

# 政治建設

## 第二卷第六期

### 特輯

一月  
評論

羅斯福的非常步驟(畏園)完成禁政的重大時期(連訪)  
四川經濟建設(知幾)當前的四川農貸(良庸)

### 現地調查

廣西苗徭教育實施情形與檢討 馬毅  
湘桂兩省地方政治之比較 何元燭  
調查四川省眉山縣財政狀況及審核 曹毓南  
縣款之經過 劉渭平  
西康之過去與現在

### 專著

三民主義與全民新經濟建設 孫其銘  
我們對於縣政的基本認識 景佐綱  
現階段之行政效率問題 崔昌政  
整理地方財政與樹立會計制度 楊緝甫

### 譯述

轉變期中的日本合作運動 東烟稿一譯  
日本戰時經濟之研究 石橋謙山譯  
美國的太平洋政策 張廷鈞譯  
三井公司的內幕 莫托維萊夫譯  
其民 Ahlers 譯  
惠之

### 調查統計

四川省人口面積統計  
一月來國內外大事記

本會資料室

中國政治建設學會刊行

民國二十九年六月一日出版

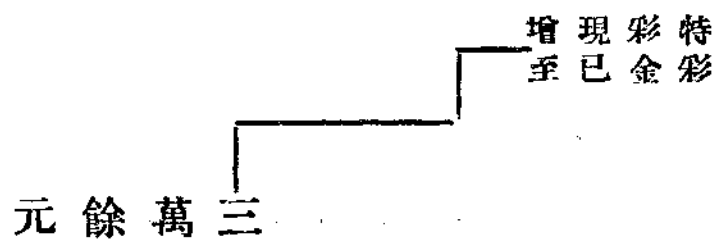
## 本刊徵稿啟事

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



◀ 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

# 一月評論

## 羅斯福的非常步驟

美國羅斯福總統，在本月二十日，任命前共和黨總統候選人諾克斯上校為海軍部長，前國務卿史汀生為陸軍部長，同時，并向共和黨提出不再連任下屆總統的保證。這確是美國有史以來的非常舉動，其影響於當前的國際變局，自是非常重大。

羅斯福為甚麼採取這一非常的政治步驟？當然是受了最近歐局的重大刺激。法國的戰敗，已使他感到時間的嚴重威脅，美國立國於太平洋之上，像是世外桃源，但科學的突飛猛進，已使世界之大小如一拳——東半球的任何變化，都會使美國受到不可思議的影響。眼看法西斯主義成功了，歐洲的兩大民主國，已陷入空前嚴重的厄運；極權國家抬頭了，支配政治思想將近二百年的民主政治，將發生動搖。這一變動的演進，將使美國在國內國外的政治上與經濟上，不知要遭到多少阻礙，

多少危機。而美國總統不能連任到第三次，又成了美國政治上不成文的倫理信條，他惟恐今後政權轉移，新舊接替的時候，因為政務的一時停頓，誤了國家大事，失了有利時機，所以纔有這一應付非常的非常措置。

這是羅斯福的光明事蹟，也是政治史上的光明記載。我們要讚頌他「棄小我成大我」的偉大精神；我們要欽佩他「戰勝羣疑適應時變」的英斷措置。他確成了一個世界不朽的偉大人物了。不必等他「蓋棺」，我們就可「論定」！

我們知道：諾克斯是美國著名的「大海軍主義者」；史汀生是「一九一八」以後「不承認主義」的創造人。他們對於國際政治，都與羅斯福總統有着同樣的敏感。他們隸屬的政黨，雖與羅斯福不同，但政見却很相同。他們現在分任美國的海陸兩部長，羅斯福雖然不再連任，事實上，却等於連任。這正是羅斯福政策的連續，而

不是將要變更。進一步言之，羅斯福連任兩任總統因孤立派的阻撓，未能貫徹的意旨，更可假他們兩人之手，逐步見之事實，——如中立法之修正等。美國國會人士，認為羅斯福的這一舉措，無異說明美國已經走入參戰之途，確非神經過敏之言。

美國是否參戰，現尚不能斷定。但時機一至，美國對於參戰，絕不會有所顧忌，有所猶疑，這確是可以斷言的。

我們不要疑慮：美如參戰，會放縱了我們的敵人——日本。日本的海軍，早已超過了海軍會議時的「五五三」比例。若不是我們三年以來把她拖得骨軟筋酥，捉襟見肘，她確可在軍備上與美國一拚，但現在不行了——不是海軍不行，而是財力不行。以美國資源的豐富，工業的發達，祇要加強她的軍火製造，不使有一點輸入日本，幾個月工夫，就可超過日本幾年的成績。現在的美國，可以隨時向日本挑戰，日本却不敢向美國挑戰。日本若不怕

關禍，一定會得到美國的解懲。這種可能，絕不會因美國的參戰而減少，而消失。美國若能够避免參戰，當然日本的處境，更要千百倍的困難。

我們不單不應該顧慮到這些，更應該積極的，相信我們的抗戰必勝，相信我們抗戰對於友邦的貢獻是如何重大。這種貢獻，我們不該忽略，更應喚起我們的友邦也同樣不該忽略。我們有要求友邦充分以物資軍火援助我們的充分理由，——也可說有這樣要求的充分權利。老實說，沒有我們的英勇抗戰，美國的菲律賓羣島，在歐局急轉直下的今天，早就變成日本的囊中物了！這絕對是事實，也是真理，而不是我們的邀功熱，誇大狂。我們更有理由喚起友邦的警覺：積極出而維持我們西南邊境英法屬地的海上交通。這固直接有利於我們抗戰，維持了英法的遠東權益，間接也消弭了大太平洋上的重大威脅。我們有喚起友邦警覺的義務，同時也有此權利。

美國的政策，已由觀望趨於明朗，由空言走入實際。這正是我們的外交官積極努力，使中美兩大民族採取協同步驟的時候。我們對於羅斯福這一光明而英斷的措施，願以史家的眼光，表示欽敬，并願以

國民的立場，喚醒我們的外交當局，不要囁嚅遲遲，放鬆了這一有利的外交良機！

(長園)

### 完成禁政的重大時期

總裁手訂漸進的六年禁烟政策，自民國二十四年開始，至本年底已屆期滿，今後這半年，正是我們禁烟的最後五分鐘，六年禁烟政策的成敗，將要以今後半年為最後的判定，所以當前正是一個禁烟的重大時期。

為了應付這個重大時期，內政部禁烟委員會在六月三日，禁烟紀念日，召開第一次常會，對於今後禁政作整個的檢討，——這雖然是一個行政機關的內部會議，但因關係今後禁烟決策，影響重大，所以深為社會所注意。從會議的進行，和決議案的內容看來，我們覺得很可以滿意，因為它決定了下列兩個重大的議案：

- 一、禁烟政策決定如期完成，絕不變更或延長。
- 二、測定具體的禁烟善後辦法。

不過我們覺得，善後辦法固然非常重要，然而當前更重要的，實在是在今後六個月中，使六年禁烟政策的完成，能够更

確實可靠。——在這大會議裏，這一問題並不是沒有，不過是談話較少，而且居於較不重要的地位，這是使我們多少感覺遺憾的！也許與會諸君以為六年禁烟計劃，現在已經完成，今後半年可以不必再加特別的努力，那麼我們當然無話可說。

會議的最大收穫，是決定了一如期完成禁政，絕不延期。這個決定，根本粉碎了：許多無智識無腦筋人們的懷疑；許多不長進的烟民，自私自利的奸商底希冀和幻想；以及敵人漢奸許多荒謬的謠言！我們應該知道：當六年前，總裁決定漸進的切實的六年禁烟計劃的時候，雖然得到國內無數人的擁護，和國際間一般的贊揚；但是也有許多人，開始即在懷疑這個政策是否真能貫徹到底？更有許多奸民，尤其是倭寇，開始即在社會上和國際間，儘量誹謗攻擊！現在我們六年禁烟已到了最後階段，這些誹謗，勢必迴光返照，更加猖獗，因而懷疑份子也就更加動搖！正在這個嚴重關頭，我們公布了一如期完成禁政，絕不延期」的重大決議，這真不啻晴天霹靂，一切懷疑，動搖，和誹謗，都因之一掃，這是最值得我們滿意的。

至於禁烟善後辦法，或竟說今後的禁

烟辦法(包含二十九年下半年在內)，我們覺得應該較過去六年更加警惕，更加努力，決不應該以已近完成而懈怠了我們的工作；「爲山九仞功虧一簣」，「行百里者半九十」，總裁六三訓詞引用的這兩句名言，我們必須深深銘記不忘。其次，要想如期肅清烟毒，嚴格執行法令也是必要的，過去我們在這方面似乎還嫌努力不夠，現在是禁烟的最後階段，是用嚴刑峻法的時候了，在現在如能爲了禁烟處一二重要人物，相信於整個禁政之成功是有很大效果的。還有頂重要的一件事，就是政府在經濟方面，不能不忍受重大的犧牲，現在各地收存的烟土，除一部份留製成醇藥品者應該交給衛生機關保存外，其餘一律焚毀，以示政府決心，決不能再顧惜存土本錢，設法推銷——這雖然形式上政府將有一個很大數目的損失，然而在實際上國家的收益，將不知增加若干了。

以上是我們關於當前禁政一點很簡單的意見，自然這次會議所通過的禁烟最後辦法，大體都已經有了規定；我們所以特別提出來，是希望牠能切實施行。

現在除了倭寇外，我們還有一個很大的敵人，就是烟毒，我們必須牢牢的記着

，並且要努力設法清除它。(連舫)

### 四川經濟建設

最近關於四川的經濟建設有兩個喜訊，一是川康建設委員會之創設，二是四川經濟建設綱要之制定。有了前者我們便有了統籌全局的經濟建設機構，有了後者，我們便有了綱舉目張的經濟建設計劃，爰就所見，再進一言。

第一，以言經濟政策，四川經濟建設綱要中標明：(一)社會化(二)合理化(三)科學化，(四)制度化，(五)組織化，五端。除合理化，科學化，制度化，組織化四端，意義顯明，且無論何項建設，皆屬當然，勿庸贅論外，其社會化一語，頗費尋釋。原綱要釋爲：「經濟建設之目的，既在惠民，則社會化應爲其主要之政策，今後本省之建設應切求實惠之普及，力避特殊階級資本主義之發展，庶幾全省利歸之省民，使七千萬川民之衣食住行，能逐漸達到豐富優裕之境界」云云，意義仍覺不如選用「民生主義」或「社會主義」明確而具體。有如「發展國家資本」，「節制私人資本」，「平均地權」，「徵收直接稅」，「徵收利得稅」，「發展公益事業」等，

皆爲「切求實惠及民，力避特殊階級資本主義之發展」的重要手段，似宜明白指出，俾執行政策之人，有所遵循，而一般社會不致望文揣測。

第二，以言經濟機構，四川經濟建設綱要中規定：「……其加惠人民而無直接收益之事業，可由省政府建設廳斟酌舉辦，其有直接收益之事業，則爲加緊推動起見，由政府與人民合力組織「川康興業公司」，以爲促進業務中心之母公司，人民得各就其需要與能力隨時組織直接推行業務之子公司，子公司一方面受母公司之扶助與監督一方面各經營其所有之事業。」將國營事業與民營事業機構，分別設置，自屬宜然，惟建設廳與川康興業公司經營業務之劃分，純以有無直接收益爲標準，而將所需資本之大小，獨以性質之有無，(如自來水，電力等皆爲有直接收益之事業，但以其有關人民公用，且屬獨佔性質，省營市營或較民營爲宜。)以及其他各條件，均未置列，未免失之稍狹。但最要者，仍爲中央機構與省機構之工作的分配。因四川爲抗戰建國之主要根據地，其經濟建設已不復爲本省一省之事，而爲中央施政主要對象之。有如財政部之貿易委

員會，經濟部之資源委員會農本局，工礦調整處，交通部之公路管理局，航政局，他如農林部及水利委員會所屬各機關，無不在四川省境內有甚多之設施。四川省建設廳必須與上述中央各機關，取得密切聯繫，分工互助，庶幾事業不致因重複而生阻礙，工作乃得收殊途同歸之效。

第三以言建設項目，四川經濟建設綱要條舉八項，(一)土地，(二)農村，(三)工礦，(四)交通，(五)貿易，(六)金融，(七)墾殖，(八)衛生，可謂應有盡有，在全局統籌之下，自應如斯。惟為實際推行起見，亟宜集中人力，集中資力，擇其必要而為中央各事業機關所未及辦理者，儘先辦理。據我們所知：關於鑛冶工業，各採煤，採鐵，煉焦煉鐵，煉鋼，煉銅；關於電力工業，如水力發電，火力發電；關於機械工業，如兵工器材，動力機，工具機，作業機，交通工具之製造；關於電器工業，如電線，電管，電話機，電機，電器之製造，關於化學工業，如鹽酸，硫酸，硝酸，純鹼，燒鹼，阿莫尼亞等軍火及化學原料之製造，中央除自行經營外，尚補助有少數之邊及新設之民營工廠，從事生產。關於輸出貨物之裝進，主要的有

五種，一為農產品，如絲茶棉等；二為林產品，如桐油；三為畜產品，如豬鬃羊毛腸衣及蛋等；四為礦產品，如錫鎳錒；五如手工藝品，如挑花及繡花品等。此中已有為財政部貿易委員會及經濟部資源委員會所管理者，(如桐油豬鬃及非產品等)，有尚未施行管理者。省與中央宜就貨品的種類妥為分工，分別負責，應免重複衝突之弊。而吾人特別希望四川建設廳致力者，尤在土地農林，墾殖，衛生諸大端，蓋茲四端者為經濟建設之基礎，而以地方政府主其事，尤覺切實易於收效。

第四以言經費及資金，四川經濟建設綱要規定發行興業公債，誠為吸收資本之一有效方法。惟是吸收資本之方面，不宜專注意於後方，上海一市仍為我國大盤資本蒐集之府，年來因是項資本之無法運用，以致投機甚盛，亟宜設法使之內移，既免久羈孤島之敵劫持，復可利用之以建設後方增加生產。此則有待於負責當局之特別注意者也。(知幾)

### 當前的四川農貨

四川全省面積共計一百二十一萬八千五百八十六方里，我國第一大省，四面環

繞着高山，形成一個盆地，裏面蘊藏着原始時代古生的岩層，資源物產，均極豐饒，古有「天府之國」之稱，今足以為復興民族經濟無上的根據地。

可是由於過去的政治上，經濟上，和人事上的環境關係，即不能對企業有所建設，反而把固有的農村經濟，加以更進一步的摧殘，拿過去賦稅一項來說，由於「軍事防區」制度的支配，可預徵，可借墊，正附稅以外，還巧立了許多的稅收名目，如軍隊開拔捐，被服捐，草鞋捐等，數量不同，名目亦不一而足，各行其事，農民有限的生產，無限的擔負，又加上年來多次的天災人禍，生產的農民相率離開了他們的土地，國民經濟的崩潰墮入到一瀛千里的深淵，農村簡直無產再徵。

祇看到的是都市裏的繁榮，沒看到農村裏的沒落，成渝都市裏近百萬的人口，各縣一仟五百萬非農民的羣衆，再加上二百萬的軍人，顯然的證明這百分之五十以上的不事生產的人們，寄生在這農村經濟的社會的內層裏，此不僅四川經濟現狀下一個可怕的嚴重問題，更可說是抗戰期中一種矛盾的現象。戰時的四川，責任重大，負有民族存

亡的巨擔，前方持久的抗戰，後方必須持久生產，現代戰爭經濟的力量，是基於農村而非都市，換句話說，就是農村經濟供應的能力，是戰爭決勝負重要的關鍵。

本黨前年臨時全國代表大會通過了一件抗戰建國綱領，原案第十八條是：

「以全力發展農村經濟，獎勵合作，調節食糧，並開墾荒地，疏通水利。」

此足證明，非以全力來發展農村經濟，是不足以談抗戰建國的。至發展農村經濟的法門，簡單的說，不外下面幾種：

- (1) 調整農村社會組織
- (2) 補助農村金融的資金
- (3) 改良農業生產技術

此三項具有輪齒相依不可分離的關係，必須同時推進，使廣大農村活躍起來，而奠定國民經濟建設的基礎。

由於農業經濟必然的動態，而產生出合作事業來，尤以四川的農業金融完全以農村合作為對象，就是農村投資的金融機關也操於合作事業的手裏，所以合作事業與農貸之推進關係更為密切。

四川之有農貸，歷史頗淺，民國二十三年勸匪時期，應於匪區之需要，最初由農民銀行供以少數的貸款，實際上對於農村沒有老大的幫助。此固因合作事業尚未發達，投資的機關，不敢冒險從事，至抗戰以後，由於政府提倡合作，四川省合作

委員會也應時需要成立起來，積極加強合作社的組織，農貸機關隨之增多，為四川農村經濟復興開一光明的途徑。

四川先後辦理農貸機關有四：

一、農民銀行，劃定業務區域以川西北及長江沿岸四十縣，其農貸總額約二百萬元左右。(二十五年七月至二十七年七月)

二、中國銀行以成渝路兩側為其業務範圍，自榮昌至簡陽，因該行放款較遲的關係，只有十五萬元左右(二十五年七月至二十七年七月)

三、四川省合作金庫，該庫於二十五年冬始開始營業，隸屬於四川省合作委員會，所營業務專辦農貸，因其使命特殊，成立雖然年餘但農貸總額已近千萬元。

四、農本局川東北為其業務區域，業務以農貸為主，並兼營農倉，農貸總額，亦近千萬元左右

說起來農貸的數字，為數亦為不少，但實際情形是否使我們滿意，尙是問題，以四川省兩千萬農民，平均每個農民所得到的借貸數目，充其量不過買幾升種籽，不但對他們耕種資金無所補助，反而失掉農貸重要的意義，又怎能談到後方農村經濟建設呢！此固然以時間短暫，推行艱難，如果因農民信用，有新祖虛，那才是決大的錯誤，殊不知農民天然是絕對的忠實

，他有強壯的體魄，耕種的技能，為貸款無上的抵押保證，投資在他們身上，是一勞永逸的事實。

或者因為合作事業未能盡善盡美，致使合作社的信用引起投資機關懷疑，這個問題不能不歸咎於合作事業的本身。過去的合作事業，因創建艱難，一般人對合作無充分的認識，致工作限於介紹放款，放款又多僅及富農，此種事實影響於合作前途，減少農貸上的信用，至可痛心。我們懲前毖後，亟應設法革除惡因惡習，使合作組織日趨健全，補助農貸順利推行，則農村經濟自可因此而得以復興，其於抗戰建國前途必多裨益。

近者，四聯總處通過辦理本年之農貸辦法，將農田水利事業部份之貸款工程，技術等事，完全交由農本局主持，刻該局已會同川康滇黔桂陝豫贛等八省，積極辦理。除川康外，其他六省貸款總額為一千二百餘萬元，據報載，其工程技術方面已完工或正在施工者，將來可溉田七十萬畝。而政府尤特別注意川康兩省，原定貸款千八百萬元，即已較其他六省總和多三分之一，現為普遍各地起見，又增為三千萬元，足見政府已深切明瞭川康農貸之重要，而予以應有之注意，吾人甚願負責者，更能善為扶植利用，俾此鉅款確能深入農村而有裨於川康農業之發展。(農康)

# 中央銀行經濟研究處

## 出版書籍目錄

|              |                       |                   |      |
|--------------|-----------------------|-------------------|------|
| 中國債券彙編       | 中央政府內債                | 精裝一厚冊             | 定價陸元 |
| 全國銀行人事一覽     |                       | 定價二元              |      |
| 甘肅寧濟紀略       |                       | 定價一元              |      |
| 各國貨幣金融法規彙編   |                       | 定價一元二角            |      |
| 法 國          | 立 希 但 瑞 奧 匈           | 四角 四角 四角 四角 四角 四角 |      |
| 比 國          | 丹 麥 國                 | 四角 四角 四角          |      |
| 丹 國          | 日 本 (上下)              | 八角                |      |
| 德 國          | 阿 爾 巴 尼 亞             | 二角                |      |
| 芬 蘭          | 芬 蘭                   | 二角                |      |
| 愛 爾 蘭        | 丹 麥 瑞 典 挪 威 之 貨 弊 協 定 | 二角                |      |
| 中國農業金融概要     | 商務出版                  | 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              |      |
| 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              |      |
| 英文中央銀行季刊     | 全年四冊                  | 定價二元              |      |
| 經濟彙報         | 全年二十四冊                | 定價四元二角            |      |

## 出版定期刊物

# 上海商業儲蓄銀行

資本金 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 新街只卅八號

電 話 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

廣西苗苗教育實施情形與檢討

馬毅

現階段的抗戰建國，不但建立起來堅強的國防新軍，改善了政治，整飾了政治機構，而最大的轉變在國人積極注意向來無人理會的廣大邊疆富源，龐大的人力。努力邊疆建設以奠定建國的基礎，以充實抗戰力量，已竟是全國今日最關切的一件大事了。但是要開發邊疆，建設邊疆，首在改善邊疆人民的生活，這唯一根本的辦法，只有從教育入手。

隨着抗戰建國的愈益接近勝利，而邊疆教育也配合着中國整個的進步而加速度的開展與深入。這裏所說的特種教育，包括廣西、貴州、雲南及湖南西部的那些苗苗僮僮，黑夷無數邊區住民。廣西稱他們為特種民族，對特種民族所實施的教育稱特種教育，中央有時稱特種部族，或稱邊民，都是對這些邊地同胞不歧視不奇視的一種諷刺的稱謂。我預備把這幾省的特教作一個簡明的報告，提出問題，檢討這一重大的工作，採取他的優點，批判短處，提供對邊民教育的比較正確的準則，作為推進邊疆教育，建設邊疆的點滴供獻也須不是徒勞無益的事情。如能引起教育家們的批評，提出更多的主張，供獻更好的辦法，那尤其「拋磚引玉」最大的收穫了。本文敘述討論廣西特種教育。

一、廣西邊民的系統分佈與數目

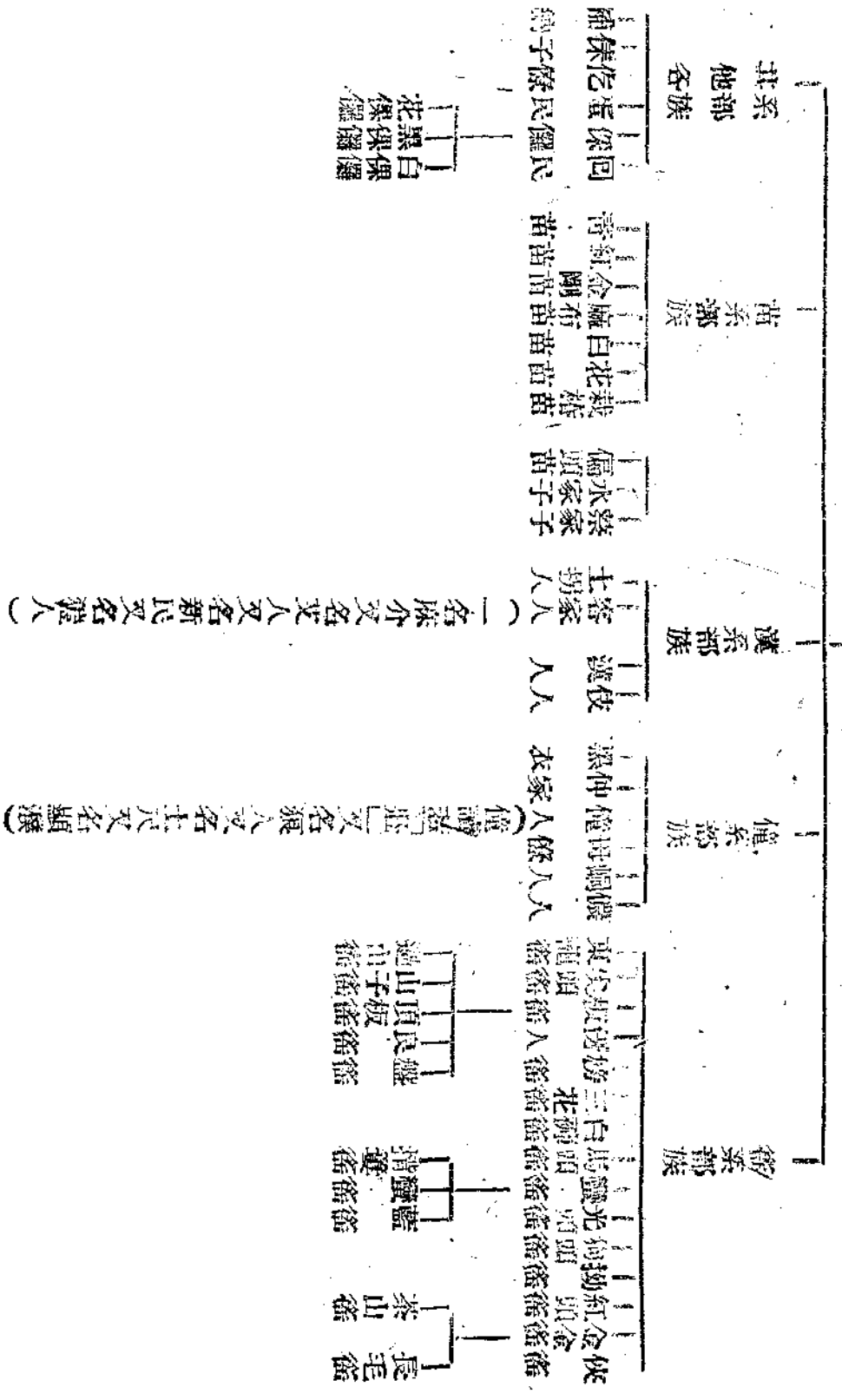
廣西境內人民最複雜，就是桂省所謂「特種民族」，包括：苗、僮、侗、僮、僮、僮、侗、侗、山子、侗佬、黑夷等，各族人口僅為最多，僮次之，侗苗又次之，僮僮則數目最少。計其人口總數與漢族相等。惟中國境內各民族以歷史的演進，本已融合而成爲整個的國族，「廣西境內各民族多數亦已同化融合，其未同化者蟄伏荒山巨箐中，不過四五十萬人，即在其中歷代避難桃瀝式的漢人也決不在少數。爲便利稱謂起見，名曰「特種部族」，或「邊民」。

廣西凡九十九縣，特種部族住區，散佈於六十一縣。種族最複雜而人口最多者首推三江，次爲龍勝。密族聚於一處而至今仍保存其自己的風俗習慣，就是大藤峯山，山在修仁，象縣，武宣，桂平，平南，蒙山，荔浦七縣邊境之間，就是明代韓雍，王守仁，蔡經等平定僮亂的大藤峽區域，據廣西省特種教育委員會二十五年統計結果：除已同化僮、侗兩族人口不計外，全省有特種族七一一五六七戶，三二二四一一人，學齡兒童五〇五三九人，失學成人九九四六四人。

現將廣西各特種部族列表於下：

廣 西 特 種 部 族 系 統 圖

部 族 系 統



## 二、廣西邊民的生活

「建設之首要在民生」。欲謀改進邊民的生活，必先知道邊民生活實況。誰都知道邊民的生活困苦，但是究竟苦到什麼地步了呢？真是可憐的很！他們羣居山裏，大家名其曰苗山。苗山裏的同胞居住石山的很多，住土山很少，居住平地更是絕對少數。石山上種植是把泥土搬攪到山上，一塊一塊的在公園地皮草似的貼在山岩上，再去種植，他們房子泥草堆的平房佔百分之六十九，大概都是人羣居。苗山裏的同胞有衣服穿的只佔百分之四十，穿棉衣的，僅百分之十，也都是懸頸百結，襤褸不堪，其餘百分之六十的同胞是樹葉稻草編着那赤裸裸的身體，酷冷無以禦寒，只有焚火取暖，皮膚烤炙的一塊一塊的焦黑，夜間倚爐為榻，環爐而眠。山居貴水，一盆水，全家先用洗臉，再用洗腳，澄清之後，再用牠喂豬。他們那裏談到衛生醫藥，病了只有巫祝的祈禱。死亡率大到驚人的數字，因為生活的壓迫，造成殺嬰與買賣子女的風俗；因為經濟環境，生產方法的關係，沒有大家庭，頂多不過八九人，普通家庭都是三兩人。也有姓，超姓為多，秋青征南時所賜趙宋姓也。龍為其本姓，覃姓多，土人同姓亦多。

他們有盤弧神話的傳說，相信盤弧是神武的祖先，最可注意的是不會追認盤尤為祖先。這於苗漢，自始即無仇恨有很大的關係。他們的文字在經文的「山榜」中可以見到幼稚的象形字，而且只有僮僮同胞才有，所以僮僮同胞的文化，在邊民中算是最高了。他們的歷法，是以大小石子計算年月，計算死人的壽數。自降生後日圓一次，投一小石於竹筒，十二個小石子換一個大石子

，就是一年。他們聽滿山小鳥奏出悅耳的音樂，樹木露出美麗的嫩芽，知道春天已到，是種田的時候了。在深山，在溪水畔，吹着蘆笙，樹葉，唱着戀歌，茂林山阻，他們男女羣舞度着桑中上宮的幽會，以性慾遊戲為娛樂。苗裔同胞都有音樂的天才，他們的樂器，蘆笙樹葉，他們的歌聲蒼涼哀婉，他們的歌曲更是溫柔情長。這一切就是我們苗裔同胞的文化。

「日出而作，日入而息」，「甘其食，樂其俗，鼓腹而歌也」，這快樂。但是世外的桃源也不能逃避整個的窮困的社會。他們除了受着貪官污吏土官流司之重重欺壓剝削之外，更有一層封建的勢力，加深他們的苦痛。他們有大族小族之分，首領就是山主，有絕對的權威，等於神權政權合一的酋長。收穫了農產品，須送山主一部分，娶妻嫁女，雖無初夜特權，但也須得山主同意，殺豬把豬腿送給山主。壓迫過甚，小族只有改姓逃避之一法。

## 三、特種教育之緣起及其目的

特種教育就是以特種部族為對象，就是所謂化苗教育。自秦設置桂林象郡以後，漢族政治勢力建到桂省，引起歷史上許多蠻漢的衝突，雖然歷代恩威并用，征勦懷柔兼施，而猜忌仇視，畛域甚深。在三民主義政策下，對國內各民族一律平等，而民國以來，對特種部族之工作，究未切實施行廣西化苗工作倡議於黃紹雄主政時代。民國十六年春省黨部開第二次全省代表大會，黃氏曾以化苗辦法提出大會，雖獲通過，未幾因省局變化，卒未實行。雷旭初繼主桂政，感於興安，全縣，遷縣，龍勝苗民之變，益銳意進行感化工作。民國二十二年春，於省政府成立特種教育委員會，除委教育廳秘書陳翔雲為委員，假借該會，策劃全省特種

教育進行事宜。目的在求統一其政治思想，發展其固有美德，促進其生產技術，以提高其文化，改善其生活，達到民族統一之目的。該會以爲開化特種須由教育入手，而倡辦教育，最大的問題即爲師資的缺少，因此該會即從培養師資做起，而收效最鉅，尤莫如以儒化苗，因建議於省政府，開辦特種教育師資訓練所，由各縣縣政府選送特種子弟，到所求學，斯校遂於二十四年一月成立，即行開學上課。其階級爲中學學校，而直屬於省府。此外并普設特種部族住區各級基礎學校。

#### 四、廣西特種教育委員會之組織

民國二十三年一月成立廣西特種教育委員會，設置兩種委員，教育廳長及主管特種教育之科長爲當然委員；教育廳聘請富有教育經驗，明瞭省內各特種人民狀況者爲聘任委員。

(甲)任務：根據其組織大綱爲：

(一)調查及研究，省內特種人民居住地之歷史地理語言文字宗教風俗習慣，及其社會經濟政治文化制度與生活，以爲一切設施的基礎。

(二)製定省內特種人民居住地，分期推行特種教育方案。

(三)研究及解決特種學校教育之經費，校舍師資課程設備等問題。

(四)研究及解決特種居住地之成人教育，社會教育一切設施問題。

(五)征集特種人民居住地所流傳之文字歌謠故事。

(六)編輯及審定特種教育各種教材。

(七)研究及解決其他特種教育問題。

(乙)方案：(二十四年八月省府修正通過)

除進行上列七項工作外，有下列工作：

(一)凡毗鄰各特種聚居區域之縣政府應進行下列工作：

a 實地調查特種之生活及教育現狀

b 改進特種區域之現有教育

c 劃區及分期進行特種教育

d 指定附近各小學收受特種學童入學並規定優待辦法。

e 介紹或招致特種區域之區鄉村甲長赴各大都市遊歷參觀，以開通風氣聯絡感情化除其畛域之見。

(二)用省教育行政機關根據調查報告指飭縣政府在特種區域內設特種學校，或速派特種教育訓練員，專辦實施及推行特種教育事宜

(三)特種學校校長教師及特種教育訓練員由當地之縣政府遴選合格人員呈請教育行政機關委任之，其資格如下：

a 富有教育經驗者

b 具有特種教育之研究興趣及開化特種之決心者

c 瞭解特種之語言習慣者

(四)特種學校校長教師及特種教育訓練員之任務如次：

a 實施特種區域識字訓練，公民訓練

b 深入特種區域聯絡區鄉村甲長詳密調查特種之社會組織經濟狀況隨時報告政府

c 設法改良特種之風俗習慣，使之接近漢族，逐漸同化

d 指導特種區域居民改良其生產及消費方法以改善其生活。

e 毗鄰特種區域之各縣應酌設特種教育師範班，選拔有相當程度之特種人士，加以訓練，準備擴充特種教育。

各中等以上學校添設特種公費生學額選拔特種學童中之優秀份子使之就學。

在省立師範專科學校增加特種教育研究之選修科目。

### 五、特種教育師資訓練所

(一)組織與改組 該所初在甯寧時原設借甯寧縣立中學暫用，嗣議遷柳州沙塘村農業實驗區，俾學生作農故事宜，事未舉而省治遷移桂林，該所亦隨之遷移，現於距城東郊廿里之橫塘村建築新校，建築費國幣一萬五千餘元，山明水秀，環境清幽，修學之善地也。

該所設所長一人，主任兼教員三人，專任教員人勞作主任一人，勞作助理教員一人。軍訓主任兼隊長一人，隊附二人。幾位主任，都是清末廣西優級師範學校或湖北法政學堂畢業的，該所為特種學校，不列於學制中，故隨時發現缺點，隨時設計改善，前任所長蕭光祚（任職半年）現任所長劉介，（任職已二年）皆迭有更張。

