

中華民國廿四年四月八日收

行政效率

汪兆銘題

目 要

行政效率是否高調.....	張 銳
貫台決口衝出來的行政效率問題.....	李樸生
增進縣行政效率的幾個先決問題.....	尙希賢
退休與養老金.....	孫澄芳
蒙藏委員會之調查.....	蘇松芬
法國國立檔案學校沿革.....	蔣峴譯
現代的辦事精神(專載).....	甘乃光

半月刊
 汪兆銘題
 中華民國廿四年四月八日收

總 理 遺 像

革命尙未成功



同志仍須努力

行政效率是否高調……………張 銳

貫台決口衝出來的行政效率問題……………李樸生

增進縣行政效率的幾個先決問題……………尙希賢

退休與養老金……………孫澄芳

蒙藏委員會之調查……………蘇松芬

法國國立檔案學校沿革……………蔣岷譯

現代的辦事精神(專載)……………甘乃光

行政改革消息……………編 者

編後記……………編 者

行政效率是否高調？

張銳

「行政效率」這個名辭近來已很普遍，成爲一時口號。

行政院行政效率研究會經汪院長的提倡，甘乃光先生的贊襄，從去年六月開始籌備，今年二月正式成立。本年二月份的國聞週報（第十二卷第六期）中馬星野先生所作的「蔣介石先生會見記」，文字異常生動，裏面有這樣的一段話：「他（蔣先生）的話中最可注意的是「效率」兩個字，他常說一個人要當十百個人用，他承認中國知識份子的未經好好的利用，他承認事物時間金錢之過分浪費……他口口聲聲的說到訓練新中國負責人材之必要，又提到科學方法的價值。」因爲中樞當局對於效率問題的注意，所以在各級政府的行文中，工作報告宣傳文字中我們時常可以發現「如何如何，藉以謀行政效率之促進」的句子，與等因奉此的套語互相映輝。輿論界對於政府講究行政效率亦多擁護之辭。大公報社論說：「吾人對於設立行政效率研究會，認爲切中時弊之舉。」華年週刊說：「行政院籌設行政

效率研究會，這個消息，自爲國人所樂聞。因爲中國行政的效率，本爲我國政治上最大的缺陷，將來若能藉此研究會而能得一改進之道，豈非中國一大幸事？」

但同時有人認爲現時的中國政治談不到效率不效率，在現在的中國講行政效率不過是唱唱高調說說好聽而已，結果仍是粉飾門面上下敷衍的老套。我認爲這種態度極有糾正的必要。我們要知道行政效率是否高調：第一，我們得知道中國政府不講效率究竟已到何種程度，對於行政效率目前是否有迫切的需要？第二，我們得知道目前行政上種種沒有效率的狀態是否根本沒有糾正的可能？我們如其承認中國現在對於行政效率並沒有迫切的需要，或雖有此種需要而根本沒有改善的可能，那麼講行政效率便是唱高調。反之，如我們經過事實上的考察認爲中國政府對於行政效率需要極爲迫切，同時我們又認爲當前的難關可以打破，政治上種種不經濟無效率的狀態並不是無法改善糾正，那麼我們不特要談行政效率，要研究行政效率，要提出

增進行政效率的具體方策，而且政府當局和一般民衆還要站在一條戰線上同心協力的早日促其實現。

中國當前的嚴重問題很多，如外交，如白銀，如剿匪，應付失當，都可以促國家的崩潰滅亡。講到救亡圖存的對策，也有好幾個，如避免戰爭，準備戰爭，如復興農村，調劑金融，如肅清殘匪，努力建設；然而在這些對策的後面都有一個基本的問題，就是健全的政府的組織。蔣委員長常說剿匪要三分軍事，七分政治。政治爲改造中國最大的力量，應爲國人所共認，而政治改善最直接的動力，却在行政之良否。農村崩潰，經濟恐慌，內憂外患，交相煎迫的中國，祇是在掙扎中求生活，元氣已斷喪到不可再加戕伐的地步，應當如何善爲利用這點僅存的國力，以最經濟最有效率的辦法打出一條生路，才是救亡圖存工作中的先決條件。蔣委員長承認事物時間金錢之過分浪費，真是中國政治上最嚴重的問題。現在讓我們對於行政現狀加以檢察，然後再看看這種缺乏效率的現狀是否有改善糾正的可能。

講到中國政治上不經濟無效率的現象，最觸目驚心的

是龐雜無章運用不靈的政府機械。汪院長曾慨乎言之：「國內的政府事業，往往是委員會組織完成，似乎工作便已告終了。工作性質相同的機關彼此牽制，互相推諉，好像兩匹馬拉一輛車，背通而馳，弄得一切工作難於進行。」大公報「組織與效率」社論亦云：「我國數千年習慣，最不重視組織，最不計較效率，故上自國家，下及個人，無一不表現散漫廢弛之怪象。歐美自工業革命以來，任何事業，無不從組織與效率入手。唯組織完善，乃能增進效率偉大，乃能收獲成果。我國國家組織，數千年來可謂未有變更，縱使形式上的君主民主之分，官治黨治之別，而實質上未改舊轍，既不知組織爲何事，更不知效率有何用，以此舊式方法，而欲競爭於現代世界，何異以刀劍矢石以與飛機坦克爭衡乎？……組織與效率，宛如形影；有組織，則效率必大，無組織，則效率必小。現代歐美國家，爲適應時代需求計，莫不努力於求組織之完備，謀效率之增進，特設機關，延聘專家，研究調查方法。蓋社會愈複雜，競爭愈激烈，而國家之任務，亦愈緊張。苟國家不能隨社會之進步，而求其組織之改善，效率之增大，則反成社

會前進之阻礙，貽誤國計民生，將無窮極。」這一段話對於組織與效率的關係說得很透澈。平心而論，近年來的政府組織龐大無章，是不容諱言的事實。五權憲法的理論基礎，在相制與相衡，使政能得其平。疊床架屋，運轉不靈的政府組織，決非五權憲法的本意。行政組織良善的原則，在於因事設治，一個人能辦的事不可用兩個人，幾個人能辦的事不必設一科，一科能辦的事不必設司處，司處能辦的事不必設部會。國內的情形却是因人設官。每發生或想起一種新的事業或問題，不問其能否由已覺過多的既存機關來處理，往往要設置新的機關或新的委員會。在民窮財盡，政府經濟瀕於破產的局面之下，此種新增機關，又因為人力財力及為其他性質相同的機關工作重複衝突的種種關係，難於切實執行其業務，而舊的既存機關，反弄得無所適從，沒事可做。這種例子實在是舉不勝舉。

各機關工作的重複衝突，不特是一種財政上的浪費，而且因為職責不清，難免推諉塞責的毛病。即有勇於負責，熱心任事的人，亦往往因為其他方面的牽制，以致工作無法推進。在第二卷第五期的本刊，李樸生先生所著的「行

政計劃之編造與考核」一文中，曾列舉古物保管和水利行政主管機關的複雜情況。古物保管，中央和地方主管的機關，舉其大者，亦在十個以上。中央水利機關在未歸併於經委會之前，亦盡光怪陸離之能事。即歸併後，系統仍覺複雜。例如最近河北省的黃災，就是吃這個虧。大公報「論黃災」的社評說得很對：「政府於治黃，本視之甚重，既有黃河水利委員會之治本機關，復設黃災救濟委員會之工程組織，去冬中央為統一水利行政計，更特設水利委員會。同時濱河各省，各有河務局，在河北省者，稱黃河河務局。而此治河事業，在中央兼受成於經委會，在地方則歸屬於建設廳……以上經過，證明機關既不統一，用人亦復曖昧，責任不專，權限不明，計劃適否不可考，貽誤咎責無從歸，一言蔽之，只可曰百姓倒運而已……願以此統一事權之義，望政府速考慮而實行之，早決定一日，即早挽救幾分。不然今後之失敗尚無已，冀南百萬人民之生命財產，恐竟不幸有被無數治黃機關斷送之一日也！」治黃如此，其他政府工作又何嘗不如此？治黃需要統一的組織，其他政府工作又何嘗不需要統一的組織？可惜我們試舉政

府幾項重要的工作，常能發現重複矛盾的現象。

我國以農立國，農村破產當然是很嚴重的一個問題。

近年從事農村運動的人一天天的在增多，政府當局亦何嘗不向這方面努力？可惜從事農村運動的人雖多，而放在偌大的中國，仍有寥若晨星之感。政府方面雖在努力，而力量並不集中，成績亦不易表現。中央管農業問題的機關，舉其大者，直轄於國民政府的有全國經濟委員會和建設委員會，直轄於行政院的有實業部和農村復興委員會，此外最近還有在行政院下設置農政部的擬議，尙未實現。

(一) 實業部由農商部蛻化而來，當然是主管農政的重要機關，所以職責規定中有蠶桑試驗，檢查，改良，與保護；改良農地，病蟲之防除與檢查；農用器具及種料之檢查，改良介紹及獎勵，農業團體之監督；農田水利；農業調查統計；農業智識之增進；農民銀行及農民合作社之促進；農村經濟及田租之調查等事項。實業部裏面掌管農政的機關有農業司，中央農業推廣委員會，中央農事試驗場，中央農業試驗所，農業種料交換所，中央模範農業倉庫，中央蠶絲試驗場，棉業試驗場等。(二) 全國經濟委員會裏

面有農業處，蠶絲改良委員會，棉業統制委員會等機關，職掌有蠶絲改良，植棉改良；農村建設計劃之擬訂與審核；農業統計調查之研究；推廣農村教育設施之組織與聯絡；移民墾殖，灌溉防災，及增加耕田面積之設計；農業方面佃租問題之研討；農業信用合作問題之研討；評準土地課稅之籌議；農產品運銷方法之研討；農作之推銷；其他農村建設事宜。(三) 建設委員會掌管民產登記；購置厚水機器；招工包墾自耕田畝；研究農村救濟方案；農村經濟問題；促進農村文化及改善農民生活方案；籌辦振興農村實驗區等事項；設有振興農村設計委員會，模範灌溉廬山湖實驗場，第一灌溉區委員會等。(四) 行政院農村復興委員會掌管復興農村之方法；籌集復興款項，補助復興事業之進行；調查農村經濟政治狀況；災民救濟，計劃農產品之推銷；提倡農業合作等事項。並聯合各機關合組工作推行委員會。以上四大機關工作成績，都有相當的表現，然而我們對於他們的職掌細加檢查，能夠說他們的工作沒有重新分配的的必要嗎？

除了農業之外，其他重要的政府業務亦有職權難於清

劃的現象。交通事業由交通部鐵道部和建設委員會分別管理。以前有線電台和無線電台分別辦理的時候，大家都知道有許多不便。掌管礦業的機關，除了實業部的礦業司，地質礦產陳列室，礦業指導所以外，建設委員會亦設有國營淮南煤礦和礦業試驗所。教育行政系統似乎很統一，細加考察，則知除教育部的高等教育司，普通教育司，社會教育司，蒙藏教育司，華僑教育設計委員會，大學委員會，編審處之外，僑務委員會還有僑民教育處，僑民教育師資訓練班；蒙藏委員會有蒙藏教育委員會，蒙藏政治訓練班；此外全國經濟委員會還有教育委員會，掌管教育政策之建議，教育改革計劃之擬訂及審核，教育問題之研究，教育之調查等事項。禁煙和賑務應當都是內政部主管的事項，然而除了內政部之外，我們還有禁煙委員會和賑務委員會。土地行政，內政部雖有土地司之設置，然而職權仍感不能統一，所以最近又有設立中央地政機關之擬議。衛生行政，內政部的衛生署和全國經濟委員會的衛生處，職權有許多很難分別的。就連學術研究和編譯的工作，同時亦有好幾個機關在那兒辦，除了中央研究院之外，有北平

研究院，教育部直轄的有國立編譯館，立法院有編譯處。全國經濟委員會和教育部合辦的全國學術諮詢處的工作，似乎亦是銓敘部育才司或統計司應當辦的工作。就連國防問題亦不免於重複，除了國防設計委員會外，其他機關亦有規模較小工作相似的組織。

以上略舉中央政府各機關工作職責重複衝突的現象，至於說到各機關內人才浪費的情形，尤其驚人。正如大公報社評所言：「閒嘗考察我國機關組織，其疊床架屋者無論矣，即為唯一之管理機關，有一日可辦之事，非歷數日不舉，有一人可辦之事，非經數人不可。輾轉拖延，互相諉責，馴致一事無成，百政皆廢。譬如一部本來有五十人即可分担一切事務者，而多至一二百人，甚且盈千。人多，若不妨害事務之進行者，則國家損失僅在金錢，猶可忍也；而人多則責分，責分則事弛，此今日我國之通病也。」各機關冗員之多，實在是普遍的現象；所以有人說公務員的生活無非是「簽簽到，抽抽煙，談談天，看看報」而已。政府人員衆了，職務清閑，一般人誰不貪逸惡勞，於是做官成爲青年職業惟一的出路，又加以疊床架屋的組織，

治人之官日多，治事之官日少，政府機械愈來愈運轉不靈，社會上其他的專業因為人才之難求，亦愈難有健全的發展。固然育才問題是我國數千年政治上一大問題，政府不育才，社會便難於有較長時間的安定。然而目前的冗員政策，實在並沒有育才的好處。第一，在目前不緊張的工作

狀態中，有許多青年有為的人才，不特不能盡量發展他們的智識技能來充實國力，復興民族，反而在晏安鴆毒逍遙鬼混的生活中消失了壯氣，腐化了個性，丟掉了自信的能力，成爲廢材。第二，還有許多人員根本就不具有育才之資，放在機關裏面不能做事，不在機關裏面亦決不會爲非作歹，犯上作亂。除了冗員過多之處，我國政府機關的公文程式和傳統的公文處理方法，亦是行政上沒有效率的原因。政府機關辦事，素來注重紙片上的工作，高級政府祇要將令飭導轉的公事辦出去，下級政府祇要將等因奉此的公事辦回來，雙方都已認爲滿意，至於工作的能否執行，是否執行，那就祇有天曉得。有許多縣政府所收到上級機關令行遵辦的事件或應行填查的表格，每月總要在一二百件以上，（本刊二卷六期江蘇各縣文書改革之建議一文中言

之甚詳）而且有許多表格根本就沒法填寫，有許多表格因爲高級機關政出多門，性質相同，而東一個機關要填，西一個機關也要填，弄得當縣長的措手不及，無所適從，聰明一點的就專憑直覺來敷衍偽造，而高級政府都要拿來作施政的根據，又焉得而不「驢頭不對馬嘴」？

國外政府預算的分配，莫不依照事業的性質，權衡輕重，來做輕重緩急的分配。近代政府的工作異常複雜，任何一種工作，都可以和政府發生關係。如其不顧事業的是否需要，財力的是否充裕，想到什麼，便做什麼，不特在國力艱難的國家無法周轉，即使當局有點石成金的本領，亦必難於應付。中國政府財政狀況，困難萬分，這是大家都知道，然而不必需的支出在每年的預算案裏，仍可大宗的發現，仔細分析起來，我們可以發現：（一）有許多事業目前根本無此需要者，（二）有許多事業將來雖極需要，然非短時間可得實現，目前可以不必費錢籌備者，（三）有許多事業雖曾一度有其需要，而目前已無存在的必要者。以上三種事業的支出，固然都有一番道理，然而在目前的中國財政狀況之下，都不能不說是浪費。

