

年

卷

期

2

1

第

第

455

MAY 8 - 1943

內務總署登記証政字第...號

政 建

第 二 卷 第 一 期

本 期 要 目

糧價與物價.....	鄒樹大
政建與農建.....	趙君實
農村調查要領.....	步鏡森
關於物價對策與確立戰時經濟體制.....	呂孟秋
華北造林問題.....	趙真之
商 會.....	蔣蔭椿
亟應澈底改革的公文.....	劉 實
考試制度與政治.....	蔡錦軒
增進行政效率與檔案之改善.....	崇 實
漢代政制考.....	陳明齋

政建 第二卷 第一期 目次

社論

糧價與物價

鄒樹大 (一—六)

時論

政建與農建

趙君實 (七—一六)

農村調查要領

步毓森 (一七—二五)

關於物價對策與確立戰時經濟體制

呂孟秋 (二六—三〇)

華北造林問題

趙真之 (三一—三八)

商會

蔣蔭樞 (三九—五六)

論著

兩應澈底改革的公文

劉實 (六三—七一)

考試制度與政治

蔡錦軒 (七二—八二)

增進行政效率與檔案之改善

崇實 (八三—九五)

考証

漢代政制考

陳明齋 (九六—一〇三)

雜俎

水稗子之悲哀

牟西谷 (一〇四—一〇六)

社論

糧價與物價

郝樹大

物價趨昂，乃戰爭期中必然現象，年來華北物價上漲，亦為顯見事實，去年六月初旬，中日雙方講求肆應，有所謂物價緊急對策之公佈，一時洶湧狂潮，暫告平息，多種物品公定價格，率已實施，特其中主要食糧一項，當局以事實上之困難，對於價格公定，保有相當猶豫期間，於實行本格統制經濟政策下，此種融通辦法，實為確保民食之臨時措置，絕非有意於長期放任者也。無如半年以來，其他物價之高漲，甫趨平靜，而糧價之升騰，日益軒昂，縱令勢非得已，實則抬價不無超過合理之需要，至於報章所載，傳聞所及，甚且有少數商家，售品低劣，不堪於用，參入雜質，不合衛生，果屬事實，此則不僅缺乏自肅之精神，而商業道德，亦復掃地無餘，此誠吾人引為痛心者也。

夫糧價為物價中心，值茲節約時期，一切消費之可以省免者，大抵盡量縮減，由奢侈品以至於必需品，雖則按級而殊，終極於食糧需要為節無可節約之門關，此於普遍之大眾階級為尤然也。大眾之生活程度既降至以食糧為主要生活品，此項主要生活品之價格若仍縱其飛騰，將必影響一般生產成本乃至商業成本，則其他原定物價勢難維持，自必破壞公定價格之約束而不得不趨於提高，此時公定價格如不變更，結果只有兩途，一為物資逃避，守法營業者因不能維持其利潤而停滯，一為促成枉法牟利行為，無形暗盤以猖獗，不然，惟有再許物價之提高，益復造成指數之向上，有資者散阿塔以聚物，無產者常向隅而書空，長此惡劣循環，社會何堪想像！年來當局對於平抑物價，增進農產，迭有計劃，逐步實施，且已獲有成效，僅實一得之愚，所願拋磚引玉。

按諸經濟學常識，物價之漲落與供求有關，供多於求，物價易落，求過於供，其價自漲，惟在非常時期，益以心理作用，物價漲落之程度，往往超乎經濟常理之外，而肆應得當，又每每反乎經濟定律所必然，以是統制政策之功用尙矣。實行統制政策，一方在於約束人民之合理經濟活動，一方則以運用政府力量，於政策之實施上，易於集中一貫，奏效迅速。蓋在戰爭時期，物資消耗超過尋常數倍，軍事第一，則一切必要物資之攸關軍事者，即或無缺，亦不能不事先儲集以備長期應用，因此臨戰體制下之人民，必須昭示以極度之節約生活，求其能符合當局政策，在推行過渡期中，無論生產者與消費者，容或感有未便，要亦勢非得已。統制既定為鐵則，不必妄作希冀，以為可因滯礙難行而復歸於放任也。須知任何政策之初行，實難萬方貼然，要在隨時改善，逐步臻於理想。今日人所怙惑者，如其謂為物價問題，毋寧謂為物資問題，如其謂為物資問題，毋寧謂為分配問題，分配問題如得妥善解決，則物資難關當可安然渡過，而物價問題隨之亦易於澈底解決。惟既言分配，必需物資，措置物資之方策，不外乎開源與節流兩途，今分述之於左：

一、關於開源方面

所謂開源者何？當地之所缺，力求補償於外地，外地來之難，則謀一己之增產，如果仍不敷用，則設法推行代用品，此其大端，非絕對難能者也。僅就華北地區而論，食糧一項，依過去統計，常年不足，此乃事實，然而由外地挹注，非無其方，內地融通，亦有其道；其他之必需品，亦復如此，但能連絡圓滑，融通得法，不難俱獲相當之解決。至於增產一事，更屬刻不容緩，華北耕地尙未達於集約邊際，荒地山澤多未利用，種植方法既欠研究，品類分佈，亦未盡當，過去以食糧來源無虞，殊少置意講求，今當竭盡智慮，著意改良與開發，使地無荒土，十倍其用，不亦解決食糧問題之主力耶？

華北目為良好市場，廠以必需品製造工廠之缺乏，其或間有一二，則以立於根本不利條件，難求出品暢銷，今當以政府力量培養助長，吹苦嘔生，使其日就發達，實為一舉兩得之策；吸收民間游資，走上生產之途，此其一，銷售出品於農村，換取

當地之食糧，此其二。誠以現今民間游資尙有相當數量無處投放，乃當前之苦悶問題，解決之道，其惟用於生產一途，為最合理。今日農民經濟生活之痛苦，固亦有由於食糧之不敷，而多因其他必需品之缺乏，其所以從事耕種而收穫之食糧，一部儲為己用，一部用以換取其他日用必需品，食糧而不能換取此項必須品，則此部食糧等於無用，亦即無生產之必要，弊之所之，只有減產，其損失可勝計耶？若都市工廠發達，出品暢輸於農村，應其迫切需要，農民亦不甘貨棄於地，反必大為興奮，是都市之生產實可刺激農村之增產，此又以上二得之外另一得也。他如廢物之利用，代用品之推行，尤不乏前鑑與近例，樹皮可以提出食料，蠶蛹可以製作餅乾，鯨皮可以代皮革，而人髮可以替羊毛，人為萬物之靈，科學家之供獻尤多，精細有分，固皆可竭其睿智而有所供獻與發明也。端在吾人理解時局之多難，厲行生活之刻苦，所謂一粥一飯，當思來處不易，半絲半縷，恒念物力為難，尙復何所用其選擇乎！

二、關於節流方面

節流要在一般公私消費之節約，公的方面無論在行為與政策，如能力倡導節物資，則上行下效，易收德風之功，公事手續化繁就簡，可以節省紙章，宣傳報道集中統一，可以少費布疋，加重募捐可以減小酒食徵逐，提高消費稅率，可以約束無謂奢侈，由此類推，不一而足，無形節約，詎可計議！至於私人方面，厥在過與不及之關鍵，人人皆求有餘，則必均感不足，人人皆求滿足目前之欲望，則無遠慮而近憂隨之。若夫席前方丈，一飯千人之食，統籌成性，且夕而三更其衣，此種過分消費，實即影響他人，而物資有限，人欲無窮，諸所罔不用其極，其患將伊於胡底！此就少數擁資大有者而言也。然而一般大多數之生活，要亦不無無形之浪費，竹頭木屑皆有其用，而棄置者有之，爛銅廢鐵俱足取材，而廢埋者有之，以至婚喪壽祭之典，飲食起居茶煙火水之用，略不經心於忽微，實則集小而成多，預計可勝其數，其浪費量之大，或且超過於奢侈階級者數倍以上，實未可與以輕視者也。誠能上下一心，致力於新舊物資之節省與利用，即為未來物資之有效節流方法，而所樽節者，亦即留作吾

人社會上長期享用者也。值此非常時期，以國家政策而降底人民之生活水準，非不合理，其意義則在軌納大眾生活入於相當規定之方式，只以全令自肅，未必盡能理解，多立名目，則又法繁擾民，徒拘形式，其能寓節約於策略之中者，厥惟統制分配制度之確立，而分配統制之應注意者，則有以下數端，今分陳之：

一、物資之儲備

統制對象首為物資，故於行將配給之物品，必有充分準備，求能於相當期間，不至中途有缺，則來之有路，益增人民信賴，制之有方，人人自趨撙節，同時以增產生產之合理化，儲備益臻於豐盈，而凡此物品殆皆置於政府統制之下也。

二、縝密之調查

配給對象既為人民，故於各個家庭之人口，主要需用之等級種類與數量，以及購買力若何，俱須有確切調查，詳密統計，此點尤應徵求專家意見，或聘請專門人才，研究通盤對策，以圖政策之通行無阻。蓋人民職業分野不易顯然劃分，閑雜人等自更難於論列，以是戶籍更加嚴格，實為必要，當以對於社會實情特具認識與經驗者從事，方堪期有圓滿之結果。

三、配給機構之強化與系統之一貫

實行本格配給制度，勢須強化配給機構，為求民間協力，至宜由官民共同組織，一可寓監督於執行之中，一可藉知民間之隱情，以便利有不通，隨時得以改善，必易取得人民之理解，而系統一貫，尤為切要，不然則參差重複，多而無當，難免重領向隅之流弊。至於政以人舉，向有明訓，從事人員苟非盡選廉隅有守者，則良法美意亦徒供不惜坐姦犯科者之上下其手耳。

四、分配方法之審慎

配給機構如果得以強化統一，同時配給方法亦須加以審慎研究，現今各國通行之發票制度，已收相當成效，諸多可採，惟國情不同，習慣有殊，國民訓練與知識之差別，亦俱須考慮及之，是以實施方法，斷難依樣葫蘆，要在引他人之成法為借鏡，依據國民之心情為基礎，或部份的採取，或另闢蹊徑，總以便民利民為原則，不宜草率而從事。

吾人所以由物價問題而論及分配問題者，即以配給由政府，取價自廉，配給為主要之必需品，實則業已解決物價問題之大部，至於其他次要物品之價格，當可以主要物品配給制度之完善而告同時解決，然邁進此種境地，當非崇朝可達，既須相當時日，則目前之整個物價問題，仍未臻於完全解決，茲復針對物價問題，更申論之於次：

一、國力津貼辦法

一時強制減低物價，商家限於成本關係，多有滯礙難行，如今根本對策，首在減低生產成本，去年政府公佈之緊急物價對策中，亦有助長必需品之生產一項，其意義至為深長，尤盼高度實行，對於必需品之工廠，一方按各地之需要，剴期舉辦，一方對於已有工場，盡力資助與獎勵，其出品由政府公定低廉價格銷售，初期必有相當損失，而此賠損部份則由政府津貼之，類乎變象之社會政策。對於產品不敷，須由外方採購者，亦本此項原則，由政府直接或援助商家採購，而規定其最低之利潤，以上政府負擔之虧損部分，則由他方設法挹注，似此辦法，毫未獨厚於商人，却間接以此而利民，調節升騰之物價，緩和緊張之心理，政府以不利為利，其利必在於民，關於此點，或者或以為足以引起惡性之通貨膨脹，實則不然，蓋同時政府已將市面游資吸收之而用於生產途徑，其新產品約可抵償之矣。此項辦法，他國不無前例，實不足為之咋舌而驚奇者也。

一、官商合辦事業與國營企業之普及

今日有諸多事業，如貿易，如商業，逢茲時局，以民力之微薄，大者多不易舉，實則未嘗不可由官商合辦，或進而逕由國

營，私人經營之貿易與商業，固或間有賠累，而意俱在獲利，且獲利不厭其厚，惟恐其薄，此為無須諱言之事實，如歸官商共同運營，則政府既有規定之利潤，自免暴利居奇之惡習。在統制政策嚴格實施之今日，私人商業已率無厚利可圖，暗涉無光，俱願別開生面，此際而拉與官家合作，共同經營，穩取薄利而免賠累，不難興起，實吸收游資之又一途徑，減低物價之另一方策。至於國營企業，意多不在牟利，而以利民便民為主，力求普及，則可以裕民生而節民費者益多，亦為減低物價之一助力也。

三、集約生產與集約經營

中國現階段之生產及經營制度，大率各自為政，同行背馳，競爭為尚，難期相與為謀，加以方法技術之落伍，規模之狹小，遂至時間浪費，效率低微，生產減少，成本提高。理宜普遍調查，通盤計劃，假以政府力量，聘請經營專家，由多化少，應併者併，則產品可以增加，成本轉可低減，剩餘勞力，用以從事其他方面之開發，是在政府之運籌擘畫。至於食糧增產問題，與糧價問題亦可等此相提並論，於此不再申述。

總之，糧價雖亦為物價之一，而普遍物價之騰落，率多以糧價為轉移，此在非常時期，尤為顯著，故本論特為單獨提出。復次，一般物價每主動於都市，而糧價則操持於農村，進而都市出品之原料，亦多以農村為主要來源，故其價格仍半由農村所制限；以故糧價與物價問題之解決，僅依都市情形以措施，不過治標，針對農村之癥結而下手，方為治本。年來中日當局對於扶助農民與強化地方治安之工作，不遺餘力，其意義正復為是，而第五次治強運動四大目標之一，為「確保農產，減低物價」，則更明顯昭示於吾人之前矣！今也政府業已參戰，然必先安內，始足以攘外，諺云「民以食為天」民而無食，其將何以驅使之而效命疆場？吾人目觀都市之餓殍載道，鄉曲如何，不難想像，渡此難關，其責不僅限於政府，尤望智者盡其慮，能者盡其力，對此嚴重問題設法有以解決之也。

政建與農建

趙君實

一、緒言

二、政治建設當前之問題

三、農村建設當前之問題

四、農村建設與政治建設之不可分性

五、農村建設與政治建設之連環性

六、結論

一、緒言

目前華北戰後之局，民心粗定，百廢待舉，亦即破壞之後，正需建設，有如千瘡百癩之身，急待醫療，始易康復。所謂建設，固非止一端，而政治建設與農村建設，實為首要，且二者相輔相成，未可偏廢，如忽視其一，則徒勞而鮮功，如同時並舉，則奏效於深遠，當政諸公，洵未可等閒視之也。

一國之興替，以其政治之修明與否為斷，絕無疑諦，設其政治窳敗，民心離散，上下交爭利，含富強之道而不暇講求，國寧有不弱，民寧有不貧者乎？如政治刷新，勵治圖精，在上者體恤民艱，在下者協力擁護，共同向前邁進，國未有不強，民未有不富者也。

政治之修明，固能左右國家之強弱，而農村之健全，尤足予政治以極大之影響，其他國家，此種農村與政治之關係，尚不顯然，以吾華北而論，農村面積較之都市面積廣大數十百萬倍，農村人口較之都市人口多至十數萬倍，居民之業於農者在

百分之八十以上，土地之用於農者亦十得其七八，至於國家之稅收，胥惟田賦是賴，國民經濟之濶裕，亦惟以農村經濟為準，其農村之健全與否，當有不可漠視之重要性也。

政治對於國家之影響，為表面的，而農村對於國家之影響為內在的，或政治為國家之外型，而農村為國家之心臟，外型之修整，固屬重要，心臟之健全，更屬必需，二者互為表裏，各有宏效，如有所取舍，愚意認為寧取後者。

基於上述之理由，目下之華北，除努力於政治建設政治革新之外，對於農村之建設，尤為刻不容緩之舉，否則舍本取末，即收效亦必甚微，為國家之前途計，為人民之福利計，吾人正應急起直追，以謀求華北政治之納入正軌，華北農村之日趨繁榮也。

二、政治建設當前之問題

政治之良窳，為國家興廢之主要關鍵，此國人所共知，自不待言。當今華北，紛亂始定，人心厭亂，更有待於政治之建

設，以期拯人民於水火，解人民於倒懸，夫然後始能近者悅服，遠者來附，而臻於致治之象。

政治之建設，以原則言之，不外求民生之安定，國基之鞏固，社會之便利，以及人類之幸福，但具體言之，下列諸端，實為政治建設當前應即舉辦之措施：

(一) 吏治之刷新 欲求政治納入理想之境地，首須人民信賴政府，否則人民與政府互相猜忌，互相傾軋，離心離德，其政治之紊亂，必在想像之中，為達成此種官民相信賴之目的，必須首先刷新吏治，如牧民之官，能以清慎勤自持，自能得人民之愛戴，融融洽洽，上下一心，使政治上顯示一種新氣象，故吏治之刷新，實為目前政治建設上首要之圖，而不得不重加考慮者。

(二) 治安之強化 治國必先戡亂，即所以強化治安也。如治安不能確保，則游兵散勇，逼處皆是，殺人放火，隨時可見，無論農工商人，均不能安於其業，生產者日益少，消費者日益夥，富者漸貧，貧者如洗，民將失其自保之力，國亦不復有治民之術矣，遑論國阜民豐乎？

(三) 交通之擁擠 一國文化水準之高下，由其交通情形可以預斷。中國南北語言不通，習俗各殊，不但在政治上不易統一，在國民之感情上，亦易生隔膜，而形成軍閥割據，異地岐視之現象，至於物資之交流，更生窒礙，因而在物資之供求上，甚難得到合理之調劑，以致有偏榮偏枯，此裕彼匱之驅

性影響，為避免此種種不良狀況之發生，交通之擁擠，誠亦當急之務也。

(四) 教育之普及 人民之於國家，猶細胞之於人體，故欲求國之富強，必先求其構成員人民之健全。所謂人民之健全，非徒指國民健康也，實主為國民知識水準。凡先進諸國，其國民之知識必高，文盲必少。反之，凡未開化之民族，其人民恒不識之無者居多，事實足為佐證，豈非虛語。吾國民不識字者，十得七八，焉能自躋於富國強邦之林？故終為半殖民地也。為今之計，普及教育之運動，實為急不可待之舉矣。

(五) 國庫之充裕 無論興辦何種事業，非有充裕之資金不為功，國家經營之企業，恒較民營者規模為大，且其宗旨多為便民，而非牟利性質，更非據有雄厚之資本不可，其他行政各費，亦在在需款，為國營事業之發達，為行政效率之增加，謀國庫之充裕，殆亦最要之圖，至於充裕國庫之方法，務須有深切之考慮，不可徒以增加田賦稅捐出之，而免擾民傷民也。

(六) 物資之交流 華北地域遼闊，各地之出產不同，而各處人民之生活習慣大致無殊，因之所需之物品恒不易得均衡之分配，故各地相互間之物物交換，在事實上殊有其必要，惟茲事重大，非人民之力量所能勝任，有待於政治力量之助成，固政府當局所不能辭其責者也。

(七) 物價之平準 物價之與日以俱增。固屬妨害民生之安定，即物價之漲落無定，亦至能予社會以惡性之影響，目下

華北物價對策之緊急實施，誠屬適當措施，亦已得到相當成果，但吾人仍希望此種對策，繼續努力推進，以求其成效之貫徹也。

(八) 通貨之維持 一國之財政狀況以通貨政策為轉移，現時世界各國，盡掙扎於通貨膨脹之兇濤怒潮中，影響所及，物價因之不穩，金融因之緊急，甚至發生更不幸之現象，前次歐戰後德國之馬克，殷鑑未遠，吾人當能知所警惕，為防止重蹈覆轍，萬全通貨政策之樹立，在目前之華北，亦應立即確定也。

(九) 游資之利用 國內游離資金之過量存在，為物價暴漲之主要因素，亦為通貨膨脹之必然現象，此為金融政策所最忌者，因游資之苦悶，恒被人利用之作投機商業及其他非正當之用途，經濟當局應設萬全之計，以吸收此游資而利用之，庶幾游資得其正當之出路，不至發生種種流弊。以華北論，於三月一日開業之華北儲蓄銀行，其主要任務即為吸收市面游資，惟不熟悉其所吸收之游資將用於何途，如用之以作物資配給之準備金或用於農村投資，共有裨於農業增產者，當非淺鮮，誠一舉而兩得矣。

(十) 實業之振興 曩昔時代，立國之條件，惟恃有賢明之元首，完善之軍備與修明之政治即可，近代國家，尤須謀實業之振興，始可以與言國強民富，始足以與列強相抗衡，如工商業之發展，礦產之開採，勞工制度之改善，合作事業之運營，

無一而非國家要政，為政治建設上之必要措施，深願吾華北政治當局積極圖之，否則實業落伍，國脈未有不垂絕者也。

三、農村建設當前之問題

事變以還，華北之農村，因治安未復，兵匪擾民，加以水旱交迫，農產減收，以致農民生活，不能安定，不但一飽之不易求得，即高枕一臥，且不可致，蚩蚩者哉，均流離而失所，老者弱者轉於溝壑，強而壯者鋌而走險，實令人目不忍觀，耳不忍聞，今雖經華北當局招撫流亡，強化治安，農民漸能安於其業，但距離吾人之理想實尚甚遠，况所謂先進國家者，絕非僅希望其國民能安居樂業而已，必須更進而企求其國家社會之單位的農村，臻於極合理想之境地，遠於極端健全之時期，始為滿足。為完成此種目的，華北農村之建設，較之政治建設尤具重大之意義。關於華北農村建設，茲就土地，資金，勞力，技術，制度五方面論之如次：

(一) 關於土地關係者 土地為農村生產之主要條件，若土地之處理得當，則對農業增產之確保上，可得到一層有力之保障，故未可漠視。

甲、土地之分割求其合理

據過去之調查，華北之農田，分割過為細碎，其十畝為一段者尚在少數，何況更大面積之農田，以面積五畝之農田為最多，若以中農而具有三十畝農田之農戶而論，其全部農田分在六處，試問其在灌溉上能利用水乎？在耕種上能用新式農具

乎？肥料之注射，藥品之噴灑，以及整田，中耕，收穫等工作，是否消費若干時間於往返，其不經濟不便利為何如乎？故作者主張華北農田有再分割之必要，此種事件，固屬言之易而行之難，然而吾人甚希望政府突破萬難而試行之。

乙、土性之調查分析及改良

農產物收穫之豐歉，以土性之肥沃與瘠薄為主要之不移因子，故土性之適於何種作物，殊有縝密研究之必要。老農之經驗，有時已能確定某種土壤適栽某種作物，但其經驗究屬非科學的，且土性恒因自然環境有所轉變，則其積久之經驗，將失去其固有之價值。故土壤之調查尚焉。土壤之適於何種作物之生長，非全可以皮相，利用化學分析，實行栽培試驗，乃為必不可少之手段。將各地各種土壤，經過科學之分析實驗後，乃可斷定其適植何種作物？適施何種肥料？知其易生何種病害，預作防備之計，悉其易罹何種天災，預為補救之道，其土壤之被人認為不良者，設法以利用之，其不能利用者，盡力以改良之，以期地盡其利，夫然後農產未有不豐登，民生未有不安者也。

丙、荒地之墾殖利用

中國為農業之國，土地為農業之生命，故農業國家必須力求農田面積之開拓，以期收穫數量之增加，華北人烟稠密，土地不敷分配，農產不足食用，而同時竟又有大面積荒地之存在，實為極矛盾而極費解之事。據最近調查，全華北之荒地山荒

為一五、六八四、一四六市畝，平荒為二、一八九、七八四市畝，濕荒為四、〇三三、八三九市畝，計為二一、九〇七、七六九市畝，若以政府之力設法對此二千餘萬畝之荒地加以墾殖利用，試想其對農業增產之宏効為何如乎？

(二)關於資金關係者 農業之經營，雖非同於工商業經營之全為牟利，而其需要資金則無殊，諸如農具肥料之購入，農用牲畜之飼養，以及工役之僱用，均非用款莫辦，如農家經濟充裕，必肯對農田投資較多，雖然其所投之資與農產收穫之量不能永成一定之比例，且受生產遞減律之限制，但農田之投資，如不在達於適當之數量，農產品之收穫亦不能達其最高峯則不言可知。為對症下藥，防患未然之計，謀農村經濟之充裕，農家資金之滑潤，殊為應時之處置，今分述其實施辦法於左：

甲、農村貸款之舉辦

華北戰後之農村，迭遭天災人禍，經濟陷於凋敝，農村金融枯竭，兼以治安未能完全確立，農家之春耕夏耘雖經按期施行，其秋收冬藏未必便能達成，因而農家既不肯對農田作大量之投資，實亦無力量作大量之投資，其對農田之經營之因陋就簡，為當然之趨勢，在此種情勢之下，而求農產之豐登，更何晉綠木而求魚哉？故欲求農家對農田作完善之經營，必須使農家資金充裕，農家因戰爭而失去其自保之能力，其資金之斡旋，亦必甚為困難，其需要政府之扶助，當屬不成問題，政府對農民經濟之扶助，以何種形式而出之，更須有縝密之考慮，以

作者之意，辦理農村貸款最為適宜，至於貸款之性質與種類甚多，如春耕貸款，籽種購入貸款，鑿井貸款等，均當按地方情形，因時制宜而貸放於農民，其有功於農業建設者，必非淺鮮也。

乙、農村銀行之設置

農村資金對於農村復興，既具有上述之功能，則求農村資金之充裕，當為甚必要之事件，但此事甚為艱鉅，完全依賴政府之貸款，政府之力量亦難免有所不及，其補救之道，即由政府獎勵銀行界向農村投資，進而於各農業重要地區分別設置農村銀行，專辦理向農村作信用投資之業務，此種銀行若能普遍設置於各地區，十足發揮其功能，並農民均能認識其意義而知充分利用之時，則其利益非祇一端矣。(一)農村銀行設置後，農民不再受高利貸之剝削，即能有充分之資金作為經營田農之用，農業之經營，易臻於合理想之地步。(二)農民銀行設置後，都市中游資之苦悶可以解除，不至再用此過量之游資，從事於物資囤積投機營業之不正當暴利行為。(三)因市而游資之向農村投資，都市中不至發生惡性之通貨膨脹之現象，物價得以持其平準。一事與而三美備，故農村銀行之設置，亦目前華北當急之務也。

丙、農民擔負之減輕

農民經營農業，缺乏資金，由政府補助之，由銀行貸給之，均為有效之辦法，但實亦治標之辦法，其根本方策莫若使農

民能自力更生，使其能脫離他方之扶助而自立，乃為更澈底之措置。但目下之華北農民，鎮日呻吟於生活鞭策之下，飽暖之不可倖得，寧有遠圖之志？為今之計，政府應設法減輕農田之賦稅，使農民負擔稍卸，得稍舒其氣，庶可有餘力從事於農村復興之下層工作。自有明一條鞭法之制典，官民稱便，以至沿用至今，流弊隨亦滋生，凡行政養兵諸費之所需，咸以田賦為準，而比照增其徵收之量，甚至屋上架樓，附加稅超過田賦之數十倍而不止，尤其民國以還之軍閥割據，舉凡官場之一切糜費，無一而非貧苦老農之血汗，甚至田賦預徵數十年，試問農民力何以勝，於此情形，農村復興云乎哉？政治建設云乎哉？吾實未之敢信。故農村之建設，必自剔除陳政作起，而陳政之剔除，尤須自減輕農民之負擔肇其端也。

(三)關於勞力關係者 食糧之增產，為農業之主要任務，但食糧生產之過程，如最初之播種，最終之收穫以及其中間之耕種，施肥，除草，噴藥，別雜，間拔諸工作，無一而不需要勞力，故農村經濟之榮枯，全以農產品之豐歉為轉移，而農產品之豐歉，又胥視勞力供給之是否充足為定，華北政治當局既以農業增產為己任，而努力自各方面推進之，則謀農村勞力之合理供給，當屬要政，不可任其自然也。

甲、農丁之歸還農村

近數年來，人心不古，國民習於安逸而力避艱苦，風氣所致，因而農村壯丁，多憧憬於都市生活之繁華，厭棄鄉村生活，

之清苦，紛紛相商，集中於都市地方，而謀棲身飯碗之處，影響所及，農村力田者少，都市消費者繁，近更因治安關係，其向日守分務農之壯丁，因時勢之所迫，非離鄉背井而就食於四方，即顛沛流離，終日不知所之，甚至因感到生活之威脅不得不走入歧途，農丁更感缺乏，農產之確保更失保障。長此以往，實將不堪設想，爲杜此弊，須由政府招撫流亡，並遣使都市地方之可以力農之壯丁，回歸農村，斯則都市可收疏散人口之效，物資之缺乏現象，稍得調劑，其被匪脅持之農丁，加以招撫，使安於業，治安可得強化，至於農村勞力供給之補充，其有助於農村建設者，當更顯著，一舉三得，何樂而不爲乎？願當政諸公熟思之。

乙、徵用民夫之力避農時

勉爲政者勿違農時，孟子曾力言之，良以農作時間徵用民夫，是即使農業增產受到一種障害也。尤其是當現下之華北農村，對於農村勞力本已感到極端之缺乏，若再於農忙時間徵用壯農，其工作於田野間者將盡餘老弱婦孺，工作效率之減低，當然無疑，農產成績之不良，不待智者而知其必然矣。於今治安未經確立各地，軍事方興，難免需要壯丁之應役，其治安業經奠定之地，建設事業，正待積極進行，亦難免徵工服役，此種情勢，爲吾人所洞悉，當然不能苛責軍事或建設之當局，並甚爲贊同，但吾人所主張者，即無論軍事工作上之徵用隨軍勞役，或建設事業上之徵用工作壯丁，竭力利用農閒時間，而避免

農忙季節，實較爲合理且有利於農業增產也。

丙、家畜飼養之提倡

在華北農村破產之現階段，農家恒無力飼養家畜，因而農田中若干可假力於牲畜之工作，亦不得不以人力任之，以勞力缺乏之場合下，仍須將勞力之一部，消耗於畜力之代替，則勞力缺乏之嚴重，愈趨尖銳化也必矣。考農家近來不習飼養家畜之原因，不外下列三端：（一）購入價格昂貴，農村經濟破產，農家無力購入；（二）飼養時草料之糜廢甚多，農家自求溫飽，尚且不易，無力再購畜用飼料；（三）近年畜疫盛行，一遭家畜之死亡，飼養者損失過鉅，甚至因以破產。綜此數因，農家乃視飼養家畜爲畏途，坐視勞力缺乏，農村荒蕪而竟無可若何，良可慨夫！其補救之道若經政府及銀行辦理農村貸款後，牲畜及飼料之購入問題，當可迎刃而解，不復成爲問題，至於獸疫之流行，既能使農家失飼養家畜之勇氣，又能使飼養者蒙重大之損失，吾人當共認爲係畜牧業之大敵，而應共同捕滅之。防止獸疫之發生，應於農村地方設置家畜醫院，按期對農家之家畜施以診查及注射，當不難減少家畜之死亡率。再則勵行家畜保險，如人壽保險然，對投保之家畜，徵以極少數之保費，而對死亡者予以時價之賠償，使不難作再度之家畜購入，如此之後，農家當爭養家畜矣，是則農作勞力既可增加，農田肥料，亦隨之而無問題矣。

（四）關於技術關係者 中國以農立國，山來已久而食糧反

供不應求，仰賴於舶來食糧之補給，不僅滑稽可笑，抑且危險可怖也。考其所以致此之原因，固然非祇一端，然農業技術之落伍，則為一大主要因素。中國農家，多屬筋頑固，率狃於舊習，不肯接受新法，以數千年前之農業經營方法，與現時代之各先進國家之科學農業技術相抗衡，任人而知其必遭失敗，若再不思有以改善之，則來日方長，中國之農業，將更陷於萬丈之深淵，非但農業之自給自足狀況無以達成，即亡國滅種亦將有其可能，而且以農業技術之落伍為厲階。中國農業技術之改善，應自下列諸端試行之。

甲、農田水利之舉辦

所謂農田水利事業，非僅指農田灌溉而言，農田過量水分之排出亦屬之，凡關於農田有利之施工，而有涉於水分者，均歸為水利事業。華北按自然之氣象環境言之，純為大陸性氣候，雨量稀少，時節之分配又不均勻，春旱為普遍之現象，終年無雨雖屬少見，史亦不乏記載，故旱災之肆虐，在華北實習見而不鮮。但每年至六七八月之間，又恒淫雨長綿，久不放晴，雨水過多。農田已不能容納在霖雨期中河流又極易泛濫，雨水與河水相兼，農田之水患乃不可收拾矣。傳統之華北農民思想認為水旱天災，係天意所之，為不可抗力之憾處，並不思救濟之道僅有點禱風調雨順而已，以全國人民依為衣食總源之農業之命運完全委之於天意，其危險為何如乎？依據以往之經驗，農家所認為風調雨順者，殆十年不得一遇，而真正之風調雨

順，恰如變作物所需要者，恐千載亦難得一逢。根據最近之調查，僅民國廿八年華北之水災，受害面積達四百三十六萬畝，災民三百餘萬人，至於旱災之受害者，雖無更確切之調查，就表面觀之，即知其受災面積更為普遍，其受災情形更為嚴重，若長此以往，正所謂人類不消滅水旱災，水旱災將消滅人類矣。針對之策，即由政府倡導大規模之鑿井，以防旱災，同時沿河築堤，低地挖濠以暢過剩水分之排出以免為災，最為有效也。

乙、病害蟲害之防除

病害蟲害之為害農作，減低農產其影響甚大，有統計之數字，可為佐證，在以往之華北農民，對於蝗蟲，迷信者認為神蟲，不敢擅自捕滅，對於其他各種病蟲之蟲，既無預防之法，又蟲害既經發生之後，亦惟有賴人工捕殺法，不但收效甚微，而且在捕滅之進行時間內，作物已蒙受甚大之損害矣。至於病害之顯而易見者，且恒為農家所忽略，若不甚顯著者，農家直視若無視，其實病災之為害，並不見輕減於蟲害，二者均未可漠然視之也。預防之道，應在播種之前勵行嚴密之選種，並對選定之籽種，實施普遍之消毒，既經播種之後，再對成長之作物施行藥品注射，植物病害自然可以絕迹，蟲害亦可少減。蟲害既純發生之後，除利用化學性藥品之注射毒殺外，利用機械之捕滅，亦極收效，此種科學化之病蟲害防除法普遍實施後，其有助於農產增收，農村建設者，當甚宏遠也。

丙、作物品種之選定及改良

華北農家不諳選種之術，遑論改善之道？斯亦農村復興之暗礁，試問無優良之品種，何由生健全之作物？無健全之作物

何由產豐富之農品？農產不豐富，農村何由而充裕？農村不充裕，民生又何由而安定乎？由此種因果，乃知作物籽種之選定，實為復興農村，安定民生最基礎之工作。

由固有之品種中，選擇適意於吾人之栽培者，有時不易求得，故就固有品種而加以改良實有籽必要焉。種之選定非完全可以肉眼鑑別須假借機械或藥品，此已為技術方面之事，至於籽種之改良，係完全利用遺傳律，更為純技術之範圍。

品種之選定與改良，既屬萬分必要，而又均係技術關係事項，當需用技術人材，在華北農業人材缺乏之今日，對於技術人材之育成及派遣赴農村指導農民工作，洵為要務。如技術人員不敷分配，由政府辦理試驗機關，俟育成優良品種後，再分別配給於農民並教以栽培之法，亦屬適當而較易舉辦之事也。

丁、化學肥料之製造及應用

因牧畜事業之不發達，現時之華北農村，頗感到肥料之缺乏，因而農田陷於瘠薄，農產無由增收，且以往天然肥料之施用，其利益及便利，固為吾人所不可抹煞，究亦有若干不便之處，如易生惡臭，易誘起病蟲之為害是，而其供給量之不足尤為嚴重之問題，是化學肥料之應用當屬補救之有效方法。

化學肥料中國向無製造，完全仰賴於舶來品之供給其漏卮之外溢，係為助成農業之增產，尙屬稍有代價。而外來肥料，恒不適於中國土壤之施用，不但無利有時反受其害，豈非自取其殃。故中國設廠自製化學肥料，誠為迫不及待，但化學肥料之施用農家不悉其法，施用不當，亦易受害，應由政府設法指導之，方易奏效也。

(註) 農村復興之技術關係事項，本文只租枝大葉，述

其梗概，讀者欲作進一步之研究，請參閱作者在東亞經濟月刊所發表有關食糧之論文，敘述較為詳盡。若作更進一步之研究，無妨參考專書，本文因限於篇幅及題意，未便詳述。

(五) 關於制度關係者 一國庶政之推進，必有舊章可循，方不致朝令夕改，施令者固有若干方便，奉行者亦不至無所適從。此種舊章沿用既久，乃形一種制度，所謂制度，有時為政府因時制宜而制定者，亦有時為人民習慣而演成者，其成因雖不一致，而其適合於或曾適合於某一時代之政情或民情，則初無二致。時代之演進不已，制度之因革亦不能固定，必因時因地而有所轉換，若不顧當時之時代背景，而執意襲用舊有之制度，其流弊必日漸其多，以農業制度而論，亦不能例外，今擇農事制度之應加改革者，縷列如次，果能加以糾正，亦未始非農業建設之一大助力也。

