礎，則建國的基層建設——鄉村建設，是值得我們每一個人埋頭研究一番，並進而去實踐的。

我國過去的鄉村建設事業，因爲發動的動機不一，所以各處略有偏重，茲就建設方針與範圍而論，約可分爲四類：

- 一、注重教育方面的，如定縣、鄒平、徐公橋、黃墟、清河等鄉村實驗區，及四川十縣的實驗鄉等（註一）。
- 二、注重經濟方面的，如烏江實驗區，浙江第一農村合作實驗區，嘉陵江三峽鄉村建設實驗區，蕪湖丁橋農村服務社等處。
- 三、注重自治自衛方面的，如鎮平、蕭山、江寧、荷澤等縣之事業。
- 四、兼重一般的建設的，如無錫江蘇教育學院所主辦的惠北及北夏實業區等處。

截至抗戰開始止，全國鄉村建設事業之重要者，不下七十餘處（註二）。其歷史雖有長短，其範圍雖有廣狹，然一覽諸實際，莫不是費了無窮的辛苦勞力和金錢；所可恨者，其中大半，已受暴敵的摧殘，誠爲憾事！所幸尚有無數的鄉村等待我們去建設，好自爲之，前途無量。

關於我國鄉村建設，大體不外前述四點，惟因種種條件的限制，尙難盡如人意，如梁漱溟先生在鄉村工作討論會第一次年會中，報告山東鄉村建設研究院爲平實驗工作，曾說：「本院兩年工作所感之困難，出於本身之欠缺者多，出於外面障礙者少。同人大部份精力耗於研究訓練兩部學生之學業上，而此兩部七百餘學生，果能有益於鄉村，足以取給於鄉村者否

，正不敢自信。吾人日言鄉村建設，其不落於破壞鄉村者幾希。言念及此，不寒而慄。」（註三）

晏陽初先生在鄉村工作討論會第二次年會定縣工作報告中有云：「定縣的全部工作起於民國十九年。五年經過，其成功竟到了什麼程度，實難斷言。因：第一個是人才問題。這種改革全部生活的實驗，關係的方面太多，無處可供給所需要的各種人才。第二是經費問題，在這民窮財盡的時候，很難籌措這百年大計的實驗費。第三是社會的環境問題。現在空處方在一天災人禍內憂外患的環境中，困難如此嚴重，大家容易誤認這種工作爲不急之務。第四是時間問題。這種改造民族生活大計劃，決不會於那間就會成功。有此四種困難，平教運動的前途，殊可慄慄危懼。」

由上面兩點說，可知梁晏兩先生不僅不自信有何成績，却已發現許多困難；至於其他各處建設事業的成效，當亦可見一斑。

## 二 中國根本問題在那裏？

從上面，我們已將過去鄉村建設的大致工作及困難問題，略爲提出，但是這些困難却不在工作的本身，而是在中國社會的根本問題。孟子說得再好聽……：「若天降也，必知亂之所自起」。我們要知道鄉村建設，不僅是建設鄉村，而是建設中國，所以鄉村建設問題，不是單純的鄉村問題，而是中國的社會問題。中國的社會根本問題是什麼？茲就國內學者的意見約略分爲兩派：

第一派是中華平教會的理論，他們認爲「農村問題是千頭萬緒，從

這幾個問題中，(他們)又認爲四種問題，是比較基本的。以這四種問題，可以用四個字代表它，即所謂貧、病、愚、私。他們以爲「在這幾個問題之下，任何建設事業是辦不到的。要解決這四個基本問題，(他們以爲)便要從事四種教育工作——文藝、生計、衛生、全民四大教育。」(註四)

第二派是工業救國論。他們的理論是「中國因爲沒有工業化，(例如)六十年來的中日關係，日本乃處於主動的地位，中國則處於被動的地位。日本一貫國策，在使中國永遠保持農業狀態，阻止中國之工業化，使永遠屬於被動地位。中國既受其縛，不能工業化，則中國只有貧困。因爲富強二字在現代歷史上，只有工業國能獲。……」最後他們總結到「中國如果不能工業化，則不能抵抗外來的侵略，無論中國願意與否，中國欲求獨立生存，必須工業化。」(註五)

第三派，是梁漱溟先生一貫的鄉村建設理論。中國問題是什麼？梁先生生在「鄉村建設理論」上告訴我們：「鄉村運動之所由起，可分四層來說：(甲)後言之，起於中國鄉村的破壞，這種破壞的力量有三，一是政治屬性的，即兵禍匪患苛徵等；二是經濟屬性的，即外國的經濟侵略等；三是文化屬性的，即禮俗風尚之改變等。(乙)進一層言之，是起於鄉村無限止的破壞，迫得不能不自救；鄉村建設運動是鄉村自救運動。(丙)進而實第三層，是起於積極建設的要求，鄉村運動即我民族社會的新建設運動。(丁)進而言第四層，今日中國問題，在其數千年來沿襲社會組織構成既已崩潰，而新者未立；鄉建運動，實爲吾民族社會建設一新組織構成運動——此爲其真意所在。」(隨後梁先生又歸結到下面的結論：

「人非社會則不能生活；而社會生活則非有一定秩序不能進行。任何一時一地之社會，必有其所組織構成者，形於外而成其一種法制禮俗，是則其社會秩序也。於此一時一地，循之由之則治，違之離之則亂；是在古人謂曰治亂。中國此時蓋其社會組織構成根本崩潰，法制禮俗悉被否認，夙昔治道已失，而任何一秩序建立不成之時也。外國侵略雖爲患，而所

患不在外國侵略；俾有秩序，則社會生活應能進行，自身有力量應能發展也。因窮財盡力而憂，而所憂不在民窮財盡，使有秩序，則社會生活順利進行，生息長養不難日趨有功也。諸得問題所在，則知今日非根本改革，一新組織構成，則一絲治道，任何事不必談。」(註六)

第四派是中國農村社一套理論，他們以爲中國最根本的問題，是帝國主義與封建殘餘勢力的雙重桎梏，在這種桎梏之下，中國一切建設，無論爲農爲工，爲經濟爲政治，(猶如按肉補瘡無濟於事)他們認爲定與不平等的「工作」(實包含二個不能解決的矛盾。他們(指定縣)想不談中國社會之政治的經濟的根本問題，但他們(指定縣)所要解決的，却正是這些根本問題，他們不敢正視促使中國農村破產的真正原因，但他們所專談的，却正是由這些原因所造成的「國民經濟破產與農村破產」。最後總結到：「如果我們不從這些基本問題上着眼(指帝國主義與封建殘餘勢力之剝削)，結果豈止實地自實驗(指農村建設實驗)，破產自破產(指農村破產)嗎？且有一天破產的潮流，會把實驗一點一點的基礎打得粉碎呢！」(註七)

以上四派之理論，雖各有所偏，然其對於中國謀生路之用心則一。今日中國的根本問題是什麼，歸結到最後，還是一個民生問題，所以無不主張中國也好，或是抗戰建國也好，致力於民族革命也好，其目的均在使是一個。爲了要「生」，我們已把民族解放的水炬，燦爛敵人的頭顱，但這是後方天災的流行，生產的落後，金體的崩潰，交通的阻礙，文化的低潮，憲政的樹立……等等，都是我們所不能忽略，而且須積極建設的。我們千萬不可抱着「因噎廢食」的機械論調，而把「抗戰」「建國」截斷成兩個階段。我們要知道抗戰建國必須並進，從抗戰中來建國，從建國的新基礎上，生長更高层次的抗戰力量。我們因應當將肉與菜擇取「帝」「封建」雙重枷鎖，而在另一方面，却應當不惜汗血，埋頭於基層建設——鄉村建設，今天是一「行」的時代，而不是一「說」的時代，抗戰建國與鄉村建設更不完全是什麼理論問題，而是要切實的實踐，埋頭的苦幹，一面抗戰，一

而建國。在筆者管見看來，前述各派的意思，並沒有什麼衝突的地方。

### 三、鄉村建設的根本問題

如前所述，假使我們不否認抗戰建國的時艱性，假使能認清「抗戰是解除建設的桎梏之手段，建設是鞏固抗戰的新基礎」的話，則埋頭於鄉村建設倒是一件急迫而有價值的事業。時代的要求已落在我們的肩上，再不容我們「因噎廢食」與「歧路彷徨」！

今日鄉村建設的根本問題，不是理論的問題，更不是做不做的問題，而是方法的問題，根據梁初先生的意見，約可分為三方面：(一)建設什麼？(二)怎樣建設？(三)誰來建設。(註八)茲為討論之便利起見，請依這次序申述於下：

#### (一)建設什麼？

這是工作的內容問題，以在建設工作的內容，約可分為政治經濟，教育及一般等四類；然這四類工作並非絕對不同，只不過是有偏重，而各有偏重的原因，不偏不倚的難得，即理論上的認識亦不同，茲就各種工作的理論分別述於後：

一、教育方面：如中華平教會是「一貫的注重教育，因為他個深淵的注視到建設中人的因素。他們以為「農村建設不是少數人或政府幾紙公文所能辦到，也不是少數學者的提倡就能成功，必須農村中的人，全體負起這偉大的責任來，然後工作才會繼續不斷，才會富地生根。」(註九)至於這機能使大多數的人民負責，那當然又要靠開發民智的教育了。鄉村工作委員會第二屆年會，他們的報告中有云：「開發農民的智慧，也就是造人。造人必須有造人的教育。」(註十)這就是中華平教會注重教育的理論根據。

此外如梁漱溟先生，他一向注重理性的力量，因此「教育」在他的理論體系中，格外有意義。梁先生在鄉村建設大意一書中有云：

「……總之，天下事無論什麼，都要靠他本身有生機有活氣……一個小孩子必須是活的，他才能夠吃東西……一鄉一村裏頭有生機，一鄉一村才能漸往好處去，如果鄉下人不能自己起來向前去打，鄉村成了

個半死的，沒有下生機。沒有下生機，外邊人怎能便他向上使他好起呢？所以要想鄉村向上長，必先讓他本身有生機。可是這生機又從那裏去開呢？這就要靠開發農民自覺了。」(註十一)至於怎樣開發農民自覺，那自然又要靠教育了。這是着重教育的重要理論的大概。

二、至於着重經濟方面的，理論甚多，尤其在抗戰建國的今日，這種理論愈多。茲特引姚石庵先生一段話以示一斑：

「政治建設的推進力，必須發自大的民衆，而後才有鞏固的基礎，故曾遍加強民衆政治推動能力，為最重要最基本的建設工作。經濟建設，在建設過程中，為引發民力極有效的方法；因經濟為社會構成的基礎，人民生活的中心。國家經濟上一切措施，人民極感親切，自易引發，而其效果不偏為生活上直接物質利益，且有養成現代化國民之實效。今代立國，以國民集體力量大小為斷，由經濟方式發動民衆，而造成偉大的集體力量，乃為建國上所絕對的必要。所以基礎的經濟建設工作之實施，在政治建設過程中，實是最重要的一着。總之，建設之首要在民生，我們根據這偉大的啓示，一面應認識經濟建設對政治建國的重要性，而積極圖經濟建設的開發，一面應基於改善民生及其對國防經濟開發的基礎，而切實為其基礎建設。」(註十二) 再總括在對全國生產會議的講詞中，這樣暗示我們：

「一個民族精神被人屈服是亡國的開始，而經濟的破產才是亡國的終結，如果我們在抗戰期間，不能同時發展生產，就不能支持長期的抗戰，而且即使抗戰勝利，如果全國經濟破產，這個國家還是隨時可亡的。」

由這兩段話，亦足了解經濟在建設上的重要性。

三、關於政治方面，其重要性更為明顯，就政治方面講，在抗戰中，欲使全國上下意志集中，力量集中，這當然有賴於政治之實行與憲政之獨立；至於自衛與治安方面，在不安靜的地方，固然極感迫切的需要，即在平靜縣份，若能好好訓練民衆，武裝民衆，除了足以防範奸宄及漢奸漢賊以外，亦可如孫廉泉先生所謂由自衛到國防的捷徑。(註十三)