至於各機關物品材料採辦與管理的不經濟，亦是很值得注意的。國內一般官署，因庶務會計缺乏良好規程，往往庶務人員，另管一賬。每隔若干時，向會計人員豫支若干元，充各項庶務上支用；又隔若干時，併報一次。相沿成習，遂成爲一種包賬制度。如豫支洋一千元，報銷時多爲九百九十幾元幾角，豫支洋二千元，亦必爲一千九百九十幾元幾角。此中弊病，不言可知。二十二年九月二十日天津益世報語林欄裏面曾有一段故事，形容政府機關庶務購辦的腐化情形，淋漓盡致：

「某機關購買痰盂五十只，每只價洋八元一角呈請××部。部方因價目太高，派人查核有無浮報弊病。承此事之庶務大起恐慌，乃託人疏通，改爲每只一元八角，謂前報八元一角係一時筆誤，致令元數與角數顛倒，部方遂不復根究。事後有接近庶務者言，此次承辦購買痰盂，雖受部方批駁，然實數尙措油了大洋九十元。有人問怎樣措油法？答曰：所謂痰盂五十只者，蓋根本一只未買也。聞者莫不嘆服。」

以上所說的固然不免言之過甚，然而各機關購辦制度的亟待改善，是不容置疑的。我常想國內各機關如能採集中購辦制度和公開競爭的採辦方法，先從筆墨紙張文具等日常必需的消耗品入手，每年便不知能節省幾許國庫的支出。三年前作者曾經將天津市政府及其所屬各機關對於上面所說的日用品加以統計，發現同樣的物品各機關的購價每月相差的差數要在四千元以上。如能採用集中購辦和公開競爭的方法，則每年所省至少要在五萬元以上。這雖不是一個很大的數目，然而涓滴不塞，可成江河；全國其他機關的情形亦多類此，總計起來，便是一筆大數目，成爲行政效率的一個問題。其他庶務管理上的問題也很多，例如中央政府各機關公用汽車的消耗，據謝實一先生的統計，每年合計爲九十萬元（見本刊二卷一期）。各機關管理的方法不一致，所以每輛車的各種消耗大有差別。每輛汽車每月平均消耗汽油量，從最少的五十加侖到最多的二百加侖。機油消耗自十與一（十加侖汽油，一加侖機油）的比例到四五與一之比。每輛汽車每月一切開銷自一三一元至一百八十元。車夫待遇每月自二十元至七十元。也許有人認

爲這都是小問題，然而許多類似的小問題聚在一起便是大問題。

以上將中國政府機關幾個顯而易見的不經濟無效率的問題提出來。我們能說目前的中國政府對於行政效率沒有講求的必要嗎？將上面所說行政上種種沒有效率的狀態加以檢查，我們能夠說根本沒有改善糾正的可能嗎？有人說在沒有效率訓練，甚至沒有效率觀念的中國社會裏講行政效率，未免希望過奢，這句話實在不敢苟同。中國人對於有關個人利益事業效率的講求，並不見得比外國人差。行政效率也可以說是公私利益的一種衝突。中國人太講究個人經濟個人效率，所以忽略了公家的利益，行政上才沒有效率。龐大重複的組織，用意是否在擴充私人的勢力？任用冗員是否要位置自己的親戚朋友？不論輕重緩急隨意舉辦新的事業，是否在盡量發揮個人的興趣？放任庶務亂開花賬，是否爲的是朋比揩油？所以，反對講行政效率者不是私心過重，便是缺乏革命勇氣的人。又有人說行政效率固然亟待講求，然而積重難反，七年之病，要求三年之艾，撥亂反治，並非一朝一夕的事。這種話似是而實非，仍

脫不了中國人敷衍拖延的老套。行政效率的推進並不是很難的事。現在讓我對於上面所講行政上沒有效率的狀態，供獻幾個對策，供讀者們的指教：

(一)除軍事機關在國難匪亂期中應另有其系統外，國民政府依據五權憲法而組織，治權當然應屬於五院，五院之外，應以不設其他對等機關爲原則，但既存機關卓有成績者如全國經濟委員會和建設委員會，得繼續任其存在，惟其工作應重新予以分配，以免重複衝突。例如全國經濟委員會主管公路水利及衛生試驗工作，鐵道部的公路行政，國民政府的導淮委員會，衛生署的衛生實驗所的工作，都應當併入其中。農業問題如決定由行政院主管，則經委會農業處和棉業統制委員會的工作應當劃歸實業部和農村復興委員會主管。實業部擔任農事行政和技術上的工作，農村復興委員會擔任調查設計的工作。

(二)院能自行處理的工作不必設部會。行政院因事務較繁，自然應當分部處理。其他各院事務較

簡者，既有院，復設部會，則院成爲呈轉的機關，徒使公文上多一番周折，應以不設部會爲原則，不特經費可以節減，公事亦必較爲敏捷。大家庭需要大房子，單身漢何必要睡幾個床呢？

(三)院下能由各部處理的工作應不設會處。各部本是執行政府工作的機關，除非各部無法執行的工作，不得不另設機關處理。賑務禁煙原屬內政範圍，僑務可由外交部辦理，都可不必長期設立龐大的組織。

(四)各部會下能由司署處理的工作應不設委員會等機關。現在各部會下的委員會數目，實在可觀。各司署都有專責，又何必東設一個委員會，西設一個委員會？固然有許多委員會都沒有薪俸的支出，然而辦事人員的津貼和辦公費等合計起來，每年亦不在少數。不特主管司署的職權因而分散，而且主管人員一天到晚忙於開會，說是集思廣益，實際是一事無成。

(五)凡與國防生產不發生直接關係的組織，應

加裁併，並於最近期間內不得增設。前面已經說過，現在政府工作範圍非常廣大，差不多任何事業都可以說與政府有關係，安得一一而舉辦之？支配豫算時非分別輕重緩急不可。在目前的中國，祇有國防和生產建設的事業可以說是重的急的，其他可以從緩。

(六)現有機關已失功用或最近期間難有功用者應加裁併。有些機關主管的事業已成陳迹，而機關仍繼續存在，自然應當取消。還有許多籌備處和設計機關，細加考察，其事業在最近期間實難舉辦，嚴格說來，也是一種浪費，因爲現在的設計和籌備工作，既厄於經費難於暢快進行，而將來時勢推移，目前種種的計劃籌備到有力舉辦時已不復適用。

(七)性質相同的機關應厲行裁併。這件事看上去似乎是高調，然而從小處着手，並不難辦。例如有幾部在北平都有檔案保管處，爲什麼不能減少經費，在北平合組一個保管處呢？

(八)各機關自身組織的緊縮改善。有許多機關

不特主管工作應予以重新估定，其自身龐大不靈的組織亦應加緊縮改善。聽說中政會討論下年度預算時，各機關經費有普減百分之十的話。各機關經費應加裁減固為普遍的現象，然而一律減去百分之十，也不是很公允的辦法。有的機關經費不特要減百分之十，也許應當減百分之百，有的機關經費減去百分之十也許是太苛。所以縮減經費，似應詳加考察分別辦理才好。有些機關的專員似乎沒有多少事可做，有的機關專員實在太多。有的委員會既有委員長，又有許多常務委員，而事務又並不繁重，都是應加改善糾正的。

(九) 副的長官數目應力加減少。各部裏面，除部長外，有政務次長，有常務次長，同時還有首席秘書。事務繁雜的部也許是用得着的，然而並不是各部都得如此。指揮的人多，不特經費增加，而且有政出多門的現象。各財務徵收機關的副局長副主任之流，尤其是等於贅瘤，何妨開刀？各地的海關監督公署，每年經費合計要五六十萬。大家都知道

照目前的情形，海關監督是一個閑缺，似可將監督公署的經費大加裁減，令監督與海關台署辦公，既可實行監督，又能節省經費。

(十) 中央各機關組織龐大，人員冗多而政令推行却在地方政府，頭重腳輕，施政不易，時論已概乎言之。中央人手擁擠，地方求才甚難，應當將中央過剩之才加以甄別，分別調往各地方服務，俾人才得以充分利用。

(十一) 有許多機關時常說人力財力如何缺乏，所以政府每有一項新的工作，必須創設一個新的機關。其實各機關本身的人力，大都未經充分利用，此於各機關中工作不緊張的狀況可以知之。財力物力的浪費容易看見，而人力的浪費大家却視為當然，這是多麼不經濟的事？

(十二) 厲行裁員淘汰廢材。在財政拮据的時候，一般人員薪俸都打折扣是最不妥當的事，因為現行俸給為真正做事的人實不算高，而尸位素餐者不特應打折扣，並且應加裁汰。有飯大家吃，吃不飽大

家挨餓，這種辦法早晚是行不通的。

(十三)考試及格人員分發任用的保障。雖然有人批評考銓制度的效率不彰，然而沒有人否認考試及格人員辦事的能力比隨意荐引的人員強。可惜考試及格人員分發到各機關去任用，仍因既存人員的擁擠，難於得到實缺。各機關的年終考績應當嚴厲執行，將成績最低的幾名加以淘汰，騰出空位子來安置由正途出身的公務人員。

(十四)停止無迫切需要的設備。「朱門酒肉臭，野有餓死骨」，在民窮財盡的時候，政府機關還能美輪美奐的加重人民的負擔嗎？而況，三百萬的舞廳式不中不西的大樓，並不見得比三十萬的辦公廳能增加行政效率。

(十五)改善各機關的庶務行政，例如採用集中購辦公開標買的辦法，改良公用車輛管理等等。不要認為庶務是販夫走卒的小事，能節省一分物力便能增加一分鬥爭的實力。

中國行政上不經濟無效率的現象應加糾正者很多，前

面所舉的不過是淺顯易見的幾點，決不足以概括一切。行政效率並不是簡單的問題，改善的具體方策並不是可以嚮壁虛造，純憑直覺所能構成的，必須有詳確的調查，精密的分析，和細心的思慮。一九二二年元月十日美國故總統塔虎脫氏主張設置經濟與效率委員會，致書國會，其言曰：「聯邦政府組織從未經人認為一部行政機械加以縝密分析。組織中各部分之相互關係，各機關執掌之重複衝突，以及各機關之實際工作情況，均缺乏有系統之研究。因此吾人認為調查分析，研究如何改善現行組織，使其系統分明，職權清楚，無重複推諉之弊，有運用靈便之效，藉以促進行政效率，實為當務之急！」這也就是汪院長設立行政效率研究會的意思。

行政效率最簡單的說法無非是用一個人辦一個人的事，用一個錢得一個錢的價值；也許有人要說這種理論大家都知道，坐言易而起行難，大家都知道而做不通，正是唱高調。如果我們對於這個問題細加研究，便知這是知難行易的事。一般人雖知行政效率的重要，而如何能將十個人辦一個人的事，用十個錢得一個錢的價值的現狀加以改善

糾正，想出一條行得通的路，便是亟待研究的問題。前面說過行政效率是常常與私人利益相衝突的，執政者如能設法減少私人的利益，行政效率便不是沒有辦法。在國難如

此嚴重的時期，當局者仍不能設法排除私見，則國家民族早晚必同歸於盡，又何止行政效率一件事是高調，其他一切種種救亡圖存的方策又何往而不是高調呢？

發行處：南京行政院本會秘書處

第二卷 第十號

行政院農村復興委員會會報

代售處：各地商務印書館大書店

定價：每冊三角全年十二冊三元

號專錄紀會論討業事作合國全

(插圖)合作事業論議會全體會員攝影(一幅)

(上編)會議之經過

- 一、全國合作事業討論會紀要
 - 二、全國合作事業討論會宣言
 - 三、法規
 - 四、議事錄
 - 五、會員一覽
 - 六、審議分組表
 - 七、辦事處職員一覽
 - 八、開會式
 - 九、謁陵昭告文
 - 十、閉會式
- (下編)審查報告及原提案
- 一、第一組審查報告 附原提案
 - 附錄：合作社法
 - 二、第二組審查報告 附原提案
 - 三、第三組審查報告 附原提案
 - 四、第四組審查報告 附原提案
 - 五、特組審查報告 附原提案

貫台決口衝出來的行政效率問題

李樸生

近來因為貫台決口，關係河北，山東，河南數百萬人
民的生命財產，全國注目！

貫台決口，如果是因天然的不可抗，我們對於這次成
災的感慨便簡單了。但，事實上我們看得到的有幾個嚴重
的關於行政效率問題：

第一，關於對付黃河的行政和工程組織，有黃河
水利委員會，黃河水災救濟委員會，而河北有隸屬於
建設廳的黃河河務局，山東有與建設廳平行的黃河河
務局。機關是夠複雜，人員也實在不少。而因為機關
的複雜，彼此不相統屬，事權既分，意志也跟着不易
一致，統籌全局，指揮監督，極感困難。如此次堵
口工事，在工次的有黃河水災救濟委員會工賑組，有
河北黃河河務局，有黃河水利委員會三個機關的人員
。其職責的分配，據說河務局負施行之責，工賑組負
監督之責，黃河水利委員負督促之責。但因不相統屬
，工程的意見，便成「一國三公」。去冬有一時間，口

門水深只六公尺，有人包工堵塞口門，只需六千元，
竟因意見紛歧，沒有決定。本來去年工賑組因石車段
決口責任問題，已和河北黃河工務局長孫慶澤鬧得很
露骨。其後孫雖去職，而繼任的滑德銘也因系統關係
，不能和衷合作。如工賑組去冬令河務局趕築貫台口
門，限一個月堵合完工。而滑又以購運料物未能依限
齊集，停工以待，以致廢歷年前未能堵合。（詳看三
月廿一日上海中華日報）這在工賑組有「手無斧柯」之
感，而河北省政府又是不遑兼顧。黃河水利委員會更
無從負責。可見機關的系統複雜，致令當局的賢者無
由盡職，而不肖者平日則無所忌憚，有事則可藉口推
諉。故貫台未決口前，黃河水利委員會委員長李儀祉
只有聲明「因事權不專，負責無補」而辭職，而工賑
組主任孔祥榕也只有等到「焦頭爛額」才能說得痛快
。現在中央把堵口的工事，令由黃災會工賑組負責，
特組「堵口工程處」，指揮可望統一。此外，金堤

由黃河水利委員會負責，太行堤由河北河務局負責。界線雖似劃清，但若不是經濟委員會的水利委員會實行總攬其成，也許未能徹底把以前的錯誤糾正。而且我們還以為黃災會的工賑組，早就應該併在黃河水利委員會裏，而河北，山東，河南的黃河河務局統應由黃河水利委員會管轄，以便統籌。

第二，關於工作報告（或行政報告）一般機關都視為具文，在下級則捏造塞責，在上級也只放到應該放的地方去。這次，河北建設廳長胡源匯報告經濟委員會說：

『當源匯未抵工次之前，閱本省河務局長滑德銘每日報廳之工作報告，只有某日對於某掃占進長若干公尺，加高若干公尺消息，從未有潰壑之記載，若據該局前後所報，做成之掃占尺寸一併加算，應早已合龍，及抵工次視察，方知該局以前所報之工程，屬於搶加者半，屬於進展者亦半，迭經潰壑情形，訖未報明』（廿四年三月十九日大公報）

這在滑德銘固屬荒謬。而官吏滔滔，荒謬者何只一滑

德銘？即在胡廳長，把防災的大事，徒憑一紙報告；廳中豈無技正技士等人員，可差使視察的？則胡廳長亦不免玩息。而官吏滔滔玩息者又何只一胡源匯？所以政府對於工作報告（或行政報告）應該認真去稽核于平時，不應該到出了亂子的時候，才拉長面孔，打起『官話』。我會以為一個工作報告，應該有一個工作與計畫的對照表，倘使這個對照表的督察成了一種必要的工作，那就瞞報的情弊可以容易覺察得多。

