

政治建設

第六卷 第二期

本會三週年紀念號

代論

政建三年

田雨時

一月述評

戰時教育工作檢討——加強實施動員員——英美宣佈
貸我鉅款——新生活運動八週年——蔣委員長訪問印度
——星島失守與遠東戰局——蘇軍反攻奏捷——軸心春
季攻勢蠶測——克利浦斯入閣

政治與國家生命力

高顯鑑

政治建設重心論

師連舫

新財政收支系統實施的檢討

李銳

論英美大借款

王丕烈

中國戰時財政之回顧與前瞻

郭垣

超然文官制度

王世憲

縣各級民意機關的設置步驟問題

汪振國

我國銀行管理概述

鮑軻

土地陳報與地價申報

趙明熙

太平洋大戰的現勢與前途

荆磐石

資料彙編

滇緬南段界務糾紛史料

劉渭平

地址 重慶磁器街四十七號
中國文化服務社
電話 六六二

總經理

地址 重慶中一路四里二十二號
中國政治建設學會
電話 二六〇三

編者

民國三十一年四月一日出版

代論 政建 三年

田雨時

本會成立迄今，業經三載，在此三年之中，適我民族奮力抗敵最爲堅苦之時，本會既成立於抗戰初期，復隨抗戰以發展，艱辛奮鬥，得有今日之成績，實社會人士之愛護督導及會中諸同志之同心戮力有以致之，當茲太平洋戰局改觀，我國責任加重，勝利基礎日臻鞏固之際，適逢本會屆滿三週年之時，藉此檢討以往，策勵未來，更覺其深具意義也。

本會成立於民國二十八年三月十一日，創立之時機，有如成立宣言中所云：『且以抗戰建國雖爲兩詞，實應視爲一事，非抗戰不足以建國，非建國不能完成抗戰之任務而保持其勝利之偉績，若欲達此目的，非有賴於政治。』是政治建設，實爲抗戰建國中之急務，願政治本爲衆人之事，推進政治建設，全民均應負責，國民固不必人人參加政治，而不可不隨時注意政治之動向，研討其得失，以爲政治改進之參考，爰本斯旨，邀集同道，籌組中國政治建設學會，而揭其目的曰：『冀以國民之資格，持研究之態度，就國家環境之需要，參古今中外之規，與夫專家學者之理論，詳慎探討，以時獻替，期於政府領導之下，發揚抗戰建國之精神。』

三年以來，同仁等即本此目的，孜孜研求全力推進，回顧成績雖未能滿吾人之意，而就本身會務以言，亦不無可慰之處，茲請分項述之：

甲、組織方面：本會既係全國性之學術團體，會員之吸收自極重視質量，故創立之時僅有會員百餘人，願以政治建設，有其

客觀需要，社會人士對此亦日感興趣，本會會員入會限制雖嚴，而於第一屆年會之時，竟亦增至二百五十八人，約增一倍有半。第二屆年會時又增至七百九十六人，較前一年度約增二倍，較創立時則增六倍。迄本年度，會員總數已達一千二百六十七人，較創立之時，實逾十倍矣。發展之速，不待贅言。而此千百會員以職業論，則遍佈社會各部門，以地域論，則遍佈全國各地，而尤以從事實際行政及研究學術者爲多，此種發展方向，足以證明與吾人之初旨相符合。

分會之建立，亦爲年來本會努力目標之一，誠以各地會員散佈甚多，分會之設立，既屬必要，又且易舉，乃先後於洛陽西安，蘭州，成都，昆明，桂林，貴陽等地，推定人員積極籌備，其中業經宣告成立者，有籌備就緒即行成立者，據其進行之情形推論，不久將有吾人之分會遍立於各中心地點矣。

乙、研究方面：本會會務之推進原則，向採以組織之發展推進學術，以學術之研究發展組織，故對學術之研究，無不努力以赴，其可陳述者如：本會設有十個專門問題研究委員會，包括地方行政，財政，金融，生產，建設，文化教育，外交，交通，憲政，戰地問題，等各部門，以研究純學術與政治設施之配合爲中心，偶有所得，輒貢獻於社會與當道。又如：座談會之舉行，每遇當前實際政治問題，輒由本會召集會員并邀請會外專家，舉行座談，交換意見，以爲政府施政之響應，此外如講演會，會員聯誼晚會，亦均本研討學術之目的，經常舉行。至於圖書之購置，資料之搜集，統計之編製，尤賴會內研究員及特聘研究員之努

右，成就殊多。

丙：出版方面：本會出版工作，向係遵奉 總理遺教 總裁訓示以發揚政治理論，貢獻施政方針，并於民族歷史政治哲學及各種不同之政治制度比較中，求取新中國政治建設之準則，以期有助於國家政治之愈發清明與進步，諸如政治制度之科學化，法治精神之樹立，政治風紀之整飭等，均為數年本會出版物闡揚之鵠的。

截止今日，本會已出版計有(1)政治建設月刊，於物資困難之下，現已出版至六卷二期；(2)政治建設叢書：如姜書閣先生編著之「新縣制下的國民教育」，楊君勵先生編著之「各省新縣制實施計劃彙編」等是；(3)會務通訊：披露會務及發表會員動態，尤於意見交換有裨良多。(4)政治年鑑：正在著手編纂之中，惟以今日之限於人力物力，彌感此一工作之艱苦，但必以全力完成之也。

以上各項，為本會年來工作之重要者，此外如經常參加文化學術團體之活動，而應國會議員之實施，對於政府新政推行之贊助，殆皆為一舉兩得應有之表現，極不必一一贅述矣。

政治建設，纏綿萬端，而戰時以人力物力及時間之限制，尤須有先後緩急之分。自民國二十七年，四月 總裁在武漢擴大紀念週上講演「五大建設」，指示「政治建設」為國家力量之一，「吾國朝野即莫不根據指示，研討進行，二十八年一月，五中全會宣讀京特別提出「加強政治建設」，且標舉其大綱曰：「嚴明賞罰，綜理各黨，集中力量，增進效率，加強民衆組織，統一民衆行動，解除人民痛苦，改善人民生活」，三年以來，吾國之政治建設，向本斯旨推進，蓋政治為管理衆人之事，政治機構如不健全，行政效率固受影響，而民衆活動亦失其中心，衆人之行為即失其統御，日常生活且陷於無組織無規範之狀態中，則焉能言建設！更焉能言抗戰！

回顧三年來國家之政治建設，成就實多，不待贅言，然其未能盡諸人意，亦無庸諱言，要在檢討過去，以為今後改進之張本。茲先就三年來政治建設之可得而述者，略舉其要：

(一)憲政之準備：憲政為我政治建設最大目標之一，且係政治建設根本之圖，考諸 總理之革命理論，其在政治方面，即以達成憲政為目的。 總裁繼 總理之遺志，於訓政期間，積極推進憲政，以期政治建設之底成，故於戰前，除會頒佈五五憲草外，更積極籌備國民代表大會。惜以七七戰爭爆發，國土被侵，人民流亡，遂未能如期完成籌備之步驟。近年鑒於抗戰建國必須同時並進，相輔為用，且憲政為國家百年大計，不能因戰爭即廢弛其進行，且更須羣策羣力，鞏其基礎乃復由政府努力籌劃，作種種切實準備，諸如三年添新縣制之普遍實施，即其一有力明證，良以實行新縣制之目的，在底成人民之自治，自治如告成功，則憲政之基礎實成矣。而去歲 總裁對參政會之指示，更曾明示戰爭完結之時，當為憲政準備成功之日，可知年來政治上之措施，無不以準備憲政為張本。吾人雖於大敵當前，萬分艱苦之下，仍能不遺餘力推進憲政準備工作，此實年來國家政治建設上，最可引為欣慰之一端也。

(二)行政機構之調整：戰時之一切變化與平時顯然不同，而政府之行政機構，自應隨之變更，以求適應。七七事變之初，政府當即根據戰時需要，調整行政機構，顯當時之調整多屬消極的，緣戰爭一起，若干機構失其業務對象，故或即變更，或予裁

撤，以求行政機構之簡單化。迨至民國二十八年以後，因抗戰已入長期狀態，必須同時建國，以輔助抗戰，而行政機構之調整遂自此一變其原則。由消極的一轉而為積極的。蓋建國工作，需要廣汎之動員，多方之并進，為適應此項要求行政機構自不得不採積極的擴充方針，三年以來，均係步此方針，其大者如：國防最高委員會既已應運而設更為促進行政效率實行設計執行考核三聯制而成立之中央設計局及黨政工作考核委員會，為管制糧食發展農林而設之糧食農林兩部，為增進社會福利加強抗戰力量而改隸調整之社會部，他如加強交通，管制物資平抑物價，而特設或調整之機構，不待一一枚舉。此等機構，皆係根據需要而產生或調整，其目的固在求「事無偏廢」也。

(三)行政效率之促進：行政效率之促進，亦為年來政府所極注意之問題，緣行政機構之調整，如不輔以效率之促進，則調整之意義全失，而效率如能促進，縱不調整機構，亦可應付重大之業務，是故於行政節約之觀點下，吾人嘗主張機構之調整應以行政效率為轉移為決定，機構之添增，固應先視現有機關之效能是否已達高度，而需另設機構，即機構之撤減，亦應查其果否已無效率之可言。但以往吾國行政機構積弊甚深，相沿且久，故欲促進其效率，必以澈底之科學管理不足為功，且非一蹴可幾之事，年來如 總裁倡導之行政三聯制，其目的即在改進行政效率，如人事考銓制度之確立而實施，亦為促進行政效率不可或缺之措施，如各種各級人員之統一訓練有助於行政效率者亦大。總觀三年來之國家政治措施，當此艱苦抗戰期中，得有如是之進步，自係由于賢明之最高領袖，政府與人民同心戮力所致也。

如言檢討，更當實事求是，若前此政治機構之調整行政效率之促進，成就固多，實則距離吾人之理想尚遠，而年來吾人呼籲之樹立政治風紀，政治制度之合理化與科學化，行政之節約運動等，尤多未能見諸實際，可知今後之政治建設尚多有待於猛力推進也。復以抗戰，迄今五載，人力物力消耗至大，今後之建國工作，必須以最小之代價獲取最大之效果為原則，政治建設，自不例外，故自 總裁於九中全會指示修明政治之後，我國之政治建設已步入一新階段，今後方針，自亦不同。各部的各階層之從政人員，誠應細心以求忠誠以赴，期無負於職守也。

今試以機構之重疊現象而論，其結果事權不明，責任難分，遇事彼此牽制，互相推諉，均欲負責，而實均不負責，本以「百廢待舉」，設新機構以當之，反因重疊之故，陷於「百事俱廢」狀態，效率更不必論矣。更以行政之種種浪費而言，機構之重疊固其一端，而行政人員之兼職太多，精力不能貫注，無關宏旨之集會過多，時間多為浪費，地方行政人員之進職調訓過繁，公私交受損失，凡此種種不勝枚舉，是今後之政治建設，縱就消極的意義求之，至少應以節約為第一要義，節約之意義，即包括提高行政上之效率，且為應付今後更以艱難之局面計，政治上之節約尤為必要。進而從積極的意義求之，則今日之政治風氣，確應力為刷新，從上至下，以身作則，確立從嚴艱苦中奮鬥以建立新國家之新風紀，開明廉潔，重視責任，實事求是，唯公無私。更若今日已有之制度法令，原已燦爛俱備，如無絕對必要，不必再添花樣，但求都能澈底實施足矣！

四

本會既為一學術團體，自當以研討之結果隨時供獻政府及社會人士參考，冀於吾國政治建設能有萬一之貢獻，願年來限於人力與財力，會務雖有發展，研究工作及出版工作雖未嘗一日中輟，而其進度確未能符合預期，例如政治年鑑之編纂，政治建設叢書之續刊及其他資料之彙編，純政治建設理論之介紹。曾經吾人不懈之努力，究以種種條件所限，難臻預期成績，此為會內同仁深自咎愧者也。

我國政治建設現已步入一新的時代，本會今後工作，自應有所調整，以配合此新的要求，故願就此發進徵語，乞教於本會諸同志，尤冀一向愛護援助本會之社會人士予以多方指導：

第一，在政治科學之研究方面，本會願與國內外其他同性質之學術團體切取聯繫，取人之長，補我之短，於理論上樹立適合國情與時代之基礎，以為實際從事政治建設之依據。

第二，在貢獻於實際政治及行政方面，本會宜就力之所及，本諸總理遺教及總裁訓示，對建國工作——尤其關於地方自治——多所建白；並應在可能範圍內，盡力於政府政策之實施。

第三專以本會自身之充實與發展而論，在當前實施全國總動員之時，吾人應盡其民衆團體應負之責任，自健全自身充實自身做起，故凡從事政治科學研究，或政治建設實務之同志，均在吾人竭誠歡迎之列。本會未來之工作，當於集會出版等方面，方謀會務之健全發展，俾將來可與全國總動員之政策相配合。吾人所懸之鵠的如斯，幸諸會友共起圖之。

下期要目預告

(專賣問題專號)



代論——專賣政策——民生主義

鹽專賣政策之推行

何以實行鹽專賣

食糧專賣與川康糖業

捲菸專賣述要

菸類專賣在戰時之重要性

繆狄杰

馬泰鈞

曹仲植

劉振東

王憲

田兩時

今後之火柴專賣

火柴專賣與技術問題

為推行專賣制度進一步

專賣物品之定價問題

劉鴻生

林天曠

洪懷祖

趙開熙

戰時教育工作檢討

教育部召開的第四項教育工作檢討會議，於上月三日圓滿結束，會期共計九日，對於國民教育，中等教育，教育視導及社會教育年來推進情形，都加以詳盡的檢討，對今後的工作方針，也有許多寶貴的意見提出，這種收穫是值得我們注意的。

一月述評

抗戰以來，我國整個教育受了莫大的影響，而以中等教育為尤甚！在這種艱難困苦的情形下，回顧數年來教育實績我們不能不認為「難能可貴」！今後我們抗戰建國的工作既非進入決定階段教育方面所負的責任也就更大，希望自這次教育檢討會議開幕之後，我國的教育情形能更進一步的發展起來。

加強實施 配合了國際局勢的發展，我們開始加強總動員。首先實施的是中央工作運動委員會主持的國民總動員文化界宣傳週，由上月七日起十五日止，依次

為開幕日，文藝日，電影戲劇音樂日，美術日，科學日，新聞出版日，國際文化日，宗教日。

在今天，加強總動員意義是極重大的，文化界首先起來實行，這表示了文化界在精神動員方面有着倡導的地位，今後我們相信各地各界都會繼此而起，為我們國家總動員充實一些新的內容。

英蘇宣佈貸款

在我們加強總動員的聲中，盟邦英美宣佈了分別以五千萬英鎊和五萬萬美元無條件貸與我國，這不但對於我們的財政經濟有莫大的幫助，而且顯示了民主國家的合作精神，這種合作精神對於我們的鼓勵尤大，因為它說明了英美已經認識了我們中國在太平洋戰爭乃至世界整個反侵略戰爭中的重要性。

新生活運動八週年 二月十九日是新生活運動的八週年紀念日，領袖特於是日發表告同胞書，指示我們要加强全國動員，厲行戰時生活。

在戰時新生活運動的意義是要激發國民的精神，嚴整同胞的生活，自從戰爭發生，國民全體入於動員狀態，生活也應當和平時不同，新生活運動的意義也就有所變更，而且更為重要了。

四年來的戰時國民生活，是否和平動員的要求？當我們檢討一下；可以發現許多地方使我們不能滿意。今後抗戰形勢，既已步入新的階段，根據領袖的指示，全國人民正應該檢討過去的生活，以為未來的惕勵。

蔣委員長長訪印度 馬來戰爭結束之後，印度問題愈顯得重要了，她不僅是大英帝國王冠上的鑽石，今天她更擔負了反侵略戰爭的重要角色，我們同印度是毗鄰，而且文化交流也最古，在抗日的戰爭中也就成為肩作戰的兄弟之邦了。所以領袖於本月中旬的訪問印度也就特別具有意義。

印度待解決的問題很多，得努力的地方也很多，誠如領袖在印民書中所指示「印度此次參戰，固為求取反侵略民主陣線之勝利實亦與其本身自由之得失有莫大之

關係」。民主國家之勝利與印度人民之努力有直接關係，而印度人民欲獲得本身之自由，正有待於民主國家之戰勝，所以，我們願和全印人民共來完成這個使命。

星島失

自從一月卅日英軍完全撤出馬來，退守新加坡以後，新加坡的要塞攻守便告開始。二月六日敵人向新加坡施行總攻擊，二月十六日，英國守軍宣告投降。七萬餘英軍，同時解甲。以十四年光陰兩千多萬鎊金錢所建築的遠東唯一的號稱「鐵攻不落」的新加坡要塞，竟在短短十天裏，宣告失守，這不能不說是深足惋惜的事情。新加坡失守的原因，據英首相邱吉爾的解說，很簡單的就是「方在北海地中海及大西洋上保衛航運之際從無實力能保衛太平洋及遠東」，對於邱吉爾的坦白磊落，我們固然極表崇敬，但是，馬來新加坡失守的如此迅速，我們又不能不歸咎於尚有許多多人軍事上的缺憾。往者已矣，倏寇的觸角，我正分別向着澳洲和印度伸展，究竟如使增援佈署，如何發動組織運用當地的武裝，尚望盟軍統帥部，尤其是美國統帥部，特別注意！

蘇軍反攻奏捷

假如說二月是太平洋戰爭的黑暗月，可是在蘇德戰場上，在這同一期間，蘇聯軍隊却打出許多光輝的戰績來。在這一箇月中間，蘇軍中路把納粹侵略軍隊完全驅出莫斯科州境以外，大軍直指斯摩棱斯克，且滲透進白俄羅斯，迫近蘇拉日疆界。北路蘇軍勝利的突破了列城之圍，並在列寧格勒之南完成包圍德國第十六軍的軍事佈署，該部德軍陷入絕望的境。南路也衝入了烏克蘭，進達頓伯爾河畔。我們知道，嚴寒和風雪，固然有助於蘇軍的反攻，然而却不是蘇軍反攻獲勝的主要條件；反攻勝利的主要條件，還是蘇聯全體軍民百折不撓的英勇戰鬥。祇有堅強英勇的戰鬥纔能打退了敵人，這是特別值得記取和把握的教訓。

軸心春蠶攻勢

希特勒在攻蘇戰爭，屢遭挫敗之餘，淒涼沮喪的喊着一「來春再見」，以安慰德國人。軸心國——主要是德國——的春季攻勢，成爲當前的一個大謎。我們認爲：第一，德國未來的春季攻勢，當然會發動，規模也會相當龐大，不過是不是一定能够比去年的對蘇的攻勢還大，確很有疑問；第二，敵人判斷，冰消雪融後的軸心攻勢，一定是東西夾擊蘇聯，理由是蘇聯不除，

克利浦斯入閣

二月十九日路透電報稱，英閣重大改組。尤以克利浦斯入閣，充掌樞大臣。及下院首領，具有特殊意義。是的，我們知道，就在同月四日的那次英閣局部改組的時候，克利浦斯尚且一因「沒能人閣呢。可是在這十幾天的中間，新加坡失守了，德艦衝過了多維爾海峽，致使英國輿論沸騰，政局震盪，克氏恰在這個時候走入了內閣，這的確不是偶然的。克氏屬工黨急進派，對於英蘇國交的促進，貢獻最大，在二月九日發表談話，主張與中國蘇聯和「自由印度」三友人相處，那麼，克氏的入閣，或者象徵着英國國策要有新的開展吧！

德日都沒法安枕，然而我們以爲戰爭發展，不是完全依強者主觀的意願，而是根據着客觀的情形。客觀的情形是：(一)德國八個月的對蘇戰爭，消耗得很厲害，許多企業因原料缺乏關閉了，石油和糧食都打缺了，兵源已經相當枯竭了；(二)蘇聯這隻熊在過去八個月中不但沒被打倒，反倒越發兇悍了，無論如何，不是輕易可以幹掉的。希特勒是滿「乖」的，究竟肯不肯總得一頭撞死在蘇聯的牆壁上也還成問題；(三)假如德國出兵中東近東，截斷援蘇路線，側擊加索，不是一樣的可以收取打擊蘇聯的功效嗎？

政治與國家生命力

高顯鑑

我國幾十年以來的政治，說不上軌道二字，勉強够得上說的，只不過是抗戰未發動前三兩年的事，祇是爲時太暫，不能假以時日，使那些許的成績，不必諱言的停頓了。假定再有一段比較長的時間，讓我們從從容容的佈署，努力，成績必不止此，或者，漸漸稍深，也不至於像現在這樣的脆弱，受不起打擊，這是可斷言的。

抗戰發生以後，國人懷於時勢的危急，一致的呼出救亡的口號，心志甚熱烈。工作甚緊張，而事實上所感到的政治的力量，的不充分，影響所及，工作受了窒礙，效率因而而不顯。因此這幾年中，大家的意志，掉轉過來，一致的努力，想將政治方面加以充實，如調整機構的條陳，政策決定的促成，在在都足以表現國人無間上下，都以熱忱的心理，努力國事，蓬勃的氣象是可喜的。祇是事實上的表現，能使感覺滿意的，究竟還不算多，這是值得研討的。

