

政治建設

第七卷 第四期

代論

最低調的政治論

田雨時

一月述評

威爾基來華與英美放棄特權——同盟國進入勝利階段——
增加物價管制實行經濟作戰——蘇聯戰場——北非戰場——
太平洋戰場——西班牙舉止如何

強化戰時行政機構芻議

楚夢林

論調整警察機構

郭宗蕪

整理田賦與建立國家財政基礎

章宗祐

編後

編者

地址 重慶磁器街四十七號
中國文化服務社
電話 六六二

地址 重慶中一路四里二十號
中國政治建設學會
電話 二六〇三

編者行

民國三十一年十二月一日出版

最低調的政治論

田雨時

一、利與弊

政治乃管理衆人之事，衆人之生活範圍至廣，活動方式亦不一，更隨文化之推展而日有進步，故政治之外延日益擴大，內包則逐見複雜，已非舊日狹隘之概念所得而解釋。尤以戰時，欲求動員作戰力量，（包括人力、物力、及作戰精神等），端賴政治之先發引導，督促管制，使衆人之生活，衆人之活動，悉以作戰為依歸，勝利為目標，方能實現所謂「全體性戰爭」。

生活之急變，真易於戰時，語云「民可以樂成不可與圖始」，是以政治上之重大改革，每礙於人民之「慣性」，而難於着手；但於戰時則不然，衆人生活既受激盪，政治之新措施遂易於推行。抗戰五六年來，我國新政迭出，人民莫不欣於接受者，此其重要原因之一；而領袖之為國為民殷殷求治，感召之力，亦莫大焉！

凡百事物，有利卽有弊，政治措施亦不能例外。利多於弊則可為，弊多於利則不可為。可為之中，更須時與利而除弊，庶其設施能逐漸遷於全利之境。我國近年以來之政治建設，即係循此途徑推進，其有助於抗戰建國之大業者，不待贅述；而於興利除弊，論者亦所見不鮮，政府更應本其體驗時加改進，使政治日臻健全之境，良為國家民族慶也。

惟除弊工作，貴乎切實，不尚高調，世之論政治之病者，非以理論原則為言，卽標奇立異，抑或別具用意，對於政府之除弊工作，毫無所助。筆者不敏，願基於起碼條件，平實而述，權就幾個方面，根據事實，一論今日政治之得失，要足以剖明今日政治之病根所在，果能對症下藥，明快果敢，或能使我整個國家之政治建設，益趨於健全無缺乃至光輝燦爛之途。

二、政策與法令

政治之運行，首須有政策，以指導其方向；次須有法令，以規範其運用。而政策與法令之正確健全與否，所決定於政治之效果者至大。我國至抗戰以來，每遇有一社會政治之新的客觀要求發生時，必有一新政策適時產生，法令亦復如此，就應付政治情勢而言，固應如此，但假就歷來政策法令之本身詳予檢討，則雖多已完成各該政策或法令之積極的意義，然亦每於不自覺中發生若干流弊，甚而為政治之累！首就政策方面，可得而述者：

（一）不健全：每一政策均有其一定對象，而此一政策之決定，必須就該對象之過去現在及未來，熟加研討，始能決定，此一政策之內容，尤須針對該對象之未來發展，苟無高瞻遠矚之估計，或對其過去與現狀未能縝密研討，則其政策必非健全；此種不健全之政策，於演進中所必造成之現象為：第一、卽不符合對象

之發展，甚力發生阻礙作用，形成政策所理想之相反之結果。

二、因應該對象之發展，不得不枝枝節節。以求應付。乃更形成政策自身，之矛盾性，前後互不聯繫。甚且互相衝突。

(一)不貫徹：政策貴乎貫徹，執行半途，如輕率更張，每足前功盡棄，甚而全部推翻其政策之基礎。欲求政策之貫徹，至少須具備三個條件，即必須政府具有威力，執行者具有魄力，人民具有耐力。設政府威力不足，則最易為反對因素所阻礙，困難必特多。如政府威力已具而執行者缺少魄力，或稍遇阻挫即失信心；或懼權勢，或欠公忠，而缺乏堅毅果敢之執行精神，則政策之推行，絕難達到目的，且政府之威力亦必因之減損。人民之耐力，當視其知識程度，國家觀念之高低，與夫政令宣傳之效力以為斷。抗戰以來，政府威信大增，人民愛護國家之情緒與日俱增，而綜觀政策之執行，其所不能貫徹有效者，大都以執行者之無魄力，因而政府之威力亦不能為高度之發揮。

(二)無政策：由於政策之不健全，執行之不貫徹，乃致政策每陷於支支節節紛亂狀態之中，且行之不堅，遇礁即滯，其結果則等於無故政策；甚且政策之延伸，逐漸反乎原來初旨，而致生違背政策之現象，於是更造成無政策或反政策之結果。

上述三點，可謂今日政策執行之通病，試以過去之物價管制為例，戰爭初起，未能高瞻遠矚，早着先鞭，迨物價高漲之後，急求管制平抑，又未能將生產分配消費運輸妥謀全面之澈底管制，乃致如河決口，應付維艱，且若干物品一加管制，縱跡全無，既未能把握生產與現有之物資，遂不得不重行放任，與原來之統制政策恰已相背。幾年來之以頭痛醫頭，腳痛醫腳，則為平價而產生之機構駢重，為平價而由國庫撥付之資金浩大，而漲風也如

故。近近由於領袖所提示全面之澈底平價政策，乃將以往紛紜之局，謀一澄清，當於政策上得一總的清算與確定，將機構人事之通盤調整，或將因以完全廢有新的決定。由此一例，可窺一斑，今日之執政論政者，其視之！

次就法令方面，可得而述者：

(一)失之過濫：法令為政府威信所繫。法精而貴在執行，則天下治。失之過濫，既足影響政府之威信，且人民之活動悉以政府法令為規範，過濫則威無所適從，善良亦難動輒得咎，狡滑者必乘其濫，藐視其威力，投機取巧，為所欲為。政策之不貫徹或紛歧適足造成法令之過濫，或曰多法變故無法，濫治不如無治，殆不為過。尤以我國教育之未能普及，此種法令如毛之現象，徒使人民頭迷眼黑，反不足以訓練或發揚人民之守法精神。

(二)背乎政策：法令之制定，應本一定之政策；但每因失之於濫，遂或有違背整個施政政策之法令產生。此種法令之推行，苟有效果，當係違背國家政策，無益而有損於政治之進步。

(三)執行不力：徒法不能以自行，欲法令達其實效，仍在執行之是否得力，舉凡良法美意之一付實行，每有遲滯，皆由於執行不力使然，此點與政策執行之不貫徹，同為造成政治上不能進步之主因。實則法令執行之不力，所形成之錯誤或罪惡，嚴格的就其結果而論，誠與違法枉法無殊。

以上三點，可謂為今日我國法令實施之一般的通病。法令如不能發揮其預期之效力，則政府勢將徒具形式空有政策而已，假使將演成有政無治之虞，其後果及影響所及，不容諱視，應如何力予糾正之，當為各級官吏之所亟應警惕而引為最大責任者也。

三、人才與機構

政治得失，端賴於人，而人之合法組合以推行法令者遂成機構。故人才與機構亦當謂言政之重要問題，蓋政體法令之執行含有技術之難處至大，而行政效率之增進尤賴乎人力之發揮，其次當在於機構之是否健全而合理。試一檢討我國當前行政人才與機構之運用，論其利弊，以求得失：

首就人才方面，可得而述者：

(一)不交流：政策之貫徹，法令之實行，必須中央地方，無論就縱的或橫的關係，應力謀其溝通交流，庶有百利而無一弊。諸如中央從政人員不能深入民間，無地方從政經驗，不能瞭解地方情形，何以言對於地方政治之督促考核；而地方行政人員復未能熟習中樞之旨意，在執行上難免發生隔閡與困難。況所決定之政策與法令，固未必盡能合地方情形，地方之執行，亦未必能盡符中央之要求，欲根除此弊，首須中央與地方行政人員交流調用，俾能互觀摩，內外溝通，年來政府似已注意及此，惟并未積極推行，以收其效。

(二)不下注：政治之基礎，在於下層；欲求政治之穩固進展，自非健全下層不為功，但積習所趨，一向輕視下層工作，行政人員多以下層負責官卑職小，少晉身之階，而人才多不下注，塵集都市，置身京吏。風氣所成，頭重腳輕，形成人才過剩與貧乏之兩極端現象，今後應如何獎勵人才下注，重視下層名器，提高其待遇，保障其前途，尤以高級官吏之以身作則，蔚為風氣，為政治建設根本之圖，誠至迫切！

(三)不安定：近年以來，因物價高漲，生活困難，行政人員之流動不安，實為當前之最嚴重問題。人才貴乎熟練，熟練始能增加效率；如從政人員時在徬徨不安，為衣食之驅策而四方奔走，失去其從政之重心，則一般的行政效率必致減低，甚且影響所有政策法令所賦予任務之達成。推其主因，應從生活之安定上着眼，至少應保障其最低限度之生活上之穩定。諸如訓練，考銓，升獎，猶其餘事，必使其起碼的生活要求得以滿足，方足以語策勵，乃至生活以外之榮譽的獲得也。

次就機構方面，可得而述者：

(一)重疊駢枝：機構重疊已為今日所熟視之現象，迨已引起多方之大聲疾呼，如促政府之採行緊縮政策，速將重疊及不必要之機構盡量裁汰，以符政治節約之旨。但戰爭時期，變化瞬息，為應付各種重大或偶發的問題，不得不隨時有新機構之產生。因而重疊之弊，迭見不鮮。尤以每於調整機構之標榜下，機構愈才愈多，愈調愈重，駢枝，其影響於政策法令之紛複而難於執行者甚大，增加國庫之負擔，自屬當然。更致陷於過責相推，有權相爭，結局遂成功過不明都不負責之狀態。

(二)浪費人力：因行政機構疊床架屋之故，人才遂致自然有許多浪費。多設一機構，則必多配置一批人員，一機構之成立，一般事務雖增加，而有關於政治設施之業務則未必能予合理之執行，結果多係造成浪費，且因官員充斥，無事可辦，乃致縱為人才亦置於無用之地，或用非其當，人才亦無發揮才能之餘地，此種損失至鉅，多係無形，殊難統計。

