



A541 212 0013 2012B

復興關訓練集
束任保

戴傳賢敬題



編輯例言

一 本集內容，就時間言，自民國二十七年七月本團成立之日起，迄民國三十三年七月黨政訓練班第三十一期結束爲止。就範圍言，以黨政訓練班爲中心，兼及黨政高級訓練班及本團所屬其他各班隊。

二 本集分訓練紀實，團長訓詞，教材選輯三部分。訓練紀實之部，又分總述、訓練實施、團務行政、環境建設、學員動態、五年來之檢討等六篇，而附以大事記。

三 訓練紀實，取材以合於歷史意義，與教育價值者爲標準；「團長訓詞」純輯團長對各班歷次之訓示；「教材選輯」由黨政訓練班及黨政高級訓練班所刊印之教材中選輯。

四 訓練紀實之文體以簡明文言爲主，但學員撰擬之「受訓心得與感想」有用語體文者，均從其原稿。

五 本團團址，一再遷移，資料之搜集難週，加以編纂之時間甚短，掛一漏萬，在所不免，修訂補充，俟諸異日。

中華民國三十三年八月

復興關訓練集

教材選輯下

中央訓練團
復興關訓練集

編纂委員會編印

現代各國政治制度

錢端升

第一講 政治制度的演進

一、政制的變化

1. 政制與環境

2. 政制與政治思想

二、西洋政治的演進

1. 希臘羅馬的城市國

2. 羅馬帝國

3. 封建制度與基督教帝國

4. 近代民族國

(子) 專制王國

(丑) 民主國

三、中國政制的演進

現代各國政治制度



1. 秦漢以前的制度

2. 秦漢以後的帝國

四、政制演變的對象

1. 人民與政府的關係

(子) 政府與自由權

(丑) 政府與經濟立法

2. 主位(土地人民)與附屬位(土地人民)關係

3. 獨立國間的相互關係

第二講 近代民主制度

一、民主制度的產生

1. 抗議教義的影響

2. 理智主義的勢力

3. 工業革命與社會新興階層

二、民主制度的要點

1. 成文憲法

2. 三權分立

3. 民選會議

4. 統治者須時時受人民的新委託

三、民主制度的流佈

1. 美法革命的影響

2. 維多利亞英國的勢力

3. 第一次大戰的影響

四、民主國家的弱點

1. 自由與平等之不易相容

2. 民族問題之處理不當

五、極權主義的失敗

1. 極權主義的勃興

2. 極權制度

3. 極權主義者的錯覺

第三講 議會

一、一院制與兩院制

二、選舉

現代各國政治制度

1. 直接選舉

2. 比例選舉

3. 職業代表制

三、會議的程序

1. 主席的權力

2. 委員會制度

3. 三讀制

4. 預算討論的程序

四、議會權力

1. 立法權的問題

2. 預算權的問題

3. 控制權的運用

五、國社德國的國會

第四講 行政機關

一、行政機關的體制

1. 英制

2. 美制

3. 瑞士制

4. 極權國的行政首領

二、行政權

1. 議會與大政方針

2. 議會與外交權

3. 議會與財權

4. 行政組織權

5. 行政立法權

三、關於行政組織的若干問題

1. 獨任制與合議制

2. 預算行政機關的隸屬

3. 審計機關的隸屬

4. 軍事行政與統率權

第五講 行政權的擴張

一、原因

現代各國政治制度

1. 國家職務的增多與分層立法之不能實施
2. 行政首領與人民關係的增密
3. 民族國家的對峙

二、擴張的徵象

1. 行政組織之日趨龐大
2. 對人民行使較大之權
3. 行政立法權的擴張
4. 極權國的行政權

三、擴張的影響

1. 議會權力之趨於空虛
2. 傳習的憲法主義之遭受輕視

3. 「新專制」

四、各種補救方法

1. 議會控制權的恢復
2. 法院評判權的增設
3. 人民監督權的增加

第六講 人民監督政府的問題

一、監督權增加的必要

1. 人民參政興趣較前濃厚

2. 政府權力較前擴大

二、關於議會的監督

1. 建設憲法人的限制

2. 直接立法

三、對於行政機關的監督

1. 罷免

2. 行政機關內顧問委員會的設立

四、總投票

1. 意義

2. 拿破崙伯姪及希特勒的操縱

五、人民監督的實效問題

1. 人民須有民主的傳習

(子) 政黨的組織訓練與領導

現代各國政治制度

(丑) 投票的能力

(寅) 地方自治的素養

2. 人民須有健全有力的輿論

3. 人民須有法院能作有效保障的人權

普通研討現代各國政治制度，可依兩個途徑：(一)以國家為單位，逐一研討；(二)就制度的各個部門，綜合研討。兩種方法，各有短長。無論採用那一個途徑，欲於數小時內，扼要闡述，殊屬困難。茲擬採取比較的方法，按課程時間分為六講，提供要點，以資參證。

第一講 政治制度的演進

我們要瞭解現代各國的政治制度，多少要從古時講起，以明其歷史的遞嬗。從政制演進的歷史中，我們可以找出、引起、或促成政制演變的因素，大要不外環境和思想兩項。以環境來說，一國人口的多寡、疏密，土地的肥瘠、廣狹，宗教信仰的異同（尤其在西方各國），經濟制度之實質與形態，都是足以影響政制。而此四者，又錯綜複雜，互為關聯，其實例甚多，不勝枚舉。

其次，一個時代的思想學說，也是影響政制的重要因素，思想和學說本是互相影響的；制度固可影響思想，思想亦常可影響制度。例如十六世紀的鮑丹，隨當時教權的衰落，而倡為主權之說，主張國家的基

本條件爲不受法律限制之最高權力之享有，此一學說實是當時環境所引起。當時西歐的政治制度正在劇變之中，主權說乃應時而起。促成了近代獨立國家這一制度。

大凡良好的政治制度，一定須能與環境適合。與環境適合的制度，比較可以安定。不適合環境者，縱使理論高遠，亦難期安定。但僅僅能保持安定性的政制又往往缺乏進步，因此，良好的制度仍須以含有進步性的政治學說爲其理論的基礎。能把握現實而又能補現實之短的學說，往往可成爲政制改進的原動力者，以此。

數千年來東西政制演變的過程極爲繁複，我們只能擇其重要者，或與演變的對象有重大關連者而分論之。

我們要說的第一個是希臘、羅馬的城市國。古希臘、羅馬時代的城市國，爲數很多，國體也很複雜，可是有幾個共通的特點：第一、國家的範圍很小，例如雅典人口不過十萬到五十萬。第二、以城市爲中心。第三、有公民與非公民之分，非公民大體都是隸，公民祇佔四分之一或五分之一，其中成年男子自然爲數更少。在這不很多的公民中，形成直接預聞政治的民主政體，有民衆大會，同時也有其某種的代表大會，如當時雅典的元老會議。基本法律均須由民衆大會通過。故這些城市國可以說是很成熟的民主政制。但是這種政制成立的基礎，在於人口少、土地少，同時在其人口中非公民的奴隸制度還普遍的存在。這種小單位的制度，到了單位擴大時，就不易維持了。與希臘、羅馬都曾一度發生聯邦制度。其聯邦制度的辦法，爲近代研究改制者所稱道，而在當時則有其客觀環境的需要。

第二是羅馬帝國。羅馬帝國繼羅馬城市國家而起，所予政治制度之貢獻，有二：（1）法律之貢獻，

與希臘、羅馬城市國家時代不同，打破雅典法律適用雅典人之狹小範圍，而使所謂「人民法者」適用於帝國內的一切民族，無文明與野蠻之別。(2)於各省設立類似現「總督之制度，即當時的「領事」制度。故羅馬帝國的中央的政制，雖自凱撒起均採獨裁制度，無多貢獻，但其帝國的制度則爲此後成立大單位組織者所常常師法。

從希臘、羅馬城市國，到羅馬帝國之主要演變爲因範圍小大不同，而不能不有新的政制，以適合此新的需要。

第三是歐洲封建制度的興起與基督教帝國的並存。自東羅馬帝國滅亡，以迄十五、六世紀初，約千餘年，乃歐洲比較黑暗的時期。羅馬帝國的軍隊官吏及早基督教使歐洲各地人民沾染了文明。羅馬帝國奔潰後，王綱解紐，各地騷然。當地有財有勢者乃結爲封建之制，強凌弱，大宰小。在上者爲主，有徵役索物的權利，亦有保護下屬的義務。在下，爲臣，有服役索物的義務，但亦有受保護的權利。上下相依，不得越過契約，輕易相侵。此可說是封建制度之精神所寄。在此時期，雖仍有所謂神聖羅馬帝國存在，大體沿襲古羅馬帝國的概念，但誠如福爾泰所言，既不神聖，又非羅馬，更非帝國。當時各地政治組織，散漫無法，政教不分。就制度言，實是進步，無足爲後人師法。但我們所不可忘者，即就歐洲而言，封建制度爲羅馬帝國至民族國家之必經階段。羅馬帝國固有其盛大的武力與文化，但尙未能使歐洲各地有任何充實的疆地的組織。必待有了封建國家各自爲內部開發經營與建制，然後民族國家得以蛻生。而且就政制而言，封建制的消滅至少消極的證明了治者與受治者的關係，須建立於通行全國的法，而不能僅憑複雜的相互的契約關係。沒有這一個失敗的試驗，近代的主權國家是不易起來的。

第四我們進到了近代的民國。十六、十七世紀近代民族國形成的初期，政治制度，多為專制王國，英國的條多及斯圖瓦特王朝，於戰敗西班牙海軍後，而鼎盛一時，專制之趨勢，至為顯著；法國情形，亦大體相同，其專制政體的逐漸形成，造成路易十四世的文治武功。其原因，乃係由於封建末期，各地封建最高主，削減封建諸臣，統一全境時，皆須握有大勢，專斷行事，故專制之風早成積習。在專政政體之下，君主皆有最高無上之主權，國家權力愈堅固，則君主亦愈有權，而人民則在大多數的國家，均須完全受制於君，其身命財產均無嚴格的法律保障可言。

直待十七世紀後，歐洲各國受宗教改革的影響，羅馬教會由上制下的思想漸為世人所擯棄，而民主思想勃興，民族國始得從專制進而為民主。治者與受治者，政府與人民的關係，雖因此而大變，然民族國這一政治單位則仍成流行之制，初少變動。

以上所言，乃單就歐洲政制的變化，而擇其重要者有意義者，特予指出。至在我國，則自秦漢以迄清末，從大體上言，政制殊少更張。秦漢以前，自部落以至於由宗族所領有的所謂「國」，以至於封建，亦嘗有無數錯綜複雜的變化。但自秦漢統一中國，建立帝國以來，則帝國的制度，如中樞及地方官制之變更不計外，殊少變更。即有之，亦罕足以與上述歐洲的變更比重要。此其故殆因我國自秦漢，以迄清末，無論在環境方面或者思想方面，其足以激動大變動者亦無如歐洲所有者之烈。五胡亂華影響我民族的實質者，不可謂不大，佛教流入影響我民族的思想者，亦不可謂不大，然以比歐洲五、六世紀的民族移動或十六、十七世紀的宗教改革，則均不如。環境及思想方面的變動少，政治的更張自亦隨之而不劇。直到清末歐化東漸，我國在世界中所處的地位大變，舊制不足以適合環境，有志之士倡導革命，我國始棄二千餘年的

傳習，而謀進爲民主的民族國。於是中西的政制演進的潮流亦由二而爲一。

綜觀數千年政制的演變，如加分析，則其對象不外三種：（一）是人民與政府的關係：在希臘羅馬時代，雖係民主國家，但國家至上，人民很少自由活動的範圍。至羅馬帝國，在其法律制度之下，政府的權力反較縮小，即人民的權力轉有伸張。封建制度時代，無所謂民權。在專制王國之下，民權甚小。近代民主國家的情形比較複雜，但大體上人民有權。（二）是主位（土地人民）與附屬位（土地人民）的關係：土地的主附屬位，例如大英帝國內的合衆王國和大英帝國內的各子國間的關係，人民如希臘城市國時代的公民與奴隸關係，都是政制變化的對象。（三）獨立國間的相互關係，也可以說是主位與主位之間的相互關係，例如神聖羅馬帝國時代各邦間，近代民族國間之聯系問題，也引起若干的政制底演變。

總之政制演變之對象，其一是在國家之內，統治者與被統治者的關係，因環境與思想的變化需要有時時的調整；其二，在國家之外，一單位與另一單位之間的聯系與組織，也需要隨時的調整。

第二講 近代民主制度

近代民主制度是承繼近代專制王國而來，其產生之最大原因有三：（一）抗議教義的影響——新教所抗議的主要對象爲教義。新教徒力求尊重教徒之意志，反對由上而下的統制式。此種主張對於政治之影響自然極大。（二）理智主義的勢力——理智主義的哲學先則有裨於科學的發展，繼則助成人權的尊重。理智主義至十七、十八世紀而至全盛時期，而十七、十八世紀亦即是民主主義澎湃的時期。（三）工業革命與社會新興階層——工業革命之結果爲社會新興中層階級之興起，人數甚多，而是有經濟力量與參政的餘

暇，復受抗議教與理智主義思潮之湧溢，於是近代民主制度遂代專制而興。

近代各民主國的政制，雖不盡相同，但我們如果綜合民主制度的要點，大體不外左列各項：

(一) 成文憲法：除英國外，近代民主國家均有成文憲法，且均為近代民主國家之一重要特點，成文憲法思想，到十八世紀方才成熟，到十八世紀末，美洲各邦開始有憲法後，隨後革命者恆多成立憲法。

(二) 三權分立：十七、十八世紀許多思想家、革命家提倡成文憲法時，亦往往提倡三權分立之制度，孟德斯鳩即其中之著者，但其說實起自洛克，到十八世紀末至二十世紀初，各國憲法幾均有三權分立制度之規定。

(三) 民選議會：除瑞士若干小邦採直接民權外，其餘民主國家均採代議制。

(四) 統治者須時時受人民的新委託：議會本身及由人民直接產生或由議會間產生的執政者，總須常常舉行改選，時受人民的新委託。美國開國初年，傑佛生總統即很倡導此一要點。

民主制度的流佈至廣，而美、法則為最初的傳佈者。十九世紀初葉，南美各國之相繼改為民主政制，大多係受美國革命的影響，法國革命以後，拿破崙戰爭使法國革命之主義與精神傳播於全歐，十九世紀初葉，荷、比等國之傾向民主，係受法國革命之影響。十九世紀中葉維多利亞英國的勢力，亦收推廣民主之功。如加拿大、紐西蘭、澳大利等之民主化，蓋均受此勢力之影響。到了二十世紀初葉，第一次大戰爆發，英、美、法之勝利，使歐洲東南部各國亦相繼改為民主制度。

自十八世紀起至二十世紀初期，可說是民主制度不斷傳佈長進之年代，但自最近二三十年來，有若干新興的問題不能有適當的安排，因而引起反動與逆流。因為民主國家有弱點，於是自十九世紀下半葉直至

現代，有人遂提出不斷的批評與攻擊。有兩個弱點我們是須指出的：（一）是自由與平等之不易相容。如果從近之生產、經濟制度加以觀察，民主制度的弱點顯而易見，經濟上充分自由的結果，顯然造成社會之極不平等，民主制度之下，如不能處理此一問題，則實變之最終結果，必形成民主制度之崩潰；（二）是民族問題之處理不當，例如希特勒的德國，以反民主為標幟，其最主要攻擊之點，即為民族問題之處理不當。近世民主國家的本質為民族國家，民族問題之處理不當，亦即是足以影響民主制度的根本問題。

極權主義的勃興，即係民主制度之弱點而起。極權主義可以說是近世民主制度的一種反動，其所標揭的主旨：一為將人民與政府的關係處於一個較安定的狀態，又一為確立某一國的優越地位，以解決政治單位間的紛爭。

極權制度之要點，概括言之有二：一為由領袖統治國家的領袖國家觀念。此一觀念在德國最為發達，然實與德國傳統的法律國家觀念相反。二為由一民族統治各民族的領袖民族觀念。此一觀念亦在德國最為發達。一個國家如採極權主義，則無論對內對外，均取得絕對的、無所不至其極的權力。

然極權主義者，實在逃不了錯覺。他們以為可藉極權主義以解決民主國家之弱點。但民主精神本身是沒有錯誤的，他們把民主國家偶有的弱點，認為民主制度本身的弱點，是一個錯覺，是極權主義者最基本的錯誤，正因為基本的錯誤，也就註定了極權主義者必歸生命的命運，可是我們應該知道，極權主義之失敗，仍未能解決民主國家所已表露的弱點，我們為了維護民主制度的健全與發展，仍須積極努力，就其弱點，從事糾正。

第三講 議會

一 一院制與兩院制 從邏輯上說，我們沒有理由說，議會一定需要兩院制，假定國家是聯邦制，一院代表各邦，一院代表全國國民，也許可以較有理由。但實際上，現在聯邦制國家之議會組織，亦不盡如此。故純就理論上說，兩院制並無充分的根據，各國實際情形，在此次戰事以前，行一院制之國，僅土耳其一國；在美國四十八邦邦議會中，亦僅一個邦行一院制。

不論一院制或二院制，總之議會是代表人民的，故選民團體之組織及選舉方法，不能不加以研討，茲據關於選舉之重要問題三者，逐一加以檢討。

(一) 直接選舉 直接選舉是對間接而說的，間接選舉，人民選舉選舉人，再由選舉人選舉代表，我國遜清光緒、宣統年間所擬的辦法，即其一例。近數十年來，歐美之趨勢，總是由間接選舉而改用直接選舉。除若干國家的上議院，及巴爾幹少數國家外，現代各國大多均行直接選舉之法。

(二) 比例選舉 各選舉區之間，如對各政黨之代表不以比例選舉之方法，則可能使一多數黨包辦全國之代表，但比例選舉常使政黨造成分裂，如德國在國社黨上台以前政黨之分裂，論者頗多歸咎於比例選舉制；可是就比例選舉制本身說，德國一九一九後施行的比例選舉制，可說是制度上的一大貢獻。

(三) 職業代表制 約自一九二〇年後，職業代表制成爲一個很時髦的理論與辦法。主張此制者，認爲同一區域、同一黨的代表，不一定能代表各個職業不同之利益。故在上次大戰以後，職業代表之論盛極一時，德國一九二〇年臨時經濟議會、意大利之會社議會以及巴西等國均試行此制。但約在一九三〇年後

，此制後漸不爲人重視。蓋在理論上，某一個人固不能代表某一地域的選民，但也不一定代表某種職業的份子。在實際情形上，加以法西斯黨會社組織，亦無優良之表現，故職業代表制遂漸趨消沉。

議會之程序，往往可以影響行政機關之組織，同時行政機關之組織，亦往往左右議會的程序，茲分數項以說明之。

(一) 主席的權力 各國議會主席之權力，有大有小。若某一國行政機關與議會之聯系不密切，則議會主席大多黨的色彩較濃，其權力亦比較的大；反之，行政與立法聯系密切，行政領袖可以自己到議會去操縱議事的程序，則主席的權力自然較小。

(二) 委員會制度 近代議會立法工作，愈趨愈多，愈趨愈繁，因此議會內委員會制度，日趨重要。各國議會無論立法或通過法案，近來可以說實質的重心已移到議會內之各種委員會去了，而議會大會反處於形式通過之一途，但如此趨勢之結果：(1) 共同意志漸難表現；(2) 長期成在之委員會或其主席，因不如行政機關長官之較易更易，往往可以左右主管行政機關，形成寡頭政治，此兩點不但理論推演爲如此，在事實上，如此次戰前之法國，及現在之美國，業已多少發生如此的流弊。

(三) 三讀制 三讀制與立法技術有密切關係，現代各國大多採用三讀制，實則如果能將(1)原則上的總討論，和(2)條文的分條研究之兩個程序，切實予以把握，則立法之能事已盡，固不在形式之三讀也。

(四) 預算討論的程序 討論預算之程序大體上與討論法案之程序形式相同。但重要者，即如何可以使冗忙的議會得有討論預算內容的時間。

關於議會的權力，可以討論之問題甚多。茲亦舉幾個比較重要的，分別予以討論。

(一)立法權的範圍 近代國家職務日多，理論上，立法權之範圍必益廣，而實際上唯其需要議立法過多，因而形成一種委任立法權制度，將許多法令移由行政機關自訂，有時立法機關僅保持一種形式的批准權。但各國實際情形，頗不相同。

(二)預算權的問題 預算權在傳統的觀念上，認為必需是議會的權力；但預算所涉者，多為款項及其支配問題，近年來有人認為公法學者頗有預算權為行政的一部，應屬於行政機關者。

(三)控制權的運用 控制權或稱為監督權。近代各民主國均由議會運用控制權，但實際上的運用，往往流於僅保留到最後的一個不信任權而忽略平昔之隨時監督，平時如何可以運用控制權，實是議會維持其威力地位之關鍵所在。

以上均指民主國家的議會而言。至國社德國的國會雖仍保留國會的名義，實際已無絲毫近代議會的實質。希特勒的國會既無討論權，亦無表決權，而僅憑吶喊。英美人士至譏笑之為全世界薪給最高之男性的合唱團；亦非厚誣。此外意大利之法西斯及會社議院，由一百五十名法西斯黨員，及由二十二個會社所挑選之五百人共同組織，一味聽命於墨索里尼，亦不足以當議會之稱。

第四講 行政機關

討論到行政機關應先討論行政機關的體制。於此，我們應以行政權之真正掌握者為對象，而不能以無權的元首為對象。行政機關的體制約有四種。

(一) 英制——普通稱爲內閣制，英國的行政大權在其內閣，內閣閣員亦即是在國會裏担負領導權之議員，議會負行政權之議員，稱爲國務大臣，其人數大約少則六七人，多則百人，而內閣則由六七十或百人中選出約二十人，所組成者。內閣原則上亦爲合議制，但首相實際上通常權力較大，閣員彼此間全體連帶共同負責。目前英國之邱吉爾首相，因爲他本人的才能和他所處的時機不同，其地位實際高出於一般閣員。內閣與國會意見必須一致，如內閣法案國會不能通過，內閣可以解職，國會，訴之於選民，如果新國會仍不能通過，則內閣必須全體辭職。國會對於內閣亦可提不信任票。

(二) 美制——普通稱爲總統制，行政大權操之於總統，關於行政方面國會不能加以干涉；同樣立法權則完全操之國會，總統亦不能加以干涉。不過實際上，現在羅斯福總統已領導了國會之立法，此非美國憲法之規定，而係其威望及運用黨的力量之結果。總統在憲法上之規定，保有對立法之否決權。但大致上說，若與英國內閣相較，總統左右立法之權，則不能比也。

(三) 瑞士制——普通稱爲委員制，瑞士聯邦委員會由議會推舉代表七人組織之，委員各領一部，而不共同負責。推選以後，任期三年，不類英國之無定期，故瑞士制度實有其獨特之處。

以上三制與國會均有關係，英、瑞行政機關與立法機關關係較密，美國亦有相當關係。

(四) 極權制——極權制的行政首領與上述三制最大不同之點，即行政機關與議會絕無關係，德國議會議員現共有八百人，其中六百人代表德國，其餘代表戰後被併吞的國家，議會無作用，意大利之法西斯及社會議院亦絕無自主的立法權，兩國所有大權均集中於行政首領，故行政體制與英、美、瑞三國均異。

行政權方面可以討論之問題極多。今亦擇其重要者分別言之。

(一) 議會與大政方針 大政方針之決定權究爲行政權亦抑爲立法權之一部份，在理論上分爲兩派，尤其德國一九一八年之威瑪憲法中明定有「大政方針」字樣，更引起理論上之爭辯。在英國，大政方針之決定，由行政機關提出而由國會討論通過。在美國則立法機關與行政機關對此往往頗有爭執，總統根據憲法代表最高行政權，故主張大政方針應由總統決定，國會則認各項大政方針統應由國會以法案之通過表示，故即在總統制的國家，大政方針之決定權，亦當係由行政機關與議會所共有。

(二) 會議與外交權 議會常常極力要掌握外交權，如英國外交權依法在英王，而英王通過樞密院，其實權仍在內閣，但自上次大戰以後，對於重要條約之締結，英閣已容議會過問。在美國，憲法規定條約必須經參議院批准，總統除此權外，對其餘外交權往往不肯交給國會，但國會歷來對此均爭之不遺餘力，事實上，美國總統亦不能全部掌握外交權。

(三) 議會與財政權 關於預算權，究爲行政機關的權，抑爲立法機關的權，依英國數百年憲法演進的歷史看，議會對財政權絕不肯放鬆，但現代各國一般的趨勢，財政權在實際上已逐漸移到行政機關了，議會所保留的財政權，逐漸變爲形式的，或空虛的，議會有減少支出權，而沒有增加支出權，即在美國，國會近來也對很多財政案減少發言權。

(四) 行政組織權 近代各國政制之趨勢，行政組織權大多數變爲行政權，最可怪者日本法制體系仿大陸各國，行政權的解釋應偏廣大，但行政組織權反極有限制，組織之變更往往須賴法律。

(五) 行政立法權 行政機關的立法權，也是逐漸增加。關於行政組織，有若干問題亦應予以討論。

- (一) 獨任制與會議制 獨任制與會議制各有利弊，但近代趨勢，大多趨向獨任制。
- (二) 預算行政機關的隸屬 一般趨勢，表面上雖仍隸屬於行政機關，但實際上保持超然地位。
- (三) 審計機關的隸屬 亦漸趨於超然地位。
- (四) 軍事行政與統率權 民主國家統率權在軍事行政權之下，但德、日等國則不然。將來民主的制度愈盛行，統率獨立於行政權之辦法，勢難長存。

第五講 行政權的擴張

行政權的擴張其於三種原因：一為國家職務的增多，與分層立法之不能實現。近代國家職務日趨繁多，各項法令不能等待立法機關之討論制定，遂不得不委託行政機關自訂，行政權因而日益擴張。近幾十年來，有一種理論，意欲將立法機關分層分散，如英國分為英格蘭、蘇格蘭等議會，但此點又很難獲得具體辦法，迄無實現之可能。第二原因為行政首領與人民關係的增密。近幾十年來，交通設備，日益便利，如廣播、電訊之擴張，行政領袖之言行，均可非常迅速的傳達於國民。行政首領與人民關係日趨密切，議會不能為人民唯一之喉舌，於是行政首領的地位乃大提高，而行政權亦大張。第三原因為民族國家之對峙。在民族國家對峙之現世界中，行政首領負責維護國家安全，其權限自然的日有擴張。

擴張的徵象有三。一為行政組織之日趨龐大。各國蓋均有此顯明的事實，二為行政機關對人民行使較大之權，國家職務增多，而大部分由行政機關處理，因此涉及人民者日多，最顯著者為人民經濟生活之統制，例如外僑入國或僑民歸國，美國政府機關甚至檢查是否帶有植物種子，因為行政機關有負責推廣農業

改良種子的任務，所以須加干涉。三爲行政立法權的擴張。較古老的法學家對此甚表反對，但此種反對，在實際上並無力阻止行政立法權之擴張。

於此我們也不能不一及極權國家的行政權，極權主義者根本否認治權之分立。除了一小部份而且多少是附屬性的司法權外，其餘各權，均在一個機關行使，而由一個獨裁者使用。極權國家對人民行使絕對大的權，在此種國家內，除行政權外，又無立法權，故行政權之大更無待言。

行政權擴張的影響一使議會權力之趨於空虛 行政權之擴張，並不可說爲議會權減少，或較小，而毋寧說是趨於空虛，議會的權力逐漸變爲一種監督權，而無實質的立法主張，如美國近年來，羅斯福總統執政以來，各種立法，事實上均由白宮領導運用，重要法案，多半由總統運用議員提出，而議會所討論者，大都變爲政治性的，至於英國，此種情形，則更爲顯然。

行政權的擴張二使傳習的憲法主義遭受輕視 憲法主義之重點：（一）爲制衡作用，因行政權之擴張，立法、司法機關之牽制作用逐漸消失；（二）爲政府對人民不要有很大的權，俾人民可以保留較多的自由權，但行政權擴張的結果，政府對人民控制干涉，日趨繁多。

舊派法學家反對行政權擴張的趨勢，稱爲「新專制」，政府機關對人民權限之擴張，及公務員之日多，造成新官僚政治，反對行政權擴張者，不主張給行政機關以裁量權，他們認爲裁量權之畀予，無異給予「擅專權」。

絕對反對行政權之擴充，因爲泥古不化，但說行政權之任其擴張而絕無流弊，也是知其一，不知其二。的看法。補救的方法歸納有三：

(一) 議會控制權的恢復 例如英國各行政部，平常有一種臨時命令，其效力與法律相同，此種命令各部彙送國會通過，大致為事後追認性質，幾沒有不通過的。近來有人主張：應予議會中組織小組委員會，對各部行政立法，予以臨時諮詢、控制，但迄未有何成議。議會控制權的有效恢復，雖不斷有討論者，迄尙未有良好的方法實現。

(二) 法院評議權的增設 司法機關對予行政立法，在法律上，本是保有評議權的。在實際上，法院對於行政事務無行政機關之熟諳，故幾無法對於行政權之擴張，作有效之限制。

(三) 人民監督權的增加 在歐美各國現在制度下，人民直接對行政機關監督權的增加，亦苦無有效的方法。

第六講 人民監督政府的問題

在客觀條件上，因為人民智識之增加，對於參政興趣必日趨濃厚，不要說民主國家，就是在極權國家內，其獨裁者之性質，亦不盡與古代皇帝專制相同，在其措施，不能完全不顧民意，或亦必需運用種種方法取得形式上民意之贊同，在另一方面政府權力又較前擴大，故在近代各國人民對於政府監督權之需要增加，已為必要的問題。

人民之監督固可不限於對行政機關而行使。即對議會，亦可監督。此種監督，新起方法有二。一為增設憲法上的限制，使立法機關在立法上不能有違憲之行爲。近代憲法，各國均有日益見長的趨勢，若干立法原則均列入憲法之內，如一九一九年德國憲法、一九二〇年捷克憲法均是如此。一九二〇年左右，各國

憲法之趨勢，可說是由於人民對於政府立法權之增加控制監督。美國各邦憲法，有幾邦出乎意外的見長，如美國聯邦憲法僅三千字，而其中有一邦——格克拉哈寫美國一個產汽油的邦——其邦憲法竟長達六七萬字，又一方法為直接立法。十九世紀末葉美國各邦中有開始行使立法之複決與創制權者。澳洲隨之。瑞士則先美而有此制。此亦為人民對立法機關監督之增加。

但所謂人民的監督者，其主要者自是指對於行政機關的監督。此項監督，新設方法亦有二。一為罷免。罷免開始實行時，可以推想，必是對被選舉的官員，故亦稱罷免，選舉其方式往往亦將罷免者同列為候選人之列，而舉行選舉，此種權之行使，現在尚僅實行於美國一部份的邦。自實行以來最重要者為一九二三年北德柯達邦邦長之罷免選舉。美人認那次罷免選舉並不算有圓滿效果的收獲，同時，罷免權的本質，不宜常常行使，否則必逐漸失去其監督之原旨，且亦不易常常發動。第二種監督權為行政機關內顧問委員會的設立。此制在英國各部中較為推行。英國聯邦各邦政府，以及希特勒前之德國各地方政府，均頗有採用此種方法者，此種顧問委員會，自非採取嚴格選舉方法產生，但其人選大率為與相關行政有直接利害關係之人民團體代表，或專家。在實際運用上，其效力雖不如罷免權之明顯，但確可發揮甚大的人民監督政府之作用。

總投票有時有被認為監督的良法者。總投票者，非指一般的總投票而言。選舉、罷免、複決之舉行雖均係一種總投票。但此處所說的總投票，係指極權國家所常運用的一種方式，例如希特勒，即常運用這種方式，以操縱民意或對內、對外宣傳，如德國票脫離國聯，舉行總投票可決。此種總投票事先均有嚴密佈置，獨裁者預先有全體或百分之幾十幾通過的把握，然後才舉行的，當然不是真正民意的反映。但此種方

式，非自希特勒始，遠在拿破崙一世及三世時，早已運用此種方式來操縱民意，以遂其企圖。這種方式，大率爲一簡明之問題，由當政者以操縱方式，交付人民總投票以爲表示，而其結果亦爲當政者之所預期，故人民決不增其對於政府之監督也。

近代政府尤其行政機關權力日增，而人民對於政府亦極欲運用各種方式以爲監督，兩者之間，是否可以獲得平衡，如何獲得平衡？此爲值得討論的問題。人民對於政府監督能否發生實效，則須視以下諸種條件以爲斷：

(一) 人民須有民主的傳習：包括(1)政黨的組織訓練與領導，(2)投票的能力，(3)地方自治的素養。

(二) 人民須有健全有力的輿論。

(三) 人民須有法院能作有效的保障人權。

政治制度所討論者總括起來，不外兩個問題(一)人民與政府的關係，(二)政府各單位組織之間的關係。以上所講的，不過用比較的方法，把現代各國政治制度上所發生的若干問題提出一個大綱，藉供研究的參考。

(完)

中國現代政治學說及制度

薩孟武

一、民權主義與民生主義的區別

二、民主政治的轉變

(一) 三權分立的失敗

(二) 內閣制的變質

(三) 議會政治的沒落

三、五權憲法的原理

一 民權主義與民生主義的區別

中國現代的政治學說只有三民主義，中國現代的政治制度只有五權憲法，其他學說和制度都不過抄襲而已。

三民主義是一個主義，不是三個主義，惟其中與政治密切關係者，則爲民權主義。民權主義固不能

中國現代政治學說及制度

離開民族主義與民生主義而獨立，但是我們爲了研究容易起見，只說民權主義。

與民權主義相似者有民生主義，兩者是否同一的物？

據普通見解，民權主義與民主政治有三點不同。

第一、民權主義主張革命民權，民主政治主張天賦人權，這個見解是不合邏輯的。何以言之，人權與民權是兩個不同的觀念，因之天賦人權與革命民權不是獨立的物。人權是人類之權，民權是公民之權。嬰兒呱呱落地，生命就受法律的保護；而卻不能參加國會議員的選舉，前者是人權，後者是民權，由此可知任何國家，民權都不是天賦的；天賦者乃是人權。凡人欲得民權，須有兩種資格，一是取得民權時必須具有的資格，二是取得民權時不可具有的資格，前者叫做積極資格，後者叫做消極資格。而消極資格的設定或出於生理上的理由，或出於道德上的理由，或出於政治上的理由。瘋人沒有選舉權，這是生理上的理由，犯人沒有選舉權，這是道德上的理由，現役軍人沒有選舉權，這是政治上的理由。法國不許皇族當選爲總統，也是出於政治上的理由。政治上的理由甚多，而均求其能夠適合於當時社會的需要。賣國的漢奸沒有民權，閩民的軍閥及其走狗沒有民權，這不是吾國特有的制度，法國革命之際，剝奪了貴族階級的參政權，俄國革命之時，剝奪了資產階級的公民權，這個事實可以證明任何國家都不承認民權是天賦的權，民權可由革命的理由，加以制限。這句話不是反對革命民權，而是說明革命民權乃是各國革命後共通的制度。

第二、民權主義主張直接民權，民主政治採用間接民權，這個見解是和事實不符的。何以言之，所謂直接民權不是直接民主政治(Direct Democracy)而祇是公民投票(Referendum)。現今實行直接民主政

治者只有瑞士五邦，各邦的土地是很小的，人口也很少，人口少而後全體公民之能夠聚會一堂。土地小而後公民到會場開會才不至過度費力。瑞士的烏利（Uri）本來也施行直接民主制，卒因領土稍大，公民不易出席，乃於一九二八年改用公民投票。

瑞士五直接民主邦表（人口單位千人，面積單位平方料）

邦	名	人（一九二〇年）	公 民 數	面 積
	Appenzell-Aussenboden	五二	一三・三	一四一一
	Appenzell-Innerrhodon	一四	三・五	一七一一
	Glarus	三〇	九・五	六九一
	Nidwalden	一三	三・七	一九〇
	Obwalden	一七	四・〇	四七〇
	(Uri)	三三	四・九	一、〇七六

直接民權和直接民主政治不同，公民不必聚會於一堂，可各在本鄉，用投票的方法，來參加國家統治權的行使。這個制度老早就施行於瑞士及美國各邦，而自從德國威瑪憲法採用之後，又傳播各國，據余所知，採用這個制度者有下列數國。

各國採用公民投票制度

國名	制憲時期	創制	複決	罷免
瑞士	一八七四年 五月公布	<p>五萬公民關於憲法 出全部修正得 行公投票而決 應否修正，一 召集大會，一 定新憲法，一 條（一）使後 五萬公民關於 出全部修正得 出部分修正得 整法案，則提 法若則，應照 會若則，應照 其原則，則正 不問同，則正 問題，則正 公提，則正 國提，則正 正之，則正 修之，則正 整之，則正 該項法案，應 表決（一）</p>	<p>國會通過法律 案之議決，得 由三萬公民或 邦政府要求八 公府決，八交 條（一）求九 國際條約之規 定期限，其未 在十年以上者 或得由三萬公 民或政府要求 八交（一）求 憲法全部修正 或部分的修正 國會通過後，經 須會通過後，尚</p>	

<p>愛沙尼亞</p>	<p>捷 克</p>	<p>德 國</p>
<p>一九二〇年</p>	<p>一九二〇年 二月公布</p>	<p>一九一九年 八月公布</p>
<p>公民二萬五千人得 向國會提出法案，該 國不通過，該 法案須提交公民投 票決之（三十一</p>		<p>國民十分之一得向 國會提出法案，以 予通過或將原 案交付公民投票之 表決（七十三條）</p>
<p>可會通過的法案 由國會議員三 分一請求延期公 布，次再由二萬 五千公民請求提</p>	<p>政府提出的法案 若政府提出否決 政府存國會否決 複決。可提四十六 條）</p>	<p>國民複決。國民 之複決。國民 過會法案。國民 國上請員三分一 以十次再延期公 布十分之一再公 二交公民之複決 提七條之複決 （國會通過憲法 修正案可由代表 邦之參政院請求 交公民複決（七 十六條）</p>
		<p>總任，國民 舉，由國民 之舉，由國民 國之舉，由國民 即解會，國民 年散決議，票 （四十三條再 任會應 七）</p>

<p>西班牙</p>	<p>愛爾蘭</p>	<p>立陶宛</p>
<p>一九三一年十一月公布</p>	<p>一九二二年十二月公布</p>	<p>一九二二年八月公布 一九二八年五月修改</p>
<p>公民百分之五十得向國會提出法案。(六十六條之三)</p>	<p>公民五萬人得向國會提出法案。該法案須予通過，該法案之。公民投票表決之。(四十八條)</p>	<p>公民五萬人得向國會提出法案。(二十二條)</p>
<p>國會通過的法案，公民百分之六十得請求提之。六十六條之一</p>	<p>分三議院內再行，得請求與緩議員，議院多數議員，法會兩院通過的法案，或上國會議員若再行，有九日內再行，分三議院內再行，民議院內再行，要二該法案之應，(四十七條)</p>	<p>國會議員通過或否決的法案，得由公民或公民五萬人請求提交公民複決。(一百零五條)</p>
<p>總統任期未滿以前，由國會議員提議罷免，而召集議選舉</p>		<p>新總統。(五十條)</p>

蘇 聯	一九三六年 十二月公布		聯邦議會常務委員會得自己提議或依其一邦的要求，將聯邦議會通過的法案提交公民複決。(四九條之四)	每級議會的代議士得由公民依法定程序經多數同意，投票罷免之。(一四二條)
				會若否決國會的提議，國會應即解散。(八十二條)

由此可知直接民權到了現代已為各國所採用，并不是民權主義特有的制度，若更進一步觀之，吾黨的民權主義，究其實，并不是直接民權而是間接民權。何以言之，人民對於本縣政治，固然有選舉罷免、創制、複決四權，而對於全國政治，除了選舉權之外其餘三權乃付託國民大會行使。

憲政時期……人民對於本縣之政治，當有普通選舉之權、創制之權、複決之權、罷免之權，而對於一國政治，除選舉權之外，其餘之同等權則付託於大會之代表以行之（心理建設第二章）

國民大會對於中央政府官員有選舉權、有罷免權，對於中央政府有創制權、有複決權（建國大綱）。

國民大會是代議機關代表人民行使四種政權，試問人民那裏有直接民權。

第四、民權主義是全民政治，民主政治是資產階級的政治。民權主義為全民政治，我們固然不能反對，但是民主政治何以是資產階級的政治呢？民主政治剛剛成立之際，固然各國均採用制限選舉，而以納稅

資產階級取得選舉權的條件。但是到了現在，各國無不施行選舉，制限選舉纔是資產階級維持政黨的工具。若以資產階級把持政權爲近代民主政治的特質，則在事實上與理論上都是不對的。固然在私有財產制度尚未廢除以前，資產階級可以利用金錢，操縱選舉，而使民主政治變爲資產階級的政治。但是這只是民主政治的形式，不是民主政治的本質。民主政治自希臘以來，已經變化數次，古代的民主政治祇許自由民有參政權，中世沒有民主政治，當時雖曾召集三級會議，但是只牧師、貴族及市民階級才有選派代表的權，近代的民主政治祇許納稅者有選舉權。現代的民主政治雖然施行普通選舉，而許多國家尙擠斥婦女於選舉權之外，由此可知民主政治固然不是全民政治而却步步接近於全民政治，要是各國在經濟上能夠施行社會主義的政治，則民主政治也可以達到全民政治之域，所以我們若以全民政治爲民權主義的特質，而與民主政治相對比，實爲一種獨斷論。

然則民權主義與民主政治有什麼區別呢？

民主政治是多數公決的政治，就是政治問題均由大眾討論，依多數人的意見決定其可否施行。希臘以來，固然有不少學者討論民主政治，而對於政治問題何以須交多數公決，却沒有一人能夠予以深刻說明。我們知道真理有客觀的妥當性，不能應用多數決的方法，斷定其是非。一個意見若有客觀的妥當性，多數人雖然反對，也不失爲真理。一個意見沒有客觀的妥當性，多數人雖然贊成，也不能成爲真理。這個例子在歷史上是很多的。只看地動之說吧！哥白尼主張地動，而遭世人反對，就是地動之說在當時不爲多數人所贊成的。但是多數人儘管反對，而地動之說仍然不失爲一個真理。由此可以知道真理能否成立，不是多數決所能決定。既是這樣，何以政治問題乃可以委於多數決呢？

關於這個問題，能夠予以深刻的說明，而使民主政治，有一個哲學的根據者，則為功利主義。原來功利主義乃以二個原理為基礎，第一是自利選擇的原理（The self-preference Principle），第二是最大幸福的原理（The greatest Happiness Principle）。他們以為人類是有利己心的，只惟自己的利益是視，所以政權若交少數人，少數人必利用政權以謀自己的利益，政權若交給多數人，多數人利用政權以謀自己利益的時候，其結果必能達到最大多數的最大幸福，更切實點說，人類都有利己之心，各人都會知道甚麼是自己的幸福又最努力去求自己的最大幸福。政治問題若交給少數人判斷，少數人認為妥當者，必祇有利於少數人；政治問題若交給多數人判斷，多數人認為妥當者，必定有利於多數人，既有利於多數人，則最大幸福當可以得到。

民權主義則以知難行易為根據。功利主義不但承認人類有利己心，並且主張人類都能知道甚麼是自己的利益。但是人類果然能夠知道自己的利益麼？盧梭說過，「人類雖然都想取得自己的利益，而什麼是自己的利益，人類又往往不能辨別清楚」。國父孫中山先生分人類為三種，一是先知先覺，二是後知後覺，三是不知不覺，大部份的人都是不知不覺，次少數的人便是後知後覺，最少的人才是先知先覺。

「我們對於人類的分別，是何根據呢？就是根據於各人天賦的聰明才力。照我的分別，應該有三種人。第一叫做先知先覺，這種人有絕頂的聰明才能，凡見一件事，便能夠想出很多道理，聽一句話，便能夠做出許多事業……由於這種先知先覺，預先想出了許多辦法，做了許多事業，世界才有進步，人類才有文明……第二種人叫做後知後覺，這種人的聰明才力比較第一個人是次一等的，自己不能夠創造發明，只能跟隨摹倣……第三種人叫做不知不覺，這種人的聰明才力是更次的，凡事雖有人

指教他，他也不能知，只能去行……大部份的人……都是不知不覺，次少數的人便是後知後覺，最少的人才是先知先覺。」（民權主義第五講）

人類固然都有利己心，但是甚麼才是自己真正的利益，大部份不知不覺的人固然不會知道，次少數後知後覺的人也未必就能認識，其能明白事理，判別利害，只惟極少數先知先覺之士。機器發明是有利於人類的，一五二九年繆涅（Artes Schöner）發明紡織機，竟遭世人反對，而受炮烙之刑。由此可知政治問題交給大眾討論，多數人認為妥當者，其實未必真有利於多數人，既是這樣，多數決政治不能達到最大多數的最大幸福，是理之至明的。

何以人類有三種區別呢？因為各人天賦的聰明才力不同，各人所處的環境縱是一樣，各人所受的教育縱是平等，而造就就也未必就能相同。

「因為各人的聰明才力有天賦的不同，所以造就的結果當然不同，造就既是不同，自然不能有平等。」（民權主義第三講）

造就既然不同，各人任務便不宜一樣，

「聰明才力愈大的人，當盡其才力而服千萬人之務，造千萬人之福，聰明才力略小的人，當盡其能力以服十百人之務，造十百人之福……至於全無聰明才力的人，也應該盡一己之能力以服一人之務，造一人之福。」（民權主義第三講）

政治問題固然是常識問題，同時又是極複雜的公共問題。通才之士曉知治體，令其判斷政治，自能有補益於國家。大部分不知不覺之人，「雖有人指導他，他也不能知」，政治問題交給多數人判斷，由知難

行易的學說看來，是沒有良好結果的。

因為沒有良好的結果，所以 國父孫中山先生對於選舉權及被選舉權，均設置了特別的限制。

先就選舉權說，所謂普通選舉，徵之各國制度，并不是絕對沒有限制，其限制若以納稅或財產為標準者，叫做限制選舉，否者叫做普通選舉。國父固然反對限制選舉，但是同時，主張別的限制。建國大綱

說：

「在訓政時間……而其人民……誓行革命之主義者，得選舉縣官執行一縣之政事，得選舉議員以議立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣。」（第八條）

「一完全自治之縣，其國民有直接選舉之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決之權。」（第九條）

所謂「革命之主義」就是建國大綱第一條所說的「革命之三民主義」，是則人民有否選舉權，乃以他們不肯誓行三民主義爲標準。大部分的人都是不知不覺，他們不但不能知道什麼是自己真正的利益，而且不能認識誰能代表自己的利益。若由這種不知不覺的人選舉議員，則議員亦未必都能知道什麼是大衆的利益，要是再叫他們判斷政治問題，則他們認爲妥當者，或將有害於國計民生，國父以誓行三民主義爲人民取得選舉權的條件，原因乃在於此。

次就被選舉權說，在民主政治剛剛成立之時，各國限制被選舉資格往往比較其限制選舉資格爲苛。而自一八三一年比利時修改選舉法，限制被選舉資格比較其限制選舉資格爲寬之後，各國漸次模倣其制，縱在限制選舉之下，被選舉權也以納稅或財產爲條件。因爲人們要當選爲議員，必須得到多數投票。一

個人能夠得到多數投票，已經可以證明該人之有資格。惟由 國父看來，這個理由是不成立的， 國父曾舉美國博士與車夫競選之事，證明大部分的人不能知道誰人配做議員。既是這樣，則除限制選舉權之外，尙宜限制被選舉權，即從一定的標準，限定被選舉人的人數，一般選民只得就這個有限的被選舉人中，選擇這一人或彼一人。限定的方法則爲考試。

「普通選舉雖然是很好，究竟要選甚麼人才呢？如果沒有一個標準，實行普通選舉，也可以生出流弊……依兄弟想來，當議員或官吏的人，必定是要有才德，或者有什麼能幹，才是勝任愉快的……但是有這種才德和能幹的資格之人……我們又怎樣可以去斷定他們是合格呢？我們中國有個古法，那個古法，就是考試。」（五權憲法）

這個方法乍看之下，甚似有反於民治精神，其實不然。最近各國常常採用比例選舉之制，其中有名單比例投票者，是由政黨各制定己黨議員候選人名單選舉民只對於名單上面所列舉的人，選擇這一人或彼一人，甚者連選擇權都沒有，選舉民只得投票給某一政黨，至於誰能當選，則以名單上候選人的次序爲標準。這種制限也是制限被選舉人的人數，而剥夺選舉民的自由。不過在比例選舉，限制的權屬於政黨、在考試，限制的權屬於國家而已。

二 民主政治的轉變

（一）三權分立的失敗

近代立憲均採用分權制度，把國家權力分做立法、行政、司法三種，分屬於三個機關，使它們互相制衡

，以預防專制政治的發生，這叫做三權分立主義。即三權分立主義有三種意義。其一把國家權力分做立法、行政、司法三種，其二把三種權力分屬於三個機關，其三使三個機關互相制衡。這三點就是孟德斯鳩考察英、法兩國制度而發見出來的。在孟德斯鳩時代，英國已有三種機關，議會專管立法，內閣專管行政，法院專管司法。但是英國議會不但有制定法律的權，且有解釋法律的權，法院祇能依照議會的解釋。適用各種法律，所以英國的司法在形式上不過行政權的一種，因之，洛克(Locke)便不能認識司法權之應獨立。反之法國自中央集權的國家成立以來，一切權力均集中於君主，封建時代的III級會議(États Généraux)自一六一四年始，就停止開會。但是法國却有一種特殊的司法制度，就是法國的最高法院(Tribunal de Cassation)，不但管理各種審判，且有特別的權限，凡君主發布的法令有否與現行國法抵觸，最高法院有審查權，審查的結果，認為沒有抵觸，又須在最高法院登記，而後發生效力。倘使最高法院以政府發布的法令有反於現行國法，則可提出抗議而拒絕登記。孟德斯鳩受了英法兩國制度的暗示，遂提倡三權分立原理，而為此後立憲國的圭臬。但是孟德斯鳩為十八世紀上半期的人，其法意(Denis Diderot)曾出版於一七四八年，當時封建社會開始崩潰，資本主義漸次勃興，國際上有先進國與後進國的分工，先進國的商品到處暢銷，無需國家保護。社會上階級對立尚不明顯，產業的發展對於勞資雙方均有利益，他們有協調的可能，無需國家干涉。一切社會生活均要求自由放任，當此之時，人們當然不需要政府保護，反而欲限制政府的干涉。政府的任務只限於維持秩序，即只限於保障人民的生命財產和自由的安全。換句話說，政府的任務非在於積極的增加人民的幸福，乃在於消極的排除人民幸福的障礙。但是怎樣才能限制政府的干涉？唯一的方法只有減少政府的權力。政府權力減少到最低限度，人民自由就可以伸張到最高限度。

，這樣，就產生了分權制度。所以三權分立是適應於初期資本主義的環境而產生的。最初應用孟德斯鳩的分權學說以制定憲法者乃是美國。美國憲法制定於一七八七年，距今已有一百五十餘年之久，當時美國尚未革命，其時代之早，可想而知。但是權力分立是不容易行得通的，試看美國吧。

所謂三權分立有兩種特質，第一特質是立法與行政完全分立。但是今日行政必須假藉立法之力，假使担任行政的人與議決法律的人各自分立，不相連絡，則行政機關不能施行自己認為妥當的政策，而有負行政之名，則立法機關得為不負責任的決議，而不舉立法之實。所以縱在美國也利用各種方法，以濟其窮，使立法、行政兩個權力能夠聯繫起來。(一)提案權本來屬於國會，大總統固然可用咨文(Proclamation)向國會建議各種方案，而國會却沒有接受的義務。但是國家需要何種法律，只惟担任行政的人方能知道，現在美國不許行政機關提出法案，那末國家政務必將無法進行。僥倖美國政黨組織頗見發達，大總統與國會議員均是政黨的黨員，所以行政機關若因行政上的必要，希望國會通過某種法律之時，可由總統府起草法案，囑託同黨議員提出。(二)國務員不能兼任議員，又不得列席國會，陳述意見。但是議決法律者雖是國會，而執行法律者則為政府。政府與國會不相聯絡，則法律的內容將和實際情況扞格。因此，美國遂假藉國會的專門委員會，以連絡國會與政府雙方。凡法案通過第一讀會後，均交專門委員會審查，專門委員會在必要時，尙得邀請國務員列席，使其報告政府的意見。於是國會與政府的關係，就由專門委員會，得到相當的調和。(三)編制預算的權本來屬於國會，但是預算名義上是記載政府行政的經費，事實上是記載政府的内容。國家每年須施行那幾種建設，而各種建設需要多少經費，只惟担任行政的人才會知道。所以美國又於一九二一年六月十日，由國會通過了預算及會計法(Budget and Accounting Act)，將編制

預算的權讓給大總統，於財政部內設置預算局（Bureau of the Budget），使其編制國家每年的預算。由此三點，可以知道立法與行政完全分立，在事實上是行不通的。

第二特質是法院的法律審查權，即法律內容有否和憲法條文抵觸，法院有審查的權，審查結果，若認為違憲，可以拒絕執行，而使該項法律等於取消。但是憲法大率制定於數十年或百餘年以前，其中法理乃按照數十年或百餘年以前的社會情況。社會不斷的進步，法律須適各時代的社會情況，時時修正，現在乃令法官依據數十年或百餘年以前的憲法，判斷現在國會制定的法律是否有效，其為時代顛倒，理之至明。何況國會為國民所選舉，而代表現在國民的最高意志，現在國會已經不滿意憲法上的原理，而思有所改造，乃竟令法院取消其改造，這樣一來，豈但可以阻礙立法的改革，並且少數法官將成為最高立法者，有權干涉國民的最高意志了。按美國最高法院審查法律之際，其態度和立場乃隨時代改變，約可分為四期。第一期由一七八九年至一八三五年，它常努力擴張聯邦的權限而縮小各邦的權限。第二期由一八三五年至一八六一年，它常努力縮小聯邦的權限而擴張各邦的權限。第三期由一八六一年至一八八三年，它又努力擴張聯邦的權限而縮小各邦的權限。第四期由一八八三年至一九三六年，它却為了維持自由放任主義，而拒絕執行各種社會政策的立法。美國最高法院法官人數九名，六人出席，就合法定人數，而一切判決又以出席法官多數人的意見為標準，由少數法官決定國會制定的法律有否違憲，其為法院專制，事之至明。何況法官也同普通人一樣，其政治思想、社會思想與經濟思想絕對不能公平無私，每受環境支配，有所偏頗。所以法律有否違憲，若由法官判斷，那末，法官當法要依照自己的見解，——自己環境造成的見解，擇其不利自己環境者，宣告違憲了。近來美國發生一種運動，謀限制法院的法律審查權。其計劃有三：（一）

法院審查法律有否違憲，須以全體法官三分之二的意見爲標準；（二）法院宣告法律違憲，須將該項法律退回國會覆議，國會若仍維持原議，該項法律便爲有效；（三）法院宣告法律違憲，須將該項法律提交公民複決，公民若予通過，該項法律便見成立。由此可知法院審查法律，縱在美國，也感覺其有害處，而謀有所矯正。

總之，三權分立仍有許多缺點，而不適合於現今社會的需要。

（二）內閣制的變質

三權分立既行不通，所以此後各國憲法均採用責任內閣制。責任內閣制可以分做前後兩期，前期是立法權支配行政權的，議會有組閣之力，又有倒閣之力，內閣祇是議會的行政委員會，國家一切重要問題，須由議會決議，待議會通過之後，政府才得執行。這種政制也有其時代的背景，當時社會由於自由競爭，大大進步。自由主義是社會的指導原理，社會需要自由，因之就嚴禁國家的權制。議會代表社會，政府代表國家。社會是經濟的團體，國家是政治的團體。爲了擴張社會的自由，便不能不縮小國家的干涉。換句話說，爲了伸張經濟活動的自由，便不能不禁止政治方面的干涉，而爲了禁止政治方面的干涉，乃使代表社會的議會出來指導代表國家的政府。結果，政治固然慢慢的進行，而經濟却能快快的發展，發展到了極端，就由自由競爭變爲獨占。

前期的責任內閣制是由議會支配政府的，即所謂「議會政治」者是。議會政治是多數公決的政治，因爲政治的目的固然是謀人民的利益，而什麼是人民的利益，各人的見解未必相同，要從各種見解之中，選擇一個見解，以作公正的主張，捨用多數公決，沒有別的方法。這個時候，多數與少數須是變動的，不宜

固定的。即議員須有時屬於一個集團，有時屬於那一個集團。如果多數與少數自始就已確定，那何必討論，何必表決。換句話說，多數公決須有兩個前提：一是討論的自由，二是表決的獨立，即每個議員能夠胸無成見，自由討論，又能夠站在獨立的地位，不受任何拘束，舉行表決，則由正反意見之中，一定可以產生一種公正的意見。這好像買者與賣者在市場上若能自由競爭，則由供需法則的作用，可以產生一種市場價格。這個市場價格雖然不是正當價格，然亦必接近於正常價格。但是一方面經濟上因為獨占現象的發生，而產生獨占價格，同樣政治上因為政黨的發生，也產生獨占意見。何以故呢？政黨需要紀律，任何政黨對其黨員，必加以許多統制。議員在國會內一切言動，必須服從政黨的命令，政黨贊成某一個問題，該黨議員亦須贊成，政黨反對某一個問題，該黨議員亦須反對。這樣一來，討論已無必要，表決亦無必要，多數公決既然破壞，因之議會政治也失去了意義。

在這當中，議會與政府的關係完全變更了，從前議會支配政府，現在政府支配議會。何以說呢？議員均是政黨的黨員，而內閣總理則為政黨的領袖，所以名義上政府固須服從議會的意見，而在事實上，內閣總理却能以領袖的資格，支配同黨的議員，由此以控制議會，使議會服從政府的意見，Sidney Low 說：「法律由議會制定，祇是一種 *Legal Formula*，而為欺人之語。制定法律之權乃屬於內閣。我們在衆議會中，只一看見多數議員熱烈贊成與少數議員激烈反對而已，除了坐在議長前面的二十餘位議員（國務員）之外，其他議員在立法上的權限實與一介平民毫無差別。他們雖然能夠批評，能夠反對，能夠忠告，但其結果乃與一般文人用其筆舌勸告國民者，毫無以異，並不會發生較大的效力……要之今日制定法律的權已歸屬於內閣的少數領袖」。何況英國法案常分別為兩種，國務大臣代替內閣提出的法案，叫做政府

法案，議員私人提出的法案，叫做議員法案。議會審議法案之時，須先討論政府法案，每星期中只惟星期五下午才討論議員法案，而議員法案又很少有通過的可能性。由此又可以知道提案權實際上實操於政府。從前國會可用立法權以牽制政府，現在政府事實上既然取得了立法權，則國會已經不是牽制政府的機關，反而是政府所支配的機關了。因之，國民選舉議員，其意義也和過去不同，就是不是選好議員，託其行使立法權，乃是選舉政府，託其行使行政權和立法權。這是後期責任內閣制的特質。

後期責任內閣制的特質是行政權支配立法權，這種傾向實合於時代的需要。何以說呢？經濟上的獨占雖然停止了國內的自由競爭，而國際上的鬥爭却隨之愈益激烈。經濟後進國因受經濟先進國商品的壓迫，必須採用保護政策，以國家的權力，促進產業的發展，而後才能維持民族的生存。經濟先進國因為經濟後進國已經開始產業革命的過程，自己商品不能暢銷，所以前此國旗隨商品飄揚於各地者，現在商品則須以國旗為先鋒，利用國家的權力，幫助市場的開拓。總而言之，這個時候，不問經濟後進國或經濟先進國，要發展其本國的產業，均須依靠國家的援助。這樣，國家權力當然不能同從前一樣，縮小到最低限度，而須擴大到最高限度了。怎樣擴大國家的權力？提高行政效率是很須要的。怎樣提高行政效率，「敏捷」兩字是很必要的。從前社會需要自由，政治不厭其慢，經濟務求其快，故使代表社會的議會指導代表國家的政府。現在呢？在國際競爭之下，國家需要自由，須把慢慢的政治改造為快快的政治，以與快快的國際經濟相適應，故又使代表國家的政府指導代表社會的議會。政府是極權政府，議會退居於伴食地位，這是時代的要求。

(三) 議會政治的沒落

議會政治是二元主義的政治，就是把國家與社會分開，議會代表社會，政府代表國家，一方用議會以代表民意，他方用議會以監督政府。但是到了現在，因為國民經濟的發展，議會已經不能代表民意，而議會監督政府，也有害於行政效率。

第一、國民經濟愈發展，政治問題愈複雜，且又時時變化，所以人民選舉議員之時，議員的意見縱和人民一致，然而歷時稍久，往往發生選舉當時所不能預料的事件，而致人民與議員雙方的意見日益背馳。如在瑞士，議會通過的議案尙得提交公民複決，而瑞士自採用公民投票制至一九二八年，公民複決的結果可列表如次。

種	類	件	數	可	決	否	決
(一)	在一八四八年憲法之下		廿	二二	三		九
	議會提出的憲法修正案			二二	三		九
(二)	在現行憲法(一八七四年修正)之下						
	(1) 議會提出的憲法修正案		三六	二八		八	
	(2) 國民提出的憲法修正案		二一	六		一五	
	(3) 法律及各種議決案		三七	一三		二四	
	合 計		一〇六	五〇		五六	

議會通過的議案提交公民複決之後，竟有過半數遭了否決，這很明瞭的表示議會不能代表民意。

第二、國民經濟愈發展，社會問題愈複雜，國際競爭愈激烈，天天決定無數新政策，天天須發布無

數新法令，當然不能一一經過議會議決。德國在威瑪憲法時代，議會已常常通過法律，授權政府，以其發布命令，以代替法律，如一九一九年四月十七日的法律（RGBl, 394），一九二〇年八月三日的法律，（RGBl, 493），一九二一年二月六日的法律（RGBl, 139），一九二三年十月十三日的法律（RGBl, 1176），一九二三年十二月八日的法律（RGBl, 1176）等是。到了一九三一年以後，國際關係愈益緊張，於是政府就不待議會的授權，而直接根據憲法第四十八條，發布緊急命令，以代替法律。茲將一九三〇年至一九三二年（即國社黨尚未獨裁以前）的緊急命令與法律的數目，列表比較如次。

年 代	緊急命令	法 律
一九三〇年	五	九五
一九三一年	四二	三五
一九三二年	五九	五

由此可知德國在威瑪憲法時代，議會制定的法律已經逐年減少，政府發布的緊急命令則逐年增加，這很明顯的表示議會制度已經不適用於現代。

要挽救議會政治的第一缺點，似非使人民直接參政不可，要挽救議會的第二缺點，似非把權力集中於政府不可。換句話說，要挽救第一缺點，必須澈底的施行民主政治，要挽救第二缺點，必須採用獨裁制度。現代國家爲了挽救第一缺點，乃採用公民投票制（Referendum），國家的重要問題不由議會表決，而由全國公民用投票的方法，來決定其可否施行。原來議會制度乃制限政府的專制，而公民投票制又所以制限議會的跋扈。議會既然不能代表民意，公民投票制當然可以挽救議會制度的缺點，而有其存在的價值。

現代國家爲了挽救第二缺點，就提高行政權而縮小立法權，即提高行政機關的權限，而縮小立法機關的權限，其方法可分兩種：一是改變立法機關的組織，一部分的議員由政府任命，使政府容易控制議會，德國一九二八年五月十七日法律，承認「法西斯蒂大會議」(Gran consiglio) 審查衆議院候選人資格的權限，就是其例。二是縮小立法機關的權限，將一部分的立法權歸屬於政府，德國一九三三年三月二十四日授權法 (Gesetz Zur Behebung der Not Von Volk Und Reich)，承認政府得用最簡便的手段，代替議會制定法律，就是其例。

豈但獨裁制度可以提高政府的權力，便是公民投票制也可以成爲提高政府權力的手段。何以呢？奉公民投票制之下，議會不是最高立法機關，政府可以獨立於議會之外，立不受議會的支配，政府提出的法案否決於議會，或議會通過的法案不見容於政府，政府可以提交公民投票，試問議會能夠蔑視政府，掣肘政府麼？但是上述的公民投票只就民主方面着想，而獨裁制度又只就集權方面着想，兩者均有所偏，能夠把兩者結合起來，成爲一種特別政制者，則爲權能分別的五權憲法。

三 五權憲法的原理

五權憲法是民主政治的產物，而民主政治則以功利主義爲基礎。由功利主義看來，人類是有利己心的，任何個人或任何團體都不能予以絕對信任。既然不能絕對信任，則組織政府之時，當然不宜把全部權力委託於一個團體，最好能把國家權力分做三種，分屬於三個機關。孟德斯鳩說：

「人民之政治的自由，是指各人都爲自己安全而得一種安慰。要想得到這種安慰，政治組織須能

使國內任何人都沒有恐怖他人之心而後可……比方有一個人或一個團體兼握行政、立法二權，則政治的自由一定不會存在。因為君主或議會可制定不適當的法律，壓迫人民；由是人民就發生了一種恐怖心。……又如司法權若和立法權或行政權合併起來，也有這個弊害。因為司法權若和立法權合併，則司法官同時就是立法者，人民的生命和自由將給武斷的法律所蹂躪，司法權若和行政權合併，則司法官同時就是行政官，更容易利用暴力壓迫人民……要是一個人或一個團體兼握三種權力，則自由更掃地無存，不論握這個權力的人，是出身於貴族，或是出身於平民。」

三權分立，尙覺不夠，最好彼此能夠互相牽制。一個問題能夠通過於國會，固然可以證明這個問題有利於多數的議員及議員代表的人民，倘令這個問題不為政府或法院所接受，那末，又可以證明這個問題必不利於另一部分的人民，只惟三個機關同時容納，而後這個問題才有利於全社會的多數人。由於這個理由，三權憲法不但要三法分立，且要三權互相制衡。例如國會固然可用立法權，以限制政府的行政和法院的司法，國會制定法律，政府也可以退還覆議，法院尙可以拒絕執行。美國憲法就是應用這個原理而制定的。

五權憲法是以民權主義為基礎，而民權主義又以知難行易為根據。知難行易承認人類天賦的聰明才力各不相同。先知先覺之人有絕頂的聰明，社會能夠進步，文化能夠發展，完全是先知先覺之人勞力的結果，這種人出來組織政府，我們應該信任他們，把國家的全權都交給他們。

「民權的政府官吏，不管他們是大總統，是內閣總理，是各部總長……只要他們是有本領，忠心為國家做事，我們就應該把國家的大權付託於他們，不限制他們的行動，事事由他們自己去做，然

後國家才可以進步，進步才是很快。如果不然，事事都是自己去做，或者是請了專門家，一舉一動都要牽制他們，不許他們自由行動，國家還是難望進步，進步還是很慢。」（民權主義第五講）

一個政府能夠掌握國家的大權，不受任何限制，這個政府便成爲萬能政府，萬能政府苟不爲人民謀幸福，則其危險之大又將不堪設想，怎樣可以建設萬能政府，建設了萬能政府之後，又怎樣可以預防其流弊，唯一的方法是權能分別。

「現在講民權的國家，最怕的是得到了一個萬能政府，人民沒有方法去節制他，而好的是得一個萬能政府，完全歸人民使用，爲人民謀幸福……但是所怕所欲，都是在一個萬能政府。第一種怕是人民不能管理的萬能政府，第二說是爲人民謀幸福的萬能政府。要怎麼樣能夠把政府變成萬能呢！變成了萬能政府，要怎樣才聽人民的話呢？……對於這個問題，我想到了了一個解決的方法，是世界上學理中第一次的發明。我想到的方法……就是權與能要分別的道理。」（民權主義第五講）

「權」就是「政權」。「能」就是「治權」。甚慳是政權？選舉、罷免、創制、複決等？甚慳是治權？行政、立法、司法、考試、監察等。由我們看來，政權和治權的區別，不在於權力本身。換句話說，我們不能依照權力的性質，來判斷這個是政權，那個是治權。例如罷免是一個政權，然而總統罷免部長，却不能視爲政權。立法是治權，立法手續最重要者，一是提案，二是表決，國民大會是代議機關，其創制與英語之 Popular initiative 不同，只可視爲提案，其複決與英語之 Referendum 不同，只可視爲表決，尤其是否決，即國民大會之創制和複決，就其性質說，與立法院的提案和表決——立法，沒有區別，何以國民大會所行使的，叫作政權，立法院所行使的叫作治權呢？國父說：

「我們……想建設的新國家，是要把國家的政治大權分開成兩個。一個是政權，要把這個大權

完全交到人民的手內，要人民有充分的民權，可以直接去管理國事，這個政權是民權。一個是治權，要把這個大權完全交到政府的機關之內，要政府有很大的力量，總理全國事務，這個治權便是政府權。

。（民權主義第六講）

即據 國父之意，政權是屬於人民的，治權是屬於政府的，所以不管那一種權力若由人民直接行使，或由人民代表行使，都可以視爲政權。同樣，不管那一種權力若由政府行使，都可以視爲治權，即政權與治權的區別，不在於權力的性質，而在於行使權力的機關的性質。換句話說，同一權力若由人民或人民代表行使，則爲政權，若由政府行使，則爲治權。選舉、罷免、創制、複決由人民代表的國民大會行使，故爲政權。行政、立法、司法、考試、監察由政府行使，故爲治權。

然則甚麼機關是代表人民的機關，甚麼機關是政府的機關呢？美國國會由人民選舉其總統也是由人民選舉。國會是人民代表的。總統呢？他固然代表人民行使政權，而却不能稱爲代表人民的機關。即執行機關不論其產生形式如何，均不能視爲代表人民的機關。考之各國制度，執行機關除最高機關之外，在原則上均由任命。反之討論機關的性質則須以產生形式爲標準，凡由人民直接或間接選舉的，均可以視爲代表人民的機關。例如挪威下議院議員由人民直接選舉，上議院由下議院議員互選四分之一以組織之，所以均是代表人民的機關。要使討論機關成爲政府機關，必須其構成員由於任命，吾國的軍事參議院可以視爲一例。

代表人民的機關所行使的權限叫做政權，政府行使的權限叫做治權，所以要使五權成爲治權，須使五權機關成爲政府的機關。要使五種機關成爲政府的機關，須使五種機關的構成員由政府任命。比方立法委

員若由國民大會選舉，則立法院將變爲國民大會的代表機關，即政權機關，其性質與挪威的上議院將無區別。

原來五權憲法的精神，根本和三權憲法不同。三權憲法的精神在使權力分立，以收制衡之權。五權憲法的精神在謀權力統一，以造成萬能政府。請看 國父的話：

「在民權發達的國家，多數的政府都是弄到無能的，民權不發達的國家，政府多是有能的……近幾十年來，歐美最有能的政府就是德國畢斯麥當權的政府。在那個時候的德國政府，的確是萬能政府，那個政府本是不主張民權的，本是要反對民權的，但是他的政府還是成了萬能政府，其他各國主張民權的政府，沒有那一國可以叫做萬能政府……各國自實行了民權以後，政府的能力便行退化。這個理由就是人民怕政府有了能力，人民不能管理政府，所以人民總是防範政府，不許政府有能力，不許政府是萬能。」（民權主義第五講）

「在民權發達的國家，多數政府都是弄到無能的，民權不發達的國家，政府都是有能的」，這是 國父的話，現在試來研究：何以民權發達，政府無能，民權不發達，政府有能呢？近代民主國家都是採取分權主義的。分權的目的不在於分工合作，而在於互相牽制。牽制太甚，政府當然無能。今試取例於行政與立法。今日各國均以議會爲立法機關，議會議員都是由人民選舉，所以議會不是政府的機關，而是代表人民的機關。因之，議會所行使的立法權不是治權，而是政權。換句話說，議會不是政府的一部分，乃獨立於政府之外，而爲監督政府的機關。立法權不是政府的權，乃獨立於行政權之外，而爲牽制行政權的一個權力。但是今日政府行政必須假藉立法之力。担任行政的人與議決法律的人如果完全分立，則政府所欲施行

的政策或將因為議會反對，而致無權施行。政府所欲反對的政策或將因為議會贊成，不能不予敷衍，這樣的行政效率當然減低，弄到結果，民權愈發達，政府愈無能，所以 國父說：「各國自實行民權以後，政府的能力便行退化」。反之民權不發達的國家不是沒有議會，就是議會沒有權力。一切權力均集中於政府，政府想要怎麼樣，便可以怎麼樣」，沒有別的機關牽制政府，那末政府當然成了萬能政府。英國內閣可以支配議會，法國內閣無權控制議會，因之英國內閣的能力遂比較法國的內閣大些，德國畢斯麥當權的政府，「本是不主張民權的」，議會祇是政府的御用機關，因之「那個時候的德國政府的確是萬能政府」。換句話說，民權發達的國家，立法權離開行政權而獨立，議會不是政府的機關，而是代表人民牽制政府的機關，所以他們都是弄到無能。民權不發達的國家，議會沒有權力，立法權未曾離開行政權而獨立，政府要做甚麼，就做甚麼，不必一一去徵求議會同意，所以他們政府多是有能的。

由此可知政府的萬能與權力的分立乃是兩個矛盾的觀念，要使政府萬能，權力便不宜分立，要使權力分立，政府必變成無能。權力愈集中，政府愈有能，權力愈分立，政府愈無能，這是很明顯的道理。所以五權憲法非使五種治權分立，以收制衡之效，乃使五種治權分工，以收合作之果。五種治權既然分工，則不能不設五個機關。五種治權既然合作，則不能不有一個總樞紐，統治五權，使五權機關向同一目標活動。這個總樞紐就是總統。所以總統是總攬五權的。由此可知在五權憲法之下，國家最高機關只有兩個，一是行使政權的國民大會，二是行使治權的總統，五院不過輔佐總統行使治權而已。

但是在五種治權之中，是以那一個治權為中心呢？民主政治對於任何個人或任何團體，都採取一種不放心的態度。因為不放心，所以主張三權分立，而使三權互相牽制。三權本來是平等的，但是民主政治又

以爲一個問題能夠得到多數人贊成，這個問題對於多數人，一定是有利的。贊成者人數愈多，則其利益愈大，所以爲了達到最大多數的最大幸福，一切問題應以議會的意見爲標準，爲甚麼呢？國家機關的職務，由其性質言之，可以區別爲兩種，一是討論，二是執行，討論的人愈多愈好，因爲愈多，愈能博採衆見，執行的人愈少愈好，因爲愈少，愈能統一職權。立法權的性質屬於討論，行政權的性質屬於執行。因此之故，立法機關可用以代表多數人，行政機關不能用以代表多數人。民主政治是多數公決的政治，而立法機關又能代表多數人的意見，那末，爲了尊重多數人的意見，當然須以立法權爲最高的權，立法機關爲最高機關。（John Locke）洛克說「立法機關比之其他權力，應高出一籌」，由此可知三權憲法是以立法權爲中心，反之，五權憲法乃欲造成萬能政府，只怕沒有傑出人才，倘若發見了傑出人才，就「把國家的大權付託於他們，不限制他們的行動」，惟爲預防萬一起見，故乃別設一個政權機關，監督他們。而徵之實際情形，國家最重要的活動乃是行政，行政需要人，也需要法，考試與監察是關於人的，立法與司法是關於權的。考試不過考取秀優的人才以備政府任用。監察則維持社會的秩序，以減少行政的阻礙。四種法權均謀行政的利便，所以行政權應爲五權的中心，國父分別五權，而以行政權居首，其原因實在於此。

同時我們由此又可以知道三權憲法與五權憲法尚有一個不同之點，三權憲法用立法以牽行政，用司法以監督行政，完全是法治的。五權憲法則法治與人治并重，在治權機關之內，有立法與司法，以達成法治的目的，有考試與監察，以達成人治的目的。但是這四種治權均是政府的權，而謀行政的利便，所以爲了預防政府破壞法治與人治起見，又於政權機關之內，用創制與複決以監督政府的法治，用選舉與罷免，以監督政府的人治。徒人不可以爲政，徒法不可以自行，人治與法治并重，比之只注重法治者，當然高出一

籌。

政府的首長總攪五權，政府固然成爲萬能，但是人民怎樣監督政府呢？監督政府的機關是政權機關，即國民大會。國民大會對於人，有選舉和罷免權，對於法，有創制權和複決權。也就是人治與法制同時并重的。所以積極方面，可以利用選舉權，舉出國民所歡迎的總統，可以利用罷免權，驅逐國民所厭棄的總統，可以利用創制權，制定國民所需要的法律，可以利用複決權，廢除國民所反對的法律。在消極方面，可由選舉權的作用，使總統畏懼下屆落選，而即施行國民所要求的政策，可由罷免權的作用，使總統畏恐任內罷免，不敢施行國民所反對的政策，可由創制權的作用，使總統畏恐國民強迫，而即制定國民所需要的法律，可由複決權的作用，使總統畏恐國民反抗，不敢制定國民所反對的法律。人民雖把四種政權付託國民大會，而自己對於國民大會的代表，尙保留選舉權與罷免權，所以國民大會也恐怕人民罷免，不敢和政府通同作弊。

這種制度是將民主與集權結合起來的，所以一方與民主不同，政府不必時時刻刻受了議會的牽制，同時又與獨裁不同，政府不是永久不受民意的制裁。即如 A. N. Immern 所言，不若林肯所說，*government of the people, for the people, by the people*。而是若林肯另外所說，*government of all the people some times and of some the people all the time*。權能分別的五權憲法確是這樣。

民主麼，獨裁麼，這是十數年來各國政府彷徨的歧路。民主，人民有權。獨裁，政府有能。歐美人都以爲取其一必捨其他，知道把兩者結合起來，只有國父一人。國父自稱爲世界上學理中第一次的發明，確實不錯。

(完)

此
页
空
白

現代各國經濟學說

陳儀

一、導言

二、個人經濟制度之經濟學說——機械的個人主義派

三、制度學派與福利經濟學派

四、集體經濟制度之經濟學說

一 導言

雖然歐美各國經濟思想可遠溯於西史之上古、中古各時代；而現代經濟之導源，實開始於歐洲商業發展與工業革命之後。所謂商業發展，是指十六七世紀隨着新大陸及其他地理上之發現與殖民地之擴拓，而形成的國際貿易爭雄的情況。所謂工業革命，是指十七八世紀隨着新生產工具、新動力、新生產方法的發明，而形成的新工業制度。重商主義爲此時代的先驅者，繼之者則爲法之重農學派，及英之亞當司密。亞當司密的經濟學說，是一個前啓後的學說。他不但正面的發生很大的影響，即反面的，因爲批評司密意

見而造成若干新的經濟理論，也可以算是他的學說的影響。亞當司密是英國人，他的學說自然是先傳佈於英國。然其影響則逐漸的推於英國之外。到今日，經過後來若干修正之後，所謂英國正統學派的經濟思想，在英國還是最盛行。亞當司密的學說以國際為號召，可是反響並不如所期。因為歐洲各國經濟發展的程度不同，尤其是英國在十九世紀是工業的先進國，在別的國家看來，適宜於英國的經濟理論，未必普遍的適宜於其他各國。同時工業化、資本化深進後，現代所謂「勞資關係」各問題逐漸嚴重，於是英國經濟思想傳佈及於其他各國後，其所引起之反響與移植之結果，因各國社會經濟政治思想背景之不同，乃帶有濃厚的區域色彩，或者引起劇烈的抨擊。這種區域色彩與劇烈的抨擊，是造成現代各國經濟學說派別分歧的一個重要理由。

因為現代經濟學說派別分歧，我們很可覺得千頭萬緒，無從下手。尤其現代各國學說中的新理論，大部分是偏於某專題，或者是某技術問題的探討。我們只想着意於若干基本理論的要點，以這些基本理論作根據，討論現代若干的經濟學派。

二 個人經濟制度之經濟學說——機械的個人主義派

個人經濟制度是以個人為主體的。一切經濟行為的動機、執行計劃等等都是集中於個人。固然，在這個大前提之下，經濟學說的體裁是可能大不相同。然在大體上，在基本認識上，他們是一致的。具體一點，我們可以提出三個假定；這三個假定是個人經濟制度下之經濟學說共同信守的：（一）私有產業與資本，（二）個人經濟行為之自由，（三）自由競爭制度。

從歷史進展上說，這整個個人主義的潮流，在新興時期，是一種反抗的運動，反對封建時代所遺留的威權與特殊利益。十八世紀盛行的「自然權利」，就是指明前此貴族、教士所認為屬於他們的種種利益，實是人民所共有者。工業革命後，新工商界人物就是反抗份子，「自然權利」便是不可侵犯的權利，政府不能賦予人民以此權利而只能保護人民此種權利。此潮流是表現於政治方面，十八世紀以來，民權政治的思想、運動，就是此潮流所造成的。政治個人主義的引伸，便成爲經濟個人主義，這是發展的概況，到今日，個人經濟制度經若干修正，也不盡完全因襲傳統的觀念；然其基本間架，還是存在。我們上述三個假定，就是這間架的柱石。

在個人經濟學說中，機械的個人主義派是現代經濟學說中一個大宗派。這一個導源於亞當司密，從亞當司密、李嘉圖、穆勒約翰、嘉方司 (Jevons) 一脈相傳下來，一直到今日。當然在不同環境的今日，他們的學說也必有若干的修正，可是正統派的精神與色彩還是十分濃厚。在歐美各國中，這一派的勢力尙甚雄厚，尤其在英國及拉丁民族的國家，如法、意等爲特甚。最主要的代表可舉兩個：(一)英國劍橋學派 (Cambridge School) 以過去的馬歇爾 (Marshall) 及現在的皮古 (Pigou) 教授爲領袖。在不悖前述假定之下，這一派很能博採近代其他派別學說的觀點，以修正舊正統派所不及之處。然而他們只能在前述假定之下，採取他說的觀點。例如皮古教授也注意到福利經濟問題，然他所謂福利者，還是以貨幣形式衡量慾望之滿足與否，所以他還是不能自拔於交換價值一觀念的範圍。(二)還有一派是勞桑學派 (Louson Science)。這一派近來盛於拉丁國家，而近十餘年來，他們在美國的勢力也日有增加。主要的人物是巴勒圖 (Barro) 、E 浪匿 (Fario) 、亞摩洛索 (Amrosso) 等。這一派是完全以貨幣學來分析經濟學，希

望因之而得一精確之結果。這種方法的應用更加強我們所謂機械分析的色影。

檢討這一派的理論，我們可以先提出一個基本觀念，就是「經濟人」(E. T. Ontman)。「經濟人」是種典型，他是與桑拔(Somlat)的「現代資本家」同型。他是有才幹、善計算、貪財務得的人，他的「一切」爲都可以謀利二字爲解釋。司卜藍格(Spranger)對於他的性質有一個詳盡的分析：(一)他的興趣在於「用」。(二)效用處於最高的地位。(三)他不限于職業。(四)對於學問的態度，以能應用與否爲輕重的判斷。(五)在社會中，是自私的，應人接物，以效用主義爲標準。(六)在藝術的領域內，他完全沒有地位。(七)以爲富卽力。(八)對宗教的看法，以爲上帝不過是一個供應者。(九)應用超於理論，現實過於理想。(十)甚者，他可以完全爲金錢慾所支配。這一派的學說，在解釋一切經濟行爲的時候，完全以此「經濟人」爲主動力。換句話講，我們認爲人的經濟行爲都是以利己爲動機，也只有利己這一點才能推動人們去向經濟方面努力。利己是天性，不能變更，所以只有善於利用這個天性，纔可達到經濟進步的目的。然而利己這種性格與利羣一事並非不可併行不悖者，因爲當一個人發覺了要利己，必先利羣，利己與利羣便可併行。例如賣者的競爭，本來目的在於利，然爲奪取市場起見，衆競爭者不能不一方面力削價格，另一方面改良物品的品質，如此則買者亦因之而獲益。就歷史言，「經濟人」是代表近代工業制度下中產階級行爲的觀念，以與皇室、貴族、教士、官吏相反映。後者是偏於非物質方面，而前者偏於物質方面。近代物質文明之進步，有待於資本之積累者爲多；而資本之積蓄，因「經濟人」觀念之發達，而可能一時的風尚，便造成一派的信仰。固然，在現代個人主義派中，沒有人相信「經濟人」是人的全部，除開利己謀利的動機外，沒有別種的力量。不過他們總是接受「經濟人」在人對經濟行爲主動

地位的意見，而個人經濟主義不可磨滅的資格也因之加強。

與「經濟人」觀念相輔而行的，就是功利主義與理性主義的心理觀。經濟學中之功利主義導源於邊沁 (Bentham)、斯賓塞 (Spencer) 等之哲學。不過現代個人主義派的功利主義是快樂主義 (Hedonism) 的功利主義，快樂主義認爲人情都趨樂避苦。人的經濟行爲爲產生苦，也產生樂；因爲趨樂避苦人總是極力減少經濟行爲的苦，極力增加行爲中的樂。能毅以最小的苦換取最大的樂，就是合於功利的原則。再進一步，根據斯賓塞的社會哲學，功利還可有一倫理的根據。他以爲一切引起樂的，就是引起生命。人類演進的目的就是生命，一切引起生命的豐富生命者都合於演進的目的，都是好，都合於倫理。這說法替快樂主義披上一件倫理的外衣，而爲「經濟人」增加若干的力量。至於理性主義心理觀呢？他以爲人的經濟行爲，三出發點之後，並不爲習慣所支配，而完全根據理性、倫理、思想一步一步的做去。出發點是利己，利己是天性，可是在利己動機成立之後，人絕對是一個理性的動物，感情習慣卻不能使他放棄思想論理所指示的途徑。

有了主動力之後，便可討論此派理論之中心即交換經濟。交換經濟是專育於私有產業與私有企業制度之下的。社會發展至某階段，便產生分工制度。有了分工制度就有交換，所謂以重所有易其所無者是，社會上人們的合作也因之更進一層。然而現代個人主義派對於交換有二特點可注意：(一) 把交換的意義擴大，不但應用於物品交易上，並且應用於其他經濟問題上。(二) 將整個經濟的範圍縮小，把整個經濟學放在交換之中，似乎在交換一事之外，更沒有其他經濟學。這就是有人批評他們所說的，經濟學變成了「交換科學」。交換範圍如何擴大呢？他們是把平常所謂交易之外的經濟行爲，如生產、分配、消費等等，

都變爲甲、乙二物，或甲、乙、丙乃至無數量物品間取捨的問題。取甲而捨乙，取甲而捨乙、丙，卽是以乙或乙、丙交換甲。相反的，就是以甲換取或乙、丙等。再進一步，就是加上一個變量的因素，如果是甲、乙二物取捨的問題，一個人可以取一甲而捨一乙，不過他是否願捨一甲而取二乙呢？換言之，乙的數量如果增加，甲的數量不變，則乙的數量增加至何程度，人取捨甲而取乙呢？準此，則生產不過是以物品之一種形態交換另一種形態；分配不過是各生產原素的工作與代價的交換；消費不過是各消費品個人的購買享受時一個取捨的問題。這一來，一切經濟問題都簡易化爲交換方式。也因為有了這個簡單的方式，全部經濟學變成了一個「交換科學」；一切經濟問題都囿於市場中物物交易的範圍之內。

上述觀點就造成現代此派經濟學者以價值論爲經濟理論中心的理由。經濟學所謂價值，本來有二義：（一）使用的價值，（二）交換的價值。不過交換既然包括經濟全部，使用的價值，遂爲此派學者所忽視。而經濟學中所注意的、所討論的價值，便只是交換價值。因之，各種物品的價格，不過是這些物品，在市場中與其他物品相互交易的數量比率。數量比率本是可以任何物品爲標準的，在貨幣制度發展之後，最方便的比率標準是貨幣。這就是價格，故價格不過是以貨幣表示的價值，爲價值形態中之一種。因爲貨幣制度之普遍應用，價格這一種價值的形態，便是今日個人主義學派的理論中心。至此有二點值得注意：

（一）因爲價格是交換的樞紐，而交換籠括全部的經濟，價格也就是全部經濟的中心，他是一切經濟行動的南針，也是一切經濟行動的控制工具。個人主義經濟學說以爲經濟行爲的控制，可以無待於政府、法律，而自有其自然控制適應的能力之理由也就在此。例如生產各部分何者應該增減，何者在何時何地，何者應用何種方法，都可以價格爲南針。價格漲，表示供少於求，供的方面便爲自動的增加供量，此並非供方

有愛於求方，而是增加供量與供方有利。因為牠是南針，牠也是控制的工具，不過此處所謂控制，非有意識的控制，而是一種自動的控制。在一個貨幣市場中，利用交換的機構，使生產消費等等兩方面的情形相互的適應而已。這是此派學說所造成的理想。理想與事實是否相符，以下討論計劃經濟時還有機會討論。

(二)復次，價格在廣泛的社會意義上，也變為經濟估值的標準。在這制度下，最需求的與最應該求的，價格最高與最善的，很有混合的危險。固然，此派學者並沒有認為最需求的，就是最應該需求的；價格最高的，就是最善的。然在此制度下，社會對於人或物的估值，是以價格為標準。例如奢侈品入口商的工作，對於某部分人是最需求的，可是是否最應該需求的呢？然而他得了厚利了，社會的報酬是以最需求的為標準，這是應該的討論。如果經濟學是超於交換的範圍，上述問題是可以討論的。如果經濟學是囿於交換範圍之內，則不必討論，並且這只可認為過渡時代中必然的現象。此派的學說便是採取第二觀點。

如果全部經濟學是一個交換問題，交換至少有二方面。二方面力量的推盪終有一個止局，這就是「均衡」概念的由來。「均衡」概念，本來是一個廣泛的概念，說明若干不同的社會上各種力量，互相推盪，以最終造成一均勢。可是在此派理論中，尤其在劍橋學派及桑學派二派體系中，「均衡」概念極為重要。因為純粹經濟以尋求經濟原則為目的，在方法上，至少須消除各項擾亂因素的力量，以求得若干有規律的趨勢。經濟均衡便是此規律造成的現象。劍橋派大師馬歇爾嘗以盆中盛球互相倚息的狀態為「均衡」之喻。在盆之位置、形式等等不變條件之下，衆球相互推盪的力量造成一均勢。在同一條件之下，如果原來的均勢為一外來因素所擾亂，則衆球流動，使「均衡」便為打破。然不久此外來因素將發生反動力，逐漸抵消前此所生之勢力，或者此新因素具有永久的力量，則新舊力量之推盪也造成一個新均勢。此新均

勢可能異於舊均勢，然其爲「均衡」也則一。從此例，則經濟的變幻，雖然眩目動色，我們可以以論理的方法尋求其力量的趨向。具體一點說，價格就是一個「均衡」的現象。供求兩方的後面有各種不同的力量，這些力量影響及於供求，供求兩方的相互推盪造成一個價格，價格便是表現供求兩方的均勢。「均衡」觀念，在此派學說中很重要，因爲牠是整個機械式分析的理論根據。尤其從數學派的觀點，這些可以以機械式的分析求得的「均衡」，都可以以數學中各種方法求得之。準此，則數學不但只是描寫敘述經濟關係的方法，並且是分析推測的工具。

從「均衡」概念上，我們附帶舉出一點，就是此派學者，近來，特別着意離開質的分析，而趨重於量的分析。努力想把經濟學造成一個準確的學問，以能數衡量的數字來代替不能衡量的心理上的反應或現象，如效用等等。舉一個例，此學派中不少作家，如二十世紀初葉艾慈畏斯 (Edgeworth) 帕勒託 (Pareto) 近年的赫克司 (Hicks)，等在討論交換時，他們就傾向於完全放棄了效用及邊際效用的理論，因爲效用與邊際效用，是心理的反應，不可以衡量的，而採取一個「無擇曲線」(Curve of Indifference) 的新辦法。這個問題，討論起來，恐怕過於枝節，我們只好割愛。

三 制度學派與福利經濟學派

根據若干制度上的假定，個人主義派推求得若干定理。假定接受，定理就沒有大問題。假定如果不是不變，定理也幾乎不變，沒有時間性，或區域性。制度派就是針對這點立論，根本否認個人主義派所提出假定之不變，因之也否認個人主義派所提出的經濟定理爲不變。反之，他們以爲制度是可以變更，事實上，

也常常在變更中。因之，經濟學上各種定理也因時地之不同而不同。經濟問題如生產，分配，消費等等，也因在不同制度之下，而變其型。

這一派是源於德國的歷史經濟學派，而獨盛於今日之美國。范卜倫 (Veblen)、密歇爾 (Mitchell)、康門司 (Commons)、漢密頓 (Hamilton)、塔威爾 (Tugwell) 等都是這一派的代表人物。

甚麼是制度呢？制度是與經濟有關的習慣、風俗、信仰、組織、條例、法令等；例如政府、法律、宗教、金融組織、賦稅、遺產制度、自由企業、競爭等。在性質上，制度是心理的，是上述習慣、風俗、信仰、組織、條例、法令等等的接受與遵守。不過他們具體化於有形的機構，如政府、法律等等。例如宗教制度雖然具體化於禮拜堂、儀式和經典；而其實是信仰，是心理的反應。制度不是生理的、先天的，而是人爲的，後天的。既然是人爲的，後天的，就沒有理由不可以變更，個人主義以「經濟人」爲先天的，因爲他們相信「經濟人」所根據的動機和理想，都是與生俱來，是一種生理的必然結果。制度派則以爲這個假定不可靠。「經濟人」只是某一個制度之下的產物，是人爲的結晶，如果制度改了，「經濟人」這一典型，也可能不存在於社會中。

如果個人主義經濟學是根據功利主義與理性主義的心理觀點，則制度派是根據行爲主義與非理性主義的心理觀點。他們不否認人類有若干的本能，然而本能是簡單的，在數量上，也並不多。在基本本能上，多種不同的行爲制度，都可以安上去。這些本能在不同制度下，都可以得到滿足。換句話說，不是某一制度爲唯一滿足人類本能的途徑；不過在一個制度下久了，我們可能誤認制度即是本能。以爲制度不可改，如本能之不可改。例如謀生存是本能，在某種制度下，這個本能便造成「經濟人」這一種人物。如果制度

更易，生存本能固然存在；然滿足生存本能的動機、作風、行爲等等，將大不一樣。再進一步說，人性方面廣得狠，某種制度常常只能發揮人性的某種方面。如果一方面過分發展，則其他方面一定受了限制，而不能發展。利己可能是人性之一，然而「經濟人」的觀念是鼓勵這一方面的畸形發展。其結果，在經濟範圍之內，人只是一個自私自利的動物。因此他們所得個人主義派所謂經濟定理只是敘述在某種制度下，人類的經濟行爲、功能及機構之如何發生作用、如何工作。例如分配問題中之工資定理和地租定理，不過是描寫在工資制度和佃租制度下，工人與地主的報酬，如何決定；其決定的機構如何，工資並不是生理需求的产品，在奴隸制度下，在初期社會中，並沒有工資這東西。我們說工資是取決於勞工供求，這句話是對的。如果工資制度在前提中已假定其存在，並且供求兩事是最終的結算。在供求兩事後，還不是有若干的習慣、風尚等制度的力量存在。這種觀點對於社會改革的可能性是樂觀的。制度可能好，也可能壞；可能合於倫理，也可能不合於倫理。並且還可能有時地的關係，在古代可能是合理，在今日可能是不合理。經濟學者不但該領會任現在制度之下，經濟行爲如何發生功用；並且要進一步，考察現在制度是否好的。如果不好，則應該改，可能改，如何改，都是探討的範圍。個人主義派的交換經濟的整個闡架，有根本考慮之必要；因爲這都是在個人經濟制度；放任主義，私有制度之下的情形。

如異制度學派是懷疑個人主義派的假定，福利經濟學派就是不滿於個人主義派的目的。他們是以倫理的觀點來批評個人主義派所稱道的個人資本主義與不平等的經濟制度，英國的霍卜森（Hobson）德國的斯盤（Spann）亞蒙（Amonn）都是有此傾向的。

個人主義派相信自由競爭可使私利與公益合而爲一，故「經濟人」不見得與大眾利益絕對相反。這個人

論斷是建築在完全自由競爭基礎上；可是在今日，競爭並不能完全自由。因為：（一）經濟組織中帶有獨占性的機構如託辣斯（Trust）卡特耳（Kortl）等相當普遍的存，而工業合理化的主張，更替這類機構張目。（二）資本生產法是現代生產一般的情形，然生產工具所有權之為社會上一部人們所佔有，雇者與受雇者、資本家與工人的經濟憑藉大不一樣。在勞資兩方議價的時候，雙方的力量不均，競爭只是虛有其名。（三）現代政府功能的擴張，使個人的自由已受限制。（四）即使競爭能自由，各種經濟力量都需要一個時期，纔能產生結果，所謂長期趨勢者是。在短期內，在過渡時期內，所謂適應的功能無從生效。況且，近來在個人主義派陣營中也承認完全競爭是一個理想，經濟競爭大部分是不完全的。這情形都使個人主義所信仰的自由市場中之相互適應，變為幻想。完全自由競爭既名存實亡，則個人主義派所期待的利私與利羣的合一，也不易實現。無限制的個人主義，恐怕大部分只是造成利私的局面，因少數人的利益，而犧牲大多數人福利。

其次，個人主義的經濟不區別需求的與應需求的，有效用的與好的，因為在個人主義經濟下，社會唯一的經濟衡量是價格。而在此制度下，價格只是需求的、有效用的反應，至於需求的是否應需求的、有效用的，是否好的，價格一事並不評定。然而一般人的福利是看其所得之多寡，而所得之多寡是看其勞力價格之高低。福利經濟學者認此為不對。如果人們的報酬是根據價格，就是說人們的福利為價格所支配；而價格又不是好壞的標準，則根據價格的福利，不是合於道德倫理的福利。

以霍卜孫做福利經濟學派的代表，霍卜孫以福利做經濟估量的標準。福利是指社會福利，而福利的意義是好的生活，好的生活是經濟最終最高的估價。何者為好的生活，不易有一個具體的、客觀的標準。霍

卜蓀以爲如果科學進步（化學、生物學、心理學的進步），則客觀方面，甚麼是有益的生活較有準繩。如果社會文化進步，人民教育程度提高，則主觀方面，那一種生活應該是好的生活，也較有準繩。兩者合起來，社會所公認、所同意的生活，就是福利。所以社會愈進化，福利的標準也較爲具體。不過總不能準確到能如價格經濟以數字爲比較的標準。

有一個福利標準後，次一問題，就是從成本與效用兩事估量生產消費等方面的福利。生產需要成本，然而有時在生產過程中，本身也還有效用。消費發生效用，然有時亦產生成本（如不良物品之消費，或同樣物品之過量消費）。所以綜合的方程式是：

（消費效用減消費成本）減（生產成本減生產效用）等於福利。

例如地（指原始之土壤）的生產沒有成本。藝術家工作，雖有成本，而同時有很高的效用，因爲藝術工作本身有趣味。反之，大部分例行的工作如工廠中之各種勞力工作，都有較大的成本。又例如資本供給來自富人者，沒有成本，或只有甚低的成本，因爲富人不因儲蓄，而犧牲必要之消費。資本之來自窮人者，則有較大的成本。根據福利原則，則報酬應以成本之大小爲斷，不以某項工作是否爲人們之需求與否爲斷。再就消費言，我們得考慮三方面：（一）生活必需之消費。（二）生活必需費以上之報酬，爲增加效率之代價，以鼓勵工業之發展。（三）剩餘，剩餘之分配則以享用之能力爲準，所以社會所得之分配應該一方面視生產成本之大小；另一方面，則看生活需要之大小與享用能力之大小。這種分配當然不是一律同等的分配，不過牠的目的是最少數人的成本，及最大多數人的福利。

福利經濟是注重「人」，而不以「富」爲經濟的中心。「富」不過是一個養人的工具，因之經濟學

應研討如何以這「富」達到最好養「人」的目的。個人主義派的交換經濟，注意於價格，是希望以量的分折，使經濟學趨向於較為準確的科學。可是忽略於「人」之一點。密爾爾（Mithell）說經濟學有三個不同的境界：（一）貨幣。（二）物品。（三）心理。個人的交換經濟只注重於（一）（二）兩個境界，都是以富為中心。福利經濟是從（三）的境界引起而來，在效用之上還加上道德、倫理的估價。不但注意需求的，並且注意應該需求的；不但有效用，並且此效用是好的。全社會能合於這標準，纔是福利經濟的目的。

四 集體經濟制度之經濟學說

集體經濟學說，是針對於個人主義的自由與放任立說。個人經濟以個人為中心，集體經濟以全體為中心。惟集體經濟學說中，所謂全體有不同的意義。因為意義的不同，派別也大不相同。一說是指社會所有的人，不分階級。一說是指社會某一部分，某一個階級的利益。第一派可廣泛的名之為社會改革派；而後者，則是共產主義派。第一派主要一個集體的，有計劃和有組織的經濟，由一個中心機關——這個機關或者是政府或者是其他團體——負最高計劃、指導、控制的責任，做生產、分配、消費等工作，以達到社會全體得益的目的。第二派也是要一個集體的、有計劃和有組織的經濟，由一個中心機關負責去做這些工作。可是他們不是以全體利益為前提，而是利用這集體經濟的手段以達到無產階級一個階級利益的目的。目的的不同，便在二派中劃一鴻溝。雖然他們都主張集體經濟，可是他們之目的差別是很大的。

集體經濟主義，在心理根據上，與福利經濟學派很相同。他們都不承認「經濟人」是人的天性，而利

潤的追求是天然的動機。他們相信人的心理本來是沒有一定的定型，可以隨着社會、教育等影響而變動的。環境好像模子，人經過某種模子刻印之久，然後成爲定型。「經濟人」是一種定型，可是他不是天性的產物，而是環境的產物，在另外一種制度之下，利己觀念可能變爲淺薄，而另外一種動機佔了優勢，譬如在集體經濟制度下，人可以爲名利、爲興趣、爲服務、爲愛羣，而繼續努力工作。即在今日傳教士未必爲利而工作，而若干發明家、科學家，其工作目的也不在於孳孳謀利。如果環境適宜，這種非謀利的動機未常不可擴大以包括全部的經濟活動，然而他們承認這種隨型性的心理，也有例外。在衆人中間時有特出的人，不易爲範型所左右。這種人，他們以爲是有領袖能力的人。不過在集體經濟制度下，這種領袖不是「經濟人」。

他們主張以計劃統制經濟來代替放任自由經濟，他們懷疑個人主義所稱道的經濟活動自然適應的能力與「均衡」，（一）因爲在複雜社會中，經濟各部分的相互適應，步驟未必能一律，其結果更未必能整齊；（二）即使適應的趨勢存在，這趨勢必須長期以後，方見分曉，則過渡時間太長；（三）適應本身造成商業循環波形的變動。在經濟蕭條期內，人民的痛苦實不能以過渡時期應有之現象一語推諉。他們指出在一個工業中，計劃經濟已經明顯的表現優點。例如汽車工業，如果汽車各零件俱由不同之工廠製造，無計劃之經濟便靠價格的變動，指示各工廠以他們所造的零件是否可以配設某一時間汽車製造的數量。然其結果，某項零件之生產可能超過或不足配合所預備出貨汽車的數量。有計劃的經濟便是爲整個汽車工業定一個產量，把所需要的零件種類和數量都計算好了，分配給各工廠生產。如是，然後出品沒有不足或太多的毛病。如計劃經濟應用於一個工業有此優點，則全部經濟計劃，更可將此優點普達於全部經濟上，使生產

消費能得一平衡。生產與消費的平衡恰好是近年來，個人經濟制度之下的一個難題。我們所常聽見的商業循環，與經濟恐慌，就是生產與消費不平衡的現象。一方面，生產過剩，物價下跌；另一方面，消費者，雖然生活甚亟，而沒有購買力，以消納這些過剩生產的物品。商業循環，在今日經濟學中還是一個待決的問題。集體經濟學說認為商業循環是個人經濟制度內在的病態。一天無計劃經濟存在，此病態一天不能根除。如果採取計劃經濟，制度既變，病態亦隨之而失。因為在個人經濟下，經濟的變動是以「均衡」失衡為釋。「均衡」的恢復是要待供求的力量慢慢去調整。在計劃經濟下，如果一種東西的產量過剩或太少，這不過表示計劃或計劃之執行有錯誤。錯誤就得馬上改正，無須待此過剩或太少的結果影響及價格，然後再行改正。所以在計劃經濟下，這種控制的適應比在無計劃經濟下，靠價格作南針的自然適應，要來得快些。

上面的討論牽涉到價值的觀念，在無計劃經濟之下，各種物品的價值或價格是從「缺少」這個因素來的。例如甲乙二物，價值本來相同，今則甲物缺少了，甲物的價值便超過於乙物（假定其他因素完全不變）；雖然甲乙二物實際的用處還是與以前一樣。這就是個人經濟主義所說的交換價值，也就是整套邊際效用學說的根據。講計劃經濟者以為「缺少」這個名詞是一個派詞，不過表現在無計劃生產制度，某物不幸生產太少了，這不幸是推測錯誤的結果。如果是有計劃，而計劃者是有眼光，生產就不應該「缺少」。所以對於集體經濟，價值是一個一定的物質或數量。例如食物中維他命的含量，或者是一斗的米，在無計劃經濟中「缺少」一因素，可使一斗米的價值超過二斗米（假定二斗米中有一斗被毀），這個情形，在集體經濟中是不成道理的，因為二斗米的量總是倍於一斗米。所以在個人經濟下，每一個人都想增加他的所獲

，固然也有以增加生產或工作以達到此目的。可是有時如何增加所得變為一個如何造成個人工作或生產品的「缺少」性的問題。越「缺少」，代價越高，利益越大。在集體經濟下，中央統制機關的一個大任務，就是努力使這種「缺少」不能發生。更絕沒有理由故意減少某物的產量，造成「缺少」，以增加其交換價值。至於生產各物時，生產資源之如何支配，則看全部生產資力，與人民之需要。至於個人呢？在集體生產制下，他的利益自然不看他所產生的物品是否「缺少」，而在於社會各物總產量之若干，與他個人所應得之分配比例，是依何原則而決定。如果後者標準已經成立，則生產總量愈大，他的所得愈多。上述者都是理論。理論是否能見諸實行，得看他能否與實際情形相配合。計劃經濟理論有一個前提，就是政府，或者中央經濟機構，必需有眼光，看得準，然後計劃時不至有大錯誤。有能力，能執行，然後工作省纔能有效率。有操守，然後不至假公濟私，利益纔能及於人民。計劃經濟是一把雙刃的刀，善用與不善用之，大有差別。

在技術上，社會改革派與共產主義派，對於計劃經濟的觀點，無大差異。然而因他們主張的原因與目的不同，他們的分野便分明了。改革派，注意在於生產消費的適應，而目的在於全體人民的利益。所以他們雖然主張要一個經濟計劃統制的中心機關；他們並不主張把社會現存產業階級都先行剷除。生產之集體經營是決定如何以最適當的方法，利用這些資力，以增進人民的生活水準，增加整個社會的富力。在共產主義者看來，計劃經濟，在他們全部理論中只是中間一段的技術問題。他們的基本學說是「勞動價值」，他們的手段是無產專政，他們的目的是階級利益，這與社會改革派以全體利益為集體經濟的目的者，當然是決不相同。

附：現代各國經濟學說參考書

- 李炳煥譯 經濟思想史 (Scott)
陳清華譯 經濟學說史 (Spaan)
黃濟哉譯 經濟計劃的原理 (Cole)
黃子度譯 統制經濟 (Stigfried)
趙蘭坪著 經濟思想史
Horan, Paul;—Contemporary Economic thought
Marshall, Alfred;—Principles of Economics,
Hobson, J, A;—Work and Wealth
Hobson, J, A;—Economics and Ethics
Veblen, T, ;—The theory of Veisure Class
Veblen, T, ;—The theory of Business Enterprises •

此
页
空
白

科學在近代國家組織中之地位

翁文灝

科學爲近代文化的基礎

近代文化的基本原則，可分爲兩種：一是近代物質力量的發揮，二是近代思想的革新，及對於自然律規的承認。物質力量建設於近代工業，近代工業則自十八世紀後半期英國的工業革命方才開始。思想及觀察的革新，影響於人羣最甚者，肇始於十八世紀物理及化學研究的進步，及十九世紀初期對於生物種屬嬗變的發明，這才有社會科學的成立。綜合來講，十八世紀後期及十九世紀初期，實爲人類文化革故鼎新最緊要的轉捩時代。此種革新的轉機，何以不先不後成立於此時代？追溯原因實由科學研究萌芽滋長，至此時代已達成熟程度，才造成此對於思想及物質並皆有關係的偉大效果。因此，要明人類文化進步的理由，不能不知科學工作推進發揮的歷史。

科學發展的歷史可分三大時期：一爲艱苦努力的開創時期，二爲研究收穫的成功時期，三爲實際應用的收效時期。

第一個是艱苦奮鬥時期，約自十六世紀開始至十七世紀中期爲止，相當於中國明代的弘治、正德、嘉靖、隆慶、萬曆、天啓、崇禎各朝。歐洲從前思想重於一尊，爲當時羅馬教廷的守舊教義所拘束，以舊派

對於教經的解釋爲聖訓；求其理與明事實的工作，極不容易實行。所幸的是，自十六世紀起，產生了幾位不畏艱辛、力求真知的學者，具有至高無上的精力，用一生的工夫，殷勤致力，做富有意義的觀察、試驗與推算，因此發見了極有價值的規律，奠定了近代科學的基礎。

在此諸學者中，有若干人，尤可敬念。例如哥白尼（Nicolaus Copernicus 1473—1543）終生觀看星象及星體的運動，求能瞭解如何行動的方式，彼覺當時宗教家所傳地體居中不動，日、月、星辰繞地運行之說，按之事實，並不相符。彼又依據古時哲學家托勒米（Ptolemy 70—147 A.D.）所傳學說，據此說地亦安定不動，以計算星象運行之途徑，所得結果，紛紜複雜，漫無定理，且又不能符合地體居中之舊說。反之，如假定地亦繞日而旋，如其他行星，且每日自轉一次，則運行公式與天文現象，皆齊整明瞭。彼又認明繞地而旋者僅爲月球，且離地亦最近。彼並以爲許多星辰距離甚遠，較之地與日之距離更爲遙遠，由此可見空間之無量偉大。凡此見解均開創近代天文學的先聲。但哥白尼爲避免世間反對及干涉起見，不願將此種真理隨便發表，彼嘗自問發表時以公之於世，抑僅口傳少數友人爲宜，因此謹慎態度，故彼終因明真理而受虐待，但四十年之後，博魯諾（Giordano Bruno）公開講演哥白尼學說，並發行著作，以爲人類知識之明燈，意因此觸怒羅馬教廷，處以死刑，在一六〇〇年遂被焚死。

究竟人類知識的曙光，並不因此虐待而停止，且正如日方昇，不斷的發揮與生長。在此科學生長的途徑中，當然不免仍有若干重大人物的犧牲，最可紀念的是嘉利略（Galileo Galilei 1564—1642）此君亦終生盡力於學術研究，他發明溫度表，使寒暑度數可以測量而數計，他又首先使用望遠鏡以觀察天文，他親手自做的望遠鏡格外精善，勝於任何他處的出產，並製成望遠鏡多架，分送社會上有地位的人士，請他們

