

JUN 12 1944

# 市縣行政研究

第一卷 第二期

## 東京都制之理論與實際

朱枕薪

日本泰晤士報之頌揚——東京實施都制之理由  
——東京都制之公布與實施——東京都在大東亞共榮圈中之地位

日本各都市之市徽

## 市公用行政之方針

沈觀準

忠雅堂官戒詩之一——親百姓

清蔣士銓

清循吏汪輝祖及其佐治學說

南雁山人

審驗縣知事紀事序

齊燮元

對於『非常時期各省市徵收田賦暫行條例』之商榷

張挹霏

縣行政經驗談(下)

孫榮彬

中華民國二十九年一月九日出版

內務總署雜誌登記證政字一三四號

國立北京圖書館藏

### 本刊啓事

一、本刊爲研究市縣行政即地方行政之專門刊物，不涉及其他，以示內容之純一與其名實之相符。竊以謂今日市與縣之行政，如何求其科學化與合理化，又如何求其智識之普及于一般人民，使人民協助地方之行政，地方當軸則促進其行政之效率，其有以此視爲不必要者乎？市政縣政均爲事實的學問，故本刊不尙空泛之論，必求言之而有物。甚願各方多多惠賜宏文，以光篇幅，不獨本刊之幸，抑且有助于市縣行政之研究。行文以簡潔淺顯之文言爲主，白話不錄，設有佳作，亦可偶一用之。來稿均以現金爲酬，以爲潤筆之需。惟應聲明者，本刊或潤色其文字，而決不改易其論列之意旨。如係譯件，請附原書。不用之稿，一律退還。

一、本刊不設分銷處，亦不派員推銷，願讀本刊者請直接向本社訂購。本社附設有『市政縣政專門圖書室』，其書目與提要此後將陸續在本刊披露。本社並願徵求各種有關市政縣政書籍，願割愛者請隨時以書目開示，註明價格版本，以便接洽。

一、各地市縣行政當軸，如以行政實況見示，本刊甚願爲之露布，尙祈不吝珠玉，能源源以俱來，求多多而益善，不勝榮幸企禱之至。

# 東京都制之理論與實際

朱 枕 新

東京都制已於本年七月一日實施。多年懸案、聚訟紛紜、一旦解決、光明豁露。此乃日本當今內務大臣安藤紀三郎氏之賢明的措置。然則都制者何？一言以蔽之、即是一國之首都、行擴大的市制、而謀行政統一之謂也。是不可以無記、以告我國人。

## 日本泰晤士報之頌揚

七月一日東京日本泰晤士報（Nippon Times）有社論一篇、論及東京都制之發軔、文云：

「今日爲東京都制實施之第一天。自今以後、東京市與東京府均不復存在、代之者爲新設之東京都。所有已前東京市與東京府二者之行政機構、均包括於此單一的東京都行政組織之中。日本帝國首都之發展又向前展開一步、不可謂非帝都歷史上劃時期之舉、自有重大之意義存乎其中焉。」

「東京自來即實施科學的與進步的行政、而馳名於世、卓立於世界大城市之中。今者、因都制之發軔、合東京與東京府二者而爲一、更將樹立合理的與開明的行政、爲

舉世之楷模。

「自今以後、東京在都制之下、二重行政之弊將一掃而空、東京都之行政效率必遠勝於前、市政之進步將日新而月異。東京都之人口有八百萬之譜、人人自強不息、向前邁進。城市與鄰近城市之區域、從此可得更密切之聯繫、互相輔助、以求進步。東京都在其進步的行政之下、必能獲得其實際有效的發展、不惟在名實上爲日本帝國之首都、抑亦爲東亞共榮圈內之政治的、經濟的與文化的之焦點也。」

### 東京實施都制之理由

東京之都制問題、其由來已久、當明治二十一年市制制定之時、即有人提出此一問題、蓋已五十餘年于茲矣。至其具體方案、有昭和七年東京市政調查會案、昭和八年第六十四屆議會政府所提出之東京都制案、昭和十一年內務省地方局發表之第一案與第二案、以及東京市市長牛塚氏之案。東京何以必實施都制乎？其理由固有可得而言者：

第一、昔者東京市與東京府有二重行政之弊。不惟此也、東京市之行政、受東京府知事與內務大臣兩重之監督。兩重監督自不免有掣肘之處。故不如實施都制、合東京市與東京府二者而爲一、以去兩重監督之掣肘與兩重行政之不合理、而藉以確立一元化

之行政。

第二、東京市有人口六百萬、此六百萬人口之大城市、亦必與其他人口三、四萬之小城市、同樣依據『市制』而實施市政、則在其市政之運營上、自不免有不便之處甚多。故不如特別規定東京都制、解除市制之拘束、使其得以爲所欲爲、發揮高度行政效率、較爲合理。今日日本之市制、係在府縣之下、規定市町村爲地方自治行政。市爲構成府或縣之一部、其地方行政制度之體系如此。而事實上、東京市之預算超過東京府有數倍之多、但爲服從市制之規定、仍屈居于府之下。非改絃易轍、實施都制、不足以濟其制之窮。

第三、東京爲日本之國都所在、不能不有其特殊性。大凡一國之國都、均有特殊的行政組織。尤其統一的國家、其國都的發展、莫不蒸蒸日上、不能不因時因地而制宜。況當今正是大東亞共榮圈建設之時、東京已取得東亞之政治的經濟的文化的中心城市之地位、故都制之實施更不可以一日緩。

### 東京都制之公布與實施

去歲（昭和十七年）十一月二十五日曾公布第八十一屆議會中提出之法案、其中有『

東京都制案要綱」一種、其要目如次：

- 一、廢去東京府及東京市、以東京府之區域設置東京都。
- 二、都之首長以官吏（都長官）充之。
- 三、都置都議會及都參事會、都議會之議員、定額一百人；都參事會會員、定額十五人。

四、都受內務大臣之監督。

五、都設參與及委員。參與在都公民中由都長官遴選有學識經驗者充任之、以備都長官關於都行政重要事項之諮詢。委員亦由都長官遴選有學識經驗者充任之、受都長官之委託、從事關於都事務必要事項之調查。

東京都制經議會通過後、即由內務省着手籌備東京都制之實施。今歲六月九日、復經樞密院之認可。而于六月二十三日、決定以昭南特別市市長大達茂雄氏爲第一任東京都長官。至七月一日、即爲東京都制實施之日、從茲日本帝都之歷史展開新的一頁。人口一躍而爲八百萬、已爲世界今日最大之都市。東京都之官吏有五萬人之多。都長官大達茂雄氏就任之時、其演說辭有云：

「今日爲東京都制實施之日、東京府與東京市已不復繼續存在。東京都制原爲多年之

懸案、今何以一旦實現、蓋以今日爲非常時之故也。東京都不惟爲日本帝國之國都、同時亦爲大東亞建設工作之中心樞紐。其行政之健全與否、足以影響國運之發展及國力之伸張。故實施都制即所以促進東京行政之統一、合理與強化、而得以擔當戰時之行政工作。』

同日大達茂雄氏又發表一文、以告東京都之公民、文云：

『東京都制今日實施。際此戰時而有此劃時代的都制之實施、其目的在統一、齊整與強化行政工作、以貢獻於大東亞戰爭之完遂。東京都爲皇居所在之地、且爲大東亞建設之樞軸中心。其行政不僅關乎東京一地之利益、且與全國之發展有重大關連。故東京都行政之責任非常重大。擔當都行政工作者固負其責任、即八百萬公民亦不能辭其責。所望於東京都公民者、能以取得公民之資格爲榮、而以全力與行政當局合作。今日已至決戰之時、官與民應結成一體、集其全力、以達成何以必實施都制之目的、而求貢獻於大東亞戰爭之完遂。』

### 東京都在大東亞共榮圈中之地位

前內務省次官挾間茂 (Shigeru Hazama) 于二十年前任內務大臣秘書官之時、曾爲東

京都制方案起草者之一人。今其言曰：『東京因有種種特殊的條件、而終於形成今日之東京。其人口已達八百萬之多。其常年預算超過六萬萬圓之鉅額。東京乃日本之政治的中心。又為日本之經濟的與文化的生活之心臟。以一般的府與市之行政、已不易發揮其效能。大東亞戰爭開始之後、更須確立一戰時的機構、爭取最後之勝利。卒之、有東京都制之實施。今者、東京不僅為世界上最大之都市與日本之國都而已、且同時為大東亞共榮圈之心臟。不僅為政治生活之中心、抑且同時為經濟的與文化的生活之推進力。一言以蔽之、今日之東京都已成東亞共榮圈之軸心矣。』

參考資料





























- 東京都制論 池田宏著  
 東京都制問題 龜井川浩著  
 東京都制問題小史觀 近藤操著  
 東京都制問題的沿革 東京市文書課編  
 市町村制の改正、附東京都制の解説 藤田義光著  
 都市問題月刊都制問題輯 都市問題月刊都制問題輯





祝發刊


河北省公署秘書處  
 河北省公署宣傳處



日本各都市之市徽

 崎岡	 塙	 阪大	 子王八	 京東
 田和岸	 戶瀨	 戶神	 宮一	 都京
 石明	 崎尼	 路姫	 橋豊	 屋古名
 塚平	 崎川	 賀須横	 宮西	 濱横
 蘭室	 川旭	 樺小	 館函	 幌札
 戶八	 森青	 前弘	 廣帶	 路釧

 形山	 田秋	 卷石	 台仙	 岡盛
 戸水	 山郡	 松若	 島福	 田酒
 崎高	 橋前	 澤米	 利足	 宮都宇
 谷熊	 口川	 越川	 和浦	 生桐
 田高	 岡長	 湯新	 子銚	 葉千
 府甲	 井福	 澤金	 岡高	 山富

 岡 静	 垣 大	 阜 岐	 田 上	 野 長
 市 日 四	 水 清	 津	 津 沼	 松 濱
 山 歌 和	 良 泰	 津 大	 阪 松	 田 山 治 宇
 敷 倉	 山 岡	 江 松	 子 米	 取 鳥
 山 福	 道 尾	 吳	 島 廣	 山 津
 島 徳	 萩	 部 宇	 關 下	 口 山

				
宇 和 島	今 治	松 山	丸 龜	高 松
				
小 倉	門 司	久 留 米	福 岡	高 知
				
直 方	戶 畑	八 幡	大 牟 田	若 松
				
佐 世 保	長 崎	唐 津	佐 賀	飯 塚
				
宮 崎	中 津	別 府	大 分	熊 本
				
首 里	那 霸	鹿 兒 島	延 岡	都 城

# 市公用行政之方針

沈 觀 準

一市之內、公用事業如自來水電燈電車等項、何者市應自辦、何者應市督商辦、乃市公用行政最重要之問題、查現在歐美各市內之實況、其對於公用辦理之制度、頗不一致。在此一國內、對於某項公用事業、多由市自辦者、而在另一國內、反多由商辦之。市政學者對於此項問題、其主張亦多不能一致。茲據各國各市對於公用事業辦理制度之情況及其趨勢、並參考市政學者之意見、會合觀察、就自來水電燈電車三種公用事業、求一種市公用行政之方針。但所計畫者、多本私見、主張是否適當、尙欲與閱者諸君共同研究焉。