政治的事，說易有易處，說難有難處。說其易處，只要使其循序漸進，慢慢的扶植養成，不期而然的自可走上軌道。說其難處，就在這循序漸進，怎樣的排列這循序漸進又循怎樣的序以漸進，這是不易解決的。最近多少年來，一般人都想找「序」，彼一個「序」，此一個「序」，從表面上看，都是持之有故言之成理的，但是究竟那一個對呢？這就難說了。社會科學問題不比自然科學，可以拿到試驗室內實驗，縱令能實驗，所得結果，也還不够說是確定。

大抵立國要素有三；一是土地，二是人民，三是主權。這三者缺一自然不可，三者一樣都不缺也祇是就形成而言，有此三者，立國的條件够了，若要說到國家的建設，則除此三者以外，還要有其他他力量。這種力量是必需的，以人爲譬喻，土地，人民及主權不過是具備了軀殼，而這種力量却可比作人的靈魂，即可以已喻其重要了。

現代國家的生命力：第一是教育，第二是經濟，第三是武力。這三種力量缺乏一種或有一種不健全，便不能建設完全的現代國家。我們現代不能認識這三種生命力而找正確的途徑，努力來培養充實這三種根本的動力，那一定不能建設新的國家。現在我們中國還是有教育，有經濟，有武力，但爲什麼教育不能收效，一般國民仍舊不能來共同救國呢？爲什麼我們的經濟不能榮建設，而且國民日益凋敝，國計民生日益艱苦呢？爲什麼我們的武力不能抵禦外侮，保全領土，復興民族呢？就是因爲自民國成立二十多年來，都沒有照着建國的方法，來努力培養這教育，經濟，武力三種的生命力，所以直至今日現狀國家還只是一個形式而沒有真實的力量，始終不能建設起現代的國家。（這一段引用總裁的話）

如此說來，我們知道怎樣循序了。總理的遺教及總裁的訓示，都曾指示我們如何培養國家的生命力。祇是一般人的政治心太急切了，就是因爲望治的心太切了，或者將事看得太容易，以爲一蹴而可治，或者將事看得太難，畏縮不敢前進，這兩者

都太極了，畏縮不前自然不可，即輕忽處事也還不可，因為處事太輕忽了，結果或不免於僥倖，還說得前進嗎？

我們以為不應當易事，也不應當難事，更不應當因為偶有波折，而灰心墮志，反正事實擺在眼前，好也應當做，不好也應當做，祇不過是要循序而做罷了。現在自然說不上好，不特不應當因為不好而不做，而且應當因為不好尤其要加倍的做，這一點，是須充分的認識的。

現在，該說怎樣做了。國家的生命力是教育，經濟和武力，三者缺一不可的。我們的做法是要培植這三種生命力。這三種生命力的充實自然就是政治推動的先決條件。但是，反過來說，這三種生命力不是徒然的可以充實的，它需要政治的推動力量，才能達到充實的境地。教育，經濟和武力需要政治力量的推動，而政治的先決條件又是教育，經濟和武力等的充實，這其間的相互作用雖不可割滅，而在做的當中，仍須從政治方面做起，必須政治有力而後其他方面才可以推動。

近幾年的政治現象，在抗戰建國的大目標下，不能盡其發揮其功能，是不必諱言的，不過這不是一時或一人的過失，幾多年的漸漬，不是一個短時間或少數人可能糾正發皇的。現在自然需要健全的政治，不過，健全政治的需要是一回事，而怎樣使政治健全又是另一回事，祇要在後者方面努力而有效果，則前者自然就實現了。

要怎樣的努力，才能達成政治的效果呢？由上面的說法，我們知道要從健全國家的生命力——教育，經濟和武力——着手。不過三者實實在在祇是依存在下層方面，欲健全這三種力量，祇有健全下層政治而做起。這一點，編者看得最明白，新縣制

頒行就是這種作法的起點。祇是在現在的環境下，有些條件不合格，使良法實施出來，有些扞格不入，這一點頗為時下的人們所忽略，甚至有因此詆毀這善良的法制的，就未免太過當了。

不必驚遠，不必好高，就是現在所推行新縣制，即可以做健全的政治基礎。因為它的着重點是在下層的，而我們要培養的國家生命力——教育，經濟和武力，都是寄存在下層。教育不僅在培植大學或專門人才，最要緊的還是普通社會的民衆，經濟不只在開發某一部門，擴張某一部門，而是將濶在這普通社會經濟力量，一齊發揮出來，武力尤其是以普通社會為源泉，因此，聯帶的決不可忽略了下層政治，惟有下層政治健全，才能做到充實國家的生命力。新縣制是從鄉保這一級做起，這一級的重要無可比喻，祇是國家的一切都以此為基礎，它之強弱就是國家的強弱。

怎樣來健全下層的政治呢？新縣制的精神是着重在健全下層政治的。其所規定辦法完密無間，若是照着它程序做，效果決定有的。現在的問題是尙未能照着它的程序做，其原因大半在人的問題，新縣制的推行，所需要的人員太多，而舊日的一般保甲人員，多不合用，因此，雖然新縣制已經推行兩年了，而效果仍不多見。

行新縣制用新人，自然是對的。但是在新人未經訓練或功之前，難道就已把這一要政停頓下來嗎？這自然不可以。惟有就已有的人員，加以嚴格的陶冶，使其辦事的能力達到相當的水平，尤其要貫輸其廉潔的意識，使其奉公守法，而後者尤為必要。說到我國近幾年的政治，實在堪不上說清明二字，貪污瀆職，不特在下者有之，而在上者亦有徇私枉法的情形。如長此下去，清期是無望的。我們所求於在下者不祇是廉潔，還要更有幹的

精神，但是廉潔確是至要時。不過在上者總須有所勸進，若其不然，仍舊的徇情私縱，則草上之風必偃，也不能怪在下者之不能振作了。

國勢之危急有知千鈞一髮，起衰救危，實不可再緩，以今日

政治建設重心論

我們不一定贊成一般研究政治或從事政治者的說法，認為政治建設是建國的最基本的工作，然而我們絕不能否認，政治建設在整個建國工作中，居於最前提的地位。如果政治建設不能成功，也就是說沒有良好有力的政治，表或政治腐敗混亂，那不但不能積極的推行經濟建設及軍事建設，而且消極的足以防礙破壞社會建設和文化建設，使它日趨沒落！所以，我們認為建國工作，固然應該全面展開，但是必須以政治建設為中心，為前提，特別注意政治建設的實施。

現在戰爭是整個國力的角鬥，統治整個國力的是政治；如果我們不否認，「戰爭是政治的延長」那句名言，也就得承認現代戰爭乃是整個政治力量（包括軍事力量）的角逐。因此我們在抗戰的現實環境下，尤必須注意於整個政治力的發展，也就是努力於政治建設。我們不可忘記，政治建設不但是建國的中心。而且更是抗戰成敗之所繫。這一點如果不成功，一切都沒有希望，所以那變成空話！

我們如果對抗戰以來的政治建設加以檢討，就可以知道，雖

言，固然不能單責政治這一部門，而政治這一部門實居首要，尤其是下層的政治，為一切施政的基礎，不從這一點做起，使其健全，發揮效能，則一切都將是狂費的。

然有相對的進步，但實在還距離令人滿意的程度太遠！所謂相對的進步，就是與抗戰以前相比，的確有了很大的進步，那是戰爭環境逼的必然結果，不能歸功於我們的努力。所謂圓滿程度未達，總是以實際政治的本身來衡量，這雖然由於若干歷史的，自然的，社會的環境所造成，所限制，可是就主要的因素，却是我們的努力不夠！這一點最需要我們反省。

單說我們努力不夠，還容易誤會，最好說我們適當的努力不夠。我們眼看著自從抗戰以來，負責任及政治工作者，的確大都發奮努力；單從努力的本身說，我們不應抹煞事實，可是要從努力的性質和他的結果說，就不可否認，這種努力等於不努力，甚至不如不努力！簡單一句話，不適當的努力，「不徒無益而且其害之！」

「怎樣的努力纔是適當的努力？這是政治建設上最基本的問題，我們必須認真的加以理解。」

政治建設的最基本的問題，就是「重心」的問題。無論在任何時代，任何環境，要想就政治建設之全般，一舉而完成之，是

師連舫

絕對不可能的；「羅馬非一日之羅馬」，必須「作始也簡」，始可逐漸發展完成全部工作。我們檢討抗戰以來的政治建設，就覺得沒有重心，實在是他向致命傷！抗戰以來我們對於政治建設，不能說政府不認識其重要，也不能說朝野不熱心，工作者不努力，但是因為沒有重心，以致主力分散，效果低微！正中了一般人所詬病的「百廢俱興，一事無成」的毛病！

政治建設為什麼要有重心呢？因為國家的人力，物力，財力，都受它客觀的限制；如果把所有的人力物力財力，集中於力所能勝的建設方面，那建設一定可以成功，反之，把一定限度的力量，分散於全部建設，作無限的使用，當然處處感覺不足，任何部分也不能有所成就。這種情形，在抗戰期間的中國更為顯著，為我們的有限力量，經過戰爭的消耗，淪陷地區的損失；更加削弱；但相反方面，因為戰爭而增加的政治建設的要求，却有了意外的增加。以有限的減少，應無限的增加，當然更不足，更不能有所成就！唯一的方法，就是確立政治建設的重心，使無限變為有限，集中所有的力量以赴，庶幾能有成效可尋。

二、

政治建設的重心，應該在那裏？這不是個簡單的問題，它一定要決定於客觀條件之存在；因此甲時代應探之重心與乙時代不同，甲國度應探的重心，也要與乙國度有異。在我們這個時代這個國度當中，政治建設應該以什麼為重心？如果在五年前提出這個問題，相信國人的意見一定很不一致，也許紛爭甚多；但在今天這個問題却很簡單，重心是什麼？那就是「爭取戰爭的勝利」。

我們整個國家活動的最高指導原則。爭取勝利，唯其自「作戰」中得之，所以作戰就是我們現階段的政治建設重心；那一類政治建設與抗戰最有用？我們就先做，那一件政治建設是抗戰所不可缺的要素，我們就集中力量拚命以赴；相反的凡是與作戰沒有直接關係，或是關係很小，也許它是百年大計，我們也祇有暫時擱置不談，留待將來再辦。這種政治建設，就是以抗戰為重心的政治建設，也唯有這樣的建設，才適合國家民族的利益，而為我們國家現階段所需要，所絕對不可少的。政治建設是抗戰的條件，沒有政治建設的成就，大規模抗戰將無法支持，但這種政治建設一定要是為抗戰而建設的。

說到政治建設應該以適應作戰為重心，也許會有人提出異議？我們不是一抗戰建國同時並進嗎？我們的政治建設似乎不應該專以抗戰為重心，而同時還應該注意到建國！這恐怕不是少數人的意見。但是我們認為，所謂「抗戰同時建國」的真正意義，應該是為抗戰而作的一切努力，也就是建國的基礎，抗戰建國實在是一件事，我們的建國工作，也就是為了抗戰而作的，絕不是除了抗戰的工作而外，另有建國的工作。如果還有許多與抗戰無關的建國工作，那麼根據我們政治建設以抗戰為重心的原則，祇好暫時擱置，等到抗戰勝利後再從容去進行。

四、

假如我們真能以適應抗戰為政治建設的重心，則一切為政治建設的努力，都可以增大抗戰的力量，集中所有的力量，使抗戰勝利早日到來，這應該是無問題的。問題是究竟什麼樣的建設，纔是適應抗戰需要的？抽象的說法遠不免模糊，不妨舉些具體

的事實，

譬如說：抗戰的主要力量，是兵力，而構成軍隊的是一個人，如何使無數的人走到軍隊裏，樂於到軍隊裏，和在軍隊裏可以發揮最大的效能？這就需要一個優良的兵役制度，那末關於兵役制度的建設，就是適應抗戰需要的政治建設。譬如說：現代戰爭沒有前後方，全體國民都是戰鬥員，除非每一個國民都有戰鬥意志與戰鬥能力，絕不能保證全體性戰爭的決定勝利，因此充實每個國民的戰鬥意志與能力，實在是抗戰中最最重要的工作。怎樣充實？祇有求之於組織與訓練，所以組織或訓練民衆，就是適應抗戰要求的政治建設。再譬如說：人力總動員，是構成戰爭的基礎，人力如何能夠迅速動員不發生弊病？這就有賴於戶籍的精確與可靠，此外戰時的物資統制分配，也須根據精確的戶籍；因此現在我們爲了建立改進戶籍行政的一切努力，便都是適合抗戰要求的政治建設。

相反的，譬如說改進都市建設，在某種觀點上也許與軍事有關，但無論如何是很微小的，應該留到抗戰以後，再去大規模進行；現在如果化費一大部分人力物力財力，去作這種建設，那就是與抗戰需要不相合的。又譬如說：國民教育，這是立國的基本，何等重要，但這類的工作，絕不是很短期間可以奏效的，如果我們仍照平时的辦法，用極大的力量去推行普通的教育，也是不能適合當前抗戰的需要，也須設法將平時教育轉變爲戰時教育，專注意於發展民衆的抗敵意志，及訓練民衆的抗敵技能，那麼纔可與抗戰需要相適合。再譬如說：改良馬種，這是與軍事有直接關係的事，這次戰爭，告訴我們，不但在量的方面我們馬不

用，而在質的方面更差，因此爲了抗戰而改良我們馬種，實在是極端需要的。但這是需要繼續幾十年的工作，絕非短期內可以生效，在此次戰爭中絕對用不上，那麼雖然是重要工作，現在仍然不應該積極進行。如果費了很大人力物力財力，去推動馬政建設，也就與政治建設應以抗戰爲中心的原則不合。

五、

具體事實難以枚舉，但是有一句話，却可以說，就是現在並非抗戰直接需要的政治建設，仍有許多在進行，它披着建國外衣，使一切主張集中力量爲抗戰而建設者，無從予以非難！名義上是抗戰建國同時並進，實際上却因此可以使抗戰的力量分散，延緩了抗戰的勝利，當然也使建國無法成功，這實在是當前最使人痛心的事！三十一年度預算已經編成，數目固然很使人吃驚，但是中間有沒有用在與抗戰無關係的建設上？實在有加以檢討的必要。

我們五年來的政治建設，最大的毛病，除了「無重心」以外，還有「無計劃」；不過後者知到的人很普遍，政府也漸漸的注意了——戰時三年計劃之編成，中央設計局之成立；以及行政三聯制的倡導，就都是針對「無計劃」的政治建設而發；但是對於「無重心」的毛病，却知者不多，說者更少；這不能不說是一件很遺憾的事！

抗戰已到最艱苦階段，決不容我們再把建設的力量分散；我們必須澈底認識，有了現階段的勝利，纔能保證建國的百年大計。今後政治建設，必須以抗戰爲重心，深望全國上下引起圖之。

新財政收支系統實施的檢討

李 銳

一新新制度的推行，率基於事實與環境的需要。需要愈迫切，則其推行進程中之困難，愈易克服，而所期望之成效遂易實現。財政上許多新稅與新制度，非平時所易推行有效者，多為戰爭時期之產物，所得稅制，即其例之最顯著者。吾國自戰事發生之後，以抗戰建國同時並進為國策，在財政方面，一面須統籌分配，以應抗建需要，一面須扶助地方，以奠自治基礎，雙軌齊進，為難支應，因而劃時代之改革——改訂財政收支系統，遂應運而出。現此種新制，實施已逾半載，雖數月之間，為時甚短，不足以盡觀其推行之成效，然西諺有云，善始即為成功之半。茲就此改進系統之實施及有關問題，分別略述，以供關心此新制者之一覽。

一、改進財政收支系統案之要點

改進案中，對全國財政收支，從過去分為中央省（市）及縣三級之制，改為國家財政與自治財政兩大系統，原屬國家預算及省預算之一切收支，統為國家財政之收支。所有省之支出，均由省編擬歲出概算，送中央核定編入國家概算，以後即按月由國庫發放。省之登錄收入，則概由中央接管征收，編入財政部收入概算。省財政併入國家財政之後，縣市財政，即直接與中央發生關係。此後縣市收入，除自有房捐營業牌照稅應用牌照稅行為取補稅等稅源外，其由國稅中劃撥與縣市之稅，有（一）印花稅為按實收數百分之三十，（二）遺產稅為純收入百分之二十五，（

三）營業稅為按純收入百分之三十至五十，（四）土地稅（未收土地稅以前仍為田賦）及契稅原屬省收入部份，悉歸國家，其原屬縣市收入，暫仍其舊，（五）屠宰稅從營業稅內劃出，其收入全額歸縣市。

自治財政，另成系統，以市縣為單位，包括市縣鄉（鎮）之一切收支。在收入方面，除上述各稅外，應以義務勞力積極造產為增開財源之途徑。其遺產之基礎，則當從清理公學產着手，蓋吾國各地之公產學產，因久未清理，多為地方豪強所把持侵佔，一經清理而以義務勞力積極經營，則其有裨於縣市鄉鎮之財政必多。但在基礎未鞏固以前，中央應酌予補助，以促進地方事業之均衡發展。除上述各種可能收入外，縣市財政，因與辦事業之需要，致預算無法平衡時，應由縣市政府斟酌實際之不敷數，分別經民意機關的同意及呈請上級機關的核准，探配賦法，按人民之富力攤征。此種攤征之法，在各省市，均早已實行，辦法分歧，流弊甚多，今後縣市試能以此為必不得已之調劑辦法，并應力求辦法統一，以減少流弊。

與實施此改訂財政收支系統案有關之事項，如預算編審，統一征收機構，完成公庫制度，整理地方公債等問題，均有重要議案，其內容之要點，非此處所能詳及，容俟討論有關問題時再述之。

二、改進財政收支系統案之實施

改訂之財政收支系統，已於民國三十一年度開始實施，過去之數月，即從事於各種準備工作，如編擬三十一年度之國家概算，即將各省市概算，統編於內，國庫綱亦已積極推進，并期於二年内完成。至原屬省有之稅，如田賦契稅，已於三十年度內先行接收，在三空財會閉幕後，即經財政部核定辦理進度及完成期限，第一步祇須出發各地，視察實際情形，兼以溝通中央與地方之意見，然後本諸既定原則，參酌視察人員所報各地實情，訂定有關田賦及土地陳報之接管步驟及詳細辦法，第二步為考訓整理田賦人員。第三步為設立田賦接管整理之機構，此項接管機構，在財政部內設有整理田賦籌備委員會，在各省設有田賦管理處，三月之內，機構均已成立，因此田賦征收管理工作，進展極為順利，現甫數月，征收數額，已達原定額百分之九十。又如營業稅及各省貨物稅，前者因需查定營業收入，與中央直接稅之查征工作，具有連帶關係，後者為貨物稅，與中央之貨稅，性質相近，已於三十一年一月先後由財政部之直接稅處及稅務署分別接收。接收之後，各省營業稅，即由直接稅處，就其稽征及稅率，加以整理，以審稅收。至各省貨物稅，品目太繁且多為通過稅性質，亟應予以改革，以符中央廢除通過稅之原意。稅務署接收之後，一而統大宗貨品可適用統稅方法征課者改征統稅，一面將各省通過稅，逐漸廢除。此外關於各省過去所有之債權債務，統由中央接收整理，其接收工作，已由財政部在部內設立省公債整理委員會，自三十一年一月起，分別派人赴各省接收整理。

至自治財政系統之改進，三空財會中所有決議案，頗嫌空虛，不易立見成效，因而此短期內之實施，殊鮮顯著之事實可言。

如關於清理公學產，已擬訂有清理辦法，限各省於三十一年度以內清理完竣。如關於遺產，規定公有農場，每鄉鎮不得少於十畝，每保不得少於五畝，已由部分令各省廳轉飭遵辦。在此次改進系統案中，能對於自治財政上立著成效者，即為屠宰稅之全部歸縣與改按消費量課征。蓋屠宰稅自營業稅中劃分，改為從價征收之消費稅，值此物價上漲之際，其大有裨於縣收入，自甚顯而易見也。

三、統一征收機構與財政廳

以上所述，為改訂系統案之要點與實施，以下各節，則就值得討論各點，加以分析。關於統一征收機構一案，三空財會中通過者，有要點二：（一）以縣市為單位，由中央設立稅務局，征收國家稅，并代徵地方稅，其推行之順序，採逐步改進方式。（二）全國稅務局，統歸中央管理，由財政部責令各省財政廳長，負責綜理省內一切財務行政，與國稅縣稅之稽徵及稅款之解繳與劃撥。從此兩點推論，今後關於徵收機構之統一，可以採行兩種不同之方式：

第一、統一全國徵收機構，除徵收方式不同之稅，應有獨立系統者外，其餘各國稅及地方稅，統一征收，自上而下，分為中央省及縣三級機構。此種征收機構，專司征稅，在各省者，均直隸於財政部。

第二、全國稅務局，雖統歸中央管理，但在各省者，仍由各省政府廳廳長負責綜理，即連中央原有之稅，亦由財政廳廳長負責稽征之責。為實施此種新制起見，有人主張將財政廳廳長之地位，稍稍改變，使之直接向財政部負責，以加重其管理稅務之權。

