

政治建設

第二卷 第五期

一月
評論

政務巡視團與行政監督制度（連勳）精神動員的新傾向（敦偉）東北四省府改組分下（畏園）歐洲戰局急轉直下（慶育）荷領東印度的命運（叔時）

特輯

縣政組織綱要實施之原則及其方法
縣政經濟建設推進實施綱要草案試擬

陳念中

擬

姚石庵

新縣制下地方教育行政之研究

陸傳藉

實施新縣制與地方經濟建設

毛善民

專著

美國之新農業政策

崔永楫

職權調整與政治建設

管歐

美國公共行政的新姿態

王嗣鴻

根絕貪污與改革政治

顏惠達

譯述

英國文官薪給獎懲制度

周君簡譯著

日本貿易政策的前途

小島精一譯著

日本與南美各國的貿易

韋特譯著

英德兩國經濟力量之比較

由民譯著

調查統計

豫省所定抵制敵人經濟侵略之對策 本會資料室

一月來國內外大事記

中國政治建設學會刊行

民國二十九年五月一日出版

本刊徵稿啟事

本刊徵稿辦法，詳見底頁「徵稿簡則」，茲撮其要點及新增各點列後：

- (一) 本刊各欄文字，除由本會會員暨特約撰述經常供給外，對於外來投稿，盡量容納。
- (二) 本刊採稿標準：(A) 內容充實 (B) 文字簡潔 (C) 篇幅適中(五千字至八千字) (D) 謄寫清楚。
- (三) 本會於收到外稿時，即開始審閱，如認為合用，不俟登載，先行奉酬，(每千字以三元至五元為標準，特優稿稿酬從豐)。
- (四) 如審閱結果不合本刊之用，則於稿到二星期內退回(需要退回之稿，請書明詳細地址及退件郵資)。
- (五) 如有專門著作達數萬字之稿亦所歡迎，但以與「政治建設」有關之具體方案為合格。

中 央 儲 蓄 會

本穩彩多利厚每月抽籤一次

特彩
彩金
現已
增至

三萬餘元

到期還本加給紅利

重慶分會

小什字街一號電話：六九一

詳章承索即寄

月 評 論

政務巡視團與行政監督
制度

「行政監督」，在整個行政上居於最重要的地位；要想建立一個完好的行政，必須先建立一個有效的「行政監督制度」。行政監督的方式，不外事前監督（如核准，改正，批駁。）和事後監督（如備案，變更，或撤銷。）兩種。怎樣纔可以達到監督的目的呢？其手段又不外「文書考核」和「實地考核」。

所謂「文書考核」的最大根據——文書，乃下級政府人員所呈報，誰不願表揚自己功績？誰不欲免除自己失職的譴責？因此其文書的內容，實未必可靠！至於「實地考核」，係根據現地實際資料，自遠較得自文書報告者，為確實可靠。所以這二個方法，當然以實地考核為好。

我們過去行政監督的情形，大概多用

「文書考核」的方法，上級政府對下級政府的監督政策，幾乎全賴於下級呈報的公文，這當然是很危險的事！「行政監督」效力所以未彰，整個行政所以未能進步，這實在是最主要的原因。

近年，由中央以至於省縣各級機關，雖然都不斷派遣各種視察人員，分赴各地視察，實施所謂「實地考核」；但效果仍未大著。推厥原因，不外：（一）派遣的視察人員，未必有所視察事項的專學與素養；因之他所觀察的就未必正確。（二）一般機關多視視察為奉行故事，不加重視，對於視察意見，復無貫徹的決心；因此，視察意見，常被虛擲！（三）過去一般的視察，常限於局部；整個行政部門，常有有機關聯性，如無對一般行政之綜合的考核，其效果必微。（四）再有過去視察，又未免失之過於消極，不能就地指導；此於實地考核之效果，亦影響甚大！綜上諸端，不但使每次視察多毫無效果，且轉

因此影響整個視察的存在價值！「實地考核」的行政監督制度，無法樹立，蓋由於此。

行政院鑑於「實地考核」的行政監督制度之重要，於本年一月，特頒「行政院政務巡視團組織規程」，設置政務巡視團，其特色即在針對過去視察制度之缺點，而加以改正——關於人員問題，規定由行政院指派大員，及聘請學識經驗豐富的人員，組織委員會，並得商請中央黨部，及監察院，指派大員會同巡視。這樣不但有高級行政機關的負責大員，而且又可延攬政府以外的專家，人材已甚齊整。此外，更規定行政院及所屬各部會，得指派職員參加工作，更可以吸收各部門專管人員，裨益尤多。此在人才方面，實非過去任何視察可比。其次，行政院此次特組政務巡視團，已足表現重視行政監督之決心，既分派大員躬往巡視，斷無巡視後不求後果，馬虎了事之理。此在實施方面，亦與

過去一般視察不同。復次，此次巡視係綜合性視察，依照規程所定，其職權有九項之多，可以說差不多及於行政之全般；集中各種人材，對全般行政作綜合的觀察，其效果當然非任何次視察所可比。至於此次巡視之中心工作，開為「指導新縣制之實施」，其非如過去各種視察的僅限於消極的性質，更可想見。

近聞行政院已決定巡視團暫分三組，第一期先巡視豫，陝，甘，寧，青，川，滇，黔，湘，鄂，贛，桂各省，並決定由陳教育部長立夫，蔣內政部長作賓，及蔣政務處長廷斌，分任主任，隨同視察人員，亦均院部會一時之選，將來巡視必有重大收穫，要可預見。茲當政務巡視制度創始，亦即「實地考核」的行政監督制度初次推行之會，巡視團諸公之使命，異常重大！其意義不僅在於此次巡視之效果如何，與今後我國的行政監督制度，有決定的影響！深望注意政治建設之國人，對於此次的巡視團，勿以等閒視之。（連舫）

精神動員的新傾向

最近國民精神總動員會發言人，表示今後國民精神總動員運動應該與社會運動

相配合。這個傾向，的確合乎客觀的要求。因為我們很久就是如此主張過。在現在說來，我們環境與以前不同，因此，我們以為這個單軌是一個原則，還是不夠，如何去實踐是值得檢討的。

國民精神總動員，本來要着重自發的精神，所以推動各社會團體，文化團體自發地來展開這個運動，為天經地義，理論上是不致有什麼檢討的。敵國在實施精神動員的最初期，即由文部省及內務省決定以七十萬元分配全國社會團體去運用，在上述兩省支持之下，於二十六年十月十二日成立「國民精神總動員中央聯盟」。完全由內務文部兩省支持，推動全國團體實行活動。他們因為根本是侵略戰爭，愈去動員愈顯露其狎悍面目，自然不容易收效果。但是他這種方法，是值得注意的。我們並不必也不去仿效他，問題還在我們既決定與社會團體相配合，即應該趕快考慮實際配合的方法。

個人以為至少有四件事，應該首先做到：

第一，應該策動文化和社會團體今後工作多着重在國民精神總動員上面。政府方面切實予以指導。

第二，策動文化和社會團體對於國民精神總動員有一個共同組織，而這個組織政府在經濟上應極力予以支持，（如過去有過文化界國民精神總動員促進會，這個活動，即值得再燃）

第三，凡重視國民精神總動員工作的團體，政府應予以經濟上及其他方面之援助。

第四，國民精神總動員的工作應極力着重宣傳，雖然今後的工作應該實際化，但宣傳乃實際化的先聲，萬不可忽略。

上面四件事如果做到相當的程度，國民精神總動員的效果，可以保證相當的成功。現在抗戰已經踏到第四個年代，敵人也正展開他們的「以華制華」「以戰養戰」的方案，汪偽偽也已經正式上演，今後敵偽當然用種種手段加緊對我們的經濟侵略及精神上的打擊，我們必須切實地強調國民精神總動員，才能够予打擊者以打擊，而爭取最後的勝利。（敦偉）

東北四省府改組令下

本月三日遼寧，吉林，黑龍江，熱河

四省省府的改組令下。這顯然是我國政治上的一件大事，也是國際人士不可忽視的一個問題。

一九三一年的九月十八日晚，暴日爲遂行其大陸政策，在遼寧省城縱起了侵略的驚人烽火。不到一年之間，我們的遼吉黑熱四省都相繼被他侵佔。四省的土地，比照最近被德國侵佔的波蘭，挪威，丹麥，荷蘭，比利時國等之和，還要大得許多。暴日給侵佔了，當然是破壞世界和平的一個重要因素。在這一事變初起的時候，我們也曾把事變的內容和必然的後果，提訴於國際聯盟。不幸列強的顧慮坐視，助長了暴日的侵略兇鋒，而歐洲的德義兩國，也因此暗示，演出了種種人類相殘的慘劇。現在歐戰已在逐步的擴大，尙難預測其止境所在。私心自用，對中日事件採取「隔岸觀火」態度的人們，已在揮汗嘔血進行着定命的殘酷戰爭。避戰的結果，終於不免一戰！

我們這一個四省省府改組令，正好給他們一個苦味的回憶，從此認清了過去之非！

本來，田中奏摺已經明白說出：要征服世界，必須征服中國，要征服中國，必

須征服「滿蒙」——這就是我們的東北四省。其實，所謂滿蒙，根本是中國的領土，滿蒙的人民，根本是中國的同胞。我們在這廣大而肥厚的領土上，幾百年來，早有着內地同胞一飯一饒，血汗經營的悠久歷史。所種族問題，早已融通無間。包藏禍心，造出了這種名詞，可謂無恥已極，這一點，聰明的歐美人士，何嘗不懂？不過他們一向以歐洲爲世界地理的本位，所以才把中國劃入所謂「遠東」範圍。「遠東嗎？自然離我們遠得很，着急的甚麼？」——這便是事變當時——直到現在也還是一樣，歐美人士的卑劣心理。他們却忘了這種卑劣心理，竟會孕育出來像現在歐戰這樣不堪下嚥而又必須嚥下的苦果！

我們這一個四省省府改組令，正好顯明的告訴他們：我們在以自己的力量收復我們祖先的光榮遺產了。我們過去對他們的呼籲，祇是說明事實，發揮真理，并不是搖尾乞憐。這一個改組令，到抗戰將滿三年才下，到歐戰方酣，他們無暇顧慮的時候才下，正是說明了我們的英勇抗戰已離勝利很近，我們決不要借重別人的血來收復我們自己失地！

抗戰以來，抗戰到底之「底」，曾有

許多人做過許多不同的揣測。現在完全明白了：這個「底」，是松花江上，長白山頭。

這個命令裏，對四省省府，不說是恢復，而說是「改組」。這正說明：我們始終沒有放棄了我們的東北四省。四省淪陷之後，事實上，影響了我們在四省政府的行使，但就法理來講，四省政權，却始終存在着。我們現在，要由容忍而收復失土了，要由無爲而大有所爲了，所以才有這一個改組令。

在我們神聖抗戰的過程中，不幸民族陣壘裏面出了一個不齒於人類的汪賊。他在一個所謂日汪密約裏輕輕的承認了偽滿把四省「舉斷送」，接着便袍笏登場，做了日本帝國主義者的「兒皇」。無知的日本人，也許自謂他們的政治戰已經獲得了決定的勝利。但是，國際的反響，是一個「不承認」兩個「不承認」接連不斷的「不承認」。我們四省省府的改組令，又在精神上給了他們一個致命的打擊。這明白告訴他們：汪逆的「承認」不算數，我們還是要求一舉收復的。

這一改組令給予國民的反應，當然是宏慰，是感奮。在暴日鐵蹄下的四省同胞

，一向在盼望着故國旗幟，自然更會聞風興起與敵人拚命，為死者復仇。他們要變呻吟為怒吼了！

我們熱烈盼望政府和國民，都要切實把握住這一改組的積極意義；尤其新騰榮命的四位主席，都要認清了政府對他們的委託，國民對他們的希望，以犧牲的精神，為復土而努力。（畏園）

歐洲戰局急轉直下

歐洲戰局，自波蘭覆亡之後，即已入沉寂狀態，除以封鎖為目的之海空零星戰事外，幾於毫無所聞。或謂遠東國家不宣而戰，歐洲國家宜而不戰，用以描寫此一階段之東西戰局，允稱簡要。

然而此一狀態，已因德軍國最近之再探軍事攻勢，先之以侵丹侵挪，繼之以攻入盧森堡，比利時，荷蘭，而發生重大變化。丹麥不戰而亡，盧森堡無力抵抗而亡，挪威以同盟軍赴援過遲赴援不力而瀕於危死，荷蘭統帥復宣告放棄抗戰，其仍能以輕臂當車之悲壯姿勢，繼續掙扎者，僅一比利時，且據柏林轉來消息，法國馬奇諾防線之外延線，亦已為德軍之所突破，截至現時止，德國軍事之進展，真可謂一

日千里，順利已極，而其影響以整個國際局勢者，亦自非常鉅大。

考上次歐戰，德軍之第一期發展，亦極順利而神速，然終以資源竭竭，不得不俯首求和，此在以長期戰爭為主要策略之同盟軍，或可引以自慰；惟此次所不同者，即在同盟軍自對德宣戰迄今，已半年有餘，未可諉為卒不及備，且以較近空軍之雄飛突進，荷蘭全境，猶竟長期陷入德軍之手，則英法聯絡，自感困難，即英國本部，亦將遷受威脅，所謂『島國安全』（Insular Security），頓成陳跡，欲圖以『以逸代勞』之優勢，從容補充實力，勢所難能。論者謂德軍既已佔領丹麥之遮特蘭（Jutland）後，在戰略上即已由被封锁國一躍而為封鎖國，若再益以荷蘭，則同盟軍之前途，當益感棘手，自無待言。

英前首相鮑特溫曾謂民主國家之行動，較極權國家慢二年，以此精神施諸軍旅，自難有濟。最近英國內閣已於新首相邱吉爾領導之下，匆遽改組，而法國內閣之組織，亦有局部變動，其目的自在加強應戰，對於原有缺陷，力圖補救，加以同盟軍與德軍間之正面接觸，現在不過僅為端

倪，吾人自未可因德軍之稍有勝利，而遽為同盟軍過抱悲觀，惟可斷言者，雙方大戰，已近在眼前，而國際局勢，亦必隨之而急遽變化。

夫世界和平，原不可分，大規模之戰爭，絕無局於一隅之理。此次歐戰之主角，現仍僅為德英法三國，其他具有世界重要性之美蘇日義四強，或則宣布中立，或則詭稱『不介入』之灰色態度，在法理上，均非參戰國；然而大勢所趨，恐難終於置身事外。法國某記者在美國大西洋雜誌發表一文，謂美國為『未參戰之參戰國』（Non-Combatant Belligerent），義大利和日本為『伺機而動之參戰國』（Wait-and-see belligerent）語頗貼切。

總之，國際關係，雖風雲詭譎，頃刻萬變，然而利害所在，亦非毫無影像可尋，美國之同情英法，原極明顯，英法如過於失利，則美國之提前參戰，似可無疑。至於義日兩國，則同為不滿『現狀』（Status quo）之所謂『無』的國家，素抱『趁火打劫』之素志，無如兩國實力，均屬有限，日本既為我國抗戰所纏，無力自拔，而義國亦因連年有事於阿比西尼亞及西班牙而元氣大傷，故不得不榮自欲

最近同盟軍如繼續失利，則義大利或將挺而走險，不暇待，而荷蘭之被佔，亦將予日本以覬覦印度之機；惟據吾人觀之，同盟軍之在叻中，究佔絕對優勢，義大利之參戰，未始即為德國之福，而日本之於荷蘭印度，亦必不敢操切從事，蓋以日本此時之第三急需，究為軍用原料之供應，荷蘭印度之所有者，殊不足彌補其所缺於萬一（荷印之最值日本垂涎之主要產品為樹膠，汽油，金雞納霜等，然據國聯統計，日本在荷印出口商業中所占地位，並非十分重要，至一九三五年，占總值百分之五，五；一九三六年，占五·六；一九三七年，占四·五，約當美國所占總值之四分之一），即使進而進攻得手，美國亦未曾以兵戎相見，而僅以經濟封鎖相報復，其在日本，已覺得不償失，而崩潰立待矣。美國某報謂日本正在尋求葬身之處，荷印可稱上選，洵非過當之言。至於蘇聯，則自其下賈的對外政策觀之，或可望其始終保守中立，尤無助德可能，蓋以蘇聯在波羅的海各小國中所採措施，與其謂為防禦法，無寧謂為防德，且自波蘭覆亡之後，德蘇兩國，即以接壤，希特拉爾武勢力之坐太，必非蘇聯所願見，塔布衣夫人謂希特拉爾武老盟友黑索里尼，將來出賣希特拉爾武，必為史達林，言或稍過，然論其將進而助德參戰，則亦殊難

索解。(慶行)

荷領東印度的命運

自從上月挪威戰事發生，德以閃電戰擊退同盟軍的援助，北歐戰事急轉直下以後，各國均以為荷蘭的命運，已處朝不保夕的危機，而荷領東印度羣島遂立即成為國際人士注意的中心。敵國外務省於本月十四日對此亦發表聲明，大意謂日本對荷領東印度具有切身的經濟利益，因對荷領東印度前途表示十分關切，希望對荷領東印度繼續維持現狀，不然的話日本將有適當的對付。日本聲明以後，接着美國和英國以及荷蘭自己亦發表聲明，大家都確認荷領東印度在何種情形下有維持其現狀的必要，一時荷領東印度問題遂告一暫時的段落。

但此事未及一個月，荷蘭本國，今已與比利時同時遭受德國攻擊，荷蘭陸軍已向德宣戰外且已要求同盟國給與援助。荷領東印度問題遂再度發生，日本方面且認為極其嚴重，於此我們願就此問題加以論述。上月日本外務省對於荷領東印度問題，提出突然的聲明，其用意約有如下幾點：
 (1)聲明對荷領東印度表示關切，以防英國或美國的首先佔領；
 (2)聲明願意維持荷領東印度現狀，以防一旦荷蘭牽入戰爭，日本自身亦有捲入歐戰的危險；
 (3)藉這一

次的聲明以確立日本對荷領東印度，甚至於南洋的發言權；於必要時日本得藉口攫取之。如上述之日本用意實已至為明顯。這一次荷蘭本國被侵後，日本再發表聲明的意義亦在於此。

美國對荷領東印度的態度亦極明顯。上月美國對荷領東印度問題的聲明主要用意在於答覆日本的所謂「關切」，同時申述其自身的關切，但聲明的結論亦同於荷領東印度現狀的維持。英國當時對此雖然亦發表同樣的聲明，但由英國非正式方面表示及議會的問題中可以看出荷領東印度問題，英國與美國在行動上並未獲得合作。由於這一點或者亦可以說明對於這一問題英、美、日各有其獨立的立場。但無論如何，英、美、日，甚至於日本都一致願意維持其現狀，這是確定的事實。

最近由於英法荷蘭的援助，發生了荷領東印度是否即為同盟國一員的問題；由於荷領西印若干島嶼已由英法加以保護的事實，而發生了荷領東印度是否亦將造成同一的情形等問題；因以上兩點乃致日本，表示特別深切的注意。但是實際上假使德國潛艇及袖珍艦沒有攻擊荷領東印度的可能，假使美國與英國繼續履行其前次所發的主張，日本即使懷有野心，一時恐亦不致立即對荷領東印度有何實際的行動。

(叔時)

中央銀行經濟研究處

出版書籍目錄

中國債券彙編	中央銀行內債	精裝一厚冊	定價陸元
全國銀行人事一覽	甘肅寧濟紀略	定價二元	
全國統一票據公約彙編	各國貨幣金融法規彙編	定價一元	
比國	四角	立	
丹麥	四角	希	
德國	四角	瑞	
日本(上下)	八角	奧	
阿爾巴尼亞	二角	挪	
芬蘭	二角	薩	
愛爾蘭	四角	丹麥	
中國農業金融概要	商務出版	瑞典與挪威之貨幣協定	定價二元二角
倉庫經營論	(同上)		定價二元
金融法規彙編	(同上)		定價二元
票據通論	(同上)		定價一元七角
蘭州之工商業金融	(同上)		定價一元
德意日三國最近之銀行業	(同上)		定價四角五分
華茶對外貿易之回顧與前瞻	(同上)		定價三角
出版定期刊物			
中央銀行月報	全年十二冊	定價二元	
金融週報	全年五十二冊	定價三元	
中央銀行季刊	全年四冊	定價二元	
經濟叢報	全年二十四冊	定價四元二角	

上海商業儲蓄銀行

資本 國幣五百萬元
公積金 國幣一千萬元

總行 上海寧波路五十號
重慶分行 新街口卅八號

經理室 一三三七
營業室 二四二

桂林 昆明 貴陽

均設有分行

本省境內 成都 新都
嘉定 自流井
五通橋 敘府
萬縣

均設有分支行處

以服務社會為宗旨
以顧客利益為前提

特輯

縣各級組織綱要實施之原則及其方法

陳念中

引言

六中全會宣言中有云：「本會議對內最重要之決議，為定期召開國民大會，與加緊促成縣政建設，此兩者實有密切之關聯，同為完成建國工作必需之步驟，……吾國近年國力衰弱民力散漫之現象，推其本源，實由忽略總理革命程序以縣為自治單位之精義，與地方自治始實行法之規定，因而籌備自治未彰其實效，一切政治建設，既未能確奠其基礎，而組織民衆訓練民衆之工作，遂未由推進，抗戰既起，此種缺陷，更見顯著，中央爰於本年（二十八年）九月，有縣各級組織綱要之頒布，期使管轄範圍各事項，逐層貫注，由當地人民自身之努力，謀地方事業確實之推進，而以訓練合格之人員，分配於縣區鄉鎮，以為實際之輔導，於督勵民事之中，收培植民權之效，本會議認爲此一法案，乃實行憲政真實之保障，亦爲使中國造成近代國家必由之途徑，不惟後方各省，皆當全力進行，即戰區各地，亦宜排除萬難，普遍推動。」

上述宣言意義最爲明顯，第一，縣政建設爲實施憲政之根本，將以往空洞不着邊際之議論，予以廓清，第二，指出國力衰弱

之原因，由於忽略奠立地方基礎之所致，使今後一切政治建設，知有着重之點，而力校目前卜重下輕之病，第三，指出奠立地方基礎之方法，須管教養衛各事項，逐層貫注，由當地人民之自覺自動，訓練分發合格人員之督導扶助，以推進地方事業，培植民權基本，第四，認清改革縣各級組織之法，爲致力地方建設之起點，實行憲政之真實保障，不論前方後方，皆當排除萬難，全力實施。本文引伸此義，擬就實施方案之原則與方法上，加以探討。

實施之原則

實施新方案之中心原則爲建立三民主義的地方基礎。中國今後一切建設之重心，在自地方做起，尤其須培植地方民衆的動力，才能擴張而成國力，才能說穩固國基的建立。中國自辛亥改制迄今，所以擾攘數十年，一般軍閥，擁其武力，濫施亂用，武力無所歸屬，而國家已凌弱衰頹古未有之恥辱。智識份子見國是之日非，或頹廢萎靡或與軍閥勾結爲用，而國家社會紛亂更不可開。在此散亂現象之中，而全國大多數居民所盤據之鄉村，則絲毫未動，故上層雖經數十年之變亂紛更，而下層基礎絲毫未有改

進，有之則僅被剝削而日趨衰落而已，國家基礎之斷喪，其危險可想而知，反之國家大部。力量之未被發動，其未來之偉大，亦在於斯，故有識之士，鑒於建國重心，必須造自下層，咸注視於建設鄉村，此蓋自民十四五以來，社會一致努力之趨勢，其造端於社會運動者，則見於北之定縣鄒平，南之崑山無錫，其見於政府之發展者，則為山西之村治組織，廣西之民團組織，中央於抗戰方殷之時，鑒於此事未來成就之偉大，乃有去年九一九頒行之縣各級組織綱要。今後地方基層鄉村之建設，一半賴各級政府之努力推行，一半仍有賴社會個人之繼續協力合作，而在此大運動開始之時，尤須求其取徑之正，此則不能不望各方毋忘於我國建國方針為求三民主義之實現，而三民主義之實現，尤須求之於地方，方不致疏闊而落空。

過去之言地方自治者，大半為脫離鄉村已久不諳實情之士大夫階級，或為向未深入農村而熱情於都市生活之智識份子，以往改進農村之計劃法規，大半出於是種人之手，故改進之計劃法規愈多，而鄉農之痛苦之餘，或且加甚。在鄉村方面，以智識經濟之低落，無能自覺自動，而中國大部之基層民衆，遂沈淪於貧弱愚私黑暗之境遇而無以自拔。此種狀況自鄉村運動發生後，稍覺光明，有志之士，真實下鄉，親自指點，勸導傳說，以與其謀痛苦之解除，此種方法，較諸已往，誠能較除隔閡，接洽開通，軍事之脫節辦法，願以私人能力有限，一時必難求其普遍推行。及至剿匪軍興，中央文武要員深入農村，鑒於地方破壞，亟需收拾，始以政府力量，謀農村之復興，針對現實，規定辦法，仍有局部之成功，是時桂境亦有復興運動，察其內容亦莫不以培植之農村基礎組織為主要對象，於今施行六七年，已見成效，凡此均為政府

對於鄉村建設之局部的事功。迨七七事變，全國陷於抗戰自救之局，百萬大軍效命於疆場，欲求持久，必須為全體之動員，向來忽視於廣大之鄉村基礎者，今乃不得不求其自覺自動與自救，以往私人努力所創樹之鄉建運動，今不得不設法改進而推廣之，過去各處各不為謀的鄉村復興建設，今又不能任其限於局部，亦必須擴而大之，綜合公私努力之成績，採攝各方理論之精華，融會而貫通之，乃有此新方案之制定與推行。是知此次新方案之實施，其主要原則，不可不於過去歷史中求之，原則無他，即不得不注意於全國廣大面積中鄉村大多數居民之自覺自動自救是已。所謂三民主義之救國救民者，誠有其必然之對象，若離此廣大民衆而他求，則三民主義即無所依據，若離地方以言民有民治民享則一切均成空中樓閣，雖日日言主義之實現，其如無的放矢何？茲引伸此義，可知新方案實施之原則，在此而不必他求焉。

一，以民族主義言，今全國廣大之鄉村民衆，尚缺乏堅強之自衛組織，抗戰以後，雖已加緊組織，但距離目標尚遠，故新方案內容之規定，第一在求各地基層之壯年國民，悉數訓練組織，由擴大衛鄉之觀念，以達衛國之舉，計劃努力就緒之使用，以赴全國廣大的生產建設，如是，用之平時地方治安，可賴以維持，地方生計亦可漸求自給，及至戰時，以之協助軍隊，則敵人失其進軍自由之路，墜壁清野，寇軍必無法實現以戰養戰之謀，此種現象，在戰區已開其端倪，惜吾人以往太不注意於下層民衆之組織，不知民族自衛必自鄉土擴大始有實力，但及今為之，猶未晚也。吾國人口四萬六千萬人，假定其中百分之十六為及齡壯丁，則得七千三百萬人，苟均予以組織訓練，則得七千三百萬武力，以七分之一用於補充兵力，得一千萬武力，以其餘用於捍衛地

方並維持生產，則長期抗戰，必久而彌堅無疑，此正管子所謂「作內政寄軍令」，中華民族之發揚光大，必於地方壯年國民中建立其始基，其理甚明。

中華民族既須求其強，又須求其健，據統計報告，國民體格大都都不健全，浙皖贛三省壯丁檢查，無重症體格缺點者，甲等不過百分之八，乙等不過百分之三十，中國八大城市中小學學生體格檢查，體格完全無缺點者，百人中不及十人。又查國民死亡率之高，遠在歐美各國之上，各種傳染病在近代醫學均可預防制止，而我國因罹傳染病而死亡者，達死亡人數百分之四十以上，超出歐美各國四倍以上，嬰兒死亡率約為二百，高出歐美四倍，產婦死亡率約為十五，高出歐美三倍，人口死亡率約為三十，高出歐美兩倍，死亡率如此之高，故我國民壽命（平均三十歲）僅及歐美人命之半。再以國民享受醫療之機會而言，在南京市每百人死亡中，竟有四十人未經任何醫治，在鄉區則有七十人未經任何醫治，現在全國登記醫藥師總計不過二萬餘人，鄉村醫藥設備，可謂毫無，我鄉村大多數民衆遭受疾病之痛苦，蓋有非我人所能想像者。我國民體格之弱，死亡率之高，人壽之短，與夫荒亂頻仍，文盲遍地，是以我國人口在二百年來，質量均無長進，世界強盛國家，在此時期，量的方面有增至十倍以上，質的方面亦有改進，我老大的中華民族，欲求質量之進步，尤非從地方基礎上着手不可，蓋衛生事業，屬於地方性的者居多，離民衆居住地點而言衛生，則屬空論，一鄉鎮之居民平均為五千人，假定每月生病者為百分之十六，即有八百人，奈何任其疾病死亡，即最簡陋單簡之醫藥設備而亦無之，此誠不可想像之事。

二，以民權主義言，事之最簡單而最難者莫過於本地地方之事，

其最切身而引人注意者亦莫過於一鄉一村之事，今民智未開，民權多未習練，若委以一國一省之事，固知其為不可能，若使之議定一村一地之事，其能勝任而愉快又何足疑？此就建立民意機關一點而言，必須自小做起，自下而上，方可使民權有所習練，民意真能表現，不然，以民國數十年來選舉歷史觀之，非由少數份子所操縱，即由舞弊選舉或成立議事機關，此皆不足以言民意。更進一步言，事之疏遠者，非有相當教育程度，不足以知其事之重大而辨其內容，議事機關既與民衆隔離，則民衆視之必同秦越之不相及，若議事機關之產生，更由舞弊或不正當之手續，則民衆視之，必生反感，厭惡之嫉視之，如此而言建立民權，吾恐陷以往之覆轍愈求而愈遠矣。欲求真正民權之建立，會自下自最小地方做起，實無他道，新方案規定縣各級民意機關之設置，暫採間接選舉制，自保而鄉鎮而縣，逐級完成，先求民意之真確，再求民意之普遍，其意蓋即在此。

縣地方事業，無一非地方自治事業，管理此種事業之機關，無一非即地方自治之機關，往者國人紐於官治民治之分，實則此僅程度與方式之不同，其實體無有異也，蓋地方人民必須對於其本身有關事務發生興趣，參加處理，官治方得舉其實，而自治云者，不過將人民參加之程度予以擴大而已。舉是言之，則地方管理機構之組織，必須與其所管理之地域人口相適應，方能達成其任務，不然，非管理機關空懸在上，即管理機構本身之組織過於簡陋，不勝負荷其使命，過去上下隔閡，政令不能下達之原因，即職是之故。新方案對於鄉鎮保各級組織，均有戶口上之限制，蓋欲使每一單位之事業，均須有相當之管理機構，又須有地方人民切實參加此種經分給之編組方法，實自地方基礎上建立民權

不得不由之途徑也。

民權之訓練，必須於基層事業上為之，方能真切，其管理其監察，皆均已含有教育之意義，然民衆一般教育水準之提高，亦為建立民權之根本要圖，尤以民教義教為然。願民教義教之實施均有其特殊性，即不能離開受教人之職業與居住地點。是，苟施教計劃，忽略此種地方性之特點，則必歸失敗無疑。一保居民約五百人，必有學齡兒童五十人，其受教範圍，僅能限於二三里範圍之內，同時必有四十五歲內之成年男女約二百人，失學者亦有一百五六十人，其受學時間亦僅能限於工餘之時間，苟國民教育計劃，不注意及此，其難施展，亦可斷言，是以新方案對於鄉鎮保學校之設置，有嚴格地域之規定，其意義即在於此。

三、以實現民生主義言，亦必須自地方基礎上着手。蓋民生主義為實現三民主義之根本，而民生主義之實現，其具體表示為人民衣食住行育樂六大需要之滿足，與地方之關聯至為密切。中國現在社會經濟，外受帝國主義資本主義嚴重之壓迫，內受封建勢力軍閥土匪資本家地主無情之剝削，前者阻礙工業上之發展，後者窒息一般農工商業之振興，吾人惟有加強鄉村之經濟組織，由自給自足之農村經濟，以引發工業之復興。抗戰以還，此種趨勢，業已開端，我國今後一面欲建設國民經濟，以滿足國民最低限度之生活需要，一面欲建設地方，自籌經費，以求地方自治初步之完成，則又必須在地方的經濟基礎上進行必要的工作無疑：（一）將鄉村經濟普遍的納入合作機構之中，（二）整理鄉村土地並改善其使用，（三）計劃利用鄉村之勞力，以興建地方之產業。

合作組織，一面可以取消中間人之剝削，同時可以在經濟上

組織鄉村人民。現在散漫的商品經濟，既不足對抗帝國主義資本主義之打擊，惟有在合作運動上先求人民生活必需品之自給自足，繼以求農業之改進，並以引發工業之復興。然合作事業之發展，必須地方民衆人人加入其組織方有力，故新方案採民衆普遍參加合作組織之原則，其故在此。

農村經濟之核心，在土地之分配與使用，如租佃關係之改善，高利貸剝削之消滅，公共使用土地之增加，農場經營之改善，倉庫之設置，與夫土地之清丈與測量等，為實施土地政策之根本，凡此均須自地方上着手，方易辦理，新方案對於農村鄉鎮之組織，特別注意，壯年效力，特加組織，其義可考查而得之。

地方管理機構之充實與地方建設事業之舉辦，均需經費，尤以地方生產事業與國民教育之普及需費尤鉅，此項經費，若盡由中央或省供給，非但為事實上所難能，且亦非發展地方事業之上策，蓋地方事業須由地方自籌，方足以振發地方創造之能力，經費（一部或全部）固須由其自籌，辦法亦可由其決定，這雖艱難，根基則更穩固。或有疑地方無此人力財力，殊不知人力財力亦視地方人士之努力與決心，總理云，地方無財，則可運用雙手萬能主義勞動神聖之精神足矣，此語實為今後地方遺產所應遵守之根本原則。據學者研究中國農民全年用於工作之時間，不過一百日左右，其餘三分之二時間，則屬荒廢，此就勞力上言農村尚有餘力未曾利用，再視各地公有土地及無主荒地亦為數不少，苟能由地方就近利用此種人力財力，已足建立地方遺產之根基，而地方遺產又為建立國民經濟最有效之方法，充實而光大之，非自地方基礎上着手不可。

