年

第 6 卷

第 9—10 期

特

中華民國廿二年二月十三日

服務

第六卷　第九十期

要目

社會教育……陳果夫

服務經驗特輯

我們如何在新聞戰線上工作……歐陽駒等
我們怎樣組訓和武裝壯丁……董中生
一樁新的嘗試……楊永昭
漫談中學訓育問題……宋連震

專題討論

省事業的劃分與作風……王碩如
新市制議定中幾個重要問題的商榷……汪振國
城市設計之理論與實務……金海同
擬定縣行政計劃之商榷……李德培
戰區教育之重建……溫應麟
實行鄉保公所制度芻議……謝源齡
我國歷代之生計政策……蔣英可京

名人言行錄

墨子非命與力行……黃先進

行有餘力座談

談用錢……鍾期堯

素描集

聽訓記……彥平

通訊

伊克昭盟旗行記……畢存智

中央政治學校畢業生指導部出版

本刊啟事

本刊現需要服務經驗文字希各社員踴躍惠稿為荷！

編輯室啓

服務月刊第六卷九十期合刊目錄

服務經驗特輯

我們如何在新聞戰綫上工作　陳果夫
我們怎樣組訓和武裝壯丁　歐陽駟等
如何做財務整理員和省稅局長　董中生
一樁新的嘗試　白方策
漫談中學訓育問題　楊永堅
田賦徵實經驗談　宋連鸞
　朱　渤

專題討論

省事業的劃分與作風　王碩如
省制問題之研究　王蔚佐
新市制議訂中幾個重要問題的商榷　汪振國
城市設計之理論與實務　金海同
擬定縣行政計劃之商榷　李德培
調整縣地政機構之我見　康捷生
實行鄉保公耕制度芻議　謝源蘇

我國歷代之生計政策　蔡　芙
廣西省三十年度田賦徵實辦理經過　莫可京
士風民氣與國運　賀明纓
地價申報之理論與實施　王大任
戰區教育之重建　李振溫
名人言行錄
墨子非命與力行　黃先進
行有餘力座談
談用錢　鍾顯堯
素描集
聽訓記　彥平
通訊
西北青年勞動營　傅雲
伊克昭盟旅行紀　畢存智

社會教育

陳果夫

一 社會教育的意義

人類既然要「做到老，學到老」，那末除了學校教育與補習教育（參看本刊六卷八期補習教育一文）之外，最好把人類社會造成一個廣大的教育環境，使社會本身成功一個教育機關，使社會上一切設施，各方面都配合成教育的機體。使人人生長在教育的空氣裏，隨時隨地都可以學；所聞所見，都得到受教育的機會，而且使之不得不學，使之無法跳出這教育的環境，無法規避接受教育的機會。然後人羣進化，自然就均衡普遍；國家的一切設施，就格外容易推行。社會教育就是想把整個社會造成這樣一個教育的環境。要借社會教育的力量，來增進人民的生活，保持社會的生存，發展國民的生計，延續羣衆的生命，以加速三民主義的推行。這就是社會教育的意義。

二 社會教育的特質

社會教育既然是想把整個社會造成功一個龐大的教育機關，牠的內容當然是各色各樣應有盡有的。所謂德育，智育，體育，羣育，美育，一樣都不可缺。而對于人民的生活，社會的生存，國民的生計，羣衆的生命，都要顧到。但是其中有一個基本的特質，就是特別注意羣育。因爲社會是羣

衆的集團，務必使人人養成羣居的美德，然後才可以使社會發展。尤其是中國要想成功一個理想的民權主義的國家，那末必須使人人養成愛護公物的精神，人人以公家的一切看作是自己的東西一樣珍重。所以社會教育處處要以公的精神來貫注，處處要以社會利益爲前提。使人人養成爲社會服務的精神，人人有適合羣衆生活的德性。使人人一切行動，皆以愛人爲出發點，皆以整個社會爲對象。都能把眼光打開來，不再以個人利益爲前提，而以天下爲公互助合作之精神，發揮人生在社會中的真價值。

三　社會教育的種類與設施辦法

社會教育的種類，所包甚多。如保持中國固有美德及優良生活品性，則有忠義的教育；如增進現代合作互助的美德，則有服務教育；爲健强民族體質，減少疾病死亡，則有公共衛生教育；爲養成羣衆美德，提高生活興趣，則有集體運動教育；爲改良風俗習慣，加强民族統一，則有生活教育；爲提高生活藝術，增長各種見識，則有旅行的教育；爲提倡愛好自然，培養樂觀人生，則有愛美的教育等等。舉凡一切學校教育所不能或不必教的，都可以歸之於社會教育。至於其設施辦法，則有以下各要點：

（一）科學知識之提倡　我國人民科學知識太感貧乏，將來科學知識之普遍灌輸，爲我國社會教育一種特有的重大使命。各種現代的機器，儀器的原理和使用，都得拿來告訴民衆。最好在

若干人以上之城鎮，必須設置一科學教導館，有專人負責講授，指教，與表演。

（二）比賽方法之運用　社會教育要運用比賽的方法，來獎勵各方面的進步。比賽方法，可分兩種：第一種是展覽性質的比賽。凡是本國人各種發明製作，都可以參加展覽：如農產品，工業品，美術作品，文學作品，以及各業各界的成績出品，兒童玩具，都要拿來展覽。第二種是實際性的比賽，卽是工作競賽的性質，每一種業務隔若干時間舉行成績比賽一次。每一級年齡的人隔若干時間亦應舉行體格比賽一次。這種比賽，一方面可以增進生活與工作的興趣，同時可以使各人因有比賽而自動策勵，努力自學。

（三）主要工具的利用　社會教育今後必須要特別利用電氣作工具，始能迎頭趕上世界各國。所以舉凡電影，廣播都要有計劃的力求普遍。平時不易看得到的，都要借重電影，映給大家看；平時不容易聽到的，都要利用廣播，播給大家聽。使全國各地的人，都可以只用耳目而能得到世界上最新最善，至高至遠，廣大精微的知識。此外如戲劇，也是一種好的社會教育的工具。可以利用他來暗示做人的道理，以確定每一個人正當的人生觀。至於圖書館，體育館，博物館，以及各種讀物等，也都是社會教育的工具。在城市中這些社教設備，尤須規模宏大。如能使學校與社會共同設置，雙方公用，則設備經濟而且更可以完備。

（四）協同原則之重要　社會教育之實施，要遵循着一個重要的原則，這原則，就是協同原則。這原則就是說：各種社會教育的設施，要成爲有機的整個配合，比方敎忠，敎孝，敎仁愛，

教信義，教和平，都各有一套，互相印證，彼此配合，以加强施教的力量。又如某地患盜，那末各方面都教到强盜防盜治盜的方法，然後收效可宏。

四 結 論

社會教育倘能依照這樣辦法辦理，那末必能使社會上充滿着濃厚的教育空氣，久而久之，人類生活在教育的空氣裏，會感覺一刻也不能脫離教育而生活；同時習久成性，可不必費政府之力，人民自然會自動的學習，自動的求進步。而且社會風氣形成了之後，自然就會發生社會制裁的力量，可以勸善，可以規過，可以使不肖之徒，如「蓬生麻中，不扶自直」。要想達成我們至高無上之理想社會就不難了。

—完—

服務經驗特輯

我們如何在新聞戰綫上工作

歐陽熙等

一、我們這一羣

貴州的新聞事業，是以貴陽爲中心；在貴陽的通訊社有中央通訊社，報館則有中央日報社貴州日報社力行報社和三日一刊的商報社四家，中央日報是由武漢日報蛻變的，無論在內容上或技術上，堪疑地它是貴州新聞事業的合杜。貴州日報是革命日報的化身，由政府主辦，內容側重本省新聞，它是中央日報的勁敵，力報是一支新的生力軍，由黨部主辦，商報由商會主辦，流行於商業圈內。

站在貴陽新聞戰綫上努力的政校同學，先後共有九位，而今祇存四位同學，力量未免稍嫌單薄，不過在工作上我們都站了重要的崗位，在中央通訊社方面主持編輯事務的，先後有鍾藹歐陽三位同學，經羅二位已離去，歐陽同學現仍任該社主編，爲貴州新聞界的老資格。在中央日報方面擔任過外勤的陳同學，他曾以記者的立場，濃厚了貴陽市的通訊空氣和重創空氣，仲現在被調到湖北去了，楊同學在中央日報社擔任撰寫社論，最近才被調回中宣部，張同學爲中央日報僅有的女記者，總會經濟任過外勤，副刊主編，重慶特派員，電訊編輯，最近又主管資料室，是一個活躍的份子。閻同學在中央日報也擔任過外勤，編採和副刊主編，陳鄭二同學，則在經理和廣告方面，立下汗馬功勞，中央日報因此意外發達，銷路特旺，可是他們完成了該報經營計劃後，陳同學，到蓋孔關荒去了，鄭同學，則調任電訊編輯工作。其他報社我們尚未插足。

二、編輯工作的密訣

電訊新聞編輯工作，最重要是作題，因爲標題是報紙的靈魂，有關明而生動的標題，才能吸引大批的讀者，我們十分之八的都曾擔任過編輯工作，我們是怎樣做編輯方面的主課作題，而吸引讀者呢？這有我們的密訣：

子虛實——老老實實的把電文的事實提要標出來，毫不浮誇，比如說魯西敵向定陶進犯與我激戰達一週之久，終於爲我擊潰，這麼一條消息，我們爲求公當，則標題爲「魯西敵犯定陶受挫」，雖然這標題並不十分美麗和新鮮，但是牠是相當公當和典實的。

甘苦要——從一長篇的電文裏，提出一個重心，使讀者一看便能了解新聞的內容。

實生動——這種標題不是任何新聞都可以作的但是我們總得設法使字面上有動的意識，比如湘北三次大捷後，雲座夫婦巡視陪都的情形，就可以標爲「雲座合笑巡視陪都」，這樣就能夠使人和物都「動」起來。

其次作題技術的運用，也值得報告一下，站在國家至上，民族至上，軍事第一勝利第一的立場，一個新聞電訊收到了，我們常要施以主觀的考查，凡有利於以上兩點的消息，卽於標題中施以生動字樣強調之，使其富於宣傳性而能單讀者的情感，不利的，則於作題時盡量低調，使

讀者閱後減低其興趣，此外，或於標題中寄以分析之語句，或於標題中穿插與書之筆調，或於題文中加以推測以轉移讀者的視線，此均視作編題時的技術運用當否而定。總之，作題應與中央指示之宣傳方針相吻合。

三、新聞資料的倉庫

資料室，是編輯先生的倉庫。中央日報社遷到貴陽後，其資料室經幾年來的努力，已漸具規模，在它發展的過程中，周同學曾爲它盡過力，現在則有張同學主其事，我們是培育資料室生長的園丁，我們先把資料室的內容充實起來，歸置了一百餘部的圖書，訂了二十餘種的中外雜誌，此外全國任何一種報紙，都在我們搜集之列，不過這些東西，還是原始的材料，我們還需要加工然後才能夠利用，這種加工工作，是先用剪刀後用漿糊分類的貼在簿上，再用科學的方法，把它們收藏起來，並倣國書館一樣，訂定了供應的方式。再進一步我們還要做下面這個工作：（子）世界名人傳記，（丑）各種統計數目，（寅）各種不合時間性的新聞，（卯）各種小地名地理的變更等，這幾項工作，大部份是抄錄，間爲大概都是在一些大的書內或是一大篇文章內所包含的一小節，這是必須抄錄的工程倘使我們頭痛不堪。

我們這樣做一兩件值得公佈於大衆之前的——那便是編輯委會，我們既然具備了這許多取之即用的材料，當什麼我們自己不能好好的使用牠呢？於是我們開始商定方針，一面使用現有的資料，同時再收集有關的豐富材料，經過審慎的整理，集起來，出版委會，委刊行了的有「世界大戰發展圖解」一書，已再版三次。

四、副刊的妙用

一般的看來，報紙上的副刊，不過登載些戲性的文字，以調和讀者的興趣，或者專供人們茶餘飯後的消遣，其實它的含義並不是如此。在

張周二同學一度主持過的中央日報副刊上，內容以文藝爲主的「前路」，每月約十餘期，以趣味化爲主的「今日談」每週一期，「社會服務」每週二期，其目的則爲下列四種：

（子）宣揚主義　我們是站在社論之旁佐助宣導民衆，從事抗戰大業的努力，所以我們最大的目標是宣揚主義，用文藝的筆調來傳達我們信仰的中心。

（丑）激育民衆　抗戰後國內各報受了物資環境的影響，報紙篇幅均改成對開張一張，有許多的材料不能儘量登載，於是副刊就担負起這個責任，走着側面的路，達成激育民衆的使命。

（寅）開發西南文化　中央日報在貴陽發刊時就立下了「拓荒運動」的宏願，發行的副刊當然也是根據這個目標努力。三年以來，始終以沉毅的姿勢，辛勤的態度，最初我們找不到大量的讀者，找不到合理想的文稿，可是最後我們竟有了無數熱情的讀者和模讀者而殷勤的作者，我們可以這樣說，這些作者是受着我們的訓練的。

（卯）服務社會　我們的園地是公開着的，讓一切人走進來尋求所需，供獻所能。所以我們辦了社會服務版，凡是屬於這個世界以內的一切事與物的疑難，只要不是存想出來的問題，都給來問者以滿意的答覆，誠實地服役於人，我們又辦了各種專刊，知道天文地理的，可以著文投載，知道科學醫術的也可以著文投載，凡是有所貢而且是足以供獻於大衆之前的，我們都無條件的爲他們廣播。

五、兩種磁鉄性的咬嚙

若說一家報社是一個純文化的社團，毋寧謂之爲一個企業化的工廠，因文化祇是一張報紙的工作表現，而企業化的組織與管理，則是產生這一張報的報社本身，所以報紙的經營與編輯同等重要，貴陽中央日報由日銷二千餘份，發達到日銷一萬七千餘份，那不能技然陳列二同學在營業部門所採用兩種磁鉄戰略的努力。

推廣的着手工作，是調查，我們會作發行對象的調查，本地其他新聞紙發行狀況及性質的調查，本地文化水準與讀報人數比例的調查交通情況的調查，以及讀者對報紙之意見與批評的調查。根據調查所得的統計，展開發行工作的步驟：

（子）本市設發行站　市內衝要地點，普遍設立發行站，（初設時需代銷處）辦理訂報零售以便利本市讀者。

（丑）省內設行銷　分為東鈴西，鈴南，鈴北為四大發行區，以蘭溪，安順，都勻，遵義四地為中心，各設總分銷處一所，並各向其四週作幅射形的擴張，偏僻之區，特約代銷處，交通據點設立分銷處，以便利各地讀者。

（寅）省外發行　省外發行，暫以鄰省之湘川滇桂四省為發行區，先設推銷站於芷江（分社代辦）衡陽，平寨柳州四處。

（卯）外埠寄遞辦法的改善　外埠分銷初為郵寄，後於沿公路各地分銷處之報，則改由公路汽車每日代運。

（辰）宣傳工作　文化閉塞各地的宣傳工作，多係委託當地黨政機關於每日廣播或講演中說明該報的重要與發處，及我們報紙的歷史與優點，並請當地區公所保甲長代為勸訂，交通較便之地，則寄報數份交各埠車站請按日張貼，供大衆閱覽，以便於推銷。

（巳）讀者意見之研究採納　讀者意見與批評，請報社隨時注視，除函各發行站及分銷處隨時調查具報外，並曾登報函詢及派員參詢讀者的意見。

其次要說到鼓勵學術努力的廣告招攬工作。首先是讀者社會活動派員常常與各界——尤其是商界——保持接觸，一面調查商情，一面宣揚生意。廣告部內部設置繪圖設計人員，義務或優待代刊戶設計繪圖；使刊戶對版面味的廣告原稿，變為活潑生動的美的圖案與書面。廣告吸引力增大，刊戶自然樂於刊登。廣告攻勢的發動，以按照節氣設，在春季發動百貨業與繳業刊登廣告，夏季發動鐘錶眼鏡行花園游藍場刊登廣告，秋季發動各業刊登秋季減價廣告，冬季發動藥劑業刊登補品藥糖食業刊登罐品廣告。以糖業性質說，發動旅店業飲食業刊登長期聯合小廣告，發動百貨業女具發定期的聯合大廣告。為便利登戶及版面能活用起見，並將廣告定為長期刊間日刊指期刊活期刊以及指定地位與套色廣告刊數種。

六、幾句從經驗中得來的話

最後我們以從事新聞工作的經驗與心得，對今後我國的新聞事業說出幾點希望：

（子）報紙學術化　一個國家的學術思想，若能發生交流作用，在學術的本身方面，固能收互相討論研究的功效，而普通一般人們亦可得到知識，獲得普通常識，因報紙的推行是遍及社會中的上中下層，所以報紙是偶學術是非常需要的。我國今後報紙除應揭露新聞，發表輿論之外，並應注重學術的討論，為各種學術交流的總匯，從而增高一般學術的水準。

（丑）報紙企業化　今後新聞事業必將日趨發達，未來將有日銷百萬份的報紙出現，因此報社對材料的購運，生產的增強，推銷的籌劃，資金的運用，以及工廠的管理等，均應有詳細的籌劃與辦法，故今後報社須如其他大型的工廠，施以企業化的管理，以企業化的方式，擴充設備，開展營業。

（寅）新聞記者的道德問題　新聞記者不僅應具有歷史家的眼光，法官的冷靜，運動家的活潑，科學家的頭腦，尤應具備政治家的風度，教育家的態度，與高尚的道德。其出現於人前，應為一號實際置期暫知識之士，其一言一動，須能為社會的模範，良以報紙為有力的社會教育工具，而記者又為報紙的工作人員，經常接觸社會各界，其言行稍失很容易影響社會的風氣，故記者的道德水準應極端提高，使能為社會上的典型人物。

（卯）新聞記者的資格問題　新聞記者除應具上述的條件外，尚應具有正確的思想，豐富的常識，以及專門的學術研究，所以新聞記者的資格，似應明文規定，嚴格限制，提高記者的水準，亦所以提高社會的文化程度。

我們怎樣組訓和武裝壯丁

董中生

緒言

這算是一個簡明的報導，三年來，我們一壁不停地工作着，計劃、實踐、檢驗、改進，爲要正確的把握現實，使之眞正的能「動」，能「用」我們隨時研討着推不動和動得不靈的原因，根據研討的結果和當地的風俗人情，我們更隨時修改着工作計劃和實施步驟，這樣已整整的三年了！可以看到一些微微的成效，也有一些辛苦累積下來底經驗，但我們不敢太分的自信，我們熱烈地期待着外界先進者的指示和批評，所以把它作一個概要的總結分述如下：

（一）從實踐中得出的幾個工作原則

（1）確定組訓民衆爲縣的首要中心工作：昌化地瘠前線，舉凡措施，如徒夫徵民，要是沒有一個計劃性的組織和動員方法來推進是很難有收穫的，而民衆動員，又是抗戰建國最有力的保證，所以我們在三年前，（二十七年二月）到縣接事的第一個月，就把壯丁的組織和武裝問題，擺在縣中心工作的第一位，由縣府計劃主持，發動全縣人力財力，各人均環繞着這一工作而努力。

（2）先抓住民衆中的精華——壯丁：由於敵人的鐵蹄，相距祇百餘華里，由於情況的變化莫測我們當時決定採取先普遍而後深及的組訓原則把壯丁普遍編訓，然後再選拔優秀份子，加强其個別教育作爲基層幹部，期由此而組訓一整民衆以達成眞正動員之目的。

（3）不求組訓形式的簡辦法：一定的內容固然需要一定的形式來表現，但是昌化地瘠民窮，財政支絀，要等一筆大款子來訓練全縣壯丁實在相當困難，於是我們的簡辦法，祇有利用各種殷殷，利用壯丁的空閒時間，在組訓的內容和被訓壯丁的本質方面多下工夫，以造成艱苦環境中的一種幹幹，苦幹的空氣和作風。

（4）合一組訓和行政系統：戰前的壯丁訓練由壯訓隊負責自成一系統，經費人力的支配，均感不便，各縣且有相互摩擦，影響組訓工作的成效，當可想見。因此我們初到昌化即決定縣府爲組訓民衆的主體，而以縣黨部社訓隊抗衛會等爲輔助。縣下則以區鄉保長主其事。這樣組訓時既省經費，組訓後尤能隨便運用。

（5）接辦國民教育：鄉鎮會指示我們：訓練是短期的教育，教育是長期的訓練。所以我們將已受過訓練武裝的民衆，即利用前項的成果，接着就來辦國民教育，强迫入學，先掃除壯丁文盲，然後再連帶婦女少年。這樣，辦教育的既可得到很多便利，組訓工作亦可以有比較鞏固的根基。

（6）發與衛的合一：把壯丁武裝起來，我們不僅不說緊生產爲原則，而且要活地運用這武裝組織的力量，增加生產。這樣，壯丁組訓的結果，不但能保衛地方，而且能促進後方的生產運動。

（7）着重幹部的培養：「幹部決定一切」，可是本縣的文化水準，却低得相當可憐，你想物色一個初中畢業的婦女幹部，就簡直沒有，即使是高小畢生也很難請到。但既敷外來幹部來組訓，結束後往往有事他去，既不能生根，當很少有成績表現。因此我們儘量從工作中來培養當地幹部，隨時考核和提選優秀人材，是

每個工作人員的主要課題。

（8）適合鄉區的編組組織：　假如依照民衆組織的任務性質不同來區別，僅壯丁一項，就須分爲警衛、運輸、交通、救護、糾察、宣傳、嚮導、諜報、收容、給養……等隊，我們認爲在昌化不需要這樣精密的分工，農民也不容易弄得清楚，所以根據當時當地的實際情況，僅分編下列幾種：

（甲）武裝組織：將受過訓練的壯丁中選拔一部優秀者組成之。每保一班，三班爲一分隊，鄉設中隊部，區設大隊部以免疑役的甲級壯丁充任爲原則，因爲他們最關切鄉里，也最肯出力維持治安，同時不必麼組，編制亦不致隨時變動而有所影響。每人發給武器一種，快槍或土槍，不過大多數是拿的土槍，故一般人均稱之爲土槍隊。

（乙）任務組織：凡十八到四十五歲之壯丁，除開已參加武裝組織及智識青年外，經訓練後均須參加，因爲壯丁任務中最多的是運輸，所以又名爲運輸組織。

（丙）婦女組織：規定十三至三十歲的，加以訓練後組織之。

（丁）少年組織：規定十三至十七歲的男子，加以訓練後組織之。此外四十五歲以上的長者，有事時，請其參加，以備諮詢。上面是我們三年來實際工作中所經驗來的八個組織原則。

（二）自衛隊訓練——十八至三十五歲

壯丁的普通訓練

（1）當時昌化形勢：　自杭嘉淪陷以後，昌化已變成臨近戰區的縣份。當時受過壯訓的壯丁，慶若龍星，民衆動員，更無從措手。於是我們一面加緊壯訓工作，一面則於二十七年三月間總動員重查全縣戶口時，就準備壯丁的編組。四月舉行分區的壯丁的普通短訓，五月底全縣均告完成。乃將全縣十八歲至三十五歲的壯丁，統編爲鄉鎮自衛隊，以應非常時期的需要。當時浙江還沒有自衛隊的名稱，我們之所以名「自衛」而不叫游擊隊或抗日軍者，就是要適應民衆富於保鄉衛土的精神，更可以避免抽調出征的慢疲。

（2）組訓一般情形：　凡十八到三十五歲的壯丁除在職公務員在校教職員學生，（老弱殘外）及身有殘廢或確實有重病而經區署證明後實該編入外，一律須受編組。每班是十四人，三班爲一分隊，三分隊爲一中隊，三中隊則成立大隊，一區則編成支隊，由區長兼任支隊長統率指揮，保長鄉鎮長兼任分隊中隊或大隊長；不滿五保的鄉，設中隊；各分隊的編成以保爲單位，但有時因爲地理環境的特殊，也略有變動。

（3）軍訓和教訓：　訓練的時間是兩星期，以區分鄉爲原則，每日上午五時至八時，下午六時至九時，爲的要不妨礙他們的農作。晚上則採集中宿營制度。訓練的科目，除軍事上的基本動作以外，特別注重於政治和精神教育。於是「立正」「稍息」的口令和雄壯的歌聲，傳遍了每一個鄉村的角落。

（4）各機關與駐軍的協助：　熱烈的小組會，均由政府派員主持事先則公佈討論題目，並介紹參攷的書報，使每人都能有意見和發言的機會。負責訓練的人員，除壯訓隊全部外，縣府抗衛會，縣黨部等各機關指揮官兼派員參加。每一訓練場所，至少有一人負責政治教育。但是我們沒有軍事教官，當時由縣政府僱女請求駐紮在本縣的二十五軍事部，蒙他們及一〇八師遴派了二十七位校尉官來分鄉担任。這樣總算稍具組訓的規模，大家的熱情也就此高漲起來。

（5）訓練經費：　訓練的費用因爲壯訓隊無法開支，由抗衛會決定每保每日籌米三斤，供給教官膳食，並發燈油雜費一元。昌化全縣是一百四十四保，每我們化的訓練費用，也就祇這筆數目——一百四十四元。參加受訓的壯丁，計一萬三百十四名，在一個半

月的時間內，分三期辦理完成，當時我們檢討出有兩點保證和三個特點：

（甲）困難方面：第一是適當了農作時間。五月以後的昌化正值春耕最忙的當兒，原不該剝奪他們應該休息的時間來加以訓練，但是我們才三月抵達這裏，而敵人的騷擾，慘和我們天日一山之隔，隨時有潛入無境的可能，事實上無法再緩，因此動員所有的公務人員和知識青年，先作大規模的普遍宣傳和解釋，告訴他們這點軍事知識和本身的利害關係，總算才得到地方上多數人的贊影面衝破了第一層困難。第二是民衆懷疑訓練就是抽了的準備，「好男不當兵」的封建傳統觀念，更深深地潛藏在他們的腦海中，特別是初期抗戰常事上的受挫，他們目睹着馮戰撤退的國軍，親眼看到許多家財流亡的難民，當給更加重他們對「當兵」的害怕。老太婆爲了要請求兒子的免訓，會跪在縣府面前不肯起來，有些不明事理的大財主更會想盡方法用賄賂面帶笑免訓，爲了這些問題，我們曾說破了嘴唇，不爲煩瑣的反覆解釋？保證自衛除超不抽調而是保衛本鄉本土與抽壯丁的是兩件事，也會看過深入的宣傳，可是仍有無故不到的。於是規定一次不到罰役一日三次不到送縣核辦，而違抗命令與破壞訓練者，則依其情節的輕重嚴加治罪。嚴厲執行的結果，有有特殊原因（如疾病遠出）不能參加受訓的約四百餘人，爲要使每個壯丁都了解一些起碼的戰時知識，我們又分區舉辦了一次補訓。

（乙）特點：第一是在短期的普訓過度中認識和提拔了幹部。未開訓以前，我們曾爲了普訓或抽訓的問題。舉行了一次周應詳盡的座談會，結論是不普遍的訓練根本就無法把昌化所有的優秀青年提選出來，於是決定採用普遍而深入的原則。凡十八至卅五歲的甲級壯丁一律受訓。第二是特別注意政治精神訓練：因爲在兩個星期之內要敎他們學會許多軍事技術，事實上沒有可能所以我們對於國家民族觀念的激發，抗日情緒的提高以及一般政治問題的分析和極影服從，總裁等重要問題，均訂有詳盡的大綱，作爲訓練時的主要內容。這時於目前政令的推行，得到了不少便利，第三個特點是我們用一百四十四塊錢訓練了一萬三千四百七十四名壯丁，因爲民衆縣窮，如果要拿出一筆大款子才能辦的事，就是叫這種事暫緩或不舉辦。但是主持訓練的敎官，飯總不能不吃。於是我們再來一次熱烈的號召，請每家拿出一二斤米來供給自己定期敎育的溫飽了。蓁米辦訓練在昌化解決了不少困難。當經赤誠和出征軍人家屬是不向他們奉的。

（三）幹部訓練——中分隊長附及保長

（1）普訓後的幹部領導問題　壯丁經過自衛隊的普遍訓練以後，我們覺到最嚴重的問題是幹部領導指揮能力太差。尤其是保長兼中分隊長，他們中有些不但不懂軍事技術，甚至軍事常識也一點不知，根本談不上指揮運用。各區及很多壯丁都有幹部訓練的請求當時大家也感覺到不想法健全幹部，這一萬多自衛隊就不能發生出力量前等於無設。於是先在頒口區署試辦，規定中分隊長附及保長一律參加受訓。七月十日開始，同時遴選了全區的鄉鎮長和有德望的士紳協助訓練時間是一個月，（河傑南區）（島石北區）接着曾辦至十一月全縣都告完竣。

（2）看重戰鬥教練與野外演習：　由於當時形勢的緊迫，我們特別加强軍事訓練，並採用着嚴格的集中軍事管理。三角瞄準，實彈射擊，更列在所有科目中的首位。同時爲要引起一般民衆對軍訓的認識和受訓者的興趣，我們在結束的時候，舉行三天至五天的大演習。將全區的道路地帶，巡邏行軍一次。這樣不但可以使他們熟悉地勢以防將來的應變，而且利用他們到處大規模的宣傳，更有意外的收獲。

（3）訓練的敎官和經費：　軍事方面。當時曾請駐軍幫忙，因時因爲時間的短促，對於小部隊之生活行動管理除形的，基本變化還

用和指揮，性能隨時指示和給予實習與實之機會，政治教官則由縣府調派，並請地方有學識之優秀士紳擔任，注重與當地環境之適應。隊員的伙食，每天米三市斤；由所屬鄉鎮公所撥借糧額，負責在秋收後爭還歸倉。隊公費每區以不超過五十元爲原則，也是由區召開行政會議向各鄉等募的。

(7)訓練後的效果：

因爲我們分區辦理，精力較爲集中，能夠有這樣兩點好處：第一、由於組訓系統和行政系統的合一，打破了相互瞧不起和「好男不當兵」的傳統觀念。在沒有此項訓練以前，一般自衛幹部，常因爲缺乏不懂軍事，輕視，自傲，而保長也當他是一個老粗，不在眼裏。於是相互間感覺隔閡，不能團結合作，自然很難順利的推進。中分隊長附及保長訓練以後，不僅感情融洽，而且提高了地方行政幹部對軍事組訓工作的興趣，能把壯丁全部編入五人一組民衆。第二、一般多壯丁力量的聚集，使此由形式上的組織具備了堅強的基礎，在當時，因爲各部的不行，大有由迷惘而自然解散趨勢，鑒於後進很快的克服了這一危機，二年來更因這次的幹訓，在運用和指揮方面，得到不少便利與實益。

(8)實行整分區訓練：

經過了訓練以外，實在還有可能當時準備以區署爲分縣政府一切整訓計劃和教練，亦都以區爲單位，每一縣城論各區都領導整訓，戰所以訓練也分區舉辦。第二、是本縣山多田少各區均自成一天然形勢，風俗人情亦頗有差別，同區的民衆感情較好，我們因急需健全自衛組織。歷以就利用他們休戚相關的小天地觀念，分區舉辦，同時施以軍受訓的人數約一百五十人，考察每人的思想能力學識和性情也較爲確實，工作亦容易支配適當。

(四)土槍隊！！一部分優秀壯丁的武裝組織

(1)本縣的客觀形勢：

本縣地處浙皖兩省的邊界，靠山綫偏，抗戰前時有匪患，縣城曾一度被陷縣府被焚；抗戰後，前線零星小股的逃兵，更常有過境，殿毫地影響着治安問題。於是土槍隊組織發動這種客觀情況的需要而產生，利用本鄉本保之優秀壯丁，使其保衛本鄉本土，協助戰時政治之推行。

(2)組織隊員的標準：

當時隊員的征選，由保甲中年滿十八至卅六歲的已受訓壯丁，體格強健無不良嗜好，並富有抗日情緒省爲無違之基本標準。同時根據這樣二個原則：一、是家境富裕，文化程度較高，弟兄較多的先征，獨養不識字弟兄少的次之，二、是家裏有土槍的，免經役征壯丁隨先征避；特別是免經役壯丁，他們與家鄉的利害關係最密切，要求維持地方的治安也最起勁。所以調整後到現在，全體土槍隊員，均以免經役充任爲原則。隊的編組是每保一班，三班設分隊，三分隊成立中隊，各區設大隊部。大隊長由區長兼任，中分隊長同由鄉鎮長及事務員兼任，各班班長則由自衛隊幹部副隊結業之學員及在鄉優秀軍人中遴選；但有少數保甲，經費距二三十里，事實上無法調到全保的治安，經得由平副班長各舉隊員六名，分駐在補處担任勤務。

(3)實施的訓練和收工大隊的協助：

廿八年三月八日，我們利用農作的閒空，正式開始訓練，至四月三日全縣即告完成，期間是三星期，以鄉鎮爲單位，集中實施，設軍事教練員及政治訓育員各一人。當時因爲缺乏軍訓幹部，乃將第三戰幹團的畢業學員和第一期收工大隊委派的隊員担任，本縣政工隊及一部份公務員小學教員地方士紳，則充當政治訓育員。訓練科目由壯訓隊依規定編發，每五日召開小組會議一次，儘量採用民主，活潑的方式，縣府則動員多數高級職員，下鄉巡迴督導，時與當地打氣工

作。

（4）鄉鎮事務員在訓練中的重大責任：　以鄉鎮事務員爲負責訓練之重心，他們都參加過軍事與政治的訓練，所以更具體規定下列注意事項：第一、維護軍風紀，禁止吸食紙煙限制隊員請假，檢查隊員之鞋襪清潔，並注意各隊員的行動。第二、調查隊員之家庭狀況，教育程度出身及詳細地址，以及服務和個性精神活動能力，第三、主持小組會及各種娛樂，爲要提高隊員的興趣和養成集團生活的習慣。每晚均有娛樂性活動，小組會則以生活檢討，自我批評相互批評爲主要內容，以培養自我訓練之精神。第四、協助軍事政治教育，爲的是建立事務員威信，造成其將來的指揮地位，以便領導和運用。

（五）土槍隊的調整運用與幹部訓練

（1）調整的由來：　土槍隊是本縣固定性的武裝組織編訓完成後感覺到還不夠嚴密靈活，於是在四年五月間的鄉鎮長講習會上根據上峯的命令和實際情形，提出詳盡討論，決定調整辦法由國民兵團指揮管理依法重編，實施士兵不得在中途無故退出並嚴定等懲罰條例之規定辦理。

（2）合理分配土槍：　根據班數與人數，我們先將全鄉的土槍征集，然後合理的分配，槍托貼以名條，規定由某人使用並保管，各區區隊長則隨時分別訓練，如個格過差或家庭特別困難，確有事外出面短期不門家的隊員，即予調換，以維持土槍隊的健全。

（3）士槍隊員的權利：　我們規定免服以下三項勞役，一、臨時爲過境軍隊輸送彈藥什物，二、常備民伕，三、沒有特殊規定的普通徵工。任務是維持地方秩序，協助地方事業。但在區隊長認爲必要時，我們會調派一部份來區服務，並予以混習隊程之機會或指定地點，作短期間的重訓。集合時無故不到或故意遲誤的，我們斟酌情形以服役申誡，開革、帝綵法處分。

（4）經常的教育與運用方法：　區隊部（即區署）設專人負責主槍隊的教育與訓練工作，各鄉保則視需要地划撥份子担任。方法以民主，活潑實際爲原則，並估計當地情況，採取分散與集中二種方式，相互運用，這樣訓練後，我們一直運用到現在，它幾已成爲昌化民衆鞏固定性的長期武裝組織了，它協助著政令的推行溝通了政府與民衆的隔閡。

（5）班長訓練：　土槍隊經過訓練以後，運用自較靈活，但是班長任重職繁，還不能充分適合戰時的要求，在廿九年一月舉辦事務員集訓班，檢討土槍隊的結果，認爲要每個班長能夠負責應變，必須進一步的訓練班長，當時本縣平成立後備隊一中隊，而後備隊訓練辦法，省方尚未頒發到縣，我們即利用其原有幹部及經費舉辦全縣土槍隊班長及分隊長訓練，由國民兵團負責，三月十一日，在縣城集中受訓，每人攜帶土槍一枝，銅時聘請技術教練員，伙食費由秦幹互助取益內撥補半數，餘由各鄉自籌公教育費，即移用後備隊的經費開支。

（6）訓練的內容與成功：　這期的訓練科目，特別注重偵察報及野外演習，政治科目，佔佔三分之一，預定一個月的訓練，很快的結束。四月十八日行結業典禮，從現在的眼光來評判這次的成效，我們覺得最主要的是提高了民衆對自己武裝的認識，堅定了抗戰必勝的信念。

（六）由訓練到教——以掃除社丁文盲爲第一步

（1）訓練與教育：　確定組訓民衆爲縣的首要中心工作以後，一年後我們普遍完成了自衛訓練各種幹部訓練及土槍隊訓練，這時於政令的推行，兵役的辦理，都起着很大的幫助作用。但是民衆文化水準過低，他們還沒有自學的風氣和習慣，訓練的時間既短，日久勢必丟過還後而故態復萌，所以我們爲要鞏固和鞏鞏訓練的

（13）

成果，決定於廿九年起，實施掃除文盲運動利用原有的組織系統，以教育爲手段，而更進一步加强民衆組訓爲目的，期能合乎抗建之要求，充實民力。

（2）掃除文盲的幾點重要辦法：當時曾訂有詳細的掃除文盲辦法，呈省核定，大概的要點列舉，如下：

一、二十九年以教育爲機構民衆組訓的另一方式，各保設戰時民校一所，負責掃除十八歲至四十五歲之壯丁文盲，保區邊區的分區設教學。

二、保長兼任民校校長，教員由當地小學教員區分部書記爲員知識青年任義務隊員及中等以上學校假期回鄉之學生担任。

三、辦理的時間爲兩月，每日教學兩小時，利用農閑時開辦。（別四、初設小學畢業，或已在民校短小畢業及身體有嚴重病者（5）酌量情形得準予免設入學。

五、識字者調處勞役如辦兵差運輸等。職課一日，調處勞役一日。

六、各校教學，一律採用壯丁隊編制，十二人一班，設正副班長，三班爲一分隊，由正副隊長負責軍事管理，並以土槍隊幹部或隊員充任。

七、各校教學以日間爲原則，如晚上辦理，準油由保自籌。

八、課程依照民校課程標準，另加精神講話，每天十分鐘，注重抗戰情緒之激發，及當地不良習俗之改革。

九、辦理時由各縣調會同派員下鄉督導，期滿後派員舉行考試，視成績之優劣，分別獎懲。

十、每校經費十五元，一律由縣發給。

（3）訓練的經過：機接了上面的要點，我們分作三期舉辦，第一期爲試辦期，自二十九年四月一日起，指定爲石區之大許、板橋及仁義鄉之第四保先行開辦，一共是十校，被强迫入學的壯丁計六百二十七人，參加和主持教學的是卅一人，第二期是本縣戰時民校的全盛期，自七月一日起，指定城區，頴口所屬各鄉鎮同時開辦，十六日起又指定河橋區之石瑞、樓新，河橋等鄉開辦。這樣造成了具化普遍學習的空氣，並訂定獎懲和獎徵辦法，沒有違抗什麼辦不通或不肯來的困難。這期共設九十六校，一百五十六班，被强迫入學的壯丁，計六千三百五十四人。參加這工作的人員，除校長小學教員等外，並有暑期回鄉的中學生一百五十四人，第三期爲結束期，自十月二十日起，凡是沒有辦過民校的如員南鄉，及識字鄉辦理無成績之八、九、十三保，一律令飭續辦或補辦，務使全縣壯丁文育完全掃除，計設四十一校，六十三班，入學的壯丁是二千五百三十四人參加工作的人員是一百二十九人。

（4）識字辦理的心得：第一我們沒有一般民校，開辦時學生很多十結束時僅剩幾個或中途落形停頓的現象。因爲掃除文育的目的是爲增强組訓的成效，所以我們仍採用壯丁隊編制，實施軍事管理。這樣組織不須招生，也沒有遲到或缺課等問題。第二保長兼校長，土槍隊幹部兼隊長，可以取得政教聯系合一的實效。同時藉各保民校成績優異的結果，可以更融洽保長與土槍隊幹部的感情，養成互助合作的熱忱，自動提高工作效率與工作的創造性。第三根據民衆組訓的程序，施教的對象，第一年爲壯丁文盲，第二年爲女文盲，第三年爲剩餘之老弱女盲，男女老壯，分別教學，這不僅適應他們壯年期的個性，易收教學上的效率，而且訓育問題亦可因之減少。第四辦理的費用，較一般民校經濟，而受教的人數却較一般民校爲多，我們每校的經費是十五元，內教員津貼五元，辦公費二元，學生用品八元。全縣計二千二百零五元。二十九年入學的壯丁是九千五百十五人，平均每人所貼的費用，祇須三角三分。第五本縣的文盲，二十八年戶籍册載有三萬二千七百九十七人，約佔全縣人口總數的百分之四十左右，假如每二十九年的成績和費用來類推，我們要廻清全縣文盲，祇需九千元的經費和三年的時間，事實上不難辦到。因此我們目前正進行着

婦女文盲的增除，預期在卅一年的末日，全縣能達到沒有文盲的理想和希望。

(七)由自衛到自給——打定土豬豬的經濟基礎

(1)春耕互助隊的組織：本縣的糧食，平時要缺四個月左右，抗戰以後，由於壯丁的出征和兵差的頻繁，勞力日減，影響生產當必更大，在抓七年的春季，曾發動過春耕，墾荒運動，可是收效甚微，原因是我們缺有完備與無組織的督促推動，沒有利用當地的組織力量來作爲這運動深入的中心。因此廿八年經過熱烈的研討以後，認爲要須有一個推動的組織系統，規定適充的面積，並檢查其收穫，同時有計劃發動婦女農作以彌補壯丁勞力之不足。於是決定以士豬隊及婦女家中心，成立春耕互助隊，負責推動春耕冬耕的墾荒運動。

(2)實施辦法：由縣府召開鄉鎮長會議及鄉鎮事務員訓練班，具體討論後，決定照下面的幾點辦理。

一、耕種互助隊的組成和所耕種的土地：耕種互助隊的組織，(原鄉春耕互助隊)以保爲單位，每保組成一隊，以士豬隊全體隊員十二人及已受訓婦女體格最強者十八爲主體，互助隊除耕種規定面積之土地以外，並接受保長的指揮，發動全保壯丁及受訓婦女，分別參加工作，同時幫助貧困地，互助隊要幫助代耕。

二、墾荒面積的規定：本縣荒地尚多，除經查明確無荒地之保，得照山場林或增加冬耕面積代替，原則上每保至少須墾足五畝。

中心小學與區署各二畝，城內各機關團隊十二畝。各保長及主管人員均要規定地境內之荒地實施耕種以後，同時要將耕種情形填表報告縣府，由政府派員查核，決定獎懲。

三、劃分耕作面積分工負責，我們依照壯丁婦女的人數多寡編分組，並指定一人負責，自下種至收穫，由負責人督勸該組人員分工管理，如因負責人疏忽而致歉收時，我們要操交保民大會公決，責由負責人賠償一部份以示警惕，成績優良者則予獎勵。

四、作物種類之規定，我們規定一律以食用作物爲原則，同時決定其最低限度的收獲量，每畝最少要能折合穀數一百斤，其收穫物的保管和運用由保長或經辦人負責，並自動保管及貸放規則，收獲品的用途，首先償辦士豬隊的搶藥等，有餘的則做三份分配：士豬隊一份，保辦事處一份，保國民學校一份，收支情形，則呈請備案，並隨時公告。

(3)實施的成果：現在我們的士豬隊隊員，如笠帽，乾糧袋，毛巾，洋鐵碗等，均取之春耕墾荒的收益，已毋須再行募款購置，少數挪用，更可以發此來開支多次防盜巡邏警衛的伙食，這不僅增加了糧食的生產量，且打定了士豬隊的經濟基礎，使隊員與組織有生活上的關切，能進一步的積極地擔任自衛組織。

尾言

末了，我們知道這報告裏面並沒有什麼新奇寶貴底經驗，我們更沒有用報告文學的體裁，漂亮動人的詞句，來有聲有色地描寫辦理的經過——而僅是那麼平凡簡要的一些敘述。但因其有三年來總結不斷的時間，我們緊守着這一塊山土，艱苦時空讓我們的努力，覺得穩紮穩打，較有整個的計劃，能腳踏實地循序漸進，因此今天的政令推行，也覺得容易辦通。

如何做財務整理員和省稅局長

白方策

（一）

廿七年暑天，我在湖南辰谿從事民訓工作，當時的伙伴還有詹星嘉、殷作民、胡我鳴、陳鴻鈞六人。大家閒談時間都比較長，快要分別時，合影一張，我題詩「採桂丁的一羣。」

陝西，在抗戰以後確有飛躍的進步，廿七年省府改組，政治局面也有了新的氣象，我們這一羣年青人爲了響應西進號召，大家都帶着大賦的熱情，有計劃的趕長沙集中漢口，乘着首次滇口西安間直達通車，來到還古老的長安。

在一個很充裕的下午，財廳王廳長和我們見面了。他戴着太陽眼鏡，雖然隔着一層玻片，仍可以看出他有光有神采的眸子，在他的話語中，更使我們對過去陝西財經的現狀，得到了概略不一。有田賦說，另外還有田賦契稅專理處，有徵收股，另外還有公產管理處，有特稅處，稅警非常突出，可以說是有兵有槍，厥功至偉。民政廳長便決定設財務科二室，合併財務整理員二十人（同時主任特過），分區派赴各縣視察，并負責整理，這責任有二部份：在我們的肩膀！

我們在學校裏雖讀了二年有關財政的書，可是見諸工作替代了實習的機會，所以當這個責任放在我們的頭時，少了實際考察的機會，所以當這個責任放在我們的頭時，每個人的心理上，都感到一種茫無頭緒的惶惑。

第一次出去，實是知識我們是新來的，缺乏工作經驗，所以每一組配合一位有此種上已經做過幾年事的人。其實，工作就是學習，就會過很有新的份子不斷的進去，社會才能進步，才有新的開展。

（二）

我們覺得調度本身的優劣，固然會影響行政的效能，但有了好的調度，如果沒有合乎條件的人去推行，調度便成了空談的形式。因此整全人事，確是講求行政效率的第一要務。

我們覺得做事財務整理工作，至少要有下列幾個條件：

（一）豐富的財政常識：常識豐富，始能對于一件事的前因後果徹查明瞭，而對症下藥，去切實地指導人家。

（二）縝密的思想：如果僅觀察一件事的表面，一定不能深入，結果不是平凡，便是錯誤，非但掛一漏萬，而且事情不會有進步，所以計劃必求周密，調查務須面面俱到。

（三）果斷的精神：我們在做會人服務，要想有成就，必定要事先有計劃，等到事情臨頭時，能當機立斷。一個人最怕沒主意，一切都要靠別人的可否，來決定自己要做的事。這種人決無大志，更談不上運籌帷幄，同時還要有運籌環境的能耐。身體不健康，工作不能多勞碌：烈日寒風，他沒有方法抵抗得住，雖如以飲食說起：南方食米，北方食麥，我們要能米麥均可，大蒜大蒜都能佐餐。在冬天的清晨，不妨吃一碗羊肉泡饃，在夏天也可以喫過油條子泡的冷麵來解渴。

（四）對苦樂事的習慣：除外勤工作的人員，他要有一個健全的體魄，

（五）清廉的操守：整財務整理工作，在鐵腕除弊方面自然要多多努力，如果是拿人家的錢，去一個機關不曉的事業人員，一經之差，就忘卻了本身神聖的使命。如果在任事之前，沒有嚴格的訓練和偉大人格的薰陶，在任事之初又未堅下決心，深自檢點，未有不誤入歧途者。這

種操守，最難能可貴，不徇情，不舞弊；是財務人員的必備條件。其他不及細述者，如眼光敏銳，心氣和平，出言謹慎，品格端正等：只要在字面上細加玩味，便可見出牠們的重要性來。

（三）

我到陝西後，一直沒有離開過財廳，除了去年五月至七月做了三個月的省稽局長外，一直是做財務督導工作。一個督導員對于本省的章程法令，自然要熟悉，單靠記憶是不夠的，明瞭實際情形，更有必要。譬如陝省的斋屠斗稅捐，過去採包商制，弊端百出，雖以細舉，各縣情形不同，所以該整理未可一概而論。我們要調查一縣之斋屠斗稅捐情形，必先知有多少外縣，何處重要，各縣逢集日期，何時有會，估計能收若干，所開稅票是否相符，有無津貼，用迅雷不及掩耳之手段，立時查看其賬目，檢查其存根及騎縫號字，有無大頭小尾的毛病。行動要敏捷，秘密，多方面探詢，把側面工作做了八九成，然後再正式公開調查，事半功倍，才會有效。

現在再說幾個實例以供參考：記得去年春天，一個財務督導的同志，奉令到商縣去查一車案，他很秘密地住在關外的一家大車店裏，用迅雷不及掩耳的手段，兩天內就將營業稅大致清查完畢，每收零厘，故意遺漏，以多報少等舉動，全取得證據；然後又到外國記駒案去查出口貨物，該國為陝棉交通孔道之一，棉子油菜子油經出運出者甚多，但不見有票，商人亦有證書免征者，其實已私下裏出了錢，返回商縣再一查票根，前往河南之油票竟無一張，于是證明該縣稅務的人舞弊無疑。

有一個局子，聽說收零厘甚多，因為特稅（就是對貨物征收的從量稅）的對象容易消失，如果當時不能截獲，事後便很難追查。我們督導人員一到縣，局子當時也不敢隱便了。要想取得證據就非想辦法不可。我們在縣裏要行蹤不容，和局長談話時，要東西，明明是到當天能趕回的地方去，不妨說到另一外縣四五日方歸。這樣給他一個出其不意，令猝放貨收零厘的感覺。這是我們的另一督導同志的得意之作。

在一個小縣裏工作，是非常困難的，容易被人注意，我們常常只能獲得一鱗半爪，可是我們也得見機行事，設法打破這個難關，譬如前年高陵有一個所主任舞弊案，廳方派一督導同志去調查，他一到高陵很秘密地住到水利局裏，不對一個人說明自己此行的任務，最多只告訴他們是普通視察而已，他想：營業稅的弊端一定是在大一點的鋪子，小店收點零厘不關痛癢，應當留在以後再查，俗云：打蛇打在七寸上，方中要害。高陵最重要的生意是花行和棗行（均為代客買賣及自行買賣），先查他們的賬，看看營業稅是出了多少錢的賬，就從時起下，并在每一筆賬上加蓋私章，然後再查其當月份之營業稅票，結果，賬面多於票面。不相符合。這其中一定是生意很大，想避免稅款，納少數之稅，以掩耳目，另送所主任若干以作孝敬。又高陵是棉花的出產地，棉花為陝西特稅收款中佔第一位之原料品，這位所主任仍舊是用「以多報少」的辦法從中取利，我們激查也是細查，各花行之底賬，加蓋私章，然後再調閱所中之特稅存根聯，互相比照，其出入之數字之就是舞弊的數字，無疑矣合流。