第三，治河的差使，因為可以偷工減料，從來便看做一個肥缺，所以充任的人，大抵非親即故。河北河務局長孫慶澤先生，滑德銘先生，是不是學工程的人？是不是由某種特殊關係而得任該缺？我們無從懸斷。但在黃災會工賑組的報告，則這兩位先生的不負責任，卻是先後如出一轍。但，孫慶澤先生，三次決口，免職便了，滑德銘先生坐失三次合龍的機會，至于今日決口，辭職便了。在政府百數十萬的工程費（貫台堵口先後花款四十一萬）付之流水，而數百萬人民的生命財產，冤枉犧牲！倘使國家尚有法律，法律尚有效力，兩位先生，豈能像現在的逍遙法外？而上級機關的

長官，也豈能辭失察之咎，而像現在的講風涼話？也許其中責任問稍爲複雜，但究不能不問清楚。所以，在這裏很顯明地擺出兩個問題：

一個是用人問題，我們希望以後關於水利行政，救災工程的差使，完全是要專門的人才。而且因爲關係人民生命財產太直接，工料一上一下，主持者非是公正忠實而又有稽核方法的聲望素孚的能員，不能勝任愉快！我們即使有親故，在我們天良未泯，尙存惻隱之心，即使要發財，也請走別路！最好，長官把這些人選，附以嚴格的條件，讓諸學術機關推荐。那就即使辦不了，也是已盡人事。

其次是紀律問題。『前清河務人員，一決口就有生命危險，長官們戴上枷，指揮工程；有清一代，不知殺過河官多少？』我們現在要振飭綱維，增加效率，萬不能再顧全情面。監察院對於這次決口的責任，實不能輕輕放過。最好，趁這個機會，先把華北的水利工程機關，作一個總觀察，總算賬。聽說；其中尙有憑藉某種勢力，把持工程，在工料上發財的。而據報載

，關於「治黃問題，各方均不願多表示意見」（三月二十日大公報）可知其中不無難言之隱。是國家法紀所應澈問的。懲前毖後，殺一儆百，我們應爲數百萬的生靈請命！

第四，從前堵築的工程，是用舊法的，現在研究得舊法失敗了，要「變更方略」。（黃災會議報告）「亡羊補牢」，也是無可奈何的辦法。但，從前那些專家，負責人員何以要用舊法？是經過研究？還是糊裏糊塗因循來的？李儀祉先生早曾批評舊法靠不住，而終沒有補救。這在工程計畫的核定，要我們今後十分注意。現在，經濟委員會關於「各項水利計畫之集中辦法」，規定

（1）每年冬季，由各水利機關現已核定之計畫，擬定下年份施工大綱，呈送全國經濟委員會分別緩急，彙編工程實施方案，提交水利委員會審議後，核轉國民政府核准施行。

（2）每年冬季各水利機關應將下年份設計工作，擬具大綱，呈送全國經濟委員會審查核定後

，分別辦法。

我們希望全國經濟委員會今後不會讓各水利機關再發生那樣嚴重的錯誤。而各專家和技術人員，更應該分發到各地方勘察指導。一則對於各水利委員會的設計，能夠明白其當否；二則和當地水利委員會有親切的合作，效率可大。

第五，「工款不能事前準備，致無從購料，常失去時機」，也是這次貫台決口的一個原因。（傅汝霖先生談話）現在財政困難，籌撥遲緩，也許是事實。不過遲緩的原因，倒不一定是無款可撥，辦事手續的延擱重複和沒有打算，都常弄到遲緩的。現在一般機關的事務處理，都不注意到科學的方法。每天要辦的事，不只隔早沒有一個工作預定表，就到時也只憑心血來潮，碰一件做一件。工款這麼重要和有時間性，若已在預算之中，如何會遲緩？

連帶我們要說的，就是國家財政這麼困難，一個錢確要如蔣委員長所說，作兩個錢用，不應該幾個錢作一個錢用。惟其如此，愈要早有打算。貫台過去堵

築的四十多萬元白花了，現在還要再籌一百萬；是不是失了時間性的浪費？其次，就是因為財政困難，而又有許多事業急待要辦。若可開源，固然最好；若無源可開，則惟有節流。節流的標準，我們以為有三個

(1) 除國防關係及生產建設以外的機關，應大加裁併，人員也極端緊縮；

(2) 在同一地方，事務和業務相同的，應一律裁併；

(3) 改善現在物品材料的採辦和管理方法；

這樣一來，可以把許多機關的行政費和不正當的消耗，節下來做事業費。我們看現在有許多駢枝的機關和閒冗的人員，有許多侵漁公款的行爲，而財政當局天天在叫窮。國民血汗的輸將，都做了行政費或不正當消耗了，事業概不能辦，國家民族的前途，如何得了？就黃炎論黃炎，在財政枯困的現在，與其讓駢枝機關，閒冗人員的存在，與其讓工料的開支有很大的漏洞，而致事業費籌撥艱難，便應該大刀闊斧，整理一下。

二十四年三月二十三日

增進縣行政效率的幾個先決問題

尚希賢

一、導言

曾任內政部長而出主兩浙的黃紹雄氏，對於浙江的地方政治，曾有如下的批評：

「整個浙江的地方政治。祇有表面而無實際，祇有形式而無內容，祇是一種敷衍搪塞的「公文政治」，而不是埋頭苦幹的「近代政治」。(註一)

浙江尚且如此，其他各省亦可想見，個人曾跑過好幾個縣，對於各縣的行政效率，實在不能承認是很高。本文的目的，在把目前縣行政所以陷于空疏遲滯的病狀，就觀察所及加以指示；如果要謀增進縣行政效率的話，個人認為對於這些問題不能不先加考慮。至於「怎樣增進」，則非本文範圍所及。

二、省縣關係的矛盾

現在省縣關係的矛盾現象，可說是陷縣行政于停滯狀態的主要因素，我們可以從左列兩點指示出來：

(一)組織和經費的懸絕

省政府組織失之龐大，而縣政府的組織失之簡縮，是目前我國地方行政上的一般病象，各省間祇是程度上的差異。從省縣行政經費的懸絕，我們可以顯然的看出，例如：浙江省政府各廳處二十一年度行政經費的實支數目是：三〇九，六九二·五三元，牠的分配狀況如左：

省政府各廳處	298,520.32元
民政廳	248,439.19元
財政廳	157,772.42元
教育廳	141,639.24元
建設廳	227,817.99元
保安處	245,503.39元
合計	1,309,692.53元
每月合支洋	109,141.04元
同年度下半年各縣縣政府的經費則規定如次：	
一等縣	1,400元(月支數)

二等縣(甲種)	1,184元
二等縣(乙種)	1,048元
三等縣(甲種)	1,105元
三等縣(乙種)	977.5元
平均	1,142.9元 (註1)

從上列的表內，可知浙江省政府的行政經費，每月實支數是一〇九，一四一・〇四元，縣政府每月實支平均數是一，一四二・九元。縣之視省，僅佔一・〇四%；省之視縣九十八倍強。再就豫、鄂、皖、贛四省二十二年度經常歲出預算，資為比較，亦表示同樣的現象：(註三)

省別	省行政經費	縣行政經費 (各縣平均數)	百分比
河南	九二,000	九,八〇〇	一〇.六
湖北	一,一八九,000	一三,六〇〇	一.三
安徽	一,〇一〇,000	一五,四〇〇	一.四
江西	八三〇,000	一三,八〇〇	一.六

就中江西比較最合理，河南最壞，我們比較各省的縣政成績，也就給我們一個很好的教訓！這種省縣畸形狀態的矯正，是增進縣行政效率的第一個先決問題。

(二)政令的矛盾隔閡

由于省政府組織的各廳駢立，便形成政令的相互矛盾；由于省廳的不明實況，便造成政令的上下隔閡。綜其結果，便養成上以偽來，下以虛應的風氣，這種事例，不勝枚舉。省政府有各廳處，各有其主管政務，而各廳處又莫不想牠主管政務儘量推進，所以各訂有限期完成的事業，而皆責之于縣。此種事業，在各廳處看來，不過一種，而在縣政府看來，則有無從着手之嘆。作者曾看到有幾縣，在某一時期內，同時接到建廳厲行徵工浚河，徵工築路的命令，省保衛委員會尅期普遍訓練壯丁的命令，民廳切實辦理積穀的命令，財廳派委守提稅款的命令。遵令奉行，事實不許，而次第舉辦，又非命令所可。結果馬馬糊糊的，總算樣樣做，而實際沒有一樣做得好的。各廳處間，對于同一事件，往往因利害關係，而有相反的主張，又各以命令行之于縣，縣政府處兩姑之間，實有難于為婦之嘆。例

如各縣學產，每每產權不很穩固，以致被人認領，財廳以增加稅收爲原則，自然主張准其認領，而教廳以保護學產爲原則，自然主張不准認領，于是兩廳各行其是，而使做縣長者進退皆非。還有省廳高高在上，對於地方情形，頗多隔閡，但是往往喜歡用一紙通令，普飭各縣遵辦，可是通飭的事情，有適應地方情形的，亦有地方所不需要的，或竟行之有害的，而省廳往往以「案關通令」一句話，強使遵辦。違之未可，遵之不能，結果虛應故事，只得在文字上去做敷衍工作。例如我在某縣看到，民政廳通飭各縣組織水巡隊，以補陸上公安的不足。該縣適當水災之後，經費異常困難，而且縣境以內，多係陸地，水道很少，根本沒有組織水巡隊的必要。縣政府奉令後，即將實情呈廳，請求緩設。不久廳裏來了一個指令說：「查通飭各縣編組水巡隊一案，原就各縣水上公安需要，緩急情形，酌定期限，無論各縣地方政况如何，均須一體遵照編組，不容致異……毋再違延，致干懲處，此令！」縣方奉令後，以本縣只有兩條河道，且都是上流，入秋水即乾涸，不能通船，雖有水巡隊，亦失其效用，究應如何辦法，再行請示。

民廳的指令，就更妙了：「……既係情勢懸殊，……准縮減編制，暫行成立水巡隊二組，分任兩河水上游巡任務，隸屬該縣公安局。秋季河道乾涸，即擔負河道沿岸梭巡任務，以資適用，而維通案，……毋稍延違，此令！」結果，仍是由縣長虛應故事，呈報遵令編組，便算完事。這種矛盾隔閡，逼着縣行政從敷衍因循的路上走，以僅有的人力才力去做空疏的，相率以敷衍的紙面工作，太不效率！怎樣糾正這種上下隔閡，政令矛盾的現象，是增進縣行政效率的第二個先決問題。

三、表面工作的繁瑣

所謂「表面工作」，便是「實際工作」的反面，據作者在各縣實地考察的感想，深覺縣政府的行政工作，幾乎全部集中在填報表冊，呈轉公文，出席會議，應付地方的四項上面。拿比較開明的江蘇說吧，各縣政府每月按期和臨時所須填報的表冊，竟達七十種之多。作者曾依據省政府公報的記載，彙合分析各縣政府按月定期呈報的表冊，在總務民政方面的計有政治工作月報表，物價調查表，直屬各公安分駐所預審刑事犯統計表等二十餘種；在財政方面有

征獲稅款日報旬報月報，田賦考成征收表等七八種；司法方面有民事案件月報表，刑事案件月報表等二十種。至于臨時奉命尅期調查的，每月平均約在十五起左右，有由中央各機關頒發的，有由省廳頒發的。這種填表的工作，須佔去幾個科員和書記的全部時間。有許多表的內容是很複雜的，如「勞資爭議月報」，「物價調查表」等，決非縣政府的科員書記所能勝任愉快，縣政府的工作雖然終日在紙面上做工夫，可是並沒有切實做得好。結果不外：

(1) 上以虛來，下以偽應 牆壁虛造，想當然的敷衍了事，他們所填的數目字，十分之七八是靠不住的；

(2) 根本擱置不理 我們常常可以在省廳的訓令中看到「……任催罔應，殊屬不成事體……」「……此種簡而易行之事，尙不能遵重廳令，恪守定期，其懈怠因循，可以概見……」等句話。

這些表冊彙送到省政府之後，省廳祇是在公報上列一個表，說是留備存查，終于束之高閣，最大的用處，不過年終編印一本政治工作統計表。

至於縣政府的公文呈轉工作，每日平均約在六七十件

左右。根據江蘇省政府秘書處編的民國十八年江蘇省政治工作統計，每縣每月平均收發公文二〇二六件，每日平均六七·五件。縣長秘書等的核閱，判行的工夫，已經很可觀！科員書記等更是終日伏案，不暇旁務了！至於出席會議，定期的有每星期舉行的政務會議，每兩星期舉行的黨政談話會，每半月舉行的區長會議，每星期一舉行的總理紀念週；不定期而須縣長主持參加的，例如拿江蘇各縣說，有禁烟委員會，倉儲管理委員會，合作事業指導委員會，社會事業委員會等十幾項，每開一次會，平均總須費時三小時。有些會議是奉令舉行的，沒有什麼事討論，也得按期舉行，以便呈送會議記錄，結果也流于虛應故事，臨時造幾個無關宏旨的案子循例列入，以爲塞責地步。

目前地方上因爲受了黨的影響，派別糾紛，鬧得特別利害，因此做縣長的人，對於地方不能不花很大部份時間去講求應付，否則五分郵票，六面圖章；儘有被控去職的危險。如果縣政府兼理司法的話，那麼做縣長的人，更覺難于應付了。

綜括起來：縣政府的組織在目前是簡單得可憐，普通

祇有縣長一人，秘書一人，科長二人，科員七八人，書記十餘人。縣長的時間，三分之一被應付地方佔去了，三分之一被開會佔去了，三分之一用在判閱公文上面；縣長以下的人員，則差不多全部時間用在選擬公文，填報表冊上面。據作者的觀察，內地各縣縣政府公務人員的精神，十之九都是萎靡不振，我想牠們的原因，恐怕就在終日終年儘作些填表、奉此等因的工作，因循敷衍，積久成習的緣故吧！上級政府不是不知道各縣所填報表冊的不可靠和捏造方法，然而還是強令按時呈報，我們認為太不效率了！怎樣免·去·這·些·表·面·工·作·的·枉·費·和·虛·偽·，是增進縣行政效率的第三個先決問題。

四、人事行政的失常

人事問題所包括的方面很多，例如中國傳統觀念，都認縣長是官之末秩，「至于士流，恥居百里」，（註四）在目前各縣，行政人員的待遇過低，也不容易找到適當的人才；（例如山西各縣政府秘書和第一科長的月薪是五十元，第二科長則僅四十元）（註五）當然都會影響到行政效能。但是我認為從事縣政人員的任期沒有保障，省廳不遵照縣

組織法的規定，隨便更換縣長，養成從政者「五日京兆」的心理，是最足影響行政效率的。例如浙江省從二十二年二月到八月，七月中共調動縣長計德清宣平吳興等二十二縣；又從二十二年十月到二十三年四月七個月中，也調動開化海甯等十四縣。內中如開化縣長于二十二年六月到任，同年十月去職；武康縣長于二十二年二月到任，同年五月去職（註六）。又如河南省從十九年十一月至二十年二月十四個月中，共更動縣長二百二十七次，任期最長者僅一日，最長者亦祇四百四十日，在十九年十月至二十年十二月間，平均全省每縣更換縣長二·八〇次！現列兩表如左，以見一斑：（註七）