上述兩種方式，就原則與實際言，似以第一種方式為較善，蓋因各省稅務行政，承過去割據之餘緒，至病紛歧雜亂，國民政府成立之後，中央雖迭謀改革，終以積重難返，不易澈底實現，此次改訂收支系統，既將各省收支，併入國家財政，更宜及時統一征收機構，切實改善稅務人事，以期收劃一稅政統籌改革之效。假使綜理之權，屬之財政廳，則政出多門，改革之推行便難，且財政廳長因其所處之地位，有時總不免牽就，結果直接間接將影響稅款解繳及人事更動。故實施新收支系統法，在收入方面，必歸統一徵收機構，而統一之後，直接控制之權，必直屬於財政部，否則財政部總管收入之權，終不能為有效之行使。且各省財政廳即不主管稅務，在此自治財政系統正待樹立之際，整理推動，亦尚有其重要之工作。例如縣(市)鄉(鎮)預算制度之改進，會計審計制度之確立，縣公庫之推行，地方經濟建設事業之審核，以及其他有關縣財政之改革，頭緒紛繁，待理者多，而各省之縣，以數十計，逐一為之，至為艱鉅。故今後各省財政廳之職掌，應偏重自治財政之監督，而今後自治財政之能否走上軌道，即可自此種監督工作之成效如何以下之。中央與縣市，雖因改制之故而接近，然地方財政之情僞，究難盡悉，不易適為監督也。

四、編審預算與審核機構

省財政併入國家財政系統之後，各省之收入，既由中央直接管理，各省政府之支出概算，自容易趨於膨脹，蓋因省府自身無平衡預算之責任，即不肯力求緊縮，浮估增列，事實上殊難免也。因之中央審核各省支出概算，須特別嚴密，其工作之繁重，即可想而見。三全財會通過之改定省預算編審辦法，關於政務及建

設支出概算之編審，規定如下：

(1) 各省普通政務支出，應先由各省政府參照上年度預算，擬具施政計劃，呈送行政院核定，并由其主辦會計人員，依據計劃所擬定之數額及理由，分別常時及臨時部份，按照規章科目，編造普通歲出概算，呈送行政院審核，由行政院彙集所屬各第二級機關單位普通歲出概算，送主計處，彙編國家總概算，轉請核定。

(2) 各省特別建設支出，應先由各省政府就必要興辦之事業，衡量國家財力，擬具分期計畫，呈送行政院核定，并由主辦會計人員，依此計劃所擬定之數額，按年編造特別歲出概算，呈送行政院審核，由行政院彙集所屬各第二級機關單位特別建設歲出概算，分別歸納科目，彙編特別建設歲出概算，送主計處，彙編國家總概算，轉請核定。

就上述規定言之，各省省統算之審核權，在行政院，行政院審核之後，再送主計處。此種繁重工作，行政院會計處，事實上亦甚難就內容上作有效之審核，不過參酌上年度，加以增前，以核定數額而已。就財務行政原則言，收支概算之編製與審核，以集中於財政部為最合理，蓋支出概算之審核，必本諸收入之實情，即不得已而籌特別彌補之法，亦有其限度，非可不顧事實漫為增加也。惟支出審核工作，極為艱鉅，如以事實上非一部所能兼任，則應設一強有力之審核機構，以專司其事。按我國現行財務行政制度，財政部主管收入，主計處與行政院分司初步審核支出概算之責，實病審核權之不集中。今後各省財政，既經統一於國家財政，如何在制度上加強審核工作，實值得特別注意：茲揭三

點，以供商權：（一）加強現有之主計機構，改隸行政院，使負預算編製與審核——特別行政院所屬第二級機關單位概算——之責。（二）重新對於各省建設事業，確定緊縮原則，以爲執行審核之準繩。（三）經此主計機構審核及行政院會通過之後，即逕送國防最高委員會核定，以縮短預算之編審程序。以上三點似均爲今後審核省預算應有之改進，至其他有關問題，涉及整個預算制度，則非本文所能詳及也。

五、國庫統一處理辦法的修正

統一國庫，爲現代財務行政制度上之重要原則，歐西各國財政制度健全之國家，早已付諸實施。此次改訂收支系統，將省財政併入國家財政系統之內，舉過去財政割據處理紛歧之情形而納之於一軌，不僅有助於統籌分配，亦實此新制度，應備具之條件也。過去各省政府，動行款項，得任意爲之，支配予奪，不受束行縛，一旦範之以成法，自多感覺不便，中央爲求制度之樹立及推之順利計，自應本諸實施之經驗，酌爲便利進行之改善，爲日既久，習之若常，則切實推進，成效自著矣。

各省收支改由國庫統一處理之原辦法，其要點有二：第一，中央政府總預算內所列之各省收入及預算外之收入，均應由繳款人直接繳納國庫。此項收入，除依法應歸入國庫各種基金存款者外，均歸入國庫收入總存款，由財政部統籌調度。各省非依規定，不得坐支撥抵解。第二，關於劃撥總預算內所列各省經費之規定，先由財政部依據總預算所列各省之各經費總數，分別按期簽發支付書，依照程序，撥存各地國庫所立之各省經費存款總帳戶。再由各省財政廳長，依核定各機關分配預算細數，按期

簽發撥款通知書，循照程序，撥入國庫各普通經費存款項下。至各機關支用上述存款時，應依法簽發公庫支票，交由領款人，持向國庫，領取現金。

上述國庫統一處理辦法，經數月實施之經驗，財政部爲適應戰時中央與地方財政之環境，最近復加以改訂，其改定之規定，一方面關於國庫庫款之收支，暫授權於各省財政廳，俾得就近依法處理。一方面使各省普通特別及建設等支出，暫由財政廳依照分配預算，按月劃撥各該省政府所在地之國庫分庫，以備支用。經此修正之後，各省府在收支處理上，手續較爲便利，亦減少戰時統一處理困難之一法也。至收入方面，如田賦征收貨物，原採征收分立之制，財部主管征收，糧部主管經收，用意至善，惟貨物征收之後，即等於庫款，非經國庫主管機關之核准，不得任意動用，其收納劃撥之辦法，雖經另有規定，然在分立制下，貨物之收納劃撥及處理轉帳各方面，實際上亦有困難，今後經征經收工作，爲便利國庫處理起見，或將統由財部負責也。

六、結語

財政收支系統案之實施及有關問題，已約略抒述如上，就大體言，成效已有可觀。推行一種劃時代之新制度，猶之投大石於池水也，石初落水，震盪甚力，欲波紋底於平靜，自須相當時間，今後此新制之推行，固不必過於操切，然須按步實施，成效始易顯著。語云，知之而不爲，與不知同，爲之而不力，與不爲同，而待改進諸問題，苟能及時推進，庶幾過去財政紛亂之局面，可以漸革，而新興之健全制度，將於此樹立基礎矣。

論英美大借款

王不烈

一、外債與戰時財政

戰費籌措來源，不外人所共知的增稅，借債和發鈔。無限制發鈔政策，流弊極多，其最著的，極易引起通貨膨脹，近代戰爭國家，已早有慘痛的經驗，所以發鈔籌措戰費，祇可作為臨時應急的補苴，與最後萬不得已的一遭，這是一般辦理財政當局和一般財政學者一致公認。所以籌措戰費的經常辦法，就要藉增稅與借債。惟二者雖為戰費的大來源，但是其所占的地位，則各不相同，在上次歐戰英國自始即着重在增稅，但以四年戰爭結果的總算，增稅收入，不過占戰費總額百分之十六，其公債收入，則占百分之八十以上，美國在參戰之始財政當局提倡稅債各半的計劃，結果，稅收祇不過占總戰費支出百分之二十五，其他百分之七五，則賴借債。借債在戰時財政所占的地位的重要性有如此者。惟借債有內債與外債的分別。外債與內債，以財政眼光看似無差別，祇是一者是國內，一者是國外，且在平時內債優於外債，但是在戰時，由其影響與實益方面言，外債則實優於內債，以上次歐戰經驗，德國除在開戰的初起，在美國一度發行了四千萬馬克的公債外，直至戰爭終結，未能得到分文外債，而盟國間自美國一九一七年一經參戰，各協約國得到美國大量的借款，隨着勝敗的變形，頓然分曉，這顯然是外債具有其特別優異的地方，稍加比較，即可立見，(1)借外債國內可不發生通貨膨脹的危險，此與內債不同，蓋以戰時，借債數額，數十倍於平時，為使銷售迅

速，內債多由銀行承受，政府公債，既為有價證券，各國通例，可作為發行之保證準備，因之公債發行的數量，一經增加極易促成通貨流通數量的增高，在長期戰爭，內債繼續發行，則國內通貨實有走向惡性膨脹的危機。而外債的發行則在外國，公債與通貨，無連鎖循環的關係，故與國內通貨數量無關，且因戰時得有大對外債，增高政府財政信譽，鎮定國內投機心理，通貨流通數率，可因而減低，而間接發生減抑通貨流通的作用。(2)外債的第二特點，加強戰爭經濟力量的絕對性。借債的目的，在轉移已有的經濟力量於政府，使得集中運用之於作戰，內債的承購人，既長國內人民，其轉移的購買力，自亦限於國內的所有經濟力量，由整個作戰機構來看，並無所增加。且在生產落後國家其直接供應軍需品有限，故於整個國力，並無顯著增強，在此種情形下，獲得外債，用以取得本國不能生產製造的軍需資源，由整個國家來看，實在是新的經濟戰鬥力量的增強，所以戰時得到外債援助的效能，高於內債。(3)更由戰費負擔方面言，戰爭為爭取民族生存獨立，其效益延於後代子孫，其戰費一部，應轉移於後代，更以在戰爭期間，戰費全部由現在人民負擔，亦不勝其痛苦。是以戰費應一部轉移於後代負擔，惟內債負擔能否轉移，學者間頗多爭論，而外債的償還，可由將來人民擔負，自己為學者公認，是以戰時大量外債的訂借，由其負擔方面言，又有其特殊的效益。

戰時外債，在戰時財政上，既具有上述的優點，在戰爭國家

，無不竭力盡量商借，但外債商借的成功，有其先決條件，第一戰爭須得國際的同情，國際同情的博得，應於戰爭本身富有正義感，以此次中日戰爭而論，自「七七」至現在，中國先後與友邦成立外債借款，不下三十次，而暴日始終未得歐美國家分毫的援助，可為佐證，第二，須有高強的財政信譽。友邦的援助，雖發動於正義熱情，而其出借的最後目的，實為投資，故於債務國將來償還的能力與決心，又為借債成功的重要條件。吾國債信自國民政府成立以來，力謀建樹對北京外債力謀整理，對於本息有確實擔保外債，於本息的償付，從無逾期，對於無確實擔保各債力謀整理，故吾國對外債信，近年來異常卓著，此實為抗戰後，迭次獲得友邦援助的又一重要條件，而有助戰時對財政的調度，所關至鉅，吾人應加重視，而不可忽略者。

二、此次大借款的特質

外債在戰時財政上既占有如此重要的地位，吾國財政平仄既樹有卓著的債信，而此次戰爭又為華民族生存獨立，打擊侵略，維護世界和平，故自始即博得各友邦的同情，是以自「七七」抗戰開始，即曾與德、法、捷、比均一度有借款的成立，歐戰以歐戰事起，各國的形勢改變，旋歸中斷，其自始自終源源援助的則為英美及蘇聯。以借款成立次數論，則又以英美兩國為最多，計在二十六年「七七」後，與英國成立借款計有整理內債借款，廣海鐵路借款，中英浦信鐵路借款，滬緬鐵路借款四起，二十七年與英成立商業信用借款，與美成立石油借款各一起，二十八年與英成立幣制借款，中英外匯平衡基金借款，中英商借借款三處，與美成立中美信用借款及中美飛機公司借款兩起。二十九年英國

對於遠東外交，一度陷於迷離，所以對於中國的援助，也同時隨於停頓，惟與美國則先後成立中美滙錫借款，中美鈔砂借款與中美信用借款三起，至三十年代初英美遠東外交，採取平行政策，於是同時分別訂借中英美外匯平衡基金借款各一起自去年九月暴日在太平洋上掀起大戰後，本年三月後，有此次英美大借款的成立，自「七七」起至此大借款止，四年半中吾國與英國共成立借款十一起，與美成立借款八起，惟此次大借款與以前歷次借款有其特質，不可不特加認識：

第一數額鉅大，自抗戰後，至此次大借款成立前英美借款雖共達十七起，惟其每次的數額，均較微小，雖然在戰時財政不無補助，然欲用以達到鞏固財政基礎，增強國防力量，改進軍事設備的目的頗為困難，大多作為臨時的補助，力量尚未發揮，而借款已經用竭，最顯著的如二十八年二月中英幣制借款，同年三月外匯平衡基金借款，對於法幣匯價，一時雖不無影響，然究以力量不夠，未旋踵間即歸失敗。茲將英美歷次借款額表列如次，以供比較：

戰時英國借款

名	稱	成立年月	借款總額 (單位鎊)
中英整理內債借款		廿六年八月	二〇、〇〇〇、〇〇〇
中英廣梅鐵路借款		廿六年八月	三、〇〇〇、〇〇〇
中英浦信鐵路借款		廿六年八月	四、〇〇〇、〇〇〇
中英滬緬鐵路借款		廿六年三月	一〇、〇〇〇、〇〇〇
中英商業信用借款		廿七年三月	五〇〇、〇〇〇
中英幣制借款		廿八年二月	三、〇〇〇、〇〇〇

中外匯平衛基金借款	廿八年三月	五、〇〇〇、〇〇〇
中英商借借款	廿八年六月	二、〇〇〇、〇〇〇
中外匯平衛基金借	三十年四月	五、〇〇〇、〇〇〇
中英信用借款	三十年六月	五、〇〇〇、〇〇〇
合計		五八、五〇〇、〇〇〇

戰時美國借款

美元

中美桐油借款	廿七年五月	二五、〇〇〇、〇〇〇
中美信用借款	廿八年三月	一二、八〇〇、〇〇〇
中美飛機公司借款	廿八年三月	一五、〇〇〇、〇〇〇
中美瀆錫借款	廿九年四月	二〇、〇〇〇、〇〇〇
中美錫砂借款	廿九年九月	二五、〇〇〇、〇〇〇
中美信用借款	廿九年三月	五〇、〇〇〇、〇〇〇
中美外匯平衛基金借款	三十年四月	五〇、〇〇〇、〇〇〇
合計		一九七、八〇〇、〇〇〇

觀上表，自抗戰後英國的十次借款的總額為五千八百五十萬鎊，美國的七次借款總額為一萬九千七百八十萬美元，此次借款，英國五千萬鎊，與過去十次借款總額差相等，而美國則為五萬萬美元，為過去七次借款總額之兩倍，二者如按中央銀行牌價合算，法幣則為一百三十二萬六千八百一十八萬一千一百二十五元，所以由數額上至少可以看出，英美已超出同情的援助，而更進到一個新的階段了。第二個事實，是此次借款已改變了過去商業性質，而轉變了為政治借款。商業性借款與政治性借款不同之處

，第一商業性借款，多以發展兩國間貿易的有形利益為目的，借款用途，多限於購貨，借款條件，利息務求其優厚，擔保方求其確實，而政治借款則不然，其目的則在於遠大的政治利益，與整個國家政策，不斤斤於獲得商業上有形些許利潤，所以借款的式形，當不限於購買貨物，其條件更不在利息的高低和償還是否有確實的擔保，試觀戰時歷次英美的借款條件，對於用途均有詳細的規定，且多以購買英美國內貨物為限，其用於鞏固吾國幣制各次借款均不出用以穩定有關兩國間的匯價，藉以便利貿易為依據，利息尤多在厘厘，其償還大都規定以國內各項特產，其方式或由中國組織公司，或由銀行担保如對美的桐油錫礦瀆錫等項借款均是。條件既極嚴苛，運用上亦多有束縛，其對於我國財政經濟，雖不無補益，但究屬有限。而此次英美借款則不同，純屬政治借款，而尤以美國大總統羅斯福兩次親電我國領袖蔣委員長告以借款的成功一事，為顯著的表證。而羅氏對此次借款更有明白表示，觀其致蔣委員長第一電有謂「余所提請國會撥付五萬萬元美金為對中國之財政援助一案……此案在兩院得以空前之迅速，獲全體一致之通過，與夫美國人民對此案熱烈之贊助，足證美國政府與人民對於貴國衷誠之敬佩，更可證明吾人對於從事保衛自由之戰鬥中同盟國家間之協同合作，具有如何殷切之願望與決心。……而貴國所奮勇抗戰者，固今日吾人之公敵！」由此可見，此次的借款，其目的完全在加強我國戰時財政，以擊破共同敵人為唯一目標，具有超絕的政治意義，而不在于取得商業上的利益為動機，因其借款的成立，蔣委員就復謝羅氏電文有一語「不附有任何條件」之語，其為政治性之借款，當無疑義。換言之，英美此次貸款，不是利益交換，而是利害與共并肩作戰的盟友

以其而擊敗暴口為最終目的了。

三、用途的商榷

此次英美借款的特質，既略如上述，為充分發揮外債的效能，關於其運用問題，在蔣委員長致羅斯福電中，關於運用的原則，已明白確定有謂：「除用之於充實軍需外，其主要之用途，將為增強吾國之經濟基礎，換回吾國之法幣，管制吾國通貨之發行。穩定吾國之物價與戰時生活標準，並將用之於增加必要之生產。」要而言之，就是收縮法幣流通與增加國內生產兩大端，但實際，究應用何種方法運用，而後能達到上述兩大目標，為最值得研究討論者，目前關心這個問題的時賢，曾有多種意見發表。惟應有其最高原則，即應用此項借款以為力量的發動而不應用在為純消耗的途徑，否則此項款量雖似甚大，終屬有一定的限度，一朝用盡，全盤政策，即歸消滅。第二借款的運用應以鞏固法幣制度為前提，不可因為要收縮通貨，而致直接或間接動搖了艱難締造的幣制基礎。持此兩項原則以衡時賢的各主張，其關於收縮法幣方面的如（一）恢復無限制的外匯出售辦法。（二）運入美鈔及黃金出售。（三）由外國銀行出賣外匯期票或各國公債。（四）或由中國政府借入英美公債在國內出售。（五）購買外國公司股票在國內出售等辦法，或屬為消耗此項借款性質，或有礙法幣制度均無足取，無待詳論，至關於增加戰時物資有主張（一）以外匯購買淪陷區物資，（二）加購飛機運入國外物資，雖於抗戰經濟力量之加強，不無裨益，但外匯流入淪陷地區難免不流入敵手，增購飛機運輸，固屬可行然究應運入何項物資，尤待研究，茲本上述原則，於收縮法幣方面，一述愚見如次：

（一）推行金存款。金存款辦法，早在二十九年財政部曾與國家銀行擬辦金存款辦法的推行，其辦法的規定有兩項，一項是英美金存款，一是以法幣按官價折存外幣，實行以來，一方以推行未盡努力，同時銀行未撥出固定基金，致信用未盡卓著，故收效甚鮮，現在似應由政府與英美借款各撥一相當數目，作為基金，對於法幣折存辦法，盡力推行，惟外幣存款，應以外幣為計算單位，如大戰彌漫全世界，英美幣值，亦未免動盪，適應社會保值心理作用，應另推行純金單位存款，以純金數量為標準，提現時再按官價折給法幣。利息應稍優厚，手續力求簡捷，推行力求普遍，於法幣制度既無危害，於借款效用，亦可得到充分的發揮。

（二）發行金公債。發行金公債辦法，為目前各方一致的主張，惟應注意者現在通貨的增加，於公債的發行，實有密切的連鎖關係，即公債可作為法幣發行的保證準備，過去公債大都由銀行承購，是以公債發行，法幣流通數量亦隨增加，此項發行金公債，既在收縮法幣流通，於這方面的漏卮，似不能不予以堵塞，是以發行時應照下列各條件：（一）此次的金公債不能再作為發行的保證（二）要直接由人民購買，不再採間接由銀行承購辦法，（三）如大量吸收法幣，應採一部強制辦法，分別按照所得額，過分利得額，土地財產額等實行派購，庶能將收縮法幣的作用。復次，金公債每年還本付息，應儘先由國庫撥付，以提出借款的一部作第二擔保，遇有國庫撥付不足時，再由借款補足，而此項借款基金應在國外作投資利用，每年所得利潤與利息，仍撥入擔保基金項下，庶乎國金公債發行數額，不為提作基金數額所限，而可充分達到收縮法幣的目的。

至增加生產方面，在原則上當然以用在與國防建設事業爲第一，生活必需品居次，惟以過去各項對外借款，實際大部均用在購置國外的各項製成品，而小部用以購置生產工具，固然是因爲環境所限，在需要迫切的時候，不容我們自行爲迂緩的生產，但是今後的戰爭已更進到一新的階段，自力更生爲我們惟一的出路，例如國內已發現有大量油礦，可是因爲缺乏提煉設備，祇好坐視流溢到田野，他方面在艱難困苦的交通線上，輸入大量汽油，所以增加生產，應當由儘量增加生產工具，建設生產事業方面，多加努力，此不過爲原則上的提供，至其緩急先後，何去何從，不能不與賢明的當局，爲之經營謀劃矣。