總上言之，實現三民主義必須有其對象，六中全會根究近年

國力衰弱民力散漫之原因，歸結於忽略，總理革命程序以縣為自治單位之精義，與地方自治開始實行法之規定，實為不刊之論，精義何在？曰三民主義必自地方基礎上予以實現是已。故欲求國族之自衛，必先求鄉土之自衛，欲求民族之健康，必先求地方民衆之健康，此就實現民族主義而言也。其次，欲求民權之真實，必自下層逐級建立民意機構，欲求民權之確立，必須劃分地域為之建立管理衆人之事的機構，欲求民權之實現，尤必須求國民教育之普及，此就實現民權主義而言也。再其次，改善民生，亦須從民衆最切身之經濟事業做起：一曰普遍推行合作事業，二曰整理土地，三曰實行地方造產，此就實現民生主義而言也。故可曰：三民主義之實現，必須自地方基礎上入手，方不致落空，而地方自治之實施原則，亦必須以三民主義為依歸，方不致誤入歧途。

實施之方法

為自地方上實現三民主義，故有新方案之制訂，為實行此方案，自有其必不可少之方法，其道有二：第一、須確定其必須完成之事業，第二、須規定完成此項事業應有之步驟。

一、必須完成之事業——我人既明瞭訂定新方案之目的，在自地方基礎上實現三民主義，但新方案之內容，不過規定實施此項三民主義事業所必需具備之機構而已。故新方案頒行之後，必須擬之制定一三民主義的地方事業計劃。此項事業計劃，即可自總理遺教中求得其所應遵循之原則，換言之，即建國大綱及地方自治開始實行法中所規定之事業是也，吾人為使簡易明瞭起見，稱此事業為地方自治條件，蓋吾人能否在地方基礎上實現三民

主義，皆視其能否實行自治，而實行自治之基礎，必建立於其先決條件之完成。吾人前已言之，為求民族主義之實現，必先求地方之能自衛自強，為求民權主義之實現，必先求地方上民意機構管理機構之建立。與夫國民教育之普及，為求民生主義之實現，亦必先求地方合作機構之完成，土地之整理及造產事業之興辦，合上三者，已有辦理警衛，推進衛生，健全機構，普及教育，推行合作，整理土地，及推行造產七種中心事業。茲就遺教中所昭示吾人者，則尚不止此數。地方自治開始實行法列舉八事，即地方開始自治之時，首宜一、清戶口，二、立機關，三、定地價，四、修道路，五、墾荒地，六、設學校，設學校而無經費，則須七、利用當地之勞力，發揮「雙手萬能」之作用，立機關之後，應人民需要，則宜八、設立各種合作社。建國大綱中亦列舉八事，即在訓政時期，政府當派會經訓練合格之員，到各縣協助籌備人民自治，其程度以全縣之（1）人口調查清楚，（2）土地測量完竣，（3）警衛辦理妥善，（4）四境縱橫之道路修築成功，（5）人民會受四種應用之訓練，完畢國民之義務及實行革命之主義，並規定（6）地方財政之收入，與中央財政之劃分及用地方收入以經營地方人民事業，（7）育幼、養老、濟貧、救災，（8）醫病，與夫種種公共之需。是依遺教規定，除上述七種中心事業外，尚須增列編查戶口，開墾荒地，發展交通，組訓民衆，整理財政，實施救郵六種事業。自江西軍事以後，委員長更提倡新生活運動，抗戰事起，又就此擴充而為精神總動員運動，此為復興民族達到勝利必經之途徑，並為建設國家養成民主政治習慣必有之步驟，故除前舉之十三事外，又須加厲行新生活運動一項，前後合計，今後所宜完成之地方自治條件共為十四項，此即為

實施新方案時所宜訂定之事業計劃也。

爲使此種事業計劃簡切明瞭易於實施起見，每一事項宜規定其所應達到最低限度之標準，例如學校一項，可訂明掃除文盲至百分之幾，遺產一項，每年應有若干純收益，衛生一項，每鄉鎮須有衛生機關之設置或死亡率減至若干數字，合作一項，每保均有合作社之組織，如是既有具體標準，各省政府自易據以訂定事業之施行計劃，及其進度，中央以之課各省，各省以之課各縣，層層督促，時時稽核，按期啓功，逐步邁進，各知所從，各有標的，誠如是則全國一動，必氣象一新，建國工作，抗戰勝利，必指日可期。凡此事業，依自地方實現主義而言，有屬於自衛者，有屬於自治者，有屬於自給者，依自治之功能而言，有屬於管的方面者，有屬於教的方面者，有屬於養的方面者，有屬於衛的方面者，以管教養衛之功，將貧弱愚私之中國社會，轉變而趨於能自衛自治自給之境域，以備進於民有民治民享之國家，方謂地方自治條件，初步之完成。

二、必須遵循之步驟——爲實現三民主義，須自地方上着手，故有新方案之制訂，俾有必要宜構，以便推進事業，故事業計劃之訂定，實不可或緩，二者實宜輔車相依，兼程而並進，今縣各級組織綱要，既已頒行，吾人深望中央即速繼之頒訂地方自治事業之實施方案，以完成地方自治所必需之兩種基本法規，苟將來兩種法規均能先後制定，則其實施步驟應如何，請更進而一言之。

地方之組織與事業既有法規爲大體之規定，則於各地方之實施時，自應因時因地以制宜，並非削足適履，亦非諸事必須一蹴而就，此爲不可更易之原則。願新方案討論經年，方始制定，事

業方案，聞尙在中央審訂之中，其間經過與各案文之用意，各省不諳明瞭，其實實施時所需之補充法規，若悉由各省自定，恐有難於摸索之苦，此種法規之制訂，似宜先由中央通盤規定，其重要者並宜由中央頒行，其須因地制宜者，亦可由中央制成示範法規，（發交各省參考，如是中央對於新方案之精神既可全盤托出，而各省可據以制訂單行法規，亦不致感受拘束之苦，俾聞此種補充法規，總計有數十種之多，其中一小部分將由中央制定，大部分可作爲各地示範之用，是實施時之法規問題，已可得一解決。

法規既已通盤審訂，俾各省知所從事，其次即須謀解決各地因實施新方案所需之人力財力問題。新方案之實施，各處最主要之疑難爲經費無着人才缺乏二事。實施新方案，固須增加大量經費，或半倍或一倍，或二三倍不等，但分析內容，其實際困難，並非不可解除，所難者吾人之決心而已。諺云：「天下無難事，只怕有心人」，此誠疑難論者最良之心理寫照。新方案實施後，經費增加最大者爲教育文化費，據估計約佔增加額百分之七十以上，此則反映吾國文化低落，文盲遍地，民族全體之難自動自覺自救者以此，吾人苟欲起衰振蔽，不可不忍痛以爲之，此其一。教育文化費數額雖鉅，但吾國政治區域廣大，單位衆多，合併計算，誠堪驚人，但分而視之，尙嫌其少，且凡如學校之設置，完全爲與當地福利有關之事業，此種經費除一部分或須由上級統籌外，大部經費，理宜以由各地自籌爲原則，以當地人力財力，舉辦與當地切身有關之事業，亦爲振發當地人心之一道，蓋分之則小，籌措則較易也，現在照方案規定各地均設民意機關，由人民自議，由人民自籌，此與民主精神相吻合，與苛捐攤派不可同日而語，此其二。或者曰現在民窮財盡，何能再竭澤而漁，出此言

其亦平生未出關門何能知人民實况之流歟？近據某省財政負責者言云：目前政府取款於人民，三分之一，入於私囊，三分之一，屬於淨收，三分之一，屬於政府，今假定以淨收還諸人民，以中飽歸諸政府，則人民負擔減輕，政府收入反可增加，其真為人民所不堪負擔者為財政上之弊病而非其所輸之款項。且以據該省而論，田賦之征收率僅及總收穫八十分之一，故今日所宜注重者為整理財政勿除中飽，為實行取之於民用之於民之原則，並非標榜，不增人民負擔之口號而已也，此其三。苟云整理財政所增之收入仍不足以應需要也，則財源之開闢自亦不可緩，誠以人民不勝負其生產能力有關，地方建設，財富方能增加，財富增加，負擔能力自可提高，此誠如環之相連，故根本要圖仍須即刻實行增加生產之計，方可整理財政以應目前之需，增加生產以備未來之用，此則地方造產事業不可不急速提倡辦理也。現在各地方公共產款均為人所把持，此首宜擴充地方公用，地方努力如前所述尚未盡用，宜即提倡義務勞力，共謀一地方事業之興展，他如人民經濟組織亦須以合作方式予以改善，不數年後吾敢斷言各地方之國民窮財盡者，必可達家戶充盈之景象也，今日之民窮者實食歷年軍閥內亂之所賜，非不能，實人事有所未盡也，此其四。至於人才之缺乏，此則與教育文化有關，今吝而不舍，不能將教育文化大量擴展，而人才不出，是誠不下耕耘之功，而求收穫之豐，敷衍因循，則問題未無解決之日矣。且人才固愈磨練而愈出，今地方上用事之人，何止數千百萬，良莠不齊，不加甄選，更易頻仍，不加保障，而欲以此淘鑄人才，驟致百世之功，烏乎可？年前縣各級幹部人員訓練大綱亦已頒行，誠能誠心實意，愛護人才，甄選訓練，保障任使，吾敢信此一問題，亦在人為，

開誠心，佈公道而已，若一方不謀作育人才之方，一方又欲同時驟致所需之人才，而曰天下無才，豈非狂則肆耳。

若法規與人財俱有解決之途徑，其次關於實施之辦法，亦須切實改進，方可使各知所從，以舉協作共進之功。以在國人對於事功之考成，可說毫無軌道，近來有考成之痕跡，但事事仍都脫節，不能發生聯繫作用。以省縣而言，每年俱有行政計劃，及年度預算，施行之後，各月備又有工作報告，茫然視之，似各種施政之進行，已有一定之軌範，但細察實際，敷衍塞責者有之，因循故事者亦有之，行政計劃之編造，既無一定遵循之原則，預算之編造，復與行政計劃不相配合，至於實施後之工作，亦鮮能示計劃推進之程度。語其編造此項文件之時間，往往年度過半而行政計劃方編制完成，事隔經年而工作報告方送呈審核，此種虛應故事之現象，已普遍各地而尚未改正，是計劃之無原則，無聯繫，失時效，此其弊一。計劃既定之後，各地是否依照實施，中央及省甚少作實地之視察與稽核，各級政府雖有定期出巡或派員視察之規定，但能認真執行者，亦為絕無僅有之事，論計劃內容大概都屬籠統詞句，極少條舉之事項，可作巡視之依據，論報告體裁，亦屬滿紙空文，絕少具體之事實，可供巡視之鈎稽。是政績之考核，大都已成紙面文章，甚少按時實地之調查，此其弊二。故今後新方案之實施，關於編訂計劃與考核方法之改進，已屬必要。

(1) 為指導縣政設施遵循一定軌道起見，省必須制定省政建設綱領，以為若干年內施政之準繩，並依此綱領訂定每年度行政計劃。

(2) 行政計劃制定之後，即據以編造預算，務使與之聯繫，

不可脫節。

(3) 根據省政建設綱領制訂縣施政綱要，縣亦依據綱要，訂定工作計劃及年度預算。

(4) 省政府依據省縣工作計劃及預算，決定補助之方針，並訂定縣各級所負之主要任務，以為每年巡視考核之標準。

如是逐層扣緊，逐步合拍，有原則，有計劃，有預算，有考核，方可冀事業之實現，工作之成功，將以往官樣文章虛應故事之積習一掃而空。抗戰以還，中央及各省，對於上述有原則有標準之計劃與考核，已在逐漸推行，其最著者如中央抗建綱領之頒行與兩年計劃之制定，各省如廣西省建設綱領及縣施政準則之訂定，江西省行政計劃與預算之聯繫，最近 委座兼理川政，復有川省建設綱要及川省縣各級組織綱要實施注意事項之制訂，各省

嗣後實施新縣制，定必知所取法無疑。

結 論

縣各級組織綱要頒行已五月，川省定於本年三月起全省普遍施行，國防會亦定於三年期內普遍實施完成，良以此一方案誠如六中全會所云為「實行憲政真實之保障」，全國各省在切實計劃，全國人民亦在殷勤期望，雖此方案實行時所須解決之問題與所遭遇之困難，或甚繁多，但三民主義之實現，既舍以地方人民為對象，別無他道，則發方奮鬥，惟在吾人之決心而已，今當實行開始之期，因舉其實施之原則與方法，以就正於國內之學者及負有地方行政責任之人士。

二十九年二月草於渝郊

縣政經濟建設推進實施綱要草案試擬

姚石菴

導 言

自民國二十一年國民政府內政部召開全國第二屆內政會議以後縣政建設即成為我國政治上的一大中心工作，七八年來，各級黨政當局及各地學術社會團體，對此問題，無論在理論及實際方面都很積極的注意，這從各地實驗縣的成立，很可得到事實上的

近幾年來，全國縣政，用參酌各方研究實驗的得失經驗，在

政教養衛種種工作上都有相當改革，但在這各種工作中我們要件一種比較的工夫，則見養的工作，進步要為最慢，所謂養的工作，便是經濟建設的各方面。

縣政經濟建設工作，為什麼進步會慢，其最根本的原因是在沒有注意於人民自動能力的發引，因為人民自動能力，是一切建設的根據，而基層經濟事業，更是建立在民有民營民享基礎上的，人民自動能力的發引方法，第一在增進人民的經濟智識，第二在加強人民的經濟組織，因為「智識即能力」「組織即力量」已

爲世人公認的名言，政府如欲改善人民經濟生活，發揮養的意義，須培養人民建設之能力及充實其力量，自當從人民知識與組織兩方面入手，方有成功之希望。

但是政府要想對人民作訓練與組織的工夫，自身先須有二個必備條件：一是得人，二是制宜，所謂「得人」與「制宜」，實際仍然不外知識與組織的循環作用，換句話說，就是政府施政目標要以增進人民知識及加強民衆組織爲目標，那政府人才，便須先有適當的知識，政府機構，必須先有適當之組織，然後方可肆應咸宜，擔當艱巨，此外經濟的籌措，與支配，當然也是很重要的。

這裏我們試着過去全國各縣政府的建設。行政設置，在此較富裕及進步的縣份，總算有建設科的設置，但人員數量很少，質素亦劣，何嘗談到現代的科學訓練及專門技能及經驗呢？祇是一些衙門的官僚，勉強辦理公文，實際建設工作，根本便不懂得。有些地方，直到現在尙是建設與教育合設一科，並以教育爲主，建設工作自更無從談起了。無論是否專任建設科的縣份，經費拮据，要爲共同現象，差不多極僅很少的俸給及辦公費用，事業經費，很難見到，所以間或地方雖有人才，亦是難爲無米之炊，人才經費既受限制，必然無良好推行的機構，要與教育警衛等工作相比，實在不能同日而語。在這種情形下，縣經濟建設推進力量當然是不夠的，於是各級建設機關，爲自己的工作推行有效便利

縣政經濟建設推進實施綱要草案

計，常派員直接辦理，這便難與縣行政相扣合。，相利用，因而愈自紛擾，結果工作進步當然緩慢。

經濟建設，是民生問題的解決，其重要不言而喻，我國現在縣經濟建設推進力量既然這樣不夠，所以積極改善縣經濟建設推行機構，應是今後縣政建設上的中心工作。

最近以來，我國縣各級組織，行政院縣政計劃委員會，新有規定，頒布推行關於建設方面規定，縣有專科，區有經濟指導員，鄉（鎮）保各有經濟股或經濟幹事，由上而下層層機構，各級設有專任人員負責推動建設，是縣政建設行政的系統，今後可步入一新的階段，然基層經濟建設工作推進，要在如何增進人民經濟知識及加強人民經濟組織，能以自動進行建設，政府爲適應這種需要，亦要在如何提高自身力量及充實自身機構，能以實現應有職能，故僅有此組織系統綱要，若不能確實運用，實不足以應實際需要，推行盡利的，本方案的擬製，意思便是想補充這種不足，供給同工者來參考。

這個方案擬製的根據，很多作者過去在定縣實驗及在湖南推行的經驗而來，內容雖不敢說周詳，但實行起來，於政府及人民雙方尙少扞格不入的弊端，這是堪以告慰的，因爲著重事實需要及運用，方便，有些小的地方，無意中或不免與現規規定，稍有參差，但求提高效益，實難面面顧全，尙希各方見教。

一 總則

一、縣政經濟建設為國民經濟之基本單位，依據現行法案參酌實際經驗，擬定實施綱要，以供執行者之參考，藉補政法制度之不足。

二、縣政經濟建設推進之目標：在培養民力使能自動經營而達到建設動力及事業之地方本位化。

三、縣經濟建設推進之原則：(1)政教合一，即以教育方法為之引發，以政治力量為之督促，(2)上下交流即政府由上而下督促輔導，人民由下而上自動的組織經營，使經濟建設澈底完成不致形式化。(3)全體聯繫，即縱的方面層層貫串，橫的方面，部部連鎖。(4)輔導一元化，即對人民經濟輔導工作集中於一個行政系統之下，以便統一運用政權，發揮力量。

四、縣政經濟建設推進之任務。

1. 樹立經濟機構，應人民之需要，樹立合理之機構，使能與人民生活相扣合而能應用如環。

2. 培養地方人材：以就地取材，利用其敬慕桑梓之熱忱及熟悉當地民情之需要，推進經濟建設，可收事半功倍之效。

3. 經營公有事業；就縣府現有之人力財力，開發公有之生產及地方事業，以充實地方財力。

4. 輔導民營事業，以科學之方法及技術，輔導民營各種工商實業以促進地方經濟建設之進展。

五、縣政經濟建設推進之系統：

1. 輔導系統：即建設科，區建設指導員，鄉鎮經濟股，保經濟幹事。

2. 經濟技術教育系統：縣農林場工廠，縣區職業訓練班，鄉鎮示範農田，保甲表證農家。

3. 職業組織系統：本系為職業團體如縣級工商農會，鄉鎮農會皆由表證農家自動組織之。

4. 合作組織系統：分金融，貿易及生產三方面之三級或二級組織，前二者是政治的由上而下，後者是民主的由下而上，縱橫連鎖以形成縣政經濟建設機構之系統。

六、縣政經濟建設推進之實施，應注意整個縣政建設工作有連繫均衡之配合。

七、縣政經濟建設後推進之設計應有精確之計劃，對經費預算應緊縮行政經費擴大事業經費，并注意遊資及外資之利用。

二 行政與輔導制度

八、依行政院所頒「縣各級組織綱要」規定縣單位建設行政機構之形成，縣政府為建設科，區署為建設指導員，鄉鎮公所為經濟股，保辦公處為經濟幹事，四級，并設縣建設委員會以資諮詢。

九、縣政經濟建設行政機構，在為儘能直接輔導人民從事經濟建設之事業，故必須注意：(1)上下一貫，(2)各專業部門實行連鎖，(3)行政與技術打成一片，(4)使經濟建設之指導一元化。

十、縣經濟建設行政機構，必須運用以現代合理化之輔導方法，方足以發揮行政機構之力量，而實現縣經濟建設為使其規律

久遠計，應促進其制度化。

十一、建設科為縣經濟建設之總樞其職務除辦理各項例行政務外，根據中央及本省之計劃應積極推進。(1)全縣經濟調查(2)全縣經濟建設之設計，(3)全縣經濟建設事業之管理及經營，(4)民衆經濟建設之訓練指導及督促，(5)民營農商工業之指導及監督。

人才：須顧到任務執行及地方建設上之需要：科長：以精明才幹之經濟通才，而具有行政經驗，并能嫺熟地方物產狀況者為合格，指導員（農業及合作）及技士技佐（工礦）應為專才，具有指導之能力，且諳當地情形者為合格。其任務為主辦職業訓練班，指導農村經濟活動及樹立基層經濟機構，科員：除熟悉公牘外并具有經濟常識者為合格。

十二、依現行制度如有特殊必要，合作指導室及幹業推廣所合併組織合作農業指導室，但其地位須絕對歸建設科節制，以期行政職務統一。

十三、區設專任建設指導員，須為經濟建設之通才，代表建設科督導各鄉鎮辦理經濟建設事業，其指導對象為鄉經濟股之幹事。

十四、鄉鎮公所設經濟股，至少有主任幹事一人，農營及合作幹事各一人，以專任為原則，均須經特種訓練者，其職務除協助鄉鎮長辦理例行政事外，直接受縣區指導員之技術指導，以四分之三時間，輔導民衆辦理經濟建設事業，及主辦生計訓練，改善人民經濟生活，此段為實施推動工作之幹部，其人選及訓練，為縣政經濟建設成敗之關鍵。

十五、鄉鎮設巡迴區，每區有中心地點，為低級人員集合地（每

區至中心地點，不過超過半日路程）以便執行高級指導及訓練。

十六、保經濟幹事，應受縣中職業訓練班之訓練，為一保中經濟建設表證示範工作之領導者，直接受鄉經濟股之技術指導傳習。其他農民，以四分之一時間，協理保辦公處之政務。

十七、縣政經濟建設行政上對於教育，民政各方面指導員須有極密切連鎖，以便互助推進工作。

十八、縣政經濟建設推進工作之實施，在縣區兩級以訓練指導為方法，鄉鎮以下推廣表證示範為方法。

十九、縣區之技術指導人員，均為專任性質，次按工作實施辦法，分期巡迴於各鄉保之間，必要時得召集所屬各保集中指導，鄉以下輔導人員雖為兼任性質，必須能切實負責輔導工作之推進。

二十、建設委員會為地方有關經濟建設之人士及團體組成，輔助縣政府關於全縣經濟建設事業之計劃及實施。

三、技術教育

二十一、縣政經濟建設之推進，除用行政力量外，尚須以教育手段，培養地方人才，指導人民經濟建設事業之改進，實施方法，以訓練及示範二者并重。

二十二、縣政職業訓練班，呈辦人員為縣級技術人員（指導員技士技佐）必要時聘請專家講授，以培養鄉保經濟幹事及領袖農民。

二十三、訓練之目的：職業訓練班為造就新機構中之鄉鎮經濟人員及保經濟幹事精神，(2)地方上直接間接從事經濟事業

推動其及經營者，(8)其他部門為教育方面，關係經濟建設者，生計訓練班之目的，主要為造就表詩農家，運用農民領導農民之原則，以推動全體農民。

二十四、訓練之意義：狹義似屬於職業訓練性質，廣義則包括個人方面之做人做事，及修養，社會方面之建設事業經營及指導之技能，直接的間接的均屬之。 下缺一

三十一、農民訓練方法用長期訓練方式，初期為一周年，以後繼續訓練，時間定按農家生活之需要，選定教育授若干科目，根據農事季節規定教授時間。

三十二、每鄉設一至三中心，即所謂中心保，為巡迴訓練之中心，每保受訓人數以二至五人為限。

三十二、農民訓練工作由縣指導員主持，由區指導員執行，教導人員，以鄉鎮經濟股之幹事担任之縣級技術員從旁協助指導考核，保經濟幹事助理鄉鎮經濟股招集及視導農民活動為小組組長。

三十三、農民訓練內容分專業與服務兩項：

a 專業訓練：(1)植物生產(2)動物生產(3)農村經濟(4)農村工藝(5)農業工程。

b 服務訓練：(1)服務精神(2)推廣方面。

三十四、農民訓練經費，應在農業推廣費項下開支。

三十五、示範工作之意義，一方面屬於經濟性質，以增加政府收入，另一方面為教育手段為直接介紹技術，家有有力之訓練工具，有效之推廣方法，在訓練幹部時能與以實地練習之機會使對於所學習之科學技術有更深刻之印象及了解。

三十六、示範之範圍以本縣農工礦二項事業改進上之需要而定，多半以農民為主，其次之，則因分布地域之限制，不甚普遍。

三十七、示範事業之經營以政府經營為原則，但小規模之示範工作，可委託人民經營不過政府須負以賠償損失之保障。

三十八、示範之種類，縱的分為縣，鄉鎮，保三級，橫的分為農場的工業的礦業的三種。

三十九、縣級的示範工作根據農業推廣實施計劃綱要之規定，縣農業推廣所設立農場，供種殖示範及良種繁殖之用為農業實施訓練地，為農業推廣之策源地，其次為示範工廠之設置，不必爭求高深，就事業性質一般標準而經營，至於業務則視當地需要環境而定。

此種工作由建設科指導員負責，務與推廣業務及訓練計劃相配合。

四十、縣級示範工作，在面積較廣之縣治，難於利用時，則鄉保設置示範農田，以補其不及，其經營方法，視工作種類與性質分別，採用日辦或委託式均無不可。

四十一、保級示範工作為各保表詩農，為推動縣政經濟建設之基礎工作，其任務不僅限於技術方面之表詩，其主要意義，在於令其領導其他農民，以農民領導農民之原則下動員全體農民，乃一科學教育能達到民間及增加生產必經之階梯，經濟建設事業之能否推動，以表詩農家訓練組織為務而定。

四十二、表詩農家以保為單位，在西南各省民居零散，應以自然形勢，每保設四家教育以其示範工作能使其其他農家易受影響為範圍。

四十三、表詩農家之選擇，以在受過生計訓練之農民中就其家庭狀況，社會地位，服務精神及工作能力四者為標準而選任之，其權利義務應有明白之規定。

四 職業組織

四十四、依據中央頒布之農工商會等法規，令人民自動組織社團以職業立場，自謀經濟建設之發展。

四十五、職業組織以鄉鎮為單位，視自然環境之區劃，保則設小組。

四十六、各級職業組織得受各級教育機關及行政機關技術之指導

四十七、鄉鎮農會組織應由曾受訓練之領袖農民發起凡受生計訓練者為當然會員。

四十八、每區有過半數鄉鎮成立職業組織，則指導其成立區職業組織，有二區以上有區職業組織時，則指導其成立縣職業組織。

四十九、縣各種職業組織得聯合成立職業聯合會以謀彼此利益之溝通。

五十、縣職業聯合會如有必要時得於各區設分會，鄉設支會。

五十一、各種職業組織得單獨式協助政府辦理本職業界之經濟教育及救濟上專業。

五十二、各級聯合會之任務除調劑各種職業之利益外並將代表人民向政府對經濟建設之計劃實施推進有參議及協理之責

五、合作組織

五十三、就經濟上之需要分別緩急先後經營各種之合作但應以信用為入手以生為中心。

五十四、合作事業經營之系統：(1)生產系統——生產合作，(2)貿易系統——產銷運銷及供銷合作(3)金融系統——信用合作，合作金庫。

五十五、生產合作以保為組織單位，但生產業務經營需要，可以業務分類，組織各種鄉單位社，生產合作聯合組織應以業務分類，成立各種業務聯合社，又分鄉鎮級區級及縣級三種。

五十六、運銷供銷消費合作組織，均以鄉鎮為組織單位各保設聯社，聯合組織以縣為單位，區設辦事處，但運銷合作得用運銷之物產分別成立各種業務運銷區，聯合社，或縣聯合社。

五十七、生產運銷供銷消費各區之聯合社，因其需要得組織聯物產供運處，並得於本縣各區及其他採銷市場設辦事處。

五十八、信用合作之組織以保為單位，但在人稠地窄之地亦得以鄉為單位組織。

五十九、信用合作社以縣為單位聯合，區設聯合社辦事處，初期推行如有必要，則可於各區暫設區聯合社。

六十、縣合作金庫開辦應先由經濟或高級合作組織及其他金融機關出資提倡，應預定一定期限使股本漸至完全歸縣合作社所有。

六十一、縣合作金庫得接受其他非信用合作之股本定期營業限於信用合作，但基礎鞏固後，可兼理其他業務貸款。

六十二、縣設倉庫各區設集積倉庫，鄉鎮保設簡易倉庫，集積倉庫及縣倉庫獨立經營可向金融機關抵押，簡易倉庫，可利用環境由運銷及信用兼營各倉庫，得互相調劑。

六十三、各種合作社及聯合社得聯合成立縣合作事業聯合會聯合會對各合作事業務須有調劑指導之責，對外有代表全縣合作事業利益維護之權。

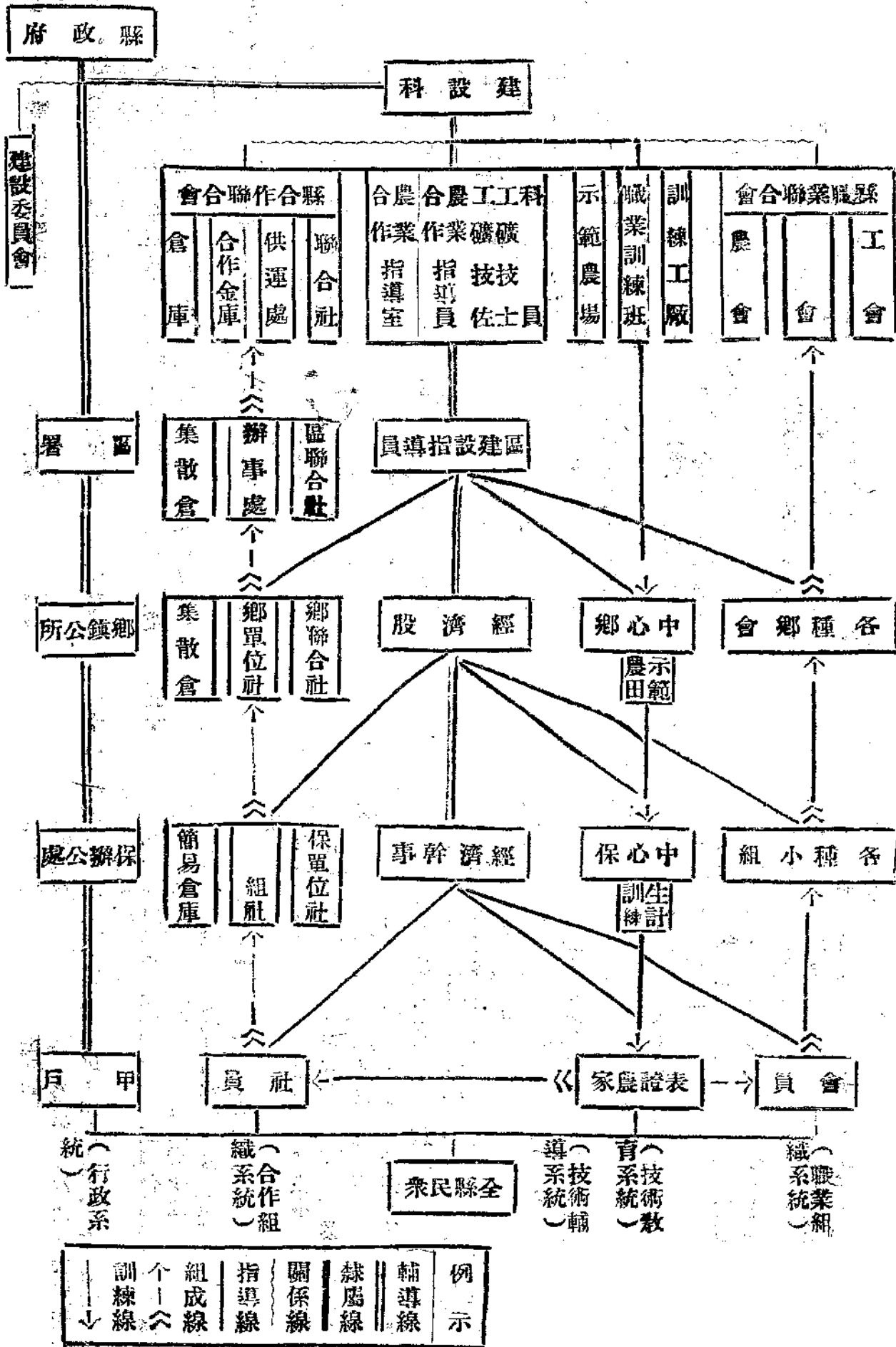
六十四、縣合作組織，若地方經濟情形及經營人能力許可為取得運銷經營經濟上之利益時，則可成兼營或單一之系統。

六十五、兼營式之單一系統合作組織最低級以保為單位，鄉鎮組織中心社，以個人及保社為社員縣級成立各聯社，各級均以業務種類為經營。

六十六、各級合作社事業得視實際需要及經濟運銷關係，經營二種以上之業務，若非全部社員共同平均需要則以專為某部分社員代理為原則。

六十七、合作組織之推行，應與人民職業組織相連貫，凡已有職業組織或僅有曾受訓練之地方領袖份子之地，均應指導其經營合作事業。

縣 經 濟 建 設 機 構 圖



新縣制下地方教育行政之研究

陸傳籍

一 引言

二期抗戰，後方重於前方，精神重於物質，欲使後方有完善的組織，使國民有蓬勃振作的精神，必須健全縣以下的行政機構，於是縣各級組織綱要便應運而生了。自該組織綱要於二十八年九月十九日明令公布以後，若于省分現已遵照實施，逆料不久的將來，全國縣以下的行政機構必臻於健全，則抗戰的力量必愈充實，建國的基礎必更鞏固，而復興的中國必在東亞樹立和平的空氣，這是可慶可喜的！

新縣制推行的重心在教育，教育設施的主要精神為管，教，養，衛，並合義教，社教，家庭教育於一爐。用教育的方法，以健全國民的組織，啓迪國民的智慧，改善國民的生活，加強國民的自衛，務使個個國民都能肩負抗戰建國的重任，個個保學都能發揮抗戰建國的實力，以達成新中國建設的目的。所以新縣制下的地方教育，不僅是教育上的一大改革，而且是政治上的健全設施。因此欲建設復興的中國，必須積極推進新縣制下的地方教育。

一個新興學制的推行，固然須具有改革的毅力，但是審慎執行也是實施時的主要條件；否則，必使事業的推行蒙受阻礙。所謂審慎執行，便是在說實施時必須具有充分的準備。這次新縣制下的地方教育，是我國學校教育提倡以來的絕大改革，我教育全體同仁，應對本問題作精密的研討，尤其是從事於地方教育或研

究地方教育的人士，更應貢獻意見，務使這新學制的推行，日臻於完善。作者不揣愚昧，僅就個人研究所及，貢其一得之愚，藉供關懷本問題者的參考。

二 新縣制下地方教育行政組織概要（註一）

按縣各級組織綱要：「縣為地方自治單位」（綱要甲之一）一縣以下為鄉（鎮），鄉（鎮）內之編制為保甲。縣之面積過大，或有特殊情形者，得分區設署。「（以上甲之四）。以上各級組織，原則上以十戶為甲，十甲為保，十保為鄉（鎮），十五至三十鄉（鎮）為區。茲將各級組織中之教育部門開列於下：