## (一) 自來水

自來水一項、爲一市公用事業中之最重要者、其性質與他項公用事業、甚不相同。茲分述其與他項之關係如左：

(一)市民方面 一市飲料之良窳、關乎全市民之健康、欲求純潔之飲料、惟完美之自來水是賴。

(二)行政方面 一市內之行政、如工程消防衛生等項之施行、莫不因自來水之完美而有進展。

(三)工業方面 一市內之工業、亦多仰給於自來水之借助、然後方能進步及發展。其他各項公用事業、如電燈電車等、雖有與市交通有關者、有與市公安有關者、或有與市民日用有關者、但究其與各方面之關係、遠不如自來水一項。自來水之重要既如是、則對於自來水行政之方針、自不得不採用市有市辦之制度。查歐美各市之情形、多將自來水歸爲市有市辦。現在英法德美諸國各大城市中、自來水莫不由市自辦、即在小城市中、亦多由商辦之制度、而改爲市辦之制度矣。推想將來之趨勢、各市自來水一項、必將完全歸爲市有市辦。蓋市辦自來水、其利益遠勝於商辦也。茲述市自辦自來水之重要利益於左：

(一)市辦自來水、對於水之清潔、必能特別注意、以衛民生、較之商辦自來水、因忽略或因節省資材、致礙及市民健康者勝強多多矣。

(二)市辦自來水、完全爲謀一市之幸福、必不以營利爲目的、故對於水之價格、必較商辦之價格爲低、即得低價之水也、則市民之衛生事業、與一市工業之發展、自必蒸蒸日上矣。

(三)市政府及各機關、需水之量、亦非少數、如市政府所屬各機關及人員日常需用

之水、又公園花園及各公共地方、每日所需水量實多、此外當有火災時、用水尤多、凡此種種、若皆依賴商辦公司之供給、不但諸多不便、且多掣肘、如市自辦時、自能有完善之計畫、充足之設備、決無何等之掣肘情形也。

(四)市府因有收用民地之權、故某地應有設置自來水廠之必要時、即可收取民地、作為公用、無須花費許多之金錢。是以當視某種計畫為適宜時、即可實行、決無若何窒礙之處。但此種收用民地特權、惟市政府有之、決非商辦公司所可能者也。

綜覽以上所述、可見自來水一項、市政府應取自有自辦之方針必矣。在小城市中、如以經濟力之不足、不能一時自辦、亦得暫由商辦、而加以市府嚴重之監督、但一旦經濟力充足時、應即收為市辦。然在城市中、因經濟力之不足、而不得不暫歸商辦者、應由市府發給特許證、特許證須規定下列各項：(一)特許之年限、(二)水之價格、(三)公司對市府之酬報、(四)公司賬目及資本狀況之公開、(五)水之成分、(六)市府與公司爭議之解決辦法、(七)商辦公司之資產處理辦法。特許之年限、不得過長、如年限過長、則一切之規定難免將來有不適宜之處。最合宜年限、以二十年為宜。水之價格、務期規定低微、對於用水戶、以不發生若何經濟影響之程度為限、並須每五年修改價目一次、以求於社會經濟情形適宜。公司對市府之酬報、每年須於其得利項下、撥百分之五與市政府。公司之賬目、

及資本狀況、均須公開。水之成分、務求其清潔合用、須有詳文以規定之。市府與公司有爭議時、應由上級政府所組織之公用仲裁委員會處理之、以示公允。一切爭議、經該委員會仲裁之後、應雙方遵守之。特許證期滿後、市府得以估價方法收買之。如市府欲收歸自辦時、須於特許證滿期前六個月、通知商辦公司。此外市政府各項所用之水、應與商辦公司另訂合同、其合同之年限、不得過於特許證之年限、與特許證年限相等、最為合宜。市府及公共機關所用之水、不宜付價。

## (二) 電 燈

一市內之電燈、在市中佔一切公用事業次要之位置、其宜市辦、抑或市督商辦問題、得按城市之情形而定。普通在大城市中、電燈宜歸市辦。蓋城市範圍廣大、公用方面必多、如馬路公園公共房屋圖書館火車站輪船碼頭等處、總計需用電燈頗多、公用電燈既多、故以市自辦為宜。此其一。市範圍既廣大、則經濟力亦必充足、籌備電燈廠較小城市為易。此其二。市之範圍既大、則電燈一切設備必多、如市自辦時、自能隨時改良、於市之美觀大有關係、倘歸商辦、則恐因惜資財、而不加以改革也。此其三。市自辦電燈、其目的不在得利、故對於電燈價率、必特別低微。此其四。



查歐美各國大城市中、電燈爲市自辦者頗多、預測將來趨勢、或將多由商辦而收爲市自辦矣。其所以如此者、實以在大城市中、市辦電燈較商辦爲適宜也。但在小城市中、以經濟力既薄弱、又加之需用電燈爲數很少、似乎市督商辦制度、較爲合宜。此亦與歐美各國情形相合。如歸商辦時、應由市府發給特許證、須有左列各項之規定：

- (一) 特許證之年限、不得超過二十五年。
- (二) 電燈價率、應詳細規定、不得太高、並須每五年修改價率一次、以求其適宜。
- (三) 電力之充足及成色以及電料並一切之設備如何、應詳細規定之。
- (四) 商辦公司之帳目、及資本狀況、均須公開。
- (五) 市府與公司有爭議時、須由上級政府組織之仲裁委員會處理之、經該會仲裁後、雙方須遵守之。
- (六) 每年公司須於得利項下、撥百分之五、交與市政府、作爲酬報。
- (七) 特許證期滿時、市府得以估價方法收買之。
- (八) 市府如欲收歸市辦時、須於特許證期滿前六個月、通知該商辦公司、除特許證之外、市府亦得與公司訂立合同、爲購買電力雙方之信守、但合同之年限、亦不得超過特許證上之年限、並購電之價格、應較普通略爲低廉。

### (三) 電車

一市內之關於交通公用、電車亦爲一種、其與市政之重要、又次於電燈。蓋以電車一項、在城市中多關於市民之交通、與自來水及電燈情形不同。自來水與電燈、在公用方面、佔極重要之位置、故大部屬於公共性質。而電車一項、其性質大部分屬於營業、其小部分爲公共性質。再就營業方面言之、電車一項之營業性質、甚爲煩雜、如組織問題、用人問題等等、均甚複雜瑣碎。是以電車事業、無論在大城市中、或小城市中、均宜採用市督商辦之制度、或市有商辦之制度。在歐美各國、除英德兩國諸城市內、對於電車多採用市有市辦制度外、其在他國多由市督商辦、或收買公司之資產爲市有、而仍歸商辦、此種辦法、甚爲合宜。但對於車軌一層、即在市督商辦之城市中、亦應歸爲市有。蓋軌道與一市之路政有關、如歸商辦、於道路上一切之建築、難免有所妨害、如歸市有、自能對於路政、有完全之保護、此種辦法、歐美各國亦多採用。電車如歸商辦、市府亦許發給特許證、須有左列各項之規定：

- (一) 特許證之年限、不得過三十年
- (二) 電車票價、不得過高、並須每五年修改一次、以求其適當。
- (三) 電車及電車桿之形狀、須採用最新式者、以壯市之美觀。

(四)公司賬目及資產、須公開。

(五)公司每年須於得利項下、撥百分之五、交付市政府、作為酬報。

(六)特許證期滿時、市府得以估價方法收買之。

(七)市府如欲收歸市辦時、須於特許證期滿前六個月、通知商辦公司。

(八)市府與公司有爭議時、須由上級政府所組織之仲裁委員會處理之、經該會仲裁後、雙方須遵守之。

以上所述各項、乃多本市政學理而言、但各城市內之經濟及政治狀況、每多各不相同、是以某種辦法制度、有時頗適宜於此市、而不適宜於彼市、故當採擇某種行政之方針、尤不預先視察市內之情形也。

### 忠雅堂官戒詩之一——親百姓

百里之民、視爾如親、爾或疏之、民隱曷以陳？匪惟疏之、又自崇其身。爾身從田間來、曷貴于民？天子命爾官此、蓋畀以父母、匪臨以鬼神。不聞父母挾其奴僕、威其子孫。奈何草芥賤之、而責其不瀆？虐我則讐、民亦可畏哉、吁嗟乎官人！

清蔣士銓作

# 清循吏汪輝祖及其佐治學說

南雁山人

## 汪輝祖傳

中國吏治之說舊矣。秦亡漢興、高祖約法三章、除其苛政、與民更始、而就其郡縣之制以爲治。漢宣帝曰：『民之所以得以安其田里、而無愁苦嘆恨之聲者、其惟良吏二千石乎！』有漢一代、循吏輩出、史稱其治、並重其人。故漢運延至四百餘年之久。直至三國、流風餘韻、猶有存者、可謂盛矣。降至唐宋元明大一統之朝、無代無循吏、而社稷之所以維持於不弊、胥賴此焉。有清一代、典章文物、邁越古今。乾嘉之治、亦得力於地方官爲獨多。史之列循吏傳、蓋欲後世之讀其傳而服膺其人、其學、其治、資爲從政之楷模、蓋有深意存焉。清史稿以汪輝祖附入循吏傳。并爲之序云：『清初以武功定天下、日不暇給。世祖親政、始課吏治、詔嚴舉劾、樹之風聲。聖祖平定三藩之後、與民休息、拔擢廉吏、如于成龍、彭鵬、陳瓚、郭琇、趙申喬、陳鵬年等、皆由縣令洊歷部院封疆。論者謂有清一代、治民寬而治吏嚴。明史所載循吏、以官至監司爲限、今從之、尤以親民爲重、其非由守令起家者不與焉。』清阮元汪輝祖傳後之論曰：

『天下雖大、州縣之積也。州縣盡得孝廉者治之、則永治矣。予讀學治臆說佐治藥言、未嘗不掩卷太息、願有司之治若汪君也。余撫浙嘗行其書於有司、權撫河南、復刊布之。士人初領州縣、持此以爲治、

雖愚必明、雖柔必強。是故學與仕合、濟于實用、其道易知、其跡易由、其事盡人能之、而其業亦終身莫能竟。君循吏也、然孝子也、廉士也。嗚呼、良吏之必學於孝廉者、觀於汪君、其效不益可觀哉。」

清史稿載汪輝祖傳云：

「汪字龍莊、浙江蕭山人。習法家言。佐州縣幕、持正不阿、爲時所稱。乾隆二十一年、成進士、授湖南寧遠知縣。治事廉平、尤善色聽、援據比附、律窮者通以經術、證以古事。每決獄、縱民觀聽。又延紳耆、問民疾苦、四鄉廣狹肥瘠、人情良莠、皆籍記之。兩署道州、又兼署新田縣、皆有惠政。輝祖少尙氣節、及爲令、持論挺特不屈、而從善如轉圜。所著學治臆說、佐治藥言、皆閱歷有得之言、爲言治者所宗。」清史之傳、不如阮元之傳之詳。阮元傳汪輝祖云：

「君姓汪名輝祖、字煥曾、號龍莊、晚號歸廬、浙江蕭山人。君才識開敏、年十七、補縣學生員。練習吏事、前後入諸州縣幕、佐人爲治、疑難紛淆、一覽得要領。尤善治獄、平情靜慮、俾鏡揣形、多所全活。以其暇讀書。年三十九、舉於鄉。又七年、成進士。需次謁選、得湖南永州府寧遠縣知縣。官寧遠未及四年、以足疾自劾免、時大吏已疏調君善化、疑君詭疾有所避、竟坐是奪職。歸、民空邑走送境上、老幼泣擁、輿不得行。君少尙志節、老而愈厲、持論挺特、不可屈撼、而從善如轉圜。嘗自謂生平得力在吃緊爲人四字、故其自治、汲汲孳孳、不予以暇。自以孤子所繫甚重、故終身於守身之義、凜凜自防、罔敢隕越。官私一介不取、而不以所守自矜。有譽之者、君佛然曰：爲淑女褻修而稱其不淫、可乎？爲文質而有法、詩寄興深遠、尤蘊於史、留意名姓之學。讀書貴通大義、凡所論述、明實有濟於用。所交多老宿、以道義文章相切劘。所著書、有元史本證五