(甲)班級方面 該所原設學生二班，每班六十名。嗣以程度參差，教授上感困難，乃擴為三班，而將第一第二……班之名更為甲種乙種丙種三班。甲種班一年半畢業，乙種班三年畢業，丙種班四年畢業，資格均等於中等學校。各個班級在肄業最後一個學期之前，派回原籍學習服務一學期，期滿回所繼續，考核成績及格，始准畢業，自開辦至今，已畢業者有甲種第一第二兩班，乙種第一班共三班。如初各縣選送學生極為困難，苗苗同胞多不願讀書，多僱漢人子弟去頂替。初期特種師資訓練所漢人佔十分之六。最近選送甚微，非真苗子弟必予遣回，因而學生程度愈趨低劣。入學之始，鮮有能通漢語者，該所因將丙種班（共

三班）延長一學年，計為五年。又以學生回籍學習服務，長途跋涉，旅費甚多，致核不易，指揮亦難，乃於其肄業之最後學期，令其在所以丙種班低年級生為學習服務的對象，將丙種班分成若干鄉鎮，實習生充鄉鎮長，自衛大隊長，國民基礎學校校長，由教員監督指導。

今年暑假後，又添一班女生，增主任一人，女教員數二人。

(乙)學科方面 該所學科有國語算術教育勞作自然社會心算建設醫藥常識體育藝術各種，從上年夏起，并實施軍訓。最近實行改制，其主要學科，除國語算術教育而外，加多勞作時間，注重墾殖畜牧技術，俾適其環境需要，而保存其勤儉耐勞之美德，又加入村政須知等科，以培養其改造鄉村智能，期合於三位一體之用。

(二)經費 該所經費完全出自省庫，且年有增加。廿四年度概算數為國幣二〇三五六元，二十五年年度概算數為國幣二四四七二元，本年度為國幣二二八九二元，又臨時費規定二〇〇〇元，此外地方補助學生之款，年約四五千元，尚不在內。

(三)學生待遇 該所學生待遇甚優，制服膳宿書籍文具醫藥及往返川資等費，俱由省款支給，便服及零用等費俱由地方公款支給，畢業之後，派回原籍特種學校服務，以三年為期。在服務期內，須按月繕作工作暨研究報告各表，呈報該所，由該所學生務服指導委員會隨時考核指導，或介紹新版圖書，三年以後如繼續服務，每一學期仍須報告工作一次，俾與其母校永遠聯絡，其畢業成績優異者，并得免費升入相當之學校。

(四)學校風紀 該所學生均能服從規則，勤苦耐勞，科頭跣足，擔水伐薪，并從事園林灌溉栽培，以此為日常功課。惟

言複雜（該校學生一百二十人操三十餘種語言），程度參差，尤以新招學生對於學校生活多有未慣，故凡衣食起居，禮義廉恥衛生醫藥種種，均須遇事留心，隨時指揮，學生有病也不知道吃藥，逼迫吃過，不見時就把藥傾倒地上，學科教授尤感困難，名曰三班而教授隨人而殊，其方式之繁複，為任何學校之所未見。

（五）課程分配 各班所用課本雖規定由縣審委員會編審講授，只是各科教員，自編自教，隨編隨教，間亦有採用書局課本者。各班學習課目共有十五種：國語、公民、算術、教育、自然、社會、衛生、鄉村工作綱要、心理建設、醫藥常識、社會調查統計、藝術、勞作、體育、軍訓。

各科教材談不到整齊系統，把坊間出版的言文對照的「寫信必讀」當作國語教材；其勞作一科包括農林（內分蔬菜、花卉、果木、稻田）畜牧（內分家畜、家禽、蜂蠶）兩種，實習時間佔五分之四，教學時間佔五分之一，勞作實習鐘點太多，教育一科包括基礎學校實施法，生產教育實施法，愛國教育實施法，教育心理，教育概論。又微覺理論太多。

（六）訓育情形 該所訓育事宜，除由教導主任主持管教而外，同時並設日常生活指導委員會，由所中職教員五人組織之。指導學生日常生活，課外學習，及計劃學生集會及服務社會事項，學生來所之初，知識蒙昧，且未諳漢語，一切生活習慣，諸多乖謬，有病且不吃藥，如不監視吃藥，則即暗中傾藥，而迷信尤甚。加以我國數千年來，各邊地人民與漢族間隔閼過深，益增訓育實施上之困難，該所訓育方法，訂有訓育總目標六項：

#### 甲、同化

1. 統一語言
2. 革除陋習殊俗
3. 各族互通婚媾
4. 改良居室服飾

5. 打破住域界綫 6. 消滅部落政治

#### 乙、合作

1. 信仰三民主義
2. 擁護革命領袖
3. 團結民族勢力
4. 實施廣西建設綱領
5. 編制民團村甲
6. 參政當兵納稅

#### 丙、生產

1. 改良生產技術
2. 灌輸經濟常識
3. 啓發商業知識
4. 嚴禁重利盤剝
5. 興辦合作事業
6. 提高生活水準

#### 丁、道德

1. 注重人格修養
2. 提高民族意識
3. 發揚固有道德
4. 尊重法治紀律
5. 培養愛國精神
6. 提高公益事業

#### 戊、智能

1. 打破神權迷信
2. 普及特種教育
3. 啓發科學興趣
4. 實施軍事訓練
5. 灌輸政治常識
6. 指導人生要義

#### 己、健康

1. 節制肉慾
2. 提倡醫藥
3. 改善娛樂
4. 講求衛生
5. 鍛鍊體魄
6. 注重勞動

#### （七）畢業服務及進修

三種班級畢業程度之標準一致，畢業後之待遇亦同；學生畢業後由原籍縣府派赴特種區域服務，服務處所由各該縣政府指定。規定期限三年，不得無故辭卸；畢業後之進修方式：學生畢業後得參加該所短期或通訊式之進修訓練。服務期間，須按月報告工作一次，并供應教育設計及改進特種部族教育之參攷研究材料，其考核辦法由縣政府派員查其成績而送該所彙核辦理，服

務三年以上，致成績優異由該所或地方長官呈請者政府核給獎勵。所中為指導學生服務，考核其成績，督促其進修起見，組設學生服務指導委員會，職掌如下：(1)審議指導服務生工作計劃，(2)審議督促服務生進修計劃，(3)整理服務生工作報告，并考核其成績，(4)審議服務生懲辦辦法。

(八)實驗鄉村組織規程

特師訓練所將學生最後一學期回鄉服務辦法改為在校以低年級學生為實習對象，實習鄉村工作，服務技能，將低年級學生組成鄉村街甲。與實際政治機構相同，故將其組織規程抄錄如下：  
第二條 本所為適應學生環境，實習鄉村工作，增進服務技能起見，特組織鄉村街甲。

第三條 鄉村組織，以縣政府為最高統屬機關，縣長由所長兼任，副縣長由鄉民就本所就職員中選出，以特師為縣名，專對鄉村組織行使命令時用之。

第四條 鄉村之編制以每鄉五村，每村五甲，每甲五戶為原則，如有特殊情形，必須變通辦理時，每級編制最多不得超過五分之一，最少不得少于五分之一。

第五條 每鄉設師長副各一人，由民衆選出，呈請縣政府核委，任期半年，其職務如左：

- (一)辦理與本所章程不得抵觸之各項公共事業(如增加生產，減少消費，維護公共促進健康，研究學術，取締游惰開辦成人教育，努力戰時服務等)
- (二)辦理縣府委辦事項
- (三)執行鄉鎮務會議，及鄉鎮會議議決事項
- (四)其他

第六條 每鄉設村長一人，副村長一人至三人，由民衆選出，呈

請縣府核委，任期半年，其職務如左：

- (一)辦理與本所章程不得抵觸之公共事業
- (二)辦理縣府或鄉公所委辦事項
- (三)執行村街務會議，及村街民大會議決事項
- (四)其他

第七條

鄉村各項會議之日期，組織及任務如左：

- (一)鄉鎮務會議，每月一次，由鄉公所召集，以鄉鎮長為主席，副鄉鎮長及村街長副成人教育教員為會員，其任務為1.解釋法令章則2.傳達戰時消息3.討論自治問題4.解決臨時發生事件

(二)鄉鎮會議每季一次，由縣長副巡視部屬時以命令召集之開會時除各甲長一律參加外，其餘均與第一項同

(三)村街務會議每月一次，由村街長召集之，以村街長為主席，副村街長及本村街內各甲長為會員，其任務與前項同

第八條 每甲設甲長一人，經民衆選出由鄉公所派用，特呈縣政府備案

六 各縣特教概況

自省政府特種教育委員會成立後，盡力推動全省特種教育。近省政府因桂林民團區行政監督陳恩元之請，議將特種師資訓練所再度擴充，現已通飭各民團區，每區應送學生若干，交特教委員會通盤籌劃，擬議核辦，并擬添招女生，使男女均等受學，共謀特殊社會及家庭改進。

各縣特種學校，當時特教委員會成立之初，尙未成立。因負責人之盡力推行，及特種師資訓練所肄業學生之積極從事建立與推

廣，未畢業學生每逢寒暑假回里之便，亦廣為宣傳。全省住有特種之部族凡六十一縣。初開學時，特族子弟互相觀望，不肯就學，現在除天峨一縣外，各縣特種部族大有人滿之患。各縣國民基礎學校已達二百二十六所，中心學校已達廿四所。根據廣西普及國民基礎教育法令規定，每一鄉(鎮)須設立中心國民基礎學校一所，每一村(街)須設立國民基礎學校一所，特種部族住區，雖因經濟困難，學校經費不易籌集，並不限定成立數目，期間。但為求特種住區各級基礎學校能普遍設立起見，桂省特種部族住區為「特種教育區域」，並訂定特種教育區域設校補助金辦法，自廿四年度起，每年由省款撥撥二萬元，予以補助。據廣西省政府統計，桂省計有特種凡九百六十四個自治村(街)現已設立學校五百九十八所。(凡漢族與特種雜居一村漢族人口在全村人口半數以上者，其所設立學校即以普通之基礎學校論，當不列在此數以內)得享受前項補助金者，廿四年度計三一八校，廿五年度計五四〇校。桂省期望於十年之後，各部族能因教育普及，知識進步，生活改善，種族間之隔閡化祛淨盡。雖然事實上能否作到，尚有困難，但特種教育的實施關係之重大，可想而知。

## 七 廣西特種教育之檢討

(一)廣西特種教育之優點與缺點 廣西省政府對於這些特種部族的注意，統一其政治思想，加強融化工作。促進其生產，提高其文化，改善他們的生活，以推助特種教育為基本，成立特種教育委員會，設置特種師資訓練所，劃定各縣特種教育區域，撥發補助特種教育經費，進行徭山調查研究工作，而且都有大部分的成績，推行的努力，工作的切實，是值得稱道的。

對苗侗同胞教育政策不歧視不苛視，這是最正確的，建立特種師資訓練所，亦極有重大意義。招生的辦法，是由省政府通令轄有特種部族的各縣苗侗，徭山，遴選特種部族青年子弟，入校受訓，畢業後，分派原籍服務，各縣特種教育區域所設之學校，須儘先委用特種師資的學生為校長或教員，所謂「以苗化苗」導化的政策以真正達到特種的目的。招生辦法，雖然特種部族僱用漢人子弟代替受訓的現在是因爲限制的嚴厲，如發現頂替，縣長須賠償學生一切費用，學生也或覺讀書興趣，是沒有了，不過若不按照某縣特種部族人口數目中，為調選學生的比例，僅備軍某縣，有幾種特種，按其族別，作選學生的標準。這誠然是便利特種委員會之學術研究，調查各少數民族之語言，風俗，習慣。但對於推行特種教育，實在不是好辦法。因爲種族複雜而人口稀少的縣份，選送學生特別多，種族不多而人口多的縣份，却不能多選送學生，反要少送。對於推行特種教育是有很大影響的。

特種教育委員會及特種師資訓練所，對訓練各級學生之課程標準，均不會訂定，亦未編訂適當課本，對思想的訓練亦覺欠缺。

(二)廣西特種師資訓練所之優點與缺點 長處是訓練比較普遍，訓練後工作的確定。學生是各特種部族居住的各縣，苗侗徭山，普遍選擇特種子弟，保送入所受訓，入所之後，按其知識程度高下，分為甲乙丙三種班級授課，分一年，三年，五年，畢業各種班次。畢業之後，即分派原籍服務，工作確定。

學生身體皆健，資質純樸，能吃苦耐勞。該所訂有勞作功課，使地耕種蔬菜，打柴，養豬，自辦伙食，削竹織籃，練習勞動精神，並免失去本來的美德。辦法是很好，問題就在教學如何



能配合適當。

未訂定課程標準，又無適當的課本，各科教師自編自教，隨編隨教，亂編亂教。所選課本亦無標準，國語即以坊間之淺陋言文對照的「寫信必讀」為教材，思想，知識，教學的效率都不會有的效果。

訓練學生工作的能力，必須使學生參加或熟習各種社會活動，在集團生活中，在實際工作中，煅煉其實際應付社會各種事故的人才。該所原訂長短期各種班級學生在肄業最後一學期之前，派回原籍學習服務一學期，期滿回所復學，考核成績及格，始准畢業。訓練學生使學生參加實際工作，在集團生活中，在各種社會活動中，煅煉其應付社會各種能力；能了解學生服務時所遇各種困難，指導其如何解決困難，寓學習於工作中，不斷工作，繼續訓練，辦法是很好的。後來因為同籍學習服務考核不易，改於肄業最後之學期，令學生在校以丙種班低年級學生為實習對象，學習服務，由各科教員隨時監視指導，則學生之學習熱鬧多矣。

「尊師重道，敬業樂羣」是我國教育美德，總裁亦再三勉勵全國教育界執行。這是身教教育完美的人格才可感化到的。該所教員有四位是廣西優級師範畢業，有的是湖北法政學堂畢業，廣西方言學校，古化自治研習所畢業，這些人，這些學校都是清末民初的學校，五十歲以上老先生，因為身體的關係，精神頹靡，已經離開時代的人物，不能切實指導，只有敷衍。不知道為什麼把如此有重大意義的特效，放到這些人的手裏，對學生思想的領導，不能指導他們社會活動的能力，尤其是對抗戰建國的一切隔閡得很，所學與現實脫了節。特師的學生，雖然地方歧異，習慣各別，知識不同，可是他們一樣是：感情的，關心國事的

熱血青年，教員給他們的印象太壞，使得他們非常苦悶。

軍事訓練，最重軍人精神之培養與發揚。養成有組織，紀律，秩序，勞動，責任的美德，使生活行動都能整齊清潔，簡單樸素和迅速確實。可是該所的軍訓教官過於無理的嚴苛，變成壓迫，築成學生與學校間一條惡感的鴻溝。

該所學生皆為特種部族，而全部教職員皆為漢族，可是因為師生間感情的不能融洽，却變成了漢苗之仇恨，間接影響民族間感情是很大的。學生并且厭惡特種民族的名稱。

差不多所有的學生畢業後都恨學校，恨教員。而學校是政府辦的，教員是漢人，結果恨起漢人來了，加深了民族間的仇恨。與辦理特效，統一民族目的相去真是南轅北輒。

### (三) 各縣特效

特師畢業的學生，到現在還不過百人，現在廣西有特種部族居住的縣份，已成立了五百餘所特種教育區域的國民基礎學校，每校以需要校長兼村長一人專任教員一人計算，五百校則需要教員一千人，這一千人的訓練，依現在特師畢業生推算，須四十年才能訓練完畢，這是很嚴重的問題了。特效委員會想以十年的工夫，根本改革特種部族，全部漢化，事實上誠屬疑問。

## 八 改進特種教育之意見

### 甲 一般的

(一) 注重思想訓練，啓發其民族意識，以內地固有之語文，文化，陶冶邊疆青年求語文與意志之統一。格遵 總理遺教，服從 領袖，中華民族精誠團結，發揮其抗戰之力量。

(二) 開發國族精神，堅強中華民族是一個的信念。化祛

史上的隔礙，剷除封建的殘餘，肅清狹陋的民族思想，泯除其地域觀念，實屬新知識，擴大救亡宣傳，務期各族能精誠無間融合為一，共負起抗戰建國之大任。

(三)糾正史書上的錯誤，消滅敵人離間的口實。由於現代甲骨陶器的發見，證明漢族為中國北部土著，並不會侵略苗族同胞的土地。古之三苗非今之苗族。虞喜竄三苗於三危，馮季長曰：「三苗國名也，縉雲氏之後。」淮南子高誘注：「三苗蓋謂帝鴻氏之苗裔。」章太炎曾言：「先漢諸師說三苗者皆謂是神聖苗裔，與今時苗種不相涉。」稱今苗族為苗，自宋始，漢族亦不會與苗族戰爭。呂思勉說得好，苗字蓋蠻字之轉言，今之所謂苗族者，其本蓋曰黎，我國以其居南方也乃稱之曰蠻，亦書作黎，晚近乃謬為苗，遂與古之三苗國混。姜為姬敗，南走，服九黎之民而君之，時曰三苗，近人不察今之三苗與古之三苗之別，又不察古之姜姓其君九黎而稱三苗，實在北方戰勝之後，乃誤以為初與姬姓戰于北方者即為後來之三苗，所用者亦即後來九黎之民，遂有今日之苗族，先漢族入中國，後乃為漢族所逐之說矣，共二三苗皆當時姜姓之仇讎者，實仍姬姜之爭耳。」顧頡剛先生說與黃帝戰敗之敗，退入甘肅，更非到了南方。這一點的解釋，在教學中必須明澈，關係是非常重要的，應該注意講解民族融合史及邊疆與內地地理經濟等密切關係，以闡明國內整個民族意志與力量集中之必要。」陳立夫先生在訓練綱中所提的標準，應該加以強調。

(四)特種部族優秀學生，可介紹與漢族女子結婚，不但她在中間可發生很大作用，而且於婚姻上，種族上，可提高他們自尊的心理，更加親密的團結，否則只要同族同胞的女子，當前苗

族同胞反對與漢人通婚之運動，無涉過止，妨害民族融合更大。

(五)畢業的學生，賦予他們極限，檢舉貪官污吏，跋扈的土司，肅清劣紳，才能達到改進生活之目的。發揮他們愛國家愛民族之精神。

#### 乙 對特師的

(一)特種民族師資訓練所的名稱應該更改，不必引他們疑慮，他們很不滿意別人稱他們為特族，理由是大家一樣，同是中華國民。

(二)應多聘請優良的教師，振起民族精神，樹立風氣，以熱烈的真情來感召他們；以思想學識來領導他們。指導學生社會服務，與團體生活之訓練，要理論與現實並重，要理論與實際聯繫，更要配合抗戰情勢，軍事與政治并重。

(三)選擇和薦優秀的軍訓教官，以自覺自律的精神來啓發他們，使日常生活軍事化，冒險犯難，遵法守紀，能訓練民衆，有管教衛的能力，為中國民族的生存而奮鬥。

(四)教學方法應轉移目標。注重自覺教學，使能自動學習，集體學習，互助學習，在學校學習，在實踐中學習，注重服務訓練，不斷工作，不斷學習，使知組織重在實際行動重於理論。教他們洒掃進退鞠躬，以及衣食住行的規律。引證內地及邊疆之禮俗，說明其利弊，使其知對於社會國家應有之態度。養成利他愛羣積極熱心的習性，鍛煉作事的能力，免離開學校，便不會作事。

(五)勞作教育，不但只注重勞動，亦應注意生產，以期教學做之合一，以達經濟建設之目的。

(六)在訓育與管理中，隨時利用科學常識以破除其有礙於

智育體育進展之迷信習慣。

(七)應速訂定課程，編訂講義，聘請對特種部族素有研究及熱心之教育家，審訂實際，課程，使學生獲得有正確之思想及有系統之學識。

(八)優秀學生可資助升大學；並可選成績優良者，留校担任功課，或訓育工作及其他職務，藉此更能聯繫融合苗漢間彼此感情。

(九)學生亦可兼收有志苗僑區工作的青年就學，可以擴大特教範圍，使一般人都瞭解特種部族的生活，吸收優秀幹部，增加特教工作的人員，使特教工作在學習中即可瞭解苗僑生活習慣，並且日常相處，互相研究學問，家庭訪問等友誼聯絡，感情融洽，無形中已是進行同化的工作。

(十)特種部族居住的區域太廣，特師訓練所，一時不能訓練大批幹部以應需求，應另擇交通便利的苗峒苗山，開設特師分所。同時也招收附近山洞中等畢業學生，有志於特教的漢族子弟，入山受訓，使之先瞭解特種部族社會的情況，生活習慣，學習語言，畢業後即入山工作。

(十一)根據特教委員會執行特教方案第四項第五款之規定，

## 湘桂兩省地方政治之比較

### 一、前言

以下是作者兩年來在湘桂兩省，一面工作，一面考察所得到的材料。作者因工作關係，在兩省之鄉村，俱曾作過長期間之居

鄰近苗峒苗山，特種部族人口繁多縣份，如設有中學學校，均應附設特種師資訓練班，招收附近特種部族子弟入班訓練，學生在校之課程待遇及畢業後之服務規定，均與省特師訓練所相同。此種辦法，籌設極易，亦可免特種子弟離鄉跋涉，遠道就學之困難，各縣亦可省減護送學生的鉅大旅費，同時學生畢業前返鄉實習更加便利，在校更可與漢族子弟朝夕共處，日臻親善，只要學校注意領導漢族子弟對特種部族子弟不可歧視，各視，招惹仇恨，則無絲毫的弊端。

### 九 結語

開發邊疆，增加抗戰的力量，奠定建國的基礎。廣西的特教推行已樹立了初步的模範，並且從表現的成績看，益足證明邊疆教育之易於進行，並且應該積極辦理。對於一種創辦事業作一介紹，檢討得失，以為借鑑，相信於廣西的特教，乃至黔湘滇的特教，都不會沒有裨補的。此文本意。不重空言，而期望與批評是善慈的建設性的，更希望是一拋磚的開端，扣一聲警鐘，引起教育家對這一種重要工作的注意，與更完美的意見。本文就不是徒勞無功浪費筆墨了。

何元燭

留，尤以湖南之衡山縣及廣西之永淳縣為最久。故文中舉例，多引此兩縣的事實。至于作者到過的其他縣份，還有湖南之耒陽縣柳縣，廣西之桂林縣寧縣。

有一點要首先聲明的，是作者在湖南工作的時候，湖南省政府的兩大改革方案，（省政府施政綱要及組訓民衆改進政治加強抗日自衛力量方案。）還未實施。故所見或與今日的情形略有不同。惟作者在未寫此文之前，曾與三位新近從湘來川的督導員，作過長談。是改革後之湖南地方政治之情形，作者固略知其梗概

，當非臆造可比。

二、行政機構與行政效率

爲着行文方便起見，而先把兩省的政治組織系統列成兩個表

廣西省政治組織系統



湖南省政治組織系統



從這兩個表，我們可以看出有幾個不同的地方。第一，是區行政督察專員與區行政監督這兩個名稱。關於縣政治方面之監督，兩省的行政督察人員的職權是一樣的。廣西之所以異于湖南地方，

是行政監督兼民團指揮官及軍訓監督，以一人而兼三職。（軍訓監督是監督受軍事訓練之學生。）第二是湖南之廢止區公所，改設督導員。其理由爲：（一）求推行政令之簡捷，排除縣與鄉村

民衆之苛格。(二)減少本省現有自治經費之困難，并減除人民額外之負擔。(三)區之範圍大，事務繁而人員少，工作效率薄弱；反之，鄉鎮範圍小，人員充實，事務較簡，政令推行較易。(見湖南地方政治幹部學校講義。)廣西之保存區公所制度，亦有其理由：『……廣西區制，廢除已久，但廣大或偏僻地方，爲便利人民計，尙保存少數區所。此係特殊情形，全省并不一致：』(見寶敏陔桂遊日記雷廳長談話。)關於區公所之應廢與否，非本文討論範圍所及，茲不論。我現在想將廣西求淳縣之政治與湖南衡山縣之政治，作一個比較，以例其餘。

A 兩個縣最大的相同點是：縣政府之下沒有區公所。但縣長與鄉長之別，在衡山有督導員，在求淳則什麼都沒有。這是相同之中一點不同之處。求淳縣政府之下，既然沒有區長，又沒有督導員，那麼，政令如何推行，鄉長向誰問難呢？

第一，廣西的鄉長，都是幹部學校畢業的，都是精明能幹的青年，不獨能切實執行政令，并且很多時能變通，能够自動。具有了這個條件，一切問題都不成問題。就拿徵兵一事來做一個例吧！爲什麼在各省應徵的人要用繩縛，在廣西則不必用？應徵的兵額在各省爲什麼常常差得很多，在廣西則差得很少？這當然與法令之嚴密與否，大有關係。但若果沒有精明的鄉長來推行，會有這樣的好成績嗎？我敢說決不會有。湖南的兵役法何嘗不嚴密？但是兵額常常不足，逃兵非常之多！這是什麼道理呢？這，我們不能不歸咎鄉長們了。湖南的鄉長我見得不少，都是庸庸碌碌，畏首畏尾，暮氣沈沈的居多，若果沒有區長或督導員給他們問難，他們簡直沒有辦法辦事！

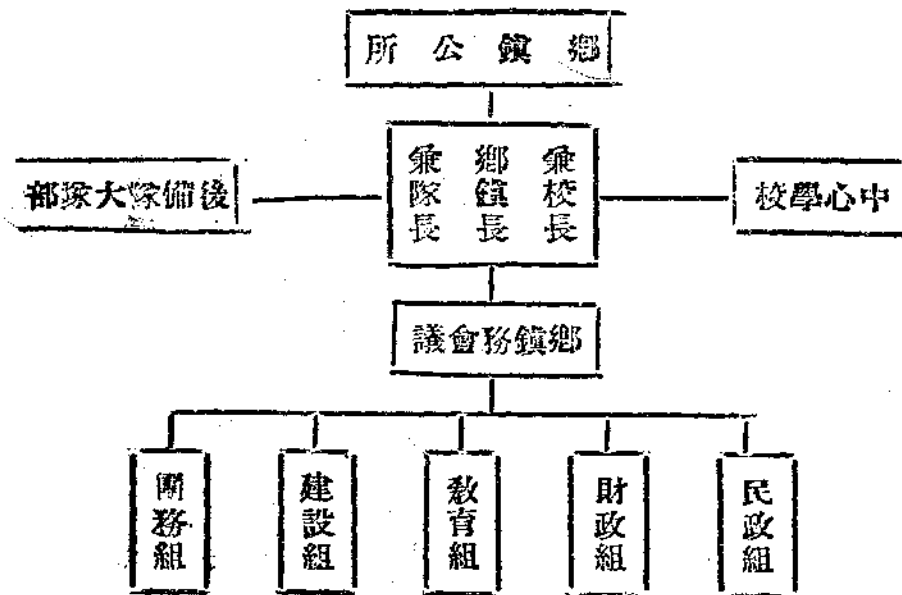
第二，廣西的縣政府每月要開鄉長會議。開鄉長會議的時候

可以解釋政令，可以解決很多問題，如同衡山的督導會議一樣。不過衡山的鄉長，因爲有督導員在，與縣長接觸的機會很少，這不能不算是一種缺點。廣西的鄉長則不然，因常常到縣政府開會，不獨可與縣長互相了解，且提高了他們的地位。此外還有所謂聯合辦公：就是在開鄉長會議的時候，同日舉行；鄉長若有所謂辦的公事，拿到縣政府去辦，各科長科員要幫助他們。這對於行政效率，亦有很大的推進。(廣西鄉鎮村街應辦之主要政務及其程序第三條：各鄉鎮應辦理之主要政務，每月由縣長召集各鄉鎮長開會一次，商討進行辦法，及查詢各鄉鎮所辦主要政務進行之程度，并查詢各鄉鎮一月內經費支配之情形，暨各該鄉鎮一月內之重要情事。)

第三，利用電話。兩縣的鄉公所我都住過，兩縣的鄉公所都設有電話。永淳的鄉長常常從電話向縣長或科長請示，衡山的鄉長只用牠來和督導員講話，很少見他們和縣長或科長講話。同是一個電話，用法有這樣的大差異，原因就在：衡山的鄉長與縣長中間有督導員這一層。

第四，科長科員下鄉。湖南各縣都沒有督導員，縣府的科長科員們於是懶得下鄉。其實很多事體，都非自己親自去看過一遍不會瞭解。例如兵役，這是各地縣政府，感覺最難辦的事情，原因是徵兵而引起的糾紛，實在太多，如保甲長舞弊，頂替，逃走等等。像這樣的事情，若兵役科長及科員們，只管整天坐在辦公室舞文弄墨，那裏會辦得好？其實，做基層政治工作的公務人員，自縣長以下，平時就應該常常下鄉，考察民情民隱。這一點，湖南的縣政府人員實在做得太少了，(衡山縣縣長出巡，訪得有一鄉的鄉民，有二十年沒有見過縣長的面！)我在永淳住了一年

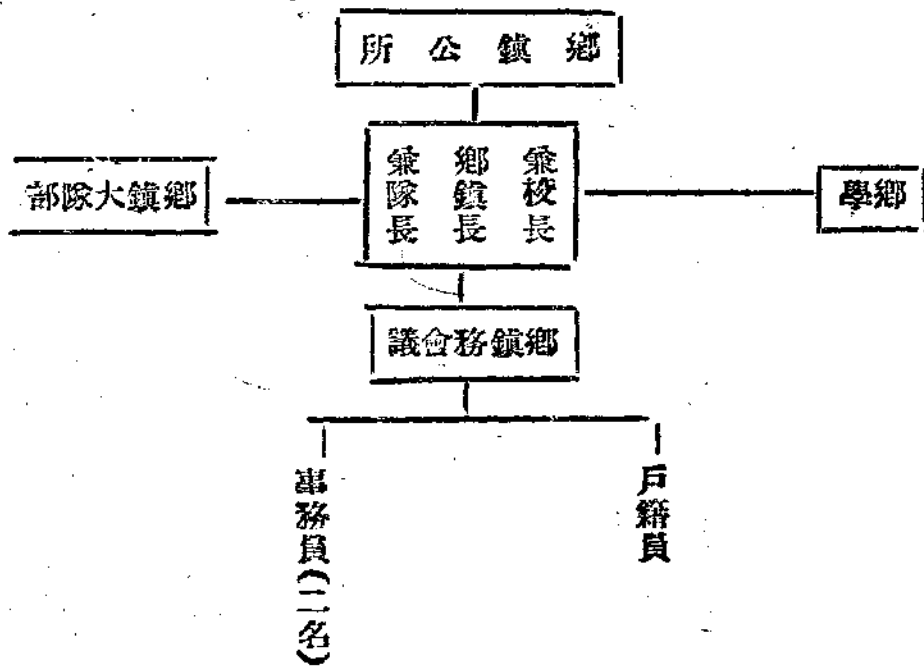
### 廣西鄉鎮公所組織系統



，常常看見縣長科長科員（以前叫鄉村政務督察員。）下鄉辦案或考察。這就解決了鄉長們所不能解決的問題。（廣西鄉鎮村街應辦之主要政務及其程序第七條：各鄉鎮辦理政務，如有困難情形時，由縣政府鄉村政務督察員前往召集全鄉村街甲長，妥為指導辦理。如仍不能順利時，由縣長親自前往召集民衆，督促指導之。）

B 其次，我來比較兩省的鄉公所組織與機能。

### 湖南鄉鎮公所組織系統



湖南鄉政之三位一體，（鄉長兼校長及大隊長）是仿效廣西的。惟實行起來，有兩點大不相同：（一）湖南的鄉公所並沒有在鄉學之內，而廣西的則一定要和學校在一起。這大概因為兩省的情形不同。湖南的教育，比廣西的發達，在新制度未實施之前，每鄉都至少有一個完全小學。廣西則不然，所謂中心小學，多數是新辦的，房子多數是新建的；既然是新建，建的時候當然可

以多造幾間屋子，作為鄉公所辦公的地方。湖南的困難是：鄉公所與學校一向都是分開的，要合併起來，就會發生地方不敷用的問題了。(二)因為湖南的鄉公所與學校不同在一個地方，鄉公所所辦的人員，就得要請專任的。這，我以為不如廣西之利用學校人才好。(副鄉長、民政、財政、教育、建設、團務各組的組長，俱是教員兼的。)湖南小學教員之待遇本來很低(二十元左右)事務員的薪水亦不會高，(甲等鄉月支十四元，)若把兩個人的事，由一個人辦；那麼，兩個人的錢，也就可以由一個人拿了。這樣一來，待遇提高，小學教員才會安心教學，而鄉事亦不會辦得不好。

C 再其次，談到基層組織。在廣西，鄉之下是村；在湖南，鄉之下是保。湖南的保比廣西的村大，雖然廣西的村也不通通是自然村。和湖南的保長一樣，村長兼任國民基礎學校校長；和湖南各保的學校一樣，多數只有一個教員，學生只有二三十人。不過廣西的國民基礎學校教員要兼任副村長，及婦女成人班的教師。正村長則要常常催促成人及兒童上學，每月要召開村民大會一次。這幾種工作，都是湖南的保長及保小學教員所沒有的。村長會議(即鄉務會議)也是每月一次。有好幾個鄉的村長，自動的訂了一條規約：凡開會遲到一刻鐘的，罰洋一元。這種精神，又非湖南的保長所可及了。我在湖南的時候，很少看見有關保長會議的。即使有，(如聽我們教育團演講，)亦到得不齊，而鄉長們又無可奈何！

談到村民大會，這也是湖南所沒有的。我先將村民大會規則錄下：

第一條 各村街為提起民衆政治興趣，及討論村街興革事宜，

應舉行村街民大會。

第二條 村街民大會每月舉行一次，遇必要時，得舉行臨時大會。

第三條 村街民大會由村街長召集之，開會時，以村街長為主席，村街長因事缺席者，以副村街長代理之。

第四條 村街民大會期間及地點，村街長須於開會前三日公布，並報告鄉鎮公所轉報縣政府備查。

第五條 本村街人民無論男女，凡年滿二十歲者，均得出席村街大會。

第六條 本村街國民基礎學校教職員，暨年滿十四歲之學生，與本村街民團後備隊團丁，應一律出席村街民大會。

第七條 村街民大會除前條所列員生及團丁應出席外每戶最少須派滿二十歲者一人出席，但無人可派者不在此限。

第八條 村街民出席大會除國民基礎學校員生民團後備隊團丁，分別由校隊派員率領赴會外，其餘村街民，由各該甲長領導前往。

第九條 每次大會其出席人數與缺席人數，均須於開會前點查記載，開會後報告鄉鎮公所，轉報縣政府察核。

第十條 村街民大會鄉鎮長應參加指導。

第十一條 村街民大會村街長副甲長，教職員，學生，團丁，及各戶年滿二十歲以上者，均有提案權，惟學生團丁與各戶之提案須有十人以上之連署。

第十二條 村街民大會出席人，除年未滿二十歲者外，均有表決權。

第十三條 村街民大會開會時，主席應為左列各款之報告。

## 第十四條

村街民大會之職權如左：

- 一、議決各項政令之推行方法。
- 二、議決本街契約。
- 三、議決與其他村街間之禁約。
- 四、議決村街長副提議事項。
- 五、議決各甲長提議事項。
- 六、議決教職員及丁與各戶之提議事項。
- 七、議決本村街應行與革事項。
- 八、議決本村街之預算決算。

