

年

卷

期

2

2

第

第

務



期二第 卷二第

日一月十年八十二國民華中

版出部導指生業畢校學治政央中

目 要

論 討 題 專

輯 特 驗 經 務 服

辦理聖務經驗和心得.....唐啓宇

民政經驗談.....羅貫華

我如何做專員.....厲德寅

余如何做司法官.....彭吉翔

談談我辦戶籍的經驗.....吳顯毓

監印工作談.....殷貴華

改進我國司法之意見.....郭 衡

為改進司法進一言.....徐日彰

我對於改進司法之意見.....文健夫

關於全國普遍設立正式法院之商榷.....沈天保

如何改進中下級法院.....徐平壽

改進檢察制度的管見.....彭吉翔

中國司法之獨特精神.....劉千俊

司法問題漫談.....吳有積

從改進司法說到法院書記官待遇的改善.....江麟榮

史忠靖公(可法)語要.....陶元珍

我在江蘇時的業餘興趣生活.....陳果夫

△ 證記登號七六八六第字警給發部政內經呈已刊本 △

類紙聞新為認號掛准特政郵華中

服務月刊第二卷第二期目錄

廿八年十月一日出版

服務經驗特輯

- 辦理樂務經驗和心得.....唐啓宇(一)
- 民政經驗談.....羅貫華(八)
- 我如何做專員.....厲德寅(一六)
- 余如何做司法官.....彭吉翔(二六)
- 談談我辦戶籍的經驗.....吳顯毓(三〇)
- 監印工作談.....殷貴華(三七)

專題討論 改進司法問題

- 改進我國司法之意見.....郭衛(四〇)
- 爲改進司法進一言.....徐日彰(四三)
- 我對於改進司法之意見.....文健夫(五二)
- 關於全國普遍設立正式法院之商榷.....沈天保(五七)
- 如何改進中下級法院.....徐平壽(五九)
- 改進檢察制度的管見.....彭吉翔(六一)
- 中國司法之獨特精神.....劉千俊(六四)
- 司法問題漫談.....吳有積(六七)
- 從改進司法說到法院書記官待遇的改善.....江麟榮(七一)

名人言行錄

- 史忠靖公(可法)語要.....陶元珍(七五)

素描集

- 我在暴風雨中奔走.....余作民(八二)

行有餘力座譚會

- 我在江蘇的業餘興趣生活.....陳果夫閒談(八七)
-蔣星德筆記

通訊

- 廣東縣以下組織之動向.....李濬(九二)
-悼殉職同學羅公叔進.....江鎮羣(〇一)

服務經驗特輯

辦理墾務經驗和心得

唐啓宇

啓宇在江西辦理難民墾務工作行將一載深願將辦理之經驗和心得貢獻有志從事墾務者之參考

(一) 赴贛辦理墾務之動機

甲、大時代之需要

支持長期抗戰必須繼續不斷之生產源源供給始可操最後之勝利但生產區域因戰區擴大淪陷頗多試觀閩地閩綠色平原已大部被敵人蹂躪只剩成都平原爲國家僅存之大平原區域所幸後方前去兩年雨水調和五穀著熟食糧需要尙敷供應現在大量用兵軍需食糧及原料驟形增加戰區人民自前方移居後方者爲數頗鉅如許衆多之難胞又非設法安置不可爲適應大時代之需要計墾殖事業之必須辦理毫無疑義。

乙、過去之志願

吾儕習農者過去每欲對農業現狀有所改革但在舊環境下之農事情形創造新農業組織艱苦無法進行是以不欲改革農業則已欲圖改革必須創造新環境盡量吸收新時代文明之賜與以往多年雖具此志願迄無實現機會此次在國難嚴重關頭担任難民墾務工作實現過去志願對此良機焉肯交臂失之

丙、當局之招致

江西省適當東戰場難民蒼卒之區熊主席天翼有志辦理難民墾殖事業，電約啓宇前往襄助，本人認爲進行墾殖事業之時機已至，毫無遲疑，毅然應召，於去年六月間赴贛，當時

友朋好意勸阻，謂捨中央崇隆地位而去辦地方事業脫離優裕環境而往接近戰區環境，事業能否順利進行尙在不可知之數而本人已陷於戰區範圍殊爲不值。但本人認爲辦理難民墾荒，增加生產工作甚爲重要且在抗戰時期對國家社會能盡一點力量庶幾無愧于担當國民一份子之責任。個人利害蓋有所不及計矣。

(二) 辦理墾務經驗

予既視事即着手進行下列事項：

1. 辦理墾務人員之選擇：大凡一樁新事業的成功，純靠有一般刻苦耐勞忠實勇敢的人員，組成強有力的幹部實心實力的工作所以我第一個企圖就是組織強有力的幹部大概辦理墾務人員須有相當學識及技能健全體格，堅強意志並有忠實和藹的性情對人對事豐富的經驗，熱誠服務的精神，但

此項人才異常難選，致幹部建立迄今尚未完成，因適合上述條件人員數目本來不多且在後方儘有工作可做待遇高，責任輕，故不願遠赴前方，就待遇低責任重之工作退而求其次只有選擇能刻苦耐勞之農學生予以事業上之指導逐漸養成其能勝任管理之人才。

2. 墾民之選擇 墾務處希望選得之墾民其條件如下：

- 一、確係戰區逃出之難民原來業者。
- 二、年齡須在十八歲以上五十歲以下之男子。
- 三、身體強壯能耐農事勞苦者。
- 四、如非農民而有特種技能而志切墾殖者有下列條件之一者即不得選為墾民
 - 一、有不良嗜好者。
 - 二、有惡性傳染病或神經病者。
 - 三、肢體殘廢足以影響其家屬生產工作者但流亡難胞中以工商學及地主階級遊閒份子占多數真正農民所占成數甚少然墾事之成敗關係於農業技術之優劣者至鉅故對選擇墾民不得不堅持嚴格主義在辦理登記墾民時第一二月祇選得二三百人當時社會人士頗嘗議選擇墾民標準太苛恐不能募足千人定額吾人堅持前缺毋濫宗旨不為浮言所動搖結果所選墾民均能從事墾殖工作至十二月底已逾定額至於選擇墾民之出身農民者更應明瞭其天然習性如任自然信命運對於政府行動多持懷疑態度必須於其懷疑各點詳為解釋使其瞭解始樂於入選其所懷疑問題約舉如下
- 一、戰區擴大墾區淪於敵手仍須拋棄田園從事流亡生

活墾荒徒然勞而無功。
此須告以墾區之選擇當在較安全地方即令此區有成為戰區之可能逃將焉往。
二、墾區離家鄉愈遠重還故園愈難。
此須告以所選墾區交通便利有舟車可達並不過於僻遠。

三、敵人退却或已離開戰綫即可返鄉耕作

此須告以我國政府所訂之抗戰政策為「持久抗戰」決非短期間所可了結如「太平天國」之亂有十五年之久「歐洲大戰」亦歷時四年與其坐待和平之恢復不如奮鬥而圖生活之支持守候殊非良策。

四、現為墾民將來戰事結束可以返鄉否？

此須告以戰事結束當然不禁墾民之返鄉在返鄉之前須有熟計者。甲、家鄉田地已否拋荒生產工具有無毀壞房屋被燒牲畜被殺恢復生產是否容易？乙、墾區已變為第二故鄉，捨去是否值得丙、政府所墊費用須行歸還無此項財力如由他人承買有無繼承人？

五、墾民赴墾區耕種時當地農民對客籍墾民有無歧視觀念？

此須告以墾區地點已經政府詳細調查並負責保護可藉政府力量以消弭土著與客籍間發生之糾紛。
六、將來地權如何支配採用何種經營方法生活採取團體行動或個別行動公家供給何種款項將來如何歸還等問題均須一一解釋之。

(三)墾地之選擇

甲、墾區環境須選擇墾地之氣候土壤地勢交通情況之最適宜者初墾時當地縣政府派員隨往每以不能墾殖之荒山亦列入能墾殖之荒地內表面觀之有荒地一萬畝實際能墾者只二三千畝此二三千畝又常夾有人民已墾地在內深恐墾民開墾後產權不確定易引起「荒田無人耕種了有人爭」之糾紛所以開荒前需要地權之清理但清理需時如因清理不能從事耕作冬作即成問題所以一面請江西省政府通令各縣清理一面督飭墾民開荒期不因清理地權而妨礙墾事之進行將來開墾之後墾民有土地永久耕作權而不給與土地所有權墾民既明瞭其有確定地權對於土地遂特加愛護荒地分有主無主兩種無主荒地即認為公荒有主荒地須查其有無契據及糧單並查其有無拖欠錢糧如查無契據或在糧單上拖欠之數超過地價亦認為公荒如無拖欠或拖欠數目低於地價時由墾區給予補償費以補償其損失。

乙、土地測量 土地勘定後應即舉行土地測量，如未能立即舉行應多咨詢當地人土地畝情形再丈量土地面積以為進行農田水利工事之參考並依據土地種類與面積從事土地清理時間充裕，仍須舉行土地測量，以昭準確。

丙、各種設備之購置 墾區設備包括糧食耕牛農具家具種苗衣被藥品飼料及其他消耗品以及房屋水利工等。

畜類如牛豬雞鴨魚花所需種類及數量，視墾民副業計劃及資金數額決定。

農具 農具包含犁耙鋤鏟等物各有功用之不同，必須預

備齊全如舉行農田動作時因無適當農具不能及時行之就貽誤不淺。各地墾民喜用各地慣用農具，但此已足證明各地農具開荒與美國之改良犁工作效用不同初耕宜用河南犁復耕可用美國改良犁。犁的構造及材料大為不同其他農具亦復如此，所以中國農人所用農具大有研究的價值。

工具 農具之外，工具亦屬必備如木竹泥織理髮轆轤車輛等工具在購置工具時不可貪便宜務以堅實耐用工作效準大為原則。

家具 包括床鋪，桌，椅，鍋，碗，盆，缸，紅，墾民住宿安適起見，製定鋪板，厚六分長五尺六寸寬三尺二寸二人合鋪編定號數所有墾民須照指定號數住宿夏日蚊帳絕不可少當地的蚊帳極多必須用蚊帳以防瘧疾之傳染瘧疾妨害墾民健康且間接影響於墾民之勞作效能不獨有蚊帳可以節省若干之醫藥費已也。購置大宗農具家具在我國內地市鎮異常成覺困難非預先定購寬以時日不能濟用各種定購用具交貨時須細心檢驗如犁耙鋤鏟等農具常以廢鐵濫製少用即須分別剔出囑其另製始行驗收給價，冬季飼料極難購買，只有利用政治力量商請區署轉令各保甲撥派由墾區按市價公平收買派員率領運輸隊輪流赴各保甲挑選。

耕牛 購買耕牛須經當地牛行之介紹有時亦須下鄉購買每牛議價經時頗久兒子作主出賣父母不肯脫手丈夫作主出賣妻子猶如村婦之罵街聲狂反對，每議一牛村中老少咸集喧嚷爭論如露天茶園之熱鬧運送時每人只能牽牛三

頭並須告以住宿時要向保甲長接洽照料通河過橋時均須與負責員工接洽，走公路時須靠左邊走當心汽車牽牛人不准騎牛背各人小心看管自己牛號，看夜人不准同時睡覺，警報時須注意防護耕牛之藏匿，到黎區後，派員點收，預備厩舍棲牛預選牧童若干人，協助放牛飲水浴水看夜等事。要得身體健壯富有生產能力的牛不宜吝惜價格俗語說貧賤買老牛老牛的能力就差了。

肥料 黎區應儘量利用厩肥人糞尿綠肥的天然肥料。至于商品肥料不但價值昂貴，且運輸不便，亦無大宗供給，所以黎區肥料以自給自足為原則。

住宅 黎民住宅最好利用現有空屋或舊屋廢基，修理應用，如不足時利用黎民勞力建築新屋。黎民中之有特殊技能者如木工，土工，須儘先利用，如鄰近有樹木可伐者伐之，有紳可刈者刈之，共同努力建築五六間茅屋不需百元即可完成。

新村 建築新村已在計劃之中如黎區辦公室，公共廚房，公共宿舍，托兒所合作社，公共畜舍，治療所，運動場，集會所，郵政局，公園黎民學校，圖書館，閱報室均已選定地點，俟黎民力量充裕時，再行建築。

丁、農業經營方式之決定

黎區農業經營方式，須按當地農歷土振，肥瘠，作物種類，水利情形，黎民技術，經營資本之多少，運輸路程之遠近始能決定。

一、水田：如水源充分灌溉便利者，作水田，種水稻，不但可供給食糧，且可有多生產，容納多量勞力。

黎區於栽培食糧作物之外，特別注意經濟作物之栽培，如棉，甘蔗，蔗，菸，大豆，花生，薯苔，薄荷，除虫菊，及藥材等均視當地之氣候土壤適宜者栽培之。

二、旱地 水源缺乏灌溉不便之旱地栽培小麥大麥蠶豆豌豆陳稻芝麻小豆蕎麥甘藷等旱地作物。

三、山地 利用山地地勢較平，土層較厚者栽植油桐，油茶，烏柏，香樟，杉木，竹等經濟樹木如去黎區甚近地勢平坦，土壤肥沃管理便利者種植果樹如柑橘及其他果樹。

四、池塘 栽植菱藕等水生植物外並於水中養魚水上養鵝鴨。

五、湖沼及山陵廢地不能墾殖者則利用其羣生之野牛以放牧牛羊。

六、場圃庭園隙地及穀類餘粒菜類殘根廚房廢物以飼養鷄豬。

戊、農村手工業之設計

現擬積極舉行者如紡織榨油，碾米軋花釀造製糖燒炭燒磚等小手工業。手工業的辦理不獨可以利用棄物廢時，殘料餘力，且可以增加農家的經濟。

己、黎區之規劃 黎區之規劃必需按照自然地理形勢劃分其注意事項如左：

一、道路：黎區幹道寬二——三公尺縱橫貫通全境其終點必須與省縣鄉公路或市鎮連接以利交通，如有餘款可架設電話綫與鄰縣及境內各重要區域通報不獨

工作效率可以增加治安警衛等，當較有辦法。

二、農舍 建築分集中與散開二種；但必須注意地勢高爽，光綫充足，空氣流通，庭園廣大。在周圍隙地栽植樹木蔬菜花卉以增加天然美，厩舍廁所務必遠

一離住宅，飲料水尤須注意清潔，在山地區域人飲水與家畜飲水須分開池塘以重衛生如能掘地及泉以取

飲水尤佳房屋周圍宜設暗溝宜洩污水以免穢氣薰蒸蠅蚋繁衍妨害衛生。

三、灌溉方法 灌溉排水為墾區主要水利工程據經驗結論挖地不如開溝開溝不如築塘塘水居高就下可以節

一省厚水人工開溝灌溉宜沿山麓使山水沿山流下不直接入田沖刷土壤使表土肥料流失土壤變為瘠薄凡在

墾區同一灌溉排水系統內田畝不論地權誰屬必須加入水利工程工作以免用水時發生糾紛墾區附近之山地亦

應劃入墾區以供給墾民家畜放牧及樵伐零星不整齊之田坵須按照地形分別合併以便種植管理。

庚、墾區管理 墾區管理員應一方工作一方訓練，寓學于行，寓行於學其須知事項如下

1. 製計劃 勘定適宜之荒地後即按照墾務處所訂計劃綱要編製進行計劃。

2. 備住所 於選定墾區之地點附近尋覓空屋以作辦公處及墾民住宅。

3. 備器物 墾民應用器物開單向墾務處清領若係自購自製者亦須列表呈報。

13 興工事 按墾區之需要建築道路及開塘築壩浚河開溝等工事。

4. 備炊事 墾民所需之食糧油鹽燃料均須先為籌備以供食用成人每月需米五二斤鹽一〇兩油十七兩柴九十市斤蔬菜自備。

5. 備動力 墾民所需之耕牛按墾地面積之大小準備之。

6. 購飼料 耕牛過冬所需之飼料每牛需飼三十六担大豆八十二斤。

7. 編組隊 按墾民之親屬關係及勞作能力分編為農事工程工藝家事文化管理雜務各組視每組事務之繁簡復分為隊如耕作牧牛泥工木工竹工鐵工縫紉炊事洗滌各隊。

8. 配宿舍 覓定宿舍後編定鋪位號次分配墾民住宿。

9. 分器物 墾民各組隊應用物品由各組長分別填具領物單登記分發之。

10 配耕地 按墾地之肥瘠高下水田旱地灌溉排水情形以定面積之大小分配於各組隊有家屬者五畝單身壯丁十畝。

11 親勞作 墾民在田間工作或其他勞作須隨時視察指導考核記分。

12 填表冊 如墾民增減耕作面積表 工作月報表 一領物報告表 患病治療表 經費收支月報表 按規定時期填報。

13 興工事 按墾區之需要建築道路及開塘築壩浚河開溝等工事。

14 辦教育 設學校圖書館閱報室及辦理其他訓練工作。

15 辦合作社 指導墾民辦理生產消費運銷信用等合作社。

16 創副業 視各墾區需要計劃造林畜牧及其他各種副業。

17 辦自衛 購置器械以充實墾民自衛力量而保墾區治安。

18 興自治 建設新村規定公約嚴禁吸食鴉片賭博，酗酒，偷盜，及其他不法行為。墾務管理員必須以身作則，與墾民同甘苦其生活不自外於墾民，常注意墾民之思想行動，並明瞭其需要與痛苦。

墾民之組織與生活

1. 墾民之組織分下列三種

一、集團經營 墾務處授田於集團全體團員共同經營土地收益共同分配。

二、單獨經營 墾務處授田各墾民單獨經營種植。

三、合作經營 墾務處授田墾民所組織之農業合作社經營種植。

2. 墾民之生活分下列二種：

一、經濟生活 以自給自足為原則如種蔬菜生長時間短，收穫易，使墾民自種自食，不必向市廛購買，則日用必須之蔬菜費可省，向附近山林採樵樹枝雜草，以供燃料，則燃料費可省，購稻粳米以減少中間人之營利並可利潤米糠以飼豬，種大豆

製豆腐榨油以自食種棉成功可進行紡織布以解決墾殖民衣被問題。

二、社會生活分下列四項

一、教育 1. 知識訓練 舉行識字運動辦理團報

室民衆學校等事項。

2. 人格訓練 養成四維八德之概念禮義廉恥忠孝仁愛信義和平。

3. 生活訓練 注意社交集會禮貌運動

4. 生產訓練 養成農工生產技能。

二、衛生辦理 1. 保健所 從墾墾民之疾病治療

2. 健康比賽 檢合全區墾民之體格以比較其健康程度。

3. 兒童保育 墾區婦女迫於生活忙於工作對於兒童撫育每多疏忽宜設託兒所以保育兒童。

4. 衛生展覽 舉行衛生展覽會以增加墾民之衛生常識。

三、自衛 1. 保甲 辦理保甲墾民一律予以編制並準備適用武器以保衛墾民生命財產之安全。

2. 國民軍訓 寓兵於農區內墾民一律施行軍事訓練。

3. 消防隊 諺云日日防火夜夜防賊如平素無準備一旦發生火警即無所措手故演習純熟以防萬一。

四、娛樂

1. 歌詠隊 如義勇軍進行曲不獨可以鼓舞士氣且可發揚敵愾同仇之心。

2. 音樂隊 樂以導和不獨可以愉悅身心且煥發其類廢精神以增加工作效率。

3. 話劇團 如近日之抗戰話劇如炸藥

警號反正鳳凰城等可歌可泣每一擊

民視之莫不變指皆裂憤慨填膺。

4. 電影及其他正常娛樂 電影為近代

社會教育及各種文化事業藝術宣傳

之利器其感人之深效力之宏，不啻

報紙圖畫當隨時介紹有關抗戰及其

他有益影片至聖區演放。

二十六、自治 組織農會與實行墾民公約農會主要宗

旨為團結農民推動農村社會內各種重

要之建設和組織，一俟農會能發揮其

功用所有一切社會事業將由農會主持

辦理其農業生產之改進農民經濟之調

劑農村社會之改造均應積極進行其籌

片賭博偷盜奸邪等有礙墾民之健康及
善良風化者當在摒斥之列故必須制
定墾民公約全體遵守。

(三)辦理墾務之心得

1. 訂確實可行之計劃 墾務處技術部份人員等於軍事上之參

謀本部根據各墾區之現實材料擬定各墾區之工作計劃以適

應各區工作。

2. 計劃適應程度除隨時報告外並得相機變動以期適合墾區環

境與工作之進展。

3. 各工作人員需具最大服務精神不畏難不苟安以身作則為墾

民表遇有突發事件審慎處理隨時請示，以期獲得適當解

決。總期墾區墾民之間無隔閡，無隱諱情成融洽共謀墾務

之進展。

4. 經費以寬籌節用為原則至必要費用亦不可吝嗇。

5. 難民墾殖為新興事業艱難雜需需要社會方面多予同情與協

助。

6. 難民墾殖煩瑣繁多端待舉尤需各級政治機關於政治上充

分協助與保護以促進墾務之進行。

墾務委員會
辦事處

甘肅省政府
墾務委員會

甘肅省政府墾務委員會

頁一第

民政經驗談

羅貢華

我在甘肅民政廳長兼農村合作委會長任內的作風和其結果

從改變風氣 來推行政令

余井塘先生要我寫點實際經驗的文字，登載服務雜誌上，現在且以前的標題為範圍，不為虛偽的客氣，質樸的寫出幾個要點來，以供閱者的參考和批評。

二十六年度的甘肅民政，是我在那裏主持的。這個年度民政上的根本方針，簡單說一句，就是從改變風氣來推行政令。我考察甘肅的一切情形，認定在這種極端腐敗的風氣之下，如果只採取頭痛醫頭痛腳痛醫腳的辦法，是一定徒勞無功的。我相信只有造成一種好的風氣，然後一切政令，才能為有效的推行。我這種信念，不是偶然發生的。我幼時讀會文正公的「原才篇」，知道他所以能夠掃平洪楊，中興清室，就是得力於這篇文章。後來讀總理的「孫文學說」，知道他所以能夠鼓勵革命，創造民國，就是得力於這本著作。從民國二十二年以來，中國朝野風氣，漸漸轉變，內而統一全國，外能抵抗暴日，我考察這個原因，完全是我們最高領袖提倡新生活運動的結果；然而現在還有許多不可掩飾的缺陷，因而不能充分發揮整個民族的力量，也無非是由於這個運動尚未達到十分成功的緣故。我檢討了這些個案如山的事實，於

是我的信念，就愈益堅強而不可動搖了。我認為不只一國應當如此，一省也應當如此；不只領袖應當如此，部屬也應當如此。在省政府裏面的各廳長，尤其是做民政廳長的人，如果不能造成好的風氣，而想做出非常的成績來，那是絕對不可能的。我基於這種信念與認識，所以決定甘肅二十六年度民政計劃的時候；就不得不以改變風氣為推行政令的動力了。

由改變仕風 到改變民風

改變風氣應當先從那裏改變起？這是負有移風易俗之責者所不可忽略的一個大問題。有許多負領導責任的人們，多只注意於怎樣改變民風，而却忽略了如何改變仕風，我以為這是犯着了不揣其本而齊其末的錯誤的。呂叔簡說，「變民風易，變士風難；變士風易，變仕風難。此風不變，流弊何窮。」胡林翼說，「民風因士習為向背，而士習因吏治為轉移。」魏徵說，「久安之民驕佚，驕佚則難教；經亂之民愁苦，愁苦則易化。」孔子更說得明白，「君子之德風，小人之德草，草上之風必偃。」現在的中國，民風固壞，而士風更壞；士風固壞，而仕風尤壞。我相信孔魏呂胡的這些話是正確的，所以立意改變甘肅的風氣，就先從改變仕

風做起。我以為只要把腐敗的仕風改變了，那些經亂愁苦的人民，正如饑者易為食，渴者易為飲，所謂「官衙有公論，草野自成風俗」了。

我深知道，壞的舊仕風，不是一朝可以摧毀的；同樣好的新仕風，也不是頃刻所能造成的。但我却相信，七年之病，而求三年之艾，苟為不蓄，終身不得。我肯定了非有良好的仕風，是決不會產生良好的政治的；我又認定在一省之內，民政廳長是絕對負有建立好的仕風之責任的；因此，我就不得不把改變甘肅的風氣這個偉大艱巨的任務，担負在我的肩上了。我始終不考慮我是否擔當得起這個任務，我所注意考慮的問題，只是怎樣才能把甘肅的仕風轉變得過來。王陽明說，「變不虛生，緣政而起；政不自弊，因官而作。」又說，「大抵天下之不治皆由有司之失職；而有司之失職，非獨小官小吏偷惰苟安，僥倖度日；亦由上司之人，不恤民事，不以地方為念，不以職業經心，既無身率之教，又無警戒之行，是以蕩弛日甚，亦宜分受其責可矣」。由前之說，要改變仕風，必須澄清吏治；由後之說，要小官小吏能盡其職，必先由上司之人以身作則。總而言之，正己肅下，乃是轉移風氣的最初起點，也就是澄清吏治的有效方法。我是只問耕耘，不問收穫的；所以我不考慮是否能夠澄清甘肅的吏治？是否能夠轉移甘肅的仕風？我所兢兢業業，一日三省而不敢忽的，只是自己是否真能盡其職責，以身作則，表率部屬一事而已。我不敢說我自己做到了完美的境地；但我的作風，確是針對着甘肅官場的病症，這是敢於自信的。

一意作事立功 決不患得患失

我的作風究竟是怎樣的？我的作事立功的最大敵人。那些可鄙的官僚們，「其未得之也，患得之；既得之，患失之。苟患失之，無所不至矣。」他們因為得失心重，所以顧忌太多；因為顧忌太多，所以一事不舉。我要決心作事立功，同時並鼓勵部屬努力作事立功；因為無時無刻不想作事立功，所以個人的得失觀念，就不知不覺的把他拋到九霄雲外去了。我只要能夠獲得作事立功的代價，便可在正義的立場下犧牲一切，毫無所惜。我二十年前讀戰國策：「秦攻趙，趙王新立，太后用事，求救於齊，齊人曰，必以長安君為質，太后不可，齊師不出。」左師觸龍太后曰，「父母愛其子，則為之計深遠，今縱尊長安君之位封以齊腴之地，多與之重器，而不及今令有功於國，一旦山陵崩，長安君何以自託於趙哉？太后聽其言，質長安君於齊，齊師乃出，秦師退。」我讀了這段記載，心裏上起了很大的感動。總理教訓我們要我們立志作大事，不要存心作大官；我把這兩句話，時時牢記在心，未敢或忘。從前劉玄德以老將至而功不建，慨然流涕，每讀史至此，未嘗不掩卷長太息。我常常想，我們民族危險到了現在的地步，苟不人人亟圖立功，一旦國家滅亡，又何以自存於世？我們如果做一個因循敷衍的官僚，皮之不存，毛將焉附？人生數十寒暑，不於強壯之年立功報國，更待何時？我因為把這些道理想得很透澈，所以把個人的祿位看得輕，把人生的功業看得重。因為我的人生觀如此，所以有時不肯放棄職責，就往往與

意志不願的。同官同事相齟齬了。我的朋友們！常常這樣勸告我：「作事立功是應委曲求全的；沒有作事立功的機會，就當保全職位，以待時機」。我答覆道：「必委曲而能求全，則委曲纔有代價；若委曲而不能求全，那委曲就毫無意義了。至於職位這個東西，是要憑藉牠來作事立功的；如果不能作事立功，而徒爲尸位素餐之具，那我就把牠認爲敝屣之不足了。」我在廿一切作風，都是以此爲出發點的。

**盡量提高理智
絕對抑制感情**

我的目的是作事立功；我的根本方法，是提高理智和抑制感情。我認定作事立功，是一定要以一個智字來做前提的。中庸所謂天下的達德智仁勇三者，而必以智爲首，就可知智是如何重要了。佛是最善於發揮智慧的；因爲他的智慧高，所以才有普渡衆生之仁，才有我不入地獄誰入地獄之勇。因此，我敢斷定，必先有大智，然後才能有天仁和大勇。否則，縱或有仁，必爲婦人仁；縱或有勇，必爲匹夫之勇罷了。然則所謂大智，究竟是那裏生出來的呢？據我考察，是從提高理智生長出來的。而戕賊理智的，便是感情。我常研究對事對人的道理，發現了東方人和西方人有根本不同的一點：就是西方人理智重於感情，東方人感情重於理智。西方是以個人爲本位，東方是以家族爲本位的。因爲社會組織的基礎不同，於是就演出人願意讓作一個相反的分野來了。我考察這個相反的分野之影響與結果，敢肯定的說，理智重於感情，乃是作事立功的利器，人人都有這個利器，則國家的進步必速。反過來說，感情重於理智，乃是作事立功的障礙，人人都有這個障礙，則國家的進

步必緩。我常常想，我要作事立功，應當怎樣排除這個障礙？但我也和一般同胞一樣，是生長在感情重於理智的整個社會中的一員，依照環境支配個人的原則，又怎能把這個障礙排除得乾乾淨淨呢？經過了長時間的體驗和研究，乃採取了一種折衷辦法。我的折衷辦法是什麼？簡單說來，就是處理私的問題，無妨理智感情並重；甚或感情超過理智，亦無妨。至於處理公的問題，那就應該盡量提高理智，絕對抑制感情。我以爲這是比較妥適的辦法，所以在甘任事，始終不敢感情用事，以私害公。我雖不敢說我的理智已經提高到頂點，一但抑制感情的結果，却還沒有犯着感情誤事的罪過。我這種作風，起初是很勉強的，久之也就自然了。我自己如此，勉勵部屬也是如此。

**以任用賢能
爲起首**

我提高理智和抑制感情收效最大的地方，就是表現在用人上面。曾文公所謂「天下是非得失，須爭起首」，這是我們所應對庸庸的一句名言。我以爲這一着不是別的，最要緊的便是用人。我嘗研究古今中外治亂興亡的道理，以爲只要注意執政者對於人才的態度，就可預知其未來的結果了。如執政者愛才如命，使賢者在位，能者在職，必致政治清明，風俗淳厚。反之，如摒棄賢能，使小人在朝，君子在野，縱或社會稍存正氣，而政治必歸於腐敗。至於以摒棄人才爲不足，更進而爲戕賊人才之行，必致政治與社會，同歸於死滅。我考察過去的甘肅政治與社會，已經走了死滅的途程，要挽救這個危機，惟有任用賢能和陶鑄人才爲最有效。如果不是這樣，不僅好的風氣建立不起來，就是普通

上政也必無法推行；至於國難時期的一切要政，欲其推行盡利，更是無望了。王陽明說得好，「當非常之時，而以昏劣者坐尸其間，譬使盲夫駕敗舟於颶風巨海中，而責之以濟險，不待智者，知其覆溺無所矣。」今日的中國何異正在颶風巨海中濟險的一個敗舟；而甘肅的情形，又恰似這敗舟最壞的一部份；如果大小職員都是昏劣之徒，不只甘肅危險，西北危險，就是整個國家，亦必受其影響。所以我不管負有責任的別人怎樣作？但在我的職權範圍之內，則以任用賢能和陶鑄人才為起首一着。

我在甘所用的各級職員，除特約三數人前往幫忙外，均係就地取材。人人都說甘肅文化落後，人才缺乏，但經我準備了半年之後，前後共用于餘人之多，並未感覺到人才缺乏的痛苦。從此我益相信，人才遍地皆是，求則得之，舍則失之，陶鑄人才，則用之有餘；戕賊人才，必常感不足。我不敢說在我的範圍之內，人才都能各得其所；我所引以自慰的一點，凡是具有朝氣的優秀份子，多願在民政範圍內努力工作；這些優秀份子，事實上也多在民政範圍內負責任了。我在很短的期間做到了這個地步，並沒有特別巧妙的方法，只是以十二萬分的誠意來任用賢能和陶鑄人才罷了。我任用賢能和陶鑄人才的要點：一，賢能居上，次者居下。二，用其所長，去其所短。三，先健全左右，由近以及遠。四，既立用人之法，決不外用用人。五，嚴防貨幣學上所謂惡貨驅逐良貨的弊病流入行政領域，不使小人與君子並立。六，排除作事的困難，使人才得發揮其本能。七，尚未發現其潛職，則絕對信任不疑。八，有目的純潔而手段矜確者，必訓練

使成棟樑之材。九，力戒官僚之惡習，勉為人民之公僕。十，小功必獎，小過不罰。這十個要點，我相信做到了十之八九。

由人治樹立法治 以官治扶植自治

我以為中國的政治趨向，是不能違反世界政治潮流的；國民黨政府的政治方針，是不能違反總理遺教的；地方的行政措施，是不能違反中央政策的。無論世界的潮流，總理的遺教，或中央的政策，其政治上的原則，都不外乎法治與自治。法治與自治，乃是構成現代國家不可少的條件之一。我看了甘肅離現代化太遠了，為要使甘肅的民政現代化，所以就不得不以這兩點為最後的鵝的了。我們知道數千年來的中國政治，都是人治，人亡政息，就是所謂稱盛世之治，也只有上層賢能的官吏，並沒有下層自治的人民。至於現在一般的風氣，庸劣的官吏，都是苟且偷安，藉以藏拙；而稍有才能者，又多好高騖遠，一切政絃更張，用以自豪。我很憂慮甘肅的民政，恐怕省府一旦發生人事的變動，而有動搖既經建立的一切基礎之危險；所以在建立人的條件的時候，同時樹立法治的制度；在厲行官治的時候，同時更實行自治的準備。我的目的，不是要我的計劃，一一都由我來完成；是要我去城之後，無論何人，不能無理由的來變動我的政策，摧毀我所建立的各種基礎。必須他有更好的方針，才能變更我的方針；他有更好的制度，才能代替舊制建立的制度。只有這樣，然後中國政治之朝令夕改的惡習，才

有把繩矯正過來。因此我不以人才健全和吏治清明為滿足。

我本於上述之遠大目的，乃向下列各點而努力。一、凡目前行不通的制度，決不勉強建立；但既經建立之後，則必絕對把牠行通。二、必須實際上有十分的需要，客觀上沒有不可克服的阻力，同時主觀上已經準備了相當的人才，然後才建立相應的制度。三、中央法令不適用者，則為另訂單行法規；中央僅頒布簡單的母法者，則為加訂詳細的子法。四、無論何項法規，多係經過審查會的討論，省務會議的通過，及中央的核准三種手續而後施行。五、我認定官治不能全是不推行自治的，所以極力健全縣以下的行政機構和行政人員。六、我認定鄉村沒有相當的經濟組織是不能推行自治的，所以盡力於合作及其他經濟制度的建立。七、我認定人民沒有最低限度的自衛力量是不能推行自治的，所以竭力於縣以下的警衛制度之改革與建設。八、我認定人民沒有相當的知識是不能推行自治的，所以努力促進各縣教育的發展。

以上各點，都是我樹立法治和準備自治所注意的原則和事項。這裏面有不屬於民政廳職權範圍之內的，我則以兼任的省政府委員的資格從旁推進。這兩種工作，在二十六年度的甘肅民政上，可說佔了非常重要的地位。

以公廉勤誠做準繩 實行四幹以赴事功

我想以人才和制度建立新的風氣，同時並自立準繩來管理自己。曾文正公說，

「方今天下大亂，人人皆懷苟且之心，出範圍之外，無過而問焉者。吾輩當自立準繩，自為守之，並約同志者共守之；無使吾心之賊，破吾心之藩子」。所謂自立準繩，自為守之

，換句話說，就是自己管理自己。楊子說，「先自治而後治人謂之大器」。楊子所謂自治，就是曾公所謂自立準繩自為守之。所謂大器，就是孟子所謂大人。必須大器或大人，才能自己管理自己；也必須能夠管理自己，然後才能管理別人。我們如果受人管理，不為越軌之行，其事尚易；惟自己管理自己，而不超越範圍之外，其事實難。沒有很深的修養工夫，是決不能嚴格管理自己的。如果自己不能嚴格管理自己，而想部屬都能盡其職責，制度都能發揮效用，那是絕對不可能的。人們都知曾文正公的功業之盛，但鮮有知其修養工夫之深的；其實他的一生功業，都由於修己而來。我們讀他的日記和家書，便可知他自己管理自己之嚴格，甚於嚴父之管理孺子。因為如此，所以他能倡而為風，入就效而成俗了。我的修養工夫雖淺，但既負有一部份表率之責，就不甘妄自菲薄，先來治己；以求改變風氣而自立準繩了。

我的準繩是什麼？只是一公廉勤誠四個大字。我相信這是針對着甘肅官場的病症，是一私貪橫偽，一矯私莫如公，一矯貪莫如廉，一矯惰莫如勤，一矯偽莫如誠了。我相信只要能公，就能生明；只要能廉，就能生威；只要能勤，就能補拙；只要能誠，就能成人。我認定這是對症的良藥，所以始終堅守不渝。

我以公廉勤誠為體，同時並以硬幹快幹實幹苦幹為用。凡是留心甘肅政治的人們，都知道我是硬幹快幹實幹苦幹的，但還不敢底瞭解我所以能夠如此的原因在那裏？我所以能夠硬幹的，因為能公；所以能夠快幹的，因為能勤；所以能夠實幹的，因為能誠；所以能夠苦幹的，因為能廉。如果去

開公廉勤誠而不講，則所謂硬幹快幹實幹苦幹，必有成。最高領袖所謂四幹的本意了。

核名實以矯虛偽 嚴賞罰以彰功過

我以公廉勤誠管理自己，而以核名實信賞罰管理部屬。我相信這種治術，乃是政治上

最有效的方法。試觀中國歷史上最著名的幾個政治家，如管仲，如商鞅，如諸葛亮，如張居正，其所以能夠做出偉大的成績來，都是由於實行這種治術。而一般從政的人們，雖都知道這是最有效的方法，可是很少能堅決的去執行，這就是中國政治所以不能澈底清明的真正原因了。天下的事，如果不知其當為而不為，其害尚小，知其當為而不為，為禍實大。他們既知這是最有效的治術，何以明知而故昧呢？我嘗探討這個原因，他們所以瀆職亂政而不悔者：第一、是因為不能自己管理自己。前曾說過，如果不能嚴格管理自己，是決不能管理別人的。第二、是因為恐怕結怨招禍。如商鞅治秦，國家是富強了，而自己却不免車裂以殉。張居正治明，政治是清明了，而死後却不免禍及子孫。因為有這些善因惡報的事實，所以那些世故深的士大夫階級，一登政治舞台，上焉者必先為明哲保身的打算，下焉者必著眼於本身目前的利益，所謂核名實，所謂嚴賞罰，在他們看來，不過只是愚笨者的一種作風罷了。因此，我們最高領袖，雖苦口婆心，諄諄訓誨，並且搜印古來許多名臣的治績，要他們參閱效法，也不見發生了很大的效果。至少在二十六年前的甘肅，可說是沒有絲毫的影響。領袖常常告訴我們，攘外必先安內。

但未有政治不清明而能收安內之實效的，也未有不嚴名實信賞罰而能致政治於清明的。從此看來，我們國家弄到今日的地步，不是偶然的。

我在甘以名實賞罰管理部屬，實有許多遺憾，其差堪自信的一點，自己所謂為當為者，無所畏忌而已。然則我怎樣運用這個治術呢？一、我是把綜核名實和信實必罰，聯繫在一起來應用的。我以為如果不能綜核名實，雖有賞罰，賞罰必不當，不能信實必罰，雖明察秋毫，亦必於實際無補。二、我於名實：因言以察行，循名而責實，作於始必考其終，試以事必驗其效。三、先攷察其大者，尤特別注意於廉能。因為必廉，才可望其消極不為惡，必能，才可望其積極作事。四、對現任考察較周，對去任考察較略。因現任關係重，去任關係輕，故於去任，非有大過不查，非於現時政令有關，不察其隱微。五、我於賞罰，大惡必公開懲處，小錯則規過私室。大功必通令嘉獎，小功則揚善公庭。六、不問官階的高低，背景的大小，關係的親疎，根據法令，一樣看待。我適用這些原則，沒有做到的。只有兩點：一、在省政府權力不能充分行使的區域，往往只能信賞而不能必罰，二、依法應送軍事機關審判的，往往只有拘押而無結果。我所引為遺憾的，即在於此。

