

新報

中華民國二十一年五月六日

星 嶽 半 月 刊 社 印 行
號 七 十 六 路 安 西 縣 嶽 址 社
期 六 五 第 農 明 戴 人 輯 編 版 新 吳 柳 人 行 發

目 錄

解決土地問題的大道	慕 濤
縣長和縣政	任和聲
現行縣長任用制度評論	李德培
充實縣市鄉鎮戶政機構的意義	吳顯徽
掌握餘糧與穩定糧價	章安仁
自治財政之出路	游 鯤

解決土地問題的大道 慕濤

一、土地問題的歷史觀

我國農民佔全人口百分之八十以上，而農民生產又必須藉土地而進行，由此可知土地問題實為農民問題之中心，而農民問題，又實為社會問題之主幹。土地問題雖如此重要，但其發生，固不始於今日。我們若以土地問題的立場，來觀察秦漢以後四千年的歷史，覺得其發展過程，似乎呈現着循環推移的現象，而土地問題與人口問題，又似乎是相依進退的。每當社會經過一次大屠殺以後，第一期，必有一番休養生息；第二期，則人口蕃殖，商業發達，土地漸被兼併；第三期，土地兼併結果，農民生活困苦，盜賊蜂起，政府乃注意限田運動；第四期，限田失敗，社會大亂，大屠殺又開始。大屠殺之後，人口減少，土地廣人稀，於是政府又實行與民休息的政策……。

自秦末大屠殺閉幕以後，人口減少，經濟衰萎，如史載：「漢興，接秦之弊，諸侯並起，民失作業，而大飢饉……死者過半。」（見漢書食貨志）

在這種情形下，為政者的政策，自然不外乎與民休息，以繁榮社會，所以「上於是約法省刑，租稅什五而稅一」（同前）到了「孝惠為后時，百姓新免塗炭，人欲長幼養老，蕭曹為相，壤以無為，從民之欲，而不擾亂，是以衣

食滋殖，刑罰用種（見漢書刑法志）

到了武帝時代，社會已趨繁榮，土地漸趨集中，所以遂有董仲舒「宜少近古，限民名田，以澹不足」的主張。

至孝哀時代，「諸侯王，列侯，公主，吏二千石及豪民，畜奴婢及田宅無限，與民爭利，百姓失業，重困不足」（見漢書哀帝本紀）當時師丹輔政，主張限田，丞相孔光，何武等，亦有「吏民名田，毋過三十頃」之奏請（見漢書食貨志）

但是結果因小人用事，沒有實現。及王莽篡位，深知土地問題之嚴重，乃下令：「今更名天下之田曰王田，奴婢曰私屬，皆不得買賣，其男口不滿八口，而田過一井者，分餘田與九族，鄉黨，犯命法至死。」（漢書食貨志）於是一時「坐買賣田……自諸侯卿大夫至庶民，抵罪者不可勝數。」（漢書王莽傳）結果，因為地主們的反對，「莽知民怨，乃下書曰，諸名食王田，皆得買賣，無拘以法。」（見王莽傳）土主們的權益，雖幸得補償，土地問題却從此又擱淺，而社會的騷動又起，大屠殺遂開幕了！

後來光武雖繼然中興，天下砥定，然「百姓虛耗，十有二存……永平，建初天下無事，務在養民，迄於孝和，民戶滋繁。」（後漢書郡國志）這又是「休養生息」的開始。至明，章，和三帝之後，社會繁榮，兼併之風又起，於是「上家累鉅億之資，戶地伴封君之士，行苞苴以觀執政，養劍客以威首領……下戶鉅鉅，無所踴足……歷代為奴，猶不離於衣食……嫁賣子，其所以傷心斃，失生人之業者，蓋不可勝陳。」（見後漢書崔實傳）

這時土地問題又嚴重了，於是限田的主張又起，茲略舉一二，以示一斑：

「今欲張太平之綱紀，立垂化之基址，齊民財之豐寡，正風俗之奢儉，非井田實莫由也……雖然，猶當限以大家，勿令過制……明版籍以相數籍，審什伍以相連持，限夫田以斷兼併……壘人復起，不能易也。」（見後漢書仲其仲傳）

「就未悉備井田之法，宜以口數占田，為立科限，民得耕種，不得買賣，以贖貧弱，以抑兼併，且為制度張本，不亦宜乎。」（看悅

漢紀論

當時許多限田奏議，皆切要中肯，得政府採用施行，但結果因外戚與宦官的專橫侵奪，實際上遂有名無實了，例如史載：

「竇憲特宮掖聲勢，遂以賤直請奪沁水公主田園，主畏逼，不敢計……今實主尚見狂奪，况小民哉（見竇憲傳）」

建初二年，督郵張儉舉奏，食侈奢縱，前後華人家三百八十一所，田百一十八頃（見後漢書宦官列傳）

即就上述二例觀之，亦足知當時外戚與宦官在政治與經濟上的聲勢與影響。因為限田運動的失敗，土地問題日趨嚴重，民不聊生，於是「妖賊大起，三輔有騷亂……東方有張角，漢中有張修……」（三國誌張魯傳，裴注引典略）廣大的農民，因迫於飢寒，只得挺而走險，怪不得「旬日之間，天下響應，京師震動。」（見後漢皇甫嵩傳）於是大屠殺又從而揭幕了。

此後，晉隋唐宋元明清各朝代，每一大統一的成功與崩潰莫不循此過程而進退，這裏因為幅員所限，雖不能一一舉述；但千年來，我國社會的發展，常隨土地與人口問題之消長而進退，這種現象，幾乎演成中國歷史上一個原則，殆為一顯而見之事，怪不得羅貫中在，三國志演義一書中，開始便出說「天下大勢，分久必合，合久必分的歷史原則，在此千年來分合過程當中，土地問題却一貫的是藉人口的犧牲而奮鬥的解決，實為歷史上一大悲傷與遺憾！」

由於歷史上血的教訓，我們應深切的認識：土地問題決不是單純的糾紛，而為民生問題中主要的一環，而且環與環之間，更具有密切不可分的關係。今天我不求土地問題之解決則已，如求解決，則首先必就整個民生問題着眼，蓋解決土地問題的目的，不在土地本身，而在民生問題的解決，抱這樣的態度，才不致把問題來作繭自縛，更不致再造成「土地問題隨人口之犧牲而弛緩」的悲劇的。

一、土地問題的歧途

土地問題其所以會趨嚴重，最顯而易見的原因，自然是因為大地主的存地。但現在有些談土地問題的人，却認為「中國沒有大地主，

因之土地問題，並不嚴重。」假使認為土地問題並不嚴重，我們倒無話可說；若果認識了土地問題在歷史上所給予慘痛的教訓，則我們就不必忌憚諱言，而否認大地主的存在。據專家的估計（一九三四），全國土地的分配如次：（見中山文化教育館季刊一卷二期陶直夫：中國現階段底土地問題）

類別戶	數百分比	所有地百分比
地主	二、四〇〇	四七〇〇
富農	三、六〇〇	二五二一
中農	二、〇〇〇	二二〇一
貧農及雇農	三、〇〇〇	二三八一
合計	一〇、〇〇〇	一〇〇〇

由上面列舉數字，可知占戶數百分之四的地主竟佔有百分之五十的土地，而百分之七十之貧農與雇農，却僅有土地百分之十七；這種土地集中的現象，豈可全然不顧？七年前，全國經濟委員會的土地委員會曾經費了兩年時光，對全國農村作一個相當詳細的調查，關於土地分配方面，有一個可貴的統計，茲列表於下，以供參證：（見教育與民衆八卷三期第三八八頁）

從上列數字，可知大業主所有土地，平均為普查戶之所有者一百二十八倍半，而大業主所有的面積，平均為三百畝至三萬畝。在這個

十一省八十九縣大業主與普查戶之所有面積比較表

省別	縣數	大業主			普查戶之有土地者			大業主所有面積之最大與最小之數額	
		戶數	所有面積	每均面積	戶數	所有面積	每均面積		
蘇	8	117	599,500	5.124	124,993	2,269,359.86	18.16	284.7	1000-30,000
閩	5	281	267,800	953	32,537	287,574.42	8.84	106.0	300-70,000
浙	13	242	367,300	1,518	72,446	667,561.81	9.22	168.6	300-30,000
小計	26	640	1,234,600	1,929	229,976	3,224,496.09	14.00	137.9	300-30,000
皖	9	81	157,400	1,944	57,977	834,067.04	14.39	138.9	500-10,000
贛	2	34	9,250	272	11,701	117,643.43	10.05	27.2	100-1,000
鄂	3	157	79,800	508	33,572	353,793.87	10.54	46.2	500-1,000
湘	11	122	627,500	5,143	123,576	1,533,611.61	12.41	428.5	100-10,000
小計	25	394	874,000	2,218	226,817	2,839,055.94	12.52	177.2	100-10,000
魯	4	49	46,750	954	41,972	753,598.73	17.96	53.0	500-2,000
豫	8	72	108,750	1,510	96,596	1,797,668.60	18.61	79.5	500-4,500
冀	18	242	538,340	2,225	119,666	2,576,487.21	21.53	101.1	300-10,000
陝	8	148	324,670	2,194	37,841	704,146.15	18.69	115.5	500-10,000
小計	38	511	1,018,510	1,993	296,075	5,831,900.70	19.70	101.5	300-10,000
總計	89	1,545	3,127,110	2,030	752,868	11,895,452.73	15.80	128.5	200-30,000

統計中，我國農村土地關係的嚴重性，可謂呈露無遺。當消解這嚴重的土地問題，最理想的辦法，自然就是「土地國有」。

。不過我們在目前尚不易實現：第一、若將土地一律沒收歸公，必致引起社會的騷動；第二、如果照價收買，則全國十數萬畝耕地的收買費，決非短期所得筆措；第三、縱使如願收買，要由國家經理全國農場，不談該經理與指導人才不夠，即大規模經營之農具，亦不易充分使用。況一般農民生活上，根本上就沒有團體觀念，改業為公營，生產甚至會有衰退的危險。

因為「土地國有」涉了這許多困難，所以一般論者，又羣以「土地農有」為過渡的目標，不過這「土地農有」的方法，是否能對土地問題作初步的解決，尚不無疑問。

第一、土地農有的標準尚未定，所謂「農」，是指經營農業的，還是指躬身耕種者？若所謂「農」是兼指兩者，則「土地農有」在中國已毫無問題，因為大地主都是在雇用佃農為他們耕種，雖不似美國和加拿大的農業企業家，但亦不失為一農業經營人。假若是指躬身耕種者，則必須將地主和不親身操作之富農們的田地，一齊分配其餘農人。

第二、縱使用種種和平方法，將地主土地全部讓給農民，換句話說，即須將全國土地平均分配給農民。根據古樸先生的推算，中國共有農民三萬二千二百五十一萬三千一百八十一人，而全國農地面積，約有十五萬五千八百零二萬六千六百四十一畝，如果我們馬上實行分田，每人平均只能分得四、八畝，至多不過五畝。（見古著中國農村經濟問題第三章）

根據哈佛大學教授伊士特（E. S. East）氏的估計，若照歐美各國現在的生活程度計算，每人須要二、五英畝的田才足以供給營養，按每英畝合六、五畝計算，中國農家要想達到各國現的生活程度，每人便需要一六畝以上的田地，每家五、五人計便需九十畝的田地，假使我們不以為中國農民是一副天生的窮骨頭，則讓他們（以及每個中國人）與歐美農夫得同樣的享受，並不能算是奢侈。不過這個理想與事實太遠，因為每人所得的最高限度為五畝，其餘每人十餘畝的補償，實無法實現。若照古柏良先生的研究，中國農人要維持租劣的生活，每人至少需要六、五畝，或每家需要三十六畝。（見古著中國農村經濟問題第八章），但這印已超過限度四萬八千畝以上，也是無

從補償的。假使我們以為解決問題的目的，是為充裕民生，則單把土地分給農民而不顧其生活之實際，並不能算是解決問題，而是抹殺問題！由此可知，土地農有並不能算為解決土地之初步。且農業之經營，以大規模為有利，如將土地，平均分配給農民，則耕地上勢必有瑣碎的分割，此亦非近代農業經營上應有的趨勢；所以「土地農有」不僅不足解決問題，有時還會成為農業生產上之大障礙。

從前閩西善後委員會就實行一種計口授田之方法，馬寅初先生曾承認那是實現耕者有其田的主張（見馬著中國經濟改造），但是結果，「並不足以解決龍岩閩西」全部民衆之生活。如第一區共六鄉，平等鄉人只有六千零十名，每人可得一分二之田，即每人每年可得米八十五斤，除肥料、人口、糧稅，不足二月之糧，仍然不能解決全年之生計。（見東方雜誌三十卷二十四號鄧丹云：「閩西善後委員會最近施政概況及其土地問題」一文）

以後山西閩錫山氏又毅然提出「土地村公有」的辦法，他說：「今日土地私有制，實為共產黨露下一大空際，為現在社會埋下一個摧毀的爆炸彈，」但實施結果，困難殊多，無怪乎全國鄉農工作討論會要作嚴正的批評：

「（2）土地公有以村為單位，固亦有便利之處，但困難及流弊實不勝言：第一、村非行政單位，缺乏行政上之一切條件，其自治單位之性質及條件又未形成；第二、村公所之主持者，類多地主紳士，欲彼等執行土地改革工作，無異與虎謀皮；第三、各村地權複雜，人口多寡不等，以村為單位後，易引起村與村間之衝突。

（3）各村發行公債收買土地，此公債除本村外，難以流通……

（4）分配份地之結果，使經營面積更形分散。

（5）……對集體農場不加積極推動，使公有制之精神及作用未能充分發揮。

（6）……土地分配時，因交通水利及地質等之不同，難以公平
（7）……耕作能力之規定，亦難準確。
（8）土地不足分配，為意料中事，則對不能分到土地者之謀生辦法，當先有具體規定……

(10) 目前兵士均來自田間，如均可歸村領田，領後後同營中則其流弊將不堪言。

(11) 山林產物於國家經濟有關，不能村有。

(13) 份地需要穩定，原辦法中謂人口增加後，在適當期又重行分配，對農民心理影響殊大。

鄉村工作討論會：對於土地村公有之意見

由上所舉各例，實足證明耕者有其田，或平分土地等等辦法即在二區一地部份的實行，亦多困難，不能解決土地問題。

此外，還有些人因為深知耕地不足，而想到墾荒辦法，以求補救，殊不知在抗戰以前，荒地面積平年有增加之趨勢；且墾荒一層，也有很多困難：第一，開墾工作，辛苦多而收穫少，大家都裹足不前；

第二，治安交通衛生等如沒有妥當預計，很容易使墾民不安於工作；第三，如生產量低，水利不够，或不幸災害之發生，使墾民不能維持生活，則仍難保他們不捲土他去。

即使這些困難一概掃除無遺，而開墾荒地亦不足解決問題。根據中國經濟年鑑第八章二十六頁所載，全國荒地面積如次：

高山面積	一五、二五二、九九一畝
平地面積	六〇五、五四二、三二〇畝
澤地面積	二、七八〇、三四〇畝
未詳	一七、二三三、四六七畝
合計	一、四〇七、〇八二畝

照這統計數字，全國荒地不過六萬四千萬畝，其中山地與澤地，固有大部份不能耕種，即平地當中，亦必有因水利與地質及其他關係而不能耕種者，充其量言之，全國荒地可耕者，不過六萬萬畝，根據財政部對於全國水旱田畝之調查（見民國二十三年三月二十一日上海晨報）全國二十一省之耕地不過十一萬二千六百萬畝，另加東北四省耕地約二萬萬畝，兼成動：中國農村復興問題一四七頁，合計不過十三萬三千萬畝左右，但據前北京農商部之統計，民國七年全國已墾耕地為一，九八五，三六一，九二〇畝，可知民國二十三年時，墾地面積已較民國七年減少六萬五千萬畝，此減少田畝之數恰與全國荒地

面積相近，由此可知「勿令土地荒蕪」，「開墾荒地」有同樣的重要。我們並不反對開荒，不過若以為開荒就可解決土地問題，則絕不敢苟同。

根據上面的分析以解決土地問題，既一時不能實現，土地固有理想的理想，而土地農耕，耕者有其田，計口授田，土地村有以及開墾荒地等等的辦法，又不能解決問題，則今後土地問題的解決，究竟走哪一條路？我們後面跟着千百萬個激動的農民，旁邊又有強調沒收土地製造革命的異黨，我們要趕緊把握問題，抉擇路向，對農民生計作一個準確的領導。

