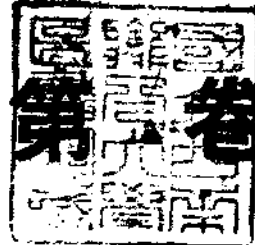


政治建設

第三卷第三期



一月
評論

地中海東西風雲緊（趙雨時）爲世界變局敬勸國人（長天）滇緬路開放（賈清）如何吸收游資（其民）上海租界的時代展望（法舜）

最後勝利之契機

魏大同

戰時縣地方財政問題

江自方

戰後國地財政之改造

趙從顯

建設鄉村警察

郭宗菲

四川省新縣政幹部人員之分析

高亨庸

四川建設中之合作事業

王達三

三年來敵國物價政策之演變

由其民

英國財力如何

其民譯

德國海軍力的解剖

武夢佐譯

明代之府州縣制

孫祖緜

調查統計

陝甘察綏新五省人口面積統計

本會資料室

編後

編者

中國政治建設學會刊行

民國二十九年十一月一日出版

本刊下期目錄預告

三卷 四期

地方財政	永不加賦之商權	吳覺民
地方財政	就現行法論現行地方稅捐	程展如
地方財政	一年來河南之財政	張守中
特政	戰時湖北的財政	張公量
特政	廣東的戰時財政	陳松光
中國政治建設上之基本問題		萬異
公務員訓練問題之檢討		任維均
管理僑民戶籍方法芻議		吳顧毓
日本新政治的基調		張廷錚譯
日本與民主國家		其民譯
英國的經濟作戰部		張十方譯
崩潰了的法蘭西帝國		儲雷譯
劫後餘燼的上海工業		一萍
調查統計	行政院所屬各部會人事概況	姜書閣
調查統計	雲貴二省人口面積統計	本會資料室

中央儲蓄會

本穩多彩多利厚每月抽籤一次

特彩 彩金 現已 增至

三萬餘元

◀ 到期還本加給紅利 ▶

重慶分會

小什字街一號 電話：六一九

詳章承索即寄

一月評論

地中海東西風雲緊 趙雨時

十月後半月，希特勒對英的空軍攻勢，漸呈頓挫，而英機轟炸德國及法國邊境，德軍根據地轉較前此為頻，且較前此有力。英法海峽對岸，祇傳彼此以長射砲互轟。雙方有無損失？損失情形如何？各國通訊機關，殊少報告。這可為歐洲戰況沉寂的事實說明。世界論者，都稱德國對英的空軍攻勢為希特勒的又一閃擊戰。徵以空襲英國次數之頻，機羣之大，投彈噸數之多，目之為閃擊戰，確屬名符其實。但這次的閃擊戰，却未收到上次的預期效果。蘇聯是希特勒的新友，最近也公然承認他的閃擊失敗。事實如此，無怪其然。

希特勒以軸心的力量，是禁不起長期戰爭的，眼看英國是越戰越強，自己却越戰越弱，他在內心裏，自是萬分焦急。在大戰的初期，英國軍事準備，着着落後，所以希特勒以泰山壓頂之勢相加，使不免望風披靡。這是英法戰敗的主要原因。但

英國本就富庶，重工業與科學基礎，也可與德國比肩；同時，在本土以外，又有美國的有力支援；又有加拿大與澳大利亞富庶而又具有工業基礎的廣大殖民地。她不僅可在本土以內，加緊製造軍火，更可委託上述友邦及殖民地加緊製造軍火，源源輸入，盡力補充。這一優越條件，是希特勒所絕對沒有的。希特勒能以空軍轟炸英倫，轟炸英國本土，却不能到太平洋轟炸英國殖民地，更不能轟炸美國。但德國的工業與軍事根據地，和她軍事佔領地，却無一處能够逃出英國的空襲。當然英國的軍火生產量，今日一天比一天加大，而德國方面，却一天比一天減少。這是德國越戰越弱，而英國却越戰越強的事實說明。

這種情形，希特勒付在心裏，怎會不焦急？長此下去，定有英國反守為攻的一天，那時的希特勒，恐不免捉襟見肘了！

惟其如此，所以希特勒在對英軍事攻勢受挫之後，繼發動最近的政治攻勢。這一攻勢，在亞洲方面，不消說是德義日三

國同盟，在歐洲方面，却是德羅合併——形式雖是同盟，實質確是如此——和對法對西的兩個談判。

德義日同盟，已成陳跡，可勿再談。希特勒在歐洲方面的政治攻勢，東起黑海，西迄西班牙，恰在地中海的東西兩端。這可充分看出東西半球的熊熊戰火，大有連接可能。

我們先從東面說起：現在的羅馬尼亞，已有德軍四萬五千人以上。此外德國還在羅國境內訓練羅馬軍八師，現在已經開始。可見希特勒的野心，不祇在保護羅馬油田，也不祇在鎮壓羅馬國反抗，實欲東越黑海，南越達達尼爾海峽，攻埃及，出蘇彝士運河，伸其勢力於印度洋上。這樣一來，便不虞日寇不南進，便不虞美日不衝突，而引起美日戰爭。

這一企圖的可能阻礙，無疑是希臘與土耳其。土耳其早與英國有軍盟；希臘也屢經英國提出保證，一旦被侵，英國必加以援助。蘇聯眼看德軍侵入黑海，唇亡齒寒

之感，亦所不免；但德蘇義羅四國，對多瑙河問題的會議，也許能祛除蘇聯的猜疑。

地中海的東端，播下了這一火種，他又掉頭而西，想在地中海的西端拉當年卵育的西班牙入夥。她的這一企圖成功，便可把英國經地中海到東太平洋的鎖鑰拿到手。英國若想吸收東方殖民地（如印度緬甸），和自治領（如澳大利亞）的資源來供她作戰，便要十分困難。她的艦隊，非繞道好望角不可；蘇彝士運河的戰略價值便會完全消滅了。這當然是希特勒對英的致命打擊。

不過，英國在地中海的海軍優勢，畢竟使希特勒感到頭痛。他原想義大利可在地中海上立功，結果却使他大大失望。於是便又想起企求「光榮和平」的法國貝當政府。他對法一面利誘，一面威脅。本來，以戰敗的法國，還有甚慶利之可言？但能縮小德國在法的佔領區，減輕對德的供應費（每天四萬萬佛郎），在希特勒看來，已是法國的莫大之利。否則，便以進一步瓜分法國海外殖民地相要挾，使他不得不交出所有艦隊，協助軸心作戰。幾個月軍事與經濟的雙層壓迫，似已使法蘭西民族的自尊心化為烏有，為求改善現實，法

內閣協理賴伐爾，便不惜僕僕奔走於維琪巴黎之間。貝當號稱強項，爲了這一現實也不惜親身到巴黎和希特勒談判。雖談判內容還未十分公開，但關心歐局的人，確在爲法國將來命運捏着一把汗！

法國如加入軸心作戰，雖不見得就是決定的力量，但地中海的局面，定會因此陷入絕大混亂，可以影響到近東，乃至遠東，印度洋，乃至太平洋。

希特勒這一政治攻勢的最大成功，便是把地中海東西兩端的兩把鎖鑰——蘇彝士與直布羅陀——一齊拿到手。如果實現，則非洲便成了軸心的領土，整個的歐洲大陸，便不愁不爲希特勒所征服。這確是歐洲劃時代的一件大事。擴大些說：日寇得到這一鼓勵，定會放膽南進；美國受到這一刺激，定會加入戰爭。

英國在美國的有力援助下，總有方法不使這兩把鎖鑰一齊落入希特勒之手。但地中海東西兩端的風雲，確值得人們的嚴重注意。美國現在正忙着大選；莫斯科也聚集許多國家在舉行投票，雖然美國已在注意之餘，對法對西，聲稱要加以警告，但確不失爲希特勒發動這一攻勢的有利時機。萬一羅斯福落了選，在美國新舊遞嬗

之際，希特勒更可以借機發揮。所以美國的大選結果，也是不容忽視的一個關鍵。

地中海兩端的風雲在緊，凡是有關國家，都應自己做一個應付最惡場合的積極準備。我們還在東亞，卻不能逃出國際連鎖，所以我們對於這一重大演變，也一樣不能忽略。

爲世界變局敬勗國人

長天

近來世界的變化非常迅速，也非常劇烈，那正如希特勒的閃擊戰一樣，令人沒有一點可以完全寧靜下去，即使稍稍忽略多少意外的變化與可以利用的機會。這種情形不但在歐洲爲然，在遠東方面也是一樣，它已普及於全世界任何一個角落；即如向來以門羅主義爲國策的美國和不問歐局的拉丁美洲各國，在此刻也被環境拖入變化的時局漩渦之中；雖然到現在爲止，拖得不算太深，但已起了重重的波紋，使她們從此不能再甯靜下去，而不得不移其目光於美洲以外的種種世變。

這樣的變化影響到遠東方面的尤爲顯著，幾乎無論在歐洲或在美洲，任何一點的舉動，都立刻要傳其波紋於遠東，而受

其影響最大的，尤在中國。中俄之戰，出乎人們意料以外的延長，使舉世對遠東問題不能不一變其向來的輕忽態度，而為驚異的注視；尤其對我們中國，向以無足輕重之眼光視之者，乃亦不得不特別另眼相看。這自然是我三年來以血肉換得的結果，不能不更加珍視。

惟其世界對遠東特別重視，對中國另眼看待，所以我們前途的危機，就越發大，越發多；同時我們未來的希望也一樣的希望將更達到，在今日都有可能，我們正站在歧途上，可東可西，可左可右。但其掣機仍在我們自己手裏，祇要我們自己能把握住，立得穩，走得正，光明即在眼前。更明白一點說，未來的國運雖然多少要受環境的支配，而舵柄却始終操之於我，最後的成敗興亡還靠我們自己來決定。現在之所以能得到世界列強之重視，既係由於我們三年來的努力所致，則將來復興大業之成功，自然要靠我們繼續不斷的努力，更多的努力了。總之，一切要憑我們自己，不能專靠別人；至於坐候機運之轉變，以邀天之幸，收意外之功，獲漁人之利，那完全是僥倖心理，自甘棄業，敗亡可立

而待，那是萬要不得。

然而，我們說的憑自己者，也並不是茫昧的無計劃的橫衝直撞，以國家命運付諸孤注之一擲，而是有策略的有計劃的審機後動，置國家前途於不敵不敗之地。所以，打仗雖靠自己，不可妄冀外援，但於軍需物資則不能不有計劃地輸入；堅持抗戰國策雖在自己，而所以幫助達成此種目的者，則不能不有賴於外援或與國之爭取。這些，在表面上看，似乎也是依靠別人，而實際却還是由於我們自己的努力。因為恃人恃己之別，其主要焦點，還當視其為主動的抑為被動的。外援之來，既由我主動，則其為我之助力，受我之支配，自不待言，何況我們自己若不努力，外援自然不會憑空而來呢！所以我所說的靠自己者，原不祇限於打仗，實亦包括了外交，有了主動的外交，則外來的助力還當視為自己的努力之另一方式，不能即認為依靠他人。

現在遠東局面，因德意倭三國同盟，而引起英美密切合作，美蘇日漸接近，越南對倭強硬，荷印拒絕賣油，以及滇緬公路開放，美國對華借款，……種種事實，這都是於中國有利的，我們因此對抗戰前

途表示最大的樂觀，認為最後勝利即將降臨。但是未來成敗的關鍵還要靠我們一鼓作氣勇往邁進，不可因此而稍現鬆懈，致功敗於垂成。這是我們要在國人熱烈興奮之際，特別提出，以為當頭之棒的，希冀不要視為神經過敏而加以鄙嗤！

滇緬路開放

賀 渭

滇緬路的三個月封鎖，不但違反中英中緬現行有效之條約，而且還與英國自己所支持之國際聯盟盟約及其歷屆大會行政院會的決議案衝突，在國際間造成一個劣例。所以當時不僅惹起我們全中國之反對與抗議，就是全世界人士凡擁護國聯反對侵略的，都一致表示痛心。可是英國當時竟肯犧牲中英多年的友誼，不顧世界輿論之非難，而仍然與敵寇簽定此違背正義之協定，在它唯一的解釋，自然是：彼時具當政府已向德意極權國家屈服，英倫在希特勒閃擊之下，大有朝不保夕之勢；在此千鈞一髮的時候，自不願再在遠東樹敵，故不得不對暴日暫行讓步，以圖緩和其前進的企圖。這種不充分的解釋，不僅在現時看，英國老謀深算已歸失敗，即在定約當時，吾人已深感其理由極不正確。因為

日本的國民性，本來善於投機取巧，自從歐戰爆發以來，它就時時刻刻想趁火打劫，從中再討一個更大的便宜，但是中國抗戰的艱苦，使其迷夢難成；敵國儘管叫囂介入，但始終不敢嘗試。所以敵寇趁火打劫與否，絕不在英國讓步不讓步；它若力量充足，雖英國對之屈服，它仍然要下非投石，反之，它若力量不足，英國即便再強硬，它也不敢輕於南進。但英國竟未看穿日本的戲法；滇緬路的封鎖，在英方固已表示對日之極端屈讓，但並不能遏止日寇趁火打劫之野心。果也。九月二十七日，德義日三國成立軍事同盟，日寇儼然以東亞盟主自居；將毫無顧慮大放其南進之火。於是大英帝國始在美國堅強態度影響之下，翻然覺悟，一變其以往姑息心理與政策，毅然決定開放滇緬路。

故滇緬路開放，其意義之重大，不在中國由西南國際路線以取得大宗用品，而在英美對日希望之絕望，急遽轉變其太平洋政策；由對日姑息，而變為強硬；由消極敷衍，而變為積極制裁，在表面看，雖然是一個小小問題的解決，而其影響所及，實已奠定太平洋和平的基礎。

我們今日，對於美國熱情援助，和英

國的友誼更新，固然應該表示十二萬分的欣幸與感謝；但亦不要存過分希冀和依賴的心理，因為我們這次神聖的抗戰，是完全我自己的血，自己的力，和日本苦鬥。友邦的精神物質援助，雖然是我們所熱烈希望的，但並不是造成我們勝利的絕對因素。我們的抗戰勝利和建國成功，完全要我們自己有堅強不屈的決心，和艱苦卓絕的奮鬥。所以這一次滇緬路開放，我在實際方面，固然得到許多幫助，確能加強我們勝利的把握；但亦不必過分興奮，一方面不要忘了「自力更生」；一方面要防備敵人圖窮七見，露出它「欺軟怕硬」的原形，也許暫緩南進，而積極謀我。趕快來結束「中國事件」，準備再去討更大的便宜。惟其如此，我們艱苦的任務，或許較以前更為加重，那麼我們就不可不加倍努力，以準備和我們敵人作最後的清算了。

如何吸收遊資

其 民

近來市場上的遊資充斥，已成嚴重問題，據本年五月底統計，上海一地遊資已達五十萬萬元，後方也不下三十餘萬萬元

，而況近來美日關係惡化，暴日南進企圖日急，一部華僑資金及外滬資金必大量內流，更足以促進遊資之增加，觀乎銀行存款，活期者增加，定期者減少，即可證明遊資是在不斷的增加。

遊資之為害甚大，約言之即：

1. 遊資充斥必助長市場上投機之風，因遊資的主要經營對象是標金，外匯，及國貨，歐戰擴大之後，投機於外匯者，又多轉向國貨，因而形成物價的飛漲。
2. 遊資之活動，膨脹了通貨的數量，刺激物價的漲勢。
3. 遊資製成市場上購買力的膨脹，形成供不應求的現象。
4. 遊資之發展，影響生產資本，因遊資回收速而獲利巨，生產資本必漸流向遊資。
5. 銀行活期存款之增加即遊資增加的一指標，因此銀行放款也不便投向生產事業，祇有投向短期可以回收的部門，結果也發揮了遊資的作用。

總之，遊資在經濟生活上，是發揮着腐蝕的作用，使經濟之進行步調紊亂，年產物價的飛漲，有謂是交通及生產落後，供不應求所致，有謂是通貨流通數量過多

所致，有謂是囤貨投機所致，市場上遊資之充斥却是這一切的根本原因，因為遊資充斥發展了投機操縱，所以增大了市場上非消費的需要量，所以才膨脹了通貨的數量。

要研究處理遊資的方法，須先探討遊資充斥的原因。簡略言之，約有下列幾點

1. 直接由生產部門中脫出之資金：主要原因為戰爭發生後生產受到破壞，或因生產的安全條件失去，同時又受了囤貨投機可獲暴利的吸引，生產資金乃相率脫離生產部門，流向投機商業，形成了鉅大的遊資。

2. 由儲蓄或利貸中脫出之資金：平時利潤率甚低且不易變動，一般利息生活者甘願將資金存於銀行，錢莊或商號，銀行等，則可以此投資生產部門。戰後發生了暴利，且幣值貶低，因而資金相率由儲蓄貸利方面流向囤貨標金外匯等投機商業，形成了一部遊資。

3. 由農村流向都市的資金：戰區農村，因受戰事影響，地主富戶及資金紛紛向都市逃避，此種資金之增加，因受上述二點之影響，祇增大了遊資的數量，並不流

向生產部門。

4. 外逃資金的回流：即邇來因國際局勢的變化，疊着逃避外流的資金，又流回國內。

資金之流動，係以追求利潤為目的，利潤多則投資者多，所以綜上所述，其最大原因不外由於戰後投機商業可獲暴利，於是資金均向這方面流轉，形成了空前巨額的遊資。

因而我們可以得出一個結論。即：暴利刺激了遊資，遊資又刺激了暴利。

處理遊資的方案，論者已數見不鮮，大體不外管制資金監督其運用，發展生產，吸收遊資，保障投資之安全等等，要皆不失為良策，而且政府當道，對此也已有實際的措施，例如「非常時期管理銀行辦法」就是着眼於管理資金的，而獎勵生產，以種種便利，政府也有許多法令頒佈，近來的節約建國儲蓄，也可以做為一種吸收遊資的手段看，然而這一切還不是根本解決辦法。

我們知道「游資」是因「暴利」而起，同時資金的流動本是朝向最高利潤追求，在平時，資金若都流向一部門，則這部門的利潤必趨低落，這是一種自然的調劑

，在戰時因種種關係，這種調劑法則失效，祇有用人力加以調劑，加以統制。那麼，首先就應該取締暴利！

暴利的起源是在於囤貨操縱，所以我們主張當局應該以最嚴厲的手段取締囤貨操縱，以制止暴利！祇有如此，游資才能流向生產，納入常軌，物價也會因而獲得平抑。否則，任你如何完善的吸收游資辦法，游資也不會就範的。

上海租界的時代展望

法 勤

上海之有租界，始於將滿一百年之前。京條約與虎門附加條約。（一八四二——三）在百年以前，上海為一不見經傳之區域，自租界劃分，不及二十年，便成為世界著名商埠。不僅在遠東地位，首屈一指；且為世界經濟交通之重要樞紐。惟詳察上海租界演變而成目前之畸形制度，其變化經過極為複雜，值此世界動亂之秋，將來命運究竟如何？匪特我朝野上下極為關懷，抑且為國際人士所注意，茲就上海租界歷史上演變之大勢，劃分為三個時代，以測其未來，藉供國人之參考。

一、中立時代：根據南京條約和虎門附加條約以及一八四五年的土地章程而成

立之上海租界，本為我國外交史上之奇恥大辱。惟詳按條約的內容，除涉及土地私權的關係外，僅以華洋不雜居為原則，劃定外僑在上海的居留地域而已。既絕無行政權讓與的意味，更無領土主權割讓的規定。故根據該項條約，我政府行政權行使於上海租界，應與行使於任何本國領土，絕無歧異。然結果因清廷外交上的昏庸，致租界內行政權，竟淪於客手。但領土主權仍屬於我，則仍為無可爭論之事實。照國際法理言，國家內亂或與他國發生戰事，在本國領土內，本無中立地域可言。那麼，上海租界的中立地位，是怎樣取得的呢？

考此種變態制度之形成，乃為歷史演變之結果。當太平天國之時，租界即築牆與外界隔離，并組織義勇軍，以資保衛。此為租界對我國內亂保守中立之發軔。二次革命及江浙之戰，工部局均表示華軍不得通過租界。因此，租界對我國內戰，已獲得歷史上之中立基礎。

至於對外戰爭，如一八八四年中法戰爭，一八九四年中日戰爭，租界均能保持絕對的中立態度。最離奇者，即為一九〇〇年聯軍之役，我國官吏竟與各國領

事，訂立保護租界章程。此種事實，雖充分表現清末官之昏庸，但租界對我國對外戰爭，仍保持置身事外之中立態度，已成事實。及第一次世界大戰，我國參戰後，擬在租界辦理遣送德僑及管理敵產等事件，亦被工部局所拒絕。按當時租界負責當局，均為協約國，與我國立場，本無二致。惟仍不改其始終不易之中立精神。基於上述歷史上所演變之各種事件，致使一般人士，莫不視上海租界為世界和平天堂，與歐洲之瑞士媲美。真所謂劃地為界，界外雖歷次殺人盈野，而界內的電車汽車，從未因戰事而間斷。矗立雲霄的大廈，在砲火氛圍中，常能燈紅酒綠，歌舞通宵。所以租界幾成爲一般豪富之避難地。此種歷史上之一貫事實，使上海租界，已獲得超出戰事以外的「永久中立」的歷史基礎。此種基礎，雖無條約之明文規定，但為歷史事實，已無可否認。

二、破壞中立時代：不幸一九一三年「一二八」事件的時候，上海公共租界之中立基礎，被暴日破壞了。當時公共租界北四川路一帶，被日軍據爲進攻我軍之根據地，如站在郵政總局前的白渡橋頭，即可見敵軍武裝運送沙包，尤其在虹江路口

一帶，簡直是兩軍廝殺的戰場。此種嚴重局勢，惟因我軍仍尊重租界的中立性，態度追敵至租界而停止，使租界保持相當的秩序，但租界當局，竟聽任日軍自由進出租界，顯與歷史上「一貫」的中立態度相違。因此，租界中立，遂爲破壞。

及「八一三」之役，日軍又憑藉租界爲進攻我軍之根據地。當時情形，租界顯已無控制能力。公共租界之西區，又淪爲我敵兩軍的戰鬥場所，界內各國的商業損失極鉅。英當局在此種局勢下，雖提議到上海爲中立區，企圖上海取得中立的法律地位，此種建議，曾經我方在原則上表示同意，但終因日本態度不明而擱置。自此以後，上海公共租界的中立地位，乃根本破壞無餘。

三、黑暗時代降臨了現在上海公共租界的中立問題，已無可言！英法租界究能保持此和平天堂之偏安局面，至若干時日？仍爲目前遠東的重要問題。吾人依據上海租界最近各種事件之演變趨向，及詳察太平洋風雲激變之目前局勢，而預卜其未來結果，當不難得一結論。溯自「八一三」我軍在上海造成三個月英勇抗戰的光榮歷史以還，上海公共租界，即變爲日軍發

號施令的司令台。英，法租界，亦因日方的嚇使，時時發生動亂與恐怖，使上海租界頓成黑暗地帶。此種非法組織，其規模之龐大，使租界當局，陷於無力控制界內秩序的窘境。在今年七月間，租界當局，因礙於日僞之威嚇，竟將我上海市政府所委托代管的土地局檔案，公然非法轉交敵方，以討好敵僞。八月間，日人又實行檢查法租界郵件。在此動亂時期的九月，上海英駐軍，又突奉命撤退，致發生「防區問題」的糾紛。凡此種種，均足以證明英法租界，已無力維持其傳統的中立。

相當明朗。上海位於太平洋西極，在未來降大戰中，所處地位之重要，絕非第一次大戰時可比。德義在太平洋既無利害與憑藉，將來日本勢必在太平洋對英美單獨作戰。其結果日本雖必慘敗，但戰爭初期，基於日本破壞上海租界中立之一貫方策與作戰必要，租界必被日軍以武力佔領，則毫無可疑。九月二十六日美國國際新聞社上海電稱：「據非官方消息，法國已將上海法租界讓與日本。」又據東京七日路透電：「前東方會議總裁中野正剛發表，日本建設東亞新秩序之第一步，則為接收上海天津租界。」這都是限於佔領租界的消息，惟租界內外僑極多，佔領後，應作如

何的必要措置呢？日本軍閥的考慮，是極其週到細膩的！上海十一日合衆電：「傳日本在上海附近建築集中營，俟滇緬路開放，與英美發生衝突，佔領上海租界時，即以之囚禁外僑。」至此，日軍企圖佔領上海租界，已呼之欲出。基於上述論斷，上海租界未來之凄苦命運，已拭目可待。和平天堂，轉瞬將被惡魔佔領，而變為黑暗地獄，實令人撫今追昔，不勝慨然！我國人力物力，如銀行學校等，現尙苟安於租界內者，仍屬不少，值此巨變即將降臨之前夕，亟宜預籌遷移，以維國家元氣，不知國人已注意及否？

△戰時溝通中外文化之媒介▽

香港內外文化供應社服務部

代訂購外國書報雜誌
代搜集各種文字資料
代郵寄國際時文漫畫
代調查專門問題書目

重慶通信處 中一路四德里四號

香港通信處 香港郵局信箱一二二六號

本 刊 上 期 (三 卷 二 期) 目 錄

當前役政之實質及其改進
 糧食統制之困難及其解決途徑
 我國遺產稅之開征
 整理川省地籍之重要及其方案
 戰時物價統制的理論與實際
 戰時英國財政
 西康之交通建設

周煥文
 崔永輯
 李照宇
 康捷生
 楊覺農
 由其民
 張玉潤

敵國食糧問題的危機
 日本陸軍軍備新計劃及其由來
 歐戰新局面與「不介入」的限度
 明代省道制
 調查統計
 青甯康三省人口面積統計
 本會資料室
 編者

韋特孚
 武夢佐譯
 張廷錚譯
 孫祖繩

政 治 建 設 資 料 彙 編 第 一 種

楊君勸編述

各省縣各級組織綱要實施計劃彙編

中國政治建設學會出版

本書業已出版

各地中國文化服務社經售

內 容

本書係彙編各省縣各級組織綱要實施計劃而成，行政院之審查意見併附在內，著者係親身參加審查者，故內容詳盡充實，為實行新縣制聲中不可或缺之參考書

定價極為低廉

公務員不可不人手一冊

最後勝利之契機

魏大同

首先 總理講軍人精神教育，嘗反覆闡述智仁勇三德而最終歸結以決心一義，所謂決心，乃係由大智大仁大勇之精神，明是非，審利害，知彼己，妄定方略，而後向不虛功便成仁之目標，持以毅力，貫徹篤行之者也，法名將福煦亦謂「戰爭者，乃兩個意志之決鬥」，準此以談，兩軍相遇勢均力敵，有決心者勝，無決心者敗，實為不易之定則。

曠觀古今中外史實，其有抗戰決心，而收美滿之戰果者，不勝枚舉，其最著者，例如夏少康一旅之中興，越王勾踐臥薪嘗膽之沼吳，明太祖之驅逐胡元，華盛頓開創美利堅之獨立，帝俄堅壁清野之於拿破侖，奧土耳其之於希臘，賴能勝不驕，敗不餒，意志堅強，持久奮鬥，終能轉弱為強由敗而勝，其無決心抗戰者，如南宋之於金人，雖有李綱宗澤岳飛韓世忠等忠貞亮節力圖恢復而同時又有劉豫張邦昌汪伯彥秦檜等苟且偷安委曲求和，又如明末之於愛新覺羅，雖有袁崇煥史可法鄭成功等之御侮勤王，然其如吳三桂之引兵入關何，由是可知國家民族被人侵凌之際，能一發決心抗戰者，必能圖存，否則不免於滅亡，願此但就歷史上言之耳，茲再以現實證之。

今日世界上兩大戰爭在遠東為我國之抗日，在歐西為捷克波蘭荷蘭比利時丹麥挪威威爾遜與英法等國之抗德，暴日憑藉明治維新以來五六十年之儲備，挾甲午及日俄戰勝之餘威，遂有所謂田中奏摺，欲征服世界，先滅中國之計劃，九一八事變之發動，

不過試探列強之態度而已，迨蘆溝橋烽烟一起，直欲整個吞噬華夏，我以積弱之餘，準備未充，被迫應戰，彼倭寇最初宣言以三師團兵力用三個月時間，解決事變，當時中外人士，亦大抵為我悲觀，但事實演變，僅淞滬一隅，即消耗敵兵七師團以上，歷時三月有奇，而倭寇改稱一年結束，然徐州武漢會戰後，仍無法誘我屈服，終至賊出百年戰爭口號，泥足愈陷愈深，進退維谷，莫能自拔，而我則三年以來，雖失去若干省市域邑鎔路，但不過臨與線耳，中經游擊戰與運動戰略之配合，一勝於台兒莊，繼勝於鄂北湖北粵北，再振於豫南綏西，愈戰愈強，其故安在，要而言之，我在戰前具抗戰決心耳，惟其有決心，故有相當之準備，能定出適當之國策，準備國策唯何，以政治言，力謀精誠團結，共赴國難，打破割據，完成統一，實行新生活運動，發揚禮義廉恥之救國道德。以軍事言，實行全國整軍方案，改進軍隊素質，購備軍械器材，以財政言，廢除苛雜，創辦所得稅，統一公債，遂行法幣，集中現金。以外交言，恢復中蘇邦交，簽訂互不侵犯條約，實行聯合英美法等反侵略國家，維護九國公約，國聯盟約，凡上種種，均為抗戰前之準備國策，在今日證明為完全適當正確，反觀歐局，捷波荷比丹挪盧等國皆號稱文明，且間有擁護大豐富之屬地者，此次各該國對德，或不抵抗而被併吞，或抗戰未彌月而滅亡，或則略事周旋而降服，然此諸小國猶可說也，而法蘭西土地人口，及一切物質軍備，原與德國相伯仲，自上次大

戰後，更爲戰勝之一等強國，在今次大戰前，世人多爲憾感，良以法既與英同盟，又有諸小國聽命協助，以及堅固之國防工事，兼挾有絕大之經濟與壓倒的海軍力量，詎知數月，而法軍竟一敗塗地，一次降者五十萬，被俘者一百九十餘萬，則至甘作城下之盟，立與其同盟英國絕交作戰，豈非駭人聽聞之怪事，其故果何在平，一言以蔽之，平時昧於時勢，臨危無抗戰決心，因而缺乏適當準備國策耳。夫法德世仇，自上次戰後，益形劇烈，一九一八年以還，德人忍受凡爾賽和約之束縛，處心積慮，必欲報復者久矣，比年以來，懲前毖後，孳孳不懈，外交上組成德意日防共軸心，以爲對英法之煙幕，軍隊訓練與武器製造更有秘密之精進與發明，而法人不察，國家閒暇，不圖及時修明內政，整軍經武，而唯般樂意傲驕奢淫佚之是務，以爲賴凡爾賽和約與馬奇諾防線，足以高枕無憂，秉國鈞者如達拉第輩皆鮮卓識遠慮，國際風雲日惡，仍弗思自立自強，而一味以英相張伯倫之馬首是瞻，不忠實維持國際盟約與夫集體安全制度，背棄法蘇互助約章，違反法捷協定，更行參加慕尼黑四強會議，不惜斷送小國，失却國際之信義與同情，以粉飾一剝那之僞裝和平，遂令蘇德協定於短期間秘密簽訂，德意軸心，益見加強，戰幕既啓，猶復徘徊瞻顧，依賴英國欲待經濟封鎖，微倖成功，以求避免戰爭之危害，如此趨起不前，雖怪其甫經失利，卽一蹶不振也，現雖有波爾多之貝當政府，但恐成爲傀儡而已。

吾國現經抗戰建國同時並進之三載苦鬥，在軍事方面，軍隊作戰經驗技術，機械配備，均突飛猛進，軍額亦幾倍於戰前，戰略上已由被動轉爲主動，經濟方面，曩昔沿江沿海之軍需及民生日用品工廠，大部遷至後方，且創建若干輕重工業，並新增不少