半年之規模 一年著成效

新規模的輪廓，並表現出一種作事立功的風氣之萌芽。我在這種風氣的生長過程中，調整縣政，改革區政，建立警政，

我本於上述之方針與原則，採用有效之方案與辦法，經過半年努力奮鬥的結果，在民政範圍之內，樹立起

厲行禁政，籌辦賬務，以及彙辦農村合作等事宜。到二十六年度快要滿期的時候，檢查本年度的行政效率，皆超過了原始所預期的效果。現在且就最顯著的事項，摘要列舉於左。

- 就縣政言：
- 一、向來一般商做縣長資格的人，大概是因謀稅局長而不得，再求充任縣長。但從二十六年冬季起，凡屬稍有作爲者，都不願做稅局的局長，而願做作事的縣長了。
 - 二、在二十七年春夏兩季，各縣長自動呈報陋規的，竟達四十餘縣之多。就常識估計，各縣長呈報陋規之總數，每年至少在百萬以上。
 - 三、雖在特殊勢力支配下的區域，及爲特殊勢力所保薦的縣長，也有不顧一切，掃除積弊，努力奉公者。
 - 四、據我考察，全省六十幾個縣長，在水平線以上者，約有五分之二。凡屬一切要政，如徵兵，征工，社訓，義壯，以及其他等等，在可能範圍內，無不盡力推行。
 - 五、縣府科長待遇，因省府實行緊縮政策之結果，雖每月薪俸只有四十元左右，而有能青年，仍願前往服務，苦幹不怨。

就區政言：

一、我初到蘭州的時候，凡屬優秀青年，都不願做區長。他們的理由是：只有貪官污吏才做稅局長，只有土豪劣紳才做區長。但自民政廳發布改革區政方案後，各省有志青年，都爭先恐後的來應試受訓。

二、區政改革之後，區署組織擴充了，行政經費增加了，職員的待遇也提高了。但人民每年對於區經費的負擔，法律上雖是增加了十餘萬元，而事實上却減輕了約近二百萬元之巨。這是由於嚴禁區署自由撥款，改由縣府統收統支的結果。

- 就區政言：
- 一、甘肅向無警政基礎，亦乏警政人才。民政廳於改革區政時，每區署都用考訓合格巡官一人及警士四人至八人。於是警察制度，乃及於鄉村。
 - 二、各縣所送學警，其中有不少小學校長和小學教員，問他們爲什麼願充警士？他們答稱，希望在民政廳的新政之下求出路。
 - 三、就學警中有區長之格資能力者，以區長任用，有巡警之格資能力者，以巡警任用。
 - 四、各縣地城遼闊，縣府常設警長莫大之苦；所以在區政未改革以前，省府政令只能及縣而止。及區署改革之後，區署負責指揮保甲長，政令因得向下推行。所謂縣政分府性質之區署，至是乃顯現其功能。
 - 五、根據各方面的報告和考察，全省區長之積極努力做事者，及厄於環境不能爲善亦不爲惡者，約佔總數百分之八十以上。

三、民政廳於二十七年夏季，派中央政校學生七人，分赴第一督察區各縣視察區政保甲。據他們報告，已見區政改革之氣象，與未經改革整理之保甲相較，其氣象迥異，一望而有天淵之別。

官之資格能力者，以巡官任用。於是下級人員，愈益感奮。所以自警察效力及於鄉村後，在很短的時間內，表現出很多的成績。

就禁政言：

一、甘肅禁政，原有獨立機關專員責任，但自抗戰發生後，提前禁種鴉片，是由民政廳負責主持的。在二十七年數月內，便圓滿的達到禁種的目的。

二、禁種鴉片的結果，向來生產鴉片的區域，與往年的情形完全相反：往年是食糧不足；二十七年是食糧過剩。

就賑務言：

一、過去的甘肅，是無歲不災，無年不賑；但實際上沒有一次把賑款發放到災民的。我於二十六年五月到甘肅的時候，正是全省災黎嗷嗷待哺的緊急關頭，我和中央的監放委員通力合作，在層層監督，處處指導的方針下，將中央所撥的五十萬賑款，完全發放到每個災黎的手中。

二、最初發放賑款時，災民都不相信，他們以為政府能少向他們要錢，已經是很好的了。及見真有其事，始知中央和省府是真正愛護人民的。甘肅窮苦人民對政府表示好感，恐自此始。

就合作言：

一、在我未到甘肅以前，只有農民銀行組織的四百個左右之合作社。我在廿一年，兼任農村合作委員會委員長，最高領袖三次撥發農貸五百萬元，乃由政府

普通組社貸款。政府以經濟幫助甘肅的農民，恐怕這是第一次。

二、在二十六年度一年間，全省共組織了四千多個合作社，連農民銀行所組織的計算在內，共有五千個左右。若以戶口為單位來計算，全省已有五分之一的戶口加入了合作社的經濟組織。

三、我前後接到農民聯名的信件，不勝數計。他們對最高領袖，中央政府，及甘肅省府，感激涕零。甘肅人民自動與地方高級官吏直接通書札，恐自此始。

四、所有組社貸款的指導員，都是以考取訓練合格的優秀青年充任。他們都能刻苦耐勞，深入農村，不惟沒有土劣居間攔截的弊病，並且打倒了一大部份高利貸的剝削。

五、因辦理農貸與禁種鴉片同時並進，所以二十七年的糧食生產，就一般估計，足供本省兩年之用。又因農民將貸款用在生產下面，所以每期收回貸款，均達百分之九十以下。

**克服客觀的阻力易
消除主觀的障礙難**

我在執行二十六年度之民政計劃過程中，曾遇着不少的阻力與困難，但都把他一一克服下去。我所以能克服一切阻力與困難的，乃以公廉勤誠來建立新風氣，又運用新風氣來推行政令的結果。由此可知，在野轉移風氣難，在朝轉移風氣易；在壞的風氣下推行政令難，在好的風氣下推行政令易。只更執政的人能天

下爲公，以身率下，主張正確，意志堅決，任用賢能，嚴明賞罰，則轉移風氣，推行政令，易如反掌。因爲好的風氣和好的政治，是利於多數人的；在利於多數人的風氣下來，推行利於多數人的政治，縱或遇着少數人的妒嫉，羞慚，不舒服，必可得着多數人的熱忱擁護。

然而克服客觀的阻力易，消除主觀的障礙難。如果一個

我如何做專員

馬德寅

(一) 時代背景和專員職責

我在民國二十七年正月受命督察安徽第十行政區，該區轄舊徽州府（原屬六縣，民國二十三年婺源改隸江西省，只轄休歙績祁黟五縣，二十七年旌德改屬本行政區）東南臨浙江，西南界江西，東北與甯國相接，而甯國已失守，本區正在第三戰區的前線，所以第三戰區司令長官司令部，第三戰區前敵總指揮部，及第十九集團軍總司令部都駐扎在本行政區內。又本區屯溪鎮是省電路（由安慶至屯溪），蕪屯路，杭徽路（由屯溪經歙縣，淳安，建德至杭州，或經歙縣，淳安，金華至溫州或甯波。當時甬溫兩埠，尙未被敵封鎖，此路爲皖贛出海口的要道），電景路（由屯溪經休甯，渙亭，祁門，景德鎮，至南昌）四條幹路的交接點，扼浙皖贛三省交通的咽喉，不但是個商務重鎮，亦是兵站的樞紐和皖南政治的中心，所以第三戰區兵站總監部及安徽省政府皖南行署

省政府裏面，同官的作風完全相反，則省政無論如何，終是畸形發展。你要提高理智，他却感情用事；你要作事立功，他却百方掣肘；你要選賢任能，他却親小人而遠君子；你要建立制度，他却以爲不便，你要公廉勤儉，他却近於私貪惰僞；你要綜核名實，信賞必罰，他却顧忌索賄，顛倒是非。於是跋行之人，不可以取長途矣。

都設在這裏，區內公路既多，軍運又繁，養路工程，自亦頗重，然而皖南公路局早於南京失守時撤銷，只留一辦事處，對於養路工作和經費，已無力担負，原有的公路局汽車，或於南京陷落時被軍隊徵收去，或則撤退至皖北，客運從此完全停頓，我受命之初，正是南京失陷之後，敵軍即在本區的邊界（甯國）上，所以人心頗形浮動，（這不是本區所獨有的現象，在南昌等地方亦有種種謠言的傳說），過境的軍隊和難民，亦頗頻繁。又本區的一部分在民國二十二年時代，曾爲共黨盤據，至今尙有不少殘餘分子，散處鄉間，當此時期，中共皖浙贛特委代表王某某及江西抗日義勇軍第二支隊隊長熊某等均在本區內活動。新編第四軍軍長葉挺駐扎在本行政區內的屯寺鎮，他的軍隊，亦在這時期由浙贛等地方開到岩寺附近集中。此外還有軍事委員會第六部戰時特種工作團在本行政區內進行秘密工作，中央黨部某委員駐祁指導組訓民衆工作。這就是我做專員時代的環境。這種環境，

可以增重行政職責上的負擔，是明顯的，我想用不着說明了。

接到任命的時候，除開民國十六年在國民革命軍第一路軍總指揮部及杭州市政府做過四五個月政務工作外，我都在教育界服務，但八年的教授經驗，對於行政工作是沒有多少幫助的，而戰區專員職責的重大，又是一般人所知道的，所以我特別注意并牢記省主席的訓示，以為到任後努力職務的準繩。省主席蔣雨岩先生說：「專員的職責，法令上都有明白規定；他的重要任務在代表省政府就近指示并督察屬區內各縣行政，使各縣行政一方面得適符政令，一方面復可因地制宜，在抗戰期間，一切設施，要以抗戰軍事為中心，發揮政府的效能，策動民衆的力量，來完成全民抗戰的使命。」從這一段話裏，我總體念到行政督察專員制度不是行政上承轉機關，實是依照現存政令計劃行政，督察行政，並且於必要時，應實施行政的機關，而以督察行政為主要任務，計劃之後，行政如何推進，就要督察，或者事關數縣，或者下轄之不得其當，他亦可以實施行政。譬如現在的行政督察專員都兼任保安司令，負責持行政區內公安責任；更有直接訓練各縣壯丁及保甲長者，這就是直接推動行政的一例。再在過去，專員兼任縣長，亦是直接推動行政的一例。若在戰區內，他更是一個有社會性的機關，担负喚起民衆，組織民衆，訓練民衆，以便隨時領導區內武力，實行游擊戰，而與正規軍的攻守戰相呼應。我本着這種見解，并適應以上所述的時代背景努力去做。我覺得担任一種職務時，必先了解這種職務，性質和範圍，然後才知所努力策劃和實幹。

(二)專員如何去完成專署的職責

我既認定專署職責的性質和範圍，就決定以全區行政會議為計劃行政和計劃發動民衆的機關，以親自出巡或派觀察員至各地視導督促，為督察行政的方法；以集中訓練壯丁，輪迴召集區長，保甲長和各界負責人士談話，及檢閱壯丁為推動行政的一種手段。

安徽省政府原有二十六年度各縣應辦中心工作之規定，後來抗日戰事發生，又於二十六年十二月規定抗戰時期中心工作，區行政會議便依照這些規定，參考過去成案，并順應當地需要，來計劃本區今後施政的辦法，步驟，和進展，區行政會議的出席人員，除專員副司令參謀秘書科長外為縣長，縣黨部特派員及各界代表，並請區內軍事長官蒞臨指導，凡此諸人，或負黨政軍責任，或熟悉本地情形，各以平素經驗所得，研究所獲，貢獻于行政會議，使行政會議得在現存政令原則下，制定適合地方情形的切實方案。召開行政會議的程序，分作三個階段，(一)適合本區各縣縣長，遵照省政府所規定的中心工作綱領，及戰區司令部長官司令部所通令的應辦事項，製定方案和進度，在會期前三日送交專署，以便行政會議籌備委員會(由專署及保安司令部高級職員組成)整理且油印成冊，提交出席人員研究討論。(二)出席行政會議人員，依提案的類別，分組審查提案，并由各組審查會召集人，向大會提出書面審查意見。(三)開全體會議，按提案議程依次討論與表決。我到任未滿一月，就召開行政會議，而會議悉依預定計劃進行，不唱高調，只求切實，所以結果

很好。

專員出巡或派視察員往各地視導督促，都以行政會議所決定施政辦法，步驟，和進度為準則，如有違背施政方案，須加糾正；如有變更設施步驟，必得因當地情形之特殊，方可准許；如有進度太緩，將研究其遲緩之原因，然後加以督促。務使行政會議所決定之方案，得全部依預定步驟和進度做到，這樣才能把議而不決，決而不行，行而不澈底的弊竇改正過來。

出巡偵察督導可以說是行政督察專員制度的最重要職務，現在地方行政的二種流弊，是敷衍和舞弊。專員出巡既可聽取各縣縣長縣長聯保主任保甲長辦理地方行政的經過情形，遭遇問題，及其解決辦法，亦可藉多次見面談話，明瞭彼此的施工態度。設使專員為人嚴明廉正，這種見面和談話還能發生感發作用的。派員訪察，一方面可明瞭民情，藉知民衆對於政治的需求，以為會後施政的參考，而一方面復可偵查何處是敷衍或舞弊，何法以敷衍或舞弊，使行政人員知有所畏與所忌，不敢敷衍和舞弊。況且督導要以事實為根據。既知敷衍和舞弊的處所和辦法，才能嚴加督導，以為防範，所以我做專員的辦法，以多出巡為原則，每次出巡必且下鄉，以與區署，聯保，保甲及民衆見面談話，更以常派視察員至各縣督導為慣例。視察員的視察辦法，大致與專員出巡辦法相似。因為勤於巡視，確增進了督導的効力。譬如區內公路，自從路局撤退以後，就沒有養路隊培養維持，經軍用汽車之頻繁行駛，逐漸壞了。職區司令長官司令部，常令徵工飭修。專署奉令之後，以事關軍運，限期縣府修復，而縣

府必呈報如期未修竣，但距報告修竣之期不久，又接職區司令長官司令部令飭修補同段路面。這就使我懷疑縣府對於前令有敷衍塞責或辦理不力之處。經派員調查，才明了真相，原來縣府奉令之後，即轉令區署，區署又按路科分令聯保，聯保又計路程分令各保派工修理，徵來工人就近挑土填平馬路，便算工竣，這樣填上去的土，一經下雨，便被沖洗乾淨，根據這種事實，我就擬定修路辦法，令飭屬縣遵照辦理：「各縣縣界內的公路，由該管縣府担任培養。公路上坑凹不平處，須鋪三寸至五寸厚的碎石路面，修築工程，請准職區長官司令部交通處派工程師前往指導，繳工辦法，由縣府依照先例及當地情形訂定，呈由專署轉呈備案。繳工及修築事宜，一方面責令聯保主持管理，一方面責令區署切實督察，而縣府隨時派員抽查，務依預定計劃做去。如有不合之處，縣長應負完全責任。修路列為抗戰時期各縣應辦中心工作之一，『為要實行一心到眼到做到』的主張起見，我不時往修路各處巡視，並常派員查察。縣府聞風而注意，而力行修路的問題，才算得到相當解決。再如京贛路徵購枕木，安徽省府原規定雜木枕木，每條一元二角，松木枕木每根一元，然而某縣不照規定價格給價，一律以一元計算。我們既知弊竇之所在，自能籌維督導糾正的辦法。再如各縣社訓教官，都由省軍訓委員會直接派充，各聯保社訓訓練員，則由各聯保挑選壯丁，經縣社訓教官訓練而成，縣社訓教官以有省軍訓會之照應與聯保社訓訓練員及受訓壯丁之擁護，在縣內有很大勢力，設縣長與之相處不合，常生摩擦，使行政上發生困難，且易為土豪劣紳所乘。這種不幸局勢，常因黨派背景而益趨

嚴重，我因為勤于察訪，深和其中底細，當時用對調教官或暫與保安司令部辦事員調任的辦法，解決了許多困難。

至於專署直接施政方面，茲舉出兩件事來說：

自南京失守，皖南公路汽車被軍隊徵用以後，四條公路的交通，都停頓了，不但行旅艱難，百業蒙受損失，且軍隊政治的推行，亦感不便，一再電請省府建廳從速設法恢復各路交通，當時省府建廳以車輛缺乏，令飭公路局商得兩省公路局的同意，蕪屯路的續電段，及杭徽路的淳屯路，暫由浙行軍。其餘省屯及屯景兩路，一時尚難恢復通車，專署以屯景路為省屯，蕪屯及杭徽路的總匯，關係前後方的聯絡，就按照淳屯路皖境屯街段暫由浙行軍成案，所以屯景路皖境屯杭段，商請贛省行軍，以維交通。然而贛省亦以車輛缺乏，未能照辦。於是我便與第三戰區兵站總監部接洽，商請借撥汽車兩輛，墊借汽油一百筒，由專署負責維持屯景路客車，既經兵站總監同意，復得第三戰區司令長官司令部批准，便着手籌備通車，一面訂立維持屯景路交通臨時辦法及收支預算書，呈請第三戰區司令長官司令部核准，一面派定經理籌備設站通車。所以屯景路交通便在短期內恢復了。

調整政治配合軍事，發動民衆武力配合國軍，來增進抗戰力量，以爭取最後勝利，是大家所感覺到的當務要務。但我們必須肅清匪患漢奸而維護治安，使人民得安居樂業，然後才能發動民衆，使一切人力財力集中起來參加抗戰。所以一面督令屬縣充實警衛（包括保甲及警察）并加緊訓練壯丁，一面徵調一部分壯丁集中專署受訓。專署實施集中壯丁訓練的用具，約有三方面：第一，實地考察訓練壯丁的問題，并研

究和試驗改進的辦法，以為屬縣訓練壯丁之參考；第二，訓練完畢之壯丁，作為各縣壯丁隊之模範；第三，以訓練警察的辦法，去訓練集中受訓的壯丁，使受訓完畢的壯丁，於返縣還鄉以後，能担当警察的任務，這點很重要。現在各縣都以壯丁常備隊担负肅清匪患（省保安團亦負責任）及維護治安的責任。但受過良好訓練的警察隊，要比壯丁隊有更天的效能。歐洲各國早先採用保衛團的辦法，後來改為警察制，這是很可注意的一點。

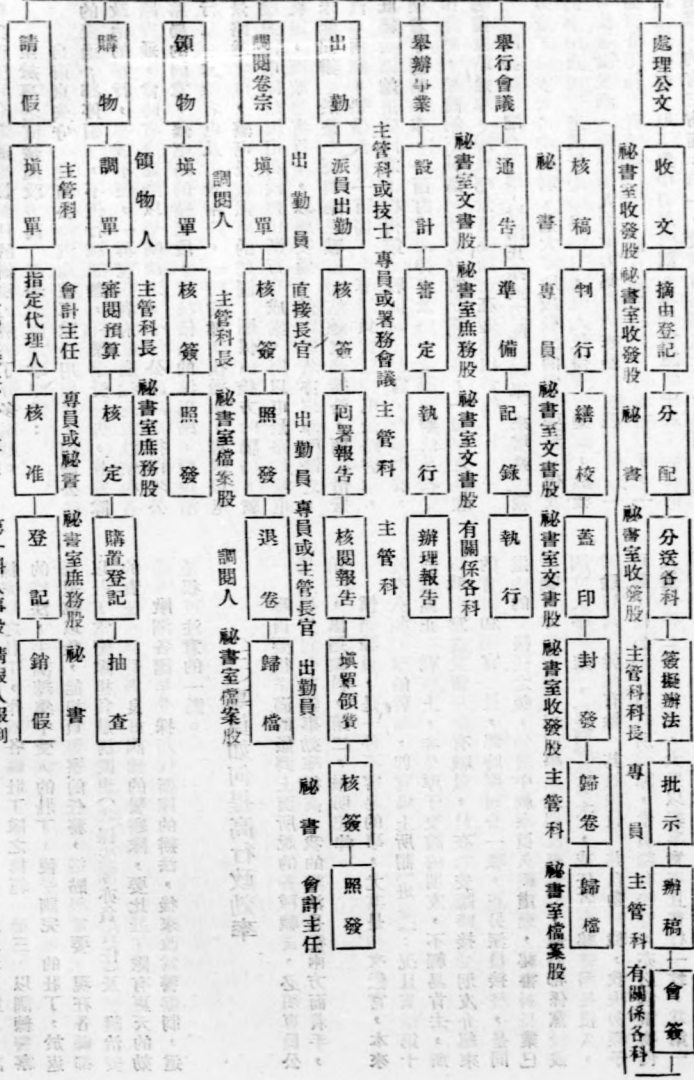
(三) 專員如何提高行政效率

專員要很完滿的做到上面所說的各種職責，必須專員公署及保安司令部辦事效率很高，我的辦法是從兩方面着手，第一，慎選職員，第二，嚴明紀律。

慎選職員，是一件不容易的事，尤其是初次做官，本來沒有久相共事的幹部，即官場上所謂「班底」；況且安徽第十行政區正在戰線上，非是厚于交誼的朋友，不輕易肯去，所以我決意儘量留用原有職員，只在六安臨時接受朋友介紹來的會計和副官二員，那時副司令一職，正另派員接替，是同道去的。接任之後，知署中視察員久經虛懸，秘書科長業已辭職，才電約幾位老同學或老朋友來幫忙，他們都係黨校或國立大學畢業，曾做縣長多次，或任省廳秘書科長很久，經驗豐富，幹練有餘。其他職員非自動辭職，我決勿輕予更動，使公務人員有所保障，當員類有缺時，亦必慎重物色人選接替。選任之道，大抵以辦事實在且言行一致，為第一標準。年富力強且係優秀的大學畢業生，為第二標準，惟下

安徽第十區行政督察專員公署辦事務程序

專員公署



附註：司令部辦理事務，適用此程序，只須將表中科長改為參謀，專員改為司令與副司令。

級幹部人員，以待遇過薄，且在國難期間，戰區中專署經費都受很大的折扣（初為八折以後再打七折，後為八折以後再打六折），優秀的大學畢業生不輕易肯屈受時，只得從大學肄業生或高中程度的青年裏去選擇。辦事實在的青年學生，在緊要關頭，自會表顯出他們的能力和効用；亦只是他們，才能在公務餘暇，責其從事修養學術或調查考察等工作，培養成有用的人才。專署好比一部機器，任何一部分不健全，便可影響到全體，所以遴選各級職員應該一樣注意着重。

嚴明紀律，首在責任分明，謹守規則。安徽第十行政區專署與司令部向無辦事細則。所以我到任後，即依據行政督察專員公署及保安司令部辦事通則之規定，分別訂定辦事細則，以分責任而重職守，復訂定辦公廳規則，請假規則，自後對於辦公秩序與考績辦法，皆有依據，且各皆在共同規則之下，過共同生活，以培植團體精神，為求辦事迅速確實，又規定專署與司令部辦理事務的程序，如上表：

(四)專員如何對待縣長

專員之所以難做，在于職權不足以舉其任，再如省政府當局對於法令所規定的職權，亦新而不與，要做到「整飭吏治，綏靖地方，增進行政效率」，是很難的。因為中國官場，業以「敷衍卸責」「陽奉陰違」著稱，官僚式的縣長，對於敷衍卸責及枉法舞弊的手段，既作得十分周密，專員的督導，亦不很容易。所以專員對待縣長，一方面要作有計劃的督察，如以上第二節所述。一方面要取得縣長的信仰，取得縣長的信仰，憑作者的經驗，下列數事很為重要。

(一) 美風度是令人愛戴的基本態度。我以誠于中，禮于外，忠于職責，勤于學問，為修養風度的準則。

(二) 自視為縣長而能指導縣長者，這樣，才能體念縣長的困難和問題，協助他去解決，或加慰勉，使他感到專員對他具有同情的安慰，亦惟這樣，當縣長担負不起責任時，才能替他担負；因為縣長的責任，依法令規定，是異常重大，而其職權則尚有不足以當此重任者在。

(三) 發號施令，必須事前審察當地各方面的實際情形，再根據一般的政令原則及自己的經驗，而斟酌變化，求其切實合法，然後發出。令既發出，無論如何，不能更易，且必須做到。

(四) 專員必須設想周至，作事明敏。希冀事事動于縣長動意之先，行動站在縣長之前，事之屬于一縣者，責成之；事之屬于全區者，勇為之，使無推諉的餘地，尤須明察毫末，使無敷衍卸責或陽奉陰違的動機。

(五) 專員與縣長須時作個別接近，但必保持一視同仁的態度，勿使疏者疏，親者親，接納縣長意見時，須多方採取，弗可但憑一人之訴說，以衡斷全區的政治。縣長與專員過從既密，能知彼此施政態度，必不敢再專橫，推諉，舞弊，設遇縣長有小過錯，專員可約其作懇切談話，發其興趣，而暗示其改進方法，任何一縣不良，皆應視若己過。

(六) 專員如不得已非懲處縣長不可時，須立時懲處，不可以其有特別背景而隱忍或縱容。

專員如能照此一一做到，且具備良好道德與高等學識，一定能得到縣長的信仰。威信既立，本政令以推進督察，未

有不收宏効。

(五)專員如對待當地駐軍長官

依法令，戰區內各級政府皆受戰區司令長官之指揮，所以專署對於戰區司令長官司司令部，只有服從命令，必要政治的設施能適應軍事的需要，而軍事方面能顧到行政方面的實際情形，專員須與戰區司令長官司司令部各部分接近，所得他們的信任，以便隨時交換意見，這樣可使軍事供應，休役徵調，公路橋樑修築及傷兵約束等實際困難減到極小。我覺得受信于上司與取信于下屬，原理是相通的，除非有人長于「三技」吹拍騙，那當別論，我以「誠于中，禮于外，忠于職責，勤于學問」為基本態度，奉令辦理的事，務求其實在而迅速，從不敷衍延宕，以冀無誤戎機，（這事說起來容易，辦起來是很費力的，這要專員能督導縣長辦事實在而迅速，所以第四節所述專員對待縣長的辦法是重要的），這樣經過多次接近，結果非常融洽滿意。認識既深，則許多公事的接洽，都可以電話先行商決，再補送公事，免得延擱時間。當時屯景路恢復通車，以及徵發船隻由甯運軍米來徽，都能實在而迅速地解決了，這是一個重要原因。

(六)專員如何對待聯保主任

聯保在事實上是縣行政的基層機構，相當于浙江省的鄉的（在皖南聯保的地域，約與舊時的「都」相等），亦是自治組織和保甲組織的交換點，政令皆賴以推進，真是臨民的行政機關。所以聯保機構之健全否，非但有關縣行政效能的高

下，亦是整個地方政治成敗所繫。關於此點，凡有地方行政經驗的人，都能見到，或許亦研究過且試驗過種種改進的辦法。作者在專員任內，干實地巡察過程中，深切地感到這一點，至於聯保機構的弱點和改進辦法，各人有各人的看法，各人有各人的主張，不必盡同，專理判別，仁智互見，此自然之理也，根據作者的觀察，聯保的弱點是法制不合實情，或事實未照法令辦理，自治法和修正保甲條例，都沒有聯保的規定，但在事實上，除開江浙各省都有聯保組織，成為保甲編制裏樞的組織。因為一般保長甲長智識太低，聯保便成為保甲組織的重心，又因為區署轄地太廣，聯保復演進為縣行政組織的重心。這樣結果，既非創制立法者所曾想到，亦非負行政責任者所規劃而成，是時代環境的產物，因此之故，就有下列各種病象發生：（甲）聯保經費困難。聯保在法規政令上，既不是地方行政組織的一級，地方財政預算上，自無聯保經費一項，所辦辦公費，向例由聯保向保內各戶派收。于是有種種不平的攤派流弊，造成民間一種隱病。（乙）聯保主任常為強橫土劣所把持，聯保主任必須是聯保區域內的居民，由保長推選之，但當地良民盡受土劣之壓制威脅，總不能當選，即使能選出，亦往往不敢接任，即使接任，亦殊無法盡職。況聯保主任與保長同為無給職，但其事務繁雜，又使之無法兼顧原有生產職業，只有枵腹從公，實是強人所難。所以聯保主任一職，忠實良民深恐不能兼顧生產職業，多遠避不及，惟不肖之徒，則互相爭奪，要想假借職權以增加威勢，利用攤派經費以榨取民衆。此所以調警聯保主任之人選，極感困難。（丙）聯保組織太簡單，不足以舉其任。就

實際情形觀之，聯保所掌管之事項，約有下列八種：(1)執行縣府及區署政令，(2)情報，(3)監督指揮保甲長之執行職務，(4)監督指揮保長之執行保甲規約，(5)抽查聯保區域內戶口及統計報告事項，(6)省會軍事訓練之監督指揮及各任務中隊之督率，(7)補助軍警搜捕匪犯等事，(8)其他依法令應屬鄉鎮長之職務事項。聯保書記及保丁既無法盡職，就養成敷衍到底的習慣，根據這種弱強，我會擬定下列方案，試為改進：

(一)關於保甲經費者，確定保甲經費之來源及樹立預算決算制度。

保甲經費，關係事務推進，與人民負擔，其籌集與收支方法，雖在保甲經費收支規程上，早經規定。但往往有額外攤派及浮收濫支情事，其原因固由于保甲人選之失當，而預算計算制度之未立，經費來源之無定，亦為重要原因，特規定每年度由聯保辦公處編成收支概算，由聯保主任召集聯保區域內保長甲長開保甲會議，審查通過之後，呈中區署核轉縣府彙編總預算，並規定聯保區域內財產稅，為保甲經費之來源。財產價值之估定，由聯保主任會同本保保長及本甲甲長担任之。區署須負監督指揮之責。每戶財產價值在三百以下者免徵。財產稅率，以保甲經費預算總數與財產總值之比率定之。此項財產稅之征收及撥付，由縣府經理之。(按安徽二十六年度保甲經費，曾經省府通令，不向人民攤派，由省庫補助縣款開支，嗣因抗日戰事發生，公帑

難撥，又通令恢復派收。本辦法即根據此事實擬定；並無越權或違背法令之處)。

(二)關於保甲人員者，

(a) 整人選 聯保主任保甲長，得由縣府依照非常時期保甲長選用辦法，直接遴選熟悉當地情形之公民任之，不拘推選手續，亦不限定于本地公民。聯保主任之選任資格，援用非常時期保甲長選用辦法中保甲長之規定。而縣政府于選任之事前及事後，必須嚴加考核。

(b) 輪迴訓練保甲人員 保長及聯保書記聯保主任，因應慎重遴選，而智能上，思想上，精神上，仍須予以刷新補充之訓練，始能適應時代環境之需求，各縣應分期抽調四分之一，集中縣城，加短期訓練。訓練科目應着重于戶籍管理，特務工作要點，後方勤務大要，民族抗戰意義，衛生，生產演講等。(c) 精神動員聯保主任 聯保為縣行政組織及保甲組織之重心，責任重大，關係一縣政治之良劣甚巨，而全區聯保數不多(共計一九六聯保)，聯保主任智識水準亦較高而整齊，若訓練有方，易獲效果，故除由縣府集中短期講習外，專員縣長尤應致力於精神動員聯保主任，或與個別談話，或召開會議，務冀使有為民族生存而努力的信念；使有欣賞精神影響他人的價值，致勿虛榮及物質所誘惑，使了解整個個人的行為，即為推動政治的一部份，使明瞭保甲為組織民衆運用民衆的基本機構，使知聯保

在縣行政組織中的地位，及修明政治的基本條件。

(三)關於聯保組織者。聯保主任辦公處設書記一人，戰時社會軍事訓練員一名，警察三名(担任戶籍情報政務稽查等工作)，改劃聯保區域，使與原有「鄉」或「鄉」區域相符合，以保持民間舊存關係，而使之日改聯保為鄉鎮之建制。此方案的主旨，在健全聯保組織，使足舉其重任。我在職不久(僅三個月)，當此方案分步推進之時，便準備交卸，不能親睹其成效如何，遺憾至今。

(七)專員如何處理保安事務

綏靖地方是專員的責任，必要時專員尚須率領區內武力，協助國軍抗戰，萬一地方失陷，更須領導地方武力遊擊，以攻敵人之疲，或破壞其交通運輸。憑作者的經驗，專員在這方面的工作，可約為三點：

(甲)整備區內武力：(一)改進駐紮區內保安團的技術，以加強其戰鬥力。(二)整頓訓練區內壯丁，關於此事，安徽省單行法規，與中央規定者，略有出入，因此各縣辦理，頗欠劃一的標準，特體會中央及省政府法令之真意，參照當地情形，訂定辦法，以劃一名稱編制訓練標準，辦法既定，一面令保安團團長及縣長切實辦理，一面交由副司令嚴加督導及考核。

(乙)整頓並運用保甲：以聯保(或鄉鎮)為中心(如以上第六節所述)，每月召開保甲會議，(以說明新政

令，解說黨義及保甲規約。報告工作，及討論提案等)為主要節目。(三)調查登記戶口異動，并切實執行保甲規約及互保連坐，以養成人民守法互助之精神，而防止盜匪漢奸之瀰蹤。這種辦法，一面令縣府飭聯保(鄉鎮)切實遵辦外，復令縣府飭區署嚴加督導，專署隨時派員視察。

(丙)組織各區輸送網及通信網：各縣選地設站，聯絡傳遞與輸送，以各縣為大站，集中于專署。各分站與大站及大站與總站之輸送與傳遞事務，分別由聯保(鄉鎮)輸送中隊與通信中隊担任之。急要情報，立時由聯保(鄉鎮)保丁(警察)依通信網之身線方向，遞次傳遞以至於縣府或專署。專署往往以送縣府及區署之函件，交由情報網傳遞，以資練習。

(八)專員如何處理軍法案件

專員兼任軍法官，須處理軍法案件，保安司令部設置上尉軍法助理員各一名，協助專員審判軍法案件，惟階級太低，薪俸經折扣以後，待遇菲薄，不易吸引良好人才。這是最感困難的一點。軍法案件都係盜匪及煙犯，偶然亦有漢奸嫌疑犯案件。案情輕者，交由軍法助理員審理判決，案情重大者，親自主持，由軍法助理員協助審判；以事關人命或寬抑，不可不慎重，大抵審理工作，重在實地調查及廣搜證據。至於審問推究，是其次要。故調查偵察，成為軍法助理員的主要工作。專員的重要工作，是在于核定所需要的證據種類，調查辦法，及研究調查所搜集的證據，是否合理，是否

充足等。我在三個月內，審判了三十餘件軍法案。當時援用的原則是：先覓後審，審明即判。

(九)專員如何處理署部內會計庶務事宜

專署不經手徵收，有省府核定的預算和經費。所以財政簡單。只是安徽專署及縣府都沿用舊式簿記。我到任以後，便將專署及司令部改用新式簿記，當日帳當日結，手續既極簡明，又便稽考，所以署部的出納及報銷事務，只要會計主任忠於職責，明瞭報銷手續，便可交由會計主任辦理，毋庸專員分心，專員的困難是在於專署經費之支扣以後，不能如期領到，不得已只能向駐在縣墊支，設遇縣長刁難，專署只好暫停辦公二三個月，待到經費領到，再開始辦公，機關多，經費少，辦事慢，是中國現階段政治的通病。我在職的最後一個月，專署經費是八折以後再打六折，並須等二個月後才能領到。

庶務比較複雜，凡署部內外的佈置，工役的更調訓練，及管理，物品的購辦及保管等屬之。庶務原有庶務員負責辦理，本毋庸專員多費精力，但必須明瞭實際情況，才能指揮適宜，監督有方。今欲詳加敘述，實預細不堪，只能述其原則如次：

(甲) 庶務員之人選，以忠於職責，辦事有條理，為最理想，事務雖極瑣細煩雜，只須分其緩急先後，逐件謹慎辦理，毋庸臨機決斷或高等學識以為解決。

(乙) 分明責任。庶務人員的職責，在便利公務的推進，供應同仁公務生活的合理要求，並依法令保管專署及司令部

的公物。

(丙) 專員指定庶務員每日巡察專署內部外圍，注意環境的整齊清潔。

(丁) 工友每晨集中講話及軍事訓練一小時，使能盡忠職守，知曉禮節，保持健康。

(戊) 所有公物，按辦公室之次序，依件編列名號，掛在室內標貼清單，每月造增損表。

(己) 依法保管(如司令部的軍械子彈)或受命暫時保管(如軍法部分的贖物)物品，必須除列整齊，順次編列名號，如有移動，即在名號下註明，每月檢查一次。

(庚) 購置大量物品，須比較市價，並查明有無回扣，以防浮濫，造成廉潔之風。

(十)專員如何辦理接收交代事宜

我做專員以前，不曾做過獨當一面的官，對於移交毫無經驗，請去幫忙的副官和會計二人，亦是外行，所以上任時，我要自己籌理接收，當時很或覺得漫無把握。(富子經驗的秘書視察科長都在接收後來的)幸而專署移交非常簡單，經過一番研究以後，就明白了。我從這次實作中學習到很多。專署交案，要可屬之為下列六事：

(一) 印信 只須接收。

(二) 軍法案件 只須接收。

(三) 檔案 政府機關檔案，除少數外，都沿用舊法保管，毫無條理。若要移交，至少要費幾個月工夫。所以多留用舊管卷員，繼續保管。新任專員接收的辦

法命，只命管卷員寫具保結，並令其繼續保管。此是不得已之法。

(4) 前任留交後任接辦的公事 只須接收井依案繼續辦理。

(5) 財產及軍械 交來財產清冊及軍械清冊，通常都附有前任所接收的財產清冊及軍械清冊，如未附來，應追繳。必要時尙可追繳前三任清冊，以資核對驗收而清責任。

(6) 經費四柱清冊 舊收新收，付出，及結餘之帳簿，即是四柱清冊。舊收加新收減付出，等于結餘。以結餘之經費移交新任。新任接收時，須注意其中收

余如何做司法官

彭吉翔

余本在南京辦黨，因民國廿四年，當時有黨化司法之議，我便去投考司法官，考取後，派在司法院法官訓練所受訓，受訓期滿，復經再試及格，始由司法行政部以正缺檢察官分發安徽，歷充宣城地方法院鳳陽安徽高等法院第一分院檢察官。廿七年鳳陽失陷，由部調江西贛縣地方法院充檢察官，復調江西高等法院第一分院充推事。余三任檢察官，一任推事，而任推事時則民刑兼辦，關於一二兩審檢察審判實務，都已經歷，而且做檢察官後又做推事，其工作關係實有相得益彰之妙，於經驗上獲益不少。

在余未敘述本文以前，關於司法官（指推事檢察官而言

付項目是否合法。若認為不合，即不允交抵而咨請前付更正。

明白了接收手續，便知道如何辦理移交。我交卸時，在一天之內，即將所有移交清冊具備，分別附於移交咨文；且將咨文排列編號，按號登入送文簿，一同送交新任，請新任在送文簿上依號次蓋章，聲明收到所送咨文和附件，作為收據。這樣，新任和舊任都感到快當便利。

凡心所欲言，而可明言者，皆隨筆寫出，文雖拉雜，但所記之事，要皆適應環境，經參考學理或成案而後決定措施者，是否妥當，尙希高明指正。

民國二八年九月六日于南泉中政校。

之任務及其工作範圍，不能不先行略予說明。司法官之任務，簡言之，就是為國家維持秩序，為人民保障權利。其工作之範圍，推事是辦理民刑訴訟，并依法律所定管轄非訟事件。檢察官是實施偵查，提起公訴，協助自訴，坦當自訴，及指揮刑事裁判之執行，法院組織法均有明白之規定。既然司法官所負之任務與工作之範圍，與其他各種職業不同，而另有其本身所負之專責，則司法官之做法，當然亦與其他各種職業之做法有異。余不揣冒昧，爰就數年來在司法界服務之淺薄經驗，特提出十則，以求高明教正是幸。