十卷、讀史掌錄十二卷、史姓韻編六十四卷、九史同姓名略七十二卷、二十四史同姓名錄一百六十卷、二十四史希姓錄四卷、遼金元三史同名錄四十卷、龍莊四六稿二卷、紀年草一卷、獨吟草一卷、題衫集三卷、辛辛草四卷、岫雲初筆四卷、楚中雜詠四卷、歸廬晚稿六卷、汪氏追遠錄八卷、越女表徵錄七卷、善俗書一卷、庸訓六卷、過眼錄二卷、貽穀燕談三卷。其尤著者、有學治臆說四卷、佐治藥言二卷。嘉慶十二年、年七十有八卒。」

考汪氏卒於嘉慶十二年、年七十有八、在西元一八〇七年。其生年當是雍正八年、西元一七三〇年。阮元言其年三十九舉於鄉、又七年、成進士、是其成進士之年已四十有六。清史稿謂其乾隆二十一年（西元一七五六年）成進士、實誤。據汪氏所著『佐治藥言』、一則曰：『乾隆三十四年五月、下第回。』再則曰：『乾隆三十六年五月、下第回。』三則曰：『乾隆三十七年五月、下第回。』最後曰：『乾隆四十年會試、成進士。』汪氏一生、遊幕三十餘年、其詩有『卅年到處主人賢』之句。汪氏自言：

『通計幕遊、自壬申（西元一七五二年、二十三歲）春迄乙巳（一七八五年、五十六歲）秋、凡三十四年。惟始二年、主者爲外舅王坦人先生、不在賓主之數、餘所主凡十六人。乾隆十九年甲戌二月、館常州府知府胡公幕。凡主胡公者六年。乾隆二十五年正月、館長洲縣鄭君幕。乾隆二十六年二月、館秀水縣孫景溪師幕、余受業師也。次年次月、受平湖縣劉君聘。乾隆三十二年、受仁和縣李君聘、二月到仁和。是年十月、受烏程縣蔣君聘。乾隆三十四年五月、館錢塘芮公幕。乾隆三十

六年五月、受海寧劉君聘、却聘至嘉善。七月調富陽、余偕行。九月、去富陽、館寧波道幕者四月。乾隆三十七年五月、劉君復以聘來、七月至海寧。居海寧者二年餘。至三十九年八月、海寧縣升爲州、劉君解官、余歸里。乾隆四十年會試成進士後、丁母憂、歸。九月、館慈谿黃君幕、不一月、辭歸、復就海寧。乾隆四十一年正月、至平湖、凡四年餘。乾隆四十五年、受署烏程縣與君聘。四十六年九月、受龍游王君聘、十月至龍游。乾隆四十七年七月、王君調任歸安、余偕行、居歸安三年餘。乾隆五十年（西元一七八五年）八月、王君以母老告養解官、余歸里。」以上乃汪氏一生游幕之略史也。

### 佐治藥言

汪輝祖『學治臆說』自序云：『自維佐治三十年、稔知吏不易爲、身親爲之、稟凜粟粟、切墨引繩、惟恐小踰尺寸、庸莫甚焉。然區區求治之悃、可盟天日也。』又其『佐治藥言』自序云：『昔我先君子業儒未竟、治法家言、依人幕下、不二年、罷歸、曰：懼損吾德也。余不幸少孤、家貧、年二十有三、外舅王坦人先生方令金山、因往佐書記。明年、常州太守胡公招之幕下、比胡公遷蘇松糧儲道、余與偕行、凡六年。乾隆三十五年、余以刑名學入長洲幕、迄於今、二十六年矣。二十六年之中、木嘗一日投閒。今主人王君晴川以告養去職、余亦行將從宦。孫甥蘭啓將有事讀律、請業於余、因就疇昔所究心者、書以

代口、而題其端曰佐治藥言。良藥苦口而利于病、或未必無裨乎。吏之職不一、佐吏之事亦不一。州縣刑名、其一端也。余以素業於此、故言之獨詳、他所不及者、因端而擴充之、夫亦視乎其人而已。」汪氏作此序時在乾隆五十年（西元一七八五年）、佐治藥言之殺青當亦在是年。自後汪氏自行服官、別有『學治臆說』、『學治續說』、以及『學治說贅』之作。佐治藥言一卷、收入知不足齋叢書、鮑廷博跋其後云：『佐治藥言四十則、吾友汪君煥曾游幕之學也。煥曾佐縣吏數十年、聲稱爛然。今將身自爲治、錄素所自勗者授其甥孫君蘭啓、余從蘭啓假而讀之。大旨律已以立品爲先、佐人以盡心爲尙；以儉爲立品之基、以勤爲盡心之實。夫在官之身、百物叢焉。簿書期會之繁、勢不能不分寄於幕賓之手。幕賓之責、實佐官以理民。循是編而三復之、賓盡其心、主動其職、事不墮而民不擾、仁人之言、其利不且溥歟。古之言吏治者多矣、未有及幕賓之佐治者、余故急付剞劂、以廣其傳云。』

盡心則云：士人不得以身出治、而佐人爲治、勢非得已。然歲修所入、實分官俸、亦在官之祿也。食人之食、而謀之不忠、天豈有以福之？故佐治以盡心爲本。

盡言則云：幕友居賓師之分、其事之委折、既了然於心、復禮與相抗、可以剴切陳詞、能辨論明確、自有導源迴瀾之力。故必盡心之欲言、而後爲能盡其心。

虛心則云：必行其言者、弊或流於自是。況幕之智、非必定賢於官也。故士之伸於知己者、尤不可



以不虛心。

立品則云：信而後諫，惟友亦然。欲主人之必用吾言，必先使主人之不疑吾行。欲行吾志者，不可不立品。

素位則云：幕客以力自食，名爲傭書，日夕區畫，皆吏胥之事。而官聲之美惡繫焉，民生之利害資焉。非與官民俱有宿緣，必不可久。居此席者，自視不可過高，高則氣質用事；亦不可過卑，卑則休戚無關。立心要正則云：諺云：官斷十條路。幕之制事亦如之，操三寸管，臆揣官事，得失半焉。所爭者公私之別而已。公則無心之過，終爲輿論所寬；私則循理之獄，亦爲天譴所及。故立心不可不正。自處宜潔則云：正心之學，先在潔守，守之不愆，心乃以偏。昔有爲余說項者，曰：此君操守可信。余聞之佛然。客曰：是知君語也，夫何尤？余應之曰：今有爲淑女執柯，而稱其不淫，可乎？檢點書吏則云：幕友之爲道，所以佐官而檢吏也。諺云：清官難逃猾吏手。蓋官統群吏，而群吏各以其精力，相與乘官之隙。官之爲事甚繁，勢不能一一而察之。唯幕友則各有專司，可以察吏之弊。若舞弊累人之事，斷不可不杜其源。總之，幕之與吏，擇術懸殊，吏樂百姓之擾，而後得藉以爲利，幕樂百姓之和，而後能安于無事。故約束書吏，是幕友第一要事。嚴治地棍則云：吏治以安良爲本，而安良莫要於去暴。里有地棍，比戶爲之不寧。若輩倚胥吏爲牙爪；胥吏倚若輩爲腹心。非賢主人相信有素，上水之船，未易以百丈牽矣。讀書則云：學古入官，非可責之幕友也。然幕友佐官爲治，實與主人有議論參互之任，遇疑難大事，有必須引經以斷者，非讀書不可。每見幕中公暇，往往飲酒圍棋，閒談送日，或以稗官小說，

消遣自娛。究之無益於身心、無關世務。何若屏除一切、讀有用之書、以之制事、所裨豈淺鮮哉。須爲犯人着想則云：親民之吏、分當與民一體、況吾輩佐吏爲治、身亦民乎。嘗見幕友位置過高、居然以官體自處、漸不知民間疾苦、一事到手、不免任意高下、甚或持論未必全是、而強詞奪理、主人亦且曲意從之、恐其中作孽不少。

勤事則云：辦理幕務最要在勤。一事入公門、伺候者不啻數輩、多延一刻、即多累一刻。小民以力爲養、廢其一日之事、即缺其一日之養。事到即辦、則頭緒清楚、稽查較易。一日積一事、兩日便積兩事、積之愈多、理之愈難、勢不能不草率塞責。能勤則佐劇亦暇、暇自心清；不勤則佐簡亦忙、忙先神亂。須示民以信則云：官能予人以信、人自帖服。吾輩佐官、須先要之於信。凡批發呈狀、示審詞訟、其日期早晚、俱有定準、則人可依期伺候、無廢時失業之慮。

公事不宜遷就則云：賓之佐主、所辦無非公事、端賴和衷商酌、不可稍介以私。私之爲言、非必已有不肖之心也。持論本是、而以主人意見不同、稍爲遷就、便是私心用事。蓋一存遷就之見、于事必費斡旋、不能適得其平。何如秉正自持、不失其本心之爲得乎。

去館日勿使有指摘則云：官之得民、要在清勤慈惠、故苛細者與闖冗交譏。幕之自愛、要在廉慎公勤、故依回者與剛愎同病。

### 續佐治藥言

汪輝祖又有『續佐治藥言』一卷、其成書與佐治藥言相先後。汪氏乙巳（西元一七八

五年）之跋云：「余既書佐治藥言四十則、歸里後、偶有記憶、又得二十六則、皆館中所躬行而習言者。」其內容多涉及刑名、因從略焉。惟其末一則「玉成有自」云：

「余安貧自守、不敢隕越。往歲庚辰二月、余館長洲、有某髯者、盡余以利、謂非此不足以濟貧、且詭玷前輩知名諸君、以相歆動、並導余納賂之術。余笑而不答。髯意余諾也、如其術來、嚴斥之、增賂以復。余甚恐、擬批提主訟人。髯來謁、大詫。余謝曰：主人意也。遂絕之。至七月、余歸應鄉試、代庖者誤爲所惑。比余九月至館、甫三日而事敗。于是余私自幸、益悚然於法之不可試、利之不可近。貞初志以迄今、未嘗見棄於大人先生。蓋數十年來、得力全在懷刑二字也。」

此則可爲居官者之法戒、不獨爲吏者然也。服官與爲吏、均應懷刑而遠利。汪氏「雙節堂庸訓」卷五有「幕道不可輕學」一條、言「幕之爲道、負荷甚重、必心術正、才識敏、周於慮、勤于力、廉于守、安于分者、方可爲之。余衣食於幕、垂三十年、從不敢薄視幕客、顧目之所接、未敢盡愜於心。比從宦數年、身親民事、益知隔壁聽聲、迥異當場辨色。幕中無心之過、所在多有。甚不願吾子孫更習此事。勢或不得已而爲之、則佐治藥言具在、不可不潛心玩味、以補吾過。」今之爲吏而佐治者、已非復如昔之幕客、更必有賴其心術之正、才識之敏、周于慮而勤於事、廉于守而安于分、尤不可不熟讀佐治藥言、以爲其佐

治之助也。

草此文竟，又得汪氏所著『病榻夢痕錄』讀之。汪氏自言『雍正八年庚戌十二月十四日生』，則其生年當在西元一七三一年，而非一七三〇年矣。又云：『乾隆四十年乙未，四十六歲，赴禮部會試。揭曉，中式第四十六名。』汪氏以四十六歲而得第四十六名舉人，不謂數之巧合若此。又云：『乾隆五十年乙巳，五十六歲，撰佐治藥言二卷，鮑以文刻入知不足齋叢書第十二集。』則前稿所云佐治藥言之殺青當在是年，已無誤矣。