自行觀察，以證明他見解的真實。嘉利略從天文的研究，發見更多更遠的星宿，認識木星週圍有四個衛星，繞木星旋轉，如月球之繞地球。嘉利略從事實的知識，深驚哥白尼學說的偉大，但他的工作，在科學上的價值，實尚遠過於哥白尼。因為嘉利略對於行動 (motion)、惰性 (Inertia) 均有創見，對於音波 (Vibration)、回聲 (Resonance) 亦有瞭解，對於重力 (Gravity) 亦有實際試驗與發明，他的努力幾乎奠定近代物理學的基本。

嘉利略不但熱心研究，而且出力宣揚，苦心研究之餘，不憚屢次公開演講，他以為他的愛重真實的誠意，並不妨礙他的信仰上帝的宗教。但當時教廷甚不開明，對於此種科學的努力，認為不合，力加禁阻，一六一六年教廷禁止嘉利略著作的出版。嘉氏對教廷禁阻的態度，與博魯諾不同，博氏明白抵抗，嘉氏則陽為服從，而實仍不斷的研究與著作。一六二四年，新教皇即位，嘉利略親至羅馬，向教廷陳說六次，說明哥白尼學說之真確，以及教廷再重知識之必要，因而請求取消對彼著作的禁令，雖教廷並未允准，但彼此時，著成了有名的『世界兩大系統的談話』。在此書內，彼說明哥白尼學說種種證據，為任何駁議所不能抹殺，教廷亦竟未禁發行。但教廷中對嘉氏不滿之人因此更增嫉恨，遂於一六三二年（明崇禎五年）十月初，將六十九齡之嘉氏實行拘捕，嚴加訊問。相傳此時嘉氏曾被壓迫自認停止工作，但訊問紀錄至二百五十年後始經公世，其文字曾經改動，故實情已無從確證。惟事實上，嘉氏在此被囚時期，仍著成很有價值的『兩種新科學的談話』，對於物理規律闡發甚多。此書當時因教廷阻礙，不易出版，直至一六三八年——那時嘉氏已七十四歲——始克漏至荷蘭發行。彼時嘉氏在禁監中已雙目失明，身體憔悴，至一六四二年便與世長辭。從嘉利略一生的遭遇，深見十六七世紀科學家工作確是非常艱難，誠如嘉氏所謂「

世上決無較愚人對知識更大的仇恨，但嘉氏的精誠致力、百折不回的工夫，確有宏大的效力，實際上知識終竟得到勝利。我們由今追想初期科學家篤志求真理的精神，貧賤不移，威武不屈，實在不能不衷心欽佩。亦實靠此種爲真理而奮鬥的精神，才能使知識戰勝了愚笨。

又一個很可敬佩的名家是刻卜勒 (Tolannes Kepler 1571—1630) 他是依歸路德 (Luther) 的新教徒，所以未似嘉利略的痛受羅馬教廷的虐待，但他受三十年戰爭的影響，亦並未受教徒的瞭解與協助，以致一生窮苦，輾轉在數處教學，薪金久欠，不易爲生，終致衰病而死。刻卜勒的生活雖苦，但他的科學成績則異常豐美。他對光學有重大貢獻，光學的幾何原理由他造成。對於光的傳導，反射及透射，他均曾測成定律，並創用雙凸晶片製成望遠鏡，較嘉利略方法更爲精美。他繼續利用蒂谷 (Tycho) 的天文紀錄，精確計算，得更深之瞭解，因而發明了天文學的三大定律。(一) 行星繞日行動的軌道爲橢圓。日球居其二心之一。此說打破以前軌道爲圓周的舊說，使我們對行星運動的認識更爲精確。(二) 連引日球及行星之線，在同一時間內，行經同一面積。用此二律爲根據，刻卜勒歷年實測之數目，可與天文數學上求得之數，完全相符，因此亦可據此定律，以算得行星以後連行之現象。(三) 各行星旋轉率乘方之相比，等於其距日平均距離之立方。此一律實爲刻氏本人的重大發明，在一六一九年(萬歷四十七年)始行出版，意義廣大，爲學人所一致欽崇，直至牛頓發明萬有引力律，始知此律不過爲天文學中自然應有之現象。刻卜勒氏思想範圍極爲寬廣，並擬設法搜求物質 (matter) 與精神 (Spirit) 的關係，行星行動與人類生活的關係，此種研究，以後學者多不重視，但由此可見刻氏深研範圍的廣博。

以上數例，說明科學產生的困苦，並證實了科學家怎樣充份發揮了他們堅強剛毅的精神，克服困苦，

以奠定極有價值的真理。當時科學家不但對羅馬教廷的成見需要奮鬥，對希臘哲學家所留傳的舊說，亦極須努力駁證。希臘哲士最得人心信仰的是阿里士多德 (Aristotle) 此哲士誠具有極高的理想能力，但對於自然界的真實現象，並未用心察驗。所以新發見的物理學及天文學的定律，往往與阿氏意見，大不一致，爲迷信舊說者所反對。希臘名人中，像亞西麥德 (Archimedes) 之根據實驗，僅爲偶有的珍例，而只憑思想不靠證驗之學者，實居多數。極賴艱苦開創的科學家，矢誠用力，證明了哲學空論與宗教傳說一樣的都靠事實證明，方可信爲真理。這個真理，實是人類知識的一個寶鑰。真理的發見給予人心以極大的愉快，嘉利略在發見許多天文現象以後，滿心快慰，函告其生地人士說：「使余首先看到從古去經認識的珍貴事情，余對上帝衷誠感謝而欣悅」。因此是非真假，究爲一般社會所漸領悟。科學真理，正如初升的旭日，初出時雖遇雲霧，但刻苦所得的成績，終如萬道光芒，蕩漾天地，究竟振動了整個的人心，克服了積存的惰性，從此爲人類知識打定了堅實有用的基礎。

當此歐洲科學誕生的時期，在中國正是明朝的萬曆、天啓、崇禎時代。太監專政，流寇四起，士夫詬誶，官吏腐敗，國運正在衰落。但在此時期中，西洋教士利瑪竇 (Matteo Ricci) 萬曆十一年即一五一八年來華，艾儒略 (Giulio Aleni) 萬曆四十一年來華，畢方濟 (Francesco Saverio) 萬曆四十二年來華，湯若望 (Shall Aon Belli) 清康熙五年即一六六六年來華等相繼東來，用他們比較有系統的科學知識，以及其察天測地的方法，結交於中國的賢士大夫，以期取得中國人的信仰，中國學士亦頗能接受，但終仍不能使科學在中國確立根本。揆其原因，實由中國當時若干學人，如李之藻、徐光啓等誠願苦心學習，略能領悟，但迄未養成實際觀察與試驗的能力，而且也缺乏繼起研究之人，所以西洋初生科學的光輝雖經照

到了中國，但中國並未因此產生科學。

在歐洲方面的情形却迥不相同，經過此第一個艱苦時代後，科學知識已經產生，社會上對於科學信用確已提高，因此造成了第二個科學受人重視而更有成績的時代。此時代以第十七世紀的後期為爲心，牛頓 (Isaac Newton 1643-1728) 可爲此時代的代表。牛頓少年時，即天資敏銳，學績昭著，故年方二十七歲，即爲劍橋大學教授。任教二十六年，至一六九六年 (清康熙三十五年) 乃改選造幣廠長，待遇加優，病故時已八十五歲，備受世人尊敬，葬於 (Westminster Abbey)，牛頓於一七〇三年 (康熙十二年) 被選爲皇家學會 (Royal Society) 會長，自此連續當選至壽終之時，歷時二十五年之久，綜其一生，實爲科學家成功最早，亦終生最受人尊重之人。牛頓最重要工作，多在一六六六至一六九五年之間，其大著作「自然科學數學原理」(Philosophiæ Naturalis Principia Mathematica) 係於一六八四年 (康熙二十三年) 完成，年方三十二歲。牛頓科學內容甚富，非此短篇所能盡述。其根本貢獻，大抵如次：彼首先認清物質 (Mass)、重量 (Weight) 與力 (Force) 的分別，確定動 (Motion) 的三律，並認定此種關係，不論何處論何物，一律有效，因此地球上極遠的星宿，應與地球的物與力共受治於同一規律。此一原則，實爲物理科學定一根本要義。牛頓又發見物與物間互具引力，二個物體的引力與物質成正比例，而與兩物間的距離乘方成反比例，此即所謂萬有引力律，其適用範圍，近之如蘋果落地，遠之如列宿懸空，莫不皆然。以後一切科學推算、工程公式，皆本於此，其意義十分重大，爲人類智識中極有價值的收穫。牛頓又規定物質重心的意義，向心力與離心力的分別，推定地球形爲橢圓形，測定潮汐與日月吸引的關係，試驗液體氣體的運動，測驗聲波傳播的速度，發明光白質含有各色，創造微積分的算法，凡此種種，皆爲近代科

學造成了極有關係的基礎。迄今讀其著作，見其思想精確、推闡詳明，誠爲人際文化進程中一個先知先覺的大明星，光芒四射，照耀宇宙，在彼努力研究的三十年間，已將整個人類的智識，前推進，信有人類歷史中劃時代的成績。亦惟其有如此偉大成就，彰明昭著，才能使社會人士對科學專家精誠治學的精神，以及其對於人類進步的宏大貢獻，深信不疑，從此科學真理才能免爲宗教及古哲成說所拘束，而能繼續發揮其光明與效用。

牛頓治學的時代，是在中國康熙年間。當時中國政府利用西洋天主教士的測量製圖能力，用新的方法，測定了許多地方的經緯度，使用一種較舊的投影法，製成了全國的新式地圖，爲中國實測製圖的始基。此種創始測圖工作，在歷史中極有紀念價值，余在申報館六十週年紀念地圖的序文中，曾追述綱要。所可惜的是對於此項重大工作，中國未有學者參加與學習，所以康熙年間所做的工夫，到乾隆年間已不易有人瞭解，雖也曾依樣做作，繪了許多地圖，但已不用任何投影方法。這正表明西洋科學的光芒，雖很早照到中國，但因文字的隔閡，與文化的差異，並未真能引起中國學者的實際研究，換句話說，科學還沒有在中國誕生。清朝乾隆年間，很有幾位學者，如惠宇定、戴東原、段玉裁、江慎修諸人，考究古書，辨證僞託，爲空前最有系統的古籍整理，溯其所以得此成績的理由，中西學者頗多認爲明末清初耶穌會教士輸入科學的影響。這種看法，似有相當理由。所可惜的是中國學者並不用科學方法，以探求事實物的真相，而僅在故紙堆中鑽尋考據，所以其結果在考證古書誠爲有功，但於研究科學並未着力。何況卽此樸學並未久傳，轉瞬間變爲桐城派與陽湖派，對義理考據，兩無所長，徒使一般靈敏學子，沈溺空文，耗損時力，究竟對於國家與實學毫無裨益。

十七世紀的後半期及十八世紀，是近代科學成立的最重要時期。物理學與化學的基礎，都在此時期中奠定。法國的巴斯卡爾 (Blaise Pascal 1628—1662) 笛卡爾德 (René Des arts 1596—1650) 喬大洛 (Etienne François Geoffroy—1672—1731) 等、德國的蓋里克 (Otto Guericke 1602—1686) 來柏尼等 (Sothofred Wilhelm Leibniz 1646—1716) 斯塔爾 (Georg Ernst Stahl 1670—1743) 等、丹麥的羅麥 (Niels Rosner 1644—1710) 荷蘭的胡依根斯 (Christian Huygens 1629—1695) 瑞典的舍雷 (Tart Wilhelm Scheele 1742—1786) 英國的斯納爾 (Wilhelm Smeat 1591—1626) 普里斯特里 (Joseph Priestley 1732—1804) 布拉克 (Joseph Black 1728—1799) 卡文笛世 (Henry Cavendish 1731—1810) 等諸人都有極輝煌的思想，與觀察，使科學知識得到迅速的進步。

在此迅速的進程中，因為當時通訊尚未十分迅捷，出版有時較為遲延，竟使同樣發明，在不同的國度內。各自擁載本國的學者，亦即在科學發展史中，同一事件，各國各照自國的見解而敘述，不能得到國際間一致的看法，此種不統一的情形，莫過於化學初期的史實。譬如英國推崇波義耳 (Robert Boyle 1627—1691) 為近代化學始祖 (Father of modern chemistry) 法國却將氣壓與體積的數量比例，不照波義耳的命名，稱波義耳公，而自行定名為馬里奧脫公律 (Edme Mariotte 1670—1731) 法國又盛稱法人拉佛西埃 (Antoine Lavoisier 1743—1794) 為近代化學的始祖，與英國的說法，幾如針鋒相對，其實英法確都有重大成績，促成人類知識的前進。試略述其重要經過。

波義耳是一個伯爵的兒子，猶如卡文笛世一樣，同為英國貴族後裔，成為科學名家之一人。波氏青年時加入一個討論學術的團體，自稱為無形的大學 (Invisible College) 此團體到了英王查理第二提倡科學

之後，就成爲世界公認爲極有權威的英國皇家學會(T. o. Royal Society)波氏曾爲此會會長。波氏立事終身研究，摒棄一切，不願結婚。一六五九年（清順治十六年）波氏因改良抽氣機，將氣壓裝在抽氣機的鐘罩內，當氣抽時，水銀柱逐漸降低，由是繼續研究，遂推知在一定溫度內，定量氣體體積之大小，與其所受之壓力成反比例。此即後來學者所稱之氣體公律，亦即英國學者所謂波義耳定律，實爲一極重要之發明。但波氏本人當時對於此事，甚注重，在一六五九年的波氏著作中，並未自行敘及。法國馬里奧脫爲一教士，亦爲法國新成立的學士會(Academie des Sciences)之一員。馬氏亦因試驗而發見「同一溫度下，氣質體積與其所受壓力之變化，具有一定數量的關係。馬氏對於此律已極爲重視，且依照此律，計算空氣愈益上升，必愈爲稀薄，遂由此定立氣壓與高度的關係，而得量氣壓以定高度的方法，馬氏著作在一六七六年（清康熙十五年）出版，較波義耳著作過十七年，但馬氏對於此律認識更清，利用更廣，則誠爲事實。

拉佛西埃是一個具有特殊歷史的學者。他的知識範圍極廣，工作能力亦極大。他充分熱心於科學，但他亦曾担任了賦稅、銀行、農業、慈善等各種任務，有許多貢獻。當時法國正值大革命時代，拉氏因受革命家馬拉(Marat)的攻擊，在一七九四年（清乾隆五十九年）受革命法庭判決死刑於二十四小時以內，實行斬首，成爲法國歷史中可慘的悲劇，宣布罪狀中，竟有十分荒謬的意見，說是「民國並不需要科學家」(La Republique n'a Pas Besoin de Savants)，法國人心對於此種亂命極爲憤怒，如拉格朗士(Lagrange)沈痛的名言：「他們割去那顆首級，不過是剝那間的事，但一百年之中，能否再生那樣的「個呢！」於此可見在那時代，科學家在英國已得到朝野一致的尊重，在法國上尙偶有共和不需科學的謬說，此誠爲英國文化較爲先進的鐵證。可是短時的迷誤，並不能抹殺法國人的聰明。法國對於拉佛西埃在

學術上的成績，人人稱頌，一致公推為科學的大師，化學的始祖，與法國的光榮。拉佛西埃的科學工作，尤重在定量方法，證明古代留傳的神祕的燃燒實為養化作用。拉氏開始做有機物質的分析，提倡化學元素不能再為分散的學說。他首先發表化學元素表，在學術思想上具有不可磨滅的功績。他的名著化學概論，在一七八九年（清乾隆五十四年）出版。此書在化學界中，無疑的曾有重大革命的影響。同一年內，法國大革命開始，美國公舉華盛頓為大總統，歐洲與北美，在思想學術上及政治上，皆煥然邁入嶄新的時代。返觀中國，乾隆當國，不失為一盛時，但其盛況全賴上代的餘蔭，並無新得的進步。而且思想及行為充分腐化與墮落，並沒有任何新機與生氣。所以當時歐洲紛爭極多，民生受累，但以歷史眼光度之，却是轉弱為強、起衰為盛的轉捩之機。中國當時文治武功驕盈自滿，人口亦大增加，但按其實際意義，却是轉強為弱，由盛而衰的過渡時期。為什麼呢？因為要知道一個民族的興衰，首須看其中有無矢志研究力求真理的學者，有無勇往直前、百折不回的志士，有無自由發展力求進的思想，有無認真建設、發揚光大的意志，有則日趨強盛，無則難免衰弱，此為人類文化之公律，古今中外，莫不皆然。鑒往知來，吾輩為國努力，由此即可確知正當及必要的趨向。

科學發達到此階段，便產生了實際應用的效果，由第二個時代進入第三個應用時代。此遊嬪期間，許多科學家都專心一志，為發明真理而作試驗與推論，所得結果，便成為近代工業的基礎。此時代的著名學者，如英國的伏爾脫（Alessandro Volta 1745—1827）達爾東（John Dalton 1760—1844）台維（Humphry Davy 1778—1829）法拉第（Michael Faraday 1791—1867）法國的古隆（Charles Argus）康隆（Conlomb 1735—1806）拉伯雷（Pierre Simon Laplace 1749—1827）安拜爾（André Marie Ampère

1775—1885) 蓋耳薩克(Louis Tosph Gairussac 1770—1850)卡爾諾(Nicolas Le'onard Carnot 1796—1832)德國的奧姆(Georg Simon Ohm 1789—1854)諸人皆從專門學術中，殫精竭智發明自然界的規律，及由蒸汽及電力，而發生動力的方法，推闡發揚，使近代工業由此肇其始基。

英京倫敦博物院出版電力工業一書，敘述電工發生的歷史，開篇第一頁，即為物理學家法勒第(Faraday)的照片，因為此君的電磁試驗，確是建成新式發電的源泉。法勒第家世甚窮，未能受任何高等教育，為謀生計，在某印刷廠充任工匠。但此種生活，並不減低他研究科學的志願，他始終願設法尋求真理。當時科學名家台維(Davy)將研究所得公開講演，法勒第每次往聽，且繪圖立說，編成筆記，俟積有成數，即函商台維求為助手。因此，一八九三年(清嘉慶十八年)彼得入皇家學院(Royal Institution)在台維領導之下，做了許多使人驚佩的物理及化學工作。他將氣體的氣、碳酸鹽、鹽酸等物質，改成液體，他創製石油笨，此種工作都極有價值，為台維所欽佩，其他許多學者，亦一致推重。嗣即由彼獨立工作，其學術才能更為發揮。台維病故後，法勒第繼任院長。其時法國安拜爾(Ampere)電學試驗頗有成就，法勒第引為同志，且更為推廣試驗。一八三一年(清道光十一年)法勒第創立電磁學(Electro-magnetism)即用磁生電，為入工產生大量電力的主要方法。

近代工業動力的歷史，分為二段，一是蒸氣段，由英人瓦德(James Watt)於一七六四年(清乾隆二十九年)首用蒸氣機，遂以發生抽水運機之動力。二為電力段，由法勒第諸人，由純粹學理研究，而得到至可珍貴的方法，施之實用，可發生更大的動力，且可傳達於更遠的距離。其效用更在蒸汽機上。這種成就，為人類造福無量，實為文化進程中曠有意義的成績。法勒第待人謙和，持身謹慎，他生平深信科學家

的道德觀念應該更勝於常人。但他以爲宴會獎金等只是世俗獎勵的舉動，却爲科學家真正工作的勳敵。因此法勒第雖曾被選爲皇家學會的會長，但他堅辭不受，與牛頓之樂任此職至二十餘年之久者，迥不相同。但法勒第與牛頓一樣的都是超越尋常的學者。法勒第畢生盡瘁於科學工作，毫不外驚，但他仍不時做公開講演，用通俗易曉的詞句，說明他實驗所得精深偉大的學理。從前西洋專家，遠如嘉利略近爲台維與法勒第，而做專精的試驗，而做公開的講演，推廣知識，引導後輩，皆甚有裨益，此亦西方科學成功之一原因。

以上所述，僅言無機物質之試驗成績，尙有有機物質組成的生物，在宇宙間及吾人思想中，佔有極重要的地位。因科學研究的結果，對於生物的知識迅速進步。第一就組成的物質言，生物成份，如碳、氧、氫等元素，皆與無機物質之元素相同，此外並無爲生物所特具之物質。其次生物所有之有機物質所含元素雖並不新奇，但其組成之分子 (Molecules) 則特爲繁複而宏大，正因有機分子成份之繁複所以變化特多，變更較速。又其次因用顯微鏡觀察，得生物皆爲各種細胞 (Cells) 所組成，由細胞組織，構成各種生物的體格。又其次，因各種實際試驗，證明在生物內，各種物理學及化學定律，悉皆有效，並不因有機與無機物質之不同，而使此項定律之效用有所差別。

生物種類繁多，復在地層中逐層檢查，得見從前地球上各時代之動物與植物各不相同，因此種種事實，法國拉馬克 (Lamarck) 在十九世紀初期，已發明生物種類並非歷久不變，而實逐漸演化，英人達爾文 (Charles Darwin 1809—1882) 爲博物大家，終生專心好學，不求聞達。他會有機會，週游各處，採集標本，細心觀察，於一八四〇年（清道光二十年）思及物種，非出偶得，必有來由，故專心考察天然的遞變，測驗人工的遞種，因之發明物種天擇，適者生存的學說，遂著成物種由來，(Origin of Species)

一書，在一八五九年（清咸豐九年）出版。由此學說，遂使吾人恍然於各種生物，由寒武紀之海生動物，以至洪積期之人類，逐代遞嬗，依次演變，有跡象爲證，有規律可尋，秩然井然，生物之研究，與無機物質之測驗，同爲自然科學，並無鴻溝之可分。此在人類思想上，實爲異常重大的收穫。其他學者如赫胥黎（Thom s Henry Huxley 1625—1895）斯賓塞（Herbert Spencer 1820—1903）諸人，本此觀念，以推及於人類行爲及社會組織，著作演述，更使人文科學之基本思想爲之一新。達爾文爲人雖極篤實謙退，愛真理而不爭虛名，但其演化學說（Evolution）以及豐富著述仍盛傳一時，爲世敬仰，故死後與牛頓相同，亦葬於倫敦之（Westminster Abbey），薩氏工作洞明生物遞變的情形，但未知如何遺傳的方式。幸賴奧國孟特爾（Johan Merdel 1822—1884）等，用顯微鏡分別雌雄亦性遺傳細胞之構造與性質，因以發見動植物性之遺傳，悉依一定物質的規律，並非出於不可捉摸的偶然。由此種種工史，遂使吾人對於生物之一切現象，悉如無機物質，皆能原始要終測驗其動靜，設定其規律，以奠立吾人對於宇宙一切有系統的知識。

當十九世紀初期，西洋文化，已由研究而在實用上得宏大有力的效，在思想上起根本革新的影響，養成近代世界的氣象，中國則正承清乾隆時期驕奢腐化之後，由嘉慶後半期，進入道光咸豐年間，日益墮落，人家如旭日方升，先明燦爛，我們却如夕陽西落，陰暗萎靡，互相接觸，強弱顯然，遂有一八二〇年（清道光二十年）之鴉片戰爭，一八五八年（清咸豐八年）之津沽被佔，以至一八六〇年（清咸豐十年）之北京失守，皆喪師失地，幾使國本爲之動搖。揆其原因，實由中國士大夫其沉溺於實文，疏昧於事實，對於物理定律及物質實力，毫不用心，遂致因循敷衍，無進步之可能。而西洋科學，則逐步進行，日新又

新，所謂「虛實異情，強弱異勢」，以致如此，此誠事理之所當然，並非出於意外。

可是更進一步追求，中國文化甚古，會有許多學者，發揮其工作能力，以何原因，使近代科學產生於西洋，而未先誕生於中國。對此問題，可有二種答案。第一答案是中國人的思想模稜含渾，不求精確。故未易產生科學。證明此說的事實，例如周髀算經，內言：「測天之高，先立八尺之竿，測夏至日中日影之長，其長在周都爲一尺六寸，自周都向南行千里，日影一尺五寸，自周都向北行千里，日影一尺七寸，每千里差一寸，故求從太陽直下無影處，至日影長六尺處之距離，以比例推之，得六萬里，依勾三、股四、絃五之關係，由此知日高八萬里，日附於天，故天亦高八萬里」云云。查夏至中午晷影一尺六寸，約當於緯度三十四度四十六分，與洛陽相近。但影差一寸，緯度只差四十一分，誠當時里丈尺寸皆較現在爲短，但決不能差到千里，可見周髀數字太不確實。卽此書所言計算圓周，以徑一周三爲率，亦甚不精密。又如漢時著論衡的王充，寫作問扎刺孟文等，自命不凡，但他講中國面積，說是東西五千里，南北五千里。因此便謂面積是五五相乘爲二萬五千里，其粗疏幼稚，殆難復加。第二答案是希臘羅馬的學者，其著作並不精密，中國思想能力足可相比，並無遜色，所差的是，中國士大夫的能力，初誤於宋儒的性理空談，繼誤於明清的八股取士，實因缺乏思想的自由與事實的接觸，所以養成空虛，並非我們本身力量不能研究科學。再說相比，後說似較勝前說。在此起死回生、返弱爲強的時期，從前帝制束縛人心的桎梏既已打破，歐美新發生的光明煥然照耀，吾人如果積極努力，迎頭趕上，自易取得一日千里的進步。

中國現尙有人誤信西人以科學見長，中國以道德居勝，按之事實，並不盡然。外國科學名家的品行德性，往往端方純正，精誠勤奮，極可作爲模範，上面所述，已可略見梗概。夏舉一例，如居里夫人（*Mad*

ame Curie) 貧苦出身，精誠好學，試驗設備亦極爲缺乏，一八九八年(清光緒二十四年)發見鐳質(Radium) 富於醫療功用，美國人函電紛馳，欲送鉅金購用煉鑄方法，其夫相商，謂如即註冊專利，定可大得資財，增購設備，以助研究，夫人則言，科學家以求真利人爲本職，決不可存壟斷圖利的思想，相約終生爲學，一律公開。此種既公且誠的精神，行之若素，終身不怠，現今學人，豈不應該高山景仰。

(完)

此
页
空
白

地質學對於近代文化之貢獻

李春昱

- (一) 地質學研究之範圍
- (二) 地質與地形之關係及其對交通之影響
- (三) 地質對於鑛產之關係
- (四) 地質學對軍事上之貢獻
- (五) 地質學在建築工程上之貢獻
- (六) 地質學在農業上之貢獻
- (七) 中國已有之地質基礎及今後應有之努力

一 地質學研究之範圍

地質學乃研究地殼之組織及其生成之科學，然地球之大，包羅萬象，故復就研究之性質，分爲若干部門。吾人知地殼爲各種岩石所組成，有火成岩、水成岩、變質岩之分，研究其性質組織，及生成者有岩石

地質學對於近代文化之貢獻

學。岩石中包含有許多礦物，或在地殼一適宜部產生幾種特殊礦物，研究礦物者為礦物學。在地球生成之進程中，有生物隨之生滅，或為動物，或為植物，或產陸上，或生水中，其遺體或遺跡埋藏於地中，化為石質，今日採掘是為化石，吾國朱子已早有所述，在其語錄中有云「嘗見高山有螺蚌殼，或生石中，此石即舊日之士螺蚌，即水中之物，下者却變為高，柔者却變為剛」。實即古生物學之鼻祖。惟當時生物學尚未萌芽，古生物學當更無人研究。今則按生物學方法分類有古植物、古動物及脊椎動物、無脊椎動物之各種古生物學。地殼在不同之時期與不同之區域，常生成不同之地層，其中各有不同之生物，是為地層學研究之範圍。根據生物之演進，及地層之分佈，以研究地殼之生成，是為地史學。地層變遷之狀態，岩石彼此之關係，及其所以致此之由，是為地質構造學。研究侵蝕之循環，地形之變遷者，有地文學或亦稱地形學。以上種種聯視之，固皆為理論科學，除為學術而研究外，似無直接影響於國計民生。然可能均有詳盡之研究，自亦可有切實之應用，如鑛床學、經濟地質學、工程地質學、軍事地質學、農業地質學、應用地質學，地下水等，固均息息與上列各學相關者。故地質學為理論科學，而其應用則甚廣。昔子張問于祿，孔子告以「學而優則仕，祿在其中矣」。吾人研究學問，初不必盡為實用，但研究之結果其對文化之貢獻自亦不少也。

二 地質與地形之關係及其對交通之影響

地殼初成，其大陸與大洋之分野，已大體判明。惟陸上低陷，海水之侵入與退出者，則變演不知凡幾。由於地之升降，在其低處地層於焉沉積，地層沉積愈厚，則一經地殼變動，其褶約亦愈烈，因之而成山

脈。厥後直經河流、風沙、海洋或冰川之侵蝕，而成今日之地形。故地形之生成，完全爲地質演變之結果，是研究地形者，不能不首明瞭地質者也。吾國金沙江上游及鴨龍江大渡河等皆南北向，最初流經瀾滄江紅河而入於東京灣，蓋因西康一帶之橫斷山脈，岩層走向，以及斷層皆南北之故，厥後以揚子江之向源侵蝕進行甚速，乃襲奪而東。四川北部大巴山地層本東西向，而以在山脈未盡竄起之前，南有赤色盆地，在盆地北緣之坡面上，已先有由北而南之小川，及經地殼變動，河谷隨之下侵，是謂先成河。揚子江穿山峽而東下，亦係此理。美國哥羅拉多 (Colorado) 之大峽谷 (Grand Canyon) 與揚子三峽雖同爲深谷，而地形迥異，實因地質背景之不同也。巴黎與德國來因河間，隔以數條小山，而由巴黎東行較易，由來因西去則難，此則由於法國地層成一淺盆地，緩向西南傾斜，在其邊緣地層以侵蝕之結果，向東成較陡之邱壘地形，向西南則隨地形成平緩之斜坡。黃河下游之何以易於泛濫，吾人更不能不熟察其地質及地殼降升之密切關係。在上海沉积有厚層之黃土，結合鬆軟，極易沖刷，大量泥沙隨水東下過潼關後在距離海口千餘里之距離內，高度相差不多，使上游沖下之泥沙，水力不能壩之入海。以致河床淤積，高於地面，一旦堤潰，乃泛濫成災矣。

地形對交通之關係，任人皆知，無待贅述，尤以在中國鐵路稀少情況之下，其影響更大。凡大山阻隔之處，交通盡屬困難，凡靠河通航之處，交通則極方便。在鑛產運輸方面，尤有莫大關係。但各種重要鑛產生於平地者至爲罕見，大半皆在山中，故交通方便之鑛，當不多得，因之許多鑛藏不能開發。或謂煤鐵等鑛比較笨重，非有便利運輸工具不可。若開採金鑛則易於攜帶，利用飛機即可運輸，殊不知採金與人工成正比，在中國大凡採金一兩約需三百餘工，而金鑛所在地，往往食料缺乏，運金固易，運糧食亦相當困

難。故即使開採金礦亦非有便利之運輸不可。爲人定勝天之計，解決此種困難，必須建築鐵路，義大利鑛多煤鑛，然德國 Ruhr 及 Schierien 之煤田以經 Simpson 與 Gotthard 兩大山洞穿過阿爾樸斯大山連到義國。所以交通情形時要靠人力打破天然的困難。不過地形地質對於工程的繁簡，不能不加以考慮。比如西康的橫斷山脈，皆南北向，河谷侵蝕甚深，如果建築鐵路，由成都西行經康定、巴安以到拉薩，雖非不可能，而工程之艱鉅，則不知若干倍於平原，但各河上游比較谷寬而緩，故 國父實業計劃，繞道甘孜、昌都，現在的公路亦取此線，職是故也。在工業不發達的國家，河道本爲最便利之交通線，但河流通航情形，不盡視水量多寡，而主要則視河床坡度，如金沙江之中游水量非不大，而急流澎湃，不能行舟，若更上行，則河谷似又寬緩，此乃河道向源侵蝕之自然現象也。

大山不惟阻障交通，亦且爲氣候變遷之最大界線，吾國秦嶺南北，雨量之差，至爲顯著，因之物產亦大有區別，人民風俗習慣亦隨之殊異。柴達木、里塔木諸盆地農產貧瘠，固皆受地形之限制也。

三 地質對於鑛產之關係

地質對於鑛產之關係，極爲密切，蓋不明地質卽不能瞭解其鑛床之真像，貿然開採，必遭失敗，其偶有所獲，亦屬僥倖。研究鑛床先由地質着手，是爲求知，既知之後，開採較易。是亦 總理所謂知難行易也。因鑛石卽等於一塊岩石，或含在岩石之內，在未開發之前，卽地殼之一部分，故欲明其生存狀況，非靠研究地質不可。如錫、錫生於高溫或氯化鑛床，凡產錫、錫之處，常距花崗岩不能甚遠。煤炭爲植物所生成，必其時已有植物，且氣候溫暖，雨量充足，宜於植物之繁植，世界各處造煤時時常多相同，最盛者

爲石炭紀、二疊紀、侏羅紀或白堊紀與第三紀等。如寒武紀以迄志留紀等地層，各處均不產煤，若遇此種地層，即不必妄尋找。鑛床之與地質，關係更密切者，厥爲石油，石油之生成，現在多已主張生物來源說，故地下之有無石油，須先研究地下岩層有無石油之可能。又以其爲流動體，須研究有無儲油層，及合宜之上下不透水層，因地下常有地下水，油較水輕，每隨水移動，故又必須有適當之構造，如背斜層、不整合斷層、楔形地層，或 *Dip-slip Structure* 等構造，方能儲積，所以研究油田，大體言之，即研究該區之岩石性質及構造現象也。

中國數千年來，以農立國，而工業發達，對於鑛產，向不注意。然在全國一千一百萬方公里之面積內，除去沙漠高山，其肥沃土地不及一半，以之養活四萬萬五千萬之人口，已造成世界平均人口最密之國家，並以生產能力甚低，以致豐收不能存積年之糧，荒歲則有餓殍之虞。昔義人瑞總曾作人口工作比較，大約以中國人每一百人所能作完之工作，日本人五十人可以勝任，法國人十人可以爲之，德國六人可以爲之，英國人四人可以爲之，美國三人可以爲之，此無他，工業發展故也。吾國建國必需工業化，已無容置疑。而工業所需原料，大部賴於鑛產，工業愈進化，所需之鑛產亦愈多，歐美因之自稱爲「鑛產文化」(Mineral Civilization)。總理有云：「故機器實爲近代工業之樹，而鑛業又爲工業之根」。任何國家，必須有她的幾種基本重要鑛產，然後才能自立。所以德國四年計劃要派四百多名地質學家尋求鑛產，不僅在本國內而且跑到羅馬尼亞、西班牙以及北非。蘇聯爲推行五年計劃訓練三千名地質人才，在高加索山的南以及烏拉山西坡，調查石油，及勘探西伯利亞的煤鐵。在資源缺少的國家，尋求不得，則不惜訴諸武力，以求之於鄰邦，戰前日本在遼寧經營撫順煤鐵，每年產量八百多萬噸都運往日本，長江下游之鐵，大部

爲日本所收買，每年運出達七八十萬噸（綦江運重慶鐵砂每年數萬噸），最近更在遼寧設煉鐵廠，據聞每年產生鐵約三百萬噸，作侵略我們的工具。伊朗的油田，有英、美的大量投資。所以鐵產豐富的國家能以自己利用，是國家之福，如果不能利用，爲人覬覦，反貽國家之患，「匹夫無罪，懷璧其罪」。故爲建設工業，必須明瞭本國鐵產，卽爲保護本國主權，亦必須明瞭本國鐵產，此尤爲國人所應注意者。中國重要鐵產究竟如何，在世界上佔何等地位，茲據就歷年調查所知，簡述如下：

1. 鐵 中國鐵產鐵鑛，不過六萬四千萬噸，另有貧鐵八萬七千萬噸，全體計算亦僅十五萬萬噸，每人平均不過鑛砂三噸，較之美國約九百四十萬萬噸之儲量，每人分配到百七十八餘噸，英國一百二十萬萬噸之儲量，每人分配到二百七十噸鑛砂者，誠有霄壤之別，損較之日本鐵鑛儲量不過八千萬噸，每人平均不過一噸者，又較勝一籌。橫吾國最大鑛床，均陷敵手，其在現時後方者僅二萬萬噸左右，分佈於江西、湖南、貴州、雲南、四川、西康、甘肅、福建、廣東等省，頗爲零散，且距煤田甚遠，交通不便，開發不無困難。惟西北面積遼闊，調查未周，發現新鑛，不無可能。

2. 煤 中國煤藏量約二千三百萬萬噸。在世界列居第五位，佔全世界儲量百分之三，次於美國（三萬八千萬萬噸）、蘇聯（一萬六千萬萬噸）、加拿大（一萬二千萬萬噸）及德國（四千二百萬萬噸）。按人口分配，每人可分五百餘噸，和日本之八十萬萬噸相較，佔全世界儲量千分之一者，真不能謂天賦爲薄。但各省中儲量最大之山西（一千二百七十萬萬噸），大部淪陷，無法開採，次如陝西（七百餘萬萬噸），分佈面積甚廣，而煤層不集中。四川煤鑛，大部成層甚薄，全省儲量，經新近調查約三十萬萬噸，然現時全省每年產煤約三百萬噸，超出全後方產額之半數，其於抗戰後方之建設不無貢獻。日本儲量雖微，然其

本國及朝鮮每年產煤五千餘萬噸，由中國淪陷區每年運去二千餘萬噸，超越吾國現時產量十數倍，是吾人不能不急起圖之者。

3. 石油 中國石油分爲二種來源，一爲液體石油，分佈於陝西、四川、甘肅、新疆等省，陝北地層平緩，不易集中，四川地質構造甚佳，而原生油似不甚多，新疆油苗甚多，尙須詳細調查，甘肅油田尙豐，亦須繼續研究，粗略估計，共約有儲量二萬萬噸。另一來源爲油母頁岩，在遼寧撫順者已由日人經營，每年產原油十萬噸，此外有陝西、廣東、廣西等省，約計可提原油三萬萬噸，惟此數字未盡可靠，或與實際相差甚遠。世界現有石油儲量，亦缺乏精確之估計，據美國地質調查所發表美國有十萬萬噸，蘇聯九萬萬六千萬噸，伊朗、伊拉克八萬三千萬噸，南美八萬二千萬噸，全世界約六十五萬七千萬噸（一九三七年蘇聯地質學家古柏肯（Coburn）估全世界有七十萬萬零七千五百萬噸）。

4. 黃金 中國產金地點甚多，大部皆沙金，只有一小部份開採山金，分佈雖廣，而產量并不甚豐，在戰前全國產量不過二十餘萬兩。戰爭開始，許多鑛區淪陷，後方曾加緊生產，最盛時達三十萬兩，惟終以物價高漲，人工困難，近年則產量大減。但將來吾國建設，必購買外國許多機器，吾人於戰後似應大量增加黃金產量，以作對外貿易也。

5. 銅 中國銅鑛，大部在西南各省，確實儲量，尙乏精詳估計，大概所知約含純銅二百六十萬噸，佔世界銅量四十分之一，而產量更屬甚微，在戰前每年需精銅五千餘噸，大部均自外洋輸入，現在需用倍加，而人口阻礙，故除採冶外，尙多賴收購舊銅，將來電業發展，需銅更多。日本銅鑛甚少，而每年尙產銅八萬至十萬噸，故吾國銅鑛，將須好爲調查與研究。

6. 錫 爲中國之兩種重要出口鑛產品，前者佔世界產量百分之六十以上，後者約佔百分之七十八。

7. 銻 吾國銻鑛產量曾佔世界產額半數以上。但近年以銻價低落，運輸困難，產量減低，約佔全世界百分之三十至四十。銻鑛則中國馳名已久，惟係以硃砂結晶著稱，而產量則不及世界十分之一，且舊鑛多已垂竭，增加產量，是在努力尋求新鑛也（一九三七年義大利產水銀二千二百噸、西班牙一千四百噸、美國五百七十噸、墨西哥一百七十噸）。

8. 鋁 重要鋁鑛爲鉛礬土，吾國山東產之，久未開採，近聞日人已在經營，後方省中，經連年調查，在貴州、雲南迭有發現，不惟儲量甚豐，質亦頗佳，最近資源委員會且已試煉成功，將來大量開採，似此項資源尙無問題。

9. 其他 近在雲南發現磷鑛，對吾人亦有極大貢獻，長江下游邱陵江壤中，缺乏磷質者，農產品每甚瘠薄，將來施用磷肥，可使農產品增加。四川五通橋一帶無黑鹽水，而經地質之研究，試鑿黑鹽水井，亦告成功。此外如吾國特爲缺少者如鎳、鉻、銻、鉍等鑛，亦吾人注應尋求者。

四 地質對軍事上之貢獻

戰爭日愈演進，其涉及之範圍，亦日益寬廣，在上次歐戰時，地質學在軍事已正式爲各國所應用，軍事地質學等書籍，亦多於此時間世。此次戰爭，各國動員地質人員更遠倍於上次。近就美國人來稱，其地質人員爲與戰事有關而工作者三千餘人，不但尋求軍事需用之鑛產，卽遠在歐亞兩洲各戰場之地質情形，亦均在參考研究之例，何處開闢戰場，何處宜於登陸，何攻何守，以及軍工設施，地質學家均在事前作其

應有之貢獻，故大部地質學家除野外工作者外，多集中於華盛頓，盡其與戰爭有關之任務。茲略舉地質學對軍事之貢獻如下：

1. 軍用鑛產之尋求 飛機、軍艦、坦克、鎗砲、子彈、交通、電信，均需用各種鋼、鐵或銅、鉛等鑛，以爲製造，發動機器，需用汽油，此爲一般所盡悉，固不待言，即平常視爲用途不廣之水晶，現亦在光學，尤其在無線電中，需用甚急，非但收發報訊，亦且利用以偵察敵機或潛艇。其他各種鑛產，大都與軍事工業息息相關，建國建軍，均須詳細調查鑛產，前已言之，茲不贅述。

2. 軍事地質圖之測製 軍事地質圖即普通地質圖而加以軍事應用之說明與註譯者也。如挖戰壕須注意表面上土壤之厚薄、下面岩石之堅硬程度，如遇花崗岩、石灰岩、石英岩等，石質堅硬，則掘一戰壕必極遲緩，但如遇有傾斜層面，岩石節理，或地下流沙，又往往使戰壕易於坍塌，必支以木料。或以下有黏土，上有沙岩，因而浸水甚多，積水不乾，致使戰壕失其效能。行軍之際，不惟注意地形，猶應察知岩石性質，地面軟硬，坦克車行駛其上有無障礙，如遇鬆軟黏土，則於雨季易成泥沼。建築石村，如石坑礫石，均應詳註圖上，以備軍工建築，或公路、鐵路以及飛機場之修理。在石灰岩區域中，每多山洞，可利用以爲掩護，至地下電話之設置，飛機場之選擇，亦皆需地質資料，以爲參考者也。

3. 水源之尋求 行軍無水至感困難，但飲水非必到處皆有，卽有之亦未必足用或良好，故地下水之尋求，爲軍事地質之一重要工作，如扼守香港而不佔領九龍，則軍事必致失敗，因香港爲花崗岩所構成，無透水層之存在也。現時歐美地質圖，將泉水所在，均繪於圖，其無此記號者，則視岩石之性質，及岩層之傾斜，以爲尋求水源之研究，因地下水之層位與流動，與地質有極密切之關係也。

五 地質在建築工程上之貢獻

凡地面上之一切建築工程，均應注意其地質情形，其規模愈大者，關係亦愈多。茲舉例如下：

1. 地基之選擇 高樓大廈，必須有堅固之地基，紐約數十層之高樓，固賴於鐵骨洋灰，而其下之錫因片岩 (Maine Schist) 亦為堅固之地基。同樣建築移於倫敦，則將以地基鬆軟，而有許多困難。橋樑石墩有時下鑿一百餘尺者，即尋覓堅固之石基也，如明瞭地質情形，則何宜何否，可以減省許多工程。或在斷層附近，或在地震區域，尤應特別注意，民國二十三年之彝溪地震死亡萬人，即以此村建築於河岸礫石層上之故，西康漢源亦有同樣情形，本人曾登報并去函建議遷徙。彝溪之鑑不可不注意也。

2. 隧道與直井 掘挖隧道，須視石質或地面土質之堅硬程度以定其距地面之深度，以防其坍塌，倫敦地下鐵道，常距地面甚深，即以大部為鬆軟砂土之故。至築鐵道穿鑿大山洞，更須注意石質堅硬、地下溫度、有無煤氣及有無地下水等，斷層所在尤應避免。數年前湖南某煤礦，開直井於斷層附近，以致擠壓之碎石而崩塌，抗戰時之重慶為避免空襲，開鑿許多防空洞，但重慶地層均屬白堊紀之紅色岩，如遇砂岩尚較堅固，如為黏土（十之七八為黏土）甚易風化與崩塌，故許多防空洞多已毀壞或危險不堪，即厚層砂岩，亦往往節理甚多，故峒不能過寬，如在同一峒頂上，有兩個或以上之節理，則易發生危險。

3. 山坡之堅度 重慶附近岩石甚鬆，如坡面太大，而在坡面上有節理或沿地層之層面者，每易發生山崩，去歲小龍坎與化龍橋間公路一度被阻，即此之故，凡於山坡上建房築路，均不能不注意及之。

4. 築堰 築堰意在阻水，故必須選擇堅固地基，否則水力大時可將全堰沖倒，同時亦須使堰之周圍無

漏水層，否則堰雖阻水，而水由其周圍逸去，必失堰之效能。築堤亦同樣須注意地質情形。

5. 採取石材 建築工程。需用石材，而燒製洋灰與石灰，尤非石灰岩不可，故尋取石材，為工程中之重要任務，在黃土層、沖積層、冰積層區域，往往蓋覆地面，不見露頭，則應根據地質原理，以推斷所需石材之所在，而後掘坑開採。採石須依一定方面，始易開取大塊，其弱點所在不外層面、節理、片理等，石工大部知之，惟不聞其關係耳。礫石為河流之沖積，但在河北、河南兩省非必盡河皆有礫石，亦看河源之方向是否近於山麓為定也。

6. 尋水 前於軍事節已說明飲水之重要。現在之都市，飲水與人民健康有關，更須注意，德國北海邊漢堡所飲之水來自四百公里以南之哈蒸山下泉水，亦可見其注意之甚。故建築新城市必注意水之尋求，吾國甘肅各地率多鹽鹼水，不能飲用為一重要問題，非但飲水為然，即建築時如用含鹽之水，亦使建築物易於腐蝕，甘肅有許多河流，不能灌溉，即以含鹽份甚大之故也。

其他建築物所需鑛產，已見前節，茲不更述。

六 地質學在農業上之貢獻

吾國數千年來以農立國，而與農產品有密切之關係者，不外氣候、土壤、灌溉與肥料種種，除氣候與地質之關係較少外，其他各種研究，均多少有賴於地質之知識。

1. 土壤根本即由岩石風化而成，故研究土壤者，均研究其母岩，以其所含之化學成分常與母岩有密切之連帶關係，土壤之性質亦然，如花崗岩風化後常多石英砂，而四川省黏土風化後，甚易蓄水。研究土壤

除按其形態、理化性質及地理環境，有各項土壤分類外，復根據成土母質而有石灰岩土壤、砂岩石英岩土壤、頁岩板岩土壤、花崗岩片麻岩土壤及基性岩石土壤等，又因其移積方式之不同，分之為風積土壤、沖積土壤、冰積土壤及湖沼土壤等。故土壤之產生，亦實即地質演變之一部分現象。四川農產號稱天府，為抗戰復興地，其原因故多，而紫紅色地層中，富含石灰及磷質，於風化後生成肥沃之土壤。反之如長江中下流之紅黃色或灰棕色之酸性土壤，多由酸性岩石風化所成，磷鈣皆缺，土壤瘠薄，由此可見地質與土壤性質關係之密切也。

2. 吾國農業向用自然肥料，現時農業進步，常視土壤之性質及農作物之需要，而施以一定之肥料，肥料種類，大體不外磷肥、氮肥鉀肥以及石灰石膏等，其主要來源皆係礦物。磷肥除少量取自獸骨外，大部取自磷灰石與磷塊石，二者吾國皆有，尤以後者發現於雲南數處，儲量甚豐。鉀肥現多燒柴草灰，施之田中，而重要來源則取自鉀鑛，德、法、美均有重要產量，吾國尙未發現大量此鑛，但自流井五通橋之鹹巴，均含氯化鉀甚豐，西北鹽池未詳研究，或亦有鉀鹽不少。氮肥取自硝石，而煙煤煉焦與油母頁岩提製石油時均產生大量硫酸銨為副產品，供作肥料之用，至石灰岩與石膏又皆為鑛產品，故採取化學肥料之原料，不能不待於地質之貢獻也。

3. 灌溉與土壤之性質有密切之關係，祁連山上融雪之水，常不能灌及平地者，均係半途經砂礫層而漏去也，在含鹽土壤，無充份水量灌溉及良好排水設備時，常以蒸發之故使鹽份升至地表。而礙作物之生長。灌溉之水亦或因經過含鹽鹼地層，致使水中鹽分太大，若以之灌溉，不惟無益，反將農田破壞，是又灌溉時所不可不注意者也。土壤之保持，當亦與土壤之性質及地下之岩石，有密切之關係，如甘肅黃土何以

易於沖刷及發生陷阱，蓋黄土極易漏水，而黄土層下之第三紀紅色層常有不透水層，使漏下之水，在黃土與紅色層之間流動，以致發生「地下川」，挖掘久之，則上面之黃土，遂致陷落，故防止陝甘之黃土沖蝕，固非僅於表面研究所可解決者也。

七 中國已有之地質基礎與今後應有之努力

地質學在科學中發達較晚，即在地質研究最早之英國，亦不過才一百多年，不過因為需要甚殷，所以發展亦相當迅速，中國地質工作萌芽於民國元二年，而中央地質調查所則成立於民國五年，工作人員僅二十名，經費每月約二千元，幸賴刻苦奮鬥，略具成績，至民國十七年中央研究院成立地質研究所，各省又先後設置省立地質調查所，現時計有四川、湖南、江西、福建、兩廣、西康、雲南、河南、新疆，惟或以經費窘拮，或以人才缺乏，工作推動，不無困難，現統計全國作實際地質工作者，連教授在內，不過一百人左右，其何以担任全國地質鑛產之調查與研究重任。總裁聖明卓見，在中國之命運中列地質地理人員為二千四百人，若以美國大約地質與地理為三與一之比，則中國應培植地質人員一千八百名，但現在大學中有地質系者，僅中央大學、西南聯合大學、重慶大學、中山大學及西北聯合大學之地質地理系，且未備盡臻健全，各校合計每年畢業地質系學生不過四五十人，故培養人才，為吾人今後之重要任務。惟過去人員雖不為多，而工作尙未懈怠，中國各省，均曾調查，鑛產分佈，略知梗概，約計調查重要鐵鑛三十餘處，煤鑛一百餘處，石油數處，非鐵金屬四五十處，硫磷礬鹽等數十處，學術研究會出版古生物誌西文刊物二百一十冊，地質會誌二十二卷約一萬餘頁，尙有專門著作多種。惟以中國之大，需要之殷，吾人不惟

不能固步自封，且須加緊努力，第一培養人才除服務於鑛廠或擔任教書及工程者不計外，至少在地質機關工作者，應有五百人然後測製全國二十萬分之一地質圖（歐美均二萬五千分之一或五萬分之一地質圖），以期在鑛產、工程、軍事與農業上有所貢獻，調查并研究全國之鑛產以爲工業建設之依據。我之有者，計劃開發，我之無者，設法易取，既不使貨棄於地，更不因地下寶藏而遭外來之侵略，地盡其利，爲吾儕應盡之責任。

（完）

實業計劃之政治方面的考察

陳立夫

甲 緒論

- 一、著作緣起
- 二、基本觀點
- 三、根本要義
- 四、發展原則
- 五、研究目標

乙 論理

丁 一、實業計劃與國防建設

二、實業計劃與經濟建設

丙 三、實業計劃與文化建設

實業計劃之政治方面的考察

丙 內容——六大計劃之剖析

丁 問題

- 一、技術
- 二、勞力
- 三、資金
- 四、原料
- 五、區劃
- 六、組織
- 七、標準

戊 結論：實業發展為中國存亡之關鍵，並為世界和平之樞機

甲 緒論

- 一、著作緣起

建國方略，規模弘遠，心理建設，所以恢復民族獨立之精神，社會建設，所以奠定民權普遍之基礎，而物質建設，則所以開拓民生發展之途徑，三者皆所以謀三民主義之實現，而造成國防、文化與經濟三體合一之新中國者也。其中物質建設之實業計劃一書，實成於「歐戰甫完之夕」，為研究國際共同發展中國實業之結果，「蓋欲利用戰時宏大規模之機器，及完全組織之人工，以助長中國實業之發達，而成我國民一突飛之進步，且以助各國戰後工人問題之解決」，故為國父救國、救民與救濟全世界人類之要義。民國十年雙十節書成，國父序以八語世。迄後二十年，而世第二次大戰起，撫今追昔，計劃之未能及時實現，自為全世界人類一大憾事，而嚮往知來，其實現乃愈不可緩，其研究尤為國人及本黨同志之重要職責，亦彰彰明甚。

二、基礎觀點

吾人研究實業計劃，當先確定其基本觀點。國父民生主義之基本原則有三：一曰、民生本位，二曰、計劃經濟，三曰、民生與國防之合一，實業計劃亦即根據此三大原則而構成此偉大周密之計劃，為國防經濟建設之基礎。國父之著實業計劃，以之公諸世界，故書不盡言，言不盡意，而吾人之研究，則當深切體會國父之深意，而以此三大原則為基本觀點。蓋實業計劃實以發展民生為本體（觀於第五計劃以食、衣、住、行、和利為工業本部可知），以鞏固國防為大用（寓國防建設於經濟建設），而以計劃經濟為之步驟與範圍者也。故自此基本觀點以研究全部計劃，則條目之博大深遠乃明。

三、根本要義

吾國疆域廣大，西北為大陸，東南為海，其歷史的發展程序，亦為自西而東，自北而南，自內陸而海

洋，故經濟建設亦自以適應此自然之趨勢為根本要義。以廣大之大陸為基點，以繁榮之海港為出口，發展國際貿易於海港，建設農礦事業於大陸，平時通商，以海港為門戶，抗戰時，以大陸為後方。門戶之繁榮必操之在戰時，方可自生，後方之生產必足以自給，方可自立也。

四、發源原則

實業之開發，其不能委諸個人及有獨占性質者，應由國家經營之，而國家經營之事業，必有步驟，必有範圍，庶不致有枝節、凌亂與不經濟之病。國家於此，鄭重提出四原則，必當注意：一為必選最有利之途，以吸外資；二為必應國民之所最需要；三為必期抵抗之至少；四為必擇地位之適宜。西北鐵路系統即其例證。自人口多處以達人口至少之地，貿易必臻鼎盛，人口易於移居，故為最有利之途，此為國家所發展之鐵路經濟上原則。形勢各省區無業之游民，以開發資源富足之地，使不致一方面「棄自然之惠澤」，他方面「耗人力於無為」，故為國民所最需要。且此路將為歐亞鐵路系統之主幹，故地位適宜。而所經皆沃野坦途，並無高山大河之梗阻，橫貫其中，故又為抵抗至少。如此則發展易於成功。此四者為研究與執行實業計劃所不可不知之要義。

五、研究目標

實業計劃序文有言：「此書為實業計劃之大方針，為國家經濟大政策而已。至其實施之細密計劃，必當再經一度專門家之調查，科學實驗之審定，乃可從事，故所舉之計劃當有種種之變更改良，讀者幸毋以此書為一成不易之論，庶乎可」。故吾人研究目標，大要有三：一為熟習此書，以求操實業發展之權之智識（見原序）；二為認識其基本觀點；三為從事於其實施之細密計劃之研究、調查與實

驗（前美使芮思詩即曾派專門技師實測北方大港地點見原書第一計劃第一部），如此庶不負 國父辛勤規劃之苦心，且可藉以仰窺 國父高瞻遠矚之卓見也。

茲將研究進行之步驟分爲：一，理論之探討，說明其與建設國防、經濟、文化三體合一新國家之關係；二，內容之剖析，說明六大計劃中之各種事業及其重要性；三，實施時實際問題之解決，如人力、物力、組織等是，皆細密計制之所當及者也。

乙 理 論

實業計劃本身固爲一大經濟政策與方針，但吾人之研究，更宜於經濟問題以外，從政治、教育各方面加以考察，而 國父著書之動機，既在於救中國，亦在於救世界，則此計劃實行以後，其在政治上對內對外所可能發生之影響必大，用於說明實業計劃與國防、經濟、文化三大建設之關係之先，特從政治方面考察其在國內及國際之大用，蓋此計劃實以經濟爲體，而以政治爲用者也。換言之，吾人當以政治的力量推行實業計劃，而計劃之實行，最先及最後，亦必有助於政治建設之完成也。

第一：實業計劃對國內之大用，在於完成國家之統一，加強國族之團結，鞏固邊防，以促進國家之現代化、地方建設既以縣爲自治單位，以中國疆域之廣大，設縣之多，如聽其各自爲政，其勢將無以聯繫，無法統籌，而事業之不能由一縣力量担任者，亦無從舉辦，故必以中央政府之力量貫澈於地方，方不致有支離凌雜之弊。實業計劃之特別注重交通，即所以完成國家之統一，使血脈貫通，無遠弗屆，中央之於地方，如身之使臂，臂之使指，交通網之所及，亦即中央政令之所屆，而中央政策之爲全國謀福利者，亦不

致如過去軍閥時代導淮事業發生上下游地域性之爭執與阻力矣。明此則交通固為經濟建設，亦即為政治綱維也。其次吾國人口之蕃衍，因地域之遼闊，其在過去，交過不便，以山川之間阻，馴致語言之隔閡，習俗之殊異，家族之間，遂易為國外及國內之別有用心者，造作名詞，藉資離間。實業計劃之實行，以交通之日趨便利，深信交往頻繁，感情融洽，必於國族之團結有以加強也。又工業本部之建設成功，足以發展民生，而根本工業與關鍵工業等資本雄厚事業之由國力經營，亦可以節制私人資本而消弭階級鬥爭於機先，其於全民團結關係亦大。至於移民實邊，與以國家力量經營目前獲利較少之鐵路系統，亦所以鞏固邊防，政治的、軍事的原因與經濟原因蓋同時存在也。國父言此種種事業必為國有且統一之，此固為計劃經濟之要點，但同時亦足徵政治力量之普遍貫徹於國家建設之各方面，抑亦所以促進國家之現代化者也。

第二：其在國際上之大用，則可以加強對外合作，可以消弭國際戰爭。實業計劃之吸收外國資金，其精神為互助，其條件為互惠，而最重要之特徵，則為自密切之經濟的合作，以發生國際的政治友誼。一方面固為本國適應需要，一方面即為外國解決困難，外人而能深明此義，則可瞭然於國際固可以有誠意的合作，而不必專事商業的競爭，固可以共存共榮，而不必以鄰為壑仍不免於戰爭也。比真諦之明白揭示於世界而為世人所共信共行，則國際戰爭今後可以根絕而永不再發生矣。換言之，國父即以國際合作開發中國實業一事，教導全世界，使知在一國之內在互助足以消滅階級鬥爭者，在國際擴而充之，亦必可以消滅世界戰爭也。茲更進而就實業計劃與國防、經濟、文化三體合一新中國建設之關係說明如次：

一、實業計劃與國防建設

實業計劃與國防建設之關係，由民生與國防合一語，可以明之。昔蔣百里先生國防論中有云：「生

組織相配合至密切也。吾人更以左傳革之戰所記證之。晉之敗齊，其媾和條件爲使齊之封內盡東其畝，齊之使人直斥其隱，曰：「唯吾子戎車是利，無顧土宜」。可知盡東其畝，於晉則利行軍，於齊則適爲生活條件與戰鬥條件之相反，故不惜背城借一面必不從也。吾人以此眼光研究實業計劃，乃知其一切建設，不盡着眼於經濟，而實同時注意於國防。例如前言中曾云：「造巨礮之機器廠，可以改製蒸汽軋壓，以治中國之道路製裝甲自動車（坦克）之廠，可製貨車，以輸運中國各地之生貨」。若以碎石路一百萬英里計之，所需製蒸汽軋壓之廠必多，則一旦戰事發生，卽以之爲改製大砲之機器廠。而輸送貨車之機廠亦可一切改爲製裝甲自動車之機廠矣。如是，武器自不致完全仰給於外國。以此次世界大戰之實例證之，英美之戰時生產，所以能供應無缺者，卽完全賴此種運用之功。此特其一例，卽可明實業計劃之大用，在於鞏固國防也。其次，自現代國防之條件言之，軍事機動性之強弱，足以決定戰爭之勝負，交通之與軍事，實有最密切的關係。前四計劃中，鐵路公路之建築，海港之開闢，實不盡爲利陸路之運輸，與國際貿易之調度，而同時幾於處處着眼於現代國家之建設。例如吾國海岸線之長，世罕其比，故海防建置，實非易事，國父於大港之外，更置四個二等港、九個三等港及十五個漁港，其結論則曰：「總三十有一（港），可以連合中國全海岸線，起於高麗界之安東，止於近越南界之欽州，平均每海岸線百英里而得一港」。此與明初湯和之建置沿海衛所，以防倭寇者，同其嚴密，實兼寓經濟與自衛二者於其間，吾人欲鞏固國防，與發展國際貿易，必須以全力促其實現也。

二、實業計劃與經濟建設

實業計劃之政治方面的考察

居今日而猶言以農立國，實無以異乎自甘於無獨力生存之能力，必須工農並重，始可以自立於現代國家之林。重工則以發展交通與開發礦產爲先務，重農則以興水利、發展農業及造林爲先務。以故實業計劃中，交通與水利，乃佔重要之地位。而第一至第四計劃，幾於以此二種建設居其大部。第一至第三計劃，以三大海港爲主，而以西北、西南兩大鐵路系統及改良水路爲輔。第四計劃則完全爲鐵路系統之設計，國父之重視交通與水利，可以想見。至第六計劃則完全爲礦產開發之設計。此數者或謂之關鍵工業，或謂之基本工業，而其完成實爲裕足民生之先決條件。故言工業化者，不應僅就工業本身言之，而當同時注意交通與農礦。蓋工業化之成功，有三事不可以不先解決，卽產、銷、與運也。言生產則原料之供給爲最切要，而農礦則爲工業上供給原料之主要源泉。故農礦之發展，足以解決生產上之資源問題。其次爲銷場問題。過去外人之經濟勢力內侵，雖集中於海口商埠，但其剝削之對象，仍爲內地，今日吾人欲以工業自力更生，以禦外來之侵略，其銷場仍爲遼闊之內地，但其方式與外人不同，外來經濟侵略，不恤竭澤而漁，純以掠取爲目的，今之向國工業，雖仍以內地爲其產品之銷場，但方法則完全相反，而應取改造農村經濟與提高農民生活之途徑，以適應農村之需要。於此又涉及運輸問題。蓋開發內地，必先建築全國鐵路，開濬全國水道，以利運輸，而此二者又非以國家資本經營不能爲力，故言中國之工業化，農、礦、交通實與工業上之產、銷、運三問題有密切關聯。而實業六大計劃中，第五計劃與第六計劃集中於農礦，以解決資源與銷場問題，前四計劃則多爲交通上之發展運輸問題之與原料供給及產品銷售，關係甚密，故謂之曰關鍵，其與根本工業及工業本部三者之目標，蓋均在於民生裕足之經濟建設也。

新中國之文化建設，自以全國爲其範圍，其特徵有二，一曰均衡性，二曰周遍性，即力求全國各地之均衡發展是也。顧過去以政治、經濟等歷史的演變，文化中心頗有自西北而東移之趨勢，其影響所及，則爲人口之密集於東南，東南乃有過剩之虞，向之爲民族發祥地之西北，則漸形成地曠人稀之現象，不特過去未開發之富源，固未及開發，即歷史上所謂沃野千里之地，亦竟有地瘠民貧之苦。民生之凋弊，而文化亦隨之進步遲滯，如涼州在兩漢爲人才輩出之地，而在滿清樸學極盛時期，則人才寥落，知名者不過數人，此實爲文化上之隱憂，故今日欲言文化建設，必須以西漢開邊之魄力，與文翁治蜀先興學爲步驟，而第一步則當從人口稠密之地移民實邊，以期既庶既富然後教之，而全國之文化進步乃得均衡。文化建設乃得周遍。此即從國防與經濟建設上言之，亦爲切要，所謂「有人此有土、有土此有財」是也。實業計劃於邊疆之開發，亦爲重要着眼點之一，而一反古人重中原經四裔之錯誤，務使大陸內部既有現代之交通，又有繁榮之農礦，更有平均分配之人口，使工業散在農礦業之間。國防上則散在內地之工業，可以開發全國各地潛存之物力，民生上都市之與農村，東南之與西北，可以平衡，調劑而不至於偏枯。故在第一計劃第三部中，論蒙古新疆之殖民，有云：「假能以科學上方法，行吾人之殖民政策，則其收效將無倫比」。而其進行方法，則爲「於國家機關之下，佐以外國練達之士，及有軍事上組織才者，用系統的方法，指導其事，以特惠移民，而普利全國」。又云：「以國民需要之原則衡之，則移民實爲今日急需中之至大者，夫中國現時應裁之兵：數過百萬，生齒之衆，需地以養，殖民政策於斯二者，固最善之解決方法也」。「對於被裁百餘萬之兵，祇以北方大港與多倫諾兩間遼闊之地區，已足以安置之，此地礦源富多而戶口少，倘有鐵路由該港出發，以達多倫諾爾，則此等散兵可供利用，以爲築港建路及開發長城以外沿線地方之先驅

者，而多倫諾爾將爲發展極北殖民政策之基矣」，又云：「一區之移民，爲數已足時，應授以自治特權，每一移民應施以訓練，俾能以民主政治的精神，經營其個人局部之事業」。吾人細釋上述遺教之義諦，可知實業計劃，實合國防、經濟與文化建設爲一事。多倫諾爾爲西北鐵路系統之重心，何以需以數百萬散兵實之，在國父著書時，可裁之兵固多，亦固須爲謀出路，但今日而預謀抗戰成功後大軍復員之最妥出路，亦何嘗不可以此爲借也。又移民之訓練，與自治特權之授予，實亦卽行使民權之訓練，與地方自治之實行，以言文化建設，亦孰有急於此者乎！

至於建設西南鐵路系統，亦復注意及此。如廣州成都線經由桂林瀘州，遺教有云：「此路中段則富於礦產，爲將來開發希望最大者，此身將爲其兩端人口最密之區，開一土曠人稀之域，以收容之者也」。觀此可知實業計劃鐵路政策與殖民政策相輔行之時，有二原則可循，一爲築路自人口稠密之一端，導民移殖於人口稀少之一端，又一爲築路以人口稠密之兩地爲起訖點，而通過於地曠人稀之地區，凡此皆足以收人口平均分配之效率者也。其在中央鐵路系統之東方大港庫倫線，則云：「此線自中國中部人口最密之地，通至中部蒙古土沃人稀之廣大區域」。而安西州于闐線，亦以其人口蕭條，由於交通方法缺乏所致，且云：「此線完全之後，此一帶地方必爲中國殖民最有價值之處」，于闐蓋西北系統線之終點也。凡此移民政策，特重蒙古、新疆兩地，此在抗戰後將尤見其重要，而國父之高瞻遠矚，吾人尤不可不深長思之也。

新中國之建設，必須爲國防經濟文化三體合一之新國家，故吾人研究實業計劃，雖有其基本觀點，但同時宜自政治、經濟、國防、教育各方面加以檢討，庶幾其精微廣大高明之處，可極、可致、可盡、而民生主義之真理可明，卽國父之十年國防計劃全稿，雖惜未完成，但其中國防、經濟計劃之綱領，亦可以

瞭解，且進而可以講求其原則與方案也。

丙 內 容

國父由於上述之理論，擬定發展中國經濟的六大計劃，實業計劃綱目中，先列舉十大綱目：

(甲) 交通之開發

子、鐵路一十萬英里

丑、碎石路一百萬英里

寅、修浚現有運河

(一) 杭州、天津間運河

(二) 西江、揚子江間運河

卯、新開運河

(一) 遼河、松花江間運河

(二) 其他計劃運河

辰、治河

(一) 揚子江築堤整理航道起漢口迄於海，以便航洋船直達各埠，無間冬夏

(二) 黃河築堤疏濬河槽、避免洪災

(三) 濬西江

實業計劃之政治方面的考察

(四) 導淮

(五) 導其他河流

已、增設電報線路，電話及無線電等，使遍佈於全國

(乙) 商港之開闢

子、於中國中部、北部、南部各建一大洋港，如紐約港者

丑、沿海岸建設各式之商業港及漁業港

寅、於通航河流沿岸建商業船塢

(丙) 鐵路中心及終點並商港地設新式市街，各具公用設備

(丁) 水力之發展

(戊) 設鋼鐵及水泥之大工廠以供上列各項之需

(己) 礦業之發展

(庚) 農業之發展

(辛) 蒙古新疆之灌溉

(壬) 於中國北部及中部建設森林

(癸) 移民於東三省蒙古新疆青海西藏

根據上列綱目，總理訂定六大計劃。

第一計劃以北方大港爲中心，建築西北鐵路系統，整理黃河及其支流——陝西的渭河與山西的汾河暨

相連的諸運河，實行蒙古、新疆的殖民墾荒政策，開發河北，山西煤鐵礦源，設立鑛錫廠，共分五部。

一、計劃中之北方大港位於大沽口秦皇島兩地的中途，青河灤河兩口之間，沿大沽口秦皇島海岸岬角上，此處爲渤海灣中最近深水的一點，如能將青河灤河淡水設法引去，免就近結冰，必然能爲深水不凍大港，使萬噸以上輪船可以終年駛行。

二、西北鐵路系統，其主幹線由北方大港起經灤河各地，直達多倫，計長三百英里，自多倫向西北進展，分八路建築。第一線向北偏東北走，與興安嶺山脈平行經呼倫，以赴漠河，計長八百英里。第二線向北沿西北走經克魯倫，以達中蘇邊境，與赤塔附近的西比利亞的鐵路相接，長六百英里。第三線以一幹線向西北，轉正西，又轉西南，沿沙漠北境，以至迪化，長一千六百英里。第四線由迪化以達綏定，約四百英里。第五線由迪化東南，超出天山山峽，轉西南走以至疏附，由是而東南走以于闐，計長一千二百英里，第六線於多倫迪化間幹線，開一支線，由甲接合點出發，經庫倫，以至買賣城，約長二百五十英里，第七線由幹線乙接合點出發，經烏里雅蘇台以達邊境，約六百英里。第八線由幹線丙接合點出發西北走，以達邊境約四百五十英里，西北鐵路系統，全長共計六千三百英里。

三、蒙古新疆的移民，隨鐵路修築而實行，移民區內的土地，應由國家收買，劃分農村，長期貸諸移民。開始經營時的種子、器具、屋宇，應由國家供給按值取價或分年攤還，以此方法獎勵東部人民移墾，以填補蒙古、新疆的空虛。

四、整理黃河，建築防波堤堰閘使航運可直達蘭州，同時修濬渭河、汾河，使成爲山西、陝西兩省可航的河道。另築新運河一條，自計劃港直達天津，以爲內地諸河與新港的連鎖，此項水利工程完成以後，

偏僻三省的礦材物產，均得廉價運輸，而暢銷於境內。

五、上述一、二、三、四四部工程需要大量物資與煤鐵，故在計劃開始之初，即須資金五萬萬至十萬萬，開發河北、山西、陝西礦產，就近供給當地的需要。

第二計劃

第二計劃以東方大港爲中心，分段整治長江，建設內河商埠，改革現有水路及運河，並創建大水泥廠，之共分五部份。

(一) 東方大港計劃港的地點位於乍浦岬與澉浦岬之間，建築長十五英里的海堤，分爲五段，每段長三英里，先築一段然後按需要添築。以完成此低潮能有三十六至四十二英尺水深，最大航洋船可以全年隨時出口的船運，除計劃外 國父另有救濟上海港的方法，其計劃由高橋河合流點開一新河，直貫浦東，在海華鐵路接軌處上流第二轉灣處復興與黃浦口正流會合，新河與舊河之間圍入土地三十英方里，可作爲市區中心，而現在的黃浦江，則填塞以作廣馬路及商店地。同時主張在楊樹埔下游建設船塢。上海港必須依此計劃加以改進，使此垂死的商港，可與計劃港爭勝。

(二) 整治揚子江之計劃分六段——由海上深水線起至黃浦江合流點，由黃浦江合流線起至江陰，由江陰至蕪湖，由蕪湖至東流，由東流至武穴，由武穴至漢口——進行。

(三) 揚子江沿岸爲中國農礦產最富的區域，而居民極爲稠密，在長江整治以後，水路運輸，所費極廉，則在水路通衢兩旁，定成爲實業薈萃的地點，所以選定鎮江及其北岸、南京及浦口、蕪湖、懷寧及其南岸、鄱陽港、武漢等六處爲理想的內河商埠。

(四)揚子江南北兩岸之水路運河及揚子江上游，關係於長江的航運至鉅，故在整治長江自海口至漢口一段以後，改良揚子江相聯絡的水路運河，依計劃的規定，待改良的有運河、淮河、江南水道系統、鄱陽水道系統、漢水、洞庭系統，揚子江上游等七段。

(五)上述一、二、三、四部工程需要大量水泥，同時長江沿岸各地特富於水泥原料，——灰石與煤。故第五部創建大水泥廠以供需要。

第三計劃

第三計劃以南方大港爲中心，一面改良廣州水道系，一面建設中國西南鐵路系統，完成大港的水陸兩系的運輸，然後建設沿海商埠及漁業港，創立造船廠。

(一)廣州位於三江會流一點，又在海洋航運之起點，所以既爲中國南方內河海洋交通的樞紐，而廣州是國人自己建設的第一個商港，一有改良爲一等港的必要。廣州港的唯一缺點，即在通海洋水路中有二處較淺，若加深，仍可使現代航海最大的商船可以隨時出入無礙。

(二)改良廣州水道系統，屬於系統的水路爲廣州河汊、西江、北江，一律加以整治，一以防止水災，二以便利航行，三以填築新地。

(三)建設中國西南鐵路系統，由廣州起向西南各省重要城市及礦產地引鐵路線，其計劃路線有七

甲、廣州重慶線經由湖南

乙、廣州重慶線經由湖南、貴州

丙、廣州成都線經由桂林、瀘州

實業計劃之政治方面的考察

丁、廣州成都線經由蒼梧、宜賓

戊、廣州、昆明、大理、騰越線至緬甸邊爲止

己、廣州思茅線

庚、廣州欽州線至東興爲止

(四) 建設沿海商埠及漁業港。除上述北方、南方、南方三大港之外，再建設四個二等海港，九個一等海港及十五個漁業港。三等港爲營口、海州、福州、欽州四處，三等海港爲葫蘆島、黃河港、芝罘、寧波、溫州、汕頭、電白、海口九處。上述各港都可同時作爲漁業港，此外再設安東、海洋島、秦皇島、龍口、石島灣、新洋港、呂四港、長途港、石浦、福寧（即今之霞浦）、湄州港、汕頭、西江口、海安、榆林港等十五漁業港。

(五) 創立造船廠，河港已經整治與開闢，便需要大量航行海外、沿岸及內河的大小商船與漁船。這些船隻都應於內海與海岸商埠之便於獲得材料與人工的地方設廠製造，並應統一管理。至於船隻的格式、長度、噸位，都應有一定的基準，以備便於修理與管理。

第四計劃

第四計劃完全爲發展鐵路的計劃。建國方略對於我國鐵路建設，除上述之西北及西南兩系統以外，本計劃建設中央、東南、東北、擴張西北、高原等五個鐵路系統，以及設廠製造各路所需的機車、客車、貨車。

一、中央鐵路系統 是全國鐵路的核心系統，全系統共計二十四綫，計長一萬六千六百英里。布列於

長江以北的中國一部及蒙古、新疆之一部。

二、東南鐵路系統 共計十三線，計長九千英里，縱橫布列於一不規則之三角形之地區，包括浙江、福建、江西三省，並及江蘇、安徽、湖北、湖南、廣東之各一部。

三、東北鐵路系統 包括東三省的全部與蒙古河北之各一部分，本系統內共計二十線總長九千英里。

四、擴張西北鐵路系統、即係依原有的西北鐵路系統加以擴充，共擬設十八線，全系統計長一萬六千英里。

五、高原鐵路系統 包括西藏、青海及新疆，並甘肅、四川、雲南之一部等地方，擬建十六線，總長一萬一千英里。本系統各線 以地屬高原，施工不易，用費亦大，須在其各部分鐵路完成，按步興築。

六、一、二、三、四三計劃中所擬建築的鐵路 這多數幹線之雙軌在內，總計全長在十萬英里左右，若是長長的鐵路，需要大量機車、客車、貨車，以資運輸，所以建設機車客車、貨車、之製造廠，實為必要之圖。

第五計劃

前四計劃說明國家經濟建設的各種基本工業之發達方法，以及我國為發展工業所不可少之鐵路與海港。第五計劃則述明人民日常生活中必需且可使生活安適之工業本部，所謂工業本部， 國父根據民生主義，分為食、衣、住、行、育五個部門。

一、糧食工業 包括食物的生產、食物的貯藏及運輸、食物的製造與保管、食物的分配及輸出四類，中國是農業國，而且中國土地大都很肥沃，何以全國的生產量不能供給全國的需要，考究其原因，半由

於地未曾盡其利，半由方法與技術的拙劣，而貯藏的不合法、運輸的不便、分配的不均勻，也是原因之一。所以第五計劃中特別提出測量土地、振興水利、開墾荒地，和設立農具製造廠，普及機器生產的方法，以增加生產，同時改良食物貯藏、製造、分配與輸出的方法，為收宏效計，上述各事應由中央機關統制管理。

二、衣服工業 衣服的主要原料，不外乎絲、麻、棉、羊毛、獸皮五種，所以計劃分設絲工廠、麻工廠、棉工廠、毛工廠、皮革廠以製造衣服原料，同時並設立製衣機器工廠，製造縫衣機，以達大量製造衣着，使全國國民能以廉價購得必要的衣服。

三、居屋工業 現在中國一般人民所居住之房屋，富有者，大都建築不合衛生，而分配也不適當，貧苦者茅屋土室，穴居野處，直非人之正當生活，所以計劃中從建築材料的生產及運輸着手，以減輕房屋建築的成本，使一般人民以低廉租金租用必需的整潔住屋，戶戶對於家用物——如水、光、燃料、電話等，都應以廉價供給全體居民應用。

四、行動工業 國父在本計劃序言中曾提及建築碎石路，以補鐵路、水道的不足，一百萬英里碎石路的建築並非難事，而維持此百萬英里碎石路交通的車輛，燃料，以現狀論為不可能，就將來說，也非易事，必須政府事前設法創辦製造車輛的工廠，開發油礦，以供給廉價的各種車輛與燃料。然後人民行的問題可以解決。

五、印刷工業 中國為發明紙業印刷的國家，但至現在乃最落伍，普通報紙售至四十元一令，一般雜誌（除東方雜誌會有十萬以上的定戶外）通常只銷二三千，報紙日出一張，售價一角，此種情形之下，如

何能藉文字的方法，以滿足人民的求知慾。因此應從造紙印刷業方面努力，以次第舉辦，以廉價翻印中外新書，以應民衆的需要。

第八計劃

「機器者，實爲近代工業之樹；而礦業者，又爲工業之根。如無礦業，則機器無從成立，如無機器，則近代工業之足以轉移人類之經濟狀況者，亦無從發達」。所以第六計劃着重開發礦業。中國境內不但滿佈鐵、煤、石油、銅等礦產，並蘊藏製造重兵器所不可缺少的礦產如錫、鉛等。惜現在中國礦業極爲幼稚，以致貨棄於地，國內各種建設猶賴國外供給原料，加以採礦技術的拙劣，礦廠管理之不嚴，是以過去幾十年中礦廠者失敗多，成功者少，當此抗戰建國，海口被封的時期中，吾人惟有憑自己之努力，以開採與冶鍊所需要之鋼、鐵、油料。

丁 問題

吾人觀上述計劃之內容，當知其規模宏遠，直待於吾人之努力以求其實現者；願實行之始，有若干實際問題，不可不謀有以解決之道。以其必須具備現代化與高度工業化之智能，於是具有技術之供應問題；以其規模之大，完成需時，工程亦鉅，於是具有勞力之來源問題；抗戰以前，面所需材料極多，產量未宏，於是有原料之生產問題；此四種問題，有關於着手建設之要件，不可缺一者也。尤有進者，以計劃經濟之原則衡之，工程必求其接近資源，或接近銷場，或配合需要，觀於六大計劃中，前三計劃分別以北方、東方及南方大港爲中心，是顯然有區劃之意，此亦爲重要實際問題之一。而人力、物力之運用決不可以雜亂無

章，組織之是否週密，運用之是否靈活，亦遂爲一重要問題。加以現代工業分工日密，立體戰爭使工業集中制之不復適宜，工業之標準化亦爲必須研究之問題，庶幾以分放代集中，可策事業之安全，可得地域之均衡，而於工業之散入農村，物力之用途經濟，亦可兼籌並顧。凡此七者，均爲吾人今日研究實行實業計劃之中心問題。總裁中國之命運書中，於最初十年所需之人力、物力及事業之初步目標，亦有詳明之數字統計，何以養成，何以開發，何以達成，亦均當有精密之方案也。

一、技術問題

雇用外國技工訓練本國人才

國父於計劃中再三言及專門家之需用。若以吾國新教育倡辦之歷史言之，則爲時較短，加以過去教育政策之未能切於實際需要，故技術人才尤爲養成太少。但實行實業計劃最初十年中，如中國之命運之所估計，乃需專門技術人才二百五十餘萬之多，而國內學校現時之規模實有不能供應之虞，於是技術人才之供應問題乃形迫切。於此謀解決之道，遂不能不借重國外專家。楚材晉用，但使運用得宜，亦未爲不可也。

國父之意及解決之步驟大致見於前言及第一計劃，最初則利用國際人才——種種熱練之技師，「國家所雇專門練達之外人，任經營監督之責，而其條件必以教到訓練中國之佐使，俾能將來繼承其乏，爲受雇於中國之外人必盡義務之一」。是爲利用國外專家從事各種事業，同時即進行訓練本國人員，蓋彷彿寓學徒制於其中也。國內學校當然同時爲種種技術人才之培養，以期漸能以自力經營而無需取材國外。最後則於外國資本「本利清償而後，中華民國政府對於所雇外人，當可隨意用舍矣」。綜括言之，技術供應問題之解決，可分爲治標、治本二途。實業計劃開始實行之初，以雇用外國專家治標，以應迫切之需要，而

同時積極爲有計劃之培養其本國人才，以負完成之責任，以爲治本之圖。吾人研究時所當注意者，一爲外國專家之如何利用，必求控制得宜，一爲國內人才之如何培養，必求數量充足與訓練切實。如此，方爲以計劃教育配合計劃經濟也。

二、勞力問題

裁兵移民義務勞動

實業計劃規模之宏大，有如上所述，則勞力之需要數量必多。國父在民國十年著書時，鑒於國內軍閥之內訌，謀裁減過剩兵員之道，欲化冗兵爲工人，轉破壞爲建設。故曰：「夫中國現時應裁之兵，數過百萬，兵之裁也，必須給以數月恩餉，綜計解散經費，必達一萬萬元之鉅，此等散兵，無以安之，非流爲餓殍，則化爲盜賊，窮其結果，寧可忍言，此弊不可不防，尤不可使防之無效，移民實荒，此其至善者矣」。此旨在今日雖時移事異，然鑑於第一次世界大戰後，協約國家戰後復員之發生嚴重失業問題，實大可供參考。抗戰勝利而後，數百萬大兵之復員，不可不早爲之所，是以：

化游兵爲工人。轉戰鬥爲生產，利用兵員，實爲解決實行實業計劃勞力問題之第一途徑。總裁有見於此，在中國之命運中，亦曾指示軍官於戰後稍加訓練，即可以有補於人才之供應也。第二途徑爲移民，即國父在西北鐵路系統部分中所言：「沿海沿人口稠密省分騰聚之貧民，無所操作，其棄自然之惠澤，而耗人力於無爲者，果何如乎！」意在：

化游民爲工人，自人口之分配言之，亦最經濟也。第三途徑爲普遍的國民工役。國父遺教中義務勞動之訓示，實爲解決勞力需要問題最直接有效之途徑。以吾國人口之多，如實行義務勞動，其價值之偉大

，如以數字表示之，其龐大實足驚人。且此法爲中國歷史上所固有，唐代之「庸」，即今日之

國民工役。土荆公始懲宋初雇役法之流弊，而創免役法，其優點雖爲平均担負，免人民差徭之苦，但缺點則使人民與國家政治上直接關係，更少一發生之機會（古代人民之於政府直接關係，僅有徵兵、工役及納租稅三事，征兵改募集，工役又免，則僅存地主與佃農之關係而已）。故義務勞動之實行，於解決實行實業計劃勞力供應問題以外，尚有富於政治教育之價值一大收穫也。而自經濟觀點言，吾國人口之多，工資之廉，普遍國民工役，亦正爲利用固有之優點耳。

三、資金問題

以六大計劃規模之宏大，其資金之需要，自非現在及戰事結束時吾國財力所能供應，故不得不出於吸集外資之途。此點 國父特爲慎重，序文中即諄諄以發展之權操之在我則存，操之在人則亡爲誥誡。外資之運用與條件，實不可不審慎也。實業計劃成書之時，即以國際共同發展中國實業爲言。其於外人方面，則列舉其有利之點；如因戰後軍人復員而致生產過多，可於中國覓銷場也；開闢中國利源，可以消弭外國工業之競爭也；盡數吸收工業國家有餘之資本，以免將來之貿易戰爭，可以根絕將來戰爭之最大原因也；可以鞏固人類博愛之情，以鞏固國際同盟之基礎也；皆非僅以謀中國一國之福利，而實爲全世界人類策永久之安全。 國父并謂欲使此計劃順利舉行，必分三步以進：第一「投資之各政府務須共同行動，統一政策 組成一國際團，用其戰爭時任組織管理等人材及種種熟練之技師，令其設計有統系，用物有準度，以免浪費以便工作」第二「必須設法得中國人民之信仰，使其熱心匡助此舉：第三。與中國政府議此計劃之最後契約，必須於兩方最得宜，換言之，即必爲互惠的也」。若以發揚四大原則言之，則在投資之一方

爲最有利，而在用資之一方則必爲國民所最需要，亦即必須發展之業務而爲國家財力所不能任者，乃可吸收外國資金，惟同時亦於投資者爲有利耳。其在開始舉行之時，爲昭大信起見，不妨以專門練達之外人，受雇以任經營監督之責，而此受雇者，亦必以任教授訓練繼任之國人爲條件，至外資清償之日，則此等外籍雇員之用舍，中國可以自由決定矣。

於此，吸集外國資本，不特可以解決資金供應問題，竊以爲在 國父著此書時，尙有外交上之作用在焉。如在第四計劃中，東北鐵路系統部份之東鎮葫蘆島線言，路線與南滿鐵路平行，在兩線之北部，末尾相距約八十英里，依據與俄前政府所訂原約，不能在南滿鐵路百里以內建築並行路線，但當施行國際發展計劃，爲共同利益起見，此等約束必須廢除。 國父以國際發展計劃，解除不平等條約之經濟束縛之苦心，抑可窺見，故附記於此。

四、原料問題

原料問題，吾以國之地大物博，本不難於解決，惟以工業建設，尙形幼稚，天產富源，未盡開發，農業則墨守初古方法，運輸亦缺乏現代工具，遂感解決此問題之迫切。依中國之命運中的估計，物資動以十萬噸單位計算數量，似不易供應，但依實業計劃，則 國父均有所詔示，如第一計劃即附有開發冀、晉兩省煤鐵礦源及設立製鐵鍊鋼工廠之部，第二計劃附有創建大士敏土廠之部，第三計劃附有造船廠之部，第四計劃附有設機關車、客車、貨車製造廠之部，尤重要者爲六計劃，完全討論鐵、煤、油、銅及各種礦之採取與鑛業機械之製造及冶礦廠之設立，或爲工業原料來源，或爲工具供應，或爲運輸準備，要皆所以解決原料供應問題，而第五計劃則完全爲民生日用必需品之供給，故目之爲工業本部也。於此，有一些徵必

須在研究時注意及之者，卽此等事業創建所在地點，國父多就地形上之便利取材。

自給自足，實爲計劃經濟之一重要原則，如第一計劃開發冀、晉煤鐵礦源之部言，所需物料、當極浩大，各國勢不能爲開發中國而自竭富源，貽後代患，外來供應既不足恃，則開發自國富源，以應特別需求，實爲當然之事，故曰：「中國開發卽所以啓各種物品之新需要，而同時不得不就地取材，就附近原料謀相當之供給」。其在第二計劃，亦以士敏土之特別需要，而沿揚子江岸建無數士敏土廠，其原則以長江各地特富於士敏土原料之故，是以曰：「卽爲其本地所需要，還於其地得不供給也」。又如第三計劃造船廠之部言：「此造船廠應建於內河及海岸商埠便於得材料人工之處」，亦以此故也。

五、區劃問題

分區並進

計劃經濟之一特點爲分別地理之區劃，因應地方之需要，而同時並進。又「卽與全般其他計劃相與關連，徐徐俱進，則以一規一獎進其他規劃，各無憂於生產過剩與資本誤投，而全計劃俱能自致其爲一有利事業矣」。此真計劃經濟之精神，以分成合者也。如在第一計劃北方大港之部言：「試觀此港所襟帶極負之地，卽足證明吾人之理想能否實現矣」。此港西南爲冀、晉兩省與夫黃河流域，人口之衆約一萬萬，西北爲熱河及蒙古游牧之原，土曠人稀，急待開發，故北方大港爲第一計劃之中心，西北鐵路則此地理區劃之動脈也。其在第二計劃建設內河商埠之部，有云「一整治長江工程完成之後，則此水路通衢兩旁，定成爲實業會萃之點，而又有此兩岸之廉價勞工附翼之，則卽謂將來沿江兩岸轉瞬之間，變爲兩行相連之兩線，東起海邊，西達漢口者，非甚奇異之事也」。又如第三計劃有云：「在中國此部建設鐵路者，非特爲

發展廣州所必要 抑亦於西南各省全部之繁榮爲最有用者也。以建設此項鐵路之故，種種豐富之礦產可以開發，而城鎮亦可於沿途建之」。故 國父在第四計劃中，說明西北鐵路系統，以移民於蒙、新廣大無人境地爲目的，而又以開發北方大港；西南鐵路系統則所以開中國西南部之礦產富源，又以開發廣州之南方大港；其他鐵路系統，均一一明其效能所及之地區，如中央鐵路系統之福包長江以北之中國本部及蒙古新疆之一部，東南鐵路系統之包有浙、閩、贛三省并及蘇、皖、鄂、湘、粵之各一部，東北鐵路系統之包括東北四省全部與蒙古、河北之各一部分，擴張西北鐵路系統之包有蒙古、新疆與甘肅一部分，而高原鐵路系統包括西藏、青海、新疆之一部與甘、川、滇等地。凡此以鐵路系統爲經濟地區之綱維而分區並進，血脈貫通，卽區劃問題中所應詳細研究之事也。

六、組織問題

軍事化

人力、財力、物力均有之矣，而組織之是否嚴密與運用之是否靈敏，實爲建設成功之樞紐。實業計劃之執行，其必有組織固無疑義，但組織之性質，則爲亟待研究之問題。吾人研究之餘，深覺 國父蓋注重組織之軍事化也。此其故有二：一者實業計劃原爲民生與國防合一之事業，其屬軍事組織於其中，固爲當然需要；二則軍事組織效率之大，遠勝其他，是以 國父在計劃中隨時透露此點。如在前文中，連舉戰爭時之機器，戰爭時之組織，與熟練之技工，又言「用戰時任組織管理等人材及種種熟練之技師，以免浪費，以便作工」，蓋視組織力與技術爲同等重要，又在第一計劃中蒙古、新疆之殖民部分言：「余議於國家機關之下，佐以外國練達之士及有軍事上組織才者，用系統的方法，指導其事 以特惠移民，以普利全民

實業計劃之政治方面的考察

」；又論：「與此事，必當組織數大機關，行戰時工場制度，以爲移民運輸居處衣食之備」；又在第二計劃中言。助長東方大港港面與市街之建造，亦當使用戰時工作之偉大規模、完密組織的方法，凡此皆國父注意組織之軍事之明證也。

國有與統一

於此尚有必須注意之一事，卽此種種事業當爲國有，且須統一之，是亦組織上一原則也。在第六計劃有云：「所以發展中國實業，當由政府總其成，庶足稱爲有生氣之經濟政策」，而在前言中亦云：「各國自推行工業統一與國有後，其生產力大增，與前此易手工、用機器之工作革命相較，其影響更深，吾人欲命以第二工業革命之名」。「中國今尙用手工爲生產，未入工業革命之第一步，故於中國兩種革命必須同時並舉，既廢手工、採機器，又統一而國有之」。質言之，整個實業計劃之業，實國營事業也。（見第一計劃首節）

七、標準問題

國父在前言中曾謂欲實業計劃舉行順利，應設計有統系，「用物有準度」，以免浪費，以便工作。準度云者，卽標準化之意也。現代工業之所以能大規模製作而成品奇速者，卽賴於標準化之妙用。分工愈細時，標準化之需要愈切。故第三計劃之造船廠部分有云：「一切船舶當以其設計及其設備定有基準，所有舊式內河小船及漁船，當以新式效力大之設計代之，內河淺小船當以一定之吃水基準爲基礎設計之，如二英尺級、五英尺級、十英尺級之類，魚拖船應以行一日、行五日、行十日分級爲基準，沿海船可分爲二千噸級、四千噸級、六千噸級，而駛赴海外之船，則更設定一萬二千噸級、二萬四千噸級、三萬六千噸級爲

基準，於是今日以萬計之內河船及漁艇求往中國各江、各湖、各海岸者，將爲基準劃一，可使費少，功多，較新、較廉之船隻所代矣」。卽其例證也。

戊 結 論

國父之序實業計劃也，有云：「此後中國存亡之關鍵，此在實業發展之一事」，誠以此一計劃有關於民生及國防者至切，其實現也，則中國爲富強康樂之國，否則卽無以自立於現代國家之林也。且其實行，卽國際戰爭商業戰爭與階級戰爭亦皆可消弭，而可躋世界於大同，故此一計劃之實現，非僅爲國人之福利，亦以爲全人類之福利謀也。國父於論國際戰爭之如何消弭時，曾云：「日本卽欲實行其侵略政策，中國人亦必出而拒絕之」，此一類懇切誠摯之教訓，竟未爲日本財閥、軍閥所領受，而致有今日之抗戰，蓋不足爲吾國之不幸，而爲日本人之大不幸，以吾人之建設雖因抗戰而延滯其進程，而日本則將自陷於萬劫不復之深淵矣，此亦吾人於研究實業計劃之時所深信者也。

「發展中國工業，不論如何，必須進行，但其進行之方，將隨西方文明之舊路而行乎」，此爲國父在原書結論中所提出之問題，其答案則爲可依最直接之途徑，卽互助是也。「蓋欲使外國之資本主義以造成中國之社會主義，而調和此兩種人類進化之經濟能力，使之互相爲用，以促進將來世界之文明也」。故曰，實業計劃爲國父救國、救民、濟全世界之要義。

(完)

復興關訓練集

教材編輯

學

七四

實業計劃上之城市建設

朱泰信

- 一 實業計劃輪廓作爲我國城市建設之背景
- 二 我國城市概況及其分類
- 三 城市建設之三大問題
- 四 從國防科學觀點論城市佈置
- 五 結論

附註

附錄（參考資料）

- （一）我國城市建設方案（國父實業計劃研究會第十一屆大會通過）
- （二）近代城市規劃原理及其對於我國城市復興之應用（第十屆工程師學會年會論文）
- （三）城市佈置與國防需要

一 實業計劃輪廓作爲我國城市建設之背景

國父實業計劃，並無專章討論我國城市之建設。然按諸六大計劃之內容，則城市之建設，隨在可見，如海港計劃，頭二三等及漁業港共計三十七個。鐵路計劃中之起訖點城市，約有二百，水運商埠碼頭所代表之城市，約在一千二百。至於一百六十萬公里之公路建築，設以平均每二十字交點，（相隔一百公里，或以四條鐵路線五十公里所及之範圍計算）可爲一中型或小型之內地城市者，爲數將達八千。其餘可引起城市之興造者，如「居室工業」「水力發電」「移民殖邊」等項計劃之實現，則新興城市，不知凡幾，此外如農礦工各種生產事業之創立，則直接或間接影響於現正城市之改進，與未來城市之佈置者，尤未易衡重。換言之，一部實業計劃，實可作爲我國城市建設之背景，宜其不必立專章討論之。茲僅就管見所及，實業計劃上之城市建設問題，歸納爲下列六端：

- 一 城市集中。
- 二 城市分散。
- 三 維持平衡。
- 四 改造與復興。
- 五 新建城市。
- 六 城市防衛。

(一)「城市集中」云者，乃謂鄉村人口趨向於城市，由村鎮而變爲小城市，由小城市而變爲大城市

。此種人口集中現象，原爲工業化之自然趨勢。尤以在十九世紀，以煤水爲蒸汽動力之源者，爲不可避免之事態。實業計劃原爲我國工業化之方案，一朝實現，城市之集中趨勢，自然大增，因之所有城市集中化之弊病，亦連帶而至，此其所以成爲問題也歟。

(二)「城市分散」云者，乃指近代都市之另一趨勢，卽龐大城市(百萬人口以上者)之人口，疏散至其郊外區域，形成所謂「衛星城市」「或城市系統」是也。此在吾國抗戰前五個「百萬以上人口」之城市，均有必要，亦且可能。必要云者，乃爲吻合國防之需要，所以疏散物資，減少空襲威脅是也。「可能」云者，乃以近代電力與內燃機之發展雖疏散至廣闊空間之內，而可聯繫於縮短時間之中。實則近代測量城市距離之遠近者，原不僅以「里程」，且須以「分秒」計算。

(三)「維持平衡」云者，乃指城市人口已達「最佳密度」，如在十萬左右，每因交通與實業之開發，而有激長驟增之勢，此則有待於種種之限制措施，方可以維持其平衡。此外尚有繁榮之城市，每因他處有劃時代之種種發展，而呈就衰之情形，如我國之揚州卽爲一例。則求所以維持其平衡者，亦爲今後城市建设分內之事也。

(四)「改造」或「局部改造」，或「全部改建」而達到「城市復興」之理想者，實爲我國今後城市建设之必要手術。此種「手術」如過去「拆城放寬馬路」所代表者，多不免遺外科損殘肢體之譏。良以我國現有城市，率爲歷史上之勝地，斯其生長與我民族生命息息相關。故欲爲城市施近代「手術」者，應注意於「城市生命」之生理與心理需要，萬不可魯莽從事也。

(五)「建設城市」，如上述(一)(二)(三)項城市建设之實現，業已包括在內。此處所須指明

者，則爲一種技術問題——卽「新建城市」之手術，如選擇地點，實爲一切城市建設工作之基本是也。時賢嘗有以「另建新市」可解決我國一切城市問題者，實犯「單純論」者之謬誤。實則，非任何新地點均可供建築新城市之用，一也。「新建城市」，非如新造機器，可一蹴而躋，二也。城市以歷史爲其生命，新建城市，倘完全忽視此點，將爲無靈性之城市，而不合於吾人安居樂業求進步之條件，三也。

(六)「城市防衛」云者：謂今後城市建設，應針對世界戰略思想之新發展，有以自衛與抗敵也。尤須以第一、二兩次大戰所予吾人之教訓，似近代城市不僅須壁壘化——如古代城市所必備之條件——尤須「戰場化」，如最近斯大林格勒所表見者。「自衛」云者以減去空襲威脅爲其主要設施之對象。「抗敵」云者則在準備有利條件之下，作巷戰是也。

上述六項，實爲近代城市規劃藝術之主要題材。而此項學術之泰斗英人亞當姆斯，嘗謂過去之城市規劃，由一城市之內部着想，而推及於一「自然區域」乃至全國者，實爲一種不合理之程序。合理之程序應在先有「國家規劃」爲「自然區域規劃」之背景，而以城市建设充實其子目與線格。準此以談，將見國父實業計劃所示之輪廓，實爲一種國家規劃。我輩研究城市建设者，正可藉之爲背景，以求國防與民生二種建設，如何配合聯繫，形成集體生活，如大小城市村鎮所能代表者，斯爲合於理想也已。

二 我國城市概況及其分類

「一切科學，始起於分類」。故城市建设，作爲一種科學研究，必有待於分類。此項分類，計可分爲兩種：一種係以城市大小分類者，一種係以城市性質分類者。請先論第一種之城市分類。

城市之大小，率以人口數目爲準，此種分類之詳細理論，頗值玩味，然非本篇所宜涉及。姑就編者一得之見。將城市之大小分爲四類如下：

(一) 龐大城市 人口在百萬以上者；

(二) 大城市 人口在八十萬以上百萬以下者；

(三) 中型城市 人口在一萬以上十萬以下者；

(四) 小型城市 人口在一千以上一萬以下者。

據傑佛生一九三一年所發表「世界城市人口之分佈」文中，估計全世界大都市，（人口在十萬以上者）共計五百七十三個，其中一百十二個爲我國城市。但在抗戰前夕，我們「龐大城市」計有五個。「大城市」計有一百一十個。據孫本文教授估計我國「中型城市」共計四千五百個，「小型城市」（自一萬人口以下至二千五百以上者）共計二千九百一十個，似嫌估計太低。（據孫本文教授估計五萬至十萬人口者爲六百四十八個，一萬至五萬人口者，爲三千八百八十個，五千至一萬人口者，計一千九百四十個，二千五百至五千人者九百七十個，二千五百人口以下者，即列入鄉村）。按就民國二十年至二十六年內政部所發表之「全國縣城鎮市村落人口分配表」而論，一千人以下者，稱爲村落，計佔我國人口數百分之五七。一九，一千至五千人^{以下}之「鎮市」人口佔百分之三〇·五三，五千人以上之「鎮市」人口，佔總數百分之六·五五。縣城人口共佔總數百分之五·七三。而一萬人以下者則爲其成分百分之七十二，即約佔人口總數百分之四。準此估計，設以全國總人口數爲四萬萬者，則一千至五千人^{以下}鎮市人口總數，應爲一萬萬二千萬。設以其平均數爲每一單位鎮市之人口（三千人口）則可得「小型城市」四萬個。而五千人以上之

城市人口總數，約爲五千萬人，試以一萬人口爲一平均單位數，則可得五千個城市，故小型城市之總數應在四萬以上。（按設「市」之法定人口數目，與劃分城鄉界線之人口標準，並非一事，後者乃社會會學立場，以城市爲人口集居之單位，可營「城市生活」者立言。）

編者試將一千人口之鎮市列入「小型城市」者，理由厥有兩端，即（一）此類集居單位爲數至多，實構成我國城市佈置網之基礎。（二）一千人口以上之鎮市，固可以近代市政衛生工程新技術，使之城市化，而作爲近代工業之疏散據點（按英國在抗戰前，凡有四百人以上之集居，即無不有給水、溝渠、馬路與電燈之設備。故此應付德國空襲，即以疏散大城市人口，爲其主要設施。至於日本鄉村與城市人口之分類，如以二千人爲界線者，都市人口竟佔百分之九十四，乍視之，雖覺至不合理，而日本正恃此小型城市普遍化，可利用農間及家庭工業以與歐美城市集中化之國家，作商業戰爭之製造根據地也）。換言之，即此種分類，可令吾人發深省，我輩似不必震炫於世界大城市之發展，而忽略我國在一千人口以上之城市，其人口總數實佔百分之四二·八三，若吾人能注意於應用近代市政衛生工程技術於此種小城市者，則有一萬萬七千萬人口，可列入城市人口範圍，作爲將來生產戰爭中之「工業化部隊」，亦足以雄視全世界矣。（註一）

第二種城市分類，係按照性質劃分，似應以「國防科學」立場爲歸宿。「國防科學」之思想，如近世所週知者，係在研究「全力戰爭」因而實現之。所謂「全力戰爭」者，據編者於年前分析之結果，可分爲五類力量，（見時事月報中英美三國互救論一文）即除一般人所習知者之人力、物力、財力而外，仍應加上「心力」與「史力」。後二者實構成一國之「精神力量」與軍隊之「風紀」、「士氣」，外國人士統稱之爲 *Morale* 者是也。依此以談，我國之城市可分爲五類，即（一）歷史名城（二）國際商埠（三）內

地工業城市（四）內地商業城市（五）農業集鎮。

（一）「歷史名城」——如北平、南京、西安、洛陽等城，原爲吾國歷史上之都城，與我民族生命有不可分割之關係者。至於武漢、廣州，則因辛亥革命前後流血起義之結果，其地位亦已「神聖化」，至上述四大名城之列。更因此次抗戰，「閘北」「台兒莊」與「長沙」等處，爲我將士浴血犧牲成功成仁之地，在勝利之後，其地位亦將提高與前者相等。此類名城將爲我國「史力」所繫，對其古跡遺物，雖一木一石之微，亦應加以珍護愛惜，永垂紀念。不僅有紀念性質之建築，如城牆宮室須加意修葺，即戰爭中所遭破壞之殘蹟，凡可以表揚前烈之勳績、起後人之景仰者，均應保存，而加以必要之裝備佈置，如此「史力」方可附金石以永垂不朽，較之照耀簡冊者爲更有效。

（二）「國際商埠」——此類又可爲三種，第一爲過去有「租界」之城市，第二爲過去訂有國際條約而無租界之「通商口岸」，第三爲一般對外貿易城市。第一、第二兩款城市雖因不平等條約之取消，而可同納入於第三類，但畢竟有其特徵。如上海、天津將來歸還我國，其管理行政方面，即刻爲吾人政治能力之試金石，以上海五方集處，國際性質極端重要，編者於抗戰前，即主張應早組織一種「接收研究委員會」，一方面研究如何接收，一方面訓練接收人員，庶可按照既定步驟，從容將事。此外，此類城市既嘗爲「外力」之據點，又爲國恥之陳跡，自可爲我國「心力」（即報仇雪恥與不甘屈服之決心）發揮之場所，至因對外貿易之關係，此類城市又爲「財力」之源泉，故其關係於我國前途之命運，固不因抗戰前後而有所變更也。實則傑佛生所

論我國十萬人以上之城市，一百十五個均屬此類。

(三)「內地工業城市」——係指接近於工業資源之場所，因工業發展之結果，而形成近代工業之城市。如唐山可爲此類城市之典型。然此類城市過去任其自然發展，以致凌亂污穢不堪，影響居民壽命與生產效率至鉅，此外尚有我國固有「歷史工業」之城市，如景德鎮將來受機械化之洗禮，自亦有「近代化」之必要。按此類城市實爲我國「物力」之源泉，正以其能將原料在國內製造，發展精進之技術，將爲我國「機械化」之據點故也。

(四)「內地商業城市」——自與前一類城市不可分割，但此類城市之存在與繁榮，率以地理交通條件爲其主要原因，及其發展至相當程度，自又可爲工業化之場所，故可視爲「財力」所繫，國家金錢固賴之以圓滑周轉者也。

(五)「農業集鎮」——十概均爲一千至五千人口之小型城市，正因其爲數至夥，其積聚影響，乃至不可忽視。此類城市實爲「人力」之源泉，良以鄉村居民，不慣於集團生活，無論平時工廠，或戰時軍隊之生活，對之均不免係一種威脅與痛苦。而農業集鎮，乃爲集居生活之初步訓練，倘能因勢利導，將見此類城市可爲發動「人力」之最有效機器。同時在近代工業疏散之趨勢下，此類小型城市又可視爲各種生產事業之搖籃與據點也。

三 城市建設之三大問題

我國城市建設厥有三大問題，即：

(一) 城市集中化之程度問題。

(二) 城市之大小限制問題。

(三) 城市之近代化問題。

「城市集中化」之趨勢，爲十九世紀至二十世紀初葉一大事件。如英國城市人口在一八五一年，佔全國人口總數百分之四十五，至一九二一年此比率乃增至百分之八十。德國在一八七一年，城市人口僅佔百分之十八，至一九二五年，乃增爲百分之六十二。美國在一八八〇年，城市人口僅佔百分之十五，五十年間，乃增至百分之五一·四。日本在一八九八年，城市人口佔百分之十五，至一九二五年乃爲百分之五十六（此尚係與五千人爲城鄉之分界者），此僅就比率之增加而言，已覺可觀。如照各國人口總數之與年俱加，而計算城市人口激增之總數，尤爲驚人！美國某作家嘗描寫近代城市人口倍數之增加情況，略謂：鄉村如在睡夢之中，乃因機器之聲響喚醒，於是人口一倍兩，按照幾何級數增加，今日尚爲鄉村，不須十幾年光陰，卽如暴發戶成爲十萬至百萬之「千巨富」都會矣。蘇聯在進行工業化中自一九二六至一九三六十年中，城市數目一九二六年，增至三千二百一十，卽十年之中增加一千二百城市，尤可見「城市集中化」卽在二十世紀新進工業化國家，猶方興未已。此類「城市集中化」之勢力，顯現於一國城鄉人口之分佈者，尤不若人口十萬以上之都市數目，及其與總人口比率爲更清晰，良以近代城市生活之充分發揮，有待於人口超過十萬以上故也。茲將傑佛生於一九三一年所編之表，節錄如下：

國別

城市數目

佔全國人口之比率（百分數）

中國

一一二

六·四

實業計劃上之城市建設

七二三

英國

四二

四四·二

美國

九三

二九·六

德國

四六

二六·六

故我國城市建設之第一問題可分爲兩項子題，卽：

(一)我國城鄉人口之比率將如英國者乎？抑如美國者乎？

(二)我國城市集中之勢力將如英國者乎？抑如其他工業國家者乎？編者對於此兩項問題試解答如下：

下：

(1)我國城鄉人口之比率，應以英國爲戒。而以美國爲標準，實則倘將一千人以上之鎮市劃入城市範圍之內，將見城鄉人口各佔半數之理想，在我國工業化二十年左右，應可達到。

(2)我國十萬人以上之城市人口比率，顯見太小，正爲我國尙未工業化之象徵，將來達到百分之三十五可矣。

總之我國城市集中化之程度問題，應以城鄉人口各半爲歸，而以十萬人以上之城市，全人口四分之一，如此方足爲「工業化」之人力基礎，以與世界列強相抗衡耳。

據一九四〇年國際勞工局所發表之統計，就業之人數，(稱爲「動性人口」(Active-Population))約佔各該國總人口百分之四五十之間，至農林漁礦部門之就業人數，「對動性人口」之百分比率如下：

美國

(一九三〇)

二四·五

英國

(一九三一)