從以上三段看來，理論上各有所重，但是今後鄉村建設究竟要建設什麼？據筆者管見，以爲缺一不可；因爲建設內容真正的問題，並不在此。假若能將過去鄉建工作加以分析，就可知問題的所在了。茲暫不贅，留待後述。

(二)怎樣建設？

這個問題包含着步驟與範圍。就建設的範圍講，過去各處的意見並不一致，有的主張以縣爲中心單位，有的以區爲中心單位，還有的以鄉或村爲單位。以村爲中心單位的，像定縣實驗村，山西村治，洛陽中原社會教育館村單位活動；以鄉爲中心的，如江西遂川贛縣等處的實驗鄉；以區爲中心單位的，像無錫江蘇教育學院的惠北及北夏等實驗區；以縣爲單位的，像鄒平，定縣及荷澤等處。今後究竟以什麼範圍爲單位，似乎是個問題。

就步驟方面講，有的主張先實驗，然後推廣，有的主張先確立制度，逐漸改進之。何者何從，這似乎又成個問題。

(三)誰去建設？

建設的主角，最好當然是民衆自身；但自覺的民衆太少，還有待很長的時間去培養，似乎緩不濟急；若由政府推進，一方面固不易着實生根，甚至人才的缺乏，又成了嚴重的問題。

由上述三項看來，似乎鄉建工作已是充滿了難題，其實這些都是枝節問題，而不是問題的真相！我國過去鄉建工作，由於環境之關係，產生以下之缺點：

- 一、主持機關不一；
- 二、妥協態度；
- 三、人才無一定來源。

除了第二個問題因爲政府當局已下了決心，已定了決策，現在已毫無問題外，其餘都是急待改進的問題。

就第一個問題說，「主持機關不一」，這並不是個問題，但因「主持

機關不一」，各立門戶，工作上缺乏了充分的配合——在以往鄉建工作者；有的缺乏政治力量；有的缺乏經濟力量；有的缺乏教育和技術人才。孤掌難鳴，似乎已成爲鄉建工作者的共通困難——這才是問題的所在。

今天抗戰建國的偉業，不是專靠政治或經濟教育，以及其他一切單純的力量，所能單獨完成；而是靠各門部的充分配合。但一談到配合，却不能忽略一個「建設中心」的問題。建設的中心是什麼呢？在答覆以前，先舉個淺顯的例子，譬如我們設計做某種新式桌子，在製桌子的過程中，自應當有個中心，以爲配合的標準，但是究竟以「桌面」還是以「桌腳爲中心呢？再比譬造一所房屋，那又應當以棟，以椽，以梁，以什麼爲中心呢？依管見所及，以爲這中心就是原來設計的圖樣；若以桌面配桌腳，或以屋椽配椽架，而不依照圖樣去做，那就永遠做不飽設計的原樣子。所謂「做不像」，就是未達到目的，事實上已經失敗了。在鄉村建設過程中也是一樣，並不能把政治經濟……任何一門部作爲中心，而使之互相配合，而要以一貫的高瞻遠矚的圖樣做中心，以爲實施標準。在中央有政策，在省地方有綱領，在縣以下有計劃，這樣才能暢行無阻而收效宏宏。試就蘇聯幾次五年計劃來看，在其計劃的進行中，並不是政治，經濟，教育，軍事……等各門部間之互相配合，而各門部皆以充分配合於原定計劃這樣不會東拉西扯走入歧途——這可做我們一個寶貴的教訓！前年最高當局頒行了新縣制組織綱要；內容週詳，組織完密，範圍適當，一番孤詣苦心，已爲我們安排一套鄉村建設的完美機構，我們不僅要利用其組織，還要體諒其精神，根據最高國策，來實現三民主義的鄉村建設。鄉村建設另一個問題，就是人才問題。我國一向就是教育落後的國家，人才的缺乏自不待言，惟因抗戰期間各種需要迫切，人才缺乏情形嚴重。今天鄉建工作的主角，不是廣大民衆，更不是政府，而是有力的民衆幹部。前述人才來源不一，並不是個問題。但因「來源不一」，精神和修養的欠缺，而是個嚴重問題！民國廿三年，華洋義賑會徵文中有一云：（註十四）



「例如現在的合作事業，各政府機關學校銀行團體，都集中在鄉村工作……其實不免有自私自利的弊弊，那個近來復興農村呢？」又如「各縣合作社登記，困難至萬分，有的花了許多錢財，如不花錢，甚至將登記文件堆年累月，三五年未予批示轉案，可見不是真正來復興農村的。」由此可見幹部缺乏問題的一斑！

不過幹部缺乏，並不完全是教育落後，教育失計才是個很大的原因。以往中國的教育，多不是為事業去訓練人才，而是訓練了人才，然後去求安插，甚至連安插的地位都沒有！致所學非所用，用非所長，社會進步之遲滯，失業問題的嚴重，這一切雖非教育界一手造成，但至少應負一半責任。

今後對於幹部訓練，最重要的一點，就是「不宜求速」，求速的結果，必將如童淵之教授所謂「訓練愈多，資素愈劣」。在我們看來，今後較根本的辦法，只有改進普通中學教育，關於這個改進問題，為了篇幅所限，只好留待專文另述，茲謹就原則提供數點於下，以就正於海內高明。

第一、要初中統整化。所謂統整，並不是造就毫無選擇的廣泛通才，而是對於國家社會有統整的認識，對於升學就業有統整的涵養，對於教育制度有統整的系統。

第二、要社會化。所謂社會化，並不是把學生與民眾看作毫無分別；而是要打破學校與社會的界限；加緊學科與生活的聯繫；担任社會與文化的中心；傳達民情與政府的旨意。

第三、要鄉村化。所謂鄉村化，並不是一定要設在荒僻的鄉村（其實在中國除了幾個大都市外，大部份全是鄉村），更不是徒冠以鄉村二字以爲學校之名；而是要儉樸合於鄉村生活；費用合於農家負擔；內容合於鄉村要求；出路合於鄉村建設；設置合於鄉村分佈。

第四、要高中專精化。所謂專精，並不是要把高中變成大學，而是高中本著初中既有基礎訓練，根據實際建設的需要，分爲若干科直接與大學或專科之院系組互相銜接，以加強訓練效果。

上述四個原則，不僅是針對普通中學的毛病，而且是針對鄉村建設的急切需要。

總而言之。當前鄉村建設的根本問題，就是「如何配合」及「幹部訓練的方針」兩大問題，假使這兩大問題，沒有得到適當的調整，則鄉村建設必如以往一般，在問題中兜圈子，永遠走不上民族復興的坦途！

（註一）四川省第三區專員公署所轄十縣由該署與省立教育學院合設鄉村建設指導委員會主持辦理實驗鄉，民國二十七年四月開始籌備，已成立者，有臨江、石角、野亭、滋溪、峯高、廣德、石門、馬方橋、板橋、遇龍、云門等十一處。

（註二）民國二十三年鄉村建設工作第二屆討論會參加者有七十餘處據說二十四年初全國至少有此種團體一千餘，見農村建設創刊號陳序經：鄉村建設運動平議

（註三）鄉村建設實驗第一集（中華）第三十七頁

（註四）同前書第五十七頁

（註五）時代精神二卷二期

（註六）原書不在手邊此係根據千家駒編中國鄉村經濟論文集第四二頁

（註七）同前書四十頁

（註八）鄉村建設實驗第二集二〇頁

（註九）晏陽初：農村抗戰與鄉村建設（中華平教會出版）二〇六頁

（註十）鄉村建設實驗第二集四三頁

（註十一）鄉村建設大意三〇頁

（註十二）政治建設第一卷第六期姚石庵：我國政治建設的重心

（註十三）孫廉泉：荷澤的鄉村自衛 教育與民眾九卷四期（江蘇省立

教育學院桂林出版）

（註十四）河北無極北豐社員歐守己：農人們對鄉村工作討論會的希望，鄉村建設實驗第四七五頁

# 從政九箴

吳希白

國家設官分職，所以處理政務，故無論大小機關，必各有其內部分工之配置，或分科室，或別組課，名義雖殊，其為分工則一也。每一分工單位，事有專屬，責有專任，再配以縱橫之聯繫，形成整個機構，然後配置人事，量材使用，則機構之性能得以發揮。茲者社會日趨演進，政制貴求革新，理事之機關，亦應力謀改進，以增加行政之效率。是故研究行政之目的即重在如何創制合理之機關，與其靈活之運用。此不僅應盡學理之推研，尤貴博徵經驗以印證，庶幾出而合轍，免鑿虛造之謬。

吾人求學時代，頗皆偏重學理，未獲經驗，以故從政之初，咸生捍格之感，此即教育與實用「脫節」之現象。近年教育機關，有鑒於此，遂致力於理論與事實相結合，今後學非所用，與用非所學之弊，當日見其減少，而考選制度，首重甄拔，繼以試用，亦即謀學驗之俱備，以應實用之需要也。

蔣總統昭示曰：「行政管理，應注意人、事、時、地、物五者之配合。」其義蓋在某種才具，宜使位於某項工作，擅長規劃者置之處理業務，嫺熟公費者以之擬辦文牘，精於計算者責之勾稽審核，工於書法者用之担任繕寫。更觀事務之繁簡，時間之緩急，切實規定員額，以稱其事。他如，房舍務求適用，工具貴乎精良，是皆配置機構之常經，亦即行政管理之大要，必使人盡其才，事當其理，物適其用，因時制宜，因地制宜；五者得有盡善之配合，然後機構之本能始具，效用斯著。夫一人之智能有限，機構之妙用無窮，竭盡一己之智能，曷若運用全般之機構。故善為政者，莫不注意於斯。

一科之內固實業多，職掌甚繁。凡業務之規劃，工作之分配，縱橫之聯繫，文書之繕核，時間之控制，辦事方法之改進，各員能力之觀察，與其個性之認識，勤惰之督核，進修之倡導，參考資料之蒐輯與研究……等

，皆屬科長之責任。單位雖小，而人、事、時、地、物五者之配合，亦未可稍忽。若夫任事日久，最忌因循，尤宜常作振刷之企圖，以防此單位之衰老沒落也。

機構之關係，既如前述，尙有數端，撮供商榷：

(一)從政應有抱負與決心。蓋先有抱負，始生氣魄，經過艱難，不誠真誠；具有決心，則不致畏首畏尾，一切措施，庶免萎靡，障礙以消，成就可期。於事理應辨認清晰，建議要妥慎公忠，盡事務官份屬國家之職員，果非個人所發。況躬身仕版，非專為取俸而來，事業艱難，不可有絲毫之貶損，故應竭盡智能，驅勉事功，尤貴有悲天憫人之懷，利國利民之志。凡屬實所在，宜盡忠諫之言，勿蹈舊式專僚盲目附和阿諛逢迎之覆轍。須知設官寄以負荷，用人責其盡力，任何長官，斷無不欲其政之善，事之理，與同寅之盡忠者。長官總攬全局，對於各單位之事業，當不如科長之明瞭，在其未發明悉之初，意見縱有不同，待其了解之後，必無自疑之理。就令偶因事繁性急，強為武斷之決定，則不妨稍緩，釋服讓商，勿輕發詞，以待其明瞭，切忌誤認確釘，忍令悖謬而債事。善長官無忠諫之實質，機關之熱忱之輔佐，實為敗事之階。丁茲國步多艱，更應懷其時代之責任，以圖報效國家。彼區區自許，獨斷阿附者，乃輔佐中之蠹賊，既負其上，復誤國家，此不可以不辨也！雖然，為事務官者，論所遇不合，忠誠竭效，事不可為，則不應轉機，坐耗韶光。孔子曰：「因不失其親，亦可終也。」所謂「不失其親者，不失其可與共事之條件，苟失之矣，去復何歸。