三、土地問題的關鍵及其解決的前提

談一個問題，若求其解決，必先求其關鍵所在，然後才不致隔靴搔癢。土地問題的關鍵，究竟在那裏，顯而易見的，自然是集中問題，正如漆琪生先生所謂：「中國土地問題的全救意義，無論南北東西，皆為土地所有與分配問題，而非土地使用問題。中國土地的使用方式，完全為土地所有與分配問題，所以中國土地問題之所以問題化，亦是由於土地分配與所有問題所引起。」（見新中華第三卷第二十三期）從土地村有制說到中國土地問題。

假使我們肯從整個民生問題着眼，必須認清土地問題的根不關鍵，不在「集中」，而在「為什麼集中」，「集中」不過是病狀，「為什麼集中」才是病源。若僅從「現象」上，使集中「變為分散」，即犯了「頭痛醫頭，腳痛醫腳」的毛病。

土地為什麼會集中呢？若要解答這個問題，就不能單從土地的本身着眼。蓋土地其所以會成為農民的切身問題，是因為它與農人有密切的依存性，而為農業生產手段上重要的環。因此，我們為要進一步了解土地問題的關鍵，最好先認清農業生產的性質。試想一些好好的農家，朝夕勤勞，不避寒暑，却在幾年之後困於高利貸的剝削，再過幾年，竟會有賣田破產而流於凍餒。這種現象，我們不能單歸咎於封建與商業資本的剝削與兼併，同時，應分析「農業」所給予農人的限制與困苦。照一般的分析，使農民之易於破產者，至少有四大原

因：第一，農產物的收成，多依靠天時，一旦遭遇水旱災害，收入減少，亦必至於借債與變產。

第二，即使農民能過租務的生活，且絕無水旱災害的危險，而農產品與工業品的不等價交易，也足使農民漸趨破產。

第三，經濟愈落後的國家，農業對國家的負擔愈重，此農者流於貧困的第三因素。

第四、人口稠繁，耕地愈不足，收穫所得，入不敷出，結果又必至於借債與變產。

因為這些原因，所以農人常困不足，而土地的變賣，又常成爲農人必由的末路。王莽時代因不准買賣田地，竟使一班已走上末路的農民，「食貨俱散，百姓涕泣於道。」歷來的限田政策，何嘗不是阻止兼併，但農民的田產由於人口增加，災荒侵襲，租稅加重，以及與工業品不等價交易的結果，不出百年還是賣掉了，請問你有什麼辦法？因此，我們認爲土地問題的關鍵不在集中現象，而在那些促成「集中」現象的原因——人口問題，災荒問題，租稅負擔問題，以及農業商品化問題。

考王莽以後歷代之土地政策，如晉武之「戶調」法令，北魏之「均田」雖皆係按丁授田，然後賦資重，民不勝擾。唐代土地制度，前爲「租庸調」形態，按丁授田，農戶負擔亦甚重，其後採楊炎兩稅法，土地所有權，亦復淪爲私有。至宋則「公田」與「民田」並存，而王安石之「方田」政策，行未崇朝，即爲地主的士大夫所摧殘。此外如朱明之「皇莊」大開兼併，召致明末流寇之禍，滿清以官莊，「官田」，「屯田」爲名，濫闢民地，供養八旗，引起太平天國暴動與辛亥革命的血腥。

由是可知，我國土地問題之所以延而未決，在客觀上雖不能否認封建勢力與商業資本的破壞與阻撓，而根本原因，乃只是知使用政治力量，而忽略農村經濟困之解除，未從經濟方面着手，只知局部的改革，而未求根本辦法，所以歷代土地沿革趨向，在意識上雖有不滿私有制之存在，終因忽略經濟原因，致告流產。因此，國父本著淵

博的學識，數十年的革命經驗，對於土地問題之解決，其手段雖主張用政治力量，而其着眼仍在經濟，如第一次全國代表大會宣言內即有云：

「中國以農立國，而全國各階級所受痛苦，以農民爲尤甚。國民黨之主張，則以爲農民缺乏田地淪爲佃戶者，國家當給以土地，容其耕作，並爲之整頓水利，移殖荒蕪，以均地力。農民之缺乏資本，至於高利借貸以負債終身者，國家爲之籌設調濟機關，如農民銀行」等，供其匱乏，然後農民方得享人生應有之樂。」

這實貴的遺教，週全是從經濟着眼，殆無疑義，由是論之，可知國父平均地權之主張，完全是從整個民生問題着眼，國父曾說：「我們要預防這種由於土地的關係，有貧者愈貧，富者愈富的惡例，便非民生主義不可。」（總理全集第二集）因此可知平均地權之目的，是在解決民生問題，「平均地權」本身並非目的，而是手段；若單從土地着眼，以爲把土地平分，那是完全沒有把握問題的核心，一種粗心膚淺的看法，就是實行平均地權，故今後欲謀土地問題之徹底解決，必須從經濟方面着眼起，然後才能走上光明的坦途。

土地問題的根本關鍵，上已詳述，今後解決之道，我們以爲至少要有以下幾個前提：

第一，農村人口與耕地之相對過剩，是一個亟待補救的前提。這種過剩現象，我們可以從兩方面予以證明，（一）我國農家每戶耕地，不過二十七畝，按諸世界幾個小農制的國家，每戶耕地面積，至少也有八頃（合二〇華畝）以上，如芬蘭八公頃，法國九公頃（合一三五華畝），丹麥爲十八公頃（合二七〇華畝），至若大農制的美國與加拿大等國，每戶面積竟至六十公頃（九百華畝）至八十公頃（合千二百華畝）（各國每戶耕地面積資料見 *Veasars' nations' Agricultural Problems in Their International Aspects Part 4*，則相形之下，更覺墮乎其後了。因爲我國農人平均所得耕地甚少，竟至不能維持最低生活，以至賣田破產，這自然人口相對過剩的結果；（二）再從勞動力方面看，依據各地試驗所得的結果，是「一畝地只需勞動力一壯丁」，每一壯丁工作全年工作等於一、二個勞動力，這說明我國

1. 每一半工傭工全年工作 等於 〇・五個勞動力
 2. 每一半傭傭工全年工作 等於 〇・八
 3. 每一半傭傭工全年工作 等於 〇・六
 4. 每一半傭傭工全年工作 等於 〇・三

再據中國經濟年鑑綜合的推算

1. 我國農業人口上男女性別之比，為一〇九・〇九比一〇〇。
 2. 年齡之分配是：少年（十五歲以下）佔百分之三十四，壯年人（十五至五十五歲）佔百分之五十三，老年（五十五歲以上）佔百分之十三。

3. 能戶為五・五人。
 依以上各種推算的標準，則每我國農家每戶勞動力，可估計如下：

男子十二・八六五人，其中有
 幼童 〇・五七四人，合勞動力 〇・四八七個
 壯年 一・五二八個，合勞動力 一・五二八個
 老年 〇・三七三人，合勞動力 〇・二二四個

女子十二・六三五人，其中有
 幼童 〇・八九六六人，合勞動力 〇・四四八個
 壯年 一・三九四一人，合勞動力 〇・九七六個
 老年 〇・三五五一人，合勞動力 〇・二〇七個

合計 勞動力 三・八六一個
 我國現在每個勞動力所能耕的地積，約為一〇・八——一五畝

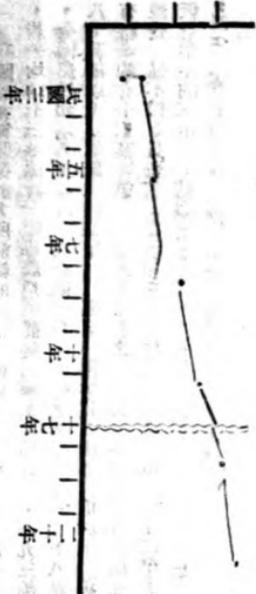
若平均以十三畝計，則每農戶所能耕的地積，為五〇・一九三畝，全國農戶如以六千萬計，則全國農戶所能耕之地積，即在二十八萬八千萬畝以上，這驚人的數字，已超過我國既有之耕地一倍以上（現有耕地約有十三萬畝），則現在所有之勞動力，必有一半付之虛耗浪費，怪不得卜士先生（D.L. Buess）會說中國之勞動，一年之中，祇有半年的利用。（見 D.L. Buess: *Elytuse Tarn Economy*）

8. 貧窮與浪費，誠有不解之緣。

今夫農人既困於耕地不足，不能維持生產；却又將一半勞力虛擲，雖至愚之人，亦知其非是，故今後安定農村生活，杜絕土地之再墾，則農村過剩之勞力，實有另行安排的需要。雖然抗戰以來，農業勞動力之過剩，雖不會如以前那樣驚人，但人口增加的自然趨勢，實難以阻擋，故解決土地問題第一個前提，必須將農村過剩勞動力，儘量加以吸引。吸引之方，一般見解約有三端：第一是墾荒，如前所述這方法的效力到底有限，第二是大興建築事業，如修路、築橋，以及公共建築的興建。以中國公共建築的缺乏，如政府其時經濟力量足以負起這偉大的建築事業，自然可以吸引不少的勞動力；不過這也只能十年以內的打算，因為公共建築的建造，到底是有限的。第三，獎勵並發展工業，這自然是西洋解決土地與人口問題辦法的借鏡，不過我們也要知道，發展工業所引起的勞資問題，其給予社會之不安，並不亞於土地問題。假若我們因解決土地問題，而引起勞資問題，豈不是一波未平，一波又起？因此，「假西洋一轍的」發展工業，也不是個理想辦法。

依管見所及，以為只有發展「國營工業」，與扶植「農村工業」，雙管齊下，才能作永久之計。因為「國營工業」並不能以獲得權利為主要目的，主要目的還在充裕民生，因此，在工業在國營之下，對工人生活必有合理的安排，決不至使資本主義一樣的榨取勞力；而另一方面，扶植農村工業，不僅增農戶收入，抑且加緊農業與工業之聯繫，如種了棉花，可以軋棉，可以紡紗，則農戶決不至輕易棉花富原料賣；如種了油菜，可以榨油，則收入必能大增，其餘「農產加工」不勝枚舉，總之，這都是減少中間榨取，加緊農工聯繫減少不平等交換之害，以增加收入的方法，同時因過剩勞力的轉嫁於工業，土地問題必能相對解決。

第二個亟待努力的前提，即是杜絕災荒。災荒給予土地問題之影響，可從兩方面看，一方面，災荒的結果，農民流離轉徙，荒地由是增加，若據李逸安先生查勘的結果，加以推算，則自民國三年以來，荒地增加的趨勢如下：一、見中國社會二卷二期第二八頁資料；二、見



土地面積增加，雖不一定是完全受荒災影響，然災荒影響最大，則無可否認（如民國二十三年湖北等十二縣因水旱災而荒的田畝，即有三萬五千萬畝以上）

再從另一方面看，災荒的結果，又使土地集中的趨勢增加，茲為節省篇幅，僅舉數例，以示一斑：（見董成勳：中國農村復興問題）

「皖北社會之變遷，在每發生一次災荒，即給予官紳一次兼併之機會，官紳利用農民之弱點……用盡手段，以竊取農民之土地，廣買田產。當小農求生不得之日，不得已賤價出售，以免死於須臾者，所在皆是，所以過一次災患，官紳必隨之增加田產，而自耕農均一變而為佃農，備農。」

再看緩遠情形：「隴縣之一般官僚，資本家，乘民國十八、十九年災荒之時，有半數以上賤價收買之土地，計打色令住之地畝，不過八十餘頃，緩遠各官僚所買者，已有四十餘頃之多。」

在河北省：「保定田房稅契項下，平常歲收二萬餘元。但去年統計，較往年超過一倍，考其激增之原因，不過多是由於廉價之售產，富有之家，乘機收買。」

災荒之促進土地之集中與荒蕪，既如上述。則今後在求解決土地問題之過程中，對此問題必應有妥當的對策。

關於防災的方法，政府之宣傳與實踐，可謂不遺餘力。所謂濟河，造林，驅蟲……等類的常識，即小學生亦能知道，但是災害卒不能免者，考其原因，大都因過去之防災工作，中央負責多，地方負

責少；政府用力多，人民用力少，把這範圍龐大的艱巨工作，付之少數人，而求其事半功倍，誠有挾山超海之難！故地方力量與人民力量，誠為防災以及治災中不可忽視者。至於救災方面，近乎消極，雖屬重要，亦不論及。

第三個前提，我們必須消滅一切人為的原因。以前所述人口與災荒問題，雖屬自然趨勢，但人為原因亦足使其趨勢格外嚴重。如收入方面，常可因賦稅過重，而加緊生活困苦，同時減少再生產力，使對於農具的購製，肥料的補充，甚至災害的預防，亦無應付的餘力了。談到人為的原因，真是一言難盡，如就賦稅方面看，國家之收入田賦幾占百分之四十至六十以上，而且賦額很高，據德人吳賡榮氏（Wangson）的研究，謂我國山東農民負擔，約為美國之四倍，及印度之十四倍。另據沈善修氏之統計，浙江農民負擔，較普魯士高六十六倍，較美國高十八倍，較日本高八倍，雖各省農民負擔多寡不同，然其負擔之高下，亦相差甚近（見中正大學地方建設一卷四、五期第一一七頁），由是可農民負擔的一斑。

其次，如土地兼併現象，以百分之四的地主，竟占了百分之五十的田地，而使百分之七十的貧農，僅佔土地百分之十七。見前說，使他們終生迫於飢寒，永昧於人生樂趣，這雖是一種「現象」，吾人亦必須予以消滅。不過這些尚不算頂大的困難，就賦稅方面說，如果政府銳意改革，必無問題。這是通古今中外而恆的道理。再就集中現象方面說，如逃從國父遺教，澈底徵收累進稅，或酌量照價收買田地，是很易使集中現象，大為減退。例如大戰的英、法，就因為「法定工資」與「稅率」的提高，使地主們無利可圖，結果使賣地者比買地者多。（參看 W. P. S. H. P. 著林光液譯：戰後歐洲經濟史四九一—五二頁）這很可作為 國父遺教的證驗之一，頗值得做我們的參考。

近年來，影響農民生活最深遠的問題，却要算帝國主義的經濟侵略，他培養了買辦階級，扶植了軍閥的政權，殘存了封建勢力，加深了農民的重重剝削，也就相對加深了土地問題。

帝國主義經濟侵略，對於農民生活之影響，可分作三方面看：第一，是農村手工業之摧殘。「男耕女織」是我國農家的標準生

產，故有「一夫不耕，或受之飢；一女不織，或受之寒」的諺語。惟自鴉片戰爭之役，帝國主義挾其過剩的貨物，向農村大批的傾銷，由於成本、技術……等等的影響，使農村數萬萬人不得不拋棄手工副業，而做帝國主義工業的消費者。於是農民以失手工業之餘，又須以低價的農產品的收入，來交換高價的舶來日用品，使生活日蹙，以至賣田破產者，所在皆是！

第二，是買辦與軍閥的形成。買辦階級的主要任務，是一方面推銷帝國主義的工業產品，及過剩農產品，同時又向農民購買廉價的農產原料，以供給帝國主義的需要，同時還利用農民對貨幣需要急迫之時，而榨取特殊利潤，以陷農民於飢寒。至於軍閥，他是帝國主義為在中國分割勢力範圍，而扶植的一種軍政結合的爪牙，他們除了盡心保障主子們在壟的生命財產外，惟一的作風，便是剝削財民與製造內戰，十幾年中，內戰與苛雜所給予人民的困苦，誠不亞於災荒！

第三，是農產物的商品化。我們知道，農產品的商品化，完全是帝國主義以中國為「原料供給市場」的結果，而決不是由於國內工業需要所引起；由於買辦的加深壟斷的增銷與轉運，使幾千萬農民的生產，仰世界市場的鼻息，即以絲茶為例，因為茶與絲在世界市場的失敗，致使中國數百萬農家與戶戶，不得不悲慘的破產，其餘如花生，桐油，鹽，蘆等……大都是如此！這種情形，亦足使農民瀟灑破產，而走上流氓的道路！

僅由這三點，亦足見帝國主義之影響農民生計，誠至深且鉅。這一點，已足以說明現代中國革命為何反帝為鬥爭的主題。

現在不平等條約雖已由國民黨之光榮奮鬥而取銷，但帝國主義所遺留下來的殘餘勢力，以及資本主義所穿插的經濟結構，還在我們四周環繞着。抗戰以來，由於海口封鎖，帝國主義的過剩商品農產，不能向我們傾銷，才造成今日手工業的一度供不應求的好像繁榮現象，這正如第一次世界大戰時中國輕工業物興的情形相似，一旦戰事結束，海運暢通，則中國手工業與小農業生產，能否與機械生產產品在市場角逐，實為疑問！若不幸而從市場失敗，則幾千萬人之失業與破產，將又為戰後中國民生一大難題。

