

中華民國郵政特准掛號認爲新聞紙類

行政院行政效率研究會編

要目

論我國行政與立法的關係	陳之邁
違警罰法修正草案起草之經過與說明	陶履諒
僑務行政幾個重要問題	李樸生
陝西省的田賦問題	履仁慶
推進現行保安制度之商榷	沈鵬
土地整理之理論與實際	劉家傑
「論行政處分之拘束力」的討論	陳汝德
專載	
行政改革消息	
日報期刊行政參考資料索引	
編後記	

# 行政研究

第二卷 第四期

民國二十六年四月五日

國立北平圖書館藏

# 本 期 目 錄

論我國行政與立法的關係

陳之邁

違警罰法修正草案起草之經過與說明

陶履謙

僑務行政幾個重要問題

李樸生

陝西省的田賦問題

嚴仁慶

推進現行保安制度之商榷

沈 璠

土地整理之理論與實際

劉家傑

「論行政處分之拘束力」的討論

陳汝德

專 載

重要縣政問題改進意見

胡次威

行政改革消息

日報期刊行政參政資料索引

編後記

## 論我國行政與立法的關係

陳之邁

錢端升先生，在「行政研究」第二卷第二期「論官等官俸」一文裏，曾說：

政治的良不良，下列三種因素最關重要。第一是政策的整個政策，則最優良的政治，充其量也不過是無為消極的政治。第二是法制。沒有一部適合於實現前述政策，而又為人民所能奉行的法制，則最優良的政治，充其量也不過是零碎的局部的小惠，如偶然的暫時的英勇行為。第三是官。沒有能理解前述政策，并遵守前述法制的官吏或公務員，則最優良的政治，充其量也不過是等因奉此的文書政治，或口是心非的宣傳政治。

這一段明快簡賅的文字包含政治學裏的幾個最主要的問題。關於官的問題，錢端升先生已經在那篇文章裏開闢得極為詳盡。本文所要說的是關於法制的一項。我們擬從行政的立場述明法制一點的重要，并指出改良現狀可以考慮的幾條路徑，以供政府的參考。

行政權的運用是法令之執行此義應用到所謂法治國家固然恰當，應用到法治未臻健全的國家亦無不當。政府存在的理由在於施政。專制「極權」的政府固然採取嚴厲的干涉主義，以政府的力量來推動或管轄人民生活的諸般方面，故其施政量極為繁重，自由放任的政府，政府管轄的範

圍雖然比較專制「極權」政府的管轄範圍狹窄得多，人民生活的許多方面均聽人民去自由處理，但在這個狹隘的範圍以內，仍然是要施政的，則毫無異議。施政的方法有三：政策，法令，與官吏。因此在任何政府之下，都有立定政策的機關，制定法令的機關，與執行法令的機關。因為在一般國家裏，政策的表現方式是法令的制定與頒布，立定政策的機關與制定法令的機關往往是合而為一的，而執行法令的機關則別成一個系統。因此無論那一個政府裏總有立法機關與行政機關。

執行法令有兩種意義：其一是以法令來管轄人民的生計，推行政府的政策；其二是以法令來規律社會的秩序，調解人民間的糾紛。前者可以謂之執行法令，後者可以謂之應用法令。前者是行政機關，後者是司法機關。行政機關與司法機關，同以執行或應用法令為其主要的功能，其區別頗為微妙，故政治學者不令主張上將政府的職能分成二種：法令的制定機關與法令的執行機關，其一是立法機關，立定政策制定法令，其一是行政及司法機關，執行或應用法令。但是政府職能的劃分雖然減至這樣簡單，彼此間的分別仍然相互夾雜，如行政機關不免要頒布帶有法律性質的命令，司法機關在應用法令到實際案件時不免有補充法律的地方，行政法究應屬於行政系統抑屬於司法系統仍然成為極大的疑問。然而行政機關的主要運用在於法令

的執行，則是很清顯的原則。

行政機關的主要運用既在執行法令，評定行政機關之良窳當然以其執行法令的成績為標準。行政效率的高下繫乎法令是否經行政機關完全執行以致達到法令所預期的效果。舉例來說，如果行政機關奉到在一個月內將一個地方的戶口調查清楚的法令，在這一個月內戶口果然調查竣事，並且準確無謬，行政效率當然可以視為極高；如果在一個月內，該行政機關簡直未曾去調查戶口，或雖調查而未全，或所得之數字全不可靠，行政效率當然極低。行政效率之有無或高低有許多組織上，人事上的因素；這一層不在本文範圍之內。我們所要指出的是：行政效率的評判標準是法令執行的成績。

行政效率的評判標準雖在法令執行的成績，但在評判其成績時尤應注意到行政機關日常所奉到的法令是否有執行之可能；如果上級政府所頒發給下級政府執行的法令，只是一種條文化的理想或幻夢，好高務遠，不切實際，則行政機關的組織與人事無論如何健全，法令依然沒有執行的可能。再試舉例來說：如果政府頒發限期挖塘造林的法令，通行全國；在有些地方，挖塘造林是可以立刻開始提倡實現的，政府如果不做，當然便是缺乏效率；在另一些地方，例如在沙漠上的縣治，挖塘造林不能做到亦不必做到；在這種情形下，與其責備執行法令的機關缺乏效率，毋寧責備制定法令的機關不務實際。

我國現行法律裏，有的是針對現實而制定的，有的是好高務遠的。舉例來說，我們現行的國民政府組織法，規

定國民政府的組織，是一部絕對適合事實的法律。國民政府組織法的每一條都是可以施行的，並且是在施行的。但是訓政時期約法却是一部好高務遠的法律。約法裏關於人民之權利義務，國民生計，國民教育等章的規定，都是沒有方法立刻全部實行的條文。那裏所寫下來的都是些理想——與現實相距很遠的理想，非數年或十數年的努力不易達到的。教育部長王世杰氏，在大公報廿五年國慶特刊中，曾為一文敘述「訓政時期約法與最近教育工作」。他的結論說：

我深深的相信，在這過去的五年期間，全國從事教育工作的人，對於約法是絕對忠實的。我們限於財力或限於環境，約法的規定的工作，有的或不過做到了一半，有的還只剛剛開始。

如果法律是應該一字不苟雷厲執行的，「有的或不過做到了一半，有的還只剛剛開始」的成績是極壞的成績，是極沒有效率的行政。但是我們如果去參看約法上關於國民教育的條款，我們便能同情於所謂財力與環境的限制，不能責教育部以缺乏效率了。我們雖然對於行政機關財力與環境的限制，但是究竟何種條文可以執行，何種不能或不易執行，是一件不容易判斷的事實，所以我們便不能有客觀的標準來評定執行法律的行政機關的效率及成績，有時反而姑容其墮入敷衍因循的惡習。

以上所舉只是一個明顯的事例。其它類似的情形在我國現行法律裏實不一而足；請如關於地方自治的繁複法規關於國民生計的許多法律，馴至國民大會選舉法及組織法

，都嫌過於理想。這些法律既經政府明令頒布施行，而行政機關本身又負有執行此項法律之責任，負責的行政機關也許便勉為其難，努力去執行它們。然而因財力環境的關係，此項法律實無執行的可能，於是便產生幾種很惡劣的效果：

第一、行政機關為執行這些法律，便濫行許多公文，由行政院一層一層傳到最下級的政府；下級政府，雖然明知此項法律，財力環境而無執行之可能，但又不得不呈報上級機關以其執行的狀況；於是造成一種純粹公文承上轉下的政治，虛報事實者有之，捏造報告者有之，諸種彼此應酬敷衍的技術的一一應用。行政機關，因須應付這些無聊而又無窮的文書，不得不擴大其內部的組織，一般的冗員充斥於衙署之間，終日案牘勞形，專為辦理這些公事，費去國家許多的公帑而了無實際的工作可言。行政機關的公務員，往往受這一種文書的壓迫，早已疲於奔命，真正可以與辦的事務，反而不暇去籌畫或舉辦，致使政治沒由獲得良好的效果。總而言之，時人所論行政機關的弊病，在這一項下都可的概括無餘。

第二、行政機關在勉強執行根本上不能執行的法律之時往往利用條例辦法，章程，規則，等一類的法令期法律之推行。立法程序法第四條雖然明文規定，條例不得與法律抵觸，但是許多條例等等的規定實與法律的精神或甚至明文抵觸及相互衝突。比項情形使得我國的法令呈現複雜紛紜的局面，許多種不同的法令同時存在，令人莫知所從。更有進者：行政機關為推行一種政策，因格於現有法

律之限制，而進行頒布特殊之法令，創設特殊之制度。我國現在的地方政制中便有許多此項事例，保甲制度，行政督察專員制度等等，均為與地方自治法規所不便相容的制度，便是一個顯明的例子。此項情形為真正法治國家的絕無。為新求法治的國家的不應有，當為清楚的原則。但是我們親知現在法令之不切合實際，同情於行政機關推行這些法律之困難，對於這些畸形的發展，當然也能看出其不得不如此之理由。

第三、行政機關執行法律，往往可以託辭財力環境等等，表示與執行之決心，但說明其不能立刻澈底執行的理由。因為一般人知道我國法律中實有許多是根本上無法執行的，對於行政機關當然也能同情及原諒。但是司法機關的情形却與此不同。司法的精神司法人員的訓練在於嚴格的應用法令條文，在於一字不苟將法令應用到實際的案上去。我國的法律，既然有許多是與現在的事實兩不相容的，司法機關在這種場合實陷入極端困難的境地。據以往的经验而論，我國的司法機關解決這個困難的方法是將許多重要的法律置諸不聞不問，在判決案件時根本不去應用它們這一種辦法最清顯的例子便是訓政時期約法。該法的内容許多都是「條文內的理想」，前文已經提及；該法內許多條文是不可以應用的，當為有目共睹的；因此我國司法機關自始便未曾將約法的條文作為判決案件的根據。這種現象固然可以被認為司法機關逃避責任的行為，但是鑒於我國的情形實在未到應用約法的時候，這種現象毋寧認為是司法機關一種巧妙的遷就事實的辦法。然而法治不是

徒然立法而是執行應用法律，制法而坐令法律徒成具文，不特不是促成法治的途徑反而是法治至命之傷。根據於這個原則，上述的現象應當立刻予以糾正，實不待繁言而可知。

以上所舉出的三點，是我國政治施政上極為根本的問題。為促進法治的實施，維持法律之尊嚴及頒布法律的政府之威信，提高行政效率，貫徹政府的政策，這些問題都有最密切的關聯。關於這些問題的解決，其方案有二：其一為法律意義的認識，其一為制度上的改革。

關於法律意義的認識一點，牽涉到整部的法律哲學，自必引起諸種學說派別的爭論。自來研究法律學者每每不能對於法律有一致的見解，故討論的結果必將議論紛歧，本文不願加以討論。我們所願指出者只有一點：法律之制定機關對於法律意義的認識與其所制定的法律及此項法律之執行可能是有極密切的關係的。制法者如果認定「法是司法機關承認及應用的規則」(John W. Salmond, *Jurisprudence*, 8th edition, P. 36) 而認為「法與不能被應用或執行使應當將其廢棄或修正」(W. Ivor Jennings, "Public Order", *Political Quarterly*, Jan.—March, 1937, P. 19)，則制定法律的機關在進行其工作之時，必對於實際情況，先為精詳的審慮，然後才針對此項情況而制法，其結果必不致於徒為「條文化的理想」而為切合實情的法律。例如英國關於地方政制的法律，不特在從前有數百年的經驗及瑣細零碎的法律規定，即在十九世紀後半以來，亦只擇其可以立刻執行者先為厘定，然後一點一滴的審度其

情勢而改良，是以有幾部關於地方政制的大法，(一八八八年，一八九四年，一九二九年，一九三五年)，每一部較之前者有改良更革之處，但在改革之初，并未希望一蹴即成。在一八八八年英國的論地方政制者，何嘗沒有一九三五年的理想，但是英國的地方政制委員會，在那時却不敢將其理想制法律來期其實現，因為他們知道這種理想是不能立刻實現的。其實英國一九三五年的地方政制法，與理想亦相距極為遙遠：這部法律之所以未曾將理想全部納入者也是預到執行上的困難。以這種態度所產生的法律，在學理上容或諸多欠缺，在實際上亦多未能盡如人意的地方，但是制定一種改革使得著該種改革的結果，其成效實較制定一種學理超羣而實際不能執行的法律實大的很多，我們關於地方自治的法規，最大部分都是學理與幻想的產物，內容雖極端完備，但竟無可以實際執行的條文。以之視英國的地方自治的法規，實不可同日而語。又例如英國關於選舉權的法律，自一八三二年後，於一八六七年，一八八四年，一九一八年，一九二八年，點滴的擴充，卒抵於普及選舉。歐洲各新興國家，原無民治的經驗，但在戰後驟然開放政權而勵行普及制度，其結果則幾於完全失敗。蘇聯在其選舉制度上，先採行優待勞工的制度，勞工的選舉權與農民的選舉權同為五與一的比例；經多年運用而獲得經驗，故於一九三六年的新憲法中修正為勞工與農民平等的制度，蘇聯早年的辦法，雖是基於其階級獨裁的理論，但也是一種顧慮到實際情況的辦法。至蘇聯之先用公開投票制而近改為秘密投票制，其用心亦正與選

舉制度相同。以英蘇選舉制度之沿革與我國國民大會選舉法的内容兩相比較，便能看出兩者對於法律意義認識之不同，而證明該二國的認識實為一種健全的認識。

這種法律意義的認識，雖說是思想上的一種改革，但在立法制度上亦能為適當的改革以期這種健全認識的實施。換言之，如果我們能夠厘定一種立法制度，使其切實運用，則我國前此對於法律錯誤的認識，亦未始不能獲得相當的改正。此項制度上的改革，茲請分別言之。

第一、法律制定應力避過於硬性的規定，而用委任立法的制度，授權執行法律的機關相機頒布執行的法令。英美等國的立法機關從前每為極端硬性的法律，往往使執行法律的行政機關感覺到執行上的困難。近年來因立法的對象範圍日益擴大繁複，英美等國之立法機關漸次養成一種制度，由立法機關制定相當具體的原則，於想像中有執行上之困難之處，授權執行機關相機頒發命令為補充。此項制度孕育已久，漸次成爲一種極爲見效的辦法，通稱爲委任立法制度。歐洲大陸上的國家，早已將立法權 (Le Pouvoir législatif) 與命令權 (Le Pouvoir réglementaire) 劃分清楚，更不待說。

我國現行法律中，負有執行法律的行政機關，亦有權頒發命令。訓政時期約法第七十六條規定「各院部會得依法發布命令」。國民政府組織法第八條亦有同樣的規定，而該法第二十五條更明確規定：「行政院所有命令及處分，其關於一般行政者須經全體部長之副署，其關於局部行政者須經各關係部部長之副署，始生效力」。立法程序法

第二條規定：「國民政府爲執行法律或基於法律之委任，得制定施行法律之規則」由這幾條法律足徵我國立法者也有實行委任立法制度之初衷。在事實上，我國的行政機關亦時常頒發種種的條例，章程，辦法，細則，規則等等；這些規則等等有時竟與法律衝突，前文亦已提及。

茲所欲言者是我國的委任立法制度，在現行事實上，還在演變的過程之中，尚未到制度化的階段。上述立法程序法中「施行法律之規則」該法雖曾明白規定「前項規則概稱條例」根據立法院既往六年的經驗，他們時時也用三讀的程序通過「條例」，但是有時却認爲有的條例不必經其通過，其間的標準似亦經厘定。其實治權行使之規律第一條有「一切法律案（包括條例案及組織法案在內）」的字樣，足徵在現行法律中，關於法律與條例的性質竟有相互衝突的規定，立法院時時用三讀程序通過條例案，縱然與立法程序法不免矛盾，與治權行使之規律案則可以相符。但是條例并不一定要經立法院三讀通過；據一位研究中國立法者的統計，近六年立法院公報中載有三十九個條例案規程案送到立法院而該院認爲毋庸經過立法程序通過。其中有一個經立法院法制委員會審查後認爲：

行政機關因執行法律而制定施行規則，原爲應有之職權，故……不妨由行政院自行決定，無須作爲法律案交本院審核（立法院公報第八期，審查報告類，第五三頁）。

立法院雖然這樣主張，但是立法院在過去六年中所經三讀通過的有法，條例，章程，規則，規程，辦法，施行細則

，組織細則，通則，組織大綱，計劃大綱，編制表，標準等等名稱的「法律案」，可見這種制度還在孕育時期，凌亂複雜，未成系統。對於這種情形，立法院與行政院均曾經擬議劃一其制度，故有法規制定標準法的制定。行政院曾經咨請立法院「厘定法規標題并頒行程序」立法委員邵元冲等提議「整理現行法規宜定審查程序及標準案」，立法委員王世杰等提議「關於本院依立法程序成立之法案一律定名為法案」，經立法院發交該院法制委員會審查，卒於通過了法規制定標準法。但是該法在過去并未嚴格的遵守，故立法院曾在十九年及二十年兩度由該院法制委員會提出修正案，但均未能通過，因為這個情形，所以現在仍然缺乏明晰固定的系統。如果能夠將這個制度確實的厘定，厘定之後即嚴格的遵守，俾立法院能制定不遜於硬性的法律，以法律明文授權行政機關頒發施行法律的命令，則法律便不致因過於宕板堅硬以致有礙於執行，行政院亦不致勉強執行而頒發與法律相互衝突的命令或制定此項的條例，而司法機關亦能切實運用其功能拒絕應用與法律抵觸的條例等等。如此我國的立法系統便能走上了合理化制度化的康莊大道。此項制度在先進國家本已確立，而運用已早著成效，實足為我國立法系統厘定的途徑。

第二種可能的制度改革是法律的提案機關應集中於行政機關。法律之執行為行政權運用之中心，前已言之；行政機關當然是對於法律執行最有經驗的機關。行政機關最能洞悉何種法律能夠推行，何種法律只是「條文化的理想」而無執行的可能。我們既然認為立法的意義在於法律的執

行，不能執行的法律是毫無意義的法律，所以主張在法律制定之前先熟審法律執行之可能然後才去立法。行政機關是知道法律能否執行最清楚的地方，因此以行政機關為提案的主要機關當是最能貫徹上述只制定能夠執行的法律的宗旨最有效之辦法。

論比較政治制度的作者每多推崇英國的政制——內閣制——為提高效率最優之制度。英儒白芝浩(Walter Bagehot)謂英國的內閣制度「將行政機關與立法機關打成一片」是使得政治效率提高的方法，至今尚為一般論政者所深信。英國政制效率特高的原因便在於制定法律的機關與執行法律的機關是彼此融洽的，它們在制法時不但是分工合作；行政機關在立法事實上實居於完全領導的地位。英國國會的規程及習慣，早有「政府提案」(Government Bills)與「議員提案」(Private Members' Bills)之區別。區別的方法是前者佔絕對的優先權，國會泰半的時間都費於討論政府的提案，「議員提案」之討論實已成為國會極不重要的工作。現在稍涉重要的法案都是由政府提出的，在數量上「政府提案」亦遠較「議員提案」為多。不特此也，在英國的責任內閣制之下，國會對於「政府提案」幾於不敢否決，雖為修正亦必須獲得政府之同意，否則便引起國會對於政府的信任問題，而造成推倒內閣或解散議會的嚴重局面。英國之所謂「政府」係指內閣而言，內閣便是行政機關；所以在這種制度之下，行政機關實為立法之首要甚至唯一的領導者。近年來一部分批評英國政制者謂英國的政制是「內閣的獨裁」，或謂國會的地位等同「橡皮圖章」，對於政府的



提案不能置喙而慨嘆國會地位之低落，即指此種現象而言。但是立法機關既然是產生行政機關之所在，兩者非復時兼立於對敵的地位，此種現象實無須要改革的理由。同時，行政機關領導立法的制度是促進效率最有結果的制度，則是迷信分權學說之人亦不能懷疑，所足懷疑者只是政府是否需要效率而已。

美國雖為倡導分權學說最有力的國家，但分權學說早已瀕於破產。分權學說基於放任主義，是保障政府沒有效率的一種政制設計。但是華威頓雖在其「臨別宣言」中詳詳勸導美國的人民不要「黨同伐異」，美國的政黨在那時便已形成。政黨政治的結果是將各立門戶各自獨立的三權機構維繫起來的努力；沒有政黨嚴格的分權及相互制衡的機構便根本沒有運用的可能。換言之如果行政與立法是立於完全隔絕勢不兩立的形勢，便將完全陷於僵持的局面，則至一事不能舉辦。同時，多年的演變使得行政立法兩個機關，在法律的明文形式上雖尚維持各自獨立的局面，在實質上早已取得最密切的聯絡。現在美國的行政機關——總統雖然不是如同英國的內閣一樣，居於領導立法最優越的地位，但是美英兩制度在這一點的實質上已相差無幾。美國的公法家墨邊(Howard Lee Mc Bain)十數年前即已著論說明，美國的總統，不但是美國的(行政首領) ("The Chief Executive") 并且是美國的「立法首領」 ("The Chief Legislative")。他的事實根據是美國國會所制定的法律，在表面上雖然都是由議員提出，但實際上則大部分由總統及其(內閣)授意而來，即其條文亦由行政機關起草。在總統與國會的

政黨相同時，總統是國會多數黨的領袖，國會的議員有服從其指揮之義務故其提案國會亦不能否決，或為重要的修正。這種事實是實際運用的情形，指明即在所謂(三權憲法)之下，行政立法也是有最密切聯絡的治法律案之提出亦受行政機關所指揮支配。我國論法治者在討論時往往只注重法律的條文，置其實際運用於不聞不問。這種錯誤在這一點上有了了一個重要的證明。至於在羅斯福總統過去四年的治下，美國的行政機關更是超越凌駕於立法機關之上；所謂「新政」，其政策固由總統府而來，其法律案的具體條文亦莫非由行政機關為之草擬，國會幾於一字不予修正。這當然更是「行政首領」同時成為「立法首領」的實例了。

英美等民主治國家的這種趨勢是適應一種普遍的社會潮流，這個潮流便是放任主義的廢棄及干涉主義的勃興。干涉主義的實施須要有高度效率的政府。分權制衡的切實實施是政府效率致命之傷；行政與立法打成一片，行政權之極度提高以致於凌駕於立法機關之上是提高效率唯一有效的方法。這種趨勢在民主治國家中，在傳統以放任主義為理想的國家之中，都已經全部放棄，在反對放任主義的一極權「國家」中，即在獨裁的國家中，當然更為明顯。自從墨索里尼在意大利登台以後，自從希特拉在德國秉政以來，意大利及德國的議會，雖然可以被法西斯黨及國社黨全部控制把持，亦被獨裁者步步改革以致實際上等同消滅。現在意德等國的法律，完全由行政機關一手包辦。擁護國社黨的公法學者如屈爾萊特(Otto Koerber)雖然仍說「領袖制度的三種方式」是立法，行政，與裁判，但是在所

謂「領袖國家」(Führerstaat)之下，這不過是三種「方式」，它們是完全集中在一處而由領袖一手總攬的。在獨裁國家裏，立法與行政不特在實質上完全合一，就在形式上也是不能劃分的了。

行政機關提出法律案之制度，除能使法律悉為可以執行法律一種重大的利益外，還有一層更為重要。法律制定之目的原為政策之實現。除了實現政策以外，法律之制定實無目的。政策之良窳擊乎其是否有一貫之精神；支離割裂的方針，相互矛盾的理想，絕不能被認為一種政策，遑論優良的政策。基於這個無人可以否認的原則，政策的厘定固然須要統一的機關，實現政策的法律當亦貴乎由統一的機關提出。由一個統一機關提出的法律當然具有比較一貫的精神，因為它們是出發於一個一貫的政策。反之，如果法律由許多機關提出，這些機關井無密切的聯絡，甚而彼此爭奪權利與地位，相互猜忌嫉恨，則法律便無一貫的精神，國家也便缺乏明確的政策。行政機關是日日與政務發生千絲的機關，他們當是厘定政策最合宜的機關；他們既應是厘定政策的機關，實現政策的法律當然亦最宜完全由他們提出。如此不但個別的法律能有一貫的精神，國家的政策亦只有這樣才能切實的實現。中國舊日之論政者每以「政出多門」為政治衰敗的原因；統一提出法律案的權力於行政機關正是補救這個弊病的一種制度。反之，如果提出法律案的機關分散而缺乏聯絡，誠如錢端升先生所言，「則最優良的政治，充其量也不過是零碎的局部的小惠，或偶然的暫時的英勇行為」。這樣的小惠或英勇行為絕

對不能適合現代政治的條件，更不能應付我國目前的危急，尚為顯而易見的事實。

以上所述是關於行政機關提案權的原則及理論；現在不妨根據此項原則及理論來觀察當前的情形。我國現在的立法系統是中央政治會議與立法院。(二十四年第五次全國代表大會雖將中央政治會議更名為中央政治委員會，但除直接關係之法規外，其它悉未更改，故本文仍沿用舊名，以便於徵引法律。)立法院根據國民政府組織法第二十七條為，國民政府最高立法機關；但是在國民政府之外還有中央政治會議，該會議享有較立法院更高的立法權，中央政治會議組織條例與立法程序綱領都有明文的规定。

中央政治會議的立法職權是最廣泛的，據該會組織條例的规定，該會「討論及議決」：(甲)建國綱領，(乙)立法原則，(丙)施政方針，(丁)軍事大計等等。(甲)(丙)(丁)三項在這部條例裏雖然與立法原則并列，似乎可以分開，但換諸常理，該三項仍須用立法的方式來實現，當為顯明的事實。換言之，該三項可以歸納在「政策」一個名辭之中。「立法原則」是實現「政策」的方法。中央政治會議為國家政策的厘定機關，但同時又具備用立法方法實現其所厘定的政策的權力。對於中政會所議決的立法原則，立法院是絕對不能變更的。「立法院對於政治會議所定之原則，不得變更」(立法程序綱領第四條第二項)；「中央政治會議交議之事件祇得為內容之審議」(立法院議事規則第十三條)。「立法院會議通過之法律案，在國民政府未公布以前，中央前政治會議認為有修正之必要時，得以決議案發交

立法院，依據修正之「立法程序綱領第五條」；同時立法院「會議否決或廢棄之議案，院長認為或有復議之必要時，得具意見提交中央政治會議議決，再開會議之」，此項「復議，院會不得再否決之」，立法院議事規則第六十五項，六十六條。由此法律的規定，足徵中政會在我國立法系統上實居重要的地位。

現行法律規定，中政會，國民政府，行政司法考試監察各院，立法委員，都可以向立法院提出法律案（立法程序綱領第一條。這是關於法律案提出的規定。但是這個問題是非常複雜的，絕非這個簡單條文可以概括。純粹為便利起見，茲請分數點來說明。

(一)按法律的規定，國民政府，行政司法考試監察各院，在提出法律案於立法院之前，都要將原則送到中政會去決定。立法程序綱領規定：「一切法律案除政治會議自行提出者由政治會議自定原則外，第一條所以各提案機關提出者，應由原提案機關擬定法律案原則草案，送請政治會議決定；第二，三條所列各移送提案機關（各院之各部會及行政院所屬之省市政府，及五院以外之國民政府直轄機關），應審定法律案原則草案，送政治會議決定之」，第四條第一項。根據這一條的規定，立法程序綱領的用意是令中政會制定一切立法原則，無論法律案是那裏提出的，其「原則草案」都得送到中政會去決定。但這雖是法律的規定，事實上是有嚴格遵守的。我國現在提出於立法院的法律案，其立法原則並非一律由中政會厘定。立法院所刊行的「立法院五週年來立法工作統計」並沒有將提案的機關

表列出來。我們從近六年來的立法院公報裏却研究該院所審議的法律案而製成下表：

法律案的提案機關表

提案機關	成立	不成立	無庸經 立法程序	總數	百分數
中政會	55			55	9.70
國民政府	158	26	20	204	35.97
行政院	9	19	7	118	20.97
考試院	4			4	.70
監察院	4			4	.70
司法院	3			3	.54
行政院及 司法院	2			2	.35
行政院及 考試院	1			1	.17
立法委員	19	5		24	4.33
未詳數	108	31	12	151	26.63
總數	446	82	39	567	100.00

楊幼炯先生曾將近年來中國重要法律案的制定經過簡單述件述說，兼提到其提案的機關（「近代中國立法史」第九篇第三十四章）。由這些材料來研究，可以看出法律案提出并不一定要經過中政會議決原則一個階級，許多法律案是由提案機關直接送到立法院去的。

(二)中政會既為中國立法機關中的首要機關，有許多

法律案的原則當然使由提案者直接提出於中政會。因為各院院長副院長從前全是中政會的委員，他們在那裏提案自然是很便利的。二十四年冬間後，中政會改組，人數縮減至二十五人，現在各院正副院長之兼為中央政治委員會委員者僅有二人，前此之現象已不復確實。但在從前的時候，各院院長向中央直接提出立法原則的事實是很多的，而中政會的委員，雖非院長而提立法原則者亦所在多有。所以中政會中提案者是很複雜的。

(三)中政會是黨與政府的聯鎖機關，中政會決議的立法原則往往是由中政會交國民政府向立法院提出的。這是解釋上列一表國府提案之所以特多的主要原因。但是中政會并不一定經由國府才能達到立法院。有許多立法原則是由中政會直接交給立法院的。中政會組織條例雖然規定「不直接發布命令及處理政務」(第六條)，但這種與立法院直接發生干係的情形也是常有的；這種情形解釋上表中的第一項，由中政會交議的一項。其實立法程序綱領的法律明文中也已經規定了中政會與立法院是可以發生直接干係的，初無經過國民政府的必要。總之，中政會的立法原則，有時須經過國府，有時不經，在規制下并無一定的塗徑。

(四)立法程序綱領第四條第一項的條文裏，用的是「提案機關」及「移送提案機關」的字樣。我們根據那一條的文字看來，立法委員的提案須不送呈中政會去決定立法原則是不清楚的，因為「立法委員」并不能被認為是一種「機關」。其實按立法院組織法，立法「委員提出法律案須有

五人以上之連署」(第二十條)，可見有立法委員五人便能提出一個法律案。法律案原則其實也不是中政會的專利品，「凡法律案之提出，須將該法案之原則及各條規定之理由，具備立法旨趣書提出之」(立法院議事規則第二十一條)，可見立法委員也可以提出立法原則。因為如此，我們也許可以說立法委員的提案是不必呈送中政會去決定原則的。按諸立法的習慣，該院的委員會也能提出法律案於立法院，初不以立法委員為限。例如許多關於地方自治的法律便是由該院自治法起草委員會擬具本案由院會通過呈請國民政府公布的一實例各鄉鎮自治施行法，區自治施行法，見楊幼炯，「近代中國立法史」，頁四七四，四七五。

(五)國民政府一個名辭包括五院是訓政時期約法(第七十一條)及國民政府組織法(第八條)所規定的。但直轄於國民政府者初不以五院為限，除了五院之外，尚有許多所謂「五院以外國民政府直轄機關」。按國民政府組織法第二十四，四十，四十四，五十二等條，行政司法考試監察等院都能向立法院提出議案。除了行政院外，別院都有「關於主管事項」的限制。法律上并没有說明此四院在向立法院提案時是否要先呈送國民政府，由國府交議。立法程序綱領第一條將國府列為一格，四院又列為一格，國府項下用「交議」字樣，四院項下用「移送審議」字樣。雖然我國法律上用的名辭是極端凌亂以致混淆不清的，但從這個地方我們也許可以證明四院的提案是無須呈送國府發交立法院的。但事實上四院的案却時常呈送國府并由國府提發交

立法院去審議，國務法及其施行條例便是一個實例（楊幼炯，前者，四六六）。然而直接由各院咨送立法院的辦法在過去的經驗中亦有若干例子。上表中國府發立法院審議的法律案固多，直接由各院咨送者亦有其例。從其數量比較而觀，則經過國府的情形較之直接咨送的情形為夥，足見法律雖未規定其必須經過國府（并且照字而規定似不應經過國府），各院的提案都是常常由國府轉送的。但於此須特別注意的是近年來國府地位的轉變：這個轉變對於此問題略不無相當的影響：在各院各自對中央執行委員會負責的制度下——立法程序綱領便在此時代制定——經由國府轉交的制度是不必須的了。

（六）國府所屬各院雖可逕向立法院提出法律案，「五院以外之國民政府直轄機關」却非將其提案呈送國府不可。立法程序綱領：「五院以外之國民政府直轄機關，關於其主管事項之法律案之提出，均應呈請國民政府核定後，由國民政府發立法院審議」（第三條）。立法程序綱領制定於二十一年六月，該法制定以前的情形是相當紛亂的。這一點可以從「近代中國立法史」的敘述中看出：直轄國府各機關，關於其本身的組織以及其主管事項的法律案，有的由其直接咨送立法院，有的呈送中政會，有的則呈送國府，辦法殊為紛歧。自從這一條法律後，如果當事者肯認真遵守，便能厘定確實的制度。但是國府現在已成爲不發生實際作用的機關，即便遵守這條法律，也是從增一層公文的轉達而已，法律上所謂「核定」，必非有實際功用的規定。

由以上六點的分析，足見關於法律案的提出，我國現制是異常的蕪雜與紛歧：法律的規定已經相當的複雜，事實與習慣亦不盡依法律爲準繩，現制沒有一個關於法律案提出的集中機關，亦沒有一個集中的審核機關，公布法律雖然集中於國府，但國府并無拒絕公布的權力，故事實上并無若何的作用。衡之以本文上述的原則，我國現制距之極爲遠矣。以致有「政出多門」的諸般流弊。爲矯正此項流弊，現在的制度有改革的必要，而改革的原則端在集中提案於行政機關——各院「關於其主管事項」當然又當別論，以期負有執行法律責任的機關能爲領導立法的勢力，庶幾個別法律間能有一貫的精神，而制成之法律又悉爲可以切實執行的法律。這個改革其實并不須要現行法制重新修訂，（雖則法律中模糊不清的規定應使其清晰），而在養成一種堅韌的習慣。具體言之，我們以爲：（一）立法程序綱領第四條關於一切提案善須送中政會之規定，應該切實奉行，（二）中政會在討論議決立法原則時應當嚴密遵重行政院的地位，不但行政院的提案應受特別的重視，其他機關的提案有關於行政事宜者亦應交行政院審核（例如「五院以外直轄國民政府之機關」其主管事項便大都與行政院的職權重複），對於該院審核的意見，非不得已時絕不變更。如此法律案的審核機關既然完全集中，行政機關在這個集中審核機關又佔有特殊優越的地位，則法律的制定便能有一貫的精神；行政院佔此特殊優越地位，其所提之法律案必能顧到執行的問題而不提出虛玄理想的法律案。這種改革的結果，輔之以上述的委任立法制度，對於我國當

前立法的流弊，想必能矯正許多。

關於這個制度的厘定，尚有幾個枝節問題附帶提出：

(甲)中政會審核的是立法原則，而立法院則是為此項原則制定內容的專家機關。不佞前曾為文說明此項制度頗有專家立法的優點，有類於英儒約翰·彌爾(Robin Stuart-Milnes)對於英國立法事業改革的建議(見「專家立法商榷」，民族雜誌，三卷四期)。但是中政會討論議決立法原則的制度雖然應當切實保留，立法原則却不能過於空泛。近年來中政會所議決的原則每每有過於抽象的情形，匪特使立法院於遵照時頗感困難，一種立法的是否可行往往於原則中不易看出。立法程序綱領規定「各提案機關呈請政治會議決定原則時，如已有全案草案者，應附呈其草案」(第四條第四項)。這個規定似應改為各提案機關於提案時必須擬定立法原則，并擬定具體之條文，一併呈送中政會議決。中政會在討論時，雖然只注重於原則，但可以從條文中窺見全法的具體，并能審度何為不能變易的原則，何為可易的細目。這樣可使原則不致過於空泛抽象，法律的內容比較優良。此其一。

(乙)中政會及立法院的人員不盡有行政的經驗，在制定法律之時，不免與實際政治有隔閡的流弊。四屆六中全會之前夕，讀改革政制者對於中政會的改組有許多的建議。李樸生先生曾為文提出其意見：

政治會議的委員，如田炯錦先生主張要「勿操實際法律者為上選。錢端升先生亦以為「參加決議者不得為執行者」。但事實上在「勿操實際治權」的條件下要

得到能夠代表黨指導政府的權威人物，可說絕無僅有；而要他們因做政治會議委員擺脫實際治權也覺陳義過高；且不任實際職務，對於實際情形，終不能親切明了。所以我以為最好還是操有實際黨權治權的領袖來做，一來他們有什麼意見，直接在議席商量，而若干誤會，也就可以在議席上因當面解釋而減少；二來因都是但任實際職務，對於實際困難所在，曲折應付的苦衷，都彼此心領神會，不致唱高調；三來即使對某項問題有擴大的反對主張，由領袖說來，總是有分寸，從容懇切，斷不致如潑婦罵街，尖酸刻薄(「改善現行委員則的必要」，行政效率，三卷三期)。

李先生所說的關於「不致唱高調」的一點是最重要的理由。但是五全大會改組後的中央政治委員會，却與這個原則相反。在二十五位委員及正副主席之中，只有二人是在行政院有職務的。我們認為這種制度不必修正(其實二十六年二月二十一日五屆三中全會決定中委均可列席中政會已是修正)，但應養成一種牢固習慣使負執行法律責任的主管長官，列席中政會或其各組陳述意見，已是一種有效的補救的方法；如果中政會對於列席說明的行政人員，尊重其意見，則其效果便等於其為政治委員了。至於立法院，該院組織法規定「立法院及各委員會會議，得請各院長，行政院各部部长，各委員會委員列席」(第十五條)。立法院對於這一條似乎利用得很少，且有越來越少的趨勢，第四第五周年中全年只有一次請關係機關陳述意見之事(「立法院五週年來立法工作統計」，頁一三)。這是

很重要的缺憾，與本文上述的原則恰恰相反，頗有切實改革之必要。「立法院委員不得兼其他官職」（國民政府組織法第三十二條），他們的任用雖然以「其人曾為黨國效忠，在革命過程未嘗有違背黨義言論行動，而對於法律政治經濟有相當之學識經驗者為合格」（「中央政治會議決定立法委員人選標準」），但更考其人選，曾負行政責任的實居少數，以沒有行政經驗的人員來制法，行政人員陳述意見的制度尤應盡是利用。此其二。

近代政治的潮流是行政權之提高。這是二十世紀政治

潮流的主幹。我們不敢在這危疑震撼的國際國內環境中提倡「無為消極的政治」，我們也不應提倡以保證「無為消極的政治」為目的的治權絕對平等的主張。行政權的提高既是必要的趨勢，行政權的運用又在法律的執行，故提出行政立法二權關係的問題，建議一種法律意義的認識，及促成這個認識的制度改革。今日之環境唯有使行政與立法打成一片，使行政居於立法領導地位，不能達到有效率的政治。這是行政研究中一個主要問題，故以蕪菴之見為研究行政者的參考。

## 違警罰法修正草案起草之經過與說明

陶履謙

現行違警罰法。頒行已久，缺點頗多。自二十四年七月新刑法施行以還，尤感未能適應。本部迭據警政機關陳述，并週察社會實況，覺有改訂之必要。顧違警罰法與現行刑法，息息相關，而其罰之執行，又不能離行政處分之作用，故凡在刑法中有本為舊法所有而新法刪除，或本為舊法所無新法增入者，其於違警罰法條文之規定與實際上之援用，關係至為密切，宜力避積極或消極之抵觸，此可注意者一，又或雖未抵觸他法，而因行政制度改進已多，條文上之適用，遂生疑問此可注意者二，既洽於刑法與政制矣，倘與時代精神及當前環境本能吻合，則仍之合一運用之旨趣，不足以盡本法之功能，此可注意者三，凡此舉筆諸端，均應有適宜之修訂，二十四年冬，本部警政司曾擬有修正草案，屢經研究，覺可商之處尚多，延未定稿，二十五年十一月，乃變更起草方法，由嚴謙召集劉秘書復黃參事厚端包參事惠僧陳參事念中開參事鈞天及鄧司長裕坤，先就原則上詳密討論，原則決定後，交由開參事鈞天

師科長連舫顧觀察福濬共同起草，而開參事實總其成，二十六年一月，草案脫稿，復經履謙為章則及條文上之整理，呈由蔣部長核定，全案計分兩編十二章，凡八十條，斟酌損益，頗費周章，荏苒經年，差幸竣事，履謙以為本法與民衆之關係，殆如布帛菽麥，未可或離，而吾國幅員遼闊，各地之文化交通宗教風俗，不獨都市與鄉村間情況各殊，即都市與都市，鄉村與鄉村間，亦驟難等量齊觀，納諸同軌，倘法律本身過趨剛性，則運用有時而窮，若伸縮太多，又慮失去制裁力量，故此大修正草案，其主旨在使實體法與程序法有呼應聯係之用，而法理上與環境上無齟齬扞格之虞，循是以求，勉期改善，第見閱所囿，未敢自信，將於呈院以前，分請各地方政府及專家學者，予以評騭，再由部彙列各方意見，詳加釐審，為再次之修正，然後呈請行政院轉咨立法院審核，庶可收集思廣益之效，至修正要點，已詳開參事所擬弁言，本案條文，並附後端，惟賢達匡教為幸，二十六年二月十四日