甲、租佃制度之改善

一種制度之不良或不適用，非但不能便民，抑且甚能病民，華北之租佃制度，即其一例。租佃制度之在農村，形成一種不成文法，因地而異，因人殊固未能強同，但地主對佃戶之榨壓，佃戶對地主之取巧，則大致相同。此因相互間利害之衝突，立場之懸殊，地主只求地租（現金地租或現物租）收入之增加，貸予物品（如房屋，農具，牲畜，籽種，肥料，現金）之減少，不論佃戶之能否生活。佃戶因生活之謀求，惟恐無地可種，對地主之苛薄條件，有時不得不忍痛接受，然而其反響，即只求農產之收穫，至於其收穫之多少，則不暇計，及其地力之消耗，更所不顧，故在鄉村凡佃戶所經營之農田，管理既欠

完善，收穫必然降低；兼以肥料不肯充分施用，地力日益磽薄，生產力大見下落，其影響所及農業增產將得到相反之結果，農村建設將得到嚴重之打擊，應由政府公布公允之租佃法，對佃農之利益加以保障，不須地主對之作不合理之苛求，對地權之使用，予以嚴格之規定，不須佃農有分外之要求，並須責成佃農對於所耕種之農田加意保護，其佃農耕作成績優良者，予以獎勵，容亦農村復興之有力因素也。

乙、土地公有制度之廢止

華北農村，因傳統之關係，常有一種公有土地之存在，或為村公有，或族公有，其土地之經營或為公共處理，或為輪流值年獨理。尚有一種官產或廟產其產權屬於官廳，而經理之權則委之於附近各村之農民按年取租，按年易戶，亦不啻為土地公有。此二種形態之土地統可名之為公有。此種公有土地制度，亦有流弊，其據有土地之利用權者，因為暫時性質，對農事上之經營常存五日京兆之心，不願將來永久之地力，而濫用土地，其結果，土地所有者之各地戶，對於土宜與經營法之改良之利害關係之觀念，亦有淡薄，徒墨守成法，絕不力求改良之策，故土地私有之演成，實為有因而非偶然，如欲保持地力，確保農產，此種土地共同利用權制度之廢除，實應斷然實施，不容猶豫者也。

四、農村建設與政治建設之不可分性

政治自政治，農村自農村，政治之設施常忽略農村之存在，農村之榮枯，似無涉於政治之良窳，此為中國之通常現象，亦為極不良之現象。

夫人類為政治性之物，隨時可以發揮其政治之性能，農民

何獨能例外？並且中國為以農立國，農民不熱心於政治，政治將陷於孤立，農村不協力政治建設，政治建設將無由完成。至於農村之建設，在在需要政治力量之扶助，若農村建設單獨實施，亦絕不能收得效果。事有所必至，理有其固然，非無稽空論也。

以中國之現狀論，政治之建設，不免以農為對象，農村之建設，更將視政治為依歸。此種相互之關係，理至淺顯而正當，絕無疑義。

以政治建設之治安強化為例，若僅重視都市治安之強化，而忽略農村，則不易奏效，即使奏效，亦不過點與線之完成，烏足以言廣域之治安乎？是政治建設之未可忽視農村建設也。再以農村建設之土地關係改善事項而論，其完成之力量，絕不能發之於農村本身，而須假力於政治，如政治建設未得成果，政治未納入正軌，則政治力量不暇達於農村，試問農村建設將何由而着手？更何由而成功，此農村建設之不可脫離政治建設也。

在今日之華北，政治建設甚為重要，農村建設，亦急待着手，二者均未可偏廢。或問於余何者宜先？何者尤要？吾嘗答以同樣重要，應同時做起，因二者相互間有不可分性之存在也。否則，政治之建設將成空洞之皮囊，而農村之建設，無畏貧血之軀殼矣，以吾喻之，政治建設為國家之體形，農村建設為國家之靈魂，可得而分離乎，明乎斯即明乎二者之關係矣。

五、農村建設與政治建設之連環性

前節敘述農村建設與政治建設之不可分性，已將二者之相互關聯，加以闡述明晰。茲再將農村建設與政治建設之連環性

，加以說明。

何云乎連環性哉？

吏治之刷新，固主要政治上之行事，而其效用則兼及於農村建設，因農村建設需要政治力量之處甚多，如行政官吏不悉農民之疾苦不知農村建設之重要性，而不加以扶助，農村建設又何由而得成效乎？

治安之強化，為行政上之措施，却亦為農村建設之要件，農村建設如不成功，民生不能安定，治安何由而保持？再治安不能確保農村又從何而建設乎？

交通之振擻，即交通工具之普及，交通工具之資材非農村之產物乎？交通工具之建築，非農村之勞力乎？農村無建設，交通將無以振擻，交通不便利，農村建設亦將感到棘手矣。

教育之普及，各國均認為係極重要之事，而教育施政之重點，各國不得一致，工商立國之國家，偏重於工商業人材之造就，農業立國之國家，當應努力於農業人材之育成，期所學易於應用也。吾國教育雖係政治之建設，而其工作實孕育農建村設之人材。

國庫之充裕，固方策非止一端，而仰賴田賦之收入，當屬極大之數目，若農村破壞之餘，不加建設，則有待於政府之賑濟，奚有繳納田賦之餘力哉！農民無納稅之能力，國庫何由充裕乎？國庫不充裕，農村何以建設乎？

物資物價之處理，為政府在戰時體制下急應展開之政策，其目的不外求物資之圓滑供給，物價之平準穩定，但所謂物資，非農產物，即農產物之加工品；所謂物價亦皆視糧價為轉移，如農村建設得有成績，農產豐富物資固屬流暢，物價亦易低

減矣。

其他政治建設中，通貨之維持，游資之利用，實業之振興等，均為當前之重要事項，亦均為與農村建設有密切關係者。所謂實業，農業當亦在其中，所謂振興實業，當亦包括農之建設。通貨之維持，游資之利用，或則足以維持農業之發展，或則足以助成農村之建設，雖為政治意味之建設事業，實亦農村建設之初步工作也。

農村建設中土地政策之確立，農村資金之斡旋，農村勞力之補給，農村技術人員之育成，以及農村制度之改善等，又有一而不仰賴於政治之力量？又有一而不能促成政治建設之完成？農村建設與政治建設互為因果，互為補成，有如車輪鳥翼之缺一不可，又如影之隨形，須臾不離，是謂之連環性。

六、結論

綜上所述，吾人不難瞭然於政治建設與農村建設之重要性。二者更互為因果，有不可分性，並有連環性，同時並舉，得效速而奏功於久遠，單獨施行，則徒勞而無益。

政治建設如吏治之刷新，治安之強化，交通之振擻，教育之普及，國庫之充裕，物資之交流，物價之平準，通貨之維持，游資之利用，以及實業之振興等要政，均應以農村建設為對象。而農村建設之土地政策，資金貸予勞力供給，技術講求，以及制度改革等事，均有賴於政治力量之扶持，二者互相助成，不容或爽。

政治建設與農村建設均極重要，相互間之關係，更不容吾人之忽視，故今後吾人努力之方向，亦當向此兩方面作持續之邁進也。

農村調查要領

步毓森

一、農村調查要領
二、農村調查之目的
三、華北農村調查之重要性

四、農村調查之步驟
五、農村調查人員應具之素質
六、農村調查方法

七、農村調查大綱
八、調查材料之整備
九、結論

一、農村調查要領

國當務之急也。

二、農村調查之目的

根據以上所談農村調查之意義，可以推知農村調查之最大目的，不外下列四端。

(1) 認識農民實際生活情形。

(2) 明瞭農村經濟實態。

(3) 根據農村調查之結果，以為改良農業之張本。

農村之張本。

(4) 根據農村調查所得之資料，研究農村盛衰之原因。

三、華北農村調查之重要性

華北為建設東亞新秩序之發祥地，與友邦日滿關係極為密切，當此大東亞戰爭時期，華北尤其具其特殊性，不但為大東亞戰爭之後方兵站基地，實負有防共剿匪以及

供給前方一切資源之重大責任。華北農村亟待開發，華北治安亟需強化，凡我華北官民應如何同舟共濟，努力邁進，澈底實行農業增產計劃，改善農民生活，發展農村經濟，以求民生安定，資源開發，凡此種種，又必須從農村調查着手，農村實際情形明瞭之後，一切計劃均可暢行無阻也

四、農村調查之步驟

(1) 調查人員之訓練

據一般經驗之調查者談，調查人員雖不必有特殊專門之學識，但普通常識亦須具備，故調查人員必須受相當之訓練，乃能從事調查工作，否則格格不入，效率減低，反增加調查工作上之障礙。訓練之前

，更須注意人才之選擇，選擇之標準，主要者為語言，態度，體格，學識，然後施以相當之訓練，在訓練期間，特別充實其各項學科以及調查方法，合格之後，始令其從事實地調查工作。

(2) 調查團體之組織

凡一種調查工作，多為分工合作性質，無論其為獨立之調查機關，或為附屬之調查團體，均須有合理化之組織，各個人員分担職務，各盡所長，完成健全之組織，系統不容紊亂，然後乃能有成績上之表現。組織可分事務及調查兩方面，各負專責

，在調查方面，更就其調查項目，分門別類，分途進行。此外更須規訂記錄，測量，繪圖，統計，編輯等項目，使調查人員分擔或兼任。至於團體精神尤貴互助團結。

(3) 調查大綱之編訂

在從事調查工作之前，調查大綱之編訂，實為首要，其內容宜按照調查項目之性質及次序，製訂問題及繪成表格，以使用文字解答，或用數字填寫，文字宜淺近明

鮮，表格宜分析清楚，二者均不可含混。在大綱內所設問題或表格，關於質的方面，最好用量的名義表現。調查大綱須經詳

密之審訂，乃能應用。式樣宜易於摺疊收藏，紙料宜易填寫，格式大小宜足用，印刷之線格及字體宜輕重分清。在調查時，遇有調查大綱以外之珍貴材料，不妨另欄添入。

(4) 確定調查時所用之單位

調查時所採用之單位，不外地域單位與經濟單位，各種單位均須在調查之先確實規訂，並求始終一致。

(一) 地域單位——如調查某縣之

全體農村則以縣為單位，調查一村時則以村為單位，若調查數村以上時則以區為單位，調查各個農家時則以家為單位。此外更有特殊規定之單位，如某一河流，某一

特產區則為調查便利起見，而採用特殊規訂之單位。

(二) 經濟單位——在調查經濟開

題時，單位若不預先規訂，必致前後不一致，在統計時將發生種種困難，數字之表示更難精確。如關於度量衡之單位中，面積單位，容量單位，距離單位等，均須預先確定，以為調查時記載上之標準。他如貨幣單位中之新舊折合與換算等，更宜特別注意之。

(5) 調查經費之籌備與運用

實施調查工作計劃中，最主要者為經費之預算，在調查之前，宜作通盤之預算，各種費用，宜分配得當，更不可徒作龐大之預算案，而致糜費金錢。在運用時，宜求費用少而效率大，務求預算有餘，不可使之不足，以致影響工作之進展。

(6) 調查工具之準備

(一) 調查大綱——各種問題及表冊

(二) 活頁手冊——調查時隨時記載各項材料用之。

(三) 測量用具——如水平，標桿

· 皮尺等

(四) 製圖用具——如顏色，儀器

· 三角板等

(五) 氣象用具——如寒暑表，風

雨計等

(六) 計算用具——如算盤或計算

機等

(七) 攝影用具——如照相機及膠

捲等

(八) 地圖——預先準備最近詳明

之地圖或向當地借用。

(九) 其他應用物品——如各項應

用文具及工具等

(7) 調查日期之規訂

依據調查項目之多寡難易，規訂調查日程，以便按期進行調查工作，因調查人員不但宜注意金錢上之經濟，而尤當注意於時間上之經濟。在規訂調查日期起迄後，責任者宜隨時監督指導，務使工作在一定期間內完成之。

(8) 調查路線之規訂

調查時宜參考地圖，按照查詢路線之遠近，規訂調查路線圖，使調查人員循序漸進，不致徒勞往返。遇有路途過遠及調查事項繁多地點，宜接洽住宿場所。對於地方治安情形及交通用具亦宜事先加以籌劃，以免臨時措手。

(9) 調查材料之搜集

按照調查大綱之需要，實地搜集各項材

料，務求詳確。

(一) 文字記錄——各項問答題可

由口頭上談話式聽取而記錄

之或參攷各項既成材料，互

相對照，切不可徒信道聽途

說之報告，須各方面考證，

然後擇其可靠者分別記錄之

(二) 填寫表格——按已經製就之

表格，逐項填寫，各項數字

，宜從實際調查得來，其實

際不能求得之數字及說明，

寧缺勿濫，數字尤宜填寫清

楚。

(三) 檢定收集之文件——在農村

調查工作中所得之材料，有

時間性，過於陳腐或不真實

者宜共同商討，辨別虛實，

不可一味抄取，不合實際。

如各縣舊有之縣誌，所記載

者多為前代之情形，此種材

料宜加檢定。其他各項如縣

公署檔案中之文件，尤多不

合實際，宜實地調查，彼此

對照。

(四) 繪製圖樣及攝影——調查材

料除大部可用文字說明，或

用數字代表者外，有時必須

繪圖或攝影，較易明瞭，如

地圖，路線圖，河流圖，工

程設計圖，農具圖等，均宜

繪製，其不易繪圖之立體物

等，必須攝影說明之。

(10) 各機關及團體之連絡

赴農村調查時，往往因人地生疎，致起疑費，於工作進行上殊不利，在調查之前

宜先通知當地主要機關及其上級機關，不但可得保護安全，且得種種調查工作上之便利。既從事調查工作之後，對於當地各團體，更當取得密切之連絡，隨時隨地均可得其協助，調查工作自易進行。

(11) 日記及報告之記載

在進行調查工作時，每日關於團體之行動及工作情形，均宜記錄，按日製成報告，呈報主管機關，遇有問題發生時，宜即用敏捷之方法，報告主管機關。在普通報告時，宜注意日期，天氣，路線，住所，人數及治安情形等。各調查人員更宜逐日填寫日記，以備考核。

(12) 各種事務之分擔

在調查工作進行中，每日宜聽從指導者分配工作，而指導者更宜酌量情形，務使各項工作在團體中平均分担，分工合作，每日工作進行情形，加以考查。調查人員尤當互相提携，努力奉公。

五、農村調查人員應具之素質

質

(1) 學識方面

- (一) 須具有農學知識及農業經驗
- (二) 明瞭農村社會組織及一般情形

(三) 農業經濟學常識

(四) 心理學常識

(2) 身體方面

(一) 體格健全

(二) 無一切不良嗜好

(3) 精神方面

(一) 對於調查工作感興趣

(二) 對於鄉村生活能享受

(三) 行動敏捷

(四) 忍苦耐勞

(五) 富於同情心

(六) 熱誠謙遜

(七) 待人人有禮貌

(八) 言語清楚

(九) 辨別力強

(十) 觀察準確

(十一) 服從指導

(十二) 精神貫徹

六、農村調查方法

(1) 直接調查法

此種方法為普通應用之調查法，且為最實際之調查法。在身入農村進行調查工作時，處處接近農民，此時最宜注意者為極力避免引起農民之懷疑態度，宜設法對於農民處處表同情，則調查工作易於進行。發問時，宜力求簡單明瞭，或採用測面訪問法，使農民於不知不覺中流露實情，然後調查材料可達到圓滿之希望。直接調查法中，又分下列數種方式：

(一) 觀察——如農作物之種類，肥料及土壤等之性質，可不必直接訪問農民，祇須由調查人員之觀察力即可明瞭。

(二) 訪問——此種為一般調查者所常用之方法，不過在訪問農民時，不但宜言語清楚，問題簡單，更宜擇農民中之頭腦清晰及富有經驗者訪問之。在必要時，更可召集農村中之領袖，請其代為訪問及解答各項問題，然後再將

調查員觀察所得之材料互相對照，如此則調查結果較易真實。在訪問農民時，調查員之態度，最宜注意，待人要謙遜有禮，並宜注意農民之風俗習慣，以免使農民生厭。

(三)測驗——如調查張姓農家時，恐其所報不實，可設法於其隣居李姓農家調查之，如此測驗，易得真實材料。又如調查各種農產價格時，可赴集鎮之市場上先行訪問，然後再與農家所報告者互相對照，即可測知農產物之真實價格。諸如此類之問題，均可採用測驗法調查之。

(四)測量——如農村之土地面積，河流寬長等宜用測量儀器實地調查，不可徒信農民口頭上之報告。

(五)估計——有許多種項目不易

作全部調查時，可調查其一部分，然後估計其全部，但在可能調查範圍之內，最好不用估計法。

(六)繪圖——如地圖，路線圖，農作物分佈圖，以及農具圖等均宜實地繪圖，如須着顏色者，最好用顏色表明之。

(七)攝影——凡不易繪圖之立體物以及較大之建築物，均可攝取影片。

(2)間接調查法

(一)檢定文件——關於含有歷史性之材料，事實上必須借重於既成文件為參攷資料。但所搜集之文件，不可任意採用，須用懷疑之態度，嚴格加以批評，然後始能採用。既經採用之後，應在文稿後註明其來歷，以備考查。並且在引用原文時，不可隨意加以刪改，最好保存其原來

之面目。

(三)參攷書籍——參攷書籍與檢定之文件不同，文件多限於公廳方面者，參考書籍係指當地或外界所有可供參攷之資料，此種或由私人借用，或由圖書館借用，內容間可按實際情形加以修改。普通在某縣農村調查時，縣誌為最好之參攷書籍，其他既成之調查書籍亦有時可供參攷，但須注意其時間性而參攷之。參攷書籍上所取之材料，在報告文稿上亦應註明其來歷。

(三)委託調查——在調查時，常有許多材料，須經長時間之調查乃能得到所希望之結果，如全年之氣象調查，河流之變化，農作物生長之經過情形等，此種調查常超過所預定之調查期間，不妨委託

於當地機關或團體，或私人代為調查。此種調查宜向被委託者詳細說明調查方法，並將所用材料及表格等備齊，以免中斷。

(四) 通信調查——此種調查與委託調查性質不同，通信調查非為長時間之連續調查，乃係在調查之後，臨時又發生與調查有關之情形，若再派員前往調查，未免太不經濟，此時可用通信調查法，向機關、團體或私人方面通信詢問，請其代為調查。

七、農村調查大綱

在從事農村調查之前，首要之準備為農村調查大綱，將所擬調查之項目，分門別類，製訂問題及表格，按其先後次序裝訂成冊，或預先印刷，分發各調查員備用，又或由各調查員各就其所應調查之部分，分別抄錄，以備調查時之根據。若有特殊項目或臨時增加之項目，亦可在備註或附

項內增加，或另加篇幅。茲將農村調查大綱應有之項目，分述於下：

(1) 普通調查

(一) 全縣概況調查——位置，地勢，面積，人口，市鎮，縣政組織等

(二) 土地概況調查——土地利用，土地價格等

(三) 財政概況調查——財政收入及支出情形等

(四) 教育概況調查——學校及文化機關等

(五) 衛生概況調查——衛生設備，醫藥情形等

(六) 交通概況調查——交通設施及各項通信設備等

(2) 水利調查

(一) 河渠概況調查——河流，溝渠，泉池及水井等

(二) 灌溉概況調查——灌溉設施，用水路，排水路，揚水動力，灌溉效果，灌溉面積

(3) 農事調查

(一) 農情概況調查——農作物種類，土地經營，廢地面積等。

(二) 氣象概況調查——氣候，雨量，風，雪，霜，溫度及濕度等。

(三) 土壤概況調查——土質，土色及成分等。

(四) 肥料概況調查——種類，用量及價格等。

(五) 耕作制度調查——輪作及連作制度，混作與間作方法等。

(六) 播種方法調查——播種方法及播種量等。

(七) 加工概況調查——各種農產加工情形及各項工資情形等

(八) 農具概況調查——種類，形式，製法及價格等。

(九) 災害概況調查——風災，旱災，雹災，水災，病害及蟲害等。

(十) 果樹概況調查——種類，面積，產量及價格等。

(十一) 森林概況調查——種類，面積，管理法，產量及價格等。

(十二) 畜產概況調查——數量，飼料，繁殖法，價格等。

(十三) 農產輸出及輸入情形調查——種類，市場，時期，單位，價格及運輸方法等。

(十四) 租賦概況調查——農田租金，租額，賦稅及攤款等。

(十五) 農作物收支概況調查——農家主產物及副產物收入情形，農作物種子，肥料，地租，運輸費及各種人工畜工費用等。

(十六) 農場經營概況調查——場址，職工，面積，經費及盈餘

虧情形等。

(十七) 農民生活消費量調查——農家之衣服，飲食，居住之生活情形等。

(4) 特殊調查

(一) 社團組織調查——名稱，會址，組織，會員，經費及辦理之事業等。

(二) 合作社調查——聯合會，單位合作社，社員，社股，資金及業務等。

(三) 交易場調查——所在地，交易期，組織，職工人數及交易量等。

(四) 工業概況調查——種類，資本，職工，產量，價格及銷路等。

(五) 商業概況調查——種類，資本，職工，營業狀況等。

(六) 礦產概況調查——種類，面積，產量，職工，資本及盈餘等

(七) 水產概況調查——產地，戶數，產量，銷路等。

(八) 集市概況調查——地點，集市日期，市場種類，管理方法等。

(九) 度量衡概況調查——度量衡之單位，制度，用具，折合差數等。

(十) 宗教概況調查——種類，信仰人數，費用等。

(十一) 農村現狀調查——農村盛衰之原因，農村治安之現狀，農民對於本調查之態度及農民之希望等。

在以上所列各種調查項目中，按其範圍之大小，可分為三種：

(一) 個案調查——即對於一農民，一農家或一種社團組織

(二) 例案調查——即對於群眾之調查，在此群眾之中，選擇其代表部分，加以調查。

(三) 全體調查——即就一全體人

口等之調查，係指全區域而言。

此三種調查中，在調查工作中，例案調查最宜注意，因例案調查係以部分調查代表全體調查，此代表之選擇宜不違背原理，如調查農家收入及支出項目時若全體各個家均屬施調查，對於金錢及時間極不經濟，可在一農村中選擇中等農戶，在全體多數農村中，亦可選擇其每個農村中之中等農戶，加以調查，然後將調查結果相加，以所調查之農戶數目除之，即可得其全體之代表數。又或選擇農村中之貧戶數家，富戶數家，然後將調查之結果加以平均，亦可得其全體之代表數。農村調查人員

在從事工作時，宜根據此種原理，凡遇有此項調查項目時宜特別加以注意。在上列農村調查大綱中，此種例案調查項目極多，能應用此種原理調查，實為必要。

八、調查材料之整理

(1) 每日零星材料之整理

調查員每日出外調查時所記載之各項零星材料，宜加意保存，分別裝入卷夾，表

皮註明，並於每日調查工作休止後，詳細檢查內容是否尚有問題，如發現困難時宜立即向指導者報告，設法解決，即或無任何問題時，亦應與同人經一番之探討。零星調查材料之記載，最好用活頁紙，鉛筆抄寫，以便隨時修改。

(2) 每區或每種調查結束後之整理

在調查期間內，當每一區或每一種調查工作成一階段時，此時可作一小結束，此材料，多係由零星材料集合而成，不妨暫將出外調查工作停止，俟自始至終詳加整理後，再行開始從事其他各區或他種調查。內容如有缺欠時，即行設法復查或搜集補充材料。

(3) 整理時關於質的調查宜盡量以量之多寡表現之

在記載各項調查時，宜應用科學方法表現之，關於各種質的方面，避免用文藝筆法描寫之，因此種描寫近於抽象，不易顯明具體之真相，在可能範圍內，盡量應用數字表示。調查材料之記載與普通文人作遊記載然不同，不在描寫之生動，而在實

際質量之認識，此點為調查人員整理材料時應特別留意者。

(4) 辨別文件之真偽

整理調查材料時，往往引用既成之文件，此種既成文件多含歷史性，常與現在事實不符，在引用時，宜與實際情形對照，失其真相者，寧缺勿濫，其材料可供應用者，亦當詳加檢定，然後引用。

(5) 審核調查材料之確否

在大規模農村調查團體時，常另設監查員或檢查員，一面監督調查人員之勤惰，與夫工作進行之程度，一面檢查所得調查之確否。在小規模調查組織中因經濟等關係不能另設此項人員，此種審核工作可由指導者負其責任，隨時監督調查員及檢查所有各項調查材料，以求達成圓滿之結果

(6) 持客觀態度採用歸納方法

農村調查工作之最大目的在考察農村內部實際情形，以為改善農民生活，發展農村經濟之張本處以農民為對象，故在進行農村調查工作時，極力排除主觀之態度，宜時時研究有利於農民之問題，抱客觀

態度，公正之心理，則調查結果將來必可應用。至於整理各部分材料時，每種材料均宜將調查結果，採用歸納方法求得之。所謂歸納方法者，乃集合各種事實與記錄研究出一種真確之結論，此結論能在事實上應用之。據經驗之調查者談，擔當調查工作者，宜屏却私見，偏見，迷信，感情等不良態度，而採用科學方式研究各項問題。

(7) 文字說明宜淺近詳實

整理調查材料時之報告，其用文字說明之項目，不可過於深奧，以淺近明瞭為主旨。對於記載各種事物時力求詳細確實。在用數字表明時，如須加註時，文字尤當簡明，使閱者一目了然。

(8) 所用符號，術語，名詞宜力求明顯

整理調查材料時，在表格，地圖或文字報告中，所用之符號，術語及各項名詞，

宜採取最新式及通常應用，或經公認者，不可杜撰。在記載名稱時，除土名外，更宜附註學名，若無學名時，在可能範圍內將內將命名取義或來歷加以說明。

(9) 繪圖及攝影宜準確明瞭

繪圖及攝影皆為技術問題，在調查團體中，最低限度應有一兩人擅長此種技術，若調查員本身皆能且備則更便利多多也，此種技術在應用時宜練習準確明瞭，對於調查報告始能增色。

(10) 統計後之數字宜分別填表及製圖

調查工作結束之後，除去用文字說明者外，大部分為數字上之統計，此種數字之填寫又分兩種，一種係直接填入製就之表格內，一種係繪製圖解，在圖解中，按其形式，可分直綫圖解，曰曲綫圖解，圓形圖解以及方形圖解等，各就其性質，分裂各種圖解，極為醒目，且大部含有比較性質，用圖解表明，頗覺便利。

以上所舉關於調查材料整理上諸要點，為調查工作結束後立即繼續辦理之工作，宜就印象正深之時，按部檢查整理之，無論何項問題，皆宜力求真確完備，並宜將各項報告彙集成冊，妥慎保管，以備應用。

九、結論

關於農村調查工作之經驗，毓森個人方面曾參與多處，在事變前，曾在平教會定縣實驗區從事農村調查，新政權成立後，又在新民會中央總會厚生部擔任農村調查工作，曾先後至北京四郊，河北省之徐水，清苑，正定，井陘，安次，武清，靜海等縣作全部之農村調查。客歲來建設總署在職，亦擔任農村調查指導，本年曾至河北省之涿縣，山東省之章邱，臨淄，泰安，濰陽及濟寧作全縣之農村調查，謹就個人淺近之心得，草成農村調查要領，以供從事農村調查者之參考，並希賢達指正焉。

(完)

關於物價對策與確立戰時經濟體制

呂孟秋

緒言

近代戰爭之勝利，須綜合軍事，經濟，政治等多方面並進並用，始能確保最後全面之成功。目前大東亞戰爭演進中，友邦日本之軍事力量，已可控制大東亞全地域，然而軍事力量之控制，祇是軍事方面之成功，為近代戰爭上一時之勝利。故進一步保持大東亞地域內長久之勝利，勢必首先在經濟上獲得同樣之成就不可。

今中國業已參戰，而華北為形成戰時經濟基地之重要部份，於是華北本地域上必先確保經濟之健全，而後始有益於大東亞戰爭，以負擔戰時一般急需物資供給或補充之任務。惟在臨戰體制下，欲使華北經濟上之健全，勢必澈底肅清舊秩序下潛伏之自由主義經濟勢力，而更替新秩序有計畫之統制經濟不為功也。

況于戰爭時期，一切物資需用浩繁，時而發生需多供少之局面，間或運輸不便接濟不足，一般富商大賈再乘機買入不賣大量囤積，於是市場內物資愈缺乏，其物價高騰恐慌亦愈增大，殊令人可懼也。故今後欲期華北經濟上之健全，則應平抑無限度之物價高漲，如是不僅可維持華北民眾至低之水準生活，且可促成新經濟體制之實現矣。

華北政務委員會有鑒於斯，爰於去年六月十日制定緊急物

價對策八項要綱頒佈如后：

- 一、物價統制機構。
- 二、適正價格之設定。
- 三、配給機構之整備。
- 四、物資需給關係。
- 五、金融通貨關係。
- 六、生產費及中間費之降低。
- 七、生活必需物資生產工業之助長。
- 八、本對策以現地當局為中心：以期實施上萬無遺憾。

基於以上八項要綱言之，如果按照預定計劃順利實施，則短期間非僅使華北人民之生計得以確保，且大有利於將來華北產業之振興，足以負起大東亞戰爭，後方經濟基地之使命。

實施緊急物價對策之前瞻。

(一) 物價騰漲之遠因

吾國所受英美帝國主義者之侵略，已歷百餘年，其中不僅土地被割據，物產被榨取，受其荼毒最深者，莫過於自由放任，功利思想之侵凌，日久養成自私之觀念。吾國社會百業所以不振，實因受其惡劣影響過於深固人心所致也。

考我國閉關自守時代，被英美打破以後，一般國民由仇洋

風氣而轉變為苟安畏洋之心理。再加歷年以來所經過外來之壓迫與利誘，於是愈使吾國人民在心理上，養成祇顧個人功利而毫無奉公報國注重社會公益之精神。自私狂妄，有如一盤散沙，殊令人浩歎。今者在友邦日本發動大東亞戰爭後，吾國須分担大東亞共榮圈之責任，極須廓清已不合時代之自由經濟觀念，而實行以國家利益優先之統制經濟，藉以增強國家動員力量而完成參戰之體制。

換言之，自由主義經濟之觀念，過去雖然對於人類有相當貢獻，時代演進之今日，不僅已失去現社會指導原理之地位，甚可阻碍國家一切之進展矣。茲將自由主義經濟在現社會環境下，發生數種不良現象，茲分別臚述於下：

(一) 自由經濟養成貪利暴利民不聊生

自由經濟環境下，由於人類利己心重而激發社會之進步，經營一切事業祇求滿足謀利慾望，即不惜竭力盡心以獲得之。因為資本主義之信徒，是以追求利潤而生產，完全以利得大前提為着想，如何設法使生產額年年增加，利潤優厚，為資本主義之國家非常重視者，由是觀之，資本主義國家唯利是圖，不顧及生產過剩，或是否合於社會需要，甚至視利潤比較微少時，即不肯著手經營辦理。一旦國家發生事故，以為千載良機，設法操縱壟斷，商品作為賄品，以冀一攫千金，形成貪利暴利主義，徒使民不聊生，紊亂社會金融秩序，國家之安寧也。

(二) 自由經濟養成各高自私不能奉公報國。

根據資本主義之理論，人類競爭生存於社會，對於已獲得之財產，法律方面承認其產業私有制，以期保障人類勞碌一生所獲得之幸福基礎。雖原則甚為適合社會人士需要，惟在無限制私有財產權絕對不可侵犯之現狀下，徒養成人民貪吝無厭，人慾橫流，若關於社會國家公共利益方面，則不拔一毛各高萬分，致使社會上一切事業停頓，國家資源相繼荒廢，不識時務者，尚一味奔走呼籲指導私奉公報國，其有不成為紙上談兵，徒勞無功者亦幾希矣。

(三) 自由經濟養成弱肉強食紊亂人間秩序

夫資本主義之國家，對於國家之經濟活動，一向是排斥干涉而主張自由放任主義。因人人利己心重，慾望無窮，能滿足現狀者實居其少數，遂不時謀提高改善自己之地位而努力，甚至不惜盡心竭力濫用自由，進而侵及他人之利權。社會無非為個人之集合體，故私人間弱肉強食，互相剝奪之結果，弊害所及，對於社會國家之秩序安寧，不但無益且有重害。進一步言之，在國際間共處之情形亦莫不同此。憶及歐洲在產業革命後，當時首推英人為最優越地位之先進國家，英國便極力倡導自由貿易經濟為國際間最有利之互惠政策。譬如：「甲、乙兩國間貿易，甲貨在甲國之生產成本費為五十元，而在乙國須耗費八十元，而甲國出傳甲貨索價為六十元，如早甲國獲得利潤十元，而乙國購入甲貨反可節省二十元之生產費」由是引誘世界生產落後國家，皆採用放任之自由貿易經濟政策。殊

不知此種弱肉強食政策，僅對於英國為最有利，使強者愈為強盛，弱者日趨不振，蓋生產落後國家之環境惡劣，生產成本費當然比較工業發達之先進國家為高，亦為工業幼稚國家萌芽時代應有之現象，豈可不知保護而被英國摧折耶！此猶如成年人與幼童比賽角力，成年人獲得勝利，實為顯而易判之事也。

(二)物價騰漲之近因

夫經濟為萬事之根本，一國資源之豐富，不僅利濟戰時軍需而且確保後防國民經濟之自給自足。惟於長時期戰爭之狀況下，勢必物資生產有限而需要之浩繁無窮，常不免有感物資缺乏，接濟不足之情形。此種現象不僅東亞各國如此，即西歐參戰國家之物價亦莫不高漲也。惟我國社會經濟情形特殊，尚無完善統制經濟政策之實施，故近一年來我國各地所遭受高物價恐怖之風氣，亦為近代各國所稀有。茲將戰時極易促成物價高騰之原因，分列於下：

1. 天災人禍。
2. 軍需物資需用品類過多。
3. 農地成為戰場無法耕種。
4. 農村需用之原料，肥料缺乏。
5. 運輸不便，物資需供失調。
6. 人民消費依舊而生產額減少。
7. 商人操縱壟斷或賣空買空。
8. 商人買入不賣大量囤積。
9. 通貨下落影響金融不安定。

綜前述種種物價高漲之近因而論，內以商人投機，囤積而使物資需供失調，為害人民最為顯著。蓋此項人為提高物價，

毫無限度，就現狀論之，一任商人銷售物品，一日一價或一日數價，或同一物資，物價懸殊數倍，此皆由於一般商人利己心重，公益心太薄，不顧大多數人之利益，甚或為滿足暴利之獲得，一面大量囤積日常生活必需物資，一面不肯以現時市價出售貨物，於是發生暗盤，私自互相授受，此風一開，大多數消費者，即形成持款無法購買物資之恐慌，以一般食糧商人而論，皆於正式營業店舖外，分設秘密倉棧於親友店員家內，以避免官廳之檢舉處罰。長此以往適足以妨礙當局之計劃政策推行，影響民衆生活之不安。故政府當局於實施緊要物價對策後，不但不能徇私疏忽，且須認真調查檢舉。如棉布，棉紗，麵粉，大米，捲煙，皂，五金等日常急需物資或與軍需有關者，迅速檢舉之，即可立桿見影稍殺投機之氣。同時辦理金融業許可制，對於含有投機性之商號，銀號，錢莊，以及代客買賣行為之經紀人等，非經財政當局許可後，不准營業，茲將已獲得許可營業之商，銀號統制之，隨時可以調查其賬冊，檢舉客戶最大之交易量實況，禁止一切期貨之交易及提高或廢除現行之証金制度，如是不僅投機囤積無法繼續活動，即一般從事投機之人從此斂跡矣。其次關於物資平衡供需辦法不外乎努力生產增加，以應社會各界之需要；強化輸出入之機構，以補消費都市之不足；及實施完善統制之分配，以期大多數人民之幸福與安寧，不能因少數人之故意違法貪圖厚利而犧牲也。此點深望一般自由放任貪圖暴利者有所覺悟，以免受不名譽制裁時悔之晚矣。

實施緊急物價對策之後顧

(一) 期待人民之認識與協力

我華北當時苦心籌劃物資需供平衡，抑低物價實現價廉配給，以確保華北一億人民之生計安定，自不待言。然因過去接受英美侵略時代之自私觀念作祟，不僅一部商人視囤積投機為牟利之良機，而不願實現配給，即一般民衆亦多有不明真象，以致對於配給制咸抱觀望疑懼之態度。所謂統制配給者係使人民安居樂業，不論男女老幼各得其所。故現世界各先進國家，推行配給制度，莫不力求完善。如友邦日本實施配給統制所以奏功，皆由於社會經濟組織嚴密，結成一體及配給對象優越，環境適合所致。今我行政當局以配給統制事關創始，頭難之關係，乃謹慎於詳密考慮下，採取漸進之步驟，如一面戶口調查確實，強化保甲制度，一面取締暴利行為，統制物資正軌流動，規定協定價格，其次即着手登記物資需給實況，並灌輸人民配給知識，無不處處以針對物價高漲之平抑，以紓人民久受物價高昂及物資需求不能平衡之痛苦也。

大凡政府當局推行某項善政，莫不與民生國家之安危有關，尤以政府之法規，法令和佈告，更不可藉口手續麻煩，便置諸不理。因為自利自私，獨善其身之行為，將斷然遭受排斥，不僅全體受累，個人亦難有利。譬如戰時體制下生活基本形態之配給制，乃為人民所急須痛感需要而設者，辦理初步配給登記手續，自應十分精確完善，人民須至誠協力報告所需實際消費量。否則將來消費統計成績不佳，則適足妨礙當局預定進行計劃。如此設想，豈非歸根貽誤自己，故今後我民衆之幸福須視真誠協力程度之大小而定也。