一、虛心 偵查犯罪以及辦理民刑訴訟案件，係屬一種

專門技術，并非不學而能，不但大學法律系四年畢業，不能辦案，即考取司法官訓練完畢再試及格以後，對於辦理手續，條文如何適用，初進法院之人，亦頗形棘手，因為司法案件，手續複雜，程序繁多；而數千條條文語句簡單，遇有複雜之案情，應適用何條條文方為適合，非經驗有素之人，難期措置裕如，適用無誤。余初到法院，頗知其困難，即不敢妄作聰明隨便辦理。爰先將各種程序卷宗調齊，仔細研究，看人家如何辦理，以增加自己之經驗。次則對於不清楚之手續，以及適用條文懷疑時，不能不請教於同事，以期毫無錯誤；即使同事有說錯誤之處，吾人多加一番研討，錯誤亦就較少。好在司法院之同事，都屬彬彬有禮，并非傲慢難受商量者，而吾人對同事亦須客客氣氣，才使人樂於討論。

二、精細 余常謂司法官之心思，比針還要細，要細才能無孔不入，要無孔不入，始不致於有舛誤或遺漏。因為辦理司法案件，不比其他事務可擇大遺小，急重緩輕；而司法案件則必巨細靡遺，注意異常周密，始臻上選。余辦理案件，即常秉此旨。閱卷時，如有漏處，雖一字一句不敢忽；擬判時，關於當事人主張之理由，即無漏處，雖一點一滴，亦必為之解釋清楚，其注意力真如水銀瀉地，無孔不入。故余任第一審檢察官時，凡起訴者，難得無罪之宣告；聲請再議者，頗少發回重予偵查。為推事時，所判者，雖上訴，頗少撤銷或變更原判，再審者，其理由多經駁回。

三、慎重 昔諺有云：「堂上一點硃，堂下千點血。」蓋昔時判案，多在堂上用硃筆批判，因為所判之案，於人民生命財產關係甚鉅，故有堂上一點硃，堂下千點血之喻。此

種喻語，係警戒辦案之人要慎重，而此種慎重，係出自一種良心而已。實則今日辦案，不但要慎重而應發動良心，即上峯監視亦甚嚴密，有一錯誤，須受嚴厲處分；在當事人律師方面，亦耽耽注視，一有不合，即極力攻擊。余雖不迷信，不信有因果報應之說，然亦不畏處分，不怕受人攻擊，而所兢兢不能自己者，確乎係屬良心問題。每常自問：所辦之案是否輕率？調查方面，曾否克盡職權之能事？如此判決，有無冤抑？經過此種嚴重之自問，心內始覺安甯，心內安甯，始敢放胆為之終結。

四、和平 和平為八德之一，夙為總理所昭示。此種美德，不但應用之以做事對人；尤其做司法官之人員，更應奉為圭臬。若做司法官者不心平氣和，對於一切案件和平處理，則心為氣所蔽，觀察難明，觀察欠明，則定多遺誤。尤其問案時，司法官高坐公庭之上，氣象莊嚴，當事人觀而巳生畏懼之心，若司法官猶復聲色俱厲，則當事人定難盡其隱，畢其陳述。更忌動氣，聞前有某法官素性急躁，脾氣頗醜，當彼審理某案時，被告異常刁狡，問東答西，某法官甚為生氣，無意中罵一聲「娘賣屎」，而該被告當答云：「我娘不賣屎，庭上倒娘賣屎。」該法官大怒，竟將公案上硯台擲去，當將被告打得頭破血流。後來被告去驗傷，該法官亦就受了刑事處分，足見司法官涵養之重要。余夙秉總理和平奮鬥之旨，尤其做司法官後，更適用之以辦案，不氣浮，不急躁，俾心無所蔽，常保清明。

五、明察 凡涉訟者，關於彼自己不利之事實，多屬不肯吐實，而其所陳述者，盡屬虛偽之詞。在目前吾國社會粗

縱尙欠健全，關於協助司法調查之機關，可以說風毛麟角，非常之少；既然能協助調查者甚少，而當事人又將其不利之事實諱莫如深，在此種情況之下，司法官欲澈底明瞭案情之內容，確實困難。余感真情之難得，惟有用自己之學識，平日世故之閱歷，竭智盡能，鉤奇索隱，俾奸宄無所遁其形。猶憶余偵查一竊盜案件，因被告與告訴人之女有姦，當告訴人不在家時，被告與伊女將伊包內之藏洋竊去，被告書「南無普陀莫化借用」字條一紙，還納於藏洋包內。經查并無證據足以證明係被告所竊，余問被告會寫字否？而被告又始終不承認會寫字。以案情而論，既無證據，當可予以不起訴處分，但據余觀察，料係定為被告所為，故不肯輕予了結。適續訊時，告訴人提出被告所畫之畫，余知被告係屬自命不凡之徒，爰故對伊畫大加贊許，被告聽到余頌揚其畫，不知余另有他意，竟自承係彼所畫，但畫旁尚注有字，余即詰彼畫既係汝所畫，則字亦當為汝所寫，被告始不敢爭辯，余乃突命彼照書字條一紙，其筆畫間架適相符合，余即予以起訴，而被告亦因此以定讞。

六、平允 做司法官者，就是一座天秤，其辦理民刑訴訟，對於有罪無罪或科刑，以及准其請求或予以駁回，首重平允；若一不平，不但使當事人難昭折服，而且必定因而上訴，無形中使二三兩審皆加增案件，於公於私皆有莫大之損失。余承辦之案，必斟酌酌法，不偏不黨，無枉無縱，使其極爲平允。如刑事案件，首即調查證據，以定其有罪無罪。有罪矣，如科刑時，其標準若何，則對於犯罪之動機，目的，手段，犯罪時所受之刺激。與犯人之生活、狀況，品行、

知識程度，犯人與被害人平日之關係，以及犯罪所生之危險或損害，犯罪後之態度等一切情況，必需加以詳細之審酌，使其毋失出入。如民事案件，則私權所屬，必盡其保護之責，反之，如非私權所屬，則無保護之必要，必予以敗訴之判決。

七、迅速 辦案最忌拖延，常有一案歷經數年，致人民廢時傷財，爲莫大之損害。此雖程序法過於複雜，須負大部分責任，然辦案者若能出之迅速，比較上亦總勝一籌；程序既屬複雜，若承辦人員又加以難吝因循，則案不拖而亦自拖矣。現司法部規定審限，且以結案迅速爲考績之標準，原亦有鑑於案件拖延之弊。若辦案之人，專務迅速，對於辦理并不認真，則亦囫圇吞棗，誤人更深。余所謂迅速者，非形式上之迅速，而實質上之迅速也。實質上之迅速者，指辦案既屬認真，不事敷衍，而結案亦迅速也。故余任檢察官時，對於不需要詳細調查者，每月所收，月杪必全予結束。任推事時，亦務必使其收支相抵，不能有所拖延。

八、風骨 檢察官係代表國家，有訴追犯罪之權，凡蠹國害民之貪官污吏土豪劣紳，檢察官皆負有檢舉之責。故檢察官須有富貴不能淫，威武不能屈之稜稜風骨，始能勝任而愉快。惟目前制度方面，尙未改良，如內部工作過多，無暇對外；檢察官無保障，人未被檢舉，而自已已被撤職之處分；吾國非法治國家。對於有權有勢之人，根本辦不通；無法動經費；協助困難等等，檢察官欲行使其職務，確實困難。惟縱不能積極檢舉，而消極方面亦應要做到風骨十足。前余在某院做檢察官時，有某軍事機關之職員被毒身死，該機關

之長官欲余羅織無關之人起訴，俾遂其敲詐之圖，攜帶武裝兵弁到余家要脅，余當告以司法官之職守，既不能縱放有罪之人，亦不能隨意陷害無罪之人，致彼無趣而去。

九、廉隅 凡涉訟之人，不但生命自由財產於彼有莫大之關係，而就意氣方面，其爭勝訴之心，亦非常之重。因生命自由財產於彼有莫大之關係，而爭勝訴之心又重，故不惜千方百計託人運動，或賄以重金，以求勝訴，此固難免之事。以司法官之待遇言，所定既低，而折扣又多，祇能維持其最低之生活，較之行政官，真相差頗遠。常見同事中有不幸而死亡者，連買棺木之錢都無，其生活最為清苦。以此種清苦之事，而人又樂於賄通，若無操守之人員，幾何不為所動。聞某省數年前，涉訟之當事人競相賄賂，縱使彼之官司失敗，猶謂彼之錢送得過少，不如樹造之多，殊為可駭！數年來因司法當局整頓頗嚴，此種賄賂之事，已罕聞見。余因夙受革命洗禮，對於此種事素來深惡痛絕；加之吾人持身甚正，故亦無人敢來行賄，若來行賄，吾人亦當予以嚴厲之檢舉也。

十、黨化 吾國係黨治國家，既屬黨治國家，當以黨義為國家指導最高原則；况總理全部遺教，博大精深，實為

治國之寶典，更應適用之於司法方面，俾收黨化司法之效。現行法律，雖屬黨義立法，然條文區區數字，含義廣泛，其適用方面，尤靠司法官以黨義為依歸。余辦理案件，常以總理所著建國方略、建國大綱三民主義等遺教精義，使之表現於各種民刑案件上，務使法律黨義化，黨義法律化，充分實現黨化司法之精神。

以上十則，并非余所獨創，實為司法官應有之基本條件，若連此基本條件而不具備，則亦有失司法官之職守矣。余不敏，常兢兢對此而不敢或踰，數年來如一日。惟有戒者：在各種職業中，最用腦力者，莫司法官若，人常謂司法教育二界最苦，實則司法界較教育界為尤甚焉。蓋司法官每日工作，普通係午前閱卷；午后開庭，晚間做判詞，并無暇晷；尤其做判詞時，冥思苦索，甚絞腦汁，常見為推事者，服務至五十歲以後，體力較差者，多患腦充血或癆瘵而死；即體力較健者，亦因用腦過度，缺欠靈敏。人多批評司法界人員暮氣頗重；孰知司法官事務最苦，待遇最薄，既無資力以培養其軀體，而又無輪年休息之機會，以資休養，當然體力日耗，精神日見萎靡，而無蓬勃之氣也，司法官為司法界最生要份子，甚望有改良司法之責者，注意及之！

談談我辦戶籍的經過

吳頌統

——鄒平戶政回憶錄——

一 偶然的嘗試

辦戶籍，在我原是一件偶然的的事情。當民國二十四年的舊歷新年，我登泰山回鄒平、一到之後，才曉得朋友已介紹我給實驗縣縣長王怡柯，要我辦戶籍。當時我不禁有些驚奇。我早聽說鄒平實驗縣要辦戶籍，並且聽說爲着物色「待價而沽」的「專家」曾經想盡了方法，結果爲什麼會物色到我這個「門外漢」呢？至今還覺無從索解。雖然我也曾參加過一些社會調查的工作，對於繪圖製表和統計有點粗淺的經驗，却還無從證明我善於此道啊！也許是因於事業興趣的鼓勵吧，竟不自度量，慨然地答應了王縣長的要求。

當時國內辦戶籍比較有成績的，只有江甯自治實驗縣，我細心地研究江甯所用的一套方法和表格，同時中央所頒有關戶籍的各種法令，和前內務部頒訂的戶籍條例草案，也都成了我不可缺少的參考資料。經過比照研究的結果，由於對戶籍的意義及其真正的效用之逐漸明瞭，我開始覺得中央於民國二十三年七月一日施行的戶籍法確不失爲推行戶政的大經大法；只是在方法方面和技術方面，還有許多待決的難題。由於需要的迫切，使我不得不深思。我記起統計學家常把

登記戶口比之於記賬，我就聯想到現代的簿記學與會計學既有很科學的方法供審核，那末辦戶籍自然也可以有一套相似於簿記會計的科學方法，自然亦可創獲一套足資稽核登記事項之錯誤或脫漏的工具。基於此種理想，我便決定做一種新的設計，冀使登記毫無漏誤，并逐漸養成人民自動聲請登記的習慣，而爲我國戶籍行政開闢一新途徑。那時設計的原則，僅有三種粗淺觀念：

- 一、在機構上要組織靈活，並且有制衡的作用。
- 二、在工作上，上級要事權集中，下集要簡單易行。
- 三、在工具上，要創製一套補充表格，具有數字的稽核作用。

就這樣不自覺地忙亂着；却未料在短短幾日的時光中，竟鑄定了自己工作的前程；這真是何等的「偶然」！

二 初步的戶政機構

戶籍須賴行政機構以爲之運用，對於工作方針既定，所以第一步先在縣政府內成立了戶籍室，其次我便開始考慮，如何利用現有的基層機構以推行戶政「這一問題。當時鄒平實驗縣的基層機構，在縣以下有「鄉學」與「村學」兩級，「

鄉學」的行政等級相當於區公所，其管轄區域則已比以前的區公所為小，村學則還未普遍設立，所以把鄉學作為戶籍的執行機關，設戶籍處於鄉學內，名為「某某鄉學戶籍處」。戶籍處的戶籍主任是由聯莊會的副鄉隊長（註一）兼任，辦理一鄉內的戶籍及人事登記事務。全縣十四鄉，戶籍主任共有十五人（第十三鄉有二人，其他各鄉各有一人）他們駐守在鄉學內，受鄉理事（行政地位相當於區長的監督指揮，薪水則在聯莊會經費內開支，鄉學以下又設置專管轉送聲請書的戶籍員，全縣共有一百零七人，遴選聯莊會的副村組長擔任，視村莊的大小距離遠近，每人管轄二個或三個村莊。他們的待遇，因本無薪水，所以由戶籍經費內開支，每人每月津貼兩元。戶籍員住在自己家裏，他們所負責的事情，在我原先的計劃，只希望他們能在治理自家農務之暇，每天能在管轄的三個村莊內走動走動，打聽打聽，對村莊長和聯莊會員問問做做，必能使人民的登記事件可以查出，我們又為使催報網佈滿於民間起見，把全體的聯莊會員和村莊中原有的「甲總」（註二）都編為戶籍警，責成他們查報鄰近人家登記事件的責任（戶籍警人數太多，沒有津貼）。如此安排，在理想上，最下有佈滿於民間的戶籍警的查報；居中有戶籍員的常川走動催問；上面有戶籍主任管理登記事務，已是層級清楚，想不致會脫漏登記了。還有一層：戶籍主任和戶籍員警所以要由聯莊會系統內的副鄉隊長副村組長和聯莊會員充任的原因，在王怡柯的意思，是想藉自衛組織的軍事統制力量用來管理戶籍人員的行動的。（王怡柯對於鄉村自衛很有研究，鄒平辦聯莊會的成功是王氏的得意傑作；其詳請參看鄉村書店出版

鄒平自衛實驗報告。）

照上面的安排，各種登記簿正本可保存在鄉學戶籍處，副本保存在縣政府戶籍室。關於登記簿正副本的登記程序和方法，悉可依照戶籍法的規定辦理；必可實行戶籍法了。那時縣政府戶籍室內只有我和一辦事員管理，由我指揮調度一切。先以為我們二人已可把登記簿副本的抽納編訂工作應付裕如。（詳細辦法參看戶籍法第四章之規定。）不料到了後來，一考察事實，竟大謬不然。尤其是下層人員的安排是絲毫

三 初步的工作

我開始實際工作是在二十四年二月下旬。由開始以至四月一日以前，這一段期間內的工作，可分為三大類：一，繪製印刷各項表冊，購置應用物品；二，劃分村莊界線修正全縣地圖；三，指揮各鄉戶籍主任戶籍員做統計工作（註三）；并授以辦理戶籍的方法。四月一日起，開始受理人民各種人戶變動登記之聲請。同時即按步就班，進行下列各事：

第一、編門牌——門牌，是編訂戶籍的根據；如果行政區域整齊，住宅不散不亂，街道的段落厘整，房屋建築又完整，再輔之以編釘門牌的完善方法，使地段劃分清楚號碼編制整齊，那末對於戶籍的編訂檢查，或以後舉行覆查抽查，甚而至於監察奸宄，推行庶政都很方便。可是實際上，行政區域的劃分既不完善，房屋的分佈和建築又散亂，而不完整；尤其是在鄉村，一向就沒有完密的編釘門牌方法。所以我在這方面用心最苦，失敗好多次。這方面的問題，第一是建

立方法，第二是訓練人員，依我經驗，二者須交互為用，因地制宜，要先在環境複雜的地方施以編訂實習，務使受訓人員知道編號的一切方法。鄒平的門牌，自辦戶籍以後，一直到二十六年倭寇侵入以前，足足改編了三次；但結果仍難滿意。據個人體驗，編訂門牌，是辦戶籍時的一件困難工作，亦是最基本的工作；門牌既時有增減變動，自然需要運用完善的管理方法以統制此種動態。否則門牌的靜態不可靠根本將失掉編訂門牌的作用了。現在保甲編組的不能整齊劃一，也許是因為這個緣故。希望我們從事戶政的同志們，對於此點能共同加以注意！

第二，調查原有戶籍——根據戶籍法施行細則第四條規定：「戶籍法施行前之原有戶籍，應於戶籍法施行後三個月內，由家長備具聲請書……向……戶籍主任聲請登記」辦理。雖這樣規定，行政手續亦有「布告週知」那一套，實際上人民却是置若罔聞。所以要續作調查，動人民辦理聲請手續。當時又臨時召集各戶籍主任加以訓練，然後派他們回鄉去訓練各村莊的小學教員；由小學教員先用草冊直接向人民調查，經戶籍主任審查後，再交原調查人抄錄「戶籍登記聲請書」，分莊分街彙齊，送縣政府戶籍室裝訂成冊。這件工作在進行時，自然需要縣政府人員下鄉召集村莊長聯莊會員等作宣傳工夫。一直到戶籍登記聲請書送齊為止，已經相隔四個月之久，我共巡視各鄉兩次；其間且已撤換戶籍主任二人，戶籍員若干人其他威嚇處罰的方法也用了不少，可是因為尙沒法靠數字來稽核，所以還不能看出毛病的核心，和其體的事實；只發現了內部頒發的「戶籍登記聲請書」格式，有

些可議之點：一則聲登記項目在表內都有缺略；二則太需要說明。須知道表格的設計，以不用說明就能填寫為最好；如必須說明，也須簡單。現在我已把該聲請書的式樣加以改動增訂（項目是不能改動的），試行結果，尙覺適用。

第三，抄戶籍登記簿——戶籍登記聲請書，是人民對政府的聲請文件，政府還要據以編造戶籍登記簿，這個簿冊，才是真不二價的「戶籍」。所謂戶籍及人事登記，就是由戶籍官吏在「戶籍」上登記戶籍人事變動之謂。登記是屬於政府的工作，有的人習慣地把「登記」二字放在保甲長或人民的頭上，未免太誤解登記的意義了。編造戶籍登記簿的工作，也是先臨時召集戶籍主任來，訓練了兩個星期，除了授以抄寫戶籍登記方法之外，還授以記載各種入戶變動事件於戶籍登記簿上的方法。全部的抄寫工作由戶籍主任回鄉後另僱小學教員或程度較好的戶籍員抄寫，一共又花了抄錄費四百元，還只抄了一份；存縣政府戶籍室。所以起初戶籍管轄機關的鄉學，是沒有戶籍登記簿存案的，只設有各種人事登記簿。要等到以後再抄一本。

爲什麼不把戶籍登記簿放在鄉學戶籍主任那裏呢？因為那時已發現戶籍主任的訓練不足，程度太低（鄉下沒有好程度的，只有這一批原料）。他們對於戶籍法的條文還看不懂（請大家注意這一點，我國法令的等於其文內恐怕這是一個大原因）。要他們一起手就辦理相當複雜的登記和統計工作，根本是夢想。因此，決定擴充縣政府戶籍室，採取集中管理的制度，實行「撒牛頭吃草」的政策。這裏我附帶謝謝衛生署生命統計系主任許世瑾先生，許

先生那時特地從南京來都平，給了我許多的指教和幫助。

四 戶籍制度的建立

當我在非準戶籍主任抄寫戶籍登記簿時，把全縣的戶籍登記聲請書全數審查一遍，發現家屬之稱謂次序以及年齡職業等項，都有很多漏誤。但無論如何，一個人無暇細看，同時又發覺各戶籍主任非但不會察看出聲請書中的漏誤，而且先天地無此要求，漠不關心。他們實在程度太低，對於工作，只能勉強在嚴密謹慎的監督指導之下進行，決不會有自謀解決問題的可能。所以我覺得做行政上的監督者或指導者，第一要對於工作進行方面的安排，切實確定步驟，而且還要條理得非常妥則；第二要切切實實的監督和指導，公文上的官話以及記過立功，根本沒有用處，確是要用「獄牢牛頭吃草」的笨的方法，這纔稱得上「認真辦理」。

六個月來，既已發現如此一個行政上的大道理，就決定增加人手，充實戶籍室的組織和人員；招考初中畢程度的統計員四人，增設巡查員三人（其中一人由原有之辦事員兼二人是戶籍室主任中選拔出來的），採用集中登記和常川抽查覆查的制度。戶籍室又裝起電話來，實行電話報告登記的方法。如此辦法，我們每日由電話的報告中，可以明白知道各鄉登記事件的有無，籍此隨時備報。又因戶籍登記簿放置在戶籍室。所以每一個登記事件，都可以用未核對登記簿上原記載的脫漏與錯誤。

自此以後，進入整理時期。工作上，一方面努力催報，一方面開始精密覆查，要把這本新造的戶籍登記簿的錯誤與

脫漏，全部查清改正。

從戶籍登記簿抄完之後，先自四月一日以來的人戶變動聲請事件，全數記載到戶籍登記簿上，這時候的登記，積壓甚多，因為四個統計員一則技術未熟，二則每天又要聽電話，做筆錄，辦登記。但是如此「電化」，各鄉戶籍主任隨時有人監督他們，催問他們，他們漸漸的知道聲請書上，一些也不能造假，亂寫，下鄉備查與電話報告不能敷衍，每日要有些報告，否則戶籍室就要問他說：「別鄉有登記，你鄉沒有，可見你不去查催」。這個指導綱一佈置，把全縣境內的登記情形，已瞭如指掌。那時都平的電話事務所，每天要多接一二百次的線，起先還以為戶籍室故意「搗蛋」，怨我們過於認真，不該為要問一個已死小孩的生日，即麻煩通話。這樣一來，我們自然不免感到窒礙重重，後來疑難嚴重交涉，請縣長出來用一些「泰山壓頂」的手法，他們才曉得推行新政，不可不接；漸漸的也習以為常了。我還利用生命統計中已有的各種出生率死亡率婚姻率的數字，計算各鄉各村生死婚徙各種登記應有的數目，藉以測量登記內容有無誤漏。又為使稽核更科學化起見，增設各村莊「戶口變動動冊」，每一村莊的戶數口數都記在一張表上，把每日的人戶變動，一一記載加減數字，等於人口生死移動的流水賬，如甲村生一嬰兒，即增加一人；乙村死一婦人，即減少一人；甲村乙村有婚嫁之事，則甲村增一人乙村減一人；戶數變動也是一樣，如一百分成三戶，則戶數增二戶，口數不動。這張表又可以看出每段期間內的出生死亡及其他各種登記的數目。如此把每一村莊個別的計算起來，發現某村登記太多，即節巡查

員會同戶籍主任覆查。脫漏的登記，除了少數死產和遷出外，生未報告前已死亡外，都能查出。初次覆查結果，錯誤脫漏實在太多，發現了基層人員不健全和職責不清確的弊病。

五 戶籍制度的充實

縣政府戶籍室改組了，登記和管理都集中了，緊接就發現下層的戶籍員警不夠健全的毛病。前面說過，鄉學戶籍主任以下有戶籍員一〇七人，他們住在自己的家裏，戶籍主任與他們不能切實聯絡，指揮督促異常不易，而且兩塊大洋的津貼，對他們毫無所補，可得可失；因此大都不負責任，也無法使他們永久負責。戶籍員以下的戶籍警，本由原有的村莊「甲總」和全體莊會員擔任，是義務差司，我們希望他們大家負責，也對他們說過。如果他們真能負責，那是能全數查出人戶變動事件，戶籍就成功了。然而實際上所謂「大家負責」又何嘗不就等於「無人負責」呢？本來大量的事務，實應操之於指揮統一，統制靈活之適當數量與切實負責的人員的手裏，行政事項，若想像散漫人員的幫忙精神和義務差司來負擔，自然難於有所成就。全體的聯莊會員們，固不足提，就是甲總們，雖無幹事的能力，然而却先天地懂得「應付公事」的把戲。當受調斥時就擺出服從的苦臉，說出辦不到的一理也。與「苦衷」，弄得全部戶籍行政陷於半死的狀態，因此，自二十五年份起，我決心大加改組，採取下列辦法：（一）戶籍員人數改少，仍限於本鄉人擔任，（戶籍主任以非本鄉人擔任為原則）待遇提高到十元，住在鄉學內，戶籍主任指揮調度，專負各村莊巡迴調查催報的責任，（二）各村莊普遍

設置戶籍警，由住在本村莊內的甲總擔任，並加以整頓。戶籍員的減少，是極容易的，只要在二〇七人中挑選出三十六人，就分給十四鄉，有戶籍主任十五人，其中第十三鄉有二人，其他各鄉均各有一人。戶籍員分配平均無戶籍主任下設二人，首善鄉第十鄉各設一人，第七鄉第八鄉各設三人，第十三鄉設四人。他們的巡迴調查區域，也都由戶籍室劃定，以專責成。但調整甲總這件事，却相當的困難。鄉平的甲總，稱為每村莊都有，其實大多不是本村人，有的是潑皮流氓，有的年紀太老，有的是年年輪流，有的十餘個村莊只有一人兼管，有的由縣政府的政務警兼管，還有的是外縣人來當的，他們多數非屬善類，勾結政務警，欺詐鄉民，慣擄油水，說不完的老規矩和老毛病，已是積重難反了。那時的第一科長是鄉平本地人，他以為突然澈底改革，恐怕不易，或許要引起鄉人反對，但我硬着頭皮，不去理睬這種警告，下決心在短期內調整完成。

規定的原則是這樣：甲總只限本村莊人擔任，以遴選聯莊會員為原則，年齡限制在四十歲以下，而且須識字。普通以一個村莊設一人為限，過小的村莊，至多每三個設一人，井須相距很近，過大的村莊，過戶口多寡，酌量增設。一道命令下去，照舊地得不到絲毫反應，我於是下鄉召集各村莊莊長及原有甲總開會，報告調整的必要和辦法，隨即一一調查，用嚴厲而認真的口氣，責成各莊莊長限期選出人員；已有的甲總凡屬流氓氣，年老的，不認字的，不住在本莊或本縣的，以及由政務警兼的，一概淘汰。二十天之中，我赴各鄉開會下令已完，接着天天用電話催問各鄉戶籍主任，其中也票傳了一些莊長來訓斥過，兩個月以後，總算全部調整完畢，為鄉平戶政奠下了一點小小的基礎。也正因此，他們暗暗地給我加上了「閻王」的頭銜；大概在他們看來

，我既總管着「生死簿」，而又這樣嚴厲認真，這樣不講情面，還不是一個道地的「閻王」嗎？

六 事務漸上軌道

二十五年春天，事務已漸上軌道，開始按月作變動統計。戶籍室人數又感不敷，就又添了一位助理員。這樣，戶籍室的組織：有主任一人，助理員一人，事務一人，巡查員三人（其中一人由事務員兼），統計員四人；其他又添增辦事管理卡片起見，設卡片管理員一人，又爲補充戶籍主任之訓練，以便隨時調動起見，并增設警班戶籍主任三人。警班戶籍主任派赴各鄉代替戶籍主任的職務，各鄉戶籍主任輪流調來戶籍室實習登記戶籍和統計人口的方法，并抄寫第二本戶籍登記簿。至是戶籍室全體辦事人員已逐漸增加到十二人，全縣戶籍經費的預算，亦由四千二百元增加到八千七百七十二元了，事務既上軌道，我爲再求改進起見，并於廿五年春特到青島，威海衛，上海，鎮江，南京，江甯及江，浙一帶考察各地戶籍保甲辦理的情形；結果我直覺的感到各地的辦法，還沒有注意到利用數學的稽核方法。指統計方法的來稽核登記的錯誤，也沒有把簿記學稽核方法應用到人口登記方法去。這在他們已有的統計表上，是可以清楚的觀察出來的。

春天黑地的忙了整整一年多，這一年餘來，常常白天在馬背上「下鄉」，晚上在辦公室內工作；白天跑路用嘴，晚上想辦法用筆。直到考察回來，已是二十五年的夏天，才靜靜的平下心來，造了一所新的辦公室，以後我的生活比較「寫實」了些，工作的大部份是完全用在表格的改良，和辦法的研究上。我想感覺到內政部規定的表冊格式，大都不合於實

用。戶籍法也有許多可議之處，現在想把我粗略的心得，寫些出來供同道研究。

七 一點意見

有人以爲戶籍法規定的登記種類太多，我國人民教育程度大差，不能記憶，因此主張把登記種類改簡，但是我們須知道戶籍法是一個「規定親屬關係及各人身分等之登記程序與方法」的法律，屬於程序法的一種。該法內規定的各種登記，都與人民住居地的屬籍與個人權利義務的身分有關，所以施行時不應任意變更。至其爲管理人口的流動起見，可斟酌事實的需要，增設登記種類和登記簿。但這些不關於人民屬籍和身分的變動的變動事件，是否應該訂入戶籍法，尙待法學者去研究。總之登記戶口，并不是專爲衛生機關的生死統計，或專爲移民動而已。戶籍法裏面可議的條文，我以為只能限於聲請及登記的程序和方法方面。聲請的期間，似亦應有劃一規定的必要，登記事務的管理有縣市單位集中的必要，關於這些問題，我正在起草「戶籍行政與戶籍法」一文，想把現行的戶籍法以及其他關於戶口調查登記的法律，作一總的檢討，貢獻給將來修正戶籍法以求統一戶籍制度者的參考，關於縣市單位戶籍的辦法，我已寫成「戶籍行政實務」一書，希望再在各地跑跑，多知道些問題，多得點經驗，然後改正付印。

又關於戶籍法內規定的統計項目，和內政部製定的統計表格，也應該改良。統計的期間，不以一季爲單位，其靜態部份，可以一年作一次；動態部份，須每月編製。統計表之內容，還須充實。內政部製定的表式，未免太公文氣味，項

目太少，格式太舊，樣子又不醒目，有增訂改製的必要。我曾參考市生死統計暫行規則內的表式，已試擬一套統計表式，曾經試用過一部份，還覺可用。表格的大小尺寸務須一律，而且不能很大(可用 25×35 公厘的橫式標準尺度)，印刷也須講究；裝訂成冊，每縣市每月一冊。如此既便省政府與內政部的參考與度察，又合乎標準與美觀。同時戶籍統計與其他機關的統計也有調整的必要，凡戶籍機關已有的統計，可不必再由衛生機關或其他機關重作。我國許多法律，都犯着重複失調的毛病，勞民傷財，莫此為甚！

至於要普遍推行戶籍制度，如專靠一個法規，利用政府的權力來一個「仰即遵照」的官樣文章，恐怕不會成功的。方法需要經過實驗，人材需要訓練，人民的習慣需要逐漸養成。因此我主張推行戶籍制度，要採取三個步驟，三段計劃：第一段計劃，實驗統一方法，選擇環境不同。情形複雜的縣市地方：如都市，城區，平原，山區，湖汊河島，人民聚居的，人民散居的，交通方便的，交通不便的，縣境大的，縣境小的，作種種辦法上的實驗，以求得一套統一的方法，據以修正戶籍，第二段計劃，利用已實驗成功的這一套統一的方法，來試行訓練人材，以求得一套訓練人員的合用教材。訓練出來的人員如果推廣有效，則證明已有了訓練人材的方法。第三段計劃，樹立全國戶籍行政系統，并設置專門訓練機關，普遍推行於全國。在進程中，須視進步之遲速與經費

之可能，再定推行期限之遠近。中國幅員太大，社會情形複雜，總以繼續研究逐漸推行為原則。

(註一)鄒平聯莊會之組織；由實驗縣縣長兼聯莊會會長(註二)鄒平聯莊會之組織；由各鄉設鄉隊，有正副鄉隊長，尊有給職職駐置於鄉學內，受鄉理事之指揮監督；村設村組，有正副村組長，為無給職；其下為會員。

(註二)「甲總」即原有的地保，是由村莊人民出錢僱用，管理應付縣府公事，驗屍報告和封粮等事。每人的待遇不一，有的拿錢，有的收谷子，大村莊的甲總收入較好，小村莊的收入較少。

(註三)鄒平在二十四年一月八日假山東鄉村建設研究院訓練部同學下鄉實習農闖教育之便，舉行戶口調查一次，該次調查的統計，大半利用各鄉副隊長及一部份副村組長做初步的劃記工作，藉此想授以辦戶籍的方法。這次的調查表，對於以後辦理戶籍及人事登記并未用為參考之助，因為一則時間已隔數月之久，人戶已有很大的變動，二則該項調查表格不合於戶籍法之規定。該次戶口調查之經過及統計已由作者編成鄒平實驗縣戶口調查報告一書，中華書局出版。

二十八八年八月於贛縣濰下江西省地方政治研究會

監印工作談

殷貴華

目次

一 緒言

二 監印與其他工作之關係

三 用印之步驟

(甲)一般文件

(一)查對

(二)用印

(三)送印簿蓋章

(乙)會銜文件

(丙)簿冊及契據類

四 結言

一 緒言

作者過去未担任過監印工作，這次奉派在監印室服務，承蒙長官與同事的教導，得益很多，非常感謝。現在將我的半年來監印工作經驗，略述如左，希閱者亦有以教之。

二 監印與其他工作之關係

在未談到本工作以前，請先談談與其他工作的關係。

(一)校對

校對與監印的關係，較為密切，校對工作通常由書記長或書記担任。若校對認真，並無漏字，錯字或漏繕等事發生，那麼，監印員可以省却許多麻煩；否則，須將文件退還繕校室補正，頗費周折了。

(二)擬稿

擬稿與監印，也發生種種關係，以縣政府而論，譬如辦稿人擬辦縣政府以外機關（縣長兼職之機關）文稿時，該機關名稱必須全部寫明，若僅寫「全銜」兩字，則繕校室易誤繕「為縣政府」銜名，而監印室亦易誤用縣印，此不過略舉一例而已。

(三)核稿

稿件從辦稿人擬稿起至主管長官判行止，其中雖經多層核簽，但因稿件過多，核閱時不免有所錯誤，繕校室對於原稿若有疑問，立即向辦稿人或各科室長官請示辦理，那麼，監印員可以減少許多麻煩，否則，他要增加一番請示手續，結果，大都將文件核改後，退還繕校室補正。

(四)收發

文件用印後，即送收發室封發，監印員工作認真，不瀆印，（如佈告類數量過多，可命公役蓋印，但須在旁監視。）那麼，收發室同事即無送還補印之煩。

三 用印之步驟

(甲) 一般文件

(一) 查對

監印員收到送印文件，須先將文件與原稿大體查對一次，其次序如左：

(1) 原稿已否判行

原稿若未判行，繕校室照例不能繕寫，如有文稿漏未判行而繕校室為圖簡便起見，先將文件繕正送印，監印員接到此項未判行之文件，應先將原稿轉呈判行，而後用印。

(2) 文件名稱已否繕寫或有無錯誤

文件必有名稱，如「呈」，「公函」，「……」等，若有錯誤或漏繕，須先將該件退還繕校室補正。

(3) 發文年月已否填寫

新式公文之發文年月寫在文件名稱之左下角，(右下角係填字號)而舊式公文則寫在文件末頁，但發文日期均由收發室填寫。附件，大都也填年月；「表」，大都寫在該表名稱之右下角；「冊」，大都寫在末頁。若未填年月之文件數量不多，監印員即可代為填寫，不必退還繕校室，以免稽延時日。

(4) 收文機關名稱與原稿是否相符

收文機關，或因新設，或以銜名較長，最易誤繕或漏字，如「兵役監查委員會」的「查」字，常誤繕為「察」字；「滬納監運辦事處」的「監」字，常誤繕為「鹽」字。

(5) 封套上有無漏字或錯字

舊式公文封套是用一種特製的大封筒，現時為節省公帑

起見，大都改用普通信封；但是上行文附件較多時，仍有用大封筒的，那麼，就要注意封套前後面有無錯字或漏字，有則必須改正。

(二) 用印

文件，無論是正件或是附件，無論是上行文，平行文，或是下行文，用印總要注重「整齊」為第一要訣；假使充任縣政府監印工作，因為經營印信，圖記或鈐記頗多，用印時更要注意某種文件應用某種印信，不可疏忽。

(1) 正件

(子) 年月

一般公文，其印信加蓋在年月上，即蓋在「中華民國」的「國」字之下；若是借用他機關印信時，在印文右側註明「借用」兩字。用墨筆繕寫的代電，則蓋在第一頁的上端正中，即蓋在本機關名稱(橫寫)之上，少有蓋在年月上，以示代電與一般公文的區別；但是油印的代電，依照最近規定應蓋在本機關名稱(直寫)之前，以免印色將字跡掩蓋模糊，不易辨認。條告，照例不寫年月，則印信蓋在「示」字上，即將「示」字蓋住。

(丑) 騎縫

文件有二頁以上者，各頁間應加蓋騎縫印，有點接處亦同。上行與平行文都要正蓋在下端，而下行文則對角蓋在中部。

(寅) 長官名章

上行文長官姓名下，加蓋官章或私章；平行與下行文大都在職別下蓋簽名章，若是校對員工作認真，而監印員又能

協助校對，則所繕文件必少錯誤，上項官章或私章（代行者亦同），儘可交監印員代蓋，以便早日印發；但注意蓋官章或私章之處須蓋騎縫印時，必剪一與此章同樣大小之方紙塊，將所蓋之章文摺住，然後將印信蓋上，如此，官章或私章的章文就不致被印信的印文加蓋模糊。

(卯) 監印員名單

文件末尾，加蓋「監印○○○」章，以示負責，而便稽考。

(2) 附件

附件名稱直繕者，則印信蓋在名稱末數字上，其名稱右下角繕明年月者，即蓋在年月上。附件名稱橫繕者，不論繕明年月與否，則印信蓋在名稱之正中，較為美觀；否則，就偏右了。此外，蓋騎縫印（新式各項會計表格，每頁都要蓋正印，不是蓋騎縫印。）與蓋長官名章（上行文）的方法，均與正件同，不再贅述。

(3) 呈封

呈文封筒正面上下封口處正中，與背面年月上應各蓋印信。

(4) 原稿

正件與附件用印完畢，在原稿及附件亦應蓋印，以示此

件業經用印，並應在原稿上記明用印日期，以便查考。

(三) 送印簿蓋章

繕校室將文件送印時，必登送印簿，故監印員對於某件既經蓋印，應在送印簿所登之件上蓋自己私章，並記明蓋印日期，即送收發室封發。

(乙) 會銜文件

本機關與他機關會銜文件，用印方法與(甲)項一般文件同；所宜注意者，即本機關印信應蓋在第幾位？此乃以文件首行會銜銜名所列次序決定之。

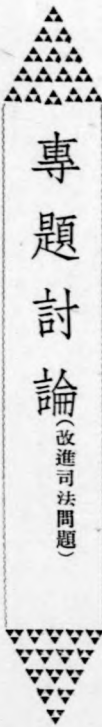
(丙) 簿冊及契據類

簿冊或契據等類用印時，應注意冊數，張數及各頁號數是否一貫？經查明無誤，然後在年月上或聯號上用印。冊據，若呈送上級或平行機關者，在聯號騎縫處，照例蓋正印，下行者則蓋對角印。若是縣政府填發各小學畢業證書，除右邊聯號處加蓋對角騎縫印外，(左邊蓋學校鈴記)照例在總理像下加蓋正印一顆，以照慎重。其他畢業證書亦同。