河南省自十九年十一月至二十年十二月每月縣長更動次數表

十九年	十一月	23
	十二月	9
二十年	一月	15
	二月	3

三	月	16
四	月	26
五	月	13
六	月	19
七	月	16
八	月	34
九	月	5
十	月	17
十一	月	11
十二	月	20
共	計	227

河南省自十九年十月至二十年十二月各縣縣長更換次數表

縣	別	縣	數
一年內經過縣長一位的縣			17
經過縣長二位以上的縣			24

經過縣長三位的縣	41
經過縣長四位的縣	22
經過縣長五位的縣	8
經過縣長六位的縣	1

從上面的兩個例子看，一種不安定的所謂「宦海升沉」的現象，實覺無從掩飾了！在這種狀態之下的各縣行政，怎樣會有效率呢？前漢書循吏傳本傳黃霸說：「數易長吏，送故迎新之費，及奸吏緣絕簿書，資財物，公私耗費甚多，皆當出于民。……」【公私耗費甚多】也是「數易長吏」所必有的現象。作者認為：一件事做得要有成績，兩個條件是必需的，——一是安定的環境，一是繼續不斷的努力。現在縣行政的沒有效率，缺乏上述兩個條件，至少是重要原因之一。怎樣使從事縣政者能于安定的環境中，繼續不斷的努力，是增進縣行政效率的第四個先決問題。

五、財政的貧弱和浪費

各縣的財政基礎，大部份是建築在田賦附加上面，例

如拿江蘇武進縣說，自民十六到民二十二的七年之中，田賦契稅附加佔歲入總數平均在八〇%左右（註八）。但是各縣田賦征收的積弊，以及民力的凋敝，往往使各縣僅能收到四五成左右。例如浙江蘭谿在未改實驗縣前，自民十六以來，歷年實收大抵都沒有超過五成（註九），江甯也是如此。但是各縣的地方預算，則都按額征數編造，虛收實支，在貧弱的基礎上，作富裕的開支，所以不免常常陷于財政困難的境地。我在某縣看到牠一年來的縣政會議紀錄，差不多每次都有財政局和款產處關於「稅收奇淡」「地方經費異常困難」……等的提案，縣長以至地方各機關領袖，終日在籌謀如何發放薪水，維持伙食。所謂縣行政者僅是維持幾個機關辦事人員的生活，因此各機關祇能停滯于靜的狀態中！我們從地方全部觀察，固然覺得縣財政基礎的貧弱；但是我們如從縣地方各部份分別加以分析，則又深感運用上的浪費和不經濟。我們可以指出兩個缺點來：第一，是縣地方職務的龐雜和重複，財力因以分散；件件事要做，而件件事都做不好。第二，就各機關的預算看，如果這個機關的支出是一千元，那麼薪工項下，必定佔着九

百元以上的數目，至于事業和設備費，則僅佔十分之一而已！養活幾個人而沒有推動事業的經費，在人力和財力兩方面，消極說，都是浪費。我想如果充分利用現有的財政基礎，集中起來專門辦幾件事，在行政預算上能讓事業費佔到百分之五十的比例，那麼縣政總不致像現在的停于靜止狀態吧！這點我曾和幾位縣長談過，他們都很讚成，但表示不容易辦到，因為許多機關，一經設立，便有相當的固定性，雖然明明知道它是一個駢技機關，但是因為種種人事關係，卻很難將它裁撤。怎樣充實財政基礎而合理的去運用，是增進縣行政效率的第五個先決問題。

六、結論

歸納起來：現在各縣的行政效率，我們不能奉承。縣為整個行政機構的單位；縣行政沒有效率，整個的中國政治便沒有健全的基礎，所以增進縣行政效率，在目前是極為需要的。就管見所及，如果從左列五點着手釐定增進縣行政效率的方案，也許是對症之藥吧：

- (一) 矯正頭重腳輕的省縣畸形組織；
- (二) 改善上下隔閡，政令矛盾的現象；

政 治 月 刊

版出日五十月三年四十二國民

期六第 卷二第

目 要

時事評述
 政治的三種主張與經濟的三條路
 中日提攜之先決條件
 暹羅與希臘兩國之政變
 從日本對華政策檢討廣田之外交演辭
 印度民族解放運動的發展
 由世界農業恐慌說到現階段的中國農業恐慌
 模範政治家格爾斯頓之一生
 怎樣推動和整理縣政
 巴爾幹諸國政狀之研究(續完)
 中國農村現狀之透視(續完)
 蘇俄的恐怖統治之演進
 川行的餘生

西 冷 儀 方 明 明 彭 瑞 夫 向 金 聲 景 襄 肇 新 儀 方 黃 明 李 明 叔 尊 明 葉 華 譯 岐 鳴

定價每獅子大期每價定
 分五角壹洋大期每價定
 號一十里泉新橋子獅京南
 局書代現路平太京南 銷處
 社址總代

(三) 減少表面工作的枉費和虛偽；
 (四) 保障任期，變更從政人員五日京兆的心理；
 (五) 充實財政基礎，而尤注意于合理化的運用。
 上述幾點，可說卑無高論，而實行起來也很容易，祇在當權者之一轉念間，我們盼望能夠喚起注意。

- 註一 本年一月七日黃氏在浙省聯合紀念週演詞
- 註二 見浙江省政府編印二十一年度行政統計
- 註三 見廿三年度一月三日蔣委員長電呈中央政治會議文
- 註四 北齊元文遙傳
- 註五 二十二年三月二十六日山西省政府公布之各縣行政經費預算，見二十二年九月出版之山西省民政刊要
- 註六 見浙江省政府行政報告，參考拙作(刊本年一月二十九日東南日報)再論縣政問題
- 註七 見民國二十一年河南省政府年刊
- 註八 見設計委員會江蘇武進田賦調查報告
- 註九 見蘭谿實驗縣整理田賦計劃草案

退 休 與 養 老 金

孫 澄 芳

公務人員退休與養老法者，乃政府對於年老失去工作能力公務員之休致與贍恤之法也。國家設退休養老法之用意，在減除年老不能服務之人員，俾得騰出職位，便利後進，使年富力強之人，不感推遷無路之苦，而退休者因有贍養，亦樂於休致家園，以娛晚景，後進者因暮年有所歸宿，不致有凍餒之虞，故亦安心服務，不見異思遷。

世界各國對於各種公務人員之退休年齡，多有限制，大凡服務戶外或含有危險性之職務者，其休致年齡率較其他公務員之年限為少。例如美國鐵路郵務職員退休年齡為六十二歲，機械工人及郵務員差為六十五歲，其餘則為七十歲。有者將退休年齡不加以規定，而以服務年限為標準。此種辦法，欠于完善，譬如將服務之年限規為三十年，有人弱冠供職，迨三十年後正在強仕之年，而遽令其退休，予以終身恩俸，于公務員個人固養成其嬌惰餘年，于國家經濟上亦不無損失。又如有人服務時年已漸大，如再服務三十年，已衰老不復能用。對於前項缺點之救濟辦法，

為將該公務員職務予以繼續，恩俸比例增加。如美國公務員已屆退休之年，而自願繼續者，可由其管轄之長官及管理機關，審查其精力之是否勝任，得允其繼續工作，但至多不得繼續過四年。對於第二項缺點之救濟辦法，為強制退職，然全政府機關中該種人員為數止復，少，進身之年齡既不同，服務之精力又不易標準，結果遂有在退休之日年齡正富者，又有退休時已老邁龍鍾，行將就木者，如此措施，自難冀其公允。至于規定退休年齡辦法，雖不能謂為盡善盡美，然固彼善於此，蓋人類之精力相差不至此遠，即有過與不及之人，亦極少數，不虞有大謬誤。

養老金制度可分為三種：第一，完全由政府擔任者；第二，由政府及公務人員共同擔任者；第三，完全由公務人員擔任者。主張第一種辦法者，以為退休養老一事，按原理及便利上言之，皆應由政府負責，蓋公務員地位應完全與軍事人員一樣，何以軍事人員多有退休贍恤辦法，而公務員則不然？且苟由政府完全負責，可免去若干扣款之

煩難手續。主張第三種辦法者，以爲公務人員與私家職工實無大異，政府給薪資而換其工作，不必再爲之籌劃養老金，故養老金一項，應完全自公務員薪俸中扣除。主張第二種制度者，則以爲政府對公務員自應負擔恤之責，而公務員本身於其本身將來幸福，亦應負一半責任，不能完全倚恃政府而養成疎惰習慣。此種爭辯，各執一辭，各有理由，然澈底言之，完全由公務員薪俸中扣存者，固使公務員負擔太重，而完全由政府擔負者亦不見其佳，蓋如果退休養老金完全由政府負責，就名義上觀之，公務員毫無負擔可言，然實際上凡採用此種制度者，對於公務員薪額，率多低減，以資挹注，故一九〇九年，英國公務員要求政府改換完全由政府負擔辦法，而採取完全由公務員擔任制度。以此種種原因，故第二種折中辦法尙矣。第一、此項折中辦法較爲經濟及合乎實用，政府與公務員方面均不至消費太大，而世人所共認之耗費至大之養老制度，因之易於樹立，易於維持；第二，可糾正雙方方面之開支；第三，可限制公務員方面之濫奢要求，蓋政府與公務員既負同樣負擔，如養老金數目增高，非獨政府一方受損失，而公務

員本身亦不能倖免；第四，使公務員對於養老制度之管理，得以參預討論，因之收合作之效；第五，雙方既能合作，則自樂於捐集，實收退休法之種種利益；第六，公務員之才能得以充分施用，機關與公務員雙方共同負責推進職務；第七，雙方既共同負責，遂不至有任何一方面排擠傾軋之事；第八、長此以往，可收愈大愈美滿之合作效果。

養老金數目之計算，可完全不依據薪俸數目而自行規定，亦可直接或間接依照薪俸多少而估定其數目。惟不論在任何一種情形之下，最低數與最高數應加以規定。最低數之規定者，所以保護退休人員之最低生活程度；最高數之規定者，所以防政府負擔太重也。茲舉美國辦法以證之。美國退休法將政府公務人員分爲六種（消防員及警察在外）服務年限最低者爲十五年，最高者爲三十年以上，最低養老金爲一百八十元，最高爲七百二十元，故凡在政府服務十五年者，退休後每年至少可得一百八十元之恩俸。至於其計算數目，則係依據公務員未陞年俸之百分數及服務之年限而定（見後表）。但服務于國家機關不及十五年者，則不得領取此項恩俸。他如未及養老之年，而已經服

務在十五年以上，因病或其他意外不能繼續工作者，亦給恩恤，但由個人不慎而生之疾病或意外者，則不得享此利益。

美國聯邦政府之公務人員恩俸計算表

職別	服務年限	佔未陞年俸之百分數	恩俸數目
甲	三十年以上	六〇・〇	七二〇—三六〇元
乙	二十七—三十	五四・〇	六四八—三三四
丙	二十四—二十七	四八・〇	五七六—二八八
丁	二十一—二十四	四二・〇	五〇四—二五二
戊	十八—二十一	三六・〇	四三二—二一六
己	十五—十八	三〇・〇	三六〇—一八〇

英國政府之公務員養老金計算方法，亦係以服務年限及末陞年俸為依據。公務員退休年齡為六十至六十五歲。任職滿十年時，得開始計算，享每年年俸六十分之一（在一八五九年恩恤法下之公務員），或八十分之一（在一九〇九年恩恤法下者）。由此類推，至任滿四十年為止。例如屆四十年滿期退休時之年俸為一千八百磅，則退休後每年恩

俸為一千二百磅（末陞年俸三分之二），或九百磅（末陞年俸二分之一）。其未滿十年告退者，不得享受此項權利。

前文已言，退休養老制度所以體年老失去工作能力之公務員，故對於退休年限多有規定。至于未滿退休年限而死亡者，亦得領有恩俸，其辦法有二，一係為職務而死，一係普通病故。普通病故者，人多不贊成予以贍恤，蓋以其於職務無關，其身後贍養應由其本人壽命保險公司負責付給。然實際上政府為眷念勞績，優遇職工起見，亦多予以贍恤。至於因公殞命者，撫恤辦法，自宜從豐，故歐美各國對於警察消防員多有特殊規定，以示獎恤。他若退職後身死者，則與政府甚少關涉，應否予撫恤，當視情形而定。

未滿退休年齡，因身體衰弱不能勝任者，亦宜予以贍恤，惟贍恤數目之多少，應視其已服務之年數而定，自不能與普通年滿退休者同樣待遇。

再如關於自請告退或免職人員之贍恤一事，有主張在未滿退休年齡而自請告退或免職者，不得享受退休法中一切利益，蓋其性質與普通年滿退休致者不同，故不能一體待

遇。然就大處而論，政府對於自請告退及免職人員，不應有極端之區別，蓋政府於公務人員，應具一種模範雇主性質，不能將其束縛一處，勒令終身服務，如于中途引退者免其應有利益，實有違國家尊嚴及行政精神，因之使人民對於服務公家皆懷疑不前。換言之，即政府應將其職務作爲一種業務，使人民有自由參加之樂，故應提高遷擢機會，鼓勵各級政府間之互相轉調，然後公務員始視政府職務爲一種規模遠大之事業，而非限於某某一隅者。然則對於中途引退或中途免職之人員，究將予以終身恩俸；抑將加以限制？最好辦法爲將該項人員所捐助或由其薪俸中所扣除之養老金，連同利息，一併發還，所以示國家寬大之意，至于政府所捐助部份，則不發給，所以示賞罰公允，俾留職者安心任事也。

退休養老辦法，皆就現任之公務員而言，然亦有涉及舊有人員者。所謂舊有人員者，即在退休養老制度成立以前業已在職之人員。此種人員，亦可許其自由參加養老儲金，迨其退休時，由政府酌量補足其不敷之數。

據上文，可見退休養老制度之最大目的爲：（一）減少年老失去工作能力之職員，（二）減少公務人員早歲因病或其他事故失去工作能力者，（三）增進在職者之道德精神，（四）保留在職之優秀人才，（五）招徠人才。職是之故，退休及養老法中應規定：（一）退休年齡或服務年限，（二）養老金徵集計算方法，（三）中途告退及免職者之待遇辦法，（四）違法瀆職，致公家蒙受損失者之懲罰賠償辦法，（五）因公死亡之贍恤辦法，（六）對於舊有人員參加及待遇辦法。

蒙藏委員會之調查

蘇松芬

一、沿革

該會成立於民十八年二月一日，其從前之蒙藏行政組織，在前清爲理藩院，旋改爲理藩部，及民國成立，改爲蒙藏事務局，復改爲蒙藏院，至國民政府建都南京，始成立蒙藏委員會。

二、組織

該會直屬於行政院，爲重要委員會之一。依組織法，設委員長，副委員長各一人，委員十五人至二十二人，就中指定常務委員六人；但現時實際設有委員二十人，多數兼職。常務委員，須每日輪流到會辦公，參加核稿。委員長有事故時，由副委員長代理。委員長之下，設總務，蒙事，藏事三處，各設處長一人。總務處之下，設四科，每科設科長一人，科員一人至五人。蒙事處之下，設三科，每科設科長一人，科員一人至五人。藏事處之下，設兩科，每科設科長一人，科員三人。另設參事祕書各四人，編譯正副主任各一人，編譯員十九人，調查主任一人，調查