查賬的時間，最好是在大家精神不集中的時候，早晨和下午去查，很容易當人發覺，事未及半，面具情將被掩飾；所以一方面決定要去查，同時要利用烈日當空汗滴如雨，人多在家午睡的時光，到各行店中去查，必須如此，檢能從容地定底了任務，等到被所主任發覺時，事已完成大半，來不及事後彌縫了。

三年來所聞所過之案件太多了，一時不勝枚舉，總而言之，要想做一個標準的財務督導員，一定是虛心地在學習，在研究，不斷地求進步，同時他本人的天賦和性情還要近乎這一方面，然後才能負起這個任務，才能做出點成績來。

我們百時幾個熟朋友互相討論，門還這點監督和指導的經驗似乎還不是一個完善的財務工作人員，這需要担任一個時期的實際財務行政工作才對。去年四月間長武省稅局太腐化了，急需換人從事整頓，那時適逢開徵長赴澄公幹，廳中便決定派我去充任，奉命之始，自己多少是有點恐懼的心理，因爲自己不知道從何處做起，更難有把握怎樣才能做得好，友朋中紛紛向我介紹人員，我沒有方法全部留用。一方面固是介紹的人未必能如我的期望，同時也不打算將全部舊人不分皂白地取消，所以只帶了四個人，就如如地去到長武。

在未去以前，長武的情形大概地調查了一下，到局接事後逐案調整人事，因爲稅收機關是不容一天停頓的，在無主的狀態中，大家稅收之損失不可勝計。所以我在第二天就將局中權派之兩主任和一會計員召來詰問，對於舊人和新來之人將工作大致分配停當，即日起照常工作。舊人中過去很壞的，不待我去開革他，他已自動引退了。舊人中未必全是壞的，我聽人說過一句話，很有道理，就是「兵隨將轉」。如果自己能樹立榜樣，以身作則，這樣下屬怎敢輕舉妄動呢？

我不敢說在長武三個月立下立怎樣的功勞，我只是盡我的能力，憑我的理想做了我所應當做的事。

雖說督導工作和出任局長是兩回事，可是前此認給我們許多參考，一日自己有權在手，衡權輕重，取捨之間，不至於漫無標準。

我覺得做一個長官，好似一位工程師，要將一個工廠處理得有條不紊，工作效率加大，一定要分析入微，全盤注意，不存留一點毛病在機器裏面，然後只要一經發動，工作便可順利進行不操什麼心思了。最怕的是零零狗碎，前後矛盾，有時拿不下主意，頭痛醫頭，脚痛醫脚，做事又健忘，沒有一貫的政策，這樣就不配作長官，事情當然不會做好。

還有一點我覺得也很關重要，就是認識人，對於社會各方面的人，平時仔細觀察，言語舉動，奸邪狡詐，和善良誠，如有不同的作風，沒有知人之明，必易爲下屬所蔽徹。我做財務督導工作，在陝西到過三十幾縣，各地情形都可知其大概，平日接觸的人各方面都有，因此略有「見多識廣」的一點門徑，不要對方開口，就可判斷他是怎樣一個人物，然後自己發言時就有方寸了。中國的談相，雖然近乎術士之言，但是不能說他一點道理也沒有。

我在長武怎樣處理局務呢？現在分別來說明一下：

（一）整理局容訂定作息時間　長武局以前太不像樣了，傢具破損，門窗紅綠紙亂糊著，納稅處自由出入，雜亂無章，我召集全體同人，全部動員，加以裱糊，傢具各室修整後作合理之分配與佈置，添設納稅窗口，並訂定作息時間，使辦容爲之一新。

（二）輪流值日填寫日記　值日員負當天一天之全責，不得早退，晚間填寫工作日記，送呈局長核閱，以備查考。

（三）嚴格執行公家法令　稽查貨物，務求仔細確實。違章案件，依法處理，絕不通融。每月分配獎金，逐照職令切實辦理，自己絕不多拿一文，使下屬自結心服，不作非分之想。

（四）分期出巡各稽發所　我在長武，只有三個月，除了洵淳所未去外，其餘各所及辦事處均巡視過十二次不等，指出有優件好處，長官去到，下面的工作人員便有一次刺激，工作可以緊張起來，指示改進方針，方合實際，明瞭整個稅區之實際情形，計劃方能普遍周到。偏遠之區，局長也親自前往，遇有困難，在當地設法解決，對於命之執行，方可以言貫徹，因地制宜。調遣人事。

（五）統計圖表之編製　我們讀統計學時深知統計數字在今日之重要，稽核參考，一目了然，「前事不忘，後事之師」，我們的工作是不是已經做起來，做到什麼程度？今後更應當如何加强？蘇聯的五年計劃是什麼？成功是什麼代表？一句話就可回答，是一大堆數字，我的室內壁上懸挂製成了許多統計圖表，好像是隨時忘錄，自己看起來委實有許多好處，其他如文件案之整理及圖書室之創設，卷宗之整理，同人公餘之座談會等，都可以逐漸進行，在此不需我逐一解說了。

財政工作，千頭萬緒，學財政的人，頭腦總得要細密些，拿破崙字典上沒有「難」字，我們也不怕難題，有人問我：「你憑什麼來解決難問題？」我說：「三分識心，七分勇氣。」

一樁新的嘗試

——監犯墾殖在會同——

楊永堅

監犯開墾是一件新的事情，也無前說是一樁新的嘗試，在會同，這種嘗試現在已說有了某種限度的成績，這是值得我們欣慰的！同時，也是值得我自己驚惕。

我創辦監犯墾殖社的動機，是在今年的春天。因為我要感化囚犯，實施一種感化教育，我就在監獄裏舉行國民月會，屢次目擊監犯們那種悲慘和墮落的生活，使我想到要解除他們的痛苦，和應該更要積極教育他們的問題。

同時想到：總該利用四種——資人，廣地，廣物，廣時的調示，因此我想到把他們調集開荒從事生產的問題，事情就是如此的開始了。

從事生產工作，開闢荒地，有了人力，還要土地，更要經費，這一層始就為這個問題考慮着，我記得由遠運回縣時，從一條小路向到靈溪，經過一個封章長坡，我從綠油的麻葉中望過，當時覺得這樣大好的沃土為何聽其荒蕪，所以又登高看了一回，當時留了一個深刻的印象。總常常想到要利用它，這次自然又想到要去開墾那個肥沃的荒洲了。當我在四月十八日晚上決定墾殖計劃的時候，第二天我就邀了建設科長，和農林場場長到那下去勘察那個地區，覺區看好了，就開始在縣下登門捐募，我指出要的原則，是利用老百姓覺得好事，積極做過時心理，去動動他們，所以在捐募收據的後面還加了幾行字：

利用無用之人力；

利用無用之土地；

利用無用之時光；

為國家節省公帑！

為地方增加生產！

為囚犯解除痛苦！

一舉數得，利莫大焉。

仁人君子，解囊相助。

積瓦得風，積善之家慶有餘。

好說好果，修德之人福氣最。

這幾句話，是說明囚犯開墾的益處，也就是說募辦這事，所有望。後面則是勸動捐助的人的。果然如我所期望的，——真的，也是出乎我意料的——民眾對於這個事業，極為熱烈贊助，在一天之內，就捐募了二三十把鋤頭、鐮刀、斗笠、碗筷、及其他許多的傢具——當時我是募集實物的，我以為募實物比募款在各方面都比較好——一回到城里，店家們都踴躍的捐輸各樣的農具和家具，我一面帶手續辦成立監犯墾殖社，一面就帶自下洪江去，想在那里募得一些經費，果然剛到洪江，馬上有些慈善家來自願捐五千塊錢，并且他不願意出名，其後陸續又有的捐一千，有的捐五百，有的二百，一下子就捐募了九千二百元，從此經費有了着落，事情就勉意思做的順利地展開了。

不過是，因為是一種新的創舉，一切都需要有新的計劃和方針，我草擬了監犯生產計劃書，我的計劃一方面使監犯從事生產將來達到自給自足，以便節省國家一筆龐大的開支，而重要的一方面，我是要使監犯受到一種生產訓練，使他們學了刑期可以有一種謀生的技術，更重要的則是對他們施以精神教育，因為監犯們每有一種不正常的精神，一種不健全的畏羞墮落的道德觀念，這二部份固然有他的先天作用，而大部份

則是後天的環境不良所養成的。環境不良使意志薄弱的人容易犯罪，監禁的最高的目的，應該是使監犯改過自新，可是，我國的監獄恰是一個最不良的環境，強盜、小偷、殺人犯、鴉片犯、賭博的、卑鄙的……社會上所有的道德墮落者的集中總匯，他們共同的生活着，彼此傳染着，使全體的人道德更低落到可怕的程度。況且他們禁抑在裏面，飽食終日無所事事，祇此出了監獄以後，再度犯罪，是必然的事。這樣，與其說監是監犯改過自新的場所，毋寧說是一個罪犯的製造地，所以我決計要用一種感化教育來挽救他們，除了一般的訓練以外，我特別注重個別的感化。至於一般的，則除了以禮、義、廉、恥的道德爲教育的中心以外，更注重他們的良知良能的啟發，鼓勵他們存好心，行好事，做好人，三字好話，我把這些意思作成一個警告的社歌，教他們歌唱：

我們原是囚犯，
囚犯就永遠是囚犯，
我們沒良知，
我們有良能，
誰願坐牢公務員中的一種，
誰願現在人生？
光明靠自己爭取，
指着我們的血汗，
創造自己的新生，
讓我們改過做新人，
開墾一心開墾荒地，
開結一心開墾荒地，
朝着自由幸福之路前進，
讓我們改過做新人，
開結一心開墾荒地，
開墾一心開墾荒地，
朝着自由幸福之路前進！

并且我繪製了一幅社徽，在囚室社一切的用物上面，每個監犯時友服上面，都畫上或繡上這個社徽。社徽中間是一顆心，心中間是一把鋤頭，心和鋤頭形成一個囚犯的囚字，表示囚犯們在開墾，鋤頭在心的中間，表示他們不僅要開墾荒地，而且要開墾心地，心是紅的，表示每個人有着熱血，有良知有良能。鋤頭是白的，表示每一個人的心裏所希望着的人生前光明，兩旁是兩個手表示着雙手萬能，也好象是兩串嘉禾，象徵着開墾荒地的結果，更是象徵着做好人做好事的好結果。

在這樣一種教育原則之下，我編印了活字的囚學讀本，按照每個囚犯知識程度的深淺施教，不識字的，教他認字，教他寫字，已經能夠識字的人，教他認更多的字，學更多的知識，現在他們任何一人都能認識一千個字，和寫幾個字了。

這種識字教育，大抵利用天雨不能出外工作的時間，或是晚上休息的時候，在平時絕大部份的時間是用在勞作上面。

囚犯的管理，以小組織工作單位，每五個編爲一小組，內推定一人爲組長，採取連坐的軍事管理方式。關於囚犯的日常起居飲食教育及一切行政事務的管理，由管理員負責，至於農業操作技術方面的事務，由技術指導員負責。囚犯每天早晨從五時起床，升過國以後由技術指導員帶到農場裏去工作，七點半鐘吃早飯，八點鐘又開始工作，中午十二時吃二頓稀飯，休息半點鐘再工作到六點半的時候吃晚飯。

這種每天十多小時的勞動。在初出監的囚犯是不能勝任的，他們的身體因爲長期的監禁，不見日光，覺得非常虛弱，初出監的囚犯，不僅不能操勞，甚至不能早起，即使起身了，也不能馬上趨到露天場里去，必需要慢慢的培養，慢慢的鍛鍊，然後他們的體力，才能恢復正常，這種健康的進步，是依爲明顯的，現在經過三個月的鍛鍊，每一個囚犯都有着一副紫石色的臉孔，一副粗壯的肢子。同想到他們三個多月前的那種灰白臉色，弱不禁風的軀體，此時自然令人感到快慰。

在這裏讀者必有一個疑問？囚犯在曠野工作管理難嗎？難道他不會逃亡嗎？我對這問題也曾經過慎重考慮，結果，我們的辦法，就是取保，每一個囚犯出監的囚犯都必須有三家殷實保，或者居住地之保甲長保

，到農莊以後五個人爲一小組，又互相擔保一次，囚犯雖然是罪犯的人，但他們的良知未泯，知總必報德，感恩之餘，自然心悅誠服。況且他們還可以請短假回家省親，實在已經獲得了相當的自由，何必造起反貽後果呢？但這裏也有一個困難也就是缺點，就是找保不出的，仍不能調役，只得困在牢里。

在這四個多月的時間里，囚犯們作了些甚麼呢？他們的成績也可以在此作一個簡略的報導。

囚犯們在生活方面更有着可喜的進步，在監獄裏那令人難堪的生活情形，現在在監犯墾殖社的每一個囚犯的身上都已經死去了。他們已經有了一種新的生活方式，四處都很整齊、清潔、行動都很迅速，有紀律，有秩序，這種生活方面的改進，我認爲是最值得珍貴。

我們的農場，是河中的一個像鯊魚形的大荒洲，中間一條小港把全個鯊魚隔成兩段，我們叫上面的一部份爲鯊魚頭，下面的一部份爲鯊魚尾，整個鯊魚的正中像一條魚脊背，我們就在這一條背脊上留了十條六尺寬的筆直的大道，兩傍的土田就像肋骨一樣的排列着，每一丈二尺寬作爲一畦，中間掘出一條走水的水路，八畦作爲一區，但最前兩區因爲地勢關係祇區有十五畦，現在鯊魚頭一共開了一百八十畦，但鯊魚尾還只開墾了三十幾畦，原因是那里滿長着小樹和荊柴，開墾的工作極不容易。

這六十多畝的土塊上，播種着各樣的作物，花生、紅薯、高粱、棗米、包谷、棉花、大豆。以現在的情形看來，花生的收穫最好，棗米、紅薯、高粱也還可達到普通的收穫，其他則比較差些，因爲開工的時間太遲，播種已經過了時間，同時，新開闢的生土，作物的收成照理是不會很好的，我們希望着下一屆作物有着較好的收成。

除了農作物以外，監犯墾殖社還經營着一個牧場，一共喂了七十隻山羊，山羊本是最容易喂養的牲畜，面牠的生產率又大，我原來的計劃是要達到每日出產一羊，但是因爲對飼養知識的缺乏，山羊每每發生疾病，時而有羊不吃草，時而又有羊瀉肚子，時而發生其他的毛病，不久以前，同時有三十多隻羊都發生偏嘴巴的病，這些情形在獸醫缺乏的鄉下，確實是一件困難的問題，因爲這個意外的問題發生，我原來的目的也就不能達到了，現在我正在努力求解決羊病的問題，同時因爲囚犯牧羊的經驗也漸漸的豐富，將來可能是有好望的。

總括我們現在的成績，自然還不能使人滿意，這中間困難的所在，第一是經費不夠開支，第二是根據法令所能提調的監犯不多。經費不足，人數不夠，更無從作擴大規模的生產工作。第三是牧畜技術人員的缺乏。這些困難，我們除了勉力的幹以求得可能的解決以外，同時竭忱希望社會人士的贊助和指導，因爲這是一樁新的嘗試，牠可能供給我們許多的寶貴經驗，並且也許證明我們的理想不只是希望。

漫談中學訓育問題

宋連鶯

（一）前言

在未討論本題之前，首先我要聲明的，是爲了謀討論問題和解決問題，引起我寫這篇文章的興趣。時至今日，中學訓育，大家都覺得困難，有問題。教部曾於九月五日，招集陪都附近如中學訓育人員，開訓導會議。足徵中學訓育，已引起當局注意和求謀改進；其次我自己是學教育的，遇到教育上有問題，也應該，就自己服務中等學校十餘年的心得，貢獻當局作解決問題的參考；更次希望由本文能引起關心青年教育的人們，多多注意與討論及指教，那就是本人最大的收穫。此處內容寫就中學訓育概觀，目前中學訓育上之困難及其原因，與今後之改進三點，漫無條案的說過去，文中提出事實，或則爲各校概況，雖註有些是關個人範圍，但決非無意義，亦非無意義計，只求認爲不對之處，有則改之，無則加勉；因此舉例時，恕不提名，請讀者諸君原諒。

（二）中學訓育概觀

A、中學訓育的職掌　這裏不說教訓合一諸理論，只就目前情況，敍述中學訓育部份所掌事項。原來中學的五項的訓練（學科訓練，精神訓練，後方服務訓練，生產勞動訓練，體育訓練）幾乎五分之四，五是訓育範圍內的。教務方面，可以參加，也可以不聞不問，但是訓育方面，却非負責不可。普通不說五項訓練，只概括的說，除正課以外，所有學生思想言行及一切生活之指導，都屬訓育範圍，這裏再照日常生活，具體的說：訓育部分的事宜是：1、出席紀念週及升降旗并點名，2、早中晚自修指導并點名，3、各種課外活動之主持及指導，（如講演比賽，學科比賽，整潔比賽，級會刊，校刊課外運動等）4、各種戰時後方服務訓練之主持及指導，（如戰時學術研究會，壯丁服務，宣傳，勸募，慰勞，民衆學校等）5、生產勞動訓練之主持及指導，6、膳食指導并與學生膳委，7、就寢點名，8、內務整理及清潔評定，9、學生疾病處理及慰問，10、學生之請假銷假，11、學生功過獎懲，12、學生銀錢之保管，13、學生信件之登記分發及檢查，14、學生功課用品就寢及各項集會時秩序之維持，15、各項訓練成績之評核，19、學生飲用開水，17、發給洗澡條，18、發給行李條，16、學生貯藏室之管理，20、批閱學生生活週記，21、領導學生參加校外各種抗戰，文化等運動，22、舉行集會及個別談話，23、偶遇事項之處理，24、其他。

B、中學負訓育職責之人員及其特過——目前各中學訓育之設置，各級設級任導師，負各級學生之訓導事宜。全校設訓導處，或訓育處（五班以上之學校，設各訓育分設）由教導主任或訓育主任主持之，掌管全校訓育事宜。訓導主任之下，有訓育幹事一名，另或有書記一名。訓育主任自己又兼一級級導師（教導主任或可不必兼）理由是他是首席導師。更有時訓導幹事也兼級導師的。規模較大的學校，訓育主任之下設訓導（由訓育主任兼組長），管理（由軍訓教官或童訓員兼組長）體育指生（由體育教員兼組長）三組者。此外醫藥室亦屬訓育處，并設調養室以專供病生用者，所有主任、組長、導師都是專任教員。分高中專任或初中專任兩種。前者任課20至22小時，後者任課20至24小時，特過除主任月薪200——260以外，高中專任180——200（級導師津貼在內約80——100），初中專任160——180（級導師津貼在內約80——90），肄生約180，

看國[illegible]民[illegible]共[illegible]生活補助費米貼費大學同[illegible]日常工作如[illegible]

[illegible]人[illegible]由[illegible]理[illegible]

[illegible]

[illegible]

！」（意思是說：「一天只有二十四小時，減去八小時睡眠，還有十六小時，還不夠用麼？」）這個話，表示不相信，還到必要處分，（伯樂不常有，千里馬常到處都是。）這個話，表示不相信，還到必要處分，（伯樂不常有，千里馬常到處都是。）這個話，

D、訓育主任，一面要維持飯廳內不說話，學生要走動，要吵，要鬧，要打架，要夫的秩序，一面還得管學生上樓的事，如提講桌上作業簿，樓底鈴聲好，可就是個「沒法」。四五百學生，漫說其有六七個（依說數大）訓育處幫忙的時間，規定十二點鐘，到了時間不吃完，也得離開飯廳；可是飯沒吃完，和兩個一尺直徑和兩個一尺直徑和兩個一尺直徑的飯桶裏，只有一個二尺直徑，

到星期日及各種假期，別人可以休息，但訓育主任反特別忙，這種苦差事，是要特過特別資優，才是道理，至於導師缺席時，應由導師自己找人代理，不能把職責推到訓育主任頭上。就是童訓員缺人，不妨增加一個訓育幹事，專負管理舍務等職，如此訓育主任，才能息息氣。

B、導師制之改進——今後導師，不必以「級」爲單位，當規定所有專任教師，都任導師。以專任教員之數，分全校學生爲若干組或團，每位專任教師，任一組或一團之導師。此種辦法，一則符合教訓合一之旨，一則免待任導師者費力不討好，而不任導師者之說風涼話，並且還可以減少校長先生們的困難，省得李先生問「何以張先生可以不任導師，而我非任不可」？查導師之職，人都視爲畏途，眞使校長躭入困難。如果專任教員即爲導師，自然省却許多脣舌。

C、學生思想訓練之實施——中學生思想之訓練，第一首當注意教師們思想之健全，正確，總觀與否？因爲教師們之影響學生，關係既大且深。最好由部或廳，派人密查教師言行思想，或抽調至部方受訓，或輸派出外參觀，以防教師們思想之改變與務伍。第二、是學生課外讀物之補充，應多量購置參考書及圖書雜誌報章等，以供學生精神的食糧，當然所購書報，統須先經教師檢查一番？第三、應設計學生講演或授稿，以練習其發表能力，并可從而考查其思想，隨時指導或糾正之。第四、公民科之修改，查中學課程中，以公民科最足測驗訓練學生思想及做人之道，但自公民設科以來，學生對公民既不感興趣，同時亦昧於做人之道，原因是公民科目包括太多，）政治，社會，經濟，法律）而每週教學時間，只一二小時，又偏從被揮透澈，不知做公民爲修身科，關門修身，齊家，治國，平天下之大道，而一面增設「社會學科大要」之類，以補充修身之不足，倒是「實事求是」的辦法。

D、重行規定各項課外活動之項目及時間以免有礙學生之正課及健康——一晝夜二十四小時，除了八小時睡眠外，正課每日平均五小時，自修約三小時，升降旗早操及精神訓話平均每日約一二小時，每日三餐共一小時，其餘沐浴，經鞋，洗衣，補襪，寫信，及其他約三四小時，全日休息時間約共一小時，則課外活動之時間，僅剩一小時，超過一小時，勢必妨礙學生正課或影響其健康。有些學校以「花樣多」爲能事，除了校內各種課外活動，又加上課外其他文化機關等之各項活動，眞是把學生「累死！」這點希望教部嚴行糾正各校的。

E、應盡量擴充設備，——各校校舍及設備，應盡量擴充，最低限度要能使學生生活合理化，當然不應奢求。訓導人員自然該指導學生生活，但一面又不能使訓導人員的指導實現，還是很爲難的！最好由各校將所須添置校舍，具呈報部方，再由部「實勘」復核定，自無流弊發生，如果設計完全，則訓育上確可以減少許多麻煩。

F、部方及區方應時常蒞查各校一切實況而特別注意經濟之公開——希望教部及區方不時蒞查各校一切實況，尤其注意校長對於經濟是否公開？更常與教員接談，徵求對該校意見，因爲現在有些校長，每感聘教員困難之原因是教員薪待過低，但在教員方面，則以爲教育本是清高事業，待遇儘足以糊口每月辛苦反爲校長增加收入，而有所不甘，這點對於中學訓育也有莫大影響。學生似乎也有「同病相憐」之感，遇到校長大喊經濟困難，他們總在集會隊伍裏也會發出嗆嗆之聲，校長躭學生不聽話，秩序不好，訓育干涉嗎？即指訓育爲校長「走狗」，或則說訓導「爲虎作倀」，所以單從形式或外表去管學生，是沒有用的。我認爲本條是解決訓育問題的重大關鍵，如果本條不能作到，再討論些辦法，制度，都是「徒然」！要一定使各校長經濟公開，究竟所領經費若干？如何開支？不得諱校長稍有貪贓情事，如果發現校長有吃學生，吃教員，吃公費之事實，應立即法辦，以平人心。

最後我們要注意：施行訓導的是教師，接受訓導的是學生，如何能使教師們樂願吃苦施教？如何能使學生們心悅誠服的受訓？是訓育問題治本的解決途徑。

田賦徵實經驗談

宋勉

土地與糧食爲總理手訂兩大救國政策，抗戰已來，充實軍糧，調劑民食，在在須與軍事相配合，爲針對戰時需要，各省田賦自三十年度起，一律改徵實物，實行徵管糧食之必要措施，計亦甚善，惟我國古代田賦雖係徵收實物，而改徵錢幣以來，歷時亦數百載，清時漕米徵收實物，至民元早經，廢此次田賦徵收實物，在政府方面既成規可循，在人民方面尤與漕米習慣相違，實施之際，自不免發生困難，如何而使其推行盡利，以完成預計之效果，自應詳實規劃，逐步實施，俾免貽誤，茲謹將個人辦理湖南省屬湘鄉縣三十年份田賦征實經過，報告於左：

（甲）開徵前籌備工作：

1.宣傳問題：醴陵人民完糧習慣，素極疲玩，且地籍紊亂，戶糧失實，田賦改徵實物，事屬創舉，一般人民狃於積習，自不免徘徊觀望，甚或不明完納手續，因而延玩者亦事所不免，爰一面商同縣政府召集全縣鄉鎮長分別開導，責令發動保甲換戶宣傳，臨時設地點實施戶發完；一面分派員警，散發佈告，標語，及告全縣糧戶書，並分別函請各鄉士紳到會演講，以期轉移風氣，迅赴事功。

2.徵倉問題：此次募到田賦改徵實物，期限迫促，應備征倉數分別加以擴建，自屬提不容緩，且需費甚鉅，亦非政府目前財力所能負擔，故不能不租借民房，或提用公產，以資應用，惟征倉設置地點，應以適當公所，或學校內，以資警衛，而確安全。

3.量器問題：田賦徵收實物，應使用法定標準量器，自屬必經之理，惟使用相仍，斛斗升合之間，即易發生弊度，爰按糧倉數目，每倉製發國造一斛一斗一升一合標準量器各一具，每隔三月送由縣政府檢定一次，以免弊端。

4.經徵經理取驗劃分問題：經徵經收分立，在使徵收機關互相牽制，以資防弊，俾人民繳納實物，因經徵經收機關之劃分，手續上不免更加繁複，是如何維持經徵經收劃分之精神中，仍盡量便利人民繳納，實至切要，爰規定各經徵經收分處應在一處辦公，全部員工應分工合作，伙食公費等項亦應統籌支配，以期加強內部團結，並規定每日晚間審將徵獲銀兩數及實物數分別核對，以免差錯。

5.人事問題：田賦徵收實物事至繁瑣，辦理者尤貴得人，爰規定各級經徵員經收員一律公開甄選，就地取材，並施以短期訓練，爲免除經徵經收人員互相牽擦並使利指揮監督起見，所有各倉監管員（規定由糧食機關委派）亦保合縣考選會縣委派，以期分工合作，促進征收效率。

（乙）開徵後應辦事項：

1.催徵問題：醴陵鄉鎮保甲對於協助稅務，向極畏憚，此次徵實工作雖經縣政府會議通過，以協助催徵成績列爲各鄉鎮長主要考成標準，並一再函縣發動保甲換戶驗發，切實協催，限期出具各保各甲完清冊年份田賦切結，憑轉呈核，但仍多觀若具文，實徵後勝爲爭取時間發動全力催追限期掃除起見，爰於開徵後第一個月，即行分派警隊切催追，並調派大批驗員，分組出發，輕率檢兵，選擇大戶及祠會廟宇，先行坐催，每至一戶，非勒令將稻谷補數完清，驗明券票後，不得出門，其零星小戶，由各催警就指定區域，分戶勒追，並按月就各鄉徵起銀兩數及戶數考核各員警催徵成績，執行獎懲，實施以來，頗著成效。

2.驗收問題：收取稻谷，非僅憑量標準不免差異，即品質方面，亦大有區別，爰經規定各倉驗收稻穀，一律以乾燥潔淨並須過一次風車爲合格，又驗收稻谷，上令規定由各倉揭手過量入倉，此中出入，有時頗大，業戶多有煩言，爲免除流弊，杜絕苛擾起見，復經規定各倉驗收稻谷一律由業戶自量，揭手平滿入倉，絕對不准在樓板上或地板上過量，

並以一種顏色一部為標識，以示平充。

3.倉庫問題：此次田賦徵實，各縣倉庫均係租借民用，設倉地點又須具備存儲條件，因此原有倉庫，多不敷用，不得不臨時移借，以征收倉，又臨時地點過關，業戶星散，常遇增設倉，所費甚大，為節省徵收經費，並便利業戶完納起見，擬採取下列兩種方法：（一）由業戶指定倉穀送存倉穀，及限實保證，報由就近恒倉封存發券，俟完糧來換出時，再行過監。（二）各大戶聞互相推舉代表，先行赴糧核算應完糧谷，指定倉廒，約期送谷入倉，由糧倉派員前往驗收，驗收完畢後，即行封存，交當地鄉保甲負責保管。

4.保管問題：醴陵各縣糧倉，多係就原有祠宇民房改建，設備簡陋，穀谷自然消耗，在所難免，且法令標準數字，使用稍久，即有差度，因之入倉出倉谷數，亦發生損耗，惟入倉稻谷，係以小積零出倉稻谷，係成批發運，依據一般糧商經驗，應有盈餘，又糧倉存谷久延不換，須時加翻曬，具入倉出倉之際，亦有消耗，爰經規定各倉穀谷，應以盈餘抵補損耗為原則，並致促糧食機關，隨時搬運存谷，以免翻曬之勞。以上各端，係就辦人辦理湖南省醴陵縣三十年田賦徵實實物之經過概況，略為敘述，此項工作責任宣大，至關緊要，在政府方面既有事屬創舉無所遵循之苦，在人民方面尤有輸將繁重不勝負擔之感，然覓糧納稅，為國民應盡之義務，輸財輸力，亦成今日軍民挽救國難之一致要求，田賦徵實，為抗戰建國期中中心工作，自應切實舉行，以求貫澈，其實施之成效得失，仍在下屆義務，是為當工作人員之訓練與考驗，人民之了解，均屬切要，願共勉之。

夫財賦，邦國之大本，生民之喉命，天下理亂輕重，皆由焉。是以前代屢選重臣主之，猶懼不集，往往覆敗，大計一失，則天下動搖。

（舊唐書楊炎傳）

中華民國史料叢編

專題討論

省事業的劃分與作風

王碩如

一、省事業的劃分

一・中央、省、縣事業劃分的原則

自改進全國財政收支系統，和整理全國田賦等案，經第五屆八中全會和第三次全國財政會議通過以後，省的性質和地位，即使其如甘乃光先生所謂將變成中央的遺傳所（註一），但這派出所的地位，據吾人的看法，仍將保持着與中央的各部會平等，且將與他們發生更密切的關係，決不會變爲中央各部會的下級機構，故省的本身，應當單獨有事做，有工作，這是無問題的，其所成問題的，是省做事的時候，努力工作的時候，應當有怎樣的限制？換句話說，就是那些事應當歸省辦，那些事不應當歸省辦，而應歸中央或歸各縣辦？這應有明確的劃分，然後始可使省不致於越俎，這應是中央省縣事業劃分的問題，是值得吾人首先注意的。而設計劃分中央省縣事業的時候，吾人以爲應當遵守下面的四大原則。

（一）確認劃分的原則　人民應當有錢，政府應當有錢，這是眾所公認的原則，是民主政治的眞諦。吾人以爲權能劃分的原理和方式，可以運用到中央省縣事業的劃分上去，（這裏的所謂權，完全是治權），而將事業的所有權和享受權，歸之於中央或縣，事業的執行機能或能力，和推動機能或能力，歸之於省。機關結成，吾人理想上的劃分原則，是在事業劃分以後，能夠使省具有強大的幹事能力和爲中央及縣服務的機能，而將省變成爲能的機器或有機體，中央及縣則具有控制事業和掌握事業的權力，而使中央或縣成爲事業的主人或主體。必須這樣，然後中央省縣所做的事業，始可各有分寸，各守本份。故設計劃分事業的時候，必要遵守這個原則，以使事業劃分的結果，確能做到中央及縣有權，省政澈底有能。

（二）事實需要的原則　事業的舉辦，事實上需要中央來辦理的，應即劃歸中央辦理，例如有事外交立法司法是；事實上需要各縣主辦理的，應即劃歸各縣辦理，例如救濟衛生等事，因各地方的需要情形不同，應歸各縣自己辦理是；事實上需要省辦理的，應即劃歸省辦理，例如比縣大與縣的消防救濟等來，既非各縣的能力所能舉辦，又非中央所注意自辦，應即劃歸省辦是。這完全是以事業的性質和事實上的需要性來定的，不拘泥於均權制度的字面，然後事業的劃分，始能適應客觀事實上的要求。故設計劃分事業的時候，應當遵守這個原則，以使事業劃分的結果，各能適應其需要的程度，而克盡其充分的與合理的發展。

（三）統籌支配的原則　這好像有點與事實需要的原則相反，因爲事實需要的原則，是以個別事業的特殊性和事實上的需要性來決定的，而統籌支配的原則，是以整個事業的完整和各部門事業的聯繫來決定的，故兩者好像是分工，後者好像是合作，但分工與合作，是促進一切進步

進化的動力，是含有扶掖作用而相得益彰的，所以統籌支配的原則，並不是與事實需要的原則相對立，而是促進事實需要的原則的，這個原則的內容，依照吾人的想法，應當包括下面的四點：

（1）事業的統籌支配：設計劃分中央省縣事業的時候，應將整個國家的和社會的事業來作通盤的籌劃與安排。例如經濟建設，中央應寫訂定經建方案方略和策動經建運動的點，各省應寫執行經建方案方略和策動經建運動的綫，各縣應寫努力實現經建方案方略和完成經建運動的面，這樣的點、綫、面三方配合，以構成整個的經建機體，然後國家的經建事業，始可上下一致，左右逢源，計日程功。故設計劃分中央省縣經建事業的時候，必須將點的權責和作用或業務劃歸中央，綫的權責和作用或業務劃歸各省，面的權責和作用或業務劃歸各縣，始可於事業劃分之中，克奏上下一貫左右一致之效，而不致將事業分割，戕賊無成。

（2）經費的統籌支配：設計劃分中央省縣事業的時候，應將各屬級的可能的經費或重點作通盤的計算和分配，換句話說，劃歸中央省縣的事業，務須與中央省縣的財力或財源有事業基礎相當，否則，亦應相差無幾而予以少數的補助或調劑。亟不宜將需費大而收效少的事業，劃歸各縣去辦。劃歸各縣所辦的事業，非萬不得已，不得請由中央補助。當既無獨立的財政權，好像沒有單獨舉辦事業的能力，但事業的舉辦，有時不一定完全靠財力或經費，何況省的預算併在國家整個預算中究竟佔有一單位，則省的單獨舉辦事業，未始不可能，不過設計劃歸省辦的事業，應適得其當而已。整個國家的財富，除縣自治財源外，均寫中央所有，好似劃歸中央的事業，應當要多些，但這並不能完全作如此看，因寫中央的事業作用在於「點」，不必同時去做「綫」，「面」的工作，否則，省縣就將失掉存在的意義了，故設計劃歸中央的事業，亦不宜過多。總之，設計劃分事業的時候，一方面應顧到中央省縣的財力或負担，以使各屬級的財力能與所劃歸的事業相稱相當，一方面應顧到各屬級的事業基礎，以使事業的劃分，容易在原有的事業基礎上發展，而另一方面應在相差無幾的範圍內，由中央酌予裁長補短，酌盈劑虛的調整和支配，然後始可事畢而不悖。

（3）人力的統籌支配：設計劃分事業的時候，應將各屬級的可能的人力如智力體力等的供應來作通盤的計算和分配，換句話說，劃歸中央省縣的事業，務須與中央省縣的人力供應相當相配合。中央的組成份子，大半是屬於智力的多，故站在人力的供應上言，劃歸中央的事業應當大部份是屬於智力方面的事業，各縣鄉村的組成份子大半是屬於體力的多，故站在人力的供應上言，劃歸各縣的事業應當大部份是屬於體力方面的事業，省為中央的派出所而居於中央與縣之間，故站在人力的供應上言，劃歸省辦的事業應當是劃歸中央與縣以後的剩餘部份，或具有聯絡性質的部份，必須這樣，然後事業的劃分始可與人力的供應相配合，而收人事相得之效。

（4）技術的統籌支配：設計劃分事業的時候，應將各方面的技術或方法的供應和改進來作通盤的思慮和打算，換句話說，歸劃中央省縣的事業，務使與中央省縣現成的或將來可有的技術方法相配合。利用現成的或將來可有的優良技術方法，舉辦或改進種事業，必易收事半功倍之效。故劃分中央省縣的事業，必須站在這樣的場合，然後始可使各屬級的事業，各能在其領域內容易迅長發展。

上面的四點，是構成整個統籌支配原則的要素，是劃分中央省縣事業的時候，所必須要遵守的。

（四）經濟有效的原則　此外尚有一個重要原則必須遵守的，就是經濟有效的原則。因為劃分事業的目的，一方面在於節省人力財力物力，一方面在於增進效率，故某種事業應否劃歸某屬級或某機關去辦，當以辦理那事劃歸該屬級或該機關辦理的時候，能否節省人力財力物力和增進效率為斷。如果能夠節省人力財力物力，又能夠增進效率，則此種事業當然以劃歸該屬級或該機關辦理為好；否則，即應劃歸比較可以節省人力財力物力或可以增加效率的其他屬級或機關去辦。必須這樣，然後劃分始合合理。故劃分中央省縣事業的時候，應當遵守這原則，

以使事業劃分以後，各能得着經濟有效的結果。

以上的四大原則，吾人以爲是劃分中央省縣事業的標準所必須要遵循的軌道。至在這四大原則之下，究竟那些事業應劃歸中央或省辦理，那些事業應劃歸各縣辦理，則應依照後面的標準了。

二、中央省縣事業劃分的標準

吾人以爲中央，省，縣事業，劃分的標準，可以分爲下面的三類。

（一）就事業的性質看，其劃分標準有二：

（1）有全國一致之性質者應劃歸中央，但中央爲辦事便利計得授權於省辦理，或委令省遵照中央旨意辦理。有因地制宜之性質者應劃歸各縣，但各縣爲辦事便利計得酌託省代爲辦理。例如前面所說的救濟衛生，因各地方的情形不同，有因地制宜的必要，自應劃歸各縣辦理，但各縣爲辦事便利計，得單獨或聯合酌託省代爲辦理。這個標準，完全是以事業的性質來定的。但所謂全國一致或因地制宜之性質者，常隨社會之進步，國策之變更，與個人之觀點而異，故國家事務，何者應歸中央辦理，何者應歸各縣辦理，何者應發動各縣負責辦理而由中央或省指揮之，何者應聽任各縣自由設置辦理而由中央或省監督之，要視事務之性質，與保全民的公共利益抑增進個人或一個地域的福利利益而定，又要視事務的性質究以歸中央辦理較爲經濟有效抑歸各縣辦理較爲經濟有效而定，故關於這個標準的運用，不宜過於呆板。

（2）有大規模的試驗性，示範性，及推廣性者，應劃歸中央，否則，劃歸各縣，但中央或縣爲辦事便利計，得委令或請託省辦理。例如中央的農業實驗所，衛生實驗處，國立大學或獨立學院及其他中央設置的各種試驗場所等，其舉辦目的，完全是爲整個國家民族社會謀福利或爲事術求發明，當然是以劃歸中央設置辦理爲宜，且其試驗或研究成功與否，多在不可知之數，更非富有人力財力的中央莫辦，但中央爲辦事便利計，得令省負責辦理，例如抗戰以前，有些省份所辦的縣政實驗區，及現在各省所辦的實驗場所等均是。至於具有大規模的示範性及推廣性的事業，更應由中央或省來辦，因爲示範之目的在於提倡，推廣之對象在於全國，故大規模的示範事業推廣事業，當然是劃歸中央或省辦理的好。但小規模的縣單位試驗事業，示範事業，則不應劃歸中央或省辦理，而應劃歸縣辦理。

（二）就事業的目的看，其劃分標準有五：

（1）有國防上之目的者應劃歸中央，否則劃歸各縣，但中央或縣爲辦事便利計，得委令或請託省縣辦理。例如國防工程，國防設備，軍事配備，及各種重工業，與有關國防的各種工廠事業，均是具有國防上之特殊目的，當然應劃歸中央辦理，但中央爲辦事便利計，得委令省經營辦理，例如現在各省所辦的國防工程，所經營的少數重工業及有關國防的工礦事業等，均是。其無國防上之目的的事務，均應劃歸各縣，例如各地爲便利剿匪所築的碉堡，爲預防空襲所辦的防空設備，及應地方實際需要所辦的各種輕工業等等，均無國防上之特殊目的，當然應劃歸各縣辦理，但各縣爲辦事便利計，得單獨或聯合請託省代爲辦理。

（2）有國家生存民族生命之目的者應劃歸中央，有社會生活之目的者應劃歸各省，有人民生計之目的者應劃歸各縣。例如抗戰建國的偉大事業，其目的完全在爭救國家之危亡，民族之生命，當然應劃歸中央辦理，事實上亦非中央莫辦，但改革社會風俗習慣及推進新生活運動和精神總動員業務，均是有關社會生活的事業，當然應由各省在中央指揮監督之下，分別負責辦理，而國民經濟建設運動及改良各地農村生活，增進各地人民衣食住行等，均是有關人民生計的事業，則應聽由各縣在整個國策與建設綱領之下，分別負責辦理。

（3）有國家財政上之目的者應劃歸中央，有自治財政上之目的者應劃歸各縣，但中央或縣爲辦事便利計，得委令或請託省辦理。例如整理田賦，舉辦土地陳報，徵繳各省貨物通過稅產銷稅及其他對物徵收之一切捐費而改辦戰時消費稅，接收整理各省公債，舉辦國際貿易，國營

企業，與製鹽專賣酒菸火柴等專賣事業，均是具有國家財政上之目的，當然應劃歸中央辦理；但中央已辦事便利計，得委令省辦理，例如各省省庫行政事務劃歸中央接管後，各省地方銀行得受中央委託代理國庫，其劃歸省辦理之一切收入劃歸中央接管後，得由中央委託省行政機構代為管理均是。（註二）至有自治財政上目的者，例如，地方公用事業或公益事業的舉辦，地價的增益，公地的生產，山林川澤的孳息，公款公產的整理，及以地方人力財力物力所經營的各種小規模生產事業，均是具有自治財政上之目的而應劃歸各縣辦理的；但各縣為辦事便利計，得單獨或聯合請託省代為辦理。

（4）有國家教育上之目的者應劃歸中央，有地方私育上之目的者劃歸各縣，但中央或縣為辦事便利計，得委令或請託省辦理。例如研究院，大學，專科學校或專修科，及全國劃一的統一教育目的的實驗與義務教育年限的規定等事，均是具有國家教育上之目的，當然應劃歸中央辦理；但中央為辦事便利，得委令省舉辦。例如現在各省所辦的專科學校及研究所等是。其具有地方教育上之目的者，例如各地所有的中學，師範，職校，及沿海之區的水產教育，平原之區的農事教育，山谷之區的林業教育，交通繁盛之區的工商教育，均是具有地方教育上之特殊目的，當然應劃歸各縣辦理；但各縣為辦事便利計，得單獨或聯合舉記省辦理。

（5）有國家建設上之目的者應劃歸中央，有地方建設上之目的者應劃歸各縣，但中央或縣為辦事便利計，得委令或請託省辦理。例如各種大規模的工鑛事業，大規模的農田水利事業，大規模的鐵道公路，航運，郵電等事業，均是具有國家建設上之目的，當然應劃歸中央辦理。至各地所有的小型工鑛事業，縣單位的農田水利及牧事業，及縣道之修築等，均是地方經濟事業，則應劃歸各縣辦理。但中央或縣為辦事便利計，仍得委令或請託省辦理，前面已有實例，恕不贅舉。

（三）就事業的範圍看，其劃分標準有三：

（1）事屬必要而為地方能力所不能舉辦者，應劃歸中央辦理，否則，可委由各縣辦理。例如前面所說的大規模的鐵道公路等事業及大規模的水利工程，地方上雖感有興辦必要，但為地方上人力財力所不能勝任，自應劃歸中央辦理，始足舉辦。否則，地方人力財力如果能夠勝任，則應由各縣在中央或省指導監督之下，分別負責辦理，亦未嘗不可。

（2）事屬必要而為地方人士所不願舉辦者，應劃歸中央辦理，否則，可委由各縣辦理。例如前面所說的大規模的消極救濟事業，具有消費而無生產，只有損耗而無盈利，純在社會救濟的立場言，事雖確有舉辦的必要，但非地方人士不願意舉辦，則即不得不劃歸中央辦理。如果地方人士願意舉辦，即委由各縣或私人自辦，更佳。

（3）事屬必要而為地方所未曾舉辦，且料將來永不舉辦者，應劃歸中央辦理，否則，可委由各縣辦理。例如某地所蘊藏的特種礦產，對國家建設上及地方建設上確具有開採之必要，但向為地方貧乏人士所忽視而未曾設法開採，且料將來亦不致設法開採；在此情形之下，自應劃歸中央開採，否則，如料地方將設法開採，則暫促該縣設法開採亦可。

以上的三類標準，雖都不是絕對的，但可說是比較合理的。吾人根據這些標準來劃分，即可得知中央省縣事業的領域或範圍是這樣的：

中央應辦事業的領域或範圍	縣應辦事業的領域或範圍	省應辦事業的領域或範圍
有全國一致之性質者	有地方特殊性質者	受中央或縣委託辦理全國或地方一致而地域廣狹不等之事務
有大規模的試驗性及推廣性者	有小規模的試驗性及推廣性者	受中央或縣委託辦理各種試驗性示範性及推廣性之事業
有國防上之目的者	無國防上之目的而有縣治安之目的者	受中央或縣委託辦理國防或縣治安之事務並得自辦有關省防的事務
有國家生存民族生命之目的者	有人民生計之目的者	有社會生活之目的者

有國家財政上之目的者	有自治財政上之目的者	受中央或縣委託辦理國家財政或自治財政之事務	
有國家教育上之目的者	有地方教育上之目的者	受中央或縣委託辦理國家教育或地方教育之事務	
有國家建設上之目的者	有地方建設上之目的者	受中央或縣委託辦理國家建設或地方建設之事務	
事屬必要而爲地方能力所不能舉辦者	事屬必要而爲地方能力所能舉辦者	受中央或縣委託辦理地方能力不能舉辦之事務	
事屬必要而爲地方人士所不願舉辦者	事屬必要而爲地方人士所願意舉辦者	受中央或縣委託辦理地方所不願舉辦之事務	
事屬必要而爲地方所未曾舉辦且將永不舉辦者	事屬必要，地方雖暫未舉辦，但將來辦理者	受中央或縣委託辦理地方所未舉辦之事務	

茲於上面的觀察，吾人得知將來省辦的事業，大部份是受中央或縣委託代辦的多，尤其受中央委令辦理的必更多，小部份才是自辦的事業，如省縣的教育建設治療衛生救濟保育及警衛等。這些代辦和自辦的事業，究竟應當怎樣呢？這是屬於技術和作風的問題，本來多半是因時因地而不同的，但關於作風的方面，吾人覺得各省有些地方是大同小異而應設法改良的。

二、省事業的作風

近幾年來，各省事業的作風，雖因時因地，很不一致，然而後面的數點，却是大體相同而應設法改良的。

一、當作風應當改良的

（一）敷衍式的作風應改爲不倒翁的作風　現在各省事業的發展，雖因固然很多，但各省省政當局之勇於負責做事的作風，實爲重要原因之一。各省當局，因爲有這個勇敢負責的作風，故能使省的事業日趨擴大開展，倘使中央及縣的事業反而日趨縮小，以形成整個國家事業的發展變爲敷衍式的畸形發展。故這個勇敢負責的作風，實於不知不覺中變爲敷衍式的事業作風。這個敷衍式的事業作風，有好處，亦有壞處。好處在於勇敢負責做事，能夠做出許多偉大的事業來。壞處在於事業重心只放在省的身上，沒有放在縣的身上，更沒有放在廣大的農村身上，致使事業無法生根。其所做的事業，有點犯上欺下，容易使省阻礙國家的統一和縣自治的完成，故這個作風應當設法改良，始可恰到好處。各省在整個國策領導之下，應當多多負責做事，這當然無問題，但吾人所希望者，是各省做事的時候，應守着自己的範圍和領域，不可假越過分，減其應辦事業的重心，或在自治單位的各縣上去，使中央省縣事業能夠得着平衡的發展，而將各縣政的事業重心均能鉤集中在縣，然後事業才可生根。故吾人的主張，是省辦事業的時候，應把事業的重心放在縣上去，正好像不倒翁一樣，應將其重心放在下面。必須這樣，然後不倒翁才不致於傾倒，省事業才不致於崩潰。吾人主張省事業的這個作法，名曰不倒翁的作風。故吾人主張敷衍式的作風，應改爲不倒翁的作風，以使省事業生根。

（二）衛重於敷，敷重於養的作風，應改爲養重於衛，而敷衍並重的作風　吾人知道曾經說過，現在各種事業的發展趨勢，除少數省份外，是衛重於敷，而敷重於養的。這個趨勢的形成，是由於各省辦事的時候具有這個作風而來的。種瓜得瓜，種豆得豆，覩其瓜豆，知其所種，這是理所當然，毫所必致的。省辦事業的時候，因爲具有這個衛重於敷敷重於養的作風，故在軍事時期，會取獲了不少的好處。例如北伐時期，各種省防軍的反正和地方武力之與革命軍配合作戰；剿匪時期，各省保安團隊的努力奮鬥犧牲；抗戰時期，各省地方團警之配合國軍作戰與敵後游擊隊的配合活動，均是。但在承平時期，容易使省假藉強大的地方武力，以爲制壓雄之資而與中央對抗；且使官費養衛的事業，不能得到平衡的發展；故此作風之應設法改良，是確有必要的。改良之計，唯在反其道而行之，即在使衛重於敷敷重於養的作風，改爲養重衛而敷衍並重的作風。因爲依照吾人的看法，管與衛僅是手段，養與養才是

中心工作，倘若忽視中心工作而偏重手續，這非特於理論上講不通，而且事實上維持地方治安的基本方案，仍應求之於黨，而不應求之於衙，然後可以是衣是食而社會自安，故單就地方治安而言，亦不宜專注重衙而忽視黨，若就建國大業言，則必須要黨重於衙，庶可達成建國目的。因此，吾人主張創辦的事業費，以強大黨的事業費，而在整個新的事業費中，劃出一部份移作黨用，以促成黨重於衙，至於建國者，一為文化建設，一為經濟建設，這是推動建國大業的兩輪兩翼，缺一是不能行不能飛的，稍微偏重，雖然勉強能行能飛，但究竟是殘廢而不健全的，不自然的，故發育應當並重，這也是吾人的主張，吾人的希望，希望將來省事業的作風，能有這樣的轉變。