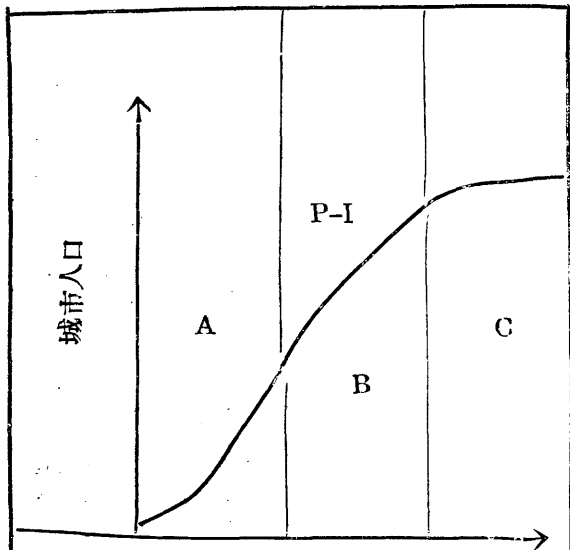
一一·九

法國	(一九三一)	三八・〇
比國	(一九三〇)	二三・〇
德國	(一九三三)	二九・〇
日本	(一九三〇)	五〇・〇
意大利	(一九三六)	五〇・〇

此種比率尤可表見城鄉人口分配之內在意義，如英、美、德、比四國均為高度工業化國家，而英國之比率太小，正表示鄉村人口之低落，乃有「過分工業化」之危險，如最近英國國會訪華團某氏所稱，英國現需要農業，正如中國需要工業，同樣迫切。並謂英國一朝「農業化」，將維持其農業於永久。而美、德、比三國之比率，在百分二三十之間或謂自四分之一至三分之一為鄉村工作者，至於日本與法國原為輕工業發達之國家，同時其農工配合、無畸輕畸重之弊，實可作為我國城市建設之珍貴例證也。

其次論及「城市之大小限制問題」乃為近代一般城市社會學者與規劃專家所最注意之點。

插圖及說明



時間(以年計)

城市人口在一定之面積內，在某一定時期中，(統稱之為「一定生活空間」)其與年俱增之情形，可示如一種長S式之曲線，謂之為「合理曲線」(Logistic Curve)按此種曲線普遍適用於一切「集體生物學」現象(Group Biology)，A段代表生長之起始甚緩，漸漸加快，達入B段，生長激增，至相當限度。而入於C段飽和狀態，終至不再增加，或甚至減少。P.I.為轉捩點，余以為城市人口之最佳密度，當在B段之內。P.I.點之上下，如此規訂城市大小，方為合理。

試一按問城市人口集中之現象，究依據何項法則乎？曰：增加人類之生活效率故也。良以一百人在一白處各營其「魯濱遜」式生活者，祇可以「飄流」二字形容之，較之於一百人在一處聚集生活者，相形之下，誠有天壤之別矣。準此推論，城市之生活效率，高於鄉村，而大城市之生活效率，又高於小城市者。特以集居生活，究為生命現象之一種，乃逃不出「合理曲線」之大律(見插圖)，即謂此種推論不能作直

線式無限延長耳。一萬人口之城市，其生活效率，固可高於一千人口之村鎮，十萬人口之城市，則高於一萬人口者，而一百萬人口乃至一千萬人口之大城市，其生活效率，是否不低於十萬人口之城市，且有問題矣。實則，近代城市規劃學家幾盡同意於城市，作「人口集居單位」存在，以十萬數目爲「最佳密度」(Optimum density)。余嘗就城市人口增加之合理曲線分析之，計可得三種階段。第一階段，在城市初起時，人口增加速度甚爲和緩，殆不易覺察；第二階段，在城市繁盛時，人口增加既達一定數目，如三萬至五萬者，便似獲得增加之「運動量」，而增加甚快；第三階段，在城市穩定或甚至就衰時，人口數目漸進於飽和狀態，不特不再增加，且有減少之現象。如大城市之中心區域人口之變動，最足代表此種現象，實則就大城市中之各市區，作此種研究，最爲合理。以其界限既定，「生活空間」乃爲有限者故也。余意「最佳密度」當在第二階段中之轉捩點上下，以其「生活空間」富有餘隙，正可維持其居民之生活「位能」，使不致受災害或失業之影響，而可保繁榮於永久耳。如英國社會學家布斯研究倫敦，即曲研究約克之城市居民及工作，結果認爲英國大城市有三分之一居民在貧窮困苦中，度其「非人生活」，此則爲「合理曲線」第三階段中所不能表示者也。

余在此處，應加申明者，即所謂「生活空間」乃指集居人口生活需要影響所及之區域。此在古代閉關自守時期，內地城市之距離率爲一日來往路程之所限，換言之，即其「生活空間」不過建立在半徑五十里之圓圈面積上。因之此類城市人口若能在一、二萬左右，佔其區域內總人口十分之一者，已達其極限矣。(「國家都城，當然爲例外」)泊乎輪船火車既通，一日路程之距離，乃增至二三十倍，則其生活所需，可以影響之區域面積且五六百倍於昔時。此從簡單幾何學之原理，已可說明近代龐大城市之人口何以可達五六

百萬以上者也。當然近代城市之龐大，原不祇此一項原因，而此項原因乃爲其最重要者無疑。蓋無近代長距離之運輸交通，即無近代之龐大城市也。

雖然，此一原因僅足說明龐大城市之可能性，尙不足以說明其必然性，必然性之原因，則在如蓋德斯所稱「舊機械時代」(Paleo Technical Era)所持之力量，如水與煤，均爲體積甚大、價格甚微之物品。雖以近代之長距離運輸工具，亦嫌搬運不合經濟，於是工廠就煤水便利之地而建立，人民乃於工廠之左近而集居，漸至市廛、商場興起，工商居民遞爲因果，由村鎮而成小城市，由多數鄰接之小城市，生長混合而成龐大城市。如今日之倫敦，實爲十九世紀城市最著之一例。但二十世紀開始，此必然之原因，已隨機械上之發明，而有所改變，即動力之源，有以電與汽油代替煤水之趨勢。運輸方面則以汽油代興，道路四通八達，頓恢復其機動性，因之大城市乃有疏散之可能，而小城市無增加其人口之必要。於是，限制城市之大小，至「最佳密度」，乃從理想而至有實現之可能。如在這次大戰前，英國即早訂有計劃建立一百五十小城市，以疏散其龐大城市（如倫敦、格拉斯哥之類），而世界各國之城市規劃技術，亦均趨於限制過大之城市，如莫斯科、柏林等之新計劃，均擬有「綠色地帶」（或農業地帶不准建造街巷連接式之房屋）以環繞而隔絕之。抑更有進者，具有「龐大城市」之國家，經此次大戰中空襲之教訓，已習得「疏散」乃爲最安全之防空方法，則二十世紀之後半期或將爲中小型城市之時代矣。

復次論及城市之近代化問題，應首先研究「近代化」名詞之內容及其條件。「近代化」之特徵，厥有二端，即「分工」制度之繼續精進與「機械化」之勢力普遍是也。試就分工之立場，略謂城市中之「近代化」條件。

一般城市之興起在能先滿足其基本之需要，即飲食與交通是也。地球表面上乃先以河道之畔岸，供給此項合宜之地點，「飲水」「用水」與「交通」能滿足其需要。時至近代，由此三種原始需要，乃漸發展有其各別之技術，即「給水工程」「陰溝工程」及「市街工程」是也。此三項工程，乃為「市政衛生工程」之宗支，英國作家合稱之為「文事工程」(Civic Engineering)。即謂某一地址，須經過此種工程手續，始可由鄉野進而為文明是也。故編者以為近代城市之第一資格，應在先具有此三項工程建設，此三項建設具備，即可見「近代城市」之每一市街，殆如昔日城市相依為命之河道然，不過「供給飲水」「排泄用水」(污水)與夫「交通運輸」等三項功能，絕對分開，而各不相擾。(如巴黎市街之截面，上為街道之鋪墊，下有排泄大量污水之「運河」，更於此「地下運河」之兩岸，則豈以高架之給水管道，乃成為世界一大奇觀，可為此種「分工」成就之極致)故此種分工可稱之城市需要之技術分工。

其次為「工作」與「休憩」設備之分工。此類分工雖略表見於近代城市之「分區」辦法 (Zoning) 但分區辦法，原係為救濟已存城市之紛亂而設。故常遷就事實而未必盡合於為城市規劃之原則。故真正「工作」與「休憩」設施之分工，應以「園林城市」之發展方式為歸。且以此類城市之發展方式，限制工商業地帶面積(代表「工作」生活者)甚小，而其餘則為住宅地帶與休憩遊樂所必需之花園公園及運動場所等空曠地帶。如英國之「第一園林城市」辣他渥斯總面積為三千八百十八英畝，僅以三分之一充作街市建築之用(其中尚留有六十英畝作為公園做地)而廠基地僅佔一百一十英畝，尚不及建築街市基地十分之一。此項面積分配比率，已為城市規劃大家安文士引用，至成為衡量近代城市建築「空」「實」分配之標準。良以近代機械生產，生活緊張，因必有悠閒休憩之空間，以涵養調節之也。至於「分工」趨勢之最

近發展，則為城市「居住」與「行動」兩項功能之劃分，此在大城市規劃方面，有所謂「限制輻帶式」發展者，即在取消自古以來沿街道建造房屋之習慣辦法，而代以「運輸孔道」與「住宅街道」之劃分。自以街道之設，在昔一方面作為交通要道，一方面作為建築門面或居住基地之用。近則以此兩種功能，動靜異趣，乃有互相干涉之弊。故近代城市之近郊運輸孔道，應專為行車之用，而另以支道引入較幽僻之地址，從事建築所謂「囊底式」之居住區域。（Cul-de-sac Development）其中街道不必甚闊，鋪墊路面可容單行車足矣。此種分工趨勢，及其限制辦法，即包含有限制城市大小之意義在內。何則？十九世紀龐大城市之形成，率由鄰接較小城市作輻帶式之建築發展，彼此混合吸收，殆如鱗魚然，乃如此「龐大」之亂耳。至於不准沿孔道建築房屋，即謂在既存市區之外，須留不建築之地帶，或稱農業地帶，或稱「綠色地帶」，以為近代城市之界限，所以容其自成單位，昔之混亂龐大城市，乃將為近代有秩序之「城市系統」（System of Cities）所代替也已。

至就機械化而言，近代城市殆依之以為表見其近代生活之特徵，尤以龐大城市之運輸系統，機械化程度最高亦最複雜，而形成為近代有機械意識者之幻想對象。但試一按問此種「機械化」是否必要？將見其不為龐大城市錦上添花者幾希！換言之即此類過度之機械化種種措施，常為救濟龐大城市之缺陷而設，殊不知「龐大城市」即因其龐大，而有本身缺陷，非可以任何機械彌補之者。故疏散大城市既成為近代趨勢，則「機械化」之方向，應在促進此種趨勢，如電訊、汽車之類，均應為近代城市必備之條件，更因近代機器製造之精確程度日增，益之為避免空襲威脅之故，「閉窗工作」與「地下工廠」乃為經常事件，因之「通風取暖」及「調節空氣」工程所謂「工業環境衛生技術」者（Industrial Sanitation），亦為近代城市機械

之一端。總之，我國城市之近代化，一方面應以利用最新機械，使中小型城市可作為工業之搖籃。另一方面則須循「分工」之趨勢，使各種城市可以度其近代化正常生活也。

四 從國防科學立場論我國城市

城市之佈置問題，可從兩方面尋求其解答，即（一）個別城市之內部佈置與（二）其在全國之分佈情形是也。

（一）個別城市之內部佈置又可從下列三觀點討論之；

（1）防空觀點 （2）巷戰觀點 （3）行軍觀點。

從防空觀點，近代城市既為空襲之目標，亦應構成為消極防空之有效單位，「有效」云者，在此處至少應具有下述之四大條件，即「空曠」、「偽裝」、「抗火」與「抗震」是也。前二者，以近代園林城市之佈置，頗能吻合要求。而後二者一方面有待於合宜建築材料之引用（如鋼管混凝土），一方面有待於「動態的平衡」構造工程之設計，如水管網；有為防空立場而規劃者，則將其主要管道與抽水機，以鋼骨混凝土掩護周到，使其不畏轟炸，同時其他管道附有自動截水之活塞，俾破壞時水不至損失過多，此外更以充足之水量與水頭，可以担保消滅同時多處起火之火災。其尤要者，則在利用地下水源，可不受空襲之威脅，凡此種種設施，胥有賴於「機械化」與精密規劃也已。

從「巷戰觀點」，將見「近代城市」，不僅須如古代之堡壘，且將為全民戰爭之戰場，實則，巷戰之重要性，似隨近代歷史開端而起始。良以巴黎大革命原為一種巷戰，巴黎市民則藉之以推翻法國之王朝。

其後拿破崙第三稱帝，令郝斯曼改造巴黎，其動機實在鎮壓巴黎市民之暴動耳。而自第一次大戰以後，城市作爲戰場，似益加肯定。其最著者如西班牙內戰中之馬德里，如我國抗戰中之上海、開北，最近乃如斯塔林格勒之戰。實則關係於近代城市作爲戰場之嚴重性，戰略家如德國之邦士教授，早已指明第一次大戰開始時德國攻入比國利日及其工業區所受之損失，而加以警告，以爲不可輕於嘗試。邱吉爾在此次出任首相之初，對於德國軍隊攻入英倫三島之可能性，未加否認，但謂如德國果攻入倫敦者，以倫敦之大，即將以巷戰消耗乃至殲滅之耳。邱吉爾當然非一般空言之政治家可比，其對於近代戰略，尤有特殊貢獻，則其所言自有其內在意義。意者以倫敦之大，各種建築物之複雜幽奧，加以地道車、電線網、機械等等設備，則在英國科學家、工程家以及軍事學家指揮組織之下，改造爲種種之「抗戰機構」與「殺人陷阱」者，自爲意中事也。「與城共存亡」至近代戰爭，始由難能可貴之理想，變而爲可能與必要之事實，此在我國富有國際性之城市，同時爲我國門戶與咽喉之地，如上海、如天津以及青島、武漢、廣州等城市，均當視爲可能之戰場，以求可在我方最有利條件之下，進行「巷戰」也。（註二）

從「行軍觀點」，城市一方面供給食宿以爲軍隊休息遊樂之資，一方面在疏散軍隊，可得較安全之掩護，英國軍事學家林德塞爾估計城鄉容納駐軍之能量如下：

一般區域供給一星期食宿，可容至二倍其人軍之軍隊。僅供住宿食由軍隊自購，在富庶之農村地帶，每一人口之容納量爲士兵十名，（即謂一千人口之村鎮，可供一萬士兵之住宿）。

同上，在城市及工業地帶，每一人口之容納量爲士兵五名。

此種估計原在假設正常狀態時，其有難民麋集者，自應比照減少其容納駐軍量，反之，如居民撤退之

地帶，則可以比照容納較多之駐軍。編者特引此數字者，乃在指明我國中小型城市及其民居問題之重要性，同時亦足以表示國防與民生之一致。尤以在我國「瘴癘」地帶，城市不發達，原為「瘴氣」之直接原因（近代研究熱帶病學者，常稱瘴疾為鄉野之病，有城市文明，即可掃除「瘴氣」矣）。而行軍於此類瘴癘地帶其死亡疾病之嚴重，以及其傳播疾症之可能，如雲南思茅一例所示者，尤足令吾人不寒而慄。總而言之，編者嘗主張我國市政應置放於衛生工程之上，而衛生工程之技術，尤當以「雪中送炭」之精神，改良我國中小型之城市，並為吾國城鄉民衆先謀居住問題之解決者，非專為「民生」，實亦為「國防」打算耳。

(二)就城市在全國分佈之情形而論，將尤見其與國防思想不可劃分，試溯城市分佈情形之由來，當可發見其演進秩序如左：

(1)「首都重心式」——即以「首都」為重心之城市分佈，此可代表最原始之分佈式樣，良以在君權時代，「朕即國家」之思想，乃需以「首都為君主之甲殼，君主乃藉此「甲殼」，以伸其勢力於全國各地。尤為可憂，於是依據天然險要，作為邊塞，大河流最為合乎理想，重要城市乃沿之興起，作為外圍（如我國沿長江黃河之城市，多在南岸，乃為顯明之例）。以我國歷史所示，嚴重之外侮，均係由北而南。

(1) (2)兩式之合併，乃形成蛛網式之城市分佈，即以都城為中心，以主幹道路為網絲，而普及其軍政勢力於全國各處。此種佈置，似深中吾人之心，故雖在民主思潮澎湃之十九世紀，似亦無人過問其國防價值究竟如何者。一般人常以其外表之有系統，認為天經地義，不敢置疑。但試衡之以近代「全民戰爭」之思想，將見此種佈置，原有其先天之缺陷，即首都集中，目標顯著，一也。首都龐大，禍生肘腋，

二也。外國要塞城市列爲陣線，陣線一處突破，沿線駐防軍隊，不易集中，敵人即可長驅直迫首都，作城下之盟，三也。首都，要塞城市之外，以猛於「強幹弱枝」之見解，概不設防，人民不習兵事，可以傳檄而定，四也。有此四弊，內亂外惠，率同時並起，欲求國防之鞏固，不可得已！余意近代城市規劃，既已破一城市之界線，而作其所任「自然區域」之一單位，乃有所謂「區宇規劃」，而「區宇規劃」又必須超越其界線，作爲國家之一單位，而有所謂「國家規劃」。城市規劃之能事，在使一城市內之各種單位，如街道、建築、工廠、居宅等等，作和諧之配合。同理，「區宇規劃」乃在調整其包含之城市單位與鄉野背景，形成「城市系統」。再進一步，國家規劃乃在形成一種「城市網」、以地理爲背景，以歷史爲綱領，以各種交通運輸爲線索，使國家作一「全力戰爭」之整體，而永遠存在。此種「城市網」將有類於漁網，結結自繫，線線有力。平時則藉之以便全國民衆休戚相關，戰時則外力侵入，有如自投羅網。美國作家孫德安氏嘗盛稱德國戰略思想，此次乃爲「立體或三度者」，實則，一切戰爭均有「時空」相合之「四度性」。過去之戰略，在先佔有「空間」，而後漸漸克服「時間」，即以種種經濟手段與名利心理，毀滅被侵略者之歷史觀念，因而取消其復仇雪恥之思想耳。至於此次大戰初期，德國所發動之閃電戰，實爲一種「四度戰爭」，卽在利用其一切有形武器，佔領空間以外，更用第五縱隊，發動所謂「心理戰爭」，如法國名作家莫洛亞氏描寫者，實爲在期內征服「時間」，或謂之爲先期克服對方「時間」阻力——此其所以爲「閃電」之歟。換言之，卽德國以其「四度戰略」擊破歐洲一般蛛網陣式之國家。設如余所言之「漁網陣式」，則外力一入，各線各「結」，均可分受其影響，因而減輕其能力，所謂「人人敵愾，步步爲營」之理想，始易實現，侵略者亦如於指顧而已！（註三）

五 結 論

國父實業計劃原在利用外資，開發我國實業，故特別注重於沿海港埠之建築。但試一細心研究其六大計劃之先後次序，當不難發見其苦心孤詣之處，同時目光如炬，不特對於國際形勢瞭如指掌，且將資之以爲我國建立國防之根據，如再與國防十年計劃書之目錄對照讀之，更可有所發明，其尤有關於我城市建设，除主要者列入於「社會」部門外，其他如（一）（丙）（30）「各地軍港、要塞、砲台、航空之新建廠計劃」，（三）「政治」（41）「收回我國一切喪失疆土及租借地、租界、割讓地之計劃」，以及（四）「經濟部門內所列各款，均具有「國家規劃」之意義，而以城市建设爲其對象。故編者，首即說明此點，繼乃根據此項「國家計劃」，討論我國城市建设之細節。茲試作結論如下：

- （一）發展中小型城市，疏散龐大城市；
- （二）城鄉和諧，工農兼顧；
- （三）疏散與連繫，並行不悖，以形成一種「抗侵略性」之國家城市網；
- （四）城市成爲人民安居樂業求進步之場所，務須工作條件與生活條件一致，——抵抗外來侵略時之戰爭，亦應視爲平民正常工作。

本此結論，作爲我國城市建设之基本假設，將見其工作繁難，非同小可，所需各種人才，其數尤多，試以英國之經驗爲根據，每三十人口，即需地方行政（當然以有關城市建设爲主）人員一名，準此估計，欲將我國五千人以上之城市近代化者，即須一百六十萬人員（最近美國之統計數字，其各邦市地方行政

人員達三百萬名，約合每四十人口一名。此處「地方行政人員」一名詞，當然包括各種人才，自行政主管人員、醫工專家，乃至小學教員、巡官、警士等，均計算在內，但此類人員，必須有相當訓練爲其基礎，方可勝任愉快。從此亦可見 國父國防十年計劃書內所列「教育一門內（55）「訓練國防基本人才一千萬計劃」，估計原不算高，因城市建設一項所需人才，即按美國標準，亦應在一千萬以上也。

附註

（註一）英國社會學季刊（一九四二）載有狄金生氏所著「物質的規劃之社會基礎」一文，編及「社會單位」，引皮克氏英國改造論上之言曰：「社會單位之建立，不宜過大，以致毀滅個人間彼此之接觸；但亦不宜太小，以致不能供給吾人複雜多變之需要，英國之「教區」，仍不失爲一種相當之「社會單位」，……至於市鎮、都會，乃至較廣之地方區域，率由此類「社會單位」「集聚而成者也」。狄金生氏以爲近代鄉村社會單位，其合宜之大小，應僅能供應教堂、學校各一所，附以各種鄉村俱樂部與日用零售商店。爲滿足此類條件，人口數目至少當在一千乃至一千五百，著者復引德國學者克利斯達刺氏一九三三年所發表之南德城市研究結果，以爲與其所作「東英地方」之調查，不謀而合，克利斯達刺氏之城市分類表如左：

城市等級	人口數目	同級城市間之距離	供應面積
I	1,000	英里 4.5	平方英里 18
II	2,000	7.5	45
III	4,000	13.0	160
IV	10,000	22.5	480
V	30,000	39.0	1,500
VI	100,000	67.5	4,500
VII	500,000	116.0	13,500

狄金生氏以為無論任何地方，倘有各種零售商店，足以供應日用必需品，並有銀行一所，即可視之為具有城市性 (City)；此類地方之居民數目常在一千左右，而具有一二種公用事業云。

(註二) 關於近代城市之堡壘化、戰場化以及「城市網」作為抵抗侵略之有效工具，捷克軍事學家米克謝其因電戰之書上，有透徹而又具有專門性之說明，米克謝並以市鎮為「大抵抗島」，而以大城市，在戰爭價值上，應視為多數「抵抗島」之集合體，威爾納氏在其攻勢能在一九四三取勝論一書上，對於「斯大林格勒之戰」有所論述，並引德國軍事家意見，謂為「城市之戰」，且是「近代戰爭中有計劃地防禦一個城市的楷模」又稱之為「一種超現代的大巷戰」(見中文譯本編第二戰場41至47頁)，屈武氏在

其論蘇德戰爭小冊中，論及「斯大林格勒攻守戰」謂「蘇聯內戰時，該城曾爲爭奪焦點，斯大林當時便因其智勇雙全，守之未陷，因以命名，」故此大德軍保衛斯大林格勒又含有政治與歷史的意義，希特勒爲了完成最後一次擊敗蘇聯的既定計劃，斯城是志在必得；而蘇方又以斯城具有戰略及歷史政治的嚴重關係，亦誓在必守，因此斯城攻守戰的激烈程度，達到瘋狂頂點，在戰史上亦不多見。

（註三）米克羅在其論網形防禦章內，關於村鎮抵抗島之編組上，以爲使用問題乃在引誘敵攻擊部隊之一部，進入或接近村鎮（相當於小型城市）之中心時，防者在有利之條件下，與之戰鬥。防者部隊，沿村鎮邊緣構成主抵抗地帶時，並不有利。因對圍牆式之障地，攻者可以重戰車、俯衝轟炸機、砲兵等，對其部隊作有效之支援，戰車可在開闊地形使用火器，以對防者，而不必進入狹窄之街市。但當敵部隊一進入村鎮內部，即無法使用其現代之攻擊器。戰車僅能用一列車行通過街市，防者可以兩側建築物良好之掩蔽，與敵作近接之小戰，由於攻防雙方部隊之密據，攻擊之飛機及砲兵，無法支援其戰鬥車輛，餘可參考該書第十三章反閃擊。

（一）我國城市建設方案

「提經 國父實業計劃研究會第十一次大會討論通過」

（壹）城市建設計劃「基本數字」所採用之單位，應暫定為各級城市，計分為三級如下：

（一）「小型城市」（人口在一千以上一萬以下者）

（二）「中型城市」（人口在一萬以上十萬以下者）

（三）（甲）大城市（人口在十萬以上百萬以下者）

（乙）龐大城市（人口在百萬以上者）

（貳）城市建設，以配合實業計劃內最有關各部門工作為原則，計分「主要配合條件」與「副配合條件」如下：

（甲）「主要配合條件」——建築部份之居室計劃，以最初十年內建一千萬所（計八千萬間）為準，應分配如下：

（一）「小型城市」類，分配四百萬所，可容三千二百萬人。設以平均半數小型城市內之居室，須翻新或另建者，則四百萬所可供六千四百萬人口之用。如以「平均一小型城市人口」單位為四千，則此種配合，可容許建設小型城市一萬六千個。

(二)「中型城市」類，分配四百萬所。如以「平均一中型城市人口單位」爲五萬者，同上可算出建設一千二百八十個「中型城市」。

(三)「大城市」及「龐大城市」類，共分配二百萬所。以一百萬所作爲建設「衛星城市」之用。設以此項城市以五萬人口爲度，可得一百六十個「衛星城市」。另以一百萬所爲「拆除廁所地帶」重建居室之用，則可容許八百萬乃至一千萬城市貧民，有新式住宅。如此，約合十萬人以上城市人口總數（抗戰前估計約三千一百萬）三分之一。我國大城市之民居問題，可以解決。

(乙)「副配合條件」，分別開列於左，以定十年內城市建設之程序，及其地點。

(一)「小型城市」之建設（包括「新建」「擴充」及「改造」等工作）以配合工業化及促進農村經濟爲主。

(1) 水陸交通線之交點

(2) 新興工業或舊工業復興地點

(3) 新興礦業地帶

(4) 重要村鎮（貿易市集，集農體場，以及大規模之墾殖事業地帶。）

(二) 中型城市之建設，以「改造」「擴充」或「遷建」縣治爲主：

(1) 凡縣治、人口超過一萬者。

(2) 軍事重要鎮市，人口超過一萬者。

(3) 工商業鎮市：人口超過三萬者。

(三) 「大城市之建設」

(1) 凡人口在二十萬以內者，均以保持其「原有大小」為目標，故應以折除市內廁所地帶，改造住宅，添設近代化設備為其重要工作。

(2) 凡人口在二十萬以上者，應以「疏散」居民，建立「小型衛星城市」為主。

(3) 「龐大城市」，以限制擴張，疏散人口及其附帶工業，建立「中型衛星城市」為主。

(參) 各級城市建設之基本工作標準，暫訂如下：

(一) 小型城市 (一六、〇〇〇個)

(1) 給水(水源以深井為主，「質」須合於飲水標準，「量」須不少過每人每日五加侖)。

(2) 環境衛生(除儘量利用糞便及有機物之垃圾為肥料外，應以控制「地方性傳染病之媒介」如蚊、蠅、蚤、虱、鼠等為主要工作)。

(3) 鋪墊路面(以可四季通行車輛，利用就地築路材料，為原則)。

(4) 城市規劃法之執行(注重選擇地址，並使住宅避開交通孔道，以「花園城市建築方式」或「囊底式建築法」為準)。

(二) 中型城市 (一、二八〇個)

(1) 給水(水源以地下水為主，除「質」如上述者外，「量」以能達到每人每日十五加侖

實業計劃上之城市建設

(一) 第三十五節論「水壓」須予以相當注意，以能防火患為原則，至少須建蓄水庫一個
(二) 中(一) 第一、二八(一) 第一

(2) 溝渠工程亦以能收污水為雨水及降低地下水位，至合於居處衛生標準為度。有化學工

(3) 綠之城市時尤應注意工業污水之處理工程。

(4) 鋪設鐵道及市郊間運輸工具。

(5) 其他公用事業(如電燈、電力、煤氣之供給，視地方性質而定，要在能輔助重要工業

(6) 之發展)。

(7) 城市規劃法之嚴格執行(尤應注意於「土地使用」「土地重劃」等問題)。

(三) (甲) 大城市

除(二)內所列五項，均為必需外，尤應注意及：

(1) 防空設備(給水工程及水管網之佈置，尤應就此點設計)。

(2) 國防設備(大城市之軍事堡壘化，注重巷戰條件)。

(乙) 應大城市

除(二)內所列五項及(三)甲內所列二項，均為必需外，尤應注意：

(1) 市內外運輸系統之建立。

(2) 公園系統，及市外環繞「綠色地帶」之保留。

以上各項工作之詳細計劃，如關於材料之計算等等，分請有關工程學會協助完成之。

(肆)我國城市之特種問題。

(一)接收前租界，應從速成立「接收研究委員會」，以下列三點為主要研究對象：

(1)如何集中國內現有市政及衛生方面之技術及行政人才，作接收準備？

(2)如何暫借用國外專家，俾接收後，市政工作蒸蒸日上？

(3)如何利用此類市政機關，訓練我國城市建設之人才？

(二)城市建設人才數字之估計

(根據美國最近之調查數字，其邦與地方政府之公務員，總數為三百萬(三、〇一七、六八二)，約合每四十人口一位公務員。「公務員對人口之比率為1/40。英國(英倫及威爾斯)九二五統計)之地方政府公務員總數為八十七萬(八七二、七四六)，上項比率亦約為1/40。倫敦府公務員總數為八萬三千餘人(八三、三五〇)(給水、警察、港埠等工作人員不在內)人口四百餘萬，故其比率為1/50。蘇聯在一九二七，全國公務員之比率為1/65，一九三七為1/90。按上項比率之大小，實視下列諸因子而定：(一)個人工作效率(二)行政機構效率(三)城市經營事業之範圍及標準(四)機器利用之程度)。

(1)城市建設人才總數——此處估計之標準，姑定為兩種比率，一為十萬人口以上之大都市，帶有國際性者，可按1/50估計。此種城市總人口約三千萬，公務員即須六十萬。

至於為中小型城市，此種比率可假定為1/100，則按照抗戰前內政部之估計，一

千人以上之城市人口總數，約爲一萬萬七千萬，減去大城市人口總數，得一萬萬四
洋萬，按照上項比率數字，須一百四十萬公務員（一、四〇〇、〇〇〇人），兩合二
百萬人（二、〇〇〇、〇〇〇人）。此數字中除有一部份（如衛生、居室、港埠、電
力、電信等工作）已包括在中國之命運所開示之數字（二、四六四、二〇〇）內，不
再作估計外，其專爲城市建设之需，可按照（表）內所列基本工作，分別估計如下：

(2) 城市建设基本工作之專門人才數字——

(甲) 建設一萬六千個「小城市」需要三千二百四十工程師，（二、二四〇）
市政工程師（主管建築街道溝渠，及城市規劃工作爲主。姑以每十個小型城市
，須一個市政工程師計算）（一、六〇〇）

衛生工程師（主管給水工程、環境衛生以及排水工程等，姑以每二十五個小型
城市，須一個衛生工程師計算）（六四〇）

(乙) 建設一千二百八十個中型城市需要一千六百工程師（一、六〇〇）

市政工程師（以兩個中型城市合請一位計算）（六四〇）

給水工程師（以四個中型城市合請一位計算）（三二〇）

衛生工程師（主管溝渠工程及污水處置工程爲主，以五個中型城市合請一位計
算）（二五六）

城市規劃專家（由建築師或市政工程師出身，以每十個中型城市請一位計算）

(一二八)

城市運輸工程師(同上法計算)(一二八)

公用事業經理(同上法計算)(一二八)

對(要)

建設一百十五個大城市及龐大城市，需要九百二十工程師(九二〇)

市政工程師(以一個大城市，需要正副工程師各一位計算)(二三〇)

(六) 給水工程師(每城平均一個)(一一五)

(五) 溝渠工程師(每城平均一個)(一一五)

(四) 城市規劃專家(可由城市建築師兼)(一一五)

(三) 城市運輸工程師(每城平均一個)(一一五)

(二) 公用事業經理(以電機或機械工程師出身為宜平均每城一個)(一一五)

(一) 衛生工程師(主管污水處理、垃圾處理等)(一一五)

甲、乙、丙三項基本建設工作，共需四千五百六十高級工程師(即可取得各工程學會正會員資格者)。至其助手，及有連帶關係之工程師，資格均須在大學畢業，至少實地經驗在三年以上者，所需數目，姑假設與上列者相等，則大學畢業以上程度者之城市建設工程人才，應為九千一百五十名(九、一二〇)。

其餘連帶有關之幹部，如總務人才、繪圖、稽查、監工等等專門學校以下初中以上畢業程度者，以平均每名高級工程師需要十名計算者，即需四萬五千六百名(四五、六〇〇)。

(二) 近代城市規劃原理及其對於我國城市復興之

應用

(第十屆工程師學會年會論文，原載工程第十五卷第三期)

- (一) 近代城市之特徵
- (二) 近代城市規劃之癥結
- (三) 城市規劃原理之新發展
- (四) 新理論與新藝術
- (五) 我國城市復興之途徑
- (六) 應用之例

提要

城市規劃有其實用與美觀兩方面。從實用方面立論，近代城市可視為一座偉大機器，用以產生各種人生活價值，如經濟、便利、美觀、道德，乃至國防均屬之。此類「價值」之生產，英國安文氏以為不繫於實

物本身，而繫於實物與實物間之配置關係，配置得當，乃生價值。故謂今後城市規劃之新觀念，應不復以城市界線以內之地爲其背景，而須以曠野綠地爲底，而交織「合宜大小」城市之「花樣」於其上。所謂「花樣」者，即謂民居、工廠、商場等等建築物與其周圍空隙之地，佈置配合在近於理想之關係中，乃產生預期之價值是也。從美觀方面立論，近代城市規劃之作風約有三派，一曰法國派，以形式對稱與「規則美」爲尙，其規劃則屬於開展式。二曰德國派，係沿守歐洲中古世紀之城市特徵，以無對稱與「不規則美」爲尙，其規劃則屬於遮閉式者。三曰英國派，或可稱爲綜合派，如其「園林城市」所表現者，一方面固係接受前兩派之優點，另一方面，亦可見英國人愛好鄉野之習慣，對於其本土過度城市化之反響也。按近代城市之分類，蓋德斯教授，曾列爲「古機械時期」與「新機械時期」兩類。屬於前者，大都爲十九世紀遺產，城市龐大、笨重、污穢而紛亂。屬於後者，則多爲二十世紀初期之產物，城市較小、翦巧、清潔而安靜的近代城市規劃，對於城市大小之限制，最爲重視。於是大城之「疏散」，與小城市之建立，以及中型城市之劃定範圍，乃爲近代城市規劃原理之最基本者也。韋爾斯嘗稱十九世紀爲「大城市世紀」，但二十世紀，乃又復將爲「小城市世紀」矣。我國今後城市之復興問題，千頭萬緒，但扼要言之，不外四端，即（一）建立新城市，（二）改造舊城市（三）疏散大城市（四）恢復抗戰毀壞之城市。尤以最後者爲刻不容緩，同時亦供給吾人以復興城市之最佳機會也。吾人除須儘量活用上述之新原則外，同時尤當注意引進工程概念於城市規劃中，「如大規模」、如「分工」、如「網道系統」等，其最著者也。關於應用之實例，載在本文，茲不贅述。

近代城市之特徵

近代城市者，一產半經濟利益之偉大機械也。英文流行語中常以「City」代表經濟市場，較之古時以此字為政教中心者，大不相同，其故可思已！

近代城市之成長，原以實業革命與交通工具之機械化，為其背景。「實業革命」所以使古代農業之市，化為為近代工業之生產機關。交通工具機械化，縮短時間與距離，因而增加一城市之有效影響範圍。就農業時代之城市而言，其較重要者散佈於一國之內，相距率在百里內外，蓋為其四鄉居民最遠者來往一日之路程。換言之，即農業時代之城市，其影響範圍，約為半徑五十里之圓圈，彼此互相割切，而各能自給自足。故古代國家除其都城而外，城市人口不多者，正因其影響範圍，甚為有限，今則以火車輪船速率大增，兼之日夜陰晴無阻，故一具有近代交通工具之城市，其一日夜之有效影響範圍所及，則大於古代者，可在四五十倍以上。此兩種因子，遂使近代城市之人口集中現象為亙古所未有。其儒韋爾斯氏嘗稱十九世紀為「大城市世紀」，良有以也。

一切城市問題，起於人口集中。誠以大多數人口集中於甚小面積地皮之上，實為「逆天行事」之一例。故其形勢極為危險，稍一不慎，即有衰歇崩潰之虞。美儒孟祿氏以為城市居民之生活水準，必須提高，過於其週圍四鄉者，方能發榮滋長。舉凡近代城市之物質享受，並非完全可以「奢侈」「繁華」等字樣所可抹殺，而實為城市所賴以為城市之必要條件也。試以市政工程之基本工作，如街道、水管、溝渠三者而言，又何一非城市生活之必需？正以此種種需要，因城市人口之集中，始由零星各自為政者，一變而為大規

模與有組織之專業耳。規模宏大，方能避免浪費；組織嚴密，方能確保效率；因之而能減低成本費用，使利各種工作，乃使城市本身，化而為一種經濟利益之倉庫（A Reservoir of Economic Benefits），任人挹取，而不至枯竭。所謂城市之真正繁榮者以此。

近代城市為維持複雜微妙之生存，必須利用機械，始足以使其規模宏大，組織嚴密，乃能控制環境，欣欣向榮。故近代城市之特徵，厥為機械之利用，自電車、汽車、馬燈、電話乃至蒸汽引擎、抽水機器，何一非近代城市之必備工具。然細按之，則可分為兩種趨勢焉。英儒蓋德斯教授嘗稱之為「古機械時代」與「新機械時代」是也。

「古機械時代」(Paleo Technical Era)以水蒸氣及煤確為主要動力之來源，其典型，則為「集中」、 「笨重」與「污穢」。至於「新機械時代」(Neo Technic Era)則以電力與煤油為主，其特點適與前者相反，即「分散」、「輕便」與「清潔」是也。蓋以煤與水，均為體積大而價值小之物資，機器工業之發展，必須就其天然產地，遂形成一種集中性之趨勢。如十九世紀之英國實業城市，是其例也。而「新機械時代」之城市，如三歐洲小國瑞士方面所習見者，則以汽車、飛機、電訊之發明，容許其人口分散而自成爲較小單位，仍可以享受近代城市文明之賜予。至於近代一般文明國家之城市，介於此二者之間，而或偏於「古」，或偏於「新」，趨勢成分不一，而在脫古就新，則一也。

十九世紀爲城市集中時代，二十世紀則爲城市分散時代。吾人討論城市規劃問題，必須認清此點，方不至犯時代錯誤之病耳！如十九世紀之文人，固常以詛呪城市著稱矣。或描寫城市如「生人之墳墓」，或稱之爲「國力之漏卮」！於是有所謂「返歸自然」「新生運動」種種口號與設施。然自今日之事觀之，此

變異此原亦不較其同時營私賈利之徒，爲更遠大也。特其爲人道正義之立場，爲不容訾議者耳。

近代城市爲近代人生必需之生活工具，已爲不容再辯之事實。居今之世，論今之事。今日之問題，不在城市對於人類利弊如何，而在如何能運用之，成爲吾人今後生活利器耳。良以近代生活所需，無論平時戰時，精神物質，無不惟城市是賴。其有忽視此利器者，其結果之懸慘，殆有不忍言者！

二 近代城市規劃問題之癥結

近代城市規劃問題之癥結，乃在城市人口之集中，無限制也。過去一般談市政者，似均未免有一種兒童想。以爲城市愈大愈好。如英美兩國人士，常爭論倫敦抑或紐約之人口，居世界城市之第一位。而其餘國家，則彼此以大城市相尚，其國有最大之城市，似可爲國之光者！噫，亦謬矣！

人口之集中，固爲城市之起源，而人口所以集中，使城市生活優於其鄰近鄉野者，則係服從一種自然經濟大律，即容許分工專精，合作有效，乃能作大規模之生產耳。若以一萬人平均分配在一百處生活者，不過爲一百小村落而已；合在一地，即形成一萬人口之「小城市」，而具有近代城市文明之雛形矣。由此類推而上之，十萬人口在十處，僅爲十個「小城市」，放在一處，即爲一種「繁榮城市」矣。但此項類推論法，並不如一般兒童所習知易能者，即限制引伸；至謂一百萬人口之大市，優於十個「十萬人口城市」，或甚至謂「一千萬人口大城市」如現在倫敦紐約即將達到者，優於十個「一百萬人口城市」。何則？各種事業，均有其最合宜之大小，不及此者不足以發展其效能，過乎此者反足以促其崩潰。城市之存在，原爲近代事業之一，何能作爲例外。經濟學中所謂「收穫漸減律」者，固同樣適用於城市發展之現象。近代

城市規劃學家，所精思極慮者，即在如何於「龐大城市」尚未崩潰之前，而即代之一種合理疏散，與建立較小之新城市耳。因之城市人口之限制，以若干人口為最合於城市生活之圓滿發展，所謂城市「最佳人口密度」者 (Optimum Population)，乃為近代城市規劃學家所最注重之問題。

試思近代一般城市，就其在龐大城市中，所發生之種種困難問題，自教育、衛生乃至交通、居住等等，何一不以人口問題為其中心乎？

城市人口究以若干數目為合理極乎？此一問題，至今尚無人敢於作肯定回答。自以城市究為城市，而非機器，斯其需要條件，複雜微妙，難於捉摸。但此問題之解答輪廓，則可得而言也。

德國昔日之城市分類，嘗以二十萬人口城市為「大城市」。然據英國政治哲學家卜賴司 (B. Ross) 之意見，則以城市人口達二十萬，已犯「過大」之病。歐戰前英國皇家統計學會學報，曾發表「城市行政經費」與「城市人口數目」之關係，而指出城市人口在九萬十萬之間者，其平均每口所負擔之經費為最小。萊爾 (L. L. Lyle) 園林城市之始創者華氏，則以三萬至五萬人口之城市，為其理想。相英國著名城市規劃學家，如亞伯克倫比教授，首倡「城市系統論」者 (System of Towns)，以為城市人口達十萬，即可容許「城市生活」(City Life)，發展至其飽滿程度矣，即謂凡近代大城市，所能供予吾人以種種便利，機關設備，繁華等等，均可在一「十萬人口城市」中尋得之云。

按諸近代研究人口問題之理論，如德國卜爾教授嘗用其再度發見之「合理曲線律」(Logistic Curve) 應用之解釋一切「羣居生物學」現象 (Group Biology)，大自世界國家，小至其實驗所用之「羣體」，以為在某一定生活環境之下，「人口」增加之現象，初則甚緩，繼則甚快，終則漸慢，而

達其飽和狀態矣。故其曲線，乃 \cap 形者。或謂「人口」增加之速度，乃與其當時人口總數，成立一種較甚關係，可以微分方程式表示之也。英國倫敦大學城市規劃教授，阿德雪氏所述倫敦之新都市區，人口之變動情形，即吻合於 \cap 式之曲線。故余意研究各城市所供給之人口增加曲線，或可得一比較可靠之根據，以推定城市人口之合理極限也。

英國在二十世紀初葉，關於城市社會調查工作，頗有足稱者，如布斯氏之倫敦調查，郎曲氏之約克調查，其最著者也。此類調查所供給之數字結論，以爲當時之大城市，其人民在「貧窮線」下者，竟達全人口數目之三分之一云！準斯以談，則城市人口至飽滿狀態，如 \cap 形之最上一段者，殆已包含無限愁苦罪惡於其中，城市人口乃無法再加耳！故余意「最佳人口密度」乃至 \cap 形曲線之中段，轉捩點之上下者，其時人口增加勢力仍強，表示其生活環境之優美，果能予以合理限制，應可保持其最佳狀態也。故從 \cap 曲線，可將城市，按照其人口數目分爲三類，即：

- (一)「過小城市」——人口約五萬以下者，（相當於 \cap 曲線之下段）
- (二)「中庸城市」——人口約在十萬左右者，（相當於 \cap 曲線之中段）
- (三)「過大城市」——人口在二十萬人以上者，（相當於 \cap 曲線之上段）

對於第一類「過小城市」，城市規劃之工作，自以「如何發展擴充之」，爲第一要義。第二類「中庸城市」，則在如何維持其城市人口於平衡，如限制城市沿其近郊大路作「飄帶式之房屋建築」，（*Re-traction of Ribbon Development*）如在英國城市規劃法律上所規訂者，是其一例。至於第三類如「過大城市」即須在澈底疏散之列。此在城市規劃與民居工作上（*Town Planning And Housing*），尤應特別注意

其發展之式樣，如「衛星城市」之建設（「Satellite Towns」）與「城市系統」之形成，乃為不可或緩之舉也。但在此三類城市兩端之外者，小而鄉村，大而「龐大都會」（Metropolitan Cities），當然均為近代城市」規劃學術之對象，據最近英國所施行之「城市與鄉間規劃法案」，（Town and Country Planning Act）與夫美國大城市周圍廣大區域之規劃，「如紐約廣域規劃報告」之鉅製（「New York Regional Planning Report」）其分「調查測量」及「規劃建議」兩部，前一部只分八大冊，後一部分兩大冊，一共十冊約四千頁（尤為顯著之例也。然此類規劃之主要目標，均不外如何調整人口之集中問題，因而使「民居」、「工廠」、「交通路線」、「空隙地段」等等，有較合理想之配置與分佈耳。

總之，今後之城市規劃問題，乃成為一國之人口問題，即在如何重行分配其人口於各自然區域，使各自成為近代城市社會單位，足以利用其物質資源至最大效率，而有以提高人民之生活水準也。

三 城市規劃原理之新發展

「城市規劃」在過去，僅被視為一般建築師之副業，其主要工作似為本身之一種「內科治療」或「外科手術」而已——即以為城市規劃之問題在城市範圍之內，覓得其解決途徑，無待外求是也。城市交通不便，則拆房屋、放寬街道，或甚至敷設高架及地下鐵道以使之。民居不足，或卑陋污穢不堪，則建築層樓，折毀所謂「廁街地段」（Slum Areas），而代之以「新住宅區」。諸如此項，在過去一般城市當局，蓋莫不以為「盡心焉而已矣」！即自所謂「城市規劃家」視之，亦以為利用近代科學之發明，能事已畢。然按諸近代規劃之新原理，則有如蓋德斯教授所詛咒者：現代何曾有「真正城市」，偉大、壯麗而清潔，

不過「遍」廟街」與「高等廟街」耳（『Slums and Super Slums』）：何則？十九世紀之城市問題，既因其人口過度集中而起，各市當局不知用釜底抽薪之法，而盲目以種種新式機器，益促進其人口集中，是亦何異於「以水益水」、「以火益火」哉！馴至城市內部爲人工建造所填塞，而至於擁擠不堪，市民乃無轉身之餘地——街道爲車輛所充塞，公園爲遊人之所充塞，乃至一間稍大寢室上可爲兩家以上之眷屬所充塞，此其情形之慘痛愁苦，爲何如也！此在，我國現在抗戰時期，自屬數見不鮮，而昔泰西工業國家，過去承平之際，尤以在十九世紀中葉，所謂「工業革命」者，其影響惡劣及於民衆者，初亦無異於流血革命也！雖然，此並非由於天定之不可圍，乃繫於人謀之未臧耳。此「城市規劃」，作一支新興學術，所以昌明於二十四世紀之初，駸駸然有領導一切之勢也歟。英國社會心理學家及勒斯教授固嘗稱之爲二十世紀之「宗主科學」矣。（『Master Science』）

「城市規劃」，在昔雖爲建築師之職業，但正與其他職業相同，新發展之醞釀，原不在其行家之內，而其行外之偉大學者，對之發生深切興趣，乃有獨到見解，因而有劃時代之新貢獻。正如近代醫學之新發展，不創始於醫師，而爲法國化學家巴斯德氏；近代城市規定劃學術之新發展，亦不創始於建築師，而爲蘇格蘭生物專家蓋德斯教授也。

蓋德斯教授原爲生物學名家，老赫胥黎之弟子而生物學家湯姆孫（J. A. Thomson）之師也。渠於一九〇四年至一九〇七年發表其偉著『文事學作爲應用社會學』一文（『Civics as Applied Sociology』）於倫敦社會學刊上（Sociological Papers）初將「城市規劃」之學術，置於博大精深之社會哲學基礎上。近代城市規劃之泰斗安文氏（Sir Raymond Unwin）按渠（人爲名建築師），嘗謂近代倘無蓋德斯其

人者，吾輩操是業者，真將感到無事可做矣。蓋德斯教授其後參加實際城市規劃工作，其生物學家之名，反爲其城市規劃學家之名所掩，凡習近代城市規劃者，直接或間接，蓋莫不受其哲學影響云。

蓋德斯教授對於近代城市規劃之最大貢獻，卽不能以其生物哲學概念，所謂「生物、作用、環境」(Organism, Function Environment)或簡寫爲「O.F.E.」不可分性者，應用之於城市規劃上，使吾人對於城市之概念，根據改變，是也。蓋德斯教授嘗稱爲城市爲開幕時間地方之「生活劇」(『The town is a Time-place Drama』)，渠認爲城市之存在，在「時間」上，包括以往各時代；在「空間」上，包括各地方，形形色色，或爲精華，或爲糟粕，故吾人對於城市之新認識，欲求其正確合於事實者，必不能僅限於城市界限以內，及其現時片段之情形，以爲已足；而須古往今來，上下四方，放眼觀察；城市乃爲真正小宇宙也。故爲使其思想更具體化，蓋德斯教授曾闡發法國社會學家拉卜內(Le Play)氏之地方社會工作調查方法，而形成其本人之「文事測量法」(Civic Survey)，其子繼之而發展爲「區字測量」之新技術(Regional Survey)。「城市規劃」至是乃脫離一般建築師之專門行業，而蔚爲一種新綜合之學術系統矣。

「近代城市規劃學」實又可稱之爲「應用文事學」。(『Applied Civics』)蓋德斯組授會解釋『Civics』之意義曰：『Social Survey for Service』可釋之爲「以社會調查作根據，而爲社會服務」。按此義實爲近代城市規劃學家，倘接受蓋德斯教授之理論，必須承認其所得規劃之城市，爲一種集體生物(Collective Organism)生存至今，必有待於其周圍所以生存之環境矣。如英京倫敦，素以車輛交通困難，著稱於世者，近聚其各方面專家研究結果之意見，均承認此問題之解決，尙不能在大倫敦市範圍內

求得之（面積已約七百萬方英里），而須在「更大倫敦」之區域，面積二千方英里之地皮上，作一通盤籌劃，始可尋出解決途徑云！交通問題如此，其餘如民居、如給水、如溝渠、乃至最近倫敦防空問題，均莫不如此。於是倫敦之規劃者，乃一變而為倫敦所在區域之規劃者矣。換言之，「近代城市規劃」，必不能僅顧其城市界限以內之規劃，而須同時規劃其所在之外圍環境，所謂「區宇規劃」者是也。（『Regional Planning』）

「區宇規劃」在英國，自上一次歐戰以後，在其著名城市規劃學家亞伯克倫比教授領導之下，曾盛行一時，不特英倫本土上之各「自然區域」（Natural Regions），幾均有其「區宇規劃」之報告建議，甚至已有所設施。即在歐洲大陸上，如德國之「魯爾區域」規劃；在新大陸上，美國之「紐約區域」規劃與存立西流域之「規劃」，均為著名之例也。

四 新理論與新藝術

城市規劃，既由蓋德斯教授奠定其新理論基礎後。近代建築師乃於其上建立新城市藝術焉。良以理論之實現，必為種種形式，形式乃產生美學問題。近代城市規劃學術之泰斗，安文氏初由其建築師專行入手，故特別注重於城市內部之美學問題。安文氏於其名著實際城市規劃術（『Town Planning in Practice』）按此書第一版能在一九〇九年，至今仍為此科學術之經典。蓋德斯教授嘗稱贊此書為「宗匠之作」（『Master Technique』）曾指出近代城市規劃之藝術作風，有兩大派別，即法國派與德國派是也。

近代法國派城市規劃之作風，原脫胎於文藝復興時代。法國現代之建築家拉高比西野嘗稱魯易十四大

帝，爲「近代城市規劃」之鼻祖，以其最初應用幾何圖形於城市平面圖上故也。渠以爲凡爾塞宮苑及其附屬城市之圖形，可爲「合理」規劃之標準云。其後經郝斯曼之巴黎改造工作，與享拉爾所刊行之「巴黎改造研究專冊」(Eugene Haanara; Etude Sur les Trantor Mationse de Paris 1903—1909, 共八冊)至歐戰後拉高比西野所著之「城市規劃」(Le Corbusier; L'urbanisme, 美國人譯意爲「明日之城市」)均足以表示法國派作風之特色，即注重於「開展」、「雄壯」、「對稱」、「嚴整」等美學因子而引用「放射街道」與「幾何線跡」是也，安文稱之爲「規律美」(「Formal Beauty」)。

德國派之作風，則係承襲歐洲中古世紀之城市建築意義，經奧國建築師卡密祿西特在其名著城市規劃之美術原理上，加以闡發，(Conilio Site; De Rhetanah Seinen Kunstersehten Gro rdssen, 法國人曾將此書名譯意爲「城市建築美術」)，以爲歐洲中古世紀所留下之「中古城市」(「Mediera Cities」)，如現在德國境內所常見到者，其美妙入畫，並非偶然。蓋由歐洲在中古世紀，美術最爲發達，當時建築家，善用其美術眼光，作爲城市佈置。無待於紙上圖案，故能寓曲折幽靜之美於外表漫無規律之中，殊不知其迴環藏閉，均有匠意存焉。安文氏則稱之爲，「不規律美」(「Informa Beauty」)。德國近代城市規劃家，既奉此種美學理論爲圭臬，乃注意於彎曲街道與無對稱，不合幾何圖形之市街，同時主張引用狹窄街道，相交務在避免「十」字街口而偏錯之爲「丁」字街口，所以保持其「遮藏意景」也。(「Sense of Dnclor que」)

至於英國在文化史，於歐洲大陸國家，原爲晚進。故其城市生活，初不見重要。因之在城市規劃進化學史上，過去英國僅爲摸倣級，並無獨到之處可言。特自十九世紀工業革命，起於英國，其人民乃從其習於

野外生活環境中，硬爲經濟鐵腕，拉入禁置於煤烟水汽之城市囚籠！英國人民對於此種無情壓迫，已藉其大文學家如拉斯金狄更司等人，發表其反抗性之怒吼。故英國近代城市之規劃，所以日益見其重要者，則可視爲英國人民反抗經濟壓迫之結果也。英國派之城市規劃家，如安文氏所能代表者，一方面吸收德法兩派之作風，兼容並包，而不爲調和折衷之計。安文氏在其名著上所主張之第三條路，並非德法兩派「中間之路」（『Via Media』）而係一種包括兩派之「寬宏大道」（『Via Laeta』）是也。另一方面，正以英國人民對於城市生活之不習慣，而引種樹木花草於城市之中，所謂使之「鄉野化」者，終至形成「園林城市」運動，與美國之「公園系統」計劃焉（『Park System』）。英美派之城市規劃家，正因其特別注意公園與空做綠地，遂得擴展其城市範圍，易於兼容並包德法兩派之規劃作風，故余又稱之爲「綜合派」也。

按英美城市注重公園做地，實爲近代城市與古昔城市之重要區別所在。蓋以過去郊園之樂，僅爲皇室貴族所專有。且其時城市範圍甚小，行路不遠，即可出城市，入鄉野，似亦無需乎有城中公園做地耳。但十九世紀之大城市，既相繼長成而後，城中居民乃似與自然野外隔絕。於是一返歸田園之內衷呼聲，早借當時之文人墨客筆端發，而過去城市規劃者初以囿於建築師專行之見解，同時又爲「實利主義」所眩惑，僅能在城市界限以內，設法添置空餘園地，始如「素底上雕空花」，難能而未必可貴耳！但自區宇規劃之理論既已成立，於是公園做地，不復被視爲城中點綴品。反之，而謂城市，須以綠地曠野爲背景，而應由規劃家交織「花樣」（『Pattern』）於其上矣。

今後之城市發展，應就其所任自然區域爲素底，而形成各式「花樣」交織於其上，所謂「城市發展之

花樣論」者（『Patteon Theory of City Development』），據予所知，安文氏在一九三〇年所著、大倫敦區域規劃報告」上初發表之。此論對於近代城市規劃藝術之新貢獻，至為偉大，將來影響於世界各處城市發展，至如何程度，尚無人敢於斷定。惟今後之城市規劃問題，其重要所在地，乃由城內轉移而向外。城市外圍環境中之佈置配合，乃為其內部藝術處理之根本，此則為近代城市規劃學術中之新念也。

由此觀之，稍一回味過去一般自詡為有極新見地之規劃學者，雖高明曠達如法國之拉高比西野氏，亦復未能免俗。渠即欲求了解城市規劃問題於城市本身之內，而建議以「豎立式街道」代替「橫平式」者之將過去之平面地址，擴至立體空間，然而並未能解決城市人口之過度集中問題也。實則過去一般城市規劃家，均認城市人口之過度集中，為無法避免之災害，彼輩所主張之規劃云者，乃在如何救急治標，僅求有以減輕其惡劣影響耳。殊不知，愈欲減輕，愈形加重，如近代龐大城市所表現之「過擠現象」者（『Overcrowding』）此則為安文氏大聲急呼，所亟欲根本治療之者也。

安文氏於一九三七年，在美國哥倫比亞大學演講「居民與規劃」（『Housing and Town Planning』）對於上述「城市發展之花樣理論」曾有如下之解釋：

『余願鄭重宣稱，城市上之範圍，如計劃保留「空地」得法，並不因之而發生嚴重影響也。吾輩規劃者，所應引以為目的者，乃在對於空隙地址，重新糾正其觀念耳。目前吾人所想像者，係以全部地址，可為建造房屋之用；吾輩乃須就此建築地基為背景，而規劃出一種偽促稀少之空地花樣』（『A Machine Pattern of Open Spaces』），實則，建築地基與際空地址相比，極為微細。如此設計，不智孰甚！故正當途徑，乃在就空地為背景，而佈置「一種建築基地之花樣」耳（『A pattern of building areas on』

background of open space』)。安文氏更舉此種「花樣理論」之實例如下：（暫以一城市建築基地之主要用途成分為例）。

建築基地種類	麗池華斯	威爾林	波士頓本城
商業用地	三·五六%	六·四八%	一·九五%
工業用地	一五·一五%	二七·〇九%	一〇·四五%
住宅用地	八一·二七%	六五·〇四%	七〇·〇〇%
未列類者	〇·〇二%	一·三九%	一七·六〇%
	100.00%	100.00%	100.00%

按麗池華斯 (Lech worth) 與威爾林 (Widwun) 均為英國之「園林城市」(『Garden City』)。
麗池華斯之地皮利用實在畝數，分列如下：

地皮利用之分類	英畝數 (acres)	累積英畝數
商業	三三	三三
工業	1441	1633

住宅	七〇八	八七一
公共空地	一〇六	
租出空地	一六二	
園圃	一四	一、一八三
小農場	二三〇	一、四一三
大農場	二、八八七	三、〇〇〇

安文氏謂大倫敦如照麗池華斯之「花樣」發展，則容一千萬居民，所需之面積，不過等於半徑二一·六五英里之圓圈，此面積即可允許有百分之二十「空隙地址」，並可使每一千人口，可享十五英畝之空地云（安文氏估計每一千城市人口，至少須有七英畝空地，作為遊息運動之用）。

安文氏又解釋「花樣設計」之意義曰：「設計之精義，在創造新價值，使直接起於已存事物間之「部位關係」及其「配合比例」是也，凡此價值，原不在各部份事物本身之內，乃完全由於其間互相關係，而產生者也。其種類甚夥，如「實用」、「便利」、「舒適」、「愉快」、「美觀」等胥屬之，……：夫一切價值，起於和諧關係，此一事實，足使吾人料到其中應無矛盾之存在也，賢明設計者，固備將來，能在其完美設計中，各各滿足其需要也」。又曰：「人類社會之結構，必須為「個人品格」與「社會生活」，留有餘地，使之均能發展，故城市規劃者之能事，即在設計「花樣」，足以表現此「個性」與「社會」

間之種種關係耳」。

五 我國城市復興之途徑

我國爲農業國家，同時亦爲世界農業文明最成熟之國家。如在上數章內所論列者，不過在歐美城市規劃者，津津以爲創見者，不過在引入「農業文明」，於其過度工業化之城市中，作爲調節之用，庶使陽光與綠蔭，重見於煤煙、水汽籠罩之下耳。我國城市則以其具有成熟農業文明之資格，以待「工業化」之來臨，此其可以知所取捨明矣，然而不幸自海禁大開以後，我國之通商口岸，尤以上海、天津、漢口等處，乃爲一般外國貿易之徒所盤據，彼輩挾其國家之暴惡勢力，並其傳統習尚，加以對我國歷史茫無所知，乃成一種畸形「租界城市」，爲我國近代生命上之惡瘤！無奈社會一般人士，眩於所謂「物質文明」之奇巧繁華，乃竟不惜取法於此類租界城市，以爲可以媲美近代文明國家，可笑亦復可恥！但無論如何，我國過去城市有些許改良發展者，皆受租界影響甚鉅，無疑義也！

余在今日敢於鄭重宣言者：「租界既爲我國國恥之結果，其爲畸形城市，不特不足以效法，尤當在使之「內向正常化」之列」。黃帝子孫原爲世界歷史上之「偉大建城民族」(A Gvco. City-builder race)，我輩不可以偶在文化低潮之時，自甘暴棄。試以貴州爲例，在王陽明先生撰瘞旅文時代，猶爲瘴癘不可嚮邇之區，今則大小城市林立。前衛生實驗處某君謂余，在貴陽以東，已不復發見有惡性瘧疾之蚊類矣。須知古代所謂瘴氣者，卽係惡性瘧疾，原爲野蠻地帶之病，人類每年死於此病者，至今仍爲其總死亡數之半額，瘴氣之消滅，卽表示城市文明之擴展也。

我國今後之城市復興問題，當然不外下列四端：

- (一) 疏散過大城市
- (二) 建造新城市
- (三) 改造舊城市

(四) 恢復戰事毀壞之城市

此外尚有一端，即上述「使租界畸形城市內向正常化」，以其牽涉國際政治，暫置不論。

就單位城市規劃而言，自以上列(三)(四)兩端，最關重要；尤以後者為急切。實則吾人正藉恢復毀壞城市，作為合理規劃之實驗與示範，如重慶，如長沙，是為最合宜之實例。舉凡近代城市規劃原理所需要之條件，均易於在恢復此兩大城市工作中，而一一實現之。余意工程師學會似可仿美國土木工程學會之先例，分設「城市規劃組」(『City Planning Section』)對於此類國際問題，先作一番具體實地之研究，再向政府貢獻意見，或可得較圓滿之結果。

至於前二項問題，則有關於整個「國家規劃」(National Planning)與「國防大計」，茲為略加申論於下：

城市之建設，在古即為國家戰守之工具；在今對於國防之重要性，尤為近年來歐洲戰爭所詳示無遺！自馬德里之固守，巴黎之放棄，倫敦柏林互相轟炸，乃至最近蘇德戰爭中列寧格勒之圍攻，在在示出大城市之存亡，對於一國之生命有何關係！良以近代戰爭，為「工業生產戰」，近代城市即為工業生產之偉大機器故也。但此次大戰，仍為十九世紀「大城市時代」之遺毒，余意經過此次戰後，各國或將深感過去

人口集中過度之痛苦，而以大規模疏散人口，與重行分配工業生產之機關，爲補牢之計。行將見一般進步國家，引用工程學術中「網狀分佈系統」之概念（「Network or grid system」），而將其全國滿佈「城市網」矣。按此種辦法原非新奇，如日本在一九二五年之人口調查統計，城市人口爲百分之五五·八，但其分類係以五千人以上爲城市者，倘照英國之分類根據，以二千人爲城鄉分界者，則日本城市人口，佔總數百分之九三·五。換言之，即日本之城市人口成份，較之世界最城市化之英國（約佔百分之八十）爲尤大也！實則，日本之「城市化」現象，原爲一種「小型城市化」，或可謂爲以農業國家接受新機械時代文明之例。而日本在第一次歐戰以後，所以能以商品賤價傾銷，在輕工業方面，有獨佔世界市場之勢者，則不能不歸功於此類「小城市分網」也。

英國對於此種「城市分佈網」之概念，當然早已有所瞭解，尤以其全國「電力網」工作完成之後，即有「工程師建議作全國「水管網」（「Water grid」）。而英國任何處居民在人口四百以上者，即已享受近代城市文明，如電燈、自來水、下水道、良好街道等，應有盡有矣。在此兩次大戰中間二十年内，英國公私投資建築平民住宅達二百萬所，並有建造一百五十個小城以爲疏散大城市之計劃。凡此種種均足表明英國不僅有此「城市分佈網」之概念，且在此千鈞一髮之時，儘量用之，以爲其「民間國防」（「Civil Defense」）之基礎。如「疏散城市人口」「收容難民」「搜索傘兵」等等重要工作均賴之而能收效。（按照英國陸軍手冊所估計城鄉對於駐兵之收容量數字，食住均備在一星期內者，約爲其平時居民一倍。如僅供住宿，而食糧自帶者，則在富饒農業區域，每名居民可容駐兵十人，至於三城市及工業區域者，則每名僅能容駐兵五人云）。實則英倫此次爲應付德國之閃擊轟炸（「Blitz」）對於其地方及市政府，已有

澈底改革之實施，如最近成立一種「廣城市」之搶救組織，而以「廣域委員會」一方面執行中央政府職權，一方面聯合其區域鄉市政府單位，使彼此易得互助保險之利。此種事實尤足以表示「城市網」之作用及基礎理想。

我國原有「大亂居鄉，小亂居城」之格言。但如此次抗戰經驗所示，淪陷區域內，城固不可居，而鄉間亦復不可居。其比較安全之處所，乃為半城半鄉之市鎮，人口率在一千至一萬之間者，故余意今後我國各級政府與社會人士，應對此類市鎮或小城市，多加注意，引進近代市政衛生工程手續，使為「近代城市」，則對外對內，將均有其絕大之安定勢力也。

六 應用之例

從以上五章所陳述者，可得城市規劃新原則四條如下：

- 一、城市之大小，必須有其限制。
- 二、城市空隙地皮與其建築基地，應保持相當比例，並有其合宜配置，以形成所謂「花樣」設計。
- 三、街道用途，應嚴加分工，須使「車運」與「居民」分開。
- 四、實用與美觀，不可偏廢，城市應能表示其國家文化之特點。

就第一條原則而論，我國城市尤其是具有城牆之城市，處於有利地位，良以我國內地城市，通商口除外，尚有農業文明之結晶，其人口均未超過理想之極限，至如北平、西安等城市，則因其歷史關係，即維持其過多人口，藉以表見其特別尊嚴，原無不可，此類歷史古城之城牆率皆嚴整壯偉，乃能作為一種最合

理想之人工界限，而將城鄉完全分開。故凡沿城牆或城門外大道之建築物，均應一律拆除，以顯示其嚴不可犯之氣象。但倘遇此類建築房屋，業已過多，則須另想辦法，如添設「新關口」，或「環城林蔭大道」，或甚至建築新城牆以圍之可也。惟須在此新人工界限以外，留有相當寬度之農業地帶，如在五里或十公里內，不准有任何類似城市之建築，方可限制此類城市耳。其較小城市之城牆，或拆或否，須視其地方情形與城牆現狀而定。較小城市，大概可分爲三大類，卽：（一）城包街式（二）街包城式（三）無圍牆之大市鎮是也。在第一類城市、城牆之工程，相當偉大，尤以一面或三面臨水者，爲最饒畫意，均應在保留繕葺之列，旣以作城鄉之分界，亦所以示先民之遺烈，有時且爲其市內之防水圍堤也。第二類之城市，重要市街率在城外，城牆在尋常，卽不易看出，故一方面阻礙城市內外之交通，一方面則變而爲藏垢納污之所重地，允當拆除，使其城基化爲林蔭環道。原有城門，如富於歷史或美術意義者，仍當保留，作爲古蹟。而此類城市之外圍，仍當加以新限制。第三類，原無圍牆者，一方面應限制其沿單方向作線帶式之發展，一方面可引進近代「園林城市」發展方式（『Garden City Development』），以農圃地帶圍繞之。

故第一原則，倘能應用得當，可使我國今後之城市發展，不蹈歐美龐大城市之覆轍，而可有多數「城市個體」，分佈於各自然區域中，遂形成種種「城市系統」（『System of Towns』）。在每一系統內，可以某一二主要城市作爲中心，而彼此間互相關係焉。

第二條原則之應用，在我國城市，亦無困難。蓋以內地城市住宅，高度有限，而前後留有園地甚多。西人嘗美稱北平爲世界最偉大之「園林城市」，實則我國各地城市，蓋莫不有此「先天」性優點。正因

有此優點，過去反將城市公園之建設，視為無足輕重，國人此種愛好園林之風尚，允宜予以鼓勵，尤以對私家有較大花園者，政府應一律注意愛護。其在昔名人之花園別墅，常因子孫窮困，任其頹廢或變賣改作他種建築物者，公家對之，尤不應熟視無睹。良以此類花園之修葺、保護或收買歸公，不僅為城市保留有價值之空隙地帶，且為地方歷史之光榮，而因之保有奇花異草之珍貴種品，猶可化為附帶之金錢收入也。

在我國江南一帶商業榮盛之城市，市中心區域，最為狹窄不堪，大半由於舊日利用水運，以城中運河代替陸上街道所致，或則由於此類城市沿岸伸延發展，利用沿河岸之地段，上下貨物，汲水洗滌，均較便利，故此類城市中心，引入空隙地皮，最為困難，一方面固有待於新式市政工程，如給水、溝渠等之手術，另一方面則須待時機之許可也。如蘇州無錫城內，實為半街半河之系統，此與歐洲中古世紀沿海平原地帶之城市初無二致，比利時北部之淪城 (Gand)，至今仍留有「運河之處置，如何進行船舶者，自以私濬保留為上策，同時尤須注意使其彼此貫通，而無停滯「死水盡頭」(Dead End)之處，以免腐臭或滋生蚊蟲之弊。但如舊有河道已淤塞不堪，廢置不用，以填成「林蔭遊道」或「線形公園」為妥 (Linear Park)，按城市內部河道，化為街市，原為城市進化過程中之自然步驟。良以近代機械化運輸工具發達，短距離之運輸，自以陸上為主故也。至於抗戰以來，遭受兵燹之區，正好予以「土地整理」之機會，重行分配產權，劃定建築基地，可將在中心區域者，向外圍移動，則如安文氏所計算者，增加城市面積之半徑，不必甚大，即可容納甚多之「空隙地皮」矣。如環境許可，引用放射式之長條花園，聯絡市中心區與其他外圍綠地，則不僅平時便於居民休憩，戰時尤為防空襲與火患之安全保障也。此外建築與空隙地皮之比率，可採用英國「建築密度分區」辦法 (Density Noing)，即在各區域，限制其一畝地皮上所能建築房

釋之所數是也。如英國現時所採用者，以每英畝上房屋在八至十二所，爲合於住宅區之規定，郊外之農圃地帶，則限制每英畝在四所之下，城市中心區域則可容許每英畝所數在十六至二十之間云。設以住宅房屋而論，每英畝上劃出十二所建築基地者。則每塊基地深度若爲一百五十呎，寬度即可爲二十四呎有餘，以基地面積六分之一，作爲建屋之用，可得一二十四呎見方之地基，每層即可容四間房，一樓一底，可容八間，尋常八口之家居之，自屬綽有餘裕。所剩園地可達一百二十呎之長，無論放置在屋前後，或作花園，或作菜園，均無不可。至於建築房屋所數之密度在每英畝二十所者，即用一百呎之進深，祇可容二十二呎（弱）之寬度，留出牆厚及走道，所剩剩者適可改成一間店舖門面也。此在我國一般街市住家與店舖不能分開之情形下，尤爲適用。

第三原則，關於街道用途之分工者，在我國今後城市規劃問題上，尤須嚴格注意，何則？蓋以農叢城市之街道，均無「分工」意義存在其間，即以街道爲「住」與「行」之公共工具是也。因而有一種錯誤成見，以爲街道必須一方面供給建築房屋之門面，一方面則爲來往車運之孔道。如過去一般城市建築附律，規定街道之全寬在四五十呎，中間鋪墊車道而爲二十四呎，意即容許兩行車運可以同時來往駛行無阻。但自「園林城市」之規劃原理發見以後，在儘量減輕街道之建築費及其鋪墊寬度，以增加園地之面積，方有人注意及街道用途之分工，而對於過去建築附律加以非議矣。故從合理之規劃立場，可將城市街道分爲兩大類，即（一）「車運孔道」與（二）「非車運」街道（Traffic arteries, and Non-traffic, Streets），前者之主要作用爲通行車輛，而後者則在爲居民留「住宅」、「市場」等緩行出入之途徑。須以能避免不需要之車輛經過，擾亂居民之安靜與興趣。尤以近十年來，汽車超速公路，盛行於世，於是此

種分工辦法，成爲必要之圖，蓋不僅保留住宅區域之安靜清潔，減少路上禍事，增加車運速率，而不至傷生害命，胥賴此着矣。故應用第三原則，將見我國今後之城市規劃能事，並不在拆除房屋，放寬街道，而在放眼至城圈以外之郊野，一方面籌築新式「車運孔道」，將經過該城而不必至其市中心之車輛，完全分開，使不駛入城市；另一方面則在應用衛生工程手術，處理改善舊日街道，使其整潔合於衛生標準，街道狹窄，原無害其爲「住宅」或「商場」之用也，實則，今日歐洲一般古老城市之改造結果，有所謂「新城」「舊城」之分者，「舊城」中所屬街道狹窄，饒有古趣，至其清潔程度則與新城無異，故而招徠游人，入其中者，祇覺身入畫境，而無復厭惡之感矣。而「新城」多在住宅區域，街道固屬寬敞清靜，然不免過於荒涼寂寞。有時遊人兜風汽車駛過，噪雜之聲聒耳，令人頓覺神經緊張，反不如在「舊城」中，鬧熱而諸和，殊有魚相忘於江湖之樂趣，德國在上次大戰失敗後，極力招徠美國遊客者，並不以其大柏林，而以其國境內之中古城市，良有以也。（須知古老城市，苟能以近代衛生工程之手術，使其不爲臭腐惡厭者，卽刻可爲世界最珍貴之「古董」，古色古香，自有其財富價值也）。

按照前章所示之數字，城市地皮利用之成分，以住宅區域佔去百分之七八十，故住宅道路，尤應特別注意其發展專爲住宅之用，不使車運入內。此類道路，不僅不須太寬，且其鋪墊部份窄至可容一輛車出入卽可。至於一般車運孔道，則不妨集中於少數路線，沿着一二主要方向，用寬敞「分開式」之鋪墊，如近代「超速公路」(Super-Highway)之例，應使其完全與住宅或商場區域分開。過去沿城郊大路建築房屋之傳統辦法，應在禁止之列；而代以支路曲徑，從大路本身引入於其鄰旁地帶至一公里半公里之距離，擇相當地點，計劃一種「囊底式」新村或市鎮(Cul-de-sac Development)，可容一千乃至一萬人

者。則對於疏散城市人口、形成園林城市以及解決平民住宅問題，均可有絕大之貢獻。同時主要公路上，可完全免去地方性車運與行人之紛擾矣。

就第四原則而言，近代一般城市確有偏重於實用之弊。如英國十九世紀中有所謂「實用主義城市規劃」者（Utilitarian Plan）造成實業副街地帶（Industrial Slum area）如在上海閘北一帶所常見者是也，英國文人嘗稱之為「磚箱式住宅」（Brick Boxes），我國人士則稱之為「鴿籠式」，尤可表現其「非人所居」之情態也，城市原為人所居，乃因偏重「實用」之故，而變為「非人所居」，實用云乎哉！誠以美觀之需要，原含於人性之內，不容漠視故也。近代研究美學者（aesthetics），有認美學需要，為一種自外而起之生理刺激現象者，頗為近理，凡有實用者，即不能不形諸外；凡形諸外者為各種式樣，即有共表現程度至完美與否之問題，是生美學上之公案矣。上述英德法三派之城市規劃作風，原為三國之生活文化表現，各不相同，乃有其特點耳。我國今後之城市規劃，自亦不能不注意於我國生活文化之表現，而保持其固有之作風。緣我國城市之有規劃，而為有規律之圖形，由來已久。古代埃及而外，無與比肩。但埃及之古代文化，現已不復存在，不若吾國之巍然獨立發展至今猶存也。西洋城市規劃史家，有稱我國城市規劃之作風為「井田式」者，不無根據。良以我國既為農業文明最成熟之國家，應用幾何線跡，作經緯直線，象徵畝畝，注重方向，表示欽崇天象，始為自然之步驟（按美國之棋盤式城市圖形，即由其國境內土地劃分作為矩形所致，大矩形之內容，祇有佈置小矩形，方為合式，是一旁證）。其餘如注重城門樓之玲瓏建築以及鮮明顏色之諧和配用，均表示我國人心靈之「精細性」（refinement）為外國人所永未夢見者也！故余意，我國今後之城市美學，應以外國作風為借鏡，以復興我國固有之格調。我國城市歷

史由來既久，其獨特超卓之個性，早已形成。如北平在五六百年前之規劃，今能以世界羨稱之雄都巴特有與之相比，仍有一「吳楚眼中無物」之概也！從知我民族在民初革命既成功之後，表現於建築創造者，莊嚴雄偉，爲如何哉！

不過從美學方面論，我國城市之復興，現在暫時有兩實際問題須注意者，即（一）財政拮据與（二）不講衛生是也。我國現在城市，正如其居民，均在貧病交煎之下掙扎耳！如何解決此兩大問題，自非本文範圍所能及、所謂「注意」云者，即在考量實施時，不忽視此兩因子耳，如「財政艱窘」，即須集中運用其有限之財力，於最有效力之事業中是也，設以一城市需要「市場」「公園」「圖書館」等，而所有財力僅夠建設一事者，即須在此三者之中，按照其城市情形，擇其最合需要者如「市場」，而加意建築，使其完美，不必分其財力於圖書館或公園之裝潢點綴也。良以分散其財力於各處建設，均不完美，乃至城市滿目破爛醜陋不堪，吁可嘆也。「不講衛生」，遂使我城市，原爲農業文明之結晶者，乃有「西子蒙不潔」之痛，如南京之秦淮河，秋冬水涸之季，即發生強臭，西湖外湖之冰混濁帶黑色，南昌百花洲之老勝，水乃腥臭刺鼻，均其例也！但「西子」天生麗質，自屬不可否認之事實，不潔既去，美貌斯彰，此余年來所以主張市政建設之基礎，必須豎立於衛生工程之上者也。

總之，我國歷史文化，源遠流長，波瀾壯闊無比，故可溶化一切外國文化點滴，而不自失其特性，今後我國城市之美學問題，即在如何包容上述三派之作風，而作更廣大寬宏之綜合，有以充分表見我民族之人生理想，復興我國城市，使合於「近代化」之條件，則在將來世界上，「中國近代城市」仍可恢復其固有之領導地位也。

(三) 城市佈置與國防需要

「近代城市」在國家土地之佈置，原由演進而來，換言之，即「近代城市」之位置，乃為地理與歷史原因之產物，乍視之雖似漫無規律，而細按之，則可見地理之原因，乃在滿足羣居生活之所需。而在歷史方面，則就既有之城市，以實現其保護國土與維持政權之政策，前者原因，以屬於自滿地形者為多，可不具論；而後者原因，則為國防與城市不可劃分之由來，請申論之。

在專制君權時代，「朕即國家」既為一般君主所同具之觀念，見之於物質建設，如築城修路所能表示者，均係按照「強幹弱枝」之計劃，此自古「建都」問題為立國之根本所繫者歟。關於「建都」理論，不一而足，然其主腦，乃在借地勢之險要，既以防止外來之敵人，並以控制其國內之其他城市，君主乃藉其「都城」為甲殼，因而從其中發號施令於國家其他各城市。其他各城市又為君主代理人之甲殼，而駕馭鄉鎮與農村。此種大蛛網式之佈置，正以表見過去之君主，為一種「超肉食動物」，以其城市與道路所織成之「軍政網」，保其自身之安全，從而吸收國土內之資源財富，以維持其「朝代」。此種辦法，即刻形成國土上城市佈置要素如下：

一、絕對重要之都城——京師。無論從其地理位置，城隍建築，抑或其人口數目，工商百業，均須有壓倒其他城市之勢，而杜絕內外覬覦變亂之心。

二、邊塞重鎮——此類城市，多依天然障礙物，尤其如重要河流築成，其在河流之左右岸，常視外寇進攻之方向而定。如我國沿長江及黃河之重要城市，多在南岸，歐洲沿多腦河之重要城市多在右岸（近海一邊）。

三、內地政令城市——此類城市多為其所在自然區域內之「都城」，即謂在未統一之前，此類城市原為封建時代小國之都城，可以獨立為軍政中心者。

四、其他農業經濟之貿易市場——此類城市，乃為「平民城市」。

此種分佈辦法，乍視之，雖覺條理井然，然在國防科學立場，其本身矛盾性厥有三端。即：

（一）鄉鎮與城市，成為對立地位，所謂「一家兩分」者是已。在太平時代，鄉村人民羨慕城市之繁華富貴，而城市居民亦領略鄉村之山水風景，但在亂世，則鄉村人常以受城市之剝奪欺詐為怨恨之原因，而城市居民則習有矯奢淫逸，不復知稼穡之艱難馴至，二者愈去愈遠，釀成農民暴動與革命，以為更換「朝代」重建秩序之引端。

（二）「都城」本身既大，乃為藏垢納污之所，而有禍生肘腋之虞。如法國大革命以及歷史政變，即在巴黎起始與成功。迄今「鎮壓巴黎，即所以控制法國」，仍為握有法國政權者之政治理想。

（三）邊塞城市既作一種防線式，則有防不勝防之感，因之，一線某處，既已突破，常因國內兵力不之勢。其他各城市，平日不習兵事，故望風投降，傳檄而定。

此種以首都成爲重心之城市佈置，在國防上既有其弱點，而一國仍能存在，經時間之試驗者，必備有下列之條件（全備或至少有一件）即：（一）國家土地與人口至相當廣大與衆多，容許其自身有平衡穩定性，可以勝過外患或內憂，（二）其邊疆確據有不可度越之屏障，如海洋、山嶺及沙漠區之類，（三）其歷史悠久，容許其「書同文車同軌」，具有統一和諧性。換言之，即「首都重心」式之城市佈置，國防價值，原不甚大，乃以國家作一個整體存在，其合宜大小，與其地形險要及歷史悠久，而得利用其優點——即強幹弱枝——以達一時之「小康一統」境界耳。迄今吾人對於此種城市之佈置，視爲固然。一方面固係由於思想習慣之惰性作用，一方面乃爲物質客觀條件所限制。即自法國大革命而後，雖云以人權代替君權，經濟勢力壓倒政治勢力；而「首都重心」式之城市佈置却無任何改變，於是集中式之資本主義與擴張式之帝國主義，胥以此項佈置爲其基本工具。但十九世紀之工業國家，既以其工業化之動力，造成若干大城市，更在大城市中，分有若干市區，再加以權利義務之政治觀念盛行，乃有互爭雄長之勢。如英國曼格斯特之對倫敦，法國里昂之對巴黎，加之美德聯邦政體，其各邦之主要城市，均有各自獨立發展之雄心。因之深思之士，對於此種紛亂現象，有所探討。始則爲法國之「自然區域」主義，漸具體化爲英國之「區域規劃」運動，即將全國按照其自然形勢，與經濟條件，劃分爲若干自然區，係爲規劃之背景，而以城市與鄉村爲其交織之花樣是也。從「區域規劃」再進一步，即達「國家規劃」地步。乃以國家土地爲大背景，而以其中之城市與鄉村，作爲佈置之對象。此種佈置，蓋不僅爲消極性疏散過大之城市，乃爲積極性之「重要分配集中」計劃，如英國城市規劃學家亞當姆斯所主張者是也。

近代城市之佈置花樣，在二十世紀，乃發生一嶄新之理想，即以若干中小型之城市，代替昔日之「龐

大城市」，就其所在之自然區域，形成「城市系統」(System of Cities)。此種佈置辦法，係將中式之「城市網」，改變為平均發展式之「城市網」。前者如蜘蛛網，後者乃如漁人所織之網。即謂全國土地，以水陸交通路線為結網之繩，而以城市作為繩結。「繩結」固不必大小一律，但其相差程度不應過大，同時更以此項「城市網」之存在，乃以其「結」(城市與集鎮)為最根本之因子，其堅緻力量乃不以其大小有差。而有所忽略也已。在平時，一國之物質與心理資源，藉之以為抬高人民生活水準，加強工作效率之用。在戰時，國家則藉之以為進行「國民戰爭」之動員工具。所謂「人人敵愾，步步為營」者，亦有此類城市佈置之網，方易實現其理想。何則，近代戰爭之性質，既因空軍之發展，而無前後方之分，戰爭不特不為點線，且由三度進而為四度，即「時空合一」之戰爭是也。實則過去之戰爭，在先佔有「空間」，然後漸次克服「時間」，即使被征服者因生活上之需要，而被迫漸忘其歷史，馴至不作報仇愛國之想。至於近代所謂「國民戰爭」者，必也「時空」同時征服，方能澈底勝利。因之乃在「武器戰」之外，有所謂「生產戰」及「心理戰」，尤以最後一種戰爭，為此次大戰之特色。德國嘗挾其「武器」、「生產技」與「第五縱隊」，在初期戰爭，獲得空前之勝利。細按之，正以其「時空合一」之戰略與戰術，以掃盪歐洲各處脆弱之「首都重心式城市」。「脆弱」云者，即謂其國家「有效抵抗之條件」不備，如前所列舉者是也。至於德人引兵東向攻擊蘇聯，一方面則以蘇聯之區域廣大，人民衆多，另一方面則以蘇聯集體農場之成功，而形成一種「小型市鎮網」之形勢。德軍深入重地，遂不免自投羅網矣。(按德軍攻蘇，余自始即料其攻不下莫斯科，斯達林格勒之鏖戰，余亦料其必敗。蓋余初祇以日本攻我之經驗，下此判斷，以為侵略者之「外線外戰」，愈深入愈處於不利地位。而被侵略者，祇須其戰鬥意志不衰，內線作戰，

愈退入，則其運輸給養線愈短愈爲有利。最近由友人談話中及報誌上所發表之蘇聯領袖言論，始知其「集體農場」收效之大，而適合於余所持之網狀理論也。）

按漁網式之城市佈置，即刻可收「疏散」之功效。乃使近代戰爭以集中與強烈程度勝者，消蝕其實刀於無數目標上，而同時受損失之城市，得迅速分配其負擔於廣大區域中，有如保險之原理，使其不幸之負擔社會化，因而減輕之至不值計較者然。良以無數中小型城市同時受損害者，僅佔極少數，則未受損害者，正有時間與能力，以助其恢復。周番輪流，乃使「閃電戰」爲不可能者。實則此種佈置，果能發展至理想地位，在廣大國土上，如我國、蘇聯及美國者，且轉定使「侵略戰爭」成爲無效之企圖。而我國之歷史悠久，文字統一，若更能以「天下爲公」之精神，使吾國大小城市集鎮，舍其蛛網式之佈置，而爲漁網式之佈置，自可如網在綱，有自然貫串聯繫之妙也已。

（完）

實業計劃之水利建設

沈百先

引言

一、水利建設之重要性

(一) 防洪

(二) 水運

(三) 灌溉

(四) 水力

二、國父實業計劃水利建設提綱

(一) 修浚現有運河

(二) 新開運河

(三) 治河

(四) 通航河流沿岸建設商埠

(五) 水力之發展

(六) 蒙古新疆之灌溉

實業計劃之水利建設

三、研究方案

- (一) 水利建設之方針與計畫
- (二) 水利建設之範圍及能量
- (三) 水利建設需用人才物資與器具
- (四) 水利建設分區分期計畫

四、總裁經濟建設計畫之指示

五、水利建設與其他經濟建設之聯繫與配合

- (一) 水利建設與工礦業建設
- (二) 水利建設與農林建設
- (三) 水利建設與合作事業
- (四) 水利建設與開闢商埠
- (五) 水利建設與造船事業
- (六) 水利建設與交通事業

六、水利建設應有之準備

- (一) 勘測全國河流
- (二) 規畫整個計畫
- (三) 統一設計標準

(四) 培植各級人才

(五) 研究兵工民工政策

(六) 統籌水利經費

引言

建國之道，頭緒紛繁，近世謀國之士，對於政治、經濟諸端，羣加研討。然由政治、經濟之理論，得以表現於實際者，仍有待工程專家之自効。舉世先進各國之計畫建設，其全國工程師靡不盡其最大之努力，今吾國一切比較落後，吾人尤不容稍縱其時機，辜負時代之任務。惟茲事體大，經緯萬端，果何適從。國父手訂實業計劃，提綱挈領，訓示昭垂，其規模遠邁漢、唐，其精神更具會通現代世界經濟之變局，誠為經濟建設唯一之寶典。

總裁手著中國之命運，更明切指示：「建國之基本工作，在於教育、軍事與經濟的合一，而求基本工作的完成，又必須就心理建設、倫理建設、社會建設、政治建設與經濟建設，五個要目，製定周詳方案，使之實踐力行，而五項建設之重點，不能不置於經濟」。又訓示：「物質建設，為建國之首要；水利建設，乃一切經濟建設之基礎；而中國之經濟建設，必須以實業計劃為準則」。良以水利事業，關係國計民生

摹切。考諸往史，歷代之治亂，多繫於水利之興廢，自大禹防治洪水成功而統一華夏，秦以灌溉治田興農而統一中原，隋以完成南北運河之航運而統一全國，最近如蘇聯以水力發電為建國之首要工作。語云：「旱澇致亂，安瀾治平」，史實昭彰。法國社會學家維伯爾謂：「中國之國家，乃由於與水鬥爭而創造之國家也」，故水利建設，實為完成實業計劃最重要之一環。

中國工程師學會第九屆年會決議組設 國父實業計劃研究會，設計實施方案，或增益原計劃之所未備，冀可發揚光大。中國水利工程學會被邀參加，爰由百先約集須愷、徐世大、許心武、張含英諸先生分組研究，協擬大綱，略有成議。其資料之搜集統計暨各部門之分析配合，悉由趙鍾靈同志任其勞，劉啓祐同志協助之，製圖工作，由陳金林同志任之。現以初擬各項建設目標能量範圍人才物資與基本數字，幸蒙總裁俯採，擇要列入中國之命運，然以問題之繁複，範圍之廣泛，仍恐限於見聞，迫於時日，且屬首次彙輯，疏漏自所難免，尙待徐圖補正。而斯篇之刊行，旨在引致海內鴻哲與我水工同志，提高研究實業計劃之興趣，共同作更進一步之探討，俾能製成完善建設方案，備供中樞抉擇施行，而無負 國父遺教及總裁諄諄訓示，實乃私衷之誠耳。

一 水利建設之重要性

水利建設範圍至廣，大別之，曰防洪、曰水運、曰灌溉、曰水力。考其效用，不外除災興利，使人民得以安居樂業，國家得以富強。蓋防禦洪水，乃免除水患，保障人民之生命財產，是謂消極建設。發展水

漕，乃便利交通、運費鉅大，運費低廉，使貨暢其流。與辦灌溉，乃增加農產，以補天時之缺憾，使地盡其利。開發水力及供給廉價動力，以推進工礦業，使水盡其用，此三者是謂積極建設。

考諸吾國往史，歷代之治亂，多繫於水利之興廢，得其用則國治民富，失其用則國亂民窮。故水利建設誠爲我國今後經濟建設之重要部門。國父實業計劃所列十大綱，屬於水利事業者，佔其大半，實已昭示水利建設爲民生首要焉。

(一) 防洪

設使主要河道宣洩不暢、調節失宜，偶遇洪水卽任其氾濫，致使無數生靈遭受犧牲，田野廬舍悉遭淹沒，工商業皆受摧殘甚或危及國家安全，故國父有鑒於此，曾言：「防止水災斯爲全國至重大之一事。……黃河爲中國數千年愁苦之所寄，水決堤潰，數百萬生命、數十萬萬財貨爲之破棄淨盡。曠古以來，中國政治家靡不引爲深患者」。

民國二十年夏，江、淮、河、漢同時氾濫，東南諸省，悉遭浩劫，爲百餘年來最大之水災。其受災害最烈者，爲湘、鄂、皖、贛、蘇、豫六省，次爲魯、浙、陝、甘四省，附表爲被災情形之統計，損失嚴重，可見一斑：

被災情形

類別	單位	統計數量	原有數量	百分數
被災面積	方里	八六七、四〇〇	四、一六一、八〇〇	二〇・八五
被淹農田	畝	一五七、八五四、〇〇〇	五五五、六〇〇、〇〇〇	二八・四一
被淹房屋	間	八、九五九、〇〇〇		
災民人數	人	五二、七〇二、〇〇〇	二一四、二二五、〇〇〇	二四・六〇
死亡人數	人	二八四、一〇〇	二一四、二二五、〇〇〇	〇・一三

上表統計，陝、甘兩省尚未列入。估計全部損失，共二十二萬萬元，約為民國二十年全年國稅收入之三倍。政府為救濟災黎，乃施急賑工賑，修復堤岸七、四〇〇公里，疏浚河道二八七公里，總計用款六千五百萬元，僅佔損失百分之二・九，而受益田畝達一萬萬四百餘萬畝之鉅。

由此以觀，水災有害於國計民生，如何重大！而防洪之重要性，可以知矣。

(二) 水運

交通為國家之命運，有空運、陸運、水運三途。空運速度最高，惟現代飛機載重有限，尚不克担任大量之運輸，陸運如鐵路，雖時間迅速，而不能遍佈於窮鄉僻壤；如公路以車輛容量不大，運費頗昂，至如

人力及獸力運輸，速度遲緩，運費亦鉅，水運之運費最廉，而運輸量最大。茲將民國二十四年調查各種運費列表如左：藉資比較。

類 別	每噸公里運費	估水運運費之百分數	備 註
火 車	二·〇分	一六六·六七	航空運費暫缺
輕便鐵路火車	二·四分	二〇〇·〇〇	
公路汽車	三〇·〇分	二·五〇〇·〇〇	
人力獨輪車	一九·二分	一·六〇〇·〇〇	
驢 車	一八·〇分	一·五〇〇·〇〇	
肩 挑	三四·〇分	二·八三三·三三	
水 運	一·二分	一〇〇·〇〇	

目前我國運輸，以鐵路與水道為主。但水道之整治，工費較低，且運輸量較大，特舉例以明之：如隴海鐵路建築時，每公里造價十四萬一千八百十八元，而二十三年中運河及裏運河渠化工程建築船閘於邵伯、淮陰及劉老澗三處，並整理堤岸，平均每公里河段整治工費僅一萬元。以運輸量：隴海路二十八年度

行車長度六百零二公里，其每年貨物運輸量約爲四十餘萬公噸，而運河自渠化以後，改善三江營口迄運河站，凡三百五十公里之河道，均可通航，每年運輸量，可達五百萬公噸，其最大運輸量，則可增至二千萬公噸，良以運河有優良之航線，經過廣大之腹地，且運輸費用廉省，將來航運發展，係屬自然之趨勢焉。

農礦品多爲笨重價廉之物，在我國大半由內地向商埠運輸，端賴量大價廉之交通工具，故水道運輸，實爲我國急切之需要。國父曾言：「中國古時運送糧食最好的方法，是靠水道及運河。……這種水運是很便利的，如果加多近來的大輪船和電船，自然更加便利……因爲水運，是世界上運輸最便宜的方法。……我們要解決運輸糧食問題，第一是運河，第二是鐵路，第三是車路，第四是挑夫。……」蓋我國河道縱橫，遍佈全域，如能善加整治，以利航運，足使資源開發，生產增加，文化溝通，國防鞏固，此水運之重要也。

(三) 灌溉

我國以農立國，舉凡衣食之原料均賴農民供給，故對於農田水利向極重視。惟近來河道失修，溝洫湮沒，潦旱迭見，農產日減，民食維艱，欲謀補救，亟須改良農業，開闢荒地，以增生產。顧農產收穫之豐歉，品質之優劣，多視水份調節適宜與否。蓋水量不足，或水量過多，則改良種籽、肥料及除病蟲等，均屬徒勞，故改良農業應首重灌溉以收事半功倍之效。據已有統計資料，主要食品本國尙不能自給自足，是以舉辦灌溉工事，誠屬急不容緩。茲將二十四年全國米麥產量及進口數量，列如下表。

類別	單位	產量	估計	進口	數量	進口佔產量之百分數	備註
米	公担	二六四、〇〇〇、〇〇〇	一二、九〇〇、〇〇〇			四·八九	
小麥	公担	二一三、〇〇〇、〇〇〇	八、六一三、〇〇〇			四·〇四	
麵粉	公担			八七三、〇〇〇			上項產量統計缺

陝西涇惠渠灌溉區域最足表現灌溉工事之效益，其在工程未完成以前及完成以後之棉麥，每畝產量如下表：

類別	單位	二十三年	二十八年	增加百分比	備註
棉花	市担	〇·四八	一·〇八	一二五·〇〇	
麥	市担	一·五五	二·一八	四〇·六四	

我國長江以南諸省，多種稻麥，高地雨量，祇佔作物所需水量三分之一；其不敷者皆賴灌溉。低窪田地，輒因積水太多，無從宣洩，急需排水。黃河以北諸省，以旱作物為主，惟雨量稀少，如遇厄旱，作物枯萎，產量大減，其需要灌溉亦切。國父曾言：「中國有許多荒田不能耕種，因為地勢太高，沒有水灌溉。用機器抽水，把低地的水抽到高地；高地有水灌溉，便可以開闢來耕種。已開闢的良田，因為沒有旱災，更可以加多生產。那些向來不能耕種的荒地，既是都能夠耕種，糧食的生產，自然大大增加了」。

我國西北及西南諸省荒地，面積遼闊，亟待開闢；灌溉設備，尤爲重要，庶使磽瘠之區，化爲沃壤。直接增加生產，間接移殖人民，繁衍民族，增強國防力量；其影響於國計民生，至大且鉅，此灌溉之重要也。

(四) 水力

地球上可供利用之能力，除人力、畜力外，尚有各種天然動力，有已開發者，惟熱力、風力、水力三種。熱力以煤炭爲主，石油次之；惟以地下蘊藏數量之有限與常年鉅額之消耗，將必有用罄之一日。風力爲天然環境所限制，未能普遍利用。惟水力則取之不盡，用之不竭，故歐美各國莫不利用水力，以發展工業。誠如 國父所言：「普通價錢極貴的電，都是用蒸氣力造成，至於近來價錢便宜的電，完全是用水力造成的。……如果能夠利用揚子江和黃河的水力，發生一萬萬匹馬力；有了一萬萬匹馬力就是有二十四萬萬個人力，拿這麼大的電力，來替我們做工，那便有很大的生產」。用水力發電之成本，最爲低廉，普通約爲熱力發電三分之一；縱或建設費，有時大於熱力發電，而經常之消耗則甚低。

我國水力資源豐富，尤以西南爲甚；如欲樹立輕重工業之基礎，開發水力，實屬必要。

二 國父實業計畫水利建設提綱

(一) 修浚現有運河

(甲) 整理杭州、天津間運河必須通籌整理，長一千七百公里

(乙) 西江、揚子江間連河於湘江及桂江暨分水界之靈渠，建築船閘，分段治導，使吃水三公尺之船舶可

以來往於西江長江間

(二) 新開運河

(甲) 遼河與松花江間運河 (新闢者)

二〇公里

(乙) 葫蘆島與遼河間運河 (新闢者)

一七〇公里

(丙) 北方大港與天津間運河 (新闢者)

一六〇公里

(丁) 蘇州河之延長 自上海外白渡橋至新開河

一〇公里

(戊) 蕪湖至乍浦東方大港或上海 (新闢者)

二〇五公里

(己) 長江與漢水間運河 由沙市起至潛江附近 (新闢者)

六〇公里

(庚) 廣州與江門間運河

八〇公里

(辛) 新塘與東莞間運河 (新闢者)

二〇公里

(壬) 花地與佛山間運河 (新闢者)

一五公里

總計約七四〇公里

(三) 治河

(甲) 整理揚子江 (子) 近江口築平行石堤。 (丑) 上游保持原有河堤。 (寅) 宜昌以上建船閘。

(卯) 河寬於漢口附近約八百公尺，至黃浦江口止寬三千二百公尺。 (辰) 閉塞兩旁小支流，及舊有水道。 (巳) 浚廣浚深蕪湖、宜興間之水路，以聯長江與太湖。

(乙) 鄱陽水路系統 依各河入湖之路，逐漸匯流至落溪口，合為一深水道，以達湖口與長江會合。

實業計劃之水利建設

(丙)漢水 (子)襄陽以上設船閘。 (丑)襄陽以下設初級河堤。

(丁)洞庭系統 (子)改良湘江、沅江。 (丑)依各河入湖之路逐漸匯流，成深水道。

(戊)整理黃河及其支流渭河、汾河。 (子)浚深河口。 (丑)建堤遠出深海。 (寅)建築船閘。

(卯)植林於全流域傾斜之地。

(己)導西江 自梧州至南寧間建築船閘。

(庚)整理廣州河汊 須將防洪、通航及增地三問題同時兼顧。

(辛)北江 (子)延長通海深水道。 (丑)清遠峽以上建船閘。

(壬)東江 (子)自新塘以上，浚深水道。 (丑)惠州以上建船閘。

(癸)導淮 (子)導淮入海。 (丑)導淮入江。

(四)通航河流沿岸建設商埠

(甲)鎮江及其北岸雙聯市 (子)擴大都市。 (丑)增設交通設備。

(乙)南京及浦口雙聯市 (子)擴展南京市。 (丑)聯絡兩市交通設備。

(丙)蕪湖 (子)建船塢。 (丑)建設新市街。

(丁)安慶及其南岸雙聯市 (子)擴展安慶市。 (丑)南岸建新市。

(戊)鄱陽港 (子)建築堤與船塢。 (丑)建設新市區。

(己)武漢三聯市 (子)修築堤岸船塢。 (丑)聯絡三市交通設備。

(庚)柳江口 新建商埠。

(幸) 南寧 改良爲深水商埠。

(壬) 韶州 爲廣東省之商業中心地。

(五) 水力之發展

(甲) 計劃 擇河流適宜地點建壩堵水，利用水力發電，供給工業、農溉、製造肥料與行駛火車等之動力。

(乙) 開發地點 (子) 黃河 (丑) 渭河 (寅) 汾河 (卯) 長江……………自宜昌以上

(辰) 漢水……………自襄陽以上 (巳) 西江……………(1) 自潯州至柳江口 (2) 自潯州至南寧

(午) 北江……………自清遠峽以上 (未) 撫河 (申) 紅水河 (酉) 滄江

(六) 蒙古新疆之灌溉

計劃 移置過剩人口，墾殖兩省荒地。

三 研究方案

(一) 水利建設之方針與計劃

水利建設之根本目標，爲祛除水患、發展水運、增進農產與促進工業。爲祛除水患，應注意全國各水道之根本治導，在未能實施治本工程之先，應努力於湖泊之維護，及洪水之防範。爲增進農產，除防治洪水外，應注重農田水利之改進及新闢。爲發展水運，應配合工鑛業及交通國防建設計劃，注重水道之整治，改善運河及港灣之開闢，並謀水陸運輸之聯繫。爲促進工業，應根據全國工鑛業建設計劃，注重水力之開發。 國父實業計劃研究會對水利部門，業經仿照上述目標，分防洪、水運、灌溉、水力四項，分別

研究，並已初步規定分區分期計劃。惟以各項設施，經緯萬端，與國防民生之關係，又極錯綜複雜，現舊資料未臻完備，尙待繼續研究與補充，但現可得而言者，防洪工程，自以堵塞決口、修築堤防爲急要工作。水運工程以整理原有河槽，或渠化天然河道，使暢行舟楫，爲急要工作。灌溉工程以利用天然河流及放淤之大規模區域爲急要工作。水力發電工程，以利用天然河道瀑布，或已成壩壑之水頭，規劃動力爲急要工作。

(二) 水利建設之範圍及能量

根據 國父實業計劃與上述之目標，擬定水利各部門建設範圍及能量，俟將來水文資料充實，再按技術原則，作初步之設計，然後統計歸納。復經有關聯之各部門，相互縝密研討，反復記合，當可有更精確之成果也。茲列該表如左：

水利各部門假定之目標範圍能量總表

假	防	性質		目	標	範	圍	能
		分類	標					
		完成	國父實業					
		計劃中關於水利						
		部份整治河道修						
		全						
		就全國現有河道，如揚子江、黃河、淮河、珠江、北區、東北、西北及東南等區，以建築水庫、治河築堤等方法，分別蓄洩防止水災，作初步有系						

部		定	
既	灌	運	水
完成 國父實業 計劃中關於水利 部份內灌溉工程 建設計劃。			於最近二十年內 完成全國各河流 之航運工程，以 達開發資源、增 加生產、溝通文 化、鞏固國防之 目的。
全	國	全	國
除去全國現有灌溉之面積約二千萬市畝外， 尚須建設及改良灌溉工程者，估計總面積約 為二萬五千萬市畝。		一、整理天然河道及現有運河，使之能行輪 船者：三〇、〇〇〇公里。 甲、通行吃水一至二公尺者三〇、〇〇 〇公里。乙、通行吃水二至五公尺 者一〇、〇〇〇公里。丙、通行吃 水五至八公尺者二、五〇〇公里。 二、整理天然河道，使之通行吃水一公尺以 下之民船者，五〇〇、〇〇〇公里。 三、新闢運河能通行輪船者五、〇〇〇公里 。四、內河商埠一、二〇〇處。 甲、頭等商埠五〇處乙、二等商埠一五 〇處丙、三等商埠一、〇〇〇處。	統之整理，共建築攔洪水庫二十座，築堤總 長一八、六六〇公里。

份	水	完成 國父實業計劃中關於水利部份內水力發電工業建設計劃。	按國內河流山溪及天然瀑布所蘊藏之水力較爲豐富如川、康、雲、貴等十八省分區開發之。	除去全國已成及正在進行之水電動力約佔一萬五千瓩及水力資源貧乏之省份祇作小規模開發暫未列計外，尙須開發之水電動力估爲一千萬瓩。
力				

(三) 水利建設需用人才物資與工具器材

水利建設之實施，首須有實行之人才，完成建設之物資與工具器材，方可推進，茲分別列表如左：

甲、水利建設需用人才數量表

類 別	人 才 名 稱	人 數	期 別			
			第 一 期	第 二 期	第 三 期	第 四 期
技 術 人 員	中高級技術人員	六、〇〇〇	七、九〇〇	一〇、一〇〇	一一、一〇〇	
	基層技術人員	二四、〇〇〇	三六、〇〇〇	四〇、〇〇〇	四四、五〇〇	
合 計		三〇、〇〇〇	四三、九〇〇	五〇、一〇〇	五五、六〇〇	
事 務 人 員	特種事務人員	一、九〇〇	四、六〇〇	六、〇〇〇	七、五〇〇	
	普通事務人員	二、八〇〇	五、二〇〇	七、〇〇〇	一〇、〇〇〇	
合 計		四、七〇〇	九、八〇〇	一三、〇〇〇	一七、五〇〇	

附註(1) 中高級技術人員係指水利工程師、副工程師及土木、機械、電氣、化學、各種正工程師

(2) 基層技術人員係指水利助理工程師、監工、繪圖人員

(3) 特種事務人員係指會計師、醫師、報務員

(4) 普通事務人員係指事務員、護士

(5) 技工及普通工人未列在內

乙、水利建設需用物資數量表

鋼	三、三二八、〇〇〇公噸
鐵	一、四四五、〇〇〇公噸
鉛絲	二五五、〇〇〇公噸
水泥	三三、三七五、〇〇〇公噸
黃砂	六五、〇〇〇、〇〇〇公噸
石子	六五、〇〇〇、〇〇〇公噸
料石	七五、〇〇〇、〇〇〇公噸
石灰	二三〇、〇〇〇公噸
磚	七二五、〇〇〇公噸
瓦	一、二五〇、〇〇〇萬塊

木料

三〇、一〇〇、〇〇〇立方公尺

玻璃

七五〇、〇〇〇平方公尺

煤炭

五、三五〇、〇〇〇公噸

炸藥

三一二、五〇〇公噸

柏油

一〇五、〇〇〇桶

柴油

五四五、〇〇〇公噸

機油

一〇、五〇〇公噸

牛油

五、二五〇公噸

丙、水利建設需用工具器材數量表

抽水機

三三、六四〇具

鑽探機

三、八七〇套

挖泥機

一、〇〇〇只

打樁機

五、七〇〇套

絞車

五、七〇〇架

起重機

四、六九〇架

碎石機

一〇、五九〇架

拌和機

一〇、五五〇架

灌漿機

三、一〇〇〇

蒸氣及柴油引擎

一一、八〇〇具

發電機

二、二〇〇套

電動機

五、三〇〇套

變壓器

四、〇〇〇具

運輸斗車

三一〇、〇〇〇輛

鋼軌及配件

一、五〇〇、〇〇〇公噸

拖引設備

二、〇〇〇套

白鐵管

五〇〇、〇〇〇公尺

鋼絲纜

四、〇五〇、〇〇〇公尺

洋鎬

二二、〇〇〇、〇〇〇把

洋鋤

二二、〇〇〇、〇〇〇把

鋼錘

二、九〇〇、〇〇〇把

(四) 水利建設分期分區計劃

根據水利建設之目標，並衡諸天然環境，國防民生之需要，與國內人力、財力及其他各部門之聯繫與配合，分別緩急輕重，製定分期分區計劃。茲分別述之：

甲、防洪工程

吾國河流衆多，按其流域及防洪地區而論，約可劃分爲八區（一）黃河區 包括黃河，沁河及伊、洛諸河，（2）淮河區 包括淮、沂、泗，沐及連河，（3）北區 包括河北五大河、灤河及劄運河，（4）揚子江區 包括揚子江幹、支各流及洞庭、鄱陽、太湖諸湖，（5）珠江區 包括珠江三角洲、東、西、北三江及粵東諸水，（6）東南區 包括錢塘江、閩江、甌江、甬江及閩、浙兩省內諸水，（7）東北區、包括黑龍江、松花江、遼河、大小凌河及東北其他諸水，（8）西北區 包括弱水流域及西北其他不屬於黃河流域諸水。我國數千年來洪遼爲災，史不絕書，而其災情慘重次數頻繁者，首推黃河、淮河及北區，次及揚子江、珠江等區，爰就各區河湖情形、工程現況、及治本計劃完成與否，戰後破壞狀況，權衡水運、灌溉、水力各部門之聯繫，分別緩急，予以初部規劃，集堤防、節流、疏浚、宣導四法，而略側重於上游建造欄洪水庫，控制暴漲，中下游堅築防護岸，納水歸槽，防止氾濫，以爲最近二十年從事防洪工程之主要目標。並將分期之規劃如左表：

防洪工程分區分期計劃表（每五年）

次序	區別	計劃工程項目	日期	備註
一	黃河區	堤防護岸攔洪水庫減河疏浚河槽等	第一二期	共計建築攔洪水庫二十座，築堤總長一八、六六〇公里。其他洩洪閘座護岸及減河長度等擬於計劃中規劃之。
二	淮河區	堤防護岸洩洪閘壩疏浚河槽攔洪水庫等	第一二期	
三	北區	洩防護岸攔洪水庫洩洪閘壩疏浚河槽等	第一二期	
四	揚子江區	堤防護岸攔洪水庫洩洪閘壩疏浚河槽湖泊維護等	第一二期	
五	珠江區	堤防護岸洩洪閘壩疏浚河槽等	第一二期	
六	東南區	堤防護岸攔洪水庫洩洪閘壩等	第二三期	
七	東北區	堤防護岸攔洪水庫洩洪閘壩等	第二三期	
八	西北區	堤防護岸攔洪水庫疏浚河槽等	第四期	