員十三人，另設參事室等處科員六人，辦事員二十七人，書記三十八人。委員會議，每星期原定開會一次，但事實上往往因議案無多，延至兩星期開會一次，議決案由委員長執行。

三、人員

該會委員長，現爲石青陽先生，副委員長爲趙丕廉先生，常務委員爲李培天等六人，委員爲張繼等十五人。委員長爲特任職，每月薪俸八百元，公費一千元，副委員長簡任職，每月薪俸六百元，公費五百元，常務委員及委員，每月薪俸各六百元。其餘職員最高薪爲四百八十元，最低薪爲二十元。大都由介紹或自行物色而來，少經考試選用。

四、設備

該會有自建辦公房舍，位置於本京會公祠巷內，地方尙足敷用，其他設備，亦頗完備。

五、經費

該會每月經費三萬八千七百元，薪俸公費佔九成，事業費佔一成。

六、直屬機關

1. 駐平辦事處
2. 駐平辦事處臨時駐張辦事處
3. 北平蒙藏學校
4. 北平喇嘛寺廟整理委員會
5. 蒙藏政治訓練班
6. 蒙古各盟旗聯合駐京辦事處
7. 西藏駐京辦事處
8. 班禪駐京辦事處
9. 章嘉呼圖克圖駐京辦事處
10. 西康諾耶呼圖克圖駐京辦事處
11. 西康民衆代表駐京辦事處
12. 青海七呼圖克圖聯合駐京辦事處

七、進行現狀

該會最近對於扶植蒙藏自治，發展蒙藏交通，與宗教等事業，頗有相當進展；惟蒙藏政治，含有政教關聯性質，且內容複雜，事權不一，不免難於應付，其次為委員聚散不定，召集會議困難，常務委員參加核稿，或滋繁複，施政因亦遲滯。至事業費僅佔全部經費一成，未免太少。

八、結論及建議

查該會為中央辦理蒙藏行政之特殊機關，具有悠久歷史，原不可輕議撤廢，惟該會對與內政部權限衝突，或自身組織運用遲滯，誠有改善之必要。或者以為如不將該會裁併於內政部，改為邊政司，則應改組為邊政部，以負起辦理邊政之責，姑備一說，在現組織之下，似應增加事業費，以事發展蒙藏兩地最需要之交通文化等事業。惟恐為預算所限，中央財政又甚難，倘可於薪俸公費項下撙節挪用，或不無小補耳。

法國國立檔案學校沿革

普魯 Pron 著
蔣峴 譯

這是一九二七年二月法國國立檔案學校校長普魯先生在「兩世界雜誌」(Revue des deux mondes) 上發表的一篇文章。他把檔案學校的歷史及其重要性，說得很詳細，在我們着手整理檔案的時候，極有介紹的必要。這個學校的法文原名是 L' Ecole des Chartes，直譯是「詔書學校」的意思。這樣取名有兩個原因，第一是當設立的時候，法國皇帝最注重於詔書的研究，以提高自己的地位；第二，詔書是檔案的最重要的部份。但是學校的課程，是研究全部的檔案，所以我們就譯做「檔案學校」。

譯者識

大革命推翻了舊有制度以後，還有許多人在歷史中尋找智識；而且不在歷史書籍中研究，却要在過去文卷的「斷簡殘篇」中尋找往日統治社會的原則，以證明其政治理論。這班歷史家自然感覺到最大的困難，因為革命時期，一班偉人以爲不必知道過去，便可準備將來，可是他們忘記了自己是在繼承過去，以從事國家大計。革命者反對宗教，而毀滅了宗教團體所整理的檔案——尤其是本篤會(Benedictines)。固然，宗教家之外，也有非宗教的人——如審判官與審計官——也會從事檔案的研究，因為這些人是不能離開檔案的。然而他們是自由研究，教會則有其

整理檔案的步驟與方法，且有許多人共同研究，交換意見。十八世紀中期，皇室會指派這些自由研究的人，從事檔案的集中與整理，設立檔案處，宗教家會給他許多的幫助，然而這整理的檔案，也在革命時代被摧殘了！

在革命的時候，產生許多新花樣，一部份人跳入政治漩渦，另一部份人忙於生命財產的安全，所以在當時雖有些材料未遭摧殘，而缺乏整理的工人。例如宗教團體的檔案，雖有些幸而保存，但是很雜亂，並且沒有秩序。雖有人想要保持現在與過去的關係不中斷，設法養成歷史人才，却無結果。如莫加(A. Maugard)於一七九三年十月

，向教育委員會提議注意歷史教育，使青年從事古文字，詔書，與法國舊文字的研究，並計劃一檔案學校，而提案未得通過，計劃書現尚存於檔案之中。

法蘭西研究院 (Institut) 雖與宗教教育背道而馳，然仍繼續宗教團體的一部份有用的工作，如檔案整理處，不過他僅找着幾個未死的檔案專家，繼續工作而已。然波亞力 (Poirier) 未到二年便死了，結果只有布里亞 (Brialmont) 爲唯一的檔案家，和多羅與德葉 (Daunou et Theil) 兩位考古家了，將來他們死去以後，誰來承繼此種科學遺產呢？幸而一位哲學家奢那都 (Gerando) 看出這種危險，從事救濟。他是當時教育部的祕書長。一八〇六年，他對教育部長提議組織檔案訓練班，以訓練青年。拿破崙雖在百忙之中，但還留心研究這種計劃，不過他是看慣了大計劃的，所以覺得這種訓練班的組織，範圍太小。有些著作家說拿破崙不注意於文化事業，這些人實在是沒有讀過拿破崙對檔案訓練班的批語——要組織一個學校，至少包含三十個教授，研究古代以至現在的法國文化史。却因爲當時政務忙迫的關係，學校沒有舉辦而已。

奢那都還是企圖達到他的目的。一八二〇年，他向其時任內政部長之友人，提出設立檔案學校的計畫書。其時路易十八，當然歡迎之至，因爲路易十八之得有王位，完全是歷史的關係。所以內政部長的提案中便說：「有一部份法國歷史的研究，對皇上有特別的利益，但是工作的人，將次缺乏，應即設法補救——那就是那些用許多忍耐心，而在檔案墨跡中用工夫，翻譯中世紀的方言的人……」。

一八二一年二月廿二日提出計畫書，當日就有命令出來，令文藝研究院從事整理檔案，並設立檔案學校。

命令中指明研究一切的檔案，學生定要能讀解一切墨跡，所以特別研究拉丁和法國舊文字，並且一部份課程是在皇家圖書館上課，由圖書館墨跡管理部指導。

考古工作有兩種未成的大業，一是檔案一覽表，一是檔案總集。前者是一七六五年開始編集，後者是一七九一年開始，都未完成，所以一八二一年的命令雖未明白說繼續這兩個工作，但是路易十八的意思是很顯明的，要繼續完成，因爲這兩本書是路易十五與路易十六時代未成之大業。

現在的檔案學校，成了一個科學的與技術的學校，專事歷史方法的研究——尤其對於法國歷史，並造成檔案與圖書館人材。要懂得他為何帶了這兩種性質，先要明白這學校的經過。我們知道，從前這學校的範圍很小，人數也很少，後來漸漸發展，始得成爲歷史家的製造所。

最初規模最小的時候，是由文藝院主持，共只有兩個教授，十二個學生，一位教授，是皇家圖書館墨跡部工作已廿年的雷賓 (Lespine)，一位是皇家檔案處的科長把維萊 (Pavillet)，前者教授圖書學，後者教授檔案學，兩部份互相獨立，學生亦不要考試，學校方面並未想爲他們造成一種職業。

在這種情形之下，學校的地位是很危險的，結果兩年以後，就關了門。但學校雖停閉了，可是兩年的成績，造成很有幾位有數的歷史家，如齊亞 (Guillard) 與德伯庇義 (De Pétigny)

文藝研究院看見檔案學校的關門，甚爲可惜，因爲他們對於政府要他們整理的幾部全集，沒有人幫助了。政府方面也感覺爲其整理檔案的人材缺乏，而內政部長更因爲

往日宗教檔案處與皇家檔案處取消以後，所有的檔案都存 在各省政府，即須整理，感覺速應設法補救，所以底雄 (Dion) 省政府於一八二九年九月八日，明令設立檔案學校於底雄，這更引起中央政府的注意了。底雄檔案學校，是一八三六年停辦的。

輿論的潮流又趨向於中世紀的精神，文學方面趨重於歷史小說與地方文學，而歷史小說時常給歷史以不正確的記載，而地方文學也常敘述地方不正確的事實，於是大家想明白歷史事實和地方的實情。

當時還有梯爾里 (Thierry) 自由城的研究，和基作 (Guizot) 在文科的講學，使大家對歷史上公法與私法的組織特別注意起來。從革命以來，大家不注意於歷史，以爲所有的制度都是新的，到此時歷史家方重新抬頭，以檔案爲根據，而研究法學歷史。

檔案學校的復興，所以成爲必然的，因爲一個有名的法學家，同時是當時內政部人事管理科科長李扶 (Rite)，與文藝研究院的常任秘書商議一個計畫，交與內政部長，纔有一八二九年十一月十一日的命令，恢復檔案學校。

他們並設法補救從前校中組織方面的錯誤，雖是校中還是分爲兩部份，但不久以後，這種分類便不存在了。一八三〇年檔案部份的課程，也在皇家圖書館上課，學生三年畢業，給一畢業證書，分發於各省圖書館及皇家檔案處服務。一八三四年，基作在教育部又組織歷史委員會，出版法國歷史的文卷，檔案學校的學生給他以莫大的幫助；他並組織各省檔案處，以收容檔案學校的學生。

學校的自身，更努力於其生命的維繫，從一八二九年以來政府尙未能給學校一個固定的組織，於是一班老同學組織同學會，發行刊物，把他們的研究方法，供給歷史家討論，可以說這是考史學的唯一刊物，到現在還佔最重要的位置。

於是輿論也注意於這個學校了。國會中討論學校預算的時候，議員十分注意，結果學校得到特別的利益。一八四六年十二月，教育部重新改訂學校章程，現行的章程，就是當時傳下來的。其改訂章程的要點，就是在課程方面，考古學與圖書學之外，加公法史，私法史，宗教法史，檔案與圖書分類學，建築學，及法國舊文字學，到一八八

二年，又加上一門法國史源。

在最初，校址也沒有，就在皇家圖書館上課，後來又在皇家檔案處上課，一八九七年方在拉丁區建築新校舍，校址極其偉大。

現在學生入學，要經過入學考試，從前則只要有中學文憑者，便可入學，學年考試如果不及格者，便令退學而已。一八七二年七月的軍事法，免除檔案學校學生服兵役，但令學校舉辦入學考試，而現在對於入學考試更特別需要，因為現在中學的拉丁文程度太低，而檔案學校學生，一定要能用拉丁文直接聽講。

如果拉丁文程度不好，簡直不能研究歷史，大多數的詔書，是用拉丁文；除了一些回憶錄與一覽表之外，一切法國文學作品，都是拉丁文；一直到十七世紀末期，所有的思想家，神學家，哲學家，以及大部份的法學家，其著作都是拉丁文，即在十九世紀，還有人用拉丁文寫極普通的著作。

所以拉丁文法在課程中佔極重要的位置，可說是研究一切的基礎，至於法國舊文字的研究，則不甚重要，因為

要知道法國一切舊方言，是不可能的事，若懂得拉丁文，知道拉丁文的發音學，則很容易了解法國舊文字了，所以檔案學校不能離開拉丁文。

投考者必須對歷史有特別興趣，有些投考學生，因為是在中學校裏的成績很好，所以來投考檔案學校。當他們在中學的時候，靜心聽受教授的課程，並且記憶得很清楚，所以他們的考試成績很好，但這不是對歷史有特別的天才的表現，而是記憶力的特好，這種學生，並不一定適宜於檔案學校，因為研究檔案的人，不在讀已著成的書籍，而是要在簿字紙堆裏找東西，以證明或改正前人著作的錯誤。所以研究歷史的人，判別力較記憶力重要得多。考古學的基礎，是在求知道事實的來源及其發展，同時還要有主觀的肯定，且不要忽略小的發現。

至於學生的努力，實在很值得我們佩服。有許多窮苦的學生，差不多不能維持生活，可是努力用功，常至遺害身體而不顧，尤其是現在在校的學生，教授很佩服學生這種對真理的熱忱。

學生都是通學，最優等的幾名，國家給官費，不過數

額僅能維持麵包而已。幸而新近成立校友會，以補助貧寒之士。

從一九〇六年起，學校是男女同校，在學問上女生是男生最利害的競爭者。輿論每每反對女子從事科學的研究，以為這對女子極不適宜，但是對於女子從事圖書與檔案的工作，因為不必要外出，又認為與賢妻良母制度無所衝突了。女生在校的成績很好。這種考試的成功，似乎是她們的記憶力特別好，而創造力缺乏，可是畢業時的論文，那是表現創造力的，女生並不弱於男生。她們知道選擇題目，把着一貫的主張，從事解釋與說明，條理整然，已有兩位女生曾得論文的第一獎了。

外國學生在校中也佔了很重要的位置。他們不要經過入學考試，只要呈交本國的中學畢業文憑。待遇與法國學生相同，並可考得檔案文憑。外國學生在校者。最多的莫過於瑞士籍，前日內瓦圖書館館長及檔案處處長，就是該校的學生，現在樓奢德兒(Neuchâtel)圖書館長，也是我們學校的學生。

我們學校最特別的地方，就是講學很公開，法國人或

外國人，只要是品行佳良，來請求入校聽課，都是允許的，不單可以來上課，一切的實習，也可以來參加，所做文章，也可請教授評閱，並且可以要求進圖書館工作。一九二五——一九二六，有一百多外籍學生。別校的學生，或因為學校缺乏某種課程，也有來本校上課的。有些旁聽生，因為年齡的關係，不能參加考試，但是他們在校的待遇，和正式學生是一樣的。

這種公開辦法，對於外國學生，非常便利，因為他們往往不能在巴黎久住，而對於外國政府派來考察的人，尤為適宜。

檔案學是研究歷史的補助科學。

所以首先要能讀能懂過去的文卷，因此考古學和拉丁文法是第一年級的重要課程。第一年級的時候，還要使學生知道過去的一切檔案總集和圖書目錄，以便隨時參考。

我們要用批評的態度，研究一切的檔案，要知道檔案的來源，檔案的樣式，及每份檔案的特質。同時還有私法與公法的課程，用以輔助學生研究檔案的內容。

從設立檔案學校以來，大家就知道檔案的重要性。一八八三年普陸萊枯 (Brunetiere) 就說過：「無論那一種檔案，其本身並不是歷史，而是在其本身所要說明的問題以外，我們在無形之中，找得許多的東西」。例如法學史，年譜，拉丁文法，歷史地理……等，常由檔案中找出許多的新發明。

一九二一年是我們學校的百週年紀念，有九十八個團體——大學，研究院，檔案處，圖書館——推舉代表，來慶祝我們的學校。一位負盛名的比利時的歷史家，在這裏說：

「這個學校，是在繼續過去歷史家的工程，並擴充其研究的園地及其方法」。

這學校從開辦以來，其影響即及於國門以外。一八四二年瓦哥尼 (Warnkönig) 看見我們的出版物以後，就主張在德國設立同樣的學校。一八五四年維也納 (Vienna) 設立的 Institut für Österreichische Geschichtsforschung，就是照我們學校的組織，其教授絲格 (Sickel) 就是我們學校的學生。其餘一八五五年威尼斯 Venice，一八七五

