

# 政治建設

## 第一卷第六期

### 特輯

新縣制與新縣政

- 新縣制的由來及其特點……………陳柏心
- 對於縣各級組織綱要應有之認識……………楊君勸
- 新縣制的重要進步……………師連訪
- 縣長權責問題之研討……………張鴻鈞

### 專著

- 我國政治建設的重心——基層經濟……………姚石庵
- 行政效率與行政技術……………羅敦偉
- 經濟建設中的資本問題……………栗寄滄
- 綏蒙的戰地政治建設……………周卜豐

### 譯述

- 第二次歐戰之政治祕幕……………Ludwig Lore 著 吳一凡 譯
- 德蘇武力與經濟力之評估……………遠藤一郎 著 姚實賢 譯
- 戰時日本的財政能力……………A. Chalmers 著 徐仲航 譯
- 美國往那裏去……………清澤列 著 曹特 譯
- 邱吉爾論……………A. D. Cooper 著 鮑夢超 譯
- 日本戰時財政金融政策的動向……………日本經濟學家雜誌 曹貫一 譯
- 調查統計……………本會資料室
- 全國戶口統計之鳥瞰……………本會資料室
- 一月來之政治建設……………本會資料室
- 會務報告……………本會資料室
- 編後……………本會資料室

## 中國政治建設學會刊行

民國二十八年十二月一日出版

# 第一卷 第二期 目錄

特輯

抗戰兩年之行政	劉泳園
抗戰兩年之財政與金融	傅堅白
抗戰兩年之經濟與工商同業統制機構之健全化	壽景輝
抗戰兩年之外交	胡慶育
抗戰兩年之交通	章勃

專著

政治之精神建設與物質建設	高顯鑑
省府合署辦公制度之研討	師連舫
租稅與租稅制度	關吉玉
論宗稅與承稅與抗戰建國	魏大玉
國際援華陣線之一環	王禮錫
我國地方自治之源流	李力成
工業合作運動之使命及其設施	劉廣沛

譯述

美國的外交政策	何鶴雲譯
日本侵略戰中中國生活之疲憊	姚寶賢編譯
英日在華中貨幣戰	鄭善增譯
日本的恐懼感	金善增譯
日閩計劃與事實的背道而馳	楊驥譯

調查統計

戰區縣政情形續誌	本會資料室
全國警察行政概況	本會資料室

兩月來之政治建設

會務報告

編後

# 第一卷 第四期 目錄

特輯

西康建設與農村合作	莫德惠
關於川康建設的意見	章伯鈞
川康物產建設與增加棉紗生產	高惜冰
西康金融貨幣與財政	張玉潤
川康建設座談紀錄	李璣等
川康建設方案概要(附錄)	

專著

國際政治的性質及其觀察	陳鍾浩
行政督察制之研究	師連舫
近年來中國財政的建設	楊驥
教育行政上之嚴整風紀問題	黃若泉
外交行政的改善	村若君
戰區文化工作提綱	關夢覺

譯述

敵方人士對何部新閣的觀感	姚寶賢編譯
謎一樣的蘇聯	何澄宇譯
昭和十七年之危機	劉景祥譯
英法蘇談判之史的回顧	何鶴雲譯
國際的貨物交易	楊承厚譯

調查統計

全國行政督察區之鳥瞰	本會資料室
我國各省市辦理倉儲之經過	本會資料室

兩月來之政治建設

會務報告

編後

## 新縣制的由來及其特點

陳柏心

二十八年九月十九日，國民政府公布『縣各級組織綱要』，在中國地方制度發展史上，當爲極重要的一頁。十年以來，縣政的未也開展，實爲國人在政治上之一重大苦悶，政府當局，所受痛苦經驗，尤堪罄竹難書，此次新縣制的頒行，是國人長期苦悶的產物，其受全國熱烈歡迎，自屬意想中事！

### 一、縣制改革的必要

我們何以熱誠迎接新縣制呢？因爲以往縣制的缺陷，實在太多了！從那些缺陷中，才感覺到縣制有改革的必要。我們且從過去制度的缺點，加以簡單的檢討，以明此一改革的迫切和重要：

一，過去縣制的第一個缺點是複雜。在『縣各級組織綱要』公布以前，縣地方制度異常複雜，大體上可分析爲三個體系：第一個體系，是以『縣組織法及其一切關係法規爲內容』。『縣組織法』是民國十八年公布的，依『縣組織法』規定，縣設縣政府及縣參議會，縣政府內部，則設公安，財政，建設教育等局，縣參議員完全由人民分區依人口比例多寡選舉。縣以下分區，鄉，（或鎮）闾，鄰四級，區及鄉鎮以區民大會及鄉鎮民大會爲最高權力機關，闾鄰均有闾鄰居民會議之召集，區，鄉，鎮，闾，鄰，長，由區鄉鎮大會及闾鄰居民會議選任。『縣組織法施行法』更規定縣組織施行程序，并各規定每一程序所需之時間。這套制度，施行的結果，漸漸發現出制度上的弱點甚多，以致推行困難。其最甚者，如全國制度的過於劃一，自治組織層級的過多，實施

期限的過促等。中央政治會議爲補救其缺陷，於二十三年通過『改進地方自治原則』，由行政院通行遵辦。依此原則爲中心，成爲縣地方制度的第二個體系。依照這個原則，縣僅分爲縣及鄉鎮村二級，區僅在情況特殊之處設立，視爲特例，或區公所僅爲縣政府之輔佐機關，不自成一級。地方自治的推行，分爲扶植自治時期，自治開始時期及自治完成時期，并規定每一時期組織上演進的標準，同時并規定對推行地方自治的程序及方式，中央祇作大體及富於彈性的規定，而由各地自行擬定程式。第三個體系的制度，是行於贛鄂皖豫等有軍事行動的省份，縣政府裁局改科，區公所改組爲區署，而以保甲爲其基層組織。其改變的要旨，不僅在形式，而且還在實質，即以所謂一條鞭式的官治制度，代替原來的自治制度。後來軍事區域擴大，這種制度的施行範圍，也隨之擴大，其後并由中央推行於其他省份。這三種制度的體制和性質都不相同，但每一體系內各種多如牛毛的法規，則無一不備，同時均有效力。於是縣制度就變成混亂一團，複雜矛盾，不一而足，地方政府對法規應用困難，人民更無從明白瞭解，欲期其推行順利，自非易事。

二，過去縣制的第二個缺點是善變。地方制度本具有比較固定的性質，明瞭各國地方制度發展史者，當能承認這一個原則，蓋地方人民，對於其業已熟習的制度，常不願有過甚的改革，但十年來的中國，則恰恰相反。就其全般改革言，自『縣組織法』公布後，有兩大重要改革，即『改進地方自治原則』的頒布，和

南昌行營時期軍事區內地方制度的推行，不僅變更形式，而且還變更實質。其經過情形，已於前節內述及。至就縣組織每一部分的改革言，縣政府組織，原有各局改設為科。縣參議會在扶植自治時期設立，其性質則異於『縣組織法』上所定之縣參議會；相等於『縣組織法』上所定之縣參議會，改稱縣議會，於自治開始時期設置。縣以下區，依『改進地方自治原則』，在原則上應予廢止，以後推行分區設置制度，區署又為必須設置的組織。鄉鎮改為聯保，仍用鄉鎮名稱者，鄉鎮長事實上非民選，而係委任，鄉鎮民大會的規定，實際等於具文。閭鄰改為保甲，但保甲的作用，則與閭鄰迥異，而對於保甲的重視，亦遠甚於原來的閭鄰，甲長本由戶長選舉，保長由甲長選舉，抗戰以後則改採委任制。這就是就其重要者，約略加以說明。至於各項補充法規的內容，變化尤多，大都隨事增損，補苴缺漏，缺乏一貫的體系和明確的方針，此其流弊，足使地方政治基礎，無法穩固建立，往往此一法令實施未久，而另一法令即繼之以來，為奉行新法令，不得不棄置原來的規模，另起新的爐灶，人力財力的浪費，不知凡幾，而走馬燈式的改變，所予人民之印象，尤為惡劣。同時中央方面的不斷的改革，亦易啓地方政府的輕視，而喪失其威信，致對於指導及監督工作，不易為有效的實施。

三，過去縣制的第二個缺點是紛歧。中央的制度，已經够複雜了，法令的改革，也是太隨便了，但各省地方當局又往往為適應地方環境起見，自立制度。如山西省的村制，并未依中央法令改變，廣西省的區鄉（鎮）村（街）甲戶制度，自成一格，廣東省於鄉鎮以上，設置聯保辦事處，亦為其特創。此外各省就中央制度的三種體系中，自由運用，其實際組織，尤不一致，於

是縣地方制度遂造成空前未有的紛亂現象。研究地方制度者，於此種情況下，絕難獲得一明確的印象，明瞭中央制度者，不明瞭地方制度，明瞭若干省地方制度者，亦難明瞭全國地方制度整個的動態，有人稱為『無法律的狀態的縣』，未免言之過甚，但認為無統一之法令可以遵循，則為事實。本來以中國幅員之大，全國各地情形迥異，欲期以一種嚴密劃一的程序與方式，勉強施於各種情形不同的地域與人民，難免貽『削足適履』之譏。在中央完善制度尚未建立以前，各省當局適應環境，自立制度，亦屬未可厚非，尤其廣西省三位一體的縣制，其收效之宏，足為全國地方政治建設放一異彩，而此次新縣制的內容，對於廣西制度的特點，亦幾於全部容納，於此可以知其貢獻之偉大。不過我們覺得為加強國家的統一性，此種紛歧的現象，當無永遠延續的必要，對於制度上一致的原理原則，全國應有一共守之準則，而於實施的程序及方式，則儘可就各省情況，予以大量伸縮的權限，不必勉强劃一，使於一定範圍內，仍能作種種適應實際環境的活動。複雜，善變，和紛歧，是過去縣地方制度的缺陷，在此抗戰建國的過程中，我們怎樣除去這些缺陷，創造一種明確，固定，和統一的制度？確為全國一致的要求。『縣各級組織綱要』的頒行，就是這種要求的具體表現。

## 二、新縣制的產生

我們需要一個明確，固定，和統一的制度，這期望已經很久了。遠在民國二十二年，立法院即從事於新縣制的規劃，二十三年著手草擬縣自治法及其草案，公開徵求各方意見，加以整理後，於二十四年春提出院會通過，但中央并未核定公布。二十五年

八月間，中央通過地方自治法規原則，立法院就其原先通過的自治法及其施行法，加以修正，但中央政治委員會認為尚有未妥，故結果仍未公布施行。

新縣制的難產，並非是無因的，因為我們以三民主義建國，一切建國的方案，都要恪遵此一最高原則，縣地方自治制度的創立，自必須遵從遺教的規定。但另一方面，我們所要訂立的制度，一經公布，就要施行，制度的內容，必須與實際環境相適應，始能推行無阻。一個完善的縣自治制度，一面要不背遺教所指示的原則，一面要針對着現實環境的需要，理想與現實，二者須要兼顧，而要使二者間的配合，恰到好處，實在不是一付易事。

抗戰發生，對於一個明確，固定，統一的縣制的要求，格外迫切了！而對於產生新縣制的條件，則已比較具體，因為：一，朝野各方，對於縣制改革，經過了長期的不斷的討論和研究，漸漸發生了共同的認識。二，若干省份，對於縣政的推行，或已獲得極佳的成績，或已累積極寶貴的經驗，如廣西江西等省，這種成績和經驗，使得縣制的改革，增加了很多的把握和信心。

蔣總裁在全國迫切需要新縣制的熱望中，開始對這個問題，作縝密的規劃，於二十七年四月八日，出席五屆四中全會，講演「改進黨務與調整黨政關係」時，提出一個經過詳盡設計的縣以下黨政機構關係草圖，并附以詳細的釋要，分黨務與行政兩部份，行政部份，關於縣以下各級機構，有很多切要的改革，在最後有以下一段話：

「本圖創制的大意，曾經過幾次仔細的審察，至少已把過去窒礙之點，有一個相當的解決，至於如何之實施，和訂頒具體方案和法律，則希望閱者把握其要點，而勿拘泥於條目文字，悉心

研究，俾臻於完善可行。」

這個文件，就成為黨政各方改革縣制討論的中心，并經中央執行委員會及國防最高會議議決，交行政院令川，陝，黔，湘，贛，五省，各擇兩縣施行。二十八年春，約距四中全會講演約略一年的時間，總編復刊行「確定縣以下地方組織問題」一小冊，內分黨政關係方面及行政組織方面二部分，并分別闡明其要義，書內說明係先後指定同志，集合各方意見與經驗，詳加研討，并經指示，就原擬「縣以下黨政機構關係草圖」，加以訂正補充而成。在篇末復聲言如次：

「最後有須特別提出者，本方案之制定，已經多次討論與研究，今後全國縣以下各級地方組織，應即依此為根據。」

總裁對縣制改革的原則既已確定，當經據以擬具「改進縣以下地方組織確定自治礎方案」及「縣各級組織關係圖」，送中央執行委員會審定，交國防最高委員會秘書廳整理，依據方案，訂縣各級組織綱要草案，提請討論決定後，由國民政府正式公布。

當國防最高委員會秘書廳擬訂前項綱要時，曾經邀集國內深負時望，行政經驗豐富的專家，并對地方制度研究有素之學者，以及中央關係各部會代表，詳細研討，始加確定。

我人追述新縣制產生的經過，深感致慮周密，歷時悠久，其得有完善之結果，實非偶然之事。而最高領袖躬自領導此次艱難工作的完成，尤令人感奮不已！如何切實推行，以謀國家基礎的確立，是則有待於各級行政當局與全國同胞的努力。

### 三、新縣制的特點

縣各級組織綱要全書共分十節，計六十條，對過去縣制，頗多改革，綱要所規定者，雖僅係綱目原則，其詳細實施辦法，尚待於另行規定，但歷年來時論所涉及的各项重要問題，則大體上均已自適當之解決。茲略舉其改革要點如下：

一、縣的性質與縣政府地位 縣為地方自治單位，縣組織自應為具有獨立人格的統治體，係屬根據地方分權原則而成立之地方自治團體，本無疑義。但過去情形，縣的意思機關既未設立，縣的權限僅概括規定，自治事務與國家行政事務，混雜一起，不加區分，上級政府的指揮監督，毫無限制，事實上縣不過為國家的地方行政組織，不僅無自治權，且執行國家行政的自由裁量權，亦極微弱。此種現象，其主要原因，當為縣的議決機關未能及時成立，縣事務均由縣政府以國家機關的地位處理所致，但因法令不完備所造成的縣地位的低落，實與縣組織應由官治演進至自治的精神不相符合。『縣各級組織綱要』於明定縣為地方自治單位及法人外，對自治事務與行政事務區別甚清，執行中央及省委辦的行政事務，須於公文紙上註明，所有國家事務及省事務的經費，由國庫及省庫支給，縣收入之用途，將純粹用於縣本身的事務，而縣於處理自治事務時，僅受省政府的監督，在執行中央及省委辦事項時，始受省政府的指揮。在如此完備的規定下，其民意機關已經成立之縣，固可依法定程序活潑運用其自治權，即在過渡時期，倘縣地方事務與國家行政事務劃分清楚，省政府的監督指揮有所區別，則縣政府以縣經費舉辦的縣事務，縱以國家機關的地位處理，但其自由裁量權必可大見增加。至於縣政府的地位，在執行自治事務時，為地方自治團體的執行機關，但在執行中央及省委辦事務時，又為國家地方行政組織，縣長一面為地方

的長官，一面為國家的行政官吏，這種以一人，兼有雙重身份的制度，係歐陸制度的移植。

二、縣等的增多 全國現有二千縣左右，這二千左右的縣，其區域的廣狹，人口的多寡，財政的盈絀，以及事務的繁簡等等，差別甚大，因之縣政府組織的規模，自應多具伸縮性，以便與實際環境相適應。過去對於縣政府組織雖分為三等，但實際應用時，仍有分等過少之感。所以各省有自行增多等級者，如廣西省依『廣西各縣組織大綱』，分為五等，浙江省於二十七年十二月間，以該省各縣原分三等，但中經十載，原定標準，多已變遷，因按照最近統計數目，以人口為中心，次及面積，再次為稅收，取累進遞減之法，核計分數，一面參酌各縣事務繁簡，施治難易，分為三等六級。（註一）現在『縣各級組織綱要』規定縣按面積、人口、經濟、文化、交通等狀況，分為三等至六等，由各省政府劃分報內政部核定。這種規定，比較過去較富彈性，各省在這種規定內，斟酌運用，頗多伸縮的餘地。

三、縣政府設科為科辦法的確定 『縣組織法』原規定縣政府設公安、財政、建設、教育等局，對於必要時得設置衛生局，土地局，及社會局，這種規定實施的結果，發現流弊很多，最甚者各局分立，縣長不易對全部縣行政作有效的控制，尤其縣政府各局受省政府的節制，致縣行政系統為之紊亂，於是省府局各科辦法的實施，所有縣政府內部行政，均以縣政府整個名義對外行文，施行以來，尙著成效，這種辦法，對於現在行政組織由分立制逐漸演進至完整制或統一制的趨勢，頗相符合。『縣各級組織綱要』規定縣政府設民政、財政、教育、建設、軍政、地政、社會各科，設科多寡及職掌分配，由各省政府依縣之等次及實



際需要擬訂。是縣政府內部組織，設科的原則，在組織綱要內業已確定，這是歷年來對於縣制改革的一個重要部分，自然值得加以注想。不過統一制是一種長官的集權制，必須行政長官對所轄各單位有統籌兼顧的才能，這個制度才能收顯著的成效，所以縣政府內全體職員的選用，固須切實注意，但縣長的如何慎重遴選？尤為運用統一制的重要前提。『縣各級組織綱要』規定『縣長縣行政人員之致試，甄審，訓練，任用，考核，罷免依法律之規定』。如何嚴行考試，甄審，訓練？如何慎重任用考核？這種法律重要極了。而過去對於這些問題的經驗和教訓，也已很多。我們希望能夠切切實實的規劃一下。縣政府組織的健全，是縣政改革的一個中心問題，所以必須加倍注意。

四、縣以下的分區辦法 縣以下的區，其性質依『縣組織法』規定，為地方自治團體，縣以下的各級都是自治體，層級太多，運用不便。後來『改進地方自治原則』，把區這一級在原則上取銷了，但得設區公所為縣政府的輔佐機關。後來改設區署，組織擴大，經費增加，不過其性質仍為虛級而非實級。這幾年來多數省分，均已推行區署制度，但成效不著，其最大流弊，即區署大抵僅為縣與鄉鎮間之承轉機關，徒然增加公文的轉折，因之區為自治體的時代固已過去，但即此虛級的區制，亦有主張根本廢止者，且此說頗為時論所推重。不過主張區制應完全廢止者，其理論究不免過偏於理想，減少行政層級，固是改革行政的一個原則，但這個原則的應用，必須顧及實際的環境。區署性質上原為輔佐機關，如何善盡其輔佐的作用，決不僅限於承轉公文的方式。過去區制實行的缺乏成效，其主要原因，在於區長人選的不健全，組織的不充實，以及運用方式的不洽當，這些現象，是各級

組織所共有的缺陷，並非是區域的存廢所能解決。實際上問題的核心係在縣與鄉鎮之間，究竟有無設區之必要？關於這點，自以客觀事實來解答，最為妥當。縣區域較小的地方，縣政府對於鄉鎮的指揮監督，如果不感覺困難時，自然無須設區。但在區域比較遼闊之縣，面積過於廣大者，如說沒不設區的必要，那就未免太抹煞事實了。『縣各級組織綱要』對於這點觀察甚清，所以規定僅在縣之面積過大，有時殊情形者，始得分區設署，其劃分則以十五鄉鎮至三十鄉鎮為原則。而此區署的職務，將偏重於實際事務之指導，區署內設指導員二人至五人，分掌民政、財政、建設、教育、軍事等項，是區署性質，雖仍為縣政府輔助機關，但不致僅以承轉公文為能事，而區長指導均須以甄選訓練合格人員委用，果選擇得當，自亦不致仗勢橫行，為民詬病。

五、鄉鎮保組織的充實 鄉鎮區域範圍較狹，人民相互間往還密切，有一致的利害關係，有共同的社會的經濟的利益，這種小範圍的自治組織，無論任何國家，如美國的「鎮」(Town)英國的「教區」(Parish)以及法國的「市」(Commune)等，均有極重要的地位。過去鄉鎮組織的如何不健全？這是有目共睹的事實，也無須多說了。『縣各級組織綱要』對於整個縣制度的改造，在這方面的用力特多。舉其重要者，可以歸納為下列各點：一、明定鄉鎮為法人，這就是指出舊縣及鄉鎮為縣地方內的自治體，有思想機關，有獨立財政，有固定職權，同為地方組織的重心，其餘各級，區僅為縣的輔助機關，保甲則為鄉鎮內的編制。二、過去鄉鎮內組織混亂，鄉鎮公所僅能主管關於民政鄉鎮的事務，其餘文化、自衛、經濟性質的各種組織，各有系統，不相聯繫，以致鄉鎮事務，不能在整個計劃下，作有秩序的進行

，亦不能使各項工作，相互間發生連環性的密切關係，不僅工作的效率減低，即人力亦有不少浪費。『縣各級組織綱要』規定鄉鎮長，鄉鎮中心學校校長，及鄉鎮壯丁隊長，暫以一人兼任，此即所謂三位一體制，在廣西省推行頗有成效，此為舉國皆知之事實，現在以其推行全國，在地方財力人力艱困的環境下，實不失為一對症下藥的補救辦法。當然這種辦法，是在某種限度內可以完善推行，但如鄉鎮事務繁複，非一人之力所能招顧時，則為各專責成起見，自以放棄這種一元化的組織原則，較為妥適，故又規定在經濟教育發達之區域，鄉鎮中心學校校長以專任為原則。這種規定，是富有彈性的。三、鄉鎮事務的開展，應以健全鄉鎮機構，加強工作能力為前提，鄉鎮組織的充實，日屬必要之圖。縣各級組織綱要規定鄉鎮公所設民政、警衛、經濟、文化四股，各股設主任一人，幹事若干人，須有一人專辦戶籍，由副鄉鎮長及鄉鎮中心學校教員分別擔任，並應酌設專任之事務員，經費不充裕地方，各股得酌量合併，或僅設幹事。鄉鎮組織，這樣的規模，比過去大得多了。其次保為鄉鎮內的編制，為使這一級機構能發揮效能起見，在鄉鎮的統籌籌劃之下，亦應有其小範圍的事務，并與之相應的組織。『縣各級組織綱要』規定保的組織，亦採三位一體制，保長，保國民學校校長，保壯丁隊長暫以一人兼任為原則。至在經濟教育發達之區域，保國民學校校長，以專任為原則。保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政、警衛、經濟、文化各事務，由副保長及國民學校教員分別擔任，在經費不充裕區域，得僅設幹事一人。研究地方制度者常常在說要充實下層組織，糾正所謂「頭重腳輕」的現象，在這次的新縣制中，終算相當滿足這種願望了。

六、各級民意機關的設置 地方自治團體與地方行政組織的主要區別，即前者由團體的構成負——人民行使統治權力，上級政府僅處於監督的地位。而後者純粹為上級政府的支部，為執行上級命令而行動。地方人民對地方統治權力的行使，亦即民權的實施，其內容有選舉、罷免、創制、複決四項，而其中最要者為選舉權，選舉地方員吏，以執行其地之政務，選舉代表，組成民意機關，以行使地方的立法機能，而以後者尤為重要。倘地方民意機關不能設置，則所謂自治，勢將徒託空文。『縣各級組織綱要』規定縣設縣參議會，鄉鎮設鄉鎮民代表會，保設保民大會，甲設戶長會議，或甲居民會議。保甲為鄉鎮內的編制，保民大會及甲居民會議或戶長會議之舉行，其性質當為鄉鎮整個自治機構內的一部，自不能視為保甲本身。亦為一獨立的自治體。各級民意機關的設置，一面決定政策，制訂法律，一面監察自治人員執行事務，防止舞弊，係為實施自治的要件。關於民意機關的產生，現今規定者與過去有別，因係涉及民權運用的方式，故於下節內加以論列。

七、民權運用方式的改善 過去的自治制度，有一個很大缺點，就是對於民權運用方式的規定，過於偏重理想，結果與人民的知識能力不相適應，推行時遂發生障礙。譬如區、鄉、鎮、坊都採行直接民主制，以區鄉鎮坊民大會為權力機關，所有執行人員，亦均係直接選舉，把一般先進國家所不敢完全實行的制度，搬到文化經濟都極低落的中國來，何怪其困難叢生？『縣各級組織綱要』對於這方面，有幾個重要的改革：一、民衆對於民權的直接行使暫時僅限於出席保民大會一級，其餘均採代表民主制，鄉鎮成立鄉鎮民代表會，縣成立縣參議會。至選舉除鄉鎮民代表



會由保民大會直接產生外，縣參議會則採間接選舉制，由鄉鎮民代表會產生。這種規定，人民對於民權的運用，要簡捷易行多了。至保長由保民大會產生，鄉鎮長則由鄉鎮代表會產生，係在避免機關對立所容易發生磨擦衝突的流弊，亦值得注意。二、中國的農業社會組織，家庭組織極占重要地位，家族的勢力，可以支配其各個構成分子，與若干工業國家，以個人為單位的組織不同。縣各級組織綱要規定人民對於民權的直接行使，僅限於保之一級，已如上述。而此項保民大會的出席人員，又僅規定每戶出席一人，以戶為單位。這種規定，不僅合乎當前實際需要，而且以戶為單位的選舉方法，在外國亦曾一度提倡。在大戰時期，家族選舉制度，在法國曾造成一種很大的運動，他們主張家長除了投自己的一票外，還可代替他的妻子和所有子女各投一票，其用意在於鼓勵大家庭制，促進正在減退中的人口，而且他們認為家族比個人更能代表國家真正的基礎，所以主張議會，選舉，應該採取這種制度。這種提議，曾經好幾次在衆議院內提出，在一九二〇年的一次，曾經有二百個衆議員的連署。在日本當一九二五年討論選舉法時，亦一個有力的請求，主張議會的選舉權，應限於家長行使，并不分其性別。（註二）就這些事實看來，以我國家族制度的發達，採取以戶為單位的選舉，更有不可磨滅的理由。三、縣參議會得酌加依法成立的職業團體的代表，為縣參議員，使區域觀念與職業利益，二者得有調劑的機會，以期增進國民經濟及發展地方事業，尤為本綱要的特色。

八、縣及鄉鎮財源的確定 省縣政的劃分，雖已成爲論壇上的老生常談，但問題至今未有實際的解決。『財政收支系統法』公布甚久，但迄未施行，而系統法內以營業稅，由縣市分得之士

地稅，及房屋稅，以及由中央分得之所得稅及遺產稅爲省稅；而以土地稅、房屋稅、營業牌照稅、使用牌照稅、行爲取締稅，由中央分得之所得稅及遺產稅，以及由省分給之遺產稅爲縣稅之規定，雖極合理想，但實際實行時則問題甚多。（註三）關於鄉鎮部分，則尙付缺如。『縣各級組織綱要』對於縣財政有極合實際情況之規定，以土地稅之一部土地陳報後正附益額田賦之全部，中央劃撥補助縣地方之印花稅三成，土地改良稅，營業稅之一部等爲縣稅，這種規定，切實易行。又以前關於國家事務及省事務之經費，應由國庫及省庫支給，尤足減輕縣之負擔不少。至鄉鎮財政，亦經規定一定的收入，關於鄉鎮爲自治體的規定，自可不成爲具文。此外，在此縣地方財政尙未整理就緒，鄉鎮組織亦未健康之時，鄉鎮財政的絕對獨立，亦非所宜，故綱要規定「鄉鎮財產之收支，由鄉鎮公所編製概算，呈由縣政府審核，編入縣預算。」俾縣政府對整個縣地方財政，得有統籌規劃的機會，以便於地方財政的整理。（註四）

#### 四、幾點希望

『縣各級組織綱要』內容，我們已就其重要之點，略加申敘。這個制度給予我們的一個概括印象，就是他固守歷年來一般人對於縣地方制度演進所持的崇高的理想，但同時却能深切地體認中國當前地方上的實際環境，它所開的不是不能兌現的一張空頭支票。但這個制度的設計，係估計全國各地方所可能貢獻的最大量爲標準，如果各地方真正拿出全部精力來做，這個支票當然可以兌現，但倘然僅僅拿出一部分，或連一部分都不肯拿出而空言搪塞，其結果就沒法兌現了。制度內的各種規定看起來平淡

無奇，但實行起來究非甚易，我們覺得這個綱要如何實施，有關整個制度須有敗問題，希望要慎重規劃，此時暫不論列，而對於這個制度本身，願寄以下列三點小小的希望：

一、我們覺得這制度，有些地方規定得已經太詳細了。而全國各縣，都要一律通行，所以規定時僅能就其大體的情形為對象，但大體上的適合，就未必對與一個縣都能完全修短合度，因之除了這個綱要以外，有許多補充的法規，可以不必由中央劃一規定，就讓各地方自己去定出一套合式的。我們不必把中央的制度，變得很複雜，而要使其明確單純，讓各地方能多留伸縮餘地。因為愈小的問題，愈不能做到全國劃一，愈不易適應個別的地方情形，中央如果要強為規定，一定不免常常改變，於是制度本身，將亦隨之愈趨複雜了。

二、國家法制不應該常常變換，愈多變換，結果往往愈糟，我們要養成法治習慣，就要培植人民對於法律的信仰，中央要地方厲行法治，中央本身先應看重法律，輕易不予改動，地方制度過去大會改變，以致地方不能好好運用，中央也要負起很大的責任。這個制度訂立時費了很大的考慮，對於現實的許多問題，大體上有了相當的解決，制度的好壞，本不是絕對的。所以我們希

望這個制度，至少能使它有十年二十年的生命，更長當然更好，輕易更改的事，務要設法避免。

三、我們不主張全國的制度完全劃一，所以認為許多補充法規，應可能的讓地方自己去訂，不必由中央越俎代庖，縫一套同樣尺寸的衣服，穿到各色身材的身上。但是對於制度的根本原則，既然由中央公布了，就務必絕對遵從，不能讓各地方自訂相反的法律，要隨意破壞。我們要把必須統一的部分統一起來，不容紛歧不一的現象存在，這是一個統一國家應該做到的。

這幾點希望，是針對過去複雜善變，紛歧的弊病來的，要做明確、固定、統一的原則，我想這幾點希望是值得注意的。至於新縣制的實施，以及與其有關的種種問題我還有不少意見，容陸續為文論及之。

註一、見浙江省各縣等第一覽表改定各縣等級統計表

註二、見James Wilford Garner, Political Science and Government P.558

註三、見拙著中國的地方制度及其改革一書內第三章第九節地方財政問題

註四、見樓桐蔭著縣各級組織綱要論九月三十日中央日報

『為政之要，就在於竭盡能力，定出方法和計畫，來救治人民的困乏與痛苦，禹思天下

有溺者猶已溺之，纓思天下有饑者猶已饑之，這是担負政治責任的人，應有的自覺。

——簡錄 總裁訓詞『政治的道理』——

# 對於縣各級組織綱要應有之認識

楊君勳

## 一、創造的經過

二十七年四月八日，總裁在第五屆四中全會，曾有一改進黨務與調整黨關係之演講，其中附有一縣以下黨政機構關係草圖，並加「圖例釋要」以說明之。並曾聲說：「此不過為初步設計的草案，至於如何措之實施，和訂具具體方案與法令，則希望勿拘泥於條目文字，悉心研究，俾臻於完善可行。」又此項圖案本重在闡明黨政關係，對於縣以下各級地方組織，只是連帶述及。自經此項草案草圖發表之後，曾引起各級行政人員與若干學者專家之注意與研究。總裁對此甚為重視，雖於軍書旁午，萬機勤勞之中，仍不時旁徵博採，力求完善。在此期間，江西省已劃定縣份試辦，浙閩等省，亦採其一部份訂立於各項章程中。二十七年十月間，國防最高會議與中央執行委員會共同議決：（一）將本案令知四川、湖南、江西、貴州、陝西五省政府，對於所屬縣中，各選擇一二縣為試辦縣分，並令其他各省省政府，陳述在該省內試辦意見。（二）各試辦縣分之縣長及縣黨部書記長人選，由中央決定，交由省政府黨部任用。旋經五中全會決議：（一）設置縣政計劃委員會；（二）試行新制之縣應予增加；（三）新制應由政府作成條例公布，同時熊主席天翼等來渝會商之後，提出補充意見十一項。

本年四月間，中央訓練團黨政訓練班，因講授新制，國防最高委員會秘書長張岳軍氏，奉總裁諭，指定李宗黃、雷殷、王

先強、陳念中等起草講稿，李氏等遵照總裁指示要點，擬訂草案。並經召集各關係機關代表及專家王世杰、柯健、甘乃光、黃右昌、凌章、陳方、吳國楨、程懋型等，會同原起草人，再三商酌後，呈經總裁核定，題曰「確定縣以下地方組織問題」。旋經作為「改進縣以下地方組織確立自治基礎」方案，提送中央執行委員會審核後，仍交國防最高委員會秘書廳整理，依據方案擬訂縣各級組織綱要，及其實施辦法兩草案。張秘書長指定立法院及內政部參加人員起草綱要，雷殷氏起草實施辦法，並召集前此參加討論人員，繼續研討。嗣復召集關係院部會各派代表，及國防最高委員會秘書廳設計委員會各委員，與其他專家等，共同審議，廣徵意見後，始送經國防最高委員會第八次常會決議：「縣各級組織綱要及縣各級組織綱要實施辦法通過，交行政院，如有意見，簽註呈核。」

行政院召集關係各部，會商簽註意見，送國防最高委員會後，仍經秘書廳召集前參加人員，詳加審議，加具意見，呈經國防最高委員會第十四次常會（九月二日）決議：（一）縣各級組織綱要照修正案通過，送國民政府公布，實施辦法由行政院依據本綱要修正各點，重加審核，妥為釐定，並令各省省政府，按照該省情形，擬具實施計劃，限期實行，隨時報告備查。各種手續完畢後，國府於九月十九日將縣各級組織綱要公布。

## 二、指導的理論

一種有創造性的制度，決不是憑空產生的，必有一種理論為其指導，其理論必相當健全，其制度始相當完善。縣各級組織網要係始終在總裁指導之下產生的，其理論內容，應為總裁歷次關於本問題之講演談話的綜合，其中已有刊布的，亦有未刊布的，有對大多數人之講演，亦有對於一二人之指示，自非一般人所得全部知悉。而其主要者，則為一縣以下黨政機構關係草圖圖例釋要，及改進黨務與調整黨政關係，「一確定縣以下地方組織問題」等講稿。其內容已刊有專冊，毋庸詳舉。茲略擇錄其要點如左：

一、本案之根本精神，在於喚起民衆，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國之基礎，至為適應當前國家民族之需要與需要，自不待言。

二、使縣以下各級機構，逐級健全，層層銜接，脈絡貫通，各級機構力量，都能如身使臂，臂使指地靈活運用，一直貫注到民衆身上，而且越是在下層的組織，越嚴密，力量越廣大，完全建成一個金字塔式的機體。

三、成立各種議事機關，啓發民衆自發自動的精神，使民衆在黨政人員合作的領導指示督促之下，直接負責辦理管教養衛各項事業，以增加人民參政興趣及能力，藉可發揮民衆力量，造成自治國家。

四、縣各級地方組織，均採十進制之原則，蓋各級組織範圍既經確定，則一切計劃設施，如設置學校，訓練人才，支記經費，以及一切統計事項，乃有標準可言。國家之大，事務至繁，平時固賴有嚴密之組織，戰時尤為必需。譬如軍事組織，每一上級單位，管理下級單位之數目，均為一定之限度，科學的行政管理

，亦必須有不可逾越之法則，而為便於實施，更為較有彈性之規定。如鄉鎮之劃分，以六保至十五保為範圍，其餘各級亦類此標準。凡此一切，均求於統一中寓有彈性，在此彈性範圍之內，各級政府儘可按實際需要，斟酌編配，但若過此彈性，即不能容許，蓋恐過於紛亂，難於統理。

五、教育與自治，應打成一片，過去關門式之教育，已不能適用於現在，今後行政人員，必須重視教育，以教育為方法，達到革命建國之目的，其在辦理教育人員，尤當在行政統一辦法之下，努力於民衆之組織與訓練，即須以全體民衆為對象，以社會為學校，以實際上之一切事物現象為教材，注重訓練國民如何做人，如何辦事。……各保應普設國民學校，各鄉鎮普設中心學校，並應採行導生制，務期於短期內，使全國人民普受最低限度之國民基礎教育。如此辦法，既能集中人力財力，又使學校教師便於指導民衆，參加各項地方事務。故教育與自治，實為一體而不可分離者。

六、民衆團體及民衆組訓，過去多年竟未能臻於健全，實可痛惜。以國家需要言，民衆組訓實為急務，尤以壯丁隊及婦女黨團最為迫切，以民衆需要言，則職業團體宜早健全，尤以農工商等團體，與發展國民經濟建設運動有密切關係者，最為必要。今後立即就此最迫切與必要者，先行着手，以明緩急。民衆團體組織，須注重由下而上，逐級健全，靈活運用。壯丁隊之編組，無論在戰時平時，均屬重要，不可僅成爲訓練之組織，尤須注意訓練之管理與運用，因壯丁份子，實為全部社會之中堅，一切地方自治事業，均可以之為基幹，而完成之。

七、基層幹部人材，應於事前多加儲備，今後各級學校教育

，當與地方組織及事業之需要相配合，既使學校教育不致空疏無用，又使青年學子得有廣大之出路，為獎勵與保障此項人員，須另定各種辦法，以資遵守。最重要者，為各縣地方之人材，應以在本籍地方服務為原則。地方各項事業，均預由會受相當專門訓練者擔任指導，此項地方事業，既經日益發展，則人材自必隨時起用，不致向隅。

八、地方自治經費之來源，應注重人民之公共遺產，不應再多仰給於捐稅。譬如全國各地公有產款，為數甚多，大都仍由私人包辦經營，任意侵蝕浪費，殊為可惜。今後應將此數產款，改為公管，切實整理，即以其收益純作為全保，或全村公有經費。如係公有土地或學田，且可利用作為公共農場，由學校指導，為改良農產及訓練民衆農業技術之用。如此辦法，不僅收入可以增加，且因由保民共同耕種，改良結果可以立刻推行。其無此項田產者，亦可劃闢若干山場，或河流池塘，照此辦理。此外倉儲積穀，均可以保或鄉鎮為單位，由人民自行管理，並應運用義務勞力辦法，以增加收入。各合作社辦理農產運銷，並當附設農倉，辦理抵押放款，即以其盈利之一部分，作為地方事業經費。如此不僅經費不生問題，地方自治事業，亦將隨之而發展。為應目前之需要，在以上地方公共收入，尙未敷用時，應注意以下數項之規定：（一）鄉（鎮）公所有獨立性之稅捐；（二）縣財政應依照財政收支系統法將省縣財政重行劃分；（三）貧瘠之縣應由省庫特予補助。

以上摘錄各點，不過為總裁對於縣各級組織綱要指導理論的一部分，然即此，亦可見其內容之精切。吾人就本案之經過，自理論的指導，以至於實行之決心，可以充分證明 總裁為歷史

上罕有的偉大政治家。吾人應知不但一種制度，不是憑空產生的，理論也不是憑空產生的。必須有其歷史的基礎，時代的背景，實際的參證，方能够臻於健全完善之境，茲進而分述之。

### 三 歷史的基礎

最近在一個座談會上，聽到一位很重要的軍事長官說：「我國自清末訓練新軍以來，凡外人所教授的戰略戰術，經此抗戰之實際證明，一大部分是不適用的，而且是只教我們挨打未教我們打人。所有幾次勝仗，都是我們備出心裁，並非外國教官教的那一套，倒是我們的祖先數千年來遺留下來的軍事數條，確有寶貴的價值，應用得當，便可制勝」。這幾句話，真值得全中國人的反省，不但軍事，一切政治教育，經濟，均有此感，就以地方自治而論，自清末倡辦，把外國的東西混進來着實不少，有的是制度上的模擬，有的是把外國法規翻譯一下，生吞活剝，整個移植。本國的國情如何，反置之不顧。數千年的歷史基礎，歷代祖宗遺留下來的寶貴經驗與教訓，一概視為糟粕而鄙棄之。這種敗家子的行為當然把地方自治弄到一團糟，而至於無法收拾。這種痛苦教訓，近幾年來才漸漸起了反應。此次縣各級組織綱要的訂定，則毫無此弊。其中一部分為歷史的沿襲，一部分為近十年來各方實驗，與研究的結晶。雖然關於蘇聯和日本的制度，不無參證之處，但其主體在我，與以前忘却本身專學他人之情形大不相同。

我國記載政治組織比較完備的書籍，以周禮為最詳。其內容雖偏重於中央，而於王畿內外之地方各級組織，亦均有相當之規定。每一機構，必詳定其組織之官職名稱，人數，管轄，系統，