補救之道，在農業方面，最好發展國營農場，尤其是在抗戰勝利以後，所有好僑土地，一律沒收，作國營農場的基址，（蓋土地問題的最後理想，原是土地國有，若單是國而不國營，或聽任人民毫無計劃的利用，則國而有，亦殊少意義。）且國營農場不僅增加國家收入，抑且在技術上，品種上許多地方足為農民的先導。其次，應提倡合作農場，並在技術上與資本上予以相當的扶助。蘇聯的成功，應是我們的參考，不過他們操之過急，史達林亦深引為憾，我們也不能忽略的（外交評論一卷三期專題成：蘇俄經濟之過去及其現勢），此外並應扶助農產加工事業之合作與推廣，以加強農工業之聯繫。

在工業方面，尤應注意農村與城市工業之改進，一方面發展國營實業吸收手工工人，或一方面扶助並集合各行手工工人，實行合作式的機械生產，（由手工到機械才是真正改革），並注意資本之擴大與技術之訓練。

不過單靠這兩方面還不够，根本上還要希切實執行新約，澈底實行保護關稅，還要靠政府通盤籌劃，依實際需要指揮農工實行計劃生產，使生產與分配有密切的聯繫，然後農工生活，才不致仰市場之鼻息了。

總上所途，可知近百年來，中國農民是一貫的在帝封以及天災人禍的侵凌下，過着牛馬的生活，土地集中，不過是其間一尖銳的表現；所以解土地問題，若僅僅注意消滅「集中現象」，而忽視其所以「集中」的原因問題便是歪曲了。以上所述，雖或因材料缺乏，不免遺漏，但「解決土地問題，不能單從土地本身着眼」，則是天經地義，雖聖人復出，不能易也。

民國三十二年九月車於龍嶺聽雨齋

縣長和縣政

任和聲

縣長一職，在漢代大縣稱令，秩千石，小縣稱長，秩三四百石不等。自古即為國家所重視，唐代張文獻公對玄宗道：「古者刺史入為三公，郎官出宰百里。」這兩句話就可證明地方官的重要，最近國民政府實施中央和地方公務員互調辦法，也就更顯這種精神也，可算中國文官制度一貫的實質主張，但是縣長這一職，極不易做，因為位卑責重，樞小事繁，他無心為惡，但動輒狃於，既勞其心，且勞其力，所以從前大員子弟，不做這吃力不討好的州縣，往往從小京官起家，讀者要問道，究竟從前做縣官是怎樣風味？現在我把袁枚做江甯縣時，他覆兩江制府論興革書中有一段，形容地方官的苦痛，可謂淋漓盡致，他說：「……左氏有之曰：非德莫如勸。尚書曰，六府三事惟勸，勸之於政也如也，今公亦知州縣中有勸而不得者乎？赤紫之地，四衢之衝，嚴上官之威，以及其妻孥子姪，以及其人別矣，若行轅，若水驛，若廚傳酒漿，若關錢雜賜，瑣屑繁重，而為大吏者，方且汗衝冠色，矜矜自持，饑渴不飲，餓性不受，然不受之費，有更甚於受者何哉，在大府以為吾既不飲一勺水矣，其所以備之倍舍夫馬，當無誤也，而不知扈從之人，所需不遂，則毀精舍而污之，搬人夫而逸之，流程途而誤之，入山縣則索魚，入水縣則取雉，臨行或並其供應之屋幾几，銀杆素著而滿載之，雖忠直之士，亦多齷齪隱忍，伴為不與較之說以自寬，而不知為政之精神已消磨於無益之地矣。其在會城者，地大民雜，事務尤多，不知每日參謁之例，是何條教，天明而往，日既而歸，坐軍門外聽鼓吹者幾何時，接手版者幾何時，待督軍者幾何時，忍渴饑，冒寒暑，而卒不知其何所為，以為督督撫耶？至督者天子，而未聞在京百官終日往官門請安。以為待調處耶？一面不談，何調處之有，而父之教子，亦無終朝稱瑞者。及至命下許縣，而

傳呼者又至，不曰堂廳瓦漏，則曰射堂須污，不曰大府宴客，則曰行香何所，略一停候，一籌畫，則漏聲緊下矣，雖兼人之勇，其尚能課農桑而理訟獄哉，不知當其難坐戲說欠伸假寐之時，即鄉城老幼毀肢拆體而待訴之時也；當其修垣繕治供具之時，即胥吏舞文匿案而逞權之時也，朝廷設州縣果為當推作奴才？抑為民作爹耶。清夜自思，既自愧又自笑也。愚以為國家設佐貳丞尉，本圖開書，一切雜編宜委自治，使州縣得盡心民事，若此而田野不闢，訟獄不理者，宜亟勸去，以讓賢路。」時至今日，縣長越發難做，縣長的苦痛也越發增加，現在做縣長的或無供應之累或無遞送之勞，或無虛與委蛇之煩，但其本身職務之重之質，已有囊腔摧毀，吃不消的苦處，先以用人一事論。關於用人的問題，從前最討厭的現象，就是一人做官，大家發財，所謂三爺三塔，不待你招呼，無不羅武揚威，彈冠相慶。故舊親朋，門官家人，能粘靠者，無不如蠅之赴膻，視為利藪，但現在則正與相反，上官亦管三會五申，不准用三同三爺，其責此等人早已他去，而縣府之無利可圖，事體之麻煩，你難要挽留他，他或許比別人跑得快些，與其說是上官的命令趕走，無甯說無油可揩而走，即使留下來，他背後沒有不說抱極大的犧牲，來和你幫忙，現在縣府的人員分折之有六種：一為隨縣長來的，一為老班底，一為文過調的，一為上面派下來的，一為考詢得來的，一為毛遂自薦的，一為朋友介紹的。因為新縣制的實行，新縣制以外的各種機構的增設所需要的人材激增，比之從前要加到十倍以上，所以普通的現象，是鬧着人荒，從前想到縣府補一個雇員而不可得的人，今日之下，你要請他當科員他才肯就，從前能寫上行公事的雇員，現在竟不可得；從前能了解新案件的的始末，洞悉法令的內容，斷稿時消清楚，詞達理舉的科員，現在

縣府中已如風毛麟角；新縣制實行以後，對於人材的需要既驟增，所以對於人材的標準，不得不驟降，同時生活逼人，能力較強者甯願到待遇優厚的機關充低級職員，不願在縣府當科長秘書，因之質的方面無形中降之又降，在昔日縣長不用煩心的普通公事，在今日也得十分留神，稍一放鬆，即弄出許多笑話，或被上級痛斥，或鬧事如牛毛，公文如雪片，不容縣長伴件過目，事事躬親，所以錯誤的程度，不堪設想。天天想增進行政效率而效率反銳減，天天講調整人事，而人事終於不調。其次即新政輔佐之人，如縣政府科長，田糧管理處處長，科長縣行政幹部訓練所教育長，隊長，前國民兵團團長，和其它機密性的人員等等，都從上級主管機關派下，其人爲實爲不肖，上級亦不能悉悉，或稍加訓練或略予考詢，即派至某縣某縣。以爲派此一入，即可做上級之眼目，其主管之事，在縣地方即可有所須舉。萬一此人行為不端，不怕縣長不隨時糾正，在上級設置不意，不爲不周，其如下縣以後，就可狼狽爲奸，貪贓枉法，因爲至少取得聯繫，並不是講處得好，就可狼狽爲奸，貪贓枉法，因爲至少取得聯繫，事才好辦。何況此等人在體制上，名義上，都要受縣長監督指揮，但事實告訴我們，彼等往往立於旁觀地位，遇事不但不推諉相與反說是「我是副的，他是正的，你看旁的縣長對於這件事辦得多麼好，這個縣長是不行的。」你如果逼得他緊，他就說我已向省方請長假了，或已向上級請調了，再不然他說我家中有事，昨天來信叫我回去料理，再不然酒醉的遞一個病假的條子，索性連你的面都不見，但是對於辦公費他最注意，常常要和你算賬分庭抗禮，事情做不出成績，他便揚言說：「縣長不信任我，縣長太專權，他不敢放手讓我做，什麼計劃我都和縣長講過，他不聽有什麼辦法呢，好在我們丟去這歸不幹，還可到那縣，我們是有保障的，管取一爽快處。」然則你又有何法解決這人專問題呢？筆者要簡單告曰：「今後上級不必再自恃聰明，派人下縣爲副長一類的事，無已，也得由縣長保存。」

在我併縣，集中權力，使縣政各項機構，納於整個體制之中，發揮他的效能，故不厭其龐大，不顧及開支之鉅而忍痛施行。不料實行以來，新縣制的人員，尙未裕齊，而新政旁出的機關，已如雨後春筍，日有所增，實證所謂「天下之勢，方病大瘳，一蹶之大幾如矣，二指之大幾如股。」此語好像對新縣制之外別出之機關言之。因爲組織龐大，所以人員冗設，同在縣府即有旁逸不現現象，有的終朝忙碌，即已過辦公時間，仍手不停揮，坐不失常。而閑散之流，則看報，飲茶，說笑話，塗紙筆，希冀有防空警報到來，好藉口躲避。……讀者又必問道，此等旁逸不現，做縣長的人，應該調整，把閑的人調來幫忙的人，豈不大妙了此事雖說可能，但是經常辦理之事，非他人日日可以幫忙亦非生手可以假藉，我們細看實施新縣制以來，行政費用，十分龐大，預算方面，支出突多，與收入方面不能平衡。自從自治財政系統確立以後，財政部把房捐屠宰稅，筵席娛樂捐，使用牌照稅，營業牌照稅訂定「征收通令」，飭各省各縣訂「征收章程」，此外如公款公產的整理，遺產稅，遺產稅，遺產稅，提成撥補等等，中央會公布自治財政收支系統規定收入科目十五項，支出科目十六項，充分給予地方財政大權，不但縣能自籌，而鄉鎮也有他自治財政基礎，所謂省的財政，則歸於中央財政收支系統之下了，這乃是財政制度上的大革命，建國的磐石。縣財政的既脫離省財政的束縛，而獨立自由，豈不大好？但是在財政優裕的縣份可以行所無事，而財政枯竭的縣份則呼天不應，喊地不靈，不得不走向窮兇極惡的一途，所以有的省份看看勢頭不對，又將已見實施的新縣制規模縮小，裁員減政，實可收支適合，不致鬧些虧空，這是證明地方財力已竭，支出早經到飽和地步，事實如此，無可諱言。做縣長的人，在這組織龐大，支出突增，新政透見，功令森嚴的情勢下，實在摸得焦頭爛額，脚手腫足，而所謂新縣制的新事業，除少數區域有其先訂的計劃執行之外，其餘都還談不到！所以在未實行新縣制，未實行自治財政系統以前，縣好像被束縛太甚；而實行新縣制實行自治財政系統以後，則又覺得放鬆太快，反受寵若驚，手足無措。然則如何挽救此弊，筆者又簡單告曰：「新縣

制這都機器，好好發動，馬力已够用，不必徒增老百姓負擔，欲自成系統，疊床架屋，使原來機器，反發生障礙，所謂生心害政，不如定於一為是。

再次談到權和職的問題。曾經聽到所謂縣政論者，謂「縣政應當一元化，什麼權都集中到縣長手裏，什麼事都歸他負責。」這真是皮相之論，於是弄得縣組織特別大，新縣制的架構還不夠，還要加上許許多多的機關，而每一個機關都以縣長為首領，於是縣府大門外的牌子增之又增，牆上掛得幾無隙地，縣長兼職頭銜起碼有二十個以上，雖經中央明令調整，但是牌子還是日見其增，不見其減，表面看這些牌子，都是為縣長好，加重他的權，什麼都放手讓他做，護他管，可是愈看得起，他就愈要命！何以故？就是權和職未分開的緣故，有人說每天要刺勸子兒見客才恭敬，縣長就沒工夫刺勸子兒；有人說公務員應該注意進修要讀讀書報，思想才不落伍，縣長就沒工夫讀書報；有人說不知道檢樂的人，就不會工作，縣長也心知其義，但竟沒工夫樂樂；有人又說上班時應該認真辦公，下班時應該休息休息，可是縣長雖在下班以後，還是有人有事纏他，不讓他休息奈何？到了星期天，大家都驚快，他還是忙得要死，甚而宵之睡到半夜，來了電話要他接，來了電報要他繕，不繕又放心不下，恐怕大禍臨頭，或是戰區的軍令，或是「敵路」「搶救」刻不容緩的限狀，譯到此等電報，心會跳，手會抖的。來了匪警，立刻又要他派人剿，甚而宵之要御駕親征，遇到傷兵鬥事，軍隊過境，大員汽車來臨，不由他嗚琴而治，逍遙自在，非得親自料理料理，安插安插。於是乎他應該主持的會，到了時間他也不能出席了；約會的客，到了時間他也不能接談了；要訂的計劃，到了時間也無法把握了；要親自訊問的案子，到了時間只得拖一拖，叫媽下老百姓在城裏多執擱幾天，多花費些錢了；他每天只要拖的到文和應該取決的文稿，不是堆得滿案，就是要委權於科長秘書，權且代行代行了；有人還要說某路不平，縣長也不鋪；某街頭臭氣薰人，縣長也不叫人打掃；某小學老師改卷子，改出多少別字，縣長也不過問；某地方有一個死尸，縣長到現在也不着人去收埋，着舖在噴嚏的叫；某家父親死了，請他點主，他還騙架子不到；某人做了少將回來

，他也不去看看；諸如此類的責備，不一而足；他不知道縣長止有二人，縣長沒分身法。有人又要罵道，做領袖的人，第一要會運用幹部，自己整天忙，是無濟於事的。做領袖的人，第二要提綱挈領，局部的，不要自己去做，這都是十足官話。要曉得此話止能適用於縣長以上的官吏，所謂治官之官，縣長以下，就不適用了。林文忠公嘗對清宣宗說過：「蔡史莫先於自察，必將各屬大小政務，逐一盡於心，然後能舉以驗屬吏之盡心與否，若大吏之心，先未貫徹於此事之始終，又何從察其情偽？臣惟持此不敢不盡之心，事事與屬僚求實際耳。」這是林文忠公生平最得力處。以封疆大吏，向事事求盡於心，先於自察，所以他能安內攘外，彪炳千秋；親民之官，治事之官，怎樣能含糊得去呢？不知道在縣裏的事，處處得以縣長為主角，你不到，叫別人代替，那就減少效率或竟弄不成功。老百姓頭腦子裏，也止有縣長，不知有什麼幹部，你不到場竟鬧出許多支離，破碎的事來，你一到場，便浪靜風平，這就是中國兩千多年州縣官的神髓，在實行文字的政治寶典裏，找不出一字一句的，談到這種道理的，再露骨的講一句，這就是「儒家人治主義」獨霸中國政治思想兩千多年的成果。倘若以法治的眼光來看，這簡直是兩千多年封建的渣滓，應該一掃而空，應該樹立起認不認人的制度來才是。筆者以為現在中國新政治的建立，用純粹的法治主義，是不行的，應當以人治為主，而以法治為輔。今後的自治事業非常麻煩，更非發動民衆自己做不可，必使民衆認自治事業是他們自己的事，然後拿出他們的人力財力來做，能做到的「人」道做政，政若蒲蘆，「」就好了。現在回過頭來再談縣長的權和職這個問題，縣長的權，應該充分享有，縣長的職，應該劃分出來，不但要分到他們幹部頭上，還要分到老百姓頭上。分到幹部頭上容易，分到老百姓頭上難；分到幹部的頭上，幹部須能獨立行使，縣長立於監督的地位，就是分到幹部頭上的職，他要能對外行使一切，他有他單位管理或行使的機構，而此等主管幹部須要縣長自己物色，自己任用，萬不可從上級派來，或讓民衆選舉，那就指揮不靈，整天鬧鬼；分到老百姓頭上的職，須要老百姓一肩承頂，做得起勁，認縣長派人幫忙為多事，到了「力」惡其不出於身，貨惡其棄於地，「」才是政

治的成功。但是中國老百姓的脾氣，大家都知道，是懶散的，是因勢的，你得要去發動他，現在所謂保民大會，鄉鎮民代表大會，保甲長，鄉鎮長，幹事等等，還是官治色彩的機構或人員，而不是真正自治的團體，和自治的代表，人民自治的範圍，就是要使他們先要能用四權，而地方自治創制之初，首先那用選舉權，我們要看：總理的立法機關和執行機關，執行機關之下設立多少專局，隨地方所宜定之，初以簡便為主，而其首要在糧食管理局，查地方之人口，儲備至少足供一年之糧食，地方之農產，必先供足地方之食，然後乃准售之外地，故糧食一類，當由地方公局買賣，對於人民需要之食物，永定最廉之價，使自耕自食者之外，餘人得按口購糧，不准轉賣圖利，地方餘糧，則由公局轉運，賣於外，其溢利歸諸地方公有，以辦公益，其餘衣住行三種需要之生產製造機關，悉當歸地方支配，逐漸設局管理，至於人民對地方自治團體之義務，每人每年當出一個月之勞力，聽人民之志願，立法規定，每月當以三十日為準，每日當以鐘點為度，其不願出勞力者，當納同等之代價於公家，自治機關每年當公佈預算決算，並所擬舉辦之事業，以求人民同意。」這一段總理在自治開始實行法裏已經講過，我們到今日才感覺需要，他所說的，好像針對目前的毛病而講示，我們未免奉行太晚，愧對總理了，所以對於本段的結論，筆者又簡單告白：「累死了縣長沒用，幹都做得起勁還不夠，根本辦法非要切实執行，總理這段教訓，那自治才走上正軌，才是政治命脈的所在。」