四 結言

綜上所述，監印員非但他的品性要忠實，工作要勤謹，並且還要有相當的學識才可。





專題討論 (改進司法問題)

改進我國司法之意見

郭 銜

我國司法制度之改革，自清末肇之，民國成之，衡諸東西各國，可謂為最進步之立法，惟求更合於社會之實際需要起見，尙有應予改進之處，頃承服務月刊社之屬，爰就千慮一得略貢愚忱，期與法界同人共商榷之。

(一) 宜普設地方分庭奠定司法基礎 自民國二十四年實行三級三審以來，全國各級法院已由一百九十餘所增至四百餘所，惟最重要之第一審法院尙未能普遍設立，司法行政部乃暫設司法處以代之，其組織雖類於法院，而處內行政及檢察職務仍由縣長兼理，實際上縣長以其僅負此虛名，對於審判無權過問，遂多置之不顧，檢察職務多由審判官代行，而經費之支撥，仍不能不仰其鼻息，其設備之簡陋，人員之缺乏。較之正式法院固自有間，即審判官之執行職務，尙不若承審員時代之順利，蓋在承審員時代一切皆由縣長負其全責，人員之調度，經費之籌劃，皆由縣長任之，自不虞缺乏，與司法處大異也。嗣有由司法處勉予改組為地方法院者，然為經費所限，僅留其名稱耳，其人員與設備又不若司法處矣，蓋在司法處時代有時尙可責令縣長負一百分之責任，此

則孤立無援，警吏不敷調遣，經費尤覺支絀，而一切程序均須依照正式法院辦理，書記官一二員，以之辦理紀錄事務已日不暇給，對於會計文書統計收發諸端，更難兼顧並顧，其他如屬於技術人員之法醫，自亦未能合法設置，不徒內容難期充實，而形式亦過於簡陋，觀瞻所繫，威嚴盡失。(曾聞友人述及某新設法院，其地址毗鄰縣府，府前電炬輝煌門衛整肅，而法院以燈油缺乏黑暗無著，出入其門者，皆摸索而行。)今意為完成司法組織以期奠定司法基礎計，宜將各縣司法處及過於簡陋之地方法院一律裁撤，改設地方法院分庭，隸屬於鄰近設備完善之地方法院，既為分庭，其體制與本院及分院不同，就原有司法經費或稍予增加，便足支絀。而所隸屬之地方法院當可酌量各分庭事務之繁簡互相調劑，除關於會計統計等項事務概由地院辦理外，其餘人員亦可隨時調遣，是於形式固無虛簡隨之謂，而內容亦無殘缺之虞，不徒事半功倍，亦且輕而易舉，一轉瞬間而全國司法機關皆得合法組織，全國人民皆得訴訟於正式法院矣，或謂由司法處改設分庭之後，其檢察職務自不便仍由縣長兼任，如另行配

置檢察機關，其經費所增必多，究應如何籌措，余意地方分庭不設檢察機關，對於告訴事件合於自訴規定者，均作自訴審判，對於告發及不合自訴規定之告訴案件，可逕由推事審判，惟須將判決結果移送本院檢察官查閱，准由檢察及酌量上訴，則分庭無設檢察官之必要矣。（參閱次條關於檢察機關之歸併）

(二)宜歸併檢察機關改訂檢察職權 檢察制度之存廢久已成爲司法界爭執之一大問題，余向主充實檢察職權，取消自訴制度，茲爲統籌全國第一審正式司法機關設立計，擬一變通辦法，即歸併檢察機關而改訂其職權，同時對於自訴程序予以改善，以救其弊，除自訴程序之改善方法容述於另條外，就檢察機關之歸併與其制度之改訂言之，時人對於現行檢察制度之不滿者輒爲未能自動檢舉，老其所以不易自動檢舉者，有二大原因，即時間與經費是也，蓋期其自動檢舉須予以充裕之時間，使其有從容考察探訪之機會，更須指定相當之經費，使其得隨時出外巡視調查，關於前者，檢察官之全日時間，每爲偵查告訴案件及蒞庭陳述意見所占者，有時且日不暇給，焉有餘暇以從事於日常職務外之檢舉乎。至調查經費，通常每一地方法院之總數至多不過百餘元，以之支用於必要之檢驗調查及派遣司法警察之費用尚虞不足，焉有餘款供其爲案外之巡視探訪乎。如欲謀補救之法，祇得另行改訂檢察官之職權，對於人民依法告訴之案件，一律認爲自訴，移送刑庭依自訴程序直接審判，對於依法不得自訴之告訴案件及告發案件，亦由刑庭直接審理，但於其結果爲有罪或無罪之判決者，須移送檢察官查閱，准其酌量上

訴，其無人告發之案件，以關於公益及認爲必要者爲限。（依照刑法及其他刑罰法令預行規定）由檢察官偵查起訴者如是則檢察官之日常職務不啻減少十分之八九矣，以其餘暇從事自動檢舉之工作，則不思無從容之時間，檢察官之日常職務既已減少十之八九，其原設機關自亦不必繼續存立，當可將首席及其他非必要之人員裁撤，僅於法院內開一檢察室，每一地方法院設檢察官一二員已足，且可以一員巡視各分庭所屬區域，檢舉無人告訴告發之事件，以補分庭及未配置檢察官之缺點，至檢察官及法官之監督，既無首席之設置，應由院長行之，（院長不由推事兼任）惟檢察官得獨立行使其職權耳。依上述辦法裁去首席及其他非必要之人員，其所節省之經費，自可移作添設推事及檢察官巡視調查之費用，是費用亦不虞缺乏矣，一舉數得，無逾於此也。

(三)宜改善自訴辦法防誘民濫訴 自訴制度自施行以來，其爲害最巨者，厥爲誘民之濫訴，蓋在未設自訴制度以前，公訴必由檢察官提起，檢察官於事起訴前，必先秘密偵訊，認爲有犯罪嫌疑者始行起訴，其無犯罪嫌疑者，不致入公開之刑事法庭爲被告，此所謂甄別工作也。（據三十五年度告訴發者計二二六九八件而起訴者僅七六六二五件）在自訴方面，則無論其人有無犯罪嫌疑，祇須披拾一二無關之事實，捕風捉影而登之訴狀，費數角之狀價，即能使社會有身分地位之人立刻變爲刑事被告，不徒於公開法庭之際以之伍於罪犯之羣而受丁警之呵斥，甚至教誨報端，傳播中外，受世人之誹謗，及一經審訊，毫無犯情，雖得宣告無罪，而則日流傳之消息，一去不可復返，於其名譽之損失，已

無法挽回，而自訴人之計畫矣，緣此以作嚴詐恐嚇之工具或報復其私仇者，不知凡幾，是為自訴制度之一大缺點，不可不設法補救之（按二十五年自訴案件計八二九九〇件而刑罰者僅一七七九八件）若實行合併檢察機關改訂檢察權則自訴案件自必增加，尤有設法防止濫訴之必要，其最簡便之防止方法，即係將檢察官偵查工作酌量移歸受理刑事案件之推事辦理，推事於受理刑事案件之始，須先審查其內容，自訴案件合於自訴之規定而認為有刑事訴訟法第二百三十一條之情形者，即以裁定駁回其訴，得不傳訊被告或傳訊被告而不公開，但自訴人對於該裁定得為抗告，其中他機關移送者，或不合於自訴而合於告訴或告發之規定者，應不訴追之裁定，惟告發者無抗告權耳，又對於刑法第六十一條所列各罪之案件，認為以不訴為當者，亦得以裁定駁回其訴，或為不訴追之裁定，於自訴中增加此項辦法，則莠民雖欲濫訴亦無所施其技矣。

（四）宜修改訴訟程序俾能迅速終結 自新民事訴訟法施行以來，對於上訴事件之限制，假執行範圍之推廣，抗告准許之減少，訴訟之終結已較前為易，然訴訟當事人尤多以訴訟延滯經年，未能終結為恨者所在皆有，就余實際觀感所得，要以最高法院案件過繁為最大原因，且所指為經年不結者，多為上訴最高法院之案件，在第一二審法院，尚不多見，（非正式法院除外）試檢閱最高法院歷年民刑案件收結統計表，自十七年至二十六年之十年間，除十九年及二十二年外，每年收結均未能相抵，每年積存未結者恆在數千以上，至二十六年已多至一萬二千三百八十一件，此萬餘件之未結

案件，即當事人所日夜焦灼盼望終結而未能者也，益以最高法院推事有未能完全遵照法律審之規定者，因而發回更審之案件亦不在少數，試閱閣政府公報所載最高法院裁判主文公告欄，可以得其概略，此萬餘當事人中尚有於一年或數月後接得最高法院裁判仍屬未獲終結者當亦為數至多，故但求第一審之迅速，仍不足以饜當事人之望也，救濟之法是非兼籌並顧不可，兼籌並顧之法，一方面固在緊縮訴訟程序，使利於延滯之當事人無法拖延，而他方面對於第三審之上訴非澈底為最高度之限制不可，蓋人之慾望心與僥倖心無窮，縱存第四審第 審亦必嘗試而後快，故訴訟卒難終結也，余意應對第三審之上訴為嚴格之限制，刑事以被處無期徒刑或死刑者為限，民事以因上訴所受利益逾三千元者為限，始得上訴至最高法院，則第三審案件，可獲減少，辦理自較迅速矣，至緊縮訴訟程序之其他方法（1）縮短上訴期間民事刑事均改為七日。（2）規定言詞辯論期日之指定標準，至多須於收受訴狀後七日內行之。（取銷十日之就審期間）。（3）勵行依職權為一造辯論判決，非有重大整固不得延展辯論期日。（4）取銷訴訟進行中之一切抗告（5）裁判書須於宣示裁判後七日內送達。其他認為有易於延滯訴訟之規定，一律予以修改。如是則每一件案除將上訴於第三審者外，最多在二三月即可終結，其不上訴者十日內便可終結，適用簡易程序而不上訴者不日便可終結，終結後法院應不待當事人之聲請，即自動為之執行，此皆非不可行者也。六八改定，以其為難。

（五）宜集中院長職權加強執行方法 依法院組織法之規定，各級法院院長皆由推事兼任，實際上除地方法院院長

外，在高等法院因兼管司法行政監督全省法院，決無暇担任推事職務，在最高法院亦有其應辦事務，不能兼辦案件，而地方法院院長在表面上視之，其職務似甚清閒，故令其兼理審判事務，然如今其完全行使職權，除處理日常院內行政事務外，尚須監督看守所及考查推事對於訴訟之進行程序，并指揮執行事件監督其進行，若設有分院或分庭者，按依法院組織法無分庭之組織此指實行普設分庭辦法而言。尚須監督分院或分庭事務，如能確盡職責，亦無餘暇兼理審判，况若依余所建議，將來歸併之檢察機關，亦由其監督，尤不便兼理推事，故余意宜將院長職權集中，除辦理上述事件外，尤當責令負指揮執行事件之全責，在事件較繁之區域，雖於執行處另派推事辦理，而院長要不能置而不問，在事件較簡之區域，或由院長兼辦執行事務，尚屬合理，此外對於執行之方法，亦須設法改善，以期迅速終結。

(六) 宜提高法官待遇加重辦案責任，以現在各級法官之待遇論，除最高法院外，高等以下之正缺推檢，其最低俸給僅為一百六十元，尙難十足發給，又以經費支絀之故，且

為改進司法進一言

(一) 前言

司法工作，原屬消極性質，致力多而效果微，當此二期抗戰之時，尤易使人忽視。惟其間接有關抗戰建國，直接有

有候補十年以上而不得補正缺者，候補僅給津貼一百元至二百二十元，其所辦事務與正缺並無若何區別，故尋以法界過於清苦，多有改就他途者，其學識優良及有活動能力者實難以此清苦之職務羈留之，况下級法院之法官其責任較上級為尤重，似非提高其待遇不能得相當人選，又為保持其尊嚴以免受社會之輕視起見，應由法院備宿舍供其居住，(或酌取租金亦可)蓋以現在社會生活而論，法官俸給既甚微薄，自無力租賃單獨住宅，勢必難處於中下級住戶之間，於其中分租一二住室，起居飲食，時與接觸，不徒婦孺僮工得加侮弄，甚至牌聲震耳，煙味觸鼻，亦無法禁阻，此最易起其輕視之念，於法院之威信，實不無影響也，又下級法院法官以生活之不易安定，環境之難獲優良，每致忽視其職務，對於案件之處理，常以當事人勢必上訴之故，裁判草率者所在皆有，似應其國家課以較重之責任，其有顯然違法或不當之處置，應隨時予以懲戒，并以其所判案件上訴之多寡，課其成績之殿最，庶能戡其玩忽草率之念，於求上訴之減少，亦一良法也。

我國司法制度，類多仿襲異邦，對於固有之優良法制，

反已棄若敝屣，削足就履之誤，實屬難免，誠以社會科學，貴在因入、因地、因時而制宜，顯與自然科學之一成不變者迥異，法制須必合乎國情，以國情不同之他邦法制，資為吾國國民遵循之準繩，烏足用新法制之成效？茲為實事求是，擇我司法之急應改進者，分別述其梗概，至其詳，則因環境及時間關係，（即空襲頻仍以及實積繁冗）尙有待焉。

(二)關於法院組織及設備方面

刊 月 務 服

(甲)如何充實第一二審之組織：我國法院分為三級三審，邇來最高法院屬行法律審，因之第三審上訴件銳減，惟以民刑案件，既經現行民刑事訴訟法設有不得於第三審之限制，而第一審又尙多轉司法處，未遑一律改設正式法院，於是高等法院或其分院發覺新案源源而來，舊案不勝再審之煩，為求減少積案，增加工作效率起見，急應加強第一二審之組織，申言之，現我國高等法院分院就一般情形言，僅有推事缺額二名，包括院長在內，亦只有推事三人，地院祇有推事缺額一名，包括院長在內，亦僅有推事二人，縣司法處更祇有一名審判官者居多，事實上，高法分院院長多半年老精疲，慣掌行政事務，其能親自辦案者尙少，因之常調地院正缺推事辦事，否則即有陪席無人之虞，而地院除院長外，幾致全由候補推事辦案，似此人少事繁，縱使推事盡其最大努力，或可幸無積案，而精神有限，忙中難免差誤之處，故在現行三級三審制度之下，高法分院及他院實有增添，推事缺額之必要，至於縣司法處原屬過渡時期之產物，在國家經濟能力及之範圍內，尤應迅即，改為正式法院，庶期一則

可免非鹿非馬之誤，二則可免呈送覆判，減少第二審案牘之繁。

(乙)如何改進檢察機構：檢察制度之存廢問題，意見本屬不一，惟就主張廢除者之理由觀察，類多因入事或環境關係，致認檢察制度為不可取，殊不知我國人民之法律知識太差，檢察官之職，在事實上，無論為被害之個人，社會及國家，皆與推事有同等重要，毫無軒輊，因其重要，不惟不能予以廢除，更有慎重檢察官人選及加強檢察組織之必要。

我國檢察官在現行法上職權不可謂不大，而其在實際上所以幾全不能行使，以致為人非難其制度者，殆皆緣於輔助機關設備之不完全，及其長官員警昧於法令，不聽其指揮，不與其合作耳，為發揚檢察制度之應有效能，就我國國情言，第一、其任檢察官者，必須性情活潑，手腕靈敏，富於愛國思想，具有偵探果敢之精神。第二、最高法院檢察長，必須由行政或軍事之最高長官兼任。第三、法院所在地之警察機關，其全體人員之監督及任免權，應改屬於首席檢察官，夫如是，檢察官已得其人，本於檢察一體之原則，裁高長官且能指揮自如，輔助機關應事實上之需要，亦必能充實其設備，不敢再有不聽指揮，不與合作之情事。是則偵查犯罪，如臂使指，檢察官之職權，方能發揮無遺，案無虛報，可立破矣。

(丙)如何統一司法組織：我國法令，頗不統一，推究其原，要因審判權之旁落，誠已行司法令已將一部審判權移由軍法官或其他非司法機關行使，因致不得不設特別法，更不得不有命令以補其不足。此匪惟致貽「法令多如牛毛」之

專 題

識，更當不免反復移送，虛耗經費，拖累被告之弊。然考審判權之旁落，殆因司法機關官仰不孚，有以致之，若能加強司法機構必要時，由軍事最高長官兼長司法行政，並審刑法所定罪名之法定最高刑，酌予加重，則舉凡現時應歸軍事機關，禁煙機關審判之案件，一律可由司法機關受理，在非常期間，承辦此案項之檢察官及推事亦儘可審酌之情形，科以較重之刑（平時仍可以輕科處，無須修正法條，及不致影響法律之固定性）若以遲緩堪虞，更可於刑事訴訟法上另設特別規定，（如限制上訴等等），並以命令督促承辦人員提前辦理，從速終結，如此，兼有添設特備法令之長，而無其短，法令得以統一，五權得以明朝，非特於事有濟，且可節省經費於無形也。

論 討

(丁)如何增進司法工作之效率：司法工作人員必須沉着、冷靜、勤謹、儉樸、嚴肅，一舉一動，均應作為人民之表率，更為職務關係，切不可與社會人士遇事接近，蓋如此，方能獲得人民之信仰，不致引起物議，惟若是之生活，顯形枯燥，久必釀成暮氣沉沉，減少工作之效能。我國司法工作人員類多蹈此覆轍，而不能自拔，今後似宜各法院多設研究會，公餘運動會，添置正當娛樂，健身運動之設備，務使司法工作人員養成健全體魄，活潑精神，將一向暮氣沉沉變為朝氣蓬勃！再法院之最下級工作人員，如庭公丁，執達員，法警等待遇過低，欲令彼等廉而不貪，實非將其薪俸略予增加不為功，否則盡其勤儉能事，猶不能給養其家，勢必需索敲詐，影響司法之尊嚴及威信，殊非淺鮮。又法院之收發文件，除關於司法行政者外，似可毋須經長官核閱，一則

可節省時間二制可免不良長官故意留難，若收文便利計，更可仿效郵局，銀行擺列長櫃辦公之方法，使承辦案件之書記官分別設位辦公於其旁，以木牌標示其間，俾當事人及代理人，辯護人宜直接將關於繁劇後案件之文件交由承辦該案件之書記官，轉送該管推事核辦，而免遞由外收發處轉送經院，長核閱後再發交內收發處分送承辦人員核辦之煩。

(戊)如何改進司法行政上之監督方法：法院及檢察處長官，為行使司法行政上之監督權，除得隨時檢閱簿冊外，更應定有各種表式，責成書隊官照填，按時呈閱，其因核事務進行有無遲延，及職員動情之表式，可製民刑事務日計表，民刑事新收日計表，已結未結事件報告表，推事出庭日數及每月未判決原本未交付報告表，民刑事上訴卷宗遞送日表，訴訟終結後成績表，判決送達期間表，整理卷宗及送達判決成績表，檢察官偵查事件日表，每月末日檢察官未結事件調查表，以備填寫呈核，若於各民刑訴訟卷宗封面上，黏貼紙簽，記載處理月日，初次開庭月日，開庭次數，變更期日次數，訊問證人鑑定人人數及次數，辯論結終月日，宣示判決月日，判決原本交付月日，筆錄整理月日，判決正本送達月日，由上訴聲明至發送卷宗之日數等，則長官核閱卷宗時。於此等事項，可一覽而知矣。惟此項考核之事實，於呈送上級長官之前，應先交承辦人員核閱有無不符，如發現委與事實不符，儘可請求予以改正，庶免失真，而為不良之下級長官所舞弊。

(己)如何改良法庭之設備：法庭首須莊嚴，推事、檢察官、書記官之公案，宜較地面略高，公案之後，宜高懸

黨國旗及總理遺像，並於適宜高度之處所，即審長判背後，宜立一小黑板，以便應指示圖面訊問當事人時，可將畫面貼於其上，審判長手執指揮棒一，指點訊問其圖，並求其上所書字跡，為當事人目力所能及，推事、檢察官、書記官、庭丁法警之制服，尤應急予改良，以免武帽文服之譏，法庭與法庭之間距離宜遠，俾聲浪不致混雜，當推事蒞法庭之時，所有在場人應起立致敬（無須鞠躬）以示尊崇。至於旁聽無須旁聽券，有特別身分之人可經法院准許，坐於審判長推事之背後旁聽，惟偵查調解之處所，與法庭不同，因偵查調解，應以談話式行之，有認偵查處所為偵查庭者，其見解不無誤會。

(三)關於民事訴訟法程序方面

(甲)如何改良訴狀：我國訴狀，由國家統制發售，強當事人購用其制足增法收，未嘗不喜，惟狀面空白過多，常使收發處無處加蓋收受年月日時之戳記，且承辦推事為便於查閱，往往在狀面有所批示，如狀面空白之處過少，常有無意塗污，狀面上所印黨徽之虞。似此情形，亟應將狀面圖樣極力縮小，使週圍有加蓋戳記及批示之空隙。至於狀內紙張，亦宜由國家發售，制定四欄。第一欄標明請求之趣旨，將求為如何判決之聲明，記載明確，以免請求不明，審判長或獨任推事認為不合程式命為補正之煩。第二欄，標明請求之原因，將其為請求根據之具體法律關係，詳加記載。第三欄，標明為證據方法，以某種證據，證明某項事實，如有書證，指示必隨狀附呈繕本。第四欄，標明附屬文件，所有委任狀，選定書，繕本等，均須指示於本欄註明其名稱及件數。

如此，一則可使當事人得以按欄填寫，有所遵循，二則可免不良之下級長官藉此數頁紙張，滋生弊端。

(乙)如何改良卷宗之裝訂方法：

我國法院未決案件之

卷宗，類多散亂不堪，不惟檢閱不便，且常有遺失之虞。即令間有優秀之書記官將散卷預用圖書釘釘好，而散卷過多之時，仍非短小圖書釘所能及，分訂數本，依然檢閱不便。且案件終結之時，更須將先後所收文件重新依序整理，加用原紙封面，另行裝訂，所有目錄，亦須臨時標載，諸多煩苦，實在改良之必要。日本法院，卷面紙厚而硬，裝訂處有兩孔，用細麻繩穿入，繫以活結。卷面標明為民事第一審卷宗，外應記載卷宗號，事件標目（案由），法院名稱，當事人及其代理人姓名，由收發處填寫，如有新收文件，即將麻繩解開，以之串入，隨到隨串，並隨時予預行入之空白目錄紙內，填明該文件之名稱，注明頁次，更于該文件每頁上層左角揆邊，記明頁次，串後仍以活結繫之。似此，不僅不致散失，並便於檢閱，更且先後順序不差。案件終結之日，即原卷裝訂就緒之時，我國法院似宜仿效此法。惟欲仿效此法，第一，須將所有文件，一概改為國貨硬紙，並須形式一律，在裝訂處，預鑽二孔，以便串編，而防破脫。第二，須用特別厚硬之國紙，製成較大之卷面，使卷件週圍，致因摩擦而呈翻捲之狀。第三，對於附入卷宗之重要文件，如判決等項，宜于各該文件首頁之外邊黏貼長不及寸之附簽一紙，于其向外露出之寬度三分之一處，書明該文件之名稱，以便翻閱。再卷面上層左角揆邊，應設主任推事一欄，在獨任制，記明主任推事之姓，在合議制，記明其符號。同一當事間之數

宗訴訟合併辯論裁判者，其卷宗應合訂為一本，於卷面上所載卷宗號之旁，宜加標合併事件之卷宗號，以後作成之文書，將兩事件卷宗號並列書寫，當事人以一訴主張之數項標的，或本訴及反訴，法院命分別辯論，成為各別之訴訟時，一依舊卷宗號，其他則附新卷宗號，案件經上訴後，上訴審所收文件，可續第一審原卷串入，其目錄亦可續於第一審原目錄之後。第三審亦同。惟各審卷宗合訂一冊，其間應以硬紙標明審級以間之。且第一審最初訂卷時，應用多頁目錄紙串入首端，並用較長之細麻繩以串之，以備各審文件過多時，便于裝訂，及填註文件之目次。

專 題 論 討

(丙)如何改良審判期日之指定：我國法院推事審訊案件，大都使當事人候訊時間過長；此不惟浪費當事人之寶貴光陰，更足令國民對於法院發生不良印象。推其原因，殆因推事就承辦案件之審訊時日，分配不均，有以致之，欲求改正此弊，首須審裁長設備開庭案件數簿，該簿不必記載當事人姓名，事件名稱，惟書月日時，如某日指定應開庭之案一件時，即於是日之下，書正字之第一筆，指定二件時，書正字之第二筆，是日所指定之各案中，如有宣告判決，或試行和解之事件，及傳喚證人若干件，亦各以正字之筆劃表其數目，定期日時，檢閱此簿，即可定究應指定何日；蓋某日所指定之件數雖多，如係宣示判決者，尚不妨再指定於同日；某日所指定之件數雖少，如應訊問之證人較多，或須試行和解，即不宜再指定於同日矣。惟一日指定數案之期日者，第二案開始之時刻，應酌前一案之繁簿定之，絕不可將數案之開始時刻，指定於同時。第一案應開始期日之時刻屆時，

務必準時開始，不可稍有稽延。致誤第二案開始之時刻，惟案情繁簡，有時難以預定，如遇第一案案情較繁，超過預定之訊問時間，則第二案既須俟第一案完畢方能開始，自難按指定之時刻開始矣！

(丁)如何改良筆錄之記載：我國法院書記官大都於言詞辯論筆錄中，並審判長之問語亦予記載。殊不知言詞辯論筆錄，祇須記載辯論進行之要領及訴法上所定必須記載之事項，實無將辯論之內容全部記載之必要，此我國書記官所以類多不能當庭朗讀或給閱筆錄之主因，曷不從速改良？抑有進者，於言詞辯論時訊問證人，其訊問證人之筆錄，可另紙記載，附於言詞辯論筆錄之後，而在言詞辯論筆錄中，記明「審判長訊問證人某，如另紙筆錄所載」云云。是匪特便於檢閱，且亦核與我國民事訴訟法所定將該文件作為附件之本旨相符也。此外，筆錄之記載，可常引用附卷之文件，例如載為「原告代理人依訴狀陳述請求之趣旨，並請求之原因；被告代理人依答辯狀為答辯。原告代理人因立證某事實，本於另紙聲請書，聲請訊問人某某」是也。蓋能如此，則書記官就筆錄之記載，固可免繁冗之困難，即推事於卷宗之檢閱，亦可一案而得矣。再言詞辯論期日，無論當事人到場與否，均應屆時開庭，即令屆時當事人兩造成不到場，亦應作成筆錄，載明一事件點呼後，當事人兩造均不到場」字樣。嗣後因當事人不聲請指定期日，由休止而視為訴之撤回時，推事得於該筆錄中，記明「視為訴之撤回」字樣，並載明年月日，簽名蓋章，斯非裁定性質，但為事務上便利計，堪使書記官和事件已經終結耳。我國法院於此情形，往往不作成

筆錄，甚至有不開庭者，及後專過境遷，當事人於辯論期日已否到場，捨習慣上所用之點名單附卷外，別無證明方法。檢閱原卷時，僅有點名單，而無筆錄在內，亦無所以不開庭之說明，於法均有未合。更至視為訴之撤回時，推事往往有以裁定宣示，或逕自報結，而當事人尙不知之者，是皆難謂妥洽。

(戊)如何改善證明方法：民事訴法首重證據，其繁雜者，當事人兩造所繳證物，多至堆積成丘，推事擬判時，引用名稱相同之書證，固常有混淆之虞，即書記官平日保管卷件，亦不無奈何之類歎。為求實務上之便利計，當事人提出書證時，似應查其隨書添其繕本附卷，即各簿賬之類，亦須令其抄錄其作證之部份，並將其外形繪圖附呈，對於原告提出之證據，可假定稱爲甲號證，被告提出之證據，可假定稱爲乙號證。一造提出證據數種者，可分別原被告稱爲甲第九號證，或乙第幾號證，並分別標明於所呈繕本。因其有繕本附卷，故提出原本時。除關於其真偽有問題者外，概可於調查後立即發還，一則可免遺失，再則可免當事人領取之煩。迨後辯論終結，推事於判決內引用證據時，即可稱爲甲第幾號證，或乙第幾號證，無須書明證據之名稱，此種辦法，既可於名稱相同之多數證據中，使某一證據特定，不致與他證據混淆，更易於多數證據中，檢得某一證據。其在實務上之便利如此，實堪爲吾人效法也。又我國關於郵件內容之證明，以及公署有案可稽之事項之作證，皆尙未臻妥善。前者就現時郵政情形言，祇能提出掛號單據及本信原稿作證，但此僅堪證明會寄函件於某人，而其所寄函件是否確與原稿相

符，法既仍無認定之依據，後者就實際上情形言，當事人祇能請求法院向公署行查或調卷核辦，往返費時，殊感不便。今後莫若仿效證明內容之郵件辦法，即寄信人欲使郵政局爲之證明所寄信件之內容者，可添具信件之繕本兩件，郵政局核對繕本與原本相符後，即在原本及各繕本上記明提出之年月日，及證明信件內容之旨，並由郵政局負責人員簽名，蓋以郵政局日戳，將原本交寄信人封固，當局掛號寄發，以經認證之繕本一件交寄信人，備爲日後作證之用。其餘一件，則由郵政局保存若干年，似已當事人得藉此提出繕本作證（如催告之類），誠不失立證之良法。我國當局應早切實公佈詳細辦法，通令施行。至于公署有案可稽之事項，可令私人得以聲請證明，一經聲請，該公署之公務員，應即查核是否相符，如果相符，即應於該聲請書末尾記載「如右證明」字樣，並書明年月日，簽名蓋章，交聲請人收執，若查核之結果，僅一部與案相符，則應祇就該部分爲之證明，當事人憑此提供證明，可免法院與公署間行文調卷之煩。於訴法之進行，及當事人之立證上，諸多便利。此外，關於人證之訊問，其具結之儀式，應力求其隆重。實際上，偽證之情事頗多，其原因大部由于推事往往未說明偽證在刑法下之效果，或縱經予以切實之說明，而儀式潦草，使證人常生輕視之心。欲求證人爲真實之陳述，除應致力於法庭之尊嚴設備外，更須於訊問前，使證人舉起右手，立正朗讀結文。其不能朗讀者，亦須由推事領導朗讀，或代爲朗讀，朗讀時，並須審判長，陪席推事，書記官、庭丁、訴法關係人，及旁聽人等，一齊起立，以示隆重，而使證人之所敬懼，至於證人之日費

旅費，與其由國家負擔，而無力負擔，當可責由聲請，傳訊證人之當事人預納於法院會計科，俟審判長訊問完畢後，即逕給以費用請求書之用紙。如證人不欲請求，則可出具拋棄書附卷，如欲請求，則可持傳票赴會計科，填寫請求書，由該科持交主任推事查核，記明給與金額若干，並蓋章後，該科隨即照付，該證人亦須在請求書內推事所記金額之後，記明「前記金額業已領訖」字樣，並簽名蓋章，交由會計科送民事庭書記官附卷。此項辦法，可準用於鑑定人。其費用請求書，均可不貼印紙，以符立法意旨。

(己)如何改進送達方法：送達，原則上應交執達員行之，故執達員宜設幹事司其分配等事宜，惟為求實際上便利言，例外亦有交郵局以為送達之必要究何者宜交執達員行之？抑交郵局行之？應由書記官酌量情形，何者省費，何者較速，即用何種辦法，大抵路近者，宜交執達員行之，路遠者，宜交郵局行之，其交郵局送達者，應依掛號郵件方法辦理，並於郵件之書面，標明為訴訟文件，俾昭慎重，並使郵局依照關於送達之規定特別辦理，又書面須附郵局送達證書之用紙，送達時，由郵差折書取出送達證書用紙，依式填寫，簽名，蓋章，而後將證書掛號寄交原為送達之法院書記官，至於郵費，似宜由書記官酌用郵局送達之時，責成當事人預納或補繳，其預納或補繳之費用宜由書記官填明數額記明案由及繳納者之姓名住所等交與會計科保管，及後用耗多少，向會計科支取，標明用途及其數額，以便查考。事件終結時，如有盈額，應隨即發還，用清手續。此項辦法，在我民事訴訟法雖亦有交郵局送達之規定，而實際上，實行者甚少

，似亦有意注意改進之必要。送達證書，本應在送達後方作成，我國法院在實際上多先由書記官填載若干欄，甚至將送證書作成年月日亦預行填就，於法殊有未合，今後送達證書上，應載之事項，除必須由書記官載明者外（如送達處所，受送達人，及送達之文件等），宜皆由送達人於送達完畢後，自行填寫，填寫後，更應逕交承辦推事查核有無錯誤，該推事亦宜慎重查核。不可以其事小而忽視之，庶免送達人從中舞弊，填寫錯誤，以致影響訴訟之進行及判決之確定。

此外，關於民事訴訟程序之應改進者尙夥，如立法技術問題程序繁雜以致訴訟進緩緩問題，一一均難盡敘其詳，惟猶有不能已於言者，即判決書之作成，遇有當事人於宣判時捨棄上訴權者，似宜從略，但以記錄判決要旨（如文義之全部及其必要之說明送交執行處為已足，誠以當事人既已甘服，宜無作成判決書說明其理由之必要，而判決要旨並經錄交執行處，其效果亦與有判決全文相等，至若藉此可以節省推事書記官之精力，送達等之費用，尤不待言，又繫爭物有多數或其名稱見長者，宜作一目錄附於判決書之後，蓋以騎縫印，作為判決書之一部，判決書內舉該物時，即可稱為另紙錄目所載之物，例如原告請求被告返還財物數十種者，判決主文載為「被告應向原告交付另紙目錄所載之物件」是也。裁判書內記載當事人，如人數過多，亦宜於當事人欄，載「當事人之姓名等如另紙所載」字樣，而將另紙附其後，此種辦法，應用於法院印就之用紙時，尤有必要，爰附記於此，以供參考。」

(四)關於刑事訴訟程序方面

應責與前
小惠內論之詳舉

(甲)檢察方面應有之改進：(A)一般的應注意事項：告訴或告發案件，宜先傳告訴人或告發人加以調查，必認為被告有相當之犯罪嫌疑，始傳訊之；蓋實例往往先傳訊或與告訴人或告發人同時傳訊被告，常致無辜受累，並影響其名譽信用，故應特予注意，毋予人民以不良印象也。當偵查訊問被告及證人時，宜以郵片訂期約其來談，不用傳喚及訊問字樣，訊問之際，尤應態度和藹，作普通談話狀，俾被告及證人得以自由吐談，真實易於發見，如認犯罪事件在偵查中不宜彰揚者，得禁止新聞紙登載及無線電放送，迨偵查終結時，宜視被告之性靈、年齡、境遇、並所犯罪名及犯罪時犯罪後之情況，以定起訴不起訴，蓋微罪以訴追為不必要時，於法本得為不起訴之處分，此際如令犯人酌賠被害人損失或謝罪道歉，並令立一自新結文，或更以該被告交與其親戚故舊管束，則核與刑法所採預防主義之本旨相符，可養其廉恥，可保其社會地位，又不致影響其生計，以效果言，實較起訴處罰為尤佳也。至於經扣押或所有人持有人任意提出之證物或應沒收之物，應由承辦書記官送同院會計科收管，關於收管物件，每案宜作一票，記明進行號數及物件之名稱、數量，並其所附之數字號(即將各物分別標明第一號第二號……)，由會計科書記官蓋章其上，此票即存於該科，同時由該科作證物目錄附卷，其目錄內應照票之進行號數，記明物件之名稱；及被扣押人或提出之姓名，住所等，並於該物件上貼妥紙簽，註明押字第幾號，嗣後檢察官或推事調取收管物件時，可條載此種號數，交由會計科果號檢付，於事至便。(B)對於思想犯之應注意事項：所謂思想

犯，指基於左傾思想運動之犯罪，刑法上之外患內亂之犯罪，出版犯罪等而言，對於思想犯之處理及預防，應責成檢察官特別注意，隨時隨地留心，尤於左列各項，未可稍忽：(1)檢察官處理思想犯，宜以感化為原則，查明其思想惡化之動機，及程度，並思想上之一切環境，以研就該案件得為適切之處理，而無遺算！(2)檢察官處理思想犯，應努力於了解思想。問題之基本觀念，尤須明曉本國國體，主義，及固有之道義觀念，並應研究社會科學暨無產階級藝術以及精神病理，刑事政策學等，藉知思想犯之原因，以求預防之根本對策。(3)檢察官預防思想犯，應注意與各學校，青年訓練所，教化等團體，謀事務之聯絡協調，更應置備參考書籍及雜誌新聞紙，並整理之。(4)檢察官處理及預防思想犯，應調查反動份子，失意政客，失業青年，及其團體之活動，並分佈之狀況，其有於未來足惹起犯罪之運動及爭議，亦應調查及之。(5)訊問思想犯，應先詢其學歷、職業、經歷、家庭狀況，並其家庭之財產情形及思想推移之經過，與現時懷抱之思想等，當犯人初被羈押時，宜令其自作日記，詳載此等事情，在羈押中，可使多與家庭謀見，通信，寬其為家人之情所動，而生悔心，看守所所長或警獄員，尤宜隨時注意其思想行動，與有無後悔之狀況，隨時報告檢察官或推事，其自知後悔者，在偵查中，檢察官宜予不起訴處分，在審判中，推事宜為緩刑之諭知，至在執行中，亦宜為其呈請假釋，總之，在法律許可範圍內

務求思想犯被感化而後已。此外，上級檢察長官就下級檢查官處理及預防思想犯之事務，應嚴加監督，更須注意其間之聯絡與統一，如能設定精密之計劃或辦法則屬尤佳。

(乙)審判方面應有之改進：(A)一般的應注意事項：刑事審判方面，間有與民事訴訟相同者，其與民事訴訟同應改進之點，已見前述，茲不復贅。我國家刑事訴訟法未設關於訴訟費用之規定，證人鑑定人之日費旅費，均應取給於國庫，國家之負擔，誠屬匪輕，故證人等在實例上常難享受此項法定之權利，為應事實上之必要，轉不若添設訴訟費用之規定，此項費用，可由國庫墊付，仿前述交由證人填寫日費旅費之請求等辦法而行，若被告受科刑之判決時，即應責其負擔。是種辦法，一則可減輕國家負擔，二則證人受惠不淺，三則法律不致因支付證人等日旅費之規定等於具文，而失威信，四則證人有實力到場，不致影響於訴訟之進行。再民刑訴訟法均有第二審判決的得於第一審判決所記載之事實之規定，此足節省推事之勞力，誠不為進步之規定，但民刑案件往往以在第一審所主張之理由，據為上訴理由者，此際若第二審法院本有第一審判決所敘同一理由，認為上訴無理由，則其判決除主文為「上訴駁回」外，不惟應引用第一審判決所載之事實，且更有引用第一審判決所敘理由之必要，為求減免推事之無謂煩勞起見，我民刑事訴訟法似應添設第二審判決得引用第一審判決所敘理由之規定。又判決未據當事人於上訴期間聲明上訴，或經當事人於宣判時以言詞捨棄上訴權者，法院如可將判決主文，並犯罪事實之要旨，及

適用法條，記載於審判筆錄，代以判決，則足省制作判決書之勞，益覺方便矣。至於刑事訴訟文件之送達，我刑事訴訟法定由法警行之，難謂盡妥善，誠以刑事文件，亦須依民事訴訟法之規定辦理，使諸悉此項程序之執達員行之，實較適當，送達與執行拘提，或羈押不同，且有行之於被告以外之人者，雖屬刑事文件，安有必須由司法警察執行之理？且交郵局行送達之辦法，於刑事訴訟文件，亦同有利用之必要；如規定送達之機關，原則上仍為執達員及郵局，但便宜上亦得由司法警察行之，則實用上當較便利矣。雖然，上述諸端，均關立法問題，聊錄之以供參考，初非司法工作人員所能為力。