執掌分配及考核督促賞罰之時間與方法。迄今視之，其基本精神猶多合理，故其指導的勢力，仍貫徹於古今綿延而不變。歷朝對於政治組織之改革，均有沿襲周禮的重要成分，我國過去的政治家，凡在政治上稍有成就者，亦莫不奉「周禮」若圭臬。只就地方基層組織而言，周禮所載尚有若干點，仍適用於現代，且仍為政治上薪新的原則。其重要者各管教養衛生之合一，其井邑丘甸縣都之土地制度，為畿內比閭族黨州鄉，及畿外鄉里鄙鄙縣遂之行政制度所寄託；又為伍兩卒旅師軍之專制度所寄託。比閭族黨州鄉，及鄉里鄙鄙縣遂之行政職官，兼為伍兩卒旅師軍之軍事職官，文武不分。同時各級職官，亦均負有教導及糾察人民之責任。此次訂定縣各級組織綱要，擬定鄉（鎮）長，鄉（鎮）中心學校校長，及鄉（鎮）壯丁隊長，暫以一人兼任，俟之組織亦如是。即是承襲了周禮的精神。周禮對於基層組織的記載，關於衛的方面，尤特別注意。如關於鄉長之職掌，則規定各掌其節之政令，以時校登其夫家，（卽戶口壯丁之調查登記）；若作其民而用之，則以旗鼓實革帥而至，若歲時簡器，與存司數之。……又關於里宰之職掌，則規定「掌比其邑之衆寡，與其亦畜兵器，治其政令。……」而其疆域之區劃蓋然，政治之組織固定，（如五家戶鄰，五鄰為里，四里為鄣，五鄣為鄙，五鄙為縣，五縣為遂，均係硬性規定，毫無彈性），均所以為軍事上之便利。此種寓兵於農舉國皆兵，國內政於軍令，使人民生活條件，與自衛戰鬥條件一致的辦法，是我國數千年來立國的基本精神，也可以說是我民族屢被外患，而仍能生存繁榮的基本因素。歷代政治凡與此基本精神相合時期，均強盛，否則衰弱而召外侮。此次縣各級組織綱要，對於壯丁隊之組訓特別注重，對於鄉鎮保甲的組織均

採十進的原則，是承襲了這種精神。

此外不必多舉，只就上述幾點，我們就可充分證明縣各級組織綱要之產生既非抄襲外國，亦非憑空臆進，實有其強固的歷史基礎。

#### 四 時代的背景

一種制度，如僅有歷史的基礎，而忽略了現實，仍不能臻於健全。所以時代的背景，也是一種制度產生的要件。縣各級組織綱要之研訂，自二十七年四月八日起，（以前當然尚有相當的研究時期），至二十八年九月十九日公布之日止，它的背景，是中華民族遭受了空前的外寇蹂躪，敵人在中國之大部土地上，發揮着兇惡的獸性，使用各種武器及毒氣燒殺淫掠，慘絕人寰。同時我全民族，正在為爭取生存與獨立自由，以全力抵抗侵略，英勇作戰中。所以綱要之內容，涵蓋着左列各種成分。

一、抗侵略。中國過去，被外族蹂躪的次數很多時間亦很久，雖然中華民族於不斷抵抗中，仍能生存繁榮，但其經驗則極端痛苦，且有絕大的危險性。此次日寇之侵略，其來勢之兇猛，與用心之毒辣，為歷史上空前所未有，給予我民族之生存繁榮，以極大的摧殘。我們此次抗戰建國，其目的不但現在要把日寇逐出，恢復領土主權之完整；而且企求永遠免除外患之侵凌，使過去之慘痛史蹟，及此次血海屠殺，不至重演。這種目的必須從政治，經濟，文化，軍事，各方面之建設，集中共赴，以貫徹之。縣各級組織綱要之訂定，對於壯丁及民衆之組訓，特別注重，不關於鄉鎮保甲之編組，均於富有彈性之中，力求劃一，亦所以求軍事上運用之便利。其中含有濃厚之自衛意義，這是時代的裏



求，亦是主持者的卓識與遠見。吾人於實施綱要時，應切實注意此點。

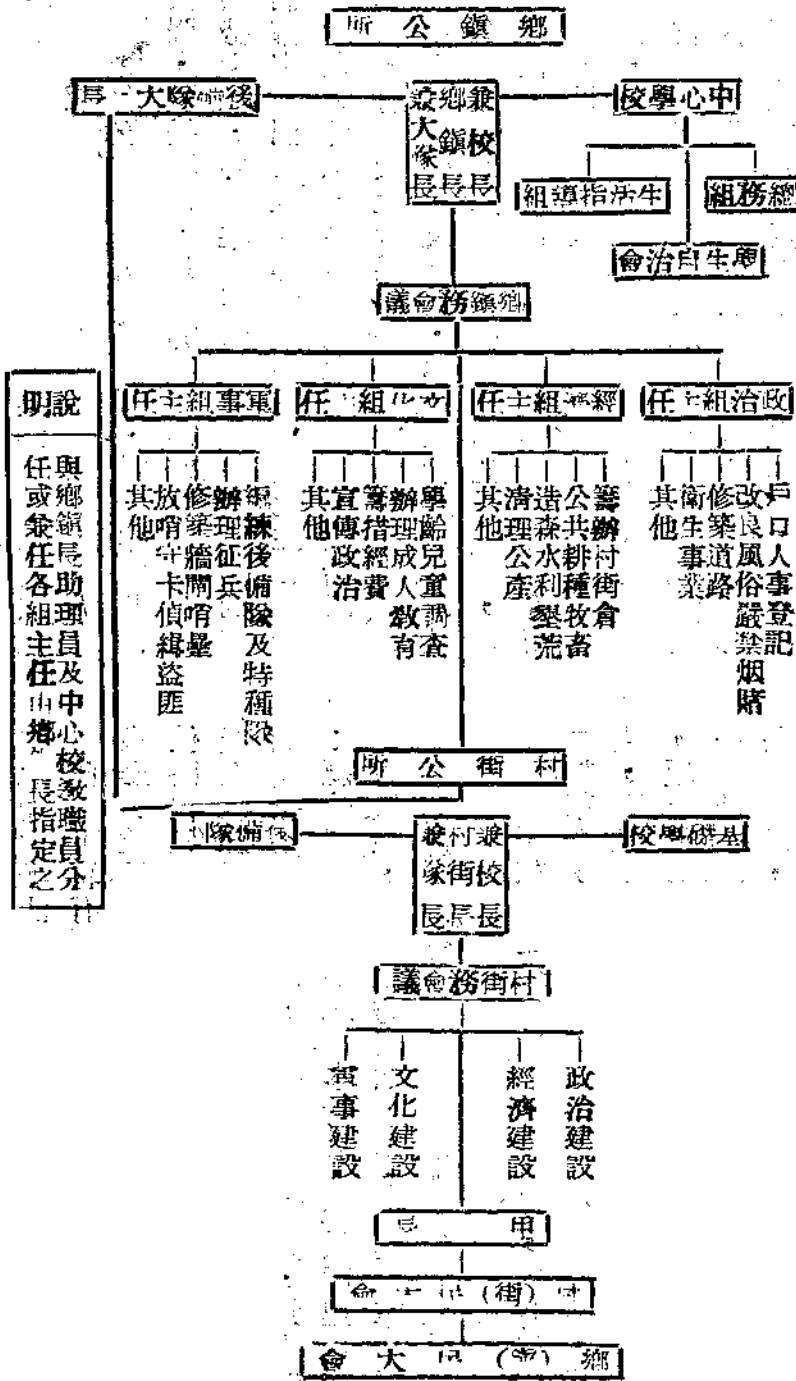
二、內求統一 歷史給予我們一個嚴重教訓，數千年來凡國內統一之時，必臻富強，發揚國威，最低亦不受外寇之侵略。內部分裂之時，必至國勢衰微，外患乘機而至。這是一個不變的定律，依此定律，我們確定一個公式。即為求中華民族之生存與繁榮，必須永免外患，永免外患，必須內部永遠統一。政治制度，對於國內之統一與否，有極大之關係，縣各級地方組織綱要之訂定，力求於統一之中寓有彈性，反言之，亦於彈性之中力求統一。總裁在「確定縣各級組織問題」講演中說：「凡此一切，均求於統一之中寓有彈性，在此彈性範圍之內，各級政府儘可按實際需要，斟酌編配，毋庸一一呈准，但如遇此彈性，即不能容許，若過於紛歧難查，必至難於統理」。所以縣各級組織綱要，富有統一性，今後必須把各省各地不同之縣各級組織，一律納於本綱要規定範圍之內。各省為實施便利起見，只能在允許之彈性內，伸縮，如有困難亦應在不違反力求統一之原則中，呈准中央予以補救，千萬不可固執成見，另有規定。這是國家內部統一重要之一環應以全國之力，共同維繫，使之牢固。

三、走向民主 欲圖中華民族之生存與繁榮，必性抗侵略，永免外患，而欲永免外患，尤必須國內統一永不分裂，已如上述。茲尚有一原則，即欲求國內之永遠統一，必須實行民主制度。縣各級組織綱要之基本精神即係走向民主之路，成立各種辦事機關，各級組織首長，逐漸採用選舉辦法。雖以積弊痛苦之經驗，未敢遽予民衆以完全之自治，如民選縣長等，以免徒驚虛名，致貽實禍。然此乃正所以真正求實現自治，真正決心走向民

主之切實辦法，非敷衍粉飾者可比。全國人士急於實行自治者，對此不可再有所懷疑，其主張「中國教育尙未普及，一旦允許民衆參與政治，不無困難者」，亦不必再有所爭執。要知，在外抗侵略內求統一之原則下，必須走向民主之路，這是時代的要求，無人能加反對；而全國民衆組織水準過低，不能躡踵躍進，一蹴而達完全自治之境，也是明顯的事實，無人能予否認。總裁講：縣各級組織綱要之根本精神，在於喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國的基礎，這種基本精神，既合乎時代之要求，又適應國情之實況，這是很適當的。

四、革命建國 此次我國抗戰，同時建國，亦即所以完成第二期革命，縣各級組織綱要，產生於此時，其內容不但為適應抗戰，而且用以建國，且含有充分地革命的精神。建國的範圍很廣，項目很多，而縣各級組織與一切建設，均有關聯，亦可謂推進一切建設的重要工具，此一工具如不健全，足以妨礙一切建國事業之進展，而鄉鎮保甲關係尤大，縣各級組織綱要之所以特別注重實質基層組織，即係着眼於此點。又本綱要之訂定，雖會顧到事實，但絕未遷就事實，雖明知有許多困難，但絕不為困難所阻，這是革命的辦法。關於過去之成規，各地已有之基礎，均為盡量之利用，但絕不為成規所束縛，附則內規定：「本綱要應行修改各項法令與本綱要抵觸者部分，暫行停止適用」，這正是革命的辦法。所以縣各級組織綱要，是在革命的理論指導下，於革命的氛圍中產生的，這一點關係到實施時決心與勇氣，應特別注意。實際的參證，縣各級組織綱要之訂定，雖然尚有革命時

廣西全省鄉鎮村街組織系統及任務分配表



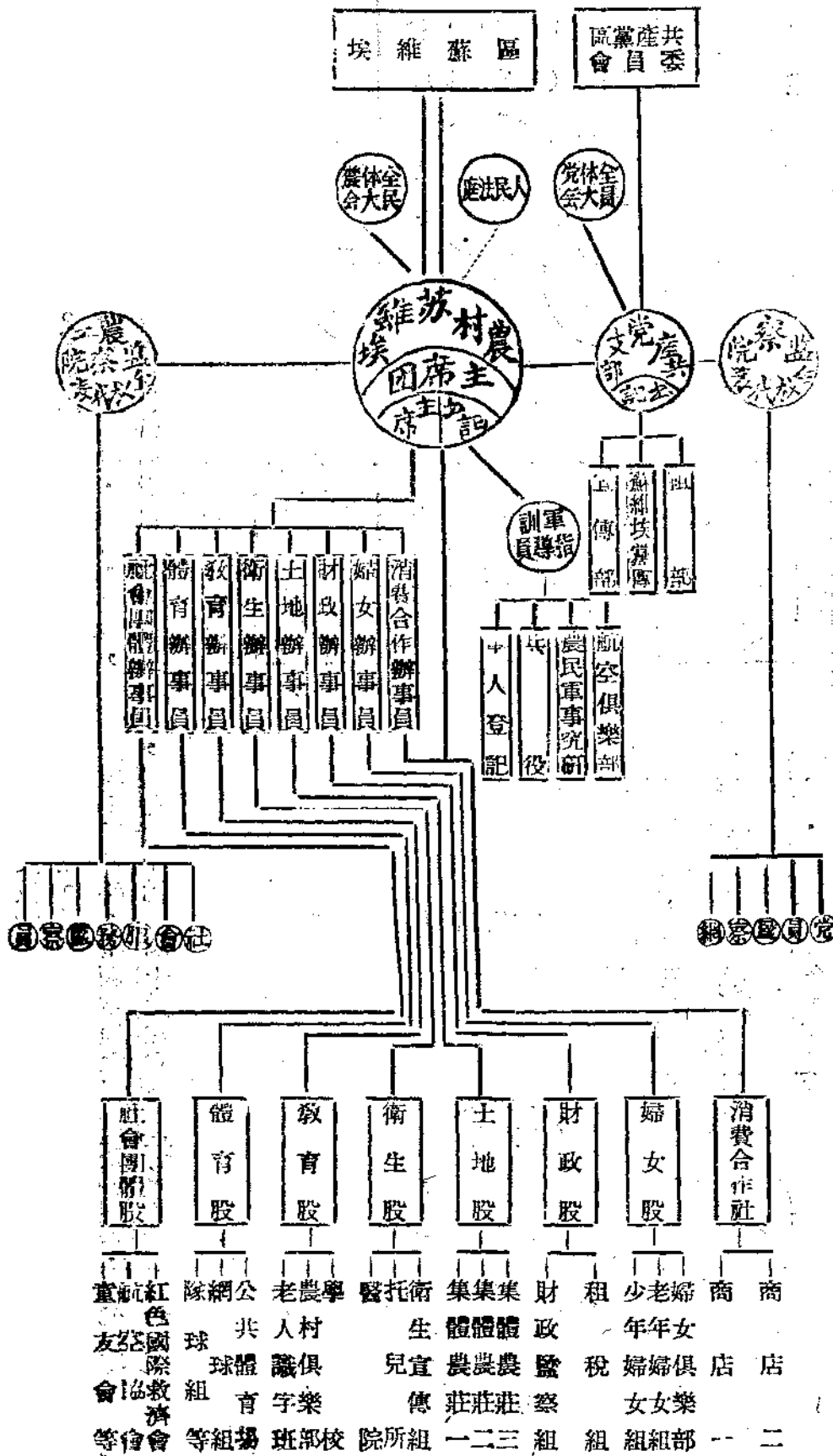
**明說**  
 與鄉鎮長助理員及中心學校教職員分任或兼任各組主任由鄉鎮長指定之

，但並不偏於理想，除有其歷史的基礎，時代背景外，尚有充分的實際參證。此種參證可分為兩部分。

一、國內部分 近年來，關於縣各級組織，已由理論上之辯爭，進而為實際的試驗。例如劃匪區內之推行保甲，廣西之三位一體，及其他各省之實驗縣，實驗區等等，雖其內容紛歧，為世詬病，但也有一種好處，即因分別試驗之結果，其實際的成績，打倒理論的爭執，正是合了「事實勝於雄辯」的一句慣語。截至最近，已可歸納到一種結論，縣各級組織綱要，即係採用了這

種結論。其中最重要的參證，係廣西數年來之顯著成績，及新執等省之所實驗而認為可以普遍實行的各種辦法。此三省之省政成民政當局，如熊式輝，蔣經國，雷震，王先強等，對於本案之貢獻亦最多。他們的主張，均係由實際經驗中鍛鍊出來的，這是國內部分最重要的實際參證，也可以說縣各級組織綱要之所規定，有的省縣或區，已經實行有效，決非空洞不合實際之純理想的產物。茲將廣西全省，已實行數年，著有相當成績之鄉鎮村街組織系統，及任務分配表附左：

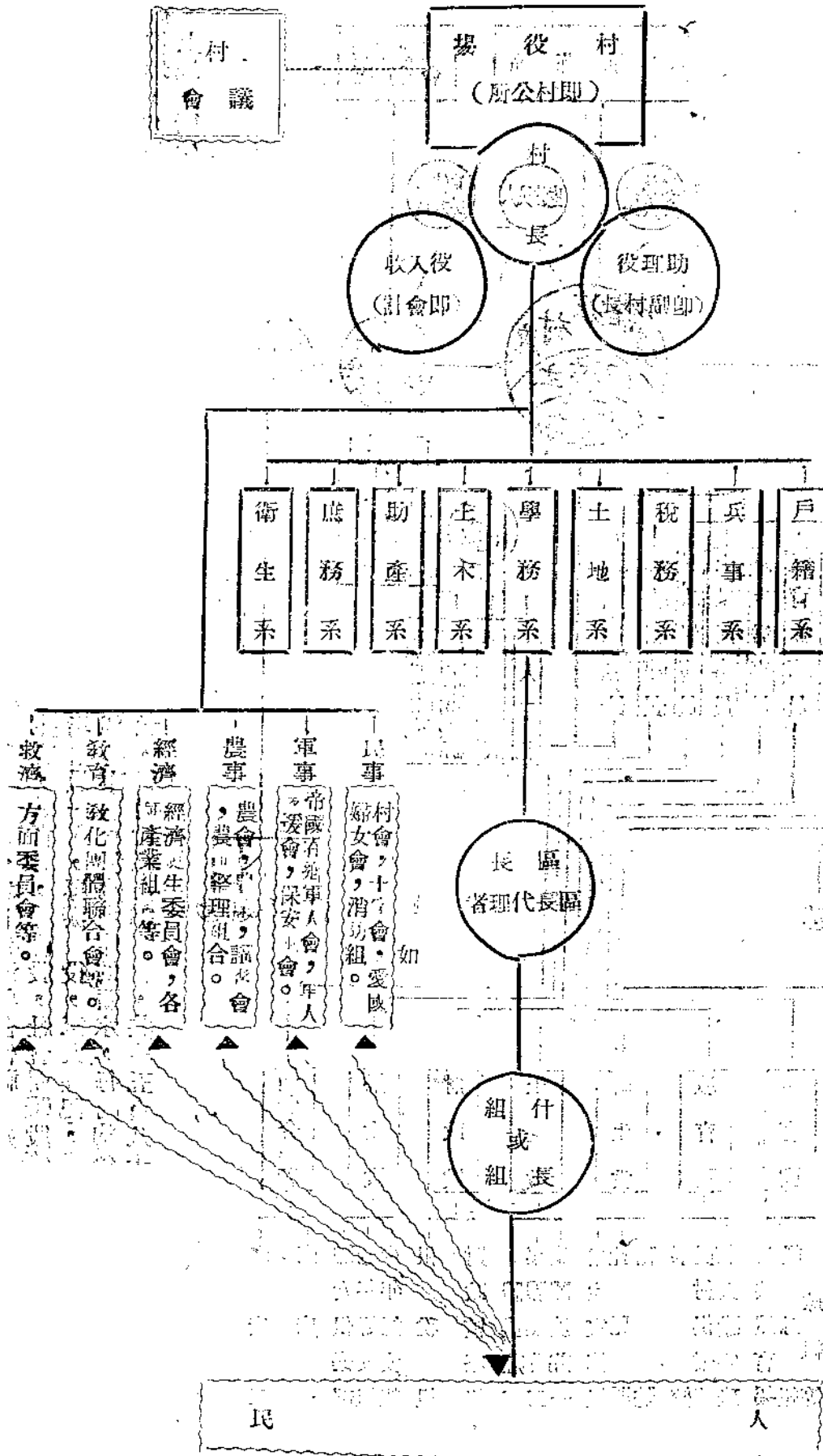
圖係聯織組黨產共與埃維蘇村農聯蘇



二、國外部分 縣各級組織綱要之制訂，雖然以適合國情為主，無抄襲外國制度之弊，但對於外國之基層組織，亦有相當之參證。其中最重要者為蘇聯與日本。蘇聯的區蘇維埃，等於我們的縣政府，農村蘇維埃等於我們的鄉公所。還蘇維埃於此不談。單就農村蘇維埃，其組織非常充實，主席之下，不消費合作，婦女，財政，土地，衛生，教育，體育，社會團體等八個辦事員，

均為有給職，其下有消費合作社，婦女股，財政股，土地股，衛生股，教育股，體育股，社會團體股等民衆組織。此外尚有軍事指導員一人，專辦兵役，軍人登記，農民軍事研究，及航空俱樂部等事項。村蘇主席的薪水，每月約合華幣八十元，書記約六十元，每月村蘇全部經費，共約五百八十元。茲附圖如左：

圖 織 組 場 役 村 本 日



日本的村町，相當於我們的鄉鎮，其組織規模，雖視各地之經濟狀況而有伸縮，但亦頗為充實。村公所於村長之下有副村長一人，或二人，會計一人，其下更有戶籍，兵事，稅務，土地，學務，土木，助產，庶務，衛生等系。經濟貧乏之村各系非盡

設有專任人員。此外更有民事，軍事，農事，經濟，教育，救濟等民衆組織。村長以下各員，雖無薪俸，但例有津貼，約自數元至數十元不等，至視當地之經濟狀況如何，以為斷。村長之津貼，只在二十元至四十元左右者為最多。茲附圖如左：

縣各級組織綱要規定，鄉（鎮）公所設民政，警衛，經濟，文化，四股，各股設主任一人，幹事若干人，又保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政警衛經濟文化各事務。或有人懷疑，其組織過於龐大，且為各地方之人力財力所不許。但是吾人參閱以上所舉的實例，則此種懷疑，自然打消。因為就國內說，廣西的經濟文化狀況，並不比其他各省（除極少數之邊遠省分）為優越，且有若干省分經濟文化，均遠在廣西之上，廣西既然能行，其他省分何以不能行？可以說這是行不行的問題，不是能不能的問題。只要有實行之決心與勇氣，一定能行。就國外說，蘇聯和日本之基層組織，較諸縣各級組織綱要所規定，更為充實。蘇聯革命後，和日本維新初期，其人力財力，均不優於現在之中國。難道蘇聯日本能夠實行的，而我們不能實行嗎？我們早就應該實行，遲至現在，落人之後，造成如此嚴重之困難，已為莫大之恥辱。若現在猶不肯鼓起勇氣去實行，簡直就是沒出息，無異甘居劣等地位。

### 五、實施的問題

由以上所述，我們知道縣各級組織綱要之制訂，有健全的指導理論，有鞏固的歷史基礎，有迫切的時代要求，有充分的實際參證，更經過多次之討論與研究，在總裁指導之下，容納了多數實際政治家及專家的意見，其性質之重要，實為我國歷史上劃期的產物，決非一般法規所可比擬。自清末創辦自治迄今，數十年來關於基層組織之紛爭，可從此結束。今後國人之心力，應集中於如何切實推行，而不應該再集中於制度本身的檢討，如事實上困難或綱要本身發生缺陷，亦應於實施具體法令中設法補救，

而不應再動搖綱要之本身。人與錢是制度實施之基本條件，這兩大條件任何人都曉得並未準備妥當，準備未妥，而強行實施，這是困難，但是這種困難，本案制訂之指導者，參加者，並非無所認識，其認識之程度，或較一般人更為深刻。總裁在「確定縣各級組織」講演中，曾就此兩問題，有重要之指示，最近在其他講演中，亦曾再三言及。有錢再繼續，是少爺的辦法，無錢而能辦事，才是革命的辦法。革命黨要赤手空拳創造一切，我們目前已有相當優厚的憑藉，如再畏葸不前，那就不配再談革命。又在綱要制訂會議席上，亦曾對此兩問題，發生過爭辯。並有人請問雷氏，廣西有何妙訣？能够實施類似本綱要所定之制度。雷氏的答案，是決心與勇氣，要打破有充分的人與錢，才能辦事的傳統觀念，而要有缺人乏錢，也能辦事的革命信心。王先強氏亦再三強調實施本案必須打破傳統觀念，中國政治非走這條路別無辦法。問題誠然有，但不實行本案，問題是否即能解決？反之惟有實行本案，在合理的組織運用下，各種困難問題，才有逐漸解決之可能。中國政治不求進步則已，苟求進步，便不容再徘徊顧慮，畏難苟安。

其次，本案普遍實施或分區實施，亦有不同之主張。總裁在「確定縣各級組織」講演中，最後一段，有「抱定決心，普遍推行」之語，這項指示，非常正確，而分區實施，則有未妥，其理由如左：

一、中國過去各省縣各級組織太紛歧，足以妨礙國家政令之統一。所以縣各級組織綱要末條規定「本綱要施行後，各項法令與本綱要抵觸之部分，暫行停止適用。」由此，可知本綱要在法令中，有優越性，在制度上，有統一性。本綱要之頒布，應將各地紛

政錯綜之基層組織，納於一軌，而非紛歧錯綜之中更投一環。如分區實施，無論以行政督察區為單位，以縣為單位，或以區署之設區為單位，而一省之中，或一縣之內，將有適用本綱要之地方，與適用其他法令之地方，是何異治絲愈紛？且與綱要之規定不合，根本就是違法。

二、綱要中所規定，如保甲之編制，鄉鎮之組設，各省均已具有相當之基礎，或逐加充實，或改變名稱，便可企和新制，並非一筆重起爐灶。本案之實施，原可分進度分步驟並非一蹴而達於最高之規定，各省既有初步基礎，即可逐步前進，普遍實施，並無不可克服之困難。

「本案之根本精神，在於喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國的基礎。或謂中國教育，尙未普及，一旦允許民衆參與政治，不無困難，實則民權主義的政治，原植基于民衆，苟必待教育普及以後，方許人民參加政治，則所謂「革命民權」，還有什麼意義？民權行使，必須從實際中加以練習，訓政的意義便在於訓練人民行使四權。訓政與憲政的劃分，僅有程度上之不同，並無根本上之差異。故訓政必須引發民衆的參政志趣，而遂其生長，然後訓政的實施，始能不背憲政的目的，由訓政以達憲政，仍能一貫無間。……」

錄自 總裁訂定之「確定縣各級組織問題」

三、本綱要之規定，在公佈前，廣西省早已大部實行，安徽省正在極積推進類似之制度，江西省已指定區域試辦，其內容大同小異。浙閩等省之各種單行規章中，亦有若干部分與綱要之內容相合。如分區實施，則各該省分將陷於進退維谷之中。

四、主張分區者，或仍認新制度為尙待實驗之制度，故應先指定縣或區試辦。實則新制若干年來各省分別實驗成績之結晶毋庸再加試驗。

總之，對於縣各級組織綱要本身之檢討時期已成過去，對於實施困難畏懼之心理亦須打破。舉國上下，應於本着苦幹硬幹實幹快幹的革命的熱烈情緒，抱定決心普遍推行。



# 新縣制的重要進步

師連舫

## 一、新縣制的樹立

「縣各級組織綱要」於九月十九日公布，這是中國地方政制及自治劃時代的大事，施行了十年又三個半月的「縣」組織，差不多全部發生了變更。

過去的縣制度（也可說是現行制，因為新制度在實際上還沒有一縣開始實行。）是以十八年六月五日國府公布的「縣組織法」為基礎，（十九年七月七日曾經一度修正）而配合以「區自治施行法」（十八年十月二日國府公布，十九年七月七日修正。）及其他各種補助法規構成的。這個制度，在實施的十年當中，經過了許多次的改正與變革——最重要的如民國二十二年的「各省市地方自治改進辦法大綱」，二十三年二月的「改進地方自治的原則」都給了縣制以很大改變；二十三年十二月十八日立法院通過的「縣自治法」，及「縣自治法施行法」，改革更多，不過這兩種法迄未公布，所以改革也未能實現。二十五年夏，中央地方自治計劃委員會通過的「釐訂地方自治法規原則」八項，關於縣制又有許多的改正，雖然經過中央政治委員會修正通過，交立法院審議，根據修正「縣自治法」及「縣自治法施行法」，但因「縣自治法」未能實施之故，所以就無從實現！不過這些具有建設性的改革，都給予今日新縣制的確立以很大的影響，新縣制也可以說就是這些改革的繼續與長成，這是我們談新縣制時所應該正確認識的。

如上所述：過去十年中，我們對於縣制的確立與改進，已經有了不斷之努力，然而截至二十六年抗戰發生為止，還未能徹底改革，這是事實！縣為自治單位，縣政為政治之基礎，如果在全面抗戰的大時代，而聽任縣政中的不合理因素繼續存在，那不僅消極的不能適應抗戰軍事，而加大其效能，更積極的因政治趕不上軍事，必然的要貽誤抗戰建國的前途！為了完成十年縣政建設的努力，配合軍事，加強抗戰力量，及奠立自治基礎，完成建國大業，所以 總裁在二十七年四月八日，第五屆中央執行委員會第四次全體會議，「改進黨務與調整黨政關係」意見書，並附有「縣以下黨政機構關係草圖」及「圖例釋要」，其目的雖然在於調整健全縣以下的黨政機構，實在奠立了整個新縣制設計的基石。以這個基石為出發點，經過多次的研究討論，始擬成「改進縣以下地方組織確立自治基礎方案」及「縣各級組織關係圖」，再經過中央執行委員會審定，國防最高委員會秘書廳整理，行政院簽註……：無數次的會議討論，無數人的參加意見，然後纔完成了所謂新縣制的基本法制的「縣各級組織綱要」。二十八年九月十九日，縣各級組織綱要由國民政府正式公布施行，這實在是地方政制史和地方自治史上劃時代的事件！

這個劃時代的新縣制，雖不能說盡善盡美，然而從大體上看起來，實在值得我們稱頌的——譬如各級民意機關的創設，政治教育及自衛的統一，以及縣鄉鎮財政的確定……：都是新縣制的重大優點！尤其值得我們推崇的，還是在組織方面的重大進步

。以下我們想專就這一方面的重要進步，加以說明，自然這僅是新縣制進步的一部份。

## 二、縣性質的確定

「縣各級組織綱要」第一個大進步，就是確定「縣」的性質。按照我國政治最高指導原則「國民政府建國大綱」第十八項規定，「縣為自治之單位」本已確定，省之地位不過「立於中央與縣之間，以收聯絡之效」而已。可是「中華民國訓政時期約法」，則以訓政時期縣尚未能達到自治程度為出發點，忽視縣的「自治單位」地位！既然在七十八條裏規定「省置省政府，受中央之指揮，綜理全省政務。」確定省為地方行政最高單位，改變了「立於中央與縣之間以收聯絡之效」的性質；又在八十一條規定「縣置縣政府，受省政府之指揮，綜理全縣政務。」根本放棄了「縣為自治單位」的性質，而把縣作為單純省下一級的組織！這無疑的助長了省集權的傾向，削弱了縣的地位，因而阻礙了縣自然的推展，不僅違背了建國大綱，而且在實際上也生出了不少的弊病！現行「縣組織法」的基本精神雖在推行縣自治，但關於「縣為自治單位」的基本性質，亦未能明白規定，過去十年的縣自治終鮮成效，這不能不說是主要原因。其後「中華民國憲法草案」，雖曾明白規定「縣為地方自治單位」，並具體指明縣自治事項，可惜祇是草案，未能實施。這種縣性質沒有明白確定，可以說是現行縣制度當第一個缺憾！這個缺憾，自從新縣制決定，便完全的得到解決了——「縣各級組織綱要」開宗明義第一項，就標出「縣為地方自治單位」，這雖是「建國大綱」的複述，然而確是新縣制的最大進步！這樣標出還覺得不夠，因之「縣各級組織綱要

」，又在第五項裏，規定「縣為法人」這是縣為自治單位的進一步規定，有了這個規定，縣性質就更加確定。雖然「法人」，當然地應該具有獨立人格，獨立意思，不但有「權利能力」，更應該有「行為能力」它雖然受中央，及代表中央的省的監督，但它在性質上則是完全自立的。唯有具有獨立人格的「縣」，纔是「總理建國大綱上所說的「縣」，纔能推行完成縣的自治。這是我們首先應該認識的。

## 三、縣政府的充實

過去縣政不進步，毛病固然很多，但是一般人所週知的，莫過於縣政府的不健全。在民國十八年以前，各省縣知事公署，承稱府的遺緒，固然不能健全，而十八年「縣組織法」公布後，縣政府的組織反成「治絲益紛」之局！過去毛病在力量不夠，「縣組織法」以下的毛病，則在力量分散。依照「縣組織法」的規定，縣政府除縣長外，僅「秘書一人，及一個或兩個科。一切行政則於縣政府下分設公安，財政，建設，教育各局掌理之，必要時還可以設警衛室，土地，社會糧食管理，局，雖然有「必要時得呈准改局為科，附設縣政府內的」規定，但實際能這樣辦理的，可以說絕無僅有，試問在各局並立情形之下，所餘縣政府能掌管的事項有多少？以一科或二科的簡單組織，實際上又能辦多少事？固然各局是在縣政府之下，應該受縣政府的指揮，然而實際上，縣政府受主管廳處的分割，如民政廳（或警務處）之於公安局，財政廳之於財政局，建設廳之於建設局，教育廳之於教育局，都直接視同自己的下屬機關，逕自秉承，縣政府乃陷於有名無實之地位！應為直接上屬機關，逕自秉承，縣政府乃陷於有名無實之地位！

同時縣政府下，又須受土豪劣紳之把持；各局局長人選，大都取自地方，各有黨派，互爭權利，上通廳處，下固黨羽，要挾把持，此種情形，尤以財政教育兩局為甚，縣政府乃陷於無可如何之境遇！過去縣政之敗壞，此實為其主因。

爲了挽救這種弊端，南昌行營曾於二十四年一月四日，頒行「各縣政府裁局改科辦法大綱」，規定將縣政府所屬各局一律裁撤，將其職掌併入縣政府中的各科，並規定將縣政府擴充爲三科；科長人選，概由縣長遴選呈請核委。二十六年六月三日行政院公布的「縣政府裁局改科暫行規程」，復將此種精神予以擴大，推行及於全國——惟與辦法大綱所規定的，稍有變更，即有設局必要的縣分，仍得特准設置；至於縣政府的科數並無硬性的規定，可以擴充至四科以上，這是比較進步的。

裁局改科的結果，縣政府集中權方的目的達到了，可是因爲縣政府組織過於簡單，充實力量的目的，仍舊未能實現——雖然縣政府的科數，可以伸縮，可是設科在四科以上的省份並不多。這次「縣各級組織綱要」的公布，這個目的纔完全達到。依照新制的規定，除了警察局及衛生院，得爲縣政府的外屬機關外，完全集中於縣政府內部，分設民政，財政，教育，建設，軍事，地政，社會等七科，不但科數加多，而且職掌分明，不似過去一科兼掌多種行政，這實在是很大的進步。除了各科的科長科員以外，縣政府並設有秘書，指導員，警佐，技士，技佐，事務員，巡官等，既有延攬技術人員的機會，各部門行政乃可順利推行，這與以前組織簡單的縣政府，截然不同。縣政府是縣政推動的摩托，如果患了先天的不足——組織簡單，和後天的虧損——權力分散，要想它能對縣政推行盡利，當然是不可能的。「工欲善其事，

必先利其器」，所以要推動縣政，必先自健全縣政府機構始。因此，新縣制關於充實縣政府一點，是值得我們注意的。

#### 四、「區」地位的變革

在整個縣組織改革中，變革最大的，要算「區」這一級，它不僅是外形上變更，性質上也根本加以改變。過去「區」是縣與鄉（鎮）中的一級，其性質正與鄉（鎮）無異。現在的新縣制，已無「區」的一級之存在；「區」不過是縣政府爲督導鄉（鎮）所劃定的範圍，區署不過是縣政府的補助機關，並且「區」也可以不設區署，由縣政府派員指導區內的行政與自治。

按照現行的「縣組織法」及「區自治施行法」，「區」是縣以下最高的一級，「區」設區公所，及區長，有民意機關的區民大會，監察機關的區監察委員會，並且有獨立的區財政，不啻縣的範圍的縮小。

二十二年內政部呈准頒行的「各省市地方自治改進辦法大綱」，規定將區公所認爲縣以下的統治機關，區長的選舉也暫緩實行，雖然變革很大，可是「區」是縣下一級的性質，仍舊未改。二十三年十二月五日南昌行營頒行的「各縣分區設置辦法大綱」更將區的性質澈底改變，「區署」完全成了行政機關，區長區員都成了正式的行政官吏，區署性質上不啻爲縣政府的分府。分區設置的辦法，可以說是「各省市地方自治改進辦法大綱」中區制的變本加厲；爲了適應一時環境，不但無可厚非，而且也許是必要的，然而要這個制度經常推行下去，是不合理的——第一，區署無論組織人材均極貧弱，不能真分擔縣政府工作，甚少作用；如果真能負擔起本區工作，勢必分散縣政府權力，而影響其效能。

。第二，分區設署，為推行不力，便等於贅疣，若徹底推行，則有形成縣下有力一級，破壞縣為單位的危險！第三，尤其重要的，區署制度的存在，有妨礙訓練民衆行使四權及推行地方自治的害處！所以分區設署，實在是縣自治推行的一大障礙。

與此相反的，更有二十三年二月二十一日，中央政治會議通過的「改進地方自治原則」。它一方確定了縣為自治單位，同時更規定了縣以下的鄉鎮村等各自治團體為一級，根本取銷「區」之一級，這剛剛與分區設署的特別設置重區之一級相反。不過，它也有例外規定，那就是在地域，人口，經濟，文化等情況特殊的地方，得立為特例，設區為自治行政區域——總之依照這個原則，在原則上「區」的一級是已經不存在了。此後，二十三年十二月十八日，立法院通過的「縣自治法」，及「縣自治施行法」，關於「區」的規定，大體上是沿襲着「改進地方自治原則」的精神，即採用縣以下一級制，「區」(僅在縣政府所在地劃分五區，與過去之區完全不同。)鄉鎮同為一級，縣與鄉鎮間之「區」，根本取銷，此舉較「改進地方自治原則」更為徹底！可惜這兩個法案，迄未能公布施行，以致不合理的區署制度，反推行日廣，這是關心縣制的人，所同堪惋惜的；

現在新縣制確立，關於「區」的性質的改變，已如前述，取銷「區」的一級，必要時設區署，也不過是縣政府的輔助機關，這正與「改進地方自治原則」的規定，大體一致的。從此，縣以下鄉鎮一級制的目的達到了，地方自治的推行，一定可以得到許多的便利。

也許有人認為，新縣制允許行政性的區署或劃區派員指導制度存在，仍屬不徹底；這也有相當道理。然而我們知道，我國縣

境之遼闊，縱令儘量擴大鄉鎮，所轄單位仍多，完全由一個縣政府直接監督，有時實不可能，過去鄉鎮上，所以要增加「區」的一級，也就是這個道理。我們如果不主張完全忽視事實的話，那麼在廢除「區」的一級後，所生的缺憾的不能不設法彌補；用縣政府派出的輔助機關(區署)或人員，來分區(也可以說劃定若干鄉鎮)督導，實在是最適當的方法。——既可達到減少層級的目的，又能不致發生照顧不週的毛病，這不是很好的辦法嗎？不過，我們應該牢牢记住的，就是新縣制裏的「區」，絕不是過去的「區」，它假定設有區署的話，也決不是過去分區設署的區署，因為「區」的地位，已經根本發生了變化！

### 五、鄉鎮地位的提高

「鄉鎮」地位的提高，是新縣制最進步的一點。在「修正縣組織法」及「修正鄉鎮自治施行法」裏，鄉鎮的地位，已經是非常重要的，既有民意機關的鄉鎮民大會，又有獨立的鄉鎮財政，有相當完備的組織，如鄉鎮公所，鄉鎮務會議，鄉鎮調解委員會等，更有固定的職權(在鄉鎮自治施行法第三十條專列舉三十一項之多)，真不愧是一個自治組織的基本單位。然而因為上面有「區」的一級存在，使鄉鎮與縣政府隔離了，同時「區」的組織性質與形態，也大致與「鄉鎮」相同，鄉鎮公民就是區公民，鄉鎮所應該辦的事，也就是區要辦的事，鄉鎮財政收入，常與區財政收入無法分開，因之鄉鎮職權也常不能與區劃分清楚——在這種情形之下，當然是鄉鎮吃虧，鄉鎮要辦的事，有時被區搶去，鄉鎮力所不能舉的事，區反倒不願過問！同時區的本身，人力財力本貧乏，就是搶辦的事也未必真能辦了！因之，鄉鎮作用既失

掉，自治事務也就陷於無法推行。

後來，分區設署的辦法施行，鄉鎮的情形就更壞，因為區署權限擴大，幾乎凌駕縣府，所以對於鄉鎮，侵權更甚，馴至鄉鎮除秉承區的命令以外，毫不能依本身意志有所作為；結果，鄉鎮為地方自治基本單位的性質，完全喪失！這是過去談地方自治者最痛心的一件事！

鄉鎮地位的沒落，這是地方自治的危機！挽救了這個危機，是新縣制最大的成功。新縣制一方取銷了區的一級，提高了鄉鎮的地位，一方充實鄉鎮的內容，擴大了鄉鎮的機能。關於區的取銷，前面已經簡單說過；關於鄉鎮的充實，大概是這樣——

(一) 擴大鄉鎮的區域 縣組織法時代，鄉鎮編制以滿一百戶為原則，實際上不過等於現在的一保，雖有最大限度不得超過一千戶的規定，但那是例外的事。在有一「區」的一級存在的時候，鄉鎮小些還無大礙，但在鄉鎮變成縣以下唯一單位的時候，它的區域就不能不加以擴充，因為區域小，力量就小，無法發揮獨立的機能。所以「縣各級組織綱要」裏規定，鄉鎮之劃分，以十保為原則，換言之亦即每鄉鎮原則上均應包有一千戶，如果按照實際計算，則每鄉鎮之戶數，最多可達三千三百七十五戶，鄉鎮力量之增大，是可以想見的。

(二) 確定鄉鎮的性質 「縣各級組織綱要」規定鄉鎮為「法人」，這是它最大的收穫。縣法人的資格明白標出，已經是很大進步，鄉鎮法人地位的確立，當然更值得稱頌！從這一點，我們可以正確認出鄉鎮的重要性，唯有鄉鎮纔是縣以下的自治基本單位。從這個規定，鞏固了鄉鎮的地位，