中國戰時財政之回顧與前瞻

郭垣

中國抗戰到現在，已有五年半。在這五年半中，最進步的當首推軍事；次於軍事的是財政。軍事上的進步，爲衆所週知；財政上的成功則談者尙少，現代國際間的戰爭，不僅是軍事武力的決戰，而也是經濟力的搏鬥；財政係屬國家經濟的命脈，它的健全與否，實爲決定戰爭勝負的契機。所以我們檢討我國戰時財政的過去設施，瞻望神聖抗戰前途，實具莫大意義。

我國戰時財政最顯著的幾個成就，據要講來，就是：第一，戰前法幣政策的實施，奠定了健全戰時財政的基石，穩固了金融，也安定了我們整個經濟社會。第二，戰時租稅政策的採用，使我國向以間接稅爲中心的稅制，轉而爲以直接稅爲中心，新稅孕育滋長，擴大了直接稅系統。第三，募債政策的穩健，向友邦借款的成功，既充裕戰時財政收入，復增強抗戰建國力量。第四，

四、尾語

總之，外債在戰時財政上，其對國內財政經濟力量的加強，有其特殊的供獻，英美此次予我以空前數額的大借款，雖然是過去一貫援助政策的表現，但已一變過去商業性而爲政治性，今後吾國抗戰，不但爲爭取中華民族的獨立自由，而擴大爲全世界民主國家共同擊敗侵略國家最堅強的一員，故於戰時財政鞏固基礎的建立，所關至鉅，所以對於這次借款的運用，至應慎重計劃，詳審考量，盡謀就一得之愚，提供關心者的商榷。

金融的控制，貿易的管理，都足爲我國戰時財政開一特色，因而加重戰時財政健全的程度。第五，第三次全國財政會議後，建樹戰時財政新制，展開抗戰財政新陣容，不僅在財政史上佔有劃時代的一頁，對於我中華民族的全面抗戰也握制敵取勝的關鍵。這五點，當然不能包括我國戰時財政的全貌，不過藉此，也可以瞭然它的大概。

(一) 法幣政策的實施，奠定了健全財政的

基石

法幣政策在民國二十四年十一月四日實施。這個新幣制，包

括以下六要點：

一、從民國二十四年十一月四日起，以中央、中國、交通三行所發行之鈔票定為法幣。此後無論公私款項之收付，概以法幣為限，不得行使現金，違者治罪。

二、中、中、交三行以外各銀行銀行之鈔票，已流通者准其繼續行使，其發行額即截至十一月三日為止，自後不得增發。已發行者由財部酌定期限，以中央銀行鈔票收回。

三、設發行準備管理委員會，辦理法幣準備金之保管及其收換事宜。

四、凡銀錢行號商店及其他公私機關或個人持有銀幣或其他生銀者，應自是日起，交由發行準備管理會或其指定之銀行兌換法幣。

五、舊有以銀幣訂立之契約，概改作法幣支付。

六、為使法幣對外匯價穩定計，中、中、交三銀行以英鎊一先令二便士半之價格，無限制買賣外匯。

這個新幣制最大成就就在統一幣行和取消銀本位，而採外匯本位制。因此改革，軍事發生後，人民不會持鈔票去銀行擠兌，金融不會發生風潮，鈔票價值得穩定，社會秩序也得以維持。就籌措戰費這一點講也收指一掃如之效。有人謂：中國的法幣是支持中國抗戰的主要武器，良非虛語。

(二) 由間接稅為中心的稅制轉而為以直接

稅為中心

我國過去租稅收入，向以間接稅為主。關稅，鹽稅，統稅是

主要稅收，佔全國租稅收入百分之九十以上。間接稅的弊端，除了有違公平原則外，更缺乏彈性，不合抗戰需要。我國適應戰時需要，於抗戰期中，完備直接稅體系，實為財政上的一個偉蹟。

民國二十五年七月二十一日，我國公佈所得稅暫行條例，分所得稅為三類，第一類為營利事業所得稅，第二類為薪給報酬所得稅，第三類為證券存款所得稅。二十五年十月開始征收第二類及第三類所得稅。到民國二十六年元旦，始行全部開征。民國二十七年十月六日，國民政府公佈遺產稅暫行條例，翌年十二月三日公佈遺產稅暫行條例施行細則，二十九年七月一日遂開始征收遺產稅。為平衡社會負擔，裁抑社會暴富和實現有錢出錢原則，從民國二十八年一月一日起又開始征收非常時期過分利得稅。過分利得課稅範圍分(一)營利事業過分利得和(二)財產租賃過分利得二項。三十年初政府將印花稅劃歸財部直接稅處代辦，同年底，政府又令飭財部直接稅處直管各省營業稅。在抗戰五年半中，我們不僅建樹了新的稅制，又將它的體系擴大。

直接稅的優點很多，我們不暇細舉。最主要的，它是依國民負擔能力而課稅，是最公平的租稅。就稅收數字觀之，更顯逐年進展之象。祇以所得稅一項而論，在民國三十五年度時，它的收入僅佔各項國稅總額百分之〇·七四，所居地位，自屬低微。但從二十五年以後，所得稅收入逐年激增，到民國二十九年年度，已激增到民國二十五年數字的七倍，在國家稅收預算中，所得稅已躍居第三位。過分利得稅從二十八年開征以來，非常順利，稅收數字也現逐漸激增之象，譬如三十年度紙十個半月的數字，就比二十九年增加三倍之多。印花稅收入，經過整頓，大有起色，三十一年度的預算數字比較月前可有五倍之增加。遺產稅創辦

未久，還在推行階段，三十年度預算祇列為五百萬元。但衡諸各國先例和本國稅源情況，它的前途是很有希望的。

總之，在戰時我們不僅建立了現代化的優良稅制，更由於這良稅的收入，大有助於戰時財政問題的解決。

(三) 募債與借款是我國戰時財政另一成就

籌措戰費，主要方法是徵稅，募債和增加發行。採用租稅政策，有時緩不濟急，增加發行，易陷惡性通貨膨脹，危險太多。公債政策，較為持中。第一次世界大戰時，各國大抵採用公債政策，美人且倡：「半稅半債」之說，事實上，各國戰費什九仰賴於公債。但公債發行逾量，也易陷於惡性通貨膨脹，又以我國國家富力較低，大量發行，不但難收成效，反易發行濫弊，因此，我國戰時公債的發行，向採穩健政策。據官方發表的數字我國發行公債情況：民國二十六年發行救國公債五萬萬元，二十七年國防公債五萬萬元，二十七年會公債五萬五千餘萬元，(關金一萬萬單位，美金一千萬鎊，美金五千萬)二十七年賑濟公債三千萬元，二十八年建設公債六萬萬元，軍需公債六萬萬元。二十九年建設公債，美金一千萬鎊美金五千萬元，二十九年軍需公債十二萬萬元，三十年發行軍需，和建設公債各十二萬萬元。又為供應軍需，調劑民食之見，發行糧食庫券，作收購糧食支付代價之用由發行機關依三十年度需要收購糧食數量，分別省區發行。在此應加證明的：(一)所發行的公債，係在海外，募集消納。(二)各債還本年限，長者三十年，短的也有十五年，利率低的過息四釐，高的也不過過息六釐。(三)過去發行公債總額不過國幣一百萬萬元；現在日本國債已超過三百萬萬元，相差很遠。這

一方面說明：我國發行公債數額不算多，另一方面也可看出：我國國民對於公債，還餘有很大的消納能力。

發行公債外，同時又向各友邦接洽借款，結果都很圓滿。抗戰迄今，計先後成立美國桐油借款，購貨借款，續訂新借款，英國出口保證信用貸款，幣制借款，蘇聯三次借款，法國南鎮鐵路借款，敘昆鐵路借款等，除一部分係以現金還本付息者外，大都採用易貨方式，將本國的資源，換取各友邦所供給的貨物。三十年度我又曾與英商簽訂中英五百萬鎊外匯平準基金借款合同及中英五百萬鎊出口貸款合約，又和美國簽訂中美五百萬元外匯平準基金借款合同及中美五百萬元金屬借款合同，對我外匯的穩定，抗戰資源的供給，幫忙很多。本年二月初，英美兩國又同時宣佈貸我鉅款：美國是五萬萬金元，英國是五千萬金鎊。如按法定匯價，折成法幣，則合國幣一百三十多萬萬元。這個數額，真是相當可觀，較過去任何一次貸款都多。英美此舉，固可見對我們的友情，另一方面也正證明：我們財政的健全，足以引起他們的信心。

此外如對於舊債，按期還本付息，頗獲聲譽，而節約儲蓄的推行，鑄幣捐獻的勸募，也卓著成績，大有助於國庫的收入。

(四) 控制金融，管理貿易，加重戰時財政健全的程度

戰時金融，需要控制。八一三淞滬戰爭爆發後，政府即頒佈安定戰時金融辦法，主旨在鞏固銀行信用，防止資金逃避和維護外匯市場。夫一步驟為集中金融運用力量，堅實中央金融樞紐，

成立中交農四行聯合辦事總處，最初在上海，嗣乃隨國都而遷移，各地又成立四行聯合辦事分處，建立地方金融主幹，以收指臂相照之效。所有金融政策，都由四行聯合辦事總處研究實行。當時聯總處成立時候，即成立貼放委員會和各地貼放分會公佈四行內地聯合貼放辦法，融通農工商各業資金，並擴充四行分支處於各僻區域，以應抗戰需要。第三，充實法幣準備，穩定法幣，藉以增強抗戰力量。第四，管理進出口外匯，得友邦協助，成立外匯平準基金，支持外匯市場；復管理僑匯，便利內匯和管制口岸匯兌，藉以增強抗戰時金融統制。第五，改善地方金融機構，推行小額幣券，核准省地方銀行發行一元券和輔幣券，藉以調劑地方金融，適應抗戰需要。第六，舉辦節約建國儲蓄，發售節約建國儲蓄券，獎勵資金內移和舉辦外幣定期儲蓄存款，用以吸收游資，緊縮發行。第七，改善出口結匯辦法，出口貨物結售外匯，從二十七年四月以後，即依照後方土貨生產及歷年出口狀況並參照各國管理辦法和國內環境，擬訂管匯辦法公佈實行。第八，維持戰區金融機構，不准其隨意撤退，必要時應隨同軍事長官進退。第九，財部於民國二十九年八月頒行非常時期管理銀行暫行辦法，三十年冬有所修正。這個辦法要點：各商業銀行須以所收存款百分之二十為準備金，存於國家銀行。銀行運用存款以投資生產建設事業和聯合產銷事業為原則。它不得直接經營商業或囤積商物，對於銀行承做抵押放款，也予以限制。這樣嚴格管理商業銀行，旨在發揮商業銀行正當效能，制止對於國民經濟生活惡劣影響。第十，辦理戰時兵險，一以維護運輸，一以保障生產事業。

我國自七七聖戰爆發後，即實施貿易管理政策。執行機構為

財政部貿易委員會，管理實際物資的收購運銷管制與調整。凡所設施，頗著成效。關於物資收購範圍，計為豬鬃，桐油和茶葉三項，都是換取外匯的統銷商品，政府先後公佈：「管理全國茶葉出品貿易辦法大綱」、「全國豬鬃統銷辦法」、「全國桐油統銷統銷辦法」及其施行細則補充條文，有關章程等，施行管理。關於調整物資產製運銷方面，貿易委員會曾舉辦，茶葉生產貸款，對於後方商人購運外銷物資，因運輸上的困難，以致積滯內地而有協助外運銷售的必要的，貿委會酌量實際情形，採用收購代運或代銷等方式，予以調整。關於運銷方面，在目前世界大戰，遠東為烈的情况下，固多事實上的困難，貿委會終能衝破障礙，悉力以赴，如擴充運輸組織，輸運東南物資，積極發展西南交通路線，輸運西南物資，悉為出口運輸力量增强的表示。關於管制方面，積極推行禁運禁銷法令，二十八年七月一日財政部會頒佈非常時期禁止進口物品辦法，按海關進口稅則，屬於禁止進口的共一百六十八號，非經財部核准特許進口，不得領證報運。在淪陷區域進口的物品，或以禁進原料製成的物品，都一律禁運。嗣為徹底執行前項法令起見，又在二十九年七月頒佈取締禁止進口物品商銷辦法，就禁品中富於奢侈性的，指定洋菸，洋酒，奢侈品，化粧品等九大類，先行禁銷。三十年九月一日重行公布禁止進口物品減為一百六十五號列。

他如加緊收購外銷物資，履行易貨契約，協助物資生產等，都為管理貿易政策的實施，和以上所述，同有助於戰時財政之增強。

(五)我國財政史上，劃時代的一頁

民國三十年六月，第三次全國財政會議後，我國戰時財政置開一新陣容。我們也可以說，他的收獲是戰時財政新制的建立。這個新制度，可歸納為四點：（一）改進財政收支系統，（二）田賦改徵實物，（三）統一征收機構和（四）健全人事行政。

第一，改進財政收支系統 將全國財政分為國家財政和自治財政兩大系統。所有現在中央與省兩部分財政，統為國家財政系統。原屬國家預算及省預算的一切收入支出，統為國家財政的收入。自治財政以市縣為單位，包括市縣鄉鎮的一切收支。國家稅課收支，依其性質，按不同的成數，分配於市縣。改進財政收支系統。先從中央接管田賦始，各省田賦徵收和土地陳報，都歸中央接管整理。經過這樣劃分，省財政一級取消，非僅各省省庫行政事務，應歸中央接管，即各省地方收支，也劃歸國庫統一處理，由財政部統籌調度，各省非依規定，不得坐支，劃撥，抵解。就財政經濟意義看，此次改進財政收支系統，旨在統籌整理分配，適應抗戰需要，奠定自治基礎和平衡發展全國事業，就政治方面講，收中央集權之效，加強中樞力量，建立國家統一堅強基石，對於抗戰建國，貢獻更大。

第二，田賦改徵實物 這是抗戰以來最重要的財政經濟政策的執行。源於戰時糧價高漲，軍糧民食併受其困地主利潤激增而租稅負擔如故。政府為供應軍糧，調劑民食，平抑物價，增加稅收以及使人民租稅負擔，合於公平原則，乃將過去徵收法幣之田賦改為徵收實物。它的實施辦法要略是：

1. 徵收機構 在中央於財政部內設立整理田賦機構，各省縣設田賦管理處。
2. 實施劃區區域 自民國三十年下忙起，各省田賦徵收

實物，應於稻穀收穫後兩個月內征齊。

3. 徵實標準 田賦徵收實物，依三十年度省縣田賦正附稅總額，每元折征稻谷二市斗為標準，其賦額較重省份，得請由財政部酌量減輕。

4. 徵實種類 征收之實物，以稻谷為主；其不產稻谷地方，以其收穫之小麥雜糧等繳納之。

5. 徵實單位 概以市石計算，其尾數至合為止，以下四捨五入。

6. 征收制度 各省征收實物，採經征經收劃分制度。關於經征事項，由經征機關負責，關於經收事項，由糧食機關負責。惟此制實施結果，發生流弊，影響工作成績，將來或有改善。

第三，統一征收機構 我國稅收機構，向苦龐雜。財政當局早有鑒於此，在民國二十三年第二次全國財政會議曾有「統一征收機關」的決議，惜推行未久，即值國難發生。第三次全國財政會議鑒於這個問題的重要，乃復為統一征收機構的決定。所擬的辦法是這樣：中央現有各稅，各有特殊情形，目前暫就各省縣稅捐之徵收機構，先予以合理之歸併。以縣市為單位，由中央設立稅務局，經徵國家稅並代徵地方稅。全國稅務局統歸中央管理，由財政部督令各省財政廳廳長負責綜理省內一切財務行政與國稅縣稅之稽征及稅款之解繳劃撥。這個統一征收機構辦法，正在有關機關研議中，想不久即可見諸實行。

第四，健全人事行政，過去稅收人員，很不健全，如人員之任用無方，訓練不嚴，待遇不一，素為世所詬病。中央對全國財政統籌整理後，財政建設事業至多，極需精強的幹部，以負重

致遠。財政當局執行第三次全國財政會議的議決案，對於健全財務人專行政，已實施如下辦法：（一）考訓，對財務人員之任用，以考訓為原則。（二）調訓，分批選調中央及地方現有財務機關工作人員，施以短期訓練，並切實考選錄錄，留良淘劣，以清仕途。（三）切實考績黜陟，功賞過懲決不寬假。（四）提高待遇，予以工作保障和（五）中央與地方財務行政人員，擬實行內外互調任用，以增強內外聯絡。

以上所述財政成就，不過學學大者，他如間接稅中的統稅，菸酒稅等，隨抗戰而調整其稅率，擴大其課稅範圍，專賣政策的實施以及關稅之調整，統為戰時財政新猷，也大有助於戰費的籌集。

戰爭是最浪費的。在歷史上有多少富國因為戰爭而打窮了。中國是個窮國，竟能支持長期抗戰，這真是個奇蹟，而且我們相信：這個奇蹟，不過剛露端倪，將來更會有偉大的成就。具體一些講，我國戰時財政的前途：（一），在財政方面，因直接稅

超 然 文 官 制 度

王世憲

最近政府當局已在逐步推行超然的人事行政制度，依着行政學理的看法，屬於行政範圍內的事務，無論屬於財務的，人事的，以及政府內其他各部門的行政業務；只要其工作性質一但入了執行政策的階段，就都應當超然了！根本所謂超然，是對着不受政治束縛，牽制，影響而發的，換而言之，行政範圍內的事，是屬於管理技術方面的事，是超乎政治的，我們翻閱任何一本行政學，其開宗明義第一章第一節，無論任何行政學者，都同樣的

系的擴大，財政的新建制以及由於我國偉大的抗戰、友邦源源惠借鉅款，將使稅源豐裕，歲入增加，租稅負擔公平，中央與財政的聯繫，愈益加強，而因現代化的稅制（直接稅）之建立更樹戰後財政的穩固基礎。（二）在經濟方面，地方專業可平衡發展，而支出經濟，財源充裕，也使經濟建設，益趨蓬勃。（三）在軍事方面，因田賦之改徵實物，民食可無虞，軍糧更能供應無缺，使抗戰勝利的基礎，愈趨鞏固。（四）政治方面，由於財政收支系統的改訂，中央集權加強，政治絕對統一。復以自治財政系統的奠立，地方自治可早日完成。（五）在社會方面，因稅率而稅價與一般物價得以平抑，國民所感於戰時生活的痛苦，可為舒緩，而租稅所負擔公平，也使民情翕服，未弭亂階。

現在寇敵方張，南太平洋正陷風雲險惡，驚濤駭浪之境，我們抗戰當更艱苦，戰時財政的任務，當更繁重。我們懷昔賢善始善終之義，仰望全國財務行政人員庶幾努力，以完成抗建大業。

為我們行政學的定義曰：行政是研究執行政策的技術，與政治之要決定政策是不同的，所以我們研究行政者，一方面要認識行政應當超然之必要性，同時還要了解超然的真正意思。

政府的人事行政，就國家立場來說，就是他的文官制度。一國的文官制度，是屬於一國行政範圍內事，那是天經地義的，所以他生來就應當超然，其所需超然的程度，亦應與其他部門的行政事務一樣，是無可疑問的。我們讀世界各國文官制度改革史

，有一個中心的史料，可以把獲得的，就是他們改革的理想目標，與他們努力的方向，都是要走向如何使文官制度趨乎政治的路上，這個理想，這個努力，有的已經成功，有的還仍在繼續努力，其在時間上，各國都經過幾十年到百年以上繼續不斷，其在人力上，各國都經過若干政治學者，政治家，行政專家，與乎人事行政的熱心者的奮鬥與努力，英國文官制度的成立，經過一百年以上的改革，與若干之吏治調查委員會的組織，美國文官制度的成立，也經過一百年的改革，犧牲了位大總統的生命，總括言之，一個國家欲求其政治上軌道，行政可以談得上效率，其文官制度必須先行確立，保持其行政上之完整！

我國很優待的考試制度，開世界之先，在英法打倒分職制度的奮鬥時期，我們已經實行考試制度在二三十年以上了！歷代相沿，在方法與內容上，制度本身雖有變更，以及令人不滿意的地方，但是在精神上，始終都還是保持着，直至民國成立，科舉廢止，在這三十年之中除在國民政府未成立以前，中間若干年軍閥政府混亂時代外，最近十幾年，在政府機構方面，中央早就設立了考試院，行政院最高當局日常對於我們所指示的是厲行考試制度，社會人士與乎行政專家所努力的是維護人事行政之完整與超然，所以我們可以說，我們中國文官制度超然之與應超然，不但今日為然，其實是自古由來久矣，現在作者在這篇文章文字內所要貢獻的意思，是我們要使這個超然的文官制度，今後一步步的完全達到理想，還有在技術上應講求的幾點，也可以說是厲行超然文官制度的幾個技術條件：