（一）縣政府：「置縣長一人」（乙之七），「以下設民政，財政，教育，建設，軍事，地政，社會各科。設科之多寡及其職掌之分配，由各省府政府依縣之等次及實際需要擬訂。」（乙之八）

（二）區署：「設區長一人」，指導員二人至五人，分掌民政，財政，建設，教育，軍事等事項。（戊之二六）

（三）鄉（鎮）公所：「置鄉（鎮）長一人，副鄉（鎮）長一人至二人。」（己之三二）以下「設民政，警衛，經濟，文化四股；各股設主任一人，幹事若干人。」（己之三三）又「鄉（鎮）長，鄉（鎮）中心學校校長，及鄉（鎮）壯丁隊長，暫以一人兼任。（己之三四）鄉（鎮）公所各股主任及幹事，由副鄉（鎮）長及中心學校教員分別担任。（己之三二）」

(四) 保辦公處：「置保長一人，副保長一人。」(壬兵四七) 以下「設幹事二人至四人，分掌民政，警衛，經濟，文化各事務。」(壬之四九) 又「保長，保國民學校校長及保壯丁隊長亦暫以一人兼任。」(壬之四九) 保辦公處之幹事由副保長及國民學校教員分別擔任。(壬之五。)

三 新縣制下地方教育的特徵

(一) 縣以下地方行政人員健全——在新縣制未頒布以前，一般地方行政人員——鄉(鎮)長，保長，因待遇過於菲薄，曾受相當教育而具備鄉(鎮)長或保長規定資格者，卻不願擔任，尤其在鄉村中，不僅是會受相當教育而具備鄉(鎮)長或保長規定資格者不願擔任，而且此項人才為數極少。所以從前的鄉(鎮)長及保長都是濫竽充數，因此鄉(鎮)長及保長的地位日益低落，而且在鄉村中，鄉(鎮)長及保長常會魚，肉愚民，形同土豪劣紳。自新縣制公布以後，鄉(鎮)長，保長以及鄉(鎮)公所，保辦事處人員，都由曾受相當教育的鄉(鎮)中心學校或保國民學校校長教員兼任，因此縣以下地方行政人員的品質提高，則人民對之必生信仰，地方行政必臻於完善。

(二) 縣以下地方教育行政機構健全——在新縣制未頒布以前，主持地方教育行政的機關為縣政府中的教育專科或建設合科，至於縣以下的教育行政組織，大多數是闕如的。即如江浙的學區，教部近年公布的市縣劃分小學區辦法，都因和其他部門的行政不相聯繫，而致形同虛設。自新縣制公布以後，縣以下的各級教育行政已有嚴密的組織，而且和其他部門的行政取得聯繫，則地方教育的推進，必較前更為順利。

(三) 學校為改良社會的中心——鄉(鎮)中心學校校長兼鄉(鎮)長，及鄉(鎮)壯丁隊長，教員兼鄉(鎮)公所各股主任及幹事。保國民學校校長兼保長及保壯丁隊長，教員兼保辦公處幹事。所以學校不啻是社會的中心，校長教員不啻是社會的導師。在目前中國情形之下，社會上的一般分子，大多是無知無識，因此對於國家民族還沒有認識得十分清楚，對於地方自治毫無運用的能力；欲建設一個新興的中國，必先革除上述諸劣點；詳言之，便是使國民具有國家觀念民族意識，以堅強國防的基礎；使國民具有地方自治的能力，以建築鞏固的國家基礎；使國民具有自衛的精神，以發揮衛國的實力；使國民具有生產的技能，以充實國家建設的動力。以上四種任務，便是中心學校及國民學校的施教重心，所以中心學校及國民學校是改良社會的中心。

(四) 兒童教育和成人教育合流——新縣制的中心學校及國民學校是合義教，社教，家庭教育於一爐，這不僅是人才設備俱為經濟，而且兒童教育和成人教育打成一片，可收相助益彰之效。具體言之，家庭教育得能發展，義務教育則易於普及而且易收宏效，社會教育得能普及，則家庭教育必能發達；義務教育得能擴展，則必能協助社會教育的推行。所以家庭教育，義務教育，社會教育有輔相成的關係。中心學校及國民學校既推行義教、社教、家庭教育之責任，而此三種教育是整個教育的基礎，所以中心學校及國民學校不啻是實施國民基礎教育的總機關。

(五) 管、教、養、衛四位一體——中心學校及國民學校以管、教、養、衛兼施為重心，實言之：便是促進地方自治，灌輸民族思想，增進農工生產，訓練地方自衛的四件重点工作，要同時

並重。務使國民養成有訓練、有組織有知識、有實力，可以自治、自學、自養和自衛，以求新中國的復興。管、教、養、衛四件工作，是息息相關相輔相成而不可分離或偏廢的。要是人民生活不安定，則教育無從設施；無捍衛地方力量，無管理地方政治，則難以安居樂業而生活無從解決；若管、養、衛均有相當基礎，而無教育的灌輸，則知識低下道樞缺乏，仍難達到國家民族復興的目的。所以中心學校及國民學校的教育是主張以「政教合一」與「文武合一」的精神，養成鋤頭（或斧頭）、鎗枝、筆桿能同時並用的良好公民。中心學校及國民學校教育的施行，便是訓練一般民衆具備這種條件，成爲一般手腦健全的現代化的國民，以期社會安寧，國家富強，民族精神得以發揚光大。（註二）

四 新縣制下地方教育的經費問題

新縣制下地方教育經費的浩大，從上述三節中便可瞭然。在從前地方教育範圍狹小的時候，經費尙感困難，自新縣制頒布以後，地方教育範圍較前擴大甚遠，經費籌措更爲困難，自不待言。經費爲事業進行的原動力，爲健全地方教育設施起見，對於本問題自須先加討論的必要。

地方教育經費分擔的確定。地方教育係地方的事業，抑係國家的事業，很難斷言。在目前歐洲各國實行中央集權的狀態之下，地方教育已被認爲國家的事業。我國政治亦採取中央集權的政策，從而地方教育經費的負擔，自亦應由地方逐漸移到中的趨勢。在目前狀態之下，欲使地方教育經費全由中央負擔，事實上極感困難；較合理的辦法，地方教育應由中央、省、縣三者各盡所能共同分擔。按綱要規定：「所有國家事務及省事務之經費，

應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌款開支，凡經費足以自給之縣，其行政經費及事業經由縣府支給，收入不敷之縣，由省府酌量補助，人口稀少土地尙未開闢之縣，其所需開辦經費，除省庫撥付外，不足之數，由國庫補助」。（丁之一九）由此可推知中國的地方教育經費是由中央、省、縣分擔的，這是很合於理想的。

能自給自足之縣，在目前情形之下，恐難覓到，以所稱富庶之區的江蘇爲例，便可見其梗概：「江蘇省人口以三千萬計，估計學齡兒童數佔十分之一，即應有三百萬名，每年教育費以十元計，即年需經費，三千萬元，但據財政部統計，江蘇各縣市（除京滬）歲出總數僅有三〇、二〇一、六〇六元，遞數義務教育所需經費！（假定由省庫統支）但社會教育方面所要求『至少應佔全教育成數百分之十至二十』之費用，尙不在內。實際上該年度江蘇市教育經費總數尙不及一千萬元（九、八一三、五九七元），已佔縣市歲出總數百分之三二·五」。（註三）江蘇尙且如此，其他邊遠貧瘠省分更可想見了，所以中央及省對於地方教育經費應有大量的款。

地方教育經費怎樣分擔，却是一個很難解決的問題。因爲各省各地方的貧富懸殊，中央對於各省的補助，自不能有一律的標準，省之對於各縣，亦不能規定一律的津貼。依常道直氏的主張，校舍的建築和設備應由地方負擔，因爲牠是地方之公共財產，這却是適當的規定；其餘學校的經常費，作者認爲應由中央、省、縣分擔，分擔的標準，依各省各縣的實際情形分別規定。總之，務使各省各縣的地方教育事業得能平均的發展。

（二）增加各省市教育故化費，據申報年鑑（二十二年）

各省財政概況所載各省教育經費，以教育費在各省市總歲出中所佔百分比計算，則以安徽為最高，而西康為最，前者佔百分之二六·八〇，後者僅佔百分之二·五六（註四）從此可知各省市教育進展的懸殊了。市直接負地方教育的責任，省間接負地方教育的責任，並有補助各縣地方教育經費之責。故今後為謀地方教育的發達，必須增加各省市的教文化費，尤其對於西康等教育文化費特少的省分，更應督令增加。並且規定所增加的經費，專指作推進地方教育之用。而且新縣制下的地方教育是合政教於一爐，故凡各省市地方行政的經費中，應規定適當成數，歸併於教育文化費內，以謀鄉（鎮）保政治事業的發展。

（三）今後增籌縣地方教育經費之可能的途徑

（一）整頓稅務——各縣的稅務最為廢敗，故各縣的稅收都難合標準，甚至有時距標準過遠。其原因，或由於稅務人員的中飽，或由於稅務人員的敷衍，故今後欲增加縣教育經費，必須澈底整頓稅務，剔除中飽，督令負責，務使稅收增加，則縣政經費來源充實，地方教育事業易臻於發達。

（二）發展實業——實業發達，財源必豐，則教育事業必隨之而振興。所以凡是一個實業發達的地方，教育事業沒有不欣欣向榮的。故今後應謀實業發達，務使財源豐富，教育充實，則地方教育事業必能隨之而振興。

（三）廟產興學——邵爽秋氏提倡的廟產興學，却是增加教育的可能途徑。因為我國廟宇林立，各廟宇都有相當的田產。這田產是公家的捐款，自應用之於地方事業。政府應啓導人民，利用店產興辦學校，以公共產業用之於地方事業，大概地方人士不致加以阻礙罷！

（四）收用公產荒地——我國的公產荒地散布於各縣各鄉各鎮者為數極衆，此公產荒地之權，每操之於地方紳士之手。今後應將公產荒地之權收歸政府，收用公產，開墾荒地，以作充實地方教育經費之用。

（五）獎勵私人捐款——地方上每有財富，每有達人，每有祠堂，政府應多方鼓勵富貴達人捐贈款項，及獎勵將祠堂的產業創辦學校。在獎勵私人捐款之前，必先剷除民衆對於捐款的反抗心理，此反抗心理的由來，固由於私財慾望的發展，但民衆對於捐款用途的懷疑，却也是很大的原因。所以剷除這種反抗的心理，必須公開捐款的用途。最適當的方法，在捐款之前，先說明發展地方教育需款甚殷的理由，並公布捐款保管委員會的章程，以示公開的誠意，則地方人士必樂於捐助。對於捐款人士，應予以名譽的獎勵，以資提倡。

五 新縣制下地方教育行政人員問題

地方教育行政人員掌握地方教育推行事業，不僅所負職務繁重重大，而且其影響於地方教育事業的發展關係密切。往往得其人則興，失其人則敗，故對此不可不加以慎重的注意。本節所謂地方教育行政人員係指新縣制下掌握地方教育行政事宜的人員而言，包括教育科長，督學、指導員、區指導員以及各主管課職員等。茲為便於討論起見，姑就下列四點概述之：

（一）地方教育行政人員的規定——一縣政府設秘書科長指導員、督學警佐、科、員、技士、技佐、事務員、巡官……（乙之九）又一區署為縣政府補助機關，代表縣政府督導各鄉（鎮）辦理各項行政及自治事務，在未設區署之區，由縣政府派員指導。

(戊三二五)又由署設區長一人，指導員二人至五人，分掌民政、財政、建設、教育、軍事等事項……(戊三二六)在上列各規程中，除教育科長，督學外，指導員未明言專教指導員。但教育既為各縣最繁瑣之事業，(由其任縣市歲計總數中所佔，成數之高可見；據三十五年度統計，各縣市教育經費數，平均佔經費總數百分之二八·五四)可以推知。故新制下的縣府及區署，應儘先設置專任之教育指導員，始為當然之結論(註五)

(二)地方教育行政人員的資格——抗戰與以後地方教育行政人員能克厥職者日益減少，而濫竽充數者日見增多。所以到人員問題，必須從嚴定資格起。在縣各組織綱要中關於地方教育行政人員的資格未曾明文規定，茲根據十八年國府公布之縣組織法，再就目前之實際情形，並參酌民意，擬訂資格標準如下：

- (1) 科長：須信仰三民主義，具有優良德性、服務精神、專業興趣，且合於下列規定資格之一者。
 - 1 經自治訓練及格，曾任教育行政職務一年以上，著有成績者。
 - 2 普通考考及格，曾任教育行政職務二年以上，著有成績者。
 - 3 師範大學，大學教育系或高等師範學校畢業，曾任教育職務一年以上者。
 - 4 師範學校或大學專科畢業，曾任教育職務五年以上，著有成績者。
 - 5 對於教育有相當研究而有著作者。
 - 6 曾任委任職關於教育的以上而有七年以上經驗，著有成績者。

(2) 督學、指導員、區指導員：須信仰三民主義，具有優良德性、服務精神、專業興趣、教學技能，且合於科長資格或下列規定資格之一者。

- 1 師範學校或大學專科畢業，曾任教育職務三年以上，著有成績者。
- 2 簡易師範或高級中學畢業，曾任教育職務五年以上，著有成績者。
- 3 經檢査定合格，曾任教育職務七年以上，著有成績者。
- 4 曾任委任職關於教育的以上，而有五年以上經驗，著有成績者。
- (3) 主管課職員：須信仰三民主義，具有優良德性、服務精神、專業興趣、辦事經驗，且合於科長、督學等的資格或新縣制的鄉(鎮)、保長資格者。
- (三) 地方教育行政人員的待遇——地方教育行政人員的待遇本甚微薄，自抗戰發生物價高漲以後，生活更難維持，自不待言。於是稍有能力的紛紛改業，或兼任他職，以致地方教育事業陷於窘境。故欲增進地方教育事業推行效力計，則須根據目前實際情形，擬訂適宜標準，俾使其安於職守。茲將江蘇省地方教育行政人員的俸給原則(註六)錄之於下藉供參考：

- (1) 趨重專業——注意：1. 學歷之價值；2. 經驗之價值；3. 專門之訓練。
- (2) 羅致專家——要羅致專家須要：1. 最低俸；2. 能適合現代平易之生活為度；3. 年功加俸；4. 最高俸以能保持專業之 equal 為度；5. 初級俸之數目，以學歷為標準；6. 薪俸應隨生活而增加。

(3) 獎勵向上——1 學歷高者得較多；2 有特殊成績者得越級支薪。

(4) 顧及財力——提高待遇，當顧及地方財力，應：1 以當時當地之生活程度及他種職業報酬為比較；2 辦學者以能維持平易之生活為主；3 薪俸額以地方教育經費多寡為主。

(四) 地方教育行政人員的任期——教育事業斷非短時期內所能奏效，而須有較長時期才能臻於完善。實言之，教育事業應從容研究，長期計劃，長期設施，才能見效。所以教育行政人員應有確定的任期或保障，以便從容研究當前的教育狀況，並有充分籌劃進行的時間，如此則教育行政效率必增，教育事業必臻於發達。但我國中央及各省教育法令中，對於各級教育行政人員之任期概未規定，而無保障法令，以致鮮久於其職者，殊為極大遺憾。所以今後欲使地方教育事業臻於發達，則對於地方教育行政人員必須有確定的任期或保障，可能從長計劃從長實施。

六 新縣制下地方教育師資問題——地方教育事業的發展固需主持者（指行政人員）得人，但地方教育推行的幹部人才，亦能影響於地方教育事業的興替。中心學校及國民學校的校長教員，是地方教育推行的幹部人才，故對於此不可不加以慎重的注意。茲為便利討論起見，姑就下列四點概述之：

師資的培植 根據縣各級組織綱要，每保以設國民學校一所為原則，全國八六四，四〇六保，則需辦八六四，四〇六所國民學校假定每校設校長一人教員一人，則共需師資一，七二八，八一二二人，這是最低的估計。在師資缺乏而日合格師資紛紛改業的目前狀態之下，欲積極推行地方教育，師資的供不應求，顯為必然的趨勢；但不能因噎廢食，地方教育事業仍亟須推進，則師

資的培植却是一個嚴重的問題。為應急需起見，作者認為目前師資的培植，不出下列數途：

(1) 訓練不合格教師——各縣應利用假期，對於不合格的現任小學教師，加以嚴格的短期訓練；並設函授訓練班，責令繼續進修，按期舉行考試，以定取捨。

(2) 舉辦短期師資訓練班——各縣須按照實際需要情形，創設本班。招收初中畢業生或具有初中同等學力者，予以六個月以上的短期訓練。

(3) 動用師範學校高年級學生——在師資供求不接之際，可責令師範學校高年級學生。出外服務一年或一年，以資實習，期滿回校畢業。這不僅能補救目前師資的急需，而且能使師範生獲得「育學相長」之效。

師資的訓練 新縣制下地方教育的主要精神為管、教、養、衛，則推行地方教育的師資，自非過去僅知教育者所能勝任。所以理想的師資，須有管、教、養、衛四方面的訓練。但根據心理學家的意見，人類的能力，每偏於一種或少數種方面，全才極難獲得。具體言之，即長於管人者，未必能長於教育；長於教育者，未必長於生產；長於生產者，未必能長於自衛。那末四位一體的師資訓練，事實上是不可能了。不過我們所希望的全才，不是對於管、教、養、衛四方面俱有精深的造詣，而祇求其對於這四方面有廣泛的訓練而已。至於各人的能力的偏向，不加抑壓，仍任其自由發展。茲再就實際情形，對於訓練方面介紹辦法於下：

(1) 改組師範學校的行政機構——過去師範學校無論男女分設，或男女合校，其唯一訓練的中心為教育。新縣制下的地方教育是合管、教、養、衛於一爐，則對於過去師範學校的訓練必

須加以改造是毫無疑問的。因為師範學校訓練的變更，學校行政機構自應隨之而改組。又根據心理學家的意見，各人能力每有偏向，欲使其具有管、教、養、衛的全才，是屬難能。故鄙見以為今後的師範學校，一年級須施以管、教、養、衛四方面的基本訓練，自二年級起，除軍事訓練男生必習女生以看護救護代理外，應分為政治、生產、教育三組，依各人的志趣和傾向，分別編組。各組並應兼習其他二組各若干學程；如政治組應習教育生產兩組各若干學程；生產組應習政治教育兩組各若干學程；教育組應習政治生產兩組各若干學程是。俾使學生各有專長以外，並具有管、教、養、衛四方面的廣泛的訓練。

(2) 改造師範學校的課程——新縣制下所需要的師資，必須對於管、教、養、衛四方面都有相當的訓練，故對於過去師範學校僅重教育的課程必須改造。新縣制下的師範學校的課程範圍，「可分基本訓練和專業訓練兩方面言之。關於基本訓練方面的，可以國立中學課程綱要為依據，以實施精神訓練，體格訓練，學科訓練，生產勞動訓練及特殊教學與戰時後方服務訓練等。關於專業訓練方面的，可分為教育訓練政治訓練，軍事訓練，及生產訓練（後者為部員）等。不過基本方面各種訓練中，如有程度太高，分量太多及材料重複者，應儘量予以刪減，如學科訓練中的公民，生物，理化，算學等科，可以酌減局部的教材；又如解析幾何，教育概論等科，可以全部廢除。大約減少總時間的三分之一，即以加重專業方面的訓練。如此則各項訓練庶幾均能平衡，即不難達到四位一體的要求。」（註七）

(3) 訓練現任小學教師——現任小學教師僅知教育，而乏管、養、衛三方面的訓練（除一部分已曾受軍事訓練以外）。故

對於現任小學教師，應利用假期，或分批抽調，以訓練管、養、衛三方面的才能，俾能適應目前的需要。

教師的任用和任期——根據縣各級組織綱要，鄉（鎮）長，保長由鄉（鎮）民大會或保民大會就具有鄉（鎮）長或保長資格選舉之。則鄉（鎮）中心學校校長及保國民學校校長的任用，實際上由人民選出。民選的結果，一般原具有校長資格者自不乏當選的機會，但其中不免有許多未經教育專業訓練者補足其間。學校人員民選辦法，除瑞士國內少數地方以外，在現代各國中尚無先例。（註八）在我國對於民選尚未普及以前，欲實施學校行政人員民選辦法，自須有慎重考慮的必要。

關於教員的任用，在縣各級組織綱要中並未明文規定，依據去的慣例，有由校長聘任者，或由教育行政機關任用者，教員由校長聘任或由教育行政機關任用，各有利弊。一各校長自行聘任之優點：（1）可望學校內部和衷共濟；（2）能因學校之需要，聘用相當人才；（3）校長既對一校負責，則對於用人亦當有全權，方能施展其教育計劃與理想。但校長操用人全權，亦有認為不滿意處：1 教員隨校長進退，校長更換，全校為之牽動；2 校長自行聘任教員，其選擇範圍，每失之太狹，且予無資格能力以倖進之機會；3 各校於用人方面，各自為政，不能調節一個教育行政區內之師資。利於校長聘任之理由，即為反對行政機關委任之理由；反之校長任用制之弊，即為教育機關委任制之強有力之理由，無庸贅述。（註九）委任聘任各有利弊，則教員的任用，自應取兩者之利，而應用折中辦法。凡校長聘任教員，須合教員資格之規定，但其數不得超過全校教員數半數以上；其餘教員則應由行政機關按各校需要，分別委任。

教育是久長的工作，故需要長議專任的教師。按縣各級組織綱要的規定，鄉（鎮）保之任期均為二年，教員則無明文規定，即現行法規中亦無專條規定。此教師任期不長，於教育事業的推行不無影響。一在歐洲教育進步諸國家，教員之任期實際上均為

無限期的，只要教學適任，極無虧，決無濫被免職之虞，茲轉錄美國全國教育聯合會研究錄第二卷五號所載之調查表如後：（註十）

國 別	任 期	免 職	行政及輔導人員 (學校)在內否
德 國	終身	要有重大事故，經勸誡及刑事手續。	然
丹 麥	每服，要服任，惟冬令鄉村學校為例外。	須有重大事故	未詳
瑞 士	各府不同，以四至六年為常，僅市為無限期。	須有重大事故，極少見。	未詳
荷 蘭	無限	無不勝任或操行不端。	顯然在內
芬 蘭	兩年試教期後，即為無限。	不盡職已經警告後，犯罪或不道德。	然
挪 威	在勝任期內無限制。	因身體不健或不勝任，但小見。	然
瑞 典	經試用後，無限制。	不重事故，經警告後，但教師有上訴權。	未詳
英 國	無限	不適宜，或不盡職，由各事件決之。	然
法 國	在勝任內，無限制。	須犯有重大過失，但少見。	然

在我國師資缺乏，教師資格不健全的狀態之下，任期長短，利弊較多，從事教育行政者，宜特別審慎，善為選用，茲將各國規定教師任期的原則（註十一）於下，藉低參考：

（1）廿爾規定的原則：1. 合本省規定之教師資格；2. 試用期一年至三年；3. 期滿後經評議為滿意即無任期限制；4. 已獲資格者在本省境內轉移均有效；5. 明定教師分等標準；6. 掛職

條件應詳密具體；7. 不稱職者應先警告，說明其缺點：

（2）亞爾馬克及蘭格氏規定的原則：1. 教師資格應定為中等教育四年，再加兩年的師範教育訓練；2. 試用期間二三年，二三年內，應常變更其職務以資實習；3. 試用期滿，即無限期；4. 每年由教育行政當局研究教師升進及繼續服務問題一次；5. 未警告前不得遽行退職，應有通知說明理由；6. 退職時教師得要求

自行申訴；7 教師有向上級官廳上訴權。

教師的待遇——教師的待遇，直接影響於教育事業的推行。我國由政府以法規形式注意對教師待遇，雖有章程幾則，但鮮見行諸事實。自抗戰發生，物價高漲以後，但薪水依然如故，維持生活更爲艱難，故教師改業或兼職者日有所聞，地方教育遂陷於停頓狀態。茲將積極推進地方教育計，首應優待教師的待遇，這不僅能使現任教師安於其位，而且能鼓勵教界人士樂願從事地方教育。蔣院長有鑒於斯，特於一月十六日致電嘉勉全國小學教師，並爲倡導尊敬教師與充裕教費兩事，喚起社會人士協力改善。是後各地提高小學教師待遇的呼聲甚高，這是最可喜的！我們固希望小學教師的待遇應優待，但在抗戰的艱難過程中，小學教師自應自負艱難爲國盡瘁，故僅希望各地當局，能訂立最低限度之薪水，使小學教師能維持目前的生活。茲將十七年全國教育會議公布之小學教師薪水制度之原則第一條錄之於下，並舉例於後，藉供參考：

訂立最低限度之薪水——（原則）兩倍衣食住（以舒適爲度）三事之所需，爲最低限度之薪水。譬如貴陽最近每月每人普通之膳食需費廿五元，每月房租需洋十元，每月添置衣着（以一條土布衣服爲標準）需費五元，共計四十元，兩倍之得八十元，年薪九百六十元。此即爲貴陽縣小學教師最低限度之薪水。

七 新縣制下地方教育督導問題

教師的成功，固有賴於專業訓練，但服務時的督導工作，尤屬重要。尤其在我國師資品質較差的狀況之下，督導工作便是改進師資品質的簡便而有效的方式。故今後爲謀地方教育發展計，

對於督導工作自不得不予以特別的注意。關於本問題，作者認爲下列二事值得注意：

（一）視督區的劃分（註十二）

每縣既須設一國民學校，各縣學校數勢必驟然增加。爲便於督導工作起見，應將各縣劃爲若干視導區。今求行政系統劃一起見，應根據新縣制的分區制度，以每區當作教育的視導區，其區之面積適大，或有特殊情形者，得再分視導分區。在未設區署之各縣，應將全縣劃分爲若干視導區，以便督導工作的進行。

按綱要規定，區設指導員二人至五人。雖一明言專設教育指導員，但應規定一二人爲專任教育指導員；其未設區署之縣，應規定每教育視導區設專任教育指導員一人或二人，專員全區教育督導的工作。爲增進督導效能計，宜在各區適中地點，設置區中心學校，爲全區鄉（鎮）中心學校及保國民學校之模範；並以區師範指導員兼任校長，教員須聘請學識經驗俱豐者，以便各校教教之輔導，並可兼任各科指導職務。

（二）輔助指導的方式

（1）中心學校

區中心學校及鄉（鎮）中心學校爲全區保國民學校的模範。其任務，依部意見具條下列諸條：

- 1 採用有效的教育方法，以供區內國民學校的做效。
- 2 協助區內國民學校規劃 施事宜。
- 3 指導區內國民學校教師的教學方法。
- 4 供區內國民學校教師的觀摩。
- 5 爲分區地方教育研究會的總機關。

綜觀上列諸任務，便可推知中心學校實爲輔助視導的最有力的機

關。而且區中心學校校長由區教育指導員兼任，更能使區中心學校儘量發揮輔助指導的力量。

(2) 教學觀摩

區教育指導員蒞校視察時，每學期應舉行教學觀摩一次。由各校教師推派一人担任教學，其餘教師及指導員在旁參觀。是後應由校長召開討論會，指導員出席指導。其討論之主旨，不在吹毛求疵的非難，而在發見其教學的優點，並提供改進的意見。

(3) 成績展覽會

各縣每年或隔年應舉行成績展覽會一次，各區每年或每半年亦應舉行成績展覽會一次。以備各校互相觀摩，並激勵各校發展。

(4) 輔導月刊

各縣應創行輔導月刊一種，(或聯合附近幾縣創行)專討論地方教育的實際問題，並提供輔導的意見，藉供各縣教師的進修，並作各縣教師研究討論的園地，以激發教師的專業興趣，促進地方教育的發展。

實施新縣制與地方經濟建設

毛善民

一 引言

新縣制之實行，是我國政治上劃時代之改進，細讀新制綱要全文，目的所在，係為「改善下層行政，推進地方自治，以完成三民主義國家之革命基礎。一其特異之點，即從前縣制與民衆地

附註：

二九年，二月。寫於筑大廈教育科學研究室。

(註一) 錄自常道直：新縣制下之地方教育行政問題，中央週刊，二卷二十七期。

(註二) 本節文字間多引用江西特種教育的定義。

(註三) 全註一。

(註四) 見常導之編著：增訂教育行政大綱，一三八節。

(註五) 引常道直氏的意見，中央週刊二卷二十七期。

(註六) 見曾毅夫編著：地方教育行政，五四頁。

(註七) 引馬客談氏的意見，教育通訊，三卷二期。

(註八) 全註一。

(註九) 見曾毅夫編著：地方教育行政，八七頁。

(註十) 見增訂教育行政大綱，一〇一節。

(註十一) 見地方教育行政八八頁。

(註十二) 本節材料間多採用常道直氏的意見，中央週刊，二卷二十七期。

方之切實需要無關，似為因官而設政，至多也只能說因管而設政，新縣制則係因地方因人民之需要而擬訂，去以往虛偽造作之弊，而具真實自然諸優點。

自去年九月十九日國府公布新縣制縣各級組織綱要以後，迄今已是半年，全國上下無論從政同志或專家學者，對於理論實施

之研討，爲文於報紙雜誌上發表者，隨處可以見到，甚且於財政，教育，軍事，地政，社會等專科研討之論著，亦常見不鮮。具見新縣制之真切需要與國人熱心研究發達之精神。惟於建設一項，尙少有人議及，頗爲缺憾，考新縣制獨特之處固多，而注意生產，置重經濟建設，要亦佔重要部份。筆者謫陋，謹供一得之愚，聊以拋磚引玉。

二、新縣制之精神

前言之，新縣制之目的，在「改善下層行政，推進地方自治，以完成三民主義國家之革命基礎。」故其異乎舊制之新精神，即在「真實」「自然」「適應地方人民之切實需要。」請提要述左：

一，充實各級機構組織確定縣爲自治單位——縣爲地方自治單位，總共早有明訓，惟自來規定之縣組織法，因顧及環境人事未臻健全之困難，都未付諸實現，如十八年公布之縣組織法第三條所規定：「縣設縣政府於省政府指揮監察之下處理全縣行政監督地方自治事務。」是縣僅屬中央行政之下一下層機關而已。迄二十六年縣政府裁局改科暫行辦法公布，縣長職權稍大，但仍未獲縣爲自治單位，且內部組織仍未臻完善，一切政令雖彙編於縣長，而上級仍往往因特殊事務，增設併支機關，如征收處，自衛總隊部，合作指導室等等，常致一件政令，事權分割數起，不惟誤即索制，成爲分工而不合作。縣如是，縣以下之區保組織，則更無明確規定，上級政令轉爲區保專辦，而區保人事既簡單，事責無明定，結果只得事事敷衍了之。新縣制各級組織綱要，第一條開宗明義，即確定「縣爲自治單位。」并明白規定縣長職權，爲「辦理全縣自治事項。」意義之重大，爲自來所

未有。縣政府之組織，除原有民財建教分開設科之外，并增軍事地政社會諸科，雖因經濟人口可縮併之，但事權集中責任分明，已得切合需要之便，鄉（鎮）組織分設民政警衛經濟文化四股，保亦設四幹事，事權集中於鄉（鎮）保長，執行則有四部分，人事既充實，凡事有人專責辦理，即無從推諉與牽制。

二，開放政權推進地方自治——政權屬民，爲三民主義國家特徵之一，總理革命之初，即抱此主張，帝制既倒，民國肇立，以一氣未開，易受軍閥政客之編弄，至民權主義未能貫徹。

總理乃開革命爲三時期，曰軍政，訓政，憲政，訓政時期即訓導民衆理解政權之意義，會運用政權，今茲訓政尙未完全，而國民要求政權開放，實行憲政之心，正躍躍欲試，新縣制規定各級民意機關，即逐漸開放政權，實驗民衆運用政權之程度，并實地訓練其運用政權之技能，保之範圍最小，保長由保民大會直接選舉，保民大會由全保居民每戶出席一人，是爲直接民權運用之訓練，鄉（鎮）範圍較大，鄉（鎮）長由鄉（鎮）民代表會選舉，鄉（鎮）民代表會之代表由每保民大會各選舉二人，是爲間接民權之行與訓練。縣設縣參議會，縣之範圍最大，職責較重，縣長暫不由縣參議會選舉，但縣參議會可供獻縣政意見，協助政府推行政令，并可監督政府不作爲非枉法行動，是爲訓練人民縣政智識，但仍因人民智識不够，發生意外之危險。總之鄉（鎮）保政權完全授民，上級則取監督指導地位，縣政則一半授民，一半上級掌握，使政權逐漸開放，逐漸推行地方自治。

三，普設鄉村教育實施政教合一，過去地方教育之推行，大部全恃教育者一面努力，二十六年裁局改科，縣長兼教育行政長官，雖不少努力有成績者，但區保則仍多你行你教，我管我政，

地方教育——尤其鄉村教育不能迅速普及者，此為一最大原因，新縣制各級組織綱要規定：「設國民學校，鄉（鎮）設中心學校，且不以小學名，即範圍較廣，成人教育，婦女教育都包括在內，仰且鄉保長都可兼校長，教員都兼主任或保幹事，是即政與教合成一體，不特於事實上工作上，彼此能收互助兼顧之益，尤於政治教育本身上相得益彰，更多得推一改進之功效，即教即政，即政即教，以政施教，教無不行，以教導政，政無不善，使政治與教育互為運籌，教育與實際相為印證，而達一政治教育化，教育實際化之善境。

四、注意生產置重經濟建設——總理於建國大綱第二條云：「建設之首要在民生，故對於人民之衣食住行四大需要，政府當與人民協力共謀農業之發展以足民食，共謀工業之發展以裕民衣，建築大計劃之各式屋舍以樂民居，修治運河以利民行。」於地方自治始實行法云：「地方自治之體，在止為一政治組織，而并為一經濟組織，近代文明各國政府事務，已由政治治及於經濟矣。」由可知總理建國之主旨與地方自治之希望，特注重於生產之發展與經濟之建設，此種卓越思想，實創自古所未有，亦即今日新縣制之根源也，新縣制對建設之規定，不僅縣政府組織內專設建設科（第八條），另置一士拉佐（第九條），區界內亦設建設指導員（第二十六條），鄉（鎮）公所設一經濟股（第三、二條），保亦設經濟幹事（第五十條），如此建設行政組織系統之完備，必能使事有專成，不致行政如星，自治關係規定鄉（鎮）與辦造產業（第十二條），一則為減輕民衆自治經費之負擔，再則為備生產建設之實效，以人民衆之先導。總編亦指示云：「規定并算行人員勤勞勞動，使人人用自出力