在自治的推行上，將要發生無比的影響！

(三) 充實鄉鎮的組織 這是最顯然的，過去祇有一個鄉鎮長，和一個或兩個副鄉鎮長，所組成的鄉鎮公所，力量是非常貧弱的，就令提高鄉鎮的地位，擴大其區域，確定其性質，如果仍責令過去那樣貧弱的鄉鎮公所去辦，一定還是毫無辦法；所以充實鄉鎮公所的本身，也是極端重要的。我們試一看「縣各級組織關係圖」，就可以明瞭新縣制的鄉鎮組織是如何的健全了——除了鄉鎮長及副鄉鎮長（一至二人）而外，在鄉鎮公所內設置四組，分掌民政，經濟，文化，警衛，在鄉鎮公所之下，管理有壯丁隊（即現在的國民兵團鄉鎮隊），少年團，婦女會，長老會，在鄉軍人會等；在鄉鎮公所之外，復監督有各種鄉鎮民衆團體——這組織實較縣政府具體而微，實在可以也有力量獨立有所作為，不愧是一個自治的基本組織！

## 六、保甲制度的變質

民國二十年以後，地方自治推行上所逢的難關，就是「保甲制度」的出現。自從前三省總部在二十一年八月頒行「各縣編查保甲戶口條例」以後，保甲制度不脛而走，三四年間竟推行到全國三分之二的省份；這一方面表示保甲制度在當時環境之下的需要，他方面也可以象徵着地方自治的沒落！中央因為要賦與保甲制度以法律上的地位，而同時也不願動搖百年大計的地方自治，因此中央政治會議，乃有三十三年十一月第四三二次會議「地方保甲工作，關係地方警衛，為地方自治之基礎，應由行政院通令各省市縣政府提前切實辦理」的決議。根據這個決議，實施保甲與

自治的時候，將如何調整其關係？這是很費研究的問題，當時無論立法機關的立法院，主管自治的內政部，都曾對之下了一番研究的工夫。作者當時的意見，認為保甲因當前需要，勢在必辦，自治為百年大計，決不能停止；最好將保甲容納於自治之中，同時並舉，在實施過程中，將保甲的原來性質，逐漸改變，在一定的期間內完全變成自治性的組織，不但不會破壞自治，而且反可加強自治的基礎——這當然不為一口咬定「自治保甲性質不同」的理論派人物所贊許（理論派忽略了可用一種方法，使保甲逐漸變成自治性質的事實），然而要推行保甲不放棄自治，捨此實別無他途，作者的意見終被採用，二十三年十二月，內政部關於自治保甲問題所提出的四項意見，主張「確定保甲為自治組織中之編制，納入自治中代替團鄰，合自治保甲為一體」，就是根據作者的意見寫成的。然而因為關係重大，這個意見迄未經中央核定。直至二十五年夏，中央地方自治計劃委員會，通過「釐訂地方自治法規原則」八項，吾人「容納保甲於自治之中」的意見，方被採用。接着「縣自治法案」及「縣自治法施行法案」裏，也用保甲代替了團鄰，二十五年九月十八日，立法院第七十二次院會，更通過了「保甲條例」，也是根據容納保甲於自治的主張而成的。不過，在實際上，原辦自治的地方，實際上不啻停辦，辦理保甲的地方，根本就不管什麼自治，所以這個容納保甲於自治的計劃，到現在還未能實現。

這次新縣制的確立，關於保甲的問題，可謂已得到徹底的解決。——「保甲」真正的成為鄉鎮的編制，（並非鄉鎮下之兩級，此點常有人誤會），代替了過去團鄰的地位。同時這個「保甲」，性質上也大為改變，與過去所謂「保甲」截然不同：過去保

甲制度是以戶為基礎的，以保統甲，以甲統戶，其立腳點為「家族制度」，新縣制的保甲，是以人為基礎的，一切產生於公民，其立腳點是「國民權利」，這是一點。過去保甲長的人選，雖然經過甲戶長的推選，然而仍須經政府委定，性質上與公務員相近（現行解釋，保甲長在若干場合適用公務員的規定）；新縣制的保甲長，則出於民選，性質上完全是自治人員（甲長雖規定由戶長會議選舉，但第五十五條既規定必要時得舉行甲居民會議以代替戶長會議，可見也是暫時的辦法），這又是一點。所以我們不能再把新縣制中的保甲，看成過去的保甲。然而我們也不必否認，在新縣制的保甲裏，仍然有過去保甲制度渣滓的存在，例如戶長會議之採用，保甲戶口編查之保留等類，但這是初容納保甲於自治中應有的現象；在實施過程中，一定可以逐漸淘汰，使這種成分逐漸消滅的。這種「逐漸融合」的方式，正是作者五年前，最初提出容納保甲於自治之中辦法時所主張的。

### 七、三個特點

根據上面所述，我們知道新縣制最大的優點，一個是確定了縣的性質，一個是充實了縣政府，一個是變更了區的地位，一個是提高了鄉鎮的地位，還有一個，就是變更了保甲的性質。說起來未免過多！現在我們願更進一步，綜合的舉出新縣制的三個特點，以作本文的結束：

一、新縣制確定了「自治單元」——從今以後，「縣」成了自治團體，自有人格，不再是單純的省下行行政區劃；它有它固有的生命目的與事業；縣政府在辦理自治事項時，省政府僅有監督之權；而執行中央及省的政令，則是屬於委託的性質了。



。從此，只有省沒有縣的「省專制」局面，可以完全打破，真正的地方政府——「縣」與我們相見了！

二、新縣制實現了「縣下一級制」——自治組織，層級不宜過多，過去縣自治組織，除閭閻為鄉鎮編制不計外，尚有區鄉鎮兩級，連縣共為三級，所謂層級過多，運用不靈，實為一般所詬病！新縣制改變了區的地位，不再成為自治組織中的一級，有法人資格的自治團體，除了縣就祇有鄉鎮，這多年來大家所高呼的「縣下一級制」實現了！

三、新縣制採用了「虛實相間制」——在層級過多的組織裏，除了執行性的機關以外，更應有監督性的部份存在，最好這兩

種性質的機關能彼此相間，始能收互相調節之效，這就是所說的「虛實相間制」。軍隊組織，是最能利用這個制度的，例如：「連」是個戰鬥單位，是實的，「營」就是虛的，「團」是實的，「旅」就又是虛的，「師」為戰略單位，所以又是實的。這稱虛實相間的辦法，是軍隊組織最大的優點，現在新縣制，把它應用到縣政上來——「縣」為自治單元，當然是實的，「區」是監督性的組織，所以是虛的，「鄉鎮」是基本的自治團體，所以又是實的。這種「虛實相間制」應用到行政或自治方面，新縣制可以說是先驅者！這是我們應該特別注意的。

「各級地方組織，均採十進制之原則。或謂在實行時，不無困難，實則此亦本案重要規定之一，不可忽視，蓋各級組織範圍，既經確定，則一切計劃設施，如設置學校，訓練人才，支配經費，以及一切統計事項，乃有標準可言。國家之大，事業至繁，平時固有嚴密之組織，戰時尤為必需。譬如軍事組織，每一上級單位，管理下級單位的數目，均有一定限度。科學的行政管理，亦必須有不可逾越的法則。今為便于實施，已為較有彈性的規定，如鄉鎮之劃分，以六保至十五保為範圍，其餘各級，亦類此標準。至于固有村街墟場之不易分離者，亦可為有限度之聯合組織辦理事務，但分保編制，仍須維持。凡此一切，均求于統一之中，仍寓有彈性，在此彈性範圍之內，各級政府，儘可按照實際需要，斟酌編配，毋庸一一呈准。但如過此彈性，即不能容許，若過于紛歧雜沓，必至難于統理。又各級組織範圍確定以後，所有教育衛生合作醫保等區域，均應力求合一，以期官教養衛各項工作，得能齊一步調，共同發展。」

節錄 總裁訂定之「確定縣各級組織問題」

## 縣長權責問題之研討

張鴻鈞

縣長「權輕任重」，已成爲一般從事縣政者回緒之苦，而提議高縣長職權，亦似爲一般人士所趨認，一般從事縣政者所日夜踴躍。究竟縣長是否「權輕」？是否「任重」？是否因「權輕」而感於「任重」抑因「任重」而感於「權輕」？是不可不予以研討者也。

### 一、縣長是否權輕？

縣長之職權，規定於修正縣組織法者爲：

「縣設政府，於省政府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務。」

「縣政府於不牴觸中央及省之法令範圍內，得發布縣令，並得制定縣單行規則。」

規定於二十八年九月十九日公布之縣各級組織綱要者，則爲

「受省政府之監督，辦理全縣自治事務；受省政府之指揮，執行中央及省委辦事事項。」

以上列舉各法條文，皆爲原則上之規定，以示縣長之職權乃受省政府之指揮監督，在中央及省之法令範圍內以行使之。故於吏治也，縣行政人員之如何任用，如何考核與獎懲，則中央或省之典章具在，縣長均得於法令範圍之內行使其職權，實非無權任用，考核與獎懲也。其於縣財政也，預算之編擬與執行，賦稅之徵收與監督，則皆明文規定於預算法，預算執行法，以及見諸廢

屆全國財政會議議決案者，非無軌道可循，以爲行使職權之地也。倘若行政執行權，警察處事權，罪犯逮捕權，行政訴訟決定權，軍法案件評理權亦均於行政執行法，違警罰法，刑事訴訟法，訴願法，行政訴訟法，與縣長及地方行政長官兼理軍法暫行辦法等法規，分別詳明規定，縣長更可仿依運用以行使其職權也。至縣行政計劃之擬定，在法令範圍內，縣長亦非無權爲之，更非無權以實施之也。

經如是之分析，所謂縣長「權輕」者，果何所指乎？而縣長之職權更如何以提高乎？如以爲縣長職權部分的得不受省政府之指揮監督，得不在中央及省之法令範圍內以行使，則不至於侵越國家權力不止，不至於侵害人民權益不止，是又烏乎可者。於此果欲爲國家權力計，爲人民權益計，則縣長職權在現行法令下，已足以達行政之目的矣，復何有於提高？且也，我國一般縣長實際上之職權，多已越於法令之外，如不依法之行政處分，不依法之限制自由，不依剝奪人民之生命與財產權，不依法增加民衆之負擔，無在不侵越國家權力，亦無在不侵害人民權益。在此情形之下，尙有縣長「權輕」之嘆，尙有提高縣長職權之企求，此真令人不解者。雖然，一般從事縣政者感於縣長之「權輕」也如故，是必根本不在於縣長之「權輕」，而此種感覺必別有由來也。

### 二、縣長是否任重？

縣長之職責，見於修正縣組織法及縣政府辦事通則之各科局

職掌，及各項單行法令之規定，簡括言之，為民政，軍事教育，建設，財務，及軍法，社訓等項，即縣長不僅為民政官吏，同時亦為軍事官吏，教育官吏，實業官吏，徵收官吏，軍法官吏，社訓官吏是也。任不可謂不重矣！但其各項職責在行政上均具有綜合連鎖之關係，不可或少，不可以去其一而推行盡利。例如使縣長無軍事職責，則地方警衛無辦法，警衛無辦法，建設教育又何以做起！使縣長無財務職責，則賦稅之督促徵收，與預算之編擬，又在在與行政事業息息相關，其影響於一般行政事業者又如何！是其各項職責既不可或去其一，則「重」猶未「重」也。設可以或去其一，而不之去，斯為「重」矣。

且也，有職責即有職權，職責之委任，即職權之賦予，去其職責，即所以去其職權。例如委縣長以軍事之職責，同時即是賦予以指揮統帥地方團隊之職權；委縣長以財務職責，同時即是賦予以監督賦稅徵收及縣預算編擬之職權。反之，去其職責之一部，即是其一部職權之撤去。如是則減輕其職責，將益削低其職權，職責雖重，尙未可減也，則重猶未患也。雖然，一般從事縣政者惟患「任重」何也？是必根本不在「任重」，而此種「任重」之感覺亦必別有由來也。

準是而言，「任重」則權亦重，「權輕」則任必輕，故一般人以為縣長「權輕任重」者，尤非因「權輕」而感於「任重」，抑非因「任重」而感於「權輕」。在現行法令下縣長職權根本不輕，運用之已足以達行政之目的，在行政措施上，縣長職責實不以重為患，其所以竟同感於「任重權輕」者，此其故不在於縣長權責之本身，而由於行政措施不能合理化，法制化，遂爾影響及於縣長職責問題也。

### 三、縣長「權輕任重」之感覺何由而來？

上述不合理，非法制之行政措施，有在於省者，有在於縣者，質言之，即省縣均負其咎，而食其惡果者，則多在於縣。

(一) 在於省者：

上級機關（指省）未能統一指揮，——直接可以命令指揮縣長之上級機關，普通均在二十個單位左右，以貴州定番縣論，其上級機關有「綏靖副主任公署」，「綏靖指揮區司令部」，「省政府」，「民政廳」，「財政廳」，「建設廳」，「教育廳」，「保安處」，「軍管區」，「師管區」，「團管區」，「高等法院」，「禁烟督察分處」，「禁烟督辦公署」，「合作委員會」，「衛生委員會」等，政出多門，指揮不能統一，致縣長無所措手，而有「任重」之感。且也，各上級機關之指揮力既皆集於縣長一身，而與指揮力俱來之監督力亦紛集於縣長頭上，「一婦多姑」，至縣長有「權輕」之感。

上級機關無施政綱要——上級機關果能在一定期間，或為一年，或為三年，有施政綱要之明確制定，而縣行政工作計劃亦可在省政綱要之下以確立，以實施，上級機關可免政令之繁，下級機關亦少支節應付之苦。詎有不然，上級機關既不能統一指揮，且少施政綱要之確定，以致政令紛繁，政令紛歧，縣行政計劃縱能確立，亦將遭此紛繁而紛歧之政令所支解無餘，而不復能依計劃以尅期實現矣。縣長「任重權輕」之感，有在於此種現狀下而來者。

上級機關臨時限期委辦事項，——上級機關臨時委辦事項，不予審酌時間人力，不予斟酌輕重緩急，而一揮遣之縣府，限期

辦竣，如遵限完成，無論實效如何，勢必顧此置彼，而此未完成，彼復一擱遺之，勢必彼此俱實矣。如是縣長安得不感於「任重」乎！

上級機關法令無彈性，——上級機關之行政法令惟「形式劃一」之是尚，而代下級機關為鐵一般之規定，無以應付實際之需要，與實際之困難，縣長直無自由伸縮之餘地。迨迫於實際需要，或厄於實際困難，不能不有變通辦法之請示，上級機關復以不悉下情，不重視下級意見，而一本於「形式劃一」之方略以「事關通案，未便照准」，「遵照通令辦理」之批答駁斥到縣，縣長安得不感於「權輕」！

上級機關批答覆核之稽遲，——縣長以事請示於上級機關，此其事件多屬於行政推進中或擬辦中之困難問題，或為最後處決之辦法，如行政實際問題之請示，案件之覆核，縣長對於此類之請示，多係急同羽檄，而上級機關之批答或覆核每易稽遲，在指令未到之前，縣長自無權「便宜行事」，迨指令到縣，則已成「明日黃花」，或以時過境遷，事效為之減較，或以此貽誤，事業遂以擱置，影響於行政事業之推進者甚巨。又如預算呈核，在縣政府固多有不依期編送者，而省主管廳之彙核，尤稽遲過甚，往往年度已終或過半，而縣預算始核准令縣，在未核准前，一切行政事業等費均無度支標準，縣政蒙其被害，莫此為甚，不得已，乃在預算未核定之前，暫以八成支出，此外，縣長對之別無救濟辦法。凡此種種，皆「權輕」之感所由以來者也。

(2) 在於縣者：

縣政組織紛歧，——現行縣政府組織，除各科及其附屬機關外，復有縣長職權兼理之國民自衛總隊（即社會軍訓總隊），與

縣司法處行政事務，檢察事務。此等機關之組織皆枝枝於縣政府組織之外，組織未能劃一，雖有事權，亦易旁落。徵諸事實，國民自衛總隊在組織上既自成系統，縣長兼總隊長之名義，直等空銜，軍訓事權多操於軍訓教官之手。對上則全由縣長負責，馴至事貽叢脞，而咎譴隨之。以是縣長一則感於「權輕」，一則感於「任重」。其兼理縣司法處行政事務及檢察事務也，亦有同感。縣司法處純屬於司法系統，即以自成系統之故，對縣司法處內部人員不能指揮裕如，對上級則負行政之全責，此其所以感於「權輕任重」也。

縣政組織設備簡陋，——在一般縣區現狀下，縣政府之本身及其下級機關，組織小而又不合理，人員少而質量又低劣，乃至指揮不靈，經費少而又運用不得當，但行政事務則有不容緩，且不容減者，以是縣區各機關之人力財力乃與行政事務不相稱，在人力財力不能任負行政事務之情形下，縣長自易生「任重」之感。組織小，人員少，經費低，既不能與行政事務相稱，亦即不能應實際之需要，縣長欲有以變通之，充實之，而格於制度，限於財力，不能「指揮若定」，於是不得不有「權輕」之感矣。

縣長在行政實施中惟求肆應便利，——縣長所為行政措施，乃在法令範圍內之活動，自不應超越法令之外，但一般縣長在行政實施中，為肆應便利計，常感拘於法令，不敢放手做去，更以主觀意氣，不甘循率法令之常軌，對於用人行政，乃至辦理軍法或行政案件，每以「武斷」，「自用」為快。以此常感於動輒違法之懲，雖不為國家權力計，不為人民權益計，而惟肆應便利之是求，主觀意氣「武斷」「自用」之是逞。尤於動用款項，處罰罪犯二者最易圖逞其主觀意氣與武斷自用之心，充其欲則勝之。

切款項，可以任情予奪，一切罪犯可以任情生殺，但又爲法令所不許，此其所以反感於「權輕」也。

縣長在行政實施中希圖「偷懶」，——依法令而爲行政措施，必依一定之程序，方式與限制，其推行也自甚「吃力」而煩勞，於是而生「偷懶」之念，不甘心於依法令之既定程序，方式，而限制以實施之，但爲法令所拘束，又不得不爾，不得變通之以遂其「偷懶」之念，而有感於「權輕」。

縣行政計劃與預算不能合理擬製，——在一般情形之下，縣算非必基於行政計劃而爲之，乃本於歷載成規而來，縣行政計劃亦非必基於實際需要與人力財力而爲之，乃本於模倣抄襲應付公事而來，無精確之調查與設計，以是預算乃與行政計劃不相拍合，而行政計劃又與實際需要不相適應，預算自預算，計劃自計劃，實際自實際，迨執行預算則妨計劃之實施，遂行計劃，則須變通預算，而「流用」一「挪支」，致有往返請示准駁之煩。此其不謀於始而亂於終，不合理計劃於事前，而顛倒用章於事後，乃自食其果之必然現象，於此猶嘆於縣長之「權輕」，不能「便宜行事」，蓋亦誣矣。

縣行政人員能力標準不夠，——在一般情形之下，縣長人選之資格確已提高，但資格與能力並非絕對可以互相標指者，即資格高非必其能力好，同時能力好亦非必其資格高。過去我國對於縣長人選確曾努力於資格之提高，以至今日現任縣長者，「起碼」資格應爲大學畢業或專科畢業，而於行政能力是否與縣長相稱

，則甚少努力，以致一般縣長之行政能力多不能與縣長任務相稱。爲縣長者不自覺其能力之不夠，而惟感於任務之繁重，所謂「力小而任重」，「綆短而汲深」者，縣長安得不感於「任重」乎！實則非其「任重」，力不逮也。至縣佐治人員之任用，爲縣長者多於「地緣」「血緣」「人緣」中求之，而鮮有於能力標準上求之者，縣佐治人員之不能勝任，無以應付縣政事務，亦縣長感於「任重」之一因也。

綜合上論，可知縣長之所以同感「任重權輕」者，根本上非縣長權責本身問題，乃是在一切行政措施不合理非法制之現狀下反映而出，殆已彰彰明甚。至如何始臻於合理化，法制化，其當務之急，則在於縣之上級官署者，應（一）力求統一指揮，（二）確定施政綱要，（三）審酌時間人力，裁量輕重緩急，均衡調協以推行之，（四）注意於法令之彈性，以應實際需要，（五）促進行政效率，以利事業之推進。在於縣之本身者，應（一）在統一組織系統，充實組織力量之原則下，按實際之需要，爲縣政組織之通盤改革，（二）縣之行政計劃與預算，在省之行政綱要與實際狀況下，予以合理之編擬實施，（三）提高縣行政人員之能力標準，改進人事行政，（四）納一切行政於法制之中，使法制爲行政之路由。如是則一切行政措施可漸期於合理化，法制化，縣長「任重權輕」之反映，又何自而來。否則提高縣長職權，抑減輕縣長責任，皆「揚湯止沸」之爲也。

閱後請轉送前方將士

# 我國政治建設的重心——基層經濟

姚石庵

## 一、經濟建設在政治建設上的地位

經濟建設，是充實國防增厚民生的扼要實施，在政治建設領域中，加強經濟建設，不但充實政治建設的內容，且兼有促進政治建設完成的作用，所以經濟建設，實為政治建設過程中比較最重要的工作。年來我國政治建設的實施，常標榜以「管教養衛」四大工作為內容，養的工作，就是經濟建設。這樣，可知經濟建設的實施，既為整個政治建設重要內容之一，而僅就其與管教衛工作的連環關係上，亦足資說明其重要。

經濟為社會之基礎，經濟建設，在政治建設範疇中，一面與管教衛有相互影響的關係，一面實具有主導整個政治建設發展的性能，歐洲農工業兩大革命，支配了整個社會，是十九世紀經濟發展，造成了二十世紀政治的局面，換句話說，即經濟發展能條件，乃決定政治建設進度的最主要的因素，政治建設的歷程，必須由政治經濟化入手，而後才可奠定鞏固的基礎，故「建設之首要在民生」，這便說明了經濟建設的重要，亦透露了政治建設指導法則的所在。我國過去政治建設工作，一切措施，概偏重於「管」，養的推進總趕不上，實以其關係條件繁多，運籌維艱，所以未能與其他方面適宜配合，積極推進，然而經濟為社會之基礎，經濟建設無進展，而全部的政治建設遂受牽制，從事政治的人，無論如何決難轉圜這種天經地義的自然法則。我們試看百年來我國最基本的問題，就是一個產業發展問題。一國產業發

展，則政治教育國防等，都有辦法，產業落後，則政治教育國防等都沒有辦法，我國是產業落後的國家，在日下對日抗戰民族生死存亡的緊要關頭中，政治建設固屬重要，而經濟建設尤有更多努力的必要：因為經濟建設，不祇有主導全部政治建設的作用，而且於持久戰爭中，更獨担實現「自給主義」——「全民戰爭」注重在「持久」兩字，「自給主義」乃是持久戰的根本政策——蔣方振語——的使命。

## 二、基層經濟建設之意義

政治建設的推進力量，必須發自於廣大的民衆，而後才有鞏固的基礎；故普遍加強民衆政治推動能力，為最重要最基本的建設工作，經濟建設，實建設過程中為引發民力極有效的方法，因經濟為社會構成之基礎，人民生活之中心，國家經濟上一切措施，人民極感關切且易引動，而其效果，不僅為生活上，直接物質利益，且有養成現代化國民之實效。今代立國，以國民集體力量大小為斷，由經濟方式發動民衆，而造成偉大集體力量，乃為建國上所絕對的必要。所以基礎的經濟建設工作之實施，在政治建設過程中，實是最重要的一着。

基層經濟建設的另一意義，在增厚民生而充實國防，顧基層經濟建設之根本法則，在發展基層產業，基層產業之重要者，不外農業生產及農村工業二大端，此兩項生產範圍之廣，吸收勞力之多，關係大衆生活之切，支撐人口力量之大，為任何生產所莫



及，而其大部分之原料產品，為發展民族工業之基礎，一部分運輸國際市場，得換取外匯，增加國家財富，而厚裕民生，最富意義。

增厚民生與充實國防在本質上是絕對一致的，依據國防經濟學原理，人類生產條件與戰鬥條件是不可分的，只要有生產存在，即在戰鬥條件的本能，是戰鬥本能力量的大小，必隨生活條件的豐缺為比例。生活條件既為戰鬥條件之基本，所以從古迄今，任何國家建立國防的順序，必先求經濟自給的發展，而後方可產有堅厲兵甲。萬一戰爭發生，交戰者之一方，每不挫於兵源，而敗於物質，古羅馬帝國及歐戰時之德國，均為最顯明之佐證。故改善民生即所以充實國防。

我國自海禁以開，新的國防經濟，需要激進，歷來政府仿行新政，對經濟建設，固未嘗不無所摩劃，然於基層工作，確屬努力不備，此中原因，自有種種，但其結果，普遍的生活條件，既未能有改進，故民族的戰鬥能力自必無從發展。方今對日抗戰，外患益深，國防經濟的建設，實我民族當前最急切的工作，而欲促進此種艱鉅工作之完成，籍應付時代現實之需要，則根據國防經濟法則的支配，捨求發展基層經濟與生活條件的改善，發動民衆力量，再別無其他捷徑可走，所以 總理說：「建設之首要在民生」，我們根據這種偉大的啓示，一面應認識經濟建設及其對政治建設主導性能的重要性，而積極圖經濟建設之開發，一面應基於改善民生及其對國防經濟開發的基礎，而切實為基層經濟之建設。

### 三、我國基層經濟建設之特質

基層經濟建設方策的決定，一面要受世界時代思潮的影響，而重要的尤受國家歷史背景之支配。國家歷史背景，有其一定的特徵，故基層經濟建設乃亦有其不可忽滅的特質。我國基層經濟建設的特質，舉其要者，約如下端：

(一) 廣大體力勞動生產效益的擴張：我國人口既衆，從事於農業生產者又居絕對多數，故體力勞動的生產者極稱廣大。大量體力勞動集中農業生產，使農業勞力過趨充實，局部涉於浪費，農地面積相對縮小，全部過為分散，結果妨礙了農業有利的發展。滯阻了全部產業發展的進程。我們認定廣大的體力勞動存在，實為我國最大之寶藏，其於實際之利弊，乃攸關社會條件之配合運用，及勞動者自身勞動效益問題，因我國在政治上避免人口壓迫，在經濟上準備工業化的自給主義之發展，人口數量，無論現在或將來絕無阻止增長之必要。在現實中大量體力勞動，所以成為妨礙產業發展的因素，其原因概在一則中國工業化程度的低微，新職業的機會甚為缺乏，使大量勞力，不得不滯留於農業生產。再則體力勞動者自身生產效益的孱弱，缺乏自力更生的覺悟，籍以擴大再生產能量及促進國家自給經濟的建立。現在我國基層經濟建設推進方法之一，即必須注重民族自力更生力量的開發，所以廣大體力勞動者生產效益的普遍擴張，乃基礎經濟建設基本方法之一，亦即其重要特質之一。

(二) 農業生產與農村工藝生產相依性的保持：農村工藝生產在任何時代均為國家重要生產部門之一，在農業社會其與國家自給主義目的之完成，尤有重要關係。農村工藝生產所以能長久地堅持存在，厥以其與農業生產保有相互成果的作用，農村工藝可為農業生產休閑季節利用及擴大再生產的手段，農業亦可為農

村工藝生產工作的補充，以作排除恐慌中許多災害所必要的手段。農業既為必然生產事業之一，故連帶着農村工藝生產亦為必要生產工作之一，所以當十八世紀中葉，英國農村工藝固然重要，迄歐戰後之德國與俄國對農村工藝生產亦仍注意。雖然，農業生產既與農村工藝生產保有密切關係後，而農村工藝生產自受農業生產相對的程度而決定，換言之，即農業生產愈發展的國家，其農村工藝生產之發展亦愈切要。我國是個農業國家，但農村工藝生產，近來頗為落後，是其層經濟建設，為求其普遍的擴張生產及促進國家經濟的自給，對農業生產與農村工藝生產的相依並助性，應充分顧到，從而積極謀農村工藝生產之發達，至其發展歷程及方式，蘇俄之組合及技術改造經驗，很可參考的。

(三) 農業國家自主自動的出口貿易建立：我國出口貿易，是具有農業反半殖民地的國家態態，近年以來，農業對外貿易情況，桐油畜產品，輸出尚有增加，其他農業外銷物品，則日趨萎縮。我們是個農業國家，農產外銷品輸出，乃平衡國際貿易之最大保障，此尤在由農業國家進到工業國家之過渡期中，換取外匯輸入機器，需要為急，故基層經濟建設，對出口貿易產品應發揮計劃經濟效能積極調整而增加生產。改變半殖民地性的貿易，而求能自主自動，在工商業國家實現，固比較容易；而農業國家亦非無可能性，如丹麥，其出口貿易，並不讓世界工商業國家，即其證例。自動自主貿易地位取得的方法。在貿易制度的建立，其主要的以廣大基礎組織為後盾，而這種基礎組織，應為基層經濟建設重要標的之一種（如產銷合作社）。

(四) 家庭式生產的運用與改造：基層經濟建設，即指大眾生產建設而言，我國大眾的主要生產，是農業，農業生產經營的

組織，大半以家庭為單位。家庭式的生產組織，在近代商品經濟的法則下，有其缺點，然在農業社會，自給經濟的建立，亦有其優點，且在社會意義上，有一定的歷史傳統地位，甚堪重視，近以工商業極端發展之國家，社會基層動搖，罪惡普遍現象的反映，家庭的意義，尤為顯著。近代合作主義學說勃興以來，家庭式的生產，已得一適當的組織與擴大生產能力之轉機，如果運用適當，家庭組織反為構成合作組織的分工生產與分散經營之極好單位。我國基層經濟之組織，現正在以推行合作組織為機體，為促進此新的經濟組織健全與發展，家庭式的生產，實有以改造保存之必要。

上述四點，我們認為是我國基層經濟建設的重要基點，亦我國整個民族經濟的一般特質，在現實中，我們必須顧到這四點的維護與改造，而適應這四點的改革與需要，便有決定基層經濟建設之進行步驟與實施方法之作用。

#### 四、當前基層經濟的新動態

我國農村社會，原是一個宗法封建社會的構造，產業建設很少能自發的發展，故一般農村交通不便缺乏社會組織及國家觀念。自帝國主義經濟勢力侵入以後，受了外國資本主義的影響，農村社會亦發生了很大的變質，其構成的份子，有宗法封建時代的士大夫，與資本主義中心的高利貸，紳士地主買辦及大多數佃農貧小農半自耕農中小農等。在這種變質的過程中，反映於產業經濟者，農業生產，在交通發達地區，逐漸專業化，特種工業原料，特殊發展，但與農業經營相依之手工業，因受外力壓迫，日為衰落，大量人口滯留農村，使農業努力表現過充實的狀態。同時

耕地面積日感狹隘，且高利貸及地主階級興趣，使土地漸至集中，而在農業經營條件之配備上，土地使用，既多分碎，地力維持，亦不注意，機器動力及科學技術的落後，使生產效率極爲低微。流動資金缺乏，與高利貸之非經濟的剝削，致經費利益獲得之可能，大爲減弱，農業經營配合單純，缺乏調濟歉荒的彈性，經濟組織發展的弛緩，小單位生產爲之破產，加以社會問題，如迷信浪費災荒疫病以及政治教育等方面之影響，遂致整個農村經濟，陷於貧困飢荒不能自拔之地步，基層經濟基礎，乃爲之動搖，整個國民經濟之發展，於以受挫。

抗戰軍興，我國的富庶區域，相繼淪陷，現存各地，在生產事業經營條件上，因受戰爭影響，生產要素之衰弱，農產運銷之滯阻，物品供給之日艱，負擔程度之加重，必使現實生產事業之發展，更爲困難，其層經濟之建設，益感維艱。然吾人苟細察事實，則發現在此期中，在農村經濟本質上有幾種新的趨向，頗可爲基層經濟發展所依助。

(1) 產業自發的發展機會加多：抗戰以來，帝國主義中心的資本能量，及宗法封建時代剝削階級，對農村經濟支配的力量，爲之減弱。農村交通，社會組織，及國家觀念等，均有長足的進步，這於農村自發展力量的滋長，關係實大。

(2) 農業與農村工業結合關係的促進：我國現對農村工業生產的推行已爲朝野所極注意的一種社會運動。此種運動之前途，在戰時於各種物品之供應多補益，而重要意義尤爲可藉以促進農業與農村工業的關係，使農村生產能量爲之擴張。

(3) 人口內遷於土地人口及生產問題有所調劑：我國過去人口集中少數省份，實促進人口過多及土地日小感覺的原因之一

，亦實造成耕地分配不均根本原因之一。現戰時人口內遷，使人口及土地分配比例，得有所調整，從而生產要素之配備，乃亦爲之改觀。此於今後基層經濟之發展，影響良深。

(4) 生產組織單位的擴大與集體化：我國合作事業的發展，隨戰爭的進展而益趨積極，內遷人口不但在生產事業上趨向於合作經營，並且在生活行爲上，亦都採有一種集體的行動，若干地方並辦理計劃的新村建設嘗試，期以促進全部社會的改造。

(5) 計劃生產與統制性能加強：自抗戰以來，全國上下對自給經濟的實施，極端注意。所以每地方生產，都極端走向計劃配備的路綫。另一方面政府爲實現其計劃與理想，統制辦法，都有較強性的施展。這些計劃與統制政策的實施，其目前成效，或許低微，然此給予基層經濟建設之柱石——生產大衆，印象甚是深切，這種深刻的印象，便是實際行動力量的淵源。

上述種種，只是較重要的幾點，我們如能把這種時代的動能，於當前基層經濟建設之推進，補苴固大，於今後民族經濟之根本改造，效益尤多。

## 五、基層經濟之基本問題及改進

基層經濟建設，無論從政治的或經濟的立場看，均是當前最重要最基本的工作。其層經濟建設的標的，從廣義的說，幾包括民生問題的全部。這種重要而繁複的事業，欲期建設效率銳進，則非對其根本問題，有所改進，不具爲功，此種根本問題之改進，一面可視爲全部建設工作推進之條件準備，一面固即基層經濟建設之發端也。

我國現其層經濟建設切待改進之基本問題，舉其要者，約有

五端，一為經濟行政問題，二為經濟組織問題，三為生產技術問題，四為土地問題，五為資金問題。茲分述各該問題之現狀及改進意見如下，尙希讀者有以教之。

(一) 經濟行政：我國基層經濟之總樞，現為各縣政府第三科掌管（有些地方仍為建設局者）有建設局者有建設科，有建設科者應裁局設科或裁建分科辦理之。各縣建設行政機關在組織上人才上均欠健全，不足以應付事業上之需要，乃為無庸諱掩之事實。晚近以來，中央及省地方各種建設機關，為切圖其負責事業之進步，以補直縣地方之力所不逮計，常分派專員或竟另設組織，駐縣直接辦理，置原縣建設行政機關於附庸地位，此種措施用心固不為不苦，然以行政機構利於簡單統一，地方組織林立，實滋若干人事上之意外糾紛，且與地方政治教育等條件之運用，不易配合，是其所益助於事業之推進無多，而人民或已有應接不暇之苦，此風不改，則基層經濟行政之力量，即無由發揮其層層經濟事業之推展，即難能生根立脚，理由甚明，現基層經濟機構所以不見重於上級建設機關者，原因多端，而最重要者，厥在其未能真實接觸民衆，且無能指導民衆。今擬統一基層經濟行政機構，對此統一後之惟一地方經濟行政機構必須有一合理的擺佈，使其確能盡其所應負之使命，庶基層經濟建設事業得因之發展以副上級建設機關之希望及應民間之需要。依據此種理由，故對今日基層經濟行政之改進，有下列兩種根本意見：

1. 調整行政機構：基層經濟行政機構，絕對以一元化為原則，依現行法制，即以縣政府第三科為主體，地方有任何建設事業，均飭交負責統籌辦理。若干專門或新的建設事業，高級行政或事業機關，當有酌予經濟及人才輔助之責，但輔助方法，須一定

通過縣建設行政機構。並謹守客觀的技術的立場，避免妨礙地方行政職權行使之任何活動為要義。現在各地縣政府第三科的確不能負起這樣的責任，第一本身機構未曾樹建，第二人才經費都太不充實，今後各地建設科，當積極健全充實，各地建設事業，本極複雜，復有地方性之絕對限制，故每一縣之建設科應就地方產業實際之需要，人才有合理之配備，經費有相當之充足，至人才之選任與待遇，切實慎重處理，徒法不能以施行，人才實為中心問題也。

2. 實施輔導制度：基層經濟行政，重以能直接的培養民衆其設能力之成長為第一要旨。縣政府第三科之人事遴選，應極求其進步健全化，在配備上依建設事業分類，分設內務行政及外勤技術指導人員，而各種外勤指導人員，復依一定的輔導制度，縱則保持彼此技術及行政上之密切聯絡，橫則使各部門建設事業，相互連繫巡迴輔導於各鄉鎮之間，目的即在以教育的方法，將當前種種事業，實施之方法技術，介紹於生產大衆，並指導其實行，同時更能促成組織，使其不但明白可作，且並有能有力能作，且事實上不得不作。一切建設事業，建在生產大衆的自身，方得謂澈底之真建設。

(二) 經濟組織：我國已經基層經濟構成的基本生產單位，是家庭組織。家庭單位的經濟組織，現已頗不合時代的要求。近年以來，我國合作事業，日臻發展，此種經濟組織，具有絕大的進步，性能，且可促成家庭組織的社會價值，故極合我國歷史的需要，而為基層經濟組織之新的體系。我國是個農業社會，農業生產方式，甚為落後；在內地大半還是半封建式並以勞力為中心。合作事業是民衆的組織，是自發的自力培養之團體合作主義在我

國的重要使命，便是發動這種落後的生產方式向前進步並根本的改造這農業社會。但今日我國合作事業，顯未盡其所有的使命，在數量上既未普遍的發展，未能構成體系，發揮集體力量，在質量上真正需要合作的窮苦人民亦未能充分收容。而已有各合作社受技術經營條件的限制，在業務分配與連鎖上，仍未合理。故其可能之效用，乃因之而減低。

合作事業是建立在民衆自身的，其發展順序，應是由下而上的。民衆力量的培養，在於教育，所以發展合作事業的基本問題，是教育問題。況我國農村經濟教育，非常落後，大衆的愚窮，阻礙了整個社會的進步，條件建設事業的推進無不感到困難，教育問題尤覺嚴重。教育是國家的事業，可以運用政治力量，由上而下。所以基層經濟之組織，政府應在教育的立場，對於合作，能有肯定的認識與計劃，而為積極之推進，民衆教育，是推進合作之初步工作，生計教育，尤為健全合作事業之重要實施，政府應在合作推行區域，先普及實施，青年生產份子，宜為中心對象，所有青年大衆，義務入學，不失於過分之強制，其教學內容，務求實際，均合日常生活，文化政治經濟健康各個方面，綜合授課，輔之以實地作業，更為較進步之作法，惜過去政府對此點頗為忽略，雖合作社社員之教育，亦未能充分注意。然在組織方面却肯趨於積極的干涉。於是使合作事業之發展，漸自失其自發性。

所以我國現基層經濟組織問題的改善，最重要的方面，約為：

1. 發展合作事業：在對象上力取其平民化，盡量吸收貧苦大衆。在地域上，再求其普遍化，發揮大衆集體力量。確認合作事

業，是我國基層經濟的基本組織，促進合作組織確是擔當我國基層經濟改造的任務。

2. 調整合作機構：使各種合作得平衡發展，相互為用，構成有集體力量之體系，自有自營自主之經濟組織既不偏成爲舊機關的工具，復可因業務的發展，打破合作組織的孤立局面，使其能與其他有關事業，取得最密切的聯繫。

3. 基層經濟行政於合作事業之推進，應積極注重於合作教育的改善。使合作觀念能漸趨一致，教育程度能逐漸提高，教育的内容，能切需要，教育的機能，能普及平民，達到新經濟制度產生，民族改造之最大目的。

(三) 生產技術：我國經濟問題的核心，是個生產問題，生產問題的形成，主要的是生產不足，解救對策，自然是增加生產，如何增加生產，却與生產技術有很大的關係。我們知道生產技術之進步與否，是以生產者智識之高低，體力之大小，工具利用若何以爲斷。在產業發展的歷史過程中，產業愈發展，生產者，智識愈高，愈近代化，是以智識體力工具三因素之配合效率亦愈大，其結果產量增加，品質優良，能適應現代國家之需要，此之謂產業發展生產技術進步也。我國生產勞力，較別國豐富極多，而生產數額確比別國爲少，原因就在我國勞動者，智識落後，一仍師承舊慣，不能利用工具，以體力爲主體，一勞動單位，尙不足一馬力，生產能量，當極低微。而外人却因科學進步，生產技術日新月異，一勞動單位，早勝於數馬力以至數千百馬力之大，其生產能量之高，自在意中。

生產技巧落後，不但妨礙着生產能力的擴大，而且在現狀中亦不適於商品競爭的原則，更限制國防的力量。對於民族經濟的



危局，生產技術亟應設法改進。技術改進，一面可由生產工具的進步獲得，一面可由生產方法的改良求取。這兩方面實施，都與生產者智力及經濟組織的發展有直接關係。現在科學進步，生產工具，在產業發展的國家，均有驚人之進步，我們大可藉助。技術改進，直接關係生產方法改良與工具利用者，乃生產者之智識耳，基層生產要求技術改進，以先推行生產者。科學教育為重要，因為基層生產大眾皆智識不足，以求現代化生產技術，談何容易；然以豐富的勞動能力，切具有改進獨大的可能性，此尤以在我國工業生產不發達之情況下為然。但此種說法，並非忽視生產工具改進之切要，正以其關係生產改進之重大，是一問題之兩方面也。茲試擬基層生產技術改進之要點如次：