乙 水運工程

吾國農礦產量，均甚豐富，對於運輸所最需要者，應以水道與鐵路為主，而以公路與航空二者為輔，所有整個運輸建設計劃，即以此主輔關係，及地理環境與需要，調整配合，俾互相為用，構成完密之全國運輸系統。關於水運部份，爰基此原則，製定分區、分期計劃如次：

全國航道應以天然水系及流域為外區疆界，故分為八區，即揚子江區、淮河區、北區、珠江區、黃河區、東南區、西北區及東北區，與防洪部門之分區完全相同。並視國防民生之需要，水陸交通及海港之聯繫，水力發電暨灌溉工程期區之配合，經營方法之難易，及工程狀況，以為規劃分期之次序。

各區通行輪船及新闢運河，係遵照 國父指示，並參照國防需要，而分別規定。至於整理天然河道，使能通行吃水一公尺以下之民船者五十萬公里，除現時可以通行民船之河流，總長度約為十萬公里外，尚有四十萬公里須儘各省市縣境內較小河流予以開拓疏浚，使能行船，俟將來測勘資料充實時，再將各區域內河道，予以較詳細之規劃。

開發水運工程，同時須建設內河商埠，除遵照 國父指定外，並遵照 總裁指示顧及國內工商業發展狀況及國防需要，計須建頭等商埠，如鎮江、漢口者計五十處，二等商埠一百五十處，三等商埠一千處。並將水運部門分期規劃如左：

水運工程分區分期計劃表（每期五年）

次	區別	計劃整治河流通航長度(公里)					計劃開闢商埠			期別	備註
		吃水 五—八公尺	吃水 二—五公尺	吃水 一—二公尺	水 通行	民船 頭等	二等	三等			
一	揚子江區	一、八三〇	三、四六〇	七、三九〇	八〇、〇〇〇	二四	六〇	三〇〇	第一	二期	原計劃開闢 關連河五
二	淮河區	—	一、四〇〇	二、二二〇	八〇、〇〇〇	四	一五	一五〇	第一	二期	〇〇〇公
三	北區	七〇	一、一四〇	一、六五〇	五〇、〇〇〇	四	一〇	五〇	第二	三期	里計吃水
四	珠江區	一七〇	一、二七〇	二、六六〇	三〇、〇〇〇	四	二〇	一五〇	第二	三期	二—五公
五	黃河區	—	—	五、〇八〇	五〇、〇〇〇	—	一〇	五〇	第二	三期	尺者八〇
六	東南區	一一〇	三八〇	一、九三〇	三〇、〇〇〇	七	一五	一五〇	第三	四期	水—二
七	西北區	—	—	九〇〇	五〇、〇〇〇	—	—	三〇	第三	四期	公尺者四
八	東北區	三二〇	六五〇	二、三七〇	三〇、〇〇〇	七	二〇	一二〇	第三	四期	二〇〇公
總計		二、五〇〇	八、三〇〇	二四、二〇〇	四〇〇、〇〇〇	五〇	一五〇	一、〇〇〇			列入表內

(丙) 灌溉工程

根據全國各部之地形氣象，關於灌溉工事概可劃分全國為八區：(1) 西北區 包括新疆、青海、甘

肅、寧夏、綏遠、陝西等省。(2)北區 包括山西、察哈爾、河北、山東、河南等省。(3)西南區 包括四川、西康、貴州、雲南等省。(4)東北區 包括遼寧、吉林、黑龍江、熱河等省。(5)中區 包括湖北、湖南、江西、安徽、江蘇、浙江等省。(6)南區 包括福建、廣東、廣西等省。(7)蒙古區 即以蒙古地方爲範圍。(8)西藏區 以西藏地方爲範圍。其中西北區、北區及東北區之大部雨澤之稀少；耕地收穫瘠薄，一遇乾旱，即釀災患，尙有若干區域，多屬荒蕪，西南區農作物之豐歉，全恃雨水，惟雨量之時間分佈，每不能與農田需水相配合，且河流溝渠較少，雨水之停蓄之所，川流類多位於深谷，亦難吸引溉田，爲防止災荒，增加耕地生產，茲四區均有積極興辦灌溉，或改進原有用水之必要。中區及南區雨量充足，河川密佈，舉辦灌溉之目的，在求增加農田之產量，或改種高價之作物，斯二區之灌溉與排水工事常需相輔而行。至若蒙古、西藏兩區，雨量小，河川少，所有地域，多爲山嶺或沙漠，除興辦灌溉外，應求畜牧及森林之改進與開發，以協助農田施肥，與兼有調節氣溫、保持土壤之效。

據最近調查，全國已經開闢之農田面積，爲十三萬九千八百萬畝，除去目前已經完成及正在興辦之灌溉工程不計外，統計全國各省可能興辦或改良灌溉系統者，約佔總面積二萬五千萬畝。佔全國現有耕地面積百分之十八。其經營方法包括(1)利用天然河流引水，(2)蓄水池引水，(3)電力或其他動力吸水，(4)高山融化之雪水，(5)鑿井，(6)築塘，(7)放淤等七種。茲依據各省糧食供需情形，民生需要之緩急，國防與墾殖之關係，及上流之天然環境，與經營方法，分期計劃如左：

灌溉工程分區分期計劃表（每期五年）

次序	區別	計劃灌溉面積(市畝)	期別	備註
一	西北區	五五、二〇四、〇〇〇	第一期 二期	新、青、甘、寧、綏、陝。
二	北區	三四、六二一、〇〇〇	第一期 二期	晉、察、冀、魯、豫。
三	西南區	一四、五六一、〇〇〇	第一期 二期	川、康、黔、滇。
四	東北區	一二、五〇〇、〇〇〇	第二期	遼、吉、黑、熱。
五	中區	一二八、二七八、〇〇〇	第二期 第三期 四期	湘、鄂、贛、皖、蘇、浙。本區灌溉工程配合治河工程進行故特別稍遲
六	南區	四、八三六、〇〇〇	第三期 四期	閩、粵、桂。
七	蒙古區	—		俟勘測調查資料充實後再行計劃列入
八	西藏區	—		俟勘測調查資料充實後再行計劃列入
總計		二五〇、〇〇〇、〇〇〇		

丁 水力工程

我國水力資源，以河流論，當推揚子江、黃河為最大，以省份論，則推川、康、滇、黔四省為最豐。爰就國內已有水力計劃，及查勘報告加以統計，除去全國已成及正在進行之水電動力，約佔一萬五千，及水力資源貧乏之省份，祇可作小規模開發暫未列計外，預計尚可開發之水電動力為一千萬瓩。為便於配

合各工礦業建設計劃起見，爰將國內河流、山溪及天然瀑布所蘊藏之水力較爲豐富諸省，劃爲七區，（一）川康區 包括四川、西康兩省，（二）雲貴區 包括雲南、貴州兩省，（三）兩湖區 包括湖南、湖北兩省，（四）兩廣區 包括廣東、廣西兩省，（五）西北區 包括甘肅、寧夏、陝西、山西等省，（六）東南區 包括江西、浙江、福建等省，（七）東北區 包括遼寧、吉林、黑龍江等省。茲依據國防工業之需要，及與防洪航運灌溉各部相配合，以爲規劃分區分期次序並列如左：

水力工程分區分期計劃表（每期五年）

次序區別	計劃項目		期別	備	駐
	開發動力數量（千瓦）				
一	川康區	二、三〇〇、〇〇〇	第一期		
二	雲貴區	二、三〇〇、〇〇〇	第一期		
三	兩湖區	一、九〇〇、〇〇〇	第二期		
四	兩廣區	八〇〇、〇〇〇	第二期		
五	西北區	九〇〇、〇〇〇	第三期	甘、寧、晉、陝	
六	東南區	一、〇〇〇、〇〇〇	第四期	贛、浙、閩	

七	東北區	八〇〇、〇〇〇	第三 四期	遼、吉、黑。
總計		一〇、〇〇〇、〇〇〇		

四 總裁經濟建設計劃之指示

總裁手著「中國之命運」，指示國人今後努力之途徑至詳，其於經濟建設中，曾言「今後國民的經濟建設應以發展工業經濟為基礎。其最重要的條目，為準備實業計劃的實施，由此以完成我們平均地權與節制資本的基本政策。……故全國國民必須自今日起，立定決心，積極進行。……建設的計劃與實施，須有重心，有基點。我們所說五項建設（心理建設、倫理建設、社會建設、政治建設、經濟建設），自當同時並進，不可缺一，而其重點則不能不置於經濟」。其中關於水利事業各項工作，與所需幹部人才，指示甚詳。茲謹摘如左：

一、實行實業計劃最初十年內所須完成之各項工作項目表

（水利部門）

項	目	全	部	工	作	量	最	初	十	年	內	工	作	量	備	註
防	洪					一八、六六〇公里										
水	運															
																水力發電工作量與火電工作量合併計

通行輪船者	三〇、〇〇〇公里	一八、〇〇〇公里	算於電力項內火電
通行帆船者	五〇〇、〇〇〇公里	二〇〇、〇〇〇公里	水電合計爲二〇、
新開運河通輪船者	五、〇〇〇公里	一、〇〇〇公里	〇〇〇、〇〇〇千
設商埠	一、二〇〇處	七〇〇處	瓦最初十年工作量
灌漑	二五〇、〇〇〇、〇〇〇市畝	一〇、〇〇〇、〇〇〇市畝	爲六二〇〇、〇〇
水力	一〇、〇〇〇、〇〇〇千瓦	二、〇〇〇、〇〇〇千瓦	〇千瓦

二、實行實業計劃最初十年內所需各級幹部人才之數目

(水利部門)

人才項目	人數	備註
大學或專科學校水利科畢業生	一二、〇〇〇	其他土木機械電機化工及事務人員等人數未列在內
高初級職業學校水利科畢業生	二五、〇〇〇	

總裁指示「實業計劃全部的完成，要積三十年至五十年之久。……如照各國已往建設的經驗，再徵之我國政府成立以後十年間，在內憂外患中修築鐵路、公路的事實，則依我的估計，其中有幾個部門，如

鐵路、公路、航空、築港、堤防、灌溉、電力等項，將來實際的成績，或可超過預定之數一倍以上，實至爲平常之事」。

總裁又曾於黨政高級訓練班與國防研究院舉行開學典禮訓詞中，示及：「造就中堅幹部之最終目的，在於完成 國父的實業計劃。……抗戰以後，欲求革命得到真正的成功，首先必須實行 國父的實業計劃，能實現 國父的實業計劃，才能實行三民主義。……今天入班入院受訓，便負有實行的重大責任」。總裁訓示昭垂，吾輩尤應特別慎勉，以完成建國責任。

五 水利建設與其他經濟建設之聯繫與配合

(一) 水利建設與工礦業建設

(甲) 水利工程器材與工礦業，須相輔並進，使供求相應。

(乙) 水運與工礦業

(子) 須顧及工礦業原料及銷場之運輸。

(丑) 建工礦業重心於水運交通密集之區。

(丙) 水電與工礦業

(子) 應相輔並進。

(丑) 水電建設速度應較先。

(二) 水利建設與農林建設

實業計劃之水利建設

(甲) 水運與農產品 須顧及農業區運銷之便利。

(乙) 灌溉工事與農業 灌溉及農業之改進須密切合作。

(丙) 水運灌溉與墾殖 必須同時計劃節省人力、物力，以宏成效。

(丁) 水電與農田用水（灌溉及排水） 規劃水電應計劃農田之應用。

(戊) 水工建築物與農田 規劃蓄水庫之水位，應顧及上游農田及附近耕地排水。

(己) 整治河道與規劃造林 須同時計劃，規定造林目標，以應整治河道需要。

(三) 水利建設與合作事業

(甲) 灌溉與合作 須同時發展，則管理嚴密，用水均活。

(乙) 防洪與合作 防洪須賴合作機構之協助，完成任務。

(丙) 水電與合作 水電動力須賴合作機構之投資，以宏其用途。

(四) 水利建設與開闢商埠

(甲) 水運與商埠 (子) 整治航道與商埠須同時進展。(丑) 建設商埠需顧及水運之需要與發展。

(乙) 水電與商埠 規劃水電應顧及商埠之用電量，或與火電同時配合。

(五) 水利建設與造船事業

(甲) 整治航道與船舶 須顧及行船安全及船舶構造。

(乙) 開闢運河與標準船隻 須根據標準船隻，設計河身及水位。

(丙) 水運與造船業 (子) 須有劃一之民船。(丑) 須配合水運之需要與發展。

(六) 水利建設與交通事業

(甲) 水運與陸空運 (子) 須顧及水運系統及水、陸、空三途之聯運。(丑) 須不妨礙防洪、灌溉與水力工程建設。

(乙) 水電與鐵路 (子) 須顧及將來鐵路交通之需要。(丑) 鐵路選線須注意附近水力之利用。

六 水利建設應有之準備

(一) 勘測全國河流

(甲) 組織查勘隊測量隊 勘查尙無資料之各河流及壙澗區。

(乙) 增設水文站 於各河流擇要增設，與各交通機關合作。

(丙) 推進水工土工試驗。

(二) 規劃整個計劃

全國河流除淮河及永定河已有治本計劃外，其餘各大河流應作根本治導之研究與準備。

(三) 統一設計標準

組織水利技術標準設計機構，廣聘專家主持。

(四) 培植各級人才

(甲) 各大學須增設水利工程系 視環境及需要備置特定科目。

(乙) 各省區廣設高級職業學校 注重土木工程學科各項實習。

(丙) 各省縣設立短期訓練班，訓練自治行政官吏。

(丁) 培養高級技術人員，選調中高級水利技術人員，赴國外留學實習、研究或考察。

(五) 研究兵工民工政策

依據已定施工方案，研究兵工、民工編制加以訓練管理，以備適宜之分配工作。

(六) 統籌水利經費

(甲) 指撥專款 大規模之水利事業，應根據整個計劃，作通盤之籌措，國營者由中央負擔，地方經營者由地方受益者負擔，不足時由中央補助之。

(乙) 利用外資或公債 其還本付息即由直接收益者負擔，如無直接收益，就受益土地之價稅支付。

(完)

機關組織

陳果夫

壹：機關組織與國家建設

貳：機關組織之原理與運用

一、機關組織之意義

二、指揮統一

三、配合適宜

四、系統分明

五、整體與個體

六、組織中心

七、組織嚴密

八、過濾作用

九、彈性限度

十、自動精神

十一、需要與組織

機關組織

十二、功能與權限

十三、權與能

十四、新陳代謝

十五、傳遞與交代

十六、活力之延續

十七、層次之運用

十八、傳力關係

十九、處常與應變

二十、常務與專務

二十一、滲透性

二十二、永久性

二十三、適應性

二十四、人與機關

二十五、機能分工

二十六、參謀作用

二十七、指導與執行

二十八、休息與工作

二十九、營養與經費

三十、工具與設備

三十一、機關與建築

三十二、機關組織之形式（集權與分權組織 獨任制與委員制 外署機關 諮詢機關）

參：結論

壹 機關組織與國家建設

一個國家能生存於世界，必有其生存之因素，無論其立國歷史之久暫，及立國之精神是否相同，要賴其民族之組織能力，始可維持國家之生命暨貫徹國家之意義。換言之，國之強者其組織力必強，國之弱者其組織力必弱。有堅強的組織力，然後有鞏固之團結力。此為自然之理，必然之果，而不容稍有假借者。

但如何可以產生強有力之組織，此不在抄襲外國之制度，蓋各國各有其立國之精神、歷史之淵源、社會之環境、經濟之背景，如忽略此種因素而談組織，則此種組織，必難見諸實行。言政治而與事實脫節，祇為空想而已。至於一國政府機關組織，就余觀察各國政府組織狀況而言，尚無一國已臻完善者。揆其原

因，則以缺乏健全之組織原理。現代行政學者，對於行政組織已漸採用科學管理之原則，運用於政府機關。但科學管理本身之範圍至狹，且為新興之產物，尙有待於研究與發展。余以為世界上組織之比較健全者，莫若生理、機器以及軍事組織。如能就此三者窮理溯源，融會貫通，則於組織之學，可以得到比較正確之認識。

上次歐戰後，德國幾一蹶不振，顧其國家講求軍國民教育，以軍隊組織之原理，適用於一般之組織，處處表現其有規律、有秩序之生活。更因其工業發達，醫藥進步，運用機關管理、機器組織及生理組織之要道，加強了軍隊及政治上各種組織，而成爲一強有力之戰鬥體。今日希特勒之失敗，雖因其主義思想之關係，將成爲必然之結果；然其國家組織力之強，則爲不可諱言之事實。美國爲民主國家，其政治組織，採地方分權主義，藉以發揚人民之自治精神，以防止當政者之專橫。自其工業發達以後，機器遂普遍採用，科學管理因以發達，政府之機關組織，亦復受其影響，遂以科學管理之方法，適用於機關組織，藉以提高政府之行政效率。德國因側重軍隊組織之原理，民主精神無由發揚，更以致動搖國本。美國爲現代工業發達之國家，各機關一面須講求效率，一面須注重民主，在組織上又發生運用之困難。

我國文化有悠久之歷史，數千年來，政治之組織，崇尚德化，而以禮樂爲運用之中心。禮以誠中，樂以和外，故一般文物制度，尙能從容中道。總理集列聖教傳之大成，發明三民主義，承統創制，建立民國。吾人應知 總理不僅爲生理學家，且明乎軍事與機器之原理而通於治道者也。

三民主義已成爲我國人共同奉行之主義，其重心在於民生，其政治制度爲權能分別，其立國之精神，重王道而非霸道。此爲三民主義精神之所寄託，亦爲中國機關組織所應遵守之原則。中國非軍國主義，自

不能盡採軍事式之組織。對於國防民生必須兼籌並顧。戰後之建設，千頭萬緒，實業計劃之實施，勢在必行。偉大之新興中國將活躍於世界之政治舞台，健全之機關，更有迫切之需要。

夫軍事之優點，在於指揮統一，機器之運用，在於講求效率，生理之要義，在於協調分工。指揮統一為萬能政府之要素，講求效率為現代工業國家之基礎，協調分工為民權政治必要之條件。故以軍事、機器與生理三項組織原理，運用於三民主義國家之機關組織，而後始可躋國家於真正富強康樂之境地。非如是，則不足以負起實現三民主義之責任。精神與組織一貫，此為實現主義研究組織之要道也。

二 機關組織之原理

一、引言

機關組織係指國家一切組織而言。機關之名稱，始於近代，而其組織之實，則原來已久，形式上雖有古今之不同，而其成爲組織則一也。

總理於民權主義中，曾謂機關即是機器，行政機關即是行政機器。就其組織成分與推動而言，兩者完全不同，但就兩者之組織與工作推動原則而言，則初無二致。猶如今日歐美人常稱政治家爲政治工程師，其意義實相同。故以機器上配合之原理，運用於機關組織，其理由極爲明顯，總裁曾謂中國之機關組織乃脫胎於軍隊組織，吾人苟追溯過去機關組織演變之史迹，更可明瞭其正確性。過去吾人常稱機關爲衙門，蓋在軍隊牙旗之下，即稱營門爲衙門，稱從政爲仕，而士之一字，原指甲士戰士而言。至於組織兩字，在生理學方面爲常見之名詞，原涵有「器官」之意義。在生理學方面所謂器官云者，乃爲多數形質不同之

細胞之集中，各有其特殊之功能。卽如單細胞動物之阿米巴，雖爲最簡單之低等動物，且有功能不同之機構，方其運行時，則伸張體壁形成偽足，進食時則食物泡成消化器，呼吸時則全體表面及伸縮泡成爲呼吸器。至於高等動物及人類生理上之組織，則極爲複雜，但因有條理，有系統，有聯繫，使此複雜之機構，有平衡之發展及協調之工作，生命賴以維持。人之身體實爲一奇妙之自動機，而爲世界上任何機器所不可比擬，其發揮組織之功能，實造其極。

昔日國家之機關組織，比較簡單，故不甚感覺組織之困難。且在農業社會，政簡治易，亦無高極嚴密之組織，但現代國家因掌管之事務日益複雜，於是運用發生困難，組織問題因而產生。加以工業日愈發展，一切進於機械化，組織愈感需要。我國人對於組織之認識類多祇有抽象之概念而忽略其現實價值。因此過去政府機關組織缺陷孔多，就其最顯著者而言，縱的組織，缺乏系統，橫的組織，缺乏協調，運用失其憑藉，政令無由貫徹，故吾人對於機關組織，應明其本質，體認其沉實，而加強組織之觀念，實爲重要。吾人提倡研究機關組織之用意並非圖消極之控制，乃在積極之推進，在研究方法方面，不泛論制度之比較與背景，乃側重於機關組織之原則與運用。有合理之原則與標準，始可產生健全之機構，卽應以軍事、機械、生理之組織原則，配合研究機關之組織，而以生理組織爲其中心，以建立以民生爲主之新中國達成最理想之國家。茲就個人管見所及扼要分述於後：

二、指揮統一

指揮統一，爲機關組織最重要之原則，無論縱的組織與橫的組織，或一機關之內部組織，均須指揮統一，而後步驟可以一致，政令可以貫徹，研究機關組織之指揮統一，可以軍隊組織爲例範。蓋一般軍隊，

關於軍政及軍令，皆能指揮統一，無論平時與戰時之行動，俱可收迅速、確實、團結、協作及貫徹之效。就迅速言，如國軍動員可於數十小時之內，集中數百萬大軍於指定之地點，小如士卒之飲食、裝備，皆能於幾分鐘內完畢，就確實言，千百萬之大軍內無閒人、無空事、無曠時、無贅物，對於人、事、物與時、地五者皆若有確切之規定，而不能敷衍了事。就團結言，自上將帥，下至士兵，相依為命，同生死，共甘苦，始終不渝。就協作言，平時各單位執行上級命令步驟一致，戰時不同性質之陸、海、空軍可以協同作戰，不同兵種之步、騎、砲、工、輜、交通、機械、化學兵工團等皆能配合作戰。就貫徹言，軍隊中之命令須載明時刻，完成任務時，須能遵守一定之限期及範圍，縱補給困難，處境危殆，亦堅忍不拔，排除萬難，視死如歸，不達任務不止。凡此迅速、確實、團結、協作及貫徹諸端，皆由於指揮統一之效果，而均為機關組織所不可缺少之原則。但軍隊之組織，如何可以指揮統一，而能收偉大之效果，則須就有形與無形之各種要素分別言之。

甲、有系統 凡師、團、營、連、排、班各級單位之隸屬關係，建制分明，責有攸歸，除戰時有一部偶爾配屬於其他指揮官者外，要皆聽其直屬上級之命令，無須應付非直屬之上級。

乙、分層負責 各個單位，均有其一定之地位，在職權上並有嚴格之劃分。故在軍隊工作如推諉、僥越、磨擦、衝突之事不易發生。同時每級主官對於所屬各單位之優劣或功過，皆遵連坐法負聯帶責任，例如戰時某連士兵擅自退避，除連長受軍法處分外，營長亦必受相當處分，若其行動係根據營長命令者則所有罪咎，悉歸營長負擔，不容稍有假借。

丙、命令統一 軍隊中之特點即命令統一，由總部發出命令後，則全國軍隊均採一定之行動，絕對服

從。因命令統一，故能產生一致之行動，而力量得以集中。

丁、組織科學化 軍隊之編制，乃根據歷史、經驗、生理及心理之機能。在平日上級所直轄單位數在五個以上至多不能超過五十個。至戰時直轄之單位，乃三個至八個，而最小之單位人數，乃為五人至十五人。人非萬能，故每一長官所管轄之單位，必有限度，蓋彼除管理所屬部隊外，亦須與有關係之同僚彼此合作，對直屬長官亦必須保持密切之聯絡，似此一人同時分心注意於數種不同性質之活動，對於其一人之精神，實已要求至最大限度，如中央某部，其直轄部單位乃至九百餘個，在軍隊中實無此現象。

戊、權責確定 上級對於下級，負有直接考核與監督之責任，賞罰任免，皆須呈准施行，上級多尊重其人事上之意見而無越級或過分監督之弊，因是下級絕對服從直屬之長官。

己、幕僚制度 各單位之主官，除下級官長外，皆有幕僚為之輔弼，幕僚人選，限於與業務性質相同之兵科出身者，各有其專門學識與特長。幕僚工作由幕僚長（參謀長）負責指導，使主官不分心於事務之管理，即對於作戰各種計劃亦予以適當之設計或參考資料。

庚、臨機應變 指揮軍隊，雖於明確企圖下，予以適時適地之命令，但同時對於部下則予以相當之自由，使能本長官之企圖臨機應變。

辛、聯絡迅速 軍隊之聯絡，乃利用各種工具，如使用電話、電信、傳兵令、信號及其他有效方法，氣息相通，無扞格遲誤之弊。

壬、紀律森嚴 軍紀與規律為軍隊之命脈，其要素在服從。如各軍在作戰時，受命以後，雖赴湯蹈火，在所不辭，故有所謂軍令如山。

由此可知軍隊之所以能指揮統一、行動迅速、協同團結、工作確實而軍令得以貫徹者，則有種種之造因，明乎此，則對於機關組織之運用，可以思過半矣。

三、配合適宜

組織之意義，具體言之，不外人、事、物與時、地之配合，配合適宜，則組織始克健全。機器之製成，全用各種機械零件，配合而成，就各個機械零件分別觀之，並無偉大之活力可言，就機器之整體言，因機械與另件之配合適宜，遂構成偉大之機器能力，而成爲現代文明之重心。故研究機關組織，不能不研究機械配合之原則，但機器配合如何可以精密適當，自有其條件在：

甲、確切性 機器之各部分，均有其一定之部位，一定之職司，並產生一定之效果，絲毫不訛。以機器所產生之貨品言，其質量之大小樣式，前後一致。機器所以能收如此效果者，乃由其本身結構精確所致。

乙、聯繫性 機器之各部，自發動機以至於各單位，均有極密切之聯繫。互相間有聯帶之關係，如失去一螺絲釘，則將影響機器整個之活動，而至於停頓。

丙、規律性 機器一切之活動，均有其一定之規律，而不容稍有假借，運動時必循此規律而行，方能發生效能而獲得預期之效果。

丁、平衡性 機器之配合，有其平衡性，因平衡而前進，否則畸重畸輕，失其重心。如腳踏車之前進，全持平衡之原理，可爲淺顯之例證，又如機器之發動機與機器之其他部分，均有一定之比例，否則頭輕脚重或脚重頭輕，均足使工作發生障礙而周轉不靈。

四、系統分明

人生之組織，雖極複雜，但其內部組織，其系統至爲分明，如消化系統、循環系統、呼吸系統、神經系統等。各個系統有其個別之職守與一定之責任，各司所司，互不侵犯。因分工嚴密，故無牽制之弊，收效自大。同時各系統間，息息相關，互爲調劑。如人身某一小部分中毒時，則全身血球動員，由各部輸運其抗毒素，集中於中毒之部分，打擊共同之敵人。故人體內各種器官分工合作之精神，較諸軍隊作戰時之通力合作，尤過之無不及。如各機關能依據事務性質相同之原則，爲組合之標準，各有其職守與責任，系統自易分明，工作上之重複與衝突，自可避免，功過利害亦有所歸，推諉塞責之弊，當可剷除。蓋一國之事務至爲繁雜，自必有嚴格與合理之劃分，如此可以各司其司，系統分明，互不侵犯，分工合作，而後國家整個機關之工作，得以循序漸進，再各個工作單位，有其一定之工作範圍，則工作易於精專，效率自可增加。

五、整體與個體

一個組織，有其整體，亦必有構成整體之個體，有個體而無整體，則此個體，失其寄託，因而無從存在。生理上之器官，離開人體即無由生存。人如脫離社會，雖有其個別之意志，亦難作獨立之生存，處此工業社會，分工愈精而需要之合作亦愈大，尤不能作獨立生存之想。人類互助之需要日增，社會與個人之關係愈密，國家爲最有組織之社會，故其構成之分子與整個之關係，較普通社會則更爲密切，個人爲國家而生存，國家亦復爲個人而存在，相依爲命，不可分離。

再健全之整體，乃以個體之健全爲其條件，如消化系統任何一部分發生病症，則整個消化系統停頓，

且將影響於人之整體。故任何組織如求其健全，一方面固須個體與整體有密切之聯繫，同時個體之本身，必須健全，而後可產生健全之整體。

六、組織中心

組織須有中心，有中心始有統屬。否則一國三公，吾誰適從。人之組織極為複雜，有循環系統、呼吸系統、消化系統、排泄系統、生殖系統、肌肉系統、骨骼系統、神經系統等，但其管束之中心，則為神經系統，以指揮全身各系統之器官，使之活動，以維持生理平衡而保全康健。故神經系統乃為生理上一切組織之中心。神經系統可分為外圍神經系統司傳達，為人身之郵電機關。中央神經系統為人生之發令機關，全身各處皆受其統制，至於國家機關亦復如是，如祇有平行之機關，而無總攬之中心，則將各自為政，失去調劑之作用，步驟既難一致，政令自無由貫徹。若我國於五院之上，復有責任主席之設置，其意義即在於此。就橫的組織言，各個平行單位，雖立於平等之地位，但亦必有其中心。如美之外交部，英之財政部，其權力實較其他各部為大，其所負之責任亦較為重要。故英之財部，美之外部，乃為兩國各部之中心。再如我國中央之各院，就中以行政院為最重要，蓋立法乃在創制法律以備政府之實行，司法乃在維持社會之秩序，以便行政之推行，至於考試、監察乃在使政府用人適當，故行政院乃為各院之中心。不僅中央機關須有組織之中心，即各級政府亦復如斯，即一個機關以內，亦必有其中心，而後權責可以集中，指揮監督可以統一，行政效率自可增加。

七、組織嚴密

組織嚴密雖為一般人熟聞之名詞，但究竟如何可以做到嚴密之程序，則無一定之標準與解釋。余以為

組織嚴密，莫有如生理組織者。人身各部均有其固定之職責，互相間並有密切聯繫。吾人嘗比擬人之大體，如中央政府為發號施令之總樞紐，間腦猶如機關之幕僚長，耳目司情報之蒐集。消化系統猶如政府之經濟部。循環系統猶如政府之交通運輸機構。呼吸系統司教育、考試之機能，排泄系統則司考核、監察之責任。至於髮膚如國防線，四肢有如軍隊，對外有禦敵作戰之能力。在整個生命過程中，生理上之各部，無時不在分工合作之中，每遇艱險，則全身情緒緊張，意志集中，其所發生迅速、確實、團結、協調、互助等作用，尤有顯著之表現，其組織之嚴密，與一般機關相較，誠不可同日而語。

八、過濾作用

人生之器官，所以能保持平衡與發揮工作效能者，全賴神經系統之運用與調整，其發號施令之中央組織，傳達消息之方法，以及中央與各部分之聯繫作用，均有完密之結構與一定之層次。是以中央所發佈之命令與實際之情況得以適合，而能獲得一定之效果。就今日生理方面所得而知者。神經系統，按其地位，可分為中央與外圍兩部，中央神經系統為人生之發令機關，外圍神經系統為人身傳達之機關。中央神經系統分大腦、間腦、中腦、小腦、橋腦、延腦及脊髓。大腦為最高神經中樞，全身肌膚及耳目，無論受任何刺激，除反射作用外，均須外圍神經報告大腦，而大腦則再發出命令經由外圍神經，指揮頸頭軀幹手足之動作。脊髓及延腦均為內傳刺激、外傳命令之通路。橋腦為延腦之上續，有聯絡左右兩小腦半球及大腦與小腦重要機關，小腦為司平衡之高級機構並調節全身肌肉之通力合作，亦有傳達下層消息與上級命令之責任。中腦亦為內傳刺激、外傳命令之通路。至於間腦則為身體與內臟感覺之總樞及轉換機關，凡由脊髓、延腦、橋腦、小腦傳來之消息或刺激，必須經其過濾作用以後，方能分別轉達於大腦各部，同時亦傳出大

之命令，故間腦猶如政府之幕僚長，自大腦至脊髓有七個層次，大腦以下之各個單位均能自動發佈命令，執行一定之反射作用，不必取決於大腦。

總之，神經系統，其層次至爲分明，其聯絡之方法至爲密切，每個層次有其一定之職守與權限，同時下級對上級絕對服從，亦復有自動之機能。尤有進者爲間腦之組織最爲巧妙，其過濾之作用，爲研究機關組織者，所應特別重視。蓋大腦爲最高之行政總樞，其工作之至繁，其責任至重，如無間腦過濾作用，則必使大腦不勝其勞，因此而影響整個生理之發展，有如一國最高之元首，其管轄事務之範圍至廣，每日所處理之事務，千頭萬緒，自亦必有適當之機構或幕僚長，輔助元首，代爲擬定計劃，以備其採擇，對於複雜之事實，必須歸納爲簡明之報告，使元首於最短時間內，得以明瞭整個之情況，作其決定政策之參考。能如是，則元首庶可從容處置，運用裕如。否則幕僚長不負責任，勢必使元首不勝其煩，殊非爲僚屬之道也。

九、彈性限度

吾人身體之任何一部分，如遇外敵，則全身之器官緊張，脈搏增快，溫度增高，以抵禦或消滅外來之仇敵。如身體強健，則病菌即被消滅，如身體羸弱，病菌在體內則繁殖滋長，體溫至多增加華氏十度（普通人之體溫爲98.6），脈搏至多增加一倍（普通人之脈搏爲七十二跳），過此限度，則人體即不能支持而至於死亡。機器亦復如斯，如機器工作運動時，受到意外之驟加力量，如其組成分子堅強，雖稍受震動，則仍無傷六體，如其組織不固，過其彈性限度，則有破裂之虞。由此可知，組織成分之強弱爲一個組織生命之所繫。如現在之中國之機關組織，在平時已感覺其不健全，故至戰事一起，勢必改弦更張，以應付

新局面，於是機關之重牀疊架，權責衝突之事不一而足。其造成之原因，乃由於組織上缺乏彈性所致，平時無動員之計劃，組織上不能有精確之打算，就中尤以公務員之缺乏訓練，乃為其癥結所在。機關之健全與否，全係組織份子之有無訓練為斷，猶如健全之人才，高度性之鋼質，均係由鍛鍊而來。故對於機關組織，平時應有研究，俾其可以適應非常，而免臨時更張，對於公務員之訓練（包括德、智、體、羣）尤為根本之根本。

十、自動精神

在生理方面，大腦雖為最高神經中樞，全身各處受任何刺激，均須報告大腦，但脊髓至間腦，皆能宣布命令，執行各種有定型之反射動作，所謂反射動作，如咳嗽、打嚏，不必取決於大腦者，有應某刺激而發揮之自由權。在機器中如速度調整、降低溫度、減少摩擦、消滅震力，當利用機器本身屬性，而不借用外力，自動調整。此種自動調整之精神，政府機關最為缺乏。茲就機關內部與機關間之關係分別言之。就機關內部組織言，應使各層分子能發揮其自動之精神而不應使其常處於被動之地位，亦可增加一機關之生氣，如內部所發生重複、衝突或磨擦之現象，應使其可以自動調整。至於機關間之關係，如就中央與地方機關而言，中央對於地方常不能作適合之措施，其原因實乃對於地方隔膜所致。故機關組織乃需相當之自治，使其可以適合環境之需要，以謀適當之應付與推進，倘使地方事事皆須請示中央，則其自動之機能，對於政令推行，實有害而無益。地方如在不違背中央法令範圍之內，應使其有相當自治之權。

十一、需要與組織

各機關有各機關之功能，各機關有各機關之特質，組織之方式因而不同，就生理言耳目負人身情報之

責任，口負宣傳之責任，其地位居人身最高之一部，結構上耳目爲雙重之組織，口則爲單數，以功能言，情報之作用，在供給大腦以判斷之資料，供其作適當之決定，故情報之確切性至爲重要，蓋如情報錯誤，則大腦之決定必錯誤，因是而影響行動之錯誤。故情報之組織必須精密，藉以減少錯誤之成分，人有兩目即可明確看到其光暗面，使見立體者可以知其爲立體而不誤爲平面，人有兩耳即以明確聽得聲音之來向。至於口之功能爲人身之發音或宣傳機構，以表示其意志之所在，如有兩口同時發出不同之表示，則必使聽者莫明其妙而無所適從，故發言或宣傳機關必須統一。生理上之機構處處均有其極科學、極合理之組織而爲研究機關組織者所不可忽視。因此吾人可明瞭機關之組織，應根據業務之功能與需要，爲確定組織之標準，不必求形式上之一致，需要與組織相稱，而後機關之運用，始可適當。

十二、功能與權限

一個國家之政務至爲繁重，因是必須分設機構，以分担之。故每一機關必須有規定之任務，同時於履行任務時有必須之權限，此種規律在生理現象中，最爲明顯。各個系統有各個系統之職責，亦有一定之權限，消化系統有消化系統之職權，呼吸系統有呼吸系統之職權，所謂「一目的」「一功能」爲生理上一切組織之法則，再各種器官乃爲人體而生存，有其共同之目的，故能互爲調劑，但亦能各守崗位，互不侵犯，除個別單位有其健全組織外，復有各種膈膜組織，如腹部與胸部、肌肉與骨骼、骨與骨之間，事實上體內任何器官，其外層皆有隔膜，一方面所以有保護之作用，一方面減少相互間之摩擦。因此體內各種器官得有一定之工作方向，生理上整個之機能賴以發展。在過去政府機關中，常聽得到有機關與機關之摩擦，因而造成機關與機關之對立或衝突，影響整個之公務，揆其原因，實由於不明瞭公務之意義，爲權限之劃

分不清，有如生理上缺乏腦膜之組織。蓋政府要求於各機關者不祇在完成其本身之任務，尤使各機關之任務，在其共同協調之關係下，求得一般之進步，以達到共同之目的。故各機關之權職應有明白之規定，一面以限制機關之濫用職權，一面乃在保障機關本身不受其他機關侵越其職權。此不特平行之機關應如斯，即上級機關對於下級機關，或下級機關對於上級機關，均應如斯。

十三、權與能

機關組織之目的並不祇以機關本身之組織爲目的，各機關間相互之關係必須求其協調，以冀各機關能有平衡之發展，蓋由平衡中可以求得穩定，由穩定而獲得前進，此爲機關組織最重要之原則。在生理方面各種器官之生長，必須平衡，否則成病態，中國哲學家所謂五行之說相生相剋之道，現代哈佛大學，康拿教授(Canor)主張生理平衡(Physiological Equilibrium)亦即此意、國家之目的與意志，必須在各機關協調、平衡、穩定之關係下始克實現。國父民權主義其理論之重心，在權能分立之發明，主張人民有權，政府有能。歐美政治學者對於人民自主與行政效率問題，雖有不少之議論，但對於兩者調劑問題，則有畸重畸輕之弊。兩權論者，雖將政治與行政分開，似近國父之分權論，但祇有其觀念，對於政治組織上無具體之辦法。國父一方面使人民有權，一方面使政府有能，在中央則以人民代表組織之國民大會管理政府，中央政府分五院處理國事，在地方上以人民之四個政權，管理政府。由是兩力平衡、政治得以穩定。

如此權能分開，使政府對於治權有充分之利用，造成萬能政府，人民對於政權，亦能有充分之利用，可以監督政府，保障民權。因此政府之機關，不應使其相互箝制而應使其儘量發展其功能，而人民可以康樂，國家可以富強，如美國之政府組織，採三權分立之原則，行政受議會與法院之牽掣，過去所發生不良

之結果，影響於國計民生者至鉅。且就英、美兩國人民之自由言，英國人之自由保障實較美國人爲強。孟德斯鳩之學說，以爲三權分開運行互相箝制，則人民之自由即得以保障，較諸國父權能分立之主張，實有明顯之缺點。且現代政府所管轄之事務，日益擴展，政府應注意分工協調，如此始可推動工作，增加效率。政府之本身應使其完整，儘可利用人民之政權。國父政治組織平衡之學說，權能分別之主張，在現代政治學說中，實有其重要之地位與價值。

十四、新陳代謝

人類達到生存之目的，必須有維持與連續其個體與種族之作用。換言之，即每人有維持個體之機能，如吾人在生存期間，則不斷食入外界物質，加以適當之消化，分配於身體之各部，體內各部之細胞，因此而得到營養，而每個細胞又不時氧化，發生能力，而將老廢物，排出於細胞之外，無時不在新陳代謝之中，同時又有新的細胞產生，代替衰老之細胞，體內之器官賴以活動，因此個人之生命賴以維持而生存。至於人至長成，在未衰老之前，能行生殖作用，乃爲種質之永存，亦即人類維持種族，使其延續不斷之代謝作用。

今日機關組織一般之弱點，即不能盡量發生新陳代謝作用，呈呆滯遲緩之現象，缺乏朝氣。機關組織之分子爲人員，人員之健全與否即一機關康健所繫，爲國家機關職務之人員，不僅應注意於事先之考試或智力之測驗，尤須於其加入機關服務以後，有不斷之訓練，加入新活力，並須時時淘汰不良分子，使一個機關不呈靜止之狀態。國家機關之新陳代謝組織，即考試與監察機關，考試乃灌輸新血輪之作用，監察乃爲澄清污血、淘汰不良份子之作用，如此循環不息，則機關之生命，賴以維持而前進。

十五、傳遞與交代

生殖作用乃爲人類維持延長種質生存之作用，亦即人類維持其種族使其延續不斷之遺傳作用，其子女必像父母之體格及性質。至於機關之生命，則賴傳遞與交代關係而得以綿延，蓋個人之精力有限，而機關之生命無窮，此種關係，向爲國人所忽視。現中央對於機關交代，雖有規定，但一般機關辦理交代多側重經費一事，對於公物、文件以及專業之交代，多不注意，認爲經費交代既清，則其責任已盡，視以後該機關之工作，爲後己者之責任，其成敗不關己，對於機關之工作，視爲一己之私產，更望後任者之不如己，始可顯其能力之超人，而後繼者亦以自創、自作爲能，乏請教、就益之氣度，至於機關間工作之傳遞作用更無論矣。此種不健全之心理，實由於不明瞭機關生命與國家生命所致。且現代之行政計劃，如經濟建設，有非數年或數十年不能完成者，就中人事上之變遷，自難避免，如均存五日京兆之心，則此工作將無成功之一日，烏足以立於現代國家之林。

十六、活力之延續

軍隊之所以發生力量，乃以集體行動，集體行動能否勝利，則有特於每個士兵之是否健全，而每個分子之是否健全，則視平日訓練與其退伍、入伍等制度爲斷，機關之組織，固賴不斷接收新分子，同時須注意訓練舊分子以增加其智識力，振作其服務精神，藉以提高機關之行政效率。且現代之智識日新月異，機關組織與管理方法，亦無時不在改進之中，爲使機關組織能適合現代行政之要求，亦必須迎頭趕上，故公務員在智識上技術上須時時加以訓練，使每個機關均能日新月新而永續不斷。余過去曾主張確立補習教育制度，此亦爲其重要意義之一。

一機關之賢明長官，對於機關組織內之組成分子，固須負考核、監督之責任，同時每責成僚屬辦理一事，必如軍隊之具備教育意義，遇事必隨時指正其錯誤，培養其能力，使僚屬人人均能成爲健全之分子。再爲維持機關之永續或遭遇轉變而猶能穩定，則對於每一機關之重要分子之候補人選，即應注意挑選，如軍隊中有值日制，即使每個士兵有主管之能力，對於中下級軍官有值星制，使每一單位均有長官輪流負責，並藉以訓練每個長官有主管各單位之能力，如遇升調或陣亡之事發生，則不必臨時找人接替，一方面涵有訓練之意義，一方面使機關遇轉變時而能應付非常。現在政府機關中，雖已有採有此種辦法者，但多不明瞭軍隊有此制度之真義，如政府機關運用得宜，考核有力，對於訓練人員，選拔人材，實不失爲重要方法之一，使機關之活力得永續而勿替。

十七 層次之運用

所謂層次云者，卽統屬體之秩序，如機器分爲發動機與傳力機及工作機三部分，由發動機發出動力，由傳力機將力量變爲各種形式，以適合推動各種工作，工作機則運用傳達機所傳來之力量，以完成其特殊之效果。每一機器在結構上有一定之層次，完成任務時，有一定之規律。再如人身之血管組織，有主管、枝管，分枝管，再分爲微血管而後達於器官，其分枝之多寡，與輸出之血量及血管之大小，均有一定之層次與規律。軍隊之層次，如在我國現分爲軍、師、團、營等之層次，戰時則再加戰區、集團軍兩級，此種分劃乃有其歷史、經驗及心理機能之根據。至於機關組織之層次，可就兩方面言之，一爲機關內部之組織層次，如司、科、股等，一爲機關之縱的層次，如中央與地方政府之組織。機關內部之層次須以工作之性質及需要作爲組織之標準，而不必等量齊觀，層次以愈少愈好，蓋層次過多，則轉遞延慢、運用不靈，頗

影響於工作之推動。就縱的機關組織關係言，層次固不宜過少，過少則監督不週，控制不易，但層次過多則周轉不靈，均為研究機關組織者所應注意。

十八 傳力關係

層次關係之所以確立，則實賴傳力作用之發揮，如人身之「連貫」乃散佈於全身各器官之中，用以增強體內各部分之連繫。如吾人每食一物，其營養之成分即被吸收於全體之各部，全賴此連貫之作用。在機器方面發動機與工作機不能製為成品，必賴傳力之運用，而後始能達其目的。再如軍隊之行動，亦全賴連繫組織之嚴密，故在組織方面，有諜報、傳令兵、電話以及其他之交通工具，至於機關組織之通病，則為機關間常發生隔閡之弊，如中央制定之法令，常不能適合地方之需要，而地方亦不能明瞭中央之意志，南轅北轍，各行其是，政令無以貫徹，下情無以上達。故上下間必須有密切聯繫之方法與工具，如電話、無線電之使用，鐵路、水路、公路之開闢，其他若實行嚴密工作報告制度，視察制度，審計、預算等制度，均是藉以增加中央與地方之傳力作用，使全國脈絡貫通，息息相關。

十九 處常與應變

所謂常態者即經久不變之意，如四時之運行，週而復始，是謂天時之常態；飲食起居有定時，無病無痛，是謂生理之常態。一機關內外兼修，辦事有條不紊，可謂機關之常態，常態表現，雖平凡無奇，但能經久不變，故一機關能維持常態，實為根本之條件。如一機關遇特殊之問題，而機關人員不善於處理，或遭遇特變，而不能應付，以致機關解體者，亦為常見之事實，若縣長遭敵寇害，縣政府即隨而瓦解，此即不能應變。故機關長官平日對於每個機關工作人員，應加訓練，注意選拔，使其處常，亦可以應變。能

如是，機關之組織始可維持久遠，而政府之工作，始能繼續不斷。機關之組織，必須使其因時、因地制宜，力量可強可弱，聯繫可張可弛，具有甚大之伸縮性。

二十 常務與專務

現代政府之事務，其範圍至爲繁雜，其性質亦至專門，苟無嚴密之劃分，則難收成效。人體之結構至爲複雜，但以事務上之分割適當，遂能連成一有系統之整體。一個機關之事務可分爲兩類，一爲機能之活動，一爲日常之活動，如鐵路、衛生、救火、建築等事件，可視機能之活動、試驗、研究、統計、指揮、會計、庶務、人事等則可視爲日常之活動。在二十世紀以前，一般機關與工廠均採直線式之組織，主管機關官員，或一單位之首長，除負責執行本身之任務外，對於一般之職務，如購辦、會計、人事等亦須兼顧，在規模較小之工廠組織，尙可適用，在複雜如現代之政府機關，則實難兼顧，因是在大規模之工廠及政府機關，遂逐漸採用參謀式之組織，即將日常之工作與專門或技術之工作，分別組織，如此責負領導或專家不必兼顧日常之事務活動，行政效率自易提高。

二十一 滲透性

在生理上最普遍之作用爲半滲透作用，即各器官間雖皆彼此滲透，因此而建立密切之聯繫作用，但其維持生命之部分，不能透出，外物有害之成分不能透入。人之食物能消化而有用之部分由消化系統滲透之作用吸收而送至本身之各部，由此而彼此合作，使整個之人身，成爲一完整之體。

在現代國家組織中，人民爲某種主張而有其共同之需要，因而組織政黨或社團，以期實現其主張，有時利用宣傳，以滲透其主張於政府之中，有時利用宣傳，以滲透其主張於人民，在政府亦有運用宣傳間接

滲透其主張於人民。滲透之作用，在避免直接之關係，其方法雖係間接而收效則宏，但此種宣傳，必須有組織始能達到滲透之作用。

二十二 永久性

人身之器官，其地位與功能，在一生中並無變更，如此永恆不變，因是一切功能，皆能循軌道以進，人之康健，賴以維持。就中最奧妙者，莫如神經細胞之組織，如腦之作用爲全身最高中樞，其細胞無新陳替換之現象。蓋腦負有指揮全身之責任，其組成之分子身自不宜常有變更，致不能記憶過去之印象。

國家機關乃爲度置政府事務而設立，實涵有永久之性質，苟朝存而夕亡，則先去組織之意義，更無從談行政效率。蓋各機關皆在風雨飄搖之中，則一切庶政，將無由推進，國家之生命亦難以繼續。至於中央之機構，猶如人身之大腦，其地位至爲重要，更不宜常有變更，而其組成之份子亦應能使其安於其位，如此始可以免除政治上脫節之現象。

二十三 適應性

機器祇能在一定之規律下，完成其工作，至於有機體則有適應之能力，常可改變本身之能力，以適應環境之需要。如人身器官之細胞，因器官之不同而其方式遂異，如神經細胞因需要不同而有長形者亦有機形者，腦內之細胞則有甚長形者，至於細胞內部之組織則相同。再若人體之外形，則常以環境之不同而有變更，生活於寒帶之人，則其體格魁偉而以禦寒，生活於熱帶之人，則其身材短小眼目深凹，可減弱日光之透射，有此適應機能而後始能生存，此不僅人類如是，即一切生物界，皆有此適應機能，否則即被淘汰。

機關組織亦復應具有廣大之適應性，不能作硬性之規定。機關組織不僅注意於人員與事權之配合，同

時對於環境，亦應注意，如人口、面積、經濟狀況、社會風尚、文化水準、政治習慣等等，皆可視為機關組織之因素，蓋機關組織之方針與環境適應，而後工作之推行始可無阻。

二十四 人與機關

完善之機關行政，必須有合理之組織、適當之人才以及科學之方法。蓋有組織而無適當人員之配合則失其運用，故人員乃為機關組成之要素。猶如人身之祇有軀殼而無五官四肢，則無從發揮其功能。機關職掌，藉人員以推進，各司其司，各展其所長，以使用機關之手段，完成機關組織之目的。就組織步驟言，工作先於人事，工作既經確定，然後決定需要之人才，所謂因事擇人，故須以人員配合職務，始符合組織上之需要。再機關必須錄用之人員能安於其位，視公職為終身職業，則工作效能自可增加，同時公務人員之職務不僅應遵守紀律，並須忠實努力，獻身國家。

二十五 機能分工

機器、生理學、軍事共同之特點即分工嚴密。就機器言，機器之發動機為動力之泉源，傳力機則在傳導發動機之動力，工作機則在運用傳來之動力以完成其工作。軍隊中則分為步、騎、砲、工、輜、交通、機械、化學兵團之各種軍隊，各有特殊之工作。至於參謀本部，則負責決定戰略，司令部，則負責發號司令之責任，各有職守，互不侵犯，在機關方面，亦有事務官與政務官之分。政務官決定大政方針，為人要有眼光，有胆識，有魄力。事務人員多處理日常事務之責任，要細心、有耐性、肯服從。政務官不應使之直接負處理日常事務之責任，負事務之責任，不必同時參與政治工作。蓋人各有所長，亦各有所短，且人之精力有限，亦自以分工為合宜。

再工作亦有涵有技術性質者，則必須有特別技能者，始克勝任。如非工程師，則不能建設鐵路；非醫師，則不能診病；同時各種事務組織，如使其能發生連貫之系統以便於管理，則必須根據機能與分工之原則，作嚴密之科學分類。如現代都市之衛生局分爲兒童衛生、工廠衛生、一般衛生與醫院各組。而醫院有分爲傳染病醫院、普通病症醫院等等。

二十六 參謀作用

在軍隊中，各個單位之主管長官，除下級官長外，皆有參謀爲之輔弼。參謀人員限於與業務有關性質相同之兵科出身者，有其專門之學識與特長，關於作戰計劃，由其擬定並供給主管長官有關之參考資料。一個高級機關，如中央各部、會長官以及其他行政人員，其日常工作已甚繁重。以一人有限之精力，用於日常工作已不勝其勞，自難有餘力以謀各方面之改進，是亦不得不有賴於參謀人才之補助。現我國中央高級機關雖有參事室或設計委員會之設置，但多不能發揮其功能，絕少有詳明之謀劃以備長官之決擇。是項組織如其人員配合適當，運用得宜，使其果能輔助行政長官，有如軍隊中參謀處之功能，則對於機關行政效率之提高及業務之改進實有莫大之裨益。

二十七 指導與執行

管理上之神經系統，乃負有指揮監督各種器官之責任。至於執行之責任，則由另一系統之器官負責。蓋指揮監督之作用與執行之作用，其意義絕不相同。卽上級之執行與下級之執行，亦不相同，如身之使臂、臂之使指，不能混雜，有其一定之程序與路線。若一方面負指揮監督之責任，而不負執行之責任，其結果必致疲於奔命，顧此失彼。再若自己監督自己，在制度運用上，亦發生困難。此在生理組織上爲一定不

移之原則，而機關組織亦不能例外，如此方可使各機關集中精力於其身之任務，而不致責任混淆不清。如負指揮監督之責者，同時負執行之責任，則其所指揮監督者，必難收正確之效果。如行政院爲總攬行政大權之中樞機構，因其處於行政指導與監督之地位，其機關之首長本身最好不負直接行政責任。如過去行政督察專員兼理縣政亦爲不甚合理之制度，蓋立於行政監督之機構必須堅持其嚴格之監督立場，如此一方面可以保持被監督機關行政之完整，一方面可以不因其直接管理行政而妨害其指揮監督之功能。如在行政院方面，其不屬於各部之工作，最好交予與此工作相近之部門管理，而不必成立獨立之機構直接管理。

二十八 休息與工作

我國人對於休息之意義，常不能作正確之解釋，最普通者視休息爲浪費。事實上休息與工作乃相輔而行，如祇有工作而無休息，或可維持於暫時。蓋人之精力有限，過其限度，則成疲勞。如於學校上課之編制，上課五十分鐘後，卽有十分鐘之休息，於是身心皆得恢復其精神。故機關中亦應於相當工作時間以後，予以相當時間之休息，待其精神恢復，其工作效能自可增加。在工廠管理，對此研究已有相當之成功，惟一般機關尙多未能注意及此。如吾人經過一日之工作，晚間有八小時之睡眠，次晨起身以後，則感覺精神煥發，生氣勃勃，一日之疲勞全部恢復。西洋人有週末至野外遊憩或垂釣之習慣，放身心於山水之間，實得休息之要道。吾嘗謂善於工作者必善於休息，使工作與精神得有適當之調劑，機關工作之效能自可提高，故於研究機關組織中，對於工作與休息實應有適當配合，而不可偏廢。此猶如在家庭中設置牀鋪與設置書桌、飯桌、工作檯之並重也。

二十九 營養與經費

人之身體能以保持生存者，則全賴營養之作用，但人體內之器官，其消耗力亦各有差別，如人之大腦爲人身各器官中消耗最大之一部，故其所需要之蛋白質營養亦較多。同時用力者與用腦者相比，因用腦者其腦之消耗力則較大，故勞心者所需要之營養實不能與勞力者相同，爲生理上極普通之常識。如飛機爲機器中最精緻之結構，其所消耗之油質，當不能與汽車、輪船相比擬，如以輪船所用之粗油而用於飛機，祇足以促短飛機之生命而已。

至於機關與經費，其重要性誠不可言喻。每機關必須有一定之經費，而後工作始可推動。各機關經費之分配，當不能過多亦不能過少。過多則可造成機關之浪費公帑，過少則巧婦難爲無米之炊。其分配之標準，當依各機關之性質與消耗能力爲斷，而不應等量齊觀。如經濟、交通、參謀、調查、設計、考核、觀察等機關，其性質至爲重要，故其經費確定之標準，自不能與一般普通機關相同。

三十 工具與設備

每個機關，欲履行其功能，必須有物質設備，所謂工欲善其事，必先利其器。各種機關有其共同之設備，亦有其特殊之設備。如交通部管理全國之鐵路、公路等等，必須有大批鋼軌、木料、石子、柏油、壓路車等物。消防機關必須有滅火器，如水龍、化學滅火藥品等物。否則不能履行其任務，此猶如機器缺乏原動力，則機器卽無以發揮其功能，其理由實相同。

再機關之內部亦必須有現代之工具，如打字機、電話、電燈、留音機等物。其他若各種參考資料，如法規、圖表、統計、書籍、報告、檔案等等，均爲一機關所不可缺少之工具。

如何促進一機關之行政效率，其方法甚多。就機關房屋建築與機關內部組織之配合適宜與否而言，亦復極關重要。譬如一機關若干部分，分別職掌各種事務，各單位間因事務性質之各異，因是在關係上亦復有疏密之不同，故當決定房屋位置，在建築計劃上即應考慮各單位相互聯繫之便利及各單位位置之固定性，因此接洽便利，對於時間上之消耗可減少，無形間亦可節省經費。此種關係乃為一般機關所忽視。就生理組織言，吾人之消化系統，其器官之先後秩序乃有一定之排列，而不容先後倒置者。如食物由口入後，以牙齒加以咀嚼為一種消化預備，以後入於胃腸，所經過之消化部分，均分泌各種消化液以分解之。再若機器之發動機與工作機及原料與成品在建築計劃上，均有適當之配合。現代大規模之生產機關，如汽車、飛機、坦克、輪船等工廠之建築，莫不與其生產之程序作適當之配合。故機關之建築，無論為機關內部各司科之建築，抑為各機關之建築，如同在一地者，而其事務性質不相近，均應在計劃方面有整個之打算。如中央之各院部會、省之各廳、市之各局應以性質相近，關係比較密切，房屋之建築宜相接近，否則時間上之損失及經濟上之消耗，則無從估計。至於工作效能之降低，尤為其明顯之損失。

三十二 機關組織之形式

機關組織之形式，關係於行政效率者至鉅。蓋無適當之組織，則足以影響行政效率之發揮，茲就各種形式而分別論之。

甲 集權與分權組織

軍隊、機器與生理之組織皆為集權之組織，如軍隊總司令部總司令，機器之發動機，生理組織之大腦，均各為最高權力總樞。因此指揮可以統一，運用自如，有如身之使臂、臂之使指。故政府機關在組織上

，亦可應用此種原則，在縱的組織方面，宜採一條鞭之方式。且我國為單一之國家，而非聯邦國家，故組織上應採集權制度，而非分權。但此並不足以減少地方之創制性，造成過於機械之現象。蓋集權之組織，並非視為中央控制之工具，乃使其在中央控制之下，獲得積極與建設性之指導與監督，使全國之行政有適當之調整與進步。

再集權之意義，不僅限於縱的組織系統，即同階層之組織亦應採集權原則。如軍隊之編制，其橫的組織，各排受連長之指揮，各連受營長之指揮，各營受團長之指揮，各團受師長之指揮。平面之集權，使組織上有總攬之人，而非各自為政。團與團、營與營、排與排，亦復因此而獲得密切之聯絡，同時可對直屬之長官負責，軍隊之所以指揮統一，步驟一致，其組織上運用之精神即在於此。俾斯麥為有名之「一人內閣」之創立人，內閣閣員不為其同僚而為其僚屬，彼等之進退全依俾氏一人之旨意而定。俾氏在政治上所建立赫赫之功勳，今猶膾炙人口。但其樹立之基礎，則當歸功於行政首長制之建立。故集權制度可使各部分作和諧，步驟一致，責任確定，因此可以造成有力之政府，法內閣之所以缺乏穩定，美總統制之所以推行有效，其關鍵亦在此。

乙 獨任制與委員制

意志之決定屬於一人者，謂之獨任制或一元制，否則稱合議制或委員制。在生理、機械、軍事組織中均為獨任而非合議制。合議制與獨任制各有利弊，須根據事務組織之性質而作適當之決定。張江陵所謂「謀在於衆，斷在於獨」，此乃為合議制與獨任制所應採取之標準。如謀於獨而斷於衆，亂用方式，不但不足以成事，且足以敗事而有餘。如政務有關於政策之決定或法規之制定，宜集思廣益者，則宜採合議制。

如關於監察、考試（在多黨之國家）態度須中立，以免受政治之影響者，則宜採合議制。至於財產之估計、勞資糾紛之仲裁，不能由一方面決定者，則宜採委員制。前數年我國政府中有若干機構採合議制者，現已漸體認其弱點。

行政性質事務或近於行政事務，宜採獨任制以便隨機應變，或根據經驗加以處理。蓋行政事務其重要性在執行，執行則須迅速、機敏與決斷，有時且須祕密，如消防、捕盜而亦須待委員會之磋商，則寧非笑談。一切行政雖不若此二者之明顯，但其須要決斷與機敏，則初無二致。贊美行政機關採合議制者，認其可以防止獨裁。事實上，獨裁並不必止於行政制度之本身，如此僅足以牽制工作之推進，而不能產生積極之作用。

丙 外署機關

中央爲便利執行任務起見，必須在各地設立機關以分擔執行其任務，此種制度與軍隊之分設防區，意義相同。此種外署機關，本身無決定權，祇承上級之命令，從事各種事務之活動。如中央派出各地之郵局、交通機關、收稅機關以及派在海外之使領館等是。因其與中央機關不同在一地，故須有嚴密之報告與考核制度，以補助中央監察之不週。對於有收入之機關，爲發展業務計，應予相當因地制宜之處置，不必採硬性之規定。同時此種機關應受當地政府之指導及當地人民之合作，中央對其工作計劃、職權、財政等，均應有適當之指導與控制，而後工作始可順利推進。古人所謂財散則民聚，財聚則民散，凡從事財聚易使民散之稅收機關，尤應三復斯言。

丁 諮詢或協議機關

諮詢或協議機關設置之目的，以對於行政首長或機關陳述意見或建議爲其重要之任務，本身議決並無行政權力，有如軍隊中參謀會議，其構成之人員或爲官吏，或爲專家，或爲人民之代表，或爲此數者之混合組織，會議上之決議，乃供政府之參考。至於有人民參加之諮詢或協議機關，大半因與人民有直接利害關係而組成，如政府所組織之工業、商業或農業委員會等，乃在溝通兩方面之意見。其他如勞資糾紛因兩方利益有關，但不能由任何一方面之獨裁者，則由政府組織協議機關以解決之。

三 結論

綜上所述，吾人可知機關組織之原理可相通於軍隊、生理及機器之組織原理，並應以軍隊、生理及機器之組織原理爲組織機關之準繩，方合科學化、合理化之要求。

我國人過去常將生理上若干名詞應用於事物，如皮、毛、爪、牙、耳、目、手、足、喉、舌、關節、骨格、脾、胃、肝、胆、臟腑、膚、髮、呼吸、脈絡、神經、身臂、頭腦、首領、項目、心腹、膈膜等等莫不比擬恰當；及至今茲，又常用機器上之名稱，如關鍵、機構、軸心、動力、聯繫等等。若命令、衙門、節制、排列、陣容、動員、巡迴等詞，則來源於軍隊。方今科學昌明，生理、機器及軍事之原理，日有發明，機關組織之學似應及時興起。不但機關組織應以此爲研究之發端，即經濟學亦何嘗不可運用此生理、機器與軍事原理。如總理之錢幣理論，若不明瞭生理上循環之理，即不能探其淵源。民生主義之平均地權、節制資本與分配社會化諸理論，亦莫不由於明瞭生理上相生、相剋與消化、循環、分配之理，否則不能窺其奧妙。總理以民生主義爲生理上之預防，以共產主義爲病理上之變態，因能深切明瞭生理組織

之道，故能譬喻確切，對症下藥。

最後吾人須注意者，人身之是否健康，必視生理上器官之組織是否健全；國家之強弱則視其政府機關組織之原理是否合理。而合理之組織更須配合合理之主義，而後始可躋國家於真正富強康樂之域。三民主義是最合理之主義，吾人研究合理之組織，必須貫此合理之主義，始能發揮合理組織之精神，否則徒具組織之形式而已。反之，一種完善合理之主義，若無合理之組織配合，亦無由發揚其真諦。

以上所述，乃就本人經驗所及，研究所得，集聚成篇，可視為研究機關組織之發凡。拋磚引玉，如能引起諸位之興趣與研究，尤為本人所欣盼。

(完)

復與關訓練集

教材選輯

海

八四〇

行政要領

陳儀

- 一、導言
- 二、用人
- 三、做事
- 四、縣政建設

一 導言

我今天的講題，是「行政要領」。他的內容，照中央訓練團的規定，是「講述各級政府執行政令之要領，注重現狀之檢討與增進效率之辦法」。這個講題，包括很廣，即其要旨，非兩小時所能講述。我在講述本題以前，有兩事須先聲明：第一要檢討現狀，必先明瞭現狀；要明瞭現狀，須先明瞭現行的法令及實施的狀況。但法令與實況太多了，舉不勝舉，我現只好從略。希望諸君自己去閱讀參考書籍（書目附後）及各種法令、各種計劃、各種報告。至於增進效率的辦法，也不是短時間內所能說述。我今天對諸君講

述的只是從我的實際經驗中所感到的目前行政上須注意改進的幾個問題，多偏於原則與理想。但原則常常可作檢討現狀的尺度，理想多半可作策進未來的南針。諸君如明瞭原則與理想，即不難運用他們，對現實作合理的批評，對改進有適當的方法。第二所謂行政，內容不少。從層級方面說，有中央的行政，有地方的行政。中央與地方又各有各級機關的行政，如中央有行政院，有各部、會、署及其附屬機關；地方有省政府、各廳、處、局、專員公署、縣政府、鄉（鎮）公所等。從職能方面說，可分為軍事、內政、外交、經濟、文化等，可分為管、教、養、衛四項；可分為人、事、財、物、地、時六者；又可分為機關、人事、文書、財務、事務等。我今天所講述的，只限於人、事、縣三者。其餘各部分只能從略。人、事、縣三部分，也只簡約地講述其中比較重要的問題，不能賅備。對於人、縣二者，比較地說得詳細。

什麼是行政？委員長已有很簡單明了的解釋。他說：「現在所講的，是行政的道理，就是執行政令的道理」，「國人往往拿政治當做行政來看，又拿行政當做政治來看，因之行政與政治的性質，往往混為一談。這是最大的錯誤……：。大多數行政人員，只有空談主義與政策，而真正研究如何能澈底推行政令的人才，就如鳳毛麟角，」一種是政治人才，就是主持政令，負責任，亦就是主持機關、領導辦事的人才。一種是行政的人才，就是執行政令、辦理業務的人才」（均見行政三聯制大綱）。從以上種種話語，可知行政的意義是執行政令。國父說：「政就是衆人的事，治就是管理，管理衆人的事，便是政治」。所謂行政，是政治中的一部分，是政治中執行政令而非決定政令、主持政令的部分。就機關論，行政是限於行政院以下的各機關執行政令的事項，與立法、司法等並立。但這只是相對的解釋。也可把行政當做廣

義的解釋。和政治的一詞混用的。立法、司法中也有行政的事項。

要明瞭行政要領，有四件事須很簡單地說一說。第一，行政的目的，在依據決定的政策，以實行三民主義，建設一政治最修明、人民最安樂、民有、民治、民享的國家，使人人各盡其力，各得其所，各遂其生。第二，行政的態度，應該是積極的。現在的政府，已由守夜警察的地位，進而為增進社會福利的機關。以前「無爲而治」、「輕徭薄賦」一種消極的態度，要完全改變。國父曾謂中國後世退化政府，只以爲消極不擾民便算善政。至於教民、養民、保民、理民的事，統統放棄，以致國亡政息，一再滅於元清。我們以後從事行政，要澈底從積極方面着想、用力。第三，行政的方法，應該是科學的。國父曾說歐美的長處是科學；我們要迎頭學習科學。又謂人類的進化，由草昧而進於文明，由文明而進於科學，可見科學的重要。惟發展科學，不止是發展科學本身而已，必須把科學精神、科學方法應用於各方面。總裁會說科學精神和科學的辦事方法，是建國革命的基本知識，從事革命的人，都不可不具備。行政人員也必須具有科學精神，懂得科學方法，於行政時實際應用。總裁有一篇「科學的精神與科學方法」講演稿，說得很詳盡透澈，諸君可自己參考，我這裏關於這一點，不再說了。第四，行政機關，好像工廠的機器，是行政的重要工具之一。在「權」「能」分開，政府須有「能」的時代，這等機器，必須強健有力，必須靈活便捷。軟弱的、笨拙的機構，是不適用於現在需要快幹的中國的。如何能使機構強健有力而靈活便捷呢？在縱的系統方面，須力求單純：要一元化（每一機關，只有一個上級機關，只須遵奉一種命令。否則上司太多，政令紛歧，弄成「公要餛飩婆要麵」『一國三公，無所適從』的狀況，是很減少行政效率的），要減少層級，要頭輕腳重（例如縣、鄉（鎮）是最基層的機構，要充實，倘使行政機關如倒置的寶塔，頂尖

很龐大，而底層很空虛，那末，就有傾倒的危險），要集中權力（例如省政府自合署辦公以後，縣政府自裁局設科以後，力量比以前集中）。在橫的聯繫方面，須力求協調，工作要分清而不重複、不矛盾；責任要專一而不推諉、不牽制；職權要均衡而不畸重、畸輕；手續要簡捷而不繁複、不遲緩。諸君如果用這幾個條件去檢討現行的行政機關，他的應如何改進，就不難明白。至於現行的行政機關，在中央有行政院、各部、會、署及其附屬機關，在地方有省政府、專員公署、縣政府、區署、鄉（鎮）公所等，欲知詳細，可閱行政述要。

二 用人

國父革命的最終目的，在求大同世界的實現。這種大同的思想，係導源於孔子的禮運大同篇。在禮運大同的這篇文字中，幾乎通篇都是細論着『人』的問題。其中論到『物』的，祇不過『貨惡其棄於地也，不必藏於己』的一句罷了。可見要實現大同世界，首先當著重人的問題。本來政治的原動力是人，政治的最終目的也是爲人。人的問題，如果能安排得當，整個的政治問題，就能解決大半了。因爲自然科學的發達，從前所不能解決的許多問題，現在都可以用科學的方法去解決了，如水、旱、風、蟲之災，可以設法防止避免。自然界的許多現象，也可以想辦法去駕馭、去利用了。惟有人人的問題，還等待着我們研究和解決。如現在國際間的互相仇恨、殘殺以及許多悲慘之事，將如何避免與糾正，都值得我們去努力研究的。不過要研究和解決世界的人類問題，先要解決自己國內的人事問題。

現在一般人的想法，以爲所謂人事，不過是公務人員的獎、懲、黜、陟而言。其實這祇是狹義的人

事。廣義的人事，應以全社會的人羣爲對象。禮運大同篇中說：「大道之行也，天下爲公，選賢與能，講信修睦。故人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥、寡、孤、獨、廢、疾者皆有所養，男有分，女有歸。……」，在這一大大段中，選賢與能，是關於政府用人方面的，可以說是狹義的人事。其餘所說的都是廣義的人事了。因爲必須每個人自出生以至死亡，都能有妥當的安排，才算解決了人事問題，才能達到理想的世界。中國古時的學者，以天、地、人爲三才，這確是一種很好的分法。我們所說的人事問題可以說是「人政」。解決土地問題，現在叫做「地政」。至於「天」，中國人從來有種種不同的玄學解釋，有的解釋爲命運，有的解釋爲神祇，我們現在要把這個天作爲自然解。我們對自然界的一切現象，要揭開其神祕，窮研其究竟，並從而克服之、利用之。這種把自然作爲對象的科學，我們就不妨稱之爲「天政」了。

我今天所講的，是狹義的人事，即關於一般公務員的人事。「人事行政」「人事制度」「人事管理」，這幾年來，中央與地方的政府，都有相當的注意，逐漸設立主辦人事的機關，擬訂關於人事的法令，這總算是行政上的一種進步。行政的機關，要人去主持、管理，「事」「時」「地」「財」「物」五者，要人去運用、支配。所以人事的問題，也可說是行政的中心問題。人事安排不妥當，行政效率決不會增進。人事問題包含很多，但我以爲最重要的，是任用以前的選拔，任用以後的保障、考績與待遇。我今天只對這幾個問題，約略述說我的意見。至於其他的問題，如人事制度的重要性，如人事行政機關、人事法令、公務員進修補習、公務員福利事業等等，都不及講了。

(甲)選拔 在任用以前最重要的工作是選拔。選拔的時候，我以爲要注意三件事。第一，是「尙公

」。國父留給我們最重要的訓示，就是一個「公」字。「天下爲公」是三民主義的最終目的。世界上一切罪惡，都是由「私」而起。大家都存私心，什麼事都要私有，自然只有互相爭奪、互相殘殺了。要革除這種罪惡，只有公字這一個法寶。選拔人才的第一條件，也就是一個公字。選拔人才的「公」，有三種意義。第一，是公正、公平、公允。第二，是公開而不祕密。第三，是爲公家而不爲私人。因爲是公正、公平、公允，所以須選賢與能，量才授職，選拔時勢力與金錢絲毫不生力量。因爲是公開，所以用考試的方法，完全摒除請託，以絕鑽營奔競之風。因爲是爲公家，所以所選拔的，但求其能爲政府盡忠，不必爲私人報恩，但求其對國家熱心，不必求其與私人有關係。第二、「守法」。中國過去的政治思想，尙人而不尙法，造成人存政舉、人亡政息的現象。現在要補救這種缺點，須實行法治。所謂法治並不是不要人治，而是以法治補人治的不足。有法，好人可以做好事，壞人却不能做壞事。有法，人存果然政舉，人亡而政亦可不息。要實行法治，人民固應守法，官吏尤應守法。法律之前，一律平等，上下均範圍於法律之中，沒有所謂例外。所謂法治，是應該普遍貫徹於各方面的。用人如果沒有法治精神，不能完全依法，那末，所謂情面、勢力、金錢等，就無法驅除淨盡，所以確定人事制度的必要條件，是一切用人的手續，自審查資格、考試、訓練、實習、分發、試用、遷調、薪俸、考績、獎懲、進修、退休、撫卹以及其他，都有法令的規定。用人者、被用者都要遵守法令，不允許以私意去改變，更不允許有通融、例外。惟有這樣，人事才能上軌道。第三、是「選能」。所謂「能」不僅指智能，凡可以勝任職務的各種條件，如道德、學識、經驗、體力等都包括在內。不過專門的知識技能，是必要的條件。現在的行政，是專家的行政、技術的行政，不是公文行政、紙上的行政。行政人員，應該看做技術人員的一種。凡是除辦紙面公文以外而

無一長一技的人，應該不配爲行政人員。能是選拔人員的唯一標準，有能者無不可以入選，無能者即無做行政人員的機會。這樣，行政界中，不會有濫竽充數的人，不會有僥倖進身的人，也不會有委曲、遺棄的人。「能」有大小的不同，到了任用的時候，可量「能」授職，以「能」與「職」相當爲原則，大能大用，小能小用，適樣，自然人盡其才，才盡其用了。用人既須選能，無能者即無進身之階，於是以官職爲酬勞、報功的情形，自然不會有。

(乙)保障 保障是人事制度中非有不可的要素。現代人事制度的特點之一，就是保障。除政務官而外，一切官吏都應久於其業，已公認爲人事行政的原則了。照道理論，一切官吏都是人民的公僕，國家的公人，絕不是主管長官的私人。例如就一省論，大小官吏應在萬人以上，雖然有的由省政府主席某甲向中央推薦，有的由省政府主席某甲直接任命，但絕不是某甲個人的私人。他們應該爲省服務，爲政府服務，並不爲某甲服務。他們應該服從省政府的命令，並不是服從某甲的命令。某甲之所以有任命權，因爲他是省政府主席。如果某甲調動了，省中一切官吏不應因某甲調動而喪失其官吏的資格。所以他們不應隨某甲進退。就實際論，任何機關的行政，都是有繼續性的，決不能因主管長官的更動而有所停頓、有所變動。如果官吏隨長官更動，那末，工作一定因新舊的交替而陷於停頓。況且驟易生手，其工作也受影響。一方面官吏如隨長官更動，必不能安心。而且因爲工作常常變動，工作的興趣，不易發生，工作的經驗，也不易增進。因此，很妨礙行政的效率。所以官吏必須久任，必須保障。凡經合法任用的官吏，非確實違法、失職，並經過合法的手續，不得免職。「一朝天子一朝臣」「用人如下棋」「以用人爲做官的權利」「以用人爲報酬私人的工具」這一類積弊，必須澈底掃除。但因爲保障的關係，有許多相輔的工作，恐怕官吏

因爲保障而不求進步，故須勵行進修、考績、懲戒的辦法；恐怕官吏缺乏上進的希望，以致不肯努力，故須實施加薪、升職等獎勵辦法；恐怕官吏有老、衰、死亡的顧慮，故應制定退休金、養老金、撫卹金等辦法。

(丙)俸給 合理的俸給，應該具備下列幾種條件：(一)俸給的標準，不在於任命的方式、階級的高低(如簡任、薦任等)，而在於責任的輕重，工作的繁簡、難易，技能的高下。(二)俸給的目的，在滿足生活上的需要。故俸給的數額，應依據社會經濟的實況，物價的高低。(三)俸給的數額，最低的與最高的距離不宜太遠。各個人生活程度，應該比較平均。一部份人過於奢華，一部份人過於貧苦，那是不合理的。最低的俸給，要使一個公務員能夠使其一家過比較合理的生活；最高的俸給，不要使公務員有不必要的浪費。(四)公務員的福利事業應積極的發展。如宿舍、如食堂、如浴室、如圖書室等，倘能由公家設備，以廉價供給公務員，那末，俸給的數額就不需要很多了。

(丁)考績 要人事處理公平恰當，先要對於人的優劣，能夠真正的認識清楚。譬如今天要獎勵一個好人，就必須獎勵得當；恰到好處，倘有過分的溢美，便於其人無益而有害了。做長官的第一要「明」。好的還他一個好，壞的還他一個壞。明是人事制度的一個重要關鍵。如何才能做到「明」呢？這就要依靠考績的辦法了。我們過去所做的考績工作，多有名無實，要不得。平日不注意考察，祇臨時在考績表上填幾個抽象的字眼，這就等盡了考績的能事麼？甚至有些新接事的長官，與屬員相處，還祇很短的時間，却剛值考績期到，舊任既無交代，新任又是一無所知，結果自然祇得填幾句模稜兩可的話，塞責了事。你們想，這樣的考績，還有什麼價值呢？不但無價值，也許反而有害。如果沒有公平恰當的考績，我們今日所

行的人事制度，說不定反足以替壞人做保障，使真才受埋沒。我們認定這種人事制度為絕對的正軌，有了這條正軌，現在就要造車子，考績就是車子。我們要使車輪的寬度，恰合鐵軌的距離，攔上去通行無阻。現在雖有軌道，而車不能暢通者，就因為車輛大小不同，車輪間的寬度不能恰合軌道，此時自然祇有改車子，不能折軌道。改了車子使他們合軌，就能平安前進了。因此我們對於考績問題，須加以研究，務求最完善的辦法，促使人事制度健全。考績的要素：第一，是根據確實的事實而不憑主觀的私意；第二，是依據平時積累的成績而不憑臨時的主觀的判斷；第三，參考多方面的材料，而不只憑一面的報告。

考績就是考人，宜在平時縝密考察每個人的長處和短處，隨時予以鼓勵和糾正。我以為每個主官，應該備有兩本賬簿，一種是流水賬，供隨時記錄之用，凡每日對於屬員所得的印象，均一一詳細記下來。再一種是分戶賬，每人一冊，將流水上所記錄的，三天一過或五天一過，分別摘要的登記下來，然後每三個月再結算一次，如發覺過去觀察有錯誤的地方，此時可一一加以改正。一個主官對於屬員，如能這樣的留心，不斷的記載，經過相當時間，對於他們的真實情態，自可瞭如指掌了。然後一年中或一次或兩次或成一個總考核，送交主管人事機關。如遇主官更調，這分戶賬應移交下任。如遇屬員調遷，這分戶賬則移送他所調往的機關。這樣的考績，才算真的考績。最好當一個人在求學時代，學校當局就有這種記錄。等到他畢業後，到機關中服務時，學校就把這種記錄送交他的機關的主官。這樣，一個壞人便沒有辦法投機、取巧與倖進，而真正有才能的人，也不至於久屈人下而不得發展了。

至考績的內容，不外品性與操作兩方面：

(一) 品性 品性方面，有下列五點，是需要注意的。

1. 是貪的？還是廉的？貪或廉，就是一個人對於取與方面的態度。古人講取與，有兩句抽象的話，「可以取，可以無取，取傷廉；可以與，可以無與，與傷惠」。這個原則，大致是不錯的。但應用起來，很要有點分寸。我們要觀察一個人貪或廉，就要看他當取與之間，是否得當。是一介不苟的？還是貪得無厭的？是慷慨的？還是吝嗇的？

2. 是信的？還是疑的？就是要看這個人平常是相信人，還是向來多疑的。

3. 是公的？還是私的？就是要看這個人公心重還是私心重。對於公務人員，這一點特別重要。

4. 是誠的？還是偽的？就是要看這個人是誠實不欺的，還是常常說謊的。

5. 是寬的？還是狹的？就是要看這個人的胸襟是寬大的，還是才隘褊急的。

(二) 操行 又可分爲思想、言論、行動三方面。

1. 思想

甲、是守舊的？還是前進的？中國人守舊的居多，前進的較少。現在我們要做積極的工作，當然不需要守舊的，需要向前進精神的人。

乙、是有思想的？還是無思想的？有許多人，尤其是中下級的公務人員，沒有思想的很多，簡直不識不知，推一下動一下，這當然不行。

丙、是科學的？還是非科學的？科學的思想，就是有條理、有層次、富於實現的思想。非科學的思想，就是妄想、幻想、非非之想。

丁、是愛人的？還是利己的？有些人往往專做損人利己的事情，專爲自己一身打算。因爲不

愛人，甚至損人而不利己的事，也會去做，隨便毀壞一個人。這種心術，未免太壞了，當然是要不得的。

2. 言論 對於言論，中國向來是不十分講究的。我們的先聖先賢，處世看人，多重「木訥於言」而不取「巧言令色」。又說「為政不在多言」。因為從前的政治，是消極的，半部論語，即可以治天下，又何必多言，除非當初換朝代或一個異族征服了我們的時候，為希望得民心，才稍稍要多說點話。現在的政治則不然了。現在的政治，是積極的，是進步的，常常有新政策、新法令要推行。為使人民了解這些新政策、新法令，自非注重宣傳不可。所以現在服務社會的人，尤其是行政官吏，言語是很重要的。要看一個人的言語又可分為：

甲、是明朗的？還是晦澀的？有些人說話簡單、明瞭，有些人說話含糊、冗雜，當然是以前者為勝。

乙、是熱情的？還是冷靜的？同樣一句話，有的說得很能打動人的情感，有的說得冷冰冰的，使人一點也不感到興趣，這當然亦以前者為勝了。

丙、是有條理的？還是雜亂無章的？這是與思想有關係。思想有條理的人，說話多半亦有條理。思想無條理的人，說話當然亦雜亂無章了。

丁、是多言的？還是寡言的？對於一個公務人員，他們雖則希望他能言，但並不希望他「咕嚕咕嚕」說。常常說些浮誇不實，或是招牌的話，非但無益，而且有害。這是我們所不取的。

戊、是長於個人談天的？還是長於對眾演說的？有些人當個人談天的時候，說得很能「逗動

聽，可是一走上演說台，就說不出來了，也有些人，恰與此相反，在台上演說很好，而對談的時候，却絲毫不見精彩。

8. 行動

甲、是公開的？還是詭祕的？

乙、是確實的？還是麻胡的？

丙、是迅速的？還是緩慢的？

對於這種方面，都能注意到，我想對於一個人的考察，該就可以大體無遺了。

關於這種工作，過去我們多半沒有做，此後是非做不可了。做這工作，我以為第一須層次分明，由上而下，層層考績。例如一縣之中，如由縣長一人考核縣政府所屬全部人員，那是不可能的。縣長祇能考核祕書、科長、區長的一層。至於科員、區員的一層，則應由祕書、科長、區長去考核。一方面上級官要尊重下級官的意見，如此，各級公務員的真正優劣，就可以完全清楚了。

除了考績之外，他方面還應當訓練部屬。孟子說：「作之君，作之師」。我們今日的主官，就是君兼師。主官對部屬，應該如師長對學生，不斷的訓練他、教育他。好的固須加以獎掖，壞的尤須使之改過。天下無一成不變的君子，亦無一成不變的小人。人人都有長處，也都有短處。我們用人，就要用其所長，棄其所短。過去所謂君子的毛病，往往失於太「狷」，心地褊急，不能容物，自然覺得天下無可用之人了。假如我們能從每個人的長處着眼，重用他的長處，避免他的短處，那麼，人人都是有用之才了。考績的目的，就是要應用最適當的方法，使每個公務人員，都能夠發揮他的特長，竭盡智能，貢獻其才力於國

政治，治人最重要。這個工作，做好了，治事的工作，可不成什麼問題。我們要想把治人的工作做得完滿，先須有愛人精神。惟能愛人，才能治人。愛人是不問好壞優劣的。壞的劣的人，尤其要愛，譬如父母之愛子女，就當有這種胸襟。對於低能、頑劣的孩子，總是更多用一番苦心。其餘的弟兄，看見父母對於壞的弟兄，反多照顧，心中或難免不平，其實這是無可如何的。即使父母因其低能、頑劣，不善營生而多分給他一點財產，也應該諒解父母的苦心。我們對於公務人員，有時也應該如此。能力薄弱的，讓他做較容易的工作，一方面，更設法增進他的能力。品性不良的，應時時予以勸導。如能改過，並須給他鼓勵。其餘的同事，切不可因此發生妒忌，誤認長官為不公。我們要把度量放得寬大，好壞優劣，總是我們的同胞。對於壞的、劣的，我們更應特別愛護，希望他一同向善，切不可稍存輕視或妒忌之心。

我們辦理人事行政，應注意事前的防範，以期盡可能的減少事後的懲罰。人心不同，各如其面，人自然是有好，有壞的。我們辦理人事行政的目的，不僅在對於好人予以獎勵與保障，即對於壞人也要用剛克、柔克的方法，使他變為好人。大家要曉得我們費了許多的時間、人力、財力來任用一個人，假使這個人不能做一個有為的公務人員，替國家忠心服務，那麼，不但我們一切努力，等於虛擲，也是國家的一大損失。我們過去人事行政的錯誤，就是只知道事後的懲罰，而不注意事前的防範。這種辦法，實在是我們人事行政上最失策的地方。固然，懲罰的目的，是在予壞人以打擊。並含着懲一儆百的意思。然而這種措置，收效很少，並且還可以發生不良的後果。舉一個例來說，譬如某機關懲罰一個貪污的人，予以撤職及徒刑的處分。這個機關中，固然因此少了一個壞人，但這個被撤職的人，他依舊要生存在社會中，縱使目

前受着徒刑，但總有期滿獲釋的一天。那麼，社會上豈不因此多了一個壞人嗎？而且這個壞人一到社會上，更沒有改好的可能。因為在機關中，有長官的督導，有安定的生活，他尚且不能安分守己，做出貪贓枉法的事來。一到了社會，既沒有人領導，而生活又失去所依，他又怎能變好呢？並且社會情形很複雜，一個好人在這樣的環境中，還時時有變壞的危險，要想一個壞人變好，那自然更不可能了。懲戒還有一個流弊。如每月有一百元收入的一個公務人員，他因犯了過失得到六個月的停職處分，在這六個月中，因職業無着，收入停止，他的家庭生活，勢必發生困難，子女教育，勢必因而中輟。因一個人的犯法，使全家受累，甚至使國家下一代的主人，也被無辜牽連，痛遭失學。這豈是國家立法的本意？但這還是指最低限度的懲戒而言，若是犯罪行為牽涉到刑法、軍法的範圍，撤職之外，更須受徒刑的處分，那麼，影響之大，更不用說了。對於這種不良的後果，是不是有方法可以補救呢？第一個可能補救的辦法，就是國家對於犯罪人的家屬，酌量予以經濟的援助，使那些無辜被牽累的人，免受凍餒失學之苦。然而這件事，在各國尚未辦到，在目前的中國，更是不可能。其次，就所謂社會救濟。在從前農村社會中，人類本有一種很好的美德，有無相通，患難相助。然而在現在工業社會中，這種良風美俗，已漸漸消失了。而且大家多是靠着薪給過活的，各人除了維持本身的生活以外，在經濟上也絕少餘力幫助他人。故以懲罰來防止犯罪的結果，反使社會受到不良的影響。這決不是行政上良好辦法。所以我們必須於懲罰之外，另採取徹底有效的手段。人事行政的使命，就是要注重事前的防範，以減少事後的懲罰。我們要改造環境，轉移風氣，使所有的公務人員，都成為好人，沒有人再去犯法。所以我們最終的目的，是在積極的消滅犯罪行為，而非消滅的懲罰罪犯。這一點，我們辦理人事行政的人，應當格外認識清楚。

公務人員的犯法，大概由於金錢的舞弊居多。我們要防止公務人員的犯法，首先應注意他們的平時生活。照以往的事實，觀察公務人員舞弊的起因，大多是因為平時生活奢侈或習染着不良的嗜好如嫖賭等，以致正當的薪水收入，不足以供給揮霍，於是遂走入歧途，不惜借債揩油、貪污舞弊了。本來在我們的過去習慣上，大家認為負債是極尋常的事，彷彿不值得怎麼重視。但我們若能仔細想想，負債的背面，確是罪惡的陰影，因為一個人在金錢上負了債，他於是就不得不挪東補西，到了一時不湊手，他又不得不想別法了。履霜堅冰至，貪賊枉法的事，自然隨之而起。所以我們不要負債。薪水的收入，是我們生活的標準。每月的費用，必須依着這個標準去支配。即使是家裏有錢的人，生活享受也不應該超過他自己的收入。在從前政治上軌道的時代，官吏的收入，不公開而無限定，所以一般官吏，既無所忌憚，又受着虛榮心所驅使，故於生活方面，都較一般人講究，以好擺其官架子，表示他是與普通人民有別的特殊階級。現在我們收入，既有一定的限制，在此民主時代，我們尤當革除那種愛虛榮、愛浮華的官僚惡習。我們的生活，必須有一定的標準。我們要簡單、樸素、刻苦、耐勞，以養成廉潔奉公的風氣。我們辦理人事行政的人，必須注意公務人員的平時生活，當我們發現某人或其家屬有負債情事，或他們的生活流於奢侈時，我們就應當立刻通知他的長官，注意他的行動，以期在他習染未深的时候，即用剛克、柔克的方法，使他能自動、自發的改過。大家要知道，人事管理嚴格，對於公務人員有極大的好處。我們若是平時管理不嚴，一切採取放任態度，必致大家精神鬆懈，容易走入犯罪的歧途。這種態度，不但對不起公務人員，而且也是對不起國家。管理嚴格，才是真正「愛」的表示。唯有有偉大的愛的人，才能對於部下的管理是嚴格的。

我們辦理人事行政的人，思想要細密，頭腦要冷靜，眼光要周到。先說思想細密這一點。我們知道世

界上儘多偶發的事情。一個很努力的人，他也許偶然表現不好。一個懶散的人，也許會偶然的努力。我們若根據這種偶發性的事情，來判斷他的功過，這是絕對不可靠的。而其流弊，更足以引起人心的不平。所以我們辦理人事行政的人，必須有細密的思想，平日即能細心考察，從每個人的日常生活中，去考察他的功過。其次，我們要有冷靜頭腦。現在我們無論做什麼事，都應求科學化，所謂科學化者，就是頭腦要冷靜，多用理智，少用感情。在這種複雜社會中，無論對事、對人，常有彼一是非、此一是非的現象。他人對於人事上的一切評議，往往有與事實不盡相符的地方。我們對於他人的批評，最多只可當作參考的資料，而不能為決定的事實。我們辦理人事必須用冷靜的頭腦作理智的考慮，決不可感情用事，流於偏見。凡事必須澈底的明白牠的真相，然後才可以下最後的判斷。再次，我們要眼光周到。我們對於一個人的考察，必須注意其全體，決不可以一部分而將整個抹殺。天下沒有完全無缺的人，故任何人不能絕對沒有缺點，天下也沒有一無可取的人，故任何人決不能絲毫沒有好處。我們評定一個人的好壞，若單從局部去觀察，往往會失却他的真實性。我們必須作全面的觀察，究竟他是好處多於壞處，或壞處多於好處，然後再作定評。我們既知道了一個人的好壞，就當用其所長，去其所短，同時，我們工作忙碌而勤快的人，因他終日不息的處理事務，或難免有做錯的地方。但一個閑空懶惰的人，他根本就不做事，自然沒有錯誤可言。所以我們辦理人事，對於忙碌勤快的人，雖有錯誤，也應當原諒他；對於閑空懶惰的人，決不能因其沒有錯誤，而就不予以適當的懲戒。這是我們應該辨別清楚的。

三 做事

機關的組織，人事的布置，其目的無非爲做「事」。所以「事」是行政中一個要素。如何做「事」？委員長在行政三聯制大綱中，指示許多要領。做事可分三個步驟，第一是計劃，第二是執行，第三是考核。計劃的習慣，中國人最缺乏。中國人做事，在做事以前，往往缺少精密的考慮、周詳的準備，常常臨時僥事。計劃的功用，在使做事以前，對於所做的事，有一個統盤打算，做事時有所依據，做事後容易檢討成績。中國以前造房屋，造屋的工匠，只有一個大體的觀念，並沒有詳細的圖樣。需要多少材料，多少日子完工，雖然也有一個估計，但並不精確。中國過去各種行政，對於行政的目標，也許有一點輪廓的概念，但對於達到目的的方法及過程，却並不預爲講求。這種無計劃的行政，等於盲目的探險，很容易浪費人力、財力、物力。自預算制度成立以後，行政似乎有進步。因爲從一省的預算，可以看出一省的行政計劃；從全國預算，可以看出全國行政的計劃。但事實上多半不是先定行政計劃而後定預算。所謂預算，又多半是由各部分的預算雜湊而成。我們以後擬定計劃，須注意以下幾個條件：第一，是全體性，無論一機關、一縣、一省、一國的行政計劃，必須有全部的眼光，就各方面通盤籌算，而不限於一局部。各部分彼此間互相連繫配合，不致孤立，不致脫節。每一部分對於全體，都有共同的目的，有密切的關係。一縣、一省、一國的行政計劃，都包含許多部分。但各部分是屬於全體的，不是獨立的。要從全體的立場，以決定各部分的計劃，並不是湊合各部分計劃，以成全部的計劃。第二，是次序性。無論那一個機關，應做的、要做的工作，是無限的，同時並舉，爲事實所不可能。權衡緩急、輕重，那件工作應先做，那件工作應

後做，是定計劃時所必須注意到的，而且工作的先後、次序，並不是隨便，須有根據，有標準。第三，是具體性。所謂計劃，不僅規定做某某事業。凡是事務的進度、需要的條件（如人力、財力、物力）、運用的方法以及預期的目的等，都要詳細規定。有數字可以計算的並須列舉數字。這樣執行計劃者，可以按部就班的進行，可以按日計功。籠統的、空泛的、抽象的計劃，不能算是真的計劃。因為那一類計劃，是不能實行的。第四，是久遠性。一個月、三個月、六個月的計劃，不能不說是計劃。但大多數的行政計劃，比較是長期而有繼續性的，除了某一項事業限定結束時間，某一個機關限定存在時間，其計劃比較缺乏久遠性以外，一般的行政計劃，往往是三年，或五年，或十年。所以定計劃的時候，眼光必須看得遠，不要只顧到目前。對於各種工作，必須顧到將來的發展，不要只限於現狀。計劃一詞，現在已用得普遍，行政計劃現在也已不少了。但是我們如果檢討一下，對於上列四種條件，還沒有完備，這是我們以後所宜注意的。

至於執行的工作，我們所應注意的：第一，法令和計劃，是執行的準繩，我們要十分嚴格的遵守。現在法令和計劃，和實際很容易脫節而不相符合，於是法令或計劃，成爲具文，而執行者也苦於無所依據。第二，時間是執行的要素。時間的多少，和執行的成績，有密切的關係。現在一般行政的缺點之一，是工作與時間，沒有密切關係。一般行政的辦公時間，可說是自然的時間。例如上午辦公四小時，自七時半至十一時半。那末，一個公務員，只要看見時辰鐘在七點半鐘的時候，進辦公廳，在十一點半鐘的時候，退辦公廳就行了。至於在這四小時內，究竟應做多少工作，完全沒有規定。行政人員有若干的種類，如司長、科長、科員等等。每一個人一天的工作，實際上究竟需要多少時間，也是沒有計算。每一機關、每一種職務，依據已往的事實，把工作分量、工作時間切實計算一下，一面擬定測驗各類行政人員的能力和方

法，是兩件行政上重要的工作。這兩種工作如能完成，我想行政的時間上的效率，會增進不少。第三，統計、調查、檔案、公文、圖書、法令等，都是執行的必要工具。各種行政機關，應該多多搜集、儲藏，執行者宜常常參考。不肯多注意參考材料，是一般行政人員的缺點。此外，執行方面，還有幾件事，我以為應注意。

(甲)用力有重點。平時做一切事情，要看出這件事的重點，集中全副力量去辦成他。譬如看書，必須拋棄一切念頭，聚精會神，專心一致，才能獲得深刻的印象，切實的領悟。否則『一心以為有鴻鵠將至』，雖看也等於不看了。寫文章也是一樣，要寫出一篇警醒動人的文章，我們在執筆的時候，必須停止一切雜亂的念頭，把思維集中在這篇文章上才行。用力不集中，缺乏重點，什麼事情都不會成功，即使僥倖成功，也決沒有什麼精采。不過還有一件很重要的事情，我們必須同時注意的，就是需要辨別和判斷。因為一件事情的重點，往往不容易捉摸得到，稍一不慎，即會將力量用錯。在私人的事情，也許一次失策，不過多耗費一點力量，到發覺錯誤時，再行改正，還無關輕重。但如用兵、作戰，關係大局，毫釐之差，千里之失，若是沒有辨別能力、判斷能力，將不重要的地方，錯認為重要，集中主力在這一點上，而真正重要的地方，却沒有注意到，只用很小的力量。這種錯誤，危險性就太大了。這種錯誤，隨時有牽動全局，陷於整個失敗的可能。所以我們必須要利用聰明，平時對各種有關的事情，多加體察，多加注意，等到實際行動時，才可以握住一個真正的重點，不致發生謬誤。這個原則，看來似乎很平淡，實際上小至個人事業的成敗，大至國家民族的興衰，都與此有極大關係，我們必須注意此點，在平時尤應多習練、運用。

(乙)全體比一部分大。一部分在全體之中，纔有地位。這個原則，也可說是一種普通的常識。幾何

學的普通公理中，就有全量大於其一部分的一條。但是現實真能照着這個原則，來做事的，却是很少。大家明曉得全體比一部分大，一部分在全體之中，纔有地位，而實際做事的時候，却往往背道而馳，把一部分看得比全體大，比全體重要。因為一個人所管的，總是一部分的事情。若把自己一部分的事情，看得過大，過重要，就會把全體的事情忘記了。這種過失，不但性情偏私的人容易犯，就是絕對爲公的人，有時也難免。至於度量狹隘的人，那更是容易犯這毛病了。例如工程師要造一座橋樑，只顧自身便利，設計工程特別浩大，需要很多的經費。至於財政上能不能應付，他却絲毫沒有考慮到。這種設計，就難得實行。部分的好，固然我們希望，但決不能爲一部分的好，而妨礙全體。全體不好，一部分便失却其依附了。所以大家要注意一切政治的推進，要求其平衡發展，不可單單顧到自己的部分。就省而論，如果全省政治不好，其中一村、一區、一縣縱有很好的政績，也不過是畸形的現象。但是有時對於某種事情，沒有把握，恐怕全體一致做起來，不能成功，損失過大，特先指定一個或數個單位，試驗試驗，完成以後，再推廣開來。這又是另一問題。不過其最終目的，仍任要達到全體的進步。這一個原則，是我們做一切事情的先決條件，大家在開始做事以前，必須要澈底考慮的。

(丙)合作與協調。合作與協調的途徑，第一『事』的橫的聯絡，以往的習慣，辦理公事，偏於縱的方面：就省而論，即主管科員與科長、祕書、廳長、祕書長、主席等，互相接洽；至於橫的方面，即科與科、廳與廳、處與處，却很缺乏聯絡，因爲不聯絡，結果所辦的事，手續上不迅速，內容上易衝突，就生出許多障礙。所以橫的方面的聯絡，有注意的必要，譬如舉辦一樁事情，不但主管機關須知道，凡是有關係的機關，也要常常聯絡。一件事許多人協力同心，即有困難障礙，也容易解決。大小機關，如全身的血

脈一樣，平時息息相通，臨時就不會呼應不靈了。其次要有「人」的相互認識。過去的政治，太缺乏親切的精神。科員與科員，各不相識，科長與科長，也有未見一面商，雖然同在一處，同屬一個機關，但彼此漠不相關，竟如路人。這樣行政，如何能有效力呢？所以今後的行政，事的橫的方面的聯絡，固然是必要，而人的互相認識與了解，也決不可缺。所謂認識不止是表面的認識而已，希望有內心的認識，希望得到相互間的同情與諒解。一個人的知識能力，本來有限。「人非聖人，孰能無過」。實則聖人何嘗無過，所以不要說中等人才，就是上等人才，那能做一百事情，件件都完善不錯。錯誤是所難免的，但是我們要知道即改，要儘量減少錯誤。對於別人，當如對自己一樣，巴不得他們沒有錯，巴不得他們有錯即改，儘力幫助他改過，不要看見他人的錯處而自己開心。能夠這樣互相同情，互相諒解，彼此的錯誤，自會消滅，人與人之間隔膜日小，而黏性日強了。中國一般人的習慣，對於做事的人，如果做得好，吹毛求疵，求全責備。做得不好，則百般挑剔，盡量攻擊。在他們的眼中，似乎全國無好人，無好事。自己不能做好事，却妒忌別人做好事。君子成人之美，不成人之惡，君子隱惡而揚善，現在人正適得其反。這樣惡風氣，如果不起緊轉移過來，那麼，懶惰不做事的，或做事敷衍的人，倒反能無毀無譽，不受排斥。認真做事的，或做事而力圖改革的，動輒得咎，到處碰壁，事既做不通，人也吃了虧，這樣的惡風氣，簡直是癩癩怠惰苟安了。我們要改易這風氣，當從多方面入手。但激發相互間的同情與諒解，助成別人的好，改正別人的錯，却是很重要的。能夠這樣，才可與語合作與協調。

(丁) 公文的改善。我們處理公文，有許多不必要的字句，以後不要去用他。例如下行文中，常常夾着不必要的嚴厲文字。各機關所發的公文上，常以「貽誤戎機」四字責備下級機關。或隨便責令親自來聲

明爲什麼辦不到的理由。像這一類嚴厲的字樣，是專制時代上級機關，爲了要顯示威嚴，劃分階級而用的古董文字，決不適用於現代。以後我們務須避免不用才是。大家用這類文字去譴責下級機關，不很妥當，有許多事情做不好，並非是下級機關的錯誤，上級機關也要負一部分責任。我們現在辦事，是不是都能具有豐富的責任心，我敢說，我們無論發動那一件事情，多少缺乏責任心。下去的命令，既缺乏充分的材料，使其爲考研究，又沒有予以適當的指導，以減少他們的困難。等到時間急迫，需要應用，對於所要求於下級的，還沒有如限完成，於是就擺出上級機關的架子，用這種嚴厲的文字去譴責他們。至於自己的錯誤，則絲毫不加以反省檢討。辦理公務而發生這種情形，應該由上級機關多負責任，決不能隨便譴責別人。譬如辦理兵役，主管兵役機關，如軍管區司令部、師管區司令部自己不加好好地指導，僅僅草率地命令各縣去做。等到有了錯誤，或做不到，隨便打官話，用嚴厲的文字斥責他們。這是上級機關的不對。決不可爲了上級機關的威信，忽略了下級機關的困難。其次，公文上的稱呼，亦常常有傲視自己的習慣。譬如電文起首句，如：某某縣長鑒，我們偏偏要寫某某縣長覽。其實這與公文的本身，毫無關涉，稱得他客氣一點好了，何必用高壓式的語氣呢？可是我們過去都是如此，好像不是這樣不足以表示自己的威嚴。這種習慣，是不對的，大家必須加以改正。還有一種稱呼，我以爲也是不必要的。譬如一個省政府主席，那麼就直接稱主席好了，爲什麼偏要用主席、鈞座等稱呼。表示敬意麼？我覺得從稱呼來表示敬意，是沒有意思的。我們是爲國家做事的公務員，只要大家都盡力爲國家做事，那末，以國家所給予的職位來稱呼，就已經表示相當的敬意了。

四 縣政建設

各級行政機關的行政，都各有要點，而其較重要的，是各級行政機關的職權。這一點，各級機關的組織法上規定一部份，今天不及說了。我今天要對諸位說的，是實行新縣制的「縣」，這一級行政機關行政上所應注意的事。關於新縣制的各種法令、各種實施辦法，中央和各省制定的已很不少，很夠執行的應用了。但是新縣制的實際效果，現在還很微小。這固然由於推行的時間不久，但執行時對於左列各項，還沒有十分注意到，也是一種原因。

(甲)新縣制的特別重要性的認識 推行新縣制，需要很多健全的幹部，如縣政府的科長、科員，高署的高長、指導員、鄉（鎮）長、鄉（鎮）幹事等都很重要的。但是縣長為全部幹部的領導者，為新縣政的主持、計劃、指導、促進者，在新縣制開始推行的時候，尤其重要。縣長及幹部的得人與否，是新縣制能否推行順利的一個重要條件。除一般的條件，如道德、知能、體力、經驗等以外，認識地方自治的特別重要性，是一般推行新縣制的縣長及幹部所應該特別注意的。健全行政機關，最下層的機關必須很健全。就人身論，細胞為各種組織的基本。如築寶塔，塔底必須很寬廣。行政機關，如果細胞不健全，如果頭重腳輕，那是不行的。過去對於行政機關，多注意到中央與省，至於最基層的機構，不很重視。自從新縣制的法令頒行以後，於是最下層的機構，才被重視了。國父對於縣看做地方自治的單位，是很重視的。縣的重要性，國父在「地方自治開始實行法」、「中華民國建設之礎石」、「地方自治與責任心」、「自治制度為建設之基礎」中，說得很透闢。國父以為中國人造房子先上樑，從最高處注目，只求蔽風雨。

不遑計及鞏固。西洋人造房子，先填基，從最低處的根本上注目。例如五十層的房屋要先上樑，是不可能的，必先於地上深築其基。建國也是一樣。中國以前建國，先政府而後人民，以前不必說，即在民國初年，只注意到總統何人、國務總理何人、都督省長何人，不知築地盤於人民身上。這好像造屋的先上樑而不先築地盤，是很危險的。所以要建國必先築堅固的地盤，而地方自治即建國的基礎。基礎不堅，國家就不鞏固。三千縣的民權，猶之乎三千塊的石礎。石礎堅固，就不難建築五十層的高樓。從這裏，地方自治的重要是可以很明白的知道了。革命的建設，分軍政、訓政、憲政三個時期。其最後的目的，即在於實行憲政，而縣地方自治，即爲訓政時期的必要工作，亦即爲憲政開始非有不可的條件。我們也可以說縣地方自治不完成，憲政即無由開始，即無由完成。建國大綱說，『凡一省全數之縣皆達完全自治者，則爲憲政開始時期』、『全國有過半數省分達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會，決定憲法而頒佈之』、『憲法頒佈之日，即爲憲政告成之時，而全國國民，則依憲法行全國大選舉。國民政府，則於選舉完畢之後三個月解職，而授政於民選之政府，是爲建國之大功告成』。是縣地方自治，爲達到憲政必經的階梯，亦爲建國告成必由的過程。原來官治與民治的分別，即在於官治是把政治的權，付之於官僚，於人民無與；而民治則政治的主權，在於人民，或直接行使，或間接行使，而分縣自治是人民行使直接民權的基礎。國父說『蓋分縣自治則人民無所憑藉，所謂全民政治必無由實現。無全民政治，則雖有五權分立，國民大會亦未由舉主權在民之實』，國父以爲辛亥革命，雖有偉大的結果，但不足以現中華民國之實，十二年來飄搖風雨，根基未固，有民國之名，而無國民之實，其主要原因，是不行革命方略，不依革命建設的程序，忽略了訓政時期縣地方自治的一種工作。縣地方自治爲移官治於民治的途徑

。縣地方自治不實行，則官治狀態，專制舊習依舊保存，國事仍操於武人官僚之手。因此，消極方面，要澈底蕩滌官治的舊污，掃除專制的積弊；積極方面，要建立自治的基礎，達到憲政的階段，必須先實行縣地方自治。這樣縣地方自治對於建國工作中的特別重要，是絕無疑義的。凡是從事於縣自治的工作人員對於這一點要特別認識清楚。他們的地位並不高，他們的待遇並不厚，然而要自己尊重自己，不要自己以為是一個小小的官吏，自己實在負建國的重大責任。例如縣長，在一般人的看法，以為較諸省政府主席、各部部长，地位低得多；可是論到實際的責任，和省政府主席、各部部长一樣重要。在推進新縣制的時期，必須使很優秀的人員去担任縣政工作，一方面政府及社會要重視縣政人員，而縣政人員也不要妄自菲薄，能夠這樣，新縣制的推進，才易收效。如果縣政人員把新縣制當做普通公事，只是在公文上去應付，不認識他的特別重要性，沒有自動的精神，沒有建國的熱心，那是很不容易有好結果的。

(乙)思想的宣傳 要人民自治，要人民參預政治，如果人民連什麼是自治、什麼是政治都不知道，是不行的。國父說『……其志向當以民權、民生兩主義為目的，故其地之能否試辦，則全視該地人民之思想知識以為斷。若自治之鼓吹已成熟，自治之思想已普遍，則就下列之六事試辦之』（地方自治開始實行法）。『……而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官以執行一縣之政治』（建國大綱）。『或於三年之內……，乃能得過半數人民能了解三民主義，而歸順民國者……亦可立行自選其縣官而成完全之自治團體』（心理建設）。所謂『自治之鼓吹』『自治之思想』『誓行革命主義』『能了解三民主義』，都是關於思想的問題。『國家政治者，一人羣心理之現象也，是以建國之基，當發端於心理』，『夫心者，萬物之本源也』，要實行自治，必先使人民有自治的心理，有自治的思想。如何使人