(二)臨事應有宏遠之眼光，與細密之思考。一事之前後左右，務求徹底明瞭，謀定而後行之，庶幾經始雖艱，收效則速。若夫輕發政令，流於粗疏，必生指答之繁文，影響事功之效率。茲舉實例以明之：民國十七年

，余署臨川縣篆，當時下級機構全無，所謂一百零八都者，不過征收丁漕之舊籍，都、圖、甲長等，不問他務，縣府除四局而外，幾無令違之對象，在此情況之下，推行政令，其難可知。適奉部令，辦理清查戶口，限期一個月，清查戶口之繁雜，無待贅述，而限期迫促，頗覺為難。然則等辦自治，設區編村，非先行清查戶口不可。於是將部頒法令與表冊等，悉心研究，設身處地，揣摩其行之問題，製成疑難雜問三十六則，即如分村與按戶編釘門牌，戶口統計，公字號，籍字號，應如何歸類，如何分編；對於本籍，寄籍，寄居，應如何作區別之辨識？部表冊內之意義，不易明瞭者，為之闡釋詳盡，……一併交印成冊，使担任調查者，人手一本，得以隨時翻閱。考令規定表冊印費七百元，此外別無他項之支給。當日臨川尚無區、鄉、鎮、保甲人員，可資承辦，籌備經費計，特以方法率能期月成事。（註一）全縣統計九萬餘戶，男女丁口合計四十五萬餘人，檢討結果，每戶平均約計五人，聯合戶口統計數字之實例，衡諸臨川區鄉鎮保甲編組完成後，歷年統計數字，相若無幾，因知兼戶艱難規劃，曾收相當效果。由此觀之，謀定後行，確為成事之母。

（三）考核應從實質着眼。現時通病，多以簿據為考勤之張本，余以為此乃形式上之末節，最要者，應注意工作之實質。例如：某職員承辦某事，是否以做事之精神求任務之達到，應於簽辦辦法，及文稿中切實觀察之。苟屬敷衍塞責，應付了事，其漏洞必多，或成不假思索，率簽請示。此種人員，縱能按時到退，究其工作之質量，實等於零。科長為最接近之主管長官，自應隨時指導糾正，使草率之習氣漸除，處事之方法日進。文稿中發現漏洞或欠妥之處，即請原承辦人員協商，告以改善之方法，責成自行修改，藉資進益，非屬緊急之件，切忌代為改稿。因刪改之件，原人未必細閱，異日撥帳引咎，更滋誤事。獎勵科中同寅，宜採導引的方法，並作懇摯之切磋，互求進益，以助其積極之效能。至於考核各縣縣政要政，應備考核表，隨時考查之，未可令文抄出，歸卷了事，並須四顧各縣

之情形，其有特殊困難之地方，更宜注意其推動之實況，與觀察各員，切取聯絡，以資督導。例如：維持地方治安之考核，往往以破獲盜匪案之多寡，定其成績之優劣，其平日處理有方，防範得力，從未發生盜匪者，反漏其功績則謬矣！又如某種機關，自有其法定之職責，倘不致力於其本職之所當為，僅以花樣翻新，別圖取巧以眩人耳目者，未可以為教也！例如：行政督察專員公署，顧名思義，為行政之督察機關，自應明辨其職責之所在，對於督察人員，是否廉能與稱職，應盡其察；對於行政計劃與法令規定之政務，已否辦到，有無差誤，應盡其督；能如是，庶足以表現專員公署之政績，方不背國家設置行政督察制度之本旨。若夫法令規定應有之督察報告，實請變外，甚或故弄法定之要求，另圖立異以鳴高，使原定政等難期之效果，下級機關更感依違之困難，是不盡其督與察而反亂其事，釀成上下交困，制度變質之大病。綜觀名實，賞罰必行，為考核之大經，未聞捨此而可別圖定評也。蔣總裁昭示曰：「對上級命令，不可視為具文，要視命如命，養成澈底執行命令的習慣」；又曰「對上級命令，要切實證實，根據本身職掌，規劃方案，切實執行。」考核各級成績，應以能否盡其本職，達到任務，為確切之依據也。

（四）指掌事項，應澈底解決問題，用語貴於肯定，措詞務求明顯，力祛舊式舊俗推卸責任空詞裁答之陋習，必使一令生一令之效果，一事無再疑之危險，然後時間、人力、物力、俱獲經濟矣。一般通病，對於下級請示之案，南園繁文，不加細察，僅以跑馬看花之方式，撥批模糊之答語，間有答非所問，掛一漏萬者，前耗去了，後實孔多，公文愈辦愈繁，效率日見其減，貽誤事功，莫此為甚！

（五）查核年度行政計劃，應以年度概算為依據，否則計劃落空。興辦事業，應針對環境，作全盤之籌劃，預算必要之支出，劃定經費之來源。審核下級興辦事業，亦應注意於此。如果其經費部份，未甚明悉，應飭發復，切勿率予核准。又事業中途常有變化，原定收支，不免有未盡符合

之處，密核之際，應設身處地，務求合理與切實，不可過於拘泥，或吹毛求疵，致與事實相背。

(六)行政應上下相顧，不可僅圖本身之便利。某次行政會議，有人提議，以後上級機關交辦之事，應先給經費，再負責任。(即須令到款到)就表而觀之，似乎合法合理，然細思之，則不盡然。當此非常時期，設因軍事上之萬急，限二十四小時內，構築某處防禦工事，如果等待款齊，再下命令，領到經費，始行進辦，恐敵人早越境矣！在此場合，惟有激發天良，悉索敵賦，竭盡力量之所能，不分彼此以圖之。又余聞晉閩諸區鄉鎮人員有言曰：「派募之款項，因事實困難，不克如限收解時，上級機關往往不加體念，扣發其本身經費，作為抵數，以致無法維持。」夫奉令征募，固應努力將事，然而扣費抵捐，未免不恤下情。此種現象，實緣不能上下相顧，倘不加矯正，勢將彼此互仇，大有礙於行政之推動。

(七)刑罰應遵守法度。「治亂世用重典」一成語，實與今日之動輒要求以軍法從事，其或濫用體刑，以示官威者不同。其實軍法中，又何嘗有體刑之依據。(體刑應廢去之理論，人皆知之，世所難述)即按軍法從事，仍應有法可循，要非言及軍法，即可便宜行事！這乎上級機關依法為之嚴詰，彼請求者，往往故作環境危難之呼聲，極盡誣上之能事，冀於法外取得做官之便利。凡辦理此類案件，應予切實注意，否則一有差誤，禍及斯民。即就「治亂世用重典」言之，所謂「重典」者，仍有法度，究未聞治亂世用「亂典」也。夫王道尚教化，霸道濫刑罰，孔子曰：「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」；三民主義出發於仁，有同於古之王道。苟有濫刑罰以苦民者，不僅不應引以為同志，且須本革命之精神，做「作新民」之宣化以改造之，是則黨人之責任也。

(八)工作應由自己發動。主管業務，應倡導同寅自發自動，以從事於工作，勿為被動之應付。承辦人員，宜找事做，莫等事做，應控制時間，達到管的目的，生出管的興趣，以孕育蓬勃之朝氣，而圖進取也。

(九)行政應時時注意學問。擬辦之難難於認定，敘稿之難難於條理，則論理學上之「全稱」，「特稱」，「內包」，「外延」，「肯定」，「否定」以及運用思考之法則等，……實為辨認與闡述之工具。他如，法學通論，經濟原

理，三民主義，五種憲法等，乃公務人員之基本知識，其與業務有關之書籍，皆係參考之資料。凡此諸端，應領導同寅，悉心研究，藉圖進修；利用小組會議，相與切磋，俾業務學術化，機關教育化，然後生機煥發矣！以上管見，卑無高論，拋磚引玉，借助於他山，不勝企望之至也！

註一：作者特設方法約有十項：

1. 按臨川原有二十六區之疆域，分區調查。
2. 就臨川中等以上學校畢業生中，擇其腦筋清醒，有辦事熱誠者，甄拔二十六員，擔任指導調查之工作。
3. 召集前項人員到府，作兩日之講習，將法令表冊暨製成之疑難解答三十六則，闡釋詳盡，以免其中途請示之麻煩。
4. 一面印製表冊及紙刷之門牌，分區僱丁，挑送備用。
5. 決定發動全縣士紳，暨各姓族房長等，擔任調查與填表，由縣政府印發空白委令，交指導調查人員帶去責成各該士紳族房長等，担任此項義務工作，劃明獎勵方法，一面廣事宣傳，佈告週知。
6. 一切準備完畢，各該指導調查人員，分區出發，規定每到一區，約集各村負有厚望之人士，會商進行一切，劃定挨村指導調查之路線，及到達之日期，每到一村，召集該村之士紳族房長等，告以查填方法，並事宣傳，頒發派令，點交表冊門牌等件，責成查填，並限期交表，各該指導調查員，巡迴一週，從事收表與抽查，分區核實統計。
7. 各該指導調查員出發之後，縣府派定人員，聯合各公法團人員，暨士紳等，分組督察，屆隨其後，厲行抽核，查出辦理成績之優劣，立即報府，執行獎懲，佈告週知，藉利進行。縣長亦下鄉巡察，隨地督飭之。
8. 各區指導調查人員，各給伙食二十元，由縣款開支，並規定凡成績優異者，將來保充區長，或委充鄉鎮長。
9. 督查除出發督察之人員，各就本機關支給伙食，其未任機關公職之士紳，則由縣款每人支給伙食二十元。
10. 自縣長以至各人員，一律步行，禁乘轎馬，以節公帑。

# 中國農業政策

董時進著 商務印書館發行

二十九年六月初版

我國以農立國已經幾千年，農業對於國家的重要性，大家都認識甚深，雖自鴉片戰爭海禁開放後，中國經濟機構曾受外來經濟勢力的影響甚大，然農業在我國國民經濟上的地位，則始終未有任何變遷。近年來政府對於農業的改進，更加努力，對於農業教育亦力謀發展，此種現象確是可喜，但若細加研究，則知各項設施皆不過枝節的應付現狀而已，因為各部門的工作雖各有其計劃，但以整個農業而論則並無根本的策略，十幾年來農業改進的成績不能顯著者，即爲此因。

董時進先生著的這本小冊子雖僅四萬字，但對於中國的農業生產政策，却有一個極明確極肯定的主張，這不能不說是我國經濟學界的創作。不論他的主張是否準確，是否將被政府當局和學者專家所贊同，至低限度，亦可作爲討論本問題的根據。若能經此討論，而確實產生了一套中國農業生產政策和實施方案，則董君編著這本小冊的苦心便不能算是白費了。

著者分析中國農業現狀的結果，認爲中國農業有兩個重要的特點，即是小農經營和自給性。其所以形成的原因，前者由於人口多而耕地少，後者由於交通不便和市場不發達。但其影響則一，即是使農民十分艱苦，連糧食也不夠吃，而同時也使整個國家貧窮。如果想要改造中國的農業，必須針對上述兩點設法解決。著者認爲解決上述兩點，並無什麼大希望，農業的前途是並不樂觀的，因此他認爲要解放中國的農業，祇有放棄自給式的農業政策，代之以一種積極的盈利式的農業政策。著者所主張的

積極進取的農業政策在他的總結這一章內說得最清楚：

我們必須講求每畝地出產幾元幾角，而不是講求出產幾斗幾升。爲什麼講求生產價值呢？因爲在中國要使用一担穀的地，出兩担穀是很困難的，而要使一元錢的地，出兩元錢却很容易。這話怎麼講呢？因爲土地的生产力是有限度的，任何農作物的產量均不能無限的增加，但是各種農產物的價值高低不同，有在大塊地面上僅能出產很少的價值的，有在小塊地面上便能出產很多的價值的。中國一般農民所生產的物品，大抵屬於前一類，而後一類的很少，並且品質也很壞。假使能發展改良後一類的高價農產物，例如各種水菓、蔬菜、絲、茶、菸草、牛乳、人參、薄荷、除蟲菊之類，來儘量代替普通的低價農產物，如五穀雜糧，我們便可以使農家和國家的收入，大大增加。