(三)浪費財力：機構增加，財力支出隨之擴大，國庫負擔加重，甚而影響於正當支出，亦即影響抗戰之實力，至因不必要之

機構增設，而虛耗之行政費與事業費，徒費閒人，無裨事業，且庫貯種支出之積累，亦足為通貨膨脹之因素，而其事業費之不合理之流散，尤足為戰時財政金融之累，因果循環，流弊可畏！

綜上所述：由於機構之不健全，則人才無由發揮，而人才不充足，則機構自難臻於健全，機構如陷於重疊，則人力財力之浪費不貲，絕無行政效率之可言。就今日之事實而言，每舉辦新政，必產生若干新機構，更由中央到地方，自樹一體系，層層設衙，衙衙設官，於是衙衙必須法令，官必多化錢，形成政治上總的浪費之根源。此源不治，此根不治，一切無辦法，遑言政治建設？

四、輿論與建白

社會輿論一面反映民衆的公意，一面則為批判與督責政府。但僅此尚係消極意義；苟就積極意義而言，則必求進一步開導民衆，提高其政治認識，建議政府，督促其進步。但欲履行此一重要任務，必此輿論本身先具有健全之條件。否則即必失去或減低輿論之價值，而不足以肩荷輿論之天職。輿論之重要如此，其不容粗製濫造也無疑。苟稍流於不健全或不慎，流弊所及，實尤足以影響國家大計之執行。近年以來，我國輿論界對於政府設施之改善與督促，固已多所獻替，盡其能事，而就中亦未始不每由於缺乏基本的自身條件，而致發生若干不良影響，斯與國家政治之消長，誠具有莫大關係，試併論之：

(一)不明實際：政治上每一設施，均係因應其需要，各有其遠因與近因，實行之前，亦必經過詳密之考慮，顧及多方面之關聯，而據以措施。凡此未能參與決策或推行政令之人，每昧於實際，僅就其想像及希望，或表面之觀察，而徒曰抨擊，或誤解政

府之措施，則不但不能收改造政治促進政治之效，抑適足影響或阻撓政治之進展。

(二)不盡正確：果係昧於事實之立論，自難期其為正確；復以認識多有不同，水一各有差異，所論自未必盡善。此亦盡正確之輿論，亦每投政治上以暗影，且或足動搖人民對於政府設施之信仰。

(三)有欠平實：輿論之真實價值，在乎實。萬不可礙取社會上某一特殊之現象，為偏激發之論，縱能聳動聽聞於一時，而所論自難平實，乃致造成浮囂之風；則影響於政治之推進者尤大。復次，更談今日對於政治上建白過多之現象，可得而述者：

(一)說帖之不重實際：政府當局之應集思廣益，博採衆議，自為賢明求治所應必具之態度。近年以來，在此種獎掖之下，人才倍出，條陳如山，固未始非一可喜之現象；然識者，亦每引為長此頗足流為說帖式的政治之憂。說帖之病係從實際經驗與學問中錘鍊而成者，自大可有裨於國計民生，其應受上賞而重用而付諸實施也，自屬當然。而說帖之大半來自八股，不求其實際之得失利弊，而徒求一己之功名富貴者，亦大有人在。因以半張說帖，萬民塗炭，收名一時，罪在千古。國家政治在茲機微之中，其損失殆有不堪言者！

(二)條陳浮濫為政治之病根。果其議論多而實行少，尚不失為嚴選精進。惟條多陳而行，則表面必呈新政叠出之象。於是新政令，新機構，新人事，新開支之一整套，應運而產生焉。舉凡全文所指出之一切流弊，殆俱在此中而借來。是今日新政足為建大業之助者，固比比皆是；而形成大累者，亦正多也。

(下接第10頁)

一月述評

一月八日至一月七日

威爾遜 來華與 英美放 棄特權

十月初美國總統威爾遜之訪華代表威爾遜先生蒞滬，威爾遜氏是美國聯合校董委員會名譽主席，年來所發表的演說言論，在我們報章上已經有過介紹，所以他的訪華到處受了我們民衆的熱烈歡迎。而在他尚未離開中國之前，我們就放開美國放棄在華特權的聲明，隨之是英國也出以同樣的聲明，這是我們五年來苦戰的結果，但我們也不能不感謝這位貴賓，在我們中華民族的解放史上他將佔一榮譽的地位。

門，烈士們成千成萬的流汗犧牲，目的爲了爭取中國的自由與平等，國父在臨逝前尚諄諄以取消不平等條約爲囑，幸賴總裁以超人的毅力與英明總經理遺志領導我們堅苦奮鬥，到今天各國已經認清了我們的目的，採取了開明的措置，相繼聲明要放棄其在華特權，這是可以告慰總理及諸烈士在天之靈的。

這一次的世界戰爭，是爲了打倒侵略解放弱小民族的，我們在這戰爭中佔了重要的地位，已經與盟國并肩作戰以維護

正義，英美及其他各國放棄在華特權，是應當的，這所稱特權者，自然不僅限於領事裁判權等，它應該包括了一切對我國人民，土地，主權不利的條約，因爲那都是不平等的條約，就現在說，都不合乎大西洋憲章的精神。

所以我們主張，戰後我們應該清算歷來一切對外條約，因爲條約之訂立都是根據了當時的情況而決定，現在整個世界都起變動，我國的情況尤與昔異，這種清算自是必然的趨勢。

同盟國

進入勝利

利階段

近一月來特別使我們興奮，不但是因爲我階級且同盟國確實已進入勝利階段了。同盟國必定勝利，這和我們抗戰必勝是同樣的確實無疑，但必須經過堅苦奮鬥而且需要一個長期的努力。

同盟國的軍事已經漸漸佔了優勢，生產力已經超過了軸心國家，這就是一種勝利的把握。

但我們不可不警惕，不能輕忽了敵人，同時我們還不能過分滿足自己力量，在這樣的情形下我們要特別向同盟國家提出的一點是：善用其力！

我們曾以劣勢抵抗優勢的敵人五年於此，使敵人筋疲力盡，就是我們能用我們所有的力量之故。我們用極大的力量對付敵人之弱，這就是我們並發黃的經驗而更貢獻於同盟國的。

現在北非之戰同盟國大勝，史城德軍兩軍也成對峙，但我們還不能輕視德國而重估自己，以爲可以順利開闢歐洲第二戰場，如果同盟國要善用其力，那麼趁這冬季在遠東擇地反攻暴日，倒是輕而易舉，因爲這是一個弱點，如果反攻勝利了，德國即成孤軍，明年春季的情形又大不相同了。

總之我們有五分的力量，也應當加進用！

加增物價管制

實行經濟作戰

經濟作戰

最後決定戰爭的是經濟力量，在第一次世界大戰中已經證明了這一點，近年來總裁以經濟重於軍事爲我們的作戰方針，其意義即在於此，最近總裁又在參政會第三屆首次大會中提出了「加強管制物價方案」更說明了今後我們抗戰努力的方向。

時至今日後方經濟的問題，以至經濟作戰的重心，都集中於物價一點上了。物

價本來可以看作是經濟運行的樞紐，戰時尤為顯著，所以我們能够把住物價，就是統制住了物價。

但把握物價有種種方法，而且物價的動蕩又常受着貨幣流通的支配，這正是值得我們注意而不容忽略的一點。

蘇聯

戰場

蘇聯的戰爭中，由於蘇聯軍民的英勇抗戰，使納粹力量也甘而衰弱下。北路蘇聯軍隊還擊着德軍格勒格勒高加索和巴庫油田區是他今年進攻的目標，納粹半年來的大攻勢，雖然犧牲了數十萬軍隊，損失了無窮的武器，結果是毫無所獲，顯然希特勒揮霍油田的計劃是失敗了，現正處在一個退守地位，而蘇聯正各處發動攻勢，並擊納粹守軍，各路均有進展，而中路的大地蘇聯軍隊已收復之南北兩路蘇聯軍已收復之數已甚多。

蘇聯的戰爭中，由於蘇聯軍民的英勇抗戰，使納粹力量也甘而衰弱下。北路蘇聯軍隊還擊着德軍格勒格勒高加索和巴庫油田區是他今年進攻的目標，納粹半年來的大攻勢，雖然犧牲了數十萬軍隊，損失了無窮的武器，結果是毫無所獲，顯然希特勒揮霍油田的計劃是失敗了，現正處在一個退守地位，而蘇聯正各處發動攻勢，並擊納粹守軍，各路均有進展，而中路的大地蘇聯軍隊已收復之南北兩路蘇聯軍已收復之數已甚多。

北非

戰場

北非戰場上，由於英美軍的英勇抗戰，使德軍在戰場上的一個很好

北非戰場上，由於英美軍的英勇抗戰，使德軍在戰場上的一個很好

太平洋

戰場

太平洋戰場上，由於英美軍的英勇抗戰，使德軍在戰場上的一個很好

太平洋戰場上，由於英美軍的英勇抗戰，使德軍在戰場上的一個很好

配合。在同盟國家為反侵略而結盟以來，無論在政治上或戰略上的行動，都未能配合一致，而使侵略國家利用間隙，得到極大便宜。雖然，歐洲的第二戰場早該開闢而未開闢，現在非洲戰場展開英美聯軍對德軍的攻勢，也可略補歐洲第二戰場未開之缺憾。非洲自美軍於十一月八日登陸與英軍合攻德意守軍，已將其擊潰，而佔領了卡藍布藍卡港，蒙格達，阿爾及利亞，布吉等地，現正進攻比塞大港和突尼斯城。現在戰爭正在進行中，比港和突城是德意軍在非洲的最後的根據地，當然不消一切犧牲來死守的，英美軍更應該增強力量攻取之，使其無立足之地，這使地中海的安全，而希臘海峽與大西洋的通路才能得有安全的保障。

