

中華郵政特准掛號認爲新聞紙類

行政院行政效率研究會編

廿六年三月十三日

行政研究

第二卷 第一期

民國二十六年一月五日

要目

中國工業化問題的檢討	吳景超
鄒平實驗縣政的剖視	馬博厂
論行政訴訟之範圍	徐道鄰
增進行政效率的幾個問題	高秉坊
怎樣增進公務員的工作興趣	張金鑑
施工制度	范揚
事務官的保障問題	沈乘龍
專載	
行政改革消息	
日報期刊行政參攷資料索引	
編後記	

國立北平圖書館藏

本 期 目 錄

中國工業化問題的檢討

吳景超

鄒平實驗縣政的剖視

馬博厂

論行政訴訟之範圍

徐道鄰

增進行政效率的幾個問題

高秉坊

怎樣增進公務員的工作興趣

張金鑑

施工制度

范 揚

事務官的保障問題

沈乘龍

專 載

重要縣政問題改進意見(續二)

切次威

山東省之經濟建設(續完)

張鴻烈

行政改革消息

日報期刊行政參考資料索引

編後記

603595

573.0548
542.1

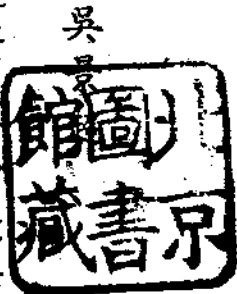
中國工業化問題的檢討

中國的工業化，近來還在萌芽時期，以後的數十年，一定還會發揚光大。但在工業化的過程中，有許多困難的問題，是需要解決的。作者最近得到一個機會，在常州，無錫，上海等處參觀了三十幾個工廠，并與從事工業有年的人，對於中國工業化幾個重要的問題，作了若干次的討論。這篇文章，就是要報告這次考察與討論的結果。

(一) 資本

一個國家的工業化，需要許多的條件，其中最重要的一個，便是資本。中國是一個缺少資本的國家，但發展工業，沒有資本，是不行的。我們可以從那些地方，取得我們所必需的資本呢？這個問題，大約凡是注意中國工業化的人，都會考慮到的。回答這個問題的一個方法，便是去研究歐美以及日本等國的經濟發展史，看看這些國家的資本，是如何形成的，然後考慮這些國家的經驗，有無可以供我們參考的地方。這是一個很好的方法，但在這篇文章中，不擬運用。這兒，我只願意提出一般工業界的先進，對於這個問題的意見。他們以為發展中國工業的資本，可以有四個重要的來源。第一便是由現有的工業，來供給發展工業的資本。這不是一個理想，在我所參觀的工廠中，有好些在設立的時候，資本不過數萬或數十萬，而現在的資本，居然到了數百萬的。這個數目的增加，一部份是由于

招添新股，但一大部份的新資本，還是由工業本身孳生出來的。他們在每年結算營業賬的時候，有的多提公積金，有的保留紅利不發，到了相當的時期，便把工廠的資本額擴充，如常州大成紗廠，在民國十九年時，資本只有五十萬元，民國二十四年，便增至二百萬；又如無錫麗新紡織印染公司，在民國九年，只有資本三十萬，現已增至二百七十萬，都是用上述的方法膨漲的。別的例子，類此的甚多，不必枚舉。所以我們希望一切從事工業的人，都要認識并且擔負這個創造新資本的責任，不要把每年的盈餘，都當作紅利分走，應當積少成多，使工業資本，每年都有加增。工業資本的第二個來源，便是由政府取締投機事業，引導社會上的遊資，走上生產事業的途徑。中國人口衆多，一方面雖然貧民觸目皆是，但另一方面，擁有鉅資的也不在少數。他們的資本，在過去多投資于買賣公債，地產，標金等投機事業，自從政府採取新貨幣政策，并整理公債之後，這一方面的投機事業，已無遊資用武之地。地產買賣，自從數年前地價慘落之後，投資者已有戒心。所以在這個時候，由政府用獎勵的方法，如保息，或減稅等，來鼓勵正當投資，一定有好多資本，可以作發展工業之用。工業資本的第三個來源，便是鼓勵華僑投資。華僑每年由海外匯回中國的款，近來每年常在二萬萬以上。這二萬萬的資本，其用途如何，惜尚無人加以研究，我想此中



一定有一部份，可以引導其注入工業中的。除却這二萬萬零星的匯款以外，我們知道華僑中有許多鉅富，頗欲投資于祖國，這種熱心，政府應特別加以獎勵。如在上海開設中國酒精廠的黃氏，在爪哇素稱鉅富，其財產達三萬萬之鉅，酒精廠的資本一百五十萬，在黃氏創辦的事業中，還算是小規模的，以後中國各種工業的發展，借助于黃氏的機會，應當還多，所以對於黃氏在中國創辦的事業，應當特別加以愛護。又如在上海開設永安紗廠的郭氏，是澳洲的華僑，他們在中國紡織業中投資之鉅，除無錫榮氏的申新紗廠外，無與倫比，像這一類的華僑事業，如政府特別加以愛護，一定可以吸收更大的華僑投資。工業資本的第四個來源，便是利用外資。過去私人利用外資而成功的事業是很多的，如商務印書館在初辦時，曾與日本金港堂合作，其初兩方各出十萬元，嗣後華股陸續增加，到民國三年，便將日本股份全數購回。又如五洲固本皂廠，本為德人盤門氏所創辦，到了民國三年，由上海巨商張雲江收回，又讓與項松茂，經營二十餘年，便成為今日國人自辦最大的肥皂廠。又如中國亞浦耳電器廠，原為德人亞浦耳所創辦，民國十四年，亞浦耳回國，便將全部機器生財，盤與國人，現在居然也可以與荷商飛利浦，德商亞司令，美商奇異，向商太司令等合組的中和燈泡公司競爭，而得到相當的勝利。又如紡織業中首屈一指的榮宗敬氏，其所轄的九個紗廠，第二廠原來是日人開設的恆昌紗廠，第七廠原為英商安利洋行設立的東方紗廠，但先後均由榮氏接收下來。又如康元製罐廠現在的廠址，原為日人所辦的

工商製罐公司，民國十二年，康元製罐廠，接盤工商製罐公司，遂將老廠遷入，合併辦理。又如阜豐麵粉公司，其設備的新穎，在國內可稱第一，據經理孫氏言，公司中有一部份機器，值洋一百五十萬元，即係由英國借貸而來，利息七厘，五年還清。由以上所舉的幾個例，可見利用外資，不問他是合夥，或是借貸，或由外人單獨經營，如國人肯自己努力，結果都可以獲得很大的利益。不過在上面所舉的利用外資三種方式之中，其由外人單獨經營一方式，便是讓外人在華設廠，是利弊互見的，我們應當設法去其弊而收其利。近來討論這個問題的人，每注重於弊的一方面，如外人在華經營事業，每不肯受中國公司法及其他法律的限制，又某種國家，每因經濟問題而牽涉到政治問題，所以我們聽到某國的投资，總懷疑他後面有不良的動機。但是利用外資的弊，是可以用外交的方法剷除的，同時如我們的國家力量增強，所有的弊端，都不難一掃而空。至於利的方面，外人在中國投資，除加速中國的工業化外，還可使中國金融市場的利率降低；農民的產品，添一顧主；失業的工人，多一謀生的機會；空虛的國庫，多一稅源。例如日本在青島所設紗廠，據民國二十二年海關報告，該年由火車裝運之貨，如棉花，煤斤及其製品，所付運費共計五百萬元；所繳棉花稅捐，亦不下二百八十萬元；採購華棉九十萬擔，價銀三千萬元；採購魯省煤斤，五十萬元；華工工資，三百六十萬元。雖然日商直接由紗廠中，得到許多的利潤，但間接對於中國的利益，是不必否認的。中國人在利用外資的條件下，應設法積蓄財富，以

使還有機會，即可使外資變為華資，使現在外人開設的工廠，將來可以變為國人自己經營的工廠。這種結果，并非不可能，上面所舉的例，已可證明。我們再看美國，在一九一三年，雖然在國外的投資，達二十萬萬元，但外人在美國的投資，也有五十萬萬元。美國是一個新興的國家，所以在歐戰前，利用外資的數量，超過本國資本的輸出。但在歐戰中，美人一方面把外人手中的美國股票買回，一方面把歷年積蓄的資本，投資外國，到了一九三〇年，除去美國政府借與歐洲各國的債款不計外，美人在外國的投資，竟達一百五十二萬萬元之鉅數，與英國在歐戰前的國外投資總數相彷彿，但英國人花了一世紀的工夫所做到的成績，美國人在十五年之內，便完成之。由此可見一個沒有資本的國家，在工業化的初期，利用外國的資本，是無妨的。只要利用的人，肯自己努力，肯藉外國的資本，華生本國的資本，那麼在某一時期，雖然欠外國人的債，而經過若干年後，也可一躍而為債主國。美國是一個好榜樣，而我國實業界的前途，如上面的例所表示的，也可以使我們發生一種信心，就是中國人如自己肯努力，是可以收利用外資之利的。但如中國人自己不努力，那麼中國的殖民地化，也可因利用外資而加增其速度。為禍為福，關鍵還在中國人的本身。

(二) 技術

工業中的技術問題，可以分作技術設備與技術人才兩點討論。

技術上的設備，中國現在是落伍的，無可諱言。落伍的現象，從兩方面可以看出。第一，各工廠中所用的機器，大部份都購自外國，本國人自造的，還不多見。第二，就拿這些外國機器來說，也是陳舊的多，而新穎的少。這種落伍的設備，中國工業界中，亟應設法改良。無錫慶豐紡織有限公司，是設備最好的工廠，他的經理唐星海先生曾說過：

工欲善其事，必先利其器。企業之成功，全在產量多，產品良，產費廉之三大要端，故凡可以增進產量，改良產品，減低產費應有之設備，決不能稍事吝惜，因小失大。科學進步，年有改觀，機器改良，日新月異。今年稱為新穎者，明年即屬陳舊。所謂實業者，實為進趨之事業，非可一成不變，墨守舊章，而能與人角逐者，故凡有可以增進產量，改善產品，減低產費之新穎設備，亦應隨時改進，力避落伍。

唐先生的理論，誠然是正確的，但實踐這種理論，却有相當的困難，即以慶豐而論，他的紡織機器，都是在一九三二年以前的。一九三二以後的紡織機器，我除在永安第一紗廠看到數架外，別處并未見到。反是，一九二〇年的機器，我在很多的紗廠中還見過。這種現象所以存在的原因，第一由於中國的資本缺乏，第二由於中國的重工業不發達，第三由於中國人口的眾多。前兩種原因是很明顯的，第三種原因，我願舉兩個例來解釋。我於參觀華成煙草公司時，顧少卿廠長曾指出兩架包煙機來使我注意，

一部是購自外國的，價洋五千元，一部是本國人仿造的，價洋一千元。我問他：既然本國人可以製造這種價廉的機器，爲什麼不多造幾架。他說：這種包煙機，一部可以代替一百個女工，本公司不願見許多舊的工人失業，所以不擬多造。又于參觀美亞織網廠時，曾與蔡聲白先生論中日織網廠中設備不同之點。蔡先生謂日本織網廠中，一女工可管三四機，有管到八機的。中國織網廠中，十年以前，兩人管一機，近來則一人管一機。如廠方將設備改良，使一人兼管兩機，工人每不肯合作，仍要求一人只管一機，原因係彼等抱有飯大家吃主義，如一人管兩機，必有若干人失業，有此顧忌，所以工人都願意停留于一人管一機的階段。以前我常說中國人口數量的龐大，阻礙了生產力的自由發展，于此又得一證。

我們一方面雖然承認中國工廠中，技術設備的落伍，但另一方面，也要承認中國近年來在技術上的進步。我們有一時期，所有的機器，都要向外國人買，近年來有些機器，中國人已能自己仿造了，而且仿造的結果，還可做到價廉物美的地步。上面所舉的華成包煙機，便是一個好例。此外如華生電扇廠，有一螺絲釘製造機，如向外國購買，需洋四千元，本國人自造的，只需一千元。康元製罐廠的玩具部，有一製造發條的機器，是不輕易讓人參觀的。據項康原先生說，這個機器製造出來的發條，貨色與舶來品并無差別，但只售二角一磅，外國貨要四元一磅。像這一類的例子，很可使人興奮。由此可見中國人對於機器，不但有模仿的能力，而且還有改進的能力，只要假以時

日，那麼追上歐美，也不是十分困難的事。

關於技術人才在中國之缺乏，也是大家所承認的，不過我們如用歷史的眼光，來看這個問題，就可看出中國近年來進步。大成紗廠的經理劉鈞先生，在他與我的通信中，有一段可以表示二十年前，技術人才缺乏的情形，他說：

民國三年，即來武漢城內，與友人合組大綸機器織布廠，創全國未有之單純紗織布廠之新紀錄。國鈞雖自己祇在私塾讀書一年，未曾進過學堂，辦此機械織布新工業，學識不足。但想外人非生而知之者，製造機器，無中生有者很多，吾人買得此等進口現成布機，祇須認真苛求，無有不能織布者，自信只要功夫深，鐵亦磨成針。以此自勵，并未聘請工程師，全憑苦幹。于民國四年二月開工排機，至六月尚無成效。常有夜半思得一事，披衣而起，或乘半夜車往申求救。又費時四五月，毫無眉目（因彼時有織布機械知識者甚少，且購此舊機，無人負責裝置），請來機匠，連換三次，終未見效。在萬分困苦中，國鈞易服工衣，私進上海怡和織部，練習二天，并得一機匠，返常研究，始克略具頭緒。日在車間研究，忘食午膳者有之，燙傷軋壞我皮肉有之，此爲國鈞在發展工業過程中最初之困難。

這種困難，現在辦紗廠的人，是不會感到的。下面我們再引一段一個過來人所述的永利化學工業公司事。這

位過來人說：

技術艱深 那是最初動手就在覺悟中的，不過也沒有想到艱深到如此地步。那時蘇爾維法的秘密，在世界上還是金甌無缺，統制在一個組織之下。各國縱然也有幾家少數獨立廠，都是自己暗中摸索出來的，從來沒有真正在廠做過工的熟練技師放出來代人設計，各國也沒有現成的機器發賣。不像近年 日本廠家，能出高價，就有阿快斯君代他設計，并且保管他出貨的品質和產量。難易之分，相隔天淵。我們那時候花幾萬元金錢，費幾個月功夫，造成一座機器，開動不到一個月，就有全部毀壞，變成廢铁的。從新再造吧，未見得新的一定比舊的有把握，徘徊審慎，這個煩惱，真沒有言語可以形容。至于開一天工，停下修理十天半個月的玩意，更是家常便飯，有時教人吐不出氣來。昏天黑地的幹，一共七八年，工程上這樣幸而敷衍下來了。

辦理永利的人所遇到的煩惱，辦理開成、天原、天利的人是不會遇到的，可見中國的技術人才，是逐漸加多了。另外還有一件事，可以證明中國技術人才的加增的，就是中國各工廠中，外國的工程師，已經少見了。有一個時期，中國工廠中離不了外國工程師，正如以前的國立大學，離不開外國教習一樣。現在，像我所參觀過的三十幾個工廠中，只有兩家選用外國的技術人才，其餘的工廠，技術方面，都由中國人主持。上海水泥公司的經理華潤泉先

生，說過一句有趣的話。他說，工廠中有一個外國技術人員，便如多添了一處租界，使管理的人，發生許多麻煩，因為廠中所定的一切規則，外國人都可以不遵守，這種租界，自然是取消愈早愈好。工廠中外籍技術人員，除不易管理外，薪水過高，也是使中國人不願請教的一個原因。以後中國的技術人員，越來越多，外籍的技術人員，在中國工廠中，恐難有立足之地了。

技術人員的加增，自然要歸功于政府的留學政策，及大學政策，不過現在中國的技術人員，從量的方面看去，還是不夠用的，而且中國的技術人員，并不是在每一方面都是有代表的，特別在重工業方面，現在恐怕還要借重客卿。救濟的方法，治標自然是繼續過去的留學政策，治本還在充實本國的大學及研究院。

以上所討論的，特別注重于上級的技術人才，但中國不但缺乏上級的技術人才，就是中級的技術人才，也是處處都感不足。這種人才，本來應當由職業學校供給，但中國過去對於職業教育，太不注意了，以致現在一切的工廠，對於此種人才，只好自己訓練。許多工廠中，都招收練習生，許多是高中畢業的，也有在小學畢業的，在廠中受過相當時期的訓練以後，才可在廠中擔任工作。這種辦法，在最近的將來，各工廠一定還會繼續下去的，因為社會上訓練這種中級技術人才的機關，現在還不夠用。

(三) 管理

過去許多工廠的失敗，都是由于管理不得其法。管理

問題，非常複雜，現在分作四方面討論。

第一，我們先論廠屋與機器的管理。過去有許多辦理工廠的人，把招股所得的資本，大部份拿來建廠屋，買機器，只留一小部份的錢來做流動資本，于是在開工出貨的時候，時感周轉不靈，不得已，只好將廠屋及機器作押，向銀行借貸。年底計算，如有盈餘，先還銀行欠款，次分官利紅利，對於公積及折舊等事，不知亦不能顧及，如此十年或二十年之後，廠屋及機器都陳舊了，生產力量減低，而生產費用却加高，與同行的競爭，當然失敗，金融機關或政府方面，如不加以救濟，這種工廠，只有宣告破產。我們如研究中國的工業失敗史，一定可以發現許多廠家，都是循着上面所建的途徑，走到破產的歸宿。根據在工業界有多年經驗的人的觀察，中國各工廠，流動資本與固定資本（指廠屋及機器等）的分配，常為一與三之比，如使其比例為三比一，即使流動資本，三倍于固定資本，則辦理工廠的風險，就要減少許多。因為流動資本的數量加多，則向銀行借款的機會便減少，因而利息的擔負也就減輕，所以在股本招足的時候，以幾成建廠產購機器，以幾成作平常事業上的活動，乃是管理工廠的人，第一個要細心考慮的問題。在資本缺乏的中國，欲使一般開辦工廠的人，把流動資本的百分數提高，乃是一件不很容易的事，不過無論如何，我們應當以此為標準。除此以外，辦理工廠的人，在資產負債表內，決不可忘記把公積與折舊列入，而且最好在分配盈餘之前，便把這兩項用度提出，因為不如此，即使廠方有一個時期可分盈餘，而終以廠屋與

機器陳舊，無錢抵補，也會破產的。據唐星海先生說，日本紗廠之所以能保持勝利，設備永不落伍，便是因為注重公積與折舊之故。唐先生特別拿出一本上海紡織株式會社的某一期營業報告書給我，該社的資本六百萬兩，公積金已有三百五十八萬兩，已超過資本額的一半。在那一期的營業報告書內，有一利益分配表，極可注意。在盈餘的一百二十五萬兩中，不到三分之一，便是三十九萬兩，是以官利紅利的名義，分與股東的，其餘的部份，有二十五萬是折舊準備金，四十五萬歸入下期計算，其餘的便分入幾種公積準備金。我們只要看一下這種報告，就知道這個紡織株式會社的基礎是很穩固的，一般商業上的風險，決打不倒這個鞏固根深蒂固的組織。中國現在也有好些工廠，注意到這個根本的問題，阜豐公司，便是一個好例。在二十四年度的帳略中，阜豐表現出他的資本，雖只一百萬元，而公積已有八十九萬元，折舊也有七十八萬元。阜豐的設備，能夠日新月異，當然要歸功于這種管理的方針。

第二，論人的管理。工廠中的人事管理，可以分作職員與工人兩方面討論。職員的任用，是一個很嚴重的問題，有一個在上海辦理工業多年的人，前幾年事業失敗了，我曾請教他的同行，打聽這位先生失敗的原因。據許多人說，這位先生在用人方面，沒有採取人才主義，總是先用親戚本家，其次用同鄉，其次再用別地的人，這種用人方針，是他失敗的主要原因。我想在中國的舊倫理觀念之下，用人不脫這種窠臼的，實在不多。為避免當事者的麻煩起見，對於職員的進用，莫如實行考試制度。商務印書館

，便是實行這種制度的。該館所定的規則，凡是進來的人，除了有特別技能，或者很高的程度之外，其他的都要經過考試。年青的剛離學校的學生，考取進館之後，高小程度的要做三年學生，初中畢業或高中畢業的，至少也要當二年或一年的學生。他們不是單掛學生的名義，還要受兩種訓練：第一種是業務上的訓練，第二種是普通知識的訓練。這種考取再加訓練的職員，其服務的能力，當然比靠講情面進來的，要高得多。此舉很可為一般工廠所取法。職員入廠之後，應當有嚴密的獎懲方法，來加增他們的工作效率。凡是講科學管理的工廠，如商務印書館，如康元製罐廠，對此均有細密的規定。但也有好些工廠，其加增效率的方法，完全靠經理或廠長以身作則。一以法治，一人治，兩種制度，在小規模的工廠中，其優劣不易看出，但在大規模的工廠中，無疑的應當採取法治。只有嚴密的規章，加上嚴密的稽核，才可使各個職員，各盡其職，為工廠的生產而努力。

管理工人的目標，概括的說，共有兩個，第一是要加增工人的工作效率，二是要預防工潮。提高工人工作效率的方法，各廠採用的，約有四種：一為入廠時的體格檢查，於是身體孱弱，不堪工作的，都被淘汰了。二為入廠後的訓練，在好些工廠中，訓練不只是技術的，同時對於做人之道，普通常識，精神訓話等，也多加以注意。亞浦耳廠的經理胡西園先生曾說過，如想每個工人，成為一個好的工人，先要使他成為一個好人，這是一句值得注意的話。第三便是用獎勵的方法使工人生產的多少，與他收入

的多寡，發生密切的關係，件工制為多數工廠所採用，便是由於這個原因。四為辦理工人宿舍，使工人與外界少接觸，藉免傳染惡習，同時因起居有時，飲食有節，工人的精神，也不致在不正當的娛樂上浪費，其影響于生產的能力是很大的。關於預防工潮，據多數廠家的意見，最有效的方法莫如由廠方自動的為工人謀福利。在我所參觀過的工廠中，工作環境，可以說是都在水平線以上，華成，慶豐，大成等廠，還有冷熱氣的設備。至于無錫的華新絲廠，其環境與學校相彷彿，即與外國管理最良的工廠相比，亦不多讓。據云：工作環境不良之工廠，多係小廠之用學徒制的，以後如同業公會的組織嚴固，此種現象，或可改善。除工作環境的改良之外，各工廠中，對於補習教育，運動及醫藥設備，養老金，團體壽險等，已有多數加以注意，尤以前數項為普遍。天廚味精廠，對於服務滿十年的工人，給以一年的工資，名為惟舊酬金。商務印書館鼓勵職工保險，保費由公司出一半，個人出一半。康元製罐廠，鼓勵集團結婚，凡參加上海市集團結婚，其參加費二十元，由廠方贈與，此外廠方每兩月舉行集團結婚一次，一切佈置，由總務部負責，茶點亦由廠方酌備，參加的人，不得發喜帖，或設宴款客，以省費用。大成現正籌設公墓，使工人因病逝世的，不必另籌墓地。以上這幾點，是比較特別的，但也可以表示近來廠方為工人謀福利的趨勢。

第三，論物料的管理。工廠的工作，就是購進原料，使他變成製造品，然後以之出售。自購進原料以至製造品的出售，中間都可發生很多弊端，使成本加重的。辦理不

善的工廠，有兩種弊端是普遍的。其一是買賣的舞弊，即在買賣貨時收取佣金；或以次等原料，冒充上等原料，交付工廠；或與商人勾結，減低貨色分量，從中漁利。其二是製造時的舞弊，如故意浪費，或從中偷料，而以廢物名義售出，以圖非分之利。如在紗廠中當事的人，出售廢花，或在絲廠中工作的人，出售廢絲等事，都可以表明這些工廠管理的不得法。管理已上軌道的工廠，沒有一種材料，是可以當廢物看待的。記得以前在美國參觀一個屠場，場中的司事，對我說過，在那屠場中，沒有一件廢物，只有牛羊臨死時的一聲哀鳴，屠場中不能利用。這種經濟的物料管理法，給我一個很深的印象。這次在無錫參觀華新絲廠時，廠長薛祖康先生，說他的廠中，也沒有一點廢物，使我感到很大的興趣。我便問他，繭中的死蛹，是否也有用途，他說，死蛹可以作肥料出售，或拿來培植桑樹，決不可視作廢物。我想每一個工廠中，如管理的人，真肯用心，決不難發現廢物利用的途徑。至于有意的作弊，廢除之法，只有一方面對於進用職工時，加以謹慎；另一方面，對於防止作弊的方法，須嚴密制定。有好些紗廠的經理告訴我，他們廠中，在某一時期，存了若干棉花，紡成了若干包紗，織成了若干疋布，這些紗或布，放在什麼地方，可以查考一下簿記，便立刻回答得出。一個工廠中，如有這種嚴密的簿記，作弊是不容易的。

最後，我們可以論錢的管理。商務印書館的王雲五先生，對於錢的管理，曾發表下列的意見：

本館舉辦新式會計最早，近年迭有改進，規定頗

為嚴密。款項之進出，咸須經過多人之手，井隨時受審核部之檢查，故數十年來絕少弊端。查我國工商業之失敗，除因營業上正當之損失外，多有由于主管人之移用公款，經營私利者。本館除主管人均能安分盡職，恪守信義外，會計制度之嚴密，使公私款項，絕對不能相混，實亦本館數十年來維持不敗之一要因。

王先生所說的主管人移用公款，經營私利，我在上海也聽到許多的報告，如某紗廠的失敗，係由經理之子，挪用廠方款項，私作投機生意；某罐頭公司的失敗，亦因經理挪動公司款項，投資于個人所創辦的事業。所以新式會計的採用，以及會計，出納，稽核等事務的分立，一方面可使職責分明，一方面可收互行監督之效，實為一切工廠中急不可緩之圖。

以上所論四點，一廠屋與機器，二人事，三物料，四金錢，已經把工廠管理的四個主要方面都談到了。過去失敗的事業，每把失敗的原因，歸咎于他人，但我們敢說其中有一大部份，其失敗係因自己腐敗，并非由于外界的壓迫。反是，如一個工廠在上述的四方面，都有辦法，那麼外界的壓力，是打他不倒的。

(四) 外貨競爭

現在有一種流行的見解以為中國的工業化是很困難的，因為中國的市場中，充滿了外國的貨物，他們有大力為後盾，中國廠家的出品，是無法與他們競爭的。這種見解

未免過于悲觀。我們可以提出許多事實，證明中國的工業，大有可為，只要我們肯好好的埋頭苦幹，外貨的競爭，是毫不足畏的。先拿紡織業來說。外國人不但以他們紡織品，運到中國來銷售，而且還在中國各商埠，設廠製造，與中國各工廠，發生正面的衝突。假如外國的貨物，真可摧殘中國的工業，那麼紡織業應當在中國已無立足之地，但實際的情形大不然。中國紡織紗廠，雖然有許多關門，但那是因為本身腐敗所致，正如一個生了肺病的人，就是沒有風寒的襲擊，也有一日會壽終正寢的。反是，如自己的基礎穩固，那麼外人即使在上海青島，再多開幾個紗廠，也不能動其分毫。我所參觀過的紗廠，便有許多在過去的不景氣時期中，依然年年賺錢的。舉一個例來說，常州的大成紗廠，成立於民國十九年，我搜集到他們歷年的報告書，知道他們除在此短時期中，增加了許多資本外，十九年盈餘凡七萬九千元，二十年盈餘四十五萬，二十一年盈餘三十六萬，二十二年盈餘二十四萬，二十三年盈餘二十四萬，二十四年除盈餘二十四萬外，另提折舊二十八萬。二十四年年底，大成的資本，已由五十萬加至二百萬，折舊準備，已存有七十三萬，歷年還分給股東那麼多的贏餘。外人對着這個管理得法，基礎穩固的大成，還不是眼看着他繁榮嗎？又如中國的絲業，在過去自然是失敗的，失敗的原因，大家都歸咎於日本絲的競爭。但在過去最不景氣的數年中，無錫的永泰絲廠，於民國二十二年只經營三廠，二十三年便添至五廠，二十四年添至六廠，本年度便添至十五廠。永泰所出的廠絲，可以與任何國外的絲廠

出品比擬，在紐約，永泰有直接的經理，在倫敦，里昂等處，永泰也有代辦，所以價格不受中國出口商的操縱。由于永泰創辦者及其同事的努力，所以別的絲廠雖然失敗，而永泰却有欣欣向榮之勢。又如中國所消費的酒精，以前大部份均求給于外洋。自中國酒精廠設立以後，外洋輸入之酒精，數量驟為減退。據黃江泉先生說，中國酒精廠的勝利，由于下列三原因：一因該廠出品，品質優良，較之國外輸入之酒精，有過無不及；二因價格較賤；三因該廠隨時可以出貨，無青黃不接之虞。以上所述的三點，是由中國人自己努力，便可達到的，外人亦無可如何。又如調味之物，國人以前多喜用味之素，民國十二年，吳蘊初先生，于工餘之暇，着手研求，先購船品，詳為分析，嗣依學理，試行製造，不到一年，便告成功，不但品質可與船品相頡頏，即成本廉平，亦足匹敵，于此將此項製品，定名為味精。以前船來品的銷路，每歲不過數十萬。現在味精的銷路，已經超過他許多倍。船來品的主人，也無法加以壓迫。又如亞浦耳電器廠，以一百五十萬的資本，來對付荷、德、美、匈合組的中和燈泡公司，中和的燈泡，賣三角一隻，亞浦耳只賣兩角一隻，現在亞浦耳燈泡的銷路，還在逐日擴充中，而且在南洋羣島，以及南非洲等處，凡華僑足跡所達之處，胡西園先生總是採取猛進政策，設法推銷出品。所以雖有外力的打擊，胡先生總覺得前途是光明的。又如兒童玩具，在中國素來是外貨獨霸，但康元製罐廠自添設玩具廠之後，據云只靠十餘萬元的出品，便可抵製船來品八十萬，將來康元的出品，如能加至三四百

萬，則外貨將在中國市場中絕跡。康元所以能做到這一點，便在價廉，如小汽車是兒童最喜歡玩的，德貨價在二元以上，日貨價亦九角，而康元出品，只售四角，其餘類此的例，不勝枚舉。工業界的先進，現在不但怕被人打倒，而且還有打倒別人的勇氣。這種現象，實可令人樂觀。

上面所舉的例，至少可以證明一點，就是外貨的壓迫，雖然兇猛，決打不倒那些自知奮奮為雄的工業家以及他們的工廠。在外貨的壓迫之下，中國的工業還是可以發展的，我們決不可長他人的威風，滅自己的志氣。所以一般流俗者的判斷，把一切中國工業上的失敗，歸咎于外貨的壓迫，我們決不可輕信。

在恢復我們的自信心之後，我們應當平心靜氣對於外貨競爭的影響，略加分析。我們先說在外國製造的外貨。這些外貨，與國貨在中國市場中競爭，其能佔勝利之點有五：一為利息的担負低，外國的工廠，資本雄厚，不必時刻向金融資本家乞憐，即向銀行借款，其利息亦常在三四厘左右，中國工廠，如向銀行借款，利息常在八九厘以至一分，故担負較重。二則外國工廠之生產，常為大量，較中國工廠之小量生產為合算。開成造酸公司的林大中先生，關於此點，曾舉一例，彼謂現在大阪所製硫酸，成本為八元一箱，中國成本為十四元一箱，差異之唯一原因，即在日本為大量生產，如中國需要硫酸之數量加增，可以大量生產，那麼中國造酸的成本，也可減低與日本一樣。三為外國工廠對於原料的採用甚便，凡工業中之一切需要，均可取給於市場。中國工業化的歷史甚短，有許多原料，

自己不能供給，臨時向外國採購，費錢而且費事，如亞浦耳電器廠，有時向外國購買電料，原料只值三四元，而電報費可以花到三四十元，這是歐美的工業家不會感到的苦痛。四為外國工廠中的技術，較中國一般工廠為進步，且國內科學發達，技術設備，常日新而月異，中國環境不同，尚不足以語此。五則外國的政治已上軌道，秩序安甯，法治的觀念，已深入人心，故非法稅捐，土劣敲詐，軍隊破壞，土匪騷擾等事，可謂絕跡，中國現在還不能完全做到這一點，所以難免給工業家以額外的負擔。

以上所述的五點，國貨雖然比外貨吃虧，但國貨也有八點是佔便宜的：第一，國貨有關稅的保護。第二，外貨運華，須付運費及保險費，始能達到中國的市場，國貨可以不必有此負擔。第三，外國工人生活程度較高，所得的工資，常數倍或十餘倍高於中國工人，當然在成本上要加增許多。第四，外國不但工人的工資高，就是職員的薪水以及其他營業上的開銷，都較中國為大。第五，外貨在中國行銷，須假手於買辦階級，國貨工廠，可直接與各地商人交易。第六，外人對於中國內地市場，不如中國人之熟悉，即費鉅款調查，終以言語不通，習慣不同，而有隔膜。第七，近來國人民族思想之發達，已非十餘年前或數年前所可比，專用國貨的人，已逐漸的增加。第八，政府對於國貨的提倡，數年來不遺餘力，對於成績優良的國貨，還有免稅及運輸減等計算等優待，近又籌設國貨公司，對於國貨的推銷，加了不少的助力。

外國製造的外貨，在中國與國貨競爭，有五點佔勝利

，八點吃虧，為減少吃虧的程度起見，所以外人紛紛來華設廠，這種在中國製造的外國貨，雖然可以減少吃虧的程度，但決不能與國貨佔同樣的便宜。上面所述國貨佔便宜的八點，前三點國貨工廠與外國在華所設的工廠共之，但自第四點以下，外貨工廠，終因係外人經營之故，享不到國貨工廠所享的利益。我們把這個問題分析一下，已經發現中國的工業，并非身臨絕境，只要我們盡量用我們的優點，設法避免我們的缺點，那麼在中國市場上，與一切的外國貨競爭，勝利也許在我們這一方面。由於這種分析，並且在各地看到了勝利的榜樣，使我們深信中國工業的前途，是光明抑是黑暗，大權是操在我們自己的手中。外貨的競爭，是不足畏的。足畏的乃是自己的退縮，自己的氣餒。

(五) 政府與工業

政府與工業的關係，可以分作兩方面研究。第一，我們可以研究，政府對於工業，採取一種什麼政策，去鼓勵他，發展他。關於此點，政府當局，已屢有言論表示，現在也還有各種設計，在進行中，本文不擬加以討論。第二，我們可以研究，工業界對於政府，有什麼希望。關於此點，我願意把此次考察所得的意見，歸納為下列數點。

第一，工業界希望政府制定有關工業的法律時，要盡量採納工業界的意見。過去的法律，如公司法，工廠法，在實行時，發生許多阻礙，就是因為不甚切于實情。以後政府起草各種法律規程，如在事先博採各方面的意見，這

種困難，當可減少。

第二，工業界希望政府早日取消轉口稅，地方特稅，修改進口稅率，使原料所納的稅，較製造品所納的稅為低，並且修改統稅徵收的方法，使外廠無從偷稅，政府的財務行政費，也可減少。查轉口稅的廢除，本已由行政院二〇四次會議通過，又經中央政治會議第四九次會議核定，原來本擬于二十四年六月一日起實行的，只以一千三百萬的稅額，無法抵補，所以延至今日，還未見諸事實，但財政當局，對於此事，已在籌畫之中，預料不久便可裁撤的。地方特稅，有許多是不合法令的，如厘金早已明令廢止，而類似厘金的通過稅，在甘肅，甯夏，青海，陝西，江西，湖南，廣東，廣西等省，依然存在。這種事實，預料地方財政上了軌道之後，也可消滅。至于原料所納的稅，高於製造品所納的稅，對於國內工業，當然是一打擊，如美亞織網廠，指出國外網貨進口，只納稅百分之八十，而織網所需的人造絲，則納稅百分之二百五十；又如亞浦耳電器廠，指出變壓器之進口稅，不過百分之十至十五，而製造變壓器所需之原料，如紗包銅線，納稅百分之二十；銅片納稅百分之二·五；絕緣物納稅百分之二十，對於國內的電器工業，似有不利。我曾把這個問題，提出來請教國定稅則委員會的專家，據他們說，原料所納的稅，應較製造品為低的原則，是他們所願意維持的，但原料與製造品的界限，有時亦不易分，每有一種貨物，甲業認為原料，而乙業認為製造品的，所以稅則的制定，欲其盡如人意，亦正不易，但政府方面，總在時刻設法，使大多數

的人，對於稅則，能夠滿意。關於統稅徵收方法的修改，紗業中人提出來的最多，他們以為與其派駐廠員在廠收稅，不如每月查考紗廠的絞數收稅，如此可以不必派駐廠員，而外廠亦不易偷稅。這是值得財政當局考慮的一點。