1. 推廣科學生產方法：政府應寬籌經費，集中力量，由經濟建設實驗機關，凡適合民力易於推行之技藝及研究之新方法，已有成果者，即速應用政治力量，以教育方法，普及農民。務求能切合實際，打人生活，其詳細辦法，希參閱拙著農民計訓練及農村經濟建設之基礎，茲不贅。

2. 注重農村工程建設：農村工程事業，包括基層生產，動力，及器械等，水利運輸亦兼之，應為工業建設中之重要工作。於農業故須儘量利用，新式工具增加機械化程度，以便有效的增進基層生產能力。機械工業乃今後農業發展及農工生產機械化之基礎，尤應注意。

3. 發展生產利用組織：使生產者對科學的生產方法與生產工具，以集體的力量接納，運用，從而能自動的研究鄉土生產方法，技術之改進與實施，俾基層生產技術之改進，得以自力的運用集體的發展。

(四) 土地問題：土地為生產要素之一，其在農業生產上尤有特殊之價值，我國是農業社會，所以土地問題之改善，匪特關係基層經濟建設之問題，而且直接影響着全部國民經濟建設之邁進。我國土地問題有四，一為耕地不足，二為土地所有權分配不均，三為土地使用權制度不良，四為土地利用的浪費。這四種問題，彼此皆有微秒的連鎖關係。我們針對目前社會情況，擬定其改進之點如次：

1. 改善地政實施，促進土地清丈及地權分配之合理化，此係改進土地問題之最基本工作，要亦關係最複雜最困難之工作，目前可斟酌環境，作可能之準備，俟戰事告終便可積極進行。

2. 實行創制自耕農，改善現行土地租佃關係，並獎勵集體農場之辦理，使農業生產條件，漸得合理化的解決。

3. 辦理農墾擴大耕地面積，(我國荒地面積，有人估計全數在二十四萬畝以上)藉以在戰時可為增加生產安置難民殘兵之捷徑，在戰後更為調整土地問題，促進農村現代化(工業化)之張本，此應為目前改進土地問題，實施之第一要着。

4. 實行耕地整理改善土地利用，使現有零碎地塊，漸至集零成整，即擴大每坵耕地面積，而利於新式技術之應用。同時對土地使用之目的，有所規定，並注重地力維持與耕作制度，期耕作單位而積得且擴大。

(五) 資金問題，產業經營之高度發展，資金利用漸至提高，此於產業發展之決定作用甚大。基層經濟建設，於此原則，尤見重要。我國年來，隨農村合作運動發展及政府對農業金融籌供之努力，民間資金週轉相當活潑。然此種努力之動機，初出救濟補苴之意，且為期尚暫，故於資金放貸之體系，運用，利息，儲



期及地方金融機構之培養等，均欠合理，不盡適應我國基層經濟建設之需要。抗戰以來，各貸款機關，在戰區近戰區日趨緊縮，致使基層資金問題，轉形嚴重。而後方局部膨脹系，又未能徹底有計劃的辦理，為今後建設之更大需求，資金問題最低限度，應作下列之準備：

1. 農村貸款機關，體系分歧，基層組織單位太少，分佈不均，應速求體系化，普遍化，完成合理健全之機構，統籌分工，推行國策，切實資助基層經濟建設放棄純商業主義，避免不必要之競爭行為。

2. 今日農村貸款，應要求普遍。抗戰之際，地域分佈，亟應注意，並盡量減低利率，以適合農業小工業生產之需求，貸款用途應據基層經濟設計劃顧及各方面之用途，是為當前貸款機關急宜改進之一點。

3. 土地政策之推行，保險事業之倡辦，農業經營之基本改善，在在需要大量長期資金，故長期各種貸款之舉辦，以供應大需。

模永久農業改進實施，為不可稍緩之要舉，就原有機構或特設組織維持行政問題，茲不贅述。

4. 基層金融，應致力於生產者自身資金之培養，使生產資金充分地方化，鄉土化，減少受各種意外之壓力與影響。農民自有自營之合作金融為農村金融之根本解決辦法。政府貸款機關，應更積極輔導完成自下而上之有力機構。

### 六、贅言

基層經濟建設，是我國社會整個問題的一部。亦是民族經濟問題的一環，我們從事這種工作，一面要了解的進行，需要種種相關因素的協調運用，一面要認識她的成果，有影響種種相關因素的進步可能。是以建國大業，須有基層經濟的基礎。所以今日從事基層經濟建設，亦即是參予整個的建國偉業，其在政治建設之意義上，無論就形式的或內容的看去，價值之重大固一也。

一 政治建設是以建國大綱為政治建設的法典，以民政，財政，教育，建設，軍事各種業務為政治建設的內容，以訓練人民行使四權為政治建設的起點。政治建設和社會建設，實際上本來是不能嚴格劃分的，社會建設是政治建設的基礎，社會建設有了良好的成績，政治建設就有了確實的憑藉。在訓政期中，地方自治沒有完成以前，我們可以把縣以下的工作分為縣政與自治兩項，所謂縣政即普通所說的官治，大體上說：鄉鎮以下為自治鄉鎮，即是社會建設。區以上是縣政部份，亦即是政治建設。……至於地方自治開始實行法上所舉的六項（一）清戶口（二）立機關（三）定地價（四）修道路（五）墾荒地（六）設學校，是自治的業務，亦是縣政的業務。

（節錄 蔣委員長訓辭）「三民主義之體系及其實行程序」

## 行政效率與行政技術

羅敦偉

## 一 權與能與行政技術

許多人在研究行政效率，却及有人注意「行政技術」，老實說這不免本末有些顛倒。大家都知道，現代的政治，是專門的。可是沒有注意專門之中，不僅學識的專門，同時還是技術的專門。所以一個良好的行政人員，不僅需要良好的學識，而同時需要他具有執行某一種政務的技術。專門學識與專門技術同時具有，才能够得上是一個良好的行政人員。孫中山先生把政權與治權分開，又明白的提出「權」與「能」的學說。人民要有權，官吏要有能。「能」是什麼？許多人認為是專門的學識。這個是因為只看見中山先生着重考試而來。其實，中山先生說到權與能的時候，明明引開治車為例。人民為主人如坐汽車的人，官吏為公僕如開汽車的人。良好的汽車夫單理能駕駛術，單理解汽車的構造，當然不够。一定要嫻熟駕駛的方法認識汽車應走的道路，而且富有駕駛的經驗。這個就是筆者所提出來的行政技術的意思。行政的技術化，是提高行政效率最基本的方法，抗戰建國展開的今日，行政效率的提高，十分重要，行政技術的着重，自然是當前政治上一個極切要的問題。

儒家有「學而優則仕」的話，歷代又有開科取士的悠久歷史，以為文章寫得好的人，在行政上一定是一個人才。這個是儒家政治哲學是以「禮治」的基礎不能認為錯誤。可是禮治時代，早已過去，僅僅什麼法治之類的政治哲學，不能够用。今日的政治

，是治事的政治，是治理我人之事的政治，是「能」的政治。當然需要專門的技術，「行政技術」這四個名詞，是伴隨政治哲學的進步，同時應當產生的，因而，這個名辭，雖然是筆者所提出來，而哲學基礎，則與「總理遺教完全一致。中國過去還有一句話，「治大國如烹小鮮」人們認為這是形容治國之易，是乃大錯。這個是說明行政技術的重要。治大國如烹小鮮一樣，需要一定的技術，假定一個不懂烹調術的人，叫們去烹小鮮，相信一定弄不好。所以稱贊宰相，有一句「鼎鼐調和」的話。就是治國和作菜一樣，一定需要相當的技術，專門的技術。如果請一個洋車夫作廚工，或去請一個研究教育的人去燒菜，一定不會有好口味，所以行政技術與烹小鮮，事同一例，不過是各有專門，方法上不同罷了。

一般人如果專研究如何提高行政效能，而不自提高行政技術着手，可以說是捨本利末，事實上不會有什麼效果的。

## 二 行政技術提高的實踐

行政技術，如何才可以提高，至少有五件事態應當注意：

一、行政機構之靈活化，機械化。「工欲善其事，必先利其器。」行政機構，即是提高行政技術的重要機器。大家都注意縣政，即以縣的行政機構為例。在橫的方面說，縣中無論文武政治都歸縣政府一個機構包辦外，縱的方面，上有內政部省政府，而與省方的中間機關有區行政督察專員公署，區保安司令部，兵役師管區司令部，暨附管區司令部，各員指揮監督地方業務一部

之責任。彼此之間，聯系既不容易，而縣行政又都是技業相關不能顧此失彼，所以縣長，「致難免時與一國三公，吾誰適從之感。」（見湖南桂陽縣長萬德涵：縣政與革議）。雖有好縣長，周旋於各方面，也就沒有方法做事。而公事方面，也就廢時失業，也如萬縣長所說的，「官樣文章，就是等因奉此的公事。一件公事由甲衙門出去翻上十七八個跟頭，結果仍回到甲衙門歸檔」而縣政府方面，奉到上級機關同一的公事，也累見不鮮。機構複雜廢時廢事，也可見一斑。至於中央機關的重複繁雜的地方，雖然已經歷次調整，比較合理，可是還不能說已經十分靈活，例如調整物價，歸經濟部負責，而命令地方政府，又經合歸內政部，兩部合銜的命令出去，效能如何，沒有方法直接指導。關於行政機構之改革，不是本文所能盡述，可見行政機構，必須機械化，靈活化，每一個行政機構，都能成爲一個極靈活的機器，才能與行政技術配合，方能提高行政效率，此實爲不爭之論。

二、專門人才問題。「專家政治」，引用專家參加行政工作，當然極爲重要，也是政治上的進步。可是過去引用專家，祇顧到他的專門學識，而沒有顧到他的行政技術。所謂「術業有專攻」，一定要所學與所用，完全一致才行。一個對於採取冶金很有研究的人，也許可以作一個良好的工程師，但是不見得是一個良好的作業行政人才，未必即可以作一個良好的作業司長，或者業務局長。一個學機械的人不見得可以辦理工業行政，一個好醫生，不見得即是一個良好的衛生行政人員，一個國際問題專家，不見得是一個可以辦外交的人才。政府把許多大學教授，找來作官，有些人因爲具有相當行政的天才，也許平時也很留心行政技術，到政府機關以後，治好所作的工作和他所具有的技术相合，

行政很有成績，固然也在不少。可是有些專家，一到政府之後，一經參加實際工作，即格格不入，例如一個研究財政的人，一說到地方財政，即莫明其妙。一個研究政治的人，一說到美國總統與國家的關係，英國內閣的行政，頭頭是道，叫他考慮保甲問題，即無所措手，憑空把許多好大學教授拉來，結果，大學裏失去了許多良師，而行政上並不獲效果。所以用人不備，該審察他的專門學術，還應該審察他的專門的財政技術，至於用非所學，學非所用，更不必論了。

三、兼職問題。兼職太多，是一個取消行政技術的辦法，當然更談不到行政效率。例如現在的縣長，每一個人必須兼任的職務，計有：一、保安警察隊長，二、義壯常備隊總隊長，三、軍法官，四、縣抗敵自衛團團長，五、防護團團長，六、縣禁烟委員會主任委員，七、義壯經監委員會主任委員，八、縣動員委員會主任委員，九、縣優待委員會主任委員，十、縣合積谷保委員會主任委員，十一、航空建設支會會長，十二、無線電台分台台長，十三、新動促進會主任幹事，十四、防空建設支會會長，十五、國民經濟建設支會主任委員。以上還不免有許多臨時職務，兼職真是多的可怕。一個人即有三頭六臂，也沒法施展。而中央官吏，除職務上例兼的事外，有的兼附屬機關管長，失去指揮監督的意義，有的由這一省兼到另一省的事，有的一身兼任文、武各主要要職。甚至地方不同，而同時兼任甲乙丙各地方行政負責長官，事實上當然不弄到焦頭爛額不止。並兼任職務，不僅一個人不能兼能，而且因爲要職太多，責任不專，才力不敷支配，一個極能幹的人，也會弄到一無所能。所以最好不兼職，萬一弄兼也只能就不能不兼的擇要兼任。如上述縣長，事實上不能伊才

五個職務，完全不兼，還有些場合因為人才缺乏，不能不令一人兼辦的時候，可是也以一二職為限，而負有專門職責的事，還是以不兼為宜。

不過也有一個例外，戰時行政權力貴「集中化」「一元化」。如法國戰時內閣，達拉第一人以內閣總理而兼任國防部長，陸軍部長，外交部長，墨索里尼希特拉均統幾個大權於一身，正是軍事時期，政治權力集中化一元化的表現，不可非議。所以最高統帥的兼任軍政外交各職，乃為例外。而政治上有不能不由最高當局兼職的時候，更是例外之例外，這個不在本文討論之列。總之，要使一個行政人員能够提高他們的行政技術，一定要其責任專門，不可濫用他的技術，反致消滅他們的技術。因此，兼職問題，也是研究行政技術時候，所應當注意的。

四、能力補充問題：行政技術，當然應該與時俱進，才能够有應付新的事態的能力。所以公務人員的能力培養與補充的問題，十分重要。目下各行政機關工作人員，上焉者，終日忙於公事，沒有工夫再研究學問，或者檢討自己的工作。中等人物，談天看報，言不及義，所以說「難矣哉」。下焉者，嫖賭消遙更不必論。因此公務人員能力的補充，實在成為問題。

不久以前，編裁配合各機關，舉行小組會議，着重自我批判，工作考核。可是因為沒有養成風氣，及沒有一個研究的環境，奉行故事，很不容易有效。今後每一個機關，應該有一個專門研究性質而同時担负蒐集資料的單位，負責的人，必須為專門學者而且要養成尊敬專門學者的風氣，提高工作人員研究的興趣。其次，應該有一個良好的閱覽室。再其次，每一個辦公室必須有各種種動態圖表，每個人必須有工作手冊把工作實況及足供參考

資料收在手冊中間，作日後的借鏡，並且能够規定各種考核的辦法，實行公平而嚴格的考核。使每個人工作一天，即增加一天工作經驗，同時提高一分工作技術。切忌「混日子」「為生活而作官」的惡習。官場應該如工場，作官好像作工，又好像學作工，才可以提高行政技術，也才可以提高行政效率。

五、獎勵技術，保障技術。行政技術，不像其他的技術，它比較抽象，也比較沒有界限。所以行政技術的養成，最主要的還是長時間的工作經驗，例如一個科員，如果他用心學習，又經過十年八年的工作訓練，當然是某一部份行政技術的專才。如果再經過二十年的經驗，他的技術，一定更好，決不是普通人員所能趕得上的。所以各機關，對於工作人員，不可以輕於調動，尤其應該給以切實的保障，使他安心工作，實地提高他們的工作技術。而行政技術的養成，經過相當時間以後，對他的待遇，應該逐漸予以提高。待到他薪金提高到無可再提高的時候，最好另訂立一個老公務人員待遇的辦法。使科員的薪金，可以高於科長，科長的新金可以高於司長，司長的新金也可以高於部長次長。因為站在行政技術上說，一個良好的科員，也許是一個不良的科長，因為那個良好科員，基於年代久遠，經驗豐富，對於經辦事件是一個最能幹的人員，調升科長，也許正用其所短，而不能用其所長。科長之升為司長，司長之升為次長部長，情況也許一樣。所以一定要改訂一個辦法，免致一般人祇想升官，而不想專其職務。這個與地位保障及年功加俸，同樣重要。

如果按照上面五點，行政機構既行調整，用人取才，又絕對的專門，又沒有兼職去減低他的能力，同時又予以研究學習的便利，地位予以保障，薪金予以進加，使每個工作人員用得其當事

得其宜，天天工作，天天學習，又沒有其他的妄想。自然，行政技術可以加高，那末，行政效率還有不增加的嗎？

提高行政技術的方法得當，自然每個公務人員，都成爲有『能』的人，政治也就進步了。

### 三 結論

三民主義政治哲學，本來是有『能』的政治，是治理衆人之舉的政治。政治之良好與否，完全在『能』的問題，完全在政治上『能』的培養，『能』的提高，可是這不過是基本原理，一個行政哲學上的基本原理。

行政效率的提高，改良現在的行政，正是當前的要求。這個

要求，也正符合有『能』的政治，正銜接了三民主義的政治哲學。問題即是僅僅說到行政效率的提高，還不免是基本原理，而不能算是方法，換句話，即是還不夠三民主義政治哲學的實踐。實踐這個有『能』的政治哲學，最好在提倡『行政技術』。用本文所例舉的五個方法去提倡行政技術。一定可以使每個公務人員成爲有能力的工作者。使政治集團，完全官僚集團解放出來，而成爲工作的集團。那末，不僅工作效率，即所謂行政效率可以提高，絲毫不致再有問題，而三民主義『能』的政治，也就可以實現。

二十八年十一月十五日於東川鄉下

『我們現在一個機關弄得不好，可以說最大的毛病就是人事不當。主管長官用人沒有標準，沒有規律；完全注重封建關係。升降黜陟，憑主管長官一己的好惡，所以弄得是非不分，賞罰不明。上官對下屬更不知道去教導監督考驗，人才既無由作育獎進，自然人不能盡其才，所以一個機關的工作效率也就無由發揮。』

——錄自總裁訓詞『主管機關與推動行政人員之要領』——

## 經濟建設中的資本問題

粟寄滄

「一個民族精神被人屈服，是亡國的開端，而經濟的破產，才是亡國的終結。如果我們在抗戰期間，不能同時發展生產，就不能支持長期的抗戰，而且即使抗戰勝利，如果全國經濟破產，這個國家還是隨時可亡的。」

蔣委員長對全國生產會議的訓詞

今日中國的抗戰，其目的不僅在消極的救亡，而且在積極的建國，因之，戰時的經濟建設也有着兩方面的任務，即一方面必須支持長期的抗戰，他方面又必須樹立建國的物質基礎。

如果說抗戰是我們的最高國策，那末，長期抗戰就是我們所藉以克敵制勝的基本戰略。我們今日與敵人爭的，不是一城一地的得失，而是最後及最大的勝利。

在長期抗戰過程中，我們不僅要動員全國的人和智力，而且須要消耗大量物力和財力。我們是一個貧弱的國家，平日既少儲存此種物力和財力，然則到了戰時將從何處去取得牠們呢？固然，向民間征發，或向國際間貸借，都不失為有效的辦法，但我們應深切覺悟，這些辦法決不是永遠可靠的。為什麼呢？因為以我們這樣衰落的國民經濟似乎不堪一再犧牲，而國際風雲的演變，也使我們難以預測。這樣的情勢之下，要想支持長期的抗戰，唯一的可靠辦法，就是憑藉我們現有的力量和國際間可能借助的力量，積極地從事建設。我們要在建設中不斷地把抗戰所必需的物力和財力培養出來，這才是經濟上支持長期抗戰的根本辦法。

加之，如前所說，在抗戰的過程中，我們同時還要積極的建國。雖說抗戰與建國應同時並重，但建國實比抗戰更為根本，因為抗戰只是一種手段，用以掃蕩建國途程中的障礙，而建國——現代化國家的建設，才是我們最大的目的。談到建國的工作，固然經緯萬端，頭緒紛繁，但經濟的建設却是一切建國工作的基礎。要想建設一種現代化的國家，首先就得建設一種現代化的經濟。由此又規定了戰時經濟建設另一根本任務，就是要替未來的現代化的新中國安置下物質的基礎。

戰時經濟建設的目標上面已經說明了現在我們要進而討論實際進行經濟建設時所必需的條件。

學過經濟學ABC的人，都知道勞力，土地（資源），與資本為生產的三大要素。就勞力土地這兩個要素而言，目前中國并不缺乏，但若就資本這個要素而言，則大有討論的餘地。

自沿海沿江各大都市相繼淪陷後，我國僅有的十些民族資本，或已燬於砲火，或為敵人所侵佔，剩下來的已是不多了。僅以上海而論，八一三戰事以前，華商工廠集中其地者，達五千二百



餘家，因滬戰而全部被燬者，約達百分之七十，資本損失總計至少在八萬萬元以上。若將上海以外之各重要都市如天津、青島、武漢、北平、無錫、廣州、濟南等民族資本的損失合而計之，則全民族資本的損失總額至少達二十萬萬元以上。其倖而得免於難者，不是在敵寇嚴密控制之下苟延殘喘，就是躲到租界中去從事不生產的消耗和投機活動了。我政府懲前比愆後，一矯過去側重沿海都市建設之方針，將經濟建設的中心移入內地，積極推動內地經濟的開發。惟內地各省向來經濟落後，舉凡礦產的開發，工廠的建立，農事的改進，交通的開闢，以及金融機構的充實。在在需要大量的資本。目前國內外雖不乏目光遠大的資本家，在開發內地的認識之下，將自己的資本投入內地，但大多數還是心存顧慮，躊躇不前。在如此的情勢之下，我們將以何種方法籌集建設所必需的最低限度的資本？這是一個很嚴重的問題。如果這個問題不能解決，則經濟建設的一切計劃難以順利進行。本文的目的，即在於對這個問題提供若干的意見，以供讀者及當局的參考。

## 二、

注意蘇聯經濟建設的人，都會知道蘇聯在其開始第一次五年計劃之初，也同中國一樣遭遇到資本缺乏的困難。蘇聯用什麼方法克服了這個困難呢？最主要的一種，就是動員全國的民衆，努力生產，節衣縮食，將自己的農產品盡量輸出，以接取本國建設上所必需的生產工具。蘇聯人民此種刻苦奮鬥的建國精神，是值得今日的我們去效法的。

中國爲一工業落後的國家，一切建設上所必需的生產工具與

交通工具，都不能不仰給於外國，因之外匯的取得與充實，乃當前最爲迫切的問題。一切農業國家取得外匯的主要方法，就是農產品或礦產品的輸出。中國自亦不能例外。幸好中國向以「地大物博」着稱，各種產物中有不少是外國所必需的。這些產物大體可以分爲兩類：（一）農業（廣義的）產品，如桐油、茶、絲、蛋及蛋製品、糧食、羊毛、皮革、豬鬃、棉花等是；（二）礦產品如錫、鎊、鎢及其他各種礦砂是。這兩類產品（尤其是前一類）向來是中國對外輸出的大宗，也是中國歷年來所藉以平衡國際收支的主要手段。因之，我們現在要想取得外匯以換取建設所必需的生產工具和交通工具，首先就不能不從促進土貨的輸出着手。據二十六年度的海關統計，西南各省（滇、黔、黔、粵、桂、川、）海關直接出口外洋及運往滬漢兩埠轉口之主要商品數值總額如左：

桐油	五七·三五五·七一七元
茶葉	一·一四五·七八八元
生絲	一八·八八一·七二八元
豬鬃	一·〇四二·四一五元
牛皮	五·一三四·二四三元
羊皮	二·三四三·八七八元
抽紗挑綉品	二·〇〇三·二一五元
錫	三九·八八八·〇九〇元
礦砂	一九·〇一四·五三六元
蛋品	五八四·一一四元
總計	一六二·三二七·五五五元

上列各項物品，是中國對外輸出品中銷路最好的，而且也是目前政府權力所能統制的西南各省的特產。過去的輸出量，在放任政策之下，尙且能達到如此的巨額，今後政府如能在生產與運

銷兩方面力謀改進，則成績必更為可觀。據專家估計，各該商品出口數額，大約礦砂可以增加半數以上，牛羊皮抽紗挑綉品及錫等，可以增加一倍至兩倍，生絲可增至二倍以上，豬鬃可增至十倍以上。此外蘇類生產，在西南各省最為適宜，據聞政府已籌設中國蘇業公司，此後蘇及蘇製品之輸出必大為增加。綜計以上各項物品之輸出，如能平均增加一倍，則每年便可取得三億二千萬元以上之外匯，如能平均增加兩倍，則每年便可取得四億八千萬元以上之外匯。以西南各省資源之富，人口之衆，這樣增加是很可能的，只要政府有計劃地予以扶植和獎勵。

可是，要想以促進外銷的方法來增加外匯，必須先具有管理外匯和統制貿易的嚴密機構，方能收到最大的效果。關於這一層，政府早已見到，所以曾經幾次頒佈統制出口外匯的法令，例如去年四月間頒佈了一個出口商人結售外匯的辦法，規定出口貨物（最初為二十四種，以後縮減為十三種即桐油、藥類、皮革、皮貨、茶葉、礦產、五倍子、藥材、羊毛、絲綢、苧麻、腸衣、羽毛等是）所得外匯，必須按照法定匯率結售於國家銀行，取得銀行承購外匯證明書，方許登記報關裝運。同時政府鑒於法幣法定匯率與黑市匯率相差甚巨，又令飭貿易委員會規定，出口商人強制結售於國家銀行之外匯，僅售價之九成，其餘一成仍歸商人自由出售，以示政府體恤商人之意。這個辦法實施以後，雖有相當成效，但在目前的形式之下，也還有不少缺點，以致未能澈底實現集中及增加外匯的預定目的，詳言之即：

第一、由於外商銀行所操縱的「黑市」或「暗盤」之存在，商人每因眩於於黑市的利益，不願將所得外匯按法定匯率結售國家銀行，於是挺而走險，實行走私，以期將所得外匯售與外商銀行

而讓較高之匯率。其結果，政府藉出口貿易所得的外匯，有一部分不能不為黑市市場所吸收去了。

第二、依貿易委員會的規定，出口貨物所得外匯之必須售與國家銀行者，僅售價之九成，其餘一成則仍由商人自由出售，這個規定不但使國家所能集中的外匯受到削減，而且增加了黑市場的外匯來源，亦即等於增加了黑市場破壞法定匯率的力量。

第三、應結外匯出口貨物，最初規定以常年出口較大的二十四種為限，嗣後為節省手續優惠商民起見，更減縮為十三。這種規定也有毛病，因為出口貨物無論其數量如何的少，總有若干外匯，此種外匯如不予以統制，結果必為黑市所吸收，因而造成與第二次所述相同的惡果。

第四、由於黑市的存在，淪陷區域的出口商人可以自由將所得外匯售與外商銀行而獲得較高的匯率，反之，後方正當商人則必須按照法定匯率結售外匯於政府，其結果，後方商人便不能與淪陷區域不結外匯的同類商人競爭，因而影響到整個後方的出口貿易。

政府鑒於上述種種缺點之存在足以妨害出口外匯之增加與集中，因於今年七月另行頒佈一新的出口貨物結匯及領取匯價差額辦法，該辦法規定：（一）所有出口貨物應結外匯，除桐油、茶葉、豬鬃、礦產四類，因易貨價值及儲料有關，應由政府貿易機關體察產銷情形及國際市價，隨時以優惠價格統籌收購運銷外其餘貨物，無論由政府貿易機關運銷或由商號自行貿易，概須依照法價，將所得外匯售與中國或交通銀行，其售價應得之法幣，由中國或交通銀行取得結匯人同意，於指定之內地點以法幣支付之。（二）前次依照法價結售之出口貨物，於實際結清法匯額後

，得憑結算證件向結匯銀行領取法價與該行掛牌價格之差額。(三)前項差額由原結匯銀行取得結匯人之同意於指定之內地點以法幣支付之，這個辦法的優點，誠為財政部發言人所稱：「是商人所有困難，政府悉為解除，政府所需外匯，仍得大量集中，於維持法幣安定金融之中，復能促進外銷，增加生產，對於國計民生洵屬兼籌並顧」。同時商人結匯應得之法幣及應領之差額，均須於內地地點以法幣支付，是則終給黑市之外匯來源可以減少，而所得法幣亦可保存於內地，不致流入淪陷區，令敵人得以偽幣套換，這也是新辦法的一大優點。

新辦法雖然糾正了舊辦法的大部分缺點，但政府如欲貫徹增加及集中外匯的政策，則非繼續實施下列的幾個辦法不可：

(一)後方各省毗連淪陷區域或通海口之關隘，應多設關卡，嚴密查禁商人走私或其他企圖逃避結售外匯之情事。

(二)加強淪陷區域之經濟戰略，吸收淪陷區之一切物資，由我統制輸出，以增加我之外匯，而杜絕黑市場之外匯來源。

(三)統制準備匯款，強制實行獻金運動，國人之持有外幣或外匯者，應提存於本國銀行，如此非但可以貫徹政府之外匯集中政策，抑且可以防止私人之從事外匯投機事業。

(四)出口商人如有因結售外匯或成本關係而在國外市場上難與其他各國貨物或淪陷區域之同類貨物相競爭者，政府應於積極方面酌量予以津貼或獎勵金，消極方面減輕其出口成本(如代保兵險，免繳出口稅或轉口稅，調整土貨市價，運輸上予以便利等)，以達促進外銷之目的。至於私人所無力輸出或因無利可圖而不願輸出之貨物，則應由政府自行收購外銷，以增加外匯之收入。

### 三、

如前面所述他們要想取得建設上所必需的資本(生產工具與交通工具)，一定要設法增加外匯，要想增加外匯，又必須統制外匯的來源。發展生產與促進外銷，是目前中國大宗外匯來源之一，但除此而外，還有一個特殊的重要的來源，那就是海外華僑的匯款。

「海水到處，皆有華僑」，這句話足以形容僑居海外的華僑之多。據僑務委員會的統計，海外華僑統計約八百餘萬，其中有六百五十萬人是集中南洋各地的。以省籍言，華僑中百分之九十屬於閩粵兩省。這許多華僑每年的營業所得或勤勞所得，一部份或大部分寄回本國以贍養其家屬，這便是所謂華僑匯款。這些華僑匯款，是中國國際收入的大宗，也是中國向來用以平衡國際收支的重要法寶。

關於華僑匯款的數量，一般人認為比較可靠的估計，當推中央研究院吳承禧氏的調查和中國銀行按年的報告。茲將雙方的統計並列於左，以供參攷：(單位一百萬元)

年 度	民二十	民廿一	民廿二	民廿三	民廿四
吳氏估計	四二〇	三三三	三〇五	二三二	三一六
中行估計	三九〇	三二〇	二〇〇	二五〇	二六〇

民廿五年度の華僑匯款，依中行估計為三億二千萬元。廿六年度以後的統計報告，尚未見到，估計每年當在四萬萬元左右。至於匯款的分佈情形，據周開仁氏之實際調查(見氏著論管理華僑匯款一文，載經濟動員半月刊二卷六七期)，有如下表：

## (甲) 匯款在各匯款地集中地點的分佈

區	域	集中地點	百分比
英屬馬來亞及南洋各地		新加坡	三〇—四〇%
荷屬東印度		巴城泗水	二〇%
暹羅		曼谷(暹東)	一〇%
菲律賓		馬尼刺	五—七%
美國西岸		舊金山	五%

此外主要的集中地點，如西貢，海防，檳城，檀香山，紐約，沃大瓦，雪尼，仰光，棉蘭(荷屬蘇門答臘)等，各佔百分之二不等。

## (乙) 匯款在各收款地中心的分佈

區	域	集中地點	百分比
粵南及珠江口岸		廣州(香港)	三五—四〇%
閩南一帶		廈門	二五%
潮梅一帶		汕頭	一五—二〇%
瓊島		瓊山	五%

除上表所列地點而外，其餘則零星分匯於福州上海及其他各地。

華僑匯款的一部分，係由銀行直接匯回家鄉，但大部是委託所謂「民信局」或「匯兌莊」轉寄回國的。此種「民信局」，乃是一種為華僑辦理與國內本鄉通訊及匯款事宜的舊組織，多由當地的華僑大商號兼營。它不但收費低廉，而且可以將僑民附有銀錢的保件寄往各該民信局在收匯地所設立的送件機關，由該機關

分別將信件及銀錢一併遞送至各收款人的住所。僑胞只須將信件及款項交與民信局，便可省去一切辦理匯寄手續的麻煩，而其家屬又可不用勞力即能錢件兩收，故皆樂於利用民信局。不過民信局究非外匯機關，它必須將所收得的當地貨幣，先交給當地銀行匯回本國換成本國貨幣後再分發給各收款人。但匯款并不因此即為代匯之銀行所取得，因為根據過去的情形看來，匯款中只有五分之一左右是直接匯往各收款地的，其餘大部分都是先匯到香港，再將港幣換成法幣或毫幣。所以從銀行方面說，匯到香港的款項，是收入外匯，同時也是支出外匯的。至民信局之所以不直接將款項匯往收款地，而特地先匯到香港再出售港幣，這當然是由於有利可圖之故。民信局所擁有的大宗港幣，正可待善價而沽，誰能出較高的申水，誰就可以取得這一大批港幣。這便替黑市場開關了一個很大的外匯來源。今日中國之必須實行管理華僑匯款，其目的不僅在於增加政府的外匯，而同時亦在於杜絕黑市場的外匯來源。

統制華僑匯款，本是一種很繁雜的工作，因為華僑的所在地為我國權之所不能及，一切措施每易惹起外交上的麻煩，而黑市的利益又有吸引商人的極大魔力。不過，事實雖然困難，也必須努力去辦，祇要我們採取適當的政策和審慎的步驟，這些困難也是可以逐漸克服的。依照目前的情形看來，我們統制華僑匯款所必須採取而且可能實行的辦法，約有如下幾種：

(一) 中國銀行應於華僑的各國主要集中地點多設分支行，以期普遍吸收各地華僑的匯款。中國銀行與各地華僑銀行應保持密切連絡，務使僑商銀行所吸收的外匯，能間接落於國家銀行之手。至於各地的民信局，則應設法使其置於自己的控制與領導

之下，至少亦應督促及獎勵其將匯款由中行或僑行直接匯交收款地。最後，對於一般僑胞，除予以匯兌上的種種便利而外，并應切實宣傳，使之明瞭外匯與抗戰建國之關係。

(二) 如上所述，香港為華僑匯款之轉匯地，大多數的華僑匯款都是先匯到香港，變成港匯，再由民信局向市場出售，而民信局便可藉此套匯方法取得便宜。政府對於這些停留在轉匯地的外匯（即港匯），應以一切方法阻止其流入黑市場，即一方面設法強制民信局將所得港匯結售於國家銀行，另一方面對於以匯票形式流通於市場上的港匯，則盡力收購。

(三) 政府應仿照七月間所頒佈之出口貨物結售外匯及領取法價與牌價差額辦法，對於將外幣委託國家銀行代匯之僑胞，除給與法價換算額外，并應許其領取法價與牌價之全部差額，以資鼓勵。

年近四萬萬元的華僑匯款，政府果能統制得宜，全部吸收，每年便可增加四萬萬元的外匯，即以半數計，也有兩萬萬元之多，這些外匯中至少有一部分是可以用來充實建設所必需的資本的。

以上所述，僅就華僑一般的匯款而言，至僑胞中其有願將資本一部或全部移歸祖國與辦實業者，則政府更應予以最大的獎勵及保障。十年前政府為獎勵華僑回國投資，曾頒佈「華僑回國興辦實業獎勵法」，規定華僑興辦之建築，交通，製造，農礦及其他依法允許人民經營之事業，得享有如下之種種便利：(一) 當地官署關於安全上之特別保護；(二) 交通機關於其所需材料及出產物予以運輸上之便利；(三) 由僑務委員會派遣專員或行知地方官署予以指導保護；(四) 華僑興辦實業確有成績者得由僑

務委員會呈請國民政府給予獎章獎狀。這些辦法都是獎勵華僑回國投資所必需的，我們除希望政府切實執行外，同時還希望能更進一步，把「非常時期工礦獎勵暫行條例」中所規定的獎勵一部或全部給與回國投資的僑胞，以激發僑胞踴躍參加抗戰建國事業的熱忱。

#### 四、

「苦幹」與「硬幹」，是一切落後國家從事建國運動所必須具備的精神條件。試看革命後之蘇聯，內有白黨之叛亂，外遭國際帝國主義之封鎖，社會經濟頹於破產，對外信用完全喪失，而蘇聯竟能於數年之後籌得五百五十萬萬盧布以從事五年計劃之建設，苟非全國上下同具刻苦奮鬥之精神，何克臻此？今日中國處境之困難與當時之蘇聯等，而需要建設之迫切亦不亞於蘇聯，此後欲求建設之成功，非效法蘇聯政府人民之刻苦節約，自力儲蓄，將現時僅有的一點財力物力充分運用到建國的事業上不可。最高領袖及中央政府早已有見及此，故極力提倡節約及獎勵儲蓄。不過過去所提倡的節約運動，大半訴之於人民內心的覺悟與自動的實行，而缺乏強制的規定與嚴厲的督促，以致鮮着成效。在較大的都市，無益的消耗品及奢侈品依然充斥市面，人民的生活習慣距離新生活的標準也還很遠。許多有用的資本都在休閒凍結，要不然就逃到國外或租界中去從事絕對無補於國計民生的投機事業。所有這些現象都是財力物力之無益的消耗，因而對於抗戰建國，也就是一種絕大的損失。假若政府能够採取強制的規定和嚴格的監督，這些無益的消耗非但可以消滅，甚至可以轉化而為積極的建設資本。這裏所謂強制的規定，又可分為消費節約與強制



儲蓄兩方面，具體言之，即：

(一) 禁絕無益的消耗品及奢侈品之輸入。至於已輸入的無益消耗品及奢侈品，則重課以高率的奢侈品稅，以滯留禁於征的目的。

(二) 實行糧食方面之消費節約，限制食糧用途（如釀酒製糖等）。

(三) 實行燃料方面之消費節約，政府對於煤炭，焦煤，尤其是外國輸入的液體燃料（如汽油），應加以嚴格統制，凡屬私人之使用於非生產方面者，應課以高率的特別消費稅，以示取締。至於電力方面，除工業用者而外，亦應力事撙節。

(四) 實行工業原料，生產工具及交通工具方面之節約。舉凡工業生產上所必需之原料為鋼，鐵，鉛，錫，鎳，鋼筋製品，水泥，酸類，棉花，羊毛，皮革，木材等，其運輸與消費均應統制，尤應於技術上避免無益的浪費，至對生產工具與交通工具，則應力求善用與惜用，以延長其使用壽命，并得發揮其最大的效能。

(五) 凡社會禮俗習慣之足以浪費財力物力者，政府應予取締。

(六) 因厲行節約而發生之各種剩餘生產品，其可以供軍用或建設之用者，自當由政府予以征用或收買，其不適於軍用或建設之其他生產事業。於此，政府又應規定投資事業之範圍，并按各事業的輕重緩急，而定其興辦的次序。這樣一來，國內有限的資本才可以運用到與建設有關的事業上去。

(七) 實行消費節約的目的，是在於把所節約得的物資妥為

儲備，以供建設之用，或實行外銷，以增加外匯收入。所以一切因節約而得的物資中，其有外銷能力者，應由政府貿易機關統籌購銷辦法。

以上所列僅係物資方面的消費節約，此外還要說到資金方面的強制儲蓄。所謂強制儲蓄，即是強制一般國民將其非生活所必需的剩餘資金或各金融機關休閑凍結的資金交與政府，代為保存。政府收集此項資金後，即可以之充作建設資本，與辦各種經濟事業。過去中央曾頒佈節約建國儲金條例，并通令全國推行建國儲金運動，用意可謂至佳，但尚缺乏強制性。作者認為今後為欲節約儲蓄運動收到迅速而宏大的效果，似非採用下列的辦法不可：

(一) 政府應明令規定，全國人民必須將每月或每年之收入提出若干成，作為建國儲金，交中央銀行代為儲存。

(二) 政府應明令規定，凡在國內外銀行儲有存款者，至少應提出若干成，購買政府發行之建設公債或儲蓄券。

(三) 政府應明令規定，凡擁有財產如森林，礦山，空地，餘屋等而自行生產者，政府得移借其財產轉變為建設資本。

在目前政府權力所能及的領域內的人口，姑以兩億計，每人平均儲蓄兩元，政府每年便可獲得四萬萬元的建設資金。至於銀行行的存款，單以國人之在外國銀行所存者計，據說至少有廿萬萬元，借一半有一萬萬元，借三分之一也有六七萬萬元。這些外幣存款，戶頭一定不難，辦起來比較容易。這些辦法實行起來，當然有一些技術上的困難，但只要政府決心去做，這些困難也是容易打破的。



五、(一)促進土貨外銷，增加外匯收入，(二)統制華僑匯款，獎勵僑胞回國投資，及(三)厲行消費節約，實施強制儲蓄，可說是目前中國籌集民族資本三個最重要的方法。這些方法都是適合於自力更生的原則的，其要政府切實去做，則數年之後，成績定必可觀。不過，以中國經濟建設規模之大，所需資本之多而迫切，單靠上述三種方法籌集資本，或許仍然不够。好在處此國際經濟時代，許多產業先進國家正苦於資金過多而力求消納之所，這便給我們一個利用外資的機會。在近代史上藉外資興國的，不乏先例，過去的日本和最近的蘇聯，都是很好的榜樣。同時，大凡看過孫中山先生的「三民主義」和「建國方略」的人，都會知道利用外資以開發中國的實業，乃是孫先生生平的一大理想。不過，我們要知道善用外資固可以興國，但若不善外資亦足以招致亡國之禍。中國過去利用外資的歷史，就是一部遭戰亡國條件的歷史。試看滿清政府和北京政府時代所借的許多外債，在名義上未嘗不冠冕堂皇，而實際上大半皆中飽私囊或充作維繫個人權權擴充個人武力之資。如以一九一二年情形而論，在全部外債美金二八四·七〇〇，〇〇〇元中，鐵道債款僅三五，三〇〇，〇〇〇元，其他交通債款僅一，二〇〇，〇〇〇元，共占三分之一二·八而已。又以一九一四年之情形而論，在總額美金五二五，八〇〇，〇〇〇元之外債中，鐵道交通債款僅佔百分之三七·二，其餘大部分全給消耗到不生產業的方面去了。過去的軍閥官僚簡直以借外債為升官發財的機會，有時為急於取得外債，甚至於不惜以政治權益為交換條件，弄得「外資所至喪權隨之」。這樣看來，外資是可以利用而且必須利用的，但

