

本期目錄

都市的住宅問題

趙如珩

清代之省行政機關

梁嘉彬

論稅收機關合理化的經費提成制(上)

董修甲

論地方行政組織之完整

胡持正

國土計劃理論之地政學的基礎

蔣遇圭

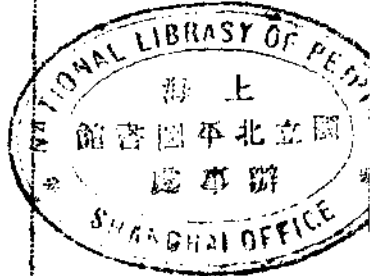
日本戰時地方財政之演進(下)

蘇俊譯

日本東京特別市之制度(下)

呂謙譯

第十六七八九期合刊



中華民國三十四年三月三十一日出版

本刊投稿簡章

- 一、凡關於地方行政之原理，學說，制度的研究，批評或介紹，地方行政之計劃方案的建議，行政經驗實錄，通訊，調查統計等材料均所歡迎。
- 二、來稿不拘文言，語體，概須用稿紙繕寫清楚，並加新式標點，如附有圖表務請用黑墨繪寫清楚。
- 三、投寄之稿，須寫明投稿人姓名，地址並加蓋印鑑，及刊載時之署名。
- 四、譯稿請附寄原文，如不便附寄，則須寫明原書名稱，作者姓名，出版日期及地點，或原論題及期刊卷數等。
- 五、來稿本社有刪改權，不願刪改者請預先聲明。
- 六、來稿經發表後，每千字致酬三十元起，却酬者請先聲明。
- 七、來稿經發表後，版權概歸本社所有，非經本社同意不得再在他處發表。
- 八、來稿不論登載與否，概不發還，且亦不能預為奉告，惟長篇巨著，經投稿人預先聲明並附貼足退稿郵票及信封者不在此限。
- 九、來稿文責概由投稿人自負。
- 十、來稿寄上海愚園路六〇八弄內田莊一四四號本社編輯部。

民國三十四年三月三十一日出版

地方行政 第十七期合刊

每冊零售國幣貳百元

編輯者 地方行政出版社

發行者 地方行政出版社

經售處 文匯書報發行所

全國各大書局報攤

廣告價目

種類	全頁	半頁	四分之一頁
封面外	一六〇〇元	八〇〇元	四〇〇元
封面裏	一二八〇元	六四〇元	三二〇元
封底裏	九六〇元	四八〇元	二四〇元
正文前後	六四〇元	三二〇元	一六〇元
文字前後	四八〇元	二四〇元	一二〇元

製版彩印照價取費

定價

每月一冊	每年十二冊	定購冊數	定價	連郵費
零售	一六〇〇元	國內	一四四〇元	一六八〇元
半年	一六〇〇元	日本香港澳門	一四四〇元	一六八〇元
全年	一六〇〇元	國外	一四四〇元	一六八〇元

郵票代價十足通用惟以上海通用者為限

都市的住宅問題

趙如珩

一 本文的旨趣

事變前，中國工商業已呈萌芽的發展，民族資本的力量也日見濃厚，其結果，農村人口必然的傾注集中於都市，而既成都市的行政範圍，亦必擴大增多，同時，原有的交通要點亦必形成新都市的趨向，因此，跟着都市行政的發展而都市計之成為重要問題，更是必然的趨勢。

可是，事變發生以後，戰爭一起，房屋遭受破壞的命運，無論農村或是都市，戰後的住宅都成了嚴重的問題。

我們單看上海和南京兩大都市的現實情勢，已經足以證明。住宅問題 (Housing Problem)，不僅是都市計劃和地方計劃中的一個問題，而且有關其他種種的社會問題。所以，在我認為對於這一個問題，大家應該關心加以留意。

住宅問題是一個複雜的問題。要在這一篇短短的文章裏面作週詳的檢討，事實有所難能。所以本文的目的，不過藉此引起讀者對於這一個問題之研究的緒端而已。

二 住宅問題的現狀與問題發生的原因

住宅問題，在日本歐美，已是認實的問題；可是在中國，似乎還是一個新鮮的課題。本來，這個問題的受人注意與否，大概依照各國各地之現實的種種情況而定。根據平時普通的趨勢來講，凡是經濟尤其是工業經濟

發達的某一國或某一地方，對於這一個問題亦特別來得嚴重。不然，就不很注意了。譬如，住宅問題之在於中國，就是這樣。因為，從中國經濟發展的程度來講，中國還是一個廣大的農業經濟社會，雖然在幾個都市之內呈有工商業經濟的現象，但還在萌芽的時期，還沒有到達十分發達的階段。所以，拿一般的情勢而論，過去住宅問題之在中國，還沒有受人很大的注意。加之，中國的土地廣大，人口的密度較之其他國家，並不高大。因此住宅問題之在中國，實在還沒有感到像日本和歐美各國的那樣嚴重。

然而，這次事變發生以後，戰爭的結果，各地房屋，不是軍事上的轟炸破壞，就是被地方有色部隊放火焚燒。尤其在幾個都市和城鎮之內的住宅，特別破壞得厲害，就是農村中間的破壞程度，亦是很兇。因此，當前的住宅問題成了一個嚴重的課題。

衣食住行，乃是民生問題的中心。倘然，衣不能暖，食不得飽，住不得所，行不能通的時候，社會上就發生種種之嚴重問題。譬如，我們拿目前的狀態而講。在農村裏頭，因為受到種種的擾亂，許多居民就向城廂裏奔去，而城廂的房屋，如果沒有受到極大破壞，那末，亦許還能收容這一批來自鄉間的難民；假定，城廂的房屋已經轟炸了或是一部分，那末就要難以收容這一批難民。像這種情形，居民的住宅就成了一個重大問題。再如上海這一個都市，住宅供給的不足已經成爲大家知道的事實；就是南京要找一座住宅也已經非常困難。今後這兩個都市的市民倘可增加上

去，必然的住宅更成問題。這些事實，都是亟須解決的問題。這不過從房屋供需的數量上而講的。

我們再從房屋的實質來講。這一個問題，更是來得嚴重，幾乎不能談起，亦好像無從談起。我在這裏，不過指出幾個要點，加以申說。

從實質上觀察中國的住宅問題，首當注意的，就是每人平均佔用房屋面積的過少。本來，都市愈大，則此比率愈小。以上海的房屋來看，就是這樣。大都市的空氣，因為人口過度密集，加之工業發達，烟煤灰塵的數量獨多，混濁已不適於衛生，再加以每人平均佔用房屋面積的過少，其情況更是不堪設想。

其次，就是收入額與房租適成反比例的事實。在同一都市之內，收入大的，佔用房屋面積的數量亦大；反之，收入小的，其佔用的面積亦小，就是其所住家屋的空地愈少，房屋亦愈是來得狹小。但是，就每戶收入和房租的比例觀察，收入愈少，其生活費中住宅一項的費用愈多，所以，收入和租金，恰巧成了一個反比例。這種事例，不但是中國如此，就是其他各國亦是共通的現象。在住宅問題裏，這就是叫做徐伐伯原則 (The Principle of Schwabe)。

第三，就是一室一戶住宅之多和一室內住居人數之多。這種事實之在中國，不論都市或農村，成爲共通的現象。事變之後，這種現象更爲顯著。因為原有房屋一經轟炸火災，大半已歸烏有，殘餘部分，益形密住；上海居民的驟然激增，就是如此。一間小小的亭子間內，要住上五六個大大小小的人口，已往難民收容所的擁擠，更是不言可知。

第四，就是跟着住宅問題而發生的種種社會問題。大概一般的人，對於住宅問題的欲望，不像衣食欲望那樣的強烈。因為對於住宅的欲望能够抑制的時候，總想抑制，而且亦是可能制止的。譬如今日在上海避難的居

民，總是以爲容膝易安，忍之者衆，甚之至居住陋室爲誇榮的亦有。因此，有單借一室而勉強生活的，亦有租屋一幢而分租給別人的，這樣，就發生了什居的許多弊端，也因此就發生了衛生問題，經濟問題，擴大而成為關係家庭生活之平和和男女之間的節操問題。

總之，中國的住宅，不論在數量上或是實質上，都成了極其嚴重的問題。這種問題的發生，第一在事變之前，政府當局和社會人士對於這個問題缺少注意。換言之，無論都市行政當局或是地方行政當局，都缺少整個的都市計劃 (Town Planning) 和地方計劃，尤其是對於劃區制度 (Zoning Districting) 和建築物限制法規的缺少研究。第二在事變的期間受到轟炸焚燒的特別事故，致使國民的住宅釀成空前的供給不足，同時，因爲鄉村的治安不好，鄉村的居民傾注城市，致使城市的人口突然稠密，住宅的需要更形迫切。

三 住宅問題對策的根本

戰後的住宅問題，不能和平時的住宅問題同樣看法；所以，解決戰後住宅問題的對策，亦不能和解決平時住宅問題的對策相同。這是，在檢討當前住宅問題的對策上面應該要認識清楚的。

在平時住宅問題對策的根本在乎抑制都市人口之過密和都市劃區制度 (即地域制度) 的確定。但在戰時或戰後的今日，問題在於一般市民甚至農民居住的不得其所。欲得其所，第一要求地方秩序的恢復，第二要求從新建築住屋的資金。前者是指房屋未曾破壞而因治安不寧而逃居在他處者所說的，後者是指房屋已經破壞而無力再建新屋者所說的。本來，治安是解決一切問題的核心。換言之，治安問題得有解決的辦法，各種建設才有可能着手的曙光；治安問題得有解決的辦法，目前逃難集中於城市的居

民，才可遣散或還歸到家鄉去；治安問題得有解決的辦法，一般市民或農民才能安居而樂業；就是沒有安居的處所，因得樂業而金融可以容易流通之故，亦能慢慢的設法再建新屋。但是治安，不是一時就可解決的問題，而且目前的住宅問題亦不及治安問題解決之後而解決的一個嚴重問題，所以，目前的緊急問題，乃是如何調度資金再建新屋而使人人得有住所的問題。換言之，當前住宅問題中間的根本對策，乃是一個再建住宅的財政金融問題。因此，在目前的狀態之下，治安問題之如何解決，尙屬其次；而住宅之如何再建，乃是急需解決的首要問題，這是中國目前樹立住宅問題之對策的首要問題。

第二，在平時，或者戰後的住宅問題到達第二階段的時候，那末，區域制度的確定亦是非常重要的。就是在目前拿政府的經費或是由私人的資金來重建新屋，亦應該考慮到這個住宅政策的根本。所謂劃區制度，就是把一個都市，或是城廂，劃成若干工業區域，商業區域，文化區域，風景區域，和住宅區域。譬如，一個都市之內，對於工業的經營發展應該測定適當的地域去做工業區域，另設住宅區域以供經營住宅之用。兩者截然劃分，各不相侵。這樣，既可防止都市生活的危機，又可促進工業經營合理化的效率。所以，住宅政策中的劃區制度倘不根本決定，任何政策的樹立，必然的不足以解決今後的住宅問題。試問戰前的政府當局，曾否有過都市計劃法的規定？沒有都市計劃法的規定，當然談不到都市的劃區制度，當然更談不上什麼建築物法的釐訂。假定，既往政府當局注意到了這些制度和這些法規的樹立，就是戰後的住宅問題亦不致於弄到今天這樣的嚴重和今天這樣的難以解決。

第三，前面講過，住宅數目供不應求；收入少的，因為房租太貴，無從取得最低限度的必要住宅；收入沒有的，因為房金欠缺，連最低限度的

必要住宅亦得不到。所以政府當局就要講求供給住宅的政策，亟宜講求積極的融通資金。對平民間的住宅建築，可由政府當局募集公債的方法輔助建築的資金，或由政府當局經營小住宅和公共宿舍而減輕房租的重担；或者以小租所得者的居住為目的，特別減輕或者特別免去小住宅及共同住宅的利息；或者運用不動產抵押的制度，創立資金的預備方法；或者提倡企業的合併，於住宅合作社以外，設立以公益為目的的建築公司；或者獎勵現有的金融機關，設立健全價廉的住宅；或者獎勵工廠公司那樣的公共團體，建築合理的住宅。關於這些問題，我想留在下面再作詳細的敘述。

第四，在目前並不怎樣重要，而在將來却是不可忽視的，就是一旦解決住宅問題，絕不容有不合衛生的住宅之再現；同時，對於散在城市重要部份的貧民區域應該實行改良的計劃。對於這兩個問題政府當局可以監督住宅的特別制度去解決。

第五，都市計劃法的釐訂公布，乃是解決住宅問題之對策的根本問題，亦是實施住宅政策法制的根據。因為都市計劃法的裏面可以包括區域的劃分，土地區域的整理，建築物的限制，土地的徵收，計劃事業的財源以及計劃機構的樹立等等有關住宅政策的問題。所以在日本和歐美各國，都早有這項法規的公布，可是在我中國，目前不必講，就是事變之前亦並未有過明文的规定和公布。在我認為，今後政府當局不求住宅政策的實行則已，如欲實行，必要釐訂公布此項法制。

以上是解決當前住宅問題之對策的根本問題，但是，要實施上述的各種政策或是其他有關住宅問題的事業，在我中國，今後首要設立負責解決住宅問題的獨立機構。在歐美各國的內務行政機關之內，固然都有專職的機構，就是日本的內務省亦早有都市計劃課和住宅課的設置。其次，住宅政策的實行需要巨額的經費。在德國和英國其經費是國家負擔的；在日本

、比利時、加拿大等國家，其人民不能負擔的地方，都由國家及公共團體竭力負擔。戰時的中國，國家財政的困難，當可想像；所以，今後對於實行住宅政策的巨額經費，亦祇有模倣其由國家及公共團體來分担的辦法。

四 解決住宅問題之各種政策

解決住宅困難的政策，其目標不外乎（一）改良原有的建築，（二）再建新屋的兩種。無論是改良原有的建築亦好，或是再建新屋亦好，在我認為，對於住宅現狀的調查都是必要的工作。其他國家，可說都有這項細密的調查和統計，然而中國，就是連粗草的調查亦沒有，自然更談不到細審的統計。諺然，中國對於住宅現狀的調查統計尚屬缺乏，但依當前的情況看來，城市中間的急需大批住宅，敢說已無異議。因此，解決當前住宅困難問題的政策，不在如何改良原有的建築，而却在如何再建新屋。所以本文的中心，就着重在這一個如何再建新屋問題的檢討。現在把日本和歐美各國所通行的一般政策，申述介紹於後，藉供研究住宅政策的人士和今後政府當局之參攷。

解決當前住宅問題的政策，在各國所通行的，大概有下列五種。

第一、由公共團體建築住宅的政策

所謂公共團體，主要的是國家，自治團體和屋主。原則上，這種公共團體所建築的住宅，不能當做營利的；可是在某種場合，實際上也帶有若干營利之性質的。譬如國家供給低級官吏的低價住宅，一方面政府對於官吏在增加俸給，另一方面就在增收房租。再如廠主供給低價住宅於工人，廠主就有減低工資的利益。非營利的建築住宅，最初恐怕多數是這樣在致慮的。可是到了近代，非營利的建築，在各國都已當做一種社會政策的設

施和社會政策的創造了。譬如日本大都會內的貧民住宅和共同住宅，始不是當做都市社會政策的實施的。在德國，營利的建築事業已見退步的狀態，而當作公益事業的建築却有顯著的進步。非營利的住宅建築當然並非毫無計算，它是在最正確的計算和最適當的計劃之下舉辦的。不過，譬如國家提出經費來建築這種非營利的住宅，其經費亦有一種限度，所以一般的趨勢而講，這種非營利的建築事業之地位非常微弱；然而站在社會政策的效果上說來，却是很大。

公共團體建築非營利的住宅，大概有三種方式：（一）公共團體自己建築小住宅，（二）對於小住宅的建築加以補助，（三）對於小住宅的建築，供給土地或資本。這三種方式，不但在歐美非常通行，就是在日本大都市裏也極盛行。在各國的都市，尤其是德國，不僅供給普通的住宅，而且對於單身的男女還有特殊的住宅，公寓，共同宿舍等等的供給。就是英國在第一次大戰之後，亦盛行了建築住宅的補助政策；不過，英國的補助政策多數是消極的，因為他是着重在改造計劃（Rehousing）的補助。

第二、由屋主建築住宅的政策。

十八世紀產業革命的結果，工業經濟呈着顯著的發展，同時，人口也就稠密的集中於都市。因此，工業都市發生了住宅供給的不足和不合衛生的事實。但是這種供不應求和有礙健康的事實，間接影響到工廠工場裏的勞動者的生產能力，所以廠主場長為了勞動者的健康和安定起見，使從事於住宅的建築。屋主建築住宅的方式不外下列兩種。第一種是造來賣給勞動者的，第二種是造來租給勞動者的。這兩種方式，以後者為目的的居多，在德國，勞動者的住宅，很多把捐款來建築的，就是勞動者自身建造住宅的時候，屋主捐以一定的資金。在英國的辣維兄弟公司和加特曼利糖果製造廠，也有這種先例。就是法國，因為拿破崙三世對於勞動者的建築住