第三，關於技術人才，工業界都希望政府多加培養，特別是中級的技術人才。關於此點，教育部早已顧及，民國二十二年九月，教育部在行政院第一二六次會議中，曾提出一案，請確定各省市中等學校設置及其經費支配標準。據教育部聲述，在民國十九年，職業學校數目，不及中等學校總數十分之一，經費才及十分之一。教育部的議案，即想矯正此種缺點，在提案中，規定各省市中等教育經費之分配，限至民國二十六年度，達到下列標準：職業學校不得低於百分之三五，師範學校約佔百分之二五，中學校約佔百分之四十。此案已經通過，由行政院通令各省市遵行。教育部并擬自二十五年起，就首都及其他適當之地點，逐年籌設規模較大，設備充實之模範中等職業學校一所或兩所，其設科以各地不易舉辦之學科，或確能開發當地原料與改進當地固有職業與企業之學科為主要標準。我們希望這兩種計劃，能順利推行，使不遠的將來，工業界對於中等技術人才，再不感無處聘請的痛苦。

第四，工業界希望政府多做檢驗的工作，對於原料加以嚴格檢驗，以免購入劣貨。麵粉公司所運的小麥，毛紡公司所運的羊毛，常在原料中發現大量的沙石及廢物，花費許多金錢，運輸此種廢物，實為不經濟之舉，如檢驗嚴格，當可減少此種弊端。又有小規模之工廠，對於製造貨

品，偷工減料，廉價出售，用戶雖受蒙蔽於一時，但終會發覺被騙的事實，於是對於國貨，減少信仰，正當工廠，無形中大受損失，故政府應對於每種製造品，定一標準，在標準以下之貨物，應嚴格取締，對於運往外洋之國貨，尤應嚴厲執行檢驗。如是則作偽的人有所顧忌，而國貨的名譽，在國內以及國外，當可蒸蒸日上。

第五，工業界希望政府，扶助各業，實施統制。統制的必要，在生產過剩的工業中，最易感覺到。過去有些工業，因出產毫無計劃，以致貨品充塞市場，彼此跌價競爭，以致一敗塗地。眼光靈敏的人，便提倡由同業自動統制，現在如火柴業，煤業，及水泥業，已有相當的統制方法。關於供過於求的工業，政府自應利用同業公會，統制生產數量，同時對於評價一事，政府的代表，應注意消費者的利益，以免自私者利用統制之名，而行壟斷之實。關於出產尚不能滿足國內需要的工業，政府亦應設法利用保息等政策，促其發展。惟工業界對於有些省政府，利用統制名義，私定省的保護關稅，排斥外省貨物，則均一致反對，希望中央政府，設法制止。

第六，工業界希望政府發展水陸交通，使製造品得以廉價輸入內地。并應早日開闢南洋航線，以免在南洋市場中，與外貨競爭，立於不利的地位。現在我們自己，沒有直接的南洋航線，以致一切貨品的運輸，往南洋的，都要在香港轉手，加增運費，常在三四倍以上。如中國欲在南洋華僑中，保持國貨的市場，則南洋航線的開發，實為急不可緩之圖，至如歐美航線之開發，雖然也很重要，只好

俟諸將來了。

第七，工業界希望政府能集中若干專家，替新興事業設計。此點王雲五先生言之最詳，他說：

興辦實業開始時之計劃，較成立後之經營為難。前者需要深遠之眼光，與廣博之知識；後者祇須在規定範圍內忠實進行，或從事局部之計劃足矣。以故各種實業之經營專家尚易羅致，而計劃專家則甚難得。我國人材本已缺乏，與其希望每一實業，均能獲得計劃之專材，毋寧集中此少數之專材，備公眾之顧問。最好能由中央政府就國中主要都市分設實業顧問機關，網羅專材，為當地之實業家担任計劃，而酌取手續費。此項機關自當搜集各地方各業之產銷資料，以及物價情形，於從事計畫之時，井可以擬辦實業之利害得失忠實相告，俾擬辦實業者，知所去取。如是則於代辦計畫之中，兼寓統制實業之效用矣。政府果能舉辦此事，將於實業界協助不少。

王先生所說的實業顧問機關，私人已有辦的，但都是小規模的，且限於某種工業，如大規模的幹，自然要由政府來負這個責任。

第八，工業界希望政府能多設試驗工廠，以解決製造過程中的各種難題，現在紡織業已有此種試驗工廠之設備，將來可由各種同業工會，與政府合作，設立此種機關，則開工廠的，在技術上遇有困難，當可迎刃而解。

第九，工業界希望政府設立產業股票交易所，使工業

資本，得到更大的來源與流動。現在的證券交易所，過去并未盡此種職責，以致一般有資本的人，不敢投資於工廠的股票，因購買此種股票後，則資金呆滯，如有急需，不能變現。如有股票交易所，則股票立刻可易現金，變換既易，資金的來源，自然加增，對於新興事業，需要資本的，股票交易所可與以很大的幫助。

第十，工業界希望政府對於在海外出售的國貨，將金匯回本國時，給以較優的匯率。如絲廠將絲售於紐約，所得美金，匯回中國時，如市價為美金二十九元半，可易法幣百元，此絲廠希望得一較優的匯率，即美金二十八元半或二十九元，即可易得法幣百元，有此種獎勵，則國貨之出口，將日漸加增，而入超問題，亦可得一解決之道。惟此事是否可行，及如何行法，恐須經一嚴密之考慮。

第十一，工業界希望政府能以低利貸款於工業界，或使其他金融機關，實行此點。表示此種希望者甚多，惟實行時恐最困難，一因政府現無鉅款可以出借，即有款可以出借，如市場之利息甚高，而政府故意將利息降低，則此舉等於對接收借者，加以津貼，一家有此要求，他家亦可作同樣要求；一業如此要求，他業亦可作同樣要求，如此種事情發生，政府必無大力以滿足眾望。而且市場之利息如高，政府以低息貸款於工業，則金融業必先受打擊，因金融業之存款，係以高利息吸收來的。如政府以低利貸款於工業，金融業不步其後塵，將無生意上門，如步其後塵，則必破產。所以低息貸款一事，在理論上困難甚多，殊難實現。不過中國市場上利率之高，實為工業化一大阻

礙，如何可以使其降低，實為一個值得研究的問題。以上所舉的十一點，雖然不是每個工廠，都有這些要求，但每一點，總有好幾個工廠表示希望過的。現在政府

正在注意扶助中國的工業界，那麼工業界的意見，是值得細心考慮的。
二五，十二，九日。

鄒平實驗縣政的剖視

馬博厂

第一章 鄉村建設運動的萌芽理論和研

究訓練機關

第一節 鄉村建設運動的萌芽

鄉村建設運動的領導人物

我們為要知道鄉村建設運動的起因，和推進的經過，所以對於領導這種運動的人物，必須加以相當的認識。

村治運動，在河北定縣之翟城村，曾作過局部的試驗；不過以地方上的紳耆和學術界的名流，領導一班青年來推進這種運動的，要算山東的王鴻一，王紹常，孫廉泉，陳亞三，河南的彭禹廷，梁仲華（耀祖）王柄程（怡柯）等人；而在學術思想方面，闡揚村治理論，發揮鄉村建設學說的，則有廣西梁漱溟先生。這些人，對於鄉村建設運動的發源，都有不同的貢獻，直到如今，除了已死的王鴻一，彭禹廷幾人而外，他們還是這種運動的中堅。

王鴻一——王鴻一為山東鄒城縣人，鄒城隸屬魯西曹州府，在國際及國內政治史上，俱為有名之地。王君自幼即好研究政治問題，更注意社會現象，他是不重思想，專務事實的一個人，所以凡他所見的事實，如民間貧苦的狀況

，曹州府屬盜匪盛行的情形，他心中都感覺不安（註一），且要追求種種社會不良現象所以發生的原因，并謀解決的辦法。他說：「詳攷鄉村會議，皆是保富政策，又考之縣政省政，亦大率類此，貧民苦狀無過問者，深感天地間不平之事，莫大於此」（註二），所以他認為社會上一切的紊亂，都由這種政治上的不平所產生，於是感覺政治有澈底改革之必要，遂決然加入國民黨參加革命，在革命過程中他注意先養後教的問題，他自日本留學歸來，先在曹州辦學，但一面創設普通中學堂及土匪自新學堂，一面又創辦黃庵工藝局，嗣求解決多數平民生計的問題，遂又提倡草帽辦，但不久失敗。及辛亥革命成功，曾任山東教育廳長之職，洪憲後，任山東省議會議員及議長，皆以革命心切，與當局意志不投，不久仍退回曹州原籍，辦理省立第六中學，在辦學期內，王君對於魯省政治，雖不問，但其對於國家及魯省今日之政治，所作之貢獻，實在此時植其基礎；蓋王君在曹州中學，曾以自己的高尚人格，和認真的精神，領導青年後進，切實研究中國社會問題，并設法資助優秀青年至國內外求學，今日曹州府屬能有一班有能力的人物，領導地方建設，皆為王君昔日辦理學校的

功勞，總之他不論在政治舞台上或在教育界服務，都是致力於人民生活的改進，他先在濟南煙台等處，創設漁業，蠶絲，棉業，礦物各項試驗場，又在山東各縣設立勸業所，以後復以私人資本加上公家的助力，提倡西北移墾，最後并致其全力提倡「村本政治」（註三），勸人回到鄉間，做復興農村建設國家的基本工作，今日魯豫兩省村治領導人物的團結，不少出於王君提倡之功。作者在鄒平曾聽到鄉村建設研究院某秘書云：「不有魯西王鴻一，不會有村治運動，亦不會有鄒平的實驗縣政」，可見王君對於村治運動的重要。

彭禹廷——河南的彭禹廷，亦是最初領導村治運動的一位健將，他是鎮平縣人，曾任西北督辦公署秘書長，對於軍事知識，頗有研究。他離開軍隊以後，即努力於地方政治的建設，民十六年返歸故里，因受土匪的擾亂，遂集合村民，借槍十餘枝，竟將全縣土匪，一掃如洗；十八年擔任南陽民團區區長，區內治安，因得保障（註四），同年河南省政府商請彭君及梁仲華辦理村治學院，彭君并任自衛講座，但未及一年，因政治變動，村治學院歸於停辦；十九年冬，彭君遂由百泉再返故里，時值鎮平劫後餘生，殘破糜爛，不堪收拾，更有貪官污吏的蹂躪，所以他奮然興起，辦理鄉村自衛，又成立了地方自治組織，不到幾個月功夫，鎮平大治，曾經做到所提倡的「夜不閉戶，路不拾遺，村村無訟，家家有餘」十六個字的村治原則，并推行「民選鄰長，間長，鄉長，鎮長，區長」的民權辦法（註五）。不幸彭君因辦事積極，信賴非人，遂遭惡徒的毒

手，死於非命，彭先生的精神，至今在鎮平地方猶能維持，就是現在鄉村建設運動的一班領袖，對之還留有深刻的印象。他對於鄉村建設的提倡，功勞亦不在小。

目下在魯西魯南領導鄉村建設工作者，為梁仲華，王紹常，孫廉泉，王柄程，陳亞三諸人，他們都是於二十年春，受魯主席韓復榘之召，到山東推進鄉村建設的。這班人都是主持鄒平鄉村建設研究院及實驗縣區的主幹人物。

梁仲華——梁仲華是鄒平鄉村建設研究院第一任的院長，因他曾在河南的輝縣，辦過村治學院，所以能將鄉村建設的主張和辦法，在鄒平推行。他是一位思想深刻，經驗豐富的人，對於一切政事，都看得非常透澈，而且能有切實的解決辦法，雖於二十二年十月辭卸研究院院長的職務，却能以全部的心力，籌劃鄉村建設工作的推進，今年三月，山東省政府劃濟寧等十縣為第一行政區，仍以梁君任行政督察專員，數月來對於十縣的鄉村建設工作，也已規劃就緒，今後正在建設事業方面，不斷的設施，不久的將來，成績當必斐然可觀。

王紹常——王紹常為山東荷澤縣人，幼年習於軍事，曾在晉陝等省擔任軍事治安工作，卸職後，曾考察河北定縣之試驗工作，并注意大眾生活問題之解決，歸故里以後，曾以全力提倡鄉村公益，不久復任魯西民團指揮，對於地方治安的維持，頗有功勞。鄉村建設研究院成立後，任該院軍事主任，直接參加鄉村建設工作，二十四年省政府議決：以荷澤為中心，增劃濟甯等十三縣（共十四縣），為縣政建設實驗區，設區長官公署於濟甯，即以王君任實驗區

長官，一年之內，以全力改組區內各縣政府，并以荷澤鄉農學校的辦法，推行於各縣，本年因有三個行政區的設立，王君遂任這三個區的行政指導員，分在濟甯，荷澤，臨沂等二十七縣，指導鄉村建設的工作，其責任至極重要。

孫廉泉——孫廉泉係山東鄆城縣人，畢業於曹州第六中學以後，先後在北平日本求學，頗致力研究農業經濟及農村合作的問題，歸國後，曾參加辦理河南村治學院，及山東鄉村建設研究院成立，任第一任副院長，二十二年省政府以荷澤為實驗縣區，孫君即任荷澤第一任縣長，二十三年省政府復成立鄉村建設研究院第一分院於荷澤，亦以孫君任分院院長，今年改劃荷澤等九縣為第二行政區，孫君遂以實驗縣長兼任第二區行政督察專員，孫君到荷澤不過三年多的時間，雖三年內遭遇二次黃河水災，已能將著名盜匪如毛的曹州，治理就緒，現在已有夜不閉戶之象。孫君對於鄉村建設工作之努力，於此可見一斑（註六）。

王柄程——王君係河南汲縣人，他亦為從事鄉村建設有力量的一員，他的興趣是在農村自衛方面，曾著有農村自衛研究一書并曾參加河南村治學院講授農村自衛課程；山東鄉村建設研究院成立時，王君主講農村自衛，對於鄉村自衛的理論，愈益確定。故其對於農村自衛，曾有下面的一段話：「余研究農村自衛，乃認為自救救國之方案，其目的絕非保衛農村安寧而後止，將使全體民眾，均納於紀律組織之中，為適合於現代生活之民族，對內為建立國家之基石，對外為排除侵害之巨盾」，足以代表他的意思。二十二年省政府根據國民政府設立縣政實驗區的辦法，劃鄆

平荷澤兩縣為實驗縣區，王君即為鄆平第一任實驗縣長，直至二十四年六月，王君改任濟甯縣政建設實驗區公署秘書主任，至今仍任斯職，并代理濟甯縣長。王君為人誠懇，有毅力。思想亦極深湛，在鄆平二年，對於各種鄉村建設事業之規劃，實費苦心，且極詳盡；今之鄆平縣政建設的基礎，正足代表王君努力之成績。

陳亞三——陳君亦為曹屬鄆城縣人，幼年來學於曹州第六中學，嗣在北京大學聽講，研究學問，不遺餘力，返回曹州以後，隨王鴻一先生，研討中國問題及其解決之途徑，繼又參加辦理重華書院，召集青年研討學說，教以服務國家為職志，重華書院停辦，即赴鄆平擔任研究院訓練部主任，以後任荷澤實驗縣長，行政區成立後，孫廉泉氏以專員而兼任縣長，陳君受任荷澤鄉建師範校長，并在濟甯主持濟甯十二師範生鄉村服務訓練事宜。陳君人極懇摯，和藹可親，無論辦理政治或主持教育，皆虛心從事。而對於同事學生，無不開誠相與，故其在精神上，對於鄉村工作的推進，頗有感化力量，其人之貢獻，實不可忽視。

以上所介紹的人物，都是鄉村建設的領袖，也是鄉村建設運動的中堅。他們的能力和貢獻，雖有差別，但是他們的主張和目標，要皆一致。他們都認為中國的問題，應當按照中國的環境，用中國的方法來解決，而解決的起點，應以組織農村民眾，促進鄉村建設為主，他們的目標，是要以健全的鄉村基礎，造成堅強的國家，完成真正復興民族的工作，他們都有一種決心服務的精神，和誠懇坦白的態度，以全副力量，實現他們的主張，向着共同的目的

努力，所以他們自己能夠和衷共濟，共謀鄉村建設的發展，而對於一班隨從他們工作的人，感化亦深，大家皆願以鄉村建設為終身的事業，所以在鄒平及魯西魯南各地，都能造成一種特殊的風氣，無形中成爲一種有主張有系統的團體，對於鄉村建設發生莫大的力量。

梁漱溟——至於梁先生，他是東西文化及其哲學的作者，曾在北京大學講授哲學，所以人都稱他爲哲學家或思想家。據他個人的「自述」，他是喜歡研究實際問題的一個人，他在最初是一個立憲論的擁護者，後來他又加入同盟會，參加革命，直到北伐以後，他看到共產黨勢力瀰漫的情形，他相信共產黨的理論，是不合中國國情，但又不相信國民黨的路線可以成功，所以十七年他在廣州就提倡鄉治的主張，十八年又到河南村治學院，主講村治理論，二十年任山東鄉村建設研究院研究部主任，二十二年至今，任研究院院長，在鄉村建設理論上所發揮，在思想上已成爲鄉村建設運動的中心，一般國人咸聞梁先生之名而慕其學，其地位極爲重要。我們因要分析鄉村建設運動的理論，對於梁先生的思想和主張，將於下一節內詳細的敘述；故對於梁先生之介紹，暫以此告一段落。

鄉村建設運動的動機

我們介紹鄉村建設運動領導人物以後，覺得他們所以能夠團結起來做這種工作，乃因他們有同樣的信仰，爲一種共同的主張所驅使，向着一個目標努力；他們這種運動的起因和目標，實係時代環境的產物，並不是憑空造成的。我們分析以後，乃知鄉村建設運動的動機，是針

對時世的幾個問題而發的。第一，鄉村建設運動，是由於不滿現代政治制度而發；他們以爲中國自辛亥革命以後，所有在政治上的努力，皆一一失敗，未能解決中國的問題，乃因過去的努力，是盲目的引用西洋政治制度，而未能適任中國本身問題的核心，所以隔靴搔癢，毫無結果。他們的主張，以爲欲解決中國政治的問題，不能盲目的採用歐西的民主政治，或蘇俄的共產理論，乃是要就中國社會經濟環境之實況，謀求根本的解決！而且最基本最首要的工作，莫過於「鄉村建設」。所以王鴻一先生力言農村爲中國政治的基礎！他說：「中國古代政治，即重鄉治，而先賢亦以鄉治爲政治的基礎」（註七），又說：「農村既有人羣共同之關係，復爲切身生活之根據，則以之爲政治基礎，誰曰不宜。就政而言，村內之治安風化生計以及一切生活問題，即國家之根本大政也。政者，民事而已，豈可忽乎。……治一村，猶之治一縣一省一國也。……倘以一鄉爲不足治，而競言治國，是自欺欺人之妄夫也。倘以治鄉爲卑職，而以治國爲向上，是富貴利達之賤夫也。人之才德庸有僅能治一鄉，而不足以治一國者矣，未有不能治一鄉而能治一國者也，亦未有能治一國而不能治一鄉者也。治鄉治國，固皆爲知識階級之本分，惟鄉爲親者近者，國爲疏者遠者，其所親近者薄，而其所疏遠者厚，未之有也。……國家根本大政在農村，治道之正當起點亦在農村，則村本政治，乃爲真正之全民政治，更何疑乎」（註八）。由這一段話可以看出村治領導人物所以主張鄉村建設的理由，是

要為中國政治找一條出路。第二，鄉村建設運動，是要對於中國文化創造一個新的局面：他們以為中國自革新以來，在文化上受了很大的變動，在先是學習西洋文化，以後又受了蘇俄新潮流的激盪；而這種變動，一方面使國人目迷五色，莫知所從；一方面更將中國農村社會大大的破壞；加以一班思想界的領袖，認識不清，主張不定，所以社會的思想愈趨紛亂，國家問題亦不能解決。他們以為西洋資產階級政治，既不合中國鄉村社會的軌道，而蘇俄的共產均平的原則，亦不合國民的性情，所以他們主張要解決中國的文化問題，應當以農村為基礎，以教養為範圍，去謀平民生計的出路，而以我國倫理的信條為社會組織之基礎，養成民族對於我國舊有之文化的自信力，這就是王鴻一先生自己所說：「我國文化的特色，在倫理化的人生觀，為中國文化之體，教養化的政治，為中國文化之用」，而這種文化的體，實應以村治為實現的基礎，所以王先生又說：「我國三代以上，重鄉治，實含有自治精神。自秦漢以後，重縣治，遂造成官治國家，而拜官主義，亦深種人心。……吾國文化之教養大政，乃斬然中斷，……同人有見及此，遂認為村治精神，適合教養化之原則，為中國文化主要之出路」。這兩種動機，實係村治運動的兩方面，至於人民生計問題之解決，教育知識之普及，以及地方治安之保持，皆為促進鄉村建設運動的力量，不過他們的重要性，已為政治文化兩種動機所概括了。

鄉村建設運動的始基

鄉村建設運動的發源，一方面是由於志同道合的人，能夠聚在一起；一方面是由於他們結合的時候，大

家的意志目標，都能相通；同時他們的精神和思想，又能聲應氣求，自然能根據同樣的動機，致力於鄉村建設工作。不過在最初的時候，他們的理論未能成熟，經驗與能力亦欠豐富，所以他們只能從小處近處着手，經過十多年的磨鍊陶冶，才有今日的表现。

他們起先樹立鄉村建設基礎的時候，還是以研究問題訓練人才為起點，在民國十二三三年的時候，梁漱溟王鴻一諸君，曾在荷澤縣創辦重華書院，敦請名流學者主講學說，所收學生，不重資格，特重興趣，入學以後，各自認定一項專門學問，或一現實問題，分途研究，使學生能自主的精神，利用師友之質疑，在日夕游息之間，探討學問，最後的目標，希欲對於中國固有文化有所發揮，立國前途有所規劃（註九）。書院試辦五年，尚有相當成績（註十）。當梁漱溟，在此講學的時候，對於中國文化問題，闡述甚詳，對於村治理論，亦頗有發揮。終以王鴻一先生之提倡，鄉村建設之領導者得趁機聯絡，雖不久重華書院停辦，但鄉村建設運動，實已於此奠其基礎。

在河南輝縣的百泉，所舉辦的村治學院，與山東荷澤的重華書院，可以說先後輝映，但村治學院的地位，在樹立鄉村建設運動基礎方面，比起重華書院來，自然是格外重要了。村治學院的辦理，動機是在河南省政府，所以有政治的力量為其後盾，在經費方面，自然比較寬裕些。百泉在歷史上是有名的講學的地方，宋朝的邵康節，清初的孫夏峰，都曾在此講學，所以在那裏辦理村治學院，是很適宜的（註十一）。學院內分設農村組織及農村師範訓練兩

部，目的在造就人才，組織農民，推進地方自治，增進農民生活，並對於鄉村教育，鄉村自衛及農業改良，分別施行訓練研究（註十二）。

十九年一月開課，共有學生二百餘人，教職員四十餘人，開辦未及一年，農場已租具規模，歲書約值萬元，惜以時局關係，進行殊不順利，不久即歸停辦。在院學生曾組織起來，成立一同學會，各回鄉里繼續研究（註十三）。但以中心喪失，對於鄉村建設自難表現若何力量，惟藉此辦事機會，梁，彭，孫，王各位鄉建領袖，復得聚齊探討大家的問題，於鄉村建設前途，信仰益增，以後鄉村運動的提倡，又從此蘊藏了一些潛伏的力量。

村治學院停辦之後，主辦學院的彭禹廷，即由百泉轉返他的故里鎮平，在鎮平主持地方自治工作，實現他們一部份的理想。他在鎮平對於地方治安維持的情形，在前面我們已經提到（見前第二頁）；在自衛方面，他是採用瑞士的義務民兵制，按戶出丁，訓練民團，先訓練官長，次訓練團丁，每期訓練四個月，除了軍事訓練而外，加受政治訓練，訓練期滿，即回家務農，認領半餉，每月并集會校閱兩次，如此一期一期的訓練，至第四期的時候，第一期的退伍，第七期的時候，第四期的退伍，以至人人皆有當兵服役的義務和機會，而地方上的負擔并不增加，現役之兵，從事工業，後備之兵，從事農業，以民為兵，以兵生產，全縣的土匪，固已剷除，維持治安，更不必說。在自治方面，全縣有一自治委員會，共有委員二十餘人每月會議一次，議決一切自治方案，由各區執行委員會分別

施行：區以下各級自治人員，皆經民衆推選，一方面又受縣政府的訓練，辦事的時候，責任極為明顯，薪金公費，亦經明白確定，故於自治事業的推行，頗稱順利。此外各區更設息訟會，調解鄉民各村間的糾紛，做到潛移默化的功夫（註十四）。等到自衛與自治兩種工作，有了基礎，鎮平的建設，不難逐步的推進。可惜鎮平縣的鄉村建設因着彭禹廷的慘死不免受到嚴重的打擊，不過他所樹立的基礎，已很深厚，易於繼續，而他初步建設的成績，又很容易給鄉村建設人物一個很好的印象，使得他們勇於努力。

在彭禹廷主持鎮平地方建設的時候，山東省主席韓復榘氏，欲於山東作改革鄉村的運動，他曾邀請村治學院的健將，梁仲華，梁漱溟，至魯洽商籌備鄉村建設事業的推進，當即決定在鄒平設立山東鄉村建設研究院，并以鄒平為試驗區域，山東的鄉村建設便從此開始，鄉村建設的基礎，亦於是確定。

第二節 鄉村建設理論的分析

山東鄉村建設研究院的成立，是由於一班村治的領袖，根據一定的理想，團結起來，先在河南作初步的試驗，然後又將他們的理論，帶到山東來，所以我們在敘述鄉村建設研究院的組織及工作以前，先要將他們所懷抱的理想，稍微分析一下，就可以得着他們在鄒平成立實驗縣政，建設鄉村的根據。

鄉村建設，本是一件實際的工作，所需要的是計劃和辦法，何以需要一套抽象的理論？在這裏山東王鴻一先生，廣西梁漱溟先生，都可以給我們相當的回答。簡單的說

來，他們以為鄉村建設，對於中國的文化以及政治經濟和社會的制度，都要有很大的影響。對於整個的國家和世界，亦將有很重要的貢獻；既有這樣重大的貢獻，就不能不在理論方面，加以全盤的考慮。

關於鄉村建設理論的部份，我們因所搜集的材料有限（按梁先生已在整理他自己關於鄉村建設理論整個的材料，不久即將出版），而且散見各地，所以我們的分析，只能根據我們所研究出來的系統，作簡略的介紹，恐怕不能代表梁先生（漱溟）全部的思想，或者也有不準確的地方；這一層，還請梁先生指正，亦請讀者原諒！

鄉村建設的意義

鄉村建設這個名詞，根據梁先生的說法，是二十年山東鄉村建設研究院成立的時候，才標榜出來（註十五）。在以前，梁先生在廣東用的是「鄉治」，王鴻一在北方用的是「村治」，在王先生辦村治月刊及梁仲華、彭禹廷在河南辦村治學院的時候，梁漱溟先生，亦未堅持成見，即隨着大家沿用「村治」這個名詞；等到山東韓主席，請他們來魯辦理鄉村事業研究機關的時候，他們都以「村治」與「鄉治」兩個名詞，皆不甚明顯，於是就決定用「鄉村建設」這四個字，表現他們積極的精神來。梁先生所主張的鄉村建設，不僅是要解決鄉村的問題，因為這不是「一鄉一邑小範圍的事業」，亦不是為「經濟一面的小事業」，乃是要解決中國整個問題的大事業（註十六）。具體的講來，他所標榜的鄉村建設，有四層的意義；在消極方面，這是一個救濟鄉村的運動和鄉村自救的運動，在積

極方面，這是為我民族社會謀求新建設的運動，也是新中國社會組織構造之建設運動。梁先生更明白地說，鄉村建設，就是一種解決中國問題的工作，他所列舉的三點，可以代表他的意思：

- 「一、此建設工作或解決中國問題的工作，必從鄉村入手；
- 二、此建設工作或解決中國問題的工作，必賴鄉村人自身的力量為主；
- 三、此建設工作或解決中國問題的工作的完成，在實現政治重心，經濟重心都植在鄉村的一個全新組織構造的社會」（註十七）。

總括起來，梁先生所說的鄉村建設，是一個靠知識份子所引導，以鄉村自身為主的一種社會運動，不能用亦不許政治力量參加其間（註十八）；這種社會運動，是要培植鄉村經濟力量和政治力量，使成為社會良好的單位和國家有力的基本。

鄉村建設的由來

鄉村建設的由來，很簡單的說，是由於中國鄉村的破壞。因此引起救濟鄉村的運動。按梁先生的分析，破壞鄉村的力，又可分為三大類：一是政治方面的破壞，這裏包括兵禍匪亂苛捐雜稅等；一是經濟方面的破壞，主要的是指着因外國經濟侵略所受的影響；一是文化方面的破壞，是指着禮俗風尚的改變。簡單的說，是由於中國要學西學西洋的都市文明和資本主義的社會制度，而使中

國農村感受莫大的威脅，再加以政治上軍事上種種剝削，農村遂處於純被犧牲的地位，以致破壞無餘，體無完膚；所以梁先生肯定的說：「因為近幾十年來的鄉村破壞，中國文化不得不有一大轉變，而有今日的鄉村建設運動」（註十九）。

過去復興民族
所走的途徑

梁先生為要證明他所主張的鄉村建設運動，是解決中國問題唯一入手的方法，所以對於中國過去建設新

國家所採取的途徑，遂用分析的方法，加以估價，我們已經提到，他最不贊成中國過去所採取的西洋手段，學習都市文明，介紹資本主義，因為這種學習西洋文明的途徑，須要先有穩定的政治，像日本維新的樣子才有辦法，何況現在以個人為單位的資本主義已漸失其地位，在國家講求統制經濟，計劃經濟的時候，我們還來學習西洋的資本工業社會的文明，實在是不識時務，不免有落伍之譏，而欲實行經濟統制，更須要有堅強的政治組織為之領導，政治若無辦法，這種經濟統制也無辦法，所以梁先生在政治制度方面，他是不贊成中國走西洋民主政治的路線，在經濟制度方面，他是不贊成蘇聯共產主義所走的路線；他以為西洋民主政治在中國不能實行，有幾個很重要的原因：

第一、是因為民主政治運動，在中國是少數知識份子所做的模仿運動，大多數人是無此要求的。

第二、是由於物質條件的不合。在這方面，他又分三點去說：一因中國人民的生活，極其簡單低陋，其知識程度遂亦簡單低陋，而且尤其笨拙，故極少聞暇，以「僅足

一飽的人，自不能過問政治，忙於生業，以思不能旁用的人，亦不能過問政治」；二是由於交通太不發達，國土又太大，所以一切國家的事，這些簡陋的人民都聽不到，更外不願化錢用功夫，來參加選舉一類的政治活動；三是由於工商業不發達，缺少中等階級，因之在國內只有借官營商或以商求官的人，他們是利用政權的獨佔，保持他們的利益，並沒有如歐洲民主政治國家所有的中等階級，能完全站在自己生活的基礎上來要求政治的清白，為民主政治的中堅。有此三項物質的原因，西洋民主政治制度，自不能在中國實現。

第三、民主政治，在中國不能成功，最大而最要的原因，是精神條件的不合，在這方面梁先生又分四層來說：

一、民主政治的精華，在選舉，在愛自由，而運用這些權力的根本精神，又全靠「爭」之一字，西洋人為參加政權，取得自由，不惜出其全力以爭奪，而中國人的本性，就是「不爭」（註二十）。以不爭之人民，而運用必爭之民主政治，人權焉能得着保障？選舉之不能充分的運用，實為民主政體在中國不能成功最大原因之一。

二、是說西洋人好動，在辦理選舉參加政治的時候，都能奮全力以赴之。而中國人只好靜，一般社會上又尊敬謙虛禮讓的人，能自愛的，他又不願意到處演說，發表文章，運動選舉，所以在中國辦理選舉，不能學到人家動的好處，只能學到人家動的壞處，因而「醜劣之態，暴亂之舉」，層見疊出（按最近的選舉，確有優秀份子參加活動，而選舉運動，亦比前進步），所以梁先生論民主政治，

是說其與中國人的根本性情不合，故不能實現。

三、西洋民主政治在中國不能實現，是由於中西政治制度的根據完全不同。他曾引用張繼先生的一句話說：「中國政治制度，以人性善為根據，西洋政治制度，以人性惡為根據，在西洋總怕你為惡，時時防制你，在中國以人為善，樣樣信任你，付與大權」，西洋方面有他固有的精神，不足為異，若在中國，大家在一起共事，開始就有不能互相信任的意思，是不可能的，中國人的政治精神，可以用「誠」，「敬」，「信」，「禮」四個字代表出來，若忘記古代的禮，而全以西洋式政治制度代替，在梁先生看，是在習慣事實方面，全然不能接氣的文章，其不能運用，與祈福得禍，皆是意中的事。

四、第四點，中國與西洋的精神根本不合，是在宗教信仰方面。西洋人是有宗教的，他們是以宗教為禁慾的工具，蓋以西洋人平素的精神，是以謀求個人的利益，犧牲其他階級的人或他種種族的人的利益為手段的，他們所要求的自由，就是要滿足他們的慾望，所以宗教的信仰是很有力量的，隨之政教之爭，亦就非常激烈。而在中國，宗教的力量很小，中國人并不承認滿足慾望為人生主要的目的，因此不發生宗教的信仰，她認「理」為人生意義價值所在，以「理」為人生事業的從違，就沒有西洋人那樣受政教驅使，發生參加政權熱烈的情緒，凡事只求心之所安，適可而止，甚少決心犧牲的精神，缺少這種精神，民主政治就不容易成功（註二十一）。

在經濟制度方面，他認取法於蘇俄共產黨的办法，是

不可能的事，而在這方面，他也有好多的理由，證明他的觀察是對的。梁先生以為共產黨所以能夠成功：第一是因為他有方法團結黨員，成一個大的力量；第二是因為他能有好方法，保證這一個大力量，能夠用於正途。在中國這兩件事，恐怕都不能做到。這又有三個很重要的原因：

(一) 中國難得階級基礎，以實現共產主義的根據，做革命的基礎；

(二) 缺少革命的對象，無論是帝國主義者，是軍閥，都是暫時的，皆不是革命最大最後的目標；

(三) 缺少統一的理論，這由於革命的思想，尚未澈底，不能集中意志。

根據這三種理由，梁先生以為不但共產黨在中國不能成功，就是學共產黨的办法，來推進黨治主義，亦不能成功。

鄉村建設運動者所走的途徑

梁先生雖提倡鄉村建設以解決中國問題，但他却不主張在目前就推行地方自治，此在我們未敘述他所以為中國應走的途徑之前，先要敘述他根據何種的理由，反對現在自治的主張。他以為中國當數千年經濟文化停滯之後，又受了七八十年的外人經濟侵略和二十年國內秩序的騷亂，已經破敗無餘，一班鄉民，求生不得，那裏還有參加自治的要求，沒有這種需要而強迫為之，不獨白費力氣，而且弊害百出。他很肯定的說：

「自清季到民國歷次舉辦新政，三十餘年間無一次不是欺騙農民；農民聽到新法新政就厭嫌頭痛麼！？今你一

上手又是使他厭嫌頭痛，他從此認所謂自治，又是來騙局，退縮逃避之不遑，則向前參加之機益以絕，自治之事實其安從而得？這是籌備自治呢？這是斷送自治呢？」（註二十二）

梁先生這樣的堅決反對地方自治，並不能說他是不贊成地方自治制度，實際上他以為在這個時候，要舉辦地方自治，既不合於中國社會的經濟條件，亦不合於中國社會的精神條件，若是強迫舉辦，必定是鹵莽滅裂，而且是莫大的苛政；他所以得着這種概念，亦有他客觀的兩種原因：一是鄉民的愚昧懦弱，二是土豪劣紳的兇猛可怕。因為鄉民的愚昧懦弱，所以容易受欺，舉辦自治以後，就多有許多上級機關向他們發號施令，多有許多機關向他們要捐要錢，多有許多機關向他們檢舉罪名，處罰他們，其結果是使農民愈貧愈惡，愈沒有自治的能力；因為土豪劣紳的兇猛可怕，凡是鄉村辦理自治自衛的機關，都是他們攫取地位和金錢的機會，都是他們養成自己的勢力和權威的機會，他們都是一些生活較高，沾染嗜好，不務正業的人，所以他們慾望很大，手段更外險詐狠毒，加於農民的榨取，幾乎無微不至。根據這兩點，梁先生以為「在可怕的土地劣紳的問題未有辦法以前，莫言地方自治」（註二十三）。