南太平洋的海空大戰，也是最近戰局的一個大轉機，證明盟國海空軍都

進攻，已獲得了相當的勝利，

已獲得了相當的勝利，

已獲得了相當的勝利，

已獲得了相當的勝利，

已獲得了相當的勝利，

已獲得了相當的勝利，

已獲得了相當的勝利，

已獲得了相當的勝利，

已獲得了相當的勝利，

已獲得了相當的勝利，

已獲得了相當的勝利，

已獲得了相當的勝利，

已獲得了相當的勝利，

已獲得了相當的勝利，

已獲得了相當的勝利，

已獲得了相當的勝利，

已獲得了相當的勝利，

已獲得了相當的勝利，

已獲得了相當的勝利，

已獲得了相當的勝利，

得陸上根據地，以做大舉反攻的基點。

西班牙的態度和舉止

舉止如

何

不是她一國力可以左右戰局，而是因為她所處的地理上的位置，比較重要，而她的左右則大有影響於戰局。自美軍在北非登陸後她的地位更顯得重要，大西洋和地中海的直布羅陀海峽就在他的掌握中，她若和德臨時都可發斷盟軍海上的交通，把大西洋和地中海截為兩斷，不僅近東無法保衛就是北非所獲的勝利，也將不能保持，關係整個戰局前途非常重，所以自美軍在北非登陸後德軍也開至法西邊境準備對南法加蘇方自促其表示態度，或於必要時與德軍直接。軍直布羅陀以打擊盟軍亦未可知，在西班牙雖已表示嚴守中立，是那不可違的紙面文書，因為統治西班牙的佛朗哥，本來就是法西的種子，且受德意撫育而長成，至必要時，他當然要聽主子的命令將有不和於盟軍的行動，盟國在歐戰和戰略方面，常常落後，不能採取制敵機先的策路，殊感失着，對西班牙問題，亦必要考慮及早施以斷然之措施，以避有變。給敵人佔了便宜。

強化戰時行政機構葛議

楚夢林

「經濟第一」之要義，經 領袖昭示於國民參政會後，已成國人一致的信念，而政府穩定經濟之方案，復為全國熱誠擁護。惟欲貫徹執行，以解除當前經濟危機，非僅恃經濟力量本身所有，尚賴各級政治機構之強化，以為推動，關於改進戰時各級行政機構問題，近年時論已多所發揮，茲所擬議，雖免舊調重彈，惟查現時中央或地方機構之重複龐雜，叠牀架屋，系統不明，匪僅影響行政效率，增加國庫負擔，抑且減弱力量，紊亂治絲。問題既依然存在，自應亟圖解決，俾行政強化有力，能負荷抗戰建國之重任。戰時改善各級政治機構之原則，臨時全國代表大會宣言及抗戰建國綱領曾昭示吾人以簡單化合理化力化並能增加行政效率適應戰時需要等原則。本此原則，略予強化現時各級行政機構之管見，一得之愚，或不無供參攷之處。

(一)強化首腦組織：抗戰軍興後，中樞行政機構曾經數度調整，惟仍不免於重複龐雜，未能達強化有力之境。愚見以為非確定行政院之權責並澈底調整其機構莫辦。茲分述之：(甲)確定權責：行政院為國家行政之首腦組織，自應掌握一切有關行政之治權。原則上除基本國策由黨及政權機關決定外，行政院應有決定一般行政政策之權，以具備戰時內閣之機能，現時行政院實際上成為國防最高委員會之下級執行機關。且遇事請示，(如公務員領購平價米及生活津貼亦須請示國防會為最後決定)已減殺其行政中樞之作用。且戰時行政更應力求敏捷有力當機立斷，以與瞬息萬變之情勢相適應，如遇專請示，不僅坐失時機，且更易引起

誤卸責任，致政權機關反負治事之責，而使政府無能，非所宜也。

(乙)調整機構：調整中樞行政機構之原則，對外應保持行政權之完整，對內應裁併性質重複之機關。先從對外保持行政權之完整言，就國民政府之組織觀察，行政院在現制上為國府最高行政機關，直接對中央執行委員會負責，而其上級之國民政府本身則不負責實際政治責任，因是國民政府本身即不應另有負責政治責任之直轄機關，故一切有關行政之直轄機關，應移歸行政院管轄，始符合政治原理，次就中央黨務機關觀察，中央黨部之海外部及國際宣傳處與僑委會及外交部職掌，多所重複，亦應加以調整。其次，就行政三聯制之精神言，關於行政方面之設計與考核均屬行政行為，似無離開行政範圍，而另於國防最高委員會內專設機構之必要。再就對內裁併性質重複之機關並加強行政機能言。行政院組織法第一條明定行政院由各部各委員會組成。是則「行政院」一詞在公法上顯係指院本身與各部會署之集合體，並非僅就院內及院內之直轄機構(如秘書處政務處)而言。若然，則現狀下各部會署對院本身分離之狀態應予改正，各項重大政務，均應由院銜發，而由主部管會長官副署，行政院內之幕僚機構不應過於龐大，一切與院銜發布之公文均可交由主管部會署簽發，其次，行政院內各部會署及各委員會組成，一切行政，自均應分別由各主管部會署掌理，而由院長總其成，從而院內即無須再有其他直轄機關。(研究或顧問性質之機關如行政效率促進委員會

等可以保留。以免與各主管部會署之職掌相衝突重複。如水陸運輸聯合委員會可併入交通部，液體燃料管理委員會可併入經濟部，國立故宮博物院可併入內政部，非常時電影檢查所可併入教育部，即管理中英庚款董事會，管理中和庚款水利經費董事會等機關亦可併入財政部。復次，行政院各部會署之組織應探取時體制，使之簡單合理，強化有力。性質重複之機關應再加以裁併。如振濟委員會，衛生署，地政署均可併於內政部，水利委員會可併於交通部及農林部，僑務委員會可併於外交部，經濟部管測司物資局農本局及平價購銷所可併為一個組織，此皆筆者就個人感想所及，特提出以供國人參考研究者也。

(二) 調整省縣機構：今日省級機構均嫌龐雜，省政府所轄單位有千餘個，竟達二十餘個之多。大公報本年十一月六日社評有謂：「現在的情形，大概中央每設一部，必想在省設一廳或一處，在縣設一科或一室，各自成一系統，不問有無其事；縣署社會、主計、財政、糧政、振濟等系統之龐大無當為例，誠屬慨乎其言，筆者頗具同感。試就各省實際情形以觀，社會廳地政局大多可於民政廳內設科辦理，振濟會、衛生處亦無獨立於民政廳外之必要，水利局貿易局合作事業管理處未嘗不可併於建設廳內。財政部省級稅收機關及省田賦管理處大可以財政廳代替。軍管區司令部，綏靖主任公署，保安司令部亦可併設一軍事廳。省政府各廳辦公制應再行加強，以期省政完備有力。省下之行政督察專員公署為省政府之派出機關，現已與區保安司令部合併組織，允稱至當。縣專署權力與機構均嫌薄弱，不足以發生行政督察之實效，應將省府各廳處內之視導人員分派駐區工作，兼理專員之指揮。縣級機構自實施縣各級組織綱要後，已見充實，

惟縣以下之基層組織尚待健全。縣政府本身不必專事單位之增加，而應力求原有機構之健全。有若干縣分，其社會事業甚少舉辦，而事業經費亦極微薄，亦竟設置社會科，以致無事可辦（筆者故鄉湖南永順縣之情即係如此）其實大可由民政科兼理不必專設機構。另有若干縣分，其合作指導室，戶籍室，均可分別合併於建設科及民政科之內，無單獨設立之必要。而縣級財政稅收機構之紛岐龐雜，尤應首加調整者也。

(三) 確立市行政組織：現行市組織法施行以來，已逾十餘年，徒以立法之陳義過高，設市之體制過苛，層級之組織過繁，致實施上窒礙難行。各地方為遷就事實，乃不得不變通辦理，以致組織紛歧，多數之市，於市以下劃分區鎮，編組保甲，與現行市組織法之規定，大異其趣。而區鎮地位，未經確定，保甲組織在市區內復多扞格難行。是不僅有損法令尊嚴，復阻礙市自治之進展，誠弱市行政之力量。且自編各級組織綱要頒行以後，市縣之自治，亦呈脫節現象。按綱要規定鄉鎮之劃分不得超過十五保，每保不得超過十五甲，每甲不得超過十五戶。每月平均以五人計，其人口最多不過一萬六千八百七十五人，依照現行市組織法之規定，其人口最低限度應滿二十萬始得設市標準。是則人口在二十萬以上二十萬以下之地方如鄭州、萬縣、海富、柳州、常德、津市、湘潭、洪江等地方因不敷設市標準，結果只有依縣各級組織綱要之規定將一個富於發展之自然單位割裂為若干鎮，並將針對農村社會之行政組織移用於都市，其不合理與無力推動市區行政，實屬顯然，故應另行訂辦市制法規。頃聞新市組織法草案已經行政院院會通過送立法院審議中，其內容如何，吾人不得而知；且關於市制之詳細討論亦非本文所許。茲僅提出若干原

則，以供營造之參考：(1.)降低設市標準並增設縣轄市：如前所述，現行市組織法以設市之條件過高，遂致扞格難行，故應降低標準，以資適應。茲擬院轄市以首都，人口在五十五萬以上，或在經濟上文化上地位特別重要者為標準。省轄市以省會，人口在二百萬以上，或人口在十萬以上而在經濟上文化上之地位重要者為標準。縣轄市以人口在二萬以上者為標準，以應實際需要，並與縣各級組織網要相銜接。(2.)確定市為一級制，並廢除保甲，以警察機構代之：市為人口密集富有歷史性之自然單位，自應為一整個自治團體，市以下無再行劃分層級之必要。現行市組織法規定市以下為區坊團鄰，區坊各為一自治團體，各有民意機關及財政。單位割裂，殊不足採。而現時各地方之市，復多劃分區鎮，編組保甲，以實施所謂「管教養衛」合一之制。實則市區人口密集，

其情形與縣區迥殊；無論設立學校，推進衛生，辦理合作，實施警衛等要政，均無按保按鎮設立機構辦理之必要與可能。至保甲組織，因市區人口流動，異常頻繁，絕難發生其固有功能，自應一律廢除，另依市區之面積及戶口，劃分若干警管區，成立警察組織，方足以維持市內治安。(3.)市政府之組織應分類規定，並力求完整有力：院轄市以設局，省轄市以設科，縣轄市以設股為原則。單位不必繁多，機構務求健全，專門技術人員尤應多加聘用。設局之市應採合署辦公制，以期運用靈活，完整有力。

我國今日之經濟危機，日益嚴重，抗建工作，極為艱鉅，各級行政機構之強化，應由理論之探討進為積極的實施，此則應視政府當局如何力行耳。

(三十一年十一月九日完稿於陳家橋)