至非常獎勵，所以建主的建築住宅亦極盛行。在美國，亦有兩種促成勞動者具備私有住宅的兩種方法。第一，對於建築住宅的墊款，設立分年清還的保證方法；第二，由雇主的出資為基礎，設立建築公司或財團法人，實際的任務由公司或財團法人去管理。這兩種方法，在美國惠斯康辛州內的若干都市裏特別盛行。這種方法，相信對於解決住宅供給的政策上面有很大的貢獻。

第三、由私人組織的建築公司建築住宅的政策。

私人組織的建築公司，大體可分三種：(一)是建築公司(二)是建築合作社(三)是慈善團體。

(一) 建築公司

一般研究住宅問題的學者，認為公共的建築公司是解決住宅困難的有效方案。他們主張：公司的資金，可以發行公債，由市政府，資本家，和一般市民三方面去認定分擔。同時，市政府可以土地來代替認担的公債之外，並發行小額債券，吸收集中中產以下的零星資金。對於公司方面，由政府給予發行公債，免費徵用土地，免去房租和若干年內由政府補助資金的特殊權力。他的目的，除了建築各種住宅之外，並經營各種公共的設備，承包都市計劃的各種事業，以及從事有關建築住宅的放款。這種主張也是常做一線都市社會政策而設想的。

(二) 建築合作社

建築合作社的組織，和普通各種合作社的組織大致相同。在這種合作社裏，一方面是認股投資的社員，一方面是借款加息的社員。這種合作社，不論是建築合作社或是住宅合作社，都是依據自助自主的主義而創設的。由感到住宅缺乏的階級，集中資金，組織團體，建築住宅，把建築完工了的住宅供給於社員。日本在一九二一年四月頒布了住宅組合法，是為建

維如前：都市的住宅問題

築新住宅而設立的。德國在一八七〇年創立了三個建築合作社，一八七九年就增加到五十餘社。英國在一八三六年公布了公營建築合作社法，以後就長足的進步。這種合作社的社員，每月每員出資十圓以內的社費作為一股，可向合作社借一千五百圓以內的借款。一個社員可認若干股。假定社員額滿了，一社有一百五十股，每月每股是十圓，那末一個月就有一千五百圓的資金。社員的借款，即以其買了的或新建的住宅充作抵押。這樣的日積月累，合作社的資金每月增加，而社員借款的限度亦跟着擴大。

建築合作社和建築公司的不同，前者是協同的組織；後者是普通公司的組織，利用大規模經營的優點，以公司自身建造房屋而低價出租為主。建築合作社，則以社員購買房屋或建築住宅而互相流通金融為主的組織。建築公司還有一個特點，就是多數是在一定地域之內集中經營建築的。像德國四種公益的建築事業組織中，像有限責任公司和股份公司的性質可以包括在建築公司之內；像建築合作社和建築協會可以包括在建築合作社的組織之內。

(三) 慈善團體

慈善團體的經營住宅乃是英國鞏固住宅政策之基礎的一種方略。像英國的沙頓財團法人和畢德爾財團法人，專門從事改良及建築住宅為目的而設立的。這兩個財團法人，即以慈善家捐出基金，建築改良住宅，徵收普通低價的房屋租金，把他所得的利益再充加增供給住宅的資金。

(四) 由國家強制補助限制及獎勵建築住宅的政策。

(I) 強制的政策

強制的政策就是強制國民貯蓄建築資金的方法。這是德人施太恩氏所竭力提倡的。它的方法，好像德國國家的強制保險制度，對於男女少年的勞動者施行一種國家強制貯蓄制度。這種貯蓄，完全用之於改良住宅和建

業住宅。不過，強制儲蓄，在年齡有一定期限，就是從義務教育修了而到營利生活時開始；換言之，就是到達徵兵年齡或是到達結婚時期的十四歲到二十一歲的七年。儲蓄的金額亦有一個限度，大概以每月總收入的十分之一為限度。至於儲蓄的處理方法亦有下列幾個要點：（一）儲蓄由當地市縣總領的行政當局收集管理。（二）儲蓄由屋主扣除保留，和普通的老廢保險相同，由保險合作社出一摺子，貼上印花，交給勞動者，將每年的儲蓄數額和利息一併記上。（三）儲蓄者變更住居地點時，將其債權同時移轉到新地區的保險合作社。（四）保險合作社，可以每年新增儲蓄額的兩倍，用之於改良住宅或建築住宅；但是這種金額是依住宅的需要程度為比例。（五）儲蓄年限滿了的債權利息，完全用之於住宅的改良；付息的方法，由保險合作社直接交給業主。（六）儲蓄期限終了之後的本息，可以用之於住宅的購買。（七）各個保險合作社，儲蓄的把本息用之於改良住宅或建築住宅時，須受中央住宅行政當局的監督，並由中央住宅行政當局依據住宅的一般規定而作最後決定。

（2）補助的政策

一九一九年，英國頒布新住宅法，實行住宅建築的補助政策。當時政府打算新建五十萬戶的住宅，後來因為實行困難，故減至十七萬六千戶。每年由國家補助每戶五十五鎊的補助金，合計一千萬鎊。可是，英國的財政縱使怎樣的富強，到底不勝其負擔，然而，這種政策的實行，當時完全為退伍軍人及其家族着想的，所以如果想減少國家負擔而忍痛受損或賣去新建家屋。那末必遭有功國家之軍人的反對，因此當時的英國政府當局真是陷於進退兩難的窘境。

德國在一九一八年，戰時期間，因為建築費的騰貴，亦曾經由政府當局支出了五萬萬馬克的住宅補助金。這一筆補助金，多數是補助給自給關

體，公益的建築合作社以及私的建築合業組織的，不過限於平房的建築。到了一九一九年，又追加了一萬萬五千萬馬克的補助。加之其他聯邦政府和自治團體的補助，合計共有十三萬萬馬克。除了直接補助各戶之外，對於地方的建築住宅，同樣亦有補助費給地方政府的。

（3）限制和獎勵的政策

所謂限制，就是對於房租的價格加以某種程度的限制。像上海的房租，在最近兩年以內，其高漲的程度，可謂空前的紀錄。普通的二三房東，就靠房租的收入而生活盈利的。這就是政府當局不能加以強制的限制而致之的。房租的騰貴，即減少每戶或每人平均占用的房屋面積，甚至消滅了一般窮人借屋居住的機會。因此，各國政府當局對於房租高漲的強制限制，已成普通的事例。

獎勵的政策亦是如各國所通行的。為獎勵公共團體或私人的建築住宅，多數由政府當局加以建築資金的獎勵，或者由公共團體捐以造屋的地面。獎勵金融機關投資於住宅的建築，亦是非常通行的一法。

五 結論

在民生問題中間，住宅亦佔了一個重重的角色。因此住宅政策在政治的設施或是社會福利的事業上面，成了一個極大的問題。所以政府在安定民生的一句口號之下，對於國民的住宅問題，也該有適當的設施措施。戰時期間，政府當以戰勝為第一，換言之；一切的政府設施，即以戰事為首要。但是戰力的維持及其增加，完全在乎國民全體之物力與人力的支持。因此，對於前線無家可歸的國民如何收容，對於後方無家可居的國民如何使其居有安所。這都是有關戰力之維持與增加的問題。是故住宅政策，不但

是戰後應該解決的課題，而且亦為戰時中的一個問題。雖（下移第廿三頁）

清代之省行政機關

梁嘉彬

一 緒論

清代地方制度大抵仿自元明兩朝地方制度。例如：清代於中國本部設行省，即仿自元朝「行中書省」之遺稱，而省置布政使，順天奉天兩京兆置府尹，又即仿自明代十三布政使司及南京北京兩直隸之遺制也。明代已有總督巡撫之設置，清代亦因之，明代布政、按察、都指揮並稱三司，清代僅存布政、按察兩司。（清末改學政為提學使，按察使為提法使，與布政並稱三司）總督巡撫原非地方長官，實因明代有以中央高級長官巡行地方安撫軍民，名爲巡撫，正統四年王驥征麓川，與以總督名義，是爲督撫官名見於史乘之始。此等官職之設，本出於以中央要官出監地方行政鎮壓民心又或悍禦一方之意，原係欽差性質，有事則置之，事畢復命，其職自撤。迨明中葉以後，邊患孔亟，地方騷動，此等官職爲朝廷重寄，對於地方行政漸由監視地位轉成純屬地位，由欽差性質漸轉成常設性質，而都（都指揮使司）、布（布政使司）、按（按察使司）三使司之權亦漸輕矣。都布按三司不足用，臨之以巡撫，再臨之以總督，總督巡撫不足用，又增鎮守總兵官等官以臨總督巡撫，牀上加牀，疊上加疊，以收中央集權，而免地方掣肘。大抵總兵等官，都以公侯伯都督任之，總督以尙書都御史等官任之，巡撫以待郎副都御史等官任之，前後亦非一律。至於布政使（承宣布政使司布政使），原係地方最高行政長官，處理一布政使司（一省）

之政令，朝廷有德澤禁令，則承流宣布，以下於有司。明初，仿元遺制，置行中書省，設平章政事，左右丞，參知政事等官，洪武九年罷省行，分天下爲十三布政使司，改設左右布政使、參政、參議等官，蓋雖易其名而實則仍沿元制也。當時布政使受朝廷重命，爲封疆大吏，故稱方伯，又稱藩司，譬以藩封之意。自布政使入而爲尙書，自侍郎副都御史出而爲布政使，是爲常例，其職權與中央六部相同。宣德正統之間，仍以布政使任六部尙書，自督撫等官漸成常設，布政使資格轉低，權限轉輕，布政使以畏懼朝廷之心畏懼督撫，久之竟成督撫屬吏之地位矣。然自法理上言之，經明清兩代，布政一官固始終總管民政財政事務，州縣官缺，固始終出自藩台衙門（均在藩台衙門掛牌），非出自制台（總督）撫台（巡撫）衙門（光緒間督撫遵例，更設州縣官，視同傳舍，後定考覈州縣章程制止之。）會戶版，均稅役，登民數田數，上達於戶部亦始終爲藩司所專司，非督撫之職責。又自其品秩觀之，布政使爲從二品，與巡撫品級相同，所不及巡撫者，則無巡撫之許多噴赫官銜耳。（按察使與布政使並稱兩司，惟按察使爲正三品，品秩較布政使爲低。）又布按兩司所用官印，均是「正印」，督撫二台，僅有「關防」，然則布政固始終爲一省正當主政之官也。明末清初，督撫依附仰事經略參贊大臣等官，鴉片事起，總督巡撫並受欽差節制，咸豐以後，督撫復權，而總督巡撫間之執操官權，執守虛名，僅得以時以地以人而定，不能概論。（通常巡撫例受總督節度。寔至督撫同城之巡撫，僅守虛名，即分省者軍政民政，亦聽總督主裁，咸豐命浙、皖、贛

陝、湘、桂、黔各巡撫節制鎮協武職，總督兼轄省分，由巡撫署考會題校閱防勦，定為專責，撫權漸崇，光緒季年，裁同城巡撫，其分省者，權幾與總督埒，總督所謂兼轄之權，僅奉行文書而已。宣統間，軍政變政，厚集中央，督撫權削矣。惟是督撫之權，去而可復，復而可去，布政之官，亦永仰督撫鼻息矣。按察使（提刑按察使司按察使），掌一省刑名按劾

（司法）之事，振揚風紀，澄清吏治，所至錄囚徒，揚離狀，大者會布政使議以輸於督撫，兼領閩省驛傳。按察使對稱臬司，俗稱臬台或廉訪，與藩司（藩台、方伯）各分職掌，是稱兩司。宣統二年，從東三省光緒三十三年之例，改各省按察使為提法使（提法使司提正使），停驛驛傳，與布政使，提學使（提學使司提學使，光緒三十一年自學政改），並稱三司。故事：凡遇地方要政，藩臬兩司得與督若撫議，議定稟仰施行，而梁鼎芬先生於清末官湖非按察使，常置摺奏事，則又殊例者也。大抵中國專制政

府，官制恒取互相牽制政策，此督撫所以並設，而藩臬所以對峙也。督、撫、藩、臬、以及其他地方長官，都不得以本籍人任之，此與民國之官以本省人治本省之習迥異；又重內官而輕外官，是以京兆府尹位雖正三品，而程序反在各省督撫之上，府尹可領銜會同各省督撫奏事，布按兩司入京，例須稟見府尹，其自府尹外調各省布政使者，視為「明升暗降」則當時中國重內輕外之風可以見矣。清代，舊省十八（直隸、山東、山西、河南、陝西、甘肅、康熙二年分陝西為陝甘二省，江蘇、安徽、順治十八年分江南省為江蘇安徽二省，江西、湖南、湖北，康熙三年分湖廣省為湖北

湖南二省，浙江、四川、福建、廣東、廣西、雲南、貴州）、新省五（台灣光緒十三年置，三十一年棄之。新疆光緒八年置奉天、吉林、黑龍江三省均光緒三十三年置），順天府一，（奉天府在光緒三十三年前為陪都

），皆為中央直轄，亦曰中國本部，非屬地（藩屬）可比，然京兆尹，總

督、巡撫、布政、按察之設，前後頗不一，茲分節略論之：

二 京尹（順天府府尹，附陪都奉天

府府尹）

清代重內官而輕外官，士人以得服京官為貴。順天府在於京畿首善之區，與普通之府大異，故該府之長官特曰府尹，不稱知府。又明代初都南京（應天府），繼都北京（順天府），新舊兩都並重則該南北兩直隸，不另設布政使，同以府尹治之，直轄於中央。府尹掌京師之行政與司法事務，兼有布政按察事權，府尹之外，有丞一人，治中一人，通判六人，推官一人，儒學有教授一人，訓導一人，屬官經歷司有經歷知事各一人，照磨所有限應檢校各一人，順天府所轄宛平大興二縣，各有知縣一人，縣丞二人，主簿無定員，典史一人，司獄司司獄一人，都稅司大使副使各一人，宣課司稅課司各有大吏一人，稅課分司各有副使一人，遞運所批驗所各有大使一人。應天府府尹所轄官略同順天府。清代初都奉天，繼都順天，沿明之習，於奉天順天兩府同設府尹，亦直轄於中央，不另設布政使及按察使，職權屬官略同明制。順治營都北京，建順天府，置尹一，丞一（掌學校政令），治中三人，後改一人（掌佐府事）通判三人，掌主牙稅，平爭禁僞，（順治六年留督糧一人，省馬政軍匠各一人），經歷、照磨、（掌出納文書）司獄（掌罪囚籍錄）各一人，推官、知事、檢校、遞運所大使、庫大使、張家灣宣課司大使各一人（以上六員康熙間俱省），儒學漢教授一人，訓導初設六人，後改一人，京衛武學（府武學）漢教授一人，訓導二人，後改一人。（雍正四年省武學，增儒學滿洲教授訓導各一）鄉試尹充監臨官，承充提調官（丞初兼提督學政銜，乾隆五十八年停，別置學政，承

止申送進生)順天府初有巡撫，後省。初僅轄大興宛平二縣，知縣縣丞各一人，巡檢七人，主簿、典史、閹官各一人，略同明制。康熙十五年增轄昌平等十九州縣，二十七年增置東西南北四路廳同知。雍正元年特簡大臣(漢大學士、尙書、侍郎)兼管府事，號兼尹，宣統二年罷之。乾隆八年定順天府爲四路廳二十四州縣，四路廳同知有指揮監督州縣之權，地位約等於普通知府，嘉慶十八年定所屬官吏統歸府尹考察，光緒元年省治中，別設驛巡道。其大興宛平二縣謂之京縣，與五城兵馬司(屬都察院，掌巡緝盜賊，平治道路，稽檢囚徒火禁)分隸而治，品秩服章視外縣加一等。府事與直隸省有關係者，府尹與直隸總督連銜奏仰裁判，所轄州縣又或分轄於直隸布政使，餘事則許府尹專決，非直隸總督、布政使所能過問也。外省督撫入京，府尹禮與匹敵，司道官入京，稟見府尹，常時裏內輕外之習蓋如此。清咸豐八年會訊故相耆英一案，謂以大學士六部九卿會議，時備檢檔冊，不知何項衙門爲九卿，後由軍機處議定以都察院、通政司、大理寺、太常寺、太僕寺、光祿寺、順天府尹、宗人府丞、理藩院、九項衙門當之，是則順天府尹又當九卿之一也。(見清蔣伯趙南清話九卿條)

奉天自滿人入關後定爲陪都，置尹丞各官，略同順天府制。乾隆二十七年詔府尹受盛京將軍節度，三十年就盛京五部侍郎內(滿人自入關後，猶視盛京地方爲國家根據地，先後設禮戶工刑兵五部，惟缺吏部，俱以待部爲最高長官)特簡兼管府事大臣一人，號兼尹，光緒二年命盛京將軍兼管府事大臣，加兼尹總督銜，府尹二品銜，以兵部侍郎右副都御史行巡撫事，三十三年日俄戰後，改建行，以盛京將軍爲東三省總督，授欽差大臣，別設巡撫，並罷奉天府尹丞，置知府，同於外府，宣統二年，三省總督兼管奉天巡撫事，省奉天府屬教佐各官，及其屬縣承德，奉天府權削矣。