量為公共服務，來做地方建設事業。」是今日新縣制之實行，亦即地方公民生產經濟分門建設之開端，此種劃時代之獨特進步，處中國物產落後之今日，尤有特別之價值與深意。

三、新縣制地方建設之原則與政策

一、地方建設辦理原則：地方建設在新縣制施行中之重要性，上節已略申述，惟建設事業頭緒萬端，包含至廣，究應如何入手，尚頗有研究之必要，從事地方建設工作，當計劃時有三個原則，首須明瞭。

1 要可能與有價值：「可能」即「自然賦予力」，即須要觀察當地的自然條件上是否有辦理之可能。比如開闢屬重要建設之一，但必地方有礦藏，無礦藏即不可能。開河亦重要建設之一，但必要有水源，無水源即不可能。植桐種漆，必考當地氣候土質是否適宜，諸如此類勿論頗多，事如不詳加考實，則必致徒勞無功，如貴州十年前在龍里開煤油井，耗時數載，斥資數十萬，結果所得，僅一客岩洞與攔淺一套外國大機器。又如某縣長以植桐種漆為今日時髦之建設，到任伊始，見所屬羣山遍野，即遂購桐種籽數十石，責保甲民衆種植，結果生而不長，長而不實，一無所獲，土質氣候不宜也。詳攷地方情形，如此類之事實，一勝於舉，不可不察。還有一事，更須注意者，即一事一舉，必先計其未來促進一方民生福利與進化之效果價值如何，倘無多益或有損者即須節省人力財力，不必辦理。

要地方確實需要：宇宙間一切事物，大抵因需要而產生，不為地方所需要者，即已產生，亦不能長存，此為自然定律。但今日智識文明進化，事物之需求與否，又隨人類智識欲望程度而

有等別。故所謂需要者，要詳考當地一般民衆之風俗習慣，智識程度，經濟情形方可判定，例如鄉村農人向是短裝布衣，茲設一或衣工廠，出品大衣西裝，着之雖舒適方便，亦必不受歡迎。又如某地土地肥沃，人民勤勞，年收自給有餘，惟舟車不通，剩餘不能輸出，此等地方，則暫不應謀改進農業，即須辦理交通，否則徒擾民耳。總之需不需要，是開始建設先決條件之一，需要是與有普遍性，絕不可隨數人之嗜好或憑學理而定之，故事物無普遍之需要者，斷不可興辦。

3 要地方能力够：凡建設即需要人力與資本，有許多事項，人力之中還需要專門技術人才，資本之中還需要各種機器，故開辦之初，即須計算人力是否足够，技術人才是否可羅致，資本是否足够，機器是否可購置，凡此種種，必詳自估量，如估量能力不够，則事物辦理再可能，價值再宏大，需要再迫切，除另謀外助外，亦只有望洋興歎，夢然嘗試，必遭失敗。

二，地方建設辦理政策：原則既經確定，守此施行，似可順利得到結果。然一味固守原則，不得其他門徑以行之，一則縣之中，當建設者甚多，事事難行。蓋前已言之，建設是需要人力資本者，且最有利之建設，即最需專門人才與鉅額資本之事項。以一縣之小，經費之拙，縣政府求賂識生物物理之普通技士，尙感困缺，專門人才何能羅致，且縣縣需要，亦無若多之專才，供不應求。資本一項，縣內事事待舉，更成問題。所以縣建設事業之推行，即須調查詳細，籌謀精密，計劃週密，交涉靈活。有下列政策，通常可資採用。

1 從不需專材不耗巨資，輕而易舉之細微事業作起：前言之或有利益之建設即最需專才巨資之事項，此係就每一件事業而

言，世亦有許多事，以一件計之利益甚微，一人經營也難於不多，然泰山不讓壞土，故能成其大，湖海不擇細流，才能成其深，一件事物雖細微，如至縣普遍行之，其利益之厚，亦必有可觀。如農業方面，全縣適宜某經濟作物，或植麻桐漆果類牲畜或其他等，即設法普遍推行之。工業亦然，調查縣內已辦有之工業，銷路甚好，當地原料又豐者，即普遍推行，如南通江之棉布，瀏陽萬載之夏布，都係鄉村家庭農副業品，每家收入雖不多，但集腋成裘，此數者，在今日不僅供銷國內外，到處聞名，該各縣農民之富庶，農村經濟之活動，都在各縣之上，誠非他如栽植森林保護森林，亦均屬極易行之事，遍地成林，亦利益非細。

2 邀請並協助不建設機關團體慈善團體學術團體來辦理各項建設事業：有許多建設事業，工程資本非一縣力量所能辦理者，如改良農業，發展農村金融，興建大規模水利，修闢長鉅公路。此等事業，中央早有籌劃，農業已於各省設有農業改進所，甚且各行政區亦設有區農場，金融則有農民銀行，農本局專司其責，今并於各省縣遍設合作金庫農會倉庫。建興水利各省亦有水利委員會專責辦理，公路各省建設廳大部有準備，此外尚有許多慈善團體，學術團體，專作地方建設事業，以上數者都有專門人才鉅額資本，各縣可審度境內需要，考察各機關性質，貢獻調查材料，擬具初步計劃，接洽邀請前來辦理，開辦進行之際，尤須運用縣內政治的人力的各種力量，盡力協助，辦理機關既得方便，自更樂予繼續進行矣。

3 利用農閒征用民力勞動服務興辦羣益事業：國民勞動服役，中央已有法令規定，總裁亦曾一再訓示，辦法可循，實為發展

設之一絕好方法，縣道鄉道之修闢，池塘河壩之開築，荒地之墾殖，水溝河道之疏濬，街鎮市場之整飭等類事業，均有羣衆，但非少數人力所能興辦，可乘農閑，依照工役法令在工辦理。惟工程須先有計劃，開工時須有嚴密之組織，公平分配，認真之督導。

4 進行合作：有許多事業，既不便由縣辦理，鄉保又不能獨辦，屬生產者，即組織生產合作社，大量出品，則組織運銷合作社，屬資本器械者，即組織利社辦理之。

5 招納民股發行公債：較大之事業，明知有益地方，但非地經費所能辦理，又無外界機關可請協助者，即可召集地方紳商，議定辦法，一面招納民股投資，一面發行縣公債（新制第二十一條）以興辦之。

6 辦行公共遺產：公共遺產之意義，一而增加地方自治經費減輕民衆負擔，使地方建設事業，益能有充分之力量推行。一面訓練民衆之勞動興趣合作習慣，以考驗并促進公務人員及民衆之服務精神。可各就地方情形，凡屬公共機關，鄉保學校等，均須有一遺產場所。

四，地方經濟建設綱要

地方經濟建設事業頗多，要視地方情形，因地置宜，同時須適合上述之三原則，採用上述之政策，而後能定之，原不可一概而論，茲將所述，係屬一般地方可能興辦之事項。

一，農業生產建設：我國人口百分之八十五爲農民，除去大都市不算，恐尚不止此數，政乃衆人之事，一縣之衆人就是農民，故所謂縣政，可說就是農政，地方一切建設事業，當然要以農

業爲主體。

1 改良農作物：此項工作，看似簡單，行則艱巨，大都屬於技術問題，應採用政策第二條，約請省農業改進所或區農場協助辦理，庶期有效。

A 品種改良：優良品種產量高，品質佳，成績極顯著，國內各農科大學各農業改進機關，數十年來研究育成之優良品種，頗多實例，產量之常比普通品種增加三分之一至一倍，品質之佳亦同之。但輸種外界，新品種非簡單事，因氣候上質之關係，各生物都各有其他特性，輸入之初，必縝密試驗，適宜然後推廣，否則必有失敗之危險。

B 技術改良：栽培各種作物，自耕地至收穫，其間所經手續，統稱謂之技術。我國各地農民技術，尚係墨守數百年前陳法，勞多而獲少，亟應採用科學方法去改良之，如某種作物應宜種植某種土壤，種植某種作物之土地應如何整理之，如何播種，如何中耕，如何灌溉排水方爲最適宜等。

C 肥料改良：目下農人所常用肥料，概以人糞尿厩肥爲多，不知另想方法製造，且施用又無標準，不問何種作物，肥料多有施，少有少施，適其需要否不問，殊不合理。應指導訓練各種肥料製造法，配合法，施用法，并何種作物何種土壤應施何種肥料多少等。

D 農具改良：「工欲善其事，必先利其器。」古有明訓，我國農民現在所使用之農具，尙屬數百千年前之舊傢伙，現科學進步，歐美農民常一人使用機器當數百人工作，我國農民能力雖不能即刻採用，但有許多簡單機械，如播種機，中耕器，收穫器，脫粒機等，價廉而使用便，應當力求推廣，即舊式農具，亦必加

理之研究改良。

B 病虫害防除：現在農民對自己作物受了病虫害，大都歸因天神作祟，束手無策，此種觀念，應速打破，不問何種病虫害害，現都有方法預防與驅除，應約請農業機關指導訓練切實防治。

2 推廣經濟作物：經濟作物即除食用作物之外一切用途大價值高之作物，農人植之常比普通作物增益數十倍，裨助農村經濟，改善農民生活，其效非淺，可視地方環境，採擇一數種普遍推廣之，使成出產大宗，以便售銷。

A 工用作物：即供一切工業上原料上之用者，如棉麻等。
B 藥用作物：即供各類病虫害防治藥品原料用者，如除虫菊，薄荷等。
C 油料作物：即供榨油脂，以作各項用途者，如茶籽，芝麻，蓖麻等。

3 墾闢荒地：我國農民耕地面積太少，按統計，每人僅佔二畝，但荒地可耕者尚有百分之二十，幾各縣有之，西南西北佔數尤多，亟應提倡墾闢。

A 就近墾闢：即已有入戶居住之處，其零星荒地，按照墾荒實施辦法，責令地主限期墾闢，否則由鄉保征集民工墾種或代租墾之。

B 移民墾闢：遍野全屬荒地，面積甚廣者，應招收墾民移墾。

- a 測量地形面積并劃分之。
- b 擬具移墾計劃呈請上峯核准。
- c 組織移墾機關。
- d 招收墾民送區。

e 按期計劃開墾。

C 限制熟荒：各地常有許多熟地，因人事之變動或糾紛，以致棄荒者，應各縣單定法規加以限制。

4 培植森林：森林不僅有益國民經濟，於國防與國建亦大有關係，據森林學者之調查統計，現代強國，無一不有最好之林相者，我國面積雖廣，到處童山，需用木材尙仰給於外國，總理明見及此，故特別注意造林。

A 宣傳造林智識：造林之先首須使人民認識森林利益與造林方法。

B 普設苗圃：縣苗圃應設專人負責，各鄉亦當設鄉苗圃，就地採種，就地育苗，方能供大規模之需用。

C 推廣樹苗：樹苗推廣，不是發出印了事，苗圃負責人要隨苗臨山指導栽植，看土壤與樹種是否適合，方得有效。

D 嚴加保護：政府提倡造林，已數十年於今，成效鮮見，原由隨造隨毀，致林業家有個口號「造林容易護林難」所以凡屬燒山踐踏盜砍者，必嚴懲罰。

5 發展畜牧：可分副業專營防治獸疫三方進行。

A 副業：馬牛雞鴨羊豕蠶蜂魚蠟等，農家附帶經營，既無礙乎正業，都有優厚收入。

B 專營：荒山開闢，田原廣，塘池多之處，均可酌量情形，政府統籌購輸優良品種，組織大規模之畜牧場經營畜牧。

C 獸疫防治：按照防治方法，普遍宣傳，嚴厲執行。

6 提倡園藝，水菓蔬菜，營養份特足，關係人民身體健康甚大，對於品種技術應如農作物一樣，注意翻廣與改良。

7 整修農田水利，水與農業之關係甚大，整理不善，大雨水

荒，久晴旱荒，都可成災，宜分別加以整修。

A. 疏濬河道：凡耕地臨近的或下游之溝圳河道，常加疏濬，使大水可以暢流。

B. 修築堤壩：勘測地形，凡屬有關該堤壩田地業主，限令必須參加修築。

C. 開墾池塘：凡無水源之田地，限令指導業主開墾，必要時並應接洽銀行或金庫貸款。

D. 導引泉水：有許多大泉水，都出於高山上，隔田太遠者，應使聯合修溝導引。

8. 農產加工：約產物剩餘出賣者，即須宣導并限令整理與分成等級，儘可加工者并施加工，如果品製成果蔬，果乾，蔬菜製成鹹菜，菜乾，榨菜之類等。

二、農村經濟建設：農村經濟之榮枯，關係改進農業生產農民生活及一切事業之發展，農村經濟建設途徑，首須「動農村金融」，其次提高物品產量及價值，再次禁止高利貸及調整主佃關係。可分組織合作，辦理倉儲，禁止高利貸，及調整主佃關係辦理之。

1. 組織合作社：「人人為我，我為人人。」是合作的解釋，運用到農村，就是建設農村經濟之唯一法門，現各縣有合作指導室，資本不有農本局合作金庫，即有各銀行貸款，惟辦法上策略上，運用得法與否，頗有關係。

A. 在可能範圍內，最好多組織生產，運輸，利用等直接利益農民之合作社，使農業生產增加，價格提高。

B. 信用合作社，必注意貸款用途，不然不惟無益，農民反遭損失。蓋農民困苦已久，見錢即想要，有錢即好用，設不用至生

產之途，即能增大其銷耗，但款終有一日要還，還而且要利，豈不使其愈困愈緊，故信用合作社貸款之用途，最當注意，信用合作社，不應只貸款，尤應獎勵社員儲蓄，有許多鄉下人錢財甚多，都埋藏土窖中，實為可惜。

C. 銷費合作社在農村也極需要，農人所缺乏者為布與鹽，幾佔進口物中百分之九十，不幸此二者常常為商販操縱，一件同樣貨，農人常需要加倍之價方能得到。故農村需要銷費合作社，辦理很簡單，只辦不正與食鹽即够了。

2. 辦理農倉：目下使鄉下農人困窮不能翻身者，仍還是數百年後遺留下來那舊公式——即農產物登收時，價即暴落，使農人一年辛苦，賣來不啻家人作一套新衣服，一旦農家賣盡，物產都到地主商販手中，即漸漸上漲，等到農人春耕需要時，高漲數倍，農人不得不高利借貸。農倉押儲，即可調濟此弊，故宜普遍設立，至少一鄉一所。

3. 禁止高利貸：農民在農產物漲落公式之下致窮，地主與商販則趁此機會高利盤剝以致富，農村借貸率，常是三分以上，對本加利者亦常見，地方政府應遵照中央頒布最高率，嚴禁之。

4. 調整主佃關係：「平均地權」，是本黨一貫主張，「耕者要有其田」方算平均地權目的達到。現在情形，佃農約佔一半，一般地主租額之苛刻，常隨意為之，使佃農不啻生活，更有何心去謀耕地之改良，生產之增加，地方政府應按法律，隨時調整扶助之。

三、工業建設：辦理時當以手工業為主，宜注意當地需要與原料供給。

1. 紡織手工業：穿衣是隨處人民都需要者衣由布製，布由紗

織，紡紗織布隨處提倡，極力推廣新發明之「七七」紡紗機，以增加紡紗效率，并普遍推廣織布機，使自紡自織，農民兩冬閒時頗多，尤其是農婦，更可利用此等廢時，作有益生產。

2 日用品製造：如肥皂牙粉及一切用物等，應多設小規模工廠或縣民生工廠製造。

3 特產製造：各縣大抵都有一種物產宜於作製造原料者，即可公營或私營開廠製造，如竹絲多者設紙廠，皮貨多者設製革廠，蠟多者製蠟燭等。

四、商業倡設：地方對商業倡設上應注意之事項，有左列數種。

1 整頓市場：市場好，街道舖房整齊，可以廣招顧客與廣集商販。

2 檢定物品評定物價：凡境內進出口貨物，必設卡檢驗，有提雜作偽者，應行懲罰或沒收，以提高貨品成色。各市場上買賣物品，亦應由商會評定公平價格，公布遵守，非會議決定，不得更改。

3 統一度量衡：度量衡之不統一，常甲乙兩村即有相差，流弊所及，不特贖者誤財，人民吃虧，并可阻止外界商人要足，故最好是按照中央頒發標準辦理，在未能辦到前，一縣內之舊制，亦當統一之。

4 禁止操縱及囤積：大資本之商販常乘機將貴物操縱或囤積，以籠斷市場，不特影響需求，更阻礙外銷。

五、礦業建設：礦藏不一定各縣都有，即有之，而鑛權屬國，大規模開採，亦非縣或私人能力所及，惟有遵守法令，扶助獎勵小礦業者辦理之，縣力可能亦可公辦。

六、交通建設：交通為一切建設之脈絡，無交通，即各項事業不便發展。

1 公路：大都有專管機關，隨時注意保護，如遇破壞，即協助修補。

2 縣道：凡與縣內經濟發展有關之各縣道路，應詳察情形，聯各縣互修聯接。

3 鄉道：不必如馬路一樣修，使稍寬平，天雨不瀆即够，初未鄉與鄉通，次求鄉與鄉通，再求鄉與保通，然後保與保通。

4 河道：境內河流，已通者，時加疏濬，未通者，呈請補助修通，俾便內河貨產運輸。

七、公共建設：公共造產為新制所規定，屬地方經濟建設政策之一，可辦事項甚多，要看地方情形，選擇之，列舉普通事項如下：

1 鄉保校農場：凡屬地方公產及廟絕匪產，可視情形，收歸鄉保校經營農場，所得土地不歸，并可墾闢荒地。鄉保農場由鄉保公人員率同鄉民眾共同辦理，校農場則由教職員率同學生共同辦理，規定每鄉保校，必設一所，面積及遺產總額大小，隨人口而定。

2 鄉保校林場：凡屬境內荒山，可依法收歸鄉保校造林，經營辦法與農場同，品種選擇宜注意多採用經濟樹苗，如桐漆烏：香樟之類，視環境而定之。

3 鄉保校牧畜場：學校經營最為適宜，如養雞鴨豬，蠶蜂魚等，不特可使學生學習勞動生產，於自然學識之增進更多裨助，環境好者，鄉保經營亦可。

鄉保倉儲：其目的：一則可救濟災荒，一則可以其盈利作公開支，各鄉（鎮）或保各建一所，初次由所屬富戶按畝收數量用累進法征集，常年低息借放，更可兼辦農產物抵押。

5 建設水力工廠：水之方可借用以碾米，磨麵，及其他呆板工作，各處鄉下都有行之者，惟不普遍，有河溪之鄉保，應各建一廠，一則代民作工節省人力，一則示範利用自然智識。

6 建築街房：城市鎮保，可用公地，征建各式房舖及場市。

7 興修市場：每鄉必須有一中心市場以為政治經濟文化中心地，原有者整修擴大，缺乏者由公建興。

8 公共製磚廠：此項事業，規模較大，所屬原料充足，資本方便者可辦之，如紙廠，礱廠，磚瓦廠，陶器廠等，必要時，亦可征用所屬民工服役。

五、地方建設人才問題

建設需專才，盡人而知之，年來我國各地建設，凡屬中央主辦者，莫不有絕好之成績，省辦者則次之，縣辦者則可說尙無成績可言。其故即由於中央專門人才充足（當然經濟也較充足），各類事業，大抵均有外才或國外留學專家主辦，并有專科以上學校畢業之人才輔助，省則較缺乏，縣更無專才之可言，此即人才與建設事業關係之一彰明表現也。革命以來，政府重視教育，為教育而培育人才，全國師範學校林立，中央與省固無不為師範設專校，即縣亦大都由師範講習所或簡易師範之興辦，茲新縣制置重建設，對建設之唯一需要——人才，應首先有整個計劃訓練培植之，不然虛設虛行，亦難免不蹈過去地方建設之覆轍，即使中

央再重視，經費再充裕，亦斷難符最高局之期望，故於篇末特提供研討。

一、地方建設人才之量與質：通常討論人才問題，常有一句話說：「重質不重量」，不錯，如得一真才實幹，此一羣不偷不類濫竿者，要切實得多，但建設類別繁多，各屬專門，如農一項，即分農林園畜牧等許多科，如能分類置人，當然也可「重質」，但事實上縣內建設組織目前尚難辦到，現存各縣技術人才，大都只有技士一名，如果要「重質」專工者即不諳農，專農者亦不識礦，故現在論地方建設人才，是要先講「量」，然後才能談「質」，若不增「量」，「質」無論如何提不上。

1 先言量：一縣之內，建設人才，究應需要若干，是完全要看建設行政組織如何，根據新縣制各級組織綱要，縣設建設科科長一人，技士技佐若干人，有區者區設建設指導員一人，鄉（鎮）設經濟股主任一人，保設經濟幹事一人，是建設行政人事之配置，已成硬性，實際上如此亦已够，惟縣內技術人員之多寡，尚須研討。技士技佐，為一縣建設計劃實行之主幹，為提高「質」起見，最好按建設事業之類別，一門至少置一人，但門類太多，以一縣之範圍能力，實辦不到，然則即視性質之相近者，歸類併置，方為治當。細審目前情形與需要，應分左列各組：

- A 農藝組：技士一人，技佐一人或數人，專辦農作物園藝之改進，及墾荒事宜。
- B 林牧組：技士一人，技佐或缺或一人，專辦造林蠶桑，畜牧等改進事宜。
- C 工程組：技士一人，技佐或缺或一人，專辦土木水利等工程。

D 工煤組：技士一人，技佐或缺或一人，專辦手工業及工廠礦廠事宜。

E 經濟組：技士一人，技佐一人或數人，專辦各種合作社及商業事宜。

F 科員：一人至三人，協助科長辦理一切建設文件及行政事宜。

縣有等級，以上所言，按一二等縣配置，三四等縣，則可將工程與工礦併成爲工礦組，五六等縣復可以農林畜牧併成爲農林組，科員亦可視縣等而減少。

2. 再言實：科學人才需愈專才愈精，縣建設人才既不能十分專，復又限於經濟，當然欲盡用學士博士，事實不可能，茲將建設行政與技術人員分而言之，其要必達下列程度。

A 行政人員：縣府科長科員，區指導，鄉（鎮）股主任，保幹事，都屬此類。此項人才不必專，但必須對各項建設有個概念認識，同時須具有普通行政人員之品德與能力，科長以政治經濟農礦工商等專科以上學校畢業，再受相當建設行政訓練者爲最好，科員指導員必有高中畢業程度，主任幹事亦必有初中畢業程度，同也須受過相當建設行政訓練者。

B 技術人員：縣府技士技佐爲技術人員，此項人員之學識經驗，應有相當之善，需用由農礦工商經濟等各高級職業學校以上畢業并有相當服務經驗者爲最妥。

且均專而兼博，以往各級學校畢業者，不見得用即適合，所以實施之，人才訓練，最爲必須。

二、地方建設，人才訓練：地方建設，不求其有效則已，苟欲求其有效，則人才一事，一定要設專校訓練，如教育之設師範學校一樣，普遍推行，方克有濟，學校之設立，應分省縣二級辦理之。

A 屬省辦者：凡縣府科長科員，技士技佐，區建設指導員，鄉（鎮）經濟股主任，都應由省設立建設學校訓練之，簡要辦法如後：

a 省建設學校招生：分初中畢業入學者，四年畢業，高中畢業入學者二年畢業，專科以上學校畢業者一年畢業。

b 省建設學校分科：應分普通科（建設行政科）農藝科，林藥科，工程科，工礦科，經濟科等六科，分班教學。

c 建設學校教學：應將學理與實驗并重，半日上課，半日實習。

d 建設學校學生待遇：應如師範學校一樣，公給學膳宿費。

B 屬縣辦者：凡保經費幹事，均應由縣訓練，此種訓練最好與鄉村師範學校合併辦理，辦法除增加建設課程外，餘與鄉村師範同，因此一面任保經濟幹事，一面還須任國民學校教員，故訓練學識技術能應當兼顧。

六、結論

抗戰迄今，將將三年，勝利把握，已操左券，維繼承抗戰軍事勝利之後之建設工作，實尤艱巨而須全國上下一致努力，軍事、政府、文化、經濟、都屬建國重要事項。但根本問題，則在乎經濟，經濟無法改進發展，其他一切建設即都屬空虛難期，經濟建設又以地方爲基礎，地方經濟建設不謀改進。即全國人民生活不能有所改進，國以民爲本，豈有民窮而國富，民弱而國強者，今日新縣制之實施，既已置重於此點，地方從政者今後應如何計劃地方經濟之開展，應如何喚起民衆發動民衆去推行，以達建國成功之目的，其責非小，其事亦非簡易，但只要從事者，能盡體網要意旨，去「快幹」「實幹」「苦幹」「硬幹」，埋頭努力，則事業之成就，已有一大半把握。

(完)

專 著

美國之新農業政策

崔永楫

一、前言

第一次歐戰期中，因為交戰國大至向美國購買軍需糧食所以激起美國農業生產過度的發展，使她由一個農業自給自足的國家，一變而為世界農產品出口的領袖，自此以後，美國一大部份的農產非靠着國際市場的吸收能力，是不能消化的。一九一八年歐戰結束以後，世界糧食入超的國家，自德法兩國在戰時時期，因糧食不足所遭受的痛苦，都相率的採取糧食自給自足政策，一方面研究主食糧作物，小麥與馬鈴薯等，每畝產量的增加。一方面則由政府領導辦理大規模的開墾事業，以擴大食糧作物的耕種面積，自從這種政策採行以後，入超國的自給自足程度，逐漸提高，出超國的對外市場，因而日趨縮小，但是在一九二九以前十餘年中，美國的農產出超情形，並未受到國際市場變化的嚴重打擊，一九二九年世界經濟恐慌爆發，國家經濟主義趨實際化以後，驟然間，美國喪失了許多對外市場，一向運售國外的農產品，今日無從推銷，結果價格慘跌，農家經濟多陷於破產狀態。美政府鑑於國際經濟趨勢既已變遷，農業出產，若不加以調整，自

難適應國際趨勢，而解除經濟恐慌的痛苦。以羅福總統登台以後，首先辦的一樁事，就是請求國會通過若干農業救濟法案，以爲調整之策。各法案中以「立法農業調整法案」(Agricultural Adjustment Act)爲最重要，這個法案的立法精神，是在根據國外與國內需要，增加各種農產品的耕地面積，以統制產銷，經過一年的試驗，美國政府發現了這個政策，並不是最合宜的政策，以自一九三六以後，遂以各種法案逐漸加以修正，加以補充，直到去年夏季，我完成了美國人所自認爲最新的最切合需要的農業政策。本文所要談論的，便是這一新政策的立法精神，和推行的辦法，在今日亟需樹立農業政策的我國，或不無可資借鏡之。

二、新的感覺與反應

(一) 計劃擴大與政府責任的加重：數年以前，美國人對於他們農業恐慌的主張的理論，幾乎是一致的認爲農價格跌落，農收入減少，是唯一致命傷，所以一九三三年可農業調整法案的立法精神，也完全以提高農產價格增加農民收入，與平衡農工

收入爲出發點。政府希望以農業調整處的機構用指導農民縮減耕地的辦法，把美國的農業恐慌度過，農民問題解決。但是推行的結果，一方面發現了調整辦法裏許多問題，是超出農民能力以外的，非政府負責直接協助不能解決。同時感覺到農業問題複雜，增加收入，並不是調整農業唯一的法寶，他不過是許多調整辦法中的一個。這可以說是美國對於救濟農業的一個新的認識，因爲有這種認識，所以在農業調整法案，被大理院宜不合憲法以後，除於一九三六年制定地利保護法案 (Soil Conservation Act) 與國耕地分配法案 (Domestic Allotment Act) 以爲代替外，更繼續設立農民保障處 (Farm Security Administration) 以協助貧苦農家移墾。地利保護指導處 (Soil Conservation Service) 以管理土壤沖刷事宜。通過 (Bank-head Jones Act) 以推行佃租改革，購買公田與開發邊際土地等政策。通過水利法案 (Water Facilities Act) 規定在雨量不足的地方發展小規模的水利事業，以供農業需用。此外對於水災的防治，農場林木的培植，作物保險的提倡，運銷合同的訂立，公林地的收購等都有新的計劃與辦法，這些計劃，都需用政府的主力推動，纔有成功的希望。所以美國農業調整計劃的擴大，確加重了政府在解決農民問題上所負的責任。

(二) 農民與專家的合作：近年來美國農業界第二個最大的感覺，是專家與農民合作的未能澈底，過去多半是專家的辦法農民不懂，農民的意思，專家不了解，結果是各行其所適，鮮能收到通力合作之效，推其原因，不外是專家與農民所得的消息與所根據的事實各異。政府任何計劃，是絕對不能各自獨立的，尤其錯綜複雜的農業，更不能各自爲政，這一個農村推行一種計劃，

當然與那個農村有密切關係的，同時兩個性質不同的計劃，推行的在一個農村，也可以互相發生影響的。所以一切的農業政策，農業計劃若希望她推行順利，發生優良效果，必須專家與農民澈底合作，同時參加設計工作。特別是農業計劃要適合地方需要，更必須根據農民自己的經驗與專家供給的消息，以作切合實際的計劃。因爲有這個新的認識，所以前年夏季，中央政府曾一度召集各州農業專門學校，和農業界代表開會，並議決在各縣設立土地利用計劃委員會，委員人選，除中央與地方政府農業機關代表外，每縣委員會，有農民十人，且以農民爲主任委員，農務部縣指導員，任委員會秘書。經過此番調整，不但農民參加農業計劃的機會，驟然增多，而農民的意見也可以代表地方的確實需要了。

(三) 計劃集中：一九三三年以來，美國農務部調整農業的辦法，是以各種救濟各項調整工作，分配於各主管部份，分別計劃。設使各種計劃，能各自獨立，則此種辦法，尙無若何困難，然而實際並非這樣，所以行之未久，重複矛盾的現象，即接踵的發生。因此，執行農業政策的人，覺得美國需要一個中央農業計劃機關，統籌全國農業計劃。爲適應這種新的要求，所以前年美國農部乃有局部的改組，將全國農業設計事務，完全集中於農務部的農業經濟局辦理。

三、國家農業新計劃

(一) 農業保護計劃：農業保護計劃，是一九三七年開始的這個計劃的主要目的，是以中央政府的力量來協助農民經濟的利用土地，以保存土地的長久生產力。凡足以消滅土地生產力的農業經營，中央均以現金補助的辦法，移轉這種經營到保護地力與

建設地力的經營。其辦法，在最下層有鄉鎮地力保護委員會，由農民三人組織之。縣有縣地力保護委員會，由農民與政府代表組織之。工作對象主要的有以下四點：

- 1, 增植保護地力作物，如草豆科植物與樹木等。
- 2, 多用化學肥料，如石磷酸鹽並施糞於園藝，澆灌於草原地。
- 3, 開闢丘陵地。
- 4, 實施各種土壤沖刷整理辦法，如團耕制的推行，夏季休閑的推廣，隙地的耕種，水閘的修建，減少收地牲畜數目，恢復天然草原等。

(二) 長期儲備計劃：長期儲備計劃的意義，是以政府的力量，調整合理的農產運銷。保護生產者不致因豐收跌價，而遭受損失。消費者亦不致因荒年糧食缺乏，而遭受高價的壓迫。換句話說，就是永久的合理運銷。該計劃的要點：

- 1, 實施平衡：農業管理處，所採平衡辦法，係以耕地分配而統籌生產運銷。每種作物耕地面積的大小，則以其能產生國內國外與存儲數量的需要而定。至於國內外需要的多寡，和各省縣應攤耕地積數目的決定，則以過去每年平均收穫記錄為準。在收穫平常之年國產農產品，除可以供給一切預計市場的需要外，還可以預定的餘存，故不致有價格慘跌，或狂漲的危險。
- 2, 儲押放款：農民因需用現款，往往在秋收之時，被迫將全部收穫售出，在全國總產量超出需要之年，這種脫售，不但可以害及農家經濟，且足以擾亂市場供求關係。為消除此種弊害，農業調整處，特設物產信用公司 (Commodity

Credit Corporation) 以儲押放款辦法調劑之。

- 3, 運銷限額：如連年豐收，全國農產供給，則有超出國內外市場需要與合理的儲藏數量的危險，這種事實，雖在嚴格限耕耕地之下，也有發生的可能，而況減少耕地，是一種自由的運動，一旦這種運動鬆懈，而又逢雨水調勻豐收之年，則市場的供給，必呈充斥。政府為防止這種現象的發生，於前年頒布運銷限額辦法，以限制棉花玉米小麥煙葉大米等的州際運銷數額。
- 4, 物產保險：一九三八年修正調整法案中，除物產借款而外，更規定有麥作保險的辦法。按該辦法的規定，麥作損失時，政府則以小麥或等於小麥的現款賠償麥農。除此而外，一九三九年的計劃中，更有政府可以隨時收購市場上的剩餘農產救濟失業人口。批准運銷合同與鼓勵研究農產新用途的規定。

(三) 糖產計劃：一九三七年糖產法案 (Sugar Act) 中有農務部長可以根據國會批准的公式估計美國每年糖產消費量，以決定本國各區糖產數量與入口數量的規定。設使糖市場供求狀況失去常態時，農務部長有權依比例方式決定運銷數額。政府並可以現金津貼本國糖與甜菜生產者。

(四) 扶助計劃：在經濟恐慌幾年中，美國所以有百萬以上的農家需要救濟的，主要原因，不外忽略甚久的土壤沖刷，不注意與不科學的農業經營，耕植不足，無保障的佃租制度，過重的負擔與短期落的農產價格的同時並來。設使這百萬農家長久在政府直接救濟之下，不但對於政府是不經濟，而且對於農民精神上，也大有影響。因此美政府特設農家保障管理處 (Farm Se

culity Adm) 扶植這些被救濟的農民，使他們再成爲自動的農家。該處工作的重心，集中於兩點：一，推行小額貸款，以購置必需的農業經營設備，如耕牛，種籽，肥料，飼料，工具，家庭設備，與暫時的衣食用品。貸款期限，以一年至五年爲限，週息五厘。二，設立農家與農場管理指導制度，以訓練指導農民，如何經營糧食飼料，與商品作物並重的農場。凡在農家保障管理處借款的農民，必需聽其指導。