鐵路公路，財政方面，獎勵輸出，統制外匯，厚積金銀，穩定法幣，慎發各項公債，妥洽信用借款，創辦過分利特稅，及規劃開徵遺產稅，積極倡導節約儲蓄，吸收游資，普遍擴展地方金融組織，大量舉辦農工貸款，政治方面，實行精神總動員，普遍召開國民月會，以期意志集中，力量集中，設立中央參政會及各省市縣參議會各級民意機關，以網羅全國各黨派各省縣之精英耆宿，實行管欽養衛合一之新縣制，決定本年十一月召開國民大會，頒布憲法，以期完成國家民族長治久安之法治基礎，此外則調整行政機構，加強團結精神，外交方面，法難自顧不暇，英亦不似前此之易助於我，然力足左右遠東之美蘇兩國，則固日益加緊監視暴日之行動，如最近美於對日廢止商約後，並實行禁運軍火赴日，積極大量擴軍，海軍集中夏威夷，並特注意菲律賓地之防務，迭次聲明不承認武力侵略與所謂「東亞新秩序」，以警告倭寇，而史汀生諾克斯分任陸海兩長後，發生滬上美防區逮捕日憲兵之舉，尤足使倭寇增其戒心，至於蘇聯則於張鼓峯諾蒙欣與倭寇衝突後，精神物質，仍繼續援我，迄今未變，一方面力謀完成遠東紅軍獨立作戰之計劃，隨時監視偽滿洲國索製其兵力，故雖日蘇漁約協定延長一年，劃界談判亦互示諒解，終令倭寇不得有所疑懼，他如國人對總理三民主義之信仰，益普遍深刻，對領袖將委員長之擁戴，益堅定誠摯，人民不論男女老幼，雖飽嘗飢寒之苦而無或怨尤，國軍無分將校士兵，雖久經戰鬥，而敵愾彌堅，綜上所述，均爲我已奠定最後勝利基礎之真憑實據，以視日方國民反戰運動，次第澎湃，軍隊厭戰情緒，日見濃厚，戰意減殺，士氣頹喪，迥不相侔，加以偽軍紛紛反正，以及其煤電食米均感恐慌等等，彼倭寇人力物力，實俱形筋疲力竭之勢，此非吾人

故為危言聳聽，觀於年來各戰區均成膠着狀態，狂寇無何進展，較之第一期抗戰時情態，判若天淵可知也。

當此國難嚴重之際，吾人須知暴日侵華之動機，乃必欲亡我國家，滅我民族，我之抗戰，本為死中求生，就是非曲直言，敵為無理侵略，我不特為本國求自由獨立平等並為世界維持正義及永久和平是為神聖之義戰，若就總理革命方略言之，又為剷除障礙，打倒軍閥後，打倒帝國主義階段中無可倖免之一戰，所謂事有必至，理有固然，義無反顧者也，即或前途勝利難操左券，

戰時縣地方財政問題

江自方

一、緒論

「七七」事變迄今，已經是三年多了。中華民族為其自由獨立，決心鬥爭到底，總裁在最近這次參政會的閉會詞中，也已有第二次三年抗戰計劃的宣示。以故這種戰時狀態的存在，當尚有相當時日的延長，在地域上言，也一定還要擴大。然則縣為自治單位，而在抗戰時期，在政治重於軍事的前提下，尤為不可忽視之一機構，但對這戰時和戰後重心的縣政，尤其是縣財政問題，殊少有人作較詳盡的討論。

筆者於滬上戰事爆發後，即先後在隣近戰區及戰區縣份辦理地方稅務工作，對於地方財政耳染目濡。茲將所述可說全係事實或經驗之談。

我國地域遼闊，戰時之縣地方，就其狀態上說，至少應當分

亦當本「寧為玉碎，不為瓦全」之古訓抱「予及汝偕亡」之氣概與之作殊死戰，而萬不能拱手讓人或中途妥協，輕棄祖宗艱難締造偉大寶貴之遺產，而永淪後世子孫為萬劫不復之奴隸，況今茲勝利之基礎已奠，歐局無論如何演變終於我有利，吾人默察盈虛消長之客觀事理，檢討過去，審度現勢，推斷未來，深信祇須國人團結一致，忍苦耐勞，肅反除奸，決心抗戰到底，最後勝利，必屬於我，所謂為山九仞功虧一簣，國人豈可不珍重已往之成績，格外努力前進，而竟此一簣之功乎？

作如下的五類，即（一）安全區，（二）備戰區，（三）隣戰區，（四）戰區，（五）淪陷區。但各區域之間，實在亦還有緊弛的不同，並無根本上的差異，故不必分類敘述，藉省篇幅。為關於戰時或戰前論起見，酌分為如下之四部分，即（一）戰時縣地方財政機構的調整，二、戰時縣地方收入的籌措，三、戰時縣地方經費的統支及監督，四、戰時縣地方財政的監督。

二、戰時縣地方財政機構的調整

現時各省關於縣地方財政征收機構的設置，極不一致。但大別言之，無不出如下的四種方式：一、省縣賦稅全部由縣政府征收，二、省縣賦稅全部由直隸於財政廳的征收機關征收者，三、省稅一部由省設立專局征收或招商承辦，縣稅歸縣機關征收，而田賦稅契稅等項下的省稅，則又由縣代征者，四、省稅全部由

省設立專局征收，並帶征全部縣稅附加，而為縣所固有的全部稅捐，則仍由縣機關徵收者。當幾種方式，究以那一種為完備為各國常呢，吾人以爲未便一概而論。應因時因地而異。惟據作者三年來實地的感觸，以爲處此抗戰時期，如征收機關的權力不能加大，當以由縣政府兼辦較為得力。此蓋因縣府爲一縣的最高權力機關，組織固定，人員經費亦較充裕，隨其辦理，便利多多。現在各省之所以多予劃出由省另設專局征收者，不外下列的幾種原因：一、征稅稍帶有專門技術性質，此尤以近於通過稅性質的各種稅收爲然；二、省稅往往被縣府挪用或延不繳解；三、縣長事務太多，不易談及整理。但這幾點顧慮，實在均不難設法補救，如凡有關於技術性質的人員，仍由財政廳或省政府訓練委派，設立金庫，及由省派任財政專員駐縣督理等。況時局非常，一切均貫集中，戰時辦事，既要有權，更要有力。縣府係全縣主體，爲地方自治單位，吾人衡量輕重，爲增進戰時征收效率，以爲應捨此而暫就彼，前由財政廳委派的名縣征收局長，應即改派爲該縣財政專員，則駕輕就熟，收效必宏。此在原有縣政府經辦省縣各稅地方，自可毋庸多事更張，僅祇由省加派一財政專員即是。其全部或一部由省設立專局征收者，應即視戰局情形立刻或稍緩全部劃歸縣府接辦，藉裕收入。

統一或改進戰時縣地方的征收機構，其步驟及辦法，大要當如下：

- 一、以縣政府爲主體，組設財政局或經征處，統一征收。如能將中央併省縣各稅，均劃交該機關辦理，必更見成效。
- 二、人員必須混合編制，並分期由省或縣加以訓練。凡

有專門性質及有監督作用與負責調查責任的人員，須由省或中央（中央稅亦交其代辦時）委派，其基層征收人員，則應先就原有者予以嚴格甄別，如有不足，即以考試方法公開錄取，施以短期訓練後，即行派用。如此不但內部組成分子，爲之渙然一新，富有朝氣，且可於無形中收互相規制之效。

三、省應於各縣派駐財政專員，協同縣長監督整理全縣稅收，並代表財政廳辦理該縣省款收支抵解及稽核事宜。關於這點，吾人認爲極端重要，因爲際茲非常時期，省縣交通常生阻礙，應和縣之間，頗多隔閡，於是大則遺誤事機，小亦多不必要之往返周折，此在平時，已亟須改進，矧茲戰態，一切處置更宜迅速與斷然。

四、內部組織，務期嚴密靈活分層負責，藉以提高行政效率。各部分工，必須緊湊，毋使苦樂不均。對於待遇一項，更須就當地物價情形，分別提高或予以戰時津貼，使能仰事俯瞻，絕其貪污之念，並能盡忠職守。如仍有舞弊及工作懈怠之事，應從嚴懲處，寧失之嚴，毋失之寬。作者在這裏取大膽的說一句，公家因加薪所增加的支出，定可在杜絕貪污上得到補償，或者因此所征收的，比增支的大得難以比擬。

五、各征收機構，要和區鄉公所保甲長及各級自衛團警，密切配合，發揮人力動員的最高效用，使能融爲一體而仍收兩者並行的效果，這一番關係非常重要。但必須置於縣府系統之下方能辦到，省設專局則萬做不到的。因爲如此不但可節省不少人力和費用，而且可以收到無限的效益，真是事半功倍。

六、時局動盪不定或情形混亂的時候，容易使人發生微

倖或苟且的心理，不得不預加防備。故對一般收款、出納、及管卷人員，必須令其備具當地兩家以上的殷實商保，及各員彼此間三人以上的連環保，以防萬一，並應不時派員密察可疑人員的行動，以資周密。

果能如此辦理，吾人敢斷言這個征收機構，一定可以担當起戰時的裕課恤民任務，即至縣境一旦陷入敵手，祇要鄉區未失，定能一樣執行其原來的任務，不過組織必得縮小一些才是，以免糜費之弊。

三、戰時縣地方收入的籌措

現時各縣的縣政府，最感沒有辦法的，莫過於經費無着的問題。際茲軍事時期，收入方面，日見其少；支出方面則反日見其多，且有許多的費用是迫不及待的，所以在縣庫中非有相當數目的存餘，絕不足以應茲非常局面的。『巧婦難為無米之炊』，縣款不充裕，則無怪一般做縣長的人要感覺萬分頭痛。

但吾人如能深一層的觀察，可知這實在是不成問題的一個問題，其間惟一障礙，是省縣間的界限太嚴，也就是省對縣的限制太過。譬如一個省的征收機關，有些省至死都不願把轄交給縣，一經縣境陷落，寧願全部放棄，這實在是極端的錯誤，也就是在商一段中竭力主張即予征收機構以合理調整的道理。否則縣的處境，固然太困難，就是省廳本身，當也損失匪鮮。

際茲國家民族的生死關頭，吾人原應動員一切人力物力財力，至於最高度，以期戰勝敵人。自不應發生前面的情形，但也有其不得已的原因在，就是恐怕在混亂局面下發生各種征收上的流弊，並以強征賦稅的辦法，去轉郵淪陷區的民衆，不過，我們總

不能不認他們眼光太小，和態度太消極，以致如此因噎而廢食，所謂地方財政，無非就是縣財政，因為省的一切，無非出之於縣，如果縣財政沒辦法，省財政也就很難有辦法了。再老實的說，現在地方上有的是財，要在一個較豐的縣裏，為國家，為民族，籌集一筆相當的款子，實在是易如反掌，用不着作杞人式的體郵，祇可惜我們在以前運用不得其道。茲分別舉述如次：

一、切實整頓固有賦稅雜捐 各縣原有稅收，弊竇滋多。較之可收數及應收數，均相差甚遠。所有遺漏的，隱匿的，放棄的，浮收的，中飽的，吏欠的，民欠的，當不知有多少，如能切實加以整頓，手續嚴密，到處捕捉，無所遺漏，不放棄，無滯欠，涓滴歸公，其有助於戰時財政者當非淺鮮。其整頓方法，以限於篇幅，於此不能一一列舉，特擇其最要而為戰時所當行者列之如左：

甲、關於田賦者

1. 對新賦 應採用早完給獎方法，鼓勵人民早完，並廣為宣傳，俾可速集鉅款。這於公私兩方，都是很

有裨益的。
2. 對舊賦 應分年限期清完，並准在一定期間之內完納者免收滯納罰金，以資激勵，逾限則分別小戶大戶拘服前線勞役或押追。其五年以前欠賦，如查明確係實欠在民且為數無多者，應一律豁免，免增煩費。

3. 對於因變為戰區及淪陷區直接或間接受有兵災損失的田地，其田賦祇能分別減免或緩征，不可一概免除，其詳當於下文述之。

4. 多設券類。非常時期，迅速便捷，最為要着，多設券類，既為便於流通，使可於短期內多集稅款，更為防空與損失及他日滲入戰區或游擊區時之先期準備。

5. 對田賦券票之印刷、費用、保管、均應以快便簡單為原則，切不可恪守成規，反誤事端。蓋戰時動作，貴乎機動，死守陳法之必多誤。可惜從政者，多不注意及此。

6. 對在鄰近戰區、戰區、或游擊區縣份的田賦，如業戶一時經濟確實困難，應斟酌情形准予以穀物折納，既可儲為民食軍用，增多收入，更可活動金融並免其資敵。在此國家經濟財政總動員的大前提下，各征收機關或主管計政之人，應當排除萬難（假使有困難的話，實則田賦折納穀物並無多少困難）放大眼光，努力做去，使財政金融軍事化。乃一般腦筋頑固者流，雖有在上者的倡導，仍絕不之顧，謂為過於理想，吾人以為如果能利用農倉組織並與金融界聯繫，當可將大部分困難解除。此事不但為國家為人民為抗戰應如此辦，即純從財政的立場着想，也應當如此辦，但竟無人拿來實行，殊堪扼腕！

7. 增加臨時經費。戰時一切，非財莫辦，且變化靡常，往往出人意料，為使負責人無懸臆之慮，並能見機而作計，對征收機關的臨時費用應從寬大，即從寬大中去增加稅收，錙銖必較，殊非戰時理財之道。

乙、關於契稅營業各稅及地方雜捐者

1. 對未稅白契或逾限未稅者，應免予罰款，以增稅收，並一律實行官中制度，（即由官署或官署代辦）。

2. 普通營業稅稅率，應酌予提高並劃一稅率，不必因屬奢侈品，必需品，已征稅，而分別加重或減輕免課。這實是毫無意義，徒滋糾紛，我國為這等當時立法者的一個錯誤。對商人賬簿，應由實行統制或登記，非採用規定的官印賬簿，（如現在的司法狀紙方式）即不發生一切法律上的效力，免其偽造購稅。且在必要時，並可提早一次征收，藉裕庫需，牙稅一項，應實行普查，無使減等多色及無帖私開，當稅以改征牌照費為是。

3. 屠宰稅，菸酒牌照稅，應分別提高其稅率，現屠宰稅一項，幾成為戰時各省縣地方的主要稅收，其確實性和增加率，可謂比任何一項稅收都要高，如湖南一省，在未提高稅率以前，屠宰正稅全年收入，不過五六十萬元，提高後，二十八年度約收到五百餘萬元，本年度預計可收到七百萬元。但是牠所提高的稅率，不過為原來的七倍半，而所增加的收入，則幾為原來的十三倍，這非常值得我們注意的。

4. 地方各項合法雜捐，如房租、筵席捐、車捐、娛樂捐等，均可酌量提高其捐率，尤其是娛樂捐筵席捐兩項，可提高至其原來的百分之三十或五十，這都是取之而不為慮，且於社會有益的。一可限制私人消費，充裕公家收入。二可使後方民衆，也多少感到戰時的負擔引起其同仇敵愾之心。三為對此類奢

修生活者，算作一種無形中的懲罰。

二、清理縣地方公款公產。中國各級政府被虧挪被侵吞的公款，如果我們能够去澈查一下，我想牠的數目一定很驚人。這在縣地方一級，當然也很可觀。不過被侵吞的一部分，不是短時期可以清查得了的，自能救燃眉之急，我們暫且不管牠，現在要把虧欠的一部分，再據各機關的移交冊籍加以盤查，清出確實的數目和欠款人的姓名，限令如期來縣清繳，否則就實行押追或封產抵償，不稍寬假。關於縣地方公產一項，如學田，公地，房產，林礦之類，其被隱購或侵盜的，恐為數尤夥，而應予以澈底清查並切實整頓，像公關招佃和把各項收獲物公開拍賣等。如此所增加的收入也必不少。

三、特種物品消費稅或出產稅的創設或改進。在軍事第一勝利第一的目標下，政府為籌措戰費，而添加幾種於人民日常生活無甚利害關係的物品的消費稅或出產稅，自是人情與法律所許，人民亦甘願的。有幾種消費稅，在必要時當予以專辦以裕收入，並藉以限制人民的消費。就現在的情形講，這兩種稅收，除極少數的幾省外，有的業已施行，有的也已在這抗戰期中先後創辦，大約制度頂完密，收入最多的，第一、要算浙江，第二、廣東，第三、廣西。不過我在此地還要特別提示一點的，就是這三種收入，幾全部為省方所取，吾人主張應撥補一部分給縣，方為合理，並請注意。

四、其他臨時捐募。各種臨時捐募，無論其用意是怎樣的好，非到萬不得已的時候，不可採用，寧願在別的合理

稅收上去附加。因為捐派的流弊太多，而且很難得防杜。假若一定要舉辦的話，大約下面的兩種是勉強可以辦的。一、兵役緩役金。規定某級壯丁在某種條件下可以請求緩役，並應備緩役金若干，但必得於事先設法嚴杜經辦人員的弊端。二、富戶愛國捐。也必須定出一定的標準，並且要以大商戶大地主及豪紳三者為限，以免發生苛索之弊。又這兩種捐款，除用於戰時費用外，絕對不能拿做別的用途，藉符名實，並利於籌措。

五、在法令許可範圍以內的征工征料。也必得很慎重的去辦，不然，弊病也是够多的。又征工征料兩項，如果純從金錢上去講，並不能算是收入，不過從支出上計算，就會知道這也是籌措戰費的一種方法了。

六、緊縮支出。這也是一種變相增加收入的辦法，其詳當於下段中述之。

這六種收入，除五、六、兩種不計外，在大的縣份，大約增加二三十萬元的數目可毫無問題，小的縣要增加二三萬元也決不困難。如緊一點說，則一縣在平時的歲入有若干，因此籌措整頓所增收的也可有若干，就是說該縣的歲入可增至平時的二倍。假若所籌得的還是不敷開支，或緩不濟急而當地又沒有金融機關可以通融的時候，就當去請求中央或省來補助或借墊，絕對不可如上年某省的好些縣份之不擇手段的亂收亂派，以致流弊百出，紊法亂紀。此等臨時軍用款，嚴格的講，本來就應當全部由中央去負擔，不過因為現時中央財政也是非常困難，所以才由縣來負擔一部或大部。現在既然盡全縣的財力都不克負荷，當然祇有呈省轉請中央補助，這在中央，也屬義不容辭，當沒有不想法為之

解決的。又在本年初，中央已令縣銀行法的頒布，各縣如能早日設法趕速成立，當於縣財政的金融調度上獲取不少的補益，這是可以斷言的。

以上所言，都是從消極方面去討論增加收入的辦法，此外，積極的一面，也很重要，我們不妨來簡單的說一說。為堅持長期抗戰，充裕今後財政收入，對下培植資源的工作，如維持地方金融、農村、輕工業、手工業的生產等，最為重要。他如促進農村經濟的活躍，對農業倉庫和合作事業的倡導，以及使糧食或其他大宗出品產的運銷便利和查禁敵貨的輸入等等。都是有眼光的地方長官應當竭力以赴，以增加人民的納稅能力，並打擊敵人經濟封鎖的不二法門的。

現在我們討論一下，關於淪陷區縣份，是否要征稅的問題。吾人以為淪陷區的縣政府既必須存在，那末，就一定要有收入去維持——由省長久補助，不很妥當，——有些人主張完全豁免這些縣份的賦稅，我認為這是毫無理由。關於這一層，作者非常贊成盧蒙正先生的主張，他說：「戰區內如果依舊征稅，既可維持稅制，戰後也易於整理。因為一種稅的征收，是有牠的歷史的，豁免牠祇須一道命令，但是戰後要恢復起，就很不容易。人民負擔慣了的，並不覺得怎樣痛苦，一旦新辦起來，就有些難堪了。」所以他主張戰區或游擊區縣份的征收機關，應儘量維持，不過當使其簡單化，對各項稅制亦然，對於稅率，認為要一律減低，不必豁免，我認為這幾點都是很妥當的。所以淪陷區內的稅收，無論從理論上講，從事實上講，都以不豁免為是。

四、戰時縣地方經費的統支及緊縮

抗戰軍興，衝要各省，無不加緊民衆組織，努力後方建設，擴充自衛力量，嚴密防空設備，架設軍用電話浮橋，整理保甲，以及關於軍事上一切緊急設施的支出，用度浩繁，在在需款。同時隣近戰區縣份，以人心浮惑，稅收無不銳減，後方勤務，又復急須籌辦，需款更多，各省縣地方財政，在平時原已多感支絀，在此非常時期，困難必更甚，非有緊急措施或移緩就急的辦法，不足以資因應，茲略述管見如下：

我們如再能從事實上加以觀察，可知我國各級政府間的支出，有不少的浪費。在抗戰時期，當然不能再容其存在，不過在縣的一級當中，還有所謂「專款」一物，於縣政的調整上，實為一個最大的障礙，差不多在縣有一個什麼名堂，就有一個什麼專款，如教育、建設、自治、警察、慈善、衛生、財務各費，都各有門戶，各有系統，界限顯然，一個地方長官，決無法去斟酌損益或挪彼注此。其中的弊害，如阻礙稅制或稅率之合理的調整，分裂行政，造成浪費，苦樂不均及阻礙新政的推行等等，不勝枚舉。這種有弊無利的專款制度，照理在平時就應當早廢除。際茲強寇壓境國難不國的時期，吾人以為當無人再出於反對廢除之舉，然而事實上又殊有不然者。在原來所入不甚豐的機關自無問題，若原來牠的經費相當充裕，那就不是這樣簡單了。這尤以教育款一項為然。這種財政上的封建現象，積習相沿迄今，作者主張應即由中央明令禁止，嗣後各種地方經費，絕對要以統收統支和滿收滿支為原則，不准再持任何理由反對，俾利調度，而資統一，使一個錢能够當兩個錢用（原來則治相反，兩個錢祇能當一個用），——當能稍舒拮据，得到運用金融的效益。

至於經費的裁減，除浪費的一部分外，還有兩種方法。一、

譬如教育款一項，我們雖不能因為要抗戰，就要把教育停辦，但在事實上，如果縣境一近戰區，學校多數停閉，我們豈還要認牠是專款不去動用或裁減嗎？又如其他區鄉鎮公所也多有在戰事迫境的時候無形停頓的，當然也可裁去，凡是類似這種情形的經費，無疑的可以省出不少，移作抗戰的費用。這可以說是自然的緊縮或裁汰。其他一種方法，即一、與抗戰無關的空間機關，如各縣的農林場——絕少有成績的——，度量衡檢定所，和各種各類掛名委員會之類，皆可分別予以裁併，以節公帑。二、不急需的開支，如積穀治虫等經費及其他一切不緊要的支出，當然也可暫予停發，依這幾個標準，鐵面無私的去執行，我相信一定可以得到很完滿的結果，而且不致太費力的。

講到戰時費用統籌支付方式，現在各省故例，多視之為一種臨時經費，於經常預算裏面，列一非常預備費的科目，嗣後所有一切戰時的支出，都在這科目內支付。但也有為之專編一整個預算的，好像河南、陝西兩省內的各縣，都是有戰時用款的特別預算。這兩種辦法，都有牠們的起因和作用，不好作籠統的批評，不過在這長久相持的局面下，似以採用第二種方式的為好，並可作如下的規定：就是凡由整頓而超出經常的縣收入，都應算作戰時特別預算內的收入，又凡由裁減各機關的經費所得的節餘，也同樣應看作本預算收入的一個門類。反之，凡是因為抗戰而設或增加的開支，就應視為本預算的支出，藉清界限。如此辦理，於將來戰事結束時，對於戰時費用的結算或統計上，當可得到不少便利。再者，這種戰時的費用，變動甚大，預算上所列的數目，不一定十分正確，所以對於支出科目的流用上，應從寬限制，否則，不免又要增加無限不必要的麻煩了。

五、戰時縣地方財政的監督

戰時的行政，固貴迅速，但也得求其確實與經濟。所以對於未淪入戰區或游擊區時，縣地方一切收支的程序，為求適合戰時要求，固當力求便捷，但一些省不了的手續，仍然不得不遵守，俾免混亂，就是在戰時或縣城已經被陷移往後方安全地點辦公的時候，也須如此，不可絲毫苟且。不過應求其簡和小罷了，決不能省至不要。這是凡擔任戰時縣地方工作者應當明瞭運行的。現在我們即本着這一原則，來討論戰時縣地方財政的監督方法。

當然，凡是縣地方的收入，無論他是稅收也好，捐款也好，一由征收機關征集到手後，應即全部解入金庫或其他保管處所，絕對不准挪留或割裂，不然的話，就要以侵佔公款論罪。對於任何一筆支出，也須規定統由這機構支付，才能認為合法，這即為統收統支原則的具體運用。

現在全國各省多數的縣份，都設有省縣金庫，沒有的地方，也多有其他現金保管和支付的機關或處所代替，若並其他保管支付處所也沒有的，作者以為無論如何，必得趕速設立，完成此一個用錢和管錢的良好分立制度。因為在這個戰時，如果想防杜捲款潛逃事件發生，這種分立辦法，是較任何時期，任何事件為急迫，我們前曾看到不少的省份，一到時局緊張時，反而把所有代理省縣金庫業務的省立銀行先期撤退，這實在是倒行逆施，自毀壁壘，對抗戰大業及金融機關本身所應盡的責任，絲毫都不明瞭。如是怕金錢受損失，那末，把所有銀行業務停止就夠了，又何必並服務公家的金庫業務也放棄不辦呢？這實在是絕無理由的。為爭取抗戰的最後勝利，為完成金融本身的應有任務，凡在現時已

經代理了金庫事務的公私立銀行，其金庫部分的業務和人員，無論戰局轉變到什麼地步，都應當和當地的縣政府同進退，不能半途單獨行動，致陷公家於不利。其他受委託或指定保管公款之機構，也當同樣辦理。這項好由中央及省予以明白一致的規定，以免紛歧，致滋貽誤。

欲防止或減少財政上的舞弊，實欲設立金庫或管理現金尚難有效。他如預算的核定，稅款征收的稽查，用度的登記和稽核等等，都須另外有人去管理或監督，使其彼此對立，互相牽制糾正，方能減少或防止其作弊的機會。

關於用度稽核一方面的事務，現在各縣均設有會計室或會計主任辦事處，其任務和重要性，不用再加討論，不過牠也得和金庫一樣，和縣政府同進退，俟轉入游擊區時，再縮小其範圍。至于在財政上，最易發生的稅款征收弊端，省派的財政專員，是必須打起精神去担負這個戰時繁重的監察使命的。這是一個不平凡的工作，必得認真而且大膽的去執行，然後我們的戰時財政監督工作，才能有效，才算達到了目的。是故省方對於這個人的派選，必須十分慎重，否則，就失去作用，而整個的戰時財政監督，起碼就有一半「付諸東流」了！

最後我們要稍稍談談審核預算的問題，關於戰時縣地方預算的編造，無論是經常的或是特別的，作者主張都要由縣長財政專

員和會計員或會計主任三方面會編，再送省審核，如此較比確實。我們知道現在各縣的地方預算，祇圖外表上的好看，骨子裏如何沒有人去管；這實在是最要不得的惡習，應予痛革。祇要是為公，凡屬合理的收入和正當的開支，在縣應當毫無隱飾的編入，在省應當不拘成例的核准，不可自欺欺人，合「式」者留，不合「式」者去，祇圖形式上的相符，如果不問實在不在，絕對不能說是預算，可以說是一部假賬。

從上面所說的統括來看，這種戰時的縣地方財政監察，除在上的省或財政廳外，在縣則有稅款征收時的財政專員，稅款收到後和經費支用前的金庫，收支登記及審核的會計人員。如果財政專員及會計人員用得人，那末，現在各戰區縣份的流弊，雖然不能說不會再有，但必可因而澄清不少。

六、結語

這次空前未有的抗戰，應為吾人改造中國各級政治的最好機會，縣財政問題即其重要之一，因為在這舉國犧牲人民愛國情緒高漲，軍事高于一切的情形下，所有以前不能辦不容易辦，不能除不容易除的「事」和「人」，均可在這等場合下完成之改造之，變成一個燦爛的國家，蓬勃的民族。

二十九年七月二十二日草於南泉。

歡迎投稿

簡章刊後

戰後國地財政之改造

趙從顯

——自集權財政至均權財政演進階段中，國地收入之調整——

(一) 立憲建國過程中、國地政治制度與財政政策

政政策

財政為公共團體實現生存目的之一種手段，而就一國家之設而言，財政乃居于政治與經濟之樞紐。一方面財政為政治情況經濟基礎之反映；他方面政治經濟建設之推進，更賴于財政政策之適當，財政制度之健全。欲謀樹立合理之財政制度，除根據于學理以立論外，更應明瞭今日國家之處境，現實之政情。故不言改造則已，若云制度之改造，即必須具備因地制宜，因時制宜之條件，而創設新制度之際，更須把握現實，因國家生存之要求而定目標，因政治情況之演變以立方策，於適應環境迎合需要之前提下，決定實現最後目的之手段。

現代國家乃極度發達之有機體，國家與地方之發展，必謀連繫協調。中央決定政治全局之方針，統籌各項政務之推行；地方則本中央之指揮，處理區內之國家行政，更於中央之監督下，辦理自治事務，謀地方公共之福利。是以國家地方職權之劃分，當本于事務之性質，而以均權為標的，國地財政之劃分，自亦應懸此為準則。

總理于建國大綱中曾規定建國之程序，分為軍政、訓政、憲

政三時期，以為憲政之完成，必經逐期之演進。各時期間，皆須完成一定之工作，而制度之演進，權力之分配，皆依各時期工作完成程度以為斷。總觀建國大綱整個體系所規定，對憲政之施行，係由下而上，即先從縣自治作起，一省全數之縣完成自治，而後該省入于憲政開始時期。至全國大多數省分達憲政開始時期，（即全省地方自治完全成立時期）始開國民大會，決定憲法而頒佈之。（參考建國大綱十六條及廿三條之規定）誠如訓定建國大綱宣言所云：「訓政時期之宗旨，務指導人民從事於革命建設之進行。——先以縣為自治單位，於一縣之內，努力于除舊布新，以深植人民權力基本。然後擴而充之，以及於省。如是所謂自治，始為真正之人民自治，異於偽託自治之名，以行其割據之實者。而地方自治已完全，則國家組織始臻嚴密，人民亦可本其地方上之政治訓練，以與聞國政矣。」

今日因事實上迫切之要求，政府決定在縣自治未完成前，提前召開國民大會，議決頒布憲法。然吾人萬不可以為訓政時期工作，即可停止進行，實際上自最近縣各級組織綱要頒佈以來，真正訓政工作，始得確切推進之辦法。故關於地方制度，立法院孫院長在參政會第五次大會中報告「關於憲草經過及內容說明」中，曾謂：「今日為適應國家之需要，在縣自治未完以前，提前召開國民大會，頒佈憲法，所以不能不將省的性質，略予變通。其

次，十年來實際政治經驗，省自爲政，或軍人在地方上掌握政權，軍權，形成一種半獨立的狀態。……經十餘年的教訓，中央同人認爲國家應絕對統一，既要絕對統一，則不能讓地方權力，過份發展，重蹈覆轍。「五五憲草」視省爲中央行政區，其最主要任務，在執行中央法令，監督地方自治。同時在地方自治未完成前，「五五憲草」的急務，既在完成地方自治，地方自治完成後，省的性質及地位，當可再予以重新的修正。這樣，在現階段上，省既不成爲地方單位，則建國大綱第十七條所謂「……凡事務有全國一致性性質者，劃歸中央，有因地制宜性質者，劃歸地方。……」此條的應用，不在中央與省間，而在中央與縣之間。……立法院草議憲草時，對於均權……有如下規定：「凡事務有因地制宜之性質者，劃爲地方自治事項，屬於縣。」（一〇四條）可謂本於建國大綱之精神，而作適應目前實際局勢之規定也。

目前既於抗戰之際謀定憲政之基礎，則爲制度之確立與推行計，自當對現階段之政情處境，有透澈之認識。抗戰雖已使吾人踏入急速進步之途徑，然此後中心之工作，仍在集中全力，掃除革命之障礙，與求得國家之統一與獨立。故即在戰事結束之後，亦不過革命過程中軍事時期工作之完成，欲於殘垣瓦礫中，復興民族，奠定立國基礎，必賴於堅苦卓絕之奮鬥，努力建設，以完成立國之理想。憲政乃最正確之目標，而地方自治則爲唯一之實踐途徑。此理想之實現，必須自治事務步步確切之推行，故即使憲法頒佈，憲政開始，而訓政未了之工作，仍必貫徹到底。抗戰之結果，若干淪陷區域，遭受嚴重之破壞亟待興復；後方地域，雖有長足之進步，但無數天然富源，期待開發。故復興與建國之工作，乃最迫切者。一方期於最短期內，獲得最大之效果；

他方更期各地域之興復發展，能有均衡調劑之作用。是必賴於通盤之計劃，與個別之努力。故政治上之要求，確可指出兩點：（一）樹立強有力之中樞，統籌方策，領導建設；（二）積極推進地方自治，奠定國家之真實基礎。

政治上之要求，在現階段既係如此，財政政策，自應輔助政治方針。完成建國之目的。故在籌備憲政，勵圖建設之過程中，國地財政之劃分，必須以下列二點爲主要目標：

- （1）須適應時勢要求，集中財權，使中樞能作整個有計劃之措施，統籌一切，調度各地情況，求得均衡之發展。
- （2）充實縣財政，奠定地方自治之基礎，逐步演進，使真正憲政規模得以確立。