必須利用得，否則，反為外資所利用，招致亡國的慘禍。所以孫先生於其實業計劃中警戒我們：「然則中國富源之發展，造成為今日世界人類之大問題，不獨為中國之利害而已也。惟發展之權，操之在我則存，操之在人則亡，此後中國存亡之關鍵，則在此實業發展之一事也。」孫先生又明訂利用外資之原則，為平等與互惠，務在不妨礙中國之主權及行政範圍內，雙方各得其利。以後中央治會議依據孫先生所確定的原則，更詳細地規定利用外資的方式，即(一)貸款與中國政府，外債僅用於債主地位(二)外人與中國政府合辦各項事業，可居股東地位(三)特許外人在中國法律範圍內，完全使用其資本與技術，以事經營，但期滿後產權須無償的交還中國。凡按上述三種方式成立之公司，必須遵守中國之法律，過去外人享有領事裁判權，自當不能適用。這些規定在糾正過去利用外資的惡弊上都是必要而不可少的。我們希望政府今後切實本着上述原則和方式去從事外資的利用。

自抗戰發生以來，一則因為戰爭本身的直接需要，二則因為內地經濟的亟待開發，對於外資的需索較平時更為迫切。兩年來友邦如英美俄比等國都曾對我作資金上的援助。不過，我國與上述各國所成立的貸款，其對象多為貨物，而借款用途因受狹隘之限制，因之，對於我國的國際收支方面，僅有消極的作用。今後如欲積極增厚我國財政經濟金融各方面之實力，必須力謀貨幣貸款之成功，而這又非出之於政治借款不可了。

六、

抗戰已到了最嚴重的關頭。我們能否取得最後的勝利，實繫於我之能否持久抗戰，而抗戰之能否持久，又決於經濟建設之能否及時完成。依目前的情形看來，擺在經濟建設工作前面的第一個問題就是資本的籌集問題。這個問題的解決，一方面要靠政府當機立斷，迅籌對策，他方面要靠人民協力同心，刻苦奮鬥！

## 綏蒙的戰地政治建設

周卜豐

中華民族爲反抗日本帝國主義者的兇殘侵略，已展開了行將

三年的血的戰爭，自我武漢殲敵計劃成功後，日倭的狐爪已深陷泥淖，於是我們弱小民族爲自求解放的革命戰爭，已轉入了第二期——相持的階段中。在此偉大的全民族對外抗戰中，當然是軍事高於一切，一切服從軍事，必須要將全民族所有的力量付諸軍事上勝利的供應，而在軍事第一，勝利第一的號召下去努力。然而軍事勝利固爲我抗戰的要求，惟必須具備軍事勝利的各種的條件，而後我們的要求才能達到實現。造成軍事上勝利的條件固然很多，但政治的建設却爲首要的，最基礎的。所以在第二期抗戰中，我全國民衆一致所信念的是：『政治重於軍事』，這就是要求在舊有的政治機構上極力刷新改善，使其適合於抗戰的要求，在已被敵寇破壞的區域內，必須建樹起健全強固而顛撲不破的政權，以粉碎敵人在其佔領區域內政治經濟文化的各種狡滑的陰謀。

綏蒙戰地是我們抗日陣地的最左翼，是我們國際交通線的最前護衛，也是我中華民族——漢蒙共居生息的區域。抗戰兩年餘，敵逞其兇殘的優越武器，然狐爪所至僅爲平綏沿線的各城鎮，實由於我綏蒙戰地的政治建設及民族團結的力量，粉碎了敵人的種種陰謀，致造成今日我抗戰實力日益增强的主要因素。綏遠，自塘沽協定後，卽爲日寇政治進攻的積極目標，抗戰以後我蒙漢同胞得有目前的日益團結，寇敵佔領地我們的政權日益加強，實爲我戰地政治建設的最大收穫。茲將綏蒙戰地概況及抗戰後我方

的政治建設，作簡略的記述於次，以供參考。

『綏蒙』這個名詞，是綏遠境內的蒙古同胞爲反抗德王受日寇嗾使所成立的百靈廟蒙政會而產生的，她孕育在母胎中，卽含有民族意識。綏蒙卽綏遠境內蒙旗的簡稱，現在我們在蒙邊使用這個名詞乃擴展而爲包括全綏遠境內的蒙漢同胞，緣民國二十二年秋，德逆受日寇的挑撥，向中央建議設立蒙古自治機關，中央爲適應當時的複雜環境，對此要求卽予以修正照准，遂於翌年成立於百靈廟；然該會的幕後，固有日寇指使，故除一部份甘願作奴隸或受威脅者外，我蒙古同胞的大部份，對此皆極力反對，故當百靈廟開會時，西二盟的王公，僅雲王等少數參加，其他伊盟的沙王阿王非特未到會，且設法作種種活動以破壞，於是在二十五年二月卅一日百靈廟蒙政會科長雲繼先等通電離廟，便於同月廿五日綏遠境內的蒙古同胞一致要求成立綏境蒙政會，決定會址設伊金霍洛（成吉思汗陵墓地），暫設於綏遠省會。

綏境蒙政會包括烏爾察布盟伊克昭盟十三旗及綏東四旗共計人口約三十餘萬。

綏境蒙政會的成立，可算奠定了我中華民族在蒙古高原抗日的基礎，抗戰以來，日寇不斷行使挑撥離間伎倆，欲用政治陰謀以分化我民族革命陣線，所以非特無效，且時遭打擊者，其主要原因卽在於此！

民國二十五年十一月廿四日，百靈廟有偉大的抗日戰爭的爆發，震撼了全國民衆，粉碎了日寇的「大元國」迷夢，並一舉而繼續收復了哈通廟，大廟子。又因王石安金等反正，百數十的蒙古寇曾通皆被誅殺。爲什麼在冰天雪地中能收獲殺敵的效果？這固然是我們將士指揮有方拚命殺敵所致，同時因我軍所到區域，蒙古同胞皆爭先恐後的歡迎，且爲之通報敵情，輸將糧食，這由於綏境蒙政會正確的政治建設及綏遠各地民衆抗日教育的高潮所得的偉大的收穫。

## 二、

綏蒙爲我西北國防要道，然地廣民瘠，而又多爲沙漠鹹灘，敵人如欲長驅直入進佔西寧皋蘭，則非有巨大的犧牲及大量兵力不可。且如此遼闊的沙漠草原，設使單靠武力的進展，則我在此漠原生長的蒙回漢同胞，必能使兇殘獸性的日寇盡數葬送到駱駝蹄下的沙堆中。所以敵佔領平綏路點——包頭後，即嚴密防守，不敢稍越雷池一步，敵人這樣的畏縮困守，便造成了我綏蒙數百萬民衆及數萬武裝自衛隊不斷的向敵襲擊及擾亂的有利條件。今年一月間自衛軍第××路在英勇的指揮領導下，襲入歸綏，一夜戰鬥，殲敵千餘，擊毀敵汽車數十輛，焚毀敵軍軍輜重，並擄獲敵軍官眷屬十餘人，四月間又配合我全線反攻策略，破壞交通，平綏路停車至十餘日之久。敵人對此廣漠的草原，及怒視雄立的大青山，無日不在咒咀其爲窩藏我們游擊隊，威脅了敵人的滿蒙政策。於是機巧的敵會，便嚴格的整飭其已敗壞無餘的獸兵軍紀——變殘殺爲撫誘，改搶掠爲施贈，並於各處設立蒙疆學兵營。各鄉鎮派遣市恩沾德的宣撫班，又對我蒙古同胞施行種種欺騙

詭詞的離間蒙漢感情，並在偽「蒙疆自治政府」的指導下發起所謂「蒙疆文化運動」欲藉此轉變其軍事進攻陰謀。

敵人這種「以華制華」的陰謀早爲我蒙漢同胞所窺破，所以敵人的宣傳工具雖較我優良，印刷雖較我們爲華美，（敵人欲利用蒙古同胞愛好彩色習慣，常用最好的重林紙套版彩印各種卑劣宣傳文件）然而我綏蒙戰地同胞皆收受之用作燃火的資料，或有戲而粘於牛的臀部待牛大便而將該紙壓地，牛糞乾後，一併收之，作爲燃料，（因蒙地居民皆以牛糞作燃料）以爲取煖或烹調之用。

這樣，我們爲民族解放而戰爭的塞上文化及戰地政治建設工作，也便於此廣漠的草原及雄厚的狼山黑水間展開了。以下爲抗戰以來針對着敵人用政治陰謀所進行的綏蒙戰地政治建設的概況，簡略敘述如下：

塞風——百靈廟戰役後，由俘獲敵人文件中發現敵人用政治文化進攻蒙疆計劃，當時即由綏遠各報館及教育界文化工作者組織塞風週刊，由王毅然主編，將敵入所謂建設蒙疆計劃的詭計予以揭穿，此可爲在綏蒙與敵人文化宣傳的前哨戰。惟因當時的情形文句間祇能限於旁擊影射一般的社會民衆多未普及。雖該刊隨着綏遠的退却而消失，但，如談綏蒙戰地建設，「塞風」，當可爲未雨綢繆的前聲。

政治工作隊——綏遠既已淪陷，包頭亦爲敵爪所攫，而綏蒙的文化份子多流落四散，一部份則隨軍西退到後套，於是初問世的後套處女地，驟然增添了如許文化人，不過因物質條件極度困難，乃發行油印的「戰訊」，並成立了政治工作隊，派赴伊克昭盟的達拉特旗及鄂托克旗等地作文化宣傳及戰地政治建設工作，

惟該隊工作人員熱忱則有，經驗殊感不足，所以多數遇難而退，成績不甚顯著；然沙縣托城的民衆起而狙殺倭奴，縣政指導官，却爲該隊數月來堅苦工作之收穫。

綏蒙青年工作團——前述兩者皆爲一般文化工作者，熱情澎湃的組織，故其計劃及工作方針皆爲具體，綏蒙青年工作團，則爲傅主席率領×萬健兒由晉北止攻綏遠，策應徐州會戰後的產物，該團成立於晉西北河曲。因河曲北上由沙托縣城轉入綏遠省城不過數日路程，當時深感於綏蒙青年受敵殘殺，失學失業者皆塞居敵區，既無相當組織，又乏工作技術，乃派遣大批軍政幹部深入敵區，沿路設站繞道迂行，藉以招收綏蒙青年，僅二月餘的時間即招得百餘綏蒙青年，於是便隨軍軍政幹部學校內附設一綏蒙政工班，開始作三民主義，領袖訓詞以及工作技術等各項訓練，月餘後又復以綏蒙青年團名義，派赴敵區，仍繼續不斷招收青年，及瓦解敵偽政權。先後共招收綏蒙青年數百人，復加以長時期的訓練，乃改綏蒙青年團爲綏蒙工作團，從事於綏蒙邊疆的民衆運動及游擊縣長區長等行署的成立。

綏蒙工作團——綏蒙工作團是綏蒙青年團改組後的一個戰地政治建設生力軍，共有綏蒙籍青年百數十人，他們輸送各種報章雜誌到敵區，他們利用風俗，及民衆的興趣把宣傳品送到敵僞軍的拉戰線及必勝的理由，他們利用種種機會向敵區的同胞講述我們的抗戰情形及必勝的理由，現在他們已逐漸深入敵區內各蒙古王公的府中及各喇嘛廟中，乘機與敵人作文化宣傳的苦鬥。這是綏蒙戰地政治建設的主力，也是綏蒙戰地政治建設的軸心，及總站。他與前線各部隊政治部已取得緊密聯繫。現在綏蒙全境的政治機構均已建揚完畢，除在蒙旗內工作人員外，各游擊縣長亦由綏

蒙工作團的協助合作而能完全行使其職權。

由於我們敵後政治建設業已健全，游擊隊及人民武裝自衛軍已普遍的在敵後發展着，我們的行政權也完整的行使於敵人的佔領區域內，並以大軍控制正面綏西的後套及伊克昭等地區廣大漠原，形成我西北抗戰的有力根據地，現在綏遠省政府便在綏西後套內的某地。

綏蒙戰地的敵後政治建設已如上述，而綏西的戰時行政亦遵照着抗戰建國領袖的指示，在逐漸的改進中。綏西現在已成爲無稅區，自綏主席傅作義氏由晉北移防綏西後，俯念民艱，遂將所有一切賦稅完全豁免，並依民生主義所規定的原則，改善人民生活，而實行「耕者有其田」的土地政策，茲錄九月四日的講話，便可對綏西的戰地政治建設有所了解，並藉作本文的結論。

「目前的抗戰並不是我們的目的，抗戰的目的在求建國，在求澈底實行三民主義，今日中國的抗戰，是實行三民主義的絕大機會，我們應該把握着這個機會，做極大的努力。今後我們要實行兩大要政：第一就是組織民衆。組織民衆是將來推行憲政的基礎，是實現自治政治的基礎，也是爭取抗戰勝利的基礎，因爲只有在組織起廣大的力量參加抗戰，勝利才更有保證。第二是改善人民生活，綏西他方特殊，地廣人稀，地肥人少，自然條件很好，就是人力不夠，雖然別的地方許多欠缺，但是有這一個長處。我們要改善民生，就是要實行民生主義的平均地權，這個平均地權的實行，不是把別人

的土地都拿來重新分配，是要把我們現在所有的許多荒地分給有人力能耕種的人去種。使土地為有勞動力的人所有；使有勞動力的人有土地。就是要『耕者有其田』！這個辦法在全國實行起來有困難，只有在綏西可以實行，沒有什麼困難。我們第一步要做的，是先把實業基金地無價的分給人民種。第二步就是餘荒來荒。第三是從前放田多年，而未繳地價的土地，或是領主業已遷移，抑或逃亡無信的，完全讓給新來的移民，如此一來，谷地的人民，定會願意到綏西來，綏西的人口一定會增加，戰時生產也一定會擴大，抗戰的力量也一定會加強，希望各位同志對這個政策要加倍的努力推行！

這一篇簡短的講詞，可為綏西戰地適時應勢的政治建設的原則，現在推行的情形，尚不詳知，然據中央社綏西某地十一月十三日電訊對綏西的報告：『……自本年起，所有地方賦稅捐派一律豁免，人民稱慶，自敵區歸來者益衆，全省首長以及軍民，均極勤勞堅苦，沉着邁進中……』（見十一月十七日新華日報）可知綏西的戰地政治建設，已開始邁步前進了！

綏蒙是我們中華民族抗日戰爭的最左一翼的最前綫，綏蒙的居民也較複雜，敵人對綏蒙的政治陰謀也最毒辣，所以我們綏蒙戰地政治建設實遠過於軍事爭奪的重要。本文不過將綏蒙的政治建設概況僅就筆者記憶所及略述如上，猶望我全國同胞加倍努力於戰地政治建設，以期早日完成我抗戰建國的偉大使命！

敵人蓄意滅亡中國，不許我們成爲一個獨立的現代國家；過去對我們作不斷侵略，現在正作大規模進攻，目的都在於此。年來我們統一建設頗有進步，深爲敵人所妒忌。所以敵人在七七的進攻，其性質比過去是大大不同。過去的侵略，還是糧食性質；七七的進攻，則有根本消滅中國抵抗力的企圖，至少有使中國永遠不能在華北抵抗的企圖。在這種情形之下，不抵抗就是華北的斷送。中國任何寸土固不能失，而華北富於現代資源，尤其不能喪失。所以總裁說『到了最後關頭』。毫無問題，敵人比我們強。然而敵人也有他的弱點。敵人人力物力極其貧窮，在經濟上決不能支持長期的戰爭。而且敵人的軍事目標，不僅是中國，還要進攻其他列強。所以敵人對華戰爭，只想速戰速決，萬一在華消耗過多，敵人就要日益受到世界的威脅。而敵人如不能驅逐列強離開東亞，敵人也不能獨霸中國。敵人今天雖然大言壯語說甚麼『百年戰爭』，其實還是夢想速和速結。今天高唱以戰養戰，目的也在希望節約兵力。一和中國長期戰爭，敵人的戰略就根本失敗了。

水

抗戰建國綱領及其實施

Copyright



## 第二次歐戰之政治秘幕

(譯自十月份現代史料)

Ludwig Lore 著  
吳一凡 譯

追溯一個戰爭的外交上的起源。並不是一件容易的工作。不過，這可是一件重要工作，因為它可以幫助我們決定——至少是大致不差——誰向這戰爭負責。

從什麼地方追溯到？追溯到去多麼遠？德波的衝突已演變到現在兵戎相見的結果，其起因並不是最近的事。拿破侖戰爭後日爾曼人會強佔波蘭大部領土並勾結着帝俄來壓制波蘭人民，從那時起就種下德波糾紛的遠因了。到第一次世界大戰爆發的期間，德國政府曾允許波蘭人恢復昔日王國——在東戰場上無人之地區來建設波蘭國。嗣後凡爾賽條約創立一個新的波蘭國家，不過它的疆域，把德國劈成兩部分，造成德波不容有長久和平的形勢。希特勒登台，他承續已在緊張中德波敵對形勢，而此敵對形勢，無疑的大部是由他自己所泡製的。希特勒的登台無異把波蘭人投入到恐怖的深淵，不過在一九三四年一月德波簽訂一個十年互不侵犯條約的當時，希特勒，不但不侵略波蘭，且同波蘭的大使會發表個驚人的聲明，聲明德波兩國已經取得了瞭解，從那時以後波蘭人民纔深感被解放了。

波蘭背棄在它建國初年艱難困苦時期曾經極力幫它忙的同盟法國的事實使歐洲外交關係上起了很大的影響。因為法國，為了防止德國勢力的無限龐大，遂轉向蘇聯，同莫斯科締訂個有名的互不侵犯條約，協助李維諾夫同蘇聯西陲各小國完成了個和平條

約的鏈索——這使波蘭的輿論更公開的投到希特勒的懷抱裏去了。完全在親德外長柏克上校操縱下的波蘭前獨裁者畢爾蘇斯基死後，他的繼承者斯米格里資將軍就轉向而親英法，然而同德國的關係也沒破裂。他的理想是波蘭最好能在敵對的列強間保持嚴格的中立以維護波蘭本身安全與歐洲和平。他也並未忽視英法能給波蘭所亟需的財政上得援助的事實。

所以一直到德國併奧把波蘭舊日的恐怖又重新翻起來以前，波蘭是小心翼翼的均衡的處於列強之間。不過自德國併奧後波蘭會數度與蘇聯和羅馬尼亞會商，結果締結個波羅條約，而條約的網目始終未清晰的規定出來。究竟羅馬尼亞對於莫斯科的拒絕放棄比薩萊比亞區的要求是否忘仇，和是否在戰時允許蘇聯軍隊借道這些都未弄清楚。在當前的戰爭，迄至現在，羅馬尼亞保守着艱苦及危的中立呢。

事實是這樣：當德國去年進軍捷克時，波蘭在外交上造下一個最錯誤的步驟。由於上次大戰後和平條約沒把波捷的疆界糾紛解決好，以致波捷關係一直在不調諧的情形中。二十年前，波蘭會同捷克斯拉夫簽訂一個和平條約，波蘭允許放棄斯洛伐克境內某幾個地方的權利，捷克斯拉夫也允許放棄在東加里西亞的權利。到一九三四年，由於波蘭同柏林所訂的條約的結果，波捷之間



又燃起了新的嚴重的恐怖。一切矛盾都集中在補里西亞東南的特申區問題上，直到一九三八年秋在希特勒威脅下所造成的捷克危機撼動了歐洲基礎的時候，波捷的空氣仍在緊張中，波蘭立刻宣佈參加瓜分捷克的暴行。匈牙利也提出來同樣的口號，被慕尼黑不幸的會議所割裂了的捷克祇得對波匈兩方都表示讓步。

### 波蘭與蘇聯

欲瞭解波蘭奇特的外交政策，必須知道波蘭對於蘇聯鄰邦的恐懼，是多麼大，和怕德國侵暴的恐懼，是同樣的大呵。

從一九二一年蘇波戰爭就不陸起來了。在畢爾斯基元帥侵略烏克蘭以後，蘇聯紅軍幾把幼小的波蘭共和國給踏碎，於是蘇波關係留下了不可磨滅的痕跡。雖然從莫斯科看這不過是蘇聯革命初期的一個爭取領土的戰爭而已，但波蘭則承認生活在，也的確生活在，一個長期的憂慮中。其實，蘇聯自己在生活確被西歐國家侵略的恐懼中。不幸，這兩方的恐懼生活，不但沒互相中立起來，反而加深了互相懷疑和不信任的心理了。

隨着年光的飛駛，波蘭對於蘇聯侵略的恐懼心理消失了，然而對於共產主義宣傳的恐懼心理都增長到相等的程度。最不幸的，波蘭明知資本主義的歐洲與蘇聯發生任何戰爭，波蘭不可避免的會變成一片戰場。因此使波蘭外長的生活是不斷的挾莫斯科以抵制柏林和挾柏林以抵制莫斯科，不令任何一方特別佔優勢而影響到它的本身的安全。

在一九三二年，波蘭同蘇聯訂一個互不侵犯條約。這在希特勒上台以前，德國輿論對於這項條約並不如何滿意，假設有些，也是極小的。一九三三年九月蘇聯給畢爾斯基一批禮物並邀請

到莫斯科去參加紅軍閱兵典禮的消息傳來，一般都傳說這兩國已訂立了軍事同盟，雖然莫斯科曾予以有力的否認。

當蘇聯在一九三四年一月，聽到德波十年互不侵犯條約的消息，我們可猜想出莫斯科當時的情緒是怎樣的。柏克上校匆忙的跑到蘇聯首都重新來個担保，幾星期後又有兩個蘇波條約加添在歐洲外交文件裏。然而莫斯科與波蘭間的情緒依然在緊張着。波蘭聽到法國在法蘇互助公約訂結同時要借給蘇聯一批軍事借款，它要求法國限定蘇聯不要把這批借款用在蘇波邊境建築公路和橋樑上。從此以後，波蘭同它的蘇聯鄰邦除正常關係不再發生任何接觸，力避予德國以一點不滿意的口實。

去年在波蘭參加捷克事件要求部分的小俄羅斯時，一個新的線索威脅着蘇波關係。蘇聯勃然奮怒了，而波蘭則以大軍向烏克蘭境進進相回答，但它的醜翁之意並不在此。莫錫基總統和柏克上校是想表演給勝利的希特勒看，但是斯米格里查是反對這種作風的。

### 反希特勒陣線

當這一切正當進行中，在歐陸上又有一個新的發展——英法漸漸決心要組織一個進攻性的新陣線以抵制納粹的進一步擴展。華沙方面也有一種信心在加強，就是在歐洲任何事件最後決定權必操諸英法。所以柏克於去年十二月隻身訪法談商一切問題。

德國背後動的烏克蘭民族獨立運動使波蘭深感不安。納粹政府為建立大烏克蘭國家，作一個很大的計劃為建立大國家裏包括波蘭，羅馬尼亞，和蘇聯的一部，國境沿着捷克斯拉夫邊疆（小俄羅斯）。這種情勢似乎促成了蘇、羅、波的聯合抵抗，而以法

國作協定的仲裁人。

波蘭同法國訂的舊約雖未被宣佈廢棄，事實已幾乎有意義了。波蘭如被德國侵略法人能否助波以抗德的確不無疑問。然而柏克時問巴黎的結果的確超乎意想之外的順利。在今年二月間華沙宣佈柏克不久將訪問倫敦。三月廿一日英國代表抵華沙訪柏克商洽「一切有關事項」；三月廿二日倫敦發表波蘭會要求締結一個英波協定作為它在阻止希特勒宣言上簽字的代價。又傳說波蘭向莫斯科求助，但蘇聯在不確和英法一定能抵抗德國積極威脅以前，拒絕參加他們的集團裏。不久以後華沙傳出更密切些的英波商務關係的道路已經鋪好以促進波蘭新的工業計劃，又幾星期後，在三月三十日那天，張伯倫首相宣佈波蘭遭受德國侵略英法必予以軍事援助，至於需要不需要援助之權則留待波蘭決定。這是倫敦正式脫離慕尼黑路線的第一次……

### 慕尼黑和慕尼黑以後

在未來的歐洲歷史裏，「慕尼黑」這個名辭將和一種以小的讓步作條件來綏靖一個侵略國家的外交政策同一意義。一九三八年九月三十日張伯倫和達拉第站一邊墨索里尼和希特勒站一邊開了個慕尼黑會議，磋商結果產生以下的約定：

「我們，德國元首兼總理和英國首相，今天已經作一度進一步的會商，同意認為英德問題是兩國間也是歐洲的第一等重大問題。

「我們把昨夜所簽訂的協定和英德海軍協定看作是英德兩國人民永不希望再互相作戰的象徵。

「我們決定以談判的方式是處理兩國間有關一切問題的方法

，我們決定繼續努力消除兩國間可能的不諧調的源泉以對歐洲和平有所貢獻。」

這連捷克事件的詳細經過是不勝其繁的。捷克人民如何被出賣着於抵抗之餘而允許德人進來，希特勒如何威逼着捷克人民來接受德國的統治，一切在吾人腦海裏都還很新鮮的呢。在倫敦會激起了一陣憤怒的潮浪。在七個月後希特勒把捷克併入第三帝國版圖裏時候英首相黯然的解釋着這是沒人能夠見得到的事情。希特勒並沒有停止呵。巴黎和倫敦都向德國提出抗議書，英首相發表個激怒的演說。然而捷克確變成德國一個州了。

慕尼黑及其以後所發生的一切事情是分毫藉口都沒有的。希特勒的行動是任何人都可以看到的。在一九三五年十二月一日他同布拉格政府（捷克——譯者）簽訂一個條約，規定着德捷兩方的一切糾紛都須拿到一個永久仲裁委員會裏去解決。可是在一九三八年九月捷克總統貝奈斯要求將糾紛提付該委員會時，被德國通知說那個委員會解散了。希特勒，不只一次，而是許多次允許尊奧大利的主權和獨立。恰在三個月以前他曾毀棄了英德海軍協定。真的現在再沒有任何理由讓你相信希特勒的談話了。

張伯倫爲了受騙而痛遭攻擊。希特勒對於捷克事件的轉變，義使張伯倫發生了深深的轉變，這事實證明了這些對於張伯倫的攻擊都是沒根據的。一九三九年三月是張伯倫生活史中的轉捩點，也是歐洲歷史的轉捩點。英國積極擴充軍備。僅在很短的幾個星期間它的空軍就幾乎增加了一倍。國防各部又增開了新的部分。對於舊日一切方法和路線都突然的全部的予以放棄。

配合着內部的調整，英國同法國的關係也再加充實起來。在一九三九年二月六日張伯倫在下院向法國担保「從任何方面來的

向法國重要利益的任何攻擊英國都和法國直接合作抵抗」，把許多說倫敦計劃陷法國於孤立的謠言都粉碎了。意大利對於突尼斯的要求因為看着英國如此堅決的援助法國也就放棄這項念頭了。在法國方面它對於德國的殖民地要求比以前更加堅決反對了。

試驗新的英法同盟的力量的一個機會來到了，就是法國要求英國放棄傳統的平時不徵兵的習慣。英國馬上就實行徵兵而反對意見是驚人的少——這也是與社會和國際意識是否相通的英國工人意識的一個最好的測驗。第二個試驗又來到了，巴黎請求倫敦進行同蘇聯締結軍事同盟作為阻止另個戰爭的唯一機會。英國雖然覺得同莫斯科接近必是一件苦惱事但也同意了。

當本年三月倫敦派遣訪問團到莫斯科去的時候，蘇聯外交人民委員長報以熱烈的歡迎。那時就有一種謠言說，在去年十一月莫斯科和柏林間就有了商務協定的談判，不過在蘇聯方面沒有一點減低了抵抗法西斯到底決心的表示。

後來證明英蘇談判的真正是英蘇政治家們互相缺乏信任。這時傳佈着一種謠言說倫敦希特勒地裏進行妥協談判，而英國代表的堅持態度似乎證實這一點，特別是張伯倫頑強的拒艾登和邱吉爾——兩位反對綏靖政策的保守黨人——入閣，更像證實這一謠言。

嗣後據說莫斯科對於這項談判堅持兩個條件（一）締約國之一方不得其他各方的同意不得單獨媾和；（二）在戰事發生時蘇聯與英國的軍事行動必須同時發動。換句話說，莫斯科方面希望得到這樣一個保障沒再來次莫尼里事件把蘇聯擱置於局外。而張伯倫也是時常職到斯大林同希特勒在幕後正準備談判的報告。

不管怎樣說吧，事實上是英外交部要員史特朗被派赴莫斯科

，經過數星期的無結果的談判而被召回國了；莫斯科也後要求英法組織個軍事使節團到蘇聯同蘇聯的軍事團討論軍事上的技術問題；這項使節團被派去了，直到最後戰爭的號炮都響了，他們依然還停留在莫斯科呢。

在八月二十日莫斯科和柏林宣佈蘇德商務協定成立，在該協定裏蘇聯得以購進價值二萬萬馬克的貨品，賣給德國價值一萬八千萬馬克的錳、石油、木材、銑鐵和其他軍需品。這協定馬上就簽字了。四天後里賓時羅甫飛赴莫斯科同蘇聯外長莫洛托夫會談不到三小時就締結個蘇德互不侵犯協定。十天後這一協定被蘇聯的最高蘇維埃和德的國會同時批准。有人說無疑的，互不侵犯協定並不一定多大政治上的意義。然而不幸實際上的措施得不出講演和宣言中的結論。而此條約本身實際上就是一種軍事同盟（？）因為在條約裏規定着蘇聯供給德國以它軍隊和戰爭工業所需求的原料。

蘇德協定令人可疑之點是在於他們的秘密磋商。蘇聯的辯論家們堅持說由於張伯倫的頑固拒絕締約條件使蘇聯為了自衛而不得不出此一途。然而也有許多傳言現在英法蘇進行談判時蘇德協定就已在研討中呢，當然更遠在英法遣送軍事使節團赴蘇以前則。莫斯科對於這兩重行動感覺難於解釋的。

在以後所發生的事情中——蘇聯在派駐德大使隨員的名義下派遣許多軍官，特別是出兵波蘭東境——每人可以這樣斷定：斯大林，而對着兩路子需待選擇，一個是使蘇聯變成個更強大的國家，一個是可能的站在民主國家方面作戰，斯大林不願意積極的出頭，恐怕演成第二次索尼里綏靖政策的情形，所以能寧可選擇前面那項辦法，讓國際勞動運動與世界革命盡可能的注意自身的發展。

蘇德協定剛一宣佈後許多觀察家就預言到反共軸心必趨崩潰。反共軸心包括着德意日和其他小國，像是蘇聯的一個心頭大患。接聯着許多事實加重證實了這個預測的正確。當德國發動戰爭後墨索里尼就沒加入戰爭。在西班牙，佛朗哥發表了個中立宣言，公開聲稱他的反共的信守他不能不和蘇聯在一起共事。日本極端的反對蘇德協定因為它和蘇聯在外蒙在沿西伯利亞東邊其他各地正從事着不宣之戰呢。然而德國對於日本和蘇聯停息糾紛的勸告確成功了。

斯大林完全從歐洲掉過背來，想把富藏豐厚的西伯利亞建設成個蘇聯經濟的重心，這是可能的。如果可使德國任意在東歐方面擴展，蘇聯保證不在東戰場上打擊德國。因此西戰場上的戰爭可以積年累月的發展下去而無決定的勝負。

很可能的，實在不只是似乎可能的，許多小的中立國家在戰爭結束以前行將被捲入戰爭漩渦。假使戰爭延長下去德國軍隊必將蹂躪一個或二個以上的小國的中立，這是可以保證的。奧斯陸條約國——瑞典、丹麥、挪威、芬蘭、比利時、荷蘭盧森堡——締結個互助公約規定假使德國侵犯條約中任何一國的主權他們就一致和德國斷絕所有的商務關係。這對於同盟國方面是大有幫助的因為蘇聯沒有那麼許多的過剩物品可以在長期的戰爭中來供給被封鎖的德國。

德國還希望能夠說服巴爾幹諸國來援助它，特別是保加利亞——保加利亞國王是日耳曼人的後裔，他已向軸心國家表同情。意大利和德國在多瑙河流域和巴幹半島上已經慘淡經營多年了，而英法直到最近以前還執行着令人難於置信的近視政策。他們屢

次拒絕以財政支持這些財政基礎脆弱的國家，這很容易把他們都驅趕到軸心國家集團裏去。他們所以尚未加入軸心是由於怕變成德國屬國的恐懼心理所致。在東南歐對抗軸心國家的有效均衡勢力是土耳其共和國，土耳其無條件的是站在同盟的立場，甚至於都允許封鎖韃靼尼爾海峽不准德艦通行。

美國究竟對於同盟國家能援助到什麼程度尚待證明。在德國方面，意大利仍然是不可知的元素，雖然筆者永不相信現在仍在不相信羅馬能夠繼續中立。無疑間的墨索里尼和希特勒的諒解下，爲了戰略上和其他的理由暫時一定要保持着局外的立場。在非洲和西班牙兩次戰役後元氣虧耗如意大利那樣國家，它的軍隊在平衡上也不站着什麼重要地位了。反之，保持中立可使同盟國不能從德國東南面進攻，使羅馬尼亞南斯拉夫幾乎不可能拋棄中立立場來幫助波蘭和其他與國。

除這些撲朔迷離紛擾擾的局勢之外，在兩個世界觀念間和在政治思想的系統間可以看到一條消晰的分野。這次已經不是個國家間的戰爭了。當張伯倫和艾登宣佈他們不能同希特勒言和的時候他們已把這戰爭推進到個新的局面。今天歐洲的人民是在爲保衛民主爲戰，爲打倒法西斯和不可容忍的社會與政治壓迫而戰。

從外交上的紛亂離迷中——戰爭就從這裏長成的，近代文化史中第一次政府被民意所強迫，而從事抵抗侵略國家的戰爭。然而這一事實的代價是不可估計的，所有國家的人民要以無數量的熱血和可怕的痛苦來換取這一事實，值得不值得呢？那就在乎民主國家人民自己去決定了。

## 德蘇武力與經濟力之評估

遠藤一郎等著  
姚寶賢編譯

自德蘇締結不侵犯協定後，暴敵受此打擊，逼得平沼下台；外交陷入孤立，國際環境愈趨苦悶。它對於這一為友一為敵的兩雄的實力，自有不寒而慄之感。「日本評論」十月號遠藤一郎曾發表「德蘇二單位武力之再檢討」，小島精一也有德蘇戰爭能力的公佈。從他們的評估中，多少可看出暴敵相形見拙的不安與焦慮。同時更可增加我國「拚命打下去」的勇氣及爭取最後勝利的信心。

### 一、德蘇兩國的武力

#### 甲 德國國防軍的優點和劣點

第一次大戰中陸軍稱霸世界海軍次於英國的德國的國防軍，自遭敗北，受軍縮條約限制的以後，陸軍兵力限定十萬，指揮官的人數不能超過四千名；參謀本部及軍事中央機關範圍的縮小，兵器廠，軍需倉庫，工廠等，更受嚴格的限制。海軍方面也受同樣的壓迫，大部份的要塞及沿海防備的設施，皆被破壞；祇許保留沿岸用為防禦的艦艇，禁止建造潛水艦，新建的巡洋艦規定六千噸以下的範圍。至於飛機更受絕對的限制。

幾年以後後，漸圖恢復。一九二八年，得戰勝國的諒解，可以製造飛機，一九三二年，在國際聯盟軍縮會議中爭回軍縮平等權；待一九三三年納粹政權成立，德國始恢復了再度整軍的自由。

一九三三年十月，德國脫離國際聯盟及軍縮會議。於是秘密的從事軍備強化工作。一九三五年三月，發表空軍編制，並聲明凡爾賽條約的無效；同時實施徵兵制，規定常備軍五十萬。那一年，竭力推動陸海空三軍擴大組織的希特勒，任命布羅畢爾哥為

國防部的部長，下設陸海空三軍的司令官，對反納粹的國防軍展開了最初的突擊，等到一九三八年二月，就有全面的大變革。布羅畢爾哥將軍因婚姻問題受免職的處分，廢置國防省，改設國防軍司令部，希特勒自任總司令；把國防軍給以深刻的納粹化。

現在，形成了陸海空三軍的下述的雄姿：

陸軍方面 常備兵的兵力約百萬，集團司令部十八，步兵師團四三，（內中有四個是汽車化的輕師團）機械化團五，騎兵旅團一，山嶽旅團三。倘若上述的師團與奧大利的七個師團合計起來，共有六十個師團。（戰時則擴大為百三十個師團）除蘇聯外，德國的陸軍的威力，在歐洲可算是強大無比的了。尤以五六年間的推行，有這種偉大的收穫，尤為驚人之舉。戰勝國會對德國的「長期駐營制」（十二年）加以限制，可是德國雖受這種的限制，仍保持它長期駐營中少數部隊的特質，就是實現了準備教育中最高水準的任務。其實德國的兵士，在他們長期駐營的時間，是受着很高的軍事教育，其經驗及技術，差不多與指揮官相等。德國陸軍還有一種特別的組織，就是猛擊隊和親衛隊，這是納粹黨的政治軍隊並含有豫備軍的性質，現在兩者合計有百萬，很可以增強德國陸軍的威力。

海軍方面 因凡爾賽條約的限制，規定戰艦三隻，輕巡洋艦六隻，驅逐艦十二隻，水雷艇十六隻及其他艦艇，但總噸數不能超過十萬八千噸，可是一九三三年已變成戰艦八隻，巡洋艦八隻，驅逐艦三十二隻，水雷掃蕩艦二十隻。德國根據

這種基礎，與英締結海軍協定；於是形成了德海軍對英為百分之三九之比（潛水艦為百分之四十），總噸數為四十二萬噸。一九三八年十一月十五日止現有的勢力，略如下表：見World Simane 1939

戰艦	一九三八年十二月未滿之艇齡		一九三八年十二月已滿之艇齡		計劃建造中	
	隻數	噸數	隻數	噸數	隻數	噸數
航空母艦	五	八二、〇〇〇	二	二六	三(B)	一〇五、〇〇〇
A級巡洋艦					二(B)	三八、五〇〇
B級巡洋艦	六	三五、六〇〇			三(B)	三〇、〇〇〇
驅逐艦	三一	四〇、六八二	五	三、三八七	六	四八、〇〇〇
潛水艦	四三	一六、四四五	七	二九、四六七	二一(B)	二一、七五二
計	八五	一七四、七二七	七	五九、四六七	二八(B)	一四、八三七
					五四(B)	三五八、〇六九

註：標明B字者，是推測之數字。

根據上所列述，知道德國的海軍，現在還沒有多大的擴充，雖然秘密的從事小艦艇的建造，可是要破壞英國的通商路綫是很困難。

空軍方面 一九三五年三月，納粹政權曾發表再度建立空軍的宣言。一九三四年因受條約的限制，軍用機祇有六百廿架；待「建立空軍」的宣言發表後的第二年（一九三七年六月）增至三千架（約一百四十中隊）。一九三八年增至四千餘架；現在正向

六千架數字上去推進。它不僅求數的擴張，並企圖質的改進。德國的空軍對於各列強的優點何在？第一，要知道有力的空軍，必需配備著最新式的優越的機械，納粹政權的德國已具備了這種條件。第二，要研究德國與英法二國空軍的對抗力是怎樣，必先檢討飛機的數額，炸彈投下的力量及一分間發射彈的次數。茲根據一九三九年三月十二日蘇聯的蒲拉比達報（譯音）的調查列述如左：

國名	年 度	架 數	一九一八年之增加率(%)	炸彈投下量(噸)	一九一八年之增加率(%)	一分間炸彈投下之數字	一九一八年之增加率(%)
英	一九一八年	七五八	一〇〇、〇	一四八、八	一〇〇、〇	六〇五、四〇〇	一〇〇、〇
	一九三四年	一、〇七二	六一、〇	六〇八、〇	四〇八、〇	一、六九一、二〇〇	二七二、七



德	一九三八年	二、七三〇	一〇〇、〇	一三四、〇	一九〇、〇	九八四、八〇〇	一〇〇、〇	六三六、〇
法	一九三八年	三、三二〇	〇〇、〇	一四六、三	二〇〇、〇	一、四三九、七〇〇	二〇〇、〇	九二五、〇
德	一九三八年	四、〇〇〇	一二〇、〇	一、六八〇、〇	一、一五〇、〇	九、一六〇、〇〇〇	六〇〇、〇	六三六、〇
德	一九三八年	二、七三〇	一〇〇、〇	一三四、〇	一九〇、〇	九八四、八〇〇	一〇〇、〇	六三六、〇
德	一九三八年	六二〇	二二、七	一三三、〇	二六一、〇	九五四、〇〇〇	九七、〇	
德	一九三八年	四、〇二〇	一四七、〇	二、九九五、〇	二、二三五、〇	一〇、四〇〇、〇〇〇	一、〇五四、〇	

### 乙、紅軍武力與諸列強之比較

蘇聯擴軍的經過類似德國國防軍的地方很多。世界大戰後十數年間未能從事擴軍。德國因受國際環境的牽制，而蘇聯因內部的經濟不能復原的所致。尤其有趣的，德國到了一九三三年——納粹政權成立以後，步入本位的擴軍時期，而蘇聯於第一次五年計劃完成之際，極力從事擴軍，似與德國擴軍時期不相上下，大有「旗鼓相當」之勢。蘇聯於完成第一次五年計劃（一九二八—三二年）擴軍的階段中，正規兵由五十六萬二千增至九十四萬；兵器及裝備皆有很大的進步，到了一九三三年尤有極速的猛進，不待說，它是準備着與西方德國和東方日本的法西斯陣線相對抗的；這是紅軍負有歷史意義的轉換期。在這重大轉換期中它是採用了「正規軍第一主義」，就是推翻紅軍過去的「民兵七三%正規兵二七%」——「民兵第一主義」的組織，而變成正規兵七三%民兵二七%的「正規軍第一主義」的編製。又因徵兵年齡減低三歲，把過去總兵力九十四萬，增至一百三十四萬。變更了一九三〇年八月十三日改正過的「義務兵役規則」的第十條，把徵兵年齡