梁先生既不贊成中國走西洋民主政治的路，亦不贊成走蘇俄共產制度的路，更不贊成現在國民政府所走的地方自治的路，自然要歸到他所要走的鄉村建設的路。鄉村建設的路，在他是認為解決中國問題唯一的途徑。他以為中

國問題的癥結，是在社會組織構造之崩潰，而其影響則為鄉村的整個破壞，這種破壞，不但是在經濟方面，也是在政治方面，最重要的還是在文化方面，據他的說法，近年來的鄉村破壞，已經影響到中國人所講的老道理，所謂一切典章制度禮俗習慣，都已發生根本的動搖，若不從這一方面努力，中國問題根本沒有解決的希望。在他所著的山東鄉村建設研究院設立旨趣及辦法概要（按此文可以代表梁先生理論的精華，亦可為鄉村建設運動者所崇奉的經典）內，梁先生開門見山的話，就是說：「中國原來是一個大的農業社會，在他境內見到的無非是些鄉村，即有些城市（如縣城之類），亦多數只算大鄉村，說得上都市的很少。就從這點上說，中國的建設問題，便應當是『鄉村建設』」

他在這裏又很明白的說，資本主義的文明，是一種病態的文明，是造成階級鬥爭，國際大戰的文明，日本人無知盲從，悔之已晚，所以我們不可學，我們是一個農業的社會，不能讓工商業有偏狹的發展，和都市畸形的發達，到那時農業要受到桎梏，鄉村是要歸於衰落的，我們萬萬吃不消，所以西洋人的經濟制度我們不宜學。在現在，各國工商業已經發達到極點，彼此拚命競爭，大家樹起關稅壁壘，爭個你死我活的時候，我們雖要學習西洋文明，也不能了。我們因為一種「不可」「不宜」「不能」的形勢，中國勢必走到發展鄉村文明的路上，是要調和都市與鄉村的關係，得着兩方面的好處，是要用「合作」的方法，將個人本位的競爭，變為社會本位的進取，將以金錢為根據的合作，用在人事關係的改善，促進社會組織，成為文化及自治

的基礎，更以農業的發達，進謀工業的引發，以自己的原料，開發自己所需要的工業，以自己的製造品，供給鄉村社會的需要，如此輾轉發達，乃能使中國成爲自給自足的国家，而後可以談到國家的富強。我們再引證梁先生自己所說的一段話，更可以從具體的方面，看出他的主張來：

「一。使內地農村能利用外埠過剩資金以恢復生產，增進生產，因而增進一般購買力以復興民族工業，而後工業乃至一切產業以次可興。

二。使外埠屯集之資金得運輸於內地農村，以冀農村原料之增加而輸出，工製品及工具之需要而輸入，俾資金環轉流通而後全國金融可以活潑流通而不滯。更分條言之

(一) 中國農業有基礎，而工業沒有；恢復農業生產力當較興起工業生產力爲簡便迅速，——例如眼前如何求米麥棉花之有以抵代外貨，即最要者，亦最有可能者也。

(二) 農業生產所需要件爲土地，在我爲現成；而工業生產所需要件爲機器，適我所缺，工業後進國例必以農產出口易機器而後工業可興，不能先從工業入手也。

(三) 農業技術比較許我徐圖進步。

(四) 在農業技術前進程中，工業自相緣相引而俱來。如因農業化學而引起之工業，因農業機械或工程而引起之工業，因農產製造而引起之工業等。

(五) 在農業前進程中，農民購買力增加，許多工業乃因需要之刺激而興起。

(六) 如是生產力購買力輾轉增進，農業工業疊爲推

引，而產業乃日進無疆。」(註二十四)

不過梁先生所謂鄉村建設，決不是單指經濟一面而言，實欲從鄉村生活的各方面，建設新的社會，造成新的文明，完成國家建設的基礎。他自己在山東鄉村建設研究院設立旨趣及辦法概要內，教我們認識鄉建運動的題目和綱領，這個題目和綱領，還是用他自己的話來說明，以結束我們關於鄉村建設理論的分析：

「題目便是開造正常形態的人類文明，要使經濟上的『富』政治上的『權』綜操於社會，分操於人人。其綱領則在如何使社會重心從都市移植於鄉村。鄉村是個小單位社會，經濟組織政治組織皆天然要造端於此的；一切果從這裏建造起來，便大致不差。恰好鄉村建設要走『合作』的路，那是以『人』爲本的經濟組織；由是而政治亦形成爲民主的。那麼，所謂富與權操於人人，更於是確立。現在所急的，是如何遵着這原則以培起鄉村建設力量，鄉村政治力量；這培起鄉村力量的功夫，謂之鄉村建設——鄉村建設之所求，就是培起鄉村力量，更無其他。力量一在人的知能，二在物資；而作用顯現要在組織。凡所以啓發知能，增殖物資，促進組織者，都是我們要作的。然力量非可由外鑄，鄉村建設之事，雖政府可以作，社會團體可以作，必皆以本地人自作爲歸。」(註二十五)

第三節 鄉村建設研究訓練的機關

山東鄉村建設研究院，是在民國二十年成立的，主持辦理的首腦，就是河南村治學院的領袖，所以在理論上前後是一貫的。鄉村建設研究院最初成立的時候，是以梁

仲華，孫廉泉為正副院長，自二十二年省政府議決以鄒平荷澤為實驗縣，並以副院長孫廉泉為荷澤實驗縣長後，遂以王紹常繼任副院長之職，同年十月梁仲華辭卸院長職務，由梁漱溟繼任，以至於今，梁先生（漱溟）在未擔任院長以前，係主持研究部的事務，對於鄉村建設的理論，不斷的探討，而於研究院的規劃，亦不遺餘力，所以就任院長以後，仍能循序漸進，發揮個人的抱負，梁先生的理想言行，遂為研究院一切事業推動的中心。

梁先生在他中國問題之解決一文內，曾說：「中國問題之解決，其發動主動以至於完成，全在其社會中知識份子與鄉村居民打併一起，所構成之力量」此與王鴻一先生所主張的回到鄉間的口號，是極相符合的。梁先生所希望的，是要革命的份子下到鄉間去，與鄉間人由接近而混融，做一種上層動力與下層動力接氣的功夫；不過知識份子如果是革命的，他們下到鄉間必有許多扞格衝突的地方，所以要用長的時間，「使鄉間人磨厲變化革命知識份子，使革命知識份子轉移變化鄉間人，最後二者沒有分別了，中國問題便算解決」（註二十六）。梁先生幾以知識份子下到鄉間，做上下接氣的功夫，為解決中國問題最重要的步驟，所以他辦理鄉村建設研究院，是有重大的意義的；同時他更以辦理研究院，有其重大的使命，是要對於新社會，新中國，新文化的建設，有所貢獻的，研究院的宗旨，最足代表他的理想：

「同人認定中國近百年來以世界大交通而陷於一個全新的環境中，遭遇另一種不同文化之刺激壓迫，從而引發

出其本身傳統文化的大轉變。社會構造節節崩潰，已至最後階段；千年舊物，既不可規復，而所謂近代云現代云者，亦各有其所從來之曆史背景，非可摹取得來。要必當從根柢上重新建立吾民族自身所適用之一種構造，而為世界開文化之新局。蓋今日適丁人類歷史轉變之會，社會改造之根本問題已無從躲閃；世界新文化實為不同民族所共期待，正不獨中國已也。所謂鄉村建設運動即指此新社會之創建，亦就是傳統文化大轉變的結局；吾人之運動，正是要負荷此歷史的使命」（註二十七）。

鄉村建設研究院計分兩部，一是鄉村建設研究部，一是鄉村服務人員訓練部，二者皆有吸引各種程度的知識份子，回鄉工作的意義。前一項是要鼓勵受過高等教育的人，參加研究鄉村建設問題及擬具鄉村建設方案的工作；後一項是要吸收鄉村中受過相當教育而又能認識鄉村社會的靑年，使其受適宜的訓練，預備回鄉做建設的工作。此外更有實施鄉村建設的試驗縣區（即鄒平實驗縣政府），亦為研究院主要工作之一部，就是要將上述的兩種人才，分配於縣區及各鄉村以內作鄉村建設的工作打通知識份子與鄉民的關係（註二十八）。

研究部——研究部的設立，是有兩層用意，一層是普遍的提倡鄉村建設的研究，以為學術界開風氣，一層是要具體的研究山東本身的建設方案，所以他們招收的研究生，以曾受高等教育對於鄉村問題關切注意者為合格，而所招的學生，又多限於本省，月領津貼飯費約十五元（以後增至二十元），外省學生亦頗不少，一切費用則歸自己負擔

第一屆共收學生四十名，兩年畢業（二十年七月至二十二年六月）畢業者三十二名，二十三年再度招生，共收研究生十五名，畢業者十三人，本屆招考則提高入學程度，減少研究生名額，不限省籍並縮短修業年限，以鼓勵各方有志青年，從事研究鄉村問題。第三屆，研究部仍照第二屆改訂辦法，於二十四年七月，就北平濟南兩處招考，共收得學生十三名，其中本省七人，外省安徽，河北，四川，雲南，江蘇共六人，外有旁聽生四人。

研究部的初步工作，是在使學生認識鄉村建設基本的理論，待其信仰確立，志趣堅定以後，即由學生分別就其研究之所長，擇一專門問題繼續研究。各生研究工作，係在導師指導之下，以談話討論的方式，逐步的進行，以求得一結果；在研習期間，分別加入鄉平實驗縣設計委員會，擔任實際問題研究工作，使學理與事實溝通，并增加其工作之經驗。各屆研究生畢業以後，多為研究院下級幹部之職員，或在實驗縣政府擔任重要的工作，亦有分發至各縣及其他省份擔任縣政建設工作的。我們在鄉平考察的時候，曾遇見不少研究部畢業的學生，看他們對於梁先生的理論和主張，都能深信不疑，并能逐步的推行。

訓練部——訓練部的目的，是要使鄉村稍受教育的青年，能夠得着相當的訓練，回鄉做建設的工作，但鄉中曾受教育的青年，數目總不算大，所以第一屆所招收的學生，以不達初中畢業程度，而曾在鄉村服務者為多，學識基礎，至極薄弱，第一屆學生，於二十年七月入學，一年畢業，共計學生二百八十餘人，多來自舊濟南道屬二十七縣。

第二屆亦有學生二百八十餘人，則來自魯南魯西四十一縣，自二十三年六月，招收第三屆學生，則招收魯西魯北及膠東學生二百九十名，入學資格與學生程度，俱較上兩屆為高。本部學生所受的訓練，計分三段：第一段為基本訓練，使其在精神上思想上及身體上，都能有充分的改變，養成新的人生思想及日常生活的習慣；第二段為普通訓練，實際下鄉活動，使認識鄉村實際的情形，并有教師隨時講演指導；第三段為選科訓練，在此期中，學生可就農業，合作技術，醫學等科，任選一種，以為服務的準備，而在每一個時期，關於精神的陶鍊與鄉村建設理論的灌輸，皆為他們中心的工作。自本年（二十五年）起，訓練部改辦鄉村建設師範，仍以造就鄉村工作人才為主，其實質與辦法，殊少變更。訓練部畢業學生最初是分回各縣，辦理地方民眾學校，嗣以實驗縣相繼成立，即散布在鄉平，荷澤，濟甯等縣服務，參加鄉農學校及辦理鄉學村學的工作；此等學生，頗能吃苦耐勞，并有堅決的意志，以實現梁先生所闡述的理論。為求訓練部學生在各地工作之聯絡起見，鄉村建設研究院設有鄉村服務人員指導處，指定巡迴導師，分派指導員至各地輪流指導，一方面更編輯鄉村工作應用的資料，供畢業學生的選用，又成立「同學通訊」一種刊物，利用通訊方法，鼓舞學生，輔導學生進行鄉建工作並收到統率聯絡的功效（註二十九）。

研究院不僅指導研究與訓練服務人員，并推進鄉村建設實驗工作，故院中事務至極繁重，除研究訓練兩部各設主任一人而外，另設總務處，以處理日常工作，並附設農

場與醫院，以研究建設的技術，並以縣政府直接受研究院之指導監督，所以凡屬縣政之設施，皆須秉承院長方能進行，而省政府令縣辦理之事，又須以研究為轉達機關，故研究院實一學術教育機關而兼有行政之職務，其工作自甚繁複。

綜觀本章各節所述，可知鄒平實驗縣是以推進鄉村建設為目標，而鄉村建設運動的起因，是由於一班志切救國的人物的結合，他們結合之後，更致力於中國問題之探討和解決，遂產生今日盛行於山東省內的鄉村建設理論和運動，鄉村建設研究院的設立，不過代表他們的理論，已有實現的希望，他們的運動，已有推進的基礎，真正的縣政實驗，在推進縣政的機構和鄉學村學的組織以及他們的一切活動成績方面，自然可以看出。此等事實，將於以下幾章內加以敘述。

註一：見梁漱溟著：「悼王鴻一先生」文——村治一卷五期——民十九年八月一日出版。

註二：見王鴻一先生遺著：三十年來束懷所志之自剖——中華特刊民十九年七月五日印行。

註三：見王鴻一遺著：三十年來束懷所志之自剖。

註四：見王怡柯著：農村自衛研究「緒言」。

註五：見河南鎮平縣村治情況——村治二卷八期——二十一年一月五日出生。

註六：關於荷澤之政績，容另為文報告，此略。

註七：他引先賢所述有：老子曰：「修之於鄉，其德乃長」，孔子曰：「吾觀於鄉，而知王道已矣」。

：又孟子曰：「死徙無出鄉，鄉田同井，出入相友，守望相助，疾病相扶持」。

註八：見王鴻一著：村本政治——中華特刊，民十九年七月五日出生。

註九：見重華書院簡章——見梁漱溟著：三十後文錄——民國十三年。

註十：見王鴻一遺著：三十年來束懷所志之自剖。

註十一：見王鴻一著：中國民族精神及今後之出路——村治一卷五期。

註十二：見河南村治學院旨趣書——梁漱溟著：中國民族自救運動之最後覺悟三三一—三四〇頁。

註十三：見村治一卷九期。

註十四：見河南鎮平縣村治情況——村治二卷八期。

註十五：見鄉村建設大意第一頁。

註十六：見鄉村建設論文集七三頁。

註十七：見鄉村建設論文集七六頁。

註十八：見梁論「中國上下大小政府，其自身皆為直接破壞鄉村的力量，這并非政府願意如此，實在他已陷於鐵一般的形勢中，避免不得」。

註十九：見鄉村建設大意五頁。

註二十：見中國民族自救運動之最後覺悟一三七頁。

註二十一：參看中國民族自救運動之最後覺悟內：我們政治上第一個不通的路——歐洲民主政治的路。

註二十二：見報告今之言地方自治者——中國民族自救運動之最後覺悟二二五頁。

註二十三：見報告今之言地方自治者。

註二十四：見鄉村建設論文集八七頁。

註二十五：見中國民族自救運動之最後覺悟二四八頁。

註二十六：見中國民族自救運動之最後覺悟二一七頁。

註二十七：見山東鄉村建設研究院及鄒平實驗區概況三—四頁。

註二十八：見山東鄉村建設研究院設立旨趣及辦法概要。

註二十九：見山東鄉村建設研究院及鄒平實驗區概況十八頁，四十頁。

第二章 實驗縣政的機構

第一節 實驗縣政府（註一）

鄒平實驗縣政府，為研究院實施鄉村建設的機關，其目的在將研究部研究出來的辦法，分別加以推行，并使研究訓練兩部所造就的人才，有實地工作和發展抱負的機會，所以實驗縣政府只是研究院之一部，乃在整個的計劃和組織之下，以完成其鄉村建設之任務的機關。在此種情形之下，縣政府的地位，自與其他的縣政府有很大的區別：第一，他是直接受一個學術機關的指揮以進行縣政建設的。一切制度的改革，事業的推進，皆須遵照研究院的

意旨辦理；縣政府所要興辦之各種政務，亦須呈准研究院方能推行；即縣長個人之進退，研究院亦握有決定之權衡，縣長以下之各級人員，研究院更得操縱運用。由斯可知鄒平縣政府之與研究院的通常關係，固猶之普通縣政府之與省政府，但以研究院與縣政府同在一地，且有整套的計劃與堅決的意志，以推進縣政建設，所以其監督縣政府者，實較省政府為親切，為迅速；兼因研究院與縣政府的關係，全在人事的聯絡和精神的團結為之溝通，因之縣政府實施研究院的理論，亦不感覺嚴密之苦，反以儘量推進院方的計劃為樂，此則與通常之省縣關係所大異者。惜此種辦法不易的推行於他縣，而此種精神，亦甚難普遍的實現。

第二、鄒平縣政府的人才是比較充實的。實驗縣的縣長，既由研究院推薦，經省政府任命，則所任命之人，自能與院方融洽，樂於實施鄉村建設的理論。雖然第一二兩任的縣長梁秉鏡，朱桂山，以在任時期太短，建樹無多，但最近担任縣長的王柄程，徐樹人二君，則為深信鄉村建設理論的人物，且以其在任時間較久，故能表現相當的成績。二君以堅固的信仰與深長的心思和豐富的經驗，致全力於縣政工作，不憚繁瑣，事必躬親，并能以誠懇和藹的態度對待各方的人物。他們對於鄉村建設興趣，既非常濃厚，縣政革新工作，自亦隨之日有進展，更以縣長一人之態度適宜，整個的縣政府，遂皆表現蒸蒸日上的氣象。同時縣政府的工作人員，亦多半經過研究院的訓練，他們對於鄉村建設的理論固然發生了信仰，而關於鄉村建設事業

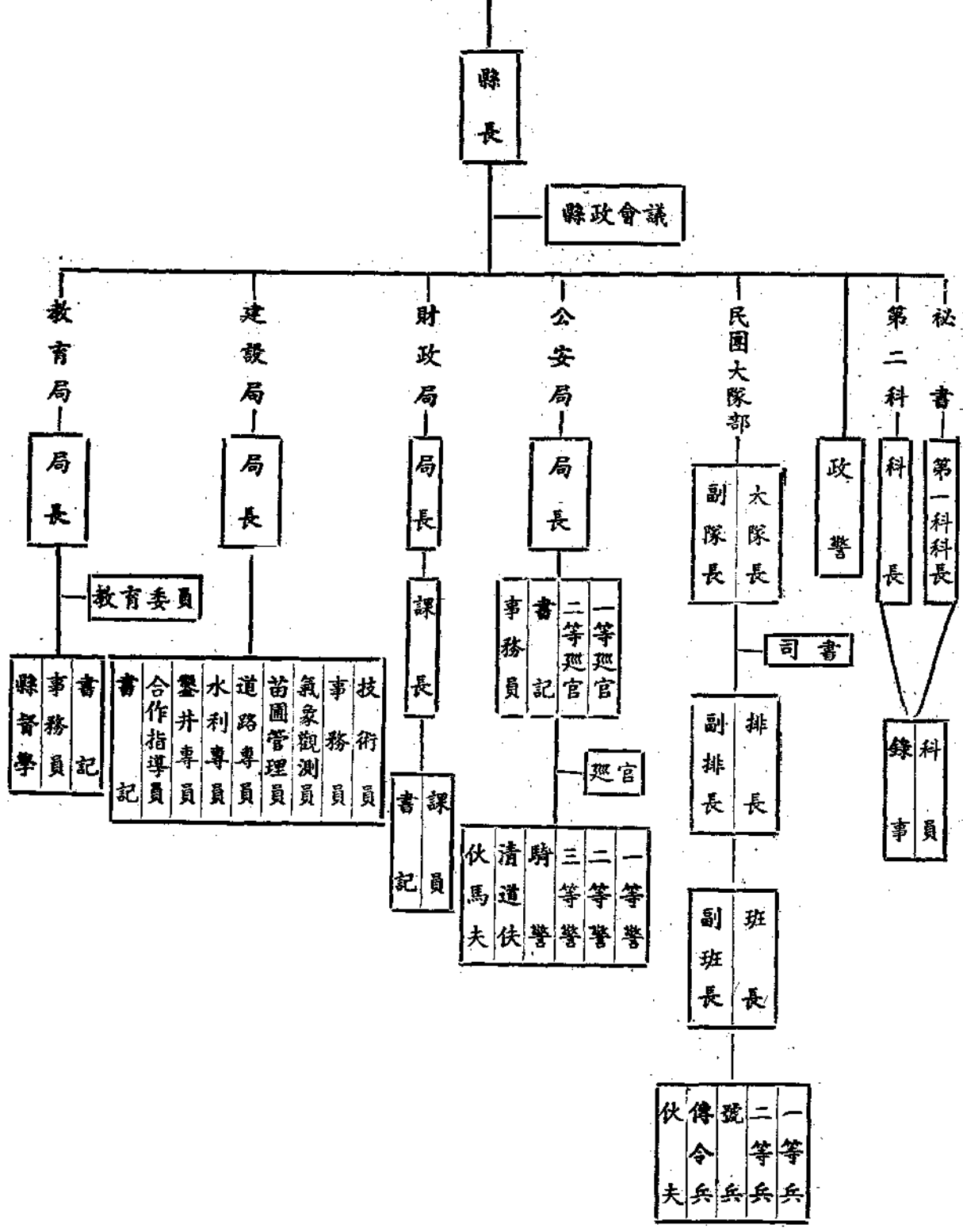
的推進，尤其有適宜的技術和辦法，所以做起事來，更有其前進的精神，決不以敷衍公文爲了事。

縣政府的一科(民政)，四科(建設)，五科(教育)科長，都是研究院的畢業同學；二科(警衛)科長曾在蘇豫兩省擔任縣長，因羨慕梁先生(漱溟)的學說而來參加梁先生所主持的講習會，遂留在鄒平辦理自衛的工作；三科科長管理財政，是位年齡稍長，經驗豐富的人，雖然缺少進取的精神，却能按部就班的做去(最近聞已覓得替人，由比較年青的人物擔任此職)。各科尤其是建設教育兩科的科員及辦事員，多曾受過相當教育又經研究院施以訓練者，是以縣政府以內人才的支配，既甚合宜，所以工作上的聯絡，也就起了共鳴的作用。此非一般縣政府所能比擬。

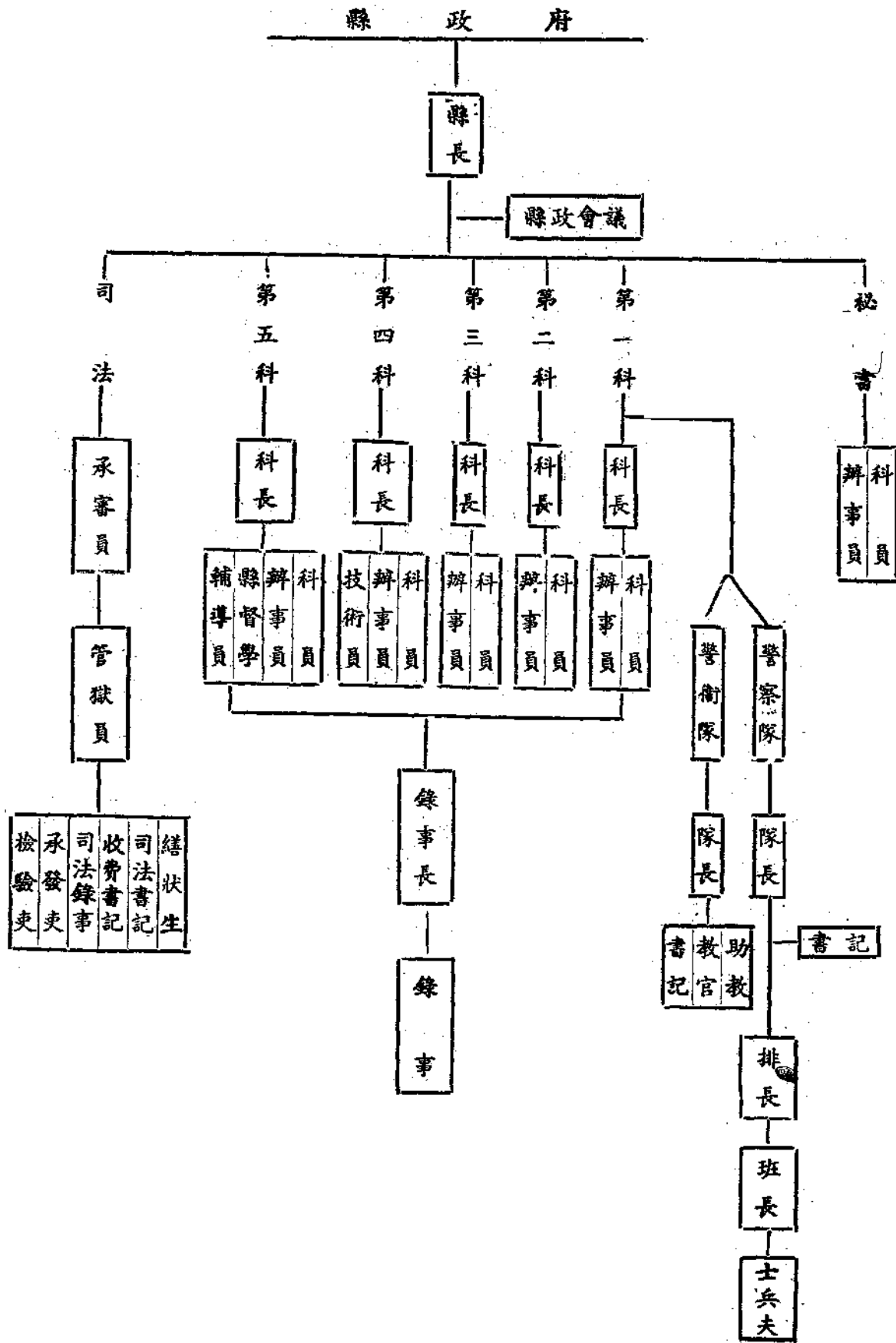
第三，鄒平的縣政府，真是地方的政治中心，它的權力集中，命令統一，除研究院外，絕少其他機關能以分散其權力和牽制其工作的。它在未設實驗縣以前，縣政府以

內只有一秘書兼第一科科長與第二科科長兩人，率領幾個科員錄事辦事。縣政府以外，却設有公安，財政，建設，教育四局；此外還有一個民團大隊部，官兵共計六十餘人。各局隊等各有其獨立的組織，在其範圍以內，儼然一個小的縣政府，即以建設局而論，除局長書記而外，有技術員二人，事務員二人，氣象觀測員一人，苗圃管理員一人，道路專員一人，水利專員一人，鑿井專員一人，合作指導員一人，好像凡關建設的事，幾於無所不辦，但其結果，一則因經費所限，縣局各方，皆有無米爲炊之歎，一則以機關竝立，爭權即所以爭利，各方辦事的精神，幾全部用在人事關係的調整上面，故一事不能舉辦，每年行政經費，也就等於虛擲。實驗縣設立以後，縣政府的組織，經過重要的改革，其改革的方向，就以達到簡單，集中，統一爲原則。我們若將鄒平縣政府的組織，用以下兩個圖表來說明，就可以看出上述的原則應用的情形來：

縣 政 府



第一圖 未改實驗縣前。



第二圖——設實驗縣後至二十三年再度改革迄今之情形

上圖(第二圖)所列之第一科，係管理戶籍，自治，救濟，衛生及行政訴訟等事；第二科管理保衛，禁烟，公安等事；第三科管理財政，如征收出納，保管等事；第四科管理一切建設，如農林，合作，水利，道路等事；第五科管理教育行政等事。合五科之科長科員，以完成縣政府之組織，為一縣發號施令的總機關，系統簡明，關係密切，運用起來，自然敏捷。縣政府而外，絕無與縣政府並立或獨立的組織，所以行政上不受絲毫牽制，如此裁局改科，做到縣行政權真正的統一，實足供其他地方行政當局的參考。

第二節 實驗縣的行政(註二)

行政效率

鄒平縣政府因直接受學術機關(研究院)的領導，中央與省的政令，有窒礙難行之處，均由研究院為之負責設法變動，故一切實驗縣的行政，能夠日趨合理化或簡單化。關於鄒平實驗縣的行政，我們首先要說的，就是他的行政效率。行政效率可以從三件事上看出來：第一是合署辦公，第二是公文手續，第三是人事關係。

鄒平因欲實行合署辦公，曾以四千餘元建築一總辦公廳，自縣長以下的全部職員及司法處，盡集合於辦公廳以內一同工作，雖有時因人數眾多，不免互相談話及其他活動，而影響辦公人員的注意力；但以全部人員集合一起，在時間經費兩方面，都節省不少，各科之間既可公用辦事人員錄事及勤務等，並可免去公文傳遞及來往接洽的轉折。在積極方面，縣長及高級職員，彼此隨時可以接洽商量。

縣政改革事宜，并即速解決一切問題，增加縣政發展的速率；在消極方面，又可藉此防止工作人員的怠惰，不時糾正辦事人員的錯誤，隨在可以提倡工作人員適宜的態度。如此嚴密的監督，不必經過什麼時期的考核，就可看出各員的成績，以定其陞陟進退的標準。行政效率，在無形中增加不少。

關於公文手續，鄒平並無特異的辦法，不過以其人事關係的調整，和辦理精神的集中，辦理公文遂發生很大的效率。他們的公文程序是這樣的。各級機關到縣的公文，先由收發按其性質和要緊，順序編號摘要登記，送交秘書核閱，秘書核閱以後，分別加蓋主管科戳記，送交各科長擬定辦法，再交各科主管人員擬稿，由此再送科長秘書核閱，即呈縣長判行。此種公文順序，固已為一般縣政府所採用，不過在鄒平一因澈底合署辦法，事權統一，公文往返便捷，效率因已增加；二因縣長秘書科長，逐日早晨在辦公以前，俱能集會一次，分發到文，共同商決重要問題。此外如遇臨時發生事件，亦可分別接洽辦理。不過每日既有一次的集會，所以臨時的會商，即不甚需要，而節省的時間，又正不在少。

至關於人事關係，為鄒平實驗縣政最重視的一點。合署辦法，和公文程序的簡單化，不過是提高行政效率的兩種有形的辦法，在鄒平的領導人物看來，不算重要，所以我們在鄒平和徐縣長討論行政效率的時候，他很有把握的說：「我們這裏不講究行政效率，我們的政治，有它特殊的精神，很難在形式上看出來的。」他所謂的特殊精神，

就是說縣政府以內各級人員，不是師生，便是同學或是朋友，大家都不拿做官的態度來應付公事，所以極少以命令的方式，強迫任何人辦事，凡事皆利用日常的感情，先行開誠討論，謀一種客觀的解決辦法，然後各人再就本身職務範圍內所負的責任，本着自己的興趣，分別擔任實行的工作，由是大家都能表現一種自動，誠懇和勇往前進的精神，絕少推諉卸責的現象。此種由內心所發出來的合作的要求，自有一種不可思議的力量，於是互相勉勵，彼此協助，個個願意爭先，人人得着快樂，這就是徐縣長所說的一種「師統政治」再加以有形的合作辦法，行政效率的增加，實是必然的結果。

財務行政

在行政方面；財政的管理，當為重要事項之一，我們對於鄒平的財務行政，首先要說的，就是財政權的統一。最近山東各縣，縣政府內管理財政的機關，佔有兩科，一管省款

，一管縣款，這在行政上固無此需要，而在職權上，就難免衝突，在經費方面，更不免浪費。所以鄒平改為實驗縣後，首將二、三兩科合併，名曰第三科，實為財務科，以求省縣財政管理之統一。又在山東各縣曾有以第四科科長兼負保管建設經費之責，第五科科長兼任保管教育經費之責，分別直屬主管廳管轄，不啻造成分割獨立的局面。鄒平縣政府既無此現象，所以財權乃能集中，且以一科長二科員及職位辦事員書記，即可辦理一切關於財政管理事項，凡賦稅之征收，預決算之編造，出納款項之登記等事，俱能順序辦理，既能節省開支，并收事權統一之效，此為整

理一縣財務行政最先最低之條件。

第三科以下，設有征收機關，凡地丁，漕米，契稅，割撥（即推收）種種正稅雜捐，俱歸一處征收，舊有各鄉所設分櫃，一律裁撤，所有各種征收底冊（即派簿）亦已由縣政府自備書處分別收回，按糧戶真實姓名及其確實住址，全部加以整理，并將納稅農民，分鄉分村依次排列，一方既便於查考，一方亦可由各鄉村機關，協助農民赴縣納稅，於是離縣較遠的農民，即可用合作的辦法，托其甲總赴城代納。縣政府因有可靠之田賦征冊為收稅根據，遂亦將舊日之櫃書大加裁汰而代替以曾經訓練之青年，故征收處僅設主任一人，加以此等受訓之青年共十五名，辦理征收事宜，便綽有餘裕。在土地清丈未辦理以前，此種整理征冊，統一征收機關，增加人民納稅便利，剔除中飽積弊，以增加財務行政之效率，和穩定縣行政收支的平衡，實為從事縣政者所應注意的一點。

鄒平實行預算制度，已有數年，每年尚能順序推進。在實驗縣政的初年，縣政府的經費，并未增加，嗣以縣政實驗感受經濟困難，不易進行，乃於二十三年度呈准省政府，酌留省款百分之三十，以作推進縣政之用，合之地方收入，全年縣政經費，約合十五萬餘元，除經常臨時兩門費用而外，另設預備費，但不得超過預算全額百分之二十。我們再將鄒平地方預算稍事分析，在歲入方面：田賦附加約十萬元；公款約六千餘元；雜捐公產共約一千六百餘元，合共不足十一萬元。在歲出方面：行政費約二萬六千餘元；建設費則佔八千餘元；教育費則佔五萬八千餘元，

幾佔地方稅二分之一以上；此外更有臨時費約一萬四千餘元。鄒平人口約十六萬五千人，全年省縣稅的總數約合三十萬元，則每人平均擔負每年不足二元。全國各縣人民負擔平均如此，縣政經費大多與鄒平相等，若皆能履行預決算制度，并以縣款之大部分用於建設教育事業方面，縣政的改革必有可觀。

最後我們所要提到的事，就是鄒平農村金融流通處。金融流通處係於民國二十二年八月成立，起初則限於經征賦稅，為一種簡單之縣金庫，所以處內工作，僅由第三科科長兼辦。至二十三年研究院與縣政府積極提倡合作事業，主張向農村放款，所以將流通處由一消極的金融機關，變為積極的縣地方的金融中心，決定於三年以內，籌足資本十萬元。以推廣流通處的營業（註三）。資金來源確定以後，流通處的組織亦大更張，又由縣政府第三科直接的——一個小機關，變為地方政府與人民合組之正式機關。

流通處設董事十一人，除縣政府四五兩科科長為當然董事外，由縣長就各鄉學學長中聘任七人，商界中聘任二人為董事；監察員四人，除縣政府第三科科長為當然監察員外，又由縣長就鄉理事中聘任三人為監察；經理則由縣長提出人選經董事會通過後任用；在日常營業方面，經理以下則設三股，一會計股，二出納股，三業務股，各股設主任一人及股員二人至四人。

流通處成立的意義，在消極方面是要：（一）免除征收處侵蝕挪用之弊；（二）減少教育建設基金的損失；（三）加大貨弊流通之速率，減少農村資金缺乏的痛苦；（四）減少

高利貸之剝削，增進農村生產與運銷之機能；（五）增進政府與人民之關係，藉經濟的聯絡減少人民與政府的隔閡并使人民關心政治。在積極方面是要：吸收都市資金調劑農村金融，資助各種合作，推進一步建設。就其營業性質而言，流通處的任務，又可分為三種：一是農民銀行的任務，是在幫助農民組織合作，推廣生產；二是商業銀行的任務，是以餘款給商號和存餘銀行以資獲利；三是管理縣財政的任務，即為縣政府的金庫。凡地方建設教育各基金及附稅征收所得之款項，皆歸流通處保管。各機關各學校經費，亦由其分發。如此縣政府既免管理經費之勞亦可避免舊時各種中飽吞挪的弊端。

流通處成立以後，營業雖未能充分進展，但能維持成立時的意義，不重視純利的謀求，能着重社會的服務，即以其資金及公私存款的利息，供流通處經常開支，在二十四年度，收支各為四百二十九元。在放款方面，對於信用合作社曾加以協助，使其逐漸成立，二十四年度該處對於的組織，由各鄉村以其餘款積蓄一處，公舉保管委員會為之保管，如有所需，即以此種積蓄，向流通處借貸，該處亦曾以數千元的資金貸與是項合作社，同時此種莊倉合作社，因求金融的流通，曾以囤積的糧食為抵押，發行莊倉證券，流通處亦為之負兌換的責任。最後還有特種放款，是要利用低利貸之款，扶助農家整理其舊債，以便徐圖恢復，在二十四年度，此種農家亦有四十餘戶，由流通處貸出之款曾超過七千餘元。在保管公款及經理存款方面，流