三 總督及巡撫

總督及巡撫之威權係積漸而成，已如前述。願兩者職權之分割，往往難以區別。總督之設，原以督理軍務爲主，巡撫之設，原以安撫百姓爲主。由於職務上之便利，漸享地方軍政與監察大權，且兩者原俱有欽差性質，前者加兵部(光緒三十二年後改陸軍部)尙書都察院右都御史銜，後者加兵部侍郎都察院副都御史銜，當爲地方行政司法軍事長官所敬畏。惟總督品秩視同尙書(從一品)，巡撫品秩視同侍郎(從二品)，而地方軍事長官之提督爲正一品，地方行政長官之布政使爲從二品，地方司法長官之按察使爲正三品，督撫倘不另加若干顯赫官銜，仍難得此輩之信服，是以於總督必再注明其「提督軍務糧餉」及其兼管職務，於巡撫必再注明其「提督軍務兼理糧餉」及其兼管職務於官銜之末，爲恐總督辦事掣肘，則又往往再增總督以許多官職名義，(例如欽差大臣，三省將軍，南洋北洋大臣，總理各國事務衙門大臣，會辦鹽政大臣，兼管河道，兼管茶馬等俱是)，爲恐巡撫不獲統轄營伍，則又往往加提督銜或注明管理提督事務，又或注明節制道省兵馬。順治十年諭會推督撫，不拘品秩，擇賢能者具題，康熙二十九年復諭九卿、察廉吏，清苑知縣邵嗣堯等十二人，擢置督撫，是其殊例。督撫初無定員，臨機制宜，廢置分合，前後變更甚劇。順治初年直隸一省內置順天、保定、宣化三巡撫，又合直隸、山東、河南、三省置一總督，後又改爲三督巡撫，可觀當時建國日淺，規模草創，而在鎮壓撫綏上，久暫輕重亦殊不一致。其後經康熙雍正乾隆三朝，督撫管區乃漸就確定。總督巡撫爲兄弟官，品位雖殊，權勢雖異，然巡撫究非總督下屬。至其管區，大小亦不能概論，就各省考之，或兩者並設，或以督兼撫，或不置總督僅置巡撫，其制亦非必劃一。茲僅就清末光緒年間督撫管區略

論之——

(甲) 督撫兼設者——為陝西、江蘇、安徽、江西、湖南、湖北、雲南、貴州、浙江、廣東、廣西十一省，及光緒三十二年後新設之奉天、吉林、黑龍江三省。江蘇、安徽、江西三省各置巡撫，更加置兩江總督。(原名江南總督，且時分置江南、江西兩總督，康熙二十一年後始定名兩江總督，雍正元年以統治江南(江蘇、安徽)江西，加兵部尚書兼都察院右都御史，道光十一年兼兩淮鹽政，同治五年加五口通商事務，授為南洋大臣，與北洋大臣(直隸總督)遙時駐江寧。)湖南湖北各置巡撫，更加置兩湖總督。(原名湖廣總督，康熙二十六年後始更名湖北湖南總督，簡稱兩湖總督，光緒三十年後以兩湖總督兼湖北巡撫事駐武昌。)雲南、貴州各置巡撫，更加置雲貴總督。(雲南貴州時有分置總督，又或兼制廣西，稱三省總督，雍正始確定為雲貴，統治兩省，光緒三十一年以雲貴總督兼雲南巡撫事駐雲南府。)廣東廣西各置巡撫，更加置兩廣總督(雍正十二年以前，時分置廣東廣西兩總督，又或以雲貴總督兼轄廣西。道光鴉片戰後，以兩省交涉繁劇，常以總督兼欽差大臣，光緒三十一年後兩廣總督兼廣東巡撫。駐廣州。)陝西、浙江各有巡撫，而陝西有陝甘總督，(乾隆二十四年以前，名稱轄境變化甚劇，時兼轄四川或山西，時專轄陝西或甘肅，光緒八年新設總督，復兼轄新疆。自乾隆二十四年後以陝甘總督兼甘肅巡撫事駐蘭州。)浙江有閩浙總督。(乾隆三年以前，福建浙江兩省時分置總督。光緒十一年省福建巡撫，以閩浙總督兼之駐福州。)奉天、吉林、黑龍江三省自光緒三十三年建置，有東三省總督，及巡撫省各置一人，宣統二年又以總督兼奉天巡撫。總督隨時分駐三省行臺，常駐奉天府。大抵此等督撫兼設之地，皆為直轄中重要區域，恐巡撫一人不能盡其任，故採督撫並設之制。

(乙) 僅設總督不設巡撫者——為直隸、四川、福建、甘肅四省，至湖北、雲南、廣東三省巡撫在光緒二十四年庚有為戊戌變政時，歸併總督兼管，未幾太后垂簾，復設，光緒末年，再廢湖北、雲南、廣東、三巡撫，以兩湖、雲貴、兩廣總督各兼撫事，同於直、川、閩、甘之例，宣統二年又以東三省總督兼奉天巡撫。大抵督撫之職務實質上頗有類同之點，但官制上則固各有分別權限。故此等省分之總督，於本官外，必帶「管巡撫事」之銜，督撫例須連銜會奏，當於摺尾附註其旨，以示兼官不用連銜之意。(直隸總督在雍正前，或為直隸河南山東總督，或為直隸巡撫，或加巡撫以總督銜，至雍正元年，詔嘉李維鈞勤慎，特授總督，自是為永體。乾隆十四年令兼河道總督，二十八年詔依四川例兼管巡撫事。咸豐三年兼管長蘆鹽政，同治九年加三口通商事務，授為北洋大臣，駐天津，冬令封河還駐保定原駐地。四川總督在乾隆十三年以前，或為巡撫，或歸陝西或陝甘總督兼管，或名川湖總督，或由湖廣總督兼理，其轄境名稱至不一，駐地亦無一定。至乾隆十三年以金川用兵，始定為專缺，兼管巡撫事。駐成都。二十四年會兼轄陝西，尋停兼轄。)

(丙) 不置總督僅以巡撫當統轄之任者——為山東、山西、河南及新疆四省，魯撫駐濟寧，後改駐濟南，晉撫駐太原，豫撫駐開封，新疆巡撫駐烏魯木齊，清末改駐迪化。在此等省分，係以巡撫兼提督，是當特別加以注意者也。蓋總督對於提督，有命令指揮之權，巡撫無此權限，故不設總督之省分，巡撫必兼提督，乃克掌兵馬節制，獨當統轄之任。是雖名為巡撫，而實與總督無異矣。又安徽江西巡撫均兼提督銜，貴州巡撫有節制通省兵馬銜，蓋以江南地廣，江南提督一人恐不勝繁劇，故分其權於安徽江西兩巡撫，貴州邊陲迭生，苗患孔亟，故與巡撫以節制通省兵馬銜(順治十八年停貴州巡撫提督軍務，乾隆十二年以苗患復之，明年加巡撫兼必

運節制通省兵馬衙，十八年着爲例），以備警急之用。新疆地廣，自光緒八年始建行省，陝甘總督名雖兼轄，而實際上頗覺鞭長莫及，是以新疆巡撫之權獨重。（新疆與台灣新設省分，在省名前仍冠原屬省分名義，如新疆則名「甘肅新疆」，台灣則名「福建台灣」是，均以巡撫及布政使轄之。）其他各省巡撫，往往亦例兼提督或節制通省兵馬衙（例如廣西巡撫），但實際上常受總督指揮節制，未得獨當統轄之任。

（丁）總督漕運及總督河道者——總督原非地方常設長官，觀之漕督及河督而益顯。漕運總督（簡稱漕督）全國僅有一人，其創設之始，蓋以淮河流域，漕務特重；順治元年遣御史巡漕，尋置總督，駐淮安。四年以滿洲侍郎一人兼治漕務，後省。六年兼鳳陽巡撫，十六年罷。康熙二十一年定糧艘過淮，漕督隨途進職，咸豐十年令節制江北鎮道各官，光緒三十年以淮徐盜警，改置巡撫，明年又復省去。漕督標下官同各省總督，品秩亦與相埒，且亦時兼掌地方行政事務，惟實則以督巡漕務爲其專責。河道總督（簡稱河督）江南一人，山東河南（河東）一人，直隸河道以總督兼理，掌治河渠，以時疏濬隄防，綜其政令，營制視漕督。順治元年置總河，駐濟寧，康熙十六年移駐清江浦，二十七年遣駐濟寧，時或以侍郎協理河務，分駐清江浦，後又與總河同駐一地。雍正二年置副總河，駐武涉，專理北河，七年改總河爲總督江南河道（江南河督），駐清江浦，副總河爲總督河南山東河道（河東河督），駐濟寧，分管南北兩河。八年增置直隸正副總河，爲河道水利總督，駐天津，自是北河、南河、東河爲三督，雍正乾隆間，三河副總河（即河道副總督）省置無恒，駐地或分駐固安（北河）、徐州（南河）、兗州（東河）三處。乾隆十四年省直隸河道總督，由直隸總督兼理。咸豐八年省南河河道總督。光緒二十四年省河東河道總督，尋復置，二十八年又省。自是河務無專官矣。

梁嘉彬：清代之省行政機關

大抵總督與巡撫在其本來性質上俱僅以一人辦事，不若司府以下之有多數輔助官，又所用印爲長方形之關防，不若司、府、州、縣等官之有正（正方形印）。其管內新事者多爲出自督撫個人招請之幕友（幕僚），幕友之種類及員數視其所需而定，處於賓客地位，由督撫以厚禮以東修招致之。關於刑名之事，有所謂「刑名師爺」，關於錢穀之事，有所謂「錢穀師爺」，皆專對督撫個人負責。此外有各種胥吏，分謀治事。至於督撫直轄之武官，總督標下有副將參將等官，巡撫標下有參將遊擊等官，有左右二營，提督以下地方各武官常受督或撫節制。至總督與巡撫之關係，除奏摺咨請，訓令屬官，多須會銜一點外，其執操實權，執守虛名，應以時以地以人而定，大抵以總督節制巡撫爲原則。正好以京中六部尚書侍郎執操實權執守虛名與之相比擬，總督正若尚書，巡撫正若侍郎（前清尚書與侍郎之關係與民國總長部長與次長之關係大異其趣）。總督轄境較大，巡撫轄境較小，總督實權往往優於或限於其轄境之一部，（譬如雲貴總督在雲南省內操實權，但在貴州則受掣於貴州巡撫。）然在總督轄境內之二三巡撫，純聽命於總督，又或總督全受掣於二三巡撫，形同傀儡，則固甚多其例也。中國專制政府，對政治機構，往往採取互制均勢主義，此點大可注意。自督撫地方實權後，司道等官對於朝廷轉成間接關係，然於「三節兩壽」，則尙遺留專權直奏之痕跡，於各官本身之原來職掌，則許選咨報部，其充直者，則常以公事與督撫相忤也。（藩臬臬司意見往往由督撫轉達朝廷者係循習慣而成，道員在雍正及嘉慶時許言事，知府與同知在雍正時許言事，州縣官在光緒時爲督撫遠例更調，視同傳舍，朝廷知督撫專布政權而不能制也。）學政一官，論資格品秩均較督撫爲下，然以同屬欽差性質，視與督撫平等，着任之始，督撫設香案以迎學政，理固宜然，光緒末，改學政爲提學司使，降與布政按察兩司使同儕，則離古轍復遠矣。

外藩各地，有都統，有將軍，有參贊大臣，有辦事大臣，勢位頗與內省督撫相當。清初興大兵，特簡經略大臣，參贊大臣，權更高於督撫。至督撫與中央六部之關係，在原則上，中央總攬一切政務，約定國家制度典禮，頒諸督撫，督撫遵其準則而行地方政務，然在實際上，各地民情風俗利害不同，督撫固可因時制宜，會通其間。中央之議決，與地方利益相反時，督撫得具狀上奏，仰勅裁奪。反之，則六部對於督撫之設施，常受命覆議，而督撫亦得就六部之議駁者再敷陳己意，兩者意見之衝突，終須由皇帝作最後之裁決也。大抵咸豐同治兩朝經會胡左李諸人撥亂整頓後，督撫意見常可左右朝政，光緒之世，督撫權限尤高，而李鴻章且為督撫頭目，實權已在軍機之上。同治中興，光緒還都，皆督撫之力；泊乎末造，宣統冲齡踐祚，親貴用事，政制紛改，軍政廢政厚集中央，督撫重權均被削奪，而疆事遂致什莫能起。民國以來，與巡撫階級相當之官，或可謂為已經裁撤，或可謂為已併於都督（或稱督軍或稱綏靖主任）若巡按使（或者長或者主席）之內，則又應以時以地以人始論定之也。

四 藩臬兩司(布政使司與按察使司)

督撫以外，有關於全省職務者為布政使按察使及特定之法官。明代除南北直隸外，每省(布政使司)設左右布政使各一人，清初因之，於奉天順天另設府尹，不設布政使，於各省置左右布政使各一人，惟貴州事簡，僅置左布政使。順治十八年後，江南、陝西、湖南、相繼分省，康熙六年，定山東、河南、江蘇、安徽、江西、福建、浙江、湖北、湖南、四川、廣東、廣西、雲南貴州布政使各一，安徽布政使係由江南左布政使改(初仍駐江寧，至乾隆二十五年增置江寧布政使，始回駐安慶。)析陝西左布政使為西安布政使，右布政使為葦昌布政使。八年改西安布政使為陝西布政

使，葦昌布政使徙駐蘭州，為甘肅布政使。直隸原僅有口北道係兼布政使銜，至雍正二年始改為直隸布政使。乾隆二十五年以江寧錢穀務劇，增置江寧布政使一人，析江淮揚徐通泗六府州隸之，蘇松常鎮太五府仍隸蘇州布政使(後改江蘇布政使)。光緒十年又增置甘肅新疆布政使一人，駐烏魯木齊。十三年又增置福建台灣布政使一人，駐台北(以上二員簡稱新疆布政使及台灣布政使)。三十年之冬至三十二年之春，清廷會一度劃撥蘇皖毗連州縣改設江淮省(原擬稱徐州省)，命江寧布政使兼理江淮布政使事，尋罷。另置江北提督，自是江寧布政使轄區縮小。(參閱清史稿職官志三及民國三十三年十一月六日中報中流版省涉閩：「兩狀元與江淮省」三十一年棄台灣，省台灣布政使。三十三年於京地方改建奉天、吉林、黑龍江三省，改盛京將軍為東三省總督，為欽差大臣，巡撫三省各一，易布政使之稱為民政使司民政使，並增設交涉使司交涉使及度支使司度支使，俱三省各一。宣統元年以民政使應依布政使例，階級從二品，交涉使度支使秩正三品，並省黑龍江度支使歸黑龍江民政使兼理。故事：布政使主屬吏賦調補，惟因兼掌戶籍稅役，及地方庶政，而各省又另無度支專使，故布政對於地方財政之權獨重，宣統二年各省乃設財政公所(或名度支公所)，分曹治事，仍以布政使要其成。布政之權當受制見於督若撫，已詳前節，然在法理上，自明至清，固始終為「主一省之政」之官，有清會典清通考清通典清通志可據，又自事實上言之，布政有若干職權，例如放州縣官缺之權，直咨報部之權，仍非督撫所能盡奪。又或僅須聽命於總督，或僅須聽命於巡撫。(例如江寧布政使僅須聽命於兩江總督，新疆布政使僅須聽命於新疆巡撫)。民國以後，各省設立都督(後改稱督軍或巡閱使或綏靖主任)，及巡按使(後改稱省長或省主席)，大抵前者職權有若總督，又或總督兼巡撫，後者職權有若布政使，又或巡撫兼布政使，巡撫

一藩級官已撤銷。以上所述，是為布政使一官之制度之沿革。

至於布政使司署內之屬官，有經歷司經歷及都事各一人，掌出納文稿，照磨所照磨一人，掌照刷案卷，理問所理問，掌權勘刑名，庫大使一人，掌庫錢籍賬，倉大使一人掌稽檢倉廩。布政使與按察使有監督轄境內府州廳官責任，道員貳之。道員（道台）中之守道係自布政使司左右參議改（偏掌民政與財政），巡道係自按察使司副使檢事改（偏掌司法），初止轄一府，或數道共轄一府，順治十六年後，以各道兼布按二司銜，道員權力漸充，轄境亦漸廣，遂有統轄三四府州者，乾隆中，守巡諸道加兵備者先後八十餘人，自是兵備道之目（偏掌軍實治安）。光緒後，增置巡警勸業道於各省省會。此外偏督糧政者曰糧道（督糧道），偏督河務者曰河道（河工道），偏督海關者曰關道（海關道），偏督鹽政者曰鹽法道，偏督鹽茶者曰鹽茶道，更有馬政道諸目，……唯多以一人兼各道職務，例如上海道，原為巡道，其所轄境為蘇州、松江二府，太倉一州，又兼兵備，故稱為分巡蘇松太倉兵備道，又兼海關，故又稱上海關道，其鑾勢煊赫，或且凌駕布政使之上，然自法理上言之，則皆布按兩司佐貳之官也。故曰分巡，故曰分守。府之長官曰知府（順天奉天兩府除外），有監督所屬散州縣行政之職權，但不直接管理民事。關於地方要政，並受督撫考覈，其直隸布政使司者全國二十有二，制同直隸州。直隸州長官稱知州，由道直隸於布政使，地位頗與府同。直隸廳長官稱同知或通判（或稱撫民同知通判，或稱理民同知通判），地位亦頗與府或直隸州同趣，唯直隸州知州直隸廳同知通判並得領縣，頗兼有知府與知縣之性質，又府治為若干縣治之合體，知府但得轄各縣知縣，故尚非親民之官，直隸州廳則除轄他縣知縣外，並得自有州廳轄境，已與人民有直接關係，非僅承上接下之官矣。例如江寧府知府但轄上元、江寧、句容、溧水、江浦、六合、高淳七縣