一、政務官與事務官的明確劃分

上面已經說過文官制度是屬於行政範圍內的事，所以我們應當認定所設文官，是指那些負有行政責任的人，他則是負執行政府政策的各級公務人員，與決定國策與政治上政策者，係完全不同，換而言之，他們都是些研究如何執行行政與推行行政的各種專家，技術人員，與各級行政事務的人員，就是我們通常所謂政務官與事務官之分，文官是專對着事務官而言的，再簡明點一點說，所謂超然的文官制度，就是要保障這些事務官在行政上負責的穩定性，得不受政治的影響，而能維持整個政府內行政系統長期的完整，以增加國家的行政效率，我們試就政治上軌道與行政有效率的國家看來，就可以發現以上所說的這一點，是他們起碼要做到的基礎工作，我們政府在中央各部會，除部長以外，早有政務次長與事務次長的編制，很明顯的，我們至少在精神上，已有意識確定中央各部會公務員應有政務官與事務官之分，常務次長以下屬於事務官，政務次長以上是屬於政務官，現在我們要進一步的要求，就是把這種精神澈底的在行政權責上實地起來。最近最高當局在推行行政三聯制上，指示我們實行分層負責與幕僚長制度，這是我們好好的機會可以運用這些辦法相輔的促成的政務官與事務官明白劃分的實現，況且就人事管理技術的立場來說，合理的人事制度的基礎，是建築在合理的職位分類上；可是我們要知道，職位分類的最大前提是要把文官分為兩大款：政務官與事務官，而後方能再就事務官予以科學詳細的分類，所以我們歸結說起來，我們希望政務官與事務官的劃分，在權責上能早日澈底分明實現。

二、考試制度的普遍推行

考試是超然文官制度的核心問題，必須先能實行考試，而後文官之任用才「超然」，關於考試，在原則上，政府已經明白確定，我們不必再說了！現在我們應集中精力，在考試技術上研究如何推行。作者願就下列各點來談：

(一) 推行的機構：作者覺得爲要使中國今後以普遍推行考試制度，一定要使現在集中辦理考試的辦法，走向分散或委託辦理的辦法，現在雖然各省已在那裏逐漸分設考試的分機構，但是還是不夠，我們知道，現在國家正在大規模建設其所需大批的人才，與科舉考試制度下所需要的人才，完全不同，所以致試的辦法也應當不同了！所謂分散或委託辦理的辦法，就有說現在中央機關既是通令各級行政機關設立人事管理機構，那麼我們就應該進一步準備將考試工作分散或委託給這些人事管理機構去辦理。依美國的例子來說，他們公私各機關人事管理機構的主要工作，沒有別的，就是辦理考試，這點足供我們的參考，作者願意具體建議：今後中央的考試院，在推行考試制度的工作中，應居於設計立法監督的地位；(自然他本身也可負執行之責)而將推行考試的直接實際工作分散或委託各機關人事管理機構。換而言之，考試院願有有關考試的法令規章，各級行政機關的人事機構執行這些法令規章。作者更積極一點的建議，就是各行政機關應在每年度開始編制預算的時候，估計本年度所要增加的工作人員，經決定後，隨即舉行一個總考試，徵考所需要各部門的人員，其考試事宜，由那個機關的人事管理機構，依着考試院所頒佈的規章條例主持辦理，同時由該院派員監督，經過這次考試以後，這年度內，那個機關所需要的人員，應在考取人員名單內，一次或隨時添補，不得另外用別種方式來任用人員。這樣子不但考試制

度可以大規模的推行，並且還可以使各機關的用人行政走上軌道，那時候我們超然的文官制度的可以真正實現了！

(二) 考試的內容：推行考試制度的中心技術問題，就是致試內容的研究，換而言之，我們要研究應當考些什麼。關於這個問題，人事行政學者有兩個不同的學說，一種是主張考試內容應採取廣博學識及基本學術訓練的考驗，一種是主張致試的內容應與考取後所擔任工作實際有關。前者注重基本智識的考試，後者注重應用技術的考試，也可以說前者注重學識，後者注重經驗。英國的文官考試，足以代表前一派，美國各機關考試，足以代表後一派，中國過去的考試，也是代表前一派，就是現在所舉行的普通與高等考試，也是近乎前派。這兩派的爭論，各具理由，所以有些人專行政學者已經得到一個折衷的結論：如美國 Morcher 氏，就主張二者可並行不背。他說：「就原則論之，考試應顧及年齡與經驗，如致試是在投考者受過普通教育之後，則以其特殊智識爲基本，如在雖有相當經驗之後，應以經驗爲重」他們的持論頗爲公允，不過作者願意補充一句，就是在二者並行不背的原則下，還要顧到應考者在行政或所擔任的工作上所居的地位，其他地位較高負有行政的責任者，則無論其專門學識如何惟其基本學識必須具備，而後他才能有一個廣闊深遠的眼光，與判斷能力，站在較高的地位，來領導他的同事。這也是英國文官考試要注項基本學識的重大理由，反而言之，如果應考人所擔任工作比較機械性，專門性，當然經驗應當很注重，在中國今日行政建設正在開始的時候，這兩點一定都要顧到，一方面才能產生偉大建設的領導者，一方面才能發現埋頭苦幹切切實實的專家。考試內容的兩大前提，既經確定，那麼其他有關問題，如試題應採論文

式，或測驗式，考試課目應學校化或實際化，都可以隨之按着需要而並行不背，再如有關考試的閱卷評分等技術問題，則有待於我們考試大規模推行後，逐漸講求。

最後還有參加考試的資格問題，作者認為在今日的中國，一方面國家需要多量人才，一方面教育未達普及，在這過程中，關於應考者的資格，其範圍可以寬大些，應當學歷的資格與經歷的資格同樣的考慮。最低限度，在今後一二十年內，我們還不能太嚴格的以學歷為參加考試的唯一標準，同時還應當把經歷的資格，擴大到非政府機關裏去。因為今後從事實際建設事業機關愈多，則其所需要過去政府機關內「委任官」「薦任官」「簡任官」並不見得愈隨之增多。反而言之，他們需要曾經做過官的人反而少，需要實際工作有經驗的人才愈多！

三、建教配合的充分實現

與推行考試制度最有關係的，是一個國家的教育設施，應與考試制度有適當的配合，就是我們普通所談的建教合作問題，現在教育部正在注意辦理。學校是培植人才與供給人才的一場所，考試是替國家的建設來吸收人才的唯一媒介；假使學校所培植的人才，無論在量或質上不夠或不能應建設的要求，那麼考試的媒介是無法把建與教聯繫起來的，而國家文官的素質是無法健全的，就考試的本身談，我們現在實在陷於這個困難的境地，也可以說是考試制度所以不能大規模推行的一個原因，很明顯的我們可以在辦理考試人員分發的事實上，證明這個脫節的現象，我們很難過着到那些被分發考取人員，到各機關去，他們自己不能找到適當的工作，在機關方面，不能（有時無法）充分要任用他們

，我們希望教育當局有一個切實的總調查，在今後多少年內，中國所需要各部門的建設人才的比例為如何，應當在學校的分科與課程上，有一個總的配合計劃。舉一個例子來說，人事行政，這兩年來，為大家所重視了，政府通令各級機關普遍設置人事管理機構，這很明顯的，今後我們需要人事管理的工作人員要大行增加了，那麼如何要在學校方面求得這類工作人員供給量的增加，自然是教育當局所要顧到的。作者認為就培植人事管理人才而言，現在雖不必說設置人事管理學院或類似的教育場所，但是最低限度在各大學各專門學校的課程表，一定要為栽培人事管理人員準備。諸如此類，我們如何來求建教的配合，實在是要實行超然文官制度對於教育當局急迫的要求。國家的一切建設，都是各種建設因素綜合的配合起來，欲推行超然文官制度，有待於考試制度有效的普遍推行，欲求考試制度的推行，尚有待於新教育設施之能與考試得到適當的配合，所以我們要求建教配合的充分實現。

四、人事管理人才的大量造就

要推行超然的文官制度，一定需要大量能夠處理人事行政的人才，現在我們人事行政人才的缺乏是無可諱言的，所以我們建設教育部在各大學的法學院行政系，以及高級中學的文科，應當將行政管理與人事管理的課程，普遍設置起來，至於人事管理所有關的課程，也應當普遍的顧到，這點在上段已經提到。國外大學，在法學院裏，有行政學系的設置，特別授與行政官理的學位，中國大學，似乎也應當有的。其次，行政管理的專科學校，也應當如其他部門一樣的設置。再有現社已經從事人事行政的人，

不管他是不是從事專門研究的，只要他現在對這問題有興趣，或從此願意致力於人事行政，政府和各機關應當扶植他們，培養他們，多給他們機會，使之在理論上做研究，在實際上得經驗，手必至時期開辦短期訓練班外，還應當為從事人事行政人員謀長期補習教育的機會，使大家能於現行工作之外，得到有關人事行政的學識，這個不妨每一機關分別自己籌辦。

五、人事管理技術的研究與設計

要推行超然文官制度，需要一套合理與完善的人事管理技術，也是當然的。目前我們這套管理技術正在需要研究之中，所以作者建議，我們現在應當在人事行政最高當局，如考試院或銓敘部內，有一個集中研究設計的機構，專事研究人事管理技術的工作，其作法應集研究人事行政的專家，或具有經驗的人，或素常對於人事行政問題有研究有興趣的人在一起，就人事管理的每一階段，調查現行辦法的資料，探討其執行不通，執行無效，與其

欠缺的地方何在，設法修正，使之合理設法補充，使其充實。更應當就某一管理技術的性質，擇定一二機關做為試驗，如考試的一套辦法，經研究設計以後，應該在考選委員會辦理考試時，作推行的實驗，如人事的考核，應當於中央某一個部會，經過一番的試行，在行政系統上，分其屬於中央的地方的分別辦理；在行政內容上，應隨施政之不同而有不同之管理技術，如教育人員，外交人員，司法人員等都應當分門別類的有個別的管理技術。自然其基本的研究設計要從職位分類做起，這個集中研究設計的機構設立之後，應當第一件事是辦職位分類，因為職位分類是人事行政的基礎工作，已為公認的事實，所有行政管理學者人事行政學者均所公認，至於職位分類應如何做法，分類應詳或應簡，尚有待於研究，職位分類完成以後，別的管理技術之講求，可獲得事半功倍之效。

以上五點完全關於推行超然文官制度技術的問題，希望政府當局注意，並盼熱心人事行政人士共同研究。

汪振國

縣各級民意機關的設置步驟問題

縣各級組織網要公佈以後，差不多遲至兩年之久，有關縣各級民意機關之法規，始行公佈，這些法規公佈之後，除鄉鎮組織條例暫行例外，其餘各縣參議會組織暫行條例，縣參議員選舉條例，鄉鎮民代表選舉條例之實施日期，迄今仍未規定，因此常引起社會之疑慮，甚之因而疑慮到政府推行地方自治世進憲政的決心，國民參政會幾乎每次會議都有促請政府迅即成立縣各級民意機關的決議，但這個問題，到今天仍未決定，政府對鄉鎮民代表

會縣參議會之遲遲其設立，是否即足以表示政府推行自治世進憲政之欠缺決心呢？一般人士渴盼縣各級民意機關之迅即成立，是否還有討論的餘地呢？縣各級民意機關的建立，是對地方自治之根本要件，就是新縣制實施中一個重大的問題，茲就個人所見，略為評述申論之於後。

(一)三種不同的見解

縣各級組織綱要實施以後，各方對縣各級民意機關之設置問題，意見雖頗多，但可歸納之為三種不同的見解，一認為縣各級民意機關應迅即無條件的設立，一認為在縣各級民意機關正式成立以前，應成立臨時過渡機關，一認為縣各級民意機關之設置應遵循一定之步驟。

主張縣各級民意機關應迅即無條件設立者，其理由為民意機關之設置，為實施地方自治之基本要件，推行地方自治而不設立民意機關，實有背於地方自治之本旨，此其在抗戰時期，人民之負擔極為艱苦，征賦征工征糧等政令之執行，大權多操之於軍隊保長之手，舞弊營私，橫征漁利，無所不至，人民疾首痛心，而無由糾正之，苟能迅即建立鄉鎮民代表會，及縣參議會，藉以發揮民主監察作用，則必可以廓清積弊，而減輕人民之擔負，此其二，新縣制之實施，其最大目的，即在訓練民衆，俾人民能熟練縣會方式，獲得行使國權之經驗，藉以奠立民主政治之基礎，苟各級民意機關不樹立，則此項訓練工作，即無由實施，故 總統曾說：「各級議事機關之建立，為訓練民衆的最好場所，亦為實行民主政治的必要條件」，此其三，新縣制之實施已逾兩載，距中央所定完成之期限已不遠，如縣各級民意機關不於限期內迅即建立，即等於新縣制之未能完成，此其四，基上四點，故縣各級民意機關應迅即無條件設立。

主張設置縣臨時參議會以為過渡者，其理由為正式縣民意機關之設立，應俟人民已有相當之政治素養，對四權之行使已獲有相當之訓練，此為一般公認之原則，以目前之情形，若即行設立正式縣民意機關，證以過去之經驗恐不能收良好之結果，然目前地方一切政令之執行，與基層政治積弊之蕩滌，均需要人民代表

之協力與糾察，同時人民行使四權之訓練，苟無民意機關，則此項訓練工作亦無所附麗，再則由中央一省，均已行臨時民意機關之設置，而縣則獨付缺如，故為應適當而此種種需要起見，最好能設立縣臨時參議會，以為過渡之組織。

主張民意機關之設置，應遵循一定之步驟者認為縣各級民意機關之設置，因為實施地方自治之基本要件，但人民是否熟練會議之方式，對四權之行使與運用，是否能充分代表民意？發揮民主監察作用？實為地方自治成敗之關鍵，苟人民之政治認識尚極端薄弱，對地方之公務尚莫不關心，縱能早日成立縣民意機關，不僅不能發揮其應有之作用，反使地方少數份子以操縱之柄，民國元年以來，地方自治運動會風湧一時，省縣民意機關亦多有成立者，其效果為何如乎？前車之鑒不遠，自不容再蹈覆轍。 國父說：「當知所謂人民權利與人民幸福，當務其實，不當徒襲其名」。故建國大綱不僅對建國之建國步驟，規定其不可逾越之程序，對地方自治之推行，亦規定其必須遵行之步驟，與必須具備之條件，如建國大綱第八條規定：「在訓政時期政府當派員訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治，其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥當，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員，以設立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣」。第九條又規定：「一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權」，這已經很明白的指出地方自治之實施，一定要經過協助扶植的階段，在該階段以內，政府應以全力協助地方自治條件，就是

等人口調查清楚，土地測量完竣，警衛辦理妥善，道路修築成功到人民會受四權訓練，并完畢其國民義務，達到了這個程度，始能選舉議員，以設立一縣之法律，所以一總裁在總理遺教六講中，對建國大綱第八九兩條之解釋，也說：「這是說明一個縣達到完全自治程度時，人民應當充分行使四種民權，也就是說人民要充分行使這四種民權，必須完成第八條所列舉的關於地方自治之義務，而能實行革命之主義」，新縣制之實施，其目的就是要完成建國大綱第八條所規定的地方自治條件新縣制之實施時期應認為是地方自治之孕育生長時期，就是建國大綱所規定的協助人民籌備自治時期，在這個時期，各級政府應以全力促使地方自治條件之完成，尤應着重於人民使用四權之訓練，以深植民權之基礎，現實施新縣制之十九省，前者尚不過兩年，遲者則方開始，縣各級機構之調整充實，尚未完成其他之各種條件更無論矣在此種情況之下若即行設置鄉鎮民代表會及縣參議會，除點綴粉飾政治門面而外，對大多數人民之幸福，實毫無所補益。

(二) 一個合理的步驟

以上三種主張，都能持之有固，言之成理，然吾人證以過去之經驗，衡以目前之情況，不能不認為第三種主張，較為正確，就是民意機關之設置，應先完成必備之條件，遵循一定之步驟，不過這種步驟怎樣才算合理呢？這却是一個比較難於決定的問題，行政院對於縣民意機關之設置步驟，於第五三四次院會中，曾通過了一個很簡單的辦法，就是「各省實施新縣制二年以上之縣份，如省政府認為可以成立鄉鎮民代表會議及縣參議會時，得呈准行政院成立」，這個步驟是否合理呢？不論其新縣制之實施成

績如何，自治條件之完成程度復如何，滿二年即准其設置鄉鎮民代表會及縣參議會，而且這兩級民意機關是准其同時設立，這是否妥當呢？中央既不規定標準，以設置之權完全授之於省政府，如省政府憑其主觀之好惡，而任意延遲民意機關之設置，又將如何呢？吾人認為行政院所擬定的這個步驟，似嫌籠統，聽說這個辦法，尚在國防最高委員會審議之中，希望這有關地方自治成敗關鍵的辦法，能够審慎的決定。

吾人認為一個比較合理的決定，應由中央將各種完成地方自治條件，規定一大致完成標準，凡達到了這個標準的縣份，就准其次籌設置鄉鎮民代表會與縣參議會，在這些標準之中，尤應着重於保民大會及基層社會團體之健全與運用，保民大會之設立，在條例上并無時期之限制，故實施新縣制各省，可以即時普遍成立，保民大會之範圍小舉行易，所討論者均係與人民有切身利害之關係，最易引起人民參加會議之興趣，所以保民大會可以說是培養人民政治意識，訓練人民行使四權最好的場所，至各種基層社會團體之建立，亦可輔助人民四權行使之訓練，使其就熟習會議之方式，此外宣傳啓迪，使人民恪盡國民義務，誓行革命之主義，亦均為縣民意機關設置前之切要工作，總裁在三民主義之體系及其實行程序中說：在訓政期中，地方自治沒有完成以前，任鄉鎮以下，應注意於保，「各種工作，要發動保內人民分別擔任，一方面有保民大會等議事機關，同時保民即是工作的主體，任法和執行兩種義務合併起來，政權和治權差不多合為一體一切工作，就是眼前切身的社會公益」，又說：「再則社會建設，要立各種社會團體，使他們各就職業身份的不同，組織團體，促進公共福利，熟練會議方式，然後將來由鄉，而縣，而省，而國

，可完全行使四權」。又說：「我們必須喚起民衆的自覺，使他們一方面盡到國民的義務，一方面行使民權，逐漸引導他們到實行憲政的程途，我們不要提倡假平等和假民主而要從訓練人民入手逐漸使他們在政治地位上得到真平等和真民主，這些指示，都可作為我決定縣民意機關設置步驟的指針。

第三次全國內政會議，對這個問題，更有一個比較合理的決議，不過說這個決議，因為主管機關要一再的考慮，尙未呈准施行，茲將原決議摘要介紹於後，以供討論此問題者之參考。

一、實施新縣制各省，對地方自治條件，應自實施之日起，於三年以內，依照左列標準完成之。

1. 縣政府，鄉鎮公所，保辦公處，依照縣各級組織綱要調整充實完成，現任縣各級幹部人員全部經過訓練。
2. 縣保甲戶口調查完竣，
3. 地方公產公款整理完竣，財務制度依法確立，
4. 全縣土地經過測量或申報，造有地籍圖冊，地價依法厘定，
5. 每三保有一國民學校，每鄉鎮有一中心學校，
6. 每三保有一合作分社，每兩鄉鎮有一合作社，縣有合作聯合社，
7. 全縣警衛組織健全，境內治安良好，
8. 全縣公民宣誓登記辦理完竣，戶長會議或居民會議普遍舉行，保民大會及社會團體普遍設置。

9. 每三保有一衛生員，每兩鄉鎮有一衛生所，縣政府所在地設有衛生院。

10 鄉鎮造產事業至少有三種以上，每鄉鎮造產收益年達一萬元以上。

11 縣與鄉鎮間之道路依照規定寬度修築完成。

12 縣政府所在地設有檢察院，每三鄉鎮至五鄉鎮設有檢察分院。

二、實施新縣制之縣，完成前條所定標準，經省政府派員考察確實後，應即報請內政部核准設置鄉鎮民代表會，

三、鄉鎮民代表會成立一年以上，經省政府派員考察其鄉鎮實施成績已著成效者，應即咨請內政部准予成立縣參議會。

以上這個建議，其中雖多可討論的地方，但吾人認為究不失為一比較合理之步驟。

為政之道，應不急近功，而務其大者遠者，尤應循名責實，確求實效，推行地方自治，不從基層之各種建設努力，而徒求形式之完成，非上策，不過吾人雖認爲縣民意機關之設置，可以暫緩，而縣民意機關之設置步驟，則應迅即決定，這種步驟的決定，既可明示政府推行地方自治之決心，亦可指示各省以共同遵循之正軌，而各級政府對完成地方自治條件之各項工作，尤應加倍切實努力，俾地方自治之能早觀厥成。

我國銀行管理概述

鮑軻

一、初期之概況

我國之有新式銀行，當以清光緒二十二年（一八九六年）成立之中國通商銀行爲始，但視一八五七年英國設於上海之麥加利銀行，尙後四十年。光緒三十年試辦大清銀行，越三年，交通銀行成立，浙江興業銀行開辦，亦相繼產生，迨民國肇興，新式銀行已達十七家，其後，歐戰發生，我國實業振興，金融事業，亦此凋敝，因亦凋敝，至民國十六年，先後成立之銀行共達一百八十六家（包括地方銀行），第以政局影響及政府管理不善，銀行經營，每狀停頓，致前後倒閉者亦一百餘家，傾巢僅存者不過五十餘家耳。國民政府奠都南京後，積極發展實業，扶助銀行，并加強中央銀行之職能，定爲國家銀行，至是我國金融機關及其進修，始漸臻健全而妥實。計自民國十六年至二十六年十年間，新設銀行達一三七家（包括註冊銀號），期間歇業者不過三十餘家，此種歇業比率之銳減，已足證明我國銀行之經營，逐漸步入常軌矣。