(B)對於少年犯之應注意事項 所謂少年，指未成年之男女而言，亦即國家之未來主人翁，誠不能不予注意。訊問處理此種罪人犯，應與成年犯不同，其訊問之事務首須性情溫和仁厚，務勿施用威嚴，於開始審判之先，尤須調查該案件關係，及少年之性行境遇，經歷心身狀況，並教育之程度等，且此等應調查之事項，大抵宜詢之該少年本人，或其家屬戚友，學校職員，僱主，或其鄰近之人，以免其發生恐怖畏懼之心理，即使調查之結果，委有犯罪之事實，亦應在法律容許之範圍內，宣告緩刑冀其清白之性情，不致受成年犯之劣性所同化，假定國家能設少年矯正院，使少年犯與成年犯隔離，並施以紀律嚴格之感化教育，令其練習生活所必要之實業，則收效尤莫大焉！

(五)尾聲

總上所進，不過為改進司法意見之大略，他若調停制度，公證制度等等，一一均有討論價值，祇以時間及環境關係，未克盡所欲言，筆者村屬樸樸，所見本極膚淺，是篇全在終日空談警報聲中，徒憑記憶所及，倉卒信筆書成，支離淺亂之處，自知勢必尤多，如荷 海內先進不吝指正，則幸甚矣。

我對於改進司法之意見

在我國現狀下，來談改進司法，無疑的要注意到如何能使司法配合抗戰需要，促進軍事勝利，同如何使司法普及革新，建立一個現代化的國家兩點上去。關於前者，我們最低限度要做到維持後方秩序，使後方安定，生產增加，以支持前線的抗戰。要能夠同着軍事勝利，而向前進展，爭取淪陷區域的民衆。要強大的發掘檢察的權能，檢舉貪污濫職漢奸等妨害抗戰的人。關於後者，我們必須承認過去對於建設司法的努力還不夠。儘管我國施行新的司法制度，已經三十幾年，而英美法荷等國，在我國的領事裁判權，實際仍未撤廢。第一審的司法機關，也不健全。多數的縣不是由縣長兼理司法，便是過渡辦法的縣司法處制度。並未完全成立地方法院。

我們如問各縣何以不能普設地方法院？何以不能發揮檢察的職權？何以人民對於司法，沒有信仰，不感覺到司法的便民，迅速而且公平？何以城區內常見司法首先撤退？像這類問題，一連串的發問下去，便自然會得到這樣的結論：「司法不能改進，原因多是經費人才的缺乏，同法律不完善三點」。

司法上有待解決的問題雖多，可是我們緊抓着這工作的中心，在於幫助抗戰，完成建國。他最大的缺點，是經費缺乏，人才缺乏，法律不完善三點。一切改進辦法，都以此為

文德夫

依歸，自不難在紛亂中尋出頭緒來。現在分論數點如後：
一、司法經費應由國庫負擔。司法不能改進，原因多是經費上的困難。關於這個問題，我們應當設法解決的，有兩個：其一是金額太少，其二是未由國庫負擔。

因爲司法經費的金額太少，便使巧婦難爲無米之炊，許多應作的學不能作。有些事，不必司法機關作，最好讓由政府機關去作的，而司法機關因爲收入關係，爭着去作。例如以法院辦理的不動產登記，來和地政機關辦理的土地登記比較，當然土地登記有強制性，須經過測量勘驗等鄭重程序，較爲可信。然而不動產登記一停辦，法院就少收一筆登記費。所以爲了登記費抵補問題，地政機關要辦土地登記，是會與司法機關發生過爭執的。再者，司法經費既少，當局便不能不力謀增加司法機關的收入。於是司法行政部爲了要收律師預技費，便不能將律師的資格限制得嚴格。各審級法院爲了法收，也類不了訴訟當事人的負擔。人民到法院起訴首先就得買司法行政部類的狀紙，刑事狀值三角，民事狀值六角。如果沿舊習欄與曉察，遞稟的辦法，便是違背了起訴要件，程序上不合。不能准許。不諳字的人民，須請法院內緒狀人代撰代繕。又得按照字數計算，花一筆撰狀狀費。如果是民事訴訟，更得照訟爭金額繳納裁判費。偶有聲請或者聲明，又得繳費七角五分或一元五角不等。顯而易見，無怪

人民要嘆息司法機關是有理無錢莫進來了。

其次各省的司法經費，是由各省省庫負擔，於是有下列顯著的兩大缺點：1. 司法機關既向行政機關領款，自須仰行政方面的鼻息。不能不與主管財政的地方行政機關，聯絡周旋。行政方面來對案件說項，司法機關便難於應付。司法獨立的精神，頗難樹立。2. 各省自行負擔司法經費，省自為政，各省有豐蓄之不同。中央如對司法有整個的改進計劃，也難施行。

專 論

要想補救這些缺點，應使司法經費，改由國庫負擔。其數額須按照實際需要來決定，不能過少。關於司法經費應由國庫負擔一點，在理論上，司法是適用國家的法律，其事務有全國一致的性質，應由國家辦理，所需經費，由國庫負擔，是沒有人能反對的。問題只是如何能夠見諸實行。關於實行的辦法，我以為民國二十四年全國司法會議決議國庫負擔司法經費一案，尚屬妥當。決議案的大意，是先以現時中央對於各省的補助費移於司法經費。各省現在負擔的司法經費，劃作本省地方行政之用。另由財政部指定所得稅遺產稅，及其他確實可靠稅收，按月撥付司法行政部，或高等法院，統籌支配。現在所得稅暫行條例早已施行。遺產稅暫行條例，也經國府於二十七年十月六日公佈，即將施行。司法當局自應努力使全國司法會議的議決案，早日實現。如果司法經費能改由國庫負擔，金額又能增加，那前述的種種流弊，自然可以去掉。其他應當興革的事，也能逐漸實施了。

二、提高司法人員的待遇以期吸收人才，任何良好法制都是賴人去推動的，我們想改進司法時，自應提高司法人員

的待遇，以期吸收人才。本來司法官之任用，遠較其他文官為嚴格。經司法官再試及格後，不過派充候補推檢。候補多年，不得補缺。在候補期間，月支一百元左右的津貼。所辦事務，與正缺推檢相同。幸能補缺，也不過薦任十三級，與委員第三級的公務員相等。並且事務繁重，不能按年晉級，享受保障，又限於實缺推檢，一切都不能與其他文官相比。無怪已在司法界服務而有能力的人，一有機會，每願他就。過去有曾經司法官考試及格的人，再應高考普通行政人員考試，便是明例。有人曾以此現象來和經濟學上劣幣驅逐良幣的定律相比，認為司法界人才日少，是司法界自殺的政策。語雖幽默，頗合實際情形。過去當局也力謀補救這些缺點，所以法院組織法上規定推檢俸給適用普通公務員的俸給。初任推檢是試署地方法院或分院的推檢。必無推檢員缺可署時，才例外暫充候補推檢。民國二十六年三月八日國府公佈暫行法官及其他司法人員官官俸表，提高司法人員的俸給，問題只在如何使這些規定見諸實施而已。

再者我們談提高司法人員的待遇時，不應僅注意到推檢的待遇，由書記官下至巡邏員法警的待遇，也須注意。員警同訴人民接觸的機會最多，最易敲詐人民，勒索錢財。司法機關之為人詬病，員警作弊，是最要的一點。本來各法院給與員警的薪水都很少，事務既多，名額有限。往往員警都置白役，代作送達文件拘提執行等事。司法當局也偽為不知，試問員警的薪水有限，這些白役的費用，不從訴訟人民處想錢，向何處取償呢？所以寬設員警名額，同增加他們的薪水，也是不可忽略的事情。

三、修改不完善的法律。現時指摘司法的人們，常常聯帶的說到我國法律，抄襲外國，不合民情。這批評雖是有爲而發，却嫌太爲籠統。並且他們對於現行法之不滿，有些毋甯認爲是他們思想落伍，不能隨着進步的法律前進所致。譬如民法上關於親屬的改革，男女平等，女子有繼承權，廢除宗祧繼承等等，都是本於總理遺教來制定，理論上也沒有什麼可以非難的地方，自不能只以我國舊習慣不合一點，予以否認。我們認識現行法那些不完善時，必須避免這些主觀的成見。要從實踐的結果去批判他。我以爲現行民法，可贊議處還少。尤其是民法第三百八十八條之兼保護債務人。第一百八十七條三項，第一百八十八條三項，第二百一十七條第二百一十八條第二百五十二條之給法官以廣泛的自由裁量權。刑法上對於國家社會法益之保護特予注重等等，司法人員如能好好的運用，確能使每個案件得到公平的裁判。只是程序法上手續繁重，能使訴訟進行遲緩，許多有待改革。略舉幾個例來說：刑事以處罰犯罪爲目的，當然比較僅以保護私權爲目的的民事爲重要。可是刑事判決的上訴期間，爲送達判決後十日；民事判決的上訴期間是送達判決後二十日。刑事訴訟的就審期間爲三日；民事訴訟的就審期間爲五日同十日。刑事訴訟的抗告期間，原則爲送達裁定後五日；民事訴訟的抗告期間，原則爲送達裁定後十日。民事訴訟所費的時間，都較刑事訴訟所費的爲長。何不將兩者的期間縮短爲一律。使訴訟人民的簡單頭腦，也容易知道得清楚些。又如民事訴訟法規定離婚之訴，是專屬夫之住所地法院管轄。立法律由無非以妻是以夫之住所爲住所，爲調查夫妻家庭生活

便利起見，以由夫之住所地的法院管轄爲適當。所謂住所，在法律上意的義是指一人以久住意思居住一定的處所而言。爲着求學經商等原因而暫住一地，不是住所。就經驗告訴我們，在都市離婚案件，遠較在鄉村爲多。理由是鄉村的人，思想畢竟較爲守舊，男女結合分離，不如都市之自由。可是在都市因離婚而涉訟的人，許多仍是因求學經商服公職而暫住都市。這時即使兩造都已到齊，各種證人證物，也容易傳喚調查，然而都市的法院，是無法受理這案件的。也必須告訴原告，勸原告聲請移送訴訟。再以裁定將這案件移送於住所地的司法機關管轄。於此兩造勢須再到外縣去打官司。外縣的司法機關，如要調查證據時，仍須囑託原來爲移送的法院去辦。這是時間人力上，是如何的不經濟。在平時像這樣的規定，已經於人不便。在抗戰進行中，有些地方暫時淪陷敵手，成千成萬的義民，撤退到後方來，如果夫妻失和而向法院請求離婚。這時夫之住所地早已淪陷。後方的法院，要將訴訟移送住所地的法院去，已不可能。遷予受理，又違背專屬管轄的規定。即使判決了，上訴到第二審、第二審法院仍須廢棄原判決。在第三審，認爲這是違背法令，可爲上訴第三審的理由。要想其他的救濟方法，不免浪時費事，尤其暴露出他的缺點來。其他因抗戰進行而發現法律的缺點還很多。統須立法當局精詳的予以修改。因爲司法人員對於惡法，仍須遵守。即使用盡擴張限制等解釋的方法，來救濟，有時仍很難達到目的。要求司法進步，這不完善的法律，是需要毅然修改的。

四、集中由城區撤退之司法人員以建設後方司法，川滇

黔同陝甘甯青等省的司法，過去因為種種關係，不為中央重視。無論就成立法院的數字，或司法人員的本質上講，都不及江浙河北山東等省，這是無可諱言的事實。現在江浙河北山東等省，有些地方淪陷，那幾省不願做偽官的司法人員，都撤退到後方來。如果給他們以工作，解決他們的生活困難，正成為司法行政部最費考慮的一個問題。現時司法行政部的辦法，是適用戰區司法人員登記辦法，將已登記的人員，分發到後方各法院去辦事，暫支生活費用。書記官月薪三十元，第一審推檢月薪四十元，第二審推檢月薪五十元。最近因物價飛漲，曾將此項生活費金額，略予提高，為由三十元至一百元。在解決這些人的生活問題看來，固不失為一個辦法。可是這個辦法只注意到解決戰區司法人員的生活困難，忘却了現在後方的法院，多因空襲影響，訴訟減少，原有人員，所辦的事，已經不多。這些支生活費的人員，僅辦原有人員每人三分之一的案件，更令他們空閒時多。在人未盡其才一點來講，不能不說是牠的缺點。依我的管見，最好利用各省司法人撤退到後方的機會，將這些人員集中起來，在後方幾省普設法院。使後方幾省的司法，突飛猛進。由這幾省的司法改革完成，逐漸司進到其他收復的各省去。使得抗戰勝利之日，也就是我們建國完成的時候，那時司法已完全建設成功，英美等國再不能藉口於我國的司法尚未改良，特為拒絕撤廢領事裁判權的理由了。

於此不免有人問及，普設法院是政府應作的事，由戰區撤退到後方的司法人員，自然也可利用，可是僅救濟戰區司法人員所費的經費有限，成立法院所費的經費比較得多。

這經費的困難，如何解決呢？這個問題，乍看頗有理由，其實我們也有答覆他的話。首先我們應知道，司法是政府治權之一，其任務是適用國家法律來維持國家秩序，和保護人民的安全。民事訴訟徵收費用，也無非防止人民濫訴，使敗訴當事人負擔訟費。並不是以營利為目的。想藉司法收入來應付一切的支出。或者更進一步想法收旺盛，收入超過支出。司法上無所謂賠本與獲利。不能因為普設法院，入不敷支出，是賠本的事情，而不去作。如前所述，司法經費應由國庫負擔，現在中央已開徵收得稅，即辦遺產稅，自應在此項稅收中，指定的款，作增設法院之用。如果此事一時辦不到，各省司法經費，仍由省庫負擔時，我主張各省政府應以裁撤區署後，節餘的經費，來補助司法經費，增設法院。區署之係多餘的機關，徒足擾民，應予裁撤，早為人民一致的呼聲。由於國民參政會對此有決議案可以看見。現在各省政府多已着手裁撤區署，行政司法同是國家的治權，二者本無衝突。當撤裁的，本乎民意出裁撤。當增設的，本乎民意去增設。以此有餘，補被不足。一興一革之間，人民對於政府求治的決心，也增加信仰不少。一舉便得民心，何樂而不為。若事實上有所困難，這辦法也不能作時。便將現有司法處或兼理司法縣政府的經費，移作地方法院的經費。不敷之數，由司法行政部將用於救濟戰區司法人員的經費來補助，以後再謀澈底解決，也是辦法。總之增設法院一事，既是建國所應當作的，我們便應努力的作去。任何困難，都不能使我們生長而終止的。

五、發揮檢察職權檢察妨害抗戰的敗類 現行刑事訴訟法已將自訴的範圍擴大，就理論上言，許多輕微妨害個人法

益的案件，可以由受害的人民，到法院提起自訴。檢察官可以使用大部分的時間，來發掘竊賊，自動檢舉貪污濫竽等有礙抗戰建國的敗類。可是考其實際，並不如此。現在檢察官依然一仍舊習，自動檢舉的案件很少。於是非難的人日多，個人的管見是：1. 我們不可以檢察制度運用得不好，而懷疑到檢察制度的本身。高談廢止檢察官論調。在此千鈞一髮，抗戰緊急關頭，不是我們再空談理論試驗制度的時候。我們要知道爲保全國家及社會法益，決不能單純讓於各個人民，非有專司其事的公務員不可。所以我們先要堅定的信仰，只可設法改進檢察制度，不能輕易主張廢止。2. 要想發揮檢察制度的權能，先要健全檢察本身。首先當局任用檢察官時，須注意到年富力強，性情比較活潑的人選。過去用人，總以爲檢察官的工作，比較清閒，只作起訴書處分書意見書答辯書等事，比推事作的事容易得多。使用年紀較長，健康稍差的人。尤其第二審法院檢察官，更常用老年人，使他休息休息。這種用人的標準，必須改正。3. 檢察官內部的事務分配，應按照各人的能力，分爲作書面工作，同出外偵查，彷彿新聞記者之分內勤外勤一樣，以收分工合作之效。4. 檢察官所需的費用，不能過少。現在各法院的辦公費額定都少。院檢兩方，當因經費問題，內部發生磨擦，往往檢察官出外查案，所需費用，法院以經費有限，斬而不則。於是檢察官多埋首辦公桌上，作書面工作。漸同社會隔膜。偵查案件，也難得到真相。舉例來說，現在檢察官對於驗屍，多是用抬驗方法，將屍身抬到法院來驗。不親到屍身所在地去驗。結果屍身所在地的情形，完全不知道。許多可以偵查出來的犯罪線索，

便因之失掉。既須令檢察官活動起師，自動檢舉犯罪，因活動而需的費用，自不宜少。5. 輔助檢察官偵查的軍警機關，也應使他同檢察官嚴密的連繫起來，以便幫助檢察官，偵查犯罪。現在檢察官雖有指揮司法警察證，刑事訴訟法上也將那些司法警察官應協助檢察官，那些司法警察官應聽檢察官的指揮。司法警察應受檢察官的命令，規定詳明。而實際，軍警對於檢察官提示指揮證時，往往瞪目以對，不明所以。僅使一個無拳無勇的檢察官去偵查犯罪，豈不困難。以往有些軍事機關的特務人員，他們使用的指揮證上，却明白規定能夠指揮若干人以上之軍警，到若干里範圍內地方，聽命工作。到郵電機關拍發電報，也有不少便利的規定。所以他們偵查犯罪，還很有成效。檢察官使用的指揮證，也不妨仿照製發。再在調度司法警察章程中，增加些能有效指揮軍警，協助偵查的規定。

六、實行戰區巡迴審判辦法以爭取戰區民衆。我們想爭取戰區的民衆，不爲敵人利用，必須取得戰區的民心。如何能得民心，司法工作，便不容忽視。因爲司法人員是最親民的官。司法好，人民感覺如見青天。司法不好，是人民切膚之痛。決不能因爲戰區正在進行戰事，而置司法於不顧。首先撤退。民國二十七年十二月十五日，司法院公佈戰區，求辦法，使推事在戰區巡迴審判，並有民事不收訟費，民刑案件，不必購用狀紙等便利訴訟人民的規定，便是在萬分困難中，爲戰區民衆解決訟爭的辦法。立法的用意很好，當局自應積極準備，早日施行。在施行時，尙應注意下列幾點：1. 戰區各省高等法院，已撤退到後方來的，無論以任何困難

爲理由，都不能藉爲口實，延不回去，僅在後方設立辦事處。都應迅速回到管轄的省區去，籌備實行巡迴審判辦法。2. 戰區已與敵人接近，爲謀巡迴審判辦事執行職務的便利，同安全起見，不能不與軍方取得聯絡。得到他們的協助。戰區巡迴審判辦法，對此並無規定，施行此制時，便有賴於當局在人事上多多努力。3. 戰區巡迴審判辦法上規定巡迴區域，係由該管高等法院或分院酌量決定。在施行時，尤應注意同看軍事的進展，到淪陷區域，去巡迴審判。我們既否認在偽組織下司法機關的裁判爲有效，自須設法爲淪陷區域的人民解決糾紛。如果該管高等法院或分院畏難，只在距離敵人很遠的地方，去巡迴審判，敷衍功令一下，那製定戰區巡迴審判辦法時預期的目的，便無從達到了。

七、派員調查邊疆民情以爲建設邊疆司法之準備以經司法行政當局的眼光，只注意到沿江沿海幾省，對於邊疆的司法，向極漠視。當局者彼時的漠視，也自有他的困難。因爲他先得考慮到中央政令的效力，能否達到邊疆。現在國內情勢，與前不同。全國人士都在一個政府，一個領袖，一個

信仰之下，努力於抗戰建國的工作。我們對於邊疆的司法，便不能再容忽視了。可是邊疆人民的風俗習尚，同內地人士，迥然不同。不能立刻把在內地施行民刑同訴訟法等法典，整個搬去，強迫他們實用。此時應先派專門人員，深入邊疆，作較長時間的勾留，詳實調查邊地民情習慣，以便將來爲邊民制定特別法。此後並應提高服務邊疆人員的待遇，以獎勵有能力的人到邊地去服務。在邊疆的司法工作，作得好，爲邊民造福，自能使邊疆對中央的向心力，日益增加的。

上述幾點意見，多是在司法界本身謀改革，以求司法的進步。其實司法係治權之一，同其他治權的行使，常有密切的關係。我們想改進司法時，其他凡與司法有關的事，也應同時設法改進，才能奏效。例如地政舉辦好了，可以減少經界訴訟。軍警素質提高，關於司法有相當知識後，可以便利的協助檢察官，行使職權。戶籍行政辦好，可以減少關於人的行爲能力，人口等人事上的糾紛等是。現在以篇幅有限，此事只能留待另文討論了。

民國二十八年雙十節於成都地方法院

關於全國普遍設立正式法院之商榷

沈天保

我國幅員遼闊，縣數衆多，在戰變以前設有正式地方法院縣份全國未及十之二三。民國二十四年七月法院組織由四級三審制改爲三級三審制，司法當局會通令各省高等法院籌設高等分院，藉謀訴訟人提起第二審上訴時之種種便利，故

各省高分院一時增設頗多。至地方法院因限於經費，雖普遍設立之聲不絕，然見效殊微，亦係受事實上束縛所致，民國二十五年司法部因縣長兼理司法制度，未能盡滿人意，承審員受縣長之監督與轄屬，在審判時易受外力干涉，在茲努力收

同法權之際，實有毅然改轍之必要。同時各縣普遍設立正式法院未知何日可告實現，特將未設法院縣份一律改設縣司法處，以爲過渡辦法，用意深遠，無可非議。惟按縣司法處較之縣長兼理司法制度，除名稱更換外，內容是否有所增進，仍屬疑問。論者譏爲易湯沿索，初非過甚。蓋縣司法處組織中，縣長在名義上雖僅能行使檢察官職權，實際上行政與經費大權，均操之縣長，異日能否不利用優越之地位以爲干涉司法之漸，審判官在處於此種環境之下，是否能不仰承縣長鼻息，超然獨立，以謀訴訟上之平等，不受外力干涉，殊難肯定。竊恐惟審判官者非出於遇事順從，唯唯否否即出於各不相下，挂冠歸里之一途而已。故筆者以爲縣司法處制度初未必能勝於縣長兼理司法制度，而縣長與審判官之易相傾相軋，各用意氣，在縣司法處中又較甚於縣長兼理司法制度。因縣司法處中縣長與審判官地位外表平衡而實際上不平衡，反不如縣長兼理司法之在行政上自成一系統也。

縣司法處制度既爲識者所不滿，而各縣設立正式法院又須期待於來日，（以吾浙江言地方法院最低，每月經費須一千二百元，全年即須一萬四千元）。在此司農仰屋之時，欲謀廷尉天下之平，勢固有所不能。著者不敏，特於法律範圍許可之內，謀一保持司法獨立之精神及節省經費辦法，附載於後，並希先進指正幸！

按法院組織法第九條規定：縣或市各設立地方法院，但其區域狹小者，得併合數縣而設一地方法院。可知合數縣設立一地方法院，固爲法之所許。茲可利用此規定，凡有正式法院之縣份，其鄰近未設法院各縣之訴訟事件，可悉併入該院

管轄。如以訴訟人往返跋涉不便，可於各該縣城區設立該地方法院辦事處，受理訴訟事件。故在人民之起訴與被告上觀察，與原來情形相同。至法院案件增多，原設人員不敷分配，則可斟酌情形，添置候補訴訟員額。以目前情形觀察，則候補訴訟員與正缺推檢之分別，除在薪俸上有多寡之不同外，其餘在辦事上一律平等，且有時辦案反較正缺爲多者。實際上候補推檢已形成法院中之幹部人員，故在添設推檢員額時，不妨將派在辦事處服務之推檢，一律由候補推檢充任之。資望雖較之正式法院中各辦事人爲遜，而較之縣司法處中審判官則又高出一籌。昔之縣司法處中僅設審判官一員者，茲可派候補推檢各一員前往服務，所增經費極爲有限。此外酌設書記官庭丁公役法警執達員若干人即可。各辦事處辦事人員僅負訴訟上事務責任，其他行政事務，概由本院院長處理，與辦事處推檢無涉。故正式法院之書記官長，主任書記官，會計，庶務，統計各人員，在辦事處中一律省去，以省糜費。辦事處推檢在各該縣辦事，與在本院辦事，初無二致。所差異者，即地點不同而已。辦事處與本院及同屬一縣之辦事處卷宗文件往來，不必用公文，用簡單卡片即可。以省手續。以言經費，較之縣司法處雖略行增加，而較之正式法院，可省去不少，在茲過渡時代欲謀節省費用與保持司法獨立，竊以謂莫愈於此也。難者或曰，每一地方法院既分設數辦事處於各縣城區，成遙領之勢，平日本院院長深居院內，各辦事處中如前所述，均爲候補推檢，僅負訴訟上責任，則彼此地位平等，無相互監督之權，平時治事孰爲督察，不免資人以口實。其次各辦事處中既均爲候補推檢人員，辦事上之學

識與經驗不免稍遜，對於訴訟事件，苟涉粗率，不免貽社會以輕視，故於司法前途，影響甚鉅，此制是否能付實行，不無考慮餘地。又法院對外，須用印信，藉爲對外之標記，苟一法院附設數辦事處，原用印信，當仍由本院保存，此外辦事處中遇有用印信時，將如何分配使用？應之曰：不然。蓋各地方法院添設若干辦事處後，本院院長有時外巡，亦非不可能之事。至辦事處與辦事處，或辦事處與本院人員互相調動，因同屬一院，在本院長當屬有權處理，遇有各辦事處人員人地不相宜情形，隨時更調，亦可補救一切，諒各推檢身爲公務員，初非童稚，似不必亟須督察，不可須臾相離，此不足慮者一。至辦事處推檢雖屬候補人員，然亦出於合法錄用，具有法院組織法所定資格，初非濫用，在經驗方面，較之資深推檢，固有遜色，在學問方面，自不致過於軒輊，平日具有相當修養，不受任何牽掣，較之縣司法處中之審判官之錄用既寬，易受外界影響者，自高明多多，此不足慮者二。至印信問題，似近枝節，無關宏旨，各辦事處中自設辦

如何改進中下級法院

事處印章，既無不可，傳票送證，事先由本院蓋就發出備用，亦隨各便，要在臨時應付，此不足慮者三。要之，本辦法在筆者個人理想所及，似未見有若何不便，尙望各方共同研究，互相討論，棄瑕用長，俾成爲一完善制度，則一旦抗戰勝利，河山無恙之時，設或能將此制付諸實施，將二十年來縣長兼理司法經過一掃成空，我民衆生命財產，實利賴之矣！

作者者在抗戰軍興前，服務浙江，對於浙省普遍設立法院一事，曾擬一過渡辦法。在該文中附有浙省各縣併入附近各法院計劃表，及人員配置表，以及經費預算表，表中係將縣長兼理司法制度經費概況，與正式法院經費概況，本辦法經費概況三者作一對照，以資比較，成一厚冊，尙稱詳盡。當時呈送浙中司法當局，以爲改進司法制度參考，未及月餘，戰事發生，倉皇撤退，此項計劃書已不知散落何處。茲略就記憶所及，將內中大意，匆促爲文，藉正有道是幸！

徐平壽 撰

本辦法經費概況三者作一對照，以資比較，成一厚冊，尙稱詳盡。當時呈送浙中司法當局，以爲改進司法制度參考，未及月餘，戰事發生，倉皇撤退，此項計劃書已不知散落何處。茲略就記憶所及，將內中大意，匆促爲文，藉正有道是幸！

本辦法經費概況三者作一對照，以資比較，成一厚冊，尙稱詳盡。當時呈送浙中司法當局，以爲改進司法制度參考，未及月餘，戰事發生，倉皇撤退，此項計劃書已不知散落何處。茲略就記憶所及，將內中大意，匆促爲文，藉正有道是幸！

我國現行司法制度，係採三級三審制，地方法院或其分院爲第一審，高等法院或其分院爲第二審，最高法院爲第三審，所謂中下級法院，即係指高等法院及地方法院而言。地方法院既屬初審，無論民刑案件，均採言詞辯論主義，隨時與人民接觸，利害關係極爲密切，且其案卷乃訴訟之

規可循，較之其他機關，確屬完善，非可任意指摘，惟尙待改進者，有如左列所述。

近年以來，無論民刑訴訟，均突然增加，而法院推檢員額則係固定，且有因裁減而縮小範圍者，以致每股月收六七十件以上，甚至百餘件者，在初審已成應付困難，至二審則因案卷浩繁，程序瑣屑，雖終日不息，亦難達標準之數，曩日司法部嚴令必須案件收結相抵，作為考績標準，於是辦事人員爲求速結起見，祇好潦草塞責，結果案未澈底清結，人民反受累不淺矣。此乃事多人少，徒求形式之弊，尤宜增員辦案一也。

其次各法院因內部職務之不同，常有勞逸不均之感，以院檢兩方面論，自訴擴張後，院方忙而檢方閒，以高地兩方面論，因程序繁簡之不同，高院忙而地院閒，至若二審檢察官，簡直無事可作，再因地域之繁華與否，案件多少亦不相同，近常因人員未能適當調整，致彼此勞逸不均，並影響辦案之詳略，而人民所蒙之利益與痛苦，亦判然各別，此亟須分別調整者二也。

至關於辦案效率方面，今日各法院人員，僅注意案件之收結，未審人民因訴訟所得之結果究爲如何。蓋以今日司法法令浩繁，訴訟程序複雜，在民事方面，由一審二審三審以至於執行，常累年不結，又有所謂再審之訴，異議之訴，雖債權人精疲力盡，所得毫無結果，甚或不及訴訟繳費之多，至若刑事方面，常有證據確鑿之罪犯，歷經三審，時逾數年

，結果緩刑了之，被害人之含冤未伸，反助長犯罪人之凶焰，諸如此類，均爲外人詬病司法之點，亟須注意改善者三也。

再今日各法院因司法之獨立與經費之統一，辦案已無所牽掣，而待遇亦較舊日改良，且各級人員，均具備法定資格，故違法舞弊受賄埋冤之事，已不多見，惟所成問題者，即執達員法警等人，彼等可拘傳送達執行職務，隨時與人民接觸，不免向訴訟人需索款項，致影響全院名譽，考其所以致此，固由監督不嚴，而最大原因，即爲此等人待遇太低，每月薪俸僅十餘元，不足維持生活，於人情上實難絕對禁止不生弊端，且查各法院事務極繁，而員警名額僅祇十數人不等，亦難分配，於是有不領薪之幫辦黑差發生，全以需索爲生活，故爲祛除弊端，必須增設員警，提高待遇，並應從嚴考成也，此其四。

此外附帶申述者，今日初審機關，除法院外，即爲縣司法處及縣政府兼理司法，在全國各縣，約佔十分之七八，大體言之，法院優於司法處，司法處又優於縣政府，各縣政府乃由承審員辦案，多係縣長私人，學資俱差，其成績固不足道，而司法處雖較進步，但人少事多，積案無法清結，吾人認在各地未普設法院前，應以目前賦閒之司法人員調任各縣處予以充實擴張，俾案件速結，人民獲益不淺也。

以上牽牽大端，均屬改進司法之實際問題，特錄出求教法界諸君子。

改進檢察制度的管見

彭吉翔

專 題 論 討

我國秉承 總理遺教，實行五權分治，設立監察院業已多年；且於各省區復設有監察使署，置有監察使，對於監察方面，不能說不注意。惟監察院係五院之一，設於中央所在地；各監察使署乃每於二三省市設一監察使。以我國幅員之大，人口之多，祇區區一監察院數監察使署，其耳目當有不週。即以其彈劾的手續而論，如對於某一案，須先派調查員馳驅數百里甚或至千里以上之地區調查，調查以後，認為違法失職的，方始提起彈劾，然後再移付懲戒；雖在抗戰後已有改進的辦法，較為直接迅速，然對於一般的奸宄之徒，尙難予以普遍的撲滅。又抗戰後，雖設有軍風紀巡迴視察團，除對軍風紀外，亦兼有糾彈貪污的任務，然來往遼遠，亦難期週密。既然監察院軍風紀巡迴視察團尙難消滅這般破壞抗戰建國的盜賊，然則要怎樣才能得到一種既嚴密而又普遍的肅奸方法呢？據我的意見，除監察院軍風紀巡迴視察團外，必須加強法院內檢察官的職權，督促檢察官亦出而負擔這種責任。為甚麼要檢察官出而負擔這種責任。因為檢察官本於法律上賦有這種檢舉的任務，不過檢察官因種種關係，未曾行使其職務罷了。檢察官不但負有檢舉的任務，而且在刑事訴訟法上賦有一種偵查的特權，這種特權，就是檢察官認為

這個人有犯罪的嫌疑，他便可依法搜索逮捕訊問羈押，并得指揮軍警以及傳訊證人。他既賦有這種優越的職權，而其調查證據的方法亦較為週密便當，當然犯罪的人，難以漏網。即以法院的組織而言，差不多各重要縣市均設有法院，而每法院均配有檢察官；即無法院之縣，然於該縣之上亦設有高等法院分院，而高等法院分院配有檢察官，對於其所轄各縣，亦可實施檢舉。既然法院的設立較為普遍，而檢察官又具有法律上賦予優越的職權，當然要策勵檢察官去實行他的任務，而共同負擔這種肅奸的工作。

二一

檢察官既負檢舉之責，而且具有優越的職權，為甚麼他不去行使他的職務呢？據我們研究起來，則其中的原因頗多，茲特分述於下：（一）各法院所配置的檢察官，因名額過少，而且內部復因偵查，蒞庭答辯，上訴執行等案件過多，致無暇對外。（二）法律上雖規定檢察官可指揮憲兵，警察以及依法令關於特定事項得行使司法警察職權的長官士兵等，但他們法律的觀念太薄弱，不知檢察官為何物，難收指揮之效。（三）凡屬執法干紀之徒，多屬有勢力的人，檢察官既無堅強的保障，常常人未被檢舉，而自己已受撤職的處分。（四）社會上犯罪的事實，多屬異常秘密，以一深處法院的檢

察官，對於這種秘密的事實，當難得悉；而被害人又多畏勢，不敢告訴，情願自己吃虧，因此發覺困難。(五)凡屬貪污豪劣，即不擁兵自衛，亦屬黨羽衆多，以一赤手空拳的檢察官，何能去搜索逮捕，而行使他的職務呢？(六)我國的社會組織，不若歐美社會組織的健全，犯罪發生的地方，不但多協助的機關，而且證據隨即銷滅，調查困難。(七)檢察官除其應得的薪給外，并無活動經費的規定，既無活動的經費，則動作上當感困難。(八)現在犯罪的方法，日新月異，而偵查的技術，亦應與日俱進，關於這種檢察的新技術，尙未予以訓練一般的檢察官。基上述種種原因，檢察官遂未行使他的職務，是由於本身的困難，制度的不良，以及環境上種種的不許可，致無法去行使他的職務。這是我們不能完全責備檢察官不肯行使他的檢察權，而應中當局想法子去把他這種困難解除了，然後再鞭策他，這才算是合理的。

過去的檢察官祇有各種的困難，致未能充分去發揮他的職權，已如上述。那麼要怎樣去解除他的困難，才能使他得以充分發揮他的職權呢？作者不敏，爰就平日所觀察的一點管見，特提出來以供大家研究，現在把他分述於后：

(一)訓練 凡是實行新政的時候，在這種新的環境之下，必定要訓練一般新的人才來担任這種新的責任。尤其是檢察官的訓練，更屬需要，因為過去的檢察官所受的訓練，是一種高深的法學，關於法學的知識，當然勝人一籌，但是對於精神方面，不但要認識新環境，而且還要一種革命的精神

。這種革命的精神，就是做事方面，不是辦公主義或是事務主義，而是要有一種突擊的精神，這種突擊的精神，就是對於這般蠹國害民的醜類，澈底肅清，這種革命的精神，就是需要加以訓練，俾資培養。其次現在一般新的檢察技術，亦非從前的法政學校所曾講授，亦需予補充，以增加其技能。這是以需要訓練的理由，但是訓練檢察官，是由新考取的來訓練，抑或將現任的檢察官調來訓練呢？據我的主張，若是由新考取的來訓練，是來不及的；因為司法是一種專門的技能，關於法律的實用，斷非數月之功所能造就。若這樣的訓練，精神與新技術雖有，而對於法律實用的基礎就還不夠，辦起事來，難免發生許多困難，故還不如由現任的推事檢察官當中，揀選其能吃苦肯奮鬥的予以受訓，這樣就較為迅速，對於目前抗戰建國的局，就來得及。

(二)職權的改進 自新刑事訴訟法實行後，自訴已較前擴張，但是因為習慣上的關係，一般人民仍到檢察處告訴，致檢察處的案件依然甚多為減少檢察處內部不關重要的案件起見，凡合於自訴的案件，全送刑庭審判，這樣一來，不但檢察官在第一審的偵查案件可以減少，即在第二審的裁庭審辦等案件，亦就連帶的減少許多了。檢察官內部的案件既然減少，便有餘暇去多辦檢察的案件，此其一。關於指揮方面，應由中央嚴令刑庭法上所規定的司法警察官如縣長，市長，警察廳長，警務處長或公安局長以及憲兵隊長官等絕對協助，并督飭所屬長官兵警絕對聽命指揮，如不服從的，得由檢察官函該管的上級機關嚴辦。法院內亦須訓練武裝法警以供直接的指揮，此其二。并由應中央通令各機關，如遇檢察

官入內搜索調查時，不得拒絕，應憑調閱各證物，俾資便利，此其三。檢察處應添設密探，專在外查訪一切情形。并添設告密區，如有被害人或第三者不敢出面控告而有確實證據者，得贖錢事證，投入告密箱內。即其他機關得有特務員關於犯罪的情報，應立即移送法院，以憑核辦。這是可以供給檢察官以檢舉的材料，俾免與外間情況隔閡，此其四。應規定檢察官每月或每季下鄉或到各縣巡視，遇有告訴發的案件，立即偵查，使偏僻的地方，亦能得到申訴的機會，此其五。名義既符，觀瞻亦好，此其六。

(三)加強其保障改善其待遇 檢察官既為除奸的勇士，則其檢舉犯罪，易受人仇視，不但其本身危險，即其職位亦易受搖動。但檢察官人選，既慎選於始，復經嚴格訓練於後，則須予以充分的信任，若無冤枉之處，須絕對予以保障，不能以謠言誹語，輕予去職。司法官俸給本甚微薄，現既責彼以除奸的重任，則應厚其俸祿，以示優異。活動費方面，亦須予以規定，俾其動作不至受經濟的限制。如成績優良者，且需予以晉級加俸，以資鼓勵。

前陳改進的末議，關於第一點，是培養新的檢察官人才，以供實行新的檢察制度之用。第二點，是解除檢察官的困難，給予各種的便利俾其實行職務時，得暢利無阻。第三點

，是一方面使其安心工作，一方面鼓起他奮發的精神，以盡其職守。

四

我國自抗戰軍興以來，動員大部分軍事，自不待言。即其他民財建教各方面，除對其本來職務外，亦復有大多數的動員工作，以協助抗戰。如戰時教育的擴張，戰時建設猛進，戰時財政的辦理，戰時民政的設施，各有其動員的工作。惟獨司法方面，除對其本來職務兢兢自守，以及設有戰區輪迴審判推事外，尙未見有其他的新設政。實則司法上所能動員者，祇有檢察部分的人員。然檢察部分一動員，則牽涉必大，如實行檢舉，不但予一般自私自利之徒許多打擊，即對一般權要，亦有許多不便之處。監察院所以祇能彈劾下級官吏，而不敢彈劾一般權要，亦自有其苦衷的地方。所以作者建議須以國內最有權力之人担任全國總檢察長，則於行使職權方面，方不致於發生障礙。若檢察制度行通以後，搞好發