年西班牙京都，一八七七年聖彼德堡，一八八〇年佛羅倫斯 (Florence)，一八八四年羅馬，都設立我們同樣的學校，而都是受我們的影響，一九〇九年利物浦大學 (University of Liverpool) 擴充其地方歷史學院，也是照我們學校的組織。當時英國首相公開地說：『法國檔案學校的好組織，好先例，可惜英國仿效太遲』。而完全照本校的組織，則有比利時與荷蘭。

現在略談我們學校的成績罷！

有四十八位我們的學生，後來成為研究院的會員了

Membre d' Institut)，研究員則不計其數，至於給檔案

與圖書的工作，那更是說不盡了。

當學校成立的時候，各省政府所藏的，是大堆的字紙，或由政府機關而來，或由宗教機關而來，毫無秩序，但沒有清單，且又無人管理，現在的檔案目錄已出版八百一十一大本，其中六分之五是檔案學校的成績。

我們引一位很大的歷史家莫落 (M. Monod) 他話，做我們的結論罷！他不是我們學校的教授或學生，他却說：『檔案學校是一個最有生命，最特別，和法國高等教育中組織最好的一個學校』。

南 京 日 本 研 究 會 主 編

二 十 四 年 四 月 號

日 本 評 論

第 六 卷 第 三 期

論中日經濟提携	錢亦石
中日提攜之基調	徐逸樵
英美合作與遠東前途	周可武
英美聯合對日之前途	蔡庚成
福建之國際關係與日本	孟英庚
日本人在長江流域之發展策	孤山譯
一九三五年日本外交之轉向	曾建屏
最近日滬關係之接近	林雲谷
明治維新史論略	劉百閱
英美之親日與排日家	李競譯
日本古代與大陸之關係	蔣季谷
再論日本對東北之經濟侵略	陳仲公
日本帝國主義之地理的背景	陳仲公

● 版 出 日 一 月 四 年 四 十 二 ●
局 書 中 正 路 平 太 京 南 所 行 發 總

價 定
外 在 費 郵 元 三 幣 國 冊 十 年 全
在 費 外 郵 角 五 元 一 冊 五 年 半

現代的辦事精神

甘乃光

專載

湖北省黨府，省政府，於二十五日上午九時，在省黨部大禮堂，舉行聯合總理紀念週，到省黨部委員王紹祐，艾毓英，喻育之，汪世鑾，楊錦昱，劉鳴皋，陶堯階，張導民，曾慶錫，周唯真，省政府主席張羣，及各廳廳長，暨兩機關全體職員共五百餘人，由省黨部委員艾毓英主席。如儀行禮後，即請中央委員兼委員長行營第五處長甘乃光氏講演，題為「現代的辦事精神」歷一小時許始畢，講詞如下：

今天承湖北省黨部之約作 總理紀念週報告，兄弟這次到武昌來既是做事，想來沒有別的題目可講，只好從做事方面立論，講講「現代的辦事精神」吧。

甚麼是辦事呢？辦事就是人對於物或人與人的關係之處理，其目的在於求人與物的協調，或人與人的關係的協調。所謂「精神」，是指主觀的人的方面的處理的態度方法等，即行政上之 *Morale*。

(一)舊的辦事精神：在中國行政機關裏頭的辦事精神有三種特色：第一是「大事化小，小事化無」，這是所謂「老公事」的祕訣，導源於老子的無為哲學，沒有事故發生，是最好不過，縱有事故，也要把牠化做無事，這雖可免除糾紛。但拿這種態度來處理一切事務，便會使社會停留

不進。第二是折衷主義，導源於孔子的中庸之道，不問客觀情況如何，處理方法合理與否，只本着息事甯人的精神，謀雙方讓步，面面俱圓，而不求貫徹，表面上這種態度似乎是公道，而實未必是公道的。以上兩種辦法都是消極的，結果雖可做到政簡刑清，而社會政治的進步却給牠阻遏了。

還有一種辦法，就是紹興師爺的辦法，得一「推」字。辦公事的以諉卸責任為上策，居上級的向下推，居下級的向上推，辦平行的公事便向左右推。所謂「事出有因，查無實據」，「是否有當」等字眼，便成為公文中慣見的文章，逃避自己責任的妙訣。

(二)新的辦事精神：這種辦事精神到現在已是路不通

行。現在辦事要有計劃，要負責任，要明確，要快當。從前以「政簡刑清」「垂拱而治」為政治的極則，現代的國家則恰相反，牠幾乎無所不管，經濟，文化，衛生，都屬行政的範圍，不單是長官一人負責，由總統，主席以至錄事都各有各的職責，自動的按照着自己的職守去努力，這樣子然後政治社會有進步。現代的辦事精神還有一點最重要的，就是為理性和正義澈底奮鬥的精神。打一個比方來說：在中國，父母遇到自己孩子與人家孩子打架時，不問他的曲直如何，只教孩子退讓，西洋的父母則不是如此，如果自己孩子是有理由時，他們會讓他去打架，打敗的時候，還是鼓舞他再接再厲。西洋人因為有這種不含糊退讓的精神，他們才能積極勇往，擔當起支持他們的國家民族的任務，我們辦事也應當有這澈底的精神，然後不至萎靡頹頹。

(三)為國家辦事的基本態度：一個行政機關是一個有機體，必須各部分合作協調，然後能夠積極地起作用，但是，若要各部分合作協調，就先要有大公無私的精神貫注其間，古語說的「公生明」，就是這個意思。用現在的話來說，就是要沒有派別觀念，沒有地方觀念，替國家辦事，

只應從本機關的活動，自己的職掌着想，而不應當存派別之見。有派別觀念則不能和衷共濟，內部已打起架來，更不用說推動本機關，以為國家社會謀幸福了。即以兄弟現在任事的第五處論，那裏的職員包含有三部分人——南昌行營和三省總部舊人，以及一部分新人——兄弟曾對他們說：「我們是整個有機體的一部分，應當不分彼此，沒有甚麼新舊親信之別」，就是這個意思。地域的觀念，更是中國人的老毛病，有這種觀念，也可以擾亂行政機關本身的系統，而劃分畛域，其間惹出許多麻煩。行營第五處有一部分職員為兩廣人，兄弟曾誡他們在辦公時間彼此說話不要用廣東話，也就是想把一切地方的界線化除。總而言之，我們在機關辦事沒有派系地方的區別，只有職掌的分別，科員做科員的事，科長做科長的事，錄事做錄事的事，像汽車中之有車輪引擎，羅絲釘那樣，我們的眼光應放全民族去，而不應囿於地方，派系，我們的活動應以本機關的活動為鵠的，這樣子，這機關才可以發揮其效能，國家社會由是邁進。

(四)新辦事精神的三個要點：說到辦事應取的精神，

蔣委員長的名言「實幹，硬幹，快幹，」講得最透澈。茲再分別闡明一下（一）實幹怎樣才能實實在在的幹呢，第一便要多加注重做事，少作空談。中國的士大夫多尚空泛的議論，他們的著作，也都是一汪清水，更不能談到坐言起行了。近年提出的議案方案，也多半是原則而沒有實施的辦法，因此便有所謂「書生之見」，秀才造反三年不成」之諺。現在我們正是要埋頭苦幹的時候，空談的毛病更要極力剷除。第二，便是要多加注意小問題，少談大道理大計劃，這不是說我們不要遠大的計劃，遠大的計劃，自須有人決定（特別是政務官之責），但對於一般人所要求的却是遠大計劃的各細目之分別擬訂和分別執行，換一句話說，必要有許多對特定的事實的處理，有專門的知識和技術，才能夠實幹。舉一個例來說，兄弟這回到武漢，在船上覺得飯菜很可口，船上的陳設管理也還不錯，後來船中碰見一位奧國人，知道他是飯店管理的專家，曾在這種學校學習了三年，這次是船公司特別請他來替輪船的陳設管理設計的，有這種鉅細不遺，實事求是的精神，歐美國家的進步，確不是偶然的呵！回顧中國往日的知識份子，雖然古

今中外東西南北無所不談，但却絕少窄而深的專門家，像鹽鐵論一類的作者，幾成爲例外，求社會國家各面之進步，自莫乎其難。（二）硬幹有經過慎密的攷慮切實的計劃及辦法之後，怎樣斷然置諸實行，仍是一個問題，有決斷是硬幹的第一步，常人或能謀或能斷，鮮能兼具兩種本領者。事務官（專家）之責，在於設計，而決策定計之責，則在干政務官。蔣委員長在黃埔的時候，能閉着門想一天來決定，決定後即刻實行，這是蔣委員長過人的地方。拿破崙不顧任何的阻力，下令所屬做去，巴黎才有今日寬敞的街道。俄皇因原定西伯利亞鐵路路線，繞一大灣，用尺子在鐵路草圖上改畫一條直線，當時曾使工程師平添許多困難，然西伯利亞鐵道的交通，因之便捷不知多少。這種舉動，誠然是帶點專制君主的氣味，但這種硬幹精神，是可以效法的。決斷之後，便須百折不撓堅持下去，始終貫徹。總理一認定中國有革命及實行三民主義的需要，便力行不懈，四十年如一日，在廣州軍艦上砲擊莫榮新一事，更可以表現出總理硬幹的精神。兄弟之加入國民黨，大部分是由于這事給我以興奮。更提起我對於總理的信仰。曾國

潘曾說，每事必有相當的難關，能打破他便是好漢，俗語所謂「打落門牙和血吞」，便是硬幹應有的精神。更有一些人不是不想硬幹，但恐怕硬幹起來，對於自己有些不方便，「作法自斃」「善泅者死于溺」，是中國人所引以為戒的，比如長官知道辦公守時間是應該的，但不敢厲行起來，因為厲行就要以身作則，自己縛束自己，善飛行的到成名就不幹，怕的是再幹下去，就會粉身碎骨，這種畏怯自保的心理都是硬幹的仇敵，我們應當極力消除。（三）快幹，快幹是最難的，牠需要的不單是精神，而且是方法，換一句話說，快幹就是增加效率，效率的增加是要視種種條件而定，例如現在京滬快車七小時達，更要快一小時，自不是容易的事，即以最平常的公文處理論，公文辦得快也並非一紙命令，就可做到。據兄弟所知，現在機關的公文從收文到發出，要四天至九天的時候，這因為公文的歷程過許多階段，每階段稍為停頓一下，積起來，便好幾天了。行政機關正如一部機器，機器某一小部分出了很小的

毛病有了很少的障礙，牠的效率便減少，要使公文快，不是要各個人都負責，而且須將組織手續之重複和不合理者刪除。舉一個例來說，前幾年有一種經驗，到法國銀行去取錢，要候一點多鐘，到美國銀行則不用半小時，這不是因為法國人的辦事效率不如美國人，而是因為美國銀行的手續比法國簡單，行政機關處理公文所以有快慢，也是如此。此外，要行政機關有效率，各個辦事人便須要健全，健全的身體尤為重要。在一個朋友寫信告訴我，說他怎樣督促屬員把工作緊張起來，我回信給他說，緊張誠然是需要的，但我們中國一般人還缺乏健強的身體，過度的緊張，會使我們受不起，而效率反減，而且沒有健全的身體，精神不能貫注，自難求其忠實執行，蔣委員長最近極力提倡體育，就是這個意思。

以上所說的只是一時想起的，恐怕有許多不對的地方，希望各位原諒指正。

行政改革消息

(三月十一日至二十五日)

組織運用

各審計處定期成立

審計部前為推行審計制度，特先籌設江蘇浙江湖北上海等審計處，及津浦鐵路審計辦事處，并遴定商文立，劉文海，任應鐘，林襟宇，周增奎五人為該部駐外審計，分兼各處處長，呈經監察院轉請國府任命後，國府業於昨(二十一)晨明令發表。聞各處長現以處內應籌備事項，業已就緒，擬於日內舉行聯合宣誓就職典禮後，即於月底前分往各處到任，預定各審計處統於四月一日正式成立。

(三月二十二日中央日報)

立法院作初步審查修改財部組織法案

關於修正財政部組織法案，自經財政當局於民國二十一年五月間擬具草案，呈經行政院轉送立法院審議後，當經院會決議付法制委員會同財政委員會審查。旋因財政當局對於部內組織，尚擬有所變更，函請將該案緩議，案遂擱置。去年秋間，財政當局又擬具第二次修正草案，轉送

立法院審議，亦經院會併付法制財政兩會審查。兩會會先後推定衛挺生陳長衡，鄭洪年，史維煥，劉通，羅鼎，盛振為等十一委員為初步審查，由衛挺生召集。昨(十九)晨九時衛氏特召集初審各委，在院會議場休息室開會研究本案進行辦法，歷二時許始散。聞是日各委集議時僅對財政當局第二次所擬具之修正草案交換意見甚多，尚無具體結果。

(三月二十日中央日報)

京市府秘書處變更組織

市政府以現有之秘書處組織，尚欠妥善，值此市庫支絀，應縮小範圍，以收行政上之實效，爰決定裁科併股。該府原設三科，現已改為兩科，除第二科辦理審核統計編譯等照舊外，原有第一科文書會計庶務外務等四股，亦不予更動，第三科裁撤，原有醫務清潔兩股合併，改稱衛生股，並改隸于第一科，科長人選，已委派姜穎初充任。原有第一科兼任第三科科長陳祖平，改任為市府專員，姜氏已于昨(二十五)日正式到府視事云。

(三月二十六日中央日報)

京土地處範圍擴大

京市土地登記處，奉市府令，改組為土地處，業於前日成立，開始辦公。該處辦理全市土地事宜，極為繁重，故將內部組織範圍擴大，計委原任土地登記主任徐若霖為處長，下設二課，一課長由徐自兼，二課長則由副處長林淵泉兼任，課下分設六組，每組設組長一人，均已委定，財局原有第三科，歸併該處，所有工作人員悉調服務，以資熟練。

(三月二十日朝報)

江甯法院改首都法院

本京江甯地方法院，改為首都法院問題，項據司法行政部息，現此項改組該院計劃，原則方面，業已確定，大概內部組織，仍照原有情形，計民事二庭，刑事二庭，經費由十五萬元增至二十二萬元，院長將提陞為簡任待遇。司法行政方面，直接隸屬於司法行政部，審判方面，照三級三審制，首都法院，仍為第一審，江蘇高等法院為第二審，最高法院為第三審。

魯第一行政區將改為新政實驗區

魯省府為實行推進新政起見，乃採納德顧問宴尼克之建議，擬劃全省為八行政區，各設行政督察專員一人，負責指導實行新政之責。先由魯西濟甯荷澤等十四縣試辦，為第一區行政專員，由第三路民團指揮王紹常兼任，公署設在濟甯，成立已逾兩月，感覺事務之推進，頗多困難，乃擬定行政區縣政改進方案，大體業經省府會議通過。惟此項方案與原定第一區行政督察專員章則不合，且與民財建教各廳之施政計劃亦不相同，經省府會議研討之結果，僉以該區設立之目的，既在推行新政，雖採取之方法不同，然與省府及各廳共求政治刷新之旨原無二致，行政專員原定責任為督察性質，一切公文仍須分別與各廳轉諮詢，手續煩劇，影響政治效率不少，故決將該十四縣作為實驗新政區域，舉凡所轄各縣之政治建設，財政，教育等，統由專員負責全盤計劃，改進直轄於省政府，各廳概不過問，俾成一獨立區域，予以實驗機會。至其性質，完全與鄒平荷澤實驗縣相同，不過其範圍較大，如能實現，擬改稱實驗行政區行政長官，關於一切組織章則，詳細辦法，