於這點，蘇聯的軍事當局曾說過：「蘇聯鑒於歐西及遠東的情勢，對於今後的國防，自不能忽視；現在要準備着距離一萬哩戰線同時兼為獨立防禦壁壘的存在。並要加強持久戰的力量」。這是強調着百三十萬正規兵的必要性。

因爲徵兵年齡的減低，由一九三五年到現在止，正規兵由九十四萬增至百三十萬，連民兵交代部隊三十萬及特別軍隊約二十五萬合計起來，造成百八十五萬紅軍之大觀。但是一旦發生了東西兩正面的戰爭，還有增加二三倍以上的兵力的計劃，並要利用工業的偉力，完成機械化的效能。由這種目標前進的紅軍，到了一九三九年，整個的拋棄了「民兵合用制」而確立了正規兵的制度。兵力日益擴大，平時必保持二百三十萬的總兵力。（特別軍隊約三十萬）內容的編制：步兵軍團（約五個師）（每軍團包括二乃至四個師團），步兵師團約一一〇，騎兵師團三至六，誠爲歐洲最有力的陸軍了。

現在把它的水力裝備、機械化配備，航空及防空等等的特徵，並與英法相比，列述如左：（根據陸軍省發行之「帝國及列強之陸軍」）

國 名	輕機關鎗師團總數	重機關鎗師團總數	相當步兵一大隊者	平射步兵砲	曲射步兵砲	野戰重砲	野戰戰車	備用戰車	蘇聯戰車	英國戰車	法國戰車	蘇聯戰車
蘇聯	約 三〇〇	約 二〇〇 (砲與高射砲)	約 二〇〇	約 五〇 (包含對空對戰車用)	約 三〇 (包含聯珠砲)	約 二七	約 二七	約 二七	約 八、〇〇〇	約 四〇〇	約 七〇〇	約 一、二〇〇
英國	約 三三六	約 二〇〇	約 一六	約 九	約 一八	約 一六	約 一六	約 一六	約 四〇〇	約 四〇〇	約 七〇〇	約 一、二〇〇
法國	約 三三四	約 二〇〇	約 一四〇	約 九	約 一八	約 一六	約 一六	約 一六	約 四〇〇	約 四〇〇	約 七〇〇	約 一、二〇〇
蘇聯	約 三三六	約 二〇〇	約 一六	約 九	約 一八	約 一六	約 一六	約 一六	約 八、〇〇〇	約 四〇〇	約 七〇〇	約 一、二〇〇

次把蘇聯的機械化部隊與英法作一比較：  
師團內步兵大隊數目，蘇法為九，英為十二。

機械化師團，獨立機械化旅團聯隊等十餘個，大部份之師團有機械化部隊之設立。  
全體軍隊或一部份，均為機械化，近有機械化騎兵師團戰車師團之計劃。

最後，再把蘇英德法四國的航空及防空的設備，比較如下：

國 名	陸軍所屬之飛機數	航空	高射砲	砲兵力	及	砲數
蘇聯	約 七、三千架	飛行機 氣球中隊	約 八三〇中隊以上	約 三五〇	約 三五〇	約 三五〇
英國	約 四〇〇	約 一、二〇〇	約 一、二〇〇	約 一、二〇〇	約 一、二〇〇	約 一、二〇〇
法國	約 七〇〇	約 二、〇〇〇	約 二、〇〇〇	約 二、〇〇〇	約 二、〇〇〇	約 二、〇〇〇
蘇聯	約 七、三千架	飛行機 氣球中隊	約 八三〇中隊以上	約 三五〇	約 三五〇	約 三五〇

德

約二千五百乃至三千架

一九三七年止百四十中隊，現以保守六千架實力為目標而擴充之。

二十個聯隊以上

英

航空部所屬約二千架外其他教育機尚有一千架

一九三七年為一二八中隊，迄一九四〇年擴充至二二七架，航空人員訓練為十一萬名。

正規軍高射砲隊(包含海外在內)二萬三千中隊(機械化)砲數二二〇〇門地方軍高射砲隊二二三中隊砲數不詳

法

約四千五百架

飛機約一五〇中隊

偵察 四〇  
戰鬥 四三  
轟炸 五五

五聯隊

尙分發於北亞非利加及其他殖民地者，合計一八五中隊。

根據以上各表的說明，蘇聯的作戰能力，可担得起世界中有數之國；不過它引為焦慮的，即海軍的戰鬥力，較劣於英法。這是過去軍事建設偏重於陸空兩軍的原故，現在蘇聯的軍事當局已注意及茲了。

### 二、德蘇兩國之經濟力

#### 甲、軍需工業德佔優勢

納粹政權成立以後，德國的產業建設，專注力於軍需工業或國防產業方面，如「四年計劃」也本着同樣的目標，不外是求「原料自給」或「國防力的強化」。談到蘇聯，自也不能例外，第一次第二次五年計劃中，皆希望節約國民的消費，向國防經濟力或重工業方面去努力。

德國對於軍需工業確有獨到的優點，尤以有關陸空兩軍的方面；即以軍用機製作的能力而言，與英法每月四百架或三百架的對比，德則佔着一千架的數字。(飛機保有量及生產能力，詳於

九月六日之「東京日日新聞」至於一般的兵器工業，也有驚人的生產。如菲蘭沙爾(譯音)報紙的記載，可為證明；他說：

「過去五年間急速的從事兵器的工業建設。現在德國兵器生產能力，較勝於英；也許英德合攏起來的生產力，也趕不上它。……根據一年前的調查，把奧大利亞及支愛哥斯羅巴其亞除外，鐵、鋼、金屬、機械四種工業的勞動者，有三百七十四萬人；英國這些工業的勞動者，不過二百五十七萬人。德國製鋼能力，約為二千五百萬噸，英國則不到一千四百五十萬噸……最近德國飛機的生產量，是「三與二」之比的凌駕英國以上了。化學工業方面，德國也多少佔着優勢，倘若德國獲得巨大的戰爭需要的原料品，那麼它一定可與英法並駕齊驅了。……」

#### 乙、德蘇的國防原料品生產額對英法之比較

根據柏林「晨氣研究所」調查的數字，德蘇英法美國防原料品生產額略如下表：

品 目	年度	單 位	德	蘇	合計	英	法	合計	美
石 炭	1938	百 萬 噸	186.2	133.0	19.2	231.9	946.5	279.4	352.3
	1937		195.0		195.0		1.1	1.11	
褐 石 油	1938	百 萬 噸	0.5	28.9	29.4		0.07	0.07	163.2
	1937		18.0	15.0	23.0	6.8	6.0	12.8	19.5
鐵 塊	1938	百 萬 噸	22.7	18.4	41.1	10.6	6.2	16.8	28.3
	1937		14.1	13.0	27.1	9.9	5.2	15.1	3.4
鋼	1938	百 萬 噸	0.3	0.1	0.4	0.1	0.02	0.12	1.1
	1937		0.2	0.7	0.27	0.06	0.8	0.12	0.5
亞 鉛	1938	百 萬 噸	0.2	0.6	0.26	0.01	0.03	0.04	0.4
	1937		0.2	0.5	0.25	0.02	0.05	0.07	0.1
煉 里	1938	百 萬 噸	40.9	19.9	60.8	15.2	7.8	23.0	47.5
	1937		6.8		6.8	0.8	8.0	8.8	0.9
炭 素	1938	百 萬 噸	14.5		17.5		2.9	2.9	0.9
	1937		12.6	5.6	18.2	7.4	4.3	11.7	19.8
礦 石	1938	十 億 萬 噸	2.3		2.3	0.4	1.2	1.6	
	1937		0.6		0.6		0.2	0.2	
人 造 絲	1938	百 萬 噸	49.0	40.5	8.5	24.3	18.0	42.31	21.0
	1937		0.07		0.07	0.05	0.3	0.08	0.1
人 造 毛 織	1938	百 萬 噸	0.1		0.2	0.02	0.00	70.02	10.01
	1937		1.4	0.3	1.7	0.2		0.2	3.4

一九三四年 一九三五年 一九三六年 一九三七年 一九三八年 一九三九年 一九四〇年 一九四一年 一九四二年 一九四三年 一九四四年 一九四五年 一九四六年 一九四七年 一九四八年 一九四九年 一九五〇年 一九五一年 一九五二年 一九五三年 一九五四年 一九五五年 一九五六年 一九五七年 一九五八年 一九五九年 一九六〇年 一九六一年 一九六二年 一九六三年 一九六四年 一九六五年 一九六六年 一九六七年 一九六八年 一九六九年 一九七〇年 一九七一年 一九七二年 一九七三年 一九七四年 一九七五年 一九七六年 一九七七年 一九七八年 一九七九年 一九八〇年 一九八一年 一九八二年 一九八三年 一九八四年 一九八五年 一九八六年 一九八七年 一九八八年 一九八九年 一九九〇年 一九九一年 一九九二年 一九九三年 一九九四年 一九九五年 一九九六年 一九九七年 一九九八年 一九九九年 二〇〇〇年 二〇〇一年 二〇〇二年 二〇〇三年 二〇〇四年 二〇〇五年 二〇〇六年 二〇〇七年 二〇〇八年 二〇〇九年 二〇一〇年 二〇一一年 二〇一二年 二〇一三年 二〇一四年 二〇一五年 二〇一六年 二〇一七年 二〇一八年 二〇一九年 二〇二〇年 二〇二一年 二〇二二年 二〇二三年 二〇二四年 二〇二五年 二〇二六年 二〇二七年 二〇二八年 二〇二九年 二〇三〇年 二〇三一年 二〇三二年 二〇三三年 二〇三四年 二〇三五年 二〇三六年 二〇三七年 二〇三八年 二〇三九年 二〇四〇年 二〇四一年 二〇四二年 二〇四三年 二〇四四年 二〇四五年 二〇四六年 二〇四七年 二〇四八年 二〇四九年 二〇五〇年 二〇五一年 二〇五二年 二〇五三年 二〇五四年 二〇五五年 二〇五六年 二〇五七年 二〇五八年 二〇五九年 二〇六〇年 二〇六一年 二〇六二年 二〇六三年 二〇六四年 二〇六五年 二〇六六年 二〇六七年 二〇六八年 二〇六九年 二〇七〇年 二〇七一年 二〇七二年 二〇七三年 二〇七四年 二〇七五年 二〇七六年 二〇七七年 二〇七八年 二〇七九年 二〇八〇年 二〇八一年 二〇八二年 二〇八三年 二〇八四年 二〇八五年 二〇八六年 二〇八七年 二〇八八年 二〇八九年 二〇九〇年 二〇九一年 二〇九二年 二〇九三年 二〇九四年 二〇九五年 二〇九六年 二〇九七年 二〇九八年 二〇九九年 二一〇〇年 二一〇一年 二一〇二年 二一〇三年 二一〇四年 二一〇五年 二一〇六年 二一〇七年 二一〇八年 二一〇九年 二一〇年

根據上列表格，可知石油，石炭等類的燃料，鋼鐵品及非鐵金屬等乃至化學工業纖維類，這許多基本的國防品，皆有利於德，尤以石油鋼鐵為最。以石油一項而言，去年德蘇合計達二千九百萬噸；英法不過七千二萬噸。鋼鐵部門亦然，德蘇鐵材的生產量達二千七百萬噸，英法祇為一千五百萬噸。所以石油與鐵這兩種基本的國防原料，德法實居絕對優勢。以上數字，祇以國內產額而言。倘若把英法的廣大殖民地合攏的統計起來，當然看不出什麼弱點；尤其是石油，英法本國的生產量雖然低微，但是根據它的投資及其他特殊的利益，證明它很有強大的支配量。其他原料品當也不能例外，英法國產不足的部分，從殖民地，美國，及其他中立國多少可以得到相當的援助。

誰都知道，德國是歐洲最大的工業國。不過原料的缺乏，却為其不可掩飾的弱點。它在「四年計劃」中，力求原料及食糧的自給；按照計劃逐步實施，那麼它的自給程度也必隨之而增高；可是無論如何總趕不上戰時需要的激增。

原料品裏面最重要而為戰時不可缺乏的非鐵的金屬類，德國的生產量及輸入額，究竟是怎樣？試列述如下：

金屬製鍊額(千噸)

一九三四年 一九三五年 一九三六年 一九三七年 一九三八年 一九三九年 一九四〇年 一九四一年 一九四二年 一九四三年 一九四四年 一九四五年 一九四六年 一九四七年 一九四八年 一九四九年 一九五〇年 一九五一年 一九五二年 一九五三年 一九五四年 一九五五年 一九五六年 一九五七年 一九五八年 一九五九年 一九六〇年 一九六一年 一九六二年 一九六三年 一九六四年 一九六五年 一九六六年 一九六七年 一九六八年 一九六九年 一九七〇年 一九七一年 一九七二年 一九七三年 一九七四年 一九七五年 一九七六年 一九七七年 一九七八年 一九七九年 一九八〇年 一九八一年 一九八二年 一九八三年 一九八四年 一九八五年 一九八六年 一九八七年 一九八八年 一九八九年 一九九〇年 一九九一年 一九九二年 一九九三年 一九九四年 一九九五年 一九九六年 一九九七年 一九九八年 一九九九年 二〇〇〇年 二〇〇一年 二〇〇二年 二〇〇三年 二〇〇四年 二〇〇五年 二〇〇六年 二〇〇七年 二〇〇八年 二〇〇九年 二〇一〇年 二〇一一年 二〇一二年 二〇一三年 二〇一四年 二〇一五年 二〇一六年 二〇一七年 二〇一八年 二〇一九年 二〇二〇年 二〇二一年 二〇二二年 二〇二三年 二〇二四年 二〇二五年 二〇二六年 二〇二七年 二〇二八年 二〇二九年 二〇三〇年 二〇三一年 二〇三二年 二〇三三年 二〇三四年 二〇三五年 二〇三六年 二〇三七年 二〇三八年 二〇三九年 二〇四〇年 二〇四一年 二〇四二年 二〇四三年 二〇四四年 二〇四五年 二〇四六年 二〇四七年 二〇四八年 二〇四九年 二〇五〇年 二〇五一年 二〇五二年 二〇五三年 二〇五四年 二〇五五年 二〇五六年 二〇五七年 二〇五八年 二〇五九年 二〇六〇年 二〇六一年 二〇六二年 二〇六三年 二〇六四年 二〇六五年 二〇六六年 二〇六七年 二〇六八年 二〇六九年 二〇七〇年 二〇七一年 二〇七二年 二〇七三年 二〇七四年 二〇七五年 二〇七六年 二〇七七年 二〇七八年 二〇七九年 二〇八〇年 二〇八一年 二〇八二年 二〇八三年 二〇八四年 二〇八五年 二〇八六年 二〇八七年 二〇八八年 二〇八九年 二〇九〇年 二〇九一年 二〇九二年 二〇九三年 二〇九四年 二〇九五年 二〇九六年 二〇九七年 二〇九八年 二〇九九年 二一〇〇年 二一〇一年 二一〇二年 二一〇三年 二一〇四年 二一〇五年 二一〇六年 二一〇七年 二一〇八年 二一〇九年 二一〇年

鉛	一二〇、〇	一六二、四	一八五、三
亞鉛	七二、九	一六三、三	一九四、五
錫	七、〇	七、〇	

註：一九三八年包括奧大利亞在內。  
鑽石輸入額(千噸)

第一四半期

鉛	一九三六	一九三七	一九三八	一九三九
銅	九九	一二六	一四一	四一
錫	四八二	五五五	六五三	一八一
亞鉛	一七	一九	三四	一〇
錫	一一〇	一四六	一八五	三六

半金屬製品輸入額(千噸)

第一四半期

粗及故鉛	一九三六	一九三七	一九三八	一九三九
粗銅	六八	七三	七五	一〇
故銅	一二七	一六九	二七二	五二
里卡爾	二四	三二	二七	六
粗亞鉛	三	三	三	一
精鍊鉛	五九	五九	五八	一四
錫	一三	二	一六	四
錫	九	一〇	一二	二

(根據倫敦經濟雜誌一九三九、五、二七號)  
銅、鉛、亞鉛、錫、等輸入額很高，超越國內生產的以上。

食糧方面亦然，國內自給之不可能。德國根據上次大戰的經驗，曾投資重金，從事開拓耕地，肥料減價農業機械方法改進，極力圖食糧品的增產。結果，食糧自給率提高，可是一九三七年自給進度，僅如上表，不過百分之八十二。若是平時尚可應付，如，戰時絕難樂觀。

德國食糧自給狀態

對於食料品消費國產食糧需給之百分比

	全體食糧	植物性食糧	動物性食糧		植物性食用脂肪
			包含輸入原料	產品除外	
1929年	73	91	82	57	1
1933年	81	100	85	67	1
1936年	81	92	86	76	6
1937年	82	93	87	74	6

(根據一九二八年十二月十七日柏林景氣研究所週報)

丁、德鋼鐵業之苦惱

近年來德國的鋼鐵業確有驚人的躍進，生產也逐年上昇，去

年粗鋼如二千三百萬噸，銑鐵為千九百萬噸，在歐洲已確保第一位之優勢。茲列述如下表：

年	粗鋼	銑鐵	鐵鋼石
一九一三年	一九、一	一九、三	三五、九
一九二九年	一八、五	二五、六	六、三
一九三三年	一六、三	六、九	二、六
一九三七年	一九、八	一五、九	八、五
一九三八年	二三、三	一八、五	一二、五

註：詳於一九三九年一月「四年計劃」雜誌一月時特大號，並以「德鋼鐵統計年報」材料補充之。

但因國內鑛石原料的缺乏，誠為德國鋼鐵業的致命傷。大戰前，一九一三年—德國鑛石採掘額為三千六百萬噸，納粹政權成立後，雖經絕大的努力，去年採掘額不過一千二百萬噸，所以二倍以上尚須依外國的供給。

### 戊、英德對瑞典鐵鑛之爭奪戰

德國大量的鐵鑛，果來自何處？試觀下表可得一鳥瞰：

國	1936年	1937年
瑞典	8,248	9,084
法	6,860	5,740
西班牙	1,068	311
挪威	527	510
其他統計	18,467	20,621

根據上表，可以知道德國鐵鑛主要的輸入國，是法與瑞典；次為西班牙，一九三七年礦輸入總額二千萬噸。有餘數字中，瑞典佔九百萬噸；法佔五百七十萬噸。西班牙因內亂的關係，輸出

激減；但按照一九三六年的統計，輸入德國的鐵鑛，約百萬噸。現在戰爭爆發了以後，法對德輸出，當然是不可能；瑞典雖然守着中立，但因英國攔着制海權的原故。西班牙能否對德輸運而無阻，亦屬疑問。目前德國鐵鑛的供給，唯一的是仰賴瑞典英國的鐵鑛要賴瑞典的供給，也是不可掩飾的事實；不過英國自己保有每年千萬噸的生產量，而四五百萬噸左右是要仰賴別國的輸入。

在這次戰爭的過程中，瑞典鑛石爭奪確為英德兩國不可忽略的問題，尤其是足以左右德國的生死存亡的。

現在有把瑞典的鑛石的特質，生產額，及輸出狀況，略加檢討的必要。

瑞典的鐵鑛生產地，大別為北部及中南部。前者專用於國內製鐵之需，後去則以之為大宗的輸出。其鋼材則以品質優良著名於世，係以中南部的低磷鑛石和木炭製造的。

以輸出為大宗的北部鑛石，含有多量的磷分；其品質之優亦為世界有數者；鐵含有量約佔百分之五八，或百分之七十；其埋藏量約十億噸。

至於瑞典鐵鑛的生產額及輸出狀況，也略如下述之狀況，生產額的大部分，皆用於輸出之途。（去年生產量一千三百九十萬噸中輸出佔千二百七十萬噸）輸出國以英德為主，尤對德之輸出，佔全生產額之四成餘。輸出海港，北部鑛石是集中在諾爾威克港（Narvik）（距離鑛產地約百哩——諾威領土）和琉璃奧港；（距離鑛產地約二百哩）中部鑛石集中於奧庫桑港。（Okeanusund）（距離鑛產地約一百六千哩）。

戰爭爆發後，英德皆致力於瑞典鑛石的爭奪，英國很可利用諾爾威克港促進運輸，可是做德國運輸橋樑的琉璃奧港，一入冬季，即冰凍起來，（自十二月迄於三月）這是給德國以很大的不便。（十一月二十日脫稿）



# 戰時日本的財政能力

A. Graj danzev 著  
徐仲航 譯

## 著者前言：

在一篇——幾千字的短文中，要把任何一個國家的財政作個明細底分析，原是一種困難的工作。要想研究當前日本的財政，尤其是一件更困難底工作，因為戰時的日本財政中有許多所謂『臨時預算』，所謂『特別支出』等之紛繁的項目。但是關係如此重要的一個大問題，在英文刊物中還是不會多見的，則此篇文字，希望對此問題盡其最大底供獻，而最重要的一點，如此文結論中所說：『日本的財政能力已不能供給其軍隊繼續在中國作戰，同時也不能再繼續供給其軍隊與任何國家作戰了。』這是全文中主要的一點，也是與遠東前途有關係的各國所最關切的問題。

現代戰爭乃是一種高度的戰爭，在這種戰爭底過程中，交戰國家財源的重要，戰爭的勝負上，即使不是決定的因素，也是一個極關重要的因素。從這種意味上來說，日本的情形似較勝於中國。日本的經濟結構已達到了現代化的程度，日本的財政狀況也發展得頗為正常。日本的重要都市與最富庶的農產區，迄今還沒被轟炸也沒被『佔領』，日本的海外貿易交通，迄今還可來去自如，沒敵對國家的海軍出來干涉，日本政義的財政收入並未因受戰事影響而減少，却反而發揮更大的力量，要比戰前多加上差不多八十萬出征軍人的一切費用。

中國現在的財政情形已不能與戰前時期相比擬了，因為戰前最重要的財源區已經淪陷。至於日本呢，在戰前最近的兩年（即一九三六年四月一日至一九三七年三月三十一日），財政上已實行了所謂『準戰時體制』，一九三六至一九三七年度的預算，已經

不是平時的而是戰時的了。但是我們從下列的統計表中可以看出，由於日軍兩年來在中國作戰的結果，致使日本政府的收支狀況與其平時情形，變化得判若天淵了。

據現有的可靠材料，日本政府的收支情形，一九三六至三七年度，一九三七至三八年度是已經確定了的，至於一九三八至三九年度，一九三九至四〇年度的，則均係根據各種材料做出的估計數字。不過，就此也可以看得出來，日本的財政將走向何種地步。我們現在的研究，是關於戰時日本的財政能力，所以主要的要知道日本政府的收入情形，至於支出方面，則祇側重於各種軍費的支出。下面第一表說明了一九三六至三七年度，一九三七至三八年度，一九三八至三九年度，一九三九至四〇年度預算中估計的數字，以及其中關於海陸軍費開支的百分比數。

第一表：日本政府收支狀況 (單位千日圓)

國家總收入	一九三六—三七年	一九三七—三八年	一九三八—三九年	一九三九—四〇年
內政支出	二、三六八、二四七	五、四六八、九二八	八、〇七九、三三九	八、八九五、三五二
海陸軍費支出	一、二八三、四一七	一、六五三、四三〇	一、八五三、二二五	二、三六八、三九七
百分比	一、〇八四、八三〇	三、八一五、四九八	六、二二五、九一四	六、五二六、九五五
	百分之四六	百分之七〇	百分之七八	百分之七三

這個表的內容，是把屬於內務部經手的軍醫院費，兵役費，總動員費，厚生部經手的傷病兵救濟費，都包括在海陸軍費支出項內，因為此等開支均屬於軍事性質的。此外還有『特別軍事預算』一項也歸納在軍費裏面。雖然不知道這筆費用究竟化去了多少。不過，重要的事實是這是一九三九至四〇年度的預算案，其收入一項大為增加，在一九三六至三七年度收入的四倍，現在便有了問題，在日本政府羅掘無所不至的情形之下，還能夠再開闢出這樣龐大的一項財源嗎？

日本政府預算中之收入一項主要為四種來源：

- (一) 賦稅收入
- (二) 國營事業收入
- (三) 借款貸款收入
- (四) 其他收入

在下列第二表中，以一九三六至三七年度為一〇〇，而列舉

第二表：日本政府底財政收入 (比率表)

賦稅總收入	一九三六—三七年	一九三七—三八年	一九三八—三九年	一九三九—四〇年
	一〇〇	一〇四	一一二	一〇六

其遞年增加的指數。

從這個表中可以看到，關於賦稅總收入一項，以一九三六至三七年度與一九三九至四〇年度相比較，增加的指數將為百分之六，關於國家統制事業增加的指數將為百分之十二，而其他國營事業增加的指數將為百分之二十一。所得稅，營業稅收入增加的指數將為百分之三三五，政府借款增加的指數將為百分之九二七。這些突飛猛進的增加的數目，除了所得稅，營業稅與貸款而外，都是和物價上漲的情形不相配合的。一九三八至四〇年的數字，雖然還都是一種估計的數目，可是實際的情形，必定要高出於所估計的數目。這就是從一九三七至三八年度的實際材料可以證明出來，日本政府確將由上述各種財源中，提高其收入數額。我們又從下述第三表中，見到了另一種比較重要的事實，就是各種收入的稅源，已有了顯著的變更，很明顯的載之於統計的百分比率中。

營業稅與所得稅收入	一〇〇	一八三	二三四	三三五
統稅收入	一〇〇	二三九	一六六	二〇七
國營事業收入	一〇〇	一〇六	一一二	一一一
統制事業收入	一〇〇	一二〇	一一八	一一二
債款與借款收入	一〇〇	五〇五	八九六	九二七
其他收入	一〇〇	一六六	一一七	一九二
收入總額	一〇〇	二三一	三四一	三七六
批發物價指數	一〇〇	(一九三六)	一二三	(一九三七)
零售物價指數	一〇〇	(一九三六)	一一〇	(一九三七)

第三表：日本政府底財政收入 (單位千日圓)

普通稅收	六四六,二二〇	二七二	六七二,八〇〇	一二三	七二五,九〇四	九〇	六八八,七一四	七七
所得稅及營業稅收入	五〇七,〇八五	二一四	九二七,五七一	一六九	一,一八九,四九三	一四七	一,六九八,三八三	一九一
賦稅總收入	一,一五三,三〇五	四八七	一,六〇〇,三七一	二九二	一,九一五,三九七	二三三	二,三八七,〇九七	二六八
統制事業收入	二一五,一六七	九一	二五七,五八七	四七	二五四,〇五〇	三一	二四一,〇三〇	二七
其他國營事業收入	一八八,四六八	八〇	二〇〇,二九八	三七	二二一,〇九六	二六	二二八,一二四	二六
債款及借款收入	六〇九,六二二	二五七	三,〇六七,一二六	五六三	五,四六一,五二二	六七七	五,六一五,八〇三	六三六
其他收入	二〇一,七八五	八五	三三四,五四六	六一	二二六,〇四四	二九	三三七,九九八	四三
總計	二,三六八,二四七	一〇〇〇	五,四六八,九三六	一〇〇〇	八,〇九七,一三九	一〇〇〇	八,八九五,三五二	一〇〇〇

從表中看出，一九三六——三七年日本政府的賦稅收入佔總收入的百分之四八，七，但一九三九——四〇年度僅有百分之二六，八。假如以一九三六——三七年為標準，稅收百分之五十六為例，則一九三九——四〇年度將僅佔百分之二十九。在預計中一九三九——四〇年度的百分之六十四的收入，很明顯的已轉移到...

為著更詳細的瞭解日本財政稅收的情形，從下列第四表中可以看出日本稅源枯竭的狀況：

第四表：日本政府普通稅及印花稅（單位千日圓）

土地稅	一九三六——三七	一九三七——三八	一九三八——三九	一九三九——四〇
酒稅	五八，五九二	五八，四五六	五〇，三六〇	四八，二三四
糖稅	一八七，二八八	一九九，〇五四	二四四，八一七	二〇一，五〇五
纖維製品消耗稅	八六，七八二	九五，二二九	一三六，六四五	一二七，三五六
關稅及運輸稅	四二，五八八	三八，九四〇	三五，一九二	四三，二二二
印花稅	一七七，〇七七	一八七，八三七	一七八，八三四	一七七，六六四
合計	九八，八二三	九三，二八四	一〇〇，〇五六	九〇，七三三
	六四六，一二〇	六七二，八〇〇	七二五，九〇四	六八八，七一四

稅收表中載明，自從一九三六年以來，日本人民大眾的賦稅負擔是增加了。但是，由於限制非軍用品入口，而軍用品入口又以免稅待遇，所以關稅收入大減。祇有糖稅與酒稅實際上是增加了，可是此項稅收，在日本政府底估計中一九三九——四〇年度較之一九三七——三八年也減少了，這就是證明，日本政府底稅收已經開始陷入『收入漸減』底泥淖中。

除了人民大眾底賦稅負擔而外，另一部分的納稅人是企業家與社會中更為富裕的分子（譯者按：依照賦稅轉嫁原理此等賦稅最後仍然轉嫁到消費者的大衆身上）。再有一種重要的稅源就是所得稅，營業稅與特種利得稅。這三種稅源的收入情形是這樣的：一九三六——三七年為三萬九千五百萬日圓，一九三七——三八年為六萬六千八百萬日圓，預計一九三九——四〇年度將增至十二萬一千三百萬日圓。所得稅一項在日本是一種重複稅，一種收入每每經過幾次的重複，比如有所謂『公司收入』，事實上也就是營業收入，這在本質上就是重徵的一例。日本財政中

的所得稅列為三類：第一類，公司利得稅，由戰事初開時之百分之五現增至百分之六又八分之一。第二類，公債，社債，定期存款利得稅。公債利得稅在戰事初起時為百分之四，現增至百分之五。社債及定期存款利得稅均由百分之五增至百分之六又四分之五。第三類，即不屬於第二類之個人利得稅，戰前自一千二百日圓起徵。現在減至一千圓，對於個人所得稅徵收的稅率並不算高，每年收入一千二百圓以內者徵收百分之〇·九，年入三千圓以內者徵收百分之五，年入一萬五千圓以內者徵收百分之十一，年入十萬圓以內者徵收百分之二十一，年入一百萬圓以內者徵收百分之二十七，年入四百萬圓以內者徵收百分之三十六。最近因財政異常支絀，普遍的增加了百分之二·五。

現在徵收的公司營業利得稅率為百分之三·四，個人企業利得稅為百分之二·二。特種利得稅適用於公司或私人營業之過多利得，其徵收標準按照一九三四，一九三五，一九三六的三年之狀況。公司特種利得徵收百分之三十，私人企業特種利得徵收百

分之二十。

從已經陷於困境的日本財源中，如必欲在所得項下再事羅掘的話，祇有三種辦法：

- (一) 從擴大徵稅範圍上增闢稅源；
- (二) 再提高稅率；
- (三) 縮小免費之範圍及限度。

祇有從這些方法中，可以把日本政府收入略事增加，但這在她那龐大軍事費用支出上，真是滄海之一粟，而且這筆增加的收入至多不能在二十萬萬圓以上。

稅率自然是可以大加提高的，但是這種解法是否適合，還是成爲問題。因爲民間於今日用之於政府公債的款項，用之於重要工業的投資，都不免逐漸轉移了，因而經濟的發展將不免遭受嚴重的阻礙。現在日本富庶的人民，每年認購政府所發行的債券，其數項達四五十億之多，年均利息是百分之三又二分之一。假如日本政府必欲從此項稅源中過事徵斂，則此後公債是否仍能暢銷

第五表：日本政府國營事業收入（單位千日圓）

	一九三六——三七年	一九三七——三八	一九三八——三九年 (估計)	一九三九——四〇 (估計)
國營 林 場	四六, 六七六	五四, 八四三	五四, 七九五	七〇, 八九八
國營印刷局利得	三, 七二四	五, 二八六	三, 八五六	四, 三〇八
官民合辦事業利得	二九, 五三七	二九, 八六八	二九, 四一〇	三〇, 六七五
鹽 獄 收 入	一〇, 四一二	一七, 五〇〇	二三, 四九七	二一, 〇七九
交通事業利得	八一, 〇〇〇	八一, 〇〇〇	八一, 五〇〇	八一, 五〇〇
日本銀行營業利得	一四, 九八四	九, 六七二	一五, 〇六六	一五, 六七六
其他 收 入	二, 一三五	二, 一二九	三, 七九二	三, 九八八
合 計	一八八, 四六八	二〇〇, 二九八	二一二, 〇九六	二二八, 一二四

，是不無疑問的。人民的愛國心和犧牲自己的利益，這兩件事在理論上講是可以統一起來，但是從愛國分子的身上徵收他的百分之三又二分之一的利益，怎可作爲政府的收入決定的保證呢？

另有一種辦法就是將起徵所得稅的最初數目再爲減低。從前已經從一千二百圓減至一千元，現在又有減至八百圓的計劃。這種辦法自然可以把納稅的人數增加了，但是實際的稅收是否能因此而增加，是有問題的。一九三七——三八年度起徵所得稅數目爲一千至一千二百圓時，納稅者人數爲三十七萬一千五百五十四人，納稅者收入總數爲三萬三千五百萬圓，與所得稅總數三十八萬一千九百萬圓之比爲百分之九。一件值得注視的事情就是，在日本現在社會經濟情形之下，每年收入六百至一千圓的人，維持四口之家的生活已經是十分艱難，於是要想從這些人們的收入之中徵收所得稅，以供給政府的急需，其前途如何，是難想像的。

日本政府底第三種財政的來源，便是統制事業的收入。這包括烟草，樟腦與食鹽。此種收入，一九三七——三八年度為二萬五千八百萬圓，但據估計，一九三九——四〇年度將減為二萬四千一百萬圓，而從實際情形觀察，將沒有增加的可能。第四種稅源便是如第五表中所列舉的日本政府國營事業的收入。從上列第五表中看，估計中最具體的收入項目，祇有國營林場的收入是可以逐年增加的。但這不能認為是一種健全的現象，而恰是一種相反的代表：由於輸入的木材減少了，國內正常限度所產生的木料不足應用，於是不得不斬伐正在生長中的茂林。

為日本政府最後的，也是最重要的一種財政收入，便是債款與借款（請參閱第三表）。一九三七年日本政府債款與借款淨數為十五萬萬零三百萬圓；在中日戰爭開始後的一週年，即一九三八年乃增至四十三萬萬三千八百萬圓。從日本的財政狀況來判斷，為着支持這戰時的開銷，日本政府，此後每年必需至少發行四十億圓至四十五億圓的債款或借款，方能維持過去，而從實際情形推測，這樣一筆數目龐大的款項，這長久時間的戰爭（譯者按：從這一論斷來說我們也必須抗戰到底），日本這筆款子是無處籌措的。第三表中所列其他各項收入，以日本財源枯竭的情形來判斷，最近也不會籌出大批的款項，仍然是無補於龐大的戰費。

上述的一切收入，還不是日本財政收入的全豹，須要再把地方政府的收入考察一番才能知其全體。地方政府包括縣政府，市政府和村鎮公所。一九三六——三七年度地方政府收入總數為三十億圓，已超過了當年國家收入的總額。但是，按照預算中估計的數目，一九三九——四〇年度此項收入將僅為二十九萬萬零三百萬圓，而當年的全部國庫收入將為八十八萬萬九千五百萬圓。

地方稅收已呈停滯狀態，其他各種稅收也表現出漸減的趨勢，往年那樣的暢收再不會重來了。

從這些簡單的研究之中，對於目前日本財政的情形，以及其當今的戰時預算，我們可以得出幾項結論。現在日本發動的對華侵略戰爭，若以歐戰來比較，並够不上一個大規模的戰爭。日本現在用之於中國本部作戰的軍隊總數在七十五萬之譜，這些軍隊除與中國軍隊比較而外，也够不上一種高度機械化的部隊。德國的人口是與日本相仿的，在歐戰期中，參戰的軍隊在五百萬人以上，平均每年要消耗去三百六十億元（按三圓合美金一元）。但是，日本今天，消耗雖沒有如此之多，却已表現出精疲力竭，達到財政能力的極限了。一般的賦稅，統制事業以及國營事業，等等各項收入已經盡了最大限度的能力，再也不能多所供獻了。事實勝於雄辯，時至今日，我們祇要看日本自己公開承認財政沒有辦法，於是在他們自己所擬的預算數目，一九三九——四〇年度的收入，要比前一年度的減低了許多。地方政府的收入也在日漸減少，雖然是多方緊縮，仍不能挽回此種頹勢。增加業者以及富有者的賦稅，又祇能以公債的形式使之出現。

現在有三種辦法，使日本的財政還可以支持一個新的戰爭，第一，按照第一表所列數字，則知日本政府海陸軍費支出的一項，並不是完全指著用之於對中國戰爭的開銷，其中實有若干指定的數目是準備與別的國家戰爭時用的，但是這個數目不能超過二十億圓以上，但是現在每年海陸軍費支出的數目至少有四十五億圓。第二種新的財政來源，是把所有的存款改為戰時借款，或者特別加重其稅率。這種辦法施行以後，每年可以增加二十億圓至二十五億圓的收入，但這必須有一個條件，就是說一切的建設事



業和現有的重要工業都要完全停頓。第三種新的財源是增加國家的收入——在與中國戰爭尚未結束，又與別的國家作戰時，實際上這是不可能的。日本政府動員了千百萬的壯丁來參加戰時勞務，從各種程度上實行節約為籌措戰費，這是，戰時所必不可免的對外貿易遭受挫折，在日本經濟中是一個最嚴重的問題，所有這些，都是使日本政府收入減少的原因。於是日本政府費盡最大的努力，為著支持一個新的戰爭，祇能籌出來四十億圓的戰費

，這在日本與某一個強國衝突的時候，也是不無小補的吧。因此之故，日本軍閥，於今後數月之內，將以瘋狂的努力，妄事企圖人們承認她征服中國，以便把她所消耗的一切戰費轉嫁之於中國人民的雙肩。一旦這種妄想失敗了，顯然的，她將丟掉了行動底自由，因為她在與中國作戰。無論是英國，蘇聯或是美國，要想稱霸東亞而與她挑戰的時候，在財政上，她決沒有能力再來支持這一戰爭的。（原文載 *Amertasia* 本年九月號）

### 敵新預算增九億圓

敵明年度（一九四〇—四一年）預算，已於十二月八日經閣議議決，總額較本年度，增加九億餘圓，茲將其大綱列下：

經常預算類別	總計	較本年度增減
皇室費	一、〇〇〇〇〇〇〇	一、〇〇〇〇〇〇〇
外務省	一、〇〇〇〇〇〇〇	一、〇〇〇〇〇〇〇
內務省	一、〇〇〇〇〇〇〇	一、〇〇〇〇〇〇〇
大藏省	一、〇〇〇〇〇〇〇	一、〇〇〇〇〇〇〇
陸軍省	一、〇〇〇〇〇〇〇	一、〇〇〇〇〇〇〇
海軍省	一、〇〇〇〇〇〇〇	一、〇〇〇〇〇〇〇
司法省	一、〇〇〇〇〇〇〇	一、〇〇〇〇〇〇〇
特別軍事費	一、〇〇〇〇〇〇〇	一、〇〇〇〇〇〇〇
陸軍省	二、九七三〇〇〇〇	二、九七三〇〇〇〇
海軍省	七、三七三〇〇〇〇	七、三七三〇〇〇〇
特別軍事費	〇〇〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇〇〇
農林省	一、〇〇〇〇〇〇〇	一、〇〇〇〇〇〇〇
文部省	一、〇〇〇〇〇〇〇	一、〇〇〇〇〇〇〇
商工省	一、〇〇〇〇〇〇〇	一、〇〇〇〇〇〇〇
拓務省	一、〇〇〇〇〇〇〇	一、〇〇〇〇〇〇〇
厚生省	一、〇〇〇〇〇〇〇	一、〇〇〇〇〇〇〇
共計	一、〇〇〇〇〇〇〇	一、〇〇〇〇〇〇〇

## 美國往那裏去

韋特列著  
特字譯

這篇文章是一個日本人論美國對此次歐洲戰爭的態度問題，並分析羅斯福總統個人近年來外交政策的演變，內容不無偏見，但是也可以看出日本人是怎樣的解釋美國外交。——譯者

### (一)

在這次歐洲大戰中，表面上，美國確是中立的。然而，無論在精神上或實際上，都表現偏袒於英法。如後面所述，這不是守中立，只是待機而動的姿態。一旦英法旗色轉惡，定將拍馬出場，這是必然的趨勢。

最能表現美國這種態度的，是羅斯福總統宣稱維持美國中立的那篇演詞。九月三日英法對德宣戰後，美國即刻宣佈中立，並發動中立法，總統這樣說：

「在國家的立場上，美國將永久保持中立，但是我們不能要求每個美國人民都如國家一樣，在思想上保守中立。無論如何，我將盡最大努力以維持美國中立及和平。」

這幾句話總還算說得過去，然而他又解釋說：「我不能要請每個美國人民在感情上保持中立。因為中立者也必須有辯認事實的權利，我不能要求他們閉起眼睛，昧着良心。」

這真是奇怪的中立宣言！

特別在中立宣言中，使人奇怪的，「中立」兩個字用得非常稀少，而「和平」的語句到翻來覆去玩弄着，高唱美洲大陸必須離開戰爭。德國侵入波蘭使他慨嘆了，他明白地——雖然是間接

地——視德國為負有戰爭責任的侵略者。從這些事實看來，很明顯地，羅斯福並不相信美國中立法之必要，一開頭就認為德意志是侵略者。

第一次世界大戰剛爆發時，威爾遜曾說，美國人的思想與行動必須「公平」，若拿這話與現今的羅斯福態度相較，可以看出有着遼遠的距離。威爾遜在一九一四年八月十九日頒發布告，勸告國民堅守中立，並警戒國民個人的行動與言論萬勿絲毫侵害美國中立。