梁嘉彬：清代之省行政機關

知縣，而南通州知州則除領如皋泰興二縣外，並有其直轄之州境也。其自其幅員觀之，大抵府最大，直隸州次之，直隸廳又次之，此其大較也。以普通州與直隸較，曰屬州（亦稱散州），係隸屬於府或直隸州，以普通廳與直隸廳較，曰屬廳（甚少稱散廳），係隸屬於府，至縣與屬州廳，其法律上地位雖一，然自其幅員言之，則州最大，縣次之，廳又次之，又府州縣廳，不問其直隸與否，均得設分司，例如江寧府有齊東司棧司，順天大興縣有禮賢司采育司黃村司等是，是可注意者也。屬州之長曰知州，縣之長曰知縣，屬廳之長曰分防同知或分防同判，職掌均略相同，州縣同為中國地方行政區域之基本單位，州縣長官司掌之事項極為複雜，如徵收租稅，裁罰民刑，捕拿匪徒，監督捐餉，辦理教育事務等俱是，蓋所謂子民父母之官也。府州縣佐貳雜職（佐貳亦稱佐雜）之官，府有同知，通判，直隸州及散州有州同，州判，縣有縣丞，主簿，此外州之吏目，縣之典史，廳之巡檢，均掌一方之治安，謂為首領。州縣之下，有保甲，有鄉村，均為地方自治之基礎。保甲之制至乾隆開始大備，大抵十家為牌，牌有牌頭，十牌為甲，甲有甲長，十甲為保，保有保正（保長），稽其犯令作惡者而報焉。保正甲長及牌頭，人民公選之，經該地方官廳（知州知縣）之認可，就其職限年更代之，其被選之資格，以誠實識字且有身家者為主（嘉慶會典卷一一註）。京城內之步軍統領兵馬指揮使等，各省之保甲總局及分局等，則為保甲制度之特殊組織。其精神在於共同擔保及連帶負責，皇朝掌彙編內編卷五三云：「一家隱匿，其隣右九家甲長總甲不行首告，俱治以罪。」鄉有鄉老，村有村長（或稱村正，村副，都長，守事人）其資格大抵以年老有德望者或有資產者為村（或鄉）民所公推，職掌事項可分為（一）州縣衙門之委任事務（如徵收地稅，搬運公物，管理道路）（二）村之公共事務（如修繕築造郭壁，開設管理市場召集每月朝望之鹽社會

難)，及(6)仲裁事務(如仲裁家務紛爭及鄉村糾葛)。(見 Arthur H. Smith, Village Life in China, p. 290-1)等項。至地方官中，道府以下，按土地之狀況事務之繁簡，其官缺有差等，曰最要缺，曰要缺，曰中缺，曰簡缺是也。同一道府州縣，依其要缺與否，養廉及其他收入各有差等，得缺之資格亦有差等，例如始選知縣者，多簡缺中缺，而轉於要缺。最要缺俗稱四字缺，即具有「衝」「繁」「疲」「難」四字，如天津上海兩縣，順天之大興，宛平及廣州府南海番禺，皆具此四字，要缺曰「字缺」，即具「繁」「疲」「難」三字之缺，中缺曰「字缺」，即具「疲」「難」二字之缺，簡缺曰「字缺」，即具「難」一字之缺也。(四道八達謂之衝，事務繁劇謂之繁，公事疲勞謂之疲，治民困難謂之難。)此外更有所謂「無字缺」者，即最簡缺是也。此等地方制度均與布政使司有關，故附錄一二如此。

按察使原稱提刑按察使司按察使，省各一人，其屬經歷司經歷、知事、照磨所照磨、司獄司司獄各一人，按察使為全省最高司法長官，兼有糾察吏治司領屬偵職權，蓋大體仿自明制。三年大比充監試官，大計充考察官，秋審充主察官，所至錄囚徒，勘辭狀，大者會藩司審議，以聽於督撫。與布政並稱則為臬臬兩司，惟品秩較低(正三品)，並得與藩司審議地方要政。知事掌巡察刑名，司獄掌檢察繫囚，其他各官職掌視同藩司所屬各官。初，直隸不置按察使，置大名巡道，兼河南按察使銜，通永天津巡道，兼山東按察使銜，緞昌井陘巡道，兼山西按察使銜，其他各省置按察使一人，副使會事因事酌置，巡道並兼副使會事銜。(明代按察使下均有副使會事，為按察使副貳之官。)順治三年增置江寧按察使一人，康熙三年增置江北按察使駐潤州，湖廣按察使駐長沙，甘肅按察使駐鞏昌，六年定江蘇、安徽、湖北、湖南、陝西、甘肅、浙江、江西、福建、山東、山西、

河南、四川、廣東、廣西、雲南、貴州、各一人，名曰巡道，徙安徽按察使駐安慶，七年定山西、陝西、甘肅、為滿洲缺，後參用漢人。(順治康熙時，清廷最重西北邊防，山西陝西甘肅三省之地方長官(包括總督、巡撫、布政、按察)，俱定為滿洲專缺，雍正後始漸添用漢人。)八年增置直隸巡道一人，綜司刑名，徙甘肅按察使駐蘭州，雍正二年，改直隸巡道為按察使，八年徙江蘇按察使駐蘇州，省江寧按察使，乾隆十八年停各省巡道兼按察使副使檢事銜，及各省守道兼布政使參政參議銜，淘汰虛冗，奉職肅然。咸豐三年加安徽寧池太廣道按察使銜，後改皖南道。同治五年，加奉天奉錦山海道按察使銜，後改錦新營口道，光緒十三年福建台灣道甘肅新甯道並加按察使銜，三十年加江蘇揚場海道按察使銜，官轄省(或府)之特殊區域司法事務。光緒三十三年奉天黑吉三省首創勸業，省省置提法使司提法使一人。宣統二年各省循三省之例，並改按察使為提法使(亦正三品)，省各置一人，專掌司法行政，督監各級審判廳調度檢察事務，俾諸廳使兼掌。署設三科，曰總務，曰民刑，曰典獄，科長各一人(正五品)，一等科員各一人(正六品)，二等科員無恒額(正七品)。提法使與布政使(在奉吉黑三省則改稱民政使)提舉使(自學政改)並稱三司，得共議地方要政。省設高等審判廳(廳承一人，刑科民科推事六人，典簿六人，主簿二人，錄事無定員)高等檢察廳(檢察長一人，檢察官一人，錄事二人)，地方審判廳(推事長一人，刑科民科推事六人，典簿主簿各一，錄事無定員)，地方檢察廳(檢察長一人，檢察官一人，錄事二人，看守所所官一人，錄事無定員)，及初級審判廳(推事二人，錄事無定員)與初級檢察廳(檢官長一人，錄事二人，看守所所官一人)，俱歸提法使監督調度。

論稅收機關合理化的經費提成制(上)

董修甲

一 緒論

稅收機關者，代表政府向人民征收捐稅之機關也。此種稅收機關有直轄於中央政府之財政機關者，亦有隸屬於地方政府者，前者為中央稅收機關，後者為地方稅收機關。其隸屬雖有不同，但為征收捐稅之性質則一。此項稅收機關，有辦理「等因奉此」之行政人員，與辦理「等因奉此」之行政。亦有直接辦理征收稅之事業人員與征收稅之事業。但無論是行政，或是事業，均不能缺少開支經費。

關於稅收機關經費之開支，無論是屬於中央管轄，或是屬於地方管轄者，大抵以採行所謂額定經費制為最普通，但亦間有採行所謂不合理的提成提成制。江蘇財政廳曾一度於附屬稅收機關，採行合理化的提成制，惟因財廳改組，行之未久，即將廢止，殊為可惜。關於合理化的提成制之由來，與理論，及其實施成績如何，暨與其他兩種經費開支之制度的比較，請分別詳述之。

二 合理化的提成制之由來

查合理化的提成制，並源於民國二十年時之江蘇省財政廳。在民國三十年前，蘇省田賦與營業稅等之征收，尚有額定之經費，無論征收上有無成績，或成績多少，均按額定經費預算支。依照民國二十九年江蘇全省收支總預算書，營業稅各局經常臨時各費，及協助征收之說警餉項，每

董修甲：論稅收機關合理化的經費提成制(上)

月平均共需一萬六千四百三十七元，同時核計每月營業稅實收數，約計三萬二千四百元。收支相較，省金庫營業稅淨收入項下，不過一萬六千〇六十三元之譜。若與二十九年所定營業稅舊比額，每月應征六萬〇一百四十九元九角七分之數字互相比照，則淨收數僅以二成半左右。自該年六月起，本人奉命担任該廳職務，對於營業稅收入，力求整頓。主張開源與節流同時並進。關於開源方面，則會訂新其額，自六萬〇一百四十九元九角七分之月比，提高至九萬三千五百七十七元四角九分。對於節流方面，會擬取消各局額定經費預算制，改為合理化的提成制，使各局不得不競相奮力，努力從公。否則，勢將無法開支，而自陷於人演淘汰之例。查擬改制時，適查悉海門營業稅局在廿九年二月至六月間，每月之額支經費定為六百十六元，但其二月至六月份所征收之稅款，均未超過七百元，因此形成征收所人，僅敷其所支出之經費而已。茲將該局二月至六月實征數，分別列左，以資證明：

民國二十九年二月至六月海門營業稅局征收稅款清單：

(二月二十六日成立)

二月份	征起稅款五百〇八元八角五分。
三月份	征起稅款六百四十四元六角。
四月份	征起稅款六百八十六元九角七分。
五月份	征起稅款六百八十二元一角(又牙行代征十八元)
六月份	征起稅款六百六十七元九角八分(又牙行代征二十元)

右列海門營業稅局五個月征起稅款共為三千二百七十五元五角，至該局每月之額定經費支出，為六百十六元，五個月共支經費為三千〇八十元，收支相抵僅盈餘一百三十七元五角，如此征收營業稅，是政府負征稅之名，並予徵稅之實，殊失政府征稅之原意。一局稅收短少，影響尚小，若各屬濫相效尤，則全省財政艱困之勢，將永無來蘇之望矣。因此益信欲整頓蘇省財政，則額定經費制實不能不予取消，合理化之提成制，實不能不即將採行矣。

查額定經費制之應取消，係鑒於海門營業稅征收局額定經費制成績之惡劣，故合理化的提成制之採行，自應先從營業稅開始。按本人自二十九年六月到差，經過半年餘短時期之考核，即決定於七月起將各營業稅局額定經費一律停發，分令各局按月應支用之經常臨時費用，均須於其稅款收入內，分等提成開支，并規定各局所開支之經費仍不得超過二十八年份原來之經費額數，以資限制，藉以節流。同時又將各局舊比額，依照各地治安商業實況，分別提高自三成至五成，藉以開源。茲將當時各局稅收舊比額，增加成數，新比額，原定之額定經費數，與新定之提成經費數，列表比較於左，以資參考：

局別	舊比額	增加成數	新比額	原定經費及請願警費	新定之提成數
吳縣	九三三·三五	五	一,000·00	九三三	九二五
無錫	九三三·三五	五	一,000·00	九三三	九二五
武進	五八五·三五	五	六二〇·00	八三三	八〇〇
江都	三三〇·00	五	七八七·50	八二二	八〇五
南通	四八五·三五	五	七二〇·00	八三三	七八五

局別	前定經費每月之收數	已改提成制但在復查前之本任每月之收數	復查後按月征收稅額	各營業稅征收額數	牙行代征數
鎮江	四,000·00	五,000·00	八,000	七,500	七,500
常熟	四,六六六·六六	五,八三三·三三	八,三三三	七,四四四	七,四四四
松金青	六,六六六·六六	五,五〇〇·〇〇	八,五〇〇	七,二二二	七,二二二
如皋	五,〇〇〇·〇〇	五,〇〇〇·〇〇	八,三三三	七,一七七	七,一七七
江靖	二,〇〇〇·〇〇	五,五六〇·〇〇	七,一六六	七,〇〇〇	七,〇〇〇
崑太	三,〇〇〇·〇〇	五,〇〇〇·〇〇	七,二二二	六,九九九	六,九九九
丹壩	二,〇〇〇·〇〇	五,二〇〇·〇〇	七,二二二	六,七七七	六,七七七
吳江	一,四八三·三五	三,三三五·〇〇	七,一六六	五,三三三	五,三三三
海門	一,二七〇·〇〇	一,二七五·〇〇	六,二六六	五,九九九	五,九九九
合計	六〇,二四九·九七	八八,〇三六·五三	一一,二六八	一〇,三〇七·五七	一〇,三〇七·五七

依照右表是經過此次改為提成制後，每月各局之稅收，已可增加三成至五成，而各局每月之經費各費，則可減少九百六十餘元，此因開源與節流同時並施之辦法，但改制之後，與改制之前之成績如何，應有考核，茲再列表比較於左以供參考：

江蘇省各縣營業稅局經改提成制并經施行總複查後增加稅額與復查前實行額定經費制時按月實收數比照表

局別	前定經費每月之收數	已改提成制但在復查前之本任每月之收數	復查後按月征收稅額	各營業稅征收額數	牙行代征數
吳縣	九三三·三五	九三三·三五	一,三三三·〇一	一,三三三·〇一	一,〇〇〇·〇〇
無錫	九三三·三五	九三三·三五	一,三三三·〇一	一,三三三·〇一	一,〇〇〇·〇〇



武進	1400.00	1400.00	970.00
江都	1200.00	1200.00	1355.54
南通	1200.00	1000.00	1011.33
鎮江	2000.00	1200.00	1255.13
常熟	1200.00	1000.00	1057.73
松金清	1600.00	1100.00	1015.55
如皋	1100.00	1000.00	116.35
江靖	1100.00	1000.00	1095.93
崑太	1100.00	1200.00	1497.08
丹壇	800.00	1000.00	1666.31
吳江	1100.00	1200.00	1111.33
海門	2000.00	2000.00	1700.00
合計	11500.00	11400.00	11500.00

試閱前列比較表，可知提成制實行後，蘇省當時營業稅之實收數，先由每月三萬二千餘元，增至每月四萬二千餘元，經過施行總複查之查擠隱匿後，復由每月四萬二千餘元，增至每月六萬三千餘元，此種顯著之稅收的增加，可以證明提成制實較優於額定經費制。

再以海門營業稅局之收支管，在額定經費制之下，每月收入均不及七百元，而每月之支出，則須六百十六元，收支相抵，省庫僅實收數十元。

董修甲：論稅收與合理化的經營提成制(上)

及改提成制後，該局除去提成三百九十元外，竟由數十元之淨收入，一蹶而至五百八十元。是以提成制實有鼓勵各局努力之奇效。蓋各局如不能努力，則各局自身之經費，即無所出，而各局能否繼續存在，又必須按月有相當之收入，解繳省庫，不能解繳省庫，其自身之存在，必致動搖。故各局不能不於自身提成經費之外，更努力設法增裕其收入，以作解庫之所需。是以提成制之功效，實至大也。

查前述之營業稅提成制，雖較優於額定經費制，但該制為確定之稅率，并非合理化之科學提成稅率，仍不妥善。其所以能鼓勵增裕稅收者，實因提成制中有所謂特別提獎辦法之故。茲將當時江蘇省營業稅征收局，提成經費及特別提獎暫行辦法，摘要錄之於左，并分別詳論之：

(一) 暫行辦法第二條云：「各局經費之提成率，按照每月實收稅款總數，并按增訂月比稅額，分別規定之。」依此條文之規定，是各局之提成率，為確定之稅率，并未規定稅收之多少，而有不同之提成率，此種確定之提成率，在稅收少時，易致造成不敷開支，稅收多時易致浪費公帑，故仍不合理，不足為法。

(二) 該暫行辦法第六條云：「按照增訂月比稅額，征及八成以上者，准提特別獎金分級提給之。全月征起稅款達八成以上者，除提成外，提獎百分之十，征起九成以上，至征足月比全額者，除八成以上至九成提獎百分之十外，超過數目，提獎百分之十五。」該暫行辦法第七條云：「全月征起稅款超過比額，盈收數目，提獎百分之二十。」依此兩條之規定，是確定提成數之外，又有特別提獎之規定。因此特別提獎規定之條文，故各局為增裕其獎金計，對於增裕稅收感覺興趣，是以稅收可以增加。再依該兩條條文之規定，在征起稅款達八成時，特別獎金有百分之十，征起九成以上至征足月比全額時，提獎增至百分之十五超過比額盈收數目時，提