我國最早之銀錢業，當推山西票號，在新式銀行未產生前，更盛極一時，前此，雖亦有類似之銀錢莊號，大都規模微小，資力薄弱，不足以言金融經營。山西票莊已粗具規模，始創兌匯業務。願以當時社會經濟未臻開展，票號及錢莊業務，亦受其限制，自不若今日銀行事業影響社會之大。而清末銀行初設，爲數既少，基礎未固，所能影響於社會經濟運行者亦誠不足道，故言銀行管理，仍須自民國始。第清光緒三十四年度支部奉准之銀行註

冊章程及銀行通行則例，實爲我國有關銀行管理法規之嚆矢。該項註冊章程計共八條，規定官辦商辦或官商合辦之銀行均須呈部註冊，銀行通行則例并有查驗銀行之規定，惜當時并未確實執行，依法註冊者爲數寥寥，此種法令遂形同具文，縱有管理之議，并無管理之實。

民國初年，銀行新設甚多，就中尤以省地方之銀錢行局爲甚。此種省營金融機關，均代理金庫，濫發紙鈔，以籌軍餉，所訂章程則概不呈報中央核准，制度紛歧，遂於極端，商業銀行受其影響，經營亦狀常軌。但斯時金融業已漸居經濟樞紐地位，其經營之當否，影響社會至鉅，勢須妥爲管理，俾得劃一，北京政府有鑑於此，乃經財部先後擬定公布，「取締紙幣條例」、「農工銀行條例」、「勸業銀行條例」、及「銀行稽查章程」、「中國銀行監理官服務章程」、「各省官銀錢行監理官章程」等，對於銀行之註冊、監督、營業情形之檢查，已有較爲詳切之規定，而所定檢查銀行資本及造送營業表冊，允爲管理銀行必不可或缺之辦法。民國五年十二月間，更公佈銀行稽查章程十八條，規定各官立私立銀行官錢局及商辦銀錢號莊，均應由部派稽查，執行查驗。綜觀民國二年至民國五年三年間，北京財政部所頒各種有關銀行之法令，由事前之檢驗，平日之監督，以迄事後之稽核，管理之用意，不謂不周矣，願以當時省自爲治，勢成割據，中央政令不行，徒有周密之立法，毫無補於實際，又加內亂頻仍，政變相循，外人勢力侵蝕之下，百業均感不振，故迄民國十六年雖先後

成立銀行有一百八十六家之多，而繼續存在者僅五十家耳。

二、戰前之調整

我國銀行產生落後，已如上述，而舊有之銀錢號莊，亦未能及時改進擴大業務，以謀發展金融，掌握經濟樞紐，遂致外人銀行信用日固，聲譽特佳，而成大權旁落之勢。第我政府未能於銀行發展初期，委予輔導，善加管理，自亦不能辭脫之責。誠以落後國家，百業均需保護與補助，然後始能與外人之經營競存，銀行亦莫能例外，而其初期創辦，尤須善加管理，導趨正軌，庶可免滋流弊。蓋銀行為受信與授信之機關，苟有濫用情事，不特自毀其基礎，抑且貽大害於社會，此在歐美各國莫不定有詳密之辦法以謀監督與控制之也。

國民政府奠都南京後，鑒於以往金融業之紊亂無規，乃力謀改善，首於民國十六年定中央銀行為國家銀行，奠立中央儲備機構之始基，翌年七月全國財政會議決議新設地方銀行不得發行鈔票，是為統一發鈔權之先聲，嗣於十八年一月由財政部公佈銀行註冊章程，同年四月復公佈銀行註冊章程施行細則，該項章程規定凡開設銀行經營存款放款匯兌業務者，均須依法註冊，前在北京舊財部已註冊者須一律補行註冊換發新照，而於註冊之時，對於出資人之財產信用，資本及營業狀況均加詳慎之考查，自此法實施後，銀行之新設，始有取締考查之標準，就消極意義言，其影響於金融安定者甚大。

二十年三月十八日國府公佈銀行法，乃為嗣後管理銀行莫立一標準，十年來有關銀行管理之辦法，無不以此法為根據。該法對於銀行資本額之規定，營業範圍之限制，信託業務之限制，均

業情形之報告及查核等均有嚴密之規定，允為完善之立法，惜乎該法未見徹底執行，迄未能發揮其應具之效力。旋以各銀行多兼理儲蓄業務，經營苟有不當，流弊滋大，為保護儲戶利益，鞏固銀行信用起見，國府於二十三年七月四日公佈儲蓄銀行法，對儲蓄銀行資金之規定，運用之範圍，業務之限制，及商營儲蓄業務銀行之資產負債劃分獨立，均經明文規定。

二十三年五月第二次全國財政會議，鑒於以往各省市所設地方銀行，多未經報部核准即行成立，致有若干不健全之現象發生，為根絕此弊，決議取締各省市擅設地方銀行，并由財政部呈請行政院通令各省市施行，以期逐漸調整地方銀行。翌年五月，公佈中央銀行法，始確立國家銀行之系統，同年六月又修正公佈中國銀行條例及交通銀行條例（原條例均係民國十七年秋公佈者）并公佈中國農民銀行條例，均為特許銀行，依其規定，中國銀行專重國際匯兌，交通銀行專重發展實業，中國農民銀行專重復興農墾，蓋分業劃定，不特發展較易，管理上亦較便利也。同年十一月三日，施行法幣政策，發鈔權集中於中交三行，廿五年春中國農民銀行鈔幣，亦經部合作為法幣行使，通貨原為金融之樞紐，政府即經施行法幣政策，得以控制通貨，金融業之管制自在其中矣。

迨七七事變之日，我國金融業在政府指導下，似無大波動，但綜觀民國十六年迄廿六年之十年間，所有有關銀行之立法，其用意所在，於其謂為管制，無寧謂為扶持，就此十年間金融界之大體穩定情形而言，政府此種寬大緩和之措施，實未可厚非也。

三、戰時之措施

戰時之措施可分為前後二期，前期重在安定金融，維持銀行之運營；後期主在平定物價，控制銀行之運營。

七七事變發生，當局為防社會人心之動搖而影響金融之安定，乃於二十六年八月十五日，由財政部公佈非常時期安定金融辦法七條，十六日起付實行，該項辦法之主旨，即在限制提存，使銀行錢莊不致陷於難以應付之境，且有阻止資金外逃之功用。其第一條規定每存戶每週至多以提取法幣一百五十元為限，第六條規定「同業或客戶匯款一律以法幣收付之」，各地金融，願此得以不生波動，旋以此種規定，對於工廠公司，商店及機關等存戶諸多不便，乃續頒「上海市補充辦法四項」（八月十六日）及「漢口市補充辦法四項」（九月一日）略有變更。

其後戰爭入於長期狀態，人心亦漸穩定，為支持此長期戰爭，勢須增加內地農工生產，而欲增加生產，必先活潑金融，二十七年四月廿八日由財政部公佈改善地方金融機構辦法十項，規定各地地方金融機構得領用一元券及輔幣券，其指定之券額十二種，此十二種業務包括農工生產之各方面。翌（廿八）年五月廿六日為「監督地方銀行業務并檢查發行取用一元券輔幣券是否合於法令起見」由財政部公佈「省地方銀行監理員章程」，十二條，特設監理員監理地方銀行。

旋以戰時金融政策，必須統籌經營，俾能適應抗建需要，因於廿八年九月八日公佈「戰時健全中央金融機構辦法綱要」七條，規定由中央中國交通農民四行合組聯合辦事總處，負責辦理政府戰時金融政策有關各種業務，同日又公佈「鞏固金融辦法綱要」，其主旨即在謀求充實法幣之準備。

綜觀廿八年年底以前之戰時有關金融之法令，均在維持銀行

之正常經營，良以是時物價平穩，社會遊資尚少，而發展戰時生產，須先活潑金融，故政府之措施，偏重扶助，自廿九年初起，物價已略見上漲，嗣後政府對於銀行錢莊之管理亦漸趨嚴厲，一變以往之扶助而為控制矣。二十九年一月二十六日財政部公布之「推進銀行承兌貼現業務暫行辦法」第八條，即明文規定貸主有國積存寄情事時，中交農四行得不附理由拒絕收受其申請再貼現，以免增加其囤積資力，同年五月二十三日行政院公布「地方金融機關辦理小工商業貸款規則」其第十條亦規定：「借款人所借款項不得用作囤積居奇及其他不正當之用途或轉貸他人，從中漁利」是均為防止囤積居奇而影響物價者也。

但是，物價步步上昇，頗有不可遏止之勢，商人囤積之風更盛，每利用銀行之貸款及貼現，增加其囤積資力，并有銀行錢莊亦從事囤積貨物之事，財政部有鑒於是，乃於二十九年八月七日公佈「非常時期管理銀行暫行辦法」經行政院修正備案，計共十條，其主要者為（一）銀行應收普通存款，須以所收存款總額百分之二十為準備金，轉存等處中交農四行任何一行；（二）銀行運用存款，以投資生產建設事業及符合產銷事業為原則，其承做抵押放款以該行業正當商人為限，押款期滿請求展期者，應考查其貨物性質，如係民生日用必需品，即限令其贖取出售；（三）銀行不得直接經營商業或囤積貨物，并不得以代理買賣易滯或信託部等名義自行經營或代客買賣貨物。并規定銀行於每旬須造具各項營業報告表冊呈送財政部查核。

此項辦法，以視以往各項管理銀行法令，自較嚴密，是亦因於客觀實際之需要也，借此項辦法并未見諸徹底實行，政令銀行錢莊仍得乘隙，無謀就外利益，使物價蒙受不良影響。而大勢所

土地陳報與地價申報

趙明熙

民國二十三年第二次全國財政會議，為裁廢科則，整理田賦，曾決議舉辦全國土地陳報案；同時為實施此項決議，行政院復頒佈辦理土地陳報綱要。從此以後，各省遂即分別籌辦土地陳報，以期實地實戶，而充稅收之目的。數年以來，辦理成效，頗為卓著，至去年中央五屆八中全會，因決議將田賦收歸中央統籌整理，遂更以土地陳報為整理田賦之唯一方策，同年六月第三次全國財政會議，更決議修訂辦法，限期完成。現各省縣土地陳報工作，正積極進行中。所以土地陳報已成當前地籍整理之方法之一。同時中央五屆八中全會又為實現總理平均地權遺教，陳請舉辦全國地價申報案；同年第三次全國內政會議，又曾決議陳報土地地價申報案多種，詳訂辦法，刻日施行。現內政部地價申報處已編設成立；非常時期地價申報條例亦已由行政院公佈；各項工作亦已積極籌備進行。是地價申報又為當前整理地籍方法之一。此二項辦法，從表面觀察，似頗相同，顧名思義，含糊實多。不僅一般民衆，疑義滋生；即學士文人，恐亦多誤解。作者因感此種方法，現均重要，而社會人士，又多不明，誠有加以解說以正觀聽之必要。爰就此二項辦法內容之區別以及其相互之關係，根據法令之規定，和事實之昭示，逐一說明，以供留心地政財政同人之參考。

整理地籍方法，本極繁多；其通行者，治本則為土地測量，治標則為戶地編查，前者手續繁雜，籌辦不易；後者工作粗略，誤陋恒多。土地陳報乃治標辦法之一種，而較戶地編查為詳切而

趨，財部殊於卅年十二月九日將上項非常時期管理銀行暫辦行修正公布，即付施行，修正處所，有如次節所述。

四、今後之趨向

自二十九年八月公布非常時期管理銀行辦法後，吾國之金融統制，始漸臻嚴密，願以當時幣勢之發展，尙難徹底執行，及去歲之末，財部鑒於金融之統制須有進一步之措施，而時機且臻成熟，遂將管理銀行暫行辦法加以修正，公佈實行，修正之點，悉依當前實際情況之需要，對銀行鈔莊經營限制大為加強其尤屬重要之處為

1. 新設銀行及分支行處之限制：該項修正辦法第二條規定：「自本辦法施行之日起，新設銀行除縣銀行及華僑資金內移請設立行者外，一概不得設立，銀行設立分支行處，應先呈請財部核准」。
 2. 抵押放款期限及數額之限制：第五條規定銀行承做以貨物為抵押之放款，「放款期限最長不得過三個月，每月放款不得超過該行放款總額百分之五」。
 3. 對於銀行服務人員之限制：第十三條規定：「銀行服務人員利用行款經營商業，以侵佔論」。
- 以上各點均在防止銀行資本之投機，更為防止信用之膨脹，而限制新銀行之設立。至對違反本辦法規定者之處分，亦嚴厲多矣。據報載財部并於最近籌設稽核室，專司查核銀行之存放款匯款報告表及其他帳冊簿籍等，似此積極推進，管理之必收宏效，可為預卜也。
- 軌近各國金融業之趨向，大致有二，一為銀行之集中，二為

有效；地價申報乃治本辦法之一種，較土地測量爲簡便而易行。故論其性質，皆屬整理地籍中之方；論其功能，皆屬整理地籍有效之法，行於戰時，俱屬允當。惟何以不酌採其中之一種，而必同時兼駕以進行，致多耗人財，徒擾民衆？欲明此旨，請先說明其區別：

一、目的之不同 土地陳報旨在整理田賦，期能地極確實，負擔公平，增加稅收，健全財政，故其唯一之目標，在使地戶糧確實聯繫，而藉以改訂科則，編造冊籍，而征收合理之田賦。地價申報者在整理土地，期能測丈地積，調查地價，創辦地稅，平均地權，故其唯一目標，在明瞭土地之面積，主權和價值，而憑以釐定稅率，編造圖冊，以征收新辦之地價稅或土地增值稅，前者以整舊稅爲前提；後者以開辦新稅爲主旨。故其目的，各不相同。

二、機關之不同 土地陳報，以前在中央：係由財政部賦稅司主管；在各省：依辦理土地陳報綱要第二條之規定，係由各省財政廳會同省地政機關，或由省地政機關會同財政廳辦理；在縣以下，依同條例第四條規定，縣區鄉鎮各設土地陳報辦事處辦理。自收歸中央後，除中央仍由財政部另設整理田賦籌備委員會專門辦理外；在各省：依修正辦理土地陳報綱要第三條之規定，由省田賦管理處主辦，如有特殊情形，得專案呈請內財兩部核示；在縣以下：依同條例第四條之規定，各縣辦理土地陳報，由縣田賦管理處主辦，其因實際需要，得經呈准設立縣土地陳報辦事處，區

土地陳報主管機構：

財政部整理田賦籌備委員會	省田賦管理處	縣田賦管理處	區鄉鎮土地陳報辦事處
省地政局	縣地政局	區鄉鎮土地陳報辦事處	區鄉鎮土地陳報辦事處

國家管理之日嚴，前者係一般經濟發展之結果，後者則爲本國家上經濟之結果。金融機構之健全，俾成一有力之國家金融系統，於將來之建國，裨益實莫大焉。

又我國地方銀行，日缺良善之管理辦法，今後實應添加調整，中央金融機構亦應更求健全，俾成一有力之國家金融系統，於將來之建國，裨益實莫大焉。

及鄉鎮，并得各設土地陳報辦事處。事實上目前各省縣辦理土地陳報，除四川係另設土地陳報辦事處專辦，浙江係由地政局兼辦以外，皆由各縣縣田賦管理處辦理，而綜歸財政部指揮監督。地價申報，依非常時期地價申報條例第二條之規定，在中央：由內政部地價申報處辦理；在各省：由省地政局辦理，未設地政局之省，設地價申報處辦理；在市縣：設市縣地價申報處辦理之。現各省市縣地價申報機構，雖尙待設立，而中央主管機構，則係直隸內政部而受其指揮監督。故前者屬於主管土地稅務機關，後者屬於土地行政機關，性能組織，俱各不同。查爲明瞭起見，再將現行主管機關系統圖列開次。

地價申報主管機構：

省地政局、市縣地價申報處

內政部地價申報處

省地價申報處、市縣地價申報處

三、範圍之不同

土地陳報之範圍，依辦理土地陳報網要第三條之規定，各省境內凡公有及私有一切田、地、山、蕩等土地，除道路、橋梁、河流、城垣外，在依法測量完竣以前，均遵照本網要查實陳報；修正辦理陳報網要第二條之規定...

三、申報程序

各省境內土地，除由土地所有權人或合法佔用人，自行申報外，其由地價申報機關，依本法及本法施行細則之規定，代為申報者，其申報程序如下：(一)地價申報機關，應先將該管區域內，所有土地之坐落、面積、種類、用途、地價，逐一調查完竣，並繪製地籍圖，經地籍調查委員會，或地籍調查委員會，...

地價申報之程序，係由地價申報機關，依本法及本法施行細則之規定，代為申報者，其申報程序如下：(一)地價申報機關，應先將該管區域內，所有土地之坐落、面積、種類、用途、地價，逐一調查完竣...

地價申報之程序，係由地價申報機關，依本法及本法施行細則之規定，代為申報者，其申報程序如下：(一)地價申報機關，應先將該管區域內，所有土地之坐落、面積、種類、用途、地價，逐一調查完竣...

地價申報之程序，係由地價申報機關，依本法及本法施行細則之規定，代為申報者，其申報程序如下：(一)地價申報機關，應先將該管區域內，所有土地之坐落、面積、種類、用途、地價，逐一調查完竣...

地價申報之程序，係由地價申報機關，依本法及本法施行細則之規定，代為申報者，其申報程序如下：(一)地價申報機關，應先將該管區域內，所有土地之坐落、面積、種類、用途、地價，逐一調查完竣...

地價申報之程序，係由地價申報機關，依本法及本法施行細則之規定，代為申報者，其申報程序如下：(一)地價申報機關，應先將該管區域內，所有土地之坐落、面積、種類、用途、地價，逐一調查完竣...

，比較簡易。依辦理土地陳報網要第五條之規定，陳報分(一)冊書編查(二)業戶陳報(三)鄉鎮長陳報(四)審查(五)縣府公告(六)修正辦理土地陳報網要對辦理程序，稍有改變，其第五條規定為：土地陳報分(一)籌備(二)調查(三)宣傳(四)劃界分段(五)審查(六)公告(七)核定(八)改訂冊則(九)備案(十)土地營業負擔等項程序。事實各省對於該項程序，雖有不同，但其程序之大致，係如下：(一)籌備(二)調查(三)宣傳(四)劃界分段(五)審查(六)公告(七)核定(八)改訂冊則(九)備案(十)土地營業負擔等項程序。

(一)冊書編查(二)業戶陳報(三)鄉鎮長陳報(四)審查(五)縣府公告(六)修正辦理土地陳報網要對辦理程序，稍有改變，其第五條規定為：土地陳報分(一)籌備(二)調查(三)宣傳(四)劃界分段(五)審查(六)公告(七)核定(八)改訂冊則(九)備案(十)土地營業負擔等項程序。

規定為：土地陳報分(一)籌備(二)調查(三)宣傳(四)劃界分段(五)審查(六)公告(七)核定(八)改訂冊則(九)備案(十)土地營業負擔等項程序。事實各省對於該項程序，雖有不同，但其程序之大致，係如下：(一)籌備(二)調查(三)宣傳(四)劃界分段(五)審查(六)公告(七)核定(八)改訂冊則(九)備案(十)土地營業負擔等項程序。

事實各省對於該項程序，雖有不同，但其程序之大致，係如下：(一)籌備(二)調查(三)宣傳(四)劃界分段(五)審查(六)公告(七)核定(八)改訂冊則(九)備案(十)土地營業負擔等項程序。事實各省對於該項程序，雖有不同，但其程序之大致，係如下：(一)籌備(二)調查(三)宣傳(四)劃界分段(五)審查(六)公告(七)核定(八)改訂冊則(九)備案(十)土地營業負擔等項程序。

事實各省對於該項程序，雖有不同，但其程序之大致，係如下：(一)籌備(二)調查(三)宣傳(四)劃界分段(五)審查(六)公告(七)核定(八)改訂冊則(九)備案(十)土地營業負擔等項程序。事實各省對於該項程序，雖有不同，但其程序之大致，係如下：(一)籌備(二)調查(三)宣傳(四)劃界分段(五)審查(六)公告(七)核定(八)改訂冊則(九)備案(十)土地營業負擔等項程序。

事實各省對於該項程序，雖有不同，但其程序之大致，係如下：(一)籌備(二)調查(三)宣傳(四)劃界分段(五)審查(六)公告(七)核定(八)改訂冊則(九)備案(十)土地營業負擔等項程序。事實各省對於該項程序，雖有不同，但其程序之大致，係如下：(一)籌備(二)調查(三)宣傳(四)劃界分段(五)審查(六)公告(七)核定(八)改訂冊則(九)備案(十)土地營業負擔等項程序。