## 違警罰法修正草案弁言

查現行違警罰法，導源於清末之違警律，民國四年及十七年雖曾修正，然內容乞少變革，以三十餘年前之產物，其不洽於今之時勢，自不待辨，自二十三年七月一日施行新刑法後，違警罰法允多影響，調整釐訂，事不容緩，

至於行政制度之變易，今昔異時，方略各別，其應根據政制重加修正者尤多，本部有鑒及此，爰參酌法理，準對事實，並依現行違警法者，詳加審奪，察其利弊，補其缺憾，并輸入新時代之精神，增殖更生之動力，一以建樹完整



之警察法體系，一以增大警察之社會效能。

本法起草稿凡三易，雖曰修正，實不啻從新創設，舊有違警罰法計五十三條，本草案增加之數量與質量，幾及一倍，計共分二大編，第一編總則，計分法例，違警責任，違警行為，及處罰程序，共五章，第二編分則，計分妨害安甯秩序之違警，妨害交通之違警，妨害風俗之違警，妨害衛生之違警，妨害公務之違警，誣告偽證，及匪犯滅證之違警，妨害他人身體財產之違警共十二章都凡八十條，至於本草案立法之精神，其與現行違警罰法不同之點，尚有待於說明者，分陳於次。

### (一) 違警罰法性質之確立

違警罰，原為刑罰之一種，亦有謀實施上之便利而置諸行政罰之列者，故違警罰應否與刑法分離，抑或另應完成其行政罰之體系，各國法例并不一致，要各視其國情以為斷，我國違警法，在歷史的依據，與事實的應用的兩方面，從和脫離刑法關係，而其罰之執行，則認為具有行政處分之作用，故我國違警罰法，雖有時不免假助於刑法，及刑事訴訟法，要不能否認其為採「獨立法典主義」，新刑法既已頒行，未將違警部份包括訂入，蓋違警罰，瑣細輕微，不宜臚列於刑法之內。此次修正案對於「獨立法典主義」仍予維持，同時確認其性質為刑事特別法之一，故於刑法所訂原則，多所採用，又違警案件，利於速結，欲圖增進法律裁決之效能，實有避免司法繁複程序之必要，故應劃歸行政機關處理，並規定警察機關管轄之法律基礎，較諸舊法之無明確立場，而適用上發生困難者，似覺

稍勝也。

### (二) 處罰程序之增訂

現行違警罰法，對於違警罰度雖有訂列，但執行程序率多欠缺，尤其關於違警犯之管轄與審判，以及「即決權」之行使，三十年來，直可謂暗中摸索而已。各地違警案件頻仍，警察官署弊竇叢生，中下級人民尤感痛苦，自應補訂健全而簡便之程序法，俾與實體法互相聯屬呼應，以收實效。

本草案對於此點，特加注意，另闢專章，詳為研定，一方面建立違警處罰權之法律基礎，一方面規定違警處罰之一定程序，尤其警察官署之「即決權」不僅得以具體行使，且有合理之限制，如第一編第五章各條所列者是也。

### (三) 城鄉適用之區分

警察為現代產業發達後之產物，於產業落後之地區不盡適用，我國警察制度，仿自德奧東隣，僅略具都市警察之規模，鄉村警察可謂毫無成績，自保甲代替鄉村警察之原則確定，及少數省分以區署代行警察職權之辦法施行以還，鄉村警察漸為人所重視，惟鄉村都市，環境既殊，警察手段之採取，應有區別，如何可使違警罰法城鄉并用適合實際，似有詳細考慮之必要，固不可因噎廢食，亦不宜顧此失彼，本草案關於此點，頗加注意，凡所規定，就原則而論，雖可普遍適用，但於鄉村地區，則按其性質，權其輕重，特准若干例外之存在，如第二十七條及第五十四條五十九條六十四條六十九條所列舉者皆其顯例，在幅員遼闊之我國，要使法律能適合於各種環境，而無扞隔之感

似不宜強其一致也。

#### (四)新生活精神之注入

新生活運動，自蔣委員長提倡以來，已具復興民族之動力，所謂整齊、清潔、簡樸、勤勞、迅速、確實之精旨，表現於衣食住行之中，均與警察有密切關係，不隸於風俗警察之範圍，即屬諸衛生警察之領域，現代警察任務，已由消極的維持社會之安寧，進而兼及積極增進人民福利，誘導社會向上，故新生活運動之推進，有賴於警察協助者甚多，即在消極取締方面，關於達新生活原則者，警察亦恆以無法規根據，致未克盡職為憾，本草案將新生活之精神盡量注入，意在使今後警察在實際上，不僅有推行新生活運動之機會，且具推行之權責，如第二編分則中各章諸條款所列者是。

#### (五)保安處分之適用

保安處分之目的，在於預防犯罪，而處分之本身，則為行政處分之一種，刑法為預防犯罪，尚採用行政性之保安處分，警察為行政作用，根本任務，責在預防，其對於犯罪者，施以保安處分之救濟，實有盡量運用之必要。又按違警罰法，今既確認為刑事特別法性質，其與刑法之保安處分，不惟不可分離，且須相互銜接，以盡其用，過去違警罰法對於此點，雖有列舉，但欠週詳，此次修正草案根據現行行政制，並參酌刑法精神，於保安處分詳加規定，如第九第十第二十四諸條列者是。

#### (六)罰金繳納方法之革新

罰金為違警主罰之一，適用頗廣，過去繳納手續，既

無一定之規定，監督方法，又欠周密，遂致弊竇叢生，甚且視違警罰款為經常經費之正額，其結果不以違警而處罰，反因科罰以定違警案，人民固感受無窮痛苦，而警察信譽亦因之掃地，故欲改善警政，必須由整理違警罰金着手，此次修正草案中，關於罰金繳納，採用罰金印紙辦法，并擬另訂詳明手續，一掃從前敲詐侵吞惡習。如第四十五條所舉者是。

#### (七)處罰方法之改進

關於處罰方法改進之點，此次修正草案，可謂佔較多成分，舉其要者有三，

(甲)拘留罰度之降低 現行法拘留以一日為最低單位，其不足一日者，雖可處以罰金或訓誡，但其處罰之程度，勢必相當於一日之罰，罰法加重，隱於無形，而效果常得其反，茲為增加違警罰之實效，實有創立較短拘留罰之必要，本草案斟酌實際狀況，並糾正現行法罰則之弱點，定為四小時以上，同時於被處拘留者之釋放，亦分別「以時計」與「以日計」，而定其開釋之時間，今後警察機關對於拘留法之運用，當可獲得相當便利，而於被判處拘留之違警犯，亦可減低其負荷，如第五條第十五條第四十四條所列舉者是。

(乙)罰役之創設 現行法之主罰，雖有拘留罰、訓誡三種，但訓誡之罰實等於不罰，拘留與罰錢，或使違警者暫時與社會隔離，或使違警者偶受經濟上之損失，然對於刁頑惡慧之違警犯，仍未足以資懲儆，罰役之創，具有積極作用，不僅使被罰者感受拘留之痛苦，且

令其盡力為社會服務以減少國家之支出，本草案創設此種罰役，并詳定其應用之罰度，實為本草案又一特點，如第十三條第十七條第二十八條第五款及第四十六條等是。

(丙) 訓誡範圍之擴大 訓誡處罰，惟於違警罰法中有之，其於被罰者之自由身體財產等固無影響，即對於其名譽亦無甚損害，可謂最輕微之處罰，然在事實上應用由處罰發生之效果，未必為處罰之最重者，有時最輕微者，反最易生效，蓋現代刑法之目的，既非報復法亦非加犯罪者以痛苦，乃在消滅其犯罪性，以防衛社會，違警罰之性質，與此正復有聯繫之一貫性，在此種目的與政策之下，「訓誡」之效果，或較其他處罰為大，現行法雖亦規定訓誡為主罰之一，但僅限於自首者始得行之，其適用範圍異常狹小，由刑事政策方面觀之，不特宜將其適用範圍擴大，而所用之方法，

亦宜改進，本草案規定凡專家處罰錄之違警，均得兼處訓誡，并定其訓誡方法為言語與文字兩種，而施行之方式，亦有詳切之規定，適用之限度既寬，警察官自易權衡輕重最為處理，如第十三條第四款第十八條第二十八條，第一項第四第五諸款及同條之第二項等是。

此外如第三條對外人違警，應受行政處分限制之規定，三十條對各級警察官署違警管轄權之規定，三十一條對特種警察官署與普通警察官署處理違警權限之劃分，三十二條對違警案件與刑事事件牽連問題範圍之確定，六十條八項賭博取締之重視，皆與刑法成相應之聯系，而與行政法又具相維之作用，實均為本草案特具之精神。至於條文之補充與列舉，較現行法更革者頗多，不復縷舉。

二十六年一月十二日

聞鈞天井識

# 違警罰法修正草案

## 第一編 總則

### 第一章 法例

第一條 本法之適用，以違警在本法施行後者為限。

第二條 本法及其他警察法令無明文規定者，不得處罰。

第三條 在中華民國領域內違警者，不論其國籍，均適用本法。

第四條 稱以上以下者，俱連本數計算。

第五條 時期，除依時計者外，以日計者閱二十四小時；以月計者從歷。

第六條 違警之起訴告訴發之期間，自違警行為完畢之日起，以六個月為限。

第七條 違警之處罰，自裁決之日起，滿六個月後尚未執行時，免除之。

第八條 本法總則，於其他法令有警察罰之規定者，亦適用之；但其他法令有特別規定者，不在此限。

### 第二章 違警責任

第九條 違警行為，不問出於故意或過失，均應處罰；其出於不知法令者，得減輕之。

第十條 有左列情形之一者不罰，但得施以適當之保安處分：

一、未滿十四歲人之違警行為。

二、心神喪失人之違警行為。

前項第一款之情形，應責令其法定代理人或撫養人加以管束；若其法定代理人或撫養人無從查悉時，得依其年齡分別令入感化教育處所，或送交收養兒童處所，施以教育。又第二款之情形，應責令其監護人加以管束；若其監護人無從查悉時，得令入相當處所，施以監護或療養之。

第十條 有左列情形之一者，減輕其罰，並得施以相當之保安處分。

一、十四歲以上，十八歲未滿人之違警行為。

二、精神耗弱或瘖啞人之違警行為。

前項第一款之情形，應於罰之完畢後，責令其法定代理人或撫養人加以管束；若其法定代理人或撫養人無從查悉時，得令入感化教育處所施以感化教育。又第二款之情形，應於罰之執行完畢後，責令其監護人加以管束。

第十一條 未遂之違警行為，不罰。

第十三條 違警之罰，分為主罰及從罰。

## 第十三條主罰之種類如左：

- 一、拘留 四小時以上，十五日以下；但遇有併罰或加重時得加至三十日。
- 二、罰鍰 十角以上，十五元以下；但遇有併罰或加重時，得加至三十元。
- 三、罰役 二小時以上，二十四小時以下；但在八小時以上，遇有特別情形者，得分三次執役。
- 四、訓誡 以言語訓誡，或文字訓誡。

## 第十四條

從罰之種類如左：

- 一、沒收。
- 二、勒令歇業。
- 三、停止管業。

## 第十五條

拘留於裁決後，在拘留所內行之。

## 第十六條

罰鍰應於裁決後三日內完納，逾期不完納者，以一元易處拘留一日，不滿一元者以一元論。

依前項之規定，易處拘留後，如欲完納罰鍰時，應將已拘留之日數扣除計算之。

在罰鍰應完納期內，經被罰人請求易處拘留者，得即時執行之。

## 第十七條

罰役依違警行為之性質，於裁決後責令違警人行之。

## 第十八條

言語訓誡，於裁決後當庭為之。文字訓誡，以文告張貼於違警人住所之門首。

## 第十九條

沒收與裁決，同時宣告。沒收之物如左：

- 一、供違警所用之物。
  - 二、因違警所得之物。
- 第二十條 勒令歇業，得單獨宣告之。
- 第二十一條 停止營業，與裁決同時宣告；其期間為十日以下。

## 第四章 併罰及罰之加減

## 第二十二條

同時有二以上之違警行為，或一行為而發生二以上之違警結果者，應分別處罰。

## 第二十三條

經違警處罰後，六個月內，在同一管轄區域再犯者，得加重其罰。

## 第二十四條

依第九條及第十條規定之法定代理人，撫養人，或監護人，對於所管束者違警本罰減輕處罰之責任時，應按所管束者違警本罰減輕處罰之。

## 第二十五條

違警人於其行為未被發覺以前，向警察官署自首者，減輕其罰。

## 第二十六條

違警人之行為情可憫恕者，得減輕其罰。

## 第二十七條

違警發生在鄉村者，以不罰鍰為原則。依法令加重或減輕者，乃得依第二十六條及本條前項之規定減輕其罰。

## 第二十八條

罰之加減標準如左：  
一、拘留或罰鍰之加減，得至本罰之二分之一。

二、因罰之加減，除有可計之整數外；不滿二小時拘留之時間，或不滿一角之額數者，不算。

三、因罰之減輕，致拘留不滿二小時罰鍰不滿一角者，易處訓誡或免除之。

四、專處罰鍰之罰，得兼處訓誡。

五、專處罰役之罰，不得易處訓誡。

訓誡及從罰，不得減輕。

第二十九條 受十日以上之拘留者，於執行期間過半，確有悔悟實證者，得釋放之。

第五章 處罰程序

第一節 管轄

第三十條 左列各級警察官署，有違警官管轄權：

一、首都警察廳，及其所屬各警察局。

二、各地方警察局及其分局。

三、設有警佐之縣政府及警察所。

四、其他代行警察權之機關。

前項第四款之機關，由內政部根據各地情形定之。

第三十一條 特種警察官署與普通警察官署並存之地方，除特種違警案件，得依警察職權及轄區範圍，由特種警察官署處理外。餘由普通警察官署管轄。

第三十二條 違警案件，與刑事案件牽連者，應一併移送該管法院處理。

第二節 偵訊

第三十三條 警察官署，根據左列各款原因，知有違警嫌疑者，應即從事偵訊。

一、警官長警之發現。

二、人民之告發。

三、違警者之自首。

前項告發及自首，向警察官署或警官長警均得為之。

第三十四條 違警之偵訊，由有偵訊權之警察官於警察官署內行之，但必要時得於違警所在地為之。

第三十五條 為從事偵訊，警察官署傳喚違警嫌疑人，用傳票或口頭均得為之。除指定日期時間飭其投案外，應自傳票送達或口頭傳喚之時起三日內到案聽候偵訊。

不於三日內或指定時間到案者，得逕行裁決之。

第三十六條 違警現行犯，警官長警得逕行傳喚，但確悉其姓名住址無逃亡之虞者，得準用前條之規定。

第三十七條 證人之傳喚，準用第三十五條之規定。證人不得無故拒絕傳喚，其有正當理由不能應傳喚時，得出具證書，送交警察官署。

第三十八條 無調查必要之違警案件，得不經偵訊，逕行裁決。

第三節 裁決

第三十九條 違警案件，於偵訊後即時裁決，作裁決書並宣告之。

前項裁決書，應載明左列事項：

一、違警者之姓名、年齡、籍貫、性別、住址、職業。

二、違警之時間、處所、及行為。

三、處罰之種類、數額。

四、裁決之官署、年月日。

五、裁決警官之姓名、印章。

第一項之宣告，應朗讀裁決書所載之違警行為及處罰種類數額，並告以處罰之要旨。

第四十條 違警案件有繼續調查必要，不能即時裁決者，得令違警嫌疑人，覓取保證，聽候裁決，但確知其姓名住址，無逃亡之虞者，得免保證，得留置之；但不得逾二十四小時。

第四十一條 裁決書，應於裁決後交付違警人。

第四十二條 不經偵訊逕行裁決之案件，應以裁決書送達於違警人，其送達於二十四小時內行之。

第四節 執行

第四十三條 違警處罰，於裁決確定後執行之。

第四十四條 被處拘留人，以時計者期滿釋放，以日計者於次日午前行之。

第四十五條 罰鍰之繳納，應於罰鍰繳納書內貼繳與其罰金同額之違警印紙。

前項罰鍰繳納書之式樣，及違警印紙規則，由內政部另定之。

第四十六條 罰後，應於違警所在地，或於必要處所行之。

第四十七條 勒令歇業，停止營業，就營業所在地行之。

第二編 分則

第一章 妨害安甯秩序之違警

第四十八條 有左列各款行為之一者處十五日以下拘留，或十五元以下之罰鍰。

一、散布謠言，足以影響公共之安甯者。

二、關於違背軍事上之管制命令者。

三、經營農工商，或其他業務，違背法令規定者。

四、不遵禁令，或於人烟稠密之處，燃放煙火及其他火器者。

五、當水火及其他災變之際，經有權官署令其防護救助，抗不遵行者。

六、於住宅近傍濫行焚火者。

七、疏縱瘋人及危險獸類奔突道路或闖入公私建築物者。

八、死於非命，或來歷不明之屍體，未經報告官署或勘驗私行殮葬或移置他處者。

九、未經官署許可，無故擅攜兇器者。

十、未經官署允准，舉行賽會，或僱班演戲者。

一、旅店會館，及其他供人住宿處之主人，

第四十九條

有左列各款行爲之一者，處十元以下之罰鍰，並得兼施訓誡。

或管理人，確知投宿人有重大犯罪嫌疑，不密報官署者。

一、未經官署允准製造運輸或販賣煙火者。

二、關於製造運輸販賣火柴，煤油，瓦斯，

或其他有關公共危險物品之營業，設備及方法，不遵官署取締者。

三、不注意燃料物品之堆置，及在燃料物品

附近攜用易起火警之物，不聽禁止者。

四、發現火藥等類之炸裂物，不迅即報告官

署者。

五、未經官署允准，聚眾開會或遊行，並不

遵解散令者

六、於影響社會公安之犯罪可得預防之際，

密知其情而不舉報者。前項第一款及第

二款之違警者，得令其停止營業。第五

款之違警助勢者，其處罰得易以訓誡。

第一項第六款之將犯罪者，如爲旅客時

，其旅店主應加重處罰。

第五十條 有左列各款行爲之一者，處十日以下之拘留

，或十元以下之罰鍰。

一、褻瀆國旗國徽及總理遺像者。

二、出生，死亡，婚姻，及遷徙，不向警察

官署報告者。

第五十一條

有左列各款行爲之一者，處五日以下之拘留或五元以下之罰鍰或罰役。

一、禁止出入處所，擅行出入者。

二、竊伏於無人居住之公私建築物礦坑火車

電車航空機，或其他舟車內者。

三、官署指定處所以外，任意張貼廣告標語

者。

四、於發生火警及其他事變之際，佇立圍觀

，不聽禁止者。

五、於學校圖書館博物館展覽會運動會，及

其他公共遊覽會運動會等場所，聚眾喧

嘩，或口角紛爭不遵禁令者。

六、於道路或公共場所酗酒喧嘩，或任意睡

臥，不聽禁止者。

三、旅店會館及其他供人留宿之處所，不將

投宿人姓名年歲籍貫住址職業及來往地

址登記者。

四、興修建築不依法令呈請官署核准，或違

背官署所定標準擅自動工者。

五、建築物有傾圮之虞，經官署命爲修理或

拆毀，延不遵行者。

六、毀損路燈，電線桿，及其他公用物品者

七、經官署定價之物品，抬價居奇者。

前項第三款及第七款之違警者，得停止

其營業；累犯三次以上，得勒令歇業。



七、於道路或公共場所怪叫歌哭或舞蹈，不聽禁止者。

八、無故擅吹警笛，或擅發其他警號者。

九、深夜喧譁，或開放播音機留聲機，妨害大眾安息者。

十、藉端滋擾舖戶，或其他貿易場所，妨害他人營業者。

十一、各種車輛，不遵警察官署規定時間，深夜擅鳴發音器者。

十二、車船脚伕及旅棧招待等，包圍旅客強行攬載者。

十三、凡仗役傭工車馬等，於約定價值償後，強索增加及中途刁難，或於事先雖未預定，事後故意訛索超出慣例以上者。

十四、於公共場所及車船輪埠等處賣藝及表演雜耍等類不遵官署取締者。

前項第十一款至第十三款之違警者，得停止其營業；累犯三次以上得勒令歇業。

左列各款行為之一者，處五元以上之罰鍰，並得兼施訓誡。

一、升降國旗不靜立致敬及不聽指示者。

二、聞國歌黨歌不起立致敬及不聽指示者。

三、任意使用國徽黨徽及視為裝飾品者。

四、國旗黨旗之製造及懸掛不遵定式者。

五、於公共場所瞻仰國家元首，及領袖儀像不起立致敬，或不聽指示者。

六、於車站輪埠及其他公共場所，爭先擁擠不聽禁止者。

七、於通衢大道及公共場所拖鞋散扣，赤體歪帽，不聽禁止者。

八、於道路吸煙食物，不聽禁止者。

九、拾得遺失物，漂流物，沉沒物，不報告警官署，或不自為招領者。

十、不當心火燭門戶，指示不聽者。

十一、行路不按左側前進，不聽禁止者。

於警察官署所定時限外，逗留茶館酒肆，或其他娛樂遊覽等處所，經警官長警或館肆管理人員等勒令退去不聽者，處五元以下之罰鍰，並得兼施訓誡。

前項館肆管理人等，於警察官署規定時限外，聽客逗留者，處十元以下之罰鍰，累犯者得令停止營業，或勒令其歇業。

第四十八條第四款第九款第十款，第四十九條第一項第二款第三款，第五十條第一項第四款，第五十一條第三款第六款第七款第九款第十款第十一款；及第五十三條之違警；於鄉村不適用之。

第二章 妨害交通之違警

### 第五十三條

五、於公共場所瞻仰國家元首，及領袖儀像不起立致敬，或不聽指示者。

六、於車站輪埠及其他公共場所，爭先擁擠不聽禁止者。

七、於通衢大道及公共場所拖鞋散扣，赤體歪帽，不聽禁止者。

八、於道路吸煙食物，不聽禁止者。

九、拾得遺失物，漂流物，沉沒物，不報告警官署，或不自為招領者。

十、不當心火燭門戶，指示不聽者。

十一、行路不按左側前進，不聽禁止者。

於警察官署所定時限外，逗留茶館酒肆，或其他娛樂遊覽等處所，經警官長警或館肆管理人員等勒令退去不聽者，處五元以下之罰鍰，並得兼施訓誡。

前項館肆管理人等，於警察官署規定時限外，聽客逗留者，處十元以下之罰鍰，累犯者得令停止營業，或勒令其歇業。

第四十八條第四款第九款第十款，第四十九條第一項第二款第三款，第五十條第一項第四款，第五十一條第三款第六款第七款第九款第十款第十一款；及第五十三條之違警；於鄉村不適用之。

第二章 妨害交通之違警

### 第五十四條

前項第十一款至第十三款之違警者，得停止其營業；累犯三次以上得勒令歇業。

左列各款行為之一者，處五元以上之罰鍰，並得兼施訓誡。

一、升降國旗不靜立致敬及不聽指示者。

二、聞國歌黨歌不起立致敬及不聽指示者。

三、任意使用國徽黨徽及視為裝飾品者。

四、國旗黨旗之製造及懸掛不遵定式者。

第五十五條

有左列各款行為之一者，處十五日以下之拘留，或十五元以下之罰鍰。

一、妨害鐵路公路水上或航空之交通，情節輕微者。

二、妨礙郵件電報或電話交通，情節輕微者。

三、損壞郵電專用物件，情節輕微者。

第五十六條

有左列各款行為之一者，處十日以下之拘留或十元以下之罰鍰。

一、毀損道路橋梁及其他交通設備，情節輕微者。

二、毀損陸上水上交通標誌或氣象專用標誌者。

三、於公眾聚集之處，或灣曲小巷，馳驅車馬爭道競行，不聽阻止者。

四、各種車輛，不遵章設置音號標記，或設置不合規定者。

五、各種車輛，行駛速率超過規定，不聽禁止者。

六、道路船渡橋梁等處，經官署規定通行費額，私擅淨收或阻止通行者。

七、婚喪儀仗不遵規定儀式，或未將經過路線報告警察官署，致礙通行者。

第五十七條

有左列各款行為之一者，處五日以下之拘留或五元以下之罰鍰或罰役。

一、未經官署准許，於路傍河岸等處，開設

店棚，或設置妨害交通之物者。

二、於私自地界內當通行之處，有溝井及坎穴等，不設覆蓋及防圍者。

三、於道路船渡橋梁等處，應給之通行費額，拒絕給付，強自通行者。

四、車輛船隻，夜行不燃燈火者。

五、熄滅路燈，致妨害交通者。

六、於諭示禁止通行之處，擅自通行者。

七、將冰雪塵芥瓦礫穢物及其他廢棄什物投置道路者。

第五十八條

有左各款行為之一者，處五元以下之罰鍰，並兼施訓誡或罰役。

一、任意設置或張掛牌招綵坊及廣告等，不聽禁止者。

二、於道路羅列商品食物及其他什物不聽禁止者。

三、於道路橫列車馬，或堆集木石薪炭，及其他物品，妨礙通行者。

四、於道路溜飲牲畜，或疏於牽繫，妨礙通行者。

五、並駛車馬船筏，或任意停留，妨礙通行者。

六、疏縱幼童嬉遊道上不聽禁止者。

第五十九條

第五十六條第三款第四款；第五十七條第一款，第六款，及第五十八條第一款第二款第

四款第六款之違警，於鄉村不適用之。

### 第三章 妨害風俗之違警

#### 第六十條

有左列各款行為之者，處十五日以下拘留，或十五元以下之罰鍰。

- 一、游蕩無賴或行跡不檢者。
- 二、僧道惡化，及江湖流丐強索財物者。
- 三、賣淫，或使人賣淫者。
- 四、媒合賣淫，或容留其止宿者。
- 五、招娼止宿者。
- 六、僧尼道士，與人為姦淫，或猥褻行為者。

#### 第六十二條

有左列各款行為之一者，處五日以下之拘留，或五元以下之罰鍰或罰役。

- 一、奇裝異服，有礙風化者。
- 二、妖言惑眾，或散布此類之文字圖畫物品者。
- 三、製造或販賣有關迷信之物品，不遵官署之取締者。
- 四、江湖流丐，於觀瞻所繫之地，隨路行乞，或故裝殘廢，不聽禁止者。
- 五、僧道及過境客民，向寺廟會館等處強行借宿者。

#### 第六十三條

有左列各款行為之一者，處五元以下之罰鍰，并兼訓誡或罰役。

- 一、於公共建築物或其他遊覽處所，任意貼塗畫刻，有礙觀瞻者。
- 二、於公園及其他供人遊覽之處所，攀折花菓草木者。

#### 第六十一條

有左列各款行為之一者，處十日以下之拘留，或十元以下之罰鍰。

- 一、污損祠宇墓碑及其他公眾營造物，情節輕微者。
- 二、褻瀆祀典情節輕微者。

- 七、唱演淫詞穢劇，及其他禁演之技藝者。
- 八、於公共場所以外之地方，賭博財物者。
- 九、於道旁及公共場所，或公眾得出入之處所，為類似賭博之行為者。
- 十、挑撥是非唆使訴訟者。

前項第四款容留止宿者為旅店時，累犯得停止其營業。戲院舞台而有前項第七款情形，得停止其營業，累犯得勒令歇業。

第六十四條 第六十一條第六款，第七款之違警，於鄉村不適用之。

第四章 妨害衛生之違警

第六十五條 有左列各款行爲之一者，處十五日以下之拘留，或十五元以下之罰鍰。

- 一、未經官署准許，售賣含有毒質之藥劑者。
- 二、於未經官署准許之處，開設糞廠或羅置糞坑者。

三、於人煙稠密之處，晒晾堆置或煎熬一切發生穢氣之物品，不聽禁止者。

四、售賣春藥及散布登載此等告白者。

五、以符咒邪術及其他不正當方法醫治傷病者。

六、出售藥物之店舖，於深夜逢人危急，拒絕賣藥者。

前項第一款第六款之違警，累犯者得停止其營業，或勒令歇業。第一項第二款上半段之違警者，勒令歇業。

第六十六條 有左列各款行爲之一者，處十日以下之拘留，或十元以下之罰鍰。

一、應加覆蓋之飲食物不加覆蓋，陳列售賣者。

二、有關公共衛生之營業，其設備或辦法，不遵官署之取締者。

三、售賣非真正之藥品者。

四、開業之醫師助產士，無故不應招請，或應招無故遲延者。

五、各種工廠作坊澡堂等，任意排洩污水，妨害公共衛生者。

六、任意停屍不殮，或停厝不葬，不遵官署之取締者。

前項第一款至第五款之違警累犯者得停止其營業，或勒令歇業。

第六十七條 有左列各款行爲之一者，處五日以下之拘留，或五元以下之罰鍰或罰役。

一、毀損明暗溝渠，或經官署督促不行浚治者。

二、裝載糞土穢物，經過街道不加覆蓋，或任意停留，或不遵守官署所定之時間者。

三、於商埠繁盛地點，任意停泊糞船者。

四、於道旁或公共場所，任意設置糞缸糞桶等類，不遵官署之取締者。

五、拉圾穢物等不投入一定容器或處所，及濫潑污水者。

第六十八條 有左列各款行爲之一者，處五元以下之罰鍰，并兼施訓誡或罰役。

一、污穢飲料供人飲吸者。

二、於公共娛樂場所或茶坊酒肆，隨地吐痰不聽禁止者。

三、跨街晒晾衣服及其他物品不聽禁止者。

四、當街露宿，不聽禁止者。

#### 第六十九條

第六十五條第二款；第六十七條第一款，第二款，第五款；及第六十八條第二款，第三款，第四款之違警，於鄉村不適用之。

#### 第五章 妨害公務之違警

#### 第七十條

有左列各款行爲之一者，處十日以下之拘留，或十元以下之罰鍰。

一、於公務員依法執行職務時，聚眾喧嘩，致公務無從進行者。

二、於公務員依法執行職務時，以不合理之言論行動相加者。

三、損壞污穢，或除去實貼公共場所之官署文告者。

於官署及其辦公處所任意喧嘩不聽禁止者，處五元以下之罰鍰，并得兼施訓誡。

第六章 誣告偽證及匿犯滅證之違警

第七十二條 向警察官署誣告他人違警者，處十五日以下之拘留，或十五元以下之罰鍰。

前項之違警，未裁定前自首者，得免除其罰。

第七十三條 關於他人違警向警察官署爲虛偽之陳述者，處十日以下之拘留或十元以下之罰鍰。

前項之違警，未裁定前自首者，得免除其罰。

第七十四條 藏匿違警之人，或使之隱避者，處十日以下之拘留，或十元以下之罰鍰。

第七十五條 因曲庇違警之人，故意偽造變造湮滅或隱匿其證據者，處十日以下之拘留，或十元以下之罰鍰。

前項之違警，未裁定前自首者，得免除其罰。

第七十六條 因圖利配偶，五親等內之血親，或三親等內之姻親，而致第七十三條至七十五條之違警者，處以訓誡或免除其罰。

第七章 妨害他人身體財產之違警

第七十七條 有左列各款行爲之一者，處十五日以下之拘留，或十五元以下之罰鍰。

一、加暴行於人，或污濕人之身體，未至傷害者。

二、以不正當之目的，施催眠術者。

第七十八條 有左列各款行爲之一者，處十日以下之拘留，或十元以下之罰鍰。

一、爲未成年女子纏足，不遵官署之取締者。

二、無故強人會面，或跟追他人不舍，經阻止不聽者。

三、偷放他人之動物，或船筏，及其他物品者。

四、強買強賣各種物品，跡近要挾者。

第七十九條

有左列各款行爲之一者，處五日以下拘留，

或五元以下之罰鍰。或罰役。

一、無故毀損他人之邸宅題誌、經界標誌、店鋪招牌匾幟，及其他一切合理之告牌者。

二、於他人之房屋舟車，或其他建築物件，任意張貼紙類，或塗抹畫刻者。

三、在他人之地界內私掘土石或屏水灌溉，不聽

勸阻者。

附則

勸阻者。

四、於他人之山蕩內，擅行畜牧樵漁，不聽勸阻者。

五、踐踏他人之田園，或縱入牲畜者。

第八十條

本法自公布日施行。

## 僑務行政幾個重要問題

李樸生

## (一)

華僑在國民革命的貢獻，在國民經濟建設的重要，已是大家所深知，不必再說的。現在國民政府主管僑務行政的機關，是僑務委員會。僑務委員會因爲(一)職掌和關係部分畫不清，(二)組織上委員運用不夠靈便，所以關於推進僑務的工作，很有相當的影響。這些問題，我在僑務委員會的根本問題(載僑務月報)和改革現行委員制的必要(載行政效率)都提出討論過，現在不再贅說。

還有一點，僑務委員會是執行機關，和立法院，議會等機關重在『坐而論道』的性質不同。而僑務問題又是極複雜的，有條約的關係，有商工業直接的利害，有國際情勢變動的影響，有當地特殊習慣，文化的反應，所以僑務委員會的高級幹部(如常務委員，委員等)必得常用在會辦事，不只會隨時發表意見，且要平日從事充分的研究；不只要熟悉實際的情形，還要有專門的理解力，統籌全局的遠識，從前從事工商業的華僑，大概有教育深厚基礎的不很多，所有的是工商業的經驗，人生日用的常識，還有一顆愛國的熱心，是極可寶貴的！但假如在行政機關擔任重要的職務，便應該還要有專門的理解力和相當的行政訓練，纔容易於複雜糾紛的情勢下，發揮首腦部的能力。

## (二)

僑務委員會近來在各口岸成立了好幾個僑務局，而因爲和地方行政機關的職權似乎還沒有劃分清楚，工作也有不少困難。例如汕頭是我國最重要的僑民出入口岸；汕頭僑務局成立之後，市政府還保留着從前的僑務股，聲言『本府負有辦理僑務一部份責任』。這一部份的責任是什麼呢？市政府具體地說：

1. 出國簽證護照及檢疫與查驗放行單，有無苛擾？如何改善？

2. 星檳新客票價，每被客棧抬高，以舊客票價增重其負擔，應如何統籌兼顧，取締改善？

3. 僑胞出國，每因人浮於事，流落異鄉，淪爲乞丐；可否聯絡各地華僑團體，調查各處需職人數。限制逾額出洋？或有其他善法可以救濟？

4. 華僑回國行李檢查，應如何改善？防止走私？

5. 華僑回國應如何保護并幫助其興辦工商實業？

就前五個問題來說，正是僑務委員會和僑務局要做的部份工作。這種有益於僑民的工作，本來愈多機關來注意來努力愈有好成績，不必一定說汕頭有了僑務局，市政府便不應該做。例如星檳新客大船票價被波富等輪船公司用不正當的方法，勾結二盤客棧，抬高至一百二十元。於往馬來亞的新客是極不合理的損害，但市政府對於這個問題開了許久還沒有有效的辦法。致社會懷疑到某當事者的

操守。這都是政府機關極可恥的事，應該由市政府指揮公安局多負起責任的，僑務局應該特請市政府嚴切注意的。但通力合作是對的，而職權的分裂，卻要顧慮。大家應該有統一的意思，有統一的步驟，不要東一個辦法，西一個辦法，彼此不接頭，甚致有些事務僑務局說可以的，僑務股卻說不可以，那更令老百姓不知何所適從，這不是我故作杞憂。民國廿五年十二月廿九日汕頭僑報所載市政府職員『越權扣留出國僑婦』和普市長對各僑團通函徵集改善僑務意見，都顯見職權的分裂，急須調整的！僑委會現在主張把市政府僑務股改為外事股，是一個目前救濟的辦法。

汕頭因為海港檢疫所對於出口人民抽收檢驗費一元，及繳貼半身照相片，發生不少糾紛。因潮汕一帶的農村，近年來破產日見深刻，而最近米價飛騰，人民更難生活，便把南洋作為逃生的尾閘，所以現在出口的人都是勞苦不堪的，船費的負擔，因洋行在船票的非法剝削，已有筋疲力竭之痛。一元的檢驗費，平常看來不算多，卻彷彿是『担上加斤』！現在檢驗證，還要繳貼二寸半身相片，預防冒險，可謂周到，但如果人民領出國證的時候，已拍有二寸半身片，還要向檢疫所指定的相館再拍，而價錢要收到六角錢，就未免令人民發生懷疑了。（見汕頭廿六年三月三日僑報）況且檢疫所所發之檢驗證，向例於船將開行之際，便派員收回，此中有無情弊，也是應該注意的。又況且檢驗所的檢驗症，暹羅政府不承認其效力，致往往經過檢疫所驗明無痧眼病的，到達暹羅口岸，又被打回頭。（南洋各埠，現只有暹羅限制痧眼病的進口）這也許是暹羅

醫生的特別為難，也許是患沙眼的託人代驗，到達該埠纔敗露，也許就是檢疫所的不忠于職務。又況且檢驗證在汕頭船公司的醫生，也不承認其效力，如三月二日貴陽輪的醫生即撕毀檢驗證，制止六十餘人出口。這種行為，顯然對檢疫所是一種重大的侮辱。報紙以為檢疫所玩忽職務，加以攻擊，是值得查究的。查檢疫所收驗費一元的辦法，聽說陳濟棠時代也曾試辦，旋因人民反對而停止。現在該所所長雖說是照章徵收，（海港檢疫消毒蒸薰及徵費規則第廿一條第六項，原規定徵費一元。）但也要看看人民的負擔力及徵收後有何效果？英政府把印度的窮民移到馬六亞去，不只有收檢驗費，還借給他們船錢等費用，待有工做時分期交還，這是殖民政府待遇亡國奴的辦法。所以我們不能說章程規定了收費，便一定要收費，而官吏服務規程規定了我們應該做的事，卻不必顧。假如我們能把新客的票價有效的取締抬高，我們的檢驗是表現醫生『濟人利世』的態度，人民的誤會是沒有這麼厲害的。有人以為其中不無挾嫌的社團在鼓弄，我們更希望該所不要授人以口實，為同情于衛生行政者所痛。

閩粵的人民出入口問題，是特別複雜的，我以為僑委會應與關係部分，組一委員會前往搜集材料，擬具整個的改善的方法，如船票問題，檢驗問題，搜查問題，及分重職權問題，都不是地方政府更不是僑務局所能妥辦的。從前僑委會和財政部合同派員調查海關搜查情形，擬定改善歸僑搜查辦法，是一個好例子了。

僑務局關於經費，人事的分等，我以為應該以所在地



事務的繁簡做標準，不應該以一般的重要性為標準。如上海雖是中國第一個重要通商口岸，但在僑務行政的地位便比不上廈門。又如廣州雖是廣東的省會，但僑務行政也不見得比汕頭為繁重。（就英屬馬來亞新客入口的分配，從前額定四千名分配四口岸的時候，汕頭佔一千二百名。而非僑的出入口，廈門為多。）現行廣州設僑務處，經費特多，而上海與廈門汕頭同等待遇，在業務的平衡，是不大合理的。

### (三)

在海外，僑委會卻沒有直屬的機關或長川特派的人員辦理僑務，和僑民發生直接、親切關係的是使領官，是隸屬外部的。現在公使大使所在地，僑民都較少。領事官則不少是僑民極多的地方。（如南洋等埠）領事官的責任，規定是『保護駐在地本國僑民及本國在外商業』近來又加上經理僑民教育行政的責任，我們不必諱言，僑務委員會所掌理『移殖保育』的事務，四年來所能做到的只有『育』的一部份工作。因為移殖這種工作，我們還在被動的地位，人家要多少人，什麼人，我們只有按照着輸出，我們還沒有做到調查海外有什麼地方，可以移殖的功夫，也沒有什麼移殖的計畫，便可移殖的力量。保呢，我們自然不會放棄責任，然而國際上的強弱，我們沒有艦隊開到海外的時候，保的效力也只有盡其在我。且就『保』護來說，最低限度領事館要在所居留地知道有多少僑民？姓名是什麼？做什麼事？在今日以前，領事館可謂絕不知道真確