(頁六六)

此種主張本合乎經濟法則，原則上當可得到大家的同意，但在實際上有二個問題，不得不事前詳細考慮，即是糧食自給問題，和此種高價農產物的銷路問題；著者對於這二點都已經有答案，我們不妨逐一加以檢討。

對於糧食自給問題，著者以爲中國人口如此之多，土地如此之窄，糧食不能自給原不必詫異，而農民所以如此貧窮者，即受了糧食自給政策的毒，全國四分之三以上的耕地種了低價的糧食，充其量祇能餵一飽，那有

吳華寶

力量來充實其他的經濟生活。所以著者主張儘量將土地、勞力、資本等利用來生產高價的農產，以增加農民的經濟力量，必要時不妨減少普通作物特別是糧食作物的栽培面積，倘若因此而使本國糧食更不夠吃，也不妨從外國購買。

中國農業受人口的壓迫，這是大家所同意的，至於解放的方法則各人意見不同。著者所主張的儘量生產水果、蔬菜、絲、茶、菸草、牛乳、人參等高價農產，理論上可以講得通，但事實上則有困難。要使此種主張能實行，必須有一先決條件，即是須改變中國人民的生活習慣，換一句話說，即要人民少吃五穀，多吃水果、蔬菜、牛乳、肉類等物。但中國人民富於保守性，在此抗戰時期米穀缺乏的今日，要想人民少吃米穀，多吃雜糧，尚且不易實行，何況在平時？退一步說，即使能達到目的，人民有無能力購買高價食物，仍是問題。中國人民一般皆窮，不獨農民如此，若無此購買能力，則一方糧食生產減少，一方蔬菜等物產又增加，結果糧價一定比前高漲，蔬菜等物的價格更跌，若果如此，則農民的經濟能力恐也不能有所增加。若推行過甚，或竟得不償失，則與原定的目的便離得太遠了。

著者對此困難雖沒有明白提出，但確也考慮到，因此他所擬具的辦法即希望將出產的高價農產向國外銷售，賺得很多的錢，再拿一部份來買外國的糧食，但要想達到此目的，必須出產產品有很好的外銷。著者對此問題的答覆，當然是正面的，因此便引了各國的許多例子來證明，結論則謂我國的糧食進口總值尚不及英國輸入的葡萄酒，義大利輸出的柑橘，荷蘭輸出的罐頭牛乳，更遠比不上法國輸入的果酒，英國輸入的火腿及鹹肉，丹麥輸出的黃油，西班牙輸出的柑橘，因此可以明瞭各種新農產品的需要浩大，不應銷路的缺乏。一般而論上述各國人民的食物習慣和我國固不大相同，對於此種農產品的需要當然較大，這是無容懷疑的，但各國人民的購買能力也有程度，是否再需要購買我國的產品，不無問題，這是一點。再則，講到國外貿易，第一要考慮的即是運輸問題，運輸費用在銷售成本中

要佔一大部份，我國海外航業可以說是沒有，運輸必靠外國輪船，我們必須付給外國以一筆很大的運費，此點我們已很吃虧，至於上述各國大多相距極近，而且自己都有船隻可供運輸，因此其困難較少，所以如何可以遠涉重洋和各國競爭，倒是不難不預先籌劃的。

我在原則上很同意著者的積極進取的盈利政策，但我懷疑他所提出的這許多高價農產如水菓、蔬菜、牛乳、菸草、人參、薄荷等的銷路。我奇怪為什麼不提議桐油、麻、皮革、藥材，以及絲、茶等產品，因為這些高價農產與糧食生產的衝突極少，而在我國輸出貿易上已有多年的歷史，再則和各國的競爭亦較少，勝利當可較有把握。

第一次大戰以後，各國倡導經濟自給政策，國際間的貿易特別是農產品一時受到極大的限制。此次大戰以後，此種政策是否可以改變過來，我們不敢決定。但著者的主張能否行得通，則與此點有極大的關係，却是無容置疑的。

### 中國合作

中國合作圖書社編

#### 第一卷 第一期 目錄

- 徐晴嵐：轉化期中的中國·世界·與合作運動
- 文 羣：中國合作之特質與今後動向
- 熊在渭：國際戰爭與國際合作運動
- 徐俠成：中國合作在進步中
- 張可皆譯：歐戰與日本農村問題

川續廿院  
康球浙黔鄂台作事業展覽  
陸演桂粵

各大書局均有出售

每冊實價二角

# 贛東考察瑣記

潤之

編者按：本文作者在中大學校刊第八期曾發表一篇「寧都考察雜記」，此文係續該篇而作。

## 偉矣哉保學教師的待遇

保學教育愈向東愈好，主要的原因是經費穩定，教師待遇高，而更基本的的原因是地方比較富庶，縣政府對於教育事業計劃得周密，督促得嚴厲。記者和陳澄君到了南城，所見保學的情形已較寧都為進步；所看到的保學與中心學校，大都每天開課，教師待遇較寧都為高，師資品質亦較優良，保學經費超過省府每校二百零四元的規定。按省府規定，保學經費由縣補助四分之一，省及中央補助四分之一，地方自籌四分之一。但在南城是地方自籌四分之三，縣補助四分之一；至於省及中央的義務補助費，因為往往不夠四分之一，而且不能預先發放，所以縣政府以之為保學教師的額外補助金。每個教師除按額定每月薪金及辦公費十七元外，尚可得每月學費五斗，每年額外津貼三四十元，如此每月實得約有三十元。至於城區的小學，則規定每個學童每月須敬送老師白米一升。我們所參觀的區鎮中心小學，百分之八十的學生都可按月送米，每個教師每月可分得三四斗白米，加上原有二十元以上的薪金，也就不算差了。據南城七區張專員告訴我們，七區十一縣的保學，已普遍設置，經費除一二縣外大致穩定，並已逐漸增加；保學的普及不成問題，今年開始改進區。七區情形如此，而六區則更好了。我們沿鐵路各縣考察，愈東愈好。貴溪的教育仍保持着前任李縣長的美善成績，玉山保學的發達已到巔峰的最高峯。而上饒則又是又上又饒了。我們在上饒留了三天，參觀了鄉村保學十餘所，各校按期上課固不成問題，而學生各科作業簿都能整齊的擺在教師辦公室裏，任人參觀。六區易專員對教育十分重視，他規定各縣縣長，教育科長，應隨時

下鄉督察保學，（因為單靠縣督學二三人還不夠有力）一個別的考察學生的作業。上饒田縣長陪我們下鄉視察保學，就是這樣做法。因此保學教師無不謹慎將事。但嚴密的督察，必以豐厚的待遇為基礎，否則教師都要拋光丁。上饒教師待遇之高，確是出人意料之外。上饒保學教師的待遇向來是以穀代錢。在以穀代錢平賤的時候，待遇自感菲薄，而且所領到的穀有限。自李科長（一個富有地方行政經驗與毅力的大學畢業生）接事以後，他規定各保每年須繳足學費六十石，這在上饒公產甚多產米尚富的一個縣份，自然是綽有餘裕。全縣四百多個保，大都能籌到此數。因此每個教師每月可領得四石穀的俸給，五斗穀的辦公費；以十七元一石的穀價計算，每月薪金不下七十餘元。我們在靈溪鄉參觀一個保學，校長是一個女性，他的丈夫在中心學校做教師，夫婦兩人每月可得九十石穀，合值一百五十元。如把穀挑到豐坊打皮白米，每石售價三四十元，一對小夫妻的生活可算不差了。難怪該校長的丈夫身穿黑呢大衣，頸頸以小刀牌香烟敬客；又難怪縣府一般低級公務人員及鄉鎮長與幹事呼冤叫屈；因為他們的薪金仍是過貸，而不是穀，自較保學教師為低，更難怪上饒一個私立中學的校務主任告訴我，他們教師的待遇反不如保學教師，而新近一位教務員，雖三十幾元一月的待遇太薄，而改就保學教師的優缺去了，弄得該校感受無法討到低級職員的痛苦。

## 食鹽統制的意外效用

江西有米而無鹽。政府以食鹽的來源不易，所以實行食鹽的消費統制。各縣組織食鹽消費合作社，由鄉鎮公所統制售價，計口出售，鄉民憑證



購買。鄉鎮長上下其手，老百姓感受買糧難的痛苦。這原是爲節制消費解決糧荒一個不得已的辦法，但却連帶的解決了其他問題。縣政府以食鹽統制的辦法來督促鄉民冬耕。該縣農民無冬耕習慣，稻子收割以後，任聽田園荒蕪，過了安閑的冬季，到快種稻的時候再去耕種。這是南方一部份農民惰性的表現，但這樣却減少了土地的生產力或生產量。今年縣政府在七區專員公署督促之下，限定各保農民於十二月二十五日以前完畢一切稻田的冬耕。老百姓在起初還不大理睬，但後來政府規定不冬耕的不賣鹽給他，這就把老百姓驚起來了；爲了買鹽不得不努力冬耕。我們出城三十里，去參觀縣立中學，沿路看見老百姓都在耕田；耕牛全部動員還不夠，許多地方祇好以人力代替畜力，三五成羣的以耙耕田。以食鹽的威脅來督促冬耕，在這裏收到很大的效果。在上邊我們去參觀第×戰區的經濟委員會，又發現一個食鹽統制的奇蹟。該會有的是鹽，但職員買米困難。主任委員趙××先生告訴我，該會工作人員早些時候感到無米爲炊的生活威脅，一位職員三天買不到米，而不得不食他物。於是該會想了一個以鹽易米的辦法。在他們所辦的兩個消費合作社裏，公備了以白米三斤易鹽一斤的佈告。老百姓雖然可以在鄉公所買到食鹽，但因限制過嚴，購量有限，於是紛紛以上等白米，不遠十數里之遙，而來與經委會的消費合作社易鹽。不到三天的功夫，經委會換得上等白米二百多石。經委會根據這個經驗，擬向各縣建議一個有效的征糧方法。此外在某縣教育科長想從食鹽統制的辦法中，獲得一份教育經費。他的辦法很奇妙，不過請我暫守秘密。於此我又發現食鹽消費統制在增加地方教育經費上，亦有一個很大的作用。

### 各縣一致的困難

任你考察到那一區或那一縣，請問本區或本縣行政建設最大困難之所在；專員縣長或科長們都異口同聲的說，不是經費的難籌，而是幹部的缺乏。縣行政的幹部已經是很缺乏了，而縣以下各級行政所需的大批幹部，