簡言之，在此階段中，必賴集權之財政，推進地方自治與國家建設之工作，以爲趨向憲政完成時期均權財政之過渡。

（二）今日國地財政之劃分與財政收支系統

法

中央與地方之關係，因政治之演化而有不斷之改變。故自清末至於今日，國地財政之劃分，曾經若干次之更革。

清代行財政集權制，地方無獨立稅收。每年各地歲入，皆由布政使解歸中央，是爲解款，或依定額協助解省，是爲協款。各地經費，亦率由該省歲入中轉撥，或向中央給領。一收一支，均集權於中央。清末中央勢衰，尤其庚子之後，各省藉口籌措賠款，舉辦新政，乃擅添雜稅，地方始有財權，自取收入。

民國成立來，政治未入軌道。民二頒布之劃分國家稅地方稅

法案，其用意乃在集中財權，控制各地。故主要稅收，全在中央，地方收入僅苛雜附加而已。民五以後，各省割據之勢成，國地收入劃分乃漫無標準可言。地方財權過度膨大。十三年曹錕憲法，明定將田賦契稅作地方稅收，乃受當時環境所迫，財政制度已不得不趨向地方分權。然吾人應知，此乃軍閥割據下之制度，勿無意義可言也。

國民政府奠都南京後，於十六年，十七年，兩度劃分國地收入標準，將田賦劃歸地方，並力謀苛雜之廢除。二十年裁撤釐金，令各省辦理營業稅，以為抵補。各省以收入驟減，羣以增加苛雜為財政上之出路，中央乃於二十三年召集第二次全國財政會議，討論限制附加及廢止苛雜辦法。爰更將煙酒牌照稅，劃歸地方，並以印花稅之一部，作為補助，以圖地方收入之充實。惟此時所謂地方乃以省為主要對象，縣則受省之控制，縣財政純為省財政之附庸，根本無獨立稅源。故直至今日，縣財政基礎未固，縣自治未能推行。

二十四年七月國府頒布財政收支系統法，對國地財政之劃分，可謂為歷來各種方案中之最詳盡者。依其規定，除直隸於行政院之市與隸于省之市外，分為中央、省、縣三級。一方採用分稅制度，以增省與中央，及省與縣間之收入關係；一方按照各級權限，使中央與省縣各有獨立之支出；同時採用補助及協助之方式，使中央與省間，及省與縣間，財政上發生調劑盈虧之作用。吾人認為該法之精意有二：(1)限制省之財權，充實縣之財力，查縣財政既自行獨立，當可免除省之剝削，而奠定縣財政之基礎。(2)因稅收分配及補助協助之運用，各級財政可收上下連繫，互相調劑之效。

按各國中央與地方收入劃分之方式，不外四種：(1)劃分稅源制，(2)附加稅制，(3)補助制，(4)分配收入制。民國以來，地方稅入，以附加為主。十六年之後，田賦、營業稅歸省，是中央與省間，已採劃分稅源制。惟縣則依然賴田賦附加，及雜稅收入。今財政收支系統法，一掃附加制度，而兼採劃分稅源，分配收入，及補助制三者之精神，誠為劃時代之改革，但吾人詳究現實情況，則有下列之疑問：

(1) 限制省之財權，是否有效？該法既視省為單獨之一級，乃與「五五憲草」精神相背者。既以省為獨立一級，則其職權如故，在此情況下，欲減縮省之收入，必致障礙叢生。

(2) 縣財政能否充實？縣雖有獨立財源，然在省之職權未有具體限制時，省可以一切事項，責之于縣。縣府依然無力應付。再就分稅言，縣以田賦、土地稅解省，其損失絕非由省分給之營業稅可資彌補。且田賦未經整理，正稅收入甚微，掃數歸縣，猶嫌不足。故依收支系統法之規定，縣財政即使獨立，恐亦不能充實。

(3) 因時因地制宜，盈虛調劑之作用，能否發生？今日所得稅，遺產稅方在推進，地方田賦亟待整理，故各種稅收之分配，殊乏穩定性。上下交錯解撥，徒增煩擾。未見能收聯繫之效。而該法第四十九條所定：教育文化經濟建設等項經費之總額，在中央及地方預算百分數中，應佔之最低限度（中央佔百分之三十，省區市縣百分之六十）固為注意此數種事務之發展，但以缺乏伸縮性，適足以束縛政府之行動，更難應各地特殊之政情。且以一紙法規，強定國家預算，亦缺乏法理之根據也。

(4) 各級預算在複數收解情形下，如何能作精確之估定？

(5) 縣以下之地方組織，其支出範圍，收入源泉，應如何規定？

故就財政收支系統法言，因其對中央省縣之關係，未能認清，乃以省為中央與縣之間獨立之一級。忘却地方自治未完成情况，省之地位，純為中央行政區域。故其規定難免混淆職權，不切事情之處。是以，欲樹立合理之地方財政制度，必以確定中央地方之關係為出發點，認清政治演進之階段，始能擬定具體可行之方案也。

(三) 縣自治推進中地方財政之充實與集權

財政下國地收入劃分之標準

自縣各級組織網要頒布後，地方自治之籌備及推進，方真正開始。在此時期內，縣之地位一方雖明定為自治單位，但他方仍為國家行政之機構。故縣長仍為任命者，而其職權，一方在受省政府之監督，辦理全縣自治事項；一方受其指揮，執行中央及省委辦事項。

今後地方政治建設之成功，繫於兩個條件，(1) 求得適當人選，以良好之官吏，執行法令，輔助民治。(2) 集中財權，明定職責。而在鄉鎮組織未能健全之時，必賴縣府積極督導，統籌辦法。

根據中央集中財權及充實縣財政之二大目標，及推行新縣制之要求，謀地方自治之早日完成，國地收入劃分，必本下列原則：

(一) 須要中央集權的財政，在此原則下，有二點：

A. 所有財政收支系統法規定之中央稅收，及省、市、縣主要稅收即營業稅土地稅，應概歸中央經徵之，如此統一徵收，中央可澈底明瞭全國各地方真實情況，然，制定整個詳密計劃，從事復興建設，促進國民經濟發展，充實國地財政。同時地方均衡發展，可以顧及。而國防及大規模之經濟開發，始有由中央全力舉辦之可能。

B. 確定省之地位，為中央行政系統，取消省預算，列入中央總預算。內

甲、於經常經費——省為中央執行行政事務，中央依業務範圍，每年給以定額經費。

乙、促進自治推動建設——中央依需要狀況，給以補助，轉發各縣。

(二) 須樹立財政基礎，充實收入來源：

A 今日實際上之縣收入——田賦附加、契稅等——依然歸之

B 補助金之取得。

C 縣以下組織，其收入及經費，由縣府統籌。

(三) 需要比較富於彈性之規定，藉補助金之運用，謀各地發展均衡。

蓋充實中央財政，以統籌復興與工作之進行，乃必然要求，亦改革稅制整理稅收所必經之階段。依收支系統法規定，土地稅為縣之主稅，以為可使縣財政獨立，收入充實，其實不然。因中國幅員廣漠，各省富瘠既大有差別，即一省之中，各縣情況亦相去懸殊。中央與地方財政，既應貫通協調，若任富庶之區，自由發展，惟由中央補助貧瘠地區，則因中央財政來源，亦自有其限度。

，而為補助貧瘠地區之發展，必謀增加各種稅課，或發行公債，結果加重全國人民之負擔，殊非公平之道。故立於中央統籌及各地方均發展立場而論，土地稅最宜列入中央稅收範圍內。而且戰後許多省區，地籍混亂，稅收無着，為大破壞後難於避免之現象。地方財政的整理，必先賴中央的統籌。於土地稅暫時歸併於中央，乃集權財政下必要之步驟於此可再進而說明其理由：(1)土地稅歸縣，則富裕之區，收入過多，貧瘠地區收入不足。(2)貧瘠縣份，雖有土地稅之收入，而所謂縣財政獨立，依然有名無實。(3)由田賦改行土地稅，需根本清理調整，非戰後各縣能力所能舉辦。(4)土地稅整理實行後，稅收必大見增加，若在地方自治未完成前，即一委之地方，則中央財政上指揮監督之作用，將大受阻礙。然則土地稅歸中央，對此後縣財政影響如何？吾人以為有利無弊，理由有二：(1)今日田賦正稅，原屬省收入，在省財政取消後，歸於中央，於縣原有收入，並無損失。(2)若即以土地稅歸縣，則在未整理施行前，稅收伸縮性甚大，縣財政難期穩定，於自治事業之推進，易妨害。在過渡期間，由中央征收，而給各縣以可補助金，乃較為善者。

如此中央財政更趨事實，各地收入皆可與中央協調。且在歷史上，中國久為集權政治，所謂租稅，指官田收租，私田課稅。非常清明。一般人民腦中，對國家納糧之觀念甚深，將土地稅暫行劃歸中央，在手續上實施上，均不致有何困難也。

其次論省之地位。省既為中央機關，一切事務皆秉中央意旨，一切行為，悉就中央支配。其權限範圍，俱屬國家。省長既由中央任命，對中央負責，是為國家之官吏。省內事務，皆國家所規定，更代表中央，統籌各縣自治事務。其性質既非獨立一級，

自無須有獨立財源。

至於縣及縣以下各組織之財政，吾人主張與縣各級組織網要徵有出入。依其十八條規定：『左列各款為總收入：一、土地稅之一部（在土地法未實施之縣，各種屬於縣有之田賦附加全額）。二、土地陳報後正附溢額田賦之全部。三、中央劃撥補助地方之印花稅三成。四、土地改良物稅。（在土地法未實施之縣為房租）五、營業稅之一部。在未依營業稅法改定稅率以前，為屠宰稅全額，及其他營業稅百分之二十以上。六、縣公產收入。七、縣公營業收入。八、其他依法許可之稅捐。』吾人意見：一、各縣收入，今仍以田賦附加為大宗，姑不必論。二、土地稅之推行，必待大規模土地測量，地籍整理工作之完成。故主張暫以土地稅併於中央，用意在此。但土地陳報，要亦不失為過渡期間變通辦法，作增加稅收之手段。惟陳報後田賦溢額，仍當將正稅附加，劃分清楚。若全歸地方，雖足資獎勵，但稅法之一致穩定，（即附加歸縣）為之破壞。三、中央劃撥印花稅，雖收劃劃之用。蓋為數甚微也。故此諸種規定，仍須商酌改進。

鄉（鎮）收入，依縣各級組織網要四十一條規定：『鄉（鎮）財政收入如左：一、依法賦與之收入。二、鄉（鎮）公有財產之收入。三、鄉（鎮）公營事業之收入。四、補助金。五、經鄉（鎮）民代表會議決議徵收之臨時收入，但須經縣政府之核准。』吾人意見以為：一、鄉鎮依法賦與之收入，在今日恐未有若何數額可靠之來源。二、公產之整理，必先由縣府清查，登記規定利用方法，監督其收支。三、公營事業在許多落後情況下，仍須縣府積極籌劃推動。四、補助金運用，在鄉（鎮）間每易為爭執之源。因此可知在地方自治工作未立基礎以前，應與縣以伸縮性較大之處置權利

。而且按諸各地發展程度，相差有天壤之別者。故縣以下組織之經費，若由鄉（鎮）自行籌劃，則許多邊遠落後地區，地曠人稀，無從取得充分之收入。若為強制之規定，則易與實際情況，格格不入。惟縣直接處於其上，對該管地方情形，明瞭最為透澈，故鄉（鎮）需要經費，最宜列入縣預算內，規定在整個預算應佔最低之百分比。由各縣斟酌情形，依各鄉（鎮）情況，統籌收入，分給經費。

補助金之運用，因中國幅員廣大，各地社會經濟發展程度不同，建設開發之需要緩急亦異。故應依據各地之重要性，及需要補助之情況，分各省區大致為幾等，其標準可以下列諸項定之：

(1) 地位，(2) 區域大小，(3) 人口多少，(4) 事務範圍，(5) 富源，(6) 特殊需要。中央依據各省已在預算，酌定應行發給各省執行國家職務所需之經費；更按上述標準，給以不同之補助金。此項補助金，由各省代表中央，調查籌劃，依地方需要，即各縣面積文化交通等狀況與各縣以資助。縣經由省之手所領得之中央補助金，應用於推進地方自治事業，謀得公共福利。不可流用於普通行政或人事方面。關於此項監督之責，由省負之。經過此種差等補助金之運用，中央對地方財政，可收指揮監督之効。更促進各地均衡之發展。至於國防及大規模建設，由中央經營，不在此限。

再論直轄市與中央之關係則暫介乎省縣二種情形之間。為使大都市之發展，與全國利益協調計，各市收支，應由中央控制，擬定發展計劃，避免過度畸形發展之情況發生。

根據上述國地財政劃分之三項原則及說明可擬定左列具體方案：

A 中央收入：(1) 稅課項下——關稅，貨物出產稅，貨物出廠稅，貨物取銷稅，印花稅，特種營業稅，特種營業收益稅，所得稅，遺產稅，過分利得稅，土地稅，營業稅。(2) 國營事業及公產收入。(3) 其他收入。

(附) 省收入：(1) 中央發給經費。(2) 中央發給補助金。(轉發各縣推進地方自治之用)

直轄市收入：(1) 稅課——房屋稅，營業牌照稅，使用牌照稅，行為取銷稅。(2) 地方公營事業收入，及公產收入。(3) 其他收入。(4) 中央發給之補助金。

B 縣(市)收入：(1) 稅課——田賦附加，房屋稅，營業牌照稅，使用牌照稅，行為取銷稅。(2) 地方公產及公營事業收入。(3) 其他收入。(4) 中央經由各省給予之補助金。

(附) 地方團體(鄉鎮組織)之收入：(1) 縣給經費，(由法令規定最高最低調度)(2) 整理地方公款公產收入。(3) 臨時收入。

本辦法於實行之際，應除收支系統法下分稅之繁複，而以附加稅制及補助金制，為過渡階段收入調劑之策。按科加稅制，法、日均盛行，蓋征收簡便，收入可靠也。我國論地方財政者，動輒指附加為苛政，殆有所蔽。不知附加之為病，過去純由於田賦科則之不當，及各地附加之擅定。若土地稅整理，併入中央，稅法稅率，自可更善，附加規定辦法，及限度，則積弊自消矣。至於補助金制，一方可促進地方自治事業之發展，復可藉以控制下級政府，提高其行政效率。近年中央補助省庫，常在一萬萬之上，今後調整地方財政，將仍以補助金制為主要工具。但補助制之運用，先決條件即為中央財政之充實，故主張於過渡期間，集中

財權，而以土地稅等，亦歸併於中央也。

在地方自治尚未完成，國家基礎尚未奠定之際，復興及建設既賴強有力中樞領導統籌，國地收入之劃分，亦應採集權財政之方式。此時期中，各省對中央負責，鄉（鎮）受縣督導，實際上必然應為兩級財政。

今更進而分析此種劃分特點：(1)使中央及縣財政，立於直接銜接之地位。省為中央機關，在推進地方自治時期中，其任務要在秉承中央意旨，代表中央統籌各縣事務。故省之職權確定，而各種收支，乃能劃分明顯。中央與地方關係，彼此協調，成為有機之連繫，實際形成兩級財政。——一方面為中央集權之表現，而他方面為縣自治之展開，——為趨向憲政之過渡。

(2)主要稅收暫時歸併於中央，則全國稅制之改革，稅收之整頓，均可由中央擬定辦法，積極推行。中央財政鞏固，則建設工作，可迅速進行，且由補助金之運用，調劑盈虛，各地亦可得均衡之發展。

(3)縣雖仍賴附加稅為主財源，然中央整理地籍，推行土地稅後，其附加收入，自較前為穩定。省政府更依各縣面積、人口、經濟、文化、交通的情況，將補助金分為幾等分發於縣，縣財政自無問題。

(4)縣財政包括鄉（鎮）財政，亦為集中財權之表現。蓋縣之地位，今日固一方面為自治單位，地方立於行政系統之基層。其任務依然從管、教、養、衛入手，方可切實推動自治。縣自治之完成，必賴由自上而下之督導，漸入於下而上之發動。在此時期內，鄉（鎮）組織於促進自治事務外，仍不免為縣府執行中央法令所通過之下級機構。故依然須受縣府之指揮，即其地方公

產公款之整理，與夫公益事業之進行，亦在在須由縣府監督輔助，故在籌備自治時間，鄉（鎮）財政之收支，應由縣府統籌。

以上所述，為戰後準備憲政過渡中之國地兩級財政制度，然隨政治之進展，地方自治之完成，財政狀況應有何種改變？吾人願進而論述均權制度下國地財政之劃分。

(四)地方自治完成憲政開始時均權財政之實現

總理遺教規劃革命建國程序，在訓政時期，係中央政府發動一切，領導地方，推進自治，以籌備憲政。故自訓政過渡至於憲政，乃自基層自治作起，中央與地方之關係，乃隨地方自治演進程度而改變。省之地位，至各縣自治完成時，方成功中央與縣間之一級。依建國大綱十六十七十八諸條之規定，即可明瞭其精神之所在：

十六 凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則為憲政開始時期。

國民代表會得選舉省長，為本省自治之監督，至於該省內之國家行政，則省長受中央之指導。

十七 在此時期，中央與省之權限，採均權制度。凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方。不偏於中央集權，或地方分權。

十八 縣為自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。省既因縣自治完成而形成中央與縣間之一級，則過渡期間之兩級財政制度，自不能繼續存在。在討論改革之前，吾人先一述中央行政與地方自治團體之關係。

按各國政治情形，地方團體之職務，大要不外三種：

(1) 自治權範圍內之職務，乃自國家轉讓者，地方自治團體，有自主權，僅受中央之監督。

(2) 自治區域內之國家事務，受中央委託執行，應受中央之指揮。

(3) 促進公益之事業，地方團體以法人資格經營之。

關於(2)項執行國家事務之支出，當然由國庫支出。至自治

事務及經濟事業之支出，與中央地方財政上之連繫，建國大綱十一、十二、十三、三條有原則之規定：

十一 土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，

礦產水力之利，皆為地方政府之所有，並用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫病與夫種種公共之需。

十二 各縣之天然富源，及大規模之工商事業，本縣之資力，不能發展與興辦，而須外資乃能經營者，當由中央為之協助。而所獲之純利，中央與地方各占其半。

十三 各縣對中央政府之負擔，當以每縣稅收百分之幾，為中央歲費，每年由國民代表定之。其限度不能少于百分之十，不得加于百分之五十。

在自治完成之地方，因地方經濟事業之發展，分其收入自然充實，中央再將整理後之土地稅，劃歸地方，縣財政更無問題，故在縣自治完成之各省，補助制及附加稅制，可以取銷。中央以歲費方式與地方取得協助金額，此項金額，視地方情況而處于伸縮性，再加以中央及縣營經濟事業範圍之擴張，內地經濟財政上之連繫，日見密切，自構成有機的配合，成功均衡之發展。在此

情形，國地財政之劃分，自亦應採均權制，凡收入宜歸於國家者，屬於中央；應歸於地方者，屬於縣。省財政二者之區，收聯給之效。於是形成中央、省、縣、三級財政制度。(縣為自治單位)，鄉(鎮)財政雖有獨立財源，然仍為縣之附屬單位)。但除大多數省分，縣自治已完竣外，仍有落後省分，賴中央補助領導，繼續推進自治，其財權仍富集於中央。綜合兩部分觀之，國地財政必須有因地制宜之規定。最好在落後地帶，仍得保持兩級財政之局面，庶可使其循序漸進，其期於地方自治之完成。

再經若干時期，各省之縣自治，皆辦理完竣，則中央與省之關係，純為均權制度。國地財政之劃分，將盡分中央、省、縣三級。而均權財政之制度，終於確立。此均權財政，與過去集權財政不同，其特殊精神在於三點：

A. 補助金及附加稅之取銷，蓋此二種制度，皆偏於中央集權下財政之運用。使中樞有統籌建設之便利。今地方自治完成，土地稅盡歸各縣，各縣已有獨立稅源，自無附加稅之必要。再有經若干年經濟配合之進步，地方發展，均達相當程度，補助金亦不必需。

B. 中央與地方財政形成有機之連繫，在地方財政充實之際，中央由各縣每年取得相當限度之歲費。此種歲費，其彈性甚大，自可因地制宜，因時制宜，收平均調劑之效。

C. 國地財政收入，均將自租稅方式之強制收入，轉為以公營事業利潤收入，為主要部分。蓋國家資本之創造，與累積，地方經濟事業之經營，為建設之基本，隨國營事業範圍之擴張，地方經濟事業之進步，及國地合營事業之發達，整個國民經濟，將成為有計畫有系統之發展，全國經濟生活，自然日趨於社會化

。而財政與政治經濟之聯繫，將益見密切焉。

(五) 結論

中華民國既以三民主義為立國基本原則，國地關係自應以為準繩。惟真正制度之確立，必經逐步之演進，而各種方案之良否，要當視其是否足以適應時勢需要以為斷。處此非常之時期，欲過渡於建國之坦途，必待有非常之方策。藉以為立憲之成功，必須地方自治之真正完成，更賴強有力之中樞統籌辦法，督導實行。欲由今口之情況，導入均權制度之正軌，非經中央集權之階段，不能澈底收功。而財權之集於中央，更為樹立中樞能力，控制推動地方政治，基本之條件，與必採之手段。或以為集權即專制之變相，此為不明政治道理之言論；或以為集權則難於治理廣大之幅員，此為不知政令之推行，必賴威信之確立。早在民國十一年總理為上海新聞報三十週年紀念而作之「中華民國建設之基礎」，即已詳示國權之運用，與國權之盡分矣。其言曰：「權之分配，不當以中央或地方為對象，而當以權之性質為對象。……中國今日若猶守老死不相往來之訓，雖百里猶不可以為治，若利用科學以事交通，則風行四海之內，若身之使臂，臂之使指集權分權，又何與焉？……議者又曰，中

建 設 鄉 村 警 察

現在中國的警察，是有許多欠缺的地方。這是不可否認的。

央集權易流於專制。……夫專制者，與立憲為對待之名詞，苟其立憲，雖中央集權何害；……要之，研究權力之分配，不當挾一中央或地方之成見，而惟以其本身之性質為依歸。……權力分配，乃國家權力分配於中央地方之問題，與主權在民無涉。欲知主權在民之實現與否，不當於權力分配觀之，而當於權力之所在觀之。權在於官，不在於民，則為官治。……民治則不然，政治主權在於人民，或直接或以行使之，或間接以行使之。……而其實行之次第，則莫先於分縣自治。……分縣自治，為訓政時期之工作，必賴中央政府之督導，故集權為必然之要求。由中樞指揮各省，統籌自治之推進。且今後復興建設之工作，必奠基於絕對統一之基礎上，更賴強有力之中樞，統籌領導計畫實施也。

國地財政關係之規定，影響國家政治建設，經濟發展者至鉅。財政收支系統法，尙非目前所能行，而縣各級組織網要，專注重地方財政之充實，不能兼顧國地財政之局勢。吾人以為復健建設之推動，自治立憲之成功，先決條件，莫於中央財權之集中而兼顧地方財政之充實。故建議集權財政之實施，採取兩級財政之畫分，庶幾基可以自立。縣政早日展開，而為實行自治之準備焉。

郭宗甫

但正如其他部門相同，由於抗戰的影響，也因為時勢的需要，而有所改進或建設。在警察也是一樣。因為它有缺點，所以應該努

力改進它，而改進都市警察，和建設鄉村警察，正是首先抗建國的基礎。

警察的作用是在事前應當機「警」預防一切不測事情的發生，而在事後則當詳明審「察」事情的是非，以資補救。（見陳允文著：中國的警察）而 蔣委員長的訓示更謂：「警察者，人民之師保也。學校教育限於庠序，社會教育亦限於特殊之場所，獨警察之為教也，不擇時地而施，不擇時而施，亦不擇人而施，勸勤，勸勇，勸仁；教次序，教紀律，教互助，示民以應趨應勉與應避應戒之途；乃至普及法令之知識於人民，推行良好之習慣於社會；應人民之詢問而為之指示皆警察之所有事也。」（二十五年三月對中央警校高級班畢業訓詞）由此可知中國的警察，不但是消極的要「維持社會秩序，防止或減少公共危害」，而且積極的也應「教導民衆，確立政治基礎，和「努力於改良社會的工作」。

在中國，警察的職責既甚繁重，而其須改進的地方也正多，如嚴密組織，以調整機構；健全人事，以提高效率；增加經費，以充實裝備；改善待遇，以吸收人才，擴張職權，以發揮效能；等等是。而鄉村警察的建立，在時勢所趨，事實所需之下也是刻不容緩的了。

在過去，中國不能說沒有鄉村警察。有的多半是腐化的殘缺的，或者是形同虛設，並無作用的；而甚至有些是敲詐勒索，無惡不作的。這種警察，不但不能保護人民，更談不到教導人民，而實在是禍國殃民，乃至於防礙社會的進步。這種警察，當然要剷除，要改善。但其所以造成此種現象的原因，也多半是由於待遇的微薄，不足以安定生活，更難得養廉；其次是素質的低者，

無法使勝任職務，更何求效率；而教育，裝備等等，更談不到了，因此，在建立新的，進步的鄉村警察的時候，應該先注意到消彌這許多客觀的原因。

一般人民，多注意到幾個大都市，而忽略了廣闊的鄉村。在鄉村中，不但有佔全國人口百分之十五以上的農民和其他手工業者，而鄉村的地方面積亦佔全國土地的絕對大部分。並且 蔣委員長的訓示，也曾說：「抗戰勝利的基本，實在於衆多的人口和廣闊的鄉村地方」。即可見鄉村較都市重要至不知若干倍。近年來，鄉村中的危害，實較都市中為多。如散兵遊勇的騷擾，土匪匪寇的作亂，竊盜案件的層出不窮，吵鬧紛爭的屢見不鮮，乃至漢奸間諜的活動，道路橋樑的保護，防礙衛生的取締等等，在在都需要警察權限的伸張，和效能的發揮，以維持鄉村地方的治安，而促進其社會的進步。

在理論上說，警察作用的對象，可以說是「地無分南北年不論老幼」的。沒有地域上的限制，因此，鄉村和都市一樣，需要建立健全的警察。不論職業的類別，因此，農民較工商人為多，更需要警察的教導和保護，而為了擴大警察的職權，和完整警察行政的系統，建立新的合理的鄉村警察，更是不待爭辯的事了。

二

鄉村警察，即縣及縣以下區鄉（鎮）保的警察。依「各級警察機關編制大綱」及「縣各級組織綱要」，縣均以設警察局為原則，而於區鄉（鎮）設警察所或派出所，以執行警察事務。除此而外，為健全鄉村警察的組織，便於發揮效能起見，就管見所及，根據事實之需要，再為補充數點如左：

第一，省警察處必須依法設立。省警務處為鄉村警察的直接監督機關，且有指揮之權。故必須依該省「警務處組織法」設立之。省警務處應負擔全省水、路、警察事務，以資全省之治安責任。在戰時，兼辦兵役，國民軍訓，民衆組訓，防空，以及各種管制等事項。省警務處應直接監督各縣（市）警察局及各特種警察機關。必要時，並得直接指揮之，而一切含有全省性質之警察事務，皆集中由省警務處辦理。如省警察經費的確定，全省警官的訓練和考核，及省警察法規的制訂等。但以不違背中央的規定為原則。而省之其他治安機關，如保安處，防空處，國民軍訓處等，皆應一律裁撤，以其經費充實警察，則警察裝備可改善，警察待遇可提高，效率自可增進。而鄉村警察亦可期其臻於健全之地步也。

第二，縣警察局加以改善擴充。縣警察局為鄉村警察監督指揮控制之機關。為負起維持安甯與犯罪預防之重大使命，故有加以改善與擴充之必要。在縣警察局之內部，應分設下列各科，以資掌管各該科專門之事務。

- 一、人事科；
- 二、教育科（包括國民軍訓及壯丁訓練等）；
- 三、保安科；
- 四、刑事科
- 五、戰時科（包括兵役，防空，除奸等）；
- 六、總務科。

縣警察局於必要時，得設置消防警察隊，保安警察隊，交通警察隊，及衛生警察隊；與警察教練所，難民收容所等。於縣城內，得分設若干分駐所，以執行警察事務。於各區或鄉（鎮），則設警察所。

為使縣治安機構合理化，一元化；有健全之縣警察局後，駐縣之保安中隊或大隊，即應改編為保安警察隊，受警察局局長之指揮監督。義勇壯丁隊或常備壯丁隊，亦改由縣警察局負責訓練；或完全改編為義勇警察隊，受其管轄，以補充正軌警察之不足。其他如縣府第一科所掌管之警衛事宜，及警佐室等，皆無存在之必要，而可裁撤。能如此，方可期警察效用之盡量發揮也。

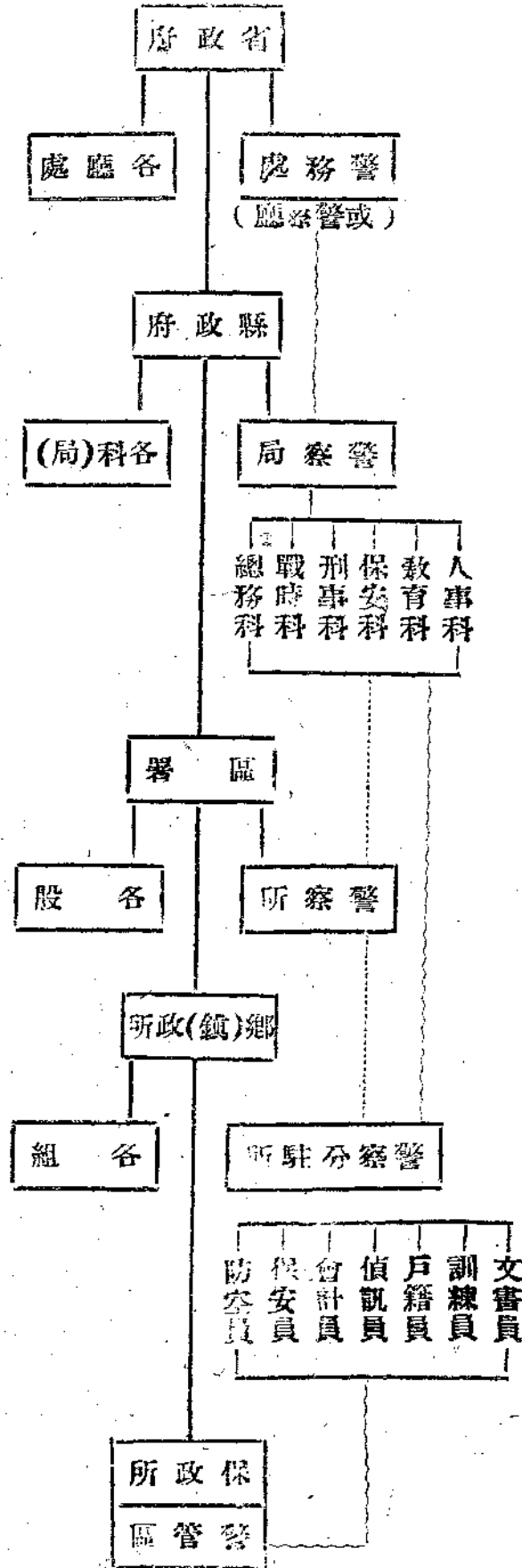
第三、確定區設警察所之地位。依「縣各組織綱要」中之規定：「縣之面積過大有特殊情形者得分區設署」（第四條），又有「區署為縣政府補助機關代表縣政府督導各鄉（鎮）……」（第二十五條）之規定，可見區為一虛級，而非法人。而「區署所在地得設警察所受區長之指揮執行地方警察任務」（第二十七條）之規定，即表示警察所亦為警察局之補助機關。不過代表警察局督導各分駐所或派出所辦理各項行政事務，及考查長警勤務狀況而已。因此，警察所之組織可以簡單。不承辦公文，亦少發佈命令。故有一督導員及一辦事員即足。因督導員之工作，乃在巡查督導所轄各所，而不必分組設員辦事也。

第四、健全鄉（鎮）分駐所之組織。區署所在地既設有警察所，而為警察局之補助機關；則鄉（鎮）亦應設警察分駐所，而為警察事務之推行機關。故因其地位重要，而應使之健全，以便於達成任務。

鄉（鎮）警察分駐所（或派出所），應有充足之警力與裝備。於所長之下，並分設下列各員：一、文書；二、訓練；三、偵訊；四、戶籍；五、會計（兼辦庶務）；六、保安；七、防空等。但於必要時，並得加設交通，衛生，外事，消防各員，以資執行各項事務。