情形。近來要舉辦的僑民登記，如南洋方面，姑不論僑民樂意不樂意登記，假如僑民因要得『切實保護』而登記，聽說某埠有僑民二三十萬，外部寄去的登記表請求書及登記證只有數百份，請加多，只寄二三千份，請在埠上自行印用，格於規定，不許。這樣一來，倒使僑民懷疑到所謂僑民登記是具有誠意，抑只是官樣文章問題！還有散在各小埠的僑民很多，如何登記，也是一個問題。現規定登記費只收二角，領事館留用一半，做辦事費用，一半繳呈外部。假如有一個僑民寄一封信請領事館寄一張登記請求書，以便登記，領事館當然要寄去，郵費五分，登記請求書寄回來，有不合式的，退回囑再填，郵費五分。審查合式後，把登記證寄去，郵費又五分。這樣一來，領事館實在不願意做這虧本的生意。又如某埠，我聽說用一千元便可把僑民作一個詳細的調查，向外部請款，外部嘉勉一番，只給經費數百元，於是這件工作又辦不成功。調查，登記像這樣的情形，自然『不能負切實保護之責』（華僑登記辦事細則第五條規定：『惟有僑民教育，近二三十年還算發達，這是唯一可以着力而望有效的地方。不過，領事館雖然是經理僑教行政，但僑教問題因為環境和國內特別不同，性質非常複雜，就課程來說，僑校應該怎麼樣變通才適合當地的需要？就課本來說，僑校應該怎麼樣選取教材才能使僑童受益？就經費來說，如何籌畫營業捐，附加捐等纔有穩定的來源？這些都是很有專門性而麻煩的工作。（我最近有篇改進南洋僑教的管見載本年一月份僑務月報，可以參看），現在的領事館，從專門教育出身的真像鳳毛麟

角，自然只有被動的敷衍，不能有積極的經理。況且，辦公費太少了，經理僑教是要花錢的，沒有預算，巧婦也不能作無米之炊。例如經理的規程上雖然說要設教育專員和可以『特聘督學』，但督學的經費沒有着落，也不能辦到。

聽說領事館的條例要修改了，又聽說這裏面最重要的問題是實業部要取得直接指揮領事的權，而外交部認為要維持現行的體系。領事是商務官，應該與實業部發生密切的關係，是無疑地，應該與僑委會發生密切的關係，更無疑的。我以為領事的考績，應該三個機關合同組一委員會，各就主管的工作成績，來評定領事的總成績。這是最重要的，條例上表面如何寫法，有時因為環境關係，卻不必『明若列眉』。如英國領事的陞轉，是貿易部部長做主席決定的。

還有一層，我駐外領事館雖有總領事館，領事館、副領事館之分，但在組織系統上各不相屬，均直接受外交部及駐在國使館的節制，總領事館沒有監督或指揮領事館或副領事館的權。這在南洋一帶，很成問題。因為南洋距離各駐在國的使館都很遠，距離外交部也不近，領事館的工作成績，僑情洽否，總領事總比不清楚。就英屬馬來亞來說，星加坡總領事館和吉隆坡的領事館概與總領事館相距離都很近，監督自然容易。馬來亞這次捐機祝壽，吉隆坡的呂領事發動最努力，而能夠把全馬來亞連合一起來做，有那麼好成績，外交部投與刁作謙總領事有監督指揮駐英屬馬來亞各領事館事務之權，平日發生密切關係，予僑民以一體連屬的印象，也有很重要的影響。不然，各自為

政，強烈的運動不能成功，結果必不會那麼好。這看法屬安南，河內的總領事沒有監督指揮西貢領事館之館，所以許念曾先生雖然能幹，努力，河內所屬的成績雖然很不壞，而西貢堤岸是殷商碩賈所在的地方，卻不能發生熱烈的空氣。

我在南洋當中日關係極緊張時，曾想：假如中日發生戰爭，南洋各僑民都是熱烈愛國的，要幫助國家，但外交部在這時候既然忙得不開交，也許交通上也發生困難，而距離各使館又這麼遠，消息又是經過轉折：南洋各總領事館與總領事間一如星加坡，巴達維亞，馬尼拉、河內各總領事館——總領事館與領事館間若沒有一個總機構，就近指揮，很減損了工作的效率。我不是懂軍事學的，我以為中日國際戰爭倘直發生，在空軍威脅之下，我們的後方沒有幾個經濟力量好的，而南洋卻是一個極重要的準後方。我們對於平時這樣鬆散的狀態，必須糾正，糾正的辦法，我曾詳細擬過，寄呈僑務委員會。後來似乎因為時局又緩和了，這種意見自然也擱下。我也希望這種意見不用提出來。

#### (四)

就我最近五個月來在南洋的所見，我覺現在僑務中心的工作，應該是調整人事。從前僑民因為國家的思想不發達，他們要把力量集中一下，把感情聯結一下，只有靠着地方觀念——同鄉，宗法觀念——同姓來聯結，所以分幫的畛界夠深；分堂的堂見也夠厲害，結果是小部份的力量是集中了，但又形成大團結的阻礙！而自九一八以後，國

家的思想因日本的侵略而日益發達，幫界，姓界大可打破了。所以星洲商會的選舉，有人主張廣除幫界，而霹靂梁桑南先生發起建築中華大會堂，大家都很踴躍。又自廿五年十月間，我外交部對日本提出反要求後，我國『富為玉碎』的鮮明的態度表露，從前反宣傳說中央向日投降，說中央患了深重的『怖日病』等謠言都給事實駁倒了，大家更興奮起來。還有一點，從前僑民因受地方觀念的影響，兩廣既儼然割據自雄，總對中央不無隔閡，及兩廣和平統一，對中央此次寬大為懷，共赴國難的真誠，無不了然。更便利的是英、法、美年來對我國的國交比前更好，不壓迫僑民的愛國運動，所以英屬馬來亞僑民購機祝壽，兩個月間，自動地捐集一百六十萬元。西安事變發生，僑民憂愁關切，不下于京滬，而『聖誕節』蔣院長飛抵洛陽之消息一佈，我在香港所見燃放爆竹的狂歡，實我有生以來所未見。有一兩家稍說風涼話的報紙，也覺民氣可畏，悄悄地滅了燈，關了門，溜之大吉。像這樣舉國一致的熱烈情形，從孫中山先生宣告民國成立那一天，到這一回是第二次。我們如果由此因勢利導，僑民的力量便可大大地厚厚地集中起來。挾此力量與敵人疆場周旋，必增加了極大的持久力；挾此力量而從事國民經濟建設，更加了極大的資本額，挾此力量在居留地應付環境，也可穩定自己的經濟利益，促進事業的現代化。不過，所謂因勢利導的工作，第一個重要是我中央對僑務行政決取積極的態度，僑務委員會移集力量向海外活躍，拋去『無為而治』的老思想。第二個重要是領事的人事整理。整理有三個大家認為極重要的

條件，

(一)領事館人員必須能操駐在地的語言，能看駐在地的報紙（華文報外），能在駐在地有名的報紙發表意見。

(二)領事館人員必須對於中國文化，有相當正確的認識，尤其對於中國民族復興運動有絕大的信心，而用誠懇的態度，增強僑民的信心。

(三)領事館人員必須熟悉居留地的商工情況，與僑民發生痛癢相關的情誼，常常討論改進商工的辦法。

我也知道現在不少領事官是朝氣蓬勃，通達情情的，但不敢說還夠不上上面的條件的沒有好些，沒有好些，這看九一八以後，各埠領事官能夠在公共的集會和著名的報紙，糾正對方侮蔑的宣傳，提供本國正確消息，并以民族復興鼓勵僑胞的有多少，也就可知了。又像日本的領事館，常有金曜會的座談，我們也不知各領事館有這樣辦法的有多少。況就領館的人員中，有些副領事，隨習領事連外國語都沒有，一種流利的，中國文也不見得通的。在人員衆多的大機關，有濫竽充數的，還可以藏拙，領事館職員甚少，又有對外關係，人員若未經精選，馬上便顯露毛病，外交部似得注意到這一點！

第三個重要的是海外黨部的整理。我對於以前努力革命的黨員，不少欽佩萬分的，而現在若干地方的黨部人員，與商會對立，與有進步思想的青年離隔，這又是極可痛心的現象！我知道商會裏的資產階級，在從前本黨革命的時候，因有身家性命的危險，有些『敬鬼神而遠之』，有些甚致加以毀謗，總不肯參加本黨的工作，這是事實。但

本黨現已握有政權，當這國難嚴重的關頭，我們必須與全國國民『同仇敵愾』，現在快要開國民代表大會以期集中全國人民的力量，共赴國難的本黨，何可還拒絕商會伸過來的。手。我不知海外黨務領袖所交商會人員的誤解危害，有沒有比蔣院長被劫持，汪主席被槍傷更嚴重？然而我們看蔣院長汪主席的雅度，應該有什麼感動？況且我們所謂領導社會，是要我們的本身有能力，有智識，能夠站在社會的前頭，不是我們恃倚在國內有了政治力量，那就苟且偷安，敷衍過日，猶可居領導的地位。現在不少青年犯了幼稚病是事實，但我們必要本着教育的精神去拉轉他們，更不能把一羣無邪愛國的青年趕到反對黨的陣營裏去。這不是我無病的呻吟，我是深有所見不禁垂涕而道的！若黨部不改變這種情形，即使有明大義的領事官要接近民眾，要把商會伸過來的手握住，要和一羣愛國無邪的青年披誠周旋，也怕黨部攻擊他是『勾結反動』，『包庇反動』。由此種種的磨擦，更容易發生黨部與領事對立的情勢，而黨部卻成了孤立，至少，領事館不能不守中立，僑民對領事館又以為是沒有肩膀了。我還希望中央接到那些控告『反動』的公事，要交發領事官詳查，要聽取商會及當地公正人士的意見。我曾見到某領事官奉到中央命令去警告一個當地極負僑望，購機祝壽捐了五千元之商會領袖，說他『包庇反動份子』，大家都覺得難為情。還有最奇怪的就是某埠的商會，曾被控有左翼反動的嫌疑，受美國式的教育的資產階級的集團，竟會跑到左翼去反動，這是誣枉？是迫上梁山？中央實應嚴重查究，不能當做例行公事轉出去，令僑民

對中央辦事感覺是太隨便的。

### (五)

僑民中的『十一點』——土生子問題，也是極可注意的。國籍法的爭執，我們暫不討論。僑民從國內去的，對於祖國的認識無論如何模糊淺薄，總曉得自己是中國人，總有着不少中國的色彩表現于思想或行動上。但土生子有好多一輩子還沒有回過中國；他們從少就受居留地政府的教育；他們的家庭教育，因為父母（很多華僑還同土人結婚的）程度不夠，土化的更多。這樣一代，一代地傳下去，非高級的土化與洋化交織成了他們的意識，不只忘記了中國，有時且不願人家說他的祖國是中國！居留政府還有種分化的手段，如某埠的公立學校既規定入學的年齡為六歲，要兒童從幼便受外國文教育，而沒有受中國教育的時間，又組織什麼土生子的社會，給予他們一些優遇，把他們從僑民中劃成一個特殊的階級。這些土生子，憑藉了祖先的經濟基礎，受過了西方的教育，在社會佔有較便利優越的機會，是僑民社會裏很有相當力量的中堅份子。若是他們忘記了祖國，他們往往嫉忌華僑在商業的優越地位，而想設法去領導土人，憑藉政治力量，向華僑作種種的壓迫，居留政府本來想提高土人的程度，替代華僑在商工業上第二盤、第三盤的中間地位，但土人是熱帶民族，現在殖民地教育還不能改變他們懶惰的天性，所以要用土人來壓迫華僑，除了一時的暴動外，正常在事業的競爭，必然失敗的。唯有土生子有中國人的優良性質遺傳，卻忘記

了中國，向華僑進攻，這就最可痛心的了，某埠不少地方有這種情形，是我們特須注意的。

僑民的文化水準在最近一二十年來究竟是提高了許多，土化的風俗，已不為社會所重視。如穿紗籠的習慣，現在馬六甲已甚少見，而國語已流行于馬來亞一帶，而土生子的皮膚究竟是黃色的，他們的教育由純粹殖民地式的，也有接受歐洲文化的機會，加以社會上民族間種種磨擦，他們終感覺到他們與白種人是隔著許多的距離，他們的生活，終竟與僑民的關係較為密切。加以經過不景氣以後，洋行僱聘職員，要價廉物美，懂英文不懂中國文的，比不上中英文兼通的機會好。現在馬來亞受英文教育而失業的達百分之八十以上，也是一個嚴重的教訓。在這種情形中，是我們收復土生子一個機會。改善僑民學校是根本的工作。而如某埠勵志社的活動，以及英文刊物之印行，盡量介紹中國近年的進步消息，都是重要的。且可惜中國的電影太神怪化，太迎合低級趣味了，不然，這是一個極有力的宣傳利器。

### (六)

南洋僑務行政有一個大家不言而喻的重大使命，就是如何能夠吸收華僑的資本，來發展國民經濟建設？因為華僑資本在國民經濟的重要性，凡是研究民族工業和閩粵兩省經濟情形都感到的。最近吳景超先生在『中國工業化問題的檢討』（見行政研究二卷一期）和陳春圃先生在『國民建設與華僑』（見僑務月報）都說得很詳細，但，我們討論這

個問題，先得注意華僑在海外的經濟地位是否穩定？這兩年來，南洋一帶，如馬來亞因樹膠，錫礦的漲價，菲律賓因發現金和礦木材，椰子，麻，都漲價，安南因法郎貶值，米的銷路可增，都頗見好景氣。但南洋華僑的危機在今後仍然很多，很嚴重，陳公博先生在『華僑的危機和今後的補救』上（民族四卷十二期）已說得很透闢。我這次到南洋，知道如馬來亞一帶，從前華僑佔錫礦，樹膠園的百分之八十左右，而現在錫礦只有百分之二十五，樹膠園只有百分之十七；而農業產銷合作運動，更把華僑中間的零費利益減削了。又如菲律賓的米業合作，也把華僑的米商地位推翻了。又如法屬安南北圻一帶，因土人的教育提高，商業的經營，更駁駁凌駕僑胞之上了。補救的方法，陳公博先生在經濟和政治方面建議已多，且都是極有價值的。在教育方面我們也應該注意。華僑教育向來忽視科學的，職業的訓練，而中國文字的繁雜，使僑重精神之担負過重，都足以加重華僑前途的危機的。一詳見僑務月報拙著南洋僑教改進的管見。一所以我們要吸收華僑資本之先，先得同情他們的困難和危險，在可能範圍之內，盡力解除其困難。至少，在教育上面和調整人事上面是應該辦到的。

自然，華僑巨富現存在海外的資本本來也很多，如果願意移向祖國投資，那也很可以減少若干數額的外資輸入。但他們富願放在外國銀行裏，也不願移向祖國。這不全然是他們沒有愛國心。老實說，頻年的內戰，偏地的土匪，以及無紀律的軍隊，都把他们教訓得太厲害了。我們在今日，也不必諱言，以前華僑對於行政機關的認識也是極惡

劣不堪的，第一就是官吏的作威作福，無法無天。居留政府待遇僑民本來很多是變不講理的，但也有個限制，如布告了的法律，下級職員有時上下其手得太厲害了，還可向主管機關控告，這個主管機關平常也能夠秉公處理，在國內可就只有忍氣吞聲；不敢告訴。倘有一紙入公門，道理還沒有講清，你的金錢就花耗不了。所謂『衙門一字關，有理無錢莫進來』。自古已然，于華僑尤甚！因為華僑，在一般官吏心目中，尤其稅吏軍警的怪眼裏，是一塊肥肉，碰到了絕不肯放鬆一些。舉一個小例來說罷，我們看華僑回國，從香港登岸和從汕頭登岸便大大不同。香港雖然是自由港，但借着香煙，酒，鴉片的題目，也可以翻箱倒篋。我沒有到過汕頭以前，我看見香港搜查行李和公然索賄的情形，真要發怒。可是到過汕頭以後，則汕頭彷彿不是有一個統一的政府，更彷彿不是本國的政府！行李在輪船上已經海關搜查了一回；到岸，在一個狹小的區域，擁擠不堪地又再經海關搜查：出了海關的『防區』，又有一個翻箱倒篋的緝私處搜查：出了緝私處的『防區』，又有一個翻箱倒篋的糖類捐搜查：出了糖類捐的『防區』，又有一個翻箱倒篋的疋頭捐搜查：出了疋頭捐的『防區』，又有一個翻箱倒篋的海味捐搜查，此外還有商品檢驗所，農產局各種各色翻箱倒篋的搜查，通過了十餘種苛雜的搜查後，行李走路，經過某警局，還可以搜查。經過一新地段，還可再搜查。我們不是反對搜查，我們也不是說華僑沒有走私漏稅的人，我們只希望有一個合理的，統一的辦法。像現在的情形，總而言之，只要你被人認得是華僑，有發

洋財的嫌疑，那些貪污土劣便如狼似虎撲到你身上來，非吃到你骨肉狼藉不可，常使華僑感覺居留政府如梳，本國官吏如篦，所以有好些過慣了殖民地安份良民生活的人，看見這種情勢，便嚇得三十六着，走為上着，再回到殖民地去。這種情形，據說閩南比廣東還更多，所以閩南的華僑，很多是『壯士一去兮不復還』。一般的華僑尚如此感覺，資產階級還肯把資本投向祖國來麼？

況且華僑投資祖國的原也不少，但得利的總沒有幾個。這裏的原因自然很多，而都足令他們越趨不前的。現在我們要從事國民經濟建設，并且由國家負起建設的責任，這是大可刺激他們投資慾的。現在馬采亞華僑已有集資百萬向瓊崖投資的準備。不過新的建設在開始的時候，舊的整理也同樣重要。尤其國營省營的事業不要他們對政府高級人員還存着張之洞感懷的印象。張之洞是空疏，外行，浪費，感懷是揩油，舞弊，積了孽錢到如今後嗣還要在上海打官司。如現在華僑最多的是廣東和福建。福建只有一個紙廠還辦得不好。李清泉先生回去想建築鐵路，自己貼了萬餘元，還惹得一身是非，我們到菲律賓，商會一班人都拿來做話柄。廣東的三年計畫，由陳濟棠先生創辦了許多小營工廠，而『無煙糖』便成了三千萬人詛咒的符號。馮銳先生的槍斃，我初還有『君子惡居下流』的可惜，後來我到潮州看見糖廠所害農民破產的苦痛，我便覺得他真槍斃不足以蔽其事！其他省營情形亦是一邱之貉為多，沒有鎗斃，只是幸與不幸之分，并非數量上只有一個馮銳！到現在，廣東負責和經理經濟建設的先生們有沒有踏

着馮鏡的血跡前進？有沒有化裝的馮鏡？我們在新加坡，已聽到了不少歎息之聲。有一天，我到怡保和梁榮南先生（南洋極有名的錫商，曾回國調查礦業，陳濟棠，李宗仁兩先生曾盛大歡迎之，但他因為兩廣事件，以為在政治不安定下，絕不能投資，并對李宗仁先生懇切勸告，談到投資祖國問題，他說：『我們願信用的人，自己虧本還可以，累朋友虧本，我們回到南洋來也無面目，且令人對祖國事業更灰心，所以要我們實行向祖國投資，我自己比我在南洋投資更審慎！』這真是公忠愛國的誠識，懷有這種意思的人也許不少。所以我們應該認識現在的『南洋伯』，已和粵漢鐵路招股的時代不同了！如確要引起華僑的信仰，得有幾個翁詠霓先生整理中福公司的氣魄纔有特效。

我所舉的事情，有好些是小節，而開專的過去情形，也是局部的，小節和局部的問題，本來不是中央日理萬幾所能完全負責；不過，僑民的接觸面是局部的多，小節的多，且和日常的生活打成一起，感覺最深，如果不是國際大問題轟到面前來，要他們大處着眼，他們便容易以偏概全了。僑務行政機關要能夠注意到這些麻煩的事情，能夠自己辦得到的自己努力去辦，自己不能辦的，便提請行政院，促關係機關去辦。

## 七

僑務行政機關目前還有一項重要的工作應該辦的，就是勸導僑民領袖回國周覽，這幾年來因中樞的穩定和建設進步，僑民回國周覽，回去多帶着相當好的現象；所於應多該方鼓勵他回國周覽，而盡量供以便利，在目前，我

還以為中央應該正式招待各重要區域的僑民領袖回國周覽，因為：

(1) 中國外交的態度已極鮮明，僑民向有懷疑的多已釋然，若能親見我們國防的相當設備，更可增加其信仰。

(2) 中國現已成為有力的統一國家，中央精誠團結的精神，當可使僑民發生在海外集中力量的強烈感動。

(3) 中國現在極力從事國民經濟建設及整理各項國營省營事業等，其已著成績者，可使僑民知曉政府的整理力量與方法，都為進步的，合理的，而願與國民經濟建設運動有密切的連繫。

(4) 海外競選國大代表，甚為熱烈，而因限于名額，或被居留政府之壓迫，不無快快，更有未參加競選的殷商碩望，都應鼓勵其對國內政事之關心。

(5) 有若干人事不調整的實際問題，在海外不易解決者，在國內可由中央以息事甯人的態度為之和解。

行政院最近有京漢路周覽的組織，意義甚大，那末招待僑民領袖回國周覽，當然是大家贊成的。

## 八

寫到這裏，看見曹樹銘先生主張裁撤僑務委員會，由外交部加設僑務司的文章。（見國本一卷六期『中外僑務問題草案』）僑務委員會因為職權分畫不清，人事多待調整，組織亦嫌鬆漫，我已屢次說過所以主張裁撤僑務委員會的，也不只曹先生一個人。僑務委員會在過去忽而隸屬

行政系統，忽而隸屬黨務範圍，就是職權的分重不易的原故。但在過去，外交部承滿清『弱國無外交』的腐敗心理，加以使領人員的多額預得不到僑民的重視，而教育部對於僑民教育也沒有理會，致八百萬的僑胞如孤臣孽子，在國內竟無一個痛癢相關的負責機關。革命政府成立，他們要求設立專責僑務的機關，不能說是不合理。現在中樞的重要人員，曾經逃亡海外的，國府自林主席蔣院長以下，黨部自汪主席以下無不深切感到孫中山先生『華僑為革命之母』的意義重大，無不重視僑務，故中央有司執事苟其職責所在，想必能恪盡職守，不致再失僑民之望，所以僑務委員會現在的存廢問題自較單簡。而中央對於調整行政機構的先後緩急，想必也會考慮到僑民心理。不過曹先生所根據以發表意見的材料，如所指僑委會的組織法，是民國十八年二月五日修正公布，沒有實行的。現行僑委會的組織法是民國二十年十二月七日公布，二十一年八月十三日修正的。又如所云僑務委員會發出的文件『五個餘月間共發出函件一百十六件』是就十八、十九年的函件統計，也太舊了，和現在相比，相差很大。曹先生還有一句話：『如今中央創設僑務委員會，是知道華僑僑務問題的重要了，可是還沒有知道外僑僑務問題比較華僑僑務問題更形重

要。』這個意思我們實在不好懂，在滿洲政府的末年，滿洲的外交官吏真的把外僑僑務問題看得比華僑僑務問題更形重要。北洋軍閥政府，也沒有擺脫這種媚外，自輕的因襲心理，這些都是中國外交史不榮譽的現象。現在，我們固然不主張中央輕視外僑僑務，但更不敢贊成中央把外僑僑務看得比華僑僑務更形重要。但我也不能附和林直道先生的說法（見廿六年三月廿四日中央日報對於中外僑務問題草案之檢討），『我們不願意誇張。我覺得我國的僑務行政現在纔是『開步走』（統觀上文，可以見到。）而且一個行政機關公文收發得多，也并不顯現就是『措施得力。』更不是職掌所列表列的事情，都是已經做的。向來行政機關都有『紙片政治』之說，我們應該努力于實際工作。若以文告為治，我國早已『四海昇平。』我們從事僑務行政的人員，應該保存『南洋伯』的老實性質，要循名覈實，常常自己策勵自己，我們僑胞在海外能夠生存，而且有若千的發展，從前真不是『由外交而來，』全由于窮幹，苦幹，實幹。我們現在担任僑務行政的工作，有相當的政費，已不必窮苦，而務應實幹，快幹！』



## 陝西省的田賦問題

嚴仁賡

二十五年十月間奉行政院委託，赴陝陝兩省調查各縣的一般財政情形，因受時間和交通的限制，所到的地方也僅僅是鐵路沿線的幾縣。在陝西工作約三週，除在西安搜集材料外，曾到臨潼，長安，咸陽，興平，武功，商縣等處調查和詢問。本擬再去陝南陝北比較僻遠的縣份考察，惟以各地多有匪患，且交通艱阻，時間亦不許可，遂僅到秦嶺以南的商縣。其時適值該縣新舊任忙於交替，無暇接待，也未多事耽擱和詳細考查。經過縣份凡六，僅占全省十五分之一，且均集中在關中一區，也不能完全代表陝省的全部情形。不過餘下的時間在民財各廳及捐稅監委會等處詢問，搜集所得的材料亦復不少，關於陝南陝北各縣異於關中各縣的情形已得知其梗概，全省情形亦已能大致明瞭。本文僅先將陝省田賦的情形作一簡單的報告，至於各縣一般財政狀況，和財務行政問題以及其他稅捐情形，將另為文述之。

一、  
陝西省各縣田賦，可分為地丁、本色改折，和租課三項。租課一項，現僅少數縣份徵收，款額微少，且多數混於地丁之內，已不足重視。現在所要討論的亦僅限於地丁和改折兩項。

地丁和本色改折，在一縣之內兩項併征者，現有六十

九縣，有地丁而無改折者則僅二十三縣。分言之，關中區有三十四縣征收改折，十縣不征收改折；陝南區有十二縣征收改折，十三縣不征收改折；陝北各縣則均征收本色改折。至於為何某縣有改折為何某縣無改折，刻因縣卷散失，已屬不易查究了。

行糧土地的名稱，種類甚繁，來歷亦各異，各縣更不一致。現存者計為民地，軍地，王地，屯地，衛地，所地，旗地，官地，更地，墮地，軍減地，官減地，軍兌地，固鎮地，官布地，軍布地，兌食地，糜地，陵地，馬廠地，驛地等多種。各種土地，又按照性質之屬於水田，山地，旱地，川地，塘地，墾田，平原地，高原地，肥沃地，山坡地，沙地，灘地，鹹灘地，砂鹼地，溝地，溝台等，分為若干等級，課以分等的稅率。分等的方法，有以金，銀，銅，鐵，錫，磁，沙，約，來區別；有以天時，地利，人和或上，中，下，來區別；有列幾等幾則者，亦有按一，二，三，四分等者。長安縣則按體，國，耕，野分為四等，較為別緻。各縣之征有改折者，他的征收方法，有些是全縣所有土地均徵地丁與改折，有些是民地僅征地丁，軍王更地僅征收改折，亦有一部分征，一部兼征的，大約關中各縣多為分征，陝北各縣多為兼征，這些據說也都已找不出區別的來歷。

正稅之外，在不久以前，更征有各項雜款，都屬於省

款附加。雜款在各縣裏，名稱和多少都不盡同，比較普通的有如耗羨，大平餘，小平餘，新平，加平，飯費，火耗賠款差徭，存米等數項。他省在以往，龐雜的情形亦多類是，然此種情形在陝省殘留之時期較久，直到二十一年始經議妥正雜歸併。地丁以正稅一兩合二元七角，改折則以每兩合爲一元五角。自二十二年起實行。舊日縣地方之征有附稅者，經過這次整頓，也與地方款中的差徭合併，統一名田賦附加。按正稅核定成數，以不超過正稅爲度。所以陝西省田賦的稅目，從二十二年以後才算統一，雜項的名稱不存，祇餘省款縣款之分，比較近年若干地方省縣附加之名目彙集未加歸併者，還算澈底一些。不過各縣以往所征的鹽課，磨課，茶課，藥味等行商課程，曾因征不起色或求征收手續上的簡便，多已攤到地畝上來帶征，這種祇求官廳便利不顧民命的改征辦法，對於農民，是一種代他人受過的額外負擔，情理上實欠公允。近來雖有一部已奉定廢除，但存在的尚有多縣。這些雜款的數額也不在少數，須由省廳預謀一個統籌的辦法以爲抵補，然後分期廢除。

陝省土地，一般的講，民地賦額較輕，軍王等地較重。故在省廳計劃整理田賦之際，即曾擬議僅民地附征地方附加，軍王等地則免征，使得這種不均略爲矯正。這項規定僅可說是一個原則，實際上，各縣附加的征額仍多是以正賦全額用附加率來申算，未照規定將軍王糧剔除另計。間亦有數縣稍加改變，即表面上附加一律按照定章，但在征課之時稍有伸縮，把民糧的附加率稍稍提高，軍王糧附加率稍稍壓低，使改革後的附加收入數額仍可與前數相等

或相近。這種例子有如長安縣，附加率本定爲全體正稅的百分之二十五，實征的附率則改爲民糧百分之三十四，軍王糧百分之十七。他縣亦有類此的辦法。且尚有以軍王糧的全體附加統攤在民糧之上；亦有以軍王營產數額微少，另業辦理，不與田賦相混，祇有正款，不征附加。附加率在前數年曾有超過規定率額征收者，人民亦任其浮收，這種情形近年已漸免除。

## 二、

田賦的征收機關，除去長安等數縣外，仍均由科房經管，設有分櫃者更屬少數。長安縣原亦有科房，於二十一年改組，設立經征處，舊日胥吏少數仍得甄別留用，以資熟練。科房經收稅款，仍是收款掣串的職責不加劃分，其內容和組織，將另文討論，茲不多贅。串禁由財廳印發各縣截用，乃爲二十二年以後之事（以往由縣自印，若干縣且向來不用串票），至今仍用活串而非版串。所列的事實過於簡略，祇有花名賦額二項，其他地額，等則，科則等項向不填寫（亦因征冊過於簡略）。地方附加，在串票上亦不註明數額，祇在上面加蓋附加百分之若干的木戳以求省事。然人民不擅計算，這種辦法經收人最易捲尾浮算，人民繳稅，在名義上雖有上下忙的區別（上忙一月一日開始，收七成；下忙七月一日開始，收三成）（註一），實際上這種區別又極不嚴格。普通情形，大都是零碎分批交納，款項帶來若干，即先交納若干，照數截串。這種辦法的劣點，易使業戶方面甩尾不繳，催征比較麻煩；而在

政府方面，串額增多，印刷費也增加不少。現今串票收費，雖可藉為增加收入之道，然自二十六年份起擬即停收票費，多發串票反增印刷工本，此舉亦殊不智。且科房的形勢和組織，既與舊式的店鋪相差不遠，若再不能以紅簿上面的征額來控制收款的數目，在政府方面實不能辭放任胥吏舞弊之嫌，寫串隨時可以大頭小尾。譬如某業戶上期應繳稅款七元，第一次繳進三元，書吏在正串上可照額填寫，串根則祇寫一元，其他二元即可私吞。比較循良者，亦可將此款在該業戶末次納齊時補進，可以不露破綻，於限內私自挪用或存放孳息。延至次屆開征，更可依法套搭，遺害無窮。今後串票即應一律改為版串，數額預先填就，切實按上下兩忙分征。人民的繳稅習慣是不難設法矯正的。串票現時每張取費二分，以一分繳廳為工本費，一分留縣。留縣之一分，有完全歸科房分配者，亦有由縣長科長監印及收發分潤者。以往串票費，各縣多有浮收，留為縣款，多者曾有高至每張一角者，近經禁止，猶未能盡免。

上下忙既如上述的極不嚴格，滯納罰金遂也不論上忙或下忙一致推到征收年度終了以後才開始收取，若干縣份滯納罰金且未實行。罰金額過期一月加收一成，二月加收二成，三月加收三成並傳提押追。（滯納罰金最高合正款三成，未免過苛，二十五年五月財政部曾咨請陝西省府糾正，限制罰金不得高過一成，但省廳遲至最近始議更訂處罰辦法）罰金收入，以二成留縣，補助經費，八成解廳列為正款。所謂補助經費，結果是大家朋分，或為縣長獨得。

每年編造紅簿，仍大都操於舊日里書之手，省廳雖曾通令各縣取消里書內造征冊，無如縣府本身沒有編造征冊的根據，實行尚多困難。舊日征冊既不足恃，推收過割復不經縣府之手，而經收田賦歷來交由科房辦理，政府於田賦實情本即隔膜，內幕更不能盡悉，若一旦令里書撤手解職，底冊帶走，則政府征稅將毫無辦法，土地糾紛更不能解決，是以各縣尚多顧慮，未敢輕言更張。舊日里書，最初本由人民公推，每里一人，其後相沿下來即成世襲，工食由各戶攤收。里書經編征冊，類多不實不盡。普通均僅有各戶糧額而無地畝等則，且有僅列一里一甲的總數而無各花戶糧額的細數。至於不實之處，有些是謄抄的錯誤，亦有因業戶未辨過割，真他則可歸之於里書的情弊。推收過割由里書經辦，便可以收受業戶的賄賂，或者飛洒寄糧於他戶，或向縣政府報為沖塌逃亡，得以免糧（註二）。舊戶過割亦往往另立新戶，不併舊戶。也有一些地方，過割時業戶不加賄賂，里書即將過糧之數多於原額，所加之額可以設法中飽。據武功縣縣長錢君告作者，在武功境內有多數業戶納糧地多於實有土地畝數。其成因，除上述里書的舞弊外，亦因該縣在明洪武年間派兵屯墾，限定數日，限期墾竣。屯兵為敷衍事功，多以墾就的八畝虛報十畝，是以至今過割尚往往以八分作一畝來計算。前歲武功農林專校購地五十七頃許，而過糧則多至六十八頃餘，為此，該校且曾與縣府多次交涉，請求設法更正。

辦理過割，雖省廳於二十一年即限定各縣迅即成立推收所，並於各區設立分所，負責辦理，惟至今尚有多數未

經成立；即其已經設立之縣，內部組織猶多未加變更，造冊過割一仍其舊。過割單冊雖各縣已不乏採用廳頒的單冊來代替以往里書私繕的過割條，惟在推收所未成立的地方，縣政府對於過割的事件，仍是無案可稽，失去統馭。里書造冊過割，不支經費，且須賠墊紙張等項費用。其收入來源，除額外訛索外，有自行收取推收費者（費額自定，縣府向不過問），亦有逢年過節由業戶送酬點心者。已成立推收所之縣，各所支出僅藉推收費的半數來維持，經費亦尚未能固定（註三）。推收費現在每次收洋五角，實嫌過高，而推收員仍為舊日里書，惡習難改，額外的需索仍屬難免。也須派人嚴查，辦理推收過割，廳方曾令各縣與稅契取得聯絡，彼此牽制以免偷漏，實則各縣均未能做到。契稅收入受很大影響不論，即征冊亦將逐漸失實。其實欲二者發生聯繫頗為簡易，何以各縣均不易推動，則非吾人所能瞭解。

### 三、

糧賦的催征，現尚大部由各地甲長代辦。一縣之內分為若干里並若干甲，為征糧區域（近已有若干縣改用聯保界為糧區界限）。甲長的名稱各縣不同，有名曰什則，或曰什排，或曰地方，或曰單頭，或曰糧長，糧總或催糧員等，係由一村或一甲內各業戶輪流充任，以糧額或地畝之多少為序（與現行保甲組織中的甲長不同）。催征時由政警找向甲長，再由甲長向業戶催完。尚有數縣於每年造冊時即先按里甲抄就長單（單頭的名稱由此而來），列載花

名種額，交甲長收執，據以催征，一方面業戶也可藉以糾正錯誤。甲長對本鄉內某戶地若干糧幾何大都素諳，催征甚便。政警（原為糧差）在先無薪工，生活費完全仰仗向業戶催糧時的需索，自二十五年起方一律規定薪給，嚴禁需索，然而暗自索取者仍所在多有。薪工每人每月四元至六元，既不足以保身贍家，而人民繳送日久，也視政警的需索為正當，仍多自動繳付。這也須各縣一致嚴查，否則政警的工薪又無異額外的收入（不過這種額外收入也許僅能合到他們全收入若干分之一）。政警催不起色，仍用以前押答的老辦法，據聞彼輩十分奸滑，非如此不足使之就範。政警需索，各地方視為慣常，其名稱有數縣稱為人情麥，亦有名曰口食費。數額多寡常由業戶自己斟酌力量自由輸贈，初無一定的標準，在先多為現麥，近則改納折色。據武功縣的估計，人情麥並其他陋規，年約四千餘元，其數亦殊為可觀。甲長負責分催，各縣有為義務職，亦有由各戶分攤款項作為酬勞。一縣之內，各村的情形又不盡同，辦法大都各村自定。其有酬勞者，攤給的數目亦各地不同，並且有為糧麥，有為折價。例如臨潼縣現在的輪年什排，每年向各業戶按照地畝數額每畝攤收人情麥五合，作為催征的酬勞。二十三年縣內成立田賦整理委員會，將人情麥之半數化私為公，作為整理經費，糧麥二合五勺折洋二分五厘，年可收二萬六七千元，照此比例計算，全縣人情麥總額每年可達五萬餘元，竟可合全縣賦額五分之一！委託甲長代催的辦法，在政府方面得到催征的方便，一里一甲均有專人負責，催征不起尚有時須先自墊付，而

業戶未盡爲糧差騷擾，受害也較爲輕微。然其弊，則政府對業戶漸漸失去統馭，於各戶征糧情形也逐漸隔膜，而且經過中間階級，易滋流弊，少數地方還有由地方土劣把持之事。更有甲長與糧差政警勾結，上下其手，收款不繳縣府。人情麥之攤送雖多出於自願，然而催征的任務乃是效勞於政府，與業戶無利害關係，其與田賦附加的分別亦抵在毫厘之間，即一個是款項由政府取去，一個則款項仍留在本鄉。在每年輪值無有報酬的地方，業戶因催糧的職責重大，征收不齊並須自墊或全村攤墊（註四），往往希圖規避。任由政警隨意指充，長單放在某戶家中，某戶即爲甲長。其不願充當者即設法賄賂，政警即可按所出賄賂之多寡，以定取捨。本來甲長輪值代催的辦法，立意很好，對政府實最便利，然行之既久，弊端亦難盡免。作者以爲今陝省各縣，保甲組織既已大致辦好，似不妨將協催的責任交給現任的保甲長。保甲長對本地各業戶糧地的情形，大約亦均熟悉，催征可無困難，從催起的稅款內可以按成抽發若干獎金以爲鼓勵。人情麥的陋規應即廢除，若在保甲經費仍是取於攤派方式的地方，則宜將此等收入盡量縮減，化私爲公，作爲保甲經費，不再從事另外攤征，以減輕人民負擔。若這樣的改革一時還不便施行，則可做效江蘇武進等縣年來整頓義團的辦法，切實把糧甲制度整頓一下。

關於收款手續，數年以前仍保持舊觀，大多縣份糧賦由包糧舖（或曰銀舖）包收，糧糧直接不收花戶繳來的稅款，這類店舖，多以放貸爲生，兼辦包收糧賦的生意。各村糧賦大都委甲長或戶長代完，每期由甲長戶長向花戶收齊，彙交糧舖，糧舖用甲長戶長的名戶開發收據，再按期彙總繳送縣府，縣府或備串票截發，或即不用串票。人民完糧的憑證不過糧舖的一紙收據而已。甲長戶長代完糧賦，每村攤交數元至數十元不等，作爲代完的費用。經過縣府指定的包糧舖，先須認定包征區域，限期征齊。屆期不齊，應由糧舖賠墊，舖內伙工亦負催征之責，與政警糧差咸有聯絡。糧舖的利益，第一，稅款數日一繳，居中微露利息的便宜；第二，業戶還款項不便一時不能繳納，照例由糧舖代墊，約期償付，按二分至三分計息（註五）。再如華縣興平諸縣收款時附征少數費用，則利益較厚，其從中舞弊謀利者所入更不止此。不過在征不起色之地，糧舖也常有賠累之虞。未經政府指定並無包征區域的糧舖，甲長戶長可以任由自便到任何糧舖去繳納，糧舖彙總定期繳府，也可以在這時期裏放貸出去。軍糧知王糧向不包收，例由糧差向業戶代收繳納。對此，縣府的管轄最鬆弛，弊端最重，收入成色也最低。其從未有糧舖制度之縣，名爲向來實行自封投糧，實則仍不脫甲長糧差代收代繳的舊習慣，至今未有變更。糧差數額，原本規定每里一人，但實在執役者的數目恆逾乎此。長安縣在先政警糧差多至六七百人，均以催糧收款爲生，無有薪給，該縣人民私吞公款數額之大可以想見。據經驗者談，陝省各縣由糧差征收的糧賦，平均民納三元，官廳祇能收到一元。

二十年以後，各縣包糧的制度奉令逐漸革廢，廳令要一律改爲自封投糧，並不得私收代完，幾年以來，各縣雖均謂已遵章辦理，實則至今尚無一縣能切實做到。僻遠的

縣份不必論，即如長安首縣，表面上雖為全體自封投糧，然自投者仍居少數。作者曾到長安鄉間詢問鄉民，據云，糧賦向由甲長代完，若干年來相沿未變，每元須付一角五分，代完費用。又有一位老農人說，住處離城雖近，七十餘年却從未曾為完糧進過一次省城。在鄉民方面想，糧額有限，距城遙遠，自完耗時過多，且又不完完糧的手續，甯願略有花費託人代交也不願赴糧自完。這樣看來，問題仍是繫於縣內各區之未設分糧（設者極少）自完頗多不便。所以在分糧未能普遍設置以前，自然很難希望自封投糧能做到好處。