其次，人民對於政府當局推行緊急物價對策之內容要點，則不可不加以深切瞭解，以期最短期間得以普及宣揚，實切要之道也。並分別詳述於后：

(1) 正當商品銷售價格

一般商品銷售之價格。係由原物資生產而成為原料，再製造而成商品。故一種商品之生產或製造成本費加入商人應得利潤及一切雜費合計之稱為商品銷售價格。如商品係由外地輸入者，則須加入運輸費、保險費等，稱為輸入價格。如由輸入商轉售給批發商或由批發商轉售給零售商人，則稱為批發價格。如零售商人直接售給消費者者，則稱為零售商品價格矣。以普通商品之利潤而論，雖經過若干商人轉轉若干次之轉售，一般利潤約在一成五至三成之間而已。

(2) 適正許可販賣價格與協定販賣價格

政府當局在去年六月十日規定適正價格計有：煤、鹽、棉花、棉布（原布）、砂糖、石油、火柴、啤酒、煙捲、肉類、紙類（日本產）等項，續行公佈者為棉布及布製品、紙製品等項又關於第一次公佈許可價格者，有蚊香、肥皂（洗濯用）、殺蟲劑、洋蠟清涼飲料品、木柴等六項絕對不許使用自由價格，以期人民有所遵循不致誤犯。

關於許可販賣價格之意義，係由現地當局批准，對於合法同業公會之申請，許可某一種商品販賣價格之核定，並於該項商品上註有「許」字之字樣。

關於協定價格之意義者，凡於去年六月十日以後，始由外地輸入之商品，一律須經現當局嚴格審定，再核定其價格，並於商品上註有「協」字之標幟。

(3) 其他事項

其他事項，為強化同業公會，使商人加入商會，俾將來皆可獲得配給物資之資格。如規定度量衡正確之使用，調查現地貨棧之存儲量，登記輸入之物資，規定合理化之勞働工資，種種無不間接直接與物價對策之推行有密切之關係。

總之，我國民族對於固有道德觀念，向極重視，今後無論為生產者或消費者立場，應一致體念時艱，自肅自戒，對於政府當局已頒佈之法令，法規等，一面細心體會善政之深意，俾明瞭一切不致貽誤自己；一面須以道德之理念儘量維持之，至誠協力之，則在短期間由於衆擎易舉，當可收事半功倍之效果，而足以負起臨戰體制之任務焉。

(二) 確立臨戰經濟體制，物價對策推行

之將來

夫物力難艱，須思得之匪易。在平時吾人尚處處節省物費，以備不時之需用。况在嚴重臨戰之時期下耶？故吾人應力矯奢侈之習，設法使物制之享受，儘量節省至最低生活水準，實為分內之事也。

根據年來報章所載，吾人可知現在世界各地幾乎盡為硝煙彈雨所籠罩。人間地獄慘憺之情形，幾乎使得天獨厚之華北人士，難以置信。華北地域，資源雖極豐裕，如不及早實行統制，一任其自由放任，則有用之物資不免趨於浪費，終久不免發生必需物資缺乏之一日，况現下吾人所需要之物資，已日漸昂貴增加。負擔甚重。長此消費依舊，需過於供之情況下，則今後之生產出品，亦將不惜提高成本以增加生產，於是水漲船高

而將提高商品之銷售價格，自亦意中事耳。

該有云：種瓜得瓜，種果得果。人事亦然，惡因惡果，社會物價高騰旋踵而至，人民經濟力量亦將隨之一概削弱而不復振。故現當局緊急物價推策之將來，如人民相繼節約日常之消費，則生產品需要不致驟增，生產成本費及中間費，一定可以降低，間接已減輕消費者之負擔，此其一也。

在自由交易市場環境下，促成投機事業之盛行，對於過分利潤獲得極易，人人為發財心切驅使，假平日正常之經濟事業於不顧，甚或使之停頓，因之社會金融秩序紊亂得無法收拾，大部人民經濟狀況發生破綻漸趨于崩潰。故現當局緊急物價對策實施之將來，既可撲滅投機之風歸於平靜，又可調節偏枯偏榮之消費都市，使之平均發展。由是可使社會金融秩序穩固，華北人民生活計得以永久安定，此其二也。

今後政府當局必與友邦日本親善通力合作，可由事實上證明之。溯自大東亞戰爭爆發以來，迄今日本後方社會經濟狀況，毫無破綻不良現象發生，即足以觀，不可不歸功於統制經濟之實施也。故我華北當局一面以友邦日本過去實行統制經濟之豐富經驗，實況，奉為圭臬。一面必全力整備華北輸出入機構，以謀大東亞共榮圈內之物資流通圓滑。又同時吸收現社會之過剩游資，設法運用於正當途徑上。所以將來有關於華北重要物資生產工業及其建設事業，必因政府當局全力之扶持，得以日趨繁盛發達，具有特殊性經濟地位之華北，當迅速確立戰時經濟體制，藉以安渡時艱，實屬切要之道也。

華北造林問題之商榷

趙真之

目次	
一、前言	
二、造林之重要性	
甲、造林與國民生活	
乙、造林與國民經濟	
丙、造林與國民健康	
丁、造林與國民性	
戊、造林與農產豐歉	
己、造林與工業進展	
庚、造林與交通事業	
三、華北過去造林之實績	
四、華北林木供求之現狀	
五、華北今後造林推進之意見	
六、結語	

一、前言

中國年來，林政失修，舊有之林木，不知加意保護，任人且且而伐之。百年樹木之計，鮮有人注意及之。影響所及，童山濯濯，觸目盡是，荒野漠漠，無往而非。今後木材之用途日益廣，而森林之面積日益狹，其初也，供不應求，繼之供求之相差，愈去愈遠；終必來源漸杜，無以應用矣。吾人目擊此種現象，知隱患潛伏，一觸即發，若不積極設法補救，誠恐來日方長，木材之恐慌，其嚴重性將不減於食糧之恐慌也。

預防木材之恐慌，任人而知需要造林，政府國民，咸喻斯旨。惟造林事業，較為艱鉅，固須官民之合作，更須通盤之計畫。非然者，即免失敗，亦絕難獲得預期之結果。但在一種計畫開始之前，對其有關之事項，必先調查確切，始有根據，不至有面壁虛構，空中架樓之譏。順乎斯，本篇之作，純重實際，力避空談，至於推進之意見，亦不過一得之愚，貢獻同好，聊作拋磚引玉之嘗試云耳，敢以自衛乎？

二、造林之重要性

先哲有云：「一年之計。樹穀；十年之計，樹木；百年之計，樹人。」是言造林為長年之久遠大計，實為有見地之說也。誠以吾人衣食器用，靡不以木材為原料，且森林可以涵養水源，調節氣候，防風防砂，尤著奇効，防旱防澇，更顯神功；正所謂利溥效宏，其用途不可以數計。茲分條縷列如次，庶可証吾言之有據也。

甲、造林與國民生活 人民生活，不外三大要素，為不可須臾離者，曰衣，曰食，曰住。吾人之食料，除自五穀供給者外，若果品等佐食品，則取給於樹木，熱帶地方，且有以果類作主食品者，更可見其重要。吾人之住所，門窗檯架，無一而非木材，室內用器，本質者又什得八九，雖近來有木料代用品之發明，而在應用上仍不若木料之普遍。在一般之眼光，樹木與人之衣服，似無聯繫，究其實自科學昌明後，已能利用化學方法，將木纖維轉化為布疋，而供吾人服用矣。至若光與熱之

供給，尤非木材莫辦，或謂煤炭礦油可代之，殊不知煤炭礦油亦古代樹木之遺體也。其他如藥材，顏料，塗料，嗜好品，亦為人生之次要要素，又何嘗非什九有樹木之副產品乎？斯可見造林之有裨於國民生活計，絕非淺解也。

乙、造林與國民經濟。華北幅員廣袤，地域遼闊；平原曠野，固可供農作物之栽培，但荒山荒地，並未設法利用，一向任其棄置，豈不可惜？若圖一國之富庶，其必要條件為「國無廢人，人無廢時，地盡其利，物盡其用，人盡其材，貨暢其流。」夫然後民康政阜，可以預期。尤其中國，以農立國，亘數千年，以土地為國家唯一富源，「無土不成農，無農斯無國。」對地盡其利，又寧可漠視乎？故利用荒山荒地以造林，實為急要之圖也。非然者：農家之薪炭木料，勢須購人；政府建築工程所需之木材，亦賴舶來品之供給，漏卮外溢，莫此為甚，殊有違於經濟之原則。果能國民奮起，竭力利用廢棄土地，無論房前舍後，道旁路側，地界地端。河堤河岸，不能耕種之空隙地面，盡用以植樹，不僅木材之來源可暢，而農閑之時間亦可利用，又暗合於人無廢時之條件，故吾人應認為欲復興國民經濟，須先復興農村經濟，欲復興農村經濟，又須提倡農村副業，若養蠶，養鴨以及小手工業之經營，均為良好之農村副業，但其結果僅能利及農民自身，且為時甚暫。造林之用，利民衆能富國，且能立百年之基，有惠於次代國民。坐是之故，吾認為造林應為農村副業之最有利者，頗可提倡也。

丙、造林與國民健康。吾人生活之要素，除有形之物質外，其他無形物質，如空氣等，亦屬不可缺少。空氣之供量無窮，正所謂取之不盡，用之不竭，且為無代價之取得，似不成問題；但吾人所需者，非空氣之全部，而為空氣中之一部氧氣，此種氧氣，人類得之則生，失之則死。空氣中因人類之呼吸。燃燒及其他自然現象，恒持續增加碳酸氣而減少氧氣之補給。則端賴樹木之光合作用。若不有樹木，空氣中氧素漸少，可影響吾人之健康；由少而無，且可戕吾人之生命。鄉居之人較之鬧市中人，身健而壽亦永，職是故也。其他氣候條件，如溫度，濕度，日照，風雨，均與人生有密切之關係，而又莫不為森林所左右；良以森林所在，冬得障蔽，夏得蔭遮，炎熱嚴寒，均得調節而不達其極。又可以涵養水源，並有助蒸發，亢旱可免，過濕現象亦不至發生。於國民健康，裨益良多，吾人又烏可不極力推進造林運動乎？

丁、造林與國民性格。樹木可以點綴風景，盡人而知。若山清水秀，再益以蒼鬱之林木，葱蘢之枝葉，景緻幽邃，如在畫中，其地居民，必具有極典雅而柔和之特性，可以想知，誠以林木有陶冶性情之功效也。若沙漠地帶，原野萬里，一望無垠，田禾且無，遑論樹木。因之居民稀少，且其僅有之居民，亦恒性情殊於常人，或則暴戾，或則愚騷，智慧亦多低能，絕無傑出人材之出現。再遍觀世界各國之實際情形，加以比較，更不難得一確定之答案。凡文化水準特高之國家，國民性格及

國民智識之超出，爲必然之現象，而其森林之分佈亦必最爲普遍，如歐洲之德國，亞洲之日本，即爲絕好之實例。從可知造林之能改造國民性格，極爲顯然，能提高國民知識，尤屬有效，吾人寧可忽視此種事實之昭示耶？

戊、造林與農產豐歉 農業之經營，希望豐登，最忌歉收，此人之恒情也。可以左右農產豐歉之因子，除人力能統制者外，若風害，旱災，水災等，更爲農業上之極大障害，而且一般人多認之爲不可抗力之災殃，並不設法預防；既經發生之後，又不知謀補救之道，殊屬可笑也。吾人應知「人定勝天」，古有明訓，矧時至今日，科學萬能，一切自然現象，均有可以人力矯正之希望乎。至於農業上極易遭逢之天災，造林即可預防之。何則？華北地近塞外，每當春秋之季，狂風攜塵砂以俱來，毀人廬舍，仆人稼禾，爲害甚鉅，若有森林作屏障，則風砂前進，遭逢阻力，大風可以化小，小風可以化無，風災自可減少，甚至絕跡。再則森林所在，以地下論，因其根部之蔓延，使土壤之吸水力強，保水力亦強，土地不至過度乾燥；以空中論樹木之枝葉茂密，可阻止日照之直射地表，而減輕地表之蒸發作用，又使空中濕氣，易達飽和狀態，而水輾時時降，此即所以防旱也。於河岸植樹，有鞏固堤岸之功能，河流不至潰決成爲水患；雖山洪暴發，或雨量過多，因樹冠能承受一部分降水，即由絕頂巖峯流下之水，經樹木之阻力，亦可減緩其水勢，爲害較可輕微，此又森林可以減低水災也。是吾人欲農產

豐登，必須剷除農產三害，即風災，水災，旱災。若欲剷除此三害，造林當爲最有效而易舉辦之方法，且一舉成而三美備，吾人盍一試之！

己、造林與工業進展，挽近工業發達，日新月異，其福利人類，實有足多，吾人對工業之本身，或有無限之感激。殊不知無論輕工業或重工業，其原動力靡不直接或間接爲煤炭或礦物油類，而此種煤炭礦油又無一而非古代森林埋藏之遺體，吾人所以有今日之享受，飲水思源，固不能不感謝森林之賜予。再如建築工程，更不得脫離木料，雖有洋灰鐵筋可以代替，而木料並不因之而貶價格。至若林木副產品，其用途之適於工業者尤夥。如木纖維爲製紙工業之唯一原料，單寧酸爲漂染工業之重要原素；在油脂工業上所用之植物性油類，多取給於森林；建築工業中所需之漆料塗料，亦無一而非森林之副產品；自科學大昌，可用化學藥劑轉變木纖維爲服裝原料，是森林之勢力範圍，又達入紡織工業之領；在第一次世界大戰時，德國食糧缺乏，無以爲繼，曾發明利用木蛋白，衍生成爲食物，以代替五穀，而解決當時甚嚴重之糧慌。此又林產品之可以影響食品工業也。綜上以觀，無論何種工業，無不以森林爲原動力或原料，利用者或爲樹木之枝幹根葉，或爲其分泌物體，甚或爲其變態之物質，利用之部分或方法，容有不同，而工業之不能脫離森林，殆成定論，此爲吾人不能否認者也。

庚、造林與交通事業 華北窮鄉僻壤，交通之唯一工具，

即爲大車，凡運輸乘坐，皆利用之。其構造材料主要者爲樹木。新興交通工具，如馬車，電車，火車，輪船，更非木材莫辦，至能以凌空而交通之飛機，亦需要木料而製成之。大規模之國營交通事業，若建築橋梁，可以便利交通，需用大量之木材，鐵道敷設，所要之枕木，數亦可觀，又何嘗非木材之重要去路？再則通信設施中不可或缺之電桿，所消耗者尤爲驚人之數字，以上所述，均木材本身對交通事業所表現之功用，顯而易見。如詳細考察，則交通之原動力，雖或藉電力，或假汽力，而電力或汽力之發生，亦均直接或間接導源於木材，斯可知無森林即無所謂交通也。引申論之：車輛舟船之漆皮，所以美觀，即木材之分泌物；機械輪齒之滑動，借助於油脂，爲木材之副產品；電桿下部所塗之防腐油，爲煤膏蒸溜或木材乾餾之餾出物，功效甚宏，諸如此類，森林之貢獻於交通者，不勝枚舉。吾人知交通事業之發達與否，爲一國文化高低之測量準繩，尤其領域廣闊之國家，非交通方便，在政治之行使上，必易有尾大不掉，鞭長莫及之弊，可知交通事業之重要性，然則交通事業之唯一原料給源之造林事業，又豈可不重視乎？

三、華北過去造林之實績

中國以往之政治當局，對於農林行政，漠不關心，偶有一二人，注意及之，亦嘗因經費或人材缺乏諸困難，其意志乃化爲曇花一現，瞬息即逝。因而林業不振，爲當然之結果。一

年一度之植樹節，實際奉行無多，僅敷衍了事，甚至用公文上等因奉此，即能圓滿解決此有意義之一日，且可邀上峯之嘉獎，可笑孰甚？如此林政機構，如此林政人材，而猶期望林業前途之開展，吾知其差等於夢囈也。

事變後之農林當局，對林業復興，似具決心，農林機關之成立正如雨後春筍，頗爲可喜現象。徒以林業人材之缺乏，辦理之未盡妥善，兼之治安關係，奏效極微，然亦已聊勝於無矣。

爲謀華北林業之改良，必須先明瞭目下林業之現狀，試覽下列調查，可見一斑矣。

第一表 華北森林統計表（二十九年年度）

省市別	面積 (畝)	株數 (株)
河北省	二〇三、三一五	三、七四二、四二〇
山東省	一一六、九〇三	一三、一二八、九二八
山西省	四二六、四三四	二五、六七九、三七九
河南省	二二、八二二	二、六五八、〇二八
北京市	—	—
天津市	—	—
青島市	三八七、〇〇〇	一一四、〇〇〇、〇〇〇
總計	一、一六六、四七四	一五九、二〇八、七五五

第二表 華北苗圃統計表（二十九年年度）
省市別 面積 (畝) 株數 (株)

河北省	一、三六二	一、三七一、〇九四
山東省	八四、六二九	一八、二八七、三一二
山西省	一、五七六	五二五、七九〇
河南省	六〇五	七〇一、八一〇
北京市	七〇〇	九六一、五三〇
天津市	—	—

青島市

二、三三七

二、九〇九、九二八

總計

八九、一〇九

二四、七五七、四六四

自右表總計，連同普通森林及苗圃，華北植樹面積爲一、二五五、五八三畝，而株數共計一八三、九六六、二一九株。遮觀之，數目亦有相當可觀，但以植樹面積與華北荒地面積之二一、九〇七、七六九相較，則森林利用之土地，尙不過荒地面積二十分之一耳。若再以植樹株數與華北總人口數一萬萬相比，則每人僅可用樹不及二株，不亦可畏乎。吾人明乎華北過去造林之實績，斯明乎今後造林運動之推進急不容緩矣。

四、華北林木供求之現狀

吾人由上節所述，知華北樹木之供不應求，爲不可諱言之現象，且數目之相去甚遠。然華北木材利用之情形若何？供給之情形若何？缺乏木材之種類爲何？缺乏之數目若干？更須明瞭。爲順應此需要，請參照下列爲第三表與第四表。

第三表 華北林產物利用情形表（二十九年年度）

省別	利用部分	產量（市担）	價值（元）
河北省	木炭	一〇〇、二八八	二、八〇一、五一三
	核桃	三四、六六五	一、五九〇、一〇一
	榆樹皮	二〇、七六五	二八六、七二〇
	栗	七七、一三六	一、八〇四、六〇三
	藥材	三、七七八	二二六、五三五
	橡實	一五七	四二、二一〇
	山檀	四、七六〇	四四、二〇〇
	木藍樹	一〇〇	二〇、〇〇〇
	皂莢	一〇〇	一、〇〇〇
	菌菇	二五	三、一五五
	香椿	四二	一、二六〇
	松香	五	七五
	桑樹皮	一、三〇三	九、二七〇
	槐樹實	四二〇	四、四〇〇
	槐樹花	五八五	八、一二五
	松子	一、〇〇〇	三〇、〇〇〇
	石榴皮	三	一五〇
	木瓜	三五	一、〇五〇
	松子油	二五〇	五〇、〇〇〇
	烏菜	一、〇〇〇	五、〇〇〇
	杏仁	一、六〇〇	五七、六〇〇

山東省

小計	二五〇、二二七	六、九八六、九六七
栗	一五、九〇四	五五五、九八六
柏樹實	一、三四五	一三、六五〇
白臘條	一、二〇〇	七一、二五〇
核桃	三二四、四四五	一二、六七七、六四〇
木炭	一六〇、六三六	一、九七二、〇五〇
榆樹皮	四、九三七	三三、八二七
槐樹花	七五〇	一二、七〇〇
山楂	四、八一〇	八六、八〇〇
桑條	四五、〇〇〇	九一、〇〇〇
荆條	五、〇〇〇	一五、〇〇〇
桑皮	三、六〇一	三七、〇二〇
菌菇	六、一一四	三三、七八〇
葯材	二、七五五	二二三、八四四
橡	二五七	二、四五〇
皂莢	一〇二	二、〇〇〇
柳條	八三二	一二、三五〇
棘條	一〇〇	一〇、〇〇〇
木耳	一	八〇〇
葛藤條	三五〇	一、二二五
藥葉(酸樹)	一〇〇	二〇〇
松香	三	一、一四〇

山西省

小計	五七八、二八二	二一五、八五五、五一二	八〇〇
松子	四〇		
菌菇	六一		
木炭	二、五二五		一八、七九六
核桃	一七、〇九七		八八二、八三七
榆樹皮	四二四		二、七〇四
柏樹子	五〇		一、〇〇〇
槐樹花	一五		六〇
木耳	一二		二六九
櫟樹皮	八二		五〇〇
大黃根	一、〇〇〇		一七、〇〇〇
烏葉	一二		一九二
皂莢	五六		四七六
松香	三		三〇〇
漆	五		一、五〇〇
山茶	三〇		三〇〇
五倍子	一〇		一、〇〇〇
葯材	五、四五七		一四八、五八〇
漆	三〇		六〇〇
小計	二六、八六九		一、〇七七、九九四
葯材	三、四一九		一八五、二四七
木炭	三、四九四		四七、五六〇

河南省

核桃 二五、八七二 二、〇六七、六六〇

榆樹皮 八二〇 六、六〇〇

皂莢 二〇〇 八、〇〇〇

栗 一五〇 一、〇〇〇

小計 三三、九五五 二、三二七、〇六七

四省總計 八八九、三二三 二六、二四七、五四〇

由上表觀，可知華北對林產品利用之概況。表中所述，僅森林之副產品，至木材為森林產品之大宗，尙未計入。果品之消耗，亦略而未述。

自副產品之利用，可知森林之重要，若木材之用途，更計不勝計，但華北木材之不足，究至若何程度，雖由前節中，可以得其梗概，為求得一確切之數字，今錄海關入口木材之統計，更足引起吾人之警惕。

第五表 華北入口木材統計表（二十九年年度）

種類	數量（立方公尺）	價值（元）
斬方及圓木段，重木	三四、七二九	八四八、二九六
斬方及圓木段，輕木	一八〇、三二七	三、八二二、一六七
鋸方，重木	一〇、六四五	四六五、七九〇
鋸方，輕木	二六八、四九四	八、三〇一、五三三
製成，重木	三、五三六	一五三、九三八
製成，輕木	二、三三一	一五三、九三八
鐵路枕木	九七、三五五	九六、六三二

柚木 一一二 一、〇一九

平常木材，桅杆 一一二 二二八、三一二

未列名木材 一一二 一四、一二一、九九九

總計 一一二 一一四、一二一、九九九

自右表可知華北需要外來之木材甚多，亦即證明華北木材恐慌之程度。再以經濟之立場言之，每年華北一隅，因木材輸入，已損失一千四百餘萬元，豈不令人咋舌乎？明瞭華北木材供求之現狀，自不難奮起造林之決心，人同此心，心同此理，則木材之自給自足之境地，庶乎可拭目以待之矣。

五、華北今後造林推進之意見

綜上所述，知華北木材確不敷用，且此種現象之影響於華北各種事業者，至深且鉅，故造林運動之倡導，甚屬必要。但造林一事，並非過於單純，不僅需用若干之人力物力，並尤須重視政府之指導得宜，民衆之切實協力，以及林業技術家林業學術家之研究計劃，若徒重空談，則恐糜時費日，一無所成，作者有鑒及此，謹供芻蕘之見，或亦林業推進之一助歟！

（一）擴大舉行植樹節典禮 中國歷來之植樹節，舉行儀式，甚為隆重。但其缺點，即不能坐言立行，徒重表面。因之連年舉行，並未見樹多一株，人民亦漠然視之。吾意以為植樹節應擴大舉行，植樹節雖為一日，而植樹推廣期間則應定為一個月，於此一月間應履行事項為：

甲、由農林當局長官召集民衆講演植樹之重要性。

乙、農林當局派技術人員赴農村實際指導農民植樹。

丙、無植配給農民優良苗木。

丁、派員視察去年植樹之成活數目。

戊、對植樹運動出力人員酌予獎賞。

(二) 實行荒山造林 荒地可墾殖供作物之栽培，荒山則只可造林，亦適造林，對於峻嶺絕峯，不易攀登者，利用飛機播種，雖發芽率較小，在先進國家行之頗著成效，華北亦不妨一試也。

(三) 開辦示範苗圃 在每縣之適中地點，開辦示範苗圃，從事育苗工作，則可育成優良苗木配給農民，二則可將栽培方法及成績供農氏觀摩也。

(四) 舉辦林木品評會 每年秋季，由各縣農林機關舉辦林產品評會，由農家將其自身所經營之森林主產品或副產品送會展覽，其優良者予以獎金，亦引起農民植樹興趣之一道也。

(五) 頒布狩獵法及護林法 以上四則，均係獎勵造林者，若獎勵而不保護，恐不但無有成果，且必適得其反，徒耗人力及物力。保護森林之法，即速由政府頒布狩獵法及護林法，對摧殘森林者，嚴懲不貸，亦林業上之一助也。

(六) 育成造林技術人材 無論何事之舉辦，均需人材，始克成功，創造林為技術事業，尤非技術人材不可。華北林業技術人材之缺乏，現已可觀，若再擴大造林運動，充實林政機

構，人材當更不敷分配，故成立林業技術員養成所，實為要圖也。

六、結 語

在本文之作，原屬速成之稿，急就之章，兼之作者不文，詞藻不工，拉雜寫來，未免嫌其蕪亂，謹擲綱提領，撮其要點如次：

(一) 造林事業與國家社會之各種事業，無不有密切之關聯，故其重要。

(二) 華北過去造林取放任主義，對既有林未知保護，對未來林未能育成。

(三) 華北木材缺乏，仰賴外來木材之供給，經濟上之損失，為數甚鉅。

(四) 華北地域遼闊，適於造林，吾人應加努力，木材之自給自足，並非難事。

(五) 華北林業改造所需要者為政府之決心，人民之協助，及技術者之努力。

附註：本文採取統計資料，新穎而且確切可靠。按農林業之調查，向屬當年之歲末開始準備，三十年度之調查，刻尚未齊，正在整理中，故二十九年之調查已屬最新矣，後到資料，容當補誌之。

目次

- 一、引言
- 二、商會於法上的地位與其性質
- 三、商會的歷史
 - 甲、外國商會歷史
 - 乙、中國商會歷史
- 四、新舊各商會法
 - 甲、中國最初之商會法及其特點
 - 乙、民國成立後之二商會法之異同及其特點
- 五、現行商會法之檢討
 - 甲、現行商會法之優點
 - 乙、對商會法修改之商討
- 六、臨時政府之修改草案
 - 甲、商會之活動與其現狀
 - 乙、中國商會之現狀
- 七、商會之將來

一 引言

商會者乃為商工業者之團體，用謀商工業自身之共同利益者也。然在中國之商會，其事業恆超出其原有工商範圍，形成一種民衆自衛之機關；舉凡地方警察，消防，道路，廟院各事業竟亦包括管理經營，並有地方自治團體之性質焉。原為謀工商業者共同利益之公共團體，於經濟上，政治上，社會上均有隱然勢力不得輕侮；其舉動常為一般世人注目之標的，在輿論上亦占一重要地位。對此商會加以統一的研究，論判其過去，檢討其將來，似亦不無必要也。

一一 商會於法上的地位與其性質

商會為法人，於商會法第二條已明白規定；但為法人中之公法人抑為私法人乃為問題。自其由一定之社員組織成立之觀點之，其性質與民法上之社團法人相同；「然查其目的，則為由國家法律所賦與，為公法人之一而與民法上之社團法人迥異。商會之組織，又當以一定之地域為限，於其區域之關係而言，又似與公法人之地方團體相同；然商會所定區域，不過僅為確定會員資格之標準，並非舉凡地域內之所有人民皆當然為其會員，而支配其地域，使所有人民皆服從其權力，故與地方團體又自有分別。商會會員服從商會之權力，在法律上為特別權利關係，與地方團體與人民間因居住逗留之事實而當然發生之一般統治關係，自然不一致也。

商會非為地域的團體，乃人的團體，商會之為人的團體，又與民法上之社團法人不同，具有國家的目的，究為何種法人誠屬

難解。尤其近時各國於政治經濟各方面均放棄從來之自由放任主義，而漸取積極的統制主義；受國家特別監督保護有濃厚的公法人色彩之私法人，日益增多，公私法人間之分別亦益行難定矣。

但一般則均謂商會為公法人，為公法上之社團法人，亦即公共組合，公共合作。至判定之根據約有下列數端：

1. 其目的由國家法律之商會法規定，且具有國家的性質。

——現在商會法第一條第三條——

2. 商會目的之遂行，須服從國家特別的監督與保護。

——現行商會法第二〇，二二，三一，三三，三四各條，商會法施行細則第三，一四，一七，二五，三〇各條。

3. 商會之設立行為最後的決定，依國家意思行之，由官廳核准始得設立。

——現行商會法第六條——

4. 商會之解散不自由，其解散之決議，非經政府核准不發生效力。

——現行商會法第三十二條第二款——

5. 會員之加入有強制性質。

——依前國民政府實業部公布之。不加入同業公會及不繳納會費之公司行號制裁辦法，規定各業商店均應依法加入本業同業公會，未加入同業公會之商店得由商會轉呈主管官署依據行政執行法罰辦，或勒令停業。同業公會為商會之原則的會員，故其會員之加入有強制的性質。——

6. 會費有強制征收性質。

——依前條之制裁辦法，不繳納會費之同業，得報由主管官署依據行政執行法罰辦——

7. 於事實上，常負地方行政上之重大補助責任，為商事行政事務之代行機關；補助機關，於民間有隱然勢力，事實上已為公的團體。

人類之活動，因經濟生活之逐漸繁雜，其連絡組織之範圍，已不能以地域為限。凡各人業務之相近者，均漸有合作之必要，所謂職能主義有漸凌駕地域主義而上之勢。地方公共事務，固以地方公共團體處理為原則，然特種公務，其關係之範圍與利害影響之地域，常與原有地方團體之區域不相吻合，其事務性質，恆以互相關係較切之人共同處理為最易達其目的。於此乃有公共合

作之發生焉。商會爲公共合作之一，於自治行政中乃屬一例外之組織，此例外組織，有隨同人類經濟生活之複雜化漸發達之勢。人類之經濟生活日漸複雜，其活動範圍亦日益擴大，血族團體已不能保證生活之安定，而有束縛人類活動之事實，於是乃告消滅。繼血族團體而生者，乃爲地域的團體，與職能的團體。商會即此項職能的團體也。

三 商會的歷史

甲、外國商會歷史

近世商會之組織，實淵源於西歐。歐洲工業上之組織 *Gilds* 及手工同業工會，至十六七世紀後，日益暴露其缺點；隨同近代統一國家之發展，其行政上之諸種權利漸次失去。國家承認商工業之自由，更與以致命的打擊，於是此只代表本業窄狹利益之基爾德及手工業公會等日就衰退之途。然政府爲辦理事務行政方便亦不能坐視商工業者之漫無組織，代而起者，於政治方面爲促成市政之發達，於經濟的職分方面，即爲促成商會之誕生。

商會之組織最起自法國之馬賽市。馬賽市自西歷一五九九年每年選四名商人爲委員，其後漸次增至八人，爲市政府於商事行政上之諮議。至一六五〇年此等委員乃開始僱用職員，設置常備機關。此機關初隸屬於市政府，後乃日漸擴大，成爲獨立機關，亦即世界最初之商會也。其後德國行法國法律之區域，亦倣效行之，十九世紀之中季，乃有多數商會成立。普魯士依一八七〇年二月二十四日及一八九七年八月八日所公布之法律設立商會，奧大利則依一八四八年所公布之法律設商會，奧大利之商會，更預將全國強制的分爲廿九區域，每區分設。普魯士則依單獨城市或區域之需要設立之，其分佈地處頗不平均。奧大利之商會，更爲緩和各業間之利害衝突計，將一會分爲商業，工業，鑛業等二三部。某部主管之事項，先由某部審議，議決後再與各部協議，共謀互相協力進行，以避免紛爭。於德國則將手工業部分由商會提出，於一八九七年依帝國法律單獨設立手工業公會。不與商會互相連屬焉。至各國商會之職務，雖因國而互有不同，大致尙無大異。除代表本團體之利益外，多含有行政上之職務，如爲構成仲裁審判所而選出商業陪審員，及專門家；指定關於價格，商業習慣及稅關事務之證人；爲經理，商店，商標，貨樣等之登記；商工業陳列所之管理，以及交易所，商工學校之經營等。

日本稱商會爲商工會議所。其前身爲商法會議所，於明治十一年依政府之勸導，仿照外國制度，在東京，大阪設立之商法會

議所。但此僅爲民間私的團體，明治二十三年九月發布商工會議所條例，賦與法人格，乃成爲公的機關。明治三十五年三月制定商業會議所法，昭和二年四月加以改正，同三年一月一日起施行，此即現行之商工會議所法，只於昭和十六年三月又稍加修正而已。

乙、中國商會歷史

中國之商會制度與日本同屬採自西洋，民國三年公布之商會法之規定即多係倣自日本商工會議所法。然中國之商會實有其獨特之歷史性；中國現行之商會法（民國十八年公布）根據中國固有習慣，以工商同業公會爲原則的會員，包括東家西家，大行小行而成，此乃與日本及西洋各國之商業會議所制度有所不同者也。爲明瞭中國商會制度之歷史，須對中國固有之公所，公會之歷史預加檢討。

中國商業起源甚早。良以中國之地，宜於農桑，自古男務耕種，女事蠶織，用爲衣食之源，而互相交換，乃有交易之發生。既有交易，市因以立。易繫辭曰「庖犧氏致，神農氏作，列廛於國，日中爲市，致天下之民，聚天下之貨，交易而退，各得其所。」即市之始也。市廛既列，交易日繁，商業乃益盛。此時血族團體雖尙殘在，但已日見衰退，地域團體漸行發達。商代設市，置市官，戰國之時更有軍市之立。漢代之市益盛，長安之市有九，市各有令長，而外戚豪家得且於私第立市，市雖具矣，然商工職業之組織尙未發生。

純粹之商工職業團體實起於唐。唐時有「行」之立，頗具工商同業公會之性質。大業雜記載：「豐都市周八里，通門十二，其內一百二十行，三千餘肆。」河南志載：「豐都市東南西北居二坊之地，其內一百二十行，三千餘肆，四壁有四百餘店。」行有行頭，有如公會之會長，管束行內商人，依官府之命代行課賦繇役。至宋則除商人組織之「行」外，更有手工業者組織之「作」。各「行」「作」且有「社」之設，於各該「行」「作」祖師爺誕生之日，祭拜廟祠，有事商議則聚於茶坊行之。元明兩朝代，「行」之組織益行發達，及清中葉，中西接觸頻繁，受歐美通商之影響，於廣州發生公行制度。

廣州之有公行，時爲康熙五十九年，係粵商所組織，專司介紹中外商人輸出入貿易之責，並有劃定市價之務。後得政府之承認，取得對外貿易之專利權。其時中國對外貿易之都市唯有廣州，故公行亦僅於廣州有之，公行之職務有三：一，凡外商在廣州貿易，必得行商之担保。買賣貨物皆須向行商接洽，不得自行交易，其市價由行商規定。二，外國貿易之進出口稅，由行商支付。

；而行商則自外國貿易物品徵從價稅百分之三，作為代付進口稅之取償及公行之公款。至行商所負外商之債務，亦由公行担保。三、為政府與外商之中間人；凡政府命令及外商呈文，均須經由公行之手，上呈下遞。因而行商之是否遵守通商規定，政府亦責成行商擔任。此公行制度實我國最初最完善之公共合作。當此公行制度，雖為各行商工之綜合組織，但其目的只偏重於對外貿易，其活動並非普及於各商店，而謀全面之共同利益者。

清朝末葉，南京條約以後，始有各職業之「行」「公所」等互相聯合之組織。廣東商工各行聯合組織七十二行，汕頭商人創立萬年豐，天津，營口，奉天，芝罘之有力商工業者則各共同組織公議會。此等機關均位於公所，「行」，「作」之上，除謀求各該地商工業者之共同利益外，更進而兼理市政。然此公議會等之組織，各市單獨為事，各會間既少連絡，對海外商情亦多不悉。清末年，國人痛感各外國經濟之侵略，欲有以抵制乃苦心策劃，做諸外國制度，改公議會之組織為商會。於光緒二十九年十一月商部奏定商會簡明章程二十六條，附則六條，是為我國最初之商會法。

商會簡明章程公布後，乃由商部勸諭各業之商務較巨者，先在京師創立商會。外省商人籌辦商會者。並責成地方官隨時詳報督撫咨部，不得阻遏，以順商情。光緒三十年奏定商會董事商程及商部接見商會董事章程，各商會董事得依法會見商部官吏，以謀官商聲息相通，免除隔膜之弊。又奏定議派各省商務議員章程十八條，并於各省設商務局，以資督勵。光緒三十二年勸令設立商務總會，由各商董照章投票公舉總協理，并頒發商會各種表冊樣式。

今日國內存在之各主要商會多係依此商會簡明章程而改設。及民國成立後，於四年十二月公布商會法，改組全國商會。國民革命軍北伐成功，南京政府成立，於十九年三月三日，又重訂商會法，改會長制為委員制。盧橋變起後，國民政府遷都南京，此法依然有效。唯華北以其特殊性關係，於民國廿七年十二月，曾由前中國臨時政府行政委員會議決，又改委員制為會長制，至今此決議仍繼續有效。