故其辦理方法，進行程序，亦多不相同。

根據上述，足見土地陳報係由財政部主辦之治標的整理地籍辦法，目的在整理田賦，增加稅收；地價申報係由內政部主辦之治本的整理地籍辦法，目的在調查地價，平均地權。區別顯然矣。至何以二者同時籌辦？則因我國對土地課稅，向都偏重鄉村；都市地畝價值昂貴，收益豐富，除於土地移轉時課以輕微之契稅，及地上建築物課以房捐之類以外，反無稅負，誠屬不平之至！近年來因政治、交通、文化、建設逐漸發達，市地價值，日益增加，地主收益，日益龐大，為平均人民負擔及充裕國庫稅收，誠宜立即課以相當之賦稅，始稱合理。惟市地利用，多屬建築；既非耕種而有農產物之收入，自不宜仍課以收益性稅之田賦，其最完美之辦法，自以開辦總理所昭示各國所通行之地價稅及土地增值稅。為宜而開辦此類新稅，即非舉辦土地測量登記調查評價不可，地價申報之所以亟需籌辦，意即在此。至整理田賦，刻不容緩，自無庸贅；而鄉村農地，寬闊險峻，在此非常時期，因限於人材、經費、儀器、時間等關係，不能依法辦理土地測量登記，又人所咸知。則惟一救濟辦法，自以土地陳報之趕速完成是賴。中央議決土地陳報與地價申報同時在都市鄉村分別舉行，其根本用意，始即在此。

或者謂：土地陳報與地價申報，必有衝突。固非常時期地價申報條例第十七條之規定，依本條例籌辦地價申報之地方，不再辦理土地陳報，是已辦地價申報之後，土地陳報即可廢止，地價申報直可取土地陳報而代之，則何者宜辦土地陳報？何者宜辦地價申報？各該主管機關，難免有紛爭莫決之事。不知土地陳報與地價申報之對象，決各不相同；範圍亦大小各異。地價申報既係

比較簡易之治本辦法，已辦申報之都市，自無再辦陳報之必要；同時都市地方，決無田賦，亦無庸有土地陳報之籌辦；而鄉村農地，不能舉辦測丈，已如前述，則籌辦地價申報，自不可能。後者既無取前者而代之可能；前者亦無代辦後者工作之必要。二者不但互相衝突，且各行其是，適足相互協成。茲再將其二者關係，列述數點如次：

一、兩法內容頗多相似 土地陳報，依辦理土地陳報改訂科則辦法第三條之規定：編查時應先將全縣劃分為若干地價區，查照各該區最近三年內土地價格，分別等則，估定標準地價，揭示公告，然後由業戶依照標準地價之等則，陳報其地價，以為改訂科則課稅之依據，地價申報在非常時期地價申報條例第四、五、六、七、八各條，亦有同樣辦法之規定，是二者均須調查地價，報告地價，并以地價為釐定科則稅率之依據，此其相似者一。地價申報須測丈地畝；而土地陳報則在原無畝分地方，固須逐丘查丈，原有畝分地方，亦須分別抽查，是二者均須有清丈之手續，并以清丈工作為進行程序中之重要部份，此其相似者二。土地陳報於編查完竣，標準地價劃定後，須由業戶填單陳報（有編查陳報同時辦理者惟陳報之手續則終不可省）；地價申報於測丈完畢，標準地價查完後，亦須由業戶列表申報，是二者陳報申報之名詞雖殊，而須由業戶自動將其地類、面積、四至、價值、收益、移轉等項，詳明報告，以資 據則一，此其相似者三。至於公告統計，造冊之手續，籌備，外業，內業之程序，更彼此相同，并無二致。所以二項工作之內容，頗多近似之處；惟手續繁簡，技術精粗，稍有差異而也。

二、兩法效果互相參證。土地陳報係以編查方式清查地籍，手續較簡；地價申報係以測丈方式清查地積，方法較嚴，已如前述。歷來論整理地籍方法者，即有治標，治本之爭，此二種方法，究孰優孰劣，於其辦理成果之中，自可具體顯見。今在同一縣市中（指已指定辦地價申報者言），市地則辦申報，鄉地則辦陳報，此二種辦法各自所得結果，社會輿論，自有定評，則何者有效可行；何者徒耗無益？當立可顯見。則將來再依法從事於地籍根本整理時，於辦法之選擇，程序之規定，當即有所借鏡。且城市辦申報，鄉村辦陳報，何法正

太平洋大戰的現勢與前途

(一) 日寇何以發動太平洋戰爭

在不久以前，有些人們，特別是一般英美的觀察家乃至政治家們，對於日本強盜，還不免有一種重大的錯覺。他們以為日本的統治階層中，還有所謂溫和派的力量存在，以為這些溫和派若果得勢，不但不會危害英美的勢力，甚至可以抑制急進軍人的行動完成對英美的協調，所以不惜對牠們，英美所認為溫和派的人物，遇事遷就，和牠們先後舉行種種會談，甚至締結幾次協定，使日寇佔得不少的便宜！但是，依據這幾年來事實的證明，所謂日本的溫和派的力量究竟何在？日寇對英美的調協，果又如何？這樣問題起來，不免要便若干觀察家或政治家們，都瞪目無所

對！

確？何法迅速？何法經濟？何法易行？同時或先後推行之際，即可互相觀摩，互相糾正，於辦法之改進，困難之排除，其裨益尤屬偉大。至如畝積之是否確實，地價之是否公允，冊籍之是否完備，科則之是否合理，均可互相參證，共策進行，則其相互關係，自屬密切。

根據上述，吾人於土地陳報和地價申報二項工作，已可見其內容之大概。至其辦法之優劣，實施之當否，成果之好壞，相互之利弊等，另以文討論，茲不述及。

荆轲石

或基本因素，如果不了解這種線索或因素，則對於日寇任何現象的觀察與判斷，都不能得到正確的結論，然而這種線索與因素的真象，並不難於理解，假如我們對一九三六年二月二十六日東京大叛亂（即所謂二二六政變）的原因與結果有了相當的認識，則一切問題都可迎刃而解，用不着多所揣測。因為：「經過二二六叛亂」的教訓以後，日本的統治階級的上層人物，無論是元老重臣也好，官僚軍閥也好，甚至財閥政客也好，都不敢再與法西斯暴徒——少壯軍人，立於絕對反對地位；縱然不是由那般暴徒親自執政，而關於國家大政方針的決定，都必須容納牠們的主張和要求，那般法西斯暴徒的主張與要求是什麼？簡言之，就是：「對內消滅政黨與議會，以建立極權政府，對外肆行侵略，謀實現獨霸亞洲的野慾」；日本統治階級的上層，既抱定以「遵行法西

筆者亦曾於三十年六月一日在政治建設(四卷四五期)撰文闡明暴日侵略南洋與太平洋戰爭之必然性，特別是近年法西斯壯軍人左右該國政府以來，此種陰謀及企圖更是牠們所堅執不捨的基本國策。加之日寇侵華教職，師老無功，自第二次歐戰爆發後，其對外貿易且大受影響，而年來遭受美國及其他國家對日「禁運」之打擊，其軍需資源之缺乏，更成爲難於忍耐的嚴重問題(筆者曾著有「日軍需資源之分析及檢討」正在印刷中)詳論及之。牠爲謀渡過經濟上的難關，尤有急於擴大侵略行動，掠取牠所急需的資源，以支持其一陷於進退兩難的侵華戰爭」的必要！自歐戰起於緊張，法蘭西投降以後，牠便在西南太平洋方面張牙舞爪，騷擾欲試，而其進侵越南，操縱泰越糾紛，尤爲擴大侵略最露骨的行動。祇以其國小力弱，而且疲於侵華，不敢遽然展開大規模的戰爭，乃先行爭取戰略上的優勢，逐步推進其前進的根據地，俾能以最小的犧牲而得到極大的收穫，因此，在一九四七年七月進侵越南的南部以後，便於同年十二月初旬發動對英美乃至荷印的全面攻勢。

(一) 日寇對新加坡的進攻

自去年十二月七日太平洋戰爭不幸筆者言中爆發以來，日寇主力進犯的目標，無疑的，是在奪取新加坡。不過，日寇之進攻新加坡，並非自今日始；自第一次世界大戰以還，日寇便無日不在從新加坡的布置，至「八一三」以後且更積極。蓋自第一次歐戰後，日寇之開始推行，日寇兩侵政策，原已獲得東西兩大陸。東邊是向日本的本洲島，越小笠原羣島，以至南洋羣島(米克羅尼西亞羣島(Micronesia Is))日本代管地，利用此代管地爲

據點，南下可攻荷，印，與澳洲，西向則犯菲律賓，婆羅洲，西線是由日本的九州，經琉球羣島以至台灣，利用台灣爲根據地而南犯香港，菲律賓，越南，泰國和馬來亞。但因東線的進攻據點——南洋代管地，只是些零碎散漫的小島，陸地面積極狹，島港且多礁石，既不便屯駐大量陸軍，亦不能容納主力艦隊，所以祇能用作空軍的補給站，前哨站，和潛水艇及輕快艦艇的據點，不能開成海軍或海軍的主要根據地。誠是之故，日寇便集中其注意於非南侵的西線，謀自台灣向我南海進展，以窺英，法，荷，美各國在太平洋的屬地。加之，新加坡是英國守護遠東屬領的最主要堡壘，甚至於荷印，越南，菲律賓，亦可依賴於新加坡之保護，日寇之爲要控制西南太平洋，奪取各國屬地，勢非先行攻佔新加坡，決難如願以償，而牠爲求進新加坡的便利起見，故亦不得不以由台灣向南海窺伺的「南侵西線」作爲進攻的主要路線！

台灣距新加坡凡一千七百海里，而近台灣僅二百海里的香港，且爲新加坡的前衛，扼南海的門戶，勢足以阻遏日寇向西南海之進發，增強新加坡的安全。說到這裏，更足以說明日寇昔年之進犯海南島，對於海南的全局，以及新加坡的安全，影響至爲重大！自海南島被日寇佔領，香港在軍事上的重要性，殆已完全喪失，而且竄於侵佔我海南島後，更向南進犯我新南羣島的斯巴特羣島，其侵略的前鋒益形逼近英國的遠東堡壘——新加坡。如此，日寇在西南侵西線之逐漸獲得有利的進展，其必然的結果，便是使英國在防阻日寇南侵的戰形勢上，顯然日趨於不利。

新加坡軍港建築有年，其要塞之堅牢與一切防禦工作之精密，在東亞可謂首屈一指，日寇深知新加坡設防堅固，欲奪其爲「難攻不落」的險要地域，爲補救由正面進攻新加坡的困難，故軍

有陰謀以陸軍由馬來半島北部，向南進犯以圖新加坡之背，一如其在一九〇四年俄日戰爭之進犯旅順，多年以來，日寇多方勾結泰國——暹羅，其目的在假道泰國，以陸軍進攻馬來亞，牠料定英國不會有多少堅強陸軍開到馬來亞增援，雖以牠認為如以陸軍進攻馬來亞，便多少有些致勝的把握！

運輸陸軍遠赴海外作戰，最怕敵軍來自海上的邀擊，日寇於甲午之戰曾以軍艦擊沉我運兵船隻，常自鳴得意，所以在潛水艇出沒無常的現代海戰中，牠對於陸軍運輸兵員赴海外作戰，尤其戒心？至於牠不能使用與新加坡遠隔一千七百里的台灣，作進攻新加坡的軍事根據地，必須進佔我南洋的各島，以為進攻退守的前進據點，也未嘗不是為了運送陸軍的安全和便利！

海南島有優良的軍港——可以容納巨艦，但其與新加坡的距離，雖比由台灣到新加坡近約四百里，仍有一千三百里之遙，而島上農產品有限，如屯駐重兵，且有食糧不足之虞，斯巴特萊島雖據新加坡只七百餘里，但島嶼太小，不獨食糧水薪的供給困難；而島上根本不能容納多少軍隊，島港亦不能容納較多或較大的船隻，充其量也只能作為潛水艇的根據地及海空軍的前哨站或補給站。至於西沙羣島其功能大致與斯巴特萊島相等，而離新加坡且較遠，海南島、西巴特萊島以及西沙羣島相地，既不甚適合且寢用作進攻新加坡良好根據地，未敢從該島直接向新加坡發動攻勢。而且，牠侵佔越南以後，則其於海南島，斯巴特萊島所感美中不足之點，均可賴以補救。特別是日寇佔據越南南部以後，其前鋒距離馬來亞，婆羅洲，菲律賓等處，最遠者僅六百里，近者只二百餘里，路程既近，亦自較為安全。而且，牠佔據着越南南部，便控制着泰國的領土和暹羅灣，則經陸兩路而假道泰國的南

部以進攻其馬來亞之北，尤屬易如反掌。至於西貢與金蘭灣，均便於停泊大量軍艦和商船，更不啻為法國人替日寇準備已久的海軍根據地。

自八一三以還直至去年七月四年中，日寇在海南方面先後侵據我東沙羣島，瀾洲島，海南島，西沙羣島，西巴特萊島以及越南的全部，除佔據榆林港，金蘭灣為海軍艦隊的根據地，利用越南之原有根據地外，並已陸續佔斯巴特萊島，瀾洲島，東沙羣島，西沙羣島及海南島上建設空軍根據地及空軍站，潛水艇根據地及空軍補給站不少，因此，自去年一月以來，其海空軍即紛紛調集南海一帶；而其陸軍亦不斷增援我海南島上，並由海南島陸續向越南轉進！

日寇既在南海先後佔據許多陸海空軍根據地，並已陸續擴大批陸海空軍於我海南島，西沙羣島，斯巴特萊島，以及越南全境，在此種局勢之下，苟非歐美各國自動退出西南太平洋，讓日寇進佔其所欲佔的土地，勢必難免一戰，自客夏七月日寇進佔越南南部以來，英美兩國始咸知太平洋戰禍已迫於眉睫，於是立下抱定以實力制裁日寇的決心，且有十一月下旬由美國當局明白提議合日寇先自越南及中國撤兵，然後進行其他談判之舉；而世人喧嘩已久的太平洋大戰，亦終於此種相持之下的形勢下宣告爆發！

南海一帶，每年夏秋（五月至十月）均有定期的季候風，其不宜於航空，但至十一月以後，此種季候風轉入大陸，則頗為利於空軍的活動。去年一二月曾一度盛傳日寇將於南海大舉蠢動，四月以後此種傳說，便趨消沉，然而遲延半載，日寇亦終於十二月初旬對英美發全面的進攻；由此言之，日寇之必乘冬季發動攻勢，「天候」也是重要因素之一了。

前面說過，新加坡在戰略上極佔重要的地位，故成為日寇南

進軍事攻勢的主要目標，至於香港則為新加坡英軍藉以抵抗南侵的前衛，自然也是日寇必欲儘先攻佔的對象，基於此種情勢，所以遠在八九年前，日寇海軍戰略專家石丸藤太，在其所著「日英必戰論」一書中，便已聲言：日本一旦開戰，即應迅速攻佔香港與新加坡。此次開戰以來敵軍進攻的動向，顯係用海空軍的主力，配合着相當的陸軍而進擾南海四週的各國領域，以爭取南海的制海權；而且牠們特別着重於對馬來亞，新加坡的進犯，企圖早速攻佔新加坡，這都是採用石丸藤太素所主張的戰略！

依石丸的觀測，新加坡入於日寇手中之後，必然的產生下述三種勢態：（一）日本確保南海的制海權，則婆羅洲，荷印各地，亦將俯首聽命，甘受日寇的宰制；（二）英國一旦失去新加坡，對於久思乘機獨立的印度人，刺激必大，印度全境將發生革命或變亂；（三）從雙方的作戰形勢言，日本佔據新加坡以後，勢將利用星羅棋布般的荷印諸島，對於退據澳洲的英國艦隊，展開有利的攻勢！

總之：無論就石丸昔年的主張言，或就此次開戰前日寇所採取種種布設和步驟，以及就開戰後，日寇主力進攻的姿態言，日寇目前進攻的第一個重要目標，無疑的是在奪取英國在太平洋的堡壘——新加坡。因為新加坡的得失，對於西南太平洋的全局而影響至大，日寇固然會拚命進攻其地，而英國與美荷乃至對日作戰的其他主要國家，亦必盡其最大的勢力，以直接間接對新加坡以保衛或援助，如果各國對新加坡救援不力，竟使日寇進佔新加坡的全圖成爲事實，英美在西南太平洋上雖可依澳洲爲根據點而繼續抗戰但其獲得勝利的結果，勢必需時久而費力多！

（三）日寇對夏威夷等處之侵擾與威脅

石丸藤太在「日英必戰論」中曾指出日寇對英所採取的作戰計劃，不外四端：（一）對英海軍之散在各地者，須予以各個擊破，尤須先將香港的英國艦隊消滅，以免其與歐洲來援的大批艦隊會合，致增強英艦的抵抗力；（二）依「漸減作戰」的原則，派出輕快艦艇狙擊英國艦隊，使於主力艦隊決戰之前，逐漸減少其實力，然後再與進行主力艦隊的決戰；（三）開戰之初，應迅速佔領南海一帶的軍港，先應攻下香港，新加坡，以取得南海的制海權；（四）派出游擊艦隊，以擾亂對方交通線，切斷對方的前線與後方的聯絡。由此次開戰月餘以來，日寇以大量的陸海空軍，集中於南海一帶，一面以主力猛攻馬來亞而逼近新加坡，同時另調重兵攻佔香港，並侵入緬甸，菲律賓，婆羅洲，以及荷印的外圍等情形看來，其進攻的政策，殆與石丸所預想的（一）（二）（三）各點，若合符節。

祇是石丸所列舉的第四項，關於由海上出奇兵封閉蘇彝士運河，以阻延英國海軍主力經地中海東來，並於印度洋上邀擊東來的英艦，使其實力漸減，並不能於新加坡失守之前達到新加坡增援等假定的情態，除日寇陸軍現由馬來亞西部沿海南犯，越檳榔嶼，吉隆坡而抵柔佛，已兼有從陸上阻擾由印度通新加坡航路的作用外，尚無其他重大的動作。不過在英國艦隊的主力，因受歐戰的影響不能東來，與英美在事實上已合爲一體的現狀下，美國太平洋的艦隊，實力有馳援西南太平洋以代替英艦東調的義務，新加坡可依賴的援助，已不在印度以西，而在太平洋之中；因此，日寇便以謀阻英艦東駛的準備，轉而用以阻擾美艦西援。此次

日寇於宣戰之前，即以海空軍備襲夏威夷之珍珠港，使美國海空軍均遭相當損失；宣戰以後，除艦隊攻佔關島，威克島，並侵襲中途島外，更不時以艦艇進窺夏威夷，並以小股寇軍，侵襲澳洲的外圍，顯然是對美國艦隊加以牽制和阻撓；凡此種種，正與石丸所預測以封閉蘇彝士運河，及實行中途偷襲為手段而阻遏英艦東援的作風，如出一轍。假如美國艦隊因此種阻撓與牽制而不能不赴援西南太平洋，則新加坡未來的命運，實是凶多吉少，換言之新加坡的徵估領將僅為時間上的問題！

日寇海軍之狂人佐藤清勝中將，多年來即高唱「征美」的狂曲，牠為此且曾寫過不少的論文，刊載於日本許多雜誌報章，牠的見解，與該國一般軍事評論家如石丸藤太，伊藤正德乃至平田晉策等人絕不相同，但這並非由於牠高人一等，却是其瘋狂的程度遠為他人所不及的結果，據牠的妄想以為日寇可以征服美國，牠所以擬定進攻美國的步骤凡四：（一）以進佔夏威夷為初步，（二）以攻奪巴拿馬運河為第二步，（三）巴拿馬運河入手以後，則「掃蕩」美國太平洋沿岸的殘餘海軍而登陸攻佔美國西部，直達其山雷地帶的防線，此為第三步，（四）第四步則用機械化部隊突破美國西防線，以直達其東部海岸，便將美國完全征服。

無論就美日兩國現有海軍實力的優劣，或就整個國力的強弱乃至雙方在太平洋的軍事根據地的形成而論，在目前，日寇決不能作侵進美國本土的妄想；退一萬步說，縱有此種妄想，也必須在其建設所謂「大東亞新秩序」的妄想實現以後，始敢開始有所動作；至就目前的形勢言，其對於夏威夷的進犯，除像石丸藤太所預料的「擾亂敵之後方」以「切斷敵軍之聯絡」而外，不會有

更重大的意義，蓋就日寇進攻新加坡的形勢言，其阻遏各方面陸海空軍對馬來亞新加坡應援的效果愈大，則其進佔新加坡的希望亦愈多，攻陷新加坡的時期亦愈早。深衛新加坡，固然需要大量的陸軍，但如有大量的海軍赴援，則一面可以增強馬來亞，則新加坡的守勢，同時更可轉守為攻，爭取南海一帶的制海權和制空權，進而達到決勝的階段。因此，美國由夏威夷調遣大量海空軍急援西南太平洋，正是現今急迫的需要；如果日寇有力量阻遏美國海空軍之西援，則隨新加坡危險性的增加，日寇奪取西南太平洋上的優勢地位的可能性亦愈大！

（四）日寇失敗的決定性

日寇這次發動的目的固在奪取石丸藤太所稱為日寇「第三生命線」的「外南洋」（見石丸作「從軍事上觀察南洋的價值」一文，載於一九三六年十一月號東京「世界知識」月刊），但澳洲，新西上以及大洋洲其他島嶼，依日寇原來的主張，如（松岡洋右，高橋三吉等之謬論），也都成為日寇進攻的對象。如果新加坡一旦被日寇所攻陷，則荷印，菲律賓，均將與目前的泰國，越南歸於同一命運，日寇亦不至終止其侵略暴行，必然的會分別向緬甸，印度，澳洲，新西蘭進犯，謀奪大洋洲為己有，如其侵澳的野心得逞，則東而夏威夷羣島，西而印度洋，波斯灣一帶，均將成為牠進一步進侵的主要對象！