伏，不但國與民交受其利，即將來國家亦自易走上法治的途徑，然則戰時改進的檢察制度，又不啻我國實行法治的先聲

中國司法之獨特精神

劉千俊

貴州第五區行政督察專員劉千俊先生，素抱「以不忍人之心，行不忍人之政」。邇來鑑於吾國司法問題之嚴重，特輯先賢關於司法之言論，編成「聽訟評語」一書，頃承惠寄是書弁言一篇，於吾國司法之改進，慨乎言之。茲特綴以今題，登載本刊，諒亦劉先生之所許也。

志淵誌

服 務 月 刊

「民爲邦本，本固邦甯」。得道者多助，失道者寡助。此爲中國一貫的政治哲學。自古主政的無論行政司法財政，莫不以得民爲要，所謂「得人者昌，失人者亡」。固不僅指得人而言，而是指得人心而言。所以一切的政治設施，均必簡便親切，平易近民，其從政態度，亦必誠懇但惻，循良仁厚。故我國歷來朝代雖有興廢，而人民照常繁殖，立國久至數千年，綿延不絕，實在是這種儒家精神，——即「總理所稱王道精神。維繫保持於不替。

抗戰以來，大家都知道動員民衆的重點，但都忘記得民心是動員民衆的主要原因，第一期抗戰終了，第二期抗戰開始，總裁特別指出這一要點，大聲疾呼的說：「今後勝負的關鍵，全在我們能否把握民衆、換言之，在能與敵僞爭民衆。」又說：「地方可失，民衆不可失，民衆可失，民心不可失。」可見民衆的重要，民心的向背尤其重要。不過要得民

心，不是那一部門，和那一方面所能收攬的，必須整個的政治，——政軍法教建，都要隨着這點切切實實誠懇懇的做去才行。政治部陳部長說得好：「一個國家，要沒有民衆熱烈擁護，其它一切便都談不到，有民衆而民心不振作，還是沒有辦法，所謂「哀莫大於心死，而身死次之，就是這個道理。最近領袖手訂抗戰四要，其中以收攬人心爲主要的一條，我們應深切了解這一重大的意義。領袖常常訓示：「救國必先保民，」我們實應以此爲圭臬。我覺得收攬人心，決不能單從政治方面努力，軍事亦很重要。其實不止政治與軍事，凡屬立法司法行政監察考試，都須要以收攬民心爲唯一要圖。

我們的司法從前本是和行政混爲一體，沒有分離的，但是從政人員，對於司法却非常重視，所謂「刑以弼教，」「政平訟理」。無不以司法爲政治的一大部份，差不多從事縣政

工作的祇有刑名與錢谷是兩樁大事，一天兢兢業業所努力以求處置妥善的，就是民無冤獄，上以此為老成標準，下以此為得民要道，而老百姓所稱頌為青天大老爺的都是以會理訟為條件；反之，如被老百姓所厭惡，呼為貪官或昏官的，也大半是不會理訟從而狡詐的，所以理訟是政治得民的最要方法，不可忽略的。自司法與行政分離以後，各自獨立，這自然是一個進步現象，但因條件未能完全具備，實際上有好些地方，反不若從前之簡便親切，易於收攬民心，我常考究其原因，約有下列兩點：

專 題 論 討

(一)中國到現在還是一個以農業生產為要條件的社會，依存於這個社會的道德法律思想，幾千年來始終沒有多大的變化。中國的農業，在周代即已特別發達，中國的道德法律，在孔子時代，也就有了燦然的系統。至漢武帝時用董仲舒的建議，定儒學為國教，罷黜百家，表章六經，從此儒家獨霸一切，以後各朝代立法的基本原則，皆以儒家的道德禮教倫常為根據，道德與法律混而為一，也可以說法律是立於道德的輔助地位，實實行儒家政治的手段，主張「道之以政，齊之以禮」，「以不忍人之心，行不忍人之政」，一般的行政官吏，大半是以讀儒書的人來充任，而民衆對於禮教倫常的修養也很深，數千年來由於中國的社會生活基礎，不曾有劇大的變革的關係，所以一般人民對於儒家的道德法律系統，始終尊重，認為天經地義。

自鴉片戰爭以後，帝國主義者政治經濟，文化諸種勢力侵入，使中國淪於次殖民地的地位，於是中國固有道德法律系統，漸次發生動搖，從滿清光緒末年，起，大部份的法典都

模仿大陸法系的形式和內容，一切訴訟程序亦由過去的羈制而變為繁雜，過去固有的道德法律系統，皆被揚棄不顧，把完全工業社會裏的東西，硬拉到農業社會裏來實行，所以這種法律，除掉通都大邑資本主義較發達的地方知識分子稍能了解而外，一般林林總總的人民，仍把持幾千年來殘肉腐的中國舊有的法律思想，對新法律總是格格不入，不易了解與接受，尤其在初級審判方面，人民還是一貫的只尊重縣長，還沒有重視法律，敬服法官的習慣。而現在當縣長與法官的，既少有像過去去仁民愛物，視民如傷的儒家精神，也不完全有守法重紀，勇於負責的法官精神，祇是呆呆板板的遵守法律條文，訴訟程序，至於人民的痛苦和要求，不甚顧及，把政府與人民，法律與民情，打成兩橛。

(二)因為環境與經費的關係，還不能澈底實行司法獨立，只有在縣裏面設承審員，專管審判方面的職權，而司法行政和檢察權還是由縣長來担任，牽制摩擦，尚在其外，即使能和衷共濟，而現在的縣長已不是過去的縣長專理財賦訴訟兩樁事，過去的縣長專精致志於這兩樁事，還不易做到「政平訟理」，現在的縣長政務叢雜，精力有限，而且法律的知識也有限，更無法弄好。結果不是積案如山，便是因循敷衍。所以人民在現行司法制度上，既感受審級的繁重，程序的複雜，和費用的虛耗與時間拖延的痛苦，復在人事上感受草率，積壓，敷衍的拖累，使富有者疲於奔命，窮苦者望洋興嘆，很難享受到法律保障人權的利益。

上舉的兩點，我認為是現在的司法，尤其是初級審判，不易得到民衆同情的最大原因。自國民政府奠都南京以後，

曾針對着這兩點極力改進，企圖把歐美的法律思想，重新咀嚼消化，以與中國固有的法律思想，冶為一爐，而產出目前中國實際需要的法律，於是在民國十七年公布中華民國刑法，十八年公布民刑總則，債權，物權，親屬，繼承諸篇，都是向着這方面大刀闊斧大加改革的。據當時立法院院長胡漢堂氏說：「從前立法，獨注意農業社會，家族之經濟關係，而現在則要注重農業與工業並進的民衆經濟之關係的。」故認為所制定的法律，為三民主義的立法，並且是「同時根據黨義以社會利益為重，採取各國立法之長，而同時保持我國固有的良好習慣，而這種習慣，一定是合乎我國王道精神的。」尤其是所謂保持社會良好習慣，合乎王道精神，即儒家精神，也就是三民主義的精神，我認為最切合需要。在司法制度方面，年來政府也在力求便簡，務使法律與人民發生密切關係，最近各縣法院及司法處的設立，和解的提倡，職區巡迴審判制度之建議等等，都是趨向於簡便之途邁進。

但是政府雖是這樣立求親民便民，而各縣政府積壓的民刑案件，尤其是盜匪禁烟等軍法案件，還是很多，這一方面是由於執行初級審檢的人員還是不明政府以王道立法的意旨，執法的時候，少有儒家慈祥憫憐的態度，脆成恒惻的情緒，熱烈服務的精神。另一方面是司法不為行政當軸所注重，漠然視之，不思設法充實其組織，彌補其缺點所致。

最近貴州省政府主席吳公獨異常重視此點，於經費極端支絀的時候，加設各縣軍法承審員，協助縣長處理軍法案件，並可襄辦司法行政，現已開班訓練軍法人員，用意在廓清一切積弊，減少民衆痛苦，這真是仁心仁政，不僅是一種

創舉，而且是抗戰建國的必要措施。曹錕論戰謂「大小之獄必以情；可以一職。」韓信謂：「明法親民，夫差以擒。希望担負這種任務的人員，深體此旨，發揚王道精神，採取儒家耐長慮，以不忍人之心，行不忍人之政。」不厭煩難、不憚勞苦，盡可能的想盡良法，以減少人民痛苦，英人物克說：「欲求人民愛政府，須先弄得政府可愛。」這是適合民情，獲取民心的不二法門，應該特別注意。

總之說：「中國的政治哲學一切皆以『人』為本。大學之道所說的三綱：（一）明明德，（二）親民，（三）止於至善。都離不了人。」因之我們可以說整個的中國政治理想，綜括一語以貫之，就是要把『人』的品格提高起來，把『人』的價值或功效發揮出來，把『人』和『人』的關係修明起來。中國政治的目的的為政的精義，就是以『人』為本。所以說「為政在人」。為政在人確是中國政治的精義，司法當然也不能例外，我以為欲達到「以人為本」的目的，必須「多識前言往行」，以激發其人民愛物之良知良能，始能提高其品格，發揮其效能。臨政親民，自然會自覺的自發其惻誠但惻，迅速確實。也自然會得到民衆深切的同情，熱烈的擁護，忠誠的愛戴。

為了幫助解決以上問題，我特地把中國歷代名賢關於討論司法實際問題的言論，扼要輯出，定名曰：「聽訟釋辭」。分上下兩篇，雖上編不完全是說司法的，但為司法人員必需的條件，也可以說是公務人員必需的條件；至於下編所輯的實際問題，雖然有遠在千餘年以前的東西，但中國社會迄今還是停滯在農業階段，故雖歷時甚久而未有太變。陳襄是宋朝人他所說的監獄情形和應改進之處，到今日仍可寶貴，關於

批詞，息訟，傳提，審訊等問題均注重迅速確實與防止訟師差役的弊端，今日各縣的訟師差役以及拖延積壓案件的情形，仍未能越此範圍。至於軍法方面，如懲治盜匪與禁煙，均主從嚴，尤切合現代需要。總之，今日中國人民所迫切需要的，是有賴於政府的保育與行政司法人員的仁心實政，所以

司法漫談

人益趨趨(二)觀感的二般

進入了司法界服務，於今已經有三個年頭了，這三年來的所見所聞，以及我親自經驗到的，覺得在這個工作的處境裏，或能勉債老成人的安全靜止，可是實在足夠消磨青年的活力了，整個司法的周遭多少是圍繞着「刻薄」「拘泥」「右板」「冷苛」和「自以為是」的氣氛，沒有「同情」，沒有「互助」，工作的性質，是消極的，這是另一個天地，對於世界和社會，有時竟會隔成了兩個，人羣的活動，也看得漠不相關似的，板着臉的做事，做人，做一切的一切，這真太缺乏生命的歡躍和振奮了，這是象徵了生之苦悶。然而，怪話？傳統的因襲的環境支配了一切，又何嘗是天性的自然和互古不變的定律呢。

徒然的感惡環境是無補實際的，司法，對為整個政治機構之一環，當然也有他的重要性而不可偏廢的部門，我自己既為從法工作之一員，在我的職守中，倒也應該有貢獻一點

我特將所輯呈獻政府，用以貢獻于今日的政法人員以為工作參考，於不違背現行法律的原則下，多籌備國家服務精神，多給予人民便利，則有裨於抗戰建國思必非淺鮮了。實事求是，中華民國二十八年九月九日劉子俊於桐梓專署重時書

(二)武裝司法

武裝司法，當然的涵義，就是要整個司法都武裝起來，明確地說，是要每個地方法院為高等法院及其分院，應該有相當武力隊部的配備。這在平時已經有相當的需要，在長期全面抗戰的今日，更有他的作用，要司法權的完整無缺，要司法權之能發揮他最大的實效，我以為這是一個先決的問題，單舉一個簡單的例子，已就夠明白了，譬如犯罪的被告，經迭次傳拘不獲，或竟逃亡無着，法院即不能為實體上的裁判，結示只有道緝了之，而通緝之結果，其能不脫漏法網者，可以說百無一二，一紙通緝書，竟至把全卷置之高閣，歸之槓廚，歷年每個法院因為已辦通緝而無形，擱置的案件，既為數當不在少，這樣，罪嫌重大而狡猾的被告，如乘機逃脫，或竟抗傳不到，案卷承辦人員，實在無可奈何，這當中最

有十數名(甚至至少至二三人不等)赤手空拳老於敷衍的司法警察，陳腐折敗，除了做過一些送送的手續而外，可以說一無用處，至指揮的不靈，背地裏的鬼祟，猶其餘事，這是實實在在的情形，凡辦過刑事的人員，都會深切地覺到。假如有了完備的武裝，一方既能提高司法的威嚴，一方就可補救前述的困難，武裝司法，雖不是司法工作惟一的目的，却是司法工作最大的助力。

其次，說到今日司法權的削弱，無疑的是同時因為軍法權的伸強，而此種現狀的形成，也正是司法沒有武裝的緣故，大部份的職權的行使，劃歸了軍法的範圍，因了各種特別法的施行，而使一部份的刑法停止了適用，法院機關，實已成了發育不良，手足不全的殘廢物，國家整個的裁判權的運用，已陷入四分五裂的狀態。不過，這步，我還得要聲明一句，我並不是批評或指摘軍法辦理之當否，而司法之因此失其威力，甚至多少失其存在的價值，却是鈇一般的事實。吾人始終認定審判權是唯一的，不可分的，而人民之財產，自由，生命與其一切的法益，也應該有其同等的保障和待遇的，如果司法有了武裝，那末，關於軍法上的設施，很可以由司法機關來承辦，或竟在法院內添置軍法的部門，由特定的人員去專司負責，我相信也都能勝任愉快的，倘因司法的程序太繁瑣了，採用簡便的特別規定，也未始不可行的。這是一條集中力量，比較經濟而合理的途徑，也正是求司法之統一和獨立的辦法。

(三)機動性的適用法律

機動性的適用法律，就是要能活用法律，這固然一半是屬於人的問題，一半也是屬於法的問題，要多採職權的運用，多盡職權的能事，換言之，就是不要太固執證據上的吹毛求疵，而抹煞真正的事實，譬如刑事探員實發見主義，但犯罪之認定，須憑證據，則例如某甲殺死某乙，案經追訴，因無相當佐証，即認犯罪不能證明，偵查中對甲遂為不起訴處分，審判中遂為無罪之宣告，是甲雖為真正殺人之主體，亦竟不能科及相當之罪刑，在表面上雖說無證據無從發見真實，在實際上却輕輕地把它實放過了，這都是未盡或不能盡職權的能事，所以在各種科學的調查或偵查方法沒有充分運用到司法工作上的今日，實在需要機動性的適用法律，不宜刻板，宜實際，不宜表面。在現在訴訟進行中，偶因無從取得積極的證據，真不知當事人遭受了多少的枉縱，這是一件真真值得感慨的事。

(四)三民主義的薰陶與時代思想的灌輸

政治是向上的，社會是活動的，正唯如此，所以司法人員的本路，也得時刻向改善的途中邁進，否則，就是落伍，通常在司法機關裏，真是枯寂得太可憐了，精神糧食的貧困，尤其是無可諱言的事實，既然是做了人，而且是做了國家的公務員，至少對於「時間」和「空間」的觀念，應該有明確的認識才好！因為這樣，才能把握着現實的中心，去適應那多邊的幻化，為了能正確地懸認法益的估價，和輕重利害之尤當的權衡，三民主義的薰陶與時代思想的灌輸，實在有其必要，也應是每個司法者所應有事，新陳代謝，不要太固步自封了，如果照天演論者的說法，是會被淘汰，無餘的。

因此，我願望每個法院應該規定充分的經常圖書經費，切實地擴充圖書的設備，以及繼續不斷地訓練現存的與新進的司法人員，亦尚屬較為具體易行的辦法之一。這與司法環境的改變，所關至鉅的。

還有這裏要附帶說及的，據傳抗戰中淪陷區域內舊有司法人員，之失節者，較可頗觀，想來當對此當有精確的統計，按其動機，因不無純為生活上的驅使然而因為沒有主義與思想的訓練，缺乏了民族的正氣，要亦為形成重大錯誤之原因吧！

(五) 職任及待遇的提高與平等

司法工作的繁著，大家都有些知道，司法者的自身，當然更體諒得到。司法全體乃代表了國家法律裁判上的尊嚴，一個權力，一個觀念。所以就司法組織的內部言，所代表的法律是同一的平等的，則不論一審二審三審司法人員，在其職位與待遇上都應該是一律的，沒有差別的，地方法院所代表的是國家的法律，高等法院所代表的是國家的法律，最高法院所代表的也是國家的法律，所謂審級上的區分的無非增加了辦事上的縝密，其任務，其對象初無二致，故職掌儘可不同，待遇與地位實不宜有所懸殊。至於司法之對外關係言，司法官與一般公務員生活苦樂之差，非可比擬，那末，物質的特遇也似應酌予提高，衝情亦非失當。總之，為免除上下彫域之留，為安心職守之計，上述辦法，殊有施行的理由。

(六) 巡迴審判制的實行

吾國幅員廣大，省縣區面積的分配與城市中心的距離，均甚遙遠，假定以縣為單位，每縣僅設一地方法院，邊地的人與訴訟的進行，自多不便，事實上即不易以司法保障的利益，其出於不得已而必須行之於法官者，所受人力與財力上的損失，亦較浩大，益以交通遲滯，阻礙尤多，譬如紹興一縣，原合前會稽山陽兩縣的縣治而成，管轄地區，邊緣，與縣城的距離動輒百餘里，而訴訟事件之繁，即在此抗戰期中，亦不減平時，自前紹興縣政府方面，在其行政設施上，已劃分臨浦，南池，容水，砂門，東關，皋埠，蔡埠，安昌，柯橋九個區署，及城鄉聯合辦事處，所以襄理縣政，反觀司法方面，就同一的管轄範圍，僅有一個地方法院，得無一雖鞭之長，不及馬腹一之慨，故在此種情形之下，即以格於實際上的困難，未能普遍添設分院，而巡迴審判制的推行，亦屬當今司法改進上的要着，至淪陷區域內關於司法的救濟，則更捨此末由。

(七) 程序法之單純化與責任之分明

現在程序法的繁複，真會常常引起手續上的紛擾，不但人民不知適從，即司法者亦多顧此失彼，而人財耗竭的不經濟。自不待言。此豈法律之所謂專門嚴密抑五花八門，故使之玄玄而又玄耶。所以要法律之能明簡化，普遍化，首先要盡力求其單純化，從而辦事的責任上，更可臻於分明之域。

(這裏，我再舉幾點，以為一般的示例)——
 (1) 民事調解程序之不切實際——查民事調解程序，本屬簡易訴訟程序之一部，立法的用意，原為免除訟累之施經，以求免去裁判上的費事，竟取允當的息事寧人，排難解紛

的效果，法固至善，但經驗告訴了我們，事實却不如理想上的滿意，或竟適得其反，不過，這決定的因素，大半是由於人民心理的障礙，因為一般訴訟人的心理，不外兩途，一為喜作播異的詭棍心理，「爲道不得已訴法求直的心理，在這兩種心理支配之下，可以說都是「不到黃河心不死」的以前所言，訟事乃其能事，三審還嫌其少，何須乎調解，以後所言，如有可能解決的途徑，亦決不爲調解之聲請，蓋調解既無強制性，亦不能未經證據上之調查可作空泛的主張，而一般法院在辦事的習慣上於通知調解後，如遇調解期日有一方不遵傳不到場時，往往遽認爲調解不成立，歷來雖無精確統計，惟查調解之能成立者，可說是絕無僅有，往作程序上之浪費，其結果幾等於零，故關於此種無補實際之程序，似可予以刪除，還倒乾脆些。

(卷二第) 月 務 服

(2) 合議制之徒務名目——在第二審的審判程序上，是採用合議制的這與第一審原則之採用獨任制者不同，表面似乎審判比較的認真些了，可是按之實際，往往是徒慕虛名，陪席推事，如非某案件的負責承辦人，大多數對於案件的內容，常是不加開問的所謂合議的意見，亦仍多以負責承辦某案的人員之意見爲意見的，這已成了通行的慣例，立法的理想與事實之運用截成了兩段，陪席人員像木偶般的裝點場面，洞明內幕的說來也真有些好笑。不過，這個現象的形成，實由於每個司法者本身所担負事務的忙碌，除了承辦自己所分配的工作而外，還要以其全心身來應付陪席的工作，真是無暇及此的了，所以我以爲第二審的審判，除案情重大，可以酌用合議制外，其餘的事件，儘可以採獨任制的原則，既

簡手續，亦利進行，省得費了具備形式上不可缺少的合議人數問題，(通常爲三人)有時竟要拉夫般的東拖西湊，活像佛廟中的金剛似的。

(3) 檢察制度的浪費——這真是個早有人注意到了的問題，檢察制度的存廢，常爲一般法學者研討的中心，就我個人的見解，我敢說一句「檢察制度真是浪費」！徒然增加了組織上的混亂，使一個法院形成了兩個行政主職權上不倫不類的系統，同時也增加了辦事上的遲滯，使同一事件會經過一再重複的周轉。我覺得社會病與生理病可以作同樣的比喻，法院對於犯罪行爲的制裁，就等於對於疾病的醫治是彷彿的診斷固然要正確，對症下藥自然也該直接而迅速，否則，遷延時日，就會變症百出，同樣，訴訟愈拖長，也會枝節橫生的，以視今之檢察制度，不過多加訴訟麻煩，所謂盡偵查的能事，幾僅等於審判中的證據調查，反之，如果偵查中一有錯失，更會頻添審判上的困難，常常有想訴而仍宜告無罪的，或竟因不起訴處分，經察請再議，續行偵查以引起許多無謂的糾纏的真是司空見慣。何況如今刑事訴訟法上自行制度已經確立，運用上也日臻普遍，是檢察制之成廢實爲實屬無可疑義。即退一步言，檢察制之存在，其正當作用，原爲代表國家行使犯罪的檢察權，然在現行的組織中，已有檢察院之設置，而人民及工務員相互間，對犯罪之行為，亦在有一有告發之權，要檢察制度下檢察官之專責行使檢察之責，且究其實際，現今之檢察官，其餘不敷衍人事真正負檢察之責者，能有幾人？其果被自動檢舉者，又能有幾事？吾不知檢察制度存在的價值究將何指？說來也真會使人不敢置信的。

，檢察官有時月連一個通常警察都指揮不動呢？遑論其他。

(4)下級審與上級審之隔閡。——在現行審級制之下，下級審與上級審往往是有隔閡的，特別是第一審與第二審之間；我前面已經說過，在每個司法者「自以為是」的成見中，上級審常是不信任下級審的主張，同時下級審也不都是贊同上級審的見解的。為了要取消這事實上具有歷史性的存在的隔閡，為了要使辦事的責任上更加分明起見，我覺得確立下級審的上訴權，實屬相當的重要。因為現在第一審終結後的案件，雙方都服判的，自不必說，假定有一方提起了上訴，（或竟是雙方）到了第二審訴訟繫屬中，不論結果是改判或維持原判在第一審就不能再加以問問，在第二審亦絕不以第一審已主張之見解而有所介意，「各人自掃門前雪，不管他人瓦上霜」正可為這情形寫照；表面上似乎真做了各各獨立裁判的精神，實際上反是不負責任的表現，下級審的把案件推出了就完事，上級審也是一樣，上下交相推，結果這非曲直，還是只有真正當事人自己知道的甚至有時候連當事人也弄

從改進司法說到法院書記官待遇的改善

一、緒言

吾國自晚清倡言立憲以來，為時三十餘年，法治之歷史既淺，法治之基礎亦薄，外人遂以吾國司法組織不健全，為領事裁判權之藉口，又以吾國司法組織健全後，為放棄在華

得莫名其妙。如果一旦確立了下級審的上訴權，那末，下級審的自然更要可切實做事，上級審的也會認真辦理，在當事人自可蒙受較公正的裁判，責任以明，是非乃見，實在有政治上的「制衡」作用的。

(八) 結語

拉雜地匆促地上寫了這些，實在談不上系統的論述，然而這些却是我從事司法當時期內感覺到的一點相當的經驗，至於因此而引起整個司法組織上及各種法條上的改革和修正，又該是另一問題，而是屬於立法者所應有事，總之要司法有朝氣，有權威，以及有真正的獨立性，固有待於司法者本身一致之努力，與人民崇法觀念積極的自覺，方克有濟，而亦願政府當軸予以切實的注意，銳意改進，以期推行而盡利。語不成調，庸愚之見自知頗多粗漏，概請讀者萬分原諒！

二十八年十一月二十五日，
於紹興地方法院。

領事裁判權之條件，自國府遷都南京後，亟謀法權之完整，經向關係國積極交涉，結果，上海租界之法權，協定收回，而各國在華領事裁判權，多數國亦次第表示放棄，此固吾國立法方面，有顯著之進步，而司法之銳意改進，不無原因焉，惟改進司法之道甚多，如廣設法院也，健全司法機構也，

保障審判權獨立也，改良獄政也，均係舉大者，而保障司法人員之地位獨立，改善司法人員之待遇，尤為今日改進司法之要圖，蓋保障其獨立，所以超然其地位，改善其待遇，所以安心其職守者也，查司法人員中固以直接實施裁判處分之推檢為重要，而職司全部司法行政事務之書記官，其重要性亦不在推檢之下，今日推檢之地位待遇，吾人雖不能認為盡善盡美，然今日法院書記官之地位待遇，（指抗戰前言）誠有不堪聞問之概，較乎推檢，固瞠乎其後，較之行政人員，更望塵莫及也，故欲改善司法人員待遇，必應兼顧辦理司法行政之書記官身上，庶為合理。

二、法院書記官制度的沿革

吾國法治歷史甚淺，故法院書記官制度之沿革，無足多述，審檢廳時代以前，所謂典簿主簿錄事等，即彷彿於今日法院之書記官長書記官，其職務亦大致相同，自設立審檢廳後，襲外國編制，始設置法院書記官，以司紀錄文牘會計等事項，其任用資格，及在法律上地位，均不及今日法院組織法及訴訟法上規定之嚴密也。

三、法院書記官在法律上之地位

法防書記官係辦理司法行政事務，其為司法行政官吏，殆無疑義，依法院組織法第四十四條規定，「各級法院及分院各置書記官長一人，書記官若干人，掌紀錄錄編案文牘統計及其他事務，但分院不置院長者，不置書記官長，」等語，是書記官之職掌，可於此條文中見之矣，同法第四十七條

規定，「各級法院及分院書記官長書記官服從長官之命令，執行職務，書記官於法院審判時，執行職務者，服從審判長之命令，其隨從推事執行職務者，服從該推事之命令，前項命令，如係關於筆錄或其他文件之記載或變更，而書記官聽其記載或變更為不當時，得附記自己之意見，」等語，是書記官除筆錄或文件記載，認命令不當時，始得附記自己之意見外，幾以服從長官及審判長推事檢察官之命令為天職矣，又同法第四十八條規定，「委任書記官長書記官非經書記官考試及格曾修習法律學科二年以上，得有畢業證書者，不得任用，薦任書記官長書記官非曾任委任書記官長書記官二年以上，或具有薦任公務員之資格者，不得任用，簡任書記官非曾任薦任書記官長書記官二年以上，或具有簡任公務員之資格者，不得任用，」等語，是書記官之任用資格，依本條規定，亦不能不謂嚴密者矣，又民事訴訟法第一百二十二條規定，「於言詞辯論外，關於訴訟所為之聲明或陳述，除依本法應用書狀者外，得於法院書記官前以言詞為之，前項情形，法院書記官應作筆錄，並於筆錄內簽名，」第一百二十三條規定，「送達除另有規定外，由法院書記官依職權為之，」第一百二十六條後段，「關係人對於筆錄所，有棄錄者，法院書記官得更正或補充之，如以棄錄為不當，應於筆錄內附記其棄錄，」第二百四十二條，「當事人得向法院書記官請求閱覽或抄錄卷內之書，或預納費用，請求付與繕本或節本，第三人經當事人同意，或釋明有法律上之利害關係，經法院長官許可者，得為前項之請求，」第三百九十八條，「當事人得請求法院書記官付與判決確定證明書，由第一審

法院書記官付與之，但卷宗在上級法院者，由上級法院書記官付與之，一民法第一千一百九十一條對公證遺囑之規定，「前項所定公證人之職務，在無公證人之地，得由法院書記官行之」，等語，是書記官在程序法上及實體法上，在在與當事人直接發生關係，并得獨立執行職務，亦無須處處服從長官命令，而執行職務，由上觀之，書記官任用之資格，規定既如此嚴密，其法定之職務，又如此之繁重，其在程序法上實體法上之職務，又明白規定其得獨立執行，而法院組織法上獨規定對書記官執行職務，除紀錄或文件記載得附記自己意見外，其餘一切一切，均以服從為依歸，謂書記官以服從為天職者，不為過矣，書記官既以服從為天職，而欲其發揮其在法律上之職權，亦難矣。

四、法院書記官之現況

較近改進司法之呼聲日高，而法院書記官之地位待遇，亦較前略有進步，惟考察目下各法院書記官之實際狀況，其進步亦不過由胥吏地位，進而為公務員地位，而由公務員地位，再進而為司法人員獨立發執行職務之地位，則相差甚遠，法院長官固以書記官為囊中物，可操可縱，不足輕重，而事實上如書記官對該長官意見不合時，（不是公的意見不合）則該長官僅須一紙公文，八行私函，置該書記官小則遷調撤職，太則刑事處分，筆者從事司法有年，對此情形，展見不鮮，而一般推檢（好的推檢例外）又不曲解法院組織法上服從推檢命令之規定，遂以書記官長官之地位自居，夜郎自大，固極可笑，而書記官之自暴自棄，自卑自屈，居部下之地

位而無疑者，亦大有人在，自侮人侮，夫後何言，惟一念及此，吾不禁為各法院之自卑書記官哭，吾又不禁為各法院之自大推檢悲，（好的推檢例外）所以哭者，哭其如此自卑也，所以悲者，悲其如此自大，固步而自封也，實授書記官之待遇，既如是，其餘候補學習之書記官，更無論矣，又查書記官除極少數擔任薦任者外，餘均為委任職，尤以委任低級為最多，實授委任書記官，月僅得六七十元，（指抗戰前言，有幾省尚不足此數，）候補學習書記官，月僅得三四十元，（不若英國抄寫級人員之薪俸，）仰其俯俯，尙無力顧及，何暇爭論其法律地位，甚有為飢寒所驅，明知地位不可不獨立，而竟無掙扎勇氣，私自吞聲忍氣者，尤數見不鮮也，究其實，書記官之地位，法文規定，本不若目下實際情形之甚，何以而愈趨愈下者，蓋因乎法部對書記官之遷退，授權於高等法院，高等法院又以下級法院之呈報為依歸，既如是，而欲書記官之地位獨立，難矣哉，尤可怪者，為候補學習書記官之候補學習期間，漫無限制，窮其身而候補焉，畢其生而學習焉，窮身畢生，求一實授書記官而不可得者，又何暇論及其升官進等也哉，吾國徒襲大陸諸國候補學習制度，而不知被邦之候補學習，有一定期限焉，逾此期限，即應補授，彼在候補學習期間，其工作不與實授人員等差齊觀，以候補學習之名，行候補學習之實，又不若我國候補學習人員與實授人員工作同等，或有過之也。

五、在現階段上有無改善法院書記官待遇之必要

遇之必要

物質文明，日見進步，因之消費日漸增加，物價亦漸次高漲，(指抗戰前物價言)較之十年前之物價，已高漲數倍，物價高漲，幣值即無形下落，此自然之理，(亦指抗戰前情形而言)查現行書記官之官俸，雖較舊時略增，而所增加者，究屬些微，以視物價高漲之程度，真不啻道高一尺，魔高一丈也，考英國對低級公務員，尙有享受生活津貼金之權利，其目的為彌補低級公務員因物價高漲所受之損失，此項辦法，實可濟法，定官俸表之窮，而應物價隨時高漲之變，利莫大焉，吾國既無此項生活津貼金，則書記官官俸之規定，自應斟酌社會上物價高漲之程度，與夫書記官實際上之生活費用，以目前社會情形，現行書記官官俸表之最低俸，尙不合時代上之要求也。

六、改善書記官待遇之辦法

以今日情形，論改善法院書記官之待遇，最低限度，應切合如下之要求，(甲)保障其地位獨立，書記官依法令既得獨立執行職務，自不應受長官及推檢命令之拘束，應修法院組織法第四十七條條文，以與訴訟法上實體法上規定書記官獨立執行職務之立法精神相吻合，即不然，亦應擴張該條對書記官自由意見之範圍，以加重其職務也，再者，書記官之進退，應集於權司法行政部，不應如往日名義上集權司法行政部，而實際上則授權於高等法院，準選漫無標準，為今之計，進必出於公開考選，退必出於違法或失職清職原因，如書記官果有違法失職情事，該院長官固有呈報權，而該書記官亦應予以答辭權，答辭之後，再派員實地調查，專屬實在，自應依法懲辦，果係虛誣，並應令該院長官負責，非書記官寬授越其地位，對抗其長官，及以慎重進退，增加行政效率也，(乙)增加其薪俸，目前物價高漲數倍於往昔，已如上述，而書記官之任用資格，又較一般公務員之任用資格為嚴，(此見法院組織法及公務員任用法)論理，其最低俸應較一般公務員酌予提高，惟此物價高漲之時，要否較一般公務

員最低俸酌予提高，此為另外一理論問題，姑置不論，而時勢所趨，生活所迫，有不得不予增加之勢者，此勢的問題，尤為嚴重，為今日言官俸者聚訟之焦點也，為今之計，委任書記官之最低俸，應與縣政府秘書科長局長之最低俸相等，為委任十一級，(縣府秘書科長等任用資格，法文規定不若法院書記官之嚴格，其在法律上地位，又不及書記官之獨立，秘書科長為佐治人員性質，書記官在法律上得獨立執行職務，與之比較，有過之，無不及也)對委任低級之書記官，應予生活津貼金，以應物價高漲之變，并在法院組織法上酌增簡任及薦任書記官之實缺，及明定書記官出身法棧，繼續服務三年以上者，得以推檢任用，如是，委任及薦任書記官既有升遷之途，焉有不安心職守之理耶，(丙)書記官享受退養金之權利，依法院組織法第四十三條規定，「推事檢察官任職在十五年以上，因積勞不能服務，而辭職者，應給退養金」，一等語，查書記官亦為司法人員，與推檢朝夕相處，職守相侔等，書記官豈無因積勞而不能服務者，自應一視同仁，利益均沾，在法院組織法上，明定書上有享受退養金之權利，何莫非增進司法行政效率之一道也，(丁)確定候補學習期限，候補學習期限漫無限制，殊不合理，影響於行政效率者甚大，影響於書記官生活者，亦甚鉅，候補學習書記官進級，既有一定之限制，非若實授人員可被殺而進，不受拘束者，同日而語，且事務亦與實授人員相等，或有過之，而實俸給相差懸殊，天下不平等事，甯有自逾於此者耶，應請法部妥擬辦法，能將候補學習制度根本取消，因為我國司法上大改革，即不然，亦應明自確定候補學習期限，以示在同一官階上之平等，決不可因經費困難，而任此惡制度惡辦法以終千古也。

三名 人言 行錄

史忠靖公可法語要

名人言行錄

當然，今日的中國和明末的中國是不能相提並論的，明末中國的局面是瀕於危亡的局面，走的是下坡路，今日中國的局面則為正在復興的局面，走的是上坡路。不過，為山九仞，每每功虧一簣，行百里者平九十，復興大業之完成，還待吾人繼續不斷的努力。若中途稍有懈怠，說不定方興之局立刻就會變壞，正和登山者失足便墜在深淵窮谷中一樣。那麼，我們對明末名賢史可法的救亡言論，怎能不加以注意？

明崇禎十七年三月，流賊李自成攻陷北京，崇禎帝殉國，五月，崇禎帝從兄福王由崧即位於南京，是為弘光帝。弘光帝若肯奮勵圖強，任賢遠佞，未始不能中興。無如弘光帝天性昏闇，他沉湎聲色，無意恢復，親信馬士英阮大鋮一般小人，衆望所歸的史可法卻被疎遠猜忌。史氏以大學士督師出鎮淮揚，便是由於馬阮等企圖把持朝政不願史氏在內的原故。及至乘機入關的清軍趕走李自成移軍南下，局勢越發危急，弘光帝和馬阮等還是不知覺悟，史氏在前線對與亡大計痛切陳辭，他們聽來好像耳旁風一樣，終於史氏在揚州殉國，不久南京也被清軍佔領，所謂弘光朝，不到一年即告結束。

以後還有隆武帝及永曆帝勉延朝旆十餘年，但形勢全非，可以有為的機會，已被弘光帝錯過了。假使弘光帝能聽史氏的話，縱不能恢復北方，至少也可以與清人南北對峙罷。

史可法死去將近三百年了，我們今日讀他的遺集，還好像看見他正活着對我們說話一樣，而且他說的話有些簡直像在警惕我們，這裏把史氏精語擇要輯在後面，以引起一般人的注意，對抗戰建國的前途，似乎不為無益。

一 史可法的恢復論

史可法是主張恢復主張進取的，換言之，他是主張收復失地的。他說：『夫國之存亡，不在疆域之廣狹，而在人心之離合。』

昔晉之東也，其君臣日圖中原而備保江左，宋之南也，其君臣盡力楚蜀而備固臨安，蓋偏安者恢復之進步，未有志在偏安而能自立者也。請出師討賊疏（六安晁氏同治壬申重刻本史忠正文集卷一頁二）

又說：『夫將之所以能克敵者氣也，君之所以能服將者志也。』

廟堂之志不奮，則行間之氣不鼓。夏少康不忘逃出自寶之舉，漢光武不忘蕪蕪燕燕之時，臣願皇上爲少康光武，不願左右營御輕以唐肅宋高之說進也。請出師討賊疏。

又說：

臣觀古帝王之中興也，莫不拓基於自強，而奮於自足。故漢之光武曰：「既得隴，復望蜀，人苦不知足。」明知足不可可狃，而反以不知足自嘲，故取於天下者足也。若宋高之紹統藩服，僅有天下半耳，而說者謂其病於意足，以已之僅有爲有，而不以祖宗之全有爲有，故足耳。（請進取疏）（卷一百一十五）

服 務 月 刊

偏安是恢復的退步，志在偏安即無以自立，我們應以先民辛若經營傳給我們的全部領土爲滿足，而不僅以未失的一部分領土爲滿足，這樣纔能收復失地。史氏的意見我們是應該接受的。

史氏覺得要想達到恢復的目的，非舉國上下勵精圖強不可，尤其是在上者更應該以身作則，如果暮氣沉沉，不知振作，恢復是沒有希望的。他說：

陛下踐祚之初，祇謁孝陵，哭泣盡哀，道路感動，若躬謁二陵，親見鳳酒蒿萊滿目，雞犬無聲，當益悲憤。願慎終如始，處深宮廣廈，則思東北以諸陵麥飯之無展，膺圖受籙，則念先帝之集木取朽何以忽觀危亡，早朝晏罷，則念先帝之克勤克儉何以卒墮大業，戰兢惕厲，無時怠荒。二祖列宗，將默佑中興。若萎處東南，不思遠略，賢奸無辨，威斷不靈，老成投箸

又說：

，豪傑裹足，祖宗怨恫，天命潛移，東南一隅，未可保也。（祭二陵畢上書）（卷一百一十三）

又說：

至兵行討賊，最苦無糧，搜括萬不可行，轉輸亦覺難強，似宜將內庫一應本折，盡行催解，湊濟軍需，其餘不急之工程，可已之繁費，一切報罷，朝夕之宴待，左右之貢獻，一切謝絕。即事關典禮萬不容廢者，亦宜概從儉約。蓋賊一日不滅，敵一日不退，即有深宮曲室，豈能宴處，即有錦衣玉食，豈能安享，此時一舉一動，皆衆情向背所關，敵人窺伺所在也。（請出師討賊疏）（卷一百二十三至二十四）