亦正在研討中，俟擬出後，再交省政務會議討論，重行呈請中央備案，實驗著有成效，當再推行其他各縣，逐步普及全省云。

(三月廿二日大公報)

蜀省府統一全省縣署組織

劉湘主席，為統一全川各縣府組織，刻正草擬組織大綱，實施合署辦公，增進行政效率，於一日特電令各縣長，先行籌劃，茲錄其原電於後。各縣縣長覽，查行政院改革地方政制通令，縣政以就府設科合署辦公為原則，與軍事委員會召集南昌會議，決定縮小省府編制，充實縣政組織之辦法，用意相同。省之各廳，縣之各局，應併為整個一體之省縣政府，不能離而為二，一切斜枝旁出之行文辦法，均予毅然廢除，以謀權力集中，經費節約，誠為改革現制，增加行政效率之準繩。此次本省政府改組成立，實行合署辦公，對於縣府組織，應有合理一貫之改進，縣長綜理縣政，必須名實相符，庶足以率屬而責效。惟本省各縣行政組織，極為紛歧，有照中央頒布之縣組織法，分設公安，財政，教育，建設各局，併保衛團辦事處者；有財教建各科併入縣府，而徵收局獨立，徵解國省兩稅，公安

附於團委會辦理者；復有徵收財政兩局併設者；現值更新川政之初，亟應明定組織，以歸劃一，遵照合署辦公原則，省縣精神，必須一貫。縣屬各局，除徵解國省兩稅之徵收機關，在整理財政，尙未就緒以前，暫緩改併，及團務機關應依保安制度改組外，其餘各局未改科，一律改科，併入縣府，其早已改併，而權責劃分未盡適合，組織尙未完備者，亦應釐正，以符現制。所有縣府組織大綱，俟規定後，自應繼續辦理，尙待改併者，至遲五月一日，必須實行，仰各該縣長預為籌劃為要，仍將奉電日期報查，主席劉湘。

皖各縣裁局設科辦法擬定

皖屬各縣，向設之教育建設財政三局，多有沿用舊制，並未遵章裁撤，茲省政府擬謀各縣教建財效率進展起見，決計裁局設科，俾一事權。各廳處奉令會商，大致就緒，分三要點：(一)改進縣府組織，(二)規定縣府經費，(三)裁撤稅局，改縣府第一科掌民政，二科掌財政，三科掌教育建設，各科長以下，設主任一人，所有縣佐人員，應由省府規定資格，縣長按照資格選用，此縣府之組織

也。省庫支給縣府經費外，得將向在縣地方支給之行政費，悉數撥歸縣府，並由各廳，將各局原有之行政費開送，以憑彙定概算，此縣府經費之規定也。應併應留之稅局，由財廳查明酌定，經征處組織，及經征手續費，統收統支，亦均由財廳酌擬送核，並擬定金庫辦法，此裁撤稅局也。以上施行程序，一俟省府審查決議後，即通令各縣府，一律實行云。

中山模範縣長之改革計畫

(三月廿日中央日報)

中山模範縣長楊子毅就職後，以全縣每年收入不過一百十餘萬元，而其中有三十萬係沙田附加警隊費，能否收足，尚在未可知之數，故財政收支極不相抵，特於下車之始，即擬將各局改組為科，節省經費。(中略)楊縣長並將改局為科案呈粵省府候核，現粵省府擬於十五日提出省務會議討論。現查該縣各局，計已經改組為科者，有公安教育兩局，至土地，建設，財政各局，現因各局長反對，須候省府決定，故尚未着手改組。復查此次楊氏改組縣府，係奉中山縣訓政實施委員會命令者，其改組計劃，即(一)

設縣長一人，(二)縣長之下，設(一)秘書處，(二)總務科，(三)財政科，(四)公安科，(五)教育科，(六)建設科，(七)土地科，(八)自治科，(辦理全縣地方自治事項)。

(三月廿二日中央日報)

人事行政

外交人員不得娶外籍婦女

關於限制外交人員與外籍婦女結婚，外交部接奉行政院命令後，即釐定詳細辦法，審議時對於外籍婦女國籍之決定，及舉辦登記時應加注意之事項，研究極為詳密，結果決先從調查登記着手，遂由該部分別電令駐外各使領館查明報部，各館奉令後，已紛紛呈報。近聞該部以各館雖經先後呈報，恐仍有遺漏，擬再令各館，限期將各該館人員有無與外籍婦女結婚者，詳查具報，並規定除已娶有外籍婦女者外，以後無論部內或駐外人員，均不得與外籍婦女結婚。並聞該部俟調查登記竣事，即將通令部內及駐使領館人員遵照。

(三月十八日中央日報)

空軍官佐退役俸給與規則

國民政府昨(二十一)明令云，茲制定空軍官佐退役俸給與規則公布之，此令，茲錄該規則原文如後。(空軍官佐退役俸給與規則)第一條，空軍官佐(軍佐以機械軍佐為限，其軍醫軍需等照陸軍所定，以下同)依照服役條例，由現役退為備役或限齡除役殘廢除役者，依照本規則所定給與退役俸。第二條，軍官佐之退役俸，視其在現役期間實職年資之長短，及退役或除役時之官階薪級，規定其月額為甲乙丙等如附表。第一第二備役中晉任官階者，自晉任起，依照晉任官階支給之。第三條，軍官佐在現役中實職年資滿二十年以上，或在現役及備役中因公而殘廢除役者，退役後給與甲等退役俸終身。第四條，軍官佐在現役中實職年資不滿二十年者，給與甲等退役俸之期限，與其實職年資相同。第五條，軍官佐在現役中實職年資，不滿二十年，給與甲等退役俸期限屆滿，仍在備役期中，而未至除役限齡者，給乙等退役俸，至除役時止。第六條，軍官佐之現役時間，由停役例退為備役者，則自應召起給與退役俸，退役後仍在停役者，則自回役應召起，給與退役俸。第七條軍官佐之久停，除役刑事除役違召除役失籍

除役者，均不給與退役俸。第八條，退役官佐有左列各款之一者，停給退役俸，一，本人身故者，二，備役期間停役者，三，除役後失籍者，右第二款經核准回役時，則再自應召起續給退役俸。第九條，退役俸之請領及支付手續，其細則另定之。第十條，本規則施行日期另以命令定之。

(三月二十二日中央日報)

蘇教廳擬定教育人員待遇標準

蘇教廳近對於各縣教育人員待遇，頗為注意，現已定有標準，均依照各縣教育經費數，分別規定。茲將是項標準列下：(一)教育局長或科長俸給，依照各縣教育經費數，分別規定如左，列支數未滿二十萬元縣分，教育局長月俸定為八十元至一百二十元，列支數在二十萬元以上縣分，教育局長月俸定為一百元至一百四十元，改局為科縣分之教育科長，月俸定為六十至一百元。(二)督學俸給，依照各縣教育經費數分別規定如左，列支數不滿十五萬元縣份，定為五十元至六十元，列支數在十五萬元以上縣分，定為六十元至八十元。(三)高級局員俸給，依照各縣教育經

費數分別規定如左，列支數不滿十五萬元縣份，定為四十元至五十元，其員額以二人為限，改局為科縣份之科員，得以一人照此支俸，列支數在十五萬元以上未滿二十萬元之縣份，定為五十元至六十元，列支數在三十萬元以上縣份，則為六十元至七十元，但其員額統以三人為限。(四)教育委員薪給依照各縣教育經費分別規定如左，列支不滿十五萬元縣份，定為三十元至四十元，列支數在十五萬元以上未滿三十萬元縣份，定為四十元至五十元，列支數在三十萬元以上縣份，則為五十元至六十元。(五)以上各項人員原薪未達本標準最低級者，自二十四年度起，一律改照本標準最低級支給，其餘概暫照原薪支給。新任教育局長科長及督學俸給，由教育廳於委任時，按照資歷，就本標準所定範圍，分別核定，其高級局員科員及教育委員，由原荐局長或縣長開具詳細資歷，酌擬俸給，呈請核定教育局長，科長，及督學之任事在二年以上，經教育廳考核，認為成績優良者，按照本標準酌予進級，其高級局員科員及教育委員之進級，由主管局長或縣長開列事實，核具考語，呈請核定。聞此項標準，業經教廳呈省府備案云。

(三月十六日中央日報)

浙省府訓練縣長

浙省府定四月一日召全省縣長來省舉行短期訓練會，以增進現階段政治經濟及地方政治之一般認識，並了解省府政治經濟中心政策之內容，俾可決定下年度行政計劃與執行方法。學習項目為精神訓話，由主席省委及黨部代表任之，行政計劃講演由各廳處長任之，經濟講演由專家任之，分組討論，由主席指派討論提案，各別諮詢由主席及各廳處長召縣長舉行。會期二十天，訓練畢後於一月內依據所得，擬具二十四年度縣政計劃呈核。

(三月十四日大公報)

京市政府注重考績

京市府為考核各職員辦事勤惰，經規定每半年舉行考績一次，由秘書處擬訂市府考績暫行辦法，及填報表格，頒發實施。茲悉該府廿四年上半年考勤，刻積極舉行，特通令所屬各機關，對工作人員辦事之勤惰，及有無妨害公務情事，限文到後，詳行查填，於本月廿五日以前，呈報完竣，以憑考核。聞考績辦法，內容規定兩種，(一)獎

勵，分爲嘉獎，記功，進級，加薪四項，(二)懲戒，分申誠，記過，降級，減薪，停職五項。

(三月十七日中央日報)

財務行政

主計處催辦決算預算

國府主計處前因各主管機關，未能按期編送各分類概算，致二十四年度總預算無法如期完成，當經呈請國府令催。現悉陸續送到主計處者，已有軍務費，蒙藏費，實業費，司法費，內務費，外交費，交通費，教育費，文化費，八類概算。尚有財務費，債務費，補助費，撫卹費，及建設費等，尙未送到，主計處歲計局現正分別催辦。聞俟中央政治會議將編製總預算之政治計劃議決交下時，再由處召集各主管機關集議分配細數，即可使總預算早日完成云。

又國府奠都南京以來，各機關財政收支，尙只有每月收支計算書，送審計機關核銷，至全年度總決算，尙未完成一次。國府主計處爲彙編年度總決算機關，該處爲遵照中央命令，完成二十二年度全年總決算，曾經函請各主管

機關照章速編，茲以限期將屆又行通函續催。

(三月十八日中央日報)

浙編造下年度預算仍採量入爲出原則

浙省二十四年度預算，各廳處業已開始編造，當此財政困難之際，將來當局究屬何以應付此項嚴重問題，殊堪注意。記者昨特趨謁財政廳長徐青甫氏，當蒙延見，據告本年度歲入預算，固因遭受旱荒，田稻歉收，賦稅短絀，致受鉅大影響，但下年度之收入，在編造之初，不能預測，自當依據過去三年實際情形，求得一平均數列入。浙省財政惟有仍採量入爲出原則，方能達到自給目的，以便逐漸整理，減輕債務負擔。此後各縣田賦，經從事整理後，必可年有增益。營業稅自經嚴密督促，認真飭查，亦不致減少。牙行代徵營業稅雖然取消，上年實收不過十餘萬元，徵收調查證費足以抵補。至於歲出預算，各廳處事業各有變遷，或有增減，一俟各廳處造送齊全，即當通盤支配，彙呈省政府委員會會議從長討論。

(三月二十五日中央日報)

皖省田賦省令各縣嚴催完納

去歲荒旱，皖省受災，尤為奇重，至今哀鴻遍野，即省城方面，鳩形鵠面之徒，沿門乞食者，猶如蝟集，其四城所辦收容所，收容飢黎三四千名，前次輕率招來，今乃驟然遣散，益令人傷心慘目。詎於此之會，官廳對於上年田賦，以職責所在，未便聽其滯納，於是通令各縣，分別催徵，原令略云：查廿三年田賦，各縣多未徵解足額，斷不能任其延欠，特將未定數目，即責成該縣長認真催徵，按月報解。其二十四年第一期田賦，徵期已屆，亦應依照例限，嚴催完納，不得攔壓挪移。至各業戶應完錢糧，倘敢抗延，應立即拘追，勿稍瞻徇，並以解數之盈絀，定考成之殿最云云。

(三月十八日大公報)

晉財廳計劃整理田賦

晉省田賦自明洪武年間，經一度整理後，經有清二百六十餘年，僅局部整理，現各縣田賦至為複雜，匪特輕重不均，且有以石斗過割，折為銀兩，徵收時再折合為國幣者，亦有以米豆等等註冊而後折為銀元者。財政廳長王平，自上年五月間出席全國財政會議後，即具有整理田賦之

決心，最近已將方案擬就，送呈經濟建設委員會審核，其內容要旨如下：(一)為根據本省十年計劃方案，舉行土地登記，(二)依據總理主義，舉辦地主自行報價。上項擬定之辦法，一俟經委會核准後，即着手舉辦云。

(三月十二日大公報)

專門行政

貫台堵口已決定五項辦法

黃河貫台堵口，工情緊急，全國經濟委員會水利委員會主任委員孔祥熙，甚為軫念，認為有派專員前往督察之必要，會河北省主席于學忠氏在京，亦有中央派大員前往實地勘察之請，孔氏遂請水利委員會委員傅汝霖，及國聯專家蒲得利，並水利委員會技師技正主管科長等赴汴，實地視察。茲悉傅委員等到汴後，連日與有關各機關接洽，並偕往貫台華洋堤辛莊陳橋帶察看口門現狀，及上下游水勢情形。黃河水利會李委員長，亦由陝趕到，蒞工履勘，於本月十五日，先後回汴集議。各方面對於堵口計劃，詳加討論，咸趨一致，惟因口門淘刷過深，堵塞不易，爰擬訂下列辦法：(一)于口門外做透水柳壩，緩溜落淤，(二)

於梢上游築挑水壩，挑溜他適，(三)於口門下華洋小埝處築透水壩，以資落淤，而便堵口，(四)擬於口門迤東挑挖引河，裁灣取直，以人工之力，使河道稍變，不致泛濫改道，貽害黎民，(五)更慮洪水暴發時，漫過河堤，奪衝北徙，擬培修全隄，以防萬一，而固後方。經濟委員會為增進辦事效率起見，已電令工賑組主任孔祥榕，主辦貫台堵口補救工程，予所在地建設廳長，河務局長，及沿河各縣縣長，有指揮命令之權。至內部組織，則仿照前次馮樓堵口辦法，於工賑組下設工程處，由河北黃河河務局長兼任處長，秉承組命，辦理一切應辦事宜，所需工款，即由中央與地方協力籌措，以備施工。傅委員等以工程進行，已有辦法，即於前(十七)晚由汴回京矣。

(三月十九日中央日報)

魯省治黃先興修民埝

魯省府因黃河歷年氾濫，曾擬定興修省境官堤民埝辦法，藉以減免水患，計共需工款二百餘萬元，由田賦每銀一兩附征二角，分三年隨帶征齊，經呈奉行政院令飭由本省支出項下，節縮騰挪，當飭民政，財政，建設三廳會擬