再次談到各方對縣督責的問題，各方對縣長的督責，到現在可算白熱化，現在各省縣長的人選，都還有個標準，縣長的能力體力，品性學識，都還說得過去，決不是軍閥時候，馬弁當縣長，也不是五代時候，是凡庸庸碌庸庸無能，以至昏老不任驅策的，始注縣令，而供優伶打聽的，可是被當時優伶打聽的令長中，也還有當仁不讓，見義勇為的呀，因為你不負地方之責則已，既負了地方之責，做了父母官，多少總有點責任心，多少總要為地方打算打算。筆者把五代史伶官傳打聽縣令的一節說說，「莊宗好改職，獵於中牟，踐民田，

中牟縣令當馬切諫為民語，莊宗怒叱縣令去，將殺之，伶人被新朋知其不可，乃牽諸伶走進縣令，携至馬前責之曰，汝為縣令，獨不知吾天子好獵邪，奈何縱民稼穡，以供租賦，何不饒汝縣民而空此地以備吾天子之馳騁，汝罪當死，因前請亟行刑，諸伶共倡和之，莊宗大笑，縣令乃得免。一可見這位縣令為民請命，膽識很大，無論其人為斷嚴昏老，或非斷嚴昏老，但社事一點也不離昏老，而今日的縣長決無斷嚴昏老者，就是敬新磨以令長取笑，骨實還是諷諷莊宗尊重縣令呀。所以我們現在更要尊重縣長，要把縣長當人，不要把縣長當畜生；要把縣長當人上人，他如何能平下如何能臨民呢？縣長受着府署監督指揮，是應該的，可是有些系統不明的亂來羅免他，挑剔他，干涉他，處罰他，使他精神苦痛，職權受剝削，就是省府專署也應該少用責備，多用幫助，何況今日縣政，有兩重任務，一辦中央及省委辦的事，二辦自治的事，一面向上交卷，一面向老百姓負責，交卷的事有限，負責的事無窮，兩者比較，官責百量，當然自治重於委辦，所以縣長的好壞，要以能否辦理自治為斷，要以辦理自治程度為考核中心。所以在今日對縣長要慎選於始，提高其人選標準。為何要提高標準呢，因為今日的縣長雖說都在水平線上，但衡之今日縣政的繁重，縣政的有特自動自發，應有提高人才標準的必要。要提高標準，先要提高他的階級和待遇，就是說全國縣長，一律都應改為簡任職，不如此，則較高的人才不能吸收，事以人重，既往輕忽縣長的，也可以藉此挽救。因為戰後復員復興的問題更大，全國政治中心在縣政，所以人才之精英，不能不用之於縣政，對於縣長，不但不防閑他，吹毛求疵的督責他，並且要放手讓他做去，才能有成績表現。漢朝令長對太守雖稱屬吏，然往往能自行其意，不為上官所督，顧亭林先生於這一點論得很透闢！他說：「自古公卿大夫至於百里之宰，一命之官，莫不分天子之權，以各治其事，而天子之權乃益尊，後世不善治者出焉，盡天下之權而收之在上，而萬幾之廣，固非一人之所能操也，而權乃移於法，於是多為之法，以禁防之，雖大姦有不能施，而賢智之臣，亦無能效尺寸於法之外，相與說說奉法以求無過而已，於是天子之權

不寄之人臣，而寄之吏胥，是故天子之尤急者守令親民之官，而今日之尤無權者，莫過於守令，守令無權，而民之疾苦不聞於上，安望其致太平而延國命乎？書曰元首蒙蔽，股肱惰職，萬事惰哉。蓋至於守令日輕，而胥吏日重，則天子之權已奪，而國非其國矣。尙何政令之可言耶？削考功之繁科，循久任之成效，必得其人，而與之以權，庶乎守令實而民事理，此今日之急務也。顧先生這些話，真令人拜倒，所謂「削考功之繁科」，現在我們應當實行的，就是要放棄以往消極督責的態度，動輒記過，動輒申誡，止憑派遺者一時主觀的好惡，即爲上官考核的依據，而見諸明令。傳之一省，播之全國。在上級政府以爲我有威信，而不知處罰煩數，反損威信，亦有損縣長威信，此宜力戒。吾人從事政治工作，必有其抱負，必有其氣魄，非學生在學校考功課，老師給你八十分，給他不及格，政治的事，不是完全能拿數字來估計的，不是講打算盤、做生意的，總裁在行政三審制大綱中，關於行政計劃與經濟計劃不同的地方，有一段訓示：「一則行政部門的種類太多，二則要經過各級政府的努力，方能够在人民身上表現出來，所以比較經濟計劃繁重得多，三則我們縣政方面，一定要有計劃，有了計劃執行之後，才談到考核，這種考核不是零碎的，不是突擊的，不是臨時的，不是主觀好惡的，不是一味對人的，而是對事的，總裁說：「現在機關中對於考核工作，十分疏忽，祇靠命令與報告書，這都是紙片政治的毛病，上級機關，在執行的時候，一待命令出了機關之門，就算事情辦了，責任完了，很少有科學的嚴密考核的方法。」所以今後縣政的考核，凡做治官之官的人，要經常到各縣親自考查，幫助各縣解決困難，指導各縣推進事務，訂出比較精密客觀的方法來考核政務，不要以耳目，專在紙上用工夫，或者派些以見習爲目的的人員教他到各縣走動走動，將來好派他做縣長，同時又把他的報告做依據，來評定縣長的功過。這就是無異於學生考老師，徒弟罵師父，你覺覺先覺，子孫所謂「學而入政，未聞以政學者也。」我們要三復斯言，不能事理倒置。袁枚又曾經說過：「訪澆者，上游則弊之苦心，不知訪不足以禁弊，而徒生訪之弊，州縣者，命官也，尙察其非賢而訪之，所遣訪之人，非命官也，何以知其

爲賢而信之乎？」這不過設訪澆一事，其它何嘗不類此，所以今後領導人員，也應當提高人才標準，甯可少觀察，不要濫觀察。現在我們知道觀察，或委查的人員太多，平均每三五日必有一委員到縣，尤其在春秋佳日，委員塞途，最多的時候，據筆者經驗，不期而會有過七個人同時在縣裏，縣長等於學生過着年終大考，給你喘不過氣來，那種罪，不大好受。委員那枝自來水筆尖上，能給你降禍降福，就是你極熱的朋友當觀察，你若認託一下，不在乎一下，不久省府訪下來的公事，包你加一挑剔，罵得你好苦！當觀察或委員踏進城圍時，看見警察穿着嚴格的服裝，他心裏說道，這個縣長真腐敗，怎麼不知整頓。如果警察穿着剛剛新製換季的服裝，他又說道這個縣長專做表面，不顧實際。當他下了輪船，轎子，或汽車時，都帶着幾分神氣，一落旅館，不是改換名姓，就是擺出威風，一縣負責者是縣長，他口吻中就是來考查縣長的，你一聽可了不得，所以往往委員到縣，鬧得風雨滿城，老練者，還求個實在，分個是非，若是逼才使氣者，聽到或許縣長的話，都是有理的，所謂「以先許者爲直。」不負責的捏名報告，都是呈復的極好資料，茶樓酒肆工友口中所言所語，都是重要消息，不止查縣長的被控，就是查地方黨派之爭，和旁的案子，亦往往因斯而誤，生出多少枝節，影響到縣政建設。省政府自己物色的縣長連省政府自己都不相信他，怎樣能教老百姓相信他，愛戴他呢，所以一縣的縣長，你既認爲他實明，就應當絕對相信他，地方上的事得由他爲主，由他處斷，何必疑之過甚，吹求無已，損他的威信，滅他的興趣。然則今後可以取消觀察制度嗎？筆者又要簡單告白，「今後縣的上級機關，應當改觀察制度爲輔導制度，專員和省府委員，要親自到各縣看看，萬不能經常如此，而所派人員，至少要比縣長本領高三一點的。縣長才能心悅誠服，接受他的輔導。於事也才有益。」

再次說到交代問題，縣長職務，是上臺容易下台難，上台時你得準備下台，普通下台，如辭職，如調省，如調別縣等等，交代已够麻煩，够頭痛的了。倘若調升本區專員，而後任又是他所荐舉的，那種交代不用煩心，比較最好辦，但這種機會，千不得一，事實上也會有過，倘若你帶處分下來，那你準備被產，連累妻子罷，還還要被人

罵些不好聽的話。現在單就普通情形來說，在從前辦交代是第二科長的獨脚戲，而此等二科長，多半是舉幕出身，當然有他的經驗，有他的辦法，十分之七八都能和你辦得清清楚楚。可有一種貨不賤賣，預先得該好盤子，發他多少薪金，雖是老實東，也須談明數目，否則它清極裝伴，置之不理，倘是他應允了，在他能力上，責任上，都能信託得過。否則他們在中國過去地方行政上，也不能占一頁歷史。大概此等人，都很清苦，你看他在職時，他並不露寒酸，一到縣長交代，他心中也不高興，因為生活就發生問題。有的被別縣請去還好，但是他既答應你，辦完交代，他就負責到底。若在任時，和你感情不好，那就整個放下，够你摸頭的，如果他沒旁人請，你做縣長的又沒有下文，能個提攜於他，他得給你延宕時日，談過的薪金不算，還要繼續維持他生活，往往辦完交代，而二科長還留在卸任縣長家裏，這是看見很多的例子。有人說現在各省都改善了縣長交代制度，此等人可以用不著了，筆者答曰：「尙待研究，此等人習氣難改不得，而他們的技術，未可厚非，我們應該吸取的。」現在各省改善了縣長交代辦法，換言之，就是減輕了縣長交代的責任，尤其是縣財政制度比較完善的省份，縣長痛快得多，「因為金庫是獨立的，會計是獨立的，征收也有主管人員負責的，而一文的收支，又有審核的機構，縣長祇要運用得法，那省卸卸任後多少麻煩。」此話我看，止有一部分對的；此話止在省當局看來是如此。省方是盡了不少的心力，但是交代不止省縣各款，不止一二十種冊式就完事。會計主任還得和你鬧意見，吵紅了臉，何況卸任縣長更管不著他。除此之外，試問糧食要不要交代辦？支要不要交代？勸辦的專案收支要不要交代？防空的經費要不要交代？國民兵團或隊部的經費要不要交代？鐵工事業經費要不要交代？戰時工作如招待傷兵，救濟難民，承辦國防工事，破路築路，搶救輸送，建築機場，以及軍隊過境，切經費，口糧材料工力，要不要交代；其它項多得很呢。如果照總裁所訓示，那麼所有政務還要交代，在上統計劃者，訂出十幾種表冊，以為把省縣財政、信印檔案、公共財

產、物品槍彈、票照簿據、有價證券、以及人事等等，網羅無遺周密萬分。殊不知遺漏甚多。雖不能叫掛一漏萬，至少是掛一漏十，至於沒有訂辦法改善的省份，那是更不用說。現在我還要說句不好聽話，就是已經改善制度的省份，所謂會計獨立，那些賬簿空樣子好看，做縣長的樂得責任有所卸脫，其如有其名而無其實何。其如本意想健全而結果不健全全嗎？其他類此情形甚多，我們應當注意這些問題，不要以為設立這種機構，他一定不會壞，或者護著自己的短，那就失去從政者的風度。現在再說到縣長辦交代在事實上依然苦痛，在從前並無交代費用，現在有的省份酌給留辦的人員一二十天薪水，其實一二十天那裏會辦得完，任期短的如一年半載，也得辦三個月，兩年任期的，至少要辦半年；如有周折，就要拖到一年乃至兩三年，乃至不結；省方給你打官話，後任給你推諉，地方上給你為難，再加上辦交代的人給你鬼混，四面楚歌，雖有項羽之勇，亦必為之泣下數行，如其在任時各方有的情感還好，留職老同事還可和你買力，咬嚼這玩應了！不是人人能辦到的呀，所謂江湖愈老愈寒心，因交代而賠墊的不一而足，回家賣田，或向朋友借貸來賠墊，或作為交代費用的，是有其人。人在，讀者不要以為卸任縣長腰包裏個個都是滿的，個個都是貪官污吏，那就是大大的錯誤，除極少數的敗類，在糧食上作弊，在軍公款做生意，在假職權囤積，在做花帳，在敲竹槓，在吃空名字而外，大多數都是有民族意識有地方責任心，有毅力有涵養好人，現在有一種現象，就是未曾做過縣長的想嘗試嘗試，做過縣長的多半不想做了，或許人材標準，將來還會漸漸低落，這就是縣長的苦痛未曾解除的緣故。而交代一項，也是其中之一，所以筆者又簡單告曰：「各項政務賬款，須有法定負責的人，實行月清月結，年清年結，縣長反要處於監督地位。大凡訂一章程，立一辦法，先要實地觀察考驗，不要用演繹推理方法，以為如此如此，即可生效，逞己意氣，而害及公務，影響到一代政風。這就是不知運用科學方法的弊病。」

最後再談談縣司法的問題。自來中國地方政治，行政和司法不分，並且以司法為主要業務，孔子也講聽訟的話，他說：「聽訟吾猶人

也，必也使無訟乎？」又說：「道之以政，齊之以刑，民免而無恥；道之以德，齊之以禮，有恥且格。」這是以行政和司法不分，行政重於司法，道德又重於政治，後來到漢武表章六經，儒家政治思想那時期即確定了他的正統地位，延續他獨佔的霸權，而歷代相繼，稍有主張的，無不是儒家宗派。尤其是荀卿一脈，此處找不多講廢話。單拿前清做州縣官來說，他必不可少的幹部有四人，一刑名，二錢穀，三賬房，四收發，還有一個女職員，就是太太掌印。前清的書吏，是定了不更換的制度他們做一輩子，可以傳之子孫，可以傳之徒弟，非犯大過不得革除，這是前清所謂「換官不換吏」的制度。但是末流之弊，也就利少而害多，不老練的官，往往以書吏為僚婿，權宜於吏，因襲故常，昏庸頹落，終至腐化。但是縣裏的事，就是刑名錢穀兩位師爺幫助處理，當時不曰職官，而曰幕友，簡單言之，即司法與財政兩種事務。考之「刑名」這名辭，不僅還有消極的裁制，還有積極的教化，而「錢穀」也不單獨是徵收，也還帶着養民的意思，也就是中國儒家教民養民一貫的政策。不過當時沒名稱為「教民師爺」和「養民師爺」罷了，而一般做師爺的，他自己更談不到知道有教民養民的責任。刑名師爺，但求縣裏不出命盜案；不幸出了命盜案，但求幫助東家趕快破案，所以刑名師爺，止做了一個「刑」字。至於「名」字就是正名數，勸風俗，正名的政論，是儒家道地藥材，孔子講正名為為政之先，孔子正名之業在春秋，荀子又有正名篇。正名並不是申商的法術。所以漢以來一直到前清派五大臣出洋考察憲政之前，中國的司法，乃是儒家的司法，非法家的司法，更非西洋司法的司法。民國以來西洋法統入主中國，所以一切制度，逐漸變更，但縣司法直到目前，還未獨立，始則設「刑審」，「既則改「承審」，「後則改「審判官」，「有的省份設過「縣法院」，「但不久又取銷。目前各縣設立司法廳，審判獨立，而司法行政，則仍要縣長負責，檢察官仍要他兼任，軍法也由他兼理。審判部份，有時也得請縣長來協助協助。袁世凱時代，曾建立了司法獨立的制度，和審判檢察對立的制度，可是不數月而消滅，他想做皇帝，自投火坑，所以我們檢討過去，可