(五) 佃租計劃：地方保護計劃與佃租制度有特殊的密切關係，除非農民對於耕地有相當的保障，他決不關心地方消滅問題，並他推行國家土地利用政策，自然更談不到。現在美國每五個農家中，便有兩個以上的佃農。美政府爲解決這個問題，所以請國會通過了一個 (Bank-Lead Jones Tenant Act) 佃租法案，規定政府以長期貸款，借與佃農購買農地。凡請求借款的佃農，必須經縣委員會保證其生產力，不但能有相當收入，以維持其家庭，而且一定有還債的能力。同時須承認受農場管理制度的指導。

(六) 直接救濟：其次美國還有很多農家不能以扶植辦法使之成爲自動農家，例如在荒旱區居住的許多農家，他們根本拒絕政府的貸款，因爲那些區域過分乾燥，沒有投資的價值。此外尚有很多家庭，其耕地面積不足以維持家庭固定的需要。對於這一類的農家，仍由農家保障處直接救濟之。

(七) 地利保護的實施：

1. 土壤冲刷管理的示範：土地利用，要得到最有效的調整，必須輔以社會與經濟調整，因此美國地方保護管理處於過去四年內，在農業代表區域開辦了五百餘處的土壤冲刷管理示範場，以教訓農民，如何管理土壤冲刷，如

何利用其農田，具體言之，這種計劃，可以說是單位的農地設計辦法。其方針是：農民各別與政府訂立五年合同，訂定土地利用辦法，在政府方面除負技術指導責任外，並予以勞力與工具的協助。在農民方面，則除遵行同上之規定外，並儘量預備勞力與工具等設備。

2. 與地利保護區域合作：以美國土地面積之大，地形的複雜，土壤冲刷問題，完全靠中央政府是不能解決的，反過來專靠農民自己也是做不到的。所以土壤冲刷計劃中，首先注意到的問題，便是與地方合作，政府在改良土地利用上，只處於技術指導與經濟協助地位，至於實際工作，則由農民自己推動。

(八) 邊際地的購置與開發計劃：土地利用的不經濟，是美國各農業區域中一種普遍的現象，土壤冲刷，風沙飛揚，森林木場損壞，隨處可見，這種現象的所以存在，確有很大的經濟背景。例如邊際地方的牧農，因爲要維持他們的生活開支，納稅以及還債付息，有時不能不過於集約的利用牧地，消耗地利。

關於土地利用，美國當前有兩個問題：一、爲不適宜耕種的土地而實行耕種。二、許多農場面積，非太少即太大，不合經濟經營原則。今日美國許多農家生產減少，生活困苦拖欠賦稅者，正以此故。

在國家整理土地利用的大計劃中，各區域土地利用的調整，自然要看地方合作精神與地方農業經營上的習慣，但是此果對於省縣農地的規劃，合作牧場的設立，地利保護區域的設置，以及無力完納租稅土地的有效管理種種工作，能辦理完善，則對於各區域的個別調整，必不無小補。

(九) 西部水利計劃：總統大平原委員會 (Great Plain Committee) 在「大平原的將來」的報告裏邊，曾建議中央立法機關制定法案，協助乾燥或半旱區域，建設小規模的水利工程。此報告中稱，雨量不足，是發展西部大平原的最大困難，設使大平原中的農業，牧畜要使其繼續保存，鄉村人口與都市商業要使其存在，則一切水源，須加以保護與合理的利用。根據這個建議，(Pope Jones Water Facilities Act) 水利法案，因以成立。

這個計劃的主要目的，在於協助穩定雨量不足或不規律區域的農業。但水利設備，只限於供給畜牲，家庭，園藝，作物，草地，牧場，及他農業上之用。同時，一切水利用款，必需用於改良土地利用之上，禁止建設足以鼓勵利用邊際土地的設備。每個灌溉工程之預算，不得超過五萬金圓。

(十) 森林計劃：森林對於農家福利，有莫大之關係，可以防河患，鞏固土壤，可以供給廉價燃料與建築材料，可以吸收鄉村剩餘勞力，增加農家副業收入。

現在美國有三分之一的土地面積 (六萬三千萬英畝) 為林地，其中約二萬萬英畝為公林，四萬萬三千萬英畝為私有林。公有林地有三種：一、非政府參加而不能達到林木生產增加，河床穩固，土壤沖刷統制目的的林地。二、需要科學管理的示範林場。三、自然或社會條件需要公家管理的林地。

中央和各州加強管理森林的大目標，不但為改良林木的本身，亦為進增森林區域的社會福利。因為森林損壞林區社會也要隨之破產。所以林區農家的繁榮，完全靠着恢復林木或耕田是不能成功的，必需從多方面努力。譬如森林區域的產品，除森林外，山中可獵取各種野物，河流池沼裏邊有許多水產。據估計美國

現在至少有一百七十五萬大野獸，有皮毛動物約一百八十萬頭，各種野鳥更不在少數，至一九三三——三七年，五年中，中央與各州所飼養的魚種，約不下四萬萬五千一萬餘萬尾。這些物產，均足以增加農家收入。所以中央政府今後對於森林區域的社會經濟改善也決定從這多方面進行。

以上所述，不過是舉大者，其他如對於商業林發展的協助，農場風景林的建造，野外生活設備的充實，公路的修築等，也都有詳密的計劃和預計的推行。因限於篇幅不能一一盡述。

四、評語

(一) 自從羅士福登台以來，美國經濟政策的趨勢，是統制經濟和計劃經濟的抬頭，自由競爭制度的逐漸沒落，現在的新農業政策，就是這種趨勢的表現。

(二) 美國各種經濟政策，雖然都有固定性，但是一面試行，一面修改，也是他們國策上的慣例。所以一九二九年世界經濟恐慌發生以後所定的政策，也曾有幾度的變更，美國是個與眾不同的國家，國內政治經濟社會情形，縱然不能說是瞬息萬變，但總可以說是日新月異。為適合環境需要，一切政策和計劃隨國情變更，當然是合理的。

(三) 農業生產，操之於千百萬農家手中，是以取得農民合作乃農業計劃成功的要件，美國政府，也深知道這一點的重要，所以在這個新計劃中，中央政府，雖然儘量擴大她自己的事業範圍，加重自己的任務，但是始終以農民為主人翁，以不減少農民合作興趣為原則。

(四) 農場管理指導制度是美國管理農業經營的最新工具，

這種制度，果能推行成功，不但美國農業問題可以解決，是世界農業經濟學上一大貢獻，同時也必定影響其他國家的農業政策。

(五) 專栽培商品作物或種植一種作物，本來是戰後各國所慣於推行的政策，但是因為在這次經濟恐慌中遭受打擊最重的就

職權調整與政治建設

管 歐

關於政治機構調整和人事調整，已為一般政論家所熱烈研討，同時政府也已經陸續的向着這方面改進，但是我們不要忘却還有一個更重要的「職權調整」問題，職權調整固然與機構調整和人事調整，互有關係，但他的着重點，是在各個機關的職權有無重複或抵觸，有無職責不明，和有無受牽制或互相推諉的情事，這些情事，不僅各機關相互間易於發現，就是一個機關本身之內，也時常不免。雖然調整了機構和人事，假若職權不予調整，則機構和人事的調整，仍是徒勞無補。所以職權調整是政治建設的樞紐，至少與機構調整和人事調整是同等的重要！

關於各機關的職權範圍，就橫的方面說，本有治權行使之規程案，可以依據；就縱的方面言，亦有建國大綱第十七條「中央與省之權限，採均權制度，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質者劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權」的原則，可以遵循。根據這個原則，又有訓政時期約法第六章「中央與地方之權限」（第五九條至第六四條），較為詳細的規

是這個政策，美國也因為飽嘗這種教訓，所以在這個新農業政策裏，使激然的鼓勵廢棄耕種單純的農場制度，而提倡複雜的家庭農場制度，在今日國家經濟主義高漲，站在一國立場來推行這種政策，當然是對的。

定。更具體的還有確定中央與地方政府權限（註一）和劃分中央與地方權責綱要原則（註二），可以適用。此外還有各機關本身的組織法，都有職掌事務的規定，似乎不致發生職權不清和責任不明的現象。可是事實上則不然，在許多方面仍然發現各機關的職權，有重複抵觸的情事，有時政出多門，有時則無人過問，越俎代庖和互相推諉的現象，都是難免！這些缺點，在以下各節內，舉出幾個實例，以作職權調整的借鏡。

二

職權調整，固然經緯萬端，牽涉甚廣，但其一般的調整方案，似應注意左列各點：

一、各機關的職權，最忌的是系統紊亂，和主管重複，找不出一個負責的重心。關於職權系統的調整問題，茲姑以國立中央研究院為例，它的任務，是實行科學研究，和指導聯絡獎勵學術的研研；它的性質，實在實屬於教育和學術的範圍，而教育無是專管全國學術及教育行政事務的機關。國立研究院不僅不歸教育部管轄，且不隸屬於行政院，而是直隸於國民政府。它與整個的

行政系統，都脫了關係，確乎找不出一個充分的理由，實有把它改隸到教育部的必要，並應和原有直隸教育部的立編譯館，合併為一個機關。這兩個機關的性質和任務，實是息息相關，（註三）並分設的理中必要，這樣，教育部管理全國學術和教育行政的職權，然後比較的完整。

再就職權的主管重複而言，關於蒙藏教育事務，在教育部設有蒙藏教育司，可是蒙藏委員會又是掌理蒙藏行政的主管機關，亦設有掌管蒙藏教育科，（註四）彼此關於蒙藏教育的職權，如何劃分？工作如何支配？誰是主管？誰是協助？誰是設計者？誰是執行者？實在沒有適當法規的依據，和明白劃分的標準！祇有認為這兩個機關，都是主管官署，縱然不發生積極的極限衝突，至少也有一政出多門之謂！彼此遇事固可協商，但是在往返折，也祇有影響行政效率！何況這個主要的責任，究應屬誰，始終是個謎，這兩個機關關於蒙藏教育方面的職權，有調整的必要，亦是顯而易見。

關於禁烟事項的職權，也有割裂的現象，禁種，禁吸二項事務，劃在內政部禁烟委員會的職掌範圍；而禁運和禁售二項事務，又是屬於財政部秘書室特稅組的權限之內，整個的禁政，便分立門戶，意見固難相同，步驟亦難一致，這種職權，有待調整，亦是無可諱言！

又如墾荒一事，固然與經濟，財政，內政三部有關，依墾墾原則第一條的規定，各省市擬訂墾墾章程，咨送經濟（原文為實業）內政財政三部核定，這不管認定墾墾事件，屬於三部的職權範圍，（註五）可是究竟誰是主管機關？這種職權的重心，究竟何屬？這樣混淆的規定，假若發生案件，究應以那個為管轄

官署，尤有無所適從之感！

因之，一般職權調整的第一個方案，即是：凡性質相似或相同的事務，以劃一個機關管轄為原則，其性質牽涉到二個以上的機關時，仍應明定某機關為主管機關，由該機關會同有關機關辦理，以收協助之效。

二、各機關關於職權的行使上，若動輒掣肘，亦是妨礙行政效率的原因之一。上級機關對於下級機關，或雖非上級機關對於平行機關（如中央各部會對於省政府及院縣市政府）依法雖有監督的職權，但這種職權，假若濫用，則被指揮監督的機關，祇有仰承鼻息，或畏首畏尾，懷着動輒得咎的心理，又怎能充分地發揮它的職權？因之，凡事務既經明定屬於某機關的範圍，在不抵觸法令的限度內，應任其負責進行，負有指揮監督的機關，不得遇事干與。至於各機關組織法規對於職權範圍，應有確切明顯的規定，以列舉規定為原則，概括規定為例外，其逾越範圍者，以越權論，其受侵越而不提出異議者，以廢論。各機關的負責長官如有探委員制者，並應儘於可範圍內，致為獨任制，以專責成，各機關內部應依事務的性質和工作繁簡，將職務妥為調整，以均勞逸，使各項事務，得為合理的發展。這是一般職權調整的第二個方案。

三

吾人主張各機關的職權要分明，職權範圍要確定，負責長官要採獨任制，並非使各個的政治機構，截然分離獨立，亦非謂各個機關的職權，並非漠不相關，而是主張各機關的職權，應有專司，責任有所歸屬，同時仍應本分工合作的精神，以表現統治權

的不可分性。

國家的統治權是整個的，尤其治權中的行政權，與司法審判權獨立行使者有別，職權雖然劃分，精神則須一貫，然後能得分工合作，充分發揮國家的作用，假如缺乏互助精神，對於其他機關的事務，如風馬牛不相及，甚或發生意外的波折或摩擦，例如關於解人犯一事，各縣對於他縣遞解的人犯，往往拒絕接受，不肯轉解，於是犯人旅進旅退，多耗國家許多的人力和財力，直至行政院頒行各省縣市解送人犯辦法以後，這種拒絕轉解的現象，然後稍減；又如各縣剿捕匪盜，往往不惜以鄰為壑，甚或捕彼縱，鄰封不僅不肯予職務上的便利，還增加辦事上的困難，這種現象，決不是調整職權的本旨所在。

四

至於中央與地方相互間的職權，亦有調整的必要。中央所設計籌劃的政務，大抵需要地方政府實際上推行，同時地方政府的設施，需要中央指導和核准的也很多，彼此原有指臂相使的關係；可是彼此的職權，萬沒有適當的界限，便不免發生隔閡，抵觸和摩擦的流弊。

中央對於地方政府的控制，本有各種方法：

- 一、中央各機關就主管事務對於各地方政府的命令或處分，認為有違背法令或逾越權限時，得予以停止或撤銷（註六）；
- 二、中央各機關依法受理人民對於地方政府違背或不為處分所提起的訴願，得為撤銷或變更原處分的決定；
- 三、依照法令規定，凡地方政府某種設施，應呈經中央有關機關事前核准，或事後備案者，若地方政府逾越權限時，中央機

關則可予以核駁；

四、凡地方政府舉辦某種事業，須中央補助經費者，若逾越權限時，中央則可停止它的補助；

五、地方政府所任用的人員，須經中央正式任命或銓敘資格者，若該項人員所屬機關的設置，並無法令的根據，或雖有根據，但是超過了法定額數，中央對於該項人員，則不予任命或銓敘，該項人員便取不到一種法定資格。

上述各點，固然是中央控制地方的方法，可是地方政府也有規避取巧的手段，便是對中央的命令或指導，消極的擱置，或滯於上聞，甚或文過飾非，所呈報的與事實不符，或竟相反。地方政府如有這種情形，中央與地方的精神既不一貫，離心離德，當然呼應不靈，只有治絲愈紊，又怎能達到政治建設的目標，這都是由中央與地方的職權沒有適當調整的原因！

中央與地方的職權，怎樣調整呢？根據建設大綱第十七條的原則，擬具幾項抽象的建議：

- 一、人員的任用，概由中央統制，惟委任人員的暫派和雇員的雇用，屬於地方政府的職權；（註七）
- 二、凡有關國防或國家整個政策的事業，應由中央統籌辦理，地方政府不得逕行舉辦，僅得向中央事前建議或預行籌劃；
- 三、中央各主管機關對於既經核定由地方政府辦理的事業，除負責監督協助的責任外，非商得地方政府的同意，不得率令更改，或予以掣肘；
- 四、中央授權於地方政府舉辦的事業，除必須全國一致者外，應多留伸縮餘地，使適應各地方的特殊情形，而有因地制宜的便利；

五、凡僅關於一省或一市的建設事業或生產事業，對於各該省市經濟上有重大補助或需提倡改進者，經中央核定後，應由地方政府辦理為原則，以免中央與地方爭利，而使地方政府無事可辦；

六、地方政府依據法令所辦的事業，不得逾越法令所允許的範圍而為措施，惟遇有須緊急處分的情形，應於處分後補報備案；

七、地方政府對於中央核權辦理的事業，儘可於職權範圍以內切實擬定具體方案，逐步推行，不必遇事請示，惟對於中央原定的事業計劃，非經核准不得率爾變更或中止進行；

八、中央與地方政府的財源和文化事業的經費，應妥為劃分，並各個勵行預算和決算制度，會計制度，審計制度，以及獨立金庫制度；至於經費的補助，在中央為剜肉補瘡，在地方為仰承

鼻的辦法，應盡量的避免。

（註一）確定中央與地方政府權限，係十八年行政院令知各省市

（註二）劃分中央與地方權責綱要之原則，二十四年三月六日中

央政治會議第四四七次會議通過。

（註三）參照中央研究院組織法第二條，及國立編譯館組織條例

。

（註四）參照教育部組織法第二條，蒙藏委員會第二條，蒙藏委

員會辦事細則第九條第十條）

（註五）參照清理荒地暫行辦法第十三條獎勵補助移墾原則第九

條及內地各省市荒地實施墾殖督促辦法第五條。

（註六）參照行政院屬各部會組織法第三條

（註七）參照政治建設二卷三期拙著關於人事調整的幾個建議。

美國公共行政的新姿態

王嗣鴻

我國抗戰勝利將到決定階段，同時，建國的實際工作需要球體的擴張，尤其在籌劃憲政成熟時期，勢必注重於「持此龐大法治骨架的充實方面，換言之，即欲憲政有實際效果，必須從公務活動及人事行政兩方面之健全着手，然後纔可望政治基礎之鞏固，否則，政府的生命，寄於虛無縹緲的空談上面，憲法儘管條文節日富麗堂皇，而仍和我們漠不相干，例如憲法規定了中央政府的組織和各級地方政府的組織，但運用此種組織時，監督失序，效率減低，行政活動之事實上的收斂，不能臻預定標準之最低要

求，或人員質地頹陋，道德低落，風紀頹廢，受被動的公務員生活觀之籠罩，一如我國古代「不求有功，但求無過」之官箴所云，或泰西十九世紀之所云「做得愈少愈好」，甚至如南京某時期某院部的「有呵欠，無工作」，那就有失建國努力之本意。此外，人員在政府間或機關間互助及聯繫之不得宜，亦為行政效率低落之原因。其次，行政上辦事技術工具之優劣，亦為直接影響行政成績間接影響政治成績之因素。例如處理文件純用謄錄式或手抄式，往往對於繁重之數字計算，及冗複之冊籍處理，不能迅速

而精確，是以必須利用各式機械，如繕印器，計算機，記錄器，複製機等，以提高文件繕印之效率，又如公務人員之在職訓練，升降黜陟，考績，獎罰，均屬行政上之手段，目的在政治成績之有效的獲得。所以，行政的成功，即可說是政治的成功，也即是我們在推進憲政工作中首先應行注意的要點。

因此，我們要求文官制度首先成立。

文官制度的範圍，是整個國家「作事」機關的總體，在世界政黨政治國家，或是用內閣的方式執政，或是用總統的方式執政，以至用合議制或獨裁制等形式行其統治，其政府中之政務官與事務官必然分開，事務的部份具有永久，固定，進步等特質，從細密處看，它若有若干部份隨時變動，如公務上之各種活動，及公務員之本體活動（所謂 Staff activities & Line activities 之類）但從整個政府功能上看，它確又是一副龐大的固定機器，隨時受政務部份——工程師性質的——的運用而完成所欲執行的政策。那嗎，假如說憲法是中國國民黨在三民五權之下的政策上的產物，我們所要樹立的文官制度，就是要迅速備用的機器，憲法是空架，要裝有效率的質地優良的「構」才可裝置得完美無缺。

不過，大前提雖然決定，文官制度須得建立，而反觀我國的固有行政，則欲一蹴而幾於健全制度的境地，則問題尚多。固然，自大體言之，舞弊，分贓，現象日益減少。而政務事務之劃分，尚無事實上之普遍效果，一身為政務官者，對於中國「一朝天子一朝臣」，西洋之「輪流做官」(Rotation in office)等意識，尚未全然忘情，因之行政不易澄清。又因人員之在校訓練與政府甄拔未能諸合，任用致試未經統籌，考績辦法無一定標準，公務生活中之精神及物質待遇，如升級層次及地點，退職郵撫

年限等概無規模。自此等重大問題以下，如行政技術之改進，辦事工具之改良，局部方案之究討，均無一定之正軌可循。故新的制度之樹立，其參考極應注重於世界各行政發達國家之行政動向，以為「迎頭趕上」的準備，即，然，本着「相形見絀」的理由，也可以借別人來鼓勵自己，激發自己的動機并決定趨向！

因此，我們在比較的研究世界行政較為健全諸國的公務動向的時候，便首先發現美國自一八八三年根據功績制 (Merit System) 樹立文官制度後，六十餘年來，其吏治成功之程度確與驚異，聯邦政府於一八八三年頒布文官制度法案 (The Civil Service Act) 於一九〇六年施行官級條例 (The Classification Act) 及恤金條例 (The Compensation Act) 於一九〇九年頒布又於一九二八年修正公務法 (The Service Rules) 此後功績制 (Spoils system) 乃大肆廓清，中央政府的行政逐漸上軌，聯邦政府行政制度亦日有進步，直至今日，美國之一般行政，已有薪新姿態。其最著各點，據希拉姆 (Hiram M. Stout) 氏之歸納，約有次之數端 (註一)：

第一、功績制之迅速發展 現在美國各州及地方公共行政中，有十七個州具備普通法律應用於多數行政官吏；有一百七十個鄉 (County) 廣汎的行使功績制，而其中則僅九個鄉具有本地公務機關；此外七百四十六個城 (City) 具備公務機關，其餘若干城僅具式微之警察及消防而已。另外若干州未具有普及全州之公務機關系統，僅由州政府某行政部處理有關功績制之各項設施，例如應地安那 (Indiana) 曾設立功績制下之公共福利部及失業救助局；邊西凡尼亞 (Pennsylvania) 曾設有公利部，飲料管理處及勞工產業部，失業救濟與職業介紹所，立於功績制基礎

之上，又由於該州公安局之建議與贊助，一切關於失業救助郵老寄養事宜，均得以功績制精神為依歸。現在關於此類行政機關之官職，有二十七個州採行競爭考試制度。在全國任官處 (United States Employment Service) 之監督下的州任官行政，則保持功績制之進行，未受監督的他部行政則否。至於此外凡受聯邦中央認可立案的州公共行政，咸有樹立功績制的文官體系的呼聲，不啻成為功績制廣大之推進力，而不欲局限於福利行政等狹小範圍之內，於是此種局部的行政功績制，將成為全部公共行政整個的採用功績制之先訂。

第二、公共行政督導機構之改進 最近數年，美國大區域內的公共行政組織，皆用專任 (Full-time) 及兩黨 (bi-partisan) 的處或委員會負責督導之責任，由政府行政首長委派人員組織之，如全美公務會，紐約州公務會，伊里諾州公務會，俄亥俄州公務會，卡諾內多州公務會及紐約城公務會等即其例。此外「三人制」仍為國內公務督導機關的典型制度，但其職掌逐漸普遍地變為半立法式 (Quasi-legislative) 及半司法式 (Quasi-judicial) 的性質，而將技術工作的行政部份，另劃歸一行政官或公務員監督執掌之，此種分職的標準，來自一種州公務法律，該法係全美公務改進聯合會 (National Civil Service Reform League) 全國市政聯合會 (National Municipal League) 與公務同盟 (Civil Service Assembly) 合作後所生之效果。此法律中所規定之公務會，對於有關功績制法令之立法政策，有貢獻意見之權；對於官吏規律及分級計劃，有予以批准之權；對行政訴訟，有審理之權，又該法規定：「公務員監督行政部之公務行政首長，須指揮監督全部行政的及技術的活動」同時，對於公務會執掌有

所說明，謂「公務會既減除其關於技術或行政事項上的責任，可使其專力探討較為高遠之計劃，本其研究調查及介紹之努力，必易使公務得繼續之改進」。云云。

此外羅得島州亦於去年三月九日頒佈一新公務法，將督導機能分配於一公務會及一公務員監督，在此法律之下，公務會可對公務員監督所提出之法令，予以採納，修改或否決，於法令交與州長實施之前，并可簽註評語，貢獻意見；又接受被黜官吏之自訴，必要時得予以開復原職處分；對於免職書可以理由批駁，并得為轉職之處分；并對功績制之行政隨時予州長以參議及輔助，至於公務員監督，則須經一特別考選委員會提出合格候委名單，由州長擇委。其職掌則為技術的職務，如公吏之甄拔，分級，敘俸，提陞，轉職，考績，及訓練等。同類的此種機構，亦可於阿拉巴馬省 (Alabama) 加里福利亞省 (California) 麻沙丘塞省 (Massachusetts) 密西庚省 (Michigan) 明納索省 (Minnesota) 退尼塞省 (Tennessee) 及威士庚辛省 (Wisconsin) 見之，此外亞干沙省 (Arkansas) 亦有類似機構，直至一九三九年一月立法部廢止州公務員法律始行終止。

關於半立法式，半司法式的委員會及技術的行政專員的設置，其形式亦可於美國多數城市中見之。一九三八年春間，聯邦政府之總統行政管理委員會 (President's Committee on Administrative Management) 曾提出同類之計劃方案，并曾彙入國會通過之改組法內 (註二)：此改組法撤銷聯邦公務委員會 (D.C. CSC)，另代以公務員監督及七人組織之顧問委員會，作為監視功績制運用的機關。

第三、公共行政之區劃間 (inter-jurisdictional) 合作之進

步……四十八州內已有三個州進行合作方法多年：麻沙丘塞州公務機關指導各城市公務機關的工作；紐約州公共行政部亦指導各村鎮鄉之公務員進行工作（註三）；紐約州折西州（New York State）已有十一個鄉及二十八個城採用功績制的各項設施，其關於地方政府的各項公務，由州公務會無條件的負責指導；在加里福利亞州，有一種州法律，許可在公務行政事項上，地方政府得與州公務處或與相隣地方政府訂立契約，此外如退尼塞亞拉班巴馬，羅得島，新墨西哥及明納索各州公務立法，均授權與州公務員機關，使之有價的辦理地方政府之技術上的事務。同樣，亞干沙州廢止的公務員法亦有類此之規定。此外，密西庚州亦有大同小異的合作辦法，該州市政聯合會（Michigan Municipal League）規定各城市可與公務部訂立完成某項行政工作之契約，於是，聯合會的公務部順利的推行着與各城市公務人員合作的各項技術任務，以及臨時事件，如舉辦考試之類。

其根據之理由，小城市及村鎮欲有較佳的公共行政，須藉重於人事行政上的互相幫助，因彼固有之狹小的人員範圍與經費，無從雇用專任技術人才，其地方公務委員會亦恆無力舉辦分級考試及其他公務行政事項，但經採用上述合作辦法，小城市償付相當用費後，便得到中央機關作為作出的優良公務效果，良非得計！

其次，區劃間的合作，并不限於小的政府單位間，如最近紐約州公務部舉行低級書記人員考試，應試者達八萬人，其中五萬人住居紐約城內，同月紐約市政公務會亦舉行一批低級書記人員考試，應試者恰有五萬人，無疑的，大多數與試人均同時先後赴兩處試場之考試，其考試係兩個機關所舉辦，而一次考試可以滿

足兩個行政區劃的需要，時間及金錢均儉省不少。又如一九三八年六月二十四日公布的聯邦公務會修正法律第四條會謂：「公務委員會須實際的幫助菲島及普托利平公務處，以及凡屬要求協助的中央的，州的，或地方機關，與以適當的幫助，或分担其消耗的過重用費，在舉辦考試時應予以指導或聯絡，一切經請求協助事項為規定所允許者，不得拒絕。凡委員會一經協辦此項考試後，應由會依據成績冊頒給合格證書，然後依次填補聯邦公務員缺額云云。」此外，更進一步的聯邦合作辦法已由那技術顧問處——社會水利部之一個部份——規劃周詳，關於社會福利事項均以公務人員及實際工作幫助任何州行政機關。

第四、公務機關注重公務人員行政之積極方面的發展 以前各公務機關幾乎全力從事於甄拔人員及防止分職制等消極方面的工作，現在則積極進行官吏統率及官吏福利等積極設施，如關於最新分職法及薪俸標準法之採用，升遷轉職簡易手續之推廣，職官福利設施之倡導，以至各行政機關均欲把公務職業化，使在職的公務員都成為滿意的終身職者。

第五、官吏在職訓練方案之調整與監督 凡採用公務法律的州，如亞拉馬州、羅得島州、明納索州等均付權與公務員監督設計并促進在職訓練，即如上節所舉之一九三八年六月二十四日法律之執行命令，即付予聯邦公務會及各部公務員監督以此項責任，至於其實施辦法則多不勝數，大致規定自大學畢業生之服務以至小城市之消防警察人員，均應受在職訓練。聯邦政府有三十五個行政機關對於公務人員實施正式訓練計劃，若干地方政府均受佐治定條例（George Deen Act）之惠賜，將聯邦職業教育基金撥作訓練經費。最近教育局（The office of Education）

會委派一公務接洽員與州地方政府籌商關於訓練方案之設計及行政等項問題。

第六、公務生活中之事故防止及保安措施之積極的發展。聯邦公共行政中，於各行政間共通設一保安委員會，由聯邦公務郵金委員會之保安總工程主任主持之。設立此會之目的，在減少災變之發生，減低死傷不幸事件，并負振郵之責（註四）。生城（Cincinnati）保安計劃實施之結果，減低該城傷亡郵金保險費至百分之二的限度，而其他城市仍有百分之四的比率，此外，山地戈（San Diego）更有進步的保安運輸發起，其公務會劃出每年事變救濟費百分之六十六歸救濟市政公務人員之用。由於各項實業界人事待遇的改進的倡導，其影響所及，公共行政機關亦迫而重視福利行政，如公務員信用組合及團體醫藥設備之類。

第七、公務人員工作上機械用具之增多。較大的公務機關內，常有若干死板的書記式的工作，其中不少係屬於機械性質的，最近數年，各項機械工具之採用，節省公務上之時間與金錢，其程度令人驚異，若干機關會實驗用電力機器作記算測驗的方法，此種電力記算機可於一小時內分配短答試題四百至八百個之多，而據紐約城公務會之估計，一個電力計算機（Scoring Machine）可做十二個助手的工作。留音機（Recording Machines）之採用使用口試答案成績之檢討成爲可能，把口試變爲具體化的測驗。自從紐約的分克事例（Fink Casein N.Y.）採用留音機考試以便於行使競賽計分辦法以來，此類機械之利用益趨風靡。實際上在廣大考試場所，關於測驗文字之宣讀，就題筆錄部份之講解，用留音機及廣播代替口頭說明，使效果同時平均達到各個應試人員，若用分組散題或個別講解老法，其不若如是之簡捷確實，自

不待言。又採用個人資料儲存法（Personal data），卡片箱依次排列各個官吏的資格履歷卡片，其效果使公務員的安插，轉職及銓選等程序之進行，迅速異常。加福尼亞及密西干兩州公務會分別彙集各項人事資料於卡片箱，并採機械化的分類，將受各項分類測驗的人員的資歷予以註脚備考，排成各欄。此種辦法，使公務機關甄拔人員之程序有效而易舉。此外，各項有關人事行政設施，如官吏甄拔，證書頒發，薪支致核及檔冊管理等事項，在新的改良官廳設備之下，均無不有突飛猛進的發展。

最後，尚有各重要結果，即在新的設備運用以後，若干行政機關的技術工作人員，節省許多刻板式的機械工作，而以其精力從事於較高尙而可使智能發展的工作上面。又就公務的見地而言，機械設備之裝置，使公務機關多辦考試及銓選，致用人才簡便迅速，其餘辦事手續亦隨之而加快。行政效率之如此增進，足使一般不滿意於舊的辦事方法者的惡劣批評，爲之一掃而空。無疑的，功績制的施展與維護的努力，顯因時間上之浪費例如籌備考試，評閱試卷及公佈成績等耽擱之故，而大受影響。推其原因，由於統率不良，人員質劣者有之；受政治擾害者有之；由於機關責任過重，負荷太多而經費微薄不敷應用，實爲最大原因。以此之故，美國行政機關的機械設備，現尙僅限於較大單位之機關，而功績制之普及，猶未達盡善盡美之地步，其前途之發展，正方興未艾也。

美國公務行政之精神，隨政府行政措施之積極增加而日有進步，爲其朝野上下共同愛護公務之表徵。我國向來之『五日京兆』的結果，造成官吏不愛其職，人民『疾官如仇』等類的心理，當首先改善，始足以謀物質上之建樹及機構上之整理。

抗戰進程中，建國大計亦不斷有所規劃，一般人對公共行政上之觀感與認識，似已不如前此之錯誤。在樹立新中國的文官制度之先，不妨向世界借鏡自照一下，此筆者之微意也。

註一、見 Hiraw M. Stent: Recent Developments in Public Personnel Administration 載美國政治科學評論 兩月刊一九三九年十月號。

根治貪污與改革政治

顏悉達

自「政治趕不上軍事」的口號提出以後，在抗戰建國綱領上便規定了「改善各級政治機構」，「整肅風紀」，「嚴懲貪污」等條文，這確是現階段改進政治的最切要的一着。而一般談政治問題者，也相率由政治理論而研討政治實際問題。因為當前抗建成功的關鍵，在政治上是否能造成科學的民主動力與行政效率；在經濟上是否能保證全民族利益的幹部制度與實踐計劃的技術管理；在文化上是否能培養學以致用的教育與激濁揚清的風氣。這誠如 總裁之所昭示：「建軍造產是國民的最要工作，而揭着這兩大工作的環節，便是政治機構的健全與腐敗的問題」。可見政治實際問題在抗建工作上的重要性。

政治上的實際問題，既為決定抗建成功的一個重要因素，因而關於改革政治問題，竟成為時人一致的要求，不過一般縱談政治問題者，只是在行政組織，行政效率等問題上打圈子，仍不能