## 審驗縣知事紀事序

齊燮元

今日需要賢良之縣知事也，亟矣。故鄙人於督辦內務伊始，即首先注意於此，而有審驗縣知事之規定，必須具有大學或專門政經文法各科畢業之出身者，所以重視其學術之根柢也；必須更有曾任知事一年以上，或薦任二年以上，或簡任一年以上之職務者，所以重視其任事之經驗也。審查資格，以杜冒濫；檢查身體，以祛病弱；文字試其識見；詢問考其性行。採用科舉式各種方法，使無絲毫之流弊；設置講習會一切訓練，使有持重之精神。本此方針，見諸措置。志願六百，錄取六十。輿論翕然。鄙人與任事同人，可謂幸矣。而審驗及格諸君，以固有優良之品行學識能力經驗，兢兢業業，從事於此，以期獻身報國者，一旦得償其夙願，必有以見諸設施。行見某也勤政，某也愛民，某也建大功，某也立大業，某也三章棠芾，某也一縣桃花，某也興叔度來暮之思，某也有言子絃歌之雅。則不惟鄙人與任事同人引以為榮，即此紀軍之冊，亦可作為諸君將來循吏傳之嚆矢觀也，又豈僅祇作紀念而已哉。

對於『非常時期各省市徵收田賦暫行條例』之商榷 張 挹 霏

田賦原爲國稅、民國十七年後、國民政府明令移歸省市政府徵收、遂爲地方財政之主要收入。本年一月、國府因事變以來、各省市縣百廢待舉、地方經費日增、爰有非常時期各省市征收田賦暫行條例之制定。卽於公布之日施行。

查田地改征地價稅、本爲土地法所規定。民國十七年全國財政會議議決之整理全國土地計畫案內、卽已有此擬議。迄二十三年四中全會、又有舉辦土地陳報辦法之議決案、亦卽爲田賦改征地價稅之籌備。故本條例之公布、在法理方面、可謂頗有根據、不過因非常時期而提前實施耳。惟此項條例、係將田賦舊有制度、根本改革、另行新法、對於各省市地方之收入、影響甚鉅。關於農民負擔上尤爲重要。在此創辦之時、自不得不其難其慎。期於推行以後、獲得美滿之成績焉。詳核本條例內、其關係重要者、厥爲下列三點：（一）賦額最高以現時田地價格按百分之一爲度。（二）設立田地評價委員會、每年依田地時價、酌中評定價格一次。（三）原有丁銀漕米、及隨田賦帶征之各附加或畝捐、暨其他一切附稅名目、於本條例施行時、概行停征。

上述三點、固屬言之成理、行之有法、實施上似無窒礙難行之虞；而不知我國田賦、

歷代遞嬗、名目龐雜、稅率參差、省異而縣不同。自清初停造黃冊、經洪楊亂後、魚鱗圖冊、尤多散佚；各縣經征田賦、僅憑胥吏之底冊、遂至田糧不符之情事。百弊叢生、飛洒詭寄、莫可究詰。年來因兵燹之餘、卽此流傳之底冊、復多失落。而各地方田賦附加及畝捐攤派等款、與年俱增。農民負擔、竟有驟增數十倍者。田賦制度之改革、誠不容緩。惟今日之田賦制度、不第以財政爲重要、而尤須注意於社會經濟政策。并非一時補苴之計、尤宜於事實方面、民生方面、審慎籌維、面面俱到、庶可收順利推行之效。蓋賦出於地、而直接取諸於勞苦之農民、以今日農村之凋敝、賦稅之繁苛、劫後餘黎、已有喘息難勝之苦。故在今日而言整理田賦、決不在增加稅收上着想；而應以如何清釐土地之紛亂、解除農民之痛苦、方爲解決工作重要之點。本條例所定征收地價稅辦法、本有平均地權之作用、然此項改革、并非單純之田賦制度、乃爲整個的土地問題。故其實施之時、至少亦須在各市縣清丈完了、或土地陳報辦竣之後。試詳論之：

按查土地征收地價稅辦法、在民國二十三年三月、行政院訓令各省市舉辦地政程序大綱兩項內。土地稅第一條規定：『各縣市於正式清丈登記完竣後、得呈准舉辦地價稅。』又同年一月財政部所訂辦理土地陳報綱要內、亦復明確規定、各縣市須俟土地陳報辦竣、始能改定科則。可見當時立法步驟之詳慎、不容貿然輕舉、恐有欲速不達之虞也。又關於地

價之估定、其程序與辦法、尤屬繁重。在土地法第二四一條至二四三條、及第二九一條至第二九六條規定綦詳、似與本條例酌中評定價格之簡速辦法、殊有不同。實施以後、有無流弊、此則須待將來事實之證明矣。再就華北而論、自事變後、因各地方治安之推進、各省市田賦之征收、經各縣市之爬梳整理、近二年來、始得粗具軌範。一旦改弦易轍、對於本條例之實施、能否推行無阻、似於下列三點、實有研究之必要。

一、田賦內容、至為繁複、本條例實施以前、關於施行細則及一切征收規章、均須由各省市先事修訂、自必需相當預備時間。至於地價之調查、尤屬匪易；不僅甲縣與乙縣、高下不同；即本村與鄰村、亦低昂互異。相差有至十倍以上者。自非澈底詳查、決難酌中估價。所有調查畝數、編造地籍各手續、均非一蹴可成。而各縣之情形、恐亦非同一限期所能集事、此於征收手續上、不能不先加考慮者一也。

二、江南賦率、高於華北、平均約在十倍左右。而現在田地價格、則南北大略相等、本條例行之於江南、因舊賦本高、所增尙不甚多。華北賦率夙輕、一旦驟增十倍、民力恐有不逮、難免不起怨嗟。又各縣之畝捐等、一切附征、觀察現在環境、深恐不能概予取消、人民擔負、過於增加、勢必至農村凋敝、民困日深、揆諸民爲邦本之義、似亦不能忍置不顧。此於民力負擔上、不能不先加考慮者二也。

三、依照本條例第九條規定：『原有之銀漕、帶征之附加、或畝捐、及其他一切附征、概行停征。其原有附稅、指定用途者、即於增收賦額內、比例分配』。此於增稅之中、仍寓恤民之意。惟事實上自事變以來、地方多故、用度日繁、各縣鄉村、征收附加或畝捐、及臨時攤派、已成爲地方之專款。量出爲入、各縣不同、本條例實施、如果將一切附征畝捐等項、概予停征、所有損失、能否即於增收賦額內比例分配之後、得以兩抵抵補；又比例分配辦法、亦須先事詳查、統盤籌計。稍一不允、易起省縣之爭執。此於地方經費上、又不能不先加考慮者三也。

總之取民有制、古之常經。立國以農、宜固邦本。田賦收入、既爲地方財政之根本、又關農民之切身利害。本條例制定之本旨、雖似於增稅恤民、雙方兼顧；但於上述種種困難之點、尙無愉快之解決。而況各地方情形複雜、諸有不同、有非局外所能懸測者乎！今若不問一切、強而齊之、奉行稍有不善、誠恐重增民困、無裨稅收。甚者舊制既廢、新法難施、地方財政、因此紛更、轉而爲青黃不接之現象。此則大堪注視者也。至於藏富於民、培養稅源之至理、更不暇言矣。側聞本條例業由華北政務委員會通令各省市、按照各地現況、詳審議復、以憑統籌辦理。茲事體大、關於修訂章則、調查地畝、評估價格、編造冊籍諸大端、自應詳加研討、期無遺憾。略書所見、以備各地方當局之參考焉。



# 縣行政經驗談 (下)

孫榮彬

本文著者曾先後署湖北省秭歸縣、陝西省朝邑縣、洋縣、江蘇省泰縣、河北省邢台縣、新河縣、灤縣等縣之缺。現任華北政務委員會內務總署民政局之長、兼地方行政人員訓練所講師。

## 警察經費必須統籌統支

現在多數縣分、對於公安經費、未能由縣統籌。或於田賦、或於契稅、或於牙雜各捐稅、附收少數。僅足爲城內公安局、及少數公安馬步隊之經費、而於各鄉鎮分局分所、則任令由各該區就地自籌。此種辦法流弊極大、分述如下：一、縣中無統收之款、無預算決算可言。二、縣中無調劑經費之權、無從爲整頓之計劃。三、各區分局分駐所之系統、不能整齊。四、籌款之權、操之鄉區豪紳、而警察之職權及用人、均不免爲豪紳所左右。1 豪紳保薦巡長警士、雖能力不足、操守難信、亦必牽就。否則、以警餉不籌相挾。2 豪紳指揮長警、供其私人奔走、否則以警餉不籌相挾。3 豪紳藉警察之力、爲之催租、討債、尋仇、欺懦、否則以警餉不籌相挾。4 豪紳家有烟賭、及其他違禁物品、甚至犯罪行爲、不但不能查獲、且由警察代爲保護之。

質言之、警餉不能統一、則警察非縣有之警察、亦非鄉有之警察、乃豪紳私有之警察。而其餉則出自全區、匪惟出自全區、每有貧者負擔重、富者負擔輕之弊。且匪惟貧富輕重之不公、並有收多支少、濫攤捏報、牽連混合、影射肥私、種種流弊、不可勝言。

欲除以上各弊、而實行整頓警政、非警款統一不可。但須由省方規定籌款方案、指示具體辦法。若僅通令各縣、由縣長集會商籌、必無警款統一之一日。因與會討論者、皆非農村之平民、皆係各鄉向辦公事管理警款之豪紳。與之商洽警款統一、不啻與虎謀皮。若不與此等人商討、而由縣長規畫施行、不但違反現行之辦法、抑必梗之使不得行、甚且藉端唆生枝節。

### 防匪及緝捕

除暴安良、爲有司之責任、亦即臨民者之天職。際此多事之秋、荏苒遍地、防緝盜匪、尤爲當務之急。然各地方情形不同、而縣府公安局武力、亦厚薄各異、不能得有確定之惟一辦法、要當因地制宜而已。茲雜列防緝各方法、以備擇宜而用可也。

- 一、就現在各縣制度、行政下之公安機關、有警察局、地方上有保衛團、亦有縣政府直接指揮之警察隊、此爲縣中維持治安之武力。
- 一、村政認真戶口清查、鄉閭鄰長實行負責。此爲縣中維持治安之方法。
- 一、各武力部分宜澈底聯絡、隨時須有統一之指揮方法、平時須有靈通消息方法。
- 一、各武力部分、應就盜匪較多之區域、選重要地點、每日在附近各區團中酌抽警士及團丁各若干

名、集合後分幾班出發、分路巡查。此項巡查時間、分晝夜兩班。

一、各路巡查、除盤詰行旅、稽查旅店、廠所、廟宇、窰戶、山溝、要隘、並搜檢形迹可疑之人外、如遇盜匪、用鳴號、或預約號炮、招集其他各路警團、共同擊拿。

一、各路巡查路線、須有預定、又須隨時變更、或三二日一變更、或十日一變更。須因地方情形、隨時酌定。

一、警察局長及巡官、或保衛團副總團長、均應隨時抽查。一以防警士團丁之偷惰、一以振警團之勇氣。

一、地方如有駐軍、除以上辦法外、應查酌情形、另訂適宜辦法。

一、便衣軍人下鄉、及著制服之軍人下鄉、應如何防止流弊、須與駐軍長官商定辦法。由駐軍長官令示所部遵照、並由縣政府飭屬遵辦。

一、兩縣交界村庄、及插花地點、飛花地點、須兩縣長會商、不分畛域、互得越界捕盜、商定協緝辦法、以免此拿彼竄、及藉此爲遁逃藪等弊。

一、交界地治安事項、應由兩縣會銜布告、並用兩縣團警聯合巡查。

一、各隣縣應各預印會緝票、分存備用。如須越境追捕時、即填用此票。以免延悞時機、致匪遠颺。

#### 關於奉令限期辦理之件

凡省府各廳暨各上級機關限期飭辦之件、必係關係重要、有時間性者、若僅批發科股辦理、往往

因循延誤、對公務方面、則貽誤事機、在個人方面、則有碍考成。必有親自督促之方、乃免愆期之咎。督促之法、應飭收發處、於收到令文時、將某日奉某長官令、限某日將某事辦理呈報等語。並將期限屆滿之日計算明白、預爲列出、寫具簽條、隨收文簿送閱。縣長於閱到文時、將此簽留粘座右。以備每日查閱、隨時督促、並飭秘書、及該管科長局長、亦如此記注、各有責任、不能抵賴縣長個人注意也。