通處亦有其相當之工作，鄒平每年省地方附稅及一切公款基金振款貸款，共約四十萬元上下，皆由金融流通處代存，且不付予存息，而以此為農村貸款之用，個人存款，僅機關職員及學校教員有此習慣，尚未能普及於民衆，流通處為鼓勵個人儲蓄起見，曾擬訂合作儲蓄從事生產的辦法，希望人民能自動組織起來，按期存款，積少成多以為發展生產事業之用。是項辦法，若能推行有效，對於鄒平人民的習慣及地方經濟事業，都有很大的幫助。

這種以地方的公款，成立地方的金融中心的機關，一方謀求縣金庫的穩定，一方協助地方經濟事業的發展，實係一種合理和急需的辦法，各地縣政府不難仿做推行，希望高級政府能加以提倡。

司法行政

財務與司法，為縣政府兩種最重要的工作，亦為舊式縣政最黑暗的方面。司法行政雖有半獨立的性質，不能如財政隨意向實驗縣整理，不過以實驗縣新的縣政機構和其革新的精神，司法行政人員，亦難免不受其影響，承審處以承審員為之主腦，雖自有其科員書記等職員，但亦在縣政府總辦公廳以內辦公，時刻與縣政府各科接觸，精神上自然相通。同時縣政府各科科長對其主管範圍內所發生之行政糾紛，有須直接審理，行政與司法更有溝通之必要。據承審員面述：鄒平規定每星期一三五下午四時開庭審理案件，每月案件很少，平均約有六十起，而民事方面的案件，有十分之四可以成立調解，在刑事控訴方面，亦有十分之四可以撤回告訴，所以每月判決案件約在三十起上下。鄒平

訴訟案件，數目較少而解決較易，頗受縣政實驗的影響，蓋因各鄉鄉學都為調解機關，許多糾紛已在鄉間解決，各科科長又皆精明強幹，能以解決各部發生的行政糾紛，所以真正的司法訴訟反較簡單。鄒平法警制度已完全改革，送達傳票既不取費，亦極敏捷，而傳訊人員，皆能隨到隨問，縣政府并供給曾經訓練的繆狀生為農民服務，再實行言詞告訴的辦法，所以司法行政，在鄒平自比較迅速。

在監獄管理方面，舊監非常簡陋，好似人間地獄，新監正在建築之中，目下想已完工。額定囚犯為四十名，其囚糧則額定每人每日九分，不足之數仍由縣政府補足，此種忽略事實不合理的辦法，能在鄒平存在，我們很覺詫異。監獄以內設有木工藤工及印刷場所供囚犯按時工作，練習技能之用，管理尚稱得宜，造福於罪犯者自不少。此外更設有自新習藝所，係將以前戒烟所成人教育特別班（專為訓練無業游民而設）合併而成，現歸二科警衛科主管，經費皆由戒烟罰款而來，其目的是要在承平期間，將地方無業游民，施以適宜的訓練，使其得著良好習慣和生產的技能，在非常時期可以減少擾亂地方的份子；其方法係利用保安處分，將一切違警罪犯處罰較輕者，皆送之自新習藝所，使其按一定的功課，受相當的訓練。凡關精神的振發，身體的鍛鍊和技能的練習，都在教授範圍以內。如此利用少數的金錢和原有的人才，對於地方不良的份子，加以積極的改革，在鄒平司法行政上是一件值得注意的事。

公安行政

鄒平在從前有民團大隊部公安局，為維持地方治安的武力機關，實驗縣成立以

後，這兩個機關皆已裁撤，而以其經費訓練民衆的武力，即今鄒平鄉村自衛所作的實驗。關於此種自衛工作，我們在第三章將予以較詳盡的敘述，此地只說鄒平城內維持治安的力量，在鄒平城內維持治安的力量有兩種：一是警衛隊，隊員共四十人，係由各聯莊會的會員抽調而來，每期服務四個月，同時并予以高級軍事訓練，此等隊員在受訓期間，須盡担任城防的義務，且經此高級訓練以後，回至鄉村，即有担任鄉隊長副的資格，實為雙方有利的辦法。此種訓練每月僅須一千一百零七元，供隊長一人，軍事教官一人，民事教官一人的薪金及號令兵伙夫的月餉，與隊員伙食津貼之用。是項經費在前用於維持民團大隊部及公安分局，不但不能充分保障人民的安全，有時且為擾亂地方的因素，造成人民與政府的隔閡。今以有用的金錢，養成民衆的武力，這在地方公安行政方面，是一個很大的進步。

第二種維持治安力量，是行政警察隊。這種警察隊就是昔日縣政府各種員警的化身。他們在以前擔任行政警察，或司法警察，或糧糧的糧警，都是以此種職務為其生活的來源，而以敲詐舞弊為其發財的手段，他們的惡習已深。根本不明瞭服務社會的責任。現在鄒平縣政府將各種的員警，一律加以改革，而以曾受教育的青年代替，合組為行政警察隊。凡是縣政府的工作，不論是司法，行政，財政都歸警察隊辦理。他們的職務經排定以後，各人的工作就非常的緊張。更因彼此間的界限已經化除，只須縣政府有此需要，便可令全隊動員，如此對於各部份的公事，固

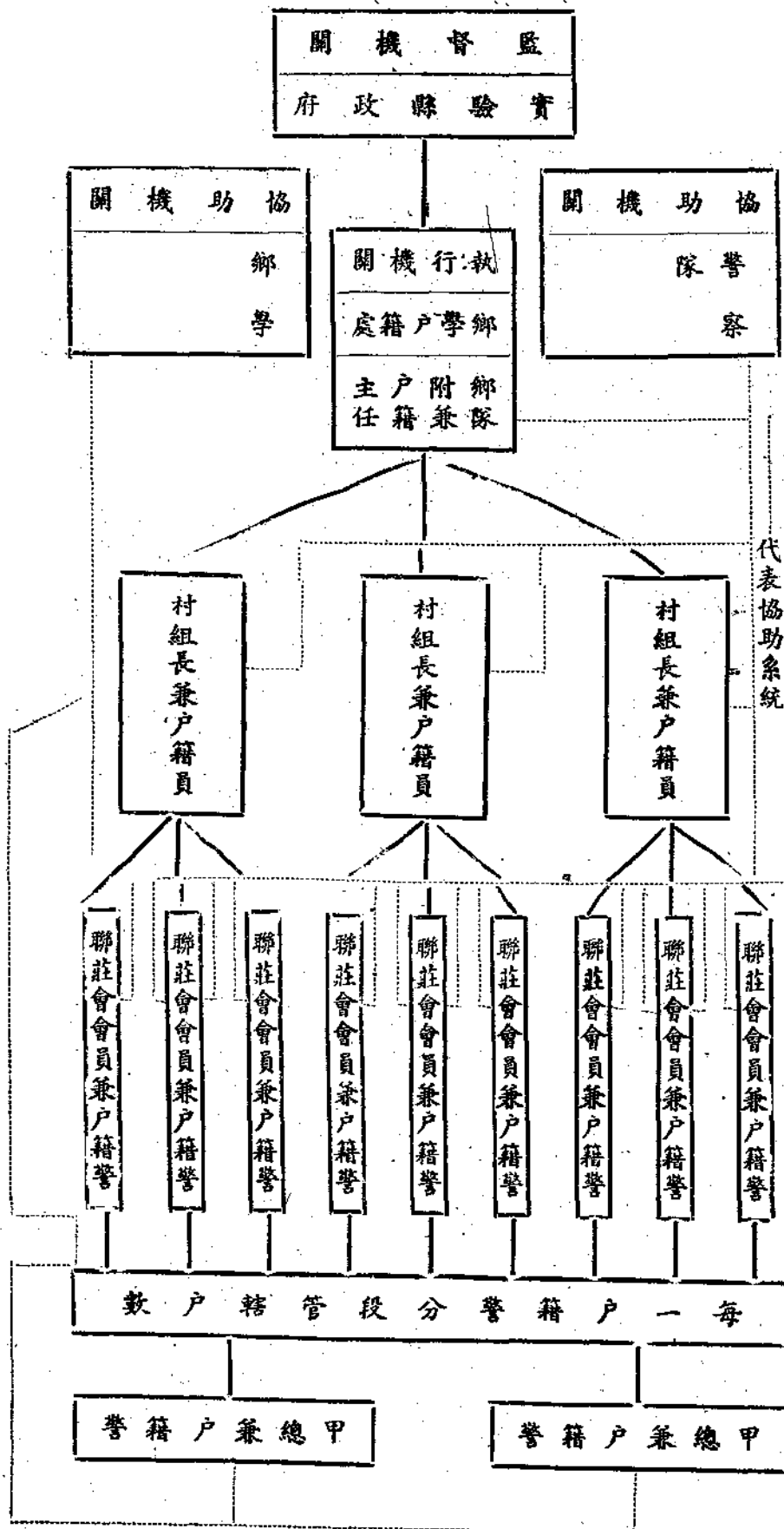
可加緊辦理，而對於城區的治安，亦負有維持的責任，以前從前毫無組織和私自自利的員警，現皆加以軍事訓練，使其發生力量，這對縣政府，對人民，皆有重要的貢獻。

現在鄒平行政警察隊共有三十人，分為二排六班，內有警長一員，管理全隊，警目三員，各管所屬，警長警目以及政警，每月皆有固定的薪金。隊中亦備有自行車若干輛，以供出差下鄉之用，出差的時候，除在必需的情形之下，可以有相當的旅費外，并非凡遇出差即發旅費，但無論發放旅費與否，俱亦不得有向人民作任何額外取費的事。我們覺得鄒平能以合理的方法，將固有的員警使為地方服務，并能免除一切弊端，也是值得各縣考慮推行的事。

戶籍行政

戶籍行政為百政之始，我國一般的縣區，皆無確實的戶口調查和人事登記，不論是消極的防災防匪，和積極的組織民衆，推廣教育以至提倡合作制度，皆絕少實在的根據。鄒平有鑒於此，曾以全力主辦戶籍行政。二十四年一月八日先舉辦全縣戶口調查一次，得知戶口的靜態，至是年八月十五日，全縣戶籍登記告竣，並製成一正式之戶口冊籍，今年二月又開始復查，以期真確，以後每隔相當時期皆須復查一次，以免疏漏錯誤，因此鄒平戶籍統計，已能用為推行政務的根據。

鄒平戶籍行政系統，乃以縣政府為中心，以第一科主持是項工作。在第一科以下設立戶籍室，以科員一人為主任，另有辦事員一人，巡查員三人，統計員四人，此為全



縣戶籍行政的核心，更利用各鄉學村學的組織，協助戶籍室辦理各鄉村戶籍事項。即於各鄉學內設戶籍處，以聯莊會副鄉隊長任戶籍主任，並遴選組長為戶籍員，在鄉學內辦公，有時則至各村調查；各村以內則設戶籍警一人，即以聯莊會會員擔任。凡村內所有戶口變動的情事，皆由戶籍警督促人民，向戶籍處申請登記，有時戶籍警亦代表人

代表行政系統
代表協助系統

民辦理登記事宜。鄉學戶籍處接得各村報告以後，即隨時通知縣政府戶籍室，以資改正，巡查員并隨時下鄉抽查復查。藉此可知各村戶口實際狀況，以求準確。

上述戶籍行政的系統，我們若利用左列的圖表來說明，便更明顯。

鄒平辦理戶籍行政，每年僅須經費四千二百元，每月不過三百五十元，預算不能算大，而所得的效果，極合乎科學的原則，確是一件很難得的事。現在全縣的總人口為十六萬四千五百四十三人。共為三萬二千四百零七戶，戶口與年齡，土地，婚姻，教育，衛生的關係，都能用準確的數字統計出來。

根據此種戶籍的結果，鄒平縣政府所得到的利益，第一便是在自衛方面，所有聯莊會會員的抽調，固能公道的辦理，搜查匪類亦很易舉辦；在衛生方面，可以知道死亡的數目，和疾病的統計并能了解醫藥衛生的需要；此外辦理教育，可以知道失學兒童的多寡和不識字成年農民的人數；就是取締婚姻陋俗，檢查放足，甚至家產糾紛等類的司法案件，都可利用戶籍冊所登記的事項，為絕好的證據。鄒平近年實驗縣政的推進，得力於戶籍行政者不少。然辦理戶籍行政，事實上發生的困難也甚多，譬如經費的不足，是顯而易見的一件事，曾經訓練的人又缺少，更為不必隱諱的事實，而一般鄉民對於戶籍調查的意義不能明瞭，進行上不無相當障礙。凡此種種，皆賴主持的人員，詳為開導，妥為計劃，逐漸養成習慣，久之自能進行無礙。

第三節 鄉學村學(註四)

鄉學村學，是鄒平縣政機構的主幹，亦是鄉村建設的基本組織，更是鄒平實驗工作的中心；由此要造成新的社會組織，養成鄉民新的生活習慣，而創造新的經濟，社會及政治制度，最後還須引發出新的文化來；所以鄉學村學對於鄒平實驗工作，是有極密切的關係。據梁先生個人所

說，他理想中的鄉村組織，是要經過三個階段，才能達到完滿成功的地步。這三個階段是在不同的時期，用不同的方式，做成不同的工作。第一個階段是指導的時期；是要以縣政府或學術機關如研究院的力量，將人民初步的組織起來，解決人民當時最需要的問題，實現新鄉村社會的雛形；在這個時期所用的手段，就是他所說鄉農學校的辦法，這種辦法，在荷澤縣已實行有效，并已推廣至魯南及魯南一帶的縣份。第二個階段可稱是真正「訓政」時期；在此時期，是利用對於鄉村建設有信仰，並曾經受過訓練的知識份子，下到鄉間作鄉村的建設推動設計的功夫，引導人民作團體的活動，使大家練習商量辦事，合作，求進步的習慣；目的是要養成鄉民有自動，自主，自治的能力；在這階段所用的辦法，就是鄉學村學。第三個階段，梁先生未曾說明它的意思，大約是要以人民自身的力量，實現真正的自治制度和理想的鄉村社會。鄒平現在是推行的鄉學村學辦法，所以已進至第二個階段，關於過去鄉農學校的歷史，鄉農學校辦理的情形，是有相當事實可以報告的；第三個階段尚在未來時期，無法加以敘述；我們現在所要注意的，自然是鄉學村學的組織，活動和成績。

鄉農學校，是鄒平實驗縣所發明的一種辦法，在二十一年十一月開始辦理的；是利用研究院訓練部的師生三百人，作鄉村民衆教育的工作。并且使他們有實習的機會，是一件一舉兩得的辦法。鄒平當時共分七區，每區各設若干鄉農學校，總計設立學校九十一處，共有成年學生三千九百九十六人，每人受訓三個月；此種鄉農學校的辦法，是要

在一種自然的鄉村社會內，以鄉村運動的人物，將鄉村領袖和成年農民組織起來，領導他們使得他們大家聚合，共同討論問題，想出解決辦法，發生改良社會的作用；所以他們的功課，不僅注意讀書識字，並且注意到精神生活與物質生活兩方面的改善。在精神方面，是要養成他們自信的力量；和堅定的意志，能有進取的勇氣；在物質方面，是要就各鄉村的環境，對於他們生活上所最需要的問題，設法解決，簡單的說，是要人民有自救的力量。

鄉平辦理鄉農學校的時候，鄉村建設的計劃，尚未完全成熟，而且人才時間兩感缺乏，所以當時的工作，等於一般民衆學校的性質，加一點鄉村改革的提倡而已，與今日荷澤等縣所辦的鄉農學校是迥乎不同的。現今魯西魯南所辦的鄉農學校，適與梁先生所說第一個階段的工作相同，是一個鄉村建設的中心。發生很大的作用。在二十年時的鄉平，尚未能做到。

民國二十二年鄉平開始試辦鄉學村學，它是繼續鄉農學校民衆教育的工作，也是實驗新的社會組織，這個社會組織，是要將教育，經濟，政治等建設工作，融為一爐，並以整個社會的民衆，為組織的基礎，和教育的對象；故鄉學村學可以說是縣政實施的基本機構。它的地位是非常重要的。

在二十二年開始辦理的時候，鄉平遂將舊時所劃分之七區一百五十七鄉鎮，及各區，鄉，鎮監察委員會，調解委員會一律廢除，重行根據鄉平戶口，自然形勢及社會習慣等條件，改劃全縣為十四鄉，三百三十六村，共設鄉學

十三處，村學五十四處；二十三年復增設村學二十處。以村學教員力量單薄，經驗欠缺，而且地方風氣未開，人民不能明瞭村學辦理的意義；乃於二十四年集中人才，專辦村學二十九處，至此力量集中，遂能表現成績。若再如意推行，則村學的基礎，必可日趨鞏固，進而從事推廣，或可實現原定之計劃。

鄉學村學，是由四種不同的份子組織而成，凡鄉村中之男婦老幼一切人等，是鄉村學的「學衆」；又在鄉村中推選品德最尊，年齡稍長的人，為鄉村學的學長；另以鄉村中富有朝氣能辦事的人，為鄉村學的教員或輔導員。合這四種不同的人，造成一種鄉村有機的組織，而要發生作用。

學長是鄉村中眾望所歸的人物，他的道德學問，俱能受全體鄉民的敬服，算是一鄉一村民衆的老師；在道德和人格方面，是做民衆的模範。對於鄉村中的子弟，他常居於領導訓誡的地位，以其超然的地位，用情感維繫全體「學衆」的團結，使得大家都有向上學好求進步的精神，養成鄉村中良好的風氣；凡是鄉村中所發生的糾紛，或彼此間有什麼誤會，學長也必儘量替他們調和勸解，以期歸於消滅。

學董是鄉村中負責任的領袖，他們一方面要常常開會，討論問題，規定辦法；一方面須身體力行，做「學衆」的表率。鄉村中一切興革事項，他們都在負責計劃與推進。另外在學董中又推常務學董一人至三人，常川駐會（鄉學學董會）主持鄉村學日常事務；這常務學董更由縣政府加

要一人為鄉村學理事，他們是推行自治的主腦人物，也是改革社會的領導人物，所以他們在縣政府與民眾之間，把上下的關係溝通起來；在民眾與民眾之間，又儘量作調解的工作，減少鄉民的訴訟；更從積極方面，推進建設工作。

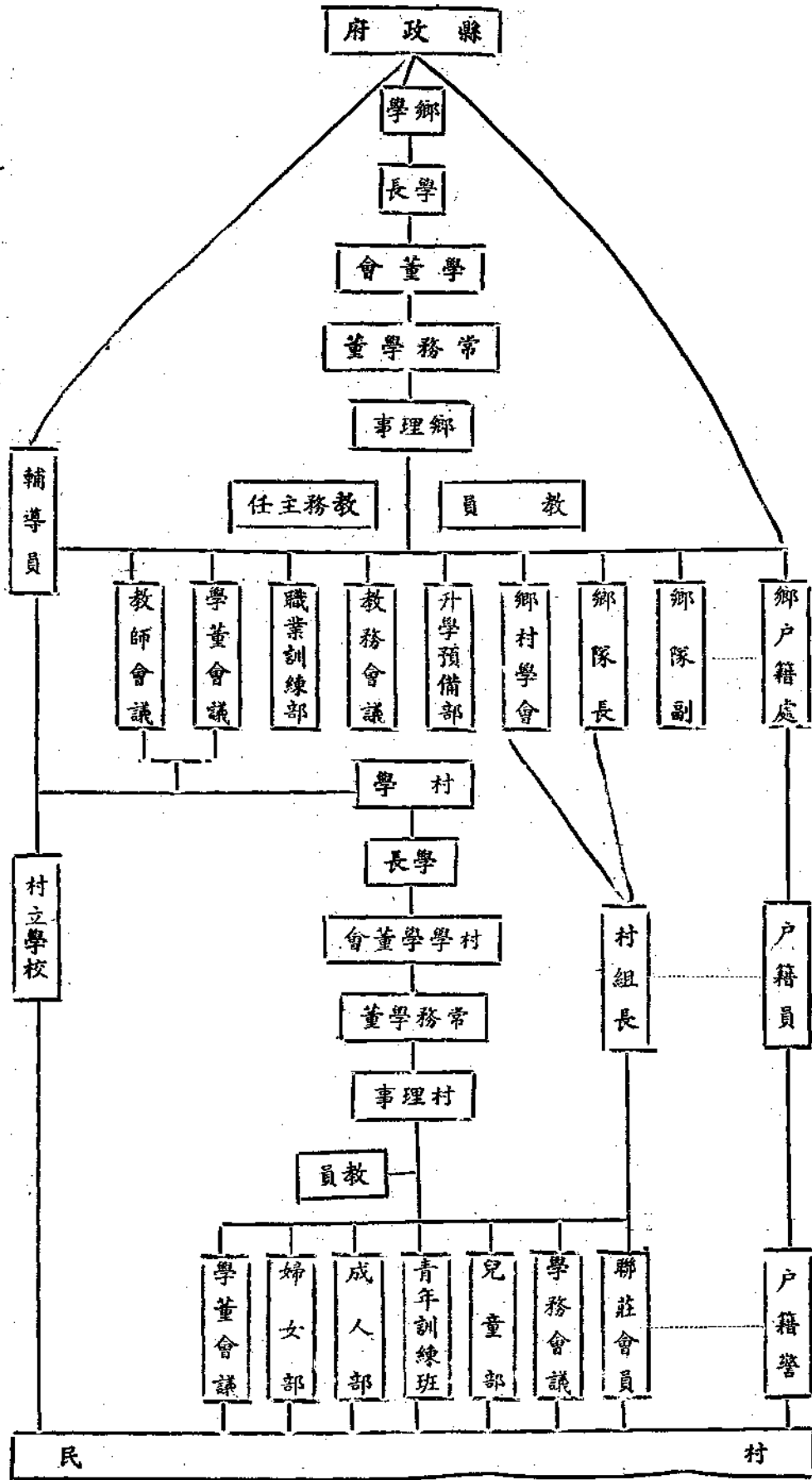
鄉村學的教員的地位，在目前是非常重要的；因為年老的學長，是趨向守舊的，所以不能多有改革的思想，和創造的能力；而一般鄉村的學董，又限於知識與環境，暫時難有推進鄉村建設的能力；所以必定要借看曾受教育而有進取精神的人，擔任訓導的工作，才能提起鄉民向上學好求進步的精神來。各鄉學村學的輔導員以及教員，就是從旁計劃和指導鄉村學的組織，鼓勵學長學董積極辦事，幫助理事解決鄉村中的一切問題，使得村中的領袖，能按着一定的計劃，向前邁進；更時常吸引民眾至鄉村學內聚談，引發他們的問題，幫助他們磋商解決辦法，鼓勵他們有負責解決問題的勇氣，發動他們進取的精神。如此輾轉引導，使得「學長」，學長，與學董，多有進取的習慣，能夠互相聯鎖起來，慢慢養成自動自主的能力，完成鄉村新

的社會組織而發生生活的力量來。等到這步工作完成，輔導員的工作，就可告一段落。

由上述的鄉學村學的組織，我們可以說：學長是鄉村道德上的領袖；理事與學董是政治和社會方面的領袖，此外在教育方面，有教務主任及教員是鄉民知識方面的領袖；在軍事方面，有鄉隊長副與村組長副，是人民自衛方面的領袖。前者對於一村一鄉的學校，負有計劃與推進的責任，於鄉村學內，設有兒童部，成人部及青年訓練班，以教授鄉村民眾識字及普通常識為職務；後者則領導各村聯莊會會員，維持地方治安，更利用基本會員，以訓練一切成年壯丁，養成人民的武力。在這幾種領袖及其工作而外，又於鄉學設戶籍處，考核各村人口異動的狀況，辦理人事登記的事宜——並即以此種記載和統計，為鄉村學施政的基礎；所以鄉村學雖為一個小小的機關，却能發生各種不同的作用，更能相互的聯鎖成爲一種整個的力量。我們用左圖可以看出鄉學村學，在鄉平實驗縣政的機構中，所處的地位來：

村學鄉學所具的目標，是比宋代呂氏鄉約微有不同，因為鄉學村學是要以道德，教化和高尚的風氣，積極推進建設工作的；目前的鄉學村學，並不是自治機關，因為它們還要借著外來的人指導它們的活動，此因現時鄉民的能力；根本上尚談不到如何自主作事，所以不能實行自治；

同時鄉村學也不是以自衛為唯一的目標，因為那個目標太狹窄，鄉學村學真正的目標，是在以全體鄉民的自覺，繼續不斷的謀求鄉村建設。只要鄉民自己知道學好做好，鄉學村學的工作，就有相當的成功；不過鄉學村學建設的工作，却没有止境。



鄉學村學，既以養成鄉村領袖及民衆良好的習慣，爲主要的工作；所以關於他們開會討論，商量辦事的習慣，都非常的注意。在開會的時候，要儘量鼓勵會員按時到會，使他們能守秩序，盡情討論。因爲鄉民沒有投票的習慣，所以表決的時候，多取默認的方式；又因爲他們不明白少數服從多數的意義，加以素來重視面孔的心理，所以避免正式表決的方式，多數的時候，事先對於各種問題，都有相當的接洽，避免臨時的誤會。爲要實現鄉村學主要的精神，訓練他們有合作進取的能力，輔導員及鄉村學教員的選擇，是非常的重要；因爲他們的態度和方法，都於這種運動成敗有密切的關係。過去許多村學的停辦和今日許多鄉村學的困難，都由人事關係之不健全，這是鄉村建設運動一大問題，容與其他問題一併討論。以下我們先說鄉

平縣政實驗利用鄉學村學的組織所發生的功效。

註一：參考山東鄉村建設研究院及鄒平實驗區概況，及鄉村建設。

註二：參看山東鄉村建設研究院及鄒平實驗區概況，鄉村建設，鄒平農村金融工作實驗報告，進德月刊鄒平號及山東鄒平實驗縣實驗規程彙編。

註三：張宗昌抵抗北伐軍時，曾勒令各縣捐助軍費，鄒平曾籌足十萬元，嗣以張失敗離魯，此款遂寄存地方各錢莊商號，今乃由縣政府收回，以爲流通處的基金。

註四：參看鄉學村學須知，山東鄉村建設研究院及鄒平實驗區概況，鄉村建設大意，鄉農教育，及鄉村建設。

論行政訴訟之範圍

徐道鄰

參考行政法院判例：

二十四年度第十九號
二十四年度第二十九號
二十三年度第五十九號
二十三年度第六十四號
二十四年度第六十號
二十三年度第四十六號
二十四年度第七十四號
二十四年度第二十四號
二十四年度第五十四號
二十四年度第五十五號
二十四年度第六十七號

行政裁判之制度，在現代各國，甚不一律。其原因：以各國立憲政體之歷史，公法思想之系統，司法制度之成效，與其行政裁判制度之演成，皆具有極密切之關係。故在英美之行政裁判權，則屬諸普通司法機關；在大陸則特設有行政法院。而行政法院之組織，在法國德國（多數各邦）則為多級制，在奧國日本則為一級制。此其最顯著者也。

行政裁判之制度既異，則其裁判之範圍，亦自因之不同（如行政訴訟與訴願之關係，在行政法院採用一級制或多級制時，全然各異）。其中同異之辨，優劣之殊，姑不具詳。茲有欲切實闡明者：凡設有行政法院之國家，無論其行政法院為一級制或多級制，其最後階段之行政訴訟在

邏輯上已原自賦有兩重範圍。一、行政法院祇能裁判公法事件，不能裁判私法事件，二、行政法院祇能裁判違法處分，不能裁判失當處分是也。

行政法院祇能裁判公法事件之理由，至為明顯。蓋行政裁判之歷史，無論在何國，莫不較司法裁判之歷史為親近。是謂裁判私法事件之機關，原已有各級普通法院存在。今既於普通法院之外另設行政法院，則自無有使之兼顧私法之理。故我行政法院廿四年度第十九號判例，亦有如下宣示：「行政訴訟，係解決公法上法律關係，而民事訴訟，實為保護私權而設。二者性質迥然不同，故其審判管轄，亦各有別」。蓋言之者詳矣。

雖然，行政法院之裁判竟仍有不免涉及私法者。廿四

年度二十九號訴訟案：有蜀商公會者，曾以其所有之漢口蚊子湖地產，抵押於川路公司。川路公司即以之向法院登記，嗣又以之轉押於西合泰錢莊。該地產後以無人承買，西合泰亦不肯受，法院將契付令西合泰暫管待贖。其後漢口市政府責令川路公司，補繳該地產契稅。川路公司主張無納稅之義務，涉訟於行政法院。行政法院判例謂：「蜀商公會抵押原告（川路公司）之蚊子湖地產，早已移轉占有，而使用收益之權，亦悉以畀之原告。核其性質，自屬一種不動產質權，與普通抵押權不同。此項物權，在民法上雖無明文，但於民國十年六月即已發生，其時民法物權編尚未施行，依照民法物權編施行法第一條，原可不適用民法之規定。則凡關於所質地產應負擔之義務，原告與蜀商公會相互間，於設定行為既無若何特別訂定，自應由原告負擔。」其內容之當否，姑不具說，行政法院之裁判，而及於物權事件（「一種不動產質權」），殊不免令人驚異也。

上述之案，乃顯然私法事件，而行政法院遽予判決者也。其錯誤甚為易見。但遇有公私法性質不甚清楚之事件，普通法院認為私法性質，行政機關認為公法性質，互爭處理，則生積極之權限爭議。或普通法院認為公法性質，行政機關認為私法性質，互相推諉，則生消極之權限爭議。積極爭議生，則系爭事件久延不決，消極爭議生，則人民痛苦無處申訴。則將若何處理之乎？

上述廿四年度二十九號一案，雖其私法性質較明，然一經行政法院判決，亦可變為積極權限爭議。蓋若當事人

不服是項判決，另向普通法院聲訴，法院認定該事件之私法性質，因之否認行政法院判決之拘束力（法理上言之甚通），而別為判決。兩方對其相異之判決，互爭維持，則積極之權限爭議生矣。行政法院二十三年度第五十九號訴訟案：有靈璧縣徐某者，其先人曾以所有茶廳地撥交該鎮千佛閣僧人收租，作施茶基金之用。民國十九年，該縣政府將全縣廟產撥充教育經費，連同茶廳地一併招報作地方公共慈善事業之舉。徐某主張該地係付託施捨茶水，並未給與該廟，呈准縣政府將其收回，捐歸徐氏宗祠，作修祠續譜興學並慈善事業之用。嗣以該鎮小學校長經收該地租益，充學校經費，徐某即以霸佔地畝抗訴。後由人調解，仍以地歸徐氏，雙方具結，由縣府批准銷案。至二十二年，徐某又以該地收租事件，與該小學繼任校長涉訟。縣府處分：認雙方對於茶廳地，均無主張權利之可能，應照原案，仍作地方公共慈善事業之舉，在尚未舉辦之時，暫歸該小學經營。徐某不服，抗告於安徽高等法院第一分院。該分院以裁定駁回；認為縣政府之處分，非以司法職權所為之裁判，應另行訴願。徐某訴願及再訴願後，提起行政訴訟。行政法院則認該事件為私權訴爭，應屬民事範圍，因之撤銷原處分。今若該縣政府堅持原議：認徐某之請求，本非所有權之主張（因徐某曾指明以茶廳地「作修祠續譜興學並慈善事業之用」）而系爭之標的，僅在地租之收益，應否撥歸該鎮小學，抑或撥作其他「興學」並慈善事業之用。則事涉地方公共利益，自應以行政職權處分。若再以此繼生爭執，則普通法院必認之為公法事件而付之行

政機關，行政法院將仍認之為私法事件而設之普通法院，則消極權限之爭議生矣。

大凡設有行政法院之國家，率無不有權限爭議之虞。而其解決之法，殊不一途。在偏重司法之國家，則其普通法院率能自身決定其權限（參看德國法院組織法第十七條），故其司法機關根本無向行政機關爭取權限之必要。則其權限爭議法院之設，首在保障行政權抵抗司法機關之過逾權限，或遇消極爭議時，便於當事人之提訴，其重心實在司法。故其甚者，則有以司法機關執行權限裁判權者，如德國布雷門邦 Bremen 以權限爭議事件交聯邦最高法院裁判是也。（參閱德國法院組織法施行法第十七條第一款。此不過在布雷門一邦為然，並非德國各邦之權限爭議，皆由最高法院裁判也。此點每為人所誤認。）至偏重公法之國家，則以法國為首，其權限法院之組織，側重行政人員。此種觀念，隨公法思想之益發，日益普遍。德國各邦之先後設置行政法院，是其良例。至其甚者，則有以行政法院行使權限裁判權者，如德國之黑森邦 Hessen 是也（參閱黑森一九一一年七月八日行政裁判法第八條第一百〇四條等）。大概權限爭議之裁判，偏重司法者，為歷史應有之過程，側重行政者，為現代明顯之趨勢。

權限爭議之裁判，在我國為何如乎？我國現行法制，尚無中立裁判機關成立。論者謂權限爭議，要不外發生於行政法院及最高法院之間，自可請求其共同隸屬之司法機關解決。然行政法院與最高法院同為獨立而最高之裁判機關，司法機關為其系統上所屬之機關，可否以命令擴張其裁

判之權限？又行政法院乃隸屬於司法院之機關，則本其自身上司法之系統，可否望其能充分代表行政立場之見解？再則司法院之解決，無論如何，終不免本其自身司法權之立場，處理行政與司法兩權間之爭執；此可謂為無侵越權限之虞，而不違背分權原則？（此固有不違布雷門之先例，然不能即謂為應守之成法。）且若爭議不發生於行政法院及最高法院之間，而發生於行政法院及行政法院或普通法院之間，則又將若何處理？若謂不用此法尚可由行政院及司法院，以權限爭議作院與院間不能解決之事項，呈請國民政府委員會議解決，（國民政府組織法第十七條）而此類爭執，率為極微妙與複雜之法律問題，尤常與實際政治有甚密切之關聯，以之投諸非有特別法律訓練及未必實際從事行政之國府委員，誰能望其處理適當？即縱使其能處理適當，若遇事為消極爭議，兩院皆無所主張之時，則當事者之人民，又將何以申達其請求？（我國目前行政法院制度之矛盾，於此益形顯然。蓋既有行政法院之設立，則似採取大陸法制矣，而不以之隸屬於行政系統之行政院，而隸屬於司法系統之司法院，則與英美法制之以司法機關處理行政訴訟者，實際上究何所異？而徒增權限爭議之可能，殊無適當解決之方法。留心法制者於此宜三致意也！）

何以言行政法院祇能裁判違法處分不能裁判失當處分，乃其邏輯上之範圍？此則以行政法院處理之事件，雖不出行政範圍，然就其本身而言，終為司法機關而非行政機關故也。蓋行政法院之設立，乃為裁判行政官署之專橫，

以求保障人民之權利；並非顧慮行政官署之措施不周，使之作最後之裁斷。緣行政法之第一要義，為法律限制與自由裁量之分。蓋無法律限制，則行政官署之設施，將無所顧忌，勢將祇有國家而無人民；若無自由裁量，則行政官署之束縛重重，必至無所措施，勢將祇有人民而無國家。行政法院之職權，所以祇能及於行政官署執行法律之事，不能及於行政官署自由裁量之事者，以行政法院之地位，就法理與法制兩言之，固為行政官署之最後糾正機關，而非行政官署之最高指揮機關（指揮之事，固可兼及於違法及失當，糾正之事，則祇限於違法）。我國法制，人民對違法及失當處分，皆可提起訴願（訴願法第一條），而提起行政訴訟，則祇限於違法處分者（行政訴訟法第一條），即此意也。故行政法院二十三年度第十四號判例，亦曾謂「地方政府本於行政職權之所為，縱有不當，亦祇是不當處分，不能提起行政訴訟。」又二十四年度第六十號判例：「原處分即有不當，依法應以再訴願決定為最終之決定，仍不得提起行政訴訟。」蓋亦言之甚明。

然我行政法院之裁判，亦竟有涉及失當處分者。二十三年度第四十六號訴訟案：河北遵化有草廠莊者，向分東西兩鋪。歷來差款，係從鄰村幫攤。民國九年，與鄰村為差款涉訟，縣知事議定攤款標準，令兩鋪直接承交城內警察所，取銷幫攤名稱。斯時草廠西鋪攤款之額，約符地畝八項之數。十八年村制改編，將草廠西鋪編入東新莊為附村。東新莊村長具訴，草廠西鋪有地二十頃左右，其按畝應攤差款，久欠未交，請求傳追，並請勘丈西村土地以定