第五、劃定一保之域為警察區。依縣各級組織綱要之規定，保甲之劃制均以十進，不得少於六，多於十五。因此，劃一保之區域為一警管區，即約為一百戶（不得少於六十戶，多於一百五十戶），或一千左右之人口，為最合適。設一健全之警士，負責區內全般警察之責任。且可輔助保甲，以收督導之效，而達警保合一之目的。

一之目的。合六或九警管區為一巡守區，為勤勞之基本單位，設警長一人率領之。受分駐所所長之命，執行鄉村警察之業務。總上所述，可繪一鄉村警察之組織系統表如左，以觀其內容及機構。



經費是一切事業成功的基本條件。經費不充足或經費沒確定，則難期良好的結果，甚至是根本無法支持的。建立鄉村警察亦然。必須先有充裕的固定的經費才能行事，成事。假如我們明瞭了警察對內維持治安的作用，和軍隊對外禦侮是同等的重要；那末，由於抗戰禦侮的需要，乃積極的建設新軍，而為奠定建國（或保安）的基礎，也同樣要建設新警察。為了

建設新警察，確保後方的治安，政府支出的經費，將和建設新軍隊具有同等的代價。何況 蔣委員長又曾說：「關於安內之力量，過去寄於軍隊，今已委之於警察。徵諸必安內而後能攘外之理，是此時之學習警察與服務警察者，其責任實與國防軍隊具有同等之重要。」（對中央警校第二期教育講習班開學典禮訓詞）由此可知，警察既與軍隊負有同等重要之責任，則建設新警察亦應與建設新軍隊同樣的急迫了。因為警察是安內的軍隊，也是國家偉大力量之一種。尤其是在努力建國工作的中途，建設新警察，

實為不容爭辯之事，也為刻不容緩的事。而其右的阻礙或困難，尤其在經費方面，政府應盡補助之，以促其成功。

警察經費的最大問題，就是籌集困難，或來源未能確定。在中央的警察機關及學校，其經費由國庫支給，尚較容易。而縣以下的鄉村警察，就地籌款，行之已屬不易；更相當充裕，就更困難了。因為忽視了鄉村警察的重要，結果是，就連內政部訂定的「確定警察經費辦法」的最低限度也沒有作到。因之，也就不能怪鄉村警察辦理的沒有成效。今後的辦法，應該切實依照「確定警察經費辦法」（該辦法中有不合於現時者，應予修正）施行。各縣警察經費，應由省政府統籌統支，而原有各縣之警察經費，均應提解省政府酌為支配，並應指定平衡之稅源，為警察經費；仍有不足者，則應請由國庫補百分之三以內。試觀數年前，各縣市教育辦理不完善者，極顯腐敗與敷衍，而其今日之所以能改善者，固有其他之原因在，但中央能補助其經費，以增加教育設備，及提高教師待遇，則為其最主要者也。因此可知，欲鄉村警察辦理完善，非由中央注意之，提攜之不可。

警察經費的第二個問題，乃是如何分配始為合理。現在一般警察機關，對其經費的如何分配，多不注意。故用於薪餉者，較用於裝備者，幾多至數倍或十數倍，乃至數十倍者亦有之。薪餉多，即表示人員多。人員多而不能利用，或竟至冗員多，素質差；則縱多亦無益。不過徒耗經費，虛擲金錢而已。故欲求警察經費能妥善分配，當先着手調整機構與健全人事方可。而警察經費的利用，因其來源困難，其支配亦當慎重。且為適應時代及增進效率計，應努力於科學設備的添置，及交通工具的架設；乃至求服裝的改善及器械的充實。使鄉村警察漸趨於合理化，而達成其

任務。

四

鄉村警察之人選問題，應特別慎重。因其直接關係於鄉村警察之成敗，而為最根本之問題。鄉村警察與都市警察不同。故都市警察之人員，恐不能勝任鄉村警察之職務。因鄉村之環境，人民，及風俗等，均較都市為異。為適應此種特殊之情形，警察人員自應因地，因人，因時，因事而制宜。因此，鄉村警察的人選問題，「修正警士警長教育規程」中第八條之規定，似仍嫌不足。據作者之見，鄉村警察之人選，最低限度須具備下列各條件：
第一、須在居住地居住三年以上；鄉村警察人員，以本籍人為合格，因其有下列之利點：

- (一) 熟習本鄉之地理環境，且風俗習慣，亦皆瞭然，故易於推行工作；
 - (二) 對本鄉之父老士紳，以及人民之習性等，皆能適應，故易於合作；
 - (三) 對本鄉某時所常發生之特殊事故，因能允為測知，故易於預防，亦易於處理。
 - (四) 無思鄉及懷親之苦。
- 如為外籍人，而在工作地居住三年以上，能完全熟習該地之情形者，亦可合格。苟非熟習該地之人，則絕難適應鄉村之特殊環境，以使工作順利推行。且中國鄉村，尚存有半封建之關係，排外之心甚盛，非治精神全無。因之，有時不但事務不能推行，恐人亦難於立足其地。

第二、警士須有初中畢業或同等學力者；鄉村警察較都市警

察的職責，表面觀之，似爲簡單；而實則仍較繁重。因鄉村警察不易求援，而都市警察身得協助；故鄉村警察須有學識有才能者，始一聘任，此其一。鄉村警察的設備較爲簡陋，即專門之人才，亦多分散於各處；乃至單獨處理較繁雜的事務。故必須具備較強之能力，否則無法應付；此又與都市警察之不相同者，此其二。科學文明漸入鄉村，因之，鄉村中之犯罪亦較離奇，常有利用新發明或科學方法者。因之，警察的程度或素質，亦必須提高；否則，即無法預防及制止此般惡徒，此其三。鄉村之人民，知識未開，教育程度太低；而政令却待推行，則非由警察教導之不爲功。因之，鄉村警察的程度或資格，必須提高，方可奏效，此其四。再就教育與年齡方面而言，初中畢業者，始能認爲具有公民之教育程度；而小學畢業者，知識太低，無法勝任。且小學畢業者，年齡又不相啣接，如至二十歲仍未就業，或雖就業而已失業者，恐多係游蕩浮薄者流，不堪造就；勉強令其學習，恐亦難得良好成績，此其五。有以上五大原因，故鄉村警察之最低程度，即警士之程度，應在初中畢業。而警長警官則須有高中畢業及大學畢業之程度也。

第三、年在十八歲以上二十歲以下者：我國一般國民發育較早，如年齡之規定較低，則可與初中畢業之年齡相啣接。因此，鄉村警察人員年齡之規定，以十八歲至二十二歲爲最適宜。

第四、身心健全儀容端正精神旺盛者：警察之職責甚重，工作亦繁，且不開寒暑，無分晝夜，非身心健全者，不能勝任。而社會上事變無窮，危害甚多，亦非精神旺盛者，無法應付。鄉村警察之身長，可不甚注重，惟亦不宜少於五尺二寸。但身體羸弱，或部分缺陷者，不可錄用。

第五、身家清白品性優良有證明文件者：高尚之人格或優良之品性，在警察人員乃爲第一重要之條件。故對初任警士，應以各種方法，調查測驗之。如身家調查，學校品性證明書，工作成績調查，及心理測驗等，或提出保證者三人。但保證人須明瞭該警士之一切情形。而所陳述之事實，彼此間亦須無衝突之處。苟能如此嚴格執行，則警察素質自可提高。

其他尚應注意者，即性情過於暴燥或怯懦者，不當錄用。因其不適於今日之警察工作也。爲求行政效率，或工作效能之最大者，應用科學方法，測驗其個人之才能及傾向，凡不適於警察工作，或從事警察工作而效率低者皆不爲標準。尤以鄉村警察，須有較高之能力始可。因負有建國重任之革命警察，非濫竽充數者所可勝，或達到任務也。

五

產生一個健全的現代警察，第一固須經過嚴格的挑選，其次，須接受一種完善的教育，經過各種科學方法挑選錄取的人，固是堪造就，有希望的。但要這些人去担任警察工作，而能勝任裕如，乃至發揮最大的效能，那就靠完善的教育了。因此，警察教育——不是「訓練」，訓練的意義尙狹小。——是非常重要的。可以說是警察的根本問題，因爲教育不好，不但不能使有用的人，盡量的發揮他的能力，以達「人盡其才」的目的；甚至反而埋沒了有才能的人，不能使「才盡其用」。這不但是社會上的一個大損失，也是教育家的一種大罪過。

鄉村警察與都市警察不同。因之，鄉村警察的教育，也與都市警察的教育相異。鄉村警察的教育，應該特別注意下列幾點，

俾養成學警具備：

- 一、健全的人格和高尚的理想；
- 二、博而精的警察知識和技術；
- 三、機警的頭腦和圓滑的手腕；
- 四、強健的體魄和吃苦的精神；
- 五、獨立的性格和服從的美德；
- 六、領袖的才能和仁慈的態度；
- 七、嚴肅的生活和整潔的習慣；
- 八、細密的思想和堅毅的決心。

作一個警察，不容易。猶之 蔣委員長所謂：「非刻苦耐勞，勤儉廉潔，智勇兼備的人，就不配作警察。」作一個鄉村警察更難，如德奧諸國，沒有充分的學識和豐富的經驗，絕難充當一個鄉村警察。原因就是一個鄉村警察，不但職責艱鉅，事務繁雜，而且有時是呼援不應，求救不得的，所以非教育一個全才不可。上面所列舉的條件，並非空想，也非苛求。假如不能達到這種目的，不但警察的效用要因之減低；甚至警察的威信或聲譽，都要喪失殆盡的。

爲了達到上述的教育目的，造就一個健全的鄉村警察，假如都市警察教育的期間，至少須增加到一年的話，那末鄉村警察教育的期間，一定要兩年才行。教育的功效，不是一蹴而就的；也非短期間所能見的。因之，要造就一個以警察爲終身事業的人才，而使他來的工作，又很容易開展的話，那末一個較長期間的教育，是很必需的。何況鄉村警察所擔任的職務，又是那樣的艱鉅繁難呢！

鄉村警察的教育，可分爲下列幾個部門：

一、人格教育：人格教育是一切教育的基礎。也就是說，人格乃是作人爲人的根本。而警察人員之需要高尚的人格，則更不待贅述了。但在人格教育的實施上，第一個條件先要教人者具備高尚的人格，能以身作則，推己及人；其次就要注意到人格教育的重要和實施的方法，然後才能收到良好的效果。爲人之比較爲人之長尤難。因之，鄉村警察教育的師資問題，必先求圓滿的解決。有良好的教師，然後才有良好的學生。這是定而不可移的定律。因此，在實施人格教育之先，不得不解決師資問題也。

二、政治教育：政治常識亦爲警察人員應具備之基本學識。但政治教育包括甚廣，如黨義，領袖言行，新生活運動綱要，國民精神總動員綱要，政治學，時事講話，以及各黨派各主義之解說等，皆是。一般國民及普通學生，皆應注重政治教育，警察人員又豈可忽略？惟警察人員之政治教育，可不必作高深理論之研究或探討，只求其足資應用即可。

三、軍事訓練：軍事訓練是一個現代國民所不可缺少的。當然，一個現代警察是更需要了。實施軍事訓練的宗旨，是在養成一個人具備革命軍人的精神——整齊，嚴肅，迅速，確實，秘密；——而成爲一個良好的國民。在警察人員，也可奠定一個穩固的基礎，而能成爲一個健全的警察。假如說一個警察人員，也依照步兵操典和野外勤務等，刻板板的來操練，那就不無研究的餘地了。軍事訓練是警察教育中不可少的；但要訓練每個警察都成爲良好的士兵或軍官，那就不可能了。也就是說，警察需要軍事訓練，和軍人需要警察常識是一樣的；但並不是說，要警察都變作士兵或軍官（在戰時，警察雖亦應作非常的準備，以保衛國土；但其主要的工作，仍是安內的維持治安。故不應將警察完全

變為軍隊，因警察自有其特殊之個性與效用。因此，警察人員的軍事訓練，其內容固應較國民的軍事訓練為充實，但絕不能完全採用中央軍校的方案。這是負責警察教育責任的人，所當注意的。

四、技術訓練：警察應用的技術很多。每一個鄉村警察人員皆應該熟習幾種。如：擒拿，捕繩，射擊，駕駛，游泳等。近山的，應該會賽跑，爬山；臨水的，則游泳和划船必須精良。對於科學化的設備，如汽車汽艇等的駕駛和修理，科學儀器的使用和保管等，也都應該學習。否則，不但行政效率要因之減低，並且也不能收到「因地制宜」的效果。

五、警察學科：一個警察人員，所必須具備的基本警察學識，有：警察學，警察法，警察史，戶籍警察，警察勤務，警察修養，保安警察等。而鄉村警察人員所應該增加的學科，有：鄉村警察，農林警察，礦務警察等。總之，務期每個錄用的人，都能接受完善的教育或豐富的知識，才能便於執行警察業務，而盡量發揮警察的效用。

六、應用學科：警察應用的學科也很多，有：警察文書，羣衆心理（在鄉村警察應特別注重農民心理）。簡易測繪，憲法，民刑法大意，等，都是必修的。除此而外，鄉村警察人員更應注重地方自治，鄉村建設，農民問題等科目，因其與鄉村警察的工作，有密切的關係。

教育的目的，是在使受教育者成一個完全的人，不僅祇是知識的傳授。訓練的目的，是在使受訓練的人達到某種特定的宗旨；因之，訓練是含有強制性的。警察應受的，是教育，不是訓練。因為教育的含意廣，而效用亦大。警察人員，不但自己應該成

為一個完全的人，而且還要指教民衆，作他們的導師。由此，更可知警察教育乃是實施民衆教育者的師範教育，其重要可以想見了。

六

鄉村警察的勤務，應該偏重到巡邏方面，這是人人都知道的。可是，要鄉村警察的勤務健全，也必須有完善的戶籍作為基礎，和健全的保甲來協助，這樣方能收效。

鄉村警察的勤務單位，仍直屬於警察局，而為受警察局督導的警察分駐所或派出所。警察分駐所或派出所，是警察事務的執行機關。牠不但應有充實的人員和裝備，而且也應能處決違警的事件。因為鄉村有它的特殊情形，鄉村警察的勤務分配，也就與都市的不同。一個健全的勤務制度，應該合乎下列的四個原則：一，有充分的休息時間；二，有致養的時間；三，有查戶口的時間；四，不防礙健康。鄉村警察勤務的分配，假如也能注意到這幾項原則，就可以因地域的不同，時間的差異，人數的多寡，或事務的繁簡等而變了。總之，要發揮警力的最大效能，使各地方的人民，都能得到同等的保護；才算達到警察的真目的。

鄉村警察的實務，不在於消極的取締或處罰，而應當積極的輔助和指導。中國今日之鄉村，一切均尚待於建設；不論政治工作，或經濟建設皆然。因此，在此時期的鄉村警察，除消極的維持後方治安外，尚應着重積極的輔導工作，以促進地方自治的完成，及鄉村社會的進步，而達建國的目的。

警察本是執法的，可是在鄉村，為了達到「因地制宜」的目的，便於工作的進行，也不能不注意到鄉村特殊環境。鄉村的特

殊環境，第一，就是人民的習性，重倫理而忽視法律，守習慣而輕蔑綱紀。第二，就是尚保守而不事改進。因此，在推行警察工作時，就比較困難了。不能太硬幹，太硬了反行不通；操之過激，得不到效果的，甚或引起惡感。反之，過於軟弱，或者投在士紳的懷抱裏，都是有損於警譽，而失掉政府設置警察的初旨。故欲達到警察目的，全視因地因人因時而如何制宜。

鄉村警察人員要執行政府的法令，（非執行法令不能達到警察的目的）。又要適應環境，（非適應環境，無法生存，更無法達到改造環境的宗旨）。因此，在今日之中國鄉村，欲作一個良好的警察，是非常不易的。有時候，執行法令和適應環境是相衝突的。要執行法令，就不能適應環境；要適應環境，又無法執行法令，二者實難得兼顧之。因之，欲完成警察的任務，達到適應環境的目的，而從其改進中國鄉村的工作，運用之妙，存乎一心；全視個人的如何調動，而尤貴乎因勢利導；寓教導於工作中，漸漸養成人民法治之精神，及進取之態度，以達理想之地步。

鄉村警察的實務，應着重於巡邏；尤應注意亂線的普巡。但在鄉村地方，因為地域的遼闊，和人口的散漫；既不能每家都設一守望，每條路都有人巡邏；因之，也就不免有警力不足的時候，或警力不及的地方。在這種情形之下，就要發動人民自衛力量，訓練人民自動的來報告。利用保甲的組織，普及警察的常識。使每個人民都知道治安問題是最切要的，而應自動的來檢舉奸宄，逮捕罪犯。這些事不但是警察的職責，也是人民的義務。假如靜地方的治安成了問題，不但是警察的恥辱，人民亦將直接蒙受到損害。所以，每一個健全的公民，或良好的人民，應該同是一個很好的義務警察。應該熱心協助警察，執行職務，以確保地方

的安寧。這不僅是在鄉村應該如此，就是在都市中也當這樣。所以，鄉村警察的積極工作，就是組訓人民，督導保甲。蔣委員長也曾謂：「保甲非由警察督察，不能發生實效。（在中央警校訓話）就可以作為明證。

鄉村警察實務效能的發揮，有賴於完善的裝備。而裝備的最基本者，即警察制服，警察鎗械，警備車輛等。一個警察人員，既然是「國家精神的代表」，（蔣委員長之語），又是政令的推行者，除了應有優裕的待遇而外，完整的服裝也是需要的。警察服裝的關係很大，不僅是蔽體禦寒而已，且是一種識別或標誌，足以表現警察的威嚴。尤以鄉村警察，應佩帶手鎗和警笛等，以便利於勤務的推行。而其他現代化科學化的裝備，如警用電話、警用車、鑑識室、消防車等，都是為增進行政效率，或勤務效能上的必需的，可能範圍內，應盡量添置之。

七

有人說，警察制度不適於今日中國之鄉村。也有人說，建設現代化的鄉村警察，今日是不可能的。這都是似是而非的論調。既沒有明瞭警察真諦的所在，又不認識中國鄉村進步的途徑，對今日中國鄉村的實際情形，恐怕也沒有透澈的觀察。在建設鄉村警察的艱鉅工作上，第一步須掃除這種理論上的障礙。駁斥類似的謬論，對一般民衆則施以教導。在思想上，先建立起根據地，然後其他的問題才容易解決。

一切事業的建設，先要具備完善的制度，充分的人才，優裕的經費，和精良的裝備四個基本的條件，這四個基本條件缺一不可，又是相互為用，成爲一個連環的。今日中國，欲建立鄉村警

察，當然也不能例外。關於這四點，前面已經分別詳論過，現在把完成這種基本條件的方法，即達到建設的途徑，略述如次，以爲本文之結論。

要建設完善的鄉村警察，應循如下之途徑：

第一、普及警察知識；一般「學者」反對警察制度，或人民普遍的阻礙警察工作，乃至國民對警察的無要求，無監督，和政府對警察的不關心，不注重，都是由於沒有警察知識的緣故。有些人，不但不明瞭警察目的何在，以及應隨時予以協助；並且忽視了人民與警察的關係，而視警察爲仇人。因此，今後的辦法，當在加緊警察訓練民衆的工作。而在各級教育以及公民教育中，都應該加入警察常識的學科。使全國國民普受警察的教育，以達「民衆警察化」的目的。

第二、建立警察威信：有些人歧視警察，甚至有人主張廢除警察，他們的理由，多半是說警察腐敗不堪，貪贓枉法；一無作用，徒耗財物，其惡者，更有欺壓良民，敲詐百姓。故今後要矯正一般人民的心理，必先健全人事，懲治貪污。建立起警察威信，創樹起革命警風，警察人員廉潔自守，奉公守法；不但警察工作因而可以順利推行。甚至尙可輔導其他建設工作，及促進地方自治之進行。由此，即可轉變一般人民對警察鄙視之心理；則建設鄉村警察之成功，可指日以待也。

第三、運用保甲制度：在中國今日情形之下，保甲制度實不能驟然廢除之。人民教育程度既低，鄉村的交通更屬困難，即經

費的籌集，亦復不易。因之，在這種情形之下，欲達到警察最終的目的，發揮警察最大的效能，非運用保甲制度不爲功。因爲保甲較警察更爲普遍而接近民衆。如得其助，功效定更顯著。但如何運用始爲得宜，則須詳爲規定之。否則，易生弊端也。

第四、統一警察組織：現在中國警察，尙缺少一統之組織。組織既未能統一，力量亦因之而微；一切的改進或建設，則更難於推行。以治安職責之重，與警察事務之繁，再加中國領土之大，與人口之衆，於行政院成立警察部或保安部，實與其他各部具有同等之重要。警察行政組織之統一，實爲改進或建設警察之根本問題。如根本問題能解決，則其他一切自有辦法。

總之，國民如能盡知警察職責的重要，明瞭警察之作用與意義，則建設新警察，方可期其成功。且蔣委員長亦曾謂：「徵諸必安內而後能攘外之理，是此時之學習警察與服務警察者，其責任實與國防軍隊具有同等之重要」。可見建警與建軍實有同等之重要，而不可忽視或遲疑也。如人人皆抱有建國必先建警之決心，則新警察建設之成功，可指日以待，且對日抗戰，在軍事上，固然爭取勝利，以驅逐倭寇出境；在政治上，亦當努力建設，以樹立現在國家之基礎。蔣委員長所謂「政治重於軍事，後方重於前方」；以及臨全大會所昭示之「一面抗戰一面建國」的意義，皆爲闡述建國工作之重要，此皆我負有革命建國大責之警察同志所應共勉者也。

我國有四萬萬五千萬同胞，每人每天節省一分錢，一個月便可得一萬三千五百萬元，一年便可得十六萬萬的鉅數。如其每月能節省一元錢，一個月便可得四萬萬五千萬元，一年便有五千萬萬元以上，任何有關抗戰建國的偉大事業，都可同時并舉迅速完成，絕對沒有緩不濟急的困難。

（節錄 委員長「爲節約建國儲蓄告全國同胞書」）

四川省新縣政幹部人員之分析

高亨庸

「行新政，用新人」。多少年來的施政經驗，使我們認識這句話的真義。我們固然承認制度的重要，但一種好的制度，往往因為不得其人而失去作用，甚至改變原來的面目，轉化爲一種壞的東西，我們毋須旁徵博引，且就民國成立後縣制的沿革來看：縣由各局分治而裁局爲科，區由區公所而區署而至於裁撤；鄉鎮閭鄰由自治組織而變爲聯保、保、甲的自衛組織，可以說自縣組織法及其子法頒布以來，我國縣制無時不在改弦更張，但時逾十年，我們的縣政，依然未入常軌，這原因就是由於只顧到問題的一面，而忽略了與新制不可分離的「新人」的儲備。

去年九月十九日國府所公布之縣各級組織綱要，就其創制精神言，誠然是針對以往的種種缺點，而爲劃時代的一大貢獻，但其成功與否，推行的效率如何，主要的關鍵還在於得人，尤其是其幹人員。

現時各省對於新縣制的實施，均在積極籌劃中，而川省自今春三月起，已着手推行，爲培植大批新的幹部，每一專員區均設有鄉鎮人員訓練班，想造就一批新的幹部，使負起推行新縣制的重任。

筆者認爲川省此次訓練的得失，以及受訓者的素質如何，對於將來基層政治上的影響，均極重大，尤以後一點，更會起着決定的作用，因爲如果鄉鎮人員的素質本來就差，縱施以短期訓練，也不會發生多大的影響，而最要緊的，還在於除舊佈新，使基

層社會中起一次清血作用。

川省此次對於受訓人員的選拔，極端重視，除由各縣大量招收優秀青年外，原有聯保主任欲參加受訓者，亦必經過考試手續，爲欲明瞭其實際情形起見，筆者特至第三區（永川區）作局內觀察一個月，因與受訓學員及諸負責人朝夕相伴，耳濡目染，所獲資料頗豐，以限於時間與篇幅，僅先就一月中調查所得，作成種種統計，並加說明，以報道於國人之前。

在分析之前，尙有數點於此附帶說明。

第一、作者所調查統計的，只屬於川省第三專員區，這固不能據之以推測整個的川省，但第三區總之是川省之一部，至少我們也可從中看出某種趨勢來，標題中所以用「蠶測」二字，殆亦寓有以蠶測海之意。

第二、所謂某幹人員，當然應包括鄉鎮及保甲人員，但因爲保甲人員訓練，迄今尙未開始，無從得知，我們只能從鄉鎮人員去着眼，同時筆者認爲新縣制中之鄉鎮，爲承上（縣政府）啓下（保甲）之重要樞紐，鄉鎮人員，當然佔着極重要的地位，所以以某幹二字，代替鄉鎮人員，似乎還沒有什麼語病。

第三、第三區之鄉鎮人員訓練，以此爲第一期，受訓學員共有六百七十名（爲作者調查統計時之人數，以後或有退學者，故此處所列受訓學員之總數，與該區結業時之人數，或許不相吻合）內由營業稅局暨徵收局送班受訓之次級財務人員共一百零四

名，此項人員受訓完畢後，仍調回原機關服務，彼等既非鄉鎮人員，故於調查統計時，一概未列入計算，其餘五百六十六名，則分爲年齡、籍貫、學歷、原有職務、原有待遇，以及家庭資產等六項，作個別之調查，所有調查表之統計工作，均經筆者親手整理，反覆校對，雖不敢言來源必確，但自信於統計時確已盡最大之努力，各學員如有漏填者，則概付闕如，當可使與學員總數不符，不敢閉門造車，自欺欺人，茲依年齡、籍貫、學歷、原有職務，原有待遇，以及家庭資產等次序，論列於后。

一 從年齡上分析

在第三區五六六名受訓學員中，其年齡分配，有加左表所示

年 齡	人 數	百分數
— 19	1	0.001
20 — 24	45	0.079
25 — 29	220	0.380
30 — 34	176	0.310
35 — 39	92	0.160
40 — 44	24	0.042
45 — 49	7	0.012
50 —	1	0.001
總 計	566	

四川省第三區訓練班第一期受訓學員年齡統計表

觀上表，我們可以看出，在全部受訓人員中，年齡在廿五至廿九歲之間者，居第一位，計達二百二十人，佔總數38%；年在三十至三十四歲之間者，共計一百七十六人，居第二位，佔總數31%；年在三十五至三十九歲之間者，共九十二人，居第三位，佔總數16%；年在二十至二十四歲之間者，共四十五人，居第四位，佔總數8%；至於年在二十歲以下與年在四十歲以上者，則合計不過三十三人，僅佔總數6%。

如果填表者所填之年齡確實無訛，（按：年齡一項統計，在中國困難時期實，但僞報之差額，總不致超過三歲至五歲，同時新縣制中，對於鄉村人員之年齡，並未加限制，實報亦無關係，故決不若壯丁調查差額之大，今假定一部份人以少報多，則必有一部分人以多報少，兩者相抵，亦差可得其平）則我們可以據此推斷，在四川第三區的基層社會中，將添一大批富有朝氣之生力軍，大家都知道年在二十五至三十五歲之間，是一個人最有作為精神最健旺的時代，在基層政治極端昏暗的今日，正需要這一批具有革命性的青年人，深入下層，埋頭苦幹，奮者固不敢斷言這一批個個都是富有革命性，但敢大膽說一句，他們大都在年青力壯的時代，體力上，精神上，絕比老年人吃得苦耐得勞，筆者不久前，曾任聯保主任兩月，經驗告訴我：老年人的確比不上青年人（當然老年人中也有例外，但總是太少了），上焉者是保守無爲，覺得多一事不如少一事，縱有千中之一二想做點事，但精力和體力却支持不了；中焉者則頑忽敷衍，遇事「推」拖，至於下焉者，則憑藉其職位，貪污敲詐，欺壓鄉民，真所謂無惡不作，近年來，我們政府雖勵精圖治，積極注意到基層的各項建設，但所以罕見成效，甚或使良法美意變爲病民之器者，其故就在統

省別	縣別	人數	百分數
四川省	巴縣	92	0.970
	江津	63	
	綦江	26	
	銅梁	68	
	江北	65	
	大足	40	
	合川	53	
	璧山	47	
	榮昌	36	
	永川	43	
	華陽	1	
	鹽亭	1	
	萬縣	1	
	蓬溪	1	
	安岳	1	
河北省	合江	2	0.016
	中水	1	
	鄰水	1	
江蘇省	元氏	1	0.014
	崇明	1	
	武進	1	
	丹陽	1	
南京市	宜興	2	0.014
	宜興	2	
總計		564	

行方案之人，大都由一般昏庸士劣所担任所把持，因此，辦法變來變去，結果還是換湯不換藥，變形不變質，或謂這一批青年人，經驗方面，也許不及舊日老成；在遇事只走直線的情形下，也許會引起不必要的糾紛，但我們覺得經驗是由實踐得來的，只要這一批素質不太差，三、五月之中，儘可由實作中獲得經驗，而且現時的所謂經驗，十之七八都是些如何敷衍，如何應付等等的官場惡習，我們去之且不懈，更何貴乎有此種經驗？退一步言，青年人做事欠考慮欠周到，但他們總還是入世未深，當不致於流於貪污之途，僅就這一點說，我們也覺得是一種進步，蓋因今日基層社會中黑幕重重，除害更重於興利也。

準上所言，則四川第三區五六六名鄉鎮人員中，已有四四一名為青年人及壯年人（連二十至二十四歲的人數合併計算），這四川省第三區訓練班第一期受訓學員籍貫統計表

的確是值得樂觀的一件大事。

可惜第三區對於過去鄉鎮人員的年齡，沒有作過統計，不然，在相互對照之下，一定更顯明地看出這種特點，不過就各地的經驗看來，鄉鎮人員及壯年人擔任的便很少，由青年人擔任的更加是鳳毛麟角了，此次竟打破慣例，使青年人數目遠超過老者，這一方面表明政府積極啓用青年，他方面也表明社會觀念逐漸改變，不再已「欠老成」三字藐視青年人了。

二 從籍貫上分析

從籍貫上分析第三區受訓學員，除兩名未填籍貫無從臆測外，其餘五六六人中，有五四八人均籍隸第三區各縣，計佔總數82%；僅有十六名為例外，而且此十六人中，又有九人均籍川省，屬於外省者不過七人耳，其分配詳情有如下表所示：

說明：(一)有符號者，均為第三區轄縣。

(二)籍隸江蘇及南京市者六人，均為教育部戰區小學教師服務團團員，係由教育部保送到班受訓。

(三)調查之總數，共計五六六人，因有二人漏填籍貫，故付闕如。

由上表，可知受訓學員凡完全籍隸第三區，我們更可以說，差不多是清一色的四川人，他們在不久後，便是鄉鎮長或鄉鎮公所其他人員，他們一方面要為國家效力，他方面又為桑梓服務，其責任是雙重的，其貢獻也是雙重的。

對於這種鄉人治鄉的特點，我們還得略加說明：

第一、鄉鎮在將來是一地方自治團體，牠必須以全鄉鎮公民自營本鄉鎮共同之事務，所以就理論言，鄉人治鄉實有其根據。

第二、新縣制中的鄉鎮人員之待遇，或較過去或現時提高，但比之其他職業界，總難免相形見絀，本鄉鎮公民因為財政基礎均在本鄉，待遇稍差，尚可維持生活，如改用外地人，則區區之收入，決不足以供應，而且鄉鎮工作人員，為直接接近民衆之人員，舉凡人民生活方式，地方風俗習慣語言等，彼輩必須諳熟與適應，如由外地人擔任鄉鎮工作，則必因不諳風俗，不通語言，而難與民衆打成一片；由鄉人治之，始可解決上述種種困難，所以就事實言，鄉人治鄉亦有其必要。

第三、縱令外人突破以上的種種困難，而與能該鄉民衆融洽相處，但在彼等心理上，總難免存有五日京兆之心，因之一切工作的着眼點，總是只顧目前，只求速效；不能確立一深長的計

劃，久遠的基礎。即幸有一二人，能視他鄉如本鄉，而排除五日京兆的心理，做出很好的成績，但因彼等究非本鄉人，大多數終於要歸土還鄉，所以俟彼輩一去，先前的一點基礎，也將隨之崩潰，過去許多知識團體所發起的鄉村建設運動，也會深入農村，埋頭苦幹，未嘗不成績斐然，極一時之盛，但等待彼輩一去，物換星移，往日的成績，而今安在？這就是由於未能培植地方領袖，使由土中生根的結果，所以就以以往的經驗看，基層政治工作人員，必須就地取材，培植地方領袖，始能根深蒂固，樹立久遠的基礎與規模。