大變之初，黔黎灑泣，紳士悲哀，痛憤相乘，猶有朝氣，今兵驕餉絀，文恬武嬉，頓成暮氣矣？（請出師討賊疏）（卷一百二十二）

他在請進取疏那面說得更透徹，他說：

昔吳王夫差之即位也，出入必令人呼曰：「爾忘越王殺爾父乎？」曰：「不敢忘。」其報越王何決！迨後志倦垂成，以荒蕩自娛，而勾踐乃以辛苦乘其敵，此亦靡不有朝鮮克有終之前車矣。故臣願皇下時時抱痛，刻刻懷恥，以此志爲中外臣民倡也。不然者，皇上既弛於上，諸臣必逸於下。將見鋪糜沉湎，事業或墮於夢醉，美色幸御，精細半付於蛾眉，君忘中原矣；新亭之血淚漸乾，東山之絲竹日聞，臣忘中原矣；望使徒痛於高麗，拜詔不呼於河湟，民忘中原矣；始於壯

志於上馬，謂黃龍之直抵有期，終耗確心於跨驢，謂西湖之行樂可老，將若士俱忘中原矣。誠如是也，將祖宗之幽恨何時舒，先帝之深讎何日復？進取不銳，則守禦必不堅，臣願皇上與諸臣發一猛省也。（請進取疏）（卷一百十六）

自抗戰發生，至今已逾兩年，大多數的國民雖仍奮鬥不懈，也許極少一部分已不免有始無終了罷，願聞史氏之言，發一猛省。

史氏的恢復論，並非人云亦云，的確是發自內心的。明史記他「每講疏，循環諷語，聲淚俱下，聞者無不感泣。」溫峯南疆釋史也說：「可法受事數月，疏凡數十上，皆中興大故，言極痛憤，草成輒嗚咽不自勝，幕下士皆為飲泣。」可見史氏至誠感人之深，其奈弘光帝聽之藐藐何！

史可法對時弊的指陳

史氏指出當時幾個弊端：一是門戶之見太深，他說：臣草疏未畢，哀痛不勝，迺流窮源，因致恨於諸臣誤國之事非一，而門戶二字，實為禍首。從門戶生畛域，從畛域生恩怨從恩怨生攻擊，而線索淵源之計愈巧，君子小人之辨愈淆，先儒謂機私鬻胸，萬物倒置矣。所以春秋之始，首嚴明黨之誅，而門戶之名，竟結燕都之局。（請飭禁門戶疏）（卷一百三十三）

又說：

年來仕路不清，病在黨同伐異，或以不肖之最，百足不僵，或以可用之才，一告永錮。（請尊上權化水火疏）（卷一百十）

又說：

從來中興大業，不外於君臣一德，上下一心，當此危急存亡之時，可無同舟共濟之誼？臣嘗慨唐宋門戶之禍竟與國運相終，即使所用皆賢，已廢卻一半，况以意氣相激，化成恩讎，恩怨一生，釀成殺運，近今之事，殊堪痛心！（請獎勵戰守疏）（卷一百二十九）

於門戶朋黨之害，可謂慨乎言之，馬阮諸奸卻仍狹嫌怨，以致激成左良玉的舉兵東下，真是毫無心肝，史氏的話，算是白說了。

一是軍紀太混，他說：

當今之為國家患者賊，而殺賊則兵也，兵能殺賊則為兵，兵不能殺賊而所殺非賊，則併不得為兵。夫兵不得為兵，久矣！至兵之假號為援剿，為勤王，而實快其兩掠殺百姓之志，此憂時之士所以當食而放箸也。（與金正希書）（卷二百十八）

又說：

今天下之最厭苦者，惟賊與兵。乃兵之足為患者，或自以為兵而郡邑莫能禦之，又或人以為兵而羣坐而俟之，是故兵之所恃以逞者，賊亦置之以為名，而居者不察，此郡邑之所以淪亡而不可救也。（復徽州紳士書）（卷二百十七）

兵賊不分，百姓如何受得了！這還是北京淪陷以前的情勢，北京淪陷後，軍紀營校前更壞，史氏督師，對將士威德並施，使就約束，正因為感覺到軍紀的重要。

一是官吏貪污，他說：

不，由文官愛錢，武官怕死，以至今日。而憂時憤慨者，亦謂文官愛錢不怕死，武官怕死又要錢，二語切中膏肓，真令在廷諸臣無處生活也。(請尊上補化水火疏)(卷一百八)

史可法儘管指出官吏貪污之弊，馬士英卻仍盡貪污，儼然是一般貪官的首領。談遷叢林雜俎載有當時的民謠說：「職方賤如狗，都督滿街走，宰相只要錢，天子但呷酒。」南沙三教氏南明野史也載有當時民謠說：「中書隨地有，都督滿街走，鹽紀多如羊，職方賤如狗，廢起千年塵，拔貢一皇首，掃盡江南錢，填塞馬家口！」都是對馬士英的諷刺。北京朝廷貪污之風雖盛，較諸南京的弘光朝也許還要略遜一籌，朝廷敗壞如此，怎教督師在外的史可法不撫膺悲憤呢？

史氏看出當時的弊端，而受種種牽制不易使之改善，他在致給諫倪某書中說：

近地不靖，何暇遠征？內亂未消，安暇外侮？明明恢復大局可惟我所為，而掣肘不舒，心憂徒切，每一念及，淚下沾襟，不意砥礪半生，到此一文不值也！(致給諫倪某書)(卷二十二)

充分流露出史氏內心的痛苦，我們讀了，不禁對史氏表無限的同情。

今日中國，軍紀已很嚴肅，而門戶之見和貪污之風，則似乎還沒有消除淨盡，舉國上下在這方面還應該積極努力。

史氏描寫崇禎十七年三月十七日北京淪陷的情形說：「臣聞去年三月十七日賊逼都城，先皇帝仰天長號，逸

毀環走子婦觸足，歎息通背，大呼內外文武諸臣，誤我五陵我諸葛隨召對出入戰栗無策，噤不發聲。乃政事之當懲備在講問，講賄賂，講起用報復，講美缺危疆，大抵禦朝之精神才力，糊不出此數端，遂至釐成地折天崩之變，嗟乎！為臣子者，尚忍言哉！(請飭禁門戶疏)(卷一百三十五)

史可法的人才論

史可法心目中的人才，是有實用的而不是浮誇之輩，是肯負責的而不是取巧之徒。他說：

今時事益棘，覆轍在前，必以討賊復仇刻入諸臣之魂夢。除却籌兵籌餉，別無議論，除却治兵治餉，別無人才。如推拾浮誇，荐引市德，罪無赦。如巧躋華要，厭薄煩難，或借題轉官，虛應誤事，罪無赦。以後升遷考選，必須實質為國家籌兵籌餉治兵治餉之人，則人才必奮而事功必出。(論人才疏)(卷一百三十八)

又說：

運者國家人才日耗，仕路日涸，皆因名心盛而實業不修，議論多而成功絕少。遇清齋臺省之缺，則曰經濟非其人不可；遇錢穀之任，則曰此吏事不足煩大賢，遇兵戎之寄，則曰此難題不足苦吾輩。此推彼卸，姑付庸人，俟用脩更，有同兒戲！即偶出特簡，又必百

計求全，一事不做，非托病則棄官去，舉諸臣精神力量盡用之做官，曾無為國家實籌兵餉者，先帝皇皇求治，卒抵於亂，蓋由此耳。(論人才疏)(卷一百一十八)

關於人才的選拔，史氏以為應當不限資格，他說：

目今人才告乏，資格為拘，東南缺員不少，安能復填西北？使無致歎於晨星，則銓選法窮，不得不改為徵辟。(請行徵辟保舉疏)(卷一百二十一)

據他看來，地方長吏的人選，特別應該注意。他說：

國家設四藩於江北，非為偏安計也，欲養成氣力，恢復神京，澄清關隄，以歸全盛耳，特慮兵戈擾攘，不復有百姓。無百姓，何利有疆土？故擇吏不緩擇將，而救亂莫先救民，所謂得一賢守，如得勝兵萬人，得一賢令，如得勝兵三千，今日是也。(請行徵辟保舉疏)(卷一百二十一)

得一賢守，如得勝兵萬人，得一賢令，如得勝兵三千，的是名言。

抗戰以來，政府已頗能破格用人，而於地方行政人員的人選，似尙未能充分注意。在戰時，無論前方或後方的地方行政人員，都負有很重大的任務，尤其是前方的地方行政人員，任務更為艱鉅。一個好專員或縣長，功用也許在一萬兵或三千兵之上罷。

史可法的立身信條和史可法的言行一致

史可法的立身信條：一是忍讓，一是勤勞，一是刻苦，

一是犧牲。史氏寫給他的夫人的信，累勸她要吃得苦，讓人，充分表現出忍讓，勤勞，刻苦，是史氏的立身信條。史氏復清攝政容親王多爾袞書說：

法北望陵廟，無涕可揮，身蹈大戮，罪應萬死。所以不即從先帝者，實惟社稷之故。轉曰：「一場股肱之力，繼之以忠貞，一法處今日，鞠躬致命，克盡臣節，所以報也。」(復清攝政容親王書)(卷一百二十一)

更充分表示出史氏為國犧牲的決心。

史可法的偉大，不僅留下許多名言，最令我們崇拜的，還是他的言行一致。史氏主張恢復進取，他本人就以大學士之尊出外督師；史氏反對門戶之見，他本人的確毫無門戶之見，馬阮諸奸之挾私報復，與他恰成反比，史氏主張整飭軍紀，他本人即很能整飭軍紀，能在安慶巡撫任上，曾鎮壓過一次兵變，他督師時，強盜出身的高傑也受感動而頗能約束部下了。史氏指摘一般官吏的貪污，他本人的確很廉潔，他已做到巡撫了，他家裏日用不繼時，還難免要他的夫人典當首飾，他丁憂回家時，行裝裏面不過銀盃兩個，扇子十餘把，輾轉幾十付而已。史氏主張網羅人才，他任安慶巡撫時和後來督師時，都設有禮賢館，史氏主張忍讓，是對內忍讓，對內忍讓，為的是對外禦侮，他本人對高傑高士英等都頗能忍讓，驕暴如高傑，也被感動了，而馬士英卻不知改悔，仍常掣史氏的肘，真可謂冥頑不靈，死有餘罪。

史氏的勤勞和刻苦，由下列幾段記載，可以證明。明史史可法傳說：

可法短小精悍，面黑，目深，燦有光，廉信，與下均勞

苦。軍行，士不飽，不先食，未授衣，不先御，以故得士死力。

南疆釋史可法傳說：

可法督師幾一年，行不張蓋，食不重味，夏不簾，冬不裘，小冠窄衣，與部卒雜處。

明史史可法傳又說：

歲除遣文牒至夜半，樽索酒，庖人報殺肉已分給將士，無可佐者，乃取鹽鼓佐之。

方苞左忠毅公逸事記可法的刻苦說：

崇禎末，流賊張獻忠出沒蘄黃潛桐間，史公以鳳凰道奉檄守禦。每有警，輒數月不就寢，使將士更休，而自坐幄幕外，擇健卒十人，令二人蹲踞而背倚之，漏鼓移，則更番代。每寒夜起立振衣裳，甲上冰霜迸落，蹶然有聲。或勸以少休，公曰：「吾上恐負朝廷，下恐愧吾師也。」

宋之正史公六安生祠記說：

所將率彪虎熊羆，平日頗悚於繩束，迨久行間，見公纈餐靡殺，有最下士所不甘者，始相與感而泣下。

又說：

精敏絕人，事無鉅細，咸屬親裁，目視耳聽，口答手批，靡不賅舉，而始終略無稍倦。

張斯善史公功德記說：

公曰：「余做秀才時，合一月計之，止得七夜整眠。」史氏的勤勞刻苦如此，不僅奏疏的忠懇可以上比諸葛亮，其鞠躬盡瘁的精神，實也可以與諸葛亮伯仲啊。

史氏抱着爲國犧牲的決心，終於在揚州殉國了。黎士宏書殉揚州事說：

二十五日，兵攻城急，公令以礮擊，傷者頗衆。王親督勁卒，疾攻城西北角，城且陷。公知事已去，乃與德威訣別，舉刀自刎。參將許謙泣抱之，血濺衣襟而未殊。公仍令德威加刃，德威不忍，同護率數十人擁公下城，公罵之。至小東門，護中箭死。公問前驅爲誰，德威言是豫王，公大呼：「史可法在此！」衆驚愕，執新城門樓上。王以禮待之，稱先生，曰：「忠義既成，今爲戰敗拾江南，當不惜重任。」公怒曰：「吾爲天朝重臣，豈可苟且偷生，作萬世罪人？吾頭可斷，身不可屈！願速死從先帝於地下。」德威持遺書走城中旌忠寺寄藏，復回，見公與王語，詞色益厲。王曰：「旣爲忠臣，當殺之以全其名。」公厲聲曰：「城亡與亡，戰意已決，即劈屍萬段，甘之如飴。但揚城百萬生靈不可殺。」遂慨然授命。

這一段記載最可靠，王士禎池北偶談說：

康熙二十年，吳江吳漢槎兆霽自甯古塔歸京師，駐防將軍安某者，老將也。語之曰：「子歸，可語史館諸君，昔王師下江南，破揚州時，吾在行間，親見人自呼云：『我史閣部也。』親王引與坐，勸之降，以洪承疇爲比。史但搖首云：『我此時只辦一死，但城中百萬生靈幸毋殺及。』王百以勸諭，終不從，乃就死。」此吾所目擊者，史書不可屈卻此人。」云。

更可證明。但史氏死後，各地多盛傳史氏未死，謂史氏已逃

出揚州，爾而有冒充史氏起兵抗清的。這是因為一般人對史氏異常敬愛，總希望他還在可以繼續恢復運動的原故。

史氏諱謙清豫王多鐸不要殺揚州百姓，多鐸卻縱兵屠殺，殺了七天才封刀。據揚州十日記所記，被殺者達數十萬，這樣大規模的屠殺，留下種族間的仇恨，清末排滿運動之盛，豈不是因為記起前仇嗎？

史氏義子史德敏，在揚州大屠殺停止後，尋找史氏遺骸，預備安葬，那時阜屍山積，蒸變腐爛，史氏的遺骸已無從辨認了。德敏不得已，乃以史氏袍笏招魂葬於梅花之嶺，這

便是長供後人憑弔的揚州梅花嶺史公衣冠冢。現在揚州已陷敵手，史氏有知，豈見得這犬羊輩的橫行？我們若久不能收復失地，實無以對前賢了。

附識 史氏死後，明隆武帝賜諡忠靖，到清乾隆時，乾隆帝又子史氏諡忠正。一般人習稱史氏為史忠正公，但起史氏於地下，一定不願接受清帝所給的諡，所以我在本文標題裏而稱史氏為史忠靖公。

二八，十一，四，小溫泉。

素 齋 美



余 拜 月

我在暴風雨中奔走

余作民

我在一年以前離開學校的時候，正當本黨國民革命的偉大事業開始進入最嚴重階段，抗戰建國各部門的基層工作，都在加倍緊鑼密鼓地進行中，那時，本人初入社會就得到為革命事業堅苦奮鬥的機會，不禁私自感覺得非常的慶幸！

的確，在短短的一年中，由於時代的賜予，我先後參加了三四種重要工作，並且因為工作的更易和機關的遷徙，我的足跡又遍歷了湘鄂桂黔川等五省的地方，於是纔得到了許多可貴的經驗和教訓，以及有價值的見聞，因此，我牢牢的把握着這千載難逢的機會，決心冒險，希望多少有利於抗戰建國的前途。

可是單純的願望畢竟敵不過錯綜複雜的現實，投在現實的漩渦中繼續掙扎的結果，我的願望幾乎被粉碎了，辛苦了一整年，達到預期目的的事件，百不得一，所以迴憶既往工作，我簡直是一個失敗者，實在不配寫什麼「我之奮鬥」一類的文章，這一年來，因為本人學問能力兩皆欠缺，所遇到的困難又特多，而能夠應付得宜如願，解決的却是鳳毛麟角，實在沒有得意或成功的可言，這一篇報告，不過把失敗的



經過冒昧地直陳，希望因此而得到各位師友的正指。

我幹民調是在一般人向來目為化外之地的湘西，提起湘西各縣的政治，大家都知道是以盧秀著名的，因為湘西多山，交通十分阻滯，並且久亂不治的緣故，一般不明白湘西內部實際情形的外人，很容易地對這些地方起了誤解，認為還是民性刁蠻土地貧瘠的「政治上的絕地」，而地方當局也常常將它另眼看待，這是有理由的，他們為了維持本身的威信起見，政令是要下行的，方案是要普及的，但是一切建設方案，拿到湘西，縱令一折八扣，也沒有人願意收受，他們恐怕出亂子，最妙的辦法只有把它劃為特別區域，設一個特別機關，如此既可敷衍舊的封建勢力，又可推卸責任，豈不是一舉兩得，於是正人君子對於湘西的「政教之改進」和「富源之開發」不敢問津，反之，一批不肖之徒却認定湘西是一「枉法」「營私」「貪贓」「納賄」的好地盤，呼朋引類去做沒本錢的大買賣了，湘西的政治，就從此不可收拾，真確的事實是「縣份越邊遠，縣長越奸做，越奸自由自在方大發其橫財，因為受害的民衆，哭天無路，額地無門，劣紳相與勾結

分賊，稍有良心的紳士，向省裏去控告吧，來往盤川太多，由郵遞呈辦吧，郵局有郵政局員檢查，弄的不好，可加以通匪之類的名義來陷害你，過去當局例有視察員巡行，他們到各縣，就玩一套填表冊的手續，僻遠地方就根本不去，由郵寄下一份表冊，並加以電話通知：「喂！表寄來了，請快些填，你那邊放心吧！決不為難。」縣長命令書記如法泡製，知趣的還附送若干百的冰敬或炭敬，廳長大人坐在沙發上一看，功過分明，賞罰以定，所以從前湘西記功的縣長不在少數，大抵是些表面文章做的好，巴結工夫到了家的老奸與狡猾……」（參閱湖南民國日報四月份所載熊夢飛先生作：「湘西之行」）還有，在小小的辰陽縣，過去某縣長，官運亨通，三年任內，廣蓄爪牙，利用匪黨，包庇煙賭，出賣官職，無所不為，二十四年冬紅軍過境，他乘機盤滅公文賬目，大賺了一票，次年建築公路，又吞了獎勵金數千元之多，抗戰開始以後，興辦徵兵徵工徵捐各種新政，還大發其國難財，可是上方還認他為一位精明強悍的青年縣長，所以特地調他到什麼××學校去受訓，不料紳民乘機告發，結果他的劣跡上達當局，此後他纔勉強引退，但是他畢竟神通廣大，最後不過得個「官出有因，查無實據，給予調任，以觀後效」的處分而已，就是替他收刮民脂民膏的地痞和學徒出身的某某二人，也依舊安然跟著他當秘書科長去了。

的倒幕百姓，一方面要滿足貪吏的私慾，另一方面又要供給土匪的糧草，他們的苦痛當於不堪言狀。

就因為如此糟糕，我們十幾個大學生突然到了那裏的時候，纔會同時遭遇到一種深刻的仇視和一種熱誠的歡迎。

到處滿佈了仇恨的視線，終日咒罵着我們這般人，巴望我們知難而退或者半途而廢，因為我們如果成功，他們的末日也就不遠了，可是，我們毫不恐懼，至少我本人是抱着一鞠躬盡瘁，死而後已」的態度的，這並非吹牛，因我不為名不為利當民訓員拿八元生活費是誰也不希罕的，同時，這並不玄妙，因為我們知道歡迎我們的大衆是真诚的，偉大的，會和我們共生死同甘苦。我們這股力量來和惡勢力奮鬥，敵對的結果，究竟你死我活，全憑我們的勇氣和努力。

那末，究竟我怎樣幹的呢，我和同志們詳細考慮過工作的步伐，事實告訴我們，可以採取的有兩條路線，第一條是激進的，就是先把訓練壯丁的工作暫行丟開（湖南省當局要我們做的僅不過是操練壯丁，但是誰都知道在民不聊生的地方單獨進行這事是無益的！它反而會增加人民的痛苦），由我和另幾位在我所管到的二區各鄉工作的同志，在短期中着重清查貪污，懲戒不法，為民衆解除痛苦的工作，這樣可以取得民衆的真實信仰和擁護，然後進一步把握住民衆武力，一面編組備有自衛槍枝的壯丁施以訓練，一面領導這批有組織且受訓練的民衆，積極肅清區內的匪類和不良份子，如果那樣，訓練完成之日，二區可以成為太平天下，全縣的治安也可以不成問題，然後自治可以實現，上則政令可以貫徹，下則民衆可以樂從，我們一定可以得到真正的成功。

天曉得！又是環境不許可吧，民訓機構本來是軍事化的，照理，佔了大隊長位置的我可以獨斷，可是全區工作同志都是書生，我絕對不能把他們當作軍隊的下級來命令服從呢，於是諸事必須民主化，要服從多數的意見！第一，大家主張不同，多數是比我更穩健的，不主張用上節的策略，第二，土匪的聲威實不小，連縣長和軍訓教官，都成了他們的義務發言人，這兩位我們的頂頭上司，一再叮囑大家：「不要幹得太積極，免得結怨匪黨！」多數同志聽了難免膽寒，第三，上級本無付託民訓人員改革區政和振作民風之責的誠意。

當局原先規定了訓練員兼副區長一條，二月中旬忽又通令訓練員不負民訓以外之使命。其自相矛盾，顯而易見，我們的同志，都是初出茅廬的書生，十二分尊重法令，在土匪猖獗政治上正軌的地方，仍不敢用權宜措置，固然沒有事權在手，要如此幹是更為困難的事，因此種種緣故，最後我犧牲已見，去走第二條路。

我們採用了最民主的辦法，每一位同志單獨負責一鄉的訓練，我自己也特地兼負一鄉的直接訓練工作，一方面各人都有最大的自由，可以各抒所長方定詳細辦法，他方面，我自己退居和大家差不多一樣的地位，除了自己多做直接訓練工作來為全區工作樹立一個中心之外，把我的間接訓練工作（即大隊長任務）減到最低，低到替大家做傳遞消息分發書報購買什物的公僕。在這樣的原則下，大家在舊歷年初（二月）下鄉開工，立刻召集紳保會議，編定壯丁名冊，兩星期後就開始訓練，單純的訓練以外，肅清匪棍，安定人心，擴作民風，改進區政

（自治）的事，同志六人中，有的也能顧到，有的乾脆不問，這同各鄉的環境和各人的精力有關，大家都有道理，我自己仍可以抱定宗旨照第一條路做，他人的工作，我盡力協助他們，希望發揮最大的功效。

當時，根據最大可能的原則，我曾擬定了全區民訓實施方案十一條。

根據這個簡略的方案，從二十七年二月十五日起到六月十五日止，我們在四個月內完成了兩期訓練，各中隊畢業的人數最少一百左右，最多的在二百五十以上，共計約近萬人，組織了兩個自衛隊，召集了十五次紳保會議，舉行了三次大會操和兩次畢業典禮游藝大會，成立了讀書會，體育會，和服務團。

在靜穆的農村裏，勤勞是人人看重的美德，公平是個企望的良規，一個人能夠以身作則，日常生活規矩勤勞，待人處事公平正直，看慣腐敗官吏，飽受不平壓迫的民衆，自然而然會敬畏他信仰他，我們的本領沒有，勤勞正直，這點還能做到，所以在二區，無論少壯老弱，貧富農商，都知道我是為他們而去的，有的甚至信譽我到稱為他們，「日頭」（即青天之意），這使我感到無上的安慰。

事情的確不少，所以每天早晨五時三十分到晚上十時三十分，十七小時都支配在工作上，聽號音起床，匆匆盥洗後，我就到集合場去，等到六點鐘集合號一響，就開始教練第七中隊的早班，到八點半鐘解散，九點鐘吃第一頓飯；從九點鐘到下午兩點五小時內，打電話，做報告，發命令，作談話，這是承上啓下，監督兵役抽籤，制止舞弊非法，幫忙

審訊案件，參加地方事業，這是儼然副區長，兩點以後半小時如有機會略為休息，兩點半開始跑路，到六里外的另一村落去訓練晚班，三點半到六點，訓練過後，到鄉公所一轉，（因為兼鄉訓練員即兼副鄉長），回到區公所，差不多八點了，休息洗滌後八點半吃第二頓飯，飯後記日記和辦理本日未了之事，靠它拿八塊錢生活費的步兵操典還是每晚十時上牀以後臨時翻閱的在那裏是一個祇有一個大學生三個中學生的地方，所以，我以一個「下江大學生」的資格，生活在鄉村裏，無怪老百姓奉為神明，加以有不怕麻煩的勁兒，無怪人家什麼事都得找你，白天忙是活該，可惡的是晚上的匪警，酣睡在牀上的人，被喚醒來指揮自衛是常有的事！

受我訓練的壯丁有一個特點，同樣是飽受欺壓的人，他們的精神很振作，他們每個人都有一支步槍，他們的槍並不是由我從什麼軍隊或學校商借的，這都是他們自己地方上的槍，有的是自己家裏賣田置的槍，有的是由我担保向商會上借得的公槍，實彈射擊時用自備的子彈，有時還有活靶打，這在別處是沒有的，所以省指導員熊夢飛先生視察到此，看到人手一槍，竟表示大人的驚奇，認為我的確已經和民衆打成一片了。為求實際，提高作戰能力，我特別注意戰鬥和築城兩種教練，在兩個月一百零四小時的訓練中，他們學會利用地形地物，掘了各式的壕塹，懂得了迂迴襲擊破壞的方法，現在他們是防匪的勁旅，總有一天他們可以成為游擊的先鋒。

在那裏沒有阿毛阿狗的稱呼，個個人有個名字，這是事實，可是如果就此說湖南的教育發達，那就大錯，一個三四

百戶的鎮上，祇有一間初小，校長是高小畢業生，受過兩年簡易師範教育的，教員五個，每月薪水六元，學董倒有一百五十多人，可是失學的機會更多，一般人都是念四年書中止了的，他們沒有補充的機會，所以我叫他們組織讀書會，他們都很起勁，三個月中，有了一百五十個會員，備了四五十種書籍，每天人人看一小時書，這比高唱改良鄉村教育實惠得多。

還有自強體育會和服務團也是鄉村中的創舉，體育會的宗旨是提倡健身運動和移風易俗，在鄉村裏有天然的草場可以作為運動場，溪河可以作游泳場，山崗可以作射擊場，一人領導，鄉民都跟着做，所費無幾，而毫不費力地矯正了他們游手好閒賭紙牌空談天的陋習。我們沒有網球足球，但也借用了小學校的排球籃球，鄉村的木材石塊人工都是價廉的，花了幾塊錢，我們就有了單槓，雙槓，石担等器械，這的確是值得推廣的，服務團是利用空餘的人力促進建設的機關，以修補道路，疏通溝渠……我們有句口號叫做：「各人自掃門前雪」，大家把自家的周圍環境弄清潔以後，鎮上也就不致太髒了，推行的結果倒也頗有成效。

以上種種，看似新奇，其實平易，並不是費力的工作，最費力的是真正自治的促成，為達到其目的，我們應該利用紳保會議和甲長會議的擴展，作成立鄉自治委會和村自治委會的準備，我們應該利用村落編隊訓練的基礎，進一步提倡村本位制，要實現這兩個理想，首先要撤換貪劣庸碌的舊鄉長，用熱心桑梓並孚衆望的紳商替代，然後寓保訓於民訓，拔選村保甲長人才協佐新鄉長進行自治事業，這就是最低限

度的人事調整。

最嚴重的問題就在人事方面發生了，這是和惡勢力劍鋒相接的，你要調整，他要和你拚命，這原不是玩的，但是，「我不入地獄，誰入地獄？」湖南發動了四千學生到農村去，「打倒土豪劣紳，解除民衆痛苦」的大聲疾呼，暴舉國共間的，是萬眾俱歸的，要是沒有一個人，冒險犯難，大刀闊斧地幹去，豈不使億萬人太失望，使黨國平空增加一個罪人？我的意志既定，說幹就幹，可是幹了五個月工夫，祇換了一個鄉長，兩個保長，就再也行不通了，原因是：六位同志之中，在二月裏，調走一位，貴州請去兩位，到了四月又溜走了一位，剩下兩位，都是除了操練壯丁不幹別事的，所以我本人就孤立了，我幹，是在單槍匹馬地幹着，再有甚者，到了六月初，行署的玉公下令撤消各區鄉的武裝壯丁隊，於是區治唯一的自衛力量也沒有了，暴徒可以隨時襲擊我。

六月三日，張主席帶了衛士百餘人，「輕車簡從」出巡湘西，經過辰谿，次日我那裏就發生了事變，那天中午，我正陪着從沅陵來的朱同學在室內談話，突然一個新受招安的小土匪頭目，手扣着上了子彈的盒子槍，闖了進來，他誣稱我罵他土匪，要開槍狙擊，當時幸虧我應付得宜，沒有給他開

槍的機會，被他打了一拳就悻悻而去，事後調查原因，纔知道這家伙是被我斥革的兩個保長的把兄弟，我因為保長阻礙民訓命鄉長召開甲長會議改選，誰知他們當保長每月有一百五十元左右的非法收入，此舉，打破了他們的「金飯碗」，同時斷絕了土匪頭目分贓的機會，因此他們就同謀狙擊我了，這樣一來，同志們都覺得如此民訓人員的威信，無法維持，但又不願自動設法對付，都勸我丟開一切，不要再幹，我自己一個人又怎能率領民衆武力去孤注一擲呢？於是我不得已忍痛拋棄了五個月工作的成績，告別了二區的四萬民衆，蕭然振羽而出了。

最後的一天，在大衆的爆竹聲中，祇我親自訓練了四個月

月的壯丁保護着，被全鎮的父老掛送着走上那三里長亭的時候，我的方寸之中，百感交集了，在憤怒和悲憤的情緒充塞着的時候聽到八十歲的鄉紳歐老先生很誠懇地對我訴說：「我已經老了，你先生去後，不必記我，不過請你不要忘記我們這裏的老百姓，……」我簡直欲哭無淚，我祇是想着，總有一天，民衆的偉大的力量，會像爆竹被引着後一般突然給人們巨大的震驚！

目的，而戰事已經發生，使這個學校不得不顛沛流離，遷移到抗戰的後方來。但就在這短短的幾年中，也未嘗不顯出相當的成績：(一)幾年中它曾訓練出衛生行政及衛生教育專材七十餘人，調訓現有中醫受科學知識者一百餘人。(二)江北黑熱病盛行，學校附設「農村醫藥初級服務員訓練班」，飛速造成服務人員百餘名，組織防治隊分赴各地施診，治癒病者數千人，雖未能根除黑熱病，但確做到制止其蔓延的地方，而且樹立了公醫制度之雛形。(三)江南甯屬及江北揚屬曾發生惡性瘧疾，學校又開辦「防治瘧疾人員訓練班」，短期中訓練二百人員，以制止惡性瘧性的蔓延。(四)二十六年秋戰事開始，蘇省居火綫之後，學校特設重傷兵醫院，收治由前綫運回的傷兵，工作非常緊張。同時又召集全省中醫外科醫師，分期予以科學訓練，雖然僅辦了第一期，人數不過數十，但也收到相當效果。

現在江蘇醫政學院已和江蘇南通醫學院合併，稱為國立江蘇醫學院，我希望這個獲得新生命的學校能保持過去的風格，向理想的目标繼續邁進。

五、一飲水衛生及其他

教育電影的呼聲，在國內已經有好多年，但沒有幾多成績，因此許多人對於電影的能否教育化，表示懷疑，甚至以為電影之為物，本來不過是一種趣味性的娛樂，一旦將其娛樂成分除去，而代以枯燥的教育意義，自然不能得到觀衆的歡迎，而歸於失敗。類於此的一種論調，我認為是錯誤的。過去我國的教育電影誠然沒有多大成就，但這並非它命運的歸宿，而是我國一般幹教育電影者的努力不夠。

我對教育電影一向發生信仰和興趣，民國二十四年時，便要江蘇教育廳召集了全省的省立民教館裏長於戲劇的人，到鎮江開會，以推進教育電影為主題。開會的時候，我會顧自和他們會談好久，我認為利用電影是推廣社會教育的最好工具，要各民教館注意，務須趕速積極利用這個工具，以教育各地民衆。我指示他們很多的方法，代他們解決了若干困難問題。最後，因感於教育電影劇本的缺乏，我們相約各人回去至少要寫一個劇本，我自己也答應編寫一個。

隔了若干時以後，我編好一個教育電影劇本，名叫「飲水衛生」。可惜的是那次到會的人，除我之外竟沒有一位如約編成，這是我深覺遺憾的。我為什麼要編「飲水衛生」呢？因為我感覺到我國一般平民太缺乏衛生常識，而在日常衛生之中，飲水確占主要地位。因此我便選了這個題材，主旨在教育人民灌輸他們關於飲水衛生的常識。劇情是這樣的：某鄉村有一條河流，村上忽流行傳染病，許多人病死，大家急得求神拜佛，沒有效果。居民一切的排洩污物，仍舊傾入那條河中，而大家的飲料，也仍舊從這河中汲取。後來有一位小學教師，發現河水井水中大量的糞亂和傷寒病菌，立志提倡疏浚河道開掘深井，教導飲水衛生的方法，竟把疾病根絕了，人民得到平安與幸福，非常感謝他。

劇本寫好後，便交給上海明星公司去分幕編製，分幕後送來我看，與我原意不符，祇得自己來分幕，分好後交去攝製，攝製放映，我看了仍非我的原意，其原因在於創作本事者和攝製扮演者在精神上的不協調，觀察的重心又各不同，所以後來經過了好多次修改，方始完成。從這次經驗，使我

體會到一個教育影片的成功，有好的本事和分幕還不夠，更需要懂得教育意義的攝製者導演和演員。

導灌工程是蘇省水利建設上的一件大事業，在工程進行中，爲使人民充分了解並留紀念起見，我特命主持者攝製電影，將工程進行中的一切動態攝入鏡頭。經過幾年工夫，導灌工程大部完成，這個「導灌影片」也剪接完成。開映以後，我看後失望，因爲全片缺乏精彩，許多重要的景物，我們未能詳窺其關鍵與全貌，而若干不重要的地方都佔了很多畫面，導演工程的艱鉅與偉大，並不能從這部片子中顯出，所以這不能算做教育影片，僅是尋常的新聞片而已。對於這部「導灌影片」，我正在想法改善中。其實這部片子在拍攝之初，我會交給他們一個攝製的目標，並指示若干攝製要點，可惜他們未能照着去做，而又太注意於工程專門方面，致有現在這樣需要很多修改的麻煩。

除此以外，我在江蘇時還計劃攝製一部施政影片，名叫「江蘇省政」，把近三四年來江蘇的民政，財政，建設，教育，地政，……一切動態，以及施政程序，行政重心，完全攝製在影片中，以供外來賓客及各地負責際政治者的參觀。這部片子只成了幾個片段，後來戰事發生，中途停頓了。

我又感於合作事業的重要，爲提倡合作事業幫助宣傳起見，在鎮江時我又抽空編了一個合作電影劇本，名叫「富強之本」。編好後交給中央攝影場去攝製，後來也因受戰事影響，迄今未見完成。

另外我還有一個較大的計劃，準備以五年的時間，編製一部禮俗影片「移風易俗」。我因爲中國素稱禮義之邦，清末

以來，歐風東漸，加以歷年國事不靖，遂致禮義失其重心，文化異常紊亂，國民生活，失其依據，社會風紀，因亦蕩然。因此種客觀環境的需要，引起我編著這部「移風易俗」電影劇本的動機。在這部片子中，一方面介紹中國固有的善良風俗，一方面加入適合時代需要的種種新禮俗，務使全國同胞，因這部片子而了解到我國固有風俗的優美，而回復到有黨義有重心的生活上，這是我編寫這部禮俗影片的最大企圖。這部劇本由我和邱蔭兩君協同編製，在鎮江時已化了兩年多的時間，後因戰事中間，現又在繼續編寫中。希望這部影片不久便能完成，在抗戰勝利之後偉大的建國工作中，貢獻它一部分教化的力量。

六、幾種社會制度之研究

民國二十五年時，我命民政廳發動向各縣調查下列幾種有關社會制度的東西：

- (一)神之供奉
- (二)市身制度
- (三)合會制度

這幾個項目的調查和研究，在我看來是頗具意義而且很饒興趣的。這些是社會上某種零碎的表现或片斷的活動，可是從這些表現和活動中可以看出社會民生的真相。例如研究各地之神的供奉，可以看出人民信仰之所在和崇拜的對象；研究市集制度，可以看出農民經濟生活的一斑；至於研究合會制度，可以窺見中國人民經濟合作的程度。

調查的結果，最初是失敗了，因爲各縣主其事者不能了

解其意義，不感覺什麼興趣，沒有認真的去研究調查，而且縣裏的佐治人員較少專材，結果陳報上來，材料當然無用。後來恰逢政校畢業學生分發各縣實習，民政廳便第二次命他們做這事，學生們因為知識較高，懂得調查的意義和方法，不久之後，便彙集到不少有價值的材料。

這些材料這裏沒有寫出，因為這是包括有許多統計材料的大文章。這裏只得略談調查和研究的結果。關於第一個問題，即各地神之供奉的研究，從我們所得的材料中，可以看出各地供奉的神，除佛像外，大致為歷來有功社會的人物，尤其是對水利除蟲有功的人，最受崇拜。此外豪傑之士，抵抗外侮的英雄，以及節義的人，（江南北沿江沿海一帶有許多神是明朝抵抗倭寇而死的忠勇義烈之士）也贏的居民的千秋供奉，可見公道自在人心，老百姓的心眼是最公正嚴明不過的，觀於此，世人尤其為政者對立身施政當知所取捨了。關於迎神賽會，政府應該有所選擇，因為它不是迷信，而很可供我們施政教育利用的地方，一切對國家社會有不朽功績的人，應該多提倡由各地立祠廟供奉，以人民崇拜賢哲的心理，可計劃神之供奉標準化，合理化，以教育民眾。

至於第二個問題，亦即市集制度的研究，我們知道市集制度是農業社會交通不便下的產物，我國內地目前還很盛行，他們每月集市自三四次至十餘次，日期有一定，農民到了這一天，由窮鄉僻壤四面八方到這裏趕集，賣去他們剩餘的東西，購買他們所需要的物品。有些地方的市集規模很大，一天貿易的數目頗可驚人，所以我們千萬不可忽視它，而應研究如何利用市集制度，以提倡國貨，發展社會教育，宣傳

衛生，改善農民的物質生活和精神生活等。這是一個研究社會經濟制度者和市鄉施政者所值得注意的問題。

最後談到合會制度，這在中國舊社會中是很流行的，凡生死婚嫁，和其他一切活動，有關於經濟者，往往與合會制度發生密切關係。一般地說來，這是一種信用合作，同時又攙雜着濃厚的親族感情關係以及鄉土守望相助的精神，所以這種制度是值得保存的。但因為方式太多，各地不同，其間利害相差也就很大，究竟那一種方式是較好的，如何加以改良，這些都有待於社會經濟學家加以研究。

中華民族因為歷史悠久，地域廣袤，民間一切社會活動和制度，不問是屬於生產，消費，或信仰，娛樂者，都值得我們研究，而且其中包含着很多的趣味。我很奇怪為什麼中國研究社會制度的人，把這些有價值的東西輕輕放過，而專去注意那些空虛浮面的東西呢？

七、中國發明家之供奉與焦山

焦山是鎮江名勝之一，從北固山下江邊望去，焦山不過是江心一個黑影，在明滅的波光中映漾着，可是坐船到了焦山，却立時被一種清幽的空氣環繞着，澎湃的濤聲和着鳥鳴，令人萬筆俱消。山上有許多屋宇，到處茂林修竹，幽靜異常，正合着「曲徑通幽處，禪房花木深」一句古詩，實在是附近居民炎夏避暑的一個好去處。