遞又增至百分之二十，此種規定，是有獎金遞增之意義。獎金既能遞增，將各局自願努力增裕其稅收，因稅收之增加，其獎金亦可隨之而增多也。此種遞增的獎金辦法，頗有科學之意義，似頗符理化也。據查當時各局之稅收有增加者，其獎金甚至超過其提成數者。茲錄吳縣及江靖兩營業局之每月獎金數於后，以供參考：

吳縣營業稅局二十九年十月份領到特別獎金一千元〇九角五分。

十一月份領到獎金一千一百八十七元六角四分。

十二月份領到獎金一千二百〇六元一角。

卅年一月份領到獎金一千二百五十五元六角四分。

二月份領到獎金一千三百十四元九角。

一月份領到獎金一千一百五十四元二角八分。

四月份領到獎金一千二百三十七元五角七分。

五月份領到獎金六元〇三分。

六月份領到獎金一千一百五十三元〇七分。

江靖營業稅局二十九年七月份領到獎金三百五十四元四角六分。

八月份領到獎金八百九十一元六角五分。

九月份領到獎金一千二百二十二元〇二分。

十月份領到獎金一千〇六十元八角八分。

十一月份領到獎金一千二百四十三元三角二分。

十二月份領到獎金六百八十八元五角六分。

卅年一月份領到獎金八百六十九元二角二分。

二月份領到獎金四百十五元七分。

三月份領到獎金八百五十二元六角四分。

四月份領到獎金四十二元三角。

五月份領到獎金四百八十二元三角六分。
六月份領到獎金三百九十六元八角七分。

以上所述之營業稅提成制，并不合理化。因提成辦法雖為增率，較為合理。但其提成法，則為確定率，仍非真正合理之提成制也。關於真正合理化的提成制之理論，請於下節詳言之。

三 合理化的提成制之理論

所謂合理化的提成制者，有四種目的焉：(一)在節省公帑，避免浮濫。(二)在保證經費，足敷開支。(三)在鼓勵努力，增裕稅收。(四)在促進忠誠，減少弊端。為達此四種目的計，合理化的提成制，對於其機關之經費提成，則採遞減的原則，對於獎金，則採遞增的辦法，經費遞減遞增也，既可節省公帑，避免浮濫，又能保證經費，足敷開支。獎金採用遞增也，既可鼓勵努力，增裕稅收，又可促進忠誠，減少弊端。茲將合理化的提成制之「提成遞減」與「獎金遞增」兩辦法，實可達到上述四種目的計，請先述江蘇財廳當時所提出與營業專稅之提成，與提成的議案內容，再於下節詳言制度實行後之成績：

「民國二十九年十一月，江蘇財廳所提之田賦提成辦法，改為遞減制，並將獎金改為遞增制，另行支配，以昭公允。」

查原田賦提成辦法，前經第三次省政府會議通過者，其規定在征起田賦內，提支百分之二十，以三分之一，合百分之十三，(一)為縣財政局及田賦征收處經費各費，以三分之一(合百分之六·六七)為全部征收人員獎金。嗣因委員會中有人認為各縣財政局將有鉅額節餘經費，經遵照原旨，另擬田賦提成辦法，應不分等規定提成率案，其經第十次省府會議議決，折成率暫定五等。(一)百分之十，(二)百分之十

二、(三)百分之十五。(四)百分之十七。(五)百分之二十。由財政廳酌量情形，分等呈報省政府核定等語，記錄在卷，自應遵照辦理。惟經反覆考慮，各縣田賦率，應如何分等，必先有一適當標準，庶可公平允洽。不難前提以各縣田賦征數，或各縣二十八年份田賦實征數為標準，均不負自為適當，而各縣治安狀況，又無標準統計，且匪類時出時沒，治亂不常，亦難以既行狀況為依據。前項議決案，既無適當標準，本廳至難遵照執行。後至各縣財政局，及田賦征收處全年經臨各費，以二十八年份統計最多者，約需七萬五千元之譜，最少縣份，亦有四萬元左右。茲為避免名局浮濫，及節餘經費計，擬將提成經費與獎金，劃分界限，提成經費，改行遞減制，獎金改行遞增制，俾防止浮濫，與鼓勵催征，兼籌並顧，亦一無辦法中之辦法也。請先言田賦提成制，再述營業專稅之提成：

(一) 田賦提成制：田賦提成制分提成與提獎，茲先述提成，再述提獎。

(甲) 田賦提成經費按表列成數支給之。

征 起 數	提成經費率	經 費 數	界 計
二十五萬元以內者	百分之十五	三七·五〇〇元	三七·五〇〇元
二十五萬至四十萬元以內者	百分之十	一五·〇〇〇元	五二·五〇〇元
四十萬至五十萬元以內者	百分之八	八·〇〇〇元	六〇·五〇〇元
五十萬至六十萬元以內者	百分之六	六·〇〇〇元	六六·五〇〇元
六十萬至八十萬元以內者	百分之四	八·〇〇〇元	七四·五〇〇元
八十萬至一百萬元以內者	百分之二	四·〇〇〇元	七八·五〇〇元
一百萬元以上者	百分之一		

表修甲：論稅收機關合理化的經費提成制(上)

例如某縣征起五十二萬元，則最初之本二十五萬元，得提支百分之十五，計三萬七千五百元。續征起之十五萬元，得提支百分之十，計一萬五千元。再征起之十萬元，得提支百分之八，計八千元。最後征起之四萬元，得提支百分之六，計一千二百元。共計得提支六萬一千七百元。

又例如某縣征起一百八十萬元，除最初征起之一百萬元，得照前次分別提支，共計七萬八千五百元外，其餘八十萬元，得提支百分之二，計八千元，共計得提支八萬六千五百元。

前項提成經費遞減辦法，係置就防止財政局經費節餘一點擬訂，實行時，有禁困難，殊屬疑問。茲擬在提成經費外，另提百分之五為預備費，於各縣財政局征收田賦提成經費不足時，由局呈請財政廳核准後支。不致支者，作為下年度之提成經費。

(乙) 田賦獎金，前經第三次省政府會議議決案規定合百分之六·八七，茲擬減為百分之五，惟為鼓勵催征起見，仍與提成經費劃分，改為提成遞增制，與提成經費遞減制，異途同歸。其征收不及十萬元之縣份，概不給獎。但其征收數，不及二十萬元者不在此例。如此辦理，則提成經費雖屬遞減，而獎金部份，得按照征收之多寡遞增，征收人員，自仍可相率努力從公，與本廳原意，庶不致大相逕庭。至分配獎金，應由財政廳規定適當時期分配之，不得按月分配。茲將各級獎金遞增數目，列表如次：

各級獎金數目表

征起數	獎金率	獎金數	累計	局長各得二成數	經征人員共待六成數
不及一萬元者	無	無			額征數不及二十萬元者不在此例
二十五萬元以內	百分之五·〇	一二·五〇〇元	一二·五〇〇元	二·五〇〇元	七·五〇〇元
二十五萬元至四十萬元	五·五	八·二五〇元	二〇·七五〇元	四·一五〇元	一二·四五〇元
四十萬元至五十萬元	六·〇	六·〇〇〇元	二六·七五〇元	五·三五〇元	一六·〇五〇元
五十萬元至六十萬元	六·五	六·五〇〇元	三三·二五〇元	六·六五〇元	一九·九五〇元
六十萬元至八十萬元	七·〇	一四·〇〇〇元	四七·二五〇元	九·四五〇元	二八·三五〇元
八十萬元至一百萬元	七·五	一五·〇〇〇元	六二·二五〇元	一二·四五〇元	三七·三五〇元
一百萬元以上	八·〇				

例如征起一百八十萬元，則一百萬元照表得獎金六二·二五〇元外，其餘八十萬元，應得六四·〇〇〇元，共計一二六·二五〇元，縣長局長，各得二成，計二五·二五〇元，各經征人員，共得七五·九〇〇元。

(二) 前項提案，經省府會議通過後，即予實行。成績如何，容後詳論。茲再將當時關於營業專稅之合理化的提成制，詳加述明，以供研討：

查營業專稅提成制之實施，起源於民國三十年江蘇省財政廳。蓋自事變以後，民困未蘇，若遽增人民負擔太重，民力有所不勝，不得已曾就事變前固有之稅源，加以整飭，絕未敢巧立名目，另創新稅，更不敢提高稅率，以增民困，查蘇省財產出產大宗物品，運銷他處者，可以獲利甚豐，但往往因運出關係，漏不納稅，故蘇省財政廳會就此種大宗物品，易於逃稅之薄荷油，紙張，棉花，竹木，猪鬃，猪鬃，等六種，呈准財政部，征

收營業專稅，并將該六種物品原征之普通營業稅，一律停征，以免重複，在二十九年開辦該六種營業專稅之初，因蘇省財廳，以前各任向未辦理生產統計，該稅等每年究能征收若干，無所依據，不易規定確定收入比額，又因當時四鄉匪患甚熾，採用委辦制，恐用費大，而收效小，曾經採用稅制度，以減輕省府稅務上之担負，并以免除人事上，與外交上之麻煩，當時除將竹木，及猪鬃，兩種專稅，因毫無把握，無人呈請認辦外，其他如薄荷油，棉花，紙張，猪鬃四種專稅，均曾先後由商人認辦，及至三十年三月間，特將竹木，與猪鬃兩稅，交本省營業稅總局試辦，自行派員征收。同時於同年六月底起，因薄荷油，認辦期滿，會改為委辦制，由營業專稅總局，派員設所征收，并依照營業稅與田賦提成提獎辦法，訂定營業專稅提成提獎辦法，以資遵循。關於提成辦法，則採田賦提成的遞減制

其提獎辦法，則採田賦提獎的遞增制，并規定征起稅款，在比額八成以下者，不給獎金，以資限制，更以鼓勵征收人員之努力。茲將營業專稅提成經費標準及提獎標準表分別列左，以備參考。

(甲) 營業專稅提成經費標準表

按月征起數	按月提成經費率	經費數	累計數
一萬元以內	百分之二十	二·〇〇〇元	二·〇〇〇元
一萬元至兩萬元以內	百分之十五	一·五〇〇元	三·五〇〇元
兩萬元至三萬元以內	百分之十三	一·三〇〇元	四·八〇〇元
三萬元至六萬元以內	百分之十一	三·三〇〇元	八·一〇〇元
六萬元至十萬元以內	百分之九	三·六〇〇元	一一·七〇〇元
十萬元至十五萬元以內	百分之八	四·〇〇〇元	一五·七〇〇元
十五萬元至二十萬元以內	百分之七	三·五〇〇元	一九·二〇〇元
二十萬元至二十五萬元以內	百分之五	二·五〇〇元	二一·七〇〇元
二十五萬元至三十萬元以內	百分之四	二·〇〇〇元	二三·七〇〇元
三十萬元以上	百分之三		

一、本表提成經費標準以按月每種營業專稅為單位合併各征收局所之總收數計算

二、例如月收總數在二萬五千元即一萬元至二萬元之累計數為三千五百元其餘五千元以百分之十三計算應提六百五十元共應提領經費四千一百五十元餘類推

(乙) 營業專稅提給獎金標準表

辛修甲：論稅收機關合理化的經費提成制(上)

征起數	獎金率	獎金數	累計數
比額八成以內征起數	無	無	無
超過比額八成五千元以內	百分之八	四〇〇元	四〇〇元
五千元以上至一萬元以內	百分之十	五〇〇元	九〇〇元
一萬元以上至二萬元以內	百分之十一	一·一〇〇元	二·〇〇〇元
二萬元以上至三萬元以內	百分之十二	一·二〇〇元	三·二〇〇元
三萬元以上至五萬元以內	百分之十三	二·六〇〇元	五·八〇〇元
五萬元以上至十萬元以內	百分之十四	七·〇〇〇元	一二·八〇〇元
十萬元以上	百分之十五		

一、本表提給獎金標準以每種營業專稅之比額為單位并以征收成績超過比額八成以上按其超過數目計算之。

二、征收成績應以合併各征收局所之總收數為標準。

三、按照核定比額以每三個月計算考核一次但有特殊情形得由財政廳統核盈絀提前或延展考核之。

四、應提獎金之分配由營業專稅總局擬具辦法呈由財政廳核定之。

本刊
歡迎批評
歡迎介紹

論地方行政組織之完整

胡特正

一 完整制之性質及其重要

完整制之性質；完整制 (Integration) 一詞，日本學者稱爲統一制，亦可譯爲統一制；此爲與分立制相對之者。此種制度之性質據美行政學家魏勞卑 (W. F. Willoughby) 言，完整制者，即在同一行政區域內，而必須互有保持密切關係之一切行政事務，均成一個團體，分爲數部門，而將經費和類似之行政事務，歸於一部，使各部門之上，有一般的監督，使有監察義務之官吏，總裁一切，以便各部門協調而完成其共同目的。質言之，即在同一標準的政府內之各種行政機關之組織，使之相互連繫成爲一體的體系是也。故此種制度不論如何種類之政府，即不問省、縣、市之別，皆得而行之。

行政組織之目的，在提高行政效率，而欲提高行政效率，則必須負責一致，否則如權力大於責任易亂行職權，而責任大於權力者，則難於進行事務也。此種地方之行政組織爲尤甚，因地方政府之權限爲概括的，權責一致，則上級機關對下級機關始能指揮自如，於此則行政完整制較適宜也。而所謂完全之統一組織者，亦即在同一標準的行政機關之間，行統一與協同，指揮命令出於一途，而責任之歸着所爲一也。故只有如此，方能增強效率，因法令即能統一，則當皆根據政策之中心而實行，不致彼此相違。否則如不採取完整之組織者，其形態如何？此種非統一之組織亦即分立之組織也。即在同一標準之各機關互相獨立，各與其他不相連絡，而進

行其事務，於此則不免互有矛盾之處，如省卜之各廳不隸屬於省長，而直屬於中央財政部之財政廳爲實行其財政原則前必欲多數發言，而直屬於中央社會福利部之社會福利局爲謀社會一般人民之福利起見，又將有免稅之舉，以此類推可知其一斑矣。茲將完整制度存在之價值及利益，分述於次，以示其重要。

一、行政上之越職重複及衝突之避免——工作既於事前預定，各單位可深明責任職務之所在，遵照行之，越職之弊可免，而行政上亦可避免重複之現象也。即不越職又不重複，而衝突亦無從發生矣。

二、經費之節省——同一標準之各種機關，其行政事務之性質雖不同，而以技術論皆有共同之工作，如印刷，購置等皆用一共同機關當其節省多矣。又如類似事務指歸併以後，對於專門之設備材料，如辦事房屋，圖書館等，可以同用，不必分設，則設備之重複及耗費便可消除，官員之人數亦可少用，諸如此類，足可以節省經費而加強行政效率也者。

三、官制上可以避免貪污——如前項所述之設立共同機關以印刷或購置等事務，在經濟上可以節省，而在官制上尙可避免貪污舞弊等事，如單個購置論如無共同機關則各自購買便可以多事者矣，而既有共同機關辦理，貪舞弊亦不可能矣。

二 完整制之方法

即吾人對行政組織之如何完整，須究明一好方法，以求在權限之管轄

方面，在其所謂之職分方面，不發生衝突與重複，且使執掌行政之職員使用之設備，及消費物品等行政，互相有連絡，而形成統一的一體的活動。茲述其主要方法有二種如下。

(一) 首領機關之擴大：此處所謂之首領，即保持各地方之共同行政區域內之各機關互相密切連絡，以形成一體體面而有一公共監督長官是也。亦即以首領為中心，將此同等機關、橫的聯合起來，成一完整的體系，如省有省長，縣有縣長，以此為政策中心而不能各自行政，此首領對此區域內之行政事務，有絕對全權，然責任亦由其一人負也。故行政效率可盡量發揮矣。

(二) 聯絡機關之設置：為首領下設之聯絡機關，此種機關之性質有二點，可以注意，其一為自己不事直接的實現行政之政治的或社會的目的，其二，亦與其他機關所共具之行政方法發生關係，而盡統一之任務，此二點不過為一事之兩面，然因其有此性質，此種機關之作用，可為行政組織完備之手段，而值得研究者。

(甲) 財政機關——可分為二方面，一為各部預算之查定之決定。二為審計會計之經理監督。

各部預算之查定及決定，為財部監督之權限，如美之聯邦預算局，及各國之財政廳，縣之財政局，皆等於對各部之行政組織計劃有干涉權，因其有決定預算權（每一行政計畫皆須有預算故），可間接控制經費支出之得策不得策，於是涉及行政政策之內容，而成為全體行政之中心，以聯絡同等之各機關也。

其次所謂審計會計經理監督為就預算決定後各部可支出的年額之每月支出而言，在財部統制下之監督機關，對於其支出之理由及金額，加以檢查，於事前豫防不足額之發生。在某種程度上，應將支出委之於各該行

政機關之自由，然各部事業之進行順序及速度等方面，亦應有統一之普通對於他部之財產等項每不加考慮，故須由可以統一之機關，各部自領本身事業對於行政全體之相對位置，上下制訂互相配合而進行事業。此不僅可節省全體之行政費，且可以確立行政之完整。