四 新舊各商會法

甲、中國最初的商會法及其特點

中國最初之商會法，為光緒二十九年十一月二十四日所公布之商會簡明章程。共分二十六條，為商部所擬訂，奏准施行。其立法之動機，實起於外來之刺激，痛感中國商人之無組織，為對外商戰失敗之最大原因，思欲勸辦商會，以圖抵制者也。商部之

奏摺中云：

「泰西向重商學，列爲專門。其爲商人者，皆以經營貿易之圖，視同身心性命之事，用能任重致遠，凌駕五洲。日本地處亞東，風氣早開，雖其物產不盛，不逮中國遠甚，而商業蒸蒸日上，亦頗足與歐美抗衡。縱覽東西諸國，交通互市，殆莫不以商戰角勝，馴至富強，而授厥由來，實皆得力於商會。商會者，所以通商情，保商利，有聯絡而無傾軋，有信義而無詐虞。各國之能孜孜講求者，其商務之興如掣左券。中國歷來商務素未講求，不特官與商隔閡，即商與商亦不相聞問；不特彼業與此業隔閡，即同業之商，亦不相聞問。計近數十年間，開闢商埠至三十餘處，各國羣趨利爭，而華商勢渙力微，相形見絀坐使利權旁落，浸成絕大漏卮。」

可見當時所以獎勵成立商會，其目的實在保護商業，以與諸外國勢力對抗也，奏摺中又云：

「今日當務之急，非設立商會不爲功。夫商會之要義有二端：一曰剔除內弊，一曰考察外情。中國商人積習，識見狹小，心志不齊，各壞其私，罔顧大局。即如絲茶兩項，爲出口貨之大宗，往往以散商急思出脫，跌盤爭售，而一二股實巨商，亦爲索累。其他貨物之作爲攪雜，卒至虧本者，難以枚舉。有商會則亟宜聲明罰例，儆戒將來，此則剔除內弊之說也。中國地大物博，百貨殷闐，特製造未精，販運不廣，利歸外溢，亟待挽回。即如玻璃紙張，洋蠟，肥皂之類，凡洋貨之適於民用者，皆華商力能仿造之貨。如果辦理得法，逐漸擴充，不徒自造自用，並可詳探各國市情，以廣銷路。有商會則必應議設公司，藉圖抵制，此則考察外情之說也。」

。蓋此欲思依商會之組織，構成資本家之團體，謀全國商業者互相結合，立共同遵守之規章，行共同合作之議，一致對外也。爲便於檢閱計，茲將商會簡明章程條文列左：

奏定商會簡明章程

第一款 本部以保護商業開通商情爲一定之宗旨惟商民散處各省風尚不同情形互異本部勢難周知其隱鉅細靡遺自應擬綱舉領以維其成至分條舉目則在各省各埠設立商會以爲衆商之聯絡也

第二款 凡各省各埠如前經各行衆商公立有商業公所及商務公會等名目者應即遵照現定部章一律改爲商會以歸畫一其未立會所之處亦即體察商務繁簡酌籌舉辦至於官立之保商各局應由各督撫酌量留撤

第三款 凡屬商務繁富之區不論係會垣係城埠宜設立商務總會而於商務稍次之地設立分會仍就省分隸於商務總會如直隸之天津山東之煙台江蘇之上海湖北之漢口四川之重慶廣東之廣州福建之廈門均作爲應設總商會之處其他各省由此類推

第四款 商務總會設總理一員協理一員分會則設總理一員應由就地各會董齊集會議公推熟悉商情素著者數員仍由會董會議或另行公推或留請曠呈任職決後

原本部條考

第五款 商會董事應由就地各商家公舉為定總會約自二十員以至五十員為半分會約自十員以至三十員為半就該處商務之繁簡以定多寡之數舉定一月後各無異言者即由總理將各會董職員開明本部以備稽查至任滿期限及續舉責任等悉如上條辦理

第六款 公舉會董應以才地兼優者為一定之程如下所列乃為合格一才品 手創商業卓著成效雖或因事曾經訟告於事理並無不合者 二地位 的係行誠舉東或經理人每年貿易往來為一方巨擘者 三資格 其於該處地方設肆舖商已歷五年以外年屆三十者 四名望 其人為各商推重居多數者

第七款 商會總理協理有保商振商之責故凡商人不能伸訴各事故該總理互設察廳實於該地方衙門代為秉公伸訴如不得直或權力有所不及應即稟告本部核辦該總理協理設有納賄徇情倒是非等情或為會董及各商所舉發或經本部覺察立予多處不貸

第八款 凡商務盛衰之故進出口多寡之理以及有無新出種植製造各商品總會應按年由總理列表彙報本部以備考核其關係商業重要事宜則隨時稟陳至尤為緊要者並即電稟

第九款 各會董既由各商會舉其於商情利弊自能詳悉應於每一星期社會與總理會議一次使各商近情時可接洽倘有設施不致失當若商家有緊要事件則應立赴商會酌議其關係商務大局者應由總理預發傳單屆期各會董及各商理事人齊集商會公同會議務須開闢布公集思廣益各商如有條陳儘可各抒胸臆俾擇善以從不得稍持成見

第十款 商會會議須開會隨時章程辦理凡因臨時應以總理為主席該會董事到場者須有過半之數否則不應開議至議事之法假如一人建議或復有人起駁隨議之不論人數若干均須令首者舉其詞而後更迭置議議決由書記登冊俟下次會議將前所議決登冊者當眾宣讀無所不合即由主席簽字作准一切會議章程按照本部制後奏定公司條例(詳見第八十六七條又第八十九條至第九十四條又第九十九條至一百零二條)辦理勿得違異

第十一款 會董或有徇私徇情事致商入有所屈抑准各商聯名稟告商會由總理彙集各商會聯議決即行開除其情節嚴重者即具稟本部投例罰懲至總理協理或他董通同徇庇等情准各商稟控到部查辦控者反坐

第十二款 總理協理專司商務稟報呈報商情及代商仰理各事其於商人利益所在不得稍有所染即應行提倡應行整頓凡可與利除弊之舉亦必邀同會董會議決方可舉辦不應偏執草率轉轉商情如有上項情弊准各會董或各商人公稟到部察核辦理

第十三款 分會辦事章程與總會同惟按字立將商務情形列表報由總會彙報本部查其應行提倡整頓各事則就近與會董議妥辦理移知總會備案至商商務重要及緊要事宜仍隨時先行函電本部一面移呈總會以免遲延

第十四款 商會既就地分設各處商情不同各商會總理應就地與各會董議訂便宜章程原呈本部核奪總以有俾商務無背本部定章為斷

第十五款 凡華商遇有糾葛可赴商會告知總理定期巡舉各董秉公理諭從眾公斷如兩造尚不折服准其具稟地方官核辦

第十六款 華洋商人遇有交涉應由商會分兩道各舉公正一人秉公理處即行剖斷如未允治再由兩道公正人合舉眾望夙著者一人從中裁判其有兩道情事商會未及周悉稟報具控該地方官或該管領事者即聽兩道自便設該地方官領事等判斷未盡公允仍准被招人告知商會代為伸理案情較重者由總理稟呈本部當會同外務部辦理

第十七款 商會開辦之始應先由該地方官體察情形借給公房一所以資辦公一俟有餘款酌為蓋造逐漸擴充以臻完備

第十八款 商會應由各董事刊發傳單按照本部制後奏定公司條例令商家先辦註冊一項使就各地商家會內可分門別類編列成冊而後據協理與各會董隨時便於按籍考酌施切實保護之方力行整頓提倡之法至於小本經紀不願至會註冊者悉從其便不得免強勒失保向本旨

第十九款 凡商家定貨之合同房地出入之文契以及抵押押質之券據凡可執以為憑者均應赴商會註冊將憑單上蓋明圖記以昭信實而杜誣詐欺偽等弊

第二十款 中國商人向無商業學堂肄習經商一切故凡為商者悉係父傳其子師傳其弟所有行號簿冊各不相同設有訟告呈堂核帳目難辨吏胥藉得高下其手現由本部擬定帳簿格式如下開三項即頒行各商會妥慎印行各商會並查明關於下季由會董發交各商家俾如式登記設有糾葛即以此項帳簿為據至各商每季實需簿若干悉任自行酌計開單加蓋印號交會董彙單向商會支給 一流水簿 照記每日出入各項 二收支月計簿 照記每月出入各項 三總清簿 照記全年來實之進銷貨之數往來之存欠開支之數目彙酌以爲一行號之總冊

第二十一款 商會原所以保商而辦公費不可不籌計今擬酌定商而仍從保商之意者如下列三項此外該商會不得於部定章程外別立名目再收浮費 一註冊費 按照各業註冊之實數酌給章程由該商會舉取收條爲准 二籌備費 按照註冊簿據所載之實數及期限之多寡酌給章程由該商會舉取收條爲准 以上兩項姑列條目其辦理情形層折較爲繁重自應由各商會明定專章以期輕重適當詳慎無弊 三簿冊費 按照市價酌定不得高拍按季由會董向各商收取

第二十二款 各商會應於每年年底由總會開列四柱清冊將所收公費報部查核該部有開支外共實存項下應以七成爲商會公積以一成爲總協理及分會總理紅契以二成爲會董紅契

第二十三款 商會既以公費七成提高爲公積各分會按季將餘款解交總會彙存之實銀行生息總協理及會董不得任意挪動違者按例罰懲參處至應行酌量動支者除後開各項事宜准其核實報銷外本部分可動用 一會費每月不敷開支並無可再事籌節者該總協理及會董可商於總會由總會會借若干俟日後有餘積還墊本 二購置房地添辦應用器具以及修理擴充等事均准總協理彙集會董議酌量開支惟無論公積若干總須留存萬金以上不得全數支給 三公積之數約逾五萬兩以外適有巨商創設行號公司足以抵制進口貨物收回中國利權者該商集資已得十之七八倘短二三成一時無可招集各會董會議時可從衆議決量予資助用示國家振商之至意惟該商素無聲望會中未能堅信者概不進行 四各大市設僱銀根奇異該商爲該處人等所禁適以積實過重不能周轉一經倒閉必致牽累商務大局者該會應舉行特別會議從衆議決准將存貨抵借公積款若干力爲維持訂期繳還月息約以四厘爲率以副保商之實政其無因而藉大局或以資本虧蝕致欲停閉者不得假混狡移 五公積款俟日漸充裕准各商會添建房舍購置就地所出之精良貨物名目陳列所蓋暨師外國博物院之意而先從簡便立有基礎實得次第推廣互相觀感俾中國商品漸獲月異日新之效

第二十四款 商會之設實在保商然非一視同仁不足盡其義務各商品類不齊其損分營業者固多而間病病尚自相踐踏亦復不少又如柴米油豆攸關民生日用各物無故高抬抑端礙商等情該總協理及會董務須隨時留心稽查如有上項情弊宜俾集各商專以公理或由會董會臨按市情決斷平價倘敢罔奉陰違不自後改准該總協理等移送地方官提例懲治以警其餘

第二十五條 現因開辦之初應先就各省商務最繁次繁之區設立總會分會嗣後商務日有振興則商會亦因時推廣其南洋各商以及日本美國各埠華商較多者亦即一體酌立總會分會通考海外洋商務本部業經另訂專章行知出使各國大商酌派員領事遵照辦理

第二十六款 凡商人有能獨出心裁製造新器或編輯新書確係有用或將中外原有貨品製精良者均准報明商會考核後由總協理具稟本部酌量給予專照年限以杜作僞仿效而示鼓勵

細審此簡明章程，其足資注意者有下列數點：

(一)、彼時設立商會之次序與今不同，今先成立各地商會，然後合組省聯合會及全國商會聯合會，彼時則先設京師商務總會及各省之商務商會，然後設立分會，今日之商會爲由下向上統合組織，彼時則由上向下分設設立。

(二)、商務總會與商務分會之關係，及今日之商會聯合會及商會之關係迥然不同，商務總會由各省領商大賈創立，對各分會有

(一)、彼時設立商會之次序與今不同，今先成立各地商會，然後合組省聯合會及全國商會聯合會，彼時則先設京師商務總會及各省之商務商會，然後設立分會，今日之商會爲由下向上統合組織，彼時則由上向下分設設立。

(二)、商務總會與商務分會之關係，及今日之商會聯合會及商會之關係迥然不同，商務總會由各省領商大賈創立，對各分會有

(三)、商務總會與商務分會之關係，及今日之商會聯合會及商會之關係迥然不同，商務總會由各省領商大賈創立，對各分會有

主從關係，各分會應行提倡，整頓各事項，須移知總會備案（簡明章程第十三款），商會與商會聯合會之關係則與此不同（三）、商務總會設總理，協理，其名目與現在既不同，其權限亦較今為鉅。

（四）、商務會開辦，應由該地方官體察情形，借給房舍，（同章程第十七款）此點雖喻有重視提倡之意，亦可窺知其具有地域團體之性質頗為濃厚也。

（五）、今日由縣市地方官署辦理之商業註冊，彼時責成商務會辦理，並收受註冊費為會之經費（同章程第十八、二十一、二十二款）

（六）、合同，文契及券據等之註冊，亦附帶辦理，並收受憑據費（同章程第十九、二十一、二十二款）此亦商務會職務之特異點。

（七）、商人通例雖與商會簡明章程同年公布，但商人通例並不完善，無關於商業賬簿之規定，而將其訂於商會簡明章程內。（同章程第二〇款）

（八）、現在之商會其經臨專業各費，多賴之於會員費或由會員大會議決辦法由會員籌集。清之商務會其辦公經費，則仰之於註冊費，憑據費，簿冊費三者，此外不得別立名目再收浮費。（同章程第二十一款）

（九）、今日商會主席，執行委員，監查委員等均為名譽職。清時商務會之總理，協理，得分紅獎，並依節存額按成計算支撥，（同章程第二二款）有如公司之理事長理事等之依照公司純益金分得花紅者。更隱有節存之款額愈大，則其成績亦益佳之意。商會本為公益團體，竟以營利團體公司之辦法行之，實有違公共團體之財政上原則也。

（十）、商務會得以投資於足以抵制進口貨收回中國權利之行號公司，可窺知商務會之發起勸辦，抵制外商乃其中最主要目的。（同章程第二三款）

乙、民國成立後之二商會法之異同及其特點

民國成立後，於四年十二月十四日公布商會法與其施行細則，國民政府成立後，於十九年三月三日公布修正商會及其細則，同日施行。茲將此二商會法檢其條文相同或相近可資比較參對者，互相對照，表列於左：

民國十九年三月三日商會法
國民政府修正公布之

第一條 商會以圖謀工商業及對外貿易之發展增進工商業公共之福利之宗旨

民國四年十二月十四日商會法
公布之

第二條 商會為法人

第二條 總商會及商會均為法人

第三條 商會之職務如左

- 一、籌議工商業之改良及發展事項
- 二、關於工商業之徵詢及通報事項
- 三、關於國際貿易之介紹及指導事項
- 四、關於工商業之調處及公斷事項
- 五、關於工商業之證明及鑑定事項
- 六、關於工商業統計之調查編纂事項
- 七、得設辦商品陳列所商學學校或其他關於工商業之公共事業但須經該官署之核准
- 八、遇有市面恐慌等事有維持及請求地方政府維持之責任
- 九、辦理合於第一條所揭宗旨之其他事項

第四條 商會得就有關工商業之事項建議於中央或地方政府官署

第五條 各特別市各縣及各市均得設立商會即以各該市縣之區域為其區域但繁盛之區域亦得單獨或聯合設立商會

第六條 商會之設立須由該區域內五個以上之工商業同業公會發起之無工商同業公會者須由商業的法人或商店五十家以上發起之但放外華商設立商會時不在此限

前項發起人應召集設立大會依第七條規定訂立章程連同其他必須事項呈請特別市政府或呈由地方主管官署轉呈省政府核准設立並轉報工商部備案

第七條 商會章程應載明左列各款事項

- 一、名稱區域及事務所所在地
- 二、關於事業及其執行之規定
- 三、會員入會出會及除名之規定
- 四、職員名額權限及選任解任之規定
- 五、關於會議之規定
- 六、關於經費及會計之規定

第八條 商會應於本區域內設置事務所

第十六條 總商會商會之職務如左

- 一、籌議工商業之改良事項
- 二、關於工商業法規之制定修改廢止及與工商業有利害關係事項得陳述其意見於中央行政長官或地方行政長官
- 三、關於工商業事項答覆中央行政長官或地方行政長官之調查或諮詢
- 四、調查工商業之狀況及統計
- 五、受工商業者之委託調查工商業事項或證明其商品之產地及價格
- 六、因業會得徵集工商物品
- 七、因關係人之請求調度工商業者之爭議
- 八、關於市面恐慌等事有維持及請求地方行政長官維持之責任
- 九、得設立商品陳列所工商學校或其他關於工商之公共事業但須經農商部核准

第三條 各地方最高行政長官所在地及工商業範圍之各大商埠得設立商會

第四條 各地方行政長官所在地或所屬地工商業繁盛者得設立商會

第五條 設立總商會時須由該區域內有合會員資格者五十八人以上發起依左列各款詳擬章程經由地方最高行政長官咨陳農商部核准後方得設立商會時須由該區域內有合會員資格者三十八人以上發起

第五條 (後半) 依左列各款詳擬章程經由該管地方行政長官詳請地方最高行政長官咨陳農商部核准後方得成立

- 一、名稱區域及所在地
- 二、關於會董數及選舉之規定
- 三、關於職員權限及選任之規定
- 四、關於會議之規定
- 五、關於會計之規定
- 六、關於調處工商業者爭議之規定

第十二條 總商會商會應於各該會所在地設事務所

商會因有特殊情形認為必要時得經會員會議之議決設置分事務所
分事務所之事務所由該商會職員中住居或營業於分事務所區域內者執行之

第九條 商會會員得分左列二種

一 公會會員

二 商店會員

前項會員均得舉派代表出席商會稱為會員代表

第十條 會員代表以在本區域內經營商業之中華民國人民年在二十五歲以上者為

限

第十一條 公會會員代表由該同業公會舉派之

前項代表每公會舉派一人但其最近一年間之平均使用人數超過十五人者就其

超過人數每滿十五人得增加代表一人惟其代表人數至多不得逾二十一

第十二條 商業的法人或商店別無同業或雖有同業而無同業公會之組織者得為加

會之商店會員每店舉出代表一人但其最近一年間之平均使用人數超過

十五人者就其超過之人數每滿十五人得增加代表一人惟其代表人數至

多不得逾三人

第十三條 有左列各款情形之一者不得充商會會員代表

一 褫奪公權者

二 有反革命行為者

三 受破產之宣告尚未復權者

四 無行為能力者

第十四條 會員代表均有表決權選舉權及被選舉權

第十五條 會員代表得由原舉派之公會會員或商店會員隨時撤換之但已當選為本

會職員者非有依法應解任之事由不得將其撤換

第十六條 會員代表喪失國籍或發生第十三條所列各款情事之一者原舉派之會員

應撤換之

第十七條 會員代表有不正當行為至妨害商會之名譽信用者得以會員大會之議決

將其除名並應通知原舉派之會員受除名處分之會員代表自除名之日起

三年以內不得充任會員代表

總商會商會於其區域內因有特殊情形認為必要時得設分事務所

第十三條 凡設有商會分事務所者該商會分事務所一切事務即由該商會額定會董

中住居或營業於該分事務所區域內者作為分事務所董事執行之

第六條 總商會商會會員不限人數但以該區域內中華民國之男子具有左列之一

者為限

一 公司本店或支店之職員為公司之經理人者

二 各業所舉出之董事為各業之經理人者

三 自己獨立經營工商業或為工商業之經理人者

第七條 有左列各款情事之一者雖合前條之資格亦不得為總商會商會之會員

一 褫奪公權者

二 受破產之宣告確定後尚未撤銷者

三 有精神病者

第十八條 會員皆有選舉權及被選舉權但有被選舉權者之年齡須在三十歲以上

第十八條 商會之執行委員及監察委員由會員大會就會員代表中選任之其人數執行委員至多不得逾十五人監察委員至多不得逾七人
前項執行委員得互選常務委員並就常務委員中選任一八為主席

第八條 總商會商會之職員如左
會長
副會長
會董
第九條 總商會會長一人副會長一人會董自三十八人至六十八人商會會長一人副會長一人會董自十五人至三十八人
第十條 總商會商會得置特別會董但不得逾會董全數五分之一
第十八條 會董由會員投票選舉會長副會長由會董投票互選

第十九條 執行委員及監察委員之任期均為四年每二年改選半數不得連任
前項第一次之改選以抽籤定之但委員人數為奇數時留任者之人數得較改選者多一人

第廿三條 會長副會長會董均以二年為一任期其中途補充者按前任者之任期接算
第廿四條 會長副會長及會董任期滿後再被選者得連任但以一次為限

第二十條 委員就任後應於十五日內呈報特別市政府或呈由地方主管官署轉呈省政府轉報工商部備案

第十八條 (第二項)
會長副會長及會董選定後須經由地方最高行政長官或地方行政長官報告農商部

第二十一條 執行委員及監察委員均為名譽職

第十一條 會足副會長董特別會董均為名譽職

第二十二條 委員有左列各款情事之一者應即解任一因不得已事故經會員大會議決准其退職者

第廿九條 職員有左列各款情事之一者得令解職
一、因不得已事故經開會議決准其退職者
二、遇有第七條所列情事之一者

二、曠廢職務經會員大會議決令其退職者
三、於職務上違背法令營私舞弊或有其他重大之不正當行為經會員大會議決令其退職或由工商部或地方最高行政官署令其退職者
四、發生第十三條各款情事之一者

三、職員故意曠職經開會議決准其退職者
職員有違背法令或妨害公安之行為確有證據者農商部或地方最高行政長官得令其退職
第三十條 職員有營私舞弊或不正當行為致妨害商會之名譽信用者得由商會議決除名依前項規定受除名處分者自除名之日起二年以內停止商會職員之被選舉權

第二十三條 商會事務所及分事務所均得酌設辦事員

第十五條 總商會商會事務所及分事務所所得設辦事員

第二十四條 會員大會分期定期會議及臨時會議兩種均由執行委員召集之

第二十六條 商會得開定期會議及特別會議

第廿五條 前條之定期會議每年至少開會一次臨時會議於執行委員認為必要或經會員代表十分之一以上之請求或監察委員會函請召集時召集之
第廿六條 召集會員大會應於十五日前通知之但有第二十七條第二十八條之情形

第廿七條 定期會議分年會職員會年會每年一次

或因緊急事項召集臨時會議時不在此限

第二十七條 會員大會之決議以會員代表過半數之出席出席代表過半數之同意行之
之出席代表不滿過半數者得行假決議將其結果通告各代表於一星期後
二星期內重行召集會員大會以出席代表過半數之同意對假決議行其決
議

第廿八條 左列各款事項之決議以會員代表三分之二以上之出席代表之同意行之
出席代表過半數而不滿三分之二者得以出席代表三分之二以上之同意
行假決議將其結果通告各代表於一星期後二星期內重行召集會員大會
以出席代表三分之二以上之同意對假決議行其決議

一變更章程
二會員或會員代表之除名
三職員之選撤

四清算人之選任及關於清算事項之決議

第二十九條 執行委員會每月至少開會二次監察委員會每月至少開會一次

第三十條 商會經費分左列二種

一事務費 由會員比例於其所派代表之人數及資本額負責之
二事業費 由會員大會議決籌集之

第三十一條 商會經費之預算決算及其事業之成績每年須編輯報告刊布之並呈報
特別市政府或呈由地方主管官署轉呈省政府轉報工商部備案

第三十二條 商會之解散須經會員代表四分之三以上之出席出席代表三分之二以上之
同意方得決議

前項決議非經工商部核准不生效力

第三十三條 商會解散時得依議決選任清算人如選任後有缺員者更行補選清算人
不能選任時得由主管行政官署指定之

第三十四條 清算人有代表商會執行清算上一切事務之權清算人所定清算及處理
財產之方法須經會員大會之決議會員大會不為前項之決議或不能決

議時清算人得自行決定清算及處理財產之方法但非經地方最高行政

第廿八條 左列各款事件須有會員三分之二以上到會得到會者三分之二以上同意
方得決議

一變更章程
二職員之選撤除名及停止被選舉權
三清算人之選任及關於清算事項之決議

前項第一款之決議非經農商部核准第三款之決議非經地方最高行政長官
核准不生效力

第二十七條 (後半)

職員會每月須二次以上特別會議無定限

第三十一條 總商會商會經費為左列二種

一事務所用費
二事業費

前項事務所用費由會員負擔之

第三十二條 總商會商會經費之預算決算及其事業之成績每年須編輯報告刊布之
總商會商會除依前條之規定辦理外每年須將其事業之成績報告農商

部農商部得調取總商會商會之預算決算

第三十四條 商會之解散須經會員四分之三以上到會及到會者三分之二以上之決議
前項之決議非經農商部核准不生效力

第三十六條 商會解散時得依議決選任清算人如選任後有缺員時更行補選

第三十七條 清算人無可選任時得由該地方行政長官或地方最高行政長官指定之

第三十八條 清算人代表商會有執行清算上一切事務之權

第三十九條 清算人所定清算及處理財產之方法須經商會議決若議決時清算人及
自行決定清算及處理財產之方法但非經地方最高行政長官核准不生

<p>第三十五條 官署核准不生效力 商會所有財產不足清償債務時其不足額應依照第三十條第一款之規定比例分担之</p>	<p>効力 第四十條 商會解散後若有未了之債務應由會員分担之</p>
<p>第三十六條 爲開發增進工商業公共之福利起見同一省區域內之商會得聯合組織全省商會聯合會各省商會聯合會及特別市商會得聯合組織中華民國商會聯合會</p>	<p>第四十一條 總商會商會得聯合組織全國商會聯合會</p>
<p>第三十七條 設立全省商會聯合會應有該省商會五分之一以上爲發起人得該省商會三分之二以上之同意訂立章程呈請省政府核准轉報工商部備案設立中華民國商會聯合會應有各省商會聯合會及特別市商會四分之一以上爲發起人得各省商會聯合會及特別市商會三分之二以上之同意訂立章程呈請工商部核准轉報國民政府備案</p>	<p>第四十一條 (第三項) 前二項之規定須經農商部核准行之</p>
<p>第三十八條 全省商會聯合會以全省各商會爲其會員中華民國商會聯合會以各省商會聯合會及特別市商會爲其會員</p>	<p>第四十二條 本法施行前原有之各商會應會除設立地點不在地方最高行政長官所在地或工商業總匯之各大商埠者應經農商部之查核改組爲商會外其餘得依本法繼續辦理</p>
<p>第三十九條 商會聯合召集會員大會應於二個月前通知之但臨時會得於一個月內通知</p>	<p>第四十三條 本法施行前成立之商務分會或分所及同一區域內原有數商會而合於第四條之規定者自本法施行日起得於六個月以內依第五條第十二條之程序改組商會或分事務所其餘均即裁撤</p>
<p>第四十條 商會聯合會除法律別有規定外準用本法第一章至第七章之規定</p>	<p>第四十五條 本法施行細則以教令定之</p>
<p>第四十一條 旅外華商商會得準用本法各章之規定設立之</p>	<p>第四十六條 本法自公布日施行</p>
<p>第四十二條 本法施行前已成立之商會及商會聯合會應於本法施行後一年內依本法改組之</p>	
<p>第四十三條 本法施行細則由工商部定之</p>	
<p>第四十四條 本法自公布日施行</p>	

此與十九年之商會法並不相同，茲將相近之四年商會法條文如下：

第一條 本法所謂商會者指總商會及商會而言

第四條 (第二項) 同一行政區域有必須設置兩商會者或跨連兩區域有必須特別設置商會者經農商部認可後亦得設立商會

第十四條 依前條之規定分事務所之董事有二人以上時由商會會董就中公推一人為該分事務所董事長
第十七條 總商會除前條各款外並得辦理左列事項

一 因各商會之請求得調處商會間之爭議

二 於中央行政長官或地方行政長官委託之事件有必要時得商同本商會處理之

第十九條 特別會董由會董推選富有資力或工商業之學術技藝經驗者充之

推選特別會董後應依前條第二項之規定辦理

第二十一條 每選舉時一選舉人有一選舉權

第二十二條 選舉用記名投票法由選舉人自行之

第二十五條 新選之職員就職舊職員方得解職

第三十五條 解散後之商會在清算期內仍視為繼續存在

第四十一條 (第二項) 全國商會聯合會得設事務所

第四十四條 本法施行前成立之工務總會或分會自本法施行日起一律裁撤但得於六個月以內依本法與同地商會合組其地原無商會

者亦得依本法改組商會合組或改組時均應依第五條之程序經農商部核准

兩次公布之商會法施行細則，互頗不同：民國四年公布者有關於公斷處之規定，十九年公布者則有會員代表之規定多條。其條文茲縱略。至兩商會法互相對照比較結果，得知其兩相不同之點如左：

一、民國四年之舊商會法（以下稱舊法）所謂商會，係指總商會及商會而言。各地方最高行政長官所在地及商工業股盛各大商埠設總商會，其他地則設商會。但此總商會及商會之關係與清代之商務總會及商務分會之關係不同，並不相隸屬；雖組織之大小有別，所行公文稍有差異，（舊法施行細則第十三條規定總商會對地方行政長官用公函，商會對地方長官道尹以上用稟）但其地位乃係平等，同為商會聯合會組織之一員。新商會法（民國十九年公布）則一律稱為商會，並不分總商會與商會。

二、關於商會職務上，新商會法增添「關於工商業之徵詢及通報事項」「關於國際貿易之介紹及指導事項」二項。餘大致相同。

三、關於其設立，舊法規定須得農商部之認可；新法則規定須呈請省政府核准後始得設立，至工商部只不過轉報備案而已。

四、關於其組織，舊法採用會長制，置會長副會長，會董，新法採委員制，置主席，執行委員，監察委員，且舊法並不設監事，

旨趣相異懸殊此亦兩法發布時代之背景不同所致也。

五、關於區員，新法明定商會會員分爲公會會員及商店會員，舊法並未確立公會會員制度；只於第六條第二項第二款，定有「各業所選出之董事爲各業之經理人者」爲總商會商會會員資格之一。此款頗似襲自日本商工會議所法第十二條第一款之規定但如何選出，名額若干，均未規定。

六、關於會員大會，舊法規定由全體會員組成，新法會員代表組織，並新添會員代表之規定。

七、新法規定有反革命行爲者不得充會員代表，舊法則無。

八、新法有省商會聯合會及中華民國商會聯合會之規定，舊法則只有全國商會聯合會。

五 現行商會法之檢討

現行之商會法即爲民國十九年公布之商會法。此法獨特善良之點固屬不少，因時代之變遷，環境之要求，其中亦頗不乏應改之處。今將其優點及應加考慮之處，分述於左：

甲、現行商會法之優點

中國現行商會法，以商店及工商同業公會之非自然人爲商會之構成員，此爲中國商會特奇之處，而與日、德、法諸國之商業會議所法制度迥然不同者也；亦中國在立法上之一大進步。今試將此制度之優點陳之如下：

1、尊重中國固有組織

我國之商工同業團體發源甚古，自昔會館、公所等之活動，即頗發達，此情形已略述於前。清末公布商會簡明章程，改組各地，商業公所，商務公會等舊有團體，倣效外國辦法，督飭組織商務會。然會館、公所等舊有組織，並未包括在內，依然存在，繼續其活動。且新組之商務會，其中之重要職員又常爲會館、公所等首腦之有力商人，事實上已爲商會之構成員。且頗有左右商會之勢。民國十九年公布之商會法，將此事實依法加以公認。以工商同業公會爲組織商會之原則的單位；包括東家，西家；大行，小行；形成我國商會之特色，保持我國固有會館制度之精神，尊重我有舊有習慣。益以近代新的組織，新的手段，使之發揚光大，此乃最可贊賞者也。

2、均衡的代表各業利益

各同業公會按其最近一年間之平均使用人數爲比例，推舉會員代表，出席商會。商會會議之代表，得依各該業之營業狀況，

均衡的代表各業，免爲一業或少數業把持操縱。前奧國之商業會議所，即分之爲商業，工業，礦業等數部，用謀避免各業間利害之紛爭，每被譽爲良好之商會制度。今我國以同業公會爲原則的組織單位，由根本即分別組織，澈底維護各業均衡的利益，可謂比前奧國的商會組織，其法尙高一等也。

乙對商會法修改之商討

1、取放任主義乎？嚴重監督乎？

商會之謀求商工業者共同利益，乃各國互同之目的；但爲達此目的而行使之手段，與採用之主義，則因各國方針不同而各異。關於此種主義約可分爲三者：即爲德國主義，英美主義，折衷主義是也。所謂德國主義即爲嚴重監督積極指導主義；其一切活動須受政府命令之指揮，而商會殆成爲政府機關之一部，任有補助商事行政之責，德國所採之主義也。所謂英美主義爲完全放任主義，商會事業之執行等全任商工業者之自由意思行之，政府概不過問。折衷主義即界於前二主義之間，商會一方有如政府之機關，應政府之諮詢，輔佐商事行政，他方商工業者亦有相當範圍之自由活動，政府不加干涉，歐洲大陸諸國多採用此折衷主義，日本及我國亦可謂爲採此主義者。此商會監督上之三種主義之大略也。我國之商會今後仍應採此折衷主義乎？不然又究應採用何種主義？此乃改革商會上最先應決問題。欲解此問題須先明白現在世界思潮趨勢，與我國國內之特殊情形。

往昔之自由放任主義，曾開過燦爛之花，結圓滿之果。利用自然之調節。求自動的調整，自由資本主義更能以此自然調節作用，完成世界經濟與各國經濟的急速發達。但此自由主義經過相當成熟時期後，漸次喪失其最有力之自動調節作用，促成社會的畸形發達，各部分反不相調和，而有脫節的現象，社會上發生了經濟的寄生蟲，妨害生產，勞資爭鬥，供需不調和，於是經濟發生恐慌，處處是明爭暗鬥，貧困，饑餓，世界一天天走向黑暗途上去，以往有功於社會的自由主義，今則反成爲社會的羈絆所在，經濟發展的障礙物。爲除此羈絆乃有全體的統制主義產生，此思潮雖出自德意，風行於日，不多日間，已流布全世界，以自由民主爲標榜的英美法，亦不得不漸改其以往方針，傾向此途上來，大勢所趨，全體主義已成爲世界的指導理論。我國事事落後，樣樣趕不上，現在的經濟階段，亦不過乍脫封建的色彩，而正追求着各國已經捨棄的自由資本主義，此實可憐現象。於此之際，環顧世界情勢，誠有超越自由資本主義社會之階段，而徵求全體統制主義之必要。中國商會亦應與此取同樣步驟，改變從來方針，加重政府之監督指導，採取德國主義。

至我國國內情形，亦異諸其他各國，人民缺乏團體精神，組織能力亦頗薄弱。觀諸以往實例即可明瞭，過去商會之依法健全組織者十中無一，其中合理活動，真能達成商會之原有目的者寥寥無幾；多只爲少數紳商所把持，爲自己有益而利用。於此情形下，中國商會之應採取積極監督指導主義爲切要。如預算決算之審核，會費征收之規定，借款之借入，財產之處分，以及其他事業之舉辦，均應取政府之認可制，並由政府積極加以指導。

2、採用三權分立制乎？抑否乎？

西洋各種制度，均以牽制對抗為其中心，謀依三權分立制保持均衡。各國家或人民機關無不採取此種形式，互相牽制，互相監督，互相防範。此態度乃屬科學的，係出自西洋人之向外用力，但中國人有向內用力的功夫，信人敬己，此氣質當超越法律，此誠，信，敬，禮等之高尚精神，常能收互相調和之効。我國十八年公布之新商會法，定有監察委員之設，但此西洋之機械式組織，是否合於我國社會情形乃屬疑問。中國人向重面子，最忌被人疑慮；如監察委員真肯認真負責監察，則反招執行會務之執行委員之不滿，影響會務之進行乃為必至之結果；如監察委員不認真監察，只是敷衍，何如不設！且國人之教育程度甚低，其能當監察委員之責而無愧者殊鮮。此徒做西洋三權分立制度而創置之監察委員似有考慮裁撤之必要，他方加強政府之監督指導，以收一元統制之實効。