陝省各縣田賦概況並以往的情弊，大約略如上節和本節所述。制度窳敗，應推翻改善的地方尚多。省廳方面雖自二十一年起已下了整頓興革的決心並已頒訂了多種規章，惟各縣多因經費人材種種關係大都尚未能照行。而且省廳在規訂章則之初，對各縣財政情形即稍隔膜，規章內容頗得空泛，未盡合於各地實情；迨至頒發各縣，也僅是一紙令文。至於各縣曾否遵辦，已遵辦縣份究竟進行到怎樣程度，省廳也不甚瞭然。以故法規的增訂革新業已數載，實地施用的成效尚屬有限，似乎是想得到看得到的事情還不少，而做得到的事情尚屬微渺；諸須當局再加努力。省縣財力不足雖也是改善的一種很大的阻力，然如鄰省河南的財政改革，近年頗多不費錢的作法，不妨仿效參考。財廳如能時常派人四出巡查和指導，受效當不少。

## 四

陝省各縣在十七年至十九年西北軍駐陝時，糧賦曾經預征至二十二年。易幟以後，以往預征之數不復承認，從新另征，人民接連數年負擔雙層的捐稅，更加連年荒旱，草根樹皮都已食盡，居民逃亡者極夥。至二十一年林主席蒞陝，令蠲免二十一年以前之欠賦，以蘇民困，是為民國十六年以後另一次的全體豁免舊欠。在連年大旱時期，受災最重的武功縣，二十一二十二兩年完免糧賦，收入無着，縣政不能維持，乃假手於攤派，其結果人民受累更甚。興平縣亦曾以二十一二十二兩年糧賦分年緩征，惟延至二十三年始見實行，其時該二年的糧賦已征起多數，人民所得的實惠更微乎其微。第二次全財會後，全省即不再辦緩征，僅辦減免。減免的數目普通都很做少。二十四年陝北共黨滋擾先後明令蠲免神木等二十一縣省縣田賦正附稅，二十五年後援上年之例續免一年，（陝北區未免者僅榆林宜君二縣），政費雖受省方補助，但數額不足，攤派的事實更為不允。廿一縣的舊欠（包括二十一年至二十三年）亦在廿四年內先後豁免。

財政廳考核各縣征解田賦，定有考核辦法，分按日按季及半年考核。獎勵方法採升調，記大功，記功及嘉獎四種，懲戒方法採撤任，記大過，記過並申誡四種。這種獎勵辦法尚都未能實行，因為關於地方官吏的任免獎懲，職權屬於民政廳，而且一位縣長的稱職與否也不能僅以征解田賦的多寡來斷定。例如某縣縣長辦理保甲夙有成績，盜匪肅清，教育也辦得好，旁的稅捐也能照征照解，若僅因某月田賦短解五成便遭撤職，自然不很公平。而且考核成

績，各廳有各廳的標準，縣長的稱職與否一應也有一廳的看法，實行田賦考核辦法更多困難之處。爲補救這種缺陷起見，財政廳乃於二十年起實行一種派員坐催田賦的辦法，即每年由廳招考人員，派赴收數較疲的縣份催征催解，兼督促造冊催辦自封投櫃等事宜。一員經管一縣或二三縣，輪流駐守，事畢即返省解職，在職期限不過數月。委員不支薪金，按行三元坐一元的標準支給費用。實行此制後，征收成數確見進步，不過此等人員每年徵催解政府方面既感煩瑣，委員本身亦鑒於職務的過暫而易生不肯認真催辦之弊。同時田賦內容極盡複雜，督促催繳也決非任何臨時招僱的人所可勝任，地位過低，尤難得各縣縣長的崇敬，違征違解。這似乎是應加改革的。

依照二十六年將施行的田賦新章，各縣每年可按賦額之多寡由收入內提支百分之一。五至百分之七，作爲田賦經征用費。所得數額雖不多，然用爲津貼行政經費之貧乏或亦不無小補。經費較裕，於剔除積弊設法改善田賦徵收方法上或得比較澈底的辦法。

## 五

陝省田賦正稅每年征額可達五百餘萬元之鉅，他種省稅無有其匹。各縣收入亦以田賦附加爲主幹，平均可占收入半數以上。每年正稅實征數恆僅三四百萬元，二十四年最多，亦不過四百六十萬元。征收成數廿一年可至七成五，二十二年僅得六成七，廿三年約六成九，二十四年則增爲八成七。廿五年數額尚未結出，依情勢看，定較上年爲

低，各地亢旱是歉收的主因。各縣分別觀察，除鳳縣，留壩，白河，洵陽，紫陽，郿陽，韓城，柞水，同官，平民，雒南等征額甚少之縣有時能掃數征齊外，其他如長武，枸邑，郿縣，隴縣，鄂縣，澄城，朝邑，藍田，澄城，南鄭，石泉，佛坪，甯羗等縣每年亦尚能及收九成以上，不過常年僅征及五成上下的也有乾縣，扶風，武功，醴泉，臨潼，蒲城等數縣，而以廿二年扶風的僅合百分之五和武功的百分之九爲最低。成數低的縣份大都是賦額多的地方，這樣，雖掃數和九成以上的縣份不算少，亦不得不將全體的平均成數扯到七成左右。（上面各縣的分析僅限於關中陝南二區，陝北區各縣材料不全，未能分析）所以自二十一年豁免舊欠並二十四年豁免陝北廿一縣廿一年至二十四年欠賦後，截至廿四年九月，僅關中陝南二區並陝北的榆林宜君二縣，三年的欠完田賦正款已有四百餘萬元之鉅，連二十四年份欠賦可達五百萬元。其中臨潼一縣，三年積欠即已三十七萬元，連二十四年欠賦可達四十五萬元。

各縣田賦附加率，最高者與正稅相等，最低者僅及正稅百分之二十五，未有一縣超過正稅，洵爲難得。不過如嚴格的講來，現在的省正稅是已經正雜歸併以後的數目，並非實際的省正稅。若以原有正稅和以前的雜款並縣附加來比較，自然超過者仍居多數（以二十五年爲度論，未超過者僅二十縣）。附加率額關中區各縣較輕，陝南陝北較重。關中區各縣平均，在二十四年爲百分之三十七，廿五年增至百分之四十九；陝南區廿四年爲百分之七十七，廿五年增至百分之九十七；陝北區，廿四年爲百分之八十四，

廿五年則僅有榆林縣附加百分之九十，及宜君縣附加百分之九十五，其他二十一縣因免賦關係，無有附加。

收入分配的情形，大部份賦額出自關中區各縣，陝北陝南各縣收入甚少。關中區面積最小，糧額則最多，陝北陝南洽好相反。陝西全省土地面積為六萬萬畝弱（根據陝西省民政廳的統計）關中區占八千五百萬畝，合百分之十四，但田賦正稅征額則可占全省百分之九十；陝南各縣面積占全省百分之三十四，而糧額祇占全省百分之五強；陝北各縣面積占全省百分之五十二，糧額反不及全數百分之五。糧額不均的原因，固然一方面由於關中區各縣比較富庶，另一方面則因陝南和陝北失糧之地過多。陝南各縣田賦征額，最高如城固縣每年不過五萬餘元，最低如鎮坪縣每年僅二十元，二十五縣平均每縣祇有一萬一千餘元；陝北各縣，最高如洛川縣年額三萬餘元，最少甘泉縣祇二千餘元，平均也祇一萬一千餘元。賦額之少，並非由於賦輕，乃多數民地無糧賦的負擔所致。現以各縣面積與現在行糧地的面積作一個比較，可以看出陝南陝北各縣失糧地多至何種程度。關於陝西各縣行糧地面積的材料，所得較全的縣份計關中區三十一縣，陝南區十三縣，陝北區十九縣，共計六十三縣（占全省縣份的七成）（註六），以與各縣面積比較，可得如下的結果：關中區中除蒲城縣行糧地略超出全縣面積外，最多為臨潼縣可及百分之八十五，商縣最少，僅及百分之二，三十一縣平均約為百分之三十二。陝南各縣糧地占全縣面積的比例，最高為褒城縣，佔百分之三十四，最少為鎮巴縣，糧地僅數千畝，佔全面積百

分之。○五（註七），十三縣平均為百分之一。四○陝北各縣，最高為綏德縣之百分之三十四，最低為保安縣之百分之六，十九縣平均也不過百分之三。即使陝南陝北地多山嶺，荒地較廣，耕地較少，然熟地的面積總不致如是之微吧！（註八）失糧地的所以如此之多，首因以往荒地甚多，後世墾荒多未報墾升科。再加明末闖王之亂，陝南荼毒最烈，同治年間回亂，陝北受害最重，人民相率逃亡，土地荒蕪。其後重編糧地，缺短甚多。承平以後，人民逐漸還鄉興墾，而墾地仍多未能隨即升補納糧。（註九）照明萬曆六年，陝西全省民地約為二十九萬三千頃，至清雍正年間僅餘二十五萬餘頃，加新墾退灘諸地並更地合計，亦不過二十六萬餘頃；屯田在明嘉靖初年本有十二萬餘頃，至雍正年間僅得三萬七千餘頃，加新墾地亦不過三萬九千餘頃。總計減少四分之一以上。（註十）且自雍正以後至今之二百年間，復有若干縣糧地數額短少，即關中區各縣缺短亦已不少。今以關中區所得材料之三十一縣觀察，自雍正年間到現在，行糧地面積退減者二十縣（註十一），增加者十一縣（註十二）。就中鳳翔縣減少最多，計減九十萬畝，縮減半數以上，次如長安縣亦減六十餘萬畝。增加之縣中則以枸邑縣增二十九萬畝為最多（註十三）。三十一縣增減併計，尚淨減二百萬畝，合為百分之九強。

由上觀之，欲謀澈底整理陝省田賦以增加收入，則整理土地實為當前的亟務。陝西省縣地方均以田賦為收入的命脈，更可見整理土地對於整理陝省財政的重要關係。廿四年間，陝財廳曾派員到舊興安區（安康等十三縣）調查田



賦情形 擬就整理計劃，預料整理以後可增收十餘倍至二十倍（十三縣田賦徵額現年僅五萬餘元）。語雖可驚，誠非過甚之辭。由此推想，若全省田賦切實整頓，增加收入一倍諒在意中。談到整理陝省土地，籌辦清丈在目前尚非其時，經費問題很大，各縣山嶺較多，業務也較難進行；實行航測，所費亦多，坡地占全境大部，畝積也難正確，也祇有關中區數縣可以試辦。為今之計，祇好暫時採用土地陳報的方法，以求簡便省費而收速效。即此，在現今陝省之人力財力種種限制下，還須擇區試辦，試有成效再謀推廣。試辦時，最好先擇關中陝南和陝北各一縣為試辦縣份。各區的土地情狀和田賦內容都不很相同，業務的進行也不必拘囿於一種方法。而陝南陝北，地多丘陵，辦理時費用重人事繁，更需要幹練的人材去主持。若干地方人民且多不明土地的實在畝分，不以種籽量來計算，便以收穫量來計算，更有計地論畝，論畝（一牛耕一日之地），論刀，論股，論担，或論堆，更是談不到正確，這對辦理陳報自相當不便。故用僅靠業戶自己陳報的方法來辦理陳報，絕不可行，即便使用編查的方法也須十分審慎。事先必須多加訓練，使保甲長業戶並其他工作人員咸瞭然於計畝的方法，然後開辦，庶不致遇到很大的困難。

## 六

陝西省近年對於田賦的整理上所頒的許多法令規章，實行結果雖未盡能滿意，但有數縣自動的整理却尚著有成效。關中各縣，許多都曾參照省廳意見辦過調查糧賦。辦

法均係各縣參酌本地情形自己擬定，其程序大約都是先聘請地方上有名望的士紳組成調查的機關，然後令里書編造戶地冊，再由縣派員會同鄉鎮長保甲長或里甲長按冊挨戶查詢其真實姓名和地畝數額。辦理的成效，各地頗不整齊，真實姓名大都能夠問清楚，糧地畝亦有更正。比較上以郿陽縣辦理得最好。長安縣則自二十四年三月開辦，十月辦竣，先以舊日底冊及徵冊並根據過割冊造成新冊，分發各村甲長（舊日里甲的甲長），由甲長指明某戶戶名地畝無訛，某戶有錯，由甲長具結，保證未有虛枉，再由縣府派人覆查。此次清查結果，未查清者僅餘千分之一，花戶祇有極少數仍用堂名別號。咸陽縣則早在二十一年開辦，先在縣內成立接收所，辦理業戶過割，嗣即派員挽回各村單頭幫忙，依戶查詢真實姓名。關於地糧數額，本戶往往以多報少，乃向四隣質詢，成效較顯。調查結果查出地糧不符者甚夥，但地畝總數反較徵冊所載為少，可見這種清查方法準確的程度尚多可疑。不過依此查得業戶真實姓名，對整理田賦的功効亦已不可埋沒。長安縣辦理糧戶調查，成效較咸陽為著，緣故是舊日書吏已歸淘汰，縣府得有糧地底冊，調查結果自稍正確。是種調查方法，費時費錢很有限，糧戶住址及真名可以調查實在，對徵糧已大有幫助，若同時再將地糧查問清楚則裨益更多，各縣在未能進行其他比較澈底的土地整理辦法以前都可以推行舉辦。不過在辦理之際，最須注意調查員的操守並須嚴加監督，否則稍受賄賂即可依隨業戶之意旨謊報糧地數額，反易使地籍更加混亂。咸陽調查結果，糧地反少，這也許是一個原

因。再有，糧戶調查清楚以後，推收過割必須同時收歸推收所有權，不然糧戶不能隨時改正，不數年戶名地額又欠確實。以往調查糧戶曾經奏效的縣份，多尚未成立推收所，恐怕現在的徵冊又有重新調查的必要了。

關於造冊推收，已有長安興平等數縣完全收歸縣府自辦，收回的方法不外利誘與威逼。長安縣自二十一年即令各里書繳回底冊，初謂推收所成立後仍舊僱用彼等，保持彼等生計，遂則監押追收。故里書均能遵令繳府，辦理略無困難。興平縣則於二十一年八月收回里書底冊，取消里書，設立推收所，各區設分所，由區內公民推選一人經縣加委為推收員。臨潼縣雖亦名為收回自造，但仍係里書越俎，祇改為集中里書由縣府監造。取消里書收回底冊，各地實行的難易不同，一方面在乎負責人的辦法和辦事能力，一方面也要看里書的馴良或奸滑和其弊端的深淺。所以各縣對此雖明知為清除弊端的簡捷辦法，多還不敢貿然來試辦。長安興平等縣的糧賦，弊端尚輕，辦理較易，收回的底冊大都用正楷繕寫，十分清楚，一切戶名地額糧額均載列詳明。遇有過割則另以紙條寫就，黏附該戶之上。此等冊籍雖經收回，至今均尚未能與現冊比對校核，實大為可惜。臨潼縣田賦收入最不起色，常年祇收四五成，河北較河南尤疲。二十三年間由縣政府與地方人士合組田賦整理委員會，以圖整理。委員五十餘人，以縣長，教育助理員及地方士紳共三人為常務委員。委員會之下，設田賦整理所四，一在城內，其他分散各鎮，每所附設徵收分櫃一處。所設所長一人，下分總務，整理，經催三股，各設

主任一人，由總務主任兼任副所長，另設催員二人至六人，里書三人至六人，所丁十三名至三十四名，勤務一名至二名。所長由所轄村莊人民選三人，送由整理委員會擇選二人，呈縣政府擇委一人充任，任期一年，成績優良者次年被選仍得連任。各股主任由所長提請由委會轉請縣府委任，其他催員，里書，所丁勤務等均由所長任用，呈縣備案。附設之徵收分櫃另設徵收主任一人，催員二人至五人。整理所的主要任務乃為調查地畝，逐村查填，造成以村為單位的混合紅冊，俾糧區與保甲發生聯繫，任保甲長負責催糧。田賦的收款催征及過割等事，亦由整理所兼辦，由附設的征收分櫃負責。整理會及各所，已經成立數載，整理的效果則尚未大見。原定整理期限為三個月，但至今尚未能結束工作。雖年來田賦徵收成數略見增高，但其增高之數亦僅能抵每年龐大的整理經費。組織過大，用人過多，每年經費須二萬餘元，取給於什排人情麥之半數，而所得的整理成績則未能與所費成適當的比例。兼之縣府脫手徵收，徵稅之權旁落，該會亦不免侵入行政的範圍之嫌。並耳聞該會常為地方豪紳所把持，省廳對其整理的成績也不滿意。我們認為，今後省縣對於該會均應嚴加監督，裁汰冗員，節用經費，其職務亦僅可限於整理，不可兼辦徵催之事。

除上述整理田賦之縣外，餘如鄠縣南鄭諸縣亦曾辦過簡便的土地查丈。其辦法，依縣境劃分區段，計算區界的邊長，求得一區一段的大約畝數，再令各業戶報查，其短額過多者實行抽丈。鄠縣在二十一年試辦，成績較好，現

整厘縣亦已開辦，效果如何尚不得知。這種土地的整理方法，辦法太粗略，難得佳果，在已準備辦理土地陳報之際，應即停止進行。

## 七

陝省整理田賦未來的計劃，約有三端，一為各縣普設經徵處，統一征收並專一職責；二為設縣金庫，委託銀行或殷實商號代理，並委託代收稅款；三為辦理土地陳報。三項中，第一項須先打破科房制度，籌就經費，方能改組；第二項的實現恐尚需時，因各縣之設有銀行者尚少，商號則頗難利用。至於土地陳報，則已籌劃數載，章程亦早擬定，祇以經費無着，尚未開辦。主辦土地陳報之責，在省政府的民政廳，陳報的章程也是經民財兩廳擬定呈內財兩部備案的。按照二十四年擬定試辦章程的規定，陳報的程序，先由縣府令推收所或各里書編造編查清冊，成立縣陳報處，然後召集聯保主任加以訓練並召集公正士紳申說陳報要旨，即依次成立各聯保陳報處，以清冊陳報單及其他應用單件發處，開始保長陳報。保長編查土地，由民廳或縣府訓練，並遴選專門人員協同辦理，先即劃清本鄉本鎮區域，測繪略圖，再按自然地形分段，通飭業戶按址插標，由查大隊編列址號，編查繪圖。編查後，再由保長將各件送交聯保陳報處，按序彙編成冊，計算總數，然後即辦業戶陳報。業戶陳報之前，先將陳報單交付各保長轉發，填就後由聯保陳報處查核，如有疑義應再清查。陳報期滿即編定成冊，逐戶逐址詳細查對，並計算戶地總額。

再依據業戶陳報冊及保長陳報冊分造戶領址及址領戶各冊，連同各項圖冊，一併送交縣陳報處。各冊經審核更正後，即行公告，然後查編註冊並頒發管業執照。再按土地肥瘠，改訂科則。陳報的時期，規定保長陳報四十日，業戶陳報二十日，聯保陳報處審核編冊十五日，總處審核更正十五日，公告二個月編定註冊十五日。前後約為五個月。頒發管業執照則在公告期滿以後三個月後行之。綜觀上述章程要點，可見其規定大都是參照他省辦理陳報已經著效數縣的辦法而制定，亦係用編查方法，可以比較正確。惟章程的規定尚有不很完善的地方，實行時尚須略加補充。至於今後實施陳報的計劃，則擬最先利用中央陸地測量局已經航測各縣的圖片為陳報的控制工具辦理一部縣份的陳報工作，不再辦保長編查。現擬先就業經航測完成之長安咸陽興平醴泉四縣試辦，擬先將該局測量圖片放大為二千分之一照片，然後進行宣傳訓練人材，辦理陳報。預計經費四縣合計放大照片費約三萬元，陳報經費約五萬元，合計約八萬元之譜，平均一縣約為二萬元。放大照片需時二月，連陳報時間四縣在一年可以辦竣。以往許多人每以北方土地坵界不清，不易施用航測為慮，但此次作者在陝省所見航測圖片，坵界尚均分明，大約在稼禾未收割以前拍攝，可以比較清晰。（在陝南陝北各縣施行困難較多）不過目前所用的圖片是數載以前所攝，稍失時效，陳報時尚須隨時更正，略顯累贅。其他各縣，航測尚未完成，擬先擇涇陽、三原、高陵、臨潼、渭南、華縣等六縣試按編查方法辦理陳報，每縣預定經費二萬元。亦係尚在擬議

準備，未見開辦。二十五年秋，陝南南鄭縣準備自辦土地陳報，自訂規章，擬定陳報費為八萬九千餘元，陳報也是採編查土地以為控制的辦法。規定工作的時間須八個月，發證尚不在內，既與省訂章則不合，並且超過其他已經辦過陳報縣份所用的適當時間。其時間的分配，假定為籌備宣傳二個月，編查一個半月，保甲長造冊一個月，業戶陳報半個月，公告一個月，造冊二個月。經費預算為八九，（九一元，其來源得自管業執照費者七萬元（每坵一角，以七十萬坵計），其他則準備以整理後增收的田賦來抵補。姑不論整理後的增收有無把握，即管業執照收費高至一角，已與部令衝突（註十四），而經費之高至九萬元亦為其他任何縣份所未有。以已經實用編查方法辦理土地陳報各縣的經驗來看，每縣外業工作少者一萬餘元，多至二萬餘元，即連發證費用也不過三四萬元上下。聞最近財政部方面已派人前往指導，或能縮減時間，節省經費，成績也許可能使人滿意。

整理土地，在陝省除上述籌辦土地陳報外，並已辦理省會城關的測丈，惟與田賦無甚關係。現已一部完成，其他尚在進行中。清光緒初，朝邑縣曾辦清丈，以百數十人之力，費時五載，耗錢數萬串。清丈的結果，地畝數較雍正年間尚少近十萬畝，減額一成以上。至於大量的準確程度，可在該次辦理後所辦鱗冊內凡例上的一段話來推測，他說：「以後買賣地畝莊基，必須照魚鱗冊地數糧數寫契成交，不得以現在大量者為定數。俗云十丈九不同。倘有遺漏則所贖之糧費主有賠累之虞，倘有多餘亦不得從別段分

撥，以足此段之總數。總之，魚鱗冊所註糧數地數已成永遠定額，一絲一毫不得挪移增減，違者稟官重究」。陝北延川縣亦曾於康熙年間辦理清丈，結果如何則不詳。

作者以為，各縣以往（及現在）辦理攤款，多委各鄉鎮保甲長辦理，鄉鎮長或保甲長手裏均存有管區內業戶地畝的清冊以為攤派的根據。這類清冊雖非盡屬正確，然往往較一般糧冊的正確程度還可靠些，在土地陳報一時不能興辦的地方以及僻小遼遠縣份，均不妨試向各鄉鎮保甲長追征是等冊籍。祇要縣府辦理得法，也有法使彼等自願獻出。這樣費時費款極微，而田賦整理即可得很大的效果。

#### 八

土地的直接稅捐負擔，除去田賦正附稅以及非法的征課外，在陝省尚有一樣以土地為課征對象之聚斂妙法的攤派和一種特種地稅的煙畝捐，均在此附帶一講。攤款在陝省以往極為繁重，近經省當局嚴加禁止，然私自征收者仍居多數。關於各地攤款的情形，因係違法：又年各不同，找不到正確的材料。就作者所到的數縣所聞，則可知各地的臨時攤款在數年以前最為繁重，有一件用項即攤一次款。近年省令禁止，各縣本已遵辦，惟年來舉辦保甲，經費無着，攤派之風復熾（註十五），臨潼長安商縣等莫不知是。這類攤款，有由縣府攤收發為保甲經費，有由各聯保主任或各保甲長自行自用。後者的弊端恐更重大。聯保保甲的攤款有的是自己私征，縣府禁而未止，有些也曾經過縣府的同意。攤款的數目未有確實的統計，惟在臨潼一縣，

據估計保甲長的經費攤款每保年約三十元，全縣五百餘保，年攤款一萬五千元左右。這樣，每保每月經費平均祇二元餘，還不足以維持，大約實際的攤征尚不止此數（註十六）。陝南陝北各縣，收入不足開支，攤款更屬平常。據聞陝南各縣，年攤款多者可達五萬元，比田賦的收入還高，人民實際所納更不知幾何。而且縣派下鄉的攤款委員，所有乘轎伙食等費亦莫不派差攤收，鄉紳更假名送禮派款酬應。除去保甲經費以外，其他攤款關中各縣稍少，然如長安縣修築西荆公路時亦曾攤派，武功縣各鄉鎮在收麥收煙時亦常攤款為本村鎮建學校廟宇。又如商縣前有保衛團，經費取於攤款，現在保衛事務由省統籌，下令取消保衛團，但為地方鄉紳阻撓未能實行，現僅改名坐團。縣府令該團經費不得攤款，應自尋辦法。所謂自尋辦法，依然是取攤款的方式。全省中大約近年攤款之重以漢中區各縣（南鄭等縣，現為第六行政督察區）為最，該區專員張君對事業抱負甚大，然地方建設百端待舉，而預算收入為數過微不足支應，是以每舉辦一件事即須攤款一次。這在糧額過少的陝南各縣，他們的苦衷雖也應加以寬恕，不過我們總希望政府在舉辦一件事之前，最好先以人民的負擔能力與這種事業對於人民的需要兩項事情的重要性較量一下，經費無所出而事業非地方所亟需者，則應多留斟酌的餘地。攤款的弊病，盡人皆知，征派沒有標準，民納三元，政府還許得不到一元，私吞中飽最難查究。謹愿者有於攤款時在征額上附加一個定數為征收經費，吞蝕而有定額；遇其聚斂者，則大事搜括，就毫無標準可言了。商縣前

保安隊經費年須八萬元預算上僅列五千元，其他出自攤派。實際人民的負擔自然絕不止此區區的七萬餘元，據聞少者每畝四五元，多者竟至二十元，豈非駭人聞聽？

關於近年各縣種煙的地稅情形略述如下：陝省各縣，種煙本最普遍，向不種煙的祇有平民朝邑定邊三縣，近年廢種的也僅蒲城白水二縣。惟自二十三年起，遵照南昌行營頒發分期禁種的辦法，將全省各縣分為三期陸續禁種，須計到二十六年可以完全禁絕。二十三年份為第一期，除去向不種煙及已經廢種的四縣外，（定邊緩禁）禁絕的縣份計有長安，臨潼，同官，高陵，柞水，永壽，淳化，郿陽，華陰，乾縣，禮泉，藍田，澄城，大荔，澄城，經陽，三原，鎮巴，留壩，鳳縣，佛坪，白河，鎮坪，洵陽，平利，寶陝，嵐皋，中部，宜君，保安，安定，延長，清澗，吳堡等三十四縣，禁種煙地九四，一四三畝；第二年續禁渭南，華縣，富平，榆林，鄜縣，神木，府谷，膚施，綏德，米脂，洛州，靖邊，宜川，葭縣，橫山，安塞，甘泉，延川，定邊等十九縣，禁種煙地一一，九〇七畝；第三年更禁咸陽，商縣，雒南，韓城，麟遊，柞邑，沔縣，寧羗，略陽，安康，漢陰，山陽，紫陽，鎮安，石泉，商南等十六縣，禁種煙地五七，二二五畝，至二十六年，其他緩禁各縣亦均禁種，全省可以禁絕。

辦理禁煙事務並征煙地畝捐（名為禁煙罰款），由省設禁煙總局辦理，收款後轉解財政廳。罰款規定不論冬煙春煙，一律每畝十元。緩禁各縣，最初（二十三年）奉到緩禁命令後，即通知各區鄉長轉飭各村牌甲長據實查造種煙花

名底冊二份，一份存於在鄉，一份送縣備查，然後由省委查煙委員到縣會同縣長依照區鄉所報地畝冊，分區實地履勘，如有不實隨時更正。一面由縣府登記清冊二份，一份留縣，一份送局，作為征捐的根據。罰款於春夏間開征，統限二個月內征齊，先期曉諭業戶，屆時自行投糧，掣給收據，收據不得收費。罰款內扣支百分之三，縣政府及區鄉牌甲等各半，作為辦理禁煙的辦公費。二十四年及二十五年辦理禁煙，辦法略有變更，按照南昌行營頒發辦法，規定所有緩禁的縣份，人民如欲種煙，須先赴該管縣府請領種煙牌照方准播種。牌照由總局印製發縣轉發，不收費。用。縣府發照，組織發照辦事處，並得酌量情形於各鄉鎮組織分處，由縣長遴委聯保主任保甲長或鄉村間長及公正紳耆充任。頒發時，縣府應備製底冊二份，將牌照號數，種戶姓名，及村外方向並四至與所種畝數產額約數詳細登記，一份存縣，一份呈齋總局備查。縣府發出牌照，應按旬呈報總局，並分令各聯保主任保甲長或鄉村間長知照。牌照發竣下種之後，局派委員即攜帶底冊親赴各鄉逐細考察有無無照私種及所報畝數不符情事。迨至煙苗出土，再由總局派員分赴各縣會同縣長攜冊勘查，勘查後即限定業戶於限期內完納罰款。聯保主任與保甲長或鄉村間長均負助勘之責，於發照期間內均得隨時舉發。無照私種者加罰二倍，多種者加倍處罰，罰金以五成獎給舉發人，所餘五成解局為戒煙經費。發照辦事處經費由畝捐收入內扣支百分之五，另外扣提百分之二為經征費，專為各縣府設立畝款征收處及征收分處之用。

煙地畝款自來弊端最重，較之以往田賦的積弊尤有過之，這也不僅是陝西一省如此，他省亦無不然。陝省在「修正二十四年緩禁縣份種煙查罰辦法實施程序」上面有謂：「查本省十餘年來，人民自由種煙自由呈報，雖經委員查勘，大都奉行故事，以致白地攤款者有之，數倍認罰者有之，甚至廣事種植一錢不出者亦有之，弊竇叢生，莫可究詰，而人民狃於積習，視為固然……」。近年來雖竭力設法整頓，並採用發照的辦法，以便查禁，然所收效果仍極稀微，本文上段摘錄許多章則的內容，也祇能供人的參考，實際情形則應下鄉實地查問才能澈底明瞭。大致的情形是如此的：種煙執照種戶多半看不到，執照由局發縣，由縣發交聯保主任，不再發交業戶。種煙畝數亦僅由業戶報向當地豪紳，由豪紳轉報縣府，不似章程所載人民到府或發照處自報（註十七）。畝款之能投糧自完者絕無僅有，大都係由土方包辦，向縣府按冊載畝數並稅率計算全鄉鎮應完數，包繳，向業戶則採攤派的方式，每畝應繳數多有超過十元的定率（淨收之款名之曰差費），而未種煙的地畝也多有畝款的負擔。甚且不僅正項的開支取攤派的方式，即其他一切勘查員的旅費與運動酬應諸費，亦莫不成功的攤在業戶身上。據武功縣農林專校農業經濟組張由良先生下鄉調查詢問的結果，縣內每畝實際畝捐的負擔，至不一律，少至不及十元，多者可十數元至二十元。另據陝西省捐稅監理委員會的調查，各縣最多者每畝可達四十元，亦即合法定稅率的四倍，洵為可驚，不過人民的實際的負擔却也不見得竟較應有的負擔加重到如此可驚的數目。

緣故是業戶最初呈報畝數即較實際為少，有以一畝報三四分至半畝，至多亦不過報六七分。所以結果，人民的損害尚不甚大，土劣的囊橐斯肥，吃虧的仍是政府，而禁煙的成績也就祇存表面文章了。委員下鄉，多是虛應公事，鮮有不為土劣包圍，委員本身也樂得得些小惠，受了人情，免得下鄉吃苦，反正業戶由土劣一手掩護，絕不慮有人告發的。

畝款既多為包繳，縣政府事務有限，附設畝款征收處實非必需，大約均僅添聘一二人或即由他員兼辦。畝捐名為二個月征齊，普通則均初夏開征（關中區每年五月二十日開征，陝南區五月十日開征，陝北區七月十五日開征），至十月甚至年終方能掃數，遇災旱成數稍差即此尚不能做到。縣長自畝款內抽提百分之二總經費，並百分之一，五發照辦公費，在一個年收二十萬元的縣份，可以扣提到七千元之多，除僱用一二人並少許印刷收據費用（畝款收據係由禁煙總局規定格式由縣印製）年約數百元外，其餘大約均為縣長及縣府職員的額外好處了，近三年陝省種煙畝數和畝捐征額如下：

年份	緩禁縣數	種煙畝數	畝捐額征數(元)
二十三年	五四	四三〇、三二二	四、三〇三、一二〇
二十四年	三五	三六〇、六三一	三、六〇六、三一〇
二十五年	一九	二八五、三六二	二、八五三、六二〇

實際上種煙的畝數絕不止此，而人民實際為種煙所出的錢更不止這區區的三四百萬元，且在既經禁絕的縣份，人民偷種鴉片的也不是沒有，在正款之上，若再加以各縣

的地方附加，數額定更為可觀。廿三年查禁煙畝辦法，未曾規定除正款外「無論地方任何機關，皆不准巧立名目附加分厘，違則呈請省政府從嚴懲辦」。不過各縣附征由來已久，一時未能完全停止。如陝南各縣預算不敷，在二十四年度有南鄭、安康、城固、沔縣、洋縣、褒城、留壩、漢陰、山陽、紫陽、鎮安、略陽、商南等十三縣均附征畝捐附加，名之曰臨時專款，至二十五年尚有南鄭、褒城、城固、洋縣、西鄉五縣未廢附加，附加之數二十四年有二六〇，二六八元，佔十三縣正稅合計百分之四十三強，其中南鄭縣附加率最低，合百分之十九，最高略陽縣合至百分之二四六，略陽以外尚有寧羗、山陽、鎮安三縣附稅超過正稅。二十五年附加總數計六七，一九元，佔五縣正稅總計百分之四十，各縣附加却均未超過正款。

以上諸種弊端，當局亦知之甚審（陝南各縣附加則係呈准有案），祇以短期內即將禁絕種煙，未甚深究。但二十六年份既定為全省禁絕期，此後的問題和當局的責任，將在如何去嚴厲巡查，使省內每寸地上不再見到罌粟之花。

## 九

關於陝省農地的田賦負擔，各縣情形至不平均。以田賦正附稅征額合併，用各縣行糧地的面積來除，計算出每畝地的糧賦負擔。現仍以材料比較完全之關中區三十一縣，陝南區十三縣，及陝北區十九縣來看（註十八），負擔最高為陝南之漢陰縣，每畝正附稅合及一·六八元，最低為

陝北之定邊縣，每畝僅及一厘，高低相差一千六百餘倍。關中各縣負擔比較平均，平均每縣每畝都及一角，最高的邠縣也不過五角七分，相差尚不及五倍。陝南各縣，最高為漢陰縣之一·六八元，最低為平利縣之·〇三元，相差已五十五倍。至陝北各縣，最高如保安縣每畝高至一·一九元，與最低的定邊縣比較，相差近一千二百倍。關中區各縣平均每畝合·二六元；陝南區超過一元者二縣，一角以內者一縣，各縣平均每畝合·三二元；陝北區超過一元者三縣，一角以內者五縣，一分以下者一縣，各縣平均每畝合四分強。平均的分數，陝北低於關中陝南者甚多，主因是其中定邊一縣，縣境過大科則過輕，平均畝遂被拉低。若除掉定邊縣以十八縣計算，則每畝可至·一六元，與其他二區相差也不甚遠（註十九）。關中區平均負擔比陝為輕，各縣中之最高的邠縣，在全體看來祇能占到第十一位，驟視之，似乎陝南比較瘠瘠之地田賦反而更重，實際上也未盡如此。這是因陝南有些縣份畝份的大小頗無規律，境內多山，計算面積比較困難，一畝的面積常有合到數畝者，故實際的田賦負擔也未盡高於關中各縣。至於陝北各縣，雖亦有每畝高過一元者，但如宜川一縣，康熙時辦理大量，以四畝折為一畝，其一·〇五元的每畝稅負，實際上祇有二角六分。不過陝北差徭攤款較繁，陝南為尤烈，雖有上述折畝的不同，大致上陝南北的稅負絕不比關中區各縣為輕，陝南本約較關中為重，形成一種土地肥饒而賦輕的不均現象。

在農地的田賦負擔上若再添上烟畝捐的負擔，則可得

如下的結果：烟畝捐在名義上雖僅征於種煙的地畝，然畝捐既由土劣把持，便取攤派的方式，無煙的地畝也常有煙款的負擔，和普通的攤派相差無幾。把田賦的正附稅和煙款的正附稅合併（均用額征數）再與行糧地畝數比較，在二十四年可得二十四縣的材料（註二十），二十五年可得十三縣的材料（註廿一）。二十四年內，田賦與畝款每畝的平均負擔，最多為漢陰縣達四·三七元，最少為柵邑縣祇·一·一元，相差近四十倍，各縣平均計·六八元。其中關中區各縣平均為每畝·六四元，陝南區各縣平均·九四元，高於關中各縣可百分之四十七。陝北各縣，二十四年已禁絕種煙，無法比較，今暫以該區二十三年緩禁各縣之得有種地面積的十三縣之煙款數與各該縣田賦正附稅合併，（田賦附稅暫用二十四年數額）和糧地來比較，則每畝平均為·四八元。三區的比例約為四：六：三。二十五年的情形略不同，緩禁的十三縣中平均每畝負擔·七四元，略高於二十四年的平均數，但各縣數目比較均平，最高也祇一·三一元。

以上所講運都是各縣內土地的平均負擔。一縣之內。科則不同，大約負擔最高之地也許還要數倍或十餘倍於此。差徭攤派的征額無法查考，而且實際人民所納又遠高於政府的收入，南陝陝北，各縣糧地較少，平均每畝差徭的負擔更高。這些負擔祇有少數由地主承擔，多數轉派到佃農頭上。以田賦正附稅和畝捐的人民實際負擔來說，大約每畝地至少要一元，多至五六元至十餘元，大約不算希罕。再加差徭攤派並其他法外的課征，其數猶不止此。這



樣的繁重負擔，使農民所入已不足應付支出。煙地的情形雖比較好些，不過聽說近年收入不伴不足支出，且多有連繳付捐稅都不夠用。(註二十二)有人說共黨之能在陝西盤據很久，這是主要原因。例如第四行政督察區各縣(商屬各縣)匪寇流竄，深山中易於藏匿，防剿困難。這些匪徒平日均為良民，衣食不足即入夥行劫，亦最易受赤黨之蠱惑。為解決這種問題，舉辦土地整理實最亟需。普通辦理土地陳報常以平均人民負擔為宣傳的工具，多少都微嫌誇張，不過在陝南各縣，以平均人民負擔為辦理陳報的口實，至少要比其他地方來得洽當。同時在維持治安上也可說是一個基本的要素。

談到這裏，可以見陝西省的田賦問題，不僅是一個簡單的財政上面的問題，牽扯到地方行政地方治安以及農業經濟農業社會的問題亦很大。就是教育程度也有很大的關係。陝省人民知識落後，不明法理，官吏予取予求，也不知是否法外的征課。各地土豪劣紳又均勢深力固，處處漁肉鄉民。他們既視完糧為不很體面的事，就可以和一般書吏糧差勾結，本戶之糧飛洒他戶；再若聯絡官署更可放胆妄為，欺愚詭詐無所不用其極。稍僻遠的縣份，縣長到差，不先與土豪勾結酬應，縣政即無法推進。陝南各地佃農，更處處局受制於地主，無論是增加田賦附加或是攤派款子，負擔祇是暫時的落在地主之肩，終久不免仍是農戶的責任。且地主常假其權勢，壓迫小農，農人售田，祇購其地不買其糧，每年糧賦仍由農戶輸納(註廿三)。由此觀之，如要想澈底解除陝民的痛苦，自須最先打倒貪腐的地方

官吏，其次更須剷除土劣的權勢，不然，人民所得的實惠不及一半。近年陝省當局對於前者已加注意，對於後者似尚未大留心。

二十六年一月三十日脫稿於

中央研究院社會科學研究所

(註一)二十六年實行新章，上忙改為二月一日開始。

(註二)例如臨潼澄城渭河北之地報冲塌者極多，均經免賦，但省章冲塌必須呈報有案方能豁免，故在財廳方面對臨潼澄城的糧賦仍認原額。縣長在其間，一方糧賦既征不起，一方又須顧及征比考核，地位非常難處。

(註三)推收費收入由推收分所扣半數，總所扣二成，其餘三成解廳為印刷單冊工本費。

(註四)糧名與真實姓名不符，甲長亦不盡悉某花戶為某人，征册所載更非盡確。再有時遇死亡逃戶常未得開除豁免，甲長亦須賠墊。

(註五)這種辦法通常稱為「寫糧」。其法，糧鋪收款之時，祇由花戶寫下交款若干，當時不付現款，糧鋪即籌就款項開花名單送縣。二三個月以後再找向各戶取款收息。

(註六)內計關中區之長安、咸陽、臨潼、渭南、鳳翔、華陰、潼關、熱屋、富平、蒲城、郃陽、寶雞、扶風、商縣、乾縣、耀縣、隴縣、郿縣、興平、朝邑、郿縣、武功、白水、澄城、同官、高陵、汧陽、麟