準上所言，則川省第三區未來的鄉鎮長，五六四人中已有五四八人均籍隸本鄉（如川省其他屬縣并入計算，則共有五五七人），可以說完全實現鄉人治鄉的理想了。

不過還有一點須特別提出聲明者，即筆者所謂鄉人治鄉，僅限於縣以下基層政治工作始能適用，決不可與「人治」之口號混為一談，而且我們尤須認識，鄉人治鄉只是從政治的或行政的觀點立論，不單從地區觀念上着眼，每一個基層幹部人員應知其本鄉是國家行政領域之一部，在本鄉工作乃是為社會為國家服務，必如此，鄉人治鄉始不致流於狹窄的地域觀念。

三 從學歷上分析

我們再從學歷的角度去看，又可發現受訓者知識水準相當高，大體上可符合縣各級組織綱要中所規定的要求（可參閱綱要第三十一條），茲將受訓學員學歷統計表列後，以示其詳。

四川省第三區訓練班第一期受訓學員學歷統計表

學 歷	人 數	百 分 數
私 小 學	1	0.00
初 中	4	0.007
肄 業	55	0.082
畢 業	274	0.480
高 中	45	0.080
肄 業	76	0.130
畢 業	21	0.040
專 科	27	0.050
肄 業	26	0.045
畢 業	20	0.030
大 學	1	0.001
留 學 生	8	0.014
軍 事 學 校	6	0.010
其 他 軍 事 學 校		
總 計	566	

說明：(一)師範生列入中學欄，前期師範相當於初中程度，後期師範相當於高中程度，又初中畢業人數中，前期師範畢業者約佔半數。

(二)專科欄包括高中以上各種長期或短期訓練班，如醫學研究院，法政專門，以及軍軍教導人員訓練班等是。

觀上表，可知受訓學員中，以具有初中程度者為最多，計佔總數56.2%；高中程度者次之，計佔總數21%；而具有專科以上程度者，雖位列第三，但亦有九十六人，約佔總數16.9%至於程度在高中以下者，則僅有五人，不過佔總數0.8%。

如果圖料的來源確實可靠，則我們可以獲得以下三種結論：

第一、川省未來的鄉鎮人員之素質，的確提高不少，幾乎全部人員都接受過新的教育，這和過去僅僅粗識文字便視爲鄉村中的翹楚，而在社會觀念上即認爲是鄉鎮人員中的柱石者，情形大相懸殊，在以往，固然也有極少數粗識文字的鄉鎮長，做得成績很好，但大體上說，因爲他們知識水準太低，總不及知識水準較高者勝任愉快，而且在不久的將來，鄉鎮的功能活動將日漸擴張，舉凡新的事業以及一切自治工作，決非知識水準過低者所能了解，所能勝任，可惜過去缺乏此種統計，否則我們更可看出，未來川省鄉鎮人員素質的提高，決非一句假話。

第二、五六六名受訓學員中，竟有專科以上程度者百人，這是說明知識階級的眼光，已由向上看變爲向下看，這一點，我們認爲是樹立新政最有力的保證。猶憶近數年來，政府雖屢次大聲疾呼深入農村，少數團體雖力倡鄉村建設，但言者諄諄，聽者藐藐，大多數知識階級總還是留戀都市，甚至以入農村爲可恥，現在這種觀念居然轉變，專科以上的知識羣居然相率走入鄉村，這的確是值得珍貴的一件大事，我們可以斷言，川省某層政治的清明與猛晉，民治規模的樹立與發展，必爲意料中事，同時我們對於這一羣自動深入下層，拋棄名利，埋頭苦幹的工作者，實致有無限的敬意。

第三、隨着知識階級的走入農村，自然會產生兩種可能的結果：其一爲由於彼輩的倡導，使社會風氣爲之一變將迅速影響其他知識羣，而予新政建設開闢一條「新人」的源流，其二爲彼輩深入下層，與民衆朝夕相處，民衆在耳濡目染，潛移默化之中，必逐漸改變其陋習，進而對新政有所認識，而增強其國家民族的意識。

四 從職務上分析

此處所謂職務，係指入班受訓前各學員原任之職務而言，由

此項度觀察，則在五六名受訓人員中，以原任小學教師者為最多，計二一〇人，佔總數 36% ；原任縣保主任者次之，計一六六人，佔總數 29% ；餘則分散於其他職業界，其詳有如左表所示：

職 務 別		人 數	百分數
職 開		33	0.058
實 驗 鄉	鄉 長	13	0.023
	股 主 任	18	0.031
	事 務 員	1	0.001
聯 保	主 任	168	0.280
	職 員	27	0.047
區 署 區 員		12	0.021
縣 政 府	科 員	24	0.042
	職 員	13	0.022
縣 委 各 會	委 員	5	0.008
	職 員	8	0.014
縣 黨 部	委 員	5	0.008
	幹 事	2	0.003
高 中 學 生		1	0.001
小 學 教 師		210	0.370
中 學 校	教 員	6	0.010
	職 員	3	0.005
各 種 部 隊 官 員		7	0.013
其 他 職 業		12	0.022
總 計		566	

四川省第三區訓練班第一期受訓學員原任職務統計表

說明：

- (一) 縣府科員二四人中，包括教育視察員六人，督學二人，區署指導員三人，以便於統計，故均列入縣府科員欄。
- (二) 小學教師欄，包括高級小學校長及教員。
- (三) 中學教員中，有一人為中學校長。
- (四) 各種部隊官員七人中，計有上尉四名，中尉一名，上士及職員各一名。

(五) 其他職業欄十二人，計飛機場民工總隊長三名，稅務機關徵收員三名，市政府辦事員二名，省委會職員，合作社理事，報館編輯及交通機關職員各一名。

由上表，可知應訓者以小學教師為最多，如連中學教職員合併計算，則有二一九名，幾佔全數之半，其次為現任之聯保主任，他如縣府之科員職員，各種部隊官員，縣黨部委員以及其他職業界，合併計算，人數亦甚可觀，約佔總數 25% 。這種現象，固可映證前述社會風氣之轉變，國人漸移其視線於下層，但同時也

可說明以下數點：

第一、我國一般民衆，總是將發財與升官聯在一起，認爲做官便可發財，便應發財，於是列身官階者，也視發財爲當然，毫不引以爲恥，以致形成了政治上的貪污黑暗等現象（當然貪污尚有其他原因），而一般知識份子，也因之視行政界爲一塊污地，以列身其間爲可恥，相率走入彼輩所認爲清高的教育界。這種種觀念，我們認爲是政治前途上的暗礁，特別是基層政治中一個最嚴重的問題，因爲政治乃管理衆人之事，與民衆的利害切切相關，老是將權力委諸那班落伍者的手中，這又如何得了。正因爲基層政治中充滿着種種黑暗，我們才格外需要具有能力和高尚道德的人側身其間。這次永川區受訓學員中，竟有差近半數爲教育界中人，這不但表示教育界已不視從政爲可恥，而且以從政爲當然了。此其一。照縣各級組織綱要規定，鄉鎮長在原則上應兼任中心小學校長，即令在經濟發達之區，校長不由鄉鎮長兼任，但鄉鎮公所與中心學校之關係，必相依爲命，密切不可分。今後第三區鄉鎮長，多半就由小學教師出身者充任，其與政教合一的前途，確可發生良好的影響。此其二。小學教師平日生活，大都勤儉刻苦；終日所接觸者，非民衆即爲兒童，彼等既能深悉民情，復少染有官場惡習，今使彼等深入下層，實最適當而有效。此其三。

第二、受訓學員中，原任聯保主任者雖亦不少，但彼等必須經過考試，認爲合格後，始得入班受訓，如果各縣考試認真，未流於敷衍塞責，則毋寧謂彼等乃聯保主任中之最優秀者。而且我們從學歷的分析中，已知受訓學員有86%均屬中學或專科以上程度，是亦可以證明這一批聯保主任，是有着較高的知識水準。

第三、在全縣學員中，初出校門之中學生僅有一人，此種現象固足令人奇怪，但亦不無原因：（一）時值抗戰建國，各項軍事人材及各種技術人材，需要孔亟，其唯一來源，惟有取給於中學生，所以甫畢業之中學生，多被其他方面吸收。（二）永川各縣此次招考學員，均在三月間舉行，正值學期之中，中學生當無機會參與考試。

第四、一般縣黨部委員，縣各種委員會委員，中學教員，以及其他職業界中人，其地位待遇，原均較鄉鎮長爲高，其所以願降格參加受訓，無非爲服務而來，至少我們可以說這此現象，是表示新縣制已普遍深入人心，而發生一種潛在的力量了。

五 就薪給上分析

所謂薪給，係指入班受訓前各學員原任職務之薪俸而言，就此角度觀察，其薪給分配有如左表所示：

薪給額(元)	人數	百分數
無薪	39	0.068
6—10	20	0.235
11—15	121	0.210
16—20	73	0.130
21—25	85	0.150
26—30	100	0.170
31—35	46	0.081
36—40	27	0.047
41—45	8	0.014
46—50	14	0.024
51—55	9	0.014
56—60	11	0.019
61—65		
66—70	4	0.007
71—75	1	0.001
76—80	3	0.005
81—85		
86—90	1	0.001
91—95		
96—100	1	0.001
101—	3	0.005
總計	566	

四川省第三區訓練班第一期受訓學員原有薪俸統計表

說明：(一)無薪欄包括義務及賦閒者，計義務職六名，賦閒三十

三人，合計如上數。

(二)若干聯保主任，均未填待遇，一律列入二等聯保，以月薪十二元八角計算。

觀上表，可知受訓學員原有之薪俸，以自十一元至十五元者為最多，計佔總數百分之四十九；由二六元至三十元者次之，約佔總數百分之三十二；自二二元致二五元者再次之，佔總數百分之十五；由十六元至二十元者又次之，約佔總數百分之十。至在三十一元以上者，則逐漸減少。這表示下層一般工作人員，待遇實太微薄了。

他們現在的待遇是如此，在新縣制施行後，他們待遇是否可

提高，(參看附錄四川省各縣聯保辦公處組織經費表，與四川省各縣鄉鎮公所編制及經費表)，但與受訓學員原有之薪給則相差無幾(一部分人固然提高，但同時亦有一部分人降低)，且其增加額亦遠不能與物價指數的上漲成比例，這固由於目前財政上的困難，殊非得已的辦法，但以今日基幹人員的事繁責重，如在待遇方面尚不能改善提高，總難免彼等不轉向其他職業界；誠引起其他流弊的發生。

六 從資產上分析

就此角度觀察，則在五、六四名受訓學員中，家庭資產(包括動產與不動產)在一萬元至一萬五千元之間者，為數最多，約佔總數百分之三十二；在三千元至五千元之間者次之，約佔總數百分之二十二；在五千元至五千元之間者又次之，約佔總數百分之十。其詳細情形，有如下表所示：

資產額(元)	人數	百分數
— 500	7	0.012
500— 1000	18	0.031
1000— 1500	35	0.062
1500— 2000	25	0.044
2000— 2500	42	0.074
2500— 3000	28	0.048
3000— 3500	53	0.093
3500— 4000	16	0.028
4000— 4500	39	0.068
4500— 5000	14	0.024
5000— 5500	47	0.083
5500— 6000	11	0.019
6000— 6500	33	0.057
6500— 7000	6	0.001
7000— 7500	25	0.044
7500— 8000		
8000— 8500	21	0.036
8500— 9000	3	0.005
9000— 9500	13	0.023
9500— 10000	1	0.001
10000— 15000	62	0.099
15000— 20000	24	0.037
20000— 25000	15	0.026
25000— 30000	6	0.010
30000— 35000	5	0.008
35000— 40000	2	0.003
40000— 45000	5	0.008
45000— 50000	1	0.001
50000— 100000	6	0.010
100000—	1	0.001
總 計	564	

四川省第三區訓練班第一期受訓學員家庭資產統計表

說明：(一)資產額為動產及不動產兩項財產數額之總和。

(二)受訓學員中，有兩人漏填資產額，未併列入計算。

按資產調查，在我國固難於確實，但以多報少，總成爲極普遍之事實。其主要原因，殆由於近數十年來內政不修，社會秩序大成問題，爲避捐逃稅，爲免遭匪劫，故恆以有產報中產，中產報無產。準是以言，上表之可靠性固極小，但就「以多報少」的一點推論，這一批受訓學員，大都家道小康，似無疑義（當然亦有少數富有者與貧困者）。這種情形，我們覺得還是一種好的現象。因爲，在新縣制施行後的川省，鄉鎮工作人員之待遇雖略略提高，但以今日生活費用之激增，猶不足以言安定其生活，贍養其家庭，故僅靠薪俸收入者，決難列於鄉鎮工作者之林，縱可插足其中，其必逐漸流入其他職業界，或竟出於貪污之途。準此，則川省第三區未來之鄉鎮人員，由家道小康者充任，毋寧說是一種好的現象。

七 結論

綜合上面種種分析，我們可以得到下列的幾種事實：

- 第一、川省第三區未來的鄉鎮工作人員，極大多數均屬於年輕力壯者，就其天賦言，確可以支持艱苦煩重的基層政治工作。
- 第二、他們的籍貫，多均隸屬第三區。由於鄉人治鄉的結果，可以產生出真正的地方領袖，深植地方自治的基礎。
- 第三、他們的知識水準都甚高，多均係中學程度或專科以上程度，是可證明川省未來的鄉鎮人員之人選，決不像以往的濫雜。
- 第四、他們的原任職務，以小學教師爲最多，這於政教合一

的前途，定能產生良好的結果，而同時亦可反映出社會風氣是在轉變，教育界已不視從政，特別是下層政治工作爲可恥了。

第五、他們原有的待遇，大都與未來鄉鎮人員的薪給相差無幾，且有一部分高出於鄉鎮人員，這似可證明他們不竟爲待遇而來。

第六、他們的家庭資產，雖不敢臆斷均屬富有者，但大多數家道小康，似無疑義。他們既非全賴薪俸收入以養家，自不會因迫於生活，致不能安心工作。

上述的幾種事實，不僅從各種統計表中可以看出：即在筆者耳聞目見中，也可得到相當的證明，筆者曾在第三區訓練班作局內觀察一個月，除爲友人代授縣各級組織綱要一課，與諸受訓學員常在課堂見面外，並且旁聽過幾次小組討論會；與彼等常作閒談，從他們發問切當而極清楚，發言踴躍而有條理的表現中，我早就知道他們大都受過相當程度的新式教育的，而在一堂生氣蓬勃的青年羣中，我更難找着老態龍鍾的老者，根據各種調查統計，以及見聞所得，使我對於川省施行新縣制的前途，抱有無限的樂觀。

川省基幹人員素質的提高固然足得我們樂觀，但同時也有幾件事必須我們注意。從筆者一任聯保中，深切感受基層工作人員的痛苦實較一般工作人員爲甚，待遇微薄，仰不足以事父母，俯不足以養妻子。此其一。地位微賤，動遭上級之懲處。此其二。有責無權，政令難於推動。此其三。所作工作如征兵收捐募債派工肅土等，易惹人民怨恨。此其四。縱能排除萬難，忍受痛苦，作出相當成績，但亦不過以鄉鎮長（或聯保主任）始，以鄉鎮長終。此其五。因爲鄉鎮人員之境遇如此。所以形成「善者不來」

(一)四川省二十八年度各縣聯保辦公處組織經費表

等 別	項 別	一等聯保		二等聯保		三等聯保		四等聯保	
		名額	每月共實支數(八折)	名額	每月共實支數(八折)	名額	每月共實支數(八折)	名額	每月共實支數(八折)
薪	主任	1	1600	1	1280	1	960	1	800
	書記	1	1280	1	1120	1	960	1	800
	戶籍員	1	1280	1	1120	1	960	1	800
	傳達	3	1200	2	800	2	800	1	400
餉	夫役	1	400	1	400	1	400	1	400
辦公費			1120		960		800		640
合計			6880		5680		4880		3840

附錄：

，「來者不善」的現象，使基層政治未無清明之望，川省於新縣制施行後，雖使鄉鎮長權力地位增高，待遇稍稍改善，但如何保障其生活，安定其職位，宏拓其出路，尙未見有具體辦法之制頒，我們深望川省當局，乘茲新鄉鎮人員任用之始，迅速釐定具體的有效的縝密的考績、升級、撫卹、退休等辦法，以奠基層的人事制度，為新縣政樹立久遠的基礎與規模。

六月十二日脫稿於南溫泉

種 別	甲種鄉鎮		乙種鄉鎮		備 考
	名額	薪餉數	名額	薪餉數	
鄉鎮長	1	4000	1	30	
副鄉鎮長	1	3000	1	24	
名譽副鄉鎮長	1	600	1	4	月支與費各如上數
民督股主任	1		1		由副鄉鎮長兼不支薪
文經股主任	1	3000	1	24	專任月支各如上數
幹 事	2	2400	2		民督股設專任幹事一人各月支24及20元除由中心小學教員兼不支薪
事 務 員	1	2000	1	20	
助理幹事	2	2400	2	20	每人每月各支12元，10元辦理戶籍
公 差	3	2400	2	16	各支8元
公 費		3000		24	
合 計		2280		162	

(二)四川省各縣鄉鎮公所編制及經費表(新縣制施行後之編制)

四川建設中之合作事業

王達三

一、前言

四川建設，是我國當前較重大的工作，合作事業，是建設工作中要緊的一部，而今日四川合作事業之進展情形如何，發展需要怎樣，自是值得注意研究的問題。本篇之作，即係針對這些問題，加以解答，以供各方參考耳。

二、進展概況

四川省合作事業，發軔頗早，民國十一年即有「善益協社」，「成都農工合作儲蓄社」等組織，但以內戰頻仍，合作運動乃因以中止，直至二十三年底全省登記備案之合作社僅有三社，社員九十五人，為全國已有合作社省份中之最落後者。二十四年以後，中央為救濟農村，注意合作事業之推行，乃督飭該省設立農村合作委員會，負責策進，合作運動，始漸有生氣。迄二十六年底，據該省合作金融年鑑所載，全省推行合作事業有七十九縣，其發展情形如下：

社別	社數	社員數	社股數	股金額
合作社	二,三三〇	二五,〇〇五	一三,八八六	三三,〇九六
區聯社	八	一〇一	三三	五,六〇〇
預備社	六,六三六	四四,九三七		

年餘以來，為適應戰時需要，中央及地方當局，對四川省合作

組織之推廣，尤多努力，故川省合作事業，得突飛猛進，截至本年七月底止，據統計全省推行合作縣份，已增至一二七縣，各種合作社數已增至一九三三四所，從數量上看已為全國合作事業最發達之省份。茲將各種合作社之數量表列如次：

社別	社數	社員數	社股數	股金額
信用社	一,三八〇	六八〇,九五五	六,三九五	一,五五五,二二六
運銷社	二	三四七		二,二二〇
生產社	一六六	三三,四三三	三,六〇六	一六二,五七二
消費社	三三	一,四六八	三,二二三	一五,六三七
供給社	五	四九四	七九	三,七六六
利用社	三	一三三	四三三	一,〇〇〇
區聯社	三	五五	二,二〇九	三,七五〇
假登記社	二,二七五	所，預備社三九九一所，未列入。		

三、現狀分析

(一) 全省合作組織普及程度 決定合作組織普及程度的標準，應以合作組織數量與全省土地面積人口類數的比例情形為基礎。四川全省土地面積，約四一五、五三五平方公里，人口總額，約四九、三〇〇、七七一一人，合八、九八九、九二二戶。以本年合作社社數及社員數與土地人口相比，情形如下：

每若干平方公里有一合作社 三一、九七五

每若干人口之中有一合作社 三、七九二、三一人
 每若干戶口之中有一合作社 七六八、四六戶
 每平方公里有若干合作社員 一、六五人
 每百人口中有若干合作社員 一、四三人
 每百戶口中有若干合作社員 七、八五人

從上表可知：四川省現有各作組織，與土地面積相比，平均每方公里只有一、六五合作社員，每三一、九七平方公里，方有一合作社，在地理的需求上，距普及程度尚遠。與人口數額相比，平均每百人中，只有合作社員一、四三人，每三七九二人中，方有一合作社。假定每一合作社員可代表一戶，則現參與合作組織者，僅及總戶口數百分之七點八五。此種情形，就我國合作事業發展之進度上說，似甚進步；然較之世界其他國家，則仍落後多多。（按我國合作社社員數，在二十三年底全國每千人中，僅有社員一、四人，其時蘇俄之每千人已有社員六五六人，其他有百人以上者有十七國，十人至百人者更有二十一國之多。）是四川省合作事業之普及程度，以地理及人口的條件需要，尙有待於更大之努力。

（二）各種合作組織發展之比較 四川省合作組織，以業務分，計有信用、運輸、生產、消費、供給、利用等六種。四川省合作事業之進展，尙在初期，故信用業務，特稱發達。其次，生產合作，因有中國工業合作協會之推廣，發展亦快。消費及供給合作，較比落後，運輸合作社數僅有兩所爲最少，但若以社員社股及股金論，則以利用合作最爲不發達。茲列各種合作組織社數社員社股股金對全部之百分比如下，以示一般。

社別	社數	社員	社股	股金%
信用社	五八六	六六、四	九、五	八六、四
運輸社	〇、〇三	〇、五八	〇、一	一、一
生產社	一、三〇	三、一八	三、九七	九、三
消費社	〇、九	〇、三	〇、三	〇、三
供給社	〇、〇四	〇、〇七	〇、〇六	〇、三
利用社	〇、〇三	〇、〇三	〇、〇六	〇、三
總計	一、〇〇〇	一、〇〇〇	一、〇〇〇	一、〇〇〇

從上表可知信用合作，在全部合作事業中之地位，是如何優稱。我國合作組織，方在興熾，所以任何合作業務的發展，都從有歡迎的必要，然各種業務，若能有多面的平衡進展，連鎖運用，尤爲有效，抑且必要。目前四川合作組織，祇信用業務極趨發展，因而在全部合作業務均衡分配上，甚至不及我國二十二年度全國之情形者，茲表示如下，用資比較，並爲今後合作組織業務計劃之參考。

社數	社員	社股	供社	利用社	其他總計
廿二年全川	六、三一、二六	九、二	四、〇	一、八四	三、八二
廿八年全川	六、三六	〇、三	一、三〇	〇、九	〇、四
廿二年全川	四、〇	一、八〇	一、六〇	一、三〇	一、二〇
廿八年全川	八、九〇	一、六〇	一、三〇	一、二〇	一、〇〇
百分比	八六、四	一、三	九、二	〇、三	〇、三

（三）各種合作組織之質素比較 合作組織質素形成之基礎，在於合作社員份子之選擇，關於這方面的，我們祇能就已有資料，從社數與社員社股股金的發展配合上，略加研究，四川省現

有合作組織，平均每社有社員五三人，社股六一股，股金一二一元。每社員認股一、一三股，每股股金二、一八元，共合二、四六元。各種合作組織，每社社員數以利用合作最少，社股股金以信用合作最少，運銷合作在各方面均佔最多數。每社員認股數，

以利用合作最多；每股金額，以供給合作最多；每社員股金額的以生產合作最多；信用合作在各方面均為最少。茲將其實際的分配情形，表列如下：

社別	每社社員	每社股數	每社股金額	每社員認股	每股金額	每社員股金額
信社	五三、〇八八	五九、三四股	一一一、二二元	一、一二股	二、〇〇元	二、二八元
銷社	一七三、五〇	二二五、〇〇	一一二五、〇〇	一、二三〇	五、〇〇	六、四九
產社	一三七、六八	一八七、〇二	九五六、〇五	一、四一	五、一一	七、一二
費社	一二二、三三	二六〇、一七	一三〇三、〇八	二、一二	五、〇一	一〇、六四
供社	九八、八〇	一四三、八〇	七五七、二〇	一、五〇	五、二七	七、六六
用社	四七、六七	一五〇、六七	三三六、六七	三、一六	二、二三	七、〇五
總平均	五四、三〇	六一、三七	一一一、二二	一、二三	二、一八	二、四六

上表各種合作組織之社員社股及股金所有額，各與其業務範圍有一定的關係，我們在未能明瞭各社業務經營狀況以前，不能作彼此是否適合之斷定。惟有一點顯而易見者，則為每社員認購之社股數，均較為低，從而股金數額，與社員數相比，亦相對日減。如果以二十六年度合作組織作一則一年半來之進展程度，

社數增加五、八三倍，社員增加六、一三倍，社股僅增至五、九六倍，股金額更只五、三五倍。各種合作組織，每社社員認購社股額，平均在二股以上者，二十六年度有百分之二六、一二五，本年更降至百分之二三、〇二，較全國二十二年平均數（四八、八八%）尚低。茲表比如下：

全國二十二年度認	四川二十八年認	二社股以上社員%	全股數在	二股以上	全股數在	二股以上
四四、八六	六九、四一	四六、九四	五六、七〇	五九、六五	五八、四八	七六、六七
一一、七一	二九、六八	四一、〇〇	四六、〇〇	四六、〇〇	四六、〇〇	四八、八八
二九、六八	四一、〇〇	二九、六八	四一、〇〇	二九、六八	四一、〇〇	二九、六八

（四）合作聯合組織發展之數質 四川省合作聯合組織，甚不發達。迄至目前，縣聯合組織尚未產生，區聯合組織數亦至微。依經濟部合作事業管理局統計，四川省現有合作數處全國百分

之一七、六一，區聯合僅佔百分之五、二八。全國平均每一〇一社有一區聯社，四川二十六年每二七八社有一區聯社，本年為三五二社有一區聯社。區聯社社員對所有合作社之百分比，二十六

年為四、五三，本年為四、三五。

每區聯社之構成，在社員社股及股金額各方面，年來均有相
進展。本年較二十六年度，社數增長四、六三倍，社員增長五

每社社員	每社社股	每社股金	每社員認股	每股金額	每社員股金
二十六人	一二、六二人	四一、五〇股	三、三〇股	一七、三〇元	五七、〇九元
二十八人	一五、二七	五九、七〇	三、九一	一五、二八	六〇、〇〇

(五)總結 從上分析，吾人對四川省合作事業進展之現狀，得如下之結論：

1. 四川省有百分之八十五以上縣份，有合作組織，且單位合作社之多，居全國第一，佔百分之七十七以上，實我國合作事業進展較發達之省份。全省平均每三十餘平方公里有一合作社，每千人中有十四個合作社員，或每百戶中不足八個社員，於普及之適當程度尚遠。

2. 各種合作組織，以信用合作為發達，社數佔全數百分之九八以上，社員佔百分之九六以上。生產合作因中國工業合作協會之推行，最近亦多起色。其餘運銷、消費、供給、利用等社，則微不足道。

3. 各種合作社平均每社社員為五三人，社股六一股，股金一二一元。中以信用合作較低，運銷合作最高，每社員認股在二股以上者，僅有社員總數百分之十三，故合作社社股及股金，均不為高。

4. 合作聯合組織極不發達，現全省僅有區聯社三十七所，佔全國總數百分之五強，參加區聯社之社員社，當所有合作社百分之四強。每區聯社之社員社股股金額，平均亦甚低微。

、六〇倍，社股增長六、六五倍，股金增長五、九六倍。至每社及每社員所有之社股股金額，詳如下表：

四、發展瞻述

(一)數量上應有擴充的估計 依照 蔣委員長所訂縣各級組織綱要，合作社之組織，應以鄉為單位，各保得設分社。合作社的組織，是人的結合，單位大小決定，應以各社員互能瞭解與連繫便利為原則。如此我國目前合作組織之推進，以保為基本單位，似甚合理。四川全省戶口總數，凡八九八九九百戶，每百戶為一保每保始設一合作社，則全省已應有近九萬所之多。若每一區域能設各種合作業務不同之社則為數尤大。每保設合作社一所，以面積計平均每四、六三平方公里（今一八五二方華里）有一合作社，換言之，即每一合作社社員所居面積，直徑在四華里以上，其相距雖不甚遠然亦不為近矣，四川目前全省各種合作社僅一萬三千餘所，不及其至少應有社數百分之十五，故數量的發達，其待努力。

(二)業務種類多面化的擴張 合作事業的主要系統，可分三種：一是金融的信用合作，二是遺產的生產利用合作，三是貿易的供給消費與運銷等合作，這些合作的任務與作用，雖各有不同，然各欲發揮其應有的效能，必須同時注重各種業務的等量近展與運銷，才會收到較顯著的效果。四川各種合作社的發展，以

社數論，信用合作佔百分之九八強，生產利用合作祇百分之一強，其他合作則不及百分之一。從這種情形中，我們可知今後合作之推行，一面對信用合作，應再求普及；一面對生產及運銷等合作，要依一定配合，積極發展，使整個合作組織，在經營上能有獨立運用的基礎，亦當前合作實施之要策也。

(三) 單位組織力量的充實。合作組織，為應目前需要，不但要求量的擴充，並且要每一組織，都有很充實的力量。合作社力量的大小，與其社員人數社股及股金額數之多少，當成一正比例的局面。每一合作社以有社員社股及股金額若干為適當，雖因經營業務種類不同，然在地理及人口條件上，仍可作一概括的計算。每一單位組織以保為單位，每保百戶在四川平均有五百四十餘人。現每一合作社社員，平均只有五十四人，距每戶一員之數相差亦遠。合作股金累積的多少，與業務發展，直接相關，現合作組織普通均係每社員認一社股，每股金額又極有限，故股本貧乏，為普遍現象，事業經營，全賴借貸週轉，(二十八年統計每社平均借款額約一千二百元)時有引起嚴重後果的可能。……是現有合作社要擔當其應有的任務，每一合作社之力量，應再加以充實，至今後新社的推行，當更應注意於此點。

(四) 各種合作聯合機構的確立。低級合作社以保為單位，係應最小單位社員的便利而定，為謀此最小單位之更大利益，必須單位社之再合作(聯合社)以至於聯合社之再合作(高級聯合社)。使合作自身建立起一種鞏固的領導力量，真實漸達於自有自營自享之地步，並發揮其於社會應有的效能與力量。四川省合作事業聯合組織之缺乏，前已一再言之，對症下藥，今後應注意聯合組織的推行，自為客觀事實所必然。但聯合組織的推進，必須

先確立一定型的機構為基準，並且這種機構，務須顧到業務經營的要求，而有適當變換與適應。如信用合作以保為單位，聯合組織可以行政地區為單位。運銷合作以鄉鎮為單位，聯合組織應以地理及交通情況為單位；並且因運銷貨品不同，聯合社員應有所限制。生產合作，最小單位組織之決定，即有各種限制，而聯合組織之性質及經營，尤應多方斟酌。凡此種種，目前均應依地理社會及業務條件具體籌策確定，切實推行，俾有裨於合作組織之自發的發展。

(五) 推行合作配備條件的改善。合作組織是一種社會經營事業，其健全的發展，有賴於多種條件的適切配合。四川合作事業之推行，必要配備條件的改善，擇要言之，約有三端。

1. 普遍建立健全的縣政合作輔導制度。合作建設，為求與整個政治經濟合一，輔導工作，應依行政系統，歸縣建設主管部份全權負責推行，並為重要政務之一。高級合作指導機關，祇負督導之責，不必另立系統，以免行政職責之分歧。但縣政對合作實施，應先有健全的輔導制度，措施裕如。如何普遍的建立健全的縣政合作輔導制度，乃推行合作組織之先題。

2. 注重合作金融的把握。合作金融之特質，第一要機構普遍，有合作事業的地方，就需要金融力量的培養。第二要管理集中化，使任何地域金融調劑有一貫的標準。第三要使用合理化，依業務的需要，舉放各種適合的貸款。第四要資本民衆化，合作社融通資本的來源，便是取之於各社的累積。四川現投資於合作貸款機關，多有數個，但若干地帶及若干業務，仍有尚無金融機關以資通融者。省立合作金庫及縣合作金庫，股本來源，多係政府撥款及銀行投資。今後合作事業要有自立的發展，須把握合作金

顯的特質，注意改善。

3. 加強合作教育及技術指導。合作組織要求普遍推行，須以合作教育為先導。合作業務要求合理發展，應重合作經營技術的提高。這些工作，在四川合作組織之現階段，為求新社增加及舊社力量的充實，必應加強合作教育，為求各種業務合作的等量發展，必應普及經營技術指導。並且這些工作要作的有效，須有統籌的辦法，計劃的訓練，則全省預期九萬個合作社社員（應有九百萬人），庶幾於最短期中，均可變為國家產業上之生力軍。

五、尾聲

四川省合作事業，年來確大有進展，但其距我們期待者，實

三年來敵國物價政策之演變

阿部之倒，米內之去，吾人均知與敵國內政有關，而敵國內政之癥結即物價飛騰釀成了人民生活的不安。原來戰時物價必然上漲，故求其統制之策，乃政府之職責，但窮兵黷武，濫發紙幣或公債，使通貨發生惡性的膨脹，轉而欲求物價不漲，實不可能，此即敵國統制物價始終無效之原因所在。