其實與量均成極嚴重的問題。若干地方行政的領袖對新縣制抱懷疑的態度，甚至已感灰心，其焦點就在於此。我們提出短期訓練的辦法，但他們的回答是愈訓愈糟。根本上受過中等教育的幹部已經是鳳毛麟角，而已受中等教育的人們，大都是兩眼向天。三五個月的短期訓練，不足以改變人的本質，何況訓練的內容，因爲是短期的，祇是着重做事技術的外表，而不是技術的內涵。而且趨往受訓的人，原來就是某方面的幹部；一方面的幹部因施訓而增加了，但他方面原有的幹部則無形的大量減少。這種訓練徒加深了地方幹部的僥倖心與流動性，而幹部的量與質反更趨嚴重。解決地方幹部的根本辦法，是改造現有的中等教育，推廣合理的中等學校，而把短期訓練建在合理的中等教育之上。這是記者向來的主張，在這一考察中，獲得進一步的證明。七區專員告訴我，縣立中學是地方幹部人才的供應所，他主張儘量的設置並充實此類學校，所以七區十一縣中已有九縣設置了縣立中學，其餘二縣今年必須設置。但我認爲這個責任不是縣立中學所獨有，其他各中等學校亦須變質，始能使縣立中學走上合理的途徑。所困難的是若干從事中等教育的人們，對於中等教育的認識反落在縣政人員之後。我們深知有些校長教師們，認爲升學準備是天經地義，英文改爲選修是不合理的辦法，因爲個個學生有志升學。其實有志升學固然是事實，但多數中學生中途輟學，畢業後並不升學，也是事實。我們能爲了五六個學生的升學，而使其餘不能升學的四五十個青年也作同樣的準備麼？何況地方建設的知能，不也是今日青年繼續深造應有的基礎麼？傳統的教育思想，深埋在若干中等教育者的潛意識裏，這是今日地方建設的一個很大障礙。從事民衆教育的工作人員，對於學校教育的看法反而清醒一些。記者參觀寧都省立實驗民校和上饒省立民教館的時候，和它們的工作人員談話，深佩他們對於今日中國教育認識得很清楚。在省立民教館工作人員的座談會中，記者提出「社會教育就是教育的全部，而民衆教育應當努力打進各級學校裏去，尤其是中等學校裏去」一句口頭，聽者不獨同

情，而且十分願意這樣做。所可惜的是本省民衆教育的人員與經費特別的少。

### 一所優良的省立民教館

我們在十九日用了大半天的時間，參觀上饒的省立民教館，看到它的種種動靜的工作，如商業補習班、成人班、婦女班、廣播新聞與音樂、民衆閱覽室、娛樂室、歌詠隊、體育場、壁報、漫畫、劇團、合作社，以及各種表冊、工作統計、調查報告、輔導成績等等。該館於去年二月開辦，迄今不到一年，但經過激發兩次狂炸，所餘館舍已破爛不堪；然而佈置的并非有條，工作未稍鬆懈。向來以鄉村化爲標榜的民教館，反置在破爛的城市裏屹然不動，而向來城市化的學校反紛紛下了鄉；這種相反的對流，頗耐人尋味。該館的經費每月一千餘元，但要做的事業太多，所以不得不以一配合各方力量推進地方文化」爲其工作的第一方針。該館除館

長告訴我說，城區的文化失掉了中心，他們要想召集一個文化界座談會，因爲學校報館等文化機關均已遷下鄉，無法召集起來。他們的工作得着專員公署縣政府及戰區政治部的助力不少，所以能做很多事。而專員公署及縣政府則告訴我們，民教館對於本城的文化事業供獻很多，給予縣政建設不少的助力。由此可見教育與政治必須打成一片，始能收效，而民教館雖能做到「配合各方力量」的一點。它的工作的困難仍在輔導方面，而尤以輔導各級學校兼辦社教爲最難。民教館之辦理成人班婦女班等，認爲是家常便飯，不足爲奇；但據我們知道的，中等學校能真正兼辦一個成人班而有成效的爲數並不多。其原因不在人才或經費的缺乏，而是對於社教的態度問題。民教館輔導學校兼辦社教，其困難就在轉變學校工作人員的態度，而絕不是社教的技術。降至保學，則態度與能力均成問題，難怪民教館認爲輔導學校辦理社教是最難的工作，而問題却在學校自身。

實行地方自治爲民權主義之中心所在，總理手訂地方自治開始實行法，指示至爲周詳。中央原已制定法規，準備實施。惟自九一八以後，吾人鑒於外侮憑凌，深覺自衛尤急於自治，乃改行保甲制度，先從組訓民衆入手，嗣以管教養衛之必要設施，實即爲地方自治奠其基礎。迄於今茲，保甲規模已具，民衆組訓亦有條理，政行自治，有若順水推行，益形便利，因之中央最近業在擬訂縣以下各級組織規章，訂定推進自治程序，不久即將頒行。蓋前此之自衛，民衆因受嚴密之組訓，而獲自治能力初步之養成。今後之自治，應使民衆由自動之操作，完成適合現代國家一切地方建設，更增得國家民族堅強之力量。理原一貫，義本相成，當此初期推進之始，全賴各地賢達人士，啓導當地同胞，振發其自動自覺之精神，俾對自治事業，能盡其義務與責任。

——節錄 總裁二十八年八月十二日再告全國士紳書

# 兩月來地方建設之動態

本院資料室

## 江西的政治建設

### 一、政治方面之動態

1 糧食征購：贛省政府為穩定糧價，維持後方秩序起見，已訂定糧食購征辦法，凡各團體及學校機關所需食糧，即由政府及各縣於此征購之糧食內，統籌供應。其辦法之要點如左：

(甲)切實組織糧商，並嚴加管理。

(乙)各地駐軍及其他任何機關或個人，不得假借軍糧，及其他任何名義，囤積糧食。其囤積糧食數量，超過其本身需要者，由糧管機關按成本收購。

(丙)承辦軍糧，收購餘糧，醫調劑民食，均得按照評定價格征購。

(丁)糧價依照糧食市場管理辦法之規定，由縣糧食管理機關，會同米糧業同業公會，評定公布。

根據省頒之糧食評購辦法，吉安縣會擬定工作步驟如左：

(一)調查境內規定應受供給機關所需糧食數量；

(二)估計全縣所需征購糧食總數；

(三)召集全縣區鄉鎮長士紳會議；

(四)召集受供給機關，商討調劑糧食，並協助推行辦法；

(五)擬定征購糧食宣傳綱要；

(六)請各報館廣為宣傳；

(七)摘錄辦法佈告各鄉民衆一體週知。

至於省訂征購辦法，其重要點計分(1)價格(2)分配(3)繳款三項。

如左：

(1)價格 (二)征購價格，根據農民生產成本，及應得利潤規定之。  
(二)征購糧食以稻穀糙米為限。(三)米穀計數，均以市担為單位。

(2)分配 (一)省方征購之糧食，由省局分配，供給駐在省會之榮譽軍人，本省保安團隊，警察隊，省屬各機關低級公務員，省立各級學校。(二)各縣征購之糧食，由縣糧管會，分別供給縣屬所在地之政府機關，軍事機關，及省立或縣立各級學校。(三)省府指定供給駐縣府呈請省府核准供給之人員。

(3)繳款 (一)受供給之各單位，應在省府規定之限期內，將「駐地」實有人數及現有糧食數量，列表送由各該主管機關，轉送省府核撥經費。 (二)各單位應於一個月內所需糧食之價款，繳交承辦之糧管機關，俾作購糧之週轉金。(三)省縣糧管機關，為免除糧運遲延起見，得指定應征之各鄉保，將征購之糧食，就近撥給各單位。其價款收支，仍由省縣糧管機關結算。

2 實施新縣制，擴大保甲組織。贛省新縣制早已實行，最近更擴大保甲組織，於去年一月一日實行。今後保甲公處之組織如左：

(甲)置保長副保長各一人。幹事四人，分掌民政、警衛、經濟、文化等事宜。

(乙)保長兼民政幹事，及壯丁分隊隊長。

(丙)副保長兼警衛幹事，及壯丁分隊隊附。

(丁)經濟幹事由保合作社理事會主席兼任。

(戊)文化幹事，由國民學校校長或教員兼任。

3 廣設訓練地方行政幹部。贛省縣各級行政幹部，原設有地方政治講

育院實施訓練。後依照中央頒發之訓練大綱將地方政治講習院，改為地方行政幹部訓練團，繼續辦理訓練事宜。去年(二十九年)訓練各縣政府秘書、科長、督學、警佐、警察局長。本年度決定訓練縣府科員技士，及鄉鎮人員，預計三十年度內，可以訓練完畢。

4 注意禁政之實施 省府以中央六年禁煙計劃，業已如限完成。為檢查各縣禁煙實施成績，及舉行消滅私存煙土第三次總檢查，特會同省禁煙會及聯合黨政機關，分派十二個禁煙檢查團。分作十二路前往各縣担任檢查事宜。

### 二、經濟方面的動感

1 省府派員督促冬耕 贛省於去年製定促進冬耕要點，及競賽辦法，查勘考成辦法，先後令飭各縣遵辦。最近為明瞭實際情形，特派民政廳各路視察員，及農墾院各區推廣處所人員，就日分赴各縣，實行督導。

2 籌備組織興業公司 去年十二月省府派財政廳文廳長，建設廳楊廳長，蕭委員，李委員，胡秘書長，李處長，杜總經理，周廳長，羅委員等九人，籌備興業公司。其主要目的，在於集中全省之人力財力，以發展全省之墾業。

3 充實墾殖工作 贛省墾務處，自二十七年七月成立以來，先後在吉安、泰和、吉水、萬安、南城、南豐、安福、永豐等縣，設立墾殖場二十餘處。為增進工作效率起見，省府於三十年度起，將縣墾殖區裁撤，所有墾殖場，直接屬於省處。去年度統計，已開墾荒地計一四、五二七畝。去年夏作為水稻、芝麻、棉、大豆、綠豆等，共一三、一四一畝。冬作大麥、小麥、油菜、蘿蔔等，計三、三九九畝。秋季收穫稻五、一六八八市担。墾民尚有豬一千餘頭。

4 改組裕民銀行 江西裕民銀行，有地方銀行之性質，一方面代理省縣公庫，他方面貸款於實業界。負有調節戰區及非戰區間金融之使命，不能僅以營利為目的。經省政府決定，召集股東臨時會，宣布變遷商股辦法

，自三十年度起，即由省府增撥資金，改為完全省營。

5 實施公庫制 省府為統一稅收起見，決於本年一月起，實施公庫制。關於地方財政之收支事務，由公庫之裕民銀行，派員駐各縣經征機關，代為收款。

6 舉辦水利貸款 江西水利局利用冬令辦理農田水利起見，經與南昌中國銀行商洽，辦理水利貸款。暫以吉安、吉水、永豐、樂安、崇仁、臨川、東鄉、樂平、浮梁、豐城、新淦等十一縣為貸款區域。每縣貸款總額，暫定五萬元，利率月息九厘，期限最長不得超過五年。貸款用途，則為灌溉工程，排除農田積水工程，保護農田工程。

7 劃分省縣財政 三十年度起，省府決將縣財政，使之完全獨立。計劃給縣財政之各款，可列舉如下：

- (一) 地價稅百分之五十。
- (二) 田賦附加全額。
- (三) 溢收田賦全額。
- (四) 中央劃撥補助縣地方之印花稅三成。
- (五) 土地改良物稅。
- (六) 普通營業稅百分之三十。
- (七) 屠宰稅全額。
- (八) 縣學產收入。
- (九) 縣公產收入。
- (十) 縣公營事業收入。
- (十一) 烟酒牌照稅。
- (十二) 牙當登錄營業稅。
- (十三) 契稅。
- (十四) 土地移轉抵押登記費。
- (十五) 代辦項下收入。

- (十六) 中央補助金。
  - (十七) 省補助費。
- 屬於支出方面者，計：
- (一) 縣行政經費。
  - (二) 縣立法經費。
  - (三) 縣教育經費。
  - (四) 縣地政經費。
  - (五) 縣財務經費。
  - (六) 縣建設經費。
  - (七) 縣衛生經費。
  - (八) 縣善舉經費。
  - (九) 縣教郵費。
  - (十) 縣警衛經費。
  - (十一) 縣民訓經費。
  - (十二) 區署經費。
  - (十三) 補助鄉鎮保經費。(在鄉鎮經費未獨立前)
- 三、教育及文化之動向
- (一) 舉辦初等教育研究會 教育廳以教師之進修，關係教育前途頗鉅，特令各縣認真辦理，指導各縣舉辦各學區初等教育研究會，切實指導小學教師參加，研究各種問題。問題之研究，先自各縣學區內，關於該縣初等教育所發生之實際問題開始，再旁及學術方面，並令各縣督促各校繼續辦理小學教員通訊研究。雙方並舉，當於初級教育有進益也。
- (二) 推進電影戲劇教育 教廳以電影及戲劇，為戰時宣傳重要工作，故十分注意。最近令省立民衆教育館，暨縣民教館，上饒民教館，會同當地之電政軍機關，檢查當地之電影及戲劇。並令民教館，舉辦電影戲劇工作人員講習會，以期對於電影及戲劇之藝術，有極光顯之成績。