註二，見美國總統行政管理委員會公報所載。

註三，一九三九年紐約州立法部會通過一法案，組織一委員會以研究州公務部與地方政府間溝通之可能事項。

註四，在未行保安辦法以前，據黑傑氏 (E.P. Herges) 所撰聯邦官廳災變防止及保安行政一文所統計，平均每日死亡四人傷六百人振郵費二萬八千元。

把握着實際問題的核心，殊不知中國政治的積弊，固在政治機構的不合理，而其最要的弊端，還是在於「有人事而無法紀」。故為官者的目的不在治國，而在於營私舞弊，俸外的所得，人事的因緣，似乎均為人情所許。這誠如有人說道：「貪污是我們這個民族最大的特性，不但國家公開發官會成為制度，近二十五年來沒有致試制度，而貪污的風氣尤為盛行，這種習慣，其實已成為社會普遍習慣。」因此一般人談到中國政治問題，便聯想到政治上的貪污，這又似乎中國政治上的貪污已成為極普遍的規例了。難怪 總裁在「現在行政人員須知」上說道：「現在我們的政治不能有進步，一切的事情做不好，可以說是最根本的病，就是人事不當」。唯其因人事的不當，故每事多不得人，或因人置事，甚或重以徇私舞弊這種風氣已浸潤於上下，以致每一命，常在公文上打圈子，每一辦法，也在利己中打主義。關於這點，我們可以根據監察院二十六年年報中的報告：謂「監察院自成立時起，至二十六年六月止，彈劾案共一千五百四十四件，其

主要內容均爲貪污，被彈劾的縣長共四百零九人，其主要的內容也是貪污，在這非常時期中，彈劾案共七十六件，其主要內容仍爲貪污，這些數字已經是很可觀，但在事實上監察院所彈劾的還不過是一部，這不禁令人發生「無官不貪，有吏皆污」的感慨。

中國政治的不清明，官吏的腐敗，實在是無可諱言的事實。但是改革的方法，自然澄清吏治，根絕貪污，是現階段唯一的要求，不過我們依據中國人民的意識，在政治改革的聲浪中，他們所要求的，不是希望空洞的權力，而是希望實際的利益。所以我們對於中國政治的改革，與其只在政治理論上爭辯，倒不如切實的在興利除弊的制度上講求，較爲容易些。倘若我們仍然固執的說中國政治制度改進的前提在於民主，那末，戰前的普魯士，第三帝國的法蘭西以及我國漢唐的盛時，却正是吏治昌明的時候，而曾盛行「最民主國的美利堅」，及呈現極度混亂的分權制度，由是可見吏治制度自有其獨立性。所以吏治制度只要能夠樹立健全，使爲政者能得人，用人者能得法，史治改進儘可離開政體的異同來發展，這正是目前中國政治改革的重心所在。何況在目前一致對外之時，而對內只有根絕貪污，方爲現階段人民一致奮鬥的目標。否則，崩潰的現象，將在目前，這誠爲抗建成敗存亡的最後關頭；而我們不得不本一得之愚，聊獻蕪蕪之見，藉爲當局者採擇施行。

一、

中國政治的病源，固在貪污，殊不知貪污的造成，主要的還是人事關係未臻完善，唯其因爲人事關係的不完善，所以在政治

上只「一人存政，人亡政息」的人治主義，而輕棄了法治主義，蔑視了制度精神，明顯點說，就是「有人事而無法紀」。唯其因中國政治上只有人事而無法紀，以致公務員毫無保障，使其不能久於所用，故有「一朝天子一朝官」，「朝廷無人不做官」，「一人得志，則雞犬皆升」，「樹倒則猢猻散」的極普遍的流行話。所以一般士大夫都在這種場合之下，存着升官可以發財，發財就要升官的概念，因此就有不少人拚命的奔走，拚命的營求，緣苞苴，無所不用其極，其直接目的固在獲得「官半職」，間接目的即在刮一大批金錢，以爲一旦失業而準備，或者是在榮妻蔭子的，無怪士習日趨卑下，政治愈弄愈糟，人人都想揩公家的油以自飽其私囊，同時，因用人只以個人做中心的私人親故關係，不問人，不問事，只顧以職位來滿足親戚朋友的利祿要求，這劣根性是有着歷史根源的，中國歷史上向來就有「任人唯賢」，「任人唯親」正邪兩派作風；當前中國政治上正是一任「唯親」的作風，因而奉公守法者反遭排擠，而慣於作弊，巧於逢迎的人，可以安豐尊榮，於是清白者無以自存，相率而同流貪污。故貪污弊政不除，既無益於政府，反促人心的離異，因爲若輩可以玩忽國家的計劃，也可以逼民而走險，因其貪污，則人民對於政府的設施，無從一新觀感，是貪污之禍，至深且鉅。

此外尤爲政治上最大毛病的，是不能實行公務員守則，雖然政府一再規定長官不得收受屬員的餽贈，官吏不得兼營商業的條文，可是真正能遵照實行者有幾？我們在這抗建的現階段，只要睜開眼睛看看，有許多官吏正在藉勢兼營商業，因而發國難財者大有人在。

綜合以上的分析，復瞻後患的嚴重，尤憶貪風的潛滋，深感

澄清吏治，革新庶政，嚴申法紀，爲目前不容或緩的切要之圖。倘今日我們仍不能澈底作綜覈名實振動有效的政治，仍不能防微杜漸奠定建國的基礎，則不僅中國政治永無法腐生新的機會，而一切政策徒爲貪庸者的方便，益流於不可收拾的地步，又難經一般人對軍事認爲有前途，反而對政治抱着悲觀的。

三

貪污既是公務員一種「蠶國病民」的行爲。那末，他們能遂行貪污的條件是怎樣呢？不過就目前實際情形看，能遂行貪污行政的機關，主要是在參與國家或地方稅款的收支，以及各種設施爲人民所不了解的政令之執行過程中，尤其是下層行政機構所表現者最爲顯著。舉例說來，約有以下幾方面：

- (一) 在徵收國稅地方稅及各種雜稅方面：如徵收田賦，查驗地契，清丈土地，攤派救國公債，各種地方附加稅，及各種臨時捐等。
- (二) 在建設方面：如辦理工程，公所，學校，以及修理城牆碉堡等。
- (三) 在辦理兵役方面：如抽調，抓拉，頂替，僱買，以及隱匿壯丁等。
- (四) 在辦理救濟事業方面：如放賑救災，合作貸款等。
- (五) 在辦理差役方面：如勳員民夫構築工事，修理公路，給政府僱買車馬，軍糧和軍草等。
- (六) 在處理刑事訴訟方面：如捉拿盜賊，逮捕土匪，逃丁，以及打傷人命等。
- (七) 在處理或干涉人民的民事訴訟方面：如婚姻，契約，

房屋，債務等爭執。

- (八) 在執行各種禁政方面：如禁煙，禁賭，禁娼以及禁止纏足等。

四

基於以上的論究，可見中國政治上貪污的風氣，既是如此的普遍，而影響整個政治上的機構與行政的效率。雖然一般論者認澄清吏治，肅清貪污，固足以提高行政的效率，但人事的調整與政治的制度化，尤爲改革中國政治根本的準繩。唯有把握着這個原理原則，斯能完成「以法制人，以人制人」，這不特貪污可以根絕，而政治的澄清自是意中事。但就實際情形說來，應有以下幾個辦法：

- (一) 嚴厲執行懲治貪污條例 在抗戰爆發以後，政府曾頒布了一個「懲治貪污條例」。這個條例雖然是一般的原則，不過密，也不具體化，而且缺乏如何執行，由誰執行的規定；因而在頒布三年以來，懲治貪污的運動，還是沒有得到應有的展開與深入。當前我們爲要促使政治趕上軍事，澄清吏治，根絕貪污，唯有切實使各級政府依據中央頒布的「懲治貪污條例」的原則，製出更具體的懲治貪污的新法，並須應將其內容傳達到最下層行政機構中，同時應發動各級行政人員熱烈討論，一方面也應在同級行政人中施「貪污連坐法」，這不特使其不敢互相作弊，而且還可以互相監督。另一方面可以把懲治貪污的法令利用各種時機向廣大羣衆作詳細的解釋；同時也可以動員各方面的輿論盡量予以揭露和攻擊，造成一個根絕貪污運動。倘若這種辦法切實執行之後，仍有流弊，再繼之以法律絕其後，予以嚴重的重罰，這樣，確

足以收實際效果的。

(二) 整理稅收以減少貪污的機會 我國賦稅的複雜，為古今中外所未見。據有人調查，一向苛捐雜稅以及非法的攤派，要比固有賦稅重一兩倍，以至十幾倍，而且沒有限制的。一切苛捐雜稅，不僅是使人民負擔加重，且是特別不公平，特別的使貪污百出。所以根絕貪污，澄清吏治，取消一切苛捐雜稅以及非法攤派，代以單一的累稅不可。倘若地方行政機關的各種附加稅與攤派，在裁撤時應即或撤，否則，應設法隨同國稅徵收，尤要便收稅機關統一收額具體之規定。至於地方行政保安教育機關的一切費用，應不得由民私籌，應通統由上級政府領取。要切實禁各地方下層行政機關，不得用任何名義與方法給民私派捐款。一旦發現私派攤派應即以貪污論罪，唯有如此，始有減少貪污機會的可能。

(三) 切實施行預算決算制度 中國計政，一向是在秘密的過程中進行着。因為貪污的淵藪。然在七八年以前政府已有會計公開的辦法，如成立預算制度，設立主計處，以為統一計政最高機關。同時對於會計法也，也在獎勵執行中。但是在這七八年中，貪污之風，仍未因此消滅，較前盛熾；推厥原因，實在由於制度與執行不能協調，因造成制度自制度，執行自執行的現象，所以當前政府應切實把制度與執行調整起來，嚴厲施行預算決算，使存心貪污者，無從下手，斯能收實際的效果。

(四) 提高待遇使公務員安於其位 先哲顧亭林在其日知錄上有言曰：「今日貪取之風，所以膠固於人心而不可去者，以俸給之薄，而無以贖其家也。」誠然，貪污者的貪污動機，大多數是起於家庭方面的暗示和要挾，不是迫於家庭生活之不够維持，

就是太太之不肖，揮霍無度，致使其貪取那不義之財。總而言之，我國官吏薪俸之低，確是事實。同時又以官等官俸之規定不盡合理，致使人沮喪；比如縣政府一個書記與中央機關一個書記，薪俸竟相差十倍之遠；甚至在同一科員名目中，其個別不同的能力也可以相去幾萬里，在如此情況之下，而一般人仍趨之若鶩，視為利藪者，實因大家把做官作為發財的捷徑，雖然名義上只有不够維持生活的薪水，在事實上是不足重視的，因為做了官可以從中雙吞中飽。所以做官的人常計較缺的肥瘠，而薪水的高低，還在其次，這是政治上最普遍的一種病態表現。因此解決這個問題，只有兩個辦法：一個辦法，是根據同工同酬的原則，訂定全國公務員的薪水等級；同時更須按照各地方的生活，養老等，這樣縱不能一般公務員得其平，且可以得其安。

(五) 確定保障使公務員久於其位 我國公務員向無保障因而在政治上，有「見異思遷」，「好高騖遠」，「五日京兆」的風氣，這又是政治上的最普遍的病象。不是中國在現行制度中，只有郵政，海關，鹽務三項人員已有保障。他們非依法不受懲處，在職務以內之事，長官不得擅令更改。其他行政機關則是一朝天子一朝官，長官以命令代法律，視為定例，無怪一般人自不得不別求出路，以為一旦失業的準備，而貪污的習氣，就會在這種場合之上，漸漸的培養起來，這個問題，是特別值得注重的。

(六) 慎選人才以促進吏治的澄清 有人云「為政能得人，用人能得法，吏治改進自必計日可待」。這話確有相當的見地。不過中國人多數重情感而不重理智，因而免不了任用私人，用人不當的傳統習慣。故每因位置一個人，只要與自己的小組織小派系有利，即使是蠅營狗彘之徒，也得樂於任用；雖為公正廉潔

幹練之士，與自己的小組織小派系有害，棄之惟恐不遠，致使一個為國家為人民謀利的機關，竟變而為垃圾堆，即使社會不滿，人民反對，甚至公開貪污，也是無所顧忌的。因為私人的小組織小派系的利害關係，是可以「官官相衛」，從中解脫。所以我們認為這個問題的解決，只有切實實行國父的五權憲法，確立考試制度。一般官吏出身必須由考試與銓定，方為合格。唯有如此，才能達到「為政能得人，用人能得法」的目的了。

(七)舉行政績以提高行政效率 中國政治固有敗於貪污，

也有壞於無能者。為官吏即使不存心貪污，倘無應事的才識，也「或因為不急之務以擾民」，「或不惜苦民以邀功」，「或毫無辦法尸位而已」，如此而希望提高行政效率是絕不可能的。所以我們為使從政者知所進取的努力自勉，一新風紀，人人以泄沓為戒，志士有奮鬥效死之心，這唯有舉行考績，方足以提高行政效率，使中國政治有清明進步之望。

一九四〇，兒童節作於重慶

歐亞航空公司

安全！快捷！舒適！

客運！郵運！貨運！

渝桂綫 渝港綫

渝昆河綫

渝蓉蘭綫 渝陝蘭綫

重慶辦事處：中一路六十號 電話：二五八三

譯 述

英國文官薪給獎懲制度

英國 H. J. Fisher 作
周 君 簡 譯

英國員吏制度之薪給制係隨時應事實之需要作枝節之改進，財政部對議院及各種員吏制度委員會之決議及工業法庭之判決有獨立的審核權。其對於薪給之審核向稱苛刻，頗受一般指摘。一九一〇年下院通過「公平薪給原則」或「公平比較制」(Fair Comparison)的著名議案，其大要即凡從事政府業務者之薪給，其優越之程度不得下於同一地域同一類別之私人業務之標準薪給，但此種議案之實施，即比較標準之採取，有時甚感困難。如公私雙方完全相同且可以量計算之業務如繕寫，打字，蓋印，及管卷一類業務，自易彼此比較，從而確定標準，但如在政府業務中達到事務，執行，行政各級，或其他責任與程度甚為特殊之業務，例如檢查護照，視察學校，娛樂捐中之檢查戲院座票存根等等，在私營業務中即無類似者可資比擬，故此項議案之實施，僅能獲得大致之標準，殊難獲得明晰無誤之標準。而在事實上，直至現在，在財部，海陸軍部及郵政局中，凡可與外比擬之工作，其薪給仍較低。惟就職業之穩定而言，英國員吏頗富有保障；而投身私營實業界中者，其薪給誰或較優，時有失業之虞。

安徒生委員會

一九三二年成立之安徒生委員會，對於員吏薪給之原理始有最概括之分析。該會之使命在「研究薪給之現行標準及軍政各級員吏之任用情況，並據研究取得提出建議」其研究之結論最要者可分為三點：(一)公務員吏乃係為服務人民而有，其薪給之來源係出於人民之納稅，換言之，員吏取得之薪給，乃人民對彼等服務之償付，若此種償付超過服務之值，換言之，即薪給之規定過高，即為人民不應有之負擔。故國家對薪給之考慮，必須執此為權衡，(二)假令與可比較的私人僱用之薪給相比擬，則須注意一因素，即私人企業之薪給每隨事業之盈虧而消長，而國家員吏之任用則無，(三)國家之任用，具有安全，年金並賦予一種威望，凡此均當視為償付之一部。

委員會中有津貼付給之提議，認為對於生活取需，婚嫁，子女教育，及隨員吏身份以俱來之種種花費，須由國家予以津貼，但委員會予以推論，認為「任用者對於薪給數量之規定僅係以足以補充或保持有效能之部屬為限」。如問題僅在易於補充，則在

工業不景氣之時以極度微少之薪資即可達此目的；惟為防止員吏於工業繁榮之時辭去現職加入新營企業起見，國家對薪給顯然仍應有適度之規定，蓋公務亦如其他業務，既資熟手，亦重經驗，而機密之保持，視他種業務尤為重要，故更顯煩仍甚為不利；安徒生報告對薪給原理及構成之說明蓋如此，但由此遂發生一顯然之問題，即所謂「有效能的」一語之涵義，委員會對此問題之答覆經過極多之困難。其報告中有云：「顯示較普通為高之薪給即可延致最優秀之人才，固屬可能。」但無論如何，「吾人應視才力之真值為惟一無二之因素，在可與私人僱用方面比擬時，自亦可憑以核定此真值之標準，」在從事比擬之先，必須對所需之才為何一點認清；「蓋有一種職位僅需智力，亦有兼需體力者，後者之值自應較之前者為高，餘如從品性或支配力等等之持需，均為確定真值之要素，」但職位之比擬，尤其在行政級中，實屬非常困難。委員會之檢討結果，尚有一點極為重要，即謂英國之薪給規定並不直接與估計下每一員吏之工作量，甚至極少與估計下每一整個單位之工作量相關聯，乃係間接與認為適於某項工作之各項資格相關聯。此種現象對員吏懲戒方面之影響甚為重大，當於另篇論之。

唐林委員會

唐林委員會 (Tomlin Commission) 中之財政部代表。為時任財部人事局長斯各得爵士 (Sir Russell Scott) 對於現行薪給標準之說明，與安徒生報告幾完全相同，惟有數點可資注意，斯氏謂現行之薪給，若無升級之希望及年金之因素在內，規定自即應較高。但年金一項在法律上並無報酬，而係國家之額外恩給

員吏年金因受懲戒而減少或喪失，例無申辯之權，若依斯氏之說，則年金者乃係一種從薪給中抽存之數額，亦即工作償付之一部，若被取消或減額，員吏方面自即應有申辯之權，否則不可謂平。斯氏更從消極方面解釋「模範僱主原理」，略謂：「政府之為好僱主或模範僱主，乃屬當然。此意係謂政府決不規定較之員吏界以外一般好僱主所規定者為劣之任用條款，」但據吾人之經驗却非如此，財政部對於款項支付之請求實乃藉統籌兼顧與公平比較之名，行其錙銖必較之實。

財政部與此種作法，自稱係根據一九二七年五月工業法庭第一三二五號之判決，即所謂「公平比較率之維持」。唐林委員會曾對此項判決之正當性加以考驗，承認對工作種類與性質之精確的個別對等比較，為不可能，但「大致」之比較則屬可能。委員會堅持員吏之新給制度，在薪給水準與國家經濟情形上，應係一種長期的趨勢之反映結果，而不應與臨時或短期之因素有密切之關聯；對於模範僱主原理則謂其涵義模糊，予以排斥，唐林委員會之集會及提出報告不幸正當一九二九年至一九三一年經濟不景氣之時期，由於其黯淡無色及創造力之缺乏，其主張不免過于柔更本身所提出之預戒即「員吏制度之審查不應重視臨時因素之影響」。

生活津貼制之廢除，為唐林委員會重要成績之一。生活津貼制於一九一五年開始實施於郵政業務，繼為適應戰時非常狀況，擴展適用於凡年薪在一千五百鎊以下之職位。其辦法為規定種種基本率，按此基本率發給以生活程度為基準之生活津貼，並於每六個月修正一次。基本率愈高，其津貼即按一定之比例愈低。唐林委員會成立，主張調整薪給，將生活津貼廢除。所據之理由

其為正確，此議經政府採納，新給整理案遂於一九三四年按照該委員會提供之原則實施。

退休制度

員吏之退休約有數種，即：（一）強迫退休，即凡年達六十五歲者均須退休。惟主管長官對於未屬員吏之退休，斟酌業務之需要，有提早及延展之權；（二）有因身體孱弱之自動退休；（三）有因機關撤消或改組而強迫退休；（四）或因任事無能而強迫退休。關於年金及其他各種津貼規定於一八五九年及一九〇九年之年金法案。此項年金係依據最後一年之薪額及服務年數兩項成數計算；對於身體衰弱，老耄，機關撤消而退休之員吏，依其服務年數，給與第一數額之年金，對於在職或去職後之死亡者，則將其應得之卹金給與其法定繼承人。關於年金之數額及其發給，財政部擁有最後決定之權。此乃一八三四年法案第三十款之顯明結果，依第三十款規定，年金法案並不給予任何人以請求對過去之服務予以補償或法案規定下任何養老或退休津貼之絕對權利，亦不剝奪主管長官及財政部將所屬任一員吏完職而不予任何報償之權力。歷年來曾有若干試探欲達到使法庭受理員吏對財部之控訴，但均完全失敗。唐林委員會亦提議改定年金制度為一種酬庸性質。使較弱之一方具有申訴之權從而促進財部之公正，實乃較佳之辦法。此種改定無論被接受與否，總之若謂財部之解釋為天經地義而不容有任何之申辨，殊無健全之理由。

婦女員吏之地位

關於婦女在員吏制度中之地位，為爭執已久之問題，婦女目

下在員吏界中之地位，乃由男子立場之見解形成，自屬不必諱言，一九一四年以前，英國婦女服務員吏界中者約計九萬人。第一次歐戰期中，其數字激增至十七萬人，當男子戰罷歸來必須回復以前之職業時，婦女服務員吏界之數字亦遂急降，但由此大服務實驗之成果，改組委員會（Reorganization Committee）遂主張婦女在行政，執行，及事務各級中應與男子同等之地位與權力，惟在人事表冊及升級之程序上應另成一系統；在繕寫與打字級中則應完全任用婦女，一九二一年下院議決婦女之任用適用與男子完全相同之條例，但合格候補人之分派，仍須視職位之實際需要而定，此最後之一規定仍予婦女之登進以障礙。

在駐外領事，自治領，殖民地，國防部之行政級各業務及其他種種業務（如關稅與國產稅）中，婦女員吏完全絕路，其他則有種種不一之及名額限制，而最影響健康之捐稅檢查員一職反而對於婦女之任用完全開放，至於員吏界中拒絕婦女之理由，種種不一，有謂其易予男性以誘惑致妨公務者，有謂其不能保守秘密者，唐林委員會主張除國防工作及需要過分活動及偵察之種種工作外，一切不合理之障礙應予撤消，該委員會於一九三四年產生婦女問題研究會，主張婦女須參加銓選委員會，員吏制度委員會與附設於財政部及各機關之人事管理組織，認為如此不獨使婦女在婦女問題之決定中得有參與之權；在主管升級之部份，亦得有代表，其他最重要之研究項目，如關於婦女員吏結婚後即應去職之規定。此項規定係於一八九四年因財政部之提議而成立，去職時因其服務期間之長短給以相當退職金，歷來對此規定之適當性頗多爭執，經財部於一九二〇年略加改定，即：婦女員吏結婚後以去職為原則，惟主管長官得因公務上之必要，申請予以留

職，此項附加規定之權力，僅曾於一九三一年一度使用，財政部嗣後依照唐林委員會婦女問題研究會之提議，將此項規定再予補充，即結婚後之婦女員吏以去職為原則，惟本人得根據適當之理由聲請豁免，其次，對已結婚之婦女，得因其特殊之資格，特殊之經驗或因機關之特殊需要，經該機關主管長官及財政部之聯合審查，予以任用，於是遂附帶而有婦女產前產後假期及結婚以後在某種環境下予以復職之規定。

婦女員吏之薪給，歷來較之男子為低。即如男女兩性同時受任同一之職位，其薪給相同；但男子薪給之增加較速，其能達到之最高薪額亦較高，對於此種情形，麥唐納委員會，一九二〇年之改組委員會及安從生委員會討論據大有不同，大致均無異議，惟在唐林委員會中則有甚為激烈之爭論，該委員會對「同一工作，同一待遇加以澈底之研究，男女兩性似使所任為同一性質同一階級之職務，其所得之薪給即應相同，為歷來一般婦女團體並如男女員吏所組織之協會之普通主張，吾人對於此種說法，有一應特殊注意之點，即其中並未考慮及於男女兩方工作效率之比較問題及此兩方工作生產量對於國家之實際價值問題，而僅為「對某種職位即付以某種薪給」之單純說法，該委員會對此種說法，擁護與反對之雙方，勢均力抵，迄未獲解決，據反對方面之意見，認為：（一）假使依此原則對婦女給薪之現狀，加以修正，每年給薪之開支，應增加三百萬鎊，事實上非不景氣之現狀所許，（二）在員吏界以外之薪給，婦女均較男子為低，依「公平比較之原理」（Fair Relativity），員吏界自不能獨異，（三）婦女之工作效率較之男子為低（例如病假較多）（四）即會依照平等之原則，亦不過提高至較現行婦女薪給為高而仍較男子為低之中

間數額（五）若謂對經同一標準之考試，任用之人員應認為具有同等之工作效率，從而應為同等之待遇；則現有之婦女員吏七八五〇〇人中，僅一二，五〇〇人係經「一般」考試，其餘乃係經特殊考試而獲任用。再者書面之考試僅為選免由他種任用而生之抗議而已，非即為工作效率同等之證明。

在擁護者方面之意見，認為：（一）現行之婦女薪給制度，所根據並非工作產量之高低，僅為一種性別歧視，（二）考試即為工作效率之試驗，（三）員吏界與非員吏界之男女任用情形不同，在非員吏界中男女所担任之工作性質互異，在員吏界中則為一致之考試並任用於一致之職位，因此不能適用「公平比較之原理」；（四）財政部常任次長曾有言，薪給係按階級而定，並不按個人而定；故不應考慮及於婦女之本身，

但男女薪給之差則現時依然存續。財政部因平常待遇之實施，增加國庫負擔不少；後因依現行制度，員吏之補充亦殊不難，故雖屬受議院之攻擊，亦無意有所變更。

升級制度

依員吏法之規定，員吏非在工作效能之具有積極之表現者，不得加薪。而在事實上，薪給之增加大部係出以不加甄別自動方式，關於升級，英國員吏制度拒絕以年資為理由，規定應以成績與能力為主要之標準，但在一般例行性質之工作，年資一項事實上成為決定成績最適當之工具，因而年資仍成為升級之重要因素，顯著之工作成績與能力及期忍耐而忠實之工作者二者孰重孰輕，仍成為一般主管長官考慮升級時艱難之權衡。

英國升級制度之活動係基於各機關考績之年報及成立於一九

二一年附設於各機關之升級委員會，舉凡每年七百鎊之職位均變其支配，致績年報係由直接之主管長官於每年終能對各職員平日觀察所得按規定之表試填報，其項目爲（一）對於所屬部份之知識及所屬機關之知識，（二）個性與意志之力量，（三）創造力（四）準確，（五）機敏，（六）駕馭部屬之力量，（七）熱心及（八）公行爲，主管官對此種之項目之致察，其特殊注重之項，係因各職位彼此不同之實際需要而異，按其優劣，分爲過於本級平均水準，合於級平均水準及低於本級平均水準三等。審查之結果爲（A）應即破格提升，（B）應予提升，但不必破格提升，或（C）現尚不宜提升，假令致績之職員，其等級在C以下，即由主管長官通知本人，俾其注意。

各機關之升級委員會普通由該機關主管人事之長官，或其代表，有職位出缺之所屬部份之主管長官及由該機關最高長官指派之本機關有經驗與地位之職員組織而成，其對職員升遷之考核方式，爲聽取直接主管長官之報告，輔以對職員之直接考詢，必要時並須經惠特來委員會分會提出證明。

至若此種規定及其實施之成效如何，則報告及記錄之擬具，既必有其擬具之人，由於各人觀察之不同，或人事上常難避免之種種原因，偏惠之流弊自難完全屏除，但亦頗具優點，第一爲報告之規律性。即使長官對其屬員之比較的成績必須有反覆之注意。由按期之審查，對所屬另有區別之認識。其二，依照規定，若升級有顯然不公之情形，直接受其影響之職員有陳訴之權，此種陳訴之可能性可以增加長官之責任感，其三，依一般之感覺此種硬性之程序，多少具有減殺官邪之功能，凡此均可稱爲重要之收穫，由此收獲證明因推行此種程序而消耗之時間與精力爲不枉。

惠特來委員會

截至一九一七年爲止，英國員吏界個人及法團之請求係由機關主管長官轉呈財政部，由於員吏協會組織之阻與，產生一種在長官方面與一實際代表員吏之團體成立固定交涉關係之希望，私人工業界適於一九一七年籌畫一種大轉變，此種轉變於是亦影響於員吏界。其開端爲由政府方面召集由委員三十名（官方與員方各事）組織之臨時聯席會議討論員吏業務之統一團體，其目的及其職權，於一九一九年五月提出報告，著名之惠特來委員會由是在國家主持之下成立，成爲英國員吏界之最高團體，並設立惠特來分會於各機關。

惠特來總委員會之職權包括規定利用員吏方面所貢獻之理想與經驗之最佳方式，增進員吏本身利益，對員吏之補充，辦公時間升級與懲戒（屬於一般之原則而不涉及個人之案件），任期，薪給與年金種種之決定，鼓勵員吏之補習教育；改善機關之機構，及建議關於員吏責任時地位之決定等之具有改進員吏制度之極大權力，但一九一九年由得姆，赫斯壽士（Sir Thomas Heath）主席之總委員會會議宣稱委員會應純爲諮詢性質而不應賦有執行權力；其理由爲，由於須對國會絕對負責，政府各機關首長與私人業務之經理不同，並不能有無保留地接受惠特來委員會決議之自由。結果遂決議：「惠特來分會之建立不得減除政府對國會所負責任之任何部分，依據此種原則，各部大臣及其他機關對於所屬惠特來分會建議之接責，必須於議會政治之憲法主義無所連及。」此項決議自給予分會中之官方委員以更大之自由，即任一決議，假使未經過考慮之後，發現有一種出乎始料之牽涉，即可根據行政責任問題之理由，拒絕予以履行，爲避免此種徒勞起見，產

生一種辦法即分會所有提議，先經官方委員予以考慮，必要時並稟陳於所屬部份之大臣，假使於內閣之責任有所抵觸，即不提出正式會議。撫言之，一切提集，係在政式會議以前由官方及員方委員議妥，會議時之表決不過係一種形式，而由財部操最後決定之權。

惠特來委員會之成立，並非依據議院法案，乃係根據當日政府之持評，有時原已經雙方同意之議決案，常務議院對現行員吏制度之偶然措置的妨害，議院之採此措置初無妨害惠特來決議之意，但其影響所及竟令決議，無法實施，但自委員會成立以來，亦有殊可注意之收穫，其最重要者為形成一種半輿論式之監察權力，是以消弭官方濫申職權及偏惠之行為，並造成官方與員方之開明關係，不過就具體之效果而言，吾人對於員方委員常不能有重大之期望，而官方委員有時不免苛刻，其代表政府操最後決定權之財政部對於須消耗多量金錢與精力之決議案又常概不予以充分之實施，此則不得不令人歎望耳。

公斷法庭

一九一七年初，因戰時物價高漲，依照各員吏協會之要求，由行政當局組織成立員吏制度公斷法庭，其職掌為對員吏加薪之請求予以調解或公斷，雖處困難之時期，其成績甚為良好，嗣因反對關於國家之運動支出，於一九二二年被政府撤消，但復後於一九二五年恢復設立，其組織係規定為一九一九年法案成立之工業法庭之一部，但具有獨立之地位，法庭之主席成由工業法庭主席兼任，或由勞工大臣指定一人，曾經惠特來委員會官方員兩方委員之同意任命之，主席由員吏審官中選取二人分充員吏方面及財部大臣之代表人，凡現任員吏協會中一辦事人員無充任法庭人

員之資格。

公斷法庭所處理之案件，以關於薪給在每年七百鎊以下者為限。如官員雙方之交涉無結果，即可因一方之請求由法庭即以公斷，其事項可關於薪給，每星期之辦公鐘點及希似，但須可代表某一「等類」利益之全般請求，而不受理個人或少數人之請求，對於法庭之判決文句，財政部具有最高解釋權，自一九二五至一九三五年，提請法庭公斷之案件約為二百四十件，一九三六年十月關於事務員同等一案，如經由該法庭審判獲得解決最著名案件之一，政府六部之事務員又已紛紛有此要求，財部對此種種個別請求初僅予以分別之處理，又認為係代表等類利益之問題，最後財政大臣始承認各請求案係出於同一等類並屬於同一性質，同意交由公斷法庭予以合併解決。經過十七日之審判，財部方面之意見使判為不充足煩多，事務員同等待遇之原則於以樹立，公斷法庭之最大成績及財政使之過度的曲解，均可由本案代表之。

懲戒制度

關於員吏利益方面者既如上述，至在公務之本身，對於員吏亦亦有種種之要求，如每日工作七小時雖為員吏界之慣例，但因職位之特殊需要亦有必須工作七小時以上而無格外之加薪者，星期亦例為半日工作，關於病假及按年假期均有明確之規定，在工作時間以內，所有員須因本身之勤惰良窳，受其長官懲戒權力之支配，此種權力之實施至為嚴格，年金之扣留為一種不變性，全數之發給僅以工作成績圓滿之人員為限，加薪照普級均有保留，屬期，或竟完全取消之可能，但成績不良之員吏，似使由於位不當其才，可另調同一階級之適宜工作，其他之懲戒辦法為申戒，警告與免職，免職之決定係認為出自國王之宸斷，因此為絕對的

，員吏之「戴罪立功」，僅為國家之特惠。

近年以來，英國之懲戒制度，關於消弭長官之武斷決定，頗有可貴之改革，一九二〇年財部通報規定，除關涉刑事之懲戒案件外，所有案件必須在決定任何懲戒處置以前通知本人；予以自新之機會，經過相當時期以後，主管長官得將其工作及其他行為予以覆審，從而作一決定，一般員吏對於長官之最後決定則有申辯之自由權。

其次員吏之致績，其被考之項目，如有在同級平均水準以下者，長官有通知本人之義務，此點已於前節言之。惠特來分會之員方委員於必要時對懲戒行動亦得有所建議。

結 論

綜合以上之論述，可知英國員吏為一種富有保障之職業等，

日本貿易政策的前途

小島精一著
韋特孚譯

(一)

在打開我國戰時經濟上，對外貿易的振興，依然有它特殊的任務。當然，為着滿足擴充軍備，擴充生產的需要，必須從海外各國（所謂第三國）輸入進來十數億圓的巨額原材料與加工品。據報紙上登載的消息看來，在這次議會上（第七十五次議會），自竹內企畫院總裁以致政府各當局者，都分別強調了物動計劃對海外依存（特別是對英美兩國的依存）的重要性。

貿易重要性的認識固然不是自今日始，而至最近，美國對日

員吏之免職無如在私人營業中之武斷情事，而致免職之人數亦屬極少，在一九二八年一年中，據統計，經銓敘認可之員吏人數為二三〇，〇〇〇人，其中因工作無能及行為不檢而使免職者僅二一〇人。如包括其他原因在內（如結婚，身體衰弱，機關撤銷，年老，死亡等），則為一，一一九人，僅佔原數二一〇分之一。其未經銓敘之員吏約為六〇，〇〇〇人，其中因行為與工作兩原因被免職者為二七八人，如包括其他原因，則為三，二一六人。所謂「保障」，依一般之意見，其意義為包括一定之工作時間，有規律之假期，加薪，與晉級，如國家不遭值非常之經濟困境，薪給及年金即不致有所核減。在名著員吏業務指南中有云：「當此經濟不安定，職業竟取困難之時期，職業無論大小，均足為社會大部人眾所妒羨，本是一般對此富有保障性之國家員吏職位之追求，過去已然，於今尤烈。」