攤款標準。該縣政府以各項差款需索甚急，又值青苗在地，不便丈量，遂以折衷辦法，酌定攤款標準；責成草廠西鋪暫按十六項八十一畝攤支各款（以該村曾表示承認有地十六項），俟青苗收割後，再行勘丈，按照實數攤納。後以此涉及行政訴訟。行政法院變更原處分，使草廠西鋪暫按十二項攤派。其理由謂「折衷辦法，既在兩村地畝未經勘丈以前，自應於十六項以下，與原來負擔之警款八元以上，酌定相當之數，始得其平，究不得以其最高額為準。乃竟責成草廠西鋪暫按十六項八十一畝攤納，繩以公平之原則，自難謂合，應即予以變更。」此判之內容如何，姑不具論（若就所謂「最高額」言之，應非縣府假定之十六項數目，而為東新莊所主張二十項之數目）。觀其以「公平」二字立說，即亦自認其所論斷者非違法問題，而為失當問題矣。二十四年度第七十四號訴訟案：如皋縣農戶姚某，民國十八年間，以避亂遷居南通。十九年如皋創辦保衛團，征收槍械捐，以姚某在如之田產尚多，定為月捐五十元。嗣雖歷次減少，姚某則從未繳納。後以該縣將姚某送案限繳，涉及行政訴訟。行政法院判決，以月捐五十元部份，改為月捐三十元。其理由謂：「保衛捐辦法，產業價額達十萬者月捐五十元；原告產業價額能不滿十萬元，無從證明，則月納五十元之捐額，已失其根據。：惟查議決支捐辦法之當時，係屬迫於事機。：故為顧全既往之事實計，為力求負擔捐額之公平計，折衷處斷：將納捐五十元之部分，改變更為月捐三十元」是既未能斥原處分之違法，（以原告產業多寡未能證明）而又以之為失當而變更

之，此與上級對下級機關之監督指揮行為，何以異乎？

違法與失當之劃分，雖未必較公私法之區別為易，然其解決方式，則較為簡單。蓋違法與失當之爭議，無論有無權限法院之存在，祇有聽諸行政法院之裁決而已。何以言之？違法或失當之問題，實即自由裁量範圍問題是也。蓋不出自由裁量範圍之外者，方可言失當；一出自由裁量範圍之外者即是違法。而何者為尚在自由裁量範圍之內，何者為已出於自由裁量範圍之外，易言之：自由裁量之範圍，如何劃定，此問題之本身，乃法律問題，而非自由裁量問題也。（若自由裁量之範圍，亦為自由裁量之事，則是已無所謂法律限制，亦即根本無所謂自由裁量）。行政法院之職責，既在審判行政官署處分之合法與否，則行政官署認定其自由裁量範圍之是否合法，亦自在其審判權限之內，而不容任何人對之有所爭執。若使行政官署對行政法院劃定自由裁量範圍之判決，可以提出異議而求權限法院之解決。則是權限法院之裁判，不僅拘於權限爭執之事，而可及於權限以內之事，不為權限法院，而為再高級之行政法院矣！

我國商標案件，行政法院之判決與行政院再訴願決定，每相異趣：如二十四年度第二十號，鐵鎗與鐵鍊兩商標，行政院認為「兩者實無近似之可言」，行政法院則謂為「殊無顯著之差異」；二十四年度第五十四號，却勝咳與知阿可爾兩商標，行政院認為不近似，行政法院認為近似。有謂認定商標是否近似，純係事實問題，不應由行政法院重予審斷者。不知行政機關之認定商標是否近似，而作登

記或撤銷之處分，乃為執行法律行為（使用商標法），而非自由裁量行為。既非自由裁量行為，何可不認行政法院審斷之權？若謂此乃事實問題，可不由法院審斷，則不受司法保障之法律，根本有何法律效力？若以大陸法「終審不審理事實」*revisio in iure*之說相解：則其中原因，乃以其三審各機關，既同居司法立場，則對於系爭事實，凡有可資研究之點，自己考核周詳，理應不至別有發現。而在一體之行政機關，則凡屬地位之不同，或即有見解之各異，已有對系爭事實各予審核之必要。況行政法院之立場，自始即與一般行政機關有異，焉可使之置事實問題於不顧乎？（且在我國法制：即民事訴訟之終審，亦不用*revisio in iure*之原則「民事訴訟法第四百六十九條」。）

不當處分應不受行政裁判之理，既詳於上。然違法處分之未受當事人攻擊者，是否應受糾正？此點在一般法例，皆適用「不訴不判」*non index sine auctore*之原則。我國行政法院亦然：二十四年度第五十五號訴案，原告以租房報備不實，市府重行估定，通書照繳。原告認為非法處分，於提起行政訴訟時，謂依房租章程，房租由房東負擔，已為房客非納稅主體云云。行政法院判決：「原告謂非納稅主體一節，查原告當初並未就此點有所爭執，原處分及訴願決定再訴願決定，亦均未加以論斷，自不屬本件審判範圍，應毋庸議」。二十四年度第六十七號案：有何姓者，以承包牙稅，與康姓等發生爭執。縣政府傳集集評，斷令康姓等應償還何姓一百十四元外，再補給何姓一千三百六十九元。兩造不服，提起行政訴訟。行政法院認該事

件爲「包捐商人與糧行間對於民事上契約之爭執，」撤銷兩決定及原處分，惟於原處分償還百十四元之部分，予以維持。其理由謂「原處分關於原等應償還何姓百十四元之部分，爲原告等所不爭，應不審究」云云。愚查行政法院對於未受攻擊之違法處分，應作已提起訴訟及未提起訴訟之分。對於未提起訴訟之違法處分，自以適用「不訴不判」之原則爲宜。蓋一國之行政機關，爲數既繁，每一機關之處分，尤難勝數，豈能望行政法院可盡其檢舉之責？故以之付諸上級機關之監督，及人民之抗舉，妨範似爲已足。至已經提起訴訟之違法處分，則似應由行政法院本其職權

增進行政效率的幾個問題

自從蔣委員長本其治國經驗，提倡「三分軍事，七分政治」之標的，昭示同胞僚屬；同時我們研究前賢往哲爲政的言行，深覺我國雖然脫不了得人而治的傳統性範圍，但是國家的治亂興衰，總隨着政治的良窳爲轉移。絕非純恃武功，所能左右，歷代如此，世界各國也是如此。由此我們可以看到委員長這種主張和辦法之重要，實在含有一定不移的奧義和至理，更可以明瞭政治的途徑，不可輕忽；可是現在的政治，究竟怎麼樣？全國在職在位者，是否遵循委員長的領導，幹得毫無愧色？如果用顯微鏡般的眼光去觀察，似乎百尺竿頭，尚須更進一步！目前的成績，還不能滿足國人的期望。實際說，現在的政治，不能抽象的說好，也不能武斷的說壞，不過行政效率稍嫌薄弱，使

，從事審究。蓋行政法院之職權，在審判不在檢舉。對未提起訴訟之處分，自可以無從知悉，置之不問。對於已經提起訴訟之違法處分，則是既已知其存在又未能斷其不違法，則何能以未受當事人攻擊之說，推諉不問？此就情理言之也。且既有違法處分之存在，行政法院徒以「不在新願決定範圍」之說，暫不審究，則當事人不以此受逾越新願期限之損失，即必有事後仍行提起訴訟或行政訴訟之舉。是則不損害人民權利，則必增加官廳人事，以行政效率言之，亦未善也。

高秉坊

政治無法積極推進和改革而已。

行政效率爲什麼薄弱？這個問題，當然不很簡單，假若條分縷晰，追源溯本的來研究，非數語可盡。行政研究出版兩期之中，不少對症下藥的文章，並且確有見地，說明了癥結的所在，可是不一定就包羅萬象，毫無遺漏。因爲行政方面足以影響政治進展的缺點，隨時隨地發生，無論你博學多才，富有經驗，思想也有時而窮，決難周到完全。尤其是很小的枝枝節節，稍不留意，便如過眼浮雲，傾刻消失，即使聖人再世，也不一一指出，立即糾正，加以補救。爲其如此大的問題，不乏高明之士，從而研究，小的問題，更有公開探討的必要了。

在作者認爲的小問題，也是千頭萬緒，非一朝所能盡

迷。就個人所感覺的，認為現在最大的通病，就是「迂緩」。凡事「迂緩」，直接減損行政上的效率，間接妨礙政治的進步。無論政治設施合乎時代需要與否，如果計日程功，對於國家人民，多少有點效益，如果遇事迂緩，百政廢弛，即今所採方略可以生死人而肉白骨，亦復無用，甚至還要引起不良的反應。談到這裏，「迂緩」之形成，有些是關於人事，有些是關於文字，現在把兩方面的情形和改良的辦法，分舉於后

甲、關於人事方面的。

第一、人事上的調整。無論任何機關，任何事業，工作還未開始，而人的問題，倒先要考量。這種考量，並非才具上的研究，而是如何支配這些挾必然之勢而來的希望工作者，也有是私怨比較發達的執事者，想要儘量引用他心目中認定的同志。因此不得不有所躊躇，甚至遷延不決。而影響事業之無法佈施，或者陷於停頓狀態。可以說這都是因私而累公，妨害行政的安全，根本就談不上效率二字。如果要糾正這種不良的風氣，最低限度以少用私人為原則，最好的方法，是厲行考試制度。這樣一來，支持者可以減掉應付的麻煩，也不怕人情沒有周到；事業方面，反可以順利的推進，祇要日諸月諸的往前幹，多少總有相當的效率。不然，這些話，不但是老生常談，恐怕還有成爲聖經之一日，其結果更有不堪設想的地方。願天下有心爲事爲國的人，都從平淡處着手！

第二裁汰冗員，妥爲分配職務。我國有句俗話：「一個和尚挑水喫，兩個和尚抬水喫，三個和尚沒有水喫」。

這句話的意思，就是說人多了，反彼此礙上礙下，不負責任。現在各機關嚴格的考查一番，有很多的犯了這個毛病。譬如一件事，交給某一個人辦，限一天辦完，到了第二天這個人所辦的事，一定弄好了。如果這件事交給三個人負責，於是甲推乙，乙推丙，丙推甲，互相推諉，弄了好幾天，還是不會着手，等到有人責難，各人都有所藉口，無從歸罪。這種情形。一部分是謙讓的關係，各個的推讓旁人，表示自謙的美德，其實虛偽達於極點，可是積習相沿，也就無法改正；一部分是偷閑的關係，推得脫，自己可以不勞而居功，推不脫，再幹還不遲；一部分是猜忌的關係，以爲明明是我個人幹得下的事，爲什麼要叫許多人負責，既然如此，那麼就相應不理，或者也有以爲這件事，我如果趁先去做，某人心裏一定不高興，與其得罪朋友，倒不如馬馬夫夫一點。彼此推諉的結局，固然不能肯定的說會置之不辦，但是時日的遷延，與事業究竟大有妨害。同時也可看到各機關用人太隨便，對於職務的分配，尚欠斟酌。我覺得非急於改良不可！惟一的辦法，最好一個辦一件事，各有所司，各有責任，同樣的事業，非一人所能幹了的時候，就要把這事業分別性質，指定其他的人分擔負責，庶乎責任心所驅使，能夠逼着工作的人加足馬力。對於事業較爲清閑的職負，不妨仔細致查，將他的職務歸併給有能力的人，索性給他這一席裁掉，因爲不僅虛糜公帑，而且與事無益而有損。

第三，凡事須求統一的辦法。好久以前，有一種外省的報紙，載了一段新聞，就是說某縣縣長在京受訓回縣，

縣中公法團的負責人，問他的感想如何，他回答說：「美不勝收，無所適從」，何以故呢？因為他在京聽訓時，甲方面的負責人，就說甲事為當務之急，乙方面的，就說乙事為當前急務，丙就說丙事應為縣政的中心工作，丁就說丁事是救國大計，縣長不能放棄，乃至十餘人，各就各的立場，把各人所管的事與縣政聯繫起來，而說那樣應先辦，那樣似乎可緩，縣長把總帳一結，根據各位長官所指示，沒有一件不是當務之急，宜乎這位縣長無所適從。憑心而論，不能說這位縣長的感想，是開玩笑，確乎施訓者，沒有會一會面，把意見集中，給這些縣長一條一貫的處政的途徑。在行政院管轄下的各種事業，沒有一件不急要辦的，決不能顧此而失彼，如果這種論調，不想法聯繫，縣長們真會窮於應付。關於口頭上所說的如此，關於事實上的，我們再來檢查一下，譬如甲機關因着某事，需要調查全國的情形，乙機關因着某事，也需要調查甲機關所調查的全國情形，乙機關決不會就着甲機關已經調查的結果，借作參考，一定另行大發其命令，另起爐灶，而甲機關也不會把他所得的弄歸一，供給各方需要，一定視如傳家之寶，秘而不宣。甚至丙，丁，戊，己各機關，也因着需要，照樣來一套，結果在上者，濫費公款，消耗時間，在下者不勝其煩，飾偽以應，實在毫無用處。現在這樣相同的事實，層出不窮，所以一件事常常很久還弄不清楚。我以為無論什麼事，都應當想一個統一的辦法，庶乎可以一勞永逸，而民間亦不致感覺紛擾。譬如商業登記、戶口調查，推行保甲，這些事情，何嘗不可以統籌，包含在一個方

式之內，既能省掉許多手續上的周折，也能夠節省經費，迅赴事功，這是急應注意的。

乙、關於文字方面的。

第一，改良公文程式以求簡便。現在的公文襲承舊式，所以體例非常重視，絲毫不敢隨便。國府定都南京之後，曾經高唱公文革命，提倡的結果，不過是採用標點，易於寫目而已，實質方面仍然沒有多的改革。我們看上行公文，一定要寫正楷，甚至於所呈的事由之外，還要加上一些似諛非諛的恭維話，尤其承上轉下的文件，頭尾夾雜的機關名稱，有十級，就寫十個，看上半年天，還是文不落地，而內容簡簡單單沒有幾句，這純粹是限於程式的流毒。我認為應當斬頭去尾，以求簡潔；概寫行書，以求迅速，因為定要拘泥着舊日的格調，實在費時費事，影響工作效率。

第二，同一機關內，不宜彼此公文往返。同一機關之內，或者分公司，署，會，組，「或者分廳，處，或者分科室，或者分股，課，這是很普遍的情形。我常常看到同一機關，某項事為甲部份承辦，但與乙部份所主管的範圍，也有相當的關係，甲部份的負責人決不會直截了當去和乙部份而商意見，一定要去一件公函商量，乙部份的人，也照例擬稿，呈核，發給，辦得妥貼，然後答覆了甲部份所需要知道的。等到甲部份弄好，呈給主官核定，再發文出去，不知要費多少工夫，才能辦了。單只就本機關內而說，公函一來一去，至少也得三天或者一星期，要是下級或其他機關，有所請示，並且急盼答覆，真會要等得心焦了。

！這實在不是一個經濟的辦法，延誤事功，更不可免。我認爲同一機關內，決不應如此，即令必待會商之處，也可當面解決，如果恐怕彼此不負責任，就可以隨便拿一張紙條，寫上幾句，蓋上私章，便可完事，不必畫蛇添足般來大發其公函。在外國有很多機關，彼此所商量的，一張白紙，用鉛筆寫些意見，就可作數，這多麼簡便，我們不妨效法。

第三，節省簽呈手續，以免麻煩。通常重要一點的事，一定非拿出意見，上一個簽呈不可，上簽呈的目的，當然不少因爲事業心重，恐怕錯誤了自己的責任，也有是無病而呻，故意來這一套，表示自己的見地好，才具高。無論上簽呈的動機是好是壞，其實沒有不是出自最低幹部人才之手，一經呈給主官，也很少不批准的。可是簽上去，等到批下來，這中間的擔擱，爲時很久，而且簽呈，多半是先起好稿，經主管人核定，然後才騰正，呈送主官，手續的周折，也不知要費多少工夫，嚴格的說，這都是許子不悻煩，多此一舉。我以爲要做到「敏捷」的程度，凡屬承辦的事，倒不如率性辦好了稿送去，主官認爲對，馬上可以判行印發，認爲尚有斟酌，批上幾句，發還重辦，也無不可，像這樣，免得延誤時候，才是快幹的辦法！即使非簽不可，也不妨用便條寫，毋須求其工整，如果是會簽之類，意見有不相同，也不妨就着原文改上幾句，如此才不致憑空浪費光陰，要能夠素無留積，這種主張，似乎有注

意的必要！

第四，公文要按級呈轉，以免重複。現在許多機關，無論上行或下行公文，都是疊床架屋的亂發，弄得受文者頭昏眼花，稍不留心，答覆便會發生矛盾的毛病，不但不能統一，足以參差致誤，而且行政系統，未免太不注意，實在不應當。因爲這種情形，徒滋紛擾，徒興紙筆，甚至於受呈文的，以爲你既分呈了，他就可以不管；受命令的以爲他所屬的機關，你既直接分令了，或者置之不理，或者以爲可緩，在發文機關的目的，認爲普遍發，可期迅速，而事實上恐怕適得其反，況且越級不成體統。最怕是中級機關和下級機關，對於某事，有見仁見智的意見，下級機關玩手法，不向中級機關請示，越級逕呈上級機關，而上級機關糊裏糊塗的批准了，下級機關認爲有所恃而無恐的幹起來，等到中級機關知道，也無法挽救，從此威信掃地。我認爲無論如何要按級遞轉，這個辦法的好處，一則可使彼此銜接，不致有隔閡，一則同一事件，自上至下，都能明瞭經過，不致某方面毫無所知，一則不致因爲交通的關係，使同內容的文件，有先到的後到的，發生處理矛盾的現象！

以上所舉出來的各項意見，是一時感觸所得的，主張的辦法，不能說是至上無二的妙策，不過貢獻給大眾研究研究而已，至於行政方面可值得討論的事件，範圍很寬，非倉卒所能盡述，以後有機會再作進一步的研究！

怎樣增進公務員的工作興趣？

張金鑑

一、

行政就是政府中『人』『財』『物』的有效管理。效率就是說使這三種東西都能發揮他最大的效果；還是說使這三種東西都能得到最高的利用。人是行政上三大要素之一，我們對於公務員效果發揮和精能利用，便應加以特別的注意。況且在事實上，現在各級政府公務員數量很是不小，據民國二十一年的統計（見中華民國統計提要）總數約達四六·二六六人，其中中央機關佔一二·六七一人，地方政府佔二六·九九六人，法院佔四·九九一人，再加大·中·小各級學校教職員二〇〇·六四三人，共計有二四六，九〇九人之多。政府既有這樣多的公務員，假使對他們的精力和才能不能作最大的發揮與利用，那豈不是絕大的浪費和犧牲麼？

我們要是談公務員的效能和利用，最基本最初步的條件便是工作興趣的增進。然而現在有一種普遍現象，就是各公務員對於他所任的職務，都好像爲了「混飯吃」。對於那繕寫，打字，編號，檢卷等機械工作固然是味同嚼蠟；就是對於擬稿，核稿，編纂，審查等事務亦不見得是津津有味，甚而高級官吏對於那開會，宴會，會客等應付，亦覺得是不得已的敷衍故事。人終歸不是機器，一個人的心理，現象和感情變化，對於他的工作結果，確有直接影響。

。公務員的工作興趣既不濃厚，自然更無從談工作效率。所以現在提出這公務員工作興趣的增進問題稍加申述。

二、

工作興趣是什麼？簡單說，就是一個工作人員在推行職務時所有工作的自動喜好精神，和繼續不倦的注意態度。要想產生這種精神和態度，必須使這工作人員在推行所任職務的過程中有自我表現，和自我滿足的機會和可能，因爲這是人們的根本慾望。

所謂某人對於某項工作有興趣，換句話說就是這項工作能使人自動喜好或繼續注意。其所以能這樣的原因，或者因爲工作的本身有相當的困難和艱鉅，工作人員認爲這工作的推進與完成足以訓練其才智或表現其能力；或者因爲工作人員覺得他所作的工作有極大的社會價值和重要；或者因爲這項工作的完成能以得到社會上的推許和獎勵；或者因爲這種工作能給工作者以快樂享受或身心快愉。杜威(Dr. Dewey)說過「我們有興趣或肯去注意的地方，必定是因爲那些事情奇怪危險，或者因爲那些事情的結果對於個人十分重要」。工作興趣的產生，大概總離不開這些因素。如果缺少了這些因素，工作興趣便消滅，工作便變成索然無味。

任何一種工作活動若成爲過於「照例」的「習慣」的，使

牠的推動差不多是自動或反射作用(Automatic or Reflexive Performance)不必需有意義的注意，自然決無興趣可說，因為在這裏無自我表現的機會與可能，所以才覺得工作枯燥。所謂「枯燥」就是說生機和發展已經停頓了。這不僅是因為工作的重複性減少了工作興趣，重要的還是由於杜絕了自我發展的機會和出路。

工作興趣並不是工作本身性質的問題，實在是工作人員與其所任職務間關係調整，即兩者間的相互適合，工作的內容和性質必須與工作人員的個性相符合，才能產生所謂工作效能和興趣。後者包括個人的知識，才能，訓練，及性情等，前者指工作的技術，內容，動作，及性質等。有的人認為所有的辦公室內的事務工作都是枯燥無味的。這不免是無事實根據的武斷說法。若是我們把公務員現在所認為枯燥的各種事務工作加以嚴密的分析，很足以發見有不少需用個人判斷及饒有興趣的地方。

三、

照現在的情形看，公務員對於所任職務，並不見得感有十分濃厚的興趣。這到底是什麼原因造成的呢？裏邊的關係雖很複雜，不過造成這種局面的重要原因，大概有下列的幾點可以提出。

第一是用非所學，亦就是人未能盡其才。在科舉時代學校的功用專門在培養官吏，至於其他農，工，商，醫等人材的造成都是採用學徒制。科舉廢後，學校的功用不僅在為政府製造公務員，並且為國家社會訓練很多農，工，

商，醫等專門人材。國家的教育制度及學校功能雖已改變，但是社會經濟結構並無根本鼎革，所以由學校培養出來的一般人，因社會上缺乏用其所學的機會，便多跑進政府中担任公務員的職務。事實上這般人在學校內所學的與現在所用的並不一致。這就是說公務員所作的工作並不是他能勝任的，他所喜好的，亦不是他情願担任的。情勢既然是這樣的，他們那裏能夠產生濃厚的工作興趣，和高度的工作效能？

第二是地位不穩固，各人不易安其所職，樂其所事。在人事行政上，如果要講究工作效率，勢必須採行所謂功績制(Merit System)。用人的時候要完全以他的才能，經驗，學識，技術為根據，絕對不參雜私人好惡或派系關係，這等人既經任用後，便得到法律保障，所担任的工作亦就成為他的終身職業，非依法律不得更換。我國近年來雖亦積極在提倡保障公務員地位，使事務官不以政務官的去留為轉移，但是事實上這種主張還沒有制度化，所以一般事務官的地位並未得到真正的保障，隨時有被更換的危險和可能。在這種情形下，公務員有的懷着「五日京兆」的心理，得過且過；有的便四出活動設法保持他現有的地位，或者另謀其他工作。事實上他們不能安心樂業，試問從那裏能產生濃厚的工作興趣和效能？

第三是賞罪欠公平，使忠勤者灰心，狡急者倖進。一個團體或一個機關要想使他所屬人員努力工作，總不外賞與罰的兩種有效方法。論功行賞便能鼓舞發積極的工作精神，按過施罰便能防止舞弊怠工等危險。所以賞與罰。

實是促進工作效率的兩大武器。不過施行賞罰的唯一先決條件便是公平二字。賞罰所用的根據應該是客觀的工作記載，主管長官不得存絲毫的私人喜怒或好惡。必定這樣，才能使人心悅誠服。我國現行的公務制度中，雖亦有賞罰的施行，但是事實上很少合乎公平原則的。賞不必因功，罰未必由過。工作人員的工作結果既沒有詳確可靠的記載與考查，賞罰上自然失掉客觀的標準。因之，主管長官便能隨私人好惡上下其手，致演成賞罰不公的壞現象。結果，忠實勤奮的因得不到上司之推許和獎賞，便亦灰心失望而減退工作興趣；那狡黠怠惰的因無功可以要賞，便越發不努力於分內工作，而益行狡肆，專去作那蠅營狗營的奔走。工作上必然表現出滯阻鬆懈的情形，同事間亦產生一種憤怨讒嫉的心理。工作興趣和效能的具體表現便是忠實努力，熱心合作緊張等。現在情形是這樣，那工作興趣當然是蕩然無存了。

第四是階級節制過嚴，公務員缺乏自我表現的機會。世界上的公務制度普通不外三大類：這可以（一）美國的民主制，（二）英國的貴族制，和（三）德國和我國的從前的官僚制來代表。官僚制的組織特色是由上而下由外向內的集權精神。一切的發動都出自上級的負責長官。事務官是處於完全被動的地位，並沒有使用個人判斷或自動發表意見的機會。我國過去兩千年來都是採用這種制度，現在的情形實受影響不少。一般職員都抱着「等事做」的被動主張，缺乏「找事做」的自動精神。一般人對於他的工作所以能發生興趣的因有自我表現及自我發揮的出路。在完全被動

的制度下，工作變為機械式的，因無感情上的奮發及意志上的引誘，失却自信和自重，濃厚的工作興趣便歸於消滅。

四、

要想增進公務員的工作興趣，加高行政效率，自然應該把上述所說各種原因全數剷除。除掉這種消極辦法外，還要採行幾項積極的有效設施，才能完全達到增進工作效率的目的。根本上講，這種設施差不多要牽涉到整個的人事行政制度，不過這裏祇能提出幾件重要的作為關心這問題的參考。

第一要改進考試方法和技術。人事行政的首要原則便是知人善任。不過知人。確是件極不容易的事。政府事務要想得到事半功倍的推進，必須先甄拔得一批真正能夠勝任的人材。要達到知人和得材的目的，勢必須有一種客觀的精確的選材方法。選材方法普遍約有四種，就是：（一）試用法 (Trials and Errors)，（二）觀察法 (Personal Interview)，（三）選舉法，和（四）考試法。試用法在施行上頗為困難，實際上亦很浪費。觀察法雖亦極為有用，不過容易受個人感情和主觀見解所限制。選舉法只可用以去推選人民的政治代表，決不適宜於甄拔政府行政上所需用的專門人材。選拔人材的方法自然還是以考試法為好。

考試固然是甄拔人材時一種較好和較可靠的方法。但是現在我國所施行的考試制度，能否達到知人和得材的重大任務，還是問題。要想使人盡其才，必須有方法發現各

人所具備的各項材能。目前所施行的作文式考試方法：很難以憑他的答卷，作為各人材能的客觀標準。長於作文，富於書本知識的，不必就能勝任。因為一個良好的公務員所需要的條件很多。除知識外，他的性情，體格，品行，智慧，興趣，意志，感情……都與所任工作有密切關係，要有方法作可靠的發現，為要使公務員人，事，相宜。提高他的工作效能和興趣，就當把現在所用的考試技術，根據現代心理學上的最新發現和應用，舉行較可靠的各項心理測驗，智力測驗，動作測驗，特技測驗；去考察應試的真正個性。另外，還要有方法去：考查他在學校時代的一切經過和活動情形，去補助考試不足的地方。如果他是已經作過事的，還要到他曾經服務機關裏考查工作興趣和成績，以與這次考試成績相對照。

第二要切實作一番職務分析 (Job Analysis) 的研究工作。人事行政的最高原則，就是在人盡其才事當其理。要人盡其才，便須有完備的考試方法去發現應試的才能。要事當其理便要作一番職務分析的研究工作，明瞭各種工作的內容，知道什麼工作需要什麼人材。職務分析和精密考試是一事的兩面，彼此是相輔而行的。兩種工作都作到了，才能使方物塞方孔，圓物填圓洞，彼此吻合無隙，自然能達到「人盡其才，事當其理」的目的。

什麼是職務分析？簡單的說，牠就是對各種職務或工作地位底內容，特點，性質，及其他一切有關事實和因素的有組織有系統的記載或描寫。什麼是工作地位或職務呢？他就是交代一個人所要辦理的一組責任、活動、事務等

。職務分析下的記載，當然要經過一番科學整理功夫，才有意義。職務分析工作所得的結果，對於公務員的分級，改進機關組織，促進工作興趣都有極大的關係。我國人事行政機關，對於這項研究工作，還不曾有進行計劃和成績，所以公務員的工作效率，亦因之大受影響。

第三要實行估計公務員的工作結果。換句話說，就是要採用嚴密的科學的考績制度 (Rating System Efficiency)。一個人要有機會隨時估計比較他的工作結果，必然對所作工作感到較濃厚的興趣。運動員因為有成績記錄，所以肯拚命的競爭。把公務員工作記錄或結果，使之與個人過去的及同事的現在成績相比較，自然會引起他們的競進心，對所任工作感到濃厚的興趣。

工作成績或結果的記錄，應該有三種：第一是質量的記錄，在於說明工作的優劣或有無錯誤；第二是數量的記錄，在於說明或比較同樣工作所用公費或成本的多寡。這幾種記錄應該是公開的，使各工作員能隨時明瞭他的地位，以期奮發競進。各人的工作記錄不妨在各該機關有關的刊物上隨時揭載，引起工作人員的競進心，使他們的工作效能和興趣得以增進。這種辦法在大規模的工商企業機關多有採行的；但是在各政府機關還不曾有有效的實施。這亦是我們在討論增進公務員工作效能和興趣時，當該特別注意。

第四要採行科學的昇進制度。我國公務制度中現在固然亦有所謂昇級和加薪的辦法。不過骨子裏不是憑主管長

官的私人好惡或特別關係，便是採用一種呆板的按年晉級辦法。並不根據工作成績或合理的客觀標準。這是使工作人員興趣和效率低減的重大原因。我們要掃除這種弊害，便當採用那科學的昇遷制度。

有了完備的考績制度，對工作人員的工作成績或結果作有詳確的估計和比較。這種客觀的事實記載，才可用以為加薪晉級的根據。如果只有考績制度，沒有昇遷制度，那考績工作便失了意義。不能引起工作人員對這種辦法的重視。結果當然會失掉作用。如果只有昇遷制度而沒有考績制度，那昇遷便無客觀的和公平的事實根據，自亦不會產生良好的影響。所以考績制與昇遷制實在是相輔為用的。科學的昇遷制度是對公務員工作上的積極鼓勵，因有昇遷的希望和可能，各人必樂於有所表現，使這種報償能以到手，所以能促進工作效能和興趣。

第五要建立公務退休制度。要使公務員對他所任的職務發生濃厚的興趣，肯安心安意的去任事，不僅靠眼前的待遇情形，還要看將來的利益保障是怎樣。政府若能建立適當的退休制規定老年金辦法，公務員因將來在生活上經濟上有了一定的保障和希望必肯安心辦事，把他所任的事務當作終身職業，願意把畢生精力犧牲於所任的事業。

施 工 制 度

凡道路鐵道港灣碼頭以及橋樑涵洞等之新設改築及修理，皆待於工程之施行，而施工結果之良否，胥繫乎施工

各公務員有了休退養老的保障，必能精神集中，心無旁騖的作工，政府的行政效率，自然增加。在消極方面，因為退休制的建立還可以使那服務已久，年紀高邁已經失掉高度工作能力的人不在公務員的隊伍裏濫竽充數。

現在有不少的政府機關，都有強迫儲蓄的辦法。這種辦法應當使牠普遍化。並且應當組織統一的機關，作通盤的籌劃，奠定建立公務退休制基礎。關於建立這種制度時，款項該怎樣籌措？基金該怎樣管理？養老年金的數目該怎樣規定？都應於這時加以籌劃和研究。

五、

上邊所舉出的五點，是解決人事行政問題的骨幹，亦是增進公務員工作興趣和效能的關鍵。因為這幾種問題都有相互連帶關係和作用，若只是零散辦理，事實上恐怕難以發生很大的效果。這裏所提出的問題都是範圍很廣，內容亦很複雜，在在涉及專門的技術和研究。非有專論不能申述明白的。這篇短文不過是在指出綱領，教人知道解決人事行政問題或增進公務員的工作興趣和效能，應該從那些地方入手。

民國二十五年十一月十一日於天津南大

范 揚

制度之若何。故對於何等工程採用何種工制？亦應為法規所規定。我國施工制度，一般有直營制與包工制之二種，

前者由工程管理機關自備材料器件，僱用工人或徵用民工或採用其他之工，直接施行之。後者則由工程管理機關與他人締結包工契約即承攬契約（民法第四九〇條），包與他人為之。惟於何等情形，應採用何種制度，我國法規猶無明文規定，須就工程性質及實際情形而決定之。

（一）直營制

以理言之，凡因工事迫切，不遑包與他人，或無人承包，不能締結包工契約，或工作性質及其他關係，不宜或不必包與他人時，皆得採用直營制，由管理機關直接施行之。所謂工事性質及其他關係，不宜或不必包與他人，自屬相對的，須視工程大小難易，及管理機關所有之能力，並比較直營制與包工制之優劣得失，以決定之。

以直營制與包工制相較而論，直營制可省開投訂約及督工檢查，可免他人獲利及因競爭而生之弊害，又可自由變更工程計劃，原有種種便利。但既直接經營，須組工程機關，採用技術專家並熟練工役，及須備置機械工具並所需材料。苟非工程廣大，長期施行，殊非所宜。且經營上缺少經濟的制裁，不易提高效率，物資勞力亦不易經濟的使用，不免有若干缺點。

我國現行實例，在直營制下所用之工，計有民工，兵工，僱工，賑工及囚工等各種。賑工囚工二種，僅於少數場合用之，此處姑不詳述。

（甲）民工

「人民依法律有服工役之義務（約法第二六條）」，

地方人民每人每年應出一月或二月之勞力，用於修築道路等事（地方自治開始實行法）。依據此等基本法規，我中央及地方，早有多數築路徵工規則頒行。二三年四月二十四日軍事委員會委員長南昌行營通飭各省：「自本年起，各該省人民凡屆成年者，每年至少須服工役三日。其實施辦法及工務需要，由各該省政府依據地方情形及社會習慣，妥為議訂，切實遵行。要以不妨害農事為第一要義」。各省政府奉據此項命令，徵集民夫，從事於修路浚河等工作，亦既見諸事實矣。

徵用民工有趕工迅速，經費節省之利，但原則祇能於農隙時期徵集。時期上頗受限制。且受徵工人對於工事類無經驗，若管理欠周，指導不得其法，難得良好結果，工作範圍亦祇得以簡易工作為限。

（乙）兵工

兵工築路，曾經各省屢次試用，以無一貫計劃及連絡方法，成績未見顯著。現剿匪軍事將告結束，多數兵力可用於建設，以之築路，自是良策。尤以剿匪區域及邊播省份，甚宜施行。惟兵工築路技術，須為逐步訓練，且以防務關係，祇能用於原駐附近之地，在施行上亦不免受若干限制耳。二三年九月南昌行營，為實行匪區兵工築路並謀部隊與築路隊在技術上聯絡起見，頒有部隊築路隊協修公路辦法，其中關於工作劃分之規定，足資參考。

（丙）僱工

僱工即依僱傭契約（民法第四八二條）而僱用之工。僱工制度原亦普通制度之一種，尤其需要熟練工手，須以僱

工充之。但僱工費用較大，管理困難，流弊亦復不少。苟非工程廣大或長期固定，或無他種工制可採用時，宜少用之（參照中國經濟年鑑續編中（N）四。一以下）

（二）包工制

包工制即將道路工程，依承攬契約，包與承攬人，使之於行政監督之下，負責施行。除所用材料時或由工程管理機關供給外，工程上需用之資金及機器用具等，通常概由承攬人自備。對於承攬人之報酬，則以契約訂定，至工作完成後，一次給付，或自工作開始後，分期給付之。此種制度，因專營商人對於工事經驗較豐，能合工程標準，所需經費亦能確定，且由承攬人負責管理，工作效率較大，資本勞力亦能經濟的使用。凡不能或不宜直營之工程，允宜採用此種制度以施行之。惟招人承包，須費若干手續與費用，對於包工工作，須為監督指導。且承攬人專以營利為目的，不免發生種種弊害。如競爭心切，抑價承包，影響工作品質；或與機關人員勾串作弊，發生種種不正行為；甚或包辦大批工程，操轉承包，從中國利。凡此各點，在立法制規上均須注意預防之。包工方法，大別有投標與隨意契約之二種。

（甲）投標

投標係依公開競投之程序，選定提供條件最優之承攬人，而與之締結包工契約之謂。其法即由工程管理機關，於開標前之一定期間，將所招投之工程，登報公告，令包工商人前來填寫書式，投入標函。迨至開標期屆，于公同

監視之下，開函檢閱，檢出提供條件最優之人，即決定為得標人而與之締結包工契約。如是各商人為求得標計，於開投時，必爭相提供最低之包價或其他優異之條件，而有一種競爭行於其間矣。投標方法，視投標人是否特別指定，尚有一般投標與指名投標之別。前者使一般包工商人皆得加入競投。後者唯管理機關指定之少數人，始得加入。管理機關欲得最有利之締約條件，自以競爭人愈多愈佳，指名投標既減少競爭人數，於管理機關，未免減少利益。故立法通例，投標制度以採取一般投標為本則，唯工程性質上不適或事實上不能為一般投標時，始用指名投標。