民有自治的心理和思想呢。宣傳是一種很重要的工具。國父曾說『世界上的文明進步，多半是由於宣傳』，『必要人心悅誠服，都歡迎我們的主義，那才容易成功。革命成功極快的方法。宣傳要用九成，武力只可用一成』，『教便是宣傳，一傳十，十傳百，百傳千，久而久之，便可傳到四萬萬』，『只要改變人民的舊思想，另外換成一種新思想，這便是國家的基礎革新』，『要全國人都明白建設的主義，便要有宣傳』。可見宣傳是十分重要的。各省推行新縣制都很努力，但是一般的情形，多半是偏於命令，偏於形式，宣傳的工作，改造人民心理的工作恐怕做得很不夠。任何一鄉、一保、一甲，我們試一考詢人民了解三民主義的，了解地方自治的，人數恐怕是占很少數。如果多數人民不了解三民主義與地方自治，地方自治是決不能收實效。所以思想的宣傳，此後應看做推行新縣制的重要的工作。

(丙) 民衆的接近 新縣制的目的，在輔導民衆，使其有直接參與政治的能力。離開民衆而談新縣制，新縣制的真意義就沒有了。在現在推進新縣制的時代，從事縣政工作的人們，必須時時刻刻，不忘記民衆，了解他們，扶助他們。如果不能把以前官僚的惡習，剪除淨盡，自己以爲是一個在人民上面的官，深居簡出，擺官架子，那末，實際上只會妨礙地方自治。所謂接近民衆，一方面要教育他們，一方面要運用他們，過去的政府當局，看見民衆，是害怕的，北京政府時代，學生運動很熱烈，三一八那次學生要見段祺瑞，可是這位先生心裏一害怕，不但不予接見，反教軍隊來彈壓學生，於是就鬧出大慘案來了。我們現在講地方自治，對象是民衆，如果也像從前一樣害怕民衆，隔離民衆，那們地方自治，還講得成麼？我們不但不能怕民衆，並且還要教民衆、用民衆，這也是歐洲政治與中國政治所不同的地方。中國的政治，一切問題的解決，是在少數人的手上，不論什麼事情，祇要幾個所謂君子，躲在房間裏談一談，商議商議就

行了。在歐洲一切政治問題，是必須取決於多數的，不但內閣總理及各部部长，要常常出席議會，聽取輿論的意見，就是皇帝元首也常要出臨羣衆的面前，露天來說話的。因為我們在政治上是怕多數，而喜歡少數的，所以我們在生活中，也養成了這種習慣，喜歡祕密，不願公開。我們上館子裏去吃飯，總喜歡找個小房間，不喜歡大食堂。其原因就是怕別人看見。唱一曲歌，也以『曲高和寡』者爲妙，其理由就是要衆人聽不懂。推而言之，畫一張畫，喜歡故作玄妙，要衆人看不懂。做一篇文章，好裝上許多典故，要衆人讀不懂。一切的一切，都是詭祕的，不是公開的，是少數人的，不是多數人的。這一套，現在完全用不着了。現在我們一切要大衆化，一切要以羣衆爲對象，否則就沒有價值。從事自治工作的人們，更加要注意到這一點。

(丁)人、地、物的調查 物有本末，事有終始，調查實在是一切建設的『本』『始』。國父說『人口清查，戶籍釐定，皆縣自治最先之務。此事既辦，然後可以言選舉。今先後顛倒，則所謂選舉，適爲劣紳土豪之求官捷徑，無怪選舉舞弊，所在皆是』。所謂戶口清查，所謂戶籍釐定，都是調查的工作。其重要如此。現在各省辦理新縣制最大的困難，也可說是最大的缺點，是調查的基礎不夠，舉辦任何一項事情，無論教育、經濟，都沒有確實的依據，這是亟須補救的。任何一種建設的工作，總須經過調查、設計與實行這幾個階段，如今我們要建設地方自治，一縣的社會，就是我們工作的對象，我們在未建設以前，必須先就一縣社會的現狀下一番調查的工夫，然後才可以依據這種材料，做成計劃，實行建設。

在一縣之中，我們要調查的對象，括而言之，不外人口、土地、物產三方面。先說人口，一縣之中究竟有多少人，其中男女老幼各佔若干，有多少是勤勞作事的，多少是游惰失業的，多少是善良公正的，多

少是頑惡私曲的，有多少是讀書人、多少是不識字的文盲，又有多少是從前所說的士大夫或者現在所說的士豪劣紳，此外如人民職業情況、特殊風俗和疾病痛苦等項，我們都需要調查得清清楚楚，而且我們不僅要調查人口的靜態，更要注意人口的動態，如婚嫁、遷徙、出生、死亡。因為假若將這些方面忽略了，今天所謂調查的東西，明天就會變成無用了。

其次是土地。土地的調查，不僅要查明所有權、面積的多寡、已耕及未耕地若干，山地及水田若干，並且要查明土壤的性質、土質的種類，然後才可以作最適當的、最有效的利用。此外如山林、川澤之利，動、植、礦物之富，也都需要能知道詳盡。

再次就是物產。物產的調查可以分兩方面來說，一方面是地方上的出產，究竟有些什麼東西，夠作何種用途，有多少可能的產量。另一方面是國家的公產和人民的私產，公產自然是需要調查的，就是人民的私產，政府也應該清楚，這不僅為征收捐稅的便利，而其主要的作用，還在於知道人民的財富情形，以為利用物質從事建設的張本，故對每一民衆的動產和不動產以及一切農工器具和日常用具，都要調查清楚。國家對於一國的財富，必須有一個詳盡的紀錄，猶如人民對於個人的財產，必須有一本詳細的帳簿一樣。

所以政府應該有三種帳簿，一種是戶口冊，一種是土地冊，一種是財產冊，不過這一切的調查，做起來是相當費事的，要想同時普遍舉辦，恐為目前的人力、財力所不許，所以各縣最好先擇一區或一鄉辦理，然後再推及其餘。這是一種非常重要的工作。是從事一切建設的準備工夫。雖然做起來很麻煩，但是非做不可。他們的調查如不確實，即無法作縝密的設計，沒有縝密的設計，進行建設，就不免要債事了。

一縣之中的人口、土地、物產都調查清楚以後，建設的基本條件，才算具備，進一步，我們可以開始

設計實行的工作。

(戊)民衆生活的改善 三民主義的目的，在建設一政治最修明、人民最安樂的國家。地方自治的目的，即在謀全數人民的幸福。國父說『惟民國人民，當爲自計，速從地方自治，以立民國萬年有道之基。宜取法乎上，順應世界之潮流，采擇最新之理想，以成一高尚進行之自治團體，以謀全數人民之幸福』，又謂『地方自治團體，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織』，『近世文明各國政府之職務，已漸由政治而及於經濟』。所謂人民安樂，所謂人民幸福，所謂經濟，都是關於人民生活。地方自治，決不是成立幾個機關，如各鄉（鎮）公所，如保辦公處，就可以了事，地方自治的目的，在改進民衆的生活。所謂機關，不過改進生活的一種工具而已。如只成立機關，而不積極發展關於生活的各種事業，那末，所謂地方自治，只增加人民的負擔，於人民生活，並無利益，人民對於地方自治，只會發生反感。地方自治完成的必要條件，是人民有相當的自治能力，自治事業有相當的基礎。組織機關只是最初步的工作。各省辦理新縣制，關於組織機關一事，大約已普遍做到，至於發展地方自治事業，以改善民衆生活，有的在計劃中，有的在進行中，但有顯著的成績的，恐怕很不多，這種工作的收效，自然較組織機關來得緩，其困難也遠過於組織機關。但是各地方如果不用全副力量，在這一方面謀進展，那末，所謂地方自治，也許只是成立若干掛空招牌的自治機關。這是很可能，而極應該注意的。我們爲從事新縣制的工作人員，特別是縣長，必須對於民衆現實的生活有相當的認識。對於合理的生活，有急切的希望。同時要隨時、隨地尋求改進生活的方法，而謀所以實行。沒有生活的理想，是不會感到現實的生活不滿，而圖謀改進的。生活的理想，是怎樣的，國父曾經指示過，生活最重要的，爲食、衣、住、行四者。我們要把這四種需要弄到很便

宜，而且全國人民都能夠享受，家給人足，無論何人，都沒有缺乏。就「食」而論，要四萬萬人都有飯吃，而且有很便宜的飯吃，不但今年的糧食很足，而且明年後年的糧食都很足。就「衣」而論，要使人人可以得到需要的衣服，不僅一人沒有缺乏，而且能護體、能美觀又能方便，不礙於工作。就「住」而論，當棄其最近三千年愚蒙的古說及無用的習慣，把廟宇式的居室，改建為合於近世安適方便的式樣，居室為文明的一因子，其給予人類的快樂，比衣食更多。至於一切家具，如食堂、書室、客廳、臥室、廚房、浴室，使所等所用家具，都要改用新式製造，水、燈光、燃料、電話等，都應由公家供給。據國父的估計，中國四萬萬人，需新居室五千萬間，平均每八人，需新居室一間。我們如果以此為標準，那末，各鄉（鎮）應改建的新屋，為數很多了。論到「行」，國父主張每四百人要造大路一英里，並須大規模製造農用、工用、商用、旅行用、運輸用各種自動車。道路宜分幹路支路，幹路闊度，須能同時往來通過兩輛自動車。水路交通，也要修理、保存。以上衣食住行四者的需要，更簡要的說，是要人人有便宜的飯吃，有便宜的衣穿，平均每八個人造一間新式房屋，而且有新的家具，有水，光、燃料、電話的供給，每四百人造一英里的大路。這是生活上具體的要求。就現在的生活狀況論，不能不說是生活上的理想了。必須達到這個理想，方能談得到人民的安樂和人民的幸福。除食、衣、住、行以外，據總裁說，還有「育」「樂」兩種需要。所謂「育」包括「養育」與「教育」兩種意義。養育要使「老有所終，幼有所長，矜、寡、孤、獨、廢、疾者，皆有所養」。教育要使人民都得到健全的發展，成為完全的國民。不僅兒童應普遍受教育，年長失學者，也應普遍受教育。所謂「樂」指正當的娛樂。民衆一年到頭，一天到晚，勞苦工作，必須於日常生活中，有相當的餘暇，得到正當的娛樂，俾可調暢精神生活，不致枯燥厭倦，如電影、如圖

畫、如戲劇、如音樂、如遊戲運動等，都是正當的娛樂，不論一縣、一鄉（鎮），這六種需要，都是不可缺少的。辦理自治，必須對於這六種人民需要，使有相當的滿足，所以要設立各種機關，其目的也無非在辦理這許多事情。我們試檢討全國各縣的自治，對於上列各項的要求，距離都還很遠。那一縣那一鄉的人民，已經是衣食足，已經有若干新的房屋，已經造好平均每四百人一英里公路，已經教育普及，已經普遍有娛樂的設備與機會，恐怕是很少或者沒有吧。這一點，從事新縣制的人們，是應該特別努力的。

（己）自治經費的籌集 上項各種事業，一般人都知道他的重要。但是大家所感到困難的，就是經費，現在為設立自治機關，不得不向人民加收捐稅，人民已覺得負擔太重了。如果再向人民募集大宗款項，以辦理各種事業，那末，人民會怨聲載道。這確是眼前的實在情形。自治事業的經費，如果不於捐稅以外，另外想出辦法，不但自治事業辦不起來，恐怕地方自治根本難得發展。我以為地方自治的經費，須於左列三方面去想辦法。

（一）地價收入 定地價，是地方自治開始實行時重要工作之一。建國大綱規定每縣開始創辦自治之時，先由地主自報私有土地之價。地方政府，照價征稅，並可照價收買。以後土地增價，其利益當為全縣人民所公有，原主不得私有。又規定土地之歲收，地價之增益，皆為地方政府之所有。各縣土地，如果實行照價征稅，恐怕其數目就大於現在的田賦。而照價收買以及增價的利益，當也很不少。只是這三項收入，為數恐已不少。四川田賦的分配，據四川省政府編的四川省概況，地主以百分之七的戶口，占耕地百分之七十七點六。租佃制度，以穀租為最普遍，租額每畝以二市担四升穀為最普遍，亦有多至四市担者。四川巴縣耕地，據說有一百六十一萬餘畝。假使其中有百分之七十，是屬於地主的，那末，地主占有的耕地

，就有一百一十餘萬畝。如果縣政府收買地主私有土地十分之一，即得十餘萬畝。假定原來歸地主徵收的田租，平均每畝得米一市担，共得十萬餘市担，現在由政府征收，以現在的米價作三百元一市担計算，那末，田租的收入，以十萬市担計，共得三千萬。把這三千萬作為一縣的自治事業經費，當可觀了。又如一百六十餘萬畝耕地，平均每畝增價十元，共可得一千六百餘萬元，當做生產事業的資本也不算很少。所以定地價的辦法，不止是為平均地權，以防止地主與佃農的問題，就是為辦理自治事業，籌集自治經費，也是一種很好的辦法，較諸零零碎碎的立許多名目，向人民抽捐，好得多了。關於土地問題，我有一種意見，可以順便和諸君討論一下。平均地權的最終目的，是土地收歸國有。我們對於國父的這個土地政策，究竟應用如何的步驟，使之實現呢？所謂土地不外農林地（即指一切可供耕作的平地 and 山地而言）和住宅地兩種，關於農林地 國父的理想，是要做到『耕者有其田』。那末，我們究竟要用如何的方法，才能做到耕者有其田呢？要怎樣才能使每個農民每個耕夫都有田可耕而又為自己所有呢？我以為耕者有其田，必須是真正耕田的農民，才可以有田，才可以有耕田的權。凡是不能耕田的人，如公務員、教員、工程師等，都不應有耕地。至於現在已經為他們所有的土地，也應該由國家收買。買的時候，按照公定的地價，並不要抑抵價格，使他們吃虧。而收買的機構，就是各縣的土地銀行。一個公務員，假定他是成都人，在成都有一百畝的田產。而他現在在重慶做事，對於這五百畝田產的經營，一定很費事，完糧收租，都要託人去辦。所以為他個人方便計，也不如把這田產賣給土地銀行。土地銀行收買他的土地，先付給十分之一或十分之二的現金，其餘付給土地債票。這種土地債票，以二十年還清本息，土地銀行於收買這塊土地之後，即向縣土地局或土地科辦理登記過戶的手續。然後就將這土地交給公營的農場。假定這一百畝的田是在成

都，自然由成都農場主任接收了。於是由農場調查這些土地向來係何人耕種，現在仍斟酌情形，分別交給他們去耕種，並由農場代表土地銀行，辦理收租等手續。農場收來的米穀，必須賣給公營的糧食局。賣得的錢，即繳交土地銀行。土地銀行即以此錢作土地債票還本付息之用。可是如何才能使這些田產轉到農民（佃戶）的手中呢？假如一畝田的田價是一百元，土地銀行所給的債票，原分二十年還清，那麼，即是每年應還本五元，另加利息合計約為五元三角。佃戶要私有這畝田地，每年就向土地銀行償付這五元三角，實際是祇要米就行了。如這一畝田的佃戶向來每年納租穀二百斤，那麼此時就叫他多納一點，三十斤或五十斤，即視當時的米價，每年多納十地銀行五元三角的穀子。二十年後，這一畝田，就由土地銀行轉入農民的手中了。我想只要農民稍微勤儉一點，這是很容易做到的。或在開始的幾年，將繳納數量減少，等到生產發達，再行逐年遞增。如果這個戶經濟的情形，稍為寬裕，他每年可繳納前面所說的兩倍的本息，那麼，祇要十年後，這一畝田就歸他所有了。我想最快是十年，最慢是二十年，全部的土地，就統統可以轉到農民的手中。耕者有其田的目的，也就可以達到了。或者各位要問我，為什麼不說土地收歸國有，而僅僅祇講到耕者有其田呢？要知耕者有其田，是一種過程，最後的目的，我們還是要做到土地國有。從耕者有其田到土地國有還須相當的時期。土地國有之後，重要的好處是些什麼呢？就在使農民工業化。因為現在的農民，一切水、旱、風、蟲等災的損失，均須他自行負擔。所以農民的生活，不能十分安定。而且因此農民的思想比較的固蔽，不肯採用新的方法，惟恐其失敗。今若改為工人化——即國家做地主，農民做國家的傭工——使這種天災的損失，可由國家來担負。因為國家可就大範圍來調盈劑虛，例如川北發生了災害，收成不佳，但川南未必相同，縱使四川全省有了災害，但其他湖南、江西等省又未必同時有，也許

反是豐年。所以就國家來說可使風險分散，照舊發給農民的工資，至於工資的標準，不論所有種田的肥瘠，而工價則相同。例如大人每工若干，童子每工若干，同一地方，均給同一工資，同時按照土地的肥瘠，規定每畝每年的收穫量。例如上等田，穀子五百斤，最下等的一百五十斤，超收有獎，不足則有罰。如是只須農民儘可能的努力，不必負擔意外的損失，則農民的生活，都能無憂無慮，得到安樂了。不過要做到這個地步，必須具備若干條件，第一，政府的管理方法，必須確切完善。第二，農民的道德，必須提高，不可視耕作爲一種辛苦事情，一時不願意，就拋棄農業，跑到別處做工去了。所以在此過渡時期，耕地的權，還應該屬於農民的。利用他愛惜私有財產的心理，使他附着於土地，而愛護土地，這樣生產才可以增加。這是我對於農林地（耕地）方面的一點意見。至於住宅地，那就與耕地不同了。我們務必趕快地收歸國有。在交通發達的地方的住宅地，將來地價必定高漲。我們爲防止因社會進步而高漲的地價，歸諸私人起見，此時應即將他全部收歸國有。這是我們推行土地政策時必須首先辦理的工作。因爲城市究竟比鄉村容易辦理。假使這一點都不能做到，我們土地政策的前途，也就很難樂觀了。城市的土地收歸國有之後，究應如何辦理呢？我曾經主張移村的辦法，對於城市的住宅區，也可以同樣辦理。假定搬移以一百戶爲一次，那我們就要先選擇一塊空地，建築足夠一百戶居住的房子，並將其中的設備，置備齊全。無論寢室、廚房、廁所、鍋灶、傢具，一切都要使他最合用、最建濟，造好之後，就要指定某一街的一百戶，遷到新屋去居住，而將原有的舊屋全部拆除。凡可以利用的磚瓦木料，再用來建築第二個新街。在建築這種房屋的時候，應儘量的要市民實行勞動服務，既可提倡勞動的風氣，更可以節省成本。這時房屋與土地的所

有權，均爲國家所有，人只須負擔公道的房租。將來政府要主辦一件新事業，只要把房租稍稍提高，這

數目就很可觀，什麼事情也就可以辦起來了。

(2) 公營收入 照地方自治開始實行辦法，糧食一類，當由地方公局買賣。地方餘糧，由公局轉運，售賣於外，其溢利歸諸地方公有，以辦公益。其餘衣、住、行三種需要的生產、製造機關，悉歸地方支配，設局管理，又如農業合作、工業合作、交易合作、銀行合作、保險合作等，都為地方自治團體所應辦的要事，此外如對於自治區域以外的運輸交易，亦當由自治機關設專局經營。自治機關，經濟也是一種重要職務，一縣、一鄉（鎮），都應該有許多公共經營的機關，如糧食買賣局、如貿易機關，如運輸機關，如生產製造機關。這許多機關，一方面，須以廉價物品供給居民，但同時必有溢利，此項溢利，都歸地方公有。

(3) 公產、公勞收入 各種生產事業，有兩個要素。第一，「地力」。實行地方自治的時候，地力是歸地方自治團體公共所有的。「公地之生產，山林、川澤之息，礦產、水力之利，皆為地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫病與夫種種公共之需」，「各縣之天然富源及大規模之工商事業，本縣之資力不能發展與興辦而須外資乃能經營者，當由中央政府為之協助。而所獲之純利，中央與地方政府各占其半」。由此，可知天然的富源，如田地、山林、川澤、礦山、水力都應作為地方的公共產業，歸地方所有，其利益歸地方共享。但只有「地力」，而不加以「人力」是不行的。國父對於人力，主張公勞，即公共勞動。國父以為國家對於人民的需要，要負供給的責任。人民如感到需要不滿足，無論何人，都可向國家要求。但人民對於國家，要負勞動的義務。人民對於地方自治團體，每人每年當盡一月的勞力，各盡所長，為公家服務，長於農事者，為公家墾荒，長於織布者，為公家

織布，如一月的勞力不夠用，可增加五日或十日，以至一月。不願出勞力者，當納同等代價。人人都知道雙手萬能，勞工神聖，做生產的分子。勞動是國民的義務，能盡此義務，才有國民的資格，才能享國民的權利。否則是社會的惰民，是人羣的流氓，不但失去國家主人的資格，而且須受法律的強迫，去從事勞動。

• 地方既然公有：「人力」又可靠公共勞動，那末，其收入就很不少了。只就人力論，例如巴縣有人口九十三萬餘，假如有三十萬可以盡勞動義務的男女壯丁，每人一年中爲公家勞動三十日，那末，就有二千七百萬工了。• 如果一天的工資，以一元計算，不是二千七百萬元嗎？

以上三項收入，爲數當很不少，用以興辦各種事業，以滿足人民食、衣、住、行、育、樂六者的需要，不會不夠。從事自治，「不必於窮鄉僻壤，搜括難得之金錢，籌集大批之款項」，必須於右列三項問題，開闢一條新道路，否則自治將會葬送於經費困難之中。

以上六項，是執行新縣制政令時所應特別注意的。

(完)

禮俗史論略

柳詒徵

- 一 論讀經史以治禮俗之法
- 二 禮俗之演變
- 三 秩敘
- 四 教育
- 五 儀法
- 六 人文

一 論讀經史以治禮俗之法

世言治禮，皆知宗經，經卽史也。士禮十七篇，號爲禮經，是卽後世禮儀志之祖。

史記儒林傳，諸學者多言禮，而魯高堂生最。本禮固自孔子時，而其經不具。及至秦焚書，書散亡益多，於今獨有士禮。

漢書藝文志，帝王質文，世有損益。至周曲爲之防，事爲之制，故曰禮經三百（臣瓚曰，禮經三百，謂冠婚吉凶），威儀三千。及周之衰，諸侯將隳法度，惡其害己，皆滅去其籍。自孔子時而不具，至秦大壞。漢興，魯高堂生傳士禮十七篇。禮古經者，出於魯淹中。及孔氏，與十七篇文相似，多三十九篇。周官經述古代之官制官規，亦卽後史職官志之祖。

漢書藝文志，周官經六篇。

大小戴記，雜述四代遺制，又多推闡禮意之論著。其性質似後世之叢書，非史也。第以之證佐士禮及周官，補苴其所未備，亦多史料。而其言之淵潔精粹，實治禮之津梁。漢唐以降，解經說禮之書，汗牛充棟。清儒治之尤精，若江永、戴震、秦蕙田、凌廷堪、任大椿、黃以周、孫詒讓等，閎通博貫，幾集禮學之大成。要其言禮，實卽考訂古史。禮學與史學，非有二也。

周官爲政書之淵源，而以禮爲其中樞，揭槩大義，最重中和。

周官，大司徒，以五禮防萬民之僞，而教之中；以六樂防萬民之情，而教之和。

又大宗伯，以天產作陰德，以中禮防之；以地產作陽德，以和樂防之；以禮樂合天地之化，百物之產，以事鬼神，以諧萬民，以致百物。

子思作中庸，實述其旨。如所謂致中和，天地位，萬物育者，皆有其位之、育之之實事，非空言也。士禮統爲難讀。

韓愈讀儀禮，全嘗苦儀禮難讀，又其行於今者蓋寡。（唐之五禮），猶多浴襲儀禮。愈此言蓋謂士大夫不盡行，沿襲不同，復之無由，考於今誠無所之。然文王周公之法制，粗在於此。孔子曰，吾

從周，謂其文章之感也。惜乎吾不及其時進退揖讓於其間也。

然亦以古今宮室衣服名物器數之不同，故學者憚其艱奧。若取張惠言儀禮圖，黃以周禮書通故附圖，依經文章節，行其揖讓進退升降獻酬之法；更依圖而製其器，亦不難瞭然於成周儀文度數之感也。論語稱詩書執禮，皆雅言也。禮必執而後明，執之熟，自能常言之矣。

士禮周官二戴記外，周秦經傳，罔不本典禮立言。故必通羣經而後能治禮；亦必通羣經而後能治史。此義隨在可證，無俟列舉。惟自來經生家言，崇視典禮，或失之迂曲，或失之傳會。宜以今世史學家社會學家眼光觀之，則禮之由來與其演進，皆民族社會由榛狉而日進於文明之遺迹也。禮之演進，自義農軒頊，迺遷至周公孔子，而造其極。範圍曲成，可俟百世。而人事之變遷，不能升降降污。有就一端觀之，而概爲退化者；有就各方觀之，亦未始不可目爲進化者。仁知之見。言人人殊。大抵春秋以降，政術兵事，民生物質，多方演變。持視經籍，幾若判然不可同途。

新唐書禮樂志，由三代而上，治出於一，而禮樂達於天下。由三代而下，治出於二，而禮樂爲虛名。然吾民族之根本精神，仍存在與周公之微言精義相通，用以保世滋大，不可徒囿於形式節目以論史也。禮俗並稱，始自周官。

周官土均，掌平土地之政。以均地守，以均地事，以均地貢，以和邦國都鄙之政令刑禁，與其施舍禮俗喪紀祭祀，皆以地噉惡爲輕重之法而行之。

又小行人，及其萬民之利害爲一書，爲禮俗政事教治刑禁之逆順爲一書，其悖逆暴亂作慝猶犯命者爲一書，其札喪凶荒庠貧爲一書，其康樂和親安平爲一書，凡此五物者，每國辨異之，以反命於王，以周知

天下之故。

以俗教安，次於禮讓。其安萬民，則以本俗。

周官大司徒十有二教：一曰以祀禮教敬，則民不苟；二曰以陽禮教讓，則民不爭；三曰以陰禮教親，則民不怨；四曰以樂禮教和，則民不乖；五曰以儀辨等，則民不越；六曰以俗教安，則民不偷（同儉）；七曰以刑教中，則民不誑；八曰以誓教恒，則民不怠；九曰以度教節，則民知足；十曰以世事教能，則民不失職；十有一曰以賢制爵，則民貴德；十有二曰以庸制祿，則民與功。

以本俗六安萬民：一曰敬宮室，二曰族墳墓，三曰聯兄弟，四曰聯師儒，五曰聯朋友，六曰同衣服。故言禮而不言俗，未爲知禮。詩之國風，卽禮俗史之權輿。後之良史，類能探民俗之原。

史記貨殖列傳俗之漸民久矣，雖戶說以說論，終不能化；故善者因之，其次利導之，其次教誨之，其次整齊之，最下者與之爭（此以語最精，化民成俗，不外因勢利導，及教誨整齊，出於爭則必不獲效）。夫山西饒材竹穀，產玉石，山東多魚鹽漆絲橙色，江南出枏梓薑桂金錫連丹砂犀海瑁珠璣齒革龍門礪石，江北多馬牛羊旃裘筋角銅鐵，則千里往往山出基置，此其大較也；皆中國人民所喜好，俗被服飲食奉生送死之具也。司馬遷班固皆著貨殖游俠傳，述各地之俗。固撰地志，言風俗尤析而詳。

漢書地理志，凡民函五常之性，而其剛柔緩急音聲不同。繫水土之風氣，故謂之風。好惡取舍，動靜無常，隨君上之情欲，故謂之俗。孔子曰：移風易俗，莫善於樂。言聖王在上，統理人倫，必移其本而易其末。此混同天下，壹之乎中和；然後王教成也。漢承百王之末，國土變改，民人遷徙。成帝時，劉向略言其地分。丞相張禹使屬潁川朱贛，條其風俗，猶未宣究；故輯而論之，終其本末，著於篇。

畢僅五代史志，亦隨遷固，述各地風俗於地志。後之史志，罕紹漢隋，則以述風俗者時有專書（末如陽洛伽書記東京夢華錄之類）。各地方志，臚舉尤備；故徵之國史似略，而綜覽羣書則詳也。

善讀史者，求歷代各地之俗，亦隨在可見，不必拘於地志及風俗專書也。如史漢載項梁與吳中以兵法部勒賓客子弟以治喪事，則知蘇俗之尙大出喪，由來已久。

史記項羽本紀，項梁與籍避仇於吳中，吳中賢士大夫皆出項梁下。每吳中有大繇役及喪，項梁嘗爲主辦，陰以兵法部勒賓客及子弟，以是知其能，梁部署吳中豪傑爲校尉候司馬，有一人不得用，自言於梁。梁曰，前時某喪，使公主其事，不能辦。以此不任用公，衆乃皆伏。

陳平宰社，分肉甚均。今之里社及鍾族宗祠春秋祭祀，均分胙肉，亦其遺意也。

史記陳丞相世家，里中社，平爲宰，分肉食甚均。父老曰：善陳孺子之爲宰。平曰：嗟乎，使平得宰天下，亦如是肉矣。

他如諸史五行儀衛諸志，亦可考見某朝某地殊尤之俗，與紀傳相參。

讀漢五行志，靈帝好胡服、胡帳、胡牀、胡坐、胡飯、胡笙篥、胡笛、胡舞；京都貴戚，皆競爲之。獻帝建安中，男子之衣，好爲長盼，而下甚短；女子好爲長裙，而上甚短。

新唐書五行志，天寶初，貴族及士民，好爲胡服胡帽。婦人則簪翡翠，袴袖窄小。楊貴妃常以假髻爲首飾，而好服黃裙。時人爲之語曰：義髻拋河裏，黃裙逐水流。元和末，婦人爲圓鬢椎髻，不設髮飾，不施朱粉，惟以烏膏注唇，狀似悲啼者。文宗時，吳越間織高頭草履，織如綾縠，前代所無。乾符五年，雒陽人爲帽，皆冠軍士所冠者。文內臣有刻才象頭以裹僕頭，百官效之，工門如市。僖宗時，內人束髮極

急；及在成都，蜀婦人效之，時謂爲囚髻。

又儀衛志文宗下詔，衣曳地不過二寸，袖不過一尺三寸。婦人裙不過五幅，曳地不過三寸，襦袖不過一尺五寸。淮南觀察使李德裕令營內婦人衣褻四尺者，闊一尺五寸，裙曳地四五寸者，減三寸。

曩嘗欲採輯諸史，廣及說部別集，專述吾民衣食住行演變條流，爲民族生活史，頗冀通人同致力於此，亦幸有興趣之新史也。

二 禮俗之演變

禮俗之界，至難畫分。篤舊之士，以士禮及周官所載，皆先王之大經大法，義蘊闕深，不可以後世風俗相例。究其實，則禮所由起，皆遠古之遺俗。後之聖哲，因襲整齊，從宜從俗，爲之節文差等，非由天降地出；或以少數人之私臆，強羣衆以從事也。

曲禮：禮從宜，使從俗。

又君子行禮，不求變俗。祭祀之禮，居喪之服，哭泣之位，皆如其國之故。謹修其法而慎行之。

禮器：禮時爲大，順次之，體次之，宜次之，稱次之。

問喪：人情之實也，禮義之經也；非從天降也，非從地出也，人情而已矣。

例如祭祀，所謂國之大事也。燔柴標燎，豕沈鬻辜，何自而昉，則昉爲初民之震懼於天地陰陽之晦明震動，以爲必有神明主宰，而又無通聞而致其精誠。焚柴而上騰，瘞牲以爲餉，不必有節目等衰也。聖哲因其俗而制爲天神地祇之禮，釐然有等，廣及諸神，此非由俗而爲禮之證乎。

周官大宗伯以祀禋祀昊天上帝，以實柴祀日月星辰，以標燎祀司中司命觀師雨師，以血祭祭社稷五祀五嶽，以醴沈祭山林川澤，以鬯辜祀四方百物。

後世之禮，不必一準古俗。而焚香宰牲，猶緣其意。故推後世平民焚香祀天割牲禱神之俗，謂自唐虞三代之柴望血祭而來，固無不可。治史而觀其通，則禮俗之演變，古今不隔也。

世儒詆斥團官，最致疑於媒氏方相氏諸文，蓋隆禮而不達俗也。

周官媒氏，中春之月，令會男女。於是時也，奔者不禁。若無故而不用令者罰之，司男女之無夫家者而會之。

又方相氏，掌蒙熊皮，黃金四目，玄衣朱裳，執戈揚盾，帥百隸而時儺，以索室驅疫大喪；先隳，及募入壙，以戈擊四隅，殿方良。

方臯周官辯僞，謂此諸文爲劉歆所竄入。苗民跳月，至今猶然。周官所載，存古俗耳。大儺逐疫，則由古者醫出於巫。戈擊方良，亦卽弔者負弓之意。隋志載左人持弓箭遠屍而歌。

說文，弔問終也，古之葬者，厚衣之以薪，衆人持弓，會殿禽。

隋書地理志，荊州俗其左人無衰服，不復魄。始死，置屍館舍，鄰里少年，各持弓箭遠屍而歌。以箭扣弓爲節。

今苗人之送葬，亦持武器至壙而逐鬼。治禮而知其俗，則由儺野而臻文明之階梯可睹矣。

禮非盡循俗也，俗之甚敝，不可不革，而又不能盡革者，則有禮以適其情而爲之坊。小戴記經解坊記諸條，釋禮之爲坊者備矣。其最易見者，莫如鄉飲酒禮。商人酌酒，以亡其國，周公監之，作酒誥，禁羣飲。

酒誥，厥或誥曰羣飲，汝勿佚，盡執拘以歸于周，予其殺。又惟殷之訥諸臣百工，乃湏於酒，勿廢殺之，始惟教之。

又以人之嗜酒，不可盡禁；則制爲鄉飲酒，使民歲時可以飲酒，而淑之以禮讓。

鄉飲酒義 鄉飲酒之義，主人拜迎賓於庠門之外。入，三揖而后至階，三讓而后升，所以至尊讓也。盥洗揚觶，所以致絜也。拜至、拜洗、拜受、拜送、拜既，所以致敬也。尊讓絜敬也者，君子之所以相接也。君子尊讓則不事，絜敬則不慢，不慢不爭，則遠於鬥辨矣。不鬥辨，則無暴亂之禍矣。斯君子所以免於人禍也。鄉飲酒之禮，六十者坐，五十者立，俟以聽政役，所以明尊長也。六十者三豆，七十者四豆，八十者五豆，九十者六豆，所以明養老也。民知尊長養老，而后乃能入孝弟。民入孝弟出尊長養老而后成教，成教而后國可安也。君子之所謂孝者，非家至而日見之也。合諸鄉村，教之鄉飲酒之禮，而孝弟之行立矣。孔子曰，吾觀於鄉，而知王道之易易也。（周官州長春秋以禮會民，而射於州序。蓋春秋二時，以鄉飲酒之禮會其民而後射於序，故曰合諸鄉射，教之鄉飲酒之禮）。

樂記夫豢豕爲酒，非以爲禍也。而獄訟益繁，（易飲食必有訟）則酒之流生禍也。是故先王因爲酒禮，壹獻之禮，賓主百拜，終日飲酒而不得醉焉。此先王之所以備酒禍也。故酒食者所以合歡也。樂者所以象德也。禮者所以綴淫也。

歷漢唐宋明，皆存此禮。雖行之公衆者，不盡符於古義；而其他公私宴會，往往尙禮貌而不惟事壺觴。自達人名士自放於禮教者外，綜觀吾民之耽酒，乃不若他族之甚。是則緣俗制禮，以禮易俗微妙之意也。

古之祭祀，有階級之別。如天子祭天地，諸侯祭社稷，大夫祭五祀（王制），所以明等威也。然亦有達於

上下共同之祀，則社是也。

祭法，王爲羣姓立社曰大社，王自爲立社曰王社；諸侯爲百姓立社曰國社，諸侯自爲立社曰侯社。大夫以下成羣立社曰置社。

報本反始，歸於土地，因以合羣，因以娛樂。歷代相俗，飲社酒，分社肉，里有廟而家有祀，推而爲團體之組織，推而爲文藝之講求。所謂聯師儒，聯朋友，稱兄弟之本俗咸在焉，不得謂古禮之久湮也。社稷並稱，孟子曰，民爲貴，社稷爲重。顧民得祀社而不祀稷，似於報本之義未備。按古有五祀，廣之爲七祀，約之爲一祀。

祭法王爲羣姓立七祀；曰司命、曰中霤、曰國門、曰國行、曰泰厲、曰戶、曰竈。王自爲立七祀。諸侯爲國立五祀；曰司命、曰中霤、曰國門、曰國行、曰公厲。諸侯自爲立五祀。大夫立三祀；曰族厲，曰門、曰行。適士立二祀；曰門、曰行。庶人立一祀，或立戶，或立竈。

自王達於庶人之祀有竈馬，竈者所以報熟食之本也。自國言之，曰社曰稷；自民言之，有社有竈，殊其名而通其義，是亦古今之所同矣。惟今俗歲首，家祀天地，私塾或行婚禮時，立天地君親師之位，則準之古禮爲僭，然其義亦本於禮運，則所謂雖先王之所未有，可以義起者也。

禮運，天生時而地生財，人其父生而師教之，四者君以正用之（此殆後世天地君親師五者並尊之本。大戴記禮三本篇，禮上事天，下事地，宗事先祖而降君師，是禮之三本也，亦同）。有後世之俗勝於古禮者；如三代祭禮，以人爲尸，接以賓禮，授其服而截其墮。

用官守祧，掌守先王先公之廟祧，其遺衣服藏焉。若將祭祀，則各以其服授尸，既祭，則藏其墮與其

服（情謂尸所祭肺與黍稷之類，祭後埋之西階之東）。戰國以來，伏以像設，於愴聞優見之義，未嘗相悖。

宋玉招魂，像設君室，靜聞安些。

祭義，祭之日，入室，儼然必有見乎其位；周還出戶，肅然必有聞乎其容聲；出戶而聽，愴然必有聞乎其歎息之聲。

視孫爲祖尸，而子轉以子姓行爲其亡親而事之者爲有聞矣。宋法社會，支子不祭，祭必告於宗子，又凡宗廟之制，以爵位爲差等。考各一廟，與後世之宗祠羣主合祭者迥殊。然後世之俗，宜於平民。而其敬宗合族，追遠報本，亦未始不符於古也。

禮有行於古而中廢，迄今復興之者。周官有家人，墓大夫，掌公墓及族葬之禮。

周官家人掌公墓之地，辨其地域而爲之圖，先王之葬居中，以昭穆爲左右，凡諸侯居左右以前，卿大夫士居後，各以其族。凡死於兵者，不入此域（此以示戰陣無勇之戒）。凡有功者居前，以爵等爲邱封之度，與其樹數。

又墓大夫，掌凡邦墓之地域爲之圖，令國民新葬，而掌其禁令，正其位，掌其度數，使皆有私地域。凡爭墓地者聽其獄訟，帥其屬而巡墓厲，居其中之室以守之。

族墳墓之俗，殆在周之前已然；而後世乃有堪輿之說，各求善地，不復族葬。公墓之制，則僅大臣有陪陵者，及瀟澤園之類。晚近始援他國之俗而倡公墓，用是可知古禮久湮者，亦有時緣他故而復現。至火葬則爲釋氏之法，宋元民間亦有行之者。

世譏吾_子爲多神教，其緣二氏而興者，故不在祀典，而古所謂祀典，如法施於_民以死勤事，以勞定國，能禦大菑，能捍大患，則由民衆之不忘先烈，崇德報功，命意深遠，非迷信也。

祭法，夫聖王之制祭祀也，法施於民則祀之，以死勤事則祀之，以勞定國則祀之，能禦大菑則祀之，能捍大患則祀之。非此族也，不在祀典。

至如蜡祭之類，以俗爲禮，流而爲後世鄉民迎神賽會之習。

郊特性，天子大蜡八，伊耆氏始蜡（蜡祭八神。先嗇一、司嗇二、農三、郵表啜四、貓虎五、坊六、水庸七、昆蟲八）。蜡也者。索也。歲十二月，合聚萬物而索饗之也。蜡之祭也，主先嗇而祭司嗇也，祭百種以報嗇也，饗農及郵表啜禽獸，仁之至義之盡也。古之君子，使之必報之。迎貓，爲其食田鼠也。迎虎，爲其食田豕也，迎而祭之也，祭坊與水庸，事也。曰土反其宅，水歸其壑，昆蟲毋作，草木歸其澤。

宜爲臨民者所不詐，然周官於此事曰，以禮屬民，以正齒位。

周官黨正國索鬼神而祭祀，則以禮屬民而飲酒於序，以正齒位。

孔子與於蜡賓，乃述禮運。子貢不知其義，斥舉國之若狂。而孔子告以張弛之道，則答之寓禮，殆非深譏不辯。

釋記子貢觀於蜡，孔子曰：賜也，樂乎。對曰：一國之人皆若狂，賜未知其樂也。子曰：百日之蜡，一日之澤，非爾所知也；張而不弛，文武弗能也。弛而不張，文武弗爲也。一張一弛，文武之道也。

由張弛之義推之，吾民經歲勤動，且熾奮治生；不事酒食徵逐，歲晚務閒，始克稍事娛樂，以舒其鬱塞，

而聯其羣，正所以彰吾民勤儉之美年。歲時伏臘，斗酒自勞，其時較多。

漢書楊惲傳，田家作苦，歲時伏臘，烹羊炰羔，斗酒自勞。

此外則相沿之令節，始各休假一日，爲飲食歡娛，視官吏士人五日一休沐，旬日一假者，侷乎遠矣。

漢代官吏，五日一休沐。漢書萬石君傳，每五日洗沐歸，注文穎曰郎官五日一洗沐。楊惲傳，移病盡一日，輒償一沐。注晉灼曰五日一洗沐也。隋書禮儀志，後齊制，學生每十日給假，皆以景（卽丙）日始之。隋制，學生皆乙日試書，景日給假焉。

三 秩敘

略明禮俗演變，乃可進言秩敘；禮之函義孔多，就普通人所常言者明之，則禮者秩敘而已矣。樊然衆生，漫無統紀，何以爲羣，何以立國。整齊教誨，必有秩敘而後可相安以生。故社會之初型，原於私欲爭奪。爭奪不已，脊之大亂。聰明睿知之人，察其所以然，因勢利導，循其原委，區其經曲，求其條理，定爲秩敘，括之曰禮，故曰禮者，秩敘而已矣。

樂記，人生而靜，天之性也。感於物而動，性之欲也，物至知知，然後好惡形焉，好惡無節於內，知誘於外，不能反躬，天理滅矣。夫物之感人無窮，而人之好惡無節，則是物至而人化物也。人化物也者，滅天理而窮人欲者也。於是有悖逆詐僞之心，有淫佚作亂之事。是故強者脅弱，衆者暴寡，知者詐愚，勇者苦怯，疾病不養，老幼孤獨不得其所，此大亂之道也。是故先王之制禮，人爲之節。

荀子論禮，禮起於何也，曰人生而有欲，欲而不得，則不能無求；求而無量度分界，則不能不爭。爭

則亂，亂則窮。先王惡其亂也，故制禮義以分之，以養人之欲，給人以求。使欲必不窮乎物，物必不屈於欲，兩者相持而長，是禮之所起也。

秩敘者，本於人之性情，人之性情本於天。故虞書說典禮，謂之天敘天秩，天敘天秩，即樂記所謂天理，天理者，天然之條理也。

皋陶謨，天敘有典，勅我五典五惇哉。天秩有禮，自我五禮有庸哉。鄭玄曰五禮，天子也，諸侯也，鄉大夫也，士也，庶民也。

天敘何以曰典，典常也，人類之可常行者也。然雖人類自草昧以來，已由爭奪暴亂漸求相安之法，於不知不識之中，趨嚮此天敘而行，而不能無待於聖哲之教。聖哲率其性而修其道，曰惟此可以常行，則各按其倫類而教之，故五典又曰五教。

堯典慎徽五典，五典克從。鄭玄曰，五典五教也。

又，帝曰：契，百姓不親，五品不遜，汝作司徒，敬敷五教，在寬。馬融曰，五教五品之教。鄭玄曰，五品，父母兄弟子也。

又曰人倫

孟子，人之有道也，飽食暖衣逸居而無教，則近於禽獸。聖人有憂之，使契爲司徒，教以人倫。父子有親，君臣有義，夫婦有別，長幼有序，朋友有信。

吾國一切典禮，皆依此倫理爲之節度而文師之。故欲知吾民族立國數千年，能由部落酋長，達此大一統之國家，廣宇長宙，雄長東亞，其根本何在，即在循此人類羣居之條理，以爲立國根本。簡言之，即以禮爲

立國根本。博言之，即以天然之秩敘（即天理）爲立國之根本也。並世民族，構成發展，固亦不外此天然之條理。然吾民族年禩之悠久，統治之廣袤，以史跡較之，成績特殊。由果推因，其亦有循共同之軌而自致其優越之端歟。

倫理之懿，盡人能言，亦更僕難罄。第就近人因他族之俗及吾國未俗流弊，而詬病吾國，吾國倫理者鑒之，似詬病之端，皆緣未究禮經及史迹之嬗替，而歸咎於前哲。實則古禮之協於人情，合於民治，其精奧備，固非徒執臆見近事所可測定。略陳其愚，以俟明哲之商榷。

夫婦之倫，父子君臣之禮所由起也，爰有六禮（納采、問名、納吉、納徵、請期、親迎）。敬慎重正，夫豈不知男女相悅，出於情欲，所謂發乎情，止乎禮義也。禮之大義，在慎始圖終，一與之齊，則終身不改。

郊特牲天地合而後萬物興焉，大昏禮萬世之始也，取於異姓，所以附遠厚別也。幣必誠，辭無不腆，告之以直位，位事人也，位婦德也，一與之齊，終身不改。

蓋有鑒於人苟日營營於求偶，其德不恆，直接有損於本身之志事，間接即紛擾於社會之進程，故爲禮以爲其秩敘，然禮有繼母出母繼父之服。

儀禮喪服疏衰裳齊三年章，繼母如母。疏衰裳齊期章，出妻之子爲母。父卒繼母嫁，從爲之服報。

繼父同居者，傳曰夫死，妻稱，子幼，子無大功之親，與之適人；而所適者亦無大功之親，所適者以其貨財爲之築宮廟，歲時使之祀焉，妻不敢與焉。若是則繼父之道也。同居則服齊衰期，異居則服齊衰三

月也。必嘗同居，然後爲異居。未嘗同居，則不爲異居，是禮固不禁改嫁也，詩美柏舟之死靡它。

詩廊風柏舟，之死矢靡它，之死矢靡慝，共姜守節詔。

史有懷清台，及扁表之制。

秦始皇爲巴寡婦清築女懷清臺，見史漢貨殖列傳。

續漢志百官志，凡有孝子順孫，貞女義婦，讓財救災，及學士爲民法者，皆扁表其門，以興善行。則以其義篤情深，超軼流俗，特致敬禮，以勵涼薄，道並行而不相悖也。

君臣之禮，嚴於天澤，策名委贄，有死無貳。而儀式之嚴，則由演變而非其朔，古曰臣鄰，相互欽敬。

皋陶謨臣哉鄰哉，鄰哉臣哉，予達汝弼，汝無面從，退有後言，欽四鄰。

周之朝儀，王揖臣下，其合諸侯，亦先三揖，故曰君之爲言羣也。

周官司士，正朝儀之位，辨其貴賤之等。王南鄉，三公北面東上，孤東面北上，卿大夫西面北上。王族故士虎士在路門之右，南面東上。大僕大右大僕從者在路門之左，南面西上，司士擯，孤鄉特揖（王揖孤卿，一一揖之）。大夫以其等旅揖，士旁三揖，王還，揖門左，揖門右，大僕前王入內朝，皆退。

又司儀，掌九儀之賓家饋相之禮，以儀詔容辭令揖讓之節。將合諸侯，則令爲壇三成，宮旁一門，詔王儀，南鄉見諸侯，士揖庶姓（庶姓非王親，士揖，下手以揖之）。時揖異姓（異姓王外親，時揖，平手以揖之）。天揖同姓（同姓王宗室，天揖，舉手以揖之）。

白虎通義，君之爲言羣也。

司民獻民數，則王拜受。

周官司民掌登萬民之數，自生齒以上，皆書於版，辨其國中與其都鄙及其郊野，異其男女。登下其

死生，及三年大比，以萬民之數詔司寇，司寇及孟冬，祀司民之日，獻其數於王，王拜受之，登於天府。內史司會家宰貳之，以贊王治。

鄉大夫獻賢能之書，則王拜受。

周官鄉大夫，三年則大比，考其德行道藝，而興賢者能者。鄉老及鄉大夫帥其吏與其衆寡，以禮禮養之。厥明，鄉老及鄉大夫羣吏獻賢能之書於王。王拜受之，登於天府，內史貳之。

其尊民敬士，昌堂侈然自肆於臣民之上，如後世之皇帝。由是知皋謨所謂天秩，亦弟就一國之中，分其職位條理云爾。其辨德罪，必本之天；其證天意，必視之民。

皋陶謨，天命有德，五服五章哉。天討有罪，五刑五用哉。天聰明。

自我民聰明；天明畏，自我民明畏。

故世謂民治精神，原於吾國，不得以後興暴君，病吾古禮也。

至於父子之倫，由母系而進於父系，以喪服傳之言斷之，則人禽之辨，其義尤精。

儀禮喪服傳，禽獸知母而不知父，野人曰；父母何算焉，都邑之士，則知尊禰矣。

士大夫及學士，則知尊祖矣。

古人豈不知父母並尊，蓋由野人之俗，而進於文明，家無二主，非故意尊男抑女也（唐以來加重母服，可閱顧氏日知錄）。又如子爲父服，父亦報之。長中下殤，皆有恩意，所謂父父子子也。

儀禮喪服新衰章，父爲長子，傳曰，何以三年也。正體於上，又乃將所傳重也。庶子不得爲長子三年，不繼祖也。疏衰裳齊三年章，母爲長子，傳曰，何以三年也。父之所不降，母亦不敢降也。疏衰裳齊

期章，爲衆子（衆子者長子之弟，及妾子，女子子在室亦如之）。傳曰，何以期也，報之也。大功章，子女子之長殤中殤，傳曰，何以大功也，未成人也。年十九至十六爲長殤；十五至十二爲中殤；十一至八歲爲下殤（下殤，小功），不滿八歲以下，皆爲無服之殤，無服之殤，以日易月；以日易月之殤，殤而無殤。是故子孝父慈，與君仁臣敬，同爲各盡其道，非專責片言之言。

大學，爲人君，止於仁；爲人臣，止於敬；爲人子，止於孝；爲人父，止於慈；與國人交，止於信。而父有諍子，亦猶君有諍臣，此人倫之精理也。

孝經，天子有諍臣七人，雖無道，不失其天下；諸侯有諍臣五人，雖無道，不失其國；大夫有諍臣三人，雖無道，不失其家；士有諍友，則身不離於令名；父有諍子，則身不陷於不義。

夫婦君臣，以義合者也。義合者，人也，非天也。故古之爲教，雖各循其倫，而必以父子之倫貫之。父子之道天性也，由天性以貫人倫；而人倫之組織，始可盡人以合天。例如夫妻好合，今人所知者，只認爲男女本身之關繫；而不從其上下前後著想。聖哲之言婚禮，則兼男女本身及其上下前後而言之。

昏義，昏禮者將合二姓之好（此以本身言）。上以事宗廟，而下以繼後世也（此以上下前後言），故君子重之。

哀公問公曰寡人願有言然，寃而親近，不已重乎，孔子愀然作色而對曰，合二姓之好，以繼先聖之後，以爲天地宗廟社稷之主（此義更廣）。君何謂已重乎。

曾子問嫁女之家三夜不息燭，思相離也。取婦之家，三日不舉樂，思嗣親也。三月而廟見，稱來婦也，擇日而祭於禰，成婦之義也。

人之爲人，不限於青年求偶之短期。閱時而有子孫，閱時而爲祖考；故僅知夫婦之倫，不知父子之倫者，一人未盡其義也。

由父子而爲君臣之義，經籍所言多矣。

易序卦，有父子然後有君臣，有君臣然後有上下，有上下然後禮義有所錯。

而孝經陳資父事君之道，實由天性而引掖之。

孝經資於事父以事母而愛同，資於事父以事君而敬同；故母取其愛，而君取其敬，兼之者父也。

人各自私其身，何由使之奮於公務。惟由其天性，而節其私，則始自家庭，推至社會國家，始能戡小己之私，爲奉身以爲公。論語稱事父母能竭其力，事君能致其身，二語相承，其能有自，夫竭力事親，固無限量，然找常人家子女，從其父母之命，爲家庭服務，出於自然；不假考慮，不計報酬，纖屑奉行，必求其當者甚多。此庸行非奇節也。聖哲警其然，乃得此移孝作忠之途術，謂於君國不私其身，猶家庭之不私其身。則由孩提之良知良能，可以推之邦國天下，而君臣之以義合者，亦持性情而聯繫不敢自有其身焉。故以廣義之孝言之，則自居處之莊，推之事君，位官，交友，戰陳，罔不本於孝。

祭義，曾子曰，身也者，父母之遺體也。行父母之遺體，敢不敬乎。居處不莊，非孝也；事居不忠，非孝也；蒞官不敬，非孝也；朋友不信，非孝也；戰陳無勇，非孝也。五者不遂，裁及於親，敢不敬乎。

吾國史策，忠臣義士循吏名臣，可法可警可歌可泣者，其原何在。在聖哲由其天性而導之，以發揮於國家。故曰孝子之身終，非終父母之身，終其身也。終其身則息息在在思所以自勉自奮，而不敢爲不善以貽其

親無窮之羞。

內則，父母雖沒，將爲善，思貽父母令名，必果。將爲不善，思貽父母羞辱，必不果。

此其向善之精誠，不待宗教誘之，法律繩之，盟約泣之，而以人倫之自然收穫之良果也。綜覽史冊，治亂興衰，雖不一而足。而由者天敍天秩，使吾國族之綿延壯偉，常日進而無疆。世之性情涼薄者，不喻其故，轉羨初民淺化正知營私欲計權利者之爲美。而欲撥其實，謂昔之人無聞知。其蹈常習故者，又惟損公肥私，或營營於乞壽文求象贊之末以爲孝，嗚呼秩敍倫理，說易言哉。

四 教育

吾國之論學有一要語，曰實事求是。

漢書河間獻王傳，修學好古，實事求是。

清人講漢學者，恆以此爲標榜。晚近言教育，尤重實驗，實驗卽實事求是也。溯自唐虞以來，以五典爲教，以樂德爲教。

書堯典百姓不親，五品不遜，汝作司徒，敬敷五教，在寬。夔命汝典樂教育子直而溫，寬而栗，剛而無虐，簡而無傲。詩言志，歌永言，聲依永律和聲，八音克諧，無相奪倫，神人以和。

迄周之以鄉三物教萬民，以三德六行六藝六儀及樂德樂語樂舞教國子，無非以實事爲教，道與藝合，文與武合，言與行合，上與下合，要之則身與禮合。

周官大司以鄉三物教萬民而賓興之：一曰六德，知、仁、聖、義、忠、和，二曰六行，孝、友、睦、

嫻，任、恤。三曰六藝，禮、樂、射、御、書、數。

師氏以三德教國子：一曰至德以爲道本，二曰敏德以爲行本，三曰孝德以知逆惡。教三行：一曰孝行以親父母，二曰友行以尊賢良，三曰順行以事師長。居虎門之左，司王朝，掌國中央之事，以教國子，凡國之貴游子弟學焉。保民掌養國子以道，乃教之六藝：一曰五禮，二曰六樂，三曰五射，四曰五馭，五曰六書，六曰九數。乃教之六儀（詳後）。

又大司樂掌成均之法，以治建國之學政，而合國之子弟，凡有道德者，有德者，使教焉。死則以爲樂祖，祭於瞽宗。以樂德教國子，中和祇庸孝友。以樂語教國子，興道諷誦言語。以樂舞教國子，舞雲門大卷，大咸，磬，大夏，大濩，大武。

蓋其教多以讀法行禮及國事相與實驗，不徒事記誦理論，故其人之道德，皆實可見於施行（如六德之聖，似極難極高，然以洪範思曰睿，睿作聖之義釋之，則此聖字亦即教人以視思明、聽思聰、色思溫、貌思恭之類，非虛言）。近人謂周之所以綱紀天下，其旨在納上下於道德；而合天子諸侯卿大夫士庶民以成一道德之團體。觀於司徒十二教及各官之教，知此論非過信古人也。

王國維殷周制度論，周之所以綱紀天下，其旨在納上下於道德，而合天子諸侯卿大夫士庶民以成一道德之團體。古之所謂國家者，非徒政治之樞機，亦道德之樞也。使天子諸侯大夫士，各奉其制度典禮以於事尊尊賢賢，明男女之別於上，而民風化於下，此之謂治，反是則謂之亂。

以事實爲教之法，如讀法行禮則書其道德之類，不可縷舉。

周官閭胥凡春秋之祭祀役政喪紀之數聚衆庶，既比則讀法，書其敬敏任恤者。族師日吉則屬民而讀邦法

，書其孝弟睦姻有學者，春秋祭酺亦如之。黨正，正歲屬民讀法而書其德行道藝，以歲時涖學比及大比亦如之；州長正月之吉，各屬其州之民而讀法，以考其德行道藝而勸之，以糾其過惡而戒之。若以歲時祭祀州社，則屬其民而讀法亦如之。其尤妙者，如王制所言，而不帥教，而鄉之耆老，國之卿大夫士，上及王者，赴學校而躬行禮法，以示範於學生。則直道德團體之教育，非徒教育專家之教育矣。

王制命鄉簡不帥教者以告耆者，皆朝于庠元日，習射上齒，習鄉上齒，大師徒帥國之俊士與執事焉（自此司徒至耆老皆行禮以示範也）。不變，命國之右鄉簡不帥教者移之左，命國之左鄉簡不帥教者移之右，如初禮（又示範也）。不變，移之郊，如初禮（又示範也）。不變，移之遂，如初禮（又示範也）。不變，屏之遠方，終身不齒，將出學，小胥大胥小樂正簡不帥教者以告于大樂正，大樂正以告於王，王命三公九卿大夫元士皆入學（示範也）。不變，王親視學（示範也）。不變，王三日不舉，屏之遠方。西方日棘，東方日寄，終身不齒。

夫鄉庠黨序之時書德行，國學之七年論學取友，九年知類通達，宜無不帥教之人；而猶有不帥教者，則此道德團體之恥也。

學記，古之教者室有塾，黨有庠，術有序，國有學，比年入學，中年考校。一年視離徑辨志，三年視敬業樂羣，五年視博習親師，七年視論學取友，謂之小成。九年知類通達，強立而不反，謂之大成。夫然後足以化民易俗，近者說服，而遠者懷之，此大學之道也。

轉移遠屏，亦固其所。而朝野上下，初不先惡其人，惟相與力示之範。論語曰道之以德，齊之以禮，有恥且格。意必以此事證之，如見道德齊禮之實際行動歟。

周代兵農合一，文武合一。鄉遂之民，受教於司徒，而聽命於司馬。國子則受教於師保司樂，而致用於司士諸子，既已如網絡相交矣。

周官司士掌國中之士治，凡祭祀掌士之戒令。凡會同作士從賓客亦如之。作士適四方使爲介，大喪作士掌事，掌六軍之士執披，凡士之有守者令哭無去守，國有故，則致士而頒其守，凡邦國三歲則稽士任。諸子，掌國子之體，掌其戒令，與其治教，辨其等，正其位，國有大事，則帥國子而致於天子。惟所用之，若有甲兵之事，則授之車甲，合其卒伍，置其有司，以軍法治之。

而其教則始於鄉三物，大學所謂格物，卽指此鄉三物也。三物之教，交互貫通，非短幅所可枚舉。第以射御論，似射御止爲技能教育，於道德無與矣，然古自男子始生，已示以有事四方之志。

射義：男子生，桑弧蓬矢六，以射天地四方，天地四方者，男子之所有事也。

教射則志正體直，以觀德行。

射義：古者諸侯之射也，必先行燕禮，卿大夫士之射也，必先行鄉飲酒之禮，故燕禮者所以明君臣之義也。鄉飲酒之禮者，所以明長幼之序也，故射者進退周還必中禮。內志正，外體直，然後持弓矢審固；持弓矢審固，然後可以言中，此可以觀德行矣。

合之樂節，以弭暴亂。

射義，其節，天子以騶虞爲節，諸侯以貍首爲節，卿大夫以采蘋爲節，士以采芣爲節。明乎其節之志，以不失其事，則功成而德行立。德行立，則無暴亂之禍矣。

孔子之習射，公三選。貴軍之將，亡國之大夫不入，而使幼壯孝弟者羞好禮者，與於觀衆，則射與道德之

關繫何如乎。

射義，孔子射於罍相之圃。子路執弓矢出延射，曰，賁軍之將，亡國之大夫；與爲人後者，不入。公罔之裘揚解而語曰，幼壯孝弟，耆考好禮，不從流俗修身以俟死者，不在此位也。序點又揚鞶而語曰，好學不倦，好禮不變，旄期稱道不亂者，不在此位也。

御禮不傳，所謂鳴和鸞，逐水曲，過君表，舞交衢，逐禽左者，不能詳其儀節。觀春秋士夫御車作戰，猶不忘禮。

左傳成公二年晉及齊戰於鞏，晉解張御卻克，曰師之耳目在吾旗鼓，進退從之，此車一人殿之，可以集事，若何其以病敗君之大事也。韓厥中御而從齊侯。韓厥執縶馬前，再拜稽首，奉觴加璧以進。曰寡君使羣臣爲魯衛請。曰，無令與師陷入君地，下臣不幸，屬當戎行，無所逃隱，且懼奔辟，而忝兩君，臣辱戎士，敢告不敏，攝官承乏。

孟子稱王良之御，範我馳驅，不慣與小人乘。

孟子，王良曰吾爲之範我馳驅，終日不獲一；爲之詭遇，一朝而獲十。詩云，不失其馳，舍矢如破，我不慣與小人乘，請辭。

御之根本禮教可見矣。

古今教育之判，因以教之合於禮之實際與否爲斷，而樂之關繫尤鉅。周官大司樂章，雖流傳至今，而樂教之衰，與時俱降。

漢書藝文志，孔子曰：安上治民，莫善於禮；移風易俗，莫善於樂。二者相與並行，周衰俱壞，樂尤

微妙。以音律爲節，又爲鄭衛所亂，故無遺法。漢興，制氏以雅樂聲律，世在樂官，頗能紀其鏗鏘鼓舞，而不能言其義。六國之君，魏文侯最爲好古，孝文時，得其樂人竇公，獻其書，乃周官大宗伯之大司樂章也。武帝時，河間獻王好儒，與毛生等共采周官及諸子言樂事者，以作樂記，獻八佾之履，與制氏不相遠。其內史丞王定傳之，以授常山王禹，禹成帝時爲謁者，數言其義，獻二十四卷記。劉向校書，得樂記二十三篇，與禹不同，其道寢以益微。

魏文侯時，已聽古樂而思臥。至漢以後，則並魏文侯之所謂新樂亦不可考。

樂記魏文侯問於子夏曰，吾端冕而聽古樂，則唯恐臥。聽鄭衛之音，則不知倦。敢問古樂之如彼何也，新樂之如此何也。子夏曰：今君之所問者，樂也；所好者，音也。夫樂者，與音相近而不同。

後儒雖多銳意考訂，終不能如古之小學鄉學國學一切皆以樂教人而行禮。故嘗妄謂宋明儒者，極力從事於誠意正心居敬主靜之學，而其成就迥不能追古之聖哲。且其於化俗也，尤形扞格，流俗至以其講道德而避之而悔之。蓋古有樂教，故講道德而寬裕安和，行之不形拘苦。後世無樂教，故講道德而鞭辟強制，行之鮮獲同情。不得已而假途釋氏，以簡易參悟爲宗，此風尙遷流之最大者歟。

顧古之六藝之教實事求事者，雖久失墜。而其基礎僅存者，猶有家庭教育之遺文墜緒，散見於曲禮內則少儀弟子職諸篇。用是其教不限於學校，而故家世族儒生學子知其文之可貴，誦述而奉行之。蓋古之禮教，亦未始不存千百之什一也。此諸書所三，約皆周代士大夫家庭教子女之法，舉凡洒掃、應對、行止、寢興、飲食、衣履、盥洗、衽席之節，均有其相當之準則。教之於家，習之於幼，雖若委曲纖屑，而養成兒童應事接物對人持己之良習。所謂少成若天性，習慣如自然者，其功效視長大而後裁成，相去不可以道里

計。故觀於吾國朝政，兵戈篡竊，史不絕書。若禮教之久廢，而儒家士族，自漢魏六朝唐宋以來，講家法，重禮讓，以保存聖哲教訓，倡導善良之俗，支持於朝野上下之間，其力至偉。是亦實事求是之學，非僅於考據講訓詁之比也。

漢書賈誼傳，孔子曰：少成若天性，習慣如自然。習與智長，故切而不媿；化與心成，故中道若性。

五 儀法

言禮當知禮與儀之別，春秋時人多能辨之。

左傳，昭公五年，公如晉，自郊勞至於贈賄無失禮。晉侯謂女叔齊曰，魯侯不亦善於禮乎。對曰，魯侯焉知禮。公曰，何爲。自郊勞至於贈賄，禮無違者，何故不知。對曰，是儀也，不可謂禮。禮所以守其國，行其政令，無失其民者也。

又昭公二十五年，子太叔見趙簡子，簡子問揖讓周旋之禮焉。對曰，是儀也，非禮也。簡子曰，敢問何謂禮。對曰，吉也。聞諸先大夫子產曰，夫禮，天之經也，地之義也，民之行也。天地之經，而民實則之。則天之明，因地之性，生其六氣，用其五行。氣爲五味，發爲五色，章爲五聲。淫則昏亂，民失其性，是故爲禮以奉之。爲六畜五牲之犧，以奉五味。爲九文六采五章，以奉五色，爲九歌八風七音六律，以奉五聲。爲君臣上下，以則地義。爲夫婦外內，以經二物。爲父子、兄弟、姑姊、甥舅、婚媾、姻亞，以象天明。爲政事庸力行務，以從四時。爲刑罰威獄，使民畏忌以類其震曜殺戮。爲溫慈惠和，以效天之生殖

長育。民有好惡喜怒哀樂，生於六氣，是故審時宜類，以制六志。哀有哭泣，樂有歌舞，喜有施舍，怒有戰鬥。喜生於好，怒生於惡，是故審行信令，禍福賞罰，以制死生。生好物也，死惡物也；好物樂也，惡物哀也，哀樂不失，乃能協於天地之性，是以長久。簡子曰：甚哉，禮之大也。對曰：禮，上下之紀，天地之經緯也，民之所以生也，是以先王尚之。故人之能自由直以赴禮者，謂之成人，大不亦宜乎。簡子曰：鞅也，請終身守此言也。

並世國族所視爲交際往還安游酬酢之禮，要皆吾國古所謂儀。而吾國古禮，亦甚重儀。保氏教國子以六儀，官等侯封，亦謂之九儀五儀。

周官保氏養國子以道，乃教之六儀，一曰祭禮之容，二曰賓客之容，三曰朝廷之容，四曰喪紀之容，五曰軍旅之容，六曰車馬之容。大宗伯以九儀之命，正邦國之位，一命受職，再命受服，三命受位，四命受器，五命賜則，六命賜官，七命賜國，八命作牧，九命作伯。典命，掌諸侯之五儀，諸臣之五等之命。

行人司儀，尤以儀爲專職，儀固所以篤邦交也。

周官大行人掌大賓之禮，及大容之儀，以親諸侯。以九儀辨諸侯之命，等諸臣之爵，以同邦國之禮，而待其賓客。小行人，使適四方，協九儀賓客之禮。司儀掌九儀之賓客擯相之禮。

威儀三千，行之有要。章於身則曰九容又必別之於所施。

玉藻君子之容舒遲，見所尊者齊遜，足容重，手容恭，目容端，口容止，聲容靜，頭容直，氣容肅，

立容德，色容莊。

又凡祭容貌顏色如見所祭者。喪容纍纍，色容顛顛，視容矍矍，言容商商（此皆居喪之容）。戎容暨暨，言容詔詔，色容厲肅，視容清明（此皆軍旅之容）。立容辨，卑無譎，頭頭必中，山立，時行，威氣顛顛，揚休玉色（此常時之容）。

存於心則曰毋不敬（曲禮第一語曰毋不敬）。而常矢之以實畏，得禮之本者，無論軍旅禮紀賓客之儀，一行以敬，自然動中規矩。徒習於儀者，第知循行節目，而不能將之以誠，則所謂徐生徒善爲頌而已。

漢書儒林傳，魯徐生善爲頌（師古曰，頌與容通）。

禮意失而僅求之儀節及其器物，非聖哲之所尚也。祝史陳戴記所譏。

郊特牲：禮之所尊，尊有義也。失其義，陳其數，祝史之事也。故其數可陳也，其義難知也。知其義而敬守之，天子之所以治天下也。

玉帛鐘鼓，孔門攸慨。

論語，禮云禮云，玉帛云乎哉；樂云樂云，鐘鼓云乎哉。

然內心之敬慎，亦必與外物爲緣。墟墓興哀，宗廟起敬。鸞和佩玉，非辟不入，精神物質，交相須焉。

檀弓墟墓之間，未施哀於民而民哀，社稷宗廟之中，未施敬於民而民敬。

玉藻，君子在車則聞鸞和之聲，行則鳴佩玉，是以非辟之心無自入也。

孔子論爲邦曰，乘殷之輅，服周之冕，樂則韶舞，折衷文質，不限一朝，與玉帛鐘鼓之說，互相明也。然其論拜下麻冕，區別從違。

論語，麻冕禮也，今也純儉，吾從衆拜下禮也，今拜乎上，泰也；雖遠衆，吾下。章身之具，亦視財

力。故行禮之車服器物，小之關一身一家之儉奢，大之則繫全國全民之贏絀。好惡風尚，不可不慎，堯舜垂衣。

易繫辭，黃帝堯舜垂衣裳而天下治。

桓管輕重。

漢書地理志。桓公用管仲，設輕重以富國。合諸侯，成霸功。身在陪臣，而取三歸。故其俗彌侈，織作冰紈綺繡純麗之物，號爲冠帶衣履天下。

規恢華夏，雄長海宇，以其工藝制作，可以冠帶衣履天下也；觀於後史，環吾族者之尊我，咸以其服物之文明，或裂弊以爲仇。

漢書匈奴傳，初；單于好漢繪絮食物，中行說曰：匈奴人衆，不能當漢之一郡；然所以強之者，以衣食異，無卽於漢。今單于變俗，好漢物，漢物不過什二，則匈奴盡歸於漢矣。其得漢絮繪，以馳草棘中，衣袴皆裂弊，以視不如旃裘堅善也。得漢食物，皆去之，以視不如重酪之便美也。或解辮以從化，皆可見其關繫之重大。

隋書禮儀志，開皇三年，正月朔旦，大陳文物。時突厥染干朝見，慕之，請襲冠冕。帝不許。明日拜表固請衣冠，帝大悅；謂弘（牛弘）等曰：昔漢制初成，方知天子之貴，今衣冠大備，足致單于解辮，此乃卿等功也。

由此而知制體之先，莫亟於備物。周孔集前聖之成，以前聖能備物致用也。

易繫辭，備物致用，立成器以爲天下利；莫大乎聖人。

誦世本之作篇：釋考工之序論。

考工記，知者創物，巧者述之，守之世，謂之工，百工之事，皆聖人之作也，燦金以爲刃，凝土以爲器，作車以行陸，作舟以行水，此皆聖人之所作也。

有在昔則文明大備，在今則俊劣懸殊者。捉於納履無往不感物資之缺乏，固不待議禮始然；而由禮儀器物而思之，其理尤易見。故妄謂今日當務之急，當移阮元鄭珍諸儒研究古代梓匠輪輿制作之精神，從事於目前吉軍賓嘉器服之營造矣。

世多謂古者禮不下庶人（曲禮），以此不厝意於民衆；實亦不知古禮之及於庶人者，自有其法。觀宗伯之言軍禮，卽禮之施於大衆者也。

周官大宗伯以軍禮同邦國，大師之禮，用衆也。大均之禮，恤衆也。大田之禮，簡衆也。大役之禮，任衆也。大封之禮，合衆也。

此五禮者，雖別載於軍禮，今已不獲詳知其條目。然司徒有教法，有比法，有田法，旣通行於鄉遂。

周官司徒掌建邦之教法，以稽國中及四郊都鄙之夫家九比之數，以辨其貴賤老幼廢疾。凡征役之施舍，與其祭祀飲食表紀之禁令，乃頒比法於六鄉之大夫，使各登其鄉之衆寡六畜車輦，辨其物；以歲時入其數，以施政教行徵令。及三年則大比，大比則受邦國之比要。

又鄉師以國比之法，以時稽其大家衆寡，辨其老幼貴賤廢疾馬牛之物，辨其可任者與其施舍者，掌其戒令糾禁聽其獄訟。凡四時之田，前期出田法於州里，簡其鼓鐸旌物兵器。修其卒伍。及期，以司徒之大旗致衆庶而陳之；以旗物辨鄉邑，而治其政令刑禁。巡其前後之屯，而戮其犯命者，斷其爭禽之訟。遂

人以歲時登其夫家之衆寡，及其六畜車輦，辨其老幼廢疾，與其施舍者，以頒職作事，以令貢賦，以令師田，以起征役，若起征役，則令各帥其所治之民而至，以遂人之大旗致之，其不用命者誅之。司馬又有九法，其簡稽鄉民，卽根據司徒鄉遂之比法而行。

周官大司馬掌建國之九法、制畿封國，以正邦國。設儀辨位，以等邦國。進賢興功，以作邦國。建始立監，以維邦國。制軍詰禁，以糾邦國。施貢分職，以任邦國。簡稽鄉民，以用邦國。均守平則，以安邦國。比小事大，以和邦國。

其教振旅發舍治兵大閱，亦卽根據鄉遂州里之田法。

周官大司馬，中春教振旅，司馬以旗致民，不列陳，如戰之陳，辨鼓鐸錡鏡之用。王執路鼓，諸侯執賁鼓，軍將執晉鼓，帥帥執提，旅帥執鞀，卒長執鏡，兩司馬執鐸，公司馬執錡，以教坐作進退疾徐疏數之節，遂以蒐田。夏秋冬之發舍治兵大閱亦準此。凡民法，卽軍法。凡兵法，卽禮法。安在禮不下庶人乎，蓋民衆旣多，非若少數人之行禮，不難以賓主長幼率之；故必以兵法部勒，而後羣衆乃秩然有敘。

周官鄉師大役；則帥民徒而至，治其政令。旣役，則受州里之役要，以考司空之辟，以逆其役事，凡邦事令作秩敘。

古之民衆能參與國事，輔志弊謀。

周官小司寇之職，堂外朝之政，以致萬民而詢焉：一曰詢國危，二曰詢國遷，三曰詢三君。其位，王南鄉，三公及州長百姓北面，羣臣西面，羣吏東面。小司寇擯，以敘進而問焉。以衆輔志而弊謀。

其集合行動，必有組織，蓋可推見。然其根本，尤在比閭鄰里及司民諸職，調查民數之精確，自生齒以上

若書之歲登下其死生，使無一民一物，不受國法之統制。

司民登民數見前，州閭之記生子，則見於內則。其文曰：夫告宰名，宰辯告諸男名，書曰某年某月某日某生，而藏之；宰告閭史，閭史書爲二；其一藏諸閭府，其一獻諸州史。州史獻諸州伯，州伯命藏諸州府（此雖士大夫之禮，然可見州閭之史皆記載人之出生，此可以補周官所不載）。又如周官媒氏掌萬民之判，凡男女自成名以上，皆書年月日名焉。知古之萬民，無論男女之生，皆有記載報告。而鄉士又掌各鄉之民數，士師掌合州黨族閭比之聯，與其民人之什伍，使之相安相受。職方氏又掌天下之圖，以掌天下之地，辨其邦國節鄙、四夷、八蠻、七閩、九貉、五戎、六狄之人民；與其財用九穀，六畜之數要，周知其利害。故如揚州二男五女，荊州一男二女，豫州兗州并州二男三女，青州二男二女，雍州三男二女，幽州一男三女，冀州五男三女之比例，可以由統計得之也。後世兵民之政，不相聯繫，驅市人而使之戰。民德之墮落，亦不復過問，偶集大羣；驚陵潛離，漫無友紀。以故儒先行誼，學校箴銘，止以勵少數人之禮文，不能立大多數之秩敘。鄉約保甲，大率具文，計帳黃冊，舉非實數。甚則法出姦生，令下詐起。非徒弊不足以爲政，卽徒法不能以自行。此不知禮者之過，然亦講禮學者止知考古，而不知持聖齊治國平天下法，期於實行之過也。

漢書董仲舒傳，今漢繼秦之後，如朽木蠹牆矣。雖欲善治之，亡可奈何；法出而姦生，令下而詐起。後漢書和帝紀，永元十二年詔，三公朕之腹心，而未獲承天安民之策。數詔有司，務擇良吏。今猶不改，競爲苛暴。侵愁小民，以求虛名。委任下吏，假勢行邪。是以令下而姦生，禁至而詐起。巧法析律，飾文增辭。貨行於言，罪成乎手，朕甚痛焉。

孟子，徒善不足以爲政，徒法不能以自行。

六 人文

堯成天下，以觀人文。

易賁卦，文明以止，人文也。觀乎人文，以化成天下。

人文之義頗不易言。古所謂禮之文，惟在義理。

禮器先王之立禮也，有本有文。忠信，禮之本也。義理，禮之文也。

無本不立，無文不行。

入官物曲，用意深微；直情徑行，或反諛其迂曲。

擅弓、子游曰；禮有微情者，有以故與物者，有直情而往行者，戎狄之道也；禮道則不然。

如喪服衰絰杖履，有加有受，皆所謂文。

儀禮喪服大功章，何以無受也，喪成人者其文緝，未成人者其文不縻，故殤之則不縻垂。

後世第存斬齊功總之名，布縷升數不可復辨，禮文之難言久矣。

又如人之函義；固指一切食味別聲被色而生者而言；而禮之重人，則在別於禽獸。

曲禮：鸚鵡能言，不離飛鳥；猩猩能言，不離走獸。今人而無禮，雖能言，不亦禽獸之心乎。

夫人禽之辨，世孰不知。然以聖哲之言衡之，則有世俗以爲已盡爲人之道者；聖哲視之，當未合於禮也。

論語：今之孝者，是謂能養。至於犬馬，皆能有養，不敬何以別乎。

孟子：食而弗愛，豕交之也；愛而不敬，獸畜之也。恭敬者，弊之未將者也。恭敬而無實，君子不可虛拘。

論人既嚴，故有成人與不成人之別。

冠義：凡人之所以爲人者，禮義也。禮義之始，在於正容體，齊顏色，順辭令。容體正，顏色齊，辭令順，而後禮義備。故別於作所著代也，醮於客位，三加彌尊，加有成也。已冠而字之，成人之道也。見於母，母拜之；見於兄弟，兄弟拜，成人而與爲禮也。玄冠玄端，奠摯於君，遂以摯見於鄉大夫鄉先生，以成人見也。成人之者，將責成人禮焉也。責成人禮焉者，將責爲人子，爲人弟，爲人臣，爲人少者之禮行焉。將責四者之行於人，其禮可不重歟。故孝弟忠順之行立，而後可以爲人；可以爲人，而後可以治人也。

禮器：禮也者，猶體也。體不備，君子謂之不成人。設之不當，猶不備也。

孔子與子路論成人，兼知廉男藝及禮樂而言；而見利思義，見危授命，久要不忘者次之。人之分量，若是其難副也。

論語：子路問成人，子曰若蘧武仲之知，公綽之不欲，卞莊子之勇，冉求之藝，文之以禮樂，亦可以爲人矣。曰：今之成人者，何必無，見利思義，見危授命，久要不忘平生之言，亦可以爲成人矣。然就中庸體認，則君子之道費而隱，夫婦之愚，亦可以與知能行。故懸格雖嚴，而其道亦不遠人。

中庸：道不遠人，人之爲道而遠入，不可以爲道。

又君子之道費而隱，夫婦之愚，可以與知焉。及其聖也，雖聖人亦有所不知焉。夫婦之不肖，可以能

行焉。及其至也，雖聖人亦有所不能焉。

凡一切食味別聲被色而生者，固皆可以達於成人之鵠也。

由此言之，言禮必本有性善。知性之善，則人皆可以爲堯舜。

孟子：孟子道性善，言必稱堯舜。人皆可以爲堯舜，

人人不能畫爲天下諸侯，而人人本其性之善，皆可以行堯舜之道。則人之上達之途，至寬至平，無階級地位貴賤貧富之別。凡病吾國古禮尙等威，嚴儀式，以爲不合於今人平等之精神者，皆由不知中庸爲說禮。書，必合周官與中庸讀之，更參以論語孟子之精義，自可瞭然無疑矣。

世又病儒家博而寡要，亦未知其實而爲皮相之言也。儒家當禮，而其秉要執本，有二義焉：曰敬，曰恕。曲禮首標毋不敬，前已言之。敬則視聽言動，自可合禮，施之人與百姓，無不可安。

論語：修己以敬，修己以安人，修己以安百姓。

而敬之所恃在修，聖哲蓋視人人皆如良材名璞，無不可成大器。而其高下懸殊賢否大判者，則由切磋琢磨之功之至否。人苟自奮於修治，則其知與成功一也。

中庸：或生而知之，或學而知之，或困而知之，及其知之，一也。或安而行之，或利而行之，或勉強而行之，及其成功，一也。

由修己而恕人，則於人無不能容。而心量日廣，上下左右前後，絜之若矩，任何人皆安且和矣。周官開宗明義，曰紀萬民，曰擾萬民，曰諧萬民，曰均萬民，曰糾萬民，曰生萬民，皆恕道也。

周官大宰掌建邦之六典，以佐王治邦國：一曰治典，以經邦國，以治官府，以紀萬民。二曰教典，以

安邦國，以教官曆，以擾萬民，三曰禮典，以和邦國，以統長官，以誥萬民。四曰政典，以平邦國，以正百官，以均萬民。五曰刑典，以詰邦國，以刑百官，以糾萬民。六曰事典，以富邦國，以任百官，以生萬民。

後世禮法雖墮，而禮源猶聯繫未絕，吾民族性之寬博，中服習前哲之禮教而出於不自知，持以視並世之持狹隘之見，以爭階級種族國家者，各異其趣。此或觀人文者所宜宣究歟。

民族性之優劣，每苦於不自知。昔人詩謂不識廬山真面目，祇緣身在此山中者，卽此義也。故揚詡過情，固非；而刻責太甚，亦過。論者動謂數千年來，禮壞樂崩，政不古若，陵夷衰微，不可復振。然果詳察吾全民族之潛意識，則禮教之涵濡孕育，固亦未盡蕩然。如普通詈人之語，恆以不成人爲譏訶。卽知其潛意識中感隱有一成人之鵠，卽禮常有存於天壤者也。吾民弱點固多，就其優者言之：爲孝慈勤儉之風尙，前已略言。茲更就習俗之人人共喻者觀之，亦略有四：一曰任恤，任恤者，周官之教也。鄰里鄉黨，出入相友，疾病相恤，患難相扶持，遂成恆德。唐宋以來，鄉有義倉，族有義莊，普濟有院，慈幼有局，恤嫠有會。如地方志所載，廢興繼起，不可臆舉。他如同業有公所，同鄉有會館，各方之相勉於互助者，皆禮教任恤之流風也。（他族之尙義者，或尙有過於吾民，然任恤及於世界異國。而視族姓爲路人，與吾之親親而仁民，仁民而愛物者異）。二曰忠信，記曰：忠信之人可以學禮，人不盡忠信也。然自聖哲主忠信之教，垂口耳而浸漬於人心，有行之亦不自知其故者，夫民之廢業惰游者，固各溢於都市；而勤勤懇懇，工農農，忠於職業之人，實占最大多數。

荀子王制篇，農農，士士，工工，商商，一也。

使大多數之工農不忠其職，吾曹之不能自存久矣。海道以前，大商巨賈，訂貨付資，刻期市易，不立契券，無爽約者。外商見之，詫爲美德。今雖陵替，然甬滬津粵商肆往來，猶多重然諾而惡詐設，此非俗之重信乎！故羣衆之未閱禮法，有待約束整齊者，固宜加意；而羣衆之流風篤厚，則必善導而固存之，不可鑿混沌而使之濶也。三曰明理，夫明理固文明民族所同，非吾獨然。然亦有辨，強弱力也，是非理也，他族恆以強弱爲是非，如以決鬥定曲直是也。緣俗尙而成國策，浸至於有強權無公理，而生民之禍亟矣。吾民雖亦有械鬥爭鬪之俗，然尋常爭執，仍多就公衆講論其是非。俗語曰講理，由講理之詞推之，吾民衆公共之意識，在持理性以明是非，而不惟好勇鬥狠，以逞其私意。斯義之闕，殆自左氏師直爲壯曲爲老之語而來，故常有理直氣壯之說。更推其精意，則曾子之自反而縮，仲山甫之不畏疆禦，胥吾民講理而不尙力之所承述。而理直之師，乃非強暴所能摧挫，近事昭然，非愚曲說也。

孟子：昔者曾子謂子襄曰：子好勇乎，吾嘗聞大勇於夫子矣。自反而不縮，雖褐寬博，吾不慄焉。自反而縮，雖千萬人，吾往矣。

詩丞民：人亦有言柔則茹之，剛則吐之，維仲山甫，柔亦不茹，剛亦不吐。不侮矜寡，不畏疆禦。

四曰尙文，今之文視古之禮文，固大不同，而亦有其功效。村氓里嫗，敬學右文；雖目不識丁，而其恧孔擊，則俗之漸靡於文者深也。南朝各地，風土雖殊；而春聯楹帖家訓格言，戶所常懸，人皆共喻。或美天然之景物，或勉羣衆之躬行，此唐以前所無，而後世之進步也。他如彈詞小說，戲劇畫圖，貞淫雜陳，忠奸攸判。其教廣於師儒，其意通於經傳，蓋自荀卿成相篇漢志青史子以來。

漢書藝文志小說家，青史子五十七篇（古史官記事也）。

久爲支配社會心理之工具，化民成俗，遠邁朝廟官廳之禮樂。是又不得以各地新式學校之未遍，遂謂吾國文化之不普及也。

禮俗萬端，不勝亂縷。管燕所陳，無當萬一，魯難未已，周禮猶存。因革損益，事資英彥。曾氏謂風俗厚蔭，自一二人之心之所響。

曾國藩原才：風俗之厚薄奚自乎，自乎一二人之心之所嚮而已。此一二人者之心向義，則衆人與之赴義。一二人者之心向利，則衆人與之赴利。衆人所趨，勢之所歸，雖有大力，莫之敢逆。故曰：橈萬物者莫疾乎風，風俗之於人之心，始於微而終乎不可禦者也。

吾人苟不以一二人自誘，奮發其親愛精誠，愛我國家，愛我民族，愛我禮教，愛我良俗，愛我聖哲遺傳豐美之寶典。本秩敘，興教育；定儀法，章人文，因時制宜，折衷至當，不獨可以揚我國光，實可由茲以翊進世道。至誠盡性，與天地泰，固非異人任也。

(完)

復興訓練集

教材選輯

九一四

地方政治

陳儀

一、緒論

- (一) 地方政治的範圍與內容
- (二) 地方政治的重要
- (三) 地方政治的基本任務

二、地方政治與心理建設

- (一) 今昔政治的差異
- (二) 思想改革的重要
- (三) 革除舊思想建立新思想

三、地方政治與人的問題

- (一) 人的問題之廣狹二義
- (二) 地方人才的缺乏
- (三) 人才的培養與訓練
- (四) 人事制度必須建立

四、省 政

(一) 省的地位問題

(二) 省政府的職權

(三) 省政府的機構

五、縣 政

(一) 縣的雙重任務

(二) 縣政建設

一 緒論

我今天要講的題目，是「地方政治」。在講本題之前，有兩點必須先行聲明的。一、三十一年九月我在本團曾經講過一次「行政要領」，今年一月又在本團講過一次「基層政治」。這兩稿講演稿，均經本團印行，想團中尚有餘存，諸位可以參看。因我今天所要講的，大體還是根據這兩種講演稿。二、地方政治，這個題目很大，內容包涵很廣，決非兩點鐘所能講得了的。所以本人今天只能講一個綱要，將這個問題，畫出一個輪廓，至其詳細還要請各位參看講地方制度的各種書刊。再我今天因為事前沒有準備講稿，要

俟講後筆記整理出來，才能印發各位。

(一) 地方政治的範圍與內容

我們首先要明瞭的，什麼是地方政治？換言之，所謂地方政治，它的範圍如何？內容怎樣？這不能不先就這個名詞，加以分析與解釋。就地方政治這個名詞言，它實包涵兩部分：一是「地方」，二是「政治」。現在先說「地方」。通常說到「地方」，就會令人聯想到某一特定的區域，如「某某地方風景」，「某某地方長官」之類皆是。而此處所說的「地方」，則不如此。它不是指任何一個特定的區域，它是一切地方的總稱。再解釋得明白些，此處所謂「地方」，是對「中央」而言的，是「中央」一詞的對稱，它所包涵的區域名稱，有省、市、縣。其次，什麼是「政治」？關於這一點，我們不必去引經據典，說得太詳。只要把「國父對「政治」一詞所下的解釋說出來，諸位就可明白。國父說：「政就是衆人的事，治就是管理，管理衆人的事，便是政治」。將「地方」與「政治」這兩個名詞，弄清楚了，對於「地方政治」，我們就可以獲得一個明白的概念了。就反面說，國家一切管理衆人的事，凡非由中央政府直接辦理的，均包括在地方政治範圍之內；就順面說，凡省、市、縣政府所辦一切管理衆人的事，都是地方政治。而此處所謂管理，是廣義的。實際上凡管、教、養、衛四大類工作，無不包涵在內。

(二) 地方政治的重要

上面一段，是說明地方政治的範圍與內容。現在再說一說地方政治的重要性。因為政治是管理衆人的事，這管理的工作做得好不好，自然會直接影響到衆人的事。所以一個國家的政治好，它的人民就能安居樂業，蒸蒸日上；一個國家的政治不好，它的人民就要受苦受難，過不着安寧的日子。而且政治好不好，不僅影響到人民，也是國家安危興亡之所繫。凡是政治好的國家，必定能安能興；反之，凡是政治不好的

國家，必定是危是亡。我們翻開古今中外的歷史看，隨處都可以證明這一原則，今天實在不必再一一舉例了。現在我們要進一步去探討，一個國家管理衆人的事，究竟是中央政府做的多呢？還是地方政府做得多呢？我們知道，發動指使之權，固然多操於中央，但負責實際執行責任的，究多爲地方政府，所以地方政治的好不好，更會直接影響到老百姓。要想達到政治修明、人民安樂的境界，實非打疊好地方政治的基礎不可。其次，本黨政治建設的目標，是在實施憲政。本黨第五屆第十一次中央全體會議依照總裁的指示，有於戰事結束後一年內召集國民大會，頒佈憲法的決議。而憲政基礎，在地方自治，要想將來憲政不落慮空會不蹈民國初年的覆轍，就必須將地方自治基礎打好才行。地方政府，對於這項工作，負責最大。因爲縣是地方自治的單位，一縣的自治工作能否推進，要看這一縣政治如何。省是縣的直接上級，負有實際督促責任，一省的自治能否推進，要看這一省的政治如何。我們目前的政治工作，最重要的，是在促進地方自治，奠立憲政基礎，那末，地方政治，自然更加重要了。

(三) 地方政治的基本任務

我們政治建設的目標，是在實施憲政，這在上面已經說過了。而且我們所需要的憲政，是真憲政，而不是假憲政。換而言之，我們所需要的憲政，不只是一部堂哉皇哉的憲法，而是要完成地方自治工作，使人民能行使四權，實現民權主義。如何才能達到目的呢？我以爲有三件基本工作，必須做到。

第一件工作，是要使人民由貧變富。中國一般人民，均陷於貧乏，這是一件顯而易見的事實。由於貧，所以我們一般生活水準極低，過着非人的生活。由於貧，應該受教育的兒童，不能進學校。由於貧，生了病無法醫治。這個貧字，實在是我們的大敵！我們何以這樣貧呢？一言以蔽之，就因爲我們的生產落後

，交通不便。我們的農業，尚沿用着古老的耕作方法；我們的工業，尚在極其幼稚的時代；我們的物資未盡利用；我們的鑛藏多未開發。我們貨物的交通，尚在肩挑、背負；人的交通，尚在徒步當車。這樣，又焉得不貧！所以我們第一件工作，必須普遍的改進并發展我們的生產事業、交通事業，趕走這個貧字。

第二件工作，是要使人民由愚變智。因為我們的教育未普及，不但成年文盲比比皆是，而學齡兒童，也多半在失學中。所謂「民智未開」「人民智識不綸」，這是我們的口頭禪，也是一個普遍的現象。然而現在的世界，是個鬥智的世界，一個國家文化的水準太低、人民智識太差，是無法立於強國之林的。我們的教育工作，必須努力，一方須求普及，一方更當提高，以求增進人民智力，使人民由愚變智。

第三件工作，是要使人民由弱變強。中國一般人民身體羸弱，這是件不得了的事情。我們知道，無論作什麼事，都要有強健的身體才行。現在且舉一個例來說，當兵是人人對國家應盡的義務，在目前抗戰期間，我們隨時都有盡這義務的可能。古人云：「執干戈以衛社稷」，你們想想，如今這「干戈」有多少重呢？從前打仗，一個兵士，不過一桿步槍、一柄刺刀、若干子彈，再加上一個背囊，尚沒有多少重量。現在可不不然了。一個兵士的背上，除前面所說的那些東西之外，還要加上防毒面具、手榴彈、椰油筒及其他許許多多的東西，合計起來，至少有四五十斤的負荷。背了這麼多的東西，還要翻山涉水，與敵人作戰。你們想想，沒有強健的身體辦得了麼？這還是說普通的步兵，至於駕駛飛機、坦克及使用其他重武器的兵種，那更非身體強健不可了。我們如何才能使國民的身體強健呢？這有兩種方法：一是注重優生。我們知道：一切動植物的種子，都是可以改良的，人亦復如此。改良人種的學問，叫做優生學。我們今後必須研究優生，使國民的體格在先天上有良好的基礎。二是注重養育與衛生。中國一般人民不善養育不知衛生

，實在是普遍的現象。因之，身體衰弱，疾病叢生，這樣下去，真是不得了的事。委員長提倡新生活運動，一半的原因就是針對這種缺點而發明。我們必須實行清潔、整齊的生活，注重養育與衛生，使我們的身體在後天上得到必要的保養，而不致遭受摧殘。

以上三項工作，我以為是今日地方政治的基本任務，必須這三項工作辦得有成績、有進步，然後我們才能說得上完成地方自治，實行真正的憲政，否則，在一般人民都是貧、愚、弱的基礎上，什麼都建立不起！

二 地方政治與心理建設

(一) 今昔政治的差異

我們談政治，首先要認識的，就是今昔時勢不同，政治性質已有根本的改變。在從前專制時代，天下國家，只是皇帝個人的私產。所謂「貴爲天子，富有四海，以天下養」、「普天之下，莫非王土；率土之濱，莫非王臣」、「朕卽國家」等等，皆是這種觀念的表現。在這種「家天下」時代，所以政治，不過是皇帝個人的家務，政治的目的，無非是取天下民力、民財，供皇帝及其少數臣僕的使用與揮霍。現在則不然了，現在是民國時代，國家爲全體國民所有，全體國民才是國家的主人翁。政治是管理衆人的事，政治的目的，是要爲全體國民謀福利的。其次，在從前專制時代，政治是消極的，政府所希望於老百姓的，只要他們不造反、納稅而已；其餘的事都可一概不管。所謂「無爲而治」，就是這個光景。人民對於皇帝，也只希望他不做事情就好。所謂仁政，就是不殺人，輕徭薄賦，不要好大喜功，不要昏淫浪費就得了。假如

皇帝再能做點虛偽的事情，例如有了水災、旱災，能夠求晴、求雨，那就是了不得的勤政，使他們喜出望外。由於這種消極政治，使得我們國家民族衰退不堪，現在我們既要復興民族、改造國家，自非實行積極政治不可了。消極政治與積極政治的不同，我們只要把「大清會典」與「建國方略」及「地方自治開始實行法」比照一下，就可知道。消極政治是不做事或少做事；積極政治則要多做事；消極政治是輕徭薄賦，積極政治則要促進生產，增加收入，善用民力以從事建設；消極政治是要使人民貧、愚、弱，積極政治則要使人民富、智、強；消極政治是要使人民無能，便於統治，積極政治則要使人民有能來管理政府；消極政治是為皇帝一個人或少數人的，積極政治則是為全體民衆的。時至今日，那種專制的、消極的政治時代早經過去了，我們今後只有走上民主的、積極的政治一條路。

(二) 思想改革的重要

不過專制的、消極的政治在中國已有兩千多年的歷史，這種思想，久已深入人心而牢不可拔，我們現在要實行民主的、積極的政治，這是中國從來沒有的大變動。這工作自然非常艱鉅了。簡而言之，這是一種革命。這種革命運動，發源於 國父，到如今已有五十多年的歷史，然而並未完成。最大的原因，就是我們革命工作，尙未完全做到，我們的思想，尙未改變過來。這一點，我們可以拿 國父本身的行事與言論來說明。

在三民主義中，民族主義是較易被人了解的， 國父「驅除鞑虜，恢復中華」的口號，抓住了一般人心，所以在辛亥革命以前，做事比較順利，雖以力量微弱的幾位書生，終將滿清政府的統治推倒，完成了革命的第一步工作——民族革命，可是到了民元以後， 國父的主義政策，就無法推動了。推翻滿清，建

立民國，不過是革命工作的第一步；而國父所理想的革命大業，還要求民權主義與民生主義的實現。而其時一般人士，都紛紛議論起來，認為國父的理想太高，不能實現，因此阻力橫生，使革命工作在中途受了極大的挫折。當時對國父作這樣批評的，不僅是一般頑固派，而且還有有學問的時髦先生；不僅是反對革命的人，而且還有站在同一革命陣線的人；不僅是黨外人士，而且還有黨內的有力同志。國父本諸這種痛苦的經驗，故於民國七年，著成「孫文學說」一書，以圖破除國民心理上的大敵，為建國方略開一先路。關於革心工作的重要，國父在「孫文學說」的自序中，真是慨乎言之。國父說：「夫國者，人之積也，人者，心之器也，而國事者，一人羣心理之現象也。是故政治之隆污，繫乎人心之振靡。吾心信其可行，則移山填海之難，終有成功之日；吾心信其不可行，則反掌折枝之易，亦無收效之期也。心之為大用矣哉！」這是國父在民國七年說的話，到現在雖已隔了二十幾年，但我們的心理建設依然尚未完成。我們今天要談地方政治建設，完成自治工作，仍須先從改革思想做起。因為思想是行動的指針，我們要做新的工作，必須先有新的思想才行。國父說：「民國成立到今日，沒有一天沒有變亂的原因，就是新舊思想的衝突。但就人羣進化的道理說，舊思想總是妨礙進步的，總是束縛人羣的」，又說：「吾人今日由舊國家變為新國家，當鏟鋤舊思想，發達新思想」。在在都說明了思想改革的重要。

(三) 革除舊思想建立新思想

現在我們要進一步問，什麼是舊思想，什麼是新思想呢？對於這問題，且讓我來作個簡略的解答。

中國的舊思想，自然不只一端，但我以為在舊思想中，為害最大、最烈的，莫過於自私自利的個人主義。這可以楊朱為最明顯的代表。依據孟子的批評：「楊子為我，拔一毛而利天下，不為也」。這是何等

自私自利的個人主義！其實，不僅楊朱如此，中國過去的士大夫階級，即現在的所謂知識分子，他們雖然掛着儒家的招牌，不敢明宗揚朱的學說，但他們在精神上，却是徹頭徹尾的個人主義者，與楊朱實毫無二致。他們讀書，是爲着想進學、中舉，以求做到「揚名聲，顯父母」。他們最大的希望，是做官，因爲一做官，就可以作威作福，剝削老百姓以自肥。他們的政治寶典，是消極無爲，只要老百姓出粟、米、麻、絲以事上就得了，因爲中國士大夫階級只知自私自利，罔顧國家人民的利益，所以歷史上雖有一二有爲的人物，抱着福國利民的志願，結果亦必爲士大夫階級所阻撓、所反對，而不克實現其理想。宋朝王荊公變法的失敗，就是一個最好的例子。荊公當時目睹國家貧弱，受困於遼金西夏，所以一方面想整軍經武，驅逐外寇；一方面實行改革庶政，變法圖強。可是當時士大夫階級，因爲這種改革對於他們不利，所以遂羣起反對。當宋神宗以荊公變法的事問文彥博：士大夫固感不利，但老百姓以爲利又將如何呢？而彥博竟答道：「陛下爲士大夫治天下，非爲老百姓治天下也」。這不是分明的告訴我們，在他的腦子裏，所謂政治，不過是爲一部分士大夫階級謀利益，而與老百姓無干麼？這種絕對自私自利的思想，至今仍普遍存在，支配了我們中國整個的社會。我們要掃除舊思想，就非從此入手不可。這種舊思想不革除，我們政治上一切改革、一切建設是無法進行的。

不過掃除舊思想，還只是消極工作；同時我們還要從事積極的工作，建立新思想，給我們的民族以新靈魂。新思想是什麼呢？依國父的解答：「即公共心」。也就是自私自利的反面，也就是「天下爲公」的精神。在今天我們談政治、談建設、談一切的一切，這個「公」字，這個「爲公」的精神，實在是最重要了。

第一、我們無論做什麼事，不要以個人的利害爲前提，而要爲社會着想，爲國家民族着想，我們要有私爲公、公爾忘私的精神。凡是對於我們個人縱有好處，但對於社會或對於國家民族若有不利時，我們決不做；反之，凡是對於我們雖無好處，但實有利於社會或國家民族的，我們則必須做。「貨惡其業於地也，不必藏於己；力惡其不出於身也，不必爲己」。這是「爲公」的最好說明。

第二、我們要澈底認識「全體比一部分大」的道理，凡事不僅不應爲個人着想，也不可爲了小單位忘了大團體，爲了部分忘了全體。例如我們在一機關做事，決不可只顧這一機關或以這機關爲出發點來衡量一切。我們要有整個的眼光，站在國家民族的立場上來看全局。因爲只有國家民族，才是我們的大團體，才是我們的全體。所謂：「國家民族的利益高於一切」，就是這個意思。必須如此，我們那「國家至上，民族至上」的口號才有意義。

掃除自私自利個人主義的舊思想，建立天下爲公的新思想，這是改造地方政治的先決條件。

三 地方政治與人的問題

政治的原動力是人，政治的最終目的也是爲人，故人的問題，在政治中最爲重要，人的問題如果能安排得當，整個的政治問題，也就解決大半了。

(一) 人的問題之廣狹二義

現在一般人的想法，以爲政治上所謂人的問題，不過是指公務人員的任免、獎懲、黜陟而言，其實決不如是簡單。國父革命的最終目的，在求大同世界的實現。這種大同的思想，係導源於孔子的禮運大同

篇。禮運大同篇說：「大道之行也，天下爲公。選賢與能，講信修睦。故人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜、寡、孤、獨、廢、疾者皆有所養，男有分，女有歸。貨惡其棄於地也，不必藏於己，力惡其不出於身也，不必爲己……」幾乎通篇都是講論人的問題，其中論到物的，祇不過「貨惡其棄於地也，不必藏於己」一句罷了。可見人的問題在政治上的重要，亦可見政治上人的問題實含有廣狹二義。狹義的人的問題，即政府本身的人事，亦即一般人所說的人事行政問題，在大同篇中，只有一「選賢與能」一句，其餘所說的，都是廣義的人的問題，即對於每個人由出生至死亡，政府都必須妥爲安排，這才是理想的政治。不過我們今天講地方政治，關於人的問題，還不能說得這樣遠，我今天不但不能對廣義的人的問題多所發揮，即是狹義的人的問題，亦不能說得詳盡。我現在只能與諸位談談下列的三個問題，即：地方人才的缺乏、人才的培養與訓練，與人事制度必須建立是也。因這三個問題，是今日地方政治上的實際問題，我們必須體認清楚，並求得解決。

(二) 地方人才的缺乏

在過去消極政治時代，政府既以不做事爲原則，所以政府組織很簡單，人員很少，地方政府尤其如是。例如一個縣衙門，只是一個縣知事用兩位師爺——一位管刑名，一位管錢穀——就夠了，就是藩司、督撫，也是一個衙門一個官，不過加上幾位幕友罷了。而這個幕友，實際說來，只能算是賓客而不是官吏。所以在那種時代，人才缺乏的問題，是不會發生的。現在可不不然了，現在是積極政治時代，政府應該多做事，政府組織既複雜，所需要的人員自然也多了。國父有訓練國防基本人才三千萬、國防物質工程技術人才一千萬的計劃，委員長在其近著「中國之命運」一書中，計算實行「國父實業計劃最初十年內所需

要的各級幹部人才，僅就鐵路、公路等十七技術部門而言，即爲二百四十六萬四千二百人。而一般行政人員，尙未包括在內。固然上述兩項估計，是包涵中央及地方所需要的幹部而言，但實際上，這些幹部都是要來地方工作的。我們中國現在是一千九百幾十縣，爲便於計算起見，即作爲二千縣，以二千縣來除上述兩項幹部的數目，即爲每縣所要幹部人才的平均數。以二千除四千萬，每縣應爲二萬；以二千除二百四十六萬四千三百，每縣應爲一百二十三百三十餘人，再加上行政幹部，每縣約需一千四百到一千五百人。但我們現在並沒有這大批的人才，地方尤其感到人才的貧乏。因爲全國大學畢業以上的人才，多數都集中在幾個大都市，省已經感到人才難得，至於縣更不必說了。再就目前實際情形言，要地方政治能推動，要完成新縣制的設施，以達到地方自治，從縣政府到鄉、鎮、保，每縣平均至少要五百個幹部人才。所以一談到今日的实际地方政治，我們所遇到第一個困難，就是人才的缺乏。

(三) 人才的培養與訓練

地方人才缺乏，是事實。如何辦呢？自然只有培養與訓練。關於全國的總需要，自然應由中央計劃，而地方的需要，省與縣實不能不就地設法。培養人才的正途，是學校教育，但有兩點我們必須注意。第一、學校數目尙少，不能適應我們的需要；第二、學校教育多偏重知識，故所造就的人才，不一定都適合我們的需要，故必須以訓練來補救學校教育的不及。現在各省都設有訓練團，各縣亦可設訓練所，就是這個道理。我以爲這種訓練辦法，在最近的將來，還有切實推行的必要。不過訓練一個人是不容易的，在訓練之後，尤須善爲使用，不可聽其曠廢，這就是人事制度的問題了。

(四) 人事制度必須建立

人事制度，亦稱作「員吏制度」或「文官制度」，是現代政治的一個要素。人事制度的要點，就是關於公務人員的任用、俸給、獎懲、黜陟、進修、罷免及退休等項，皆有一定的規定，皆須照規定辦理，不能任意爲之。這是對於公務人員的一種保障，也是要他們安心職務、終身從事公職的一種鼓勵。現在文明國家，皆莫不實行這種制度，我們要使中國政治上軌道，要使中國成爲一個現代國家，自非確立人事制度不可。

再就實際情形言，人事制度如果不確立，地方政治將永無辦法。以縣爲例。現在一個縣政府裏的職員，大約總有五十人到一百人，在人事制度未建立的情形下，一個縣長的更換，這五十到一百的職員，至少有十分之三須隨之更動。我們試想想看，這將成何景象。第一、因舊人離開太多，新到的情形不熟，政務必陷於停頓，這種情形，往往可以拖長到半年、一年。第二、一個縣長卸任有這樣多人要跟他走，公家既不能給他們旅費，這筆旅費從何而來，所以一個縣長卸任，爲遣散部屬，往往要用許多錢，這教他如何養廉。第三、地方人才如此缺乏，一個新任縣長，那裏去找這許多稱職的人隨他同去。即使找到了，這筆旅費也不是要縣長麼？上任之前即要花這麼大的本錢，到任以後又怎能清廉自守？所以本從前在福建省任省政府主席時，對於縣政人員，首先建立一種人事制度，就是福建省縣政人員管理規程，福建省公務員任用辦法及福建省政府人事集中管理規則等，即凡經過訓練任用的人員，由政府予以保障，不隨縣長的更動而進退。結果，一個縣長去接事，只須帶一位祕書就夠了。

關於人事制度問題，我今天只能說到這裏。至於人事制度如何建立及其內容如何，我在「行政要領」的用人一節中說得比較詳盡，諸位可以參看。

四 省 政

嚴格的說，地方政治，不但包括省、市、縣，更應包括西藏、蒙古等地方。後者因為情形特殊，本篇講稿所論，自然難以應用，而市究為少數，其情形又大半與省、縣相同，故本篇只就省政、縣政，略加論列。

(一) 省政地位問題

談到省政，首先必須我們考慮的，就是省的地位問題。這個問題，不但在目前急待解決，而在將來憲法中，更應有明確的規定。關於這個問題的解決，我們自當以國父遺教為依據。且先看建國大綱中關於省的條文：

凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則為憲政開始時期。國民代表大會得選舉省長，為本省自治之監督。至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。(第十六條)

在此時期，中央與省之權限，採均權制度，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方。不偏於中央集權或地方分權。(第十七條)

縣為自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。(第十八條)

在這裏，值得我們提出研究的有兩個問題：第一、省究竟是虛級還是實級？有人以為依建國大綱第十八條規定，省既為中央與縣之間的一個承轉體，自然是虛級而非實級，這種說法，我以為是斷章取義或誤解國父遺教了。國父明明告訴我們：「中央與省之權限，採均權制度」，省既為權利主體，既與中央

均權，豈能虛級？且國父遺教中，除建國大綱外，關於省的地位，亦屢有明白的指示。如民國十三年國父親訂的本黨政綱對內政策第二條說：「各省人民得自定憲法，選舉省長……」，這又豈是虛級的省所能辦得了的？

第二個問題是：省是單純的國家行政區域，抑兼爲地方自治團體？依據國父遺教，地方自治，雖應先從縣做起，但必須到省才算完成。國父在制定建國大綱宣言中說：「先以縣爲自治單位，於一縣之內，努力於除舊布新，以深植人民權力基本；然後擴而充之，以及於省。如是，則所謂自治，始爲真正之人民自治」。可知縣固爲自治單位，但到一省全數之縣俱實行自治時，省也就是自治團體了。這時候的省，一方面是國家行政區域，受中央的指揮，辦理國家行政事項；一方面是地方自治團體，須辦理省自治及監督縣自治事項。故就省制的歷史言，它雖是單純的國家行政區域；但到憲政實施後，省又兼爲地方自治團體。這是毫無疑問的。

省爲實級，省兼爲地方自治團體，這兩點我們如果認識清楚了，省的地位問題，也就容易決定了。

而且我們對於這個問題的看法，除當遵照國父遺教外，還要具有時代的眼光。因爲時代的進步，國家的統一日臻鞏固，這是必然的趨勢。在這個大時代中，那種封建思想與地方割據主義，決無繼續存在的可能。所以我們在中央服務的人，決不要用從前的觀念來衡量省，怕它割據作亂，反抗中央。這時代現在已經過去了。同時，我們還要認識的是：地方政治與國家統一，是相成而不是相反的，只有人民能自治，國家的統一才更有力量。我們且不必引證美國與蘇聯在這次戰爭中表現得如何強而有力；國父在北上宣言（民國十三年十一月十日）中所說：「對內政策，在劃分中央與省之權限，使國家統一與省自治，各遂其