日寇的野心貪慾，固然至大且深，但其實力却極有限；往昔日會豐臣秀吉以百萬倭兵侵入朝鮮凡七載，卒為優勢的天兵（當時稱明朝為天朝，稱明軍將士為天兵天將）所掃蕩，管仲秀吉仰天長嘆「我不幸生於小國，兵不足，奈何，奈何」，終於抱愧而

死！此次日寇與中美英以亞美歐三洲之十餘國交戰，就兵員說，就資源說，就軍火生產量說，牠均無倖勝之理；縱因其蠢動準備既久且固，在開戰之初稍佔上風，然而時間是其大敵，大戰一旦延長，則其兵員，軍火，甚至運輸兵員餉械的船隻，都會發生嚴重的問題，終不免與豐臣秀吉陷於同樣的悲運！

在太平洋上擔當「以海空軍應付日寇」之主力軍的美國，其夏威夷的海軍根據地，雖於宣戰前經日寇一度偷襲而遭受相當的損失，但以美國之力的雄厚，不難迅速補充調整，出動大量的海空軍，馳赴澳洲，荷印與新加坡，在西南太平洋方面打破日寇海空的優勢，美國海空軍由夏威夷經中途島，關島以達菲島的交通線，雖已被日寇切斷，然可取道南方，經薩摩亞澳洲以達荷印與新加坡，道途雖較為遙遠，然航行較為安全，在中途受日寇狙擊可能性較少；除此南線外，美國海軍尚可利用北線，自阿拉斯加，阿留申群島的海空軍的根據地，調動海空軍進擊日本本國，以摧毀其生產能力（北線日下因天候關係於活動，一到春夏時節，便可大舉進攻），目下日本的海軍的量與質，均不足與美國比，而空軍的量與質，較美國相差尤遠；加之，太平洋上英、荷、澳、各國亦有相當的海空軍兵力協助美國攻擊日寇，只要各國處處設防，加意提防日寇之偷襲，則美國海空軍大舉出動之日，便是日寇在西南太平洋上開始敗退之時！

萬一美國因海空軍準備未周，不能早日開赴新加坡增援，萬一新加坡因東西兩面均無援軍到來，不免陷於苦戰，甚至於一度陷於敵手，吾人相信英美將協力以澳洲為反攻的據點，與日寇在西南太平洋繼續抗戰，最後因美國軍艦與飛機製造量的龐大，在不久的將來，仍將以優勢的海空軍兵力壓倒日寇侵略的兇焰！加之：日寇對南洋各地的進攻如愈有進展，其陸軍的需要將隨之增加，但今後我國必然發動全面的反攻，在大陸上重創日寇，使其所能出動的兵額額三百萬陸軍，將陷於顧此失彼，窮於應付之境，則日寇縱不先潰於海上，亦必先敗於大陸；不論其先敗於海上抑先敗於大陸，尚有一面開始潰敗，結局，全面的潰敗自必隨之而至，以結束日本帝國的生命。

以上儘就以中、美、英、澳、荷、為主力而反擊日寇的現勢推測，已足以說明日寇必歸於覆敗，但如這些國家，為增進抗戰的力量而進一步的團結，就目前各自為戰的局面，改建指揮統一的陣營，則其所能發揮的力量，必較目前為大，以之擊敗日寇，更屬易事。況如全世界所有反侵略國家的同盟，如果正式結成，則蘇聯在遠東方面也必參加對日寇的戰爭，使日寇四面受敵，而加速其崩潰；至於真正東亞和平之恢復，與夫世界秩序之重建皆望瓜熟蒂落之境，更屬易如反掌，吾人拭目以待！

一九四二、二、三、於陪都

資料彙編

滇緬南段界務糾紛史料

劉渭平

據中央社消息，滇緬南段中英劃界換文係於六月十八日在重慶外交部正式簽字。英方代表為英國駐華大使卡爾爵士，我國代表為當時外交部長王寵惠。雙方除互換劃界照會外，對於爐房鑛區議定由中英兩國將來共同開採。此項換文亦經同時簽訂。

一一

我國歷代以來開拓疆土，以漢唐元清四朝為最盛。版圖所及，幾包括整個亞洲之大部。或置官戍兵，為政令直轄之地；或歲貢方物，為藩邦聽命之區。降至清代乾嘉以後，海禁洞開，外力東漸，國勢日衰，國土日蹙。其中以喪於俄者為最多，失於英者次之。故今日我國領土之與外國相交界者亦以蘇聯為最長，而英國次之。中英疆界起自帕米爾南麓喀喇崑崙之穆斯塔格山口，南下經新疆之一小部份，西藏全部邊界及西康省之一部份，折向東南至雲南省之瀾滄江止。其中自西康省察隅縣境以南一段，均為滇緬交界。

緬甸於元明時代即內附我國，惟反覆無常。清乾隆二十四年以傅恆為大將軍。舉兵征緬，降之。乾隆五十五年緬王來賀萬壽，受冊冊封。迨一八七六年英滅印度，印緬交界英人對之亦啓窺

視之端，迭次侵領蠶食。一八八六年（光緒十二年）卒為英國所亡，置為印度帝國之一省。（一九三七年與印度分離，為英國獨立殖民地）滇緬比隣，因此遂生劃界問題。

一八八六年清政府與英國政府訂立中英會議緬甸條款五款。此約與中英緬三方有關者為下列三點：

（一）緬甸每屆十年派員向清廷呈進方物，此後仍循例舉行。所派之人應選緬甸國人。

（二）中國允許英國在緬甸現時（筆者按即指當時）所乘一切政權均聽其便。

（三）中緬邊界應由中英兩國派員會同勘定，其邊界通商事宜亦應另立專章，彼此保護振興。

但在事實上，約中所述之劃界及通商兩點，當時均未另訂專章，僅在交涉時，由中國駐英公使會紀澤與英外相克雷約定下列辦法：

（一）普洱西南邊外之擇人南掌各地仍歸中國；

（二）大金沙江立一中國商埠；

（三）大金沙江作為中國公用之江；

易言之當時會紀澤所主張者，即中緬應以大金沙江為國界。考大金沙江即邁立開江，發源於西康省，南流經滇境，復折向西南而入緬甸，合為伊洛瓦底江。密之那摩八莫均在大金沙江沿岸

，故如按照會紀譯與英政府所約定者而言，則今日滇省之中國國界應推至密之那與八莫附近。但借此三項辦法當時並未載明約上，僅由公使館中之英文參贊馬格理與克雷互書節略以為根據而已。

此後數年中，在中國方面以為滇緬界務有案可稽，似已告一段落，而英國方面則趁此時機對於滇邊狀況，積極調查測勘，以圖作進一步之舉動。

嗣後薛福成奉命使英，方與英政府重開滇緬劃界問題之談判。詎知英政府竟以前項三辦法係議在立約之前為詞，而否認當初以大金沙江為界之原議。薛便據理力爭，幾經交涉，方於一八九四年（光緒二十年）由薛福成與當時英外相勞思伯力根據一八八六年原約第三款，在倫敦訂立中英續議滇緬界務商務條款二十條附件。

此約係專訂關於中緬邊界及其通商事宜。其中與劃界有關者，為第一，第二，第三，第四，第五，第六，第七等七條。且將全部滇緬疆界以尖高山（在北緯二十五度三十五分）為中心而分為南北兩大段。即今所謂南段北段是也。其北段之疆界因第四條訂明：「俟將來查明該處情形稍詳，兩國再定界線。」故該約所劃者僅為南段之界線而已。

茲亦專就滇緬南段疆界予以說明如次。

三

南段疆界又分為三段。約言之，第一段之起訖地點為自尖高山起，西南行，過高崙坪及瓦崙山尖至薩伯坪，復由此經式崙脫坪及納門格坪而至大薩爾河與南太白江相會處。再經雷格拉江入

來色江，美利江，列塞江，穆雷江，既陽江，愛路坪，而至南奔江流入太平洋之處為止。（見原約第一條）第二段起自盧弄河與太平洋相會處，西南循庫弄河，洗帕河，南碗江至瑞麗江與南莫江相會處止。（見原約第二條）第三段起自瑞麗江與孟卯相對東邊合流處，東南行至薩爾溫江與湄江支江分流處為界。復上公明山，由西坡下，經南卡江，南壘江，循江洪與江場之界線至湄江為止。（見原約第三條）以上為比南段境界中三小段之劃分情形。約後並附滇緬界圖一紙。詳繪劃分界線。此即俗所謂潯東條件，現歸英領之東揮部在該約中幾有十分之九皆屬我國。

該約第五條之末段曾有一規定，云：「若未經大皇帝（按即指中國）與大君后，（按即指英國）預告議定，中國必不將孟連與江洪之全地或片土讓與別國。」此項規定嗣後即為英國引作藉口，而有滇緬第二次劃界之發生。

蓋前約甫訂，而中日第一次戰爭遽起。（前約訂於光緒二十一年一月二十四日，而甲午之戰則起於是年七月一日。）翌年（一八九五年）四月中日訂馬關條約。其中因有割讓遼東半島一項，致引起俄法德三國干涉。結果，日本在三國壓迫之下，在是年五月聲明拋棄遼東半島。但三國藉此市恩，紛索酬謝。其在法國方面者為一八九六年由總理衙門慶親王與法國駐華使訂立中法界務專條附章五條。此約第三條訂明以猛烏，烏得，化邦，哈當，賀聯盟猛地各處歸越南。因此數處俗亦稱為江洪地方。故英國政府遂根據中英續議滇緬界務商務條款第五條（即中國允不將江洪讓與他國）認為中國違約，要求另訂新約。其時中國政府在積弱之餘，無力拒絕。遂於一八九七年（光緒二十三年）重訂中緬條約附款第十九條專條一條。將一八九四年原約加以增改。此約三

定界線與前約大致相同，惟略向東移，以致在前約中所劃歸我國之東揮部，昔馬及科千山等地均為英國所有。此約對於南段中三小段之重行劃分，大旨如下：

(一)自尖高山起西南行經薩伯坪，大巴江，巴克乃江，列塞江及南奔江等而至太平江。(見中緬條約附款第一條)

(二)自太平江與南奔江相會處順南流河而至瑞麗江。(見中緬條約附款第二條)

(三)自南碗與瑞麗江相會處，順新成部落北界至薩爾溫江(即路江)將瑞麗江合流處及萬定，孟戈，孟夏等處劃歸中國。

自瑞麗江與南陽江相會處起，經工隆，孟定，公明山，鎮邊，孟連西部，南曼江西岸而至湄江。(按此段即最近勘定之界線，全文甚長，詳註經緯度，茲從略。)

此約第六條訂明：「今彼此議定，將原約(筆者即指一八九四年之約)第六條修改如左。現在所定邊界各線應由兩國所派勘界官比較勘定，以免地方官民爭論。如查得無論何處有未甚妥協者，應行更正。兩國勘界官應於此附款簽押後十二個月之內，在兩國所定之地相會。勘界之工作并規定應於三年之內完成。最近雙方勘界人員之地位關係根據此條而來，惟其時間已遠超過三年之規定矣。」

四

一八九七年之約既訂，中英兩方遂着手派員會勘南段界線。即按照條約上之三段規定，分為三段勘界。

第一段自尖高山起至南奔江(即紅蚌河)與太平江(即大盈江

會流處止。長約一千一百里。由知縣陳立遠與游擊楊發榮於一八九七年至一八九八年之間會同英方人員勘定。沿線壘石堆三十九處。

第二段自南奔江與太平江相會處起至南帕河流入南定河處之工隆渡止。長約二千餘里。由騰越鎮劉萬勝於一八九八年間會同英方人員勘定。沿線壘石堆九十七處。

第三段自附近猛阿之南馬河與南卡江會流處起至湄江止。長約一千餘里。由進南道陳燦於一八九八年至一八九九年間會同英方人員勘定。沿線壘石堆六十二處。(此段為爭執中心。)

以上第一與第二兩段之界線，中英雙方皆已同意。所引起爭執，勘而未定者，即是從上述南段中第二段終點之南帕河流入南定河處一起向南之一段。四十四年來所派勘界者為此段，而最近所得以解決者，亦即此段。

南段界務爭執之起因遠在一八九八年。當時劉萬勝與陳燦二氏根據一八九四年中英續議滇緬界務商務條款所附之薛福成界圖。將班洪(上葫蘆)所屬各地歸滇，班况(下葫蘆)所屬各地歸緬。循猛林山，帕唱山，光坎山，公明山而至南卡江，均以山脊河流為界，將班洪，猛角，猛董，上下因馬，紹巴，岩成，猛接，西盟，永廣，猛連等地歸滇，而以公明山南卡江以西各地如十一家召華等地均歸緬甸。自與原約相符。但英方則堅主以瀾滄縣附近之孔明山為公明山，而欲將猛角，猛曼，拱弄，拱勇，猛接，西盟，永廣等地劃歸緬甸，易言之，即欲將劉陳所勘以歸歸滇境者，均改歸緬甸，顯與原約不符。因此各執一詞，各定一線。雖經彼此讓步及折衷，亦終成懸案，迄難解決。每洽商折衝一次，輒重定一新界線。其正式提出討論者，共有五種界線，亦即有

種解決方案，此五線分用黃，藍，紫，綠，紅五色以爲區別，此即所謂滇緬南段五色界線是。

(一) 黃色線 此即劉陳第一次勘勘時所定之界線。大致已如上述。

(二) 藍色線 此爲劉陳於交涉時擬讓之線。即將界線改由公期山之東經過，將黃色線內原定屬滇之上下困馬，紹巴，峇成諸地改歸緬甸。

(三) 紫色線 此爲部示線。其南北兩端與藍色線相同，而中部則向東折進甚多，所有藍色線中劃歸滇境之厘杏河西諸地及西盟等又改歸緬甸。

(四) 綠色線 此爲英方代表司各脫所擬讓之線。北段與紫色線同，惟在厘杏河與南項河會合處沿山脊而行。(紫色線爲沿厘杏河西而行)至南卡河。則紫色線中所劃歸滇境之他部及永廣諸地又將歸緬。

(五) 紅色線 此爲英代表司各脫所擬讓之線。與以上諸線相去均遠。所有班洪，拱弄，拱勇，蠻令，猛梭各地均歸緬屬。

以上五線進出甚大，頗難接近。英方代表甚且指摘我代表所用之地圖非薛福成訂約時之原圖。堅持應以紅線爲準。我方則根據約章加以反駁，交涉多年，不得結果，談判遂無形擱置。

五

此次勘界委員會之組織，及劃界問題之重提，係由於民國二十二年冬季之班洪事件。查滇緬南段第三段之地，大半屬於葫蘆王地，葫蘆王地有上下之分。下葫蘆王地即爲班况等處，在一八九四年第一次滇緬界約中已劃歸緬甸。上葫蘆王地則分爲五部，

而以班洪爲首。所轄之地東西約寬千里，南北長約七百餘里。物產以銀礦爲最富，質佳量多；此外則木材如松栢，水菓如葡萄香蕉，穀類如米，麥，玉蜀黍，野獸如虎豹象鹿等，所在皆是。英人覬覦已久，乃於二十二年以英商八家出面，藉口開發銀礦，進軍班洪。以兩家租負軍費，六家擔負其他費用，賄買當地土劣馬美廷，宋忠福諸人爲內應，並向班洪王緬文威脅利誘，班洪王不爲所動。英軍乃於二十三年二月攻班洪，班洪王亦率各頭目及卡瓦土兵等力抗。我政府於是年三月由外交部向英使提出抗議，并提議重行派員勘界以謀澈底解決。交涉經年，英方始於二十四年四月照會外交部聲明願根據一八九七年之約，以解決滇緬南段界務問題，先組織一勘界委員會，以担任此項任務。委員會係由中國及英國雙方代表組成。委員五人，除雙方各派二人外，另由國際聯合會行政院主席選派中立委員一人，該中立委員亦即爲該委員會之委員長。在雙方意見各歧，票數相等時，有最後決定之權。委員會之第一職責爲根據一八九七年條約第三第四兩節中與未定界有關部份所規定之界線，實地測勘繪圖，并對於交點及分水嶺等地名予以考慮。第二職責爲如有基於互讓而對於約定界線應作局部修改者，須將實際觀察情形報告各關係政府，留待考慮。我國政府對於此項建議全部同意接受。英使於同日又提出一附加諒解，要點爲：

- (一) 在談判進行中，如有必要，得由雙方代表在南京召開聯合會。
- (二) 委員會報告書之結論及談判結果俱將規定於一新協定中。
- (三) 在新協定尚未訂立前，各關係政府對於本段界務仍各保

持其原有立場。

對於此項附加諒解，我國亦予認可。

該共同勘界委員會之英方委員為克來格（當時緬甸政府之秘書）格羅斯（當時之駐騰越英領事）我方委員為梁宇臬尹明德，（國聯所派之中立委員亦即該委員會之委員長為伊士麟上校，（瑞士人）各委員於民國二十四年十二月在孟雄集會，於當年冬季及二十五年冬季兩次上界詳細勘測。二十六年四月工作完成，并分呈報告書於中英兩國政府，復屢經交涉，始於本年六月十八日簽訂換文。於是此四十四年來之懸案始告解決。

簡 訊

此次勘界結果，據中央社發表者，僅見雙方照會全文而未見附圖。惟自照會中所述經緯度視之，此次新訂線之上端約而費線相近，中部則稍偏東，約當於藍色線，下端則略同紫色線。且中央社同時發表稱歷年爭持之班洪區域猛角與猛董西部之猛卡，拱弄，拱勇，蠻回各鄉，以及永廣，猛梭，西盟等區均劃歸我國。至於爐房銀鑛則雙方共同投資開採，可見此次界務之得以解決，雙方均本於互讓妥洽之精神而進行。我人瞻念前途對於此種中英合作之先聲，兩國友誼之增進，無任欣慰。

- | | | | | | |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 楊 楫 | 王 達 三 | 湯 狄 農 | 陳 里 仁 | 何 今 是 | 杜 滌 塵 |
| 趙 慕 柱 | 蔣 謙 | 朱 博 能 | 李 祥 生 | 劉 純 霞 | 葉 樹 風 |
| 王 林 圃 | 傅 真 如 | 劉 修 齋 | 周 煥 | 劉 琦 | 張 經 榮 |

諸先生 請把最近通訊地址見示，以便寄發稿費為荷！

中國政治建設學會啓

編後

光陰荏苒，轉眼間，本會已誕生了三年，爲了紀念它的「三週歲」，本刊這期特別出了一個特大號，繼承一些愛護本會愛護本刊的朋友們，賜給我們這麼多琳琅續紛的大作，真使我們忻感交集！

抗戰將近五年，節約問題也越發爲人所注視，現在大家不但討論如何經濟節約或生活節約，而且特別緊張熱烈的研究着政治節約的問題。本期中高顯鑑先生的「政治與國家生命」以及師連防先生的「政治建設重心論」，恰是給政治節約問題一個概要明確的解答。師先生說：「那一類政治建設與抗戰最有用，我們就先做……我們就集中力量拚命以赴」。所以師先生簡單的指出今天政治建設的重心，就是「爭取戰爭的勝利」。我們想這個主張總可以代表中華兒女們一致的呼聲吧。

財政收支統系的改訂，爲我國財政史中劃時代之改革。關係抗戰建國自極重大。這次英美大借款的運用，在原則上雖已大體確定但在將來實施過程中，仍然要存在着許多不容忽視的困難，針對着這兩大問題，本刊特請李銳和王丕烈兩先生發揮出他們的卓見。至於這兩篇文章的內容不用我們來介紹，待讀者們自己去探索吧。

此外，如郭垣先生的「中國戰時財政之回顧與前瞻」。王世憲先生的「超然文官制度」，汪振國先生的「縣各級民意機關的設置步驟問題」，鮑劍先生的「我國銀行管理概論」，趙明照先生的「土地陳報與地價申報」，和荆磐石先生的「太平洋大戰的現勢與前途」等篇，無一不是以專家的文筆，來描寫當前極重要的問題，均請讀者勿輕輕放過。

多年來的演繹界務糾紛問題，終於在中英友好互讓中得告解決，劉潤平先生對於外交問題極有研究，這篇文章的資料，的確值得特別珍視的。

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	冊數	價目	郵費	
			國內及日本香港及澳門	外國
零售	一冊	七角	四分	一角二分
半年預定	六冊	二元八角	免	三角六分
全年預定	十二冊	五元六角	免	七角二分
本國郵票十足通用幣以一分及八分爲限				一元八角

中央銀行

國資 民本 政壹 府萬 設萬 置圓

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)	蘭州	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	衡陽	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	鄂縣	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	南泉
筠連						雲陽

臨時辦事處

茶陵 辰溪 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 勞治斯銀行 (巴黎) 哲斯銀行

內政部登記證警字第七二五四號
 本報審查證渝世誌字第一五九號
 經中華郵政登記認爲第一類新聞紙類