問題不僅如此。當時輿論對威爾遜的中立宣言更是上下一致的表示贊成。甚至那位至死不滿意威爾遜的蕭托亞，羅斯福也贊成這種態度，然而，這次反對中立宣言的，除極少數孤立派以外，得到了國民的壓倒的支持。這說明美國的輿論是明顯地轉變了。

### (二)

美國對於中立態度的變化，不僅表現於大戰當時與現代，羅斯福總統本身也顯示着異常的變革。

羅斯福在一九三六年曾這樣說：

「萬一戰爭在別的大陸上爆發了，我們千萬不能忘記一件事

實。就是，國內有許多想發財的美國人，他們企圖出賣，或者廢棄我們的中立。爲着對抗這種萬惡的無恥手段，我們必須無條件地援助和平的人們，我們各自警戒，爲此，我們每日應有新的決心，我們必須要有對好戰論者說「不」字的勇氣，這便是不致捲入戰爭的方法。」

羅斯福的這種態度很巧妙地反映了美國當時的輿論。原來，美國有三個基本外交政策，第一，對南北美洲大陸方面爲干涉主義。第二，對歐洲大陸方面爲不干涉主義，乃至孤立主義。第三，對遠東方面爲門戶開放主義——他們所謂之「協力主義」，所謂協力主義者就是干涉主義，干涉遠東的態度從來就爲美國人民所擁護，對於遠東問題的干涉，以斯赫芬生對九一八事件的政策達最高峯，此後便漸漸冷靜下去，到羅斯福繼胡佛之後上台，又轉爲冷靜了。

這種靜觀的態度，表現於上述羅斯福的聲明中。一九二四年末，意大利征討阿比西尼亞的工作開始，第二年轉爲英意兩國之爭，於是英意之間一時演成大有見於戰場的形勢。

在這歐洲動亂危機之前，美國的舉動並不是進一步參加進去予以指導，而是退一步的避免。這種事實的具體表現，便是到了一九三五年八月，幾乎沒有一點爭論地通過了上院下院的美國中立法。在好事的美國議會上，八月二十日，外交委員長韋德門提出上院，二十一日在上院通過，二十三日在下院通過，當時的空氣可想而知。

不干涉主義的空氣，此後依然繼續到一九三七年，中立法上又添加一條到今年五月一日滿期的「現購自運」條文。他們更加警戒，不使美國捲入戰爭。這表示出，當時美國人心動態是向着

盡力避免戰爭，繼續中立而努力。

### (三)

回味一九三六羅斯福的演說，再拿來與一九三九年的相比，真令人有思之過半之感。今年他說：

「現今，一個時代來到了，在這個時代裏，人類不僅應該準備保護他們自身的家庭，而且更必須保護他們的教會，政府以及做爲其文明的基礎的信念與人道。……當別的國家拒絕用協議方法解決他們的不滿時，任何一個國家，在和平的意圖上都不得安全。」

我們看見，無論如何中立必須保護的這種意念，與當信仰人道被毀滅時保護中立的這種主張，在這裏有着很大的差異。而且，這不僅是羅斯福自己的內心變化，更是美國人民自身的轉向。

這是亞美利加的驚人變化，美國參加第一次世界大戰的結果，感覺非常失望。因爲他們參加歐洲戰爭的口號是「以戰爭消滅戰爭」與「爲民主主義而安隱世界」，然而，不管在美國或在世界上都沒有能實現。戰爭的結果使美國自身變爲世界上有數的強國，也許是值得感謝的，不過對於那些極端浪漫的國民，那能會以此滿足呢！大戰後，自從擺脫威爾遜的國際聯盟以來，美國便悄悄地在國際的孤立主義裏，政治家們已經不再提他了。

羅斯福當身任威爾遜內閣海軍次官時，胸襟裏曾是一位國際協調主義者，但是做了政治家便不能允許發表這些意見，不過，到今日他又公然說出了。

假若認爲美國的輿論是自然變化而來，那便錯了。領導着輿論這樣走的固然是世界情勢變化本身，而羅斯福自己却演着最重

要的脚色。今後無論往那方面走，都不能忽視了羅斯福所領導的大衆教育的一面。

羅斯福最露鋒銜的是前年——一九三七年——十月。他在芝加哥曾有一次著名的演說。他高呼把侵略者趕出世界去。他只說侵略國沒有舉出國名，不知道到底是誰。不過從當時的情形上看來，誰都知道那是說日本。只是這次的反響特別不起勁，美國大衆害怕羅斯福拋棄了他們傳統的孤立主義，捲入到別的大陸問題上去。他們非難這篇演說。

於是，他暫時沉點了。時機還沒有成熟。

#### (四)

正在這時候，由於希特勒的出動，歐洲局勢有了急速的變化。一九三八年三月，德國合併了奧地利，而該國屬德意志民族，是希特勒的出生地，同時他的手段又那樣鮮明，以致使羅斯福無法出插口。

到這時，羅斯福似乎得到三個確信。第一，歐洲一旦有事，毒汁一定波及美國，而且美國恐怕將被捲入漩渦，第二，未來的戰爭是民主國家與集權國家的對立，集權國家的勝利更是民主國家——美國在內——的凋落。因此，第三，他將盡最大的努力阻止戰爭爆發，自己的政治縱有犧牲也在所不辭。

一九三八年五月，德國最初發動克羅森問題時，他表示願做仲裁人，然而問題還沒有展開便熄了。到了九月，問題再度發生，他立刻首先致書莫索里尼，請其勸說希特勒以和平方式解決，同時又寫了一封私信給希特勒，調子非常妥協，結果，因為莫尼黑會議的決定，德國收回蘇台區，問題的勝利歸於希特勒。

自此以後，羅斯福的態度又變了。今年正月抵招集上院議員說：「美國國防第一線在法國」事後他自己又否認這件事。但是這已經是滿城風雨，他已經無法否認了。他不僅說了這樣的話，而且他自己就打破了中立法的精神，他向英法供給了飛機和其他的東西。而對希特勒，莫索里尼說，假若他們有心掀起戰爭，美國將以全力抗之。

羅斯福的態度必然地，惹起了國內外的非難。德國說他是一戰爭挑撥者。國內的和平論者反對他。

到了今年四月，歐洲形勢又趨緊張，他即刻寫兩封親筆信給莫索里尼與希特勒，希望他們保證歐洲各國領土並說有意爲此事舉行國際會議。然而合併捷克後意氣昂然的希特勒把他踢開了。今年八月但澤問題告急時，他又致信希特勒，同樣希望和平解決，不消說，這次又碰了釘子。

從外交手段上來看，羅斯福採取的方法，可以說是右心的外行人的把戲。但是，我們也必須知道，從教育美國民衆上看來也有他絕對的效果。他給美國人民貫注一個印象，就是，希特勒除酷好戰爭外，別無一點特色。

#### (五)

美國民衆對集權國家，特別是對德國表示反感的，並不是由於羅斯福一個人的力量。而且更切實的說，他自己也不過是在潮流中跳躍着的脚色之一罷了。

第一個原因是德國之躍進南美。元來，美國希望把南北美洲挾在自己的雙翼下，德國在拉丁，亞美利加，特別是在巴西與秘魯的加速的躍進，不能不使美國擔憂。

美德英三國對拉丁亞美利加諸國之輸入比例：

	一九一三年	一九三三年	一九三七年
美國	二五·〇%	二九·二%	三四·九%
德國	一六·一	一一·五	一五·五
英國	二四·四	一八·一	一三·二

根據以上數字可以看出，德國的躍進大率出於英國的犧牲，美國貿易在增加着。不過在美國看來，德國的躍進是可怕的。假若德國的行動僅限於歐洲，那就另當別論，躍進到南美洲來却傷了他們的腦汁。第六次汎美大會所以能通過反德決議案的原因就在這裏。

第二，對於反共協定的恐怖。日德意軸心刺激着各個民主國家，在以民主主義的選手自居的美國國民看來，尤其感覺威脅，反共協定各國越展開自己的意識形態，他們的反感越強。

第三，他們自身的不安。關於這一點值得注意的，是慕尼黑會議所給予美國人民的失望，前已說過：這次美國失敗了，德國得到大勝。這件事使美國感覺異常不滿，因為他在大西洋上的一部防衛一向是交託英國，現在須要自己防守了。因此，美國議會前些時剛才否決了的海軍案又被提出來，而且立刻通過了。

第四為英國的宣傳。無論如何，英國必須拉美國為伍，無論是在關於歐洲問題還是關於遠東問題都是這樣。因此，英國的努力必然向這方面發展，後世的歷史家將看出英王喬治六世訪問美國也是其中工作之一。而去冬英國外相艾登之渡美更確實是為此無疑。

第五為美國人對於獨裁者的嫌惡。他們醉心於民主主義，於

是對於像希特勒，莫索里尼等人物與制度在感情上加以排斥。

第六為納粹排斥猶太人，美國境內有四百萬猶太人，雖然美國人自己無故迫害黑人，亞細亞人，然而對於別國人排斥人種時便感覺不愉快。致於過度排擠猶太人尤其是如此。

於是對於德國的嫌惡使發展到感情上，據美國輿論研究所報告，關於一九三九年二月的質問「是否應將殖民地返還德國」一題回答「不」的佔美國人百分之八十三。

(六)

現今的美國對於德國就懷着這樣的感情。他們自己紊亂世界，而且堅信責任者是希特勒，今年一月美國輿論研究所公佈一題「如戰爭爆發其責任應由何國負之」，答案如下：

掀起戰爭的國家

德國 (單獨)	六二%
意大利 (單獨)	一二%
德國及意大利	二〇%
德意或兩國	九四%
其他國家	六%

此事出於本年一月，根據此後繼續發生各事，美國人民往往有所偏見，以為世界動亂的罪惡全在德國希特勒。這個中原因是不必多費口舌的。與論方面既有這樣傾向，那末對於羅斯福總統這次發表中立宣言時目的要在中立的偏袒內容，我們還有什麼怪的呢？本待羅斯福的注意，他們在精神上已經就不是中立國了。不過孤立

主義在美國有着強大的勢力，波拉，瓊生，納尹等亦在努力維持美國的中立。

據著者觀測，美國將要保守相當時期的中立，前些時議會上反對「改正中立法，賦予大總統以自由裁決之權限」，一方面固然是因為總統與上院間權限之爭，他方面也是惟恐總統招致戰爭的危機的結果。因此，若謂美國將急速改變態度，那是不可能的事。

當然，這樣中立法決不是嚴正的中立法。只是像不賣武器予日本，而賣武器予中國的中立。他將給英法一切便利。尤其，加拿大是「中立國」，美國工場有着許多支店與分場在那里。美國

個別製造零件，然後加以裝置，把不算武器的零件送到加拿大，在那里裝置起來，這是很可能的，美國就是用這樣的形式援助英法。

假若戰爭延長下去，而且英法方面有了敗北的形勢，美國還能長此維持他的中立嗎？那時候，德軍進攻倫敦的模樣將籍特律風與無線電傳到美國來，並將盡量宣傳德軍的「殘暴」。在這種情形下，美國還能保持中立的態度，真是天曉得。

總之，美國是同情於英法的發援者，是「敗即出動」的中立，時間越拉下去，這態度越濃厚。美國參戰的可能性，只是戰爭繼續時間下去與偶發事件的問題。

### 美國增防太平洋

歐洲動亂事實上給美國多大的關心。由英法德各國的宣傳上可以證明，他們都在拚命拉攏美國作為自己的朋友，當然，美國決不會同情德國，不過要說美國幫助英法，參加戰爭，也不能完全讓人相信，一般人們似乎這樣想：在經濟及其他方面，援助英法，但決不讓自己跳進戰爭裏。

美國的眼睛一方面在政治上，經濟上，極力注視歐洲局勢的發展，同時，另一方面，在政治上，軍事上却更尖銳的注視着東亞，這是從那說起呢？

原來，美國壓根就反對中日事變問題，具體點說，不滿意日本的行動，六百多件以上的連續抗議，主要是美國國民權益的被毀與侮辱等。

上次突如片而廢棄對日通商航海條約，便是這些事實的總決算，十月十九日格魯大使歸任不久在帝國飯店日美協會舉行的歡迎會上嚇嚇抗日的演說，也是由此發生的。

揚子江上暴擊美國巴納號兵船，最能刺激美國上下的腦筋，表面上，似乎謝罪，賠償完事實實際上美國海軍部方面決不以此為最後解決，心底裏常埋伏着復仇的種子。

（摘譯自日本雜誌十二月號——乎特字）



## 邱 吉 爾 論

Alfred Duff Cooper  
鮑 夢 超 譯

文斯頓·邱吉爾 Winston Churchill 在今日英國政治舞台上是一位最有力量最有聲色的入物。他過去的經歷是很活動，勤奮，浪漫的。他沒有停止過他心理活動，也沒有讓他手裏的武器有一個時期的安息。

在政治上、軍事上、他是一位身經百戰的勇士，他作戰的足跡走遍了四大洲，他自己的生命受過許多次危險，他親眼看見許多人在疆場上送命。過去，他在政府做過的職務差不多都是很高的位置，他也曾經作過為人懸賞緝捕的流亡者。

在過去那樣重要的十年歲月中，以這樣一個人，有着如此的經歷，却沒有被政府選用，替國家立業，這事實可說是過去十年中許多大事中的一件，也就是一般史家所不能了解的一件事。現在雖然不能補救過去他被漠視的遺憾，可是政府已經請他出馬來分擔目前的重任，他不怨已往，不說什麼，毫無條件的懷着满腔熱情負起這偉大的重荷。

這樣一個非凡的人物，有些什麼特性纔造成他的聲譽和事業呢？

第一個特性就是勇敢——這是一個從來沒有使他失利或使他上當的特性。在他第一次到海若(Harrow)的時候，他還是一個小孩子，他把一個很結實很有地位的比他大的小孩子打落在水裏去了——後來有人說這被打的孩子就是亞麥利(Leo Amery)。當他充當中尉軍官時，他千方百計的請准了假跑到古巴，一八九五年當時只有這地方正在作戰，當他在印度西北前線作戰的時候

，當他在昂德曼(Omdurman)服役於第二十一騎兵隊的時候，當他在南非洲越獄逃跑的時候，當他的國務員退休以後他到西線作戰的時候——總之無論什麼時候，無論什麼地方，只要是需體力上的勇氣，他都能盡量發揮，決無畏怯。

做人勇敢需要兩種勇氣，無疑的，精神上的勇氣更為難能可貴，邱吉爾在這一點上也並不缺少。一個青年的人，生養在極端保守的範圍內，他的父親是一個顯赫一世的保守派的政治家，他早年所習染的保守偏見在他服役騎兵團時更為加深，他由於保守黨的勢力而能在議會內佔一議席，他却與他的家庭朋友所擁護的政黨完全脫離，這不是具有大勇的人，焉能做得出。

許多年後，他的所為更需要精神上的勇氣，此後他和保守黨鬥爭漸漸緩和下去，他又以保守黨員的資格出任財政大臣。到後來，在保守黨下台，可是有在短時期內重新上台的趨勢時，他爲了某一問題和保守黨領袖隔離，這無論如何總是一個不幸的決斷，這決斷必須是有勇氣的人才能做到，在他辭職以後，他畏懼一切，他持着沒有人支持他的見解，盡管衆議完全解決他的意見，可是他有一種自作自當的精神。

在人生鬥爭中還有一個次要的武器，就是能力，邱吉爾是一個能力很大的人，有人曾經去看雪利丹(Sheridan)，他對雪利丹說：「拿一本書躺在樹下，這是一件快樂無比的事，雪利丹的回答是：『爲什麼定要拿一本書呢？』像這樣一類的問話是決不會出諸邱吉爾之口的，偷懶的藝術是他不願過問的事，他所感覺的快樂

是活動，不間斷的活動。無論是騎馬擊球或是繪畫，寫小說，他必定把全部的精神貫注他的活動上，並且用盡他所有的能力和熱誠，因為這個緣故，他決不會感覺到無趣味，他是最好相與的人，因為他的熱忱容易吸引人，和他來往的人，很少不受他激勵的。

邱吉爾具有的第三個特性，而且是其所以和其他一般政治家不同的特性，就是天然的想像力。有了這種秉賦，不僅他長於言辭，長於寫作，而且思想比旁人來得精密，在很多場合裏，他對於一個政治情景的真實性觀察得很透澈。

## 天才

想像力和天才是字異而意同的兩個名詞，這秉賦是很少人有的而且是很危險的東西。英國人當中很少有想像力的人，所以英國人常說想像力是一個疑團，也就是這個原因。在最近幾十年中，邱吉爾才受到英國人的崇敬，這對於邱吉爾可說是當之無愧的。但假使他對英國人所常說的災難，至今並未實現，或者英國人對他的崇敬還不會發生。

英國對待天才政治家的態度在英國人民心目中未起多大的信任。柏克(Burke)及雪利丹從來沒有掌過政權，福克斯(Fox)做外相還不到九個月，康寧(Conning)僅僅只有做了四個月的首相。

邱吉爾還有一種特性，這種特性也是英國人所不信任的，就是他的超越才能不限於某一門的發展，而是多方面的，他是一個多才多藝的人。假使一個人從事寫小說和歷史，兼着發表政治的言論，這在英國人看來是一個愛好藝術者，是一個清客。邱吉爾在文壇上的聲譽及在政治舞台上聲譽都由此而受到損害，卜龍

柏利(Bloomsbury)可以說是沒有成見的人，可是他也以輕視的態度，瞧不起擅長寫作兼充衆議員的人，投票的人倘使聽見他所選的代表是這一類的人，他們也認為是一種不可靠而且很難受人尊敬的人物——通常叫做“Literary gent”（譯者按Gent即是Gentleman之縮寫，表示嘲笑輕視之意，下等社會之人常用此字）。假使一個犯罪的人是為了寫詩而犯罪，如狄斯拉尼(Disraeli)，或者是為了繪畫而犯罪，如邱吉爾，那麼，他所受的公訴處分也就加倍的嚴厲。

在現在英國人當中邱吉爾無疑的是一個優秀作者之一。但是他所寫的一些初版書，在市場上並沒有什麼銷路，倒是一些二流小說家的作品頗能引人注目，有些政治刊物的匿名作者，時常寫信勸他拋棄政治活動，而以其全部精力放在文藝寫作上。談到他的繪畫，依著者看來幾乎完全沒有引起藝術界的注視。

英國人對於不平常的事常懷一種極大的畏心，他們把他們的信念套在平凡，陳腐，中庸的圈套裏面。在平時，英國人在選擇領袖上，他們是很有識見的。天才所到之地，也許就有危險的事體發生，可是要是真的有危險事發生，也只有有天才的人纔能應付，纔能克服。

邱吉爾雖然具有勇敢和想像力等特性，可是他為人很大意，一對於同時代的人所說的意見，或者太不注意。

因為邱吉爾沒有在一個黨內始終如一的去幹下去，就有些人懷疑到他作事犯了不一致的毛病。不過時常換黨籍的人，未必就表示他的意見時常變更。政黨的本身就是最矛盾的東西。我曾親眼看到許多最忠實的保守黨員大聲疾呼的擁護蘭斯柏利(Lansbury)的極端非戰主義，因為它與平息(Appeasement)政策

的立場完全一致，可是他們擁護牠不是一個很短的時間，後來都放棄了。我也曾看見有一次首相拒絕提出徵兵問題，有好些保守黨員對首相此舉表示祝賀之意，因為他們以為首相沒有實行此事的意向，可是第二天當首相提出這問題時，這般保守黨員又投票支持首相的提案。有一般議員聽了政黨經紀人的話，匿名投票，其矛盾之程度，比較有勇氣有想像力始終堅持自己主張的人還要大。

在一般重大論點上，邱吉爾都能表現他的堅持，關於社會改良的問題，這是平時很重要的一件事，他贊成迅速改進人民的生計狀況。在內政部長任內，牢獄裏關着一羣可憐的犯民，因為邱吉爾的措施，使這些囚犯永遠的記着邱吉爾的德政，認為邱吉爾是最能感化人，也最能善遇犯法的人，因為邱吉爾贊成愛爾蘭地方自治法案，他一點不含糊的使這法案得到一個結束——這情形就是比他有毅力的張伯倫或柏金漢也不能做到。總而言之，保持英國強盛的國運，使其不逐漸衰敗對於這兩個信念，他從來沒有動搖過。

上次歐戰初起之際，邱吉爾有兩個決策是世人至今還能記憶的，歷史家已經提出對於這決策，邱吉爾不應該受指責。但從軍略之真正確單一這一觀點來看，無問題的他沒有錯誤。為了調解抵抗計，他親自回到安推章普（Antwerp）想把這據點盡最後的力量去保持牠，德軍若欲侵入法境，必被制止，而阻止之方法，最好莫過於給德軍右翼以猛烈的襲擊。調遣的緩慢，兵力的脆弱，這不能歸罪於海軍方面的人。

假使達但尼爾海峽之役能够獲得戰果，那麼戰爭的時期，至少可以縮短兩年，可以救活幾千萬人的生命。最單一的戰略就是

在不能攻敗敵人的正面時，就應該轉向牠的側面。而達但尼爾之役最應運用這種側擊的戰略。若純從陸海軍的觀點來看，這種戰略是一定會得到勝利的，可惜的是當時海軍部長菲雪（Eisher）陸軍部長基欽納（Kitchener）對於他這種戰略並沒有真正的信任。

邱吉爾對於印度問題沒有多大的研究，他對於印度的經驗也只限於當維多利亞女皇時他曾在印度駐紮過了幾年，其時他充任騎兵團的中尉軍官，此後印度曾經經過幾次大變遷，他都不大熟悉，對於對印政策以及據此而擬定的西門報告書，及印度法案，在邱吉爾看來是一種脆弱的政策，他認為放棄了英國的利益，易於引起混亂情事，及叛變的威脅。雖然在政府決定這種政策時，邱吉爾也是政府的一員，可是他始終對它不滿意，一九二九年勞工政府上台時，擬將此政策作進一步的推進，邱吉爾以為廢除此種政策的時機的到了。保守黨的領袖，假使能够重作馮婦；那麼他們對於他們以前所做的事，是不會有什麼大的變異的。邱吉爾就爲了這件事和包爾溫及其閣僚鬧決裂了，其結果在一九三一年混合內閣成立時，閣員中就沒有邱吉爾的位置。

### 判斷

當他在野的十年之中，他從來沒有忘記德國給於英國的威脅這一點，他堅決主張擴充軍備，並且主張和其他被德國威脅及願意參加抗德的國家取得諒解，他的警言沒有引起人們的注重。倘若當時他的主張被採納，或許戰禍即可望避免，因為德國有所畏懼，也不會一下掘強到如今這種地步。

他判斷不錯，到了今天，他的判斷畢竟被證實了毫無錯誤。

於今，在英國遭遇重大戰禍之時，仍原是這位首相把一個最高而且最要負責的位置交付邱吉爾，他之東山再起，也是出於全國人民的公意，在邱吉爾一生中，做海軍部長這是第二次，在這次可怕的戰爭的開端，他又負起海軍的重任，幾星期過去了，他所說的一些話，在英國人心目之中，已經使他地位日漸增高，在

就任的時候，他第一次演講和第一次的廣播，在英國人的厭倦而焦急的心情上，不啻是一個緊張的音調。全國男男女女，聽了他的演說，心情為之一鬆，一致的感覺到畢竟到現在才聽到英國的正確言論。

據敵方日日新聞駐羅馬訪員報告，蘇德已締結協定，蘇聯將海參威借德作為德海軍在太平洋之根據地，蘇聯並以在海參威潛水艇之半數售與德國。又據同盟社消息，設在橫濱附近之伊豆半島之南端，已有一「神密」之巡洋艇出現。德國此舉，無異使日本向英法索償之重要性提高，蓋英法在太平洋方面之海運，若受嚴重之威脅，英法則必極力拉攏日本成為盟國，最低限度英法必要求日本在此次戰爭中勿為蘇聯及德國幫忙。

——譯自十二月二十五日密勒氏評論週報——

# 日本戰時財政金融政策的動向

日本經濟學家雜誌  
曹貫一節譯

敵國財政金融在經過兩年又三個月侵略戰爭的今日，已瀕山窮水盡的絕境。為求最後掙扎，阿部內閣近將重新決定財政金融政策，以期另闢出路。茲將敵國經濟雜誌發表之敵國財政金融動向一文（載該社出版經濟學家第十七卷第十六號）譯於下，備供參考。

## 一、一九四〇年度預算的展望

若說政治是經濟的集中表現，則財政實是國民經濟的最直接的表現。敵國於九月十三日發表其新政綱，要項有五：（一）根本方針的充實軍備與培養基本國力；（二）中國事變的處理；（三）綜合經濟力的擴充運用；（四）國家總動員體制的整備強化；（五）與各種制度的刷新。其中最明顯反映於一九四零年度預算的，當然要為綜合經濟力的擴充。此綜合經濟力擴充的內容，據阿部內閣所說為（一）重要國防資源的自給自足；（二）日滿中的綜合計劃；（三）生產力擴充計劃；與（四）貿易政策。

敵國明年年度一般會計各部預算，已於八月初提出於財政部主計局，包括各種新規要求額，龐大達於七十億元，較諸一九三九年度之四十五億元（成立本預算三十六億九千萬元），實表示其異常的膨脹。這雖假定得由阿部內閣之手加以相當的削減，但中國事變以來的膨脹財政，固已成爲自動的傾向而無法制止其加速度的進展。於此所爲問題的，是如何保護助長資本的積蓄？

## 二、增稅與資本積蓄

敵國軍事預算的膨脹，自對華作戰以來極爲顯著。其總額，

在三年中約達一百二十億元。爲擴大徵收這種戰費的財源，已實行三次的增稅，但這還不够，在一九四零年度，更企圖稅制的根本改革，以期稅收的大大增加。

一、第一次增稅，是賀屋財長時代實施的華北事件特別稅。即增征所得稅，臨時利得稅，與創設公司紅利稅，公債公司債利息稅，物品稅。其收入預算額，合計一九三七年及一九二八年度爲一〇一、五四七、〇〇〇元。在這第一次增稅，尙未直接表現大衆課稅勞動所得課稅的性質，對生產力擴充的顧慮，亦未加以若何注意，祇意義到由於增稅與公債增加，將開始感受物價騰貴的壓迫。

二、第二次的增稅，是第七十三屆會議所決定的，「中國事變特別稅」與「修正臨時利得稅」。其預計增收額，爲二九四、二四〇、〇〇〇元。這次與第一次不同的地方，是大衆課稅的增加，如沙糖消費稅，通行稅，入場稅，特別入場稅，與印花稅等；但對於所得稅，法人資本稅，與公司紅利稅等，亦相當的增征對於將來的保護並未特別顧慮，然在征收計算方法上，則已意識及此。

三、第三次增稅，是增征臨時利得，公司紅利稅，公債公司

債利息稅，沙糖消費稅，清涼飲料稅，印花稅，物品稅，與創設建築稅，飲食娛樂稅等。預計此種增收額，每年為二〇〇、四一〇、〇〇元。

似此數次增稅，其對於資本積蓄影響的顧慮，遂為生產力擴充而表現租稅措置之上。即公然的企圖生產力擴充與資本積蓄保護，而開始表現於這次增稅計劃之上。其內容如左：

(一) 對公司內保留金所得稅的減輕：保留金額，被命用為設備擴張與時局緊急需要時的證券運用。所謂設備擴張，均指軍需產業，自不待言。至於和平產業的保留金額，則亦強制其為國債與其他緊要證券的運用。

(二) 對重要物產製造業增加設備所得稅及其工業收益稅的免除：關於依製鐵事業法，工作機械製造事業法，航空製造事業法，硫酸及阿摩尼亞增產供給統制稅法，與人造石油事業法等規定，免除各該業所得稅營業收益稅。與依所得稅第十九條和營業收益稅法第八條的規定，免除重要物產製造業所得稅營業收益稅，從來雖已存在，但那祇是「由開業當年或其次年起，在三年間，對於由其業務發生的所得，免除征課所得稅」。這次的規定，則是對於擴張增設其業務加以免除。因為其幾包括軍需產業尤其獨占大企業全部，故具有保護資本的非常重要作用。此外為促進技術的研究改良，對用新方法的物產製造業，實行免稅。

(三) 對國庫補助金收入的特例免稅：第一次公告受特例補助金的種類及比率，是本年七月。其內容如下：選礦場與製煉場建設獎勵金，金礦山電力設備助成金，煤氣發生爐普及設施補助費，木炭煤氣發生機普及獎勵金，定置式新炭煤氣發生裝置助成金，與船舶建造助成金等。

(四) 關於研究支出的特例：這亦限於所謂軍需產業。

(五) 固定資本減價消除的特例：固定資本減價消除年限的縮短，自一九三七年以來已實行三次。第一次，是由於一九三七年四月實施的臨時增租稅法，而實行的固定資產持久年限的縮短；第二次，是由於第二次增稅與中國事變特別稅法等實施，主要的對軍需產業新設固定資產減價消除年限的縮短；第三次，即為這回的特例。受特例的固定資產種類，為建築物（工場以外的建築物）機械設備及船舶。至固定資產的特例，置重於現實資本積蓄生產擴充援助的一點，亦非常有興趣的。

(六) 織物消費稅免稅範圍的擴張

(七) 耕地交換登記稅的免除：為耕作便利而實行耕地交換時，對取得土地所有權或永佃權的登記，與因交換而保留所有權的登記，均免除其登記稅。

由於如上的臨時租稅措置，預計其減收額，為一四、九八四、〇〇〇元。

四、最後為中央與地方的稅制改革，此本由前內閣所擬定，期於明年度實施。據該稅制改革案所示，其實為巨大的大衆課稅。資本保護雖未明白表示，但固定資本減價消除特例，却如其規定所示而愈擴大。資本保護，亦許由臨時措置等，而另講其他方法。

### 三、公債與資本積蓄

在本年四月末，國債總額已達一百七十六億四千五百萬元，比事變前一九三六年四月末的九十八億五千四百萬元，約為八成



的增大。

本年六月末，各銀行的公債所有額如次：（單位百萬元）

國債所有額	對存款的百分比	對所有證券的百分比	對放款款的百分比
特別銀行	九二七	六一	七二
普通銀行	四、一九五	四一	六〇
儲蓄銀行	一、六三一	五六	六四
日本銀行	一、七五三	一〇〇	三四七

國債的增大，自表現為巨大貨幣資本的積蓄，而尤其重視的，則是現實積蓄與生產力擴充的關係，這可說是年來財政金融政策的中心。即至今日，仍然如此推移。其唯一的要因，則由於生產力擴充速度的弱化的。若增大生產力擴充速度的新要素增加，那國債增加經濟力擴充問題，便當趨於緊迫。

### 四、生產擴充的歲出

要知道租稅及國債歲入中，多少用為生產力擴充？多少用為直接的軍費？那必須考察貨幣回流的問題，這是非常困難的。關於一九三九年度，日政府送致貴衆兩院議員的預算綱要，生產力擴充費如次：（單位千元於此所未明示的各部，即無生產費。）

內政	一五、九九五	招務	五九八	遞信	二、七四八
教育	四、七七八	財政	五八八	合計	五六、五〇五
商工	二二、四八四	農林	九、三一二		

這種經費中，包括如下的各種：即名古屋帝國大學創辦費，各大學理工學部定額增加費，高等工業創設擴張費，熟練工養成費，主要食料農產物增產保證費，繭絲增產費，石油試探助成金

新定增加費，振興人造石油製進事業增加費，重要礦物增產所需要的經費，工作機械工業確立經費的增加，紙張增產費，帝國燃料興業股份有限公司助成費，與帝國礦業開發股份有限公司助成費等。

此外，新增加增進輸出經費，約一千八百萬元。其中所包括的經費。為獎勵農產物及其他輸出費，新定商品輸出振興費，增進輸出設施的所需的經費，與補償輸出資金貸款損失所需的經費等。

除此等以外，在全歲出中，用為支出「生產的」，有各種國營事業，港灣道路建設等。陸海軍，財政，內政，鐵道與遞信各部的額數，除由舊資料外，不能詳細算出。經前次議會贊助的臨時陸軍材料資金特別會計的一億二千萬元，更用為收購事變地域的羊毛煤鐵等資源。且由臨時軍事費特別會計中，從事事變地域資源的開發。

### 五、金融政策

為擴充經濟力，財政無論取若何的進路，均絕對要求資本積蓄的保護。國家資本獨占資本的優越地位，更非使其特別發揮不可。因此與金融政策有密切的關係，故且一言金融。

今日的金融政策，無論就內容的與時間的觀察，皆與事變當時不同。當時的金融市場異常緊迫，故其對策的目標，在金融市場的緩和。為緩和金融市場，曾施行如下的各種方策，即（1）政府支付的促進，（2）米券借款的償還，（3）五分利國債換借的中止，（4）國債担保放款最低利率的減低，（5）公司債担保放款範圍的擴張，（6）對興銀融資限度的擴張，（7）公

積的收買，(8)民間所存米券的買回，(9)對人壽保險股票市場的維持，與(10)存款資金對短期市場的放出等。

由於這些對策，事緩後緊迫的金融市場，至一九三八年已告顯著緩和的狀態。目前的金融政策，即以此為基礎而從事於兩種課題：(1)貨幣資本形成的促進，(2)投資的統制。

## 六、公債與儲蓄

先就貨幣資本形成的戰時對策發展過程來看，以消費節約為基幹的儲蓄獎勵運動，與被犧牲產業中所存游資的吸收，實為其主要對策。去年四月，賀屋財長曾以公債消化五十億生產力擴充三十億合計八十億為目標，而提倡並展開其儲蓄獎勵運動。若將問題限定為如現在金融當局所提出的形式的金融部而致察，此儲蓄獎勵運動，可說是戰時金融政策的基本前提條件。但儲蓄運動果值如此重視嗎？實有許多疑問，於此可置之不論。

去年開始儲蓄獎勵運動，曾於財政部新設儲蓄獎金局，他方並以(1)公司銀行工場等企業主體或職場，(2)各種官廳，(3)市鎮村，(4)青年團學校婦女會等團體為單位，使其各自組織儲蓄組合，以自由獻金或每月一定金額比例儲蓄的形式，而強制其儲蓄。但亦未達目標的八十億元，而祇獲得七十三億四千五百萬元。且其所以能够如此的，主要為一部被犧牲產業中游資儲蓄化的結果。本年度的儲蓄獎勵運動，更以百億為目標，以去年度的實績為基準，分配儲蓄額於各府縣，而在半強制機構之下進行，但本年上半年季的成績，集中為金融機關的資金額，則祇二十九億三千九百萬元，恐怕要較去年大差了。

於儲蓄獎勵運動以外，在第七十一次特別議會，更通過「金

準備評價法」，「金資金特別會計法」，「日本銀行金購入法」，「朝鮮銀行修正法」，與「台灣銀行修正法」，期由(1)零金的動員，(2)通貨的膨脹，(3)變更正貨準備評價的收益所得，而求流通資金的增加。

現在金融當局最大的關心事，是公債消化。這由加強消化促進，或可收得良好的成績。一九三八年度的公債發行額，為四十三億五千萬，總消化額(包括存款部承受的)三十六億五千一百萬元，消化率為八四%。本年上半季的公債發行額，為二十二億三千萬元，總消化額二十三億三千四百萬元，消化率一〇五%。但不要忘記，去年所未銷售的七億餘元，未計算在內。

這種成績，實由上述各種貨幣資本積蓄政策實施的結果，貨幣資本積蓄增加策，即是公債消化策。此外公債消化的直接方策，則有(1)阻止資金向非緊急必要產業的流入，(2)抑制或禁止非緊急必需品的輸入以防止資金的海外逃避，(3)強制各金融機關的公債買入，(4)增加存款部的購買公債額，(5)金資金特別會計的公債買入，(6)官廳及其關係團體的公債買入，(7)郵政局代售小額國債，(8)發行儲蓄債券，與(9)國債的特別優待(如課稅上及融資力的增大)等。

現在的公債消化政策，已漸進於強制的性質，今後這種情勢必愈加強。根據總動員法第十一條，強制保有公債，尤其產業公司的強制保有公債，其實現亦祇時間問題而已。

## 七、資金統制的強化

一九三七年九月第七十一次特別議會通過的臨時資金調整法，直接在謀事業資金的調整，間接在求公債的消化，固人所周知

。本法由同年九月二十七日實施，繼於一九三八年一月公佈資金調整規則，更於八月加以改正，(1)放款及有價證券承發許可金額的減低，(2)新設，增資，合併，目的變更許可金額的減低，以求其統制的強化。本年春第七次調整會議，更改正臨時資金調整法，個人或團體以自己資本而從事設備時，亦須許可，娛樂品奢侈菓子類製造業，在三萬元以上的設備時，必須許可。似此，臨時資金法，實已逐漸強化，其進行方向，一則集中事業資金以極力擴充生產事業，一則抑製非緊急必需事業的資金，以求非緊要事業資金節約與資材消費節約的徹底化。

由一九三七年九月二十七日至一九三九年六月末日，受臨時資金調整法適用的事業資金，共五十七億三千七百萬元。其中工業三十八億二千九百萬元(六六·七%)，交通業七億七千四百萬元(一三·五%)，鑛業七億一百萬元(一二·二%)，共占全體的九二·四%。此五十七億三千七百萬元之中，金融機關的借款二十億一百萬元，有價證券的募集二億四千三百萬元，兩者合計約占總額四〇%。更就有力生產資金籌集手段起債市場觀之，事變不久因金融市場緊迫，完全陷於停滯狀況，其後因緩和工作的實施，至一九三八年春始稍見好轉，雖部分的仍不免有跋行狀態，然大體上尚屬順調。起債情形，有如左表：(單位千元)

	一九三八年		一九三九年	
	上季	下季	上季	下季
地方債	七〇,五五九	五四,三六〇	一二八,二四八	一三〇,〇〇〇
銀行債	三三,二八二	六三,九〇〇	九三,〇〇〇	一八五,九〇〇
公司債	二二,〇〇八	四八,四八四	八一,四五六	一一八,三〇〇
僑滿關係債	五六,〇〇〇	二〇,〇〇〇	二〇,〇〇〇	二〇,〇〇〇
合計	一,一九七,二九二	一,九八一,八三三	五七九,四五三	一,一〇〇,〇〇〇

上述資金調整法的效果，如就數字來看，雖似告成功；但在敵國產業構成關係上而考察生產資金調達問題，則知其並非如此。簡單的說，大企業會由資金調整法而保證其事業資金的調達，但中小企業則反因此法而陷資金於困難。即中小商工業，信用的枯竭，隨事業的長期化而益趨於深刻。為緩和此矛盾，去年十一月發動總動員法第十一條，開始強制紅利分配的限制，并對興銀發佈其放款命令。似此，流通資金根本的放款行為，雖開始其強制端緒，但此融資命令如祇限於興業銀行的一行，則亦不能緩和此矛盾。如以擴充生產為必要，此融資命令實須適用於民間的主要銀行。

### 八、匯兌統制的發展

長期戰爭下的金融統制的，現雖多少保有自由的殘滓，但戰時的匯兌統制，則是具有非常強制的性質。這種理由，簡單說來，實不外為敵國戰時經濟的脆弱一面，集中的表現於對外經濟關係即世界貨幣的金貨貧困性。國外匯兌的戰時統制，一九三七年初即已實現，一九三七年一月八日第五次改正國外匯兌管理法，實施輸入匯兌許可制。繼於同年七月七日實行第六次改正，以抑制戰時必需品輸入為目標，將許可限度，一舉由一個月的三萬元而減至一千元；至同年十二月一日的第七次改正，更減低至一百元。似此國外匯兌管理法的繼續強化，其結果必招致貿易統制的強化。更由於國外匯兌管理法第七次改正，以在外資金國外居住者的對日債權債務的取得及處分為許可事項，而益完備外幣劃員的姿態。

與國外匯兌管理法相併行的，更實施現金輸山政策。世界貨

幣的現金輸出政策，由事變前一九三七年三月實施，繼於事變後同年八月二十五日，決定變更現金準備，以評價增為四億一千三百萬元，新設金資特別會計，以其中五千元用為金增加量，其餘則用為產金輸出，以此而與新產金支持產金輸出政策。關於產金輸出額，雖因事變後即中止其發表而不得知，且現金輸出政策；今日仍復繼續，但其輸出額凌駕新產金額，則固毫無疑義。因此增加產金之外，并實行國內現金動員，以獲得外匯基金。

戰時外匯政策，更有一逐漸加強國外匯兌集中於正金銀行政策。此國外匯兌集中於正金銀行政策，即許可正金銀行得由日本銀行借款為匯兌平衡基金（利息二分，限度二千萬元），以極有利的條件，而收買輸出外匯。因此國外匯兌的正金集中政策，為其遂行，必須犧牲民間銀行的國外匯兌業務，故在其實行的途中，正金會遭遇民間銀行的猛烈的反對。惟一九三七年八月二十二日，此問題已暫解決，正金與民間銀行成立協定。

此外，戰時匯兌政策，還有匯兌資金集中日本銀行政策。自一九三八年八月十一日以來，政府給與日本銀行以直接統制外匯權，以正金及民間銀行餘款為匯兌資金，而實施日銀集中政策。在去年七月十九日，政府本已由現金準備八億一百萬元之中，取出三億元，於日銀內設立國外匯兌清算基金，以為匯兌之用，而加強日銀的外匯基金。