敵國的統制物價，如就統制政策的性質上分別，可以劃為四個時期，第一是暴利取締時期，自開戰始至一九三八年四月止，第二是公定價格時期，自一八三八年四月起至一九四〇年一月止；第三是「適正價格」時期，一九四〇年一月起同年六月一日止，第四是目前正在逐步推行的利酒統制時期，我們就這四個時期

仍遑遠。我們知道，我國是世界經濟的一環，合作組織是構成我國國民經濟重要的一環，這樣，合作事業，必須對世界經濟的趨勢，迎頭趕上，方足以有裨於我抗戰建國力量之前程，此在今日之四川，責任更倍為重要，願吾合作界同人，共覺其勉，對川省合作事業之推行，協力以赴，則幸甚矣。

附統計資料來源

1. 四川省合作金融年鑑（廿六年度） 川省合作委員會省合作金編庫
2. 合作事業月刊一卷四期 經濟部合作事業管理局發行
3. 四川經濟資料 張宵梅編
4. 中國經濟年鑑（續編三篇合作章） 前實業部編

由其民

，分述其實行經過和失敗情形，不但可作為我們判斷敵情的參考，且不少供我們借鏡之處。

一、暴利取締之無效

一九三七年八月，正是我敵開戰的第二個月，敵政府為防止物價的騰貴，乃加強實施暴利取締。遠在一九一六年日本參加第一次歐戰之時，這暴利取締令就經「農商務省」公布實行了，直迄七七開戰，都保持着效力，不過在八月三日，經過了修正加強之後，又由商工省重新頒佈一次。這改訂後的取締範圍，較為寬廣了些，即規定受暴利取締令限制的物品共二十六項：金屬，汽

車及其零件，電線，玻璃，石油，石炭，棉花，羊毛，紡織品，衣服，紙張，皮革，麥，沙糖，建築材料等，其中並未包含糧食，因為另有糧食統制法存在。對於蘇聯，操縱，投機嚴厲取締，但所定處罰規則，頗為輕微。

在開戰之初，物價的反應似乎比較緩慢，所以照日本銀行統計的物價指數（一九一〇年為一〇〇）一九三七年六月躉賣為二三八、三，零售為一七七、四；暴利取締令實施後的翌月——九月躉賣為二三八、五，零售為一七七、六，雖有增加，為數却極微，及至同年十二月，物價驟漲，躉賣指數增至二四一、二，零售指數增至一八二、四，其後即一發不可遏止，物價步步上騰，茲將其指數的增長詳列如下：（本文所引敵國物價指數均為日本銀行統計，以一九一〇年為一〇〇）

躉賣	零售	
一九三七年六月	二三八·三	一七七·四
九月	二五八·五	一七七·六
十二月	二四一·二	一八二·四
一九三八年一月	二四五·三	一八四·六
二月	二四九·三	一九〇·四
三月	二五一·五	一九二·七

前面我們曾說過，暴利取締時期是由一九三七年八月起至翌年四月止，而據上表所示，自實行暴利取締後當年十二月，物價即步步高漲，直迄翌年三月躉賣指數增至二五一·五，零售增至一九二·七，四月間，因為物價政策改變，統制加緊，躉賣指數略減（二四六·八），而零售指數較三月又有增加（一九七·六），這證明了暴利取締對於物價的統制，毫無效力。因此人民的

生活費由一九三七年七月的一〇〇增至翌年四月的一〇八。

戰爭的長期化，使敵政府感覺不得不對物價政策重加檢討，暴利取締令一則未能將所定各商品價格抑止住，二則所及範圍漸覺過狹，規定之外的商品，均大漲，於是必須採取進一步的統制方策。

二、公定價格時期

一九三八年四月十九日，敵國為實行公定價格制，由內閣通過了商工省的物價委員會令，二十二日公佈實行。所謂物價委員會分為中央物價委員會和地地方物價委員會。茲將該項令文列下：

第一條：物價委員會為中央物價委員會與地地方物價委員會，中央物價委員會由商工大臣監督之，地地方物價委員會由地地方官監督之。委員會調查審議物價有關之重要事項，得就此種事項向關係行政機關實行建議。

第二條：中央物價委員會設於商工省內，地地方物價委員會設於道府縣各地，并冠以道府縣之名。

第三條（略）

第四條：中央物價委員會，以商工大臣為會長，地地方物價委員會，以地地方官為會長。

第五條：會長總理一切會務，不在時可由會長指定會中委員代理之。

第六條：中央物價委員會之委員，定為二十五人以内，經商工大臣之奏請或關係各機關高級長官及學識經驗豐富者由內閣任命之。

第七條：中央物價委員會得設幹事，經商工大臣之奏請，由

內閣任命之。

第八條（略）

第九條：關於物價之特別事項，為應中央物價委員會之諮詢，商工大臣得設置專門委員會。

第十條：各專門委員會由委員長一人及專門委員若干人組織之。

第十一條：委員長由中央大臣，就中央物價委員會委員中任命之，專門委員由商工大臣就學識經驗豐富者任命之。

第十二條：（略）

所謂公定價格，即官定價格之謂，但上述中央物價委員會，雖然根據命令可以在專門委員會協助之下，對各種主要商品規定最高販賣價格，實際并不具有法律上的強制作用，市場上是否遵守，則非所能過問。所以這中央物價委員會成立以後，曾陸續發表了許多商品的公定價格，地方物價委員會也根據了中央委員會的規定就地方特殊條件略予修正後加以公佈，然而這個無力的統制機關，并未能平抑住物價的高漲，物價指數自四月的二四六、八（躉賣）和一九七、六（零售）漲至六月間的二五四（躉賣）和一九六、九（零售）。

因此敵當局於七月間頒布「物品販賣價格取締規則」，這可以說是最髙價格公定制度的確立，運用實行仍以物價委員會為中心，但所決定的價格則由商工省以及府道縣張貼告示公佈之，所公佈的價格即作為最高價格，如違反此項規定，嚴厲處罰。物價的統制，這才逐見嚴格，取締也較比認真了，經濟警察大顯活躍，統制機構略顯有力。

但是，物價統制雖已逐漸有了法律上的強制力，取締規則和

制行雖已步步加強起來，物價騰漲之勢，并未少退，而且黑市場大為猖獗。由八月起到一九三九年四月發表「物價大綱」時止，物價指數的上升如下：

	躉 賣	零 售
一九三八年八月	二五一·八	二〇三·一
九月	二五一·八	二〇四·三
十月	二五二·五	二〇七·八
十一月	二五三·八	二〇九·七
十二月	二五五·一	二一一·九
一九三九年一月	二五九·〇	二一一·二
二月	二六四·四	二一四·一
三月	二六四·八	二一三·〇
四月	二六六·三	二一七·〇

此外黑交易應運而生，他們用種種的方法，逃避公定價格，產生出黑行市，如公定價格數千元一噸的鋼鐵，在黑交易中竟漲到二萬元一噸。任憑經濟警察的檢舉陣容怎樣強，黑市場却立即瀰漫了日本全國各地，經濟警察檢舉出來的，可以說是一小部分，但在八月到十二月間，就已達二萬八千餘件，滔滔之勢，可以窺得。物價政策的失敗，更是彰明較著。

三、物價統制大綱與價格停止令

在檢舉加強之下，商品的品質逐漸向下，而且市場上的商品數量也減少，因為商人及投機家均囤集不賣，結果敵國的物資不足愈益嚴重，而物價勢必更漲。中央物價委員會乃於去年四月二十日制定物統制大綱，責成政府，以作臨時應急之策。該大綱乃

置重點於供需的調整上，其要點有

一、調整供給：a 限制不必需品的生產，集中於必需品；b 原則上避免藉漲價方法以增加生產，應使經營合理化，增進效率給予補助金，達成增產目的。

二、調整需要：a 對於政府的消費，特別是軍需方面的定貨，應就時間上地理上加以調整，b 限制民間需要，採獎勵儲蓄，整理稅制之策，且對一般加新予以控制，政府及公共團體應率先奉行消費節約，以爲示範。

三、調整分配：a 厲行禁止投機，分配管理，數量比例，發券制之既定之方針，b 并求營業之組織化，設置連絡機關，使批發及小賣業者合理化，在庫品之利用，防止金融之不穩。

八月三十日，又發表「物價統制大綱實施要綱」，這個時期敵政府的統制物價，即根據了這前後的規定推行，大體是規定若干主要商品，加以適宜的公定價格，然而物價仍一味上升，又加上歐洲不穩，德國出兵，給暴日市場上的激動頗大，因而於九月十九日閣議上，決定採取非常手段，命令停止一般物價之再漲，從這一點上，我們可以窺見暴日當局處理物價問題的狼狽。九月十九日正午，敵內閣發表「關於統制價格等應急措置之聲明」，頒佈所謂「九一八價格停止令」。根據該令，對於「物品之價格，運費、保管費、保險費、租賃費、加工費、原則上以九月十八日爲基準，不准再漲。」但「第三國貿易之價格，不受本令拘束」，而且「土地及建築物之價格，有價證券，營業權，無形財產權，書畫古董生鮮食料品，家畜林木及竹輸出品或輸出品原料用之棉紗、生絲、繭等均不適用本令」，另并規定，如經官廳之許可等等，均不受此命令拘束。

此令如果認真實行，頗能發揮效力，不料頒佈此令的阿部內閣，自己反首先破壞它。該令頒佈不久，阿部內閣，即不經物價委員會的商討，逕將香菸價格提高，米價也大手增加，於是價格停止令，成爲一紙具文，人民對於政府越發無信心，均直感未來物價必更大漲，因而相率漲價，或囤集居奇。是政府之物價政策。完全失敗。自四月物價統制大綱發表後，至十一月底物價飛騰之勢更劇，指數如下：

	躉賣	零售
一九三九年五月	二六九·五	二二一·〇
六月	二六九·五	二二一·〇
七月	二七〇·四	二二〇·五
八月	二七二·二	二二二·七
九月	二八七·八	二三二·三
十月	二九三·〇	二三四·八
十一月	二九九·五	

十二月間，阿部內閣因物價不得解決，已顯動搖之勢，果然轉過年來一月中旬，遂不得不掛冠而去，標奇立異的「九一八價格統制令」，遂遺爲陳跡。回顧上述兩戴餘的歷程，統制方法雖常有更改，除暴利取締外大體均不出公定價格的一範圍，敵國人士在公定價格制度失敗之餘，當然大肆抨擊，認爲不能統制物價的高漲，這自是公正之論，但把所以不能生效的原因，每愛推到官僚身上，甚或謂政府與國民認識不足，自然這還不是根本的原因（這點留待最後一述），所以繼阿部而上台的米內內閣，雖然改弦更張，採取新物價政策，卒也未嘗平抑住物價。

四、「適正價格」時期

上述敵國暴利取締和公定價格兩個物價統制階段，所採方法均屬低物價政策，即以國家權力的干涉，藉圖抑抵物價。當然這在學理和實踐上均有商討之餘地，然而爲了控制戰時無規律的發展，爲了助成作戰目的，自有其必要。

米內上台之後，却一反作戰以來敵國的低物價政策，新倡「適正價格」，換言之即是自由價格。據米內內閣的藤原商相稱，以來的低物價政策，尤其是阿部時代的價格停止令，其作用均是阻害生產，妨礙價格的自然活動，所以他倡導「適正價格」，意即不背其自然規律，調節其發展，信樣才不妨礙生產。這完全是從自由主義的概念出發的，更正確些說，這是「高物價政策」。因爲若果放任物價的發展，那麼在戰時日本國內祇有高漲絕無低落之理。所以藤原的「適正價格」確也迎合了資本家商人投機家的心理。

米內的物價政策既然一反以往舊慣，於是統制機構也不得不另行樹立，他解散了成立兩年來的物價委員會，另設「物價對策審議會」和「價格形成委員會」，前者直屬內閣，後者屬商工省，前者由總理大臣充會長，商工、農林、大藏、拓務、厚生各大臣及企劃院總裁，書記長官，法制局長官爲委員，另有商工各界名流八九人爲委員，其使命爲「承應總理之諮詢，審議物價對策之重要事項」，毫無實權，祇備諮詢，不能決定任何事項。價格形成委員會則以商工大臣爲會長，由民間有力者爲委員，價格之形成，主要係就纖維、鐵鋼、食料品、化學工業等製定適正價格。在「適正價格」實行之下，物價之更趨騰貴，自無疑問。所

以敵國論者，均抨擊藤原高物價政策爲「物價政策之昏迷」，藤原則藉口爲增加生產，採高物價政策以刺激之，并且實行補助金制度。其實敵國生產之減退，并非由於物價高漲，乃因原料之不足，及軍需生產之無理膨脹。

這高物價政策，不但爲人民所痛惡，而且爲軍部所詬病，第一物價猛漲，預算軍事費所購物資更少，軍費愈顯不足；第二軍需工廠所需原料更漲，影響生產。所以預料這高物價政策難以行通。果然，這「適正價格」實行尙未及百日，軍部方面即採取了對立的行動——利潤統制，不但是要回復低物價政策，而且放棄從前祇在分配過程上着眼的低物價政策，進而從生產上限制物價。

在同一內閣當政之下，却奉行着兩種絕對相反的物價政策，祇有暴日國家出此怪現象。

五、利潤統制的前途

利潤統制是敵國物價政策的一個新階段，但現在並沒有普遍實行，據敵國軍部在四月二十一日宣佈「適正利潤算定要領」時稱，目前祇限用於軍需工廠，不過却希望「有關各都能採用同一方式」，漸漸使它普遍。

利潤統制能否普遍實行於敵國，不是我們要深討的問題，不過近衛未上台前，藤原前商相曾表示贊成此舉，并將助成之云云，現在我們要問利潤統制的功用將若何，詳細的解答祇有另文述之，這裏簡單一敘：

一、利潤乃生產者追求之目的，限制利潤，適足以阻喪生產者的慾求，結果，一般生產必然減退。

二、限制利潤，爲促使資本逃避或外流。
三、限制利潤未必能抑抵物價，尤其原料昂貴而外國的日本工業爲然。

此外實行利潤統制尚有種種困難，諸如監督技術，組織之不一，努力物資之缺乏，均是實行上的障礙。并且有些是不能克服的障礙，所以軍部并規定於七月一日所屬軍需工廠一律奉行，能否徹通，尙是問題。

原來敵國物價的高漲不一，幸因通貨發行過多，形成惡性通

英國財力如何

當希特勒進兵波蘭時，曾向部屬說，自從他獲得政權之後，用於軍備的支出，不下九百萬萬馬克，如果我們將這誇大之詞打一折扣，時間問題也考慮進去，將它估計爲七百萬萬或七百五十萬萬馬克（此數係外國專家推定的），爲數也頗可驚了。一九三八年德國軍備的支出，約值六十萬萬美元，而英法合共在是年的軍費尙未超過三十萬萬美元，況且在此以前，爲數更少。大戰爆發後，德國的支出更增加，八萬萬美元可以看作是最低之數，這些數字，可以說是同盟國急起直追的目標，是他們未來的負擔。本文目的，即大略指示英國的情形，及其可資利用的資源。

爲此我們有必要對一九三八—三九的會計年度加以回顧與

貨膨脹，而通貨之膨脹，在於軍費過大，不得不大量發行公債所致，所以欲求物價抑平，須自財政方面着手，唯一要減削軍費，這當然不是暴日軍閥所能忍受的事。然則，在這種種纏結之下，想用強力抑止物價，結果祇有失敗。三年來敵國物價政策的演變，均係如此，今後敵國物價政策的動向，吾人仍可斷言其必歸無效，我抗戰一日，則「事變」一日不能「結束」，敵國物價的高漲也一日不能停止，所以我們的結語是：任憑敵寇怎樣猖獗，怎樣謀求統制經濟，他的把柄却總握在我們手裏。

L. Robbins
其民譯

該年度照可拉克的推算國民所得總額爲五七〇〇百萬鎊，這個總數之中，加上了耗損折除及其他變像收入，如公債費失業救濟金的撥負，故此純收入要大得多，但爲檢討稅負擔能力起見，這數目是最好根據。

該年度政府的支出，包括中央與地方，全體接近一、三〇〇百萬鎊，約佔可拉克所估國民所得的四分之一到五分之一之間。然而可拉克的估計，衆皆認爲過寬，所以政府支出估計約當國民所得的四分之一或者較爲合理，而且租稅收入，含有種種因素，並不及表面所示價值，所以實際的支出担負更要重些。

中央政府的支出，於我們的研究上最其意義，按一九三八—三九會計年度的政府支出，約達一、〇〇〇百萬鎊，其中約二〇〇百萬鎊爲公債費及其他類似的償付費；約四二五百萬鎊爲文治費，即非軍事的政府支出如社會服務，補助金，常規費；約四

〇〇百萬鎊用於國防。

爲籌此經費，須借債一二八百萬鎊，其餘約八九〇百萬鎊由租稅充當，直接稅（所得稅，附加稅，遺產稅，國防捐），約爲五〇〇百萬鎊，此外均得自關稅，消費稅，印花稅及汽車捐。

二、

當一九三九年將近戰爭爆發時，中央政府之支出增大起來，一九三九——四〇年度戰爭剛要爆發之前，估計政府的支出爲一、四五百萬鎊，其中約七五〇百萬鎊用於國防，爲籌此增加之額，曾計劃增加借債——爲數約爲五〇〇百萬鎊公債。

但當戰爭實際開始了，這個數字又須修正，全部預算支出增至一，九三三三萬鎊，其中國防約爲一、二五〇百萬鎊，約當一九三八年的三倍，租稅因此須激增，例如所得稅的稅率當年由每鎊五先令六辨士增至七先令，下年度增至七先令六辨士，但因爲戰爭業已爆發，直接歲入增加頗不易，有九〇〇百萬鎊尙待儲蓄與借債充之。

大戰既作，消費更大，據財相稱，每日戰費爲六百萬至七百萬鎊之間，全年約爲二、五〇〇百萬鎊，這還是大約之數，更慎密些的估計爲全年二、七五〇百萬鎊，國防方面至少佔二〇〇〇百萬鎊，更有些人則以爲全年需三、〇〇〇百萬鎊較比可靠，亦即一九三八年國民所得之一半。

英國戰時財政的主要問題，即如何籌措這大筆款子。

三、

未談到這個問題之先，還有另外一個問題需要注意，即對外

支付問題是。固然，國內的財政問題最爲重要，但必需的入口，對於財政方面也是一個極大的困惑。

一九三八年大英帝國的全部輸入是八五八百萬鎊，同期的輸出則爲四七〇百萬鎊，入超三八七百萬鎊，這種貿易的差額，乃由各種無形的項目如在外投資的收入，輸運，銀行及保險收入充之，其大約數字爲投資收入二〇〇百萬鎊，輸運一〇〇百萬鎊，其他三〇——四〇百萬鎊，並外加黃金之流入及外國貿易差額之結算也在英國舉行藉此種種所以英國的平衡國際收支，可以綽綽做到。

這個和平而且蕭條時期的數字，自易發生變化，但它足以指示我們當問題的本質，一方面我們舉爲補充入超的各款，到戰時極易減縮，特別是輸運收入會因戰爭而大減，如果售賣在外財產以充巨量之購入，則這部分的收入必也減少，另一方面因就業的增加和戰爭原料的大量購入，更加甚了入超的趨勢。

但幸而大英政府保有極大的財力，英國在外投資極厚，現金保有極鉅，此處不便舉出數字來，但略予推算，則現金和極易賣出之在外資產合共不下一、二〇〇百萬鎊。所以我們可以寬心以待，以對外貿易的三五〇百萬鎊差額而論，由金準備償之，至少可支持三年或更多些。

當然這並不是說我國處境毫無困難，當英國靠在外資產時必有很大的困難，因爲戰爭結果，英國在外資產恐必飽受蹂躪，雖然表面不感壓迫，但實際却日在耗損，而一旦耗損，不特這種積蓄化爲烏有，其附帶之收入也因之告罄。而戰後欲就新情勢下調整貨幣的供需，必須變更國民的收入與支出，其中也包含了很大的麻煩。

因此我們所期求的是努力消滅入口與出口的差額，一面竭力促進出口，甚至不惜予以補助金，一面斷絕非軍需原料的進口，方法是一半用計口分配和征課過分利得稅，一半用輸運。另外又有想設法使非軍需品的輸入向係來自貨幣獨立的國家者，改為購自與英鎊有連繫的國家，但這種轉換，在我們認為自由貿易是全體性的人們看來，實在不能擁護。不過因為我們的國民所得和在外的資產，對於供給外匯基金，畢竟是有限度的，所以此法自亦難免採用。

四、

現在回到我們的中心問題，即中央政府將何以籌得二、〇〇〇百萬鎊的支出，以履行軍事目的。

稅率之增加，可得一、〇〇〇百萬鎊上下，其餘尚有九〇〇百萬鎊須設法籌措，全年之中另外或有二五〇百萬鎊之收入希望，然若照每年全體支出二、七五〇百萬鎊的估計，則尚缺一、五〇〇百萬鎊，若照三、〇〇〇百萬鎊的估計，則缺一、七五〇百萬鎊，這數字誠然有些駭人，但如果我們對事實一加研究，即知並非不了的問題。

如何負起這個担子呢？

第一先讓我們考察一下現實的財力，國民每年究能節出若干資財，雖不能精確估計，但邇來每年用以擴展設備及資本的金額，計為四〇〇百萬鎊，總相差不過，當然，以為這全數均可轉用於戰爭，自是錯誤，不過有一大部可以如此轉用而已，姑認其數額為三五〇百萬鎊。

第二除擴張設備而外，更須有一部儲備耗損及折舊之用，作

戰前一年，此種用途約需四〇〇百萬鎊，顯然的，此款不能輕易挪用，因藉此始能保障其繼續生產，最大或者可以抽出二〇〇萬鎊。

最後是現金保有問題，我們早已說過，這是需要謹慎使用的，最低估計，當達一五〇百萬鎊，所以上節約及資本積蓄，共得七〇〇百萬鎊，但這尚不及缺額之半，況通貨膨脹後情形更甚。

迄今我們並未將生產擴充加入考慮，但整個生產，總要擴展的，這可以經由二個方法，一是吸收失業和女工，一是延長工作時間。

但以往失業者過多，非能盡量吸收，所以也不能純由勞動方面希冀增加生產，或者在全部失業者中有六十萬到七十萬人可以僱用，此外，有大批婦女可以參加工作。因有一大批男子退出生產到前線去，如果英國軍隊如預想那樣動員，則可大量吸收婦女及失業者，可無損失。

據我看最關重要的是增加工作時間，如過現在的勞動者每人平均多工作一小時，生產則可以增加百分之十，這並非不合理，實在可以辦到的，以一九三八年之金值說，這樣可以增加國民收入到六、〇〇〇百萬鎊，甚至樂觀些說可以增加到六、五〇〇萬鎊。

但這種增加，並未解決了問題，國民收入增加可以間接在現行稅率之下促進稅收，儲蓄因而以至對政府的貸款力量均可增大。但這種收入的增加仍不足以抵補政府的支出，不過生產增加則可以減輕限制消費的重要性，然而這並不是說不需要加緊限制消費了，而且這還並未解決了問題。

五、

問題是在現行稅率 and 可以供政府應用的儲蓄之外，如何再賺七五〇到一、〇〇〇百萬鎊，這主要可有三法，政府可以藉銀行放款或增發紙幣以製造購買力——但會引起通膨脹，另外可以發行公債，及增加租稅，然則這三條路吾人將何適何從？

現在通貨多少總要增發的，早晚將會因通貨膨脹使物價趨向高漲，除非生活水準一如物價那樣高昇，那麼這對於收入方面是無利可言的，營利增加，過分利得稅也增加，但因通貨膨脹的間接不良影響，總應使之縮小到最小限度，絕不可讓物價因此漲得太高，而惹動輿論。

現在主要的問題是如何在不膨脹之下賺出錢來——即如何使人民盡量貢獻其購買力於政府之前。

首先恐怕要主張增稅，這確是最明瞭最合理的方法，既使政府無所負擔，且可藉此調整納稅人的能力，如果國民都決心做戰並負擔戰爭的負擔——無疑問的，今日人民意見之一致是前所未有——那就要接受合理的增稅。

不幸，事情并不如此簡單，因為藉租稅增加以籌款，也包括了所得稅的增加，但這其中就有傳統上的困難，用最高率課得的最高收入為量當可甚鉅。據經濟學人雜誌推算，如果所有年入二〇〇〇鎊者，均予加稅，恐亦難超過六千萬鎊，姑不論這話正確與否，我們相信歲入要增加，大部必靠二、〇〇〇鎊以下之收入者——即中產階級與工資收入者，單對中產階級增加課稅雖略得增潤，總還不够，如魁奈及其他人們所云，國民的消費，三分之二是被年收二五〇鎊以下的人們佔去。

現在我們遇到了戰時財政問題的難關，英國所得稅并未觸及工資收入者，他們僅受到間接稅的影響，現在欲課工資以所得稅絕不被歡迎，且與工人階級消費有關的轉嫁（售賣）稅，必趨激減，所以想藉租稅籌措收入不足之金額，必遇困難無疑。

然則儲蓄方面有多大之可能？這方面或者較比一般想像的為數多些，因愛國心的趨使，購訂戰時公債，可以刺戟起大量的額外儲蓄，而且工人階級的消費并不因此就大減少，但不能因此認為已足。

為解決此項困難，魁奈曾有出色的建議，他主張消費必須節約，應將一般的所得按照收入與家庭狀況累進的最小額的加以節制，而保證他們絕對對政府貸款。這類似強迫的租稅，又類似可償還的貸款，據魁奈估計，如果按照他的方法累進計算，至少可有四〇〇百萬鎊的收入希望，他提議用此方法，外加其他租稅和非必需品的轉嫁稅之路予增加，即足敷政府之支出超額。

魁奈的建議并未將貸款增加能力耗盡，如果用分配制，僅許人民消耗一點點餘資，那才會發生這種現象，這種制度在德國風屬雷行的應用着，不過中和而變象的同種方法，也不免要在英國實行。目前禁止娛樂等已發生此種作用，吾人不難想像此後更進一步的分配制以及調整店舖與娛樂場所是不可免的。經濟學人雜誌甚至提議從這方面自勵節約出七五〇百萬鎊，果爾，則政府收支缺額可以補救起來，但這種估計或者失之太樂觀了。

六、

這些方法之中，我們畢竟採用何法呢？多數英國經濟學者或者均贊同魁奈氏，強制儲蓄具有許多征

稅之利，同時它又有極大彈性定出若干例外，而且允許國民如於當前不能使其收入轉入儲蓄，可待後日實行。但短期的將來，是否能夠得真全的解決之策頗為疑問，如果魁奈氏注意一下修詞學，把最初「強制儲蓄」改為「自動貢獻」，那或者更易受人容納，現在，他那計劃祇被人目為怪誕不經，因而難被採用。

在我看來最大的可能是採用有高度變通性的方策，現在物價似略抬高，且通貨之膨脹已略使人感到，但這種現象絕不令過份發展，有許多人都開口頭上不離「惡性循環」這個名詞了。當生活水準提高時，人民必更緊張的加以評論，而這種評論頗皆立足於錯誤的原則之下，例如所得稅附加稅及過分利得稅應予增加，轉嫁稅與免稅應予調整，分配制應予普遍實行，對於小額投資者

應加重壓迫，最後乃至擴展所得稅到下層人民中或者如魁奈式的強制徵稅。

這些提議畢竟可以接受到什麼程度，全不得知，但我敢斷言：這問題並非不能匡救的，無論我們把差額估計為七五〇或一〇〇〇百萬鎊或更多，總不愁無法彌補之，戰爭不會因內部財力困難而失敗的，甚至可以利用海外的資源以供給國家的購買力，這戰爭祇會因人力之不足或物資不足意志不足而失敗，但我們的人力物資均無問題，更不會缺乏意志，所以國內財政自亦不是不了的問題，既然願意取勝，當然應甘心担負財政上的重担。

(原載 Foreign Affairs 四月號)

德國海軍力的解剖

第一次大戰後的德國海軍

德國在一九四〇年初頭的海軍艦艇，可以反映它的造艦計劃的各種構成條件。所以，凡爾賽條約規定的一萬噸級的所謂袖珍戰艦也有，在一九三五年英德海軍協定締結以前所開工的二萬六千噸的戰艦，和一萬噸的重巡洋艦也有。不久又要建造的有三萬五千噸的新式戰艦，一萬噸級的巡洋艦以及航空母艦等等。

這樣，政治和外交給了德國海軍艦艇的隻數和噸數以及造艦技術上以很大的影響。

按照凡爾賽條約的規定，德國海軍當建造老齡軍艦的代替艦

時，受量的限制。(最大的一萬噸級戰艦六艘，最大的六千噸級巡洋艦六艘)禁止保有飛機和潛水艇，但驅逐艦和魚雷艇不受禁止。

其後在巴黎大會議上承認了凡爾賽條約的例外，許可德國將老齡艦六隻的代替艦增為八隻。

艦名	進水年	艦名	進水年
普魯士號	一九〇三	哈諾瓦號	一九〇三
羅特林根號	一九〇四	普萊珍號	一九〇六
布郎首魏克號	一九〇二	普萊斯維希	一九〇六
亞爾薩斯號	一九〇三	蒙爾首達印號	一九〇六

日本改造增刊
武夢佐譯

海軍

一九〇三

這些戰艦在二十年後又可以建造其代替艦了。但在大戰後第一期中的新造軍艦不是戰艦，而是輕巡洋艦的代替艦。新造戰艦的第一隻是一九二八年開工的。普魯士號的代替艦改名為德意志號，其次，其姊妹艦兩隻是道米拉爾、首領號（羅特林根號的代替艦）及亞道米拉爾、古拉夫、斯比號（布爾首魏克號的代替艦）繼續興工了。

袖珍戰艦的出現

一九二二年華府海軍條約承認各國戰艦可以建造到三萬五千噸，此正與凡爾賽條約限制德國海軍戰艦最大排水量為一萬噸是相反的。

而華府條約對各國的巡洋艦所規定的排水量和凡爾賽條約對德國新造戰艦的規定是一樣。一萬噸巡洋艦的主砲的最大口徑規定為二〇三耗。因此，德國想利用各國的限制以攻擊式的力量來凌駕各國。依照德國海軍提督萊達的主張建造了新式的軍艦。

在新式軍艦上密接鐵板不用鐵釘而代以電氣的熔接，不用蒸汽達爾賓而代以底載爾發動機關，在限制的排水量以內，節約重量，尤要增大艦砲的口徑和續航距離。

德國新戰艦上，建造二個裝砲塔，每一個塔裝有三聯的主砲三門，口徑二八〇耗，即主砲六門。艦砲的口徑是主要的，從破壞力這點上看，砲口勢力相當於口徑的三次自乘。特別是砲彈越重，彈道性能越優良，能使其速度保持得好，彈著距離也大。

德國海軍的袖珍戰艦，一如從前的通例，裝載二八〇耗的主砲；而英法海軍則使用三〇五耗的砲。

若一間德國海軍為何以二八〇耗的砲為主砲，這是因為德國海軍在過去約五十年間進行着彈道的研究，而主張至少一分鐘得發射兩個砲彈的緣故。這種射擊速度，在同一時間內，比較其他大口徑砲能够更施行多次數的齊放射擊，射準的修正也比較容易。

德國袖珍戰艦的第二特徵是續航距離之大。

原來，軍艦速度和續航距離是相矛盾的，但在德國袖珍艦的場合却最調和。馬力的增加在機器燃料的全體比率中，使機器的百分比增加，尤其要增加速力的時候，增加的馬力能相當於速力三次自乘。舉例言之，最大馬力（三十節速力）的軍艦，通常其馬力的四分之一算有二十幾節，若拚命加速的時候就是將最後的幾節都加上的意思。

德國海軍要把速力和續航距離調和的很好，所謂把最後的數節犧牲不用。德國軍艦的速力比較同等排水量的各國軍艦少慢一點。即不使達到最高三十二節乃至三十三節，而以二十六節為滿足。而其馬力為五萬四千匹。

德國袖珍艦的排水量為一萬噸，速力為二十六節，馬力為五萬四千匹。而美國海軍一萬噸級的巡洋艦諾富克號和康考爾號皆必要為三十二節，八萬匹馬力。法國海軍一萬噸級巡洋艦治凱奴號和慈爾維爾號皆必要為三十三節，十二萬匹馬力。