3、會員之加入，自由乎？強制乎？

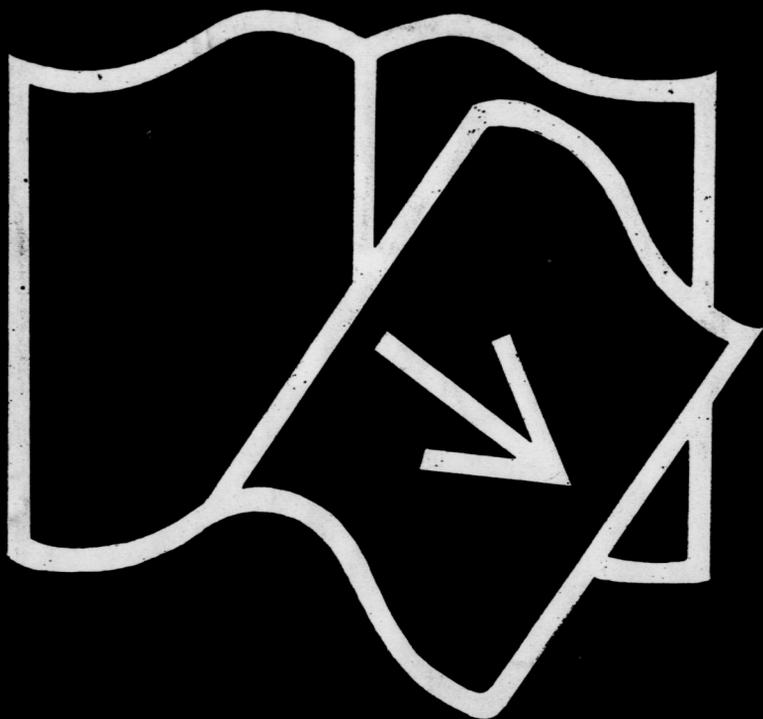
於事實上雖各地商店全部或大部均已加入各該地之商會，然於法上益無強制加入之明白規定。如同業不足七家，不能組設商業公會之商店不加入商會，對是等商店並無制裁辦法。為謀商會組織之強化，網羅所有商工行號公司，補助政府之商事行政，成為名實相符之公法人，於法上規定其強制加入制實為必要。日本之商工會議所法，於其第十四，十五兩條規定其構成員之具備條件，如合此條者，不論其有無加入商工會議所意思，均須一律加入，如無法定特別事由發生（破產，徵役，禁錮，或會議所解散）亦不得任意脫退也。

4、會費應自由繳納乎？抑強制征收乎？

強制征收會費為強化商會方策之一。各國商會法多有「如會員滯納會費，商會長得請求地方官署，準地方稅之例加以處分」之規定。中國商會法尚無此種規定，如會員滯納或不納會費，對其制裁並無法的根據，實不得稱為完備，似應增添，代臻盡善。

5、商會會員代表，應如何選舉？

出席商會會員大會之會員代表，為組織成商會立法機關之細胞，尤以工商同業公會為組織商會之主要會員，公會推選出席商會之代表，常占商會會員代表之大部，頗足左右商會之會員大會，位極重要。商會為代表商工業一切利益之機關，其組織自應包羅一切商工業者無稍遺漏，會議組成亦應包括各業各級，以求均衡。然同稱商工業者之利益，其中有大有大工業家，大商人等大企業家或大資本家之利益；又有手工業者，小商人等之小企業或小資本者之利益。遑論全體，即盡屬同業其利益亦每不相同，同屬布業，有大批發莊又有小布舖，同為鐵工業，有製造大鐵機器大鐵工廠，又有購用此大鐵工廠製售之機器修理鐵活之小鐵工廠。如其代表任其自由選舉，勢必由大商工業者包占大多數，此誠不足以代表全體商工業者，於商會設之立最初之宗旨，不無違背。為免此弊，應將同業公會會員及商店會員以納營業稅數，或資本額數，使用人數等為標準，分為二三等級，再由每等級內選出相當數目代表，出席商會。如是商店之各業各等級，均有代表出席商會，成為名實相符之全體商工業者之公平代表機關。（未完）



缺 57 — 62 页

亟應澈底改革的現行公文

劉實

一 引言

中國是古典式的國家，無處不呈現其特殊的古典性。「古典」的特徵，就是偏重於繁複的形式而不注意於實際的效能。

中國又是保守性的社會，更無處不帶着濃厚的頑固色彩。「保守」的弊害，就是僅知道保持着「一種傳統的階級尊嚴而不顧虛到真正的社會福利。由於這兩種原因，以致中國的政治，日趨於「形式化」，「官僚化」，祇有官樣的文章而沒有政績的表現。這是談中國政治者，無人不痛心的一件事。

欲求政教修明，能隨處有成績表現，首先應該剷除一切官樣的文章；要剷除官樣的文章，就得澈底改革現行的公文程式。

中國官署的辦公，除開辦理公文以外，簡直沒有其他的事情可做。中國官署人員堂哉皇哉的處理要公，實際上無異於做文章而已。而且做文章的人，還不是全體的官員，在上級者不過指示文章的要點，負責斟酌字句，完成全篇結構的，却是下級善辦文稿的科員。

現為便利起見，先就作者所服務的教育總署辦理稿件經過的程序，略加敘述，由此可見一斑。

一件公文送達總署以後：

經總收發收下以後送到文書科；由文書科長送呈總務局長；由總務局長送呈署長——這是一個段落。

由署長批示辦法寫明歸某局辦理；再經收發送至某局；由局長遵批示擬辦法指歸某科辦理；由科長再囑令某科員辦理（擬稿）——這又是一個段落。

科員擬完稿送呈科長校改；科長校改後再送呈局長；局長送呈署長；署長送呈督辦——這又是一個段落。

督辦判行後送還原科繕寫；繕寫後經校對人校對；校對後經用印的人蓋印；蓋印後由總收發發出；原稿歸檔——這又是一個段落。

總署裏辦理一件公事的經過，大致如上所述。中間有經秘書校改一步，從略未述。如果是例行公事，經署長批示「撥案辦理」之後，局長亦不需要再擬辦法，就按程序批發下去。如果不是例行公事，經署長批交局長「核辦」，無案可稽時，有時局長在本局擬出辦法後，另給督辦或署長上一簽呈請示一下，經批示「照辦」後，再按照程序走下去。

一個有組織的機關，按照法定的程序，辦理一切公事，這其間我沒有什麼批評的理由，我所懷疑的是在根本的地方。

第一，一個龐大的機關，任用着許多人員，終日孜孜所服務於國家社會的，除去將精力和時間全用在公文字句的推敲和稿件形式的校改以外，似乎沒做了什麼事。固然是，在收發公文中已經將事情辦了，這誰也不能否認。但是要知道，辦事是主要的，公文是附帶的。應該人人各負有辦理某種事情的責任；而不應該讓大部份有用的人，將精力和時間整個的都消磨在公文上。

第二，一件公文，不管重要與否，都須經過這種種繁雜的步驟，纔能發得出去；要求辦事敏捷，簡直是不可能的。所以人人都明白，祇要事情到了「衙門」，就無法預計時日，好像不這樣就失掉了官署的尊嚴，這真是一件不可理解的事情。

第三，由於現在機關的組織——如上所舉——辦事最易演成被動的事情多，主動的事情少。換言之，就是有某種事情送到，纔想處理的辦法；僅有消極的應付，沒有積極的創造。固然有時不盡然，但總是這種情勢。除非最高長官希圖有所建樹，批令所屬辦理外，在下者不是自己的職權，不求有功，但求無過，誰願意妄事建議，致于未便呢？

第四，一種事情的發動，既僅能出於最高長官的意旨，則政績的表現，完全繫於長官一人。長官想施展其抱負，則全機關立呈活躍現象；如果長官好靜不願多事，則全機關就會死氣沉沉，遇事則因循敷衍。「入存政舉，人亡政息」，這是當然的結果。

第五，由於情勢所需，又自然演成一種現象，就是機關中得力的人員，不為學有專長的學者，而多為善辦公文的「老吏」。因為學者的專長無處使用，或者因不長於辦稿，而處於閒散的地位；「老吏」則經驗宏富，可以將事情應付得千妥百穩，無疵可指。

以上各種情勢的演成，當然不是一種原因，但其中最重要的關鍵，完全由於現行公文體制的嚴重和程式的繁複。沿襲着以前種種傳統的習慣，就積重難返了。

我理想中的行政機關，尤其是教育機關，最低限度，應設有大規模的調查組織和設計組織，聘任有專長者專司其職，每人應有應盡的職責，其他應有的組織亦應類是。「辦稿」僅是附帶的職務，不能以辦稿為正事。

所以我主張現行公文的體制和程式等，亟應澈底改革。這是中國政績無由表現最大的癥結所在，不容再事因循。以下就管見所及，再分別詳論。

二 現行公文和以前革新的經過

公文有廣義和狹義之分：廣義的公文範圍很大，凡國家機關，地方機關，或人民團體，彼此間相互處理事務，以及私人與機關或團體間，表示意思時所用的文書，都可以叫公文。狹義的公文則僅指官署間依公文程式條例所作成的文書而言，如「令」，「咨」，「呈」等。茲所論專限於狹義的公文。

現行的公文程式，遠根源於民國五年的「公文程式令」，近依據於民國十七年的「公文程式條例」。但此二者，全是對於行政機關公文程式的概括規定。對公文的内容，永未有法定詳明的指示。

至於劃一公文用紙，是依據國民政府十八年一月十八日的訓令，詳細規定了用紙的種類尺寸和格式。從那時起到現在還沿用着。這樣子規定了之後，當然有許多便利的地方。

民國二十四年四月十六日，國民政府對於行文稱呼上有一個較有價值的訓令。就是無論上行，平行，下行的公文，於自稱時一律在本機關之上冠一「本」字，一掃以前公文中許多無謂的謙稱，這總是很有意義的一件事。

至於内容的革新，先有內政部規定的「暫行公文革新辦法」，後有教育部規定的「劃一教育機關公文格式辦法」。

「暫行公文革新辦法」，其内容大致如下：

- 一，屏棄以前習用的陳陳相因的套語；
- 一，承轉之間，除必要時不可整錄全文；
- 一，公文用語以真摯明顯爲要，不可用艱澀語句和虛偽譽詞；

- 一，革除下行文中許多予人難堪的詞語；
- 一，連叙數事應分段另行；
- 一，批示佈告之類，應用白話。

「劃一教育機關公文格式辦法」，某内容分句讀，行款，

用語，引叙來文和文體等項，茲略述如下：

- 一，句讀一律加用標點，眼用所舉十四種符號；
- 一，行款應依文稿意義酌量段落，並對低格，引文及符號的使用，皆有詳明規定；

- 一，用語應省略者省略不用；
- 一，引叙來文應略述之時應該節略敘述；
- 一，文體應採用語體文。

上述兩種辦法，是對於中國公文内容上一種空前的改革；都佔公文改進史上極重要的一頁。前者稍較抽象，後者處處都有極詳明的具體規定。同時還有一篇「劃一教育機關公文格式辦法」，也是極重要的文字。

由於上兩種辦法的試用，於是民國二十二年十月二日，國民政府有對行政院與直轄各機關採用標點及行文款式的訓令。不過採用標點，規定暫時採用七種符號，較教育部規定的減去大半；公文行款依文稿意義酌量段落及公文用語等項，完全依照教育部「劃一教育機關公文格式辦法」的規定。

中國公文的革新，由此告一段落。現行的公文，原應一律採用標點和行款分段的辦法，但有些辦稿的人員，根本對標點符號的使用不清楚，對分段的辦法更不熟習，所以有些公文，還是按照以前的程式一樣。這是一時過渡的現象，當然以後不難逐漸改進。

這樣改進以後，顯然有下列各種優點：

一，因分句讀的關係，詞句格外顯明易讀；

二，因用引號的關係，引用來文時，雖層次繁多，不難一目瞭然；

三，因分段落的關係，文義特別明達易曉；

四，廢去無用的用語，如開端的「呈爲呈請事」等，更比較合理化。

但我却以爲這樣改革以後，雖然是公文中一大進步，然總是枝節的改進，與理想中合理的公文，距離尚差很遠。就因爲以前公文上的各種弊端，仍不能完全剷除；形式上與以前還是同樣的繁複，仍充滿着「官樣的」形胎。

怎樣纔是理想中合理的公文呢？當於下節專論。

二 怎樣纔是合理的公文？

公文屬於應用文的一種，和私人的信札原應性質一樣，目的就是「應用」，——以文字來表達意思。不過公文是機關相互間應用的文件，信札是私人相互間應用的文件而已。

既然以表達意思爲惟一目的，則凡合乎以表達意思爲目的，就是合理的公文，反之就是不合理的公文。

怎樣最能表達意思？必得合乎下列四種原則：

(一)文字要淺近；

(二)文字要簡明；

(三)條理要清楚；

(四)格式要簡單。

爲什麼文字要淺近？就因爲爲應用便利起見，作的人只要文理通順，不拘是誰，提起筆來就能作；看的人只要對普通文字能瞭解的人，看見就能明白。必得這樣，在公事上需要以文字表達意思的時候，才能立時表達出來；作的人要絲毫不費力，看的人也絲毫不費解。這樣才能不妨礙正當的職務，才合時間經濟的原則。所以公文中最合理的文字應該是語體文，其次也應該是極淺近的古言文。

爲什麼文句要簡明？就因爲應用的文字，目的就在表達意思，意思表達出來就夠了，此外一個無用的字都不需要。而且句子越簡短，看的人越容易明白。所以文句應極力求簡單。話要說不明白，看的人不易瞭解；語句稍涉含混，看的人就容易誤解。所以公文的文句在簡單之外還得顯明。爲求顯明起見，加標點符號是很必要的一件事情。

爲什麼條理要清楚？就因爲所想表達的意思，有時是比較複雜的，如果條理不清，看的人太費精力，或者看不明白，所以在公文中最重要的事情是段落清楚，條理分明。不但文句太多須得的段落；就是文句不多，只要詞意上應當分段就不能不分。怎麼樣能讓人看得最清楚就應當怎麼樣敘述。

爲什麼格式要簡單？就因爲格式簡單，可以給作公文的很大的便利，作時不用顧到許多無用的格式上的規則，只求意思能表達明白，看的人能一目瞭然，其餘全是沒用的。

我們要根據這四種原則，檢討一下現行公文是否合理，就顯然看出現行公文非徹底改革一下不可。

關於文字方面：在前述的革新辦法中，雖有用語體文的規定，但除以前的教育部會一度採用之外，普通的公文仍然完全選用文言。有時擬稿人賣弄手筆，艱澀的語句和孤僻的典故，常常在公文中遇見。甚至有用駢體作公文的，那倒不很常見。而且公文中習用的套語，也太不是通俗的文字。如同「相應」，「合亟」，「合行」，「照得」等等語詞，在普通行文中都比較費解。假如要想公文合理化，祇要不是普通文字，全都應該剷除。

關於文句方面：久於作公文的老手，「簡」字還能相當的做到，「明」字可就差得太遠了。第一，因為公文的體裁，和普通文字習慣不一樣，根本讓人看着不明白。第二，故意用些閃爍，游移等等不著邊際公文上屬化的詞語，看着實在令人莫名其妙。如同「似有未符」的「似」字，「礙難照准」的「礙」字，「未便擅專」的「便」字，「尙屬可行」的「尙」字，不知從何處找來這些不肯定的「副詞」，全是一些不負責任搪塞的語調！這些東西搬上公文，簡直是公文上最大的污點，亟應該根本剷除的。

關於條理方面：在現行公文中，最讓人頭昏眼花的，就是在轉遞層次過多，引用來文的時候。要不費相當的精力和時間，要不是對公文稍熟悉的人，簡直不易弄清楚是怎麼一回事。加

上「引號」以後，差強於僅憑看「等因」，「等由」，「等情」等。但這還不是合理的方法。我以為應該採用分條單敘的辦法，總以一看就明白為原則，我不明白必得用以前那種方式有什麼用！

關於格式方面：以前的公文，在下行公文中，還比較簡單；上行公文中，有地方應抬頭，有地方應空格；又有種種習慣上和法定的稱呼：這全是無補實際，應該極力避免從簡。改革辦法中，沒能解除以前傳統來的縛束，又加上一層新的規則，還比較更複雜了。而且高低參差太甚，徒亂人目，沒有一點用處。

現在總括來說，現行的公文，無論革新與否，假如形體大致不變，仍脫不掉「官樣」的味道；永不能如理想的合理。如果果要公文合理化：

第一，要根本改變以前公文的程式，不分上行，平行，下行，全取一樣的格式；

第二，要取消一切以前公文上習慣的用語；

第三，要免除一切尊卑的稱呼，和抬頭，空格，偏寫等等的麻煩；

第四，要遵照文字淺近，文句簡明，條理清楚，格式簡單的原則。

至於以往公文中規避取巧等等的陋習，當然更應剷除，不值一論。最重要得是：公文是事務上需要來表達意思用的；要

人人能作；要時間經濟；文字由自己擬寫，自己負責。根本不應該有下級「擬稿」，中級層層「校改」，最高級「畫行」這一類的事情。這是舊時衙門傳統下來的體制，這是新中國建設中首先應該根本改革的事情。因為每人都有專負的職責，除去私人僱用的「秘書」以外，絕對不應有專事擔負「辦稿」的人員，何況是「校稿」，「閱稿」等等「官樣」的事情呢？

四 合理的公文做法

談到公文的做法，事前先得解決幾個問題：

一是用紙問題 以前對於公文用紙，曾有限用中國紙的規定，用意未始不善，但為求事實上的便利，應該打破這種限制的。因為中國紙祇能用毛筆寫或用膠寫版油印，如果用鋼筆寫或用打字機打，中國紙就不相宜了。

一是字體問題 以前中國的公文，全是限用毛筆正楷繕寫。但這種限制無形中却限制於上行的呈文，在下行的指令訓令中，因為事實所限，許多機關多用油印繕發，字體也常是異行互見，在教育機關中久已是這種樣子了。可見事實上的需要，是求簡單求便利，字體的公整與否，那是極不重要的問題。所以在合理的公文中，無論是用毛筆，用鋼筆，用油印，都不應有「正楷」的限制。下行文可以，上行文又有什麼不可以？

一是格式尺寸問題 現行的公文用紙，都是法定的格式，尺寸。但現在在下行公文中，因為常是油印繕發，照格填印，

當然很感不便，就無形中演成用普通紙印發，不專用公文紙。現在教育總署下行文件不甚繁多，尚能照格填印，像教育局下行文件過繁，照格填印已經是事實上所不可能了。可見事實上所限，絕對不能有嚴格尺寸上的限制。可惜上行的呈文，就因為「上行」的關係，事無大小，永遠得公整整繕寫正式的呈文；微有不合，有時還遭駁斥，浪費去許多有用的精力和時間；尤其在官立的學校中，教職員在正當任務之外，還得忙着應付「公事」，無人不感到這種苦惱！若不立時澈底改革，實在是太不合理了。

一是稱呼的問題 以前所屬對於在上直轄機關多稱「鈞」，如「鈞署」「鈞局」等，稱「貴」稱「大」者不多見。自稱多稱「屬」稱「職」，如「屬院」「職校」之類。在上者對直轄所屬多稱「該」，自稱多稱「本」。平行機關彼此間多互稱「貴」，自稱稱「敝」。自二十年四月十六日通令以後，無論上行，平行，下行公文，於自稱時，在本機關名稱之上，一律應冠用「本」字。自此後凡「屬」「職」「敝」等等一切自稱的謙辭盡廢止了。但現在不時的還看見有人這樣用，真所謂「積習難改」啊。現在為求公文合理化，凡上行，平行，下行皆取一律形式，一切尊卑的稱呼，當然皆應澈底革除。應該採用平常語言習慣中常用的不分尊卑的稱呼，免除一切「官樣」的用語。所以對於對方稱機關僅能稱「你署」「你院」；對於個人，無論是否「長官」，一律稱「你」。自稱自己的機關應稱「

我局」「我校」；私人一律自稱「我」。對於第三者一律通稱「他院」「他局」。按中國的語言習慣，「你署」「你院」似乎不如「貴署」「貴院」較為平常，因為通常當說「貴姓」「貴府」，但既求徹底改革，這一「貴」字當然也是要不得的一個字。本來同是依據法令為國家社會服務，僅有職務上的分任，根本無所謂地位的尊卑，用不着那種無謂的尊敬和謙抑。

一是引用來文問題，以前的公文，在「案奉鈞署第○○號訓令內開」之下，常是照錄全文，這實在是太笨太不經濟的一種辦法，而且根本上也毫無所用。比如平常通信，如果有人開端上先寫一句「拜讀大札」，底下在「內情」二字之後，將原函「某某仁兄大人閣下……頓頌道祺」整個照錄下來，回頭以「敬悉」二字結束之，再往下再寫「欣忭之餘……」，這豈不讓讀信的人會笑破肚皮？所以公文裏也應該用平常通信的辦法，在「拜讀大札」之後，接着寫「欣悉吾兄合彙吉期，已定月之某日」。撮要敘出，已經很夠了。如果是承轉的公文，必要時可另抄一份附在公文的後面，不必要也可以撮要敘述。按照普通行文的敘法，纔是最醒目的文字。轉遞層次愈多，愈應用極顯明的敘法，倒不必有一定的規則。

一是封套的問題 這是不值得討論的一個問題。合理的公文封套，當然不能有嚴格的尺寸和用紙的限制。應該跟普通的信封一樣的形式和大小，寫法也跟寫信一樣。因為公文不一定全是由專差送遞，常是由郵局郵寄的。以前那種盈尺長官樣的

印着藍仿宋字的大封套，似乎沒有再用的必要。而且現在有一些機關，如教育局，即早已用普通信封代替了。

以上各問題全都討論清楚，現在可以敘述公文的做法了。

全文共分五部：

第一部是收文的機關名稱；

第二部是簡述事由；

第三部是公文的正文；

第四部是發文的機關名稱和負責人職名姓名；

第五部是年月日

用普通有壹格的信紙就可以，八行的或十行的，中國紙或洋紙全都可以。一張不夠，用兩張三張也沒關係，但須標明頁數。廢除以前那種摺疊式的公文用紙。（註）

收文的機關名稱，寫在第一行，由頂格寫起。

事由寫在第二行，低下三格寫起；第二行寫不完接着由第三行寫，與第二行所寫者平頭寫。如果事由稍長，有時可以寫到第四行。事由極簡可以不加標點，稍長須加標點。兩種不相關連的事由，最好分寫兩行。

以下另起一行是正文的敘述。正文應按文意的分段落。每段第一字要低一格寫，與普通寫文章一樣。正文要一律加標點符號。

正文敘完以後，另一行寫發文機關名稱和負責人職名姓名，姓名下加蓋私人名章。此行字偏下半行寫。

以下再空三兩行寫行寫中華民國某年某月某日，由頂格寫起，在年月間加蓋機關正式鈴記。

如有附件，須在正文之後另估一行，寫明附件名稱和件數，第一字低一格寫。

如編號應寫在末行下首。

現在就上所說，舉兩個簡明的例，依格式寫在下面：

北京市立〇〇小學校

從下月起，每月五日以前，精確算出上月份全體學生出席百分數填表送局。

現在為考察全市學生的出席狀況，擬作一整個的比較，所以希望各校從下月起，在每月五日以前，將上月份全體學生出席的百分數精確算出，算至小數二位，依照附去的表格填寫送局。

百分數的算法，以每人一月中出席的日數全體相加之總和為被除數，以一月份每人應出席的日數乘全體人數為除數，除得之商乘一百，即得所求之百分數。

日數在半月以上的，可以當作一月份計算；日數不足半月的，可以歸併在附近的月份內。
附學生出席報告表式樣一紙

北京市公署教育局局長〇〇〇

中華民國三十一年八月三十日

數字一四三號

上面是教育局給市立小學的公文。免除一切以前訓令的形及公文用語。但本文內應說的話，却不能不切實詳明，以便各校接到來文填作表格時沒有絲毫疑問。如果將算法的說明寫在附去表格上也無不可，那樣子末兩段就可以省去，改為「算法請參看附表說明」。但我總以為寫在正文內比較更真切一些。

北京特別市公署教育局

報告全體教職員學生工役接種牛痘的經過

十八日接到來文，囑令全體教職員學生工役接種牛痘，即日派入與第一衛生區事務所商洽，於二十日下午在學校全體接種完畢。按衛生事務所規章，每人收費五分。

市立〇〇小學校校長〇〇〇

中華民國三十一年三月二十一日

上面是市立小學給教育局的公文。全文不過百字左右，應報告的事情也說完了。以前公文中引用來文的地方，現在僅用了一句話。這是一個極簡明的例子，其餘不難依此類推。現在不妨按照現行公文的寫法，另寫一個呈報的呈文在下面，讀者比較看一下，就知道現行公文，是如何的亟應澈底改革了。

(為呈報全體教職員學生工役接種牛痘) 鑒核由)

呈為呈報事案奉

鈞局十八日第八零一號訓令內開為令選事查時屆春令天花流行偶一不慎輒有傳染之虞茲為防患未然並保重公共衛生起見全校教職員學生及校役均應一體接種以免傳染而重衛生除函請衛生局派員分赴各校校種痘並分令外合亟仰遵辦理為要此令等因奉此當即遵照

鈞局意旨即日派員赴第一衛生區事務所接洽該所允於二十日午後派員前赴屬校接種同時全體教職員學生校役等一律接種完畢按照接洽結果照章每人納費五分謹將經過情形備文呈請 鑒核謹呈

北京特別市公署教育局局長〇〇〇

市立〇〇小學校校長〇〇〇謹呈

這個呈文如果稍減略一些，有的寫「訓令略開」，不照錄整個訓令。但原訓令中有一最可注意之點，就是這時候不僅時屆春令，而且確實天花流行，所以各學校接種牛痘，實在是刻不容緩的事情。北京全市市立私立中小學，連簡易小學都計算

在內，約在二百五十校以上，一共十萬多學生，如果都等着衛生局「派員分赴各該校」，究竟什麼時候纔能接種完畢，簡直不能想像。按照中國官署辦事的慣例，也許種過幾個學校以後，就快到暑假，這事情就算敷衍過去。可見在教育局下調令的時候，根本沒計算到這一層；也許明知道也不管。想到應該種痘，就擬稿發訓令；以爲文章做了，就算是盡了職責。類似這類事情很多，並不足怪。我以爲這都是舊式公文的流弊，僅作官樣的文章，不管事實的實效。說到這些地方，真是「不勝浩歎」！

(註)以前的公文，特別是呈文，多用一種窄長的手摺式，如果有接縫的地方，還得加蓋鈐記，意思是爲「防弊」，誠恐有人公文中間剪裁去另換文字。我以爲這真是用不著的多加小心，僞造公文，是律有明條的。中國什麼事都不精細，惟獨對於「防弊」却想得非常週到；可惜真正的「弊」却不在这个地方。後來改定公文格式尺寸，取的還是摺疊式，印有現成的公文紙。中間摺疊的頁數多少不等，依文字長短選取適宜的頁數，不得剪裁添換。

五. 結 論

總結上面所論，現行公文所以應該即時澈底改革，其緣因並不完全是字句形式方面，而是在現時作公文的人，還是沿襲

着所謂「刀筆」的惡習，總好利用那種公文上慣用的模稜的套語，話說得冠冕堂皇，其實一點責任不負。每遇無「成案可稽」的時候，不能廣徵博詢，研討一種有實效妥善的辦法，因爲平時根本就沒有一種有組織的準備，到時候手忙腳亂，祇有在公文字句上設法取巧搪塞，求一時敷衍過去。如果有人懷疑我這話「言過其實」，就請到各機關看一看所謂「辦公」的情形，就證實我所說的話，是一點也不過份了。

所以要矯正以往的惡習，第一步首先應該澈底改革現行公文的形式，根本剷除以往公文上一切的爛語腐腔。要用普通的語言，說切實詳明的話。不在形式上根本改革，永遠不會免除這種相沿的積習。

所以公文的澈底改革，就是澄清吏治的先聲。因爲官署裏不再需要整日勞形的案牘，自然各自努力其應盡的職守，做其更重要所應做的事情。還是以前那句話，文字是表達意思的工具，須得先有切實有效的辦法，然後以文字顯明的表達出來，這是很簡易的事情，能執筆爲文的人，就頃刻能做到的。不能以做公文爲「辦公」的正事，而在公文裏去想辦法。

現在從事建設，應努力的事件太多了，凡事都應力求「經濟」，所以我希望賢明的當局，能將我所主張的公文澈底改革辦法，立時見諸實行。不僅我個人切實盼禱，實在無人不熱烈的企求着。「心所謂危，不敢越軌，如蒙鑒核施行，國家幸甚！」

(完)

考試制度與政治

蔡錦軒

一、緒論
 二、政治上不軌道的原因
 三、中國考試制度的檢討

四、今後政治上的需要
 五、今後考試上的建議
 六、結語

一、緒論

從前英國政治家路德喬治在聯合通訊

社發表政論的時候，談及中國政治問題，

曾特別注意到「Mandarinism」的革除一

語，他這句話主要的意義，是對着中國國

內一切軍閥官僚而言，固然當時他所以要

這麼說的，有其用心，乃是挖苦中國政治

的腐敗；然而時至今日，確實是中國目

前政治上的弱點，他所謂「Mandarinism

」是比較少見的一個字，包括了軍閥政治

（Militarism）和官僚政治（Bureaucracy

）而又特別適用於中國的一個名詞，普遍

的說，牠涵有「以官爲家」中國官吏的特

性，如一切營私舞弊搜括民財位置私人等

等的卑鄙的官僚屬性，都包涵在內了，官

僚政治不足以代表牠，因爲這僅限於文職

一方面的；軍閥政治也不足以代表牠，因

爲這僅限於武職一方面的。「Mandarinism

」本是西人對中國官吏的一個特別名稱

，包括了文職與武職，所以「Mandarinism

」這一個字，是很難找出一個適當的

譯詞，這個名詞包容有貶斥的意義，統凡

舊制度之下的一切官僚軍閥惡濁勢力，牠

都可以表現無餘了。「Mandarinism」之

一字，要翻譯起來，可以譯作以官治國的一

種政治制度。

講到政治制度，雖然有軍民兩政，但

民政方面總居首位，也惟有民政制度是中

國政史上最精華的一章，尤其是中國的

考試制度，最值得注意和研究，牠的多年

歷史和牠的發展程度，統駕乎各國之上，

構成中國政治史上最精華的一部分，談到

一國政制上的問題，民政職務很占重要位

置，牠是國家行政上的要素，一個內政的

治亂問題，大部分關係於此。曾記得在第

一次歐洲大戰前的俄國，在國際上聲勢赫

赫的情形，除了德國以外，莫能與比，

但是因爲內政的不良，俄國官吏的舞弊和

受賄，是世界上最著名的腐敗政府之一，

所以歐戰尚未告終，其餘各交戰國尚可支

持，而老大的俄帝國，却經不住大風浪，

最先崩潰了，於此可見民政與一國關係的

重要了，不過這個問題，也是相當不好解

決的，考察各國民政很少能得到合理的解

決，只有英國分開了政治上的官吏，與非

政治上的官吏，但作得也不十分圓滿，中

國從前考試制度，本是最發達的制度，

然有的時候用不得當，或作爲一種

工具，但是大體上說來，牠的目的還算正大；較之專講情面和勢力的制度，是不可同日而語的，晚清以來，科舉的考試制度即已廢除；以後的任官用人，更無一定標準，七七事變以前雖有幾種官制的法令與考試規程，也往往等於具文，如果不是與黨國要人有相當關係的話，即便僥倖的考試得仲了，也不會得到國家的重用，况且根本就沒有一種真正公開的考試，表面上

盡管如何講得好聽，作得好看，骨子裏照舊是要有人情面子的，七七事變以後，華北臨時政府成立之初，當政諸公與友邦人士也有鑒於過去中國考試的腐敗，澈底的應加改革，如是首先創設新民學院，嚴格的甄拔人才，切實的加以訓練，以備作建設新中國政治的基石，未幾，覺得祇新民學院的收攬人才還不够，如是又舉行高等文官考試，前後凡兩次，對於當局此種求才若渴的精神與措施，當然應表以無限之敬意，但試就新民學院畢業學員與高等文官考試合格者千餘人之現勢一觀，實不禁令人慨然失笑了。故將來中國民政上的職

務，應該如何改革，考試制度有沒有恢復的必要，所謂文官應如何甄別任用，實是建設方面的重要問題，筆者對此雖非具有相當的研究，但爲促起國人注視此一問題的重要，又不能不拋磚引玉的就考試制度與政治兩方面，略申管見，以貢社會人士之參考與吾人之研究資料。

二、政治上不上軌道的原因

人人都說：「中國政治上不上軌道」。

然則何以不上軌道呢？什麼是中国政治軌道？是值得今日中國人探討的問題。五十年前，明哲的前輩，即已察覺中國傳統的

，於是改絃易轍要把中國政治引入新的民主政治軌道，當時努力於新政治途徑的，有的主張漸進的改革，有的主張急進的革命。如是醞釀將近二十年，終究革命派的

專制君主制度，是不合於世界政治潮流的

，於是改絃易轍要把中國政治引入新的民主政治軌道，當時努力於新政治途徑的，有的主張漸進的改革，有的主張急進的革命。如是醞釀將近二十年，終究革命派的

運動，是應北洋軍閥之崩潰及中國全民之需要而起，於是舉行北伐，終於十六年赴

都南京，實行三民主義政治，建設五權分

治政府，可是當時民主勢力的基礎猶未鞏固，以致收復黃河南北的結果，北方乃

有官僚主義的南侵，南方復有共產黨徒的叛亂，於是革命成功之日，又成革命動搖

之時，其後中國雖曾渡過一個短暫的半統

一情勢，但自七七事變，又因淪府施行抗戰之迷夢，又使中國政治，復入于混亂狀

態，中國幾十年來政治的演變，如加以詳細檢討，實不勝令人慨嘆也！

軍閥及封建餘孽之手，所以國民黨革命成

功的一天，也就是革命失敗之時，結果於

細檢討，實不勝令人慨嘆也！

功的一天，也就是革命失敗之時，結果於

細檢討，實不勝令人慨嘆也！

本來，政治與社會的關係，是政治跟着社會而行，社會是前趨，政治是後殿，然後社會才能反應政治，政治也才容易走入常軌，這是一般政治運行的原則。民主政治是十七八世紀歐美社會的產物，合於他們的需要，故民主政治在歐美能收偉大的效果，甚至於共產主義政治是帝俄社會的產物，意大利法西斯政治與德意志那斯政治，也是第一次歐戰後意大利與德意志社會的產物，所以他們自然會行之有效，而五十年來的中國則不然，政治主義都是舶來品，落後農村的中國，絕無胎生歐美政治思想的可能，故政治的企圖，超過了社會的階段，社會跟了政治追，成了非常狀態，政治是前趨，社會是後殿。世界政治的翻新，一日千里，中國政治的翻新，亦可一日千里，但中國社會的進度却不能如此迅速，因為社會進步，必須步步腳踏實地，不如政治之可憑空模倣，中國社會既不能反應歐美政治，故歷來刻模倣歐美政治，沒有不失敗的，所以今日之中國政治，應該立於大亞細亞主義之立場，發揮

東方固有之政治思想，建樹中心勢力，培養政治人才，澈底整頓考試制度，使位無冗員，官無虛設，善政親民，民各得其安居樂業，如此，才能使中國政治一日一日的近於正軌。

二、中國考試制度的檢討

一國政治的良窳，恒繫乎一國的盛衰；然而國家行政的得失，更關繫於官吏本質的好壞，中國政治之所以不上軌道原因，前已論及，完全因為近幾十年來，一般官僚軍閥與共產黨禍國所致，然一考察此輩官僚軍閥之出身與資歷，目不識丁者之，馬弁出身者有之，土匪流氓出身者，更比比皆是，此外或為裙帶關係，或為三爺關係，真所謂官由戚進，政以賄成，欲求一真正人才，幾如晨星寥寥無多，表面雖有考試規定，實則等於虛設，因為過去是這種情形，所以要改革當前的政治，與澄清當前的吏治，非先從考試制度方面着手，將不克奏奇功，然而考試制度在中國為行之歷史最悠久的，我們如果一研究中國過去考試之沿革，則可以知考試制度之

重要。

中國的文官制度，最宜注意的是考試制度，亦即中國在魏晉時代的選舉制度，關於考試制度的歷史，向來是缺乏專門著作的，而九通等書，又不過是檔案之類，只把歷代的詔令史實列上，初不加以歷史的整理，所以要研究考試制度，是很難的，非有長的時間，與長的篇幅，不可以得到詳密的發揮，本篇也不過記其概略情形而已。

三代以前，根本沒有甚麼所謂的選舉制度，唐虞之世，雖然有「三載考績三考黜陟幽明」之說，然則年代久遠，沒有有力的根據，真相也不得而明，且所謂三載考績之說，實是一種考績制度，並非是選舉制度，考試制度是在如何取士，考績制度則又係取士之後，如何叙用考績，二者之間關係本來極為明瞭的，秦漢以前是封建制度時代，所謂諸侯卿大夫多半是世襲，很少選舉可言，周朝的時候，雖然有了選士，俊士，造士，進士的名目，不過彼時的選士方法，實在是用「突論」方式的

，即是用側面的毀譽作爲評選的標準，可以說考試制度在這個時期，還沒有誕生。

後來秦代廢除了封建制度，設置郡縣，但是對於取士的一項上，並沒有什麼特別的方法，當時的仕進之路，祇有「闢田」與「勝敵」二者，途此之外，却沒有多大的貢獻。

漢高祖十一年，詔郡國舉士，是爲漢代選士之始，武帝建元初，始詔今天下選舉賢良方正直言極諫之士，仍然用的是毀譽舊法，所謂的「察舉」，「貢舉」與「辟舉」等名詞。

察舉制度的具體情形，詳見武帝元光元年董仲舒對策，而通典元光元年舉賢良，董仲舒對曰：

「……夫長吏多出於郎中，中郎吏，二千石子弟，選郎吏又以富貴，未必賢也，且古所謂功者，以任官稱賤爲差，非謂積日累久也。故小才雖累日不離於小官，賢才雖未久不害爲輔佐，是以有司竭力盡智，務治其業，而以赴功。今則不然，累