關於招商投標，吾國各建設機關，頗有招標通則或章程一類制定，以為特定工程招標時擬定章程則圖則，刊登廣告，以及選擇締約之準據。其刊登之廣告及發給之圖則，原為要約之召募，並為將來所訂承攬契約內容之一部。即其所依據施行之招標通則，亦部分的有有關契約內容之事項，規定在內。惟招標通則之規定，乃招標訂約及履約上應遵守之準則，有拘束機關人員之效力。故此種通則當可作為行政規程，而有有關契約內容之事項包含在內者目之。

各機關招標通則或章程中關於工程投承，約有如次各項規定：

（1）招標工程單位之決定

除房屋等外，各項工程，概應斟酌情形，分別若干段項，每段項分別招標，每標不得包括任何一段或一項以上。投標人祇得就各單位競投，非投得一單位後，不得再承

其他工程。蓋承包工程過多，恐或不能勝任，及發生轉包於人之流弊也。

(2) 預定價格之估定

各段各項工程，應先估定包價（約略預算價格）為競投標準，其價格不得超過一定數額以上，該數額事前呈由監督機關核定之。各項工程，應以所包含各種工程單位價格為競投標準，其不能以單位價格計算者，得以全部總價為競投標準。凡所投之標，均不得超過預定價格以上，否則無效。蓋以價格為競爭對象之場合，若不預為限定，則恐投標人間或有串通抬高之情弊也。此外，並得規定最低價格，使所投之標，不得低於一定限度，以免獎勵投機，發生不良工作。

(3) 開投日期等之公布

各項工程之開投，應於開標日期前之若干時日，登報公告之。工程說明，工程進行，預定計劃，及投標押款，包工押款等，必要時應於公告內聲明之。

(4) 投標人之資格

工程投標，吾國通例採用一般投標，凡包工商人依照章程登記或註冊，領有認可證者，皆得加入投標，惟關於投標人之資格，除此以外，有時尚設有消極的限制，即包工商人如有特定情事，得除斥其投標，或以其投標為無效。除斥原因，約以曾經在本處或別處包工，不能履行契約或履行極不完善，或曾因施工不當而受過失處分等屬之。

(5) 投標押款

投標人應於開投日期前來取閱則標本等，並繳納押標

或押圖洋若干元。其圖則標本等，須於開投前數天繳還，方得投標。開標後不中標者，即將押款發還。

(6) 開標及選標

開標應於開標之日公開為之，上級主管機關於必要時得派員監視。在競投價格之場合，選標應以標價最低者為標準。若除投價格外，並招投工程設計者，則應以設計與價格二者為標準而決定之，惟我國各機關招標通則中，一般難以標價最低或其他特定條件為選擇標準，但亦有認招標機關有自由選擇權。此種制度，是否為真正之投標，殊屬可疑。

(7) 契約之訂定

得標人應於開標後一定期間內，前來依式簽訂包工契約，並繳交包工押款（保證金）及合格保證人之保證書（此項保證書有應於送標時繳交之）。若逾期不來簽訂契約者，即將所繳之投標押款沒收，並將其標作廢，按次遞補他人承包（以上參照鐵道部直轄工程局建設鐵路招標包工通則，詔平工程處開投工程規則，上海特別市工務局工程投標章程，廣州市工務局建築工程承投通則）。

包工契約訂定後，承攬人及出包機關，自應依契約之內容並民法之規定，互負其義務。惟為確保工事之完成計，其間權義關係，於招標章程中，間有特別規定。主要者有如左各項。

第一，在承攬人方面，承攬人應依選定之本旨，親自負責施工，不得轉包於人。於工事進行中，應受出包機關工程師之監督指導，並按照預定計劃，陸續完成驗收。若

遇風雨或其他特別事故，不能如期竣工時，須呈經核准，方得展限。如無故違章違約，不遵指揮，或停廢工作時，出包機關得解除契約，沒收包工押款，並追究保證人。又在工作中如工程地發生各種危險，或對於他人加有損害時，應由承攬人完全負責。

其次，在出包機關方面，出包機關負有給付工價之義務，其工價以於工竣驗收後給付為本則。惟為便利承攬人周轉起見，亦有定為分期若干期給付，即於每期工作驗收或驗明後給付之。但仍應酌留驗收工程價款一成至二成，至完全工竣後發給。

(二) 隨意契約

隨意契約即普通之包工契約，由管理機關自行選定承攬人，與之訂立，不須經過招投之程序。以隨意契約與投標訂約相較而論，隨意契約，因包與何人得自由選擇，對

事務官的保障問題

一、事務官應否保障

事務官指對政務官而言，在政黨政治的國家，無論其為總統制，為內閣制，其決定國家大政方針的高級人員或有關國家政策的外交大員，皆隨着政黨勢力的興衰起伏而更替，故此等人員的保障在其自身所系屬的政黨，於法無從保障，故此等人員稱之曰政務官。至於此外一切非決定大政方針的大小公務員，僅在執行行政策決定後之事務者，

于特定工程之施行，在能力上技術上似較能選得適當之人。但機關人員對於商事交涉，類無特別素養，與其依靠自己能力與各家商人直接談判，不如召集多數商人自來競投，較能選得最廉之價格，而其契約亦較易於成立。故非因特定工程關係，要求特種專門之人承包，仍不如採用投標選擇，較于招包機關有利。海外法例，亦有明文限定，凡招商包工，應以採用投標為原則，祇因急待施工不暇招投，或工程性質，不宜投標，或預定工程價格過低，不配招標，及已招標而無人投標時，始用隨意契約（參照法國 D.18 nov. 1883, art. 1^o mod. par D. 23 août 1919; Ord. 14 nov. 1837, art. 1, mod. par L. 17 juin 1918. 日本道路工事執行令第四，五條）。關於此，我國現行法令，並無規定。究竟採用何種方法？得由管理機關依照工程性質定之。

沈乘龍

則為事務官，此等事務官應否予以保障，乃為本文所討論的問題。

關於公務員權利之應否予以保障，當先討論公務員身份成立之法律關係。在昔國家主權無限時代，對於公務之任命，認為是國家的單方行為所決定，但按之實際，國家實無強迫人民接收任命之權，故國家在這一方面主權並非無限，遂有倡為公法上契約學說以解釋之，然而國家與人民在此種場合，亦難視為處於對等地位，契約說亦未見其

妥，故近世解釋此種法律關係者，多主張謂為私法上須得相對人承諾而有效的一種法律行為。是則公務員之於國家並非處於絕對應受支配的地位甚明，則公務員因此種法律關係而得到的權利，亦不能因國家的單方行為而非法予以侵害或剝奪，此從法理上解釋，自屬當然。

再從行政效率上講，公務員之從事公務，是一種不能以件數及時間計算的工作，要想能充分發揮其效率，而不予以安心工作的環境，則無異乎緣木求魚。我國古語云：「五日京兆。」正表示着無保障的情狀。倘若每一個公務員每天皆抱着患得患失的心情來從事於政治，則行政上將有何種效率可言？況且公務員既隨主管官之去留好惡而決定，則不但毫無行政效率之可言，而吏治道德的敗壞，也可想而知，看到美國公務員制度之由分贓形式進而為公開考試，就很瞭然。

再就事實上舉一個例子說：法國是一個政黨政治的國家，並且是一個內閣制的國家。但法國是以多黨著名的，在議會中很難得有一黨佔大多數，也就很難得有一黨組閣，勢必採取聯合內閣制，因此內閣的基礎頗不穩固，所以法國的短命內閣在世界上亦最有名，如此內閣之常常更替，豈不影響國家大政的進行？然而事實上並不如此，良以法國的事務官有保障而終身在職，並不因內閣的更替而受影響，惟其如此，故國家行政能進行而無礙，這就是有名的法國「部費政治」支撐着整個法蘭西的政治生命。

二、歐美各國對於事務官的保障

英國的現行制度，根據着「國王不能為非」的原則，而認為公務員是國王的臣僕，故王座可以隨意免去公務員的職，但依英國政治制度言之，此種大權是操在代王行使統治權的大臣手裏，祇在部長的代理人非法處分公務員的時候，公務員可訴之部長以求最後的決定。一九二〇年，英國財政部給財務行政人員以一種保障，正式予長官懲戒權以限制。「除去能夠發生刑事責任的事件外，公務員反對長官處分的理由，可以書面呈於部長，在此行動告一結束前，對於該公務員不得為任何處分。」然而部長的權限仍是絕對的，其原因乃由於王權思想的封建色彩所致。

美國對於公務員權利的保障方法，並不比英國進步，美國法律若為習慣法性質的，大半是胎襲自英國。關於此問題亦然。就邁爾斯案(Myers v. U.S.A.)觀之，聯邦政府的免職權是絕對的，至一九二八年，才由財政部以命令規定：公務員對報告書有答覆權，對於懲戒有上訴權。

法國對於公務員的保障，雖無單一法規，但從各種命令、規則及參政院的判例規納起來，法國對於公務員的保障有兩項重要原則，即（一）公共權力若有越權行為，可以為訴訟當事人，與其他一造對簿公庭，受法律之裁決；（二）任何人既得權利為國家或其代理人所侵犯，有與普通訴訟同樣方便的手續向國家特設的參政院或其同系統的法院提出控告，公務員亦然。雖然此種保障並未載入憲法或制定法律，効力較小，但公務員對於侵權行為，有權提起控訴的原則既已成立，而參政院的行政裁判權又為法律所授予，基礎尚稱穩固。

德國對於公務員的保障，較其他國家為完備。聯邦憲法一二九條：「除法律有特別規定外，公務員終身在職。卹金及遺族撫養金，另以法律定之。公務員既得權利不可侵犯，關於金錢的要求，得以訴訟手續解決之。」這可謂予公務員以最確切的保障，雖然德國自一九一九年以後的一切公務員法規定更為詳細，都是在說明「既得權利」的意義。

德法兩國對於公務員除予以積極保障外，在消極方面的保障亦有可稱。法國公務員懲戒委員會早已成立，規定「各級長官加公務員以懲戒之先，必須向委員會正式請求審議，否則，懲戒應屬無效。」一九〇五年更有法律規定：「凡屬供職政府的文武官員僱員工人，對於記載其個人工作能力的一切文件，有權要求通知本人，無論是關於應付懲戒的，應受免職處分的，應受擢陞而被其他原因阻害的等等，均應以詳細而確實的記載通知。」德國的懲戒機關，較為繁雜，茲舉普魯士一邦為例：（一）凡由政府或閣員提出任命的官吏，由柏林懲戒法庭管轄之。（二）地方官吏由各省懲戒法庭管轄之。但地方懲戒法庭的判決可以上訴到柏林懲戒法庭。

三、我國事務官現有的保障

我國現制對於公務員亦有事務官與政務官之分，但其劃分之界限與意義與歐美迥異，原則上以公務員之任命經中央政治會議審核者為政務官。（參照公務員任用法施行條例第二條）惟據二十年行政院三五七號訓令申明解釋

政務官之範圍如下：（一）國民政府委員；（二）各院院長副院長及委員；（三）各部長政務次長及各委員會委員長副委員長；（四）各省政府委員廳長及主席；（五）直隸於行政院之市長；（六）駐外大使公使特使及特任特派官吏。是則除此以外之公務員皆為事務官。

考我國事務官，於法實少保障。根本大法，既未制定，而普通法律，亦無有如大陸國家之予以積極規定者，僅對於特種事務官稍稍言之，但亦陷於片斷的，至於普通一班的事務官，則惟有消極的規定而已。

關於事務官之應予保障，已如前言。即就我國實際情形言之，政府當局，似已予以相當注意，蓋事務官不得任意更動，久經國府通令在案。然而此種命令所生影響如何，各公務機關對於人事的變更，曾否因此而受拘束？況且此僅言不得任意變更，倘不幸而竟有變更，則其處分能否有效？有何種方法可以救濟？在在皆為問題，雖然在理論上公務員自可訴之法律，以求救濟，但在事實上，公務員對於上級公務員之處分，既不能提起訴願，更不能提起行政訴訟，據司法院院字三一，三三九，三四七號解釋，下級官吏對於該管上級官廳，就其監督範圍所發命令，有服從之義務，不得援照訴願法，提起訴願。「良以因官吏身分而受行政處分者，非以人民身分因官署處分受損害者可比。」更因我國行政訴訟法規定，未經再訴願之確定者，不得提起行政訴訟，故亦無提起行政訴訟之可能。是則我國普通一班事務官，實無積極保障之可言。

但就現行法律觀之；有幾種特殊事務官是有積極保障

的。這是我國事務官保障的僅有規定，不容忽視，其一為司法官之保障，法院組織法第四十條：「責任推事非有法定原因，並依法定程序，不得將其停職、免職、轉調或減俸。」又第二項：「前項規定，除轉調外，於責任檢察官準用之。」其二為行政法院評事之保障，行政法院組織法第九條：「評事之保障，準用關於推事保障之規定。」其三為審計官之保障，審計部組織法第十八條：「審計協審稽察非受刑之宣告或懲戒處分者，不得免職或停職。」就此數種特殊事務官之保障言之，僅於薦任以上者有之，而對於從事於同種公務之薦任以下之公務員，并未規定。其不合理，不公平，已至顯然。

雖然關於普通一班事務官之積極保障，沒有具體規定，但在現行法中，亦有類似之條文，足徵事務官之保障，已漸為人所重視。據修正公務員任用法施行條例第十七條：「考試及格發人員於發用後，未經考績，非因受懲戒處分而去職者，得向銓敘部申請改分。」細釋本條條文規定，凡考試及格人員之去職，其原因除非為成績或懲戒外，并不失去公務員之身份，銓敘部仍將其改分任用，但同條第二項又規定：「申請改分，以一次為限。」其保障之不能澈底，固已顯然，況此層保障僅限於考試及格人員，故僅能視為事務官保障之類似規定。

我國一班事務官之保障，現行法中既無積極規定，但在消極方面，則以懲戒與考績為事務官去職之法定原因。而懲戒與考績，皆已制為專法，茲分別詳述之：

公務員懲戒法第一條：「公務員非依本法不受懲戒，

但法律別有規定者不在此限。」是則公務員之受懲戒，必有法定原因，必經法定程序，不得任主管長官之好惡行之，固甚明顯。但細按懲戒法之規定，高等文官與普通文官，在懲戒法上之保障有異。按懲戒法第十一條：「各院部會長官或地方最高行政長官，認為所屬公務員有第二條所定情事者，（即違法或失職行為）應備文中敘事由，連同證據，送請監察院審查，但對於薦任職以下公務員得逕送公務員懲戒委員會審議。」是則委任官吏之受懲戒，可以不經監察院之審查，故今日委任官之保障較之薦任以上官吏尤形薄弱。

至於考績，從考績法制定之原義言之，似乎公務員可因此而得到一層保障，考二十四年公佈施行之公務員考績法第一條：「公務員之考績，除法律另有規定外，依本法行之。」但通觀該法規定，考績之初衷復曩，由其主管長官行之，總考由銓敘部定之，按之事實上總考必以初曩曩為準，然則考績之結果，何能免去主管長官之好惡用事？又據公務員考績獎懲條例第八條：「成績過劣應行解職人員，年考不得少於各該機關總員額百分之二，總考不得少於各該機關總員額百分之四。」是則每經考績，勢有必去之人，而考績之實權，又操之於主管長官，況考績如有不公平，亦未予受考人以答辯爭訟之機會，是雖有考績委員會之組織，亦難受致績公平之效，然則考績法上事務官之保障何在？

總之：我國現行法上對於一班事務官之保障，既無積極規定，在懲戒法與考績法上雖有消極規定，而按之實際

，或規定不公平，或等於具文，亦難得有些微之實效，更有進者，即主管長官不以懲戒或考績之法定原因而為之處分，被處分人亦無法請求救濟，然則我國現行法上對於事務官之消積保障雖有明文，而在事實上所得的效果，又在那裏？

四、我國事務官應有的保障

我國對於事務官之保障，法律上既無積極的整個規定，僅對於特種事務官有零碎的條文，至於在消極方面，雖有些微的保障，但對於薦任以上及委任職官吏的差別待遇，實不公平，就我國現行行政狀態觀之，委任官吏的事務最繁重，為行政的基本柱石，而在現在反而最無保障，這當然應該視為病態！

再就我國一向人事變遷的情況說，親戚故舊，友朋引薦，已經成為不可掩飾的事實，惟有國民黨執政以來，一方推行考試制度，不容濫進，而他方對於事務官之保障，亦漸訂於法律。雖未能達到吾人的理想境界，然而已具法治國家的精神，但吾人於此，仍有不得已於言者。

我國對於事務官之保障，已有規定於明文的傾向，考

今年五月五日國府公佈之憲法草案，對於司法官之保障，在該草案上已予以確切規定，憲草第八十一條：「法官非受刑罰或懲戒處分或禁治產之宣告不得免職，非依法律不得停職轉職或罰俸。」查憲法為國家根本大法，神聖不可侵犯，茲將法官保障訂於其中，其目的在確定其效力，對於其他事務官之保障，並未言及，若能擴張之如德國聯邦憲法之規定，豈不更為合理？退一步言，即不能規定於憲法中，如能制定一部完整的法律如公務員保障法之類，在事實上亦可受同樣的效果，我們所希望的，也就在這一點。

總觀上述各項之事務官：需要保障，自屬當然，至於如何保障則有賴乎明文的規定，其為憲法的規定或公務員保障法之制訂，皆無不可。惟其保障的對象，當指一切事務官而言，正不應因其官等之高低而有差異。最後，我們要求保障事務官的範圍，應注重下列兩項原則：

- 一、公務員之已得或應得權利，不容非法侵害，
- 二、如屬非法侵害，應予公務員以辯爭或救濟的機會。

專載

重要縣政問題改進意見

續二

胡次威

二 調整各縣收支機構應實施金庫制度
並採銀行存款制

目前各縣財政至為紊亂，無可諱言，考其紊亂之原因固多，然收支機構之未臻統一與健全，確為其最主要最重大之原因。蓋就收支程序言，大都各自為政，漫無準據；就收支保管權限言，因分割不清，流弊尤多。為調整收支機構計，亟應實施金庫制度，使公款之收支與現金之出納保管，截然分立，不相混合；並應採用銀行存款制，俾能於實施金庫制度之中，仍收增加利息收入及調劑市面金融之效。茲謹就實施辦法，分陳如次：

一 實施金庫制度

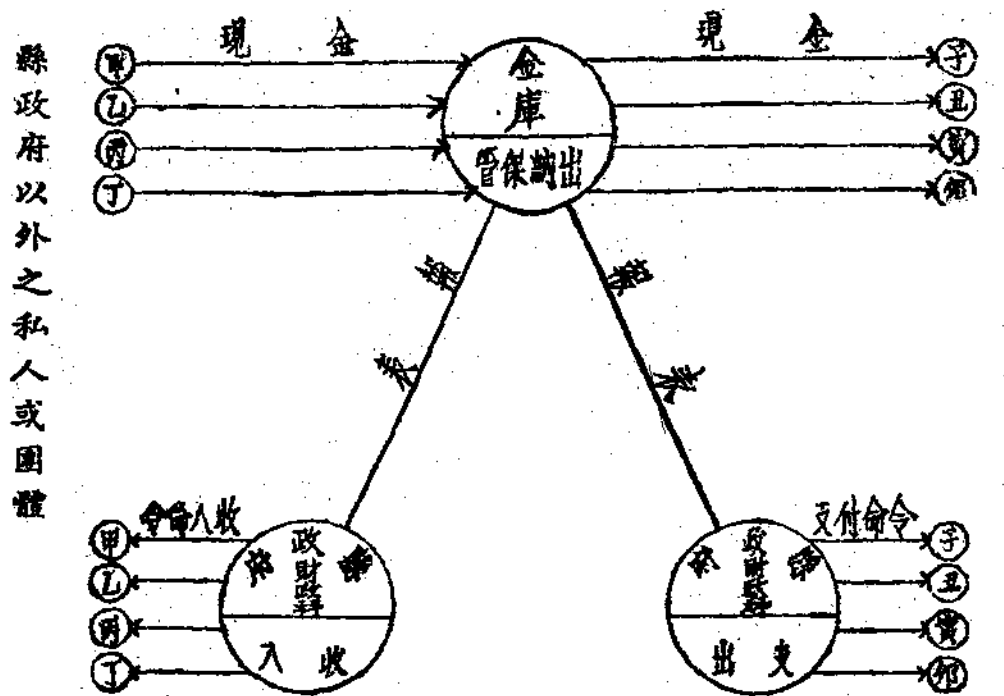
甲、收入事務 各縣關於收入事務之處理，除零星收入每次未達一定數額者得自行收納現金外，餘均應將發收入命令與實際收納現金之權分屬於兩個機關，即以簽發收入命令之權界諸主辦財務行政事務之財政科長，而以實際收納現金之權屬諸經理金庫之銀行。收入命令並須主辦財務監督事務之省派稽核主任審核會

簽。同時應由經理金庫之銀行，委派專員於各征收機關內附設代收稅款處，直接收納稅款，以臻嚴密。

乙、支出事務 各縣關於支出事務之處理，除零星支出得設置定額備用金交由庶務人員隨時支付現金外，其餘均應將簽發支付命令之權劃歸主辦財務行政事務之財政科長，而以實際支付現金之權屬諸經理金庫之銀行。支付命令亦須主辦財務監督事務之省派稽核主任審核會簽。同時各縣應領之行政經費或其他數額較大之經費，均僅能於奉到財政廳支付命令後交由經理金庫之銀行直接由徵存省款項下撥入各縣行政經費戶或其他經費戶，不得支領現金。嗣後如須支用，再由財政科長簽發代替支付命令之支票，於送經省派稽核主任審核會簽發後交政府之債權人，持向經理金庫銀行於行政經費戶或其他經費戶內支領現金。于決算之日，如各經費戶內尚有節餘，仍由經理金庫之銀行直接撥回省款項下，以清款目。

由上所述，各縣實施金庫制度後關於收支事務之處理，無論徵收稅款或支付經費，除零星收入或定額備用金等得自

收支機關構成圖



(圖三)

縣政府以外之私人或團體

行出納保管轉移外，其餘各種收支，縣政府與縣政府以外之私人或團體間，彼此祇有收支憑證授受之關係，根本毫無出納現金之往來，雖欲侵蝕公款，或挪移公款，亦不能。附收支機關構成圖(見圖三)

二 採用銀行存款制

按金庫制度種類甚多，就其保管方法言之，約有三種不同制度：一為獨立金庫制，即政府自行設置機關及其他應有之設備，保管公款，不另委託銀行代理。二為委託金庫制，即委託銀行代理現金出納，政府對於銀行須負擔相當費用，銀行對於政府存入之款，與營業資金截然分離，絲毫不能挪用。三為銀行存款制，即銀行為政府之現金出納，一切收支，統由銀行經理，政府存入之款與私人存款無異，應計利息，政府對於銀行並不負擔任何費用，同時銀行對於政府存入之款，亦得自由運用。上述三制，以獨立金庫制缺陷為最多：(子)政府自設金庫，派人管理，關於鑰別貨幣真偽及計算貨幣數額，往往不如銀行之精確敏捷。(丑)因係自設金庫，保管現金，則保管上所需之各種穩固設備費用，自須自行負擔，若委託銀行辦理，則一切勞費皆可節省。(寅)政府自設金庫，保管現金，則收支之間，常因通貨增減，影響社會金融之協調。獨立金庫制既有此三種缺點，故現在各國多改採委託金庫制。在委託金庫制，對於鑰別貨幣真偽及計算貨幣數額，因屬精確敏捷，政府保管設備費用，亦可相當節省。然如與銀行存款制比較，仍不逮遠甚。良以銀行存款制，不但無獨立金庫之缺點，而有委託金庫制之長處，且政府復可增加利息上之收入，銀行亦可為資金上之運用，財政金融，兩受其利，此誠最理想之金庫制度。顧各縣現時所採之金庫制度，多係委託

金庫制，應即加以改革，以採用銀行存款制適即當。經理金庫銀行經收縣政府之各種收入款項，縣政府仍須分別款項性質，存入經理金庫之銀行，作為往來存款，不但銀行對於存款應計利息，且政府無須負擔任何費用。同時政府存款與銀行資金打成一片，銀行可以斟酌市面金融緩急統籌運用對於農村金融裨益尤鉅。

總之，調整各縣收支機構，首應從實施金庫制度着手，並採用銀行存款制，藉除原有金庫制度亦係委託金庫制，政府存入金庫之款，不但毫無利息，且須每年負擔金庫主任薪給六百元，迨二十二年九月奉令改為實驗縣後，始將原有委託金庫制改為銀行存款制，由中國銀行經理金庫事宜，施行迄今，成效頗著，僅就節省開支增加收入一端而論，就中除每年度節省金庫主任薪給六百元外，在二十三年度曾增加存款利息收入六·六一六·一四〇元，現二十四年度雖尚未終了，而上半年度亦曾增加存款利息收入三·二三九·六二〇元，至年度終了時，預計可收之款，約在七千元左右，各縣如能普行此制，則全國每年存款利息之收入，當必更有可觀，無待贅言矣。

三 目前地方財政困難清釐地籍應側重

治標辦法（清查地糧及編查戶地）

地方財政，為縣政之中心問題，一切建設事業之進行，均以財政為基礎，苟財政問題不能解決，則凡百庶政無

由舉行，故論地方行政者，無不以整理財政為言。然財政問題中，其積弊之深與夫影響之犬，莫如田賦，故整理地賦，又為理財之先決問題。惟是田賦出自土地，完糧繫乎業主；土地不清，戶名不實，田賦亦未由整理，故整理田賦又必自清查土地，整理地籍始。考田賦紊亂之由，半由胥吏之舞弊，半由地籍之散失，而糧戶之隱匿，亦其一因，且兩者互為因果，吏胥之積弊愈深，則地籍之紊亂愈甚；地籍之紊亂愈甚，胥吏愈得從而為奸，馴至糧不跟土，戶不承糧，飛洒詭寄，無奇不有，以故人民負擔失其公平。政府稅收因而短少，其弊雖起於胥吏，樞紐則端在地籍。苟地籍明確，糧產相符，則胥吏縱欲舞弊，亦無從施其技倆。中飽之弊自可剔除。故今日欲言整理田賦，實非從清查土地入手不為功。惟是清查土地，辦法甚多，今日國內各地所試行者，不外土地陳報，土地查報，編造地籍圖冊，查丈，清丈及航測等之數種，近日蘭谿試行之清查地糧，金華試辦之編查戶地，則頗著成效。茲謹分陳其要點如左：

一 清查地糧

甲、清查地糧辦法之特點

（一）利用固有土地冊籍

清查土地，固屬要政，然亦不能因舉辦清查而加重人民負擔，計惟有採最簡捷之辦法，辦法惟何。即利用固有土地冊籍是。土地冊籍，江浙各縣多有之，如江蘇宜興溧陽之弓步冊，浙江蘭湯各縣之魚鱗冊，間雖散失不全，然未始不可設法補

造。考魚鱗冊始於明初，其作用如何，顧炎武論之甚詳，天下郡國利病書言：『萬歷十年（武進）奉旨通縣丈量，丈量之法，有魚鱗圖。每縣以四境為界，鄉都如之。田地以邱相挨，如魚鱗之相比。或官或民，或高或污，或硬或瘠，或山或蕩，逐部細註，而業主之姓名隨之。每月買賣，則年有開註。人雖變遷不一，田則一定不移，是之謂以田為母，以人為子。子依於母，而的的可據，縱欲詭寄埋沒，而不可得也。此魚鱗圖之制也。』魚鱗冊，原係丘領戶冊，苟能善為整理，則與丘地圖冊無異，而整理舊冊與編造新冊，其所需時力與財力，相去自不可以道里計，故利用固有土地冊籍，為清查地糧之第一特點。

(二) 利用冊書

冊書亦名莊書（金華）或名里冊生（江甯）大抵有土地冊籍之縣多有之。其職務為掌管土地冊籍及辦理推收過戶。過去各縣所有冊書，對於推收過戶，大抵均係私收私辦，政府未嘗過問，以故弊竇叢生，地籍紊亂，有推而不收，或收而不推者，有產已出而糧未過者，有產未出而糧已過者，其結果發生有地無糧。有糧無地，糧多地少，或地多糧少，種種流弊，不一而足，且因皆由於政府疎於監督，冊書私心自用。惟是推收過戶，政府既未辦理，所有土地冊籍，又度置不用，年湮代遠，土地時有變遷，冊籍雖不散失，亦歸無用，

欲從事整理實非利用冊書不可。歷年推收過戶，冊書均有記載。苟善於利用，亦未始不可使糧地相符。化無用為有用。故利用冊書為清查地糧之第二特點。

乙、清查地糧辦法概要

(一) 清查冊書

蘭邑過去土地買賣移轉過戶，係由買賣雙方向土地所在都圖之冊書請求推撥，由土地所在地冊書給一發帖，交買主轉交所欲推入都圖之經徵人立戶承糧，政府對於私藏之冊上記載而已，冊書世襲或私相授受，與政府鮮少往來，以致府中鱗冊，失去原有之價值。即全縣各都圖冊書姓名為何，住在何地，以及全縣共有冊書若干，亦無稽考。如欲清查地糧，自非先將全縣各都圖冊書姓名住址，調查齊全，難於着手。故於清查之始，即由政府製就表格，派警會同各鄉鎮長將各都圖冊書姓名住址填報。第二步再分區召集各冊書登記並改委為各該圖推收員，使受政府管理，一切推撥，均向政府報告，由政府機關辦理。

(二) 整理鱗冊

蘭縣魚鱗冊，係廢清同治年間所造，共計八百八十九本原有兩份，一份存總，一份分交各都圖冊書掌管，冊上戶各有名，有圖，有字號，有四至，有畝分，有地別，雖業主迭有變更，冊上戶名仍舊，不足為憑，而土地坐落四至，大都如故，

倘能及時設法整理，仍不失為一種參考。祇以縣府所藏鱗冊年代久遠，無人整理，水漏蟲蛀，已缺失過半，故於冊書登記完畢後，即將舊存鱗冊加以整理。殘缺遺失者即調各所屬都圖冊書之冊，補造一份，以便查攷。

(三) 編造坵地歸戶冊

蘭邑各都圖冊書，除管有鱗冊外，各有歸戶冊，所載者為鱗冊上戶名字號畝分地別，至於各業主真實姓名住址，無論有無記載，而各冊書或經徵人對於其所管之各戶，大都明瞭。然每戶有地若干。冊書固有記載，其每年應納上下期田賦幾何，則惟有問諸經徵人，即政府每年之徵糧冊，亦須經徵人造送，徵糧亦非彼等無從着手，此種情形，不特弊竇百出，政府稅收，亦屬無法整頓。故將鱗冊及徵冊所載各項合併歸納，另造坵地歸戶冊，再加以業主真實姓名住址，使「地」「糧」「名」三者互相對照。此種坵地歸戶冊，即飭各都圖原有冊書及經徵人會同鄉鎮長填造，所造新冊畝分，必須與該圖原有鱗冊所載畝分戶名大致相合，一面以戶為單位，總計畝分，同時於各戶所領各坵，仍於冊上分坵列舉，以便將來推撥。如此辦法，與編造坵地圖冊所不同者，祇缺一坵地聯絡圖而已，然鱗冊上各坵既已有圖，有四至坐落，查攷仍便，而經費與時間之節省則甚大，各都圖坵地歸戶冊造就後，即由政府派員檢查，檢

查無誤，再支給造冊經費，同時將造就之冊，就地公告，限各業主於一定期內，攜帶憑證校對，並按坵發給土地管業證，按坵製串，按畝徵稅。以後糧串上戶名畝分地別稅額，真實姓名，住址，固須填載，而每戶所領各坵之鱗冊字號，亦即分別列舉，如是則出賣一坵，祇須將該坵之土地管業證交與買主。買主即持此舊土地管業證向推收處換取新土地管業證，同時即推收過戶。

(四) 設立推收處

土地買賣移轉，隨時有之，編造坵地歸戶冊時，如不將推收制度同時確立，則今年造就之冊，明年即歸無用，本縣於清查地糧之始，即成立縣推收處，坵地歸戶冊造就後，遇有土地移轉，即由新業主預向該管推收處，推收員，或其他代辦處所，領取土地移轉過戶換證申請書，於移轉確定之際，即由新舊業主會同證人及該管鄉長及推收員簽名蓋章，逐項據實填就交與新業主，連同該項產業之移轉證件及原有土地管業證，或其他足資證明之文件，一併交推收處核驗，過戶承領，並換給新土地管業證，以為執業證據，各冊書原用之發帖，概予取銷，推收手續費亦規定一律，且冊書須經政府之任免，業主移轉過戶，預經政府之登記，始為有效。

(五) 頒發土地管業證

坵地歸戶冊造就後，即按坵發給土地管業證，以

憑執業，其法係以歸戶冊為藍本，由業主提出證據核對，如有遺失，則查明添補，如有虛列，則驗明刪除，如有爭執，則派員實地查勘，如是一方面可使冊書之錯誤得因素主之申請而更正，他方面可使業主之多報少報以及冒報不報，得因冊書之記載而審核，互為控制，互為糾正，庶冊書所造冊籍，得以正確，嗣後買賣土地及推糧過戶，均以管業證之交付為憑，否則無效如是一坵一證，各管各業，盜賣重賣及漏稅漏糧之事，均屬無自而生。

(六) 辦理升課

全縣地糧清查完竣後，凡有地無糧，有糧無地，或糧多地少或糧少地多者，即分別升補豁免，以期地糧對照，完全相符故於編造地歸戶冊時，即將有主無糧，及無主無糧之土地，於各該地所屬鄰圖歸戶冊另頁註明。坵冊造就後，即開始辦理升課，並一概由人民運向政府請求，正式規定升課手續及費用，以資準據，過去私升私補積弊，一掃而空。

(七) 調解土地糾紛

各縣土地素無完善圖冊，可資查攷，而地權憑證又復種數繁多，難於憑信，加以歷年推收過戶，均由卯書辦理，以致糧不跟土，戶不究糧，有產未賣而糧已出者，有糧未出，而產已賣者，亦有收而不推，或推而不收者，於是發生一業兩主，

或有糧無產情形，自必發生爭執。且清查地糧工作開始以後，對於以前冊籍，糾正必多，又因頒發土地管業證，人民頗為重視，土地糾紛自不可免，故不能不一加以解決，此在清查地糧中，亦不失為重要工作焉。

(八) 清查荒地及無主無糧地

清查官荒，調查民荒，為清查土地中之重要工作，苟各縣現有荒地一一查出，無一隱漏再依公有私有，分別升補承領，不但可裕政府稅收，亦且可以增加官產收入，固不僅限民開墾，使地盡其利已也。且清查荒地為辦理升課之先決條件，蓋現在各縣官荒民荒不易分清，而過去卯書盜賣，人民侵占之事，又層出不窮，如不先從事清查，則不但人民匿不升科，無從得知，即冒升官荒，政府亦無從考查，故清查荒地不但為清查地糧之重要工作，亦為辦理升課之必要條件。

丙 清查地糧之時間經費及其成果

蘭谿實驗縣清查地糧自二十二年十一月開始，為時不及半年，全部工作即以告竣，登記冊書一項，因過去冊書漫無稽考，以致稍感困難，歷時二月始辦理完成，若在他縣冊書素受政府之管理者，當無如此困難也，其他造冊發證等工作，進行頗為順利，計補造魚鱗冊，及編造坵地歸戶冊，前後為時不及三月，自二十三年一月開始，三月即已完成，而清查地糧工作中，實以編造坵地歸戶冊為主要目的，蓋坵地歸戶冊造成

，整理田賦之目的即已達到，其他發證等工作，則不過爲糾正地糧之錯誤及引起人民之重視故也。嗣後復造副冊一部，歷時亦祇月餘。所需經費，計補造魚鱗冊，及編址地歸戶冊兩共支出七千餘元，頒發管業證，則係以收抵支，尚有盈餘，所費亦不爲多。至清查地糧之結果，則全縣糧額，較舊額增加二萬六千一百七十一畝，而所有土地亦均歷歷可考。田地畝分雖不如清丈之正確，然亦相差無幾。不可謂非清查土地之最捷方法焉。

二 編查戶地

編查戶地辦法，爲最近金華所試行，成績頗佳。現浙江省府已令飭未舉辦清丈各縣仿照辦理。該辦法係採取清丈查丈地地圖冊及土地陳報之優點，實爲整理土地治標之良法，其手續之簡，需費之少，歷時之短與夫結果之正確，實較過去治標爲優。除原有土地冊籍各縣利用清查地糧辦法更爲簡捷外，在未舉辦清丈各縣，實以採用此法爲最經濟，茲將其要點擬述如左：

甲、編查戶地辦法之特點

(一) 自治區域與征收區域之一致

過去各縣多以郡圖爲征收區域，年代久遠，界限因而不明，故金華此次編查戶地，改以自治區爲編查單位，以新編五十五鄉鎮，當舊有之都，統稱爲鄉。以舊編一四四鄉鎮當舊有之圖，改稱爲莊，使地政區與自治區打成一片，俾將來可利用保甲人員催糧以利征務。