為要使用同量的燃料得到最大的續航距離，就非使軍艦的推進機關發揮最高的效率不可。

底載爾發動機關的效率，比德復蒸氣機關增加二倍，比蒸汽塔爾賓約增百分之六十。德國袖珍艦採用此種底載爾機關可以供給一萬哩的續航距離（一八，五二〇耗），所以只要裝載一次的燃料就可以周航地球一週。

輕巡洋艦(六千噸)，如左：

艾姆丁號(五四〇〇噸)

凱倫號，加魯魯斯魯艾號，凱尼希斯堡號(皆為六萬五千馬力三十節)尼考倫拜爾希號，萊比希號(皆為七萬二千馬力三十二節)

(航續距離，各為五千二百哩，六千八百哩，七千哩)

其他凡爾賽條約所認可的不到二百噸的魚雷艇已著手建造，驅逐艦尚不滿八百噸。

以上所述前次大戰後凡爾賽條約規定之下所建造的第一期德國海軍陣容是可怕的東西。

新戰艦的建造

終於第二期造艦時代到了。

英國最初對德國袖珍艦的威力不加关注。而英國主力艦中除蘇得號萊漫號利帕爾斯號三隻以外，納爾遜號及勞道奈號(一九二五年起工一九二五年完成的)在速力上及在華府條約規定萬噸級巡洋艦的砲力上皆劣於德國的袖珍艦。法國早已發覺德國袖珍艦的威力而致力於對付的方策。法國於是考慮在武裝，防禦及速力三方面使之優良，並使排水量增大，於是興工建造且凱爾克號(排水量二六五〇噸，三三〇耗主砲八門，速力約二九節)次而姊妹斯它拉斯布爾號也已興工。這兩個軍艦却活躍於今次大戰上。

今次大戰前，德法的造艦競爭大有可觀。德國為對抗法國新造的兩姊妹艦，也興工建造沙倫豪爾斯特號及古內載瑞號主力艦二隻排水量二萬六千噸二八〇耗主砲九門——三聯裝三砲台，前

部兩台，後部一台)。

按一九三五年六月十八日的英德海軍協定，德國海軍造艦的噸數可以達到英國海軍總噸數的百分之三十五。同年七月九日德國公布左述新建艦計劃：

- 第一、排水量二六〇〇噸裝二八〇耗砲的主力艦二艘
- 第二、排水量一〇〇〇噸裝二〇〇耗砲的巡洋艦二艘
- 第三、排水量一、六二五噸裝一二七耗砲的驅逐艦一六艘(一九三四——三五興工)
- 第四、1. 排水量二五〇噸的潛水艇二〇艘
2. 排水量五〇〇噸的潛水艇六艘
3. 排水量七五〇噸的潛水艇二艘

潛水艇

英德海軍協定是六月十八日的事，而於同月二十九日德國潛水艇第一隊開始服務，德國的企圖如何可想而知。

按上述的德國新造艦計劃，要建造的潛水艇數合共大小為二十八艘，但依照協定，德國海軍限制不得超過英國海軍總噸數百分之三十五，而德國潛艇認可建造到與英國潛艇同一噸數。

德國以建造多數小型潛艇為理由，建造極為迅速，多數潛艇之急切建造可使敵人不致侵入德國領海。

再者，潛水艇沒有航行大洋的性能，但在北海狹小的水區依然必要。

驅逐艦及魚雷艦

德國依照凡爾賽條約的規定，可以保有驅逐十二艘魚雷艦十

二艘。前者最高限制為八〇〇噸，後者限制為二〇〇噸。但二〇〇噸的魚雷艦的續航距離小，而且壞天氣的時候維持速度很困難，因而停止建造了。然而德國不願破壞凡爾賽條約與否，直接的著手建造六〇〇噸的魚雷艦，在作夜間魚雷襲擊的場合，比較八〇〇噸級的更為有效。

尤且，德國計劃一六二五噸級驅逐艦的建造案，分別地於一九三五年乃至一九三七年下水了。其次，一八一噸級驅逐艦於一九三七年到一九三八年下水了。

今大戰開始的當時，德國海軍魚雷艦有如左述：

- 1. 魚雷艦 八〇〇噸級十二艘 武裝有五三三耗發射管六門，一〇五耗砲三門。六〇〇噸級十八艘 發射管六門，一〇五耗砲一門

- 2. 驅逐艦 一六二五噸級十六艘 武裝五三三耗發射管八門，一〇五耗砲五門。一八一噸級六艘 武裝同上。

德國，此外尚有一沿岸警備用的用的高速魚雷艦。其武裝有發射管二門，二〇耗砲關鎗一挺。

最後一言，德國海軍對於將校學生使用的練習艦艇及海灣用的雜役船，實行增加，特別對於敷設機雷及從事掃海之兵員之養成特別注意。

建造中的戰艦

德國根據海軍協定，認為凡爾賽條約的限制已失效力，樹立了主力艦的建造計劃，首先發表開工建造三五〇〇〇噸級戰艦及一萬噸級的巡洋艦。

依上述之發表，德國著手建造之戰艦有三五〇〇〇級者二隻

，已經分別下水了。俾斯麥號係一九三九年二月十四日下水，撒爾皮茲元帥號是一九三九年四月一日下水，目下兩艦皆在整裝中。

全長 三四一五〇米 幅員 三六〇〇米 吃水 七九〇米
武裝 三八〇耗砲八門 一五〇耗砲十二門 一〇五耗砲十二門

外有小口徑砲若干

其他再沒有發表，但已用H號及I號的假名開工建造四萬噸級主力艦。H號早已於一九三七年，在德意志維爾凱造船廠開工，I號於一九三八年，在威廉斯哈芬開工了。

一萬噸級的重巡洋艦 亞道米拉爾，希帕，在烈海爾，普林登，與衣根，賽道利登以及 烈茲奧等五隻，各別於一九三七年二月六日六月八日，一九三八年八月廿日，一九三九年一月十九日七月一日下水了。第一艦於一九三九年四月二十九日開始服務，第二艦在今次大戰中服務，第三艦不久即服務，第四五艦預定今年服務。其主要點如左：

全長 一九五〇〇米 幅員 二一三〇米 吃水 四七〇米
武裝 二〇三耗砲八門 一〇五耗砲十二門 三七耗砲十二門

還有假名M號N號O號及P號的八〇〇〇噸巡洋艦四隻中，M號已於一九三七年，N號於一九三八年，O號及P號於一九三九年初，分別開工了。以上四隻的主砲，只有二五耗。

軍艦的建造在戰時不能實行，這是造艦的定理。其實在戰爭中不實行大艦的建造的話，是說在起工中或是已經下水完畢的艦艇使之竣工的意思。

反之來看艦空母艦，古拉夫齊柏林號是一九三六年十月起工的，最近大概是要開始服務的。

排水量 一九三五〇噸 全長 一二五〇〇米 幅員 二七〇〇米
 吃水 五六〇米 速度 三一節 搭載飛機 四〇架
 武裝 一五〇耗砲以下者十六門 三七耗砲十二門
 第二艦現以K號為假名，在基爾軍港 查爾馬尼亞造船廠建
 造中。

最後，剩下來的的大問題就是潛水艇的建造問題。

今次大戰爆發的當時，德國海軍傳有潛水艇數的有六十艘，據英國海軍相邱吉爾的推斷 一九三九年德國海軍每週可能建造兩隻潛艇。

潛水艇建造的能力

先將德國可以使用的造船廠的造船數目和德國製造潛水艇所裝備的底載爾發動機工廠的製造能力，加以調查。著名的造船廠及其造船的數目如下

造船廠名	造船隻數	造船廠名	造船隻數
布羅模·溫特·富斯廠	十隻	布萊邁爾·富爾幹廠	七隻
待士馬古廠	十六隻	德意志·維爾富特廠	十二隻
德意志·維爾開廠	六隻	蒙阿爾茲維爾開廠	十隻
克魯伯廠	八隻	士芬屋廠	六隻
合計	七五隻		

此外的外地小造船廠的造船隻數約可二十隻，加上總計可有九十五隻。

一九三八年德國造船廠造船能力的合計約有五萬噸，其中有摩拉船三十六萬噸，汽船十四萬噸。

今次大戰爆發的當時，德國在製造中的商船達五十二艘二十

七萬噸，使用了三十五個造船台。當時可能建造潛水艇的造船台約有五十個。若按一個造船台建造二艘計算，也約有一百艘潛水艇可以同時建造的。

德國大型潛水艇是七百五十噸，九個月就完工，每個月約有十一艘進水。

五百噸級的潛水艇每月能有十五艘下水的可能。到現在為止，德國造船廠裏每月有五百噸乃至七百五十噸級的潛水艇六隻下水，而至今年四月以來預定每月下水八艘，自七月以來預定每月下水十五艘。更按目下建造中的商船的下水來看，潛水艇進水的數目也可增加，到一九四〇年十二月，恐怕能達到二十艘。即是，德國潛水艇一年開的下水噸數達十八萬噸。

其次是發動機的問題，在這點上，德國工業界的努力，大有可觀。

德國的主要的發動機製造廠是 M·A·M，克魯伯和德意志三個廠。一九三九年前二廠製造了發動機合計二十二萬馬力以上。此外再合算陸地上用的發動機有四十二萬馬力，每月能有二萬五千馬力。

在克魯伯廠每月裝作一萬馬力，德意志廠每月裝作一萬馬力，M·A·M 每月製造四萬馬力的發動機，不是不可能，所以計算潛水艇的平均馬力為三千四匹時，每月可預計能製造三十艘的發動機。

在前次大戰當時，底載爾發動機的製造，還很幼稚，但進來 M·A·M 和克魯伯兩廠製造發動機的設備大行擴張了。各製造所都能迅速的安裝底載爾發動機。最近二年間，德意志下水商船的四分之三是些摩托機船。在一九一四年還有有的德意志，維爾

富特製造廠在一九三八年就供給了十四艘商船十萬馬力的發動機。

一九三九年版的維亞斯海軍年鑑上說：德國潛水艇有四十三艘一萬六千四百四十五噸，此外在建造中和計劃中的有二十八艘。但實際上似乎還超過此數。

德國各造船廠，幾年來的造船能力，只用一半來建造商船，這於一九三九年三月以來更行減少了。到一九四〇年末預定建造而發表的商船噸數是九十萬噸。但一九三九年九月所接受訂造的商船僅十五萬噸。這是依照德國政府的命令，認定了戰爭的形勢，控制商船的建造，專從事建造軍艦尤其是潛水艇。

在威廉斯哈芬和基爾兩地各有三萬四千或四萬工人上工。比較納粹取得政權的當時，技術方面的人員增加十二倍，一星期的勞動時間由四十八小時增加到六十小時，然不無以下之非難，即勞動能力却減低了。而且艦身（尤其驅逐艦）過於脆弱了。風傳艦艇的上部構造歪曲了五釐啦，在服務運轉中的機器發生故障，開駛不久即須歸港啦，以及二十八釐砲的射擊演習時，在幾次齊放後砲塔發生罅隙等等。去年冬在南美的英德海戰時古拉夫、斯比號的抵抗，能力也不像預期的那樣強。

德國潛水艇的建造也難免有同樣的缺陷。即便一時能製造多數的艦身和發動機而其多數潛水艇駕駛官兵的養成與訓練亦非易事。

德國海軍根據地

凡爾賽條約的規定德國可以保有的海岸僅是德國本國的沿海。其本國的海面分成北海和波羅的海，聯絡北海和波羅的海是基

爾運河。德國由此運河可以自由移動於兩海之間。尤其，德國或在北海或在波羅的海的任何一方在展開的戰爭的必要上，必須在兩海上建設幾多根據地和支持站。

在北海的德國軍港是威廉斯哈芬。這裏瀕臨着天然海面的凸入的亞爾德灣。這灣有寬二千米的水道和外海相通。水道的水深在百米以上。軍港即在流入此灣的亞爾德河的西岸，與此河相通。接在軍港的南面是商埠約有十萬人口。

德國艦隊就碇泊於此亞爾德灣。前次大戰時，一九一六年五月三十日德國大洋艦隊也就是由此亞爾德灣雄壯地出動的。

威廉斯哈芬因為是在亞爾德灣的深處，所以大體上是可以有自動防禦的能力，但為對付所有的襲擊必須更擴大防衛的機構。這軍港的前進防禦地有保爾克木島，宛蓋羅古島，海里高蘭得島以及最遠的在北方的直魯特島等：

保爾克木島，海里高蘭得島及直魯特島從開戰以來是英國空軍屢次襲擊的地點，因此大家才知道的。在這些島嶼的後方，從西往東數在本地的海岸上有下述四個根據地。

第一、愛媽丁港，有要塞，這是沿岸砲兵師團及魚雷團的所在地。

第二、萊愛港 在威爾斯河口，在蓋斯特明底，布萊邁爾哈芬兩地的南方。這兩地都有武裝的設施，後者有大船塢，與布萊邁爾哈芬要塞相聯絡。

第三、考克斯哈芬 防禦着愛爾拜河口，控扼着往漢堡水路的要塞地。是海軍測候所及水路部的所在地。

第四、布倫斯布底爾 可望愛爾拜河，在基爾運河的入口。在波羅的海的根據地先有基爾軍港。此港在基爾灣的深處，

由其地理的位置有自然防禦的形勢。波羅的海的西部與德國港灣，冬季無凍結之虞。因此德國海軍在一年之中皆可行動。基爾軍港長九千米，寬三千米，入口處僅一千二百米。水深平均為十二米至十六米。

在基爾與威廉斯哈芬相同，置有鎮守機關。

前次大戰時，基爾是潛艇根據地，現在則因為成為安全的泊船地和教育訓練機關的整備，成為德國艦隊的大根據地，戰艦巡洋艦潛水艇皆碇泊於此。波羅的海的其他軍港如下：

宗地爾堡，——駐有砲兵部隊。

富爾堡，孟費克——是海軍學校所在地，是魚雷艦的基地。

底特里希斯，拜，基爾——是軍需部所在地

愛凱爾富爾得——是魚雷發射演習地

奴斯達特——有無線電報局

瓦爾耐明特——是水上飛機基地

餘有斯底稱，皮拉塢，開民希斯堡

如上所述，德國艦隊主力是在波羅的海，只驅逐艦及魚雷艦在北海。

德國海軍的攻勢原理

風·底兒皮茲提督在其大戰回憶錄上說：『德國人不理解海戰。德國戰略家和歷史家都認為：『前次大戰，德國敗北的原因，是由於其陸軍指揮官的行動和海軍指揮官的行動之間沒有調整

的關係。』今日的納粹德意志時代，不知是否實行了調整。

成為德國現下海軍長官首腦的前次大戰後之海軍戰略家們，有以下的困難，就是，德國海軍僅建設了二十年，底爾皮茲元帥的努力功勞固然很多，但他的戰略概念失之狹隘。蓋此戰略概念的骨子，是在於以海里高爾得島為中心劃一圓弧，在此圓弧內的百哩的海上來實行決戰。更有非難底爾皮茲元帥的人們說，底爾皮茲重視艦隊戰，輕忽了通商破壞戰。若按這些人的意見，通商破壞戰是經濟戰爭基本形式之一。它和艦隊戰同是海軍戰略的兩個主軸。

法國加斯底克提督在其戰略理論上說：『地理位置所給的影響是難於避免的。而在前次大戰開始時，英國戰略措意的大部分是在講求侵入或阻止德國海軍。』

德國海軍對敵國通商破壞戰，不是用水面上的艦隊，而是專用潛水艦擔任的。並且對敵國軍隊運輸船隊的攻擊也很少用巡洋艦。

不幸，現在德國海軍的有形的發展，並沒有採取大膽的行動。最近，德國海軍代表人哥拉底士提督寄國防部機關報的文稿，題為『艦隊之戰術的戰鬥基礎』一篇名文中說：『若無其他方法，德國得實行海戰。而對敵艦隊的殲滅和取得完全制海權依然是海戰的究極目的。』但現實却與此正相反，在海上採取攻勢。為了取得海上權戰鬥艦隊是必要的，但現在德國偏生不與這個原理相合。

楊君勳編述：（政治建設資料彙編第一種）

各省縣各級組織綱要實施計劃彙編

本書已出版！內容充實材料珍貴，凡從事或研究地方行政者不可不人手一冊！

明代之府州縣制

孫祖繩

一 府制

歷代府之沿革 郡守縣令，本為親民之官。而以守統令，責任益重。漢設郡守，秩二千石，實為守土專官。故州牧刺史，迭有變更；而郡守之職，迄於六朝，無所改易。隋後，州名始降，與郡無異。唐之京都始稱府，每府置尹及少尹以治之，諸郡不得僭焉。宋代又以潛藩建節之地，皆升為府，元明因之，置府浸廣，而天下諸郡，幾盡為府，郡守殆盡為知府矣。(一)

故漢之郡，唐之州，皆郡也。惟建都之地，乃以府名。唐初僅有京兆，河南二府。武后以并州為太原府。玄宗以蒲州為河中府，益州為成都府。肅宗以岐州為鳳翔府，荊州為江陵府。德宗以梁州為興元府，以德宗會行幸於此。其餘皆建都之地也。

後梁以汴州為開封府，後唐以魏州為興唐府，鎮州為真定府。

至宋而大郡多升為府。太祖以歸德軍節度使創業，升宋州為歸德府，後為應天府。太宗以晉王即位，升并州為太原府。真宗以壽王建儲，升壽州為壽春府。仁宗以升王建儲，升建業為江寧府。英宗以齊州防禦使入繼，以齊州為興德軍。神宗自穎王升儲，升汝陰為順昌府，哲宗以延安郡王升儲，升延州為延安府。徽宗以瑞王即位，升臨州為肇慶府。欽宗自定王建儲，前已升定州為中山府，高宗以康王中興，升康州為德慶府。孝宗以建王建儲

，升建安為建甯府。又以英宗嘗為鉅鹿郡公及岳州防禦使，遂以邢州為信德府岳州為岳陽軍。以真宗嘗為襄王，升襄州為襄陽府。仁宗嘗為慶國公，升慶州為慶陽府。英宗嘗為宣州刺史，以宣州為慶遠軍。神宗嘗為安州觀察使，以安州為德安府，又嘗為光國公，以光州為光軍。哲宗嘗為東平節度使，以鄆州為東平府，嘗為均國公，以均州為武當軍。徽宗嘗為甯國公，以甯州為興寧軍，又嘗為平江鎮鎮江節度使，並升為府。嘗封遼寧郡王，升遼州為遼甯府，嘗封為蜀國公，升蜀州為崇慶府，又以太宗嘗為陸州防禦使，升陸州為遂昌府。孝宗初即位時，即升隆興，寧國，常德諸府，皆以潛藩護廢之地也。沿至於今，無郡不府，而陞小之處，如滁、和、澤、沁、邳、靖、邱、眉之類，猶以州名。

(二)

府之分類，明初改元代諸路為府，頗注意於府州縣之治理。凡天下地方官吏遇有廉能正直者，必遣人勸勵之，故多治績。洪武六年(一三七三)分天下府為三等，(應天、順天二直隸府除外)其糧二十萬石以上者，為上府，知府秩從三品，二十萬石以下者，為中府，知府正四品。十萬石以下者，為下府，知府從四品，已而並為正四品。自宣德三年(一四二八)棄交趾布政司，計天下府共有一百五十九(內有羈縻府十九)。(三)

府之官吏：知府一人，正四品。同知若干人，正五品。通判若干人，正六品。同知、通判分堂清軍、巡捕、管糧、治農、水

利、屯田、牧馬等事。推官一人，正七品，理刑名，贊計典。其屬：經歷司經歷一人，正八品，知事一人，正九品。照磨所照磨一人，從九品，校核一人。經歷、照磨，檢校受發上下文移，磨勘六房卷宗。司獄司司獄一人。

此外又有儒學府教授一人，從九品，掌教誨所屬生員。訓導四人，佐理教誨。巡檢司巡檢副巡檢俱從九品，主緝捕盜賊，盤詰奸偽，尋改爲雜職。驛站有驛丞，典郵傳迎送之事。惟巡檢驛丞各處有無多寡不同。稅課司大使一人從九品，典稅事。倉大使一人從九品，副使一人。織染雜造局大使一人從九品，副使一人。批驗所大使一人，副使一人，掌驗茶鹽引。遞運所大使一人，副使一人，掌運遞糧物（洪武九年始置）。洪武七年（一三七四）置鑄冶所凡十三所，有大使一人，副使一人。醫學正科一人，從九品。陰陽學正術一人，從九品。僧綱司都綱一人，從九品，副都綱一人。道紀司都紀一人，從九品，副都紀一人。俱設官不設錄。（四）

知府職掌 明史卷七十五記曰：

「知府掌一府之政，宣風化，平獄訟，均賦役，以教養百姓。每三歲，察屬吏之賢否，上下其考，以達於省上吏部。凡朝賀弔祭，視布政使司，直隸府得專達。凡詔赦例分勸諭至，謹受之，下所屬奉行。所屬之政皆受約束於府，劑量輕重而分之。大者自於撫案，布政議允乃行。凡賓興科貢，提調學校，修明祀典之事，咸掌之。若籍帳、軍匠、驛遞、馬牧、盜賊、倉庫、河渠、溝防、道路之事，雖有專官，皆總領而稽覈之。……」

註釋：

- (一) 歷代職官表卷五十三
- (二) 顧炎武日知錄卷八
- (三) 明史職官志
- (四) 續通典

二 應天府之府制

歷代建置 周公營洛爲東都，是爲建陪都之始。漢初都長安，京兆尹左馮翊右扶風三人，皆秩中二千石，謂之三輔。光武中興，改都洛陽，更於南陽置都改其知府曰。以三輔陵廟所在，不易其號，但減其秩。北齊繼魏建都於鄴，而晉陽實爲創業之地，故特置尚書省，以蒞其事。隋以洛陽爲東都，改太守爲河南尹，規制全同京兆，然並未別置尚書省。唐因之，並以東都留守，判東都尚書省事，但其官不備設。宋以河南府爲西京，應天府爲南京，設官略與開封府同。遼、金皆有五京，元始則建上都。元時在京諸司，皆於上都別建分署，其規制與大都無異。是歷代建設陪都之大概也。（一）

明制沿革 洪武三年（一三七〇）改應天府知府爲府尹，秩正三品，賜銀印。成祖四年（一四〇六）遷都北京，設行部尚書於南京，備行在九卿印以從，而以皇太子監國，大小庶務悉以委之（惟封爵、大辟、除拜三品以上文武職，則由六科都給事中以聞）。十八年（一四二〇）盡移官屬而北，南京六部所存，惟禮、刑、工三部各一侍郎耳。又在南之官，加南京字於官銜上。仁宗時補設官屬，除南京字。正統六年（一四四二）定制復如永樂時，而實無職業可任也。

再明初以鳳陽爲中都，及世宗由興王入繼，又以安陸（承天

爲與都，各置留守司。然二者均設知府如列郡，與陪京不同。

南京官署 南京宗人府。吏部尙書一人，右侍郎一人凡南京官之考察，皆由南吏部掌之。總督糧儲一人。禮部尙書一人，右侍郎一人。兵部尙書參贊軍務一人，右侍郎一人。成化廿三年（一四八七）始專以本部尙書參贊軍務，同外守備官，操練軍馬，撫卹人民，禁戢盜賊，振墾庶務，故其職，視五部爲特重云。刑部尙書一人，右侍郎一人，分掌南京諸司及公侯伯五府，京衛所刑名之事。工部尙書一人，右侍郎一人，都察院右都御史一人，右副都御史一人，右金都御史一人。提督操江一人。通政使司通政使一人，右通政一人，右參議一人。大理寺卿一人，右寺丞一人。詹事府。翰林院學士一人。國子監祭酒一人，司業一人。太常寺卿一人，少卿一人。光祿寺卿一人，少卿一人。大僕寺卿一人，少卿一人。鴻臚寺卿一人。尙賓司卿一人。吏、戶、禮、兵、刑工六科給事中六人。行人司左司副一人。欽天監監正一人，監副一人。太醫院院判一人。五城兵馬司指揮各一人。武職則有南京守備一人，以公侯伯充之，兼領中軍都督府、協同守備一人，以侯伯都督充之，領五府事，參贊機務，或以南京兵部尙書領之，掌南都一切留守防護之事。南京諸官品秩，俱同北京。（三）

應天府官吏 府尹一人正三品。府丞一人，正四品，治中一人，正五品，參理府務，以佐尹丞。通判二人，正六品，分理軍糧河運之事。推官一人，從六品，理刑名，察屬東。經歷、知事、照磨、檢校，各一人。儒學教授一人，訓導六人。（四）

上元江寧 二縣並轄於應天府。各知縣一人，縣丞一人，主簿二人，典史一人，司獄一人，織染局大使一人，左右副使各一人。都稅司、宣課司凡四（龍江、江東、聚寶門、太平門）。稅

課局凡二（龍江、龍潭）。各大使一人，副使一人或二人。龍江遞運所，大使副使各一人。批驗所大使一人，河泊所官一人。龍江關、石灰山關各大使一人，副使四人。（四）

註釋：

（一）參見各史百官志

（二）歷代職官表卷四十九

（三）明史卷七十五

（四）同上

三 順天府之府制

歷代建置 京師近畿，爲四方之表則，其人煙輻輳，易於滋事。故兩漢以來，皆設京尹以董正之，蓋自秦併天下，置內史以領關中。漢武始改內史爲京兆尹，並右扶風左馮翊爲三輔。晉依漢制，置河南尹、洛陽令於都城。唐六典載：

「……京兆、河南、太原府牧各一人，從二品。尹一人，從三品。掌清肅邦畿，考覈官吏，宣布德化，撫和齊人。……」宋史亦云：

「開封府牧尹不常置。權知府一人，以待制以上充。掌尹正畿甸之事，以教法道民而勸課之，中都之獄訟，皆受而聽焉……」

元於京都，不稱府而稱路，不置尹而置達魯噶齊、總管等員，與外諸路無異，特加都字，爲稍有差別耳。（一）

明之順天府，卽舊北平府也。洪武二年置北平行省，九年改爲布政司，皆以北平爲會府，永樂初改爲順天府，十年升知府爲府尹，秩正三品。十八年定都北京焉。（二）

京師 自宗人府以下，三公六部，皆屬中央機構，故不贅述。順天府官吏 府尹一人，府丞二人，二京府，兼領學校。治中一人。通判六人（嘉靖後革三人），分理糧儲、馬政、軍匠、薪炭、河渠、堤涂之事。推官一人。儒學教授一人，訓導一人。其屬經歷司經歷一人，從七品。知事一人，從八品。照磨所照磨一人，從九品。檢校一人。（府中官吏品秩同應天）

宛平大興 二縣俱屬順天，職掌如外縣。以近畿釐下，品秩特優。各知縣一人，正六品。縣丞二人，正七品。主簿無定員，正八品。典史一人，司獄一人，從九品。都稅司大使一人從九品，副使一人。宣課司凡四（正陽門外，正陽門，張家灣，蘆溝橋），稅課司凡二（安定門外，安定門），各大使一人。稅課分司凡二（崇文門，德勝門），各副使一人。遞運所，批驗所各大使一人。（三）

府尹職掌 明史職官志記云：

一府尹掌京府之政令。宣化和人，勸農間俗，均貢賦，節征徭，謹祭祀。閱實戶口，糾治豪強，隱恤窮困，疏理獄訟。務知百姓之疾苦。歲立春，迎春，進春，祭先農之神，月朔望，早朝奏，老人坊廂聽宣諭。孟春，孟冬，率其僚屬行鄉飲酒禮。凡勸戚家人文引，每三月一奏。市易平其物價。遇內官監徵派物料，雖有印信揭帖，必補牘面奏。若天子耕藉，行三推禮，則奉青箱，播種於後。禮畢，率庶人終畝。

註釋：

（一）通典

（二）歷代職官表卷三十二

（三）明史卷七十四

四 土司制度

歷代建置 西南徼外各地，向種化外，各民族皆有其君長統轄。兩漢之時，始開蠻荒，雖或置有官吏，其君長則率因故職授之。南北朝曾有蠻夷刺史，唐宋則有羈縻州縣，更設都督府以鎮攝之；惟都督以下官皆以番夷酋長為之。元時蠻夷之地，有宣慰、宣撫等司之設，而仍令其自保。此即土司土官之所始也。（一）

至明一踵元故事，大為恢拓。分別司、鄯、州、縣，額以賦稅，聽我驅調，而法始備矣。……（二）故明季之土司制度，乃因緣宋、元，而更治以法規。乃完成為一制度焉。然蠻夷酋長，大姓相擅者，積有千年或數百年之歷史；如田州之岑氏，龍州之趙氏，播州之楊氏，貴州之安氏，雲南之蒙氏，段氏高氏等，類皆世代相傳，統治其地，其根深蒂固，誠牢不易拔也。故明之士司，雖較前代為進步，而改土歸流之政策，至清始完成之。（三）

明制沿革 洪武初年，西南夷有來歸者，即以原官授之，其道在羈縻也。而大姓相擅，急則生變，故明代用兵於西南之次數為最多。初置宣慰、宣撫、招討、安撫、長官等司，以勞績為等差，間亦有土府州縣之設。而其受職須赴闕，襲替必奉命也。迨天順末，許繼呈勸奏；成化中，令納粟備賑；於是威權漸弛矣。嘉靖九年（一五三〇），乃復舊制，以布政司領府州縣官；以都指揮領宣慰招討等官。至是文武分理，比於中土。（三）

至於西蕃諸衛，及四川徼外，自寧遠以西，迄於朵甘西藏諸地，雖受朝命，僅予羈縻。又有與內地各衛無異者，亦有別自為司，非各省都司行都司所領者；如河州衛別屬於陝西都司，永昌

衛，西甯衛別屬於陝西行都司；而西蕃之烏思藏，朵甘，董卜，
韓胡之屬，則別自爲司。(四)

分置 綜明代土官，有宣慰司十一，爲招討司者一，爲宣撫
司者十，爲安撫司者十九，爲長官司者百七十有三，其府、州、
縣正貳屬官，或土或流，皆因其俗(大抵宣慰等司經歷及府州縣
佐貳多流官)。

又有番夷都指揮使司三，衛指揮使司三百八十五，宣慰司三
，招討司六，萬戶府四，千戶所四十一，站七，地面七，塞一(五)
。惟其在四川、廣西、雲南、貴州者，於中爲尤要焉。

然據明會典云：四川等處承宣布政使司，軍民府四，宣撫司
一，宣慰司一，安撫司三，長官司十六。廣西等處承宣布政使司
，土官知府二，土官知州三十六，土官知縣六，軍民府一，長官
司四。雲南等處承宣布政使司，土府知府七，土州知州九，土縣
知縣一，軍民府土官知府二，宣慰司七，宣撫司三，長官司二十
七。貴州等處承宣布政使司，宣慰司一，安撫司二，長官司七十
五。

大抵凡威力之所及者，如貴州廣西等處，或常加征討，或分
封其地，故其所授官職較低。若威力所弗及者，如雲南徼外車里
，老勳，八百等處，或以土地廣大，或以勢力強盛，則多授高官
。至西蕃土官，因元時信奉番僧，而明因元制，故其品職，較西
南所授者，爲尤高也。

官制 明史土司傳云：「自巴、夔以東，及湖湘嶺嶺，盤踞
數千里……」於此廣袤之區域中，種類殊別，民情各異，率因元
舊，而以土司治理之。其軍民府土州土縣，設官如府州縣，隸
一，封，以布政司領之。武職如宣慰、宣撫等，隸武選，由都指揮領

之，文職屬東部，武職屬兵部。洪武三十年(一三九七)，乃改
全屬兵部。其等級如下：(六)

一、宣慰司——宣慰使一人，從三品。同知一人，正四品。副使
一人，從四品。僉事二人，正五品。經歷司經歷一人，從七
品。都司一人，正八品。

二、宣撫司——宣撫使一人，從四品。同知一人，正五品。副使一
人，從五品。僉事一人，正六品。經歷司經歷一人，從八品
。知事一人，正九品。

三、安撫司——安撫使一人，從五品。同知一人，正六品。副使
一人，從六品。僉事一人，正七品。其屬吏目一人，正九品

四、招討司——招討使一人，從五品。副招討使一人，正六品。
其屬吏目一人，從九品。

五、長官司——長官一人，正六品(大明會典爲從六品)。副
長官一人，從七品。其屬吏目一人，未入流。

六、蠻夷長官司——長官副長官各一人，品同上。(明制，
此外又有苗民官，蠻夷官，及千夫長等官。
土官之俸給，皆以米支給，無納俸銀之規定。其每月支米如
下：(七)

- 宣慰使月二十六石 宣慰同知月二十四石
- 宣慰副使月二十一石 宣撫使月三十一石
- 宣撫同知月一十六石 宣撫副使月一十四石
- 安撫使月一十四石 安撫同知月十石
- 安撫副使月八石 千夫長月十六石