(按頁第5頁)以上所舉，足知輿論與建白雖非屬於政府設施之本身，而其與整個政治之關係，殆有不可分性；且更具有絕對的影響力量，甚而為其利與弊之決定因素。是負有輿論責與具備建白學能之社會人士，誠應確切把握今日國家所真正需要之輿論與建白一念之間，一字之間，國家民族之前途繫之，其慎諸！

五、對症下藥

論政而為罪言，乘筆以坦敘今日政治之病，當為良心熱血所驅使；日時嗷嗷，盡其良知，曲直是非，未敢為計。然則當如何以對症下藥耶？無他，惟各負責方面暨有關人士，肯能痛切明瞭

此中之得失利弊，勿諱疾忌醫，勿徇私姑息，要踏實，要真誠，由於每一自我之深切反省與決心，喚起每一自我之崗位上的責任感與正義感，一反凡此種種之不良現象，本諸大澈大悟，公忠奮發之精神，在領袖般求治之賢明領導下，盡其忠勇幹勁應有之責任，向中國新生之途徑上邁進，導國家政治於清明健全之境。斯不僅抗建大業之完成，藉此以奠其基石；抑以於不平等條約取消後之新世界，新中國所能獲得之真正自由與平等，尤必有賴於自身政治上之真正進步與清明，互為保障，互為因果。時急矣，國人其共深勵之！

論 調 整 警 察 機 構

郭宗堯

一 前言——調整警察機構之重要

吾國創辦警察，至今已四十餘年，其歷史不可謂短。但其所以未能收圓滿之效果者，原因甚多；而由於警察機構之不健全者為主。值此抗戰建國齊頭並進的緊張時期，為配合軍事勝利之要求，與奠定建國成功之基礎，警察之急須改造，已屬無疑，且為刻不容緩之事。警察機構如何調整，始能發揮其最大之效能，以適合現代環境之需要，乃為吾人現時所當重視之問題。

科學的行政改革，所包含的問題甚多，但主要者計有嚴密機構，健全人選，確定經費，與充實裝備等四者。其中以嚴密機構，健全組織為首要，為根本。所謂機構，即機器之構造。如機器之構造不健全，不靈活，則能力無由以表現，功效亦無法發揮。故欲求行政效率之增進，應先從調整機構，嚴密機構着手。

警察之任務，為維持後方之治安，其關係於抗戰之勝敗，與前方衝鋒殺敵之軍隊同，因後方治安如無法維持，則前方軍隊，即將受其影響而潰敗。擾亂後方治安之行為甚多，其最要者有：匪黨之陰謀，漢奸之破壞，商人之囤積居奇，匪盜之乘隙活動，以及敵機之轟炸燃燒等。無一不須健全有能之警察，以完成其既定之任務。而就建國方面而言，如經濟建設之維護，社會風氣之轉移，政府法令之推行，地方自治之基礎，以及民衆之組織訓練等，皆惟科學有效之警察是賴。建設警察之基本工作，即調整

機構，嚴密機構，使之簡單化嚴整化，科學化現代化，以收協調合作之最大效能是也。

因時代之進步，與科學之發達，政府乃得現代科學知識及新發明之賜，使各種行政設施日趨於經濟有效，以發揮其最大的功能。人民因為教育程度提高，科學知識普及，所以對政府的要求也較前大為增加，現代政府之責任既加重，而社會環境之複雜多變，亦非往昔可比；故行政工作之方針，應與之相適應，相配合，始可達成既定之任務。行政工作方針之制定，須根據政府固定之政策或政綱；但如再執行工作，達成任務，則全在機構之嚴整協調，與靈活運用。故調整警察機構，增進行政效率，以適應現代環境之需要，並配合抗建工作之推進，實為急迫重要之問題，而為吾人現時所當努力研究或解決者也。

二 調整警察機構之原則

警察為安內的軍隊，其主要的敵人為匪盜。故處此特殊環境，複雜社會中，現代警察必須有強毅之機體，與嚴密之組織，始可達到任務。而當偉大時代，艱苦重任時，更應有科學之管理，與靈活之運用，才能完成使命。因此，警察機構之調整，必須依據下列各項原則：否則，恐難適合現代環境之需要，及增進行政效率也。

第一，機體一致之原則。現代行政唯一之目的，即在求發揮最

大之效能。但如何使機構合理化，以發揮行政之最大效能，機關一致，乃為第一應遵守之原則。現代政府之行政事務，尤以警察行政，已隨時代之進步，與社會之變遷，而日趨複雜，並時有增加與變化。絕非往昔簡單脆弱，腐敗紊亂之機構所能勝任，至於政府行政事務之增多與複雜，故無論任何部門之行政，皆非單獨一機關或一人員所能處理。因此，分工合作之科學原則，即應運而生。亦為使行政機構合理化科學化所當依據之重要條件。行政事務之處理，固必須應用分工合作之原則，以求專門化合理化；但如分工不善，合作不恰，而使機能分散，責權脫節，或發生磨擦，衝突，遲滯，等現象，則亦非增進行政效率之初旨也。故欲調整警察機構，以收分工合作之實效，而達增進行政效率之目的，首須依據機能一致之原則。所謂機能一致，即機構與效能應相配應，而責任與權限亦當適合。欲求行政之最大效能，必須有堅固嚴整之機構與之相配應，而欲使責任之表現至善，亦必須予以相適合之權限。此乃行政學上不易之至理，深堪吾人之注意者也。

第二，科學管理之原則，現代科學管理方法，最先應用於工商業。因其成效卓著，行政部門乃受其刺激與影響，始漸漸採用。其歷史雖短，但促成行政之改進，與效率之發揮，功效至大。故為適合現代環境之需要，並加強行政之效能，於調整警察機構時，應建立行政總樞機關，採用科學管理方法。利用測驗與考試之方法，以選任人員；根據觀察與比較之結果，以採購物品；依照分析與綜合之方式，以管理檔案；以及財務之整理，統計圖表之編製等，莫不須科學之方法。為使科學管理方法之遂行，必須於行政組織中，建立總樞機構。此行政總樞機構之使命，即科學

管理方法之目的，乃在為行政首長分勞，代其搜集及整理行政上參考之資料，並為其處理機關內部之一切事務；俾行政首長得以全力作計劃之決定，與業務之發展。警察機關，對外之事務既繁重，而內部之人事更複雜；其他如器材裝備，財務管理，及工作計劃等，亦屬緊要。如皆由局長（即行政首長）一人負責處理，絕非時間與精力之所及。今日之秘書室與總務科，雖類似行政總樞機關，但其機構不嚴密，運用不靈活，故無法完成其預期之任務。今後應使此參謀性質之總樞機關嚴整協調，便利靈活，以執行科學之管理方法，而達增進行政效率之目的。

第三，嚴整協調之原則 現行警察機構之最大的弊病，而又最易為人發現者，厥為機構本身之不嚴整，與運用時之不協調。如無適當的工作分配，與確定的職權劃分，或鬆懈散漫，磨擦紛爭，則此機構定無效率之可言。建立警察機構之目的，乃在達到警察既定之任務。而欲確實達到警察既定之任務，其機構之建立，必須適應人，地，時，及事等條件。亦即依據嚴整協調之原則。是也。合理化的警察機構，應完全作到嚴整協調之地步。嚴整是表示不破碎，不紛歧，不重複；而所謂協調則為不衝突，不磨擦，不推諉。故欲警察機構之調整合理化，效率之發揮至最高，嚴整協調之原則，必須確實遵守之。

第四，簡單靈活之原則 調整警察機構至合理化之地步，上述三項原則固應遵守，而簡單靈活之原則亦甚重要。抗戰建國綱領中，即有「調整行政機構，使之簡單化合理化」之規定。機構之配合簡單，運用時始易靈活。今日增進行政效率之最大障礙，即為機構之複雜紊亂，與運用時之遲滯或衝突。機構愈簡單，則愈經濟，愈合乎行政效率之要求。亦愈減少紊亂或衝突之情形。機

構簡單，則運用自靈活。能有靈活之運用，始能收指臂之效，而達應變之功。此在警察行政中，至為重要，須特別注意之。

三、現行警察機構之弊端

現代警察之目的，在維持社會秩序，防止或減少公共危害。總裁有「警察者，人民之師也」及「警察為民衆的導師，應負教導民衆，確定政治基礎之責任」的訓示。欲達到現代警察之目的，完成總裁訓示之使命，必須迅速建立完整系統之警察組織，並確實調整警察機構，使之嚴密靈活。但在提供具體辦法之前，應先明瞭現行警察機構流弊之所在，始能收對症下藥之效。茲續述其要點如次：

一、治安機關林立 無論在都市或在鄉村，也不管是平時或戰時，在中國的任何一個地方，負責治安責任的機關，都是少者三五，多者十幾。處此治安機關林立的情況之下，自然難免剝削或侵蝕警察的職權因而警察行政永無進步此固破壞政府行政之統一，而尤予調整警察機構以最大之障礙。因此，現行警察機構之最大的弊病，即在治安機構紛繁，警察機構受其牽扯，或壓制，而無法發生效力。

二、各部互無聯繫 警察行政，至為繁雜非簡單機構，或少數人員所能處理或適應。因此，適當的分工方法，至為重要。適當的分工，又須根據科學的職位分析，與慎選的人員擔任。但此皆為現行警察機構所不能達到之要求。分工既不善，而彼此又無聯繫；因之，工作計劃與經費預算不相謀合，實際情形與法令規定各自為政，勤務督察與長警訓練亦分道揚鑣。如此種種，殊非分工之目的。其弊所在，乃為分工而不合作，分組而無聯繫。業務機關彼此固素無聯繫，總樞機關亦不負責詢理，至行政首長

，因事務繁忙，精力有限，更少有注意及此者。至其所得之惡果與影響，則非吾人之想像所料。

三、權責未予劃分 組織之系統最顯明，而機構之配合更當切實。職權之未劃分，與責任之不清斷，皆易使行政之系統紛歧而混亂。機構之效能，自亦受其影響而低微。總樞機關本無發佈命令之權；但亦常有假借行政首長之名義，妄自尊大者，督察機關亦不過督察考績而已，並不負責執行督察業務，但亦常有假借代庖者；警察機關所兼 或代辦之事務亦多，徒增加系統之紛歧，與職務之混亂。警察機關之「上司」，亦常因地域之不同與情況之變化而增多，此衆多的指揮監督權，在運用上，彼此間固易發生問題，而尤害及於系統之單純，與機構之嚴整。故職權與責任未予以適當的劃分，因而使機構發生磨擦，衝突，紛爭等情事，乃為無法避免之流弊。