(二) 測驗莊界與繪製地地聯絡圖

編查戶地開始前先用導線法，測定莊界，再就莊之大小，分成若干段，測定段界，以天然之道路山河堤堰爲界，然後再行按址編查，如此則繪製地地圖，既有範疇，復可合址爲段，併設爲莊，合莊爲鄉，聯鄉爲縣，互相聯絡，不致漏誤。編查戶地繪製聯絡圖，實屬難能可貴。蓋有圖則地不亂，覆查便易，地不遺，隱匿無從。即在平時，亦可按圖索驥，而收以簡馭繁之效。

(三) 訂定調查票通知單格式及改訂公告手續

調查票分鄉鎮名稱，莊名，字號，土名，地號，地目，地權，收穫次數，灌注塘名等則，址積，業主真實姓名，住址，佃戶使用人，永佃人姓名住址，原承種戶名，引導人等欄，以便分別查填，並繪具址形圖，填註四至，背面加列共有八姓名欄，末由編查員蓋章負責，此項調查票既可爲調查之用，合訂成本，又不啻一完備之魚鱗冊，一紙兩用，頗爲經濟。

通告單格式，大致與調查票同，加列校對等欄，背面加列申請人一欄，業主接到通知單後，既可據以核對冊據，又可憑以申請管業證，一紙三用，頗稱簡便。

編查戶地外業工作完竣，按莊分村歸戶造冊後，除分莊公告外，並由編查員分村按戶送對通知單，以補公告之不足，辦法比較切實。

(四) 地冊戶冊格式之改進

地冊即邱領戶冊，亦即土地清冊，冊上分列字號，地號，地目，地積，土地坐落，管業證號數等欄，不載坵地四至，及業主姓名住址，蓋四址及業主時常變動，塗改太煩，如須查明，祇須按號檢查管業證存根或調查票即可。無須入冊，以免混亂。

戶冊即戶領坵冊，亦即全縣併莊歸戶總冊，冊上祇載戶地，不計糧額，蓋省稅科則已有規定，編造征冊糧串，只須根據地積計算即可，無須列入戶冊。

以上兩冊格式之改訂，既省編造手續，又較合理，頗稱簡便。

乙、編查戶地辦法概要

(一) 編查

金華縣整理土地，除於城區正式清丈，舉辦登記外，擬定編查戶地辦法，於鄉區試辦，復以都圖舊界不明，改以自治區為測驗之單位，使征糧區與自治區打成一片，先用導線法，測定鄉莊界，並將一莊之內，依天然形勢，分為若干段，同時測定莊界，其段法之重要河流道路，亦分別旋測，以期分段控制。莊圖係用五千分之一比例方格紙，莊圖測竣後，再將莊圖放大，在二千分之一方格紙上，開始查坵編號工作，查坵編號時，一面按坵繪圖編號，一面按坵查戶繪圖，先用羅針

對準方向，然後將放大之莊圖張貼於圖板上，自測定莊界線每段之東北角第一坵起，按照實際坵形，以圖紙方格比例畝分大小，按坵挨次向西南繪製，同時在測定鄉莊界時，每測一點，均釘木牌，以記測站號數，按坵繪圖時，即可根據圖紙所載站號，與實際坵形站號，逐站比對，以資控制，而免溢出範圍，並使坵形圖四至互相聯絡，每坵依次編號以免坵畝遺漏。於每一坵形圖繪就後，各於該業主插有標籤者則拔起詢問確實後，照載於調查票，未插標籤者，則問引導之老農，分坵詢問業主真實姓名住址，管有畝分，坐落土名，收穫次數，及灌注塘名，逐項記入調查票，設使引導人不知或有疑問時，則先記其大略，再行就佃戶追查，俟一坵查竣，再依次編查坵地，不使漏誤。

(二) 公告

每一莊調查完竣後，先將莊圖（即邱地聯絡圖）調整，再行依照調查票，填具通知單，按莊分村，歸戶造冊，按戶送對，同時公告，以補就地間糧之不足。並於按戶分送通知單時，即按莊分段調查上中下三種地價，以備將來實施地價稅時之參攷。

(三) 發證及造冊

土地經公告確定後，即按邱領發土地管業證，以憑執業，嗣後土地產權移轉，概須將管業證連契

送縣投稅，換領新證。同時推收過戶，方可取得法律上之保障。管業證頒發後，即根據調查票通知單，繕造地冊註冊戶冊，憑以編造征冊，糧串啓征，俾屬完之糧，出糧之地，與完糧之戶，三者可以互相比較，不致紊亂。

丙、編查戶地之時間經費及其成果

金華於二十四年七月一日開始訓練編查人員，八月一日開始擇區試辦，試辦結果，頗為圓滿，適於八月下旬推及全縣，連九月下旬全縣各莊莊界段界，均先後測驗完竣，農印分莊查印編號，十二月二十日止，外業全部完成。乃繼續從事內業，總計編查期間，前後不過五月，以既繁且鉅之工作，於數月內完成，不為謂非近速也。至編查戶地經費，全部預算為四萬七千六百六十八元，其中繪圖及調查費佔二萬零二百八十八元，以全縣面積計，每畝編查費不過一分。而編查結果，比較歷年實征畝分計溢出田三三·七三四畝，市地一·一二八畝，鄉地三六·一三六畝，山二三六·九五〇畝，塘則短少七二六畝，以田地山塘總計，共溢出三〇四·二七三畝，田額既增，賦額自多，將來不但可裕省縣財政收入，且可為逐漸減輕田賦附加之張本。

總之，清丈為整理土地之根本辦法，此固盡人皆知，然以今日各地財政之困難，與夫人才之缺乏，不但舉辦不易，抑且緩不濟急，故於從事清丈以前，實有採取治標辦法之必要，惟是土地陳報及編造印地圖冊，過去已試驗失

敗，則今日各種治標辦法中，實以清查地糧及編查戶地為僅存之碩果，其辦法概略，已如上述。惟兩者除其各別之特點外，有一共通之特點焉。即不收費用是。蓋舉辦清丈，因需費過鉅，政府無此實力，故不能不取償於人民。即編造印地圖冊，及土地陳報，費用亦嫌過巨，非一般縣分所能為力。欲試行舉辦，徒滋紛擾。惟清查地糧及編查戶地，不但費省事簡，人民樂從，即收效之速，結果之美滿，亦非他法所能及。復次頒發土地管業證及確立推收制度，為清查地糧及編查戶地之又一共通特點，蓋編造土地冊籍不論由冊書查編，或由政府自造，難免萬一之漏誤，欲使土地冊籍完全正確，不能不有待於更正，而更正之法，則又以人民自行校對為易。惟欲人民自行校對，則又不能不發給管業證，以期引起人民之重視，且土地移轉過戶，流弊滋多，苟無辦法以資控制，亦不易使冊籍正確，故於人民土地移轉過戶時，概須將管業證連契送縣投稅，換領新證。如是，地籍既可隨時變更，以與事實相符，而又不至發生流弊，此又兩法之異於土地陳報及編造印地圖冊者也。至清查地糧辦法之特點，則在利用固有土地冊籍需費最少，而收效尤速。編查戶地則能使測繪工作與調查同時並進，較之清丈及航測照片圖於測繪後，仍須舉辦登記者，實較簡便也。

(未完)

山東省之經濟建設 續完

張鴻烈

(六) 水利建設

查本省河道縱橫交錯為數甚多，然類多年久失修，以致排洪各河不能盡其宣洩坡水之效能，西南各縣，一遇雨期，平地積水，無從排除，洩決田畝，損失無算，其有航運之利者，亦以寬深不足坡度不宜，噸數稍大之船隻，即不能行駛。故浚治河道，實為刻不容緩之舉，茲將本省近年來，關於水利之排洪，灌溉，及航運工程。分敘如下

一、關於疏治河道者
 本省水利工程之實施，在過去數年中，以浚治河省為最重要之工作，所有排洪河道幾已全部治理完竣。然本省建設經費極屬有限，其所以能有如此成績者，全賴民力興築，各河之查勘測量設計工作，概由建設廳負責辦理，施工時則徵調沿河人民與工挑挖。茲將歷年疏治河道，列表如下：

名稱	施工項目	施工時期	工費數額及來源	工程統計	工程利益	備註
疏浚徒駭河	挖河修堤	二〇·三·至 六·	測量及督工費一萬四千元(省款)	土方八百萬立方公尺	每年可增加農收五百四十二萬元	
疏浚萬福河	全右	二〇·一·一·至 二一·五·	測量及督工費一萬八千元(省款) 涵洞費二萬六千四百元(縣款)	土方一〇〇·二八 公尺 涵洞六六座	增加農收一千萬元	
疏浚西溝	全右	二〇·一·一·至 二一·五·	測量及督工費在萬福河內涵洞費三千六百元(縣款)	土方三八六·九 公尺 涵洞九座	工程利益在萬福河內	
疏浚沙河	全右	二〇·一·一·至 二一·五·	全右	土方五二一·三 公尺 涵洞九座	全右	
疏浚涑河	挖河修堤	二〇·一·一·至 二一·五·	測量及督工費在萬福河內涵洞費三千二百元(縣款)	土方五二四·六 公尺 涵洞八座	全右	

疏浚新河	疏浚管氏河	疏浚潔河	疏浚趙牛河	廂修南陽昭陽湖埝	疏浚薛公河	疏浚涿水河	疏浚南渠河	疏浚東溝
全 右	全 右	全 右	挖河修堤	修築湖埝	全 右	全 右	挖河修堤	全 右
六二一·三·至	六二一·三·至	六二一·三·至	六二一·三·至	二〇·七一·至	二〇·五一·至	二〇·五一·至	二〇·五一·至	二〇·五一·至
測量及督工費一千一百六十元(縣款)	全 右	測量及督工費一千三百元(縣款)	測量及督工費三千八百元(省款)	督工費在萬福河內	測量及督工費在涿水河內涵洞費五千六百元(縣款)	測量及督工費一萬一千元(省款)涵洞費四萬二千元(縣款)	測量及督工費在萬福河內	測量及督工費在萬福河內涵洞費七千二百元(縣款)
土方一·三·四〇〇〇立方公尺	土方八九四〇〇立方公尺	土方四八二·七〇〇立方公尺	土方四·三四二〇立方公尺	土方一六五·七〇〇立方公尺	土方七八六·九〇〇立方公尺涵洞一四座	土方一〇·五〇〇立方公尺涵洞一〇座	土方四九一·八〇〇立方公尺	土方六二二·九〇〇立方公尺涵洞一八座
增加農收五十萬元	增加農收七十萬元	增加農收四十萬元	增加農收三百八十九萬元	增加農收一百三十七萬元	工程利益在涿水河內	增加農收六百萬元	工程利益在萬福河內	全 右

疏浚巴公河	疏浚蔡河	疏浚彭河	疏浚坡河	疏浚單縣樂成河	疏浚單縣八里河	疏浚馬頰河	疏浚東西泗河	治理相里集溜道	疏浚担杖河
同	同	同	同	同	同	全	挖河修堤	修築海堤	全
右	右	右	右	右	右	右	右	右	右
六二·三·三·至	六二·三·三·至	二二·一·二·至 二三·四·	一二·一·一·至 一二·	二二·六·至 二三·四·	二二·六·至 二三·四·	七二·三·至 二·	二一·六·至 二二·一·	二一·四·至 一〇·	六一·三·至 二一·
一·三九五元(省款)	測量費一千一十六元(省款)	測量費八百二十四元(省款)	八百元	測量及督工費三百六十三元(省款)	測量及督工費五百三十元(省款)	測量及督工費一萬三千二百元(省款)	測量及督工費三萬一千二百元(省款)	測量及督工費五百五十元(省款)	測量及督工費五百六十元(省款)
尺·土方一·七三七	尺·土方一·一九四	〇〇立方公尺 土方五六三·〇	〇〇立方公尺 土方四六〇·〇	〇〇立方公尺 土方三一四·六	尺·土方一·二三三	公尺·土方一·九〇〇 公尺·土方八二〇·五	尺·土方三·〇五三 尺·土方三八立方公	〇〇立方公尺 土方七八〇·〇	二〇立方公尺 土方七三五·四
同	同	免除水災增加收益	增加農收二十萬元	增加農收二十萬元	增加農收二十八萬元	增加農收六百四十萬元	增加農收一百七十萬元	增加農收九十七萬元	增加農收二十萬元
右	右								

修築衛河堤	整理即墨縣大沽河堤	整理南運河	疏浚清水河	修築衛河險工	疏浚十字河	疏浚鄧金河系各河	整理北運河
修堤	整理舊堤加築險工地點圍堤	同右	挖河築堤	修挑水壩護岸及築堤土工	挖河修堤	同右	同右
七二五·四·至	八二四·七·至	一〇三·六·至	二二四·七·至	二二四·三·至	六二三·五·至	六二三·四·至	七二三·四·至
督工費約七千五百二十元	工程費一萬零九百九十元(即墨膠縣及膠濟鐵路分攤)	督工費八千四百元(省款)	測量費二百四十元(縣款)	省款二萬元 縣款二十二萬元	督工費三五〇元用省款	督工測量費二·〇五〇元用省款	督工費六千二百元(省款)
土方一·二四八 尺·七七〇立方公	土方二一五〇 〇立方公尺	土方二七〇〇 〇立方公尺	土方一·七四 二九五立方公尺	(一)挑水壩八 八座(二)護岸四 三·一〇公尺(三) 築堤一·六九一 公尺	土方一九八·二 〇立方公尺	土方一·四九 九八五立方公	土方一四〇〇 〇立方公尺
同右	鞏固堤防以免決口而除水災並護路基	恢復航運	潤復淹沒面積一百餘方里	護岸防險免除水災	免除水災增加收益	免除水災增加收益	恢復航運
			本工程施工期曾因故停工十一個月				

工程名稱	施工項目	施工時期	工程費額及來源	工程統計	工程利益	備註
王家梨行虹吸淤田工程	(一)製造及安裝虹吸管(二)修築渠道	二二·一〇·一至二三·九·	(一萬元(縣款)	已作成二十一寸虹吸管一組涵洞二座引水池一座引水渠八公里	改良農田增加收益灌地面積二萬四千畝現已淤成好地一百二十畝	本工程施工期間曾停工約十個月
修築小清河堤	同右	六二·五·四·至	督工費約二千五百三十元	土方八二〇·七九〇立方公尺	免除水災增加收益	
修築徒駭河堤	修堤並整理下游	七二·五·三·至	督修費約七千七百三十元	土方四〇·二四八·七七八〇立方公尺	同右	露化縣挖河十四公里
整理趙牛河下游	挖河修堤	六二·五·四·至	督工費約一千四百八十元	土方一〇·五〇七·一三〇立方公尺	同右	
疏浚新高津河	同右	五二·五·四·至	督工費約一千六百七十元	土方五六〇·二九〇立方公尺	同右	
疏浚篤馬河	挖河修堤	六二·五·四·至	督工費約五百四十六元	土方一〇·四七七·七〇〇立方公尺	免除水災增加收益	
修築汶上運河堤	修堤	六二·五·四·至		土方九六八·〇〇〇立方公尺	同右	

二、關於虹吸淤田工程者
 黃河沿岸地頗多，依化學原則，引黃河之水以灌淤

之，則泥沙與域土混合，因反應作用，硬瘠可變為肥沃。
 茲將已辦各項工程列表如下：

青城齊東馬 開虹吸工程 加添工程	歷城王家禁 行虹吸工程 加添工程	青城齊東馬 開子虹吸 田工程	蒲台王旺莊 虹吸淤田工 程	齊河紅廟虹 吸淤田工程
修築分水閘及 渠道	修築涵洞閘門 量水門及安裝 吸水機	(一)製造及安 設虹吸管(二) 修築引水渠	(一)製造及安 裝虹吸管(二) 修築引水渠	(一)製造及安 裝虹吸管(二) 修築引水渠及 圍堰
八二四·四·至	九二四·四·至	八二五·五·至	八二五·五·至	七二四·四·至
分水閘工程 費八百九十 一元(縣款)	工程費四千 七百四十四 元(縣款及 省款)	八千一百五 十元(縣款)	四千六百元 (縣款)	六千元 (縣款)
支渠十四公里 渠五公里分水 閘一座	(一)磚涵洞二座 (二)量水門一座 (三)分水閘二座 (四)虹吸管火油 吸水機	已作成二十一 皮虹吸管一組 二座引水池一 水渠二十九公 里一座引	已作成十四寸 虹吸管一組涵 洞一座引水 渠二道	已作成計十八 皮虹吸管一組 二座引水池一 水渠一道橋水 約一公里土堤
見前	改良農田增加 益灌地面積二 四千餘畝業經 好之地約五百 畝	改良農田增加 益灌地面積三 三千畝已淤成 地一千三百畝 好	改良農田增加 益灌地面積一 三千畝	改良農田增加 益灌地面積一 畝

三、關於航運工程者
本省水利工程在過去數年中，係致力於疏河道免除水
災，最近則偏重於水利之興辦，如通航灌溉淤田等。關於

航運者，如整理小清河工程，黃河與北運河聯運工程，小
清河與黃河聯運工程，均因需款甚鉅，或未能即時興工，
或遲遲不能完成，茲將已作工程列表如下：

河 清 小 理 整					名 工 程
泥船起 等製運 工船造 程及挖 泥挖	程河附濟 通近南 航小城 工清垣	子山整 濠水理 工溝濟 程圩南	程開程堤林五 開及挖家柳 壩五河橋開 工柳工修至	工整 程理 泉源	施 工 項 目
	二〇·一一	至二〇·三	一九·一一	二〇·二	施 工 時 期
(省款) 千三百二 十五元	(省款) 千七百一 十四元	(省款) 千一百萬 十七元四	(省款) 千三百萬 十五元二	(省款) 四千九百 五十二元	工 程 數 額 及 來 源
已製成挖泥船三艘(一)黃台號及石村 號其每艘馬力一二五匹出泥量每小時 一六(立方公尺)濟南號馬力二二 匹每小時出泥量四六立方公尺	已成一工程分二大部(一)黃家橋活動壩 一活動壩度一公尺分三孔(二)連家莊 活動壩度一公尺分三孔(三)連家莊 七公尺(四)公尺寬九·二公尺懸降一·	挑挖及以石料砌子濠已修成(一)挑挖及 起首處舊壩子濠已修成(二)挑挖及 筋洋灰橋三座(三)排除普利門舊石 橋改建鐵筋洋灰橋	修堤土方約一萬四千立方公尺挖河土 方約九萬立方公尺開壩工程計已成液 水壩一座長一五公尺高五·六公尺寬 及雙門船閘一座長一五公尺高五·六公尺寬九 ·二公尺懸降三·三公尺	約突泉挖深一公尺四周用石砌護上按 欄杆並開鑿新泉大眼黑虎泉擴大面積 並深一·二公尺四週砌以石壁及短 牆增築噴水龍頭二口量水門一口	工 程 統 計
利用挖泥船整理河槽以 利航運	調節各湖水位使二百 噸汽船直達濟南小北 門	濟南以南諸山之水悉 經山水溝圩子濠以先 入小清河該工程即以先 除水災而除積患為目 的	防止河水泛濫整理河 身並維持河水之需要 水深以利航運而排洪	約突泉增加水量○ 四立方公尺黑虎泉整 理後出水量較原有者 增加三倍	工 程 利 益
				增突泉 黑虎泉 泉為小 清河重 要部分	備 註

黃河與北運河

程運徒駭河穿涵洞工程	工程臨清船閘	程運周公河穿涵洞工程	開周家店船閘工程	引沉澱池及水工程	魏家山吸水池工程
二五·十一	二五·九	二五·四	二五·六	二五·六	二四·一〇
五萬九千六百九十元(省款及中央款)	八萬八千七百九十元(省款及中央款)	二萬四千五百元(省款及中央款)	九萬零八百元(省款及中央款)	一萬零二百元(省款及中央款)	十萬零三千元(省款及中央款)
磚礮涵洞四孔	利用舊閘頭建新式扇閘一座	磚礮涵洞二孔	船閘一座月河一道洩水涵洞四孔木製活動橋一座	分水閘一座跌水涵洞一座引水渠一道沉澱池一段	於黃河北岸設虹吸管二組吸水機二架機器房一座辦公室一座工匠室一座
徒駭河橫穿運河使由涵洞洩於運東則運河不受其侵	運河至臨清與衛河相接用船閘可調濟水位以便航行	白家窪之水可由涵洞洩於運東以免積存	用船閘保持平常水位以利航行洪水時啓涵洞由月河排洩之	濟運淤田	此工程為引黃濟運之總機關黃水一部經沉澱池入運河以維航運一部由分水閘入堤航運北鹹地以事淤田
					黃水水位低時用吸水機抽水高位時用虹吸管以事調濟

聯 運 工 程				
程北運河新築涵洞工	程監開所房屋工程	程張官營穿運涵洞工	程補修魏灣三孔橋工	程馬類河穿運涵洞工
二六·三·	二五·十一	二六·三·	二五·十一	二五·十一
一萬元(省款及中央款)	九千元(省款及中央款)	三萬零七百(省款及中央款)	一萬六千二百元(省款及中央款)	九萬八千五百元(省款及中央款)
	監開所房屋共三處	磚礮涵洞二孔	加修舊有開橋配添開板並建洋灰橋一座	馬類河分南北二支均建磚礮涵洞計南支三孔北支一孔
周家店以南運西坡水其必須入運者擬各建進水閘一座	周家店臨清及三孔橋等工程須專人管理建造房屋以資利用	運西坡水可穿運東洩	周家店以南入運洪水盡由此東洩入馬類河	與後駱河同

(七) 工業

本省工業，向不發達，在前軍閥專政時期，橫征暴斂，日事摧殘，衰落益甚。自民十七以還，軍事既定，地方秩序漸次恢復，於是各項工業，亦大都相繼興辦。最發達者，計工廠工業：如各縣民生工廠，麵粉業，紡紗業，火柴業，顏料業，製革業，造紙業，製糖業等。手工業：如

土布業，陶磁玻璃業，繭綢業等。均屬日增月盛，成績斐然。其邁進情形，較之十年以前，自不可同日而語。茲將各業狀況分述於左，以供參考。

一、工廠工業

1. 各縣民生工廠

查各縣民生工廠，係於民國十八年秋間，由前工商廳通令籌辦，所需基金，均由各縣地方款劃撥。以各縣之財

政狀況不同，故劃撥之基金數目亦異，計多者二三萬元，少者亦三四千元，除有特殊情形者外，均以染織爲主要科目。所出貨品，大都銷售當地。以質料堅固耐用，頗受社會歡迎。按各廠規模雖不甚大，然成績均尚優良，果能始終不懈，力謀發展，則將來挽回利權，救濟民生，未必不胥於此是賴焉。

2. 麵粉業

查本省麵粉廠在十七年前，僅有數家，自十七年後，各地相繼設立，增至十餘家，營業均甚優良，統計本省工業，以此項事業爲最發達。

3. 紡紗業

查本省紡紗業，在前僅有魯豐紡紗公司及厚德貧民工廠兩家，民國二十年後，又增設仁豐公司及成通公司兩家，除魯豐以經營不善，營業欠佳外，其餘均甚發達。

4. 火柴業

查本省火柴業，共有二十餘家，大半於民國二十年後相繼設立。惟近數年來，以營業蕭條，倒閉停工者，時有所聞，現在正式開工者，尚有十四家。

5. 顏料業

查本省顏料業，在前僅有濟南裕興及濰縣裕魯兩家，十七年後，又增設天豐，振華，及華德三家，營業狀況均甚發達。

6. 製革業

查本省製革廠，在前已有興隆成等五家，十七年後，又繼續增設裕慶永等六家，營業狀況，均尚平安。

7. 造紙業

查本省造紙業，僅有濟南華興造紙公司一家，係於民國八年四月設立，資本國幣三十五萬餘元，每年約出連史紙包皮紙等百萬餘磅，總值二十餘萬元。惟來年以受外貨傾銷影響，營業不甚發達，現正積極計劃，一面設法增加資本，一面竭力整理內部，以資改造，而謀發展。

8. 製糖業

查本省製糖業，僅濟南傅益糖廠一家，係於民國九年設立，規模頗大，經營數載，成績尚佳。嗣以時局不靖，糖價跌落，兼以限於資力，難以支持，不得已暫行停工。現已於去年春間，正式復業，所出之貨尚屬精良，銷路亦佳，以現在營業狀況觀之，前途發達可斷言也。

二、手工業

1. 土布業

查本省土布，本屬家庭副業，濰縣，安邱，壽光，昌樂，昌邑，益都，周村等處，尤爲發達，所有布機即在十五萬台以上，每日出布，約計十萬餘疋。每織五疋，約有一疋之純益，能運銷至東三省，綏遠，開封，洛陽，徐州，及長江流域一帶，商賈坐莊收買，市面賴以繁榮。據目下情形觀察，織機數目，仍在日日增加之中，以前視爲家庭副業，現在因事業進展，有利可圖，有一變而爲正業之勢，誠本省之重要工業也。

2. 陶磁玻璃業

查本省陶磁玻璃業，夙稱發達，博山縣一帶，以此爲業者，幾遍地皆是，所出貨品，堅固樸質，一般農民，皆

樂用之，能遠銷之河南河北山西及江蘇北境一帶。惟年來因受外貨之傾銷影響，銷路漸減，茲經政府之竭力提倡指導，品質花樣，逐漸改良，近來營業，又漸見起色矣。

3. 繭綢業

查繭綢一項，向為本省特產，馳名中外。昌邑，益都，滕縣，棲霞，牟平，海陽，文登等縣，及煙台，威海，周村，王村等處，此業尤盛，每年產量，為數極鉅，不特遍銷本國各省，且每年運銷海外，為數亦多。近年來雖因外貨之競爭，出口量頗受影響，但外貨品質脆薄，遠不如本省所出貨品，質地堅固，經久耐用。果能再予花樣色澤，精心研究，力求改良，則以前營業，不難立日恢復也。以上所舉均屬華華大者，他如染織業，機器業，磚瓦業，

釀造業，捲菸業，帽綉業，花邊業等，年來情形，亦皆蒸蒸日上，有加無已，果再急起直追，逐漸推進，則前途發展，正未有艾也。

(八) 鑛業

查民國十七年山東省政府因軍事外交關係，暫設泰安，所有鑛業檔案，均在濟南，無法調閱，以致各種鑛業進行，諸感困難。迨十八年五月，省府遷回濟南以後，全省秩序始漸恢復，各鑛商依法領鑛設權者，日漸增加，計自十八年起至二十五年六月底止，統計呈請案二百二十七戶，設權領照者一百四十六戶，其面積為六萬七千七百二十三公頃五十五公畝。

行政改革消息

財務行政

廿四年度國庫收支結束辦法

國府主計處，擬具二十四年度收支結束辦法六條，於日前呈由國府轉送中央政治委員會核定，當經該會交付審查結果，以二十四年度現屆編送決算法定期間而各機關收支，至今尚有追加概算案陸續提出，則國庫收支之不能如期結束，各級決算之不能依限編送，仍與過去各年度情況略同。

辦法

主計處按照成案，擬具二十四年度收支結束辦法六條，將法定各種期限，酌量延展，尚屬切合事理，除將第三條稍加修正外，擬請照案核定，復經該會議決決議，照審查意見通過，函達國府照辦，國府頃已抄同原附辦法，令發直轄各機關，飭屬遵照，茲誌該辦法如下，

份各單位法定預算總額內，統籌支配者，應比照動支第一預備費手續辦理，其無法統籌支配者，方得提請專案核定，(二)統籌支配案件，統限於二拾五年拾二月底以前辦竣，其到期尚未辦竣者，應作為現年度支出案辦理，動支第一預備費案件，限於二拾五年拾二月底以前辦竣，(三)專案提請核定案件各主管機關限於二拾五年拾一月底以前提出，以拾二月底為最後核定期限，其到期尚未經核定者

(一)各機關聲請補備二拾四年度支出法案之件，經主管機關核明其支出數目，尚堪在該主管機關所管部

，應作為現年度收支案辦理，（四）二拾四年度國庫收支限二拾六年一月底整理完竣，（五）各主管機關編送二拾四年度第二級決算期限，展至二拾六年二月底止，（六）本辦法由主計處呈請國民政府核辦中央政治委員會核定施行

整理地籍救濟地方財政

行政院為明瞭地方財政情形，前曾派員往各地考察，據報告稱，各省財政最普遍現象，為入不敷出，行政經費困難，各省多以舉債，請中央協助，及附加稅捐為平衡預算方法，結果債費愈高，人民負擔愈重，而財政基礎益不穩固，政院近特積極謀劃財政出路，並已選經濟學專家方顯庭等，到院研究，頃據該院熟悉財政者稱，我國地方收入，最大稅源為田賦，依民二拾四年各省市地方概算觀之，田賦皆列首位，惟近年田賦仍多積弊，癥結所在，為地籍不準確，因之使隱隱漏需索淨收等事，防不勝防，如地籍整理得宜，匿地剔除，賦稅可增，有糧無田，有田無糧之現象可免，中央前已曾令各省，由測量清丈陳報

各方面進行整頓，惟因技術，經驗，經費均感欠缺，故收效甚微，行政院現擬研究一合于目前需要而易于整理地籍之辦法，其綱要為（一）由省府擬定陳報，籌經費，訓練人才，劃區，及選擇日期等（二）由縣府訓練幹練人才，調查風俗，宣傳組織等（三）厘定陳報程序，（四）改革徵收章程。

新鹽法展期實施

新鹽法原定二拾六年元旦以前分區實施，現以時間匆迫，各項手續，籌備不及，決一律展緩，充展至何時，正由財部斟酌實際情形，聲敘理由，呈請行政院，提出會議討論，轉呈國府再函達中執委會決定

施政程序

行政院本年度中心工作

行政院本年度之中心工作，一、整理全國地方財政使能有自給自足，二、整理地方政治，迅速納人軌道，三、改進行政機構及組織使能迅速純一化，四、繼續廢除苛捐雜稅，使人民均一達到減輕負擔目的，五、儘量開放農田水利，使生產大量增加，並

容納失土農民，六、指導發展工業，注意提倡家庭工業，使各地簡單日用品，均能由當地供給，七、建設國民經濟，改善國民生活，業已製定各種實施方案，分交主管機關切實辦理，並擬於短期內，派員赴各省市縣實地視察缺點，以便隨時督促糾正改進，對政治上將作一積極的切實振作，俾民力國力，平均發展。

各機關呈報行政計劃辦法

行政院所屬各部會署及各省市政府之行政計劃，曾規定限于會計年度開始前一個月，造送卅份，該院現以各省市政府每年度歲入歲出總概算書，應依據各該省市政府議定之行政計劃編成，照預算章程第四拾三條規定，并限于二月拾五以前，連同行政計劃呈院，茲為便于稽核起見，特規定各省市署之行政計劃，自廿六年度起一律改于預算章程所定呈送概算日期以前呈院卅份，俾行政計劃，得以早為核定，而審核概算時，亦得有所依據，至各部署會之行政計劃，亦應一律改于預算章程第廿二條所定造送概

算以前(即一月拾五以前)呈院卅份，以備審核復查，以前各部會署及省市政府行政計劃，向未按月分度，以致無從與每月工作報告比較核對，自廿六年度起，各機關行政計劃所列事項，應逐項註明辦理月份，其非一個月內所能辦竣者，并應註明起訖月份及其按月之進度，再嗣後每月工作報告內「行政計劃與工作進度對照表」所列業經辦理之各計劃事項，應在「原行政計劃內所列款項，詳細註明以便考核，以上辦法，已於拾二月拾二日已通令各省遵照辦理。

專門行政

中央統一外交職權

國府四日訓令行政院云，為令遵事，案查拾八年一月拾六日中央政治會議第一七一次會議決，各省對外交涉，應由中央辦理；由外交部通告中外，無論任何國與各省長官訂立協定，中央不能承認其發生效力又拾九年四月九日，中央政治會議第二二二次會議，對於利用外資，亦經議決方式三種，(一)投資方式(二)特許方式(三)借貸方式，是中央對於統一外交

職權，及中外合資興辦事業辦法，早經明白規定有案，各省市長官，自應一律遵守，近以各省市涉及外交事件及中外合資事業，時有議及，復經本年十一月十九日中央政治委員會第二十六次會議議決，應重申前令等因，合亟重申令，凡各省市對外協商，及與外人合資條款，非經中央核准者，一概無效，仰即轉飭遵照，以昭鄭重，而維國權，此令。

鐵道部推行統計要政

鐵道部鑒於吾國鐵路，以往雖有各項統計，但因制度未盡適宜，不足以資實際施政與切適改進之依據，爰特指派專家，從事整理部路統計，數月以來，漸具規模，最近並訂定中華民國鐵路統計規程一種，內容分營業，運輸，機車，工務，材料，財務，總務七大類，除規則外，所定部路各級應用統計表格，都一百七拾餘種，皆附說明，內容精審，問為我國鐵路辦理統計之嚆矢，該項統計規則業已正式頒佈，定明年一月一日起施行，該部並以各路辦理是項統計，尚屬新政，為推行盡利起見，特召集各路主

辦統計人員來部，舉行講習會，自拾二月拾五日至拾九日止，為期五日，到全國國營公營及民營主要鐵路共拾四處，代表八拾七人，連日各組會議，已於日前下午全部完竣，各路代表，均已分別首途旋云。

行政院派員視察京滬一帶各工廠情形

行政院為明瞭京滬一帶各工廠發展情形，特於月前派秘書吳景超前往視察，吳氏頃已考察竣事，昨(三日)晨返京，到院向秘書長報告經過，據談，本人此次奉命前往視察，計至常州，無錫，上海各地工廠三十餘所，視察結果，各工廠一切辦理，均及優良，尤以營業發展，較前多有進步，關於各工廠今後應改良之處，曾分別與各該工廠負責人縝密談商，對於政府指示之方針，被等均樂予接受，惟該各工廠負責人，均希望政府協助發達營業之點，約有拾端，(一)稅制改良，取消轉口稅及改良稅及改良內地各種特稅，如此能增加原料購買力，生產率當可激增，(二)發展運

輸，政府宜提早開闢南洋航線，使國貨出口，不仰諸外人，且可與之競爭，營業自可發達無阻，同時內地交通，亦宜極底改進，貨物流通。當必廣遠。(三)檢驗以嚴，政府對出品之質量，宜從嚴檢驗，規定適當標準，不合標準者，禁止銷售。(四)人才培養，我國目前高級技術人才，尚不感缺乏，惟中級技術人材，却供不應求，希望政府切實推廣職業教育，俾有助於工業發達。(五)設立實驗工廠，目前各工廠每遇製造上之技術困難，輒時請外人代為研究，中央如能設立實驗工廠，則可協助全國工廠，製造貨品，便於進行。(六)改良匯兌，在國內設法界與出口商之匯兌便利在外設立匯兌銀行與國家貨物出口上有極密切關係。(七)股票交易所之提倡，設法吸收投資，俾鼓勵工業進步。(八)一般出產統計，政府可將每年全國各項產品詳細統計作生產者之參考，以便節生產量。(九)法律訂定注重實際，現在國內關於工廠法律，多有不切合實際者，如能予以改善或任立法之前彼此交換意見

，俟切合實際工業發展，必可依法順利進行(拾)充實資本，以與外人抗爭，以上拾點，本人將草擬於報告中，呈請政府注意，設法予以改良。

地方行政

續擬實行保甲代徵田賦

財政廳長文羣，以本省各縣田賦串冊向係按照舊有都圖名稱編造，其徵收責任，亦由都圖甲長負之，現本省保甲組織，業經編組完成，凡百政令，均賴保甲長推行與協助，獨惟徵一事，仍由原有之都圖甲長辦之，事同駢指，復多窒礙，自應改歸各區保甲長擔任，以收指臂之效，惟該事體大，非一時所能辦到，必先調查明確而後舉辦，方可有濟，昨特飭科擬訂計劃，製定表式，簽呈省府核示，其要點即(一)二十五年年度為調查時期在此期間，凡各縣區保甲長須將原有都圖甲隸屬現在何區，何保何甲，其額徵田賦數目若干，亦須核算詳明，統填省府令發之表式內。(二)二十六年年度為實施時期，各縣縣長彙呈上項表格

後，由廳核算無訛，即令各縣田賦，按照各區保甲編造串冊徵收，以後僅徵之事，即由當地保甲長協助，此項辦法，雖經省府核准，惟調查川資，造串經費，尚未規定，文廳長之意，擬由省地方須備費內分擔一半。刻正造具預算，簽呈請示，一俟核准，即照施行云。