(3) 推進三民主義文化運動 贛省教育文化座談會，為討論文化運動計劃。於去年十二月二十三日，假廬江江西省立圖書館，舉行第三次座談會，計到教育廳程廳長，中正大學胡校長，羅教務長，馬博院院長，周葆儒教授，葉青教授，及省黨部區委員等。由程廳長主席，報告討論中心為本省文化運動之商討，當經議決定名為「三民主義文化運動」。規定原則如左：

- 一、遵奉三民主義為最高準則。
- 二、集中抗戰勝利的主要目標。
- 三、遵守中央既定方針，同時切應地方需要。
- 四、配合政治目的，同時推動政治工作。

根據上述之四原則，乃決定工作，以「研究」，「講演」，「出版」，「印刷」，「廣播」，「新聞」，「期刊」，「戲劇」，「電影」，「歌詠」，「美術」，「科學」，「文化供應」等，為當前積極進行之業務。

### 浙江最近政治

- 一、糧管局已成立 浙省糧食管理處，於去年十一月底結束完竣。同年十二月一日，新任糧管局長徐梓，正式接事，糧管局即宣告成立。
- 二、推廣農耕食糧生產 浙省府以各縣食糧生產，大都不敷本縣人民之需要，為推廣食糧生產起見，乃規定限制農作物栽培辦法，如左：
  - (1) 限制栽培之農作物種類如下：(一) 糯稻 (二) 棉花 (三) 菸草 (四) 甘蔗 (五) 西瓜。
  - (2) 原有栽培糯稻之水田，一律以栽培粳稻為原則。
  - (3) 凡可栽培水稻之田，一律禁止植棉，寧紹二屬缺糧各縣，原有棉田，應儘量改種食糧作物，最低限度，須減少其原栽植面積三分之一以上。
  - (4) 菸草為純粹消耗品，除特許種植外，一律應予以取締。(一) 松陽平陽二縣，以菸草為晚稻之前作，應由各該縣政府，依其原有面積

種，各減種三分之一。(二)新昌縣蘆山等缺種縣份，以其旱地種植者，應比照往年減種三分之二。

(5)各縣栽培之甘蔗，除確保專供製糖之用外，一律禁止種植。

(6)凡適宜培植食糧作物之土地，不得種植西瓜。

三、分區辦理農業貸款 浙省當局與在浙銀行界接頭，正式簽訂合約，並規定本省農貸，及桐、龍、金、衢、嚴、處、各縣合作金庫事宜。計劃分爲四區辦理：(1)計浙江第三、五行政區，劃歸中國銀行辦理。(2)第四、六區及分水關、慶元縣，劃由中國農民銀行辦理。(3)第七、八區劃由浙省地方銀行辦理。(4)第九區及浙西行署所轄縣份，(除分水關慶元兩縣)劃由合作金庫分別辦理。至農田水利貸款，農業推廣貸款，樂道貸款及戰區農貸等合約，正在洽訂辦法中。

四、浙省運管理處成立 浙省爲舉辦全省運事業，設立省運管理處。由建設廳長伍廷幹兼任處長。已於本年一月一日正式成立。爲統一辦理便利起見，浙省水陸聯運處，亦正式加入辦公。

五、三十年代浙省各地教育中心 浙省對於教育，頗爲注意。從三十年代，其中心工作，可分爲五項：

(一)保國民學校及鄉鎮中心學校之基金，其籌集辦法，必須遵照部頒辦法積極進行。各縣並當擬訂籌集辦法草案呈廳備案。

(二)小學教職員待遇，應遵照部頒各項，分期實施。

(三)各縣應於本年(三十年)度起，遵照中央及省頒各種法規，訂定五年肅清文盲辦法。

(四)省縣財政劃分縣份，如未辦有簡易師範學校，應即籌設各縣立中學，及簡易師範，爲初等地方教育師資之訓練。

(五)各縣應察度各地職業實際需要情形，籌設縣立初級職業學校。在省縣財政劃分縣份，應同時辦理職業補習教育，就職業學校內，附設職工訓練班或職業補習班，以期地方實業人才之養成。

三、田賦徵收實物 田賦徵收實物，醞釀已久，卒以此事困難，未付實行。據最近消息，則浙省財政廳，已擬定具體辦法，決定於三十年度起實行。但游學區，及征收地價稅區域，暫不征收。浙省征收實物之米折辦法，係以抗戰前一年米價爲標準，將現有田賦省縣正附稅額之折成米額。分兩期征收。如米有困難，得將米額折合國幣完納。以各該縣各期田賦開征兩個月前四個月之平均公定米價爲折征標準，改征後各縣一律不准帶征任何附加捐稅，或征派經費。

### 閩省施政現狀

一、糧食管理辦法 最近閩省政府，十分注意於糧食管理。糧食管理之辦法，業已推行於全省。其辦法爲採用公沽制。由政府規定價格，統制買賣，調劑需供。閩省原係缺糧省份，其治本辦法，必須擴大農耕；其治標辦法，則令民衆填報糧食，以便統籌運配。

二、田賦改征實物 閩省田賦自去年下半年起，已改征實物米折。其辦法頗有價值，據財政廳長嚴家淦談，如下：

(甲)田賦還原 田賦改制，確爲戰時經濟變動之重要設施。戰事發動以來，農產物品價格提高，農村經濟，大爲繁榮，但人民以國幣納田賦，其數額仍如戰前未發動前。例如目前農產物品價格高漲爲四年前之四倍，則人民於戰前發賣米穀一石完納之賦額，今則僅以二斗五升可以完納，無形中已減去不少，故衡諸事實，以國幣折實物，不過爲田賦還原，而絕非田賦加征也。

(乙)改征辦法 嚴氏繼稱，閩省所改征實物之辦法，係以抗戰前一年米價爲基準，將現有田賦正附稅額，折成米額，改征米穀。征米如有困難，得依完賦期米價折合繳付國幣。每年十月，以其上年十月至是年三月共六個月平均米價，爲上忙完納標準。是年四月至九月，此六個月之平均米價爲下忙完納標準。改征實物後，原

來一切臨時附加稅均予取消。至於實物代價所得之溢額，均可用以抵折附加之雜支。以之為實施新縣制及一切其他事業之經費。全省六十三縣，自開征以來，進行至為順利，政府及人民雙方均感便利。

(丙)政策公允 嚴氏謂申述改制之理論與實際。謂我國田賦，古代原征實物。查閩省於明代萬歷年間，本來征收實物。惟民國以前，國家完全在閉關之農業經濟時代，社會經濟，鮮有劇變，實物與貨幣，變動甚微，故田賦之征收，實物或貨幣，並無差別。今國家適當戰時，經濟呈劇烈變動，貨幣比例，先後懸殊，故改制征收，所以應經濟變化。此為改征實物之特殊意義。

(丁)負擔平均 至持反對論者，則謂改征實物，可以傷農。按諸實際，則征收標準，似乎改變賦額，而實質並無增加。閩省田賦科則，向分九級，低級每畝僅數分，最高為九角，平均為五角。以抗戰前一年米價每百斤合洋五元計，實不過改納實米十斤。以每畝產米二百三十斤計，僅及收穫量百分之十四耳，與古代田賦，相去仍遠也。至貧農大部份並無農田，不必納稅，改制之後，並無妨害。反之，實際負擔田賦者，為地主及自耕農，彼等戰後均享有厚利，改征實物，亦無損傷。

### 湘省經濟建設

一、建廳增產稻穀 湖南省為充實資源起見，努力推廣改良稻種，限制雜稻栽培，提倡再生稻。計去年(二十九年)推廣改良稻如黃利油、黃金袖、勝利袖、帽子頭等品種，共六十三萬四千八百四十四斤，種植面積六十四萬七千〇二十七畝，增收稻米二十五萬八千八百一十一市担。限制雜糧面積，四十三萬二千二百五十餘畝，共可增產油稻十八萬八千餘担。增加再生稻，栽培面積，為十九萬一千四百〇三畝，共可增加

稻十四萬五千三百十三担。至於雜糧方面之增，據農業改進所方面之報告，其增植之田畝，計小麥十一萬六千餘畝，油菜十五萬餘畝，蠶豆五千餘畝，玉米六萬餘畝，甘薯五萬畝。

二、桐樹之增植 省府以湖南土質，極適於種桐。建廳會分別督令農業改進所，及各縣政府，努力植桐工作。去年農業改進所，推廣二十二縣普通植桐，共發給桐種七萬三千九百七十三斤，領種農民共一萬四千三百戶，植桐面積七萬六千九百二十畝，共植油桐三百八十四萬六千零八十五株。至於全省各鄉鎮保甲所植之油桐，計面積為十四萬五千五百九十畝，共植油桐六百二十九萬八千零八十七株。今年全省各鄉鎮保甲植桐辦法，已擬定具體計劃，預計成績，當更有驚人發展。

三、推廣茶葉出產 茶葉為湘省出產大宗，抗戰後，建廳統一推進，於湘省各產茶中心區，組織茶農運銷合作社，並設示範茶園，實施指導改良茶種。去年由財政部貿易委員會，與省方合作，放信用借款三百萬元，現已製出紅茶八萬箱，同時設立磚茶廠，製造黑茶，成績頗佳。

四、令駐軍協助冬耕 湘省省政府，奉到 委員長命令，節開「現值冬季耕種之期，各地農村工價太昂，貧苦農民無力負擔，……仰該主席轉飭所屬各縣長，作計劃之分配，與當地駐軍及保安團，洽商辦理」，省政府奉令後，薛主席乃特電令各專員及縣長，遵照切實計劃，辦理具報。

五、整理公有桐山 建廳特飭各縣縣長，轉令鄉鎮保甲，於本年度切實整理公有桐山。凡荒蕪者，一律加以培植。並規定植穴之大及深，直徑均須一尺五寸以上，每株距離至少當在一丈二尺以外。

六、調整農業機構 民國二十七年，湘省將全省農業試驗機關，一律兼併，成立農業改進所，以為發展全省農業總樞紐。兩年以來，工作集中，成效頗佳。建廳為謀進一步收獲實效起見，對於農業機關，亦在力加調整。依照縣各級組織綱要，分期設立各縣農林場：



(1)第一期 實施新縣制之縣份，如長沙芷江等二十一縣，已於去年七月一日起，分別成立農林場。

(2)第二期 自本年一月一日起，規定實施新縣制之縣份，如瀏陽及靖縣等二十五縣，須設立農林場。

關於農林場內部之組織，建廳亦力求完善。每一農林場內，除設農事及森林兩股以外，按當地需要，加設其他各股。每一農林場並置五十畝以上之試驗與繁殖地畝，五十畝以上之苗圃一千畝以上之示範林場。

七、改善農業工具 湘省農業改進所，擬具一種極有系統之農具改良計劃。內容分爲二部。(一)調查(二)製造。關於調查方面，擬劃全省爲五區，從事調查。及搜集各種農具，以爲改良之根據。關於製造方面，則擬製定左列之農具：