## 第十五條

村街民大會議案之表決，以出席有表決權人數過半數之贊同行之，可否同數時，取決於主席。

## 第十六條

議決案件以大會主席名義呈報鄉鎮公所轉呈縣政府核定後，由村街公所執行，如屬重要事項，縣政府應轉呈省政府核備。

## 第十七條

應出席村街民大會而不出席者，如無正當理由，每次得由村街公所處罰金二角或服勞役一天。

## 第十八條

本規則頒行後，前頒之廣西各縣村街務會議規則即行廢止。

## 第十九條

本規則如有未盡事宜，得隨時修改之。

## 第二十條

本規則自公布日起施行。  
(見廣西現行鄉村法規彙編)

這二十條規則，是不是完全能够實行呢？沒有這回事。就是已經實行的，如第二、第七、第十七這三條，亦只限于桂林南甯等地。每月開會一次，每月派一人出席，不出席者罰金二角，這在永淳縣就沒有辦到，相信其他各縣都辦不到。為什麼不能每月開會一次呢？因為沒有特別重要的事情，村長（或街長）是不敢麻煩村民（或街民）的。（在民衆尚未識運用民權的時候，開會對他們確是一件麻煩的事。）為什麼不能每月派一人參加呢？因為農村裏面的人，每天都很忙的，他們會忘記開會的日期與時間，他們懶得動。為什麼不能罰缺席的人呢？一句話，就是礙于情面。中國人愛講情面，到處俱是如此，廣西是不會例外的。還有一點，農民是窮的，罰他有什麼用？老糠榨不出油來啊！

第十一與第十四兩條，本來是村（街）民大會的靈魂。然而桂林與南甯兩地的市民，尙未會運用；鄉村裏的村民，更不用談了。什麼叫提案？什麼叫表決？這些名詞與手續，把老百姓害得昏昏腦腦。他們之出席，原是奉命而來，被逼而來；是被動的，不是自動的。

雖然如此，有勝于無。現在仍然是訓政時期，只要有利于民衆，唯勉強而行之，亦無不可嘗試者。

村長召集村民開會的方法有幾種：（一）鳴鑼，（二）吹號，（三）敲鐘，（四）吹哨子。各村有各村的習慣，至今尙未一致。村民之集合，有快有慢。有些地方，十五分鐘就居然能够集合全村壯丁；有些地方，兩個鐘頭還得不到五十人！這完全在乎村長個人的本領，我們亦可以由此看出他的辦事能力來。但無論快慢，人總是齊的，并且隨時都可以召集。這就是廣西數年來訓練民團的成績。湖南自張治中做了主席之後，一直到現在，主席



雖然換了辭，民衆仍然一樣的裏受訓練。其成績如何，作者不得而知。惟第一次動員全省高中學生下鄉訓練民衆的時候，作者是在湖南的。短期的訓練，當然不能產出很大的結果；惟有一點，似應加以注意：我認爲負直接訓練壯丁之責的，應該而且必須是縣長保長本人，否則便會發生與下面同樣的事：（一）我在衡山石灣鄉的時候，與張督導員提倡新生活運動。我們想利用紀念週的機會，對保甲長及受過訓練的壯丁，講新生活運動的內容。不料每次吹集合號都沒有來！這不能不怪縣長之缺乏領導能力了。（二）我們在未陽縣公平鄉做宣傳工作的時候，有一次因爲找不到聽衆，請保長幫忙；他說他也沒辦法！反觀在廣西的時候，只要村長把號一吹，或把鑼一打，全村壯丁都出齊。他們還規矩的排成隊伍坐在課室，來聽我們的演講。這個大分別的原因，就在于湖南的鄉保長不負直接訓練壯丁的責任。以前如此，相信現在也如此，因爲鄉長之兼大隊長，保長之兼隊長，俱是名義上的。要如何將名義變爲實際，那就有賴于鄉保長之訓練了。（廣西的鄉村長，只有很少數不是民團幹部學校畢業的。）

## 調查四川省眉山縣財政狀況及審核縣款之經過

曹毓南

### 一 緒言

縣爲自治單位，自治完成之日，卽爲憲政開始之期。縣財政是否良善？關係於建國前途與人民切身之利害至鉅。審計法第十條規定縣財務之審計，自應逐漸推行，以期納縣財政於上軌，而促進縣自治之完成。

### 三、結論

當然，廣西的政治，比湖南的好。湖南在張主席勵精圖治的時候，雖然有迎頭趕上廣西的野心，惟事實上困難很多，方法上亦有可議之處。第一，白崇禧先生在廣西有一個口號，叫「行新政，用新人」。這個口號是實現了。張主席則主張漸進，并諄諄告誡青年，要與當地士紳合作。第二，廣西側重軍事，湖南側重政治。試問推行新政用軍事的力量快，還是用政治的力量快？中國教育不普及，用教育的力量來教育民衆固然事倍功半，就是用政治的力量，倒不如用軍事力量收效大。有了這兩個不同的出發點，無論「兩大大方案」之如何完備，湖南總趕不過廣西。因爲「徒法不足以自行」，有良法還得要有善人。單以廢止區公所改設督導員而論，有些縣份的督導員，縣長不見他，以爲他下鄉去了；鄉長亦不見他，以爲他在縣府辦公了。天曉得他在什麼地方；這不過是一個例。有人說：「……湖南施行兩大大方案，不必一年，即可收莫大之效果……」談何容易！

筆者服務於四川省審計處。自本處成立以來，各機關均能遵奉法令，編造收支預算計算書類送審。惟此送審辦法僅爲書面上之審核，其內容是否真實？甚難爲正確之判斷，僅書面審核實未克盡審計之效力。然縣之單位繁多，若欲一一施行就地審計，以目前之人力物力均未可期。是以現行審計法又有折衷方案之規定——於送審之外輔以就地抽查之審計，此卽所以補書面審計之不逮

也。各縣財政預層繁雜，審計機關既負有監督之責，對於其實際情況實有澈底明瞭之必要。故又規定於抽查期間，同時應從事調查工作。

惟實施抽查審計及調查縣財務之工作，尙屬創舉。各縣對於抽查調查之手續，亦未能明瞭，其財政紊亂者工作進行尤為困難。筆者去冬奉命赴眉山縣實地調查及審計，茲將其經過及商待改進者縷述於後，以供有志地方財政者之參考焉。

## 二 調查經過

甲：現行財政組織：

川省自民元以還，頻年用兵，財政紊亂。民五民八兩年雖曾有兩次預算之成立，然均屬具文，未能切實遵行。民十四年設立財政清理處，蓋以統籌收支為着手整頓財政之要件。當時關於縣款收支，雖擬具計劃，但不及實施而政變復作。自此以後，對於財務整理鮮有記錄。直至民二十四年春，蔣委員長入川，川省財政始漸就軌範。至是地方財政亦同時得以改進。防亂時代之紊亂情形為之不然一變，而為較有秩序之現行制度也。

眉山縣遵照當時所頒「剿匪區內整理地方財政章程之規定」，組織財務委員會，綜理全縣縣款收入之保管，支出之撥付，及庫核等事務。二十七年十月以前，一切收支現金概由縣繳庫金庫掌管。嗣後改由財務委員會出納組負現金收支之責。廿八年五月始改存省銀行眉山辦事處，而該會仍隨時保留庫存現金若干。至於彙編全縣預算，簽發支付命令，核銷所屬各機關收支計算書等項，以及其他應呈報府核示之財務事項，統由縣府第二科（政科）

掌理。

乙：預算之編製與執行

該縣預算始於二十四年，至二十五年始初次成立。編製程序悉照中央預算法之規定。由所屬各機關自行擬稿，經縣府彙編全縣總預算，送呈省府核准。各機關得於預算書所列數字內，斟酌各項目節之細數，編造月份分配預算書。但因編製送審等手續之繁瑣，各年度預算書類多延至八九月間始經省府核准。其在年度開始，預算未經呈准以前，則暫照上年度核准案辦理。預算既經成立，一切收支即應絕對遵照辦理。如經常費不足，得呈請縣府支用臨時費，數額大者須呈經縣府核准。如在預算上未列有臨時費時，則須呈請縣府酌支預備費。該項預備費之支用，在五十元以上者，必須由縣府轉呈省府核准。如預備費仍有不足，則提請追加預算。然須具備法定手續。事實上，此項追加預算，在眉山縣過去尙未曾獲見。

丙：收支程序：

(一) 收入方面：

征收局所收田賦，契稅，屠宰稅等，縣城以內，由局擬自征。各鄉鎮則設置分櫃收款。局擬每日結算一次，各分櫃每半月結算一次。以現金全部呈繳送局，由局中會計人員載列數額於繳款簿內，現金悉存省銀行辦事處。每屆月終除省款部分轉解省庫外，其餘款部分則須撥交財務委員會。此項撥款手續，先由征收局填發四聯撥款單，一聯存根留局，其餘三聯連同現金或銀行支票送交財委會。該會點收無誤，以回證一聯發還征收局作為收據，一聯送呈縣府，一聯留會備查。但財委會需款時，得隨時向征收局提取。該局對此項撥交款額，須按日造具一撥送地方附加通知

單」呈報縣府。

其他稅捐收入如升斗稱行息金燈油損等，公產收入之田地房租金，以及其他地方事業收入等，概由財務委員會直接派員收取或招標包征，所收金額除存放省銀行辦事處外，同時須呈報縣府

(二) 支出方面

縣府所屬各機關欲領取經費，必須先備具領款申請書，送呈縣府，轉交財務委員會。由該會審核核組審核與預算符合，即出具證明，呈送縣府發交第二科填寫三聯支付命令書，一聯存報留科備條，一聯通知財務委員會，一聯交請款機關，該請款機關即憑支付命令通知單(加蓋主管人員印鑑)向財務委員會出納組領取所核准之款。

丁：田賦制度及其改進

該縣田賦以前係由各防區任意征收，無一定標準。民二十四年始設權自征，然因係過渡時期辦法仍由各防區代征，征收局僅填發稅票而已。自二十四以後，始由各糧戶就近權自自行繳納。迄二十八年為止，全年正稅稅率由每兩四十七元減至二十三元五角，附加各稅則各年度增減不一，現存之附稅有保安經費，國難費，地方附加，保甲經費等，均係隨糧附加，一票征收。二十六年下季加添「扣還公債」一項，至二十八年上季以提倡兵役奉命撥作出征軍人家屬優待金，故此項應扣數額實未扣收。眉山地勢低濕，每年例有兩次大水。現水患區域，田賦實難徵收，遂成「溢糧」。故頻年積欠甚多，截至二十八年十月底止，尚有二十四年度應納民欠數一萬九千餘元。而歷年累積欠額至二十七年度止，竟達十五萬八千餘元之鉅，徵收局曾代各糧戶轉呈省府請予核減溢糧稅率，俾使積欠減少，而手續易輕，但迄今尚未

批准。歷年溢糧雖難征獲足數，但各年度由於上補下抵，每年實收稅額，尚能與預算列數相近。關於遲納罰金向由省府隨時通知，無一定標準。民二十四年至二十七年每次遞加五成，由百分之五增至百分之二十。二十七年始有一定規定，限期為四個月。但因通知催繳手續周轉關係，逾期六個月始行征收遲納罰金，由百分之五至百分之十，此項罰款全數解繳省庫。其他關於征收手續費，以前於正稅中扣取百分之五，不另取之於民，轉作津貼縣府及保甲協助催征及補助征收局經費之用。今已取消矣！

該縣縣款收入 田賦附加全年預算十三萬九千餘元，占總收入百分之四十強。由此可知是項附加稅在縣政上之重要矣！征收制度雖自民二十四年後加以改善。然該縣曾經一度兵燹火災，冊籍散失，糧地紊亂。故土地之清查實有應行舉辦之必要。二十八年三月已有土地陳報處之設立，陳報方法：先向人民宣傳，次由各業戶自行填報陳報，然後編造土地清冊。遇有疑義始行清查。原定期限為六個月完成。然迄至二十八年十月底止，已陳報完竣者僅有二區，工作猶未及半，尚有待於積極之推進焉。

三 審核結果

關於該縣縣款收支，業經核對賬據。二十八年度自一月份起至十月份止，實收實支數額如下：

甲 收入方面：

- (一) 歲入經常門常時部分：
- 田賦附加 一一六,二六八.三七元
- 契稅附加 七二,〇一九.〇〇元
- 屠宰稅附加 一九,八一六.一〇元

(二)歲入經常門臨時部分：

|        |            |
|--------|------------|
| 稅捐收入   | 一四,二一八·六三元 |
| 學產收入   | 一五,九〇一·九〇元 |
| 地方事業收入 | 七六七·〇〇元    |
| 其他收入   | 一,六四五·六三元  |
| 補助款收入  | 一,六三八·〇〇元  |

臨時收入 六九八·五三元

上年度結餘

現金 一七,一〇〇·〇〇元

各機關借支 一八,一二五·四二元

代收農貸款 一六〇·八〇元

共計 二七八,三五九·三七元

乙、支出方面：

(一)歲出經常門常時部分：

黨務費 二,一六〇·〇〇元

行政費 二八,三九三·三五元

自衛費 四四,三八四·〇四元

司法補助費 一三,一五六·五九元

警察費 五,二九五·三〇元

財務費 八,三七二·九三元

教育文化費 七〇,七五六·三四元

建設費 四,六五一·二二元

救郵費 七,一一四·六一元

其他支出 五,三三七·三七元

協助費 九,〇〇五·二〇元

(二)歲出經常門臨時部分

預備費 八,四五二·二八元

行政費 二,〇〇六·九〇元

教育文化費 一,七二六·五〇元

建設費 一,〇四·六五元

各機關借支經費 一七,四一八·四三元

共計 二二八,三三五·六九元

收支兩抵尙餘 五〇,〇二三·六九元

另有暫收款 四四,八二三·四三元

除征收局十月份代收稅款

於十一月撥解數 七七,七六〇·五三元

十月底實存現金爲 一七,〇八五·五九元

關於以上縣款收支，所轄機關不下百餘，分設四境，若欲逐一審核，實爲事實所不許。且如各鄉村小學保甲辦公處等，每處全年經費僅數十元，確無前往查核之必要，爲經濟時間起見，故就預算各項中，擇其重要部分或收支數額鉅大者，實地抽查之。茲將所抽查之機關列后：

一征收局 二財務委員會 三縣政府 四第一

區署 五國民兵團部 六司法處 七管獄署

八警佐辦公室 九南城小學 十北城小學

十一救濟院 十二民衆教育館 十三鄉村電話管理處

十四縣立女子初級中學

其他有關縣款收支機關，如四川省銀行眉山辦事處，亦曾一併抽查，以資鑑證。

四 應行糾正事項

甲、關於單據者：

該縣所屬各機關關於車據漏貼印花，或印花未蓋註銷戳記，以及未註機關名稱者，均與法令不符，應加注意。

乙、關於存款者：

各機關存款戶名，理應用機關名稱，以免與私款相混。如該縣征收局所存省行辦事處之公款，則用「芸綠記」戶名，手續殊欠妥合，亟應糾正。

丙、關於庫存者：

該縣各機關出納人員，數多以公款與私款混合存置，以致公私混淆，責任不清，應亟糾正，以別公私，而杜弊竇。

## 五 應行改進事項

五、應行改進事項

關於預算方面：

該縣對於財務之處理，尙能嚴守預算之限度。惟各機關每年度之預算科目多少不一致。科目內所含之項目，亦因年而異。以致各年度行政之效率，無由窺察，而年度決算難於彙編，此兩應改進者一也。

乙、關於會計制度方面：

會計帳簿之設立，所以記錄每日收支之數字，以表示一切收支之過程，而免除浮濫侵蝕之弊竇。該縣所屬各機關類多未收帳簿，各項收支憑證亦多凌亂分散。欲求財政之整理，對於會計制度一致之規定，實屬不容稍緩，此該改進者二也。

關於會計制度之改進意見，可略述如次：

(一)根據設計會計制度程序及時期之規定：「在縣市政府

因各省情形不同，關於總會計單位會計所屬單位會計及其分會計之會計制度設計程序及時期應由各該省財政廳規定之……其已設置主計機關者由主計機關規定之……是本省各縣之會計制度應依據規定，從速規劃一致之辦法，通令施行，俾各縣辦理會計人員得有所遵循。

(二)在前項一致辦法未規定以前，各縣會計之處理，應有適當之救濟辦法，俾縣財務得有清晰之記載茲列述如次：

(甲)縣政府及其所屬各機關最低限度應置備帳簿，以記載各項收支之實況。

(乙)須按月造具收支計算書，載列各該月份分配預算數及實際收支數，連同各該月份收支對照表呈報主管機關備核。

(丙)前項收支之憑證單據必須用簿粘存，以資根據。如收支計算書內之各項歲入款必附稅票存根之證明。支出計算書之各歲出項款必附支出收據及發貨憑單等之證明。並於每屆月份終了時期，將所有單據依次粘貼於單據貼存簿內，連同支出計算書表一併呈報。

(丁)關於財產部份，應按月編製財產增減表。年度終了時，須編造財產目錄，以表明財產之變動及實況。

丙、關於會計人員方面：

會計制度若能詳密之規定，尙須賴幹練之人員以資推進，詳察該縣各機關之會計人員至為缺乏，又兼待遇微薄，無法維致。每以素無專門學識，又乏短期訓練之人員充任會計事務，宜其處理乖方頭緒雜亂。此應改進者三也。

按照設置各級地方機關會計人員辦法第五項之規定：「各縣市政府各設會計室，由省府會計處酌地方實際情形，依法任

命會計主任命會計主任或會計員，辦理歲計會計事務，會計主任及縣長或市長之指揮監督，縣市政府會計室於必要時得派佐理人員分駐所屬各機關，辦理其歲計會計事務。一、是各縣會計人員之訓練甄用，兩應根據規定從速辦理，分發選任，俾縣地方財務得因人而改善也。

丁：關於地方賦稅方面：

縣地方賦稅收入，以糧契屠宰三項附加為最多。每年征收預算數，雖經省府核准，但與財政部之田賦附加不得超過正稅契稅附加不得超過正稅之半之原則不符。查該縣田賦附加超過正稅約百分之七十，（正稅全年每兩為二五·五〇元，附加稅為三九·八九元），契稅約百分之二〇三，為符合規定，減輕人民担

## 西康之過去與現在

### 一、面積與人口

西康位於中國西部；東連四川，西接西藏，北界青海，南通雲南，西南與印度交界，屬於西南峽谷區，東南以紅河與雲貴高原為界，東北以大渡河與四川盆地為界，西南與緬甸為界，西北以唐古喇山與西藏高原為鄰，而西康居其中。中國本部各省山脈大都東西橫走，獨本區山脈則南北縱列，與經度相平行故稱橫斷山脈。境內全為山嶺叢錯之地，平原高度都在海拔三千公尺至四千五百公尺之間，高峯峻嶺有至六千公尺者。伯特拉山，怒山，寧靜山，沙魯里山及大雪山諸脈蜿蜒省內，遂形成雅魯藏布江（

負計，對於超額成額之部分應應徐圖縮減。此應改進者四也。

### 結論

際茲國難嚴重，四川省適為抗戰建國之根據地，關於地方財政之良否，足以影響抗戰前途人民利害者至巨。益以軍興數稔，帑用浩繁，挽粟輸糧，民力交瘁，若非有嚴密之監督，則不足期瞭收支真相，以杜浮濫，而納財務於正軌。非就地勾稽，則不足輔導財務之改進，以裕公帑，而蘇民困。此文係就事實報告，其有待於改進者，不僅眉山一縣而已。川中各縣若能統籌規劃，力圖更革，則縣地方財政自不難循序改善，而抗戰前途亦有賴焉！

劉渭平

下流入印度，為恆河之源），怒江（由緬甸入海），瀾滄江（經雲南入安南境為湄公河），金沙江（為長江之源之一），鴉龍江及大渡河等諸水，奔流曲折，水勢湍急，河床狹峻，灘礁復多。境內氣候亦殊不一律，大抵接近川滇一帶之地多溫暖潮濕，中部及西北境高原則以山谷積雪經年不化，較為寒冷。雅大河之谷則以山脈縱列，南方溫熱氣流得暢入無阻，以致氣候溫暖，雨水調和，花草繁茂，林木榮盛。

西藏舊分四部，一曰康（以打箭爐為都會），二曰前藏（以拉薩為都會），三曰後藏（以日喀則為都會），四曰阿里（以噶大克為都會）。今言西康者即康地，言藏者指其餘之地，但已與

舊時轄境大異矣。

西康全省面積迥無正確數字。據推算所得約為五十三萬五千方公里，較江蘇省幾大五倍，至於本省人口以種族複雜，風氣閉塞，未能深入調查，故各家估計之數字亦相去殊甚。最少者為民國十七年內政部報告之五十二萬，最多者為梅心如氏之三百八十萬人，（內有漢族約六十萬人，藏族一百三十萬人，西番族一百七十萬人，交趾中國族約二十萬人，蒙古族五百人），現各家所據者多推胡煥庸氏就金沙江東部十四縣調查數字加以西部估計所得之三十五萬八千人，再加新劃入之四川諸縣則全省人口當在三百五十萬左右。但西康省政府成立後，官方所得數字則為一百五十萬（未歸化之僕族不在內）。總之，人口數字在未經詳密調查以前，終難正確也。

## 二、政治

言西康問題者應先明瞭其歷史，尤以近百年來漢人經營西康之史實及康藏關係為最重要。

西康古為三危之一部，包有旄牛及白狼諸國。周為圖伯特族之西戎所居，漢為西羌地，其時羌人多由青海一帶進擾中原，後漢書所謂「蜀郡檄外」之羌則在安帝時已多內附，晉曰羌，唐為吐番，國勢益強曾破吐谷渾於今川康交界之地。貞觀中，唐太宗以文成公主下嫁其王，此舉於西疆文化之開發影響至大。元曰西番，鑿於地處邊荒，交通閉塞，乃置土司，以為懷柔羈縻之用。明為烏斯藏，清初平羅布藏丹津之亂，於甯靜山上立碑為川藏之界，其東之地屬四川省雅州府。清代中葉以降，英人以印度為根據地窺窺日亟。光緒十六年（一八九〇）訂中英藏印條約，承認

舊為我屬地之哲孟雄歸英國保護監督，於是藏南屏藩從此盡撤，而藏印糾紛亦日多一日。光緒三十年英人以兵力進占拉薩，擅與喇嘛訂拉薩條約，其後雖於光緒三十二年之中英藏印條約中稍予挽回，然清廷亦從此悟及西南邊務之重要矣。蓋當時雖設有駐藏大臣，且每遣兵事輒以四川為其後援，惟川藏之間相去千里，音書阻隔策應不靈，頗有鞭長莫及之感，於是亡羊補牢，乃有經略川邊西康建省之議，所以「內保四川，外援西藏」也。光緒三十一年春，駐藏幫辦大臣鳳全由川入藏，冀收服人心，平靖邊患。詎知行抵巴安以拓與屯墾及限制僧人數事為土人所忌，竟遭襲殺。四川總督錫良聞訊驚怒，奏派建昌道趙爾豐四川提督馬維祺會同剿辦。是年六月清軍克巴安，馬氏返川，趙氏則留藏辦理善後，並條陳清廷以藏之康屬（即今西康境）與川滇接壤，今西藏已受制於藏印條約，康屬如不分立，將同受此約之制。經營康屬，即所以拱衛川滇。清廷然其言，乃設川滇邊務大臣，即以趙氏任之。上諭中有謂：「四川雲南兩省毗連西藏，邊務至為重要，若於該兩省邊疆開辦屯墾，廣興地利，選練新軍，既足固川滇黔門戶，即以保西藏之藩籬，實為今日必不可緩之舉」等語。趙氏就任後，即實行改土歸流辦法（即土司流官之簡稱）次第成立縣份，設官建治，並興學校，辦屯墾，征鹽稅，築道路，及農礦醫藥諸要政皆積極施行。又設製革廠印刷局於巴安，銳意改革，悉力猛進，數年之間，成效卓著。趙氏治康，恩威並濟，蓋深知康人畏威而感德，故於兵備實力亦極注意。康中土司之不服教化蓄意謀叛者，皆以兵臨之；其有忠誠向化者，榮之以名位，磨之以爵祿。於是金沙江兩岸悉告平定。宣統元年川軍入藏，為藏中類伍齊等四部落阻於昌都。趙氏親自征討，破之。並分兵取同普，

實覺，寧靜及康南之科麥察隅諸地。明年正月趙氏又越丹達山而至極西之太昭，邊軍士氣大振，其有唱進攻拉薩之議者，趙氏以權限所在，未許，僅奏請清廷與藏人約以太昭以西之鹿馬嶺塘為康藏分界之處。（其地距後藏之拉薩約五百餘華里。）復遣師收三岩嶺榮諸地，於是西康全省之疆界既定，禍亂亦平。宣統三年清廷升趙氏為四川總督。趙氏奏請以傅嵩秋代理川滇邊務大臣。傅氏曾遠征波密地帶（在春冬山下）巡視全康，收繳各土司之印信，改置州縣，並奏建西康為行省，奏摺中所陳各節，慮遠思深，語多中肯。有云：「邊地界於川藏之間，乃川省前行，為西藏後勁，南接雲南，北連青海，地處高原，對於四方皆有建瓴之勢，非特與川滇輔車相依而已。因鄙陋在夷，我朝版圖式廓，未及經營。……於是各處土司喇嘛只知有西藏，不知有朝廷。……而應及時規劃，改設行省，俾便擴充政治，底定邊陲。……邊地與西藏毗鄰，西藏與強鄰逼處，外人狡馬思啓封疆，幾不以藏為中國屬土，殆因藏未建省，名義未定之故。茲地即係康地，康藏原有攸分，應將疆界照舊劃定，以康建省，俾定名義，而占領土地。」其見事之切，慮患之周，至可嘆佩。惜未幾革命事起，趙爾豐被殺成都，清社亦屋，建省之議遂成泡影。雖人亡政息，然晚近數十年來經略西康者終不得以趙爾豐為第一人也。

民國成立，達賴十三乘機叛亂，殺漢人，逐漢官，並令藏兵進犯康境，竟渡金沙江佔巴安理化等地，直據康定，時袁世凱為總統，命四川都督尹昌衡為征藏總司令，率川軍與戰，雲南都督蔡錫亦遣軍協剿，金沙江以東各地先後克復，方期大舉征藏，而英人視西藏為禁樹，慮我兵力及於拉薩，乃藉口調停，出而干涉，致有西姆拉會議之召集。英國公然干涉我西藏內政，實以此為

始。會議中藏方受英人唆使，致藏方代表有：「西藏與中國以打箭爐為界」之荒謬提案，而西姆拉會議之條約中國亦始終未予簽字。民國二年改稱西康為川邊特別區域，廢原有府廳之制，一律稱縣。設川邊經略府，嗣又改為川邊鎮守使。尹昌衡去後，以張毅繼之。其時藏軍仍越鹿馬嶺而佔太昭，嘉黎，領督，柯麥及察隅諸縣，幾占西康全省五分之三。民國六年秋有藏兵越界刈草為邊軍補殺，藏軍大舉內犯，連陷武成、白玉、德格、鄧柯、石渠、瞻化及甯靜諸縣。其時中原多事，無暇西顧，乃依英國駐甯靜副領事德琪孟之調停，由邊軍分統劉贊廷與噶布倫喇嘛降巴鄧打訂停戰條約十三條。定漢軍駐紮地為巴安、鹽井、義敦、德榮、理化、甘孜、瞻化、鐘霍、道孚、雅江及康定諸縣，藏軍駐紮地為類伍齊、恩達、昌都、同普、鄧柯、石渠及德格諸縣，此約以一年為期。但其後治邊疆吏多昏懦貪污，忙於內戰，務益弛。歐戰告終，英國藉口前約期滿，要求續開會議，解決西藏懸案，欲擴大西藏轄境，並包括德格西北，崑崙山與唐古喇山間之青康交界地為內藏，我政府乃以歷年中藏界務交涉之經過情形公布全國，國人太講，羣起反對。於是交涉又陷停頓。十九年，甘孜發生大白事件，以大金與白利兩寺爭產案之故，藏軍又乘機再入，復佔甘孜瞻化二縣，中央派員調停，亦無結果。蓋達賴野心欲囊括康境而屬於西藏也。其時適「九一八」「一二八」事變相繼發生，中央無暇西顧，不得不委屈求全，以致當時劉文輝氏主持康政，號令所及僅金沙江以東十二縣半而已。嗣經陸續整頓，始將鄧柯、德格、白玉、石渠等縣由藏軍手中收回。二十一年復克甘孜瞻化兩縣，藏軍悉退集於金沙江以西，仍蓄意待時，屢圖反攻，惟其時國難日深，中央對於康藏糾紛始終採和平方式，於



是二〇〇年十月有隔地約之訂立。規定雙方以金沙江上下游爲界。其東屬於康軍，其西屬於藏軍，不相侵擾。停戰撤兵，並規定在雙方最前線各縣駐軍不得過二百名，於是此西康之半壁江山乃得暫安一時。二十三年又因藏軍違約，渡江攻鄧柯德格等地，迭起糾葛，但終爲康軍收復。二十四年七月西康建省委員會成立，方冀勵精圖治，一新邊政，而是年冬某部自瀘定入康，逼擾金沙江以東之地，除德格鄧科石渠三縣以外，悉遭兵患。人民死傷無數，財產糧食牲畜等損失共達三百萬元以上，飢寒所迫，匪盜益甚。及某部北入甘陝，而金沙江西岸之藏軍又以德格土司之招於二十五年九月乘虛來襲，復佔德格等四縣，康軍苦戰，死傷頗衆。嗣經多方交涉，並得以武力，藏軍見我有備，始陸續退去，於是鄧科等四縣復爲康軍所有。抗戰爆發，東南淪陷，我全國上下外則戮力同心，抗禦強敵；內則勵精圖治，從事建國，而於後方重鎮之西南各省尤寄厚望，川滇諸省之政治革新，既已顯著成績，復以西康西通藏衛，南鄰印緬，爲邊疆政治要區，國際交通孔道。且無限寶藏亟待開發，如輔以國防工業，政治建設，西部藩籬必臻鞏固。於是此醞釀三十年之西康建省問題始告解決。西康省政府於二十八年元旦正式成立，設省會於康定，以劉文輝氏爲主席。所轄境界仍爲鹿馬嶺以東之三十三縣。但因事實上金沙江以西之十四縣猶在藏軍控制中，非省府權力之所及，且建省伊始，諸待設施，財政來源，備感拮据。前熱河綏遠等省改建之初，奉督劃隣省縣份多處歸新設省分管轄，川康兩省當局乃援此前例協議決定將川邊之寧屬八縣及雅屬六縣並兩設治局劃撥改隸於西康，經中央核准。故目前該省政區已非舊觀。除金沙江以西之十四縣外，尙有三十三縣及二設治局。即康定(省會)瀘定，雅江、

九龍、丹巴、道孚、鶴靈、甘孜、瞻化、理化、稻成、定鄉、義敦、德榮、石渠、鄧科、德格、白玉、巴安、西昌、會理、越嶲、冕甯、鹽源、鹽邊、昭覺、寧南、(以上爲甯屬八縣本屬四川)寶興、蘆山、天全、雅安、榮經、漢源、(以上爲雅屬六縣本隸四川)三十三縣及金湯寧東兩設治局。

### 三、文化

清末趙爾豐經營川邊對於邊疆教育推行極力，曾於康定巴安等重要地點設立學堂，用款七八萬兩。以宣統二三年爲極盛時代，有學堂一百三十餘所，學生二千餘人。民元以來，禍亂相尋。繼起者對於教育都不注意，且經費短絀，以致西康教育停滯不進。十九年以後始漸復舊觀。設邊政人員訓練所教育行政人員訓練所，國語講習班等機關。其後西康省立師範學校(後改爲康定師範學校)中央政治學校西康分校簡易師範部等復相繼成立，各縣小學校亦日漸增設。二十四年西康建省委員會成立即以推進教育爲重要工作之一，其中義務教育復由中央撥款辦理，迄今歲省府成立時已有學生六千餘人。師範二，中學二，省立小學十八，其他縣立及私立之小學二十九，幼稚園一，短期小學八十。至於民衆教育則以推行未久，於本年夏間始由省府令康定瀘定等九縣校行試辦，成效如何，尙無統計。最近復有國立西康技藝專科學先設於西昌。他如民衆教育館，成人補習學校等亦均在推進之中，此爲康屬教育之大概情形。至於甯屬雅屬十四縣則以本屬川省，教育設施較爲可觀。師範中小學均具規模。如政治穩定，經費充裕，則西康教育之發達可指日而待也。惟此種情形祇限於康定瀘定及甯雅十四縣而言，其餘在甘孜瞻化等縣(即所謂關外之地)

之情形則大相懸殊，該處居民以藏人為多，喇嘛勢力多在政府官吏之上。藏人俗習多視入學讀書為「差徭」。故每遇指定學額之令到，則以紛紛以高價僱用貧寒子弟代為入學。有如內地徵兵之弊。據云除康定瀘定等少數較大縣城以外，其餘所謂學校之學生，幾全為資僱。被僱者每年價格自藏洋四五十元至百元，甚有專以代人讀書為職業者，今日畢業攜證書而歸去，明日駐冊換姓名而復來。以致學生年齡相去殊甚一班之中有小至五六齡大至廿齡者。富家子弟視讀書為賤業，社會人士視學校為傳舍，全無教育尊嚴之可言。查康省人民以藏人等為多，漢人不過十之二三。以致商業貿易及交際往來皆以藏文為準，而學校所授者為漢文，行之鄉里既扞格難通，持以謀生復無處應用。願一入喇嘛寺則列身縉紳，宗族為榮。蓋佛教傳入西藏已歷二千餘年，道明永樂間宗喀巴別創黃教，傳達賴班禪二弟子，迄今又幾五百年。於是紅教及黃教在西藏之勢力乃日益強盛。尤以黃教為甚。且係政教合一，教權所至之地，即政權所及之處。故藏民中幾有五分之一為喇嘛。除因虔信佛教及遭受刺激而入寺者外，復因其法律規定喇嘛年老時，如無子姪充喇嘛繼承時，則老喇嘛死後之財產即悉歸寺中沒收，且以社會中尊視喇嘛為上人，為護符，因此藏人之為喇嘛者日多。（喇嘛不能娶妻，此亦為西藏人口逐漸減少之一大原因）西康情形亦復如此。據「西康問題」載現全康有黃教寺院一千七百處，喇嘛三十七萬人；紅教寺院五百七十九處，喇嘛九萬五千五百人。其餘黑教及白教又共有寺院二百餘處，喇嘛六萬餘人，其勢力之大，可以想見，且喇嘛寺經典皆為藏文，喇嘛為擴張其宗教勢力計，極力阻撓漢文教育之推行，對於入學校習漢文者輒加藐視。於是康省關外教育之工作益感困難。如政府對於義