遊、永壽、柞邑、淳化；陝南區之南鄭、安康、洋縣、褒城、鎮巴、漢陰；山陽、鎮安、平利、略陽、留壩、鳳縣、石泉；陝北區之榆林、鄜縣、神木、膚施、綏德、米脂、洛川、靖邊、中部、宜川、橫山、安塞、甘泉、保安、延長、延川、定邊、清澗、吳堡。

(註七) 我們沒有找到糧額最少的鎮坪縣之行糧地畝數，相信鎮巴縣還少得多。現若假定該縣的科則與鎮巴縣相差不多，則可拿兩縣的面積和糧額推算出鎮坪縣糧地占全縣面積的比例，應為百分之〇〇一，即十萬分之一；行糧地則應為五十畝。

(註八) 以上各縣面積，關中區各縣根據陸地測量局測量數目，比較正確，其他各縣則根據各縣呈報數目，未盡可靠，此處惟觀其大致情形。

(註九) 據糧額僅有二十元的鎮坪縣縣長說，鎮坪縣糧額之少，固由於失糧之地多，其次亦因境內地曠人稀，人民居徙向無定所，耕種之地亦因水利之興弛而時易，溝渠興則羣來耕稼，溝渠廢則移徙他土，征糧也隨之感覺困難。

(註十) 雍正年數額根據雍正十三年陝西通志，明民地屯地數根據通志轉錄「世法錄」及「馬志」。

(註十一) 計有長安(舊分長安咸寧兩縣，計算時歸併)，咸陽、臨潼、渭南、鳳翔、華陰、潼關、熱屋、富平、郃陽、扶風、隴縣、郿縣、興平、朝邑、郿縣、武功、白水、同官、高陵諸縣。

(註十二) 計有蒲城、寶雞、商縣、乾縣、耀縣、澄城、沂陽、麟遊、永壽、柞邑(舊名三水)、淳化諸縣。

(註十三) 雍正年間，長安縣行糧地，除畝計面積外另有征糧山坡地二段，庄基廿五間，咸陽縣另有莊基五十間，盤屋縣另山坡六十五段，均無畝分，不得歸併計算，因此這幾縣今日實際行糧地減少之數尚應較計算所得為多。又，民十八年劃華陰朝邑二縣之地設平民縣，華朝二縣現境較以往為小(平民縣面積約合今日華朝二縣面積合計五分之一強)，惟因平民縣之行糧地畝數未悉，無從合併計算，該二縣行糧地減少之數應不如計算所得之多。再查前清光緒十三年朝邑縣辦理清丈，丈出土地連荒地計共七七四，三九六畝，較雍正年間之地畝數(連荒地)八六七，三四九畝尚少九萬三千畝，可證朝邑縣今之糧地定仍少於清初。(以上清丈之數見光緒十九年發刊之「朝邑縣清丈地糧定數條規總冊」)。

(註十四) 河南陝縣頒發管業執照前擬收費每張四分，財政部未准所請，致使陳報辦竣半年餘執照尚未頒發，前經改定為每張三分。

(註十五) 保甲長本無報酬規定，預算上亦未列入，但各地為求辦得有成效多即規定經費，攤收發用。

(註十六) 臨潼在二十三年以前情形遠甚於此，據聞攤款的名目約三十六七種，縣府及各鄉鎮均有派征，年

額可達二十餘萬元。

(註十七)若干地方甚且不遵先請照後種煙的規定，人民秋間下種翌春收割，受災未穫者免計，經過查勘然後發照交稅。發照的本意和效用又盡消失。

(註十八)縣名同註六。

(註十九)陝北各縣田賦正附稅因若干縣二十五年未確定預算，採用二十四年度額征數，關中陝南二區則均用二十五年額數。二十五年各縣附稅均增加不少，故陝北平均稅負之輕不如數字所示之甚。關中陝南各縣二十五年附稅平均較廿四年增百分之三十，若陝北依此比例計算，則每畝平均負擔約為一八元(仍係剔除定遠一縣未計)。

(註二十)此年緩禁之鄂縣、韓城、維南、岐山、長武、城固、西鄉、沔縣、甯羗、紫陽、商南等十一縣均未得其行糧地畝數，無法計算。

(註二十一)此年緩禁之鄂縣、長武、城固、西鄉、岐山五縣亦未得行糧地畝數。又邠縣雖屬緩禁之縣，但在二十五年該縣人民自動禁絕種煙，亦無材料。

(註二十二)煙苗十分嬌嫩，禁不起苦旱暴雨，即至收割的前一日，一遇風雨，仍可收穫全無，半年的心血還會都成虛擲。而且近年煙畝捐稅年見增高，在清光緒十六年時，煙畝捐每畝平地祇征一錢，坡地祇征六分，至三十三年亦不過增為平均每畝四錢坡地二錢四分，僅合洋三角餘至六

(角以上捐率見陝西省財政說明書)。自彼至今，二十餘年來稅率增加幾近三十倍。收穫既不可靠，捐稅又太苛重，所以近年農民也多不願種煙。

(註二十三)廿四年九月紫陽縣縣長胥俊欽呈省稱：

「……查本縣佃農居十分之七八，自耕農不過十分之二三。凡地主招佃之時，必先向佃農議取押租金若干，及每年取租稞若干。大凡所取之租，就地中所生產者，地主約得六成或六成以上，而佃農終年勞苦，所得不及十分之四。豐收之年，佃農之仰事俯畜，尚不足以自養，一旦年荒歉收，規流離失所，而為餓殍者多係佃農。更有應注意者，每遇年荒歉收，佃農給地主繳稞不齊時，地主強令佃農或將所欠租稞出具借據或欠據，約至次年償還，至次年繳租時，連同以前欠租，再無力清償，則仍出據借欠，作為下年償還，所以歷年積累，佃農負欠租稞，永無清償之一日。……再者，地主招佃時，均向佃農收取押租金，一旦佃農欠租，即由此項押租金內扣除，勒令佃農交地離莊，往往被迫離莊之佃農，生機斷絕，情殊可憫。此種情形，實為陝南地主對待佃農之通例……」亦可見陝南佃農的苦痛。

商務印書館

二十六年度第五  
次特價書二十種之一

# 比較憲法

(大學叢書)

增訂本出版

四開本一冊  
硬布面精裝

王世杰  
錢端升 著

定價四元六角郵費二角三分  
特價三元二角一分  
一月卅一日起至五月卅日止

王世杰先生所著比較憲法，為我國憲法學上權威之作。著者鑒於本書發行十年以來，各國憲法變動甚多，特與錢端升先生合作，將其內容大加增訂，俾能適應最新需要。此次增訂本，除將十年來各國憲法上之變動及新近之政治理論，擇要論列外，其他增刪之處，亦在皆是。並新增「中國制憲史略及現行政制」一編，將我國現行政治機構，詳加闡明。王錢兩先生同為研究憲法之著名學者，增訂本在兩先生合作之下而產生，其盡善盡美，可以想見。此書不但可供大學教科之用，且為留心國內外憲政情形之一般讀者所不可不讀。即前已讀過本書者，為欲了解最近憲政變動之內容與其影響，亦有再讀此增訂本之必要。

## 推 進 現 行 保 安 制 度 之 商 權

沈 鵬

## 緒 論

現在我國保安制度，其立法精神之所寄，在建立安內，據外民衆武力之基礎，藉以適應國際國內環境之需要，關係至爲重大。此項制度，不僅注重於一種軍隊組織之健全，實包括「軍國民教育」「公民教育」「成人教育」之任務。故吾人奉令推行，必須認明方針。先了解其出發點，次研討其目的地，然後尋求途徑，確定步驟，必能發揮宏效，完成使命。惟一切政令，當創始之初，立法未嘗不密，思慮未嘗不周，而實行之時，往往發生困難，蓋有一種動力，即生一種阻力，此乃天然之公例，故必先排除障礙，方能暢行無阻。

近年來各省施行保安新制，形式上雖具相當規模，第按諸實質，對於基本組織，即改招募爲徵集之主旨，尚未着手，欲更番訓練壯丁，亦無從實施，於立法精神，未能澈底貫徹。此固由於多方面之牽涉，勢不能不審慎遲迴，以免欲速不達，顧此失彼之虞，惟對於排除當前障礙，未能詳察關鍵，籌得適當解決之過渡辦法，實屬一大原因。茲特根據事實之攷查，籌思補救之策略，先爲理論之探討，再定推進之方針，分別說明如下：

一、現行保安制度與國家民族之關係 按各省保安制度改進大綱所規定，綜其涵義，約分二項：（一）在平時對

內方面爲執行憲警職務及訓練各地壯丁；（二）在非常時對外方面，爲普及國民軍事教育確立徵兵制度基礎。是其效用不獨限於保衛地方治安，並預植國際戰爭時「國民總動員」之根基。質言之：此項制度之演進，係由安內途徑達則據外之鵠的，洵屬目前復興與國家民族之不二法門。當此外交風雲緊迫之際，列強皆久行徵兵制，各挾其偉大民衆武力，互逞角逐。惟我國沿襲募兵舊習，民衆與武力不相聯繫，組織散漫，一旦外侮驟至，因失後盾，勢必任人宰割，坐待危亡。若能實行保安制度，運用更番徵集全國壯丁普及軍訓方法，造成實際民衆武力，即可應國家緩急之需，備民族效死之用。此實救亡圖存之良策，吾人併力以赴，急起直追，猶恐以「七年之病，求三年之艾」，緩不濟急，富復有遲疑之餘地耶？

二、現行保安制度不能充分發揮效能之原因 保安制度進行程序，以統一於縣爲起點，行而統一於區，再進而統一於省於國。各省大都均能按照規定階段，逐步前進，外表輪廓，久已粗具，但內在精神，揆之立法本旨，距離尚遠，致真正效能猶未充分發揮。究其原因，約有數端：（一）現有保安部隊，多係招募而來，素質不良，積習頗深，未能盡到憲警責任。（二）現有保安部隊，其本身尚在積極訓練期間，對訓練各地壯丁，一時無從實施。（三）各地匪患尚未肅清，現有部隊忙於調遣游擊，尚苦不敷分配，

若令退伍另徵壯丁受訓，事實有所難能。(四)現有部隊大都係無業游民及被裁陸軍，以應募為其生活，若不另謀出路，則實行退伍，尚多窒礙。(五)各省間有觀念錯誤，希冀保全地方及個人勢力，不願澈底更張。基此五種重要因素。遂使良好制度，末由推進，精義既失，功效自減。今徒欲圖切實改善，惟有就障礙之點，毅然為之解除，庶良法美制，非託空言，而救弊補偏，悉中肯綮矣。

三、輔助現行保安制度之推進應先用適當有效之過渡方法 依保安制度改進大綱及團管區暫行條例各項規定，條分縷晰，步驟釐然不紊，遵照實施，原無可訾議。然考其所以不能一蹴而企之故，若用邏輯法分析之，則可知由目前現狀達到法定制度上所指定之目的，其過程中尚有最緊要之前提必須顧及。所謂前提者，即對於原有之多數保安部隊退役士兵，應如何妥善安置之問題是也。蓋各省原有招募之保安部隊，每省至少有數萬之眾，此輩多無職業，遽令退伍，豈能稿項黃馘以老死於布褐。若不預為決定出路，安其生活，縱令一方面有徵集入伍之壯丁代替執行任務，足負維持秩序之責，而另一方面增加無數之游勇散兵分佈下層社會，不啻虎狼走曠，實貽無形之隱患。不甯惟是，若對退役之士兵，不為解決生計，則在役士兵，亦將人人自危！值茲荏苒待遍野，而使士卒有攜貳之心。足以減少戰鬥之志，欲其肅清匪患，其可得乎？夫利害互為倚伏，兩力勢必相消，結果將使地方安寧頓呈恍惚，若始終保守現狀，不為改進，則法等設虛，未由完成從安內以赴攘外之企圖。是亟謀解決此過渡期間之前提問題，確為

推進保安制度之中心樞紐，惟規劃過渡實施方法，必須適應環境，簡而易行，不容稍有疏漏，並應將各方面事實，通盤計及，方免紙上空談之誦，而收坐言起行之效，其辦法詳於計劃內茲不贅述。

### 計劃

#### 甲 原各省保安團隊實施退伍之過渡辦法

查各省保安制度改進大綱第二十條之規定：「各省保安團隊應澈底改造，劃定團管區，就區內壯丁重新徵集訓練，確定輪流服役退役之辦法，」是欲達到徵集壯丁訓練之目的，必先將保安團隊澈底改造，其意義至為顯明，惟如何可以實行澈底改造之方法？實為吾人今日亟待討論解決之問題。蓋原有保安團隊招募之士兵，若令退伍而不為另謀出路，其足以影響治安，為患地方，已於緒論中詳言之矣。抑又有進者，當茲匪氛不靖，外侮日急，國家多一份健兒，即多一份武力，若輩皆履歷戎行，長於作戰，留之固缺餉精，散之亦殊可惜，不若於現役退伍後在轉服預備役之期間內，一方面為其解決生計，一方面仍令度其集團生活，組織保安部隊退伍墾殖團，嚴其管理，精其訓練，如此則在平時為生產之集團，戰時為後備之勁旅，餉既不虞，徵調亦易，較之資遣回籍，散諸四方，稽查既感不便，召集亦難迅速，不猶愈乎？此實過渡期間必由之途徑，亦即困難時期兼顧之策略。雖陳義卑之無甚高，收效可期諸遠大，倘能見之事實，似不難推行盡利。其實施辦法，約分下列兩階段：

一、退伍前應先訓練生產技能附設農事講習班，及實習農場。查原有保安部隊招募之士兵，大都出身田間，於農事知識，本略有根基，第因久處行伍，不免生疏，一旦給以田地，令其自行耕種，實有茫然無措之感；且經營大規模之集團墾殖，須有科學管理之方法，兼備農業經濟之常識，方能措置裕如，實與一般普通農民經營之農業，迥然不同。又因所給與之土地，均係官有之荒山荒地，其荆棘棘，刈其蓬蒿，疏其泉石，驅其狐狸豺狼，算路權，從事開墾，非有墾荒之經驗與學理，難期集事。故事前關於學理之灌輸，技術之教練，均為必不可缺之步驟，惟學理高深，非一般士兵所易了解，最好分兩種方法：（一）於保安部隊附設農事講習班，聘請富有農業經驗之教師，講授各種農業學理與常識，令預備退伍之官佐班長於退伍前兩個月內到班聽講，蓋官佐與班長知識較高，必能了解其意義。（二）於部隊附近籌設實習農場，令聽講之官佐班長率領預備退伍之士兵於兩月前在場實習耕種。如此則官佐與班長既明學理，士兵亦得經驗，於將來實行墾殖，一人領導，十人從之，必收事半功倍之效。

二、組織退伍墾殖團之利益及應注意事項 保安官兵經過相當生產技能之訓練，即可組織退伍墾殖團，從事實地工作，彼輩駕輕就熟，自可共赴事功。或謂欲解決退伍士兵之生計，則教之為工，資之為商，胥足以糊其口腹，奚必以墾殖為哉？則應之曰：墾殖之利有六而工商不與焉，請申論之：我國之荒山荒地，各省皆有，尤以收復之匪區，人口減少，原來熟地，亦多荒廢，即以四川而言，此

種荒山荒地，何患缺乏，若從事墾殖，則可盡地利而裕生產，此其利一也。墾殖所需之資本，僅開辦時略購農具種子，及維持數月之伙食費，房屋可借用廟宇祠堂或公共處所，即無上項處所，則搭蓋草棚，所費有限，待農產既有收穫，則此後自給自足，無需經費，其規模較大成績優良者，歲有盈餘足以擴充其他事業，是費少而利多，此其利二也。原來招募之士兵，既多來自隴畝，教之農事，可於最短期間，訓練成熟，於退伍實施墾殖，必不感覺困難，是事簡而易行，此其利三也。退伍之士兵，從事墾殖則集中一處，平時便於管理，非常時可應緊急之調遣，對於轉服預備役之旨趣，適相符合，此其利四也。古者以勞教民，則民多好義，從事墾殖，大都胥手胥足，終歲勤動，可收勞則思善之效，此其利五也。再查荒山荒地之區域每為盜匪出沒之淵藪，駐紮墾殖團，給以相當槍枝，保障自衛，則盜匪無從匿跡，實為肅清匪源根本之圖，地方治安，受益非淺，此其利六也。由是觀之，則墾殖團之組織，實為安插退伍部隊之最好出路；惟創始之時，應注意之事項，約有四端：（一）管轄及編制問題。以每中隊為單位，全區共有若干中隊，即分期組織若干墾殖團，其人數編制，悉照原有規定，先統一於區，直接受區保安司令之管轄支配，俟全省各區次第組織完成，再進而統一於省，承省保安司令之命；推進各項業務（其章程草案附後）（二）土地問題。先調查轄區各縣官有荒山荒地，分配墾殖，每一中隊最低限度約需地三百六十畝，平均官佐每員約十畝，士兵每名約三畝，實為維持生活不能再少之規定。如官荒

山地不敷分配，可租用公有或民有之荒地，三年之內，政府免其租，業主免其租，三年之後，按當地習慣，照最低額交租。將來每年農產收穫提存十分之三，由政府估定地價，分期向業主收買其土地，作為公有之公地。其墾熟之官荒，除照章升科外，亦歸為公有，仍由公家支配，不得變賣抵押。(三)房屋問題。可借用墾殖區附近之廟祠或公共處所，如無上項處所，則就地取材，搭蓋草棚，惟房屋間數，除供辦公及住宿外，應有倉庫畜舍等設備。(四)經費問題。查川省生活程度素低，原來中隊經費每月實支僅七百零三元，現退伍裝殖，官長士兵均可酌給生活必需之維持費，並將不需要之國術教官，特務長，傳達兵等裁去，(仍留在徵集壯丁訓練之保安中隊部服務)預算每月維持費約需四百五十元。(附表一)在開始四個月內連開辦費五百三十六元四角(附表二)共約需經費二千三百三十六元四角。四個月後有農產收穫，足資生活，無需再支經費。試以四川第三區保安司令部所轄共有三十四中隊，假定每兩個月退伍三分之一，(另徵相倍於原額之壯丁入伍訓練，即支原有中隊餉額，其詳見乙段計劃內。)六個月後全部退伍，總共約需經費七萬九千四百三十七元六角；內中除有房屋可借用則建築費可省，及退伍士兵有自願回籍另謀生計之缺額不再補充，其實支經費大約共需七萬元之譜。查本省各區原有壯班訓練經費二萬元，係在保安經費內撥充，俟四期訓練完畢，將來擬再續撥二萬元充墾殖團經費，其不敷之五萬元，另由各縣設法籌墊，每縣平均不過攤派五千元，如因籌款不易，或先於保安經費內借墊，於

總預備費項下分三年攤還，每縣每年攤還約一千七百元，事實當無困難，此乃保團隊澈底改造之圖，雖稍增一次之開支，實永定百年之大計。如全省三百八十七中隊，均分期改組墾殖團，總共需費約九十餘萬元需地約十四萬畝，每畝每年正副產量平均約二十元，共可得二百八十萬元之收益，若再多給土地，則收益當不祇此數，(每一中隊人數之能力，約可開墾一千畝。)於社會經濟，驟增如許之財富，其所需經費，實為生產之資本，而非消耗之負擔，況一經開墾，歲有收穫，又可兼營畜牧等副業，其直接間接之利益為何如乎？以上歷舉四項，均其榮華大者，尚有訓練管理之方針，業務經營之範圍，土地生產之分配等，均詳章程草案內，茲姑從略。

乙、原有保安團隊退伍後另徵壯丁入伍受訓之過渡辦法。關於保安團隊原來士兵實施退伍之問題，已詳定辦法。循此而行當無障礙。惟目前各地殘匪未清，分途搜剿及駐紮填防，每感兵力不敷，在此財政枯竭竭司農仰屋之時，思欲增加隊額，既為事實所不許，而訓練壯丁完成自衛，尤為當前之急務；為求兩全之計，擬將原來部隊先行退伍三分之一，例如原有三個中隊，先退伍一中隊，令組織墾殖團，給以相當自衛之彈械，駐紮荒區，既能從事生產，兼能擔任防務，如該荒區原有駐防部隊，即可調回全部或一部分應用。(如永川縣境東四山荒區，向為盜匪出沒之所，現有保安隊駐防，將來實行墾殖，即可將原隊調回。)所有該退伍中隊之官長，仍酌留一部份任訓練壯丁之職務，另覓長於軍事兼習農事之人才充任官長率領墾殖，如



無此種人才，則另行設法造就。（可於附設之農事講習班預先物色）一面徵集相倍於退伍中隊原額之壯丁，入伍訓練，在訓練期間兩個月內，士兵不分階級，一律祇發伙食，不發薪餉，即以原來中隊之餉額，充作訓練壯丁之伙食，不啻以一份之餉，養二倍之兵，經費仍舊，而地方實力，無形增加。兩個月後，將受訓練之壯丁，裁汰半數，留在一半即作為正式之保安隊，照餉章支給餉額。蓋徵集之壯丁，係根據保甲戶籍抽調，均有身家，訓練期滿，必有自願回鄉者，裁汰一半，仍可從事原有職業，當不致發生問題。又於訓練期間，不分等級，期滿擇優留充現役正式士兵，則人人有自好向上之心，可無怠職之弊。待第一期完成，再辦第二期，如此更番訓練，六個月後，原來三個中隊之士兵，已完全易以新訓之壯丁，代替其任務，而實際原來退伍墾殖之士兵，仍擔任一部份防務，且為預備役之補充隊，地方驟增一倍之兵額，而餉不加多，肅清殘匪，指日可期，將來即可遵照團管區退伍規則辦理，建立徵兵之基礎，完成最後之使命。

## 保安部隊退伍墾殖團章程草案

### 第一章 總則

第一條 依據各省保安制度改進大綱第二十條之主旨，為達到「澈底改造之目的，將原有保安隊招募之士兵分期退伍，另征壯丁入伍更番訓練，代替服役，普及國民軍訓，樹立徵兵基礎。

礎。

第二條 為謀退伍士兵解決生計，兼顧地方治安，擇寓兵於農之意，組織墾殖團，開闢荒山荒地，以期發展生產，增加國富，且可鞏固防務，肅清匪患。

### 第二章 組織

第三條 墾殖團之組織，以每一中隊為單位，其編制悉照原來規定，其士兵自願回籍謀生者，不再補充。

第四條 其名稱以數字定之，如某省（區）（縣）保安第幾中隊退伍墾殖團。（簡稱墾殖團）

第五條 每一墾殖團以同在一地為原則，如同地面積過狹，得分設支部由分隊長率領墾殖，定名為墾殖團第幾支部。

第六條 在同一地域有三個以上之墾殖團，得組織各種合作事業，照合作社章程辦理，並合聘農業專家擔任指導員，以謀改良生產。

第七條 在同一地域有十個以上之墾殖團，除組織各種合作社外，並得籌設墾殖銀行，調濟金融，增厚經濟力量。

第八條 前二項組織須辦一年後成績優良，經各墾殖團隊長聯名發起呈請區保安司令轉呈省保安司令核准設立，其資本在生產收益內擴充之。

第三章 準備

第九條

凡事豫則立。古訓昭垂，故於實施墾殖，事前須有準備，應於保安隊部附設農事講習班，聘請富有農業經驗之教師（此項教師可由各縣建設科技士或農校教員兼任）講授各種農業學理與常識，令預備退伍之官佐班長於兩個月前到班聽講，發給簡單講義，將來可領導士兵實施墾殖。

第十條

於隊部附近籌設實習農場，（如有官立之農事試驗場可以借用）面積約五畝至十畝，由聽講之官佐班長預先率領士兵實習耕種，俾免臨時感覺困難。

第十一條

前項經費所需甚微，可於總預備費內呈請主管機關核准動支之。

第四章 管轄

第十二條

保安部隊實施退伍墾殖，得先指定每省之一區或數區為試辦期間，直接受各該區保安司令之管轄，及駐在地縣長之監督指揮。

第十三條

全省各區次第實施完成，即進而統一於省，承省保安司令之命推進各項業務。

第五章 土地

第十四條

墾殖團所需土地，以各區（縣）官有之荒山荒

地為原則，事前調查確數，以便分配，每一墾殖團應支配之土地，最低為三百六十畝，最高為一千畝。荒山以上山為合格，石山之有土者照定額加三倍。

第十五條

如原有官荒山地不敷分配，得租用公有或民有之荒山荒地，三年之內政府免其糧，業主免其租，三年之後，按當地習慣照最低額交租。每年提存生產收益百分之三十，由政府估定地價，分期向業主收買其土地，作為團有之公地。

第十六條

每一墾殖團如租用土地，最低不得少於五百畝，俾能負擔交租及購地之需。

第十七條

墾熟之官荒山地，即歸為團有，仍由公家支配。

第十八條

墾殖團祇能享受土地收益權，不能將土地變賣，抵押或轉租與他人；但將來分配升科後，不在此例。

第十九條

在同一地域，有數墾殖團時，應平均支配其土地，并劃定界限，不得互相侵奪。

第六章 房屋

第二十條

墾殖團所需之房屋，除供辦公及住宿外，應有倉庫及畜舍等設備。

第二十一條

在墾區附近如有祠廟或公共處所，均得借用，如無上項處所，則就地取材搭蓋草棚，以

堅固合用為原則，不尚外觀。

### 第七章 經費

第二十二條 墾殖團之開辦費，（連建築房屋在內）及開始

四個月內之生活維持費，均由公家供給。（

附預算表一，二。）

第二十三條 前項供給之經費，先由各縣設法借墊，於全

區保安經費總預備費項下分三年攤還。

第二十四條

墾殖團開辦四個月後有生產收益，足資生活，不得再支維持費。但遇有不可抗爭之天災人禍，或收成遲緩青黃不接時，得由公家代為籌借維持，於將來收益歸償。

### 第八章 業務

第二十五條

墾殖團之業務，經營農業為主體，農產以稻麥，玉蜀黍，高粱，大豆，綠豆，蕎麥，薯蕷，落花生，馬鈴薯等糧食為正產，森林，藥材，藥材，蔬菜，棉，麻，桑，畜牧養蜂養蠶，養魚等為副產，農閑時並得兼營各種農產製造及輕便手工業等。

第二十六條

農業之經營，自官長以至士兵，應本休戚與共甘苦同享之旨。均須躬親操作，不得貪逸惡勞，畏難苟安。

第二十七條

農作物之生產，分配，消費，儲藏，運輸販賣等事項，各墾殖團之隊長均須視察當時當

地之環境，妥為計劃。

### 第九章 管理

第二十八條

墾殖團之管理，須具備軍隊管理與農場管理之條件，除軍隊管理仍照在役時方法外，其農場管理之方法如左

#### 甲、土地之開闢

查墾殖團支配之土地，均係荒山荒地，在開墾之時，應先將原有之竹木雜草除去，（可利用搭蓋草棚）然後翻墾土地，按其形勢方向，劃定區段，如靠水之區為稻麥蔬菜區，高地為棉麻雜糧區，向陽為果木區，背陰為森林區等是，倘山地缺乏水源，尚須鑿治塘堰，以利灌溉，其坡度過高過陡者，應築成梯田，以便種植。

#### 乙、墾殖之時期

保安部隊實施退伍墾殖之時期，以春夏秋三季為適宜冬季因當年無糧食生產不能維持生活。

茲將三季種植之主要作物略舉如次：

（一）春季可播種稻，高粱，蕎麥，大豆，落花生，薯蕷，玉蜀黍，南瓜，馬鈴薯，棉麻，藥材等。

（二）夏季如在初夏尚可種稻，如交感夏祇能播種蕎麥，高粱，馬鈴薯，綠豆，晚玉蜀黍等。

(三)秋季可播種蕎麥，馬鈴薯，大麥，小麥

油菜，菠菜，菜菔，蠶豆，豌豆等，並

可種植菓木，桑樹，林苗。

丙、作物之培植

各種作物播種後，應隨時注意除草，中耕，

灌溉，施肥，及蟲害病害之防治，水旱風災

之救濟等。

丁、其他可參考農業書籍，茲不枚舉。

第十章 練訓

第二十九條 墾殖團之士兵，在服預備期間內，仍須施行

軍事訓練，每三日舉行早操一項，每週輪流

教以各種學科術科。

第三十條 每一墾殖團，視地方情形，酌給步槍十枝至

三十枝，配以相當子彈，俾能保獲其生產兼

任防務，以清匪源，其非剿匪省分，可酌量

減少槍彈數目前項槍枝如無餘多可撥時，應

設法借用或籌款購辦，以足資防衛為度。

第三十一條 墾殖團每月或間月應與當地現役之保安隊舉

行會操一次，以資聯絡，每三個月或不定期

由駐在地縣長或區保安司令校閱一次，以現

成績，且振作其士氣。

第十一章 預備役

第三十二條 依保安團管區暫行條例隊兵退伍規則草案第

五條之規定，現役退伍後轉服預備役之期間

為六年，自退伍之次日起算。

第三十三條 服預備役之期間內，應隨時聽候徵調，協助

現役剿匪作戰；其每次徵調人數，不得過二

分之一，以免妨礙墾殖。

第三十四條 預備役期滿，即將墾熟地按人數分配，官長

每員自十畝至五十畝，士兵每名自三畝至十

畝，其六年之公積及合作經營所得之利益；

亦按比例分配之。

第三十五條 在服預備役期間內因作戰重傷殘廢或死亡之

官兵，其應分得之土地與利益，殘廢者得分

給其本人交家族代管，死亡者得分給其遺族

，其無家族及遺族者由公家保管以作養老及

埋葬祭祀之費。

第三十六條 土地經分配後，即為其私人所有，應照章升

科。

第三十七條 預備役期滿，應收繳其槍枝，並取銷墾殖團

名義。其願合作經營者，為合作農場；其有

家室者得移眷共居，其無家室者，准其婚配

成家。以向來荒僻之區，期造成繁榮之新農

村。

第十二章 人事

第三十八條 墾殖團之隊長分隊長，因非現役，得由區保

安司令就原來官長或遴選相當人員委任之，

並呈報全省保安司令查核。

第三十九條 墾殖團之官長士兵，除會操校閱及被徵調時應穿着制服外，其平時均穿便衣，於衣袖加一墾字之臂章，既便於農事操作，復別於現役軍人。

第四十條 墾殖團之生產收益，除以一部份供給平時衣食之需外，其餘部份應變價存儲，於年終時，提三成作公積，其餘七成由官長士兵按照餉章以比例分派之。

第四十一條 各種作物於每季收益時，應造具生產收穫報告表，每月支出及售出數目，應造具支出計算書生產變價報告書，每年度分派盈餘及提公積，均應造具各項報告，呈報區保安司令

第四十二條 察核呈轉全省保安司令備查。駐在地縣長及區保安司令均得隨時派員調查生產狀況暨收穫實數。

第四十三條 墾殖團之官兵如有侵佔舞弊及其他犯罪行為，除法律別有規定外，應依刑法論斷。

第十三章 附則

第四十四條 本章程施行日期，及施行省區，由軍事委員會委員長行營以命令定之。

第四十五條 凡奉命施行之省區，統限於文到之日起兩個月內先將調查荒山荒地數目分別官、公、民有造具表冊并擬具實施計劃，呈報行營察核，四個月內，須將計劃實現並呈報備案。

保安中隊退伍墾殖團開辦經費預算表 附表一

項 目	數 量	價 額	合 計	備 考
第一款 開 辦 費			五三六·〇〇	本表所列開辦費如不建房屋則僅需一百八十五元四角實為最低限度之預算
第一項 建 築 費			三五一·〇〇	此項如有附近祠廟或公共處所可以借用則建築費可省
第一目 房 屋	二四		三五一·〇〇	所建房屋雖有二十四間因均係草棚就地取材故價值較廉但各地情形不同頗有上下
第一節 辦 公 室	二	二〇·〇〇	四〇·〇〇	辦公室及倉庫構造較精緻故價稍昂
第二節 講 堂	三	一五·〇〇	四五·〇〇	
第三節 倉 庫	五	二〇·〇〇	一〇〇·〇〇	

第一節 長桌	二	二·〇〇	四·〇〇	
第二節 傢具			四九·〇〇	
第十節 木桶	八隻	〇·三〇	二·四〇	澆肥及灌溉所用
第九節 竹箕	四〇隻	大小不一	四·〇〇	播種及收穫時運輸儲藏之用
第八節 提箕	四〇隻	〇·〇五	二·〇〇	挑土用
第七節 大剪	一〇把	〇·二〇	二·〇〇	又名桑剪修枝及餘荆棘葛藤用
第六節 鎌力	一〇把	〇·二〇	二·〇〇	除草及收穫之用
第五節 剗力	一〇把	〇·五〇	五·〇〇	掘泥用
第四節 水車	二具	一〇·〇〇	二〇·〇〇	舊式木製水車
第三節 手犁	五把	二·〇〇	一〇·〇〇	如有耕牛則購牛犁
職二節 鐵、鋏	一〇把	〇·五〇	五·〇〇	鬆土用
第一節 山鋤	二〇把	一·〇〇	二〇·〇〇	開山用
第一目 農具			七二·四〇	本目所列各項農具，均為必不可少之生產用具
第二項 購置費			一二一·四〇	
第六節 廁所	二	三·〇〇	六·〇〇	
第五節 廚房	二	五·〇〇	一〇·〇〇	
第四節 寢室	一〇	一五·〇〇	一五〇·〇〇	

職別		原來階級		額	數	月支維持費	共計
中隊長	上尉				一	二四·〇〇	二四·〇〇
保安中隊退伍墾殖團維持經費預算表 附表二							
總計					五三六·四〇		
第一節 稻麥種	十石	四·〇〇	四〇·〇〇	約如上述			
第二節 雜糧種	三石	二·〇〇	六〇·〇〇	雜糧種籽如玉蜀黍高粱蕎麥馬鈴薯大豆等			
第三節 蔬菜種	四斗	一·〇〇	四〇·〇〇	每畝播種量約二升假定種菜二十畝約計如上數			
第四節 其他			一四·〇〇	如購菜苗或棉麻藥材等種籽			
第一目 種籽			六四·〇〇				
第三項 種籽			六四·〇〇	此項須按開辦時令選購稱籽不能預定，列此一欄聊備參考			
第七節 其他			一〇·〇〇	如碗筷水壺等雜用器具			
第六節 水桶	四	〇·五〇	二〇·〇〇				
第五節 水缸	四	一·五〇	六〇·〇〇				
第四節 鐵鍋	四	一·〇〇	四〇·〇〇				
第三節 條櫬	四〇	〇·二〇	八〇·〇〇				
第二節 方桌	一〇	一·五〇	一五〇·〇〇				

附注	分隊長		錄事		班長		隊兵		號兵		炊事兵		辦公費		合計	
	少	中	上	士	中	下	上	一	二	上	等	二	等	紙張筆墨油燭茶水等	官	兵
本表係照四川省保安中隊暫行編制表編列，內除去墾殖團不需要之國術教官一員特務長一員，傳達兵三名，以節開支，保安隊士兵，如退伍後願回籍自謀營生者聽之，其所缺額數，不再補充。本表所列維持費，係在開辦四個月內發給最低限度之生活費用，不能再打折扣，四個月後以農產收穫量之多寡，再定分配之標準。	二	一	一	〇	三	九	一	二	三	二	六	〇	二	九	四	九
	一六〇〇〇	一四〇〇〇	一〇〇〇〇	一〇〇〇〇	四〇〇〇	五〇〇〇	三〇〇〇	三〇〇〇	三〇〇〇	三〇〇〇	三〇〇〇	二〇〇〇	二〇〇〇	六八〇〇	三六二〇〇	四五〇〇〇

結論

查各縣之保安團隊，多係舊有之民團改編，在未改編以前，其系統名稱至為紊亂，或屬於一鄉，屬於一鎮，甚有屬於一村一姓者，幾全為土豪劣紳所把持，以人民之膏脂，養私有之爪牙，殃民有餘，衛民不足。

自剿匪區內各省民團整理條例暨各省保安制度改進大綱先後頒佈保安隊之編制，訓練，調遣，人事，經理等已由統一於縣，進而統一於區，間有統一於省者，其軍紀風

紀，亦大為改善，一掃從前不良之積習，其突飛猛進之成績，不可謂非立法之周密與主持者之努力有以致之。

本諸過去之經驗，益增吾人今後任事之勇氣，西哲有言：『凡為高尚之事業，其始視之，皆似不能者。』保安隊之有今日，實非始料所敢期待，願事業無止境，盡美尚須盡善，保安制度之改進，若以統一於縣，統一於區，達到統一於省，即認為滿足，尚不能表現其真義；蓋其真義之所在；乃欲普遍訓練國民軍事教育，建立徵兵基礎，成為地方武力國家管理之軍隊，使能自衛衛國，以完成安內攘外



之偉大任務；並非造成一省一區之特種勢力，故其編制雖近於陸軍，而其意義與所負之使命，關係於復興民族之前途，尤為重要。倘使現行保安制度確能達到最後之階段，全國民衆普受軍訓，則現在招募之陸軍即可裁減，以徵兵代替其任務，既可節省國家每年鉅額之軍費，而全國民衆明恥教戰，枕戈待命，其足以敵讎同仇也必矣。

保安制度之在今日，尚在逐步改進之時期，論者必以爲須達到統一於省，以後再圖進展，此時解決實施退伍等項，似有躐等之虞。然試一詳察實際情形，統一於縣之開始工作，實較艱鉅，而根本改造之着手，尤覺困難，蓋一方須爲現有之招募部隊謀出路，一方須爲應徵之合格壯丁籌支配。在此新舊遞嬗繼往開來之際，如何使自衛良規先後銜接？如何使社會秩序不受波動？如何使法令事實互相關，末由打破，即改革之進行，無從實現。此乃最緊要之先決問題。於此若得一澈底解決，所謂統一於區，進而統一於省，統一於國，皆不難迎刃而解也。

今者國際風雲，一觸即發，彼英，美，日，法，意，德，蘇俄等素行徵兵武備強盛之國家，猶嗚嗚馬車準備未來之世界戰爭之降臨，正各種極訓練其民衆，意大利且創空軍徵兵之制，迴顧我國，強隣屢境，金甌久缺，而全國民衆依然如一盤散沙，毫無組織訓練。爲急切應付國難，救亡圖存計，當知編練壯丁充實自衛，已至千鈞一髮刻不容緩之時期。現在各地雖有壯丁幹訓班之設立，惟一般國民尚未得普遍實習軍役之機會，殊無以應對外非常之事變，

故關於加緊推進現行保安制度，實爲目前時勢所需要。前已將理論計劃，詳爲貢獻，茲更將其所得之效果，歸納其要點，略述於下：

(一) 原有招募之保安團隊，實施退伍另徵壯丁入伍訓練，即可達到更番訓練更番退役之制度，使全國民衆不僅普及軍訓且得實習軍役之機會。

(二) 現在徵集壯丁訓練，係根據保甲戶籍抽調，此乃由小規模之「抽丁制」達到大規模之「徵兵制」之過渡辦法，因我國沿用募兵已久，人民與軍隊不相聯繫，俗有「好男不當兵」之語，一旦驟行徵兵，必生莫大困難；現行保安制度即爲免除此種困難而設，使一般國衆潛移默化，知人人有服兵役衛國家之義務，實爲我國獨有之創制。

(三) 目前各地匪患未清，欲攘外必先安內，照本篇計劃實施，則原有保安隊退伍嬰殖因可維持生計不致流爲匪類，又因集中一處仍担任防務，并可徵調預備役協助現役剿匪，肅清自易，可以達到安內之途徑。

(四) 現在剿匪部隊不敷支配限於財力不能增加隊額，照計劃實行，則六個月後，現役及預備役人數合計增加一倍，而預備役從事嬰殖自謀生計，不需給餉，是以一倍之餉，養二倍之兵，治安經濟兩相兼顧。

(五) 現在一般民衆缺乏教育，限於教育經費不能完全普及，利用徵集壯丁訓練之機會，即可作公民教育成人教育之補助。

(六)全國或全省壯丁完全受訓後，地方匪患必已肅清，屆時現役保安隊之額數當可縮編，各縣保安附加等稅亦可減，藉輕人民負擔。

(七)我國荒山荒地甚多，從事墾殖，年可生產收益，增加國富，化消費份子為生產份子，是墾殖團所需之開辦維持等費，均為生產之資本，而非消耗之負擔。

(八)墾殖團之經營農業，係採取科學方法，又為合作生產，附近農民可資借鏡，不啻大規模之模範農場，并可介紹及推廣各地農產品種。

(九)墾殖之區，大都原為荒僻之地，既經開墾，以後即成為繁榮之新村。

(十)將來全國陸軍，亦可仿照辦法，移兵屯墾，開發西北，鞏固邊防，發展生產。

## 土地整理之理論與實際

劉家傑

## 一、結論

經曰：『仁政必自經界始，經界不正，井地不均，穀祿不平，是故暴君汚吏，必漫其經界；經界既正，分田制祿，可坐而定也。』整理土地之精義，即所以釐定經界，確定產權，清理田賦；實乃經國之大典，仁政之始基也。漢光武嘗行度田，晉則用庾戌土斷，唐貞觀中投田之法，宋建隆間之度田均賦，熙寧中之千步方田法，明洪武中之魚鱗圖冊，皆為整理土地之善政。近世東西各國於制田之政，亦至為精審。德國於一六八一年，測丈土地，以最精密之方法，費四十年之光陰，而後全部告成，其經界成績允稱各國之冠。法國於一七六三年公布土地測量令，迨一八五二年全國土地測量告成。日本整理朝鮮土地，於明治四十年着手，大正六年全部完成。其整理台灣土地，始於明治三十一年，至明治三十八年三月告竣。（註）耗款鉅萬，歷時累載，曾無吝惜，畏難。良以土地乃建國之原素，生產之工具，衣食住行所賴，財源賦稅所出，若無地籍圖冊以紀綱之，使人地相維，上下相守，彼此有分，則舉凡政治建設，經濟改造，未由實施，非惟產權糾紛，田賦紊亂已也。