（3）補助不分的作風應改為補助劃分的作風　過去及現在各省對於省事業的舉辦，多只考慮到這種事業有不有舉辦的必要和可能，而少考慮到這種事業的所有權和享受權究竟應歸中央抑省或縣，故有許多中央的事業或縣的事業，常被省拿去辦了，有許多事業的權益應歸中央或縣享受的，常被省拿去了享受，這種補助不分的作法，可以名之曰補助不分的作風。省在這個作風之下，常能代替中央和縣做了不少的事件，這本來是好的；但其壞處，常常養亂國家的事業系統而使中央對省不放心，各縣對省不痛快，故這種補助不分的作風，應即設法予以改變。吾人的看法，以為省在舉辦事的時候，無論這件事是否屬於中央省或縣，或是否為中央省或縣，均應明瞭自己的身份和地位，是一個汽車夫，是一個建築工程師，甚至是一個玩猴子戲的猴子，決不要看待自己是汽車的主人或坐客，是建築物的房東或房客，是玩猴子戲的老板或觀眾。必須這樣，然後省事業的權能，始能盡分，省做事情的時候，始能向着萬能的途程上跑，而不至望着爭權奪利或與中央分利與民爭利的途程上跑。吾人希望省能夠成萬能機器以供應中央或縣的各種需要，正如希望萬能的猴子能夠為各等各色的觀眾玩出五花百門的各種猴戲一樣。決不希望省變成各種權益的總攬，以侵害中央或縣的權益。故吾人希望省做事的時候，能夠有守補助劃分的原則，而將補助不分的作風，變為補助劃分的作風。

以上的三點，是各省事業舊有作風中之應當設法改良的。至新的作風之應當設法提倡者，據吾人的看法，以為至少應有下面的幾點：

（二）事業示範的作風　前面吾人曾經說過，有大規模的示範性和推廣性的事業，應由中央主持辦理，但中央為辦事便利計，得委令省辦理，因為示範的事業，最好是以省為單位，比較容易見效，容易推廣，故省辦事業的時候，應當多多注重于事業的示範，而不應當注重於各事的包辦。事業示範的意思，是由省在整個國策和本省施政方針行政計劃配合之下，選擇某種或某數種容易推廣于全省及於大眾而又能易舉，經費有效的事業，予以典型式的舉辦，藉這事業的舉辦結果，以作事實上之有力宣傳，而督促省以下的條件相同環境類似的其他縣舉辦，用以達成輔導和輔導擴展的作用。這是作之者作之師的事實領導辦法，是最好的有效辦法，即是吾人所希望的省事業的第一個新的作風。例如今日浙江省建設事業的祕訣，即是具有這樣的作風的。

（三）技術供應的作風　前面吾人曾經說過，省在補助劃分的原則下，應當變成萬能的機器，以供應中央和縣的需要。中央對省的需要怎樣，吾人這裏，姑置勿論。單就縣的需要言，目前各縣舉辦事業時，除經費外，所最迫切需要的，莫過於優良技術方法的採用和優秀技術人才的登庸。這兩項迫切的需要，縣的本身不易解決，是要由省來解決的。省為提供這兩項需要計，必須將所辦建設事業，打成一片，更須將所辦建設事業恰能夠適應各縣的這兩個要求，始可使省的本身變成各縣所需的技術方法和技術人才的供應部，而真正成為萬能的機器。吾人主張省在做事的時候，必須朝着這方面走，即技術的供應方面走。一方面省的本身應多多注重於技術方法的實驗和改良，技術人才的訓練和培養，以便大量的和有計劃的供應各縣的需要；一方面省應領導或指導各縣自動請求技術方法的改良和技術人才的認識，以補助省方供應的不夠。

省事業的向這方面走，卽是省事業的新趨勢，新作風。故吾人主張技術的供應是省事業的第二個新的作風。

（三）政教合作的作風　總裁曾經說過：『我們現在無論舉辦何事，每感人力不敷，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，必須使所在地的大中小學校教職員與行政機關人員打成一片，不僅可就地取才，協助政治的推動，卽於改革社會，振作人心，確立風氣，亦必以政教合爲樞紐』，這是何等鄭重的訓示！接着總裁又說：『現代政治日趨於專門化與技術化，儘憑常識，決不夠應付，必須利用專家以爲助，各省雖因經費關係，不能聘用多數專門技術人才，但各地的大學教授等，必多富有研究的專家，……各省政府關於行政事項，卽可利用此等教授之專門知識，請其研究規劃，一方面政府可取專家相助之效，同時，大學教授亦可以實際問題與其平日所學相印驗』（註三），這是政教合作的互惠，是總裁所昭示的政教合作的眞義！至於政教合作的方式，則如熊天翼先生所謂：理論上，大學要成爲一般政治人員之理論研究所，一般政治工作人員，則應成爲大學之理論驗證者，及題材供給者；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；人員上大學要能成爲一般政治機關之人才襲造廠，而大學養成之人才，各級機關應負責任用（註四）。這個政教合作的方式，是吾人所希望的省事業的第三個新的作風。例如今日的江西省政府與國立中正大學攜手合作其關於政教合作的實驗，卽是省事業中之具有這個新作風的。

以上的三個作風，是吾人所希望的新作風，是現在及將來省辦事業的時候，所應具備而不可少的作風。

假定中央省縣的事業範圍和領域，能夠依照吾人前面所說的原則和標準來劃分；又假定省事業的作法，能夠依照吾人前面所說的意思，改良着的作風，實行新的作風；那末，將來新省制下的省事業，大概會變成事務方面的非常發展，而不會變成事權方面的非份發展吧！假定這個演繹是不錯的話，吾人可以參考這篇文字的結論。

附註

（註一）舜江西民國日報卅年八月十七日載甘乃光先生著：省地位最近的演變。

（註二）詳第三次全國財政會議議決案。

（註三）詳地方建設創刊號馬博庵先生著：大學教育與地方建設第五頁。

（註四）詳地方建設創刊號熊天翼先生著：中正大學之創立及今後之希望第五頁。

卅一年三月於江西泰和國立中正大學

省制問題之研究

王爵佐

一、緒論

中央近年來對於地方政治之調整，可謂煞費經營，竭力以赴，以期抗戰建國，能齊頭并進。自縣各級組織調整實施行後，關於縣以下各級機構，已正在積極改進中，惟關於省之一級，因國家多故，事實所牽，所謂「利不百不變法」，則尚未確定具體的改革方案，換言之，即我們尚有詳加研究之必要。但歷來各方對於省制之改革，意見紛歧，議論雜出，雖有使人莫衷一是之慨，遠者姑置不論，自國民政府成立以來，關於調整或改革省制的方案，已屢見不鮮。茲將其比較重要者，列舉於下：（一）民國二十年十二月中國國民黨第三屆四中全會，關於縮小省區的決議，內容是以縮小省區，爲其主要目的；（二）二十二年二月四屆三中全會，石委員瑛等提出改設省長制的提案，內容是以取銷委員制，採用省長制爲其主要目標；（三）同屆全會，委員長等所提修改地方行政機關組織案，內容是以明權限，專責任，運用靈活，增加效能，爲其主要方針；（四）二十二年內政部根據上述（一）（二）兩案，所提出的具體改革方案，以集中組織，限制省權，改設省長，并將民政廳改爲政務廳，擴大其職權，爲其主要綱的；（五）二十三年委員長行營，在剿匪區內所推行之省政府合署辦公制，以集中組織，統一事權，提高效率，節省經費，爲其根本精神，這個制度已由中央訂頒規程，普遍施行於各省；（六）二十七年內政部所提調整地方行政機構方案，以集中組織，統一政令，爲其主要目標；（七）二十七年國民參政會第一次會議，關於改善各級行政機構案，所決定的具體意見，對於省政府之組織，以維持現狀爲原則；（八）二十八年五屆六中全會，二十九年五屆七中全會，以及三十年五屆八中全會，均有關於此類的提案，其內容都不外是健全組織，統一事權，增進效能，與縮小省區等。

以上所舉，不過就一般資料擇其要者，略加說明而已。但我們因此，已可概見各方對於省制主張的異趣了。現在欲將省制問題，得一適當解決，自非根據實際政治經驗的歷史啟訓，與目前情況的客觀事實，以及今後政治、軍事、經濟、文化各方面發展的迫切要求，重加檢討不可。茲不揣謭陋，分爲省之體制，省之區域，及省之組織，略抒所見於後：

二、省體制問題

我們檢討省體制問題，總不外下列兩點：（一）省與中央及縣之關係，（二）省與中央及縣關於事權之劃分，而其問題重心之所在，則又爲應主張縮小省的權限，以便實施分縣自治乎，抑應主張省爲高級自治團體，以與中央實行分權乎？茲舉此基點，以商榷省體制究應如何確定。

1.就年來中央與地方政治制度之演張，以說明今後省體制應有之趨向。自新縣制實行以後，省之地位與機能，已發生大的變動，因縣爲級組織綱要規定，以縣爲自治單位，所有地方事務均重心，已在縣而不在省，於是政府之職權，偏在一方面監督縣實行自治，另一方面指揮縣執行中央委派事務，其事權已遠不及前此之扁大與充實矣。又三十年二月五屆八中全會通過了「改進財政收支系統案」，及田賦暫歸中央接管案」，接續第三次全國財政會議更將以上兩大提案的內容，詳加規定。其要點如下：（一）將全國財政劃分爲國家財政，與自治財政兩大系統

與省財政債矣於中央財政之內，省省一般的預算，不復存在，省的收入，列爲中央的收入，中央所編各省部份預算，祇列支出部門，中央主管機關，并據此項決議，制定「改訂財政收支系統實施綱要」，已由國民政府公佈施行。（二）縣自治財政系統之收支預算，分別由縣編造，省政府僅作初步之審核，祇呈送中央作最後之核定。（三）中央管理全國各項租稅，於地方設置統一之經徵機關，於中央則設統一之管理機關，所有以前各種省稅機關，一律裁併。（四）全國田賦的征收整理事務，由中央統籌管理，省省田賦的稽征事務，亦由中央設置省田賦處，監督辦理。由於以上的各項決定，對於省的地位與性質，更發生了莫大的變動

我們基於以上的兩大變動，便可以看出省的確空虛，省政府已無形的變成了中央的派出所，而非自成一級，有如今日縣政府下所屬之區署一樣了已甚昌明。

三、根據建國大綱及憲法草案，以說明省制之一般原則。建國大綱第十六條規定：「……省長爲本省自治之監督，至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。」第十八條規定：「縣爲自治單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。」此種規定，單就表面看來，似乎關於省的地位與性質，究竟如何，仍未有十分具體的解答，但對於一原理的原意，細加尋繹，不難得到以下的答案：（一）省爲行政區而非自治團體，不得享有自治權；（二）省爲中央之分枝機關，以司聯絡傳遞之責，而非另成一級之獨立機關，以謀實本身事業，或指揮縣執行其所委辦事務。又憲法草案地方制度章第九十八條規定：「省設省政府，執行中央法令……」此亦明白解定省的性質與作用，均係代表中央政府，省政府爲中央政府在地方行政區域內之行政機關，實非代表地方自治之自治團體。我們將來厘定新省制，自然不能違背以上各項基本原則。不過論者亦曾發生異議，認爲省不能完全爲行政區域，必須同時兼爲自治團體，理由是：（一）以爲中國幅員廣袤，以中央統治一手九百餘縣，欲洞知地方的利弊，領地方的民意，而有所興革，恐事實上不能做到；（二）以爲有若干重大建設，既非一縣一市之力所能辦，而其事又無關於全國之利害者，如以省爲單純的行政區域，則此種事業，勢必無興辦之一日。（以上見金鳴鏖先生著五權憲法論集省制論衡篇）這種說法，從表面看來，似亦不無相當的理由，其實，關於第（一）點，須知省既係代表中央政府，即是中央的耳目，關於地方的利弊，與乎民意要求各種興革的事業，如中央權限範圍，則省政府儘可協助，負促進考察，及聯絡傳達之責，以收分治合作之效，中央之所以設置分枝機關，其功用亦在乎此。關於第（二）點，如有縣地方性質之重大建設，而爲一縣一市之資力所不能舉辦與興辦者，則建國大綱第十二條，已明白規定，當由中央政府爲之協助，且在某種特殊情形之下，非以省爲單位來舉辦不可時，中央更可予省以特權，以代表中央主持其事，我們更應明瞭，并不是省非自治團體，就是完全不能做事的機關，不過事權要先經中央賦予，而執行任務時，是代表中央的意思而已。

3、根據實際政治經驗，以檢討省體制應有之改進。我國省制之起源，乃始於元朝的「行省」，因爲從前中央政府有所謂「中書省」「門下省」等官制，而行省的意思，是指中央設官分治而言，與「行在」「行營」等意義，實相類似，故當初之所謂行政制度，並有奉行中央政令而無自治權，亦非自治團體。惟行之既久，形勢強移，封疆大吏，挾持自重，中央大權，逐漸墮落，於是省之一級，遂成爲半封建的割據狀態。自清末揭倡地方自治以來，行省制度更改實現，因軍閥割據自雄，省自爲政，中央政令不出都門者，凡十餘年。自治既成泡影，集權遂屬行於是行省制度，一變而爲完全之軍閥封建制度，鑄成相尋，罹禍甚烈。至北伐完成以後，此種局面，始告消滅。我們今日厘定省制，自應高瞻遠矚，考慮周詳，根據過去十餘年之實際教訓，可知欲救國基於鞏石之統治於正軌，必須中央要有絕對的統一權，以保持國家永久的統一性，不能有中央之名，而無中權之實。但欲達到此目的，則務須消滅一切足以使地方成爲獨立狀態，形成割據局面的條件。易言之，就是不能容地方權力，有過分的發展，以宣昭北伐以前的覆轍。不過要附帶說明

，我們所要劃制的省權，是指足以使各省形成尾大不掉的財政權，自決權，以及地方武力等是也，至於省代表中央推行政令，與監督各縣實施自治，則應遵照建國大綱第十七條之規定，中央與省採均權制度。

綜合上面所述，對於省之劃制，可得結論如下：

（一）省與中央及縣之關係，應確定省爲中央直接管轄之地方區域，親同中央之行政支部，以代表中央推行政令，對於分縣自治，負監督之責任。

（二）省與中央及縣關於事權之劃分，應確定中央爲統治上之集權，省爲行政上之分權，凡事務有全國一致之性質而便於中央直接管理者，劃歸中央，有因地制宜之性質而便於分枝機關管理者，則歸於省。應確定地方自治權，完全屬諸縣，省不得有所侵越。

三、省區域問題

歷來各方談心省區問題者，對於我國原有省之區劃，認爲未盡合理，實有重新改劃之必要，則見解完全相同，并無異議，惟將來改劃省區，是否應該縮小，則持論各別，不能一致，不過兩相比較，以主張縮小者多，反對縮小者少。尤以靈國先進，多數主張縮小省區，例如衡述廿年十二月三屆四中全會，伍朝樞等即有縮小省區的提案，二十年五月國民會議，亦有不少同樣的提案，二十八年五屆六中全會，二十九年七中全會，以及三十年八中全會，均有關於此類的提案，不過或因環境的變遷，當時提案的理由，後來已不復存在，或因事實牽制，中央不能不特別顧慮，以致始終未能見諸實行而已。但同時亦有不少在野人士表示反對，而反對者的理由可概括爲下列數種：（一）以史地派的見解反對縮小省區，認爲省區之劃分，應以自然區域及歷史背景，爲其根據，主張省區不可過小，每省應爲一自然區域，倘割裂疆土，任意縮小，使行政區與自然區完全分離，必遭行政上無窮的障害，并力言西漢增郡，東晉增州，南宋增路，太宗失策，而禍貽九州，秦置三十六郡，及唐分十道，爲最合理，至今猶可取法。（見東北大學志林第一期楊寶成著中國行政區與自然區之關係）（二）以經濟學的眼光，反對縮小省區，以爲省的區域縮小，而省的單位增多，則經費亦必隨之增多，勢必影響國家財政，使中央與地方均無力担負。（三）以便利中央執行政令的見解，反對縮小省區，以爲省區不能過多，多則頭緒紛紜，中央不易指揮，將有積長莫及之感。但筆者認爲省區之應否縮小，當就目前地方行政區劃之利弊，與將來政治、經濟、文化之發展，事實上是否需要縮小，以爲論斷，單就上述各項理由，并不能作爲反對縮小省區的根據，且所舉各種困難，均不難設法補救。如關於第一說之疑難，解答如下：我們對於省區之劃分，除依照原議應根據自然地理環境外，尤應根據經濟、文化、交通等之人爲條件，不能完全拘於自然區域。日人定陸天，應以人爲力量克服自然，不能完全受自然環境的支配。至於高原、平原、盆地、以及山脈河流所形成之特殊形勢，而人力無法改造時，便可就一個自然區域，劃分爲數省，不必與其他自然區互相割裂析置，則仍與自然條件，不相違背。關於第二說之疑難，解答如下：將來省區縮小以後，省政府之組織，亦可隨之縮小，自可節省不少經費，又現有之專員公署，亦可一律裁撤，又可增加大批經費，以此兩項節餘款項稽作將來新增之省行政經費，想相差有限，於國家財政，不致發生多大影響，無庸過慮。再關於第三說之疑難，解答如下：省區縮小，中央所指揮之元位雖較前增多，但執行政令之方式，與所指揮之事項，并無不同，似亦不致增加若干困難。且指揮各省之難易問題，乃在平省權之是否屬大，與能否接受指揮，以爲轉移，而與廣結，當不在乎省區數量之多寡。

茲再將省區應予縮小的理由，略舉數端於下：

1，欲增進省行政效率，應縮小省區。省爲傳遞駕統之分枝機關，職務單純，中央執行指揮較易，故單位不妨稍多；縣爲實際施行之自治團體，頭緒紛繁，省執行監督較難，故單位不可不少，倘縣縣數過多，勢必不能不顧此失彼，考核既難周到，監督亦必欠嚴密，如就行政令而言，則過去中央一紙命令到省，省照例轉縣，縣又照例轉區或鄉鎮，

至於已否裁撤，及有無成績，便再不能問之種種流弊，仍無法免除。再就監督自治而言，則各縣辦理之成績如何，及違有錯誤應如何糾正，或工作懈弛，應如何督促，亦必因額數額之不能切實執行。以此情形，欲提高行政效率，實無異緣入說夢，因此省區非縮小不可，每省至多以縮三十縣至四十縣爲原則。

2.欲防止省權過分發展，應縮小省區。國家要絕對保持統一，則不能讓省權過分發展，已如前述。但與創省權的有效辦法，除削去其足以形成獨立財政權之財政權，及勸導自治之兵權而外，削縮小省區，以削弱其憑藉力量，要亦不失爲一種防微杜漸的方法，應與前者相行不悖。在國民黨三屆中全會關於縮小省區之提案中，對於縮小省區，業以擬劃省權之各種理由，已言之甚詳，陳議頗多，此處可無庸冗贅。

3.欲使行政區域合理化，應縮小省區。地方行政區域應以大小適當，及聯繫內之民情風俗，不十分懸殊，爲其合理條件。我們現有省區面積之大，實爲世界各國所無，統觀全世界除採取聯邦制之國家，由於歷史的特殊關係，各邦等於一國之性質外，其他如英國之州，最大者不過二千六百多方英里，法國之州，最大者不過四千一百多方英里，普國最大之都，亦不過五千一百數十方英里。反觀我國之省，最大者爲十四萬四千方英里，最小者亦有五千三百方英里，其違背合理條件，已屬顯然。又因省區輻員過大，往往一省之內，民情習慣不同，生活異趣，如同奉魯，例如江蘇的江北與江南；亦有兩省或數省鄰比的各縣，其風俗習慣完全相同，例如江浙兩省瀕太湖的各縣，唯有縮小省區，重新改劃，根據以上的實際情形，妥爲配合，始能不違背合理的條件。

關於省區之強制特縮小，既如上述，將來實行改劃時，尤應注意下面兩個條件，務能兼籌並顧，相輔而行。（一）天然條件，包括山脈、河流、地質、物產、氣候、位置等。（二）人爲條件，包括經濟、文化、交通、種族、人口、語言、風俗、習慣等。至於如何求其配合適當，因應地宜，則爲一種專門的技術問題，非本文所能盡述。

（一）省區應該重新改劃，以求合理。

（二）省區應該縮小，但單位亦不可十分過多，全國至多劃分爲二十省至七十省。

（三）劃分省區時，應該注意配合自然與人爲的兩個條件。

四、省組織問題

關於省組織原則之確定，應該上遵省憲制及省區域之一般原則而確定，又可分爲省政府組織問題，中央與省之中間組織問題，省與縣之中間組織問題。

1.省政府組織問題　蔡到改革省政府組織之基本條件，當不外健全機構，統一事權，節省經費，與提高行政效能等。茲爲檢討便利起見，又分爲下列各項以說明之。

甲、依據省長制。行政貴統一與靈活，宜採單一制，此爲現代政治上之通例，反之，委員制之不適於行政機關，已爲政治學者所公認。茲就委員制過去事實上所表現之弱點，略舉二三：一爲意見紛岐，精神散漫，因爲省府各委員，同爲中央任命，地位相等，而責任則各有不同，有負實際責任者，如兼任廳長之委員是，有不負實際責任者，如僅出席會議之委員是，因此對於各項提案之見解，彼此不免發生歧異，而其結果，以致議而不決，決而不行，徒增加行政上之困難。二爲事權不能統一，力量不能集中，因爲各國長均身兼委員，與主席地位無甚差別，對於各種事件，皆有出席會議表決之權，因此主席不能不有所顧忌，無法以盡其指揮監督之責，而其結果，不免因循敷衍，上下相蒙，其影響行政效率，莫此爲甚！基於以上的分析，足見委員制，實弊多利少。況過去各省之所以採取此種制度，一在鑒於省權之過重，一在以省憲代議機關，事屬權宜，原非定制。今後省既成了中央的支部，同時各省又有省參議會之設置，前兩項原因，當不復存在，自應取消委員制，以收集省長制，期收省組織統一之效。

乙、改議設司，并實行分層負責。行政院現實上下一貫，左右相連

，運用之間得如手之使臂，密切聯繫，分工合作，然後始足以談行政效率，此乃政治上不易的原則。過去省政府各廳處局辦事而立，各自為政，不相為謀，對之一應施政計劃，以各廳主管事業的範圍，雖能統籌全局，其流弊所及，乃互相牽制，掣肘，致令不能統一，各縣無所適從，使事業陷於停滯。且省政府實行合署辦公以後，此種現象，雖然減少，但因各廳處對於所主管的事務，仍多自定辦法，主席及委員長，不過照例轉行而已，今後應將省機構重新調整，實行改廳設司，同隸於省府辦公廳之下，并將事權切實劃分，徹底實行分層負責制，層層簡劃，以期徹到責任分明，機能一致。

丙、設置視導室，并改保安處為警衛處。省為分縣自治之監督機關，應認眞考核，切實指導，以克盡其監督之責任起見，必須加强其督導機構，將原有各廳處之視察組，設置視導室，直隸於省政府，與各司處立於平行地位。將來省區縮小，省以下之專員公署應即裁撤，（理由當特後述），尤應增設此種視導機構，以視導員代行省委兼專員的職務之必要。又將來地方武力，實在維持社會治安，關於國防大計，應全由中央統籌支配，所有各省保安隊兵，須一律改為武裝警察，故應將保安處改為警衛處，以期名實相符。

丁、緊縮員額編制，將來省區縮小以後，每省所轄區域，不過三十縣至四十縣，事務較為簡單，則省政府之組織，自不必如目前之龐大，對於員額應減少，以能適應實際需要為原則，薪資待遇經費。

戊、改良人事制度，凡百制度，人事第一，倘人事組織不健全，必有「徒善不足以為政，徒法不足以自行」之所感，所以省人事制度之應力謀改進，實為當今的急務。過去省政府各廳處關於人事之設計與管理，不免自為風氣，而未能實現統一，以致發生紛歧脫節等弊。今後從原則方面說，省既為中央的分支關，不自擅放一級，則省人事制度，在原則上，自不能於中央法令規定之外，另自成一系統。除於各該人員之甄選任用，考核獎懲，與差調撥即等事，應絕對依照法規辦理外，並須設立下列各設構：（一）人事設計的專業機構，由省政府人事主管人員及訓練、教育、銓選、典計各機關代表組織之，（二）人事技術的聯繫機構，由省政府各單位主管人事的負責人組織之，以便互相切磋商討改進技術的問題，俾能聯貫一致，不致紛歧。（三）人事執行機構，應獨立設置，將來在省政府秘書處設三人事管理科或人事室，一切人事行政皆集中辦理，此項人事機構，自應與其他各單位明白劃分職權，並取得密切聯繫。

己、設併一切研技機關。省政府要能統一事權，集中力量，以發揮其行政效能，固應將本身機構切實加以改造，但同時對於省政府以外的一切研技機關，亦應一律設併，以維持省政府之正規的，固定的最高行政部門之鞏固性，如現在的省防空部、省糧局、省鄂運處、省新運會、省動委會，及國民經濟建設委員會分會等，均應按其主管業務的性質，歸併於政府各主管司處室，以免與省府事權發生重複抵觸，及政出多門之弊。

根據上面的各項原則，擬定省政府組織改革方案如左：

省政府組織改革方案

（一）省政府為中央之分支機關。

（二）凡事業有全國一致之性質者，劃歸中央，中央不論直接辦理者，委託省政府執行之。

（三）凡事業有全省一致之性質者，由省辦理之，有因地制宜之性質，及屬於自治範圍者歸縣，由省政府受中央之指揮，監督執行之。

（四）各省得依照其面積，人口，經濟，文化，交通等狀況，分為甲乙丙三等。

（五）省政府採首長制，設省長一人，在未實行民選以前，由國民政府任命之。

（六）省政府應有各廳處設置之，另設民政，財政，教育，建設四司，秘書，警衛兩處及一視導室。各司處得分科辦事，設置處得分設會計室兩室。

（七）省政府之下設總辦公廳，由秘書長承省長之命，執行幕僚長職權，綜理行政事務。

（八）省政府設秘書長一人簡任，各司設司長一人，秘書處設主任秘書一人，警衛處設處長一人，以上均簡任，視導室設主任一人由民政司長兼任，各科設科長一人，各室設主任一人，均薦任。省政府設秘書、按正、視導員、督導、編審若干人，科員、事務員、會計員若干人，均委任。其員額、官等、官俸、及編制，視省之等級訂定之。

（九）省政府設置處處長人事管理處，以統一人事行政，其辦法另定之。

（十）省政府辦公廳應根據分層負責制，制訂詳細之辦事細則，呈准行政院核備施行。

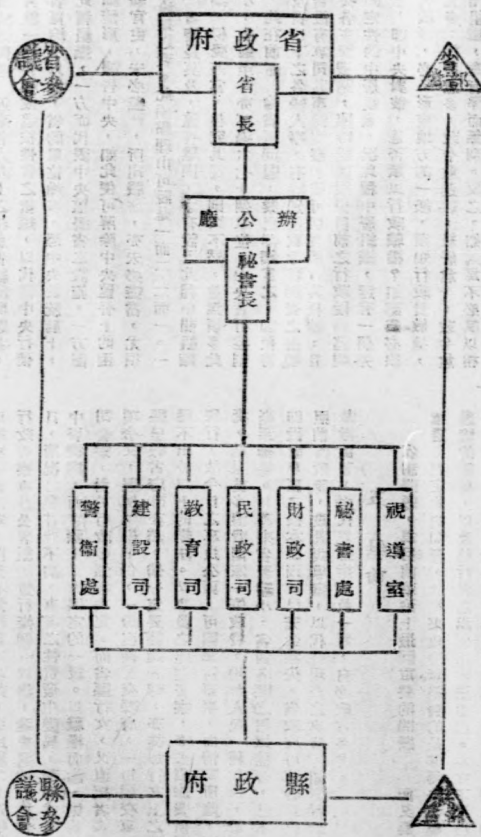
（十一）省政府舉行省政會議，以省長爲主席，秘書長，各司處長，及主任秘書爲法定出席人。

（十二）現在保安處應改爲警衛處，其組織另訂之。

（十三）項在一切與省政府平行之新枝機關，應一律裁撤，一切直屬省政府之機關，除本方案規定之各司處室，及呈經中央特許者外，應一律裁併，改隸各主管司處。

附省政府組織關係圖

省政府組織關係圖



2. 中央與省之中間組織問題　近來各方人士之注意省組織問題者，多有主張於省之上，再設一種督察或監督性質之組織，以代替中央行使職權。其理由，以爲省區縮小以後，省的單位增多，恐中央於統屬上，不無困難，必須要有此種組織，一方面代表中央監督省之設施，一方面反可將各省行政的詳細情形，報告中央，如此便可解除中央監督上的困難。又以爲省以下各縣官吏，未必盡賢，所司職務，亦未必盡當，尤須要有此種組織，以考查檢舉之責。此兩點理由可說是一面二二面一。一言以蔽之曰，恐中央與省都鞭長莫及，監督難周，爭有設置此種中間組織的必要。從形式上觀察，似覺甚當，但究其實，則又不然，並無須多此一舉。蓋將來省區縮小，全國至多亦不過六七十個單位，中央實行控制，不致發生多大困難，此在前面討論省區問題，業已詳細言之。即使將來中央對省之措施，及省以下之各級人事，有時別注重考核調查之必要時，則中央各部會，皆設有專司其事的視察，或可切實施行其任務，且於必要時，更可由中央各主管機關，臨時組織類似目前之行政院巡視團，實無需設立前項固定性的中層組織。況此種中層組織，還有一個先決問題，值得特別考慮：即中央對彼，是否誠以行政職權？如認爲必須誠以相當職權，則行久積弊，必又形成地方的一級，須知行政套疊掣肘，息避都，級層宜少不宜多；級層愈多，政令愈遲誤，級層愈少，政令愈汎速，故多此一層中間組織，實有弊而無利。反之，如認爲不必賦以相當的事權，而僅令其居於綜督察性質之地位，則又權位空虛，將來於實際上未必能發生多大的功效，今日省與縣間之專員公署，已形成一種套疲，可爲殷鑑。中央與其增加一筆支出，設置此種無謂重要的組織，不若返其舊貫，以加強其本身的視察機構之爲得計也。

3. 省與縣之中間組織問題　省與縣之間，不必再設一級，所有現在之行政督察專員制度，亟待廢止，正與中央與省之間，不必再設一級，同其理由，用不着重加檢查，茲就專員公署制度實行以來之利弊得失，略加檢討，藉以證實前述理由之不謬。按此種制度原爲剿匪區內的一種臨時設置，在當時固屬適應環境需要，監督各縣澄清吏治，稱組保甲，以維持社會治安，自亦不無相當的功效，迄民國二十五年行政院制訂「行政督察專員公署組織暫行條例」以後，逐步遍推行於各省。惟時至今日，情況已與往昔不同，專署之性質發生變異，蓋形式上成爲省與縣之中層機構，而實際上又非固定的一級。以職權而論，則爲輔助省府，監司督察，對於行政並無權決定，而省縣行文，又直接者多，省府關於各項命令，照例準備變份，一份直接交專署轉行，而各縣呈覆省府時亦然，倘一定要經過層轉，亦徒加行文上之遲滯，故其不得不出於以上的辦法。又專員之巡迴督察，亦多爲旅費所限，不能如期舉行，故今日之專員公署，可謂無所事事，而情勢所趨，不得不成爲實疲，結果徒多浪費國家一筆政費，增加人民一種負担，於行政功效上實毫無補益。且將來省署縮小，省對各縣之指揮監督，已不如前此之難，即設置專區之根本原因，已完全消失，省政府可將各單位之視察員中，照前所說，設置視導室，以代替現在之專署，如實行新縣制後，各縣整理專署，而代以縣指導員一級，自必收效多矣。

五　結論

省制問題，爲目前政治上最關重要的問題，而又爲各方持設不一極難得到定論的問題，且從來政治無絕對的是非得失，要在能適應時代環境的需要，以及執行者之能運用得法而已。本文不過根據法理事實，略抒所見，以供政府改革省制，及朝野人士研究本問題的一種參考。同時仍欲求指正於高明，以資借鑑，此應補述者一。又省制問題內包民黃廣泛，而外延又極複雜，若欲縷析毫分，鉅細不遺，實非數萬言所能盡，本文不過略就一般原則，畫出一個輪廓，自知不免挂一漏萬之譏。如關於省與中央各管部會應如何切取適當權限，將來省民意機關之性質與任務，應如何確定？皆爲省組織問題中之重要部份，茲爲篇幅所限，皆未論有所列舉，承好留待將來隨續檢討，此應補述者二。再關於省政府之改革問題，在抗戰未結束以前，仍應顧全形勢，暫時不必多事紛更，可依照第一屆國參政會議決議案，以精兵現職爲原則。一俟抗戰結束以後，即應急起直追，力圖改革，俾臻完善，此應補述者三。

三十一年九月十八日于內政部

新市制議訂中幾個重要問題的商榷

汪振國

年來討論縣制的文字很多，但對市制的討論則不多見，其實市制問題之需要解決，較之縣制問題尤爲迫切，因縣制問題，自縣各級組織綱要公佈以後，大體已有了歸趨，市制之趨向則尚未厘定，不過在政府方面，對這個問題自二十九年到現在，是始終在機密注意研討，到今日爲止，關係機關所經訂設計的新市制方案，已將近十種之多，雖然尚無一種成爲定案，但這正足以說明主管機關對這個問題的審愼，最近聽說主管機關因需要之迫切，對市制之設計，將於最短期間作初步之決定，新頒的市組織法，並已召集關係機關作初步之審查，茲願乘此提出幾個比較重要的問題，略陳管見，聊供市制設計之參考。

一，市制改革的先決問題

對於政治上的任何改革，都應當先確立一個理想的目標，然後一切的改革辦法，纔能有本有據，有了理想的目標，所產生的改革方案，方能歸納一貫，深入合理，如果缺乏或並無這種目標，僅僅是對現行制度的一種修正補充，這乃是行政設施上一種經常的任務，似可不必大張改革的旗幟，甚或所訂定改革方案，多是折合當前時下一些分歧雜碎的意見，並無遠大一貫的改革理想，這只有增加政治上的紛擾，永不會誘導政治前進。例如新縣制的實施，一般都認爲是我國政治一種劃時代的改革，爲什麼簡單的六十條縣各級組織綱要，會取得這樣偉績？這原因就是因爲新縣制的實施，是先有了一種遠大的理想，正確的目標，這理想目標，就在「改進黨務與調整黨政關係」及「確定縣各級組織問題」之講演中，指示得很明白。市制改革問題，已經開了兩三年，什麼是市政改革的目標或理想？一般仍胸無定見，關係機關所草擬的將近十種的市制改革方案，作者都曾仔細的拜讀過，有的並經參與討論，這些方案內容，都大同小異，其雜湊名方意見，欠缺一貫精神，也均相彷彿，至於市制改革的理想目標，更是很難從這些方案中發現。如果市制的改革，就是這樣決定，不但不能與縣制的改革配合並進，也違非一般所期望於市制改革者之本意。

什麼是市制改革的理想目標呢？這固然可以隨各個的見解而不同，惟內憂國情，外觀大勢，總不難獲得客觀的標準。我國市制，自清末頒布城鄉自治章程以來，到現行市組織法的公佈實施，已有三十餘年歷史，爲什麼市制還未步入正軌呢？這原因就是因爲沒有給中國市制建立一理論的基礎和理想的目標，三十年來所先後頒布的市制法規，都是抄襲東西各國的制度，始終缺乏創造精神，今日既決心改革市制，自不容再循這種舊轍，要想爲我國市制樹立一新的基礎，我們就要深體中國社會的特質，歷史的背景，和未來的需要，並參酌他國制度之短長，以期頒建上的精神，自不難爲我國市制，樹立一合理的目標，創設一套比較完整的制度。

中國的社會基礎，是立在農村，農村社會的特質，是樸實，勤勞，堅韌。歐洲自工業革命以後，都市對與，農村變成了都市的附庸，浮華技巧，代替了農村淳厚的風尚，物質的魔力，粉碎了人類善良的習性，歐美都市文明之受人唾罵，不是沒有道理的。但歐洲的工業革命，在中國却決沒有發生多大的影響，這固然是使中國工業趨敗落了後，國防吃了虧的一個大原因，但也就是因爲這種關係，使中國社會，保持了傳統的樸實堅韌的特性，不易爲外來的暴力所迅速摧毀。總裁曾說，我國抗戰的力量，是在廣大的農村，這就是說明中國能持久抗戰的一個大原因，如果中國一切力量，也像歐美一樣，都是集中在幾個大都市，我們很難想像在北平上海南京武漢失守之後，還能支持這個戰局。法國在巴黎

一告失陷，全局卻土崩瓦解，爲什麼中國却不然？這在法國人的眼光中，也許認爲是一種奇蹟，其實就是因爲中國的社會基礎，與法國不同。現在我們討論市制改革，是否也要步他們的後塵，把所有的工業基礎，都集中到幾個通都大邑，讓這少數的通都大邑的市政建設，作立體式的無限制的發展，讓四鄉八鎮的人口，都無限制的向都市集中，吸收農村的膏血，使農村變成都市的附屬呢？是否認爲中國社會根柢，應該根本改革，讓所謂都市文明，來侵蝕中國民族傳統的美德呢？是否認爲國家要工業化，一定要先促進都市的發展，然後工業基礎設，纔有所附麗呢？是否認爲中國國勢趨弱之所以然就是因爲都市文明之未能確立呢？是否認爲都市和農村，是永遠不能調和的兩種社會呢？如果是這樣，則近來所看到的幾種市制改革方案，大體是無可非議的，否則要想爲中國地方政制樹立一套新興的制度，就不能不另從大處遠處看眼。所以吾人認爲中國市制不改革則已，要改革，就應當先確立一改革的目標，這改革的目標，作者的理想是：

「都市農村化農村都市化」

這個目標，並不是一個烏托邦，也並不是作者新創的口號，在一九八年英國霍華德氏（Howard）在其所著之「明日之田園都市」中，就曾提出這個理想，並且在英美已試有不少人，不少地方，在研究試驗，在都市發展的歷史與淺的我國，正適合於這種理想創設的建立，至於這種制度的優點，凡對這個問題稍有研究的，都能知道，不必在此多作題外的贅述。

也許有人要認爲所謂都市田園化，是屬於都市計劃的範圍，不是市組織法的問題，我不知市組織法，不僅是規定市政府的組織，同時並應包括市制發展的指導，這就是所謂以立法的手段，誘導政治前進。再則如果對都市的發展目標，不先確立，則市組織法的釐訂，就無法統照全局，有許多有關市組織的問題，也就無法依據一貫的原則，作合理的決定，這理由看後面自明瞭。

也許有人以爲國家要工業化，則都市立體的密集的發展，是無可避免的。其實工業化的重要條件，是交通資源和技術的問題，而且工業基礎集中在幾個據點，建立時固較便利，但在立體戰爭的現代，其被摧毀亦極容易，這次大戰，即可作殷鑑。未來的工業建設，一定是要疏散，避免集中，所以都市立體式的密集發展，並不是工業建設的必然的後果。

也許有人以爲所謂「田園都市」，不過是在市區內多建些公園，多闢些廣場而已，這種見解，實在是小看了田園都市這次的理想，在市區內增闢廣場花園，這不過是對現存都市的一種局部改良，並不是田園都市最終的的理想。

也許有人以爲中國之貧病愚弱，正是因爲社會基礎停滯在農村而不前進，要想中國現代化，一定要發展都市文明，今反提倡都市農村化，不是叫國家永遠停滯不進嗎？這種意見，也是似是而非，因爲中國之病，不是缺乏所謂都市文明，而是因爲農村生產之缺乏現代技術，和合理的經濟組織，農村都市化，都市農村化，正是要將都市的生產技術，補救農村之經濟凌落，同時以農村社會優美的風尚，補救都市文明的缺陷。

也許有人以爲市區過於作平面的擴展，結果會侵佔縣的領域，使市縣混而不分。這種顧慮是應有的，但是都市農村化，另一個重大的目的，正是要促使縣市兩種制度的合流，吾人認爲我國地方組織，保持着縣市兩種平行的制度，總不是一種根本辦法，使縣市永遠有一道鴻溝，在種種方面說，都有不便，一個理想的地方制度，吾人認爲是縣市的合流，都市農村化，農村都市化，正可以促進這種理想制度的實現。

以上是作者所提出的市制改革的目標，是否正確，自有待於更深切的討論，不過這種目標的樹立，是市制改革的先決的問題，解決了這個先決的問題，其他有關市制設計中所引起的爭論，自不難迎刃而解。茲本着這個目標，進而略論市制設計中，各方所爭辯的幾個重要問題。

二、設市標準問題

現行市組織法和近來官方所擬訂的整理市制改革方案，其所定設市條件，都是以人口之多寡爲標準，例如院頒市一定要人口達百萬以上，省轄市一定要人口在三十萬或二十萬以上，這種設市標準，無形的是獎勵人口集中，有些都市，爲着要達到這個標準，以求符合設市條件，乃不得不以種種方法，誘致人口的集中，農地農村生產份子，所以這種設市標準，結果就是走歐美都市演進的舊路，使都市爲畸形之發展，農村日趨於偏枯。吾人若欲避免歐美都市演進的舊轍，使都市的建設，不致蹈襲於一個狹小的區域，對於以人口多寡爲設市標準的原則，即不應過事拘泥。今後之設市標準，應參合自然之環境，歷史之背景，交通之情形，及經濟文化上之各種條件。同時市區之劃定，尤應注重自然之形勢，避免犧牲劃整土地發展，及增加治理上之困難，其有與縣境遙接，或僅於劃分者，即不妨併縣於市，或逕改縣爲市，以根除過去市縣爭界之現象。

二、市以下之分級問題

近來各方討論市制改革，對於市以下應否分級問題，爭論比較最多，有主張市應採一致制，市以下之各級機構，均應廢除，如有必要，可以由市直內之各級辦事機構，協助市政府施行政令。有主張市以下仍應保持現行市組織法所規定的市制度，或將區坊里鄰，改爲區保甲。這兩種主張，都各有論據，如果吾人對市制改革，沒有一個理想的目標，以作解決此類問題的指導原則，對這兩種不同的意見，是很難加以評判取捨的。同時市之分級，與市之劃區，是兩個問題，如果對這兩個問題，不加以區分，也無法解決這個爭論。

所謂市之分級，是指市自治團體的被數而言，例如現行市組織法規定市以下爲區，區有區民大會，區民代表會，區財政，區以下爲坊，坊有坊民大會，坊財政，區長坊長均由各該級民意機關選舉，因之區坊均各爲獨立之自治團體，與市同爲享有法人之地位，構成一種三級制度，如果吾人取消區坊之立法機關，及財權，區長坊長均由市長委派，則縱有區公所坊公所之存在，不過爲市政府之輔助機關，其地位等於現行區鄉之於坊，保甲之於鄉鎮，成爲市之一級制，而無損於市之一級制。所以分級是一問題，劃區又是一問題，不能混而爲一。

就分級上說，吾人亦贊同市採一級制，市之自治地位，應保持單一完整，市之民意機關，應當只有一個市民大會，在一個市區以內，不宜於分劃區內許多小自治單位，市議員是全市選民所選舉，自可代表全市市民利益，與自治或民主的原則，是無任何不合的，一個市只有一個民意機關，在民權運用上說，無寧較之多級制更爲簡捷便利。同時在一個市區內，其財政如果被分劃而不能統籌，這在財政原則上論，是極不合理的。所以市採一級制，在理論或事實上，都是必要，至劃於多級制之流弊，今人論之已甚多，不必再說。

但是在分級上，吾人雖主張採一級制，但在劃區上，市政府之派出機構，仍不可缺，尤其是未來的都市，既是要作平面的發展，市的面積，是包括廣大的郊區，爲行政治理上之便利觀見，市以下之劃區，尤有必要，而且這種治理上的任務，也決非學校力量所可代替。如果主張市採一級制者，這種劃區問題，雖可廢除，這也是矯枉過正。一個比較折衷合理的辦法，是市以下爲區，區設區公所，爲市政府之輔助機關，由市長委任區長一人，承市長之命，辦理該區內各項事務。至於設區之多寡，區公所組織之大小，應視各市之實際情形及需要決定之，學校區，教育區，衛生區，選舉區等，都要力求與此項行政區相一致。區之下仍可劃鄰保甲，受區長之指揮監督，協助區公所辦理各種事務，並爲組訓民衆之基層細胞。這種辦法，既可適合特市自治之單一完整，復可適應市政未來之發展，及行政設施上之需要，而且是兩種相反意見的折中調和，無偏激不切實際之弊，這是作者對於這一問題所認爲比較合理的解決辦法。

四、市之組織問題

這個問題可分爲兩方面，一是市政府的組織問題，一是市議會的組

織問題。市政府的組織問題，亦有兩點是實提出，一是關於市政府直屬部的組織，一是市政府內部的組織編制。關於市政府的直屬組織，有幾種制度都是實採取，如市委員制，市長制，市經理制等，這幾種制度中，比較進步的是市經理制。作者想未來之我國市組織，不妨採取市經理制之精神，建立一種改良式的市長制。所謂市經理制，是創始於美國，初行於（Staunton）市，但自（Dayton）採行後，此制之基礎始確立。市經理制的內容，簡單的說是這樣，全市的權力，集中在市議會之手，由市議會互選一人為主席，稱為市長。但市長並無實權，另由市議會推選市政專家一人為市經理，任期不定，直接向市議會負責，管理全市一切行政大權。市政府內設局或科，局長或科長，均係市經理委任，向市經理負其責任，這是市經理制的大概，由此可知這種制度，有兩種特點，一是行政責任的集中完整，一是利用專家領導行政實務。我國市制之改革，即不妨就現行之市長制，參照這兩個特點，加以改良，就是市長無論是任命或選舉，其資歷一定要加以限制，盡量利用專家做市長，少用官僚政客做市長，其次市長的權責一定要集中完整，不容分散割裂，各局或各科，一定要直接向市長負責，這就是吾人所認為改良式的市長制。

至於市政府內部組織編制之大小，設局設科之多寡，應保持充分之彈性，應按市區之大小，事務之繁簡，為分等之規定，以適應各個之需要，不宜強為劃一，以免窒礙施行之弊格。

關於市議會的組織，亦有兩點應特別提出，一是市議會的組成分子，應充分容納職業團體代表，職業代表制和區域代表制，固各有優劣，不過在一個市區內如果各種職業團體，都依法成立以後，職業團體的代表，較之區域代表，當更能真切的代表市民的利益。今後的市議員，如果不能完全產自職業團體，至少應佔區域代表之半數。其次是市議會的權力，應予提高，這點權的提高，不一定是包括市長的民選，因為民選的行政長官，不一定是賢良的專家，所謂提高市議會的權力，是指加強其對市政府的監督，市長如果失去市議會的信任，這個市長即應改調，市民的知識水準，是較為均勻，應當多給予行使民權的機會，市參議會即名稱，不必再保存，應逕改為市議會，以符實際。

五、市自治事務之規定問題

新的市組織法中，應當將市自治事務的範圍，加以列舉的規定，使市自治的發展，能夠有一定的軌範。這理由很簡單。既承認市為一自治單位就應當賦予一定的職能，否則所謂市自治，其權能不是任其自由無限制的擴張，就是容易被上級監督官署任意的削減，使市之自治權能，永遠在變動不安定之狀態中，縣各級組織綱要規定縣政府受省政府之監督，辦理全縣自治事項，受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項，究竟那一些事項是自治事項，並未規定，只規定委辦事項，應於公文紙上註明之，既未事先劃分什麼是自治事項，什麼是委辦事項，如何能由公文紙上註明？依據什麼標準註明？這種規定，可以說是新縣制實施中一個缺陷，到現在如果有人問縣自治事務之範圍怎樣，尚屬茫然。嗣後雖有地方自治實施方案的頒行，但這個法規是另有一其特殊的作用，並不能補救這個法制上的缺陷，近來所看到的幾種市制改革方案，仍是抄襲縣各級組織綱要的規定，實在也是應當考慮的一個重要問題。

六、結語

市制的改革與縣制的改革，是同等的重要，似不容草率從事，如果是認為新市制的理論尚未成熟，市制改革的重心尚未確定，則市制的改革，不妨從緩。若僅是感覺現行市組織法有若干規定不便實行，或是與現狀稍有不合，不妨就現行法令加以修正補充，不必小題大做，草政治上增加許多無謂的紛擾。要設計新市制，就應當先為新市制建立一套理論的基礎，先確立改革的重心，把握新市制理想的目標，然後纔能產生一健全合理的市制改革方案，因為新市制的設計，將近初步決定階段，所以不揣譾陋，提供一得之見，就正於時賢。

三十一年九月二日於內政部

織問題。市政府的組織問題，亦有兩點足資提出，一是關於市政府直屬部的組織，一是市政府內部的組織編制。關於市政府的首腦組織，有採種種制度都足資採取，如市委員制，市長制，市經理制等，這幾種制度中，比較進步的是市經理制。作者想未來之我國市組織，不妨採取市經理制之精神，建立一種改良式的市長制。所謂市經理制，是創始於美國，初行於（Staunton）市，但自（Dayton）採行後，此制之基礎始確立。市經理制的內容，簡單的說是這樣，全市的權力，集中在市議會之手，由市議會互選一人爲主席，稱爲市長。但市長並無實權，另由市議會推選市政專家一人爲市經理，任期不定，直接向市議會負責，經理全市一切行政大權，市政府內設局或科，局長或科長，均係市經理委任，向市經理負其責任，這是市經理制的大概，由此可知這種制度，有兩種特點，一是行政責任的集中完整，一是利用專家領導行政實務。我國市制之改革，却不妨就現行之市長制，參照這兩個特點，加以改良，就是市長無論是任命或選舉，其資歷一定要加以限制，盡量利用專家做市長，少用官僚政客做市長，其次市長的權責一定要集中完整，不容分散割裂，各局或各科，一定要直接向市長負責，這就是吾人所認爲改良式的市長制。

至於市政府內部組織編制之大小，設局或科之多寡，應保持充分之彈性，應按市區之大小，事務之繁簡，爲分等之規定，以適應各個之需要，不宜強爲劃一，以免實施上之苦痛。

關於市議會的組織，亦有兩點應特別提出，一是市議會的組成份子，應充分容納職業團體代表，職業代表制和區域代表制，兩者各有優劣，不過在一個市區內如果各種職業團體，都依法成立以後，職業團體的代表，較之區域代表，當更能貼切的代表市民的利益。今後的市議員，如果不能完全產自職業團體，至少應佔區域代表之半數。其次是市議會的權力，應予提高，這點權的提高，不一定是包括市長的民選，因爲民選的行政長官，不一定是賢良的專家，所謂提高市議會的權力，是指加強其對市政府的監督，市長如果失去市議會的信任，這個市長即應改調，市民的知識水準，是較爲均勻，應當多給予行使民權的機會，市參議會的名稱，不必再保存，應逕改爲市議會，以符實際。