務教育推行過嚴，則又易引起反動。甘孜縣政府前曾強制，該縣各寺喇嘛入校讀書，而班禪即電西康當局請予制止，即其一例。綜觀西康教育最須注意者有二：（一）設立特種學校，招收康藏子弟使於藏文漢文同時學習，並授以實際謀生之技能。如醫藥、獸醫、畜牧、農作、工業等等，務使學生一出校門即能取得社會之信仰，確能為公眾謀福利，而引起藏人對於入學讀書之興趣，然後方有其他教育之可言，前聞康省，關於各縣已有藏族小學之設立，康定並已成立藏族師資訓練班，此種工作對於康省教育之推進，影響至巨。（二）宗教在康藏一帶歷史悠久，入人至深，如能善予利用，不獨能與軍事政治相輔而行，抑且為獲取民衆之唯一有效工具。現聞外各縣間有於縣府舉行總理紀念週時，由各寺選派喇嘛八十名參加，每日升降旗時，則派喇嘛四名輪流參加，俾使於國家社會情形逐漸明瞭。西康當局於二十七年有設立五明學院之議，聘各寺大喇嘛主持院務，其辦法中訂明以溝通漢藏文化，融合康地政教，團結人心，固鞏後方為宗旨。又在德格有所謂印經院者，規模宏大，歷史悠久，為青海、西藏、西康、康數省紅教經典之唯一印刷所。名義上屬於德格縣政府，但實際上院長為喇嘛，縣府不能顧問。康藏紅教徒對於此院極為重視。二十五年藏軍渡金沙江佔德格等四縣時即以衛護德格印經院為藉口。凡此種宗教組織如政府能善予利用，漸移默化，廢種族宗教門戶之見，使藏民及喇嘛漸自感覺以受國家教育為得計。其在受義務教育完畢後而仍願入寺為喇嘛者聽之，庶於普及教育及信教自由，兩不違悖，如此則康藏人民已往對於教育之錯誤觀念固能剷除淨盡，即邊疆文化之開發亦庶幾有望矣。

## (四) 經濟

西康以交通梗塞生產落後，經濟設施均未盡上軌道。茲僅就財政金融貿易三點分別述之：

甲、財政 西康地處荒僻，人民生活尚有停留在游牧時代者。故全省財政之整理，亦感困難，如欲達到自給自足之程度，必須假以時日，努力整頓。趙爾豐時代曾奏請清廷核准撥邊務開辦費庫銀一百萬兩。至於常年經費則俟詳細核定後再行指撥，隨在於四川省油糖加捐作為邊務經費。宣統三年度支部撥定川滇邊務歲出預算表中經常臨時共銀三，四五九，〇〇一、六九八兩、歲入預算包括四川協撥各款及田賦鹽茶什稅等共銀八四九、六八二、三五七兩，不敷銀二、六〇九、三一九、三四一兩。民國以後，川軍入康，經費大半仍由四川協濟。惟主政者多圖一時充裕，不為根本理財之計，民國六年有川邊財政分廳之設，負責康省財務，其時收入總數約七十五萬元，其後軍費日增，而各縣政費日減。財政系統之紊亂至斯已極。迨二十年後，政局稍定，西康駐軍餉項及其他各費均由委員長行營核定由四川省政府協撥。建省委員會成立，復由中央按月撥助政費及教育建設緝私等補助費。最近西康省政府每月受中央補助者十一萬八千餘元，四川省政府協助者每月三萬元。再本省甯雅康三屬之地方收入以田賦為大宗，其次為營業稅關稅及金稅等年約一百三十餘萬，總共每年收入為三百一十萬餘元。較目前歲出總數之四百五十萬九千餘元猶不足一百三十九萬餘元，此款已呈准由中央撥付作為臨時補助費。最近四川省政府協助費，又由每年三十六萬元增至七十二萬元。總之，目下康省財政去自給自足之程度尚遠，中央縱眷念邊

陲，力予補助，但為西康省自身計，財政管理之工作，實刻不容緩。康省財政以田賦為主要收入，而全省財源中之最乏組織，最俟改革者，亦以田賦為最甚。此能於土地陳報等工作積極推行，則田賦收入之增加當不止倍蓰也。至於關稅亦為康省地方收入主要來源之一，昔時收入量在田賦之上。滬關稅務公署舊為稅收總機關，自二十五年十二月起已改為西康省地方稅局設三支部十四分局，厲行一稅制，以前所有駢枝機關如雅江船捐局，九龍雜稅局等一律撤銷。如能於財務行政及人事方面再事改革，則前途頗有可觀，現關稅中以茶課為最主要約佔全部關稅十分之七八。蓋康藏居民大半嗜茶。往昔川茶運藏，為數至巨。縱政局不甯，而茶之輸出迄未稍衰。迨近年來印度茶侵入西藏，川茶之銷路頓減。其影響於茶稅者至為可慮。補救之法端在改良茶種統制貿易而已。惟近年以內政關係及藏方時有與兵之謠，輸出輸入之總額銳減，故目前康省收入又以田賦為第一位矣。

乙、金融與幣制 西康屬各地素無銀行錢莊之設立，所有金融大權向操於各寺喇嘛及土司等之手，人民欲借貸抵押者任其高利剝削，借款利率有至年息五分者。其以糧種借貸者每貸一斗，秋收時須二斗。逾期一年以此遞加，逾期愈久，所加愈甚。數年之間竟有至十餘倍者，農民呻吟忍受，勞碌終年，不得一飽。迨民國二十六年八月始有西康省銀行之成立，並設辦事處於雅安甘孜理化西昌等地。四川省銀行亦在雅安西昌設立分行。及抗戰爆發，全國銀行界對於西南各省業務之擴展，不遺餘力。先後在雅安設立分行或辦事處者已有中央，中國農民，重慶，川康平民及交通等銀行。康省政府如能與各行密切聯絡予以便利，使在西康內地各縣多設分行，並使其營業範圍自城市及於農村，其營業

對象易商人而為農民，則於西康社會金融之調劑固有影響，對於農村經濟之扶植尤多裨益也。至於西康之貨幣亦極複雜，計有藏洋，錠銀，滇省銅幣，法幣以及各種銀幣等項，種類既多，辨別難精。好巧者得施其技，於是偽幣亦日見其增。且各種貨幣其流通區域，亦不一致。康定瀘定及雷雅兩屬係用法幣，其他各縣則仍以藏洋為主，間有用滇省銅幣者。藏洋與法幣之兌換比率前經中央規定為藏洋每圓合法幣四角四分八厘，但近以奸商操縱黑市有漲七角以上者。省府正在嚴厲取締。西康為康藏人民雜居之地，民間交易除以物易物外，習慣上重視藏洋，且康民智識未開，多不習漢文，法幣數字無法識別，致往往拒絕使用。此種現象待法幣行之稍久，當能免去。

丙、貿易 西康商品進出口之途徑，其重要者為東西二道。東道為由四川入康；西道為由西藏拉薩入康。但自康藏交惡以來兩軍均以金沙江為界，商品通過至為困難。故目下西康貨物出入皆以四川雅安為門戶。雅安以東水有青衣江可轉接岷江而直達大江，陸有成雅公路，汽車祇一日可抵成都。運輸極為便利，但雅安以西則既無水道，又無公路，運輸貨物全恃人力及馱獸。不獨運費巨，商業亦大受影響。西康之貿易狀況素無精密調查及正確統計。迨西康建省委員會成立，始漸有紀錄，在抗戰前數年間每歲出口貿易約值一百四十七萬元。（赤金在外）入口貿易約為一百四十三萬元。出超年約四萬元。出口貨品除赤金外，以麝香，洋毛，蟲草貝母，皮貨，鹿茸等十數種為大宗。洋毛約值五十萬圓，麝香約值六十萬圓，其他各貨共約四十萬圓。入口貨物以茶葉及雜貨為大宗，幾各佔六十萬圓左右。雜貨包括洋布土布及國產日用品等項。但抗戰爆發後因去路突少，出超銳減，市價大跌

，商品阻滯，以致其後各月之對外貿易遂由出超而變為入超矣。

### 五、礦產與農墾

西康礦產以金為最多，銅次之。此外銀，鐵，鉛，錳，雲母及石油等等，蘊藏量亦極為豐富。惜居民習於迷信，以開礦為不神，執政者又多存五日京兆之心，無久遠之圖。且連年兵禍，本地人士既無大規模開採之資本，外省企業家又以交通阻梗，政局不定，咸裹足不前。以致已開之礦固罕能再事發展，未開之礦亦少有確切之調查。茲僅就金沙江以東之地及雷雅兩屬之地述其概略如次：

本區礦產分佈，大致可分為兩區域。一曰鴉龍江區域：一曰大渡河區域。鴉龍江區域產金最多，如膽化理化鎳霍道孚雅江等處蘊藏極豐，西康全省本多金礦，產量之多不在黑龍江下，而以本區域之膽化理化兩縣為尤甚。質佳量富，馳名全國。兩縣以往所產年在一萬二千兩以上，如能銳意整頓，大量開採，產額當遠不止此數。大渡河區域則有銅鉛等礦。多在康定丹巴等處，又貢縣附近有石油礦。藏量頗大。據俄人色斯加氏估計，可供世界三百年之用。雷雅之鹽源越嶲冕甯等地亦產金甚富。趙爾豐時代曾試行開採，其後亦廢。此外煤銀，銅及水銀等亦頗豐。其在雅屬則天全之金，雅安之煤鐵，寶興之銀，均負盛名。至於墾牧及農林各業近年來已逐漸引起國人注意。各種公私組織先後成立，遠者如川邊墾牧公司，近者如華西建設公司，不下十餘家。西康省政府並在康定等各縣設立農場，推行良種，改進農產，至於康定道孚兩縣間之泰寧地方自二十六年起劃為實驗區，全區面積約一千方公里，為關外一大平原，饒於物產。區內有惠遠寺，為康熙時發帑銀十萬所建。寺內有喇嘛四百餘名。康熙時，西藏之第六

世澤賴喇嘛爲反對黨所逐，投訴清廷，朝命其在泰寧暫住，即在該寺坐牀。區內現有居民約一千餘人，實屬區任務以墾殖爲主要工作。蓋自抗戰爆發以來，東南人士入川者頗多，而西康各縣則地廣人稀，須開墾，對於外省人士之入康者極爲歡迎。惟移民墾殖邊須有整個計劃，似宜由政府主持。至於寧雅十四縣以原屬四川，於墾殖農林諸業似較進步，然去地盡其利之程度尙遠也。

## 六、交通

交通進步爲一切政治建設之先決條件。西康遠處邊陲，外來文化無由灌輸，政府法令無從推行，致久爲中原人士所忽視，考其原因要以交通不便爲其主因。蓋西康全境崗巒起伏，鳥道崎嶇，河流湍急，冰雪久阻。除最近劃入之甯雅十四縣外，全省陸無車水無舟。猶停留於古時人力獸力之運輸時期，幾全無近代交通建設之可言。茲就目下西康之水陸交通及郵電設備述之如次：

(甲)陸地交通 西康境內無鐵路。川康公路成雅段已通車，雅安至康定段正在建築，即可竣工。惟康省地區遼闊，康青，康藏，康滇諸省間交通均極重要。目下鐵路計劃，既難實現，惟有興築公路以應急需。至於由西康至印度之線則爲西南國際交通之主要幹綫，對於開發西康自有重大影響。西康陸地交通工具中有所謂「烏拉」者，對於人民生活，社會秩序，關係至巨，甚且爲康省歷來弊政之一。蓋烏拉者卽差徭之一種，人民以其所畜之馬匹供政府差吏徵用乘騎。此制創自清代康熙年間，爲清軍征服西康上司後與納貢上糧等所並訂之差別。人民不獲代價，官吏可以濫徵。成爲邊疆苛政。趙爾豐時代曾改應差爲僱役。按站給價，並規定其支應之數。民國以後軍閥橫行，魚肉平民，無惡不作

，強徵烏拉，不給代價。任意賒用不加愛惜。歷時既久，人民因厭懼烏拉而積怨政府。甚有以此爲叛變之藉口者。民國十六年以後，政局稍定，對於征用烏拉限制較嚴，建省委員會成立後，又訂改善烏拉辦法。請發補助烏拉費，並創立牧運公司以資代替。惟烏拉制度終係弊政，政府縱給備值，亦極有限，而差民一經指定卽永無解脫之期，問農事之閑忙，不論牛馬之有無。如無牛馬則須代僱以赴，僱價既遠出役費之上，中途食宿尙須自行貼墊，康人以牲口爲財產，平時愛護無微不至，一旦應差，任人鞭策，康人之於烏拉莫不痛心疾首，政府以應康開闢郵路，各機關自備馬匹。毅然廢此苛政，以收民心。至於入康路線，由成都至雅安已通公路。由雅安至康定有一途，一經樂經漢源，一經天全。由康定西去，又有二道，南路經雅江至理化爲六百四十里，由理化經美敦至巴安爲五百里，由巴安渡金沙江至寧靜爲四百二十里，由甯靜經阿足至察雅爲四百七十里，由察雅經巴貢至昌都爲四百二十里，由昌都經恩達碩督至丹達山爲九百里更西行經嘉黎至鹿馬嶺塘爲八百九十二里，北路由康定西北行三百六十里至道孚，又四百里至甘孜，又四百八十里至德格，又六百七十里至昌都，與南路會合。此外由巴安北行可經白玉德格而至鄧科石渠，又由理化北行亦可經瞻化而達甘孜查趙爾豐時代曾以儘先修築馬路並及早完成川藏鐵路爲根本要圖，雖人亡政息，未幾厥成，然三十年後之今日，言康事者仍不能不視此爲急務，則又不勝令人感慨系之矣。

(乙)水路交通 西康全省水道多奔流峽谷，難通舟楫，最近劃入之雅安有青衣江可通嘉定，長約一百五十公里。惟沿途暗礁甚多，非加疏濬，不利航運。其在康屬則有大渡河，爲大金山

之下流，由康定以下，水景較宏，可以利用，且上游兩岸林礦極富。前聞曾有美人某氏向西康當局建議疏濬此段河道，惜未見實現。其餘水道僅資灌溉，不足言航利也。

(丙)郵電設備 目下西康郵路以康定甘孜一線為最便，其餘各地則無定期班次，多賴烏拉帶送，不獨消息遲緩且使內地人士對於國家情勢政府法令極為隔膜。最近交通滯對此已漸注意，屢經派員前往調查，準備增開郵路，至於電信方面，康省以地勢高寒，常多風雪。交通不便，材料之運輸困難，人煙稀疏，線路之防範難周。故以設置無線電較有線電為佳。現交通部已在康定

巴安甘孜三處設立無線電台，惟康省地區遼闊，交通改進一時難於實現，似應在邊區各縣增設電台，先謀通訊之便捷，此於文化之開發民心之懾服，關係至鉅。

以上所述不過為西康之輪廓而已。今者此遠處邊陲之後方重鎮已在中央政府指導之下，益以省政府之努力圖治，積極建設而日趨強健。各界人士對於此亦漸感興趣，入康之公私團體均釋於途。行見此艱難締造之新興省區朝氣奮發以共負抗戰重責而完成建國大業。

# 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

# 專 著

## 三民主義與全民新經濟建設

孫其銘

### 一、全民新經濟建設的基本問題

自從我國展開了神聖的抗戰建國工作以後，到現在已經有兩年零九個月了。在艱苦奮鬥的兩年零九個月中，我們的最終目的，是打倒侵略的日寇帝國主義，爭取民族的獨立自由與平等，實現三民主義，建設民有民治民享的新中國，這一抗戰建國的總目標，是一貫的，不變的。但在抗戰建國的整個過程中，其實現三民主義的具體方法，完成三民主義革命任務的真實內容，乃是多方面的，各相關聯的，而且是在隨時變化與發展中。抗戰建國的各部門工作；軍事，政治，經濟，文化等各種建設事業，是三民主義革命的全部內容。在這二年零九個月的艱苦奮鬥中，三民主義革命內容的各種建設事業，雖然却有了很好的進步與成績，但尙未能適應和配合戰局的需要與發展，却是顯而易見。一般的事實。戰時各部門事業的新建設，是在原有社會基礎上生長發展起來的，是原有社會歷史因素發展的新成果。中國整個的建設事業，在新的客觀條件下（戰爭），在主觀的影響下（持久抗戰的國策），有着特殊的步驟與方法的。正確的把握建設事業方法，是爭取抗戰勝利的先決問題。

我國雖有了四千餘年的歷史，但至今一般說來，仍然是手工業農業社會組織的國家。大多數人民還是以農為業，散居於廣漠偏僻的農村裏，株守着祖先所遺留下來的田地，自耕自食，過着十足的舊社會生活，沒有近代社會的政治認識組織。農村間既無近代政治組織，讓農民有集合力量謀農村生活改進的機會，於是廣大農民羣衆，完全是散漫無組織，而農民個個無力自拔，永陷於悲慘的環境，受着無限的壓迫與痛苦。這種壓迫與痛苦是什麼呢？據作者在河南從事農村經濟建設工作一年半的經驗與教訓：

第一，農村文化落後，民衆知識低淺。結果使大多數農民不識字，不明事理，常受鄉間一部分惡劣知識份子的欺凌和愚弄。

第二，農村經濟破產，民衆窮困不堪。到鄉村裏隨時可以看到農民，面黃肌瘦，衣不蔽體，整天過着非人的生活。此種貧困情形，在近數十年以來，因為列強勢力侵入，一天嚴重一天，到現在更是如水益深，如火益熱了。

第三，農村政治不良，社會不安寧。鄉村裏一般農民，彼此互相不能團結，形同散沙，馴良的農民則任憑一部分壞人的壓迫和魚肉，最後迫於生計，挺而走險，散為土匪流氓，致使農民不得安居樂業。長此以往，若不根本改變過去農村建設的作風，將

農村一部分惡劣勢力完全肅清，還有什麼國家建設可言呢？

我國農村建設在原有社會基礎與歷史因素，雖有上述三方面的困難，阻礙其發展，然正本清源的說一句話，原因還是在於政治。政治走上軌道，自然教育與經濟會有辦法與效果。不然，政治還是一塌糊塗，任何農村建設工作，都是白費心力，難有成效的。例如，對於農村合作受過訓練的人，若到農村推廣合作運動，即有十二分把握的技術與方法，而無良好政治與之配合，也是很不容易有成績的。又如熱心農民教育的人，到鄉村去辦教育，若遇到鄉保甲長不行的，憑你怎樣的努力，也是無結果的。這都是淺而易見的事實，且是作者在實際工作感覺到的。上面的敘述，說明農村一切建設事業，應先從政治建設着手，實在是顛撲不破的真理。話雖然如此說，其實要達到這個目標，應當走這條路——『在農村裏先建立全民經濟的軸心，吸收全民組織之，教育之。』組織全民，就是全民政治建設，教育全民生活上所需要的知識與能力。這種農村建設的新作風，和從前鄉村建設，農村自治的作法完全不同。以前辦鄉村建設和自治，只知道編制保甲教育民衆，是自己的工作和責任。殊不知得此二者必須以經濟為基礎，在經濟上，生產技術，經營方法，經濟關係的發展與進步，才有一個新國家經濟組織的開展。而新國家經濟的建設，必須有政治的配合和教育的協助。總理曾說：『地方自治組織，應為一政治及經濟性質之合作團體。』總裁在高級行政會議席上也曾給過我們很明白的指示：『吾人組織民衆與訓練民衆，最善之方法，莫如從經濟方面入手，誘發人民切己之利害，使能踴躍樂從。』

由中國社會原有的經濟基礎，內在的歷史因素，廣大的農村

建設，須要先從全民經濟建設着手，配合全民政治和全民教育的力量，組織全民，訓練全民。通過全民新經濟建設的組織機構（全民新經濟建設，作者已另著有專書），則軍事，政治，文化，交通等部門建設事業，都可有計劃的，順利的開展。

## 二、三民主義之經濟建設的任務

中國經濟在主觀方面的內在歷史因素，我們已詳細檢討過了。但在客觀的環境，對中國經濟的建設與發展更是阻礙。客觀與主觀的相互作用，使目前的中國陷於半殖民地半封建的社會，而客觀上的列強帝國主義的侵略，是阻礙中國經濟發展最大的力量，所以來談中國建設問題，還必須把握住這個主要的關鍵，才能知道建設的正確方法。目前中國建設的根本問題：

第一，列強帝國主義侵略中國，陷中國於半殖民地地位，外國的工商業資本，統治了中國落後的農工業經濟，擄取着整個的中國人民，使中國建設事業不能獨立自由的發展。

第二，中國受着封建社會的束縛，在農村經濟方面，還完全保留着封建式的經濟關係，使農村生產力無從發展。同時重租苛稅，豪紳奸商的重利盤剝，壟斷操縱等，使人民陷於窮困不拔，毫無自由發展的機會。

第三，帝國主義壓迫與封建的束縛，使社會經濟不但不能發展，反而受到絕大的摧殘和破壞，於是整個的中國人民過着窮困的生活，一切的一切建設事業，都很容易進步。

這三個建設的根本問題，第一個最重要，因為日寇帝國主義要吞滅整個的中國，使中國人民要作永久亡國奴隸。所以中國人民為着中華民族的獨立與生存，大家精誠團結，共同奮鬥，一致



起來抗戰。但是，爲着發動全國的民衆，進行全民族的抗戰，爭取最後勝利，就不得不擺脫封建的束縛，減輕人民生活上的痛苦，以求改善人民的生活與增加抗戰力量。如果戰勝了列強的侵略，擺脫了封建的束縛，則第三個問題就自然的解決了。

從中國社會建設三個根本問題及其解決的方法看來，正如總理三民主義指示我們的道路：民族主義是解決中華民族與列強帝國主義及其他民族的問題。民權主義是解決中國人民生活的問題。勞力的問題。民生主義是解決與改善整個中國人民生活的問題。但是，我們要知道解決中國社會建設任何一個主要問題，都與其他問題相互關聯。大家都知道完成中華民族反抗列強帝國主義的自衛戰爭，同時也就解脫了封建的束縛，並且解決與改善了中國人民生活問題。中國人民解脫了封建勢力的民權革命，同時也增加了反抗列強帝國主義的力量，並保護了民生主義的實現。全國民衆得到生活上的改善，獲得永久的獨立與自由，同時也就增加了反抗列強與解脫封建束縛的民族革命力量。由此可以知道中國社會建設問題的相互關聯，同時也就明白了解決中國建設問題的三民主義之統一性與不可分性（連環性）。進一步來說，這些中國社會建設的根本問題，就是三民主義革命之經濟建設的總任務與使命！

由上面的敘述看來，可知道中國各種建設事業發展的前途是很明顯的。中華民族只要能戰勝日寇帝國主義，則其他列強帝國主義國家，決不能用最大的力量，運到遠東的中國來，同日寇帝國主義一樣的來征服中國，這只要稍有國際常識的人，就可以完全明白。所以我們只要戰勝日寇以後，就可取得中國完全獨立自由與平等，永遠幸福的生存於世界。同時我們要實現三民主義，

建設民有民治民享的新中國，使國內各民族一律平等自由發展，則中國民族問題，自然完全解決了。其次在抗戰建國的過程中，全中國的人民積極參加軍事，政治，經濟，文化等各種建設工作，使全民新經濟建設組織機構，在人民積極參加工作下充實健全起來，各部門的建設組織機構的成爲抗戰建國而爲全民服務的機關。如此提高全民的近代政治生活與生產能力，則反抗列強帝國主義與解脫封建勢力才有把握。戰時各部門建設事業，就是要完成抗戰建國的偉大使命，同時，也就是三民主義革命任務的經濟建設全部內容實現。所以三民主義的革命任務，就是要爭取抗戰勝利，完成建國的大業。由此我們知道要實現三民主義，必須堅持抗戰的國策。這充分的和我們說明實現三民主義與抗戰建國是一貫的，不容分離的。運用全民新經濟建設的組織機構，全國民衆在互相合作的原則下，精誠團結，努力奮鬥，對外打倒侵略的日寇帝國主義，對內各民族一律平等自由的發展，則可以實現民族主義。全中國的人民參加新經濟建設（合作事業的三大政策）組織，一切問題以民主精神來解決，運用民權，則民權主義可以實現。人民相互合作，發展各種建設事業，可以實現民生主義。所以全民新經濟建設組織的各個細胞（合作社），便是實現三民主義的具體機構，也是完成三民主義革命的經濟建設全部內容。

### 三、民族主義與全民新經濟建設

民族主義有兩個重要的意義：一是打倒侵略主義，中國民族自求解放，二是各民族一律平等自由發展，建設民族獨立的新國家。我們知道必須打倒侵略的日寇帝國主義，然後各民族才能達

到真正的自由與平等。過去中國的人民，失掉民族主義的精神，大家弄得意志不集中，力量不集中，於是不能精誠團結，共赴國難，使我們中華民族吃了很大的虧，受了很大損失！抗戰建國二年零九個月的教訓告訴我們，中國要想爭取抗戰的勝利，惟有本於民族主義，以發揚民族的固有道德，恢復民族的自信力，使四萬萬五千萬人，互相合作，共同努力，爭取中華民族的獨立生存。我們知道政治上的自由，是國家民族生存的保障，全民新經濟的建設，在一定計劃下自由的發展，是中華民族生存的憑藉。所以中國的出路，只有全民族的團結，共同奮鬥，才能爭取永遠生存於世界。民族主義，在抗戰建國時期，要充發揮全民族的精神與力量，因為民族的精神與力量，為目前抗戰建國的根本要素，也是全民族爭取獨立的基礎。我們知道在這次抗戰建國的整個過程中，全民族的團結與合作，意志力量的統一與合作，才是真正的統一與結合，也才能有把握的爭取勝利。在未把日寇打倒以前，我國內的人民，只有同受日寇的壓迫與蹂躪，絕無平等自由之可言。所以全中國的同胞，必須認清楚當前的出路，只有團結抗戰到底，才能解除壓迫，只有爭取抗戰勝利，才能建設獨立的新中國，現在全民族的團結抗戰，就是爭取來日全民族的自由平等之必要前提條件。

民族主義的政治意義，對內是全民族精誠團結，共赴國難。對外是主持正義，促進和平。而全民族經濟建設（合作事業的三大政策）的組織就是訓練人民自治和愛正義的一種基本工作。誰都知道合作運動的基本精神：『人人為我，我為人人』。我們再進一步的來看民族經濟的重要意義，第一要發展民族生產，第二要有自主的經濟政策。而全民族經濟建設，一面積極促進民族生

產力的發展，一面要建立獨立自主民族經濟政策。全民新經濟的建設是要促進民族經濟政策的建立與民族生產力的發展，也就是要完成民族主義革命的經濟建設偉大使命。

#### 四、民權主義與全民新經濟建設

爭取抗戰建國的勝利，不僅是兵力，尤其需要廣大的民力。民衆力量的發動，和民權主義的實現互為因果。所以組織全國的民衆，訓練有自衛抗戰的能力，為發動民衆力量的必要工作，也是實現民權的前提條件。但是，我們應注意的是組織訓練民衆的目的，在培養民衆的自衛抗戰能力與自治的智識。前者是軍事的訓練後者是政治生活的培養。我們知道無自治的能力，則所謂自治絕無發展的餘地。而無自治的本領，則所謂自衛也失其根本。由此可知道戰時軍事與政治的必要配合與適應發展。再進一步來看，組織民衆，訓練民衆，必須先有喚起民衆的系統組織，然後才能使全民動員起來。作者認為在抗戰建國時期，應當充分的發揮民權主義，政府統一人民的言論與行動，然後大家才能在『總裁』所謂：『國家至上，民族至上，軍事第一，勝利第一。意志集中，力量集中。』三大目標下，共同奮鬥。所以在目前，政府對於人民的自治（民權），必須充分的發揮與尊重，這是組織民衆訓練民衆的基本原則。最近政府制定新憲法，實行新憲政，并召開國民代表大會，都是實施民權主義的具體表現。

我們再進一步來看民權主義的意義。依照『總裁』的解釋，就是人民來管理政治，把政權交給人民，凡國家大都由人民的共同意見作主。『詳細一點說：『把國家的政治大權分成兩個；一個是政權，把這個政權完全交到人民手裏，要人民能充分的直接的

管理國家大事，這個政權便是民權。一個是治權，把這個大權完全交給政府，使政府有很大的力量來治理全國事務，這個便是政府權。政權分四種：選舉權，罷免權，創制權，複決權。治權分五種：司法權，立法權，行政權，考試權，監察權，用人民的四個政權，來管理政府的五個治權，便是新憲法上的第一條所謂：『三民主義的共和國』。全民新經濟的建設與民權主義的關係，我們知道民權的基本精神是自由平等的，就是從教育訓練入手，以自由平等為標準，培養全民的自治知識與能力，而全民新經濟建設的組織，便是訓練民衆這種知識與能力的最好組織。作者所提出的全民新經濟建設的合作事業三大政策，與普通一般合作不同之點，便是有它戰時建設的積極意味，我們知道現在各種建設行政組織，還都是來運用民權，惟獨全民新經濟建設的合作事業三大政策，却充分的在運用民權主義。實現民權主義，是完成全民新經濟建設必要原則，而推行全民新經濟建設，是實施民權主義的基本組織與要素。

### 五、民生主義與全民新經濟建設

總理在民生主義中，曾指出中國的人民，因受列強帝國主義的壓迫與封建勢力的束縛，致使大家完全陷於貧困，尤其自抗戰開始，日寇所佔領的地方，都受到蹂躪與壓迫，農業生產被破壞，都市的新興民族工業被摧殘。此種壓迫與痛苦，全中國的人民一律同受，這便是全民族統一抗戰，共同奮鬥的廣泛社會基礎。日寇帝國主義，此次侵略中國的最大目的，是要用軍事力量，施行其經濟的掠奪。詳細點說：便是原料的榨取，市場的壟斷。目前日寇採取『以戰養戰』的陰謀政策，在佔領區域從事礦產與農

產品的搜括，同時再破壞中國的一切新興工業，樹立自己的僑工業組織生產，使中國永遠陷於原料供給與商品傾銷的殖民地。中國為農業經濟組織的國家，所以抗戰建國的基礎在農村。蔣委員長曾昭示我們：『最後的勝利，不在各個大都市，而在廣大的農村與堅固的民心。』目前粉粹日寇的『以戰養戰』陰謀政策，自然也在廣大的農村全民經濟建設，而不在于幾個大都市繁榮；是很顯明的問題。所以作者提出的全民新經濟建設，是農村土地生產力與民族新興工業相應發展，共同建設與提高生產。現在我們對於民生主義的認識應當是這樣，只有爭取抗戰勝利，才能實現民生主義的全民新經濟建設。所以全中國的人民，應當知道國家民族的利益，大於個人團體的利益。全中國的人民，在這個共同信念下，遵奉總理民生主義的信條，實現計劃經濟（全民新經濟建設），發展各部門建設事業，鞏固抗戰建國的全民經濟基礎，以爭取最後的勝利。

全民新經濟建設是有系統的組織，一切生產建設，全在適當的計劃下進行。而不是現代資本主義國家，投機性的無政府狀態的自由競爭生產制度。各列強帝國主義國家的生產，是絕對的個人競爭主義，大家各自為政，不互相合作。反而互相競爭，暗圖兼併。結果所有生產的總量與需要，不是過剩便是不夠，同時勞苦大眾的失業，成了列強帝國的普遍現象。這也就是日寇帝國主義崩潰的基本因素。我們知道民生主義的生產，一是國營事業，一是私人經營。以節制資本，平均地權兩大辦法，各部門建設事業相互協調發展。而全民新經濟建設，則是一面國營，一面私人相互合作經營，并在同一組織的計劃下進行，而完成全民的經濟建設。同時全民新經濟建設的基本組織，是訓練民衆，組織民衆

，集中全民的人力物力，發展民族生產力，完成戰時各部門的建設事業，實現民生主義，也就是民生主義革命任務完成。

## 六、全民新經濟之抗戰建國使命

全民新經濟建設，第一就是運用合作事業的三大政策組織機構，建立全民時代的中心思想，在抗戰的目的，就是以國家至上，民族至上，統一全民的意志與力量，對外打倒侵略的日寇帝國主義，對內全民族一律平等，實現全民獨立自由的新生活，完成民族主義的革命，第二運用合作事業的三大政策組織機構，組織民衆，訓練民衆，培養民衆的政治認識，灌輸全民的自治知識與能力，建立真正的民主政治，完成民權主義的革命。第三運用合作事業的三大政策組織機構，實現民生主義的計劃經濟，發展民族工業與農業生產，完成民生主義的革命。全民新經濟建設，我會說是三民主義革命的全部內容，所以全民新經濟的建設與發展，便是三民主義革命的實現與完成。

在抗戰建國的大時代中，老實說：日寇侵略的最終目的，還是經濟的掠奪與獨佔。抗戰一開始，便是中國經濟與日寇經濟力量在比較與競爭。尤其自日寇帝國主義在侵略區域，實行以中國的人力財物力來滅亡中國的「以戰養戰」的陰謀毒計。在這一總的侵略方針下，不但以種種毒辣的辦法，危害我法幣，破壞河堤，轟炸我都市，摧殘農業與工業的生產，而且進行大規模的商晶傾銷，企圖獨佔中國市場，並進行經濟開發，吸收我國的資源

，榨取勞苦大眾的血汗。經二至零九個月的經濟奮鬥，在經濟戰方面，我們可總結為兩種特殊的情形。

第一、我與日寇經濟戰爭的發展，已達到普遍性與全面性。在農業方面，日寇竭力破壞與摧殘，我則積極開墾治河改地，發展農業的生產。在工業方面，我們不但在日寇後方，破壞敵偽所開發的礦山工廠。而且在我們的後方，還積極建設新興民族工業提高生產。在商業方面，日寇竭力設法傾銷，我則積極設法封鎖。在金融方面，我與日寇進行了激烈的貨幣戰爭。已充分說明我與日寇展開了各部門的經濟戰爭。