我國自明季以來，各地田畝，未清理者為時已久，地籍紊亂流弊所滋，不可勝計；以言地籍，則承糧戶名或為

鬼錄，或為堂名，或為詭名，真偽虛實，惟糧書知之。且糧不跟土，積不符糧，有田者未必有糧，有糧者未必有田。或糧少而田反大，或糧多而田反少，地籍失實，此其一。以言法律，則產權不明，界地不清，以致豪強隱佔，貧弱受虧，產權失却保障，此其二。以言田賦，則糧書把持操縱，以圖冊為家產，視征收為肥差，飛洒詭寄，戴帽穿鞋，弊竇百出，人民怨痛苛索，公家頻困短收，科則不平，重者不皆良田，輕者未必瘠地，稅目繁多，民五預算冊合併之後，猶有地丁，漕糧，租課，差徭，墾務，雜稅，附加稅，中央附加稅，均賦收入九種，定賦以兩，征賦以元，折價不等，浮收難免，各省雖有改征地價稅者，然換湯不換藥，於民於國，並無實益，第省折算之弊耳。田賦紊亂此其三。以言政治，則土地未加整理，舉凡水利之興辦，荒地之開墾，交通之建設，未由依據，且產權糾紛，賦收短少，皆足病民病國。行政失其基礎，此其四。以言經濟建設，則全國總面積若干？各省總面積若干？各有可耕地若干？已耕者若干？公私所屬各若干？分配實情若何？其產麥、稻、棉、以及各種農作物者又各若干？以國土之所產，供國人之所需，其盈，抑虧？如何均衡？凡此種種，皆因土地未加整理，無從統計，迄無確數。作表通令填報，則閉門造車，私家臆揣估計，則毫厘千里。其或實地調查者，又因單位不同，習俗不一，亦難得其真面目。

基本數字，既付缺如，統計經濟云云，徒託空言耳。再觀東西各國於農村金融，皆以不動產抵押為流轉工具，我國產權憑證，真偽莫辨，以之抵押借款，或發行債券，兩俱不便，雖資金歸農之聲，高唱入雲，而資金集中都市之趨勢，猶似狂潮。經濟建設失其主泉，此其五。蓋生民有死亡轉徙，土地有坍塌增減，產權有得喪變更，雖一度整理，若無健全之制度以管理之，則數年之後，又復冊在地無，地是人非，零亂散佚，幾同廢紙矣。

總理云：「民生就是政治的中心，經濟的中心，和種種歷史的中心，好像天空以內的重心一樣」(註二)又云：「土地問題能夠解決，民生問題便可解決一半了。」(註三)則土地問題之解決與否，關乎國民革命之成敗，其政治上經濟上地位之重要，不言可知。然國民政府真都南京已經九年，而土地問題之待解決如故，其嚴重性正有加未已者，何耶？豈黨的政策不求兌現，當局諸公無實施之誠意，抑或此項政策為烏托邦之理想耶？曰均非也，土地圖冊，散亂亡佚，政策雖善，未由實施也。然則欲解決土地問題，其先決條件，亦惟將散亂亡佚之土地圖冊，一之齊之，整而理之，如治紛絲，先求端緒，端緒既得，乃可處理。總理先見及此，曾於建國大綱明定，「在訓政時期，政府，當派訓練考試合格之員，到各縣協助人民，籌備自治，其程度以全縣人口調查清楚，『土地測量完竣』：始成一完全自治之縣。」(第八條)每縣開始自治之時，必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之，地方政府得照價征稅，並可隨時照價收買；自此報價之後，若

土地因政治之改良，社會之進步而增價者，則其利益為全縣人民所共享，而原主不得而私之」。(第十條)於地方自治開始實行法中，亦復以「定地價」「墾荒地」為詳詳之訓示。故自民十六，七年以來各省先後設立地政機關，從事整理土地，以為實行遺教之張本。徒以人才缺乏，立法未周，成功者固有失敗者尤多，甚至非敷衍將事，即鹵莽圖功，致使良法美意，反為世所詬病良可慨也！

昨午五全大會曾有「切實推行地方自治，完成訓政工作案」之通過，而土地專門委員會乃應運而生，則今後地政事業之須加緊工作，自不待言。然則如何而後可以革除以往種種失敗原因？如何而後可以達事半功倍之行政效率，以期速成？當為國人之所企盼，非僅從事地政者關心已也。謹獻一得之愚以就正於有道，幸晉而垂教焉。

## 二、土地整理之目的及其方法

### A 目的

(一)技術上的目的，在造成精確的地籍圖冊；使公私地畝，業主姓名，糧額多寡，土地價格，生產狀況，利用程度，分配狀況，瞭若掌上。

(二)法律上的目的，在建立完善登記制度，圖冊造成之後，即舉行第一次所有權登記，此後登記為土地權利變動發生效力之要件，即土地權利之得喪變更，非經登記當事人雖訂有契約，仍不生效力。以確定土地權利，以祛歷來土地糾紛，而便利權利之移轉。

(三)財政上的目的在

a. 清理田賦 按清丈圖冊登記，就登記冊問糧，地無遺漏，糧無隱匿，則以前有地無糧，有糧無地，或地多糧少，糧少地多，以及胥吏中飽之弊，不革而自革，不除而自除。

b. 改革稅制 以地價為課稅標準。

c. 改革征收 革除舊日糧書以洗滌積弊；經征與催征，管串與征糧，收款與寄賬，各各分立，使分工合作，互相牽制。

(四) 政治上的目的，在完成地方自治基礎：測量土地，定地價，墾荒地，皆為地方自治之基本工作，土地整理完竣即地方自治之基礎完成。

(五) 經濟上的目的在：

a. 實施土地政策

1. 照價徵稅 以地價為課稅標準，稅率累進。

2. 照價收買 以創設自耕農或興辦公共事業。

3. 漲價歸公 地價非因地主改良所增之部分，應歸社會所有，故行增價稅以收回之。

b. 發展土地金融

1. 使不動產之移轉動產化 土地所有權登記於官廳簿冊之後，即以土地所有權狀發給地主，是地主之土地所有權，變為片紙，可置囊中，抵押既便，移轉亦易。

2. 使不動產之產權債券化 以土地所有權狀為基礎，發行抵押債券，出售債券，即可換得現金。

c. 設立統制經濟之基礎 言統制必須計劃，而計劃又必須有正確統計，土地整理，乃獲得此項數字唯一之方

法。

B 方法

I 治本方法

(一) 測量

a. 大地測量 土地測量以求其面積方位，投影正確，為第一要義。惟地球為一橢圓體，設非以投影法計算，則面積之誤差，將與測區之大小成正比。又各地之子午線，本非平行，若強以矩形圖幅拼接，必致重疊割裂，故經始業務，須依大地測量方法於地球之表面設測一等三角及一等水準控制幹系，並依其需要，於一等控制系內，加測二等三等控制系，以為圖根之圖根，控制全部測區，而減少誤差之累積。三角測量，決定各控制點之位置，分為三等。其邊長在一等三角，以二十至三十公里為適宜，二等三角約十至二十公里，三等三角約三至八公里。水準測量決定各控制點之標高，亦分二等。一等水準一領部之長，約二千公尺，此外，尚須施行：基線測量，以測定基線，其長在一等三角，須在四公里以上，二三等三角以二至四公里之間為宜。天文測量，以決定各三角點之經緯度方位角等。潮位測量，以測定中等海水面，而定水準測量之原點。

b. 細部測量

1. 圖根測量 細部圖根，分三角圖根、多角圖根、交會圖根，導線圖根數種，因取法之精粗，地形之便否，而定其取舍。其先行大地測量者，於諸小三角點之間，測定導線點，以為清丈之根據，最為正確。

2. 地形測量 我國從未行通國測量，各種地形圖，可謂無有正確者，大地測量完成之後，宜利用三角圖根，測製完備正確之地形圖，以供國防上教育上建設上之用。

3. 土地清丈 清者清理產權，使散漫之土地，成爲有系統的組織，丈者確定每宗土地之面積與方位。清爲丈之目的，丈是清之方法。清丈之根本意義在此。然世有「清而不丈」者，即所謂治標之方法是也，其丈而後清者，頗失清丈真義。丈而不清，計之下矣。所以清丈應包含兩種業務：其一爲根據導線圖根，測定每一宗土地之形狀，位置，及河山道路，製成清丈圖幅，並算定其面積；其次爲清查每宗土地之業主姓名，地目，地位等則（作地價之參考，編列假定地號，以製成地籍調查草簿。

惟人工清丈，需費浩繁，如浙江查丈費，每畝三角四分，（註四）江蘇每畝測算費自三角至一元五，廣東每畝小洋六角，（註五）雖事屬創舉，經驗未備，即令效力增進，所費猶有可觀，當此國困民貧之候，籌錯實難，是以各地方當局，每有心整理，無力從事，而地政事業，不免因而停滯。惟邇來所倡之航空測量，經費時間，兩俱節省，而其精度，並不遜遜，頗足以補人工測量之缺憾。

吾國航空測量事業，自參謀本部陸地測量局於民國二十年開辦航空測量隊以來，對於地形測量及土地清丈，均有顯著之成績，如南京要塞地形圖與南昌地籍圖之完成，即其著例。以言經費，則一千分之一之清丈圖，每畝平均七分四厘，以言時間，根據航測南昌田畝圖結果，平均每人每日能測三〇九畝有奇，（註六）是以各地方當局，利用

航空測量田畝者，日見增加，惟施行航測，方法既異，步驟亦殊，茲分述於次：

1. 三角測量 每隔十五公里，測三角鎖一條，四邊閉塞而配賦之。邊長八百公尺，各三角點以顯著之地物，如田道埂路之交又點等爲之。（註七）

2. 航空攝影 用 cm 31 焦距航攝儀一次航攝，以 150 × 1 片幅撮取一萬分一空中照片，每片左右重複二分之一，前後重複三分之二。

3. 糾正 根據所定控制點，在五倍糾正儀上，糾正爲二千五百分一照片，鑲嵌成圖。

4. 複照放大 由二千五百分一鑲嵌照片圖，以柯格丁藥劑製成之濕版複照之，放大爲一千分底版，然後晒印藍圖。

5. 調查複測 藍圖完成後，派員攜赴實地調查坵界，注明業主姓名，地目等則，其有陰蔽不清之處，則施行補測。（註八）

#### (二) 登記

實施土地登記之前，應有製圖之準備，蓋清丈圖幅，以縱橫線爲圖廓，形式整齊，大小一律，便於清丈，不使於登記，宜按照原圖另製：

1. 登記總圖 標示該管土地登記區域之全部，及各分區圖之位置與界線（此圖可先行調製）。

2. 分區圖 標示分區內河山道路及每宗土地之地目，地號等。

3. 分段圖 標示一起地之地目，地號四至等。（參照

土地法與土地測量實施法規)

土地測繪之後，土地所有人應依法提起聲請書，土地他項權利清摺，契據及其他關係文件，聲請為第一次所有權之登記（土地法九五條）地政機關接到上項聲請登記之文件後，應為實質的審查。如土地標示，產權來源，他項權利等，然後公告。公告期滿，無有糾紛，或有糾紛，經解決之後，即認為產權已經確定，開始登記。每一宗土地備登記用紙一份，土地權利書一份，前者按物的編製主義，編訂為登記冊，後者發給土地所有者，作為產權憑證。土地所有權以外之權利登記完畢時，亦分別發給該項權利證明書，此後土地權利之取得，設定移轉變更或消滅，皆應依法聲請登記，否則不發生效力。

此外尚有二點應注意者：

a. 土地登記為強迫登記 所謂強迫登記，即土地之所有人或管理人，對其所有或所管之土地及定着物權利之得喪變更，有向地政機關聲請登記之義務。應聲請登記而不聲請登記，法律上非惟不付與該行為之法律效果，抑且認為違法行為。在行政法上，為違背作為令，應予以行政處分，以期登記進程迅速也。

b. 土地登記有絕對效力 土地法規定「依本法所為之登記有絕對效力」（三六條）。易言之，土地權利，一經登記，對於權利人義務人及第三人，皆屬有效，此即所謂登記之公信力也。所以如登記有錯誤或遺漏或虛偽等情事，致真實之權利人受損害者，主管登記之地政機關，應負損害賠償之責任。故地政機關所收登記費，應提存百分之十

，作為登記儲金，專備登記所生損害賠償之用。（土地法四十條）

## II 治標方法

論者以治本方法，費鉅時久，難期速效，輒思其次，以圖治標。第二屆全國財政會議所通過之辦理土地陳報大綱，昨中央所頒行之整理田賦舉行土地陳報辦法大綱及修正整理田賦先行舉辦土地陳報辦法大綱草案說明書，皆以治標為依歸，鄭震守先生名之為「簡易清理地籍」。然同事治標，或因人而異其法，或因地而置其宜，省與省固難相同，縣與縣亦每互異，五花八門，紛歧甚矣，然綜核比較，要不外乎三種方式：

a. 由人民自行陳報 經界三書嘗分土地整理，為測量，陳報調查，登記，四種程序，近人省去測量登記，而將「陳報」業務擴大，土地陳報，即由此而來。其意義與歷代使人民「自實其田」相同。是則陳報之名雖出現於近代，而其由來遠矣。江甯自改為自治實驗縣後，縣政當局，鑒於過去田賦積弊太深，舉辦土地陳報，以為整理稅收，昭蘇民困之張本，其辦法如下：（一）由縣政府印發陳報單於區公所、鄉鎮公所，再按戶發給；（二）業主接到土地陳報單後，應將所有或管有地畝，照單填報，但須每地一紙，並限期送交土地所在地之鄉鎮聯合土地陳報辦事處審查之；（三）鄉鎮聯合土地陳報辦事處審查之後，彙送區土地陳報辦事處；（四）區土地陳報辦事處，依限將管內之陳報單彙集齊全，按戶編造清冊，呈報縣政府查核。（注九）土地陳報單應載事項，為業主之姓名，住址，籍貫，職業，

土地之四至，面積，所在地地名，及其坐落，地目，地價，證明文件，糧戶花戶，圖名，及其糧額等項。(注十)

b. 由政府派員編查。此法與前法相反。金華蘭路行之。金華由縣派訓練合格之員，分赴各鄉鎮實施「戶地編查」，其辦法如下：

甲、區劃莊界

(一) 編查區之決定

原有征糧區域為都圖，年代久遠，冊書遺失，人民莊書，對於都圖界址，均僅知其大略，詳細交接，已無所稽考，如編查戶地，仍以舊都圖為界，不特區劃為難，恐更多紛擾，因查過去舊編一百四十鄉鎮，新編五十五鄉鎮界址，較易考查，擬即以新編之一鄉鎮等於一都，舊編之一鄉鎮等於一圖。惟界址既與舊有都圖不同，自不能不具其名稱，以免淆亂，故決定以新編之鄉鎮，統名為鄉，舊編之鄉鎮，統名為莊，而即以鄉莊為編查區，統稱為某某鄉某某莊。

(二) 莊段之區劃

將全縣地積，按照舊有鄉鎮界址，區劃為若干莊後，並得視莊之大小，於一莊之中，細分為若干段，以利編查，惟莊之界址，如遇舊有鄉鎮界址無定或不顯明時，得察覺地理情形，就道路河川山脈等天然界線，變通區域，為全縣圖幅易於接合地積得有控制起見，區劃莊界及莊之段界，得採用平板儀及道線法測定之，如分界處適值道路河川溝渠或山嶺者，其分界線依左列之規定：

(一) 道路堤堰河川溝渠以其中央；

(二) 山脈以其分水線或合水線。

每莊應編定一字代表，每坵號均須冠用，一莊分成若干段時，以上中下或東南西北等字別之，莊段圖之四至，應註明交界之各村莊段名及莊段內外之各河流道路溝渠，並由經辦之測繪員及戶地編查員，會同簽名蓋章，分別計算莊段之總面積，莊段區劃完竣後，並應繪造左列各件：

(一) 該莊段略圖及疆界說明；

(二) 該莊段內所轄鄉鎮村莊對照表；

(三) 莊段表，其式如左：

新編	理劃	東西	南北	距城若	總面	劃分	備考
鄉鎮	莊名	距	距	千里	積	段數	
某某	某某	若干	若干	若干	若干	幾畝	
里丈	里丈	里丈	里	里	畝		

乙、戶地編查

一、編號繪圖

莊界段區劃既清，即自莊段之東北角第一坵起，按坵挨次向西南編號，一坵一號不准遺漏重複，莊段所編地號，應自為起訖，相互銜接，地號最多以四位數字為原則，各坵坵形並應繪具四至聯絡地圖，以便查考，是項聯絡地圖，先用方格比例紙繪製，規定每一小格代替若干畝分，以明確表示土地之坐落為主旨，坵圖四至位置形狀，務須與實地相符，不得差誤，惟坵形之斜度灣度不大，用直線仍可保持坵形原狀者，得用直線，每一莊圖或段圖，均應註明接合表，編號繪圖，無論公有私有共有已墾未墾有糧無糧均須挨次編繪，至公有類之道路河川堤堰城礮鐵路



等，祇須繪圖註明，並加染色記，不編地號。

### 二、查址查戶

編查戶地，於繪圖編號時，應選僱當地老農引導，以便同時就地問人，按址調查，一址一圖繪，就地號編定，應詢問引導之老農，該址地之業主佃戶何人，住在何地，該址地之面積幾石幾斗，每年可獲幾次，何塘灌水，何人納糧，依調查票規定式樣，逐址填列，一址一圖，再查他址，務須按址循序查填，以免漏誤，倘就地查問不清，或尚有其他疑問，除先填其大略外，戶地編查員應親往業主佃戶家中詳詢，或請業主佃戶，到地指勘更正。

### 三、通知公告

每一莊戶地，經按址繪編完竣，應即就莊公告，俾業主校對，錯誤者更正之，遺漏者添補之，惟就莊公告，業主散處，多漠不關心，公告之目的，常難達到，然公告之程序，關係極大，倘漏誤者，不能更正，不特將來產權糾紛難清，即編繪之圖冊，亦將無用，因決定依調查票所載各項，按址填就戶地通知單，並按戶彙集，分戶送交各業主校對，如有遺誤，限於接到通知單之日起七日內，持同原單及證據，向該管編查員聲請更正，以補公告之不足，經更正之址地，編查員應同時改正調查票或址地編號圖冊。

### 丙、清造冊籍

#### 一、地冊

地冊即址領戶冊，亦即土地址冊，在按址編繪完竣後，即可根據調查票清造，冊上不載址地四至及業主姓名住

址，祇載管業證號數，蓋四至及業主時有動變，如載入地冊，一有變動，即須照址塗改，反易發生弊端，如果需要查明某址之四至或業主姓名住址時，祇須按照管業證號數或地號號數，檢出管業證存根，或調查票，即可明瞭，且土地一有移轉變更，管業證即須更換，亦可常保其正確，擬俟公告期滿，更正確定後，即根據調查票編造地冊，以資永久。

### 二、莊冊

莊冊以戶領址，即按莊歸戶冊，將每一莊中屬於同一業戶之地畝，分別彙總歸戶造冊，亦可名為分莊歸戶冊，此種工作於分送戶地通知單之前，根據戶地通知單，先造歸戶草冊，蓋各莊分送通知單時，已將各戶址地彙總，此時編造莊冊，較為容易，在公告期間，如有更正移轉，編查員應同時改正推撥，俟公告確定，再清造正冊，每戶彙編戶號，以免遺失，一面仍註明戶冊之戶號，以資對照。

### 三、戶冊

戶冊即全縣併莊歸戶總冊，仍依戶領址，冊上祇載戶地，不計糧額，蓋縣稅年各不同，省稅則已有規定，編造征冊報串時，根據地積計算可也；在戶地編查完竣，經公告確定，並頒發土地管業證後，戶地編查處，應召集全縣各莊戶地編查員，從事全縣彙總歸戶，其法即由各莊戶地編查員，根據莊冊（即分莊歸戶冊），同樣重造一部，以其中業主之住在本莊者，自己留存，凡業主之住在他莊者，一律提出，分別送交業主住在莊之戶地編查員，歸戶入冊，一面於原莊冊內同戶之下，注明本戶歸入某鄉某莊

編造戶冊，一備查考，各莊戶地編查員，接到他莊送來之戶地，應即逐戶檢查，該戶業主是否住在自己莊域內，如非自己莊內之業主，應即送回土地所在地之編查員，再行查明轉送，如果無誤，應即併入本莊，與住在本莊之同戶，併莊歸戶，編造戶冊，仍將每戶編一戶號，同時將該戶在莊冊之戶號一併填注，以資查對，各莊原編地號，並應永久保存，不得混亂，如此辦理，則同一戶冊之名，皆為住在同莊之業主，而每一業主，在全縣所有之地，必自集歸於一戶也，且集中各莊編查員於一處，索編遞送查詢，均較便利。

#### 四、征册粮串

戶地彙編完竣，應發交田賦征收處，編造田賦征册粮串，改正粮額，征册粮串根據戶冊（併莊歸戶總冊）編造，將同一業主在全縣之粮，依其住址併總算，以利征收，粮串須依照莊併坵製串及併莊訂串之規定。

#### 丁、變遷登記

##### 一、土地之移轉變更

經編查後之土地，凡有移轉變更，戶地編查員，除調回戶地通知單或土地管業證更正外，並應將調查票，以及地册莊冊戶冊，同時改正，並於土地變更册（式樣依廳頒）上，逐坵證明其新舊業主，如有一方非住在本莊者，並應將有關之莊冊戶冊，一併更正。

##### 二、業主之遷徙

戶地經編查後，業主住址有變更者，應由原住鄉莊之戶地編查員，填具業主遷徙報告單，送交戶地編查處，於

原住莊之戶冊刪除，將該戶原有之地產，移歸遷往莊之戶冊，並於莊冊業主住址遷徙各欄註明。

##### 戊、控制推收

土地買賣移轉，隨時有之，金邑雖有推收所，實同虛設，人民移轉土地，推收戶糧仍全由莊書辦理，到所推收與否，全憑莊書與人民自便，推收所實無法控制，現在戶地既經編查，如不將推收制度，同時確立，則今年造就之冊，明年即歸無用，擬採逐步改進方案，第一步為過渡時期之辦法，即在編查期中，凡有土地買賣移轉，各莊書得照向來之習慣辦理，惟須依照規定，填單送請該管戶地編查員改正調查票及有關之圖冊，再由戶地編查員轉送推收所過戶，第二步為確定正式之推收制度，即在管業證頒發後，如有土地移轉，新舊業主應以管業證之交付為憑，新業主即持舊管業證，向推收所請求改換新證，同時即推收過戶。

##### 己、頒發土地管業證

戶地編查完竣，經公告確定後，應按坵發給土地管業證一張以代替承粮證，而資管業。使業主對於自己所有地產之坵形字號四至坐落地積地目等，均得明瞭，庶產權確定，土地之上之糾紛，得以免除。（註十一）計該縣編查戶地即將完竣，現已根據編查結果，科造册串，自二十五年年度起，開始征賦矣。

蘭谿利用册書，依照魚鱗圖冊，編造新冊，再由土地所有者，檢齊證件，聲報核對，然後確立推收制度，發給土地管業證，其程序：第一步為設立機關，登記册書及補

造魚鱗圖冊，以作清查進行之工具；第二步為編造坵地歸戶冊，查明各戶承糧戶名，字號，畝分地別，等則，坐落，以及業主真實姓名，住址等，以為改革田賦之依據，同時確立推收制度，藉以防止土地之紊亂。第三步則為頒發土地管業證，使業主持同原有執業證明書，申請逐戶逐號校對糾正漏誤，再每號發給管業證一張，藉作人民產權之保障，同時一面對失糧地，溢管地，并補糧額，以裕稅收，一面清理存糧，豁免浮征，以輕負擔。（註十）

c. 一面由人民陳報，一面由政府派員編查。僅由人民陳報，無以查擠隱匿，故a. b. 二法同時並行。上述中央所頒之法令，與江蘇土地陳報辦法，浙江省土地陳報辦法大綱，以及安徽土地陳報章程皆屬於此種方式，惟各有繁簡步驟之不同耳。茲述浙江與江蘇蕭縣陳報辦法於此，以為例證：

#### 浙江省土地陳報辦法（註十二）

1. 陳報 陳報單樣式，由民政廳頒發，各縣政府依樣翻印，由村里委員會，按戶發給，限令照式填報二份，一存村里委員會，一轉呈縣政府。

2. 查編 依天然之地勢，如河流道路等，劃成若干段，冠以字號，再就每段之坵地形狀，根據經界，劃成一個草圖，按坵順次編一假定地號，一面查明每坵地屬公屬私，如屬於公者，對於管理機關，名稱，住址，亦應一一詢問明白，記載於草簿，然後將草圖草簿對照，查編號數，填寫於陳報單，並按號發給地主限陳。

3. 製冊 冊分草冊、清冊、總冊三種。草冊為村里委

員會實地查坵編號時之底冊，清冊乃依據前項草冊及陳報單對照彙造，總冊乃由縣政府依據清冊編造。

4. 公告 經審核之後公告之，以糾正錯誤遺漏。

#### 蕭縣土地陳報辦法（註十三）

1. 督促人民自動整理田畝，使陳報之產權確實，面積與實際相符，四至顯明。

2. 依山河溝堤道路等天然形勢，劃定鄉鎮界址。

3. 一鄉鎮之內，更依山河溝堤道路等天然形勢，劃定「段界」。

4. 鄉鎮界與段界劃定之後，鄉鎮辦事處，即按坵插立木標，編列字號，其木標由業主供給之。

5. 地號清冊，在未陳報以前，照列地號，其填寫號數之多寡，視木標插至若干號為準。

6. 業主須往自己所管之各坵，認明號數，依據填報。

#### 7. 審查造冊。

a. 法誠不免因簡而遺陋，而江甯行之已奏成功，c法可謂周詳，浙江失敗而蕭縣又以收效聞。然則成敗異勢，功業相反者，非完全關乎法之繁簡，要在「立法必行之必果」而已。從理論觀之，c法地難隱匿，冊較可靠，省清丈之費，得相若之效，固遠勝於a法，然b法如金華所行者，省陳報之繁，得c法之效，尤為辦理簡易清理地籍之一大進步，頗可取法也。

#### III、治本與治標

方法乃達到目的之途徑，整理土地，將為治本，抑以治標乎？觀乎整理土地之目的，在彼，而治標方法若此，以

此方法，求達彼目的，盡人皆知其不可也。就技術目的言，則冊籍頗欠精審，就法律目的言，則『未經依法為地籍測量之土地，不得為所有權之登記』。(土地法二四條)就政治目的言，亦失遺教依據。就經濟目的言，則既不能以之解決土地問題，又不能以之作為國民經濟建設根據。由是可知土地整理惟一之方法，乃在測量登記，正本清源，無所謂治標之方法也。然土地陳報，頒令於中央，執行於地方者，豈當局諸公，不知遵行總理遺教，以求一勞永逸耶？願認正本清源，費鉅時久，而地籍整理，迫不及待，故採土地陳報，以謀臨時救濟。抑正本清源，果費鉅而時久乎？嗚呼！我我國過去之地政事業，非謹費鉅時久，甚且費已鉅而效未見，時已久而功不舉，誠然事實昭彰。遂使不知者扣盤當日，視為難舉。然一究其實際，實由行政效率低落，方法錯誤所致。果能改善其方法，增進其效率，使一錢之費，有一錢之代價，一日之工，有一工之成績，無論事業如何艱鉅，皆可指日而計成也。且土地整理之後，人民權利有權利證書，得着法律保障，政府有圖有冊，稅收固可大增，而於國防上，政治上，經濟上之設施，亦皆有所根據。孟子視為仁政之始，東西各國，亦莫不列為要政，故從任何觀點言之，今日中國須以治本方法，整理土地，實為不可或緩之事。若新於區區之事業經費，而荒於經國之大本，權衡得失，比較輕重，又豈計之得者！吾故曰土地整理惟一之方法，測量登記而已。

### 三、中國歷代整理土地之沿革

三代地政，雖難稽考，然就禹貢周禮觀之，已具端倪。禹貢『禹劃野分州，參定土壤，分為九等，配定賦稅』。(註十四)

周之田制有三(一)劃地為井，而無公田者；「九夫為井，四井為邑，……以任地事，而令貢賦」，(小司徒) (二)劃地為井，而其中百畝為公田者，「八家皆私百畝，同養公田」。(三)不劃井，但制溝洫者：

『周禮匠人』凡治野，夫間有遂，遂上有徑，十夫有溝，溝上有畛，百夫有洫，洫上有涂，千夫有澮，澮上有道，萬夫有川，川上有路，以達於畿」。(註下)

東周以後，私有制漸次成立，春秋魯宣公十五年「初稅畝」，是為田賦之始。管子禁藏篇『戶籍田結者，所以知貧富之不實也』。戶籍與地籍之出現，或先於管子時代，然見於典籍者，以此為嚆矢。

管子乘馬篇「相地定籍，而民不移」。

荀子王制篇「相地而衰(差)政(征)」，理道之遠近而致貢」。可知當時田賦已按等則徵收。

秦為後起之國，至孝公用商鞅，以三晉地狹人貧，秦地廣而人少，地利未墾，於是誘三晉之民，使為墾種，而使秦人應敵於外，廢井田，開阡陌，任其所耕，不限多少，並得自為買賣，民田多者，以千畝為畔，賦斂厚薄，均無可據，始皇三十一年，使黔首「自實田」。「自實田」猶今之土地陳報也。

劉漢代興，田制一仍秦舊，而地籍失實。建武十五年，「時天下墾田皆不實，詔下州郡檢察」。檢察猶謂查報也。

王莽篡位，建國元年，下令頒井田之善，更名天下田曰王田，奴婢曰私屬，皆不得賣買，其男口不盈八，而田過一井者，分餘田與九族鄰里鄉黨，本無田者，受田如制度。(註十六)

光武中興，以天下墾田，多不以實自占，建武十五年，乃詔州郡檢察。而以秦彭之度田，最為精審。彭為山陽太守，典起稻田數千頃，每於農月，親度頃畝，分別肥瘠，差為三品，各立文簿，藏之鄉縣，於是奸吏踴躍，無所容詐。建初三年，詔將所立條式，頒令之府，並下州縣。

(註十七)

永嘉以後，南北對峙，天下擾攘，人民流離，地籍紊亂，於斯為極。故雖軍書旁午之際，各朝對於土地整理，仍不遺餘力。北魏孝文帝時，李安世疏請均田，以惠細民。李冲建議立三長，以定戶籍。北魏均田制度，以是見譽於後世。西魏蘇綽疏請均賦役，南齊文宣王子良表請循履田畝。隋一南北，高頊奏「輸籍之樣，請徧下諸州；縣令巡人各隨近五黨三黨，共為一團，依樣定戶上下」。此即編製地稅冊之工作也。

唐仍行均田，惟口分得賣買。「凡賣買皆須經所部官司申牒，年終彼此除附，若無文牒輒賣買，財沒不追，地還本主」。此謂土地所有權之移轉，必須登記，方能發生法律上之效力。(註十八)又造團貌，製手實，編籍帳，法

殊周備。然此僅能行于政治修明之時，逮政教陵夷，賦重役繁，民不堪命，相率逃亡，版籍焚亂，善法遂廢。

德宗建中元年，楊炎作兩稅法：「戶無主客，以見居為簿，人無中丁，以貧富為差……令黜陟使，各量風土所宜，人戶多少，均定其賦稅……」舊版籍失實，不可復造，乃以地為經，編定地稅冊，一掃往日積弊，亦快刀斬亂麻之法也。

五代紛亂迭乘，百姓流離，田多荒蕪，簿籍復紊。後唐明宗舉辨土地陳報，「委人戶自供手狀，具頃畝多少，仍以五家為保，無隱漏攢連手狀送本州，具帳送省。州縣不得差人檢括。如有人戶隱欺，許令保內陳告，其田並令倍」。 (註十九)周世宗遣使均括諸州民田，以平租賦，然不能盡實。(註二十)

宋興，循用前法，慎選使者，分詣諸道「度田均賦」嚴賦吏之罰，每置極刑，倉吏多入民租者，或垂市，長吏有度民田不實者，或杖流之。由是人始知畏積弊頗除。(註二十一)仁宗時郭諮行方田法於洛，蔡諸州，頗著成績。惟旋行即罷。逮王安石執政，「神宗惠田賦不均，熙寧五年，重修立方田法，詔司農以均稅條約並式，頒之天下，以東西南北各千步，當四十頃六十六畝一百六十步為一方，歲以九月，縣令佐分地計量，隨陝原平澤而定其地，因色淤黑墟而辨其色，方量畢，以地及色參定肥瘠而分五等，以定稅則。至明年三月畢，揭以示民。一季無訟，即書戶帖，連莊帳付之，以為地符。均稅之法，縣各以其租額稅數為限，舊常收感奇零，如米不及十合而收為升，

額不滿十分而收爲寸之類，今不得用其數，均攤增展，致溢舊額。：：凡方田之角，立土爲峯，植其野之所宜木以封表之，有方帳，有莊帳，有甲帖，有戶帖。其分煙析產，典賣割移，官給契，縣置簿，皆以今所方之田爲正：：」

(註二十一)

觀此，可知當時整理土地之程序有四，即丈量，公告，發照，註冊，此後權利之得喪變更，皆以登記爲要件。法極完備。而當時賢士大夫如元祐諸賢，羣起反對，卒于元祐八年廢罷！誠可惜也。

紹興十二年「李椿年言經界不正十害，且言平江歲入昔七十萬斛有奇，今按籍雖三十萬斛，然實入才二十萬斛耳，詢之土人，皆欺隱也，望考按窳實，自平江始。然後施之天下，則經界正而仁政行矣。帝然之，以委椿年，置經局於平江府，「圖寫墟畝，選官。按覆」令各戶各鄉造砧基簿，人戶田產，多有契書，不上砧基簿者皆沒官。稅簿有定式，官吏不謹書者科罪，量田不實者罪至流徙」。(註二十二)一方圖寫墟畝，一方令造砧基簿，法至詳密。景定五年，行「推排法」。與今日之查編，頗相近似。咸淳初踵行之。其法「委之鄉都，選任才富公平者，因田之鱗差櫛比，逐一推排，稽其畝步主佃稅色多寡，載之圖冊，使民有定產，產有定稅，稅有定籍，非若經界之盡量步畝，審定等色」(註二十三)法雖簡陋，要亦不失爲清理地籍之捷徑，且時南宋已瀕於危，尤不得不爾也。

元代又舉辨土地陳報，史謂之「經理」元史食貨志「其法先期揭榜示民，限四十日以其家所有田自實於官，或以

熟爲荒，以田爲蕩，或隱占逃亡之產，或盜官田爲民田，指民田爲官田，及僧道以田作弊者，並許諸人首告，十畝以下其田主及管幹佃戶皆杖七十七。二十畝以下加一等，一百畝以下，一百七，以上流竄北邊，所隱田沒官。郡縣正官，不爲查勘，致有脫漏者，量事論罪，重者除名」(註二十四)惟行之不善，反爲民害。

元季喪亂，版籍多亡，田賦無準。明太子即位，遣周鑄覈浙西田畝，定其賦稅，而富民往往以田產詭託親鄰佃僕，謂之鉄脚詭寄。久習成風，鄉里欺州縣，州縣欺府，奸弊不出，謂之通天詭寄。貧富益相懸殊。帝聞之，遣國子生武淳等，分行州縣，購糧定區，區設糧長四人，度量田畝方圓，次以字號，悉書主名及田之丈尺，田地以坵相挨，如魚鱗之相比故曰魚鱗圖，編類爲冊，故曰魚鱗圖冊。先是洪武十四年，詔天下府州編洪賦役黃冊，(以百十戶爲一里，推丁糧多者十戶爲長，餘百戶爲十甲，甲凡十人，歲役里長一人，甲首一人，董一里一甲之事，先後以丁糧多者爲序，凡十年一週，曰排年)。以戶爲主，詳其舊管新收，開除寄存之數，爲四柱式，以明增減，而定其賦役。而魚鱗圖冊，以地爲主，請原版墳墾行下濕沃瘠沙鹵之別畢具。魚鱗冊爲經，土地之訟質焉，黃冊爲緯，賦役之法定焉。凡質賣田土，備書稅糧科則，官爲籍記之，毋令產去稅存，以爲民害。(註二十五)

中葉以後，魚鱗圖冊，亡失不可據，王儀知蘇州，以田額清無可考，乃履畝清丈，使縣各爲籍，江西安福，江南裕州，亦先後行之，惟大法未善，人懷疑難，未偏行耳

。(註二十六)

神宗之世，地籍殘闕，田賦失平，飛詭隱射，養莠掛虛，過都受獻，久久相沿，引為故業，豪民隱佔，貧民受累。(註二十七)於是有全國大量之盛舉。「萬曆六年大學士張居正，從言官疏，奉旨令直隸十三布政司府州縣，通行丈量，限三載竣事。用開方法，以『徑圍乘除畸零截補』。如有歷年詭寄隱漏及開墾未經報官者，皆令自首，改正免罪。否則查出除問罪外，田產入官，並許告發，得實，即以其田賞告者。時丈量令下，豪強不便，鼓噪抗爭，而居正行之甚力，所在強宗豪民，敢有撓法者，皆請下明詔切責，以故天下奉行惟謹。」於是豪猾不得欺隱，里甲免其賄累，而小民無虛糧。」(明史食貨志)(註二十八)功業之偉，可想見矣。

清承明鼎，對於清理經界，亦代有開墾之例，清丈之法，借為部分整理，未通行於全國耳。順治時代，御史衛周祚，以正定府荒地十居六七，請行清丈編審之法，使地丁錢糧，悉符實數，遂定開荒之例，對於明代直省州縣魚鱗老冊，原載地畝，區段，坐落，田形四至，名目間有不清者，印官親率里甲，履畝丈勘，分別荒熟實數，申請起科。(註二十九)

康熙元年，以山東民地錯雜叢地，有在本省者，有在直隸南皮縣者，令巡撫御史及地方官清丈，各正疆界。三十三年以福建沿海界外田畝，歷來界址混淆，概行分別清丈。三十八年，以湖廣幅員遼闊，履丈難遍，先令民自丈出首，然後官查抽丈。(註三十)

雍正五年「以四川墾闢山土，從未丈勘，隱占者多，又土著與流民各居其半，爭訟日繁，特遣科道等官，會同松茂建昌川東永甯四道，親往丈量，所到州縣，撥戶書弓手，隨往丈勘」。(註三十一)

乾隆三年，諭以江蘇常州府屬州縣田畝，五年清丈之例，從未舉行，至是令該員履畝，確察隱免實數，造冊報。(註三十二)十年「江蘇巡撫陳大受題請以現今實征冊為根，令糧戶自填田畝，坐落挨順東南西北，編定隔鄰」。(註三十三)

道光以後，國運日替，整理土地工作，益見廢墜。光緒三十三年，寶山籌劃清丈，首立測量學堂，養成清丈人才，旋設局清丈，公舉總董一人，主持全縣清丈事宜。全縣舊鄉分十三廠，開丈時，廠設辦事處。開丈某圖，先期十日布告通圖預備屆期到場，臨丈之日，仍由各地保，傳知各戶及四至田鄰，眼同測丈，丈見地畝，比照原額，互有贏絀，皆以現丈田數為準，而更正其糧數。圖有冊圖，與圖，冊圖分全圖總圖，全圩總圖及分號散圖三種，冊有履丈草冊，過正草冊，後者為魚鱗冊之稿本。魚鱗冊每圩一本，冊首繪全圩總圖。計造二份，一存縣，一存局，並由分局按照圖冊，填發小票，業戶持此小票，可當今日聲請登記之聲請書，領取田單，以憑執業。嗣後賣買非此不憑。並須於納稅時，將單呈驗，以昭核實。寶邑本系重賦，絕少荒地之區，然清丈結果，猶增田額一千六百畝強，糧額增銀一千五百三十三兩有奇，米一百七十五石有奇，而凡鐵路等公佔五千二百餘畝，以及城治無糧營地五百餘畝，