(一)湘西一帶之筒車，擬於車旁裝設齒輪，用水力推動，增加效率。  
(二)就湘西所用之龍骨水車製型，裝設手搖車、腳踏車、及牛車各一具，作經濟與效力之比較試驗。

(三)推廣裝製粉播種桶。

(四)擬製一種簡單植棉播種器，使一人一牛，每日可播種十餘畝，以節工省時。

(五)搜集江浙一帶稻田中耕除草器，加以比較實驗，然後製二百架，分發推廣。

(六)改良棉田中耕器，將鐵架替以木架。

(七)改良棉田除草器，參酌江浙所用之割草鋤形式。

(八)研究利用水力或牛力，裝設亂花機。

(九)改善土法榨取桐油器具。

此外尚有其他各種，在計劃之中。本年度當可見諸事實。

八、積極開發金礦 據湖南地質調查所調查，湘省之金礦，分布爲五大區域。(一)東北區(二)中東區(三)南區(四)中西區(五)西南區。五個區

域中，以中西區爲最重要，該區脈金及砂金均極豐富。其次爲西南區，又大爲中東區與東北區。本年度更加緊積極開發，其產量當益見豐盛，可以預卜。建廳已令各地金礦開採工程處作擴大開採之計劃矣。

九、利用水力開發金礦 湘省桃源縣某某金礦局，自完成水碾六十部後，擴充工程計劃，已按步實施。原有一部水碾，又以該地溪水適宜於水力發電，現正在詳加研究，一俟研究成功，即進行水力發電，應用科學方法，以增進開採之工作效率云。

### 廣東戰時政治

一、增設工廠四所 粵建廳爲發展公營事業，經訂定三十年度營業計劃。現決定增設工廠四所。

(1)棉布廠 決定於三十年度籌建，已決定計劃，及預定機器，著手籌設矣。

(2)文具廠 已於去年年底籌備進行，於本年二月間即可開工。

(3)藥棉廠 去年已籌設，本年一月間，即可製造出產品，每天產量，可以達到一百五十磅。

(4)製紙示範廠 本年一月間，即可籌備完竣，預計產品可供粵北各地之用。

二、發展省營民營工業 粵省之省營工業，除原有之修機廠、染棉廠、肥皂廠、電燈廠以外，現正籌設火柴廠煉鐵廠酒精廠製紙廠紡織廠，於本年度均可次第開工也。至於民營工業，現正從事調查。計分四期調查完竣。(1)第一期調查江北一帶(2)第二期調查梅縣及興寧一帶(3)第三期調查連縣及陽山一帶(4)第四期調查南潯一帶。目下調查第一期之曲江始興樂昌南雄乳源等縣，業已完竣。計有陶業四廠，油榨二十七廠，碾米業五廠，製紙業四十二廠，製革業十廠，製糖業三廠，製蠶業六廠，玻璃業二廠，紡紗業二百十廠。此外尚有造糖製樟

購等廠。總計為三百十五廠之多。

三、分區督導各地農貸 廣東省銀行，自撥巨款舉辦農貸後，各地農民申請貸款日增，省行為便於貸款計，劃本省為十個貸款區。又該行農貸部，以目前各地物價高漲，決定增加每款貸額為五十元。

四、基層組織合一編組 粵省政府公布「廣東省縣區署鄉鎮公所保辦公處與國民兵團區鄉鎮保衛隊合一編組辦法」其要點如左：

(甲)國民兵團區鄉鎮保各級隊部，為國民兵團基幹組織。

(乙)區鄉鎮保各級隊長，由原區鄉鎮保隊長兼任之。隊附由區軍事指導員或鄉鎮保隊長分別兼任。(必要時得由區警察所長或鄉鎮保隊長分別兼任之)。

(丙)各縣區署軍事指導員，在鄉鎮民代表會未成立實施選舉前，副鄉鎮保隊長所兼任各級隊附職務，由該管縣長及國民兵團長會同按照規定委任之。

五、實施農田水利計劃 粵珠江水利局，提倡農田水利。其工作分三方面進行：

(一)查勘江北之曲江、南雄、連縣、連山、乳源、陽山、英德等九縣農田水利，初期查勘工作已完竣，現正著手實施工作。

(二)派出測量隊，測量西江一帶河堤，期於最短期間完成，便迅速實施改善工程。此項經費預算九十萬元。

(三)派員測量並挖深濠縣內之特侶塘，以利灌溉。

六、國民教育推行順利 廣東教廳自黃齊麟主持以後，對於該省之教育，推行十分努力。最近黃廳長至外縣視察教育，尤其對於國民教育，份外注意。目前各縣推行國民教育，異常努力，經費充裕，足敷支出，誠為地方自治之好消息。

七、實施生產教育 粵省教廳對於各地方之中小學校，注意於生產方面之訓練。中學勞作方面，注重於「作物」，「畜牧」，「園藝」，「蠶絲」，「

織造」等課程。小學勞作，則注意於「工藝製作」，「蔬菜栽培」，及「禽畜飼養」等課程。教廳已分別派督學及視察員，分赴各地，督促各中小學，切實推行該項計劃。

### 劫後桂省之建設

一、南寧及龍州的損失 南寧給敵人佔居，足足十一個月，在敵人盤踞期內，南寧實在等於一座空城。房屋的損失，城區不計，即有一萬五千間左右，人民的死亡及受傷者，約有四千餘口，米穀的損失，約在一千二百餘萬斤，其他雜糧，約有二千餘萬斤，牛羊被掠約一萬三千多頭。至於龍州，則被敵人兩次蹂躪，災情亦慘，房屋的損失，約在一千間以上，人口死傷，約三十餘人，牛被掠一百六十隻，馬九匹，豬一千二百多頭。

二、省府赴龍放賑 去年十二月十一日，桂省民政廳邱廳長，偕同中央賑濟委員會委員朱亦愚，赴龍一帶視察，並放急賑二十萬元。至十四日，廣西省賑濟委員會，為救濟桂南災民，撥給龍寧縣賑款四萬元。經派、上思、龍津、憑祥、上金、明江、寧明、思樂、扶南等九縣，各一萬元。又因桂南方面房屋多半被敵人燒燬，特在桂林市西門外，建築義民住宅四大幢，可容義民二千五百人居住。內設留醫室及課堂，附近並有田地，可供義民耕種，設備堪稱完備云。

三、兩寧掠奪下之總損失 最近據廣西戰區合作工團之調查。其所調查的，共三十七個鄉鎮，一百一十個村街，損失的數字是驚人的。下面是每村損失平均數。

以村為單位之平均損失表

半淪陷區	人口損失平均七個	耕牛三十四頭	糧食六六六担	房屋卅八間
淪陷區	人口損失平均八個	耕牛三十一頭	糧食三五八担	房屋廿五間
游擊區	人口損失平均三個	耕牛六十五頭	糧食二五四担	房屋五十四間

全縣鄉村損失總數，人口是五千二百六十四人，耕牛是二萬六千九百七十八頭，糧食是四十五萬一千三百八十八担，房屋是二萬四千三百四十六間，損失之價值，按地方以進高之計算，糧食每担以十二元五角計，耕牛每頭以二百元計，房屋每間以五百元計，除了人口無法估計以外，則糧食價值為五、六四二、三五〇元，耕牛為五、三九五、六〇〇元，房屋值一二、一七三、〇〇〇元，這三項的總數共值，二、三、二一〇、九五〇元。平均每鄉村每戶損失約三百五十四元，每鄉村每人損失六十元零五角。

四、組織合作社及互助社 根據上面所述之損失，於是廣西省府方面，除了派急賑以外，根本解決，即派人去組織及指導組織合作社及互助社。前者是永久性的，後者是暫時性的。過去鄉村曾有合作社組織者，現在不必再組織，但須從新辦理登記。合作社組成以後，由合作工作團貸以現款，轉貸給農民。貸款之用途計分六項：(一)購買耕牛(二)購買農具(三)購買種子(四)購買肥料(五)購買糧食(六)修築房屋。貸款之多寡，視其用途而定。貸款的利息是九厘，較一般的為輕。

合作社之組織，也很簡單。由社直接指導耕種的田地，約有兩種：一種是公地，一種是荒地，由合作社出資，合作社社員集體來耕種。收成除費用以外，全部充作合作社的基金。今年之冬耕，因時間關係，已來不及動手，省府當局，正努力準備明年之春耕工作。目下已派人至他縣天購大批的耕牛，以便轉賣給農民。總之，舊的南寧在砲火中燬滅了，新的南寧將在政府及民衆通力合作之下，重行建設起來的。五、復地逐漸繁榮 南寧最近，居民已絡繹歸去。糧價因人口增加而高漲，目前米價，已至每石二十一元上下。至於明江、寧明、憑祥一帶，米價亦至十七八元。地方交通，已完全恢復，市面亦日趨繁榮。至於龍州，則初步復興工作，已經完成，店舖絡繹開業，市民歸來者，達一萬餘人。

### 川省建設新猷

一、商定三十年度之生產計劃 川省建設廳於上年底召集各附屬機關首長開會，商討三十年度建設之計劃，各附屬機關所列預算，共為三千萬元，討論結果，各機關儘量縮減，並分別緩急，決定三十年度經費共定二千萬元。

二、成立糧食管理辦事處 四川糧食管理局，為實施糧食管理，決於省內各重要米糧集散地設立辦事處，於三十年度可以成立。

三、張象主席注意民食 川省張象主席，為澈底平抑全川糧價，根本解決糧食問題，特飭主管機關，供給軍糧，調解民食，管理糧價及市場等問題，提付十二月三日省務會議全案討論，以決定一個整個的糧食管理實施方案。同時通令各行政區，分別召集各縣長，舉行糧食會議，由省府及糧食管理局派員督導進行。並擬召集一、二、三、四、五、十二、十三、等六個行政專員及縣長，及財政督導人員在省，舉行糧食財政會議。

四、三十年度舉辦墾殖 川省墾殖工作決定於本年一月開始，全川分設三墾務管理局，兩墾務辦事處。計松潘、理番、茂縣、懋功、汶川、瀘化、等縣之墾殖管理局，設在茂縣，局長為張雪巖。平武、北川等縣墾殖管理局，設在北川，局長為吳烈先。雷波、馬邊、屏山、峨邊等縣之墾殖管理局，設在雷波，局長為任映蒼。東西川墾殖辦事處，設在永川，主任為李劍彬。彭水墾殖辦事處，設於彭水，主任為徐鴻駿。三十年度為首期移墾，共招墾民一萬三千五百人。(一)平北區分配五千一百人(二)雷馬區一千人(三)松理區一千五百人(四)東西川區三千人(五)彭水三千人。墾民分義民貧民兩種，由振濟會難民站及各縣市府分別登記。今年一月底，由川墾務會配送各墾區，經費全年度為四十六萬八千元。

## 編後記

編者

編者編就本刊創刊號後，頗再說幾句話。

本刊承本大學胡校長撥發刊費，編者應代表本刊致其謝忱。

總裁在本大學開學典禮的訓詞及江西省政府主席的演說詞，都是有關本大學之建立的重要文獻，本刊特刊載，以享讀者。

童潤之教授是本大學社會教育系主任。他在國內各重要雜誌上發表表論文。他在這篇「地方建設與中等教育」論文中，開首即說明「什麼是地方建設」，不啻為本刊之命名與宗旨作一有力的闡明。然後他繼續解釋何以地方建設是國家建設的重心，地方建設的原則是什麼，地方建設的根本問題在那裏，何以中等教育是地方建設根本問題的根本，中等教育應如何改進以配合地方建設的需要。他對於中國中等教育的改造，實有獨到的主張，頗值得研究教育問題者一讀。此外，童先生最近曾從廣東各縣考察歸來，他的考察瑣記，是他的一種觀感錄。

「大學教育與地方建設」一題是馬博廠教授去年在江西省全省行政會議講習會上的講演題。馮教授現任本大學文法學院院長，他在百忙中把去年的演辭原文拿來修正供諸本刊，在這篇演辭中他儘先廣泛的說明了教育聯繫的一些原則和要點，以後他還要為本刊撰文詳細討論這個問題。