### 關於例送表冊之注意

縣政府例報表冊、或以旬、或以月、或以季、或以年、均須責成該管科長、按期遵章填送、不可逾期、科長是否負責、縣長必須隨時考察、萬不可送稿則判、不送亦不知催、倘一味放任、致積壓過久、上級官署之責問、與事後之補辦、均於考成經濟大有關碍。若爲督率考察便利起見、可飭各科、將其主管例送表冊種類、預爲查明檔案、彙列名目單一紙、貼於座右、以爲隨時查問之標準。如此辦理、則各科長亦預先注意、不敢疏忽延悞矣。

有一般自命爲老幕友者、每謂某事無關重要、可以置之不理、某事不必急辦、待令催時再送不遲。彼所持之理由、則爲「考成在於重大事件、若此類瑣屑例件、皆必奉令惟謹、徒費工夫、無關成績也」云云。此等理論、斷不可聽、往往初任縣令、爲彼輩所誤、每有縣官交卸之時、新任接收檔案。發見某種表冊、有幾月未報、便使前任自行造齊、彼不肯代人費力。而交卸人員、勢必僱人趕補、既受延誤之過、又須另賠僱人繕寫之資。是皆不負責之科長與懶惰科員累之也、不可不特別注意。

### 會計處收款手續之注意

會計處收納款項、約分兩類：一、職權內征收各項賦稅等款。二、屬於行政司法案件應行交存之款。屬於第一類者，須由經管征收人員，連同送款賬據，按日或按期送會計員核明。款賬相符，方可收款，登入簿記。或隨時掣給收據，或於其送款賬上，加蓋戳記。皆依向來手續或規定手續辦理。如掣給收據時，其收據上，必須寫明何項賦稅名目及某日期，並將送款部分寫明，斷不可僅收款數，以便日後稽核而防流弊。於稍涉疑義時，須請示縣長，批飭辦法，或收或拒，悉遵批意，不可稍事通融。其應有交狀者，並必須具交狀。

屬於第二類者，均須有交狀，且必須經縣長批有准交字樣，並蓋有公用圖章者，方可照收。或填給法定之收據，或給以會計處之收條，均依章則所定手續辦理，不可含糊收納。尤忌臨時寄存，蓋臨時寄存者，如不給收條，無此辦法，且難查考。若給以收條，則既不能寫為所收何款，則此條必僅寫所收款數目，萬一有挾嫌之人，藉此收條，誣為收賄之證，便難自解。不可不特別審慎。

### 言事箱之研究

官廳之不能得民間真象，由於耳目之不能周，而官廳之耳目，非主官個人之耳目也。主官之目不能直接周視，耳不能直接周聽，是必有所假借以間接視聽之。假借於椽屬吏胥，則椽屬未必皆賢，吏胥尤多好利，其蔽不可勝言也。假借於地方紳耆，則循謹者，不肯多言，豪爽者，每易偏執，其情不可悉得。

也。於是民間之冤情隱痛，十九不得上達。縣令者，親民之官，於此而無術以濟之，雖有愛民之誠，難收安良之效。況土豪惡棍，羽翼衆多，在鄉里，則武斷威凌；見縣官則貌似忠厚。非具有神君之鑑，豈易灼其奸偽。而懦弱之民，對於此輩，率不敢輕於告訐，恐一擊不中，轉以取怨而買禍也。即令控而得直，彼士惡竟被懲罰矣，而其罪不至於死者，日後之報復，尤爲可畏。且同惡相濟者衆，雖所控有誅殺之快，而其黨羽亦必有得其仇而甘其心之心。此鄉曲之間，所以虎狼縱橫，而相戒結舌莫敢發也。加以比年以來，盜匪遍地，嘯聚之衆者，與秉性殘狠者，皆有懾人之威，無敢舉報，甚至已被緝獲，而良民亦被其徒黨之挾，而聯名呈保。縣官稍不明慎，每有因而復縱者。殊不知彼保之者，皆非本心也。甚矣，縣官明察之難也。言事箱之設，蓋欲使不敢直言者，匿名以盡其言，而縣官可藉以周知民隱。

言事箱，前亦稱曰秘報箱，其構造如投票匭，懸於大堂之前。人民有不敢明控明報之事，可匿名傳其事，以投其中。縣長每日秘開而取閱之，用意至有苦心，然此中流弊，亦不可不妨，分別述之如左：

一、大堂懸掛言事箱之處，即係人民可自由投呈之所，當然爲人人可以至之地。好人能至，壞人亦能至。好人來秘報壞人，壞人亦能來防好人之秘報也，或明阻之，或暗識之。非不能上達，即待事發報復。

二、吏胥衙蠹，作奸犯科，鄉愚之民，被彼輩魚肉者，不敢明控，只有秘報之一法。但縣府中，則彼輩工作之地。言事箱之附近，必爲彼輩足跡常到之所。鄉愚有裹足而不敢近者，有投時爲彼輩所見之者，雖彼輩不知所投何事，然而識其爲所魚肉之人，則日後事發，便可推知爲秘呈之果。啣恨圖報，勢所難免。

三、善良之民、得此言事箱之機會、可以匿其名、盡其情、以陳述冤抑、舉發惡人矣。而奸回之徒、亦能利用之、以誣陷良民、或遂私圖、或報私恨、捏造黑白、以聳聞聽。縣官若概視爲真、蓋言事之箱、乃良民之牢獄也、吏胥訟棍之筆蹟、箱中不可勝容矣。

爲杜前述第一第二兩項之弊、應將言事箱、多設數處、城關僻巷、最爲相宜。但亦必行人常經之途、以免壞人將箱竊去。並宜於懸置辦法、力求牢固。

爲杜第三項之弊、只有縣官細心、詳辨真僞、不可概視爲真、然亦不可概視爲僞。神而明之、存乎其人。若言其要、則應以秘報之所得、爲參考之一助。多方查考、互相印證、則收效自多。蓋已宥案之事、得此可以參酌、未有案之事、藉此亦可注意查訪。最低限度、可以打破上下隔閡。而胥吏豪惡、多少亦有幾分斂迹。要在使秘報之件、不皆生效、亦不皆不生效、或且生相反之效、是卽其妙用也。

#### 關於前清差役及現時政務警察

前清差役之爲民害、幾於無人不知、不惟人民皆知之、官吏亦皆知之。謂其利彼爲爪牙、以遂貪暴耶、則貪暴之官吏、利用彼等宜矣、而循良之吏、世亦恒有。而何以亦不革絕此輩也？不革絕此輩、民又何以竟不害其爲循良也？是必有故。爰就所聞知、及所親歷親見者、分別其短長善惡利弊而紀述之、不爲刻薄誣蔑之語、亦不袒也。

前清差役、概分四班：曰壯班、曰快班、曰皂班、曰捕班、每班皆有班頭一人。故世俗稱差役、呼之爲班頭、原爲人民尊之之詞、後漸認爲輕視語。班頭之下、每班有額定人數。另有額外服役者、私用

也，俗稱爲散役。差役之派定，各省縣各有習慣不同，有不分籍貫者，謂之江湖班。有限於本縣蓋糧名者，謂之糧戶班。所謂壯班者，原爲縣署衛隊之意。快班者，有步快馬快。原爲奔走公務之意。傳緝命案人犯每遣之，皂班者，青衣小吏，侍從出入，並執刑杖者也。捕班則專司捕盜，如現時偵緝隊，各縣之偵緝隊，今尙多有由舊捕班改組者。

前清末季，各班之任務，早失本意，完全依訟案之傳喚爲職業。公家不發工資，其生計胥取之訴訟當事人。孤假虎威，魚肉鄉愚，遂愈演愈壞，馴至公認爲害民之蠹。捕班之捕盜賊，甚至有故意誣良情事。至於私押賣放，則各班皆有之。縣得循良之官，嚴督飭，勤訪察，信賞罰，則彼輩咸知斂跡。雖不能枵腹從公，然無敢大越範者。假遇貪汙殘暴之吏，彼輩便爲爪爲牙，恣爲吞噬。既藉殷勤以固寵，更假官威以濟私。得循吏之時恒少，遇貪吏之時恒多。故彼輩雖有時斂跡，而其威不墮也。甚至官雖不貪而才具平庸者，亦無以制其奸，而妨其弊。

雖然，十室之邑，必有忠信，十步之內，必有芳草。舊差役中，亦儘有善良之士。有出汗不染者，亦有同流而不合行者，未可一概論也。

差役普通之弊，爲傳案需索，到鄉向被傳者，索飯食，索旅費。雖距開庭之期尙有數日，必強令被傳者立時到縣，愈在農忙，愈不放鬆。若被傳者賄以相當之金錢，則允其屆期自行到案。至於賄數之多寡，乃因人而分。大致富者多，而貧者少。若被傳者係有身分之家，彼輩則以恭敬之方法，以得自動之賞錢，初猶作不敢接受之態度，再三強之而拜領。其實較強索者爲尤狡也，而其數且較多。

捕役之捕盜，頗有比較之把握，決非軍警所能及。蓋捕役無論爲如何出身，皆以交際爲要務。換言



之、直可謂爲通匪。但其用意，却在裨於職務。各方面之江湖豪俠，皆有詳細之調查。無論相識與否，蓋類能道其大凡。某方向之案，爲某夥所爲，某性質之案，爲某派所作，無不成竹在胸。是以幹練忠實之捕役，往往於案未報縣，犯已先獲。蓋其交遊既廣，消息靈通，到處俱有其朋友，隨時有人報信也。

惟其交遊之廣，故其用費亦大，既不給工資餉項，勢必有調劑之方。是以包庇賭博暗娼等事，幾爲普通之慣例。而對於捕盜，收受事主之酬勞，亦所恒有。而誣良詐財，則亦因其人而偶或爲之。是在捕頭之品格，與所屬各役之品流如何，不能一概論也。

縣官而庸懦也，則獲盜之成績少，而誣詐之流弊多。縣官而廉潔認真也，則可以杜誣詐之弊，未必收捕盜之功。必遇循良之選，通達之才，賞罰嚴明，督飭得法。爲治去其泰甚，仍留其養生之資，而後良可安，盜亦可戢，而捕役亦懷德而畏威。惜縣令能如是者，千百中未必一二見也。

今之政務警察，係代替從前差役之任務，按公令所規定，本不准仍用舊日之差役，必須身家清白，有相當之程度，有切實之保證。而事實上各縣殊不能悉歸一致。參用舊役者，則積弊如故。專取新才者，則能力薄弱，而弊仍不免。非嚴之以督察，精之以訓練，裕其餉項，確其賞罰不可。