尚不在內。(註三十四)蓋該邑清丈，立法精審，執行彌堅，始有此圓滿碩果，而後日為南通崑山所取法焉。

#### 四、最近各省市地政概況

##### 一、雲南

A. 沿革及組織 民十八，成立雲南全省清丈總局，以昆明縣為試辦區域，旋改為昆明縣清丈局，隸財政廳。民二十，陸子安重長財廳，八月一日於廳內設清丈處，以劉潤之氏為處長，復設高級評判委員會，以決土地糾紛，設清丈人員養成所，以造就人才，均隸於財廳，其於各縣則設清丈分處，初級評判委員會，及等則評判委員會。於縣下之各區，則設區清丈事務所，以區長兼任所長。待一縣之清丈登記完畢，清丈分處則撤消，由財政局辦理其後之一切登記。(註三十五)

B. 辦法大綱 外業人員有二：一為技術人員，負勘劃村界、測量圖根、及碎部清丈之責；(註36)二為「業權辦事員」，負會勘村界、實地點驗田址、假定業權、區分等則、調驗契據、查登業權、就便歸戶、暨發清單，填具業權糾紛表統計表之責。(註7)各有其長，以承上啓下而司監督。測丈耕地，以村為單位，同時選定若干村，令飭該村人民，於測丈三日前，各插木牌於其田或地內，標明業主姓名，及耕地來源，以便清查。(註38)

測算畢，「業權辦事員」會同該村管持圖實地點驗田址，查看等則，調驗契據。查對業權時，須按圖幅內所註之業權人姓名，與契據比對，必須相符，然後填發清丈

單，以為換領執照之根據。(註39)

清丈之後，即行廢除舊日田賦，征收新「耕地稅」故對於等則之評定，極為注意，其辦法如左：(註40)

等則	每畝地價	每畝稅率
上上則	一五〇元以上	〇・三〇元
上中則	一二〇元以上	〇・二四元
上下則	九〇元以上	〇・一八元
中上則	七〇元以上	〇・一四元
中中則	五五元以上	〇・一一元
中下則	四〇元以上	〇・〇八元
下上則	二五元以上	〇・〇五元
下中則	一五元以上	〇・〇三元
下下則	不滿十五元	〇・〇一元

內業人員，於接受底圖丈單及表格後，即從事底圖丈單之校對，同時繕就業權，畝積，等則諸項公告之，公告期滿，即行頒發清丈執照，並繕造歸戶冊等。此其大略也。

C. 成績 昆明縣之清丈，自十八年起，至二十年已全部完成。其後即次第推行第二期呈貢晉寧宜良昆陽四縣，及第三期澄江，玉溪，嵩明，安甯，富民，易門各縣及西畴縣之普元，馬桑兩甲，皆於二十二年内，先後清丈登記完畢。二十二年九月起，次第推行第四期之江川，路南等十五縣，預計於二十三年內完成之。二十四年推行第五期之馬龍，曲溪等縣。計二十四年以前，已完成二十餘縣之清丈登記。(註41)成績優良，允稱各省之冠。惜無最近資



料，可供參考，然以已往進度測之，想亦可觀也。

D. 平議 滇省於五年之間，完成清丈登記二十餘縣，論其成績，實堪驚人。惟清丈之始，僅有交會圖根，圖幅拼接，雜期絲絲入扣，測丈範圍，僅及田與地。「其非耕地，如宅地，林區，礦區，荒山，曠野，池沼，江河等，均不在測丈之例」(註42)未免過狹，然猶每畝需費二元，(滇幣)(註43)不亦大奢乎！所發產權憑證，為「清丈執照」亦失土地法上登記之意義。意者，滇省宅地或向不納稅，山地或為苗蠻所居，曠野荒山之價值，或由不及每畝測丈費之昂；故均不在「測丈之列」。果爾，是仍不失為因地制宜之策也。

## 二、江蘇

A. 沿革 民國十七年春，軍事告終，訓政開始之際，首先創立江蘇省土地整理籌備處，旋擴組為江蘇省土地整理委員會，以為各省之倡。先後成立測丈隊(包括三角隊、水準隊、地形隊及清丈隊)，江甯鎮江二縣土地局。十九年五月，依照省政府組織法，改為江蘇省土地局，以一事權，而專責成。

B. 業務概況 蘇省地政業務，應分二期說明，自十七年至二十三年四月以前，為第一期，雖其間不無更張，要其大體，系本乎土地整理委員會之成規。整委會時，呈報則有呈報規則，調查則有調查規則，於調查之中，又分預查，實地調查，複查三種，概登記測量等規程，都凡二十餘種，規模固屬宏大，計劃或欠周詳。以土地局任調查登記，以測量隊司清丈，受總隊長之指揮，事權既不統一，

業務亦欠連絡。立法太繁，組織欠密，實其缺點。宜乎「辦理迂緩，成效鮮著，頗引起一般人士之懷疑」也。(註44)

自二十三年四月祝局長接事起至現階段為第二期。祝局長頗富事業精神，而無官僚習氣，蒞任之始，首頒清丈總計劃：「依據區專線或區境專線網中專線點，施測各區之簡要地形，及各區土地總面積，以測定區鄉鎮界之界址，河流道路之位置，以及城市村鎮及山陵之外廓投影，為主要目的」。(註45)依據所測結果，繪製分段圖及縣區鄉鎮總分圖，並依據測圖，派員切實調查業主姓名及地目界址等項，編定地號，通知各業主填報地積。(註46)各業主接到通知後，須自行測算其所有地之面積。(註47)核對各業主所填報之面積，是否與測定總面積相符，不符，即行查勘；相符，即予登記。(註48)以矯正前非，而期土地整理之速成。然論者猶謂「惟以觀成之心甚急，測法不得不力求簡便，丈時不先調查，規定每人每日之作業復多，故非格外審慎努力，竊恐不易盡如所期」。(註49)

昨年江蘇地政第一卷第一期所刊布各種章程，比較以前諸法，進步多多。其於清丈，以「測定每一起地之面積界址，形狀，並查明其地目，地籍，地價，及其使用狀況事項等」(註50)為目的。「在戶地測量前，應由清丈組長，會同鄉鎮長，通知各業主到場指界，並將所有起地界址四週，標插竹籤，如業主不能到場，須委託佃戶或其他代表人代理之。」(註51)清丈員於戶地測量時，應隨身帶調查草簿，照式逐項填明(註52)調查班於收到該區域原圖後

，應即查明區域（都圖或保圩等）界址，用道林紙拚繪騰寫圖，並編列假定地號。（註53）騰寫圖繪竣後，應即由調查班通知該區域內各業主或其他代表，於規定日調，攜帶證明文件，集合指定地點，按圖會同核對，在會同核對時，由縣土地局登記處，派員開始辦理登記手續。（註54）（此處與江蘇省土地登記暫行規則第五條「辦理土地登記時，得由該管縣土地局，先行發給小票，為換領土地所有權狀之憑證」之規定相矛盾），觀胡品芳君無錫土地登記概況，可認為此項規則之實施。其優點在清丈與調查合一，登記與清丈並舉。然核對地圖，與發給小票，究為熟優熟劣，似猶有商酌之餘地也。

三、廣東

A. 沿革 民十四，聘德人畢維廉博士為顧問起草土地登記及徵稅條例草案，十五年公布廣東市土地登記及徵稅條例，並設土地廳借以費裁裁撤，未能繼續進行。民二十省府第六屆委員會，第七十四次會議，有一「因地政機關未設立以前，關於測量登記事宜，由民政廳根據土地法之規定辦理」之決議。二十一年民廳增設第七科，掌管地政，旋通過修正廣東各縣市土地登記及徵稅條例。（註55）

B. 辦法大綱 清丈之先，設圖解圖根，以資依據。清丈範圍為宅地、農地、曠地等，其餘山嶺，則俟大舉測量時測量之。（註56）所有陳報，調查，編號各手續，均交鄉鎮公所辦理。鄉鎮公所辦理上列事項得向土地所有人一次過征手續費，其定額由各該鄉鎮公所，體察當地經濟情形，自行擬定。（註57）地籍測量兼施地質探險，故測量完竣後，應編地籍冊及地質探險報告。（註58）未經依法為地籍測量之土地，不得為所有權之登記。其已完竣區域之土地，無論公有私有，共有官有，經地政機關通告後，應於三十日內聲請登記，其詳細登記辦法，依照廣州市不動產登記章程辦理。（註59）

C. 平議 就土地測量範圍言，除山嶺外，悉行清丈，則較滇省為廣，惟就技術言，以圖解圖根為測丈依據，則欠精密。土地陳報，為限於經費人才，不能舉辦清丈之地方，以之作為臨時整理田賦之簡便方法。既辦清丈，陳報似宜省去，而粵省以陳報與測量登記同時並行，不免有疊床架屋之嫌。鄉鎮公所辦理編號調查申報事宜，得過征手續費，非惟與中央法令不符，抑且易啟人民疑難。其定額由各該鄉鎮公所體察當地經濟情形，自行擬定，尤欠精審。

四、湖南

A. 沿革 湘省府於二十一年九月，決定舉行全省田畝清丈，由財政廳主辦。於是年十月一日成立清丈田畝測量隊，各縣設清丈田畝分所，並設評判委員會，處理因清丈發生之爭執。其辦理程序，分全省為五大區，以湖濱各縣為第一區，中西部為第二區，中東部為第三區，湘南各縣為第四區，湘西各縣為第五區，先從第一區着手，依次進行。（註60）

B. 辦法大綱 先測主要三角圖根點，次測二萬五千分之一地形圖，然後實施丈量。「各縣清丈田畝時，由財政廳規定田畝陳報單式，頒發縣清丈處，印發與各業主，限期

填送清丈分所審核。」(註61)縣清丈處於着手清丈時，應先通知業主，將所管田畝，按址豎立木牌，標示本人姓名，住所，及陳報單字號，如業主不在本地，得委託代理人或佃戶豎立之。(註62)臨丈之日，仍飭知業主或其關係人，偕同清丈。(註63)各縣田畝，經清理確定之後，由縣清丈處，造具清冊，連同址地形圖，彙呈財廳，另製並核發清丈田畝執照。(註64)百畝以上者，每張取手續費二元，五十畝以上者，每張一元，五十畝以下者五角，不滿十畝者一角。

C. 平議 湖南辦法之善否，未敢妄斷，然「就其第一區業務計劃觀之，恐未能完善」。一註65—其程序既令人民陳報，復須豎立木牌，在從事人員，或可以逸待勞，於業務進行雖免遲滯。其取費，執照費與陳報費同時併繳，不免繁複苛重，似有改革之必要。致其機關組織之偏重田賦，清丈人員之缺乏經驗，在各省市土地測丈平議(註80)中，已有論列，不勞吾人喋喋也。

此外浙省亦曾於十八年設立土地局，二十一年改組為測丈隊。除杭市杭縣業已全部完成外。他縣尚無正式報告。土地陳報既告失敗，編查址地圖冊，亦未見效。惟蘭谿之歸戶冊，早告成功，餘華之戶地編查，行將告竣耳。

江西於民十七年成立省土地局，開辦土地測量學校，成立測量隊。十九年，以費絀，奉令裁撤。二十一年復以清丈重要，設立江西省土地整理處，試用航測，直隸省政府，負責調查，計積，製圖，造冊等業務之責。除南昌航測，早經蒞事外，將新建等八十縣分為三區分期進行，刻正進

行第一期新建等縣之整理云。(註65)

上海市所謂土地登記，實係臨時性質，專作解決土地糾紛之用。凡土地所有人聲請登記時，依其所繳證明文件，將其姓名住址呈請事由，單串，等填入登記草冊，再經查對核閱各手續後，通知請求人繳納大費，交由第三科丈量，發給州圖，經業主承認簽字後，製正式圖，然後發給土地執業證，此謂之先登記而後清丈，適與法定程序相反。(註66)南京市土地登記，頗具法定規模，但因測量計劃欠週，清丈與登記不相銜接，至登記時發生須行複丈等困難(註67)，宜其成績，無可觀也。

#### 五、作者之管見

A. 辦理困難及其對策土地整理，上有利於國計，下有利於民生，所不利者，祇少數紳豪糧書，不得遂其隱匿把持之私。不免藉端煽惑。人民無知，因疑生慮，或消極的觀望不前，或積極的聚眾阻抗，江都之清賦風潮，鎮江大港之暴動抗法，可為殷鑒。開辦之始，端賴審慎周詳，善為應付。冊書糧吏，以生活所關，不為我用，便為我害，宜先行登記，或量能使用，或另謀安插，蘭谿利用冊書而收效果，良有以也。土豪劣紳，宜先開導，隨以行政處分，以期收懲一戒百之效。「明為歷中通行全國丈量，素強不便，鼓噪抗爭，而居正行之甚力，所在強宗豪民，敢有撓法者，皆請下明詔切責，以故天下奉行惟謹。」對於人民，尤宜切實宣傳，誠信既孚，則進行方期順利。至於從事人員，尤宜始以真誠，持以毅力，毋名整理而實格克，遇阻難而遂中斷，自始及終，務以達到土地整理完竣之

目的而後已，其庶幾乎。

B. 如何增進地政效率欲增進土地行政效率，必須具備三要件：各種事業，需有人才，否則根本不能舉辦，而於專門事業尤為特甚，就土地整理言，不諳測量，則不能行清丈，不明法律，則不能為登記，而主地政者，尤需兼通二者，始能收提綱挈領之效。須有專才，此其一。經費為一般事業成功之要件，無固不能舉事，不足，亦不克觀成。須要經費，此其二。須有經費人才，此盡人皆知之事也，然令二者兼備矣，謂即可以興辦一切，是又不然。觀乎浙省嘗動員以十萬計，用款以三百萬元計，而功不舉者，可知其謬矣。故此此外必有第三要件，即有效之方法是也。蓋方法得當，則經費雖艱，人才雖少，猶足有為；不當，則經費雖多，無異浪費，用人雖眾，等於虛耗。雖亦偶有成功者，然若三年之事，須十年乃成，究極以言，謂之失敗可也。故其方法，亦非吾人所敢倣效。吾人所要求者，在使費一錢，有一錢之效，用一人有一人之功。三年之事，最低限度須三年成之，此所謂有效之方法也。須有效方法，此其三。

然方法有矣，行之不力，人才備矣，信之不堅。三要件雖具，猶難觀成。必須於用人也委任責成，視才否為取舍，以成敗定賞罰，本為經國之正軌，故必因才始予用，

既用則不疑，待終其謀，乃考其績，以定陞拔黜降，則無才者斷念濫竽，在職者咸思奮發。功業之成，可計日而待也。於行事也，計程責效，經始之際，須透視整個事業，而為通盤計劃，立定作業標準，預定完成期限，然後按日計績，按月問功，規定標準太高，難免草率，太低，又流於怠慢，應隨時糾正，務使標準與事實相符，作業與法規一致，能如是，猶謂地政效率低落者，吾不信也。

C. 經費問題現今僅測算費一項，每畝已至三四角。若待登記完竣，不將平均一元以上，使人認為難舉，不肯輕易從事者，即以此也。然日本整理台灣土地，全部面積一千二百二十六萬餘畝，經費五百十九萬元，朝鮮面積六十五萬方里，經費支出一千五百萬元。（註68）若與我國相較，約等於測丈費一項，故清丈耗費之鉅，並非由於清丈本身，如此耗款，實緣地政效率低落，若能改弦易轍，增進行政效率，使平均每畝之費，不過三四月，則宜無問題矣。故余以為經費不成問題，效力低落，實成問題，蓋後者解決，即足以解決前者也。抑尤有進者，各省無糧田畝，為數甚大，如「江蘇全省共有一萬六千餘萬畝之土地，僅得額征田畝七千餘萬畝，素不納糧之荒熟田地竟達九千餘萬畝，省庫所獲，歲僅五六百萬元」。即就清丈或陳報之結果而論，亦足徵信：

雲南省清丈後面積與稅額增加表(註70)

縣別	畝		數		新增稅額(元)	備考
	舊	新	測	增		
昆明	一七八,九五二	四三一,八七七	二五二,九二五	一四,一六九	(元)	
呈貢	五四,八一	二五三,二六一	一九九,一七九	八,五二七		
晉寧	五一,三八八	一三,四一五	七二,〇二六	六,五二七		
昆陽	六四,一九一	二〇,〇七九	一三五,八八八	一,一七六		
宜良	八一,一一〇	二七四,五四四	一九三,四三四	二四,一五八		
徽江	六一,〇	一三三,二七三	七二,二七二	六,一二二		

蕭縣土地陳報結果，比較原有土地溢出一百十數萬畝以上，(註71)流陽溢出一三分之一。(註72)南昌測量結果，田畝比完糧的增三分之一。(註73)南通市區，民三至民八用營造尺清丈，丈見二八五，九六一畝，契載為一九一，二八六畝，溢額九四六七五，即百分之四九強。(註74)

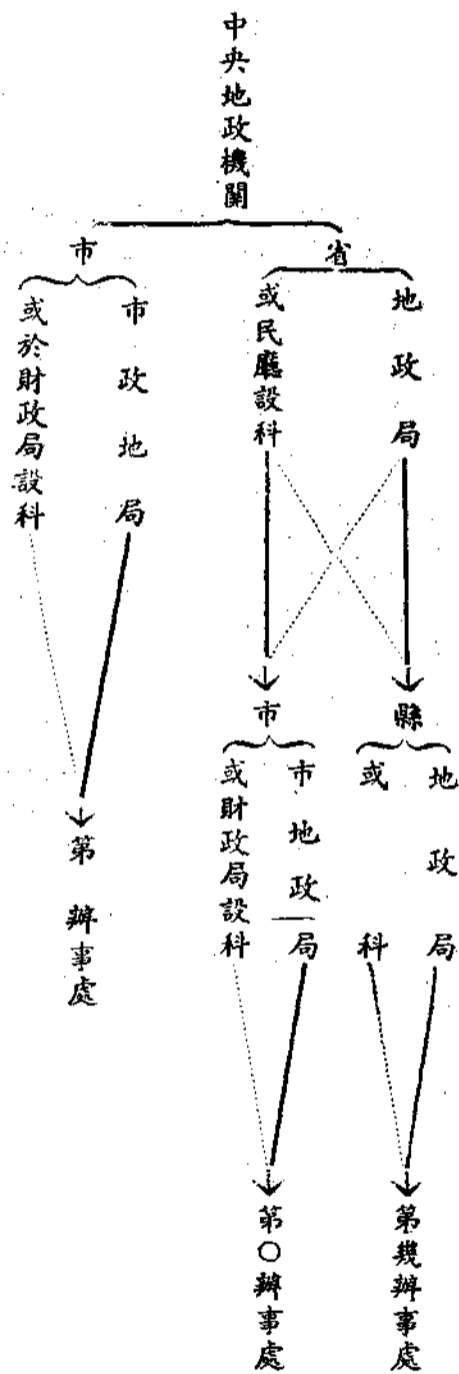
由上觀之可見清丈之後，以溢出田畝之賦款，數年之間，即足以償還一切用費而有餘，整理土地之經費，無着云云，誠目論也，第中國政治，不在無政，而在政出多門，不在無費，而在費用虛耗，同一空間之內，查報與測量登記並舉，坵地圖冊與清丈同行，本一機關可以辦者，今析之為數，本一宗款可以成者，又倍之為數，費何由而足，功何由而成！設能抱定宗旨，集中力量，未有不濟者也。

，標新立異，無補實際，徒自欺欺人誤事而已，昔日人得台灣即整理台灣土地，得朝鮮整理朝鮮土地，得關東州即整理關東州土地，而皆早已告成，反觀我國，民國以前無論矣，即民國二十餘年來，除一度設立全國經界局外，餘皆省自為政，縣各為謀，縱觀全國竟無一省土地完全整理告竣者，清夜捫心，愧何所容！國人乎，吾人所痛，正仇人所快，其速猛省，急起直追，亦雪恥之一端也。

D、組織問題 土地整理之工作，就方法言，可分之為三：即測量、調查、登記，就目的言，以同居於手段地位，又應合之為一，調查宜併入清丈，清丈須隨時登記，既不應分立門戶，尤不可前後參差，蓋清丈而不調查，則界址不明，影響面積，產權不清，遺誤登記。作業上，有

合一之必要也。今各省清丈與登記，多各不相統屬，致登記時發生複丈情事。查復丈行於特殊情形，若每一起地均須行之，則前此之清丈，等於虛耗，各省市地政業績不舉，無足怪也，昔日人整理台灣土地，其縱的組織，為總局，分局派出所，三級，其橫的組織就派出所言，有「細部測量監督」「圖根測量監督」「調查」等部門，而以事務官

任所長，其於朝鮮亦然。(註75)不偏不倚，注重全部作業。寶山嘗按「廠」設分局(註76)滇省併調查登記於清丈，縣下以區為單位，設辦事處，縱的組織為三級制，橫的組織亦符三者合一之義，故成績特著，惟偏重清丈，可謂以技術而兼行政，而非以行政而運用技術，是所惜耳。根據過去經驗，今後縱的組織應是



此處所擬定者，與中央法令，並無多大差異，惟市縣組織下添設辦事處，為過去組織所無者。作者以為土地整理，乃須實際工作之事業，與普通行政發號施令在我，執行命令可以在人者殊科，下層組織不健全，上層組織雖完善，亦不足觀成。辦事處即執行土地整理工作與民眾最接近之最下級地政機關，辦事處之工作成功，即土地整理成功，朝鮮台灣寶山雲南先見及此，均設下層組織，而皆告厥成，此今後不得不改進者也。

新縣組織法，已廢區為二級制，鄉鎮數多而範圍小，似不宜以鄉鎮之名名辦事處，而以數字區別之，則甲鄉整

理完畢之後，可移往乙鄉，區域雖變，而名稱可不改。各級地政機關橫的組織，市縣以上，依照過去組織法，大體上已近完善，無容贅述，惟有須聲明者，即測量之隸屬是也。余以為大地測量，應歸中央統籌辦理，以期全國一致，而免省與省銜接之困難，省地政機關除小三角設隊施測外，對於清丈事宜，全歸縣辦。但居指揮監督地位。縣地政機關，於導線圖根則設組測量，於清丈則全隸辦事處，受局處或科之指揮監督。至辦事處之組織，茲擬定如次：

## 辦事處

清大班	負劃分鄉鎮界址，清丈田畝，調查業主姓名，地目，地位，等則，作成地籍調查草簿之責。並設辦事員若干人，負繕寫地籍調查及抄發聲請書之責。
算計班	負計算每宗土地面積，並核對每圖幅總面積之責。
繪圖班	負依據原圖，繪製各種登記圖之責。
登記班	負審查公告登記之責。

辦事處為臨時性質，一鄉鎮之土地，整理完竣，即行撤銷，此後關於該鄉鎮土地之發照與經常地政事宜，概歸縣地政機關辦理。

F、程序問題 此處所謂程序，係指圖根導線側竣以後，自查定鄉鎮界址，以至於登記，其間應有之過程，以使其如何互相銜接，發揮工作效能為依歸。過去各省市所定程序，或登記之外，更有陳報，或聲請之先，須核對地圖，清丈登記不相銜接，公告與登記又復分起為之，手續重疊，耗財費時，公私俱困，茲以發揮地政效能，節省經濟時間，保持最高精度為原則，謹擬定其程序於次：

1. 辦事處成立以後，清丈班即着手利用河川道路山嶺等天然物，區劃鄉村界址。
2. 每一鄉鎮，仍依上列天然界址，劃為若干「分區」，以千字文區別之，並作成分區界址圖。
3. 清丈員仍以清丈圖幅（以縱橫線定圖廓），依據導線圖根，實施清丈。出丈之時，須通知土地所有者，或其代理人臨田指明界址，報告姓名，眼同清丈。清丈員應每圖幅備地籍調查簿，以地為經，編列價定地號，實地按號填

注地主姓名，土地所在，四至，地目，等則各項。

4. 計積者按照原圖，計算每一宗土地之面積，並審核其和，是否與原圖幅總面積相符。

5. 製圖班依據原圖，分別製成登記總圖，地籍公布圖，段圖。登記總圖，標示鄉鎮名稱界址，地籍公布圖之字號，界址，及簡安地形。地籍公布圖，按第一步所劃之「分段」，每「分段」繪製一張，標示業主姓名，地目，地號，地積，等則等項。段圖標示一宗土地之四至地積地目坐落。

6. 辦事員即依照地籍公布圖，抄發聲請書，地主接到此項聲請書之後，依限攜帶證明文件，向辦事處聲請為第一次所有權登記。

7. 登記班收到聲請書及證明文件後，證明文件經審查核對，當即發還，其聲請書則分圖收存，並每一聲請書發給收據，載所聲請登記之土地之圖幅字號，業主姓名，地號地積地目等，其意義在使頒發權利證書時，有條不紊。

8. 所聲請登記之事，經由實質審查畢，即按鄉鎮用地籍公布圖，為總公告。

9. 公告期滿，無有糾紛，或有糾紛經解決後，即行登記。每宗土地，備登記用紙一份，按鄉鎮裝訂，即成登記冊。

10. 各種權利登記完畢，然後由縣地政機關分別發給土地所有權狀，他項權利書狀。

能如是，則圖冊對照，人地相連，關於土地一地事項，瞭若掌上，整理工作，於斯造成。

六 論 結

由上各章，已述明地政之梗概。茲更舉衡量地政成功之原則於次，以作本文結論。

衡量地政成功之原則有四：一曰時間務求迅速，二曰圖冊務求精確，三曰內容務求審美，四曰代價務求經濟。夫地政事業，事艱體鉅，非有充分之人力財力權力以及彼其迅速，以期早觀厥成。設以八年之時間，辦一縣之地政，尚無眉目，若待完成全省全國，則俟河之清，人壽幾何，時間務求迅速，此其一。迅速矣，而所成圖冊，面積失準，產權不清，登記未備，微論數年之後，成爲廢紙，即以目前言，欲以之解決糾紛者，恐糾紛愈多，欲以之增加地稅者，恐地稅反減。此與整理之目的，適不啻背道而馳。圖冊務求精確，此其二。精確矣，然若其內容，或增刪塗改，或草書搖體，花樣翻新，淋漓盡至，在當局或知其所以，在外人莫悉其底蘊，秘冊自此始，紊亂亦以此開其端。然則又何所資乎整理哉？內容務求審美，此其三。精審矣，然又若其每畝所需之費，達一元五角以上，甚至高過每畝所值之價，在理論上，容或須要，在事實上，非僅耗費不貲，抑且障礙難行。代價必其經濟，此其四。四者缺一，美中不足，缺二，成敗參半，缺三，則得不償失矣，必也四者兼全，始可謂之成功。今之土地政者，每好是己非人，或以迅速誇耀，或以省費稱能，驟聞之，儼有其事者然，但若一究其實際，則又不必盡如其所宣傳文飾之甚也，特舉四端，以爲關心地政事業者之參考，以燭其內

在，而定其評價焉。

註一 于定江蘇省政府土地整理委員之沿革P.8。(蘇土委會年刊)

註二 民生主義第一講

註三 民生主義第二講

註四 地政月刊二卷八期P.8.

註五 參謀本部陸地測量局航空測量專刊P.90

註六 同注五P.8

註七 同注五P.15.

註八 參謀本部陸地測量局航空土地測量之商榷。P.2-3

註九 江甯自治實驗縣土地陳報辦法大綱及施行細則第四條

註十 同註第五條

註十一 蘭谿實驗縣清查地糧紀要P.5-1

註十二 地政月刊二卷八期P.116.到1172.

註十三 蕭縣爲辦土地陳報督促人民自動整理地數並厘定

界及按址編插標與陳報覆查等程序及方法(江蘇省土地陳報紀要P.93)

註十四 江蘇地政第一卷第一期P.1

註十五 柳詒徵中國文化史上册

註十六 萬國中國田制史上册P.101

註十七 經界三書中國歷代經界紀要32

註十八 同注十四P.3

註十九 同注十七P.42

註二十 同注十六P.268-269.

註二十一 宋史食貨志(轉錄萬國中國田制史P.302)



- |      |                       |      |                               |
|------|-----------------------|------|-------------------------------|
| 註二十二 | 同註十六P.32.5            | 註四十六 | 同註四十五第四條                      |
| 註二十三 | 同註十六P.33.0            | 註四十七 | 同註四十五第五條                      |
| 註二十四 | 同註十六P.79              | 註四十八 | 同註四十五第六條                      |
| 註二十五 | 同註十七P.78              | 註四十九 | 地政月刊二卷九期P.1968                |
| 註二十六 | 萬國鼎中國田制史中冊P.50        | 註五十  | 江蘇省各縣地籍測量調查實施規則第一條            |
| 註二十七 | 江蘇地政第一卷第一期P.11        | 註五十一 | 同註五十三第三條                      |
| 註二十八 | 同註二十六P.51532          | 註五十二 | 同註五十四第四條                      |
| 註二十九 | 同註十七P.103             | 註五十三 | 同註五十四第四十二條                    |
| 註三十  | 中國歷代經界紀要P.10          | 註五十四 | 同註五十四第四十四條                    |
| 註三十一 | 同註二十七P.13             | 註五十五 | 地政月刊二卷九期廣東省土地測丈及登記P.1         |
| 註三十二 | 同註三十P.110             | 註五十六 | 修正廣東各縣市土地登記及徵稅條例第五條           |
| 註三十三 | 同註二十七P.13             | 註五十七 | 修正廣東省鄉鎮協助土地測規程第三及第四條          |
| 註三十四 | 寶山清丈局報告書              | 註五十八 | 同註五十六第六及第七條                   |
| 註三十五 | 地政月刊二卷九期P.2069-2070   | 註五十九 | 修正廣東各縣土地登記及徵稅條例施行細則第五條        |
| 註三十六 | 雲南省財政廳各縣清丈分處外業實施細則第五條 | 註六十  | 地政月刊二卷九期湖南省土地測丈P.1            |
| 註三十七 | 同註三十六第六條              | 註六十一 | 湖南省清丈田畝章程第七條                  |
| 註三十八 | 同註三十六第十一條             | 註六十二 | 同註六十一第八條                      |
| 註三十九 | 同註三十六第二十七條            | 註六十三 | 同註六十一第十四條                     |
| 註四十  | 同註三十五P.2077           | 註六十四 | 同註六十一第二十條                     |
| 註四十一 | 同註三十五P.2085           | 註六十五 | 地政月刊二卷九期P.1967                |
| 註四十二 | 同註三十六第十五條             | 註六十六 | 地政月刊二卷十期上海市土地測丈登記評價及地價稅P.2168 |
| 註四十三 | 同註三十五P.2108           | 註六十七 | 地政月刊二卷九期P.1961                |
| 註四十四 | 江蘇地政之沿革P.4(江蘇地政一卷一期)  |      |                               |
| 註四十五 | 江蘇省土地清丈總計劃及施行步驟乙項清丈總  |      |                               |

計劃第三條

- 註六十八 江蘇土地整理委員會年刊 8  
註六十九 江蘇地政一卷一期江蘇地政之沿革 P. 1  
註七十 地政月刊二卷九期 P. 2086  
註七十一 江蘇省土地陳報紀要 P. 39  
註七十二 同註七十一 P. 2086  
註七十三 二十四年十月十三日大公報社論
- 註七十四 設計委員會江蘇武進南通田賦調查報告  
註七十五 龍裔禧譯台灣土地調查報告  
註七十六 寶山清丈局報告書第二編 P. 27  
註七十七 金華縣戶地編查實施辦法  
註七十八 柳詒徵中國文化史上冊 P. 28  
註七十九 地政月刊第二卷第九期 P. 1986

## 「論行政處分之拘束力」的討論

陳汝德

讀本刊第二卷第二期徐道鄰君「論行政處分之拘束力」一文，覺其發幽闡微，議論透闢，惟其所論與鄙見稍有出入，茲略述所見，俾資參考。尚望海內行政法專家暨徐君不吝指正為幸。

竊以行政處分之確定力 (Rechtskraft, Unanfechtbar) 與行政處分之拘束力 (Verbindlichkeit) 不同，惟確定力始有所謂形式的確定力 (Formelle Rechtskraft) 與實質的確定力 (Materielle Rechtskraft) 之別，行政處分之拘束力，依照通說，即行政處分依其內容有拘束行政主體及行政客體之效力，換言之，即行政處分一旦有效成立，一方面舉凡表現國家行政權之一切機關，不問其為該處分官署，或上級官署，乃至其他機關，在該處分未合法撤銷以前，均須受其拘束；另外之一方面，即受處分之相對人以及第三人等，其受拘束，固尤不待言也。行政處分之確定力則異於是，所謂形式的確定力者，即行政處分成立後經過一定期間，被處分之客體並無不服之表示，而該處分因一定期間之過去，遂不得以法律上之救濟手段，再為爭訟之謂也，所謂實質上的確定力，即其處分內容所有之決定，在法律上已不得再為更動之謂，誠如徐君所言「：法律在司法為目的，在行政則為方法，為範圍。司法之職責，在對於某一事實，確指其為合法或違法；行政之職責，在對於某一事實，採取此種或彼種之適當處置。故司法之精神為執

一不變，行政之精神，為因時致宜。」故行政處分究否屬有實質的確定力，換言之，即應否適用一事不再理之原則，學說頗不一致，有謂行政處分根本上與法院之判決不同，全無實質上之確定力者，亦有謂行政處分與判決同，不得再行撤銷或變更者，更有謂行，處分之有無實質的確定力，須視其處分之性質以為斷——不可一概而論者，如警察官署對於違警犯為即決處分，即有實質的確定力，亦即適用一事不再理之原則。又如如有瑕疵的行政處分，雖因爭訟結果，已獲得形式的確定力，原處分官署或其上級官署仍得自動的撤銷或廢止之，即無瑕疵的行政處分如其存續於公益有礙，或其處分之基礎情事已變更時，自亦得依法規變更或廢止之。二十五年十月八日司法院院字第一五五七號咨文中謂：「訴願之決定，有拘束原處分或原決定官署之效力，訴願法第十二條定有明文，除不服之原處分或原決定，有合於訴願法第四條規定情形，得由不服者提起再訴願或行政訴訟外，其原處分或原決定即屬確定，該原處分或原決定之官署均應受其拘束；惟訴願再訴願，均為人民之權利或利益因官署之違法或不當處分致受損害而設救濟之方法，苟原處分原決定或再訴願之官署，於訴願再訴願決定之確定後，發見錯誤，或因他種情形，而撤銷原處分另為新處分，倘於訴願人再訴願人之權利或利益，並不因而受何損害，自可本其行政權或監督權之作用，

另爲處置，不在該條應受拘束之範圍。」依此可知處分之確定力與處分之拘束力，根本爲二事，詳言之：即一般行政處分莫不有其拘束力，一方面拘束行政官署，一方面拘束處分之相對人及其他第三人等，然其拘束力終有相當之界限，倘行政官署於處分或決定確定後，發見其有錯誤，倘不害於人民之權益，仍得自動的撤銷或變更之。故非如徐君所謂，行政處分一有拘束力，縱其認識之事實有顯著之錯誤，或爲其基礎之情事有巨大之變更，而行政官署因受拘束之故，亦將終古不能更易之也，自另一方面觀之，行政處分因一定期間之經過，即獲得形式的確定力，處分之相對人亦即不得以法律上之救濟手段，如聲明異議，提起訴願或行政訴願等，再行爭訟；此殆爲當然之結論，行政處分之有實質的確定力者，爲特殊之例外，原則上皆得依情勢之變更而修正之。鄙見與徐君根本不同之點，即徐君以行政法院二十四年度第五十九號判決爲行政處分之拘束力的問題，而鄙見則以其爲行政處分之確定的問題；且係形式的確定力的問題。該項判決要旨明謂：「人民對於中央或地方官署之處分有不照者，應於訴願法第五條第一項所定期限內，提起訴願；否則原處分即屬確定，自不得就同一事件，再有所主張，」尋繹全文之意義，既謂須於一定期間內提起訴願，更謂「否則原處分即屬確定」，其爲形式的確定力，殆彰彰明甚，而徐君竟謂其爲「一事不再理」之原則，殊有武斷之嫌，日本訴願法第八條第一項規定「自接受行政處分之日起，經過六十日後，不得對於該處分再行訴願。」第二項規定：「經由行政官署裁決之訴願，自

之接決受裁日起，經過三十日後，不得更向行政官署訴願，」第三項規定：「行政官署認爲有可寬恕之事由時，雖期限經過後仍得受理之。」反觀我國訴願法僅第五條規定：「訴願自官署之處分書或決定書達到之次日起，三十日內提起之，」究竟經過三十日之期間後，能否以其他手段挽回之，似尚有疑問之餘地，故必須有此判決補充而完成其意義，鄙見以爲如是，未識徐君以爲然否。

陳汝德

北平大學法商學第一院轉。

汝德先生：拙作承賜指正，不勝榮幸！尊見與弟歧異之點，幾全在命名不同：蓋弟之所論辯者，爲行政處分之 *Rechtskraft*，弟稱之爲「拘束力」，而足下稱之爲「確定力」耳。一足下稱爲「拘束力」之 *Verbindlichkeit*，弟則擬稱之爲「效力」或「有效」。一足下試以拙作中「拘束力」皆作「確定力」，則對鄙論所說，或可多半同意。一足下稱爲「拘束力」之 *Verbindlichkeit*，在本題中根本不生疑問。一然在弟草此文時，意有所指，而未能博考譯詞，求所依準，自難謝率爾之咎耳。一足下解釋形式確定力，爲「處分相對人不能以法律救濟手段，再行爭訟。」弟不以爲然。蓋果如是說，則何者始爲實質確定力乎？一足下謂「警察官署對於違警犯之即由處分，有實質確定力」，然弟除在其一處分相對人不能法律救濟手段再外爭訟」外，實不見其他特徵 *Kriterium*。一弟攻擊行政法院二十四年五十九號判決書，以其主張「一事不再理」*exc*

*epitio rei indicatae* 之原則，足下謂有武斷之嫌，但試檢原案案情詳釋，弟言或不誤耳。總之，弟極力反對行政處分之實質確定力，即反對在行政法中施用「一事不再理」之原則。以為政府不提交人民之請求固可，根本新奪其請求之權則不可；對人民之權利主張，考慮以承認或批駁固可，根本不予以考慮則不可。司法院二十五年十月八日咨謂：「官署於訴願再訴願之決定確定後，發見錯誤，……自可本其行政權或監督權之作用，另為處置。」表面上固似已深顧人民權

利然。此乃片面的取銷「一事不再理」之原則，根本無何實用。蓋處分決定之後，官署固可自動的更正其錯誤，而人民則不得要求官署更正其錯誤。易言之：官署對其錯誤之處分，隨時得承認之，更正之，而受侵害之人民，雖對之作主張而不可，請求官署重予以考慮而不可。是仍以人治代法治，去訴願法意何遠哉！弟上次草此文時，未計及此，今見足下微引益不作自己於言。仍望先生匡謬，幸甚！

弟徐道鄰頓首三月十三日

商務印書館發售

廿六年度特價圖書

▼特價書分期發售

▼於每星期日公布

▼科目具備而平均

▼各售七折四個月

敝館歷年出版圖書，不下萬種，每年新出之書，均在千種以上。各書定價除極力從廉外，並隨時斟酌情形，發售特價，以期減輕讀書界之負擔。惟同時發售特價圖書種數過多，購書者對於選書購置，仍感不便。本年度之特價書，改用分期而有系統之辦法：每逢星期日開始發售特價書一次，少則十餘種，多則二十種，初版書重版書約各居其半，均照定價七折發售四個月。選書之時，除注意內容精審外，更求科目普遍而平均。一般讀者分期選購，正與修學進程相適應，圖書館分期購置，更無一時措備經費之困難。凡此皆所以謀讀書界之便利。區區之意，尚祈鑒察！

每發售之特價書

另印目錄備索

## 專 載

## 重要縣政問題改進意見（續五）

胡次威

## 二 實行警衛合一以後應確定警衛勤務

以加強警衛效能而奠縣政建設基礎

如前所述，實行警衛合一，即保衛隊代替鄉區警察，固屬目前當務之急；然在實行此制以後，必如何始能達到保護人民生命財產。及維持公共安甯秩序之目的，則有賴於隊士之各種活動。支配隊士活動之具體方案如何？則警衛勤務制度是已。良好之勤務制度，能使隊士動而不使之靜，能使隊士勞而不使之逸。隊士能為適切有效之活動，然後在預防危害方面始能充分而有效。故隊士之活動與犯罪者之活動適成反比，即隊士之活動多，則犯罪者之活動少，隊士之活動少則犯罪者之活動多。我國創辦鄉區警察垂數十年而無成效表現者，其間原因固多。無良好勤務制度以支配警察之活動，實為其重大之原因。過去鄉區警察除沿用都市之守望外，別無其他活動，而研究警察勤務制度者，亦多以都市為對象，對於鄉區警察勤務，則絕口不

談，以是鄉區警察，既無適合鄉村情形之勤務以資活動，而都市勤務制度又以環境不同而不能活動。其結果，奸宄橫行，肆無忌憚，始則雞偷狗盜，繼則打家劫舍，漸而滋蔓難圖，終至據縣分州，遂使我國治安淪於萬劫不復之境。茲者外患日急，對外作戰勢難幸避，後方治安，僅恃保衛隊維持，而支配隊士活動之勤務制度，實有講求之必要。茲謹就保衛隊及預備隊之主要勤務略陳管見如左：