算司法實在沒有獨立過，更沒有完備的系統。而中國法典，經過我們立法院不斷的努力，除憲法有特殊情形外，大體上已應有盡有了。但是今後司法不容許我們用緩進的態度了，近年和英美等國訂立新約，我國也能同時收回了司法權。外人居住我國領土以內，受我國管轄，遇民刑案件，均適用我國法律，法院的傳喚審訊和判處，一如對待我國國民，還是中華民族解放的那一聲，很值得慶幸的。可是人家解放我，我不解放自己，人家以平等待我，我不以平等自待，那就是自甘暴棄。所以在縣裏的司法處，應當很迅速的，一律改為地方法院，實行已訂的三級三審制，而法院編制，必須充分表現完備的精神，有自己獨立行政職權的能力，法典的補充和修正，監所的建築和管理，必先有初步迅速的改善，否則必為友邦所嗤笑，而且愧對友邦以平等待我的盛意。何況司法處的事務，和檢察的職務，縣長在事實上，也不能再兼顧了，在司法行政部，設立司法處，當然有他的用意。不過時機迫迫，不容許多停留在這個過渡的階段，不要打着錢主義，不要取試探政策，法院獨立，是天經地義，不要還穿上儒家的司法的老棉襖不肯說，說下來包你不會凍死，所以筆者最後又簡單告曰「在一年內，中國必須一律裁撤縣司法處，改設地方法院，並須建築新監所，補正法典，來樹立起新法制，和新縣制並駕齊驅。」筆者對於縣政要講的話很多，本篇暫且在此收筆，希望研究本問題的人，能加以商討那就好了，否則覆轍還嫌字多，我又何苦來哉呢。

九月二日說稿於嶺縣中正大學分校

現行縣長任用制度評論

(續)

李德培

參 縣長之任用

〔續前期〕縣長應具之資格，已如上述。願如何認真遴選，拔取真才，使「賢者在位，能者在其職」，則端視選用縣長之機關，能否將死的資格，運用發生活的效力。二十五年，總統視察各省，發現各地縣長，每有年輪過老暮氣太深及體格懦弱精神萎靡者，是可見各省之接用縣長，其方法實未能盡善。故雖有良法善政，亦終以執行不當，督率失宜，以致精意盡失。爰規定嗣後對於縣長人選：「應選用體格健全耳目聰明通明治理矢志職守之人」(註八)。第以何法編致，誠為目前之一大問題。

我國過去縣長之選任，要而言之，實不外左列諸種方法，請分述於次：

一、私人薦舉法 我國縣長之選用，除考試及格者外，大部份仍賴薦舉之一法。彼達官貴人，其夾帶中每濟濟多士，咸作彈冠之想。浙江吏治在全國各省中，尚稱循良。「其七十五縣縣長有中央與本省考試合格而分發任用者，有由中央要人呈薦者，有由省府委員保薦者，更有因邊境保安關係由保安處呈薦者，或由出身行伍，或專研究政治，出處不同，才具斯濫」(註九)。於是乃發生「濫」與「滯」之流弊，誠如程方先生所言：「濫」則爵祿不足重，而人有僥倖功名之弊；「滯」則激勸無所能，而人人有自甘暴棄之患」(註十)。英籍顧問沈慕偉亦曾言曰：「整個政界既一度為私人保薦之色彩所浸淫，如能以學理化之選用制度，固非有最強之毅力不能集事」。是此項薦舉辦法，如無縝密之研究，與適當之規定，其流弊所及，不僅使吏治

敗壞，抑且影響縣政之前途。作者在此對薦舉制度之弊端，不願多所闡發，茲謹擇其要者，分述於後，藉謀改進：

(一)薦舉者每以「情感」或憑「勢力」薦人，則真才之士，未必有顯親貴戚，為其背景，故不得其門而入。而在職者，多為俸德之徒，賢能者多在預棄之列。

(二)下級機關，對上級機關長官所介紹之人員，每願全其情面與權力，明知難非賢能，亦勉強錄用，真正形成濫產充數。

(三)被介紹者既以私人關係而來，知自己之地位，無法法律保障，故視君府為傳舍，存五日京兆之心，狡黠者乃貪污舞弊，非法奪取，善良者亦恆與「一朝天子一朝臣」之嘆；人事制度，將永遠不能樹立。

(四)被介紹者，既有背景，故苟簡以自全，責成以固位，並操切以邀功，逆情以於譽，至縣政工作之優劣，則目為無關於地位之得失，乃敷衍塞責，「吹拍顯」以應事，「拖推磨」以待人，「一緊二推三不管」以處世，如此縣政效率何能增進。

二、公開考試法 公開考試，固足以避免主管長官之濫用權位，與任用私人之流弊，比諸薦舉一法，似較公允。惟我國縣長考試高者考試及特種考試等之考試科目，既不合理，考試方法，尤不正確，若以此種種取人者，即付以百里侯之重賞，仍不免有使人倖進之嫌。蓋縣長應具備之基本條件，與文章之好壞，關係實不甚大，題文曰曰：「漢時縣令多取郡吏之尤異者，是以習其事而無不勝之患。今則一以界之科釋褐之營生，其通曉吏治者十不一二」。縣長考試，素無通曉吏治科目之規定，自不能測知是項能力，其與「通曉吏治者十不一二」之現象，將亦相距不遠。關於公開考試法之不足，以選取適當人才，

已列載於前，不再贅述。

三、設會甄審法 此種方法，中央與各省均曾先後舉行。其理法多係設立一委員會，辦理甄別審查與當面考詢事宜。較諸私人引薦，當可減少主管長官之好惡，避免任用私人。即比於考試方法，亦不致憑一時之考試成績，而獲得微憐之成功。

中央於民國二十三年，為實行縣長任用法，積核定合格縣長人數，便於平均支配任用起見，曾舉行廣東、甘肅、新疆、青海、察哈爾、綏遠等六省法定合格縣長登記，手續極繁。茲按其規定，摘述如下：

一、由上列兩省等六省省政府或民政廳查明符合法定縣長資格（修正縣長任用法）人員填具履歷表出切實按語，連同資格證明文件，以正式公文，送請內政部核辦，或由本人填具履歷表實同資格證明文件，並取其現任職任以上公務員二人聯名之保證書二份，送呈內政部核辦。

二、內政部接到上項請求登記文件後，應即檢同原送履歷表，連同資格證明文件等，送請銓敘部，按照修正縣長任用法規定資格，詳加審核，分別決定填署合格，實投合格或不合格。

三、經銓敘部審查合格人員，由內政部登記，認為法定合格縣長，酌發登記合格證書費六元，印花稅二元，填具合格證書，發交收執。

四、法定合格縣長，經內政部核准登記後，由內政部於相當需用時間內，酌定日期，通知該合格縣長本人來部，聽候內政部長或次長民政司長接見談話，詢問本人服務經歷情形，及其對於縣政推進之意見，在有特殊情形時，並得由內政部委託兩省等六省民政廳長代理行之。

五、內政部長接見法定合格縣長談話其後，除對於該合格縣長之資格及能力，發現有重大疑難時應暫緩咨省任用外，其餘應按照合格縣長本人之志願，並參改地方上實際需要情形，隨時咨送兩省等六省分別任用。

六、兩省等六省省政府，得於留省候用之法定合格縣長，在實行

任用之先得派充關於吏治方面之臨時差委，以資歷練。為統一意志進速效能起見，對於此種縣長，並得施以相當之訓練或研究。

依據上列規定，合格者共計三二七名，原指定兩省等六省先行支配任用。嗣以各該省設縣無多，對於合格縣長人才，當時無充分之需要，遂由內政部印行登記法定合格縣長名冊，咨送各省選用，但以作者所知，各省政府對於是項人員，雖係錄錄不省，請求任用，多無結果，甚至以「查登記法定合格縣長，非經本省咨部調用……均無自行呈報之規定，所呈核與部定辦法不符，應從緩議……」的官話了之，其登記手續既繁，而任用復多被官廳享以白眼，更何能便能力優良者，自動請求登記。

各省對於縣長之甄審，按補充縣長任用資格標準實施辦法之規定，應組織縣長檢定委員會，專門辦理縣長資格之調查，並施以口試及其他考詢方法，各省過去實施者，如江蘇、山西、浙江等省，均於省政府設一甄審委員會，其委員多由省政府委員兼任，語其甄審方法，約可分為兩點：

(一)參加縣長甄審者，須受甄審員全體委員之分別當面之考試，然後將各委員考詢之結果，予以彙集，以定取捨。

(二)對於參加縣長甄審者之資格條件，須予嚴格審查，務求適合法律規定，而對其過去之服務成績，尤須切實調查清楚，以證其能力之高下，與功過之有無。

由於第一種方法之結果，遂使一般清高自負之士，畏縮不前，或不敢輕於嘗試。蓋縣長能否獲得，尚無把握，而營謀之弊，早已遠聞於外，且今日見張，明日謝李，官廳趨候，殊覺麻煩，如不幸落選，則更有令人懊悔難堪之感。由於第二種方法之結果，往往因受甄審人服務之經過較長，工作之地點較多，以致事往返，動輒以數月計，政府本身辦事之迂迴曲折，姑置勿論，而受甄審者，不論在職人員，或候選人員，均有苦悶難耐之感（註十二）。且此種甄審，往往仍有內幕實難怪有才幹而比較清高不甘奔競之士，每多望而裹足。

四、設所訓練法 此種辦法，乃由省設立訓練機關，從事縣長之

訓練，其人選來源，亦可分為薦舉與考試兩種方法。前者如江西二十四年設立之縣政人員訓練所，其縣長班學員，除調訓現任縣長外，餘須經省政府委員二人之薦舉，民政廳長之傳見，省務會議之審核及省政府主席之口試，認為合格者，施以三個月之訓練。後者如湖南二十六年設立之湖南地方行政幹部學校，其縣政人員訓練班學員，多係考試而來，施以短期之訓練，均於結業後酌予分別任用。此法之優點，可以對縣長人選得一較長時間之考察。且可藉此機會，使候選縣長可以確切了解本省之施政方針及實際問題。惟自另一方面觀之，以學員在所訓練，且有相當時間，容易使野心者流，用為培植爪牙之工具，其或樹立黨派，各爭學員，以形成封建式之黑暗勢力。而受訓學員，為自身利益計，乃相互利用，朋比為奸。使中央與地方政令，均感無法推行。既如是，其品學兼優者，自寧而生長。

上述四種選用縣長之方法，利弊互見，其不足以選取適當之縣長，與對優才抱德或清高自負之士，無法羅致，已為一不可否認之事實。而各省吏治，所以敗壞至此者，實以漫無限制之任免大權，推諸各省官吏，於是乃廢官公朝，謝恩私門，事勢所趨，難保不啓門戶朋黨之爭，是非混淆，功過莫辨。官邪郡國，奉半於茲。今後欲除此弊，以圖整飭，應遵照建國大綱之規定，縣長須以曾經中央考試銓定之員充任。易言之即縣長選拔之權，應完全操諸中央，各省政府，祇可就分發人員中選用，則俸進之門塞，奔競之風戩，且各省政府，對於就分發人員，無視親愛憎之私，委用前之選擇，與委用後之獎懲，均可秉公辦理，無所瞻顧。

然則，中央如何舉辦此事，作者主張，應由銓敘內政兩部及考選委員會，共同組織縣長考銓委員會，辦理縣長之考試。銓敘及審察事宜，並訂定縣長選任標準，凡薦舉與考試人員，均須準此規定。此項辦法，四川省政府曾訂有選用縣長區長標準及考查已往辦事成績辦法足資參考，茲摘錄於後：

一、選用縣長之標準如左：
 1. 須具有中華民國國民資格。
 2. 須具有高中以上程度。
 3. 須具有縣級以上行政經驗。
 4. 須具有社會服務經驗。
 5. 須具有法律常識。
 6. 須具有良好之身體健康。
 7. 須具有良好之道德品質。
 8. 須具有良好之工作態度。
 9. 須具有良好之合作精神。
 10. 須具有良好之服務意識。
 11. 須具有良好之責任感。
 12. 須具有良好之紀律性。
 13. 須具有良好之抗壓能力。
 14. 須具有良好之溝通能力。
 15. 須具有良好之組織能力。
 16. 須具有良好之領導能力。
 17. 須具有良好之決策能力。
 18. 須具有良好之執行能力。
 19. 須具有良好之協調能力。
 20. 須具有良好之創新能力。
 21. 須具有良好之學習能力。
 22. 須具有良好之適應能力。
 23. 須具有良好之變通能力。
 24. 須具有良好之忍耐能力。
 25. 須具有良好之謙遜能力。
 26. 須具有良好之禮貌。
 27. 須具有良好之儀表。
 28. 須具有良好之言談。
 29. 須具有良好之舉止。
 30. 須具有良好之習慣。
 31. 須具有良好之修養。
 32. 須具有良好之風采。
 33. 須具有良好之氣質。
 34. 須具有良好之風度。
 35. 須具有良好之儀態。
 36. 須具有良好之風韻。
 37. 須具有良好之風華。
 38. 須具有良好之風采。
 39. 須具有良好之風華。
 40. 須具有良好之風采。

合於縣長任用法令規定之資格者。

乙、察體格 須身體健全，精神充足，無一切不良嗜好者。

丙、嚴品行 須廉潔誠篤，節用負責，臨變不懼，有幹國衛

民之志，以增加農商生產為務者。

丁、崇學識 須於政治法律經濟社會軍事及其他學科，或專

長或兼長確具有相當修養足以臨民或曾有重大建議經

行有效者最近戰區地方特重軍事學識。

戊、重經驗 候用人員應分期個別由民政廳長召見，詳詢其

已往經歷職於心，登之於冊，以便提請任用。

己、慎薦引 凡各方保薦人員，須條列其資格體格學識品行

經驗，切實加具考語，在代理或試署期內，負其責任，

如有違法貪任情事應連帶受懲。

二、考查縣長已經辦事成績如左：

子、訪政聲 考查過去服務辦事，是否認真？官聲若何？或

曾受獎勵有案，無一切劣跡者。

丑、查交代 考查過去交代是否清白，取有後任繼任，呈報

有案者。

寅、明德處 考查過去曾受有懲處或已未開復者。

卯、屏污貪 考查過去如犯貪污有據，不問已否受懲，決不

選用。(註十二)

根據右列標準選取之縣長，毋論其為薦舉或考取者，均由中央施

以訓練，然後再分發各省候用，茲分述於次：

一、考訓做合一法 此法要旨在治考試訓練與實習於一爐，以補

救考試與訓練之不足。黃考試所以測驗其學力，訓練所以增進其效能，

實習所以增長其經驗。若僅有考試，不施以訓練與教以實習，則往

往形成前述諸弊。故考試及格者，如何使其能「成人」一「成材」一「成

器」一而成為完人全才，全賴訓練之一法，有訓練完畢，不使其實地

練習，則所訓練者，亦必成為空談，不切實際。且考試與訓練，前者

僅足證明其具有縣長之學識，後者亦只能鼓舞其勇氣，未必即能使其

一項，關係實極重要，不可忽視。第如何實習，宜由中央訓練機關，設立實習縣若干，分派學員輪流充當，實地體驗，俟期滿再行分發各省候用。在候用期間，一時如無實缺，似宜先派赴各縣政府，充任秘書科長等職務，以資歷練，惟為杜絕各省政府藉詞推諉起見，應明定不得超過若干時期，必以縣長任用。年來考試院有鑒於此，故變更高等考試程序，其要點有二：(一)各類考試均分初試及再試，初試及格，轉送中央政治學校予以訓練。(二)訓練期間定為一年，半年知識訓練，半年實習，訓練期滿，由考試院舉行再試，再試及格，發給證書，依法任用，即為是項辦法之實施。此不僅為我國考試制度之一大改革，實亦為獲取適當人才之唯一方法。

二、保薦調合一法 我國古代，對於官吏之選任，除開科考試以外，亦有保薦法之先例。此所以待非常之擬定，而考選之窮，故中央人事行政會議亦有「在考試制度未普及之前，擬定保薦辦法，以資補救」之議決案。此實為適應我國環境之一種妥貼辦法。「蓋中國社會，懷才負志之輩，往往甘隱林泉，不求聞達。而當此世風日下，官場不振之時，更不願輕率從事，以免求仕干祿之嫌，必也其奮而而出，為國舉廉」(註十二)。惟近年以來，保舉者每不負責任，致貪污枉法之事，日有所聞。今後欲矯此弊，似應實施舉主連坐之方法。唐陸贄奏保舉說：「一經薦擢，終身保任。各於除書之內，具標準授之由，示象以分，彰彰得失。得實則考考增秩，失實則奪俸贖金。亟得則褒升，亟失則貶免」。此乃先賢之名言，亦今日尤效法者也。至之保舉方法，宜由中央各部會長官及各省政府主席，參酌規定資格(側重實力與職政經驗其資格可以破格)及選用標準，保薦對縣政確有研究人員(每年五人至十人)送中央銓敘機關備案，如認為合格，再予以相當時期之訓練，結果再分發任用，及仕途，如遇有實劣情事，薦舉人應受連帶處分。如是則社會無折鬱之士，而國家亦無杜生之才。

總觀前述兩種辦法，所以特別重視於訓練而由中央設團辦理者，蓋希冀常用縣長，使其具有主義之信仰，統一之意志，科學之知識，現代之思想，軍事化之生活，進而了解國策，明瞭政府施政方針與