行政院發表征工服役總

評

政院令發各省市征工服役工作報告審核總評，計二十餘省市，浙江辦理最得當，青島市所訂青島學校師生服役辦法大綱甚完善，足供參考蘇湘各縣頗符人民普遍服務勞動本旨。以上省市，殊堪嘉尚，惟間有督率欠周，有征收代役金過巨者，如湘黔陽一縣，共征六萬七千元有奇，有服役日數太多者，如湘晃縣每人平均工作多至十六日有奇，費多成績過少者，如皖霍邱縣征工五千餘人，服役三日，造林八畝，植樹三千餘株，是實與本意相左，特通令各省市予以糾正。

蘇清理田賦舊欠

蘇省府以各項行政事業之推進，非財力莫辦，而整理財政，須先從征收田賦着手，本省各縣歷年積欠賦稅甚鉅，茲擬積極從事清理，以裕省庫，特訂定清理辦法，提經省府委員第三十一次談話會議決，凡各縣欠完田賦，自民國十六年起至二十三年止，無論民欠吏欠，除法令另有規定外，悉依本辦法清理之，至各縣欠賦，以庫存串票為準，凡未掣出，一律視為民欠，其已征田賦，數額少於已掣串載額征數者，一律視為員吏虧欠，其未經呈核拋串之串，該管縣長連帶負責，田賦欠數較大縣份，由財廳派清理委員，其餘縣份，責由會計主任會同縣長切實催收，專款報解，各縣便利小戶完納新舊欠賦起見，得派員設立臨時流動分櫃，督同催征吏警，俟戶催傳投完納，不得由警吏代為完納或私索陋規，違則依法懲辦，凡官吏追繳不力者，依下列規定分別懲處，一、第一期限滿止，追起舊欠不足一成者，申誠記過，二、第二期滿止，追繳舊欠不足二成者，記過或扣薪，三、第三期限滿止，追繳不滿二成五

者，或第二期滿止，仍未征足二成者，記大過或扣薪，四、第三四期限滿，仍未征起二成者，除照前項處罰外，並得追繳已經提成之滯納罰金，各委員或會計主任，兼負協同縣長催繳二十四年份欠賦二十五年份新賦之責，在清理舊賦開始前，其二十四年份田賦，除已征足八成以上縣份，至少須在清理舊賦期內，續征欠賦半數以上，如未征足八成者，應續征二成以上，二十五年新賦務須征足，規定考成分數方能依照規定發給獎金，設查有以新抵舊或以舊抵新各情弊，或二十四年二十五年兩年度新賦征不足額時，除扣發獎金外，並予嚴懲，各縣自本月份起，至明年四月底，劃分三期追繳清理完畢，第一期本年十二月一日起至明年一月二十日，第二期明年三月一日起至明年四月三十日，第三期明年四月三十日止，在此期間，不論民欠吏欠，均須繳納，不得藉口延緩抗繳，否則即行勒繳或封產備抵，各辦理人員有功者，得提成獎勵云。

皖省土地陳報

皖省土地陳報，在未舉辦航空普

測前，均採取先編查而後陳報之方式，已完成之和當兩縣，今年之田賦征收即著成效，其第二期舉辦者，原為合、壽、涇、泗、無、鳳等七縣，預定經費十七萬五千元，嗣以壽涇兩縣匪早相乘，未及舉辦而合肥亦因大旱之後，居民流徙，辦理困難，甫及三月，即告停止，泗、滁、無、鳳等四縣，於本年三月初開始，省府分別委派正副處長及督催各員，前往切實辦理，復派視察員，負巡迴視導之責，一面結束當塗縣土地陳報事宜，據現在之工作進展速率以觀，無滁鳳泗等縣，可望於本年內完成阜陽類太等縣，亟待開始籌備，所有各項工作較前為繁重，除在阜陽訓練一批測繪生，從事工作外，將再添派視察員三人云。

京市訓練各鄉區保甲長

京市府為充實鄉區保甲長對地方自治更有認識及其服務精神起見擬於下月舉行保甲長訓練，其訓練辦法，已於昨日召集各鄉區區長會議，決定如下，(一)各鄉區保長與各鄉鎮公所事務員廿三人，集中於各鄉區公所訓練，(二)各鄉區甲長，由各鄉鎮公所

召集聯保會議，分別訓練，(三)訓練時期定二星期，並開各鄉保長共二百九十一人，由上新河一百二十五人，燕子磯一百另四人，孝陵衛六十二人，各鄉甲長共二千八百五十三人，由上新河一千二百五十八人，燕子磯一千零四十人，孝陵衛五百五十五人，至城區保甲長訓練，俟組織完成後舉行。

蘇省改田賦串票為稅票

蘇省為改進田賦徵收方法，增加行政效率起見，特改田賦串票為稅票，指定由揚中實驗，票分五類二拾七種，計第一類紅色，自一分至九分九種，二綠色，自一角至九角九種，三黃色，自一元至五元五種，四藍色，分拾元，二拾元，五拾元三種，五紫色，為百元一種，由財政廳印製，各縣於每期田賦開徵前一個月，估計需票數，具工本費領取之，各縣應徵田賦，由縣根據最近三年冊串編造三聯徵收田賦憑單，蓋用縣印，分發各業主於納稅時由收稅款銀行按其應納稅款，於三聯憑證騎縫上，如數收足

田賦稅票，加蓋銀行圖記，齊縫剪裂，如郵局匯票，發交匯戶收執，以為納稅憑證，以革除種種弊端積習。

江西省行政改革消息

一束

贛省府撤銷贛縣市政委員會擴大縣府組織

贛縣為贛南重鎮，地當要衝，商務頗盛，前曾設有市政委員會，辦理市政建設，惟人口財力兩項，均與市組織法第三條之規定不符，格於法令，該市委會實無成市之依據。江西省政府為適合事實需要起見，特援九江廣市存縣先例，將贛縣市委會撤銷，所有市政事務，概由贛縣縣政府繼續進行，並將縣政府組織稍加擴大，每月增支五百四十三元，業經提交第九一六次第九一八次省務會議決議通過，所增經費，由二十五年省地方預備費項下撥給。

贛省府化除萬載縣民土

客分籍界限

查江西省萬載縣民，土客分籍，

界限甚嚴，類如客民不准城居，彼此禁通婚媾，教育款產，各自保管，形成對立，各不相謀，積習相沿，迄今未改，每因意見之橫生，動致糾紛迭起，雖經層任縣長設法調和，以無良策，終乏實效。江西省政府近據教育廳簽呈，以此種惡例，既背民族平等之精神，復礙行政上之統一，亟應根本化除，轉移風俗。經就擬結所在，擬具解決辦法四項：(1)指定縣城公有土地，准許客民儘先承購建築居住。(2)城內私人所有土地房屋，并准買賣自由。(3)嚴申禁令，不准妨礙婚姻自由，其有因土客通婚而干涉讒評者，縣政府應依法保護并制止。(4)重修縣志，將舊日土客區別記載，悉予刪除。(4)歸併龍河中學，東洲初級職業學校，改辦縣立初級中學，以化除土客意見。以上各節，應由萬載縣政府切實分別辦理，并轉飭責成全縣公正士紳，協助勸導，共策進行，俾數百年錮習，一旦破除。省府據呈後，以所擬辦法，甚屬周密，已令飭第二區行政督察專員轉飭萬載縣政府遵照分別切實辦理具報。

日報期刊行政參攷資料索引

組織運用

題目著者刊物卷期月日地址

政權運用與行政效率 甘乃光 行政研究 一卷三期 5-12 南京

行政科學化的檢討 姚榮齡 政問週刊 四十八期 25-11 南京

動的政法 趙鐵寒 獨立討論 二二九期 29-11 北平

蘇俄新憲法草案之檢討 張希爲 國論 二卷四期 15-11 上海

極權政治與極權經濟 羅敦偉 中心評論 三十一期 21-11 南京

英美法代議制度的探討 俞育萬 是非公論 二十四期 20-11 南京

五權憲法之科學基礎 儲羣 大道 七卷一期 15-11 南京

行政監查的根本上意義 靜觀 福建縣政 一卷五期 15-11 福州

何謂憲政 吳經熊 中央日報 22-12 南京

上海公共租界行政權之研究 陸東野 中外月刊 二卷一期 17-12 南京

施政程序

規定送行政計劃日期并指示應行注意各點

辨察芻言 趙恆榮 行政研究 一卷三期 5-12 南京

財務行政

整理地籍芻議 方顯庭 行政研究 一卷三期 5-12 南京

廢除契稅之歷史理由 翁之鏞 地政月刊 四卷九期 南京

皖省財政上歷來之積弊及今後整理方案 安徵政務月刊 二卷二期 安慶

預算編製機關之研究 吳國嵩 中央銀行月報 五卷十期 上海

法幣政策實施一年來之回顧 鄒琳 中央銀行月報 五卷四期 南京

法幣施行後一年來之回顧 錢幣司 中央銀行月報 五卷四期 南京

法幣在貨幣學上之地位 趙蘭坪 中央銀行月報 五卷四期 南京

法幣政策施行後之三行發行 金國寶 中央銀行月報 五卷四期 南京

廿四年國庫收支結束辦法 法令週刊 三三五號 2-12 上海

中國關稅應否 減低	中國內國公債 史	出納整理與會 計整理	英國審計制度 論	通貨管理下之 幣值標準	近年中央財政 之真相	整理地方財政 之途徑	非常時期之我 國田賦	辦理財政罰款 案件應有的基 本認識	貨幣政策之回 顧與前瞻	改良我國財政 制度之商榷	改進田賦征收 制度之研究	中國戰時財政 問題	我國都市政府 應採用成本會 計制度
胡紀常	陳天表	楊澤章	章長卿	張孟令	張一凡	方顯庭	陶繼侃	齊昌良	衛挺生	李超英	朱博能	陳永年	董修甲
外交評 論	中央銀 行月報	計政學 報	計政學 報	上海 大公報	申報	大公報	大公報	財政研 究	東方雜 誌	東方雜 誌	前途	河南政 務月刊	市政評 論
七卷四 期	五卷一 期	二卷二 期	二卷二 期					十期	三三二 四期	三三二 四期	四卷二 期	六卷十 期	四卷十 二期
25 11				2 12	7 12	16 12	12 12	15 12	16 12	16 12	16 12		16 12
南京	上海	南京	南京	上海	上海	上海	天津	保定	上海	上海	南京	開封	杭州
市審計會計統 計及報告	所得稅與地方 財政	廿年三度財政 報告之檢討	人才供求的一 警	急待改革之職 位分類制度	科學管理下之 康元廠職工	公務員的保障 與任用	考績的理論與 實際	故宮博物院請 將各部會存平 舊檔撥歸整理 案	怎樣減少公文 錯誤	地方自治與土 地問題	專門行政	文書處理	人事行政
殷體揚	董修甲	趙寶全	何清儒	徐慧中	通源	沈秉龍	謝廷式	故宮博物院請 將各部會存平 舊檔撥歸整理 案	怎樣減少公文 錯誤	地方自治與土 地問題	專門行政	文書處理	人事行政
市政評 論	市政評 論	中外月 刊	教育職 業	政問週 刊	交通職 工	政問週 刊	行政研 究	行政院 公報	鐵路日 報	政問週 刊	專門行政	文書處理	人事行政
四卷十 二期	四卷十 二期	二卷一 期	180期	十期	四卷七 至八期	第五十 號	一卷三 期	第廿期	1763期	五十期	專門行政	文書處理	人事行政
16 12	16 12	10 12	1 12	2 12	30 9		5 12	14 12	28 11		專門行政	文書處理	人事行政
杭州	杭州	南京	上海	南京	南京	南京	南京	南京	南京	南京	專門行政	文書處理	人事行政

航政局的職責	中國地方自治	沿羊考	對於縣市自治法草案之我見	舉辦戶籍之步驟	街道交通整理之研究	汪論建倉積谷辦法	農業合作與中國農村改革	地方自治的理論與實施	中國都市交通管理與交通整理	農本局業庫倉庫網之機構及其實施	兩年來辦理土地登記之檢討	對於推行地方自治的觀察	利用保甲制度推行合作事業	為國民經濟初步之建設
俞飛鵬	劉慶科	程鄰芳	吳顧毓	鄭宗楷	沈松林	曾濟寬	汪德裕	鄧裕坤	林熙春	魏承真	薛伯康	邵汗元		
交通職工	地方自治	地方自治	鄉村建設	新中華	申報週刊	江蘇建設	黃埔月刊	行政研究	大公報	中央日報	中外月刊	國民經濟建設		
四卷七期	四期	四期	六卷八期	四卷二期	一卷四期	三卷十期	六卷五期	一卷三期			二卷一期	一卷四期		
	30/12	30/12		10/12	6/12	1/11	15/11	5/12	19/12	22/12	10/12	15/12		
南京	南京	南京	山東	上海	上海	鎮江	南京	南京	上海	南京	南京	鎮江		

地方行政

地方自治確立前省縣權限之調整	膠州行政中之土地政策	貴州省民十九至廿一之清查田畝	平湖縣廿五年度地政實驗計劃	縣政與區政	論統計人事行政與各縣長書	介紹幾個縣政實際問題	江甯縣縣政調查報告(續完)	我國市行政問題與縣市政計劃	河南省田賦整理與土地陳報	衡山實驗縣的計劃
沈乃正	張丕介	萬國鼎	汪浩	王行康	陳儀	潘守正	嚴仁廣	殷體揚	陳琴堂	
行政研究	地政月刊	地政月刊	地政月刊	福建縣政	福建縣政	福建縣政	行政研究	行政研究	中央日報	天津大公報
一卷三期	四卷九期	四卷九期	四卷九期	一卷四期	一卷五期	一卷五期	一卷三期	一卷三期		
5/12				1/11	15/11	15/11	5/12	5/12	1/12	5/21
南京	南京	南京	南京	福州	福州	福州	南京	南京	南京	天津

文 題	著 者	刊 物	卷 期	日 期	地 址
江蘇省二十五年度農業生產推進方案草案		政情月報	二卷十期	31/10	南通
湖南省政府發行官印草案紙		湖南省政府報	五六八期	14/11	長沙
青島市統一金庫收支辦法		青島市政府報	八〇	3	青島
青島市預算委員會章程		青島市政府報	八〇	3	青島
僑務委員會補助僑民學校辦法		僑務委員會公報	三七期	10	南京
僑務委員會廣州僑務局辦事細則		僑務委員會公報	三七期	10	南京
甘肅省政府財務稽核人員服務規則		甘肅省政府公報	八〇七	10/11	甘肅
修正國營鐵路記帳運貨章程		鐵道公報	一六五	16/12	南京
京贛鐵路宣貴段工程局組織專章		鐵道公報	一六五	17/12	南京
修正江蘇省清理各縣歷年積欠田賦暫行辦法		江蘇省政府公報	二四四	5/12	鎮江
重修山東省各縣捕蝗人員獎勵規則		山東省政府公報	四一三	22/11	濟南
重修山東省捕蝗考績暫行條例		山東省政府公報	四一三	22/11	濟南
宛平縣模範實業區組織規程		河北省政府公報	二九四	23/11	保定
內政部地圖審查委員會簡章		法令週刊	三三四	25/11	上海
婚喪儀仗暫行辦法		法令週刊	三三四	25/11	上海
衛生署公共衛生人員訓練所章程		法令週刊	三三四	25/11	上海
統一黃河修防辦法綱要		法令週刊	三三四	25/11	上海
湖南農業倉庫計劃綱要		湖南省政府公報	五七七	25/11	長沙

一般參攷

介紹一個學術機關布魯克斯
朱馭歐
行政研
一期三
5/12
南京

我國之鑛產事業
吉迪
益世報
13/12
天津

縣政實驗縣區合作事業之比
李文伯
大公報
9/12
上海

整理冀省田賦問題
財政研
第四期
16/12
保定

湖南農業倉庫
管理規程
湖南農業倉庫
產品押款章程
湘西特區教育
實施辦法
修正鐵道部選
派留學規則各
條條文
修正湖南考選
國外公費留學
生章程第二條
條文
修正湖南省契
稅章程各條條
文
修正湖南省整
理各縣田賦征
收辦法
修正請領無線
電材料轉口憑
證暫行辦法第
二條條文
修正請領無線
電材料進口護
照辦法第一條
條文
各省處理互助
社暫行辦法
修正陸海空軍
官佐考績規則

湖南省 府公報	湖南省 府公報	湖南省 府公報	湖南省 府公報	湖南省 府公報	湖南省 府公報	湖南省 府公報	鐵道公 報	湖南省 府公報	湖南省 府公報	湖南省 府公報	湖南省 府公報
期五七	期五七	期五七	期三三五	期五八二	期五七九	期五七九	期一六三	期五七	期五七	期五七	期五七
25	25	25	2	1	27	27	26	26	25	25	25
11	11	11	12	12	11	11	11	11	11	11	11
長沙	長沙	長沙	上海	長沙	長沙	長沙	南京	長沙	長沙	長沙	長沙

交通職工子女
教育規程
修正國營招商
局職員章程第
二十四條條文
各機關及公私
團體專用電台
統制辦法
第二類公務人
員薪給報酬所
得稅征收須知
修正鐵道部出
版品管理辦法
浙江省征工服
役實施辦法
公務機關購用
國貨暫行辦法
西南政務委員
會設置之特別
法庭判決確定
各案補救辦法
公營市內電話
設置規則
交通部委託省
政府代辦長途
電話則案
公布修正標明
航運包件重量
章程

法令週	法令週	法令週	行政院 公報	行政院 公報	浙江省 府公報	鐵道公 報	法令週	法令週	法令週	法令週	法令週
期三三五	期三三五	期三三五	期一卷二	期一卷二	期二八〇	期一六四	期三三五	期三三五	期三三五	期三三五	期三三五
2	2	2	14	14	5	2	2	2	2	2	2
12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
上海	上海	上海	南京	南京	杭州	南京	上海	上海	上海	上海	上海

各省市對外協
商及與外人合
資條款
財政部江蘇印
花菸酒稅局督
征員辦事規則
財政部各區稅
務局及各分區
稅務管理所審
理達章案件暫
行章程
修正財政部任
免各駐廠駐場
辦事員暫
行章程
修正財政部各
省印花菸酒稅
局組織暫行章
程

編後記

行政院 公報	法令週 刊	法令週 刊	法令週 刊	法令週 刊	行政院 公報
一卷二 〇期	期三三七	期三三七	期三三七	期三三七	〇期
14 — 12	16 — 12	16 — 12	16 — 12	16 — 12	14 — 12
南京	上海	上海	上海	上海	南京

工業化是建設新中國最重要的一個問題，吳景超先生對於這個問題研究有素，最近且到各地去詳加調查，文中所說各點都是本問題的核心。末段列舉的十一點均極切要，希望政府中人特別注意。

鄒平實驗縣政的剖視一文將鄉村建設運動的理論，經過和組織運用闡明無遺。從事鄉建工作者都應當細讀。

行政訴訟的範圍，各國因行政裁判制度不同，頗有出入。我國行政裁判制度，尚在演進中，徐先生所提出來的幾個問題值得特別研究。

實業部合作事
業技術人員講
習所章程
豫鄂皖贛閩甘
各省農村合作
委員會組織通
則
國際聯合會全
權代表辦事處
設置專門委員
暫行辦法
修正駐香港簽
證單章專員辦
事處簡章第三
條條文經費表
浙江各縣縣司
處處務規程
修正技師登記
法施行規則

法令週 刊	法令週 刊	法令週 刊	法令週 刊	法令週 刊	法令週 刊
期三三七	期三三七	期三三七	期三三七	期三三七	期三三七
16 — 12	16 — 12	16 — 12	16 — 12	16 — 12	16 — 12
上海	上海	上海	上海	上海	上海

高秉坊先生是財政部的賦稅司長，最近舉辦所得稅，他尤為大家所注意。在百忙中承他給我們寫這一篇「增進行政效率的幾個問題」，從人事和文字兩方面立論，足見其為講求效率的過來人。

范揚先生是專門研究行政法的，現任廣州中山大學教授本期承他惠賜施工制度一文，足供關心徵工服役者的參考。

張金鑑先生沈秉龍先生的兩篇文章都是討論人事行政的。張先生文中五點確為解決人事行政問題的骨幹。沈先生前在監察院，最近已到行政院任職。(銳)

津浦鐵路客車時刻表
民國二十五年八月十五日起實行

站名	北平							上海						
	302	306	22	72	74	76	78	301	305	21	71	73	75	77
上海北站	24.00							18.00	8.00					
南家	7.45							20.50	11.05	23.00				
浦口	9.40	16.20	23.30	8.15				21.10	11.30	23.30			17.35	7.15
滁縣	10.54	17.43	1.10	10.01				2.28	17.42	7.01			1.32	16.46
蚌埠	13.58	21.15	5.17	15.31				5.46	21.15	10.31		6.55	6.00	22.25
銅山縣	18.04	1.30	10.19	20.25	6.40			7.57	0.02	12.49		9.52		
濉陽縣	21.55	5.42	15.02		12.23			10.09	2.27	15.20		12.56		
泰安縣	0.06	8.04	17.40		15.36			14.20	7.00	20.30	8.15	18.40		
濟南市	2.28	10.30	20.18		17.55	18.45	6.55	18.05	10.55	1.06	13.55			
德縣	5.33	13.48	23.45			22.28	11.58	21.11	14.13	5.03	18.33			
天津總站	10.50	19.50	6.55			6.00	21.40	22.40	15.30	6.30	20.15			
天津東站	11.30	20.30	7.05					0.40						
北平	13.55	23.00						7.40						

(營業式28甲)

平 綏 鐵 路

歡迎遊覽大同雲岡石佛寺

票 價
來 回 減 價 票

頭等 \$ 45.00 貳等 \$ 29.00 叁等 \$ 17.00

票價包括特別快車加價，臥鋪，車上及雲岡餐膳及大同至雲岡往返汽車費

每 日 開 行

三〇三次 行 車 時 刻 三〇四次

第一日下午 6.10開		正陽門		第三日上午 7.25到
第一日下午 6.48開		西直門		第三日上午 6.41到
第二日上午 5.19到		大 同		第二日下午 8.28開

售 票 地 點

正陽門西直門站本局車務處營業課旅客股及各遊歷經理處

如有詢問請電西局 **760**
2420

中央信託局

壽險	火險	代理	公共	政府	其他	軍人	公務員	信託	定期	業務種類
意外險	水險	運輸	團體	機關	儲蓄	儲蓄	儲蓄	投資	活期	
		報關	購料	購料	儲蓄	儲蓄	儲蓄	其他	信託存款	

各埠均有分局或代理處 上海漢口路一六二號

備有詳章 函索即寄

到西北去

由必為均，中漢往南，水天往西，難寶達通，北西貫橫路本
 者著最，紀勝不多，勝名蹟古綫沿。利便臻益，返往旅商；徑途
 鎮興會；門龍，林關之近附站陽洛，山嵩嶽中之近附站師偃如：
 嶽西之近附站陰華，關谷函古之近附站寶靈，柱砥流中之近附站
 附站陽咸，台五華翠之近附站安長，池清華之近附站潼臨，山華
 漢之近附站陵茂，墓妃貴楊之近附站坡窺馬，陵諸康成武文之近
 路本。值價覽遊有均，史國載或，化文關或，墓諸衛霍及陵帝武
 ○利便為最，北西行旅，適舒位座，車鋼備新

隴海鐵路管理局啓

行政院公報廣告

本公報係於二十五年八月三日開始刊行。每逢星期一出版一次。內分(一)行政總綱(二)內政(三)外交(四)軍政(五)海軍(六)財政(七)實業(八)教育(九)交通(十)鐵道(十一)蒙藏(十二)僑務(十三)衛生(十四)訴願(十五)其他(十六)附錄等欄。凡重要法規，訓令，指令，呈咨，函，電，批示，布告，解釋，及一切決定。莫不刊入。取材精審。內容豐富，實亦為一般國民必讀之刊物。定價特別低廉。以資普及。計訂閱全年五十二冊。僅收國幣一元四角。半年二十六冊。僅收國幣七角。郵費國內在內。國外及郵特區照加。自創刊號起已經售罄各號。均已添印備足。訂閱者請直接向南京行政院編譯室接洽。

本刊啓事

本刊第一卷期數編號編至二十五年十二月份第三期為止。本年一月份出版之月刊即編為第二卷第一期，以符年度之更始。各訂戶之起訖期數自應順序推移。如定據載明為一卷六期止者，應改為二卷三期止。一卷十二期止者，應改為二卷九期止。其餘依此類推。特此通告。

創刊號目錄

- 行政研究刊行的意義
- 我的行政經驗與感想
- 新政的透視和展望
- 地方財政與地方新政
- 研究行政專員制度報告
- 事務官之保障彈劾及懲戒
- 鄒平定縣等地考察印象記
- 現代都市法律地位之觀察
- 公警制度
- 集中購辦組織及物品分類
- 關於訴願的兩個問題
- 專載
- 山東省之經濟建設
- 公務員修養與行政效率
- 第六屆世界地方行政會議報告書摘要
- 專員制度之研究
- 書評
- 美國政府手冊
- 英國史治浪漫史
- 十七世紀以來之英印史治
- 行政改革消息
- 日報期刊行政參考資料索引
- 編後記

- 翁文灝
- 蔣廷黻
- 張鏡
- 吳景超
- 陳之邁
- 陶天南
- 馬博
- 張金鑑
- 金寶善
- 孫澄方
- 吳子雋

- 張鴻烈
- 孟廣彭
- 姚定塵
- 石冲白
- 楊適生
- 高傳道
- 謝廷式

第一卷第二期目錄

- 吾國地方財務行政之檢討
- 整理生產的途徑
- 憲法草案中的地方制度
- 營業界限爭執之行政法觀
- 江甯蘭谿行政調查報告
- 江甯蘭谿財政調查報告
- 介紹一個模範建設區的行政
- 公務統計之編製
- 重要縣政問題改進意見
- 山東省之經濟建設
- 北京大學政治學系研究行政學之經過
- 徐家齊著訴願法釋義(附行政訴訟法釋義)
- 行政改革消息
- 日報期刊行政參考資料索引
- 編後記

- 何景
- 吳景超
- 張鏡
- 徐道鄰
- 沈乃正
- 嚴仁慶
- 孫基
- 曹立瀛
- 胡次威
- 張鴻烈
- 馬奉琛
- 顧福濬

第一卷第三期目錄

- 政權運用與行政效率
- 整理地籍芻議
- 地方自治確立前省縣權限之調整
- 中國都市交通管理與交通整理
- 辦案芻言
- 考績的理論與實際
- 江甯蘭谿財政調查報告
- 介紹一個學術機關布魯克斯研究社
- 重要縣政問題改進意見
- 山東省之經濟建設
- 評劉遜誠著比較市政學及張金鑑著美國市政府

- 甘乃光
- 方顯庭
- 沈乃正
- 鄧裕坤
- 趙恆
- 謝廷式
- 嚴仁慶
- 朱取
- 殷體
- 胡次威
- 張鴻烈
- 張鏡

北平鐵路簡明行車時刻表

中華民國廿五年八月十五日重訂

41次	71次	305次	3次	23次	5次	301次	401次	1次	73次	75次	43次	下行	站名	上行	2次	6次	302次	72次	42次	4次	24次	306次	402次	74次	76次	44次	
5:45	6:45	8:00	9:30	13:00	16:00	18:00	20:00	21:00				北平	北平	北平	9:25	11:35	13:55	15:50	17:35	18:28	21:52	23:00	1:10				
6:04	7:35			13:16			20:41					永定門	永定門	永定門				15:20	17:17		21:37					0:45	
6:20	9:01	8:26	9:54	13:31		18:25	21:50	21:25				永定門	永定門	永定門	9:02		13:31	14:38	17:03	18:00	21:24	22:35	0:05				
6:44	10:18			13:49			23:00	21:44				永定門	永定門	永定門	8:44			12:47	16:36				22:52				
7:30	12:58	9:20		14:37			0:30	22:25				永定門	永定門	永定門	8:05			10:48	15:40		20:27	21:36	20:40				
8:03	13:47			14:53			1:09	22:43				永定門	永定門	永定門	7:43			9:37	15:20				19:40				
8:33	15:30			15:20			2:10	23:05				永定門	永定門	永定門	7:21			8:32	14:50		19:52		18:39				
9:11	16:58	10:24	11:41	15:47	18:00	20:16	3:44	23:31				永定門	永定門	永定門	6:56	9:35	11:40	6:25	14:14	16:10	19:25	20:29	17:23				
9:20	17:15	10:32	11:50	15:55	18:08	20:25	4:00	23:40				永定門	永定門	永定門	6:45	9:25	11:30	5:55	14:00	16:00	19:15	20:26	16:20				
9:30	停	11:05	12:05	16:05	停	20:30	23:55	6:35				永定門	永定門	永定門	6:30		11:00		13:18	15:45	19:00	20:00		11:45			
10:33		開	13:04	17:10		開	1:00	8:43				永定門	永定門	永定門	6:00			12:43	14:55	18:00		20:00					
11:41		往	14:00	18:13		往	2:08	12:10				永定門	永定門	永定門	5:30			11:38	14:00	16:48	山			10:07			
12:29		浦		19:00		浦	2:57	14:17				永定門	永定門	永定門	4:25			10:45	13:15	15:56	山			7:47			
12:47		口	14:55	19:13		口	8:11	14:40				永定門	永定門	永定門	3:50			10:30	13:05	15:42	山			5:55			
12:47			15:00	19:18			3:15	停	6:30	7:30		永定門	永定門	永定門	3:05			10:15	13:01	15:37	山			4:30			
13:01			15:11	19:29			3:30		7:10	7:45		永定門	永定門	永定門	2:51			10:12	12:57	15:27	山			21:50	20:30		
13:24			15:35	19:51			4:03		8:30	8:14		永定門	永定門	永定門	2:28			9:55	12:31	15:16	山			21:28	20:17		
14:26			16:07	20:28			4:53		10:05	9:07		永定門	永定門	永定門	1:31			8:45	11:55	14:27	山			20:33	19:51		
15:28			16:49	21:18			5:59		12:44	10:10		永定門	永定門	永定門	0:31			7:40	11:14	13:42	山			17:43	16:58		
15:51				21:57			6:24		13:28	10:34		永定門	永定門	永定門	0:01			7:12		13:16	山			15:00	17:56		
16:11			17:25	21:55			6:47		14:15	10:54		永定門	永定門	永定門	23:42			6:54	10:43	17:05				13:53	17:28		
16:38			17:47	22:17			7:16		15:18	11:23		永定門	永定門	永定門	23:09			6:25	10:20	12:40				12:34	17:11		
17:06			18:05	22:35			7:40		15:55	11:45		永定門	永定門	永定門	22:40			6:00	10:00	12:20				11:25	16:42		
							8:20					永定門	永定門	永定門	22:00										10:20	16:15	
							16:05					永定門	永定門	永定門	14:10												

通縣支路

81次	83次	85次	87次	下行	站名	上行	82次	84次	86次	88次
6:50	10:00	14:05	19:00	開	北平	到	8:30	12:45	16:45	21:40
6:37	10:38	14:15	19:08	開	永定門	到	8:24	12:37	16:37	21:32
6:40	10:10	14:15	19:10	開	永定門	到	8:21	12:35	16:35	21:30
6:57	10:29	14:34	19:29	開	豐臺	到	8:03	12:16	16:16	21:11
6:59	10:31	14:36	19:31	開	豐臺	到	8:01	12:14	16:14	21:09
7:12	10:45	14:49	19:45	開	豐臺	到	7:48	12:00	16:00	20:55
7:15	10:53	14:58	19:53	開	豐臺	到	7:46	11:52	15:52	20:52
7:20	11:00	15:05	20:00	開	豐臺	到	7:40	11:45	15:45	20:45

北戴河海濱支路

89次	91次	93次	95次	下行	站名	上行	90次	92次	94次	96次
7:00	11:00	13:10	17:30	開	北戴河	到	6:35	10:30	12:50	16:50
7:20	11:20	13:30	17:50	到	北戴河海濱	開	6:15	10:10	12:30	16:35

本刊徵稿簡章

- (一) 本刊專以研究介紹行政之理論與實際問題，並提供具體解決方案，藉以促進行政效率為主旨。對於國民經濟建設，亦特別注重，歡迎學者及從政人員，發表意見，報告經驗。
- (二) 稿件不拘長短，文言白話均可。但應繕寫清楚，并加標點符號，如附有插圖，請用黑墨繪成，俾便製版。
- (三) 譯稿請附原書，如原書不便附寄，請將原文題目，著者姓名及出版日期與地點註明。
- (四) 稿末務請註明姓名地址，以便通訊，文後如能附有作者簡明略歷，以便介紹，尤佳。
- (五) 本刊對來稿有酌量刪改之權。如不願刪改者，請預先聲明。
- (六) 投寄之稿，登載與否，不能預先奉復，原稿亦不寄還。但投稿人預先聲明，并附還稿郵票者，如未掲載，可以退還。
- (七) 稿件經掲載後，當酌贈本刊六期為酬。其在一萬字以上之長文，并可酌贈單行本五十冊。
- (八) 投稿請寄南京行政院行政效率研究會。

本刊價目表

訂閱辦法	郵費		
	國內及日本	香港澳門	國外
零售	一角五分	一角二分	一角五分
半年定	八角	七角二分	一元二角
全年定	一元五角	一元四角	二元四角

本國郵票代價九折以五分以下者為限

訂戶注意

如有詢問事件或改寄地址者通信時務須將(一)定單號數(二)定戶姓名(三)在何處訂(四)原寄何處詳細寫明寄南京行政院行政效率研究會書費郵費請照價目表寄款

編輯者 行政院行政效率研究會
 發行所 南京新正精印書局
 地址：太平路一四四號
 電話：二一四一五號

本刊代訂及代售處

全國各地郵局 各大學校

- 南京：民智書局、大中央書局、中央書局、聚興書局、新生命書局、正中書局、聚興書局、聚興書局、聚興書局
- 上海：復旦書局、開明書店、上海書店、上海書店、上海書店、上海書店
- 浙江：杭州現代書局、杭州現代書局、杭州現代書局、杭州現代書局
- 安徽：安慶世界書局、安慶世界書局、安慶世界書局、安慶世界書局
- 湖北：漢口生活書店、漢口生活書店、漢口生活書店、漢口生活書店
- 江西：南昌書局、南昌書局、南昌書局、南昌書局
- 山東：濟南世界書局、濟南世界書局、濟南世界書局、濟南世界書局
- 河南：開封中國書局、開封中國書局、開封中國書局、開封中國書局
- 河北：保定直隸書局、保定直隸書局、保定直隸書局、保定直隸書局
- 湖南：長沙金城書局、長沙金城書局、長沙金城書局、長沙金城書局
- 湖北：長沙金城書局、長沙金城書局、長沙金城書局、長沙金城書局
- 廣東：廣州上海雜誌公司、廣州上海雜誌公司、廣州上海雜誌公司、廣州上海雜誌公司
- 廣西：桂林商務印書館、桂林商務印書館、桂林商務印書館、桂林商務印書館
- 福建：福州上海雜誌公司、福州上海雜誌公司、福州上海雜誌公司、福州上海雜誌公司

廣告地位	廣告價目	
	普通	特別
全頁	三十元	四十元
二分之一	十五元	二十元

以上價目均以每期計算。
 半年(六期)九折
 全年(十二期)八折

- (一) 凡有關文化及建設事業性質之廣告委託本刊登載者特別歡迎。
- (二) 廣告均為白紙黑字，用與正文同樣之紙張排印。
- (三) 銅錄木版自製，其委由本刊代製者須繪就圖樣并酌收製版費。
- (四) 惠登廣告須簽訂契約。
- (五) 廣告性質與本刊不合者拒絕登載。

新 冠 路 建 設 獎 券
 每 月 開 獎 一 次
頭 獎
廿 五 萬 元
 二 獎 以 下
 尚 有 獎 額 三 萬 一 千 餘 元

上海多利亞路三一三九號
 國民政府郵政儲蓄總局發行

向 →
京 滬 滬 杭 甬 及 蘇 嘉 鐵 路
 託 運 一 切 貨 物，可 以 得 到 非 常
安 全 迅 速 經 濟
 三 大 效 果。

乘 本 路 車：
 暢 遊 江 南，有 左 右 逢 源 之 樂！

(南 京) 總 理 段 團 (鎮 江) 全 山 吳 山 (武 進) 文 華 塔
 (無 錫) 龜 頭 渚 (吳 縣) 天 子 山 (崑 山) 烏 程 山
 (青 陽 港) 鐵 龍 洲 站 (松 江) 余 山 (嘉 興) 南 湖
 (盛 澤) 月 湖 洲 (杭 州) 西 湖 (莫 干 山) 鐵 路 站 塔

本 路 務 求 客 商 滿 意，
 本 路 願 代 客 商 設 計。

上 列 各 站 (除 盛 澤 外) 發 售 頭 二 三 等 遊 覽 來 回 票 價 從 宜

京 滬 滬 杭 甬 鐵 路 管 理 局 啟