第二、我與日寇經濟戰爭的發展，已達到慘酷性與深刻性。日寇爲了要破壞我農村經濟，不但敵騎追隨我農作物，而且決堤水淹，使被災之區蘆舍爲墟，顆粒無存。日寇爲了摧殘我工業，不但轟炸我都市工廠，而且在瘋狂般的傾銷敵貨。金融上不但強迫我法幣低價，而且竭力推行偽鈔與軍用票。

總之，目前經濟戰的全面性與深刻性，告訴我們推行全民新經濟建設，是抗戰建國中最迫切的工作。由經濟戰的慘酷性與劇烈性，告訴我們全民新經濟建設，是中華民族爭取獨立生存最正確的基本方法。所以全民新經濟建設，就是抗戰建國的事業，政治，經濟，文化等各部門工作的建設，也就是三民主義的經濟建設。我們要實現三民主義，建設民有民治民享的新中國，就必須進行全民新經濟建設。

# 我們對於縣政的基本認識

景佐綱

(一) 在動盪中今日的中國，因為一切政治，均不能走上正轨，溯本求源，縣政的主要性，遂為社會人士一種普遍的認識，願如何改善指導，而先使縣政臻於理想的境域，多數學者與政治家，埋頭研究已歷多年，在新縣治公布以後，可謂已得有新的解決，足以鑿吾人之期望；即退一萬步來講，亦以奠定初步之基礎！

但是，縣政一項，初視之本非高深，不過辦理一縣應辦的日常事件，使之得合理的解決與推進，且上有多數監督長官計劃指導，何必庸人自擾，遇事瑣求，殊不知一縣的設施，必需隨時隨地，皆足以與地方現時情形及將來發展相符合，往古歷代的陳述，固不可盡用於現時，而現今歐美的學說與政制，亦未必統可移用於中國，更以中國之大，東西南北，風俗，習尚，血統，信仰，各有不同，當不可以一樣制度，普行於全國，因此對於縣政上之研究，直接間接，時時發生重大興趣與必要！

今當世界政治思想大轉變的季候，中國的政治建設，如不深求原理，就地地方情形歷史過程，而斟酌實施與推進，則一隅之失，足以害及各地，一政的不合理，足以影響多數人心的疑信，一時的粗疎，足以貽害千百年，此直接民衆之利害的政治行為，必需適合羣衆內心的要求，與生存的需要，否則必至提襟易肘，而不免民衆的徘徊，瞻顧，怠於行動或遵守，甚至反對於抵抗。

(二) 基本上段所述理由，吾人對於縣政上一向的基本主張，最少須承認其「部份」政務性」即「自由意思」之存在，與省

的性質，截然不同。並且，省的職權，應該逐步縮小，一方免去利用優越力量，如過去之無謂剝取一方防止濫行干涉，使各縣步驟紊亂，無法漸從，今新縣制頒行，「縣各級組織綱要」，第五項規定：「縣為法人」，即是明白表示，許其有獨立自由之意思，不再受其他官署，不合法的支配，此實為我國縣政上劃時代的光明之進步！

新縣制施行以後，縣的機能，明白的，自然的別為兩種，一為統治權執行的一體，一為自治權發動的有機單位，(綱要第七項一二兩款)亦即政權與治權上下左右交流匯聚之樞紐，此點尤堪注意。

(三) 吾人所論新的縣政，既已包括兩種機能，其最小限度的要求，對於統治權執行部份，必須領域分明職權強大，同時對於執行的人員，更要嚴密其訓練，修養，保障，與監察，俾得充分發揮國家法令上之權威，及執行上之能力，不致於畏葸遷就，使土豪劣紳，常居於優越地位，不致於敷衍塞責，懷恨上級長官，無理譴責，不致於中途變易，喪失法令威信，不致於藉端苛擾剝削良善平民。至於自治權發動部份，更應付以全權，舉地方羣衆之生，病，死，葬，衣，食，婚，嫁，慶樂安危……，即是：由個人以至社團，由出生以至死亡，由精神以及物質，由生產以及享用……等一切事項，凡不屬於各省縣間有聯繫性或連帶性及國家性的，均應劃入自治範圍，俾得各就其地環

境，而妥善計劃處理，其不明各縣特殊情形之省中各級長官，萬不可過分監察與干涉，致流於掣肘之嫌，僅應爲原則上之督促，與技術上的協助已足。如此方可鍛鍊健全而含有一生力」的自治機能，而爲組織國家個個堅強而有力的份子，訓政期間，不久即將屆止，訓政意義，不外訓練民衆，俾有發動政權執行治權的能力，如果對於基本自治的縣，倘仍不能嚴格劃賦其權能，一旦步入憲政時期，則一切的設施，誠恐仍不免於枝節割裂，而不能齊足並進，流弊一生，聚訟又起，此在追究縣政者，誠不能不注意及之。

新一縣各級組織綱要」發佈後，對於省的地位，及監督上一級原則，並未明白規定，但關於財政之監督，仍立於十分絕對統制地位，（綱要二二項）客觀上觀察，固可免除縣的浪費，然一個自然人，或一個法人，如根本上不能自然處分其財富，則所謂獨立意思，決不能自由發展，若然，則「縣」之爲「人」，亦仍爲「禁治產人」或被監護人而已！況且，其他關係，既未明白規定，則省中各上級官署，自將不免沿習舊例，利用階級地位，而爲不整齊，不合理干預與詰難，如此，則新立法的精神，究能推行至如何地步，誠爲值得研究的一個問題。

清末及民初，自治口號會幾次高唱入雲，而以統治者故事抑制挑撥，結果徒滋紛擾，並無實利，統治者更進一步，濫用統治機能，從中干涉破壞，致此新生萌芽不堪風雨之自治，被統治者之摧殘，寂然無聲，或竟變爲統治者之一種剝削或割據工具，應聲附和，不復爲政權發動的基礎，而反爲良善民衆所痛惡。現實主義者，煽染宣傳，引爲詭病，一般遠於民衆要人，雖對於新的學說，憧憬企慕而反疑中國人民，先天不足，不足以立時享受此

種優美政制，是無異於狡獪廚師，故以腐爛乳肉，進其願主，使不能下咽，而反對外宣稱，其願主只宜粗食蔬菜，而不可享受乳肉，無乃冤枉之至！且此項新縣制施行之後，縣長並非民選，而上級官署可隨時利用縣長，以抑制自治權能，如再爲過分之監督與統制，則其結果究剩自治成分幾何，是真不可知矣！

（四）據以上解說，其兩種機能，雖必須分別存在，然運用上則須交互輔導，所謂經緯交織，縱橫並用，切不可誤會爲各別對立截然兩事，蓋經正所以統緯，而緯亦正以固經，然後如網在綱有條不紊，方能達到理想的境界，而無衝突爭執之弊。

理想之境界，更要分別加以說明，在統治發動的終極，必須將國家法令，澈底的迅速的，實施於個個民衆，使無考慮的無徘徊的，無敷衍的，無怨謗的，無抗爭的接受，譬如兵役，工役，賦稅，徵發，等等。在自治權發動的終極，必須使人人安樂，作到廣義的自救自衛自救，就是親親尊尊尚禮好義，無飢寒無爭擾，夜不閉戶，路無拾遺如孔子之治中牟亦即所謂「大道之行也。天下爲公，選賢與能，講信修睦，故人不獨親其親，子其子，必使老有所終，壯有所用，少有所長，鰥寡孤獨廢疾者有所養，男有分，女有歸，貨惡其棄於地也，不必藏於己，力惡其不出於身也，不必爲己是故謀閉而不興，盜竊亂賊而不作，故外戶而不閉，……家」實言之「正德利用厚生」是也，如此始謂盡其能事。階就國家一般法令之推行，無不以求人民之安樂，即社會安寧秩序爲目的，但此種目的之達到其中多賴於自治權能，而一切上級法令，不過設計，督促，指導，考核，而已。

（五）對於縣自治機能，固不可過分摧殘，然不問範圍如何，必均由縣自行處理，在久受封建思想支配下之民衆，行動主張

，容易流入於狹偏自私，將縣與縣的爭執，變心日熾繁重，所以關聯數個縣以上的事項，原則上必須以統治權能發動，俾免發生分割政異互爭互害之流弊。縣必須兼有兩種權能亦即此義，方能因時適用，不致因特殊事項與環境，感覺束手無策，而省之效能，亦可於是時充分發揮故省不僅立於中央與縣之間，收縱的聯

## 現階段之行政效率問題

崔昌政

### 甲 機構與行政效率

政府機關之組織，或如機器之機件，機件之良否，固為機器效能之所關；而政府機關組織之良否，亦為行政效率之所繫。吾國政治之不良，行政之無效率，其原因固不一而足，而組織之不健全實不能辭其咎。故抗戰建國綱領第十四條有一改善各級政治機構，使簡單化，合理化，并增高行政效率，以適合抗戰需要之規定。關於中央各機關之機構，容俟以後，另行討論，姑不具論，茲僅就省以下各級行政機構與行政效率之關係，及應如何調整其機構始能增加行政效率，分別討論如后：

#### 一、現行省政府機構之弱點與調整

A 現制之弱點：省政府所依據兩組織之現行法令，為二十年三月國民政府公布之修正省政府組織法及二十五年十月行政院公布之省政府合署辦公暫行規程。唯實行以來，弱點頗多，舉其要者約如下述：

絡之效，並且，高立於縣與縣之間，發生橫的緊密統制功能。但其運用限度，必要根據一般事實上的經驗，而妥為規定，方不致侵害自治權能之自由發展也。

a 縱的方面：省政府與各廳處，縣政府與各局科，均雖然形成二級，中央部會往往認省之廳處為其直屬機關，省之廳處亦認縣之局科為其直屬機關，彼此直接行文，流弊所及，不克層層節制頓失以身使臂以臂使指之效。層級既多，運用自欠靈活，行文自有滯滯費時之弊。

b 橫的方面：由於省府各廳處之駢肩而立，甲廳主管之事，多不喜乙廳過問，乙廳主管之事，亦不喜甲廳過問，各樹系統，各有私人，權利相爭，過則相諉，此其一。因各廳處多以本廳之立場為觀點，缺乏其維全局之精神往往同一事件，雙方均發命令；內容或則各有差別，或則根本矛盾，使下級人員無所適從，此其二。因省府組織法中規定應提交會議事件之範圍太廣，以致全省一切行政，乃至一切具體事實，幾無一事不須經省政府委員會之決議，不特轉轉延擱，有失敏捷之效；會議頻數，徒貽廢事之譏；流弊所至，不再勝言。蓋無論何項行政，非主管機關，自難擴充明瞭，形式上雖經會議，實際上仍待主管者之說明，以事不素習，案積如林，而欲於俄頃之間，決其可否，非互相附和，以

主管官之意志為從速；即藉以挾持，以議案之通過為交換；甚或急需舉辦之事，因彼此牽制而不克實行，苦心擘畫之案，因任意增刪而失其效用。主管廳之取巧者，藉會議為分謗卸責之具，為省府主席者，反因會議而失監督之權，此其三。此外如各廳各出刊物，單獨購置，支出之不經濟，主席職權過低，不能統率各廳，此均為直接間接影響行政效率，而急需調整者四也。

省政府之組織既有上述之種種弱點，故 蔣委員長於民二十一年間即主張改革，并會頒布合署辦公大綱十四條，首先實行於剿匪各省。民二十五年行政院又公布省政府合署辦公暫行規程，內容與上述辦法大體相同。但實行合署辦公者祇少數省份，尚有多數省份遲未實行，而已實行之各省不獨辦法不甚相同，且以祇具形式，忽略實質，故成效并不顯著。處此抗戰時期，吾人必須亟謀政府組織之合理，運用之靈活，以發揮最高效能，爭取最後勝利，論者或主張改各廳處為司或科，司或科長為主席之幕僚；或主張取消委員制，採行省長制，以集權於主席。但在省區未縮小以前，事務業已發達之省，如改廳處為司或科，地位降低，權力較小，事實上難免不生困難；至實行省長制，應在省自治完成，（建國大綱第十六條規定：「凡一省全數之縣皆達完成自治者，則為憲政開始時期，國民代表會得選舉省長為本省自治之監督……」）憲法實行以後，此時尚須有待。在此過渡時期，不能不另謀改善之辦法，以適應抗戰之需要。

B. 調整之辦法：茲針對上述省府機構之弱點，及適應目前實際之情況，略述調整之辦法如次：

a. 各省省政府組織應因地制宜：各省社會經濟文化教育情形各別，事務之繁簡，財政之盈絀，均各不相同，所以各省政府之

組織，須富有彈性之規定，不必強求一致。例如察綏甘甯青西康新疆諸省，地瘠民貧，事務較少，似應採取改廳處為司或科之辦法。陝桂黔滇諸省，經濟情況略較充裕，事務亦隨政府開發之程度及施政之方針而各有繁簡，故事務較多之部門，仍宜單獨設省廳或處，事務較簡者則歸併於省府內之司或科。至江浙川粵諸省，事務既繁，經濟亦裕，在未縮小區省以前，仍宜設立廳處。

b. 提高主席職權加強幕僚組織：際茲非常時期，一切均有時不我與之概，百凡措置均貴敏捷；故委員會議決之範圍應加縮小，凡屬緊急事務，均由省主席先行處理，提會追認，至於母容提會與不及提會之日常或緊急事務，均可由主席負責處理，此不獨可為糾正現行合署辦公制度有名無實之缺點，且可為實行省長制之準備。唯主席職權既經提高，以一人之精力，處理全省之政務，或有不逮，必須加強幕僚組織以為之助；故應設置主席辦公廳，置辦公廳長，（或其他適當名義）并設參事秘書技正等人員，輔助主席，綜理全省政務。

c. 各廳組織之調整：現行省政府之組織，大都分為民財建教四廳，及保安，國民軍訓，兵役等處。民財建三廳之名稱可以仍舊（事務較簡之省份則改為司或科），而建設廳似應改稱經濟廳（或經濟司或科），以承中央分部之系統。又保安，軍訓，兵役以及民廳主管之警察三項，應合組為軍務廳（或軍務司或科），與其他各廳（或司科），處於同等地位，以一事權，而重系統。

d. 淪陷區域省政府之組織：以上所述，係就一般之情形而言，若為淪陷省份，應酌量變更其組織，不必採行委員會合議制，其機構應以簡單靈活。便於發動民衆力量及游擊戰為原則，所以在此種省份，宜採行主席獨任制，設軍事，政治，經濟，交通等



處，以便一面謀本身軍事政治經濟交通之進展；同時謀敵人軍事政治經濟交通之破壞，以達爭取勝利，恢復失地之目的。

## 二、行政督察專員制之檢討

A. 行政督察專員制之由來：此制胚胎於民國二十年之江西黨政委員會分會，而正式產生於民國二十一年八月間。蓋「豫皖鄂三省剿匪總司令部，為整飭吏治，增進行政效率，以促徹底剿匪清鄉，辦理善後起見，特頒剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例」（剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例第一條），如是匪區各省，先後設置行政督察專員。此種制度推行未久，成績甚佳，從治安，交通，吏治，財政各方面觀察，均有極顯著之進步，因而其他各省，亦相繼推行。唯各省雖同稱為行政督察專員，而其組織，經費，職權等各有不同，利弊亦不一致，茲特提出下列數問題，分別討論如次。

B. 行政督察專員兼區保安司令與駐在縣縣長問題：在此倭寇壓境，國勢危急之今日，地方工作，至為繁重，專員兼任區保安司令實為必要。蓋必如是，始能管轄及整理地方團隊，始能謀人事，經理調度之統一，始能發揮分區設立專員之效能。前全國經濟委員會德國顧問晏克納氏，為德之政學名家，其所擬行政督察區規程，亦有一專員兼本區民團指揮，負本區統轄之責，所有該區各縣公安警察，及人民自衛團體，均歸其管轄指揮之規定，其意見蓋與吾人不謀而合。即就制度實施之效果方面言，其在保安方面之成績，亦遠較其在他方面者為大；所以現階段之專員，應以兼任區保安司令為宜。然事實上各地常有同一行政督察區中而專員與保安司令各為一人者，此實與設立專員之原意相違背。

至於專員應否兼任駐在縣縣長，此亦為重要之問題。主張專員須兼縣長者謂：如專員兼任縣長，可以自身體貼縣長之許多困難，何事可辦，何事不可辦，可有澈底之了解，行政上最易感人者，莫如以身作則，專員所兼之縣如能樹為楷模，所轄各縣當亦難於推諉敷衍。但反對兼縣長者則謂：專員應注力於「督察」，「充籌」與「領導」之本身職務，不可再以一縣之政務耗其精力與時間，既云督察專員，即應從事督察等工作，當至各縣巡視，一縣縣政，最為煩瑣，專員如忙於兼顧縣政，即難於出巡而荒廢督察本職。反正兩方之意見，均各言之成理，持之有故，而解決之方，實應因時制宜，因地制宜，不可囿於主觀理論，而忽實際顯現事實。吾國近年以來，內憂不已，外侮頻仍，一切政治設施，多為一時權宜之計，并無一成不變之法，竊以為如駐在縣為安，全區域之專員，似可兼任縣長，令其從容展布；否則似以不兼為宜。再如專署組織過於簡單，經費過於短少時，不獨不能責以兼縣，即督察本職亦難於推行。當此前方抗戰方殷，專員之職責加重（各專員尚有須兼團管區司令者），故行政階層「除在抗戰期內，所有兼任團管區司令之行政督察專員，一律免兼駐在縣縣長外，其餘亦以不兼任駐在縣縣長為原則」之通令，此誠因時因地制宜之辦法也。

C. 行政督察專員職權問題：前湖北省故主席楊永泰有言：「行政督察專員之名義，實不能包括其職務之內容，督察不過為其重要職務之一，除督察而外，尚有一統籌」與「領導」之兩種職務。專員既負統籌與領導之責，當須具備統籌與領導之權，如是始不致名不副實。欲實行統籌與領導之任務，至少須有下列四種職權：

a. 人事督察權：凡管轄區內之縣長，公安局長，雖由省府及主管任命，然必須予專員以考核之權，凡專員考核之意見，應加以相當重視，以爲黜陟標準。否則縣長之任命，專員既不得與聞，認爲得力之縣長省府予以撤換，認爲瀆職之縣長而反予以維持，徒有督察之名，而無督察之實，尙何統籌領導之可言？

b. 財政督察權：凡轄區各縣預算之編製，決算之報告，以及預算中預備費之動支，必須經由專員審核。新舊縣長之更迭，必須專員監視交代。如各縣財政專員無審核之權，所謂督察，亦爲徒托空言。

c. 區隊管轄權：凡轄區各縣團隊，必須由專員集中管理，一切人事，經理，教練，調遣，均須統一於保安司令部，始能矯正縣自爲政，區自爲政之弊。如專員僅有監督指揮團隊之名，而無管轄支配之責，所謂督察之本能當無從發揮。

d. 公文方面：省府發布各縣之重要法令及文書，除特殊緊急者得一面令縣一面令專署知照外，原則上須經由專員而下達；各縣對省府重要之呈報亦然。否則上級交辦之事，各縣是否陽奉陰違？是否因循粉飾？專員均無從而知，則空言督察，亦無濟於事。

以上四種事項，如予專員以充分職權，雖足不出戶，亦可實行其督察，若專員并無此種職權，或有而不充分，卽日夜出巡，庸不暇暖，亦不過徒勞無功，難期大效。

D. 行政督察專員存廢問題：論者每謂由於行政督察專員所形成之地方行政二級制，自行政效率觀之，實爲違背行政原則。蓋行政系統之簡單，爲發揮行政效率之必要條件，機關層次愈多，則政令推行之力量愈益薄弱云云。近來批評專員制度，甚至主張

廢止此種制度者，其所持之理由要不外此。吾人并不否認自此種制度實行以來，曾發生若干缺點；然大抵由於人事不齊與輔助法令不全所致，不能完全歸咎於制度本身之過失。時際非常，縣政府事務紛繁，職責重大，諸如征集壯丁，籌劃糧食，勸募賦稅，維護交通，以及戰時教育之實施，傷兵之管理，游兵散勇之處置，難民之救濟等處，莫不直接間接成爲縣政府之職務，其所需要於專員之「督察」，「統籌」與「領導」者較平時有加無已；所以非具確切理由，不可根本更張，更不可輕言廢止。吾人須知：無論何種制度，決無百利而無一弊，尤以政治制度，以人民爲對象，人民之福利攸關，非自然科學之可任意試驗者可比，古云「以不變應萬變」，又云「利不百變法」，此言雖過於保守，但制度變革過多，使官不知所守，民不知所循；不獨推行爲難，且更改之際，人力物力，均不免虛擲及苟且，時間上亦多浪費；新制之利未見，而更革過多之弊已彰，談改革者似不可不注意及之也。

### 三、縣市政府改革問題

A. 縣政府：茲就組織，職權，財政三方面討論如后：

a. 組織方面：我國政制，在中央重在決策，在省區重在督導，在縣市則重在實行。以故中央各部會以及省政府各廳處所籌畫進行之事，十之八九係由縣政府執行，號令龐雜，事務叢雜，責諸縣長一人；但現下縣政府組織簡單，經費短少，佐治人員亦不過六七十人至十數人，而最高待遇，月薪不及百元，以之辦理照例之文件表冊（聞過去江蘇之縣同時須填報之表冊七十餘種），尙虞不及，况值國難嚴重，地方治安，民衆動員，以及征兵征工等

等職責繁重之時，更有難於兼籌併顧之苦。苟不充實其組織，增加其經費，實無法增進效率，完成其任務。前此蔣委員長雖曾通令各省政府飭將縣行政經費儘量增加，并指示以最低限度之量，其後雖聞有略事增加之省份（如湖北曾經每縣約增加三百元），然杯水車薪，與實際之要求，仍相差甚遠。此固由於財政支絀，一時未易籌措，然就事態之嚴重性言，確有從速實行擴充，量予挹注，以赴事功之必要。再各縣政府為集中權力，增進效率起見，應一律裁局併科，減少機關費，移充實業費。

b 職權方面：中央與地方軍政機關，每以縣政府經濟及權力所不能辦之事，責之辦理，嚴令督促，呵譴隨之，縣政府遂為叢咎之府。凡稍有權利之事，縱係縣政府之職權，中央與省府亦往往不惜多糜經費，增設駢枝機關，紊亂行政系統，以致各縣縣長，大都成為有責無權之人，縣政府亦成為無事不辦無事能辦之機關。所以中央及省府對於縣政府之職權，應詳細加以分析，重新予以估定，觀其何者為其所能辦，然後再予之辦，庶幾功令不致成為具文，上情乃可真實下達。

c 財政方面：縣政府原為民財建教保各廳處之縮影，地方行政上之事務，無不應有盡有；但各縣經費平均多在二千元左右，因經費限制，用人自不能不極力減少，以有限之人力物力，當然不能應付目前複雜之縣政。然縣財政之所以拮据，其經費未能確定，實為其重要之原因。蓋縣之財源未能確定，每辦一事，必須臨時籌款，或增加田賦附捐，每種賦捐，均有指定用途，縣政府苦無周轉餘地，既以病民，復以害政，其流弊不可究詰。民二十三財政部實行裁除苛雜之後，縣長雖不能再行巧立名目，增加民衆負擔；但在積極方面，縣政府以困於經費，一切工作，均難切

實執行。所以一方面應厘定縣政府財政系統，確定若干富有伸縮性之財源，以增加縣收入；一方面應統一收支，實行預算決算制度，以求合理之支出分配。此外縣財政徵稅方法不良，亦為盡人皆知。田賦之征收，大都由胥吏包辦，層層中飽，以致人是所納，數倍於法定之數。故確定財源之後，尚須切實整頓徵稅方法。

d 市政府：吾國市政雖為數不多，而其問題之重要，并不減於縣政府，不過市政之改善，比較縣政之改善易於實行，因市府之財力通常較省縣為雄厚，而且市政組織，為比較一種新之組織，尚少既存環境之束拘力與阻力。茲就其組織，財政，設計三方面略為討論如次：

e 組織方面：欲使國內市行政（無論中央直轄市或省轄市）效率之增加，第一須改善之問題為緊縮組織。所謂緊縮組織者，即市政府應以設科設處不設局為原則，普通各市中，各無特殊現象，現有各局，均可改設為科，併於市府，即不裁局為科，亦應合署辦公，改局為處。市府下原有之秘書處則可略加擴充，掌理庶務，會議，外交，吏員管理，集中購買及其他一切總務工作。唯現行組織法對於公安局原有不得改設為科之限制，其實亦無妨改為警務處而與市府合併為一。此一方面處長一席可以選用專才，以免公安局長一職常為現役一般軍人所擢奪，一方面辦事手續亦可簡捷。至其他各局裁併為科或合署辦公之後，不獨行政費減低，事業費增加；且權力集中，職任專一，無職權不清之弊，并節省上下行文之煩。

f 財政方面：在市財政方面之須改善者，即應注意預算決算制度之確定，苛捐雜稅之廢除，基本市稅（房屋及土地稅）之厘定，征收機關之集中，征收手續之改善，以及包稅制度之廢止等

是也。

在設計方面：近代之都市，應有適當之設計與分區規定，始能有循序之進展。例如以築路言，若無全盤精密之計劃，任意措置，結果不但不能促進交通之便利，市容之美觀，且往往是以妨害市政將來之適當發展。又如火巷之區劃，消防之設備，更為抗戰期間尤須注意之重要問題而不容忽視者也。

#### 四、區署制度與保甲問題

自前此中央政治會議及行政院通令各省設置區署推行保甲以來，各省雖均積極推行，但其結果，實與原來希望相差甚遠。其原因不外兩種：

A 制度本身問題：查各省辦法，極不一致，有用中央農法者，有自行制定者。而中央制定之保甲工作，祇注力於戶口調查方面，其規定直接與保甲事務有關者，祇僅有編查戶口保甲條例，即現為各省所通行者，但編查戶口，不過僅為保甲之初步工作，完善之保甲制度，須管、教、養、衛四者均具而有之，編查戶口，僅為「衛」之一部分工作而已。

#### B 事實上困難問題：此可從兩方面說明之：

C 經濟問題：保甲經費，當包括行政與事業費兩種，無相當行政費，保甲根本組織難望健全；無相當事業費，亦不過徒有保甲形式，殊難與辦各種事業。但現下各省保甲不備事業費無開支，即行政費亦僅區署勉足敷用，至於聯保主任，保甲長均係絕對義務，不肖者多假經費不足之原因，私立捐項，增加人民負擔；甚至有假區署地位，包庇煙賭，干與詞訟，以斂財者。

D 人選問題：吾國區域遼闊，較大之縣，甲長之數以萬計，保長亦不下千，在民智落後之中國，於各縣求得如許稍具常識之

公民尚不易，況須求得如許具有常識而又忠於服務精神之人，以充當保甲長，則當更困難。且地方官吏，尚且保甲長為賤役，派役征稅，奔走頻繁，稍具才識德望之人，皆鄙視之而不為，如是續營此職者必非鄉望素孚之士，而為地方奸惡棍徒劣民，在串通縣府不肖員司，營私舞弊，朋比為奸，以此種人充當保甲長，政治何由清明？效率如何言起？

E 改善辦法：區署之作用，一方面為政府法令推行之中堅，一方面為自治自治事務之管理，其事務完全為行政機關之一部。唯推行以來，困難叢生，利弊互見，其原因雖不一而足，而機構之未臻完善，亦為其重要之原因。蓋縣長奉令，即轉區署實行，而區長之地位威信，又遠遜於縣長，是有威信之政府轉為空。指導之機關，而少威信之區署轉為實行行政令之樞紐，以故多一區署之階段，即減少縣府直接推行行政令之實效，且縣府與聯保之間，另多區署之一段周折，往返延宕，反減少行政上之速度，是保甲上既有聯保，聯保即可直接縣府，不必再設區署，形成疊床架屋之機構，增加無益之支出，阻礙政治之推行。調整之方，可將現有區署裁撤，改在縣府內添設指導員若干人，以代替區署之作用，并將聯保辦公處數量減少，而擴大其職權，其職權既經擴大，經費當應重行厘定。至在人事方面應行注意者，即對於任治人員地位宜提高，而規定一定之標準；待遇宜增加，俾能維持最低之生活，并須保障其任期，俾能安心服務，如是地方公正賢能之士，始樂於從事，而政治之設施，始有改善之希望。

## 乙、人事與行政效率

我國行政之無效率，行政機構之不善，固為重大之原因，而

人事之不感，亦不能不負其責任。語云「人存政舉，人亡政息」，又云「道在人爲」，「明乎此則人事與行政之關係可不言而喻。茲就人事方面直接間接影響行政效率之各項問題，分別述之如次。

### 一、行政人才問題

政治之推動，固賴於人力，已如上述。而人有賢愚之不同，才有高低之差異，其才能學識是否足以勝任其所擔任之職務，在事前不能不有考核之方，事後不能不有補救之策。而考核與補救之方策維何；即考試與訓練是也。

A 考試：國家設官分職，本以治事，非爲少數人參贊私人，厚植黨羽。吾國古昔用人，雖標準有優劣之分，然黨任服官，均有途徑可尋，奔競之風，不致太甚。民國以來，科舉既廢，種種標準未立，如是任用人員，一以長官之喜惡爲衡，位置私人爲主。淮南得道，雞犬皆仙，賢愚不肖不問也。甚至爲強有力所推荐者，不論事之適宜與否，亦不敢不用，如是國家公職，遂爲私人應酬之品，爲事擇人之觀念，早已湮沒不彰，而身爲長官者，亦以坐客盈門，荐膺盈尺，左支右絀，進退兩難，以有限之精力銷磨於求事之中，不知凡幾，遑論事務之振作，更治之清明耶？竊以如求政治水準之提高，行政效率之增加，只有儘量擴張事務官之考試制度，以期符合人盡其用，用盡其才之原則；否則所謂「吏治」，所謂「行政效率」，不過徒託空言耳。

總理高瞻遠矚，早見及此，故於五權憲法中明白規定考試權之獨立，國家任用官吏除政務官外，概須出於考試之一途。良法美意，亟須切實推行。查中央考試院雖久已設立，而奔競保薦之

風依然盛行，考試制度，究尙未達到預期之目的。且我國幅員廣闊，各地政治、經濟、社會等情形各不相同，且由考試院辦理所有全國各地之一切考試事宜，人力財力，均有未逮。所以全國各省由以及各縣，均可酌量分設考試分機關，其辦理人員除一部分由考試院派委，或以特種考試辦法取得者外，可就所在地行政長官或學校教員中遴選派充。其職責除辦理所在地公務人員考試事務外，并可兼辦銓敘事宜。蓋考選與銓敘息息相關，考選失當，則銓敘無方，銓敘不明，則致失策，況目下各機關職員，大多來自推荐，如分機關能兼管考選兩事，則以後推荐之人員，於到差時即可予以相當考試，以補現行制度之不足。

B 訓練：所謂考試，不過對於備用人員於其學識能力事前作一般之測驗；但往往有理論上談得頭頭是道，而於實際上則大謬不然者此或由於只知理論，而缺乏實際經驗；或固時勢變遷，以致張冠李戴，不知變通，各是所謂「訓練」者，實爲事後不可少之補救辦法也，茲分述其要點如次。

a 體力之訓練：論及體力訓練，愚意主張公務員須「軍事化」，因爲充任公務員者，除絕少數者外（如辦理庶務者）大都終日埋頭工作，案牘勞神，以用腦力過度關係，常致精神萎靡，百病叢生。語云「精神爲事業之源」即一分之事業，須有一分之精神，吾人苟能於所有公務員加以軍事訓練，以粹勵其精神，鍛鍊其身體，整齊其動作，就私之方面言，固可變換其生活，調劑其身心；就公之方面言，更可盡其工作，增加行政之效率。

查中央及各省市來對行政人員亦有預先加以軍事訓練者，但其訓練，多爲對於特定行政人員（各縣政人員、郵政人員訓練班之類），其訓練且爲短期者。前此中央各省市及省市政府之公務人

員，雖亦曾一度加以軍事訓練；然亦不過只具形式，且未幾即告停頓。愚所主張之軍事訓練，係普遍性，較有永久性者。上至中央各院部會，下至省市政府之公務人員，須一律加以切實之軍訓。担任訓練之人員，或由主管機關委派，或就所在地軍警機關中聘請，其具體辦法，當由中央周詳計劃，俾便實施。

此外尚有與體力訓練有關者，如公餘之體育運動，勞動服務等等，莫不與健全體格，調節精神有密切之關係，亦當盡力提倡，努力實行。

b 學術訓練於此所謂之學術訓練，一方面包含政府對於公務人員所加之補習教育，一方面包含提倡公務員之學術研究。蓋現代業長足進展，政治事業日形繁雜，政府行政事務，決非只讀詩書文理者所能勝任愉快，故公務員之補習教育，實為必要。再吾國因政界風氣大壞，公務人員業餘之時間，多用於應酬，鑽營，甚至門牌狎妓等不政當方面。為挽救頹風，亦祇有利用其公餘時間，提倡學術研究不可。現在各級政府中，尤其地方政府中，不學無術者恐不在少數，在情形上當然不能將此類人員立即全數更換，為情理兼顧，輕而易舉之辦法，只有施以補習教育。

至學術研究，更為培植人才更有力之方策，在歐美各國，各政府機關之員吏，每能利用其業餘之時間，在學術作出驚人成績，而對於工作方面亦時加以研究與探討，結果獲得最完善之方案或辦法。反觀吾國行政人員，能利用業餘時間，在學術或事業方面有供獻與成績者實不多觀。吾國政治之無進步，行政之無效率，公務人員之不求長進，未始不為其重大之原因。

茲為提倡公務員之學術研究與補習教育起見，擬具下列各種辦法：

1. 國內中等以上學校設立晨夜班或函授部，以便有志深造之公務員於公餘入班深造，或遇專門不能解決之困難問題，通訊請教。關於設立晨夜班之辦法，美國各大學早已實行，且成績甚佳，吾國不妨倣效。

2. 政府與學校合作。即在政府方面，如有問題不能求圓滿解決時，可公開誠意與專家或大學教授協同研究。例如過去北平市政府關於衛生工程，曾會同清華大學及協和學院，作過一番研究工作，成績甚佳。如此不獨可以解決某種專門問題，且可使學理與實際，發生聯繫關係。