發達，而不相妨礙」，不更是對這個問題的一個明確的指示麼？

我們細釋 國父遺教，近觀世界潮流，對於省的地位問題，實有重新檢討并予以確定的必要。

(二) 省政府的職權

其次，我們就要談到省政府的職權了，關於這個問題，我們可以從兩方面來看：第一、依現行法令的規定，省政府有些什麼職權；第二、根據 國父遺教，在憲政實施後，省政府應該有些什麼職權。我現在依次說明於後：

民國二十年六月一日公布的中華民國訓政時期約法，是我們現行的根本大法，其中與省政府職權有關的，有左列各條：

第五十九條 中央與地方之權限，依建國大綱第十七條之規定，採均權制度。

第六十條 各地方於其事權範圍內，得制定地方法規，但與中央法規抵觸者無效。

第六十四條 凡一省達到憲政開始時期，中央及地方權限，應依建國大綱以法律詳細規定之。

第七十八條 省置省政府，受中央之指揮，綜理全省政務，其組織以法律定之。

我們若就上列幾條加以分析，第五十九條係對建國大綱所規定的均權制度，再加以確認；第六十條係說明地方對中央的關係，皆係原則的規定。第六十四條是指將來，留待後面再說，而實際規定省政府職權的，只有第七十八條中「省置省政府，受中央之指揮，綜理全省政務」十七個字而已。我們現在再看省政府組織法：

第一條 省政府依國民政府建國大綱及中央法令，綜理全省政務。

第二條 省政府於不抵觸中央法令範圍內，對於省行政事項得發布省令，并得制定省單行條例及規程，但關於限制人民自由、增加人民負擔者，非經國民政府核准，不得執行。

我們就這兩條與約法第六十條及第七十八條合而觀之，可知省政府的職權，大致爲左列兩種：

(一) 綜理全省政務。

(二) 關於省行政事項，得發布省令并制定省單行法規。

但所謂全省政務，究何所指呢？約法及省政府組織法中，固未給我們說明，而實際的情形，現在的省政府，并不能負此責任。因爲省政府如要綜理全省政務，即應爲國民政府之縮小體，凡國民政府在省所行之一切治權——即一省的國家政務，均當歸其處理，而事實上，現在的省政府不過爲行政院之一行署，不但司法、考試、監察各院在省所行之一部分治權，均各有其獨立機關，超然立於省政府之外；即行政院所屬各部會亦多在各省設立直屬機關，與省政府分庭抗禮。故現時省政府的職權，已經割裂不堪，所謂綜理全省政務，實屬名不副實。

省政府的第二種職權，是關於省行政事項，得發布省令并制定省單行法規，其實，這不是職權，而是綜理全省政務必要的手段。我們爲說明起見，且姑看作一種職權罷了。省政府的此項職權，依照規定，只受兩種限制，(一)不得與中央法令抵觸；(二)凡關於限制人民自由、增加人民負擔的法令，必須先得中央核准。

現在，我們要談到第二個問題了。根據 國父遺教，在憲政實施後，省政府應該有些什麼職權呢？要詳答這個問題，必須先認清省的地位。我們在前面已經說過，依據 國父遺教，將來的中央與省，應採取

均權主義，并經指出憲政實施後之省，一面爲國家行政區域，一面又兼爲地方自治團體，將這兩點認識清楚了，省政府的職權也就容易確定了。凡事有因地制宜之性質者，劃歸地方，這是均權的原則；而就省的職權之內容言，似可分爲左列兩類：

(一) 行政權

(二) 自治權

省既爲國家行政區域，國家在省的一切行政事務，自然可交由省政府去辦理；所以省政府的這種職權，是由中央委託而來，分析言之，可有兩種：一爲直接執行中央委託事項，一爲指揮縣執行中央委託事項。但是省不僅爲國家行政區，又兼爲地方自治團體，故除了執行國家政務的行政權之外，還有其固有的自治權。省政府在這方面，一面須辦理省地方自治事務，一面須監督縣辦理地方自治事務。不過有一點我們要說明的，就上項自治權言，將來必完全屬於省政府，自屬毫無疑問；至於國家在省的一切政務，是否均委託省政府去辦理，那就有待於將來憲法的規定和事實的演變了。

總之，省政府的地位，不問其爲自治團體的機構，或中央政府的分枝，亦不問其爲國民政府的縮小體，或行政院的行署；而其職權，則必須重視，能力必使強化。因中國版圖廣大，交通不便，政治、經濟、學術又在在落後，要想迎頭趕上，迅速完成現代化的國家，那末，省政府斷斷乎非有能不可。倘處處仰賴中央，不能負責辦事，勢必濡滯緩慢，不能迎合機宜，甚至錯過建設的機會。至於省政府的職掌範圍，依據前列行政權、自治權兩類，約可分爲左列數項：

(一) 全省經濟事業之合理的調整，使各縣合作互助。

(二) 全省交通及水利之規畫，使各縣依照計劃實施。

(三) 全省勞力之適當分配，使無浪費，無閒空。

(四) 全省人口密度的調整。

(五) 全省高級幹部人才之培養，及其工作分配。

(六) 全省中等以上教育之統籌。

(七) 其他有全省一致性之事項。

(八) 中央委辦及地方自治事項。

(三) 省政府的機構

現在省政府的機構，大致係淵源於兩種法令：一是民國二十年三月二十三日國民政府修正公布的省政
府組織法，一是民國二十五年十月二十四行政院公布的省政府合署辦公暫行規程。省政府組織法第八條規
定：

省政府設左列各處

一、秘書處

二、民政廳

三、財政廳

四、教育廳

五、建設廳

省政府於必要時，得增設實業廳，及其他專管機關，在未設實業廳之省，關於該廳事務，由建設廳掌理之。

又省政府合署辦公暫行規程第二條說：

省政府左列各廳處應一律併入省政府公署內合署辦公。

- 一、祕書處
- 二、民政廳
- 三、財政廳
- 四、教育廳
- 五、建設廳
- 六、保安處

依照上列兩種法令，省政府的機構原甚簡單，前者只一處四廳，雖然規定得暫設實業廳，但各省却很少設立；後者除原有一處四廳之外，又加了一個保安處，因為省政府合署辦公的辦法，是委員長南昌行營制定的，那時為剿匪便利起見，故各省有保安處的設立。保安處在名義上雖然屬於保安司令部，但因併入省政府合署辦公，實際上却等於省政府的一部分。這是民國二十四、五年省政府機構的大致情形。可是近幾年來，省政府的機構就漸漸複雜起來了。除前列廳處之外，舉其要者，各省大都有會計處、衛生處、社會處、統計處、合作事業管理處、地政局、糧政局、田賦管理處（上二機構現合併為田賦糧食管理處）、經濟委員會等機構的設立，故一個省政府的內部機構，多則有至十四五單位的，少的亦在十個左右。龐雜

紛歧，十羊九牧，所謂行政效率，更說不上了。

現在我們要問：省政府的機構，何以弄得如是龐雜呢？揆其原因，厥有兩端：一、從前政尚濫極，政府的工作極其簡單，近幾年來，積極政治的呼聲，甚囂塵上，於是許多事業，各省都逐漸舉辦起來，每辦一新興事業，輒覺原有機構不足以担負，於是必添設一新機構以司其事，如各省的衛生處、合作事業管理處、地政局等，就是這樣來的。二、由於抗戰及事實的需要，中央曾增設若干機關，其在各省的行政工作，多不願交由省政府的原有機構去辦理，故多另立機構，自成體系，以求便於指揮。這樣一來，中央每增設一機關，省政府輒多一單位。如振濟委員會、社會處及過去的糧政局，都是這樣成立的。因為省政府的機構發展到如此的龐雜，所以近來自中央到地方，自政府當局到社會輿論都發出了調整省政府機構的呼聲來。但調整機構，並不是一件簡單的事，各方雖然都有此要求，政府迄未制定一個具體方案。現在我們綜合各方的意見，並適應事實的需要，對於省政府機構的調整，特提出左列的幾個原則：

第一原則，省政府機構，必須是一整體。無論現在視省政府為行政院行署也好，或將來視省政府為兼辦國家事務的自治團體也好，而省政府的機構，必須為一整體，這是我們應該認識清楚的。換而言之，現在省政府合署辦公的原則必須保持而且加以強化，我們必須使省政府是一個完整的行政機構，不可使其自相割裂。在一個省政府中，我們要有一個負其總責，將來的省長固應如是，即現在的省政府主席亦應如此。

第二原則，省政府的機構，必須靈活運用。一個政府機構，不應該時常變動，但必須運用靈活。過去將地方行政工作，分為民、財、教、建四種，這固然不是一個毫無缺點的分類；但一切行政工作，亦未始

不可歸納於這四類之中。我們今後要辦理新事業，儘可在原有機構中增加主管部分或就原有主管部分加以擴充，決不可辦一事即新設一機構。而且照現有的情形，我們苟假定省政府爲行政院之一行署，那末，凡行政院所屬各部會署在各省應辦的工作（除涉及兩省以上的事務之外），自然應委託省政府去辦理，不必另設直屬機關，機構簡單，運用靈活，這是目前一致的要求。

第三原則，省政府的機構，必須略具彈性。中國的省，無論就人口或面積講，均往往相差甚大，新疆省的面積，約等於浙江省的十八倍，而四川省的人口，爲其鄰省西康的二十多倍。在這種情形之下，省政府的機構，若求其完全一律，實在是不合理。所以本人主張在將來的省政府組織法中，關於省政府的機構，應略有彈性的規定。例如土地很大的省分，爲辦理地政工作，得設置地政機構。人口很多的省分，得設置衛生機構等。不過標準應先確定，一個省政府得設的機構，亦不可太多。

五 縣 政

談地方政治，縣的地位最重要了。因爲所謂「地方」，大體說來雖然包涵省縣、兩級，但縣爲地方之基層，尤爲重要。國父會將縣比作基石，要想建國成功，必須先將這些基石打好。這是一個很恰當的比喻。

（一）縣的雙重任務

縣在中國，已經有兩千多年的歷史了；它在過去，一直擔負着推行國家政令的任務。中國地方制度，雖然屢有變更；但縣的一級，大體總是保持着未加更動。所以縣不但成了一個最重要的、最基層的國家行

政了。而且幾乎成爲人民生活上所不可少的東西了。例如一個人開籍貫，一定要註明某某縣；在前清，縣的人，不能在乙縣考秀才，都是最明顯的例子。縣何以這樣重要呢？因爲中國幅員遼闊，在過去君主政治時代，人民雖然都知道有一個皇帝，但究不免有「天高皇帝遠」之感，只有縣，他們感到是一個最切實的東西，他們要縣衙門裏完糧納稅，他們要在縣衙門裏執役當差，他們稱縣知事爲父母官。一言以蔽之，在他們的腦筋中，縣就是國家，縣知事就是皇帝的代表。現在民國時代，情形雖然已經有些不同，但縣的地位之重要，却依然如故，縣依然是最基層的國家行政區域，國家一切政令，依然靠着縣政府去執行，與從前並無二樣。不但如此，在從前消極政治時代，所謂國家行政，實在簡單得很，無非要老百姓安分守己，完糧納稅就夠了。所以那時候的縣，任務還不大繁重。現在是積極政治時代，國家需要建設，政府應該替人民服務，中央政令既多，縣的行政的責任也就自然加重了。而且現在的縣，除了是國家的行政區域，須担負執行國家政令的任務外，又加了一重新的任務。那就是：依據 國父遺教，縣爲自治單位，地方自治事項，應該由縣去辦理。推進地方自治，在目前，是我們最重要的工作之一。因爲本黨革命的政治目標，是在實施憲政，是在實行民權主義的民主政治，但真實的民主政治是必須建立在地方自治之上的。總裁有鑒於此，故在本黨第五屆十一次中央全會開會時，曾有加速完成地方自治、提前實施憲政之指示。全會本此指示，乃有於戰事結束後一年內召開國民大會，頒行憲法的決議。依理說，必須地方自治完成，憲政才能開始，然而這次世界大戰，是民主集團與法西斯集團的大決鬥、壁壘既然分明，勝負已成定局，我們既然是民主集團的一員，對於實行民主，自不能不作必要的準備與努力。所以我們一方面，將實施憲政的時間提前，一方面則加速的推進地方自治。而縣的工作與任務，因此也就更加重要了。

(二) 縣政建設

縣政建設，我在「行政要領」中講得比較詳細，請諸位參看，今天我只能提綱挈領的說一說。

縣政建設的主要目標，是在完成地方自治的準備工作，實現縣自治。我們怎樣才能完成地方自治的準備工作？國父在「地方自治開始實行法」中指示我們，「若自治之鼓吹已成熟，自治之思想已普遍，應

先試辦下列六項：（一）清戶口，（二）立機關，（三）定地價，（四）修道路，（五）墾荒地，（六）設學校」。上列六項工作，國父雖曾說明在地方自治開始時辦理，但實際上，也是地方自治的準備工作。因為這些事項，若都沒有一點基礎，地方自治是無法實行的。中央依據國父遺教，為求地方自治的準備工作早日完成起見，特於二十八年九月十九日公布了一個「縣各級組織綱要」，通令各省自三十年起分別實施，期於三年之內完成。所以「縣各級組織綱要」——普通稱為新縣制——在目前實為準備地方自治的一個最重要的法規，我們必須悉心體會，努力推行。這是縣政建設的起點，我們應先從此做起，以漸達於完全的縣自治。

國父曾經說過，地方自治，「當以實行民權民生兩主義為目的，故『地方自治團體』，不止為一政治組織，亦并為一經濟組織」，因此，我們知道，所謂縣政建設，不僅是政治建設，也是一個經濟建設。一縣的經濟建設應該如何辦理呢？這當然要因地制宜，不能一概而論。例如多山的縣分，應該努力造林，濱海的縣分，可以振興漁業，絲、棉、毛類特富的縣分，應當向紡織工業去發展等等。所以關於縣的經濟建設，我們不能具體說明，只能提出若干原則。

第一、我以為縣應該有一個金融機構。建設非資金不可，縣金融機構，即可吸收一縣人民的資金以為

本縣建設之用。

第二、我以為縣應該有生產機構。每縣應該設立工廠，就當地的原料，製造人民日用必需品；辦理農場，直接從事生產工作。

第三、我們以為縣應該有公賣機構。國父在「地方自治開始實行法」中，即主張「糧食一類，當由地方公局買賣」。我想，不僅糧食一類，可由縣公賣，即縣工廠與縣農場的各種產品及一縣較大的輸入，也都可由縣公賣機構去經營。

第四、我以為縣應該有合作機構。合作是發展民生主義經濟的一個很好的手段。各縣應該有合作機構，辦理農業合作、工業合作及產銷合作等，并指導人民的合作事項。

這些機構如果都能建立并使之健全起來，縣的經濟建設自然可以逐步推進的。

縣政建設的兩大事業，是人與錢。關於人的問題，我在前面已經說過，此處不再重複。現在只略談談錢的問題。提到縣政建設，大家最感困難的，就是經費。事實上，要辦理各項事業，也非有很多的經費不可。這些經費，我以為可從左列三方面去想辦法。

一、地價收入。定地價是地方自治開始實行時重要工作之一。建國大綱規定：每縣開始創辦自治之時，先由地主自報地價，地方政府照價徵稅，并可照價收稅，自報價之後，土地增價應為全縣人民所公有，原主不得私有。各縣土地如果照價徵稅，及土地增價之利益，能歸諸公有。這筆收入，當然是很可觀的。

二、公營事業收入。我在前面說過，縣應該有公賣機構，經營糧食及其他產品的買賣，所有贏利，自然應歸地方公有。

三、公產、公勞收入。國父說：「公地之生產，山林、川澤之息，鑛產、水力之利，皆爲地方政府之所有」。「各縣之天然富源及大規模之工商事業，本縣之資力不能發展與興辦而須外資乃能經營者，當由中央政府爲之協助，而所獲之純利，中央與地方政府各占其半」。可知天然的富源，如山林、川澤、鑛山、水力等都應作爲地方公產，歸地方公有。這是一筆很大的財源了。又國父主張人民對於國家，負有勞動義務，每人每年當盡一月的勞力，爲公家服務，如果不足，尚可增加五日或十日，乃至一月，如不願出勞力者，當納同等的代價，這種公共勞動自然可以做出許多生產事業來，收入也一定可觀。

總之，我們中國的人力、物力，得天甚厚，我們過去實在太不知善爲利用，以致一切落伍。現在我們要實施憲政，實行民主，我們實在不能不急起直追，從基層做起。地方政治就是基層工作，我們必須特別努力，以求早日完成自治。

(完)

各省實施新縣制之檢討與改進

李宗黃

一、緒論

二、新縣制之產生及其歷史意義

三、新縣制理論之檢討

四、新縣制本身之檢討

五、新縣制實施之檢討

六、新縣制之實施改進

七、結論

附錄：縣各級組織關係圖

重要參考書目錄

一、地方自治開始實行法

二、建國大綱

三、確定縣各級組織問題

四、縣各級組織綱要

各省實施新縣制之檢討與改進

一 緒 論

各位同志：

兄弟奉命來講各省實施新縣制之檢討與改進，所謂新縣制，就是縣各級組織綱要包括整個縣政問題，也就是地方自治問題，實為訓政時期建國之基本工作，看來經緯萬端，實際不過家常便飯，無論何人，均不能離此而生活。我們要使這一工作，提前完成，真如黨員守則全文上所說：「務期父以教子，師以教弟，長官以教屬僚，將帥以教士兵，共信共行，互切互磋，親愛精誠，始終無間」。人人能為縣政而建設，人人能為自治而努力，始不負「總裁創辦本班之主要目的，「黨政訓練班也可稱為自治訓練班」，與吾人從事革命的基本要務，希望專心靜聽，切實研討。又經迭次講授的經驗，與其用注入式，不如用啟發式，與其專用啟發式，不如兼用競賽式，將個人與團體和區域競賽，一氣貫通。現決定隨講隨問，切盼隨問隨答，遇有疑難，並盼即時質問，以期教學相長。兄弟並預備有縣政叢書多種各二十五份以為名譽獎品，俟講畢統計，即行公布，希望爭先恐後，積極競賽，切勿輕輕放過此極可寶貴之一百分鐘。這是首先要奉告各位的。現為簡單明瞭具體認識起見，分為下列六段來講：（一）新縣制之產生及其歷史意義；（二）新縣制理論之檢討；（三）新縣制本身之檢討；（四）新縣制實施之檢討；（五）新縣制實施之改進；（

結論；連緒論共是七段。

二 新縣制之產生及其歷史意義

新縣制之產生，淵源於 總裁二十七年四月八日在五屆四中全會講演的「改進黨務與調整黨政關係」附「縣以下黨政關係草圖」，嗣後復師 總理「本此基礎，觸類引伸，匡補闕遺，更正條理」之意，於二十八年四月十日在國防最高委員會內設地方自治討論會，聘請專家二十餘人，從事設計，經 總裁多次訂正，改名爲「確定縣各級組織問題」，會於是年六月親自在本團黨政訓練班講演，其後復改爲「改進縣以下地方自治組織，確立地方自治方案」，由 總裁提交中央執行委員會審核，轉交國防最高委員會整理，討論會即根據此方案制訂縣綱要六十條，由國防最高委員會通過，送國民政府於九月十九日頒佈。並於行政院之下特設縣政計劃委員會從事附屬法規方案之擬定及實施計劃之審核，行政院遂通令於二十九年元旦日起全國一律實施，而縣政計劃，亦於三十年十月完成，這就是新縣制產生的經過。

我國對於政治的措施，歷代都只注重上層，而不注重下層，即使有少數大政治家，如周公、管仲、商君、王安石、王陽明等注重下層，但是人存政舉，人亡政息，基層政治始終未曾建立，所以常是一治一亂，而且亂的時候多於治的時候。經歷史家的統計，在中國五千年的歷史中，只有三百餘年是太平的時候。本黨 總理具有旋乾轉坤的理想， 總裁富有旋乾轉坤的行動，因有嶄新的新縣制之創制，從此以後，縣以下的行政機構，才算有基礎，才算有準繩。我們今後只有根據此種理想，本着這個縣制，就可以把我們的革命主義、革命計劃逐步實施，計日完成；同時我們要知道，新縣制不但在抗戰中建立了建國的堅實基礎，而且在歷史上是劃時代的政治大改革，特別值得注意，特別覺得愛護，更應當特別努力，負起實行的

責任。

三 新縣制理論之檢討

人類對於每一件事情，不是先有思想，然後才有行動，就是先有行動，然後才有思想——思想就是理論，行動就是實際——總是循環返復、互為因果的。新縣制之頒行，是歷史上的一件大事，當然有一個真實的理論。他的理論為何？就是管、教、養、衛，這四個字不僅是新縣制的理論與實際的指導方針，而且是中國最完整、最偉大的政治哲學。它的根源何在？很有簡單迴溯之必要。

書經是中國最古的一本讲政治的典籍，在書經的大禹謨上有兩句關於政治理論的重要的話，說是「德爲善政，政在養民」，養在政治上的意義，這裏首先被認識出來，與總理所說「建國之首要在民生」一樣；其次在先秦諸子的學說中，關於教、養、衛的理論提出的更多，如論語上的「子貢問政，子曰：足食足兵，民信之矣」，「子適衛，冉有僕，子曰：庶矣哉！冉有曰：既庶矣，又何加焉？曰富之；曰既富矣，又何加焉？曰教之」，「善人教民七年，亦可以即戎矣」，孟子上的「保民而王，莫之能禦也」，管子上的「倉廩實而後知禮義，衣食足而後知榮辱」。所謂「足食足兵」、「富之教之」、「即戎」、「保民」等等，用現在的話來說，其實都是教、養、衛的意義。不過這些理論，在那時是零碎的、散見的、非整個的。

總理講地方自治的時候，纔把它綜合起來，說是「古之治理，保民理民，教養兼施」。總裁爲使這個哲學更爲普遍，更易爲人理解，最易運用起見，又簡單明瞭的把它定爲管、教、養、衛四個字，作爲一

切政治設施的基本指導方針，從此中國古代的優良政治思想，纔能以現代化的姿態，在革命建設過程中，顯出萬丈的光芒。至管、教、養、衛的目的與要義，及如何連環運用，如何平衡發展，如何一氣貫通，以及如何入手等等，非短短時間所能詳盡。但爲着一般認識起見，約略加以解釋如下：

「管」就是常識訓練，它的目的是實現文化建設，同時包括心理建設和倫理建設；「養」就是生產訓練，目的就是要實現經濟建設；「衛」就是國防訓練，目的是要達到軍事建設。這就是管、教、養、衛的現實內容，也就是我們政治工作中的具體目標。

「教、養、衛的革命精神」：它的基本要義，即禮、義、廉、恥四字，如果單講管、教、養、衛而不以禮、義、廉、恥充實之，則所謂管、教、養、衛，祇有軀殼而無精神，因之禮、義、廉、恥也就是管、教、養、衛的基本精神。管子說過：「禮、義、廉、恥，這兩句話乃是千古不易的真理，要便管、教、養、衛能在最高的政治目的上實現出來，便非以禮、義、廉、恥爲基本不可。以管來說，就是要管到人人有「規矩矩度的態度，正正當當的行爲，清清白白的辨別，切切實實的覺悟」，纔能盡了管的事，否則就失去管的意義，其他依此類推。

「管、教、養、衛的連環性」：管、教、養、衛雖然是四件事，但在運用的時候，却須視爲一個有連環性的整體，而不能任其互相孤立，否則必難收效。所謂管，就是管人如何的教，如何的養，如何的衛；教就是教人如何的管，如何的養，如何的衛；養就是養人如何的管，如何的教，如何的衛；衛就是衛人如何的管，如何的教，如何的養。譬如以教字作中心來說：教的最重要目的應當是教人以管理的能力，使

成爲國家有用之才（管）；教人如何生產，如何消費，使生產與消費都能合理（養）；教人增強體力，儲備自衛能力，以保障民族生存（衛）。教的工作與管、養、衛實在分不開，其他管、養、衛也可依此類推。

就管、教、養、衛的平衡性言：要國家長治久安，社會上風平浪靜，管、教、養、衛四字在國內、在縣內一定要平衡發展，要是不能權衡至當，一輕一重，或是輕重倒置，國家即有顛覆之慮，社會就有騷擾之虞，史策昭著，可以覆按。即以最近事實而論，如第一次歐戰時之德國，管、教、養、衛的工夫已做到最高點，但是麵包問題解決不了，養的條件缺乏，終於一敗塗地。又如第二次歐戰中之法國，管、教、養、衛的工作都做得相當好，尤其享受特別考究，養的條件雖充足，馬奇諾防線築成後，更以爲高枕無憂，但無高瞻遠矚、居安思危的政治家，無防微杜漸、喚醒國人的教育，致遭泯亡之禍，可見平衡發展才是順應自然、適應人類之需要，國家之要求，還顧我國，一字均未曾做到，更令我們觸目驚心。

就管、教、養、衛一貫性而言：以常理而論，可由管而教、而養、而衛，以權變而言，應因時、因地而各制其宜。譬如地方不靖，應先以衛爲本，其餘依次爲末，地方患貧，則應以養爲先，其餘依次爲後；地方病患，則應以教爲重，其餘依次爲輕；總期一氣貫通，以盡管、教、養、衛之能事。

最後就入手方法言：在我以爲管、教、養、衛的實施，不像一般人想像的那樣困難，實一簡單得很，只要從本身的自管、自教、自養、自衛入手，也就是遵循着中國修身、齊家、治國、平天下的一貫道理。中庸上說「放之則彌六合，捲之則退藏於密」，這正可以拿來形容管、教、養、衛的運用，而且也只有這樣才能運用管、教、養、衛，個人的身心與社會國家是相通的，只做到政治上的管、教、養、衛，就不能不從本身的管、教、養、衛做起，而本身的管、教、養、衛，又以心的管、教、養、衛爲基礎。如果每一個主持地方政治的人，

都澈底明瞭這一點，而做到自管、自教、自養、自衛，以身作則，躬行實踐，則其所主持的一縣一鄉，亦必可達到管、教、養、衛的目的。否則縱有高深理論、良好機構，亦必成爲形式，而不能發生實際效用。

合而言之，管、教、養、衛四者，以縱的管爲主，而以橫的教、養、衛爲內容，有時分工合作，有時相需相成，使思想與行動貫通，這樣才是理論上最澈底的運用，也就是實際上最靈活之運用，必需如此，纔能使人力、物力發揮最大的效果，才能使縣政建設迅速的完成。各位對此問題，若欲進一步研究，請參看拙著「新縣制之理論與實際」（中華書局出版）。

中國自提倡地方自治以來，實際工作做的很少，但五花八門的理論，却層出不窮，如政教合一呀、建教合一呀、政衛合一呀、某某政策呀、某某主義呀，多係一知半解，偏而不全，自管、教、養、衛之理論闡明後，始逐漸烟消雲散。但這些理論都會風靡一時一地，病根仍在。希望各位同志都要以管、教、養、衛爲依據，隨時予以糾正、予以指導，要作到人人都知道只有管、教、養、衛是地方自治最通俗、最明朗、最合理的理論，要作到人人都統一在管、教、養、衛的理論下行動而後已。

其次再談到新縣制之基本精神：新縣制之產生，是負有極大任務的，它是實現三民主義的工具，也是抗戰建國的中心工作，所以它的基本精神也就包含着極大的革命色彩。總裁在「確定縣各級組織問題」一講中說：「本案之根本精神，在於喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國的基础」。所謂喚起民衆，乃是總理積四十年革命經驗以獲得的最寶貴的教訓，這次創制新縣制，乃是要完成總理未竟的革命大業，所以它就不能不首先注重喚醒民衆。其次總裁又深感到民力發動不夠，地方組織不健全，是抗戰過程中表現的兩大弱點，所以接着又指出「發動民力，加強地方組織」。

而爲了建國工作的進行，地方自治實爲重要步驟，故最後又歸結說：「促進地方自治事業，以奠定革命建國的基礎」。這就是新縣制的基本精神之所在，根據這精神而創造出來的新縣制，其作用不僅可以改革地方政治，而且必可實現三民主義，完成革命的使命。

四 新縣制本身之檢討

1. 新縣制之內容 新縣制之內容分爲十項六十條，各位須加以深刻研究，始能澈底奉行，一掃玩視法令之弊。中國人對於法制，多不注意，教育界方面多數標榜自由，高級公務員以不守時辦公爲得意，正紳豪紳則以不納稅爲榮，吾國政治之不上軌道，民主政治之難於建立，此實爲主因。今後各級公務員，須特別精研法治，遵守法令，對於由五十年來革命流血所得之新縣制，尤有澈底了解、澈底奉行之必要。

2. 新縣制之特質 新縣制係對舊縣制而言，舊縣制發生了毛病，才以新縣制來醫治，新縣制就等於醫治縣政毛病的新藥方。舊縣制的毛病最普遍的約有五點：第一是事權不集中；第二是縣地位不確定；第三是財政未上軌道；第四是法令過於繁雜；第五是不切實際需要。要是加以歸納，可以「系統紊亂，內容空虛，法令紛繁」十二字可以盡之。新縣制就是針對這些病根而開的藥方，照這個新藥方服藥，就可以把他病根一掃而光。因此新縣制是極健全的縣政制度，具有三種特點，「系統分明，內容充實，法令簡單」以救過去之弊，總裁在創制時，業已籌之熟、慮之深，故將三種特點充分表示在縣綱要六十條之中。茲簡述如左：

甲、系統分明 舊的縣制，縣政府的上級機關不知其數，縣長兼職最少亦在二十餘個，自縣各級組織

綱要頒佈後，縣政府的上級機關只有一個省政府，至多亦不過加一個負軍事責任的機關，如綏靖公署或衛戍司令部之類，將不知其數的上級機關二十個以上的兼職加以歸併或取消。茲再根據縣各級關係圖（附後）更進一步加以分晰：

(1) 先從行政系統來說 確定縣為自治單位並為法人，縣以下雖有區、鄉（鎮）、保甲的名稱，但其重要點却是建築在鄉（鎮）一級，區之一級為特設而非必設，縱設亦係縣政府之分府，並非真正之一級。確定鄉（鎮）為縣以下的基本單位，並確定為法人，解決幾千年來所未解決的問題，保甲為鄉（鎮）之細胞組織，亦非獨立之一級，系統井然，有條不紊，與以前之五級制，迥然不同，即民衆組織、民衆團體亦莫不層次清楚、上下貫通。

(2) 再就黨的系统與政的配合來說 縣黨部與縣政府，區黨部與區署，區分部與鄉（鎮）公所，小組與保，脈絡極為貫通，對事業的推動，亦係齊頭併進，凡在政府與民意機關任職之黨員，一律須聽黨的命令，從事融黨於政等工作，詳細情形載「縣各級黨政關係調整辦法」，應在業務活動或小組討論中詳細研討，不在此地細說。

(3) 其次就民意機關方面來說 保民大會與保辦公處，鄉（鎮）民代表會與鄉（鎮）公所，縣參議會與縣政府配合極為適當，系統亦極分明，訓練民衆行使四權，實行民主監察制度。

乙、內容充實 舊縣制下的縣政府，最多不過四科，實際辦事的人也沒有幾個，區署只有一個區長、幾個助理員，鄉（鎮）更少，最多只是一二人，保更有名無實，新縣制下的縣各級組織，則大不相同，充實異常。茲分述於後：

(1) 就行政系統言 以縣一級來說，縣政府本身有民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會七科；附屬機關有衛生院、警察局、縣立中等學校、合作社聯合社、圖書館、農林場等；民衆組織方面，有在鄉軍人會、長老會、婦女會、國民兵團、少年團等；民衆團體方面，有農會、工會、商會、教育會等。區署有民政、財政、建設、教育、軍事指導員五人；附屬機關有衛生所、警察所、縣立分區職業訓練班、合作社聯合社等；民衆組織則有區隊等，均較舊縣制之規定爲充實。鄉(鎮)一級，鄉(鎮)公所本身有民政、經濟、文化、警衛四股，附屬機關有鄉(鎮)中心小學校、鄉(鎮)合作社，鄉(鎮)民衆組織及民衆團體與縣級完全相同。鄉(鎮)一級可以說是具體而微的縣，最爲充實，在軍隊上連爲戰鬥單位，在政治上，鄉(鎮)應爲政治的單位，其重要與連相同。保辦公處，有民政、警衛、文化、經濟四個幹事，並有國民學校、保合作社、保隊等附屬組織。看這一張表，我們可以得一結論，越在下層，組織越嚴密，人員越充實，力量越廣大，事業越實際，與古人所說「大官多則國亂，小官多則國治」，若合符節，不僅以內部充實是務，而且以事業爲重，並且使組織與事業融合而爲一體，從組織就可以見事業，但我們運用的時候，應由小而大、由少而多、分別緩急、逐步開展，切忌組織龐大，濫竽充數。使政費過多，致事業無從發展。

(2) 再就民意機關來說，也是異常充實，保國民大會直接行使四權，每戶出席一人，人人有行使四權的機會，切合我們農村社會的要求。蓋我國社會組織，以家庭爲基礎，家長即可代表全家，每家只出席一人，可以減少人力的消耗。鄉(鎮)民代表，雖係間接行使四權，但鄉(鎮)民代表每保二人，由保民大會選舉，極爲普遍。縣參議員由鄉(鎮)民代表大會選舉，民權亦極普遍。縣參議會照規定暫不選縣長，無選舉、罷免權，僅有創制、複決兩權，但有選省參議員之權，仍能行使三權，此爲訓練時期最切實之

民權制度，且為喚起民衆、發動民力的最好場合。

丙、法令簡單 舊的縣政，壞處固多，最大弊病，則在法令紛繁；而新縣制則反其道而行，以法令簡單醫治之。因為要法令簡單，才有伸縮性、實際性，如第十三條後項「縣政府所無之機關不得設置」、第六十條「本綱要施行後，各項法令與本綱要抵觸之部分，暫行停止適用」，僅此兩條，省却多少不必要的專事。縣政計劃委員會從事設計，亦係本此原則，力求簡單。每一事業，只定一法規；法規所不能盡者，定一標準性之方案；方案所不能詳者，編一詳盡之須知，惟一切均應以法規為本。方案須知只是標準性質，可因時、因地、因人而酌量變通。譬如以衛生工作來說，既訂有「縣各級衛生組織綱要」，繼補充以「縣衛生工作實施綱領」，更補編以「縣衛生須知」，有了這種目的一致、簡略不同的三種東西，即使沒有此項專門知識的人，也可以細心體會，按圖索驥，指日觀成，而不致發生法不能行或行不通的弊病，非法令簡單，絕不能適應地大、物博、人衆的中國，非法令簡單，絕不能使因法令繁複所累的縣政走上軌道，這是可以斷言的。

新縣制之所以有價值，就是因為它有這三種特點，它是中國的最新的地方政治制度，也是世界上嶄新的政治制度，它完全是根據着中國的社會環境、中國的歷史傳統而創造出來，與過去許多生吞活剝的抄襲外國制度絕不相同。它是抗戰以來，在血的教訓中，全國進步的成果，因為在日本帝國主義的軍事侵略之下，我國過去基層政治機構的不健全，充分表現出來有改革的必要。總裁感覺迫切，民衆感覺迫切，所以終於產生了新縣制。我們現在已經根據新縣制計劃出一套新法令、新方案，為地方政治開一新紀元，為中華民國開一新天地。

3. 新縣制遭遇的困難（指綱要法令本身） 就三年來推行新縣制的經驗，新縣制所遭遇的困難問題，

可以分爲下列三類：

甲、新縣制本身的問題 關於這一類的問題，顯而易見的有三個：

(1) 在新縣制中壯丁的組調，係以壯丁隊負責辦理。但在新縣制未頒布前，已有國民兵團的組織，經過很多次的爭論，才決定將壯丁隊的組織改爲適用國民兵團的組織。惟國民兵團係軍事系統，副團長與縣長磨擦很多，最後 總裁始決定將國民兵團納入新縣制的系統。

(2) 依照縣綱要第二十九條之規定「鄉（鎮）劃分以十保爲原則，不得少於六保、多於十五保」，但事實上根據原有自然單位劃分，超出這個數目的鄉（鎮）很多，經過割裂以後發生許多的爭執與不便，似應仿照第四十六條關於保的規定「在人口稠密地方，如一村或一街爲自然單位不可分離時，得就二保或三保聯合設立國民學校、合作社及倉儲等機關，推舉保長一人爲首席保長，以總其成」之例，另有一個自然鄉（鎮）或縣轄市的規定以濟其窮。

(3) 依照縣綱要第五十三條的規定：「甲之編制以十戶爲原則，不得少於六戶，多於十五戶」，但照我國一般村落之情形，每一自然單位：戶數不只一甲，又不及一保的最低甲數之村落，且此一村落隔彼一村，距離又遠者爲數甚多，如按照規定編組，這一村的力量，勢難集中使用，似亦有仿照第五十三條置首席保長之例，置一首席甲長以總其成，而收集中力量之效的必要。

乙、不會靈活運用新縣制法令所發生的問題 關於這類問題，顯而易見的有下列三個：

(1) 縣綱要第八條規定：「縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會各科」，第二十二條規定：「鄉（鎮）公所設民政、警衛、經濟、文化四股」，第五十條規定：「保辦公處設幹事二人至

四人」，立法原意，本係規定事業發展後最大限度的組織。但一般運用的人不明此意，一着手，事業未見，即全部成立，甚至有超出規定的（如成立糧政科是），致成坐吃山空、無事可辦的現象。

（2）縣綱要中對於區之規定雖有五條（二四——二八），但係特設而非必設，總裁在確定縣各級組織問題中說得明白：「縣與鄉（鎮）之間，則為較有彈性之規定，因地制宜，於必要時可設區署，以為上下聯繫的機構。如無此需要，則鄉（鎮）可直轄於縣政府」。多數的人不知道立法的原意，有的把區署全部裁撤，有的將舊有的區署，全部保留，都是錯誤的。

（3）縣綱要第三十四條規定：「鄉（鎮）長、鄉（鎮）中心學校校長及鄉（鎮）壯丁隊長，暫以一人兼任之」，四十九條規定：「保長、保國民學校校長、保壯丁隊長暫以一人兼任之」，兩條都有「在經濟教育發達之區……校長以專任為原則」的但書規定，就是普通所謂的三位一體的制度，其用意本在「為解決基層組織的人才與經濟問題，並為集中專權，增加教育在社會上之效率起見」，（見總裁確定縣各級組織問題），條文本身亦規定得十分活動。但是一般運用的人，都看得太死，主管民政部份的人，爭執要鄉（鎮）長兼校長；主管教育部份的人，爭執要校長兼鄉（鎮）長，或不准鄉（鎮）長兼校長。細究原文，縣綱要所企求的三位一體，係教、養、衛均統一於「管」之下，誰兼？或不兼，都要看情形而定，毫無爭執的必要。

丙、因政治情勢發展而增加的困難問題 顯而易見的有下列二個：

（1）照縣綱要第十三條的規定：「縣政府組織規程所無之機關不得設置」，但是因為政治情勢的發展，縣以下的機構日漸增多，如糧政科及某某室之類的先後成立，使甫經調整好的縣政組織，又漸漸的變

爲腫腫不靈了。

(2) 縣綱要的縣財政章，已經將縣財政由省財政附庸的地位，變而爲獨立的縣財政。第三次全國財政會議後改訂收支系統更劃撥遺產稅二成五，增撥營業稅由百分之二十以上改爲百分之三十以上，並規定縣得推行營業牌照稅、使用牌照稅及行爲取締稅，使新縣制的財源更加擴充，地位更加穩固，這是有利於新縣制的。惟近來中央直接在縣設縣稅局與田賦管理處，代收縣稅，又將縣財政的獨立精神破壞了，這種措施是適應現時的情勢，權宜的處置，想將來抗戰結束以後，一定是要重新予以考慮的。

以上數點是我們在工作經驗中所覺得應當設法彌補的。但是我們對新縣制的本身，絕不能因爲尙有缺陷而發生疑慮，減低信心。仍要忠誠的信奉，努力去推行，我們的經驗中所獲得的意見，只有留供將來修訂時作參考，現時所撞到的問題，要在運用上謀解決，撞到的困難，要在工作中去克服。

五 新縣制實施之檢討

1. 實施原則 以前地方自治之推行，一切計劃方案，均由中央規定，各省照行，像以前內政部所定「主管事務分年進度程序表」(即是六年訓政)之類，但是結果都落了空，完全沒有做到。中央鑒於以前的失敗，行政院特別訂定新縣制實施的原則三項如次：

第一、本綱要各省應同時普遍施行，但有特殊情形之縣份，暫時不能施行者，得由省政府呈請行政院核定，延期實施。

第二、各省政府應體察該省境內各縣之人力、財力，分別規定其完成期限，但至遲應於三年內全省各

縣一律完成。

第三、縣綱要推行順序，由縣、而鄉（鎮）、而保甲。至各項事業之進度，由省府斟酌各地方情形，分別規定。

這三項原則，都富有極大的伸縮性，各省可遵照此項原則，自行擬定實施計劃，呈由中央核准；各縣依照各省實施計劃，擬定本縣計劃，呈由省府核准；行政院根據各省計劃，加以督導考核，這是實行上一個極大的進步。

2. 實施方案 至於縣政工作，自舉辦地方自治以來，都沒有確定過，以致從事地方自治工作的人，都無所適從。現在則大大不同了，我們先將自治工作尋出，再擇定中心工作，以便各省有所遵循。三十年十月五日行政院公佈的地方自治實施方案，其甲項規定的地方自治條件共有下列十四項：

- (一) 編查戶口
- (二) 規定地價
- (三) 開墾荒地
- (四) 實行造產
- (五) 整理財政
- (六) 健全機構
- (七) 組訓民衆
- (八) 開闢交通
- (九) 設立學校
- (十) 推行合作
- (十一) 辦理警衛
- (十二) 推進衛生
- (十三) 實施救卹
- (十四) 厲行新生活

十四項之中，以實行造產包括最廣，如農林、水利、漁鹽、畜牧、蠶桑、紡織、小工廠業等均在內。至進度如何？期限如何？應由內政部規定標準，俾各省依據此標準，訂定計劃，再照計劃督導考核，必須分層負責，限期完成。我們可以說以上十四項，都是新縣制應辦理的實際問題，縣以下的精神建設與物質

建設，整個的都包括在內。

3. 中心工作 就在上列十四項問題之中，認定戶口、地政、財政、教育、合作、人事、農業、交通等八項爲中心工作。因爲這八項都是關係立國之根本，施政之要素，戶口一項，一切計劃均應以此爲根據，故列戶口爲第一；土地爲人民生命之源，必須地盡其利，始能足衣足食，故列土地爲第二；財政爲事業之母，凡事非財莫舉，故列財政爲第三；總理說：「學校者文明進化之源泉也，必須學校立而後地方自治始能進步」，總裁說：「建立革命武力，教育、經濟、軍事三者之中，教育尤爲首要」，故列教育爲第四；合作爲達到「分配之社會化」的重要步驟，亦爲經濟建設之重要工作，故列合作爲第五；人事制度（亦即文官制度）爲進賢、退不肖之良好方法，希望人盡其才，必須有良好之人事制度，故列人事爲第六；中國以農立國，要農業發達，始能足食足兵，達到以農立國、以工建國之目的，故列農業爲第七；總理說「道路者，文明之母也，財富之脈也」，故列交通爲第八。其餘各門，並非關係不重要，在負責者能因地制宜，如治安之維持，衛生之推行，最易得人民之信仰，總之須靈活運用，以赴事功。在此八項中，教育、合作、戶籍、地籍四者尤爲縣政中心工作之中心，四者之中，又以教育爲首要。總裁在「三民主義之體系及其實行程序」訓示中，業已說得明白，蓋無論興辦何種事業，都離不了人與財，教育不僅培植人才，且「今後各級行政應以教育爲方法」，合作即所以集中人力、財力、物力，以謀協作、共享之良好方法。據「有人此有土」、「有土此有財」之古訓，戶籍、地籍之整理，卽生財之大道也。從事地方自治工作者，若能左手握着教育，右手握着合作，左腳踏着戶籍，右腳踏着地籍，才財兼備，向前邁進，自然百廢悉舉，各種工作上所遭遇之困難，亦可迎刃而解。至新縣制之戰時使命，想爲各位所關心，其實國家

在戰時所需要於人民的，不過是「有力出力，有錢出錢，有糧出糧」，最重要的工作，莫過於兵役、工役及徵糧，但站在新縣制的整個的立場看來，這些都是枝節問題，要是施行新縣制所必需的各種工作，都辦理好了，這三件事就無庸顧慮。因為在軍事的立場看來，我們的新縣制，就是效法管子的作內政寄軍令，平時與戰時並重，也就是實現 總裁「戰時如平時，平時如戰時」的理想。

4. 實施經過 自二十九年（一九四〇年）起，除淪陷區的東北四省及各特別市外，未實施者僅有西康及新疆兩省區，暫緩實行者，有綏遠（實際上已分期實施）、山西兩省，未能實施者，除外蒙古外，有被第十八集團軍阻撓的河北、察哈爾及陝北、蘇北，其餘十九省均已由二十九、三十兩年普遍實施，或分期實施，實施以後，各省均能努力進行，空氣為之一變。

5. 實施成果 截至三十年度終止各省實施新縣制之成果，據內政部及兄弟所集材料大約統計，新縣制實施縣份，九百四十四縣，調整縣政府之數，共為一千零五十三縣，超過實施新縣制之數，為一百零九縣，裁撤區署共為七百八十二，現存一千五百七十，調整鄉（鎮）公所二萬五千零六十九，編整保甲，成立保辦公處者，三十一萬八千三百六十七保，四百零三萬零八百六十五甲，辦理戶口清查之縣，共四百四十四縣，實行戶籍法，辦理戶籍人事異動登記，僅廣西一省在辦理中，整理縣財政者，共為七百九十二縣，開保民大會之縣，共三百三十二縣，成立臨時鄉（鎮）民代表會者，有廣西、福建、浙江、安徽等四省，成立縣臨時參議會者，有廣西、四川等二省，福建、浙江二省正在辦理組織中，成立縣警察局者，四百二十四縣，已成立警佐室者，五百二十九縣，共九百五十三縣，各級幹部訓練，合共為三十二萬一千六百一十六人，已成立鄉（鎮）中心學校，共為二萬一千三百零六校，保國民學校，為一十四萬二千五百九十五

校，超過每三保一校，已成立衛生院之縣為七百八十三縣，已成立之區衛生分院，及鄉（鎮）衛生所，九百零五鄉（鎮），成立縣合作聯合社之縣，僅一百二十二縣，鄉（鎮）合作社，僅一千一百四十四，保合作社，僅五千五百四十八，已辦理土地測量者，僅一百三十一縣，測量後辦理登記者，僅九十二縣，已登記後征收地價稅者，僅三十七縣，土地陳報無報告，各級國民兵隊幹部，已共訓練四十二萬六千一百五十五人，國民兵曾經組訓人數，共為九百零二萬九千七百二十二。相形之下，前後比較，均有極大的進步，各省各地，尤其是戰區，在艱難困苦之中，而有此非常成績，尤屬難能可貴。

6. 實施競賽 就上面看來，推行新縣制之成果如何？我們已經知道。再就十九省中，把相同的事項，摘出九項分別的統計，可以作為推行新縣制之競賽，以提起各省之興趣。茲將統計結果列後：

甲、普遍實施新縣制省份，計有浙江、四川、福建、雲南、寧夏等五省，其次較多者為江西（八十三縣實施六十九縣）、陝西（九十二縣，實施七十四縣）兩省。

乙、全部實施新縣制調整縣政府組織省份，計有江西、湖南、四川、福建、廣西、雲南、陝西、寧夏等八省，其次較多者為甘肅（六十七縣，調整六十四縣）、江西（八十三縣調整六十九縣）兩省。

丙、全部辦理戶口清查省份，為四川、廣西二省，其次較多者為江西（八十三縣清查六十九縣）、浙江（全省七十六縣清查四十一縣）兩省。

丁、全部整理縣財政的省份，有四川、福建、廣西、雲南四省，其次整理縣份較多的，有陝西（九十二縣，整理八十一縣）、江西（八十三縣，整理六十九縣）兩省。

戊、成立保民大會的，計浙江有五十六縣，廣西有七十四縣，河南有六十七縣。

己、全部成立縣警察機構（警察局或警佐）的省份有浙江、湖北、四川、廣西、雲南等五省，其次成立較多的，有湖南（七十五縣，成立七十二縣）、河南（一百一十一縣，成立九十八縣）、福建（六十四縣，成立六十三縣）三省。

庚、全部成立衛生院的省份，有江西、福建、湖南三省，其次成立較多的，有貴州（八十縣，成立七十六縣）。

辛、合作社縣聯社，成立最多的為江西（八十三縣，成立六十三縣），鄉（鎮）合作社成立最多的，首推浙江，三百一十九社，其次江西，三百一十四社，再其次安徽，二百一十五社，保合作社成立最多的首推廣東，一千八百一十九社，其次浙江，七百六十一社，再其次安徽，七百五十社。

壬、辦理土地登記省份較多的，計浙江二十五縣，辦理土地測量較多的，有廣東三十縣、浙江二十六縣，辦理土地稅較多的，計寧夏、江西、湖南各七縣。

以上統計不過九項，各省國民教育，極為發達，建立鄉（鎮）亦甚努力，但無分省、分縣、分鄉（鎮）統計，無法知其多寡，餘如廣東之農田水利，辦理頗有成績，湖南之農林場，亦已普遍設立，而其餘各省，則缺乏此類數字，總不免有遺珠之嘆。

茲僅就九項比較，依照新縣制之規定普遍完成的項目，以四川為多，依照新縣制之規定舉辦項目較多的，以廣西、江西、浙江為最多，福建、雲南、湖南、寧夏等省次之。四川古稱天府，人財均備，推行之際，而黨政軍民又能打成一片，頗有後來居上之勢。廣西、江西地方自治素有基礎，顯能保持優勢，浙江財才均不缺乏，而又有先賢越王勾踐臥薪嘗膽，十年生聚，十年教訓作榜樣，前途自不可限量，雲南、湖

南可代表「南方之強」，寧夏、崛起西北、廣東朝氣蓬勃，正在急起直追，其餘在戰區各省，亦在艱苦中不斷奮鬥。至就無形的力量，如人民政治素質之提高，民族意識之增進，社會習俗之改良，各省互有高下，未普遍考查之前，難遽下斷語，但從量的方面競賽，敢相信「雖不中不遠矣」！

六 新縣制實施之改進

從上面看來，誰都不能否認，新縣制的貢獻很大，但把現有成果，與我們所懸的目標兩相比較，距離還相差很遠，還需我們加速度的努力，不間斷的努力，且道高一尺，魔高一丈。同時也遭遇不少的困難，發生不少的缺陷，應該改進之處甚多，在這短短時間內，不能詳細檢討。兄弟曾有一「新縣制之實施與改進」一文，見拙著「新縣制之理論與實際」，各位同志若感覺興趣，可自行翻閱，現在只好把握中心，化繁為簡，把下列三點，作為改進的要訣。

(一) 選訓革命幹部 新縣制是實行三民主義的工具，主義既是革命的，則新縣制當然也是革命的，「行新政用新人」，為政治的通例，何況革命事業，實行革命主義和新縣制的人，自非選訓革命的信徒和革命的幹部，絕不會忠實去履行，甚至陽奉陰違，暗中阻撓，亦是意中之事；故由中央、省、市、縣以至鄉（鎮），非有革命的幹部，切實去執行不為功。從廣義方面來說，亦必須選訓信仰三民主義的人充任各種工作，與革命幹部開誠合作，始能勝任愉快。其革命幹部最主要者為誰，在省當然首推省主席，在縣當然首推縣長，蓋省主席或縣長一革命，則自然組織革命政府，造成廉潔政治，跟着自然選用革命幹部，養成革命風氣，做出革命事業。因此常常有人問我：「推行新縣制最重要的條件是什麼」？我說：「就省而言；

第一是省主席，第二是省主席，第三也是省主席；就縣而言：第一是縣長，第二是縣長，第三也是縣長」。至如何培養幹部，最根本的辦法，是由學校培養訓練，使學校培養訓練出來的學生數量，即係各級所需要的實務人才的數量。惟是此法雖好，不能應目前之需要。目前可以救濟之辦法有二：第一為就地取才。所謂就地取才，就是就原有機關職員中選拔，就原有各級黨部同志中選拔，就全縣知識份子中選拔，就各鄉（鎮）自然領袖中選拔，古人說：「十室之邑，必有忠信」，只要負責者處處虛心，不患無才；第二為就地訓練，所謂就地訓練，不但是指各級開班訓練而言，應由機關主持人，以革命化、軍事化、學校化的方法，不斷的訓練，視機關為幹部訓練所，成就必大，今人常作才難之嘆，其實才何嘗難，全在負責者之能用與不能用，善選與不善選、會教與不會教耳。程子說：「天地生一世人，自足了一世之用，但恨人君不能盡用天下之才，此其所以不能大治」，真是至理明言，毫不我欺。我們的主義，是革命的主義，我們的民權，是革命的民權，以後無論各級用人或短期訓練，或學校教育，或就地訓練，均應以此為鵠的，培養成大量足用的革命幹部。總裁認定周公、王安石為我國兩大政治家，周公禮賢下士，故開八百年基業，王安石則成就殊少，因為王安石無幹部之故，此可為鐵證。

（二）澈底奉行行政三聯制 行政三聯制為官僚政治之總清算，為提高行政效率之最良利器，中央、省、市、縣應將計劃、執行、考核合而為一，依照計劃來執行、來考核，以執行的經驗，作為下次計劃與考核之根據，以考核來糾正計劃與執行所發生的錯誤，且必須講求最高之技術，使計劃益加周密，執行益加澈底，考核益加嚴密。設計、考核，必須開班訓練。計劃要件，須確定中心工作，因實施新縣制後，多數地方，發生一種「百廢俱舉、一事無成」的毛病，百廢俱舉是好的，但「百廢俱舉」之後，空耗人力

、財力，而一事無成，反較一廢不舉爲壞。我們補救的方法，就是按中央、省、市、縣的需要，擇定一種至三種中心工作（最多不能過五種），集中力量去做。務必使之達到要求。考核時首先按驗中心工作。如成績優越，則予以模範名義，令附近各縣前往觀摩，或令全省全國前往觀摩。如此做去縱雖人力、財力缺乏之縣，亦必可逐漸完成，並須將一年計劃制，改爲三年擬定一次。使工作努力的縣份，可以提前完成，而工作不努力之縣份，亦洞悉前途遼遠，必須兼程并進。執行要件，須按工作計劃與進度一絲一毫不放鬆，一點一滴須做到，最好須互相比賽，提前完成。考核要件其考核者之程度與職責，尤應高且大於計劃與執行者，則雖分工而實合作，雖相反而實相成，然後可以提高行政效率，至於頂點，以達到「總裁」一人當作二人用」、「一錢當作二錢用」、「一時當作二時用」之目的。

所謂考核，應包含督導、獎懲之妙用及功能。總裁在行政三聯制上言之已詳，行政院亦有新縣制督導考核辦法之核定，勿庸贅言。語其竅要，可分爲兩截：前截爲督促指導，卽遇有錯誤，爲之糾正，遇有困難，爲之排除，遇有缺點，爲之補救，中央考核省，省考核縣，縣考核鄉鎮；必要時中央得抽查縣，省得抽查鄉鎮；後截爲獎懲，卽法家綜核名實、信賞必罰之意，凡歷史上之大政治家，如管子治齊、商鞅治秦、孔明治蜀，皆用此方法而收奇效，新縣制之實行，亦不外此，更應加強，以策事功。

（三）要普及工作競賽 工作考核，爲長官之獎勵，工作競賽，爲社會的鼓勵，考核則耳目有限，時間有限，容易取巧規避，獎勵有時而窮；競賽則十目所視，十手所指，名譽所關，可以啓發自發、自動、自強之精神，其工作如水銀瀉地，無空不入，效力至爲偉大。如蘇聯兩次五年計劃之成功，全賴於此。吾國古代如漢朝之舉賢良方正，爲人才競賽；王陽明之旌善牌、煙惡牌，爲道德競賽；社會上所行之龍舟競

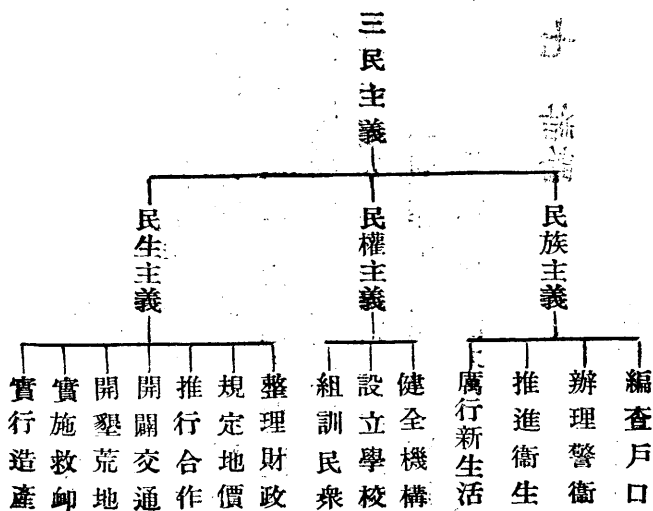
，可謂體育競賽。吾人應遠師先民，近效蘇聯，並應擴而充之，普遍實施，以盡推行新縣制之能事。推行方法，縣政計劃委員會已擬有「縣工作競賽辦法」及拙著「新縣制與工作競賽」（見拙著「新縣制之理論與實際」），不再贅述。

「得人者昌，失人者亡」，歷史具載，可以覆按。「幹部決定一切」，故第一，應選訓幹部，尤應注意革命幹部。現代政治，非枝枝節節的政治，乃是有計劃的政治，係整個的執行，而非局部的搪塞，尤其是明是非，嚴賞罰，為治國平天下之大經，欲改造政治上之風氣，非從獎一以勸千，懲一以警百，罰自上始，獎自下始入手，不易收到宏效，澈底奉行三聯制，勵行工作考核，列為第二。工作競賽啓發人努力向上，可以轉移社會上之風氣，故列為第三。以上三項係以革命幹部施行儒家精神、法家手段，果能靈活運用，澈底實施，則可在一切工作中，糾正錯誤，排除困難，補正缺點，其餘問題，均可迎刃而解，以我個人愚見，新縣制之推進，端賴此為極大動力。

七 結論

三民主義為吾黨革命之最高原則，新縣制就是實行三民主義的工具，工具要如何用法，主義要如何實行，多數人尚茫然不知，我們在此應進一步，用最具體之實施，最淺顯的事例，把他如何推行到縣，如何推行到鄉（鎮）、保甲全民一點，宣示給各同志，為一目了然起見，最好先用圖表把他顯示出來。

三民主義在縣地方自治實施一覽表



三民主義，本有一貫性與連環性，上表所列不過顯示大體，欲知其詳，可參閱拙著「新縣制之理論與實際」中「新縣制與三民主義」一文，即可靈活運用，具體實施。

三民主義在鄉(鎮)保甲實施一覽表

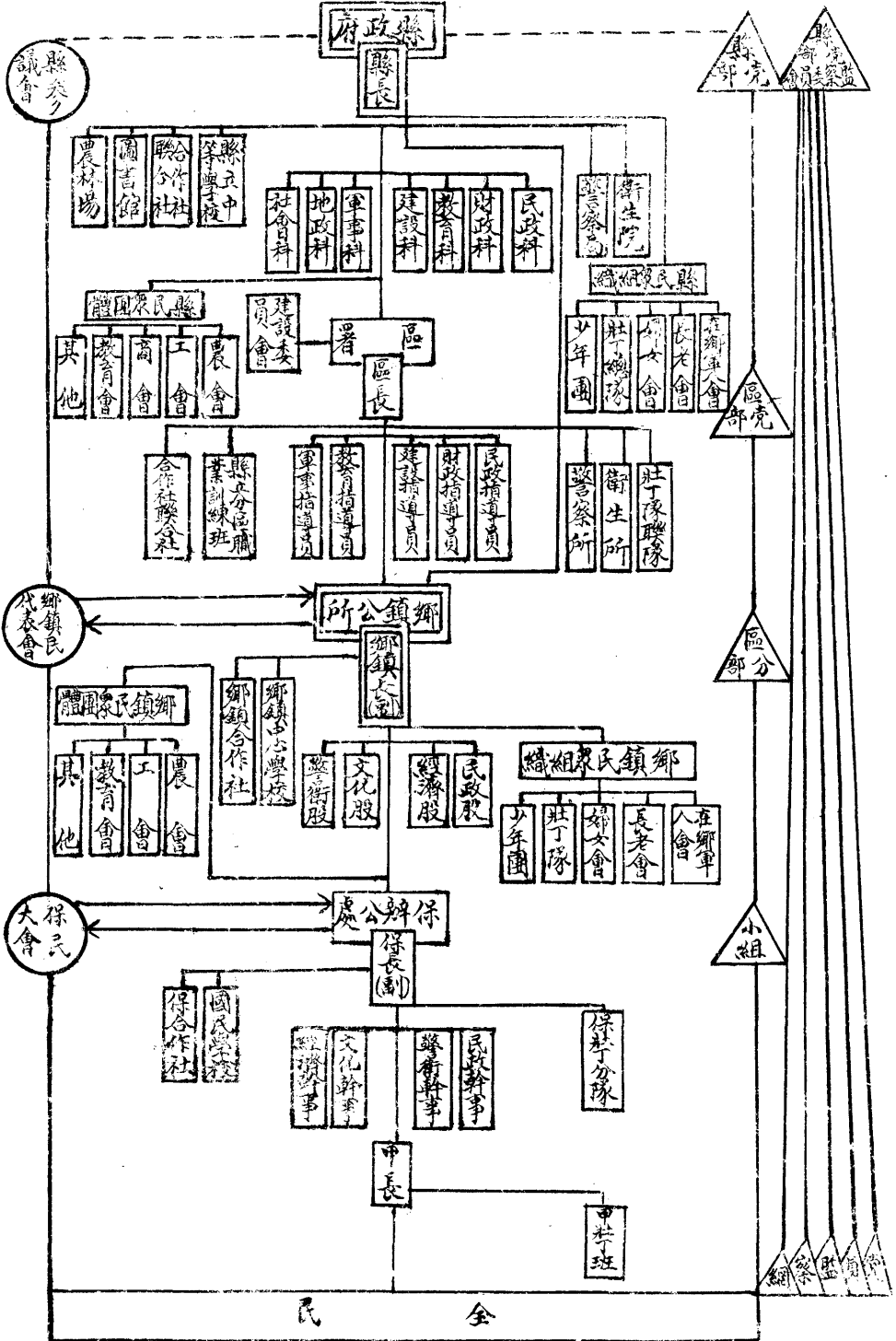


上表所列，保設國民兵隊，適齡壯丁受軍事訓練，適齡婦女受看護訓練，全民皆兵，自然國防鞏固，可以實現民族主義；保設國民學校，適齡兒童受義務教育，成年男女受補習教育，全民皆學，自然民權普遍，可以實現民權主義；保設合作社，家家入社，協作共享，全民皆養，自然民生康樂，可以實現民生主義；使全民視三民主義的偉大理想，如菽粟布帛，一樣平常，全民視三民主義中所規定的工作，如家常便飯，一樣容易，非三民主義需要全民，乃全民需要三民主義，久而久之，主義與民衆融爲一體，民衆與主義打成一片，那麼三民主義之光輝自然普照於中國，宏揚於世界，因此新縣制之能否推行，關係國家成敗、民族盛衰、本黨得失。本黨各級幹部同志，均應以最高之信心、最大之努力，使總裁在血火教訓中所創制之新縣制，及建國之基本工作，得以全部實現，使中華民國長治久安，達到「總理」萬年有道之基」的理想，這不僅是兄弟個人的希望，同時也是本黨及 總裁所迫切希望於各位的！

復興關訓練集

教材編輯

圖係關織組級各縣



戶政問題

陳長蘅

第一章 現代化的戶政或人口統計行政之基本概念及內容範圍

第二章 我國戶籍法的內容要點說明

第一節 戶籍與人事登記並重以期適合我國國情

第二節 戶籍之籍別明定以縣市爲單位

第三節 明定戶籍分本籍與寄籍兩種以保障人民合法之遷徙自由並使行政上便於稽考

第四節 戶籍及人事登記採行政監察而不採司法監督

第五節 戶籍法兼重戶籍及人事登記

第三章 人口普查的要點說明

第一節 人口普查的範圍

第二節 人口普查的區分

第三節 人口普查的時期

第四節 人口普查宜選擇適當時間

第五節 人口普查之填報方法

第六節 人口普查機構組織之原則

第七節 人口普查時普查員之酬報方式

第八節 美國人口普查法述要

第九節 英國人口普查法述要

第十節 法國人口普查法述要

第十節 印度人口普查法述要

第四章 人口普查的統計或整理工作

第一節 人工整理法

第一目 劃記法

第二目 條紙法

第二節 機器整理法

第一目 標準卡片

第二目 打孔機

第三目 校對機

第四目 電動分類機

第五目 電動計算及製表機

第三節 統計的圖解

第一章 現代化的戶政或人口統計行政之基本

概念及內容範圍

戶政二字乃戶籍行政或戶口行政之簡稱，亦即人口統計行政之別名。戶政或人口統計行政為現代國家所應認真舉辦和不斷努力的基本要政之一。戶政雖淵源甚古。但現代國家所辦科學的戶政人口統計行政則大致肇始於西歷十八世紀之末葉或十九世紀之初葉，在學術方面的研究則有人口統計學（Demography）或簡稱人口學。究其英文字義係根源於希臘文，原有民學之意。現已蔚然成為獨立之科學。美國哈佛大學前公衆衛生工程學教授惠卜爾所著「生命統計——人口統計學入門」一書曾將人口統計學人口學分為幾個主要部份如下：（一）系譜學是研究個人的世系家譜和個人的歷史傳記。（二）人類優生學是用科學的觀察研究人類的遺傳並用統計方法研究其系譜，以期尋求優生的原則而促進人種的改良。（三）人口普查是政府用普遍查記的方法將關於人口之社會的、政治的、經濟的、宗教的、教育的各種事實普遍查記編成統計。（四）生命登記是政府用登記方法將人口之出生、結婚、離婚、疾病、死亡及其他動態的事實分別為經常登記。（五）生命統計是用統計方法分析研究上項登記所得到的生命事實，而推求人口變動的趨勢。此種生命統計又稱為人生統計。（六）人生計量學係用計量方法將人類種族的成長身材及體力種種作比較

的研究。(七)疾病計量學是研究人類種族的疾病多寡及其與人體健康之關係。這種統計事實大半得自醫院、衛生院或人壽保險公司。又稱病理統計學。上述各部門中之第(三)第(四)第(五)三項祇有政府纔能興辦。其餘各項則研究範圍可大可小。故除政府而外，其他學術團體或衛生機關亦能舉辦。所以祇有該三項纔是戶政人口統計行政的中心工作，又廣義的人口統計實在可以把從戶口普查所編成的戶口統計與從生命登記所編成的生命統計一併包括在內。例如英國一九三八年三月頒布的人口統計法(Population Statistics)即係將若干有關生命登記和人口普查補充規定均容納於同一法律之中。本講義所謂現代國家科學的人口統計係採廣義的。即包含由戶口普查所得來的靜態戶口統計與由戶籍及人事登記所得來的動態生命統計。此種科學的人口統計係以觀察研究人口靜態的與動態的各種事象為其主要目的，至於其他目的，如徵兵、徵稅、選舉、治安等，則應居次要地位。因為國家構成的要素有三：曰人民、曰領土、曰主權。三者之中，領土非人民不能保有，主權非人民不能行使，所以人民尤為立國的最要原素。國父所謂「國之興衰治亂，視其民而知焉。國之藉以膠固者，其力常在於民，主治者其未矣。蓋欲造成神聖莊嚴之國，必有優美高尚之民。以無良民質則無良政治，無良政治則無良國家。……吾黨之責任，不卒於民族主義而實卒於民權民生主義，前者為之始端，後者其究竟也」。國家重視人口統計行政與人口問題，亦應以貫徹國父的三大主義為其究竟。一切人口統計皆應以表現人口真相及研究人民生活為其對象。所謂人口即一國人民集合的總稱。自近代國家組織日臻完善與統計學術日益昌明，對於一國的人口已能作比往昔遠較精密的大量視察和遠較詳盡的統計分析，如人口的總數、兩性比例、年齡組合、種族構成、教育程度、職業分配、地理分佈、與夫人口的出生率、結婚率、疾病率、死亡率、自然增加率、生育

量率、總繁殖率、淨繁殖率、及平均壽命等，多可分別求得。因此對於人口增加的徐速以及人口演變的趨勢，皆能作正確的估計或推測。此於各種社會科學長足進步，尤有莫大的幫助，並使國與國之間可作精細的國勢比較。

現代國家所舉辦的人口統計可大別爲二類：在靜態方面則爲人口普查，在動態方面則有人口登記與生命登記亦即戶籍與人事登記。動態的人口與生命登記之重要，比靜態的人口普查或有過之無不及。蓋人口普查祇是觀察研究一個國家民族在很短的時刻中之人口靜態。頗似一個社會人羣靜態的照像。至於人口及生命登記則要觀察研究一個國家民族在繼續存在期間的人口動態，頗似一個社會人羣活動的攝影。所以這第二種的登記及統計工作實在比第一種普查及統計工作更爲繁重，而且需要不斷的努力，庶使所得到的統計事實，能夠代表全國及各地地方人口動態的真相。關於人口和生命登記的價值及其與人口普查的關係。美國人口統計學家惠爾曾有一段簡要的說明如下：

「關於一國的『生命資本』應當有準確的記載，這對於國家極其重要。如因出生與遷入人口之增加，或死亡與移出人口之減少，而致人口增加若干或減少若干，這都是極關重要。須知國家的真正財富并不依靠土地、江河、森林、礦產、牲畜以及金銀財寶，實在要看國家的人民，男女老幼是否健康是否快樂。一個健康的人對於國家的價值要比一個老年人或一個小孩子大得多。一個已婚的人對於國家的價值要比一個未婚的大得多。所以一國的登記，如人口的數目、年齡、性別、健康、婚姻的狀況、父母的情形、與出生率、死亡率等，都極重要。不但如此，一國人民的環境也很重要，人口集中之城市、鄉村以及稠密的地方，他們所居的房屋，他們的職業、經濟的情況、教育的程度、衛生的知識

，這都是很重要的事實，因為由這種種的事實裏，就可以知道一國人民對於他們自己及社會的貢獻。生命簿記與普通簿記的記法十分相同。每日的出入都得登記，普通簿記，所登的是出款入款，生命簿記所登的是出生死亡。每天有每天的記載，每週有每週的記載，每月有每月的記載，每年有每年的記載，相隔的時間久了，也有一個生財的總盤查，這個總盤查就是人口普查。不過生命簿記與普通簿記究竟有一不同之點，就是普通簿記，記載買賣，出入相抵，非常準確，生命登記，却不如此。生命登記並不非常準確，有時材料不很完全，並且容易發生種種錯誤，因此所得的結果，並不能像普通簿記以貨幣數目記帳的那樣準確。所以當我們解釋統計研究的結果的時候，不能不將這種事實，記在心裏，最好還要明瞭不準確數目的算術原理與機率理論的原則。生命統計在種種方面都很有用處，藉着生命統計，歷史學家可以知道國勢的消長與種族的盛衰。藉着生命統計，經濟學家可以知道一個財富的生產者與消費者的數目與分配。藉着生命統計，衛生學家可以測量一個國民的健康與環境衛生情形。藉着生命統計，社會學家可以表示人類互相發生關係中的種種事情。搜集生命統計的材料，其功用不僅限於過去事實的記載，更可以推測將來。一個工程師要計劃一百年內所能適用的自來水工程，必定要根據已往人口的增加率去估計未來人口的數目，關於城市的道路、溝渠與交通事業的計劃，也得藉重生命統計。整個城市建設的計劃都得根據已往的統計去推測將來。

「公共衛生人員一經得到生命統計的材料，尤其要立即去研究，生命統計特別是疾病統計應一面搜集編製，一面研究及運用。公共衛生人員，不但要天天注意新病症的發生，也要天天記載報告，為的是預防種種傳染的病症，有了傳染病症，好早早設法預防，公共衛生的工作組織應當像救火隊一樣

的敏速。救火隊一聽見火警，就立刻預備救火機出發，到火場把火撲滅。否則火勢就要蔓延，危險必不堪設想。公共衛生人員也是如此。如果他們不注意傳染病的發生，發生之後也不報告和救治，傳染病當然要繼續蔓延，鬧得不可收拾。

「總之，現在沒有一個國家不承認保持一種準確生命統計的記錄，是政府應有的一種職責，無論那一國、那一省、那一城的政府，如果沒有這種生命統計的設施，以搜集記載關於生命統計的事實。那一國、那一省、那一城的政府，就不能算是一個完全的政府」。

上述動態的生命登記和靜態的人口普查本屬相需爲用，缺一不可，但實際上究竟應先辦動態的登記或先辦靜態的普查，頗值得研究。就歷史的發展來說，歐美各國有先辦登記後辦普查者，亦有先辦普查後辦登記者。

我國今後對於戶籍及人事登記與普查兩種科學的人口統計方法就應更爲重視，國內統計專家意見頗不一致。著者個人管見認爲戶籍及人事登記的重要應占七分，戶口普查的重要祇能占三分。因爲依照我國戶籍法，不僅人事應行登記，而且戶籍亦須登記。所以戶籍法倘能認真辦理，推行盡利，不但可以得到各省市縣乃至全國的生命統計，並且可以得到各省市縣乃至全國的戶籍統計。友人朱祖晦先生在數年前亦曾著論言及戶口普查與戶籍登記之能否聯絡。略謂：「國民政府頒布之戶籍法，顯欲融合戶籍登記與生命登記於一爐。因此以致所注意之項目，有時失之太專門。……至於戶口調查可分爲古代的與近代的，古代的戶口調查，只以納稅、當兵、選舉爲目的，不能引起人民之合作與同情。近代的戶口調查則只欲將人民之一切顯著的現象，作一個斷代的紀錄。……然自吾人觀之，若吾人只欲明了某一地方甚至某一時間之戶

口總數，只須充分推行戶籍登記，即已足夠。無須再擇定某年某月某日另作一個全國戶口調查。戶籍登記如極嚴密，已能明了全國戶口數目。故吾人之問題乃在於推行戶籍法以及如何推行戶籍法而已。至於近代的戶口調查，本只注重戶口之顯著現象，吾人儘可用棟樑調查行之，蓋在中國財政狀況之下，不容易籌備大宗金錢辦理全國調查也」。可見宋君亦認為推行戶籍法比舉行現代化的人口普查尤為當務之急。本講義雖不忽視現代化的靜態人口普查，然對於現代化的動態戶籍及人事登記，實尤為注重，須知理想的程序，固然應先辦人口普查，接着即辦戶籍及人事登記。惟人力、財力及其他條件若不能備具，則先辦或專辦戶籍及人事登記，亦能獨收良好的效果。因為我國戶籍法不僅規定有人事登記，而且規定有戶籍登記也。

第二章 我國戶籍法的內容要點說明

第一節 戶籍與人事登記並重以期適合我國國情

我國社會現階段的家庭制度尙與歐美個人主義甚為發達的小家庭制度有顯著差別。故民法親屬編對於家之含義及家庭構成均有適合於我國國情之規定。並明定家長之地位，及其責任。我國戶籍法之所謂「戶籍之編造以一家為一戶」，即與民法親屬編之所謂「家」意義完全相同。僅戶籍法第八條第二項與第九條所規定之戶為唯一例外，故戶籍法中所規定之「戶」，比戶口普查條例中所稱之戶及現行保甲法規中所稱之戶，皆更為明確而更有永久性，因戶籍法所稱之戶，乃指「以永久共同生活為目的與同居之親屬團體」

。係探更爲嚴格的「人必歸戶」或「口繫於戶」之觀念，所定戶之種類，大半基於血統關係及永久同居共同生活關係，否則不認其爲戶籍登記之對象。譬如營業法人或公務機關在戶籍法上皆不予登記。因參加此種組織之分子，皆可依民法之所謂家，而爲登記也。又戶籍對於戶之分類，比前清及歷代所採用之分類亦更爲簡單合理。如明代將戶分等，曰民、曰軍、曰匠、民有儒、有陰陽。軍有校尉、有力士弓箭兵。匠有廚役、裁縫、馬船之類，瀕海有鹽灶，寺有僧，觀有道，均以其業著於籍。清初亦因仍明制分軍戶、民戶、匠戶、灶戶四等，嘉慶時復改匠爲商。此種分類保存着若干階級的意味，使人民不易自由改業。不甚合理，民國以來之國家根本法，既承認人民在法律上一律平等，復承認人民得自由選擇職業（如中華民國訓政時期約法第六條及第三十七條之規定），是往昔君主時代所採用的戶之分類已全不適用。所以戶籍法明定戶籍之編造一律以家爲本位，祇有出家之寺院僧道等及無家可歸而受救濟機關長期留養爲例外。至於戶籍與人事登記並重之理由有三，一、因依據民法規定必須如此辦理。二、因立法院在抗戰以前所定之自治法與中央近年頒布之縣各級組織綱要及國府最近公布之鄉鎮組織暫行條例等，均以戶爲地方自治基層機構之細胞組織。且 國父於地方自治之遺教及 總裁關於地方自治之言論亦有明白之指示，如中國革命史中即明定「人口清查、戶籍釐定皆縣自治最先之務。此事既辦，然後可以言選舉」。又 總裁關於確定縣各級組織問題之講演亦明示「甲之組織以六戶至十五戶爲原則，置甲長一人，甲應設戶長會議。必要時并得舉行甲居民會議，甲長由戶長會議選」。三、因我國戶口統計向無正確數字可循，戶籍登記，可使我國今後對於法律人口可得正確之統計，以供行政上之需要及學術上之研究。譬如歐洲、荷蘭一九二〇年從登記所得之人口爲六百九十二萬六千二百十四人，從普查所得之人口爲六百八十五萬五千三百十四人，彼此相

差爲六萬一千人卽約合千分之九，可謂微乎其微。所以戶籍登記如果辦理盡善，則戶口普查之重要性當消失大半。因爲第一次之戶籍普遍登記卽等於戶口普查，而以後因設籍、轉籍、遷徙以及出生、死亡、結婚、離婚等，而涉及戶籍變更時，亦將戶籍登記同時變更，故每年年底均可編造戶籍統計及人事統計，卽不辦戶口普查亦無不可。凡此皆爲我國戶籍法不僅規定有人事登記，而且規定有戶籍登記之重大理由。

第二節 戶籍之籍別明定以縣市爲單位

依照 國父遺教，自治應以縣爲單位，省則立於中央與縣之間以收聯絡之效。是省祇應視爲中央行政區域，而非自治區域，故欲確定人民之籍別，必以縣市爲單位，而不能僅以省爲單位。按籍之意義，在古代又稱「版」，其義實同。故「戶籍」在古代稱爲「戶版」，例如周禮記載「司民掌登萬民之數，書於版」。論語亦謂「孔子式負版者」。秦時在戶籍行政上始改「家」爲「戶」，改「版」爲「籍」。故史稱「蕭何收秦圖籍，以是知天下戶口阨塞」。又稱「唐代戶籍每歲一造帳，每三年一造籍」。按籍字的原義猶言「名錄」，所以籍疏人名戶口也。隨後遂引伸其義，變爲指戶或家所屬之地方區劃。故前清戶籍律有「人戶以籍爲定」之條文，例亦有「發還原籍」之規定，今人謂出籍、入籍或設籍、除籍以及籍貫等，皆含有所屬地方區域之意。戶籍法明定戶籍之籍別以縣市爲單位，其所謂「籍」亦係指戶或家所屬之地方區域，而非如往古之僅指登記的簿籍。惟前清對於籍之意義，除指戶所屬之地方區域外，並兼指戶所屬之職業分類，故清初順治三年定戶籍律，曾將戶籍分爲軍、民、驛、灶、醫、卜、工、樂八類，順治五年編審之法仍分戶籍爲四類，曰軍、曰民、曰驛、曰灶，又各分上中下三等。嘉慶會典，則改匠爲商，仍分軍、民

、商、灶四籍。可見清代戶籍律例非特以地方區域定戶籍，而且兼以職業定戶籍，今之戶籍法則採純粹的屬地主義，而不另依職業定籍，故明定戶之籍別以縣市為單位，實使籍的含義更為正確簡明，便利合理。

第三節 明定戶籍分本籍寄籍兩種，以保障人民合法之遷徙

自由，並使行政上便於稽考

按前清對於人民之戶籍大都不許自由移轉，如乾隆二十六年定「凡八旗、漢、軍，現在外省文職自同知以上，武職自守備以上，京員自主事以上，旗員自五品以上，俱不准改籍，其父在旗而子願為民，或子在旗而父親為民亦不准改籍」。又文武官員在一定品級以上，其任職均須迴避本省。又考試亦有固定籍貫，不得冒籍。又漢滿蒙回藏各族之間，通常不許雜居或自由遷徙，東三省更視為禁地，有時並禁止人民出國。在嘉慶時代始「准商人子弟附於行商省分，是為商籍」。意謂「商人子弟於本籍地以外，從事商業者，則於其所轄省分編入附籍。故苟非商人子弟而為戶主者，其本人縱在他省，仍編入於本籍地之民籍」。蓋緣商人每多出外經商，久居他省，故不得不特准編入行商省分之附籍。以示變通也。惟今後國家根本大法既許人民有遷徙之自由，非依法律不得加以限制，有時且須獎勵遷徙，俾全國人口之地理分布更為適當，可以鞏固國防及減輕局部的人口壓迫。戶籍法規定人民除本籍之外，並得依法定條件在他處設寄籍，實於人民方面與政府方面皆甚為便利。緣人民為求生存發展，在種種正當原因之下，有時不得不離開本籍

地，遠適他方，多年不返，此種人民如願自動請求將其本籍轉入他省市。在政府方面固甚歡迎。如不願放棄本籍，而願在他處設寄籍，亦為法律之所樂許。因為此種人民在他方亦得與寄籍地之人民共享權利，同盡義務。國父所著地方自治開始實行法第一條曾明定「清戶口，不論土著或寄居，悉以現居是地者為準，一律造冊，列入自治之團體。悉盡義務，同享權利。其本為土著而出行者，其家族當為之代盡義務，回家時乃能立享權利，否則於回家時，必住滿若干年，盡過義務，乃得同享此自治團體之權利。地方之人，有能享權利而不必盡義務者，其一為未成年之人、此等人悉有享受地方教育之權利；其二為老年之人，此等人悉有享受地方供養之權利；其三為殘廢之人，有享受地方醫治供養之權利；其四為孕婦，於孕婦孕育期間有享受地方供養之權利。其餘之人，則必當盡義務，乃得享權利，故清戶口時，須分類登記之，每年清理一次，註明變更，列入年冊」。依照國父此種主張，不僅人事應登記，而且戶籍亦應登記。不僅本籍人口應強制登記，而且寄籍人口亦應強制登記。方可達到悉盡義務、共享權利之種種目的。國父所謂土著，即戶籍法所稱之本籍。所謂寄居或寄籍，即戶籍法所稱之寄籍，本籍寄籍一併強制登記，當使最大部份的人口皆有極明確之簿冊可憑。僅少數暫居戶口另為補充登記，遂使任何地方的全體戶口真象，均可瞭如指掌。況明代戶籍制度，除大籍外，凡「有故而出僑於外者曰階籍。朝廷所徙者曰移徙」。前清則「商人子弟於本籍以外，從事商業者亦准於行商省分編入附籍」。惜所定範圍過於狹隘，不及國父所指示與戶籍法所規定之寄居或寄籍，更能切合實際需要耳。又戶籍法以規定之設籍寄籍并非必須以全戶為限，即個人亦可設籍轉籍，如民法第一千一百三十七條規定：「家屬已成年，或雖未成年而已結婚者，得請求由家分離」。又第一千一百二十八條規定：「家長對於已成年或雖未成年而已結婚之家屬得令其由家分離，

但以有正當理由時爲限」。凡此皆所以允許人民爲正當理由而離家，獨自謀生或轉籍他省市之種種便利。所以保障人民合法之遷徙自由。亦即所以培養民族自強奮鬥，向外發展之精神。

第四節 戶籍及人事登記採行政監督而不採司法監督

戶籍法所定戶籍及人事登記之效用，不僅爲確定人民之身分及相互間之權利義務，而且爲確定人民在公法上之各種權利義務。故明定戶籍及人事登記以縣市之鄉鎮爲其管轄區域以縣市政府爲直接監督官署。除院轄市外，應以省政府民政廳爲中級監督署，均以內政部爲最高級監督官署。查我國戶籍行政自唐以降均由兼掌財政之戶部主管。故戶籍之編造常因賦稅之征及力役之征，而受不良影響。直至清末始設民政部專掌民政，俾與專掌財政之度支部各自獨立。民國以來內務或內政亦設專部，實於戶籍行政大有裨益。緣戶籍與人事登記爲國家庶政之權輿，戶籍要政若採司法監督，如前法制局原擬戶籍法原則之所訂或日本戶籍法之規定均屬不妥。現代化的戶籍及人事登記事務甚爲繁重，必須有健全的地方機構與合格的戶籍人員保持繼續不斷之努力，方能收效甚宏，功用甚鉅。兼以我國戶籍法之精神，不僅注重登記亦注重登記所得之統計結果。司法機關決難勝此重任。故戶籍法規定以內政部爲戶籍行政之最高主管機關，直接監督各省市之民政或警政機關，間接監督各自治單位之民政或警政局科，及各鄉鎮戶籍人員辦理戶籍及人事登記。將來如辦有成效，則現歸國民政府主計處主辦或督辦之各級政府戶口普查，亦應改歸內政部主辦或監督辦理，方可收事權集中、責任專一及人才經濟之種種良效。緣戶籍及人事登記與戶口普查，均以觀察、研究人口實況爲其中心目標，雖有動態靜態之分，而同以探討人口事實爲對象則一。現行法將動態登記與靜態

普查分由兩個機關辦理，實不如統歸內政部主辦之爲得策。英國之人事登記及戶口普查，即均係責成現轄衛生部之總登記處全權辦理，不僅毫無困難，而且事半功倍。因兩種人口統計本屬相需爲用，相得益彰，譬如今之各縣戶口普查，主計處僅能担任設計，實際上仍須假手於各省、市、縣之民政及自治機構，將來若舉辦全國戶口普查，欲離開行政部門，恐更難收良好效果也。

第五節 戶籍法兼重戶籍及人事登記

戶籍及人事登記。與採用行政監督可使保甲式的戶口清查及警察所辦戶口異動登記逐漸歸於戶籍法所定戶籍異動及人事登記之中，前年國民政府先後公布之縣各級組織綱要及鄉鎮組織暫行條例，均已明定「鄉鎮內編制爲保甲」，換言之即以「保甲」替代從前自治法中所規定之「閭鄰」。如鄉鎮組織暫行條例第一條即明定「鄉鎮之劃分以十保爲原則不得少於六保，多於十五保，每保以十戶爲原則不得少於六戶，多於十五戶」。又第二條第二項，規定「鄉鎮之劃分以人口、經濟、文化、交通等狀況爲標準。由縣政府擬訂繪具圖說，呈請省政府核准施行，彙報內政部備案」。又第一項規定「現有之鄉鎮區畫分不得少於六保，多於十五保，每保以十戶爲原則，如因歷史關係及自然條件不適用於依據前條規定編制時，得由縣政府酌量變通，擬訂繪具圖說，呈請省政府核准施行，報內政部備案」。是鄉鎮區域之劃定已富有彈性，故行政院民國二十九年八月六日院會通過之各縣保甲戶口編查辦法，實有澈底修改之必要。行政院縣政計劃委員會奉令審查內政部原送修正戶籍法草案時，曾由戶口組召集會議，將該草案及各縣保甲戶口編查辦法合併研究。討論結果，除將修正戶籍法草案再加修正外，並擬訂保甲編整條例草案，將行政院原定保甲戶口編查

辦法中，關於編查戶口許多不適用之條文予以刪除或修正。惜原草案呈送到院之後，行政院祕書處又審請恢復許多應刪應改之條文，並由行政院轉呈國防最高委員會備案。因此係甲戶口編查辦法，許多應行修正之點，又復恢復原狀。其實現行保甲戶口編查辦法有一大部份均因襲前清舊制，既不科學，又不合理。故著者深望將來應將保甲戶口清查辦法，再行提出修正，仍改爲保甲整編辦法，並應本新陳代謝之原則，除舊布新，早日積極設法納保甲式的戶口清查及戶口異動登記於戶籍登記及人事登記之中。使將來編整保甲可完全根據戶籍登記簿而不必另編保甲戶口冊。否則將來實施戶籍法舉辦戶籍及人事登記之後，尙仍須同時保存現行之保甲式戶口清查。不僅費時、費財、費力、費事，而且在人民方面亦感覺法令滋彰，無所適從。須知今後的保甲不僅是一種自衛組織，而且是一種自治組織。保甲的編制，應以法律人口——卽設定有本籍或寄籍之人口——作主要根據，然後更爲確實而更有永久性。只有少數暫居戶口爲例外，對於暫居戶口內政部已另定暫居戶口登記辦法，不僅對鄉鎮暫居戶口可另行登記，卽現由警察辦理之城市戶口異動登記亦可改按暫居戶口登記辦法辦理。如此則國家戶政方可整齊劃一慎密周詳。戶籍登記及人事登記方可迎頭趕上，早臻完善。據前年內政部舉辦之戶籍幹部人員訓練班由清華大學教授陳達先生與鄙人指導全班同學在巴縣虎溪鄉試辦戶籍及人事登記之結果，卽比原有之保甲戶口清查遠較正確完全。將來倘能根據實驗結果，將戶籍法及修正戶籍法施行細則，所附之表式再作進一步之改善，並切實訓練縣市以下各級地方戶籍人員及爲其他必要之準備，吾人相信今後必定能將戶籍法在各省、市、縣次第推行利盡。

第三章 人口普查的要點說明

第一節 人口普查的範圍

人口普查就其應行查詢事項範圍之廣狹，可分簡單與複雜兩種不同的方式，大致英國式的人口普查範圍最狹，僅查記與人口直接有關之自然的、社會的及經濟的事實，德國式的人口普查則範圍較廣泛，內容較複雜。即人口普查之外兼及產業普查。美國式的人口普查亦然，不過所用表格又往往比較德國式更為加詳耳。大致每個國家舉辦人口普查究應如何斟酌損益，以應其在一個時期一般的需要，全在其主管機關及統計專家視政治組織的優劣，人力、財力的厚薄，人民程度的高低及社會秩序的良否，而為適當之決定。初次或最初一二次舉辦人口普查之時寧可力求普及，而不宜貪多，故對於應行查記的事項貴能慎重選擇。以免事倍功半。

第二節 人口普查的區分

人口普查所欲查定之人口，可大別為二類：一為常在人口或法律人口，二為現在人口。兩者之區別及優劣比較如下：

常在人口 所謂各行政區域內常川住居之人口，所有在普查日臨時他往之人口必須加入。所有普查日

臨時旅居之人口必須減去。優點爲 1. 被查者爲各地方常住之人口，故所得結果可用以解決各種社會問題、政治問題及經濟問題。例如住宅問題、失業問題、職業問題、分配教育問題、衛生保健問題、行使四權問題及徵兵問題等。 2. 常在人口之計算較爲正確，足以代表全國行政區域人口分布之實況。劣點爲 1. 不易區別永久住址與臨時住址，故難確知人民所屬之地方。 2. 旅行之人轉徙無定，不易確知他往之人究在何處。

謂各行政區域內現在之實際人口，卽爲各行政區域內當普查時刻之現有人口。不問其爲常住或暫住均以普查時刻在場者爲準。優點爲 1. 易於調查，應不必過問被調查之人口是否常住某地。 2. 使某一空間可以容納之人口得以確知。劣點爲 1. 被調查者并非各地常久居住之人口，故不能代表各地通常之人口分布狀況。 2. 普查所得結果缺乏永久性。因現在人口瞬息萬變，時常此往彼來也。

常在人口與現在人口之比較無論採常在人口或現在人口，就理論言之，兩者普查方法，得之全國人口總數，應屬相同或極爲接近。惟就某一普查區域而論，則有時會發生甚大之差異。譬如：1. 重慶市的人口用兩種方法在同一時間普查，所得之結果必甚不相同。 2. 常在人口之理論雖甚優良，但現在人口則比較容易調查。惟專查現在人口，則有一部份人民爲逃避公法所規定之各種義務，每於普查之時，故意他往，使其常住地之普查機關無法將其編入戶口統計。 3. 現今各國的人口普查採取現在人口者，有英國、澳洲、印度及南非聯邦；採取常在人口者有美國、加拿大、瑞典、挪威及丹麥，至於德國、法國、蘇聯、瑞士與其他歐洲各國以及日本則兼採現在人口與常在人口，民國三十年二月十三日國民政府公布之戶口普查條例第六條亦規定「戶口普查應查記常在與現在之人口」。惟最初舉辦人口普查時，表格宜力求簡單。倘二

者不可得兼，則以專查常在人口爲宜。清華大學教授陳達先生與鄙人均主張我國的戶口普查應以常在人口爲對象。此不僅與戶籍法之規定更能一致。而且我國現時農村人口尙約佔四分之三，其流動性不大，故僅爲少數城市人口而兼查常在人口與現在人口殊不合算。

第三節 人口普查時期

各國先例多定爲每十年或每五年一次，但亦有無定期者。爲便利統計的比較，應以明定有規則的人口普查期爲宜。並且以逢十或逢五之年爲普查年度，尤爲妥當。國際統計協會曾決議，請求各國於西歷之末一年舉辦普查亦卽此意。又幅員廣大、人口衆多的國家可明定全國的人口普查每十年一次，其所屬各地方行政區域則每五年一次。凡遇舉行全國人口普查之年，各地方行政區域均不另舉行人口普查。美國聯邦政府之全國人口普查及各邦之人口普查，卽係如此分別辦理。我國戶口普查條例第八條亦規定「全國戶口普查至少每十年舉辦一次。各級政府得就其所轄地域各別舉行。但在全國戶口普查之年，省、市、縣不得單獨舉行。全省戶口普查之年，省內各縣市不得單獨舉行」。

第四節 人口普查時刻亦宜慎重選擇

所謂慎重選擇卽對於普查年的季節、日期及時刻皆應分別考慮，鄭重決定，以爲普查時之計算標準。就季節言，依各國氣候之不同，頗難一律，大致選定冬季者較多，春季次之，夏季秋季又次之。我國幅員寥闊，有北熱帶之氣候，亦有近寒帶之氣候，頗難決定適合各處氣候之理想的季節。但冬季人民居家之時

較多、似爲普遍的事實。假使選定冬季，則日期又當以國歷十二月之最後一日爲宜；至於時刻則最好規定爲夜半十二時，此爲普查日標準時刻。英國在一八七一年首先採用，各國多相率仿效之。所謂普查時刻，不過以該時刻爲普查人口之計算標準，并非謂調查皆應在普查日之半夜舉行。因爲大的國家幾乎每分鐘皆有入口出生與人口死亡以及遷入徙出。惠卜爾所謂「要知全國人口的數目是時時在那裏變化的。這一小時的人口數目與上一小時的人口數目就不相同，一小時有一小時的變化」。人口普查日所以連時刻都要規定，便是這個緣故。一國的人口普查在實際上既不能於普查日的標準時刻一律完成：是以要用折合的方法即（1）凡生於普查日標準時刻以後的人口不須加入。（2）凡死於普查日標準時刻的人口必須加入。（3）凡在普查日標準時刻未經原地址調查的人口必須加入。

第五節 人口普查之填報方法

人口普查之填報方法大致可分兩種，一爲由被調查人自行填報法，二爲由普查員代爲查填法。前者爲於普查日先期將普查表分配於各被調查者，令戶長或其他被調查人於所定普查日之標準時刻內的人口狀況，逐項填記清楚，然後由普查員前往查對并收集之。至於代填法，則於普查時由普查員攜帶普查表在其所指定之區域內挨戶訪查，將每戶應行調查之同住人口一一代爲填寫。大致人民自行填報法須人民教育程度較高之國家方可行之。且每張普查表須附詳細說明，指示如何填寫。代行查填法則教育不甚普及的國家，尤爲必要。且普查員祇須各執普查須知一本，即可遵照查填。故無須在普查表上另附詳細說明。又普查表亦可分團體式與分戶式兩種。團體式每張普查表可多至一百行，每行填寫一人，平均約可填寫二十戶的人

口，每填寫一戶，則加一符號免與另一戶的人口混淆。此種團體式的普查表，於普查完竣之後，在最短期間，即可求得初步的人口總數。因每張一百人，每一百萬張，即約為一萬萬人也。惟團體式的普查表祇能由查員代填，而不能由人民自填。若欲兼採自填法，則非用分戶普查表不為功。

又舉辦人口普查時對於戶之分類，宜力求單簡，使表格種類可以盡量減少。我國戶口普查條例照主計處原擬草案規定為「普通戶、營業戶及公共戶」三種，雖比現行保甲戶口編查辦法所定至為凌亂之戶的分類更為合理，惟鄙人認為僅分普通戶與公共戶二種尤為簡便。因職業分類本極複雜，故普查戶口之時祇將戶分為二種，編製統計之時，再就各個人之職業以為詳細分類可也。

第六節 人口普查機構組織之原則

(甲) 事權應集中，故以下各事應由中央辦理或統籌：(1) 普查法規應由中央制定頒布。(2) 全國或某二行政區域之普查方案、普查表格及調查須知等應由中央主管機關製定或核定。(3) 中央應有全權指揮監督普查工作之依期舉辦及如期完成。(4) 統計工作以集中辦理為最善，但地博人眾之國家亦可酌分若干省區辦理之，惟監督指導之權仍應屬於中央主管機關。(5) 人口普查之臨時機構應簡單合理、權責分明，庶幾指揮統一，調度靈活，易收臂指之效。(6) 舉辦全國戶口普查之經費，應編造臨時費預算，完全由中央担任。地方政府舉辦各該管區域戶口普查之經費，亦得請求中央酌予補助。

第七節 人口普查時普查員之報酬

(甲)名譽報酬，祇給獎章或獎狀，如德國、日本及民國二十二年參謀本部國防設計委員會試辦之江蘇句容縣人口普查，均採名譽報酬，但仍應酌給必需之旅費或津貼。(乙)金錢報酬，又可分幾種：(1)計時制，即按工作之日數給以報酬，其流弊在於拖延。(2)計功制，即按工作之分量給以報酬，其流弊在於浮報。(3)計時兼計功制，即確定每日工作之最低分量，按日給以報酬。如每日工作超過此分量，則酌加報酬，如不及此分量則酌減報酬。三者之中第三者實為最妥。惟估計每日工作分量，一須分別城市與鄉村，大致城市人密集，故每一普查員每日在城市所能普查之戶數及人數，恆較在鄉村為多。二須視所用調查表格種類之多寡及問項之繁簡，他如人民教育程度之高低，以及地理環境之順逆，皆為估量每日工作分量時所應一併計及之因素。

第八節 美國人口普查述要

美國自一七九〇年起最初第一次至第十二次之每十年的人口普查，皆組織一臨時委員會辦理之。至於固定之人口普查局則設立於一九〇二年，最初隸屬於內政部，今則隸屬於商部。普查局除每十年舉辦全國人口普查一次外，並担任審核彙編各邦舉辦之生命統計，與搜集其他經濟統計等。其舉辦定期人口普查程序大概如下：

(1)將全國分為若干普查監督區，每區置普查監督一人。各普查監督區之範圍，大致與選舉區相符

合，但亦有例外。如紐約州因人口過於複雜，故普查監督區小於選舉區。

(2) 每一普查監督區分爲若干段。每段置調查員一人，每人所應普查之人數大致爲一千人。每一普查員均須宣誓並發給證狀。該證狀於普查工作完竣後收回。

(3) 普查員親自填調查表，如被調查者不在家時，應記入普查員備忘錄以備再往調查。

(4) 人口普查表爲團體式正面背面各五十行，全張共一百行。故每張普查表可查填一百人。

(5) 每張人口普查表，可記載多家之人口，每家查填完竣時，則於最後一行之底書一粗線以隔之。

(6) 各普查表須分區分段編定連續號數，以免錯誤。

(7) 人口普查之項目甚多。

(8) 普查員每日須填寄工作報告片。

(9) 普查監督須填寄該管區內各普查員之工作日計表。

(10) 普查時間至多約爲二星期，普查完竣後，普查員須立將所有已用未用表格寄交普查監督，分別彙齊寄交人口普查局并附以工作報告。

(11) 整理製表及編造人口普查統計總報告工作，皆由人口普查局集中辦理，并儘量利用機器，以期精確而迅速。

(12) 所有人口普查經費均由「聯邦政府負擔」，據聯邦人口普查局局長奧斯汀報告，美國一九四〇年的人口普查會用普查員一〇八、七〇〇人，至於全部普查經費則爲美金五千五百萬元云。

第九節 英國人口普查述要

英國的人口普查自十九世紀初葉以來，即曾分期舉辦；大約十年一次。一九一〇年制定有普查法凡十四條，規定英國應於一九一一年四月二日星期日夜間舉行人口普查，凡普通戶應依照所發調查表自行填報。公共處所應由其主管人員負責填報，在旅行中之人則另行設法調查。一九二〇年八月十六日復制定人口普查法凡十條，該法爲永久性之普查法，故與一九一〇年專爲舉行一九一一年的人口普查而頒布之普查法性質不同，該法所定應行調查之人口事項如下：（1）姓名、性別、年齡。（2）職業。（3）國籍、出生地、種族、語言。（4）住所及房屋性質。（5）婚姻狀況與家長之關係，及所生之子女。（6）其他明瞭人口社會的或政治的狀況所需要之統計查報。

一九三八年三月三十日英國更制定有人口統計法，內容凡七條，對於人口普查登記皆有若干補充規定。該法亦含有永久性質，頗關重要。

英國舉行人口普查之年所有實際工作，皆由全國人事登記處總監及地方人事登記監督擔任，該登記處自衛生部成立以來已改隸衛生部，但仍得充分單獨行使其職權。其普查程序要點如下：

（1）每一地方登記監督區各分爲若干普查區。每一普查區設普查員一人，由和平裁判官担任之，或臨時僱用之，均人事登記處加以委任。

（2）普查員之責任僅爲於一星期前將普查表妥爲分發於各家，並於普查夜收集兼校對之。

（3）各家親自填寫表格。

- (4) 普查表只有十行僅一家應用。
- (5) 表格之項目不甚多，但自一九三八年頒佈人口統計法之後，已酌予增加。
- (6) 由警察調查流動人口。
- (7) 輪船到埠及火車到站之時，由海關人員及火車站長站員分任調查。

第十節 法國人口普查法述要

(1) 由勞工部統計局擔任集中籌劃，各省分擔普查監督。其實際普查工作則由各縣所組織之地方人口普查委員會分任之。此種委員會以縣長為委員長。

(2) 各地方皆分為若干普查區，每區約包含一百人口，在人口較為密集之地方，每區可包含二百人口，每區置普查員一人，由縣市長任命之。

(3) 大約每二千人口置普查主任一人，指導監督其所轄範圍內之普查事務。

(4) 在普查日以前十五天，各普查員須周巡其所負責之普查區，估計該區所需之普查表張數，填入初步報告。

(5) 在普查日以前兩天，普查員應將個人普查表（每人一張）和家庭普查表（每家一張）散給全區各家。

(6) 在普查日之第二天普查員親往收集普查表，並校對其內容。

(7) 普查主任於收到各種普查表之後，應作成報告一併彙送縣政府。

- (8) 縣政府於十日以後作成簡表連同普查表彙呈省長。
- (9) 省長隨即作成詳表連同普查表寄送中央。
- (10) 中央統計機關於兩個月內發表初步結果。

第十一節 印度的人口普查法述要

- (1) 印度無固定之人口，普查局僅於每十年舉行人口普查之時，設立臨時機關辦理之。
- (2) 實際的人口普查工作由各省分令各縣擔任。
- (3) 每縣分爲若干普查區，每區置普查監督一人，每區分爲十組至十五組，每組置組主任一人，每組分爲十段至十五段，每段置普查員一人，此一普查員應調查三十家至五十家。
- (4) 在普查日之前二日，普查員開始普查本段各家，每星期將普查草稿送至普查組，由組主任當面校對指正後，始將結果填入普查表。
- (5) 普查表爲團體式，被普查者無須自行填寫。
- (6) 普查員於普查日午後七時至十二時赴各家覆查。
- (7) 在普查之日，次晨，普查員齊集本組各具本段普查報告連同表格，由組主任彙齊轉送中央。
- (8) 普查員不必訓練，但求能識字及有常識之人，普查須知及普查表均須用數種文字，因爲印度各處的文字不甚統一。

第四章 人口普查的統計或整理工作

凡舉辦人口普查，無論普查的區域為一縣市、一省乃至全國。或普查的問項為簡為繁，其所得之資料，均須分別加以計算並製成各種統計表，輔以分析及說明，然後編成人口普查的統計總報告，方可供各方面的應用與研究。這種工作在民國三十年二月國民政府公布之戶口普查條例中稱為戶口普查之「統計工作」（見原條例第十五至第十七各條），但通常亦有稱之為「整理工作」者，統計工作或整理工作何以至關重要，因為人口普查對於每個被調查者所查得的事實僅載在原始普查表之上，若不加以統計或整理，作成有系統的普查統計報告，必無法應用。惟現代國家舉辦科學的人口普查範圍甚廣，問項既多，故統計或整理工作尤為繁複。譬如我國古代之人口統計僅列一人口總數，無論其總數是否正確，均無多大用處。現代國家所辦科學的人口普查，則發問甚多，所有各種基本的人口事實均須查記。故統計或整理工作亦需要極充分的統計專門學識，方能得到正確詳細統計結果。這種統計的工作不僅要用演繹法，尤其要用歸納法，歸納法的主要用途是希望將大量觀察所得複雜的事實資料作各種綜合的分析研究，以期進而求得普遍的趨勢或一般的法則。

現代國家統計或整理人口普查資料所用的方法，可分別為二類：一為人工的統計或整理方法，二為機器

器的統計或整理方法。人工的統計或整理方法通常分劃記法（Tally Method）與條紙法（Individual Slip Method）兩種，茲僅略述人工整理法與機器整理法。

第一節 人工整理法

人類知識愈進步，總是想到利用機器來替代人工或節省人工，此不僅與人生的食衣住行有直接關係之各種勞力的工作是如此，即對於各種勞心的統計工作亦莫不如此。勞心與勞力本是相對的名詞，并不能有絕對的區分。所以有許多機器的發明，不僅要節省我們的勞力，而且要節省我們的勞心。統計的工作大半都是計算的工作，所以能夠盡量利用機器是再好不過。所以人口較多而統計方法最為進步的國家，如美國與英國對於人口普查都是利用機器來整理。但物質文明較為落後的國家，不得已而思其次，則祇好多利用人工的統計或整理方法。不過人工整理法亦有優劣之不同。譬如劃記法與條紙法的比較，據清華大學國情普查研究所在雲南呈貢縣舉辦人口普查所試驗的結果，似以條紙法為較優，茲略為分述之。

第一目 劃記法

劃記法的用途是在初步的統計表中之各有關項目內，將原始普查表上所記載的統計事實，分別劃記下來，方能便於計算。其劃記方法又有滿五法與滿十法兩種。滿五法在用中國文字所製的統計表上可以「正」字代表之。即「正」字的每一筆畫代表一統計單位。在用歐美國文字製的統計表上則以四直畫加一橫畫，即「冊」字代表之。至於滿十法則對每一統計單位記一小圓點，到第十個單位時，則於已畫記的九小圓點上畫一交叉十字表示已滿十個單位。惟滿十法不如滿五法之便為通用。茲舉例如左：

滿五法舉例

年 組	劃 記	次 數
0—4	—	6
5—9	正	5
10—14	正下	8
15—19	正正	9
20—24	正正	10
25—29	正正T	12
30—34	正正正—	16
35—39	正正正	14
40—44	正正下	13
45—49	正正	9
50—54	正T	7
55—59	正	5
60—69	正	4
70—79	下	3
80—89	T	2
90—	—	1
總 計		124

畫記法的又一用法即為以符碼代替複雜的分類項目，然後用滿五法或滿十法劃記其每一項目中所應記入之統計單位，譬如職業分類或年齡分組均可以簡易的符碼代之，減少反覆繕寫文字的麻煩。茲舉例如左：

職業符碼表

農 業	1
礦 業	2
工 業	3
商 業	4
交 通 業	5
公 務 業	6
自由職業	7
人事服務	8
無 業	9
不 明	10

年齡符碼表

年 齡	符 碼
0	0
1	1
2	2
3	3
4	4
5	5
6—12	6
13—14	7
15—17	8
18—24	9
25—29	10
30—34	11
35—39	12
40—44	13
45—49	14
50—54	15
55—59	16
60—69	17
70—79	18
80—89	19
90—	20
不 明	21

上列符碼劃記法可由登記員在調查表或統計表上之符碼欄內將規定的符碼記入。則所有每一被調查者之年齡或職業即可分別歸類，用劃記法一一記入。譬如有五個兒童各爲六、七、八、九、十歲，均可記入上列年齡分組符碼表之第六欄。又如該五個兒童皆尙未就職，則均可記入職業符碼表之9欄，其餘依此類推，從分類計算的結果可以得到某一區域每一年齡分組的合計人數，和各年齡分組的人口總數，也可以得到某一區域每種職業的合計人數和各種職業的人口總數。他如人口的性別與婚姻狀況，或性別與年齡與婚姻等亦可準此分別統計之。俟各區域的各種統計表作成之後，即可進而作成全區域的各種統計總表，又用劃記法所作成的各初步統計表，應先與原始調查表上所記載的事實分別校對一次，庶使最後作成各種統計總表方無錯誤。

第二目 條紙法（又名卡片法）

條紙法是在印度的人口普查首先採用，條紙法有時又稱卡片法，名異而實同。條紙或卡片的尺寸宜小而不可大，否則不經濟。宜厚不宜薄，否則計算時速率不高，且較易錯誤。譬如印度人口普查所用的條紙是六十磅的紙，每一條紙長一一·五公分寬五·二公分。清華大學國情普查研究所在呈貢縣舉辦人口普查所用的條紙是一百磅的紙，每條紙長八公分寬三分，後者所用的紙雖比較厚實，但尺寸較小，所以每張條紙的成本并未增加。

條紙法亦宜利用符碼以減少抄寫文字的麻煩，分類計算時只依符碼分別記入，手續較簡，工夫較省，每張紙條係代表一個被調查者，將其所有被調查之事實均按符號一一抄錄於條紙上，抄錄完備後，則進而爲適當的分類，先分男女或性別，再分年齡、教育、職業等，分類妥當的條紙或卡片可用本表依類隔開。

並且應做若干條紙櫃，櫃內每個抽屜可放置每一調查區的條紙，在抽屜外面標明每個鄉（鎮）的名稱及每個調查區的編號，使統計之時便於尋找。統計人員可分為若干組，或分工合作，輪流進行整個普查範圍內各種統計表之分類、計算和列表工作，或自始至終每組僅負責担任若干區之各種統計表的分類、計算和列表工作，均無不可。如果普查範圍甚小，則可用第一種分工合作輪流整理全部統計資料的方法。如果普查範圍甚大，則宜用第二種分組負責各担任整理若干調查區域之統計資料的方法。