實際問題，俾可於尊庸以後，對症發藥。

肆 縣長之保障

縣長之保障，可分為兩種，一為職位之保障，一為生活之保障，茲分述於次：

一、職位之保障 語云：「人才以磨練而成，事功以熟習而就」，是各級官吏皆應寬其任期，嚴其職責，方可以收「傾步不休，跋扈千里」之實效。况縣長為「親民之官」，總應一切要政，非給以相當時日，實難進其展布，實以事功。

考自北伐以還，縣長任期之規定，始於十九年三月第三屆中央執行委員會第三次全體會議決議之注重縣長人選案。規定縣長到任最初三個月為試用，後六個月為署理，再後為實授，任期定為三年。及二十一年七月，縣長任用法頒行，規定縣長代理期間不得逾三個月，其任用程序分為試署署理實授三種，試署期間為一年，署理期間為一年，實授任期為三年，副署正縣長任用法公布，縣長之任用，備分為試署及實授兩種，試署期間為一年，實授期間以三年為一任。其具有優先資格(註十三)之一曾任縣長二年以上者有成績，經獎敘有案者，得不經試署，即予實授。經依法試署之縣長，在試署期間內，如省政府認為應予免職或停職時，應先開具事實專案語經內政部核定；但情節重大者，得由省政府先予停職，再行報部。依法實授之縣長，在任期內，不得調任。除自請辭職或遇縣治合併外，非依公務員懲戒法經付懲戒，或付刑事審判依法停職或免職者，不得停職或免職。任期屆滿，成績優良者，則應連任或升任等級較高之縣。

前段所述，係法令所規定，其實情如何，試檢閱第二次全國內政會議報告書，二十年份，各省更動縣長在任期間統計表，概是普遍不滿一年即行更調，其在任至三年以上者，除山西省較多外，幾絕無僅有。又據尚希賢先生之調查統計，浙江省從二十二年二月到八月，七月中共調縣長計德清等十二縣，又從二十二年十月到二十三年四月的七個月中，也調動開化等十四縣，又如河南省從十九年十一月到二十年十二月的十四個月中，共調縣長二十七次，任期最長者僅一日

，最長者亦祇四百四十日。在十九年十年至二十月十二月中、平均全省每縣更換縣長一、八次（註十四）。茲再根據內政年鑑所載，其各省縣長平均在職日數，實以吉林、熱河、青海、綏遠、山西等省較多，將歷兩載，其他各省，均在一年左右。或謂此係國民革命，初期之現象，政治不穩定所致，最近十年來，當已可破得進步不少。惟作者則堅認為係由於各省任意許用，任意撤免，無法律保障所使然。在此以缺乏全國統計資料，不能為有力之證明。茲以江西為例，自民國十五年，起，迄民國二十九年止，其歷任縣長在任期間，統計如左表：

說明	廿九年份	廿八年份	至廿七年份
一、二十七年以前材料，係根據楊鐵江江西省縣長研究。			
二、二十八九年材料係根據江西統計月報統計而得數字。			
半年以下者	2	6	24.9
半年至一年者	8	12	32.8
一年至一年半者	12	18	20.9
一年半至二年者	2	6	10.0
二年至二年半者	4	4	6.8
二年半至三年者	2	3	5.1
三年至三年半者	1	1	6.0
三年半至四年者	1	3	1.6
四年至四年半者	1	1	1.4
四年半至五年者	2	1	1.2
五年至五年半者	1		
五年半至六年者			3
六年至六年半者	1	1	
六年半至七年者	1		
七年至八年者		1	3
合計	35	57	1.113

按諸右表，可知江西縣長在職期間，在民國二十七年以前，以半年至一年者，人數最多，在二十八九兩年，以半年至一年半者人數最多，其任期較長者，誠如鳳毛麟角，寥寥若晨星。

試再以安徽為例，自民國十六年起，至三十八年止，其歷任任期，如左表所示：

任 期	人 數
1—5月	298
6—10月	317
11—15月	121
16—20月	60
21—25月	27
26—30月	18
31—35月	7
36—40月	11
41—45月	4
46—50月	2
51—55月	1

平均數 = 9.17 月
 中位數 = 7.1 月
 眾數 = 7.2 月
 標準差 = 3.2 月

據右表所示，縣長任期，以六至十月者為數最眾，其次為一至五月者，亦達二九八人。若以平均數言，為九、一月，以中位數言，為七、七月，以眾位數言，為七、一月，以標準差言，為六、二月，其任期之短，於此可見。

總觀各表所示，從此吾人可得一概念，即縣長任期之甚暫，則為同一之趨勢，在此種「宦海浮沉」之不安定狀態中，既特不能使縣行政增高效率？且將發覺縣長之因循敷衍，而助長貪污之風。

再進一步言，縣長任期及職位之無保障，亦易引起「民衆輕視縣長玩忽縣政設施」之心理。於政令推行，障礙殊大。漢宣帝說：「大守，民之本也，數易舉，則下不安。民知其將久，不可改圖，迺服從其教化」。此種說法，實有見地。且每任縣長更換，縣政府須忙於迎新送舊，在民衆方面，無端添一筆迎送之資，在官吏方面，又多一次舞弊機會。故漢時名吏黃霸說：「數易長吏，送故迎新之費，及奸吏緣絕奪資財物，公私耗費甚多，皆當出於民。所易新吏，或不如其故，徒相為亂，凡治邇，去其太遠耳」。此實經驗之談，一針見血之語。

究典曰：「三載放績，黜陟幽明」，昔仲尼論政，亦謂「三年有成」，以當時之無為政治，而至少須三年方有所展布，現代政治，實千百倍於往昔，故縣長之任期增高一倍，改為六年，實不為長。蓋管教養衛四大要政，皆須有計劃有步驟之實施。所謂必須六年者，縣長既委以後，須予以半年至一年之時間，詳察本縣實際情況，並計

酌本縣人力財力之可能範圍，擬定五年計劃，呈准實施，然後持之以衡，進之以漸，始能收積少成日就月將之效。至在此五年期中，應不得調任，且非依公務員懲戒法經付懲戒，或付刑事審判依法應停職或免職者，應不得停職或免職。或謂此種辦法，與目前縣長實際在職時期，相距殊遠，未免太重理想，無異癡人說夢，作者在此所應特為提示者，即目前之縣，已非往日之縣，乃縣為自治單位。縣為法人，今後之省，實非現在之省，將來省已成爲中央之派所，當無往昔龐大與漫無限制之任免權，則縣長任期，當可延長。昔王彪之上議曰：「爲政之道在得賢，得賢在久任，久任則化成」，吾願當輔，三讀斯言。

二、生活之保障。生活之保障，原應包括於職位保障之內，蓋職位先有保障，然後生活方有保障。易言之，即官吏關係存續之中，國家對於公務員報酬，應能達到安定其生活，保養其清廉，增加其效率之目的。

我國縣長俸給，中央於十九年注重縣長人選案內，曾規定「縣長得爲簡任職，並受簡任職之薪俸」，惟各省迄未奉行。及民國二十六年，中央爲提高縣行政人員待遇，將暫行文官官等官俸表，酌加修正。其規定如左表：

任別	級別	俸別	各等縣別		
			一 等縣長	二 等縣長	三 等縣長
簡任	六	490			
	七	360			
	八	430			
薦任	一	400			
	二	380			
	三	360			
	四	340			
	五	320			
	六	300			
	七	280			
	八	260			

前年九月二十七日，國府復明令修正暫行文官官等官俸表之縣行政人員部分，將縣長之官等，規定自薦任六級至簡任六級，易言之，即其俸給自三〇〇元至四九〇元，較前次所定者，官等提高二級，俸給提高六十元，此種規定，雖較往昔較爲提高，仍有其可以商榷之點，清述如次：

一、從官等之化較說。按最近修正之暫行文官官等官俸表所示，縣長可銓敘至簡任六級，其月俸可得四九〇元。此種之簡任待遇，按縣長任用法之規定：「實授縣長滿六年，已支薦任最高級俸而成績特別優異者，得以簡任待遇，此固固有獎勵之意，惟細按之，縣長實仍不如一般公務員之待遇，分述如次：

(甲)以實際情形言，縣長所以不適用於公務員任用法，而另有縣長任用法之規定者，委以縣長之資歷與職務，斷非普通公務員所能動任，故其任用資格，均較普通薦任職公務員之任用資格爲嚴，而其官階之升等，反較普通公務員爲難。如修正公務員任用法第二條第二項之規定：「現任或薦任最高級薦任職三年以上，經銓敘合格者」，可爲簡任官吏，而縣長之升爲簡任待遇，則須實授滿六年，已支薦任最高薪俸，且成績特別優異者始爲合格，其難易之比，已可概見，而事實上，爲縣長者職位毫無保障，視官府爲傳舍，又何能達到「已滿六年」之長期數字。即以江西爲例，在十餘年來之一「一三縣長中，合於此項標準者，僅有三人（註十五）。安徽自十六年起，迄二十六年止，在八六六縣長中，竟無一人合於是項標準，而各省復以經費關係，因待遇之多少，強定等級之高低，考績加薪，千載難逢，更何能達「薦任最高薪俸」之標準，此實等於畫餅充飢，無異虛設。或謂，目前縣長之任用，按補充縣長任用資格標準實施辦法之規定，具有普通薦任公務員資格標準者，亦可爲縣長，何能謂爲不平。此在原頒辦法中，已有說明，其檢定與任用之次序，仍須以縣長任用法所規定之資格爲先，無待作者置辯。且補充標準，乃係權宜之計，終非永久之策，幸勿以此等口實，而實作者之非

(乙)以中央及省政府而言，中央之各部會，科長有簡任，科員有薦任；省政府之各廳處，秘書科長亦有簡任，縣長之職責並不輕於中央及省之秘書科長，而其地位之重要，更遠勝於中央各部會之科員，乃其官階與待遇，僅不過等於中央之一科員，即簡為簡任待遇，而尤靳其實授，更何能在一賢能在此一之表望。

二、從縣等之高低說：縣長之俸給，按修正暫行文官官等官俸表之規定，難按其資歷級其俸給，惟各省實際情形，仍多相沿舊習，依照縣等之高低，以定薪額支配之標準。易言之，實仍不脫舊習陋規，所謂「肥缺」一瘦缺」之遺白。如是，既足以啓「奔競」之風，而增僥倖進升及壓制賢能之弊。且選才用能，有因事擇人者，亦有因地擇人者，各縣情形不同。在任用之際，每須互相關換，因地擇人，用意固無關難賞，但各縣俸給高下不同，實際竟懸高升降，故亟宜遵照中央規定，以資歷為銓定等級高下之標準，似較適當。

茲再檢觀各省現實縣長之待遇，尤將令人驚愕。過去青海、甯夏等邊遠省份，月薪僅及四十五元，月薪四百元之縣長，在全國中，為數極少，普通者多者二百元左右，自新縣制實施以後，各省縣長待遇，雖較提高，惟仍杯水車薪，無濟於事，茲將各省縣長之待遇，列表於次：

縣等省別	新俸數	備註
四川	一等縣二萬 二等縣一萬 三等縣八千 四等縣六千 五等縣五千 六等縣四千	冊年八月 前以七月 實支元折 起按額支 數實支
江西	八千 七千 六千 五千 四千	
廣東	四〇〇〇 四〇〇〇 四〇〇〇 四〇〇〇 四〇〇〇	
福建	三三〇〇 三〇〇〇 二八〇〇 二六〇〇 二四〇〇 二四〇〇	縣分三等 每等分甲 乙丙級以 六折實支
陝西	二二〇〇 二二〇〇 二二〇〇 二二〇〇 一九〇〇 一八〇〇 一七〇〇	

換諸右表，可知縣長之待遇，其最高者，不過四百元，最低者僅及二百四十元，最近雖以生活高漲，增發津貼公糧，惟藉此米珠薪桂生活飛漲之時，縣長之俸給，已不及小型香煙店一月之盈餘，更不如汽車夫一日之所得，縣長生活，實已竭蹶難支。以若是之收入，開銷若是之支出，安定其生活，保養其清廉，增加其效率，自不免成為官樣文章。而校圖者流，乃不得不另圖他法，巧為彌補。昔顧亭林曰：「今日貧。之風，所以膠固於人心而不可去者，以俸給之薄，而無以贍其家也」。此實為今後澄清吏治之至理名言。

然則，將如何補救此弊，依作者主張，改善之道，惟有提高其官階，增加其待遇，易言之，即縣長應正式改為簡任職，其待遇雖可自薦任職起薪，嗣後應按年功加薪辦法，遞至簡任截止，庶可以竊致人才，而縣政建設，自可蒸蒸日上，地方自治，亦可如期完成。昔西漢郡守（縣長）「一」至二千石，爵至關內侯，故其吏屬多，即其明證。

伍 結論

吳佩孚

司馬光云：「為政之要莫若得人」，總裁於九中全會擴大紀念週講政治的道理，謂中國政治哲學的精髓，其理想和目的，在提高「一人」的品格，發揮「一人」的價值和功用，修明「一人」與「一人」的關係，為政在人，一切以人為本，均係至理名言，我國現行縣長之任用制度，其不足以選取適當人選，已經上述事實中得到證明，今者新縣制已普遍實施，自不能於短期內，希冀其獲得極大之效果，但其成敗，縣長問題，實為其關鍵所在。前省內政部長赴各縣視察新縣制實施情形，抵泰和時，曾語作者曰：「各省新縣制之實施，均具相當成績為目前問題者，即為經費與人才兩大問題，惟前者以各省荒山荒地遍地皆是，可以實行造產，同時更可舉理公營事業，故財政實無困難。其最大問題，即為缺乏縣政人才，而尤缺乏新縣長」，可為明證。蓋人事與制度不相調配，匪特不能發揚制度之精神，抑且將影響新制之推行，故特詳為論列，以供各省任用新縣長及中央訂定新縣長任用法時之參考。

(註一)：參見人事行政會議議決案載二十九年三月十一日擴大公報。

(註二)：參見甘乃光省地位最近的演變載三十年七月二十八日新報日報。

(註三)：參見吳邁議縣行政效率問題(江蘇評論三卷二、三期)。(註四)：十九年四月十四日國民政府公佈日施行。

(註五)：考試及格者一節詳清參見拙著改進縣長考試之商榷(職服務五卷三、四期)。

(註六)：參見陳柏心民權各級區域的整理與劃分(職建政研究二卷六期)。

(註七)：參見張金鑑行政學之理論與實際(第四四〇頁商務大學叢書)。

充實縣市鄉鎮戶政機構的意義

吳頤毓

民國三十年十二月內政部召開第三次全國內政會議於重慶，對於戶政事項，該部曾提出「推行戶籍行政案」，並附有一「推進戶籍行政三年計劃」；該計劃對於戶籍行政的設施及進度，規劃備極詳盡。會議之後，隨即公布「修正戶籍法施行細則」及「暫行戶口登記辦法」，「各省市辦理戶籍及人事登記實施程序」等規章，務希全國非淪陷區各地，於民國三十三年一律辦理完成，以後繼續推行。現在各省市已在遵令奉行，省戶政機構及縣市鄉鎮戶政機構，大多已臻充實。依修正戶籍法施行細則的規定，辦理戶籍事務的各級機關，分為四級：一、在中央政府為內政部；二、在省府政府為民政廳，在直隸於行政院之市政府為警察廳；三、在縣市政府或政治局為民政科或警察廳或警佐；四、在鄉鎮公所為戶籍辦事。第四級機構中，真正辦理登記事務及初步統計事務的，為縣市及鄉鎮兩級。現在戶政已在普遍推行中

(註八)：參見考選委員會二十五五年五月二十六日選用縣長意見之內容。
(註九)：參見二十四年三月八日東南日報。
(註十)：參見程方中國縣政概論(吏治章商務)。
(註十一)：參見周吳斌新縣制與縣長人選問題(新政治國卷一)。
(註十二)：參見同註十一。
(註十三)：修正縣長任用法第一條第一款至第七款所列各項資格自依次遞推。
(註十四)：參見縣行政效率問題(江蘇評論三卷二、三合刊)。
(註十五)：參見楊鎮江江西省縣長查究。
作者對此，也有些經驗及研究興趣，所以願將充實縣市及鄉鎮兩級戶政機構的意義，據個人之所聞會者，提出幾點意見，貢獻給正在下層努力的縣市戶政幹部。
依照原來戶籍法的規定，關於戶籍及人事之登記，本採鄉鎮一級登記制，如該法第十條規定：「每戶籍管轄區域(即每鄉鎮)，設戶籍主任一人，戶籍員若干人，掌理戶籍及人事登記事務，於鄉鎮公所或坊公所內辦理之。」修正戶籍法施行細則對此，已一改原戶籍法的鄉鎮一級登記制，為縣市及鄉鎮兩級登記制，其辦法係規定於該細則第十一條第十五條及第十六條內，即「鄉鎮公所戶籍人員每次收到戶籍及人事登記證書時，應即分別本籍寄籍籍入戶籍登記簿或人事登記簿，註明號數於證書上。」。鄉鎮公所戶籍人員，每月應將本月內關於戶籍及人事登記之原簿證書，分別彙編於下月十五日以前