五、市自治事務之規定問題

新的市組織法中，應當將市自治事務的範圍，加以列舉的規定，使市自治的發展，能夠有一定的軌範。這理由很簡單。既承認市爲一自治單位就應當賦予一定的權能，否則所謂市自治，其權能不是任其自由孤陋的擴張，就是容易被上級監督官署任意的削減，使市之自治權能永遠在變動不安定之狀態中，縣各級組織綱要規定縣政府受省政府之監督，辦理全縣自治事項，受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項，究竟那一些事項是自治事項，並未規定，只規定委辦事項，應於公文紙上註明之，既未事先劃分什麼是自治事項，什麼是委辦事項，如何能由公文紙上註明？依據什麼標準註明？誰有權註明？這種規定，可以說是新縣制最大的缺陷，到現在如果有人問縣自治事務之範圍怎樣，尚屬茫然。縣雖暫有地方自治實施方案的頒行，但這個法規是另有一其特殊的作用，並不能補救這個法制上的缺陷，近來所看到的幾種市制改革方案，仍是抄襲縣各級組織綱要的規定，實在也是應當考慮的一個重要問題。

六、結語

市制的改革與縣制的改革，是同等的重要，似不容草率從事，如果是認爲新市制的理論尚未成熟，市制改革的重心尚未確定，則市制的改革，不妨從緩。若僅是感覺現行市組織法有若干規定不便實行，或是要現狀稍有不合，不妨就現行法令加以修正補充，不必小題大做，爲政治上增加許多無謂的紛擾。要設計新市制，就應當先爲新市制建立一套理論的基礎，先確立改革的重心，把握新市制理想的目標，然後纔能產生一健全合理的市制改革方案，因爲新市制的設計，將近初步決定階段，所以不揣謭陋，擬供一得之見，就正於時賢。

三十一年九月二日於內政部

城市設計之理論與實務

金海同

一、城市設計的意義

城市設計者，對于某一城市將來之發展，有一種預定的計劃，使能爲有秩序的進行之謂也。質言之，亦卽城市或城市生活之改良。其所採用之方法，則自整頓一切足能支配或影響城市生活之環境入手，使一般市民在精神與物質方面，均可享受一種較爲便利，安甯，衞生與優美之生活。故所包範圍甚廣，工程建築而外，舉凡法律，財政以及一切有關公益事項，莫不在設計範圍之列。

城市設計，雖爲近二三百年來事，然吾人細考古埃及城遺跡，見其規劃井然，較知歐洲遠在二千年前，已臻其巔。其後希臘羅馬城之建築，亦有一定的計劃。雖爲被焚于尼祿王（Nero）大火之後，以公共市場及公共衞區所爲交通中心，街市之興建，悉採十字形式，與我國舊式城市，相若。自「黑暗時代」以迄中古，城市大都自然發展，市政管理不堪。至十五世紀，意大利及其附近之各商業中心點，始稍注意于市政之改進。至于科學的城市設計，則自一六六六年之倫敦始。是年倫敦被燬于大火，時有名工程師惠支爵士（Sir Christopher Wren）其人者，被委爲復興倫敦之設計人，乃詳細考察過去倫敦市政之腐敗情形，擬定一種革新計劃，惜當時因市民反對，未及施行。美國之注意城市設計，當以潘威廉（William Penn）爲嚆矢。其後法工程師龍環（L'Enfant），繼潘氏之後，設計規劃華盛頓，美京城之有今日規模，賴氏實有力焉。法國自十七世紀以後，屢行都市設計，如路易第十四時代科爾貝宰相之計劃與十七世紀初年拿破崙一世對于巴黎市政之興革。最著者爲拿破崙三世于一八五三至一八七四年間對于改造巴黎全城之設計，係由當斯桑伯爵主持，施行之後，巴黎遂由舊式城市一躍而爲歐洲壯麗名都。禮

巴黎之後，踵行城市設計者，有與京維也納之改造。泊乎近代，因城市發達及教育增進之結果，城市設計之在各國，大都蔚爲風氣，而有日趨勢。英國凡人口在二萬以上之都市，均經施行城市設計；意國施行于人口一萬以上之都市；法國則不僅及于塞努那各小都市，卽人口在五千以上，一萬以下而其人口增加之速度每十年達一成以上之都市，以及在一定期間內人口增加至五成以上海岸，湖泉，墅甕，住宅等地，均在施行區域範圍之列。

近世各市之所以重視城市設計與改良，不外基于下列兩大理由：

（一）城市膨脹之迅速　近世都市之發達，始自第十九世紀。當十八十九世紀之交，倫敦僅有人口百餘萬人；巴黎五六萬人；柏林十餘萬人。十九世紀以後，都市大爲發達，人口急劇集中，其原因則在于十八世紀末葉住居之自由，交通之發達與工業之革命。試將倫敦等市現有人口與上列數字作一比較，相去奚止天壤？日本自明治維新以後，人口亦有激增之勢。英，美，德，法等國都市人口總數比于全國人口總數，均在百分之六十及至八十以上。人口集中之結果，都市狀況變化，因而發生種種問題。據美國方面統計，在二百五十七個城市中，八年之內，每年須建造四十萬所房屋，住宅欠敷問題。其因交通擁擠而遭受之時間損失，最經約一城言，卽達百萬元之數。他如衞生，治安，社會，思想種種問題，莫不隨之而生。如能事先加以設計，當不致蒙受類似上述種種無謂之損失也。

（二）城市改造之不易　城市改造之困難，除由于人民之「無知」外，厥爲市地授賣之含有固定性。上述一六六六年倫敦之復興計劃，不爲市民諒解，固無論矣。其後舉于倫敦市士特頓得與韓福朋之間，開設一聯絡街路，其計劃成立于十八世紀末，而實行則在隔世紀之一九。五

年。美國某城因興建之初，無有計劃，其後因改正街道面積花去之費用，凡二百餘萬元。又芝加哥每年用于改正街道的經費達六百餘萬元。東京市大地震後，對于市街亦經施行改造，耗費甚鉅。于此可見城市改造之不易與乎設施費用之龐大矣。

據上以觀，城市設計，關係市政建設，至大且鉅，其重要可想而知。

二、城市設計的原則

關于城市設計的原則，吾人各殊，學者意見不一，然亦不無共通一致之點，茲就各家意見，並參酌我國目前實際情形，提供五項原則于左：

（一）防衛原則　目前我人尚滯留于掠奪侵佔之野蠻時代，世界和平一日不克實現，則戰爭殆一日不能避免。且因科學進步，軍備發達之故，戰事之殘酷，有變本加厲，愈演愈烈之勢。都市爲文明的結晶，亦爲戰爭的標的。我國且勿論。目前歐洲各國都市之毀于砲火者，不知凡幾。故爲求保衛人類的文明，都市本身應具備防禦的力量，舉凡防空的條件，材料的選擇，乃至于色彩的捲裝，堙道的建築等，均應配合國防軍事需要。

（二）護濟原則　所謂經濟的原則，乃指代價最少，效率最大而言。如工廠必須設置于最便利面最合需要之處；商店必須建築于最適便利區域；住宅必須建造于幽靜美景之區；公園及廣場必須設置于交通便利及最合使用場所，否則即爲不經濟），此其一。舊市區已有良好規定使用區域之發展者，應隨水成渠，加以改良，不必變置，致在物質方面蒙受莫大損失，此其二。設計應常能保有超過其現在利用之遠見，即一都市設計之籌劃，其目光必須遠及于三十年或五十年之後，對于目前未經利用之郊地，均應有概括之規劃，其主要道路及使用限制區域，應于計劃內預先註明；否則一任自由發展，原生障害必多，此其三。

（三）社會原則　國父的民生主義，在求人民的衣，食，住，行，四大需要之完滿解決，故吾人從事城市或城市生活之改良，應以圖謀公共福利與滿足大衆需要爲前提，切忌盲陷西洋所謂資本主義與個人主義的覆轍。否則城市設計徒爲城市的美容術，少數特殊階級的專利品，當不爲吾人所取也。

（四）藝術原則　藝術原則，亦即美觀原則。但吾人所謂美觀，並非故爲炫飾，或爲少數豪右之侯樂着想，而是該求市民精神上之樂安與身體上之休養之謂。都市苟呈現紊雜狀態，市民日夕目擊身受，則心理未有不丕變厭煩，生活未有不枯燥乏味，思想未有不流于惡化者。或謂都市樹木綠和人心之力量，遠超學術講演之上。故吾人但能樂化市街系統，廣植行道樹木，以及從事種種綠面工程之布設，亦足怡情悅性，裨益身心，而所費又屬有限，誠爲計之得也。

（五）時機原則　城市改造，至爲不易，其如前述，與言設計，最應抓住現實，把握時機。如在新開闢之都市，或對因軍事，地震，水災，火災及其他重大變故致受損壞之都市施行計劃，則因人口稀少，建築簡陋之故，較易爲詳盡之長計，澈底之更張，否則一依不整齊之建築物與永久的施設物漸次充塞其間，則不易經營改革矣。

三、城市設計與調查

城市設計的最大功用，在于根據某一城市的自然的，歷史的，經濟的與社會的實際情形，制定一種建設方案，則是在未有設計之先，首須對于某一城市之自然，歷史，經濟與社會各方面的實際情形，多方搜羅事實，作一種詳細的調查；再次根據調查所得，加以縝密分析，正確解釋；然後據以決定措施方針與執行步驟。否則閉門造車，率爾從事，雖可苟安一時，未有不遭患無窮者也。茲就實見所及，列舉應行調查事項于後：

（一）關於市區發展沿革者　市區之發展沿革，足以預示一市將來發展的趨向，以及可能的發展限度，故是對于市區沿革，人口變遷，風俗習慣，政治狀況，以及工商業發達情形，均應加以搜集，藉爲設計依

據。

(二)關於自然狀況者，一市之自然狀況，最足限制設計之實施，交通商業之受地理的影響，固無論矣，即如溝渠之設置，建築之材料，亦莫不視當地之雨量，風勢為轉移。故在設計之先，對于當地自然狀況之調查，務須不厭求詳，舉凡大時地利，均應包羅無遺。所有雨量，風勢，雪務歷年紀錄，製成表格。地形圖一項，尤不可缺，並須根據實地測量繪製。

(三)關於人口住居情形者，人口關係設計，至為重大，舉凡各區人口密度，與動業居住情形，「日」「夜」人口數目以及性別，職業分配比率等，均應詳細調查，作成表格。至于住居情形，包括住居，商業地域之劃定，交通狀況等，尤應注意單戶及多戶地人口之密度以及日光，空氣是否充足等，此項種調查，均以能得數十年資料為佳。

(四)關於「道路」之調查，除應注意路面之寬，斜，長，度，所用材料之耐久程度及修理費用外，應在各通衢，逐日測量車地登記行人車輛數目及方向。至于建築情形，不外調查市區房屋建築形式，大小，高度，屋樂情形，建築材料以及新舊與否等事，其尤須注意者，氣候各種情形，地質分佈狀態與各區地價之比較及其歷年漲落變遷情形。

(五)關於交通[illegible]欲，[illegible]地段[illegible]情形，除應注意歷年及現時鐵路與工具[illegible]外，應調查每日出入車輛與貨物數目及方向。其他有關事項，如各線交通時間與車費之比較，貨倉距離遠近，可能發展之程度等，亦應加以注意。

(六)關於衛生狀況，包括飲水之供給，污水之排除，垃圾糞便之[illegible]，空氣之透光，通風，[illegible]，[illegible]，[illegible]

一、交通設施

（1）街道之布置　城市之有街路，就如人身之有骨骼，其他一切設置，如建築線位，空氣，日光等，莫不視此而定，故街道之布置優良與否，關係殊爲重大，其要點約有四端：

（a）市中心點　中心點有主要中心點與次要中心點之分，前者如車站，碼頭及商業地點；後者如娛樂場所之類。

（b）街道系統　普通分爲規則式，不規則式，圓圈式，放射線式四種，均各有利弊。就大城市及將來可能大爲發達之城市言，以採用圓圈式與放射線式合組而成之系統爲宜。

（c）街道種類　約可爲主要街道，次要街道，林蔭道，巷道等，主要街道應寬直平坦，但次要街道亦不應過于曲窄。

（d）中線位置之確定　其應遵守之原則：第一，應有適當高度；第二，應注意兩旁地勢；第三，應盡可能的減少阻力，如住宅不應過窄，斜度不宜太高是；第四，街道相交處應爲直角，俾便建築。

二、交通運輸工具之設施

交通運輸工具爲城市動脈血管，影響城市活動甚大。以言設計，應視當地實際情形而定。如在人口不甚集中，工商不甚發達之城市，普通交通工具即可盡運輸之能事，無有設施高速度的交通工具（鐵路）之必要。至究應採用高空式或地下式，則又須視地質，地形等條件爲轉移。就二者利弊相較言，地下式終較高空式爲優，以其無減都市美觀，不致騷擾市民；戰時且不致爲敵機襲擊，兼可爲防空避難之用也。惟有宜注意者，即應與近郊交通機關保持聯絡及通風，照明，保安等設備之設置是也。

至于水上交通設施，如河川之改修，港灣之建設等，均不應加以忽略。工商業城市，于陸運之外，尤當有水運之便，如東京，大阪，名古屋等城市之發達，即其例也。

三、公共建設物之位置

公共建設物一名詞，包括範圍甚廣，如官署，醫院，監獄，工廠，郵電機關，銀行，商場，圖書館，民教館，影劇院，公共住宅，公衆食堂，各級學校，警察，消防分所等均屬之。就中有宜集中建築于市中心區者，如官署，圖書館是；有宜分散于各區者，如初級學校，警察，消防分區是；有應特設區域者如醫院，監獄是。總之，以使各種建築物設置在最適當的位置爲宜。

四、私人用地之控制

公共對于私人用地之控制，其目的有四：一爲分散市地利用之方式，保持合理的齊一狀態；二爲使各種市地得爲適當比例的利用；三爲緩和市地利用的衝突，特別是在交通與住宅方面；四爲減少推廣市地的費用，使爲合理的，有秩序的發展。（參看伊利與莫爾浩斯著土地經濟學大綱）私人用地，普通恒佔全市面積百分之六七十左右，對于此等用地之控制自應列爲主要設計之一。至于控制方法，不外下列各項：

（1）實行分區制度　分區制度，即將全市土地，按其性質，劃爲若干地區，而對市內一切設施建築，加以地域限制之謂，實行分區之後，不僅經濟便利，且可穩定地價，減少土地投機。分區之實施，除決定區域種類與各區面積外，更應注意各區之位置及各區段落與基地面積之大小形式，前者須使各區位置適合地勢，各種用地互有聯絡，並使各區擴大時，在經濟方面所受的損失最小。段落以短淺及長方形或方形爲宜；其地應與街道成直角，最好爲長方形，大小應視區域面異。

（2）建築線之規定　建築物除特許外，不得突出已設公佈

道路之擴展線以外。

(3)建築物之限制　此種限制，可分爲以下數項：

(a)高度限制，此因地域（如住宅區限制宜低）房屋構造（如所用材料）與房屋前面街道寬度而異，而最後一種限制亦因使用地區而不同。

(b)空地面積限制，此係由于衛生、防火及保安上之理由，住宅區空地面積應較商業區爲廣。

(c)構造設備限制，如地板距地高度，窗戶與屋面積比例，屋簷之設置，防火之設備與不燃質材料之使用等。

(D)一切有礙公共衛生，交通，安全房屋之取締。

五、衛生工程之設計　衛生工程的目的，在增進市民健康，減少病症之發生及死亡率之增長，此種設計，約分以下各項：

(1)給水工程　給水對于吾人生活影響甚大，霍亂、痢疾等病症，多由于水的傳染。且城市愈發達，水質愈易變惡劣，故一般水質不良未經消毒過淨之水，不宜直接供人飲用，以其含有寄生蟲卵，粘土等類微細浮游物，又含有微菌之故。則是自來水工程，殊有設施必要。惟亦宜注意濾淨，並須加以消毒，事先並應調查當地一年間每日平均水量及一年間一日最大用水量對于一日平均用水量的比例。

(2)溝渠工程　溝渠工程之重要，不亞于給水工程，城市愈發展，溝渠工程愈有講求必要。此種工程之設置，既美觀將污水與雨水分別處理者不同。舊則爲保持清潔計，實便非與普通污水混同宣洩市外不可。在設計工程之先，宜先考察當地自然排水狀況，每人使用水量，工業地的排水量以及雨量，土質等。排除方法有合流法，分流法與半分流法之分，事前調查雨水滿之是否應另外設置之問題。二者各有利弊，須視當地情形而定，惟合流法用費較省，便于初步設施。污水應分場所，以在區域之外爲宜。處理方法，自以英國最新發明之「促進污泥法」爲最進步，惟設施費用過巨，舉辦不易。其淨潔效率較大而簡易可行者，厥爲點滴或撒布濾過法。

(3)垃圾處理　垃圾之處理方法，以爭取時間爲第一要義：愈速愈妙，並應即時燒棄，庶免蒼蠅孳殖，減少病菌傳染。

(4)綠面工程　綠面工程，包括公園，運動場，體育場，以及一切風景區之培設等，惟此項工程之興建，應以當地天然形勢及人口密度爲條件，交通是否便利，亦不可不顧及。

以上五種設計，僅就工程方面而言，他如土地重劃與區段徵收，社會與財政方面的設計等，均詳見下列兩段。

五、土地重劃與區段徵收

土地重劃者，某一區域內地段面積不合經濟使用，得就該區域內土地全部或行劃分整理，分配于原土地所有權人之謂。最先施行于農地，直至一八九三年，瑞士德利兒州頒布「建築法」始有土地重劃之規定。今則以普魯士于一九〇二年所頒行之「阿迪克斯法律」(Law Adickes)規定最完備。依我國土地法規定，土地重劃施行于下列場合：(一)全部或大部分求建築之建地區(二)建築物因水火或其他災變而毀滅之地區(三)空曠地方或建築物價值不及全區地價百分之二十者（參看一五九條）

至于區段徵收，其最初目的，係限于改善市區公共衛生，如法國于一八五〇年頒布之法律，及英國于一八七五年國會通過之，「不衛生區域法案」是。今則範圍擴大，國家爲實施經濟政策或改良市鄉，均得實行區段徵收（我國土地法三四二條）。就改良城市言，除最繁或密集地

區外，凡空地及建築物稀少地方，均得舉行區段徵收；而適用于特種建築物地方（如城市因擴展之故，原在邊區之工廠，今則雜立市區內）；土地重劃與區段徵收，均所以補分區地制之不足，而後者雖收速效，且不易規劃齊一。至于重劃與徵收之適用場合，亦各不同，如值爲求得土地合理的經濟使用，實行重劃即可；他如街道兩旁地價，則須于區段徵收之應用也。

六、城市之「社會的」與「財政的」設計

所謂社會的設計，質言之，即城市的精神方面的計劃，其宗旨在一切物質的設計之上。任何計劃都市，如其市民大半不能享受，階級對立，風俗澆漓，市民缺乏愛護家庭生活不能保持一種適合協調的環境，則雖有良好之物質設備，何裨于市民精神上的提高與心理上的滿足？故一切計劃原在改善城市生活，增進市民幸福，吾人安可僅從物質方面求其滿足，而對市民精神健康加以忽視！

至于財源籌劃，亦屬重要設計之一。普通籌款方法，不外增稅、開源、發債等數種方法，就中慎開源一項，最合財政與社會原則，良以城市計劃完成之後，確足促使地價之勞動者，而直接享受所經營之數額，有不勞而獲之地主，尤宜設法取償，俾與大多數平民無涉也。故地價稅之實施與特別征收之實施，實同樣不容緩之舉。

優良地價稅不僅稅源豐富，漏稅公平，實可促進土地利用，防止土地投機；惟實施時有須注意者，即稅率之累進與增價稅之同時征課是也。

至于特別征費，亦稱受益征費，征課依改良地區內土地所受特別改良之利益爲比例，帶有強制性質。（一九〇九年英國關于住宅及城市計劃法

（後頁續）

（前頁續）

（後頁續）

案中規定各城市于實施城市計劃時，地價因而增漲者，得向原地主征收受益稅。我國土地法亦規定因改良地價，得就其土地增價收取其一部分，作爲改良費用之用。此項征費，在舉辦大規模之都市計劃時，實爲重要財源之一種。設計者事先宜有精密之計劃，悉心規劃耳。

（三）設計審查的要點

大都市設計，對于城市設計之一般問題，大都略有論列。茲更舉設計之審查，提供幾項意見于后：

第一，城市設計，實能獲得民衆之所與協助，如地市民對于計劃意義，若無明瞭，則不僅難望其自動贊助政府推行，且不免橫施阻撓。故當市政當局之指導，設計運動之倡導，實有必要。至于城市設計之外，（一）舉行展覽會，如十九世紀美國芝加哥所行者，（二）設行討論，如美國之 Metropolitan City Problems，我國之市政評論等，（三）舉行經常的市政宣傳。

會議上討論城市設計，以此會。法律、工程、建築等種種學理爲基礎，從事設計者，亦應具備此各方面知識，不應限于工程師一人。市民對于所設計備爲士木建築等事，表示不由於此故。

第三，城市設計，事關工程，非樂息廣益，集衆智慧，不足以當此重任，是不可以不注意之一問題。

第四，設計不宜操之過切，過有事實需要，再按目徵商洽，分期分區逐步推行。

第五，初步計劃擬定後，應廣徵地方人士意見，然後專擬計劃，作最後的決定。

第六，計劃決定後，應使市民了解計劃內容，積極推行，如有窒礙難行之處，亦不妨變通辦理。

擬定縣行政計劃之商榷

李宗黃

引言

二、現行縣行政計劃之批判

一、形式重于實質

二、

第一，教育第一，合作第一，農林第一，則更需叫接，匪特下級工作人員，無所適從，即爲全縣主宰之縣長，亦有朝令夕改之感。三十年度各縣行政計劃，雖亦于各類工作之中，指定數項爲中心工作，其訂定之趨向，以無整個的具體計劃，似仍不脫雜主義之決定，不能達到總的標的。基現代政治，極形複雜，而且相互關係，亦至爲密切。如值此抗戰時期，兵源之供給，自爲必要，征集壯丁，當爲兵役類之中心工作，乃實際情形，各縣之征兵困難極多，逃避者有之，舞弊者有之，而其所以致此者，實由于戶籍之不確實，人事登記之未舉辦，各縣雖公認爲兵役第一，而缺有注意戶籍，將其列入民政類之中心工作者。則此項兵役第一之政策，將又何由達到？尤有進者，即此項中心工作，不僅爲本年度工作之重心，即其他非中心工作，亦應促進此中心工作之實現，易言之，即其他各項工作，必皆以某種中心工作爲條件的而展開其工作，方可臨其成效。凡此，更非各縣行政計劃之所能計擬，自無以付諸實施。

三、忽視統計數字　計劃的第一個步驟，就是需要統計，也可以說，統計的搜集，是計劃的先決條件。行政計劃的一般情形，原所以說明該縣的實際數字，而所以稱爲一般情形者，委以我國統計事業，尚在啓蒙時期，有許多數字，不易求得，故用斯名。似非空洞無物之詞藻，足爲改革政治之張本。蘇俄之第一次五年計劃（一九二八至一九三二），曾于所以能達成任務，成爲世界上最著名的計劃，即係賴硬統計數字，曾于一九二一年，組設國家計劃委員會，大舉工作，即用調查方法搜集數字，案核數字，改正數字，最初編成一九二五年至一九二六年統計數字，內包括全國各大生產企業，如農業工業電力生產業之生產估計，市場交易總額，物價變遷，貨幣總額，國外貿易總額，工資數目，生產效率，投資數目貨幣及信用總數，政府預算等估計，此等統計數字即是年經濟計劃之草案，因以編製之人前此短期之訓練，且對未來狀況及國外狀況未必全有正確之推測與敏銳的洞察，爲其估計不大正確，故由其再加調查研究改正，又編成一九二六至一九二七年統計數字，此次數字因係全國各設計之計劃部均已成立。參個計劃系統已經完成後所得，故較前次正確，但仍是草案，計劃委員會即依此以草成五年計劃的初稿，復加以修改擴充，始定爲正式計劃，自能如期完成（註一）。我國縣各級統計事業，素鮮注意，無辦理專人，材料多爲臆造，數字自難正確，以之對症發藥，當不可能。況各縣實際情形，多喜掩飾，此種語語不實，事事虛謀之計劃，自亦如「挾泰山以超北海」之不能實現。

四、預算不能配合　財政有庶政之母，各項行政設施，非綫莫辦，大的計劃，需要多數的經費，小的計劃，亦非無綫所能奏效，所以要計劃不致落空，成爲紙上談兵，必需有與計劃配合適當的經費。過去各縣行政計劃，計劃與預算完全分離，計劃自計劃，預算自預算，自然只可見諸炫耀；而不能實行。而且增辦一事，必須有一事之經費，抗戰以還，各項事業，日漸滋長，此爲公認之事實。試檢查預算，以江西八十三縣言，民國二十六年度合計爲八、六七六二一八元，二十七年度爲四、二七三、〇一四元（係半年度經費，全年度爲八、五四六、〇二八元），二十八年度爲七、四六九、四〇九元，若以此數字觀察歷年情況，匪特未能藏長增高，抑且自下低落，二十七年度減少十二萬元，二十八年度減少者，竟達一百零七萬餘元；合計共減少一百二十餘萬元，平均以八十三縣計，平均每縣亦達一萬五千元，此種事業與預算不能配合之現象，在此數字中，已可洞悉，又何能以無限之希望，作緣木求魚之幻想，而斷求計劃之實現？

五、缺乏機動性　計劃的完成，決無一蹴可幾之理，必待循序漸進，方可收踏步不休，積累千里之效，乃近來各縣行政計劃，部是停滯不進，不是向前邁展，而且是在某一點上兜圈子。如某縣二十九年行政計劃，其民政類第一項即列入整理保甲，調過去該縣之保甲多不完善，戶口數目，既不準確，保甲人員，亦乏健全。若究其實際，該縣整理保甲覆查戶口，開于上午七月辦理完竣，爲時未及半載，計劃中又列有是種項目，則整理至何時，方能終了，而擾辦人事登記，該無止日。延誤事業，又何能望其達案滋長。以上所述，僅其一例，各縣類此情形者，不勝枚舉。惟途謂某縣連續三年之行政計劃，則保甲一項，必將發現「整

理保甲，二調查保甲人與一重編保甲」等文學形式上的不同，而其內容，實即一事，此種無連續性的計劃，即日日計劃，月月計劃，年年計劃，亦決無完成之一日。尤有進者，新舊縣長交替，舊者對于未完成之計劃不願負責，新者多忽原計劃為不合或另有新計劃，致將原計劃擱置，而不能繼續實施。

六、實施時間太短　進一步言，即使該項計劃，不是紙面文章，有實現性之可能，則吾人即應進一步探討其有無實施之時間。作者曾調查七十九縣之行政計劃，其在年度開始前送省審核者，計有四十八縣，其餘各縣，均于年度開始後方始呈報，甚至有遲至本年度五月中方始送查者。而省政府對于該項計劃的查核，亦極迂緩，最快者須在一月以上，而大多數的計劃，均須三四個月，其最多者，竟達七八個月，是各縣行政計劃，實施時間之短促，已可概見。茲為明示該項計劃之真正實施時間起見，特列表于次：

實施期間	次數
11—12月者	3
10—11月者	8
9—10月者	23
8—9月者	18
7—8月者	6
6—7月者	13
5—6月者	4
4—5月者	2
3—4月者	2

在右表七十九縣之行政計劃中，能實施十一月以上者，僅有三縣，而以實施九月以上為最多，其次為八月以上，再其次為六月以上，換句話說，此項計劃，即使付諸實施，亦僅不過有三季或半年的時間，即其最少者，僅能實施三個多月，避免程途遠，亦不可能。此外上峯臨時飭辦與人民臨時請求之件，亦過于繁雜，致將時間佔去，原定計劃，無法顧及。

總上所述，縣行政計劃之無以付諸實施，及實施而無法完成，當為意中事，無待贅述。

三、今後訂定行政計劃應取之途徑

各縣行政計劃之不合理，已如前述，今後應如何訂定，實為亟待研究之課題。惟吾人於討論之先，必須明瞭計劃的特性，擬定時方不致無措攝定。而有「盲人騎瞎馬」，「半夜臨深池」的感覺。

第一是計劃有完整性的　縣政建設，經緯萬端，其所包括的範圍，非僅限於一人一事一物，而其事業，乃係彼此相聯，相互聯繫，各部門凝為整體，不可或分。正如鐘錶一架複雜的機器，發動機與傳力器雖為機器的主體，如果壞了，固然要影響機器的動作，即螺絲釘或一根皮帶出了毛病，也能使機器停擺。所以行政計劃，不應該視為臨時發生事件的應付辦法，來頭痛醫頭，腳痛醫腳，這樣，即使在某部門上具有相當效率，如拆寬了一條馬路，新建了一所衛生院，開闢了一塊農場，建設了一所學校，但這只配稱做行政改革。因為好的計劃，應根據過去的情形，觀察現在的動靜狀態，以預測將來的發展，進而訂定了一個整個而在相當長久可以實施的計劃，在這計劃裏面，對於馬路的拆寬，衛生院的興建，農場的開闢，學校的建築，都有周定的步驟，順着時間向前邁進。雖然，在此實施期間，雖免有枝節的變動，但是，計劃的骨幹，仍是屹然不變。如此，則各部門的工作，方不致各行其是，互不調濟，或互矛盾衝突，互相抵消力量於無形之間，浪費了人力財力物力與時間。所以，唯有完整而一貫的計劃，才能收事半功倍之效。

第二計劃是建設性的　一個計劃，如果缺少了建設性，則計劃雖望完成，因為縣政建設，是循序漸進的，是國家民族的百年大計，其性質是永久的，而非暫時的。計劃不可以在圈圈子裏循環兜跑，應該在直線上跑走，才可以使政治不陷於停頓的狀態，有進展的希望，以社其言，此點為抗戰時期的要政，是目前最重要工作，但是，這是中國建

來的基礎，如果國便征兵，則其所產生的成果，對於國家的將來建軍計劃，必將有長遠的影響。所以決不可以學近視眼，吾人應該戴上望遠鏡，遠觀高瞻，則計劃的效用，才能增加行政效率。

此外，此種計劃，均應有比較具體的目的。在執行的時候，才能集中各方面的力量，減少消極的阻制，而易於成功。孫總理第一二兩次五年計劃，均各有所偏，故能如期達成任務。

甲　訂正計劃的根據

計劃的特性，已如前述，可以供我們的遵循。但是在製定計劃時，不可憑空臆造，尤須有所依據。因為縣政建設，不僅有其本身應建設的部門，抑且要延續上屆建設，督導下屆建設，故其建設方針，不可無終放矣，茲將其應行依據各點，分陳於次：

一、憲法中央及省的政府組織法令　建設三民主義的新中國，是我國革命的主要目標，亦即現階段歷史的任務。各級政府之訂定計劃，均須以此為經緯，自抗戰以還，中央雖行抗戰建國綱領，總又綜定戰時三年計劃，均為施政之最高準繩。省的施政綱要或其方針，總遵照中央規定的最高準繩，並省地方的實際情形而訂定。縣行政計劃訂定時，均應以此為依據，如此，則各階層的計劃，雖各自訂制，或許有許多事件，為著因地制宜，稍有不同，但是，其一貫性的政策，即不致變更，或背道而馳。至所謂根據，並非機械的轉載，係根據該項規定，斟定具體實施的方法。此外，根據政策所訂定的中央與省的法令，本為縣行政計劃所必須遵守者，務使上下配合貫通，經緯運轉。

二、根據時代需要　縣行政計劃，必須有其時代任務，如果違背時代，必不能見諸實行。故王莽欲行王田制於井田破壞已久之後，王安石欲行青苗等法于寬貸反對之時，其失敗自可斷言。昔德國十九世紀俾林大學教授法理學家薩維尼（1779-1861）者，謂一種法律之有效與否為時間地點環境三要素所定奪。我國商鞅亦有此說，在其一言篇有曰：「聖人之為國也，不法古，不修今，因時而為之治，度俗而為之法」。又開塞篇有曰：「聖人不法古，不修今，法古則後于時，修今則塞于勢，周不法夏，夏不法殷，三代異時而皆以王，故聖王有道，而持之異理」。凡此皆說時代之重要，而尤須順應一國當時之需要有緊切之時代精神。然後才有同心的作用。果該例以言，譬如說在滿清專制時代，如欲婦女剪髮放足，必不可能。但是，辛亥革命，推翻了滿清專制，北伐成功，封建被打破了，婦女的剪髮放足，已有若干婦女參加大時代之抗戰工作，即而言之，吾人的計劃，只可以縮短進化的歷程，却不能違逆一個時代，超過一個時代。

三、根據地理環境　計劃的實施，應以地域為其對象。不然，將如拉賈之共和國，湯默斯摩爾之烏托邦，不切花何與實行，成為空想。所以訂定計劃時，應根據地理環境，為其必要條件。古人謂「因地制宜」，即是這個意思。而所謂地理環境者，應包括天文地文人文等各方面，如果忽略了上述諸項，勢必成為「橘逾淮為枳」，故應「擇其善者而從之，其不善者而改之」。如於河道交通之地，應注意疏浚河道，增加航運，山岳之地，應注意公路之開發，東南之改良，斷不可于無河流之地，增設水上警察，則除非先要使陸地變為河流，方能果斷，但是，這種計劃，又有什麼價值。

四、根據本地人力　「徒法不足以自行，徒善不足以為政」，這是古今的明訓。易言之，亦即無論做什麼事，必須得人，因為人為是發動與指導事業之原動力。訂定執行計劃時，可以分為三點來講：首為主管人員對於該項事業，有堅忍不拔的意志，百折不撓的精神，赴湯蹈火貫現計劃的決心。次為從業人員對於所辦事業是否具有行為知識與具備行為能力，三為社會人士的對於是項事業是否抱熱心抑為同心，三者缺一不可。如果在人才缺乏的地方，在需要上自然是要籌設中學大學，以造就人才。但是本地如果沒有教師與學生，則又何從辦起，造就人才的目的，又何能達到。故人力之估量，在計劃中亦極佔重要的地位。

五、根據經濟條件　經濟條件，對于計劃的實施，是與人力同樣的重要。應大的計劃，如果沒有應大的經費與物資，則等於具文，等於紙

下談現在過去的行政計劃所以不能實施之原因，即由於未與預算物資相配合。而各縣預算之編造，亦時呈下列諸種現象：一、任意創減支出，我今重要事業不能舉辦。二、因人設事，致使整個民財耗于無謂。至於物資，更非注意。故今後的縣行政計劃，對於預算之支配，應該確示計劃的重心，明定其百分比，使各項分計劃，在其百分比的範圍內儘量發展其業務。而於物資一項，亦宜切實顧及。

綜上所述，吾人可知計劃的擬定，應以人、時、地、物、事、等爲根據。而其取材，尤須精確，因爲正確的調查統計，才足爲改革政治的張本。運用到計劃上，才不會錯誤。

乙 訂定計劃的原則與步驟

計劃訂定的根據，已如前述，但是計劃的內容，固不能偏枯偏廢，尤不應空疏貧乏。茲擇供應則急項，藉資參考：

一、確定計劃要點　縣政建設，繁雜萬端，已如前述。訂定計劃時，勢不能每種項目，悉與列入。故于訂定之始，應根據主要目標，確定計劃要點，如本年民政類以辦理戶籍爲主要工作。則需先將戶籍之整進要點，一一列識，復率此以說明過去概況，及所以要辦之理由，使案查報告者，一目瞭然。至於例行公事，則可副置。

二、訂定實施辦法　計劃之主要目的，在於付諸實施。故次一步之工作，應依據計劃要點，訂定實施辦法。以免實施之時，有無從着手之感。而對於不易實施之事項，即宜刪去，其實施方法，縱通用者，即列入，否則即不列，以求符合計劃之本旨。如增設保學，應於何處增設，宜與鄰近未設保學之保，規其人口數與經費數，決定設於某保，以期適合地方之迫切需要。

三、預定計劃收益　作任何事，當先預定其收益，才可以看到計劃實施的成果及其進展之情況。其成功速費錢少者，效率大，收益自宏，應先予列入。惟所應注意者，即此項收益，可以分爲質量兩方面。在量的方面，可以用數字來顯示。但在質的方面，雖不一定能有數字表現，最好要規定工作要求的內容。如測驗上的各種量表，可以互相比照，一看便可知道他達到什麼程度。這樣，工作才可以得到實施的成果，而無所遺憾。

四、規定限期進度　計劃如無限期，固不知何日開始，更不知何日完成。昔過於冗長，十年生聚，十年教訓，此乃報會所之籍口期限。蓋期的二次計劃，都訂定爲五年。我國縣各級行政計劃，年年擬定三年五年計劃，或五年計劃，減少無謂的計劃，每年只須將預算與該項計劃配合一次。惟在此限期內，尤須進一步規定進度，才可以避免逾期踐約之弊。如：除文書一項，第一步必先調查之文書的人數，失學兒童多少，失學成人若干，第二步應即從事師資，經費，校舍的準備，第三步才能開辦學校。這樣，才可與計日程功，在工作的進度上，亦易考核督促。

五、明定各級職責　行政計劃實施的職責，應該在計劃中予以明白的規定，才不致相互推諉。過去的行政計劃，關其內容空泛，並非一樣都不能實施，乃由於權位不明，職責不清，彼此均互有推諉的機會，結果誰也不能負。例如某縣人事登記，保甲應做什麼事，鄉鎮應辦什麼，縣府負有什麼責任，這種明確化的任務，使之各盡推諉，發生振動，使整個漫佈得有相輔的轉動，而產生效果。

六、舉繁計劃各點　社會愈進步，則各種事業的關係愈密切，生了糾紛，即可以收事半功倍之效。如某縣「文書調查」，倘使同年某縣行全縣戶口清查時，則可將「文書調查」一項刪去，使人清查戶口時舉辦。諸如此類之事件正多，端看當局能舉一反三，「合併同類，簡化手續」，則一切事務，自可減少民衆的煩擾，而其效率則一。

丙 訂正計劃的程序

「物有本末，事有終始，知所先後，則近道矣」。訂計劃除有原根據並遵照則外，並須有適當的程序，倘步驟錯亂，先後顛倒，亦難達成完滿的計劃。

訂定計劃的程序，雖因其政治制度之不同，而方法各異。惟「他山

之石，可以攻玉」，不無可以借鑑之處。茲即以蘇聯五年計劃的重工業計劃程序爲例（其計劃程序全部與一部相同），先繪其組織系統如次，以幫助我們的明瞭其計劃的程序：

三、附計劃　國家計劃委員會所編制的「限制與方法」，只是根據一些有關係的參考資料爲全國經濟訊息或經濟組之一部分制定的一種估計，是否正確，仍難斷言。故有「附計劃」的設置。此種「附計劃之編制，係採由下而上的方法，當重工業中的工廠接到托辣斯轉下來的限制與方法時，一面依據此「限期與方法」，他方根據本工廠的實際情形，爲牠自己作一種生產估計，然後編制一個工廠的生產的「附計劃」，送交托辣斯，再由托辣斯把牠屬下的所有工廠「附計劃」，聯合起來，編成全托辣斯的附計劃。送交牠的統治機關聯合工業。聯合工業收到牠屬下所有托辣斯的附計劃以後，于是也把牠們合併起來，成爲全聯合工業的「附計劃」，再送交重工業委員照樣的把各聯合工業的「附計劃」合併成爲整個重工業的「附計劃」，送與國家計劃委員會。

四、計劃　最後一個程序是正式計劃的編制。國家計劃委員會得到重工業委員會的整個「附計劃」以後，便把牠和原定的限制與方法以及其他各種企業的計劃作一種比較的研究。第一，牠得看看「附計劃」是否與限制與方法相符，第二，如果不相符，牠是不是和其他各種計劃衝突。如果衝突，那麼，國家計劃委員會便得與重工業委員會商議，共同修改，使重工業的「附計劃」能與其他的計劃互相融洽並調和。國家計劃委員會把「附計劃」修改完畢以後，就把牠交給勞工與國防議會，再由後者交給人民委員會議，等人民委員會議認可或通過以後，牠便成了蘇聯重工業的正式生產計劃（註二）。

我國縣各級行政組織，雖無計劃設計的機構，惟右述四種秩序，實爲編制計劃必由之途徑，茲分述于次：

一決定政策綱領　政策綱領，由縣政會議決定，其程序如次：

1. 由縣長指定深悉本縣實際情形及對於縣政建設素有研究者三人至五人，根據中央及省的政策，並詳察縣內及鄰縣縣政建設情形，擬定政策綱領草案，並附具說明。

2. 召開小範圍之縣政建設座談會，詳細商討草案內容。

3. 由原起草人參酌座談會議結果，修正草案。

根據右表，可以分爲四個程序如次：

一、主要目標　第一個程序係由勞工與國防議會爲整個的重工業決定一種「主要目標」，其根據有二：一爲根據蘇俄政府的一般的經濟政策，亦即經濟發展的一般方針。次爲根據國內外一般的經濟狀況，以決定其內容，在這內容裏面：第一是指明一年內或五年內重工業發展的方針，第二是指明重工業發展的方法，第三是指明重工業發展的程度。簡言之，此種「主要目標」亦即一種簡單的綱領。

二、限制與方法　勞工與國防議會把「主要目標」制定之後，就把牠交給國家計劃委員會，國家計劃委員會此時的責任是把這樣「主要目標」擴充爲一種比較詳細的計劃。牠是一切計劃的基本標準，下屆計劃機關的計劃一律得以牠爲原則。故國家計劃委員會在編制「限制與方法」一以前，須將國內國外的經濟情形作一種徹底的研究，俾爲提高經濟情形的效率，並維持經濟計劃的完整起見，牠還得同時注意國內外各種科學研究機關的工作以及生產技術在未來時可能的進展。然後才着手編制工業的「限制與方法」編成以後，還得把牠與其他的限制與方法相互比較，以保持一種均衡的地位。否則，仍須修改，以使牠在全國整個的經濟計劃中能與其他各種計劃協調和。

4. 提交縣政會議通過

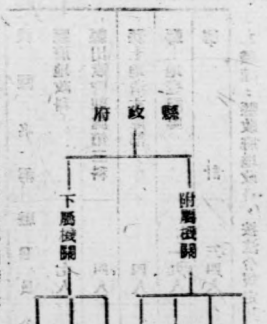
二、擬定目標辦法及限度 1. 由縣政府及其附屬機關（警察局衛生院等）及區署鄉鎮公所，每種事業至少選派一人合組縣行政計劃委員會，依據政策綱領詳審本縣及鄰縣情形，擬定各種事實目標，及達到此目標之辦法，與其分年或分期之進度，並分年分期所需之資金與其籌備之辦法。

2. 召開一範圍較大之座談會，可邀集本地士紳及縣參議員等，共同參加研討，將擬定之目標辦法及限度，詳加討論。

3. 由縣行政計劃委員會將座談會結果，將原定之目標辦法及限度，加以修正。

4. 由本縣行政計劃委員會，制定縣屬各機關擬編附計劃辦法，連同修正之目標辦法及限度，分送所屬各機關，擬具附計劃。

三、擬定附計劃 1. 各附屬機關收到修正之目標辦法及限度與各機關擬編附計劃辦法後，應即遵級轉至最低級下級機關，如鄉鎮合作社，保國民學校等，根據實際情形，擬定本機關附計劃，呈送各該上級機關，彙總所屬下級機關附計劃，其系統如左圖：



四、制定全部計劃 1. 縣行政計劃委員會，收齊各附屬機關及下屬機關之附計劃後，應即詳為審核，斟酌損益，擬定正式計劃，並附列各項附計劃。

2. 提交縣參議會通過

3. 呈送省政府審核

至在省政府方面，對於縣行政計劃的審核，似應由各有關機關，組織一個審查委員會，每週開會一次，作整個通盤的審核，這樣，既可減少公文轉遞之繁，經濟時間，更不致使零碎的計劃，成為支離破碎的草紙版。

（註一）參見劉浩乾如何制定經濟建設計劃載拉西動員一卷六期

（註二）參見賈卓著蘇俄計劃統濟世界

調整縣地政機構之我見

康捷生

一、前言
二、縣地政機構現況
三、調整的必要
四、調整的擬議
五、結語

一、前言

縣爲地方自治單位，縣地政機構爲執行民生主義土地政策的五具。古人云：「工欲善其事，必先利其器」，縣地政機構之是否健全與夫運用之是否靈活，在在足以影響土地政策推行的成效，抑且必定有了健全靈活的機構，始能提高行政效率，獲得顯著的成效。故吾國縣地政機構產生於民國十九年土地法公佈之後，當時政治統一，政府急謀建設，舉中國走上富强之途，認爲「整政之後的地政工作，自不忽視，遂訂定注衝縣省，先開辦土地政策第一步工作——整理地籍。於各縣設立地政局或科，和土地清丈隊部，分別主持縣土地行政。其後其他各省，亦先後成立縣地政機構，雖其名稱不同，有地政處，地政科，和清丈隊之別，而其工作性質是相同的。但以其組織不健全，隸屬不統一，加以行政效率，整理緩慢，早已不敷實際需要。去年田賦改徵實物，土地推收業務併入縣田賦管理處後，縣地政機構更遭縮減，取銷支隊，確有調整改進之必要。茲就管見所及，分別討論，以供有司的參考。

二、縣地政機構現況

現行制度的地政機構，可分縣政府地政科，縣田賦管理處第三科，土地登記處（負整理土地陳報責任）和土地清丈隊四個單位。茲就其編制，職權，及經費，分別敍述於次：（以三等縣爲例）

1.編制：縣府地政科，設科長技士科員（以三等縣爲例），事務員，雇員各二人，技佐二人，公差三名，縣田賦管理處第三科，設科長，科員，辦事員，雇員之各一人，公差一名，縣土地清丈隊部，設隊長，主管事務員，事務員，雇員各二人，隊部公差四名，（其他外業人員如組長，清丈員，調查員，計算員測工……不在討論之列）縣土地登記處，設主任一人，經理士二人，會計員一人，處員三人，辦事員六人，雇員六人，公差七人。

縣地政機構設置人員約需年薪數千元至數萬元，縣地政機構設置人員表如左：

設置機關名稱	職員	雇員	公役	合計
縣府地政科	七人	三人		十人
縣田賦管理處第三科	四人	一人		五人
縣土地清丈隊部	四人	四人		八人
縣土地登記處	一九人	七人		二六人
總計	三四人	一五人		四九人

2.職權：縣政府地政科，按法令規定其管理事項，（1）關於土地

查其職掌，即（1）關於土地登記事項，（2）關於土地使用事項，（3）關於土地稅收事項，（4）關於土地整理事項，（5）其他有關地政事項。縣田賦管理處第三科，掌理（1）關於田賦之整理保管事項，（2）關於田賦之催收事項，（3）關於土地之升科，除豁免事項，（4）關於土地管業執照之填發事項，（5）關於土地歸戶之處理事項，（6）關於地籍圖之繪製事項，（7）其他有關田賦事項。縣土地清丈隊，掌理（1）關於土地測量事項，（2）關於土地調查事項，（3）關於土地分等定級事項，（4）其他有關土地清丈事項。

縣土地登記處，設處長一人，承縣政府地政科長之命，綜理處務，並指揮監督所屬職員。下設土地登記員若干人，辦理土地登記事務。

縣土地清丈隊，設隊長一人，承縣政府地政科長之命，綜理隊務，並指揮監督所屬職員。下設測量員若干人，辦理土地測量事務。

縣田賦管理處第三科，設科長一人，承縣政府地政科長之命，綜理科務，並指揮監督所屬職員。下設科員若干人，辦理田賦整理保管事務。

縣土地行政人員編制表

機關名稱	職稱	員額	每月薪俸	每月經費額
縣政府地政科	科長	一	二〇〇	九〇〇〇
縣田賦管理處第三科	科長	一	二〇〇	六〇〇〇
縣土地清丈隊部	隊長	一	二〇〇	七〇〇〇
縣土地登記處	處長	一	二〇〇	二、二〇〇〇
合計		四	八〇〇	四、四〇〇〇

三、調整的必要

這四個平行的地政機構，從其組織系統三方面看來，誠有調整的必要。其理由如下：

一、從組織方面言：近代行政學者均主張行政一元化，因為了統一組織，始能指揮運用最活之效。而目前縣地政機構竟分割成為四個獨立不同之系統，互相牽制，減低效率，此為立法者對於地政施計過簡，和與地政有關機關各持己見的結果。在一元制的縣政體制之下，縣政府設置地政科負行土地政策的基本計劃，是對的；但實際上以一科的組織，過於簡陋，不足以推動縣地政的繁重事務，而人員的待遇過低，不易羅致地政專門人才。所以始有土地清丈隊，土地登記處和土地推收處的設置，將地政科辦理土地查丈土地登記和土地推收等工作。自三十年縣田賦管理處成立後，土地推收處又併入縣田賦管理處為第三科。此與征收推收分立制度之原則背馳。但由於實際的需要，縣地籍機構由一元制，演成多元制，既缺重複，復欠健全。補救的辦法，只有調整機構使成為一元化的組織。

二、從職權方面言：縣土地行政混由四個獨立的機構負責主持，職權錯綜，辦事推諉，如欲土地政策來說，事屬縣政府地政科職掌，而徵收過戶手續，又歸縣田賦管理處第三科主辦。因地籍册全由田賦管理處掌

理保管，而地政科無簿可查，多有按業主契紙所載姓名，橫遠土地征收名册，無陳報後地籍册上的姓名歟分，多不相同。第三科既不能以此土地征收名册爲根據，辦理土地推收，復缺於勘丈旋費的支絀，致有土地征收手續辦完數月，或年年，而土地推收還沒有辦理，影響地籍完整，和田賦催收的成績很大。再拿土地清丈和土地登記來說：土地清丈隊主辦土地清丈，爲整理地籍的前段工作，土地登記處主辦土地登記，爲整理地籍的後段工作，土地登記辦理成績的優劣，完全以土地清丈辦理的優劣爲斷，設清丈成果不確，工作遲行太慢，都能使土地登記失敗，而土地登記處坐視失敗，無權干涉，亦毫無補救力量，至土地清丈辦理不好的原因甚多，除主持人清丈技術不純熟外，時間精力分散，也是主要原因，土地清丈隊是隸屬全省測量隊，與其他縣地政機構平行，還受省隊的指揮監督，而事業主又因縣長莫及，無法監督。因之設主持人員清極意工，或數衍塞責，亦無可如何。且因清丈隊爲一獨立機關，其主持人須於擘劃推動清丈業務中，抽出一大部份精力，處理公文和事務管理，並應付外界事情。分散了推動清丈業務的精力，影響了清丈的成果，這是技術人員兼辦行政事務的不良結果，故急應調整縣地政機構，以補此缺憾。