四、管理方法腐敗 現代行政之特點，乃在總樞機關之建立。人事，財務，文書，及物品等之管理，皆為總樞機關之責任。現行警察機構既未包含總樞機關，科學之管理方法即無由以執行。無科學管理之機關，而方法又復變用往昔之腐敗者。其系統既紊亂，執行亦不徹底。負財務管理之超然的會計制度，其性質實甚特殊；有時超然至不聽主管之命令或指揮，實令人驚異。而負人事管理責任之機構，其效能之低微，以致無法完成其使命。物品之購置與分配，更無科學之根據；浮領濫用，乃為常事。檔案之管理，仍延襲一二十年以前之舊法，其混雜紊亂之情形如故。至於職權衝突之減低，人事磨擦之調解，以及行政監督之執行等，更無人負責處理。未建立總樞機關，無科學之行政管理方法，乃為現行警察機構不能發生效力之最大的障礙。

五、不能適應需要。組織之建立，與機構之調整，並無定而不移之原則，行政之原理，固當遵守；而客觀環境之需要，亦當適應。警察機構不能適應現實之需要，即不能達到其既定之目的。現行警察機構之不適應需要者，即配合之不嚴密者，如經濟警察之未建立，鄉村警察之不健全；而中央警察機構之無能，更爲衆人所垢病者。現在物盡其辭之警察機構，如無強有力之統制與監督，則遑論行政效率。故順應潮流，適合需要，乃爲一切事業成功之本。

四 中央警察機構之調整

中央警察機構，乃爲全國警察事務之總計劃機關。有如人之頭腦，爲全部機體之指揮與控制者。其重要性，即可想見。因此，中央警察機構，必須強健有力，嚴整統一，始能發揮其指揮與控制之效，而達推行計劃之目的。

現行中央警察機構，除普通警察歸內政部主管而外，其他各種警察，皆分別隸屬於各該部。如鐵道警察及公路警察之屬於交通部，森林警察之屬於農林部，軍事警察之屬於軍政部，政治警察之屬於軍委會，經濟警察之屬於財政部與經濟部，等是。而其他規模較小，臨時性質或只負部份責任之治安機關，爲數更多。如此紛岐複雜之中央警察機構，其無效率，不經濟，自屬無疑。而急須予以調整，亦不待言。

警察權之運用宜統一，應健全。如今日之分割使用，其效能固低，而尤阻礙機構之合理化的開發。因此，加強中央警察機構，使之統一，健全，而爲全國警政之計劃機關，是爲急務。但如何加強，第一，須成立強有力之中央警察機關，以爲全國警察之指揮監督。集中警察之職權，以發揮其偉大之效力。第二，各特

種警察機關完全裁撤，或歸併於新成立之中央警察機關內。一切研核之機關完全消滅，以符合機能一致之原則。

成立健全統一之中央警察機關，乃爲一般學者共同之意見，亦爲警界同仁一致之要求。警察之改進，有賴於機構之調整；而地位之提高，職權之擴張，與聲譽之挽救，皆有待於中央警察機構之首先達到合理化的要求。唯有頭腦健全之人，其思想與行動始能合乎合理化之原則。學者對新成立之中央警察機構的具體辦法，固有差異，但其實效則同。有主張成立警察總監督部者，直隸於國民政府；有贊成設置保安部者（或警察部），屬於行政院；亦有建議擴大警政司爲警務署者，仍隸屬於內政部。但以筆者之意見，認爲於行政院之下設一警察部，比較妥善。警察爲內務行政之一，不應脫離行政院之範圍；而直隸國民政府之機關過多，亦不合適，且與總理之五權憲法的意旨相背。故主張成立警察總監督部，而直隸於國民政府者，似不爲宜。警察爲內務行政，應與積極行政劃分，爲使其效能發揮至最大，更當集中職權，統一組織。且應便利指揮各種警察，以收指揮之效；並對各地警察予以嚴密之監督，以達控制之目的。如此，亦非僅擴大警政司，而仍屬於內政部之警務署所能勝任。於中央政府成立保安部或警察部，在歐美各國，亦不乏先例。如戰時英國之內閣，即有保安大臣之設；而比利時之內閣，亦有保安部；德國秘密警察之著稱於世，與俄國之「格別烏」並駕齊驅。其組織系統雖皆屬於黨，但亦更可見其對警察之重視。我國現時名義上雖爲統一，但實際上是否能統一，中央之法合，是否能在各省縣見諸實行，則完全視警察之是否健全與統一。警察爲控制地方之武力，警察爲推行法令之工具。警察乃根據國家之統制權，以執行任務；亦爲現代國家

兩種主要力量之一（另一為軍隊）。因此，於行政院之下設置保安部或警察部，乃甚有必要。

警察部於非常時期，得受軍事委員會之指揮，以遂行任務。警察部為完成其「全國警察事務之計劃機關」的責任，並實際指揮監督各地各種警察，故其內部機構，必須十分嚴整健全，始能完成任務。因之，行政警察，刑事警察，交通警察，經濟警察，產業警察，特種警察以及警察教育，人事管理，調查統計，清查統制等機構，皆應包含在內。而為業務上之需要，各獨立之教育機關，研究機關，或技術機關等，亦應分別設立，以臻中央警察機構於健全合理之地步。

五 省警察機構之調整

省警察機構，就全國來說，既非總計劃機關，亦非執行機關，乃為警察行政事務之推行機關。具有承上啓下性質。在不違背中央法命的原則下，可發佈單行法令；而對縣警察機關，亦有監督之權。故警察權之是否能確實發揮，警察效用之是否能達到目的，全在省警察機構之是否健全，與是否能推行工作而定。

中央警察機關所制訂的，而為全國一致遵行的行政計劃，不過為簡要的數項原則。但如何確實的見諸實施，乃在事務之推行機關的厘定詳細辦法。此項詳細辦法之厘定，遵照中央的指示而外，必須適合客觀環境之需要，及地方特殊之情形。故省警察機關，對於調查統計工作，應極重視，非先明瞭地方之實況或現象，無法制定切合需要之法規；而欲行政計劃之全部兌現，更須便利運用，因地因人而制宜。故省警察機關之計劃工作，與中央警察機關者不同。一則應遵照中央之指示，再則須適合地方之情形。此乃警察事務推行機關之特質，頗堪注意。

按警察機關之重要任務，既在承上啓下，則其機構亦應與之相配合，以求工作之效率。事務如較簡單，則機構亦不宜過於龐大，以符經濟之原則。故二十六年十一月國務院公布之「省警察處組織法」，雖簡單之九條，亦並無可瑕疵。應即一致遵照設置，以利警察事務之推行工作。在現行法令中，省警察機構，除省警務處外，尚有民政廳，保安廳，省府行署，及行政督察專員公署等機關。茲分別評論之。

省政府組織法第十條之規定為：

「民政廳掌理事務如左：

三、關於警察及保衛事項。」

可見省警察行政，亦屬於民政廳之職權範圍。但如省設有警察廳者，則民政廳應將其所掌理之警察及保衛事項併於其內，以收機能一致之效。就現在之實際情形而論，各省多未設有警察廳，而民政廳所主管之警察事務，其機構亦僅是科內之一股。其人員除主任一人外，科員亦不過二三人。以全省警察事務之繁，與責任之重，如此簡單薄弱之機構，實無法勝任。故為健全警察事務之推行機關，而調整省警察機構，首應通令各省，限於一定之期間內依法設置省警務處，以推行事務。其次，當修正省政府組織法。其第八條應增加：

「六、警務處

警務處之組織以法律另定之。」

而第十條之第三款，即可刪去。

各省現有之保安處，其性質與警務處不同。保安處有其獨立之系統，負有剿匪盜之責，為軍事作用，並受軍委會之指揮。但各省保安團隊之腐敗與流弊甚大，其素質之低劣，與紀律之廢弛，更為世人所垢病。因此，不但不能消滅匪盜，有時反而擾害良

民。且保安團隊之經費，係出自田賦附加，徒增人民之負擔；如再由私人把持，即將有割據之嫌，有破壞國家之統一。故各省保安隊應限令於匪盜肅清後撤消。其未完之任務可歸併於警務處內。各保安團隊應予甄別試驗，以淘汰惡劣；其及格者，亦重予警察訓練，以爲建設鄉村警察之用。

戰區各省設置之行署，及行政督察專員公署，對其所屬各縣之警察，雖皆有指揮監督之權，但爲便宜行事，或代行職權，其行爲與省政府或省警務處之意志不應相背。此乃行政區劃未調整，或地處戰區之特殊情形也。但爲發揮行政之效率，加強省警察機構之功能，上下之聯繫應密切，彼此間亦當合作。

省警察機構應注重於各縣警察工作之督導。各縣皆各有其特殊情形，不能適應，即無法推進工作，故應因勢利導，以收功效。而各縣警察之錯誤或因難，如能就地指示或立予解決，其功效最大。且各縣警察之實況，省警務處應隨時瞭解；故亦可於派員督導各縣警政時考察之，實一舉而二得也。爲完成此項任務，省警察機構內應建立督導機關，以執行之。

六 市警察機構之調整

依十九年五月二十日國府公布的市組織法之規定，市政府之下設公安局（廿五年初改稱爲警察局），掌理下列各事項：

- 一、公安事項，
 - 二、消防事項，
 - 三、公共衛生事項；
 - 四、醫院菜市屠宰及公共娛樂場所之設置及取締等事項。
- （見該法第八條及第十四條）
- 市警察局之組織機構，係依市警察局組織暫行規程（二十五

年十二月二十六日內政部公布）之規定。但無論就各地實際之實況，或法規之內容，皆有可議之處。茲將市警察機構應行調整之處，列述如次：

- 一、擬置局長人選，以健全警察行政之領袖，並添設副局長一人或二人，以襄理警察業務；
- 二、局長之下設主任秘書一人，秘書二人至四人；主任秘書之下，分設人事、文書、編譯、庶務、統計，及交際等股，各股設股長一人，科員及辦事員各若干人；
- 三、局長之下設督察長一人，督察員十人至二十人，分別督察各局所內外勤務，並糾察長警風紀；
- 四、市警察局設左列各科，但事務較簡之局得歸併或裁減之；科之下分股，亦以事務上之需要爲依據，
 - 1. 保安科——分警務，戶籍，衛生，消防，經濟，風俗，外事，治安等股；
 - 2. 刑事科——分審訊，指紋，紀錄，偵緝，化驗，警務等股；
 - 3. 交通科——分車輛，道路，市容，水上，航空，公路等股；
 - 4. 戰時科——分兵役，工役，防護，統制，特務，警備等股。
- 五、市警察局設會計室，依超然之主計制度組織之；但須服從局長之指揮監督，以增進行政效率。
- 六、市警察局得就管轄區域內人口面積交通及其他社會情形，劃分爲若干區，每區設置警察所一；
- 七、警察所設所長一人，並得設戶籍，偵緝，交遊，會計，