前，呈送縣市政府或政治局。縣市政府或政治局將戶籍及人事登記註請審核無誤後，將戶籍登記簿及人事登記簿副本，於整齊書上聲明登記號數，蓋印後，將原簿送還各鄉鎮公所分類裝訂保存。

修正戶籍法施行細則所改訂的兩級登記制，並非為內政部所首創，而是以前各實驗縣辦理的結果。在抗戰以前，有兩個實驗縣辦理戶籍較有成效，一是山東的鄒平實驗縣，一是江蘇的江甯自治實驗縣。江甯實驗縣的辦法，與戶籍法所訂的登記事項雖大不相同，但兩級登記制，已是採納了。鄒平實驗縣係由作者所主持，當時在試行之初，本想完全依照戶籍法的一級登記程序辦理，何如實行不久，即感覺此項戶籍事務，非採嚴密的集中統制管理制度的必要，所以改採登記簿正副本由鄉及縣兩級登記制。採用兩級登記制的必要條件，就是必須充實縣市戶政的機構。以區區只有十七餘萬人口的小小鄉平縣而論，當時戶籍室內的人員，計有主任一人，助理員一人，事務員（管庶務）一人，巡查員三人，統計員（管登記及初步統計）四人，卡片管理員一人，替班戶籍主任（備供補充鄉戶籍主任之用）二人，共有十三人之多。組織不可不算大。

根據以前的經驗，簡單的結論是，戶籍及人事登記事務的縣市單位管理法，必須能控制住全縣戶口的波動。其統制方法，即為由縣市集中管理，而集中管理的必要方法，就是採用兩級登記制。反過來說，採用兩級登記制的惟一作用，即在發揮集中管理的作用。

因此，在今日成立戶政室的各縣市，其主任的人選，必須要具有集中管理的才能。這一個小小芝麻豆大的吏員，雖然我們不能說一縣或一市戶政的失敗應由他完全負責，但我們可以說，在其他條件相當的縣市，如果辦理仍無成效，那末就應由他——戶政室主任負責百分之九十的責任。戶政室主任的人選，好比帶軍隊作戰的將官。世上無不可戰之兵，只有不可戰之將。將如不好，打仗必敗；戶政室主任如果不好，一縣或一市的戶籍一定辦不好。

所以本文的話，大部份是對各縣市的戶政室主任說的。也可以說，就是作者的經驗——因為作者是極力主張充實縣市戶政機構的一個人，所以對於充實縣市及鄉鎮戶政機構的意義，或者可以說，比他人

要清楚些。我們現在提出幾點具體的意見，給縣市各級戶政人員參考。

(一) 縣市政府內的戶政機構是一個有機體——我們如果把縣市政府比之為一個人，那末各局科室就好比一個人的四肢五官，戶政機構就好比眼睛或耳朵。眼睛或耳朵是人身上的視覺或聽覺的機構，內部組織也非常複雜。戶政室是專司戶籍人事登記的機構，裏面的各種人員，如主任、技士、視導員、科員、辦事員等，也等於機器一部份的各種零件。各人的職務，必須明白分工，切不可各不相讓，互不照顧。而該戶政小機構內部各人員的聯繫運用，也必須完全操縱在主任的手裏。具體言之，戶政室主任是總攬全室之成，技士專管登記簿及編製統計；視導員專管稽核登記錯誤，並至各鄉鎮抽查校對登記簿；科員專辦上下行文公文及書類收發登記事宜。是最要緊的，是在不使各人的工作脫節，對於戶政事務根本不懂，因此各鄉鎮一件登記事件也沒有轉呈上來，於是各技士就無登記可辦，但各位視導員却又下鄉去視導，却不知視導些什麼。全室內各人，終日不辦事，你推我，我推你。現在大部受訓人員，已經走光，戶籍人事登記是沒有成功的可能了。縣市政府內專司戶政的機構既無組織作用，沒有力量，各鄉鎮的戶籍幹事，就會樂得懶些。人民就樂得不報。這好比主將不下命令，或下的命令不對，那如何會打勝仗。

(二) 採用兩級登記制在發揮集中管理的作用——今後辦理戶政，有一件最不容易克服的困難，就是人民不自動聲請登記，或作虛假的報告。有人說要努力宣傳，那當然是需要的。但宣傳只是一時的，即用盡各種宣傳方法，我看也不會發生十分的效果。我以前用的是「撒牛頭吃草」的笨法子，繼續不斷的派人上門查詢，就是些微的錯誤，也要去問一個水落石出。這樣當然不免使敷衍慣了的鄉鎮人員認為過於認真，但我的目的，就在使他們知道要對此十分認真，要使人民嘗到如不聲請登記，就要發生許多麻煩。在不勝其煩的情形之下，要人民知道非自動向鄉鎮公所聲請登記不可。

可是辦理登記的準確程度，往往因人而異或因地而異。照目前各

縣選拔戶籍幹事的情形，有些夥份論，據我隨便的觀察，倒有三分之二不能用，如果督導有方，則至少也有三分之一不能用。在戶籍幹事能幹的鄉鎮，縣市政府的派人視導工作可以少些；在地方安定人民和順的區域，也可減少些視導的工作。可是如遇戶籍幹事不行或交通閉塞人民覺極的區域，須加緊督促，非達到登記準確了，決不放手。

不過對於觀察人和地兩項工作，却不是一件容易事，須要把全縣市的登記統計，作通盤的觀察和核算，對於各戶籍幹事要作精明的考驗。同時必須親自下鄉去，作個案的觀察。此種觀察方法，須依靠着經驗，先從採用兩級登記制中，查看副本登記的錯誤數量或準確程度。說到這裏，作者總覺得戶政最高當局對於採用兩級登記制的真正意義，並不十分清楚，只是抄襲以前實驗縣的成法而已。作一個比方，採用兩級登記制的作用，好比將全縣市的人口，由縣市政府集中配賦，並要發揮總會計總稽核的作用。不過現在所缺乏的，是一套工具——一套補充登記登記數目，計算登記數目，稽核登記數目的表冊。這套表冊並不是統計表，而是一套具有相互稽核作用的記錄登記數量號數的表格。這套表格，作者希望內政部戶政司聘請若干戶政實務專家，用心設計出來；否則即使採用兩級登記制，也不會有成功的希望的。

(二)稽核作用必須盡量發揮——作者從前主張採用縣市鄉鎮兩級登記制，現在已為政府採納。但採用兩級登記制，在發揮集中管理的作用，而集中管理的真義，是在稽核。作者對於辦理戶政，非常注重稽核。一般人所稱稽核，不外抽查校對複查及核算統計表等。這些工作都不大用腦筋的。真正的戶政稽核工作，是要運用心思智慧以及各種專門學識的。簡單言之，稽核以外下列數項：一、計核各種統計，觀察有無統計數字變態及事理不通的情形，如戶數決不會大於人口數，在鄉村中男女性比率相差不會過大或過小，出生率死亡率，在中國的範圍一定不會低到千分之三十以下等。二、查檢登記簿，注意家庭內人口的稱謂與年齡的不相實，如父母一定大於子女十五歲至二十歲以上。三、查出匪兩年，其妻一定不會生育子女等。這種檢查，雖說出了好

像很不平常，但決非一般人可以看得出的。三、利用已有文件，如機關職員錄學校同學錄工廠工人名冊家譜族譜報紙人事廣告等，與戶籍登記簿校核，如有錯誤，須登記查詢明白。四、比較登記件數；在人口數目相同的若干區域，其登記數目亦必相近，如過比較之後，發現有相差過大者，須仔細複查，究其脫漏原因。

以上所舉各點，不過述其概要，而其「運用之妙」，正如艾森豪威爾將軍之在歐洲開闢第二戰場，將海陸空三軍的配合調度，完全「存乎一心」的。所以我說各種行政主管官，也必須要有指揮幹部運用巧妙調度手術的天才，戶政一項，自亦不能例外。

(四)要利用登記必須先充實工具——國家一到戰時，就發覺戶政的重要，像今日分配糧食食鹽及日用品，徵兵徵工徵求專門技術員工，疏散婦孺，那一門不要利用戶籍。但因為一向被老官吏們敷衍塞責久了，今日用時，一切都沒有辦法。要利用戶籍，依作者的經驗，專靠戶籍及人事登記簿兩項是萬萬不夠的，必須充實登記工具。此項工具，就是分類索引卡片。要實行學齡兒童強迫教育，須增設學齡兒童登記卡片。要迅速征集壯丁，須增設壯丁登記卡片。要知道技術員工（如泥水木工鐵工等）的數目，須增設技術人員登記卡片。作者前在鄭平，對於全縣各種人員，都有分類卡片，專設卡片管理員一人管理之。即遇郵局電報局無法投遞之郵件電報，亦可在縣政府戶政室於四五分鐘內找得當事人。

以上四條，作者特提出來給目前的戶政人員考慮，至於詳細辦法，則又須另寫專書討論。此外，作者又感覺今日的訓練戶政人員辦法，似亦有可議之處，尤其對於業務實習事項，只實習了開始工作部份，而對於如何運用此已充實的縣市鄉鎮戶政的全部機構，可以說完全沒有實習到。因此大家就體會不到今日採用兩級登記制的真正意義，充實縣市鄉鎮戶政機構的真正意義。這也不能怪，今日的訓練戶政人員之責者，也是沒有十分的訓練經驗與戶政學識。在開始時，總要浪耗許多公帑。漸漸的增加經驗後，當局總會有一天知道今日的辦法是並不進步與完全的。當局總會有一天知道充實縣市各級戶政機構後，如不注意運用機構人才的造就，戶政還是會失敗的。

掌握餘糧與穩定糧價

韋安仁

(一)

當今年春夏之交，東南數省，以氣候失調，久旱不雨，土地因以龜裂，河地因以涸竭，於是大家一方面感覺到荒象已臨，而另一方面向賴水漲以流通之民生不可一日或缺的——糧食，頓時中斷，遂引起糧價意外的突變，從三月到五月，這二個月的短短時間，米價原來二百元，便漲到了五百元，原來五百元，便漲到了一千元……在若干地帶，而且有購買不到的趨勢，於是人心發生嚴重的恐慌，市場形成極度的混亂，社會滋擾，治安堪虞，惶惶然有不可終日之概。

(二)

政府當局，為應付目前困難，挽救一時的危局，於是有貸放積谷，開闢義倉，或向上層呼籲救濟，或向鄰縣乞援救糧之舉，函電紛馳，聲嘶力竭，這固然是民之公僕應盡的義務，和應有的責任，然而我們把他細細的檢討一下，不管貸放積谷也好，開闢義倉也好，試問已歸倉的積谷，究有若干？而放與人民又幾何？至向上層呼籲或向鄰縣乞援，有無功效，那是另一問題，不過這種措施，可以概括的說一句，是在枝節上找補救，而不是在根本上謀解決，目前禾黍穰穰，東南數省收成大熟，來源日見充裕，糧價愈趨下跌，嚴重的糧食恐慌，雖成過去，但是「前事不忘，後事之師」，我們對於這次糧食恐慌的發生，和政府應付的決策，得失與否？甚願提出幾個顯而易見的問題，一加檢討！

第一、這一次糧食恐慌，不是糧食缺乏的問題，而是由於河涸水淺，運輸不及的問題，由於運輸不及，供求失調，而引起的人為恐慌，政府當局，應該運用政治力量，指導民衆，發動民衆，進而把民衆組織起來，增強運輸的力量，來解決運輸上的困難，才是針對問題的癥結，可是在這當兒，除了贛南有過民衆運輸隊，竹筏運輸隊，以及公務員運輸隊分頭並進，加強運輸效能以外，我們便很少看到其他地方，有同樣的措施。

第二、近年東南數省，大致可說都是豐收，民間糧食，有無相濟，根本沒有供不應求之虞，一旦因為運輸問題，糧食稍呈緩不濟急的現象，即向上級政府呼籲，鄰縣乞援，試問中央分層設官，職司何事？即乞援有靈，呼籲獲應，試問一縣或一省之大，人口如此衆多，單靠外來的救濟，是否是一個永久而妥善的辦法。

第三、「二三年耕，必一年之食，四年耕，必有三年之食」，義倉積谷，即本斯旨，經多年之經營，才樹立今天這一個脆弱基礎，其目的除戰時用於國防建設以外，其在平時自然是以救濟災荒為急著，今天短時間的旱澇，是不是已成荒象？假如認為豐收和荒歉尚未可逆料，而連然先把儲備必要時用以救命懸生的實貴糧食，輕輕的貸放出去，固不問將來追收有無困難，萬一到了秋收的時候，真的赤地千里，顆粒全無，試問這個時候，再拿什來救濟？

(三)

根據上面的檢討，我們認為政府不管外而呼籲乞援，內而平糶開倉，似乎為時尚早，即是說對糧食根本問題的發生，未能澈頭澈尾，

加以分析，要從根本上解決這個問題，我以為必須從目前和將來兩方面來入手：

第一、關於目前！必須增強運輸機構，加速運輸效率。

第二、關於將來！必須囤積相當糧食，供患不時之需，或者有人說：囤積糧食，第一資金，從何而來；第二糧食，從何採辦，當沿江各省的產量區，大部分被敵人佔領的今天，糧食生產，根本缺乏，即有資金，也無處採購，關於這，作者在「如何切實執行糧食政策」一戰在三十二年十一月六日正氣日報一文，曾經指出糧食缺乏的原因，是：

a 海口封鎖，以往仰賴洋米供給的區域，因而斷絕。

b 長江流域產米省份，被敵人佔領，使產量減少。

c 機關學校，遷移後方，需要糧食日見繁多。

d 抗戰將士，及凡不願做順民的黃帝子孫，流徙內地，需要大量糧食供給。

從上面幾點以觀：糧食生產量減少，消費量激增，糧食缺乏是不可否認的事實，可是經過中央近幾年來積極推行糧食增產，和人民自身感覺到需要，開阡陌，闢草萊，曠地已遍植了黍稷，荒野已滿佈了禾苗，整個國土的面積，雖然暫時被敵人佔領了不少，而生產的區域，卻沒有因此而減低，根據糧食生產委員會的報告，本年推行增產地區，共二十行省，增產面積共達五千八百二十餘市畝，增產數量計四千二百餘萬市石，這裏明白的告訴我們，糧食問題，在今天已不是有無的問題，而是調劑的問題，也就是「不患寡而患不均的」問題，如何使調劑適宜，供求相應，其先決問題，則又在政府能不能掌握餘糧的問題（註：因為全國的軍公糧，已由政府在征購征實中統籌支配，供應早有準備，所發生問題的，乃是盈餘糧以調劑的民食，所以謂餘糧問題）

(四)

什麼是餘糧？這是首先要估計清楚的，依照江西省各縣收購餘糧

辦法，第二條所稱餘糧，指糧主全年收穫總數量減去下列兩項所餘存之數而言，(一)應繳納之征實征購縣級公糧，及積谷學谷(征實征購縣級公糧按田賦內計算積谷按照實際攤派數計算)(二)必須自食谷與積谷(自食谷按照糧主人口及親屬為限，不分大小口以平均每人年需五市石為標準，積谷按耕田面積計算，每畝得留積谷八市升)根據這個規定，再依據實施的經過來看，似乎有兩點要加以補充：第一、在農民日常生活中，幾乎每餐都參雜糧食的，平均每人以年需食谷五市石計算，似乎過於寬鬆，第二、農民全年生活上必要的用品，都靠糧食的變價來維持，餘糧中沒有保留這一點，似乎比較苛刻，寬鬆的結果，是減少餘糧的對象，分散政府掌握的機會；苛刻的流弊，會促進隱蔽的惡習，增加政府收購的困難。

解決這兩個問題的答案，我以為是對農民每人每年所需的食糧，應該酌予減低；對農民的日常生活所必須的糧價，應該酌予留存，兩者相五為用，在政府既可增加餘糧的對象，在農民則可以政府體卹詳墨，顧慮周到，而樂於輸出，使政府易於收購，這是我們調查餘糧和收購餘糧，應該有的二個認識。

(五)

其次再來說餘糧的作用，我們已經在前面指出政府因為沒有掌握到餘糧，對於糧價發生波動，人心惶恐不安，進而使糧食市場混亂，社會秩序動盪，雖然可以政治的力量，在事前加以防範，在當時予以壓制，這畢竟是臨時的，治標的，一種措施，而不是正常的，治本的，澈底辦法，因此我們更不能忽視餘糧的作用，我們不妨把餘糧散佈在民間，可能發生的重大作用，給予一個評價。