日以取貴，積久以致官，是以廉恥亂，

賢不肖混淆也。請令諸侯列卿郡守二千石

，各擇其吏民之賢者，歲貢各二人，以給宿衛；且以觀大臣之能，所貢舉賢者有賞，不肖者有罰。夫如是諸侯二千石，能盡心於求賢，天下之士，可得而官使也。無以日月爲功，實試用賢能爲上，量材而授官，錄德而定位。則廉恥殊路，賢不肖異處矣。」

由此我們可以看出，貢舉制度的特點有三：第一郡國守相，朝庭公卿，各須舉士，貢於王庭，所謂「所舉賢者有賞，不肖者有罰」，可見守相公卿，都是對皇帝負責的。

第二取士的方法，沒有客觀的標準，諸侯，列卿，郡守二千石，各自擇其吏民之賢者，貢朝庭，所謂「賢」之，一字却很空泛的東西。

第三辟舉以後，用試用的方法，然後量材受官，錄德定位，其所謂「策問」，乃是皇帝問策於謀臣，以其爲賢而諮詢之，並非無才想要冒濫，而用以試驗之，這就是漢代董仲舒認爲最理想的選舉方法，

甚爲武帝所贊許，即見採用於當時。

元光元年郡國舉孝廉，限以四科，一曰德行高潔，志潔清白。二曰學通行修，經中博士。三曰明習法令，足以決疑，能按音覆問，文中御史。四曰剛毅多略，遇事不惑，明足決斷，任三浦縣令。這四個標準，第一是德行，第二是經學，第三是法令和文學，第四是才能，這已經漸漸由主觀的標準，進向客觀的標準，第三項標準可以說完全是客觀的，開後世以文章取士之先聲。

後漢章帝建初元年詔，論及前漢的選舉制度：「每尋前代舉人貢士，或起獻賦，不繫問閤，敷奏以言，則文章可採，明試以功，則理有異途，文質彬彬，陰其嘉之」。於是復用前漢丞相故事，以四科辟士。「凡所舉士，先試之以職，乃得充選士。其德行尤異，不宜試職者，疏於他狀；兼不及舉者，罪」。這是貢舉制度，單獨行使最後的一期。

但是考試制度的胚胎，據通典卷十三述「博士弟子」事，有云：「初，公孫弘

以儒術爲丞相，天下之士，靡然嚮風，時太常孔臧等，請爲太常博士官，置弟子五十人，復其身。太常擇年十八以上，儀狀端正者，補博士弟子，郡國，縣，道，邑有好文學敬長上，肅政教，順鄉里，出入不悖所聞者，二千石謹察可者，當與「計」倍，詣太學受業如弟子，一歲皆輒試，能通一藝以上者，補文學掌故；缺其高等可以爲郎中者。太常繕奏，即有秀才異等，輒以名聞。其不試事學若下材及能通一藝，輒罷之，而請諸不稱者，罰。」

按此時之考試制度與選舉制度分離，考試制度僅行之於學校，乃武帝元封時事。

以後昭帝時代，增加博士弟子至百人之數，及至宣帝時代又增一倍之多，到王莽時候，太常弟子歲舉甲科四十名爲郎中；乙科二十名爲太子舍人；兩科四十名爲文學掌故，科等漸分，考試制度愈形確立，不過應用的範圍，還祇限學校。

降至順帝陽嘉元年，考試制度才得行之於選舉，但依然與貢舉制相輔而行，未

得謂完全確立。先是郡國徵舉之士，「率皆特拜，不復簡試。士或矯飾，謗議漸生」。冒濫之弊見，所以有考試制度實行之必要，通典卷十三有云：「順帝陽嘉元年，尙書令左雄，改察舉之制。限年四十以上，儒者試經學，文吏試奏章。如有顏回，子奇之類，不據年齒。」

不過因爲貢舉之制行之既久的關係，當時曾引起一部人之不滿，也就是一旦改革舊制，必要發生無限之阻力；所以有左雄，即有尙書僕射胡社尙書郭虔等出而反對，反對的理由大概爲：

「選舉因才，無拘定制。六奇之策，不出經學；鄒產之政，必非奏章。甘奇顯用，年乖強仕，終賈揚聲，亦在弱冠。漢承周秦，兼覽殷夏，祖德師經，參雜霸軌，聖主賢臣，代以致理，貢舉之制，莫或迴革。今以一臣之言，不可刻戾舊。」

固然左雄的偏重經學和奏章，不能夠完全延致天下的英才，但如果按胡社郭虔等奏章看起來，祇注重理論，而根本不過問取士方法，當然也不是爲調，結果被時

朝廷則從左雄的意見，對胡郭等奏認爲不洽。

後來左雄又上言：「郡國孝廉；古之貢士，出則宰人，宜協風教；若其面墻，則無所施用。孔子曰：「四十而不惑」禮強稱仕。請自今孝廉年不滿四十不得察舉；皆請先詣公府，諸生試家法，文吏課牘奏，副之端門，練其虛實，以觀異能，以美風俗。有不承科令者，正其罪法，若有茂材異行，自不可拘年齡。」

帝喜而從之，於是班下郡國，自此種考試制度通行，冒濫之弊大減。一時郡國守相以謬舉免黜者，竟有十餘人之多。從此收守畏懼，莫敢輕舉，左雄在尙書位十餘年之久，察選請平吏稱得人。

桓帝建和初，詔諸生年十六歲以上，比郡國明經試，次第上名。高第十五人，上第十六人爲中郎；中第十七人爲太子舍人；下第十七人爲王家郎。這是考試制度在地方行之開始。

六朝時代重門第，選舉制度，也往往講閥閱，劉毅所謂「上品無寒門，下品無

士族」。由此便可以想見當時門第之風勝的情形之一斑，彼時南北對峙，朝代屢易，取士用人，也沒有定制，大體上說起來，仍然用的是貢舉制度，繼之用的「策試」

，也可以說是貢舉制度與策試制度混合起來並用的。魏尚書陳郡又創設「中正」制，其法於州郡，置「中正」，以定選舉，梁初無「中正」制度，但不久亦恢復之。

從順帝陽嘉元年到六朝之末，選舉制度為一種貢舉制度與考試制度混合而行，士人不能投牒自舉，必須經過郡國的荐舉，方能應試，這是漢魏六朝的選舉制與隋唐的選舉制度大不相同的一點。

隋唐以後考試制度確立，士人得以投牒自列於州縣，得以文章或經學自舉，不再需要地方官主觀的選舉，貢舉制度至此完全失去了權威，此後雖仍有「貢」與「舉」的字樣，至到清朝末代尚有所謂貢生，然則此不過為一歷史上的遺名，事實上早已是科舉制度了。

科舉制度始於隋代，而完備於唐朝。隋煬帝創建進士科，以詞賦取士，開唐宋

以詞賦取士之先河，唐初取士之途有三點，即是：第一由學館者曰「生徒」；第二由州縣者曰「鄉貢」；第三由天子自詔者曰「制舉」。

制舉以別於歲舉，如兩漢之賢良方正以及前漢之茂材是。下開二宋「制科」之先聲，皆所以補科舉制度之不足。

唐初考試制度科目繁多有秀才，有明經，有進士，有明法，有書，有算，自京師至郡縣皆有學館的設置，設館監一人，自學館出身者為生徒。秀才與明經同為四等。按秀才分上上，上中，上下，中上四等；明經則分甲、乙、丙、丁四等。進士與明法則同分為甲乙二等。後來因秀才之科久廢的關係，常常舉行者惟進士與明經

兩科，開元中考試由戶部移在禮部營轄之下，有及第與出身的區別；及第以後更須就試吏部，被選仲始得為官，所以韓文公三試於吏部無成，結果祇好十年備為布衣，賜出身者，也常有二十年不獲之輩，其難概可想見一般了。

宋制自進士以下，有九經，五經，開

元禮，三吏，三禮，三傳，學究一經，明經，明法等科，但與唐制不一樣的地方即及第之後，便除官，無須就試吏部。

進士之科，自唐宋以至於清朝，皆用以待儒士。不過唐宋以後之科舉制度與唐宋時尚有差別，按唐宋諸科，在每年舉行一次；遼時才以三年為限，後來各代皆仿效行之。再唐宋的時候，舉人乃是一種通稱。進士則是舉人中的一科，金代以後以詞賦，經義，策論中選者為進士，以律科經童仲選者為舉人；而使舉人有別於進士，自為定名。自明朝以後始有階級之分，清朝承之。

清代科舉度，最為完備，名目也最為繁多，可謂考試制度發展到最後的一期。關於考試制度歷朝雖然都不無小異，然而大體上則相差甚微，茲據戊戌政變以前，清代所行之考試制度如下：

大要的說起來，科舉制度與學校制度，在清代已不能分離，學校好像是「儲才館」一樣，以備科舉之用，結果學校也不能出乎科舉之範圍，是謂學校虛具時代，

最後便造成學校制度的大改革，間接的便覆滅了科舉制度。

清制及府、廳、州、縣各地，皆設

有「學」；在京者為國子監，曰：國學，

至於府、廳、州、縣各地，也分別的立「

學」，設教授，學正，教諭，訓導等官，以

主其事，在國子監入學者曰：監生；在府

學入學者曰政學生；在縣學入學者曰縣學

生。入學以後，稱附學生員。考試自童生

至進士，共有四級，曰童試；曰：鄉試；

曰：會試；曰：殿試。童試又分縣考，府

考，道考，三場，每三歲舉行兩次，是和

歲考科考同時舉行，鄉試每三年舉行一次

，是每逢子，午，卯，酉年，在省城舉行

，會試也是每三年舉行一次，是每逢辰，

戌，丑，未年，在禮部舉行，會試被取者

，天子親策於廷，即一般人所謂之「殿試

」。鄉試日期為八月，會試日期為三月，

皆以初九日為一場，又三天為第二場，又

三天為第三場；廷試日期則是四月二十一

日，此乃常制，以外又有所謂非常制，乃

遇着國家大的慶典，特別舉行者曰加科。

凡已習制藝之童生，皆可赴童試，錄取者得以入學，是謂附學生，是謂「秀才」，先於縣中考試，錄取後，由縣冊送於

府、府中再經一度考試，然後府丞知府以

其錄取者冊送學政，學政舉行道考，按定

額錄取，錄取者，得以入學，在國家所設

各「學」內讀書，郡秀才，不過名為入學

，實際上並不在學內讀書，此明清學校制

度以形同虛設也。

在入學以後，每三年尚須考試一次，

曰歲考，歲考不及格者革除秀才名義，故

世俗有秀才還債之稱。此外尚有所謂科考

，也每隔三年舉行一次，為秀才試，鄉試

以前，必須經過之考試；不及考試者，得

補考一次，科考一次，科考後由府縣冊送

至省城赴鄉試。

鄉試每三年舉行一次，試中者稱舉人

，清初仍循明制，第一場試四書藝三篇，

經藝四篇；二場試論一道，判五道，詔誥

表內科一道；三場試經史時務策五道。康

熙二年曾一度改革，後為禮部侍郎黃琬疏

請，仍復舊制，至乾隆以後，則多第一場

制藝文三篇，詩一首；第二場五經制藝五題；第三場策五道，以上為有清一代鄉試程序之大概。

在鄉試舉行的第二年，便到舉行會試

之期，凡已竟取得舉人之資格者，皆得

應試，仲選者得稱為貢士。在會試的同年

，四月二十一日，便舉行廷試（即殿試）

，會試仲者各員皆有赴試之資格，皇帝親

策試之於廷上，被取仲者分一二三甲之次

序，統稱之為進士，一甲祇三人，賜進士

及第，即狀元，榜眼，探花是；二甲若干

人賜進士出身；三甲若干人，賜同進士出

身。此為科舉制度的正則途徑。惟科舉制

度之又一種道路，則為入國學，作貢監生

。秀才歲考，成績最優者，食餼於官，曰

廩膳生；次優者別於普通的附學生員為增

廣生員，皆有一定的名額。

入國子監讀書者，尚有六貢三監的區

別；六貢為恩貢生拔貢生，歲貢生，優貢

生，副貢生，功貢生；三監則為優監生，

廩監生，例監生等。恩貢遇國家慶典以本

歲正貢為恩貢，拔貢生每十二年舉行一次

，由國子監疏請，考擇文行兼優者，奏請廷試，考列一二等者，簡選引見，候令錄用。此外廩監生則為有功官員子弟，奉旨特許者是。

至於考試仲式後之任官，實有一叙之必要。清制舉人以上，得以考選或擇選二途，除授實缺。考選多授京職，或就中書職候選；或就學政，學錄；或就各館臚錄，官學教習。此外舉人得揀選知縣，但人多缺少，在雍正初，甚至有經三十餘年而不得一缺的。

惟進士授官，則比較固定。一甲第一名（即狀元）授修撰；二三名授編修；及二三甲選用庶吉士者，為翰林官。乾隆時令為主事，次以知縣用，後來例為二甲授京官，三甲授知州，推官，知縣等外官。

故縱觀中國歷代考試制度，皆相當完備，任官用才，率以步規蹈矩為準則，對於政治方面最低的利益，也可以作到名登仕籍的，畢竟全是讀書明理之輩，對於行政的推進上，絕不會有民國以來目不識丁的封疆大員的現像，雖然清代有捐班之舉

，但捐班之人，殊少被重用者，此外杜絕長官引用私人的弊端，無論多大位置，除了攜帶心腹幕養和親信師爺而外，再要移動人事，便須奏准而後可，更絕不似民國以來之官員，苟其一朝重位得居，厚祿得享，大有九族無不景從之勢。但考試制度自亦有其弊端，如君王往往以之為愚民政策的工具，以及限制知識階級的發展，結果形成畸形的社會，致使一般讀書人，以做官為讀的目的；而做官的目的呢？再在於發財，祇要能保住他的地位和飯碗，其他是不過問的；正像韓愈所說的：「中世士大夫，以官為家，罷則無所於歸。」以此即可証明一斑矣。

四、今後政治上的需要

在前面談到中國政治上不上軌道的原因一節中，曾經說明了考試制度之不能澈底實行與確立，是比較重要的一點；復於中國考試制度的檢討一段內，對中國歷代的考試制度，加以縱橫而概略的介紹與批判

由此兩段內，我們可以知道，過去整個的中國政治：無論在那一朝那一代，除了

當然的操縱於天子臬冑之手以外，比較有權柄的，便是由科舉出身的這一群卿相重臣，至於所謂中堅官吏的幹部，也是這一般人。此外更可明瞭歷代政治修明之時，無不是選舉制度實行最澈底之候，因為考試制度認真的實行，才能產生出超類拔群的人才，用這些真人才去執行國家的行政，結果在政治上自然會收獲良好的成果。

至於中國今後的考試應該怎樣的去做，才比較能改革過去的積弊，關於這一點，筆者擬於下節中闡述。固然中國政治之不良，最大的原因，為一般從政官吏官僚化，為作官而從政，以及冗濫尸位所致；但此外自有其政治本身上的缺陷，否則亦致呈此紊雜無章的現象，意欲剷除這種疲弱的政治現勢，那要最低限度應該注意到以下的幾點。

在大東亞解放聖戰捷報頻傳的今天，正是中華民族復興與解脫英美羈絆的千鈞一髮而又百世難逢之機會，也正像一般人所喊的新中國的建設必須先着手於政治建設與清理政治兩途。

當前的中國政治，無論是實人政治，抑或各黨各派以國民黨為主體的三民主義政治，我們希望都能夠站在純粹民衆代表的立場，對政府執行嚴格的監督權，不希望黨派或官僚站在包辦政府的地位，使黨派或關係以外的人才不能充分發揮其服務國家的誠心。今日的政府人事，無疑的有

力不稱其職的弊病，常有無能力的人居於要津，不能於此者而偏據於此，這都是政治效能減色的原因。所以我們很希望今後的政府要人，能夠切實注意於政府的效能，能者不一定是現在有地位，過去有經歷的人，但現在當政的諸公要沒法羅致，使服務於政府的人員，不問是不是一黨一派，也不問有沒有關係，祇以他們的能力為標準，以人才為前題，以國家為中心，以民衆福利為依歸就可以了。

其次談到清厘政治。七七事變以前的中國政治現象是怎樣不上軌道的情形，這是人人公認的事實，勿庸筆者再為喋喋，即以近幾年來的政治說，也是充滿了紛亂頹唐的氣象，已成公開的事實。所以說清

厘政治的第一點，是要消除官僚主義，近來中國政治上又充滿了官僚主義的色彩，是人人得知的。這類顯示官僚萬能，推諉怠惰成習，貪污橫發成風，則是活埋中國政治的工具。所以很希望政治前途，能够日減官僚主義，日增青年朝氣的專家主義，務使每個官吏都有特殊能力，誠實奉公，和愛愛民，政治風氣，從此一變。

清厘政治第二點，是要消除封建主義，封建主義在政治上，可造成用人政治，重關係而輕人才，重感情而輕法律。中國政治自來純粹由封建主義支配着，在知人善任和情有可原的掩蓋之下，造成政治的黑暗腐敗。中國今日最缺乏的是效能政府，是要使能者在職，則這種重關係而輕人才的風氣，應該澈底的剷除，重感情而輕法律的惡習，尤當掃蕩！所以我們很企望此後能夠實行嚴格的考試，銓叙和文官懲戒諸制度，必使國家的聯位，公之於民，王子犯法，庶民同罪，庶幾新中國之建設指日可期，大東亞之解放為期不遠。

前面所說的，雖然是當前中國政治的

軌道，但是大抵都不可一蹴而就，當中國降替，東亞興衰關鍵的今日，不能不有一救急之策，作為政治上的強心針，使中國政治先行安定與鞏固然後再圖發展，更可收事半功倍之效，所謂救急的方法。即是在政治方面團結一致，在人才方面竭力搜求。

所謂政治方面的一致團結，乃是政治的步伐整齊，一心一德以興亞建國為目的，凡是紛歧的政治理想，個別的政治行動，都要一齊的停止。這實在是現代國家很通常的事：從前日俄戰爭未起之前，日本國內不無政見之爭，但戰爭一經決定，則各派馬上就和衷共濟，共謀國是。卒能戰勝俄國；此次中日事變以後，國內政黨，更能放棄一己之主張，共同組織大政翼贊會，發揮國民總力，用以協力政府，此其所以能所向無敵，造成破竹之勢。

什麼是人才竭力搜求？關於此點前已論及，即是羅致在野人才，至於如何方能羅致在野之真正人才，則祇有積極確立考試制度。必使野無逸賢位無冗員；所以不但考試要認真澈底，則錄取以後，訓練之餘，更能切實的量才任用方為功，如以現在情形看來，考試竟有用作任用私人掩護的嫌疑，錄取與否則繫於人情而子之厚薄

，偶然有一二真正造士考試機關，訓練之人數本已寥寥了，但結果非但難得一展素懷，反遭埋沒之壓迫，處處之歧視，則中國政治常此以往，前途實不知伊於胡底，吾人亦實不敢具絲毫之期待。

以上數端，筆者實是在認爲中國今後政治上的需要，並且是刻不容緩的緊急需要。

五、今後考試上的建議

以前面各點觀之，中國政治前途如何，端賴人才之有無，而人才之獲得方法，又必須確立考試制度。查民國以來，科舉制度雖然廢除，但是做官的心理還沒有更改，所以仍有 *Mandarinism* 的名詞，現在學校制度確立了；但是繼科舉制度之後，卻還沒有相當考試制度。所以官多失職，往往用非其人；加之保荐推舉之風盛行，官格升降，全仗着勢力爲轉移，事實上極呈混亂狀態，雖然法律上也有幾種具體的條文，關於文官法令和考試，但事實上也不過作作好聽好看而已，過去文官考試，總分二等；有高等文官考試，及格者以荐任職任用，有普通文官考試，及者以委任職任用，初時每年舉行一次，民八以後，則無定期，事變而後，華北亦舉辦兩屆

，綜觀事變後華北各種考試，尙未能造成系統，有行政官吏養成之新民學院，有警察官吏養成之警官學校，更有司法官養成所，縣知事訓練班，佐治人員訓練班等等，有受重複訓練者，有受重複考試者，鬧得人莫明妙妙，亦不知究竟應那一種考試，才能被國家認爲是正格的出身，故繼今以往，中國實有重行考試制度之必要，考試制度的好處是在：一方面可以限制濫用私人的弊端，和救濟官僚政治的劣點；一方面又可以防止黨派的專橫，以公家的祿位爲他們私人愛憎的惠拒，防微杜漸，這是必不可免的計劃。

中國向來是不分政治上官吏與非政治上官吏的；士人讀書，就是爲作官；從前上至於內閣大學士，六部尚書；下至於署丞主簿，統統都是官，此種情形，在專制政體時代。大權集於一身，不分別還沒什麼重大的影響；但民治政體之下，尤其是倡導政治革新之今日，實有分別的必要。

然後民政方面才能收實效；而也惟有如此，在上行使大政方針的要位，才不致爲專門等因奉此之派的書記式的人物所占據，所以根據以上各方面之觀察與研究，將來的中國官制之應該對以下幾點建議，努力

的改革一翻，亦惟有如此，庶幾能使紛雜紊亂的中國政治，邁入合理的軌道，政治合理化的結果，才會發揮偉大的效能。

那麼第一點應該改革的，就是區分政治上的官吏與非政治上的官吏。所謂政治上的官吏則應由純民意推選或政黨出身，來主持國家大計，決定一國一切的國是，和最高的運營方針，非政治上的官吏，應由嚴格的考試，或確切以才幹爲主體的升任遞補，務使有相當的才學，相當的教育程度。換言之。政治上的官吏，是理事官，而非政治上的官吏，則爲事務官，理事官既然應當由民意議會或政黨出身的，於行政方面通常的職務，他們是沒有練習的，他們行使政府的大政方針，對於這一種政策完全負責，成敗就可以造成了他們一致的進退，反過來非政治上的官吏，不使因國策的變動而影響到他們的地位，因爲他們熟悉行政方面的事務，政府所採取的政策，由他們一步步的去實施，如果這麼嚴格的來作，中國的政治前途自然會有光明希望。

第二點應該注意的，考試是爲選取人才，是爲用人與舉行；所以考試額數，應該根據實缺，勿再如科舉制度時代，徒有

其名，而無實缺可放，如乾隆年時曾有三十年不得一缺之士，言之不禁令人噁然失笑。

第三點應該防止所學非所用與濫竽充數的流弊，也就是考試制度應該根據教育制度，和特別注重一般知識程度。

最後我們主張廢除保薦制度，誠以中國近年來的教育，因為社會制度的不良，畢業生往往無事可作，所以有仍畢業就是失業的一口號，結果即不失業，仍以從事教育者為多，使不能不演成輪環教育的滑稽劇，這固然尚有其他的原因，然而不能不認為是教育的失敗，而所學非所用尤其是近些年來常見的現象；另一方面則不學無術的獃員滑吏，反能充斥於政府之中，要津之位，蠅營狗苟，舞弊弄私，且視以前尤甚。

所以欲使國家教育人才，有地可以發展，欲使國家民政上用得其人。皆非嚴厲實行考試制度不可。且今後新中國之建設既興，當茲百廢待舉之候，職務祇有日趨於繁忙，在治人治世的雙層組織分配之下，政府的官員尤非有社會科學知識不可。由此可見考試制度之實行，是何等重要而且緊迫的，欲建設一嶄新的中國，有希望

的中國，那麼首先應該改革的，便是舊的官制，首先應該推翻的，便是官僚政治，軍閥政治，與封建殘餘的惡濁勢力。繼其後而能革其弊端的，必是考試制度，所以過去的考試制度是行之不當，而有很多的缺憾，並非考試制度本身不良有以致之。故為新中國政治前途計，則不能不提倡考試制度，為東亞共榮圈建設之速成計，尤不能不提倡考試制度。

六 結語

按筆者本身不但對於政治一門是外行。就是對於考據一道也是門外漢，又加以材料的不充分，和時間的短促，自然不會有什麼更有意義的發揮，所談到東亞的是早有人談過的；所見到的見解，是早有人見到的，不過因為當前的中國政治依然是那麼凌雜，考試依然照樣的不澈底，所謂黨也罷，賢人也罷，實在截止到目前，絲毫沒有什麼整頓之處，對於在野的人才，既不能澈底的搜求，對於在野的貪官污吏，也沒全面澈底檢舉辦法，偶然有一二件似乎令人快意的措施，但細一研究其因果，反覺索然，因為公之於社會或載之於報端者，往往不是被作為救一警百的犧牲，便是沒能够作得圓滑，也可說不幸中之不

幸，千百分之一的偶然而又偶然。要不是如此的話，便不會遭遇到這樣的結果，因此我們對於現環境下的考試制度與政治這一個問題，不問討論的是否正當，意見是否正確，研究的是否詳明，觀察的是否合理，便毅然的寫了這麼一篇，藉期促起國人的注意，與當政諸公之參考資料。

本來，中國的政治問題，始終是沒有得到過合理的解決，如果現在仍不加以詳細的探討，依然順水推舟般的下去，則中國前途恐怕沒有一絲的光明了。如此不但阻礙了新中國的發展，影響了全民這千鈞一髮的生機，更關係到了整個大東亞解放問題，此次七七事變的最大動機。友邦則在扶持中國誕生一切，也就是說，把中國整個從英美壓榨下解放出來，建立一個新的國家，革新過去政治上的劣點，使中國政治得到合理的解決，其他一切問題，也同時都要合理化，效能化，在獨立更生到一個相當階段，便可與友邦日本同生共死，去為大東亞解放而奮鬥，果能如此，在不久的將來，不但中國有了希望，日本有了希望，整個的大東亞也有了希望，換句話說：這才是實現大亞細亞主義的首要工作。

增進行政效率與檔案之改善

崇實

目次	
第一章 行政效率之意義	
第一節 行政效率與行政效率化之解釋	
第二節 行政效率化之必要條件	
第二章 檔案於行政上之重要性	
第一節 檔案在行政上之功效	
第二節 現行檔案制度之檢討	
第三節 如何改善檔案管理之困難	
第三章 整理檔案之理想方案	
第一節 整理之目的	
第二節 組織效率化	
第三節 歸檔程序	

第一章 行政效率

之意義

第一節 行政效率與行政效率化之解釋

學管理最能增進做事的效率，故「科學化」和「效率化」，在做事之意義上言，亦常相通用。

第二節 行政效率化之必要條件

什麼是「行政」？簡單來說：即是「為做衆人之事」。

至於「效率」，也可以說為「成效的比率」。故行政效率之含意，乃指政府替人民服務時之成績比較。而所謂「效率化」也者，亦因以效率為前提，企求各種事物咸有充分之效率，故「效率化」，亦即包含「合理」「合算」「經濟」「靈敏」「快速」之意義。又因科

惟其行政事務乃為繁複，而且係多面者，所以欲謀行政效率之增進，當然不是簡單的事至少須有幾個基本之先決條件

第一、為計劃的必要一切事務在事先若無預定計劃，即談不到效率化。因有計劃之後，雖不敢謂為即是效率之增進，然至少有工作之依據，而

後始有增進效率之可能。其次為組織之必要。組織與效率之關係，宛如形影相隨，有組織即有效率，無組織即無效率，組織愈密效率愈大。

第三、為人才之必要。無論任何事物均不能離開人才，即就計劃與組織言，亦皆為人材之問題。有善計劃之人才，方能有良好之計劃，有善組織之人才，始能將事物三者合理的組織起來。

以言行政，已如前述，乃為非常繁複而廣泛之事務。檔案亦即其中之一，今欲使檔案效率化，則上列三點亦為必不可少之條件。

可缺之條件，下文當為詳論之。

第二章 檔案於行政上之重要性

第一節 整理之目的

資料，也是一種有系統的政治史料。管理不善，即可直接影響行政效率，間接阻礙政治的進步。故整理檔案的

目的不在檔案本身，而在行政效率的增進，與政治史料之整理。」

因檔案為國家行政的底稿，並且又是多少賢才之心血結晶，故在歷史上乃是首要材料。惟其檔案為最信實之政治史料，史家每多重視。且近人編史，所貴者為直接史料。故歐洲歷史學者，藉研究歐戰時之檔案，而證明其當時戰爭之責任。我國歷史學者蔣廷黻先生亦曾遠涉重洋，搜集清季外交史料於檔案之中，故檔案之價值可知。又一般政論家，對於政治問題及國家政策之批評，若無檔案真實材料之依據，則其立論每不能中肯。故吾人當以國家種種行政事實與政治變遷，作一有系統之保留，則裨益於參攷研究者實多也。

事變前，一般關心文獻之

士，對於整理檔案此一問題，曾有極大注意與研究。南京方面且有檔案整理處之組織，此種檔案整理處，亦即具有國史館之性質。至於華北方面，對於此一問題之研究，似猶甚少有人注意於此點也，尤其于事變以後，更為沉寂，其殆以為對於案卷保存管理之事認為殊不屑置意，無足重輕之故乎？

然則吾人試一反觀國外，尤其歐洲方面如德，法，英，瑞士諸國，對於整理舊檔案則極為發達，此乃緣源於歷史家重視檔案之故，而隨史源學一同發達起來者。中國素稱文物之邦，然而舊檔情形則又如何？瞿存之先生曾謂：「北都部院檔案多毀庚子之役，然庚子以後，存者復有幾？……辛亥以後，由總統府移入國務院，統未中絕，而所存舊檔，已至

零落。今其餘存大高殿，故宮博物院為之整理，然亦僅矣。其毀於無知細人之手者，不可追矣」。此種鉅大損失，吾人倘不謀補救防止，則以後國人之研究本國歷史者，其所遇之難關又將何如哉？是以整理舊檔，實為當務之急也。

蓋檔案為吾人整天所接觸之物，且亦為每一公務人員不能須臾離之工具。為謀衆人於辦公之時查案調卷之便，亦為增進行政效率與保存真實史料起見，筆者特不揣鄙陋，擬對於檔案改善之方策用供研討，並希望諸同學更能有完善之方案陸續發表，以為參攷，是則吾人最所期待者也。

第二節 現行檔案制度之檢討

關於檔案問題，詳細分析不外舊檔案之整理與現行檔

案之處置問題。現行檔案即將來之舊檔案；有完善之檔案處理方法，則將來整理舊之檔案亦自易於著手矣。且現行檔案制度之改善，有關於行政效率之增進者實大。做研究工作者咸知圖書館之重要。完善之圖書館，能於二三分鐘之內，即可借到所需之圖書。檔案亦然，在行政機關中，如對之無效率之處置，不特將增加公文之積壓，且有甚多文件因檔案處置之失當，難於稽攷，存而不查，亦即失去其檔案之意義。為改善現行檔案之制度，擬即將過去對於檔案管理之缺陷，加以檢討，藉便改善。

本來檔案管理之最大目的，在將所有案卷如何使之分門別類安放有序，以為調卷時之便於檢討，故其終極目的，乃在「取放恰當而迅速」。不過

言之殊簡，而行之維艱也。

至其困難原因，究竟何在？則不外有四：

其一（一）為行政之未能集中，致檔案亦不能集中管理，

如此不特對於人事與經濟難免浪費，且因組織之複雜，易於阻障政治之進步與行政效率。

故若組織統一，行政集中，方法一致，則全體管理檔案人員，均可在一個命令指揮之下共同工作，則其效率之增進與工作之簡捷迅速，自亦不難想像矣。

其二（二）為秘不傳授之積習，仍未清除，且方法不一，每使新任者無從措手，非經相當時日，始有頭緒，迨若再易新人，則其情形又復如是，陳陳相因，結果在檔案整理上適空添出許多麻煩耳。

其三（三）為缺乏專門人才

，從事其務，僅以若干低級員司，充任管理之責，用是每因其能力之低弱與對檔案之管理，素乏研究，故於工作上，自難獲其預期之效果。

其（四）為因檔案本身富有流動性與錯綜性，案與案間，每多互相牽涉，故於分類編目時，偶一不慎，則於調卷時困難立生。蓋良好之分類為處理檔案之基礎，而良好之編目，亦檢查卷宗之鎖鑰。惟因檔案性質過於複雜，歸類極感困難，故非有一種劃一的而富有伸縮性者為原則之分類。編目方法，殊不易解決此一困難問題焉。

第三節 如何改善檔案管理之困難

檔案管理上既有如是之困難，而又缺少一個有系統之辦法，是以各機關應付之道乃

各有不同，既言改善，則首對此種困難之點，予以分析，藉作改善之對策。

第一關於組織問題。目前一般行政機關檔案室之組織，約可分為下列四種，其一為集中組織，即每一機關設一總檔案室，所有案卷全歸總檔案室保管。其二為各科分別管理即不設總檔案室，而由各局科分別司理。惟亦於形如集中制而實為分司制者，即其案卷除一部自行管理保存外，餘皆集中於檔案室，惟室中工作分配，則以各局科為單位，各局科文卷，各有專人管理，凡管理某局科之案卷者，自點收登記以至出納一切手續，均歸其一人辦理。各局科之有各局科分類之系統。此種制度，亦可稱為集中分司制。又有形似分司制而實為集中制者，即雖

各設有檔案股，但均受統一之指揮，故各科之間，甚有連絡，管理方法，亦漸趨一致，此種可稱之分司集中制。今各行政機關檔案管理方式，雖各有差異，然均歸納於此四種制度之下。

既言改善，則究應採用何種制度為尚？今試一言集中與分司之利弊：

一、分司制 其優點為各局科系統可不致混亂，人員各有專責，案卷不致因數量過多，發生排列之困難，調卷時極易檢查，時間迅速。

二、集中制 其優點可節省人力財力，專一事權。各部檔案集中一處，既便參攷，而於典藏方面亦較為妥善

。且因集中一處，易於保管。

綜上以觀，分司與集中似各有其優點，實則苟管理趨於合理科學化，則採用集中制者，其對分司制之種種弊病，決不至發生矣。故集中制之困難，在上述之點，乃在技術之間題耳，管理技術得法，則決無困難發生。

真實之集中制，須備有下列條件：

(一) 事權之集中 應有統一之指揮。

(二) 實質之統一 集中制之目的，乃在統一辦法。統一不當求諸形式，宜求諸實質。所謂實質，即求分類簿冊登記的統一。

(三) 分工合作 採集中

制，當採橫的分工，按照工作之程序，分為點收，登記，分類，出納等程序，每一程序，由專人担任，以求節省人力財力，而使專一職務。

如能依右列三點實行，則因分工合作之關係，可以富於伸縮性。且工作人員可以輪流擔負各項工作，稍加訓練，便能窺其全豹，任何人更迭，他人仍可代理其工作。分工處理，每人專任一項或數項工作，精神專注，熟能生巧，效率必高。有分工之利而無過於專門之弊。

第二關於登記問題 登記之重要，與編目同，其重要或僅次于分類，登記辦法之不良，亦足以阻礙檢卷之工作。

故登記簿之組織，宜有統系，數量務求簡單，而在應用上，須各能發揮其索引之效能始可。各機關檔案登記辦法，有以總收發簿為總登記簿，有不用總收發文簿代替總登記簿，而另用他種簿冊登記，亦有不不用登記手續，要其辦法每欠缺善，手續既多重複，又難作檢卷時之補助，且登記號碼不能作歸檔文件之總和，應當採用總收發文簿，記明收文月日，收發文號來文機關或人員，文別，事由，附件名稱及件數，主辦處所，復文月日，歸檔月日，分類號等項。同時各收發文總登記號便可作為檔案登記號，不必重編新號，徒資紛擾。有此總簿，收發文總數便可一目了然，得一整個概念。機關內各局科如有另立分收發簿之必要，亦可任其設置，

但分收發文號應與總收發文號一致，不可另立號數，以免混亂。如係局部對外直接的收發文或私人函件與全部無關，不必歸檔案室保管者，亦可自行編號典藏。

第三關於分類問題 分類在檔案管理中，最重要，亦最他難。蓋分類與檔案管理中其之諸種程序，有密切之關係。分類簿的作用，即在於極短時間，能檢閱某卷之典藏地方。倘分類含混，則檢查困難。雖分類簿登載詳細，亦不能為用。他若編目，則完全根據分類，分類錯誤，編目亦不能免於錯誤。又如出納，分類既錯誤，登記編目亦隨之錯誤，則典藏亦勢必錯誤，查卷勢必困難。故分類為檔案管理諸程序之中心。

我國各機關純憑舊式管理

人的直覺來分類者無論矣，即所謂新式之檔案分類法，亦欠滿意，多半缺乏正確的標準，以致系統不分明。有比較稍佳者，則又嫌有充分伸縮餘地，不能隨意處理事務的發展而擴充。且許多分類法均無適當的符號與索引，以便記憶調取，分類法之佳者，應常具備下列幾種條件：

(一) 分類必須系統清晰，前後順序含有相當意義；

(二) 必須富於伸縮性，以便隨時擴充；

(三) 必須利用簡易符號，以便易於記憶排列

欲使分類之趨於完善，則須編製統一之分類法。倘各機關有一統一之分類表，檔案管理，不僅喪失其秘密性，而公務之處理上之便利，實為不少。惟統一分類法，因各機關職

掌範圍廣泛而且各異，工作性質又復複雜，故制定一種周詳統一之分類表實為困難之事。

是以妥善易行之辦法，不妨先制定一種適宜之標準，使各機關暫依此法作為改革其原有分類方法，同時則一方面亦進行編製各機關統一之分類表。

此種工作，可分三步，依次完成。

第一步，先審查各機關現行檔案分類法，其不合上述之三項條件者，以原有之分類法作根據，使設法修正之。

至分類是否不當，首先當抽看屬於某類之全部案由，是否必須另列一目，始可排列新生之案。抽看結果，再參以管卷者之經驗試做一近乎理想之分類表。此分類表，必須能解除固有的困難，而不致有削足適履之弊。