3. 成立學術研究會及設立圖書館，關於前者，即依各公務之興趣及其所司職務事項，分別作一種研究，由各機關中主管長官或學術淵博者，擬定研究題目，指定參考材料，并授給研究門徑，在適當期間，提出研究報告。若問題較大，範圍較廣，非一人學力精力所及者，可指定數人，共同研究，合製報告，有特殊供獻者給與獎勵，以資激勵。關於後者，即無論中央與省或地方，為公務員研究參考之便利，應設立圖書館，凡關於行政之重要報告，及各種統計，會議紀錄，與政府歷史上之材料，均須收集。關於個別國家之行政書籍，以及各種重要或有名之調查或計劃，亦須收集。各個圖書館所在地，即為各個所在地之政治上材料最豐富之場所。吾國各級政府，實無此設備，行政人員除終日埋頭於等因奉此，或其他不正當活動外（如吃酒打牌之類），而能利用工作餘暇從事研究工作者百不得一，中國行政人員之知識破產，此不能不為其主要原因。故設立圖書館以增加行政人員之知識，即間接以增進工作效率，實為必要。

4. 聘請專家演講，此在地方政府中更為重要，因在地方政府

中之之工作人員，多無研究習慣，亦無研究機會，又因地方人民一般知識水準甚低，容易養成自命不凡，妄自尊大。倘事實可能，環境許可，在適當期間，可聘請名人或專家演講，如此時如增進公務員之知識，且足鼓舞其求知與辦事之興趣。

## 二、俸給制度與職位分類問題

4. 俸給制度：職位分類與俸給問題有聯帶關係，故在討論職位分類之前，先行討論俸給制度與行政效率究有何關係？俸給支配究應以何為標準？

a 俸給支配與行政效率之關係：所謂俸給，即對於某種之工作人員，予以某種之報酬是。惡勞講逸，人之常情，苟無俸給之支配，實不足謀工作人員精神之振作而增加其行政效能；故料學管理家視俸給制度為科學行政之重要工具。其支給辦法雖不一，最重要者有二：一即俸級，一即額外獎賞。所謂分級，即將每一類職位之俸給分為若干級，并規定至少若干與至多若干，如吾國現行之簡任八級，荐任十二級，委任十六級是。初服務時敘第一級，以後視服務成績而遞升。故欲求俸給之增加，非努力工作不可。至獎賞辦法，亦不過對特殊勞績者之一種支給，以無一定之制度可尋，姑不具論。

b 俸給之標準：俸給制度之重要與功用既如上述，但於厘定時若無相當標準，則仍難收實效。愚意應依照下列二種標準：第一須以能維持最低之生活，第二須依職位與任務之輕重為標準。俸給如不能維持生活，則工作者不能安心職務，且足引起貪污。職位愈難，責任愈重，則俸給應愈多；反是則愈少。此外凡職位任務與責任等相同者，於同一生活程度之下，亦應同一待遇。此

為支配俸給最公允之辦法，非特可增進行政效率，且可使國家經費不致糜費，故各國凡已實施近代職務分類制度者，均已先後採用矣。

我國對於公務員俸給支配，素不重視，迄今仍以人與機關之地位高下，而不以職位任務之難易依據，如同一職員，同一任務，於同一生活程度之下，其所得之俸給，輒以服務機關地位之不同，每有高下。例如國府之三等科員月薪由九十元至一百一十元，而省府之三等科員則由月薪六十元至八十元。此非因服務於國府之科員事務與責任較服務省府者為繁重，不過國府較省府之地位為高耳。甚有在同一機關，同一任務，同一資格，同一時間，而以人之關係不同，而待遇亦不一致，其結果非減低行政人員之服務精神，即係虛糜公務。故愚謂俸給之支配必須以任務之難易與責任之輕重為重要之標準，然則何以定任務之推易與責任之輕重乎？即所謂職位分類是也。

B 職位分類問題：所謂職位分類，即將各機關之職掌，依其普通性質之異同，別為若干事務，如文書，會計，工程，衛生等等是。每一事務，依其難易及其責任之輕重，又分為若干級，每一職位復規定：一、相當名稱二、工作性質，三、任職者應具之資格，四、體格，五、升職程序。此制實濫觴於科學管理中之工作分析制，奉行科學人事制之國家（如英美）莫不採此制度，設不如此，則考試，任用，調遷，升擢，考績等等，必無標準，而人事行政，必致腐敗，行政效率亦必減低。但於此須聲明者，即此地所謂之分類，祇係指事務官之職務性質，責任輕重，加以分類，非指行政務官與事務官之分類也。然則採用此制究有何功用乎？分述如下：

a 公務員之考試，得以職位任務為根據，則錄用後不致不能勝任。

b 職位任務經精密規定後，凡任職者非特工作平均，無過勞過逸之弊，且責任分明，處事迅速。

c 俸給之厘定，以職位任務之繁簡，責任之輕重為標準，則辦事心性誠服，工作興趣亦可用之提高。

d 晉級及升級既有一定程序之規定，則公務員為晉級或升級計，自必鞠躬盡瘁，努力從公，則低級人員以其預知高級人員之任務，及任職者應具之資格，得有修習之機會。

e 職位任務經詳細分析規定後，對於人員之遷調，考績，不致漫無標準；否則雖有遷調之規定，然以其無相當標準，亦難收實效。

f 報酬公允，出路光明，故直接能羅致國家人才，間接能增進人事行政效率。

吾國現行採用之暫行文官官等官俸表，分特，簡，荐，委等任，及科長科員等名稱，實不足以適應最近需要。且特簡荐委之區別，為封建時代之階級觀念，非特有背民主精神，且不合科學管理原則，今後應有以改進之也。

### 三、考銓制度與公務員保障問題

考銓制度，與公務員之保障問題直接有關，而公務員之保障問題，與行政效率則有不可分之聯帶作用。茲為便利說明起見，先述公務員之保障問題，再論考銓制度。

A: 公務員之保障問題：公務員可依其有否保障，而分為政務官與事務官兩類。依近世各國之通例，政務官係依政潮為轉移，

並不予以何種之保障，而事務官則否，大都訂有保障之法規。我國今日人事上最大之通病，即為公務員之無相當之保障，進退隨愛憎之情，取捨繫異同之趨，獎懲黜陟，率不由章，加之各機關之在職人員，祇以奔走逢迎為能事，以求其位職之鞏固。若無門徑可尋者，則抱五月京兆之必，窮年累月，皆皇皇然於患得患失之中，何能望其兢兢業業安心供職，又何能望吏治之清明，辦事精神之振作，行政效率之提高乎？

故欲使公務人員之能安心工作，提高效率，對於合法任用之人員，除依法定手續外，不得無故免職，且嗣後低級事務類之公務員如遇缺額時，須由考試機關於考試人員中分發任用，高級事務類公務員概由此項低級人員擇優升用。但我國政治混亂，仕途龐雜，數十年之積習，非一朝一夕所可剷除，而補救之辦法為何？即切實推行考銓制度是也。

B. 考試制度：所謂「考銓」，實包含政府官吏之考選，任用，考績，以及資格之審查，登記等等。總凡行政學上之人事問題，可以考銓制度包括儘盡。論者每謂中國政治上之最劣點，為貪污與廢職，只有厲行考銓，始足以防止之。吾人主張提高行政效率，但必須有效之考銓制度，行政效率是因，考銓制度是果，行政效率是本，考銓制度是用，行政效率是目的，考銓制度之方法，兩者有密切之聯繫，相互之作用。但與考銓有關之考試任用等問題，已於前節討論，茲不贅及。於此再就公務員之「考績」及有聯帶關係之獎懲問題，加以闡述。

a. 考績：所謂考績，即在一定之時期，對於公務員之服務成績，加以考核之謂。事務官之保障既經確定後，凡合法任用之公務員，均得終身服務政界，唯須以辦事認真，成績優異為條件，



方為公允；否則公務員以有保障，儘可敷衍從事，而不努力工作。且此辦法不能切實推行，則對於不合法任用之公務員，亦可在事後予以補救。但於此須注意者，即為次使考績之結果平允，而採行職位分類制度，實為其先決條件，蓋職位任務如未經詳細規定，則考績無客觀之標準，不免失之偏倚。

b, 依考績結果實行獎懲：吾國各機關中均不少優秀人才與庸劣分子，依理前者應進，而後者應黜，以資鼓勵。然今日各機關之現象，辦事不力者往往加薪晉級，而成績優良者反不予獎勵，善惡不明，是非不分，何以服人心而彰公道？為今之計，各機關須依 懲規定，絕對對成績優良者加以獎勵，辦事不力者予以懲戒，庶幾考績制度始不致等於虛設，而振作服務精神，增加行政效率也。

### 丙、其他有關行政效率問題

「機構」與「人事」，為推行行政之骨幹，其對於行政效率影響之大，關係之鉅，已如上述。但此外如公文之程式問題，公文處理之手續問題等等，亦莫不直接間接與行政效率有重大關係，茲謂略述如后：

#### 一、公文程式問題

我國人習慣，對於任何事故，往往專在形式上講求，而實際之效用如何，在所不計。例如在專制時代之公文中，對於皇帝之稱呼，必須出格抬頭，民國以來，此種出格抬頭式雖已革除；而甲機關對乙機關，或下級機關對上級機關之稱呼（人對人之關係亦然），仍沿用抬頭辦法。如謂此係對對方之一種尊敬表示，則

文中用字造句之間，如「鈞」、「大」、「貴」、「台」之類，已十足表示尊敬之意，而抬頭之本身究有何意義？且現行公文中，為求意義明瞭，已採用分段敘述辦法，分段之中，又行抬頭，每致寥寥數字，即佔一行，不獨失去分段之根本意義，而抄寫既不便，眉目亦不清。

再各對於引述平行機關來文之末，必須加以「等由准此」，對於所屬機關則用「等情據此」，試問「等由」與「等情」，「准此」與「據此」，在意義上究有何不同之區別？但因此種種關係，以致初入仕途之人，往往非經過許久之時間，不能熟習。且依現在之公文程式，常因經過數重承轉，相率加引原機關之案文，「等因」復「等因」，「奉此」復「奉此」，連篇累牘，令人目眩，不獨不易得其綱領，且徒費閱讀與抄寫時間，行政效率云乎哉！

愚意以為公文之重要性不在形式，而貴迅速，茲提出下列數種改善之辦法：

1. 參考軍隊命令或報告之辦法，分條列舉，言簡意賅，必要時或附以略圖，則更易了解。

2. 參考電報文字之格式。因一般電文字句，較一般公文簡要明瞭。

3. 公文分段加以小標題。如「事由」，「時期」，「事實」，「證據」，「法律根據」，「請求目的」……或「事由」，「承轉機關」，「時期」，「事實」，「法律根據」，「主要目的」……等等。依此辦法，則長篇大段之公文，可以一目了然，辦理公文時便於翻閱。普通公文經過若干承轉，甚易使讀者之思慮為之紛亂，而長篇公文非有小標題分段註明，則有時欲查其某

段事實，必須翻閱全文，時間精力，均不經濟。故以上辦法對於承辦文稿人員，殊多便利。

## 二、公文處理手續問題

現在各機關對於公文處理手續上亦甚繁重，費力耗時，而影響行政效率，亦非淺鮮！例如看府令各縣填報之表冊極多，而收到表冊時不論其性質如何，概須給以指令。又縣府往往因同一之事件，而須分呈專署及主管廳處或省府等機關，此均為不經濟之辦法，竊以為以後上級機關對於所屬機關呈報之無關重要之表冊或例行公文，可以印成單接式之收條代替批示與指令，或在公報上發表，以節省辦公之手續。但如有不能利用公報之例行公文，可用印刷製就之空白格式填寫發出，以免複抄。若公文預計須經過五重機關，而不能利用公報時，可將該項公文複寫或油印五份，四份作為副件，如是承轉機關可免複抄之繁。總之，在此種及其他增進文書效率之計劃下，唯有密件及特殊文件仍須抄寫，文

書上之工作，當可減少大半。

此外如公文之收發登記，以及呈閱等等手續問題，檔案之管理方法問題，亦均直接間與行政效率有關，而有研究改善之必要。例如鄂省府現將收發文簿及公文卷夾，各分為紅黃藍三色，以區別公文之性質，於是則核閱者可一望而知其緩急或重要與否，分別先後，便利實多。至收發登記之手續應如何簡捷，始合乎科學原則；文卷檔案應如何管理，分類，始便於調閱，凡此等等，或為技術問題，或為方法問題，然均為影響行政效率之問題，均應講求其改進辦法也。

## 尾語

行政之道，千頭萬緒，以上云云，不過各舉一端，以例其餘。吾人對於此種重大繁複之問題，而尋思解決之途徑，絕非一人之學力經驗所能及，尙望邦人君子，各竭智慮，共策有效之方，福國利民，實深且鉅，非徒增進行政效率而已也！

# 整理地方財政與樹立會計制度

楊緝甫

## 一、緒言

縣為我國政制上的基本單位，縣政建設，是抗戰建國的基層工作，故健全縣行政的機構，與促進工作效能，實為今日迫切需要的措施。去歲公庫法的實施，與本年度新縣制法令推行，其目標的在調整地方政治的機構，以促進工作的效能，我國各地，

體前數年中，地方政治，本已多有改革；如關於調整機構者，有政局設科，改區設署；關於民衆訓練者，有舉辦保甲，推行義教；關於國民經濟者，有推行合作，設置倉儲；關於改革吏治者，有訓練縣政人員，提高工作待遇等，此項地方政治的改進，雖稱積極，惟其所收效果，尚不能滿足理想，究其原因；一方面，偏於部門的改進；一方面，則因地方財政的不健全，所以新縣政的

推行，其成敗雖不完全繫於地方財政的良惡，但財政為一重要因素，當無異議，故今後欲求地方政治的改善，必須先求地方財政的整飭；而欲整飭地方財政，又非健全地方財務會計的機構不可，俾使在地方財政上，無論收支各項，均須發源實際控制監督的效能，以財務行政，與財政監督劃分，一方集中事權，辦理財務行政事務；一方增強監督權限，實行嚴密的稽核；雙方分工合作，相輔為用，則興利除弊，以推動縣政建設，其可獲良好效果，當可預期。

## 二、當前地方財政的一般情形

由當後地方財政的一般情形而論，情況殊不一致；雖各方均在力求改進。惟缺點仍多，尙未能以言完善，茲分別述之：

第一、就財政機構而言，組織尙未健全，責任亦欠分明，一般情形，命令機關與執行機關，未能截然劃分，命令機關既多收受現金，執行機關亦多出納款額；於是稅款的徵收，現金的出納，與簿籍的記載，均系統不清，事無專責，因之公款的挪移，懸款的繁多，使財務行政上，秩序紊亂，殊欠條理，非但弊端孔多，而事無專責，則權力分散，辦理財政的人員，無積極任事的勇氣，去歲公庫法雖已實施，而在地方財政上之效果，甚難顯著；一則限於消極的性質，再則地方財政機構，未能與之配合；故消極挪移公款的弊端；雖可防止，而積極剷除弊端，加強效能的功用，尙不能作到，故對於地方財政的整飭，實不能加以期望。

第二、就工作效率而言，財政機構既未能健全，責任又欠分明，遂致系統不清，無一定程序，舉凡稅款的征收，保管，經費的出納，發放，及縣款的支用，均嫌紊亂，就原則論，稅款的確征

，應由征收機關任之；款項的保管，發放，當由公庫任之；而款項的支用，則為一般行政機關的任務，三者手續，必須截然劃分，並附以嚴密的監督，始能工作有效，而無弊端，但以今日地方財政上一般情形而論，稅務機關，既兼備征收與收納；行政機關亦兼收支與領用；因之稅款征收，從中中飽，款項領用，冒開虛帳；機關本身有收納領用的方便，但無監督稽核的方法；故結果自取自利的心重，為事為功的念消，何能談到工作效率？

第三、就工作人員而言，地方財政的機構，固屬重要，人事問題，亦足影響制度的成敗，乃制度的運用，端在人為，苟工作上任人得當，事務尙可順利推行，日求改進；如地方預算的編製，收支數額的估計，及簿籍制度的運用，均有賴於專門人材，戮力辦理，猶或可期其日進有功。惟今日地方財政上，主管人員，既多缺乏財政的認識，即佐理人員，亦多闕其其間，敷衍公事，茲以簿籍制度舉例而言：今日地方上所用簿籍既多屬簡陋，又復未能統一，平日可隨意記賬，年中既難於稽核，且科目紊亂帳冊劃分不當，收支性質，無適當標準，帳冊內容，自然混亂。至根據簿籍所產生之報表，其略而不詳，重複訛誤，缺少考稽的價值自為必然結果。更若推以担負清理地方財政，改進地方稅務，豈非緣木求魚？

## 三、整飭地方財政的方向

根據以上所述，已可見今日地方財政下的癥結所在，故今後整飭地方財政的方向，當不外下列三點：

(一) 樹立財務監督，今日地方財政上，除有廣泛的法令限制外，幾無監督可言，而所有稱為監督地方財政者，率皆偏重縱

的關係，上下機關的監督雖多，而地方機關本身，相互的牽制，則異常缺乏，如省對縣，在財政上的監督，不外預算的審核，及表冊的呈報，姑不論預算本身即不詳細，而預算的執行，弊端尤多；至表冊的呈報，其編制的根據，既缺少完善的簿籍，則其功用自無監督的價值，故結果，收入上，充其量只能求稅收的足額，而忽略徵收制，度的改進，及征收方法的完密，支出上，各機關，但只依照預算，支領款項，其用途是否正當，並未顧及，所以地方財政，非但不足促其改善，且弊端之多，隨處皆是，近年來，廣西，浙江諸省，厲行會計監督與稽核，迭著成效，可知求地方財政的整飭，除縱式的監督外，必須加強財務上的內部監督，完成超然主計，實行聯綜組織，則對地方財政的清理，必能發生顯著的力量。

(二) 嚴確劃分權責，在地方財政上，預算制度非常重要，必須先求預算的平衡，收支的確實。故預算的編製，當根據精確的估計，以爲通籌的計劃；然後再依照預算，嚴格執行，今日地方財政上，因權力分散，預算制度根本不能發揮其效能；收入多流於中飽，支出多趨於浪費，又以預算的執行，責任不清，結果步驟上，收支程序紊亂，事務上責任不專，遇事推諉；致地方財政，支離破碎，一籌莫展。故求地方財政的整飭，必須嚴格劃分職權，詳密規定責任，其屬於財務行政事務者，權責均由財務行政機關負之；其屬財務監督部份，當由會計稽核機關負責；而款項之保管出納，則由公庫任之，彼此權力集中，責任分明，以運用通籌有效的預算制度，必能納地方財政於正軌。

(三) 錄用新進人材，在地方政治上，一般人材缺乏；尤以財政上爲甚，乃財政機構不健全，財政狀況，普遍惡劣；而又待

遇不厚，地位不穩，權責不清，辦事困難；故一般不朝氣之青年，多不願赴地方工作，致使地方財政機關，爲一般士農劣紳，及庸碌守成的份子所把持，率以升官發財爲目的，不以服務任務爲能事，所以形式上，監督雖多，考核雖嚴；實際上，不求機構的健全，與工作人員的考選訓練，則形其難增，終不能剔除積弊，以整飭地方財政，故財政人材收考選錄用，實爲整飭地方財政的一大問題，否則中央與省，有人浮於事之現象，而地方則苦感人材缺乏，此種不協調的現象，亦當由地方政制上求得解決。

#### 四、整理地方財政有待於會計制度的樹立

上述當前地方財政的情形，及今後改革的方向，已可表現樹立會計制度的必要，而在縣各級組織綱要中，關於縣財政部份，亦例舉五項原則：舉凡縣財政的調濟盈虛，縣政收支原則，縣預算決算的編製審核，縣金庫及會計，稽核制度等項，均已涉及，惟其主要意義，實非確立會計制度，無以達到完滿的任務。茲再就其理論與實際兩方面加以檢討。

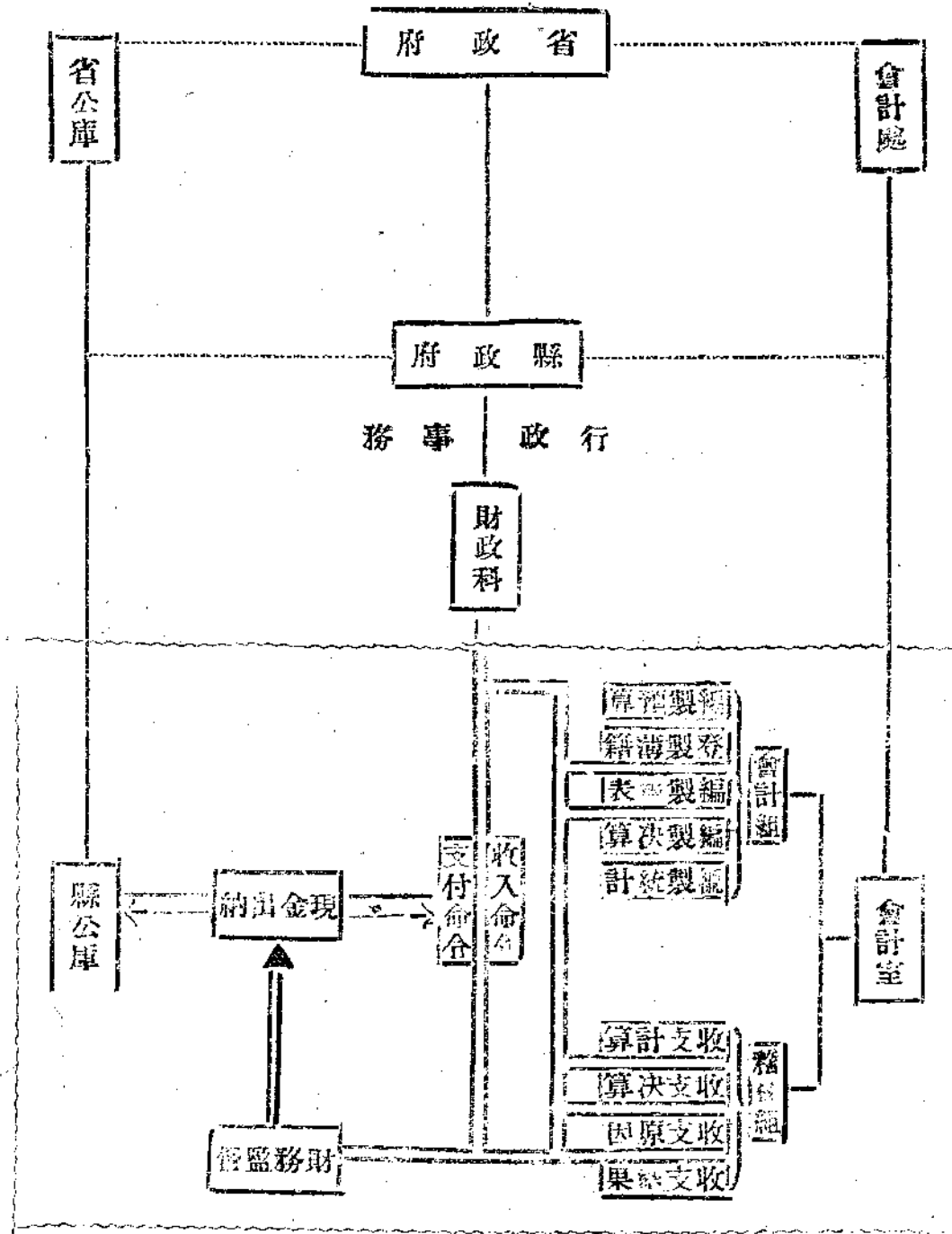
(一) 就政制系統論。完成主計系統，實行超然主計，爲國家財政監督的原則，在中央沒有主計處，在省設有主計處，在縣則當設立會計室；以財政監督、財務行政，相輔爲用，以求財政機構的健全，所以在縣地方，除財政科，職理財務行政事務外；關於預算，簿籍，稽核，計算，決算，及其他財務監督事務，當由會計室職理；使財務行政與財務監督，各爲獨立的系統，而構成一個完備的組織，對合法的行爲，則相互爲理，對違法的行爲，則相互牽制，以達超然主計的目的，促進地方財政合理的發展。

(二)就事權職責論。財務行政為與財務監督，職責劃分，使雙方各有專責；對於本身事務，各可充分明瞭，而為通籌有效的措置。苟權責不分，則責任不專；責任不專，則權利不厚；雙方工作不能集中，辦事即無效率。故以言財務行政與財務監督，均以劃分事權，集中責任，為第一原則。且通常財務行政與財務監督，合之即繁生，分之則弊少；所以會計制度的推行，實為整理縣財政的一個急待實施的辦法。

(三)就工作效能論。縣會計制度實行後，負地方財政責任者，有平行的三個機關：財政科主管全縣財務行政事務，舉凡全縣稅務的推進，財務的改革，及財政的調濟盈虛，均由其辦理；會計室，主管全縣財務監督事宜，負編製預算，登記簿籍，稽核出納等，財務監督的責任；而縣公庫，則辦理款項的保管出納。此三個平行機關，合併完全財政本身，內部牽制的機能，如是不但財務行政事項，可積極推進，而財政收支上，舞弊中飽，浮收浪用的現象，亦可消除；然後秉承上級機關的財政方針，以為整理的計劃，地方財政，既有辦法，則其他一切庶政，均可為循序的發展。

## 五、對於縣會計制度的擬議

縣會計制度的樹立，乃關係地方財政的整個機構，根據新縣制的規定，財政科（或財政局）為主管全縣財務行政的機關；而財務監督事務，尚待會計制度確立後，以為負責的機關，惟根據主計系統，及聯綜組織的原則而論，當於縣政府之下，設立會計處，在審計機關未成立前，辦理全縣會計稽核兩項事務，其內部組織，設會計主任一人，統理全縣會計稽核事項；由省府會計處，提請主計處任命；下設會計稽核兩組；各設組長一人，由會計主任，提請省會計處任命；每組下設辦事員，一人至三人會計組，辦理編製預算，登記簿籍，編製報表，編製決算，編製統計，及其他有關會計事項；稽核組，辦理收支計算，收支決算稽核收支原因，監視收支結果，及其他一切財務稽核事項，會計稽核的任務，在職責上，對省會計處負責；在事務上，則輔助縣長，推行全縣財政上的監督，其與財政科，縣公庫，及各有機方面之聯繫關係，採聯綜組織，可由左圖表示之：



例 圖

- 係屬屬線示表 ——
- 係關之納出支收示表 ←
- 響影之織組綜聯示表 ==
- 係關之繫上務事示表 - - - -
- 位地然超之下織組綜聯示表 . . . .

在地方財政上，要不外財務行政，財政監督，及現金出納三項，其與現金有關者，為收入命令，支付命令，登記簿籍，編製報表，編製決算，及收支計算，收支決算，稽核收支原因，監督收支結果諸項，上圖所示之聯綜組織現金出納，由縣公庫為之；收入命令，支付命令，由財政科製定簽發；再由會計室稽核，加以稽核；然後送會計主任會簽。如該項收支款項，不在預算範圍以內，會計主任得拒絕會簽；無會計主任會簽之收支命令，縣公庫不得出納款項。收支命令簽發後，會計室會計組據以登記，再編製報表，辦理決算，稽核組，並亦辦理收支計算，年終辦理收支計算；更隨時調查收支原因，監督收支結果。如是則組織健全，簿籍完備，報表編製，亦均能十分正確，所以上述組織的運用？尚縱系的統首，完成主計系統，實行超然主計：由橫的關係言，履行嚴密的財政監督，以與財務行政，分工合作，相輔為用，以達到內部牽制，相互監督的目的。

## 六、結論

總上所選，可知今日地方財政上的一般情形，概括言之，不外四端：第一、財政組織不健全，工作無效果，流弊所及，常阻礙縣政的推進，第二、縣財政多未整理，征斂繁苛，征吏舞弊，人民遭受痛苦，公家仍感匱乏。第三、缺乏完善的會計制度，預算決算，多不精確；政務的推進，及建設的實施，致無計劃及改進的可言。第四、地方應辦事業甚多，而經費不足，新進人材，多裹足不前；致多苟安敷衍，貪污盛行。故針對現時地方財政的情形，必須樹立會計制度；其成效可以預期者，亦有四點：（一）實行預算統制，支出不易浮濫。（二）權責集中，收入可以增加。（三）工作效率增加，支出相對的節省。（四）剷除弊端，消除中飽。因是以說，關於地方財政問題，固有開源節流之必要，惟整機構，注重整理，其成效恐尤勝於開源節流，茲者新縣制已將次第實施，相信地方財政問題，必能得到合理的解釋；而解決地方財政問題中，樹立會計制度，實為急迫必要的不二法門，當無異議。

（完）

本刊  
歡迎  
批評，介紹，訂閱，投稿。

## 譯 述

## 轉變期中的日本合作運動

東畑精一著  
韋特等譯

## (一)

產業組合（合作社）的系統機關，近來因為想籌辦自己十餘萬職員退職的共濟基金（互助公益金），遂動員了自己系統的資金，打算投資收購三個貧弱的小保險公司，因為這件事的產生，又再度加強了一般人對於合作運動的關心。從表面上看來，這祇是一件極平常的事件，但是一般人對之十分關心，每天都有許多議論，這些議論是由各種觀點，及各種視角為出發點，用報紙上的術語來說，這已經變成「政治問題」了。

最近幾天，我們都知道，在這次編製稅制改革案的時候，產業組合課稅的問題，自始至終就在熱烈議論着。恐怕這件事前也要在這次議會中返復論戰，回想以前，自實行農村救濟政策，特別是自強化戰時體制以來，關於農業上使用資材的分配問題，商人與產業組合的傾軋，以及因此發生反產（反對合作社）運動，正在積極醞釀中，這決不是簡單的表面現象，而是與現在產業組合運動的基礎，極有關係的。

總之，任何人都容易注意到，在最近的產業組合運動中，正醞釀着許多「不安定」的暗潮，同時，產業組合本身也正包藏着許多未曾解決的困難問題。此次惹起的投資保險公司問題，也使

是象徵着這種不安定性的存在。一般社會人士的關懷注意，也是為此。但是，所謂不安定，究竟是什麼呢？我們所希望的又是怎樣的解決與怎樣的安定呢？這里，僅就本問題加以整理，並在內容上略加說明。

## (二)

第一，應該把問題加以限定。在這次投資保險公司，及其他等等事件中，有時，確給一般人一種不良的印象。或許這也就是再度釀成政治問題的端緒。一般人只集中在熱心探聽這次印象的實際內容，甚至忽略了問題本來的姿態。所謂「政治」問題，是應該不僅限於事件外表的穿鑿與簡單活動。

其次我也不願討論一切手續問題。隱瞞官廳私相授受。這當中或許另有文章，而且雙方接洽後。事情是不是就算完全解決，這一點是誰也不能知道的。

據說監督官廳方面對於目前正在徘徊於轉變過程中的產業組合運動，頗有表明新的趨向與政策的識見與熱情，根據下面所說的意思看來，但是，究竟如何，現在尙未能明瞭。經過種種的法律手段，儘量避免與法規通告抵觸，是否可能也有疑問，不過這些技術上的問題我都不願過問，在這里所擬討論的只是單純的經



濟問題。換句話說，也就是在闡明產業組合爲什麼能夠發展到今天經營保險事業的階段，它的事業範圍及其背景又是如何？現代產業組合運動的不安定性，就埋藏在此。

### (三)

日本產業組合，在過去四十年的歷史中，雖然也有些小的波瀾，偶爾也有犧牲，但就全體來說，仍然是一部發展膨脹的歷史，昭和初期，農村恐慌以來，產業組合的突飛猛進，尤其顯著，它的事業本身，具有兩面：

一、產業組合本身膨脹。合作社總數約有二萬五千餘個，社員人數約達六百五十萬，在今天日本全國村鎮中，沒有設立合作社的地方已經是鳳毛麟角了。而且把這些合作社，有系統的加以組織的縣府聯合會，也超過二百個以上，加入的單位（合作社）達二萬五千餘個，更有一個帶全國性質的中央機關，——中央產業組合聯盟，可以說，全國產業組合網目業經大致完成，事業的內容不必在此贅敘，只就它舉辦的社員儲蓄資金的龐大化略加申述。

明治末年，信用合作社的儲金，祇有七百萬圓。歐洲大戰結束時，（大正九年）已達二萬萬二千萬圓，昭和五年爲十一萬萬圓，十年爲十四萬萬圓，十二年增至十七萬萬圓，此後因戰時經濟現階段的發展以及儲金獎勵辦法，去年底可增至二十八萬萬圓。這不僅是多數合作社儲金的統計數額，而且更是經過系統機關的運籌，湊集起來的資本。除單純的信託儲金外，它的儲金增加率，是日本國內任何金融機關——連郵政儲金在內——所不及的。

因此一般人都注意着產業組合、怎樣處分這許多資金，疑

團也因此有不得已的變化。

### (四)

第二、產業組合事業的膨脹，在日本國民經濟上，任何經濟機構的膨脹過程，都不能與它比擬。換句話說，合作社確是一個「白手成家者」。合作社內部分歧，及常常發生的「不穩定」現象，也正是爲此，它本身的實際情形，——尤其是設立聯合組織及中央機關等——因爲它活動範圍的擴大，特別顯着，這就是一般人對今日產業組合運動的關心與注意，比其他事業更熱烈，更仔細的緣故。例如：以前各個村鎮的單位合作社，把零星的合作社員儲金，集聚起來的時候，是怎樣的情形呢？產業組合，以信用事業爲主，所有儲金，歸還合作社員者甚少，而且亦不能用於合作社本身從事於其他事業。於是，多餘的錢不得不貯存於其他金融機關，或購買指定的債券。換句話說，產業組合，專門從事於資金集中的都市裏，而爲其他金融機關的最忠實的農村代理人。產業組合的販賣事業，實際上說就是大農產品商人的傀儡，而它的購買事業，也就等於大肥料製造家，商人等的販賣員。在這個階段裏沒有一個有組織的反產運動，於是，產業組合，便成爲時代「寵兒」。

### (五)

然而今天的情形又怎樣呢？現在村鎮的單位合作社是誰的代理人？不消說，合作社的事業漸漸集中在同一系統的上級聯合會。有了中央金庫及信用合作聯合會可以代替銀行，全國販賣聯合會，全國購買聯合會及其他府縣聯合會，可以代替中央的大貿易商人。於是，今天驅使單位合作社的漸漸被調整到產業組合自己的陣營裏。過去的中央各機關，在這調整過程中一步步被排除了。

而反產運動便在這被排除的一羣中開始發生了。反產運動不是中小商人對弱小的單位合作社的反擊，而是商人等對強大的合作社系統機關的反擊。因為弱小的合作社本身就沒有鬥爭的組織力。

(六)