第一、餘糧可以資敵：利之所在，雖赴湯蹈火，亦必為之，這在一般「義」與「利」辨別不清楚的人，都是這樣，何況那些甘為奴隸，認賊作父的漢奸！他們在淪陷區裏，為敵人搜括資源，壓榨農民，固不必說，而在接近淪陷區的地界，更用重利為誘餌，把農民的餘糧，吸收淨盡，甚至連自身必要的糧食，也因一時昧於勢利，轉售敵人

，這糧在敵人就增進一分侵略力量，而在我們也就減少一份抗戰資源，增加一分無謂的負擔。

第二、餘糧可以擾亂社會秩序；糧商謀利，固不足深怪，獨是一般非糧商，也運用他的游資，在新谷登場，家家有谷，一般農民急需糧價應用的時候，以最底廉的價款，大量收購，從事囤積，等到青黃不及，或者市場上因為運輸不及，供求失調的當兒，於是便操出操縱居奇的猙獰面目。用幾乎令人不可想像的高價，在市場上出售。而且計劃的對付市場，如市場上購買力愈強，則出售量愈少，出售量愈少，則售價自然愈高，促使人心動盪，社會不安，這樣的結果，很可能發生重大擾亂，三個月以前，某些地方曾經釀成「搶米」一「分米」的風潮，原因在此。

第三、餘糧可以刺激物價上漲；中央限價政策，原來是以糧價變價為其他物價的中樞，也就是以糧價變價，領導其他物價，其主旨蓋以糧價，為人生一日不可或缺的物品，其價能平，則其他物價亦必隨之以平，法至善美，可是以推行之初，成效未著，或以布匹、紙張、柴油等物品，因生產、運輸、分配、一時不能調度適宜，供求適應，遂致這些物價常有脫離糧價兩價，而獨步飛漲的趨勢，設在此時，能及時以政治的力量，斷然的處置，或者猶可使不平而為平，使飛漲而緩漲，無如一般辦理限價的公務人員，信仰不堅，執行不力，根本沒有運用到本身的力量，遂然認為糧價變價，不能領導其他物價，不能為其他物價的中心，而放棄管理限價的工作，坐視糧商商人，利用矛盾，把握機會，囤積餘糧，操縱市面，肆斷居奇，使糧價無止境的上漲，換價無止境的上漲，則其他物價又隨之而繼漲增高，物價愈增漲，貨源愈缺少，結果百物停滯，經濟衰頹。

不必多所舉例，就前面三段事實，已經赤裸裸的告訴我們！

- (一)要增強抗戰力量，迫使敵寇早日崩潰，必須政府掌握餘糧。
- (二)要人民安居樂業，社會日趨繁榮，必須政府掌握餘糧。
- (三)要物價穩定，資暢其流，必須政府掌握餘糧。

(六)

餘糧對於個人，社會，乃至國家，關係如此重大，那末我們用什麼方法來掌握呢？仿照德國的方式，覓校食為非賣品，無條件的征用呢？還是按照我國市場的習慣，以市價收購呢？這裏首先我們要認清，這是餘糧，是農民對於政府規定應繳征購征實糧谷——等以外，以維持整整一年（除米以外）生活上必需的財源，假使無條件的征用，似乎近於苛剝，但是要以市上的價格來收購，尤其在限政向未能普遍推行的今天，市價已成為公開的黑市價格，要政府以黑市的價格來收購，似乎過於放任，苛刻與放任，都不合乎我國的中庸之道，按照生產的成本，加上合法的利潤，這一個價格，也就是所謂「限價」這在政府已體卹到農民的辛勤與生活的需要，在農民也一定可以體念到政府的艱難，而樂於出售。

(七)

餘糧的價格既經確定，其次我們便來研究收購的方式，和籌措收購的資金，這兩個問題，看來似乎是一件事，實際上是相應而至，相輔而成的，譬如資金充裕，便可在新谷登場，盡批收購，則人力財力，比較節省，而成果尤宏；設或資金短絀，祇得逐城逐市零星收購，則人力財力，比較浪費，且收效低微，因此收購的方式，是決定在資金的籌措，試以一縣為例，可能籌措的資金有幾？

第一、縣政府本身，及其所屬機關的流通資金。

第二、集合中央及省駐縣之各機關學校工廠（特別是公營事業）的資金。

第三、以縣倉庫「鎮」倉積谷，或其他物品，向省或中央銀行抵押資金。

假定說，這一縣的餘糧，經過估計為兩萬石，每石假定限價為二〇〇元，縣政府如要全數收購，則共需籌款四〇〇〇〇〇元，前面所列的資金來源，一三兩項，主權大部操之縣府，當無多大問題，關於第二項，祇要縣政府開明一些，不要專為自身打算，多在穩定糧價，使「人人有便宜飯吃」上面着想，我相信那些機關，學校，工廠等

想到不能一天不吃飯，而且是便宜飯，是不會峻拒的。資金籌足了，我們便要來決定收購的方式，試以一縣為例，可能的方式有幾？

第一、併在積谷內同時收購——因為積谷是按照財產的多少來派定的，除去了動產，及一部份（房屋）不動產以外，其餘便是按田畝所派的，所以併在積內收購，是合理的。

第二、併在征購征實內，同時收購！這裏有一問題我須先注意即是田畝的多少，不能夠決定有無餘糧，（因其中有消費量多少的關係，併同征購征實一律收購，必須事前佈告農民如無餘糧可由鄉鎮保甲長證明免購，比較更精確的辦法，是由鄉鎮保甲長證明，經派員復查屬實後再准免購。

第三、向餘糧縣份採購，甲縣收購餘糧，乙縣未必收購餘糧，即使各縣都同時收購，那末餘糧也有多少？資金也有抽餘？拿餘糧的資金，用較高的價格，向餘糧多而資金拙的縣份，請求協助採購，是兩有裨益的事，不過事前由省府來統籌分配，則更妥善。

(八)

一縣如此，一省如此，推而至全國皆如此，則同之苦於餘糧為患，而今天完全掌握在政府的手中，自可免除一切流弊，這也就是說，由自由經濟，走上統制經濟的這個階段，雖然須經過相當長的堅苦奮鬥，而結果對於國家民族是有益處的。

(九)

餘糧既經掌握，我們便要進一步來研究穩定糧價的問題，請觀新贛南建設策源地——贛縣，糧價穩定，及其他日常生活必需品的價格，在東南各省幾個大都市中比較起來，始終是較穩定較低的一位，這

原因就是新贛南建設領導者蔣專員：他在三年以前即成立糧食公賣機構，日用品供應機構，正因為日用品如米油等價格低廉，再加以政令推行徹底，遂使其他物品，也就不能任意上漲了，明乎此那末我們已經掌握到的餘糧，他唯一作用，便是舉辦公賣，計口授糧，這公賣對象，可以分為下列二方面來說！

甲 經常的

- 一、不生產糧食，或生產糧食不足自給的大眾。
- 二、未具領公糧，或已領公糧不敷自食的公務員家屬。
- 三、在中央具領代金而未領實物的公務人員及其家屬。
- 四、地方團體或公營事業機關未具領貸金的員工及其家屬。
- 五、其他

乙 特殊的

- 一、因災害而所需的糧食。
- 二、因推行政令而需要的糧食。
- 三、因協助軍事而需要的糧食。
- 四、接濟鄰縣而需要的糧食。
- 五、其他

我們知道操縱糧食市場的是糧商，而使糧商操縱糧食的，則在甲乙兩項所列的各對象，今天這些需要糧食的對象，統由政府以儲備充分的——餘糧，用平衡的價——限價，來供給來分配，則糧商尚有何可以操縱，市場既無操縱，則糧價不期而自平，不期定必自定，此勢有必至，理由固然。

因此我們的結論是：

- 一、要穩定糧價，必先掌握糧食。
- 二、要掌握糧食，必先籌措資金。



自治財政之出路

自第五屆八中全會通過「改進財政系統」案，確定了國家財政和自治財政兩大系統，繼經第三次全國財政會議擬定實施辦法之後，縣財政才算脫離了省的附庸地位，一躍而獲得它在縣各級組織綱要中所賦予的獨立命運了，這是中國財政史上劃時代的一頁，同時也證明了中國政治之發展。已由中央傾注到地方，期待完成一個三民主義新的國家機構。

在第三次全國財政會議宣言中，曾這樣指出過：「樹立自治財政系統，其目的在推行新縣制，以奠定地方自治之基礎」，這不僅充份說明了自治財政的重要，同時也明白規定了自治財政的任務，的確，自新縣制實施之後，縣各級組織擴大了，部門增多了，事業擴展了，人員加添了，這一切都是必要，但都需要「錢」，都要「財政」來做它們的後盾，必先有了健全的自治財政，新縣制才算奠定了不拔的宏基，必先有了充裕的自治財政，地方自治事業，才能獲得充份的發展，我們這樣強調的說，並不是誇張自治財政在自治事業中的特殊最重要的地位，當然，有錢要幹，沒有錢也要幹，新縣制的推行和地方自治的實施，絕不能以自治財政有無辦法為依歸，但是無可否認，自治財政的穩定和充裕，却是保證新縣制迅速推行，和地方自治徹底實現的重要條件，事實上，在今天有許多地方，因為自治財政未曾健全，無法付出鉅額經費，如是預算緊縮了，人員裁減了，組織縮小了，事業停頓了，徒具新縣制的空名，沒有新縣制的實際，這不是一個很好的

證明嗎？

然而，自治財政的內容，究竟包含些什麼呢？我們且把縣財政收支系統列出來，讀者便可以明瞭一個大概：

甲、關於收入之部

一、課稅收入

1. 土地稅之一部（在未依土地法征收土地稅前，為田賦及契稅附加）

2. 土地改良物稅（在土地法未實施前為房捐）

3. 中央劃撥印花稅三成

4. 中央劃撥遺產稅二成五

5. 中央劃撥營業稅三成

6. 屠宰稅

7. 營業牌照稅

8. 使用牌照稅

9. 筵席及娛樂稅

二、特賦收入

三、懲罰及賠償收入

四、規費收入

五、信託及保管收入

六、財產及權利收入

七、公有營業之盈餘收入

八、公有事業收入

九、補助收入

十、捐獻及贈與收入

十一、財產及權利之售價收入

十二、收回資本收入

十三、公債收入

十四、賒借收入

十五、其他收入

乙、關於支出之部

一、政權行使支出

二、行政支出

三、立法支出

四、教育及文化支出

五、經濟及建設支出

六、衛生及治療支出

七、保育及救濟支出

八、營業投資及維持之支出

九、保安支出

十、財政支出

十一、債務支出

十二、公務人員退休撫卹支出

十三、損失支出

十四、信託及管理支出

十五、協助支出

十六、其他支出

從上列縣財政收入部份看來，似乎自治財源是斐然可觀，自治財政的樹立，似乎不成問題。其實，這是表面的看法，自治財政基礎的奠立，其實問題甚多，我們看，縣政財的收入，大部份要靠稅收，而這些稅收，在大的縣份，還可以勉強維持，小的縣份，因為地狹民貧

，經濟枯竭，根本是有名無實，可能收入的數目，實在可憐得很，要它担負起發展地方自治的責任，根本是個不可思議的事情，所以，中央為顧全事實，對許多情形特殊的縣份，不能不給予補助了。縣財政既因不能自給自足，需要中央的補助，喪失了它「獨立」的特性，當然是很遺憾的，不過幾年來縣工作同志的努力，自治財政可說是勉強上了軌道，所以，自本年度起，中央已經明令取銷了補助費，同時又訂定了國稅分配辦法，凡中央劃撥歸縣的營業稅等稅收，概由各省政府統籌分配，各原收入縣份僅能得到劃撥之半數，其餘百分之五十，一方面由省以百分之四十視各轄縣財政實際情形，予以列支，一方面提百分之十，留待年終視財政特殊困難之縣份，給予特別補助，不過，不問辦法如何，補助終究是有限的，徒靠上級的補助，決不能有助於自治財政之健全，最後還是須要自治財政工作同志的特別努力，尤其是在地方自治事業需要突飛猛進的今天，更非有健全充裕之自治財政不可。

三

以隴縣為例吧，隴縣近年來，地方自治事業的高度發展，這是衆所週知的事情，因此縣帶的，是縣財政預算數字，空前的增加，對於自治財政，當然是個重負，現在為使讀者容易明瞭，且將隴縣三年來預算增加的情形列在下面：

年度別	總預算數	比較上年增加數
二九	三八五、四〇五元	
三〇	一、〇三六、八三三元	六五一、四二八元
三一	五、一三二、五四四元	四、〇九五、七一一元
三二	二、〇〇六、六三八元	六、八七四、〇九四元

這三年來預算增加的情形，完全是幾何級數的增加，顯然是非常駭人的，筆者負責隴縣財政責任的人，對於這種繼續激增的要求，當然是和旁人一樣，感覺工作非常吃重，但是，為了支撐地方自治事業的發展，又不能不悉力以赴，同時為了配合政治的要求，又將過去觀

爲收入大宗的「花捐」、「紙花捐」(即製造紙牌捐)停征了，在這種情形之下，要達成任務，確是不容易，但是終因爲縣縣長蔣經國先生管領通宜，不僅將過去凌亂不堪的預算與行政計劃謀得了完全的配合，並且財政上的收支，也與預算完全符合，安然渡過了，我們面對着這依歲節級數逐年激增的預算，按照中央指定的縣財政收入，沒有另外想特殊的辦法，而能達成任務，這是足堪告慰的。現在我把縣縣處理財政的方法寫在下面，以請各方的指教和參考。

四

理財的方法，概括言之，不外開源與節流，縣當然不能例外，不過，縣縣理財的一貫方法，依蔣經國先生的指示，是採取下述的兩大基本政策：即

一、開源重於節流

爲什麼要說「開源重於節流」呢？節流當然是應該的，但是，凡是應該節流的我們早已把它剔除了，不再列入預算，凡是列入了預算的，都是依據行政計劃，所必須舉辦的事情，對於既已列入預算上的開支，自然無法再「節流」，祇好從「開源」上去着想，同時自新縣制實施後，自治事業快速開展，在這個時候主張節流，當然是不容易的，所以我們主張開源重於節流但是，爲什麼又主張「整理重於開源」呢？這因爲我們鑒於現在一般民衆的生活確實太苦了，加之抗戰時期，一般民衆的負擔，已經較平時加重，如果我們祇知一味的從加重人民負擔着想，那不僅不是培養民力，簡直是枯竭民力，不是解除人民痛苦，而是加重人民痛苦，所以我們雖然重視開源，但不是亂開源，我們是在中央指定的收入部份中，設法開源，這種開源的辦法，明白的說，就是整理，整理稅收，整理公有財產，整理公營事業，……老實說，今天無論國家財政也好，自治財政也好，其收入並不能維持支出，問題的癥結，乃是在各項收入，是否真能做到「涓滴歸公」，是否真能做到「名符其實」，所謂徇私偷漏，所謂中飽分

肥，所謂敷衍塞責，這是中國財政上的致命傷，我們縣縣預算逐年倍增，但是因爲我們逐步整理，所以使收入，也能依幾何級數的增加，而應付裕如，這便是一個明證，也是樹立自治財政的重要途徑，現在中央也有鑒及此，認着自治財政有整理的必要，所以派了很多的專員派省督導，省方也派了很多督導人員下縣，督導整理稅收，清理公有財產，清理債務健全財務機構，將來一定能收到很大的效果。

五

縣縣明年度。預算預計是二千餘萬，又比今年度增加一倍了，我們除了繼續澈底的整理原有的收入外，並且決定了另外開源的辦法，便是積極的發展公營事業，展開產運運動，現在我們正在進行準備工作，希望明年能達到我們的理想，增加一倍的收入，使整個行政計劃，不受財政的影響和牽制，我們知道這是一件艱鉅的工作，但是我們爲了發展地方自治事業，我們努力以赴，我們要抱定祇准成功不准失敗的勇氣，努力向前，我們希望各方給我們以指導。

三十二、八、於縣縣王電鄉

瘧子政治

宋趙德莊。問政於晦菴先生。而以寬猛

並向爲疑。先生曰：「若教公寬一尙，猛一尙。則如發糞子相似以某之意，御善良以寬，治強暴以猛」。

南新商場

網布食品

皮革
百貨

歡迎選購

地址：贛縣陽明路
電話掛號：〇〇〇〇

贛縣陽明路

新成銀樓

電報

二五〇二

金銀首飾
成色十足
高尚禮品
鑲嵌珠寶

老天寶銀樓

新穎首飾 ★ 成色十足

如蒙惠顧 ★ 無任歡迎

地址：贛縣中正路
電話：九十七
電報掛號：八五七

裕源福

正

中華國貨
寰球物品
男女皮鞋
價廉物美

地址：贛縣陽明路
電報掛號：四三九五