就河北省而論，自民國十七年七月省政府成立後，規定各縣政府組織，大縣縣政府，設政務警察十六名、中縣十二名、小縣八名。而兼理司法之縣政府，亦不另設司法警察。縣境大者有距城二三百里之村鎮、訴訟繁者，每月有百餘起之新案，人數實有不敷分配之虞，月餉亦不足維持其生計。民事傳喚，本有食宿費之規定，而須列於司法收入。此則縣政府組織上與經費上之缺憾。在省政府限於庫款之支絀，不得不然。而在縣政府，則發生種種整頓之障礙，是又省當局當注意改良之點也。

## 關於禁烟禁賭

禁烟禁賭爲最普通之禁令、縣警察局實負查報之責。而不肖長警、以及稽查各員、甚至局長巡官、均以此爲營私之路。縣長督察之法、稍一不慎、不但不能收嚴禁之效、反爲彼等所利用、且爲彼等所藉口卸責之地步。是不可不特別審慎；尤不可不謹慎言詞之表示。

縣長之查禁烟賭、不外兩種主張、一爲雷厲風行、嚴格查禁、一爲慎重將事、以防騷擾。照責任上道理上、此兩種主張、均屬必要。但督飭僚屬、辦理此項事務、斷不可輕於議論、或偏重一面、予員警以可乘之機。

假如縣長有嚴禁嚴查之表示、則嚇詐搜索、百般騷擾、及至釀生事端、彼等以奉令從嚴、不敢懈怠、不敢敷衍爲辭。轉將激事之咎、歸之縣長、騷擾之責、於彼等無關也。若縣長有慎重將事、不可騷擾之表示、則彼等藉此口氣、可以大肆包庇。及至以禁令懈弛詰問、彼乃以奉諭慎重。不敢多事、致受騷擾之責爲辭。而廢弛之責任、又歸之縣長矣。總之直接查報之權、在彼等下級之手。烟賭各犯、不敢向彼等開罪。上令嚴則多方嚇詐、得賄則仍爲容隱；上令寬則放胆包庇、開罪則仍爲舉發。彼等容隱者、縣官不能查知、而彼等舉發者、縣官更不能不懲。無論爲寬爲嚴、彼等皆有生財之路。而縣長之命令、適爲彼等之工具。

因有以上情形。縣長對於禁烟禁賭辦法、應於照章布告、照章令飭、責成警察局嚴查確報外、不宜另有所表示。既勿表示從嚴、亦勿表示慎重。及至查有包庇情事、則認真偵訊、從嚴懲處。包庇者與被

包庇者，均不稍有假借，以收懲一儆百之效。若查有假借禁令、格外騷擾情事，亦認真訊辦，不稍寬假。如此則人民知禁政之森嚴，而吏警亦不敢輕於操縱。但須爲縣長者，另有多方探查之術，方可收此功效。否則真象不明，焉從而處置之？多方探查之術，一須有知人之明，一須與人民接近，再能因事注意。其庶幾矣。現在各官署皆設有言事箱，任人言事，亦考察真象一道。但不可不妨其挾誣，只能備一參考。若善利用，於禁政亦多裨益。

#### 關於兩縣交界地方查禁烟苗辦法

交界之地，插花村庄，最爲行政上所宜注意，因其距縣既較遠，而界畔又易混淆，奸民每以避就爲慣技。禁烟一事，尤以此等地點爲重要，應有特定之查禁辦法，方免支吾諉卸之弊。

一、在交界之村庄，應兩縣共同查禁，連帶負責。甲縣之官警，得到乙縣境內查禁，不受區域之拘束，但以交界村庄爲限。

一、如發現烟苗，或正在種植者，查禁員警，應立即通知就近區卡，將苗勒令剷除，併將人犯拘送該管縣政府懲辦。

一、爲查禁交界村庄種烟，兩縣應預印會令紙，隨時由某一縣政府填發命令，直接令飭鄰縣區長鄉長，以期迅速。

一、交界村庄之鄉長副，應對兩縣出具切結。

一、越境查烟之員警，須慎選可靠之人，以防其藉端滋事，致生枝節。

### 關於勘報災歉應行注意者

每遇水旱等災、應行蠲免蠲緩糧銀者、應於據區鄉呈報後、立即親往履勘、不宜派人代往。到達災區之後、務將被災畝數及被災情形、查考確實、並紀錄其要點、以爲本案根據。若派員代往、則自己既未過目、萬一日後發生疑義、或災情輕重上之爭議、便苦無所主張、艱於解決。且定章既應親勘、人民亦因縣長盡心、而增加愛戴、萬不可怠於跋涉也。

奉派委員到縣復勘時、縣長亦必遵章會同前往災區、以便將初勘見解、隨時隨地、分別告知、既能補助委員勘察之便利、復免見解上錯誤之歧異。

初勘、復勘、呈報限期及手續、應遵照當時奉行之勘報災歉條例辦理、不可錯誤遲緩、事關民生國賦、實爲重要之政、切勿忽視。

規定成災分數、及劃定成災區域、自應根據勘察實況、本諸良心、從實呈報。惟地方紳民、每有以愛恤人民爲詞、請求縣長、故將災情說重、及將災區擴大之事、萬不可稍存見好之心、致碍國課、又開惡例。但縣長亦不可因慮徵收減少、及個人徵收費開支困難、故將災情減輕、致失蠲緩本意。總以公允爲主、則國賦民艱、兩得其平。

### 協助查緝私鹽問題

協助查緝私鹽、爲縣長應有責任、不能認爲非縣政主要部分、即稍涉放任也。平時宜詳閱緝私章則、

並宜使秘書及主要科長、以及區長鄉長、均知法令之所在。一方面勸導人民、絕對購食官鹽、若在地質鹽城縣份、尤應加以誥誡、此縣長應有事也、惟在河北省之現在、亦有困難之點數端：

一、地質鹽性者、五穀不生、人民仍須照則納賦、並按地攤交雜款、若在地多之戶、此項鹽性地畝占有少數者、尚可支持。若在貧家、僅此數畝、或數十畝、皆係鹽性、別無生產、不熬私鹽、只有坐以待斃、且仍無款納賦。租吏追呼、窮於應付。其不得已而犯法熬私、法雖難恕、情實堪憐。爲縣長者、乃親民之官、置人民疾苦於不顧、而維持任法、則孰無怵惕惻隱之心、而能斷然行之耶。加以鹽性地多之縣、多數田產、不生五穀、多數人民恃熬私爲生、遽施強制手段、且恐枝節之橫生。吾聞某縣鹽性地多、地極多、幾超過全縣地畝之半數。富有之家、因有其他生計、或另有不鹽之田、不肯犯法、祇有忍苦納賦。加以近年地方多事、攤款較多、均係按畝、負累不堪、甘願將此等鹽性地畝、奉贈於人、過戶撥糧、以圖減免納賦之累、甚且有貼給接受之人若干元者。是以此等縣份之貧民、往往於歲暮無以爲生之時、向富戶購地若干畝、冀得貼款、以濟度歲之急、亦只顧燃眉、不暇慮後患者、始肯如是耳。此等縣份、雖有賢能之縣令、能於緝私恤民、求兩全乎？

二、緝私隊到鄉間緝私、照章應協同當地警察機關、近來事實上却不然、是以往往發生糾葛、甚且肇禍。及至事件發生、始通知地方官署及警察機關、若詰以事前何不照章通知、協同辦理、則曰事機迫切、恐有延誤、或則曰恐防洩漏、致鹽犯逃脫及掩滅贓物等語。夫此等理由、若果成立、則可以不設協同辦理之條也。且事前既不通知協同、事後孰是孰非、便難索證。民衆則曰、隊兵誣良騷擾、隊方則曰、人民犯私拒捕。其有死傷之案、尤於負責之人、無從判定。此則數見不諳之事實也。

處現在情況之下，縣長對於協助緝私責任，直無妥善應付之法。若圖根本之救濟，必須由省政長官與鹽務長官，妥商辦法，非於救濟鹽性地質縣份之貧民及改革緝私隊之習慣，有澈底之計畫不可。

根本辦法，對於鹽性之田，宜開溝注水，以變其性，對於熬私貧民，宜爲之別籌生計。茲事體大，不但非縣之力量所能辦，即省之力量亦不易舉。然若不從此等根本方面著想，熬私之禁，斷難澈底。

關於緝私隊兵，亦有改組與訓練之必要，務須使其絕對不擾良民，方能得地方之信仰，與地方官之協助。否則，無論縣長如何熱心，亦無效也。

縣長協助緝私之考成，應以官鹽銷數增減爲標準，惟既使之致力，必須以相當之經費，假定銷數比較，每月統計增銷若干，即按其增銷斤數，給予協助費，如是爲縣長者，除留一部分辦公外，便可以其大部爲派警查緝之旅費及給鄉長等之獎勵金。官民合作，以協助緝私，其效之宏，當較緝私隊之查緝，功效倍蓰，且無騷擾之虞。果能採此辦法，則緝私隊雖不能全數裁撤，亦可減去多數。以節省之經費，移補獎金之用，此又一孔之見也。

### 縣長兼理司法之研究

縣長爲一縣之行政長官，全縣政務皆縣長負責，行政之效率如何，視地方人士協助如何以爲斷。公正之士紳，固須得其同情，卽不良份子，亦必使之不從旁破壞，而後有推進政務之可言。是以行政之官以與士紳接近爲最要，且愈接近，愈融洽，愈融洽，愈可收協助行政之效。司法之官則不然，平情論事，執法如山，孰是孰非，據事實以評判，罪輕罪重，惟法律之是從。夫而後情得其平，法無偏就。若瞻徇

情面、見好於有力之勢紳，必致刑罪難得其平，是非不免顛倒，司法之精神廢墜，良民之保障無從矣。是司法之官，以與地方人士不接洽爲最要。

就上述以觀，行政必與地方人士協力，故行政官應力求與地方人士之接近，而司法則應力避情面，故司法官不應與地方人士接近，適立於相反之地位。

現制仍多縣長兼理司法之縣，則圓滑之縣長，司法必不免瞻徇，而執法如山者，行政又必多隔閡。行政與司法，互相牽碍，賢者居之，恐亦難兩全也。

聞某縣令對於司法頗光明，士紳仍有以其親故訟事請託者，則應之曰，是承審員之職責，吾未便以私干之也。一方面與承審員約，以不接見士紳爲原則，即遇萬不得已而接見之，苟有請託之言，則以縣長監督甚嚴，於法不敢出入爲詞以謝之，互相推諉，以表示大公，如是久之，情託居然漸息，此亦可爲參考之一法也。然行政之協力，仍不能毫無影響，仍非根本補救之策。

鄙意國家果有整頓司法之決心，無論國庫如何空虛，亦應酌節不急之需，強勻一部經費，各縣普設初級法院。將縣長兼理司法之制度，斷然廢止。小縣不妨兩三縣立一法院，慎選品學經驗均優之推檢，優其待遇，嚴其考核，俾人民無不平之獄，良善得保障之恩，縣長亦得竭其全副精神，以致力於行政，不復爲司法所牽掣。

萬一財力上、人才上，一時不能普設縣法院，亦應於承審員之責任，加以規定。苟有枉法徇情，除應負刑事上責任者，依法處置外，每月、每季、每年度，均有考核功過之獎懲。並宜優其俸薪，俾足養廉，慎其人選，不使濫竽，縣長承審，互相監督，如有違法及舞弊，得以互訐。查實，則犯者依法嚴懲，而

舉者按情給獎；查虛，則舉者應以誣告論罪。如此則考成嚴，賞罰明，司法光明，庶開一線。又承審之職員，必須專任，不宜以行政方面職員兼充，以杜流弊，藉免誤公。雖稍增經費，而人民所僅享之保障權益，惟在縣司法耳，國家不應惜此款也。