焦山上的寺院，不止一座，頂大的叫做「定慧寺」，也就是山上的正廟，其餘什麼庵什麼庵的，不下十二處，家家有主持，寺寺有供奉，也不曉得他們供的究竟是些什麼菩薩，

彼此之間又有什麼異同。我想就讓「定慧寺」一家去供奉菩薩也儘夠了，其餘的十二寺院很好利用一下。

怎樣利用他們呢？我先和鎮江縣黨部的同志商量，要他們調查各業的祖師，因為他們和工商業各界經常接觸的緣故，不久便調查來了，一共有二三十位祖師，如魯班爲木木作的祖師，杜康爲酒業祖師，蔡倫爲紙業祖師，繅祖爲絲業祖師，蒙恬爲筆業祖師等。我的計劃是，正好把這些百業的祖師，就是中國的發明家，分配在焦山的十二寺院內加以供奉，同時附設各業的陳列所以供研究觀摩，主要的可以獨占一寺，次要的則三四位合併一寺。這樣，每年各業的人都要陸續來致祭，社會上的人士和遊客也都可瞻仰一番中國古代的發明家，這樣，焦山豈不是更要聞名，更可繁榮了嗎？比現在這樣莫明其妙地，供這供那地，不是有意義得多嗎！

這個計劃，曾交給鎮江縣政府去辦，但不知何以始終未見實行，很可惋惜。

八、慈善事業之合理化

慈善事業的盛行，是我國的社會美德和良好制度，但慈善事業若辦理不得法，往往利少害多，失其初意，所以辦理慈善事業，一定要使其合理化。

江蘇省立救濟院，設在鎮江者一共分爲四部，即養老所，濟良所，遊民習藝所及盲啞院。對於這些救濟事業我曾加

以注意。

我參觀了救濟院各部以後，發生一種感想，認爲這些被救濟的人，決不能隨便的養着，而不給他們一些發展個性和

能力的機會，他們固然是弱者，但畢竟是人類，人類是不聽專門靠救濟而生活的，這樣蔑視他們的個性和能力，無異給他們以精神上的虐待。現在雖也曾給他們些事做，但是不能表現互助精神，尤不能使其時刻不忘救濟的道理，所以我想出一個辦法，就是使那些被救濟的人，第一步做到生活上的互助，當他們一旦發現到自己居然還有力量幫助他人救濟他人，這在那人心理上是何等光明的一種鼓舞啊！

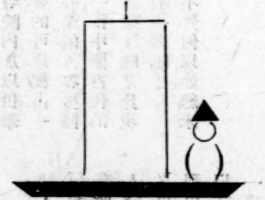
我因看到養老所中的老人，衣服襤褸，鞋襪破了都無人補，因此想到濟良所中有的青年少女，何不就請他們來替這班老年人縫補衣服呢？又如濟良所中有空地，可令遊民習藝所中的人來開墾種植。養老所中的天井及園地，大可叫老年人們自己種種花，養養雞，既可供給救濟院各部分的實用，又可因此使屋宇間增加些生氣，至於遊民習藝所的人，可以利用來幫助各救濟所修屋補窗；盲啞院的音樂隊，自然也可以以往各處奏樂，以調濟那些人在貧苦中的枯燥生活，這樣一來，他們的生活上得以互助，大家一定感覺到心靈安慰。

對於遊民習藝所，另外我又有些感想，因爲習藝所收養遊民，教他們以手工藝，這種手工藝獲利很小，他們一旦離所，一因無資本，二因獲利少，沒有方法生活下去，所以他們一入遊民習藝所，泰半不能離開它，永遠做被救濟的人，這當然不是澈底的辦法。因此我就命鎮江縣政府，設法劃荒地數百畝建造若干草屋，遣習藝所的遊民，去共同耕作，他們既有了土地，在生活上便立得住腳，再以手工藝爲副業，便能獨立生活了，本來遊民習藝所限於定期，被已進去的人塞得滿滿的，成爲永久的留養所，而街上的乞丐，無法再

收容。現在舊者既陸續「歸農」以去，新者自可源源收容，這個幾乎停滯的救濟機構，至此才仍舊恢復它的作用。

關於上述種種計劃，都命令省立救濟院去做，雖然行之

（此處文字模糊，難以辨認）



不久，却是很有效果，可惜後來因主持者行為失檢，因而喪職，以致我的計劃又被中途頓了。

（此處文字模糊，難以辨認）



廣東縣以下組織之動向

一、楔子

自從剿匪區履行保甲編組，改區公所為區署，縣府裁局改科，分區設置行政督察專員，省府合署辦公而後，地方的政制，已趨向於自衛的路綫，而過去修正的縣組織法；須待商確的地方固多，即訂而未公佈施行的縣自治法，也須擱置起來。本來自衛的路綫和自治的路綫，雖然出發點上，和進程上，有相當的殊異；可是對於基層組織的健全，和如何去推行政令，以扶植民治，再而臻至憲政，也是原無二致的。後來剿匪區所領的辦法，因為行之有效，漸漸形成了一種有系統的，一貫的制度，參照做行的省份，也繼續多起來，中央亦先後頒訂了省府合署辦公的規程，設置行政督察專員的條例，縣府裁局改科的辦法，以及分區設置的規程，剿匪區的編查保甲戶口條例，也通飭進行了。其後地方自治計劃委員會，也按照改進地方自治原則，決定了實施縣與鄉鎮自治兩級制，納保甲於自治組織，為鄉鎮下之編制，而縣與鄉鎮居間的一級，則採用分區設置或自治指導員，這就無異於將自治與自衛打成一片，共冶一爐，可是確定的地方體制，中央

尚未有明令公佈。及至去年春間，委員長對於行政機構之改造，曾提示過一個「縣以下黨政機構關係草圖」，在將縣以下各級，相間的形成虛實互用的關係，以縣為實級，區為虛級，而鄉鎮又為實級。區署與鄉鎮公所的組織，都是按着民財教建保的行政系統，配置人員，加以充實，再施以靈活運用的方法，使其一體相承，按步充實。這個草案，經過一年來的考慮，經過中央訓練團各屆學員的研究，經過各級担任行政實務人員的商討，經過這樣長時期的縝密的議訂，理論與事實都有它的立場，和它的根據，直到現在，才完成這一部完整的地方制度，叫作「縣各級組織綱要」，而於九月十九日由國府明令公佈了。這部組織綱要，雖然還有許多附屬的章則，未曾一一頒下，可是從它立法的精神上，有幾點是很值得我們注意的。即如：

(一)縣等之劃分，可分三等至六等；

(二)縣府除民財教建四科外，並有軍事地政社會等科之增設

(三)所有國家事務，及省事務之經費，應由國庫及省庫給

李 棟

(四) 區署除設民財教建軍五個指導員外，並得聘請區內聲譽素著之人士，組設區建設委員會，至當地之警察，則規定受區長之指揮，並受區署之監督。

(五) 鄉鎮長，鄉鎮中心學校校長，及鄉鎮壯丁隊隊長，暫以區長兼任，並受區署之監督。

(六) 保甲編制如舊村或一尚為自然單位，不可分離時，其轄區內各保，推舉保長一人為首席保長，保長兼任國民學校校長，並有副保長之設，同時保甲長的學歷資格提高，至初中畢業或同等程度。

從以上的幾點看來，這部組織綱要在體系的層次上，係本著則匪區地方政制的精神，而納保甲於自治，使縣鎮保鄉鎮的自治兩級制，更溶合廣面的三位一體制度，使鄉鎮保長都分別兼長教育與自衛的職務，更加以縣參議會與鄉鎮民代表會及保民大會一套民意的組合，以為完成調政與達到憲政的步驟。這回的辦法雖然分析開來，有若干地方已經在實施中，也有若干地方得有顯著的成效，但是經過這長時期研究與試驗，再來一個綜合的規定，對於地方政制上的改進也可算是一個劃時代的貢獻。

二、廣東現行地方政制與現頒組織綱要之異同

廣東自運政以來，對於地方行政機構的改組，已逐漸與中央頒定的辦法一致，我們從政府廳施政報告中，可以知道，除行政區域等項已分區設置，最近省府並擬定各縣辦公外

縣府裁局改科，早於二十六年間實施，至如縣以下的體制，如確定縣與鄉鎮自治兩級制，及納保甲於自治，為鄉鎮下之編制，亦經實行，而尤以毅然裁撤區公所，使把持鄉曲，憑藉職權，假公濟私的份子，一掃而空，這種革命的精神，也特別值得我們的注意。其後更將過渡時期領導自治之鄉鎮主任制，改為執行行政任務之區署制，雖然於人事上，尚未達到妥善的調整，可是在辦事的效果上，已更見得進步。

一、從廣東地方行政系統的進而求觀察，中諸地煩的組織綱要，大體上吻合的地方頗多，且讓我們來檢討一下：

(一) 縣府方面最近已澈底裁局改科，以前縣下的警察局，亦經裁撤，軍事地政社會各局之計劃增設。

(二) 省交辦事務的經費之補助，如有全省性質之戶籍行政，甚至鄉鎮自治經費之一部份，最近也有相當的補助，不過將來是否每種各事務都能夠劃得清清楚楚的去補助，此非那熟悉怕要看庫的實際收支情形，才能計畫了。

(三) 區署的區員，改為民財教建軍五個指導員，因為規定非甄選訓練合格人員不得委用，一時恐尚不易辦到，但區署所在地之警察所，已裁併於區署，而區署所轄範圍內之警察機關，亦經規定統受區長之指揮，而於區署內也加設巡官，勸助區長辦理區內警察事務；

(四) 鄉鎮公所之組織，及鄉鎮長之兼任中心學校校長與壯丁隊隊長，現時雖未能辦到，但最近鄉鎮長已開始調集為大規模之訓練，將來推動上，不難依照辦理，且各縣及其區署，均已派有自治協助員，對於鄉鎮自治事務之改

進自較容易；

(五)本省保甲編制，保一級雖無副保長之設，但其編劃係以核定之鄉鎮界內，而依山川形勢為原則，其距離鄉鎮公所寫字，或依山川形勢及行政經濟上有特殊情形，或辦理地方事並有聯繫之必要的，都規定得有保長聯合辦公處之設置，由各聯保互推一人為聯保主任（這種聯保主任與別省稍有不同，因別省的聯保主任即等於鄉鎮長），聯保主任名義上雖與首席保長有異，可是責任上亦無二致。

綜合上文的分析，我們知道廣東的現行地方體制，就是縣以下分區設署，鄉鎮為推進自治之核心，鄉鎮之下則為保甲，鄉鎮與保甲之間，因為鄉鎮一再縮編，鄉鎮轄境較大，為增進辦事效能起見，而再予以聯保主任之設置。不過這僅是從縱面的檢討所看出來對地方政制上的動向，然而從橫面的觀察，即如機關之如何運用，幹部之如何養成，和事業之如何推動，當然尚有待於我們政府的努力。且讓我再就縣區署鄉鎮保甲各級的動向，分別加以檢討，而研究它的趨向。

三、縣等及其編制

本省設治單位，共一百零一，內分九十七縣，一市及三管理局，關於縣等之劃分，係依照部頒標準，以面積人口富力平均計算，原分為三等，其地方財力薄弱，及政務較簡者，劃為特三等。計一等十八縣，二等二十八縣，三等四十一縣，特三等八縣，連同瓊崖黎境新設三縣升為特三等後，共計一十一縣。因為縣等之劃分與縣府編制，其等次係成正比例，

倘一定編以三等，那就事實不一定可以行得通，本省之有特三等縣，即可為例，不特如此，即那一二等縣以地方款補助行政費來增設員額的，也屢見不少。現類的組織綱要，改為按縣之面積人口經濟文化交通等狀況，分為三等至六等，正可補正過來。本來面積人口富力，比之政務之繁簡，並不是相對的，現在富力改為經濟，而加以文化和交通兩項，自然可以平允得多，不過這幾項的標準，如果是純粹客觀的，也不容易定罷了。

關於縣府的編制，本省一二三等及特三等縣，都是按民財建設設置第一二三四等四科，年來辦理兵役事務，並增設兵役科。除財建設和兵役因為有明確的職掌，工作較為單純外，第一科則頗感重複了。自從裁撤改科後，許多人都會以為第一科就是以前的總務科，所以連同內務的工作也有合併交它辦的，而且辦理禁政也在這裏增設禁政股，辦理自衛團也在這裏增設幾個辦理自衛團的人員；同時各科的人數也會感到過少，即如一等縣的科員和辦事員，不過十三人，而三等及特三等則僅得六人，將他們將來記置在各科裏，實在尚差得遠；所以社會科之增設也是時勢所需要的，因為可以運用它去辦理組訓民衆，推行自治，和一般社會行政的事務。至到軍事科也屬相當重要，為着辦理各種民衆武力事項，以及一切團警，甚至兵役，也未嘗不可以交給它辦的，以本省而論，最好還是將兵役科稱為擴大，而改為軍事科，似較妥洽。他如地政科，則須視乎省政之中心工作以為轉移，現在的地政事務，是由第二科兼理，不過要實行，總理的地方自治開始實行法，要定地價和墾荒地的時候，那又

非設科不可了，可是在抗戰的現階段，倘要普遍的設置，似乎尚非其時，同時依照組織綱要的規定，設科的多寡，還是以縣的等次和實際需要而定，這種彈性的規定，是富有斟酌的餘地的。

綜合來說，本省的縣等，不特可以依照去更改，而且有必要更改以求適應事實的必要。至於縣府的編制，大致上並不見有抵觸的地方，除了地政科以外，軍事科有歸併改設的可能，社會科則因為完成地方自治為年來之中心工作，同時抗戰期內社會行政的事項又特別的增多，為充實組織以增強行政效率起見，想也有增設的可能。其餘警政方面，剛正頒行了調整辦法，而且各縣已在進行整理，大概也可以繼續依照辦理了。

四、區署

廣東各縣的分區設署，其推行之始，剛在盧溝橋事變的時候，當時礙於人力財力及環境的關係，未嘗沒有因陋就簡：

第一、因為從導自治的聯鄉主任制，改為補助縣府的行政機關，觀感上尙未能加以重視；

第二、主辦警政的，與主辦區政的，一時未能取得聯絡，以系統關係，巡官也沒有設置；

第三、因為經費支絀，編制上未能依照部頒的規定；

第四、區長的人選，大部份都是原任的聯鄉主任，尙未能授以相當的訓練。

所以他們的工作尙未能達到預期的水準；不過基礎上亦

具有雛形了，照統計的數字，除黎境三縣暫未設置，和汕頭市梅萼及安化在管理局沒有設置外，全省九十四縣一局，共分設三百九十個區署。按現行的組織，甲種區署亦僅得區員二人，辦事員一人，錄事二人；區丁三人；乙種區員辦事員各一人，錄事二人，區丁三人；丙種區員辦事員各一人，錄事及區丁各二人。最近區署與警察機構的調整辦法頒佈後，為了辦理區內的警察事務，經規定增加巡官一人，在辦事上當然便利得多，即以前區署和警察機關權則相爭，過則互諉的磨擦，也因而減少了。不過區署的設置，在補助縣府去推行政令，雖然不啻是一個縣府的支部，可是究其實，它不過是在鄉鎮公所組織未臻健全時的一個過渡的機構，因為一縣的轄境過大了，縣府往往不能直接指揮鄉鎮，所以不能不藉這種居間的機構去聯接起來；論性質它是一個領導自治的樞紐，所以分區設署的原意，就是要它在過渡時期担任幫助縣府去推行政令，和領導鄉鎮去策進自治的工作。這樣一來，可以看到，我們所期望的就是一個靈活的，能夠切實深入鄉村裏的機關，它的職員都是動的，能夠熱心為鄉村奔跑的人員。返過來說，我們並不是要樹立多三百九十座衙門，設置多三百九十個官署，其實每設一個區署，都應該為地方的需要而設。過去因為忽過的原故，劃區的數額，都是由縣局去定的，其中也不無不需要設而設的地方，也不無需要設而不設的地方。換句話說，縣府的精神可以灌注到的地方，那就沒有設置的必要，其有因交通的不便，或是格於山川形勢的地方，也就都有設置的必要。舉個例來說，南山管理局如許小的地方也要設置一個區署，這實在是有鱗鱗虎的，反之，

如顧德壽馬如許龐大的縣份，它們僅設三個區署，這也是不合理的。好在現在政治上的情勢比較開展，區署的經費也規定，從省庫的補助費支給，改進的機會多着呢！

說到將區員辦事員等改為各項指導員一點，因為每一種指導員，却要經過一種專科的訓練，否則很難希望他們勝任的。現在經費尤在其次，這一大批的幹部，實在未曾儲備，在短期內怕不能馬上改正過來，不過另一方面，關於區長的訓練，最近已於廣東省縣政人員訓練所民衆組內設置區長班，它第一期的學員，一部份是調集，一部份是招考，一律要具有縣行政人員第三條所列各款資格之一，而且考取的手續，要經過兩種：第一由縣府考取，第二由專署複試。從這嚴格的選擇之下，將來的份子，當然的優秀，而且加以三個月訓練，技術上當然也有相當嫻熟。其餘現在的區長將來一批一批的調集來訓練，遇有缺額的時候，就拿第一期來補充。經過這一回訓練，將來在行政效率上，因然可以增進，即一切的任用手續，也可以符合院頒的規定。倘如訓練所能夠再擴大一些，除區長班外，再增設指導員班，將合格的現任區員及資深的辦事員調集來訓練，一面招考大批合於法定資格而有為的青年，按他們的志趣和學力，分別授以民財教建與軍事的專科，一俟培養有相當的人才，也便可以改制了。

同時現在每一個區署，都加了兩個人，一個是巡官，一個是自治協助員。倘如巡官能夠改得作軍事指導員，自治協助員得改作民政指導員，其餘的區員與辦事員，能夠担任財教建三項指導員的工作，祇要來一回適當的訓練，那亦可以

類，雖然是有五種，可是照組織綱要的規定，它的名額至少名至五名，如果事情少的區署，也可以就民財教建軍的範圍內，縮併職掌來配備人員的。

五、鄉鎮保甲

廣東的地方自治，本來已經有多年的歷史，可因爲地方經濟文化的殊異，和制度演變得頻繁，所以弄來弄去，都是僅得一個雛形的組織。比如我們在北江的縣份，會看到計扣柴扉九不開的鄉公所，甚至養牛牧豬的鄉公所也有，可是這斷不能代表廣東地方自治的成績。同時倘如我們看見中區縣份的鄉鎮，其中規模十足，鄉鎮長處理文書要經過送核倒行的也所在都有，可是這也斷不能代表廣東地方自治的成績。因爲文化程度的水準不能齊一，地方富力的差異相距太遠，所以它們不能均衡的發展，不能一致的達到預期的目標。從這樣形成的情況，大部份都是經費支絀，人才缺乏，專業不能推動。自從二十四五年間，經過先後兩次的縮併統計全省各縣市局共有四千七百六十八鄉，三百三十八鎮，縮併的目的在減少單位，來補救經費和人才的缺乏。可是縮併之後，單位少了，而管轄的範圍甚至有大至四倍以上也有。從大體的觀察，現在各鄉鎮所轄的區域，以一百方里左右的爲最多，一百至三百方里的次之，三百方里以上的亦有，但居少數；至所轄的戶數，以一千五百戶的居多，最少的五百戶，而一千五百戶以上的也不少。照現頒組織綱要的規定，鄉鎮之劃分，以十保爲原則，不得少至六保，多至十五保。這樣一來，鄉鎮的單位，也須再事釐訂了。

計一項本省最近半年來，關於自治事項的措施而論，第一着就是確定自治經費年額九百萬，而且九百萬中，有四百五十萬是由省庫補助，四百五十萬是由地方款籌足支給，在整個來說，這個數目自然是相當的大，可是分之於三百九十個區署，五千零一十六個鄉鎮，五萬二千七百七十二條，五十八萬八千九百九十九甲，而且還要支給戶籍訓練各費，其實也是會感到不敷的，如果單位要增加的話，這也成爲相當的問題。關於自治的經費，中央雖有舉辦遺產事業的提倡，不過這水不能救近火，況且廣東係在戰區內，縱然可以辦得到，也不容易普遍，現在經費總算是確定了，鄉鎮公所組織，可以多一個專任的副鄉鎮長兼事務員，和兩個所丁，其餘各員的生活費，也略予提高，辦公費和公益事業費，也有相當的補助與難定。

其次便是鄉鎮長的訓練，年紀太老，不能勝任，是過去本省鄉鎮長的總評，現在本省的縣政人員訓練所，特別在民政組內設置了鄉鎮長的一班，所訓練的鄉鎮長，也有嚴格的規程，以年在二十五歲以上，四十歲以下，而具有修正鄉鎮自治施行法第十一條規定資格的爲限，如鄉鎮不合格的，改調副鄉長，副鄉長亦不合格時，改調合格而有爲的青年，這樣一來，相信基層的幹部，漸漸會充實得多。同時因爲以鄉鎮長班，每期大約祇可以調訓八百人，以每期調兩個月計算，也要一年以上，才能受訓完畢，爲趕過加強辦事效能，以適應抗戰起見，現在規定了先來一個短期的集中講習。授以精神政治各項的必修科目，而加以軍事的管理，不久的將來，不難養成一個新的形態，而把過去積弱無能的份子改正過

來。確定自治經費之後，組織上雖然較爲充實，可是比之組織綱要所規定設民政警衛經濟文化四股，相差得尚遠，不過現在本省的鄉鎮，也有一個自治事業促進會（這個會的組織，是於抗戰展開時修訂，所以事實上甚少成立），是用來羅致人才的，它有如過去的鄉董會一樣，最理想的辦法恐怕是要將現任的鄉鎮長，逐漸換上在富力強，熱心辦事的人，甚或是有爲的青年，而把地方的士紳，羅致到促進會去幫忙。至於民警經文四股股的設置，雖然得酌量合併，或僅設幹事，但恐怕也不是一朝一夕所能成就的，幸而現在各縣都加派了一個縣自治協助員，縣以下每區都有一個區自治協助員，對於各股之如何指導籌設，也相信不難有相當的貢獻。

說到鄉鎮長兼任壯丁隊長，和中心學校校長這一點，在經過訓練後兼壯丁隊長，最不成問題的，倘是要兼任中心學校校長也不無相當的考慮，在短期內要養成一個有行政技能的鄉鎮長，並並不難，可是短期內要養成一個懂得教育行政的兼校長，就非容易的事；好在經濟教育發達的區域，規定中心學校校長以專任爲原則，如果祇要他們來辦民衆義務教育，那就當然是可能的。

鄉鎮以下的編制，便是保甲，本省爲採行縣與鄉鎮自治兩級制，納保甲於自治，使自治與自衛打成一片，所有編組的辦法，和各項的章程，不是經過試驗，便是參照各省的成規，大致上總可說是完備，如首席保長和副保長之類，也很容易改正過來，不過擴大保甲辦公處的組織，並設幹事二人或四人，分掌民政警衛經濟文化各項事務，以及保長兼任中

心小學，或保國民學校兩點，也是短期兩不容易普遍施行的，老實說，我們的保長，都是目不識丁的多，照過去所頒非常時期保長的選用辦法，其中規定高級小學以上學校畢業，或其程度相當的便可以充任，現在組織網要更提高至初中畢業或同等程度，事實上誠恐並不容易，而且全省共有五萬多保，平均每一百家人，要設一國民學校，即便文化事業比較發達的梅縣文昌也不易辦到。關於每保至低限度設一幹事的話，雖然可以兼任，可是現在每一保月支辦公費三元，全省年支已達國幣二百餘萬，加多一人後，照平均每一人加多公費五元，每年已經需要增多了國幣三百多萬了，這款從何而出，恐怕短期內也不易解決罷！

我們對於保甲的編組，過去似乎期望得太重，而責備得太切了，其實保甲的制度，編組當然是必經的階段，可是絕非編組完畢，便可成爲萬能的。我們不要以爲保甲編組完竣，便什麼徵兵啦，徵工啦，募債啦，都有辦法，其實保甲之有無成績，全在運用之是否得宜。照保甲長的職掌不下十餘種，倘如樁樁都要他辦得好，恐怕也非現在所能辦到的。這種廣泛的建設，絕非一蹴而就的，我們希望對於保甲之運用，不要來得太急才好。現在本省的保甲經費，雖然很少，但也是確定了，祇要各縣長能夠負起責來籌足，這也未嘗不可以推動，同時現在保甲長集中講習的辦法，也頒行了，保長和鄉鎮長一同集中縣城講習，甲長則由各區鄉鎮長在各該鄉鎮集中講習，講習的時間雖然很暫，僅得一個星期，但是他們所要曉得的東西，也算是有了，祇要科目時間編得適宜，和經費的人能夠負起責來切切實實去做，這也未嘗不可在

短少的期間內，使我們的基層機構充實和健全起來的。

六、各級議事機關

近來對於基層政治的理論者有兩種相對的，不同的立論，第一種以爲在人民顛沛流離的時候，健全基層機構，要運用行政的力量，由上而下的編組起來；第二種以爲要發動民衆，做成穩固的機構就要由下而上的編組起來。可是要知道，我們的大前提是完成地方自治，而達到憲政，在扶植民治的時期，我們固然不能離開民衆，就是運用政治力量去編組，也不能忘記了我們毫無政治認識的民衆，不能想法子去使他們能夠直接行使四權；廣東在遷政中央的時候，因爲感受到過去的自治機構和人事殊多不良的地方，所以第一步撤銷了區公所，和停止縣參議會的活動，聽候整理，其後全面抗戰開展了，竟免得地方有所糾紛起見，暫時停止了選舉，而且在必要的時候授權以縣長來選委鄉鎮長；站在自治方面來說，這是未嘗沒有問題的，可是這不過在抗戰時期的權宜處置，地方上稍爲平靜些，這也很容易改進的。

一以現類的組織網要來說，它雖然沒有規定由上而下，或是由下而上的編組手續，因爲這是改進；而非從新的組織，各種的層級原來已經是有，我們祇在如何去充實它，和如何去健全它，所以除擬的行政系統，要加以調整之外，爲促進民衆行使四權起見，同時要組設各級的議事機關。從保甲起，有保民大會，規定每戶一人出席，鄉鎮有鄉鎮民代表大會，其代表由保民大會中每保選出代表二人，區署因爲是虛級，僅區區建設委員會，延攬區內聲譽素著的人士來担任委

員，以爲區內鄉村建設之研究設計，及協助建設的機關。在縣則有縣參議會，由鄉民代表大會每鄉選出縣參議員一人，並加以依法成立之職業團體代表，共同組織，如是造成了一有系統的循級而上的議事機關，這樣民意的表現，與行政的體系，相互爲用，對於縣自治之完成，自然事半功倍。

這兩年來廣東雖然縣以下沒有各級的議事機關，不過各級的幹部經過訓練之後，再來恢復，這也不難辦到，而且來得或者比較有效的。

七、結論

做或縣爲地方自治的單位，這需要一部完滿的制度，需要大量有爲的人才，需要增加許多自治的經費，還需要我們持久有恆的魄力去推動。現在的組織綱要，可算顧慮周詳，溶和各方的優點的一部編制，雖然各級人員的配備，會比較過去的增加許多，可是它明白規定是彈性的，我們大可以斟酌地方情形來編配，祇要體系上能夠貫徹，辦法上能夠齊一，那就易於收效了。以我們的分析來觀察，大體上廣東現行的地方政制，其縱的體系，確是相差不遠，我們能夠大量的訓練人才，能夠想辦法增加多些經費，那就每級都可以計劃法充實。我們在行政技術的領導，不妨由上而下，至於四權

行使的訓練也自然是由上而下去扶植起來，由委員長去年提出的，「改進黨務與調整黨政關係」一文中已闡明，從前縣府以下空洞無物，政府與民衆根本脫節，無從贖買，因之才有區署，後來覺得區署職員仍是太少，不能達到任務，馴至爲一個專辦公文承轉的衙門，形成政治上頭重腳輕的病態，所以區署也要按着民財教建保五大行政事業，來配合區署的指導員，鄉鎮也是要跟着去配合，不過，委員長同時也提示：「鄉鎮公所的組織，按着民財教建保的行政系統配置人員，加以充實，一體相承，自是盡善盡美，但是鄉鎮單位太多，財力人力均難辦到，唯有從區的範圍，充實人材，施以靈活運用的方法，使能夠達到等於充實鄉鎮的效能。」因爲縣

一級比較容易調整，縣以下的區和鄉鎮因爲單位太多，不需要假以相當的時日，所以運用行政的力量，一級一級的把基層組織強固起來，同時也把各級的議事機關，一級一級的組合起來，雙管齊下，把行政的體系，與民意的組織，同時建立，同時開展，在廣東方面，因爲財力人力，一時似尚不能即刻逐項照辦，可是照我們的觀察，最好還是擇區來施行，因分區先後施行，人力財力都可以照顧到，而且手續的進程上有機會給我們改善，這是比较上算的。

二八，九，廿四晚於曲江靖村

六、各縣建設機關

本報館設在曲江靖村，對面靖村書院對面，對面靖村書院對面，對面靖村書院對面。

悼殉職同學羅公叔進

江鎮志

抗戰以來，母校同學，因担負後方政治工作的重任，以身殉職者，頗不乏人。即以黔省而論，先有劍河縣縣長高煥壁，命喪匪手。現又有安順縣縣長羅叔進，因公殉職。他們光榮的慘死，震驚了貴州全省人士。政校同學的服務精神，已為各界所稱道，民衆所羨佩。這是母校教育的成績，同學于抗建事業所成就的功勳。

羅叔進同學的死，是非常的淒慘。他于二十八年十二月二十二日赴縣屬第二區督導各項要政，及組織浩公路民衆自衛團，以保護國防交通。二十三日公舉單騎返縣，在頭鋪（離城十二華里）途次，車撞騎馬，墜地重傷，經當地民衆救至縣立衛生院，醫治無效，延至二十四日下午一時三刻逝世。國家遂損失一位棟材，地方損失一位賢明長官！同學中損失了一位健將！

羅叔進同學，是大學部第四期行政系畢業，湖南長沙東鄉人。年二十七歲。畢業後奉命入川，任中央軍械成都分校政治教官，繼由川入黔，歷任省禁烟委員會總務課長，省府視察及總務等職。曾不避權勢，迭劾鉅案，廿七年九月，出長清鎮縣，在職一年，興利除弊，百端大舉，扶正懲邪，政風頓變，為遠近所欽頌，為人民所愛戴。廿八年十月奉調安順，安順乃黔省第一流大縣。惟過去縣政成績甚差，到任之日，新兵共積欠一千餘名，區保經費積欠五六萬，肅清私存烟土臨時辦事處，時間已過去一月半，尙未成立，飛機場已有一二年，尙未修竣，至地方教育建設，則更無基礎。羅叔進

同學，到任以後，即以快刀斬亂麻的手段，各事并進，為時二月，規模已具。至建設方面，亦有所成就，如教育經費，已增加三成，全縣鄉村馬路，已開始修築，并飭令全縣各保墾荒三畝，開苗圃一畝，造林十畝，惜乎這些計劃，尙未完全實現，他先以身殉職了！

羅叔進同學，因在成都分校講授 校長言論，對於長言行的思想和，有深切的研究。又平時喜讀曾國藩及張居正的遺著。他的言行，受 校長及曾張兩公的影響最大。他負有正氣及實幹苦幹硬幹的精神。他對於職務，可以說是任勞任怨，鞠躬盡瘁，死而後已。對於人民，是親問疾苦，如已飢渴。對於僚屬及友朋，則是披肝露膽，推食解衣，毫如半點虛偽。至于他的思想，他的才幹，因他有天賦的聰敏，和在建學時代，曾下過一番苦功。這非普通青年所能及。他的抱負很大，他的志向很高，但是天不假年，這是天理不公。

他的廉潔風格，尤值得人羨佩。他的家境，非常清苦。他的父親，雖然在前清，做到法部佐臣。可是因居官清正，家中一無所有。他父親死得太早，那時他才兩歲。完全由寡母含辛茹苦撫養成人。至於他進中學大學的費用，完全是自給。他的家庭和他自己，負債甚多，可是他做了縣長以後，並不以為做縣長是償還債務和光耀門楣的機會。薪俸所入，大部份是獎勵僚屬和充用辦公費。他自奉很薄，做了一年多的縣長，未曾做一件漂亮中山外服，不能穿的外衣，就當

作內衣穿。由清鎮縣調升安順縣的旅費，是向貴定徐縣長實
 圖（二期同學），借得一百元。臨死的時候，僅有一元五角
 的遺產。他不但廉潔自守，並且疾惡如仇。在清鎮一年，辦
 了三個貪污的區長，和十幾個貪污的聯保主任和保長。到安
 順二月，也辦了一個貪污的區員和一個貪污的修飛機場的民
 工大隊長。他辦了一平，與陳劍華，百發大舉，共五...

他的施政方針，亦以扶植正氣，籌謀久長為本，而不驚虛
 文近功。他扶植正氣，是以身作則。所謂「子率以正，孰敢
 不正」。是他常常引用的話。他在私生活方面，厲行節約，
 廉潔自守，刻苦盡職。他對於公務，則絕不浪費公帑，絕不
 濫用私人。他的科祕，全是同學，他的會計，是在貴陽招攷
 取用的辦事員，他的收發，是在清鎮招攷取用的書記。他平
 常下鄉，是微行簡從，無異平民，其目的是在改革官僚的積
 習。其次他為政不驚近功，而在樹百年大計，他認為縣政工
 作，不僅限於催兵派款的消極差役，而應當對於地方文化生
 產的積極事業，有所貢獻。所以他在清鎮一年，將教育經費

千餘元，撥充教育經費。...

新報同學公啟

增加三成，修築鄉村馬路四百里並植了三萬株的樹苗。到安
 順二月，又將教育經費，增加了四成，並開始修築鄉村馬路
 及實行遺產運動。他常公開的說：「我們對於功名，不妨常
 存五日京兆之心，但對於作事，則當從百年大計上着想。」
 他在川半年，曾編纂一部蜀鑑，有五十萬言。樹川省之興
 廢治亂，議論週詳，書未問世，而先為戴院長季陶所得，嘆
 為奇才。他後來由川入黔，戴院長屢作書訪求，稱他為學者
 羅先生。現書尚未付梓出版，而他已繼去世了。這尤令人惋
 惜，他個人的前途，未能充分的發展，國家不可多得的奇才
 ，遽為損失！...

他向未成婚，平時未嘗思成立家室。他每以未得有以奉
 養慈母為憾，但輒強自解說：「我母苦勞，我以忠誠報國，
 勿稍懈怠，亦可以報我母矣。」這種精忠報國的精神心思，
 是值得我們敬佩的。他生長廿七歲，無負于父母，無負于學
 校，無負于國家，亦無負于校長的訓誨。惟他在這樣年青
 的時候，遭了這樣的慘死，是天公負了他啊！...

...

服務月刊 第二卷第二期

中華民國二十八年十月二日出版

主編者 服務月刊社

重慶南溫泉

發行所 中央政治學校畢業生指導部

印刷者 中央政治學校印刷所

定價表

訂購辦法	冊數	價目	郵費
零售	一冊	四角三分	一角二分
半年	六冊	二元二角	加七角二分
全年	十二冊	四元	加一元四角四分
預定	全年	四元	加一元四角四分
預定	半年	二元二角	加七角二分
預定	全年	四元	加一元四角四分

本國郵票十足通用，惟以一分及五分為限

廣告刊例

等級	地位	全面	半面	四分之一
特等	底封	八十元	四十元	無
優等	目錄版前後	五十元	二十五元	無
普通	正文前後	三十元	十五元	八元

本刊稿約

本刊各欄均歡迎投稿，惟約如次：

一、服務欄：凡一切欄內，不論政治或社會何種經驗，不論某門經驗，均須內容充實，務求正確；長短不拘，篇幅以五千字為限。

二、編輯欄：凡一切欄內，不論政治或社會何種經驗，不論某門經驗，均須內容充實，務求正確；長短不拘，篇幅以五千字為限。

三、本欄：凡一切欄內，不論政治或社會何種經驗，不論某門經驗，均須內容充實，務求正確；長短不拘，篇幅以五千字為限。

四、題多：凡一切欄內，不論政治或社會何種經驗，不論某門經驗，均須內容充實，務求正確；長短不拘，篇幅以五千字為限。

五、青年：凡一切欄內，不論政治或社會何種經驗，不論某門經驗，均須內容充實，務求正確；長短不拘，篇幅以五千字為限。

六、文字：凡一切欄內，不論政治或社會何種經驗，不論某門經驗，均須內容充實，務求正確；長短不拘，篇幅以五千字為限。

七、其餘：凡一切欄內，不論政治或社會何種經驗，不論某門經驗，均須內容充實，務求正確；長短不拘，篇幅以五千字為限。

八、行有：凡一切欄內，不論政治或社會何種經驗，不論某門經驗，均須內容充實，務求正確；長短不拘，篇幅以五千字為限。

九、中：凡一切欄內，不論政治或社會何種經驗，不論某門經驗，均須內容充實，務求正確；長短不拘，篇幅以五千字為限。

十、六：凡一切欄內，不論政治或社會何種經驗，不論某門經驗，均須內容充實，務求正確；長短不拘，篇幅以五千字為限。

十一、五：凡一切欄內，不論政治或社會何種經驗，不論某門經驗，均須內容充實，務求正確；長短不拘，篇幅以五千字為限。

十二、四：凡一切欄內，不論政治或社會何種經驗，不論某門經驗，均須內容充實，務求正確；長短不拘，篇幅以五千字為限。

十三、三：凡一切欄內，不論政治或社會何種經驗，不論某門經驗，均須內容充實，務求正確；長短不拘，篇幅以五千字為限。

十四、二：凡一切欄內，不論政治或社會何種經驗，不論某門經驗，均須內容充實，務求正確；長短不拘，篇幅以五千字為限。

十五、一：凡一切欄內，不論政治或社會何種經驗，不論某門經驗，均須內容充實，務求正確；長短不拘，篇幅以五千字為限。

十六、(四)：凡一切欄內，不論政治或社會何種經驗，不論某門經驗，均須內容充實，務求正確；長短不拘，篇幅以五千字為限。

十七、無：凡一切欄內，不論政治或社會何種經驗，不論某門經驗，均須內容充實，務求正確；長短不拘，篇幅以五千字為限。

中國青年季刊 第一卷

普版 五頁
 編者 日編譯館對 正十元 二十五元
 歷史 十元 四十五元
 中國民族之文化 繆鳳林
 中國科學不發達原因檢討 沈銳

本國文化 化 馮來儀

太平天國革命與民族解放戰爭 蕭一山
 資政新篇考略 蕭一山

黨義哲學

總裁行的哲學之研究 孫介君
 一個現實的人生觀 虞愚

政治·政治

省區縮小方案草擬 胡煥庸
 戰後地方行政區域及制度改革私議 管雪齋
 中國行政制度 吳統微

行政的組織改進問題 莊心在
 法西斯主義之理論研究 孟雲橋
 大政治家王安石之思想 陳安仁

經濟·交通

中國茶葉政策芻議 楊開道
 農業合作之經營原理 馮紫崗
 中國土地利用解決途徑 吳文暉

第二期 目錄

抗戰期間棉紡工業的建設 陳賽浩
 西南水運問題 蔣君言
 伊洛瓦底江之航運 嚴德一

抗戰·國際

抗戰問題檢討 宋滋萃
 九一八以來英美在遠東的外交 徐仲年譯
 英國與遠東 徐仲年譯

社會·教育

新縣制與地方教育行政 沈子善
 中國各地的民間社會 戴裔煊譯
 心理的歷史致察 潘水叔

民族·遺囑

民族學研究一般的原則與方法 黃文山
 邊疆問題之認識與檢討 哀同晴
 西藏開發問題 朱炳海
 回教之輪廓及我們應有之認識 凌雄飛
 中國與所謂秦族之關係 凌純聲

編輯者：青年中國季刊社（重慶上清寺街七十一號）
 總經理：全國各大書店
 本代 本期定價一元