關於劃記法與條紙法的比較據清華大學國情研究所整理呈貢縣人口普查的統計資料所得到的經驗。條紙法所得的結果是比劃記法更為正確，又所用的時間也是比劃記法更為經濟。但就經費而論，則條紙法比劃記法稍多，不過相差甚微即僅約多百分之三，惟時間則比劃記法少百分之八，錯誤更比劃記法少百分之八十六。所以該所根據所作的分析，認為「條紙法實勝於劃記法」。又該所所長陳通夫先生並肯定的說道：「我國將來舉辦人口普查，在未採用機器整理法以前，若用人工整理，應進行採用條紙法，不再試驗條紙法與劃記法之優劣」云。

第二目 機器整理法

現代國家的人口普查，範圍既廣，問項頗多，故統計工作或整理工作若不力求準確而迅速，將逾時甚久仍不能完成統計報告。假使一個人口衆多的國家，每五年或十年舉辦人口普查一次，而人工整理的時間約需兩三年乃至三四年，則人口普查的效用將因此減少。因為等到人口統計報告編成，而人口的現象已大半時過境遷，人力、財力不啻等於虛耗，於是發明機器整理法以補救這種缺陷。機器整理法大致有下列各

種優點：第一爲經費的節省。據墨西哥一九二五年的人口普查應用機器整理的經驗，比人工整理法約節省經費百分之八十九。第二爲時間的經濟。墨西哥一九二五年的人口普查所得的經驗，機器整理法僅用八人工作二零九天，打孔卡片爲三、〇一三、二三四張，若用同樣人數轉錄卡片，則須工作一、八八三天。即機器整理比人工整理僅需用約九分之一的時間。又機器整理法僅用四人分類二、二七四、五八三張，需時爲二零九天，若用人工整理，欲完成同等的工作則需時一、一三七天。所以用機器分類所需的時間約等於用人工分類的五分之一有奇。第三爲管理的便利。現代國家的人口普查，範圍既廣，問項又多，若用人工整理，少則數千人，多則數萬人乃至數十萬人，且愈想縮短整理的時間，所需用之工作人員亦愈多。管理亦愈困難；若用機器整理，則人事管理的種種困難至少可減免一大半，甚或減免十分八九。第四爲工作的準確。人口統計是作大量的觀察，即使調查的工作能做得很好，而整理的工作有了欠缺，仍足以影響統計的最後結果，機器整理法比人口整理準確性較大，因爲人工整理要把調查表上所記載的事實一一用符號或文字過錄於條紙或卡片之上，並爲各種適當的分類，手續至爲繁複。機器整理法是用有一定厚薄和一定尺寸的卡片將每一原始調查表上所記載的事實用打孔機轉錄於卡片上，每張卡片上各不同的欄數與不同的位置，係代表不同的項目與不同的事項。打孔機打完之後，復有校對機以從事校對，並有電動分類機以爲之分類，與夫計算製表機以計算及表列其實數。所以整理工作是異常準確而敏速。這些都是機器整理法的優點。茲略述機器整理法的原理和方法如下：

統計的電動整理機係美國哈羅芮博士（Hollerith）於一千八百八十餘年所發明，哈氏原在美國國勢普查局服務，鑒於一八八零年美國的人口普查費時七年之久始整理完畢，使統計報告失掉一部份價值，並使

屆籌備工作亦頗受妨礙。乃潛心研究，卒發明電動機器整理法，一八九零年美國人口普查試用結果，其迅速程度較人工整理法約快八倍。因成績優良，嗣後每屆普查均應用之。所以統計整理電動機的發明，遂能使極複雜的統計工作執簡馭繁，事半功倍，爲人類的人口普查史上開一新紀元。查統計整理電動機的主要部份有五：（一）卡片，（二）打孔機，（三）校對機，（四）電動分類機，（五）電動計算及列表機。五者配合應用，循序整理，遂可得到迅速圓滿之結果。茲分別略述其用法如左：

第一日 標準卡片 (Standard Cards)

標準卡片爲應用電動機的基礎，各種打孔、校對、分類、計算皆以卡片爲工作的對象。所以統計整理中占很重要的地位。卡片爲長形紙片，闊爲八又四分之一公分，長爲一八又四分之三公分，厚約〇・〇一六公釐。卡片的長寬厚須絕對合於標準，然後機器所任的計算工作能十分正確。大致長度與寬度皆不能有超出十分之一公釐的差度，厚不能有超出五十分之一公釐的差度。標準的卡片分爲八十直行，九橫行。卽從〇到九，在〇之上又有兩行，在九之下亦尚有可以註明行數順序之地位，每張卡片可於其上分爲若干組，組的分配多寡得視普查的內容而定。譬如性別祇有男和女，只用一直行卽可。年齡最高者爲一百歲，利用〇以上之兩橫行，則連用兩直行卽可。所需之直行愈少，則所分之組可愈多。卽可以統計之事項亦愈多。卡片上的部份既經決定，可於每部份之首予以名稱，爲性別、年齡、婚姻狀況、教育程度、職業等。如是則每一行之數字卽可表示量或質。在普查統計整理中，如問項甚多者，可以一張卡片代表一人。如問項較少者，可以一張卡片分成若干段，每段代表一人。將每一人之省、縣、鄉（鎮）、性別、年齡、教育程度、婚姻狀況及職業等均於卡片上用打孔的方法，以不同的位置分別表明之。

第二目 打孔機 (Card punching machine)

打孔機的用途係用打孔的方法將普查表上所載每一被調查人的各項事實分行，各以一數字代表之，分別打孔於卡片之上，譬如在性別行中，可以「1」字代表男性，「2」字代表女性，即每遇一男性即在卡片上之性別行中的「1」字上打一孔，每遇一女性即在卡片上之性別行中的「2」字上打一孔。又如在婚姻狀況行中，可以「1」字代表未婚，「2」字代表已婚，「3」字代表離異，「4」字代表離異，分別打孔。又如職業一行中，可用「1」字代表農業，「2」字代表礦業，「3」字代表工業，「4」字代表商業，「5」字代表交通業，「6」字代表公務員，「7」字代表自由職業，「8」字代表人事服務，「9」字代表無業，「0」字代表職業不明，分別打孔，打孔機有鍵孔，共十二鍵，每鍵各司在卡片上表示數字處打一小孔之用，即〇至九及十一、十二每字一鍵即打一孔。卡片亦自動移進一行，以便打於次行，打孔的速率較筆錄同樣數字於紙片上至少要快百分之二五。

第三目 校對機 (Checking machine)

機器整理法把打孔的校對工作亦予以機械化，不但使打孔的記錄可以精確無誤，並可一人打孔，另一人即從事校對，校對機之外表頗與打孔機相似，機上亦有十二鍵與卡片上每直行之十二數字相同，其使用方法係將已經打孔的卡片置於校對機上，校對員即照同一原始表有記載的事實依同樣的符號分按各鍵。每鍵被按之時，機內即有一探索器一度伸入已打的小孔始容卡片移動一格，如所按之鍵與卡片上所打之孔不相符合，卡片就不會移動，以促校對員對此錯誤的注意，校對員乃將已打孔的卡片與原表相對以決定錯誤之所在。此校對機的構造使校對員不賴自力即可校對，所以十分準確。

第四目 電動分類機 (Electric sorting machine)

卡片經打孔和校對之後，卡片的次序是很凌亂，所以要用電動分類機來加以分類。分類的方法是將有打孔和經過校對的卡片按地域、性別、年齡、教育程度、婚姻狀況、業別、職別等逐一加以分類，每次祇能根據卡片上一直行的紀錄爲之。分類機之工作完全自動進行，每分鐘可分類卡片四百張之多。分類機上且附有特種器械，能自動計算正在分類中某一欄各孔之數目，計數器凡十四具，自〇至九、十一、十二每孔各有一具隨時報告所得之孔數，其他兩具則一司報告總孔數，一司報告累積總數。譬如分類要把所有卡片的婚姻狀況一欄加以分類，則所有卡片經過分類機運行之後，在一分鐘的時間，即可將卡片分成未婚、已婚、鰥寡、離異四大類，並顯示各該類的各別人數，以及總人數。分類機的原理簡單言之，即卡片本身爲極優良的不傳導體。故卡片行經分類機上的鋼絲刷與銅質圓筒之間。卽經電流阻止，卡片在刷下前進，不久此刷卽與卡片上已打之孔相遇，經過此孔，電流得一度暢通。其時電磁鐵卽藉鐵片之媒介將接片板吸下，擦片器乃於空隙處將卡片插入，故卡片之分入何組，全視電流的暢阻由金屬軟帶將卡片運送於分類之相當格內。不過分類機僅能將卡片逐行分類，以求得各種不同的分類數字及各別總數，機上所表示的各項數字，每次須筆記下來。

第五目 電動計算及製表機 (Electric counting and tabulating machine)

電動計算及製表機比分類機又更能多添一種工作。能將打孔的卡片自動計算並製成統計報告表。此機兼具加減之能力，已打孔之卡片經過機器，能使機上各加法器及印表器因電流之接觸而自動進行。每一電動計數及製表機之構造均具有充分之適應性，足以編印各統計資料，成爲清晰之報告表，機器之運行完全

自動，每分鐘可通過卡片一百五十張，且機外附有機器足以一面編印報表，同時打製摘要卡片。

進行人口統計之工作時，運用機器之主要目的即欲機器自動將各項資料互相聯繫，以便製印成各種報表，例如各年齡、教育程度分配表，各年齡、兩性之職業分配表，兩性之年齡及婚姻狀況分配表等。此步工作可由抄錄分類機上各計數器所報告之數字，即以打孔法登入摘要卡片，譬如某縣有男性五六四、三八一人，女性五二八、七六四人，則男性及女性各別總數可用打孔法登入一摘要卡片，又如凡教育程度相等或職業地位相同者之各別總數均可打成摘要孔，嗣乃將各摘要卡片之全部或某一部份置入計算及製表機，由機器自動編印各種統計報告。並可用複印紙印成多份，以便最後由人口普查機關之統計專家作進一步之分析、研究、詳細解釋，並增添結論、編成正確精詳、蔚然大觀之人口普查統計總報告。

上述哈羅茵所發明用於統計整理之各種機器，可以按照工作的需要向哈羅茵計算及製表機器公司租用若干套，每年付租金若干，至於卡片亦可向該公司訂購。大致機器整理法終久比人工整理法為準確迅速與經濟合算。所以我國將來舉辦全國人口普查時，貴能迎頭趕上，決心利用機器整理。方能將全國的戶口普查集中整理，早日完成統計總報告。又各省政府舉辦一省之人口普查時，亦不妨試用機器，緣該公司為推廣其機器用途計，收取租金頗為公允，並可派員指導予統計工作人員以必要之短期訓練也。

第三節 統計的圖解

統計或整理工作的又一部份厥為統計的圖解。圖解法(Graphic method)的用意，是把統計數字所表示的事實，用更為淺顯的方法去表示牠，使閱者一見即明白其意義，更容易對於某種統計的事實得到一個

不易忘却的印象。圖解法實具有兩種不同的功用。第一種功用是把圖解作研究的工具。我們要知道種種不同事實的各組、各類、各級彼此相對的關係，用圖解來表示比較用統計表示更易使我們一目了然，認識正確性，譬如某一區域男女兩性的各年齡的各別人數分配，用統計表固然可以表示其相對的關係，但用統計圖解來表示可以將同樣的數字劃成一個不很規則與不很對稱的尖塔形。使我們更易理解男女兩性的年齡分配，在什麼年紀，彼此相差最大，或在什麼年紀相差最微。因而研究其發生差別的原因，又如各普查期間人口的增加、往往速度不同，如果只看統計的總數，頗難立即斷定，那一個期間增加較速，那一個期間增加較慢。若用半對數表格紙（Semi-logarithmic Cross-section Paper）把各期間的人口增加畫成上升的曲線，就很可能幫助我們去研究人口增加的趨勢，在這種半對數約紙上同等的斜度是表示人口按同樣的速率增加，如果斜度變更，則表示速率亦有變更，但是這種半對數紙，祇宜於為研究用，而不宜於為展覽用，因為橫行的分格是根據對數的分法而有廣狹之不同。一般尋常讀者往往不能了解。

圖解法的第二種功用就是使統計的事實能淺顯通俗，令人注意。這種用途是以供衆人閱覽為目的，含有宣傳或教育的作用。因為統計的結果無論複雜或簡單，只要用圖來表示，便能使閱者即在腦中，比純粹的統計數字更饒興趣。圖解的表示無論用點、線、面或容積均可，並得配合各種顏色來表示不同的現象，惟圖解的重要條件雖應使閱者感覺心曠神怡，但更要緊的是應使他們得到正確清晰的印象，而不致發生誤解，一切欺瞞眼睛的圖解，務須避免。因為統計學家的主要任務是要把各種統計的真象表現出來並非若廣言學者之以欺欺誇張為能事。關於表現統計事實的圖解法，有志研究者可自己去參考專籍。

（完）

此
页
空
白

軍事管理研究

王東原

- 一、本班管理方法及其實施
- 二、軍事管理與組織
- 三、管理者應有的態度與認識
- 四、管理實施的經驗與改進

一 本班管理方針及其實施

一、本班管理方針

本班所施行的管理，是軍事管理，所謂軍事管理，是以軍事的組織與部勒，以軍事的紀律與精神，來節制受訓人員，使他們的生活行動，乃至體格精神，凡所以構成人之品格的要素者，都由管理者負責來加以管理。

爲使一切命令可以貫徹到底，一切規則規定可以切實做到，軍事管理是極端嚴格的。本班的管理雖同樣要求嚴格，但因爲受訓人員都是有學識、有身份的黨政幹部，多數受過高等教育，有些管理上的要求，可訴諸大家內心的自覺而自動的做到，不必完全假手於嚴格的約束與制裁。團長在開辦本班時，手令「重啓發、自覺、自動」。又在第一期開學時，訓示到「這次來受訓練，就是要求學習自治，修養自治。我們黨政訓練班，實際上可以說就是自治訓練班」。因此，本班的管理方針，訂爲「在嚴格的軍事管理下提倡自覺、自動、自治」。嚴格的約束與適當的自治，是達到同一管理目的的兩種方法，期望在這兩種方法伸縮運用之中，最有效的達到管理的目的。

二、自覺自動自治的釋義及其關聯

本班管理方針，以提倡自覺、自動與自治（以下簡稱「三自」）爲其特點。關於「三自」的意義、效用及其連環性、發展過程，需要作一個解釋。明白了這幾點解釋之後，對於本班管理方針的意義與效用，就能得到一個明確的概念。

1. 「三自」的解說 所謂「自覺」，就是自我省察，以注重本身的內省爲主；所謂「自動」，就是自我力行，以注重身體力行爲主；所謂「自治」，就是自我管理，以自己管理自己爲主。根據着這種認識，在紀律方面，我們提倡「自覺」，以自覺來代替「制裁」；希望今後不必定要用制裁的方法，去糾正大家行爲上的錯誤，而以內心的自覺去防止錯誤的發生；在學習方面，我們提倡「自動」，以自動來代替「督促」；就是要以良能的自動，去發揮自治學習的態度與向上的精神；在管理方面，我們提倡「自治」，以自治來代替「干涉」；就是要以克己的自治工夫，來遵守紀律與秩序，養成集體生活的習慣與團體道德。

2. 「三自」的效用與特徵 自覺、自治的養成，很顯然不是使生活變為機械呆板的教育，而是含有啓發性、創造性和積極性等三種特徵的教育；第一，因為自上而下的制裁，不若內心自覺的真切實在，所以特別注重啓發性的自覺教育；第二，自上而下的督促，不若自動力量的偉大，所以特別注重創造性的自治教育。因為「三自」含有這三種特徵，所以我們毫無疑義的把它應用在本班管理上。

3. 「三自」的連環性及其發展過程 自覺、自動、自治有其連環性與一定的發展過程；如從內心的作用講，就可以說「自覺」是知，因為必須先由自覺發為自動，而後才能再由自動達到自治的目的，這是至誠無息的道理。其次，如從行為方面講，就可以說，「自動」和「自治」是行，因為必須先從自治做起，然後才能移入於自動，再由自動進而達到自覺的目的。這便是 團長「行的道理」一書中指示我們「從力行中去求得真知」的道理，亦即孔子所謂「先難後獲」的道理。要之，由自覺而自動以至於自治的經過，是由內向外發展的一種過程，舉一個例子說，一個人如明白了「自強不息」的道理以後，不僅本身會自動的去，還會管理自己切實地經常去做，這樣自然不會再因循懈怠、停滯不前了。至於由自治而自動以至於自覺，是由外向內發展的過程，要先從自治開始，去身體力行，去做克己工夫，習之既久，成了自動的習慣，再由自動而達到澈底了解的地步，正如朱子所謂：「至於用力之久，而一旦豁然貫通焉，則衆物之表裏精粗無不到，而吾心之全體大用無不明矣」。總之，無論由內而外，抑或由外而內，同樣可以達到管理的要求。

三、本班管理方針的實施與運用

1. 實施的四大步驟 因為本班是短期的訓練，為時僅僅四週，故把管理方針與訓練配合起來，分為四

個實施的步驟，而每一個步驟實現一個中心的要求，故又將四個步驟稱之為四個中心週。

第一週稱作入伍週 在入伍週內，所有的學員，無論是否曾經受過軍事訓練，無論是什麼資格、學識、身份、地位，都拋開不講，一律都當作新兵當作學生看待，而各位自己，亦要把一切成見我見撇開，好比一張白紙一樣，這樣才可以虛心接受。至於實施內容，在紀律秩序方面，有四項中心要求：一為規則的了解，二為秩序的建立，三為禮節的學習，四為紀律的申明。在生活行動方面，有三點最低限度的要求：一為絕對禁止吐痰，二為嚴格遵守時間，三為養成靜肅習慣。在軍事訓練方面，只有一件基本要求，就是基本動作意義的了解與練習。

第二週稱作力行週 在力行週內，一切的事情以力行為主，不僅要強學力行，更要力行無阻。團長訓示我們：『本班的教育，是行政的教育』。希望大家都能踐履篤實，身體力行，將 團長訓示我們的力行的精神，力求在這一週內，從日常生活上表現出來。至於實施內容，一為將入伍週所習得的規則、秩序、禮節、紀律以及基本動作，繼續要求切實做到；二為一切命令規定的澈底實施；三為勞動服務的習慣養成；四為軍事四大要旨的要求實施；大隊內更可用檢查競賽的方式，以提高力行的積極性。

第三週稱作自治週 自治週內，一切以提倡自治精神為主，要在生活各方面，表現出有高度的自治能力。至於實施內容：一由學員自己議定自治公約，以便共同負責，共同遵守，抑或組織紀律委員會，共同執行干涉。二為提高三大要旨要求，實行全班競賽。三為分隊以下值日勤務，由學員自己担任，實行自己管理自己。四為清潔檢查，由學員自己執行。五為舉行同學經驗和心得報告，或以講演

競賽方式出之。六爲發動組織各種座談會、研究會，以求從集體意見中，有集體創造，如對本團，或對國家，有具體建議性的貢獻，以補本班教育之不足。總期在這一週內，由各種行動上表現出自治的精神來。

第四週稱作檢討週 在檢討週內，以提倡自覺、自反爲主，人人做一番省察懺悔的工夫，充分發揮自我教育、互相教育的精神。至於實施內容：一爲舉行自我檢討，將受訓以前，自己的生活、行動、做人、做事，是否合理努力？反省反省。再將入團受訓以後，作一比較，作何感想，有何心得？其次到週末的時間，更可舉行集團檢討。將在本班所見所聞，以及對本班的管理、生活、課務、訓育以及一切設施，就全般經過，舉行集團的公開檢討，何者合理，何者不合理，何者當保留，何者要改進，以集體意見，作正確檢討，把總檢討的結果記錄下來，就可以用作下期的參考。再其次，我們提倡互助合作，每位學員，一方面接受同學的忠告善導，一方面忠實糾正同學的生活行爲的錯誤，要處處表現互助合作、親愛精誠。

2. 運用的要則 說到如何運用我們的管理方針，必須略述過去實施的經驗。過去幾次實施的經過，雖然每次中心週的名稱略有不同，而前後的管理方針則完全一致，我們當第一期實施這樣辦法的時候，在第二兩週中所要求的事項，到自治週時，便發現了很顯著的進步，並獲得了意想不到的效果。當時各級官長，對於一切的要求，只要一經規定宣佈之後，便不用再多所干涉，大家立刻就能夠自動切實做到；同時同學自己檢查時，亦更能綿密週到。因此，我深切的感覺到自上而下的管理，遠不如自己管理自己的力量來得偉大。但是同樣的辦法，用在第二期同學的身上，成績便不如第一期來得顯著，於是我又感覺到自治

的力量固然偉大，但是實施起來，成效的優劣，還要看受訓對象之文化程度的高低以爲升降。受訓者的文化程度越高，則成效越大；反之，便要降低了！自此，我得到一個運用上的結論，併在各期開始時，我便明白的宣告：我們能夠多一分的自覺，便減少一分的制裁；能夠多一分的自動，便減少一分的督促；能夠多一分的自治，便減少一分的干涉。反之，如果不能自覺、自動、自治，那就仍不免需要制裁、督促、干涉。這種實施上成效優劣的關鍵，完全要以被管理者所表現的程度高下，爲最後的判斷。現在大家還僅僅兩天，所表現的情態很好，我相信大家都很有自覺、自動的精神和自治的能力，但是結果究竟如何，還要讓事實來做證明，我希望在這一期裏能夠有一個更理想的收穫。

四、結論

總之，我們的管理方針，是在嚴格軍事管理下提倡自覺、自動與自治，其實施的辦法則是把自覺、自動、自治分別配入四個中心遞去實施，入伍週是基本訓練，多少帶些強制執行；刀行週提倡自動；自治週提倡自治；檢討週提倡自覺。以期達成本班訓練兩大目的：第一使受訓人員真能成爲實現三民主義的信徒與澈底奉行命令的戰士；第二使受訓人員真能得到主持一般機關的常識與領導辦事的要領。

二 軍事管理與組織

甲、前言

在軍事訓練日益普遍的今日，看作軍事訓練重心的軍事管理，自然要成爲人們注意的問題。但無論就理論或實際經驗言，如果說管理是軍事訓練的重心，則組織就可視爲軍事管理的重心。本人在本團黨政訓

練班第三期訓練期中，曾就軍事管理的性質、特徵、作用及本班的實施辦法，作了一次比較扼要的說明；現在更將組織與管理聯繫起來，自然是想作進一步的研究。

由於科學昌明，社會分工發達，軍事管理已形成一種新興研究的學科；則關於組織亦有組織學的產生。本人對於這些學問，原無特殊的研究，不過因為本班正在實施軍事管理，而社會軍事化亟待推行，同時各位都是來自各方的訓練幹部，同樣負有推行軍事管理的責任，所以要特別提出來這個問題來同大家研究。

乙、軍事管理與一般管理

一、一般管理

管理的對象總不外「人」、「事」、「時」、「地」、「物」五者，通常所稱的人事管理、業務管理、財務管理、物料管理，乃至機關管理、行政管理等等，都不出「人、事、時、地、物」五者的範圍，而其方法與精神，又大都以科學管理為根據。所謂科學管理，就是依一定的組織，順一定的秩序，用嚴密切實有效的方法，合理的運用「人、事、時、地、物」五者，並加以適當的調節與控制，而求實現最大效率的處事方法。

團長在主管機關與推行政令之要領一篇講詞中，訓示我們：「人、事、時、地、物」五者之合理的組織與運用，為主管機關的要則；尤其要特別注重組織，而對於「人、事、時、地、物」的運用方法，指示得尤為詳盡，例如：就人而言，要做到「人無遺散，而克盡其才」；就事而言，要做到「事無廢弛，而克盡其功」；就時而言，要做到「時無浪費，而克盡其效」；就地而言，要做到「地無荒蕪，而克盡其利」。

；就物而言，要做到「物無廢棄，而克盡其用」。這幾句話，可說已將一般管理的內容和運用方法包括無遺，因為一般管理的要水，正是要做到這種圓滿的地步。

二、軍事管理

1. 軍事管理的對象 軍事管理係對非軍事人員的管理而言，其對象即為一般非軍事人員。如在軍人本身，似稱「管理」而不好稱「軍事管理」。要便非軍事人員過軍事生活，首先要加以軍事管理，所以軍事管理可以說是使黨政人員軍事化的一種方法。一般非軍事人員如果都能受到軍事管理的訓練，進一步推及全社會，就可造成社會軍事化的風氣。這風氣一旦普遍，無疑的會使軍事人員在管理方面表現得更為嚴密與完整。

2. 軍事管理的作用 團長曾經昭示我們：「現代生活，就是戰時生活」；又說：「平時要當戰時看，戰時要當平時看」；因為過去許多人不能把平時當作戰時看，到了戰時，就不免遭受許多不必要的損失，和種種無意識的困苦。我們實施軍事管理，主要就在補救這種缺陷。因而，軍事管理的最大作用，就在使我們適應新的現代的戰時的生活；換言之，軍事管理是使不合理的生活現代化的最好手段，亦即是使平時的生活戰時化的最好手段。

3. 軍事管理與其他各種管理的關係

(一) 軍事管理是對於一般管理的糾正 團長於二十五年五月在江西召開高級的行政人員會議中，曾諄諄的告誡我們，說「管、教、養、衛」四者，是我們建國的基本要務，而對於管的方面，尤特別注意，以為管理不好，則「教」「養」「衛」便無從實施，難得良好的效果。目前中國社會方面之散漫、不守

紀律和不守秩序的現象，正是管理不善的癥結所在。團長根據這種認識，就提出了「社會軍事化」的主張。軍事管理，就是軍事化的開頭。這顯是想用軍事管理來糾正一般管理上的散漫、零亂、虛妄、遲鈍、不緊張種種的缺陷。

(二) 軍事管理是對於政治管理的補充 總理嘗說：「政治是管理衆人的事」，因一部政治學，也可說是一部管理學。我國的政治並非沒有管理，也不是不注意管理；只是管理精神不夠，管理方法不善，以致弄到這樣散漫零亂、衰敝不振、腐敗墮落、積重難返的境地。要想打破這種危險的現象，非採行軍事管理方法不可，並且自前軍事時期，軍事要求非常迫切，更非在行政方面採用迅速、確實、有效的軍事管理不可。

(三) 軍事管理是對於科學管理的應用 我們如其認爲一部軍事學是近代各種科學發達的效果，毋寧說軍事管理就是對於科學管理的應用。因科學管理的特點，在其依一定程序逐步推進的系統性及其真實性、效率性。而這些特點，正爲軍事管理所必需。現在且將科學管理的特點與軍事管理的要求，加以對照，並略加說明如次：

第一、科學有系統性 科學是有軌道、守秩序、重條理、講本末的科學，有依一定程序而逐步推進的系統性；正如軍事管理之講節制、重系統，不能稍有紊亂次序、越級呈請，有同樣的道理。

第二、科學有真實性 因爲科學不能專憑思想，處處都要以現時作根據，不合現實的假設，就不能存在；也正像軍事管理，是針對現實生活糾正其不合理的地方，而使其合理化，有同樣的道理。

第三、科學有效率性 科學的目的，在講求效率，否則就不配稱作科學；軍事管理的重要條件，是把

擾時間，支配空間，同樣是最講效率的學科。

由此可以斷定：軍事的組織訓練，以及生活行動等之講本末、論先後，與要求整齊嚴肅，紀律秩序，正是軍事管理系統性之所在；其一切言論行動，注重確實，說了就做，不講空話，力戒虛妄、詐偽的種種要求，正是軍事管理真實性的所在。至於一切計劃，事前的嚴密規定，事後的檢查、考驗，對於時間空間的控制支配等，尤為軍事管理注重效率性的明徵。

綜上所述，我們可以說，軍事管理不但是一般管理的糾正和政治管理的補充，同時也是對於科學管理的運用。

丙、管理與組織

一、以人為基幹來說明管理與組織 前面說過，管理的對象為「人、事、時、地、物」，至於組織的對象，自亦不能出此五者之外，其實，「人、事、時、地、物」五者之中，只有「人」與「物」，是組織的真正對象，所謂「人」的組織和「物」的組織，即是「人」與「物」的調配整理，「人」與「物」接觸之後有了關聯才發生「事」，可以說，「事」就是「人」與「物」的接觸部份。而事的安排與整理，必先將每一工作，就其性質，依其層次，詳細分析，定為若干工作單位，然後按工作之屬性與分量，界予適當的工作「人」，才能實現「事」的管理。這種方法，就叫工作分析。由此看來，「人」不僅為管理的對象，管理者是「人」，組織者亦是「人」，而人更可以依照客觀環境與事實要求，應用管理，改變為組織。

團長在主管機關與推行政令之要領裏講過：「我們要管理好一個機關，要辦好一件事，絕對不能否認「人」是第一件要緊的事」，就是這個道理。至於「時」與「地」，就是「時間」與「空間」，任何「人

「物」，都脫離不了「時間」與「空間」的範圍，以「人」來控制時間，支配空間，就能成管理與糾紛的中心樞紐。

總之，無論管理也好，組織也好，通是以人為其基幹。

不過，上面所說的是，我們人可為組織管理的對象，也可為組織管理的主體。這大體是把對象與主體分開來說。然而最要緊的，却是對此兩者予以統一。能把這種認識統一，就可概見人在管理組織中的重要性。即是說：同一個人，在一面看作是對象，在另一方面又是看作主體；在整個管理組織的序列上，管理主體同時是受管理的對象，組織的主體同時是被組織的對象。

例如，把一隊兵士組織起來，加以管理，隊長算是組織和管理的主體了。但是，他對於統率諸隊的上級長官言，固然是被組織者受管理者；向時，即當他一隊單獨獨立而言，他在這一隊的組織與管理上，所佔的地位，所擔任的職務，通通經由這一隊的組織與管理要求所規定限制了，他不能在此規定限制以外來行動，這就是說明他同時也是被組織者、受管理者。

把這點引申來說，也就是近代法治主義者所主張的羣己權界說，守法守約是在同一組織、同一管理系統之下的一切人共同的事。

一個守法的個人，有政治修養的個人，就是說，他明瞭這種權界，明瞭他在全體組織與管理中——具體點講，在這某機關、法團社會中——所處的地位，所應遵守的法律。

個個人都能如此，即是個個人都能執行或遵守整個組織為他規定的權利義務，那種組織自會趨於健全，自會便於管理。

我們中國社會，也學了歐美不少的組織法規、管理方法，但行來總不見效，其原因當然很多，最主要的，也許可以說我們新社會的經濟的基礎，還不夠使我們形成嚴密的組織與推行有效的管理。但其原因之一，仍不能不說是由於一般立於組織管理主體的人，太不明瞭他們同時也處在組織管理客體的地位，因而任意行動，任意破壞法紀，上行下效，其結果，再嚴密的組織，也會趨於散漫，管理自無法推行了。

因為我們大家都是主持或大或小機關的幹部，都是分別在各種政教機關中負組織管理責任的人，所以個人不憚對於此點詳細加以剖析，大家如都能以此認識出發，把自己在各別組織管理上的權責分別清楚，那就不但自己負責的組織和管理能有效的推行，國家亦將逐漸走向法治的道路。

二、管理與組織兩者的關係性 上面所說明的，是組織與管理上的人的作用，及通過組織與管理，來確立法治精神的旨趣。從這種說明上，已可見到組織與管理的相互關係了，現在更就以次二點，進一步加以解述：

1. 管理以組織為基礎 必須先有組織，才能施行管理，否則管理就根本無從着手。我們無論如何不能想像一種沒有組織的管理，因為這是不可能的事情。譬如各位從各方來到本團受訓，報到以後，就接着編隊，這就是為便於管理。有了這種編制，再來施行管理與訓練，就能一致行動，達到預定的要求。如果大家入團以後，沒有組織起來，那就異常散漫零亂，不用說幾百人，就是一百人甚至幾十人也無法管理得了。所以「組織」是「管理」的基礎，而管理的效率，更須看組織的機構是否嚴密，與其中的幹部是否健全。

2. 組織賴管理發揮其作用 有嚴密的組織，必須有妥善的管理與之配合，否則即使組織如何嚴密

，仍不能發揮絲毫作用，所以組織的全過程中，一刻也離不開管理。例如：人類的生理組織，總算完滿無間了，但如沒有神經中樞爲之主宰，即無異失却其組織機能。軍隊的嚴密組織，其特點就在有貫徹命令的管理系統，正因爲有這個整飭的系統，所以有極大強度的效率。現在各處機關雖不能說缺乏組織，但沒有採用軍事管理，一般公務人員只圖個人的生活行爲方便，形成因循敷衍、散漫頹唐的積習，不守時間，不守秩序，不執行紀律制裁，不採取層層節制，可以越級呈請，以致一般機關辦事的效率，都沒有軍事機關來得大。本團採用軍事管理，就在以軍事管理的精神，注入一般組織之中，使一般組織發揮最大的效用。

丁、對於組織的基本認識

一、組織的重要性

過去外人批評我們，說「中國是一個無組織的國家」，這話我們固然要否認，但同時也不可不一詳細檢討，深切反省。本人敢說一句，我們的政治，只有上層組織，而缺之下層組織，或雖有組織而毫不嚴密。中國的土地和人民，更是散漫模糊，無正確統計；就地來說，從前清乾隆時代，行過一次土地測量以後，到現在還沒有作過整個更精密的測量；就人口來說，如湖南一省，從前號稱人口有三千五百萬，最近調查結果，僅有二千八百萬，相差就如此巨大，其他各省可以概見。我們的人口和土地的調查不清楚，其他一切可想而知。我們應該毫不掩飾地承認本身的缺點，力求改進。現在社會組織似已漸具相當規模，可是嚴格考察起來，仍是異常鬆懈，如同沒有組織一樣，也是無可諱言的。組織是進步的必要條件，也是一切事業的根本，我們要推動社會向前進步，必須注意組織。無論實行怎樣的改革，例如：辦平民教育或職業教育，離開了政治組織，就難以大規模地推進。我們一般皆不注意組織，因此一切都表現落後，只有軍事還

比較的有組織，但與先進國家比較起來，程度仍相差甚遠。

我們要加强組織，必須認識組織的重要性，很顯然地：

1. 組織是力量的表現 結合則有力量，否則爲烏合之衆，而不能發揮力量，雖有千萬人也比不上百十個人。因爲千萬人不能結合一致，仍是無數的散漫的個人，而百十人能夠結成堅強的團體，就能發揮百十倍的力量，以戰勝無數的個人，因此我們可以說，組織就是力量。例如資本、土地、勞力三者，分散開來，可以說都近於無用，一經結合，遂成爲現代社會物質基礎。故近人論生產要素，除資本、土地、勞力外，又加入組織一項，益可見組織的重要了。

2. 組織是進步的表現 這可從社會靜態與動態兩方面來解釋。就社會靜態而言：組織是進步的結果；就社會動態而言：組織又是進步的原因。比如無論那一個社會，它的一般文物制度、組織狀態，乃逐漸由進步積累起來；並且社會經濟要發展到某一階段，方始有某一形態的組織。一個較原始性的漁獵社會，決不能發生任何現代性的組織。但是，在另一方面，一個漁獵社會之所以能發展到農業社會乃至現代這種社會，又是由於我們在政治、經濟、社會各方面有組織的活動與努力。一個在產業上落後的國家，誠然要因此限制它的組織能力；但這個國家要想打破其落後性，趕上其他先進國家，又更不能不在組織上加緊求其改進。今日國與國間之戰爭，簡直就是互相動員全國人力物力來總較量，亦就是組織的大競賽。要判斷一個社會進化到何種程度，就是看他有無組織或組織程度如何。要之，組織是由於進步，組織也促成進步。

二、組織的要件

組織的要件，這裏分作外在要件與內在要件兩點來說。我們這種分法，也不過是爲了說明的方便；其

實兩者對於組織都極關重要，不過程度上有隱顯之分罷了。

外在要件有二：第一是目標。一切組織的形成，都是爲了實現某種目標，無目標則不能決定組織一個怎樣的機構。從表面看來，目標好像懸在組織以外的東西，與組織本身無何等關係。其實，組織是有程序，有步驟的，各階段、各步驟的銜接調整通有一定目的性的作用在裏面。例如：一個學校的訓育組織，由訓育人員的配佈，訓育項目、訓育方式的決定，到訓育教材的選擇，訓育分期實施的次第，通有一目標在那裏發生導演的作用

第二個外在要件，就是紀律。紀律也好像是在組織以外，來干涉整飭組織活動的。但嚴格的講，紀律並不是在組織完成了以後，才開始作用的東西。組織上的層層節制，息息相關，都是由於有紀律在那裏行使干涉限制的作用。一個士兵走出了規定的行列，立加糾正，固然是紀律的執行，但那個行列之成爲行列，大家應照着一定的口號或規定行事，通是紀律的實行。我們甚至可以說，組織是紀律的具體表現。

內在要件，這可分以次五點來說：第一是「制度」，即編制、法律、典章或各種規定，所確立的體制或體統；有了這個體制或體統，組織上，人對人的關係，人對事的權責才得明白。第二是「調配」，即依照編制，期待用的人員，就其才智技能，作適才適所的安排部署，各歸其類，各就其序，使多數個人，爲歸類就序的集合體。第三是「合作」，使集合體中的個人，一面專力盡到自己本位工作，一面對其他各份子的的工作，有協同一致、互助合作的適應；同時工作的各部門，亦復使其有相互促進補充的功能。第四是「和諧」，就是進一步在人的方面，使集合體中各份子，發生密切接觸與興趣，行動如一，步調相同，達到經典上所說的「八音克諧」的地步。而事的方面，亦當令其毫無抵觸、脫節現象。最後是「團結」，即

聚多數個體的生命，使成爲一個集團的總生命，又可說是把所有組織中之人的物的一切各方面，融結爲一完滿無間的總體。

總之，制度、調配、合作、和諧、團結五者，皆爲任何完密組織所必具有內在條件，爲了易於理解起見，我們還可就一種實例來補充說明。比如學校這種組織，它是按照一定的編制和規定，來着手進行的。學生分門別類的編組，和教職員乃至校工的部署，各種教具教材的安排，算是第二步調配工作。按着各單位、各個人各就其職務與其他單位、其他個人保持縱橫的聯繫，這就算第二步的合作了。再進就是在這種合作中，考究其是否尚有破綻，各單位、各個人、各種事務是否都發揮了最大功能，其協作是否無懈可擊，這是第四步。這步做到，然後學校這種組織，就算成功了渾然一體，而達到了此組織的極致。

然而，這樣完滿無間的組織，在實際都不會有的，所以隨時隨地是要講求效率的增進。

三、組織效率的增進

組織的作用，原在使分離的結合起來，使多數個體各別單位的生命，成爲一整個的生命，一隊人，一部機器，以至一幅油畫，都在組織中化除了個體；只有團體的自由和利益，便無個人的自由和利益。同時我們更要藉組織來磨去一切不調和、不配合、不規律的稜角，使參雜的歸於一致，使笨驚的變爲馴服，在部署上有一定的分量，不能有多少，在行政上更整齊步驟，不許參差先後，這一切也就是本團口號中「統一意志，集中力量」的意思。

至於增進組織的效率，有兩種途徑：一是就現有組織求其改進，使其合理化；二是由一種較低級的組織，改變爲較高級的組織。這兩種改進，對於社會文化程度尤其是科學進步的水準，因此一個文化幼稚的

社會裏，任何方面的組織，都不能企圖趕上一個文化科學發達的社會。不過在一個文化落後的社會，如有緊迫需要，同時其環境的社會又都開明進步，亦得在可能範圍內，利用其先進鄰國的進步、成果與經驗，而在組織上、管理上採取比較有效的方式，以收到迎頭趕上的效果。這就是我們特別要藉軍事管理與組織來改進新我們社會一般不合理的現象，以達到現代化、軍事化的國家唯一的原因。

戊、黨政幹部在推行軍事管理的要求下應盡的責任

一、實現 團長意旨 團長在軍事訓練基本動作的意義與效用中明白地指示我們：軍事訓練，是革新個人生命、改進社會風氣的有效手段與教育方法，而這手段與方法，都得藉軍事管理來執行，同時也就是要我們設法改進與加強各方面的管理與組織，以推動社會國家向前邁進。

二、適應抗建需要 在抗戰當中，欲達到全國總動員和軍事第一的要求，非把一般社會民衆加以組織和管理，就無法適應。不僅抗戰如此，在建國當中，一切政令的推行，文化、經濟、教育的發展，以及軍事力量的加強，尤其需要組織與管理，否則就無由推進。所以我們要建立一個現代國家，一切都不能離開管理與組織，尤其不能離開軍事的管理與組織。

三、善盡個人責任 要使軍事管理臻於普遍，我們一般負有管理責任的幹部，尤效率先躬行，個人方面，要切實注重修養，一切生活行動都要紀律化、秩序化。在家庭方面，事務的處理，作息的狀態，亦應採取軍事管理的精神，使兒童在有秩序的生活習慣下，受到良好的家庭教育，以爲完全國民教育之基礎。此外，對於所主持的機關，無論其爲軍事的或非軍事的，尤當設法剷除散漫、零亂、紛歧、鬆弛的現象，達到真正的軍事化，以整肅風紀，增進效率。

己、結語

上述種種，是說明社會軍事化，是目前抗戰建國的迫切要求。軍事化的第一步，便是軍事管理，而軍事管理能否有效，又全看管理的機構如何——即組織如何。機構完整了，組織嚴密了，仍難免有「徒法不能以自行」的顧慮。所以管理者、組織者，要想使主管的機關，發揮最大的效用，對於管理機構的運用，不能不加以十二萬分的注意與研究，使死的機構活用起來，那便是管理的方針問題、管理的方法問題和管理者的態度問題。——這些問題，都值得我們精深研求，靈活運用，方能發揮組織的效用，得到管理的效果，而完成社會軍事化的初步使命。各位都是主持訓練機關的幹部人員，負有推行軍事管理的責任，務須各就所處的環境，所具有的條件，隨時隨地研討改進機構的調整和運用，使軍事管理早日普遍，社會軍事化早日實施，一切政令得以推行無阻，抗建大業亦賴以早日完成。

三 管理者應有的態度與認識

一切的弱點和錯誤，都是要在實踐中才能顯現出來，也要在實踐中才能糾正過來，管理亦然。我們的管理，惟有在實施過程中，始可不斷發現錯誤，改正錯誤，在實踐中找缺點，在改革中求進步。

管理無一成不變的法則，最重要的是在既定的方針和辦法中求其活用，因此管理者的態度，也大有研究的必要，我們要實現良好的管理，必須研究管理的方針、方法與態度。

一、管理方針

我曾經講過——我們管理方針，是在嚴格的軍事管理下提倡自覺、自動與自治。爲甚麼要嚴格？不嚴格，留不下深刻的印象，提不高訓練的效率。爲什麼要提倡自覺、自動與自治？對象爲黨政人員，施行短期軍事訓練；苟非「三自」，將不能發揮啓發性教育的價值，養成自律的人格，達不到管理最高的目的。我們這個管理方針，可以說是兩面：一面是合理的領導，即提倡「三自」的意思；一面是嚴格的約束，即是「三自」要在嚴格軍事管理之下來推行的意思。關於前者，曾經詳細講過，現在且就後一方面來說明：

1. 要嚴於律己——我們所謂嚴，是「以身作則」的嚴，是「求其在我」的嚴，是「其身正不令而行」的嚴，不是嚴於約人，而是嚴於律己。嚴在本身，則一切都由本身做起，不怕他人不跟着自己來做。孔子說：「子帥以正，孰敢不正」？這是一句洞悉羣衆心理的至理名言。羣衆服從領導，往往由於對領導者的人格有信仰。人格的勢力就是一種無形的權威，而這種權威的力量比任何有形的權威都要大。因此，祇要嚴於律己，即可「不動而敬，不言而信，不賞而勸，不怒而威」，成爲一種「無言的教育」，這種教育最簡單，而效果也最大。

2. 要一律的嚴——始終一貫的「嚴」，「嚴」是一種合理的態度，不必有所謂「先嚴後寬」或「先寬後嚴」之分。管理不得其當，雖嚴亦無效果；一切合情合理，縱嚴不流於苛。因此，嚴應該始終如一的嚴，不可是某一時期的嚴，也不是某一部份的嚴，而是全般一律的嚴。緊張持續，是嚴字的正當解釋。過分的鬆弛與驟然的緊張，同是脫離了管理的常軌。

3. 要在嚴肅中求活潑——嚴是一種約束，過於嚴格，將使管理變爲機械，使生活流於呆板。要在嚴肅中

求活潑，在嚴格的軍事管理下提倡自覺、自動與自治。如果祇有嚴格的制裁而無自動、自治的精神，一切將成爲被動，毫無生氣，違反了訓練出能夠創造進取的幹部的目的。但嚴格與活潑本來是兩個相反的情態，要在這「森嚴紀律」中講求「氣性活潑」而不致互相牴觸，確是不易辦到的事情。要將這兩者調和至當，必須隨時留意體察被管理者的全般情態，控制其心理的趨向，把全體情緒一張一弛之機，完全掌握在自己的手上，活潑到快要越常軌時馬上收斂，嚴格到快要流於呆板時略予和緩，如何調節，存乎其人。咸繼光說：「善治兵者，必使氣性活潑，又必須收其心，使有所秉畏兢業」。此卽所謂司氣的工夫。孫子所說的「避其銳氣，擊其惰歸」，曹劌論戰，一鼓作氣，再衰三竭，都是治氣的工夫。最好的指揮官要能司氣，其次治心，至於治力，又其次者。本班學員都是有身份地位的人，用不着以帶兵的方法去管理。我們需要默察情態，抓住時機，注意多一分自治時即可減少一分嚴格，而嚴格是要在管理者的心理，拿定一刻不放鬆、一點不苟且的主宰，同時要提出「自覺、自動、自治」的口號，來激發內心覺悟。最重要的是在各種不同的情形下馬上拿出適當的辦法來。這裏要特別說明的是：嚴格與自治可以並行不悖，嚴格管理是爲的實現訓練的要求，自治的目的也無非如此。如果用自治方法能得到的效果，那比行使干涉來得更更有價值。管理的最後成功是人人都能自治，嚴格的管理無非是補自治之不足的手段而已。

二、管理方法

再次說到管理方法。管理方法因人、因地、因事、因時而異其活用，祇可作原則的說明，不能有具體的規定。但也有幾點應加注意的地方，特作一概括的說明：

嚴格控制環境 管理是一種特殊的技術，如何爲最善之運用，不僅要看管理者事前的準備是否充分

適切，還須要看管理者是否善於支配環境。環境本身具有教育的影響；優越的環境可以促進管理的效率，惡劣的環境可以抵消教育的效果。怎樣創造一個處處合乎管理要求含有管理作用的環境，做到一草一木皆具有教育的意義，這裏固不能爲具體的解說，但祇要管理者的顧慮嚴密週到，隨時注意運用科學的方法，隨時從人、地、時、事、物五者着想，謀時間空間之妥善支配，一個較合理的環境就自然可以產生。

2. 力求接近下層 管理方法，要切实地適應着管理的需要，這就是說要切实針對被管理者的情態，根據不同的地方、不同的人物、不同的環境、以及當時當地所有的具體條件，靈活的採用適當的方法以實現管理的要求，這樣的管理方法，必然的會一方面盡了約束被管理者的功用，一方面還使被管理者樂於接受而認爲合理。但要實現這種適當的管理，必須不斷接近下層，明瞭動態，離開下層，一切將形成空洞、形式、機械和主觀，執行這樣空洞、形式、機械和主觀的管理方法，不但不能實現管理的要求，反易引起被管理者的反感。

3. 實現集體制裁 我們要化管理者自上而下的干涉爲被管理者間的互相督監與糾正，要巧妙的運用機會，在被管理者的共同的心理趨向上，提出具體的管理要求，同時鼓勵最熱心公共利益的份子，從下層發起團體的紀律運動，發動制訂自治公約或組織紀律檢查委員會，由同學自己來執行干涉，或明白宣示集體制裁，不放假連坐，吐痰連坐，遲到連坐。這不僅是最周密的管理，而且是最有效的自治訓練。因爲自上而下的管理祇有少數管理者負督促監視的責任，督促不及和監視不到的地方，就是最容易越軌的地方。如果實行集體制裁，則每一個被管理者同時即是管理者，作爲被管理者，他無時無刻不在被監視之中；作爲管理者，他無時無刻不在注意自己的責任。兩種不同的紀律意識，同時在每一個人的心中發生作用，自然

不僅可以減少破壞紀律的機會，而且還可以使每一個人完全明瞭管理的兩方面的意義，即爲什麼要管理和爲什麼要服從管理。

4. 幾種補充方法 除了以上的方法而外，我們的管理，在消極方面必須注意：說服勝於責難，個別告誡勝於公開斥責，暗示勝於說明，特別是身教勝於言教。說服與責難，告誡與斥責，暗示與說明，同時可以達到管理的目的。但一方面是消極的制裁，只能發生單純的禁制作用。一方面是積極的誘導，除了使對方樂於接受而外，還能提高其自尊心，促進其自治的能力。其次在積極方面，也必須注意隨時隨地勉其自治，使之自行管理。蓋因爲自上的責罰，不若其相互間的約束，自上的督促，不若其相互的激勵。此外，我們又要促其自動，使其事前自己檢點，事後自己批判，而達到不待人管理的境地。

以上數點，可說是管理一般的原則，如能洞悉其中要點，針對被管理者的一般情態，加以最適當、最靈活的運用，管理必易見功。而管理者尤必須隨時檢討訓練實施上的缺點，研究更妥善的方法，從不斷的改進中求不斷的進步。

三、管理者應有的態度

態度包括精神、言語和動作。最好的態度以誠爲本；其靜的表現爲真誠無僞，莊重和藹，其動的表現爲以身作則，少說多做。茲將精神、言語、動作三者，分項說明。

1. 精神方面 精神要活潑集中，緊張持續，尤應出之以「誠」。待人以誠，自然和藹可親；對事以誠，自然光明正大。和藹待人，不招怨刻；秉公處事，不怕批評；一個「望之儼然，卽之也溫」的態度，卽是由此而生。爲人能有這種態度、這種精神，不怕不能感格類化。自然，這是一個難達到的修養，但我們

切不可不把这當做一個管理者所應有的態度；在這要求之下，我們能做到幾分，就是幾分，不可故意貌為和善。有了錯誤，儘可坦白自承，不必掩飾；但也不用一味客氣，表示十分抱歉的樣子。總之，愛真實為人類的天性，公誠、坦白為大家一致的要求。祇要拿誠心、幹實事，處處從本身做起，並且持續緊張，始終不懈，自可收精神感召的效果。最容易失敗的管理，就是使用手段和心術，因為這祇博得一部份人的歡心，而失去了大眾的敬意與同情。

2. 言語方面 言語要簡單、扼要、中肯，時然後言。尤其要尊重對方的身份人格，最忌諷刺譏笑的口吻。對知識程度較高的學員宣佈新的規定或要求，可多用文字宣佈，必要時但將應做的事項用最簡單扼要的言語說明，不可過涉瑣屑，延誤時間。總之，我們應側重實施，少講話，多檢查糾正。

3. 行動方面 動作要力求確實，本身無一毫虛偽，並在確實中去求活潑。無論個人日常生活、起居或操作、行動，都要把本身放在模範的地位，用標準的行動表示出來。記得在第一期的時候，有位同學告訴我，他時常獨自跑到我的辦公室外的窗下，窺察我坐的姿勢是否端正，這可見被管理者對於管理者的考察，也無微不至。這個管理者處於多數被管理者嚴密監視之下，應該如何善自檢點？而我覺得這正是吾人最好修養的時期。

總之，大家要誠心實意的在自己的精神、言語、動作上隨時留意做最好的模範。誠然，受訓者的程度如此之高，成分如此複雜，要使每個被管理者對於訓練都感覺需要與滿意，殊為不易。但這些我們儘可以不必過問，只問自己是否已切實負責，是否「盡其在我」，一切是否都做到合理，合理不怕批評，這是大家應該抱有的一個態度，能夠本着這種態度和決心去實施訓練，縱不能使我們的訓練達到理想的程度，也

總可算達到自己的責任，無愧無怍了。

四、結論

總之，管理的原則不多，運用的方面至廣。好的管理，首須「正心、誠意、修身」。次則講求科學方法；而方法的產生，在明瞭對象的情態；情態的明瞭，在接近下層；接近下層，即可一面發現缺點，力謀改進，一面在情感敦睦之中建立最合理的序秩。

四 管理實施的經驗與改進

一、糾正過去管理上的流弊

關於管理方針、方法及管理原則，前已分別有所說明。現在要就各期實施上所易發生的流弊，予以糾正和補充：

就言語方面說 第一、官長說話，不僅須要言不煩，尤須注意到以下數條：（一）切忌刻薄。大多數學員的過失，皆屬無心之錯，或為體力所限，一時不能做到我們的要求；或者未能習慣，不能立刻適應環境。這時候，我們就要不憚麻煩，多方誘導。如說刻薄話，就等於失去自己的責任。（二）不得有刺刺的口吻。話愈說得俏皮，愈易流於輕挑，失去人心。（三）不得用恐駭方式。如說不照做，就扣分，這是對小學生的口吻，對成年以毫不適用。（四）不得作任何藉口以求加強管理效果。例如：有些官長常說：「團長來了，我們應該如何做」此種說話，容易令人想到「團長不來」的反面，且易涉敷衍上官之嫌。第

二、什麼該做，什麼不該做，要明白地宣示。不對，明白地指示不對，切忌裝聾作啞，敷衍塞責。第三、要注意控制心理。找最適當之說話時間，求最足以打動聽衆心理的說話機會。切忌在最不耐煩的時候，說最不耐煩的話。第四、在開學時，不可以「頂多不過吃一個月苦」的話，企圖安撫學員。快結支時，更不可說「還有幾天苦就可以吃完了」的話，以圖減輕學員們可能的浮動與不安的情緒，因為，這都無異於說，我們的訓練是假的。

就行動方面說 官長的一切思想行動，應走在前頭，尤其需要本身的行動與思想一致；惟行動與思想一致的才能養成健全人格。但對各級幹部，則應開明專制，絕對服從。要知道，本身對上官服從，即是教導部下服從自己。這一點，要以身作則，一幕幕地表現出來。

就態度方面說 第一、管理者的態度表現不得吹毛求疵，尤忌意氣用事。應重理智，尙說服。如恃情感，一時衝動，將不得其正，「有所忿懣，則不得其正；有所恐懼，則不得其正；有所好樂，則不得其正；有所愛患，則不得其正」。要嚴正自身，對被管理者，尤不得有絲毫利用的心思，尤應一視同仁，切忌從中分出輕重厚薄。巧言令色者鮮仁，不可爲其浮華所動，特示親近；剛毅木訥者近於仁，不可因其平實中庸而與之疏遠，尤其不可在身分地位上分厚薄。要知道，我們來此，是爲國家育人材，不是爲私人結朋友。個人的好惡，絕不可與管理相混。第二、各位來自各方，短期聚首，轉瞬分散，最易存敷衍心理，或失之態度疏慢，引起不良影響，妨礙整個訓練大計。要熱誠負責，但須對訓練有貢獻；要勞怨不辭，充分發揮負責的精神。第二、嚴肅下不要忘記了循循善誘；寬大中，又不得稍涉敷衍。

競賽實施的注意 特別是，競賽最易發生流弊。第一、每期各隊官長因得失心太重，要好心太切，慌

忙草率，致欠沉着。一切不管，但求得勝，以致徒講表面，不務實際，失了競賽本意。還有，不得為求勝求好，變更其他時間，上期清潔檢查，有在前一天減少上課人數，或不上自修，去整理內務；或在星期日減少參加升旗典禮的人數。這樣，內務雖然是整理好了，而學員的印象愈壞。第二、有些官長因競賽落後而至埋怨，甚或生氣，形於顏色，見諸言詞，其甚者，有氣到幾餐不吃飯，此是患得患失，不足以示範於程度較高深的學員。第三、要知道，競賽是推進訓練的一種工具，求進步的一種方式，非用來判斷幹部能力的優劣。我們所爭的是本身的實際進步，不是爭第一第二。實際進步了，雖名次落後，也算收到了效益；實際如未進步，即令爭到了第一，仍是倣倣，而非進步。第四、每個人應站在整個訓練上着眼。全體的成功，才是本班訓練整個的成功，一隊的失敗，就是本班訓練全體的失敗。因此切不可把競賽為個人得失榮辱的關頭，弄出虛偽矯飾的情事。因為這樣所得者小，所失者大，且易生出反響，而遭受訓者的輕視。實際說來，究竟競賽能不能免除流弊發生，要看各隊的官長修養如何，亦可以說，這正是我們修養工夫的測驗。總之，競賽的正確意義是一方面要爭實際的進步，一方面又要不爭虛的榮譽。

二、今後管理方法補充

今後管理方法上需要補充的約有三點：第一、求管理上的一致。隊上官長對管理的要求，一定要求一致，不得有暗示寬大，討好學員的地方。同時上下也要一致，「不獲乎上，不可得而治」。本班管理成功失敗是整個的，不可以學員為己有，鉤心鬥角，一味求本隊的優越，希望別隊的不好，而忽視全般訓練的影響；而在發現錯誤時，尤應不分隊別，予以糾正。凡能一致者必能明大體、識大義；不明大體、識大義，雖有才智，對於整個的訓練也是利少害多的。第二、管理者要使優良的受訓者在團體中發生核心與領導

作用。這比管理者的正面要求，要省力得多，同時效果要大得多。第三、管理者要公私分明。在操場、講堂及其他機關執行管理時，態度要極端嚴肅、公正、誠懇，而不存絲毫客氣，但在操課之餘、娛樂與散步之間，又要毫不拘束的走進受訓者隊伍內，去誠和地談，友誼地問，做到彼此情感融洽與無間的地步。

三、管理訓育打成一片

根據 團長對軍事管理的訓示，不僅體格、精神、生活、行動，就是凡所以構成人的品格的，都要由管理者負責來加以管理。廣義的講，本班的管理，最重發自覺、自動、自治的管理，實在已將訓育包涵在內。不過管理重在從外向內，訓育重在由內向外，都同樣的是要達到修正品格習慣的目的。惟其如此，所以隊上官長與訓育幹事需要密切聯繫，共同一致。關於點名、用餐時宣佈事項或訓話的時間、次數之內容，應先互相接洽，以免發生重複的地方或無說話的機會，有些事情，儘可請訓育幹事發表或請其個別的予以誥誡的糾正。

四、結語——對黨政班管理應有的認識

總之，一切良好而適當的管理，都基於管理者對自己的責任有正確的認識。茲提出認識上所應注意的幾點，以作結語：

第一、對於被管理者要多用暗示與旁引，處處都能表示沒有忘記他們固有的身份；但發現錯誤，仍須立時糾正，並加以嚴格要求。

第二、要認清對象 黨政班的學員，非僅為被訓練者，就其在國家整個政治機構中的地位 and 責任來說，實在還是訓練者。所謂訓練者，就是人人有轉以訓練他人之責。因此，我們對訓練者的管理，更要授予

受訓者一種管理方法、管理能力，特別爲如何運用此方法能力的精神。我認爲軍事管理運用得當，就能增進受訓者以管理方法上所需的能力，這也是本班訓練的最大收穫之一，我們不可不再三留意。至於管理精神的培養，則不在機械地把軍事管理變成一個單純的管束手段，而要相互當作一種實習，共同研究這一門功課，從而自動的增進管理精神。

最後，要注意造成風氣。一種履踐篤實、悃悃無華的樸茂風氣之普遍，更是本班管理的最大的成功。

(完)

黨政訓練班教務訓育之方針及其實施

段錫朋

一、前言

二、教務實施計劃

三、訓育實施計劃

四、結論

一 前言

爲便利本期訓練工作之進行，特地在這開學的時候，將訓練實施計劃講解一回，使各位對於本班訓練的實施，以及各位參加訓練的要領，得到一個明確的認識，以期達到預定的要求。現在本人所講的，只限於教務與訓育部份，至於軍事訓練及管理實施計劃，則由教育長担任講述。

首先要說的，就是短期訓練的性質與學校教育、機關教育不同。普通學校注重基本知識的學習，或注

黨政訓練班教務訓育之方針及其實施

重專門學術的研究，并注重做人處世方面的修養；一般機關着重在熟練特種業務並注重公務員操行的陶養，都是具有經常的長期的性質；而短期訓練的重心，只是針對着目前最感切要的工作，施以短期的教育。像本班參加受訓的人員都是各類各階層的幹部同志，因之特別注重以精神訓練實際工作爲中心，這中心也就是黨國所賦予我們的工作與使命，黨的理想和政策、政府的政令和方案，我們必須了解其目的意義、問題的性質以及應該用怎樣的精神和方法才能達成最高的工作效率，從而本着自己的良好的智能與經驗，把握目前重要中心工作，盡心竭力、整齊步伐來完成這種任務。國家社會的環境，是時常變化，人生意境，又有止境，新環境則有新觀念，新觀念則有新任務，新任務則有新方法，人們針對着新環境、新任務，時常要刺激本能，發展本能，廢棄舊的習慣，改採新的方法以從事新的任務，而滿足新的要求，所以隨時隨地，我們皆在教育訓練過程中用工夫。

但是短期訓練與學校（或機關）教育的性質雖然不同，然二者之間，却有着很密切的關係，短期訓練是學校或機關教育的繼續，而學校或機關教育則是短期訓練的基礎。因之，必須先有良好的學校或機關教育，然後才有圓滿的短期訓練，如果學校或機關教育不好，短期訓練亦難望成功。學校教育的重要，大家都知道，但是機關教育的重要，往往加以忽略，以致涉世愈久，傳染愈深，這是非常可惜的現象。須知短期訓練的成效如何？是以學校或機關教育的成績爲條件的，必先知道學校或機關教育已經有怎樣的成績，才能估計短期訓練將有怎樣的成效。至於個人追求進步與積極學習的精神和努力，更是一切教育訓練的基本要素了。

本班實施訓練的目的，團長在開學典禮中已經剴切地指示過：第一、使受訓人員真能成爲三民主義

的信徒與澈底奉行命令的戰士；第二、使受訓人員確實得到主持一般機關的常識與領導辦事之要領。這就是要使各位不但能做本黨一個信徒和戰士，而且更能依着科學方法，領導部屬或民衆去工作。各位來此受訓，換言之，不但是要求本身去力行，並且要求各位能領導，必須首先認清這一個目的，篤實努力，以期達到訓練的要求。

本班訓練內容，無論在教務方面或訓育方面，皆以團長精神訓話爲中心，各種課程的講授、小組討論、工作討論、或業務演習，都是根據團長精神訓話而實施的。關於精神訓話，另有專冊可供各位研究的寶貴教訓，是本着中國立國大道，並攝取近代科學的精神而蔚成的真理；亦即是中國政治哲理與近代科學精神的結晶。

各位都是社會上富有學識和經驗的同志，對於團長的訓示，必更能作深切的體會，但也許有一部份同志，所謂實際主義者，往往感到各種實際問題是如此複雜，解決起來又如此困難，目前最重要的，已不是理論問題，而是具體的辦法，由於這種近視，便忽略了基本理論的素養，易使工作陷於支離破碎、徒勞無功的境地。尤其是一些從事專門工作的同志，每以爲專門超過一切，黨的理論與技術不生關係，只要自己技術純熟，便能爲所欲爲。這都是一種偏狹錯誤的心理。

我們要知道理論是一切工作設施的根源。我們一般同志，無論熱情如何懇摯，意志如何堅強，工作如何努力，假如沒有正確的理論做指導，結果是不會有什麼大成效的。偉大的成就，一定要有理論的修養，然後在思想行動上才有正確堅定的方向，循此方向前進，才能達到成功。各位同志，無論其所任部門如何

，都要首先樹立中心思想與共同信仰，根據理論的基礎，以探討國家的現實。一方面以理論參證經驗，一方面以經驗充實理論，同時最重要的不僅在理論的研究與認識，或者更不幸流於形式主義，只在口頭或文字上說說寫寫，更要切實力行，在事實上行動上表現出來，使理論的精神與實質，融會貫通，滲透於自己的思想行動，更由新知識、新經驗，以創造新事業、新理論，使益趨於豐富與美滿。本班訓練以精神訓話為中心，最大的意義也即在此。

二 教務實施計劃

本期教務課程，除精神訓話外，分為黨政課程與業務演習兩方面

甲、黨政課程方面

1. 關於本黨之基本認識及黨務與團務者，有總理行誼、中國國民黨黨史概要、中國國民黨政綱政及決議、黨員須知、以及黨的組織與領導、宣傳工作要領、民衆組訓的要旨等，都是第一週最重要的功課，亦即本班全部課程中最重要部份。其目的在使各位於最短期間，對本黨的歷史教訓和一貫精神，能夠得到一番更透澈的認識與了解。同時對於本黨黨務的現狀和宣傳組織與領導民衆的方法，能夠得到正確的認識和熟練。要知道，我們無論在那一部門工作，都是辦理政治，都是推行本黨的政綱政策，也都是黨務工作。有的同志以為黨務只是黨部工作人員的事體，而視軍事、行政、教育、經濟各項工作是與黨務無關，這是一種錯誤的看法。現代的政治，是具有高度組織性的，是以民衆為對象，我們要辦理政治，就必須具備宣傳、組織和領導羣衆的能力，不然，就不能稱為一個現代的公務員，只是官僚的觀念和做法，所以

業務也是每一個工作同志應該注意研習的。

2. 關於抗戰建國工作者，有最近之軍事、外交、內政、經濟建設、財政金融、教育、交通等項目。抗戰建國是我國目前最偉大而最迫切的工作，必須各級幹部對抗建工作有綜合的認識，然後才能協力推動。依照團長訓示，在抗戰建國期間，必須完成三項運動——國民精神總動員、新生活運動、國民經濟建設運動；和五種建設——心理建設、倫理建設、社會建設、政治建設、經濟建設。當前抗戰建國的重要工作就是這三大運動、五大建設之內的具體事項與起點，本班講授抗戰建國課程，也就在使參加受訓的各部門的同志，都能瞭解全般的局勢，共同完成抗戰建國的大業。

3. 此外還有關於專門業務問題研究者，這一方面課程的設置，大體視各期調訓對象的重心而相配，在某種情形時，並分班授課。但所謂專門也還是相對的，過於專門的問題，自然無法在本班講述。再則：本班各期調訓對象雖極力求其單純，實際上不能盡如期望。要想在課程編配上滿足每個同學本身業務的需要，也是不可能的事。不過：各類幹部當前最急需的知識，總不能離開這些問題，因此，對於這些專門業務問題的研究，我們希望：本部門的同志固應格外注意，即其他部門的同志，亦正可藉此獲得另一方面的認識和參證，不宜有所忽略。

各種課程的進度，每週為一單元，隨着課程的進度，不斷更換懸掛各項題材最近的統計，或舉行展覽，這種圖表冊數的訓練十分重要，務望留心觀察。數的訓練與精確習慣的養成，是科學化、現代化必需的條件。至於講授的方法，不注重注入式，而特別注重啓發，由講師將各部門最近主要工作和今後計劃告訴大家，或將個人的經驗和方法指示各位。不過根據每期講授的結果，一般同志不免仍有一種感覺，以為講

授的內容似不夠切實。但我們必須明白，講師所講的都是從實際得來的經驗，高度的經驗就是理論。希望各位對於每種必要的課程都應該注意傾聽，深切領會，並在自習時細心閱讀講義和參考材料。而在小組討論或工作討論會當中，更希望各位將各種功課的心得提出來共同研討。講演、討論、研究互相關聯，因此聽講時必須做筆記，並簡單扼要地把自己的感想與心得記錄下來。不要以為既有講義，就沒有做筆記的必要，或者逕把講義的一段抄下來就算筆記，這樣於各位本身是不會有什麼進益的，更有專作研究的時數，依規定的手續，研讀遺教、訓詞、文獻、專著、法規、統計報告等精要部份，並要提出心得答案，或製作表解，務望加倍留意。我們在課業進程當中，要定期的評閱各位的筆記，舉行若干次課業測驗，以觀察各位平素修學的效果，並舉行講評，以喚起諸位的注意。

乙、業務演習方面

這是根據團長「即訓即練」的意旨而實施的。本來業務的種類很多，但以時間限制，僅能實施調查演習、設計演習、人事演習、經理演習等項。為什麼在短期訓練當中，還要來做業務演習呢？這就因為不但要使各位得到辦事的知識，還要進一步使各位實地做到。有人往往只會口說，不能實做，這種病態，正可以從業務演習中矯正過來。先說人事演習和經理演習，人事演習是研究對人的處理方法，經理演習是研究對物、對財的處理方法，中國目前人事和經理尚未建立一個健全的制度，這是政治不能進步的一大原因，以致我們無論在什麼機關辦事，都感到這個問題的煩難。我們要想政治走上軌道，建立一個現代的國家，就要先建立一種健全的人事和財務制度，這就是這兩種演習最重要的意義。再說調查演習和設計演習，我們辦理任何工作，首先應該認識環境，先作一番調查工夫，然後再來着手設計，工作開始以後認真執行

，澈底做到以外，還要隨時檢查、考核，並研究改進。總之，業務演習的目的，就在使各位得到這種主持機關的常識，與具備領導辦事的能力，並力求熟練，以發揮工作效率。

就本班整個教務實施來看，我們便可知道，本班全部課程的內容，都可以說是本黨的政綱政策，或政府的政令，亦即是國家民族和我們共同的要求和使命。各位大都是在社會上服務多年的同志，從過去的實際工作經驗，都知道要使一種政策或計劃具體實現，將政令和國民實際生活聯繫起來，從國民實際生活推行主義，從政令來改善國民實際生活，確是不容易的事體。因為我們在推行政令當中，時常會碰到許多困難，但我們不能因此就責備旁人，或者歸咎於環境的惡劣而消沉、而灰心，我們必須細心研究現實的環境、問題的本質，如何解決其中的困難，如何達到預期的目的。這次要各位到這裏來研究學習，也無非要使大家知道當前國家的要求、政府的政令，怎樣去貫徹我們的任務，所以創造的精神（自覺自動、獨立執行）與積極的精神（負責盡誠、任勞任怨），實是必需的要素。

三 訓育實施計劃

本班實施訓練採用「訓育」這個名詞，似乎不很恰當，其實本班訓育實施係由行為以參證知識，由實際以參證理論，與教務配合，具有複習的作用。訓育的方法，注重自覺、自動與自省、自治。我們無論研究什麼學問或從事什麼工作，必須有自覺、自動的內在的精神，明白自立立人、自救救人的道理，才能培養自我，發展自我，在各方面求得進步；而且必須從內心中激發出來，才是「真知」，有了「真知」，才能「力行」。至於自省、自治，就是互助合作、協同行動的基本精神，必須先能自治，才能合作。倘使工作幹

部只能培養自我和發展自我，不能注意到互助合作、協同一致，即使本班千人每個人都獨善其身，各自發展成一個完善的自我，還是不能發生力量，完成偉大任務，如果發生磨擦，互相抵銷，對於國家不但沒有好處，抑且有莫大的危害。過去我們有百萬的優秀同志，照理應該可以發揮極大的工作效率，表現極優良的成績，而結果不如理想，就是這個道理。今後我們要使工作收到成效，必須一般幹部個個健全，人人配合起來，整齊步伐，一致努力。務須根絕詆毀磨擦，或參差不齊，以致削減力量，同歸於盡，所以這自覺、自動與自省、自治，乃是一切教育與訓育的基本原則，亦即本黨同志做人做事、進德立業的首要條件。

關於訓育實施的目的，在訓練實施計劃裏，已有明白指示。現在只將參加訓練的要領，簡述於下：

甲、關於黨（團）務部份 黨的訓練為全部訓練的骨幹，一切訓育皆以此為中心。我們同志都知道，無論到什麼地方，在什麼團體裏面，都不能離開黨的組織的生活，過去本黨有許多黨員和團員，並沒有真正的在組織裏面來生活、來工作，所以黨（團）務活動，希望各位踴躍參加，與黨（團）保持經常的密切的聯繫，至於沒有加入本黨（團）的學員，我現在公開的勸導一律加入，共同為國家、為主義而奮鬥。還有一部份同學過去曾加入黨（團），因為近來環境的變更，與黨（團）失却聯絡，或沒有黨（團）證的，應該從速登記，補領黨（團）證。也許有人以為祇知有國，不必入黨，靠自己的本領，就能獲得生活，報効國家，為什麼還要加入黨（團）呢？有的甚至對黨（團）隨意批評，另外有一部份同志，雖然加入黨（團），但對黨（團）的法令一向缺乏注意，甚至有處在很高的地位，而竟沒有辦理一個區分部的經驗的，這一點也應該切實補救。至於說本黨（團）尚有若干缺點，因此不願加入黨（團），則更不成其為理由。因為我們要完成抗建的事業，不是一人的力量所能濟事，個人主義、家族主義，已不適用，必須集中全國

力量於本黨旗幟之下，每個人都有加入本黨的權利，亦有加入本黨的義務。事實上，本黨的成敗也就是整個國家民族的成敗，有志之士皆不容置身事外，採取旁觀的態度。我們看到黨（團）不能盡如我們理想，正應該一致加入黨（團），爲三民主義而奮鬥，和破壞民族利益的敵僞及一切惡勢力來鬥爭，使我們的理想能見諸實施。卽或看到本黨（團）的缺點，應該在加入以後來求貢獻。何況本黨數十年光榮的革命歷史，更應虛心學習，發揚光大，這樣才能充實黨（團）的質量，發揮更高的效能，來達成抗戰建國的使命。再說本黨和本團是在同一目標之下，相輔而成，而絕不是對立的，黨務人員和團務人員應該互相協助，共謀推進，這一點，也是很重要的。

乙、關於寫作部份 如工作報告、調查表、自傳、日記、演習報告、畢業論文等，都是必要的項目，各位過去的寫作也許很多，現在本班更以寫作爲訓練方法之一，各位在聽講時，如果能將心得和感想記錄下來，並能得到更深刻的印象，希望各位按照規定時間內，作簡明切要的敘述，各項寫作以數十字乃至數千字均無不可，但內容必求精切，貴精而不貴多，並勿以寫作貽誤學業；尤勿以爲寫作與成績分數有關，因而有所計較。還有一部份同志寫作時不能注意控制時間，譬如做一篇自傳，開首往往寫得格外詳細，等到時間大部過去，最重要的部份反來不及寫，這一點也請大家注意。

丙、關於討論部份 如小組討論會，注重一般的黨政問題；工作討論會，注重各類實際工作經驗之交換與專門業務之問題，這是訓育中兩個最重要的項目，大家必須認真準備，擇定重心，真切討論。至於討論題目的擬定，本難適合每位同志的要求，希望各位不要爲題目的形式所拘泥，儘可因人制宜，予以活用。如嫌題目的範圍太大，則不妨就其中較小的一個項目來研討發揮，如嫌範圍太小，則不妨在本班輪馬之

內，再選擇其他有關的較大的方面來討論。再次討論的時間，雖然不很充分，但是使用得法，就是很大的道理，也可以用簡短的話語表現出來，較多的人數，亦有普遍發言的機會。否則，就是整天兩人對談，亦難免莫知所歸呢！故發言必須抓住要點，不可作長篇的報告，跡近自我宣傳，或空泛矛盾乃至涉及題外的言論，各人發言必須互相關聯銜接，不可在別人發表一段言論以後，自己再發表一段毫不相關的意見，尤其要注重思想之組織與發表，遣詞造句，使言使色，合乎理則的規律與藝術的標準。每次討論會所發的發言條，為的是便利紀錄和整理，與討論本身並無多大關係，各位不必重視，過去有些同志在別人說話時，只顧自己在發言條上做文章，這樣是得不到討論切實的益處的。擔任紀錄的人尤其要注意聽取，把握住各人發言要點，詳細地實錄下來，然後以發言條為參證或補充材料，加以整理，才能編成一篇真實完整的紀錄。

丁、關於談話遊息部份 如座談會和個別談話等。各位來自東西南北各省，相聚一堂，機會難得，正宜利用課餘時間，多方接談，以謀相互認識、相互了解，訓育幹事和隊上官長也常有同各位談話的機會，但主要目的並不在考核，而在和各位共同研究，藉以知道各位的特長意見與經驗。希望各位談話，能出之坦白的態度，不要遲疑做作，並且要儘量去找尋談話的對象，不要只限於平素相識的人們，使大好機會錯過。課餘遊息，宜儘量天真活潑，發展自然優美的情緒，而不失之於粗俗。

諸位參加各項訓育事項經過，我們都有記載，並且要定期的公開作口頭和文字的講評，但是本班的訓育實施，完全採民主的方式；不是消極的、被動的，更不是強迫或懲罰，而是積極的、善意的，注重鼓勵與輔導。雖然為便利進行而設有指導人員，如講師、指導員、訓育幹事和隊上的官長，但在訓練的意義上

說起來，他們也同樣在團長的領導之下，和各位共同研究，與學員之間並沒有階級性和權威觀念。要知道真正的權威，是基於真正的信仰和真正的工作，在諸位同志中間必定有不少的人們學識能力，可充當本班指導人員而有餘。但是依着實際經驗，當學員比當指導人員，獲益更大，就是指導人員亦只是與各位互相探討，互相訓練，並不是憑主觀的標準來指導大家，而重在學員相互間的指導作用，得到有益之效果。所謂「指導」，是基於人與人之間的接觸而發生的一種作用，我們對於別人的好壞，必定有一種意識，好的就自然想去模倣，不好的，就感到加以警惕，如是便有一種明示或暗示的影響，發生指導的作用。就是考核，亦不重主觀的，而注重在使學員間相互的考核，得到公正的紀錄。各位同志，雖然也許各有其自身的缺點，但各各都有可以師法的地方，儘可互相指導，互相考核，以求進步。這種效用，實在比指導員指導的效用來得更大。同時也要各位養成指導與考核的能力，將來好指導一般部下，盡到做主管官或領導的責任。

「考核」與「指導」：二者是相互爲用，不能分開的，沒有考核，就無從指導，有適切的指導，才有良好的考核；換言之，即須從指導中去考核，於考核後行指導。又考核不是消極的，而是積極的去發展別人的長處，使大家能觀摩倣效，即或發現某人有什麼缺點，我們亦當研究其原因所在，以其謀補救和匡正。要之，幹部的選拔與任用，幹部與工作的適應，是主義能否推行與革命成敗關鍵，如果我們不能因應幹部的能力來分配工作，那就是本黨最大的損失，要使幹部的選拔與工作分配得當，就有賴於「考核」和「指導」，因此本班每一位同志，於此都要格外重視。

四 結 論

各位大都是中年以上的工作同志，都具有專門的學問和多年的經驗，同時各個人不免形成一種習慣，這些習慣或許是從無數次艱苦的奮鬥得來，確實是值得寶貴並值得提供別人觀摩的，但有些習慣或許往往使我們招致失敗，我希望各位在受訓時，格外要毋固毋必、虛懷若谷。我們國家今日受到如此的痛苦，便是表現我們同志的工作，沒有成效；我們要在戰爭中求進步，戰爭就是一種測驗。所以大家一方面應將優良的經驗和教訓，更求精進，儘量貢獻給同人；一方面還要針對着自己缺點或需要，藉此機會，加以進修，抱着做到老學到老的態度，學然後知不足，虛心學習，認真研討。再次本班訓練時間短促，希望大家把握時間，善用時間，自覺自動地達到本班一切要求。更要知道訓練實施的效率，完全要看受訓人員的態度，是否能和訓練計劃配合起來，對於規定的事項，件件確實做到。要使本班訓練表現良好的成績，單靠負訓練責任者，或一部份同學做得好還不夠，必須大家一致做得好，以至於兵伋排役，都要完滿配合，才能收獲良好的效果。

本班自創辦到現在，固然已積下若干經驗，值得供大家研究參考，可是絕不以此自滿，還望大家於期滿做到了以後，再貢獻意見，期有所改進。各位遠道而來，耽誤許多時間，受了許多辛苦，訓練是幹部工作同志經常的義務和權利，訓練方法亦很多，集體開班不是唯一有效的辦法，短期訓練既不是特殊資格，亦不是升遷的機會，只是信徒和戰士學習的場合。我們抗戰建國前途，還是十分艱苦，在這短短期間內，盼望大家正團長領導之下，充分的獲得訓練的佳果，即在離團以後，大家仍然要恆久的保持訓練效率，

不斷的履行自我訓練，並以此訓人，擴大訓練效率，共同來開拓新的生命，成就新的事業，這新的生命，就是本黨的生命，亦即國家的生命，這新的事業，就是本黨的事業，亦即國家的事業。

(完)

復興訓練

教材選輯

一〇四六

國防建設

楊杰

一、總說

(一) 國防的意義

(二) 國防的責任

二、現代戰爭的特點

(一) 現代戰爭的毀滅性加大了

(二) 流動性戰術

三、國防建設的型式

(一) 軍事型的國防

(二) 國家總動員型的國防

(三) 准戰時體制型的國防

(四) 國聯防型的國防

四、結束語

一 總說

國防的內容很複雜，範圍又很廣泛，在短短的時間內把國防建設講起來固不可能，就是想把國防建設問題研究清楚也很困難。因此，今天所談到的祇是一些最重要事項的粗枝大葉，給各位一個輪廓、一點概念。

各位都是學有根柢的國家幹部人才，把握住要點、認清楚路向以後，自不難舉一反三，作更進步、更專門的探討。

(一) 國防的定義

在人類社會進化史上，國家的形成已有幾千年的歷史，國防的存在演變也有好幾千年，可是，直到最近，國防建設纔成爲一個重要的問題，引起一般的注意。但是一問「國防是什麼」？依然是言人人殊，找不出一個確當的定義。

現在我把它的涵義歸納起來，直截了當地說：

「國防是人類同具的安全感覺的產物，也可以說是競爭生存的經驗集結而成的武庫。在與世並存的各民族的國家界限未能消除、侵略武器未能毀滅以前，它總是跟着科學的進步和人類的欲望向前猛進，無有底止」。

人類最原始、最基本的欲望是求生存。已經得到生存的，他們的欲望便分開了，一個是保持現在的生

存條件，一個是追求更高級、更安適的生存。但是世界上可以利用作爲改進人類生活的資源是有限的，有限的資源分配完了，而慾望仍在不斷地擴大。因爲利害的衝突，同類之間就免不了鬥爭，於是人類便分爲滿足現狀的與不滿現狀的兩大類，滿足現狀的拚命求「安」，不滿現狀的拚命破壞他人之「安」以求「全」。前者的姿態是「防禦」、是反「侵略」、後者的姿態一定是「攻擊」、是「侵略」。

於是利害相同的人便集合成羣，又由小羣而集合成大羣，小規模的戰鬥，到這時候便擴大而成大規模的戰爭。

戰爭是人類社會生活形式的反映，有甚麼樣的社會生活，便有甚麼樣的生活形式。社會在動變，生活在動變，戰爭在動變，國防的型式也隨着以上構成國防建設種種條件的動變而動變。

國家存在一天，人羣間的矛盾對立存在一天，國防是不消滅的。它將駕着科學和慾望兩隻鉅輪突飛猛進。

(二) 國防的責任

國防的組織雖很複雜，國防的任務却很簡單。

在消極方面：它要保障國家民族生存，在積極方面：它又要保證國家民族獲得合理的發展。可以說：國防就是推行國策、發揮國家機能的有力槓杆。

一條槓杆有支點、力點、重點，國防也有支點、力點、重點。支點就是國家民族經濟、政治、社會組織等現實條件，力點就是推行國策所要求的軍事化了的人力、物力和組織力，重點就是敵人、國防的對象。

要想完成國防的任務，必須使槓杆的三點有很合理的配合。所謂合理的配合：第一、須使力點的質量

都超過重點（本國國防的力量大於敵國國防的力量），至少便須使兩點的質量保持平衡（雙方勢均力敵）；第二、必須支點能夠支持得住力點加在它身上的重壓，也就是說國防型的大小和型式要和國家的人力、物力、工業生產力相適合，使它們能夠勝任愉快。

但重點是隨時發展、隨時變動的，力點和支點的質量也要隨時調整。因此國防的任務，有時節是偏於積極的，有時節是偏於消極的，有時節是可以積極又可以消極所謂模稜兩可的。它隨主觀的力量和客觀的形勢以爲轉移，並非一成不變。

偉大英明的政治領袖，就在他能隨機應變，善於掌握和運用種種情勢，使國防發揮力量圓滿達成推行國策的任務。

二 現代戰爭的特點

國防既以保障國家民族的生存，使其得到合理的發展爲目標，生存發展的結果，自然要和別的國家民族競爭。競爭必然要產生摩擦、產生衝突、產生戰鬥。小規模的戰鬥若不能解決糾紛，事能便嚴重化了，戰鬥復戰鬥，衝突又衝突，一定要爆發大戰。

這是人類生活發展的規律，戰爭是不可避免的，誰能在斷斷續續的戰爭中保持勝利，誰就能得繼續不斷的繁衍發展。

因此，國防的建設應該以戰爭爲對象，尤其要以現代戰爭爲對象。科學的進步、物質文明的發達和人類得寸進尺的慾望——這三種因素主宰着、支配着現代戰爭，更它的性質日益殘酷，範圍日趨擴大，在這

些地方充分表現出它的特徵。

(一) 現代戰爭的毀滅性加大了

軍事技術家們埋頭在試驗室裏，運用最新的科學方法，創造最新的戰爭工具，幾幾乎每天都有祕密武器出現。我們拿這次世界大戰和上次世界大戰所使用的武器作一比較，就可以知道不論在數量上和質量上都不能相提並論。現在的空軍，一出動就是幾百架、幾千架，一次會戰就要毀壞坦克數百輛、大砲數千門，而且一顆炸彈的重量可以超過一噸以上，一挺機關槍一分鐘可以射擊數百發至千發以上，……這都是上次大戰所沒有的。

戰爭工具之機械化和摩托化以及作戰武器的大量使用，使戰爭變成一個揮霍無度的浪子，他要求全國人民一致忍受饑寒以造成他的飽暖，他要求國家總動員整個經濟體系大量生產來維持他的壽命。而他自己所能生產的只有兩種東西，一種是勝利，一種是失敗。誰能夠經常地滿足他的要求，不使他感覺饑餓，誰就得到勝利；否則失敗是不可避免的。失敗的含義是家破、人亡、種族絕滅。

所以今天的戰爭是消耗、消耗、大量的消耗。從前戰爭的主體僅僅是人，祇要兵多將廣，就可以長期支持戰爭，獲得戰勝的榮譽。現代的戰爭是物質戰，是機動的物質戰，人的重要性已被物質代替，人力要配合上機械和摩托力才能發揮。從前計算戰鬥力的標準是人馬，現在計算戰鬥力的標準是摩托；從前戰爭取勝的手段是殺傷人馬，現在取勝的手段是破壞機械。

我們在新聞紙上不是天天看到戰報只說擊沉敵人幾隻兵艦，打毀幾架飛機，幾輛坦克、幾門大砲、幾挺機關槍嗎？不是天天看到飛機出動轟炸敵人的碼頭、工廠、汽油庫、軍火庫嗎？大家想一想：一艘主力

艦上面要有一兩千人，重巡洋艦也將近七八百人，即以潛艇來說，也有十餘人乃至數十人；飛機若是重轟炸機，都是十人以上，重坦克車也有七八個人，一門大砲也要三五個人，爲什麼往往連提都不提呢？

這就證明：戰爭的本質已經變了，我們對於戰爭的觀念也應該變一變了。

今天的戰爭，再也不會像過去那樣，目的僅僅在於爭奪城地、爭奪霸權，甚至爲了爭奪一位美女，爲了體面意氣，而不是爲的爭取生存空間。戰勝者不惟將戰敗者置於永遠不能翻身的地步，更要澈底取消戰敗者國家民族生存的權利，使其永遠離開世界舞台。所以一吃敗仗，一切都完了。法國就是一個例子，與國、捷克、波蘭、荷蘭、比利時、挪威等國的敗亡，更足以說明今日戰爭的毀滅性。

可是侵略者並不那樣赤裸坦白，露出自己醜惡的真面目，他們善於說謊、偽裝、放烟幕彈、將毒藥包上糖衣。希特勒說「要建立歐洲新秩序」，日本軍閥說「要建立大東亞新秩序」，軸心國家所共同標榜的「世界新秩序」，就是消滅別的國家民族以達到主宰全世界、統治全世界的假面具。他們對被侵略者所唱的「共存共榮」和虎狼對豬羊所唱的「共存共榮」一樣，侵略者既要奪取弱小民族的生存空間，消滅弱小民族的人種，一旦戰敗，雖想永久做奴隸亦不可得，種族絕滅不過是時間的問題罷了。所以不論是侵略者也好、被侵略者也好，都是以全國的力量來從事戰爭，企圖一舉將敵人毀滅。戰爭既以澈底毀滅敵國爲目標，如果不能在戰爭中將對方毀滅，自己就會遭遇到毀滅的惡運的。

因此，一個國家爲了應付戰爭，在平時努力建設國防，把整個國家武裝起來，組織成一個整個的有機戰鬥體。一到戰時，所有的人力、資源、技術、機械動力全體總動員，發揮高度的戰爭效能。一切爲了戰爭；一切屬於戰爭，全體國民供獻一切、犧牲一切去增加生產，使戰線前方的供應完備無缺。所以說，今

日的戰爭是資源戰、是機械戰、是工業戰，戰爭的前線已經轉移到後方的工廠。

我們中國因為產業落後，戰爭工業不能自給自足，所以這次抗戰處處吃虧，天天向同盟國呼籲要求援助。坦克、飛機、大砲。蘇德戰爭則正是工廠的比賽，雙方都決心在工廠中求得勝利。根據調查，一九三八年蘇聯工業的生產量在歐洲佔第一位，在世界佔第二位，但自戰爭爆發以來，烏克蘭、列寧格勒和莫斯科三大工業區都被德軍佔領的佔領、破壞的破壞了，雖然還有烏拉爾、伏爾加河流域和西伯利亞三個完整的工業區，因為生產力和資源的限制，究竟難以供應前方的需要，蘇聯雖然擁有廣大的人力後備，仍然不能主宰戰場。要擊退乃至擊潰希特勒，不能不依賴英、美的接濟，不能不叫喊開闢歐洲第二戰場。

這就是因為蘇聯的工業和資源損失得太大了，國防的支點薄弱了，支撐不住戰爭的消耗，不免危險。它雖然兩次挫折了德軍的攻勢，不過是靠着戰鬥精神的旺盛而已；德軍雖未能如願以逞，然而它毀滅了敵人的大部工廠，佔領了廣大的資源，不能不算是現代戰爭的大成功。同盟國若要擊敗軸心，須先在工廠生產方面戰勝，毀滅軸心國家的工廠。

(二) 流動性戰術

武器的機械摩托化加強了軍隊的衝擊力和運動速度，任何堅固的陣地在現代武器的大力之下都可以摧毀。自空中摩托與地上摩托和海上摩托配合以後，戰術已大大地改變了，陣地戰的時代已成過去，新型大運動戰開始流行。流動性戰術支配着現代的戰爭。

希特勒大量使用空中摩托配合陸上摩托作戰以來，波蘭之役，不過十八天就勝利地結束了。西線大戰於一九四〇年五月十日開始，荷蘭僅僅抵抗了六天，比利時在德傘兵、俯衝轟炸機和萊區諾所統率的摩托

機械化部隊聯合攻擊之下，到五月二十七日也放棄了戰爭行爲，德國的裝甲師團在法蘭西境展開了大規模的運動戰，橫衝直闖，所向無敵，法軍艱苦支持到六月二十二日，全部作戰機構業已瓦解，馬奇諾防線也不發生效用，祇好豎起白旗投降了。而敦刻爾克數十萬英法聯軍，雖然頑強抵抗了一陣，終於演出大退却的慘劇，深以未被全部殲滅爲幸，更足以見流動性戰爭的厲害了。

這西線的新型大運動戰，引起法國頑固的老將軍的悔悟，他們知道戰事結束的日子，就是他們在新型軍事學校畢業的一天，也是法蘭西血淚與恥辱鑄成被毀滅的大紀念日。

聰明的英國軍事家，接受了失敗的教訓，他們知道現代的戰爭，歐洲直線以及挪威與西線所表演的便是正統派的最新作風。於是大大醒悟，他們急起直追，在一九四〇年十二月九日學會了新型的流動性戰術，在利比亞戰場小試其技，果然將義大利格爾桑尼元帥所統率的五六十萬大軍打得落花流水，俘虜了三十多萬軍隊、六砲一千二百門。

從此以後，英國就以流動性戰術爲標準，重新組織、訓練、裝備他們的軍隊，一九四二年六月李奇將軍的第八軍雖然敗於流動性戰術的老手隆美爾，而蒙哥馬利却青出於藍，提高了英軍的水準，造成今日的北非大捷。

至於蘇德戰爭，從開始到現在，沒有一幕不是這種新型大運動戰的精彩表演，世界兵學家今日爭相鑽研者，就是這樣流動性戰爭。

我們中國產業落後，科學不發達，軍隊的裝備和技術都跟不上時代的水準，好在日寇的戰術裝備也夠不上現代化，因此，在亞洲大陸上還沒有看見流動性的大規模戰爭。然而，最近的將來，這種新型的戰爭

也必然要降臨的。日寇早已在積極地改造它們的軍隊了，我們要想反攻敵人，就應該趕快促成軍隊的現代化。

孫子是我們歷代的戰術指導者，以今日的眼光來看，孫子實在是一個極煩悶的軍事家。何以呢？他的戰術思想是「拙速」。既然要求神速，就該用希特勒式的閃電戰來貫徹它。但是他的手段却口口聲聲地說：「以逸待勞」、「以靜制動」、「先爲不可勝，以待敵之可勝」，總而言之，就是「尙待」，豈不是一個大大的矛盾嗎？因爲當時自然科學和社會學不發達，沒有神乎其速的武器，孫子無法來貫徹他的戰術思想，只好用矛盾的方法來解決它了。

由此我們知道，今日的戰爭不是以靜能制動、以逸可待勞了。辦法只有一個，就是「以動制動」。蘇聯對付德國的戰術就是明證。

三 國防建設的型式

國防建設應當和建築家屋一樣，要採用什麼樣的材料，要蓋什麼樣的房子，須先請工程師根據自己的需要，打好合乎自己理想的圖樣，有了材料，有了圖樣，然後再鳩合工人按照圖樣去從事建築。國防的樣式也是很多的，現在將幾種主要的國防型式介紹給大家，并概括地加以說明。

(一) 軍事型的國防

這是一種比較原始型的國防觀念，它的基礎建築在深溝高壘、堅甲利兵上面，它的唯一憑藉，就是軍隊，我們一提起「國防」兩個字，不由自主地會聯想到堡壘、要塞和軍隊來，這便是受了軍事型國防傳統

觀念的影響，無形之中還免不了要受它的支配。

軍事型國防是封建時代的產物，那時節，所謂國防完全由軍人包辦，到現在民間還流行着「養兵千日，用兵一朝」、「兵來將當，水來土堰」的口頭語，就可以證明打仗祇是軍隊的事，人民是不參加戰爭的。因為封建的戰爭是根據帝王、諸侯、大將們的利害而爆發的，一顆明珠、一位美女的爭奪，可以爆發戰爭，王位的篡取、仇恨的報復，也可以爆發戰爭，這和民衆的利害是不相干的，所以任憑他們互相斫殺，人民除了拿「善戰者服上刑」的口吻詛咒戰爭以外，毫不感覺到責任和興趣。這照現在的戰爭方法來看，當然是不夠的。今天的戰爭是國與國間的利害衝突而產生的，戰爭的勝敗關係人民的安危存亡。國防所保衛的是全體國民的利益，不是某一特殊階級的利益，所以國防的責任是人人有分的，並不是軍隊所能包辦，也不應該由軍隊包辦，軍隊縱想包辦也包辦不了。

因為今天的戰爭是人民的戰爭，是國力的總決賽啊！

(二) 國家總動員型的國防

現代的戰爭既是國力總決賽的全體性戰爭，所以參加戰爭的隊伍不限於武裝的軍隊，舉凡政治幹部、經濟幹部、文化幹部以至婦女兒童，都是組成戰爭這鉅大行列的基本要素。

在平時要門門準備起來，項項組織起來，並且多多的演習起來，一旦有事，整個國家機構的各部門就像齒輪似地互相啮合，只要作戰命令一下，便像開過發條的鐘表一樣，各部組織便一齊運動起來。要這一系列的队伍以協調的步伐向前推進，使國家的每一個環節都發生高度的戰爭效能，這便是國家總動員型的輪廓畫。

(三) 准戰時體制型的國防

國家總動員體制的特色就是各部門在平時要把戰時應做的工作準備好，一到戰時就可以實行動員，將平時的組織變為戰時的組織。例如平時生產民用品的工廠改裝機器開始製造軍需品，商船改為兵艦，汽車改為裝甲車，學校改為醫院等。但是實行總動員一定需要一段時間（工廠改裝普通需要八個月至十二個月），然後纔能發揮戰爭的力量，來爭取勝利。

不過，究竟應該在什麼時候才開始動員是很成問題的，如果敵人早就祕密準備，蓄積了大量的軍火，一到邦交破裂使出動各種摩托，實行閃電式的奇襲，便不容許一個國家按部就班地去實行總動員了。這就叫做「先下手為強，後下手遭殃」，法國的工業動員還沒有完成，便彼德國打倒，便是一例。德國之所以強，就是因為它動員得早。

法國打算用全國總動員來打倒德國，德國却抓住了「動員需要一段時間」的弱點，自己採取准戰時體制，早就把戰時的日期預定好，暗地訓練軍隊，製造大量戰爭摩托，準備完成之後，便依照預定的日期發動戰爭。

着眼這段動員時間而執行的戰爭就是時效戰，時效戰就是更現代的戰爭形態，也就是准戰時體制國家所採取的戰爭形態。

准戰時體制在一般資本主義國家是難實行的。資本主義國家的政權操在資本家的手裏，資本家惟一的希望是「賺錢」，他們的思想裏充滿了「利潤」和「自私」，他們戴着近視的眼鏡，不願意放棄利潤高的商品生產去改裝工廠為國家生產無利潤的武器，他們更不願意從溫馨舒適的和平空氣中將國家導入殘酷毀

滅的戰爭。所以資本主義國家的國防，大都是國家總動員型

但是現代戰爭具高度而且迅速的毀滅性，開戰以後，空軍的無情轟炸，第五縱隊又非常活躍，工廠被炸毀了，材料被焚燒了，交通被破壞了，工人在忙着躲防空洞、扶傷救死，在這種紊亂緊張的情況之下，要想將平時打好的圖樣很快地變成大量的軍需品是十分困難的。英、美都是世界上頭等的工業國家，而英國軍隊一九四〇年在挪威和法蘭西都處處吃敗仗，美國自日本奇襲珍珠港以後，在太平洋上的地位便一落千丈，將廣大的領土拱手讓人。要不是海峽和重洋的地利，說不定倫敦和華盛頓早已遭遇到巴黎同樣的厄運了。這就是由於英、美鉅大的工業生產力平時並沒有爲應付戰爭而動員，當它們開始動員的時候，侵略者已經滅亡了幾個國家，大發財源了。所以資本家近視的和潤，遠不及德國和日本在歐洲大陸和太平洋上的和潤厚。准戰時體制的優點，於此可見。

不過這種體制並不一定祇有侵略國才能採取，在打破自私自利的企圖以國家民族爲至上的社會主義國家，一樣可以採取准戰時體制。蘇聯就是一個現成的例。

(四) 國國聯防型的國防

中國的閉關政策、美國的門羅主義都被時代的洪流、戰爭的洪流衝破了。在世界交通日益發達、人類經濟關係日益密切的今天，沒有那一個國家民族能夠擺脫錯綜複雜的國際利害關係，置身世外。

美國孤立派是對世界戰爭抱定不干涉、不參加的態度，不論孤立派如何爲祖國的利益打算，但是——一九四一年十二月八日珍珠港的一串炸彈，比議會中的任何辯論還要有力，孤立派從此不再叫喊孤立，美國也成爲同盟的一員，開始爲擊潰軸心而作戰了。

因為戰爭有戰爭的發展律，不是主觀的、片面的逃避可能躲閃過去的。如果平時有着政治、經濟、文化上交流關係的國家，到了戰時，要想主觀的、片面的逃避戰爭是不可能的。法國的政治家說，法國的國防在萊茵河畔，英、美的政治家也說，他們的國防第一線在萊茵。但他們却忘記了更重要的維斯拉河纔是英、法的國防第一線，所以纔在開戰之前斷送了捷克，又在開戰之後坐視波蘭的滅亡，以致造成西線慘敗的恥辱。現在英、美不但知道它們的國防第一線在東歐、在遠東，而且更知道國聯防的重要了。因此，纔有大西洋憲章的宣布。纔有三十個反侵略國家的大聯各，共同對抗軸心強盜。

以現在戰爭範圍之廣，消耗之大，時間之久，不論是侵略或反侵略，都不是一個國家的國防力量所能單獨應付，凡是利害相同的國家，勢必聯合起來，共同策劃國防的種種措施，共同商定作戰的全盤計劃。所謂集體安全，所謂共同防衛，便是這種最新式的「國聯防型的國防」產生的嚆矢。

今後的時代已不是自私的、短視的政治家們的時代了，每一個國家的政治領袖都必須拿出遠見來，把握住時代，認清楚敵友，去建立國聯防型的國防。

四 結束語

最後，我懇切地告訴各位：現在的國防是全體性的，是集體的全體性的，所謂國防建設，並不是單純的建軍問題，它不單將本國的政治、經濟、文化做到澈底地軍事化就算了事，還要確立一個有效的締盟政策，完成帶有世界性的共同防衛。

理解了現代戰爭的特質，把握住它發展的趨勢，然後才可以從事國防建設。以一個國家為單位的國防

，不過是大國防的一環罷了。希望各位根據這個輪廓努力繼續研究。

(完)

國防科學運動

顧毓琇

- 一、科學的意義
 - 二、科學的應用
 - 三、國防與科學
 - 四、中國科學化運動
- 正、國防科學運動

一 科學的意義

「什麼是科學」？凡綜合一種事象，利用觀察、選集、分析、歸納的方法，使其成爲一種有系統的學問，都是科學。簡單說的：「科學是有系統的知識」。「科學是根據於自然現象或社會現象而發現其關係法則的」。所謂「關係法則」本已存在於自然界中，人類依據觀察經驗，以一定的方法研究出結果，將所得結果用可能證實的說法敘述出來，便是一種簡單，完全並且正確的、系統的知識。日月的出沒，星辰的

羅列，是早已存在的現象，一經古代學者的注意，便有了「天體運行」的學術。蘋果落地也是早已存在的現象，一經牛頓注意，便發明了萬有引力。至於人類社會現象之研究與獲得，其關係法則，也是一樣。只是自然科學所研究的對象是自然，而社會科學所研究的對象乃是社會。物理、化學、生物、地質等等屬於自然科學的範圍；而政治、經濟等等乃屬於社會科學的範圍。

由上所述，可知科學的發生，是人類智慧之自然的要求同必然的結果。宇宙間事物的道理是無窮的，而人類之智力之發展也是無窮的。現在所需要的，是運用人類無窮的智力，把無窮的道理逐漸分析、歸納而成爲科學，所以科學是爲知識的，是求真理的；科學是堅潔的、忠實的、超然的、創造的，而並不是爲我，亦不爲人，更不爲一切功利觀念的。

科學大綱的作者湯姆生說。

「科學是爲了科學而存在的」

這並不是故將科學崇之過高，實際上任何一種學問的本質都是如此，具有獨立的超然性與高貴性。我們再查一查韋氏大字典所述科學的定義是：

(一)「科學是累積而公認的知識，其於真理之發現或定律之實施係有系統而成公式」。

(二)「科學是關於發明或了解真理之系統的知識」。

從此定義，我們更可知，科學的目的是爲知識的、求真理的。科學的方法是精密的、完備的。科學的態度是謹慎的、穩重的。他所得到的知識，雖然範圍不見得大，是十分靠得住的。他所得到的真理雖然不希望包括全體，但在有條件的局部以內，絕對不許有例外的。

因此在科學的立場，真正的科學與一般科學知識，必須從嚴分開。人類進化史許多片段的發明，如打火石取火等雖不能不說是科學知識，但以其並非系統的知識，故不得即認為是「科學」；又如偶然的發現，如人類始知用火冶金，其知識如何重要，惟以其並未依一定方法研究出來的結果，故亦不得認為是「科學」。再如探討的對象不依據自然的現象，所用的方法又不在發明其關係法則，而根據的是空虛的思想，如玄學、如哲學，雖如何有條理的組織，也不得為科學。

科學的本質既如此嚴密，為科學而研究科學的人，他的態度應該是神聖的、不苟且的、不自私、亦不為人的。他們是清高的、超世俗的，既不慕其榮華，亦無求於功利。他們實具有不屈不撓的精神，不顧一切利害僅僅為了真理知識，勞心勞力，甚至於犧牲生命。

以上所述，自然是從學問的本身意義立論，若從學問的性能說，科學的特質却具有最高的應用功能。科學雖然可以離開人類，人類却不能離開科學。宇宙間一切現象對人類是有影響的，人類既發現「現象」的關係法則，自然就想到利用「已了解的知識」應付生活間的問題。所以科學的進程不會停滯在真理的研究之上，他會被人類牽引到發揮功能的境域。我們若稍檢討一下科學發達史，即可以知道，近世西洋科學最大的發明乃是發明了怎樣發明的方法。這發明的方法也是從科學的研究中得來。換言之，人類已能利用科學的方法，研究科學的知識，並且能利用科學的精神於生活的行為。「應用科學」之隨純粹科學而起，並得長足的進展，當為必然的趨勢。

純粹科學與應用科學雖有截然不可混的分野，但兩者的關係是相依為命的。具體一點說，應用科學像是科學的軀體，純粹科學是科學的靈魂。有軀體才有行為表現，有靈魂才能更行為的力量充實。我們對於

純粹科學與應用科學兩者，實不應也無法予以孰輕孰重的判定，何況這種判定也是無益的。

我們尊重科學、提倡科學，目的不僅在作知識的探驗，滿足人類知識的要求；還要利用科學使與人類實際生活相關連。我們希望科學發達，科學的功能發揚，也只有使純粹科學與應用科學同時並進。能如此，也才不失科學的意義。

二 科學的應用

科學的意義既如上述，我們可進而談科學的運用。

根據上面的討論，科學的本旨是爲了知識，爲了真題，既沒有造福人類的思想，也沒有功利觀念。一種科學研究，自始至終，並不含有應用的企圖，科學研究的結果之能應用，也許是碰巧的，研究相對論、量子論的科學家，決不計較這些學說的應用問題，我們也不能指責他是「無裨於實際」。然而，科學的進程，最後常會被人利用到實際生活方面來，這幾乎是自然的趨勢，科學本身不會反對，也無從反對的。

從人類與社會的眼光看，科學和科學的運用，同是重要的。科學之不能禁止被人利用，正如人類不能禁止科學研究是一樣。有人說，科學的本質既是純粹的、超然的，將他利用到功利事業上不損失他的意義麼？我們的回答是否定的。理由是，科學的本身不是自私的，並不反對被人利用。事實上，科學的應用並未離開科學，乃是使科學與社會人類實際生活相關連而格外證實科學的有益，顯示出科學的高貴與偉大。不但如此，科學原理一經運用，往往即曾引了其他新的現象、新的問題，這不替給予科學家引到其他的發現，於此可知科學的應用也可促成科學的研究的。自然，我們也不否認科學應用的進展全仰賴於科學研

究的結果。

應用科學的發達是近一世紀的事，直至目前他被一般人所重視，愛戴的程度幾乎超過了純粹科學。其原因確由於科學研究發達之故，也實由於利用科學的結果，已使人類社會和生活有劃時代的改觀。人類需要生存的，並且要求生存得更愉快、更美滿。這種生存的欲望既不能靠着「自然」可以滿足，那只有設法駕御自然、克服自然。要駕御自然、克服自然，只有從研究自然現狀的結果，利用來解決各種困難，以謀生活之便益。試看人類的衣、食、住、行以及一切文化生活，幾乎沒一件不倚賴科學的應用才得到盡善盡美的享受。具體的說，社會、國家、人類亦莫不直接間接受其影響，重新確定其在自然間的地位。並且也可視其對於科學的應用程度如何，測斷其未來延續的久暫。我們不必詳細列舉具體的事實，對於科學的應用之重要，也可想見了。

科學的研究與科學的應用，既屬相關而又都是重要的，那麼我們究竟應當從事於科學的研究呢還是科學的應用呢？我們回答是與其前者，不如後者。理由是一時代如此，「客觀的需要如此」。

我們先要認清，現在的時代，已經不是巴斯特發明微生物的時代，已經不是牛頓發明力學定律，或是瓦特發明蒸氣機的時代，已經不是馬克司威發明電磁論或是愛迪生發明電燈泡的時代。發明劃時代的科學供獻，恐怕只有很少人有那樣成就。科學進步到現在，差不多各方面都有許多人做過長時間的努力。換句話說，各項科學研究，已經漸近於精細的境界，我們而努力於科學的研究，只可先做點關於極小部分的工作，若要想發明驚天動地的貢獻，那是不容易。即或有可能，亦是需要很長的時間，對於中國的需要恐怕緩不濟急。何況科學的發明，像一切其他的學問的新發見一樣，雖靠努力，但也靠天才，天才不是個個人

可以勉強的。所以青年要肯注重科學則可以，要想人人做高深的「科學研究」，才能上亦有所不許。

我們現在的時代，已不是科學的境域沒有開發的時代。現在的時代已經有了不少的發明了。科學的發明是人類共同的遺產，我們不必斤斤於中國人自己重新去發明一切已知的科學真理和事實。中國目前的問題是國防和生產問題，要中國的物質進步，現在世界上已經有的科學知識，已經夠我們應用了。所以我們實在不能希望發明一個「新相對論」之類的科學理論，使世界震驚，因而對中國尊重，或至幫助中國發展。我們目前最需要的，老實說，只是西洋人已經發明了的科學知識，而重要的是這種科學知識的應用。

所謂科學的應用，自然不是科學知識的應用可以包括的。所有「科學的訓練」「科學的方法」之應用更屬重要。換句話說，我們所提倡的科學知識的應用，並不像甲午戰事後之提倡「堅甲利兵」，盲目的追求西洋科學之成就，而是以經過的科學訓練所獲得的知識，用科學的方法利用到國家社會的事業之上。

如此的科學應用，實無庸也不應當有任何疑慮，反之，我們正該提倡，並確立一個信念——科學的應用不但能使科學的功能光大，並且是能使民族國家光大的。

三 國防與科學

戰爭是人類生存期間不可避免的事實，自衛是人類生存之必要的條件，這是誰都承認的。本來人類是需要和平的，但要使和平得有保障，則自衛的力量必須具備。換句話說，人類雖不企望戰爭，但不能不防止戰爭。戰爭可否防止，全看自衛的力量如何而定，所謂自衛的力量從一個國家的立場說，即是「國防」。談到國防，普通常有一種不正確至少是不完整的觀念。即是說有些人，把國防同國防軍事混為一談，

軍事是國防中要素之一。他的力量自然很明顯的。但我們知道一個國家的總力量。不是「武力」可能代替，「組織力」、「創造力」、「生產力」、「生活的知識」以及愛國的精神都是必不可少力量。