第二步係根據修正之原有分類表，作一理想分類表，惟先在一機關或一局試行，逐漸推廣。

第三步即根據此種實驗有效之分類表，着手編製統一分類表。圖書館學在中國已有數十年歷史，圖書分類法，雖已發明數種，然尚未臻至善之境。檔案性質百倍複雜於圖書。

統一分類法的編製，雖非旦夕間之事。然此係根本辦法，欲使檔案管理科學化，不靠人力，即靠方法，則必有統一分類表之編製。

第四關於編目問題，各機關之檔案編目，彼此不同，甚而有未編製目錄者，其實目錄乃檔案室最重要之工具，有好的目錄，稽考自易，不特調查可以敏捷，且可以用數種不同方式查取。機關有檔案目錄者

，類多不能按時編製，且目錄往往與通常索引簿性質不分，不能表示檔案排列之位置。故完善之目錄可以使調卷人憑據下列任何一點，即可調取卷宗：

一、收文號，二、發文號，三、案由，四、來文機關或人員，五、去文機關或人員，六、標題。同時吾人應注意者，即檔案雖需要好的目錄卡片，但不能完全採用圖書館編製圖書卡片之方法，否則檔案室之工作必感過於繁重。目錄卡片可以分為三種：其一為檔案目錄片，依分類原則編製，且能表示檔案排列之位置；其二為名稱目錄片，以來文機關或人員，去文機關或人員，或來去文地名為標準而編製；其三為標題目錄片，以來去文件之主題為標題。檔案目錄片及名稱目錄片均為每卷一張，標題目

錄片為每個標題一張，故每張卡片前後兩面可以填寫文件二十件左右

第五關於典藏問題 可分為三部份檢討之。

(一)為案卷之裝訂：關於案卷之裝訂，現各機關，多採活裝，以便續來文件，可以裝入。活裝案卷，又可分为用線活裝與用釘活裝兩種。釘裝辦法在時間上實較用線裝為經濟。

(二)為卷宗之排列：案卷編目之目的，乃在便利檢卷，故案卷排列方法，應簡捷合理，且又需使一般都能應用。目前各機關卷宗之排列，約可分為二種，一為依類排列，為依總號順序排列，但依號排列，每將同案各宗分開，是其弊也。故卷宗之排列，應採分類排列制為宜。

(三)關於卷夾之排架方式：現各機關卷夾之排架，約有三種，(1)直立式。(2)橫

立式，(3)平欄式。直立式則卷夾應用硬紙製成，於經費上，殊覺糜費，如用卷盒，又占地位，且其容量，亦無伸縮性。平臥則卷宗抽出放入，甚覺不便。故就比較而論，當以橫立制為宜，益因其既易檢卷，而對於卷宗之取置，亦甚便利也

第六關於出納問題 各機關檔案出納手續，雖都有相當規定，然實際調卷均甚糲糊。且有機關並無正式調卷證，或備而不用。調卷手續不完備，管理員亦通融准調。亦有機關調出卷宗並不登記，歸還時期亦不確定。此種情形對於有關重要或含有秘密性之文件尤屬危險，是以出納手續必須清楚規定，以明責任。同時調卷手續亦宜力求簡單。調卷人如將收文號或發文號，填于調卷片上，管卷人應於三分種內將卷宗取出。調卷人如不知所需文件收文或發文號，亦可將事項性質或關係者填明，請求管卷

人代查，管卷人亦可於六分鐘內將該項卷宗取出。卷宗調出之後，管卷人應將調卷片依編號排列，調卷卡片與檔案目錄片互為消長。

第七關於建築檔案庫問題

建築檔案庫雖非檔案管理事項，但因與管理有極密切之關係，故并述之如下：

檔案室之位置，以高燥向陽之處為第一要務。室之建築，應堅固耐用，庶免雨漏，坍塌，火災等危險。室之四週，須關窗戶，以通空氣，而納日光，使案卷藉日光之力。免於蟲患。

電燈應依卷櫥排列之方向裝置。消防之器具，須完備無缺。藏卷室與辦公室應分開，其距離相近。

此外更應分別裝置滅火機，以防火警。同時對於內部員役，加以限制。應絕對禁止吸煙，各司調卷人員，不得入檔案庫內，非保管人員，不能隨意

第三章 整理檔案之理想方

案

第一節 檔案整理之目的

檔案既為推行行政令之記載，亦為推行行政令必需參考資料，其保管完善與否。影響於行政效率者殊大。故整理之方，宜力求科學化，同時又須合於「以最少之勞費，獲最大效果」之經濟原則。

整理檔案之最終目的，為調卷的迅速，使辦理案件者，能洞悉前後案情，以免錯誤矛盾。

考調卷遲滯原因，不外由於：(一)案卷分類不得當，(二)目錄簿冊缺少索引效能，(三)案卷度藏紊亂，以致無法檢卷，而延擱辦案之時日。故整理之方，應知弊之所在，從而改革之，始克有濟。今各機關之檔案管理，由

於組織及職掌事務性質之不同，其管理方法，亦因而各異。故整理計畫，亦只能就其普遍性，定一方針，各機關自可依其特殊之情形，加以參酌變化。茲以管理程序上，擬定一檔案整理方案，所述如下：

第二節 組織效率化

1. 關於管理方面

檔案室之隸屬，應依各機關之組織而定；室內設主任一人，以期便於就近指揮計劃，但務使其成爲獨立之單位，而與其他各科相並立。蓋檔案室必須併於各科之地位，而後乃能羅致專門人材；如是始能增進其工作上之效能。

檔案管理，以採集中制爲原則，其一時不能立行集中者，亦應先行統一其管理法，以作將來集中之準備。苟全部檔案，均須統歸檔案室負責，則人力財力，均較經濟，而管理方法，亦必整齊劃一。此於檢

多。各署之局科分散各處，檔案管理事實上不能集中者，得設分檔案室，其管理方法應照總檔案室之規定辦理，並直接受總檔案室之指揮，不受署局之牽制，則檔案管理雖未集中，亦必等於集中矣。

惟是設立分檔案室，權力

亦因之甚小，且名義上雖受一科之指揮，實則間接復受數千百個文書人員監督與指揮。每遇調卷發生困難，責難隨至，可見調卷之困難。故爲免除此種困難，首先對檔案管理宜作澈底之改革在人事方面加以調整，而地位亦須予以提高，俾得專心其事，充分發揮其能力及行使其職權。故檔案室之組織，應分兩部分，即設計與管理。

檔案管理設計之難，遠勝於實施，如由各局科長担任最爲合宜。爲改革現時檔案之困難，決非普通管卷員所可勝任。蓋如以不懂公債原理，不明中國公債史實者，其能制成公

債檔案分類表則未之聞也。再則惟恐各局科長無此閒暇負管理全責，故僅担任其企劃工作，指示如何分類，及儲藏，而以其他人員担任管理之責，如此不僅可使檔案管理日趨完善，亦因各主管長官之討論而統一

至於實施工作人員，則應設主任一人，直接受設計委員會之指導，從事日常工作之監督。應爲科長地位並爲專門人才。設計委員會之討論，亦應根據主任之報告及建議。餘爲事務人員。

工作之分配，以歸檔程序爲階級，分別任事，分別負責分工負責，方不致有一人獨任之勞，亦不致有一人包辦之嫌。至於人數與職務之規定，依實際之需要，斟酌而定。

2. 關於人員方面

我國向無檔案學校，管卷者，不僅未受專門訓練，即普通常識，亦付缺如，以是影響於檔案管理者實大。故吾人之

主張既欲澈底改革檔案管理，則對管理人員，應採公開考試制度。考試，拔取之人員，雖缺少經驗。然有具備豐富之學識，故經相當之時日，其造就，即遠勝數十年或世襲之舊式管卷員矣。惟對於取錄之人員必須以具有富於研究精神及解決困難能力者爲條件，不然其成效或尚不及舊式管卷員之矻矻專一之精神也。

惟是此種管理人員既經錄取任用之後，爲使其專心於務起見，則應早日確立其保障，及提高其待遇，俾得安心供職。使才智之士，不致因生活過於清苦，而捨此他去。

3. 關於經費方面

公務機關之行政計劃，每因經費支絀而受阻礙，是故欲其計劃能充分發展，當有一獨立款項，以濟其需。故茲欲言檔案整理，經費問題，詢亦爲先決之條件，否則，雖有善策，亦無由實施也。

第三節 歸檔程序

1. 收發與歸檔手續

各機關歸檔程序，因文書運行之手續不同，故不無差異。惟登記手續，宜取簡便，簿冊數量，亦應力求減少，藉以節省人力財力。茲擬歸檔程序於下，以供參考：

(八) 製表 依照規定，編收發號數與檔案號目對照表。

(九) 入櫃 案卷裝入卷宗夾後，即依此放入卷厨內，歸檔手續至此乃告完畢。

(一) 點收 點收收發文及附件。

因收發文手續與歸檔手續關係甚密，故先將文書運行之全部程序加以說明。

(二) 整理 收發文附件次序。

一、收文 外來文件收到時，收文者同時將簿由箋一張，與甲乙種文件登記箋各一張，一一用複寫紙夾在收文簿上。摘要完畢，除收文簿留在收發室外，須將摘要箋貼在來文之面上，再附同甲乙種文件登記箋，送呈秘書處分局及分科，各局或各科自備收發文簿各一。秘書處將甲種登記箋留下，乙種文件登記箋，隨同來文，分送各科。各科收到來文後，在乙種文件登記箋上經過人蓋章欄內「科收文」之下，蓋

(三) 編卷 將同一事由之收發文成爲一件

一、發文 各科收到來文，將原甲種文件登記箋及乙種文件登記箋，連同發文簿用複寫紙同時摘要（如無來文之主動發文，則秘書室補一甲種文件登記箋）摘要完畢，將乙種文件登記箋送科，換回原箋之「經過人蓋章」欄。此後底稿在秘書室之承繕，校對，監印，封發各人，均須一一在甲種文件登記箋「經過人蓋章」欄內各該格中，加蓋章戳。至文件發出後，由秘書室之送檔

(四) 登記 登記收發文號數及附件於登記簿，並在案卷摘要箋印一「登字」

者，將甲種文件登記箋，連同文稿送至檔案室。由管卷員在該箋上「經過人蓋章」欄內「歸檔」之下，加蓋章戳取回，以爲歸檔之根據，以後秘書室之送檔者將甲種文件登記箋，向科中換回乙種文件登記箋送科。至此發文完畢。(二)如存查者，亦照上列程序，惟秘書室無須發文摘要，故可立將乙種文件登記箋發還，其餘手續全前。

(五) 編號 按其性質，編以相當號目。

2. 登記

(六) 裝訂 將同一案件裝成一卷。

(一) 登記手續 當歸檔文件送至檔案室時，即由管卷人逐一登記；點收之後，應即一一登記。登記應以件爲單位，不論收文抑或發文，每件均爲一個單位，蓋不如此不足以言統計之功效，而於案件總數亦必無法得知，於移交手續上，亦必影響不小也。

(七) 寫卷 填寫收發文號數及案由於卷面

登記以歸檔之先後爲序，每件均應編一號碼，號碼應每年一換，收發文登記應採用「

總收總發文簿」，一則使號碼連貫，二則便於統計，三則可為行政效率之鳥瞰。簿冊裝訂用精裝，既易保存。復可永久作為公文之根據。就消極方面而言，亦能免除移交時改頭換面之弊。其收發文總簿應彙各項分列於左：

收文簿

- (一) 收文月日
 - (二) 收文號
 - (三) 發文號
 - (四) 文別
 - (五) 來文機關或人員
 - (六) 事由
 - (七) 附件名稱及件數
 - (八) 主辦處所
 - (九) 復文月日
 - (十) 歸檔月日
 - (十一) 分類號
 - (十二) 備考
- 發文簿
- (一) 發文月日
 - (二) 發文號
 - (三) 收文號

- (四) 文別
- (五) 發往機關或人員
- (六) 事由
- (七) 附件名稱及數目
- (八) 主辦處所
- (九) 發文方法
- (十) 歸檔月日
- (十一) 分類號
- (十二) 備考

(二) 密件收發文簿

關於密件應另登密件收文簿或密件發文簿，封面用紅色，以示區別。簿內格式及番張，全與總收發文簿相同，但應填各項如「事由」之類，是否照樣抄錄，須以長官之意旨為依歸。

再如各局科亦用收發文簿

時，其收發文號須與總收發文簿相同，不得另立新號。又各局科有直接對外行文，或有普通及個人函箋，涉及公務，而

此類文欄，收發室又例不開拆理由，或登記，在此情形下，應聽行文局酌量分別度藏，

不必強歸統一，如將存件歸檔，仍應登入總收文簿。

至檔案之登記號宜與收發文總登記簿號同，以免重複。檔案處點收公文後，即可進行分類編目。

3. 分類

卷宗分類係集合各種公文，選擇其性質相同者放在一處，如同時可放在一處以上時，應以某一案件之主要目的為分類原則，另作參見片以為之副

初步分類應先由各局科主辦人用鉛筆在指定地位擬具，末由檔案處校正膠清。

分類方法之編製，應以符合左列條件為前提：

- (一) 必須富於伸縮性，以便隨時擴充。
- (二) 必須系統清晰，而前後順序含有相當之意義。

- (三) 必須利用簡易符號，以便易於記憶與

排列。

茲以上列三原則，擬定分類表大綱一件，以華北政務委員會之立場將檔案分為一百部，部以四位數字表之，每部復可分為若干類，用小數點法，每類又可分為若干門，每門另可分為若干綱，每綱再分若干目，以至於無窮。今將各部及其分析類目，列表如下。

- 0000 國民政府
- 1000 華北政務委員會
- 1001 組織及法規
- 1010 人事行政
- 1020 總務
- 1030 參事秘書
- 1040 法制
- 1050 審計
- 1060 情報
- 1070 交通
- 1080 外務
- 1100 內務總署
- 1110 總務
- 1120 民政
- 1130 警政

政 建 增進行政效率與檔案之改善

1140	禮俗	1540	澳牧
1150	衛生	1550	礦業
1200	財務總署	1560	勞工
1210	總務	1570	合作
1220	稅務	1500	建設總署
1230	會計	1610	總務
1240	庫藏	1620	經理
1300	治安總署	1630	公路
1310	總局	1640	水利
1320	軍資	1650	都市
1330	軍務	1700	各種委員會
1340	軍學	1710	防疫
1350	軍需	1720	振務
1360	宣導	1730	禁煙
1370	軍醫	1800	直轄各省及特別市
1380	軍法	1810	河北
1390	綏靖軍	1820	河南
1400	教育總署	1830	山東
1410	總務	1840	山西
1420	文化	1850	北京
1430	教育	1860	天津
1500	實業總署	1870	青島
1510	總務	1900	新民會
1520	農林	2000	行政院
1530	工商	3000	立法院

4000	司法院
5000	考試院
6000	監察院
7000	直屬國民政府各委員會
8000	直屬國民政府其他各機關
9000	其他獨立機關

上表係爲「部」「類」「兩表之舉例，惟限於篇幅未能詳列，茲再將「門」「綱」之分析，略舉一例如下：

1020	總務
1021	文書
1022	收發
1023	印信
1024	圖書
1025	會計
1026	統計審核
1027	庶務
1028	出版與編譯
1029	其他總務事項

綱表舉例
1010 人事行政
1. 銓叙

2. 考試
3. 典職（任命與待遇及罷免）
4. 考勳（記功，升任，記過，及處罰）
5. 請假
6. 調遣
7. 介紹
8. 職員錄
9. 職員錄

至於目表，可視檔案材料之多寡，酌予分析，如1022爲庶務，1027爲保衛與消防，1027-41爲門禁，1027-417爲大門衛兵趙大猷打洋車夫錢二案，以此類推。檔案如分類後，須立即查出名稱號碼，名稱號碼乃代表來去文機關或人員符號，各卷有此號碼，同類卷宗，方能依之分別先後，而同類名稱之檔案，均可歸於一處。名稱符號表以機關名稱在前，人員名稱在後。

4. 編目
目錄爲檔案室最要之工具，亦即櫥庫之鎖鑰也。種類頗夥，要以機關工作之繁簡爲準

則。普通至少應備三種：曰檔案目錄，曰名稱目錄，曰標題目錄，三者均以卡片製之，既易隨時增減修改，復能運用靈活。雖不便轉移攜帶，或無法目十一行，然每屆相當時期（一年或一季），可由卡片目錄騰出簿式目錄，分發應用，亦足補此缺憾。茲以個人經驗申述檔案目錄與名稱目錄之編法。每種附圖數幅，表明行款，聊備編目實際之用。

一、檔案目錄
(I) 定義——目錄依分類之原則編製，而其排列方法與檔案相合者，謂之檔案目錄。

(II) 功用——將歸檔文卷依其性質之不同而分類，使管卷或調卷者能因文卷之性質查悉檔案內之案件。

(III) 目錄卡片張數——每卷一張，如同卷文件過多，可順序往下續寫，但遇新卷，須另編卡片。

(IV) 行款——檔案目錄片依左列行款編製之。

甲、來文機關（人員）或去文機關（人員）欄——由第一行第一直線寫起。（見附圖一）

乙、卷別欄——每卷以前單字樣寫於第一行之極右端，如函達地方行政及鄉村工業調查各情形請協助經費，只寫「協款」二字。

丙、事由欄——在來去文機關（人員）下一行，第二直線寫起，一行不夠，次行由第一直線寫起。

丁、附件欄——附件名稱及件數在「事由」空二字地位連接寫起（見附圖）

戊、編號欄——包括分類號及機關或人名，地名，名稱之符號寫在第一行之極左端（見附圖）

己、卷號欄——在來去文機關（人員）號下。（見附圖）

庚、總收或總發號在卡片之左端（見附圖）

檔案目錄片（正面）

1840.7	山西省	孔祥霖等	呈為呈請撤銷重懲十明令山西省公署
8.2		等	呈為本年撤銷以羅氏因由
收0542 1.		等	呈為本年撤銷以羅氏因由
案0565 2.	山西省公署	孔祥霖等	呈為呈請撤銷重懲十明令撤銷重懲十明令案函達在照由

附註：反面無編號欄係承接正面

編卡。

(I) 定義——卡片以來文機關或人員，去文機關或人員，或地名列第一行者，謂之名稱片。

(II) 功用——使管卷或調卷者能因來文機關（人員）或去文機關（人員），查悉檔案內有無關於該機關之文件。

(III) 卡片張數——每卷一張，如同卷文件過多，可順序往下續寫，但遇新卷，須另

附圖）。

戊、卷號欄仿照分類片（見附圖）。

附圖）。

1840.7	山西省	山西省	
82		山西省	國民國免錢
			參見：收542 發592.....

名稱目錄分析片

1050.7	汾陽縣商會
82	呈請准予給免田賦

一 卷 十 七

三、標題目深

(丁)定義——目錄片祇以來去文
件的主題作標目者，謂之
標題目錄片。

(II)功用——將案卷中之切實內
容指示管卷或調卷人，於
一般忘却分類及機關或人
員名稱者，尤為有用。

(III)卡片張數——每個標題一張
，如標題同樣之文件過多
，可順序往下續寫，但遇
新標題，須另編卡片。

(IV)標題之登記——目錄中已用
之標題，每種均用卡片登

標題目錄片

1840.7	災 歉 免 糧
82	山 西 省
1	山西省各縣民請蠲緩錢糧

5. 排列

一、檔案目錄片之排列，與卷
宗分數存貯無稍差異，前
者實為後者之縮影也。二
者同依分類號碼亞拉伯數
字之順序而排列，故至為
簡單

二、名稱及標題目錄卡片之排

列法，在今日仍應沿用筆
劃較為普遍。卡片第一行
之首字若筆劃少，則在前
，筆劃多，則在後。同筆
劃者，則依檢字法順序，
如點（·）橫（一）直（
丨）撇（丿）曲（7）是
也。如首筆同者依第二筆
，第二筆同者依第三筆，
其餘以此數推。首字筆劃
及筆形完全相全者。依第
二字排列，第二字相同者
則依第三字。其餘以類推
。各筆劃及筆形均須以指
導卡片標明之。又重要之
字句亦得標明於指導片上

6. 調卷與裝訂

一、編卷 文件有前卷者，歸

入前案卷宗，無前案者，
則照新案另編卷宗。卷宗
用厚紙夾裝訂，以二十件
為一卷。再卷前有「卷由
」，即整個案情之始末略
記也。換言之，卷宗「案
由」之性質頗與每件公文
「事由」相彷彿，藉使閱
卷人於最短時間內得觀全
案之鳥瞰也。次有件名目
次，依照固定格式填寫，
約等於書中之目次，亦為
節省閱卷人時間之工具也

。又卷外亦有固定格式，
照樣填寫「本卷件號」「
登記文號」等件。卷外上
端突出一部，以為「指引
」，在指引內，書明編號，
案名及分類顏色標誌。顏
色以紅黃藍白黑五種為之
，由五色相互變化。使每
部，類，門。綱，均能得
一種組合，換言之，使顏

色標誌與分類符號一致，使卷宗不易錯放或於錯放後，易於尋獲。

二、裝訂 卷宗依照固定格式，用銅釘釘好，陸續增加，甚為方便。達二十件時，即為一卷。銅釘用皮紙固封，再加蓋關防，或特製之圖章，既可避免抽換，並可永久保存。

7. 典藏

卷宗既編訂，即須典藏，典藏應以立排於文櫃為原則。其優點有四：(一)便於抽插，(二)所佔地位最為經濟，(三)穩妥安全，(四)齊整乾淨。

文櫃之做法可全用木製，若經費寬裕，可採用鋼質，普通以四個抽屜為一組，每組可裝公文三千五百至四千左右為宜。

8. 出納

一、責任方面 卷宗於未經分開前，僅限於有關係人方

可調閱。而關係者之資格。非檔案處本身所能規定，為明白責任起見，調卷人於未調卷前，須經過相當手續。手續可分長期與短期調閱辦法。惟長期調閱者須經長官之特許。

二、方法方面 (甲) 調卷人

如知收發文號數或檔號，或來去公文機關(或人員)及事由，填寫於製定之調卷片內，交與管卷員，管卷員按片入庫調卷，總計時間每件不得超過三分鐘為宜。

(乙) 調卷人若不知所需文件之收文號，或發文號

，或檔號時，可在調卷片反面填寫(一)關係者(人員或機關)，(二)地域關係，(三)大約時期

，(四)事項性質，請求管卷員代查。管卷員可依據檔案目錄，或名稱目錄

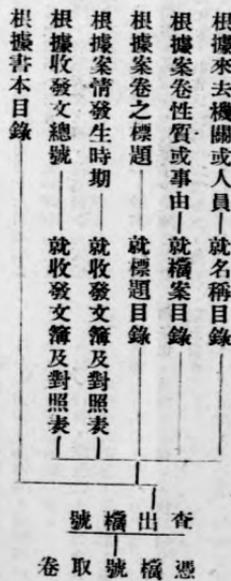
，或稱題目錄，成總收發

文簿，查取卷號然後入庫調卷；總計時間約六分鐘為度。

(丙) 管卷員一面將所取之卷宗借與調卷人，一面將調卷片依檔號排列，使日後檢查時，明瞭某卷借與某人，並可編製統計及點查清單。

(丁) 調卷人還卷時，管卷員將卷收下歸檔，隨即檢出其親筆填簽之調卷片銷帳。並將銷帳之調卷片退還調卷人，以清手續。

(戊) 管卷人檢查卷宗除憑記憶外，可利用左列工具。



(己) 總收文或總發文應隨時編製對照表，以為調卷及管卷者不時之需。(對照表格式因製版費時故從略)

9. 檔案 檔案須堅固結實而尤以避

火避潮為要。否則時時瀕於危險，一旦不慎，所有文獻即有焚燬之虞。在今日政費拮据情形之下，另起樓閣。勢不可能，惟有就現在房舍局部改造，而用鋼骨水泥翻製，以資耐久，而避潮火也。

漢代政治考

陳明燾

我國以農立國，與逐水草為生之游牧民族不同，人民既以農業為主，則其生活區域較為固定，城市制度亦有極久之歷史，故其政治制度之發達不但極早，而且政治經驗亦極豐富。以年代言之，不計黃帝以前，中國民族及文化發達至若何程度，惟計黃帝始建甲子以後，至今已有一千六百餘年，即自秦始皇統一中國以後，（即自秦漢時代計算），至今亦有二千一百餘年，如此長久時代，經過許多歷史人物，其政治經驗當極有可觀，此其一。又以中國土地之廣，人口之繁言之，其政治史在世界上實佔一不可抹殺之地位，實值吾人之研究，此其二。

研究歐州政府及政治等書）對於中國政治制度有關之材料，重新整理，非欲標新立異，實亦欲參加于新近發掘未久之政治學研究系統之工作耳。

歷代中國學者，對於有關中國政治之著述，至今不可勝數，不但正史，編年史等書，已不勝枚舉，即諸子百家有關政治之學說及批評，亦不勝枚舉。故有志研究中國政治，不患無資料可考。過去之學者，對於中國之政治不論制度方面。思想方面，以及法制等等，或作歷史職官表考，以辨異同，藉作比較，或對某一政治問題，作片段之研究，可謂對於中國政治各方面開發無餘。作者祇好另謀途徑，效法近代西方學者對於政治制度研究之系統（例如奧格（Ogden）

研究歐州政府及政治等書）對於中國政治制度有關之材料，重新整理，非欲標新立異，實亦欲參加于新近發掘未久之政治學研究系統之工作耳。

火為何，其五官分職之說是否徵信，係另一問題，但當時君主制度及設官分職之政府治理現象，業已存在，當無疑義。黃帝之世，亦有五官。管子謂黃帝得六相而天下治。以鳳后為當時之官（主時令），太常為察者之官（掌殿給），春龍為士師，祝融為司徒，大封為司馬，后土為李（法官）。此外尚有司天文官職，各掌天文之事，是為後世司天文官職之前驅。

黃帝亦以雲紀官（青雲，縉雲，白雲，黑雲，黃雲），黃帝子少昊繼位，以鳥紀官，其官為龍為火為雲為鳥，俺名稱上問題，並無多少關係。蓋吾人知當時業有政府之機構為已足矣，其名稱係次要問題也。少昊朝亦有司天文之官，曰鳳鳥，玄鳥，青鳥，丹鳥。此後繼位者又益以南正，北正，及典樂之官。政府官制日趨完備。及至唐虞（堯舜）兩朝，官制凡近代政府所有者大體均備，可見中國政治制度遠在四千一二百年前已相當發達。其政治經驗之豐富，不可不言而喻也。

（一）黃帝以至堯舜
黃帝以前，庖犧氏（亦曰宓犧氏，宓音伏）及神農氏兩代，史料困難，而時代距今過久，其政治情形，難得詳評。唐司馬貞補史記，謂庖犧氏「有龍瑞以龍紀官，號曰龍師」，神農氏以火名官。龍紀官，號曰龍師，有五官，即青龍氏，赤龍氏，白龍氏，黑龍氏，黃龍氏，此外尚有飛龍氏，潛龍氏，居龍氏，降龍氏，土龍氏，水龍氏之傳說。神農氏時代之五官。曰大火氏，鶉火氏，西火氏，北火氏，中火氏。其名稱不論其為龍為

（一）司空，掌水利。舜舉禹治水，堯知其能，遂任其為司空。

（二）司徒，掌教化，略等今日之教育部，舜任契為司徒，史記載：舜曰契百姓不親，五品不馴（五品者父母兄弟子也，或曰五常也），汝為司徒而教敷五教。

（三）后稷，掌農事，類似今日之農業部。堯舜兩朝任棄為后稷。史記：舜曰棄黎，民始飢，汝后稷，播時百穀。

（四）士，掌刑罰，類似今日之司法機關。舜任皋陶為士曰：「皋陶，蠻夷猾夏寇賊姦軌，汝作士，五刑有服，維明能信」。按五刑一曰墨，二曰劓，三曰剕，四曰宮，五曰大辟，均肉刑，大辟死刑也。

（五）共工，掌百工，類似近日建設部。舜任垂充之。

（六）虞，掌山澤，類似今日之農

判部，舜任益曰：「黜龍嗣于上下，草木鳥獸。皆曰益可，於是益為朕虞。」

(七) 秩宗，掌祭祀。舜任伯夷光之曰：「舜曰：有能典秩三禮，皆曰伯夷可。」舜曰：伯夷以汝為秩宗。」(史記註：馬融曰：三禮天神地祇人鬼之禮也。鄭玄曰：天事地事人事之禮也。)

(八) 典樂，掌樂舞。舜任夔為典樂，以教國子。

(九) 納言，掌宣佈帝命及以下言達于君主之事。類似今日之文官處。舜任龍為之。

(乙) 地方政府：有

(一) 四獄，統治諸侯。所謂四獄者，四獄係州牧之上司。舜分天下為十二州，州置州牧。一獄轄三州。或謂四獄諸侯繫于四方。四獄亦其號，非一人。

(二) 州牧，分治諸侯，每州置牧，天子選州中諸侯賢者為之。

上述官名，初視之，殊為奇特，其實均為古名，不足怪也。而況名稱為何，固無損其設官與其職能也。

(丙) 官吏古時未得其確，亦未之聞。其人才之用，係出于薦舉一途。例如：帝堯之世，洪水為患。堯問四岳，孰能治之。四嶽舉禹為賢。是堯任治水之官，由四嶽之舉也。舜時亦然。舜問四嶽，孰能平水土。四嶽舉禹，舜遂任

禹為司空。其他如委任百工之官(共工)，益任農漁之官(虞)均由諸臣舉薦。

又帝顓頊高陽氏有才子八人，謂之「八愷」，帝嚳高辛氏有才子八人，謂之「八元」。舜禹八愷掌地政。八元掌五教。如此之類均為薦舉之例。考績問題在舜朝有「三載一考功，三考績陞之」制度。對於官吏任職三年，考其政績如何。任職九年，考績三次，而後視其政績優劣，而定升降。可見遠自四千年以前，行政學原理，在中國古代政治，業已應用。

唐虞時代，政制既如上述。其運用若何，治績收何效果，則有史記盛贊舜世政治之記載。舜任行政其官凡六，四獄官四，州牧十二，此二十二人之政績均收極大成效。皋陶主司法。天下罪惡均平正，民衆得法律之公正處斷，皆無冤曲之情。伯夷主禮教，官吏人民上下皆有禮讓之風。垂長百工之官，建設以興。益王農利，山林水利得以開闢利用。皋陶農業，百穀登。契長教化。人民親和。龍任納言之官，主持外交，接待賓客，朝覲者，不辭遠道而來。全國復經十二州牧統治，天下人民無不服服。由此觀之，堯舜之世，不但政府組織日趨完備，而其運用亦有相當成績。

(丁) 法律 人民良莠不同，先王治國，不得不繩之以法。考黃帝之世，法官名曰李，后土任之。舜之世，皋陶

為「士」，主刑罪，均當時之司法機關。又我國刑法發達早於民法(以前民法多散于刑律之中，如清代之大清律例)。

史記載堯舜之世，施行五刑之法，五刑，一曰墨，犯此罪者點黥其額，用墨染之。二曰劓，犯之者，截去其鼻。三曰剕，犯之者則去其足。四曰宮，男子剕勢，婦人幽閉，五曰大辟，執行死刑。此五刑除大辟外，均為肉刑。五刑之外，又有流刑，鞭刑，扑刑，金刑四種。流刑者流放犯人于遠方，以代肉刑。所謂「流有五刑」是也。馬融謂凡幼少，老老，蠢愚三者犯五刑之罪，均在寬宥之列。鄭玄謂「弗誅」，(即無知)，「過失」及「遺忘」三者均寬宥之。鞭刑為辨治官事者之刑罰，所謂「鞭作官刑」是也。扑刑為規範學校之刑罰，所謂「扑作教刑」是也。金刑，即罰金以贖罪，即因過失不慎而犯法者，代之以罰金。所謂「金作贖刑」是也。又因過失而為入患者者赦之。而終身處刑則刑之。

上述刑罰雖有九種，準以刑法學可分為四類：(一)生命刑(大辟死刑)尚沿用至今日之刑法，惟處死之法，歷代有不同耳。(二)肉刑或身體刑(墨，劓，剕，宮，鞭，扑，六種均屬之)此刑失之殘苛，今日之刑法已無此法。(三)財產刑(金作贖刑)近代或以罰金或與徒刑並科，或以罰金折徒刑。此點

古今相同。(四)自由刑，流刑流之遠方，廣義言之，亦失去自由之一部份，但與今日之監禁徒刑，因于同一地者略有不同。又寬宥刑中之幼少，老老，蠢愚。與今日刑法未滿十四歲之行為不罰，年滿八十歲得減其刑，及瘖啞之人得減輕其刑類似。(五)「弗誅」與幼少之無知相似。「過失」及「遺忘」(遺忘亦過失之一種)，與今日之刑法，因過失而處刑以有特別規定為限相近。終身為蠢愚，方行加刑，與今日之刑法連環犯罪罰法之含義類似。

唐虞刑法與近代刑法之比較，既如上述除殘酷之內刑為近代法律之所無，及流刑與徒刑有不同外，其餘生命刑罰金及寬宥刑古今同例。至於唐虞以前五刑究于何時業已施行，卒歲年月，雖未敢確定，但吾人至少可言四千年前，中國政治制度中業有上述之刑法存在，中間復經若干時代之演進，則中國刑法佔世界上刑法學之一大系統，實無愧色也。

(二) 夏商周以至春秋戰國

(夏商周) 班固前漢書百官公勳表謂夏商官制未有所聞。唐顏師古謂夏商兩代設官之事，不見于書經及左傳。是以夏商政制，難知其詳。雖然，其官名散見於書經者有甘誓之六刑為其較要之職。史記夏紀亦謂夏帝啓因有扈氏不服，起兵伐之，大賁于有扈氏南郊甘地。特

政 建 漢代政治考

戰作甘誓，召六卿申之。此外有夏小正中之廣大，唐人等官名。禮記明堂位曰「夏后氏百官，殷二百」。不過舉其整數而言。其官職為何，屬下員司等項並無記載。惟依魯僖天子三公，九卿之外，又有大夫二十七人，元氏八十一人。是以夏官已超一百之數。殷代官職較夏代為多。禮記謂天子之五官曰司徒，司空，司寇，司士，司寇，典司五衆。鄭玄謂此係殷代制度。又有寧六典之官曰：太宰，太宗，太史，太祝，太士，太卜。六府之官曰：司土，司水，司望，司尊，司器，司貨。又有六工官曰：土工，金工，石工，木工，獸工，草工，實理資材。周代政府組織更為完備，員數亦較多。其官職詳見周書周官篇及周禮。周代之三公九卿制度似為採取前代之官，例如史記殷紀載帝封任西伯昌（即周文王），九侯，鄂侯為三公。惟未述三公充為何官。周代中央機關以太師，太保為三公，輔佐天子議政，總括政事是首相之職也。是尚有堯舜之百揆，後有殷周之三公也。班固前漢書謂三公副天子處理政事，「無不總統」，故不能以一職為其官名，遂概括稱其為卿為傅。又立三理為三公之副，曰：少師，少傅少保。總名之曰孤卿。或謂三公並無其官，故三公員額不必均備，有總是以稱其位者方任命之，如伊尹為殷相，周公召公為周相。或謂三公係司馬主天

，司徒主人，司空主土三公。三公之下有六卿：（一）天官：冢宰，掌國之治理。（二）地官：司徒，掌國之教化。（三）春官：宗伯，掌國之禮教。（四）夏官：司馬，掌國之軍旅。（五）秋官：司寇，掌國之禁令。（六）冬官：司空，掌國之土地。六卿之下，均有屬官，分掌百政。連上三公之副孤卿三員，共為九卿。卿之下，設中大夫，下大夫，上士，中士，下士，（士之下復有府史等職）。地方官制亦較夏殷為完備。官吏待遇並非如近代以金錢計算，而授以祿田以代其耕。是為官吏待遇之古代辦法。（漢代則改為月俸米若干斛）據禮王制，蘇府公侯伯子男五等。天子之三公受田準公侯。卿之祿田準伯爵額。大夫祿田準士爵或男爵額。元士祿田準附庸額。孟子曰：「天子之卿受地視侯，大夫受地視伯，元士受地視子男」。其說大同小異。又據王制，諸侯之官吏待遇準用上農夫下農夫額數而分等第。上農夫分：食九人，食八人，食七人，食六人，食六人四級。下農夫食五人。諸侯之下士準上農夫級。中士得下士之一倍。上士得中士之一倍。大夫得上士之一倍。卿得上士之四倍。國君則為卿之十倍。次國小國君卿俸略同。封建制度！史記載，黃帝之時，神農氏養，諸侯相代云云，又謂黃帝設左

有大監，監于萬國。又堯舜之世，設四國統治四方諸侯。是三代以前已樹下封建制度之諸侯基礎。及周武王滅殷，大封諸侯。封古君之後裔（封神農之後裔於魚。黃帝之後裔於祝。堯之後裔於陶。舜之後裔於陳。禹之後裔於杞）。又封功臣謀士伯父等人。（伯父封于魯曰齊）。又封同姓兄弟周公且于曲阜曰魯，召公奭于燕，弟叔鮮于管，弟叔度於蔡。武王以中國土地之大，諸侯之多，不得不設法統治之。窺其意似封功臣兄弟使為諸侯，分領各要地，以謀控制。雖曰封建制度，實亦中央對地方統制之政制辦法之一種也。故言周代採取地方與中央分治，亦無不可。