文書，防護等組，分別掌理各組事務；

八、警管區為警察所內部之組織，其劃分應依據人口之多寡，而積之大小，並注意鄉鎮保甲之編制，應與之相配合；

九、市警察局之內部，非依法令之規定，不得任意變更機構，或增設獨立機關，消防隊，偵緝隊，或保安警察隊等獨立組織，雖負有特殊之任務，但亦應與有關之各科股處警察所發生聯繫，以加強工作之效能；

十、為使機構之通用靈活，效用易於發揮，各科股室間之合作，與上下之聯繫，至為重要；故科學精神必須具備，交通工具亦當完善。

七、縣警察機構之調整

在現行法令中，可資縣警察機關組織之根據者，計有各級警察機關編制綱要（二十五年七月二十五日行政院公布），縣警察機關組織暫行規程（二十五年十二月二十六日內政部公布），及縣各級組織綱要（二十八年九月十九日國民政府公布）等三種。在此三種現行法規中，彼此間並無何衝突處。不過前二者有較詳細之規定，亦具有較大之彈性。『縣得設警察局不設局之縣應設警佐』，但並未確定何種情形應設局，何種情形『應於縣政府內設警佐一人』，『辦理警察事務』。中央法規固當有彈性，但應遵守之一般原則，亦應予以明確之規定。否則，任各地方自由設置，勢將難免與既定之目的相背。此非設置警察之初旨也。而在後者，因其目的在規定縣各級之組織，故對警察機構，僅有簡單的規定。其最令人懷疑者，即綱要第九條之規定：『縣政府置：警佐……巡官其名額官等俸給及編制由省政府依縣之等次及實』

際需要擬訂報內政部核定之。——與附圖不相符合。附圖中並無警佐或警佐室之名，猶之乎無秘書或秘書室之規定。但附圖中有獨立的，與衛生院平行的警察局。試問：應遵照綱要之規定，抑或根據附圖實施。如附圖只可供參考，不作根據，則衛生院應否設置？如衛生院為應當設置者，則警察局亦無問題。再者，縣各級組織綱要既未規定縣設警察局，而只云『縣政府置警佐巡官』，是否與縣各級警察機關組織暫行規程之規定『縣得設警察局』為相衝突？如相衝突，則依該綱要第六十條之規定，即應『暫時停止適用』。凡此種種問題，皆為急待解決者。故為調整縣警察機構，以利警察事務之執行，而發揮警察行政最大之效能，應注意實行下列各事：

一、縣一律設置警察局，依縣之等次及實際需要，分為三種，其機構之大小，即因之而有伸縮；

二、縣警察局局長之人選應極審慎，不應為地方土劣所把持，亦不得任用縣長之私人，以免官僚腐敗警政之再現；

三、縣警察局設左列各科室：

1. 秘書室

2. 督察室

3. 保安科

4. 刑事科

縣警察局於必要時，並得設交通科，消防科；於非常時期亦得設戰時科。

四、縣警察局得就管轄區域內之各鄉鎮，酌設警察所，負該管警察職務；

五、警管區內之鄉鎮為一官區，其劃分應參酌人口，地形

，面積、交通等條件，並與地方自治之鄉鎮保甲區域相配合，以實行警察聯繫制度；

六、縣警察局於縣城區內，亦應設置警察所，其組織與職務，與市之情形相似；

七、縣警察局為便利其工作之推行計，應與鄉鎮公所及保甲發生密切之聯繫。應相互為用、相輔而行，其功效始益彰；

八、縣警察局為達到其維持後方秩序，鞏固地方治安之目的，應與地方自衛組織合作，並靈活便利運用之，始可收鄉村警衛建設之功效。

上海調整警察機構之意見，應參酌前經三視現行警察法想，重予修訂。擬訂一縣各級警察組織大綱，由國務院明令公布，通令各省遵行，並限期完成。以收調整警察機構之功效，而達建設鄉村警察之目的。

八 結語——調整警察機構之效能

值此抗戰已臨最後勝利，而建國正待努力的緊張時期，為適合現代環境之需要，完成警察既定之任務，故有警察機構之調整。其如何調整方法，已如上述。但欲得調整警察機構之效能，發警察行政之效率，下列各點，實有密切或連帶之關係，不可不同時予以注意。

一、健全的人事 一切良法美制之運用或實行，皆繫之於人。此嚴整而協調的機構，亦唯有健全的人事之相配合，始能謂之為合理，容易發生效用。人選能適當，而又有良好的管理方法，科學的人事制度，始能使用機構，而發生最大的效用。故與調整機構相連帶的問題，就是健全人事。

二、充裕的經費 充裕的經費，乃推行行政業務的主要條件。而在合理化的行政改革或建設中，確定經費，制定預算，亦為

一根本問題。故為增進警察行政的效率，發揮健全機構的功用，充裕的經費，或鞏固的財政，實為一重大而不可忽視之問題。

三、精良的裝備 行政之賴以發生功效者，除人事與經費為活動的而外，與機構密切關連，而相互配合者，即為裝備。精良的裝備，亦為行政發生最大效率之基礎。故欲嚴整而協調的警察機構，達到最高的效能，裝備之精良，實有連帶而密切之關係。

四、有組織的公民 政治的基礎，在於健全的公民。而大多數的公民，如為有組織有訓練者，則政治工作即易於收效，行政事務亦不難推行。故為提高警察行政之效率，與嚴整之機構相配合，應組織民眾，以為政府之使用。

五、有計劃的工作 行政工作之應有計劃，自不待言。而發行政機構最大最高之效能，亦在計劃的工作上始能表現之。警察機構，須能應付一切突變與巨變，始能謂之為合理，始能達成任務。但對於突變或巨變，事先亦當為有計劃的準備與佈置。工作之計劃，須能配應機構之能力，而機構的效用，亦賴推行有計劃的工作而發揮，故其關係至為密切。在機構予以調整之後，即應作配應之工作計劃，以為最大效率之發揮。

為適合現代環境之需要，完成抗建之任務，應調整警察機構，已無疑義。但如何發揮嚴整而協調的警察機構之效能，以達到其既定之目的，亦為一重大的問題。增進現代警察行政之效率，乃一極複雜之問題。與其相關聯之各方面，皆有密切的關係，徒作片面的或部份的改革，其效用甚微。故為增進警察行政之效能，而作警察機構之調整，亦應同時注意人事之健全，裝備之精良，與經費之充裕，以及民眾之組織，工作之計劃等，始能收預期之效果。此為研究調整機構問題者，所當注意之者。

三十年三月三日於渝

整理田賦與建立國家財政基礎

章宗祐

三十年四月，中國國民黨第五屆中央執行委員會第八次全體會議，鑒於以往各省經濟建設，有貧富肥瘠畸形不均之弊象，而地方財政，亟待充實，地方自治，亟待完成，爰有一改進財政系統，統籌整理分配，以應抗建需要，而奠自治基礎，藉使全國事業，克臻平均發展一案之通過。同年六月，第三次全國財政會議，繼有詳細辦法之決定，規定全國財政，分為國家財政與自治財政兩大收支系統。原屬國家預算及省預算之一切收入支出，統為國家財政之收支；自治財政，以市縣為單位，包括市縣鄉（鎮）之一切收入支出。中央稅課收入，除依規定撥給市縣外，並得視各市縣之財政狀況，由中央統籌，酌予補助，以免偏枯之弊。今後整個財政政策，當以此為依歸也。

田賦自民國十七年劃歸地方後，各省均為收入大宗，每有需用，動輒增加田賦，遂至賦則紛歧，附加雜出，輕重失平，民苦煩擾，各省收入，既有豐絀之不同，經濟建設，遂有緩急之差別，各視其本身之需要，個別發展，罔顧全國通盤之設施，省自為政，遂呈以往貧富肥瘠畸形不均之怪象。尤其對於國防經濟建設事業，在省自為政狀態之下，不能作合理之支配，與佈置，遂至敵寇入侵，糧餉乏術，倉皇西顧，失地千里，往事可鑒，夫復何言！今欲亡羊補牢，允宜健全國家財政，鞏固國防基礎，易辭言之：即對於全國財政，宜作通盤籌劃與合理之支配，不使各省建

設事業，尤其國防經濟建設，再似以往有貧富肥瘠畸形不均之弊，期能使之普遍平衡發展，臻國家於鄧治富強之域，至如何建立國家財政基礎，學者各有見地，各有主張，作有根據本黨經濟政策，及總理遺教，總裁訓示，計劃如次：

(一) 平衡國家財政收支——近世各國政府支出之增加，已成顯著普遍之事實，我國政府，當亦不能例外，揆其原因，約有七種：

- (1) 軍備費之增加。
- (2) 國債費之增加。
- (3) 貨幣價值之低落。
- (4) 民治發達，公共福利事業增多。
- (5) 工務及公業之發達。
- (6) 人口增多，政府事務加繁。
- (7) 財富增加，人民公共慾望增長，公共事業，隨之增多。

若於以上七因，公共支出，日益膨脹，而收入不能比例增加，遂成不敷之狀態，尤以我國政府，民十以來，每年支出，幾皆超過收入，不敷之數，惟恃借債度日，馴至債台日高，民負益重，茲將民國八年以來國家預算中之歲入歲出，及其不敷數，列表如次，以見我國財政收支不平衡之一斑：