現代國際戰爭，不僅是士兵的肉搏，乃是一個民族力量的決鬥，不僅是砲火的交施，乃靠各種人力及物質供給的動員。第一次歐戰的教訓，已很明顯的告訴了我們，目前進行中的世界大戰更處處看得出來——現代戰爭是全民戰爭，也就是說，不僅僅靠海、陸、空軍的總動員，乃靠全國人力、智力、物力的總集中、總動員，方才決定最後的勝負。

關於全國人力總動員的籌備，自然是要人人受軍事訓練，各地方組織國民兵團，多多擴充國防軍。關於物力總動員的準備，我們惟有發展工程事業，增加生產。智力總動員是完成人的動員與物的動員的基本條件。因為在總動員中，我們需要發明的天才，我們需要組織的領袖，我們需要「運籌帷幄」的專家。這些天才、領袖與專家，惟有從注重教育和提倡科學中養成。

科學的特質是客觀的、實證的，方法是合理的、經濟的，而其應用的效能又是廣大的。從國防的眼光看來，無論國防政策的決定、國防機構的建立、國防軍事的策劃以及國防生產的推進等等，對於科學所具備的特質，却正合於國防最需要的條件。

現代化的國家既以現代化的武器為其重要基礎之一，而現代化武器的改進則必有待於現代化的科學為之推動。戰爭愈趨複雜，科學的應用愈趨廣泛；戰爭愈趨猛烈，科學的應用愈加迫切。結果使戰爭脫離了人與人的肉搏，變成科學與科學的決鬥。我們還能憶起，在上次的戰爭未爆發以前，英國人曾計算到硝磺原料問題。硝磺為製造火藥的原料，而德國則須仰給於南美洲智利，於是計算到戰事發生後如何用強大的

海軍將德國封鎖起來，斷絕其硝磺的來源，以爲如此即可致其死命。然而施行的結果，德國的火藥製造並未蒙受若何影響。原來德國的科學家已用郝勃兵製藥法，從空氣中取氫氣代替了硝磺的運用。又如當時美國軍隊的參戰，士兵的素質本難斷定其有何把握，但經心理學家的集體研究，編製了多種軍隊測驗與飛行人員測驗，因而測斷了每個士兵身心健全情形，據以選拔參戰，結果作戰能力極強，使歐洲各國驚訝不置。再如我們這次抗戰中，敵人每佔我一個地方，其修橋、築路以及趕製防禦工事之迅速和嚴密，已使我們感覺到工兵效率之重要。此外，我們可以知道的，德國從煤炭中煉汽油，藉以救濟一部分汽油之缺乏。由於新式武器之施用，引起新型的傷痕，然而利用生理學及組織學知識可以使傷痕趕快治愈。凡此種種都是科學參戰的好例證。

科學的運用在國防軍事上如此，在其他國防事業上亦莫不然，其中如國防經濟的措施，工農業生產之供應，更爲明顯。

總裁說：「無科學即無國防，無國防即無國家」。

這兩句話已夠說明科學與國防的關係了。現代是科學的世界，人類靠着科學滿足其生存的慾望，國家已完全靠着科學解決其一切困難。我們需要一個現代化的國家，需要現代化的國家，即需要有現代化的國防，需要現代化國防，又必須要有現代化的科學。科學的知識是力量的淵泉，國防的要義在增強全國的力量。個人的力量要培養，國家的力量要集中，這培養同集中的問題只有靠科學爲我們解決。科學的本身雖與國防不發生任何關係，但我們可以利用科學使他在國防上發生偉大的功能。所以我們說，科學雖可離開國防，而國防却離不開科學。我們要使科學國防化，然後國防才可以科學化。

四 中國科學化運動

科學的對象是自然，科學的任務只在乎了解自然、認識自然。科學與國家、人民本來不發生什麼關係，但是他却具有應用價值，他也不反對被人利用為國家為人民作利用厚生的工作。

因為科學而受人利用並非科學本來的意義，這種利用科學的舉動，我們名之曰「科學化」。據此而定科學化的定義，即是：

「凡利用科學以使科學與「文化」、「社會」同「人類」相關連的謂之科學化」。

「科學」與「科學化」其對象與任務雖迥不相同，但科學的發生却引起了科學化的繼起。遠之於二千年前埃及金字塔的建築，同尼羅河兩岸的測量，即由當時算術的運用而完成。誰都知道十八世紀至十九世紀是西洋科學的輝煌時代，而各國工業的革命也即在此時期完成。反之，科學經人利用以後，其所表現的結果，往往使科學接受到新的刺激，這刺激也會使科學研究得着新的發展。我們看到歐美各國科學研究機構之建立，如德國的國家研究院成立於一八八七年，英國的科學工業研究部、加拿大的科學工業研究議會和意大利的國立研究館都是在一九一六年成立，法國、澳洲和南非洲的研究機關都是在一九一七年成立，美國的國家研究諮議會在一九一八年成立，日本的國立物理、化學研究院在一九一九年成立，考其時期，都是在歐戰前後，其動機和意義可想而知。

因此，我們得一個結論是：

「科學化是科學研究發達後之自然的結果，而科學亦可因「科學化」而格外發達」。

前面已經說過，一個國家要使其成爲現代化的國家，全視其能利用科學的程度如何而定。科學與國家沒有若何密切的關係，現代著名的科學家，有許多是沒有祖國的，或竟是道地的亡國奴。所以一個國家出了幾個科學家，並不能保全其祖國不至衰弱，反之，一個國家若能利用科學使其科學化，倒可使其強盛起來。

中國要不要「科學化」？這問題似乎是沒有疑義的。在六七年前，對這問題即有過廣泛而激烈的討論，當時雖有大多數研究科學的人作了正面的肯定，但有少數人頗有懷疑的態度。最近更理由，更爲精點：

(一) 以爲中國科學研究的基礎太薄弱，不能捨本逐末從事於科學化。

(二) 以爲中國之弱在固有精神文明之湮沒，挽救之道應恢復固有的精神文明，而不必一味盲從物質文明。

第一種人大半是研究科學的人，他們以爲沒有高深的科學研究根底，便不能從事科學化工作。這種態度雖然是謙虛的，但也未免是自卑。二十年來中國科學的發展，早從甲午戰爭後之模仿西洋科學技術的成就時代，進到科學方法之應用和科學研究時代。我們現在無論從學科學的人數及所受科學訓練的內容看，或是從科學研究的成就及這些科學家在國際學術界上的地位看，都可證實這種說法並非「妄自尊大」。中國人的才智並不後人，新的教育給了我們幾十年的訓練，我們已吸收到充分的科學知識，也能運用科學方法來做科學研究。我們實在沒有理由說自己不能運用科學來爲國爲民作些「利用厚生」的事。如果有人仍因爲保守純粹科學理論的研究，咬定說現有的科學修養仍有不足，反對科學化，則現代化的中國之建立

將遙遙無期，或竟到了亡國以後還沒有具備那種理想的條件。這是我們不敢贊同的。所以我們說第一種論調是自卑而不顧事實的。

至於第二種人，大半是「古道熱腸」的學者。他們的懷疑理由，實際是東西文化、物質精神的論戰問題，這種論戰很難得到圓滿的結果。關於科學是否為精神文明或是物質文明，我的意思很簡單。

「我們反對別人說科學是物質文明，我們認定科學是精神文明之最新一種」。

我們不應泯沒了中華民族的固有道德和精神，但我們也不得忽略本來中華民族新精神的創造。科學本身是超然的、純潔的、高貴的。科學的訓練是嚴格的、合理的。科學的方法是正確的、經濟的。研究科學的人又可將研究的對象放在「國家」和「人民」上面，以謀祖國的發展。假使我們接受了「科學化」，則上述種種，不都是新的精神文明麼？

實在說、固有的文化不全部盲目的保存，新的文化也不能武斷的鄙棄。公允而適當的態度應當是利用科學的方法整理我國固有的文化，精選剔煉，使合於現代的要求。再用科學化的手段，確定新的科學方向，使為國家為民族所利用。所以我們所說的「科學化」，並不是盲目的「西洋化」。簡單的說：「科學化」的主旨是要中國採取科學方法，以整理發揚中華民族的固有文化，並利用科學的精神與方法使所吸收來的科學知識能為中國所用，藉以充實中華民族的新生命。

中國既要科學化，那麼我們可以進一步討論，「中國怎樣可以科學化」的問題。要中國科學化，必須一方面使中國的社會盡量歡迎科學化，另一方面使中國科學工作遷就社會的需要，為社會所利用，這就是說要「社會科學化」、「科學社會化」。

「社會科學化」的意思，便是以科學知識來充實現在的社會，舉凡國防、生產以及衣、食、住、行的一般生活等方式，舊的應該改良，新的應該採取。所以從人民生活方面看，從國防生產方面看，社會都應該科學化。

為實行社會科學化起見，我們應該注意於大多數民衆的科學化。上面所說國防科學化雖是社會科學化的一部分，但是參加工作的人乃是比較有科學知識和科學訓練的人，生產科學化的問題，便影響到大部分的民衆，因為生產事業的興舉和生產方法的改良，雖然需要一部人去領導，但實際要靠農民和工人以及其他大多數人的活動，才可以收效。生活科學化，那更是個個人的事，在現在的社會裏即使少數人生活科學化而多數人仍不科學化，結果仍不能使社會科學化的。

因此，社會科學化的工作必須以大多數民衆為對象，方始可有成功的希望。

至於「科學社會化」的意義，在上面討論科學的應用時已略談及。科學本身與社會化是無關的，但他却不反對人利用他造福社會。所以使科學社會化，乃有賴於從事科學工作的人。一樣從事科學研究，有的人以自然為對象，僅限於真理的探討，有的人却願以社會國家為對象，使科學推及社會實際問題的解決。譬如一樣是植物學，有人只肯研究某一種木材內的細胞，有人却肯研究中國木材的選擇和應用問題。一樣是心理學，有人只肯研究野兔和洋鼠，有人却願應用心理學於工廠管理同事訓練。一樣是化學，有人研究原子的構造，有人却願研究預防毒氣的方法。一樣是物理學，有人只願研究相對論，有人却肯研究彈道學。一樣研究社會學，有人只願研究社會形態的發展，有人却願就目前中國鄉村問題研究解決的方案。至於一樣是工程學，有人只願研究工程理論，有人即願研究當前工程建設問題。總之，只在科學工作者的

研究目標與對象如何，即截然有爲科學與爲社會之不同。雖然後一種人的研究在科學上不算得怎樣了不起的創造，但從社會科學化的立場看，其意義與價值却是極其重大的。

社會需要科學化，前面已經說過，要使社會便於接受科學的益處，而達到社會科學化的境域，「科學社會化」乃是先決的條件。所以說，科學若肯遷就社會，而社會又願接受科學，那麼中國的科學化方才可能以達到目的。

由此可知，在中國科學化運動中，科學家實要負起最大的責任。我們希望中國的科學家能認清中國目前階段之嚴重性，將已往從事純粹科學的研究放鬆，共同團結起來，努力於科學社會化的工作。我們希望學校的教師們，領導學生走上科學化的路線，我們希望一切學術工作者，致力於大多數民衆和兒童科學化的宣傳，使現在和未來社會科學化。我們更希望每個從事科學化運動的人都能以身作則，使自己的研究、自己的事業以至自己的生活先科學化起來，再以一貫不懈的精神領導別人，進行推廣，如此，中國科學化運動的使命之完成是「指日可待」的。

總結起來說：

中國科學化的目的乃是利用科學以救中國。

中國科學化的工作包括社會科學化和科學社會化。

中國科學化運動的目的，非僅爲謀科學自身的進展，乃爲救民族救國家；非僅爲少數人求知興趣的滿足，乃爲改善大多數民衆的生活。

中國科學化運動的使命，乃是：

以科學的方法整理中國固有的文化；
以科學知識充實中國現在的社會；
以科學的精神光大中國未來的生命。

五 國防科學運動

總裁說：「無科學即無國防，無國防即無國家」。這兩句話已昭示了國防科學運動的最高意義。我們在上面討論國防與科學的關係時，有下面的結論：

(一) 使科學國防化，要科學就目前國家的情勢，從事國防的研究，發揚科學的功能，為民族前途創造新的生命。

(二) 使國防科學化，要合於現代的要求，利用科學的知識和方法，充實國防的實力，為國家的安全奠定永久的基礎。

我們先要認清的是國防不僅指國防軍事，舉凡一切國家建設都包括在內。總裁說：「一切建設必須國防化」。所謂「一切建設」自然包括「心理建設」、「物質建設」、「社會建設」和「政治建設」在內。也就是說，無論心理的、物質的、社會的和政治的一切政策一切措施都要以國防為中心；一切利害一切是非都要根據國防的需要而判定。這其中具體事實的表現，即如總裁所說：

「我們的軍隊，必須成為高度國防的武力；我們的政治，必須成為動員國家力量的總機構；我們的經濟，必須是培養國防力量最大的泉源；我們的同胞，也必須是個個具有戰鬥的知能，決心為國効

命並恪遵國家法令的國民；一切文化教育事業，亦必須適合國防的需要，成爲國防的一部分」。

這明明指示出來，一切科學研究必須以國防爲中心，全部國防建設也必須以科學爲標準。換言之，我們所需建立的科學的國防，必須以科學國防化爲其先決條件。

從科學的本身看，科學的目標不盡在國家，理論的科學更限於真理的研究。再從科學的本質看，科學有可以直接應用的，有不可以直接應用的，有可以應用而不必即在國防上發生最大之功效的。因爲國情的不同，科學的應用，便有了選擇性。我們所急需的國防科學，是適合於目前國情的最經濟的，最有效的科學。任何一種科學的應用，都要以其對於國防建設價值如何而予以適當的取捨。

中國的科學研究，近二十年來進步得很快。科學教育訓練出來的人才，也不算過少，而西洋的科學知識也夠我們應用了。只要我們會去應用，是不難使其在我們的國防上發生最大的效率的。

無論是自然科學或是社會科學，一樣可以應用到國防上來，一樣可以使其成爲國防的力量。新武器的發明與使用方法固然是學自然科學的人所致力的，其他一切關於國防組織的運用、策劃與效率的增強等等，又何嘗不是學社會科學的人所研究的！我們知道能力經過組織，則發揮愈有效、愈有力，科學化的要義，即在於此。國防力量的科學化，從工具方面說是研究自然科學者的責任，從運用方面說，研究社會科學者所應負的責任，或者還較自然科學者爲多；更進一步說，人之精神由於調劑能克服疲勞，這是科學的詔示，誰能說馬賽曲對於法國大革命的成功是沒有關係呢？所以學文學的人亦未嘗不可用其所長以資科學化的運用而有補於國防。由此可見任何人無論其所學何科，所事何業，只須決心爲國家前途設想，對於國防是不會沒有貢獻的機會的。

已往中國缺乏科學，中國國防缺乏科學技術的運用，這是不可諱言的事實。試就歷年中國輸入物資的情形而論，除大量消費品外，即大部分之生產工具如機器等項，亦莫不有賴於外來的供給。一般國民因缺乏使用機器的機會，從而缺乏日常科學的薰陶，於是形成科學落後的現象。其實這並不是中國人才智有後於人，或國家觀念之天生薄弱，而是我們沒有能將才智運用在國防事業上的結果。

中國國防建設之真正的開始，當始於民國二十五年之發展國防重工業；中國人民國防精神之振發，當始於新生活運動和國民精神總動員運動。以上二者雖發展得相當迅速，但距理想的完成時期尚遠。再看抗戰五年來的現實，我們更知道，其得力於國防建設之力量尚遠不若得力於國防精神之力量者為多。然而我們只能利用這精神持久抗戰的期間，却不能全靠着他爭取最後的勝利，更不能以此而欲發展抗戰中之基本建國工作。這一點，從目前我們準備全面反攻，而呼籲盟邦政府之源源接濟飛機、大砲與坦克車的情形，即可瞭然。

總裁說：「我們必須正視世界森嚴的現實，並接受抗戰中的痛苦教訓，以建設絕對安全之國防為第一目標」。而「絕對安全之國防」自非有賴科學的普遍運用不可。國防力量的充實與增強，乃是與國防科學的進步成正比例的。武力、經濟、文化是我們立國的三大要素，這三大要素都離不了科學。有了科學，我們才能迎頭趕上。國際情勢是常變的，國防科學必需時時進步，國防力量才能時時增強。所以「建設絕對安全的國防」的責任，不僅在於軍人，更在於學者；不僅在於今日已成功之科學家 and 工程師，而尤在於有志研究國防科學之青年。

國父孫先生在二十年前致廖仲愷先生函中已論及國防十年計劃，要發展國民教育，要獎勵國民關於國

防科學的發明，最重要的是訓練國防基本人才三千萬人，國防物質工程技術人才一千萬人，其意義無異於在全國國民每十人中有一人是國防事業的基本人才，這是何等的遠見，我們再看 國父手訂實業計劃，所有鐵路之如何分配、海港之如何開闢、運河中如何疏濬、長江之如何修治，以及其他有關民生的工業如何設施，仔細研究，幾無一點不合於國防的基本要素，所以 總裁說：實業計劃實際是國防計劃，是國防軍事的最高原則。

我們爲要「建設絕對安全的國防」，自然我們要奉行遺教。遵照遺教的指示。我們國防科學運動的目標應當是：

第一要使國防建設科學化。

第二要使國防科學大衆化。

每個國民都負有國防建設的責任，正如每個國民都有服兵役的義務是一樣。我們不能把國防責任推在軍人的身上，也不能把國防建設限制於軍事設備之內。國防力量的運用不僅限於軍器之發明與使用，一切有關於國防的組織、乃至於人事的經濟與合理化，都須應用科學的知識與方法使其力量增強的。

爲要完成國防的偉大任務，科學化運動即是必須的。國防科學運動是中國科學化運動中的中心運動。因爲我們要完成現代國家的建設，必須先完成現代的國防建設。現在是抗戰建國期間，我們要一面抗戰，一面建國，在抗戰中建國，工作是相當艱苦的，但是我們已經有了可寶貴的新的經驗，知道如何要有一個現代的國防，才可以建立一個現代化的國家，而後才可以保障民族的功業，延續民族的生命。

中華民族是科學的，我們應當提起自信心來。只要我們勇敢的認識科學、利用科學，大家來參加中國

科學運動和國防科學運動，「檢討過去」、「把握現在」、「策勵將來」培養國民的科學道德，提高國民的科學知識，以共同努力於抗戰建國工作，我們相信不但最後勝利是屬於我們的，一個簇新的具有科學化的國防的現代國家，就要隨着艱苦的奮鬥而建立起來了。

(完)

軍事基本原——性能編

周亞衛

總論

第一節 篇旨

第二節 用語

第三節 性能定律

第四節 性能善惡

第五節 性能應用及培修

第六節 數性能

第一章 羣己性能（公私性能）

第一節 羣己性能之功用

第二節 羣己體系

第三節 羣己性能定律

第四節 倫理之羣己配合

第五節 國家倫理與軍事最高原則

軍事基本原——性能篇

第六節 國家武力主素

第二章 組織性能

第一節 建國訓練目標

第二節 組織

第三節 自動盡責

第四節 中華民族之羣育

第五節 羣育根本入手要法

總說

第一分 建師君德（職業及人事）

第二分 致力自治（人格）

第三分 整頓宗法

第六節 管理性能

第三章 攻防性能（進取與保守）

總說

第一節 侵略性能

第二節 自衛性能

第三節 戰略戰術上之攻防性能

第四節 自信心（必勝信念）

第五節 報復性能

第四章 對地性能

總說

第一節 戀地性及慕地性

第二節 地政地教地事

第三節 軍事地用

第四節 對地性能之基本培養

總說

第一分 地理

第二分 地位性能

第三分 地數性能

第四分 生活地理

第五節 各種幹部之對地性能

（第四章完。以下各章未作）

附圖第一——羣己體系圖

附圖第二——羣己個性圖

軍事基本原理——性能篇

總論

第一節 篇旨

軍事原理，爲性能之高度運用。本篇之要旨，在乎闡明人類之性能，外觀世局，內察國情，而應用於國是、國策、國防方針及軍事組織、裝備、訓練以至戰術、技術等各種關係。特注重民族性能之培養及修治。

第二節 用語

(一)性、本性、成性

性者，性質。人類天賦本有之初性謂之本性，以後成就之性質，謂之成性。

(二)能、本能、成能

能者，知識技能。人類天賦本有之基能謂之本能。以後成就之知能，謂之成能。

(三)個性能、通性能，集個性能或分通性能

各個人所有之性能爲個性、個能，即個性能。

人類共通所具之性能爲通性、通能，即通、性能。

人類中某一部分所具之性能，爲集個性能（集體之個性能），亦謂爲分通性能（部分之通性能）。例如：男性能、女性能、兒童性能、……；國民性能或民族性能、地方性能、……；職業性能、……；兵科性能、……等等。

第三節 性能定律

人類性能之分析方式及分析所得之性能項目，今尙未得定論。性能定律亦未有一定成說。茲舍分析而擬作定律。

性能定律（擬說）

（一）本性本能之項目均一

人類之本性本能，所有項目之數，全人類皆同。其因人類歷程而本性本能有新生舊滅者，爲目甚少，爲時甚久，或無生滅。

男女性能之絕對差異，只限於生理之某某性能。

通性能之所有項目而某人缺乏者，此種事實爲甚少。參看後（二）（差異）。如有缺乏，則爲「缺疾」。謂之「缺性」。

（註）性格之性能缺疾，猶體格之官肢殘疾。體殘者少，性缺者亦少。

（二）本性本能之差異

各人之本性本能，項目同一（見前一），而有強弱顯隱之差異。但所弱者雖弱而非無，所隱者雖隱而不滅。

（三）成性能之變遷

成性能，基於本性能，依生理之經過，有意之教育練習，直接之環境影響，間接之各種關係，而生增長、衰退、移轉、分合、……等等變遷。但無者不新生，有者不消滅。

第四節 性能善惡

本性能之各目，皆爲人類生存、傳續、進化……等之必需。

性能之每一項目，其作用所至，皆可有利害之兩端。所謂利害，以對己、對羣綜合各種結果而判定。善惡之別，準於前項利害而定。此爲功能評判。同一事實，而善惡之評判。有依時、地、事、人而異者。綜右三則，故善惡之評，在乎性能功用，而不存於性能本質。性能本質非善非惡。適度爲善，過度則惡。用善則善，用惡則惡。

第五節 性能應用及培修

天命之謂性，率性之謂道，修道之謂教。

天命，率性，見前第二節至第四節。

修者，培養修治也。所要培之使長，養之使成。非要者調節制止，除害去惡。餘者修正理治，使合所要。性如斯，能亦進之。

教者，政治及教育也。政教互成。

率性培修，經國濟世之道也。軍事遵其大本而用其餘。

第六節 數性能

中華民族本性能之優長及現成性能之若干缺點，如世人之公評及吾人之認識，本篇就其重要者分論於後之各章。茲在總論中先舉之者爲「數性能」。

數性能者，辨數、計算、用數……等有關於數字、數量之性能。

數性能，微具於若干動物，而充備於人類。組織、管理、節約、創造、運用、進取、保守、……一切對於人、地、物、時、事之業，皆以數性能爲要件。故數性能之發達爲成業之基，其微弱爲敗業之因。軍事基本原理，始終不離於數。

中華民族數性能之充備發達，可以古文化爲證。但現在之成性能，則對於數，特形薄弱而疎略，甚至厭惡而迴避。每遇數字數量，輒多錯誤含糊或缺漏不具。是由於近二千年來之政治及教育使然。目前之科學落後，經濟紊亂，新業難興，舊業衰廢，與夫折兵失地，皆多有由於此者。及今建國，必須積極培養。民族數性能之培養，須合政治、教育及各方面之致力。對於人，自示範之數教起。學術重數，言行重數。對於事，自民政之人數及地政之諸數起。此外，一切人、地、物、時、事，處處時時，力求明數。先以勉強，漸成習慣。而軍事及軍人之明數，尤應爲培養民族數性能之先導焉。其要分見後各章。

第一章 羣己性能

第一節 羣己性能之功用

己性者，利己之性。己能者，爲己之能。己性、己能之功用，爲生存、傳續、安樂、進化……等。動物具之而有限。人類充之而滋長發達。

羣性者，合羣之性。互愛、互助、……等是也。羣能者，合羣之能。禮儀、語言、文字、交通、組織（見後第二章），……等是也。人在萬物中，爲羣性特厚，羣能特富，故人羣演進無窮。

羣己兩性之配合，見後本章第四節。

第二節 羣己體系

人類之羣己體系，現已形成，尙待進步。現狀如附圖第一。

個人以一身爲小己，家爲切己之小羣，世界爲全羣。其間各層爲羣己對合。

國家以國爲己，世界爲羣。在複合國，則內部之邦國爲分己，合成國爲整己。

第三節 羣己性能定律

人類羣性羣能、己性己能之定律，擬說如左：

羣己性能定律（擬說）

（一）己性己能（私）可擴充移轉之於羣性羣能（公），而不可滅。

（二）由己性而擴移於羣性之順序，通常爲在羣己體系中由小而大，由近而遠，依生理（個人生理及集體生理）之成長，及環境、教育、知能……等而漸進。其躡等者爲特例或變常。

（三）羣性之成性，與羣能之進步，互爲因果。性爲能之動力，能爲性之工作。

（四）在同一人同一時之個性量內，羣己兩性之分配，其和不變。厚於己者薄於羣，厚於近小者薄於遠大，反之亦然。——參看後第四節。

（五）性能所生之力，集力之事實得數對於「個力和」之比較，視所集各個體之性能及養成與調度方法環境因等而異。

（註）軍事上之聯合作戰，特注意之。

第四節 倫理之羣己配合

倫理者，羣己間之準繩也。自古謂禮（廣義）。

倫理始於己而終於羣，總於羣而分於己。始總為先，終分為後。因羣己互居先後，故無先後。而倫理標準為「立己善羣」。

立己者，健體（個人為身體，國家為國力）、正德、實知、充能，而固守力行也。

善羣者，不為羣害，不為羣累，而為羣服務也。

倫理標準之立己善羣，自個人以至各種集體皆相同而無二致。國家之對羣倫理與個人之對羣倫理，其標準同一。

（註）倫理之本質為真理，不俟事實而後存在。國家學者有謂「國際無公理，國家無倫理」云者，此非真理。

各種宗教之教義不一，而苟為正教，則立己善羣之旨皆同。

各種政制之法則不一，而苟為善政，則其旨必在立己善羣。

倫理之實用，在羣己體系中所含羣己兩性分配之厚薄，因時、因位、因其他環境而不同。個人倫理之羣己性配合，例如附圖第二。圖說如左：

（一）（二）（三）絕對主義例——利己主義、國家主義、世界主義等，為標榜名詞。乃舉其主義重點之謂，而非限制絕對事實。若曰絕對，如圖所示，則乖性道，不可為教。

（四）現軍國時代之理想公民例——其位，以服身家之務為主。其時，為國家至上。在地方，參加自治。對世界，具有共維和平之概念。

(五) 現軍國時代文明大國之理想幹部例——國家至上。以世界公理爲謀國之先決。身家地方爲小。在職務自在國家中央政府以至地方基層自治組織者皆同。

(六) 願將來時代之大同幹部例——天下爲公，國家次之，身家地方爲小。此爲對於願將來（理想可在三百年內，事實或在五百年外）之理想。但期前而有服務於世界組織者則可準之。

第五節 國家倫理與軍事最高原則

民族主義第六講「……：大凡一個國家所以能夠強盛的原故，起初的時候，都是由於武力發展。繼之以種種文化的發揚，便能成功，但是要維持國家和民族的長久地位，還有道德問題。有了很好的道德，國家才能長治久安。……：」

遺教右示，以武力、文化、道德三者爲立國要素。揭明國家立己善羣之道。國是、國策、國防方針，悉遵行之。軍事建設運用。用此最高原則而發之端。

第六節 國家武力主素

國家之武力，以全國之人、物、地組織之，而人員爲主素。全男參與軍役，女丁間接服務。全國對於國防發揮國家至上之高度羣性羣能。（續見後第二章組織性能）。

第二章 組織性能

第一節 建國訓練目標

二十六年 總裁廬山訓練集之一：

自動盡責

(一) 組織

(二) 管理

節約

右示訓目，建國本之，建軍在內。

第二節 組織

組織之狹義，爲人羣一部乃至全部之編組秩序。廣義則包括人、地、物、財、時、事之各種編配運用。通常所謂組織，在此廣狹二義之間，即以人之編組秩序爲主，而含有必要之地、物、財、時、事等事項。組織或作具法成文，或憑習慣，或只依性能所發而無文習。

具法成文而行之者，法治也。僅依性能之自發而行事者人治也。憑習慣者，准法治而人治也。

大事、要事、經久之事，必具法。其餘之事，亦貴有法可依。而立法、行法、守法皆由人，法未盡者其因應由人，有治法須有治人，有治人須有治法。於人法並重，而法治人治須相合致。善政見於人，兩善。組織之法則，形體也。其運用爲管理，其精神爲盡責，而節約爲編組及運用之所當守者。

組織之性能，爲人之全性能。蓋人之性能全部，直接、間接皆致用於組織，又或爲其原因。其事，設計、實施、指揮、監督、聯繫、協同……以至各種職業性能，其德爲仁、智、信、勇、嚴，皆組織性能也。動於善羣而服從。成以自動盡責。

第三節 自動盡責

自動盡責者，羣性之最要而組織成功之本源也。

責者、任也、義也、事之宜也。爲己對於羣之倫理及紀律。盡責者全其義也。行所宜行，守所宜守，有所宜有，無所宜無。自動盡責者，自覺、自發、自治、自制而盡其義，誠也、仁也、忠孝篤敬也。凡事之宜，實事求是。自知而不顧人之知不知，自信而不計人之信不信。有法依法，無法擇宜。有令從令，無令日律。是非在己，不待督察。先事準備，臨事力行，經事整理改進。「至誠不息」。

至誠之端，見乎母之慈於子，母愛是也，無微不至。動物之母愛，在於子之幼期。子長而母愛衰。人之母愛終其生。父慈亦同，合爲親恩，皆至誠也。親恩之性，上引而爲孝，旁擴而爲弟。廣而自親以至汎愛、忠敬行焉。爲羣服務，爲羣屈己，爲羣犧牲。故誠者人所與立而羣進之本也。

誠之對爲僞。誠僞兩者皆爲性。僞者，假而非真，虛而不實也。誠之所至，卽羣之見功。羣爲其體而誠不至，則僞存焉。誠小有僞，則羣無功。僞而不誠，斯爲羣患。

第四節 中華民族之羣育

第一分 心防

「欲言國防，必先心防」。心防者，立己善羣，充誠去僞，真實而無虛假。自動盡責，至誠不息。建國建軍首爲羣育防心。

第二分 中國羣育之失墜

中國自距今四千年前而封建統一，二千二百年前而郡縣統一。其後分析爲變，統合爲常。而世界

未通，外無並敵，內以宴安。病之所至，爲統一且熟而羣性羣能中衰。未進者止，已進者退。蓋時當春秋，重在諸侯，乃小邦國之羣也。戰國，兼併甚速，國域劇變。朝秦暮楚，羣德以壞。秦漢統一之後，東自海，西至西域，是謂天下。而「國家」者爲遠留於史經載籍之名詞，實無其物矣。二千餘年中，政治及教育雙方制止羣演。偶語棄市，乃最初撲滅組織之最烈，制藝取士，則後世消遺意志行爲之極端。政出於「無爲不治」。教之以虛玄無實。於是羣體復降於家庭宗族。小莊數十戶，羣尙有疑。大村數百戶，其羣渙散。以上不羣。民族如一片散沙。心之經營只爲己，身之動止不喜羣。厭嫌組織。鄙視法紀。誠愛之域小，故虛僞滋大，私弊叢生，社會腐敗。是之謂「不誠無物」。此非民族本性。實由環境及政教而成。以積既久，習若自然。今復興建國，首爲復興羣建羣，培養羣性羣能。是謂羣育。

第三分 羣育目標

羣育者，智之大也，德之全也，體所由健也，能以鍛鍊發揮也，羣所由立而國家民族，所由富強康樂進步莊嚴也。其本爲誠。立己善羣，國家至上，舉國全民，下焉者愛人如己，愛人子如己子。中焉者愛人逾己，愛人子逾己子。上焉者，己爲至小，羣爲至大，而若有羣無己。其發揮爲組織及運用。成組織之習，具組織之法，善組織之術，以發揚組織之功。小自二人同在，組織必存。二人相遇，組織立見。大至全國，如人身之一體，每一細胞，每一分子，各有其位，各盡其能。

軍事需要嚴密組織及高度羣性。由心防而國防，以羣育應軍事，自動盡責，至誠不息。組織健全敏活，管理調度悉當，人、地、物、財、時、事皆節約而經濟。國防組織及國家總動員之建樹運用在斯。軍事基本原理在斯。

第五節 羣育入手根本要法

總說

羣育之行，須普及於全民，貫徹於全事。時時處處皆致力之。而入手之根本要法有三；一曰建師君德，二曰致力自治，三曰整頓宗法。

第一分 建師君德（職業及人事）

師者，人之模儀也、爐型也，栽植培養之之農也，鍛鍊切磋琢磨之之匠人及工具也，如生存成長所必需之空氣、日光、水分也。

君者，長上之通稱。臨民而指揮、運用、訓導、誘掖之者也。

親爲民之父母，師君爲羣之幹部。親、師、君爲羣之三尊。親尊傳體爲先天，師尊傳心爲半先天，君尊傳事爲後天。

幹部（師君）爲羣之中堅。建設示範及各門類幹部之人事及教育。分專職、業務、考銓等秩，正其給予，定其意志，實其教育，樹其德性。其餘羣德也，由親恩之至誠擴而爲師德君德。以教以治，灌注啓發，感應修鍊，使全民成其羣育。參看前第一章第四節倫理之實用（四）（五）。

羣德之要於師君者，其至誠相同。師主於教而亦管。君主於管而亦教。管教爲一。其中尤重於師，正本也。更重於女師，正本而深根也。

各種幹部之人事及教育制度另議之。

第二分 致力自治（人格）

(一) 自治區分

自治依組織體量而區分，並其要領如左：

(甲) 丁自治——個人自治，誠意、正心、修身是也。自生活日新以至立己善羣，至誠無偽，自強不息。是謂人格。培養之於兒童，少壯益進，長老愈篤。治人者自治以治人。治於人者，以自治而發揮倫理人格，以被治而服行法律人格。是謂分子健全。羣有健全分子。然後組織之健全可期焉。

(乙) 戶自治——戶者家庭及各種生活組織也。為國家及社會之細胞。家庭自治，戶主為領導。齊家是也。學校、機關、軍隊、場廠及其他生活組織個體之自治準之。

(丙) 各層地方自治——地方之各層等，皆有其規定之自治。各種職業組織亦依其性質分別行之。

(丁) 國家自治——國家政治對於世界政治而為自治。今世界政治未建，故國家自治之性質未明，吾人目前建國，將來經世，則須知之。

(二) 地方自治基層

村莊為住居之自然集團。地方行政以村莊為最小政區。地方自治以村莊自治為基層。村莊之內，以丁為分子，戶及其他生活組織小體各為細胞，保甲為內分組織。村莊之上綜於縣邑。

(註) 邑，見後第三分(三)(3)註。

村莊自治，配賦以區域(劃分村莊區)，健全其組織，具足其需要，培養其機能，發揮其功用。是為羣教及政治之樹基。

都市自治另議之。

第三分 整頓宗法

(一) 遺教

民族主義第五講「……中國國民和國家結構的關係……如果用宗族爲單位，改良當中的組織，再聯合成國族。……修宗譜，……由家族入手。……」

(二) 宗法與自治組織之聯繫

村莊自治之組織，內分三系，並立互用。

(甲) 居住系——依住居而編組之保甲是也。一般事項皆用之。

(乙) 職業系——各種職業公會是也。分業之事用之。

(丙) 宗族系——用姓氏世系。有形爲自治之補助。勸善規過，扶養互助。無形爲民族體系之自然要素。整頓宗法。以親親之義，由家族而國族。

(三) 整頓宗法之要目

整頓宗法之要目：

(1) 立宗政——國家制行宗族法。以宗族行政爲民政中社會行政之一日。原有民法之親族部分，一般宗族之規約主要事項，凡須由國家政治掌握指導之者，皆依宗族法而由宗族行政及自治施行之。

(2) 修宗譜——宗族必備譜牒，戶丁必隸譜牒。同姓可聯者爲聯宗。不論住居政區異同及直距遠近，但以聯繫宗誼爲限。在各地者各爲族房支派。而不使影響戶口行政之戶籍規定。同姓不聯者爲別宗。單

戶單丁無宗可歸者，爲爾後之始祖。

(3) 經戶籍——戶籍以每一邑(見註)鎮爲一貫，稱爲籍貫。在縣爲聯貫，村莊爲一編。全國之姓，編制「姓序」。村莊之戶籍編，先依姓序。姓內依宗族世系。是爲戶籍之經。保甲編戶，則用戶冊，編列戶籍中之行政要項，以便行用。

(註) 邑爲在縣下之基本政區，即今區鄉兩者之合一。此建議另詳內務建設案(三十年冬作，在內政部第三次全國內政會議案中)。戶籍意見亦在同案。

(4) 創行宗族史記——史分多種，宗爲其一(如地誌之有鄉土地誌也)。宗有宗史，族有族記。宗史載其遠而大，族記敘其近而小，皆爲宗族教育之教材，報本追遠，羣育之要。

第六節 管理性能

管理之對象：人、地、物、財、事，而時爲用，茲只言人。管理之事項：統計、設計、組織、指揮、監督、考核、教育、檢查、經理、衛生、……等等。大自世國，小至二人，皆有管理。自治以至各業各事皆有之。而軍事爲生死之地，存仁之道，故管理須至嚴。因軍事管理發達於各業整理之先，故各業求軍事化，此爲已往及目前。而軍事管理之完善，有待夫全黨羣育之建樹，故羣育須普及，是在今後之來茲。管理性能，乃組織性能也。對於所管，明其數，審其實，察其情，善其用。施管者善於施，受管者習於受，而管理以成。施管受管，兩皆羣育。

管理之施，仁、智、信、勇、嚴之五德也。仁信爲德性也。智爲知能，性而具能。勇與嚴，皆爲德性，徵於仁信，充以智能而出之。此五德者，仁以爲始，誠愛是也。智以爲用，其在德，則自誠而明，自明而

誠；其在術，則知難行易，萬事先之。信以立之，勇以行之，嚴以成之。嚴者，嚴於律己，嚴於治羣。五德具而管理行。羣體事體，有其大小，而五德之用爲一。至誠求之，恆而見功。工恆不輟，則功廣無盡。「無爲不治」者，不管也。如此二千年，歷久成性。今而管之，施者不善於施，受者不習於受。故建管理。使人、地、物、財、事盡入管理之中。善施而習受之。……（本節未完，待補）。

第三章 攻防性能（進取與保守）

總說

人具進取與保守兩性能。進取性能所以日新月進而無窮，保守性能所以維持既有而不失。兩者皆爲重要，功在見義勇爲，擇善固守。維新而不躁躐，守舊而非陳腐。所嘆於中庸難者，乘性在進取，保守有其偏，對事之判，擇取捨有其誤也。

軍事之攻防，攻者進取，防者保守，陳於對國際政略者，侵略與自衛是也。屬於作戰實施者，行動縱大爲戰略攻防，近小爲戰術攻防。

第一節 侵略性能

「侵略者，野蠻之遺風。今人之先祖，上溯荒古，皆經侵略。今猶行之，則害己害羣，奇恥不辱。物競天擇，羣演至今，民族之不適生存者，多滅於有史以前，繼已於有史之後。今所存者適焉。間有文化較低者，先進之族有維護領導之義，以期共進大同。鄰國友邦，尤須親睦，如妄行侵略，則敗由自取，勝不可久。徒結仇怨，殺伐相尋。一因今存之國家民族皆爲不可滅。盛衰不過一時，分合須出於合意而不屈於

武力。二因制海制空，爲不可恃。自今日以至世界大同，待決問題甚多，半在陸上，先由海洋。海洋及海外領屬問題之解決得平，則世界和平之樹基得其半矣。此事解決，早遲必有其日，遠越海洋而取領屬者，既有者難久，新求者徒勞。故今後侵略之性，爲國家民族之所當抑制而世界之所當共同弭杜者。

第二節 自衛性能

自衛者，公理正道，羣有所必要。小邦小國而受強大侵略者，因力其不逮，其安全之確保，有待夫世界倫理之昌明及世界政治之創建。大國而受侵略，受侵略而不能抗勝者，由於武備不修，事先漫藏誨盜，啓他人覬覦之分，臨事不能戰勝守固，是謂自侮人侮，其咎不盡在侵略者。故武力爲立國要素之一，國家之自衛必嚴。全民國防，充實自衛性能，須如生理心理上所有一身之自衛性能。

第三節 戰略戰術上之攻防性能

在戰略戰術，兵無定形，兵機萬變。用兵對於攻防者，須因應不窮，執一則殆。故民族之本性而能對於攻防有所偏缺者，勝則僥倖，敗挫堪虞。必以訓練補之使足，而裝備等助之。務使攻防兩性能皆強，不任偏缺。

第四節 自衛性（必勝信念）

必勝信念者，自信戰必勝。攻時自信攻必克，防時自信守必固。此爲攻防性能所要之隨附性能。是謂自衛性。各種事業之成功，皆有須夫自衛性，而軍事攻防需要尤切。

自信之本性，人皆具之，而有不真不堅者。所謂自信不真者，其信過分，踰越事實。須修之使真。自信不堅者，事實可能而信力不足，以致虧功。須培之使堅。修培之方，在乎明確其理解，充實其歷練。求

之於教育及人專行政。

自信性既爲事業需要，而所以爲隨附性者，因事有信而不行者，則雖信不成。又有知其不可而爲之者，則不拘自信與否。攻防任務所在，則不顧成敗。「抗戰必勝」者，必勝信念也。「抗戰必抗」者，正義所在而無慮顧也。

第五節 報復性能

報復者，性也。性之所發，能力赴之。報德爲羣益，孝親爲始。報怨爲羣患，復仇最大。擴而充之，則禮義之興，紛爭之起，其因於報復者殊多。

古昔司法未發達，認復仇爲經義。司法昌明，乃制止個人自行復仇。

國際間，以報復爲平等，正當行爲，至今尙然，戰爭之因復仇而起者，比比然焉。兵連禍結，循環不已，傷已傷羣，亦大慘矣。一則事本乎性，二則國家至高而無司法於其上，仲裁無效，故如是耳。此有待夫世界政治之建設，有須夫羣性德之培修者。

利用報復之性，而以復仇爲教育上養成敵愾之具者，是率性而非修道也。易見其效而有貽患，在國家政教必須審慎之。樹敵愾於見義勇爲，動自至誠，發爲國防自衛，是乃正道。法官執法，警察制暴，非復仇也，軍事敵愾亦同。

收復失地，規復主權，爲完成自衛保守，而非復仇。因復仇而行失地以外之攻略，則其原因雖異，而事實上同於侵略。

第四章 對地性能

總說

「天無私覆。地無私載。日月無私照」。天賦人以對地之性及對地之能，而地無私。則人受地載，其禍福利害皆視乎人。有棄利於地者，有失地資敵者，人之人過也。

對地性能，一曰戀地之情，二曰辨地之位，三曰明地之數，四曰察地之形，五曰審地之質，六曰利地之用。茲數者，本性能，人皆具之。成性成能，由於培養。政教尙焉。

關於土地之政教，政爲地政，教爲地教。依政教而對於土地所有之事，如經理整理及各種業務工事等等，通稱爲地事。國家內政之大者，人事、地事也。

人具對水之性能甚著。用水之利而防其患。水政爲地事之一，水事爲地政之一。水教爲地教之一。軍事之用水，爲軍事地用（見後第三）之一。

第一節 戀地性及慕地性

戀地者，戀其所生之地，所居之地，所在所經之地，所有所用之地也。戀地之情，乃好生愛羣之一因，而保鄉衛國之情素也。史以追懷，地以留戀，皆文化之大端，政教重之。

對地之戀，根於本性。而因土地之修治，其美堪賞，其利資富，則其戀愈深。政教加之，使人地相習，喚起其注意，啓其知而培於能，則其情愈切。

與戀地爲對聯性者，有慕地性。一曰慕異居。厭其舊居而慕異地。此爲戀地之戀。厭舊喜新。甲異關

遷，遷而思返。二曰募地異境。見聞所及，心嚮往之。未知之境，探險高遠，窮深入幽。此兩性者，其功爲人羣知能之開拓，新境之發見，交通聯絡之擴展，人口密度之調劑，文化經濟之流通。其害爲啓糾紛之端及侵略之漸。用其利而避其害則在政治。

第二節 地政地教地事

地之位，東、南、西、北、上下、左右、前後也。地之數，距離、面積、高深也。地之形，洋海、山川、原野、起伏、形貌、態勢也。此三者，對於各種職業無大別，故在地政地教爲可通。氣象附之。

地之質，地表所呈及地層所伏之素質也。地之用，地位、地教、地形、地質之使用也。在政教有其共通，有其專別。

國家政治，以民政爲中心，而地政爲第二。此兩者互相聯繫，而爲其他各種政治之基礎。地教之與其他各種教育關係亦然。

地教自兒童始，直至壯老。由其戀地之情，而培養其地位、地數、地形、地質之知能。由近及遠，由小而大，由易而難，漸積累進，以達於分業地用。國家以政教之合致，對於地，使在經濟寸地勿棄，在國防尺地勿失，在國容則境內土地勿使有一隅坍塌、荒廢、沖淹、污穢、凌亂。

軍事之用，用人、用地、用物、用時也，所謂用兵，乃構其一而概其餘。軍事之教育訓練，即本於戰勝之目的，而教訓用人、用地、用物、用時之性格及知能。

軍事之地用，小自一兵之運動停止及戰鬥與各種勤務，大至國防建設運用，莫不以之。其爲用也，隨應而善用之，事半功倍，是爲上。擇地而用，亦達功能者次之。其知能出於對地之性而培其術。其精

神在乎自動盡責，而平時準備有素，臨事應用有度。其事業則爲對於「地事」之組織、管理、節約也。有謂「軍事以戰勝爲目的，而不計土地之得失」者，此說有其限度而非絕對也。過度則誤。侵略者作戰於他國之領土，故土地觀念較輕，然其最後目的亦每在爭城奪地。至自衛者，土地爲國家要素，人民、物產、政治皆附麗之，守土與戰勝兩者之隔，雖有可爲一時之權術者，然總不以土地輕委於敵。

第四節 對地性能之基本培養

總說

軍事基本上對地性能之重要，與組織性能同，而爲用兵技能要素之一。其培養以在國家整個政教中建立其基礎環境，而在軍事教育中增進其分業專精。茲分述對地性能之一般培養。

第一分 地理

地理行政，爲地政之基礎業務。地政機關主之，各方面與之協同。其系統自中央地政機關而經各等政區以至村莊保甲。

(註)地理行政之要旨，略見內務建設案(三十年十二月作)。存內政部——全國第三次內政會議案)

地理教育，爲國民普通教育之要目。樹基於師範教育，而普及於全民。

地圖判讀之技能，軍官軍士須較今而增進。各業幹部皆予普及。自小學起。

地形測量，在測量人員修精細之專業，各業幹部具簡易之常能。

地圖之置備、懸掛、攜帶、使用，在官公機關、學校、軍隊等有其法定，在家庭個人成其習慣。

地誌之編纂，地政人員及師範人員最爲熟練，各業幹部有其通能。地誌之內容，就地言地。分業地誌具其本業地用上所特需之事項，仍以言地爲正。以普通地誌而談兵要者禁止之。兵要地誌亦仍以誌地爲止。已往每以兼論攻防爲貴。此於事實應用上反予不良之影響，今後須節制之。

地理教育之實施，對於遠大者以知爲主，對於近小者必求於能。皆以發揮對地之性而使充實正確。續見後各分。

第二分 地位性能

地位分爲方位及部位

(甲) 方位——東、南、西、北。

(乙) 部位——上下、前後、左右。

地位性能之培養，自家庭及兒園(幼稚園)起，而於小學完成之，中學熟練之，爾後保持擴充之。其要項如左：

(註)「兒園」與「老堂」，皆爲村莊自治，必有組織。

(一) 凡住居，行進、停止，到達之處，必明方位。養成「方位一刻不明，即心理一刻不安」之習慣。

(二) 小兒能言，即由家教而認識「北極星」。在小學校常加練習檢點。此爲方位性能之最重要。晴夜舉首，每瞻此星，爲終身恆習。其他方位辨識法補助之。是係生活基本需要，亦軍事基本

需要。

(三) 明記有關係各地所在上下、前後、左右之部位，在兒童者，例如：外祖母家、姑母家、家與學校、父母之職地或常往地，……等之方向，遠來果物之地，敵國之地，友邦之地……各明其部位。如是以至從軍，即為一前（敵）、後（後方諸機關）、左右（友軍）、上（飛）、下（水潛陸坑）之關係。

第三分 地數性能

地數性能，為「數性能」（見前總論第六節）內之一種。其培養如左：

- (一) 各種度量之認識、計算、換算，——準備於家庭，完成於小學，熟練於中學。
- (二) 距離及面積之測量及判斷——小學完成，中學熟練，分業繼續。
- (三) 斜度及高深度之認識及測量與判斷——具通能於小學、中學。至專業教育而熟習其業中所特需者。
- (四) 凡實用之地數，必求詳確——例如在圖上量取距離，必以量規閉小「處度」（量取路上

距離之量規張度，通常為公分。量空中距離不在此例）而注意屈曲、傾斜增加計算。禁止用「指義」及大張量規之惡習。

第四分 生活地理

鄉土地理，職地或任務地附近區域之地理，旅行到達地及經過沿線之地理，除軍事用兵及其他任務關係外，凡生活所在、所經各地之地理，茲稱為生活地理。其區域較小。一般為別於世界地理、國家地理、

地方地理而習稱之爲鄉土地理。

生活所在，旅行所經，必明其地理。其性能之養成，始於小學，成於中學。詳其要件於專業。保其恆習以終身。其養成方法，分別法定（各種行政法規、業務法規、服務法規、教育法規、自治法規、……等）而實行之。要旨如左：

（一）地誌之編纂——自村莊起，縣邑皆詳，省市皆備。凡機關、學校、軍隊及其他組織，皆置所在省、市、縣、邑，村、莊之地誌及所要地圖。

（二）區峯及望臺——村莊、集鎮、邑、縣、市，皆就其區內之山陵丘阜高之峯一或數處，爲其區峯（村峯……縣峯、市峯）。在峯之各側開修道路，以便登臨，稱爲峯道。峯上蓋亭，以蔽雨雪，稱爲峯亭。大者則建中山堂。堂之四廊，須便展望。平原無巒之村莊、集鎮、邑，設置望臺。

（三）小學教育——期中在校周半日行程（往返一日）以內之各村莊及山川要地，悉經徒步旅行，詳悉區內地理。

（四）中學教育——期中在校周二日程（往返四日）以內之各市鎮及山川要地，悉經徒步旅行，明悉區內地理。區內無山及離海者，以及一週行程（往返二週）以內爲度，舉行登山觀海。

（五）教師軍官佐及其他各種幹部——在初等專門教育中，有遠區旅行一至三個月。中等專門教育中有二至四個月。高等教育中有三至五月。以使習國內各方面之地理、氣候及其他人文、地文。其任職中，凡至新職之地，必於二週之內，讀所在區內之地誌。公暇登望及旅行，以明地理，凡率領部屬行動，事先必須使所部知其赴地及經濟之地理。到達時現地觀講以使明確。例如軍隊宿營

，在入宿以前，必先觀講附近地形。戰時則隨地皆然。以此種軍事生活習慣普及養成之於全民。

(六)地質教育 地質、土壤、農林、牧畜、工礦之基素也。國家學制，須普及生產教育於全民，故地質對於一般教育爲通教，對於分業教育爲專精。軍事之用地質，多在土工。自幼少而習之。

第五節 各種幹部之對地性能

對地性能之培養及發揮，爲全民所需要，各種幹部需要尤切。而其中最要者：

- (一)師範，對人民施行地教之樹基者也。
- (二)地官地士，土地之主政者也。
- (三)警官警士，因用民而用地者也。
- (四)軍官佐士，因用兵而用地者也。

此外交通、農林、畜牧、水產、工礦各幹部皆直接用地，物政、財務、司法皆間接地。且各業幹部皆爲豫備軍官佐士，故需要對地性能亦與軍官佐士同。其他類推。

(第四章完。以下各章未作)

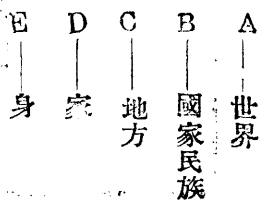
附圖第一——羣己體系圖

○		世界			全羣
大	己	聯邦	合衆國	大國	大羣
		大地方	民族	中小國	
中	己	等職業組織高	各等地方	小民族	中羣
		等職業組織中	宗極	村莊	
小	己	體生活之小術		戶(家)	小羣
		(己身)			
己	己				己

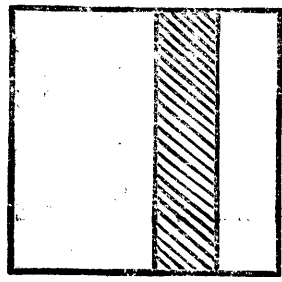


爲羣己個性。在各圖中之面積相同。

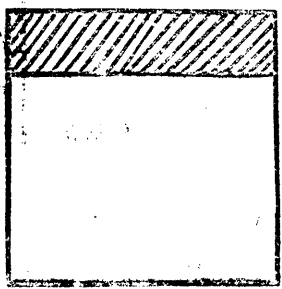
圖 列



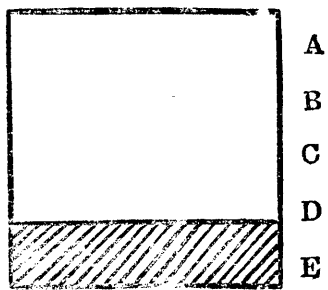
義主家圖對絕(二)



義主界世對絕(三)

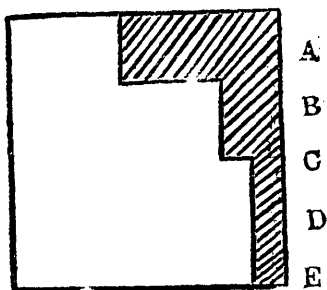


義主己利人個對絕(一)

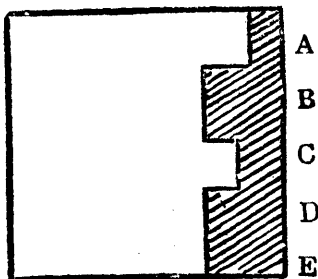


羣己基本原理——性能篇

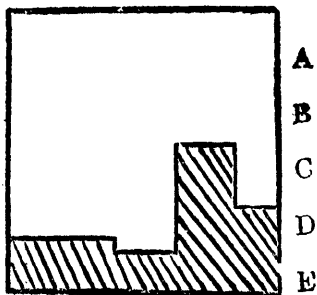
部幹界世之來將遠(六)



民 想 之 時 軍(四)
公 理 代 國 現



幹理國明中時軍(五)
部想之大文代國 現



軍事基本原理

王東原

用兵的兩個因素——「機」與「勢」

甲、引言

乙、機

一、什麼是機

二、機的分類

三、勝敗之鍵

四、如何去把握

丙、勢

一、什麼是勢

二、明勢

三、任勢與造勢

四、勢的形成

丁、綜論

- 一、機與勢的關聯性
- 二、知機與審勢的要點
- 三、機與勢的運用

甲 引言

本班訓練計劃中，有一門「軍事基本原理」的課程。這門課程的範圍相當廣泛，可以從組織方面講，可以從訓練方面講，可以從統御方面講，更可以從用兵方面講。其他方面已由周亞衛、俞大維兩先生分別講過，而外，本人現在特就用兵的方面，根據中國的古兵法以及個人二十年來用兵的經驗與發現，將用兵的两个因素——「機」與「勢」，略予說明。不過先要聲明的，本人今天雖然講到個人的發現，但只是一篇沒有成熟的講稿；也可以說，只是一篇不成文的說話。有許多地方，不過把個人的體認講出來。我想本班同學，對於人生世事的變化，都是經歷很深的，只須略略一提，便可思得過半；而以講授時間的短促，也不容多所演繹闡述。希望各位對於這篇講演，能予以糾正和補充。

乙 機

一、什麼是機？

現在開始講「機」。我們首先要問什麼是「機」，讀過中國子書的人，只要稍稍留心就能意會到，「機」的解釋在子書裏面提示得非常之多，大概的說，所謂「機」，就是：

1. 時的湊合處：譬如一個人能夠受知於人，或者潦倒窮途，這是所謂「機遇」。再如意外災變發生，適逢其會，以至受禍，如最近民惠輪的失事，許多人無辜死亡，這是所謂「遭際」。還有一般常說「風雲際會」，如本班的同學從各方面集合到這裏受訓，這就是所謂「際會」。凡以上所說的「機遇」「遭際」「際會」等，據我看來，都是時間的湊合而成，也就是「機」。

2. 事的轉變處：一件事情與一件事情的轉變，一件事情本身辦法的轉變，以及整個國家政策的轉變，都有「消息」與「機微」預伏其中。所謂「消息」所謂「機微」，就是事的轉變，也就是「機」。

3. 物的緊湊處：任何物質都是許多分子配合起來，才成爲一個整體。在分子與分子啣接的部份，就是物的緊湊處。在軍事上，也有這種現象，就是在防線上兩個部隊的啣接處，如果這一部份配合得不緊湊，敵人就常常找這種弱點進攻。平常所謂「關鍵」所謂「機巧」，就在物的緊湊處，也就是「機」。

4. 勢的維繫處：「勢」就是軍事上所常講的「態勢」，某種有利於我的「態勢」，我們要設法維繫他。因爲「勢」是不斷變化的，平常所謂「氣運」，所謂「機數」就是「勢」的維繫，也就是「

機」。

「機」，就在這種時的湊合，事的轉變，物的啣接，勢的維繫之處。這樣講法，或者還不大清楚。我們要問這個「機」究竟是什麼東西？依我的想像：所謂「機」，就在一動一靜之間，一陰一陽之間，一可一否之間，窮通利達、休咎順逆之間，再推到一切氣運變化之間。「機」就在這裏面。時勢的演變，其趨向順逆，消息乘除，都是「機」。所謂「趨勢」，所謂「運」，所謂「數」，其實都是「機」。因此就從這一動一靜一陰一陽一可一否之間，造成了成敗之「機」，治亂之「機」，所以「機」是很微妙的。

二、機的分類

我們知道了「機」的所在處以後，還可以把「機」作一個區分。依我個人的體認，可以分作：

1. 生機：「生機」是什麼？凡一切生物由播種到成形，其成長發展的潛在力量之表現，即是「生機」。平常所謂「種瓜得瓜，種豆得豆」是「生機」。到了春天樹木就發芽長葉，是「生機」。當時候未到，「生機」未動，是不會生長的。時候一到，「生機」動了，祇需幾個禮拜乃至幾天就可以生長出來。再如初生的乳獅就知道搏象，象那麼大，一個小獅子敢於搏牠，就是「生機」的作用。總之，在生物界主宰生長的就是「生機」。

2. 事機：「事機」是什麼？就是一種事態，一個事件的狀態。譬如「履霜堅冰至」：在履霜的時候，就知道堅冰要到。這就是「事機」告知我們的。所謂「色斯舉矣」，只要在形色之間，發現了要離開之勢就離開。所謂「君子見機而作，不俟終日」，一件事情發現以後，即有行動，要從小處見到大處，所謂「見微知著」。在「事機」一來的時候，就知道這件事是什麼狀態，將發展到什麼程度。

。所以易經說：「幾者動之微」。這個「幾」就是「事機」之「機」。講「事機」也就是這個「幾」。所謂，「日理萬幾」，「研機於心意初動之時」，都是「事機」。

3. 時機：「時機」是什麼？「時機」就是「機會」。本人先說「機」在時的湊合處，就是在「雲那之間各種條件湊合攏來造成「時機」。所謂「機緣」「機會」，都是「時機」。我們常常說「千載一時」，「機不可失」，就因為各種條件湊合成「機」。湊合的東西，變化是很大的，一不留心，頃刻之間，就過去了，真所謂「稍縱即逝」。

4. 靈機：「靈機」是什麼？我以為也是一種湊合物。在中國古時就知道有「靈機」，但無以名之，遂名之曰「神」。實際上，「靈機」究竟是什麼呢？就我個人的看法，是「意志」。何以說是「意志」，我們看「有志竟成」是不是「意志」？「人定勝天」，是不是「意志」？因「精誠所至」，故「金石為開」是不是「意志」？一個「意志」堅定的人，就是達到了「定」的境界。所謂「定的境界」，就是要由不定而到定，然後才可以應機立斷，決定一切。「寂然不動，感而遂通」，在以前本人不知道如何「寂然不動感而遂通」，現在知其原來亦發生於「機」。所謂「知幾其神乎」，就是到了「定」的這個境界。

三、勝敗之鍵

把「機」的大概說明了以後，現在說到「機」在軍事上的作用。在軍事上勝敗的關鍵，可以說完全在「機」。軍事上的「機」，依我個人的意見，大概也有下述幾種：

1. 先時之機：在軍事上常說「制敵機先」。什麼是獲得勝利的「機先」？就是在時間的前一剎那。所

謂「前一刹那」如果太前，就成了「守株待兔」，不成爲機。在軍事上爭取要點，常常只在一兩分鐘的「機先」。本人本身就有過這種經驗：記得在江西剿匪的時候，有一次前面已經發現敵人，在我們左邊有一座高山，是敵我必爭的戰略要點。於是我就先派一營人搶登山頭，那位營長作戰素稱勇敢，他見弟兄們爬山爬不動，就振臂高呼「有力的跟我來」，遂帶領八人先搶上山頂。這時敵人也到了，不過被我軍爭先了一步，相差不過一兩分鐘，將至山頭的敵人，就被我軍的排槍打下去了，而得到那一次的勝利。這就是我軍爭取了機先。再如鬥手槍，勝敗之鍵，也只在誰能先拿出手槍的刹那之間。老練的人，就在與對方相向前進的時候，爭先拿出手槍，使對方的手槍不及拿出而束手待斃。像這種場合，往往只爭取一兩秒鐘的機先。這種「機」，就在時間的前一刹那。

2. 適時之機：這種「機」，不是在時間的前一步，而是剛剛在那個時候。譬如我們設伏以奇襲敵人，就要在敵人正通過埋伏地區的時候，發令襲擊，始能收到殲敵的效果。尤其在包圍敵人的時候，必須預先把時間與距離計算準確，同時「適時」一齊發動，使敵人難逃羅網。不但在軍事上，最講「適時」，在我們日常事務上，也有很多講求「適時」的例子。譬如炒菜，爲什麼有些炒菜那麼好吃？就因爲炒得「適時」，如果時間過久，菜就炒老了。時間沒有到，火功也沒有到，必須正好火候功成，才能作出佳餚美味。我們平常辦事，所謂「恰到好處」，就是「適時之機」。

3. 後發先至之機：通常講「機」，就是上面所講的「先時」與「適時」之「機」。還有一個很奇怪的東西，就是「後發先至之機」。兵法有云「後人發，先人至」，要能後發而先至。這是很微妙的，譬如現在我們的同學有許多在練國術，國術裏面，當兩人鬥拳時，對方衝擊過來，只要我有準備，

擺好姿勢，避過對方拳擊，又同時在其收手之時，乘快打擊對方，在國術上，多有這種利用對方攻勢的「後發先至」的拳術，就是「後發先至之機」。兵法上所謂「以迂爲直」，也就是這種「後發先至之機」。

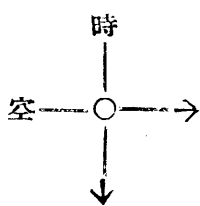
4. 神速之機：我們講「機」是「勝敗之鍵」。而「機」又有「先時」「適時」以及「後發先至」之「機」，除此以外，有沒有其他的「機」呢？據本人的發現，還有一種「神速之機」。這種「機」，是我們從「神速」之中創造出來的東西。原來本是沒有的。兵法上說：「兵之情主速」，就因爲在迅速中能夠產生出「機」來。迅速中怎樣可以產生「機」呢？這是很難講的。譬如我們把燃燒的炭，用手迅速拿開，手可以不被燒傷，就因爲動作太迅速了，火也來不及燒。這種動作迅速，作到火不能燒，水不能浸的境地，就是在迅速裏面產生了「機」。這在軍事上是很要緊的。現在的軍隊講究機動性，也就是講究迅速。機動性大，不但可以造成打擊敵人的良好「機會」，還可使敵人對我無「機」可乘。如果我們的機動性小，敵人隨時可以打我們，我們也就成了等挨打。所以創造這種「神速之機」，也是一種很重要的致勝的關鍵。

上面講明了軍事上的幾種「機」，我們對於這種「機」是可以操縱的。現在各國在動員之中，講求把時間儘量縮短，因此在事先對交通狀況運輸機構，都有充分的準備。開始動員時，就能在很短的時間內，把一切兵備人員輸送集中，爭取主動。反之，如準備未到，必設法把時間儘量延長，以便充實力量。這都是「時機」的操縱。本人覺得；英國對於操縱「時機」是運用得很好的。如一九四〇年德蘇之戰，德國本準備在三四月間動手打蘇聯，但當德國壓迫南斯拉夫時，英國予南國以保證，令其抵抗；以後德國壓迫希

臘時，英國又予希臘同樣的保證，令其抵抗。南希之戰，遂延長了德國攻蘇的時間，於是希特勒不得不等到六月二十二日才下令攻蘇。這兩個月的時間，都給予蘇聯準備的「機會」。這件事情初看起來，以爲是英國的失敗，其實是他操縱「時機」的成功。勝敗之鍵，就在我們是否能操縱「機」。所謂「機」的操縱，就是要把力量準備好了，「潛藏於內而一觸即發於外」，以很少的力量，發揮很大的效能。「以一人而御萬鈞」，就是把「機」放在自己手裏。我們常說抗戰到底，什麼是「到底」？就是把「戰」「守」「和」之「機」始終操縱在我們手裏。在這次戰爭中，法國先是只能「守」而不能「戰」，後來只能「和」而不能「守」，這都不是把「機」操縱在自己手裏，而是把「機」操縱在敵人手裏，所以法國失敗。我國古時陳賓論「戰」「守」「和」很透澈，他說「戰」「守」「和」皆爲應敵之具，制敵之本。作戰的基本，就是要「可以戰」「可以守」「可以和」，「戰」「守」「和」都是手段。「戰」之中要有「守」有「和」，「守」之中要有「戰」有「和」，「和」之中也要能「戰」能「守」，此三者是循環無端而交相爲用的。作戰用兵的變化不同，應付的手段當然也不同。問題只看能否制敵在我，而力量有餘。所以說，欲「戰」則爲唐太宗，欲「守」則爲漢光武，欲「和」則爲漢文帝，陳賓這種要把「戰」「守」「和」三者都能操縱在自己手中的說法，也就是把握了「機」的勝敗之鍵。

四、如何去把握

上說勝敗之鍵在能把握「機」在自己手中，但是如何去把握呢？要知道如何去把握，先要明白「機」就是我在上面所講的：時的湊合，事的轉變，物的啣接，勢的維繫之處。換句話說，要明白，所謂「機」者，就在時間與空間的湊合處，試繪一圖來說明：



看上圖，時空的相交點就是他們的湊合處，「機」就在這裏。時間是不停不息的，空間也是不居不常的，時間的進行，空間的轉變湊合在一起，就發生了「機」。因此可知要想把握「機」，就是要把握時空湊合交會之點。這種時空的交會，是多種情況的湊合，它的變化非常錯綜複雜，現在不能詳細的講。大體說，時間空間多數因素中的一個它的進行速度同距離來計算，相湊合處，「機」就在那裏，總之，須從時空兩方面去看。

如僅注意到時或空的單方面，忽略了它們的組合作用，雖有好的「機會」還是會失掉。那麼，要如何才能不失時宜而能把握這個「機」呢？我以為要在事前把握，迎頭趕上。如事後去把握，那就追趕不上，望塵莫及。譬如救火追亡，如在火起人逃之後，雖「蹶而趨之」，猶恐不及。及如貓捕鼠，貓守候鼠洞口，準備好了，老鼠一出，即被捕下。就是貓在事前把握住了鼠要出洞的這個「機」。但如上所說，時間的推進，是不停不息的，空間的演變，是不居不常的。時間空間的交會，再加上其他各種錯綜複雜的因素的湊合，才是「機」的所在處。那麼我們怎能知到了某個時間，某個空間，及各種錯綜複雜的因素湊合而成的情況，是對我有利而能把握以為我用呢？這就要看我們自身的條件。我以為我們要能把握「機」，必須具備三個條件：

1. 識力 「識力」是什麼？就是「先見」。「先見」的具體表現，就是預防的處置，事前的準備。所以預說防準備是一切權力最高的應用，所謂「知識乃權力」，這話一點也不假。因此，能夠知道何時何地各種條件湊和起來，成為與我有利的「機」，而能夠把握運用，就靠我們有「識力」。

2. 能力 有了「識力」不夠，知道以後，還要能運用。能否運用，就要看我們有無「能力」。有多少

「機」我們不能發現，往往發現了又不能把握。如果把握了不能運用，還是要逸去。所以最要緊的是發現了把握了就要有決心去行動，有了行動才能發生力量。因此我們一發現了「機」同時就要有「能力」開始行動。

3. 定力 但是在我們全部行動的起迄過程中，不知會有多少阻礙，如果一遇阻礙就搖動，還是不行。所以還要有「定力」、要能意志堅定，貫徹到底，始能獲竟全功。

有了「機」能夠把握得住，就靠有這三種力量。在把握以前的條件，就是要準備好，隨時隨地的留心。西諺云：「弱者等機會，強者找機會」。我想那裏能找「機會」？所謂「找機會」者，不過強者能夠篤學力行，健全本身，把握力強耳。我國所謂「學究大人」，「神機妙算」，「動皆中於機會，以取重於當世」者，這類人，就是明瞭時空組合作用的關係，特具把握能力。如老子爲柱下吏，博通羣籍，故能明道。諸葛孔明隱居隆中，潛心修性，以默識「機宜」，故能待時。這樣看來，可見要想成功立業，不在客觀的「機會」之有無，而在主觀的看我們有無把握能力。所謂「人定勝天」，「自求多福」，即在我們本身的苦學篤行。我們本身充實健全，準備好了，具有「識力」，然後才有把握的「能力」，再加上貫徹到底的「定力」，這個「機會」就能爲我所用。說到這裏，可以舉點實例來看。團長就具有這種偉大的本領，能夠把握「時機」。這點說明了本亦平常，但在當時却是機微奧妙。譬如二十八年敵機轟炸重慶，炸得很厲害，人民多懷喪灰心；當每次警報剛一解除，團長的車子，一定就到了城裏，第一步把空襲救護總隊隊長重慶市警察局長等負責人員召來，詢問空襲情形，損壞程度及傷亡人數，並指示如何辦理善後，限定多少時間辦好，一切指示完了，然後團長就親自到被炸區域視察，有時且用自己的坐車載送受傷人。

這件事情看起來彷彿沒有什麼，要知道：這就是「機」。當時對於人心的激勵是很大的。他們因被團長所感動，更堅定了不屈不撓的意志。而當時重慶市被破壞得那樣厲害，往往能在一天後就恢復了原來的狀態，也就因為團長把握「時機」，做了一番工作。再如三十年的長沙二次會戰，敵人十月二日開始敗退，十月三日，團長就到了桂林，旋即召開南嶽會議，將第二次會戰的一切利弊得失，詳細檢討，奠定了第三次會戰大捷的基礎。無論那次戰爭以後，團長絕不放棄檢討的「機會」，這就是把握「時機」。再如三十一年二月印度之行，正在敵人發動太平洋戰爭進攻馬來亞的時候。在這以前，英國雖然有希望團長能去安定一下印度的局勢，美國也有此希望，但不好去；在這以後又不能去。而恰在此時前去，給印度一個安定，給中印開一門徑，這所謂歷史性的頃刻。諸如此類的事很多，不勝枚舉。如三十一年秋西北之行，安定了新疆，黃埔、廬山、峨嵋、復興關的訓練等，把握住時代需要。都是「時機」的把握。尤其復興關的訓練，在二十八年開始，有人以為在抗戰時期還辦什麼訓練？殊不知正要抗戰之中，養成建國的人才，這就是把握了最合時宜的「機」。

丙 勢

一、什麼是勢？

現在談到「勢」：什麼是「勢」？就本人研究的結果：「勢」有兩種，一是「知奇正」，一是「明虛實」。先講：

1. 知奇正 一切軍事戰爭的行動，不外「正奇」兩方面，所謂「以正合，以奇勝」，就是「奇」「正

」的運用。但所謂「奇正」，並非兩不相平的。「正」與「奇」的本身也有「奇正」，「正」能生「奇」，「奇」也能生「正」，所以說「正」中有「奇」，「奇」中有「正」。不但如此，而且「正」中之「奇」又有「正」，「奇」中之「正」又有「奇」，故孫子云：「戰勢不過奇正，奇正之變不可勝窮也」。又云：「奇正相生，如循環之無端，孰能窮之哉？」「奇正」就是「勢」：「奇」中之「正」，「正」中之「奇」又是一種「勢」；「奇」中之「正」又生「奇」，「正」中之「奇」又生「正」，又是一種「勢」。「奇正」的變化無窮，所以戰爭之「勢」亦無窮。

2. 明虛實：所謂「實」，就是重點；所謂「虛」，就是弱點。軍法上的所謂「避實擊虛」，就是避開堅韌地方，攻其虛弱的所在。弱點攻開以後，原來「實」的也就「虛」了。譬如馬奇諾防線正面堅強，德軍從其後面攻入後，正面即失其效能。如果德軍作正面進攻，堅韌的地方攻不下，虛弱的所在也會準備充實起來。所以唐太宗說：「朕觀孫武十三篇無出虛實，夫用兵識虛實之勢者，則無不勝也」。孫子兵法云：「以瑕投卵」，就是以「實」擊「虛」，以重點打弱點。「避實擊虛」，「以實擊虛」，自來善用兵者，莫不善於用此，不但強者應利用己身優勢為之，弱者亦應把己身之力量集中健強起來，不使分散，不但防敵之攻，且乘「機」來攻敵弱點，以轉變整個形勢。

照上說，我們知道「勢」是奇正虛實所造成。有人說奇正是體，虛實是用，其實并非如此機械，而是具有無窮的變化，要看我們在怎樣的形態下如何運用。兵法有云：「夫兵形象水，水之形避高趨下，兵之形避實擊虛，水因地而制流，兵因敵而制勝，故兵無常勢，水無常形，故因敵變化而取勝謂之神」。這所謂「神」，就是明白了「勢」的運用。「機」到最後謂之「神」，「勢」到最後也謂之「神」。

二、明勢

上面說明了「勢」是什麼，並且知道了任何「勢」的產生，都是「虛實奇正」的變化而成，現在再進一步來講「明勢」。所謂「明勢」，也可以說是「審勢」或「知勢」。在講「機」的時候，說到空間與時間，「勢」也還是離不了空間與時間的關係。就軍事而論，就是要：

1. 明奇正虛實之用；
2. 明得失之計；
3. 明敵我數質的比較：如多寡、強弱、勇怯；
4. 明敵我一切裝備的優劣；
5. 明地勢形態：如遠近、廣狹、險易、生死、山林沼澤、陰陽之形。

總而言之，所謂「明勢」，就是要明白各種事物所形成一種聯合的動的狀態。這許多「勢」的形態，究竟怎樣去「明」呢？孫子說得很明白：「策之而知得失之計，作之而知動靜之理，形之而知死生之地，角之而知有餘不足之處」，這就是從調查、考究、偵察、搜索等而得知。如果不明勢，根本就是違背兵法，自不免於失敗。說到這裏，可以講個故事：就是龐涓死於馬陵的史蹟：龐涓、孫臏同爲鬼谷弟子，龐涓爲魏將，孫臏的本領比龐涓高，爲龐所忌妬，別其雙足。淳于髡知孫深有韜略，不因其殘廢，荐之於齊威王。後來魏趙聯合攻韓，齊派孫臏救韓，彼不向韓進兵，却向魏進攻，龐涓遂不得不回兵救魏。孫臏到了魏國境界，知道龐涓在後追來，就下令軍中，第一天十萬灶，第二天減爲五萬，第三天減爲三萬。龐涓在後見其灶數日減，以爲齊兵逃亡過半，更輕率急追。追到馬陵隘道，時正夜暮，見大樹圍道，上有字迹，

遂燔火視之，乃是「龐涓死此樹下」數字。此時孫臏伏兵見火，卽萬弩向之齊發，龐涓遂異然死在樹下。這就因爲孫臏先已將時空關係計算明白，知道龐涓必於夜間追到此地，又預於大樹上刻白字，知其必舉火觀看，就可利用火光爲目標，設伏射殺。我所以講此故事。是說明「勢」及「機」與「勢」的運用，就是要把時間空間的關係，預先計算清楚。再如陶朱公救中子的故事，已由某同學講過，現不多說。今天只重複陶朱公事後的感想：「吾固知必殺其弟也，彼非不愛其弟，顧有所不能忍者也，是少與我俱，見苦爲生難，故重棄財。至如少弟者，生而見我富，乘堅驅良，逐狡兔，豈知財所從來？故輕去之，非所惜者。前日吾所爲欲遺少子，因爲其能棄財故也。而長者不能，卒以殺其弟。事之理也，無足悲者。」這所謂「事之理也，無足悲者」，卽明白此種結果，爲當時必然之「勢」。團長常說本團的訓練，着重於常識，所以要使我們有豐富的常識，卽在「明勢」。

三、任勢與造勢

現在講到「任勢」與「造勢」。先講「任勢」：所謂「任勢」，卽就其形勢而因勢利導。孫子云：「任勢者其戰人也，如轉圓石，如決積水」，故戰人之勢「如轉圓石於千仞之山者，勢也。」好比把圓石從千仞（八千尺）高山滾下來，愈下愈猛，所當者破。「如決積水於千仞之谿者，形也」（形卽勢），好像把積水從千仞之谿決下，其威力之大亦可知。又云：「善戰者求之於勢，不責於人。」我們因爲不知道「求之於勢」，到了作戰的時候，總是責備別人，其實自己求之於勢，再處困境，也能轉危爲安。兄弟有這種經驗，有一次遭遇到敵人，在我們的側面是一高山，前遇勁敵，側有險阻，友軍均感無策，我就在一個晚上，親自帶領隊伍，迂迴到敵人的後面，未放一槍，而敵人不得不撤退，這就是求之於勢。「任勢」不

夠，還要能「造勢」，「造勢」比「任勢」又進一步。原來「形勢」與我不利，要想種種方法把「形勢」轉變爲有利於我，故兵法云：「佚者勞之，飽者飢之，安者動之」，是要造成於我有利的形勢。又云：「出其所不趨，趨其所不意，攻其所必救，乖其所之也」。如前所說：孫臏救韓却直接攻魏，就是攻其所必救，就是造成一種有利於我的形勢。孫子又云：「爲勢佐外」，此是要把周圍的形勢造成於我有利。如近代國家，作戰的計劃第一步驟，就是把周圍的形勢造成；施反間，造謠言，把周圍環境，造成於自己有利的形勢，用盡方法導引形勢，改變形勢，務使自己處於主動地位，支配敵人，而不被敵人所支配。故李衛公云：「用兵之道，千言萬說，不外制人而不制於人而已」。

四、勢的形成

「勢」的形成，不僅限於軍事方面，政治、外交各方面，都有其「勢」的形成。在政治方面說，一個國家，一個時代的地理環境，社會風氣，民族特性，以及政治以外的人物，都是政治制度的造成因素。從歷史往迹來看，任何朝代的政治形勢，都是當時社會環境所造成，而且必有一般意志堅強，天資卓越的領導人物。如明末士風，乃東林復社諸子所養成，亦有當時的腐敗社會作背景，如辛亥政變，五四學潮，都有一段革命先知作領導，也都有當時的環境精神，也各有其成就與影響。今天不能多將這個意思闡述，由此已可知道，「勢」的造成，第一要有客觀的環境，其次要有領導人物，除此以外，還要有其造成的背景。譬如歐洲文藝復興，其特徵爲：重自由，貴人生，尙知識；我們的五四運動，也有收復國權及提倡新文化的內容；在我國近年的政治上，如錢幣革命，徵收實物，統一財政，都是在「勢」已成而「機」已熟，才能順利完成。如時機未到，形勢未成，必不容易辦。所以本人覺得，在這次抗戰的大潮流中，如不能將

一切落後時，封建的，以及種種不合理的現象，洗刷乾淨，仍會不免有「失勢」之虞。至於一國的外交，更是完全要講「勢」。譬如慕尼黑會議，張伯倫與希特勒的談話，被德國用收音機錄下，送到莫斯科對蘇揚言，英國叫他打蘇聯，故德蘇協定自然成功。後來赫斯奔英，透漏了德國攻蘇的消息，英國又大加宣揚，德國遂不得不動手攻蘇。蘇德戰爭發生後，英蘇二十年同盟協定，於焉造成。這都是運用外交手段，造成已有利的形勢。我覺得英國慣能運用「四兩撥千斤」的手段，造成國際的均勢。再如最近的日蘇協定，（三月三十日庫頁島石油權利的移讓，及漁業條約的延長）都是這種外交姿態，我們看穿了它，就可不必過分重視。總之，所謂「勢」，就是潮流趨勢，人心向背，也就是一般所謂大勢所趨。怎樣用「勢」，即是 總理指示我們的：「夫事有順乎天理，應乎人情，適乎世界潮流，合乎人羣之需要，而為先知先覺者決志行之，則斷無不成者也」。

丁 綜論

一、機與勢的關係性

現在綜合起來講：「機」與「勢」雖是兩件東西，但有他們的關聯性。這從那裏看出呢？孫子云：「善戰者，其勢險，其節短，激水之疾，至於漂石者，勢也；鸞鳥之疾，至於毀折者，節也」。「其勢險」，好比長江三峽的水，可以把礁石冲走。這還只說到「勢」。「其節短」，好比老鷹抓雞，迅速疾下，攏攏而上。這裏就有「勢」與「機」的關聯。老鷹抓雞在那迅速疾下之時，可以說是「勢」，在攫取的剎那之間，就是它成敗之「機」。孫子又云：「勢如橫弩，節如發機」。這裏更可看明「勢」與「機」的關聯性。

。當身與手擺好姿態，可以說是「勢」，脫弦而出，中的與否，即在一發之「機」。所以軍事上，先爲不可勝，以待敵之可勝；先立於不敗之地，而不失敵之敗也，這都是因「勢」待「機」。孟子也說：「雖有智慧，不如乘勢，雖有鎡基，不如待時」。而所謂「乘勢」「待時」，就是「勢」與「機」的運用。講到這裏，我們可把「機」與「勢」的關聯性作一結論：「勢」是各方面的事物，在一定的時間與空間內所形成的一種聯合的動的狀態。而「機」就是這個「勢」的成敗關鍵，也就是這個「勢」的消息。

二、知機與審勢的要點

關於「知機」與「審勢」的要點，我以爲要「知全」「察變」：

1. 知全 「全」是什麼？在縱的方面表現的是時間，是過去現在以及未來的一貫的時間系統，也就是歷史的興亡得失；在橫的方面所表現的是空間，廣義的說，人文、地理、自然以至於宇宙六合都包括在裏面。我們所謂「知全」就是對於歷史，地理、人生、世事有最普遍廣博的認識，有很有條理系統的理解。非「知全」無以「審勢」，「勢」是以歷史地理人生世事作資料，又是在歷史、地理、人生、世事之中盤根錯節的結合起來的。所以不「知全」必昧於「勢」而逆於「勢」。「知全」就是對全環境的認識，故本班的訓練有經濟、社會、民政、教育、外交五組，包羅甚廣，就是要我們得到全環境的認識。

2. 察變 天地大化，人事萬物無時不在變動之中，勢與時趨，時有不同，在未變之前，露出要變的徵兆；在已變之後，又露出將變的消息，所以非「察變」無以「知機」。晉人郭象注釋莊子大宗師篇說：「天地萬物，無時而不移也，世皆新矣，而自己爲故，舟日易矣，而視之若舊，今一交臂失之，皆在冥冥中矣」。我們平時所謂坐失機宜，就是對於變到恰可把握的時機，而不去把握，交臂失之，任其在冥冥中過

去，所以孔子有逝者如斯夫之歎。

我覺得「機」與「勢」這兩件東西，大而言之，是一種歷史之哲學；小而言之，是我們從事政治，指揮軍事，以及一切成功治事的必要修養。如果我們不能「知全」，不能「察變」，就說不上知機，審勢，必能知全察變，才能知機審勢，才能跟上時代，推進事業。易經說：「與時偕行」這樣才可以在不斷進步之中。

三、機與勢的運用

最後講到「機」與「勢」的運用。能夠「知機」，能夠「審勢」，就是先知先覺，有了新思想的人。先知先覺而又有新思想的人，他不僅能知機，還能夠把握。何時能把握？在微而未著，發而未顯之時，就是在初生而未表現出來，或者已經表現出來而不顯著的時候，正好把握。如果等到事情已經發生顯露，再想把握，則「時機」已或過去，無可挽回了。先知先覺而有新思想的人，不僅能「審勢」，還能「用勢」。在時勢未到時，不會因為一部份人的願望，而求得某種事物的實現。反之，勢已到，也不會因為一部份人的願望，而求得某種事物的消滅或阻止。近百年來，中國所以發生革命運動，要脫離帝國主義的枷鎖，求得國家的獨立自由，這是一種「勢」；要從封建落後的國家，造成現代化的國家，又是一種勢。總理在五十年前就看到了這種「勢」，故能把握了革命運動的「時機」，而發動了國民革命。總裁秉承 總理的遺志，又把握了時機，進而領導革命建國的工作。因此本黨五十年來的革命史，可以說就是 總理 總裁「審機」「用勢」的歷史。「勢」是客觀的，如果昧於大勢，當然不免於失敗；即使看清了大勢，順乎時勢潮流，如果領導不得其人，仍不免於失敗。必有英明 領導者，因勢而利導之，才能成功。所以韓的

子論「勢」云：「以國位爲車，以勢爲馬，以號令爲轡，以刑罰爲鞭策，使堯舜御之則天下治，桀紂御之，則天下亂。」就近代事實看來，太平天國運動是乘人民反清之「勢」而發生的，但領導不得其人，所以失敗。辛亥革命所乘的仍是這個勢，因領導得人而成功。我們今日建國運動是一種「勢」，有總裁的睿智領導於上，只要我們能把握「時機」努力去幹，我敢斷言建國事業一定可以成功。

外交禮節

胡世澤

前言

第一章 接待

第二章 會晤

第三章 酬酢

甲、會餐

乙、茶會

第四章 慶弔

甲、慶賀

乙、慰唁

第五章 一般宴會

結論

前言

外交禮節可以分兩層來講，即是所謂廣義的外交禮節與狹義的外交禮節。狹義的外交禮節就是指外國各種代表與駐在國政府及當局正式來往的時候所用的禮節，比如他國代表到本國來，我們要接待他們，接待的時候有種種的禮節，覲見本國元首的時候，以至宴請他們的時候，所用種種的禮節，都可謂狹義的外交禮節；至於廣義的外交禮節，可說是外交官彼此間普通來往的禮節，就是與普通外國人來往的那些規矩，都可以算是廣義的外交禮節。

我先把狹義的外交禮節與諸位講一講：其中有許多禮節，不做外交官的，就是知道了也沒有什麼用處，但若專門從事於外交的人，就不能不完全知道。這種狹義的外交禮節各國都不盡相同，因為一個國家有一個國家的文化，一個國家有一個國家的歷史，各國都有它不同的傳統、不同的政體、不同的風俗習慣，以至於不同的民族性，因之各國的外交禮節，也就互不相同了，正像文學和藝術各國有各國的特色一樣。但在另一方面，各國之間也有許多相同的地方；這是由於鄰國間外交關係密切，交往比較多，互相渲染，互相影響，久而久之，他們的外交禮節日漸趨於一致。而且近代外交禮節，在大體上還有一個同樣的趨勢，即是漸漸的趨於簡單，除了君主國家，依然比較隆重而複雜外，不過這種例外，亦非絕對如此。因為有幾國雖非君主，但因為民族性的緣故，外交禮節比某些君主國家還要求得複雜與隆重，如法國與南美洲的幾個國家，他們的外交禮節可以說是相當的隆重與複雜，我們中國對禮節一層，向來看得很重。儒家即把「禮」列入六藝之首，以為禮是教育中最重要的一部分，對於人是最重要的修養，孔子曰：「與於詩，立於

禮，成於樂」，一個人沒有禮就不能自立，所以幾千年來，我們即自以爲是「禮義之邦」。最近 總裁提倡新生活運動，仍以「禮」居於「義」「廉」「恥」之首，黨員守則裏並有「禮節爲治事之本」的一條，可以證明我們現在把禮節還是很重視的，所以我們的各種禮節，早已很完備 很繁重了。我們中國，從前一向是閉關自守的，自從與外國人有來往之後，迫於情勢，迫於需要，我們這種傳統的禮節，亦不能不有所更改，雖然外國人也承認「入國問俗」的原則，到那一國去自然應當遵守那一國的禮節，外國人到中國來自然亦要遵守中國的禮節，但是那時剛與外國人有來往，我們的禮節與外國人的禮節於形勢相差太遠，因之對於中國的傳統、中國的風俗習慣沒有深切了解的外國人，時時引起誤會，而影響到外交的運用。比如十八世紀的時候，外國派大員到中國來，按中國禮節，見皇帝的時候是要行跪拜禮的，那就是磕頭，有些代表一定不肯磕，以爲是一種卑下，最表示屈服的禮節，因爲這磕頭的問題，不知道弄出了多少麻煩，有幾國的代表肯磕頭的不成問題，但有幾國，特別是英王的代表，一定不肯磕，自以爲英國皇帝的代表若向中國皇帝磕頭，即表示英國皇帝向中國皇帝磕頭。因之絕對不肯磕，清廷也堅持不肯讓步，結果是兩方爭執了很久，雖然遠從英倫到中國來的大使爲了這點小事見不到中國的皇帝，不能完成他們的任務，也不能解決他們所要解決的問題。總而言之，爲了這磕頭的問題，辦了不知道多少交涉，打了不知道多少筆墨官司，以後中國又打了幾個敗仗，外國人不肯磕頭，到那時候我們亦不能再堅持到底了；並且對這個問題，條約裏都有規定。如中英天津條約第三條內有下段之規定：大英欽差大臣，作爲代國秉權大員觀大清皇時，遇有礙於國體之禮，是不可行；惟大英君主每有派員前往泰西各國拜國主之禮，亦拜大清皇上，以昭劃一肅敬。以後我們的外交禮節與外國的外交禮節也就漸漸的趨於接近，尤其自民國成立以來已無因禮節而引

起外交糾紛事例了。最近 總裁因鑒於禮節的重要，令有關機關來議定詳細的禮節條目，這種禮節新近已經擬定，不過還沒有正式的頒布出來。我今天把這種禮節的大要與大家講一講：

我們將來預備頒布的外交禮節，共分四章，第一章是接待，一共有三十多條；第二章是會晤，就是會見，有五十幾條，第三章是酬酢，就是宴請等等，有二十幾條；第四章是慶弔，有二十幾條。

第一章 接待

先講第一章所謂接待，就是在中國接待外賓的禮節，但是這種外賓，不是平常的外賓，而是外國的元首（君主或是總統）、外國的皇帝與親貴、外國政府的大員和貴賓、外國特使和專使、外國駐華的使節、外國的武官等，接待他們的禮節，由於他們的地位不同而有分別，地位越高，禮節越隆重。一大部分的禮節是在我們的首都裏由外交部負責主持的。必要時可以臨時稍微有點更動。可是有一些禮節不在首都也要用到的，這種禮節可以以稍稍的講一講。

(一) 外國元首在未到首都之前或離開首都之後我們對他的那種禮節：

(a) 外國元首到達中國國境的時候，我們中國方面在邊境上應放禮炮二十一響，表示敬意，國民政府主席要派大員及外交部長以及地方文武長官到邊境的車站或碼頭或飛機場上去迎接他。當他下車或下船的時候，我們讓樂隊奏他國的國歌，他上車或上船走的時候，奏中國國歌，迎接的時候文武官穿早禮服，戴高帽子，武官穿常禮服，送的時候也是這樣。在到的地方我們要讓軍隊與警察妥為保護。

(b) 外國元首從入境的地點起，可用我們政府特別預備的專車或輪船或軍艦或飛機，到達首都。

(c) 外國元首所經過的各地方，如有停留的時候，當地的文武官長應當以接待中國元首的禮節來接待他。

(d) 在車站、碼頭或飛機場上掛元首國家及中國的國旗，掛法如同掛黨國旗一樣，外國的國旗掛在原來國旗地位，中國的國旗掛在原來黨旗的地位。他如停在行館裏，在他的行館上掛他的國旗。

(e) 外國的元首在車裏坐在車的右旁，接他的人坐在左旁。平常接送外國的客人亦是如此，因為右邊算是較高的位置。

以上五點是外國元首正式來華的時候用的，如果他以私人名義到中國來遊歷或路過中國，典禮就簡單得多了，這簡單的禮節可由外交部與該元首國駐華使節臨時商定。

(二) 外國被選的總統而尚未就職的正式來華的時候，禮節同正式接待外國的元首一樣，惟不放禮砲。

(三) 外國皇儲或王儲正式來華訪問的時候，禮節稍微簡單一點，在他們到達國境的時候，僅放禮砲十九響。

(四) 外國皇室及親貴正式來華訪問的時候，對他們的禮節要看他們的爵位與職位的高低以及任務的性質而定，其事可由外交部與他國駐中國的使節商量定的。

(五) 外國的大員或貴賓到中國來正式訪問，禮節亦由外交部與他們的使節臨時商定，當然要比接待外國元首的禮節簡單得多，依他們的身份與地位而定。

這些禮節有一共同的原則，即是歡迎的與歡送的禮節是一樣的，但是歡迎時奏外國國歌，而歡送時要

奏中國國歌。

第二章 會 晤

第二章會晤，這是關於大使、公使遞國書時用的那些禮節，這些禮節相當的隆重、相當的複雜，與別國的相差不多，不過外國的外交官在中國呈遞國書的時候，是有頌辭的。其在外國大多數國家都有頌辭，也有少數沒有的。大使或公使既有頌辭，主席自然亦有答辭，這些禮節對於不做外交官的沒有什麼用處，不必細述。除了大使、公使之外還有特使與專使。大使與公使是常川駐在一國的，而特使與專使是有特別任務來的，任務完了就回去。比如那一國有新王登位、加冕或其他慶吊等大典的時候，他國可派特使或專使來參加典禮，特使、專使有時亦要遞國書，禮節同大使、公使呈遞國書一樣的。除了呈遞國書的禮節之外，外國的特使、專使、大使、公使來拜訪我政府的主席，與其他的要人都有規定的禮節。

第三章 酬 酢

甲、宴會

先講講宴會，正式的宴會，就是所謂公宴，分爲幾種：

(a) 國慶或元旦的公宴；

(b) 國家舉行大慶典的公宴；

(c) 款待外賓的公宴，所請外賓即是方才所說的元首、特使、大使等等。

如果中午有公宴，那麼參加的人應穿所謂早禮服，如宴會在晚上，那麼穿晚禮服，晚上宴會可以佩帶勳章。

宴會時位置的次序在中國本來就特別的複雜，因為我們的政治制度與外國不同，我們各部長之上有五院院長，還有國民政府委員、軍事委員、國防最高委員，中央委員，這些在外國是沒有的，所以位置的先後，在請有外賓的公宴上，本來是很難排的。因為排位置於有外賓的時候，有一個原則，即是專使中國人與外人相間而坐，現在關於坐位的排法已經規定得很詳細，所以也容易辦了。至於外國人彼此間坐位的高下，本來就很容易分別，第一是分等級排的，第二同等級的，由呈遞國書的前後而定他們的高下。大使在公使之前，公使在代辦之前，而兩個大使那一個先遞國書的排在前面，以前請客在中國往往是答復到不到的，有的答復了來，結果不來，不答復來的倒來了。在這種宴會，坐位都預備先排定，臨時更動必要感到非常的困難，因為位置都要坐滿，多一個人即少一個位子，少一個人即空一個位子，所以這樣往往弄得很是為難，現在中國的習慣也已經有「答復」了，希望這一件事情，以後能夠澈底做到，可以免去負責排位置的人許多困難。

乙、茶會

沒有排位置的問題，所以簡單得多。

第四章 慶 弔

甲、慶賀 這一部分是關於友邦各國國慶的日子或者君主登極加冕、總統就職時的慶賀，或者友邦王

室有婚嫁、誕生、壽辰時慶賀的禮節，可以由國府主席、軍事委員會委員長、行政院院長、外交部部長分別的打電報給外國的元首與政府的當局表示賀意，外國如有特別的隆重的禮節，可以派特使或專使去參加。中國如有國慶或者有可慶賀的典禮，外國亦應表示慶賀。

我們在國慶日或元旦日舉行閱兵典禮的時候，可以請外交團來參加。

乙、慰唁 分爲三部分：

一、中國對外國的弔唁禮節；

二、中國國喪外交團的弔唁；

三、外國駐華使節死亡的弔唁。

這一些在我們的外交禮節上規定得很詳細，都是由國府典禮局與外交部負責處理的，我們不必詳細的談它了。

以上所講的，就是所謂狹義的外交禮節，並且特別注重我們中國的外交禮節，這種禮節的大部分不是常用的，並且可以說只有中央政府最高的人員與外交人員才有用處，但是我們也不能不知道這一些。現在我想講幾廣義的外交禮節，也就是與外交官來往的規矩和習慣。這種規矩與普通外國人交際，也是一樣要用的，現在國內與外國人來往的機會愈來愈多，並且自從廢除不平等條約之後，將來外國人到內地的機會也更多了，同時我們中國人到外國去的機會也加多了，不單是到外國去留學或是當外交官，一定有許多專家到外國去幾個月，作短期的考察或研究。將來與外國人接觸的機會，因之也更多了。所以我們對於這種規矩也值得熟悉。雖然外國人到中國來，應當學習我們的規矩，但是有許多的外國人往往一時不能夠知

道我們的規矩，如果我們知道了他們的規矩，可以避免許多誤會，因之得到許多方便。比如最簡單的，他們請我們吃飯被排坐在他們認為最高的地方，如果我們不知道他們最高的位子在什麼地方，就不知道他們對我們的尊敬。還有，我們好些習慣，不是久居中國的外國人實在看不慣；比如高聲喝茶、喝湯等，他們覺得很不雅，我們應當注意而避免引起他們的厭惡心理。現在我們把外國的禮貌與習慣裏特別與中國不同的地方，與應當注意的地方，擇要的為諸位講一講。

我打算與諸位講的，大略可分為三種：

第一、我預備講初到一個地方的時候，對於那地方有關的人，應當盡的禮節與拜客的規矩，因為拜客用片子，附帶的講講種種關於片子的用法。

第二、我想講宴會的禮節。

第三、預備講其他各種不能列入以上兩類的歐美的禮節與習慣，這些似乎不大重要，可是每個人與外國人來往，免不了要遇到的，所以我也想要與大家談一談。

現在我先講初到一個地方的時候，對於那地方的有關的人的禮貌。我們初到一個地方的時候要去拜訪那些有關係的人。這是除非在美國小城裏是地方人士先拜新到的人以外，各國都是一樣的，我們中國也是如此。不過有兩點與中國的規矩不同可以略略的說一說。

(一)我們到一個地方先要去拜訪當地的要人，我們在中國往往對於一個新到的外國人，不管他地位比我們是高是低，都先要去拜他，這實在是不必的。尤其是作地方長官的，不應當先去拜訪新到的外國人，如果要特別表示客氣，那可以到車站上去歡迎他，但是不應當先去拜訪他。

(二) 在外國所謂拜訪，並不一定要求見主人，這也是與中國不同的。在中國若不是主人擋駕不見，總是要進去的，在外國只有三種情形之下是例外：

a. 預先約定；

b. 最熟的朋友；

c. 在辦公室裏。

外國這種習慣，也有他們的背景，他們對於時間很覺得寶貴，他們有一句俗語，說：「時間即是金錢」(Time is money) 所以他們不願意把時間用在無意義的應酬上，所以他們認為拜訪的時候，留一個片子就可以算盡了拜訪的意義了。我以為這一點，我們中國倒可以採取，特別是現在抗戰建國的時候，人力、物力都應當節省，有時拜訪的人與被拜訪的人，都不甘心情願作這種應酬，可是因為習慣、風俗如此，不得不免強應付，有時還要沖茶裝碟子吃點心，實在太不經濟，亦太費時間了。

(三) 自己去拜訪人的時候，在自己的片子上摺一角，這摺角是表示自己親自到的，在中國往往可以讓別人來拿着自己的片子去訪問別人，算是代表自己，這種代表自己的辦法，在外國是沒有的，如果自己不去，也可以讓別人拿自己的片子送去，這樣在片子上並不摺角，表示並非親到，可是拿片子的人，也不說代表某人。所以關於這片子可說有三種送法：

(a) 自己到，在片子摺一角，這樣頂客氣。

(b) 令人送，不摺角，也不說代表某人，這比第一種來得不客氣些。

(c) 用信封由郵局寄去，這比較最不客氣。

如果要拜訪的人太多的時候，可以用第三種的辦法來送片子，比如一個祕書到任，應當向全體外交團留片子，而外交團裏總有三四百人之多。如果被拜的人有太太，那要送兩張片子，一張是拜先生的，一張是拜他太太的。如果自己亦有太太，那還要加自己太太的片子一張，算表示自己太太拜他的太太意思，所以共總留三張片子。

以上幾點可以說是西洋與我們拜訪別人的時候不同的地方，關於用片子有時需要在片子上寫幾個字，除了客氣之外，還有種種用處，如以附帶的說一說：

(a) 拜訪，像方才所說的那樣，在片子不必寫什麼，有時也可以寫被拜人的姓名。

(b) 賀人生日、賀國慶等，片子上寫 P. F. 這是法文的簡字，表示賀忱 (Pour Feliciter) 送法與拜訪的送法相同。

(c) 答謝，比如謝人賀國慶，謝人賀生日等，片子上寫 P. R. (Pour remercier)，也是法文，表示謝忱。

(d) 慰問，比如為喪事的安慰片子上寫 P. C. (Pour Condolences)

(e) 辭行，片上寫 P. P. C. (Pour Prendre Conge)

(f) 介紹別人 P. P. (Pour Presenter) 可以讓被介紹人拿了自己的片子去，如大使或長官介紹他的屬員的時候用得最多。

(註) 洋文字要小寫，每字後須加「，」，且應寫在名片左下角。

第五章 一般宴會

(一) 外國請客的請柬總是很早發出，普通在一二個星期之前就發出，至少也要在五天之前發出。一個遠客，如果是臨時到達一地，並且一二天內就要走，當然是例外。對某人要特別客氣的，則請被請的人自己定日子。在中國往往上一天或當天才請，這樣情形，在外國是沒有，並且認為是很不客氣的。外國這種習慣，也有其理由，外國請人吃飯，總要吃完才可以走，所以在外國不能同時應兩個人的宴請。如果不早一點約定，即恐被請的，已經先有約了。因此五天之前就發請帖，已經成爲一種習慣，不按這習慣，即是不客氣。請吃飯去不去，須要答覆，這種習慣，我以為很好，因爲只應一個地方的請，所以可以安心的吃。在中國要吃幾個地方，弄得一次都不能好好的吃，有時候，還要在家裏吃了再去，這是很不衛生的。請吃茶的情形，略略不同，這與中國請吃飯一樣：(A) 可以遲些請；(B) 請帖上不載 R.S.V.P. 字樣者可以不答覆；(註) R.S.V.P. 是法文簡寫意思是請答覆。(C) 也可以同時應幾個地方的請。

(二) 外國人請吃飯或請吃茶，有女客的時候多。如果主人有太太專請男客的時候極少，除非專門談公事，或幾個熟朋友吃酒，太太也要同時出來見客，並且被請的人，如果有太太，也要同時請她的，不請是極不客氣的；就是主人沒有太太，請客總是連太太一同請。在中國的外國人，已經成了習慣，請他們而不請他們的太太，並且他們到內地來帶太太的比較少，但是如果他有太太最好連他的太太一起請，可以特別的使他高興。

(三) 吃西餐應當按照西洋的習慣來排位子，女主人的右邊是男客最高的位子，男主人的右邊是女客

最高的位子，而女主人左邊是男客第二高的位子，男主人左邊是女客第二高的位子，男主人邊比女主人邊高。而與主人愈近的愈高。

有兩點要注意：(一)被請的男客，不能與他的太太排在一起，男主人，亦不能與女主人排在一起。(二)兩個女人不能排在一起，約應將一個女人同一個男人排在一起。除非女客比男客多的時候，那時候當

無例外。

(四)在外國被請之後，有時候不及回請，可以過二三天送一點花給主人的太太，表示謝意，這樣比回請有時反而經濟方便。在德國赴宴，尤其是第一次到德國人家去，往往自己帶着花去，不過在別國還是以後由花店送去為宜，放一張片子在裏面，片子上不寫什麼。

(五)赴宴的時間要得到準，而主人亦沒有催請的規矩，到的至遲十分鐘，絕對不能早到。請吃茶約定的時候比較長，如約定五點到七點，所以五點到七點之間，隨便什麼時候都可以去。至於吃飯之後，則不能立刻就走，至少要談半小時到一小時，尤其是晚飯。中飯因為辦公，有時可略略早一點走，還有主客沒有走之前，別的客人不能走，所以自己做主客的時候，要注意不要走得太晚，使別人等得太久，這種習慣以為還是中國的好，照外國的習慣不能吃完立刻就走，不如中國那樣可以吃完就走來得省時間，而

(a) 他們向來無什麼的會都到得準。

(b) 外國有些菜燒起來不能相差十五分鐘，而又須要早預備。以個人的經驗，有人到晚，菜因之不好吃，所以女主人最怕客人到得晚。

(六) 赴宴進去的時候，先與女主人握手，再與男主人握手，然後與客人握手。

(七) 吃飯的坐法，要相當注意，有些地方英、美與歐洲其他各國不同，在英、美，手不用的時候放在膝上，歐洲則把兩手放在桌子上，若要坐得恭敬，兩「肘」不能放在桌子上。有的菜，不能用刀，單單用叉，如吃魚除非有特別的魚刀，否則不能用切肉的刀來切魚。其他像肉丸子等菜，只要可以不用刀，就切得開的，就不用刀。這可以說是一個原則，當然亦有例外，類似這一種歐美吃飯時候的習慣，一時也不能完全講出來。比如有的菜，還可以用手，如龍鬚菜，這最好隨時留心別人的吃法。

(八) 如果傭人不在旁邊，當太太們坐下或立起來的時候，椅子要拉出拉進，統須男人招待，如有傭人當然不必。

(九) 在吃飯的時候，不能自己在口袋中摸出烟來吸，須主人請吸，或傭人拿烟來吸，在吸烟之須，前問旁邊的女太太不可以吸。

現在進一步來講一些歐美的平常的規矩與習慣，特別是那些不能列入以上三類的。

(一) 我們中國常常做的幾種聲音，外國人最看不慣的，比如打飽嗝、打噎、打噎、吐痰、吃湯、吃菜的那種聲音。打嗝總要設法子嚥下去，不要打出來才好。打噎、打噎是那樣非打不可的時候，就要用手帕蓋，聲音越小越好。有些久居在中國的外國人，聽我們打嗝久了之後，還以為中國人打嗝是表示客氣的，實是吃得飽。吐痰須把手巾放在嘴上，輕輕吐在裏面，不可吐出聲音。外國是沒有痰盂的，外國擤鼻涕到可以出聲音，我們聽了覺得不雅，也許是他們鼻子大的緣故。

(二) 歐洲除了英國之外的各國，尤其是德國與巴爾幹半島各國，法、義等國，在上等社會男人與女

人握時要吻她的手，表示敬意，我們中國人不必行這種禮節，因為：

(a) 在英、美並沒有這種禮貌。

(b) 吻手亦有吻法，不得法反而不雅。

我們中國人即在吻手的國家、不吻也可以，人家也不會見怪。

在外國男人與太太握手，不論男人的地位如何高，太太們是不立起來的。如果是小姐，我們可以立起來。女人與女人握手，客氣的，可立起來，我們不要因為太太們不立起來，而以爲她無禮。

握手要脫去手套，男人與女人握手，要女人先伸手，男人與男人握手，地位較高的先伸手。

(三) 在外國介紹朋友的時候，有幾點應當注意：

(a) 在外國不能自己介紹自己，亦不問別人尊姓大名，介紹時總要請一位第三者認得雙方的來作介紹人。

(b) 介紹的時候，如兩個人的地位有一個高一個低，那麼介紹的人，應當先介紹地位低的人的姓名。

(四) 在外國人面前講他不懂的話，算是不禮貌的。

(五) 在外國以爲用手指東西，也是不客氣的。

結 論

方才所講的，可以說是見於書本的，而就我個人經驗，認爲是我們中國人往往不注意的來供獻給大

家，可是各種禮貌，各地卻不相同，一時不可完全舉出來。比如街上與女子同行，在歐洲，男人總是走在女人的左邊，而英國人總是男人在靠街的一邊走，不論在左邊或右邊。又如在法國，男人遇見認識的女人，男人要先脫帽子，女人再點頭答禮。而在英國、美國，女人要先點頭，男人才脫帽子招呼，可見得各國的禮貌都不相同，須要隨時隨地留意。外國人往往自己亦不完全知道自己國內的禮貌。可是年外國總以為禮貌是身份的表現，正像我們古聖賢人以爲禮，是可使人的人格高超，尤其是從事於外交的人員，因為要與外國上等社會的人來往，自然不能不知道所謂上等社會的禮節。去年 委員長在出席領事人員研究班的紀念週上講：「一切言語行動，都要不偏不差，中乎禮節，如此才能使外國人認識我們的人格，也才能由我們高尚人格的表現，而提高我們國家的地位」。委員長這話本來是對生活的修養而講，有深一層的意思，所指禮節可以說是最高尚的禮節，然其中也自包括我們以上所說的外交禮節。所以可以來作我今天所講的結論：外交禮節，是要使外國人認識我們的人格，由此而提高我們國家的地位。

(完)

本集編纂委員會及印刷紙張基金保管委員會委員名錄

一 本集編纂委員會委員

常務委員 王東原 陳儀 段錫明 黃仲恂 金德洋

委員 袁世斌 谷宗瀛 徐世賢 趙普烜 劉博燧 沈澍塵

汪大海 楊樹森 王耘壯 盧則文 何英 梁乙真

特募委員 谷正綱 霍原璽 吳錫人 范錫 吳兆棠

二 本集實際編纂人員

兼編纂 沈清塵 (主編第一六篇)

兼編纂 汪大海 (主編第二篇) 王耘壯 (主編第四五篇) 盧則文 (主編第三篇)

樂永年 (主編大略記 團長訓詞及教材選輯) 張兆理 (編務)

協助員 薛祥光 (寫隊長工作及生活) 嚴深光 (統計圖表) 胡 紹 (製歌譜)

三 本集印刷紙張基金保管委員會委員

張業 吳富寬 沈清塵 汪大海 盧則文 張兆理 樂永年 梁乙真

上海图书馆藏书



A541 212 0013 2012B