本刊歡迎……批評，

交換，

投稿，

訂閱！

## 九、歐戰與敵國外匯

實施如上的各種政策，敵國對於英一先令二便士的釘住政策，在本年十月二十五日以前迄未變更。此次歐戰一經勃發，對於以對英一先令二便士釘住政策為樞紐的匯兌政策，即發生有重加檢討必要的主張。蓋如人所周知，隨同歐洲複雜離情勢的緊迫，由於鎊的下落，使英美匯價變動異常顯著。即英美匯兌平價為四元八十六仙又六十五，八月初旬尚維持四元六十八仙，至八月末則激落至四元二十八仙，至德波開戰的九月一日，竟落至四元十八仙，九月三日英國布告對德宣戰斷行匯兌管理，英蘭銀行發表公定市價為四元三仙。其後英美匯價，打破四元，九月末祇維持三元九十一仙左右。但鎊的回漲，仍無希望。

敵國戰時匯兌政策的根幹，是堅持一先令二便士，如上所述英美匯價的變動，實質上即為對美市價的激落，故重新檢討匯兌政策自屬必然。且對英釘住政策再檢討，不外為由與鎊聯繫轉換為與元聯繫的問題。因戰時尚期待鎊價的安定，且日貨輸出重要地域為英鎊集團，更恐對華北偽幣影響不利，故未立予決定。但因鎊於九月十五日已打破四元的界線，於是敵國決定對美匯價安定於二十三元十分之五，明示不願英美匯價的變動，採取對美匯價安定的方針。終因由美輸入大量的軍需品，與力謀討好美國的外交關係，至十月二十五日，遂決定拋棄英鎊而與美元相聯繫。

# 全國戶口統計之鳥瞰

查人口為立國要素之一，戶口統計實為國家庶政實施之根本。國民政府成立以來內政部曾歷次發表全國各省市戶口統計；此項統計數字，雖不失其本，原有之價值，然在時點上已不足為目前行政實施上正確之依據。民國二十五年因籌辦國民大會代表選舉，需要最近人口數字，內政部爰於同年一月通電各省市政府彙報所屬各省市最編調查保甲之戶口實數（且未舉辦保甲地方，亦限期將戶口數目編查列報）。計先後報部者有江蘇浙江等廿四省，南京上海等六市，威海衛一行政區，比較歷次查報為齊全。惟尚有遼吉黑熱四省，因外寇侵犯，未能查報，又西藏蒙古人口，因交通不便，亦未據報。本處旋即依照此次查報結果，並採用以前所報及估計數字加以補充，編成全國各選舉區戶口統計，於廿五年十月在內政統計季刊刊載披露。嗣以四川陝西廣西雲南貴州甘肅等省各縣戶口未據報齊全，爰於去年五月七日，再由內

部催促各縣補報，規定造報戶口總數及男女口數各項數字。截至八月底，尚有四川之巫山敘永兩縣，西康之察隅科表碩督太照四縣，陝西之佛平嵐皋保安安定四縣，雲南之金平縣及梁河設治局，未據造報，暨貴州之納雍金沙道真三縣縣府尚未成立，無法查報，則仍採用前報及估計數字補齊。惟此次各省彙報數字，項目繁簡不齊，為便利比較起見，僅能分列「戶數」，「人口數」，「每戶平均口數」，「男子數」，「女子數」及「每百女子所當男子數」六欄編製。然尚有江西福建等九省男女口數不詳，山東新疆西康三省戶數不詳，則仍採估計左法加以補充。計編成全國戶口統計總表一種今雖閱時很久，類多變遷，但三年前人口統計之經過，足供於今日人口統計者之參攷，尤以戰後戶口變動甚大，遷徙流離稽核自難，惟以人口問題，於茲抗戰建國之際，確有益加重視之價值。故以刊出，用供參資：

### 全 國 戶 口 統 計 總 表

全 國 戶 口 統 計	戶 數	人 口 數	每戶平均口數	男 子 數		女 子 數		每百女子所當男子數
				數	數	數	數	
各省市行政區合計	83,877,345	461,363,616	5.98	251,101,729	210,231,917	119.42		
江 蘇	7,537,174	36,459,321	4.84	19,124,205	17,045,116	113.96		
浙 江	4,834,897	21,230,749	4.37	11,732,687	9,498,032	123.53		
全 國 總 計		479,084,651						

安徽省	3,466,206	23,354,188	6.74	12,804,290	10,549,698	121.37	
江西省	3,075,219	15,804,623	5.17	8,664,328	7,140,295	121.34	
湖北省	4,751,324	25,515,865	5.37	13,731,771	11,784,084	116.58	
四川省	5,002,125	28,293,735	5.66	15,559,638	12,734,097	122.19	
河南省	9,797,174	52,706,210	5.42	28,474,834	21,231,776	117.51	
陕西省	249,782	968,187	3.88	472,264	495,923	85.23	
山西省	5,108,921	28,944,437	5.61	15,485,351	13,159,086	117.68	
山東省	7,042,323	38,099,741	2.41	20,446,308	17,652,933	115.57	
河南省	2,170,606	11,601,026	5.34	6,557,122	5,043,604	130.01	
四川省	5,838,896	34,289,818	5.87	18,274,231	16,015,617	114.10	
廣西省	1,835,362	9,779,924	5.24	5,306,175	4,473,749	118.61	
福建省	1,131,515	6,716,405	6.93	3,657,733	3,058,672	119.58	
陝西省	229,610	1,196,054	5.21	617,337	578,717	106.67	
甘肅省	2,264,611	11,735,625	5.19	6,761,130	4,994,495	135.37	
青島省	6,312,138	32,452,811	5.14	17,344,282	14,908,299	117.68	
廣東省	2,638,087	13,385,216	5.07	7,482,268	5,902,947	126.75	
廣西省	2,390,477	12,042,157	5.04	6,223,724	5,816,433	107.04	
雲南省	2,001,579	9,918,794	4.96	5,144,749	4,774,046	107.76	
貴州省	2,311,815	15,253,691	6.60	8,457,175	6,796,519	127.43	見總計3.6
遼寧省	1,065,200	7,354,459	6.90	4,150,071	3,204,388	129.51	見總計2.6
吉林省	607,378	3,751,109	6.18	2,119,673	1,631,436	129.63	見總計2.6
黑龍江省	554,724	2,184,723	3.91	1,202,923	991,800	122.52	見總計2.6
察哈爾省	409,934	2,035,957	4.97	1,174,640	861,317	136.38	
綏遠省	401,903	2,683,693	5.18	1,259,020	824,673	152.67	
察綏省	113,873	978,891	8.89	515,990	432,401	126.26	



全國戶口統計之總覽

省	市	戶口	人口	人口	人口	人口	人口	人口	人口	說明
新	疆	902,448	4,360,020	4.83	2,429,854	1,930,166	125.89	廿五年五月市政府報部「南京戶口統計表」數字內一部分鄉區為編查保甲戶口數		
南	京	197,937	1,019,148	5.15	911,957	403,191	150.29	市政府報部廿五年十二月份「上海市公安局戶口統計表」警區戶口統計數外僑概未計入		
上	海	430,808	2,126,603	4.94	1,213,801	912,802	132.97	人口合計數係照「上海市公安局戶口統計表」載公共租界及法租界本國人口總數填寫餘按上海市比例估計		
	上海租界	325,807	1,600,151	4.94	913,112	687,042	132.97	市政府報部廿五年十二月份「北平市公安局戶口變動統計表」附載該市戶口數		
北	平	296,243	1,550,501	5.23	954,614	595,947	160.18	市政府報部「二十五年十二月份」天津市公安局戶口變動統計表」附載該市戶口數		
天	津	227,228	1,081,072	4.76	633,481	447,591	141.53	戶數及男女數均係按照天津市比例估計		
	天津租界	28,752	136,574	4.75	79,956	56,618	141.22	二十五年三月市政府報部本國人戶口數		
青	島	102,245	514,769	5.03	305,424	29,845	145.90	陝西建設廳呈報「陝西省會公安局二十五年十月份戶口統計表」數字外僑未計入該區亦不在內		
西	京	36,476	205,894	5.64	142,333	63,561	223.93	二十六年九月威海衛管理公署報部數字		
	威海衛行政區	40,735	222,247	5.46	146,904	105,343	110.97	見總註2		
東	省	135,733	679,673	5.01	423,974	255,699	165.81	見總註3		
西	藏	...	3,722,011	...	...	...	...	見總註3.7		
蒙	族	...	6,160,106	...	...	...	...	根據僑務委員會「僑務月報」三週年紀念專號「發表數字		
外	僑	...	7,838,888	...	...	...	...			

總註：1. 本表數字，以各省市地方中國人戶口為限，各省市報部戶口數，其未列明外僑戶口者，即全部作為中國人戶口論，其經註明者，即將該項外僑戶口剔除不計。

2. 遼吉黑熱四省已淪為偽境，戶口統計無從查報。本表所列該四省數字均係依據以前材料編列。至東省特別區戶口，則係根據外交部國外情報選編東北偽組織專號第二號發表之北滿特別區長春市哈爾濱合計數。省東省以前軍部材料，并未明言已否將東省特別區包括在內，本表東四省按照原報數字編列，以便查考。

3. 蒙藏人口，除在蒙古西藏境內而外，尚分佈邊疆各省，而各省查報戶口數中，青海一省詳細列載外，蒙藏人口恐遺漏甚多，茲亦無從查考。本表蒙古西藏人口，係採內部十七年各省市戶口調查統計報告所載蒙古西藏境內人口之估計數。

4. 廣東之九龍沙面等地之中國人戶口數，因不在中國行政勢力範圍之內，迄未接報告，姑從缺。

5. 關於各省戶口數字來源及其他各項重要說明，概詳各該省分縣戶口統計表。本表從略。

6. 內政統計季刊創刊號所載各省市地方及軍隊團體之戶口數及選舉區域代表名額統計表中遼吉黑熱四省戶口數，係根據外交部情報司編印之國外情報選編東北偽組織專號二號之東北各省戶口調查表（關東州及南滿鐵道附屬人口在內），似已各包括一部份東省特別區戶口數，無從別除。又該刊所載前述四省各選舉區戶口數分表，係採東北年鑑十九年數字，各省戶口總計，與國外情報選編及本表所載各該省戶口總數，無甚重大出入；茲一併附錄於次，以供參考。

	國外情報選編所載數字		東北年鑑所載數字	
	戶數	人口數	戶數	人口數
遼	2,468,675	16,466,203	2,193,076	14,585,368
吉	1,167,049	7,185,542	1,117,065	7,375,908
黑	585,042	3,672,777	591,464	3,694,553
熱	518,252	2,054,305	586,097	2,593,058

7. 內政統計季刊所載蒙古人口估計數為2,077,639。比較十七年估計數為低；茲亦附錄於此，以供參考。

# 一月來之政治建設

參政會憲政期成會

政院核准新穀購儲計劃

修正戰時軍律

平抑渝市物價

財部積極救濟銅元

川康建設期成工作之推進

中農公佈協農貸款辦法

節約儲蓄券之推行

西康科學考察團

## 參政會憲政期成會

第四屆參政會中，曾提出實行憲政一案，這是有關建國的百年大計，當為舉國朝野所最為重視。

國民參政會通過議案後，曾有一「憲政期成會」的組織，於參會第四次大會閉幕時，經議長推定參政員張君勵等十九人充任該期成會的委員。并指定張君勵，黃炎培，周覽三人為召集人。該會已開首次會議，決定各項研究憲法原則，以便於第二次開會時提供討論。日前該會奉議長命

，決定將期成會委員名額擴充為二十五名，除原有之張君勵等十九人外，增推參政員梁上棟，王家楨，胡兆祥，章伯鈞，馬亮，李永新等六人為期成會委員云。

國民黨的建國程序，本以實行憲政為最終目的。民國十四年。總理在北平易置之時，諄諄以「開國民會議」為囑。國民政府誕生之際，國民黨執權訓政，雖人事蹉跎，而最高的企望，固在促成憲政。民國二十一年的訓政約法，二十三年立法院公布憲法草案初稿，國民黨五全大會，並決議於廿六年召集國民大會，這些皆足以證明國民黨確切遵守中山先生的遺囑，積極走向憲政之途。

現當抗戰兩年有餘的今日，參政會重提此議，最高領袖 蔣委員長以最高統帥國民黨總裁兼參政會議長的資格，首先表示熱切贊助之意，適足澈底證明，國民黨在建國路上是正在努力促成憲政之早日實現，在今後制憲之時，更要以實踐三民主義的精神，把三民主義的精髓使之法律化；則從此三民主義將必成為全國共奉之主

義，共守之法律。

## 政院核准新穀購儲計劃

本年四川豐收，致物價高漲，聲中獨新穀售價不但未漲，且較往年為低，據四川省糧食管理委員會報告中稱：「新穀售價，自往年平均每石售價四元降至二元，為十年以來所未有」。然而「生產費用已較前高三倍」（以上見九月八日大公報）若不積極設法救濟，則穀賤傷農，影響戰時生產至大。

蔣委員長有鑒於斯，於八月廿三日曾電令行政院指示救濟辦法，令飭所屬主管機關，迅即大量收購，行政院經轉令財政經濟兩部分別飭屬辦理，經濟部又轉令農本局籌辦，該局遵奉委員長原電意旨擬具四川新穀購儲計劃大綱草案，於九月廿六日提出院會通過，據十月五日報載「該項計劃，分兩部份，一為辦理運銷，一為專辦屯儲，就全川一百三十餘縣，以經濟生產等情形分為三等，一等縣每縣儲價值六萬元之數，二等縣每縣五萬元，三等縣每

縣四萬元」。所需屯儲資金，由中央籌墊一百六十七萬元，其餘悉由中交農四行辦理押款。又關於辦理方針，報載「關於運銷者，以維持最低價格為主，以劑盈益虛為副，俟全川各地劃定區域，分別規定標準價格以後，市價低於標準價格時，則以標準價格儘量收購，市價高於標準價格時，則暫停收購，待跌至標準價格時，各地商人亦可收購，須按標準價格購進，不得抑價勒收，倘市價超過標準價格以上，則讓商人自由流通。關於屯儲者，亦以維持產地最低價格為準，兼顧及民食調節作用，各縣設一民食調節委員會，屯儲之倉，即由該會秉承省辦機構之指示切實施行管理」。

照此計劃估計之，可以運銷新穀五百萬市石，各縣屯儲約二百十萬石，另加軍糧×××萬石，約當全川稻穀生產總額十分之一。農本局已根據上述計劃，亟謀實施。

新穀購儲計劃，如果能積極實施，則可以（一）調節穀價，抑制其標準以上或以下的漲落；（二）調節民食與軍需，以作歉年之準備；不但免去，發生穀賤傷農之現象，而且可以藉穀運銷之實施，奠定四川省運銷組織之基礎，為土產省內運

銷流暢之先聲。

### 修正戰時軍律

十月廿一日國府明令公佈修正戰時軍律如下：

第一條，本軍律於戰時犯罪者適用之，但無特定期限或身份之人，以犯第六條至第八條為限。第二條，不奉命令放棄守地，致陷軍事上重大損失者處死刑。第三條，臨陣退却或藉故不進者死刑。第四條，敵前反抗命令或不聽指揮者處死刑，第五條，降敵者處死刑。第六條，主謀要挾或指示不利於軍事上之叛亂行為者處死刑。第七條，意圖妨害抗戰擾亂後方者處死刑。第八條，意圖妨害抗戰而造謠惑眾動搖軍心者處死刑。第九條，縱兵殃民者處死刑。第十條，攜帶鎗彈或其他重要軍用物品逃亡者處死刑。第十一條，搶奪或強姦者處死刑。第十二條，浮報或冒領軍實者處死刑。無期徒刑或十年以上有期徒刑。第十三條，有左列行為之一者處無期徒刑或十年以上有期徒刑。（一）無故不就指定地點或擅離配置地者。（二）奉命前進托故遲延者。（三）虛報敵情致影響於指揮官之判斷者。（四）玩視敵情不為

適當之處置者。（五）捏報戰績或戰利失利不報者。（六）對於作戰與作戰計劃有關之命令奉行不力致未達成任務者。（七）對於械彈或其他重要軍用品不盡保管之責致遺失損壞或燒燬者。（八）在接戰地域未經當地軍事指揮官允許而遷移機關之所在者。犯前項之罪因而失誤軍機者處死刑。第十四條，部隊長無故擅離部屬者處七年以上有期徒刑。因而發生事變或失誤軍機者處死刑。第十五條，無故遺棄傷官兵者處七年以上有期徒刑。第十六條，以軍用舟車航空機供私人使用圖利者處五年以上十年以下有期徒刑。第十七條，犯本軍律之罪者除在作戰區域戰區司令官對於唯一死刑之現行犯得為緊急處分逕以命令處刑，事後呈報備查外，由有軍法職權機關依左列程序審判，呈請中央最高軍事機關核准執行之。（一）軍人依法陸海空軍審判法之規定審判之；（二）地方團隊人員及文職公務員，按其級職，比照軍人階級，準用前款規定審判之。（三）前二款以外之人犯以軍法官擔任審判之。

第十八條，在作戰區域犯本軍律之罪，除依前條規定應組織高等軍法會審審理案件外，其餘戰區司令官併逕下宣告判決之

命令，補呈卷判備核，前項案件，中央最高軍事機關得隨時提審或移轉管轄。第十九條，本軍律所規定之罪以外，悉照陸海空軍刑法辦理。第二十條，刑法總則之規定與本軍律不相抵觸者適用之。第二十一條，本軍律自公佈日施行。

七七事變，敵人傾巢來犯，滿意一舉而滅我國，以為朝鮮台灣之繼，幸賴我前綫忠勇將士浴血抗戰，屢挫敵鋒，故兩年又四個月以來，不僅打破敵人速戰速決之奸計，使倭倭認識要堂堂中華民族之不可侮，惟戰爭延長，敵人侵華之心正熾，此後之保衛國土，殺退寇寇者尚有賴於我軍人之努力。而軍隊本身，紀律之良窳更為決定軍事作戰力強弱之條件，故治軍者恆以嚴格紀律為本。此次國府明令公佈之修正戰時軍律，其內容在嚴格治軍，以期爭取抗戰軍事上之勝利。

### 平抑渝市物價

十月十六日，經濟部翁部長對平抑渝市物價問題，發表談話，除詳舉數字，指出渝市物價高漲外，大意謂：「政府曾於本年二月公佈非常時期評定物價及取締投機操縱辦法十五條，以為各地平價之根據

，重慶市已依此辦法組織平價委員會，正在商洽辦法，對於民生日用品委籌供給。：食料衣料之物價，對於人民生活最有關係，食料一項價格並顯著上漲。：惟衣料一項各地價格均上昇數倍，此為後方一嚴重問題。」

戰時物價之上漲，為不可免之事實，如以本年初渝市的物價而言，其較平時物價上漲程度，尚可稱為溫和的適度的，及至五月人口疏散，物價的上漲乃達於突飛猛進之階段，一發不可遏止，遂形成抗戰以來最嚴重的社會問題。

物價之飛漲，不外下述各因：(一)供給不足(二)屯集居奇(三)通貨膨脹，而供給自不足，又常是因為運輸不便，生產縮小或受影響，屯集居奇的反作用，自然亦促進了供給不足。而近數月來渝市物價的突增驟漲，原因祇在前二者(即供給不足和屯集居奇)絕不在後者(即通貨膨脹)是不待證明的事。故平抑物價首在「妥籌供給」次即「取締投機操縱」，翁部長談話中所提兩點，正是對「下藥的辦法」。

然而辦法之能否見效，端在實行的如何，如果不徹底不迅速，則無以應付物價

愈趨飛漲之勢。丁

渝市府近亦正逐步施行處理物價辦法，其要點是(一)評定物價(二)組織物價評定委員會，辦理日用品必需品評價事宜，(三)組織必需品聯合營業處，選定地址，遍設必需品聯合營業處，以節供求，(四)籌備公賣處及郊外市場，並投資各種日用品工廠，增加其生產，(五)籌組國貨販賣團(五)創辦進出口整件貨物交易介紹所代客介紹整批買賣，便利貿易，(六)推進合作事業。

照以上市府準備實行的運銷辦法，再加物價的評定，供需自易調節，操縱投機自可制止，庶幾渝市物價指數，可以獲得適當的水準。

### 財部積極救濟銅元

近來渝市銅元及二券輔幣大缺，致市上常見郵票代輔幣流通之現象，據金融家及軍警當局稱，銅輔幣之缺，不是因原來數量的流通不足，而多半是因奸商的溶化、偷運及囤集，致使原來流通於市面的銅輔幣大量逃遁，而顯不足。

銅輔幣不足的結果，直接影響零售物價，零售商因找補零頭的困難，往往要將

標價提高到一個整數，消費者遂吃其虧，日常物價的指數的增長，也似乎與它有關了。而日常零售商及消費者的交易感覺不便，自不待論。

銅元缺乏問題既具有這樣的嚴重性，所以渝市軍警當局對之甚為注意，並即採取適當的處置方法，首先是取締銅元之逃遁，數日之內，經渝衛戍總司令部及警察局查獲溶化及囤集事件已達三十起。

財部因問題之擴大將影響社會甚深，特講求救濟之策。辦法不外二項，即一是防止及取締銅元之逃遁，二是添增新輔幣，十月三十日頒佈獎勵舉發人辦法一種，規定凡有化鑄偷運及囤集銅元事，經人舉發因而破獲者，就破獲之全數提獎五成與舉發人及拿辦人，其他五成送歸國庫，這是防止銅元逃遁的辦法。此外，財部又電飭成都造幣廠趕鑄銅輔幣運渝救濟。據悉近已運來輔幣三千元，此後將繼續接濟，銅元荒解決當無問題。

## 川康建設期後工作之推進

抗戰兩年，我們爲了戰略的關係，都市商埠均相繼放棄，但是工廠，技術工人，資本，工藝人才，在政府嚴密指導之下

，相率遷至後方。担負起復興民族的巨任，而川康素稱富庶之區，物產之豐，甲於全國，論者謂川康是中國復興之搖籃，洵非虛語。

國民參政會於本年二月第三次大會通過議長所組織國民參政會川康建設期成會，及川康視察團案嗣，由議長於三月二日核定川康建設期成會及視察團組織大要十四條，視察團旋於三日下午分五組分赴川康兩省實施視察，於七日下午視察完畢返渝，編成長約九十餘萬字之報告書，由川康建設期成會根據該報告書製成「川康建設方案」，業由議長提付參政會第四次大會議決通過，本月二十七日各報已將議長核定之「川康建設期成會組織規則」十七條公佈，茲將其要點略敘於次。

### 第一章 總綱計四條（一—四條）

#### 要點

本規則之根據，會址設參政會內，本會以議長爲會長，本會設成都，宜賓，閬中，萬縣雅安西昌等處辦事處。會員及顧問會員計三條（五十七條）

### 第二章

#### 要點

本會由議長指定參政員二十五人至三十人爲會員組織之

並指定其中七人爲常務會員，本會設顧問會員十人，四川七人，西康三人。顧問會員除建議外並得列席會議，有提議發言之權。

### 第三章

#### 要點

組織計五條（八—十條）  
本會設秘書處，置主任秘書一人，秘書一人，幹事一人，書記若干人，本會各辦事處各置主任一人，顧問會員一人，由會長就本會會員及顧問會員中分別指定各一人充任之。本會各辦事處設秘書一人，視察員二人，書記一人。

### 第四章

#### 要點

會議計四條（十一—十四條）  
本會會議分會員全體會議，常務會員會議，會員全體會議無定期，常務會議至少每三個月召集一次，本會舉行各種會議，得因必要邀請中央或地方各有關機關負責人，或其代表列席報告有關事項。

### 第五章

工作範圍計一條（十五條）



要點 本會任務為督促政府推進川

康政治經濟各項建設，並負設計建議及視察與考核之責，以增強抗戰建國之力量，所有設計與建議以及視察與考核之結果，由本會請議長咨請政府決定。

#### 第六章 經費計一條（十六）

要點 本會經費由議長提請政府核撥。

#### 第七章 附則計一條（十七條）

### 中農公佈協農貸款辦法

我國以農為本，已有四千餘年之悠久歷史，不僅農業人口佔全國人口百分之八十以上，而除少數之礦物外，能輸出換得外匯之物產，亦悉數出自農產，故「領袖會謂中國一抗戰之最後勝利，不在都市而在農村」。惟我國農村中常有一不良現象，即資金缺乏是也。因之田地荒廢者之多，而已植種者，大半由於無能購肥，出產亦不良，於是引起農業國家之農產物入超之矛盾現象。數年前政府有鑑於此，經令各地組織農村合作社，並貸予相當資金，以作購肥與買種之用，行之數年頗見成效。

。惟我國農具，種子，肥料等仍墨守陳章，未能稍加改良，今我國抗戰已至第三個年頭，東南良田，華北肥地大半淪於敵手，為解決後方糧食問題及增加輸出計，必須對上述各節加以改良，以期地盡其利，而補華北東南之農產損失。

中國農民銀行向多從事扶助農村事業工作，今更擬就「農業推廣事業貸款辦法」呈奉委員長施行，除已分發各省行處遵照辦理外，該行復經呈請經濟部，特令各省府轉知所屬農業推廣機關，或農產品農具製造廠協助，現聞湘川各省農業改進所，已先後申請向該行借款，藉以推廣有關農業改良實驗成果，茲將該項貸款辦法探錄於次，

#### 一、略

二、貸款或投資範圍，以左列各種事業為限，以後視實際需要得隨時擴大之

甲、收購經試驗有效之改良農產品種，以為推廣之用者。

乙、加工製造肥料（如骨肥等）

丙、製造防治農作物病蟲害，具有特效之藥劑。

丁、製造經試驗有效之改良農具。

。上列種籽及各項製造出品，應由農業推廣機關儘量向農民推廣，俾收普遍之效。

三、貸款之對象，為農業推廣機關或製造廠本身，但借款者對於借款部份之事業，必須有專門技術人才及其體計劃，並需自籌資金十分之三。

四、各該貸款之標準、期限、利率、保證及詳細辦法，視各地情形決定之。

五、向本行借款時，須先將推廣或工作進行計劃，函送本行各農貸主管行處核定，具合約除准經行後實行。

六、經本行貸款之農業推廣機關或工廠，每年度將辦理經過，報由本行隨時派員檢查帳目，及工作情形，如經提供改進意見應儘量採擇，遇必要時，得收回貸款之全部或一部。

七、本辦法自呈奉 委員長批准後施行。

### 節約儲蓄券之推行

財政部為增強抗戰力量，厲行國民節約，節制後方資源起見，特指定中央信託局，中國，交通，農民三銀行及郵政儲金匯業局發行節約儲蓄券，其節約建國儲蓄

券條例，已於本年九月十二日公布施行。

儲蓄券分甲乙兩種，甲種儲蓄券按面額儲蓄領購，期滿兌付時，另給利息及紅利；乙種儲蓄券於儲款領購時，預計利息期滿按面額兌付。甲乙兩種儲蓄券均分爲五元，十元，五十元，一百元及一千元六種，甲種暫爲記名式憑簽名蓋章，或劃押兌付，不得轉讓贈與，乙種概爲不記名，持券人得自由轉讓贈與。發行局辦理儲蓄券，應將其資產負債之會計獨立處理，並應於每半年造具表報，報告財政部查核。儲蓄券除以儲金投資之資產爲第一保證準備，並由發行局直接向儲戶負責外，由政府擔保其本息之安全。

郵政儲金匯業局奉命後，即行積極籌備，現已就緒，業令該局渝，昆，筑三分局，川滇黔，陝甘桂粵湘鄂閩浙贛各區一千餘所郵局同時展售，並爲順利進行起見，特派儲金處處長許繼廉率領儲匯視察專員張忠義等十人，分赴各區分局協助推行，以收普遍宣傳之效。

目前郵局之儲蓄券已經發行，後方人民頗能踴躍購儲，此舉對抗戰建國之力固然大有增加，而且對於國民個人亦可收到儲蓄便利，本息鞏固之效，確是報國的

良機。

儲蓄券還有兩點作用，值得說明即：(一)改良國民的生活，使其整齊嚴肅，趨於合理化，不任有絲毫浪費奢侈的習慣；(二)澈底改革弛懈的不良習氣，積極提高組織的功能，使一切資源的運用，都趨於科學化，合理化。這種辦法在歐戰時英國已經施行極著成效，我們敵人現在亦已發行。總之在和敵人拚命的時候，我們國民惟恐無報國的機會，現在政府爲人民籌備，提倡節約儲蓄，蓄意至爲深遠。在我們國民的立場上說，更應遵從政府爲國爲民的苦心，踴躍購儲，爲國家，爲自己，都有利益，所以說儲蓄券是報國的機會，也是爲己的最好打算。

### 西康科學考察團

西康爲我國抗戰後方根據地，藏富極夥，惟因交通不便，治安不靖，故大好資源多棄之於地，抗戰以來，國人因鑑於東南華北之淪陷，隨有開發西康之議。前中華自然科學社爲考察該地資源，氣象等，遂有西康科學考察團之組織，並於本年七月底自渝出發，八月中抵康定，八月下旬自康定南行九龍，九月七日抵九龍縣治

所在地之呷呷，自此即分隊工作，第一隊由團長照倫領導，致察九龍之西南兩部後經本里大理而到昆明，再繞道敘府返渝，此路爲生靈之地，民性強悍，寇陰殊多，古來行人稀少，但曾團長等竟冒險考察，完成任務，第二隊由該團總幹事兼地理氣象組組長朱炳海率領，在九龍縣屬之東南區進行工作，該區山道峽崎，遍地森林，如滴瀝山拔海在五千二百米以上，當該隊在下午二時越過山峯時，氣壓低至四二二毫米，雖在西南風盛行之時，溫度亦降至攝氏四度度左右，山道之旁，白雲叢生，終年不消，此區與原屬滇省之冕寧越嶲相鄰，故爲獵獵集中之地，朱總幹事等曾兩訪獵獵住處，並與九龍全縣獵獵之大隊長，陸洪大師等合攝一影，以資聯歡，九一八前重返九龍，然後向西北進發，到雅口縣屬考察半月而東返康定，第三隊由藥物組組長謝息南主持，考察九龍之西北部份，經五須已丑龍巴一帶山地，按該區素爲蠻匪出沒之所，行人視爲畏途，因係重要藥區，故謝組長冒險前進，以廣收穫，第二第三隊在康定集合後，將所有標本儀器五具裝送，團員全體步行，經四拜半，跨越馬鞍山等大山，共行四百餘里，抵天桑

始乘汽車返蓉，此外，尚有第四隊，係農林組組長朱健人領導，到雅安即逕赴西昌，考察寧屬各地之農業，現已在歸途中矣。

。按該團團員均為國內知名之士，經費助社員陳部長立夫，名譽團長葉秀峯之協助，益獲順利進行，此次考察收穫極為豐富。

，開各組考察報告，現已着手編著，預定明年二月定可竣事。

## 僑華英人的呼聲

僑華英人的利益，領館曾盡力保護，終不免時時發生不週到之感，有許多遭難的英僑，並未被同胞們注意或同情，他們常難於忍氣吞聲，掩飾住自己的怨憤。同時就不免流露出要求抗議的願望。然而另一方面却有許多事實，說明英國的官吏——外交使節，及海陸軍方面——僅僅是在計較些抗議聲明書的詞句問題，層層上級的命令，將他們的手足束縛起來了，有時且嚴厲命令避免遠東衝突，這完全是一種不體面的退却表示。

或者有人說在華英僑及其團體的要求並不合理，且無根據，但行動與否，是由政府決定的，這是大家所公認，却不能因此就說將事實通知政府並催促政府採取適當行動乃是不合理的，況且所有的危害遭遇，多半是不能由英僑方面去避免的呢！

對於中日戰事，英政府所採政策，可以竭力求其寬大與合法，但無論寬大到如何程度，祇要去實行，就一定——有時或不一定——會引起與日本的衝突，因為一切對英的困難，都是日本造出來的。如果歸咎於在華英僑，說他們犯了短視錯誤，那麼，我們也可以說英政府是犯了同樣的罪。如果事前少具眼光，現在情形也不至如斯之壞，天津英僑所受侮辱，這會使張伯倫血液為之沸騰——絕不能歸咎於英僑行動之不謹慎，公開的說，完全是由於外來干涉之不及時，英國及美法義各國都要負責的，他們採取放任政策，致使上海也發生了同樣的情形。

現在既使英國受歐洲問題的牽掣，不能在中國採取保護利益的行動，但這也並不是說英外交部就應該一點也不關心遠東英僑問題了。英僑都希望繼續經營，以便對祖國之作戰能力有所幫助，但英外交部之不關心態度及其失敗主義，阻礙了他們的熱心。

(譯自 Oriental Affairs)

# 會 務 報 告

## 舉行歡迎新會員大會

本會自成立以來，頗承黨政最高機關之指導與扶植，以及社會人士之多方愛護，一切會務，均能按照預定步驟邁進，順利展開。而本會自身則於茲初期，特別着重組織與研究工作之推進，組織工作除籌設各地分會外，即對新會員之入會，自更依據會章予以徵求，以充實本會之發展。近經各方介紹入會者，凡五十餘人，率多學識俱豐之專家學者，於此尤見本會新生命之充實。爰於十一月十四日下午六時假座陶陶大飯店舉行歡迎新會員大會，到會新舊會員百二十餘人，由楚明善理事任臨時主席，報告開會意義，新舊會員互相介紹，即席由新會員張蔭梧先生報告華北抗戰形勢甚詳，並對民衆武裝之精誠團結，一致觀侮之堅苦奮鬥，敵人在華北益陷泥濘而不能自拔之種種情形，闡述尤多；更特別提出抗戰必勝之保證，應堅強絕大信心！全體會員莫不感覺絕大興奮，報以熱烈掌聲。繼由新會員王德乾先生報告河北

財政及建設施政情形，並說明非身臨戰地，不知民族活力之偉大；非至淪陷區，不知抗戰必勝之真正道理，勉同人以堅定信念，貢獻國家。次由新會員夏金熊黃卓王沈諸先生相繼發言，關於政治建設之前途，頗加闡明，而於本會前途發展，尤多期勉；冀于國家政治，作有效之建樹與改進。最後由總幹事田雨時報告會務甚詳，並說明今後努力方針，用期同人對於會務有更確切之瞭解。

本會會員關吉玉張其威兩先生行將赴江蘇財政廳履新，故此大歡迎大會中除歡迎新會員外，並藉以歡送二君遠行。關吉玉先生爲本會理事，並爲本會發起人之一，對於本會過去確有極大之努力，今以調長江蘇財廳，勢須離開總會，惟將來江蘇方面分會之籌設，一般會務之開展，必能貢獻良多；張其威先生以調充該廳秘書長職，對此自多贊助之處。關張兩先生於當場之致詞中，即對此種任務毅然肩負，相信本會精神必因此而普遍於東南戰區，且

見其發揚光大。而兩君之參加戰地工作，不辭勞瘁，尤足欽敬，實亦本會之光榮也。

## 編譯工作會議

本會徵聘之研究員業已到會開始服務，爲策動本會工作之開展及切實進行起見，爰於十一月二十九日在本會會議室舉行編輯工作會議，對於全部編譯工作及資料之來源，工作之分配，均有詳細討論，並議定工作程序，將來按照進行，隨時檢討策勵，以求其有所表現云。

## 研究員之決定

關於本會研究工作，前曾登報徵聘專任研究員，并經選取合格者六人，到會開始從事編譯及研究等項，此外，當擬就應徵人中選取特約研究員百餘人，擔任種種問題之研究，按其成績，分別致酬。至研究部應進行之工作，亦正由該部負責人妥擬計劃，以圖展開。

# 編後

自從政府頒佈『縣各級組織綱要』以後，新縣制問題乃益引起海內賢達之注意與探討。縣政組織為整個政治機構之基石；亦即必須鞏固了縣政，國家政治才能納入正軌的向前進步。本刊不揣棉薄，也願站在自己的——政治建設——崗位，邀約專家發表一些關於新縣制研究的意見。更由新縣制之建立，而進一步探討新縣政之改善，故本期特闢『新縣制與新縣政』特輯，執筆者不僅對行政研究具有深刻的素養，並富有悠久而敏銳的經驗；所撰以篇篇都是針對着推行新縣制完成新縣政之總的目標，在理論與實施，均有很透澈的提供。

本期專論中之『我國政治建設的重心——基層經濟』與『經濟建設中的資本問題』兩文，都是討論經濟建設問題，這在抗戰建國齊頭並進之際，皆不失為最扼要的核心問題；而論者更能抓住核心的核心，找出完成經濟建設之基點及其努力方向。『行政效率與行政技術』一文，尤為針砭時痛，切實中肯，足為提高行政效率之真實借鏡。至於『綏遠的戰地政治建設』一文，乃係對於地方政治而兼為戰區行政設施之實際的報導，作者自戰地歸來，根據體驗所得，發揮獨多；而材料之珍貴尤不待言。

本期評述文字中之『第二次歐戰之政治隱憂』一文，純粹揭破造成此次歐戰的前因，當更可就此推論出其後果，實在是一篇有

價值的文字。『德蘇武力與經濟力之評估』，係研究當前歐戰形勢中不可多得的資料，尤其從敵人的口中道出，更足證明敵之『外強中乾』，『噬若寒蟬』的莫大恐怖。『戰時日本的財政能力』與『日本戰時財政金融政策的動向』兩文，是比較客觀的對於敵方財政之檢討，由此益見敵之財政金融是走向如何沒落的境地！『美國往那裏去』，這是敵人用其有色眼鏡去批評美國外交，並對『中立法』加以無限嫉妬的猜疑，其實由此已露出敵人欲拉攏美國而不能，在外交上愈趨於孤立的苦悶。『邱吉爾論』，是一篇類似諷傳的文章，把邱吉爾的特點及其始終不變的主張，很客觀的敘述，邱氏過去歐戰中曾露過頭面，這一次又出現了，讀了這篇文章以後，也許對歐戰前途發生些饒有趣味的揣摩。

戶口統計工作，平時固不可忽視，戰時尤甚。尤以各種庶政之推行，莫不以戶口為其依據之資。本期調查統計欄『全國戶口之統計鳥瞰』一文，誠不無足供此種要求之參考。

下期是第二卷的開始，本刊同人深願藉着一元復始的機會，對於本刊的內容，力求更加充實與新穎，俾在質的方面，竭圖精益求精，在量的方面，期望本會會員諸君及愛護本刊的同志們多協助，賜教鴻著；尚祈海內同文惠予鼓勵和指導！

### 本刊徵求讀者批評意見啟事

本刊自問世以來，同人不揣棉薄，黽勉將事，幸獲各方友好及海內同文源源惠賜鉅篇佳構，爲本刊增無上之光彩，而於政治建設前途，亦多提供有價值之方案，深荷政府當局及社會各方予以維護，良深感幸。惟本刊同人才力有限，對於本刊編輯之內容，自知尙多未能盡善之處，現在第一卷業已滿期，自下期起，卽爲二卷一期，關於稿件之內容以及各欄之增減等等，尙乞讀者諸君不吝賜教，予以具體之批評指導，俾資借鏡，實爲至禱。



# 政治建設月刊 第一卷 第六期

中華民國二十八年十二月一日出版

編行者 中國政治建設學會

會址 重慶黃家壩口四德里十七號

主編 田雨時 高向杲

## 編輯委員會

王家楨 王卓然 王丕烈 王冠吾 方東  
 尹文敬 田雨時 李金洲 金長佑 洪鈞  
 章以麟 胡慶育 高顯鑑 梁子青 高向杲  
 姜書閣 姚寶賢 師連舫 崔敬伯 章勃  
 郭榮生 劉世傳 關吉玉

(以姓氏筆畫多寡為序)

總經售處 重慶武庫街四號 中國文化服務社

## 定價表

訂購辦法	冊數	價目	郵費	
			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

本國郵票十足通用惟以一分及五分為限

## 徵稿簡則

- 本刊以研究政治理論及其建設，如各級行政，財政金融，生產建設，外交，交通，教育，法制各部門為主。凡關於政治思想之探討及一般建設性之論著，調查報告統計圖表譯述等，皆所歡迎。
- 來稿以語體文為主，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為限，其內容特別豐富者，不在此限。
- 譯文請附寄原文，如原文不便附寄時，請註明原文題目，原著者姓名，及出版時期及地點。
- 來稿刊登後，酌致薄酬，(每千字自二元至五元)惟未經本刊披露而已在抽處發表者，恕不奉酬；不願受酬者，本贈本刊。
- 本刊對來稿有增刪權，如不願修改者，請於投稿時，預先聲明。
- 來稿登載後，其著作權即為本刊所有，如願保留者，須特別聲明。
- 來稿文責自負，稿末請註明姓名，地址，略歷，以便通訊；但揭載時署名，由作者自定。
- 來稿不論登載與否，概不退還，惟附足郵費者，不在此限。
- 來稿請寄：重慶黃家壩口四德里十七號中國政治建設學會。

## 廣告刊例

等第	地位	全面	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

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

## 本刊徵稿啟事

本刊純以研究學術立場，提供有關政治建設之具體方案。除由本會會員經常供給稿件外，倘承海內賢達，賜予宏著，尤所歡迎。目前如以有關下列各問題之稿件見賜，并當儘先披露。

- (一) 促進地方自治與改革地方行政
- (二) 對於戰區政治之有效的推進
- (三) 提高戰時行政效率
- (四) 根除貪污與嚴整政治風紀
- (五) 關於行政各部門之改進方策
- (六) 實行憲政問題
- (七) 各國現行政治制度比較之研究

### 本會圖書室徵集圖書啟事

本會圖書室草創伊始，現擬徵集大批書籍，以供閱讀。國內各文化團體或學術機關，如有出版書籍，亟希贈閱或交換；如不便贈閱或交換者，請賜寄目錄，以便購置。

### 本會資料室徵集調查統計資料啟事

本會關於調查統計資料之蒐集，除由本會各地會員實地考察經常供給外，至希各機關法團或文化團體，以有關政治建設各部門之實際資料見賜，存備研考，並資宣傳。如專家之所收藏者，倘能珠玉不吝，尤所歡迎，自當謹備薄酬，用答盛意。