的強硬態度漸形露骨，尤其是那次對通商條約加以片面的，斷然的破棄，暗中警告國人善自處理後，貿易政策的一大轉換，似乎成了切實的議題。

(二)

在評論貿易政策之前，先看看最近對外貿易的概況。

第一、上年十四年度的輸出總額約值三十六億圓，輸入約為二十九億圓，兩下相較，約為九億圓的出超，一見之下，成績果然不錯，但是，如下表所示，這種形勢完全是由對大陸輸出的

激劇增加而來，倘若僅以對第三國貿易而論，和往年一樣依舊是四億圓巨額的入超。

昭和十四年度地域別貿易狀況

(單位千元)

地域別	輸 出	輸 入	出 入 超
對圓圈內	一・七四七・〇六三	六八二・九三三	一・〇六四・〇九〇
對第三國	一・八三六・二七八	二・三三四・三三二	四〇六・〇四三
計	二・九一七・六六四	三・〇一七・三六五	一・〇九九・七〇一

(據興銀行調查月報)

倘若昨年(十四年度)的實際情形與十三年度加以對比，如下所示，可以看出，對圓圈輸出貿易的增加極行顯著，自第三國的輸入貿易也有增加。兩下相較，對第三國的貿易，比之前一年度減少一億七千萬圓。(材料同上)

十 四 年 十 三 年 比 較

對圓集團

(單位百萬圓)

輸 出	一・七四七	一・一六〇	增 五八七
輸 入	六八二	五六〇	增 一二二
出入超	出一・〇六四	出 六〇〇	增 四六四

對第三國

輸 出	一・八二九	一・五二〇	增 三〇九
輸 入	二・二三四	二・〇九〇	增 一四四
出入超	入 四〇五	入 五七〇	減 一六五

由此看來，往第三國的輸出比之前年度，約增加三億圓左右，情勢相當可觀，但是，實際上，十三年度是最不景氣的一年，以後大勢整頓，振興對策，在數字上也祇有這樣的恢復。這樣的

成績當然是絕不能引為滿足的，同時，歐洲大戰影響了輸出品原價的上漲，對美匯兌市價的跌落等一時的刺戟的作用，也是不能忘懷的。

(三)

進一步拿目前最大問題的對美貿易的推移與對圓集團的貿易比較看來，有如下表：

日本輸出(百萬圓)	十 四 年	十 三 年
對圓集團	一・七四七	一・一六六
對美國	六四二	四二五
日本輸入(同前)	六八三	五六四
對圓集團	一・〇〇二	九一五

(據三菱財界日報)

對美對圓集團在輸出入雙方都有增加，而兩個地方却各自顯出意味深長的特異性。在對美貿易輸進日本者佔絕對優勢，而在對圓集團貿易上，自日本的輸出有了拔羣的重要性。在對美貿易中，日本的輸入較之輸出超過多多，而在大陸貿易上關係又完全逆轉了。這里我們必須注意的是，在對美貿易上應該盡力減少來自對方的輸入，而在對圓集團貿易上必須使來自對方的輸入着着增加，最近美國的對日的壓迫，益使這種轉換工作成爲特別的緊急議題，這在前面已經說過了。

再進一步，看看自美國輸入進來的貿易的內容：如下表所示，十三年度輸入總額是九億二千萬元，其中剔出棉花一億七千萬圓及木炭木材二千五百萬元後，剩餘的約值七億圓(十二年度約

爲八億五千萬元)全是軍備上最關重要的重工業製品及化學工品。有石油、鐵、鋼類(包含碎屑)銅及其他金屬，以及機械，汽車，飛機，及零件等，都是國防上非有不可的，重要的物資。倘若這些與軍需有關係的物產所必需的七八億巨額金費一旦停止，對於國防經濟力所給的打擊，不消說，將是甚大的。

自美國輸入物品表(單位千圓)

品名	昭和十一年	十二年	十三年
棉	三七三·四二五	三〇六·三六八	一六六·四二四
礦油	一〇九·三四六		
鐵及鋼鐵	六六〇·六四四		
機械及零件	三六·三三九		
汽車及零件	三〇六·六六九		
木	三二·七五六	四九·二八一	二二·二二一
銅	三二·九三〇		
皮類	三九·九三二	九·三五六	一〇·九五四
木	三三·一八四	三〇·〇七七	三〇·七七〇
煙葉	七·三九四	三·三三六	
磷礦	五·四九九	七·七六〇	四·七三五
松脂	四·四二七	七·〇六七	
電影開捲	三·四三三	五·五三七	
合成染料	二·三四七	一·九三三	五·五三五
鉛	二·六四二		
鋅	一·六六六		

品名	類	七·三五	一〇·八一	一七五
革	類	七·三五	一〇·八一	一七五
曹	達	三·三三八	二·二六四	美
硫	安	六·七五七
鐵		七·七八		
烟製硝酸曹達		二·五五六	四·三八	一八
其他		四〇·一七五	八四七·三三四	六七四·一八〇
合計		八四七·三三四	一·二五五·五三三	九二二·三三三

根據我國企畫院的機關雜誌「企畫」上的介紹，美國有力的週刊雜誌「聯邦消息」(United States News)發表一篇這樣的調查：

「昭和十三年，日本由外國輸入的作戰資料總額達三億六百萬美元，其中百分之五六來自美國，百分之二〇，六九來自英帝國，百分之八，六二來自荷蘭屬地東印度，百分之〇·二三來自法國，百分之一四，四六來自其他各國。德國僅佔百分之七，六八意大利佔百分之〇，四六。日本在他必要的作戰資料十二項目中一半是依存美國，例如，說到層鐵，美國可以說是惟一的販賣國，昨年一年中，合衆國供給日本的層鐵約佔百分之九十。航空用揮發油，重機械類，工作機械等所依賴合衆國供給的也有相當數目。

下表所示，是對日供給作戰資料的六項目中合衆國所佔的比

石	油	六五，五七%
銅		九〇，〇〇%
金屬工作機械		六七，〇九%

飛機及零件 七六，九二％
 汽車及零件 六四，六七％
 鐵 資 材 六三，〇二％

反之，英國供給日本的，主要是非鐵金屬，橡皮，皮革，鑽石，石綿及雲母等。英帝國的產業家在對日貿易中，石綿及雲母兩項居獨占地位，錫及鍊兩項也有同樣的情形。

這篇文章雖然未必完全正確，想也沒有什麼大錯。

在這樣情勢之下，倘若畢德門的對日軍火禁輸提案一旦見諸實行，所給的打擊也許可能是致命的。

假若美日兩國貿易杜絕後，更波及到英國的話，這種可能性更要加大，那麼在現實與德國以及其他國家的運轉極行困難的現狀下，將必然的，日漸被鎖在「日滿支」及南洋的集團中了。

這樣一來，南洋貿易雖然可以繼續維持，然而可能輸入的外國物品，也祇有從東，南洋一帶供給來的三億五千萬圓左右的原料資源。其他約值十一億圓（十二年度分）的國防品的輸入又將如何補給，這便是一個問題。

(四)

在這里，關於美國對日態度一層，有了加以檢討的必要。假若兩國彼此調協，齊步前進，美國方面能在本質上理解日本的大陸政策，那末，日本對於對美貿易的警戒態度，也許可以不必這樣嚴重，但是據筆者看來，這種調協的傾向終底是期待不了的。眼前來這，事態前途，只有一天危險一天，因此，也必須覺悟到對美貿易的障害將必然的漸漸加重，研究對付的方策，勢在必行，如今，美國自上年起，關於廢銅爛鐵，飛機，銅，鉛等，已

經斷然實行了道義禁運，最近聽說更將要擴張到汽油的一部及特殊機械類上，因此，上述的畢德門禁輸法案縱令失敗，而前途大勢的不安，依舊是沒有變化的。

美國的讀者如李甫曼等的論文，以及紐約時報等有力的報紙社論，近來也常有內容露骨的，老辣的對日工作的發表。他們的主張要點綜合起來可以介紹如下：

甲、今日給日本的壓迫與制裁，不應超過目前限度。

乙、此種主張絕非承認日本，陸政策。而且自九國公約立場觀之，「東亞新秩序」等絕難容許。

丙、祇是，今日情勢，倘以美國獨自力量打倒日本，海軍力量有所不足，英法現正埋頭從事歐洲大戰，所能及於他們的影響也必須慎重考慮，一時刺戟日本，使其與德蘇等國攜手，這種惡策是戰略上應該絕對回避的。

丁、因此，目前應該任無條約狀況繼續下去，一面監視日本行動，一面加以懷柔，以待決定時期的到來。

「……關於極東問題的全面解決，我們應該緩慢的，穩重的，從事長期交涉。假若中國的抵抗可以繼續到歐戰終了，這個問題的解決便容易完成。因此，爲着讓中國事變永久不息，我們應該對於中國予以借款。我們現在不應該馬上惹起危機，而是應該保持靜觀態度，注視中國的抵抗，以維英法兩國再能關心遠東的時候。」（李甫曼語）

就拿這段話看來，也可以完全明白美國的對日態度壓根就是敵對的，關於東亞問題一點，什麼新秩序等，簡直從不入耳。一邊企圖長期壓迫，一邊極力避免正面摩擦，這種老辣的戰略，也是極爲顯然的。因此，戰鬥當以明確的見識及如鐵的決意，每有

機會，便不厭其煩，力說強國應該斷然執行對外貿易政策上的一大轉換。

戰時物價計劃書的編製內容完全依存着身懷有黑心敵意的英美。這種從來一貫的態度必須有所覺悟而早日予以清算。

(五)

如此看來，貿易政策上的轉換目標，很明顯的一定是確立與大陸及南洋方面的緊密的依存關係——並且必須強化通過這種關係所發生的產業集團的自給體制。

但是，最近對大陸——特別是對圓集團地域輸出的限制論調正在台頭，現內閣也表示贊成的姿態。然而限制輸出後便可以增加大陸資源的開發嗎？而且倘若不加開發，又怎樣能夠增加將來來自大陸的輸入呢？從集團內自給工作的立場來說，這樣的疑問是必須加以提出的。

也許有人說，國內的物資正在缺乏，特別是民間需要的物資正在缺乏，從這些顯明的事實上看來，往大陸的輸出到底可以繼續到什麼程度，必須加以慎重檢討。但是至少我們應該覺悟：對大陸的輸出是應該依然不斷增加的。為此必須要請國內民需更加節約，那是自然的道理。

拿「安定國民生活」為口實，希望在此時期給國內民需加以潤澤化，並斷然抑壓對大陸的輸出，這種方針是筆者絕對根本反對的。在這個時期，國民生活的安定，決不能求之於物資的潤澤化，而只能求之於犧牲的均等化，公正化。

對大陸的輸出是最有利於有效的開發經濟力，目前最緊要的工作是應該着着努力，以期在最近的將來，獲取來自大陸的大量

物資供給。當然這是在通貨政策以及其他各面的斷行大膽的改革，那是勢在必行的。

(六)

對大陸及英美以外第三國的貿易，尤其是對南洋方面的貿易，必須以特別努力，大事開拓。

自前年以來，政府方面不僅已經逐漸用了貿易組合法，輸出補助法，輸出資金預貸，匯兌基金制，二重價格制（輸出價格貶值）等，同時也實行了輸出入聯繫制（個別聯繫，特殊聯繫），部分的適應了這種主旨。昨年度輸出的增加，大部分便是得力於這種努力。而且，六大都市中設置貿易振興會社，也可以說是助成這種機運的一大力量。

但是，倘若率直的加以批判，那末，手續的繁雜，適用部門的不徹底等，在促進輸出的效果上，一定大大的削減了。

於是，最近商工省與輸出振興會社的活用並行，又重新採用含有綜合聯繫制的意味的「輸出工場指定制度」，這個制度的施行規則目前正在趕製，同時關於新設「輸出工場監督官」所需要的經費以及工場中應該使用的勞務者的優先配給，大藏省及厚生省兩方正正在開各各折衝。做為輸出振興的新方針的輸出工場指定制度，規定適用纖維，金屬，雜貨品等一切重要輸出品製造工場。其主要內容如下：

甲、製造輸出品之工場指定為輸出工場，倘同工場兼製輸出品及國內用品時，僅指定關於製造輸出品之一部。

乙、輸出指定工場當於接受輸出商等之輸出品之訂貨時，可執訂貨單自輸出振興會社或批發店等原材料販賣機關，優

先受領製造訂貨所必須之全部資材（輸入資材或國內資材）

丙、指定工場之電力係根據電力調整令，由第一需要工場指定，同時關於石炭等，輸出工場也可接受最優先配給。

丁、指定工場之勞務者可根據勞務動員計劃等勞務統制令，接受優先配給。

這就是對於輸出工業的一種重點主義的促進方策，對於指定工場，依據現行的聯繫制，不問過去的實績如何，按照所接受的訂貨，優先配給必要原料動力勞力等，這是它所具有的一大特徵。當然，關於從來煩鎖手續的簡易化也曾一并考慮，而且，擴充並強化振興會社，俾使原料來源輸入，也在計劃之內。

由此看來，目前促進輸出的工作明顯的在向前進着。這其中，對美關係的緊迫，可以說便是一個重要的原動力。換句話說，爲着準備美國對日的重大壓迫，堅強了開拓新市場的決意，而採取了新規的，有計劃的打開工作。

(七)

今後是否真能够按照預期計劃，打開貿易狀態呢，這點頗不容易預先斷定。因爲，一方面要看歐洲戰爭如何發展，一方面

日本與南美各國的貿易

——輸出入均較戰前大減——

最近阿根廷的商務使節訪日，於三月十五日，決定了日阿雙

日美外交關係的動態也有很多影響，目前對美通商問題或許不會有什麼更大的阻害，但是一般的說來，第三國的輸出到底可以增進到怎樣的程度，那就是一個疑問。因爲拿最近的統計來看：對第三國的輸出比之前年同期，雖然也有幾分增加，但是這種增加完全是得自生絲與紡績品兩項的增價。前途未必能够樂觀。

最應該注意的是，輸出額數雖在增加，然而實質上，與國防及建設有關係的物品輸入數量的增加却又幾乎沒有一點希望。倘若今後美國的所謂道義禁運一旦逐漸露骨，再與弱體的高價要求等齊襲而來，這種傾向將是越來越緊張。

政府當局及財界專家們在對貿易政策上，到底懷着怎樣的明確的轉換決意呢？自客觀的大勢上看來，對圓集團的貿易一定更要增加，但是，爲着真正的劃時代的方向轉換，到底準備着多大的必須的犧牲呢？談到這里似又有了很大的疑問。大概，仍是一任短視的營利主義，不到進退維谷的大難降臨，絕不肯轉換方向吧。一方與英美雙方盡力繼續保持往來貿易，同時，他方面，一部分從事強力推進圓集團的自給化工作，這種打算也許是稍微有點過分取巧了吧。

——譯自改造一九四〇年時局增刊第四號——

密勒氏評論
由其民譯

方的貿易協定，這樁事，乃至最近剛剛離日的墨西哥巴拉圭商務使節，在在都表示近來日本正努力促進近而拉丁美洲各國的商務關係，這頗引起世人的注意，日本欲視中美及南美爲她的重要原料

供給地和商品銷售場，殆已無疑。故邇來日本和拉丁美洲的貿易，實甚重要，日本以為不久的將來，拉丁美洲要成為日本更重要的貿易對手。

對華戰爭，使日本一般對外貿易大減，日本和拉丁美洲間的貿易，也比戰前減少了一半。日本大河以南的美洲國家，輸出方面，由一九三七年的一六四，四〇〇，〇〇〇日圓，減到一九三八年的一〇〇，〇〇〇，〇〇〇日圓，去年一月至十一月，略略回升到九四，九〇〇，〇〇〇日圓，由這些國家輸向日本的，則由一九三七年的一八一，〇〇〇，〇〇〇日圓，減至一九三八年的一〇〇，〇〇〇，〇〇〇日圓，一九三九年略略回升到一一〇，三〇〇，〇〇〇日圓，但我們要知道，去年這種略略的回昇，並不是雙方貿易的貨物增加了，主要是因為日圓的跌價，以及貨物價格的昂貴。

以往兩年半內，日本購買力和輸出力的低減，使拉丁美洲，不甚視日本為貿易對手，直到九個月以前，中美和南美各國才略微想法提倡促進。一九三八年秘魯經濟訪問團訪日，大受日本的歡迎，這個訪問團與日本當局對日秘間的經濟關係，頗多談及，然而一九三九年的日本對秘魯貿易，仍一味低落，并未見回漲。日本在南美各京城都市舉行的「工業展覽」，也沒有獲得她預期的結果，尤其是在阿根廷的成績最。墨西哥的石油，對於日本也無希望，因為墨西哥寧欲以易貨協定，把石油換義大利的人造絲，所以日本的人造絲，已經在墨西哥市場上不能立足了，巴西也處處規避，唯恐日本企圖用棉花來和她交涉易貨協定。

日本不斷的努力，想回復和拉丁美洲的貿易，大阪貿易陳列館和東京工商協會（去年八月間新成立的，專為促進南美貿易）即在努力進行這事。去年九月以後，歐洲戰爭發生，本來可以說

是日本的一個機會，而且南美各國的定單接踵而至，所有各種日本貨，都有購買的，但日本却為之大感困難，日本自身即感物資缺乏，怎能來履行這些訂單呢！結果，日本不得不拒絕了許多訂單，祇有那些所定貨物是日本倉庫中積存的舊貨如棉製物，玻璃杯，玩具等等，日本才接受下來。

若干南美國家 在和日本貿易中，都拒絕備祇單方面的增進，大多數的拉丁美洲國家和日本一樣，都缺乏外匯，并且不能多舉外債，他們都是人工的，用貿易和外匯統制，以求貿易之平衡。主要的如阿根廷，施行外匯請核制以來，大大減低了日本貨的入口，因為請求外匯購入日貨，一概不准，日本對此極感失望。中日戰端未啓之前，阿根廷曾是日本在南美最好的市場，幾佔日本對南美輸出的四分之一。一九三七年日本對阿根廷的輸出和輸入，總值一約四二，〇〇〇，〇〇〇日圓。但去年日本對阿根廷的貿易輸入已經降到一二，〇〇〇，〇〇〇日圓，輸出則降至八，二〇〇，〇〇〇日圓，情形更慘。

阿根廷商務使節訪日結果，雙方已進行談判這個訪問團和日本所訂的協定，是個易貨協定，規定每年日本以三〇，〇〇〇，〇〇〇日圓的貨物，換取三〇，〇〇〇，〇〇〇日圓的阿根廷貨物，雙方均各於此限中准許請領外匯者。日本從阿根廷購買的貨物，將為羊毛，肉類，皮張，小麥及酪素，另一方面，阿根廷購買日本的機器，紙張，化學物品，棉織物，等。這個協定，如果能按照計劃實行，也祇能恢復一九三八年日本和阿根廷的貿易額，等於一九三七年的一半而已，因為物價水準已變，而且匯兌率的不同，也不能忽略，這個協定最初并非兩國，同一所希望的，阿根廷的商務使節，於一月以前宣稱，祇賣給日本三〇，〇〇〇，

○圓的肉類，而日本却想使棉織物。爲阿輸出的第一位，這雙方的希望，結果都未實現，不過雙方都答應增加貿易而已。

○阿根廷輸往日本的商品，種類極少，僅包括了下述幾種：皮革，酪素，羊毛，羊，和一部爲量極微的礦物，另一方面，日本對阿根廷的輸出，則包含了許多種類的物品，暗示着日本這樁生意的重要性，其中是：棉織物，毛織物，纖維織物，鈕扣，薄荷丸，除虫粉，絲織物，蚊香，陶器，電器，玩具，刀，草帽（仿做巴拿馬式）醫藥用具，玻璃器，及其他。

但日本在拉丁美洲各國的貿易，其爲量尙不足以爲對英美的嚴重挑戰，不過在一大部份的年中，她可以佔到出入口的第三位第四位或第五位。中日未開戰之前，有一短促的時期，她曾在阿根廷的海關表冊上，佔到第一位，而且兩年以來，她都是巴西棉花的第二個購主，僅僅遜於德國，兩年或三年以來，日本在南美及中美貿易競爭的對手，是德國和智利，並且是在英國之下爭奪第三位而已。現在是因德國的不得不退後，日本才想乘機擴張她的貿易，日本之對阿根廷的貿易，是藉了在拉丁美洲一帶的航運，這航運是大阪株式會社經營的，雖然日本的商船用在這一帶的，只佔她全部百分之多些，但在此一帶日輪噸數，較之航行歐洲者，却大三倍。在一年半以前，日本的山下航線，頗覺強大，足可與美國商船在巴西至加利福尼亞的航線上開競爭了。

日本的對外貿易，在拉丁美洲各國，固然爲益甚少了，而在世界整個上說，她的出口過去本來可以佔到全世界的百分之四至百分之五，最近數年來，落到百分之三，入口方面，過去本佔世界的百分之五，現在落到百分之四，日本的出口，如圖集團不計

入內，南美能佔到百分之六。這是以便東京大阪看重這個貿易，十二年以前，這個百分比算立以來，給日本的印象就很深刻，日本和外國的通商，以南美爲最晚，在一九三八和一九三九年的時候，雙方貿易低減，到幾無任何意義，那時南美貿易，幾全落到英美兩手中，對日貿易，也多半經過英美在日的商人之手。

日本同拉丁美洲的貿易，整個說來，是站在不利的地位，但就各別的国家而論，情形各又不同，如中美各國，替日本供給了不少的外匯力量，因爲日本對這些國家是出超的。去年日本對這些國家的輸出是三七，五〇，〇〇圓，輸入却僅值二，七〇，〇〇圓，而且這個貿易額，僅少於一九三六年的貿易，所謂中美巴拿馬和墨西哥，是日本的主要主顧，但墨西哥對於這種和日本貿易的逆勢，是非不滿意，去年墨西哥購買日貨約值七，九〇〇，〇〇圓，但賣給日本的却只一，五〇〇，〇〇圓，墨西哥已計劃遣貿易訪問團赴日本，以談判日墨間的貿易平衡，或者至少要杜絕日本的對墨出超。巴拿馬對此則並不關心。

日本對南美的貿易，對阿根廷，巴西，智利（佔其大部，計對日輸出，他們約佔百分之八十，日本貨的輸入，約佔百分之六十。去年日本和南美的貿易平衡，日本是處在不利的位置，輸入是一〇七，六〇〇，〇〇圓，輸出僅五七，四〇〇，〇〇圓，這還是十一個的成績，特別是由於同巴西的貿易，造成了這種局面，并且大部都是因爲日本購買了巴西巨量的棉花。巴西對日本內部的空虛貧困，甚懷戒心，所以拒絕了日本以貨易棉的提議，并且將去年的對日輸出壓到六九，六〇〇，〇〇圓，進口一三，五〇〇，〇〇圓。巴西并不想調整這種情形，日本似乎要派商務使節赴巴。智利去年對日貿易，在南美佔第二位，阿根廷佔第三位，日本想以日阿協定，把阿根廷提高到第二位。（原文載三月卅日密勒氏評論）

英德兩國經濟力量之比較

譯自英國圓桌季刊一一七期

沈 麟 譯

納粹德國加上已被它征服各國之人口，共約一萬一千萬。英國一國的人口約四千五百萬，法國僅四千二百萬，所以同盟國在歐洲所能用的人力，比德國少。但此估計並未將英屬自治領，印度及英，法兩國的殖民地包括在內，在上一戰中，不論在軍事方面或經濟方面，英帝國和法國殖民地的功績都是很大的，現在從各方面看起來，在這第二次大戰中，它們的貢獻還是不會小的。略一計及這些地方的高級技術人才及無盡的自然資源，就知道它們的參加（雖然參加到何種程度，尚未確知），必會打破了人力的平衡，即顯然地增強了同盟國的力量。

但除此而外，同盟國却把握着別的至更重要的因素。即在納粹統治下的捷克人，斯洛伐克人和波蘭人，至少有三千萬是極端仇視着征服他們的國家的。納粹亦決不能有一刻不防範他們，所以如果他們被迫而替他們的臨時主人操作，則他們必得受着嚴密的監視，如此便牽制了並削弱了納粹的生產力量。德國征服了他們，却沒有獲得，只有損失。再則波蘭人已失去了一切在戰前所用的小規模生產設備，因此其工作效率，比英法兩國的工人低得多。

海上控制是第三個英法勝于德國之點。納粹政府在開始籌劃備戰時，就努力要使德國在經濟上能脫離一切海外的接濟而獨立。這個自足經濟的運動，在所謂第二個四年計劃之中，充分地表

現了出來，但其理由却往往為他國所誤解。這並不是因為納粹經濟制度的特性，而自然產生的。嚴密地統制國外貿易與國內經濟活動亦不必同時把很好的生產因素，拿來作不是經濟上的用途。而這個政策的推行，是必然的會減少德國的生產量的，所以其理由就如我們前面所說的，完全不是經濟的理由。和軍需工業之極度膨脹一樣，它完全是為了準備納粹德國所一貫採取的侵略政策。他們很明白他們在地理上所處經濟地位的弱點，因此當和平的國家決心要抵抗他們的侵略時，他們就得考慮如何使封鎖歸於無效。當納粹初登台的時候，國內多的是失業的勞工與過剩的資本，他們便動員這些人力財力以增加全人口中每一人的生產量。但因這個自足政策並未立刻見效，所以除了失業以外，不失業者每一人的生產量却反而減少了。然而和外國譬如英國比較起來，這個因素却是非常重要的。

在這方面更令人驚異的努力，譬如人造橡皮，人造羊毛等等，的生產，却並不是每個人生產量低減的主要原因，雖然近兩年來煤與電力的缺乏，一部分當歸咎於為了生產這些代替品而作不經濟的大量使用之故，還有更不經濟的人力浪費，則是購用德國自產劣質礦石的自足運動，而尤其是增加農產品的運動。近幾年來，關於列強如何支配自然資源的文章，已寫得太多，詳細的統計數字，亦是不一而足，同盟國在這一方面絕對佔着優勢，已不待

勝負，蘇聯的幫助或納粹勢力在富有自然資源諸國之擴充，也許會略減少這個德國的基本的經濟上的弱點。可是德蘇兩國的國際分工，固然成功以後是足以增加兩國的生產量，但在短期內恐不會成功。再者所能擴充勢力的國家，除了土哥斯拉夫與羅馬尼亞以外，（德國在羅馬尼亞的進行，亦受到蘇聯的嫉視）。都很窮苦，沒有錢。只有有錢投資下去，才能增加生產，可是這却是一行將崩潰的納粹經濟制度之一個新的負擔。假若戰爭中物質上的耗費還是很小，假若巴爾幹各國對於納粹勢力的政治反抗逐漸減弱，假若蘇聯的工業只要有德國的技術人才便能突飛猛進，則在相當時期以後，譬如西線膠着狀態，戰了兩年以後，德國的經濟力量或能增加一些。可是假定同時在同盟國方面，亦下了最大的決心，採用最有效的方法，則他們在軍火上一一定會發展成絕對的優勢。然而如果說我們不須下苦功，長期戰爭一定是我們得勝，那就是大謬而特謬了！

不僅如此，英國因為擁有巨額的長期資金，故其國外收入在因為經濟恐慌而遭受過慘痛的損失之後，還有二萬萬鎊之多。在這數字中並未將航運所得的一萬萬鎊及其他的國外收入三千五百萬至四千萬鎊的款項計算在內，所以總數竟可達三萬四千萬鎊。當然其中一部分將不幸地因戰爭而損失，可是，因為直接影響我們入口諸貨的海外各國的很高的生產量，和低廉的價格——它們也許會變動得使我們不利，可却決不會變得影響大局——我們是不怕入超的，我們不必動用我們的外匯基金，只用上而所說的「無形出口」，就至少可以抵消二萬萬鎊農村工人的純生產，而且更加有力。否則我們不要忘記，一個國家的國外收入，另一方面就是表示該國內自產諸物之量的純增加。工人以及擁有用於

生產的資本之人，是不需要贍養的。所以這種收入，從全國每一人的真收入來看，就等於在英國有了十批無人雇用去生產的工人以外，還有一批定會被雇去在衣、食、住、娛樂各方面贍養他們的工人。所以我們的國外投資收入，可以算作是等於三四百萬的農夫工人，及一片有着荷蘭丹麥開涇地上那肥沃的天氣的肥沃農莊。

可是我們還得記住，這一切的資源，現在是都用在維持英國的生活程度的。這更使有着今天的英國和今天的德國的大不同之處，德國的入口貨一律以德國的出口貨付償，而英國的出口貨如用英國的入口貨的價值來計算，每年跌減四萬萬鎊，即每天跌減一百萬鎊以上。

英國的國外資產，通常估計皆統稱有四十萬萬鎊。其中有幾項投資，已跌價得很兇惡，因為受到經濟危機及經濟的國家主義之影響，一部分還因為較老的工業與企業（如鐵路或海電公司），慢慢地已因為到了朽爛的程度及失去了賺錢能力而衰敗。這些投資的一部分，所在的國家因為缺乏資本，不能隨時大量地收買過去，而其性質，則又不便轉售於利的投資國家。償還運動（譬如我們的債務人從中立國借了錢來還清我們的債）及別的辦法也許可以使我们動用一部分在外國的長期借款。一經濟學者雜誌一曾經估計過能够漸漸地在美國及別地付清的資產之價值，在六萬萬鎊左右。這裏還得加上在同盟國中央銀行內及匯兌平衡會計上的金準備與外匯。在目前更應該包括在緊急法令頒布後售出的私有的外幣平衡金，及一切法國海外投資的價值。所以我們可以很樂觀的說，由于他們的金準備和國外投資，同盟國在必要時所能統馭的國外人力，每年可達五百萬人至七百萬人。這種純增加，及

使每年在國內有了一千萬以上，或甚至一千二百萬與一千五百萬之閒餘勞力。

德國的海外投資，則自上次大戰以後，一蹶不振，毫無起色。我們能得到可估計的最近一年是一九三一年，其資本總額約在二萬五千萬與三萬五千萬鎊之間，換言之，即尚少於英國在一半中的海外收入額。這些資金的流動部分，都已在納粹未上台以前，還債還掉了，但有些在經濟恐慌時凍結了的資本，現在已能動用，最近納粹又強迫國外口耳曼少數民族回國，於是多了一宗國外匯兌的新來源。他們的財產，即由納粹政府承受後再轉賣然他們原來僑居的國家。在巴爾幹各國的少數民族，最先身受到這個新辦法的影響，現在在外德僑尚有二百萬，也許就會有一次強迫的大規模移民。我們不能完全忽視了這個辦法的重要性，但亦不必太看重了它。我們知道，德僑所在的國家，都是很窮的，財產的轉移不但困難而且損失很大，所以在短時間中由小國財產之轉移而獲得的，頂多不過二萬萬鎊。恐怕着實還要少些。比起同盟國的準備金和戰爭的需要來，這數目實在是太小了。納粹或許再能從在捷克與奧大利所沒收的贖物裏取得一點準備金，捷克的金子，在戰爭發生前六個月就給德國取去了，大概就可動用。德國現在或者一共有一萬萬鎊的流動資金，可以在國外購買物品。

大家想還記得，在下次大戰期中，英美兩國政府曾對其他交戰國家貸出大批借款。但後來這些債務却毫無償還的辦法，因之現在美國堅守中立，決不貸款，再則在現行的美國法令之下，是不許非公家，非政府的款項貸給任一交戰國的。這樣這一種補充的力量大概就不能發生什麼效果了，至少是在現狀未整個地變動以前。但即是美國准許借錢，同盟國亦還是處于優勢的地位，因

為它們有廣佈於全世界的私人資本家所樹立的信用。再則它們可以藉用它們對於海的控制，因為世界市場上的主要財主們，至少要部分的從他們的供給者直接地得到他們的購買信用。不錯，納粹政府已自蘇聯獲得了一部分信用的許可，但這種幫助能大到何種程度，則頗難評斷，為了供給德國，無疑地蘇聯將加強自國民的節儉，而她的全國生產額——假定其生產機構能重新組織，及有技術人才的增加——亦能在短時期內增加一些。此外，納粹還可以從地理上不得不屈服於它的國家中榨取一些東西而不必付出現款，可是德國的大部分鄰居，都很貧弱，決不能給她一種長期信用。雖然在這一點上預言未免魯莽一點，然而很清楚地，即在這一方面，納粹亦蒙受着一種很確定很重大的不利。

然而這裏得向雷翁們鄭重忠告，有着大量有價證券的富翁，固然可以過得很好，而且收入也很多，可是如果他受到戰爭恐慌的威脅，而不得不賣出他的證券時，他就只能暫時取用其賣得金的威靈，而他就連本連利一古腦兒都損失了，這遭遇此經常在困苦中生活的窮人都壞。這亦是同盟國在一九一七年三月裏所經驗過的。那時如果美國不幫助他們，而在其後十八個月內，借給他們們二十萬萬鎊，則如偶受挫折，他們的戰爭勇氣一定要大減。一旦國外財產都已清償，而一國信用又遭枯竭時，則此國的潛伏着的勇氣一定大跌，甚至跌到低於它們開始的時候，因為國外資本失去之後，同時亦就失去了它的流動的國外收入。這個考慮，至少在決定政府儘可能保守它的國外資產反使國家儘可能替其子依賴現代生產而生活這兩點上，是有着很重要的影響的。——雖然在戰時，最重要的考慮是只有一「博得勝利」。

所以我們可以得出一結論，即兩個民主國聯盟之戰時經濟勢

力的內在的最大限度，比納粹德國是要強得多。失望或失敗主義是沒有理由存在的，我們現在再來分析這三個國家的實際努力，由這分析，可以看出勝利終究是在英法美一方面，而且可以助我們看出其致勝之道。