現在再根據合作社的金融問題，加以更具體的解釋。

前面說過，產業組合的儲金近來激劇增加。但是這些儲金，是被怎樣的處分？由此可以明瞭產業組合在經濟上的苦惱與不安定。根據上年六月底調查一千五百個農村信用合作社（約當全國百分之十一）的結果，儲金為五百萬三千五百萬圓，活動資銀的運用如左：

|      | (單位千圓)   | 百分比  |
|------|----------|------|
| 放債   | 二一四, 三二六 | 三三·一 |
| 儲蓄金  | 二二九, 六六六 | 三七·一 |
| 現金   | 六, 六二八   | 一·〇  |
| 有價證券 | 一一〇, 三二九 | 一五·七 |

計放債約當百分之三三，而游資實達百分之五四。且根據下表觀察，放款相當的減少，而游資却陸續增加。儲金對於放款的壓迫一天一天在加重。

信用合作社活動資金中，放款總額與游資總額的比率：

| 年 月     | 放債總額 | 游資總額 | 游資額中之儲金及現金 |
|---------|------|------|------------|
| 昭和十年六月  | 五一·二 | 三六·〇 | 二七·八       |
| 昭和十一年六月 | 四九·一 | 三七·一 | 二七·五       |
| 昭和十二年六月 | 四六·三 | 三九·二 | 二八·一       |
| 昭和十三年六月 | 四〇·二 | 四四·六 | 三一·六       |
| 昭和十四年六月 | 三三·一 | 五三·八 | 三八·一       |

無論怎樣說，合作的經營在這裏有了困難。儲蓄游資與合作

社的儲金之間，利息較相反得賠本，信用合作社拋棄它長期間聚集零星資金的高利息標準，與銀行間締結利息儲金，促進低利息的平準化，是一種加強國債消化的手段，同時，從它本身事業的經營上看來，也是必然的要求。

各單位產業組合因為手邊的存款太多，不得不增加儲蓄時，上級聯合會便惹起了煩惱。於是這種資金積蓄便隨着自然的趨勢，在某種形態下，不得不爆發一種新事態。

(七)

但是，產業組合的資金運用受着很多拘束。無論是關於有價證券（主要為公債，地方債，不動產債券等）的購買，或是關於儲金的處置都是如此。這在合作社的定款上都有嚴厲的規定。現在所說的經營保險事業，當然是違反規定的，資金運用，而且，為規避這種規定，不將保險經營主體放在合作社內（或中央機關），另外任意結成團體，從事這種工作。

產業組合受這種規定束縛的結束，經過了他種形態，而變為資本的蓄積。向大公司增加投資。由此看來，今日的產業組合，已經演變為一個投資團體。一提到產業組合，便覺得那是有代理人性質的金融機關，即今日的產業組合已經是通過了其系統各機關，成為有力的投資團體。根據現有的材料，調查結果產業組合的投資額數如次：

東北振興電力有限公司（六十萬股中約占十四萬五千股，此外漁業合作社約有一千三百股）。東北興業有限公司六十萬股中約佔七萬五千股，此外漁業合作社有一千三百股）。日本肥田粉製造有限公司（二十萬股中佔一萬股）。飼料分配有限公司（六十萬股中佔一萬一千餘股）。磷酸肥料分配有

限公司（六十萬股中佔九千股）。日本米穀有限公司（六十萬股中佔二萬六千股）。有機肥料有限公司（三十萬股中佔七萬五千股，此外漁業合作社有一萬股）。滿洲化學工業有限公司（五十萬股中佔五萬股）。滿洲肥田粉業有限公司（百萬股中佔五十萬股）——這個公司上年開始設立，因為事業不能開始，已於最近全部轉讓于僑商。華中蠶絲有限公司（二十萬股中佔一千一百股）等等：

這些股本差不多全是昭和十一年（一九三六年）以後加入的。此外，最近即將設立的日本罐頭公司，日本農器販賣公司，日本煤氣用木炭公司，以及其他水產關係的公司裏面，產業組合也均有相當資本。就是說今日不僅有公債，社債，而且更繼續參加企業的活動，同時產業組合的重要人員也不斷的參加到這些公司內部來。

### （八）

這樣的成績，這樣的現象，是十年以前從事合作事業的人所夢想不到的。產業組合儲金蓄積，便是在金融經濟社會中的實力的蓄集。在這樣的情形下，倘若一般的金融機關，在投資方面——縱然在資金調整合存在的今日——比之產業組合更有遼闊的自由活動範圍，然而，在後者，如上面所說的，為着培養產業組合的安定性而規定限制資金使用辦法，把這個出路封閉了。規定限制本來是為着培養合作事業，但是對於剛要發展的產業組合的伸張力，反到是加以拘束與抑壓。產業組合，對於國策公司投資固然可以獲得許可，但向其他公司投資，如軍需工廠等便不可能，這怎樣也不能使人完全折服。

而且合作社把資金存貯於其系統機關以外的金融機關時，金

融機關可以藉此自由投資於其他事業，然在系統機關中便不能如此，這到底有什麼充分根據呢？（附記：單位產業組合利用系統金融機關的，近來特別減少）。總之，產業組合的成長今日已經到發生了矛盾的程度。大多數的產業組合運動在這裏胚胎着經濟上的不安定性。這便是經濟發展現象中常常有的不安定性之一種。

產業組合的保險投資，也應在這種觀點之下，加以批判。而且，對幾個貧弱的保險投資，到是一個隔然的條件，過去吾人對於產業組合問題與監督官廳之間所發生的手續問題等不甚注意，原因就是在此。而且產業組合首腦部不來說明在這裏顯示的地盤變遷的本體，僅玩弄技巧（？）這是其所認為遺憾的。難道我們不應該努力開拓我們光明堂皇的前途嗎！

### （九）

茲將產業組合的金融活動範圍變遷，略述如下：

嚴密的系統組織成立後，已具有投資團體的性質，進展的傾向更加有力，這種產業組合運動，若從大體上來看，可以說是已經形成一種產業組合公司化（Konzern）。

產業組合中金庫具有大股東的性質，與其他相異的產業組合系統機關以及進行合作投資的各大公司互相往來。而且這些公司與地方單位產業組合及府縣聯合會之間，亦有更密切的關係，全國販賣聯合會或全國購買聯合會變成了一個簡單的指導機關，事業機關的任務逐漸轉讓于各投資公司，過去獨立性比較強大的府縣聯合會，在這種產業組合公司下面，也只有更加強地方機關或地方支店的性質。

今天的產業組合，就是站在這樣突進階段的前哨。產業組合

內部所有的種種現象——不管當事者是否已經想到——，都不外是這種趨向的準備。果真如此，再從它本身的立場觀察，便蘊藏着種種重要的問題。茲略舉一二如下：

第一、首應在產業組合內部培養人材，及經營事業的能力。不祇是把重要人員參加已投資的公司。更須提高全國十餘萬職員的能力水準。據各方報告，他們職員的薪水，平均不過二十元，在現在情況下，這樣的待遇絕對吸收不來優秀的人材。而且向保險公司投資，正是爲着打破這種困難的一部份補救辦法，但新的發展，在實上縱然可能，而合作人員，經營事業的能力水準不高，維持產業組合的「公司化」，也很不容易。產業組合經營保險公司，每五千元的契約，須五十元的事業費，決非事實上所能許可，再者，把營利保險一變而爲合作社員的相互保險，原則上固然爲人人所贊同，但實際上決不會完全成功。

第二、產業組合公司化的全體，驟視之，極爲龐大。二十八億圓儲蓄，聚積在一齊，確實使人驚嘆。但是追根究底，仍不外一般貧窮農民的零碎儲金。歐洲第一次大戰的末期，農村的資金略呈豐富——當時的產業組合還很貧弱——，許多農民被急激的變化所眩惑，忙於投機，後來，發生農村經濟恐慌，這是一般人所周知的事實。當時，資金的運用，多半在農民的危險與負擔中。今則異是，農村的遊資以及合作社的豐富存款，已經組織起來

了，產業組合內部職員處理事務的能力如何，頗值得研究。在他們的雙肩上，負着幾百幾千個小農民的運命。

第三、必須對於合作社的底流——貧弱農民加以考慮。日本一切產業組合運動都是一方面調整這些大多數農民經濟上的非合理性，一方面將日本資本主義經濟，全面的純粹化。而且到今天爲止，這個過程專在流通及金融的過程中演變着。殘存的鄉村農業生產過程，足以妨礙日本資本主義的純粹化。產業組合「公司化」便是通流及金融過程中純粹化的完成形態。

### (十)

產業組合投資保險公司的實情，可以從以上見地，觀察明白。其實這只是在一點一點的漏縫裏，放散出來的火燄。而且正因爲如此，即表面上的細小問題，都是特別重要的。

坦白的說，產業組合的首腦者應重新認識今天日本產業組合，因經濟發展現象而來的不安定性的本來性質。不應採用各種規避法規的手段，認真的拿出自己的實力與認識，請求改正法規，使法規適應本身的發展。我認爲只有產業組合運動才是真正的永久明瞭，永久開達。

——譯自東京朝日新聞二月二十八，二十九，三月一日各報——

## 日本戰時經濟之研究

石橋謙山作  
張廷錫譯

任何國家，國力都有一個限度，所謂國力之中，縱以爲精神

力也包含在內，而這也決不是無限的，那麼受了物質限制的經濟力，其非無限，自屬顯然，雖然如此說，但是並非謂一國的經濟力，像裝在斗裏的水，一升就是一升，永遠沒有變化，因經濟力却也有時增加，有時減少的，並且相同的經濟力，因運用關係，其功效也自不同。但是此等變化，也自有其限度，因此，在大體上，某一國的生活，除視其經濟力之限度——言之即生產力——在可能範圍內設法外，即別無他途。這如同一年有一千元收入的家庭，非在千元範圍內；一年有一萬元收入的家庭，非在一萬元的範圍內生活不可，（當然，他們也可以在某種程度內，求增加收入之道，而縱然收入相同，用法却可以有異。）

但是一切的經濟，——國民經濟也好，家庭經濟也好——在平時，絕不大有餘裕的。不過對不時的事，却多少得有點保險金，或貯蓄等，所以大體上都是過着覓取最高收入，發揮最高生產力的生活，尤其是國民經濟之所以如此者，實因在其經濟性質上也有必要的緣故。如果國民經濟，不營最高生產力的生活，馬上會發生不景氣，而令生產萎靡，經濟即無發展之望。所以在發展力與盛時期的國民經濟，是缺乏餘裕的，如發生戰爭類的非常事件，則反會表現許多的困難，甚至顯示矛盾。戰爭就經濟上說來，以起於不景氣的時期為宜。在不景氣的時期，生產力有剩餘，或者還存有無出路的殘餘滯貨。因此藉戰爭之物質勞力的供給需要，可以得到銷路。

但是縱令在任何不景氣的時代開始戰爭，結局一國生產力之有限度的剩餘是不變的，漸漸存積的剩餘生產力和剩餘物資，不久就會用完的罷！尤其是在大規模的戰爭中，其作戰中必需的戰費（即戰爭所需要的物資勞力）達於鉅額時，就其原來有限度的

生產力，而籌措戰費，必成爲緊切的問題。此即所謂戰時經濟的題主，而戰時經濟的處理，即求此問題之解決。

## (二)

一般說來，解決這問題的手段，大體不外，以下四者。

第一由外國借款，日本在明治三十七八年的日俄戰爭時，陸海軍費爲十五億元餘與其他各省臨時事件費合計共爲十七億餘圓，其中九億圓，（額面爲十億餘元）乃藉外債支付的。在上次世界大戰時，英法在美國募集了鉅額的債款（在日本也募了少許），這都是顯明的事實。

如果這樣借外債以維持戰費，縱令不是全部，祇要有相當的部份，則戰爭對於國民經濟之危害，大可減免罷。因爲以借款自外國購買物資，則可令國內的生產力，減少同額（與借款相同額）的負擔。

這次中日戰爭開始時，某些人們說，今日之日本，比日俄戰爭時代經濟力至少增加了十倍以上，戰費縱爲當時的十倍即二百億圓左右，也不要緊，如果這次與日俄戰爭時相同，則約可分兩年支出，每年約爲百億圓，但是這種計算，至少是忘記了日俄戰爭的戰費，大半係自外國借款支付的，爲鼓舞國民，一時這樣說，也許是有用的，但是結局由錯誤出發，決不會發生正確的結果。日本的戰時經濟，爲此種謬說所誤者當已不少罷！

第二、如果一國有對外債權，則採取收回自用的方法，不過在日本，這幾無前例，僅去年新聞上曾發表說，東京海上火災保險株式會社，將其所有之外國有價證券五千萬圓，提供了政府

。但是像英法，平時即保有許多在外國的投資或存款的國家，一旦至緩急之時，就可將其收回運用，上次世界大戰時，他們也是用的這種方法。這次歐戰，因為募集外債沒有希望，所以傳其自美國輸入物資的代價，有專款這種手段支拂的計劃。就個人言，這等於將過去買進的財產，加以處理，或將貯金取出，充臨時的費用。再則政府或銀行，輸出民間所保有的金銀，從外國購買物資，亦宜納入此第二種方法的範疇之內。這在日本，也頗有相似的例子。

### (三)

以上兩種方法，當然，也有不良的缺點，第一種方法，後來要留下債務，因之不能不為其利息的支付所苦。日本現在約負有外債十三億圓（照舊平價計算），其大部分都可以視為日俄戰爭當時的外債之餘波。第二種方法，令借金無餘，將減少資產。因之今後亦減少了收入。也就是變成貧乏。

但是戰爭無論用何種方法，結局在經濟上，因為是物資勞力的不生產之消費，欲作全然不受其弊的處置，是不可能的。第一及第二種方法，在戰後雖留有弊害，但是至少對於戰時經濟的供應，大有便利。藉借款及收回對外債權所得的資金，能够購入外國的物資，所以能減輕其加於國內生產力之戰時的負擔。

但是外債縱令如何便利，如果沒有貸款者，則亦無法募集，再則對外債權，如果是沒有債權的國家，自亦無從利用。不僅此也，縱令有這兩種便利的國家，若欲藉此作全部戰時經濟之供應，也是不易的罷，實際上，就過去的例子看來，也沒有一個先例

。於是餘下的第三第四種手段，就有了必要。

第三種方法，是將平時對國內外的投資加以減少或中止，例如在上次大戰中，英倫市場的新證券之發行，除政府的公債外，幾無其他。在一九一三年，除了英國及其殖民地的公債外，其發行額達一億七千萬鎊以上。而一九一七年則減至不足七百鎊。但是這一期間，物價漲了兩倍以上，所以一九一七年的新投資，實質上簡直是不成問題的微小。當然這樣一來減少了事業投資，於是剩下的物資勞力，供應了戰爭的需要。以有限的生產力，供應戰爭，這種辦法是必要的。

這種減少對內外的投資以應戰爭需要的方法，更進一步，即成了負數投資。也就是融蝕過去的投資。前所列舉的第二種方法，即利用對外債權者乃屬其中之一法，而對國內的投資，也可以採取負數投資的方法。即對種種生產用或生活用的設備，不加修理和補充，任其銷耗而仍繼續使用時，即發生這種現象。普通在經營產業或生活時，對貯藏某種程度的原料及其他物資，實均有必要，如不加以補充而任其消費，則將融蝕了投資。但是這種國內負數投資的方法，不到萬不得已，是不能施行的因為這將令國家陷於非常的貧乏。

第四種方法，是降低國民生活程度。這何以成為供應戰時經濟方法的理由，與前述減少投資的場合是相同的。一國的生產力是有限的。為了戰爭，不能不挖出巨大的物資勞力，（如前所述，限於無用其他方法補給之時）所以非減少這廢的物資勞力之消費不可。其一法即將平時的投資，加以減少。但是降低國民生活，而減少其物資勞力的消費以供應戰爭的需要，也可以達到同樣

的目的。關於這一國民生活問題，尙欲稍附數言。

因為戰爭，像衣服食糧等的消費財，當有多額的需要，雖然這些東西在戰場必然會損失，虛耗，但是縱在平時，出征者也要穿，也要吃，當不致有極大的增加。例如米的需要，因中日戰爭增加了多少呢？當然也增加了些，但是決非了不起的增大，却是明顯的。

#### (四)

相反的，在平時的鐘噐，稱爲生產財的物資，即所謂金屬，化學藥品，機械器具類的物質消耗，在近代戰爭中，其消費數額之大，殊非常人所能想像，據某外國軍事專家計算，在歐洲，一個兵士在戰場上，背後需要十個人的勞動，這十個勞動者，大都從事於上述生產財部門的工作，即係製造軍需品者。

而戰時，即發生這種情形。至於現在的日本，自中日戰爭勃發以來，所表現的現象，是所謂軍需品產業（在平時稱爲生產財產業的部門），繁忙異常，所謂和平產業（主要的是消費財產業）或如平時，或反減少。於是產業從業者，在前者的部門，則顯著增加，而後者不但不增加，或反減少。例如就最近的日本狀態觀之，據日本銀行發表的指數，（以大正十五年十一月〇〇）全日本民營工場的勞動人員數，昭和十二年平均爲一一七·三，去年八月却激增爲一四三·九。但是，其間紡織業的從業者，反自七七·八降至六五·一。就因中日戰爭勃發時，日本的勞動狀態，幾達於「全部僱傭」(Full employ-ment)的程度，普通說來，工場欲如此急劇的增加其勞動者數，是不可能的。而事實上都增加者，因爲農村及都會從事其他職業（想來大部份是屬於消費財

產業）的人們，轉業作工場勞動的緣故。除此外，官營工場的勞動人員數，當然也大爲增多，鑛山勞動者當然也增加不少。此中大部份，都是直接間接從事軍需品生產的。而應募者也很多。但是他們都是受賃銀報酬的，所以却需要消費財。

但是他方，消費財的生產，如前所述，在戰時既不增加，反有減少。而爲了籌外國輸入的軍需資材之代價，這本會增加的消費財，還非輸出不可，因此戰時消費財之不足，乃屬當然（以不藉外債等其他方法補給爲限），亦即國民生活之縮減，爲勞所必至。

至於世間常言的所謂削減資本家的利潤，即所得的分配問題，是沒有什麼用處的，如在平時，減少資本家的利潤，增進勞動者的收入，則因前者減少了資本家的專業投資，於是減少了生產財的生產。那麼就有了增加消費財生產的餘裕，而勞動者所增加的收入，可以取得其需要，亦即分配的變更，可收大衆生活上漲之效，在理論是可以成立的，但是在戰時，無論怎樣減少資本家的收入，生產財（軍需財）的生產，終無法減少。因此消費財的生產自無從增加。但是消費財既不增加，勞動者的收入縱然增多，他們的生活當仍無法令其豐富。況如其增大之收入來購買物資，則徒令物價騰貴而已，當然這種場合，可以將資本家需要的消費財，減少幾分，但他們原來就人數很少，縱將其所需之消費財，全部提出，以之分配全體國民，則亦如投糖一包入大海罷！

#### (五)

就過去日本及外國的戰時經濟之例觀之，雖時勢各異，大體上是任何場合，均以上舉四種方法用的。相同時可罷的話，則欲

努力多依賴第一第二種方法。日本則如前所述，無從利用第二方法，（除輸出某種程度的金銀外）。在日俄戰爭時，是專靠第一種方法的。於是募集外債發生困難時，戰爭也就匆匆告了終結。由此可以察知當時日本政府及軍首腦部的用心之苦。但是這次的中日戰爭，已為利用第一種方法的機會，而這次歐戰，連英法也無募集外債之途，蓋因國際金融的情勢，已不同於昔日，實無法可想。

所以這次中日戰爭中的經濟，除第三及第四種方法外，別無他途。因此戰爭開始，即匆匆實施資金調整法，限制民間事業的投資，大作獎勵貯蓄，節約消費的宣傳，這是合理的事。但過去兩年半間，國民生活的壓縮程度還不大。（譯者註，此非作者由衷之言，且與事實及後文不符）日本既用了百億元以上的戰費，（即費去和同額的物資勞力）同時因生產力擴充計劃，國內的事業投資也較戰前為多，並對「滿」華輸送了不少的物資。當戰爭之際，任何國家的貿易，都是輸入增加，輸出減少，因此入超的增加，乃屬當然。可是日本去年的貿易，却有八百五十萬圓的出超。前年也有六千萬圓的出超。這全因為對「滿」華輸出了大量物資的緣故。（譯者註，此種出超，乃虧空的出超，或假出超，因事實上如除去對華及僑滿的輸出，即為入超也），日本在過去兩年餘未募一文外債，却對戰爭，國內事業投資，「滿」華之經營三方面，花費了巨額的物資與勞力，而未曾用第三種方法。資金調整法之實行，已如前述，但僅對戰時無直接必要事業的投資，加以限制而已，故未減少投資總額。但是一般國民的狀態如何呢？雖然消費節約，貯蓄獎勵等宣傳甚盛，而實質上生活程度還並未十分低下。

但是這種經濟狀態，並非可以永久持續的。過去兩年半間，第三第四種方法，所以不必儘量加以應用者，一因戰前，日本曾貯藏了巨額的物資，二因依靠日本銀行及民間保有金的輸出，故可由外國輸入相當多的物資，以上兩者，乃其主因。但是貯藏的物資的不補充而只消費，則祇有減少。保有金輸出減少，則有盡時，這是不用說的了。自去秋起，日本突然發生了種種物資或動力不足的問題，而旱災缺水的事也頗傳者，其根本原因，即在此。故日本約經兩年半後，始踏入正式的戰時經濟時代。

## （六）

因為情形如此，所以日本以後非採用第三第四種手段不可，即減少投資，降低國民生活的程度。

但是日本現有的投資，幾盡限於為時局所必要的事業，因此如減少投資額，馬上會影響生產力擴充計劃，或於政府的財政實施也有關聯，其困難蓋可想見。而前述之對「滿」華的物資之輸出，亦係直接間接的投資，也應屬於這第三第四種之內，欲加以減少，也是極困難的問題。

那麼不染指於投資，而一切全靠降低國民生活來供給，這我也以為是不可能，這意思並非說，事實上，國民生活的程度，今後已不能再降低，因為恐怕是還會降落的罷！但是，我以為降低國民生活程度，如不減少投資，則恐其無單獨供給戰時經濟之物資勞力的餘裕。

如前所述過去兩年半的日本經濟，乃靠消費所貯藏的物資和金子來維持的。故無比二者，則非降低國民生活程度不可。那麼這時候，乃因沒有物資，故降低國民生活程度，自無造出剩餘物



的力量。並且自事變發生以來，在國內的投資反能較平時為多者，也是得貯藏的物資與存金的助力。如二者均減少，投資恐怕也不能如現在這樣繼續下去吧，如果要投資不發生變化，欲從國民生活中榨出物資勞力的剩餘，而令戰費毫無障礙，那就不僅要降低國民生活，恐怕實際上，還要降低到不可能的程度才行罷！但是政府為安定國民生活，已經對於醬油，洋火的生產，都覺得有出補助金的必要。為維持國民的生計，不但不採取物資勞力的剩餘，反補助其物資勞力。可是國民生活却仍不免於日漸低落。所以我們以為日本戰時經濟的調整，除實行減少或中止投資外，實別無辦法。（至於應採怎樣的方法來實行，現在無論述的餘裕）。而財政方面的調整也自屬必要。這種提案看起來也許是很消極的，軟弱的。但事實上，祇如此才能鞏固日本的戰時經濟與對內外的信用。這只要對最近日本政府，為所謂財經問題，如何猖獗，及因之而徒令內外信用，日漸微薄的情形，加以比較思量，就可以

## 美國的太平洋政策

### 一、遠東政策的基本原則

歐洲戰爭，使歐洲列強和遠東的經濟關係薄弱化了，太平洋上列強的軍事地位，漸趨薄弱，因此，美國的太平洋政策，特別有了意義。美國在遠東的政策，向以門戶開放機關會均等為原則，即防止其他列強在華採取經濟以外的發展。

美國對外的貿易，特別是輸入方面，東亞及東南亞洲和大洋洲所佔的位置是極其重要。美國由大洋洲東南亞洲的輸入，一九

判然。

### (七)

規定字數已滿，最後略附數言作結。我在本文中，沒有談到通貨物價，貨銀問題，但是這些問題，不過是以上所述者之反面而已。昭和四·五年以來，因政府政策之錯誤，遭遇極大的不景氣，物資勞力的需要，也顯著的減少，當這時候，我曾主張過所謂通貨膨脹政策，（正確的說是通貨復脹政策「Reflation」即通貨緊縮後之膨脹）。現在我根據同樣的考量，却相反的思想主張通貨緊縮政策。（正確的說應該叫做反通貨復脹政策吧！）而主張減少投資或調整財政者，也即為此，通貨，物價，貨銀等問題，如依此思量，則對我上述中所自然包含着，當能理解了吧！而近頃世間所喧騰的統制等問題，與上者相較，不過是末梢的步驟問題罷了（原文見日本中央公論三月號）

一九四〇·五·六·譯竣

莫托維萊夫  
由其民譯

三七年是二九·三〇，凌駕了加拿大和紐芬蘭的輸入（一三·二%），不僅如此，并且超過了歐洲的輸入，即在一九三八年，縱有中日戰爭發生大洋洲東南亞洲及東亞輸美的比例，仍比加拿大紐芬蘭為多，而且比全拉丁美洲國家輸美所佔，分比二四·八%還要多些，比起歐洲的二八·九%，約略少些。

太平洋沿岸亞細亞各國，對於美國均具有巨大的經濟軍事意義，從這裏可以取得他處不能獲得的原料，如橡皮、錫、鐵、馬尼刺麻、絲等。

美國之輸出方面，大洋洲，東南亞洲所佔成分（一八·一%）一九三七年幾等於亞拉丁美洲國家的所佔（一九·二%）僅次於加拿大新西蘭，對歐洲落後較大。一九三八年亦略同。

### 二、美國貿易與太平洋沿岸各國

如上所述，東南亞洲及東亞大洋洲，對於美國的貿易，和美國資本發展第一線上的拉丁美洲國家，所具意義相同。而最近十餘年來，東南亞洲所佔成分，屢見上昇，此尤須指明之事實，如將若干太平洋沿岸各國，個別比重，則所具意義更大，並分別如下：（單位%）

| 東亞及<br>東南亞<br>內分： | 輸 入   |       | 輸 出   |       |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|
|                   | 一九三七年 | 一九三八年 | 一九三七年 | 一九三八年 |
| 東亞                | 二七·一  | 二四·六  | 一五·一  | 一四·四  |
| 中國                | 三·四   | 二·四   | 一·五   | 一·一   |
| 日本                | 六·六   | 六·五   | 八·六   | 七·八   |
| 菲律賓               | 四·一   | 四·八   | 二·五   | 二·八   |
| 荷印                | 三·七   | 三·五   | 〇·七   | 〇·九   |
| 英屬馬來              | 七·九   | 五·七   | 〇·三   | 〇·三   |
| 大洋洲               | 二·二   | 〇·八   | 三·〇   | 三·〇   |
| 內分：               |       |       |       |       |
| 澳大利亞              | 一·四   | 〇·四   | 二·二   | 二·二   |

資本投下情形，與此不同，但如慎重加以檢討，也會看出太平洋沿岸各國的比重是在如何的增太。

根據美國貿易局的原料，美國對外投資中一九三八年止向亞洲的投資約佔五·五%，大洋洲佔二%；美國向外投資約七〇%，是集中在「美國發展第一線」的美利堅大陸，然而，投資向亞洲及大洋洲的資本，尚能超過中央美洲及墨西哥，僅次於西印度的投資而已。

美國對亞細亞的投資，約五分之一是在東亞和東南亞，據美國若干文獻的估計，中日事變爆發之時，美國對華投資，全約二萬五千萬美元，對日投資約四萬五千萬美元，但美國對華的直按投資，是超過對日的。

### 三、中美經濟關係

根據上述資料，似乎美國的對外貿易及對外投資，中國的比重較輕，但這并非事實，尙未能說明兩國關係之重要。

第一，作為市場或原料資源地，中國是極有價值的國家，中國之於美國，是有極大的意義，不僅是根據了現在的觀點而言，實由於美國想信，中國乃資本主義世界上具有最大潛力的市場。

第二，美國以現在的貿易量，即可在華佔據第一位，但一九三八年日本對華進攻，美國頗受影響，地位因亦失掉。

中國之輸出，美國所佔部分，一九三七年為二七·五%，一九三八年略低為二一·三%，輸入也由一九·八%落至一六·九%。

第三，美國對華投資的界限，迄今尙未能直予確定，而美國國內對此意見也不一致，譬如美國經濟學者，以為中國政治條件的脆弱，可以做為美國投資的制限，而美國資本家則以為對華無論投下多少資本，均可立即致富。

最後，且係最重要的一點，即日本的在華進出不特直接影響美國在華的利害，并且連日本的市場，美國也保持不住，再加擴大，太平洋西部的經濟地位也受威脅，日本由美國輸入棉花，石油原料，美國的對外貿易，日本佔第三位，日本如在中國奠定了基礎，可以不用美國的原料，美國失去日本這個市場，同時日本對東南亞的進出，美國將自橡膠皮錫等重要資源地隔離，甚至菲律賓也不可保。

#### 四、遠東政策的本質

因此美國的遠東政策，自中日戰爭以來，就特別顯得重要，表面雖是「不干涉」但其真意并不如此。

美國對華會供給若干的必要軍需資料及武器，對華并予資金的融通，減輕中國的戰時財政負擔，特別是購買中國白銀，使中國有力購入外國貨品。

#### 五、由守勢轉為攻勢

但美國在遠東的行動，有不少的矛盾：

## 日寇物價的危機

### (一)

目前的經濟，現在已遇到很大的危機，一方面是經濟的問題，同時是政治問題，又是國內經濟的問題。這個問題，雖是極單純的經濟問題，然而有其嚴重性。總之它不僅僅是物價問題，

第一美國壓迫中日事變，第二美國自交戰國雙方獲取金銀，結果兩國均依存於美，待雙方力盡時，她可由「不干涉」出面直接干涉。

現在，美國遠東政策的攻勢已經要的時候了，例如一九三九年七月二十六日美政府廢棄美日商約即是。

她不會忽略了日本金準備已近枯竭一事，也不會放過日本作戰陷於經濟困難這個機會，所以，開始利用日美貿易，壓迫日本，為要解除障礙才取消通商條約，而格魯魯大使在東京招待會上的演說，意義更為顯明。

#### 五、歐洲戰爭與美日關係

同時，歐洲戰爭，對於日本，是減少了若干軍需原料的來源，獲取此等原料，益感困難，這是一個重大問題。原來，英法已向全世界所有原料的市場訂下大批的貨，因而，日本依賴美國的原料一事，更加強化。但同時美國在日本市場上的利害關係也薄弱了許多，歐戰使英法在太平洋上的地位發生變動，在這種情形之下，英日關係的發展，影響日美的關係是最大了。

#### 效良節譯

同時又是表裏不可分的「物資」問題，特別是由於物價問題而露出問題的本質來。例如目前通貨膨脹的特性，不在物價的昂貴，而在物質的不足。如果提高物價，則缺乏的物資，就會出現這樣當面的問題，表現於物價上的經濟關係是集中，也就可想而知了。

物資的不足，是它本身的問題。自不待言，煤的不足，終於發展到高度化的電力限制，它將更影響到一切產業的生產能力，在這意義上，物資供給力是現在重大關心的對象。這是不可否定的。問題的歸結，所謂生產力擴充的日本經濟的根本要求，此後應當採取什麼樣方式來推行，當面的事體，一方面是當作一個原料不足商品不足所產生的恐慌現象來加以處理；一方面又要當作生活必需品不足所產生的生活不安的問題來求自身的解決，這不能說不是麻煩的問題，但是物價的問題或許是一個更麻煩的問題，它現正在極速度的發展中，問題的解決如果失效，就會產生完全破壞的結果，這是因為物價的不安定招來物資的不足在實際情形以上，近來雖說市場上完全沒有紙張了，但是洋紙的生產額，至少從統計數字看來，去年底截止，一點也沒有降落，不僅如此，下期反比上期產生增加了，這個問題，部洛克的輸出姑且不提，因為黑市市場和黑市交易的關係，所以洋紙銷路絕跡，問題不是物價的絕對不足，而物資的不足却是由於價值關係所激成的相對性質。去年十月前後搶米的暴動，就是一個例子，現在街頭巷尾所充滿的物資，不足的哀聲，大都與價格關係的內容在呼喊，火柴缺乏的一剎那，確有大量的火柴向中國輸出，部洛克的輸出激增，和價格高漲是有關係的，物資不足，反能促進價格的昂漲，因此，正如上面所說的問題，就集中到物價飛漲的極單純的地方，數年前我們透視過的問題，是以逼迫的形態，出現在我們眼前了。

## (二)

然則這個問題究竟嚴重到什麼程度呢？

物價的指數依然沒有很顯明的變動，根據日本銀行的指數，批發物價比較事變前不過貴了百分之二十六，零售物價貴了百分之四十，但是「實際上因為投機產生了黑市市場，指數本身已表現不能代表本體」(同盟週報一月二十五日)這已經是一般的常識，那麼物價的水準向那方面進行呢？實際上不能明顯的把握住，在批發物價指數上，食用農產品漲價率最高，將近百分之五十五，但在指數上跌落的五金類却是一黑市交易的主要對象(同上週報)。黑市市場因為它是黑市市場的緣故，所以不能明顯的把握住，雖說黑市市場瀾漫着，假若一詢黑市市場有何根據，那麼，舉例講，也不能說出數目字的正確性，但是衆人之口，是堵不住的，報知新聞二月八號記載着：「對於經濟犯無論如何加嚴處罰，依然是可怕的激增，並且他們的手段越加巧妙，近來黑市交易的隱語通行用來掩飾經濟警察的耳目，即連煤炭等生活必需品，也通行黑市交易，批發店到零售店，都要貼水，故意延遲交貨日期，要求在公定價格上加貼水，而成黑市交易，常在販賣某種商品時，強制買主購買別種沒有公定價格的商品，或採不交發票的辦法等等，黑市交易的新法子，叢生不已。」這是記載黑市近況的記事，但絕不是新鮮的故事。實際近來那個商人可以答復你：「一切的一切都是黑市市場！這可說是沒有根據的根據。」

因為是黑市，故市價不能一定，隨時隨地大相逕庭，因此究竟什麼是黑市，出着多少價錢，是不容易講的，例如洋紙高至公定價格的二倍或三倍，皮革原料品高三倍，纖維製品的有些東西也高三倍，皮革製品及加工出售的纖維製品大都沒有公定價格，其原料的黑市價之高，可以想見，現在通行於生產者及商人間的黑市交易，勢必以種種形態表現於製品上，而出現其姿態於消