3.就經費方面言：四個縣地政機構，每月經費總數爲四千四百元其數字雖不算大，但縣府地政科，田賦處第三科，土地清丈隊部等二千二百元的月份經費，所得的代價甚微，在整量發揮經費效用觀點上看來，縣地政機構，亦確有調整的必要。

四、調整的擬議

根據前章就編制職權經費各方面的分析言之，現制度的縣地政機構，實有調整的必要。姑擬調整辦法，分述於次：

一、編制調整縣地政機構，充實其內容，統一其事權，使它有推行土地行政的充分力量，這是當前的急務。我的主張，仿照新縣制衛生院變局，單獨成立的先例，把現制度的四個地政機構，合併改設縣地政局，隸屬於省地政局，受縣長的監督，縣地政局，設局長一人，薦任科長三人，會計主任一人，科員六人，技士一人，會計佐理員二人，辦事員七人，委任，屬員八人，工役八名。

茲示縣地政局之編制如次圖：

省地政局指揮——縣地政局——第一科
縣長監督——縣地政局——第二科
縣地政局——第三科
縣地政局——會計室

并於鄉（鎮）公所在現在四股之外，增設地政股。

二、職掌：爲縣地政局爲縣主管土地機關，凡屬於土地行政範圍的事務，應完全劃歸縣地政局職掌，如（1）土地陳報，（2）土地推收，（3）土地測量，（4）土地調查，（5）土地登記，（6）土地重劃，（7）土地徵收，（8）土地稅，（9）公地之管理，（10）土地利用，（11）勘劃邊界，（12）蒐集地政文獻，（13）租佃制度，（14）房屋較資等十四項業務，茲將縣地政局各科室職掌列圖於下：

局長
- 第一科
  - 文書—宣傳—保管—出納
  - 人事—蒐集地政文獻
  - 土地陳報—土地推收—土地登記—土地重劃
- 第二科
  - 土地征收—公地之管理—土地測量—勘劃邊界
  - 土地利用—房屋較資
- 第三科
  - 租佃制度—土地稅
- 會計室—會計事務

在開辦土地陳報縣份，縣地政局第二科科長，幾兼查隊隊長，在開辦土地測量縣份，則兼土地清丈隊隊長，以專責成。鄉（鎮）公所地政

設主任一主幹一鄉（鎮）地政。

三、經費　縣地政局月份經費列表於次：

項別	名額	每名月支數	每月共支數	備考
第一項薪給	三六人		二、二八七、〇〇〇	
局長	一人	二四〇〇〇	二四〇〇〇	
科長	三人	一四〇〇〇	四二〇〇〇	
技士	一人	一〇〇〇〇	一〇〇〇〇	
一等科員	四人	八〇〇〇	三二〇〇〇	
二等科員	三八人	七五〇〇	一五〇〇〇	
會計主任	一人	一四〇〇〇	一四〇〇〇	
一等佐理員	一人	八〇〇〇	八〇〇〇	
二等佐理員	一二人	七五〇〇	七五〇〇	
辦事員	六人	五〇〇〇	三〇〇〇〇	
雇員	八人	四〇〇〇	三二〇〇〇	
丁役	八人	一八〇〇	一四四〇〇	
第二項辦公費			八〇〇〇〇	
第三項特別費			二〇〇〇〇	
總計			三、二八九〇〇	

上表內縣地政局職員工共爲三十六人，與現制度縣地政機構的四十九人，比較減少十三人，縣地政局每月經費，爲三二八九元，與現制度地政機構的四四〇〇元比較減少一三元，並且縣地政局員工的待遇，比縣政府地政科，和縣田管處第三科優厚，羅致專門人才較易。

五、結語

民生主義是三民主義重要的一環，平均地權又是土地政策的第一要義，我們要建設三民主義的新中國，必須從實行民生主義的土地政策入手，在此一面抗戰，一面建國時期，就目前的迫切需要言；自須積極推行糧食政策，充實軍糧，調濟民食，而糧食問題的根本解決，則繫於土地政策的推行，如耕者有其田之實現，及土地利用之促進等。俱爲解決糧食問題的先決條件。就建國的百年大計言，亦實有急速加以調整充實之必要，使它一元化而賦有推行土地政策的力量。現在提出這一個建議，還希望專門學者，共加研討，以備政府的採擇施行。

實行鄉保公耕制度芻議

謝源深

舊政進地方政治者，莫不主張從健全基層組織着手，亦即數年來政府推行新縣制之根本精神所在也。顧基層組織如何始得健全，則又不外乎推「人」與「財」的問題，作根本解決而已，然二者實息息相關，何則？要待遇不豐，俸不足以養廉，人才何由延攬，經費無着，巧婦難炊，事業安期無弊；以今日基層組織中鄉保人員待遇之微薄，經費之短絀，不啻如世俗之諺所謂「賢者不爲，爲者不賢」，然欲羅致人才，責以辦公如此繁重艱苦之基本工作，求其能勉赴事功，完成使命者，直屬戛毛麟角，此一根本問題，如不作徹底合理之解決，所謂健全基層組織云者，行見徒託空言也。

一然以全國或一省基層組織單位之多，從事基層工作人員之乘欲盡行充實與經費，提高其待遇至合理之標準，預算數字之龐大，當可想見，決非政府現行財力所能負担；故總理在確定縣各級組織綱要講演中曾明白指示：「地方自治組織，應爲政治及經濟建設之合作團體，故所謂經費，尚寓於民；人民在注意人民的公共造產，不應再多向納稅人索取；如造林，畜牧，開礦均是，然欲求其特效迅速，性質普通，而又不費「文資本，不需高深技術所能從事者，莫若實行鄉保公耕制度。

所謂鄉保公耕制度者，即師古井田法中「同養公田」之遺意，質言之，即規定每一鄉保須利用其區域內之人力，畜力，工具，肥料，主步須耕田若干畝，而以其收益補助鄉保經費之不足，不取諸於人民，不仰給於新增加何解決健全基層組織中「財」的問題，並又可逐帶解決「人」的問題，優待過去，人才自至，其法當屬至善；所應研究者，無爲實行上有無困難耳；茲就見所及，此制不管無缺點，但行之易若折枝。

要此制所須耕種之問題，一爲公耕所需要之人力，畜力，工具，肥料，種子等之供應，二爲公耕田地之來源，就第一項人力畜力而論，以一鄉一保之人口，多則萬餘數千不等，少亦數百，祇須各該鄉保內具有勞動能力之人民，當服勞役數日，即可竣事，亦即實行「國父所謂「自治區之人民，各有雙手，長於農者，爲公衆墾荒，則糧食足矣：：」之遺訓，畜力工具在實行之初年，亦可就地征用，行之二年後，即可提取收益之一部份自行購置，肥料一項，則鄉保可設公共廁所以資供應，並藉以解決鄉村中之衛生問題，種子一項，各鄉均有穀谷，初年得視借若干，二年後，除歸還外，即可自行供給。

至公耕田地之來源，稍一知抗戰後農村之實況者，當知不成問題，因年來壯丁出征，一般人民所能耕種田地之面積確已減低，甚至有許多地方已發生有田無人耕，或耕而不盡之現象；設實行鄉保公耕制後，可吸收此一部份人民無力耕之田地，用集體耕種之以增加農村之生產，決不若影響人民之生活。

至公耕田地之來源，或謂以抵押田地及絕戶田地爲主，安有餘力從事試耕種，然此可不必過慮，蓋實行此制後，鄉保均可組織農場耐設二三處任人民耕種，並獎勵於鄉保人員比照村里其他政令，在實行之初，若能由省方將經辦人員與以調訓，授以農事上必須具備之技能，再分發任用，並可作爲縣以下之改進農業機構。

此制一行，假定鄉保公所公耕田百畝，保辦公處公耕田三十畝，每畝平均收谷四擔計，則鄉保各可年收谷四百擔，及二百二十擔，除納賦額外，各可淨收谷二百擔及六十擔，如此則不僅鄉保人員爲待遇可優厚高，改善實物，而收穫所得經費則專供作事業費之用，絕無既給之則事功易勉，待遇從豐，人才自至，再在人事上實行人才下注法與考績升法，即將秘書規定一法令凡經過高等教育及經考試訓練合格之人至少須服務鄉保工作十年之期限始能逐級升充縣以上之各級幹部此法實另含有文治之意，若行之有效，當可計日而待，惟茲事有涉人民權利義務，應由高級政府通令實施，始生效力。

（編者附註：此項新賢制當局，有以採納。）

實行鄉保公耕制度芻議

謝源泰

言改進地方政治者，莫不主張從健全基層組織着手，亦即數年來政府推行新縣制之根本精神所在也。顧基層組織如何始得健全，則又不外乎財「人」與「財」的問題，作根本解決而已，然二者實息息相關，何則？要待遇不豐，俸不足以養廉，人才何由延攬，經費無着，巧婦難炊，事業安期無弊；以今日基層組織中鄉保人員待遇之微薄，經費之短絀，不豐如世俗之所謂「賢者不來，來者不賢」。然欲羅致人才，責以盡職，如此繁重艱苦之基本工作，求其當急赴事功，完成使命者，直屬癡毛騐角，此一根本問題，如不作徹底合理之解決，所謂健全基層組織云者，行見徒託空言也。

一般以全國或一省基層組織單位之多，從事基層工作人員之衆欲盡行充實與經費，提高其待遇至合理之標準，預算數字之龐大，當可想見，決非政府現行財力所能負担；故總理在確定縣各級組織綱要講演中曾明白指示：「地方自治組織，應為政治及經濟性質之合作團體，故所謂經費，即來源，自應注意人民的公共產業，不應再多仰給於捐稅」；廟公共產業之方式頗多；如造林，畜牧，開礦均是，然欲求其特效迅速，性質普遍，而又不費一文資本，不需高深技術所能從事者，莫若實行鄉保公耕制度。

所謂鄉保公耕制度者，即師古井田法中「同養公田」之遺意，質言之，即規定每一鄉保須利用其區域內之人力，畜力，工具，肥料，主少須耕田若干畝，而以其收益補助鄉保經費之不足，不取諸於人民，不仰給於豪紳，庶幾解決健全基層組織中「財」的問題，並又可連帶解決「人」的問題，經待遇提高，人才自至，其法當屬至善；所應研究者，厥為有無耕地；如鄉保辦公及一般人員，此制不應無疑義，但行之易若折枝，要其耕地須耕種之時間，一年各鄉所需要之人力，畜力，工具，肥料，種子之供應，一旦公耕田地之來源，就第一項人力畜力而論，以一鄉一保之人口，多則萬餘數千不等，少亦數百，就須各該鄉保內具有勞動能力之人民，為服勞役數日，即可舉行，屆期所謂「自治區之人民，各有義務，長於農者，為公衆墾荒，則難食足矣。」之遺訓，畜力工具在實行之初年，亦可就地征用，行之二年後，即可提取收益之一部份自行購置，肥料一項，則鄉保可設公共廁所以資供應，並藉以解決鄉村中之衛生問題，種子一項，各鄉均有積穀，於第一年借若干，二年後，除歸還外，即可自行供給。

[illegible]

公耕田地之來源，積一如抗戰後農村之徵收者，當知不成問題，因年來壯丁出征，一般人民所能耕種田地之面積，已減低，甚至有許多地方已變生有田無人耕，或耕而不種之現象，故實行鄉保公耕制後，可吸收此一部份人民無力可耕之田地，用集體耕種法，以增產農村之生產，決不妨礙一般人民之生活。

[illegible]

或謂以目下鄉保人員工作之繁重，如再使其耕種，恐應付不暇，安有餘力從事經營耕種，然此不必過慮，實行此制後，鄉保均可組織農場耕種，二三專任人員，即可辦理，各鄉鎮保人員處於指導其他政令，在實行之初，若能由省方將經辦人員與以調訓，授以農事上必須具備之技能，再分發任用，並可作為縣以下之改進農業機構。

此制一行，假定鄉鎮公所公耕田百畝，保辦公處公耕田三十畝，每畝平均收穀四石，鄉保各可年收穀四百擔，及一百二十擔，除納賦額外，各可淨收穀二百擔及六十擔，如此則不僅鄉保人員為極適可觀之數量高，改善實物，而政府原有經費則準作事業費之用，經費既裕，則事功易建，待遇從豐，人才自至，再在人事上實行人才甄法與考績遷升法，即鄉鎮縣政府及縣參議會教育及財務委員會合組人員至少須服務鄉保工作一定之期限，始能逐級遷升，其餘縣以上之各級幹部，此法當另為專文論之，如此，則基層組織之健全，地方政治之改進，當可計而待，惟實事有涉人民權利義務，應由高級政府通令實施，始生效力，（編者附贅當局，有以採納。）

我國歷代之生計政策

本篇從本國史或世界史上看來，一個朝代的興廢，或一個民族或一個國家的興衰，雖然有它的政治因素，可是在經濟因素中，糧食之一項，是佔着很重要的地位。在戰爭期間，糧食的是否充裕，直可決定一國之勝負。在第一次歐戰中，德國敗北的原因雖然很多，而缺乏糧食實不失為一個重要原因。歐洲各國，假如沒有一九一八年美國的參戰加盟，了他們的補給，那末那時是否能支持得住，而於最後獲得勝利，真是一個大的疑問。英諺易言治在他的美國求援的電報中曾這樣說：「糧非食而在增低限度而後論我們七五[illegible]的小麥，我們簡直已經無法可以養軍與民，打這次勝仗……」由此可見糧食對於軍心與人心的維持是多麼重要了。抗戰已經有四年八個月，當前經濟的重大問題，莫過於糧食之供給。大家的生活，結果戰時統制，實力的動員，戰時生產的增加，所以目前的糧食問題，確值得注意。

歷史的事實，能給示給我們許多很有用的方針，所以檢討過去的糧食政策和辦法，也是一件很有意義的工作，爰就各代有其關係者，擇要敘述，藉供今日解決糧食問題之參考。

(一)周代的民食政策

中國的歷史，按一般的說來，約有五千年，五千年之中，一貫地是以農為本，農事之發動，始於神農氏，而啟民以稼穡的工作，則完成於契，史記稱本紀有這樣的記載：「契……與黎民始耕，播百穀。百穀時熙，契之後，於農事特重，……」由此可到堯王克明俊德，「問棄子汝作后稷，播時百穀」，「舜用八政，……」四年皆同訓農事，以次之。

八政以農用為首，可知食為先，於是重農足食，遂為歷代帝王施政之主要。周代政制以周禮中記載最詳，其中地官司徒及其所屬之職掌，大都為農事方面，現將其農政略述於下：

(一)農耕　周代的鄉村組織：五家為鄰，五鄰為里，四里為酇，五酇為鄙，五鄙為縣，五縣為遂，一遂共一二五〇〇家，遂有遂人，敘民稼穡，所謂：「……以土宜教其稼穡，以興助利甿，……」(即由遂人維持土壤之性質，及助耕作用農具等方法教之)。同時又由遂師「巡其稼穡，而移用其民，以救其事。」因為農業與天時有關，遇旱不能澆灌，遇澇人力有多寡，忙閒有不同，所以由遂師巡視農家之忙閒，以資緩助不足，調劑勞力，使不致耽失農事。農事舉，則由遂大夫利用農閒，簡閱農器，修其農事，所謂：「正其疆禦器，修稼政」，即係此意。此外整理水田的有稻人：「稻人掌稼下地，以瀦畜水，以防止水，以溝遏水，以遂均水，以灌溉水。凡稼澤水，以澮利水，以涉揚其芟作田。」(註一)荒地之墾殖，農業生產天時遭利大有關係，官吏溶受自然之控制，所以雖免於天災，因此就有救災之措施，所謂：「荒政之措置有十二，一曰散利，……」(即貸與種食之意)，「豐年教之，……」(即減價糶糧之意)。

三曰緩刑，(即四年起期)鄉遂執行。

四曰弛力，(即弛放力役之事，息緩役之意。

五曰舍禁，(即舍山澤之禁，息漁獵之事，使人民得取食物。

六曰捄荒，(即聚市尖存積，但仍加以管理之意。

七曰眚禮殺哀，(即在凶荒之年，殺其禮數。

八曰去[illegible]，(即在凶荒之年，減其飾物。

九曰[illegible]，(即在凶荒之年，減其樂器。

十曰[illegible]，(即在凶荒之年，減其[illegible]。

十一曰[illegible]，(即在凶荒之年，[illegible]。

十二曰[illegible]，(即在凶荒之年，[illegible]。

[illegible]

九曰善樂——即閉藏樂器而不作樂之意。

十曰多諸士——即因國富而養士，是謂養育多士。

十一曰禁鬼神——即廢鬼神，以免疲民耗之意。

十二曰除疾殃——即減輕疾病之痛苦，醫藥必多，設法除之之意。

以上各項觀念中的救荒辦法，為中國救荒之濫觴。

（二）春秋戰國時代的民食思想

春秋戰國時代的民食思想，可以管仲為代表，所言糧食調節之法，尤為詳細，管子的民食論可以歸納為下列幾點：

（1）以農為本——管仲以為要激民守法，首在足食富民，所以說：「倉廩實則知禮節，衣食足則知榮辱。」（管子牧民篇）故重農貴粟，以工商為末。

（2）重君權——他以為「民富不可以教使，貧則不可以罰威」，故主張財富操諸君之權，完全操之於上。所以說：「利出於一孔，其國無敵；予之在君，奪之在君，富之在君，故民之戴上如日月，戴君若上下，凡將為國，不通於輕重，不可為謀以守民，不能調通民利，不可以語制為天下。」所以富商蓄賈囤積居奇之發生，完全在於人君不能治其輕重之故，因此他主張為君者必有散積聚均有餘不足的權謀：若人君不能制其輕重，則穀賤農傷，而結果必造成穀賤傷農，穀貴傷民，兩敗俱傷之結局。

（3）管子見到豐歲賤穀傷農，凶歲穀貴傷民，而操取巨利者為豪強之豪賈，於是創有調節之法：

（A）豐歲兩地穀價的調節法——管子以為過年歉之後，人君應趁農民有餘不足之間，用怎樣樣的法使財利歸於上呢？他以為首輕重之要，在乎準平，他曾說：

「凡輕重之大利，以重射輕，以賤泄平，萬物之高下，錢財準平而不變，衡絕則重見，人君知其然之故守之以準平。」

如何可以準平呢？管子以為：

「使萬實之都，必有萬倍之流，流千萬，使千萬之都，必有千鍾之藏，鍾鍾百萬。」經指存穀之處，藏穀所以救荒農民，如初夏糧荒貨給農民以貸金，使可以購買種子肥料農具等物，到秋收後歸還或收其五穀，這種方法，即吾人今日所謂之農事借貸，所以又說：「春以奉耕，夏以奉耘，未耜械器，種餉糧食，舉取於大家，不得棄奉其民矣。」

（B）豐歉兩地穀價的調節法——因為管子重農，故重穀價，使農民可以獲利，他調節豐歉兩地穀價的方法有二：第一是用籍稅的方法，豐歉之地方征稅，歉收之地少征稅，使所收之穀，同貴賣糴，分配時一律平均。第二法是若穀賤，而國家尚無力收買，但又為穀物外洩，歸於諸侯，所以就糶糴國穀。

（4）運用經濟的外交手腕——管子為實現他調節侯的理國，所以在外交上即用他的經濟手腕，使各國仰食於齊，他運用的政策有二：第一是以高價收買各國的穀物。第二是以重價收買該國的特產，前法是消極的使各國的穀物集於齊；後法是積極地使該國人民竟於農事，不得不仰食於齊，如服魯，梁，蔡，莒，楚即用此法。（以上參閱管子至數篇輕重篇）

（三）漢朝的民食論

關於兩漢的民食政策，亦不脫重農思想，賈誼，文帝時，因民間喪少蓄積，所以從防災和邊備上着想，勸多所積蓄，這可以看出他的意見為代表，他是主張提高粟價獎勵農耕，凡人民將穀物賣到邊疆的，可以得到爵位，先在邊塞屯積糧食，使之供守邊士卒五年之用，然後再令人民在各縣繁積糧食，使足供三年之用。

漢代除最著外，對於民食之調節有貢獻的是武帝時桑弘羊的均輸平準之法，他說：「均輸平準者，令遠方各以其物，如異時商賈所轉販者爲賦而相灌輸，置平準於京師，都受天下委輸，召工官治車諸器皆仰給大農，盡籠天下之貨物，貴則賣之，賤則買之，如此，富商大賈亡所貿大利，則反本而萬物不得騰踊，故抑天下之物，名曰平準。」這種辦法，可說是一切交易由政府與生產者消費者直接處理，消滅交易中介的商賈。這與管仲的輕重歛散的方法是一樣的，雖然當時有許多人反對這種主張，以爲是政府與民爭利，不過在國力鼎盛之時，却也收到很大的效果。

(四)兩晉南北朝的民食概況

三國時代孟馬建議，燕取爲民計食，到晉武帝時欲平一江表，那時穀賤傷出貴，武帝就想立平糴法，用布帛易穀，作爲儲備，因羣臣的反對而未行，泰始四年，創立常平倉：豐歲糴，國家糴，使無豐傷穀賤傷農，國家賣傷民之苦，當時朝廷頒標於縣籍，武帝親耕農田，勸農勤幹，並命汲郡太守王弘開墾荒地五千餘頃，咸寧之後，爲馳禁屯兵，使得休養生息，即改命奴婢代田兵種稻，以五十人爲一屯，屯置司馬使，還時遠徙東南各墟的水災，即用杜預的主張，壞陂塘，使水可以宣洩，又給農家以耕牛，屯墾衆臨，所以晉自大康元年至惠帝永寧初元民食是很充裕的，惠帝時，八王之亂，民不聊生，元帝時寓居江左，土地低濕，江南號稱爲火耕水耨之鄉，所以國家所需用的，均賴時豐穀，無荒積之實，亦無一定法令，元帝雖亦課督農功，但生利者少，難食者多，百官自給不遑，亦無暇顧到民食，而到安帝時，晉也就亡了。

晉亡後，分爲南北兩朝，南朝有宋，齊，梁，陳，的疆域；北朝先有東西魏的對峙，後有北齊後周，終年在兵戰中，朝廷也無優良的民食政策。僅魏孝文帝太和九年時，行均田制，十年立里黨之法，十一年大饑，十二年調來安民之法，有司上言請析州郡常調九分之二，京都度支尚用之餘，各立官司，豐年糴貯於倉，以備凶儉，又設立農官，取州郡戶的十分之一，作爲屯民，使墾土壤的肥瘠和水利的情形，決定耕作的畝數，一夫之田，每歲納稅六十斛，除正稅外，有時還有雜役。

(五)隋唐的倉儲制度

隋統一華夏，國計之富，可說是過前絕後，不過因爲地理的關係，關中民食總是不足的，開皇三年，因爲京師的倉廩空虛，爲防備災荒起見，即下詔命在陝，虢，豫，雍，洛，衛，相，汴，許，汝，等十三州，置豪通米了，又在衛州置黎陽倉，洛州置河陽倉，陝州置常平倉，華州置廣通倉，運關東及汾晉一帶的穀粟，供京師之用，又開廣通渠以利關中的運輸，並命諸州水旱困饑的地方，可以開倉賑給，開皇五年，工部尚書長孫平奏請設立義倉，補官倉的不足，不過隋代的義倉，到開皇十六年時即漸改由官辦，分爲准上中下三等稅粟以充倉儲，於是將民間自由儲納，一變而爲一種賦稅，後世的官辦義倉，即以此爲濫觴。

唐代常平倉的設置，是起於太宗時代，先在洛，相，幽，徐，齊，泰，蒲，諸州置倉，並規定儲藏的年限，粟藏九年，米藏五年，下還之地，粟藏五年，米藏三年，高宗永徽六年，又於京東西二市置常平倉，立永開元二年爲豐年，恐賤傷農，即令諸州加價糴米，米價貴時，減價出糶，凡豆麥等可以貯藏者亦照此法辦理。七年，敕關內，隴右，河南，河北，五道及荊，揚，豫，益，綿，容，彭，蜀，等州均置常平倉，所有倉本，上州三千貫，中州二千貫，下州一千貫。二十二年規定代錢的辦法，凡應給實糴，由本州錄奏，等到收到，則三日以下給米一石，六日以下兩石，七日以下三石，給業則照米折算。天寶時因用貴賤糴糶之法，故常平倉儲雖豐，天寶之後，職貳廢作，肅宗時常平倉處於三十年之久，歷之唐代倉儲，成於貞觀之世，盛於開元之際，自天寶兵興史之倒後。即常船少存，後雖亦有人興復倉儲，不過徒名濟弊，很少成績之可言。

（六）宋代的民食政策

歷代對於民食，在生產上論是督勸農桑，興修水利，遇歲歉時則蠲逋減賦；貸種賒糧；而以倉儲爲調節救荒的工具，倉儲之制，起於隋唐，但所重在關中，江淮以南則不注意，到宋則全國皆置倉，不過因倉儲流弊百出，故時興時廢，惟宋代的倉政，頗具規模，現拟要略述於下：

（1）民食的思想方面：可以王安石的青苗法爲代表，他上神宗的奏疏上這樣說：「諸路常平廣惠倉錢穀，略計實石可及一千五百萬以上，歛散未得其宜，故爲利未博，今欲以現在所計，通貴賤減市價糴，遇錢貴增市價糶，可通融轉運司苗稅（神宗時徵米曰苗稅）及錢斛就便變易者亦許兌換，仍以見錢，依陝西青苗錢例，願預借者給之，隨稅輸納，解計，半爲夏料，半爲秋料，內有請本色，或納時價貴願納緡者，皆從其便，如遇災傷，許展至次料理納，非慢足以特因荒之患，民既受賜，則豐儉俾之家，不得乘其際不接，以邀倍息一，青苗法的初意，是將糴本轉貸於農民，春貸十千，隨夏稅還；秋貸十千，隨秋稅還，每別各納息錢兩千，即錢十千，每年納息四千。鄉戶自一等而下，均可借錢，三等以上更許增借，坊郭等戶亦依鄉戶例支借，又命貧富相兼十人爲保甲，以富者爲甲首，一等給錢十五千，至五等猶給錢一千，故青苗錢是不論富戶及坊郭等戶，均須借貸，因此造成豐併之家更得兼併，富者更富，貧者更貧，這可說是青苗法的缺點。

（2）民食的保護：約有下列幾方面：

（A）關於生產方面可分二部分論：

（甲）植樹造林——宋太祖行均田制，定民舊爲五等，獎勵植樹，命所在長吏課農百姓，凡能廣植桑棗，墾闢荒田的，可以不納舊租；縣令能招徠勸課，使戶口增加撫養土的有實，各州可隨風土所宜，察地的廣狹，土壤的肥瘠，栽種果木，豐歲命民隨意食用，謹蓋藏，以備不時之需，民砍伐桑棗爲薪者有罰，重者有死刑或徒刑，流刑。

（乙）招流墾荒——因租稅繁重，逃賦者甚多，故招徠流亡，奬勵墾植。

（B）關於經營方面則置官營農，令人民共推一知土性及耕作之法者爲農師，命察看土壤的肥瘠，及性質，何家有種，何人有耕牛，何處勞力過剩，何處勞力不足，召集當地人民，分劃土地，分別耕種，教授時共取其利，所墾的田爲永業，官家亦不取租。

（C）其他與農事有關的如興修水利，製造農具，廣植稻種，除害蟲，限制火田（即燒燎原野，焚燒草木之謂），限制富戶取農民利息，都是直接或間接有助農業發展的。

（3）災荒的救濟——宋代災荒的救濟，一般的原則亦是禁積粒好，給官勸糴等，神宗慶曆八年時，河北京東西大水爲災，敕災區具體辦法的爲富弼曾奏。

富弼的辦法是這樣的：令災民散入村落，使豐收的鄰州民樂出糶，再加官倉的儲糧，選擇各地寺觀公私房屋或就山巖聚棚窟，令災民居住，分遣逐縣的閑官主管其事，兼令流民中曾爲胥吏出身的做舊寫就條等工作，每隔三天，分發糧食一次，附近山川河泊之利，可以取而爲生的，即聽流民自取不禁，從事的官吏，都將功績記下，以便奏賞，富弼辦理救災的結果，災民得以生還者，有五萬餘人，壯而爲兵的有萬餘人。

曾鞏以爲接口發糧，流無甚多，所以主張每戶給粟十石，錢五千，使有衣食，則農民自能補種種，商人治其財貨，作人利其器用，閒民亦可使其尊貴工作，一切可以復業，不失其常生之計，此種辦法亦是供吾人今日從事救濟難民工作者之參考。

（七）元代的農政

元世祖對於農政律頗爲注意，曾命御史中丞孛羅爲大司農卿，又命各路選通曉農事者充勸農官，中央設勸農司，各地設勸農使，至元七年立司農司（後改爲大司農司），以中書左丞張文謙爲司農卿，專掌農桑水利，凡營建種事宜，均附屬於此，並分派勸農官及知水利的，各區

遠行，考查動情，製當地救民民官員報告，年終時將農事情形報告中農司及戶部，又設巡行農使副使各四員，十年，張文端勤農立社，並訂社例十五款，頒各路施行。

關於備荒的辦法，是用和糴的方法，大抵照市價增加十分之一數糴，減價出糶，一方面嚴禁囤積地利奸處，同時在收買處榜示品種和價格，物到官，即刻付款，並登記於簿籍，以備檢勘，嚴禁官吏抑價勒索人民，違者重罰。

元代海禁甚開，已與外人往來，為避免本國糧食不足起見，屢以禁糴出洋，關於荒災的救濟有二法，一是蠲免本國人民的差役賦稅，其次就是振貸以米粟或平價出糶，至於倉儲制度，則興革無常，無一定的組織。

（八）明代的民食概要

歷代倉儲的組織，以明最為完善。明太祖洪武初年，在鄉民聚集的地方置倉，命各省糧運積儲，以備賑濟。凡有儲蓄，可應倉交納，按時價給值，官倉積穀，令富民看守，歉歲散給，秋收後歸還，到嘉靖八年的時候，即命各處按官設立社倉，它的辦法是：命各地人民每二三十家合為一社，每社共推一家道殷實素有德行者為社首，處事公平者一人為社正，會齊算的一人為社副，每逢朔望一會，分別等第，上等之家出米四斗；中等二斗；下等一斗，每年加耗五合放入倉儲，由上等之家管理，遇荒年，上戶不足可以貸借，豐年照數還倉，中下戶則酌量賑給，不必還倉，各州府縣均須造冊送撫按查考，一年查算倉米一次，若有短少，即罰社首出一年之米。

至於明代災荒的救濟辦法，約有下列數種：

（1）截留起運的漕米。

（2）發內帑開放京莊田。

（3）被災處蠲免的，即賑發存縣的糧米。

（4）令富戶領佃戶租，大戶貸貧民糧，免雜役，期息豐年償還。

（5）饑民就籍給以口糧。

（6）發倉米平價出糶。

（7）預給俸糧以發米價（發糧可折送通市上）。

（8）振米，壯初大口六斗，小口三斗，五歲以下不給。

（9）納米贖罪。

（10）用募捐的方式勸人捐納。

（九）清代的民食概況

清代的民食政策，可以說是比較最完備的，在生產方面，重在開墾務農；在消費方面，重在惜穀節食。現將清代農政的設施，以及對於糧食處理的辦法，簡述於下：

（1）務農勸耕的設施：

（A）種植善牧——規定低田種稻黍稷麻，高阜種粟穀，令人民隨地種植，以補救豬之不足，旺稻人田禾的，汪公亦須賠償，私伐他人樹木的，照法律治罪，又在屋旁田畔以及荒山不可耕種的地方，種植樹木，溝堤種柳，發動種植竹，鼓勵民間養牲畜，收利裁縛。

（B）獎農勸耕——天子親耕，皇后飼蠶，儀式很為隆重，以表示帝王重農的意思。

（C）設法使農民留村——勸導富戶，告以農民離村棄田主的不利，應當互相維繫，而後可共享其成，至於維繫之道，即在顧全個農的生活。減輕租稅和普通資金兩項。

（D）農種補助——因蕃黍旱，並可充飢，所以適於救旱之用，乾隆五十年，河南苦旱，連年不能收穫，民食雜糧，所以獎勵廣為種植。

（2）屯墾事業的進行：

（A）官吏的考成——凡地方官吏招徠逸民，不論其籍貫，一律編入保甲，開墾荒田，給以印信執照，永準為業，三年後視察其成熟數目，奏准徵糧，不論墾徵或私墾。

（B）開墾的獎勵——開墾者由官廳借給農具和種籽，有時具給以口糧，種籽常在收穫後繳還，農具的銀價分三年五年十年均還，到逾限

戚關外等地墾荒的，並給以房屋，路費，種主之田准墾荒者永守為己業，有主的則責成原主償還墾本。

（C）屯田的概況——清代的屯田，開始在甘肅安西一帶，逐漸而西到哈密滑河一帶，都在天山北路，後又發展到天山南路吐魯番地一帶，為增加戍兵的糧食起見，乾隆二十五年時逐漸開拓到伊犁，屯墾者為滿蒙兵丁和充軍犯人，每人給田二十畝至二十五畝，並給農具種籽口糧，並規定獎勵辦法。

（3）糧食的調節——清代除用常平社義倉等作為調劑糧儲，救濟饑荒的工具外，尚有下列諸法：

（A）獎勵洋米的輸入——以為食糧只應當備以備荒，不可散佈求利，故獎勵洋米輸入，以抑米價，因閩粵各省素來缺米故准安南運運洋米進口，以資接濟並免去進口稅，使在國內容易出售。

（B）嚴禁糧食的出口——以為糧食出口，奪吾民食，所以隋絕糧禁，禁種出口。蓋一則求民食的安全；一則謀海疆的安謐恐屬盜以糧也。

（C）免征糧食稅斂——清代糧稅的征收，很不一致，乾隆年間，先後免米豆麥石之稅，免沿塗騙卡的需索留難，使米運可以流暢的通行，藉貿工食可以減輕。

（D）保護糧食的流通——清代民食，互相調節，如本天的糧食，接濟直魯等省，湖廣江西的米，接濟江浙等省；都是以有餘補不足，對糧食的流通特別加以保護。

（E）查禁囤積居奇——清制：災地禁辦米糧，不許當地官吏遏糴，橫施干涉，聽商民自行流通，至於採買地方的糧行，也不能因採買之故而抬價居奇。

（F）平糶米糧的辦法——平糶是米貴時救濟民食的辦法，現舉乾隆五十一年北京辦理平糶的情形以見一斑：

（a）地點——城內外共設五處，每處選擇地點適中，殷實鋪戶二家，承辦平糶。

（b）米糧——倉米都是糙米，若以糙米出糶，則因舂碾不便，貧民所買不多，若由貧民以糙米向米舖或碾坊兌換白米，又恐有抑勒和剋積的弊病，所以即將糙米交給米舖舂碾，以糙米一石作白米八斗計算，所有碎米糠秕作舂費之用。

（c）額米——每處一萬石，分四次領，每五日領一次，每次領米二千五百石，由戶部知會倉場，派定倉口，令各城司坊官親自到倉，並由兵辦平糶大臣派人監視量給各鋪戶收買。

（d）糶價——依照時價，每石一千五百四十文，減價一百文出糶，市價再落再減。

（4）糧產的維護

（A）蟲害的驅除——如一旦州縣境有蝗蝻孳生，則一面星報上司，一面協同本色文武，親自督捕，若捕撲不力則有處分的處分。

（B）水利的興修——清代的水利事業，對於淮河接濟黃河，捍衛運井灌田等，無不注意，惟所注重的為籌辦的水利，其次結注意黃河淮河，黃河為害最烈，故特設河督管理黃河，淮河亦常為患，所以導淮治運常合為一，其他如陝西的鄭白渠，甘肅的憲農渠等，也常開濬疏閘，以資調節，不過常因經理不得其人，工程欠修，並不能隨時保護提閘，所以水患仍常有。

（C）蝗菑的禁種——清代知種蝗有害民生，所以頻申禁令，尤以宜宗最努力，不幸鴉片戰爭失敗，屈服於屈辱條約之下，禁種的政策竟不得貫徹。

（5）荒歉的處理：

（A）救種的賑濟——對於各省夏秋的收成都規定期限賑報，因州縣都以為是例行公文，故多數敷衍塞責，浮報不實。

（B）報災的期限——報災的期限，在順治十七年時為夏災六月下旬，秋災九月下旬，省撫接報後，一面具報中央，一面在知府同知通判內選委員會同該州縣迅往災地履勘，將被災情形，按照區劃村莊，分別加結題報，期限為三十日，展正六年，寬限十五日，如逾期，在半月以內者，則罰俸六月；一月以內者罰俸一年；一月以外者降一級調用

二月外省縣知事，三月外省廳知事。

(C)災荒的調查——實史據調查報告後，即令人前往災區調查災情，按照賑濟村莊，和地甲長，分別災的輕重，造冊呈報，由道覆查無訛，詳請辦理。

(D)田賦的蠲緩——看受災的輕重，酌定分數，蠲緩田賦，顧治初年，凡的地方，因災情的輕重而定蠲數，或全免，或半免，或免十分之三。十年議定被災八、九、十分者，免十分之三；五、六、七分者，免十分之二；四分者免十分之一。康熙十七年定爲歉收地方除五分以下不成災外，六分者免十分之一；七、八分者免十分之二，九十分者免十分之三。雍正六年定被災十分者，免錢糧七分，九分者免六分，八分者免四分，七分者免二分，六分者免一分，被災五分者不免，乾隆五年，被災五分者，酌免錢糧十分之一。田主過災既可蠲免錢糧，故遇此等年份佃戶亦可減租，乾隆年間均有規定，除蠲免外，尚有賑貸，遇災荒年份，可將本年應徵錢糧，暫緩起徵。

(E)災荒的賑濟——分急賑、冬賑、春賑三種。急賑——即災後即賑一次，亦稱急賑，急賑之後，還有冬賑，春賑，須視災情的輕重之後再行辦理。

(F)施粥——即放賑，是按照賑票所列大小口數，定期照數發給，以十六歲以上爲大口十六歲以下能行走的爲小口。

(G)借賑——貧民遇歉收的年份，有成災可認的時候，或者米價很貴，青黃不接的時候，可以借用倉穀，到秋熟後，按戶還還，出借時照例由州縣官親名直給。

(H)工賑——清代時工賑，大抵於水利修築時舉行，換年則開河疏濬，有時亦修築城垣，以工賑災。

(I)奏賑與勘災——奏賑是指飯賑、粥賑而言，勘賑則爲在官賑之外，動用民間富賑濟，加以官吏之不足，常用官資來獎勵勸賑。

以上所述爲清代的民食政策，比較起來，爲賑代中最完備者。

五畝之宅，樹之以桑，五十者可以衣帛矣；雞豚狗彘之畜，無失其時，七十者可以食肉矣；百畝之田，勿奪其時，八口之家，可以無飢矣。

（孟子梁惠王上）

廣西省三十年度田賦征實辦理經過

（本文作者兼主任委員）賀明繆

一、概說

桂省僻居邊陲，一切措施，向稱落後，近年經當局銳意革新，風氣不變，且最爲人所詬病者，實推鄉村之基層組織健全，因而政令得以深入民間，而收貫澈之效。各縣田賦征實物，作者於十月抄本部派來桂，負督導之責，于十月初抵桂，月底趕赴各縣視察，不車輛緊張，不車輛緊張，即糧票亦多未能精選實全。後經宣傳督催，始辦不力人員，工作遂得普遍推動。至本年二月十五日截止，共征到七成八分，超過歷年征收比額一成有奇。足證此間民性淳厚，守法不貳，認識既清，行之必力也。

至於交通，東北方面，有湘桂，黔桂兩鐵路，公路在省境內有桂黔、桂湘、桂粵、及由柳江至黃沙河，柳江至六寨等線，惟一至西北河，與山路崎嶇，行旅甚苦，水道亦甚利於東南、東北，除珠江及柳江之下流外，其他河流冬季水淺，只能駛行舊式木船，故交通尚未臻充分便利，因之工商業亦未能盡量發達，全省人口，一千四百二十五萬，以農爲業者，佔百分之八十五以上，而耕地面積僅達總面積八、二一八，九二三方公里）百分之九，東南、東北以氣候關係，適宜一熟，耕種集約，西北則因土地瘠薄，石山遍地，耕種異常粗放，農業物以水稻、小麥、玉蜀黍、甘薯、花生、烟草等爲主要，此外尚有林業，在往昔大然林木極發達，近以居民濫伐，不事培植，又因兵燹，防盜，縱火焚燒，以致現存之林木，變爲濯濯之童山，現在省境所產木材，以杉爲大宗，出產以融江及貝江流域爲豐，懷集縣及柳河流域次之，油桐亦頗發達，其主要產地爲融縣、羅城、宜山、柳城、象州、武宣、來賓、賓陽、上林、橫縣、邕寧、昭平、鄂安、田陽等縣，年產額有增加，爲出口貿易之重要部門，頗值重視也。

二、辦理情形

（一）機構　省縣田賦管理處於卅年八月籌備，九月一日同時成立，省處置有定額三科及會計室，設主任一人，副主任一人，秘書一人，由第三科科長兼任，惟縣處則以桂省糧額甚低，按規定標準，可列爲四等，設置三科者，僅貴縣一處，列五等者二十三縣，餘則祇爲六等，只設兩科，各經辦分處之設置，亦依各縣糧額之多寡及其地區之廣狹，分別的設，少者三處，多者十處，全省九十九縣一市，共計設四百九十九分處。

（二）人事　省處於成立時，即發派重要職員十餘人，以後陸續派充至七十四人，雇員數者三十三人，至其用人標準，在卅年施政報告中規定爲：甲、市縣副處長人選，就縣紳孟經合於荐任資格，而富有土地陳報應辦理出席經驗者充任之。乙、市縣處長條件人員，優先考慮地政局及土地陳報人員調用。此項規定，在原則上尚無不可，惟各縣副處長或爲縣長所保荐，多以縣長之去留爲去留，此則有礙工作，切勿隨時調整者也。

（三）經費　桂省田賦處原爲三等，後升爲二等，全年經費二千五萬另八百三十元，經月經常費二萬餘元，辦公費佔八千元，旅費佔二千元，各縣經費，在去年爲四等六等，本年經改爲七等，四等減支，二千四百餘元，七等一千四百元，本年物價高漲，不敷開支，經呈請核示，函予增加，計四等年支三萬五千七百四十五元，七等二萬另一百三十元；各經征分處淡月爲二百五十五元，旺月爲四百一十五元；辦公費四等旺月爲六百二十元，淡月爲五百五十元；七等月旺爲三百五十元，淡月爲三百另五元；旅費四等旺月爲三百五十元，七等爲二百元，在去歲四等公旅費共爲五百六十元，六等爲三百三十元，各縣均感不敷分配，經

本年調整後，以現時物價言，始可支用。

（四）賦制　桂省現行賦制，視各縣已否整理而異，大致可分兩種：

甲、已經土地陳報縣份，其稅率係將土地分爲甲、乙、丙、丁、戊五種，不問各地山林，一律按畝配賦，農田稅率最高每畝九角九分，最低一角三分，平均五角六分，塔地，山林最高約爲二分，三分不等，規定不得附加。

乙、未辦土地陳報縣份，其稅率係按其五請單，以歷年徵收實額標準，每產穀百斤，納賦一角（實際不過五分），以每畝平均產量二石五斗計，應納稅二角五分，附加各縣不一，連者增正稅一倍，重者八倍，視各縣財政需要而定，茲將該率附加，及最近三年征收情形列表如左：

類別	附加額	徵實	徵價
未辦陳報縣份	按產穀每百斤一角，實際五分，每畝約二角五分	（27年）四，二二八，七三五，六四元	二，六三三，八三七，六八元
	豐正稅一倍至八倍	（28年）四，四一八，八九〇，五七元	二，七六四，六六六，四四元
已辦陳報縣份	每畝最高九角九分，最低一角三分，平均五角六分	原無附加，後有少數縣份附加者，不成（29年）四，三六六，三二二，八五元	二，六〇〇，八五四，六〇元

（五）優賞　自三十年田賦改征實物，收歸中央管理，桂省以稅率偏重不均，缺乏人民負擔過重，不能隨意任，乃將歷年稅率加以劃整，凡已辦陳報縣份，以現行減輕後稅率，折征實物，統一加附不計。未辦陳報縣份，正附合併折征，但附加以三倍爲限，不及三倍者，依其原數征收，經呈核准照辦。總計三十年額征數爲七，八八四，四八四。一二元，折征稻穀爲二，五七六，八九六，八二四石，估總生產量（六千二百萬石）百分之二，五，最至本年二月十五日止，計征稻穀一，二〇一，九二六石，法幣一〇六，八〇八元，約佔應征總額七成八分，比較二七，八，九各年徵起成數只及六成者，超過一成有奇，其徵起數，現仍繼續征收，至五月上旬止，據報已徵起一，二二三，一四二石，法幣一二二，一七六元，及滯納罰款五萬五千石，仍未及八成，預測今後征收尾數，爲亦不多，至征實數額佔地主收入成數，約如左列：

甲、普通地主每畝年收租一石一斗，在已辦陳報各縣，平均每畝糧率爲五角六分，每元折征二市斗，每畝約納稻穀一斗一升二合，加購軍穀一倍，共二斗二升四合，約佔收入百分之二十二。

乙、未辦陳報各縣，平均每畝應納正附稅七角五分，折征稻穀一斗五升，加購軍糧一倍，共爲三斗，佔約地主收入百分之二十八。

丙、繳穀最高稅率九角九分征實征購合計，共爲四斗，約佔收入百分之四十。

此外尚須補充說明者，桂省征實，以稻穀爲主，小麥雜糧，概不受收，不產稻穀地方，經呈奉核准，照附征前六個月平均糧價摺折征法幣，其有折合率隨各地價而定，大抵每元折征穀價五元至八元不等。

征購係按征實數額配合辦理，每征一担，規定購價二十五元共計約

三千另八十萬元。此款本應給付糧戶，惟省因為彌補地方經費，即以之作為穀捐，留省不發。又每市担規定一百另八市斤，此間亦為補助各縣糧耗及辦公費起見，加收兩市斤，合為一百一十市斤，按照實徵數計算，共約四萬五千六百餘石。以上兩項附加，前者由省政府統籌支配，變交各縣補助地方開支；後省由各縣經收分處自行支配。此則與他省情況未盡同也。

（六）徵收　征收之事，由省田管處辦理；征收則由糧政局負責。惟糧政局在各縣並無專管機構，僅於縣政府設置一科承辦，茲將各項工作分述如下：

甲、印製冊單　冊單由省處依照規定式樣，飭由各縣市田管處遵照印製經辦。惟各縣辦理遲緩，在去年十二月間尚有繼續未完竣者，計全省共若干萬，屬於冊單者三八〇、四九九元，屬於捲收者一二五、〇〇〇元，總數四四、五〇一元，留為各縣補助之需。

乙、驗收工具　往省洽辦商標通行，經呈奉核准收用新衡，每一市石折合新衡一百另八市斤，每斗折合新衡十市斤十二兩八錢，每元折征二市斗，合新衡二十一斤九兩六錢按四捨五入至兩位為止。

丙、設置倉庫　照規定倉庫設置，其間距離分佈，以不超過三十華里為限，但事實上各縣村街繁盛甚少，不適應用，尤以西北各縣為甚，各分櫃均就近相當民房存放，客觀既受限制，距離或亦過遠，因之各縣實際情形，極不一致，或照經征機關比例設置，以資察切聯繫；或不照經征機關設置，而將經費勻支；或僅就增收手續設二市斤支用；或又全不靠規定經費，另由業戶凑繳，自動請求縣府准由地方殷實富戶於鄉公所或增設分櫃，以便就近收納。統歸縣府立場，對於收儲保管，人員增多，辦理不勝其煩，自以少設為便；就櫃月立場言，因即櫃區地點過遠，搖設完備，每根非八九元不辦，自以多設為宜。

丁、填發櫃單　田賦櫃單係於開征前填發，發交各征征分處，統發各業戶，飭令依期挑穀過單赴指定分櫃完納，如各糧戶征征不明，不能過櫃時，則由縣處公告，自赴縣處領取；或由縣府轉飭鄉鎮公所代發。其驗收據兩聯，由各縣市處預發分櫃收存，俟糧戶持過知照到櫃完納後，由櫃查對戶名號數糧額相符，立予驗收，隨將收據聯截給糧戶收執，驗收聯隨同日報表送經征分處存查。原規定收據聯存經征分處，以待糧戶持驗收據來分處掉換，因各縣糧櫃僅多於經征分處，不在一地辦公，為便利人民，故將原法變通，發分櫃分處固在一地者，則仿照原定辦理。

（七）督導　省處因受經費限制，去歲只設督導員七人，按照十二行政區域，規定每人督導兩區，時間為期倆月，於上年十一月出發，各區所轄縣份，計由五縣至十二縣不等，區域遼闊，時間迫促，督導難期週密，本年增至九人，時間雖較充裕，可收週到督導之效。

（八）催征　催征辦法如左：

甲、由各縣市田管處督率各分處派遣督征員同鄉時甲長保戶隨催。

乙、由省田管處請省府通令各縣市政府派警協助。

丙、請省府查明在上年十二月底以前征起八成及征獲不到十成各縣，先予分別催征或申誡。

丁、實施各縣市催征期限：征起八成及征獲不到十成各縣，訂定征實考績辦法，限各市縣處如期完成。

己、派督導員分赴各縣切實督促征收，逾期如限征齊，否則各督導員應連帶負責。

以上六項催征辦法，行之尚有效果。而副處長若鍚親自下鄉，收效尤宏。

（九）災歉　往省上年春夏兩季，異常旱旱，秋後復因冬雨，和洪澤湖各地遭受水旱災害，計有左列縣區：靈山、雲川、馬陵、泰山、泰縣、鳳山、天柱、集鎮、宿明、源祥、百色、高承、田關、凌雲、雷平、上思、憑祥、南丹、思恩、琴溪、都安、橫山、賓陽、永淳、隆安等二十六縣，勘災報數，向係由縣政府辦理，至三十一年元月，始改為由縣

田等處勘報，惟田賦改征實物以後，非有特殊災情，其收後在中稔年數以下，不得率行報災請勘，省處爲慎重計，對於各縣災情，先飭縣覈查明，確實成災，有跡可尋，然後會同省級府遴員復勘，造册報請免賦。