妥善辦法。經各廳會同河務局主管人員協商，僉以本省官堤雖極卑薄，但工款無着，實屬無法興修，擬俟二十四年度編審總概算時，再編列專款，預備仍分三年將所需工款逐年勻出，(每年約七十萬元)，在專款未開列前，以民埝屏障官堤，待修孔亟，勢難再延，決先興修。計上中游應修民埝約需工費五十萬元，由省預備費項下補助十分之三，合計十五萬元，特擬具理由，提交十三日三八七次政務會議討論，當經議決通過，茲誌提案原文如次：

奉令以行政院令據財政部呈復，魯省舉修黃河堤埝籌集經費辦法一案，加具意見到院，令仰遵照等因，經本府第三百七十九次政會議決，令民財建三廳會核，飭即核復，等因奉此。遵查本省原擬就全省地丁加征河工附捐一節，財政部認為在茲減輕附捐之際，難予照准，飭由本省支出項下節縮騰挪，民埝補助十分之一，認為過少，復飭多予補助。其如魯省年來受裁減苛雜之影響，歲入短少，全省田賦正附稅捐，總額雖達二千數百萬元，半屬縣地方所有，未能提用。本年度總概算案，早經編定，年度經過，又逾半載，額定歲出，多經動支，餘剩無幾。是項工程費

，僅就官堤而言，第一年即需洋五十八萬餘元之鉅，何從騰挪。本廳等悉心籌維，殊鈔善策，爰請河務局指派主管人員出席，詢悉省境官堤，雖極卑薄，然工款無着，亦屬無可如何，僉擬暫緩，俟編審二十四年度總概算時，就全省歲入歲出通盤籌劃，再行酌列專款，庶期有着。惟民埝實為官堤屏障，計南北兩岸民埝土工程，河務局重加核實估計，所需工費不過八十萬元。現北岸迭被災侵，農村凋敝，既使省庫優予補助，人民亦恐無力興修，先修上游南岸，中游北岸民埝，約需洋五十萬元。若按原擬辦法，責由受益地畝出夫，省庫補助十分之一，民力實恐未逮，誠有如財部意見，多予補助之必要，擬請補助工費十分之三，約需洋十五萬元，款由省預備費項下動支，仍視河務局擬定工程進行步驟，再定分期撥款數目。至上岸中游北岸工程完竣後，廣續籌撥，藉紓財力，而恤民艱。所有遵會核各緣由，是否有當，理合呈請核示等情，應否照准，請公決。

(三月十五日，大公報)

瓊崖增設三縣治

瓊崖島為我國最南之一部份，孤懸海外，估計面積，

南北相距約四百三十里，東西相距的八百七十里，前雖分置十三縣，但類多環海設治，島中腹地黎苗雜處，交通不便，文化閉塞，風俗向與漢人不同，性復強悍，常為地方之患。粵當局年來綏靖以來，瓊崖股匪，業已次第盪平，且設置撫黎專員，深入黎境，剿撫兼施，已著成效。最近粵當局為澈底整理起見，特將撫黎專員裁撤，所有撫黎事宜，交由民政廳辦理。自該廳辦理後，特擬具整個計劃，擬在該島增設三縣治，專責辦理撫黎事宜，該案經呈省府察核施行，茲將各情，探錄如下。

黎境設縣 粵民廳自決定設三個縣政府辦理黎境事宜後，關於三縣府名稱與管轄地方等，已擬具辦法，其內容如下。擬分昌江縣屬之七義，感恩縣屬之東方，馬隆，鷄叻，峨義，峨逆，抱由峒，田中，峨溝峒，崖縣屬之樂安，多洞峒，抱善峒，抱扛峒，龍鼻，潭寨，多港峒，頭塘，萬冲峒，番陽峒，另置一縣，取為「樂安」，即以樂安為縣治。並於東方抱江峒分設佐理員辦事處二所。劃崖縣屬之不打，六羅，首弓，三弓，抱龍峒，同甲峒，水滿峒，滿峒，陸水縣屬之保亭，五弓，六弓，七弓，烏牙峒，嶺

門團，五指山，分界嶺，吊羅山，萬甯縣屬之稅司，南海橋，西峒，北峒，樂會縣屬之竹根峒，太平峒，茄槽峒，會水團，定安縣屬之船埠，南引團，加冬團，母瑞山，另置一縣，取名「保亭」，縣治即設保亭，並於竹根峒，白石團分設佐理員辦事處二所。劃儋縣屬之雅義峒，白沙峒，龍頭峒，炳邦，昌江縣屬之霸王峒，烏烈，大坡，保平，馮虛峒，十萬峒，定安縣屬之新市營，根鋪，加釵峒，小水峒，思河圖，崖縣屬之紅毛上峒，紅毛下峒，道栽，紅茂村，瓊山縣屬之加錄峒，淋灣峒，另置一縣，取名「白沙」，即以白沙為縣治，並於新市，霸王峒分設佐理員辦事處二所，以資辦理。上列為黎境設置三縣地名之大概也。

縣政組織 關於黎境三縣之縣政府組織，殊為簡單，設縣長一人，經理縣政。縣長以下，設佐理員三人至五人，事務員四人，僱員四人，警察四十名，並指定以佐理員二人，警察二十名派赴佐理員辦事處辦事，（即每一辦事處設佐理員一人警察十人）。至關於縣府經費，內定月支一千七百元。但縣府成立後，辦理黎境建設，在在需財，

故各該縣每月擬增建設費若干。（說明）查嶺門，南崖，保亭，興隆，各黎務局，額定月支經費毫銀五百九十六元，又樂安黎務局額定月支經費毫銀四百〇七元，又瓊崖撫黎專員公署額定月支經費二千一百四十七元，合計月支經費四千九百三十五元，現擬改設三縣，每縣月支經費一千七百元，合計月支經費五千一百元，另每縣每月撥助建設費五百元，比較原有經費每月實增一千六百六十五元。至於新設縣府之縣長人選，則在軍校第一期政治深造班高級組畢業學員中，擇員委充。又各該縣府須從新建築，又擬各撥一萬元為建築縣府經費。此事一俟粵省府提出省務會議討論通過後，即可成為事實。

（三月十二日，中央日報）

閩民政廳整理地政

閩省對整理地政一事，係由民政廳辦理，該所現擬分別各地情形，治本治標，同時並進，即未測量之區域，籌辦測量，已測量之區域，辦理登記，在未測量登記以前，並擬斟酌情形，先辦土地陳報，以為初步之整理，及清查田賦之根據。茲將各項籌劃辦理情形，誌之如下：（甲）地

藉測量，地籍測量之方法有兩種，一種是人工測量，一種是航空測量，人工測量，需款浩繁，費時尤為長久，航空測量，所需要時間經費，都比較人工為節省，本省對於測量土地，從種種方面考量研究，決定採用航測方法，所有技術上事務，已和南京參謀本部陸地測量總局航測隊，商洽合作，並承航空委員會，撥借飛機一架應用，至應需各種航攝儀，亦已向外國接洽定購，一俟儀器運到，即可開始施測。惟航空測量，祇適用於農地，至宅地部份，仍須施行人工測量。現在計劃，擬先成立航攝控制兩組，航攝組由南京陸地測量總局航隊擔任，控制組由本省陸地測量局擔任。俟此兩組工作有相當成效，再逐步實施調整，以期人力財力可以接濟。(二)土地登記，依照各省市舉辦地政程序大綱規定，某一區域內地籍測量完竣，即辦理土地登記，省會地籍，早經委托福建省陸地測量局代測完竣，該廳前此所辦土地申報，原與土地登記性質一樣，不過名稱稍有不同。(丙)土地陳報，內容分為甲乙丙三種，甲種程序，內分冊書編查，業戶陳報，鄉鎮陳報，審核複抽丈，公告編查給證等六項。乙種程序，內分繪圖編號，業戶

陳報，查對舉報，查丈造冊等四項。丙種程序，內分業戶陳報，查丈造冊兩項。以甲種為最繁，乙種次之，丙種最簡，各縣適用何種程序，應先呈經主管機關核准，大概短期內，不能舉辦，清丈登記之地域，採用甲種或乙種程序，短期內即可舉辦，清丈登記之地域，採用丙種程序。至工作人員，除一部份人員，擬從各機關調用外，並擬招考地政人員十名，定在本月十日考試，考取之後，先講習一個月，然後派赴各縣指導，協助辦理土地陳報，以收指臂相使，脈絡貫通之效云。(三月十四日中央日報)

實業部改進漁政設施

實業部現對於漁業之行政教育等重要事項，積極研討改進，不遺餘力，茲將該部近對漁政之重要設施計劃，探誌于后，以供關心漁者之參考。

研究漁業法規該部鑒于漁政之設施，以法令為根據，故各國對於漁業法令及漁業關係法令，欲其適合環境，及時間上之需要，應由漁業最高主管機關，指定研究漁業及法律人員，隨時研究，現特擬仿照各國辦法，設置漁業法規研究委員會，以便研究漁業法令之改進。

舉辦漁政講演同時復以各地方辦理漁政職員及漁業指導人員，對於漁業上必需之知識，及中央施政之方針，均未能完全了解，故復擬召集沿海各省前項人員，及指定之漁業團體領袖，舉行漁政講習會，以謀漁業之改善。

設技術養成所再為培植漁業技術人才，以供環境需要起見，更擬仿照日本農林省訓練遠洋漁業練習生，及交通部舉辦商船專科學校等之辦法，設置漁業技術人員養成所，造就漁業技術人才。

漁業基本調查改進水產事業，應先注意漁業基本及水產經濟調查，該部特計劃會同全國經濟委員會，商訂基

本調查之合作計劃，以備聯絡各省市主管廳局水產試驗機關，及水產業關係機關，切實舉行。

水產業實驗所又該部為促進改良漁業計，早經擬定中央水產試驗場組織章程及預算，嗣因中央農業實驗所及江浙漁業改進委員會，均有辦理水產試驗事業之規劃，因將此事停止進行。現農業所對此事迄未舉辦，而江浙漁業改進會，又奉令裁撤，為對於全國水產事業統一之試驗及指導起見，該部特積極進行擬仿照農林畜牧等試驗計劃，籌設中央水產業實驗所，以作全國改進水產業試驗之中心。

(三月十四日中央日報)

學 生 生 活

第三卷第六期

(半月刊)

目 錄

社 評

論 著

太平洋問題關鍵在中國.....	榮元
「三八」節與中國婦女的自覺.....	蔭千
駁斥胡適之博士「在蔣通電裏提起的自由」.....	芳若
詩經時代之農業與農民.....	金栗

~~~~~六十月三年四十二~~~~~

## 學 生 生 活 社 出 版

社址：南京大石橋新民坊七號

代售處：各校門房各大書局

價目：每冊五分



## 編後記

「行政效率」一詞，在我國似尙屬新穎，但數千年來固於我國特殊之政治哲學，及所謂，「士大夫」之風尚，行政之不效率，彰彰在人耳目。迨夫國難日深，國際競爭益趨尖刻，於是政治組織之急須健全，行政效率之急須促進，乃尤感切要，故本問題一經提出，無不認爲切中時弊，胥願早觀其成。惟偶有一二輿論，以爲中國目下談不到效率，只需「制止貪污，掃除朋比」便可，便證「行政效率」爲高調，此類誤解，已有本刊二卷五期伯康先生「讀大公報社評卑勿高的行政改革論」，及六期林炳康先生「行政效率與考銓制度」兩文，加以辨正，本期張銳先生「行政效率是否高調」一文，更就行政效率目前是否有迫切的需要及糾正可能兩點上立論，舉例詳備，闡發深透，讀之更可釋或者之惑矣。

黃河決口，人民蕩析離居者，動以百萬計，猶幸竭力救治，災黎始得返其故里，或出其積儲，或仗諸賑濟，重整家園，以耕以食，勉延殘喘，以靜待二次災禍之降臨，

此我國河堤附近居民千百年來之生活慘景也。黃河豈不可治乎？潰決豈不可制乎？應有所不然，况當科學倡明之世，器用既極精備，專家亦易物色，則黃禍縱未能一舉廓除之，亦應大減其嚴重性，乃實際上適得其反，貫台決口不堵，長垣縣治成爲孤島者經年累月，其一例也。推其原由，始則由於人謀之不臧，既成巨患，則又困於財力，而兩者之間，又屬極直接之因果關係。本期李樸生先生之「貫台決口衝出來的行政效率問題」一文，對之有極詳之論列，指出「人謀之不臧」，悉由水利機關組織運用之不合理，及人員登庸考績之不講求，此二者，實即研求行政效率中最初亦最重要之問題。凡有感於貫台決口後百萬災黎所受之痛苦，及國家地方所受之損失者，當更覺行政效率研究之切要矣。

縣長爲深入民間之實際行政人員，中央及省政府所決定之一切庶政，殆無不由縣長推行，故縣政府行政效率之高下，即足以定國家之治否，此在蔣委員長爲省政府合署

鋒先的命革族民 匯總識知的界世

誌 雜 途 前

期三第 卷三第

目要輯特年週動運活生新

版出日六十月三年四廿

辦公呈中央政會議文中已有所論及，一年以來，更引起各方面的熱烈討論。現在向希賢先生，就其調查研究所得，詳舉癥結所在，而提出怎樣矯正省縣畸形狀態，怎樣糾正上下隔閡政令矛盾，怎樣免去表面工作的枉費和虛偽，怎樣使從事縣政者能於安定的環境中作繼續不斷的努力，及

，可於下期本刊披露，俾窺全豹。尚有下半年篇，著者蔡國銘先生決於百忙中抽工夫加以整理

| 前途畫報(二十一幅)     | 評         | 論      |
|----------------|-----------|--------|
| 新生活運動          | 申新七廠拍賣事件  | 國際對我貸款 |
| 勳匪與建設          | 如何恢復產業之景氣 | 薩爾正式歸德 |
| 各界人士對於新生活運動之意見 |           |        |
| 馬寅初            |           |        |
| 李書田            |           |        |
| 章若             |           |        |
| 俞頌華            |           |        |
| 曾廣情            |           |        |
| 陶百川            |           |        |
| 胡庶華            |           |        |
| 范爭波            |           |        |
| 陳時             |           |        |
| 李煥之            |           |        |
| 孟廣             |           |        |
| 阮齊             |           |        |
| 李東園            |           |        |
| 傅汝霖            |           |        |
| 潘公展            |           |        |
| 樊仲雲            |           |        |
| 何炳松            |           |        |
| 文朝籍            |           |        |
| 張元慶            |           |        |
| 喻浩森            |           |        |
| 曹修甲            |           |        |
| 董寶航            |           |        |
| 閣汝霖            |           |        |

| 廖興序 鄂公局 水梓 | 新新生活運動告全國同胞 | 新新生活運動之一部份檢察 | 新新生活運動與智仁勇 | 新新生活運動之社會意義 | 新新生活運動之日本政局 | 新新生活運動之史的觀察 | 新新生活運動之今後推行 | 新新生活運動與位名貨壽 | 新風論 | 孤獨的散步之夢想 | 國事紀要(十篇) |     |
|------------|-------------|--------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----|----------|----------|-----|
| 蔣中正        | 吳鐵城         | 茹春浦          | 任寄萍        | 劉炳黎         | 張文伯         | 易仁          | 秉久          | 杜雲          | 陳秋雲 | 許空       | 王寄萍      | 吳承之 |

總代售處：上海、北平、南京、武昌、全國各大書坊  
 編輯發行處：上海環龍路五十號前途雜誌社  
 價目：本期零售兩角五分，預定全年(十二冊)二元，半年一元(郵費在內)  
 優待直接定戶：民國二十四年三月底前直接向本社預定者一律八折