費部門，消費部門的公定價格，祇要到了大家不注意，或成爲橫的發展形態時，背後的商人交易的黑市價，將更得勢而昂然瀾漫下去。

一般生產已到嚴重關頭，是議會的答案，而當前基因於石炭不足的電力限制，將更使人預想相當廣大範圍的生產減少。這樣，想得到的供給減少，及物資不足的事態，若任其自然發展，則將更促進黑市價與黑市交易；反之，日益擴大的黑市，將使物資的消失於市場之外，其程度在實際不足以上。例如洋紙一項，大家噴噴沒有貨，但這不是實際的供給減少，隱藏在黑市的數量甚大。總之，存貨雖是減少了，但目前物資不足的原因甚多，使用

## 三井公司的內幕

三井公司因了要適應潮流的關係，也象其他日本的大公司一樣，把他們的中樞組織三井物產會社改組爲合股制了，因爲三菱公司及住友公司都早已改了合股制，而安田公司亦宣布說：「正準備步以上數家的後塵。」關於放棄一部份股權而容納公衆資本這件事，三井公司並非最早實行的一個法人，早在去年的時候，三菱已經將其重工業公司的股份十萬股，和鐵務公司的股份五萬股賣給了五家保險公司，他們自己已所保留的股份確實還不到原來的大半數。

在日本，有十四家大公司，對於全日本的經濟，有特殊的關係，根據去年六月底的統計：這十四家公司，共有資本六，七二四，〇〇〇，〇〇〇元，而全國商業組織的資本的總數，則是二

限制所產生的偏在，向日集團的輸出，以及交易失常，皆是。最近發生的新事情，還有交易系統的紊亂，例如布匹的批發店兼零售，肉鋪兼營木屐，反之機器店也賣布匹，批發商也做零售買賣，賣原料的也賣加工品，等等，再談到臨時連成的一多角關係，時，則正如交易網爲自衛團體及工場所擾亂一樣，物資的流通，失了正常軌道，商人忽略從來的專業，凡有商品皆爭相買賣，所以那態，就非常惡質化。只架空喊着不足，而不足又使他產停滯，因又產生黑市交易，刺激而生惡壞循環，層出不窮，其結果，物價發生全面的高漲。

這是危險的現象，達到了應加警戒的階段了。

J. FAHLE'S 著  
惠之 譯

一〇七二，〇〇〇，〇〇〇元，這樣看來，單是這十四家公司的資本，就佔了總數的百分之三十二了，而三井公司尤爲其中巨擘。它在政府中登記的資本數目是一，四二九，〇〇〇，〇〇〇元，這項數目，已是十四家公司共有的資本的百分之二十，全國商業組織的資本的總數（政府合股資本在內）的百分之七，事實上，三井氏的資本，遠遠超過上面這個公開的數目，據最近出版的「日本，滿洲國年鑑」上的估計，三井公司的財產應有，一，八五七，〇〇〇，〇〇〇元，而若按英國經濟專家的計算，則他們的資本，竟達到五，〇〇〇，〇〇〇，〇〇〇元之多。

這裏有一個三井氏在日本的經濟活動範圍的簡表，到去年年中止，三井公司在各方面所投下的現款，是

|         |              |
|---------|--------------|
| 重工業     | 三九七·〇〇〇·〇〇〇元 |
| 造紙工業    | 二四四·〇〇〇·〇〇〇元 |
| 紡織工業    | 一七四·〇〇〇·〇〇〇元 |
| 化學工業    | 一五九·〇〇〇·〇〇〇元 |
| 各項貿易    | 一三八·〇〇〇·〇〇〇元 |
| 財政方面    | 七一·〇〇〇·〇〇〇元  |
| 陶磁工業    | 四七·〇〇〇·〇〇〇元  |
| 動力及煤氣供給 | 四五·〇〇〇·〇〇〇元  |
| 其他      | 一四五·〇〇〇·〇〇〇元 |

這裏所說的日元，還是戰前的價格，而三井公司其他的投資，則是按照物價高漲後的幣值而算的了，三年前，三井公司在日本本土及她的殖民地，所控制的生產事業，有以下幾種：

|    |       |     |     |
|----|-------|-----|-----|
| 煤  | 22.5% | 金   | 15% |
| 鋼鐵 | 1.3%  | 硫酸鉀 | 15% |
| 造紙 | 30%   | 水泥  | 24% |
| 糖  | 19%   |     |     |

所以，在日本全國對外貿易額中，三井氏竟佔了三分之一。

這個圓錐形的大事業，是在四十年前，由商界巨子 Nakagawa (三井合名會社的創辦人) 所遺留下來的，三井合名會社是由三井族中，十一個支系合資組成的，它號稱有三萬萬元的資本，而以三井氏現任族長三井高公男爵主持之。三井族有七十五個合股公司，三井合名會社就受這七十五個公司中所選出的六個公司所直接統制，這六個公司是：三井物產會社，三井礦產公司，三井銀行，東神倉庫，三井信託公司，及三井人壽保險公司，末了三個公司的重要性比較小，而前三者則很為重要，因為

在三井合名會社消失以後，在三井氏的商業天地中，就要推他們為首了。

將要吞併三井合名會社的三井物產會社在全世界的商業公司中，雖不是最大的一個，但也很有地位了，沒有任何一較大國家的商業組織，能像三井物產會社對本國的對外貿易那樣重要。它在全國對外貿易中，佔有百分之三十至四十的巨額。全世界對她的發展情形，資本狀況，及可靠性都加以注意，它的收入是非常可觀的，單是一九三九年上半年，它的純利就有一四，一六五，〇〇〇元，三井物產會社最初在益用的領導之下，成立於一八七六年，經過了六十五年不顯一切的努力，乃有現在的成績，它在戰前最近期間的營業總數是一，五〇〇·〇〇〇·〇〇〇元，其中有五分之一是完完全全從日本帝國之外得到的。

三井礦務公司在三井氏的事業中，居於第二位，這個公司是日本，也是遠東的重要的一個礦業組織，它以九州國的Mitsui 煤礦為中心，這個礦是三井公司，在一八八八年，用了狡猾的手段，以四，五〇〇·〇〇〇元的代價，向政府買得來的，在其後的五十年中，單從Mitsui 一處，就賺了四二〇，〇〇〇·〇〇〇元，後來，又買了許多新礦山。他們所投下去的資本只有一二五·〇〇〇·〇〇〇元，而去年上半年六個月中，所得的純利就達到了二〇·一〇四·〇〇〇元。

第三、是三井銀行，若是按照它目前的組織說起來，它比三井物產會社和三井礦務公司都要年輕；但事實上，它是創立於十七世紀的三井錢莊和商業財務會社的苗裔，三井銀行目前已居於「日本六大私家銀行」的首座了，它放出去的款項與留在銀行裏的款項，合起來有一二八，八〇〇·〇〇〇元，在去年年底，行

內的存款總數是一，三四九，七〇四，七四一·五二元。

屬於三井氏的公司，大約有七十家，三井氏雖不必握有多數的股票，但是，仍然可以控制它們，因為像鍾淵紡織公司——世界上最大的一家棉業公司，王子製紙，——日本帝國紙市場上的霸權，北海道礦業汽船公司，皇族和三井氏同為重要股東，東洋人造絲公司日本麵粉公司等大公司，外人根本插足不進；三井氏當然可以高枕無憂，在最近幾年，三井氏在幾家大公司中的股份已大量的減少了：例如我們賣出了王子製紙的多數股份，不過，在另一方面，他們在其他幾家公司中的股份，新近又增加了不少。這樣，別人不致要誤認他們在通盤籌劃中，頗有放鬆那些聯合公司及附屬公司之意。事實上，他們以往在日本本部，那種狂風暴雨般的發展速率，已日漸減低，因為自一九三三年以來，他們就集中精力從事於如何團結他們的經濟組織，如何加以改革，及如何隱藏起他們的經濟實況了。

三井勢力之侵入中國，比我們普通所知道的時期要早得多。在上一世紀，日本在中國還沒有得到治外法權之先，三井物產會社已是上海煤炭業中的一個重要主顧了。它在中國作着多方面的活動，同時又把三井氏其他的事業引進了中國，這次中日戰爭之爆發，使三井氏在中國實業方面的投資，受了很大的損失，而在上海的棉織公司所受的損失為最重，不過，當日軍在華北華中得到了相當的勝利之後，三井公司就趁火打劫的掠奪了許多中國的重要企業：三井礦務公司搶到了華北的中興煤礦；東亞麵粉公司（日本麵粉公司的分公司）搶到了九個麵粉廠，七個在華北，兩

個在上海；上海棉織公司從中新第六廠搶到了七萬三千個紡錘，五千五百七十八架紡織機，及四百二十二個紡織機器；此外，三井物產會社又獨佔了唐山啓新水泥廠，海州附近的磷酸肥料，以及蘇州最大的木材場，至於淮南煤礦，則是由三井三菱和其他幾家公司合股經營的。

與其他的日本商業團體比較起來，三井公司並不見得特別的要把這些中國實業據為己有，自然，他們不會將那些戰利品放棄了，而不去染指；雖然也許得不到什麼，或所得甚少，但是三井氏從戰爭開始時起，似乎就決定了自己禁止自己，去從事於新的企業；及避免在中國部本作巨額的投資，他們在滿洲，也實行這同樣的政策，因此，日本軍閥對他們非常失望，他們在淪陷區及「滿洲國」的唯一活動，就是經商，在許多方面，他們已獨霸市場；例如，華中的絲的出口，就完全在三井公司掌握之中。他們把力量專注於商業方面，因此在淪陷區中，甚至與小販們去爭那蠅頭之利，所以，在全中國，三井公司是獲利最多的一個團體。

三井物產會社在中國的貿易之順利，就像它以往在本國的情形一樣，但它現在在本國的進展却很慢，大規模的活動已漸漸停止，又要自製着不去和那些小商人及小店主去競爭，它現在正實行着池田氏縮小範圍的政策，池田又強迫三井氏的其他公司，也實行這種政策，他們雖不願意，但也勉強的服從了，三井合名會社的消滅，也是池田政策的一部份，不過爾後結果如何？現在還不能預測。

# 調查統計

## 四川省人口面積統計

| 縣市名 | 人口數       | 面積<br>(方市里數) |
|-----|-----------|--------------|
| 總計  | 三,三三三,三六一 | 一,四八二,九六六    |
| 成都縣 | 二二九,八六三   | 九八二,七六       |
| 華陽縣 | 三九一,〇八七   | 三,八九九,四六     |
| 簡陽縣 | 一一四,三九〇   | 一〇,〇〇七,二六    |
| 廣漢縣 | 二七三,三六二   | 一,九九六,六〇     |
| 崇慶縣 | 四一八,六九三   | 四,一六五,〇〇     |
| 什邡縣 | 三三〇,六四三   | 二,九七四,二〇     |
| 雙流縣 | 一三七,三〇四   | 一,一五〇,六〇     |
| 新都縣 | 一四九,九二〇   | 九一四,二六       |
| 溫江縣 | 二六二,〇二五   | 一,〇〇三,二六     |
| 新繁縣 | 一一三,〇〇〇   | 六三四,二〇       |
| 金堂縣 | 五八六,〇〇八   | 五,六四六,四〇     |
| 郫縣  | 一七〇,六七五   | 一,〇九五,三六     |
| 灌縣  | 二六二,六一八   | 四,六六〇,〇〇     |
| 彭縣  | 三六七,二四八   | 五,三三〇,〇〇     |
| 崇寧縣 | 九二,四五七    | 九一三,四〇〇      |
| 新津縣 | 一六二,五八三   | 一,二六一,八八     |
| 平武縣 | 八六,五〇四    | 二六,〇〇〇,〇〇    |
| 江油縣 | 一九二,四三〇   | 八,五〇〇,〇〇     |
| 北川縣 | 二八,六三八    | 七,二〇〇,〇〇     |
| 彰明縣 | 一〇九,五三三   | 一,三八〇,〇〇     |
| 茂縣  | 三五,七五七    | 二五,八〇四,〇〇    |
| 汶川縣 | 二〇,三七〇    | 一一,九六四,〇〇    |
| 綿陽縣 | 四三七,四六八   | 五,八〇〇,〇〇     |
| 德陽縣 | 二〇一,〇九五   | 二,四四一,〇〇     |
| 安縣  | 一八七,四七四   | 六,三三〇,〇〇     |
| 綿竹縣 | 二七九,四八九   | 三,一〇〇,〇〇     |
| 梓潼縣 | 一七〇,四二七   | 三,九二七,六      |
| 羅江縣 | 一五二,七九三   | 三,一三四,〇〇     |
| 懋功縣 | 二四,三〇一    | 一,二四〇,〇〇     |
| 松潘縣 | 二四,四〇一    | 二五,七四〇,〇〇    |
| 理番縣 | 二六,八八一    | 三八,二六〇,〇〇    |
| 巴縣  | 九五六,九四三   | 一三,二四五,〇〇    |
| 江津縣 | 八五二,七六四   | 一三,〇一〇,〇〇    |
| 長壽縣 | 三九六,二二三   | 四,〇〇一,〇〇     |
| 永川縣 | 三九九,二二〇   | 五,一五三,〇〇     |

本會資料室



榮昌縣 綦江縣 南川縣 銅梁縣 大足縣 璧山縣 涪陵縣 合川縣 江北縣 武勝縣 奉節縣 巫山縣 雲陽縣 萬縣 開縣 巫溪縣 達縣 渠縣 大竹縣 宜賓縣 萬源縣 城口縣 忠縣 酆都縣 墊江縣

三七五·六一四  
四一三·九二六  
三〇六·六〇七  
五二七·六四六  
四四六·三四一  
三八六·〇九六  
一〇四九·三六四  
七九一·五二三  
六九一·六九八  
三六六·二七四  
三六〇·五五四  
一六四·四八三  
五一五·八六三  
八一三·四八五  
六七〇·二四〇  
一五〇·〇〇三  
六八〇·六二八  
二四八·六四三  
七三七·二〇四  
四七七·九〇六  
四六七·五三四  
一五三·一三一  
七八〇·四六六  
五二二·六六五  
五三三·一六一  
三四〇·一九三

三·五九七·二二  
七·三五六·〇〇  
三·一七六·〇〇  
五·九一四·〇〇  
五·二六三·四四  
三·二四五·七二  
三·〇八二·〇〇  
一·三三五·八〇  
九·八八八·〇〇  
四·三七七·二〇  
一七·八二九·六〇  
一〇·五八四·八〇  
一三·四七七·二〇  
一四·六八〇·〇〇  
一四·七九九·二〇  
二二·六二五·六〇  
一四·一九五·二〇  
四·一六一·二〇  
六·六二八·〇〇  
七·三〇四·〇〇  
一七·三五八·八〇  
一六·四六九·二〇  
一七·三二九·三〇  
八·〇五七·九六  
一五·四四〇·二四  
三·三四四·〇〇

梁山縣 會陽縣 石柱縣 季山縣 黔江縣 彭水縣 名山縣 樂山縣 峨嵋縣 洪雅縣 峨邊縣 夾江縣 犍爲縣 榮縣 威遠縣 眉山縣 丹稜縣 彭山縣 青神縣 邛崃縣 大邑縣 蒲江縣 瀘江縣 宜賓縣 慶符縣 富順縣

四八·七六四  
三六二·六二〇  
一八五·四三九  
三三九·四三一  
一六·八三五  
二〇〇·六二二  
一三五·二九五  
四二六·六五二  
一三八·七二四  
二〇五·六六七  
五四·五三八  
一五九·七五  
五二六·六四五  
六六一·二二六  
四〇七·八一  
四〇五·八六五  
九三·一六〇  
二六四·七二  
二二八·三九九  
三八九·九三二  
二九八·一三三  
二二八·六六六  
九六八·九八〇  
八三六·一五五  
一六一·五九七  
一〇〇二·六七三

六·八二七·二〇  
三九·二六四·五〇  
九·〇九二·八〇  
一四·三三九·九六  
一一·七四二·〇八  
一三·六八四·二四  
二·四八八·六八  
七·四六六·三三  
五·〇八六·八〇  
九·〇九三·〇〇  
一〇·九五二·〇四  
一·六七八·一六  
七·八一五·九六  
七·八五九·一六  
三·一三二·四〇  
四·一三六·九六  
三·八九四·二八  
一·七〇二·〇四  
一·六三六·九六  
六·〇七三·〇四  
四·三三三·六八  
二·〇〇五·〇〇  
二·六五三·七六  
一六·九二二·〇〇  
四·三〇七·〇〇  
八·八二四·五八

|     |           |           |
|-----|-----------|-----------|
| 蒼溪縣 | 二五九·五五八   | 九·五九四·八〇  |
| 岳池縣 | 五七三·八七三   | 七·四三〇·六〇  |
| 鄰水縣 | 三七六·三八八   | 七·五八六·〇〇  |
| 儀隴縣 | 五三三·九三七   | 六·三二〇·四〇  |
| 蓬山縣 | 四四三·六五一   | 七·〇五七·六〇  |
| 西充縣 | 三九六·六二五   | 三·九九〇·六〇  |
| 南充縣 | 九二九·〇四三   | 一〇·五四八·八〇 |
| 閬中縣 | 三六六·五八〇   | 五·九二五·〇〇  |
| 古蔺縣 | 三六三·二四九   | 二·三五五·二八  |
| 古宋縣 | 九一·一三五    | 二·三九五·四四  |
| 雷波縣 | 一九·三四〇    | 一九·二五五·四〇 |
| 敘永縣 | 七二·四三三    | 二·三九五·四四  |
| 內江縣 | 六六二·八〇一   | 一·六六二·三三七 |
| 井研縣 | 二二〇·〇六九   | 六·九三三·〇〇  |
| 資陽縣 | 六九八·九〇八   | 二·五五六·二六  |
| 仁壽縣 | 一·一〇四·六一五 | 六·三三〇·〇〇  |
| 資中縣 | 八一九·三九九   | 一〇·〇六五·四〇 |
| 江安縣 | 三二四·九九九   | 七·六二〇·八四  |
| 納谿縣 | 七六·二二八    | 二·九五八·二八  |
| 合江縣 | 三八九·六八九   | 七·〇九〇·〇八  |
| 馬邊縣 | 三三·二四三    | 二·九五八·二八  |
| 屏山縣 | 二六八·〇二六   | 一〇·四一六·一六 |
| 隆昌縣 | 三五八·六一九   | 九·七六六·九二  |
| 興文縣 | 六四·五五六    | 一·四〇九·八八  |
| 珙縣  | 一三三·五五六   | 三·〇四二·九二  |
| 筠連縣 | 五二·七九九    | 二·一〇五·四八  |
| 高縣  | 一四〇·三四三   | 三·〇四二·九二  |
| 筠寧縣 | 二〇三·六〇八   | 一〇·四一六·一六 |
| 南溪縣 | 二〇三·六〇八   | 九·七六六·九二  |
| 瀘縣  | 一四〇·三四三   | 一·九〇九·〇八  |
| 合江縣 | 三八九·六八九   | 七·六二〇·八四  |
| 屏山縣 | 二六八·〇二六   | 一〇·四一六·一六 |
| 馬邊縣 | 三三·二四三    | 九·七六六·九二  |
| 合江縣 | 三八九·六八九   | 一·九〇九·〇八  |
| 納谿縣 | 七六·二二八    | 二·九五八·二八  |
| 江安縣 | 三二四·九九九   | 七·六二〇·八四  |
| 資中縣 | 八一九·三九九   | 一〇·〇六五·四〇 |
| 仁壽縣 | 一·一〇四·六一五 | 六·九三三·〇〇  |
| 資陽縣 | 六九八·九〇八   | 二·五五六·二六  |
| 井研縣 | 二二〇·〇六九   | 六·三三〇·〇〇  |
| 內江縣 | 六六二·八〇一   | 一·六六二·三三七 |
| 敘永縣 | 七二·四三三    | 一九·二五五·四〇 |
| 雷波縣 | 一九·三四〇    | 二·三九五·四四  |
| 古宋縣 | 九一·一三五    | 二·三九五·四四  |
| 古蔺縣 | 三六三·二四九   | 一·六六二·三三七 |
| 古蔺縣 | 三六三·二四九   | 二·三九五·四四  |
| 閬中縣 | 三六六·五八〇   | 二·三九五·四四  |
| 南充縣 | 九二九·〇四三   | 一〇·五四八·八〇 |
| 西充縣 | 三九六·六二五   | 三·九九〇·六〇  |
| 蓬山縣 | 四四三·六五一   | 七·〇五七·六〇  |
| 儀隴縣 | 五三三·九三七   | 六·三二〇·四〇  |
| 鄰水縣 | 三七六·三八八   | 七·五八六·〇〇  |
| 岳池縣 | 五七三·八七三   | 七·四三〇·六〇  |
| 蒼溪縣 | 二五九·五五八   | 九·五九四·八〇  |

|     |         |           |
|-----|---------|-----------|
| 廣元縣 | 一六五·一五七 | 二·六八八·〇〇  |
| 昭化縣 | 一〇七·四二七 | 二·四〇四·四〇  |
| 通江縣 | 二四〇·三三四 | 六·一六五·二〇  |
| 南江縣 | 二八·五二〇  | 一·九三〇·八〇  |
| 巴中縣 | 六四五·二二七 | 一六·七四三·〇〇 |
| 劍閣縣 | 二八〇·〇三五 | 一八·九四八·〇〇 |
| 蓬安縣 | 三六九·二八六 | 三·五五五·二〇  |
| 廣安縣 | 七四三·〇一九 | 六·八二九·二五  |
| 三台縣 | 九八六·八四三 | 一八·九三一·五二 |
| 射洪縣 | 五八·七六〇  | 五·五九九·二〇  |
| 鹽亭縣 | 三四二·九三七 | 四·九四六·四〇  |
| 中江縣 | 九八一·三三六 | 九·八三三·四四  |
| 遂寧縣 | 八二六·三五九 | 七·二五七·二二  |
| 蓬溪縣 | 七二·六八五  | 七·八九四·九二  |
| 潼南縣 | 四一·三八六  | 七·〇〇二·八四  |
| 樂至縣 | 四八二·三三九 | 四·六三〇·九六  |
| 安岳縣 | 八三六·六七八 | 一一·〇七四·二四 |
| 靖化縣 | 四七·〇二八  | 七〇·六八〇·〇〇 |
| 重慶市 | 四七·〇二八  | 二六·〇〇〇    |
| 成都市 | 五九·六〇五  | 六二·〇〇〇    |

(1) 本省以前之五道爲(1)東川道(2)嘉陵道  
 (3)西川道(4)建昌道(大部份現屬於西  
 康省)(5)永甯道  
 (2) 此表之面積總計與第一表之本省面積總計不同  
 因前者爲各縣面積所加之總計後者是內政部採  
 取參謀本部陸地測量總局發表數  
 立法院統計室搜製民國二十九年四月

# 一月來國內外大事記

## 甲、國內之部

五月三日：

### 經濟部通令

#### 嚴防敵偽經濟剝削

該項通令原文云：關於戰區，或接近戰區各項事業，本部前經制定限制辦法，通行遵照在案。茲以敵偽圖謀攫奪各項經濟產業，往往假藉發還私人產業名義，誘惑人民與之合作，各公司及事業主辦人等，如果墜其奸計，少則損失私權，大則危害國家資源，影響所及良非淺鮮。查戰區或接近戰區各項事業限制辦法，對於漁業，礦業，林業及取得特種營業權者之更名，或其權益之移轉抵押變更，不動產之移轉抵押，各公司股東之更名，股份之移轉抵押，以及各公司其他事業主辦人或代表人與外商訂立關於權益之合同或契約等，均規定一律須呈經本部核准，否則概屬無效。仰各事業主辦人暨各公司股東，恪遵上項辦法，嚴守正誼，毋與敵偽合作，免墮奸謀而貽後悔，是為至要。

五月四日：

### 東北四省府改組

國府五月三日下午令改組遼吉黑熱四省府，原令云：遼寧，吉林，黑龍江，熱河四省省政府應予改組，任命萬福林為遼寧省政府委員兼主席，鄒作華為吉林省政府委員兼主席，馬占山為黑龍江省政府委員兼主席，繆激流為熱河省政府委員兼主席，此令。

五月十日：

### 財部穩定滬金融

滬金融市場，因財部聲明決維持幣制，電令滬後，人心安定，各行非提存款項已平。八日外匯黑市匯豐掛牌未動，實際交易行市穩中帶鬆，黃金外幣均已趨穩，各公債券略俏，棉紗米油以及外商股票

均稍回跌。

五月十一日：

### 教部設學術審議會

教部為審議學術文化事業及促進高等教育設施起見，依照各級教育實施方案規定，特成立學術審議委員會，并於是日舉行第一次大會開幕式。

五月十五日：

### 王外長談話

#### 中國外交政策不變

外交部王部長發表關於國際形式之談話，并於晚間向美廣播，王部稱：「無論國際情勢最近之發展如何，中國外交政策并無變更。」

五月十八日：

### 統一水利機構

經濟部組織法修正後，原有該部水利

司業經取消，關於全國水利事項，開行政院將設置水利委員會，統一管理。

五月二十三日：

### 限制金製成品出口

國府二十三下令限制金製成品出口，其辦法係：一、金製成品不論數量多寡，一律不准旅客攜帶出口，如所攜為金質，有關文化或紀念之物品或古幣雜幣等項，准由海關估明價值，由旅客照價繳納保證金，准予放行。在一年期內，仍攜原物進口，准將保證金發還，逾期即予沒收。：持有其他合法文件，可證明係繞道前往國內（內地暨專案指定應受限制之地均同）者，每人所帶金製成品，以所含純金量不超過三七，七九九四公份即關秤一兩為限，如所攜超過限制，不論其金製成品係何性質品類，其超過部份，應依前段繳納保證金之規定辦理。

五月二十七日：

### 直接稅處決成立

財政當局決於六月一日正式成立直接稅處，內包括所得稅，利得稅，遺產稅，

印花稅等。此種直接稅制度之樹立，實為我國財政史上劃時代之舉。

### 乙、國外之部

五月四日：

### 美戰備完成

美海陸軍當局及政府要人，近在其集會中發表意見，陸長伍德霖稱：吾人絕不能令侵略者侵入西半球。海長愛迪遜稱：美海軍已準備就緒，隨時均可出動，完成其使命。

五月十日：

### 德軍侵入荷比

德軍於本日清晨侵入荷蘭盧森堡，德比交界處亦發生砲戰，荷蘭正式向德國宣戰。德軍以閃電戰術及降落傘部隊攻入荷境。

五月十二日

### 英閣改組

英首相張伯倫辭職，由海相邱吉爾組

新閣，人選如下：首相邱吉爾，國防大臣邱吉爾兼，樞密大臣張伯倫（保守黨）掌

樞大臣阿特利（工黨），外交大臣里法克斯（保守黨）保管部大臣格赫伍德（工黨）司法大臣西門爵士（自由黨），財相伍特（保守黨），內相兼平民安全部大臣安德遜（保守黨）殖民大臣勞合（保守黨），商務大臣鄧肯（保守黨）軍需大臣赫勃脫里遜（工黨）情報大臣特夫古相（保守黨），此外又任命三部大臣，但不入戰時內閣，計為：海軍大臣亞歷山大（工黨）陸軍大臣艾登（保守黨）空軍大臣辛格萊（自由黨）。

五月十四日：

### 荷政府遷倫敦

荷總理及荷政府人員抵倫敦後，發表聲明，荷政府決在荷境內行使職權，荷蘭女王亦於十三日抵倫敦。

五月十八日

### 法境戰局嚴重

德軍於十五日攻陷色當後，繼續挺進，據十八日雲云。德軍前鋒已進至巴黎以

北一百英里之地點。比京布魯塞爾，亦於同晚被德軍攻陷。於此緊急聲中，法總理雷諾乃再度改組內閣，由馮萊任國防部長，貝當任協理，達拉第任外長，曼台爾任內長，巴勒德任商務部長，羅林任殖民部長。

五月二十一日：

**德軍進抵英海峽**

**美全國震動**

德軍聲稱已達英吉利海峽之消息傳至美國後，各界甚為震動。孤立派數月來認羅斯福總統神經過敏者，現已遭輿論之抨擊。國會現正準備國防立法，議論紛紛，有人主張將美國全部海陸空軍售予同盟國，使其有力阻擊野蠻主義云。

五月二十七日：

**美總統廣播演說**

羅斯福總統廣播演說，闡述增強國防之必要，總統稱：「兩週以來，孤立主義者幻想之殘粉碎者業已不少。此等人士過去以為美國遠離世界，孤立遠洋之外，因之其他各地所不克避免之危險，獨美國得以免免，而今而後，彼等亦憬然悟醒此種幻想之謬妄。」繼稱：「美國業已決心

完成其武力防禦之實力，不論將來因局勢發展之結果如何，防禦實力亦須隨之增加。美國方面已決努力以赴，且決早日克底於成。

五月二十八日

**比宣佈停戰**

據法總統雷諾廣播演說稱：比國軍隊已在該國國王與波德三世命令之下，突然無條件對德屈服，使德軍得推進之途徑。

**丙、日本之部**

**紙幣泛濫**

據中外商業新報載稱，日本銀行發行紙幣數額，去年二月份共達三、一〇〇、〇〇〇圓，原已減至三、〇〇〇、〇〇〇圓，忽又激增至三、〇〇〇、〇〇〇圓，每月平均發行額約較前年增加四萬圓，去年年初四個月共增加八萬圓，至五月十三日，已較去年增加八萬圓，至五月十三日，已較去年增加八萬圓。

**倭對荷印野心未已**

暴日以美國態度強硬，對荷印雖有陰謀，而不願下手，頃因英法陸軍在荷屬西印度島嶼登陸，荷方絕無任何國家保證對荷屬東印度與聲明內容相背馳，且海軍在荷屬對登陸島東印度採取之措施。亦殊難令人信

賴，此點足願慮。五月十四日：敵物資益缺

**敵物資益缺**

敵商相談稱：六月一日起，東京、大阪、神戶、名古屋、京都、大津、橫濱、青島、濟南、煙台、濰縣、周村、博山、兗州、徐州、開封、鄭州、洛陽、西安、蘭州、西寧、昆明、貴陽、重慶、成都、萬縣、宜昌、沙市、長沙、衡陽、南昌、福州、廈門、汕頭、廣州、香港、澳門、台北、基隆、台中、台南、高雄、新竹、嘉義、屏東、花蓮、台東、澎湖、金門、馬祖、琉球、台北、基隆、台中、台南、高雄、新竹、嘉義、屏東、花蓮、台東、澎湖、金門、馬祖、琉球。

**祕魯反日**

日政府因秘魯發生反日運動，已向秘魯政府提出嚴重抗議。據外務省發言人稱：秘魯反日運動之用意，在企圖迫令日僑退出。

**敵財政愈困難**

日本大藏省為阻止通貨膨脹起見，已對敵國實施嚴厲之財政政策。據日方消息：敵國財政已趨於崩潰，其幣值已嚴重貶值。日本大藏省為阻止通貨膨脹起見，已對敵國實施嚴厲之財政政策。據日方消息：敵國財政已趨於崩潰，其幣值已嚴重貶值。

# 編 後

現在一切建設事業都在抗戰的大時代洪流中向前躍進，政治自然也不能例外。我們知道任何建設都離不開實際，沒有實際做基礎的所謂建設計劃，至多祇是理論，往往不能付諸實施，強欲實施，勢必扞格不通，這樣的計劃當然不是我們以「政治建設」為己任的同志們所認為滿足的。因為這個原因，我們在討論過許多政治建設理論與各方面各部門的實施計劃以後認為還有再就全國各地實際情形加以印證之必要，所以此次特輯即採「現地調查」為主題，而暫以我們抗戰的後方——廣大的西南各省——為對象。本期共掲載了四篇文章，都是很切實很詳實的，這種由親身經歷調查得來的材料與意見，自足供我們從事實際工作者之參考，希望讀者不要輕視放過。以本刊物對於這種有價值的材料仍當隨時選載，但不一定採取「特輯」的形式。

本期專論包括全民經濟，新縣制，行政效率，及地方財政等方面，這都是當前最切要的問題，執筆者均對各該問題有深切研究或具多年經驗，他們的意見，頗值得我們注意。

我們在譯述中刊出四篇關於敵寇經濟情形的文章，由這裏我們可以窺見敵人戰時經濟的全貌，這些材料更可以幫助我們了解敵人怎樣在經濟方面努力掙扎，我們如果就這方面尋覓打擊敵人的對策，相信一定更容易制敵死命。當前列強之與遠東最有關係者恐怕要數美國；因為惟有她可發動國力影響遠東大局，別的国家似乎都多少為歐戰所牽制。我們因此選譯一篇談「美國太平洋政策」的文字，想亦為讀者所急欲一觀究竟的。

## 郵政儲金滙業

### 局重分局特

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

代售國府頒訂本局發行之

### 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

# 政治建設月刊 第二卷 第六期

中華民國二十九年六月一日出版

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  
 韋以謙 胡慶育 高顯鑑 梁子青 高向杲  
 姜書閣 姚寶賢 師連舫 崔敬伯 章勳  
 郭榮生 孫伏園 鮑夢超 劉世傳 關吉玉  
 (以姓氏筆畫多寡爲序)

總經理處 中國文化服務社 重慶武庫街四號

## 定價表

| 訂購辦法 | 冊數  | 價目   | 郵費         |      |
|------|-----|------|------------|------|
|      |     |      | 國內及日本香港及澳門 | 外國   |
| 零售   | 一冊  | 四角   | 三分         | 三角   |
| 半年預定 | 六冊  | 二元二角 | 免          | 九角   |
| 全年預定 | 十二冊 | 四元四角 | 免          | 一元八角 |

本國郵票十足通用幣以一分及五分爲限

## 徵稿簡則

- 一、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。
- 二、來稿以語體文爲主，并請加新式標點符號，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。
- 三、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。
- 四、來稿刊載後，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。
- 五、本刊對來稿有增刪權，如不願修改者，請於投稿時，預先聲明。
- 六、來稿登載後，其著作權即爲本刊所有，如願保留者，須特別聲明。
- 七、來稿文責自負，稿末請註明姓名，地址，略歷，以便通訊；但揭載時署名，由作者自定。
- 八、來稿不論登載與否，概不退還，惟附足郵費者，不在此限。
- 九、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采印須另加印費  
 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  
 廣告費先付遠地函詢即行奉覆

# 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 寶雞 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 衢縣 寧波 吉安 撫州  
 贛縣 立煌 零陵 漢口 老河口 泉州 延平 浦城  
 建甌 鼓浪嶼 廣州灣 韶關 宜山 梧州 盤縣 都勻  
 蒙自 下關 龍陵 邕縣 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 涪縣 北碚 南泉  
 瀘縣 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 辰谿 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 歐芬信託公司 (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

內政部登記證警字第七二五四號  
 重慶市圖書雜誌審查委員會字第一八二五號  
 經中華郵政登記證為第一類新聞