二、征收不能足額之原因

（一）册籍未清

甲、未辦土地陳報各縣，自民五清賦以後，中經民十七民廿五兩次政變，册籍散失不全，逃亡絕戶，及有糧無田者頗多，賦籍紊亂，因而無法催征。

乙、戶地糧重複錯誤，無從追繳，如鹽安、高淳、巢川、黟縣、婺源、鄧江、柳城等縣有此情形。

（二）戶名不實

甲、過去辦理陳報，業戶爲逃避免糧，用假名冒錄，無法查究，如新馬縣是。

乙、編造糧册，所列業戶姓名不確，或借同字異，業戶藉口字音不同，不肯完納，如鄧馬，同正，明江，西林，向都，靖西等縣是。

（三）歇積錯誤

甲、陳報時告所填歇數錯誤，或失之過多，則賦額加重，人民無力完納。

乙、過去辦理陳報，業戶隱匿田畝，事後發覺，任意追加，以致實際畝數及歇額錯誤過多，人民拒不繳納，如向都，懷集，雷平，綏淥，河池等縣是。

丙、耕省多石山，農田亦往往有亂石堆積，過去辦理陳報，計算面積，未將石堆除去，人民以此藉口少納糧額。

（四）配賦不均

甲、已辦土地陳報各縣，經配賦額之公用土地，私有荒地，及山蕩等，實際並無收益，無從追繳。

乙、因配賦過重，放業產權，不領隨報證書，或執業方單，以致無人承糧，如貴縣，鄧結，天峨，田西等縣有此情形。

丙、因帶征軍糧及附加，負担過重，無力完納，如隆柱，永淳，橫縣有此情形。

（五）攤收未善

糧賦轉移，過戶不清，戶址不明，無從追征完納，如天河，賀縣，桂平，鄧結，平治，靖西，柳城，鎮容等縣，此種情形最多。

（六）糧戶逃亡

甲、糧戶因受兵燹，住址不明，如榕江，荔城，融津，柳城等縣有此情形。

乙、糧業公司收用民田，因公司倒閉，負責無人，田賦亦無從追繳，如隆柱，永淳，橫縣有此情形。

丙、壯丁抽調出征，田地無人耕種，糧戶無人承納，如橫縣有此情形。

（七）蠲免未辦

甲、因要塞幾路，及飛機場等徵用土地，人民實際已無收益，業戶應即蠲免，在未經核准前，空列戶額，無由追繳，如榕江，永福，隆柱，柳城，宜山，南丹，河池，柳江，全縣，興安，東鄉，鎮縣，高岡，融津等縣有此情形。

（乙）無主公地，無人管理，絕產無人承耕，如田西，融津有此情形。

丙、荒地未熟，土質變瘠，糧戶放棄業權，如田西，高岡有此情形。

（丁）因前報報糧額，未經減除，實際無力負担，如南丹有此情形。

（八）業佃糾紛

佃農與業主因訂地租用條例二五減租之爭執，發生糾紛，佃農抗不

(四)徵租，業主無法納租，如全縣有此情形。

(九)交不起壯丁費，出錢不能僱人，如全縣有此情形。

(十)住屋不敷，外縣難戶，住址不明，無法追繳，如蓉林、明江、蒙山、扶南、恭城、荔浦、富川、鍾山、賀縣等縣有此情形。

(十一)住處缺乏，田地生產缺乏，只靠山地種植材木，以爲納賦之需，近以松杉等木銷路停滯，無力繳糧完納，如懷集有此情形。

(十二)天災歉收，去年桂省先後遭受虫災，收成淡薄，業戶無力完納，如全縣，馬平、鹿寧、羅城、融縣、宜山、榮縣、明江、天河、橫縣、萬承、龍津、永淳、賓陽、東蘭、鎮結、鎮邊、恩恩、凌雲、鎮邊、左縣、崇仁、思明、憑祥、上思、賓陽、龍津等縣有此情形。

(十三)敵寇蹂躪，如全縣，(十二)敵寇蹂躪之地，敵退未久，生產尚未恢復，人民無力繳糧，田多荒蕪，更無力完納田賦。如上金、憑祥、南明、賓陽、上思、賓陽、龍津等縣有此情形。

四、征收技術之困難及其流弊

(一)前述收不能足額之原因，多屬於靜的方面，一經整理，不難立見功效，至於動的方面，如技術及設備之不周，影響征收亦大，舉其實例如左：

(一)交通阻礙

所省幾遠之縣，交通不便，奉發表冊式樣及各項辦法，到達太遲，因而不能如期開徵，如桂西各縣，須赴邕龍兩地印刷冊單，各縣印刷，到，印刷所趕辦不及，不能如期收用，開徵亦因而延宕。

(二)氣候影響

桂西各縣開徵後，適遇大雨連綿，晚稻被水淹沒，田經收穫，銅錢又無陽光曝曬，因而延滯完納。

(三)倉庫缺額

(四)人手缺乏，各縣常因人手缺乏，而將職位虛懸，如天保縣副處長縣長月，始派人接替，鎮結縣長，會計、科員，幾經更換，有宜北、忻城、宜山、賓陽、馬平等縣，均曾發生此種現象。

(五)待遇太低，各縣工作人員常因待遇太低，最低生活無法維持，因而心理上委生厭惡狀態，有時因經費支絀，且不能按期發發，縣府無法經常催繳，各級職員，在此情況下，更感維持。近復以物價高漲，生活尤爲困難，而各縣補助費及米價未發下，在財政充裕之縣，尚可設法借墊，若經費拮据，自更無法挹注。

(六)勒索浮收

各縣經收人員，多由縣府雇傭有收糧人員委充，或由各鄉鎮長派任。(1)常故意刁難糧戶，不言稻穀瑕疵，即稱不合標準，拒不接收，糧戶賄賂數目，又復提攜換納，額收之事，時有所聞。又經收人員藉口預防輕重出入，勒索浮收，亦在所難免，舉例言之：

甲、秤手運法使用老秤，不用標準市秤，或於容器過秤時，任意除皮。

乙、秤時使用手法，每担浮收半斤至十餘不等，完糧人無法看清重量。

丙、入大出小。每遇軍米，秤出稻穀，穀數遠時爲少。出入之間剩餘頗大。

丁、巧施技倆，暗地收取。其法或將秤錘之底鑽以鉛鐵，或將錘反不計明觔兩，於底加放柴枝，藉稱搭是皮重若干斤之數，欺騙鄉愚。

皮，接網帶要未乾，霉敗浮散。風車所論四變穀物，不過選糙戶。已、串票內規定每元二市斗，而經收時又用衡器，容量與重量換算，手續繁瑣，不僅驗收費時，不能迅速，而糧戶對此，尤多懷疑。

（七）完納施行

人民納糧，大抵先開後忙，此慣例也。但征收之員工有限，而糧民接受完納，一日之間，殊難預測，各分櫃每因員工過少，稽收不及，糧往對此，少則需候一二日，多則三四日方能繳納。不僅增加人民負担，且因征收遲誤，容易發生錯誤，所收稻穀，亦往往不合標準。

（八）通知預辦

各縣處發送田賦簡單，因成立倉卒，必須運後趕辦清楚，始能預先逕送業戶照納，其未及預先填寫者，則於開征後派員帶同通知單，分別下鄉查加村民大會，逐一點呼，發給業戶具領。就事實而論，前者分別送達，甚費人力時間，不及後者集體送達之為便。且各業戶於未到通知單後，如有手續不明，尚可在開會時當衆解釋，故往省各縣多採通知單，以後可改於舉行村民大會時，集體發給，較之分別送達，可省手續。

五、改進意見

由前所述，桂省田賦之紊亂，已無容諱言。其根本解決辦法，當在清地籍，明地權，整地利。目前土地陳報，正加緊推行，如能按期完成，自可解決過半。至於災荒歉收，影響國課，則須從調求農事，改進水利，使生產增加，稅源豐富着手。惟徵收技術之困難及流弊之免除，實有待於人事之改善及設備之完全，請略論之。

（一）設置糧倉

就桂省情形而論，各縣地方遼闊，山路崎嶇，村落稀散，鄉與鄉之距離，遠過百里者，隨在而有，全省共計二千零七十七鄉鎮，按照保甲編組，以平均三十華里為原則之規定統計，最多三鄉或兩鄉為一糧區，各每區設置易收納倉一所，以便人民投納。至其大小容量，視各該糧區徵實糧額而定，約數目為準，以與徵收分處配合，各交通要道地方，則建集中倉，以便集中存儲，而利調撥，每一集中倉容量，最少須達二萬担。目前亟需修建倉廒者為靖西、龍津及桂北宜山，河池等四十餘縣，因此一帶倉庫特感缺乏，房屋簡陋，不能改用，分貯民間，不便保管，況以交通困難，運輸費時，費錢，一組穀物集中他倉，加上運費，較之市場購價漏昂，且時有盜賣、火燒、雨濕、蟲蝕、鼠害及鼠耗等等損失，因此，修建倉廒，迫不可緩。

（二）添置工具

碾米工具不全，足以影響工作之進行，去歲各縣處成立伊始，經辦不及，對於衛器，風車，籮篩，曬簟等物，或有臨時借用者，他不具論，惟衛器未經檢定，關係糧戶之利益言大，應即從速補辦。又風車一架，每日只能碾製二百五十担，設遇急出穀時使用，即感不便，且本年糙額加多，各分處事，必須添設一架，始能敷應裕如，茲列一預算表如下：

本年各征收分處應添工具價值預算表

名稱	數量	單價（元）	合價（元）	備考
大秤	一把	七八〇〇	七八〇〇	本表係以每一分處所需工具計算全省分處一千

小秤	一把	一二〇〇	一二〇〇	個共需國幣九十二萬四千元
秤架	一個	四〇〇〇	四〇〇〇	
法碼	一副	一五九〇〇	一五九〇〇	
大竹籃	二對	八五〇	一七〇〇	
小竹籃	二對	七〇〇	一四〇〇	
竹氣筒	四個	一六〇〇	六四〇〇	
鋸墊	二十井	二一〇〇	四二〇〇〇	
風車	一架	一二〇〇〇	一二〇〇〇	
總計			九二四〇〇	

右表所列數目，係按每一分處計算，全省本年須設分處一千個，共需九十二萬四千元，擬定去歲所辦者尚有一半完好，（去歲分處五百個）可省經費四分之一，僅需購置工具費約七十萬元。連前列修建倉廒經費合計為四百二十萬元，至於保管用之大鐵鎖，辦公用之條桌椅等，尚未計入也。

（三）充實機構

本年經徵經收合一，機構自須調整，茲分兩點述之：

甲、經徵經收合併後之組織

過去經徵經收分由田賦處及糧政局辦理，事權不一，指揮亦欠靈活。縣以下之分處分櫃，尤多摩擦。本年決定統由田賦處辦理，自可免除上述諸弊。但各分處櫃額，仍須劃分。根據去年辦理情形，經徵經收合併後，每一分處應設主任、經徵員，經收員，辦事員，管倉員，及書記各一人，公役二名，稽查二名，共計十名。另設糧倉保管委員會，其組織系統如下：

上表所列經征經收辦事各員及稽查，其職務應爲固定性，且須專任。至主任一職，可由鄉鎮長兼任。其餘員工，均可隨時雇用，在徵收機旺時，並可酌量增加，以免積壓之弊。

乙、增加省縣各級工作人員

過去省縣各級工作人員，均感不敷使應。擬增設一科，事務更繁，自非增加人員不爲功。在省應須增設一科，辦理收儲事宜。置科長一人，科員五人，辦事員三人。並須增設會計四人，書員六人，縣處亦須增設一科，及會計人員。俾資因應。

（四）增加經費

經征經收合併以後，各項費用，自應酌予增加。舊分處房租費倉租金，未有規定，過去悉由附加之兩市斤包辦，竟有未當。又貧丁車拽手特過次海，際此生活日高，膳食公穀，應與省縣同等享受，以昭平允。

（五）衡量問題

甲、征收實物用衡用量均有流弊　求其弊少而利多，似以衡量爲宜

甲衡量不能並用歷定辦法，用衡用量，隨地而異。桂省想定爲用衡之區，然亦間有用量者。夫量之與衡，往往因穀粒之結實與否，而生差別。故一穀數畝者，可以足衡，而未必足量。（若風事未善，則二牡穀亦往往被壞出。）維有四穀者，可以足量，而又未必足衡，鄉風不明，徒滋糾紛。要應將衡量，歷歷衡量並用，以免取巧，而二觀感。

乙、衡量標準之比較識　用衡流弊，前既言之，然用量亦有本前存訂之差，又有所謂儘斗倒斗踢斗尖斗之別。以每斗差額一合計算，每担即差一升，比較面論，若衡器經過檢定，證備法碼，人民隨時可以考驗，作弊之機，少而易防，量器弊多而難制。且量器祇於量斗變斗，遷移麻煩；衡器一秤可多至百斤，以上作收時官，視量器又合便利也。

（六）管理問題

民食管理，原由糧政機關主管，惟現在流弊，其情節較大者，則永明縣桃境鄉鎮長化賦侵蝕穀七百餘擔；民報鄉鄉長革調動空糧數一萬餘元，後經查覺，立即請府查封其財產，但人已逃亡，依然逍遙法外。今後管理辦法，應如左列：

甲、組織　糧倉管理應設保管委員會，其人員以縣征員經收員鄉鎮長民衆代表及地方殷實富戶，共同組成。

乙、職權　保管委員會人員職權，應分司被委管穀部份，鄉鎮長及征收人員司發，民衆代表及地方殷實富戶管穀。

丙、封倉　每日糧穀收納數細，由經收員隨時報核，結束以後，應將所收穀額，向委員會報告，當衆封倉，由會指定一人，該管負責保管，如有損失，共負賠償之責。

丁、撥穀　調撥糧穀，由司帳人員先將撥用事由及數額，以書面通知管穀人員，經審核無誤，照數撥發後，仍須當衆宣布，並存檔備，再行封倉。

（七）訓練問題

舊賦工作，無論整理與征收，均需專門技術性質，桂省人才，素稱貧乏，自田賦改制後，同時又作大規模之整理，每縣辦理征收與土地陳報，所雇中級幹部，平均不下十人，實有提倡見時之感。關於整理部份

，已訓練三批，約三百餘人，分配於六十縣工作。惟征收人員宿多魚強毒氣，會計尤難具說。因之工作推動不易，往往事倍而功半。補救方法，應於征實結束期間，擇優抽調各縣中級幹部，實施訓練三個月，實評每次抽訓二百人，每縣規定六人，全省一百縣市，共六百人，分三期即可訓畢。每人訓練費用，以現在物價估計，生活費月需一百五十元，二個月合計，共需三百元。文具講義講義及其他設備一百五十元，來往旅費每人平均三百元，共計每人訓練費用七百五十元，六百人合為四十五萬元。

（八）獎懲問題

關於獎懲辦法，中央規定已甚完備，如能切實考核，認真執行，自可收激勵之效。惟各縣市田賦處長並非專任，縣市長政務繁雜，對於征實如有特殊成績，似宜優予獎勵。凡在年度規限以前，諮照征額十足征齊者，除依考成辦法第六條予以特獎外，並准晉級一級，以資鼓勵；但歷年未足征完縣份，不在此限。又各級經征人員，遂成績優良者，得照考成辦法第十三條給予獎金外，如有虛征不力，成績差者，亦應酌予訓俾，以昭懲戒。

（九）集中問題

運輸集中，在交通困難之區，本無善法，不得已而思其次，當以節用民力，減少運輸次數為佳。茲擬原則如次：

甲、一次集中　征省去年征獲糧穀，以本縣分貯於各縣鄉村之糧倉，備用之時，由民工運集於指定地點，其法便矣。近有主張普建縣倉，以便集中屯儲，個人意見，以為集中於縣未必即為交通要道或適當地點，設由縣倉再度運至其他地點交撥，則運輸次數加多，損耗愈大，抑且浪費人力時間，殊非善法。故集中應以一次為原則。而倉庫之修建，如為集中性質，當擇交通線上為之。庶可減少再度集中之舉。

乙、規定力資　征用民伕，運送糧穀，應酌給相當力資，（如規定每三十公里給資五元）並規定義務運輸以三十華里為準，則超過三十華里者，即按規定給付力資，過去最感軍米運送軍糧，每穀百斤，交送米六十六斤，扣除作為碾工及運費不另給力資。其途程遠者，往返需達三四日，必須裹糧相從，否則即有待哺之嘆，深之於理，豈曾計諸乎？

（十）福利問題

省縣田管處因成立未久，工作繁重，又限於經費，對於員工福利，未暇顧及。然近來生活日高，各級員工確已大受威脅，福利問題，實應加以注意。以省處而言，公役每月工資三十五元，米代金最多可領六斗，月入共約二百四十五元，每月膳食費九十元，尚可剩餘百元。屬員月薪四十五元，生活補助費八十元，米代金最多可領二担二斗，共約五百四十五元，每月膳食開支一百五十元。桂市房屋每間月租金五十元，最簡陋者亦須六七十元，若帶眷屬，即無法維持。田管處職員宿舍，只能容納十餘人，即為屬之職員，亦須租房自住。各縣市辦公地點，或借用縣府及公共字會，或租賃民房，大抵因陋就簡，屋宇狹隘，不敷應用。為求加強工作效率，對於員工福利，似應從消極與積極兩方面同時進行：

甲、消極方面

1、按月發給生活補助費及米代金以資維持

各員工月入薪資，不足以維持生活，全靠補助費及米代金接濟，一旦月不發，即須借債度日，故津貼及代金，實有提前發給之必要。

2、建築宿舍與減輕各員負担

職員宿舍，亟待建築。並應預備眷屬住宅。最限制起見，眷屬不得超過五口，每人酌收租金，其多寡按薪給比例定之。

乙、積極方面

1、籌辦消費合作社以免受商人剝削

合作社資金先由公家墊出，凡一切日常消費用品，概由社備辦。各員工應一律加入為社員，規定每人最低股金，多者聽之。

2、提倡集體生活以省煤炭消費

在眷屬住宅中，生活應採集體制，舉凡膳食、洗理、沐浴等，概

由公家備辦，務以低廉整潔爲原則，不得與市場競爭，萬一入不敷出，應由公家津貼。

3.鼓勵眷屬生產以謀自足自給：

員工眷屬，如有工作能力，應儘先界以相當工作，或學力雖差，而有一技之長，（如刺繡縫紉之類）亦應由公家設法助其發展；並在可能範圍內，置備園田，鼓勵眷屬從事養雞、養豬、種植瓜果、蔬菜，以謀自足自給。

附一、七、廿、於桂林。

風俗天下之大事，廉恥士人之美節。爲政者當以扶綱常，重道義爲第一。

（熊宏備）

當官者以理事爲職，無論事之冗雜，皆宜一一爲之處分，若處分得恰好，便是進德修業功夫。

（熊宏備）

一家仁，一國興仁；一家讓，一國興讓；一人貪戾，一國作亂。

（繼記）

士風民氣與國運

王大任

一個國家的盛衰成敗，興滅繼絕，完全寄托在人心的指嚮上，而人心的指嚮，斯卽民族精神之所托。總理在民族主義中告訴我們，要想恢復民族地位，必需首先恢復民族精神。民族精神之消長，每每表現於士風與民氣的升沉上面。

但我國社會有一特質，卽士大夫階級實處於民衆領導的地位，眞正的民氣在中國還不容易看到，所看到的僅是士氣，也可以說是士風。士的言論思想，道德行爲，每每能夠影響大多數的民衆，我們固然不能一筆抹殺中國廣大民衆的力量，但我們不能不承認中國民衆的自身還不夠健全，因此不能不唯士大夫階級馬首是瞻。

何謂士？從字面上解釋，「十合一之謂士」，意思是說能夠聞一知十，舉一反三的人，才夠得上是「士」，士便是今日的知識份子。孟子說：「無恒產而有恒心者惟士能能。」孔子說，「造次必於是，顚沛必於是。」這種精神修養「士」才能做到。

我國古代大有爲的聖君，莫不尊賢重士，史稱周公執贄，一食三吐哺，一沐三捉髮，優禮賢士，如恐不及。商湯之於伊尹，武王之於姜尙，齊桓之於管仲，先主之於孔明，其相遇也，在師友之間。魏徵之於齊宣王，有「士貴耳，王者不貴」之語，漢光武之於嚴子陵，憤布衣不事王侯之志，都是最顯的例證。在上位者，能夠尊士重士。不但不降低個人的身份，相反的，適足以增高其地位，故中國士氣最盛的時代，也每每能夠表現出來最清明的政治。

間亦有以權謀利害而養士者，三代以下數見不鮮。史稱「趙王勾踐有君子六千人，魏無忌，齊田文，趙勝，黃歇，呂不韋，皆有客三千人，而用文招致任俠奇人六萬家於薛，齊優下談者亦千人之數。文侯，燕昭王，太子丹皆致客數，下至秦漢之間，張耳陳餘號多士，而田橫亦有士五百人，以上皆略見於典籍。

我國春秋末葉，以迄戰國之世，諸侯卿相何以這樣熱心養士？據蘇子瞻任侠論說：「夫智勇力辯，此四者天民之秀傑者也，難不能惡衣食以養人，肯殺人以自養者也，故先王分天下之富貴，與此四者共之，此四者不失職，則民靖矣。」蘇子之理論，雖近於謀權術，但藉此可以說明士大夫在民衆中所佔的地位，和當時政治情形的複雜了。

自從清末以還，政治窳敗，士風不振，民氣萎靡，幾召瓜分共管之禍，幸我 總理暨革命先烈，以革命匡救人心轉移頹風，號召多士，始奠定中華民國萬年之基。迨我 總裁，權承 總理未竟之志，領導革命，對於轉移風氣，尤爲關切：如戰前的倡導新生活運動，戰時之提倡國民精神總動員，卽其顯著的例子。但因政治積弊太深，推行艱鉅，所收到的效果，與預期之目的相差甚遠。閒嘗研究其癥結所在，認爲有下例兩種阻力：

一、曰無熱忱：外國人批評中國人爲五分鐘熱血，誠非過言！試想新生活運動初起時的熱烈，與今日相較，其相差不啻天上地下。卽以精神動員之具體表現的國民月會而言，在民衆階層中，上下胡敷，不能澈底貫澈，固無論矣，而機關團體學校能始終舉行者，亦不多覯。大抵一般人每自謂爲 總裁 總理信徒，顧考其實際，每多坐而言不能起而行。諺曰：「身先能率人。」孔子曰：「其身正，不令而行，其身不正，雖令不從」。今有人焉，口頭宣傳提倡國貨，而西裝洋服者依然；口頭提倡新生活運動，而吸烟吃酒生活陳腐依然；口頭宣誓人事行政制度，而對人對事全憑個人喜怒愛憎依然；口頭誦讀 總理遺敎 總裁言論，而其

意識行爲無一不與所論讀者大相悖違者依然。其所言如彼，其所行如此，以如此之人，欲其發生領導作用，振作人心，轉移風氣，豈非癡人說夢！二曰無誠意，大學誠意章曰：「小人閒居爲不善，無所不至，見君子而后厭然，揜其不善，而著其善。」此種人爲飾世故，毫無誠意，暗中機關，自以爲欺人，以自欺爲得計，以矇飾虛張相誇耀，上下交相利而不以爲恥，上下交相欺而不以爲非。顧亭林批評明末士氣有云：「晚近人心，競奢騁名，彌縫彌偽，彌親彌況。」王安石於推行新法失敗後也慨嘆說「以合衆爲深厚，以因循爲老成。」這是指出當時的病根，反觀我國今日，士氣其何以堪！故治亂關乎士氣，其故或源於斯！

至於轉移之道，以作聖所及，約有下列幾點：

一曰崇尚士節最重好惡。孟揚士師，師所以率衆也，嚴懲奸邪，乃可以維持綱紀。「苦苦而不能用，惡惡而不能去。」蕭規曹隨，王石不分，最足以壞事，最足以誤事。今日人心沉溺，已至極點，若非有大賞大罰，以振作已墜之士風，殊不足以動民氣而固國本。

二曰選拔賢才，授指任使。從表面看來，選拔賢才，似與轉移風氣無關，但仔細研究，始知所謂拔賢才，實爲風俗之厚薄委自乎？自乎一二人心之所嚮而已，一二人之心嚮義，則衆人與之赴義，一二人之心嚮利，則衆人與之赴利。」所謂一二人者，是指在上位的第一等人才而言，無如這種在上位的第一等人才少了，真正這種人的道德才智來轉移人心，遺憾不是，必需有大批的中下級優秀的幹部，來負責推動，才能達到轉移風氣的目的。曾氏又說：「十室之邑，有好義之士，其智足以轉移千人者，必能拔千人中之尤者而材之，其智足以移百人者，必能拔百人中之尤者而材之……」所謂十室之邑好義之士云者，是指大批的中下級的人才而言，這個十室之邑的好士，就能影響其餘九室，依此類推，百室、千室、萬室之邑人才，又當如何？倘合執行者，能實心選拔眞才，不以其屈居卑下而忽之，量其材智之大小，而授格任使，使各盡其能，各得其所，各隨其份，則在位之賢，得居所長，勢必激勵奮發，矢勤矢勇以赴之，而在野之賢者，亦必能豐廉興起，而所謂一般民衆，因爲廣泛的感化，不期然而然的養成良好風氣。孔子曰：「君子之德風，小人之德草。」蓋即指此。

三曰示範作用，示範的作用，應該由一部份優秀的公務人員根據自覺自治自動的精神，互相觀摩，互相期許，以交朋友的方式感化衆人，期於平實揖讓之中，無「立異以爲高，逆情以干譽」之惡習，始而勉強，久而自然相習成風，敬欲必安。譬如根倒節約運動，少數人真正不圖流俗，卓然自樹，稍有人心者皆知其實爲，其本人或亦有此同感，因爲過去無人肯以身示範，拘於人情，泥於習俗，誰也不願露出寒酸窮愁相，人經親，於是墮子吃黃連有苦說不出者，大有其人。殊不知今日社會習俗與人情，都爲無恥的好奢靡圖趨財的敗類所顚倒，安分守己的窮公務員追隨其後，豈非有「老趕」之苦！（意思是說永遠趕不上也。）今日誠能有一部份人在各方面來示範，明示「是非之所在，一則辨榮辱之眞，再則有不得不俯就屈者有人，少些不覺恬的份子，亦必因興論的指責，賢者之感化，而一改革面革心之效。往昔曾文正公在湖廣總督任時，提倡節儉，布衣草帶，以身作則，率領而湔祓綺縠積習，應於上布，此種矯枉過正之精神，在今日尤爲必要。筆者認爲今日中央訓練受訓之學員，應當爲領袖分憂，負起轉移士風以身示範之責任。

四曰嚴懲解決公務人員生活問題。孟子曰：「衣食足而後知禮義。」衣食不足而能知禮義者，懦中人以上者認爲之。王荊公上仁宗言亦曰：「士之出中人之上者，雖窮而不失爲君子，出中人之下者，雖泰而不失爲小人，惟中人則不然，窮則爲小人，泰則爲君子，計天下之士，出中人之上下者，千百而無十一，窮而爲小人泰而爲君子者，則天下皆是也。故古之制祿，必爲之其財，使仰足以事父母，俯足以蓄妻子，然後勉之以廉潔，約之以禮義，期其成爲君子，勿陷於小人，蓋以中人爲制，因其欲而利導之耳。」今日之公務員終日勤勞所得之收入，按照物價之指數計算，實不足仰事俯蓄之資，且衣食不足之處境，而欲其無罣於禮義廉恥，亦屬難能，期更期之以轉移風氣，尤非中人所能辦到，故轉移

風氣之變本已作，必應從解決公務員生活入手。使其生活基礎，安全無丟，然後進之以建立廉潔政治，責之以增加行政效率，漸之以樹立革新風氣，自然容易推行，非然者，雖日日監飭，日日考試，只見其增加紛擾而已。

五日申紛紛明發化，綱紀為立國之大本，綱紀不能振作，而欲整飭吏治，未之有也。中外古今，莫不如此。此則世人所以謂我為好殺人。不知此輩之出於貪污，實為殺人之根源。

儒有委之以貨財，淹之以樂好，見利不虧其義，劫之以衆，沮之以兵，見死不更其守，讒言交亂，不惑其理，衆口鑠金，不移其特立有如此者。

者不悔，來者不豫，過言不再，流言不極，不聽其威，不習其謀，

地價申報之理論與實施

一、地價申報之理論根據

二百八十四條及第三百零五條之規定，地價稅照估定地價按年征收，而土地增值稅則照申報地價征收，此種同時採用估定地價與申報地價以爲征收土地稅根據之方法，在理論上有無缺憾，在實際上有無窒礙，頗值得吾人予以考慮。

首先，就理論上言之，征稅標準前後不一致，已有違公平之原則，而於經濟學上「凡一種貨物在同一空間同一時間內不能有兩個以上之交價值」之原理，亦有不符。其次，就實際上言之，第一、申報地價在現行法令之下，往往因人民知識程度之高低不一，品性之良莠不齊，若對於申報其土地之價值，任其自便，漫無標準，則將來征收土地增值稅時，其不公平之處，尤爲顯然可見：譬如甲、乙二人有同一部位同一大小之鄰地，其地價若均爲一萬元，甲不明土地法有土地增值稅之規定，貪圖一時短稅之利，故意低報其地價爲一千元，乙則明瞭土地增值稅之作用，且預期其土地價格在五年後必漲一倍，竟高報其地價爲二萬元，則同一部位同一大小之地，價格相差竟達二十倍矣，設十五年後該地之市價果漲至二萬元，乙因原報價格甚高，可免繳增值稅，甲則從以知識較低之故，須繳增值稅一萬六千四百元，由此一例，已足見一斑。第二、估定地價，依照土地法之規定，須經過估計、公告、異議、公斷等程序，始得爲最終之決定；地價之估計，在同一地區原則，可以採用申報地價及最近市價作標準不同之標準，以爲估價之根據，既可參照其最近市價或申報地價，又可參照其最近市價及申報地價爲總平均計算，因計算方法之分歧，估價標準之不一致，則其估計之結果，亦往往相差懸殊，此其一。其次，一般業主多存有投機現利之心理，對於政府估計之地價，希望愈低愈好，以減少納稅負擔，因此標準地價公告之後，各地價區之業主，常由於少數之不滿意，多數意旨從而和之，紛紛向主管地政機關

長起異議，要求依法召集公斷，主管地政機關若一一照辦，將不勝其煩，且影響於地價估計程序之完成，如不予理會，或逕予駁回，則又難免惹起人民之反感，且召集公斷，法定之第三公斷員，事實上因業主與政府利害衝突，彼此常結於對立地位，此第三公斷員不易推出，縱可推出，亦不免對任何一方有所偏袒，而致公斷難獲良好之效果，此其二。

基於上述，土地法同時採用申報地價與估定地價爲征收土地稅之標準，在理論上固不無缺憾之點，而在實際上申報地價與估定地價之辦理，更頗有窒礙之處，爲使將來實施地價稅與土地增值稅得有正確之地價以資依據，並爲符合　國父對於規定地價之遺教起見，對於土地法同時採用申報地價與估定地價以爲征稅根據之方法，似應酌予變通，即據以推算之地價，應以一種爲標準，不宜同時採用兩種，此一種爲征收地價與土地增值稅標準之地價，自以　國父所主張之申報地價爲最合理，估定地價則不必再行採用。

國父於民生主義指示地價應由人民自行申報，政府照價征稅，而以照價收買，漲價歸公論法以爲控制，則凡少報地價，意圖短稅者，政府當照價收買，多報地價，意圖投機者，政府當照價征稅；如此，則無論多報少報，均于業主不利，于政府有利，業主最有利之一途，莫在據實申報其地價而已。此在文化水準較高民智開發之區，行之爲簡便，惟在我國一般人民知識低下，對于土地價格及民生主義土地政策之意義及其作用，大多茫然，缺乏正確之理解，故其所申報之地價，自難完全實在，若據之以爲課稅標準，勢必有所不便，且業主土壤或由繼承，或由自置，數多年代久遠，其間或由于解產變動，地價嚴重增漲，或由于地方繁榮，地價自然增漲，故其購置時之價格，往往與其市價相差懸殊，若一任業主自由申報，則或惡市場價格，或逃契載價格，必致同一部位之土地，地價高低懸殊，影響及于地稅之不公，此申報地價應由政府予以準則者一。其次，業主所有土地意出售者，通常報價甚高，其不欲出售者，則報價極低，前者自以土地出賣之後，地稅隨土地移轉于他人，故不以重稅爲慮；後者因不明土地價值稅之作用，故圖少報地價，以期少納地稅，如此則難有照價征稅之法，亦不足以救其弊，此申報地價應由政府予以準則者二。復次，一般人民多不明土地市價，其不願出售之土地，報價往往甚低，其舞弊是以短少稅收；且政府既無大量存款，以爲照價收買之用，則難有照價收買之規定，人民亦視爲具文，此申報地價應由政府予以準則者二。更查土地法之規定：「土地增值稅之征課，以移轉時之估定地價或現賣價超過申報地價之數額，或于十五年屆滿無移轉時之估定地價超過申報地價之數額爲標準」。是申報地價之確實與否，關係于增值稅收之公平與否甚大，業主報價如屬過低，則他日移轉時之估定地價或現賣價或于十五年屆滿無移轉時之估定地價超過申報地價之數額必大，其增值稅之負担亦必重，實則土地之本身或并無增值，徒以申報地價過低，遂不免于負担重稅，此在業主間爲一種不平；反之，申報地價如屬過高，則不但政府未來收入短少，即增值稅本身所賦含之社會政策作用，亦難以表現，而地主之不勞利得，依然存在，是則徒有增值稅之名而無其實，此申報地價應由政府予以準則者四。

根據上述四種理由，業主于申報地價之先，必須由主管地政機關查定其所屬土地之標準地價而公佈之，以爲申報之準則，此爲今後申報地價必不可少之步驟。

二、戰時實施地價稅與地價申報

去年四月八中全會時，總裁曾昭示吾人，今後之抗戰是要七分經濟，三分軍事；六月第三次全國財政會議，一總裁于開幕與證詞中，更剴切指出：「我們現在要建設國家財政與經濟，除實行土地與糧食政策之外，別無他路可循；但是糧食出自土地，如果土地政策不能實現，那不但是國家經濟談有基礎，就是整個國民生計，亦必由紛亂而陷于絕境」。這至十二月九中全會時，總裁又交議于行政院之下，設置地政署，統掌全國土地行政，藉以加强土地政策之澈底實行，並必須如此，然後三民主義乃能爲眞正實現；憶今後欲期土地政策之澈底實行，則實施地價稅實爲其最重要之關鍵，且值戰時實施地

價稅之重要與戰時實施地價稅之方法。

(一)戰時實施地價稅之重要

戰時實施地價稅何以重要？

第一，從平均地權之觀點言之：　國父主張平均地權，其精意義在使地盡其用，並使人人有平均享受使用土地之權利；今欲求此主張之實現，必要防止私人壟斷土地，以謀不當利得之企圖，並須設法使土地本身非因施以資本或勞力改良結果所得之增益，歸爲公有，爲求達此目的之唯一最有效方法，厥爲按照地價征稅及征收土地增值稅，此又爲　國父遺教所昭示于吾人者。抗戰以來，後方人口急劇增加，各種建設突飛蓬晉，工商業頗形活躍，需用土地日殷；而年來各地地價猛漲，土地收益大見增加，農村漸呈繁榮，後方地價乃隨之而急遽上漲，擁有土地者，得爲戰時之無形利得者，大地主尤然，故後方土地投機之風，因此刺激而益行；長此以往，不思防止，則由于土地問題所滋生之弊害，愈演愈烈，實足貽抗戰建國前途一次最大隱憂！而防止之最良善方法，即爲及時實施地價稅及征收土地增值稅，使因地權享有而產生之經濟地租及因人口增加與社會改良所增漲之土地價值，以租稅之方式，歸諸社會公衆所享受，則地主除用勞力資本改良土地以得收益外，無坐享不勞而獲的利益之機會，土地居奇投機之風，自可消滅，使用土地之權利，亦可漸趨普遍，前此以壟斷土地圖利之資本，亦將逐漸轉投于生產事業之途。故地價稅之實施，實爲當前推行平均地權解決土地問題之首要急務。

第二，從增加賦稅之觀點言之：吾國田賦向爲國家正供，占中央財政上之主要地位。民國以還，因社會經濟之變革，都市工商業逐漸發達，對爲財政收入上之豐富稅源，因此，關稅，貨稅，厘金之收入，逐年激增，雖屬國家財政上之主要地位，田賦收入所占之百分率於是遂減，憾每年仍占歲收總額約五分之一，尚不失爲國家重要稅收之一。民國十七年第一次全國財政會議，議決裁撤厘金，並劃分國地收支系統，將田賦劃歸地方，以充裕地方財政；自是之後，田賦遂爲地方收入之大宗，由往昔在中央財政所佔之主要地位，一變而爲地方財政之主要稅收。抗戰以來，各省地方支出浩繁，依賴田賦收入以資挹注之程度，愈臻劇烈，甚且有超過正稅一倍者，情形不堪言狀。值此戰時財政困難，整理田賦，增加收入，實爲當務之急，而整理田賦之最有效辦法，厥爲舉辦地價稅及征收土地增值稅，蓋地價稅及土地增值稅之課稅標準，即爲地價，地價既經確定，則田賦之負擔，即可隨之而公平合理，此種稅收，不但可以增加，且可以永久，此實爲整理田賦之根本辦法。

第三，從調劑地權之觀點言之：　國父主張「耕者有其田」，其用意在使農民有地可耕，不受地主之剝削，而能安心生產，以增加糧食之供給，此種主張，在抗戰建國時期，尤爲重要。我國農民，大多數缺乏土地，佃農比例之高，幾達全國農民百分之七十，其中固有因天災人禍，流離失所，不得已而出賣土地者，但大多數農民，則因地主利用地權，操縱地價，高抬地租，以致農民無利可圖，不得不出賣土地，或放棄土地，以謀生活。抗戰以來，後方地價，因人口增加，工商業繁榮，而日漸高漲，地主利用地價增漲，高抬地租，農民負擔，日益加重，生活日益困苦，而地主則坐享其成，不勞而獲，此種現象，實爲社會不安之根源，亟應設法改善。實施地價稅及征收土地增值稅，使地主利用地權所得之利益，歸諸社會公有，則地主既不能利用地權，操縱地價，高抬地租，農民負擔，自可減輕，生活自可改善，社會自可安定，此種調劑地權之功效，實爲抗戰建國期間所不可忽視者。

第四，從增加生產之觀點言之：　國父主張「地盡其利」，其用意在使地主不能利用地權，操縱地價，高抬地租，以致農民無利可圖，不得不出賣土地，或放棄土地，以謀生活，而使農民安心生產，以增加糧食之供給，此種主張，在抗戰建國期間，尤爲重要。我國農民，大多數缺乏土地，佃農比例之高，幾達全國農民百分之七十，其中固有因天災人禍，流離失所，不得已而出賣土地者，但大多數農民，則因地主利用地權，操縱地價，高抬地租，以致農民無利可圖，不得不出賣土地，或放棄土地，以謀生活。抗戰以來，後方地價，因人口增加，工商業繁榮，而日漸高漲，地主利用地價增漲，高抬地租，農民負擔，日益加重，生活日益困苦，而地主則坐享其成，不勞而獲，此種現象，實爲社會不安之根源，亟應設法改善。實施地價稅及征收土地增值稅，使地主利用地權所得之利益，歸諸社會公有，則地主既不能利用地權，操縱地價，高抬地租，農民負擔，自可減輕，生活自可改善，社會自可安定，此種調劑地權之功效，實爲抗戰建國期間所不可忽視者。

第四，從增加生產之觀點言之：　國父主張「地盡其利」，其用意在使地主不能利用地權，操縱地價，高抬地租，以致農民無利可圖，不得不出賣土地，或放棄土地，以謀生活，而使農民安心生產，以增加糧食之供給，此種主張，在抗戰建國期間，尤爲重要。我國農民，大多數缺乏土地，佃農比例之高，幾達全國農民百分之七十，其中固有因天災人禍，流離失所，不得已而出賣土地者，但大多數農民，則因地主利用地權，操縱地價，高抬地租，以致農民無利可圖，不得不出賣土地，或放棄土地，以謀生活。抗戰以來，後方地價，因人口增加，工商業繁榮，而日漸高漲，地主利用地價增漲，高抬地租，農民負擔，日益加重，生活日益困苦，而地主則坐享其成，不勞而獲，此種現象，實爲社會不安之根源，亟應設法改善。實施地價稅及征收土地增值稅，使地主利用地權所得之利益，歸諸社會公有，則地主既不能利用地權，操縱地價，高抬地租，農民負擔，自可減輕，生活自可改善，社會自可安定，此種調劑地權之功效，實爲抗戰建國期間所不可忽視者。

開拓新稅源最佳之對象。前次中央之當機立斷，認定此項新稅源之開拓，必須徹底實施地價稅及土地增值稅，于是國然接管各田賦，立即便統籌舉理之後，廢除舊日田賦徵收，改採按照地價徵稅及徵收土地增值稅之辦法，則稅收將有數額之增加，非常時期富財製需要，亦獲以達施國防建國之推進，亦利弊之所繫，不容忽視。

(二)戰時實施地價之方法

地價申報

三十年十二月十一日國民政府令制定「非常時期地價申報條例」公佈施行，對于非常時期各地方辦理地價申報與實施地價稅有具體之規定，如于推行平均地權實現土地政策，尤有甚大之價值，茲特將入手以探切注意，茲試申論之：

第一，地價申報對于土地測量與土地陳報之折衷，方法注重先當實施地價稅須經過一番土地整理，其理由具如前述，而土地整理之方法，按諸中央頒行之土地法，證之今者各地辦理地政之事實，不外土地測量與土地陳報二種，土地陳報所以治標，而土地測量則所以治本；茲將此二種方法作一比較：

為求正本清源，一勞永逸起見，土地測量應為整理土地最澈底最有效之方法：惟以測量工作繁重，需時久，用人多，費鉅，如歐洲德法諸國之地籍整理，均費時四十餘年，敵國日本之建置小邦，亦費時五十餘年，何況我國幅員廣袤，邊非縮法日諸國所可比擬，如舉辦土地測量，過去曾經德人島思革教授計劃，只約地十八省，約需時四十年方可竣事，用費約八萬二千萬圓。（見地政月刊一卷一期親平著中國土地改革導言）現在航空測量技術大為進步，如實施航空測量，戰前據專家估計，如以一百架飛機測量全國，約需時三十年，需費約二十二萬萬元之鉅。此在平時辦理，設備人員之養成，以及物力財力之籌劃，已屬無費周章，若在戰時，則凡測量所需之人力，物力，財力，均倍感不濟，而地價稅之實施，亦決不能依計三數十年之後。總之，土地測量事業之完成，雖非如一般人所想像之河清難俟，然其業務之艱鉅，辦理之不易，則為世所共認。

舉，為國清理田賦增加稅收越覺迫切，以往各省市為辦理土地陳報，去年第三次全國財政會議以後，十月由中央通令各省限期民國三十一年底辦完，嗣內政部地籍司亦正在積極辦理中，根據以往各縣辦理土地陳報之結果來看，多不過發現整多土地，而增稅甚微而已，若欲之實施地價稅推行平均地權之張本，則難以辦到，此項土地陳報方法簡單，對于實施地價稅之要件，差如土地界至之調查測量，地價之規定等項，均缺以確或之故。考土地陳報之方法，依照民國三十三年六月行政院頒佈之「辦理土地陳報綱要」第五條規定為：「陳報分：（一）冊書編查，（二）業戶陳報，（三）鄉村漫陳報，（四）產者互相查，或抽查，（五）縣府公告，（六）編造地冊，發給土地產業執照，（七）收訖科則等程序，觀此，可知土地陳報對于前述實施地價稅所應具備之要件，乃完全看重于業主之自動陳報，或鄉鎮長代為陳報，在政府方面僅以復查或抽查之方式以為控制辦正或作最後之決定，毋須經過清丈與評價，手續差為簡省，其所以節時省費者即在于此，惟其結果則往往偏于確實，難以依為實施地價稅之根據。近年來各地辦理土地陳報，間有採用甲種程序，即依鄉鎮界線施行導線測量，繪成段圖，確定每段面積，以實業主陳報其各起土地之經制，此法雖較院頒陳報綱要應規定者為進步，然未經按起清丈及評定地價之程序，每段內各起土地之正積，界至以及地價等項，仍憑業主之自動填報，而不能與實地情形互相參證，其所得結果之真確程度，仍難以提高。土地法主稿人吳尚鷹先生在其近著「土地之分配與生產問題」一文中，有一……其中又有所謂辦理土地陳報者，國便分發表格，令各縣長訓查填報，結果數百千事，並不能得到確實可靠的資料，以不可靠的資料，為施政的基礎，實在是一件最不經濟的冒險事情。……我們的土地陳報，表面上是一件很簡便的工作，其實一無所用，此種時間與經濟的浪費，務須避免，以後事實際可靠的工作，方為實施平均地權的正當途徑」一段之言論，（見財政評論第六卷第三期吳先生為國中研究土地問題之權威，對土地陳

報方法評價之低，可以想見。

二、憑藉土地陳報方法以實施地價稅之不可能既如此，採用土地測量之方法以實施地價稅之困難又如彼，二者誰以擇一而行，然則戰時地價稅將用何種方法舉何種途徑以實施乎？申失籌維再四，乃于土地測量與土地陳報二種方法之間，擇長去短，而制定一折衷至當之辦法，此辦法為何？地價申報是也。三十年十二月國民政府命令公佈之「非常時期地價申報條例」，即為今後全國各地辦理地價申報實施地價稅之最高準繩，此條例公佈之後，關于推行平均地權實現土地政策之商榷，無異放一異彩。何以言地價申報為于土地測量與土地陳報二種方法之間折衷至當之辦法？此因地價申報對于實施地價稅所應具備之要件，如土地界至之厘正，面積之確定，以及土地所有權關係之明瞭等項，均能一舉而得解決之方法，一蹴成之故；試觀「非常時期地價申報條例」第三條之規定：「辦理地價申報之程序如左：（一）舉丈地點，（二）查定標準地價，（三）業主申報，（四）編造地價冊。」可知地價申報之首要程序，即為厘訂丈量，而于各超土地界至之厘正，面積之確定，完全可以辦到。其次，由主辦機關先行調查各段土地最近三年內之市價及收益，並審定其標準地價，以為人民申報地價時之準則，然後通告人民依期申報地價：如此，地價之規定又甚為確實，而土地所有權關係，亦得于人民申報時明瞭無遺。經過此各種簡明之步驟，具備此各種完善之條件，則地價稅得以順遂實施，可無疑義。故地價申報條例有各地方地價申報辦理完竣之後，應即舉辦地價稅及土地增值稅之規定，實至為適當。

三、由于上述各點，地價申報對于土地增值稅與土地陳報之折衷，方法至為之妥當，此值得吾人重視注意者一。

三、第三、地價申報對于非常時期地價稅與土地增值稅之實施，內容至為切合：蓋各「非常時期地價申報條例」全文共二十一條之規定，其內容之切實，可于下列各點洞見之：

（一）範圍適當　該條例第一條開宗明義即規定各有及為有土地應依本條例之規定申報地價：第十三條規定各地方地價申報辦理完竣後，應舉辦地價稅及土地增值稅，其原有田賦及各項附加暫不再征收。依照該條例第一條及第十三條之規定，實施地價稅之範圍，除特許免稅之土地外，可以普及于各種公有及私有之土地，並取原有田賦之地位而代之。此項規定，蓋之三十年九月三十日行政院會議通過「地價申報辦法大綱」對于地價申報之範圍，規定農田除外者（見該辦法大綱第二條）為更進一步，並辦理地價申報之範圍如不及于農田，僅限于都市城鎮之土地，則來日地價稅之實施，勢將限于都市城鎮最小部份之土地，而鄉村中佔最多數之農田，反以未經辦理地價申報，難以實施地價稅；範圍若果如此狹小，則與「調節在土地政策之旨相違背。當擬當時行政院會議通過地價申報辦法大綱將農田劃出辦理範圍以外之用意，不外以各地土地正在辦理或舉辦土地陳報、農田可以毋須地價申報，以避重複。惟土地陳報之目的，在于清賦增稅，其結果雖以實施地價稅之依據，理由具如前述；中樞當局何嘗不願應及此。是以該辦法大綱早在三十年九月抄已由行政院會議通過，而迄未正式公佈者，蓋仍有待于對酌至善。今者經中樞再四審議之結果，乃有此適合事實需要之一非常時期地價申報條例」之制定與公佈，將辦理地價申報實施地價稅之範圍普及于各種公有及私有土地，未嘗非推行平均地權，實現土地政策之福音。

（二）程序簡便　地價申請條例第三條規定辦理地價申報之程序，依次為測丈地點，查定標準地價，業主申報，編造地價冊等四種，而不包含土地登記在內，蓋土地登記通過「地價申報辦法大綱」一規定，地價申報之程序包含土地登記在內者，更屬切實可行。蓋依土地法土地登記編之規定辦理土地登記，則手續繁，費時久，用費多，不合戰時施政迅速經濟之原則；若不依法辦理，簡易以極簡易之程序，雖未經不可行，惟土地登記之目的，在于確定人民業權，解除土地糾紛，明晰土地利用與分配，原為政府推行土地政策之張本，其關係不可謂不大，甘普國土地登記制度，保護用益權人之嚴格精神，非土地權利一經登記確定之後，在法律上即有絕對效力，（見土地法第三十六條）任何人不能以任

何理由推翻其已登記之權利。今若採用簡易程序，在短促之時間內，倉卒從事，則登記之結果，往往不能達成上述登記之目的，欲速反而不達，治絲反而益棼矣。故土地登記若配合于地價申報程序之內，則在辦理登記之方法上，固然費點時省費之目的上，亦難以達到，反之，土地登記若實施辦理，則勢便多多矣。或謂土地登記暫緩辦理，業權未經確定，對于實施地價稅不無影響；惟愚意此種影響，實無關大體，蓋人民隱瞞其土地所有權之登記，不過為政府一種認可行為，而實施地價稅實施查地求戶，按戶歸冊納稅人對于其納稅土地之權利義務關係，記載于征稅册籍，便已合乎事實之需要，納稅人當不以其土地權利未經政府之認可行為，而不負納稅之義務。今地價申報條例第三條所規定之業務程序，經過測丈地畝與查定標準地價，則土地之客觀狀況甚為清晰，其次經過業主申報，則土地之主觀狀況又甚為明白，再次核實，調查，申報之結果，以編造地價册，即可責地以求戶，按戶以調稅矣。故地價申報之程序既能執簡御繁，自實施上亦甚為便利。

（三）行政統一　地價申報條例第二條規定地價申報事宜，在中央由內政部地價申報處辦理，未設地政局之省，設省地價申報處辦理，在市縣設市縣地價申報處辦理之。又第十七條規定依本條例興辦地價申報之地方，不再辦理土地陳報。如此，則今後各地方集辦土地整理，行政統一，方法統一，且在中央統籌督導之下，自可早觀厥成，而地價稅亦得以早日實施。按今昔各地舉辦土地整理，行政上支離割裂，方法上錯雜紛歧，各成系統，各自為政。首從行政系統上言之，土辦機關有為民政廳或財政廳者，有專設地政局者，現在又有歸屬田賦管理處者；其次，從實施方法上言之，有在同一地方先辦土地陳報或田畝調查再辦土地測量者，甚至有在同一地方辦理二次以上者，（廣東南雄陽山二縣于民國二十三年已舉辦田畝調查，二十七、八年間再辦簡易清丈，以先後辦理之結果均不可靠，地政局又于二十九年及三十年先後辦理該二縣之土地測量）又有在同一省區之內，土地測量與土地陳報實施進度者，此在政府方面有政出多門之嫌，而在人民方面則有莫知所適之感。今若地價申報之辦理，與土辦機關自中央以至縣市，有一貫之系統，職權分明，責任專一；同時地價申報之範圍，普及于各種公有及私有之土地，則在同一地方，無論農田、宅地，抑其他土地，均須由業主依照規定申報其地價，土地陳報毋須另辦一次，如此可以避免地價申報與土地陳報方法施之于同一地方致生政令紛歧之弊；在行政統一，方法統一之優勢條件下，平均地權之推行，土地政策之實現，當有十分之把握。