官吏登庸制度！夏代學校機關，有所謂東序及四序（大學曰東序，小學曰四序）之設立。其登用官吏與之有相當關係。夏殷兩代取士，先論其學問，而後方授之官職。法至慎重。其法分入為四種，（一）選士，（二）俊士（三）造士，（四）進士。據王制，國之秀士由各地方論別其學問，推舉於司徒，是為選士。司徒就地方所舉之選士中，擇其有優秀者，使其入闈學。不經地方及司徒之試別者為造士。造士由大樂正擇其優者，推舉之子司馬，是為進士。司馬遂于進士中，擇其優者升之于朝廷，依其才能程度，分別授官。周代陸俊就闈學選拔闈吏外，復有三年「大比」之制，凡國之賢能，經鄉大夫地方官之推舉，不經闈學，選進之于朝廷，而授之官職，是補由學校造人村之不足，此又周制之完備也。

法律！我國古代統治人民禮教為主，法王治國之。故論三代治民之方，僅言法律而忽禮治，不可也。周書洪範篇曰：天子作民父母為天下主。制禮以崇敬，作刑以明威。虞書皋繇謫曰：天秩有禮，天討有罪。是乎有吉凶賞罰審五刑之設，及嚴刑罰宮大辟五刑之法。論語曰：「殷因于夏禮，所損益可知也，周因于殷禮，所損益可知也。」故三代治民之術，禮教與法律並重，此與近代重法治不同也。

三代法律內容！三代刑書至難尋覓。晉志：「夏后氏王天下五刑之屬三千，殷因于夏有所損益」。概括言之。夏代襲唐虞時代之五刑及以金釀罪等刑。此外夏有夏臺，監禁犯人，夏桀囚湯，即在夏臺之獄。此含有自由刑也。故我三四千年前刑法內容已相當發達，凡近代刑法之基本訓法，至此已備。至于後代罪及犯人家族之法，在夏已舉其端，夏書載王啓代有息氏，誓師于甘田。「不用命，戮于社，予則孥戮汝」，言士卒不用命，不但罰及于身，且及其子也。殷代刑法，因循夏代，而加以修改，前已言及。殷代亦有自由刑，屬罪者殷代之牢獄也。史記周紀：周武王伐殷，命

召公釋箕子之囚，命畢公釋百姓之囚。均爲股代監禁之囚犯。股代亦有奉連家法之法，見于湯誓，茲不贅及。周代刑法，散見周禮。正刑五，益以流黜鞭扑四刑，共爲九刑，與古代九刑同。周代亦有自田刑，圍圜者周之牢獄也。周之刑法因地方之不同，又有輕重典之分。前漢書刑法志曰：昔周之法建三典以刑邦國：刑新邦用輕典，以其地新立之國之民未習于教，故用輕法也。「刑平邦，用中典」，承平守成之國，則用中典普通法律治之。「刑亂邦，用重典」，凡冀殺辟逆之國，必須以重法許殺之。中典者常行之法也，其內容包括墨罪五百，劓罪五百，宮罪五百，剕罪五百，殺罪五百，共二百五十刑。嗣後周穆王以國內紛亂，命市侯爲司寇，審察時勢，訂正刑法，改爲重典，墨罪一千，劓罪一千，剕罪五百，宮罪三百，大辟之刑，共三千刑。較用於治平之國常行之中典，多加五百章。周代刑法亦有三宥三赦之法。三宥者，弗誥，過失，遺忘是也，均適宥宥，與近代刑法減輕其刑之用意同。三赦者七歲以下之幼弱，八十歲以上之老耄，生而癡瘖之蠢愚，犯罪均適赦免，此與近代刑法中規定老幼心神喪失之人不罰或減輕其刑之例同。又理訟之法有五聽三刺之法。五聽者：（一）辭聽（二）色聽（三）氣聽（四）耳聽（五）目聽。即觀察訟者之出言

氣色瞻視是否不直，以定曲直，蓋聽訟務求其實也。三刺者，訊羣臣，訊羣吏，訊萬民是也。即訊問大臣官吏及人民，以求眞情。此與近代投稟證驗及調查之用意同。由此可見遠在二三千年前程序法原理，已由古人開明之矣。

周代刑法有一特點，即所謂「八議」是也。八議：（一）諸親（王之親族），（二）諸故（王之故舊），（三）諸賢（賢德之人），（四）諸能（有才能者），（五）聽功（有功勳之人），（六）諸貴（爵位高上者），（七）聽勤（對公務有勞績者），（八）聽宥（前代君王之後裔，周朝不稱之臣，而以資禮待之）。凡此類王戚故舊賢德功勳等八犯罪者，均適赦免或減輕其刑。近代刑法，亦有特赦之例（多山行政元首行），惟範圍不似「八議」之廣，可見周代用法之厚。惟險賈德才能者得適厚典外，其餘貴族階級亦得享受特別待遇，是否失法之平，則另一問題耳。

司法官吏：五刑由司刑掌之，五聽八聽由小司寇掌之。三刺三宥三赦由司刺掌之。此外復有司厲，掌分配犯罪者服各種勞役等官。以上各有司所，各分職能，可見周代司法制度訂定之煩密。

又殷末紂王行「炮烙」之刑，其法以膏銅柱，下加以炭，使犯人行之，輒墜炭中，紂與妲己視之，以爲樂。此爲極端特殊之例，又爲暴君之非刑，并

不足代表三代之刑法。又王子比干諫紂，紂剖視其心。紂用九侯，鄂侯，西伯昌爲三公。三公係朝廷首相要職，而紂因私事醜九侯爲肉醬，殺鄂侯爲脯，烹西伯昌之子爲肉羹，其刑刑之慘，古今所未聞。此亦暴君非人道之行爲，亦不足代表三代之刑法也。

春秋戰國（周室衰亡，歷史甚久，自東周列國而至滅亡，凡五百餘年。中經春秋（二百餘年）戰國（二百餘年）兩局。在全國戰亂之中，政制自有相當變動。周代官制載于周禮，惟諸侯之國官制則不詳及。春秋之世，列國官職，雖散見經傳，但挂一漏萬，究無系統之敘述。故欲知諸侯國家之制度，殊爲難事。但春秋時代，既當周末，諸侯國內官職，仍因循周制。例如楚宋之司徒，齊魯之太宰，均沿用周名。此外如司空司空依周代政制之例甚多。故簡而言之，春秋列國中央組織及地方政府，除少數更改（如將佐令尹諸職）外，大體上與周朝相同，故無庸贅言。總之者，七國之局，職稱更迭。七國之主，先後稱王，官職亦多新立名目。漢班固謂周喪失官而百職亂，戰國并爭各樹聖異。中經執政者在周代爲三公，戰國則別立首相之職，曰相，曰相國，曰丞相，曰上柱國。不但中央政制，而領兵將帥，地方縣官，亦別立官名。七國之秦統一全國之後，遂依之而定官制澤因循秦制，設

立官職，古代制度大半棄而不用。周初封功臣宗室爲諸侯，意在統制各地，中央與地方分治。端賴周室強盛及賢明君主駕御統之。及周末君王無能，以致由地方分治而形成割據，中央政權不但旁落而且散滅。封建制度至此遂告崩潰。

官吏任用制度，古代非取之學校，即由薦舉。春秋戰國之世，情形大爲不同。春秋之世諸侯執政多爲正卿世臣，官達者必由氏族關係。周初任用官吏，已有世臣制度，及春秋之世，則視爲當然。齊之田氏即爲世臣出身。戰國之世，羈維逐鹿，凡有武力智能者，即能應用于時局，而登仕途。例如白起善用兵，遂由平民而膺將位，蘇秦張儀之流以遊說得相。如此之例均運任將相，與承平之時必須須相當官階方能升任將相者不同，是亦亂世現象之一種也。

法律：春秋戰國刑法較周代爲重。即就死罪一端言之，有醢（切爲肉醬），釀（車裂），烹（如烹魚肉），磔，戮尸等慘刑。秦用商鞅，作連坐三族之法。此外如割股，腰斬，肢解諸酷刑，不一而足。總之戰國亂世，刀兵相交，既重殺戮，而其刑之慘，亦自自然之趨勢。其爲亂世一時之現象，究不能代表我刑法之整個系統也。

春秋之世，列國多有邪罪，例如子產相鄭，備刑法于鼎，以示百姓。魏用李

法：春秋戰國刑法較周代爲重。即就死罪一端言之，有醢（切爲肉醬），釀（車裂），烹（如烹魚肉），磔，戮尸等慘刑。秦用商鞅，作連坐三族之法。此外如割股，腰斬，肢解諸酷刑，不一而足。總之戰國亂世，刀兵相交，既重殺戮，而其刑之慘，亦自自然之趨勢。其爲亂世一時之現象，究不能代表我刑法之整個系統也。

春秋之世，列國多有邪罪，例如子產相鄭，備刑法于鼎，以示百姓。魏用李

惟著法網六篇，諱用不害作刑符均當時之刑書也。

(三) 漢代政制

漢代政治制度，漢書記載頗詳，秦併六國，一統羣夏，侯戰國時代官職，改古代政治，設立百官。漢代因時制宜，保留秦代官制，不加改革，蓋以較別立名目為簡易也。考秦既引用戰國官制。戰國之世，政府機關，因秦古制而不用，但其國著變異之處係百官名稱之不同，而政府機關，實質及政治內容，仍與前代相同。且太師，太傅，司徒，司空等少數古官名稱仍採用不替。東漢之時，雖略有更改，但大體上與西漢官制相同。

漢代政制，固甚完備，但其百官之設立，并非出于一時，其間或先或後，或既設而復廢，或既廢而復置，官名亦時有更改。員額亦皆無定。即或沿用古官名，而職權及所司亦有所不同。故言一代之政制，殊不能對一而論也。

(一) 中央政府組織

一、皇帝 皇帝名稱，前漢書注稱晏謂五帝自以其體不及三皇，故去皇帝而稱稱帝。夏商周三代又以體不及五帝，故自貶為王，秦以體及三皇五帝故尊稱皇帝。皇帝自此始。至于帝權在君主政體之下，皇帝為一切政權之源泉，古今一律，無庸贅言。其政權地括行政立法司法軍事一切大權

，惟須知當時對帝王威權，僅視為處理全國所有政務，係至尊無上，無所不及，并無顯著分割君權包含行政立法司法三權之觀念。又帝位除少數例外均係終身之事。王位繼承，亦以父子代代相承為準則，此君主政體之通例，故漢代帝位及繼承問題，亦非例外，勿庸述評。

二、宰相 宰相者輔佐天子，助理萬機，其位在一人下，百官上之中樞要職也。在唐虞為百揆，在周代為太師，太傅，太保三公。在漢為丞相，或左右丞相各一人。丞相後更名相國，哀帝時更名大司徒。東漢復以太尉司徒司空三公共同討論爭國之大政宰相之職，事實上由三公共分之。而掌兵符之太尉亦參與大政，其職權至此遂不限于軍事矣。君主為一國之元首，其處全國政務，必有八輔之，是以宰相制度為君主政體之通例。漢代宰相之職權，在理論上，既為天子之輔佐，則自與其君主集行政立法司法三權于一身相同。嚴格言之，當時對君權相權并無明晰劃分行政立法司法三權之觀念。考其實際，漢代宰相，其政務之處理多注重于立法與行政兩方面，而司法方面則付之廷尉。高祖命蕭何增訂刑法，是宰相立法之一例也。惟立法權亦不僅只限于宰相一人而所謂朝廷大臣亦得共議之。漢代丞

相對行政立法外，尚須有監察權。佐丞相舉不法者有司直之責。又御史大夫，為漢代進連相位之次階，其官實即副宰相。其下有御史中丞外督諸部刺史，內領侍御史，專為監察百官。是政治中心可謂行政與監察兩事相輔而行，此漢代政制之特點也。

太師太傅太保在周代為三公宰相之職，總攬朝政，前已言之矣。漢代亦有太師太傅太保。其位置之尊崇，比丞相有過無不及，但已非首相之職矣。東漢僅置太傅，美其名曰「上公」，不設太師太保。

(甲) 行政機關 漢代中央政府機關，並不似近代政府井然劃分若干行政部門。即後代之分設六部（吏禮戶兵刑工），亦未發達至如此程度。其行政機關，以處理皇室庶務佔去一大部份。茲分列各行政機關如下：

- (一) 大司徒（如今之經濟部）初名大農令。管轄：
- (1) 太倉
- (2) 均輸
- (3) 平準
- (4) 都內
- (5) 籍田
- (6) 幹官
- (7) 鑄市七事
- (8) 又郡國諸倉農監都水

等官亦屬之。

- (二) 大行令，更名大鴻臚（應劭曰郊廟行禮讚九賓鴻臚臧傳之也），掌歸附藩屬，（略似今日之蒙藏委員會）下設：(1) 行人(2) 譯官(3) 別火三令丞。
- (三) 太常（當者典也，掌典三禮，或曰太常係君王之旗，有大事時建以行禮）掌宗廟禮儀。下設：
- (1) 太樂
- (2) 太祝
- (3) 太宰
- (4) 太史
- (5) 太卜
- (6) 太醫等官并管轄各處廟殿陵墓。
- (7) 五經博士，掌執教。是教育附設于禮儀官署中，不另立一部，此與近代獨立一部不同。

(四) 少府（皇室經濟機關）以國家稅收之一部份，供給皇室，別立一衙，少者謂其小也）掌山海池澤之稅專為皇室之用，下設：

- (1) 尚書
- (2) 符節
- (3) 太醫
- (9) 考工室
- (10) 左弋居室
- (11) 甘泉居室

(4) 太官 (12) 左司空

(5) 湯官 (13) 右司空

(6) 導官 (14) 東轅

(7) 樂府 (15) 四備

(8) 若虛 (16) 東園匠十

六官，以上掌桌室飲

食衣服器械等事。

中黃門(老入)(即太監)亦屬

少府。與少府相似之機關，有

水衡都尉，掌皇家上林苑事。

(五) 將作大匠，掌治宮室，

下設：

(1) 石庫

(2) 東園主章

(3) 左校

(4) 右校

(5) 南校

(6) 後校

(7) 中校

(六) 太僕，掌皇家乘馬，下

設：

(1) 大廄

(2) 未央

政 建 漢代政治考

(二) 郎(入則守門戶

出則充車騎)分階郎，中郎

，侍郎，郎中，無定額，多

至千人。郎上設將領之。

(三) 朝門(掌隨從宿衛

(四) 羽林(同上

(五) 期門羽林均禁衛軍隊官

(六) 衛尉(掌宮門衛屯軍

(七) 衛士

(八) 太子太傅，少傅，下

設門大夫，洗馬，舍人。

(九) 詹事(詹事省也給也

掌皇后太子家事，下設太

子率更家令，中盾(周衛徵道

)，衛率，尉監等官。并各處

宦官。後井入大長秋(亦皇后

機關)。至于皇太后亦有詹事

，以皇太后所居之宮，冠其上

以爲號。

(十) 宗伯(宗正)掌皇家親

屬諸事。

又有侍中，中書侍(入侍天子也

)等均屬加官，加于列侯將軍卿大

給事中亦爲加官，加于大夫，博士，

，議郎，掌顧問應對。

上進行政機關中，十之八九，與

皇室有關，蓋在君主政體之下，政

治制度一部份均以君主爲中心，是

自然之趨勢也。故謂當時之政府係

君主之政府，亦非太過之詞矣。

東漢之世，太尉司徒司空三分相

職，而行政機關，亦分割歸屬。屬

太尉者有禮儀官之奉常，掌宮殿之

光祿勳，及掌宮門屯衛之衛尉。屬

司徒者有掌皇家乘馬之太僕，掌刑

罰之廷尉，及掌藩屬之大鴻臚。屬

司空者有掌皇親之宗伯，掌農事經

濟之大司農及掌皇家財政之少府。

(2) 司法機關——掌司法者有廷

尉一官，(應劭曰聽獄必贊之于朝

廷與衆官共之，故名曰廷。兵獄同

制，故名曰尉。顏師古謂廷者平

也，治獄責平，故司法官署以此爲

名)。其官有廷尉正及左右監。曾

一度易名大理。民國時代之大理院

，其取名與漢代同。

司空，位比丞相。御史大夫既爲副

宰相之職，改名大司空時又位比丞

相，可見漢代之重視政府之監察職

能。前漢書百官公卿表謂御史輪

衣直指。繡衣者示其位之尊寵也，

直指者謂指事而行無阿私也。其職

務在出討盜猾及治理大獄。

(丁) 軍事機關——握全國兵符者

有大尉，一度更名大司馬。此外掌

兵官屬尚有前後將軍，左右將軍，

惟不常置。

(一) 京都軍事機關有執金吾

(吾者禦也，執兵器以非常。一

說金吾係鳥名，主辟不祥，天子

出行，職主先導，以禦非常，故

以此鳥名官)，下設：

(1) 中壘

(2) 寺互

(3) 武庫

(4) 都船等官

(二) 其他軍隊將領：

護軍都尉(一度更名司空)

城門校尉，掌京師城門屯兵。

中壘校尉，掌北軍壘門內及四

城。

屯騎校尉，掌騎士。

步兵校尉，掌上林苑門屯兵。

越騎校尉，掌越騎。

長水校尉，掌長水五曲胡騎。

射聲校尉，掌待詔射聲士。

虎賁橫街，掌輕車。

近代政府軍事機關大抵係行政之一部，即軍事最高職位通國法律受國家元首兼領或指揮。考漢代丞相鮮明及軍事。古時以將相分劃而并列，實與近代政治制度有所不同。漢代特設太尉專管兵符，位等丞相，而東漢太尉以武職，與司徒司空分握相權。可見漢代政府頗重視軍

事權。

(一) 地方政治機關
(甲) 京師，京畿區域由左內史，右內史管轄，後南宮更名京兆尹及左鴻臚，與右扶風，統稱三輔。東漢遷都洛陽，設河南尹，職同三輔。
(乙) 地方政區分三級：
(1) 州(及京畿)——設監察御史，分監全國十二州所屬諸郡及京師。後御史改名為郡刺史，除京師由司徒校尉管轄外，全國分十二州各有刺史，分轄區內屬郡。刺史或改稱曰州牧。刺史奉詔，監察各州，據漢官典儀儀，刺史巡行諸郡，其職司有三：(一) 考察治績(二) 彈劾加否(三) 斷治冤獄。前二項屬監察權，後一項屬司法權。刺史監察範圍，有六項，簡言之：
(一) 地方強豪欺陵弱者或以

貪墨
(二) 郡守違法營私，搜括百

姓

(三) 郡守驕傲不公，任意殺戮，刑賞無軌。
(四) 郡守阿護私人，蔽賢寵

項。
(五) 郡守子弟恃勢請託。
(六) 郡守賄賂違法。

考漢代政府內有侍御史外有利史，分監中央及地方行政長官，其監察制度，可謂完備之至。

(2) 郡——郡設郡守，後改名太守。東漢時代，時太守之職甚重，每以朝廷大臣出為郡守，或郡守出為大臣。郡有郡尉，掌軍事輔郡守，後更名都尉。
(3) 縣——縣分二等，萬戶以上者設縣令，不及萬戶者，設縣長。

(1) 列侯所食之縣，曰國。
(國之意義，在此至為狹小)
(2) 皇太后，皇后，公主所食者曰邑。

(3) 有變夷者曰道。
鄉政制度：漢制大半七里為亭，亭有亭長。十亭為鄉。鄉有三老，嗇夫，游徼。二老掌教化(教育)，嗇夫主聽訟(司法)及收賦稅。游徼掌備盜賊(警務)。東漢時，里有里魁，什家伍家，復有什伍。其鄉政規定頗為周密。

(丙) 諸侯王國：漢制封皇子為王

。雖曰王，實則諸侯，故總稱諸侯王。漢代雖亦有封建制度，但其規模遠不及周代。皇子封郡而已。列侯至多食四縣。其餘僅封亭，封鄉，曰亭侯。曰鄉侯。國內侯則封居京畿，有其疆，而無封土。其限弱至為嚴格也。

皇子封王國，雖曰國而其地僅為郡，亦如上述。初諸侯王得掌治其國，數大傅佐王。此外有：(一) 內史治國民，(二) 中尉掌軍事，(三) 丞相，統率百官。其屬官一如漢制。後又限制諸侯王不得自治其國。其官吏由朝廷任命。或丞相曰相，大黃其重要官職。令相治民如郡之太守，使中尉掌武事如郡之都尉。至是諸侯王不但封地之小而其官制亦不復有王朝之規模，而名實均降為郡矣。列侯所封縣，亦曰國。設相治民，亦僅等縣令而已。

(三) 官吏任用制度
漢代任用官吏之途有四：
(1) 推舉：漢初對於任命官吏未暇立制。及文帝即位下詔舉國處舉「賢良方正能直言極諫者以匡朕不逮」。

武帝創設郡國舉孝廉。是漢代任用官吏用舉制度，此其一。所舉者必為賢良方正及孝廉之士，故其標準在德行而不注重才能。東漢安帝時以章句公文考試士人，漸離以德行爲任官之標準。

(2) 徵辟：凡父爲高官者，其子得舉爲官。
(3) 辟舉：地方長官得以特殊人才，破格任用，不由推舉必經之階級，而得授官職，是爲辟舉。
(4) 太學：武帝設五經博士，教授弟子員于太學，以「射策」(問難疑義)考試諸生，優者任官。又因入太學課試而任官者甚多，是國立學校又爲官吏進階之一途矣。
(四) 爵秩及官階

(爵秩) 夏商周三代分公侯伯子男五等。漢則有二十級，茲分列于下：
(1) 公士 (11) 右庶長
(2) 上造 (12) 左更
(3) 轉更 (13) 中更
(4) 不更 (14) 右更
(5) 大夫 (12) 少上造
(6) 官大夫 (16) 大上造
(7) 公大夫 (17) 卿車庶長
(8) 公乘 (18) 大庶長
(9) 五大夫 (19) 關內侯
(10) 左庶長 (0) 徵侯(或曰通侯，列侯)

(官階) 漢朝官階，上自三公總萬石，下迄縣吏秩半食共十六級。其敘官級與後世之分九品及近日之分特任簡任前任委任四級，其意義相同。官吏俸給亦以此十六級，以定多少，用代官階，

以蘇田爲俸給。漢代官俸則以米若干斛計。算三公穀萬石，月俸米三百五十斛，下迄縣吏穀斗食，月俸十一斛以下。其間月俸依十六級而有差異。

(1) 萬石

(9) 四百名

(2) 中二千石

(10) 比四百石

(3) 二千石

(11) 三百石

(4) 比二千石

(12) 比三百石

(5) 千石

(13) 二百石

(6) 比千石

(14) 比二百石

(7) 六百石

(15) 百石

(8) 比六百石

(16) 斗食

所謂三千石，比二千石之「比」字與正一品僅一品之正從意義同。

(五) 法律 我國刑法至秦代，苛罰達

于極點，漢高祖入關，約法三章曰：

「殺人者死，傷人及盜抵罪」，除秦苛

法。但漢高祖十一年韓信及陳王彭越謀

反，仍受三族之誅（前漢書高帝紀），

可見當時雖廢除秦代苛法，但以政治情

形複雜，不得不猶援行舊法。此後方顯

顯分別廢除苛法，代以新刑。文帝即位

十三年齊太倉令淳于公有罪當受肉刑，

其女隨父至長安，上書天子，願自殺爲

官婢，以贖父罪。陳詞慷慨，文帝憐之

，下詔除肉刑，當斃者以髡代之，以

笞代劓及斬左右趾。惟笞者多死，景帝

又屢減少笞數。其他如秦之收學三族之

法，挾書之禁，誹謗朝廷之罰，均朝制

明令廢止。秦代苛法，始逐漸消滅。漢

代初有天下不惟懸于立即廢除煩苛，而

且頗感三章約法之不足。漢前書刑法志

曰：「其後四夷未附，兵革未息，三章

之法，不足以禦盜，于是相國蕭何增置

秦法，取其宜於時者作律九章」。秦法

依魏李悝法編爲六篇，蕭何復增三篇，

共九篇。可見當時社會情形複雜，不但

不能完全廢止秦法而且須增訂新律，不

過採取秦法有所取捨耳。

考漢代刑法包含三部份：一，刑律，

二，法令，三例比。

秦律有具律，盜律，賊律，雜律，捕

律，囚律六章，蕭何增與律，賊律，戶

律三篇。後復益以傍章十八篇，越官律

二十七篇，朝律六篇，共六十篇。法令

部份由君主之命令組成之，臣民遵守，

與法律有同等效力。有漢一代，法令愈

積愈多，約達數百。律令之外，又有所

謂法「比」。凡斷罪以事與律令略有出

入，而以例比定罪也，所謂比者比況也

，與今日之判例含義相似。但今日判法

無明文規定者不罰，則不得以例比罪，

此係一根本不同之點。

又僅就武帝一朝言之，律令已達三百

五十九章，大辟四百零九條。共一千八

百八十二事，僅死罪決事「比」一項已

達一萬三千四百七十二事。與近日刑法

相比，其繁簡，直有霄壤之別。此漢代

刑法又與近代刑法不同也。

水稗子之悲哀

雨天

「小兒或病或寒，自家

不會說，為慈母的保愛

他，用心誠求，探求他

所欲，雖不能盡中其意

，也不甚相遠。若百姓

的好惡，比小兒又容易

曉，為人上的，但推此

心，誠實去求之，未有

不得其所欲者。」（許魯

齋）

據說外縣區區，既因風雨不

調，匪共相擾，民衆相率以草

子為生，吾等安居都市者，關

懷同胞，雖未敢為之請命，但

「推此心」，曉得他們的愛惡

，亦加吾人之愛惡，誠實求之

與否，請應付諸良心。却說：

壬午之冬，各月既望，追隨

津市記者踏君之後，視察青，

大，游三縣，途經大城縣南趙

扶鎮，車馬勞辛，就愆民家，

飯後假寐，見一灰衣垢面老者

來吾前，自稱為水稗子神，向

吾哀訴，吾驚而舍之，並以夾

中餅乾授之，水稗子神，席地

而跪，亦淚亦泣，拒而言曰：

× × ×

告訴您先生，

我不希望您們的飲食美味

也不需要什麼栽培。

祇要你們，

發發善心，問問你們同

類，

為什麼無晝無夜，

儘自搜尋我們的種子，

是不是要絕我的後代。

我們在那野裡，

忍受着錘和鐮的剝削，

忍受着野獸狂風的摧殘

：自由自在的生活在自然

裡，

千萬年來，從不曾有什麼

壓爭執，

也不會給你們什麼不便

。而今呀，

你們折了我們的梗，搶

取了我們的子孫，

以飽私慾。

您忘了，「豈豆燃箕」

，是您們人類的大惡。

告訴您先生，

我們雖然是渺小的一草

，

也會：

看慣了桐葉的飄零，

看慣了開花的憔悴；

看慣了桂花放出的迷人的

的邪香。

也會：

看慣了碧澄青天，

看慣了純潔莊嚴的辰星

；

聽慣了秋虫的歌唱。

× × ×

我們不愛晚雷彩雲，

也不愛長絨繡粉。

祇是呀，

一代一代的自給自足

的生活着，

享受大自然的恩惠。

我們是有生以來，

就安睡在地下，

子孫相傳，並無相擾，

今年辦，來年生，年年

相因。

可是，現在完了；

今年給我們絕了種子，

來年拿什麼來傳根？

× × ×

先生，

請你開照你們人類，

來年大地上亮亮濕濕，

怕再也看不見什麼青草

茵茵。

水稗子神言畢俯首而泣，不

勝悲鬱。吾轉而實踏室主人，

室主老人，年可六十，一子一

媳，均在四十，一妻龍鍾，一

女年方及笄，四人匍匐吾前，

老人首倡辨曰：

吾家茅屋兩間，

四顧蕭然，

今天兵，明天馬，

不知誰是匪，誰是官；

不同階級，但問的「錢

」，

先生，請看吾狀——

吃草子，

啃草根，

是甜是苦，

誰知道？

問天良！——先生請行。

老者讓吾出室，晨曉微微，

涼風習習，子媳在前，老婆攜

女在後，美麗的原野，寂靜復

寂靜。

他們開始工作了，尋求食物

，尋求生存，左手籌，右手攬

，和肅的情調，天堂上的入，

祇有在圖畫裡領略。

他們唱了，悲淒的聲苦，震

盪着每個人的心弦。

姆呀，姆呀，

莫怕累，莫怕苦，

掃光了梗棍，掃種子。

拿起你的腳，

拿起你的飯，

去混去土上好磨，

× × ×

「姆呀，我餓，

昨晚上祇吃了半塊黑餅

餅。

五更就起來，

太陽已經老高了
早飯什麼時候來做」，

「傳孩子，
餓，餓，餓，餓，餓，餓，餓，餓，

一日二要有得吃，
就是上天有限，你有造
化。

你看見嗎，
你舅舅的村子！

五十多戶，都死於火。
咳！這是誰開的端，
還是誰造的禍，

誰說，誰說，
八路匪沒有良心嗎？
拋下平安的日子不過。

禍起蕭牆，
殺入放火。
已經五年了，
這無法無天的日子，

怕已到了盡頭，
可憐的孩子，忍耐吧，
不要再嚷嚷。

媽媽心裏也是難受，
叫媽媽怎麼說！

他們担起他們的夜袋，一頭
是乾柴，一頭是食糧，臉上浮
起滿意的微笑，揚起輕快的日
子，沒有恨，沒有懼，不知道

什麼叫疲勞與煩悶。溫暖的陽

光，照耀着結實的身子，製成
一幅美麗的圖畫。

一個拾糞的老者，斜刺裡滾
過來，揹着糞筐，扶着鐵錘，
搖着雪白鬍鬚，向他們打着招
呼：

「老鄰居，收得多呀」。
「還好，四個人，半天的功
夫」。

「也夠兩天的享受了」。
「老隣居，莫玩笑，這還要
賣去一半，補交上月的支應
」。

「難道說你地裡的穀子，不
夠你繳拿今年的地賦銀？」
「提起地裡出產的穀子嗎。
今年還不到二成

已經被人給搶得淨盡，
有地還不如充糧一人」。

「說得是，說得是，
但是呀，誰同情，
放下鋤頭吧，
拿起叉叉，
無房無地一身輕，
任憑西東，
無憂無慮無牽掛。

可以陶醉於羣星的燦爛
呀，
可以盡享日月的普照的

看清世界的一切，
看透了人間的罪惡，
祇有自私自利，
幸災與虛偽，
人心不古古道愷，
抗戰吧，救國吧，
無非地消滅靡靡。

攪攪呀拉夫，
挖壕呀修路，
奉令焚改，
嗚呼了我們呀
荒廢了田園，
向誰訴，向誰訴！

冀夫說着向別路走去，一群
歸雁掠過他們，慘叫了一聲，
各自東西的分散了。原野裏在
生活之路上掙扎的人們，各自
伸伸懶腰，抬頭看看日色，大
自然又寂靜了。

× × ×
× × ×
× × ×

牆壁土炕，十足現出鄉間烟
火風味；在室主人心目中，惟
一紀念今生生活絕味的痕記，
就是兒子越牆偷的「坐在帳
枕頭，藍色粗線襖的「坐在帳
中想情郎，奴在青春花正香」
的字跡，和幾年主人來留下的
油漬混成一色，恰如從來美滿
的夢境化出的惡濁之果。他們
心，他們的生現現狀他們的

環境，統統可以在這對枕頭上
體會出來。
兒子越牆把一對心愛的紅枕
頭送到丈夫身後，自己背上上
午的收穫走向村頭，在一盤石
碾子旁邊止住了脚步，小姑娘
語跟在後面。她倒出草種子，
拾起碾棍子，開始圍着這小字
宙旋轉着。她們交談了

「嫂嫂，
聽媽媽說，老年都是牲口壓
碾子，怎麼壓是用入來推？
嫂嫂
聽說天津衛北京城，人在屋
裡會走路，拿着夜晚當天明？
嫂嫂
聽說，人家吃的都是 米白
面，雞鴨魚肉，那是些生來什
麼命？」

「嫂嫂，
我們不好也去嗎？」
「傻妹妹，他們還等我們給
他頓食去呢。」

「嫂嫂，
我們吃什麼？」
「這不是，水稗子種子。
碾吧，幫着我，
碾去了糠，
揚去了糠，

留下粒子，妹妹
我們一家五口的籽食糧
，何必妄想那天堂？
想，當年
我和你哥哥結親以來，
我沒有邁出過大門
更沒有下過荒山野地，
推磨磨碾，有碾子有碾
高梁碾子推成了山，
真叫是，
不惹吃，不惹穿；
到而今呀，
驢馬被人牽走了，
穀碾不收，
還說什麼開關康恥。

「不必悲泣，我聽入說，
我們都是叫八路軍害的，
現在各地正拿八路軍呢
，
等到八路走了，
那才叫
無憂無慮太平日。」
「咳，鄉下人
該有此劫，
但盼八路走了，
我們窮到盡頭富來哪，

到明年呀，不吃草子也罷點心。

姑嫂正埋首工作着，在寂靜的夜裏，傳過一縷歌聲。

「蔣介石在重慶，不管亡家破那，那知他抗戰到今，

同胞百姓，反不如調萍斷梗。

我雖然是無牽無掛一身輕，可是

我死了葬身何處。

又到何處去寄託魂靈？」

丈夫踴躍而來，又踉蹌而去，消在虛渺影裡。

× × ×
夜色垂下來時，村子裡聽不到一點動靜，祇遠處一陣陣火

一家五口，團團圍住，正嘆息着今年的，艱難生存，盼望着

來年，能有個風調雨順。忽然，一個不熟之客來臨，他們都

站起來，戰戰兢兢，老者躬下身去：低聲承問：

先生，請坐，可是要宿宿？

這是有什麼探詢？

我家老少五口，沒有會，沒有黨，也沒有八路軍。

× × ×
妻子老婆孩子，都不是外人。」

「滾開，我不要問你這些，但問你有什么食糧，拿來。」

「食糧？」

已經全部賣掉了，祇有草子一包啊，那是我一家五口的生命。

請問，先生是奉誰的命令？」

「混帳，什麼叫命令，草子？」

我也拿來，老子受用，動，誰動，

要了誰的狗命。告訴你們，此後不許罵八路，也不許罵重慶。」

不熟之客，手裡所指，地動天驚，一包水禪子，隨着那

人的頓響沒在黑暗裡，屋主一家五口，彼此看看，十行

熱淚一齊落下來，柴油燈搖晃着，強打精神，亮一陣，又暗下去。

老頭子望着黑影，追出大門，兒子隨着，屋裡六隻眼睜睜

望着，張望着，外面兩生槍響，老婆子摔在地下昏過去。她

擰起那紅枕頭，解開綳帶

，一頭纏住了小姑娘的脖子，一頭緊住了自己。柴油燈明滅間，兩隻黑影懸在半空！他們沒有說什麼，也沒有呼號。所以別人也不知道他們是悲哀，還是快活。我轉對水禪子神說：

看見了沒有，假如他們是有悲哀的話，那麼就是你的悲哀，假如他們此後是快活的，那麼你也很可以快活了

水禪子神，哈哈大笑，揚長而去。我睜開眼，茫然若有所失，因之不禁嘆曰，此亦此行

之所得乎。

總會研究出版部啓事

查本會為激發會員就進之精神，及養成會員研究之興趣起見，曾於去年舉行懸賞徵文一次。本年仍擬繼續舉行，茲為期會員之踴躍參加，擬將徵選之辦法，稍有更改。即選賞作品，不另專徵，僅就本年內出版之「政建」及「彙報」所發表之各種論文，加以評選。獎金仍為一等一名三百元，二等一名二百元，三等一名一百元，佳作五名，各三〇元。再此後「彙報」「政建」決擬按期出版，稿費亦將提高，定為千字五元至八元，尚希各地同學，多賜鴻文高論，無任翹企歡迎之至此啓。

總會研究出版部啓

徵稿簡章

一、本刊以倡導東亞協同，研究政治建設，推動新與文化，灌輸與亞意識為宗旨。

二、凡與本刊宗旨相合之稿件，一律歡迎，言文不拘，惟須用方格之稿紙繕寫清楚，並加標點，文責概歸作者自負。

三、翻譯稿件，須附原文，如有不便，請將原稿著者及出版日期地點示知。

四、本刊對於來稿有刪改權，不願者請事先聲明。

五、來稿除附足郵資並聲明退還者外，無論登載與否概不退還。

六、來稿須署真實姓名及詳細通訊地址，至發表筆名由作者自便。

七、來稿一經登載，除特約者外每千字自六圓起致酬，譯稿五圓，漫畫照片等稿件，報酬從豐。

八、來稿版權，除作者聲明保留外，概歸本刊所有。

九、來稿請暫寄北京國會街二十六號國立新民學院同學會研究出版部。

政 建 第二卷 第一期

民國三十一年三月

編 輯 者 新民學院同學會出版部

北京宣內國會街二六號

出 版 者 新民學院同學會

電話西局三三〇五號

印 刷 者 金華印書局

前外西河沿二一七號

電話南局三九六七號