年 度	歲 入 預 算 數	歲 出 預 算 數	不 敷 數	備 考
民國八年	四九〇,四一九,七八六元	四九五,七六二,八八八元	五,三四三,一〇元	
十四年	四六一,六四三,七四〇	六三四,三六一,九五七	一七二,七一一,二一七	
十七年	三三二,四八〇,〇〇〇	四一二,六二四,〇〇〇	八〇,一四四,〇〇〇	係實支實收數
十八年	四九六,六六五,九七五	五九三,九二七,五六七	九七,二六一,五九二	
十九年	五九一,九六九,〇九五	七〇六,二一九,八六五	一一四,二五〇,七七〇	
二十年	五五二,九七六,〇〇〇	六八二,九九一,〇〇〇	一三〇,〇一五,〇〇〇	係實支實收數
二十一年	六九二,五〇三,四六三	七八八,三四六,六三七	九五,八四三,一七四	
二十二年	六八〇,四一五,五八九	八二八,九二一,九六四	一四八,五〇六,三七五	
二十三年	八六八,一一一,〇三四	九一八,一一一,〇三四	五〇,〇〇〇,〇〇〇	不敷數該年為債務費

由上表以觀，一則可見歲出列年增加之趨勢；一則可見入不敷出，收支不平衡之一斑。抗戰以後，國家支出浩繁，不敷之數，尤屬可觀，列年國家歲出入數字，并未正式公佈，此處亦未便發表。故 總裁於第三次全國財政會議席上，指示今後建立國家財政基礎，必須首先平衡國家財政收支，平衡收支，若取源於公債政策或通貨政策，勢必引起惡性膨脹之不良影響，陷國家人民於萬劫不復之地，以是戰時增加收入，仍不得不採用租稅政策，以策萬全。抗戰以後，東南工商業繁盛地區，相繼淪入敵手，固有國家主要稅收，如關稅統稅各稅，均呈一落千丈之勢，不得不另謀補救，惟田賦一項，稅源廣大，稅收豐富，堪為增加收入，平衡預算之惟一良方，故五屆八中全會，有田賦收歸中央接管，統籌整理之重大決策，並從而改征實物，收入之薄，超過國家其他主要稅收三五倍乃至十餘倍以上，據聞三十一年度國家收入預算總數，均八十一萬萬元，而田賦一項，即佔五十萬萬元，其重要可知。今後再益以切實執行，行政效率之切實講求，則平

衡國家財政收支，自屬易易耳。

(二)切實整理田賦——田賦為我國最古賦稅，其積弊亦最深重。在田籍方面，土地缺乏科學丈量，舊有冊籍散失。田賦單位紛歧，插花飛地凌亂。在稅制方面，稅目繁多，附加苛重，科則不均，地價無憑，市地無稅，丁折於價參差。在徵收方面，預徵攤派，陋規重重，胥吏侵漁，飛濶詭寄，逃賦抗糧，隱名匿戶，種種弊端，層出不窮。以致造成有田無糧，有糧無田，田多糧少，田少糧多，等等弊象。今田賦已收歸中央接管，而其收入之薄，地位之要，甲於其他各種賦稅，為國家財政系統收入之主源，自宜切實加以整理，廓清一切弊端，以期平均人民負擔，增加國庫收入。整理之道，方法多端，大率可分為治標與治本兩種。學者以觀點不同，主張亦各異，衆說紛紛，莫衷一是。作者頗別整理田賦，應分為整理冊籍，整理稅制，與整理徵收三大方面。整理冊籍，不外實地丈地，丈地辦理土地陳報，清丈工作，手續既繁，費用亦鉅，非短時間內所能收效，故二十三年

二次全國財政會議，特決議舉辦土地陳報，以期早日完成整理田賦要政。土地陳報之結果，既可得實地、實戶、實糧，而地價、地籍、地類、及收益等，亦均在陳報調查之列，即可按圖索驥，改訂科則，而收楚效。整理稅制，不外實地地價稅，土地增值稅，并確立推收制度三途。土地稅與增值稅，為各種土地稅制中之最為合理而公平之稅制，為當今世界文明各國所共同採用，亦為學者所極口稱贊者。總理遺教中，主張尤為徹底，是我國將來新稅制之制定，自當以此等稅制為鵠的，方可達到平均地權、平均人民負擔之目的。至確立推收制度，所以樹立田土買賣轉移之法則，亦屬廓清田賦積弊，杜絕侵漁之良方。至於整理徵收，尤屬切要之圖，應即調整征收機關，建立人事制度，規定折算標準，改訂糧串賬簿，改進征收方法，改善征收手續，此處限於篇幅，未便詳述，果能依此三大方案，切實整理田賦，則不惟田賦積弊，可望消除，人民負擔，可望平均，國家財政基礎，實可藉此建立也。

(三) 實行糧食管理——糧食管理，原為總理遺教之一。抗戰以後，各地糧價飛漲，迄今一般糧價，均漲至戰前糧價五十倍乃至一百倍以上，究其原因，約有數端：

- (1) 兵員出征，勞力減少，生產力降低。
- (2) 東南各省人口內遷極多，後方生產未增，消費者衆。
- (3) 游資充斥，囤積居奇。
- (4) 征購軍糧，刺激市場。
- (5) 交通梗阻，供需失調。

以上五端，均為促使糧價上漲之主要原因，其影響所及，將

使巨商愈富，小商愈窮，大農愈富，小農愈窮，而公職人員，生活益形恐慌，國家財用浩繁，無從取給，乃不得不仰賴發鈔政策，需要愈多，發鈔愈鉅，此種循環不已，將陷入惡性通貨膨脹之危境。故管理糧食，尤屬戰時當務之急。田賦收歸中央接管，統籌整理，改征實物，中央設立財政部田賦管理委員會與糧食部，各省設立田賦管理處，糧政局，各縣市設立田賦管理處糧政科，同時於各縣鄉鎮，設立征收處倉庫，統籌管理，調濟盈虛，接濟軍需，供應民食，於抗戰建國大業之裨助，其關係良非淺鮮也。

(四) 統籌整理田賦稅——近公共支出之日益膨脹，已為各國政府之一般現象，前已述及。我國自抗戰以後，國家支用，固極浩繁，同時因物價昂昂，各省行政費用，亦日益加鉅。支用既無可節減，惟有開源一途，可資羅掘。故各省類似厘金之稅收，又復活躍，如湖南之特種物品產銷稅，廣東之舶來品專稅，廣西之百貨餉捐，雲南之特種消費稅，江西之特種營業稅，安徽之臨時產銷稅，陝西之特種消費稅，甘肅之特種消費稅，甯夏之臨時維持費等，有如雨後春筍，相繼設立，紊亂國家賦稅制度，增加人民負擔，莫此為甚！中央若一律勒令裁撤，各省勢必請求補助，使中央無法應付，故中央以往，對於各省非稅收，雖明知難予承認，但為顧全事實起見，亦惟有隱忍出之，今田賦收歸中央接管，改征實物，中央稅收，驟然增大，則中央與地方財政之聯繫，更臻密切，地方稅制，得在中央督導之下，切實調整，所有互相抵觸之稅捐，自可一律取消，而整個國家賦稅制度，趨於統一化，合理化，之境也。

(五) 舉辦專賣事業——第一次世界大戰以後，各國財政，皆呈赤字膨脹之現象，乃漸着重官有土地收入與官營事業收入，更

重辦專賣事業，為莫大之財源泉。專賣事業，在財政上之作用，其方式乃拒絕政府以外之商業或法人私行經營，國家得獨占經營，獨占收益，其所收益之部分，乃國家稅加企業利潤（相當於商人利潤之部分）之和，將二者溶合一體，統歸政府收納，是於課稅收入之外，又加利潤收入，其利潤收入，又常較稅收部分為大，故專賣事業，在財政上收入，極為可觀。此外舉辦專賣事業，實為社會政策上之最優良手段，而由我國三民主義立場觀之，則專賣制度，實又發達國家資本，節制私人資本，而實現民生主義之階階，茲分述之：

(甲)社會政策上之意義……第一、專賣事業之收益極大，可藉以發展社會事業，增進社會福利。第二、專賣事業之收益既大，其他租稅，可減至最低，以涵養民富，第三、專賣事業，又可以犧牲收益，為社會服務。第四、凡有獨占性之企業，皆由國家專賣，可以杜絕私人壟斷，而將獨占之利益，舉歸社會福利事業，惠及平民，第五、取締私人經營，由國家獨占利益，乃舉分散於私人之資金，集中中國家，不待沒收，而私人財產，歸於國有。

(乙)發達國家資本之意義……第一、國家獨占經營，將私人利潤，皆集中於國家，則國家資本愈大，第二、專賣事業，既能節制私人資本，發達國家資本，則將來可望一切事業，全部專賣。

(丙)保護民族工業之意義……凡專賣物品，須按照專賣局法定價格出售，可以低價拒絕洋貨進口，保護本國民族工業。

(丁)國家可逐漸廢除販賣之中間分配方式，而就機關團體各種公私融合，實行計劃直接分配制度。

基於以上各種原因，八中全會遂有鑷鹽、糖、烟、酒、火柴、茶葉、等六種日用品專賣之決議，財政部已於三十一年元旦起，先將鑷鹽、糖、火柴、菸類、四項專賣，成效均著。茶葉因由中國茶葉公司經營，暫緩專賣，酒類專賣，尚在籌劃之中，今後更加擴充專賣之範圍，則國家財政基礎，必日益健全也。

(五)擴充直接稅範圍——吾國以往之租稅制度，蓋為一以收益稅及消費稅為中心之租稅制度，中央政府方面，既以關、鹽、統、為收入重要來源；而地方政府方面，則又以田賦、房捐、營業稅、牙稅、常稅、屠宰稅等為稅收中心。前者建築於消費稅系統之上；後者建築於收益稅系統之上。前年田賦收歸中央物管，財政收支系統，改為國家財政與自治財政兩級，雖將田賦及營業稅等納入國家財政系統，但整個租稅，尚建築在間接稅之上，僅有少數直接稅。間接稅與直接稅之分，有兩種不同標準：普通以三收方法為標準，則間接稅與直接稅之分，有兩種不同標準：普通以能向租稅歸納人直接徵收，而向應納稅貨物之生產者或商人徵收，利用轉嫁而使消費者負擔者，為間接稅，依此種標準，則收益稅，所得稅，轉移稅，為直接稅；而消費稅為間接稅。第二種分類法，則以是否直接徵收負擔能力為標準，直接徵收負擔能力者，為直接稅，如所得稅、過分利得稅、遺產稅、財產稅、收益稅等是；不直接徵收負擔能力，而僅徵收負擔能力之表現者，為間接稅，如一切消費稅是。二者比較，無論在理論上事實上，自以直接稅為公平而合理，故各國均率先採用。吾國間接稅多而直接稅少，不問負擔能力，專問消費若干，課及生活必需品，於是平民負擔重，富戶負擔輕，最不公平。今後亟應擴充直接稅範圍，改善整個租稅系統。所得稅雖已於二十五年舉辦，但僅分三類，