(乙) 購買機關：土木機關，即購買機關，此種機關之職責，除聯絡外，仍有數項，認為可以聯絡同等之機關之實務者，即行政所必須之物資之購買機關，為建築物及其他土木工事之工程機關，以及第一等物品之機關等。即將此每一共同工作集中起來而設一機關是也。此等機關，其為聯絡各同等機關之意義，無異於財務機關，所異者，僅在為補助的，限定的，技術的而已。據歐洲大陸各國，對於建築方面，皆有一公共工程局 (City of Public Works) 最近美國亦有購置印刷等機關之設，再進一步，可以集中製造，如用公共製造局是也。

(上接第六頁) 然，戰爭期間國民個人的經濟力薄弱，而國家的財政大部又不能用之於戰費，但是大多數國民的住宅不能任其自然，尤其是人口驟增的各大都市城廂的住宅問題，大有急待社會人士與政府當局之合理解決。

譬如上海，這座一個巨大的都市，大家都感到「少房子」的困難。為什麼困難呢？根本原因，固然在乎房屋之供給的減少。所以要解決此困難，必要政府當局與社會各界人士共同協力，致力於新建房屋的計劃。可是對於新建住宅計劃進行之時，同時，對於原有住宅之管理的改進，也是有補於住宅問題之解決的。在改進原有住宅之管理的改進中，像上海目前「二房東」的習慣，非根本把它革除不可。至於住宅上的衛生問題，恐怕在目前的情況之下，還是其次的研究目標。總之，新建住宅和改良原有住宅的種種問題，首要有一個專設的機構去計劃和設施。這是我最後貢獻於政府當局的。

民國三十四年二月改作於燕園。

國土計畫理論之地政學的基礎

蔣遇圭

一 地政學的概念

國土計畫的理論立足於地政學上，故對於其於地政學上的理論基礎有究明的必要，不然皮相的常識的論調，常使國土計畫的界線趨於朦朧，使國土計畫發生不當之矛盾的內容，妨礙國土計畫之進展，於討論國土計畫理論基礎之前，茲先簡述地政學之概略，再由此導出國土計畫之理論。

地政學 (Geopolitik) 創始於瑞典愛堡沙拉大學 (Uppsala, U.) 政治學教授且萊恩 (R. Kjellen)，地政學一字最早出現於且萊恩一九〇一年論文「學問的政治學」。(Göteborgs Aftonblad) (註一) 中，後於一九〇六年發表之生活形態之國家 (Statens som livsform) 中做為體系的展開。

但地政學發生之原流則為德國拉且爾 (W. Ratzel) 的「政治地理學」(Politische Geographie)，此由且萊恩稱拉且爾為地政學最大的開拓者且為光驅者一語亦可證明。

一九〇三年德國地理學雜誌將地政學輸入，一九一七年詹特麥爾 (J. Kandmeier) 將「生活形態之國家」譯成德文 (Der Staat als Lebensform)，其後以豪斯厚法 (K. Haushofer) 為中心刊行「地政學雜誌」，於此此社的學問乃在德國立下基礎，毫氏「太平洋地政學」(Geopolitik Des Pazifischen Ozeans) 連印三版，於是奠定其地政學祖述者的地位。

地政學雖由政治地理學中導出，但其具有別個獨特的理論，與政治地理學截然不同，拉且爾的政治地理學為生物地理學之一分科，其國家非為

文化科學的概念，而是生物學的有機體，此有機體由一羣人類與一塊土地綜合構成，政治地理學專考察此有機體的國家對地理環境之依存關係，如地表上國家權力的分布如何，或其分布所受空間的形態與基礎，氣候與被覆物等之制約等，其考察重點在於政治地域之生成與構造，而為靜態論的。

地政學則為研究政治專家之對於土地的關係，即研究國家之行動者，純為動態論的考察，黑尼悉 (R. Hennig) 謂地政學乃分析國家生活上所受地理的自然制約條件之影響，研究國家構成體之類，但有權證之發展與變形，即研究國家生命之可動的力量，政治地理學僅追求現在或過去存在之國家形態及國家境界之歷史的或事實的保證(註二)，且萊恩在拉且爾政治地理學之生物學有機體的國家觀上，更加以文化的意識，國家有生命且有統一之人格，其構成要素為：領土、民族、社會、經濟、統治五種，至拉且爾之「生物」的國家，且萊恩附與「人格」，「對人類」換為「民族」。

至豪斯厚法又提出歷史的運動一要件，此要件在拉且爾之政治地理學中間亦有重要之意義，但拉氏以歷史的運動即為地表上的運動，不過為人類與土地發生關係的媒介，毫氏提出之歷史的運動則為時間之進行的歷史

(註一) 江澤讓爾「地政學研究」九三頁。

(註二) R. H: Geopolitik, Die Lehre Vom Staat als Lebewesen. 2. Aufl. 1931. SS. 8-10.

的運動，此自是地政學以政治活動為主題之當然的歸結，也就是稱地政學為動態論之考察的原因(註三)。

政治地理學之對象為政治地域，地政學之對象則為地域上民族活動所及之地的束縛性，而以民族為中心，且此地的束縛性之土地不僅為自然的要素，更含文化要素，不僅包含地勢，位置，氣候，動植物，更含民族，交通，經濟等；地政學以此諸要素所構成之空間的束縛性為對象，自此中尋出支配的一般的原則的現象，實為地政學真的目標，並非將民族與土地並列，尋取雙方之因果的關係，而是承認民族的主體性，尋求其行動之某部分，所受土地之影響(註四)，所以地政學常供給政治活動之理論的根據，指出國家最適生存之空間。

二 國土之意義

且萊恩既賦與國家以人格及生命力，則生活形態之國家成立，所謂生活形態即吾人日常生活之交往關聯的方式，吾人現實生活於其中，時時體驗之實現之，亦即吾人生活上互相交往之全部「意思」(Sinn)之連繫，但此時仍不能成為地政學的對象，此國家僅為一無意識的共同體而已。

且萊恩在其名著中劈頭即謂：「國家成員對國家有何經驗？最初之印象或為否定的，因國家成員日常之營生並不與國家接觸，彼等看不見國家，然國家正如空氣般時常存在，且時時呼吸之」，吾人把握其外部時，始可認識其存在，對此且氏謂之生活形態之客觀化，此客觀化最簡易之方法即為侵犯法的手段，國家成員欲看國家時，可犯法，此時國家與處罰此犯法之一定的機關施設——警察，裁判，拘禁——同時自隱處出現，生活形態成為客觀化之認識的對象時，不僅為意思的對象化，此生活形態之國家更顯現其固有的意志，其為一生活形態與其他對抗，此對抗實為生活形態

客觀化之契機，此生活形態之國家不但與個人之意志對立，更與其他生活形態相對立，故其具有內部與外部之兩面的相貌，此時客觀化之生活形態，且氏呼之為「勢力」(Potenz)此時之國家方為地政學之對象(註五)。

客觀化之生活形態，即所謂勢力，已不祇為一意識，更為具有體軀之意識，且萊恩謂「國土為國家之軀體」，此軀體為其生存發展必不斷的創造，且常有活潑之生命力，各處充滿新鮮之血液，即國家之軀體必為具有活潑生命力之細胞所構成，此時既以國家為具有體軀的意識，則已斷為有機體，但與政治地理學之有機體又不同，政治地理學謂國家與國土乃生物與其環境，純為生物學之有機體，此以國土為軀體之國家實有精神的要素，此有機體為其生存發展恒保持其軀體的健全，國土與國家不可分離，前者有機體的國家，不過為解剖台上之生物學標本，生活形態之國家，則為具有軀體之「勢力」。

生活形態之國家既以國土為軀體，則由對面觀察國家之國土時，國土實為一空間的概念，此空間為地政學上的空間，又與自然科學之空間不同，自然科學的手法在於尋求空間與人類社會之因果的關係，因而空間為另外一獨立的對象，空間即所謂「場」(Field)，如電場，磁場，此場之空間與認識主體，無具體的生活交往關係，自己完成其客觀的構造，同時自然科學的空間可以加以測定；地政學之空間，亦即國家之軀體，乃吾人生活交往全體運轉之對象化，不能與認識主體分離(註六)；此空間不能測定，蓋其中更包含時間，其有生命，不住的生成發展，此空間不祇為一概念

(註三)國松久論「地政學與東西共榮圈諸問題」一四頁。

(註四)國松前揭書，一五頁。

(註五)江澤讓論「國土計畫之基礎理論」三頁。

(註六)江澤讓論「地政學研究」七頁。

，在概念構成以前，已為歷史的事實，故毫氏名之為「歷史的空間」，且氏謂「國土不能更換其場所」，地政學之空間即此「場所」，乃具有場所之空間，因場所而賦與意識之空間。

自然科學之國土，如自然地理學，不過以國土為空間變容的景觀（Landschaft），亦即國家軀體之國土的射影，乃國民具體的全部生活交往之外的，一種力的表現，乃由表徵可以區別的一種「種概念」，表徵相同，其概念亦恒相同，地政學之對象之國土乃生活根本之「意識」，國民共同感情的地盤，恰如且林所謂國家不能更換其場所，國土亦即此場所，故此國土實為民族全體共有之世界觀的外面化（註七），故且氏謂國土因其持續性及影響於民族心理之反應，而賦與國家以不滅性。

國家軀體之國土即民族之生活空間，故空間可以種種形態為民族或國家所利用，於此空間與民族或國家之間，方可見出生命之連繫，運命之紐帶，形成所謂運命共同體（Schicksalsgemeinschaft），然民族國家占據一定之土地，欲使土地為空間形態而為國民所利用時，必以生活空間之土地為對象，實行一種技術的操作；據普特爾（Friedrich Von Gottl. Otf. Martell）謂技術可於五種方式利用空間，第一技術可建築固定之建築物，使空間化為宅地，更造成出入通路等利用之為居住空間；第二技術可造各種建築物，圍墻，堤坊等或利用地形防禦外敵，而為防衛空間，第三技術可栽培有用之植物，飼育有用之動物整理生產之地面，開墾荒地，或排水灌溉而利用之為生產空間，第四技術可採取原料利用之為採取空間，最後第五技術可於空間敷設道路網，或利用流水為自動的道路，利用空間為交通空間。

一面國民即於此空間中構成村落、都市，再構成政治的經濟的社會的組織，故生活空間更為構成空間（註八），其實際的形態即為國家之領土。

三 國土計劃之理念

由上述可見出國土計畫上國土之意識，亦即空間編制之對象，故且於國土計畫充滿創意的理論的研究者翰斯·威克曼教授（Hans Weimann）謂空間編制不過是「社會的現象及過程的空間編制」，即空間的研究，而此空間的研究以事實的生活為一空間構造，而「記述有意識之各種現象的分布及密度，確立其地域性 Zone，而討論此地域性之互補的位置關係，其適合與偏倚」。

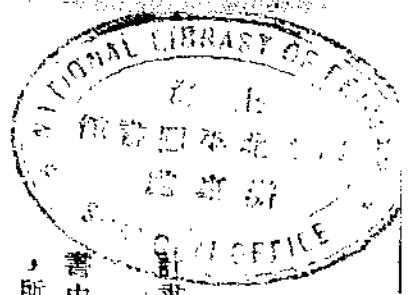
於此，可知地政學之基本概念同時亦為國土計畫理論之基礎概念（註九），地政學更與實際的課題相連繫，毫氏將地政學實踐的課題舉出九個目標：

- 一、生活衝動與生活空間互相之關係，尤其重要的，是地表空間之人口問題。
- 二、觀念形態與生活空間之關係，尤其是自主思想的問題。
- 三、形成區別人種及階級之因子的生活空間。
- 四、於生活空間中生長并展開之觀念形態，與欲使人此中之觀念形態的對立，賦與後者之此空間的變形作用。
- 五、地表生活空間之協力，背反，隔離及再分配問題，尤其交通的關係。
- 六、自種種觀點所見之境界的知識。
- 七、生活上重要部分地域之檢討。

（註七）同書，一一——一五頁。

（註八）平實「工業配置論」二九頁。

（註九）江澤讓爾「國土計畫之基礎理論」五頁。



八、文化地理與政治地理之關係。

九、豫斷及其批判。

以上諸項雖甚雜然，地政學問題未必盡述，但地政學問題已成爲國土計畫之課題。

威克曼教授之「政策的空間編制」中，對國土計畫理論多所示峻，本書由「十九世紀之空間變遷」起筆，謂中世的社會秩序已於此世紀中解消，所謂「Urbanization」之發生固亦應注意，其伴隨之現象最重要者，則爲移住自由之擴張，農家家族的鄉土的紐帶，移住的「因爲極端的「經濟的」精神所支配，并不考慮政治及社會的關係，此種「立地，即爲威巴（V. Weber）之立地法則決定，其必然的結果則發生「都市化」。

都市化之弊病，在於民族之數量化，即固執之「Vernacular」的弊害；此時之數量化即對宿命的紐帶之感能衰退，其在生活，缺乏指示其方向之觀念，無獨立精神而盲從環境；經濟組織之機械化，契約化形成階級與階級鬥爭，十九世紀之「自由」，不過換來此精神的萎縮；反忘却眞的自由在自由的紐帶，民族共同體之中。

但維持此共同體者實乃空間秩序，數量化及階級形成即表現此秩序之破壞，政策的空間編制，不過對此破壞之秩序的再構成，適合民族秩序的要求。

風氏所謂之空間秩序，即國土之秩序，其具體的現象則爲表現於地表之秩序，調整或編成此地表上的秩序，方可使國土全體發展，造成一健全的有機體的國家，但此所謂秩序，不單爲人口的秩序，更包括政治，經濟，文化等一切生活形態之國家的構成要素的秩序，國土計畫即使此諸要素均充分發達，如人口必區正其數量化，保持其實質的向上，政治文化必分布均勻，絕去國土某部分之劣化，經濟必使其圓滑發展，產業原料之自立，供給需求之均衡，必需資源之開發，此諸素之充分發達，即爲秩序之良好。

國土計畫即是對生活空間的國土的秩序加以合理的調整的計畫，使國土的生活力旺盛，國土各部分均充滿活潑的生命力，免去發展的不均衡，以致妨礙國家的昌隆。

孫運圭：國土計畫理論之地政學的基本

三樂實業公司

買賣經租 房屋地產

代理買賣 有價證券

抵押放款 信託投資

經營一般 企業業務



地址福州路三一三號 電話二八九〇〇號

日本戰時地方財政之演進(下)

蘇俊譯

(二) 市及町村 昭和十六年度市町村的時局關係經費如下表。

第九表 市町村時局關係經費(昭和十六年度)

經費名稱	支出額(千圓)	百分比
防空經費	七四、〇六五	二六、七
軍用道路港灣等設施整理費	一三、三八四	四、八
軍事救護及後方設施經費	一七、一二一	六、二
勞務供給調整經費	二二、五七〇	四、五
救災對策經費	三、〇八九	一、一
國民保健緊急對策經費	一七、三三二	六、三
物資物價調整經費	四、二六六	一、六
重要物資增產設施費	一五、一七〇	九、一
國民精神總動員經費	九、四八四	三、四
應召職員補充經費	三、九九一	一、一
職員等臨時津貼	六八、一四八	二四、六
物價及勞務騰貴支出之經費	一六、八四四	六、一

其他事變處理關係經費	計
其他事變處理關係經費	二二、四二二
合計	二七六、九八四
其他事變處理關係經費	四、五
合計	一〇〇

如第九表所示，十六年度時局關係經費到達二億七千七百萬圓，但市町村歲出總額較之昭和十一年度十六年度反而減少為三億四千三百萬圓。這是因為市町村時局關係經費之支出財源的別出和經費的節約，顯示平常經費如何被迫緊縮。

市町村之時局關係經費，其內容上較之地方全體及道府縣持有顯著的特異性。即防空經費，職員等臨時津貼，國民保健緊急對策經費，國民精神總動員經費及物價工資騰貴支出之經費在市町村方面較諸其他經費數目顯著得多，而物資物價調整費，重要物資增產設施費而減少，軍用道路港灣費及軍事救護和後方設施費亦少。同樣亦可知道府縣政府支出之時局關係經費在道府縣和市町村的內容亦有顯著的差異，六大都市支出防空經費(占時局關係經費總額百分之三十八)，國民保健緊急對策費及勞務供給調整費之金額頗為鉅大。

由於上述金額時局關係經費之支出，市及町村歲出的內容事變以後的變化怎樣呢？現先將市歲出排列成第十表。為便於明瞭各項經費數目之變動及其地位之移動起見，以十一年度之數字為基數求得十六、十七兩年度各項經費之指數，十一年，十六，十七年度各項經費在市歲出總額中所占

百分比亦另列一表。

第十表 市歲出各項經費比較表 實數(單位千圓)