（四）步驟分明　地價申報條例第二十條規定辦理地價申報之區域及期限，由行政院以命令定之。此以吾國幅員廣袤，土地業多，而各區域辦理地價申報所具備之政治條件與經濟條件很因其處境之不同而各有差異，自難在同一時間內一併推進，亦難在同一期限內一併完成；是以各區域地價申報之辦理，不能不有先後之步驟，來日在中央統籌之下，當能體察各地方情形，而為適當之規定。惟愚意大體上辦理地價申報之區域，當以省市（院轄市）為單位，凡行政院命令定為辦理地價申報之省市，應參酌轄內各地方之自然環境情形與經濟繁榮程度，劃分若干區，分期推進，第一期儘先辦理較為繁榮之城市地價申報，並就劃分之各區內，擇一二縣為示範縣，俟第一期辦理已著相當成績，然後按照預定各區分期辦理之縣分別推進；又在同一區域內，各測工作計劃，對于空間之分佈與時間之配合，最宜緊湊聯接，毋令人力物力有浪費之弊，方合乎經濟迅速之原則。至于每一區域辦理之期限，應視各區域對于辦理地價申報所具備之各種條件如何而酌定，所謂各種條件，除經費方面可由中央統籌支配外，其餘人員的、器材的、及其他技術的條件較為完備之地方，則其完成申報之期限，自可較為縮短，不難突飛昕進之功；若此各種條件根本未具備之地方，一切須從新做起，則其完成之期限，亦當較為長久，難期收宏效于一旦。惟各區域辦理地價申報之期限自不能過長，否則影響于地價稅之實施；據見以為應由中央主管機關訂定全國辦理地價申報三年計劃大綱，再由各地方依據三年計劃大綱所指示之原則，分別編訂該內分區分期實施計劃，中央主管機關一經核准實施之後

，應即嚴厲整飭其執行之情形，並周密考核其執行之成果，庶幾貫徹行政三聯制之精神，而使各地方地價申報得以計日程功，地價稅之實施亦得以早奏膚功。

由于上述各點，地價申報對于非常時期地價稅及土地增值稅之實施，內容至爲切實，此值得吾人予以深切認識者二。

三、地價申報程序實施之商榷

地價申報程序應如何實施？此爲關係重要之問題，茲謹就管見闡釋如左：

（一）關于測丈地畝方面　測丈地畝，順名思義，着重在每起土地面積之精確測定與界至之確正，欲達此目的，必須舉辦圖根測量與戶地測量，而尤小三角測量，爲節時省費及避免儀器供應之困難起見，則應暫緩舉辦。圖根測量與戶地測量之實施，可採用二十九年內政部頒佈非常時期土地測量簡易辦法原則，就鄉鎮界線施測導線圖根，以實施制及爲戶地測量之根據，導線圖根可酌分爲兩種：（一）農地範圍，用平板施測導線，每一段內，須測一導線網，以期減少閉塞差，並于網內適當地點，施測若干數方交會點，以資檢查及求分供應戶地測量之需要；但在一鄉鎮界內，各個導線網必須密切銜接。（二）繁盛城市，施測計算導線圖根，以期精密；惟小鄉鎮房屋，仍用平板施測導線圖根。其次，戶地測量之縮尺，大致可分爲三種：（一）宅地二百號以上者；（即房屋較密集之鄉鎮）以五百分一施測；（二）宅地不及二百號及農地一段內稀田坑田過多，或每起面積不滿三分之廣地起數（即土地過于細碎者）超過該段內共有起數半數以上者，以二千分一施測；（三）其他農地（指塊數大者）則以二千分一施測。至製圖方面，原圖以段爲單位，每段原圖測成後，依照南北方向及規定圖廓接圖；惟以前已由縣地測量局測製單用五萬分一地形圖之地方，（例如廣東全省均已施測完竣）于全鄉鎮各段圖完成後，仍可根據單用地形圖縮製鄉鎮圖及縣圖，以資應用。又測丈用具，除小數繁盛城市施測計算導線圖供需用經緯儀外，其餘各類土地施測平板導線，需用平板儀最多，似應由中央設廠製造，大批供應於辦理地價申報之各地方，使無缺乏之虞。至經緯儀雖以自製，從新編置，亦限於當前事實，甚少可能，惟以往及現在已舉辦測量之各地方，當有若干儀器，如能由中央主管當局善爲統籌調劑，使各地方互通有無，亦可勉强敷用。工欲善其事，必先利其器，因測量用具於測丈地畝之實施，關係重大，用貴慎言於此。

（二）關於查完標準地價程序　查定標準地價程序，可細分爲調查與評定兩個步驟，地價申報條例第四條規定：實施測丈應同時調查地籍及最近三年內土地收益與市價，以爲計算標準地價之依據。又第五條前半段規定標準地價由主辦地區申報後，組織標準地價評定委員會評定之。查定標準地價先之以周密之調查，繼之以客觀之評定，步驟至爲分明，茲依次闡明如左：

第一、調查與估計　地價之調查，依照地價申報條例第四條之規定，應調查其最近三年內土地收益及市價，以爲計算之依據，茲據此條之規定，於實施調查時，又可酌分爲兩種辦法：

（一）在鄉區之土地，宜以區域爲單位，即採用地價區制，此因通常鄉區之土地，多特同一水源以爲耕作，或具同一土壤性質之田地，其生產量大率相等，地價亦頗相近，此類田地，通常作平面分佈，且區域較廣，常涵蓋一定限度，採用土地法關於地價估計之規定，將此等土地劃分爲地價區，就其地目相同，地價情形相近者，歸屬於同一地價區，自可免個別估值之煩。惟此處所謂地價情形相近者，即指於同一地價區，以估計前五年內之市價爲準，此在戰時後方各地地價增漲甚速，歷年漲勢甚大，如仍適用平時五年之平均數，則估計之標準地價必低，距離現在市價值之市價相差必遠，以此種不確實之地價作爲征收地價稅之依據，於政府稅收固有甚大之影響，而於人民負担亦頗不相稱。故地價申報條例規定應調查其最近三年內之市價與收益，以爲估計標準地價之依據，實至爲適當。根據該條例之規定，於鄉區土地標準地價之調查估計，應先由調查人員就轄區內土地分佈狀況，調查各地段最近三年內土地買

價格或收益之大概情形，劃分若干個地價區，爲調查估計之單位，然後再於各地價區選擇若干地段爲標準地，個別調查其最近三年內之市價或收益，算平均數，計算所謂地價區之標準地價。至特殊地價之規定，則依照土地法第一百四十九條第二項土地因其地位之特殊情形，得按其標準地價增減額爲增減之地價或增減數額之地方，不在此限。

所謂地價區之標準地價三分之二為限之規定，參照第一百四十九條第二項之規定，在繁榮地段之土地，宜以接近爲標準，即採用街巷最前排臨近道路之部位及繁榮情形而異，此因城市土地地價變動甚速，常因各街巷所處之部位及繁榮情形而異，地價高度相近之繁榮地區，或集中於一區，或分散於各處之繁榮地段，此完全隨街面不同而異。故地價區劃，若將繁榮地段之變化情形忽視，難以適用土地法規定劃分地價區之辦法，故應以每一街巷爲調查估計之單位，先由調查人員調查各街巷最近三年內土地買賣或收益之標準情形，再定其單位，然後再按各地位內標定若干土地爲標準地，個別調查其最近三年內之市價或收益，算平均計算之標準地價，然後再參照佛蒙過現。其有中未地段之繁榮情形無疑者，則可按其實際情形，劃分爲若干段，再就各分段選定標準地，按調查估計各該分段之標準地價。夫城市土地變動甚速，往往受地形之限制，市價相差懸殊，自不能即以某街某巷之標準地價套用於各處地價，故應照各地特殊情形之調查及估計其特殊地價。

第二，關於標準地價之標準地價之評定，依照地價申報辦法第五條之規定，應由土管地區之申報地價組織標準地價評定委員會評定之，並規定前項評定委員會應有估計專員及地方公正人士先任委員，此不管爲官民混合之組織，政府人員均各有代表參加，對於標準地價之評定，自可較爲確實公允，而減少偏頗之弊，同可避免異議與公斷之煩。此項標準地價評定委員會，顧名思義人員評定城鎮鄉區各地段之標準地價，故于標準地價之調查，一方面宜指導其工作之進行，而於標準地價之評定，尤應一秉至公，根據客觀之事實，而爲主觀之判斷，方期其確實公允之標準，不相違背。惟此項標準地價評定委員會之組織，依照規定，主辦機關方面應有估計專員若干人，參議機關之首長應當然爲委員外，其餘委員多屬所謂地方公正人士，地方公正人士，即政府方面之代表佔少數，而人民方面之代表佔多數，此種規定，實爲合理完全決定標準地價之標準，則流弊所及，或由於地方團體動人民方面之參與委員會，故意壓低或抬高地價，以免增加負擔，或因地方團體之委員會，對於地價評定委員會之組織，不能公平行使職權，如果有這種情形發生，地價標準，即無法決定，將來此項標準地價，勢必不可免的引起糾紛，影響地政之推行，故應特別注意，防止此種弊端，茲提出意見，將來此項標準地價評定委員會之組織，應照下列規定此項標準地價評定委員會應設於主管地政機關，如果設在其平行機關，則知此，則主辦申報機關可以保留地價最終決定之權，當然該委員會所決定之標準地價，自應受主辦機關之審核，主辦機關有否決定之權，應予以明定，以便統一，決定後，如發現有錯誤

其期過之後，始為申報者，按照第二條第二項之規定，應自申報之日起，算至第二年之同一日為止，其間不滿一年者，以一年計算。

第二條　申報地價之時間，依照規定，每屆三年舉行一次，但因地價變動，得隨時舉行之。

第三條　申報地價之時間，分為兩期，每期為一個月，第一期自舉行地價之日起，第二期自第一期屆滿之日起。

第四條　業主申報地價之時間，依照第三條之規定，在第一期內為之者，其地價自本年起算，在第二期內為之者，其地價自次年起算。

第五條　業主申報地價，應填具地價申報書，並加蓋圖章或簽名，其代理人申報地價者，應提出委任書。

第六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第四十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第四十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第四十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第四十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第四十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第四十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第四十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第四十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第四十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第四十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第五十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第五十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第五十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第五十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第五十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第五十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第五十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第五十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第五十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第五十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第六十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第六十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第六十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第六十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第六十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第六十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第六十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第六十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第六十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第六十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第七十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第七十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第七十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第七十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第七十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第七十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第七十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第七十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第七十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第七十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第八十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第八十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第八十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第八十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第八十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第八十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第八十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第八十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第八十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第八十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第九十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第九十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第九十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第九十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第九十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第九十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第九十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第九十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第九十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第九十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百二十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百二十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百二十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百二十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百二十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百二十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百二十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百二十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百二十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百二十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百三十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百三十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百三十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百三十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百三十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百三十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百三十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百三十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百三十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百三十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百四十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百四十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百四十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百四十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百四十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百四十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百四十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百四十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百四十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百四十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百五十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百五十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百五十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百五十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百五十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百五十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百五十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百五十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百五十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百五十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百六十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百六十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百六十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百六十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百六十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百六十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百六十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百六十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百六十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百六十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百七十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百七十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百七十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百七十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百七十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百七十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百七十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百七十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百七十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百七十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百八十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百八十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百八十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百八十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百八十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百八十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百八十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百八十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百八十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百八十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百九十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百九十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百九十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百九十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百九十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百九十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百九十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百九十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百九十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第一百九十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百二十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百二十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百二十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百二十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百二十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百二十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百二十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百二十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百二十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百二十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百三十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百三十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百三十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百三十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百三十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百三十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百三十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百三十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百三十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百三十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百四十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百四十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百四十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百四十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百四十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百四十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百四十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百四十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百四十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百四十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百五十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百五十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百五十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百五十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百五十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百五十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百五十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百五十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百五十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百五十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百六十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百六十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百六十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百六十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百六十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百六十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百六十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百六十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百六十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百六十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百七十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百七十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百七十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百七十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百七十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百七十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百七十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百七十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百七十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百七十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百八十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百八十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百八十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百八十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百八十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百八十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百八十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百八十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百八十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百八十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百九十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百九十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百九十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百九十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百九十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百九十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百九十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百九十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百九十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第二百九十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百二十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百二十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百二十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百二十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百二十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百二十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百二十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百二十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百二十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百二十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百三十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百三十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百三十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百三十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百三十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百三十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百三十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百三十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百三十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百三十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百四十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百四十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百四十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百四十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百四十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百四十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百四十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百四十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百四十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百四十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百五十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百五十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百五十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百五十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百五十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百五十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百五十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百五十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百五十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百五十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百六十條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百六十一條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百六十二條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百六十三條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百六十四條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百六十五條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百六十六條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百六十七條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百六十八條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

第三百六十九條　業主申報地價，應以地價申報書之一份，連同地圖一份，送交該管地政機關。

戰區教育之重建

溫・麟・

一

「教育，經濟與武力同爲國家革命建國之三要素，」抗戰持久，此族大難當中教育事業之如何鞏固與維持與推進，關係全民抗戰信念之建立，民族意識之發揚，以及將來建國使命之肩荷，實屬至鉅。

七七戰起，軍委員會第六部，司全國民衆動員之指導，由陳立夫先生主其事，其年冬，平津退守，大批青年南下，即負設青年服務訓練班於南京，專收容平津等地大中學生。永似是辦中央政治學校特別訓練班於南京，專收容平津等地大中學生。永似是辦中央政治學校特別訓練班，以及將來建國使命之肩荷，實屬至鉅。

七七戰起，軍委員會第六部，司全國民衆動員之指導，由陳立夫先生主其事，其年冬，平津退守，大批青年南下，即負設青年服務

校任教育，應用資費，前敎爭時則一反其常示，如偽青譯言敵國侵華之史實，敎時則極盡加以宣揚，證實諸言敵寇之虛設，故時則極盡加以糾正，抗戰建國之大義，乃至每屆之升旗，每週之總理紀念週，均可運用敎學方法，實爲傳布。敵偽四年來竭力推行奴化敎育，其所能蒙蔽者爲論區青年兒童幼弱之身；其所或不能把握者，此百千萬青年兒童魂魄之心靈。

三

天。戰區中敎育之實施，所以奠定光復之基，而戰區優秀青年樂敎育人士之內遷，亦爲建國增其力量。

戰區青年之招致訓練，辦理最關前未一致去歲深感事權紛歧，無待大劾，爰奉　委座批准，恢復戰地失學青年招致訓練委員會，以敎育部部長爲主任委員，其餘軍敎各有關機關負責人員分任常委及委員，加緊劃，各戰區設分會，分別辦理，而實際工作則以戰區學生指導處及其所屬各登記處各訓練班負其責。

關於內來之青年，經登記後即送進修班先爲基本訓練六個月，然後視其學識能力及志願分別指導其受軍事訓練，升學或就業。洛陽、金華、陝北、重慶均已設有進修班，重慶并設有農業、工藝、會計、軍事計

敎各職業班。沿戰區內各省，亦已由部令飭就省內已有學校增設班級，以期盡量收容訓練。

如此辦理之後，國家所予戰區青年升學就業之處理，其規劃爲整個的步驟爲齊一的，而因才施敎，目前之訓練必能與將來國家之需要相切合。

戰區敎育人士之內來，前經組織戰區敎師服務團十團由部發給生活費用，協助後方各省辦理中小學及社會敎育，成効尚著，而人事事業之配布究欠均勻。本年起更改組爲沿戰區內省份每省一團，并指定全部敎力於國民敎育事業，由所服務省敎育廳長任團長，縣長任隊長，工作當可更期切實。

四

總上各事，計戰區敎育之推進，特種敎育之辦理，與戰區人士之敎濟，部中則組有戰區敎育指導委員會專司其事。戰區青年之招訓，統籌規劃有招訓委員會，實際執行有戰區學生指導處。凡所措施，皆極急迫，又須因時因地分別指示辦理，當日日求創造，日日求展布，上述數項，僅擧其要，閒多牽涉瑣繁，未能爲具體之說明，此本文所以爲避嫌者也。

三十一年四月八日

歡迎訂閱

歡迎投稿

名人言行錄

墨子非命與力行

黃先進

一、反對宿命論

宿命論是古代神權政治與對產制度下必然的產物，譬如沒有宿命論，那末，王侯將相之子何以永遠是王侯將相，奴隸之子何以永遠是奴隸？這一類的問題一定找不到圓滿的答案而會影響到政治的和社會的組織問題的。一面由於人類優越的迷信觀念，一面由於人類愉圖希安的心理，宿命論根深蒂固地植根在古代人的心理上，這而支配了古人的生活行動，故孔門之哲學也往往以命爲解釋之詞，如：「死生有命，富貴在天。」「不知命無以爲君子也。」「道之將行也與，命也；道之將廢也與，命也。」這話在當時是說任何本領通天的人物逃不出命運的掌握；在現在看起來，顯然的在上古時代，任何才氣縱橫的人，打不破宿命論的牢籠。古代宿命論的力量很大，宿命論的文章也很多，請看下面的一段代表作：

> 子墨子曰：今天下之士君子，將欲遂興天下之利，除天下之害，當若命之有與無之別，不可不明察此者也。今若以命爲有者，則上不聽治，下不從事。上不聽治，則刑政亂；下不從事，則財用不足。上不聽治，則刑政亂，則不可以祭祀上帝鬼神；下不從事，則財用不足，則不可以饗百姓之利。故命上不聽治，下不從事，此上以亂刑政，下以貧百姓之道也。

>

治，繩而不得富而得貴，不得衆而得寡，不得治而得亂，則是本失其所欲，而得其所惡，是何故惟子墨子曰：執有命者以非於民間者衆。命執有命者之言曰：命富則富，命貧則貧，命衆則衆，命寡則寡，命治則治，命亂則亂，命壽則壽，命夭則夭，雖强勁何益哉？循上以說，（循猶順也）王公大人之聽治，下以順百姓之從事，故執有命者不仁，故當執有命者之言不可不明辯……是故古之聖王發憲出令，設以賞當賢，以罰當暴，是以入則孝慈於親戚，出則弟長於鄉里，坐處有度，出入有節，男女有辨，是故使治官府則不盜竊，守城則不崩叛，君有難則死，出亡則送，此上之所賞而百姓之所譽也。執有命者之言曰：上之則賞，命固且貴非故賞也。是故入則不孝於親戚，出則不弟長於鄉里，坐處不度，出入無節，男女無辨，是故治官府則盜竊，守城則崩叛，君有難則不死，出亡則不送，此上之所罰而百姓之所非也，執有命者之言曰：上之所罰，命固且罰，非故罰也。以此觀之，則不義，爲民則不惠，爲政則不義，爲君則不忠，爲父則不慈，爲兄則不長，爲弟則不敬，而强執此者，此特以亂之所自生而衆人之道也。」（墨子非命上）

許多人在事業成敗，不自知努力以赴，克服困難，而往往把未竟的可禮之因，都歸於命，對于事業失敗之後，不自知檢討於自己努力保存的不夠，把已成之果，歸之於命。都是不長進人的不長進心理，而這種不長進心理的造成，却由於宿命論。墨子說：

「昔上世之窮民，貧於飲食，惰於從事，是以衣食之財不足。寒凍餒之憂至，不知曰：我命固且貧。必曰：我從事不疾。昔上世之不知其耳目之利，心志之明，不知曰：我命固且愚。必曰：我從事不智，爲政不善。必曰：吾命固且失之。」（墨子非命中）

因此他大聲「執有命論者不仁」，宿命論是一種「誤整天下蒼生的評論」：

「今用執有命者之言，是覆天下之義，窺天下之義者，是立命者也。」（墨子非命上）

「百姓之評也，說百姓之評者，是滅天下之人也。」（墨子非命上）

二、揭櫫無命論

墨子不僅反對宿命論，他根本就不承認有命。他以爲命是「暴王所作，窮人所術（述）」（墨子非命下），根本就沒有命。他以他的三表，論證法，證出他的無命論的第一條「上本之於先王之事」，沒有命。他說：

「先王之所以出國家布施百姓者意也。先王之憲，亦嘗有曰關不可請，幽無益暴無傷者乎？所以聽獄制罰者刑也。先王之憲，亦嘗有曰關不可請，幽不可諫，暗無益暴無傷者乎？所以整設官府，辨別萬民之德行，而慎予賞罰之威者也。先王之憲，亦嘗有曰關不可請，暗不可諫，幽無益暴無傷者乎？」（墨子非命上）

第二，「中察百姓耳目之實」，沒有命。他說：

「自古以及今生民以來者，亦嘗有見命之物，聞命之聲者乎？則未嘗有也。」（墨子非命中）

第三，「發以爲刑政，觀其中國家百姓人民之利」，沒有命。他說：

「雖使儒者之，則是於分職，庶人信之，則是於從事，吏不治則亂，農事緩則貧，貧且亂，倍叛之本。」（墨子非儒下）

世界上既是沒有命，那末，一切事業的成功失敗，國家的興亡治亂，個人的壽夭窮達，究竟是什麼東西在決定呢？墨子很明確的答覆道：是力。他說：

「昔者三代之所亂，湯治之；紂之所得，武王治之。當此之時，世不易，民不變，上變政而民改俗，存乎桀紂而天下亂，湯武而天下治，天下之治也，豈湯武之力也，天下之亂也，桀紂之難也……夫豈可以謂其命哉！故以爲其力也。今農夫之人，豈曰我強從事，故上得焉？我之爲高民之賞，遂證光榮合閥於天下，亦豈以爲其命故哉，又以爲其力也。」（墨子非命下）

不論什麼人，一樣的「賴其力者生，不賴其力者不生。」（墨子非樂）

列子力命篇，專命衆歷舉力命，墨子都拿力來推翻命，他也有一種精闢的

言論：百姓之籍口，無百歲之壽者，最為天下之患。（墨子非命上）

「今也王公大人之所以早朝晏退，聽獄治政，終朝乎公，而不敢怠倦者，何也？曰：彼以為強必治，不強必亂，強必貴，不強必賤，不強必危，故不敢怠倦。今也卿大夫之所以竭股肱之力，殫其思慮之知，內治官府，外收斂市山林澤梁之利，以實官府，而不敢怠倦者，何也？曰：彼以為強必貴，不強必賤，強必榮，不強必辱，故不敢怠倦。今也農夫之所以早出晏入，強乎耕稼樹藝，多聚菽粟，而不敢怠倦者，何也？曰：彼以為強必富，不強必貧，強不飽，不強必飢，故不敢怠倦。今也婦人之所以夙興夜寐，強乎紡績織紝，多治麻絲葛緒，捆布縿，而不敢怠倦者，何也？曰：彼以為強必富，不強必貧，強必煖，不強必寒，故不敢怠倦。」（墨子非命下）

「強」就是努力自強的意思，個個人沒有命，個個人都有力，貧富貴賤窮通不是命的問題而是力的問題。力是什麼？墨經上說：「力，刑（形）之所以奮也。」形體要動纔有力，靜止不動沒有力，凡是把一事做成，或把一種意志實現，一定要動。光有力而不動，力仍不發生力量；動而不用力的動，動仍是不發生效果。至於如何用力的動，是墨子力行哲學的範圍內問題，以下再分層來研究墨子的力行。

二、力行

一、實踐

王實踐王夫「是力行之開始亦即為力行之所由完成」（陳立夫先生語）知難行易實踐工夫就不成其為力行。墨子的學說，講究實利和應用，所以他在行為上最注重實踐工夫。能夠坐而言不能起而行的人是墨子所深惡痛絕的。他屢舉行：

其相去不能淸千之身，雖能治國，豈為士哉！（子墨子非儒下）

「士」（學問）和「公輸」（事業）相去不能淸千之身，不能治國與家，不能治國與家，不能治國與家

公輸盤曰：「不可，吾既已言之王矣。」子墨子曰：「胡不見我於王？」公輸盤曰：「諾。」子墨子見王曰：「今有人於此，舍其文軒，鄰有敝輿而欲竊之；舍其錦繡，鄰有短褐而欲竊之；舍其粱肉，鄰有糟糠而欲竊之。此爲何若人？」王曰：「必有竊疾矣。」「子墨子曰：「荊之地方五千里，宋之地方五百里，……王之攻宋爲與此同類，臣見大王之必傷也，而不得宋。」王曰：「善哉！雖然，公輸盤爲我爲雲梯，必攻宋。」於是見公輸盤。子墨子解帶爲城，以牒爲械，公輸盤九設攻城之機變，子墨子九距之。公輸盤之攻械盡，子墨子之守圉有餘。公輸盤詘而曰：「吾知所以距子矣，吾不言。」子墨子亦曰：「吾知子之所以距我者，吾不言。」楚王問其故。子墨子曰：「公輸子之意不過欲殺臣，殺臣宋莫能守，可攻也。然臣之弟子禽滑釐等三百人，已持臣守圉之器，在宋城上而待楚寇矣，雖殺臣不能絕也。」楚王曰：「善哉！吾請無攻宋矣。」子墨子歸，過宋，天雨，庇其閭中，守閭者不內也。」（墨子公輸篇）

他是以服務人類兼使人類相愛爲主旨的，他便時時刻刻力求其主張能夠實現，名與位在他是不值一顧的。他上晉給楚惠王，惠王不能用他的話，但想封給他若干地方，他便預先不願而去。越王派車去迎請他到越國去，他知道越王不聽他的話也就不去。總之，他對知行二字，特別注意行字，他以爲知而不行，還如都算不得了。

二、犧牲

實踐工夫是在自行爲之開始到行爲之完成的過程中時時踏實地絲毫不放鬆的工夫。不過，一種行爲之完成或一件事業之成功，往往不是單靠實踐工夫就夠的；有時遇着困難和挫折，一定需要某種精神來加强行的決心和力量的，這種精神就是犧牲精神。實踐是實幹到底，犧牲是苦幹到死，二者如車之輪兩，相輔而成，把行爲自開始達到完成。墨子力行，最注重實踐工夫，同時也最富於犧牲精神。孟子說墨子「摩頂放踵利天下爲之」，一語道破墨子這個最富於犧牲精神。仔細而分析起來，墨子的犧牲精神中，包含「任」，「勇」，「苦」，「死」四個字。犧牲以「任」爲始，以「死」爲終，中時間時有「勇」與「苦」。墨子說：

「任，士見己而益所爲也。」（經上）

「任，爲身之所惡，以成人之急。」（經說上）

只要是與別人有益，雖然這已所不願的事，也應當去做，如果是與別人有益而又是自己所願的事，當然爲之益急了。墨子貴義篇：

「子墨子自魯即齊，過故人，故人謂子墨子曰：「今天下莫爲義，子獨自苦而爲義，子不若已。」子墨子曰：「今有人於此，有子十人，一人耕而九人哭，則耕者不可以不益急矣。何故？則食者衆而耕者寡也。今天下莫爲義，則子宜勸我者也，何故止我？」

墨子這樣急公好義的犧牲精神，創後代任俠之風。

「勇」，墨子說：

「勇，志之所以敢也。」（經上）

志在於此，就敢做此事；志在於彼，就敢做彼事。處在任何危險的環境，臨着任何艱鉅的事件，對着任何凶惡的敵人，心中絕不有絲毫恐懼畏縮的念頭。能夠這樣持守不移，便是勇。有勇才能克服困難，勇是力行中必要條件。墨家的子與上似乎淡有「雄」字和「怕」字，那就因爲他們有充分的勇氣，拿勇氣去克服一切制勝一切。不過勇也並不是說什麼都敢去做的意思：敢去做所應該做的事固然是勇，不敢去做所不應該做的事，也是勇。所以墨子說：

「以其敢於是也，命之：不以其不敢於彼也，害之。」（經說上）

敢於爲義是勇，不敢於爲不義，也是勇。什麼緣故？志向有在與不在之不同。

一苦，就是勞苦。一個人做事過着危險的時疾無要勇，過着困難和人力物力的條件不足時候，就無要苦了。苦是一種克制簡慢的工夫，墨子

的職業克制工夫，如莊子天下篇中所說，可以說是任何人及不上的。他生活力永其悠長，奉養力足其樸素，做事力求其迅速以節省時間，積實與節省物力。像上面所說的，他聽說楚要攻宋，他就「裂裳裹足，日夜不休，十日十夜而至於郢。」他以苦幹的精神來補足物質條件的缺乏，而增加他行墨的力量。本來，在某種緊迫情況下，只有拚命的苦幹，或者可以完成行墨，實現意志。

「死」是犧牲的最後關頭，不但最難打破，而且也不易處置得當。墨子以犧牲精神立教，所以把死的關頭看得很平易。公輸篇：

「魯人有因子墨子而學其子戰而死，其父讓子墨子。子墨子曰：『子欲學子之子，今學成矣，戰而死，而子憐之，是猶欲雇，雇傷則憐也。』

要想爲人幫誤順利，就要準備犧牲，準備去死。墨家但求能成仁，對殺身是毫不猶豫的。魯問篇說：「墨子之門多勇士。」淮南子說：「墨子服役者百八十人，皆可使赴火蹈刃死不旋踵。」關於墨子弟子的死不旋踵的故事，呂氏春秋上面有一段很好的例子：

「孟勝爲墨者鉅子，善荊之陽城君，陽城君令守於國，毀璜以爲符，約曰：『符合聽之。』荊王薨，襄臣攻吳起，兵於喪所，陽城君與焉。陽城君走，荊收其國。孟勝曰：『受人之國，與之有符，而不誥禁，不誥死，不可。』其弟子徐弱諫孟勝曰：『死而有益陽城君，死之可矣；無益，而絕墨者於世，未可。』孟勝曰：『不然。吾於陽城君非師則友也，非友則臣也，不死，自今以來，求賢必不於墨者矣，求良臣必不於墨者矣。死之，所以行墨者之義而屬其業者也。我將屬鉅子於宋之田襄子，田襄子賢者也，何患墨者之絕世也？』徐弱曰：『若夫子之言，弱請先死以除路。』遂，殺頭前於孟勝。因使二人傳鉅子於田襄子。孟勝死，鉅子之者八十三人。二人已致命於田襄子，欲反死孟勝於荊，田襄子止之曰：『孟子已傳鉅子於我矣。』不聽；遂反死之。墨者以爲不聽鉅子。」（上德篇）

「千古艱難惟一死」，像墨家這種高尚堅韌壯烈偉大的犧牲精神，實足以起頑立懦感動千古！不過墨子的犧牲，以合乎義爲原則，不合乎義的死，雖死也不足貴。像上面這一段中，孟勝的死是對的，他的八十三個弟子死的也對，只是後來那兩個死的不對，因爲他們違反了鉅子的命令。所以墨子說：

「萬事莫貴於義。今聞人曰：予子冠履而辭子之手足，子爲之乎？必不爲。何故？則冠履不若手足之貴也。又曰：予子天下而殺子之身，子爲之乎？必不爲。何故？則天下不若身之貴也。爭一言以相殺，是輕貴於其身也。故曰：萬事莫貴於義。」（貴義篇）

犧牲一己以成仁取仁，是墨子的原則，摩頂放踵，利天下，爲之；拔一毛而不利天下，墨子是不幹的。

三、思辨

實於實踐是墨子行爲中的實幹精神，勇於犧牲是墨子行爲中的苦幹精神，然而墨子並不蠻幹。他在行動之前，一定要打算計劃計劃，這就是墨子的思辨工夫。譚立夫先生說：「思辨的工夫就是明義，明義是力行的指南針。」可見明義第一，明義是行爲開始前的必要工作。所以墨子說：

「萬事莫貴於義。」（貴義篇）

因爲先要經過一番思辨工夫，然後犧牲實踐，犧牲犧牲，所以知者有所爲亦有所不爲，勇者有所敢爲亦有所不敢爲。爲與不爲，完全靠思辨工夫去計算推敲一番。但在計算推敲之際，不可有主觀的偏見，一定要用客觀的標衡，使其心平等中正，以明去取的標準。墨子說：

「於所體之中而權輕重之謂權，權非謂非也，亦非謂非也，權，正也。」（大取篇）

究竟權衡些什麼？第一要權衡事之緩急。墨子魯問篇：

子墨子遊，魏越問曰：「既得見四方之君子，則將先語乎？子墨子曰：「凡入國必擇務而從事焉。國家昏亂，則語之尚賢尚同；國家

貪，則語之節用節葬，國家富實湛湎，則語之非樂非命；國家淫僻無禮，則語之尊天事鬼；國家務奪侵凌，則語之兼愛非攻。故曰擇務而從事焉。」

第二要權衡事之利害。墨子大取篇：

「斷指以存擊，利之中取大，害之中取小也。害之中取小也，非取害也，取利也。」

「遇盜人而斷指以免身，利也，其遇盜人害也，斷指與斷腕，利與天下相若，無擇也，死生利若無擇也，殺一人以利天下，非殺一人以利天下也，殺己以存天下，是殺己以利天下。」

第三要權衡事之本末。墨子修身篇：

「是故置本不安者，無務其末；近者不親，無務來遠；根威不博，無務外交；事無終始，無務多業；衆物而圖，無務博聞。」

四、合作

墨子的理想社會，是一個「衆相愛交相利的」社會，這個社會，固然是一個分工合作的互助社會。一個人只有兩手兩足，其力量終屬有限，如果能以別人的耳目助己視聽，以別人的手足助己動作，由合作所得的效果一定比個人獨幹所得的大得多。墨子說：

「夫唯能使人之耳自，助己視聽，使人之脣吻，助己言談，使人之心助己思慮，使人之股肱助己動作，助之視聽者衆，則其所聞見者遠矣，助之言談者衆，則其德音之所揄循者博矣，助之思慮者衆，則其謀度速得矣，助之動作者衆，則其舉事速成矣。」（尚同中）

合作的目的，是爲人亦是爲己。墨子說：

「人爲其所能以交相利也。」（節葬篇）

不過合作一定要以分工方式出之，否則七手八脚反會把工作的效率減低。墨子耕柱篇：

「冶徒親果子碩問於子墨子曰：『爲義孰爲大務？』子墨子曰：『譬若築牆然，能築者築，能實壤者實壤，能脫者脫，然後牆成也。爲義猶是也，能談辯者談辯，能說書者說書，能從事者從事，然後義事成也。』」

分工合作的唯一條件，就是要各個人都能把他分內的事做得好，自家能夠獨立然後纔能談到去同別人合作；否則，一味要別人來幫助你的忙，而你一點不能幫他人的忙，合作反成了倚賴。墨子說：

「治，吾事治矣，人有治南北。」（經說上）

這就是說，要先把自己分內的事做好，然後纔可以去幫助別人。（却酬）

服務為快樂之本

—黨員守則—

總理說：

「人生以服務為目的，不以奪取為目的。」

行有餘力座談

談用錢

鍾顯堯

賺錢難用錢不易

一廉錢難用錢不易，」這句話很可能的被人提出異議。無錢的人說：「賺錢固難，用錢有啥子不易？」有錢的人說，「我從來沒有感覺到用錢不易！」這些話都可以承認是眞話。不過用錢而想求其不徒以花掉爲完事，希望能換取最大的代價，那可就眞有點不易了！惟其不易，便有研究的價值。西人霍阿脫拉斯會說：「君若知使用金錢之方法，則金錢爲君之侍女，否則，金錢將爲君之主人。」我國俗話，也常講「善聚財，勝要善散財」的道理。況且我輩當此之時，收入既不易維持生活；又不能「學優則仕，仕優則商」去希圖發一筆國難財，而有奬儲蓄的五十萬分之一的中奬機會，又老是赤貧，是更不能不從用錢上來下工夫，盡善盡美的有小補。

平時戰時有別

「錢可通神。」「有錢買得鬼推磨。」「金錢有有效力之證明。」（法蘭西諺語）「金錢足能使萬人下拜的唯一的力。」（巴脫拉語）這是中西人士對於金錢異口同聲的頌詞。這種神通廣大的力，不是取之不盡、用之不竭的力。如果是在平時，自宜特別珍惜，等到「必用時纔用。」因爲這一種力一經使用，便是失去或減少牠原來的神通，也就無異是減低了自己的適應能力。「好漢無錢到處難。」我們固不可如守財奴之有愛錢癖，但平時總以手中不斷錢爲好。這話是平時的用錢原則之一。可是到了今日，情形完全變了。鈔票會隨着物價不斷的上漲而一天一天的貶值。分明一百元鈔票，好好的擺在皮包裏，到下月來使用，便只抵得八十元或五十元。要是拿這一百元購買一點東西，下月到說不定可值上兩百元。筆者並無餓腸人家努力購買之志，可是在如此時勢之下，有錢在手，安得不用？此時勸人存錢不用，勸人借債，雖然說得頭頭是道，亦恐不易照辦。時勢逼到不得不把錢立刻變成購買力時，用錢的技術，關係更重大了！

錢少可抵錢多

許多人的觀念，以爲生活之舒服的程度，是隨着金錢的多寡成正比例的。姑不論在某種限度以內，精神可以抵當物質之不足；即承認這種觀念是對的，事實並不盡然。我們常看見有些人能以很少的錢，維持一個家，甚至還弄得豐衣飽食，毫無常識；並不要拉扯虧欠，或藉避債，反之，有不少人收入並不算少，却老是感到沒有錢用，因而許多正用都馬虎了。這就舍是用錢技術之高下的差別。所以用錢如果用得法，收入少的人很可以和收入多的人分庭抗禮，過着同等或過之的舒服生活。很多人用些他不必用的錢，很多人不肯省他必用的錢。這猶不及，都非平常，這「必一與「不必」，就看各人的智慧情形與經濟能力以爲斷。不拿這二者來作標衡，極不易辨別何者是必，何者爲不必。很多東

西，添置一件絕此不添置爲好；但是因爲各人的需要情形與經濟能力不一，某甲購置此物，極爲有益；某乙購置這同樣之物，可以轉足爲累。如果時常能度量着自己的需要情形與經濟能力來決定用錢的緩急先後，準則準可使錢少抵得錢多。

甚麼叫「當用則用」

「當用則用」一言，已被許多人奉爲用錢的最高指導原則。但是仍有不少人吃了這四個字的虧，其所以吃虧的原因，就是沒有拿上述所謂需要情形與經濟能力來作權衡所謂當用之「當」與「不當」。因爲從寬着想，參用一點錢，則參表現一分慷慨豪富，是無疑的。不過如若收入有限，不獨作過量開支，則此事常常是不得已而萬萃一分。假如他事又是無法折扣的事情，則又必另外設法彌補。多少人爲了要作慷慨，爭假門面，弄到擔負纍纍，債臺高築；甚而至於被逼着走上貪污之路，不能自拔。有一二人如此，已足爲政治上和社會上的污點，何可人人鬧此危境？李太白以爲「天生我材必有用，千金散盡還復來。」連五花馬，千金裘，也拿去換美酒，可謂豪爽極了！不過此公只可作爲太平盛世的點綴，我覺不可作如此想法，也不可如此做法。安定的國家，是建築在安定的人民之上；人民安定，又以生活安定爲要。所以我們當此之時，用錢更加要自己檢制，以求支持安定的生活。

常將有日思無日，莫把無時當有時

「感到這裏，有時遇着一種情況，特別難於應理。明知這筆用費已超出負荷能力之外，明知不該如此用法，可是事實上又無法規避。譬如某人與張三，李四，是同樣的好朋友，對於這兩個人的友宜，是無分軒輊的。過去張三的兒子結婚，正逢着手中一時寬裕，曾送過三百元賀儀。現在李四的兒子又臨結婚，無論如何說不過去，無理也得送點金三百元（假定法幣的價值無變動）纔是。否則便顯得對張三李四，有厚薄於其間。因此不管如何窮，也得湊起這筆款項；雖借用一部分應急款，也不得不借，不管如何窮，也得湊起這筆款項；雖借用一部分應急款，也不得不借，

（101）

不做此人情。在這種情境之下，臨時是無法挽救的。要當在有錢之時，先時後日經算經算，脚步不要開得太大，恐怕後日趕不上來。可謂是「常將有日思無日，莫把無時當有時」之意。特別是在交際應酬，往來餽贈上，應該注意這點。俗話說：「乍貧難改舊家風」，的確「乍貧」的人，一方面要在不景氣的情況下維持着刻苦的生活；另一方面還要保持着舊時的門面，當然更是雙重的痛苦。今日不講什麼「乍貧」，但在普遍一律的生活翻騰之下，負担能力大抵都未能和往日相比，何況來日方艱，眞不可忘記「常將有日思無日，莫把無時當有時」這兩句格言。

莫惜小用大，莫惜近用遠

許多人爲了愛惜小錢，反去失掉大本。鄉下人爲了愛惜一根火柴，不犒鄰上半天向灶裏去找火種。爲了愛惜燈油不肯點燈，至於小偷進到了房間，還不能發覺。爲了愛惜零散錢，食之而患大病。許多人爲了愛惜小錢，不買皮鞋油，甯穿皮鞋乾燥。也有人爲了愛惜碾水，把鈔票封在信套裏，結果連鈔票也被遺失。商店老闆爲了想節省印花，不獨快開發票，以致主顧不高興再來。主婦爲了哥待儲蓄，而被儲使捲款潛逃。許多人爲了不買鍊，以至成天成年的浪費時間。諸如此類，舉不勝舉。都是爲小失大，得不償失。這還算是有形的損失。至於有些百萬以上的巨商巨富，向他募一點救國捐，就上半天，好話講盡，結果還只當寫十元八元，這種愛惜小錢而不得法，所蒙受之無形的損失更大。這些都是不當用錢的人；著用錢的人，決不如此！眞正致富的人，不是鐵靠吝惜小錢所能辦到的。如果已成巨富，而痛吝惜小錢，那只是如章公千斛，哈同遺產八萬萬，毫振是稱。

此外還有一種情形，有些錢在眼前似乎可用可不用，而將來是必須要用的。這種錢每每以早用來得經濟。古人謂「未雨綢繆」，先把房子門窗修好，免得風吹雨打多費工夫，這是最明顯的例法。不過有時這種錢，分明早之於此，而其效果却收之於彼。換句話說，有些收獲不是直接用錢所能得到的。欲得之於此，須先用之於彼。所謂「明去暗來」，

盡至有拋磚引玉之功！這種用錢方法，還須有先見之明。

購買的研究

就目前情形而論：我們的錢，用在交際應酬往來饋贈上所佔的比例，已經一天天的減小了。大部分還是用在日用品的購買方面。所以我們除了注意上述情形之外，尤不可不對於購買物品多加研究。現在的時勢，既已使我們的錢一到手就以立刻去購買物品為合算；萬一錢未到手，也有人把未來的收入當前來用之於購買，於是不集合零購而整個整個的買。同時很多商人想趁錢：有衣服用具多的人，又想拿舊東西出賣，換得錢來再購買佛物，因此更增加些可以用錢的門徑。在這些場合之下，有時確可佔到許多便宜。不過最要買來說，如糖果、餅乾、酵、酒之類，則由買賣所佔之便宜，每每不能抵銷因購買而所受之過量消費之損失。所以如柴、米、油、鹽之類，一面不妨零取零買方法，借如極易流為過量消費的東西，就該斷然整買為能力，不必趁初購值便宜，而終至剩受霉爛失敗等於市上的便宜貨物，任他便宜到怎樣程度，也須估計自家的需要情形與經濟能力，如果還有恰好必需的東西，當然應得有此覺悟。如果這本來不需要的東西，切不可為了又當別論。至於當時注意市場情形，貨貨時多加選擇，都是購買方面極應注意的事項，原無平時與戰時之別。

家庭中男女商合作的必要

糧米之計，過去好像只是女人們的職責。男子僅「做官做員」的，應該起在四方，治的是天下國家大事，那管工夫來問，柴米，油，鹽的瑣事？且就其本身說：這是婆婆子弟，從小盡日與管城子為伍，那裏懂得生意買賣？今昔的情形，已大改舊觀！鄉菜細故，早變成公務員的生活大事。在辦公室，在飯堂，在車上，以至於談話談議，道聽塗說，無不是糧的柴，米，油，鹽，手續物品，定基分配之類的題材了。男子漢也居然都有主婦的風格了。這現象就家事管理上說，也未始不是人類民母調劑上的男子治家，小事糊塗，大事不糊塗。婦人治家，大處不漏算，小處要算。又根據某國家本勝氏的統計：經濟權屬於丈夫的，有百分之六十一家是快樂的；如果操在妻子手裏，就有百分之四十七家是快樂的。唯有雙方合作子方相當，而經濟公開的，一百家中有八十七家是快樂的。由於上面二氏的說法，可知家庭中應該由先生和太太共同來管理家政為好。斯事我們今日的情形，大致已是這樣了。在內外合作之下，應該使每一個錢，都能發揮最大的效力，更能過這日前艱難的時日，等待着未來美滿的歲月。

一九三七年十月三日於花溪別業

素描集

聽訓記

彥平

一，聽訓之前

四年的弦歌之聲到此時停輟。就業訓練給我們準備另一長征。我們業已從搖籃中經過長成，將離開襁保的扶持移步向前。我們準備把過去所學的拿出來應用，我們準備發揮我們的能力，發展我們的抱負。我們知道此後的路途是十分遼遠和崎嶇，難說不怕，心中還覺得沒有把握。因而我們相信我們的「家長」一定比我們更不放心，一定有千言萬語要叮嚀囑咐我們，指示我們的途徑和方法，增加我們的勇氣和決心。果然，消息傳來，中央要召集我們這一屆畢業生至蓉到中央黨部去聽訓。這件事在本校是創舉，在我們是殊榮。大家聽說都會心的笑了，有人挺挺凸出的前胸，有人伸伸粗而有力的臂膀——「讓我們的「家長」一一見見我們吧，看我們舞結實不綿結實，能負重不能負重？」心裏興奮，脚下便走去打聽消息——哪一天去聽訓？怎樣去法？哪些人領着去？……於是總幹公應，畢業生指導部都是我們採訪新聞的處所。有人偶而得些零碎消息便回來報告：「指導部正在擬聽訓辦法……周副主任業已進城向中央請示接洽去了……總務處正派人進城去整備住所……聽訓的日期定在本月廿六廿七兩天，還要在城內住宿一宵呵……」每一消息都使我們看出中央方面和學校方面對我們期望是怎樣的殷，特遇是怎樣的厚，同時又使我們彷彿感覺出我們自己在駕馭的重要性——「我們是重國的青年幹部，未來的中國主人翁呵！」

周副主任自城裏回來了，指導部在二十三號下午召集各部處代表開一次籌備會議，商討應行準備的事項。但是我們除了理髮修面外，沒有什麼別的準備，服裝整潔，是我們四年來的家常便飯，並不需要臨時準備的。我們所着急的是時間過得不快，我們恨不得聽訓的日子馬上就到。真的，時間有時也走得很慢。

二，聽訓之一

是民國三十一年六月二十六日的清晨，因為夜間大家過於興奮，睡熟的時間較遲，正在好睡，起床號音把大家驚醒，於是互相呼應，迅速收拾一切，太陽光從東山背後射到西山頂，我們就在西山脚大操場上集合好隊伍。張教育長親自檢閱，檢閱我們的精神，檢閱我們的服裝，然後訓詞指示我們許多應行注意的事項。上午十時，我們就按照預定的程序向重慶出發。

三輛校車在海南道上來往奔馳。分批裝運我們這三百九十八名男女同學，前一天落了大雨，路上灰塵不起，車輪疾轉，涼風迎面撲來，吹動我們的頭髮和衣襟，我們在車上左顧右盼，大有古人「春風得意」的神氣。愉快從心裏湧到嘴邊，便合唱起歌來，歌聲引起田野間農人的注意，我們在笑，他們望着我們笑，但是他們知道我們何以這樣快樂嗎？

校車到海棠溪車站停止，中央黨部的兩輛大汽車早已在江邊候着接我們。把我們渡過江又把我們送到集合地點。非常時期坐汽車真不是容

易事，這都是中央和學校特別的關懷我們，我們一面高興一面感覺不安。

還未落實國做出一點事來，倒又破費了國家許多物力。

集合的地點指定在上清寺中央廣播大廈，中央黨部的招待員和在大禮堂裏面工作的同志們都笑容滿面的來招待我們，我們也就同到家裏一樣，毫不客氣。大廈的禮堂做了我們休息所。膳食有同學到來。我們今天是上午十時前在學校用午餐的，現在已經是下午十二點了，剛一想起吃的問題，點心就來了，每人四個饅首一杯紅茶。座談科的職員先生對我們說，這是給我們墊墊肚子的，晚間中央黨部招待的晚餐，時間還早，先墊飽了肚子好去聽訓。「要得！」大家異得十分香甜。

在四時前，最後的一批同學也到齊，張敎育長來了，他先巡視一下，又吩咐了幾句話，便赴中央黨部去了。是時餐了，大家都站起來整理衣服裝，總隊長命令一發，隊伍馬上在馬路上集合整齊。當我們步入我們的「家門」時，似乎有一種雄壯之氣抓住了我們，不由的精神振作起來，挺起胸膛，昂起首來，踏着斜斜的路過重門，穿過草場，進入禮堂。

聽訓在七時開始，講台上應設數排坐着許多中央各部會長官，這都是我們平素所崇拜景仰的黨國元勳，我們的「家長」。我們仰首遙目瞻仰他們的豐采，他們也上下的打量我們，帶笑的面容，仁慈的目光。主席吳鐵城先生首先把這次中央召集我們聽訓的意義闡釋詳盡，接着他就按坐次請各位長官給我們訓話。各長官互相謙讓。第一個站起來給我們訓話的是中宣部王部長世杰先生。王先生穿了一套灰色的西裝，前襟微微低下傾，說話的語句平易近人，透露着學者本色。他說他只暢明我們兩句簡單而平淡的話。第一是公民讀書，第二是節儉為美。其實，我們知道假如我們能永遠的把他這兩句話做得到，就夠我們受用一生了。

甘團副部長說：光先生也是穿的西裝，架着銀框的眼鏡，他最切的希望我們要對黨的理論多所闡發，由實踐去求知，由工作去發揚本黨的精神。馬團副部長超俊先生，說話仍舊改不了東口音，「建設」和「黨」，「國」的風度。他指示我們要以愛民親民為施行政治的職志，反覆的對這點加以闡明。