雖然德國官方公佈的預算數字，還是壓低到和一九三五年一僅就舊德國而論

全國收入(單位十萬萬國家銀行馬克)	一九三二	一九三三	一九三四	一九三五	一九三六	一九三七	一九三八	一九三九
總投資(單位同前)	七五·四	四三·二	四六·六	五三·七	五七·九	六四·九	七二	六
職業人數(單位百萬人，每年四月統計)	一三·七	一三·〇	一三·一	一三·三	一三·八	一三·八	一三·八	一三·五
財物消費(一九二八年等於一百)	一八·八	一三·〇	一三·一	一三·三	一三·八	一三·八	一三·八	一三·五
生產財(同前)	一三·〇	一三·〇	一三·一	一三·三	一三·八	一三·八	一三·八	一三·五
為整軍而在賦稅借款中之最低限度的支出(單位十萬萬馬克)	二·七五強	四·七五強	七·四強	九·六強	一三·五強	二五強		

納粹自從掌權以後，在整軍方面的總支出，至少有六百二十萬萬馬克。希特拉在進兵波蘭時曾說：自一九三三年以後，帝國所耗于軍備的達九百萬萬馬克。這數目就遠過于根據已知材料而得出的數字了，這也許有些過分，因為如此才能恐嚇民主國家。但我們總可以肯定地說，在六年的納粹獨裁之下，備戰支出已達七百五十萬萬馬克，或五十萬萬鎊。這是一個不大穩定的數目，職業統計只解釋了這件事的機械構造，却並未減省其偉大。當納粹初上台時，失業者曾達到六百萬的可怕數字，現在這失業問題完全解決了。再則德國已強迫那些從未參加生產部門工作的人，亦參與生產，如婦女，藝術家，及原未在那些從人生福利上言並

樣，但她實際上積極地高速度地重整軍備，却早已為世人所洞悉。外國的專家們用了兩個方法，估計出許多較正確的數目字。第一個以金融統計為根據，第二個以職業統計為根據，這兩個方法所產生的結果相差極微，由是更增加了這兩方法的可靠性。現將其結果錄如下：

不能說不生產而在物質上確是不生產的工作部門服務者。如此職業人數就增加了(軍隊除外)八百萬以上，或增加了百分之六十以上。自從一九三四年以來，消費財產額的增加，僅為百分之十五，而資本財的生產，却增加了百分之十。資本的私人投資，如我們前面所說的，依舊停留在很低的標準上。在某幾方面，甚至不能清償機器設備之維持。因之必然的結果乃是大部分職業人數之增加，(約有五百萬左右)，全偏于軍需工業方面。消費則用加稅，直接管理，合理化等方法，壓低到僅此經濟太恐慌時代略高一點的標準，這些方法同時減削了購買力，使產量的增加無效，又強迫儲蓄剩餘收入，留待國家使用。

至于英法兩國的支出，無論如何在戰前的時期內，亦是變動得很凶的。

英國	全國收入	一九三三	一九三六	一九三七	一九三九
	國防支出	一三·七	一三·七	一六·六	二二·〇
法國	全國收入	一七·三	一八·九	二二·三	二五·〇
	國防支出	一〇·五	一五·一	二七·〇	三七·五

(單位十萬法郎)

法國幾年的數字實際上要比這些官方公佈的為高。假定拿最近兩年來一鎊等于一百四十法郎的比價來計算，則兩國國防支出之總和，在一九三八年尚不到七萬五千萬鎊而前數年更少。

納粹每年耗於戰事準備的約有二百五十萬萬馬克，或十五萬萬鎊。這個數字，只有上次大戰打到第三年時，德帝國的戰費支出才可與之相等，軍器與軍需準備着是很少會無用的，雖然在技術方面的新陳代謝亦不能不願。如此納粹便須有大量的現成戰爭原料，因為統計數字的不完全，我們不知道德國究竟在被她征服的國家中勒索了多少原料，可是侵略政策是總得付出巨額紅利的。

納粹德國的五國收入已從四百五十二萬萬馬克增到了七百六十萬萬馬克，即增加了三百零八萬萬馬克。國家支出則由百萬萬馬克增到三百九十萬萬馬克。整個的增加全是因為國家支出的增多，可是在開始幾年內，非國家支出的增加却比國家支出快，到最後一，非國家支出才減去四十萬萬馬克。消費始終停留在一九三三年的低水準上，不許上升。時以納粹似已儘量利用他們的有

限資源，而能够在最短期內，集中其力量以增強其侵略的力量。這種拚命努力的結果確不容忽視，可是他們的精神力量却是很弱的，一部份即因他們在物質力量方面過分緊張之故。總額的增加全是為了軍需工業另一方面，在這同時期的數年之內，英國的全國總收入，從三十萬萬鎊增到了五十五萬萬鎊，國家支出却僅從七萬萬鎊增到了十萬九千九百鎊。我們純粹節省下來的錢，在經營之年可達五萬萬鎊，幾乎全部用在私人投資方面了，只有一九三八年一三九年度有過一次比較大的預算短少，但亦不過一萬二千八百萬鎊。本年度的數目當然比從前要大不相同了。可是一直到希拉格被佔以前，英國的經濟是一種平時經濟，即全國收入所增加的大部分，都是用來提高人民的生活程度的。

我們現在可以結論了。很清楚地，從上面的敘述看來，同盟國所佔的潛伏有的優勢是很大的，而且除非史太林真個立刻極力幫助納粹，則是絕對勝利的。可是一般人却不知道，只知道納粹儲藏着大批的武器，軍火及其他必需的物品，以之應付相當時期的戰事，甚至一個長期戰爭，如果像現在這樣的膠着狀態繼續下去的話當然，我們也不能輕視了納粹的支持力量，如果他們在這時期內，與蘇聯及其他鄰邦的經濟打成一片的話。

所以，英國必須立刻把潛伏着的經濟力量充分利用，雖然在第二期戰爭中，納粹已不能再增加他們的經濟效率，因為他們已經達到飽和點了。而且在這種情況之下，雖然獲得了波蘭的財產，而動員仍只有使他們的生產量減低。我們又必須記得沒有經濟的力量德國是不會立刻崩潰的，雖然社會的政治的和道德的力量，都不能忽視，所以我們決不能很快就把我們國外資產的準備用空了，當我們回想到我國的生產量，曾受到敵人攻擊的干涉，便更知道這個放慮重要了。有了準備金，我們便可利用海外各國的生產力量，而成為對納粹德國最佔優勢的一個因素，和獲得勝利的最太保障。

調查統計

豫省所定抵制敵人經濟侵略之對策

本會資料室

敵人在軍事進攻感到無辦法的時候，國內一般御用學者高唱其經濟力量足以制中國於死命的濫調，不過在抵禦敵人，鞏固抵禦的經濟基礎的意義上我們不能不事先準備對策，這是我們介紹這篇資料的用意了編者

一、引言

河南為北方軍事之重心，亦我經濟前衛之堡壘，二期抗戰以還，敵人對於侵略軍事，因持久不決，已呈勢窮力竭之象，乃復詭謀百出在淪陷區域禁止法幣使用，代以偽國之銀行偽鈔，並圖利用偽票收買民間物產向外運銷，藉以一面擾亂我國金融，一面補其財力消耗，居心毒辣，實應預籌對付，茲謹依據豫省實際情形，及敵偽經濟侵略之陰謀，擬定對策如次。

二、敵之企圖

敵人經濟侵略，按地域之區別，可分為下列三種不同之方式

一、完全區

(甲)利用漢奸使用偽造之中中交農四行之法幣，(以下簡稱假票)以破壞我法幣信用；

(乙)偷運毒品及捲菸白糖等物，以換取皮毛棉花等原料

二、作戰地區

(甲)強迫使用軍用票，以換取食糧及日用品

(乙)使用假票以破壞法幣信用

(丙)以假票換取原料

(丁)貶價收買法幣套取外匯

三、淪陷區

(甲)先以假票破壞法幣信用，繼則嚴禁行使法幣再以賤價收買法幣套取外匯

(乙)推行偽鈔換取物產

(丙)禁運淪陷區域之食糧五金藥品等輸至內地

(丁)復興淪陷區域經濟，以謀進一步之榨取

綜其侵略之目的不外下列四點：

- (甲) 施行經濟封鎖，以期獨佔淪陷區域物資
- (乙) 安定淪陷區域經濟，以謀進一步之榨取
- (丙) 施行金融侵略，以期搖動我法幣基礎
- (丁) 擷取淪陷區及作戰地區之物資，以期達到以戰養戰之目的

三、我之對策

甲、關於金融方面——實行金融堅壁清野政策

一、防的方法——嚴禁偽鈔及假票之流入。

1. 嚴厲檢查自游擊區前來之商民，除法幣及省鈔儘量帶進外倘發現帶有偽鈔或假票者，除沒收外，並治以應得之罪。

2. 游擊區域之地方各級軍政機關不得存用偽幣，公務員亦同，如有商民存用偽鈔者，應由行政機關沒收，並注意防止漢奸以偽鈔收購當地物資，而免偽鈔之侵入。

3. 淪陷區域業經收復者，應由保甲長鳴鑼宣告人民限期將偽鈔繳出，倘逾期不繳，即以通敵論罪。

4. 如在內地發現有行使轉運或收藏，大批偽鈔或假票者，應查明情節，依照部頒取締偽鈔票辦法從重議處。

二、守的方法——嚴防法幣外流。

1. 在接近淪陷縣份劃定交通封鎖地帶嚴厲執行檢查工作
2. 查禁商民攜帶法幣重游淪陷區者，不得超過五百元，如有必要尤須減低其限度

3. 健全接近游擊區縣份之查禁敵貨委員會，並加強各渡口檢查所職權以收實效。

三、攻的方法——推廣省鈔抵制偽鈔

1. 大量發行省鈔及省鈔輔幣券，以廣流通，特別注意於游擊區域之推廣以抵制其「偽幣政策」之侵略。

甲、關於省鈔及省鈔輔幣券之印製，除已由豫省府發行×××元外最近復擬印製×××元，將來印竣後可儘量用於游擊區域。

乙、推行省鈔於游擊區域之方法

- 子、呈請第×戰區長官部嚴飭軍政各機關，並佈告商民人等對於省鈔之流通應與法幣視同一律，不得稍有歧異，如有拒用或貶值者，嚴密查拿，予以重懲。
- 丑、游擊區域游擊團隊之餉項及縣行政經費完全發給省鈔
- 寅、在游擊區內收購物資儘量使用省鈔
- 戊、商民交易俱以省鈔代替法幣。

乙、關於經濟方面——實行經濟統制及襲擊政策。

一、統制出口物產

1. 管理桐油購銷——飭由×省貿易委員會在×××××××等處將所產桐油，儘量收購，其大批整售，則向財政部貿易委員會接洽改道外運出口，換取外匯，至本省內地零星所需，則由×省貿易委員會按照各地需要數量指定專商零售，並擬定管理辦法。
2. 統制棉花運銷——飭由×省貿易委員會統制棉花運銷

銷，凡在接近戰區各縣運銷者必須請求貿易委員會
 批准通行，否則不准販運，以免轉輸敵手，並在
 陝縣監實部縣唐河等處地設置收購處大量運至後方
 以供軍民之需

3. 收購牛羊皮——按照×省貿易委員會所訂收購外銷
 物產合約條文收購運至指定處所，轉運出口，以
 資統制。

4. 獎勵菸葉及蛋黃白出口——豫省菸葉及蛋黃白產量
 最豐，應由×省貿易委員會在許昌，襄城，郟縣，
 禹縣，魯山，臨潁，鄆城，鄆縣等縣設置收購處，
 大量外運出口換取外匯，並設置改進所，以謀農村
 經濟之復興。

二、查禁敵貨——豫省各縣已成查禁敵貨委員會，應依照
 查禁敵貨條例切實奉行，尤須聘請技術人員詳確鑑定
 ，不得留難延藉致礙商運。

三、厲行節約——遵照 委座厲行節約電示，由新生活運
 動促進委員會擬具方案切實負責辦理，其方案要點如
 左：

1. 汽油消耗之限制
2. 婦女短裝之提倡
3. 土布服裝之提倡
4. 宴會之限制
5. 無益消耗之限制——如香烟，洋酒，化粧品等之消
 耗

四、吸收游擊區域物資

1. 獎勵商民將游擊區域之食糧汽油五金藥材等運至後
 方，其獎勵及獎運物資種類，由省府擬定，呈報
 行政院核准施行。

2. 獎勵人民自偷陷區域來歸攜帶法幣及其他物資。
 3. 凡作戰地區之物資應儘量運至後方安全地帶，以免
 資敵。

五、發動游擊隊破壞敵人經濟機構
 1. 由豫省作戰地區軍政機關發動各地經濟游擊隊破壞
 敵人經濟機構但不得騷擾平民，致失游擊區域內人
 民對於政府之信仰。

2. 經濟游擊隊應事先加以訓練並編製經濟游擊手冊發
 給以資遵循其手冊要點如左：
 子、經濟游擊隊守則
 丑、經濟游擊隊游擊之目標。
 寅、經濟游擊隊應有之知識——如敵人經濟侵略之
 陰謀，我方之對策等是。

丙、關於政府機構方面

一、充實各縣查禁敵貨委員會——聘請技術人員負責鑑定仇
 貨並由省遣派視察人員明察致察督導，並滋流弊。

二、加強貿易委員會職權——貿易委員會不僅為買運有無關
 劑民生而已，尤須能抵制敵人經濟之侵略，方能完成其
 任務，故須加強其職權，俾得選用自如，而收統制大效

三、充實各渡口檢查所——聘請技術人員擔任檢查，並製定
 檢查條例，及沒收物品標準，明白揭示，俾便週知。

丁、關於人民經濟活動單位方面。

- 一、普遍成立農村合作社——農村合作社為農民經濟活動之單位，極應普遍設立，既可復興農村經濟，復可抵制敵人經濟之侵略。
- 二、督導成立工業合作社——豫省工業合作向付闕如，極應督導設立，俾便發展內地工業。
- 三、合作金庫及縣銀行之設置——合作金庫及縣銀行為地方之金融機構倘能普遍設立，則有裨於地方金融當非淺鮮。

戊、關於宣傳方面。

一、宣傳要點

1. 宣傳敵人財力之脆弱。
2. 揭發敵人陰謀，務期深入戰區各縣。
3. 宣傳查禁敵貨之意義。
4. 宣傳取締敵偽鈔票辦法。
5. 宣傳敵人賈造我法幣之陰謀及指示真假票不同之點。

二、宣傳方法

1. 由豫省府及查禁敵貨委員會編印小冊散發各地。
2. 由豫省府財政督察召集各地商民，宣傳上項合要點。
3. 由作戰地區軍政長官策動經濟游擊隊積極向游擊區域人民宣傳。
4. 通令各縣區對上項要點，廣為宣傳，以期揭發敵人陰謀。

四、結 論

總裁有言：「現在戰爭起因，往往在經濟的掠奪，而成敗勝負，也往往以經濟能否持久為決定的因素」，實昭示吾人在抗戰建國期中，經濟對抗之重要，河南地處中州，北接冀魯，東連蘇皖，南屏荆宜，西通秦晉，誠四戰之地，固為軍事重心，亦經濟爭奪之焦點，當此經濟前衛戰中，極應早定策略，俾便進行，須特條具意見，敬希海內賢達，進以教之，倘收引玉之效，則幸甚矣。

本刊
歡迎
投稿，
批評，
交換，
訂閱。

一月來國內外大事記

甲、國內之部

四月十一日

平抑物價

關於目前物價高漲問題，此次參政會極為重視，參政員提案連同政府交議者共有十餘件之多，大都希望政府採取緊急處置，嚴格取締奸商壟斷，囤積居奇，並望調整主管物價機構與便利交通等，經楊參政員端六等一百零二十八人臨時動議，組織一檢討物價問題特種委員會，以四審查委員會為中心，由全體參政員自由參加，共同研究，並請財政，經濟，交通，內政，四部長出席說明，以作整個澈底之討論，該特委會經開會二次，討論時間頗長，提出審查報告於大會，昨經大會決議，除將原案送達政府外，並提附許多建議，茲錄其大要如左：

(一)聯合有關機關成立有力之統取組織，選一公正嚴明之大員，賦以全權主

持之，

(二)財政金融之措施，務須注意其對於物價之影響，積極推銷公債，建國儲金以吸收游資，並設法使商業及地方銀行之資金，投於生產事業。

(三)裁撤駢枝機關，並停止與抗戰無關之建設事業，厲行節約運動，尤其注意都市中上層階級。

(四)切實增加對於生產事業之貸款，除保息免稅外，尚應予以確定期間之保護。

(五)交通機關應設法疏通各地積存物品，必需品之運輸，必要時政府補助運費。

至平定物價之步驟，先從米麵鹽油棉花棉紗棉布及煤炭做起，次第以反其他之建築材料五金材料，並望政府責成平價購銷處，大量採購必需品，分發各地消費合作社銷售，至無消費合作社之地方，請政府從速促成，政府如此實行之後，倘再有囤積居奇者，查獲後應照軍法懲辦，並由

政府選派大員，隨時督察，對於擾亂平價與奉行法令不力者，予以嚴懲。

四月十二日

全國農貸

中，中交，農四行聯合辦事處農貸金融處，最近所作農貸貸款之統計，現正分類審核中，俟分類完成後，即將公布，過去全國所貸給農村之款額，共為二萬萬五千元左右，至尚未收回之放款，約為一萬萬五千元云。

四月十七日

內政部擬訂實施新縣制辦法

內政部以推行新縣制與地方自治之實施，為今後內務行政之中心工作，前曾根據縣各級組織綱要，擬具各種補充法規，其中全部章則，可分兩類，其關係重要應由中央擬訂者，由該部呈請行政院核定頒行，至不必劃一規定，應為地方酌留伸縮餘地者，則於核定後分發各省，作為擬訂

此種章則示範之用，以利新縣制之推行，該部並擬訂改革縣制縣政暨實行地方自治之設計綱領及實施辦法，舉凡縣各級組織機關，任用人員，釐定區劃，編查戶口，調查土地，整理財政，設立學校，辦理警備，修築道路，組訓民衆，實行造產，開辦水利，推行工業，興辦合作，注重衛生，實施救卹等事項，均有具體規定，以爲新縣制推行之準則云。

四月廿一日

孟廉談我有賢明領袖

著名教育家孟廉博士二十一日接見中央記者，接談，在渝時，曾謁蔣委員長及孫孔兩院長，所得印象至佳，內地實業建設，皆有驚人發展，現在積極開發天然富源，充實抗戰力量，新工業之創設，已有千五百餘種，其中包括棉織鋼鐵羊毛燃料及礦產等，此外政治機構，力求改進，起用有爲青年，替代舊日官吏，故能充滿蓬勃氣象，政府對抗戰勝利，自信力甚強，即各國在渝人士，亦均深信中國必能獲得最後勝利，蓋現在之新中國，已能自力更深，不須完全仰仗外助也，孟氏又謂，猶憶十餘年前，蔣委員長會詢余，中國所

最需要者爲何，余答以爲堅毅有力之領袖，今見蔣委員長所爲，不禁爲中國深感得人矣，孟氏言時，面露笑容，其對我同情之懇切，感人殊深。

四月廿四日

何廉談滇省民食問題

行政院爲調節滇省民食，曾派農本局總經理何廉赴滇，辦理該項事宜，並與龍主席會商平定米價，何氏於昨日下午三時，由滇赴重慶據談，本人於上月二十九日奉命飛滇，當謁龍主席，洽商一切，龍主席對調節民食，以最大決心並全力以赴，在滇組織公米儲銷處，購運越米，平價銷售，並派官商銀行總行長雲台赴越接洽，大量購運越米事宜，本之財亦赴越一行，與總行長會洽各項購運事務，承滇越路當局允予儘量協助運輸，本人今日離滇時，所購越米已運到昆明者逾××噸，以後將每日運到××噸公米，儲銷處於昨日成立，數日內即可開始業務，儲銷處業務開始後，米價規定，係採用逐步減低辦法，開始定價時，即較市價爲廉，對予一般需要者予以限制供給，期於短期內市價可以隨降低，達到平定米價之目的，龍主

席對於滇各校尤爲關心，決定供給各校食米，開始時即按每石××元計價，關於滇米價問題，現已獲相當之解決，龍主席並盼經濟部平價購銷處，能在昆明設立分處，專辦該地日用品平價業務，本人即將去滇會商經過情形，報告行政院經濟部俾統籌核辦云。

四月廿五日

行政院組織政務視察團

行政院爲督察各省行政及建設之設施，致發各種計劃實施之進度；及指導新縣制之實施，促進地方自治之推行，前據組織政務視察團，分組派赴各省巡視，其巡視團組織規程，並經提出院會通過，呈奉行政院備案，現聞政務視察團將於最近成立三組，分往川，滇，黔，湘，鄂，贛，豫，陝甘，等相巡視，並已派定陳××大將作賓蔣廷黻三氏爲各組主任，積極籌備，不日出發云。

乙、國外之部

四月六日

美社會黨魁主張停購日金

美社會黨領袖湯姆斯，今日對外表示，美國應停止購日本之黃金，果爾，日本即不能向美購取汽油。

四月十四日

美謀救濟全球難民

美國紅十字會會長台維斯，昨晉謁羅斯福總統，會商日益迫切之全球各地難民救濟問題，台氏稱，當前頭務，即如何振濟中國波蘭芬蘭等國之無數戰時難民。

四月十五日

美議員注意制裁暴日

參議院周泰池等八十三人，月前致函美參眾兩院各黨領袖議員二十七人，請向美政府建議以強和平立場，對敵寇暴行嚴予制止，頃已得美參院議員金威廉覆函，略謂，惠函奉悉，承示中日戰爭及美日商約各問題，個人對此極為注意，同人等獲此實際材料，實欣快云。

四月十六日

美勢必參戰？

紐約郵報駐華盛頓訪員弗朗克林頃發驚人言論，略謂，美各軍事專家相信，不問大選結果如何，美實在明年加入歐戰。

蓋以各該專家根據過去七個月中之戰事經過，益信美國參戰，已屬不可避免。

四月十七日

塔布依論日侵

荷印美必反對

事業報名記者堡布衣夫人，頃發一文，就荷屬東印度羣島問題，有所論列，略謂一九三六年，日德兩國簽訂反共協定時，希特勒重向日本提供諾言，謂該國能與之訂立同盟條約，當以荷屬東印度為酬，德國駐日大使奧特，最近又向有田，重提此項建議，但外傳德國倘若侵犯荷蘭，美國即當以荷屬東印度之保護者自居，日本聞訊之餘，頗為震動，據最後消息，日本確甚憂慮美國捷足先登，因此該國有田外相，日前業已通知荷政府，謂在現行歐戰期內，荷屬東印度羣島，倘由另一強國之海軍加以保護，決非日本所能容忍，但在美國言之，荷屬東印度羣島每年例大宗原料品，尤其是橡膠運往美國，因此各該羣島倘為日本所侵犯，即便局部侵犯，亦非美國所樂聞，此層實屬顯而易見云。

四月二十日

美輿論督促對日禁運

美國國內輿論，繼續督美政府對日禁運，以制裁日本對荷印之野心，希望國務卿赫爾可對此議表示贊助，華盛頓州民主黨參議員斯威倫倍區稱，本人擬於二十二日邀請參院外交委員會主席畢德門，重就禁輸案進行討論，又挪威戰事中英國艦隊頗見功成，德空軍並無擊破同盟海上霸權之象，故衆院內海軍軍需案通過之可能性日大見增加，同時文生等大海軍義者之地位亦見增強云。

四月二十六日

世界學生服務社

聲援我國大學生

各國大學教育界人士所組織之日內瓦世界學生服務社，對於我國抗戰，深表同情，年來迭匯鉅款，救濟我國來自戰區淪陷區之大學生，由我國教育文化界人士組織世界學生服務社，救濟學生專款管理委員會主持其事，受救濟之大學學生，計有數千，該會頃獲日內瓦總社致中國之大學生一封公開信，大意為中國學府雖受敵摧毀，應再接再厲，奠復對之基石，歐洲第二次大戰已爆發，歐洲學生絕不以身之困難，而終止中國學生之學云。

丙、日本之部

四月八日

敵機演習肇禍

日陸軍飛機在靜岡縣某村上空作投彈演習，誤將炸彈一枚投于村內，致死五人，傷六人，傷者經送至陸軍醫院治療。

四月十二日

敵國婦女之悲哀

日本基督教女青年協會職業局女子部創立已二十週年，頃在此間舉行會議，所討論者乃以日本職業婦女界所受「中國事變」之影響為主題，據稱日本婦女婚事之因此延擱者，為數頗多，大部份職業婦女，甚至將永無出嫁之機會，而不得以職為其終身伴侶。

四月十八日

敵國本年入超甚鉅

敵大藏省所發表之統計，日本對日圓集以外各國貿易，在本年最初三個月，較之去年同一時期，雖見增加，但入超甚鉅，計出口貿易，共值四二三，一一二，〇〇〇日圓，較去年同期增加八六，七三四，〇〇〇日圓，進口貿易，共值七〇五，一四五，〇〇〇日圓，較去年同期增加一六九，六九六，〇〇〇日圓，惟三個月共計入超二八二，〇三三，〇〇〇日圓，亦較去年同期增加八二八六二，〇〇〇日圓云。

四月二十二日

德人談敵國危機

據最近由敵國來滬之德人羅格爾(R. G. CEB)談，日本人民對現關深表不滿，希望有一具有魄力者出而組織，始能挽救日本之危機，人心之趨向如此，故政變將有一觸即發之概，又日本糧食極度恐慌，物價高漲，且市面貨物極少，每戶每星期只准購牛油一磅，(每磅值日金二元五角，白糖半磅，火柴一盒，且不容購得，水亦

甚缺乏，在神戶橫濱兩處，每日只放自來水二小時，電力則自下午六時至上午六時止，始有供給，日時停止用電，且所用電池，至於馬達，則完全禁用，汽油只准汽車公司購買，私人不得購用，外國貨物在日本市場，幾乎完全絕跡，橡皮用品，可說無有，經濟恐慌，達於極點云。

四月二十五日

東京水慌

據工程師估計，東京一地，苟不能即有大雨，則一月以內，即有斷飲之虞，村山及山口兩蓄水池，上週內水呈大減，致泥濘之湖底，幾化而為一片乾燥之沙漠，東京市政府管理自來水之職員，每日至水神廟內進香，惟祝上蒼見助全市主婦，尚能與當局合作，即用自來水，過去全市，每日所需都量，為六十萬噸，現則已減為四八萬噸，當局正設法自已廢之井之頭蓄水池取水，並利用地下抽水辦法，以補不足，但東京全市，每日仍缺水十六萬噸。

編後

自從政府命頒布「縣各級組織綱要」以後，新縣制問題乃引起各方注意與探討。本刊也曾不揣棉薄，兩度發行特輯，刊諸本刊第一卷第六期，與第二卷第三期中。近以新縣制已逐漸推行，川省自三月一日起遵令實施，是今後之新縣制問題已由理論之探討進而為實踐之考察。本刊特於本期三續「新縣制與新縣政特輯」，以新縣政之實施推行為中心，對於舉凡地方教育，經濟建設，實施原則等項問題，多有詳細論列，以為前此之繼。每文咸在萬字以上，內容充實，條理明漸，皆不失為專家之作。而姚石菴先生之「縣政經濟建設推行實施綱要草案試擬」一文，竟不幸的已成為最後的絕筆。姚先生係在四月初親自將本文送來的，在四月二十日便全家於赴北碚途中遇難了！當我們校對本文時，彌覺一代學人之如此犧牲，的確是深值感傷與惋惜！姚先生以其畢生精力，研究農村經濟鄉村建設，並從事平民教育之艱苦奮鬥的實際工作有年，其服務社會的熱情與服務精神，尤所罕見。在本會担任理事並研究部副主任職，除按期為本刊撰稿外，而對本會會務，協助尤多。而今已矣，誠然是本會的重大損失，當亦未始不是全社會全民族的一點損失，我們謹以最大之至誠致其悼念之意！

本期所發表之「職權調整與政治建設」及「根絕貪污改革政治」兩文，均為針對時弊而撰，警惕扼要，頗能中肯。「美國之農業政策」，「美國公共行政的新姿態」及譯述中之一「英國文官新給獎懲制度」三文，均係含有介紹歐美國家之政治制度及其政策的意味，文筆犀利，內容豐富，當茲我國百事待興之時，足資借鏡之處不少。

抗戰已快邁進第四年代，敵國武力消耗殆盡，其於軍事已陷於無以自拔的苦境，今後戰爭將轉入政治戰與經濟戰的新階段。這於敵人最近之一切動態中，可以一覽而知。因此，本刊今後很想拿着對敵政治戰與經濟戰為中心題材，期望海內外專家及本會同人廣賜鴻文，俾於茲接近勝利之期，在全盤之最後決戰中，多多表現出來我們所發揮之腦力智力的戰鬥力量！

郵政儲金滙業

局重分局特約

四川省銀行

川康平民商業銀行

上海商業儲蓄銀行

新華儲蓄信託銀行

節約建國儲蓄券

本局發行節約建國儲蓄券以來購者極形踴躍茲為便利起見除都郵街本局及所屬段牌坊上清寺山洞各辦事處暨太平門東川郵政管理局及所屬之各郵政支局仍照舊發售外並特約上列各銀行代售惠願諸君請隨時就近購買特此通告

代售國府頒訂本局發行之

本「軍事第一」勝利第一」本社宗旨就是供給抗戰兵員後方訓練使用和前方指揮參考的圖書，在國內為首創惟一軍事學出版界，早在各省市設立發行所「兵學書店」，以便各軍事教育機關和各部隊、就近採用。凡各種教程，各兵科各種典範令，應有儘有。各科參考圖書，幾百種，注意追隨時代，介紹袍澤。應乎國軍需要，每月必有新書問世。備有圖書月報，承索即贈。（零售一律加二）

最近出版新書介紹

- 夜間攻擊之研究 九角
- 孫子表釋 五角
- 步兵教育計劃表範例 三元八角
- 實用軍用公文程式 一元二角
- 機械化兵戰術原則 一元二角
- 步兵排連營戰鬥指揮 五角
- 中央軍校第十期野外實施筆記上下冊 二元
- 孫子兵法直講 一元六角
- 新編軍人常識 一元六角
- 再版馬克沁重機關槍實施之參考 一元五角
- 馬克沁重機關槍全書 一元五角
- 德譯砲兵指揮 一元五角
- 捷克式和郎林輕機關槍指南 一元五角

軍事編譯社主辦發行所**兵學書店**

社址：南岸彈子石大佛段五十九號

重慶 成都 昆明 貴陽 西安

民生路 西御街 縣府路 正義路 南華路 東大街

政治建設月刊 第二卷 第五期

中華民國二十九年五月一日出版

編行者 中國政治建設學會

會址 重慶黃家壩口四德里十二號

主編 田雨時 高向杲

編輯委員會

王家楨 王卓然 王不烈 王冠吾 方東
 尹文敬 田雨時 李金洲 金長佑 洪鈞
 章以猷 胡慶育 高顯鑑 梁子青 高向杲
 姜書閣 姚寶賢 師連舫 崔敬伯 章勃
 郭榮生 孫伏園 鮑夢超 劉世傳 關吉玉
 (以姓氏筆畫多寡爲序)

總經售處 重慶武庫街四號 中國文化服務社

定價表

訂購辦法	冊數	價目	郵費
零售	一冊	四角三分	一角二分
半年	六冊	二元二角	免
全年	十二冊	四元四角	免
國內及日本香港及澳門			三角六分
國外			九角
本國郵票十足通用			惟以一分及五分爲限

徵稿簡則

- 本刊以研究政治理論及其建設，如各級行政，財政金融，生產建設，外交，交通，教育，法制各部門爲主旨。凡關於政治思想之探討及一般建設性之論著，調查報告統計圖表譯述等，皆所歡迎。
- 來稿以語體文爲主，並請加新式標點符號，繕寫清楚，(勿作兩面寫)每篇以五千字至一萬字爲限，其內容特別豐富者，不在此限。
- 譯文請附原文，如原文不便附寄時，請註明原文題目，原著者姓名，及出版時期及地點。
- 來稿刊登後，酌致薄酬，(每千字自二元至五元)惟未經本刊披露而已在他處發表者，恕不奉酬；不願受酬者，奉贈本刊。
- 本刊對來稿有增刪權，如不願修改者，請於投稿時，預先聲明。
- 來稿經登載後，其著作權即爲本刊所有，如願保留者，須特別聲明。
- 來稿文責自負，稿末請註明姓名，地址，略歷，以便通訊；來稿不論登載與否，概不退還，惟附足郵費者，不在此限。
- 來稿請寄：重慶黃家壩口四德里十七號中國政治建設學會。

廣告刊例

等第	地位	全	半	面
特等	底封面之外面	壹佰伍拾元	七十元	
優等	目錄版前後	一百元	五十元	
普通	正文前後	七十元	三十五元	

4.3.2.1. 特等廣告如用二色以上採印須另加印費
 如用色紙或其他彩印價目另議
 繪圖製版工價另議長期不更換者祇取一次製版費
 廣告費先付遠地面詢即行奉覆

中央銀行

國資 民本 政壹 府萬 設萬 置圓

總行 重慶

分行

上海 南昌(移贛州) 杭州(移永康) 天津 成都 廣州(移九龍) 昆明
 福州 賽雞 洛陽 開封(移鎮平) 蘭州 西安 長沙(移沅陵)
 貴陽 萬縣 衡陽 柳州 常德 桂林 宜昌 宜賓
 重慶新市區 雅安 北平 南鄭 緬縣 寧波 吉安 撫州
 贛縣 立煌 零陵 漢口 老河口 泉州 延平 浦城
 建歐 鼓浪嶼 廣州灣 韶關 宜山 梧州 盤縣 都勻
 蒙自 下關 龍陵 鄧縣 寧羌 安康 西寧 寧夏
 天水 武威 酒泉 許昌 鄭州 三台 自流井 南部
 嘉定 廣元 江津 內江 綿陽 溫縣 北碚 南泉
 涇縣 趙家渡 中壩場 康定 寶慶 沅陵 涪陵 雲陽
 筠連

臨時辦事處

茶臨 辰溪 永春 白沙 西峽口 陝州 長沙 河池

國外代理店

(日內瓦) 瑞士信用公司 (紐約) 紐約哲斯銀行 歐蘇信託公司 (柏林) 德國貼

現銀行 (倫敦) 紐約哲斯銀行 勞治斯銀行 (巴黎) 哲斯銀行

內政部登記證字第一七五四號
 重慶市圖書雜誌審查委員會雜字第一七一號