經費名稱	十一年	十二年	十三年	十四年	十五年	十六年	十七年
教育費	一五九、四八八	一四〇、四八七	一四三、五五八	一五八、一八九	一五三、五七	一三一、五三一	一四〇、九八五
土木費	六〇、四一〇	六〇、五四三	六六、四一四	六七、二四三	八七、七九九	八四、九八〇	六七、四〇〇
衛生費	三七、八八七	四五、七四九	五一、〇五〇	六三、五七五	九二、三三七	八六、一九〇	七七、八三三
勸業費	一三、九三三	一〇、九四七	一〇、〇八四	一一、三三三	一九、一五九	一三、五〇九	一八、四五六
社會事業費	二〇、一八八	三二、五五三	三二、四一九	三七、一〇四	五〇、九六五	四八、九二二	五一、五五一
都市計劃費	五〇、一五五	四四、七九五	三〇、一六七	一八、一五五	七三、五七四	四九、四四七	七四、〇五九
公營企業費	一九九、九三六	二〇〇、九五九	三〇九、四四九	一九七、四八三	二九三、六三七	二九三、一五四	三九九、七一一
政務費	四四、三三四	四六、七九七	五二、八五三	五〇、六〇九	六六、九一六	八〇、八四一	八二、八九七
會議費	三、五六四	二、八六八	三、一五一	三、二九九	三、四〇六	三、〇五五	四、〇七六
警防費	三、二五〇	四、一六三	四、五九八	一〇、七八三	二〇、六六三	三三、九一三	七、三三三
市債費	七五、〇九六	二九八、八〇四	二六七、五八七	二六一、五六二	三三三、一七六	三六六、四四三	三〇五、七四四
準備金及基本財產 造成費	一一、五六二	一一、五四四	一四、三三七	一四、七三九	一一、三六六	八、五六五	六、九四八
其他	二八、一六〇	三七、五三一	六五、二〇六	九八、四九九	一〇三、一三六	一〇七、三三三	一九二、九八四
歲出總計	一、四三三、六一八	九三三、七三七	九三九、七八三	九八六、一六六	一、三〇三、五二六	一、一五四、四九一	一、四二八、八四五

費目	昭一一	同一六	同一七
教育費	一〇〇	八〇	九四

費目	昭一一	同一六	同一七
土木費	一〇〇	一四一	一一二
衛生費	一〇〇	二二七	二〇五
勸業費	一〇〇	九〇	一一九

續 後：日本戰時地方財政之演進(下)

社會事業費	100	243	257
都市計劃費	100	55	82
公營企業費	100	146	149
政務費	100	182	187
警防費	100	118	159
市債費	100	1,019	2,223
準備金及基本財產造成費	100	31	33
其他	100	381	678
支出總額	100	82	94

百分比

經費名稱	十一年	十六年	十七年
教育費	9.9	9.6	9.9
土木費	4.3	7.4	5.1
衛生費	2.7	7.5	5.9
總業費	1.0	1.1	1.3
社會事業費	1.4	4.2	3.9
都市計劃費	6.4	4.3	5.6
公營企業費	14.3	25.3	22.7

政務費	3.2	7.0	8.3
會議費	2.2	3.3	3.3
警防費	2.2	2.9	5.5
市債費	53.6	20.4	18.5
準備金及基本財產造成費	8	7	5
其他	20	9.3	14.5
支出總額	100	100	100

自上表觀之，市歲出總額十七年度雖較十一年度減少百分之六，但由於上述鉅額時局關係經費之支出，同期間內顯著增加之經費亦不少。膨脹最顯著者為警防費實際在二十二倍以上，至堪驚異。其次是社會事業費二·六倍，衛生費二倍及政務費一·九倍。這些主因是由於鉅額防空經費，國民保健緊急對策費及轉失業對策費等之支出。另一方面，市債費激減至三分之一以下，準備金及基本財產造成費亦減少百分之四十。都市計劃費及教育費均在減少之列。由此可以明瞭鉅額時局經費之支出將都市經費如何緊縮了。

都市經費內容之變化已如上述，各項經費在歲出總額中所占的地位亦因此而移動。事變前占市歲出總額百分之五十四的公債費十七年度減低至百分之二十以下。公債費以外，公營企業費及教育費為第一二位與事變前無異，但本來占第三位的都市計劃費地位降低了，政務費及衛生費上升，又警防經費亦趨上游。社會事業費地位向上是可以注意的。政務費，衛生費，警防費及社會事業費地位之上升顯示事變後都市行政之轉換。

至於町村歲出內容如何變化請觀第十一表：

第十一表 町村歳出經費比較表

實數(單位千圓)

經費名稱	十一年	十二年	十三年	十四年	十五年	十六年	十七年
教育費	二三四、八九九	二二三、〇七七	二三三、九九七	二三三、一四一	二二三、四二六	二二二、三〇八	一六三、一九四
土木費	五三、二三六	四六、八四〇	四九、九五〇	五四、一九〇	四八、三九三	二六、三八一	三八、二〇五
衛生費	一二、九八六	一三、〇〇二	一四、五二九	一五、二一七	一六、一五六	一七、一三六	一五、四二二
勸業費	三三、五三六	三五、五四一	三八、九八五	二五、三三二	二三、〇五八	一六、二六〇	一五、二二二
社會事業費	一三、九五五	一三、一七九	一三、六四〇	一六、三〇七	一五、四三三	一八、八〇八	一八、四三三
都市計劃費	八四	一四六	三〇六	三〇八	一、七二九	二、一五六	九三二
公營企業費	七、八三八	一〇、〇一四	九、〇八〇	七、一〇一	九、七〇四	一三、七五〇	九、一〇〇
政務費	七九、〇四〇	八三、七九一	八四、七九九	九二、二四〇	一〇三、九四七	一一〇、二三九	一二三、八〇〇
會議費	二、五〇五	二、九六四	二、八〇六	二、七七三	三、五五五	三、八三一	四、〇一一
警防費	九、三七九	一〇、四四六	一〇、四九七	一五、九一一	一六、一五五	一五、一八一	一六、五四
町村債費	四九、四八八	三七、九八四	四〇、六八八	四三、七二七	四五、三五二	四四、六九九	四二、五二八
宣傳及基本財産造成費	一五、五九四	一五、四四九	一八、四一八	二三、九〇四	二〇、九五五	一五、四六〇	一四、三六四
其他	五八、〇九八	六五、四三〇	七一、二六二	九五、七八八	一一三、二五五	七〇、五二四	八二、一六三
歳出總計	五七〇、六三八	五六六、八六〇	五八八、〇〇八	六二四、九二八	五四一、一〇六	四七六、七三四	五四四、一一二

指數

經費名稱	十一年	十六年	十七年
教育費	一〇〇	五二	六九
土木費	一〇〇	五〇	五三

衛生費	勸業費	社會事業費
一〇〇	一〇〇	一〇〇
一三二	四八	一三五
一一八	四六	一一二

蘇 俄：日本戰時地方財政之演進(下)

都市計劃費	一〇〇	二、五六七	一、一一〇
公營企業費	一〇〇	一七五	一二六
政務費	一〇〇	一三〇	一七〇
會議費	一〇〇	一五三	一六〇
警防費	一〇〇	一六二	一七六
町村債費	一〇〇	九〇	八五
準備金及基本財產造成費	一〇〇	九九	九二
其他	一〇〇	一一一	一四一
歲出總計	一〇〇	八四	九五

百分比

經費名稱	十一年	十六年	十七年
教育費	四一·二	二五·七	三〇·〇
土木費	九·三	五·五	五·二
衛生費	二·三	三·六	二·八
勸業費	五·九	三·四	二·八
社會事業費	二·四	三·九	三·四
都市計畫費	〇	五	二
公營企業費	一·四	二·九	七
政務費	一三·九	二二·一	二四·六

會議費	·四	·八	·七
警防費	一·六	三·二	三·一
町村債費	八·七	九·四	七·八
準備金及基本財產造成費	二·七	三·二	二·六
其他	一〇·二	一四·八	一五·一
歲出總計	一〇〇·〇	一〇〇·〇	一〇〇·〇

依照第十一表可知町村各項經費之變動和市經費頗有不同之處。如市警防費之增高並不顯著，不過增加百分之七十六，而都市計劃費膨脹達十一倍。町村方面，由於都市計劃實施之增加及昭和十五年地方稅改革，市町村計劃稅大為增加。政務費，會議費之增加因為時局關係事務為中心的國政事務的增加和吏員待遇之改善。市則異其程度，但社會事業費，衛生費都是增加的。經費之減少者為勸業費，土木費，教育費等，公債費之減少程度較市為甚。

町村各項經費變動的結果，各項經費在町村歲出總額中所占地位亦如第十一表所示的變化。勸業費，土木費及教育費之低下及警防費，政務費與都市計畫地位之上昇頗為顯著。教育費及政務費占第一第二位和事變前無異。原來的順序為土木費，公債費，勸業費及準備金與基本財產造成費改成公債費，土木費，社會事業費及警防費。町村和市相異，事變以後的變化第一位為政務費之增加最大，土木費，勸業費之後退招致社會事業費和警防費之抬頭。

(三)

平常經費之澈底整理與時局緊急經費之重點的集中為事變以後日本財

政府局的地方財政政策。此種政策滲透於地方財政之運用的程度與年俱進，地方經費之變化如上面所述甚為顯著。

概括言之，事變以後地方經費變化之特徵為平常經費之壓縮與時局關係經費之激增。然分析這種變化之內容而把握其具體的方式可注目的有種種現象。茲舉其主要者如次：(一)時局關係經費隨時局之進展，其內容逐年變化；(二)道府縣市及町村的時局關係經費，其內容不同，發展的傾向亦相異；(三)因為鉅額時局關係經費之支出地方經費之變化甚大，但尚未至根本改變地方經費基本構成的程度；(四)事變後經費內容之變化各級地方政府顯示相當差異，且變更各地方財政上的地位；其結果(五)道府縣在地方財政上的地位上昇。

總時局之進展所謂時局關係經費之數目與內容亦招致種種變化，所予道府縣市及町村財政的影響各各不同，並且這種影響變更各地方政府在財政上的地位。換言之，國內各種體制隨戰局的發展而整備，擴展緊急事業的設施，不斷地變化各地方政府的機能及其地位。所以一般言之，防空，衛生，國民生活確保等行政費與行政機關費，事變以後較諸地方的文化，產業，交通等發展向上為目的積極的行政經費急增不少，並且使其地位上昇，這些經費之激增差不多都是因為政府之命令，指示或勸獎的委任事務之增加。因為防空，衛生，國民生活確保等活動的旺盛，地方政府和住民的生活緊密連繫的程度為過去所未有，且能確認其機能的重要性。這是適地方經費構成變化所能看到的事變以後地方行政最顯著的變化。

地方經費今後隨着時局的進展以時局緊急經費為中心而日益增大。因此財政上最重要的問題為日益增大年年遞增的時局關係經費之財源問題。昭和十六年度時局關係經費總額五億二千一百餘萬圓中，國庫負擔者不過一億八千七百餘萬圓(總額百分之三十六)，其餘地方負擔者三分之一以公債支付，其餘三分之二以稅收等一般歲入充之。然而地方收入因種種原因現在不容易增加。怎樣確保時局關係經費之財源為地方財政上之中心課題。要知道這一問題的解決對於日本戰時地方財政的發展有充分的認識。

皮鞋中匯公司

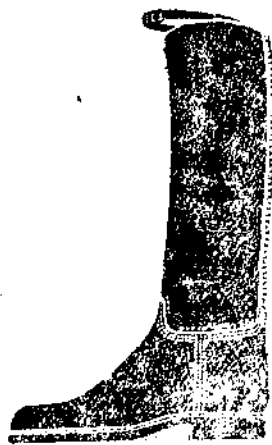
新國民式

寬緊皮鞋

不用鞋帶·穿脫便利

軍政人士·必需品

高統馬靴



男女各式

新穎皮鞋

歡迎定製

全滬獨一

貨高價平

上海正陽路(舊同孚路)二二三號；電話二六二八四

日本東京特別市之制度(下)

呂謙譯

三 都財政

甲 都經費之來源

主要的爲未支出之用而課徵的都稅及分担金，此皆依地方稅法之規定，爲收益或他種特定之目的，更設有都的基本財產，以及金穀的存儲等。而對於都的營造物使用者，得徵收其使用料，尤其是對一人事務得徵收手數料，此等使用料，手數料及其他之收入如到期不納則由都長指定期限而監督之。但是都爲了償還負債，及維持永久利益而支出或因天災事變等情，則經都議會議決而得起都債。

乙 歲出歲入之預算及決算

都長官每到會計年度即調製歲出入預算，而在年度開始前得經都議會議決。都的會計年度與政府的會計年度相同，當預算提出於都議會時，都長官亦得將財產表提出。將都稅及其他一切之收入，做爲歲入，一切經費做爲歲出，而編入歲出入預算中。但各年度決定之歲入不得充做他年之歲出，歲入所屬年度依左列分區。

1. 有一定納期的收入，算做納期末日所屬之年度。
2. 不能定期賦課而特定納期收入的，或隨時收入而發徵收令書，賦課令書或納額告知書時，則照發出令書或告知書的日期爲所屬年度。
3. 隨時收入而未發徵收令書，賦課令書或納額告知書者，則按照領收

日期之所屬年度。但都債，交付金，補助金，寄附金，請負金，償還金等之收入，在其收入預算年度的出納尚未閉鎖前領收者，則屬於其預算之年度。

歲出所屬年度則依下列區分。

1. 薪俸、報酬、旅費、退職料、退職給與金、死亡給與金、遺族扶助金，以及其他之工錢等等之支給皆按照事實發生之所屬年度，但特定支付日期者，則按支付日期之所屬年度計算。
 2. 通信運搬費，土木建築費，及其他購買物件費，則照契約所定所屬年度，但如已規定支付日期，則亦按支付日期之所屬年度。
 3. 都債之本利金則照支付日期之所屬年度。
 4. 供俸金、補助金、寄附金、負擔金等之支付則照其預算年度計。
 5. 缺損、補填，則以其補填決定日期之年爲所屬年度。
 6. 除以前各項以外之支付，則以發布命令之日期爲其所屬年度。
- 各年度歲末的剩餘則編入翌年度的歲入，但如都條例規定或都議會議決將剩餘金之全部或一部編入基本財產時，則不得做爲滾存而提出之。歲出入預算分經常臨時二部，但屬特別會計的歲出入預算無經常臨時之分。歲出入預算尙分各款項目，但各款所定之金額不得彼此流用，此外更設預備費以充超過預算者，但不得用於都議會已否決之費用。特別會計亦可不設預備費，但屬於特別會計之歲出入須另調製預算，都長對都議會經議決之既定預算可以追加或更改，但此預算在會計年度經過後，則不得追加

或更改，決算與預算依同一區分調製之，則有左列各項。

歲入部——歲入預算額，繼續費滾存財源，預定額，補充濟歲入額收入濟歲入額，不納缺損額，收入未濟歲入額。

歲出部——歲出預算額，預算決定後增加歲出額，支出濟歲出額，翌年滾存額，不用額。

丙 都金庫及都出納吏

1. 都金庫——凡屬都之現金設一出納保管之機關為都金庫。都金庫分都本金庫與都支金庫，都本金庫設於都廳所在地，都支金庫設在都長官認為必要的地方。而都本金庫總轄都支金庫。管理金庫事務之銀行由都長官指定，而管理金庫事務者，亦須得都長官之許可，其所管理之現金出納或保管皆須對都負責。尚須提供依都長官所指定之担保與都長官。都長官得可在不妨害預算所屬現金支出之限度內則金庫事務之管理者可以運用此項現金。但須依照都長官所定之利息納付與都。都長官為監督都金庫得派監查員隨時的或定期的檢查現金及帳簿，遇有必要時得以臨機處分。

2. 都出納吏——都出納吏乃都長官就吏員中所任命者，以掌出納事務，對都出納吏所保管現金及帳簿都長官在一年中至少須派檢查員檢查一次。都出納吏如有異動時都長官亦得派員檢查其現金及帳簿，都出納吏如有更換之時，則須在前任者離職之日起十日以內即得有後任者交卸事務。當交卸之時，須調製現金書類帳簿及其他物件之各目錄，更添附各帳簿對照之明細書，在帳簿上須記入事務交卸之日期及最後記帳之合計且交卸者須互相署名。

丁 都歲入歲出預算樣式一覽表

呂 譯：日本東京特別市之制度(下)