## 一 保衛隊勤務

## 甲 守望

鄉區地面遼闊，守望制之優點，全然喪失，故除門崗及保衛隊所在地。市鎮街崗外，應將守望勤務全部廢止，並將門崗街崗向日所行之站三休六制，加以改變。蓋一人續繼站立三小時，不僅精力不繼，抑且興味索然，故應改為以隊士三人輪流担任一崗，每二小時換班一次，二人更番應勤一人繼續休息八小時，以復疲瘁，其勤務分配如左：

乙 巡邏  
甲乙 甲乙 甲丙 甲丙 乙丙 乙丙

巡邏為鄉區隊士之主要勤務，舉凡防止罪犯，保護民眾，執行法令，偵察情況等任務，均須隊士於轄區內普遍巡視，始能獲得圓滿之效果：

(一) 設定巡邏路線之原則 完備之巡邏路線，須包含左

列三項原則：

1. 普遍 犯罪行為，隨時地均有發生之可能，保衛隊如欲達到預防危害之目的，巡邏路線須通於轄區之各部，不宜有所偏廢。

2. 變動 巡邏路線，應隨時變動，使犯罪者無從預測巡邏班之行蹤，庶幾時懷恐懼，不敢作奸犯科。

3. 便於監督 巡邏班是否依照巡邏要領及遵照長官所定路線巡行，須能以簡易方法考核。

現在一般警察機關在都市中所採用之巡邏路線，不外兩種方式，一為定綫制，一為亂綫制。前制之優點，在於對應行保護之事物及應行警戒之地段，易得確實之效果，顧其缺陷，則有背於「變動」之原則；後制雖可免去定綫制因地理上時間上所生之弊害，但以巡邏時間與巡邏路線委諸巡邏班自由擇定，又於「普遍」原則上難得圓滿之效果，故兩制互有利弊。其在都市以區域較小，警額較多，原可併用其一，然於地面遼闊隊士極少之鄉區，則二者均屬不宜採用。蓋鄉村巡邏路線，不僅應包括「普遍」與

「變動」之原則，而對「便於監督」之要求，較都市為尤迫切故也。

(二) 設定巡邏路線之準備 設定鄉村巡邏路線，須為左列各種準備工作：

1. 調查轄區內應行保護之事物，及應行警戒之地段。

2. 調查轄區內鄉鎮保長之住址，及其相互間之距離。

3. 就調查所得之事項，繪具事物要地，及鄉鎮保數分布狀況圖，並各定一數字為其番號。

4. 製定巡邏考核簿。

(三) 圖定巡邏路線 保衛隊長，或班長，審量轄區內之治安狀況，判斷應行巡視之地點及巡視先後比照事物要地及鄉鎮保數分布狀況圖之番號，連續書於巡邏考核簿「巡邏路線」欄，巡邏班即照此番號所排次第，循序巡行，即可構成「普遍」而「變動」之巡邏線，如番號之次第為事 1 2 4 7 6 5 9 7 8 10 11，即可構成左圖所示之巡邏線。番號次第可以任意變動，巡邏線亦因之變化於無窮。此種巡邏線不但兼有定綫制及亂綫制之利而無其弊，且因使用巡邏考核簿，於巡邏所經地點有當地人士蓋章證明，稽查亦極便利。是於「普遍」「變動」及「便於監督」三項原則，均屬兼而有之。

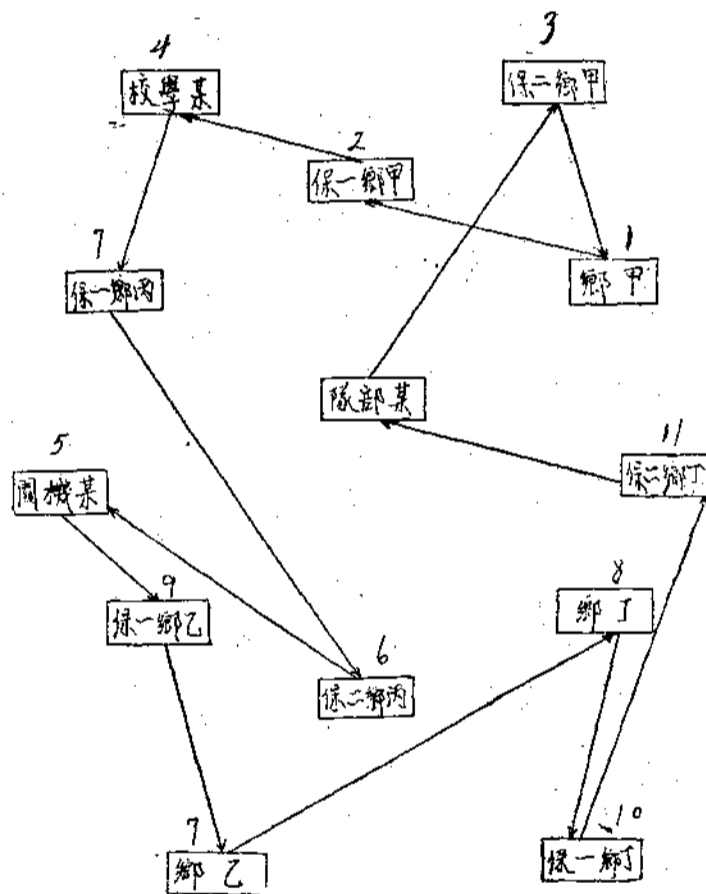


鄉區巡邏考核簿

備考	巡邏狀況	巡邏命令		月日	
		巡邏路線	巡邏人員	月	日
核閱長	所到地點	到達時分	證明人蓋章	出巡	時分
	接談人物			回隊	時分

附鄉區巡邏考核簿式樣及其使用辦法

巡邏路線圖



鄉區巡邏考核使用辦法

- 一 係衛隊每日至少須出巡兩次，每次至少須經過三個鄉鎮以上之區域。
- 二 巡邏班出巡，必須攜帶鄉區巡邏考核簿，是項考核簿，於出發時由隊長發給之。
- 三 考核簿中之月日，出巡時分，巡邏人員。巡邏路線等項，由隊長填寫指定。
- 四 考核簿中之所到地點，到達時分，接談人物，回隊時分等項，由巡邏班自行填註。
- 五 考核簿中所列之證明人，係指鄉鎮保長及機關學校之負責人。
- 六 巡邏班所經地點應由上述各證明人蓋章證明。
- 七 巡邏班須詳詢沿線所經鄉村有無可疑人逗留，並將接談人物註明於巡邏簿。
- 八 巡邏班回隊後，須將簿列各項全行填註呈由隊長核閱。
- 九 隊長如核閱無誤，須於核閱處加蓋私章。

# 行政改革消息

## 一般行政

### 省府合署辦公施行細則

#### 要點

關於省府合署辦公暫行規程之施行，行政院曾規定各省須將辦理情形，咨報內政部，轉呈行政院，該院項為劃一制度及增進效率起見，特規定省府訂定合署辦公施行細則之要點，通令進行，茲誌如下：(一)各廳處及所轄各機關之組織暨各科股之職掌，應依照省政府合署辦公暫行規程第七條所定原則，按現在實際之需要，重新劃定，厲行裁併，於施行細則內明白規定，(二)各廳處之經費管理物料購辦，及文書管理，均應依照省政府合署辦公暫行規程第七條所定原則，澈底改革，於施行細則內明白規定，(三)職員名額除各科設科長一人，各室設主任一人外，其餘秘書技正督學視察員科員編審員統計員編譯員技士技佐辦事員名額，均應衡

量事務之繁簡，經之費豐否，酌定最低額及最高額，不得含混，文為若干人，但最高額原係為事務增繁時，預留伸縮餘地起見，應儘於可能範圍內，少設人員，以期節省經費，總之，合署辦公後，其人員應比較未合署辦公前為少，經費應比較未合署辦公以前為省，(四)各廳處職員之名稱官等，應明白規定，秘書處設秘書幾人至幾人，薦任科長幾人，薦任科員幾人至幾人，辦事員幾人至幾人均委任，助理秘書幾人至幾人委任，技術室主任薦任，技正幾人至幾人薦任，技士幾人至幾人，技佐幾人至幾人均委任，法制室主任一人薦任，編審員幾人至幾人委任，統計室主任一人薦任，統計員幾人至幾人委任，編譯室主任一人薦任，任編譯員幾人至幾人委任，各廳處除均設秘書幾人至幾人薦任，各設科長幾人薦任，科員幾人至幾人，辦事員幾人至幾人均委任外，民政廳設視察員幾人至幾人，內幾人至幾人薦任餘委任，財政廳設視察員幾人至幾人，內幾人至幾人薦任，餘委任，教育廳設督學幾人至幾人薦任，

建設廳設技正幾人至幾人薦任，技士幾人至幾人，技佐幾人至幾人均委任，視察員幾人至幾人，內幾人至幾人薦任，餘委任，此外不得濫設不合法定之職名及將官等任意變更，(五)訂定施行細則，應連同合署辦公以前之組織系統員額表及經費支配表，與合署辦公以後之組織系統員額表及經費支配表咨轉備核。

## 人事行政

### 行政院通令各省整飭人事行政

#### 事行政

行政院以國家設官分職，旨在選用賢能，共襄治理，政府通年對於各項公務人員任用法規，多所修正補充，原期銓政推行盡利，人員任用悉循正軌，而冒濫得以杜絕，茲查各省市各項行政人員仍多未能依法任用者，而各該省市府對於呈請任免人員文件，亦多有敘述欠準，手續錯誤者，該院為整飭人事行政，增進辦事效率起見，特為提示下述應行注意之點，通令切實遵辦，

(一)各機關呈荐或請簡擬任人員應

有組織法規之根據，該項組織法規以曾經國府明令公布或令准備案者為限。

(二)各機關現任人員，如其職位在組織法規上係屬荐任或簡任，而尚未辦理呈荐或請簡手續者，應即依照法令辦理，以俟明令任命。

(三)各機關已奉明令任命之簡任荐任人員，一經去職，應即由主管長官一面，選合格人員代理，一面呈請將去職人員予以免職，連同擬任人員任用審查表及證明文件，呈荐或請簡，以符法定手續。

(四)原任人員業已去職，一時未及遴選合格人員繼任，應先專案呈請將去職人員免職。

(五)去職人員之去職原因無論為自請辭職，或另任，或另候任，或撤職，均應分別敘明，以便明令發表，有所根據，至原任人員因病出缺時，亦應隨時呈請備案。

(六)呈荐或請簡擬任人員，除應依照公務員任用法及其施行細則辦理外，其任用程序如另有單行法規規定者，並應依照各該單行法規辦理。

湘省縣長考績

湘省府以縣長考績，迭奉行政院訓令，關於辦理此事，除適用公務員考績法，及其關係法規之外，並須由省府，就公務員考績法，施行細則第五條所定工作分數範圍內，斟酌地方實際情形，逐年分組訂頒縣長工作成績百分數比率標準，咨部備案，省府茲已屆廿五年份縣長考績執行時期，參酌各縣地方情形，及施政概況，除衡山實驗縣外，將全省各縣，劃分為一二三四組，並按照各機關主管事類，參照各縣長平日選定中心工作，列舉項目，開列清單，除函湖南高等法院考績司法行政部份外，並訓令民財建教四廳，暨保安處，就各該主管事類，分組指定應行考績事項。呈由省府彙總核定。咨部備案，茲將分組辦法，(略)及本省考績事項，誌之于下。

考績事項 (甲)民政事類，(一)籌設倉儲，(二)辦理保甲，(三)禁煙，(四)衛生，(五)整訓義勇隊，(六)

(一)其他，(乙)財政事類，(一)徵收賦稅，(二)報解款項，(三)整理地方財政，(四)廢除苛雜，(五)查禁市票，(六)其他，(丙)建設事類，(一)修復堤堤，(二)疏濬塘壩，(三)墾荒，(四)造林植桐，(五)改良稻作，(六)提倡疏作，(七)其他，(丁)教育事類，(一)推廣義教，(二)實施短期教育，(三)整理學產，(四)推廣民眾教育，(五)其他，(戊)保安事類，(一)清剿匪共，(二)建築碉堡，(三)架設電話，(己)司法事類，(一)結報民刑訴訟，(二)清理積案，(三)清理監獄，(四)整理法收，以上所列事項，係就各縣長二十五年，曾經呈報選定之中心工作，擇要列舉，此外各機關主管，令縣執行事項，如認為有考績必要者，得隨時補充指定，加列各組考績中云。

內部擬提高警察待遇

內政部以各省市縣地方多因經費支絀，對於警察人員之待遇，尚未能

切實提高，如是頗能影響業務之推進，現值二十六年地方歲出總概算編造之期，所有各省市縣地方警察人員之俸給、應酬酌各該地實際情形，儘量提高待遇，俾能安心服務，一面仍希寬籌經費，以為考績進級加薪之準備，並確定於二十六年開始時實行，藉使提高警察素質，以利推進業務，該部項已咨請各省市府查照，並將辦理情形見復。

### 專門行政

#### 內部整頓警政

南京內部積極整頓蘇浙皖贛鄂五省及京滬兩市警政，預算需費六百萬，內部籌三百萬，各省市分擔三百萬，內部已召各省市公安局長日內來京會商具體辦法。

#### 廿四年度國有鐵路各項有顯著進步

中華國有鐵路民國廿三年度統計總報告，業經鐵道部編印，於上年十二月刊行，其廿四年度總報告之編製，不久亦可竣事，同時編成一統計提

要一表，預行公佈，綜觀國有各路

- ，本年度營業路線，較上年度增長一。
- 四〇·五—三公里，資金資產增加二
- 四·八六五·五四一元，或百分之二
- 八二，營業進款增加百分之二·一
- 三，而營業用款則減省百分之〇·二
- 四，故營業進款淨數得以增多百分之
- 七·一一，而營業百分率，由廿三年
- 度之百分之六六·一，減至百分之六
- 四·，五至於業務成績亦頗有顯著之
- 進步，旅客運輸增加一百二十餘萬人
- ，貨物運輸增加一百四十餘萬噸，
- 若就延噸公里及延人公里而言，則各
- 增加百分之四及百分之七，國有鐵路
- 營業成績蒸蒸日上，於此可見一斑矣

### 地方行政

#### 京市城鄉各區自治工作

##### 推進概況

南京市自事務處，自去春成立後，即負城鄉各區自治工作督飭與推進之責，刻着手辦理者，除勞動服役外，並有編組城區保甲，統計戶口，健全鄉區自治機關等，茲誌各情於下，

自二十三年省市劃

鄉區自治工作  
界後，即開始進行，首先成立區鄉鎮公路，繼

即編組保甲，迄最近複查之結果，計孝陵區為六十一保，五二七甲，六四六二戶，上新河區為一二一保，一二四九甲，一五一五八戶，燕子磯區為一〇九保，一〇五四甲，一一五八三戶，嗣內政部為推進南京市自治工作起見，本年一月間曾令市府設立鄉區自治事務處，自治事務處奉令後，原擬遵照設立，惟因勞動服役工作業已開始，如一旦改組後，在工勢上勢必遭受影響，故擬展至下月間勞務服務完成後成立，惟鄉區保甲門牌，頗多漏誤，刻正通飭各鄉鎮長督同各保甲長挨戶查蓋改正，並限本月底前完竣

城區保甲問題  
水上保甲已經編組

完成，刻正陸續分區訓練保甲長，其訓練之課

目大致為保甲長應盡之職責與保甲條例所規定之各項要點，陸上保甲，預計在三月底可開始編組，其編組辦法，已呈市府審核（原文已見前報）列

正按照以前所辦戶口總複查填具戶口調查表，填寫門牌等事宜，一俟就緒，即由保甲編組員分赴各區協同區公所負責編組。

□……□ 本市專司其事者，

□……□ 有首都警察廳，憲兵司

□……□ 令部，自治事務處等三

機關，但因手續各殊，缺乏聯絡，故統計每多舛誤，現自治事務處擬在城區保甲編組完竣後，由區保甲長担任戶籍工作，按日將戶籍異動，明呈報，此項工作實施後，預計在一年後，全市之戶口統計，可較為真確，而對於市內居民姓名之查攷，亦能一目了然。

### 粵民財兩廳規劃縣會計獨立

電粵民政財政兩廳規劃縣會計獨立，決先設各縣分金庫四十處，直隸省金庫，統理省稅收支，并規定各縣設財政委員會，管理地方收支款項，約下月底實現。

### 粵各縣裁局改科

粵民廳令各縣政府，實行裁局改科，科長人選，准由縣長荐薦委用，

### 湘省各縣實行裁局改科

湘當局斟酌地方情形，節省行政經費，現已實行裁局改科，確定七項原則以作推進政務之張本，查湘省各縣，原設有公安，財政，教育三局，公安局於民國二十二年春，視事務之繁簡，先行將各縣公安局分別保留，歸併，撤裁，嗣以政務紛重繁，湘境

殘匪，未全肅清，側重清剿，先謀鞏固治安，是時財教兩局，雖曾計議裁併，迄未實行，迨至廿四年一月，奉委員長行營頒布勳匪省份各縣府政裁局改科辦法大綱，使各級政府行政精神上下一貫，台省府當局，熟衡各縣情形，各局自成系統，各樹壁壘，匪特縣長不能充分行使監督指揮之權，即局與局之間，亦缺乏統一意志，難期通力合作，且各局設立，開支浩繁，地方經費有限，致各縣預算，祇有事務費，而無事業費可言現湘省府已進行合署辦公，為達到行政精神之上下一貫起見，故將各縣分設之局，一律予以裁併，改設為科，以確立縣政推行之基礎，並擬具改科組織規程，

業經省府委員會議通過，決定原則七項如次，(一)適合現代要求，(二)貫徹行政精神，(三)針對地方制度，(三)密切教建合作，(五)完成警衛連繫，(六)統一省政指揮，(七)整理地方財務云。

### 吳江改革田賦經征制度

縣府以本縣田賦經征制度，不合實際，流弊滋多，擬自二十六年年度起，加以改革，俾能增進行政效能，業已擬具計劃，專案呈廳核示，茲錄辦法如下，一、經征處改稱征收處，二、全縣設七個分處，設置期間，改為自第一期田賦開征日起，至第二期田賦第二限滿之次日止，約六個月，遇必要時再設短期分處，三、總處增設主任一人，由整理田賦專員兼任，專負新賦之責，原有主任為改副主任，專負二十五年以前舊賦之責，各分處均增設為助理員，四、裁撤全縣原有糧役三十八人，增加財務警名額為三十二人，五、招考並調集原有各級田賦經征員警分二班訓練實習，分別派充服務，此外並擬彙造糧戶清冊，

並查擔保甲姓名住址，以利催征，而裕收稅。

### 法令解釋

#### 司法院解釋交代條例疑義

司法院准行政院咨請解釋公務員交代條例第十條異義，經統一解釋法令會議決，公務員因恐交代不清，而於交代前逃匿，或因虧款潛逃，致交代無法進行者，均應適用公務員交代條例第十條關於交代不清之規定，惟該條下段所載查封其財產抵償一語，係指行政官署得向管轄法院為此聲請之意，並非謂行政官署得自為處分，該條於查封財產之下既載有抵償字樣，則屬於拍賣程序而不屬於假扣押程序，至此項聲請，選田虧款人員所屬之行政官署為之，抑或委託該人員任所地之行政官署為之，均無不可。

### 江西省行政改革消息一束

#### 贛省定期舉行地方教育行政成績展覽會

江西省政府為喚起各界人士注意本省地方教育事業，並便利地方教育行政人員互相觀摩，以謀地方教育事業之進展起見，經決定於二十六年四月四日起至十日，共一星期，在省會舉行江西省地方教育行政成績展覽會，並經訂定辦法大綱，通令各縣遵照製作出品，限於三月十五日以前，運送教育廳地方教育行政成績展覽會籌備處登記點收，以便屆期展覽會。

#### 贛省暫停辦縣政人員訓練所

贛省縣政人員訓練所，現已舉辦六期，業已受訓人員約共一千五百餘人計縣長班一百四十八人，縣佐班一

百一十八人，財務班一百一十人，建設班二百零六人，區政班八百六十六人，依照本省縣署及區署組織，足供任用，現已提經本府第九百五十一大會議議決通過，第六期訓練期滿後，暫予停辦。

#### 南昌市實行生命統計

江西全省衛生處為推遲南昌市生命統計起見，特令飭南昌市衛生事務所添設生命統計股，擬定整理南昌生命統計暫行辦法，切實施行，該項辦法呈經省政府備案後，即會同省會警察局會銜佈告，將出生死亡報告手續通告市民週知，規定自二月十五日起，市民一律須自投住在區警察分局，分別報告出生死亡，除訓令省立醫院附屬醫院遵照辦法，並分函各有關機關協助外，並飭由衛生事務所通告市區內醫院產院及開業醫師醫士，隨時遵章報告出生死亡，以資統計。

# 北 寧 鐵 路 簡 明 行 車 時 刻 表

中 華 民 國 廿 五 年 八 月 十 五 日 重 訂

41次	71次	305次	3次	23次	5次	301次	401次	1次	73次	75次	43次	下行	站名	上行	2次	6次	302次	72次	42次	4次	24次	306次	402次	74次	76次	44次	
普通各等	平津各等	平浦各等	特別快車	特別快車	平津特快	平浦特快	平津各等	平浦各等	平津各等	平浦各等	唐檢各等	唐檢各等	下行	站名	上行	平津特快	平津特快	平津特快	平津各等	特別快車	特別快車	平津各等	平津各等	平津各等	平津各等	平津各等	平津各等
5:45	6:45	8:00	9:30	13:00	16:00	18:00	20:00	21:00					北平前門	到	9:25	11:35	13:55	15:50	17:25	18:28	21:52	23:00	1:10				
6:04	7:35			13:16			20:11						永定門	開				15:20	17:17		21:37		0:45				
6:20	9:01	8:26	9:54	13:31		18:25	21:50	21:25					永定門	到	9:02		13:31	14:38	17:03	18:00	21:24	22:35	0:05				
6:44	10:18			13:49			23:00	21:41					黃村	開	8:44			12:47	16:36				22:52				
7:30	12:58	9:20		14:37			0:30	22:25					黃村	到	8:05			10:48	15:40		20:27	21:36	20:40				
8:03	13:47			14:53			1:09	22:43					楊村	開	7:43			9:37	15:20				19:40				
8:33	15:30			15:20			2:10	23:05					楊村	到	7:21			8:32	14:50		19:52		18:39				
9:11	16:58	10:24	11:41	15:47	18:00	20:16	3:44	23:31					天津車站	開	6:56	9:35	11:40	6:28	14:14	16:10	19:25	20:29	17:20				
9:20	17:15	10:32	11:50	15:55	18:08	20:25	4:00	23:40					天津車站	到	6:45	9:25	11:50	6:55	14:00	16:00	19:15	20:36	16:20				
9:30	停	11:05	12:05	16:05	停	20:50		23:55	6:35				天津車站	開	6:30		11:00		13:48	15:48	19:01	20:00					
10:33			13:04	17:10				1:00	8:43				塘沽	開	5:30				12:43	14:55	18:00				11:45		
11:41		往	14:00	18:13				2:06	12:10				塘沽	到	4:26				1:38	14:00	16:48						
12:29		浦		19:00				2:57	14:17				塘沽	開	3:30				10:45	13:30	15:56						
12:42		口	14:55	19:13				3:11	14:40				唐山	到	3:15				10:30	13:05	15:42						
12:47			15:00	19:18				3:15	停	6:30	7:30		唐山	開	3:05				10:25	13:01	15:37						
13:01			15:11	19:29				3:30		7:16	7:45		開平	到	2:51				10:12	12:51	15:27						
13:34			15:35	19:54				4:03		8:30	8:14		開平	開	2:28				9:45	12:34	15:10						
14:26			16:07	20:28				4:58		10:05	9:07		開平	到	1:31				8:45	11:55	14:27						
15:28			16:49	21:18				5:59		12:44	10:10		開平	開	0:31				7:40	11:11	13:42						
15:51				21:37				6:24		13:28	10:34		開平	到	0:01				7:12		13:15						
16:11			17:05	21:55				6:47		14:15	10:54		開平	開	23:42				6:54	10:43	13:20						
16:38			17:47	22:17				7:16		15:18	11:23		開平	到	23:09				6:25	10:20	12:49						
17:00			18:05	22:35				7:49		15:55	11:45		開平	開	22:40				6:00	10:08	12:20						
								8:23					開平	到	22:00												
								16:05					開平	開	14:10												

## 通 縣 支 路

81次	83次	85次	87次	下行	站名	上行	82次	84次	86次	88次
6:30	10:00	14:05	19:00	到	北平前門	開	8:30	12:45	16:45	21:40
6:37	10:08	14:13	19:08	到	東便門	開	8:24	12:37	16:37	21:32
6:40	10:10	14:15	19:10	到	雙橋	開	8:21	12:35	16:35	21:30
6:57	10:29	14:34	19:29	到	雙橋	開	8:03	12:16	16:16	21:11
6:59	10:31	14:36	19:31	到	雙橋	開	8:01	12:14	16:14	21:09
7:12	10:45	14:50	19:45	到	通縣南	開	7:48	12:00	16:00	20:55
7:14	10:53	14:56	19:53	到	通縣南	開	7:46	11:52	15:52	20:52
7:20	11:00	15:05	20:00	到	通縣東	開	7:40	11:45	15:45	20:45

## 北 戴 河 海 濱 支 路

89次	91次	93次	95次	下行	站名	上行	90次	92次	94次	96次
7:00	11:00	13:10	17:30	到	北戴河	開	6:35	10:30	12:50	16:55
7:20	11:20	13:30	17:50	到	北戴河海濱	開	6:15	10:10	12:30	16:35



日 報 期 刊 行 政 參 攷 資 料 索 引

標 題 著 者	名 刊 稱 物	卷 期	月 日
省行政制度改革之趨勢	前途	五卷二期	16/2
我國地方行政機構的檢討	政治學報	第七期	1/3
現代聯邦制度之研究	民族雜誌	五卷三期	1/3
中國政治問題之解決	鄉村建設	六卷十一、十二期	1/3
評國民大會之組織與職權	國聞週報	十四卷九期	8/3
全會議案當切實求實施	中央日報		9/3
現代政治與中國	益世報		15/3
技術政治之意義	北平農報		16/3
論法治精神	東南日報		21/3
中央與地方	上海大公報		8/3

組 織 運 用

人 事 行 政

標 題 著 者	名 刊 稱 物	卷 期	月 日
美國文官制度之研究	政治學報	第七期	26/3
訓練地方行政人員問題	縣政研究	第一期	
縣地方財政科長的任免和訓練	財政研究	第九期	1/3
訓令各省市公署會為整飭人事行政提示關於任免人員案件應行注意事項六點案	行政院公報	二卷十一期	15/3
國營鐵道員司審查登記及任用規則	鐵路日刊	一八三號	10/3
秘書長秘書考績辦法	江蘇省政府公報	二五二號	5/3
解釋公務員交代條例第十條適用疑義案	行政院公報	二卷十期	8/3
鐵道部職員審查登記及任用規則	鐵道日刊	一八三號	4/3

財 務 行 政



我國鐵路組織之檢討	陳家駟	鐵路雜誌	二卷八期	1
民國二十六年鐵路之展望	馬廷燮	同上	同上	同上
對於各機關彙送「全省統計報告」的幾項說明	吳崇泉	福建統計時報	二卷九期	10/5
修正森林法第九條第十八條條文		法令週刊	第三四期	24/2
實業部直轄種畜場組織條例		法令週刊	第三四期	24/2
培植保護特種林木監督辦法		法令週刊	第三四期	24/2
二十五年全國實業概況	益世	益世		19/3
江西省的農村改進事業	徐盈	申大公報		22/3
廣東的農村合作事業		同上		同上
外交使節之重要	社論	北平報		3/3
貧民的救濟	社論	同上		1/3
經委會最近發表公路建設進展近況		申大公報		6/3
本年一月份對外貿易概況		同上		4/3
復興林業的兩條大道	皮作瓊	大公報		12/3

蔣院長訓示改良警察之要點		中央		16/3
實業計劃與國防建設	林主席	中央		9/3
經濟建設與民生	陳岱孫	申大公報		21/2
中央各機關統計事業概況		申大公報		22/2
<b>地方行政</b>				
標題著者	刊物名稱	卷期	月日	
整理河北省財政概要	康景昌	財政研究	第十期	16/3
保甲訓練之研究	邢昉	江蘇保甲	三卷一期	1/2
青島的市政	陳國鈞	建設月刊	第二十二期	26/2
漫讀地方行政		政問週刊	第六十二期	3/3
征收的腐惡現象	毛樹清	同上		
美國市政進步與市債研究	殷體揚	市政評論	五卷二期	16/2
三年來對於本省保甲之觀感	沈家淇	江蘇保甲	二卷十三期	1/1
一年來之江蘇保甲	生苗	江蘇保甲	二卷十三期	1/1
湖南省各縣裁局改科組織規程	湖南省政府公報	同上	六卷五期	3/3

地方行政為國家政治的基礎	林主席	中央日報	2/3
冀省廿五年度建設行政總報告		中央日報	4/3
我國鄉村建設問題		北平晨報	27/2

### 編後記

陳之邁先生在本刊創刊號曾發表過研究行政督察專員制度報告，閱者想還記得他獨到的見解。這期他提出要使行政居于立法的領導地位，然後能達到有效率的政治，是在這時期值得我們注意的一個問題。

陶履謙先生是內政部的政務次長，這篇說明違警罰法草案修正的經過。作者很希望關心本問題的人多多批評，俾供起筆人的參考。

海鹽縣土地清丈經過及今後展望		中央日報	1/3
南陽土地清丈經過		中央日報	8/3
談改進地方政治		益世報	2/3

李樸生先生是「行政效率」的老朋友，讀者想都知道，不待介紹。李先生去年曾奉命到南洋各地視察僑民教育，所以許久未寫文章。現在李先生要開始寫幾篇關於僑務行政的文字。

嚴仁慶先生的陝西省的田賦問題值得細讀。

沈鵬先生是四川省第三區的行政督察專員，這篇討論保安制度的文章很切合地方的需要。

## 第二卷第一期目錄

- 中國工業的化問題檢討
- 鄒平實驗縣政的剖視
- 論行訴訟之範圍
- 增進行政效率的幾個問題
- 怎樣增進公務員的工作興趣
- 施工制度
- 事務官保障問題

### 專 載

- 重要縣政問題改進意見
- 山東省之經濟建設
- 行政改革消息
- 日報期刊行政參考資料索引
- 編後記

## 第二卷第二期目錄

- 論拙等官俸
- 劃分地方政府行政費與事業費之檢討
- 論行政處分之拘束力
- 鄒平實驗總政的剖視(續二)
- 戰時政府的行政組織

吳景超

馬博厂

徐道鄰

高秉坊

張金鑑

范 揚

沈乘龍

美國使領館人員之考選制度

省市購辦理制度之檢視

中國債務行政之檢討

### 專 載

- 重要縣政問題改進意見
- 行政改革消息
- 日報期刊行政參考資料索引
- 編後記

## 第二卷第三期目錄

- 現行保甲制度之檢討
- 論「違法」與「失職」
- 市區公用事業之經營及統制
- 考績之理論與實際
- 憲法草案中的政治制度
- 鄒平實驗縣政的剖視
- 省地方統計工作之困難
- 專 載
- 重要縣政問題改進意見
- 行政改革消息
- 日報期刊行政參考資料索引
- 編後記

朱駁歐

孫澄方

楊壽標

胡次威

胡次威

張鴻烈

張純明

湯吉禾

張金鑑

謝廷式

江養正

馬博厂

致 遠

錢端升

董修甲

徐道鄰

馬博厂

孫基迦

胡次威

# 行政院公報廣告

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

## 本刊啓事

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

## 郵政儲金匯業局

<p>兼辦匯兌代收貨價及其他銀行業務</p>	<p><b>儲</b></p> <p>擔保可靠 利息優厚</p> <p>存簿四厘半</p> <p>支票三厘</p> <p>定期一年六厘</p> <p>局所普遍全國七百餘處均可存提款項</p>	<p><b>簡易人壽保險</b></p> <p>政府專營 不在牟利</p> <p>郵政經濟 簡便穩固</p> <p>安家防老 免除憂慮</p> <p>男女國民 均可加入</p> <p>保費低微 按月收取</p> <p>團體保險 折扣九五</p> <p>函索章程即寄</p>
------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

局郵地各及局分口漢京南 號一十七百一路西江海上 址局

## 中央信託局

<p><b>保險</b></p> <p>火險 水險</p> <p>兵盜險 汽車險</p> <p>壽險 意外險</p>	<p><b>購料</b></p> <p>政府機關購料</p> <p>公共團體購料</p> <p>代理運輸報關</p>	<p><b>儲蓄</b></p> <p>公務員儲蓄</p> <p>軍人儲蓄</p> <p>團體儲蓄</p> <p>其他儲蓄</p>	<p><b>信託</b></p> <p>定期活期信託存款</p> <p>信託投資其他信託</p>	<p><b>業務種類</b></p>
------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------	--------------------

埠各 址局 號六二一路口漢海上

備有詳章 函索即寄

# 津浦鐵路客車時刻表

民國二十五年八月十五日起實行

站名	302	316	22	72	74	76	78	站名	301	305	21	71	73	55	77
	滬平通車 (三等車) (餐臥頭二)	平浦通車 (三等車) (餐臥頭二)	津浦快車 (三等車) (餐臥頭二)	浦銅區間車 (三等車)	銅濟區間車 (三等車)	濟津區間車 (三等車)	濟津區間車 (三等車)		滬平通車 (三等車) (餐臥頭二)	平浦通車 (三等車) (餐臥頭二)	津浦快車 (三等車) (餐臥頭二)	銅浦區間車 (三等車)	濟銅區間車 (三等車)	津濟區間車 (三等車)	津濟區間車 (三等車)
上海北站	21.00							北平	18.00	8.00					
南京	7.45							天津東北	20.50	11.05	23.00				
浦口	9.40	16.20	23.30	8.15				天津總站	21.10	11.30	23.30			17.35	7.1
滁縣	10.54	17.43	1.10	10.01				德縣	2.28	17.42	7.01			1.32	16.46
蚌埠	15.58	21.15	5.17	15.31				濟南市	5.46	21.15	10.31		6.55	6.00	22.25
銅山縣	18.04	1.30	10.19	20.25	6.40			泰安縣	7.57	0.02	12.49		9.52		
滋陽縣	21.55	5.42	15.02		12.23			滋陽縣	10.09	2.27	15.20		12.56		
泰安縣	0.06	8.04	17.40		15.36			銅山縣	14.20	7.00	20.30	8.15	18.40		
濟南市	2.28	10.30	20.18		17.55	18.45	6.55	蚌埠	18.05	10.55	1.06	13.55			
德縣	5.33	13.48	23.45			22.28	11.58	滁縣	21.11	14.13	5.03	18.33			
天津總站	10.50	19.50	6.55			6.00	21.49	浦口	22.40	15.30	6.30	20.15			
天津東北	11.30	20.30	7.05					南京	0.40						
北平	13.55	23.00						上海北站	7.40						



### 本刊徵稿簡章

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

#### 本刊價目表

辦法	冊數	價目	郵費		
			國內及日本	香港澳門	國外
零售	一	一角五分	一分五釐	一角二分	一角五分
半年定	六	八角	九分	七角二分	一元二角
全年定	十二	一元五角	一角八分	一元四角	二元四角

本國郵票代價九折以五分以下者為限

#### 訂戶注意

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

編輯者  
發行者  
印刷者

行政院行政效率研究會  
地址：南京太平路一四四號  
正楷印書局  
電話：二一四一五號

#### 本刊代訂及代售處

- |                                                                             |                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                      |                     |                     |                                       |                                                                                                                        |                                                                                                                                           |                                                                                                                |                                                                                                        |                                                                                                        |                                      |                                                                 |                                                       |                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 南京<br>民智書局 大中書局 中央書局<br>新生命書局 正申書局 羣衆書局<br>天一書局 力行書局 立遠書局<br>鍾山書局 開明書店 鷓鴣書屋 | 上海<br>復新書局 生活書店 羣衆書局<br>大公報代辦部 中國圖書雜誌公司<br>維多利亞書局 蘇州中央書局 蘇州現代<br>維多利亞書局 蘇州金城書局 蘇州金<br>大中書局 揚州世界書局 常州世界<br>書局 常熟振華書局 無錫文學書局<br>太倉文明書室 浦口協記分銷社 | 浙江<br>杭州現代書局 杭州正中書局 杭州<br>中國圖書雜誌公司 杭州新民書局 蕪湖<br>安慶世界書局 蚌埠新民書局 蕪湖<br>科學圖書社 漢口生活書店 漢口<br>漢口維多利亞書局 漢口現代書局 武昌<br>新生圖書公司 武昌新光書局 武昌新<br>明書店 武昌信誠雜誌社 武昌時事書<br>書局 武昌信誠雜誌社 武昌時事書<br>報室 沙市中南圖書雜誌社 宜昌<br>新生圖書公司 宜昌廣益書局<br>昆明文化書社 昆明豐源書社<br>貴陽北新書局 貴陽新友書局<br>大公报分銷部 南昌書局 九江中華<br>書局 贛州普育書局 | 雲南<br>昆明文化書社 昆明豐源書社<br>貴陽北新書局 貴陽新友書局 | 貴州<br>貴陽北新書局 貴陽新友書局 | 廣西<br>貴陽北新書局 貴陽新友書局 | 福建<br>福州左海書局 福州新民書局 廈門<br>開明書局 廈門生活書店 | 廣東<br>廣州上海維多利亞書局 廣州北新書局<br>廣州共和書局 廣州民智書局 汕頭大東書<br>局 汕頭國民書報雜誌社 瓊州文化<br>書局 潮州中華書局<br>桂林永昌公司 梧州<br>文淵書局 南寧三管書局 南寧大夏<br>書局 | 山東<br>濟南中國圖書雜誌公司 濟南世界書局<br>濟南東方書社 濟南維多利亞書局<br>濟南世界書局 濟南維多利亞書局<br>濟南東方書社 濟南維多利亞書局<br>濟南世界書局 濟南維多利亞書局<br>濟南東方書社 濟南維多利亞書局<br>濟南世界書局 濟南維多利亞書局 | 河南<br>開明書局 開明書局 開明書局<br>開明書局 開明書局 開明書局<br>開明書局 開明書局 開明書局<br>開明書局 開明書局 開明書局<br>開明書局 開明書局 開明書局<br>開明書局 開明書局 開明書局 | 湖北<br>長沙金城圖書公司 長沙湖南教育用<br>品社 常德文華書局<br>保定直隸書局 石家莊中華書局 北<br>平佩文書局 北平開明書局 天津書局<br>南洋書店 天津博古書局 天津大東<br>書局 | 湖南<br>長沙金城圖書公司 長沙湖南教育用<br>品社 常德文華書局<br>保定直隸書局 石家莊中華書局 北<br>平佩文書局 北平開明書局 天津書局<br>南洋書店 天津博古書局 天津大東<br>書局 | 陝西<br>西安大公報分銷部 西安派報社<br>甘肅<br>蘭州新生書局 | 四川<br>重慶開明書局 重慶北新書局<br>重慶中國圖書雜誌公司 成都華陽書報社<br>重慶中國圖書雜誌公司 成都華陽書報社 | 山西<br>太原民智書局 太原華新書局<br>太原大公報分銷部 太原派報社<br>甘肅<br>蘭州新生書局 | 河南<br>開明書局 開明書局 開明書局<br>開明書局 開明書局 開明書局<br>開明書局 開明書局 開明書局<br>開明書局 開明書局 開明書局<br>開明書局 開明書局 開明書局 |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|

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

以上價目均以每期計算。  
半年(六期)九折  
全年(十二期)八折

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

**新亞路建設獎券**  
 每月開獎一次  
**頭獎**  
**廿五萬元**  
 二獎以下  
 尚有獎額三萬一千餘號

上海多亞路一三一三九號  
 發行所：上海多亞路建設獎券發行所

向→  
**京滬滬杭甬及蘇嘉鐵路**  
 託運一切貨物，可以得到非常  
**安全 迅速 經濟**  
 三大效果。

乘本路車：  
 暢遊江南，有左右逢源之樂！

(南京) 總理陵園 (鎮江) 金山 (武進) 太平橋  
 (無錫) 惠顧法 (吳淞) 天平山 (虎山) 馬鞍山  
 (青陽港) 鎮江碼頭 (松江) 金山 (嘉興) 南湖  
 (蕪湖) 蕪湖 (杭州) 西門 (莫干山) 鐵路車站

本路務求客商滿意，  
 本路願代客商設計。

上列各站(除蕪湖外)均設有明一二等遊覽車四等車票價從廉  
 京滬滬杭甬鐵路管理局啟