在現在兼理司法制度之下，惟有縣長於每案至少有一度之親訊，俾知案情之概要。對於承審員審訊之結果，可以加以討論，不致負責於錯謬之判決。並使地方人士，知每一案均不能承審獨斷，亦不能縣長獨斷，雙方並託既難，單獨行爲無效，亦杜絕請託之小補也。

### 訴訟當事人取保之研究

每當庭訊之後，案中原告被告等有逃脫之虞者，或看守，或交保，如其人無保可取，或所取之保不甚妥實，勢必仍予看守，而帶同取保之責任，向來屬之差役，民國後，屬之法警，今則縣府司法者，屬之政務警察，不問司法訴訟，與行政訴訟皆有之。

政警帶同取保，即政警生財之一途，因普通辦法，保人以舖店爲原則，而舖保又必以妥實爲要件。假使被保人對該政警有相當之賄費，不妥實之舖保，亦認爲妥實，甚至自己不能覓有舖保者，政警且爲之代覓，如被保人對政警不肯點綴，縱有極妥實之舖保，亦必多方挑剔，終以無妥實舖保稟復，而看守之欲杜此弊，須爲左列之辦法：

一、利用戶籍調查之結果，及商號登記等事務，所得之舖戶真象，編錄城廂商店參考簿，記明資本及營業狀況，並令各該號將出保圖章，印於是簿該號戶名之下，以備取保時，核其所保之責任，能否負



担。如此則該舖保妥實與否，政警無操縱左右之權。

一、取保之先，即當庭問明，擬取何家與何家。如認為勝任，即飭警帶同往取，否則令其另想他家，以免徒勞。

一、將保取回之後，再當庭問明取保情形，及有無途中刁難需索情事，如未曾取到，更宜根問緣由，必查明實係本人不能得商號之信用，再交所看守，仍隨時考察有無情弊。

一、舖保所負之責任，為隨傳隨到。如果交保之後，該商號有顧慮時，應准其交人退保。

一、注意取保時，來往所需之時間，藉考查途中有無刁難及索酒食等事。

除保證被保人不致逃脫外，尚有保款之事，如判罰金，不能立時交納，須限以日期及債務訴訟執行時，不能現交，須限以日期者，苟有逃脫，或不履行之虞，亦須取保，此類舖保，必須力足代繳，方為勝任，即保款之責任也。此項舖保，習慣上，分兩種辦法：

一、保人不保款，謂保其人於某日交款若干，如到期款不能交，即將所保之人交案，便解除其保證責任。

一、保款，即到期由該舖保之舖取款也，交人亦所不許，直如轉移責任。保款之舖保，以如此辦法為簡捷，但恐被保之人，難取此類之保。

事件重大，或款項較多，恐舖保自身有臨時搖動，或該一家不足勝此重任時，有連環舖保之辦法，即甲商號擔保被保人，乙商號又担保甲商號，其商號數目，可多至數家層疊担保，所以昭慎重也。

連環舖保，手續較繁，保證力較難，而政警刁難被保人之機會，亦因之而較多。縣長對此，若持模

糊主義、又何貴乎連環担保；若祇知認真、一味求其保者之確實、而無扼要之策、愈使政警增刁難取索之力量。

扼要之道維何？即一面根據預編商號參考簿、一面借重商會之補助。即遇必要時、令商會對各該商號之是否勝任、加以證明。

惟是商號心理、絕無情願作保者、純由交誼關係、出於無奈、若剔挑過嚴、彼樂得藉此推託、而被保人之取保愈加困難矣。是須斟酌情勢、神而明之、要不能膠柱以鼓瑟也。

總之、取保之事、曲折甚多、知其弊而注意焉、庶幾近之、不能一概有預定之辦法。

### 監獄及看守所

監獄所禁錮者、原則上為已經判決執行徒刑或拘役之人犯、及待決之死囚。倘遇看守所設備不良之地方、每將命盜重案未決之犯、寄押監內、蓋虞其脫也。總之、凡在監內之犯、皆係案關重要、是故非多方慎重不可、防其逃、防其死、並須防其換。公門之弊、無奇不有、負責之吏、不能不格外細心。宜於獲犯或入監時、攝其面貌之相、量其長短之度、並印取指掌各紋、附入檔案、以備隨時考察、及萬一逃脫時、翻照通緝之用。但相片指紋等歸檔時、務由縣長親筆簽字其上、加蓋圖章為要。

監獄之內、最易發生黑幕、犯人中之有資產者、極為看守人所注意、賄之以財、則倍受優待、否則凌虐之法、無所不至、必期得其財而后止。無論如何取締之章則、若不由縣長親身隨時嚴查、不能杜其弊也。看守所之積習、雖較監獄為輕、然亦黑幕種種、此等處所必須時時留意、且必有一定之辦法。以

余所見如左：

- 一、照政府頒布之監獄規則、暨有關監獄看守所各章則辦理、不可稍存敷衍。
- 一、廁所須力求與監室隔離。
- 一、犯人寢處位置、須編定號數、以入監先後爲序、不許由看守者任便支配。如在前之號有期滿出獄者、則以其次號遞移、並隨時由管獄員報告。此事除去看守者以位置取財之弊。
- 一、囚糧之給與、應責成管獄員、不許有絲毫尅扣。向來喝粥之積弊、最宜革除。應照規定每人應發口糧銀數、按名發給、由獄囚輪流管理炊食、派定代購柴米人役、照實價代購、升斗分量、准由獄囚考量、並由縣長每旬、或於物價變動時、將食物柴炭等價格、照市開單、發貼獄內。每隔數日、縣長到監察看時、隨帶詢問有無尅扣賺錢情事。一經發見、立即嚴懲、但詢問此類事件時、須迴避看守人等、以免嫌恨虐待、及不敢直言等弊。
- 一、監犯患病、須立時親往查看、不可僅據管獄員報告、派醫療治、聽其敷衍塞責、並須顧慮故意毒害等事。
- 一、監犯死亡、必須完備患病過程、詳察方劑、及醫生按證、如因急疾死亡、尤須特別考察、於重要命盜案犯、及嫌疑犯、更應特別注意。

## 命 案

命案最關重要、就官吏道德與職責兩面、均不可稍涉疎忽。據區鄉長等呈報後、須於可能範圍、最

短期間、親往相驗、或偕同承審員前往相驗。若同時有兩處、可與承審員分別相驗。當相驗之時、不可僅憑檢驗吏喝報、務須親眼察看明確、方可慎定屍格、今稱驗斷書。同時趕速偵查致死情形、傳集人證、切實訊問後、一面緝兇、一面呈報省政府民政廳及高等法院暨檢察處。呈文內須將被害人、被害人親屬、檢驗情形、偵查情形、人證、物證、獲犯與否、分條詳叙、如已知兇犯姓名、或某人嫌疑最重、何時逃避、均須隨文聲叙、並附呈勘單、勘圖、驗斷書、及吏結各一份。

勘圖係勘驗時、將停屍處所、環境、及屍體停放地點、頭脚方向、詳細繪明、最好另攝一影片備考。

勘單即勘圖之說明、須記錄距縣城之里數、方向、村名、及停屍地點之附近情況、屍體停放情況、敘至諸屍平地明亮處所、如法相驗為止、其屍旁有何物件、及兇器等、均應敘明。至所驗各部傷痕、應注明於驗斷書內。

驗斷書係法定格式。

吏結者、檢驗吏所具之相驗情形、負責甘結也。

## 盜 案

盜案係某家被匪搶劫、或某人行路被劫、均公然爲之、與竊案之乘夜乘便、不敢使事主知覺者、爲主要之分別。據報親往勘驗後、應立即呈報、其文內應將被劫事主姓名、年歲、籍貫、及被劫情形、偵查情形、獲犯與否、證人、證物、盡量詳叙、分報省政府民政廳及高等法院暨檢察處、均附呈勘單勘圖

贓單各一紙。

勘驗時、須注意事主家宅形勢及被劫情形、先辨明是否果爲盜案、抑係竊案、不可稍涉大意。勘單勘圖之用意、均與此意密切相關。至於贓單雖係據事主填報、亦應於其所填各贓物、詳加審核、有無不盡情理、及以少報多情事。如有疑義、務須審問明確、不宜率准存案、糺糊照轉、改於本案偵緝贓盜、及審訊上、多所滯碍。

#### 命盜案件宜注意初審供詞

審訊命盜案件、最宜注意最初之供詞。無論犯人方面與事主方面、以及關係人方面、均尙無充分之討論、雖有意設爲僞詞、亦未及組織周密。故宜於勘驗之後、立即帶訊、先將勘驗情形、紀錄詳確、於必要時、攝影備查、此皆已經確認之根據。次即訊取事主及隣里與閭鄰長之正確供詞、必期盡情盡理而後止。萬不可草草退庭、留待覆訊也。兇犯盜匪獲案後、尤必立時開庭、不可在法警手中、多延時間。提庭開審之始、不可示威、不可示和、以莊肅之態度爲適宜。先問其姓名、年齡、籍貫、家庭狀況、平常職業等等、與普通案件相同、此等問答、不厭其煩、以期轉移其心理、俾被訊者忘其爲盜案命案之犯、庶可於不知不覺之中、露出破綻、以爲問到本題時、質詰之資料。但亦不可過費時間、總須因案情而斟酌之。及問到本案正文、務先斟酌發問事項之次序、按預定步驟、以次質問、無論犯人如何狡展、不可厭煩、必以在初審一次中、問出大概。如不得要領、萬不可退庭、蓋恐其下堂之後、被人串供、便增困難也。初供關係全局、或係案內正犯、或有冤抑、於可能範圍內、總須得幾分之根據、以爲繼續尋

索之途徑，即或於初供中，實難得出端緒，亦須將其無心之言，及家庭瑣屑，詳爲記錄，最要者，爲其平日行徑，及出事日期左右期間內之行止，以爲對證復訊供詞真僞之依據。

### 檢驗吏之儲才

檢驗手續，爲傷害案件之重要事項，稍一大意，或手續缺略，或檢驗模糊，均足以顛倒案情，關係極重。於是檢驗吏之人選，最宜慎重。各縣檢驗吏，或係前清件作改任，或略讀洗冤錄者，操守不佳，能力不足，比比皆是，且每苦於碩果僅存，因而不免牽就，有小過，不得不原諒之，而流弊多矣。亟應於現有之檢驗外，由司法部部分書記中，擇其品行端正，年事尚富之人，預令練習，平時課以研究洗冤錄、檢驗新書等書，有相驗之案時，則令其隨同見習，如此預爲儲才，不致有臨時缺手之弊。且原有檢驗吏，亦不敢居奇胆妄。如能由高等法院造就此項人才，將畢業人名令發各兼理司法縣政府，以備隨時擇其所知者派充，則尤善。

### 辦理契稅與撥糧之注意

契稅田賦，國之正供，積弊亦最大，若不加注意，不但影響歲入，並且妨碍人民產權，甚至引起縣境省境之糾紛，對於經辦人員及辦理，不可稍事疏忽。茲分述其應行注意者如左：

一、辦理契稅：必須依照法定手續，不可祇圖收款。人民持契投稅，務須隨帶老契，核明賣主原契畝數坐落及應納丁糧，完全相符，方可准其投稅。如遇有以老契遺失爲詞者，則必先取其地鄰鄉閭鄰長

之兩聯保結。一面派人調查、確無疑義時、始予稅印。將所取之保結、以一聯粘附原契、以一聯存案備查。如不照上列手續辦理、易發生下列流弊：1 偷稅他人之契、以爲控爭之準備。2 地少多稅。以爲爭界之準備。3 甲縣之地向乙縣投稅、以爲寄莊爭縣界之預備。4 其他流弊尙難枚舉。