歲入		歲出	
△經常部			
第一款 國稅附加稅金	第二款 國稅附加稅金	第一款 國稅附加稅金	第二款 國稅附加稅金
第一項 地租附加稅金	第一項 地租附加稅金	第一項 地租附加稅金	第一項 地租附加稅金
第三項 營業稅附加稅金	第三項 營業稅附加稅金	第三項 營業稅附加稅金	第三項 營業稅附加稅金
第二款 獨立稅金	第二款 獨立稅金	第一款 地畝稅金	第二款 船舶稅金
第一項 地畝稅金	第一項 地畝稅金	第三項 自動車稅金	第三款 當社稅金
第三項 自動車稅金	第三項 自動車稅金	第五項 不動產取得稅金	第六項 漁業儲稅金
第五項 不動產取得稅金	第五項 不動產取得稅金	第七項 狩獵者稅金	第八項 藝妓稅金
第七項 狩獵者稅金	第七項 狩獵者稅金	第九項 都民稅金	第十項 舟稅金
第九項 都民稅金	第九項 都民稅金	第十一項 自轉車稅金	第十二項 荷車稅金
第十一項 自轉車稅金	第十一項 自轉車稅金	第十三項 金庫稅金	第十四項 電扇稅金
第十三項 金庫稅金	第十三項 金庫稅金	第十五項 屠畜稅金	第十六項 犬稅
第十五項 屠畜稅金	第十五項 屠畜稅金	第十七項 其他	
第十七項 其他	第十七項 其他	第三款 目的稅金	
		第一項 都市計劃稅金	第二項 水利稅金
		第三項 水利地益稅金	第四項 公共設施稅金
		第四款 地方分與稅金	
		第一項 交還稅金	第二項 分配稅金
		第五款 分担金	
		第一項 分担金	
		第六款 財產收入金	
		第一項 基本財產收入金	第二項 不動產收入金
		第三項 動產收入金	
		第七款 使用料及手數料金	
		第一項 使用料金	第二項 手數料金
		第八款 國庫支給金	
		第一項 警察費支給金	第二項 義務教育費支給金
		第三項 其他	

第九款 交付金

第十款 收入金

第十款 收入金
第一項 稅金收入金
第二項 納付金
第三項 賠償金
第四項 賠償金
第五項 賠償金
第六項 物品賣出金

臨時部

第一款 預存款

第一款 前年度預存款

第二款 國庫補助金

第三款 寄附金

第四款 何費寄附金

第五款 基本建設費收入金

第六款 財產賣出金

第七款 不動產賣出金

第八款 雜費金

第九款 雜費金

第十款 雜費金

第十一款 雜費金

第十二款 雜費金

第十三款 雜費金

第十四款 雜費金

第十五款 雜費金

第十六款 雜費金

第十七款 雜費金

第十八款 雜費金

第十九款 雜費金

第二十款 雜費金

第一款 俸給給與金

第二款 雜給金

第三款 區設廳費金

第四款 區設廳費金

第五款 警察費金

第六款 警察廳管修費金

第七款 土木費金

第八款 土木費金

第九款 土木費金

第十款 土木費金

第十一款 土木費金

第十二款 土木費金

第十三款 土木費金

第十四款 土木費金

第十五款 土木費金

第十六款 土木費金

第十七款 土木費金

第十八款 土木費金

第十九款 土木費金

第二十款 土木費金

第二十一款 土木費金

第二十二款 土木費金

第二十三款 土木費金

第二十四款 土木費金

第二十五款 土木費金

第二十六款 土木費金

第二十七款 土木費金

第二十八款 土木費金

第二十九款 土木費金

第三十款 土木費金

第一款 俸給金

第二款 雜給金

第三款 雜給金

第四款 雜給金

第五款 雜給金

第六款 雜給金

第七款 雜給金

第八款 雜給金

第九款 雜給金

第十款 雜給金

第十一款 雜給金

第十二款 雜給金

第十三款 雜給金

第十四款 雜給金

第十五款 雜給金

第十六款 雜給金

第十七款 雜給金

第十八款 雜給金

第十九款 雜給金

第二十款 雜給金

第二十一款 雜給金

第二十二款 雜給金

第二十三款 雜給金

第二十四款 雜給金

第二十五款 雜給金

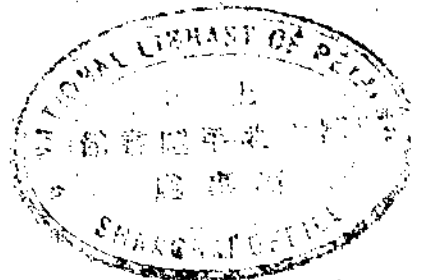
第二十六款 雜給金

第二十七款 雜給金

第二十八款 雜給金

第二十九款 雜給金

第三十款 雜給金



第十五款 勸業費金	第一項 商工獎勵前費金	第二項 農事試驗毒費金	第三項 蠶業取締所費金	第四項 勸業諸費金	第五項 其他	第六項 其他
第十四款 交通事業費金	第一項 給料金	第二項 雜給金	第三項 需用費金	第四項 作業費金	第五項 其他	第六項 其他
第十三款 修繕費金	第一項 修繕費金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第十二款 社會事業費金	第一項 救濟費金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第十一款 都市計劃事業費金	第一項 都市計劃地方委員會費金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第十款 史蹟名勝天然紀念物保存費	第一項 史蹟名勝天然紀念物保存費金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第九款 消防費金	第一項 消防費金	第二項 警防團費金	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第八款 警防費金	第一項 警防費金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第七款 運輸費金	第一項 物件輸送費金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第六款 衆議院議員選舉費金	第一項 衆議院議員選舉費金	第二項 都議會議員選舉費金	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第五款 財產費金	第一項 基本財產造成費金	第二項 維持費金	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第四款 管理費金	第一項 管理費金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第三款 管理費金	第一項 管理費金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第二款 徵收費金	第一項 徵收費金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第一款 區交付金	第一項 區交付金	第二項 金庫諸費金	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
雜支出金	第一項 雜支出金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他

附錄：日本東京特別市之制度(下)

第二十六款 預備費金	第一項 預備費金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第二十五款 經部部計金	第一項 經部部計金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第二十四款 臨時部	第一款 神社費金	第二款 供修費金	第三款 都廳費金	第四款 都廳舍建築費金	第五款 其他	第六款 其他
第二十三款 警察費金	第一項 警察費金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第二十二款 土木費金	第一項 土木費金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第二十一款 道運材料費金	第一項 道運材料費金	第二項 治水堤防費金	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第二十款 教育費金	第一項 教育費金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第十九款 都立國民學校建築費金	第一項 都立國民學校建築費金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第十八款 都市計劃事業費金	第一項 都市計劃事業費金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第十七款 級地造成費金	第一項 級地造成費金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第十六款 防衛費金	第一項 防衛費金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第十五款 防火改修費金	第一項 防火改修費金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第十四款 補助費金	第一項 補助費金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第十三款 某費補助金	第一項 某費補助金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第十二款 雜支出金	第一項 雜支出金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第十一款 某經濟收入金	第一項 某經濟收入金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第十款 某費本年度支出額金	第一項 某費本年度支出額金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他
第九款 某費本年度支出額金	第一項 某費本年度支出額金	第二項 其他	第三項 其他	第四項 其他	第五項 其他	第六項 其他



第十一款 都債費金

第一項 本年償還金

第二項 利子金

第三項 諸費金

臨時部計金

歲出合計金

四 區市町村

甲、區——區承稱為法人之官的監督，而處理其財產及營造物，並都條例規定所屬區之事務。區的名稱即用從來東京市之區域之名稱。區的廢置分合或境界變更等皆由都長官先徵求有關的區市町村會之意見，而後請求內務大臣許可而定。

1. 區長之產生及職權

區長為區的理事機關，最初規定由區選舉之，任期四年，舊制為從區會選舉候補人三人中之一人勅裁之，然大正十五年之改正制度，此等限制皆已撤消而直接任命者。區長之職權為承都長官之命管理區內一切事務，並對區會所屬權限事務之一部得以專決處分。區會之開閉皆由區長決定而召集之。對於區所屬之吏員之事務亦由區長命令之。

2. 區會

(1) 組成——區會中議員的定數如人口未滿十五萬之區為十五人。十五萬以上而未滿二十五萬之區為二十人，二十五萬以上之區為二十五人。此定數須在總選舉時始能有增減。區會議員為都的名譽職，其任期四年從總選舉之日算起。由議員中選出議長一人及代理者一人，此二人之任期須在議員任期中。

(2) 會員之選舉——凡在區內居住之都公民皆有區會議員之選舉權但停止公民權者不在此限。而有區會議員選舉權之都公民即有被選舉權。

但在職之檢察官官吏及收稅官吏無被選舉權，對選舉事務有就之官吏或吏員，在其關係區域內無被選舉權，都的官吏，有給吏員以及其他職員在職中不得兼任區會議員。至於選舉之方法概與都議會議員選舉方法無異，故不多贅。

(3) 職權——區會議決之職權為規定歲出入預算，對營造物之設置及處分，關於財產之取得管理及處分，以及區費之支配，有關區的訴訟，訴訟及和解等事。以及依照其他法令所屬區會之權限等事項。

3. 區財政

區為收益起見故有區的基本財產，更為特定目的而有特別的基本財產及金數之存儲等。區對營造物使用者徵以使用料。此外尚罰金、賠償金等收入，而關於區的歲入出預算及決策，大體皆與前述之都的歲出入預算決算相同但所說之報告，則須報告於都長官而不是內務大臣。區對必要之費用有支給之義務，如其他收入不足時可以都費充之。對有公益者亦得給以寄附或補助。區的現金出納及保管有區金庫，並有區出納吏之設置。

4. 對區之監督

通常對於區之監督機關為第一次是都、第二次是內務大臣，但關於教育事項以內務文部兩大臣，關於財政事項以內務大藏兩大臣為最高之監督官廳，對於法指定之特別事項，由都參事會及行政裁判所行其監督權。至於都之支廳長及警察署長對區則無監督之權。監督官廳在監督上認為有其需要時，得使區作事務之報告。並徵求書類，帳簿或實地視察其事務，檢查其出納監督官廳可以取消其違法或不當之行為。或於取消之同時進而代行其處置。內閣大臣有解散區會之權，監督官廳對區之特別事項尚保留有若干之許可權及決權。

乙、市町村——都內之市町村組織可以說和普通市町村無甚差異，如

，以及財政方面，機能及負擔等，皆相同，因為此都內之市町村即是依照普通府縣下之市町村制而組織者，所不同者即東京都町會在昭和十八年五月八日實行改編，即町會之構造分設庶務、消費經濟、儲蓄、軍事援護、防務、建設、婦人、青少年等八局，以適應戰時之發展，發揮市民保甲組織之效能而已。

五 都人專行政

甲 官 制

1. 東京都設有左列職員

長官	親任
次長	勅任
局長	勅任
書記官	專任六十三人
事務官	專任三百六十八人
祭祀官	專任一人
視學官	專任二十一人
教學官	專任一人
技師	專任四百十人
視學	專任四十一人
技手	專任三千九百五十二人
	奏任(內有五人勅任)
	判任

以上親任官、勅任官、奏任官、判任官、前三者又通稱為高等官。高等官除親任官之外，文官共分為九等。而武官共分為八等，即一等官二等官為勅任官，三等以下為奏任官。至親任官亦為勅任官之一種。乃為居於普通勅任一等官以上之勅任官，而非居勅任官以上之官等，至判任官，則分為四等。凡有以上之官等者均為正式官吏。此外尚有賜以親任官、勅任官、奏任官、判任官之待遇者，如公立學校職員，神職，看守，三等郵便

品 源：日本東京特別市之制度(下)

官吏待遇，以區別於正式官吏。

2. 都更設商業組合監督以事務官或技師充任之。更設工業組合監督官及工業組合監督官補，以事務官或技師充任前者，以屬或技師充任後者。設商業組合監督官及商業組合監督官補，以事務官充任前者，以屬充任後者。設貿易組合監督官及貿易組合監督官補，以事務官充任前者，以屬充任後者。設建築組合監督官及建築組合監督官補，以事務官或技師充任前者，以技師或屬充任後者。設地方事務所長，以事務官充之，設支廳長亦以事務官充之。此外更設參與委員皆為名譽職。

乙 任 免

凡屬都的有給吏員皆為都長官任免，但名譽職者如參與乃為都長官由都公民有學識經驗者中所選任的。如委員亦為都長官從有學識經驗中選任者。而都出納吏又特別為都長官從官吏或更員中所任命者。

丙 職 務

都的次長為輔任長官整理都務，監督各局事務，長官如有事故他可代理其職務。局長乃為承長官之命掌理主務並指揮監督其部下之官吏。而局長如有事故則可由都官吏一人來代理其事務。書記官與事務官皆為奉上官之命而掌管其事務。祭祀官為承上官之命掌理關於神社之祭祀事項。視學官為奉上官之命視察學事或有關教育事務。教學官則為承上官之命管理關於教學之刷新振興等事務。技師為承上官掌理技術事務。視學為承上官之指揮而從事於學事的視察及其他有關教育事項之庶務。屬為奉上官之指揮而從事於庶務者，技師為從事技術者。至於都設之參與為都長官對都行政有關之重要事項之諮問者。委員為受都長官之委託而調查有關都事務之必要事項者。

丁 官吏薪俸及給與

對有給吏員之薪俸及旅費的數額及支給方法皆規定於都規則中。而關於有給吏員之退職料，退職給與金，死亡給與金，及遺族扶助金之數額及支給方法亦皆規定於都條例中。而對於都議會議員，參事會員及其他名譽職員如爲了職務而需費用時，得補償之。委員除補償外尚須給與其勤務相當之報酬。

六 都與中央之關係

甲 一般行政之監督

都是由內務大臣監督的，內務大臣對都的監督認爲有必要時得徵求審判帳簿及事務報告等，並實地視察事務及檢查其出納狀況。內務大臣對都議會亦可命令解散。都長官對管理行政事務則爲承內務大臣之指揮監督，或內閣，或各省主務，或內閣總理大臣，或各省大臣之指揮監督，而以法律命令執行者。

乙 財政監督

中央對都之財政上之監督，即都議會已議決之決算及預算皆須報告於內務大臣，並且將要領亦報告之。而豫算調製之格式，費目濫用及其他有關財務之必要事項皆由內務大臣來規定。至於起都債之方法，利息之定率，償還之方法或其他變更等，皆須經內務大臣及大藏大臣之許可，但都長官爲預算內之支出，經都參事會議決之一時借入金不在此限。

丙 司法監督

處理行政訴訟而設的機關，乃行政裁判所是也。因其設置，目的在行政裁判與司法裁判相分離，故行政裁判所之本質，雖爲司法機關之一種，但置於行政系統之下，而爲行政組織之一部。惟與其他行政官廳所異者，

恰如司法裁判所之對於內閣有其獨立之地位，其行使權限不承受任何人之指揮。其裁判官亦產與司法裁判所之裁判官，享有同等之身分保障。日本行政裁判所之設置始於明治二十三年（光緒十六年，西曆一八九〇年）在此以前地方官廳發佈違法之規則或行違法之處分時，人民可向地方官之被告，向通常裁判所出訴。其中郡長戶長爲被告時向初審裁判所提出，府縣知事以上爲被告時，向控訴院提出之。而裁判所更須請求太正官之指揮。及至憲法頒佈之次年即明治二十三年六月，行政裁判法制定後，始於東京設行政裁判所，並於同年十一月一日施行之。

日本之行政裁判所，全國祇有東京所設之一所，若以此與民事裁判相比較，則相當於大審院，惟其與民事裁判有異者，即行政裁判所之前審，在形式上不以之爲行政訴訟之形式另以處理，乃以訴願或其他之形式審理，故在形式上之行政訴訟爲一審制。（所謂行政訴訟之提起，除對各省大臣，內閣直轄官廳，及地方上級行政廳之處分外，原則上先對行政處分官廳之上級官廳訴願若對其裁決不服時，始得提出行政訴訟）。

參考書目

- 府縣制、都制——東京地方改良協會編，昭和十八年九月出版
- 日本政府——金長信著，民國二十六年版
- 世界年鑑——日本國際問題調查會，一九四〇年出版
- 每日年鑑——昭和十六年出版
- 政治經濟年鑑——日本評論社，一九二〇—一九三〇
- 各國地方政府——赫勒斯譯 (G. H. Huls) (1922)
- 最近世界各國政府組織——熊川千代著，民國二十二年
- 日本政府——北澤直吉，民國二十八年
- 申報年鑑——民國三十三年

市別特海上

復興銀行

信託部

▲房地產

代理經租

▲信託存款

定期信託存款

活期信託存款

定活兩便信託存款

儲蓄部

定期儲蓄存款

活期儲蓄存款等

利息優厚

●詳章備索

總行 上海河南路三

○三號

電話 九八五六〇

九八五六九

九八五六八

分行 南京白下路一

六七號

電話 二一〇九四

上海各支行

西區：愚園路

電話 二一八二九

南區：泰山路馬當

路口

電話 八〇〇五〇

北區：中央市場

電話 八四五三一

上海各辦事處

浦東

北橋

崇明

陳 公 博 先 生 著

寒 風 集

出 版 預 告

陳公博先生不但為黨國先進，政界領袖，同時又為國內有數之思想家，著作家，雖文不多產，然每一篇成，讀者無不爭以先睹為快。如去歲陳先生三十、卅一年文存出版未久，即加印三版，足見讀者對陳先生文章愛好之一斑，近復選集陳先生歷年所作散文及未經發表之著作，編印行世，題名「寒風集」，內容或有關黨國之史實，或有關學理之闡述。或有關往事之迴溯，內容充實，無不言之有物，至於文字之明達流暢，猶其餘事，愛讀陳先生著述者尤宜人手一冊，茲將目錄列后：

甲 篇：

少年時代的回憶
我的生平一角
軍中瑣記
我與共產黨
改組派的史實
補記丁未一件事

乙 篇：

我的詩
偏見
了解
貧賤交與富貴交
不可為的官
上海的市長
海異

發行者：地方行政社 代售處：全國各大書局