採用分類課稅法，稅率均極低微，今後似宜增設農產所得稅，土地移轉所得稅，一律採用綜合課稅法，並將營利事業及證券存款二類所得稅率提高，以增加收入。遺產稅與非常時期過分利得稅，雖已於二十九年先後公布實施，但收數均微，亟應切實推行，今抗戰後方，商賈利市十倍，而公教人員，收入微薄，幾有不得一飽之苦，不平孰甚，故非常時期過分利得稅，尤應切實重課，庶可以糾正社會之病態也。

(七)擴充統稅範圍——近代直接稅代與，間接稅固已失去其昔日之地位，惟無論何國，尚不能完全放棄。第一次歐戰時，且又一度為財政重要來源，在交戰各國，占稅收入三分之一且至二分之一以上。蓋若專行直接稅，則稅負擔必較重，一次付稅必較多，結果必引起迴報及漏稅等情，而間接稅則因數目頗多，以無數消費行為徵稅對象，既分散在若干次，而稅額亦微，故感覺較輕，而稅收則廣，故間接稅尤其在戰時，尚不能完全廢棄。我國自二十年起，開始舉辦統稅，以為中央裁厘之抵補，初有捲烟、棉紗、火柴、水泥、麥粉、五種統稅，其後又相繼增辦雪茄、重烟、火酒、沙糖、洋酒、茶葉、鑛產各項統稅，由財政部稅務署重其事，稅收逐年增加，成績昭著，商民咸感便利，並無苛擾之弊，亟應因勢利導，將統稅範圍，酌加擴充，以收增加稅收之效。

(八)統一征收機構——我國今日稅務機構，極為龐雜。在中方面屬於貨物稅系統者，有關稅署及其所屬各級海關與貨運稽查處。屬於鹽稅者有鹽務總局及其所屬各級鹽務機關。屬于直接稅系統者有直接稅處及其所屬各區縣直接稅局。屬於消費稅系統者，有稅務署及其所屬各區縣徵收局，屬於田賦系統者，有田賦管理委員會及其所屬各省縣田賦管理處及征收處。在省方面，有稅

務局、捐稅征收處，屠稅徵收處等等不同。至於縣稅，有由省稅務機關代徵者，有另設機構徵收者，系統各不相同，組織極為龐雜，因之弊端叢生，不可究詰。第三次全國財政會議，爰有統一徵收機構之決議。將來之徵收組織，在縱的方面，應於財政部之內，設立國稅總局，各省分設某某省國稅局，各縣分設國稅分局，縣以下分區設立國稅支局，統一經徵國地各稅；在橫的方面，徵收事務，應按賦稅之性質，與事務之繁簡，分組科課股辦事，每組科課股，得經征一種或數種有關之賦稅。惟此項統一征收機構，務須逐步推行，不宜操切從事，如貨物稅與鹽稅二者，關係整個經濟行政與鹽務行政，暫不能歸併。田賦一項，以田賦整理工作，最為繁重，而整理田賦之中，又以清查土地，整理地籍為主要，此種工作，無論其為土地清丈，或土地陳報，皆須專門人才，且屬臨時性質，至其他整理事項，則與其他賦稅整理工作無異，皆須於徵收程序進行中辦理之，又當前田賦征收實物工作，異常繁重，非少數普通征收人員，所能勝任，故整理田賦地籍與戰時田賦征收實物工作，必須專設機構主持。合併辦理，以收統一徵收。茲省級財政，自三十一年度起已併入國家財政系統，原屬地方各種賦稅，亟須成立新機構，按步整理，實為最合理，又直接稅之整理，需要專門人才較多，且亦具特殊性質，宜俟整理就緒後，再行歸併，實較妥善，如此逐步實施，則弊端可免，收效自宏也。

總之，以往田賦為各省收入大宗，各省皆願以發展本身經濟建設，惟省自為政，缺乏統一整個之計劃，遂至如甲地應有之建設，有時或付缺如；而乙地不必須之興建，往往反日益增多，轉重失其平衡，緩急難期因應，而造成以往各省貧富肥瘠畸形不均

之病象。尤以國防建設一項，若無統一儲備計劃，則必至衰廢。生莫大之危機，今田賦收歸中央接管，統籌支配，合理設施，使各省經濟建設，得以平衡發展，國防建設，得以統籌計劃，於統建大業，所關尤鉅，再益以平衡國家財政收支，切實整理田賦，

，屬糧食管理，統籌整理賦稅，舉辦專賣事業，擴充直接稅範圍，擴充統稅範圍，及統一賦稅徵收機構八項設施，則國家財政基礎，必可日臻健全也。

要自立纔可以獨立

要自強纔可以自由

「他們這個舉動，不僅增加了我們同盟國戰鬥的力量，尤其對侵略各國在精神上給予了他們一個最大的打擊。然而我全國軍民必須知道獨立自由的地位，都是要『求之在我』的，我常常告訴我們同胞說：『要自立纔可以獨立，要自強纔可以自由』。中華民國要能自立自強，纔可以恢復獨立自由的國家，全國軍民，更要自立自強，纔可以恢復自由自由的國民，所以不平等條約的撤廢，與獨立自由地位的取得，對於我們的國家，只有加重其責任，對於我們的國民只有激發其義務感，而加強其責任心，絕不能有『點一驕於自慢』或『得自足』的錯覺，我全國軍民如果此後不能各盡其所應盡的義務，和負其所應負的責任，建設中華民國，為完全獨立自由的國家，以盡其對於世界人類的任務，則獨立自由的地位，行將得而復失，即在此次戰爭完結以後，我們整個民族，全體同胞，還是免不了要受往時所受的桎梏束縛和無限的痛苦，倘竟不幸而到此地步，那以後如想再要恢復我們民族獨立自由的地位，不知要幾百年代以後，而我們民族世代子孫之牛馬奴隸的悲運，亦必永無窮期了。簡單的說，中國今後的命運，常在我們現代這一輩國民的雙肩之上，我們為要確保祖宗所遺留的廣大領土，為要確保世代子孫的生存和幸福，就要從恢復獨立自由開始的今日起頭，必須人人抱定決心，立志報國，共同一致來奮盡其自立自強的責任。」

——摘錄自為中英中美新約告成 蔣委員長告軍民同胞書——

編後

我們深切感到，近世之談政治者，多驚於高遠空疏之論，結果是所說的不能切中時弊，只落得清談空論，無補於世，本期田雨時先生的「最低調的政治論」，恰足以矯正這項毛病，文中從法令政策人才機構幾方面着眼，對着目前政治上所感染的病症，痛下針砭，這雖然是一篇文章，也可以說是一幅醫時的處方。

關於調整行政機構的問題，本刊過去曾經有過許多言論，來建議商榷，但多偏重在理論上的檢討，這期我們又特約楚夢林郭宗弗兩先生特撰兩篇內容比較具體的大作，這兩篇宏文，雖然是楚郭兩先生個人的意見和理想，但我們認為確實有公諸世人供給大家來研究參考的必要，對於這類性質文章，本刊竭誠歡迎各位讀者源源賜稿多多發揮卓見，以供政府採擇！

這期是本刊今年最末的一期了，這一年將盡的時候，本會願意向諸位讀者，尤其是常常惠寄大稿的諸位先生，表示敬意！過去我們覺得很慚愧的，就是我們雖會對國家對政府對全國軍民同胞曾有過竭誠貢獻，然而比照我們的理想，相差猶遠，明年我們決心要以更大的熱誠，作盡善的努力，希望能夠把這個小小刊物，讓它發揮更大更多的效用，這點我們唯有更要求更企盼愛護本刊的諸位先生們的不吝指導和援助了！

本刊徵稿簡章

- 一、本刊歡迎政治理論及其建設等類稿件，至國際論文，亦所歡迎。
- 二、稿件字數最好能在三千字至五千字之間，務請繕寫清楚。
- 三、來稿一經刊載，即酌致每千字由八元至十五元之薄酬，不願受酬者，贈閱本刊，如已先在他處發表，恕不奉酬。
- 四、來稿文責由作者自負，署名由作者自定，但請於稿末註明真實姓名及詳細地址，以便通訊。
- 五、本刊對來稿有增刪權，如不願被修改者，請先聲明。
- 六、來稿不論登載與否概不退還，附足郵票者不在此限。
- 七、來稿請寄重慶中一路四德里十二號中國政治建設學會

定價表

定購辦法	冊數	價目	
		國內及日本香港及澳門	外埠
零售	一冊	七角	四角
預定半年	六冊	四元	三元六角
預定全年	十二冊	八元	七元二角
郵費		免	一元八角

本國郵票十足通用惟以一分及八分爲限

中央銀行

國民政府 壹萬萬圓 設置

總行 重慶

分行

上海	南昌(移贛州)	杭州(移永康)	天津	成都	廣州(移九龍)	昆明
福州	寶雞	洛陽	開封(移鎮平)	關州	西安	長沙(移沅陵)
貴陽	萬縣	衡陽	柳州	常德	桂林	宜昌(移巴東)
重慶新市區	雅安	北平	南鄭	衡縣	寧波	吉安
贛縣	立煌	零陵	漢口	老河口	泉州	延平
建甌	鼓浪嶼	廣州灣	韶關	宜山	梧州	盤縣
蒙自	下關	龍陵	那縣	寧光	安州	西寧
天水	武威	酒泉	許昌	鄭州	三台	自流井
嘉定	廣元	江津	內江	綿陽	瀘縣	北碚
瀘縣	趙家渡	中壩場	康定	寶慶	沅陵	瀘陵
筠連						雲陽

臨時辦事處

茶陵 辰谿 永春 白沙 西峽口 陝州 長沙 河池

國外代理店

(日內瓦) 瑞士信用公司 (紐約) 紐約哲斯銀行 (柏林) 歐芬信託公司
 德國貼現銀行 (倫敦) 紐約哲斯銀行 勞洽斯銀行 (巴黎) 哲斯銀行

內政部登記證警字第七二五四號
 本期審查證渝世誌字第八〇七號
 經中華郵政登記認爲第一類新聞紙類