總理和總裁的政治風格為證明。潘團部長公展先生始終未說話，他還坐在上邊在打量我們。最後，吳秘書長再來一個結論。吳秘書長今天為我們最忙也最高興，他講話的聲調沉重有力，態度嚴穆而親切，語言亦莊亦諧。他說中央黨部是我們的家，各部會長官是族長，長，他自己就是看守家堂的人，我們今天來聽訓就等於回家拜祖先，中央黨部招待我們晚餐有葷腥素菜各種，就等於族內分子中了科舉家堂裏擺酒唱戲慶賀一樣。親切有味的比喻，恰合誠和期望：叫我們不要忘記了祠堂，不要忘記了這些家長們對我們的關懷，不要辜負了家長們培植我們的深意與期望，要發奮努力，光祖耀宗。各位長官都是一樣的不快不慢，一字一句，掘要吐出他們所要囑咐我們的話。我們這三百九十八個青年在凝神靜聽之下，不覺的異常警惕：我們未來的責任實大，我們今後真不應再有一時一刻的疏忽與偷，一絲一毫的放鬆。這些長官都是為黨為國有肝膽勞績盡瘁的，我們正在壯年，我們縱不能立即讓他們稍卸仔肩，我們至少也應當遵照他們的指示好好的準備，使他們安慰，使他們放心。看他們那樣吁嗟嘱咐的神情，使我們感動得幾乎要奪眶而出，我們恨不得馬上在他們面前立誓，向他們保證；我們不是沒出息的，我們決不會辜負他們的苦心和期望的。於是，代表我們致答詞的一位女同學從行列中走出，以清脆的聲音，即論出我們共同的心聲：「放心吧，親愛的「家長」們，我們一定會如你們所期望的！我們敬謹虔誠的點出我們的諾言之後，「家長」們點頭微笑，我們的心也平靜下來，愉快的電流立時傳佈了全場，吳秘書長領着我們高呼口號，掌接着歌聲悠揚而起，我們唱黨歌又唱校歌，聲音振動，虎嘯一聲震動了大禮堂的四圍。

晚餐的地點就在禮堂階下的草場上，着綠的草和嫩白的桌布相映鮮明。出菜的方式很別致：把我們的隊伍變成單行由禮堂退出，順着草地上石路走過臨時廚房的門口，每個人自經會接着一個盤子，裏面滿盛着牛肉羊肉羊和花捲，再隨着隊伍走到草地上長桌前，把盤子放下站着等餐後面的人。老天有意點綴，稀落落的打着雨點，慌得吳秘書長走

來叫我們快點喫，我們喫頭答應手續是不動，後來張教育長也說：「大家自由隨意吧。」大家聽動起來來。華場上的燈枝間閃耀着燈光和飯點，顯得明朗清爽，四百多個人在一起聚餐，但是聽不出什麼聲音來。只有訓話的長官們有椅子可坐，其餘的人都環繞着桌子站着，有人圍爲桌子容不下竟蹲在地上喫着，有人索性席地而坐來個痛快。吳秘書長也動的招呼我們，找位置，邀這樣，拿那樣，他看見我們吃得那樣香甜，那樣勇猛，他很起興趣，又說：「你們喫得飽嗎，四個花捲怕少了？」

晚餐之後，放映新聞影片，圖爲國家抗戰的情形，一幕幕在我們眼前展開。講的地方指定在中央黨部的禮堂和廣播大廈的禮堂。三合土的地面就是床，有地板的講台是頭等床。每人一床軍毯，半摺半疊，把衣服捲成圓柱當枕頭。地方小人多，地面上容納不下，於是兩把椅子放在走廊上，也可以圖一夕安睡，乒乓球桌當然是最好的高舖，連桌下的空間也不放過，有一張放菜杯的條桌，滿身是水，起先沒有人敢蹈他，終究有一位有報紙的人把他收拾乾淨，拿去當床用了。大家各憑自己的創造力去謀安置，居然各個人都有了辦法，睡得的睡了。

睡前傳來的命令：明天一早先到國民政府觀見　林主席，然後赴中央黨部聽　總裁和中央委員訓話。

二，聽訓之二

夜間，已正式落雨，早點後，雨越下越大，我們沒有帶雨具，總站處張副主任一番運聲的壁報寫什麼不帶斗笠來，應務科既有長也沒有預在想主意，他們計劃着怎樣派汽車回校運斗笠，但是我們等候不及，還算什麼？難年來軍事訓練的成績正應當在此時表現，何況我們正準備踏進人生大長征的途上，又在這以新嘗胆的時期？張教育長來了，也問起斗笠的事，他更提出購買四百頂新斗笠的辦法，一淋壞了一個學生還了得？」他說，「況且下學期新生入學，還是要買的。」然而運也來不及，買也來不及，時間已經到了，我們就在大雨中整隊赴國民政府。雨下得越起勁，我們走得更起勁，不到一刻鐘我們已經踏着國府大禮堂上的地毯。個個人全身透濕，但是精神格外奮發，勇敢從我們褲泥漿水的脚下表現出。這是國家最高的行政機關，我們正覲見我們國家的元首，我們只感覺榮幸和驕傲，只嫌身上的泥水未免有失莊嚴，我們忘記了身上的濕和冷。我們按着指定的位置站好，國府員參軍長和其他的新事先生們也各按位置站好，大家肅立恭候着。主席出來了。我們全體向主席行最敬禮。主席一一答禮。張教育長由行列中走出，向主席一鞠躬，敬致敬詞，獻詞畢一鞠躬退入行列。主席開始訓話。主席面色紅潤，精神健旺，說話的聲音咳亮清脆。他勉勵我們不要怕做官，要把做官當着服務；不要只消極的做到不做壞官就止，更要積極的做到做好官。主席訓話畢，我們向主席三鞠躬。主席退。我們高呼：主席萬歲！國民政府萬歲！覲見禮畢。吳參軍長留我們在國府稍休息，並參觀參觀，我們又開了許多眼界。

八時三刻我們又在大雨中整隊赴中央黨部，衣服雖有乾意，再來個透濕。九時開始聽訓。今天到會的中委長官比昨晚更多。第一位是　林主席，剛纔在國府對我們訓話的聲音還在我們耳際繚繞，現在又以中央委員的身分端坐在講台上左邊第一把椅子上。他的精神真好，端坐正正的坐着，始終以兩手按膝，從未見他動一下。　總裁蒞時爲公務所羈，開會時未來，後來公務處理完畢後，特地趕來，我們先前未免有些望，後來又喜出望外，吳秘書長作過簡略報告後，就邀請各委員訓話。大家也是互相推讓。第一位被推起的是于院長右任先生。于先生長鬍鬚，長髯飄灑，長得很有風采，聲音洪亮，神時以手摸鬚，悠然自得。姑起來道貌岸然

的信心。四年來我們每年至少要聽他講三次訓話，這次算是我們學生時期中的最後一次了，這次當含有一種話別的意味，使會聽得，我們便不會忘他的話，一字一句的都銘在我們的心板上。他叮嚀我們：出學校後到社會去對人要謙恭有禮，對事不可自私自利，應當把公修看同自己的私事一樣不論大小，應當把當作自己的家庭，自己當做家庭的主人。又叮嚀我們：對同志要親愛精誠；對同學要處處相勉勵；對師長要敬禮如師。同學們，五年前，校長臨然而來，又翩然而去，來時使我們有寒隙的欣慰之感，去時使我們有莫名的依戀之情。聽者給我們訓話的是財政部孔部長祥熙先生。孔先生是掌管抗戰建國經費收支的人，公務自然很忙，今天還個會就誤他三四小時之久，有人說永來向他報告公務，又似乎催請他走，但是他一直等到散會纔走。他說的話很多，他勉勵我們：要做黨的幹部人才總不離是政治學校的學生。他指示我們：復興民族是本黨革命的目的，實行主義就是復興民族的方法。宇宙是一座學校，我們仍要繼續不斷的學，學不是盲目，而是為服務黨國救國救民。他告訴我們：我們的前途是不平坦的，我們要拿出革命的精神去奮鬥犧牲。

王委員龍惠先生本是一再講話的，不意吳秘書長把他的名字向大家報將出來，於是他笑着走到台口。這位名震國際的法學權威，他對於我們的教誨，一切準備就是課本，因此我們以後要一面應該一面研究學問。

張委員溥泉先生坐在台上時時以手托腮，笑容滿面。他也是一再謙讓不肯說話的，經不住吳秘書長一再的敦促，他就笑着站將起來，他說他今天很高興，因為本黨已經培植出我們這許多優良的幹部來繼續完成革命大業；同時他又很感慨，感慨五十餘年來黨的工作只能做到如總裁剛纔所說的「十分之八」。他明白的肯定今日之政校其重要性等於十三年之黃埔軍校。

張委員震先生端坐在台上，一面聽各位長官的訓話，一面用眼睛不住的上下打量我們，大約我們這三百九十八名同學，一個個都被張先生菲薄檢閱過了，他只檢閱不訓話，吳秘書長一再的囑他，他說：「各位都已說過了，我沒有什麼別的話說。」

林主席是一剛纔在國府紀念週訓話的，日乃光先生是昨天晚上給我們訓話過的，陳委員果夫先生在學校差不多隨時向我們訓話的，這三位都不再說話。最後，戴院長季陶先生以有力的姿態結束了這一場聽訓大典。就先生是本校校務委員會常委之一，所以他的口氣又稍與其他各位不同。他以沉着有力的聲調嚴肅警醒我們：責任重大，任務艱鉅，大至於為國家為世界人類謀福利，小至於為整個黨為萬千國民脫離幸福，然後他一指示我們：要同志團結起來打成一片，精誠團結。最後他叮嚀我們記着兩件事：運用黨部力量和發揮黨團作用。

今天代表我們致答詞的是大學部外交系的一位男同學。軒昂的態度，洪亮的聲音，手足的代表我們這一羣高壯結實的孩子，他敬誰的站在台下，向這整一家長一們，侃侃的報告：我們的身體已經長成，我們的心志已經受過主義的洗禮，我們的武器已經準備好。從今以後我們將永遠為三民主義的戰鬥員！我們決定把我們全部的精力和整個的生命貢獻給黨國，貢獻給領袖。我們準備犧牲整個，死而後已！——這是我們的誓言，我們的誓詞，是今天我們這三百九十八名同學在中央黨部的大禮堂上，當國族和民族型態之前，面對着各位師長，所許給我們一家長之的誓言。記者：「我們將以我們的鮮血與頭來保證這個誓言！」

在上午十一點後，我們退出中央黨部，兩還是下個不停，我們忙忙的用過午餐就紛紛過江搭校車回校，顧不得頭上的大雨，顧不得腳下的泥水，也不要休息，我們已不得馬上回校就分發出去做工作，能護我們早一要去實踐我們的諾言也是好的。來時大家是一片輕鬆閒逸的心情，回時各人都懷着一顆緊張沉重的心；低頭不語，各人整算各人將來的做法。學校還是二日前的學校，但是同來時的我們却和去時的我們大不相同了。

四、聽訓之後

四年來在學校所得的都是書本上的知識，這尚不夠訓所得的却是做人做事的方法，這些給我們訓示的家長們，他們都是把書本上的學問實際應用過幾十年的人，拿他們幾十年來所千錘百煉過的經驗，指要領明的提綱挈領一一指示我們，眞像航海的指南針，作圖的規矩，正是我們所需要的，正是我們所需要的！我們實在欣幸，實在興奮，又有點驚慌，我們何幸而有這樣的機會？自然，我們是與別人不同，我們是黨所培植出來的人才，是這些「家長」們所苦心教育出來的子弟，我們有我們特殊的身份，我們有我們特殊的責任，在這樣的非常時期，我們又是初出茅廬小試身手，叫他們如何不對我們寄厚望切，怎樣能放心，又怎能不把他們的實際經驗，像母親對嬰孩女兒一樣，細膩的說個詳盡？我們是永遠的在這些「家長」們的領導和扶持之下過奮鬥生活的，現在已經從他們的手中拿到許多法寶，以後又隨時可以向他們請示，我們還有什麼畏懼？只要我們有決心，有勇氣，有不撓不屈的精神了，而這些又都是我們自己做大時代青年的基本條件，假如我們連這些基本條件都不能努力保有和增強，我們還配站在中央黨部的大禮堂中稱做這些「家長」們的子弟嗎？好了，好了，聽過這些「家長」的訓示之後，使我們彷彿看見我們的前途已經點起了照路的燈，已經豎立了指路的碑，我們將大踏步邁步向前，走向我們的理想領域，做家庭的好子弟，做黨國的好同志，做領袖的好信徒，去建設三民主義的新中國，完成國民革命的大業！（即酬）

諸生今日畢業，第一步，所實習之工作，皆爲黨政基本之工作。吾黨主義之所以不能實行，黨綱之所以不能貫澈者，因無基本黨員，刻苦耐勞，決心實力以奉行耳。本黨今日唯一之生機，端賴諸生負基本黨員之責，盡革命幹部之職，不驕不矜，埋頭任事，實現主義，實行黨綱，則革命未有不由吾人之手而完成者也。

——校長二十一年對本校第一期畢業生訓詞——

通訊

西北青年勞動營

傅雲

一 沿革

西北青年勞動營係適應抗戰建國與西北特殊環境之需要而產生。其前身爲軍事委員會戰時工作幹部訓練團第四團特訓總隊，成立於民國二十八年七月，總隊部設於咸陽，直轄三個大隊，其任務，在收容往返陝北之青年，及一般失業之學生，施以黨義思想與普通學識之訓練，期能糾正錯誤之政治思想，造成純潔之革命幹部，其意義實至深且遠。

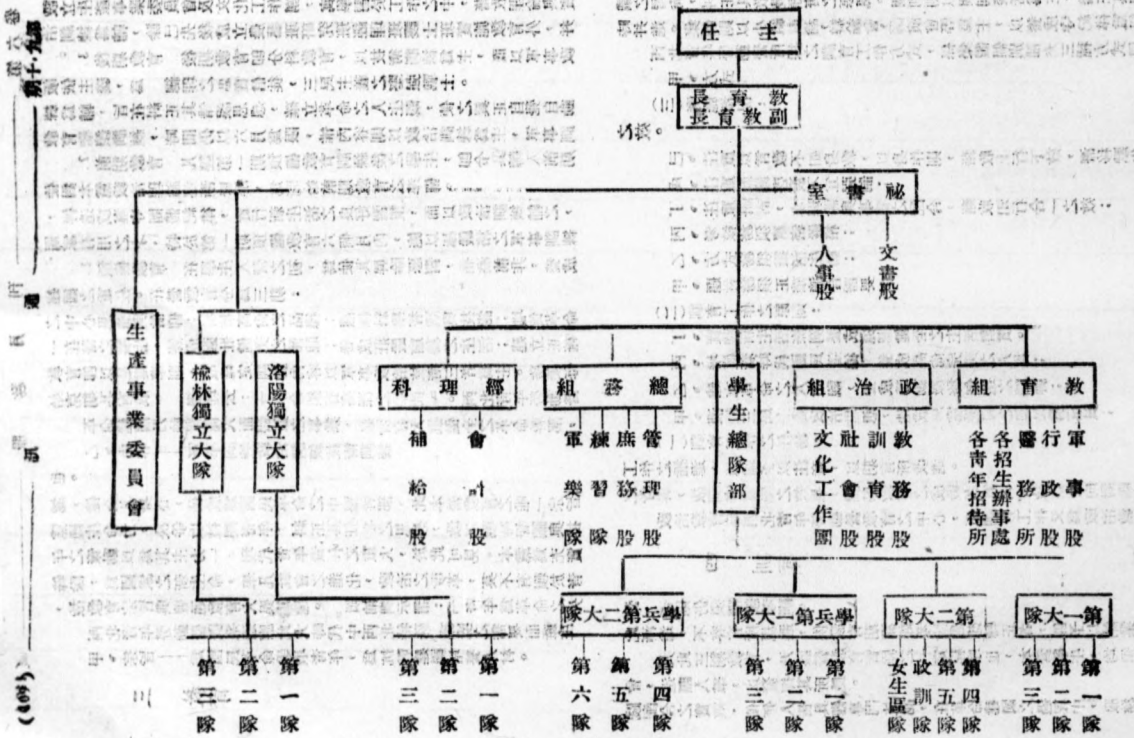
該隊剛以學生性質特異，且往返陝北之青年學生，絡繹不絕，爲求切實達成教育之目的計，故擴大組織，廣爲收容訓練，同年十一月十六日改組爲軍事委員會委員長天水行營西北青年勞動營，此該營名稱之由來也。

二十九年以後，該營爲求教育宗旨專一，任務易於貫澈，關於普通學生，及失業青年，均一律停止招收，并將原有在營之普通學生，依其志願，分次遣別，分送西北各軍事或政治訓練機關，繼續深造。此後該營乃純爲唯一思想訓練之教育機關。

二 行政系統

自戰幹團特訓總隊改組爲西北青年勞動營後，該營始有一整個獨立之行政機構。惟以成立伊始，復以經費所限，組織方面尚未能臻完善健全之境，爲加强工作增進行政效率起見，特參酌實際經驗與需要，擬訂組織，業經奉准施行，茲將現行組織系統列表於後：

軍事委員會西北青年勞動營組織系統表：


主任
副教育長
教育長
秘書室
人事股
文書股
總務組
管理股
馬政股
練習隊
軍樂隊
會計股
補給股
科理經
政治組
教務股
訓育股
社會股
文化工作團
教育組
軍事股
行政股
醫務所
各招生辦事處
各青年招待所
學生總隊部
生產事業委員會
洛陽獨立大隊
檟林獨立大隊
第一隊
第二隊
第三隊
第四隊
第五隊
第六隊
女生區隊
政訓隊

三 教育

甲、宗旨——爲國民革命爭取青年，爲抗暴建國培養人材。

西北青年勞動營既係適應此大時代中西北特殊環境之需要而產生，故教育宗旨與普通教育大異其趣。領袖訓示謂：「青年爲革命之先鋒隊，爲國家之新生命，舉凡社會之進化，政治之改革，莫不有賴於青年之策動以爲其主力」。現代青年責任之重大，於此可見。本營爲充實鞏固生命力，決爭取被誤青年，糾正其狂妄之思想，啟以豐時智識與技能，健全其身心，使成爲國民革命之中堅幹部，此本營教育之唯一宗旨也。

乙、內容——軍事訓練政治訓練技術訓練

革命建國力量端賴偉大而艱鉅之事業，必須有大批健全之革命幹部，始克期其有成。總理云：「革命須有高深之學問」。西北青年勞動營教育即以是爲準則，故確定訓練內容以軍事政治技術三者爲主。務使每一在營之學生，鍊成強壯健美之體魄；養成莊嚴廉毅之生活；建立正確之中心思想與信仰；培植高尚之品德；灌輸科學智識與技能；堪負革命建國之重任。在營教育分爲三期：

1. 預備教育　在學生入營之初，爲使其屏除惡習，矯正前非，養成國家有用之才，特於第一期預備教育六個月內，施以極嚴格之軍事訓練，俾造成其守團體紀律，實行新生活之良好習慣，而以政治訓練輔之，使對本黨政治理論逐漸瞭解，爲開始前期教育之準備。

2. 前期教育　凡經第一期預備教育訓練後之學生，即令其歸入前期教育隊續訓練，時間仍以六月爲限，惟內容則以政治訓練爲主，軍事訓練爲輔，旨在糾正其錯誤思想，確立革命之人生觀，使之具有正自覺自動服從領袖主義，爲總理之忠實信徒，三民主義之堅強戰士。

3. 後期教育　後期教育即分科教育，以技術訓練爲主，而以軍事政治訓練爲輔，除已先後成立農墾理研究班經理班醫士班實施教育外，并設立生產事業委員會及文化工作團，寓學習於工作之中，藉收理論與實際配合之實效，俾令人皆具備專門技能，在革命建國之過程中，服務社會，造福人羣，以發揚其所長。

凡此三期教育，乃該營教育實施之一定程序也，本營學生一均須循此漸進，不容有所規避，俟教育期滿經考核思想轉正者，即予以結業離營，否則仍須繼續考訓。

四 訓育

政治教育爲西北青年勞動營教育之中心，而訓育工作又爲政治教育之骨幹，故訓育實施之效果，關係教育之成敗者實大，故營當向對訓育工作之推進，極端予以注意，以期有所改進。

甲、訓育工作之任務——灌輸三民主義政治思想，造成與黨愛國之國民黨黨員；

乙、建立革命之人生觀，養成勞動服務創造之新師；

丙、增值新時代國民道德，養成高尚完美之人格；

丁、實踐新生活綱例養成嚴謹健全之生活習慣。

(二)訓育工作之原則：

甲、題材務須正確適合需要；

乙、方式務須緊活生動；

丙、考核務須嚴密嚴格；

丁、注重平時，求理論與事實之配合，藉收知行合一之效；

戊、注重身教，嚴禁體罰不宜強制；

己、注重以言教不如身教，以身作則，藉收上行下效，潛移默化之效。

(三)實施概況：

甲、方式

西北青年勞動營實施之訓育工作方式，係集體個別補充三種方式同時并進。集體則以小組討論，辯論會，講演會等爲主，以養成守紀律重組織之習慣，糾正其散漫腐唐之惡風。個別則以個別談話爲主，端正其思

思考與行動上之指導，使之自新自勵。補充則以學術研究課外活動等爲主，使之增強社會服務能力，養成勞作習慣。

乙、考驗

一、西北青年勞動營訓育實施之考驗，爲調查統計測驗考核與爭取五種群序。當學生到營之初，爲明瞭其身世家庭財產職業年齡籍貫學歷以及政治社會等一切關係，而予以適當之訓練，得概調查，給克有證，特調查表當後，分別統計以便實施訓練，并考核其思想轉變之程度，先後爭取之，使由反革命份子，一變而爲革命之幹部。

二、[illegible]之辦理

[illegible]學生，經長期嚴格之訓練與試驗之感召，大都翻然悔悟，痛改前非，要求辦理自新手續，該營隨嘉其悔過之誠，與獎善之勇，乃發動服務營營務組學術宣教與體育運動，予以刷新之機，兩年來先後辦理訓導者五百十七名，服務者四百零五名。

丁、退學轉學之考核

該營學生經考核思想確已澈底轉正，改過自新，并會辦理服務營務者，即商予退學，或轉送其他軍事政治學校，以資深造。截至目前止，總計退學者六百四十四名，轉學者四百九十六名。

五　課外活動

課外活動乃訓育工作之主要部門，設施用得當，其效力當不減於課堂之收益。所貴乎方式之生動，能倒爲學生之學習興趣，以激發自動精神，養成其自治能力，藉以加強訓育工作最大之效率。

一、文化工作團之設立　其功用在以側面之取錦方式，協助該營教育事業之發展，迅迅達到預期之目的，以理論指導實際，以實際發揮理論；爲教育無邊工作，爲工作施行教育；使理論與實際并重，教育與工作并進。該團復分爲四部：

甲、[illegible]文藝社　經常出版各種壁報，鼓勵學生寫作，并介紹學生作品至營外各刊物發表。

乙、青年美術社　集中全營官生之作品，舉行展覽，提高學生對美術研究之興趣，并負責全營各種標語及一切精神佈置事宜。

丙、青年劇社　經常公演話劇，以擴充建營傳，并喚起學生抗話劇研究學習之情緒。

丁、青年歌詠隊　經常演練歌詠及鼓舞性質戲劇之運動，與歌詠之表演。

二、圖書館之成立　爲供給全營官生精神食糧，使公餘課外之生活，得以適宜調劑，乃成立圖書館，購集圖書報章雜誌，俾資閱覽。現館內藏書雖無多，惟每月經常添購新書，尚可勉供全營官生精神食糧之需要。

伊克昭盟旅行紀

畢存智

（一）步入蒙旗

在三十年最冷的嚴冬，決定要到最苦的伊盟去，十二月十四日由綏西臨河合見渡過了黃河，到達伊盟邊緣的巴拉亥。在出發前，曾經過久向富有經驗的人們，請教旅途情形，依照他們的指示，我們準備了砍柴的刀，打水的桶子，吊桶的繩子，煮飯的鍋，吃飯的碗，和人馬吃用的米麵草料，除了帳棚未能置備外，其他一切生活必需品，幾乎完全都預備到甚至連手紙也不缺少，因爲如果你對此疏忽，伊盟是割的草，和抓不撈的沙子，會使你寸步難行的。

由巴拉亥南行二十里，即進入沙漠，這已是蒙族地面。頓覺一切的一切，都與內地不是一樣，那裏滾無垠的沙灘，高峰連亂的沙山，雙騎飄揚的沙漠，白色茫茫綿延無際，伊盟全境的沙漠山洞最多最的美實所！

我們由巴拉亥，走了二天，經過鄂少井，哈達黑兒，唉勒敖，約行二百餘里，沒有看見一個人和一間房子。每個人手持着乾糧，邊走邊吃，心裏想起了人，不論那種那樣的人，都容易發生親愛同情之感，但是觸首四望，那裏有我們人類居息的地方啊？夜間到在沙窪裏，拖鞍和衣服而睡，爲了防止沙漠之流埋，睡了二三個鐘頭，就得起來看看天色，是否要起風，馬兒竟夜不斷鼻頭悲鳴，更增加大家悽愴的情感，脚夫不時這樣說：「拉前照光鮮灘，拉後照鬼門關！（拉前照是往前看的意思）。在這樣情形下，我們共走了四天。

（二）蒙古包習禮

伊盟當然是蒙古人的故鄉，可是到了伊盟，看不到一個蒙古人，蒙古人是不多了，而且雖居在路的深遠處，不願見人，他們很少有二家住在一起，在旅程的第七天（十二月二十一日），爲了要看蒙古人的實際生活，乃令脚夫領導穿進一個有一家蒙古包的名叫達拉特寵的地方。到的時候，太陽已落平沙線下，脚夫是個老蒙客，對於蒙情十分諳熟，且能蒙語，他告訴我許多必要的禮節，要我切實記着，他說：「首先見了蒙古人，必說一句，『賽白諾』，表示問好的意思，然後由門的左方繞進去，到包內左邊鼻烟壺，略爲寒暄，然後再在左坐下，因爲蒙人崇尊，均由門之右方拉出，所以右方名爲死門，客人如果認識右門，蒙人必以爲不利而嚴禁之。包內設置均有定制，門之對面爲上，右上方供佛，下設箱櫃，右下方爲竈客坐臥處，左上方爲主人臥榻，左下方爲廚灶入門之前，手有馬鞭，即應繫在門外，不然蒙人問你，攜鞭入室是要打誰。包內中間，設有火盆，內貯燒火取暖，蒙人對於火非常尊敬，火星不掉，不就寢，牡上不准坐人，蒙人翁媳叔嫂同居一室，就寢時將腰帶隔置中間，以爲界限……」說着我們就到了那個要到的蒙古包，門前插着二根木杆，杆上有三根繩又，二汗的中間，掛着類印經咒的布條，隨風飄揚，一隻狗向我們狂吠，內中一個蒙婦，聽見狗叫，立即出來，我們下了馬，按照脚夫所告訴的禮節，依樣表演了一回，雖然我缺少一個磕頭禮，可是對於一般的動作尚無大錯。在包內休息了一會，抬頭一看見包內掛着多時吃不了的羊肉，地上堆着牛羊糞，旁邊臥着幾個小羊羔，另外還有一個冬年不洗的羊奶筒。包頂上有唯一通空氣透日光的天窗屋。內烹了不少的破羊粪和舊毛氈，腥羶臭氣令人作嘔，幾個脚伙，都擁擠在包內，空氣當然更加惡劣呀？

（三）一個狩獵者

越過杭錦旗，鄂托克，走進了鳥黨城的邊境，一路上看見一羣羣的馬，羊，牛，駱駝在大自然的懷抱中，等來生活必需的水草。這裏的風景也好看了，金枝玉葉的宿麥，和高粱蘆粟的紅柳，一羣羣的長在金黃色的沙子上，反映出十分奇異的風景，黃羊（野羊）和兔子忽隱忽現的奔走在這些宿麥與紅柳中間，使多日旅勞的心身，感覺異常愉快。

第二十四這一天，由口拉麥亥到烏審的路上，遇見由草原民出來的蒙古老漢，揹着羊皮袋子，由我們的斜對面，揹揹而來，口裏不斷的發出失錢的哀歌聲，我們慢慢的前走着，後他到來時，問他「爺給啥甚麼」？他指着氣子說：「打過個」。「口裏叫喚甚麼」？他說：「這是一個瞎子，嘴在嘴裏，吹出聲音，在這沙漠裏，老實抓住兔子當飯吃，兔子捉不着，氣子落兒了，便走過來在地老鷹，捕其兔子，為他的吃一頓，我們窮苦的人，就到用這種飛肉强食的自然法子現象以捕子換出兔子的叫聲，引誘氣子到來，把他捉獲。可以事半功倍。否則，氣跟多麼巧者：你要用打黃羊的獵法等着去打，一年也打不着一個」。這時我想起一位人常說，蒙古人精於騎射，常常憑藉之馬痛駱駝騎射，優游終日，不以為倦，有時追逐發現，越死駿馬，因問他：「為何不騎馬呢？」他說：「蒙人不論婦人小孩，都會騎馬的，但是現今永草不豐，馬料缺有，普通的馬，多要餓斃，除了春秋都博之祭，賽馬角力而外，貧寒人家早多不騎馬了。」

（四）小便宜神通廣大

這，就在二十四日的晚上，我們又住在一個蒙古人家，這家也是男人出外，由女人當家的。大家想吃肉，要求梁姑買給一隻羊，普通買羊一隻不過二三十元，我們給想六十元，她仍不賣，騎快憑着告我說：「蒙古人愛小便宜，送一塊洋錢拉一條黃牛，他們也是願意的，若說好話反難辦到」。我聽了他的話：拿了幾枝紙煙，想去和她談天，談了些普通吃的東西，據說蒙人最年吃的不過是炒米牛羊肉，和牛羊馬乳，肉類最特殊的是羊背子，全羊席，乳類最多的吃法有酥油，乳皮，乳酪，酸乳，酪丹子，乳豆腐，乳油，乳茶，白油。這時她把紙錢一支一支的吃完了，我即給她留下六十元合與快將羊拉去，這時她慨然允納，毫無難色返來時脚快笑着說：「小便宜神通多廣大啊！」脚快一面宰羊，一面談笑古人的故事，他說做蒙古生意的人，皆是勞苦人的，一斤酒，等上五斤水，再和些麥子，蒙人愛得很，就說這好酒，冬天凍馬打酒，水凍冰裂，碎了就有獨家做蒙古生意的商店，富裕人藏着晚皮毛裂不了酒」。在錢這有獨家做蒙古生意的商店，富裕人藏着晚皮毛裂出賣時，即買將山羊，糖果之類，放在蒙古人聚住的房間，蒙人吃住店中，照例不討房飯錢，可是大宗貨物，必須交由店家發出，市價是不同的，討價還價是沒有的，蒙人若隨身帶有貴重物品時，常常偷走出，在四壁無人眼隨的時候前，急行入內，把貴物的樣子，時時的看了，回來。向店家聲明道：「我沒有看見自貴東西啊。」當所有貴物都已完要離開店返旅的時候，即將店家預置房中之山羊拿去，拿了錢便，拿中等貨私議：「貨物貴成錢，房飯不要錢，隨走還得拿上幾個山羊熊果，蒙先好店家！好店家！」蒙於貴物是看錢買，生意是看吃酒，他們是不知道的。做蒙古貴買，就是如此，要是論公平，不如小便宜取，是很平通的。我聽了他的話，覺得他是為說笑話而有意捏造的，事實上並不見得真確。

（五）蒙人的婚喪

廿五日走到達克地方的一個蒙家，這家住的不是蒙古包，而是半房子，靠近窗年來，供應各旗民族人移居較多，耳聞目染，漸習漢風，起居稍稍，多行漢化。這家住着一個喇嘛，據說是房東的親戚，這喇嘛風雅有趣，性情亦很爽直，據他說：喇嘛住的是西式瓦房（比包和土房子好）穿的是綢緞，或市布（一般人穿原料老羊皮）飲食所需，大都取自漢人（即平民）漢人得罪於喇嘛，就完事成婚，逃不了喪，人病馬疾，也無人給他念經驅魔，當喇嘛還有好處，就是差役稅課皆不在他的肩上。

因爲他提到婚喪的事，頗似開個愛人結婚的寫意生活說：「蒙大隊委約分四個步驟：一、說親；二、定親；三、下茶；四、迎接，當庭拜的時候，新郎衣袍補着革褂，戴紅纓帽騎着馬，隨東向帶，手執弓矢，隨從多人，直奔女家，女家閉門上閂，作抵抗形式，於是男女兩家故意吵鬧，最後講和，入門拈新娘上馬，女亦故作哭泣狀，直到夫家，喇嘛爲之誦經，并由喇嘛將雙全之客人，作分解梳頭禮，然後拜見翁姑親戚，設宴款客，所謂拾親？我又聞得。他說：一般新不論貧富，都請喇嘛誦經，大概形式可分三種：一爲火葬，即取枯木束屍，舉火焚之，火息骨盡，即可超升極樂世界，火葬多集大宮貴者所取之儀式。一爲土葬，即棺槨墳墓與常人無異，王公富有者行之。三爲野葬，即佈施鳥獸吞食，貧者行之。服制貼頭不著雖服，不梳髮辮，不娶會，不婚遊，服滿始出門，親殁不祭墓，每逢忌日，即至寺廟，燃遺像香，奠酒，叩頭而已，并逢銀者哈達於喇嘛，求爲之誦經超薦」。

他說這些婚喪事實，都與雜處漢族間題在裏邊，使我感覺喇嘛教的勢力，在民間是如何的根深蒂固。清朝操縱喇嘛教，藏當土司之法制，原爲削弱蒙古之政策，而今積重難返，公私生活悉依喇王率，大有舉滅世佛之現象，碧瓦紅牆之百間，遍於七族，蒙民靡所底止，穴居包處，生活雖極苦楚，絕亦不能其血汗所得，以供養喇嘛外大多數了漢人的故鄉。由綏林道長城東北行，經薄木、府谷，哈拉寨，於三十一年二月六日到達綏遠省府歸之沙坨地。鼻若坑塔臨河通寶縣一個大廢城，又是準噶爾有名的東官府，也是蔽套同酋酋酋山設動革命的紀念區。二月七日那天，我同蒙委議長，王盟長，李科長等，談步到往參觀該府，筆甲蒙長談閑話，內中一講員志指着東官府說：「此是準噶爾有專族保安隊和業酋的政治部，過東就是東勝縣理所同公署駐達拉特旗之西北境，那公安人員有大略，孫西盟之東出大村，不過業性頑惡，是實所說，凡有精銳者，即予槍斃，寄校阿王，實察王甲，直轄區區，無敢違抗，民十六年寄與準原鎮記名協領勳力臨稱扎布，因不滿那氏專政，全家老幼時寄，即予寄如海，（即齊壽山）帶領異鄉，入甘央以校隊，眾業後皆那公子奇子俊（時任蒙政委員會委員）返歸，那欲殺之，奇子俊力誅如命，始免其以前革除職，習爲處事之慣拔，治後來家，做感作事，徵露髮寄之意，齊壽山自命身入樞部，若不幾人，必爲人殺，故聯結死黨，陰圖報仇，二十一年二月發動叛事，殺死那公及其子奇子俊，舉行蒙民會議，組織蒙族委員會，公推齊壽山爲常駐理委員長，隨兒部落，與奇子俊相交於達，親如手足，其時奇子俊者，實非本意。奇子俊死後，齊壽山指兒部兵竟日。那之二弟王剛嘛，以那氏一門絕嗣，不肯與此罷休，乃率齊壽山曾親之舞，聯絡蒙族各旗，共圖報復，遂於河曲黃河岸一。我同齊壽山，我聽到他的敘述，不禁感慨萬千的感。同時在南京社紙聞時，我同齊壽山，曾同時入訓養室養病，彼此談心吐志，各述過去之遭遇，彼無異及家中狀況，輪流時間長，痛恨不已。他說爲蒙古的出路，只有努力於國民革命，只有國民革命成功，纔能蒙有「自治統一的（各民族自由聯合的）中華民國」他的辦法是先取得準格爾旗的支配權，以準旗全旗的力量與政府聯合爲本，卓，鋤名殿，收復外蒙，外蒙他是熟習的，那裏也有他要好的同志幫助他，他說：「準旗民富財足，槍礮充多，場作準備的資源地一。他準準他還生長在這個有富的地方，他也感謝那全部他還他個家之次恩，他們永遠不說句安下去，可是他現在死了！

齊壽山同學之死

由綏東南行，經打拉寺，大吉汇，於陽歷年節之第一日，到達陝北重鎮之榆林。過東到榆林約二百里，雖行政上屬爲綏省轄，可是所隔

（七）慶歷元旦在沙王府

一八日由沙北城前進，經過那林，到達哈爾谷，準備過谷，到達伊金霍洛，保全實洛爲成吉斯汗陵寢所在地，現在成爲蹂躪於蒙州，但還剩一仍其舊。二月十四日於傘調成設製，卽到伊盟軍政中心的沙王府（卽孔薩克旗）。這裏回回很多，但房子沒有多少，沙王深居府內，很少出外，經過設政會，保安長官公署，扎薩保安司令部，伊盟政治部，伊盟中學都設在王府的四周，辦事的官員，多半是富有蒙古經驗的漢人和蒲涉的蒙古青年。

這天適值慶歷除夕，沙王不會客，各官員忙着過年，我在途林閒過了新年，總了一個來到這裏，又得這樣過年，不過藉此以觀風俗，亦爲慶得之機會。這天我拿沙王府官文給我的明帆，與永車給的證，映襯歡食不休，蒙則蒙古青利之番，語聲變換極猛烈，無時或輟。府外設士台三，架香爐頭，以歡天地。初三那天，府外鄉二章人，日子不會官等，總府鼓牌，每過章人，卽舉槍射擊，名曰打鬼，以示驅除惡魔，而保一年平安之意。一日至三日爲蒙古官員給沙王拜年之日，故三日內，乘馬之士，紅頂垂辮，出入王府絡繹不絕。四日爲漢官員前來拜年之日，蒙古拜年，沙王得見於蒙古包（府內設有二個包），行跪拜禮，漢官行拱手禮。四日早余由白委員引導，晉謁沙王，面致慶賀及傳達官對蒙政之意旨，彼卽出席感謝，并謂蒙政一切悉照中央規定，積極設設，現在全部軍民，同仇敵愾，不僅富有抗敵之決心，且已樹立抗戰之基礎。關於此點，彼表示將對蒙官指導之方針。據說：「十六年蔣包對綏遠後，改設察哈爾省政府，并派特工，利誘各旗旗長中央，旗長遂變，當時蒙官四起，局勢極爲不穩，幸賴沙王深明大義，保持中立，始得安然無事。當時馬占山將軍駐綏，曾請與王結，使好異聞風匪跡，危害綏遠。

（八）老實人不老實

二月二十一日拜別沙王府諸友，向綏力民前進，經行王府派一保什子（卽護衛）帶路，據說匪區，這位派來的人，曾說會做，且熟識地理，一路上不怕沒有吃，沒有住，不怕走錯了路，有了他就有了一切，我們裝了有的話，非常安心。這天大風沙，昏天黑地，日色無光，風沙襲面打來，有如蛟蟲的咬螫，行路之難，無過於此。保什子步行，我騎馬，一快一慢，步調亦參齊，我欲急趕前進，保什子趕不上，欲停止無風，又怕就誤路程，不得已下馬緊隨保什子低頭前進，亦步亦趨，若前走，我緊走了一天，路晚風沙迷定，余始覺四望，顧覺方向不對，因問保什子：「走錯路嗎？」他說不錯，這是捷徑。據老百姓說，此地名烏卷子登，位於沙王府之西南，去沙府僅二十里，到綏力民要向西北行，由此往綏力民，與由王沙府到綏力民之遠近相同，故走了二十里（一天）到王府。詰之保什子，保什子當說走了捷徑，走未走錯。第二天彼仍向西南行我要向西北行，他說：「王爺要你跟我走，你跟着就對啦」！說完卽自前進，此時我知迷途難尋，卽知身入葵途，但不知正道在那裏，沒辦法，只好跟着錯下去，又走了十幾里！！真實不是走路，簡直是在沙中旋轉，正要和他理論，他早飛步前去，當我趕上去時，他已手牽一匹騾子，矣嘴嘴的跨上去，隨手一鞭子，縛了九十度的直角，奔向西北去了。回首說了一句：「來吧！別急了」！這樣一直跑了一百二十里，在一個名叫阿到海的地方停住了調步。他一路上好像坐在汽車裏，舒適的唱着蒙古小調，加鞭急馳，不感疲倦，亦不怕跑死騾子，只是苦了我，又餓又飢，拚命追趕。

他在阿到海一個蒙古房前，下了騾子，闖進蒙家，坐在炕的當中，威風凜凜，大模大樣，人家給他遞菜烟壺，行牛路禮，捧茶，敬點心（又名精盤），招待客如上賓。我坐在炕的邊緣，呆着臉，看來看去，誰也不理會我，我又不會說蒙語，舉得十分無趣，但是因爲飢餓的關係，我狗出幾十元法幣，買保什子買點吃的。保什子說：「蒙古地面那有吃的！」？「但是馬要吃草吧？」「蒙古地面草比麵還貴」。「王爺不是令你代買草料嗎！」？「王爺的話我在辦不到」！這樣問答了幾句，我的騎士

潰慢已極，想拉出去打仙，我制止了，並在附近託人買了點飲食來料，過了一夜。第二天保什子的騾子，一夜沒吃草，餓着走不動，我送了點黃豆吃了，騾騾前進，頭看保什子身穿白色皮袍，腰束黑色破布帶，頭帶藍頂紅纓帽，脚踏蒙式的長靴，全身帶着一副不合時代的封建衣冠，同頭看我的衛士，蒙裝，皮帶，鄉鞭，布鞋，完全是一個革命軍人的裝束，一古一今，相映成趣。

昨天經過尖兒剛到了可可唉拉蓋，此地距挑力民僅有一站之地，保什子要回去了，另由此地保安隊引路，保什子在要分別的時候，向我笑着說「委員你實我多少錢」？我想這蓋材，其麼也不懂，還值得要實錢。我知道同他講長論短是沒有意思的，遂了他二十五元，同時寫了一封信，託他交給沙王府的好友。

由可可唉拉蓋出發了。這裏有一條捷路可走，但是保安隊的弟兄，同樣不走正路，東躲西避，荒荒亂走，有時碰成了圈子，到轉回來，屢次問他，總說這是小路比大路近得多。我問他是不是又圖保什子一樣，領着我找路，那個弟兄知識譯，就說實話：找到馬，騎着馬一會兒就到了挑力民。這時我如夢初醒，知道保什子引我走了二天彎拜，給他找了二天馬，繞了二天冤枉路，今天這位弟兄又要走。糟糕，要我給他找馬，又不知要繞多少冤枉路，乾脆自己走吧，因此我脫離了那個兵，順着那條沙漠有運的明路前進，恰好路上遇到同伴，沒有走錯，當晚到了挑力民，知道地方的朋友談起路上的情形，大家認爲蒙邊同胞的外貌雖與厚老實，而心裏不一定老實。

（九）伊盟概況

三月初由伊盟歸返後套，爲了結束這次旅行，不得不將三個月來的見聞，作一較合的敍述，期於伊盟概況，有一整個的認識。

（一）伊克昭盟命名之由來，是因曾盟於伊克昭廟而起，伊克昭即大廟之意，原來會盟之大期即今之王爺召，地在鄂拉特旗王府東北。

（二）查古原來之組織，有都統副都統之設立，原部落名爲鄂爾多斯部，鄂爾多斯部係元太祖十五世孫達延車臣汗之後裔，部界即盟界，東西寬二千里（現已不然），南北長八九百里，全盟七旗，其名稱如下：（1）右翼前末旗即扎薩克旗，（2）右翼前旗即烏審旗，（3）右翼中旗即鄂托克旗，（4）右翼後旗即杭錦旗，（5）左翼中旗即郡王旗，（6）左翼前旗即達拉特旗，（7）左翼後旗即達拉特旗。

（三）七旗現有蒙民七萬七千人，有逐年減低之勢，漢人約十四萬，蒙漢相較，約爲一與二之比例。

（四）盟爲蒙古之最高自治單位，有盟長一人，副盟長一人，幫辦蒙務一人或二人，盟長於所屬各旗有指揮監督之權，在昔三年一會盟，其所屬各旗扎薩克，必須率聞散王公及官員等，會盟於指定地點，凡清理刑名，編審丁籍，檢閱軍事等事項，皆於會盟時行之。會盟時盟長爲盟主，後式與隆重，其後會盟漸廢，僅存統領與監督之形式，各旗事務，皆由各旗自理之。現任伊盟之沙盟長，兼任綏遠等政會委員長，及伊盟保安司令長官，故統治權仍極強大。

（五）蒙旗有旗政府，設章長一人，稱爲扎薩克，爲一旗之最高行政長官，扎薩克下設參理台吉二員（俗稱爲東西台吉），協理台吉下爲管旗章京，再下爲梅林副章京二員，再下爲參領若干員，再下爲佐，每佐設佐領一人，副佐領一員，領催六名，馬甲五十名，兵丁一百五十名。這之下，旗之編織爲旗佐二級制，其下層基幹爲兵丁，最低官之，清制蒙民十八至六十歲者，編丁入册，遇事二丁遣征，一丁留家，集一百五十丁爲佐，數佐爲一旗，故親旗實力單弱，比親爲行政編織更爲重要。

（六）蒙旗土地爲一重要問題，蒙旗自有土地，自有土壤，自然有蒙地。現今伊盟各旗之土地，均與縣境有錯綜複雜之關係，欲行澈底清理，殊非易事。不過伊盟土厚水深，沙漠一片，可耕之地太少，同時又因水草不豐，故牧畜不能過事發展。據蒙政會調查，伊盟全境有四三二，二〇〇方里，已墾地四三三，八五九頃，荒地一八八九，三〇三頃，

荒地超過墾地四倍，可是荒地全係沙漠鹽鹼，貧瘠開墾之希望。

（六）出產以皮毛駝礦甘草石炭駝羊牛馬最多，據三十一年元月調查，羊毛年產一，二七三，二五〇斤，羊皮年產一六六四七張，牛皮年產一〇二七〇張，駝年產二九〇三四二担，礦年產二四八一〇九〇〇斤，牛馬羊駝經驗年產八九七八四九個，此係大略統計，實則駝礦飛騰空中，遍業原野，究有多少，無人知道，牲畜瘦小退化，每至冬季，多行倒斃，故生產多死亡亦多。

（七）平均四五個蒙人中，即有一個喇嘛，相距五六十里，即有召廟一座，七旗共有召廟二八三處，喇嘛一萬八千八（有謂四千人）。蒙民衣衫襤縷，忍飢受凍，生活之苦楚，無以復加，然仍不惜糜財，崇其所有以造召廟。

（八）中央直接用於伊盟之軍事政育衛生行政等費，每月不下三十萬元（三十年以前估計），匪所收之成效甚微，目前伊盟者有小學十七所，中學一所，學生約六百餘人，保安隊約六千人，槍五千餘枝，現在計劃編練保安隊十八團，如能積極進行，其予抗戰前途之幫助，自未可限量。

總之，伊盟一是貧窮，自給力不夠；二是貧窮，需要開發經濟，改良生產；三是特殊，由人民到政府，由自然到文化都是變特殊，四是複雜，行政效率太差，敵偽奸偽時在誘惑中。我們若能澈消現實，依照三民主義及本黨黨綱十三，廿四，廿七屢次大會宣言，澈底執行，積極建設，則安定邊疆，復興中華之偉業，自可於短期間內完成之。

（完）

蒙藏回滿皆無自衛能力，發揚光大民族主義，而使蒙藏回滿同化於我漢族，建設一最大之民族國家者，是在漢人之自決。

（總理軍人教育十一年一月）

服務月刊 第六卷第九期

中華民國三十一年十月一日出版

主編者 服務月刊社
重慶南溫泉

發行者 中央政治學校畢業生指導部

印刷者 文化建設印刷公司

辦事處：重慶林森路二二三號
廠址：重慶南岸海棠溪敦厚上段廿六號

定價表

訂購辦法	冊數	價目	郵費 國內及日本	郵費 香港澳門	郵費 國外
零售	一	二元四分	一角六分	四角	
預定半年	六	十元	不加	九角六分	二元四角
預定全年	十二	二十元	不加	一元九角二分	四元八角

本國郵票十足通用。

廣告刊列

等級	地位	全面	半面	四分之一
特等	底封面之外面	八十元	四十元	無
優等	目錄版前後	五十元	二十五元	無
普通	正文前後	三十元	十五元	八元

本刊稿約

本刊各欄，均歡迎投稿，惟有數事，謹約如次：

一、各欄文字均以切實，簡潔，新穎爲主。

二、服務經驗特輯一欄，不論政治或社會何種經驗，不論某門經歷中何種職務，凡以經驗中做人做事所使用之方法，有系統的寫成文字，均所歡迎，但須內容充實正確，長短不拘。

三、專題討論一欄，爲討論政治或社會實際問題之場所，內容務求接近事實，少發議論，多用辦法，每篇以四千字爲原則。

四、海闊天空藝座一欄，全載海外有意義，有價值（正面的或反面的）之政治事實或社會事實之文字，凡足以鼓勵青年或警惕青年之事實，取精擇要，寫成文字，均所歡迎，文字以簡明生動爲主，篇幅宜短不宜長，每篇以三千字爲原則。

五、名人言行錄一欄所載，爲古今政治家足爲青年模範之言行的文字。或就一人之全部人格綜合敘述，或就其一方面，一行爲，作片面的敘述，均所歡迎，篇幅長短不拘。

六、素描集一欄文字，或描寫個人生活史，或描寫社會活動史，或敘述現在，或追述以往，全部嚴禁述事實，用筆不帶半分感情，結句不用半句考語；「我之奮鬥」一每篇以五千字爲原則，其餘各門以三千字爲原則。

七、行有餘力座談會各門文字，爲餘興性質，莊諧不拘，但須言中有物，篇幅宜短，項目宜多，每項有五百字爲原則。

八、來稿本刊有酌加刪改權，如不願刪改者，請先附帶聲明。

九、來稿務請謄寫清楚，以便排校，不清楚者不收。

十、凡本社社員來稿，一經登載後，每千字酌酬十元至十五元之稿費；外界投載之稿，每千字酌酬十元至三十元之稿費，特佳者另酬。

服務月刊社啓

重慶市圖書雜誌審查證第世雜字第八〇二號
本刊已呈經內政部登記證登字第六八六七號登記證
中華郵政特准掛號登記認爲新聞紙類第六一號登記認爲新聞紙類

徵文

本社準備於年內出版下列叢書，現正徵集材料，希各方專家學者，不吝指正，並惠賜鴻文爲荷！

一、行政三聯制討論集
二、土地行政討論集
三、地方行政制度討論集
四、大政治家與國難
五、縣長須知

服務月刊社啓