二、撥糧：必由上戶撥來、且必呈驗買業之契、業由何人名下買來、糧由何人戶頭過撥、老契載糧若干、必與新契相符、方能准予稅契。請撥之糧、與稅契相符、方能准予撥糧、不可專憑舊日里書一撥了事。致生地多糧少、與地少糧多之弊。國家損失正供、人民發生糾葛、不可不慎。

各縣風習不同、吏胥弊端百出、今日各縣之田賦、欲求糧地完全相符及科則完全不錯、已屬難能。因若干年之里書飛灑、與賣主之圖多地價少撥糧銀、早已糧地不符。上列辦法、僅爲免於再亂、不增流弊、杜絕糾紛而已。若求根本之整理、非清丈地畝、重訂科則不可。

稅契雖有監證人、而監證人之是否可靠、不可不查也。隱匿地價希圖省稅、此尤爲一般之通習。稅契撥糧、同時辦理、互相參證、最爲相宜。稅契當於報稅時、順便通知撥糧處、以便催令撥糧。

撥糧處、對於請求撥糧者、必須索驗紅契。如此則糧地相隨不相離矣。

### 職員辦公之布置

舊衙署無辦公廳、於工作最不經濟、且有弊病、其不紀律尤餘事也。獨處一室之高級職員、起居每不秩序、士紳訪謁、盡興暢談、則耽誤工作、關說請託、隨時啓齒、甚或糾纏不休、萬一操守不堅、即不免爲利害所動、或僅到府閒談、對外則招搖事故、於官方關節妨碍殊多。爲免除以上流弊、並增加工

作率、應照左到辦法：

一、設辦公廳、除收發會計人員、須有專室辦公外、秘書科長以下、辦事員以上、均在辦公廳分席辦公、縣長亦與焉。其席次布置、應以科爲區分、均每人一桌、桌置鎖鑰、經辦未竣之文件、於退值時均鎖於櫃內、以免遺失、及公役翻閱。

二、嚴定辦公時間、自縣長起均按時到班、除縣長開庭會客及職員奉派出署辦公、均不可遲到或早退及中途離班。但有急要公務、不能限于辦公時間、應俟辦畢退值。因縣政府爲直接人民及負有保安責任之機關、往往有緊急處理之事件、及時間一過、情勢或有變遷、事因延誤時機、便致發生危險或弊害者、蓋不尠見。

三、管卷室應接近辦公廳、以檢卷歸卷均不費時間也。

四、應分設縣長會客室及職員會客室、辦公廳不宜會客、既有妨碍多數職員工作之慮、又易洩漏密事。凡未至發表時間之公文、均應視爲密事也。

五、應規定會客時間及會客規則、縣長會客、應自午前十時至十二時、因早班須有一兩小時間、將本日應先分派之要公、批閱或諭知之。午後須核閱一切公文、不應隨時見客、致破壞工作秩序。職員會客、應隨時接見、以備代見縣長不及接見之客、及接洽公務。但須限以因公接見、且須經濟談話時間、不可縱談閒事。若私事訪晤、應在辦公時間以外。

六、應立考勤簿、將辦稿若干件、核稿若干件、每日詳紀、若辦之稿、爲例稿、爲要稿、長篇短幅均分款註明。此事由收發員擔任。每星期由科長核對、每月終由縣長考核。繕寫人員、亦紀其每日所寫



之字數。

七、請假之規定，分病假事假，均須繕送請假單，批准後方可離署，每月至多不得過若干日，其請假回藉者，須以直系親屬婚喪大事爲限。

八、升階之鼓勵，除專門特殊人才，及法定資格與相當能力限制者外，凡科員辦事員出缺，應就其下級之特著勤勞者升補，其遞遺之空額，均按資勞遞升，斷不可以好惡及親疏爲進退。

按以上各辦法切實施行，持之以恆，不但收工作孟晉之效，且養成同寅協恭之雅，而身心之紀律習慣，與體格之強健修養，均有賴焉。

#### 佐治人員及吏警被控不可明傳明訊

傳案訊問，爲審理案件之正當手續。惟縣府職員被控，或吏警被控，則不可公然傳訊。因職員及吏警，皆縣府內之辦事者。至於被控，不外兩種原因：一爲倚勢欺人與藉端招搖；二爲土劣不滿捏詞妄控，如係屬於第一因者，則懦弱之民，到庭何敢直陳，縱令原有直陳之決心，一經包圍恫嚇，亦必軟化，往往謾爲他人捏名，自具並無其事之甘結，含怨而罷，甚或受衙蠶種種之蹂躪，此良懦之苦痛，不可不注意預爲防範也。其屬於第二因者，彼既捏飾其詞具呈於前，則到庭之先，必有種種之準備，到庭之時，必更有種種之詞辨，甚至舉出偽證，將違信以爲真乎，則冤誣屬曹且長奸民妄控之風，將置其詞証而不探乎，則彼輩必將袒庇僚屬爲詞矣，且既有供証在卷，若無反證，何能置而不採。至此雖明知其詐，亦感進退維谷之苦。

凡遇此等案件、應不動聲色、先行秘密調查、或委可靠之員、或假他事下鄉、以無心之詞、旁徵博訪、既得大概情偽之後、再向關係鄉長副之公正者從容查問、案情大明之後、方可稟傳庭訊解決。解決辦法、萬勿稍涉姑息、無論爲實爲誣、均必依法辦理、亦不可以調解息事、墮官府之威信、啓僚屬之輕視、長奸民之刁風、抑良懦之冤苦。一涉偏忽、所關極大。

調查此等案件、派員最爲不易、取之於府內同人、則易流於迴護、取之於地方人士、則左袒右袒均不可知、且須防貽人口實。縱須求之與雙方均不接近之人、方爲妥善。然此項條件、在縣府自身、即難解決、能於其人格、及忠於縣長之程度上斟酌得宜、庶乎近之。

派查此等案件之人、必須能守秘密。派查手續、亦必用極密之方法。最好縣長將控呈秘存、而以親筆手諭、當面交與所派之人、並告以調查要點、一面殷殷誥誡、使其於凜然所負責任、以自入漩渦、自入法網爲戒懼、而後所查較可靠也。雖然、仍僅以之爲參考之資料、須另有密派之員、再加以親自之訪查、多方印證、而後藉爲訊問之標準、方不致有顛倒之慮。

對於派查之員所報之虛實、必隨時予以相當之獎懲、而後以後之查報事件、可減少虛捏之弊。

平時對於職員吏警、有一定之詰誡、有相當之認識、則控案發生時、察其所控情節、核其平時行徑、便可得其大凡。但不可預存成見、因人多不免阿其近也。

此事直可爲除積弊之最要之件、內部不能清理、其他均屬空談。

縣長之寤可與不可

甯可使人不畏我；不可使人不愛我。

甯可勞形疲神；不可耽誤公事。

甯可窮；不可貪。

甯可留去思而去職，不可素餐尸位。

甯可爲土豪劣紳所恨；不可爲良民所恨。

甯可因愛民而受過；不可邀功而擾民。

甯可爲推行利民之政而受謗；不可爲見好於惡民而貽誤要公。

甯可多用素不相識之人；不可多用親故。

甯可因誠實而開罪於人；不可用詐僞以欺人。

甯可遲慢；不可草率。

甯可有錯自認；不可將錯就錯。

甯可細心太過；不可稍涉大意。

甯可怠慢城紳；不可少下鄉。

甯可少用人多給薪；不可多用人少給薪。

甯可鎮靜稍過；不可遇事張皇。

甯可使人說我不像官；不可使人說我有官氣。

夫甯可云者、非可也、蓋與不可者比較、則差勝者也。如不能兩全、則寧可取其差勝者也。

# 謙豐銀號

資本 國幣伍拾萬元

業務

存款、放款、貼現、  
及商業銀行一切業務

存款利息優厚 放款利息克己

地址

天津興亞三區二十四號路四德里四十一號  
電話三局 〇六一一、四三二一、五

# 通盛銀號

資本：收足伍拾萬元

業務：辦理存款放款匯兌等銀行一切業務

優點：存取便利利息優厚

總號 北京前外草廠九條一號 電話 南分局 二一〇二  
分號 天津義界三馬路四十三號 電話 四局 〇〇五九二

# 洪信銀號

業務 存款、放款  
匯兌、貼現

資本 國幣伍拾萬元

地址 天津興亞三區八號路七十五號 電話(三)一六五九  
濟南經二路緯七路二四八號 電話 三七七二號

# 益豐銀號

資本 收足國幣壹佰萬元

業務 存款、放款、匯兌、貼現、  
及商業銀行一切業務

總號 天津興亞三區六號路 電話 三局 三七七五  
分號 北京前外小馬神廟 電話 南局 二四三〇八

# 天津同興銀號

資本 收足國幣伍拾萬元  
經營普通商業銀行一切業務  
收受各種存款利息優厚  
兼做各種放款利息克己  
一切手續力求敏捷簡便

地址 天津興亞三區一號路四十六號  
電話 三局 二五五〇  
電報掛號 七九七八一號

# 天昌銀號

總號 保定

分號

天津、正定、趙縣、甯晉、  
邯鄲、高邑、定縣、  
存放便利 手續簡捷

# 中國聯合準備銀行

代理國庫 發行鈔票

總行 北京西交民巷

# 中國銀行 辦理銀行一切業務

總行 北京  
分行處 天津 濟南 唐山

# 交通銀行 辦理銀行一切業務

總行 北京  
分行 天津 濟南 唐山

# 冀東銀行 政府資本 五百萬元 公積金 一百萬元

北京行址 西交民巷四四號  
天津行址 興亞三區八號路

# 河北銀行 存款利優放款簡便

天津行址：興亞三區  
京行行址：西交民巷

中華民國三十二年九月一日出版

## 市縣行政研究 第一卷·第二期

定價一元 (郵費在內)

編輯兼出版人 朱 枕 薪

北京宣外椿家河沿甲二十八號

發行者 市縣行政研究月刊社

北京宣內石廟馬大街甲九〇號

印刷者 新民報附設新民印書局

### 本刊廣告價目

全 面	二〇〇元
半 面	一〇〇元
四之一	六〇元
六之一	四〇元

欲指定地位者加價百分之五十

長年廣告有優待折扣價目另議

華北儲蓄銀行

中國聯合準備  
銀行出資創辦  
北京總行 西交民巷二一號  
天津分行 興亞三區八號路

新豐銀號

利息優厚  
放款簡便  
舊址 北京廊房三條三八號  
新址 打磨廠西口路北七號

益恆昌銀號

資本國幣伍拾萬元  
辦理商業銀行業務  
總號 天津興亞三區四十號路  
分號 北京廊房二條三十四號

林葆駱大夫

專門內科 小兒科  
煤渣胡同十號 電話東二七八二

新民報半月刊

綜合性雜誌  
新民報出版  
社址 北京石駱馬大街二十一號

大陸銀行

辦理銀行一切業務  
並兼辦儲蓄事宜  
北京分行 西交民巷

北京北新書局 琉璃廠

發行各種叢書以及北新活葉  
文選備有圖書目錄函索即寄

天津紫房子北京分社

專門租賃結婚用品  
開設北京西長安街

同盛銀號

電話三一四九七  
三一八二六  
開設北京楊梅竹斜街

聚義銀號

歷史悠久資本雄厚  
提款便利利息優厚  
北京前外珠寶市三三三號

隆信益記銀號

資本雄厚  
手續簡便  
北京長巷頭條

大中銀行

辦理銀行一切業務  
總行 上海  
分行 北京 天津