魏教授：「本校所負的任務，一方面應為研究中國國民革命之歷史與進程，闡揚三民主義之真諦，以示吾人奮鬥之指針……」。葉青教授是本大學求實現 總裁所指示之任務的一個健將。他這篇「三民主義的經濟建設」，是他為本刊寫作計劃中的第一篇論文，以後他將繼續為本刊寫有關三民主義的各種論文。他在本文中所謂「中心理論」就是說三民主義是整個的，三民主義的經濟建設必須是三民主義的經濟建設。然後他從民族主義的經濟建設，民權主義的經濟建設，民生主義的經濟建設來研討，闡

發得非常詳盡。

「當前物價問題」，影響到每一個人的生活，我們都苦悶着傍徨着尋不出適當解決的方法來。本校經濟學系主任吳華實教授提出這題目請編者來作一個分析的研究。他把時人關於這個問題的論述歸納分析幾處再舉出他認為物價高漲的原因，研討應付的方法，最後歸結到人民生活和教育與出都要為抗戰建國而實行節約，使戰時政府與人民間物資分配比例和平比例相近，才可以控制物價的高漲。這是一個緊要問題，我們希望他這篇論文足以引起政府當局及廣大民衆的注意並能發生良好的影響。此外，他在評董時進所著中國農業政策一書中所發表的意見，也值得讀者注意。

何穆先生從事於地方建設問題的研究已經多年了。現在他任本校農務總務長，在他教務公務繁忙中，還不忘地方建設，為本刊寫這篇「地方建設與地方人」。他說：地方人和地方建設有分不開的作用，地方建設就是建設地方人，建設地方人去辦地方建設。換句話說，就是訓練地方人去自治地方，地方人辦地方建設，就是未來憲政時期地方人自發自覺的辦地方建設。我們每一個人走到天邊，還不能不算是一個地方的人，爲了建設地方，爲了建設國家，我們似乎都應當注意他所提出的希望。

本大學教務長羅廷光教授正忙於整理一部行將付印關於教育行政的巨著。他在百忙中把現代教育行政的趨勢作了一個鳥瞰。他觀察現代各國的教育行政趨勢是隨着民主化，集權化，科學化，專業化的趨勢而發展的，這真是極重要的見解。

高柳橋教授是本大學政治學系的主任。他把大學政治學系的課程作了一個分析研究，舉出過去大學政治學系課程編制的缺陷和演進趨勢，以及最近教育部對於調整課程的努力，認為部訂的科目表還不夠有體系，最後

他提出具體的方案來作為一個備案，當可供教育部及研究大學政治學系課程者的參考。

雷潔瓊女士前兩年曾對江西省婦女工作是卓著成績極有獻寶的。現任本大學社會學教授，她認為婦女問題是社會問題的一環。她把三十年來中國的婦女運動作了一個總檢討，指出我國的婦女運動是隨着民主主義思想的發展而發生的，同時也是隨着革命運的潮流高漲或低落而高漲或低落的。她分時期來說明每一個時期婦女運動的目標和動向，最後她指出婦女運動進至現階段還有許多弱點須待克服，及今後婦女運動應走的途徑。她這篇文章很值得供研究婦女問題或社會問題者的參考。

本大學經濟學教授方銘竹先生是學界對於田賦改徵實物的主張加以分析後，提出「田賦怎樣才能改徵實物」的問題來討論。他認為田賦改徵實物必須遵照的兩個條件，一是必須在一定區域以上的花戶始行改徵實物，二是必須採用高產累進稅率，以平均人民的負擔。他這種主張值得我們注意。

李建昌先生曾在湖南省政府財政廳任專員及會計主任有年，現任本大學研究員，專研究中國地方財政。他提出改進縣地方財務行政制度的一備其體建議，希望政府當局加以考慮。

中央新訂的戶政法規草案經吳憲誠先生研究後詳加評述，提出具體意見以供政府參考。吳先生曾任山東鄒平實驗縣政府戶籍室主任，現任本大學研究員，他發表的著述相當多，他的意見全是他的經驗結晶品。

周蔭棠先生現任金陵大學文史教授。他年來專研現代縣政史，「曲阜之世職知識」一文是清代縣政史中的顯爪，他把這一個特殊制度作了一個有系統的敘述，足可供研究縣政史的參考。

「從政九載」，這一篇文章是負責實際行政者的經驗談。作者吳希白先生現任江西省政府民政廳科長。他的經驗和感想可以算做「他山之石」，我們希望「可以收錯」。編者對於吳先生在公務的繁忙中惠賜稿件，應當

在這裏特別提出來感謝。

凌思源先生把國內鄉村建設的工作作了一個檢討，歸結到鄉村建設的根本問題是人才的欠缺，而人才的欠缺祇有從改革中等教育中可以得到補救，這和童潤之先生的意見大體吻合。

最後，編者須向惠稿的各位先生作一個總感謝。同時要附聲明的，就是本刊因篇幅所限，還有幾篇文稿沒有能全登出，只好留待第二期刊載，這是應當抱歉的，望惠稿先生們原諒。

### 本校同仁本年度研究專題一覽

- 葉 齊：三民主義之全面研究
- 何棟先：總論政治思想
- 徐 照：中山先生政治思想本論
- 張綱中：力行哲學之研究
- 吳曼君：總論思想之研究
- 照 夢：三民主義的地方自治
- 馬博：王慎如：江西省政府
- 馬博：李德培：江西的縣政府
- 馬博：鄭辰侯：江西的鄉鎮政治機構及其事業
- 高柳：江西的行政管理
- 雷潔瓊：江西的婦女生活
- 吳顯誠：江西省甲戶口編查制度
- 許鵬飛：江西省八區收復後不動產所有權處理經過之研究
- 馮言安：江西田賦之研究
- 吳華實：林從年：江西省泰和縣農家生活狀況之研究
- 吳華實：文紀洛：江西省泰和縣信用合作社之研究
- 方錦竹：江西之田賦與地價
- 李建昌：江西地方財務行政
- 羅廷光：周樹人：政治教育
- 童潤之：陳 登：江西縣立中學
- 童潤之：陳 登：江西職業教育
- 周葆儲：凌士源：江西國民教育
- 周葆儲：凌士源：江西民衆教育

這行政三聯制，本來分爲計劃、執行、考核三方面。但在意義上是有其相互之關係的。尤其是三者聯繫上整個的作用，極其重要，萬不能忽略的。過去行政上不注意這三者聯繫上的作用，所以發生不少的缺憾。先拿計劃來講，過去中央與地方政府做事不是無計劃的，祇因爲那些計劃都是零碎或各別去打算，因之各自擬議，各自執行，不能集中在一個大原則下制定出來，結果祇有枝枝節節，不是各種計劃彼此不聯繫，就是彼此失其緩急輕重之分，甚至彼此發生矛盾衝突或重複浪費的毛病。比方國稅機關的計劃若不聯繫，則可有以下的事情發生：如有建設廳令縣修築公路，而修路需要款項，當縣政府呈請省政府財政廳的時候，財政廳就批駁了。這機關有使縣長左右爲難。這是同級政府計劃不聯繫的毛病。不祇省政府爲然，中央與地方政府均有犯這種毛病的，以後應設法避免，免得下級爲難才好。

就算各計劃彼此有了聯繫，計劃與執行方面亦要發生密切的關係，然後計劃方可以行得通。所謂「閉門造車」，正可移作計劃時不顧到執行時所有困難的一句恰切的評語，當然可以判斷到事實上是不適用的。機關中許多設計人員，不與實際執行者發生關係，故計劃落空；而真正起草計劃者，又祇是零星分割，鋪敘成篇，既不貫穿，又不爲整個統盤着想。故就算計劃行得通，亦祇能頭滿腦脹，脚痛腳腫而已。這種實際起草計劃的人員，在機關中大抵委諸科員，由長官逐層彙集起來，就算是行政計劃了。主管長官如果不負責任的責任審核研究，就隨隨便便以此呈報上級機關；到了真正實行的時候，科員就按照其職掌開始實施。這正同閉門造車一樣，必有許多計劃行不通，終至半途而廢，乃至前功盡棄。這是現在一般行政最大的毛病。聞得有一個省政府，按照其行政計劃的規定，通令各縣要普遍設立水上警察，有某縣呈報該縣根本無大小河流，不能設立水上警察；而所得到的指令，就是「事關通案，礙難照准」。這樣批示下去，諸位想想，該縣如何能夠執行？這樣計劃與執行不發生聯繫，所以就算有計劃亦是行不通的。這就是計劃不注意人、時、地、物、事的關係，所以無法執行。故計劃要認清對象，然後方可以得到切實執行的效果。

進一步言，就算計劃妥善，執行而不考核，則真正執行到什麼程度，亦無法知道的。如此執行雖有成效，亦不能繼續持久，貫徹到底的。現在機關中對於考核工作，十分疏忽，祇靠命令與報告書。這都是紙片政治的毛病。上級機關在執行的時候，一待命令出了機關之門，就算事情辦了，責任完了，很少有科學的嚴密考核的辦法。這樣如何能辦得通！況且因爲沒有人去考核之故，做得好壞，都無從明白與證實。結果必致壞的不被懲處，好的不受獎勵。這樣下去，不負責任的人，就撒手了，或者反得志起來；肯負責的人就灰心了，遇事就祇有消極應付。是非優劣因此漸漸失了標準。這樣就是官僚主義成長的真正原因。我們要打倒官僚主義，就要着實去做考核的工作。

——摘錄 總裁講：行政三聯制大綱

# 本 刊 徵 稿 簡 則

(一)本刊以闡揚三民主義之真諦，研討地方建設之理論與實際問題為主旨。凡關於左列各類投稿，均所歡迎：

- 一、關於三民主義者，
  - 二、關於地方建設之理論者，
  - 三、關於政治理論或問題者，
  - 四、關於經濟理論或問題者，
  - 五、關於教育理論或問題者，
  - 六、關於社會問題者，
  - 七、關於時事問題者，
  - 八、關於研究報告者，
  - 九、關於地方建設之行政經驗者，
  - 十、關於地方建設之歷史者，
  - 十一、關於地方建設之通訊與資料者。
- (二)來稿不拘文言語體，但請精寫清楚，加具新式標點符號，並請於稿末註明真實姓名、略歷、住址，以便通訊。
- (三)譯稿須附寄原文，如原文不便附寄，請將原著者姓名、原文題目、原載刊物、出版日期及地點註明。
- (四)來稿本刊有的加刪改之權。不願刪改者，請預先聲明。
- (五)來稿除附足退件郵資者外，概不退還。
- (六)來稿一經揭載，除預有聲明者外，其版權即為本刊所有。
- (七)來稿經揭載後，當酌酬現金或本刊。
- (八)來稿請寄「江西泰和國立中正大學文法學院地方建設月刊編輯委員會」。

## 地方建設 創刊號

中華民國三十年二月一日  
DIH FANG JIANN SHEG

編輯人 地方建設月刊編輯委員會

編輯委員 高柳橋(主席) 童潤之 吳華寶 周葆儒  
江西泰和杏嶺村 方銘竹 雷潔瓊 鄒辰侯  
江西泰和杏嶺村

發行人 國立中正大學出版組

營業接洽處：泰和上田碼頭

印刷者 中國合作圖書印刷所  
代售處 各大書店

廣告價目		定價表			
		訂購辦法	冊數	價目	郵資
普通	正文前後	預定全年	一二	國內及日本	免
		預定半年	六	香港澳門	一元四角四分
優等	目錄版前後	零售	一五角	國外	三元六角
		特等	底封面之外面	香港澳門	一元八角
特等	底封面之外面	全	一角二分	國外	三元六角
特等	底封面之外面	半	七角二分	國外	三元六角
特等	底封面之外面	四分之一	三角	國外	三元六角
普通	正文前後	全	三十元	國外	三元六角
普通	正文前後	半	十五元	國外	三元六角
普通	正文前後	四分之一	八元	國外	三元六角

本國郵票代價十分之十用  
但以一及五分為限



國立中央圖書館  
NATIONAL CENTRAL LIBRARY  
NANKING