副千夫長月十四石 長官月十石 副長官月八石

土司之承襲 蠻夷俗尚多妻，婦女亦有承襲之權，故爲土司者，常以嫡庶之爭，爲其亂源。明初以土官一切承襲事宜，屬之吏部。洪武三十年，始改文職仍歸吏部，武職承襲則屬兵部。正統元年（一四三二）乃規定土官在任時，預呈應襲子姪之姓名。然以規定不詳，亦時引起上司（軍民府布政司）與部（兵部吏部）之糾紛。故正德六年（一四四一）復定「預取應襲兒男姓名造冊四本，都（察院）布（政司）按（察司）三司各存一本，一本年終送本部（吏部），以憑查考；以後每三年一次造繳。」（八）後於天順二年（一四五八）又制定：「土官病故，該管衙門委堂上官體勘應襲之人，取其結狀宗圖，連人保送赴部，奏請定奪。」（九）是不惟預定承襲之人，且於承襲時查勘清楚，並取鄰居之結狀，以杜亂源。但宗支圖本，每爲蠻人所忽視，而蠻人之宗圖，又極複雜；故雖立法詳善，仍難遏其亂萌也。如：「四川茫部土官隴慰死，其子隴壽與隴正支祿爭立，互相讎殺不已。後來改設流官，其夷目叛，爲謀隴勝承襲。轉戰經年，卒復設土官。」（十）亦有以嫡庶之爭，釀成土司承襲之亂者。明季官吏既不能節制於前，事後又枉加征罰；或坐觀成敗，以承襲歸之勢大者；甚且邀利受賄，養成土司目無法紀之風。如天啓中屠安之亂，轟動一時。明史四川土司二記曰：

（永寧宣撫使屠）「效忠死，妻世統無子，妾世續有幼子崇周。世統以嫡欲奪印，相讎殺。方奏報聞，總兵郭成參將馬呈文，利其所有，遽發兵千餘，深入落紅，屠氏九世所積，搜掠一空……」

蠻司合誌亦云：

「永寧宣撫使屠效忠，娶妻世統無子，又娶妾世續生二子。忠死，朝廷以世續襲宣撫，乃引起世統及其弟（忠弟）沙卜不服，起兵攻世續（洪武二十七年令：土官無子，許弟襲。三十年，土官無子弟，而婿爲夷民信服，令婿襲，或許其妻襲。——見大明會典一〇六）。朝廷又分其地爲二，以世續子另襲。世統遣人毒死世續子，朝廷又令世續襲，兩相爭殺不已。」

又於：「四川播州楊輝傑，欲以其位由庶子愛承襲；乃假稱苗亂，令長子友得功，授爲安撫使，使庶子愛襲己職。於是長子友與次子愛之子孫，遂世世相讎殺不已。」（十一）

土官除承襲之外，亦有由推薦者，如永樂八年升安南州琅井上巡檢李保爲州判官，卽順民情也，蓋南安州舊無土官也。（十二）有借職者，如車里宣慰刁更孟死，其叔父刁怕漢請暫與州事，俟其子長，還之，謂之「借職」。（十三）此外，土官由婦女任者甚多，著如明初普定女總管適爾，水西宣慰劉賸珠及奢香；正德中之普安適察，明末石柱宣撫素良玉等。

明代策略 明以酋長爲土司，以開疆土，以服遠民。若蠻民稱逆，則力剿之，此剿撫並用之策也。成化中，余子俊疏議四川土官事宜曰：「擇其豪會，授以安撫長官，俾各管束所屬」則爲撫策；而「各立關堡，積蓄糧儲，屯駐軍馬，有總兵參將之官，以揭其官；有提督巡守之職，以張其目」，是爲剿策。然而撫之則太寬，剿之則過嚴，策略之運用失當，土司之叛亂時起。如：「宣德八年八月，摩沙勒寨萬夫長刁邕及弟刁春，糾蠻兵侵占馬龍他郎甸長官司衙門，殺掠人民，請討。帝命遣人

撫諭，但得刁獍母擾平民。正統二年，沐晟奏刁獍不服招撫，請剿捕。帝以蠻象仇殺，乃其本性，可仍撫諭之。」(四)

夫土司各官，皆受命於朝，豈可任其仇殺？諭之不聽，仍撫諭之，則官吏但求省事，土官益以驕縱矣。故明季土司傳中，仇殺之事最多。非撫之太寬乎？

然至亂起張討，則又務多殺立功，追土民懷挺而走險之心；即或暫時威服，而官軍方去，禍亂又起。如：

一宣德九年，定南方殺蠻賊例，凡斬首三顆以上及斬獲首賊者，俱陞一級。……

「天順元年，……其南方誘獲苗蠻僞王侯殺賊二十五次，至三十九次，斬首三顆，擒賊首一二名，及陣亡者，陞一級，給賞。……」(十五)

於此鼓勵殺人之政策下，軍士皆以多殺為立功之階；故剿蠻時，殺傷之象，駭人聽聞。觀王守仁平八寨疏有「進剿八寨各哨土目官兵解到斬獲首從賊徒級一千九百一名顆」；又「接進剿斷藤峽各哨土目官軍解到，斬獲首從賊徒級一千一百四名顆」。(十六)其尤甚者如：

成化間，山都蠻叛，李瑾往征，縱火焚龍背，豹尾七百五十一寨，米倉三千八百一十一所，斬首一千六百餘級，生擒三百四十人。攻山都天鄉，焚一千四百五十七寨，斬首三千十七級。有匿天井、水磨諸洞者，下令塞諸洞門，而環以兵，月餘死洞中，臭達十餘里。(十七)

以如是慘殺之手段，施於蠻夷，寧能令其心折歟？此誠剿之過嚴也。剿撫之策，既如此其失敗，無怪改土歸流之政，終明未能完成也。茲引于謙論撫綏緝捕疏，以鑑其失。

「所在有司，失於處置，惟務偷安，兵政無備，以致招集無籍，釀成兇禍，展轉不能禁遏。……蠻賊寇境，又各畏縮退避，毫無禦寇之力。……推原其故，皆由彼處統馭之將非人，既不能安保預備於無事之日，又不能禁禦招撫於賊發之後故也。……觀其背叛不服，實非本心，乃出於不得已也。蓋以將臣所司不得其人，德不足以綏懷，威不足以攝服，甚至欺其遠方無告，剗刻殘忍，使不得安其生；謂其蠢爾無知，顛倒黑白，使不得順其性。」(十八)

土司之徵調 土司雖為朝廷命官，而中央仍以化外視之，故其責任，僅為朝貢而已。有三年或五年一次者。有貢馬貢金銀，或貢土產者，此外其重要之義務，厥為應徵是也。或剿匪，或撫蠻，或以之抵禦外侮，土官因之可以晉級，故亦無不樂從也，如明代沿海一帶，倭寇為患，朝廷即徵調蠻兵，協助徵討，據藍孟博先生講授明代倭患云：

(趙)「文華初視師，因無親軍，欲大置狼土兵以自重。三十四年四月(嘉靖)廣西田州土官婦瓦氏，引狼土軍至蘇州；寇分衆三千，至金山衛。俞(大猷)遣瓦氏兵及白汝遊擊之，少有斬獲。文華以狼軍可用，厚賞之。……瓦氏等驕悍，不受約束，所過殘掠，百姓苦之。……」

又據蠻司合誌卷三亦有：

弘治三十三年「詔調宣慰彭蓋臣，帥部三千人，赴蘇、松征倭。明年遇倭於石塘灣，大戰，敗之。賊北走平望，諸軍尾之於王江涇，大破之。錄功以保靖(彭蓋臣)為首。」

至於調土兵以攻蠻苗者，次數尤多。蠻司合誌記云：

都勻部苗王阿向反，「令土官安萬銓：築崖援木以上，……」

開國門，遂斬阿向及賊黨十餘人，凱口盡平。又於陽明全書記平八寨斷簾峽時亦有：

「宣慰彭明輔，分布官勇彭宗舜，頭目彭明弼，領土兵一千六百名，：隨同頭目向永壽，領土兵一千二百名，：頭目彭志明，領土兵六百名，彭九皋領土兵六百名，彭輔領土兵六百名，賈英領土兵六百名。」

惟以官軍剿匪，常藉土兵；土司則擁以自重，且反輕視官軍矣。王陽明於嘉靖七年二月疏云：

「每一調發，旗牌之官十餘往反，而彼猶蹙然不足，反挾此以肆其貪求，縱其吞噬。我方有賴於彼，縱之而不敢問，彼亦知我之不能彼禁也，益放誕而無所忌。岑猛之僭妄，亦由此等積漸成之。」

土司亦有故意造成變亂，以免徵調者。如蠻司合誌有云：

宣德初，大征安南，當調松潘軍，而衆皆憚行。千戶錢宏奸黠，計維變亂可免調，乃與其黨向清入番寨抽番，番大恚，番長阿甲等號衆出掠，殺指揮陳傑，：：遂成亂。如是徵調之類仍，亦爲變亂之一原因，嘉靖六年王陽明會上

疏痛論其失曰：

「兩廣軍門，專爲諸藩及諸流賊而設，朝廷付之軍馬錢糧，事權亦已不爲不專；且重便振其軍威，自足以制服諸蠻。然而因循怠弛，軍政日壞，上無可任之將，下無可用之兵，一有警急，必須依調土官募兵，：：故此輩得以憑恃兵力，日增其衆。今夫父兄之於子弟，苟役使頻勞，亦且不能無倦，況此輩夷獷之性，歲歲調發，奔走道途，不得顯其家室，其能以無倦且厭乎？及事之平，則又功歸於上，而彼無所

與，兼有不才有司，因而需索引誘，與之爲姦，其能以無慢且怨乎？」

改土歸流 土司之治，非若府州縣也。土民既不納稅於官廳，亦不受法律之保障，一切統治大權，舉而委之於土官，故土官不啻一封建諸侯也。其視土民如奴婢，括資財以奉己。土民感受壓迫，常私願歸流，以編戶口定賦稅，而去土官之貪暴。然而久處於專制之下，無敢張目反對者。土官以改土歸流之不利於己也。則假其威力，迫土民從之叛亂，至復設土官爲止。如：

「上思州土官，洪武中授土知州，子孫叛服不常。弘治十八年，改流官，屬南寧府。正德元年，土目黃錫聚衆攻城，捕之下獄，已越獄復叛。官軍禦之，詐降，又叛。嘉靖元年，都御史張寅言：『上思州本土官，後改流，遂致土人稱亂，宜仍其舊，擇土吏之良者任之。』議以爲然，仍以土官襲。」（十九）

可知土官每利用改流後稱亂之機會，以達復設土官之目的。此等禍亂於明史土司傳中，固數見不鮮也。王守仁於進討思恩猺變時，重論改設流官之不可曰：

「臣又聞諸兩省士民之言，皆謂流官之設，亦徒有虛名，而反受實禍。詰其所云，皆云思恩未設流官之前，土人歲出土兵三千，以聽官府之調遣；既設流官之後，官府歲發兵數千，以防土人之反覆。：：且思恩自設流官以來，十八九年之間反者五六起，前後征剿，曾無休息。」（二十）

王守仁於平定思恩州後，乃依其主張，恢復多數土官，朝廷既有厭戰心理，土官更換以自重，故改土歸流之事，迄未能徹底實現也。

註釋：

- (一) 楚莊聘之王瀆，及秦開五尺道置吏，雖開闢於先；然皆不久即絕。至漢，唐蒙始通西南夷而有之。
- (二) 明史職官志及馮賁四卷十一期明代土司制度。
- (三) 同前。
- (四) 歷代職官表卷七十二。
- (五) 明史職官志並參見兵志。
- (六) 同前。
- (七) 大明會典卷二十九。
- (八) 大明會典卷八。
- (九) 同前。
- (十) 毛奇齡著蠻司合誌卷五。
- (十一) 蠻 合誌卷四。
- (十二) 明史卷三百十三。
- (十三) 蠻司合誌卷七。
- (十四) 明史卷三百十四。
- (十五) 大明會典卷一〇六。
- (十六) 王陽明全書卷十五。
- (十七) 蠻司合誌卷四。
- (十八) 皇明奏疏卷六十二。
- (十九) 明史土司傳。
- (二十) 陽明全書卷十四。

總之 府名始見於唐，初以京畿爲府治；宋且以儲君爲府尹以治之。其後陪京亦稱府，五代乃漸增置，迄宋凡潛藩建節之地

，皆升爲府。於是天下之州，幾盡爲府，而府於地方行政上，遂愈形重要矣。至於陪京之設，歷代皆有；唐時始於東都立尚書省、御史臺、及分司各官，漸開冗濫之端；然猶未備置六官，備建省寺也。明自永樂遷都南京，官吏已從減省；其後仁宗復以北京爲行在，南京各部寺，因悉補設如初。迨正統既定都北京，南京官僚仍舊并置，而實無職業可任。於是投閑置散者，皆屏之於南京。其爲是官者，亦率以養高自放，不復治事。間如吏部、都察院，尙有若察之責，則又借以濟私，遇一事，卽紛紜論列，與北京部院相攻擊。羣肆把持，徒受冗官之繁，與實政毫無裨補也。

順天爲全國首府，居羣衆之下，一首要之區也。宜乎法制完備，爲天下率。然而南北兩京，雖曰直隸，以崇其秩，藉示優異；但藩臬不設，而密銜於他省，實制之未善者也。且府尹之資卑既輕，中官、廠、衛皆得而役使之，其失職爲尤甚矣。

知府之職，至明代而始定，其僚佐，首領，各因事之繁簡而置員，所以總領州縣之政治，以聽於兩司及督撫也，故府治實爲方面之重任。明初頗重視其治理，遇有廉能正真者，必遣行人敕勞之，以示勸勵。迨中葉以後，督撫巡按藩臬指揮之，臨其上者，既不免於腰絛之日繁，而餘選率由資格，庸懦無能者。轉視爲持祿養拙之藪，良二千石之風，遂不可復問矣。

西南諸蠻，於歷史上早見其名，有虞氏之鬼方，西漢之夜郎、靡莫、邛笮、莺、爨之屬，皆是也。其種族複雜，以苗、獠、獯、獯爲最大。漢人向以化外視之，雖有藩屬之名，僅乃羈縻而已。元始創土司之制，明代乃確立焉。夫改土歸流，乃治蠻之急務也。徒以用非其人，激成變亂，而竟因噎廢食，復置土官，致歸流要政，不得完成焉。

五 州縣制

歷代建置 直隸州、知州之設，不見於古時，隋、唐罷郡之後，州無不直隸者，雖名為州，其實郡也。宋之以朝臣權知州事，亦以州領縣，非若屬府之州也。惟金代始有以府統州者，其州亦多不領縣，遂與諸縣同列。元時始升縣為州，故下州不及三萬戶，而上縣有三萬戶以上者。於是直隸與各州，以漸而分。明因之，以州隸府，而州縣並矣。至於府之差小而領縣者，則以直隸州稱焉。(一)

縣令之制，自古而然；周官有縣正，春秋有邑宰、大夫，秦、漢以後，大縣曰令，小縣曰長。宋以他官知縣事，名為知縣，其後沿襲不改，至明則府州縣皆以知稱矣。

州縣分置 明制州分直隸與屬州二種，直隸州視府，屬州視縣，其品秩並同。計天下直隸州凡二十，屬州二百三十有五。

太祖初定縣為三等賦：十萬戶以下者曰上縣，知縣從六品。六萬戶以上者曰中縣，知縣正七品。三萬戶以下者曰下縣，知縣從七品。已而並改正七品。惟京縣正六品。(二)

官吏 州設知州一人，從五品。同知從六品，通判從七品，俱無定員(里不及三十，而無屬縣者，裁同知判官。有屬縣者，裁同知)。其屬吏目一人，從九品。

知州掌一州之政令，凡諸州務，上視府，下視縣，以月計上府，歲計上省，以三歲之計，上吏部。同知精軍匠或兼巡捕，判官督糧官馬補盜治農管河分職任事，而領於知州。吏目典出納文移，或分領州事。諸所屬衙門如府者，職亦如之。(三)

縣設知縣一人，正七品。縣丞一人，正八品。主簿一人，正

九品。其屬典史一人。知縣掌一縣之政令，凡賦役祭祀養老恤貧捕盜平獄，皆躬親之。縣丞主簿分掌糧馬巡捕之事。典史典文移出納，如無縣丞或主簿，則分領丞，簿之職(里不及二十，並裁丞簿)。

此外，州設學正一人，訓導三人；縣設教諭一人，訓導二人，位雜職上。洪武二年以廣西地接壤，於衝要處，置巡檢司，以警奸盜，後遂增置各處，巡檢副巡檢，俱從九品。十三年二月，特賜敕諭之，尋改為雜職。州縣又設稅課局庫大使，織染雜造局大使副使，各一人，俱未入流。醫學，州典科一人，縣訓科一人。陰陽學，州典術一人，縣訓術一人。僧綱，州僧正司僧正一人，縣僧會司僧會一人。道紀，州道正司道正一人，縣道會司道會一人。俱設官不給祿。(四) 茲據明史職官志所記知縣之職掌曰：

「知縣掌一縣之政，凡賦役歲會，實征十年，造黃冊，以丁產為差。賦有金穀布帛，及諸貨物之賦。役有力役雇役，借債不時之役。皆視天時休咎，地利豐耗，人力貧富，調劑而均節之。歲歉則請於府若省，蠲減之。凡養老祀神貢士讀法，表善良，恤貧乏，稽保甲，嚴緝捕，聽獄訟，皆躬親厥職而勤慎焉。若山海澤藪之產，足以資國用者，則按籍而致貢。」

註釋：

- (一) 歷代職官表卷五十四
- (二) 續文獻通考
- (三) 全前
- (四) 明史卷七十五

六、鄉官之制

歷代沿革 鄉官之制，至秦始皇始備，大率十里一亭，亭有長。十亭爲鄉，鄉有三老、嗇夫、游徼。三老有秩，掌教化；嗇夫職聽訟，收賦稅；游徼徼循禁，治盜賊。(一)漢高帝二年令舉民年五十以上，有修行，能率衆爲善者，置以爲三老。鄉設一人，擇各鄉三老之一，爲縣三老，與縣令丞尉，以事相教。(二)漢文帝詔曰：「孝悌，天下之大順也；力田，爲生之本也；三老，衆民之師也；其以戶口，率置常員。」章懷注云，三老、孝悌、力田，皆鄉官之名也，三老高帝置，孝悌、力田，則高后所置者。然其制未必始於秦、漢也；春秋之時，諸侯兼併，而管仲、子產等所以治其國者，莫不皆然，周禮地官，自里長以下，有黨正族師閭胥比長。自縣正以下，有鄙師鄣長，里宰鄰長。則三代之治，亦不越乎此也。(三)後魏太和，給事中李冲上言：「宜準古五家立一鄰長，五鄰立一里長，五里立一黨長；」孝文從之。隋文帝師心變古，開皇十五年，始盡罷州郡鄉官。

鄉官之重要 鄉於地方政治，爲下層之基礎組織，惟一鄉之官備而後法令易行，民免奸宄，此保甲法所以歷久不廢也。若徒事積尊累重，以居乎上，而下無與其分職者，雖得公廉勤幹之吏，猶不能以爲治。故鄉官之制備，然後天下之治，若網之在綱，有條不紊；以大督小，風教易周；如身之使手，幹之總條焉。

明制 初慎擇鄉官之人選，故能上助於官，下益於民。其後所用，多非其人。或出自隸僕，規避差科；或憑藉官府，妄張威福，肆虐閭閻，洪熙間，制「有濫用罪人者，並州縣官皆實諸法」。然自是里老之選輕，而權亦替矣，茲考鄉官之制如下：(四)

一老人 洪武二十七年(一三九四)四月，命有司擇民間高年老人，公正可任者，理其鄉之詞訟，若戶婚田宅門閤者，皆由里老決之。其事涉重要者，始白於官。若不由里老處分，而逕訴縣官，卽爲越訴。蓋明代縣門之前，多有榜曰：「誣告加三等，越訴笞五十」，以警鄉民之忽視里老者。宣德七年(一四三二)正月，陝西按察僉事林時言：「洪武中，天下邑里皆置「申明」「旌善」二亭，民有善惡則書之，以示勸懲。凡戶婚田土門閤常事，里老於此剖決之。今亭宇多廢，善惡不書，小事不由里老，輒赴上司。獄訟之繁，實由於此。景泰四年(一四五三)詔書猶曰，民有怠惰不務生理者，許里老依教民勝例懲治。天順八年(一四六四)詔，軍民之家，有爲盜，曾經問斷不良者，有司卽大書「盜賊之家」四字於其門，能改過者，許里老親鄰人相保管，方與除之。

二、糧長 明初以大戶爲糧長，掌其鄉之賦稅，多或至十餘萬石，運糧至京，得見天子。洪武中，或以人材授官。至宣德五年閏十二月，南京監察御史李安及江西廬陵，吉水耆民，六年四月監察御史張政，各言糧長之害，謂其倍收糧石，準折子女，包攬詞訟，把持官府。累經禁飭，而其患少息。然未嘗以是罷糧長也。

三、巡檢 巡檢卽古之遊徼，洪武中尤重之。十三年二月特賜之敕，二十五年閏十二月，又定爲考課之法。及江夏侯周德興巡視福建，增置巡檢司四十有五(二十年四月)。自宏治以來，多行裁革，所存不及曩時之半。巡檢裁則總督添矣，何者？巡檢遏之於未萌，總督治之於已亂也。

註釋：

- (一) 漢書百官表
- (二) 漢書高帝本紀
- (三) 顧炎武日知錄
- (四) 全前

總之：牧民之官，與百姓最親者，莫過於州縣。自蒞政理財，勸農興學，均土田，簡夫役，平獄訟，興教化諸大政所關，無不自州縣始。漢時郎官出宰百里，刺史不得輕辱黃綬，所以重其選者，亦為甚至，此漢室循良所由獨盛也。唐玄宗納張九齡之言，非歷縣令，不得入為臺郎。宋初慎選朝官，出知州縣；孝宗且定制非經兩任縣令者，不得除監察御史。開元乾道之治，亦以此也。明初廣徵天下賢才，為州縣之職，救命厚賜，以勵其廉恥，又敕諭之至於再三。洪武三十七年，並定州縣條例八事永為遵守。

，遇有賢能，則增秩賜金，以昭激勸。仁宣之際猶然，意非不善也。中葉以後，重內輕外，益不以州縣為意，銓選不得真才，考課日以怠弛。於是百里之政，皆入胥吏之手，其僚佐各官，亦有虛名而無實效，故枉法營私，無所忌憚，而吏治不可問矣。且明代地方政制，本為三級，曰省曰府曰縣，乃於此外，又有直州屬州之設，雖曰直州視府屬州視縣，而於行政系統上，有紊體制，於行政效率上，亦多生不便也。

明初雖立鄉官，慎其人選，而法制不備；如巡檢雖似遊徼，然設置未周。其後老人聽役於官，故稍有廉恥之人，不肯為此；而願為之者，大抵皆奸滑之徒，欲依勢以陵百姓者也。或勾結州縣，魚肉鄉里，為民虎狼。終至鄉政蕩然，盜賊充斥。故明代地方政治，雖稱清明，而鄉政不善，為害茲甚矣。

歐亞航空公司

總公司 尚義街三號

寄航空信：迅速！詳盡！省費！

空中旅行：快穩！舒適！安全！

通航地點：
 重慶 香港 河內 成都
 漢中 西安 桂林 蘭州
 甯夏 西甯 涼州

調查統計

陝甘察綏新五省人口面積統計

本會資料室

縣市名	人口數	面積 (方市里數)
總計	九,七九,九三四	八三六,〇〇〇.三三
長安縣	四四四,四三〇	八,八〇一.三五
咸陽縣	八一,七九九	二,三五〇.三〇
興平縣	一三八,六〇四	二,三九一.四四
臨潼縣	二二,九〇八	四,三五三.九〇
高陵縣	四六,九五一	一,四〇六.七三
鄠縣	一三,六九	四,〇九.八〇
藍田縣	二二,八六八	九,六八三.八八
涇陽縣	九,四八一	三,一〇.七三
三原縣	七〇,三三三	二,五二四.八六
藍屋縣	一五,三九二	八,四二八.四四
渭南縣	二二九,九七五	六,二三四.七三
富平縣	一七七,三三〇	四,八六五.一六
醴泉縣	一〇〇,八七七	三,九六三.二六
同官縣	五〇,三六〇	四,一八一.七〇
耀縣	五,八三三	四,三三.七七
大荔縣	九〇,三三三	三,五二.五二
朝邑縣	一〇一,四九七	二,九三.六一
郃陽縣	一一,六六六	六,六五〇.二二
澄城縣	八五,五〇〇	七,三三.九四
白水縣	七〇,一四九	四,三一.七六
韓城縣	六六,五九二	一一,五九八.八九
華陰縣	一一〇,一三五	三,九七.五二
平民縣	五,八八一	五七九.五五
潼關縣	五七,五四九	五五四.七二
華縣	一一,六三一	四一,一三三.九三
商縣	二八四,四七五	一五,七一一.五六
蒲城縣	一四,七二四	六,六六〇.七三
雒南縣	二二,二四五	一五,五二.八一
柞水縣	三五,八三一	七,九〇九.五四
鳳翔縣	一五,三四九	五,二六四.六二
岐山縣	一一七,七〇四	五,六一六.三〇
寶雞縣	二二,四六一	一四,三三八.〇三
扶風縣	一〇三,四一七	三,一七八.四一
郿縣	六二,一〇四	四,三三〇.三四
麟遊縣	一九,五七五	六,五七七.二二
汧陽縣	三九,四三五	四,二七五.九三
隴縣	一〇三,六七八	一五,六六八.三一
郿縣	八七,四三八	五,六三三.四六
柿邑縣	一五〇,一一〇	四,七九.一八
淳化縣	四六,一三八	四,二二.七五
長武縣	五四,一六九	二,七三三.一六
乾縣	一〇二,四三五	四,〇四三.六九
武功縣	一〇七,四〇〇	二,一〇六.九二
永壽縣	三八,五三三	三,七九五.五二
南鄭縣	二七八,三四四	五,七六八.九二
褒城縣	一三六,四七八	七,〇三三.〇三
城固縣	二二九,二七〇	一一,二八七.三七

洋縣	二四、〇八一	一三、一三八・三五
西鄉縣	二九、五三七	一六、一四六・八七
寧光縣	一三〇、五三一	一八、五〇九・一二
沔陽縣	一三三、〇三三	一一、七五五・四九
略陽縣	七五、五三〇	一八、六四三・一六
佛坪縣	八、四八八	一七、七四八・六九
鎮巴縣	六九、九六九	一七、七五五・五二
留壩縣	二二、八五八	一一、七〇三・七三
漢陰縣	二九、一六二	七、六七三・四一
嵐皋縣	六、九八〇	八、二四三・三〇
安康縣	三九、三三九	一三、七五五・三四
平利縣	一四三、二二九	一〇、〇五二・八一
鎮坪縣	一一、五五五	三、六五八・八三
洵陽縣	一七二、八〇〇	一三、八二六・四六
白河縣	一〇七、三八〇	七、五七二・四六
紫陽縣	一四三、七四〇	九、九八六・四六
石泉縣	一〇〇、一三〇	七、七五八・二五
甯陝縣	二七、九五六	一五、五二二・八五
山陽縣	一六、三三一	一六、三三〇・〇一
鎮安縣	一六六、五七五	一六、七〇九・五七
商南縣	一八、七七二	一三、九四〇・五九
鳳縣	一七、五三三	一四、〇〇七・五八
榆林縣	一三一、〇一七	一五、二〇三・三六
神木縣	一一〇、〇三八	一〇、七五三・五三
府谷縣	二九、五三三	一一、六九八・八四

橫山縣	七七、二二八	一一、五〇七・三三
葭縣	八七、四七七	八、五九八・三一
膚施縣	二九、八五六	七、三三三・七二
安塞縣	八、五二六	一六、七〇一・六〇
甘泉縣	七、四四四	一一、三〇三・〇八
保安縣	一四、八五〇	一六、二九〇・二〇
安定縣	五三、九三三	一一、六四〇・〇三
延長縣	二四、八二二	六、九四三・四一
延川縣	四〇、九二〇	九、一四九・〇五
定邊縣	七五、六八五	二六、一九八・三六
靖邊縣	三四、九六〇	一五、二七六・二九
綏德縣	一一五、七四二	七、四〇三・五九
米脂縣	一三六、三六二	一六、四〇八・三一
清澗縣	九〇、七二八	八、七二六・五六
吳堡縣	三六、一七七	二、六九一・三七
鄜縣	三一、二三四	三、八七五・二九
洛川縣	四三、六〇七	一四、〇三〇・八五
中部縣	七五、五五三	六、八六三・七九
宜君縣	四四、一六七	一一、六九七・八〇
宜川縣	五三、七一九	一五、五九四・一八

附記：(1)本省以前之三道爲(1)榆林道(2)關中道(3)漢中道

(2)此表之面積總計與第一表之本省面積總計不同因前

甘肅省

省爲各縣面積所加之總計
後者是內政部採取參謀本部陸地測量總局發表數

縣市名	人口數	面積(方市里數)
總計	六、七六、四〇五	一、〇七、四〇〇
皋蘭縣	三三、一九一	一六、四四〇
景泰縣	二七、八六四	一三、六二五
臨洮縣	一三〇、五三七	七、〇三三
臨夏縣	一六五、五三三	七、四六〇
洮沙縣	二七、五三六	二、五三三
寧定縣	五九、三三九	四、一六六
永靖縣	三七、三一	四、八三三
和政縣	四六、六六六	二、九〇〇
靖遠縣	八四、六七〇	四三、七五〇
榆中縣	七七、五三六	一〇、二六〇
渭源縣	六七、八二一	五、〇〇〇
定西縣	一一〇、九三四	一三、四三三
隴西縣	六五、九〇七	一一、五七〇
漳縣	四一、四三三	四、二五〇
臨潭縣	五二、三六	六四、五三三
夏河縣	三四、二六	二七、〇〇〇
會甯縣	七〇、五九九	一五、三六六

設 建 治 教

合水縣	正寧縣	甯縣	慶陽縣	莊浪縣	隆德縣	靜甯縣	華亭縣	平涼縣	成縣	文縣	康縣	西固縣	武都縣	西和縣	甘谷縣	武山縣	通渭縣	禮縣	兩當縣	徽縣	清水縣	秦安縣	天水縣	岷縣
三三,九七三	四六,七四七	一四,八七一	一三七,三九三	五二,四四五	八一,六六八	三〇,四二六	六,〇三五	二六,八九二	一〇七,七四六	一〇四,四三五	九七,〇七五	五五,〇三三	一七五,九三八	八九,〇九六	一五〇,五二六	一三一,〇七四	一五,六九七	一八八,六六三	二二,〇三〇	九七,四八〇	一〇三,四二六	一九〇,三六五	三〇三,五三三	一八五,七六七
八,六一六〇〇	二,六五〇〇〇	七,四六六〇〇	三三,四〇〇〇〇	二,六六六〇〇	一〇,四二六〇〇	一〇,七三五〇〇	四,五六六〇〇	四,八九〇〇〇	六,四〇〇〇〇	六,一五六〇〇	一一,四三〇〇〇	六,一六六〇〇	一〇,五三五〇〇	四,三五〇〇〇	三,七三三〇〇	四,八〇〇〇〇	八,三三五〇〇	一一,八六六〇〇	四,六三三〇〇	七,一六六〇〇	四,六〇五〇〇	八,四〇〇〇〇	二〇,六二五〇〇	二四,四四〇〇〇
蘭州市	玉門縣	敦煌縣	安西縣	鼎新縣	高臺縣	金塔縣	酒泉縣	臨澤縣	山丹縣	民樂縣	張掖縣	永登縣	古浪縣	民勤縣	永昌縣	武威縣	化平縣	海原縣	固原縣	靈臺縣	鎮原縣	崇信縣	涇川縣	環縣
一〇八,五〇〇(包括在皋蘭縣內)	二五,一八九	二七,一〇二	一九,三〇〇	九,六四九	七,六四四	四,一五三	一五,五五〇	六七,二六〇	四四,五〇〇	七三,五七四	一七,六六六	一七,九一四	五五,六八八	一三三,三四四	六五,八二二	二九五,七三〇	二五,〇四二	五五,七三〇	一五,四七四	一〇六,二八〇	一五,九〇二	三五,五五九	二九,二四一	五八,五八五
	四三,四〇〇〇〇	一三三,四九六〇〇	一〇一,〇四一〇〇	四,七五五〇〇	一〇,三〇〇〇〇	一七,〇六六〇〇	一六,六七五〇〇	七,二〇〇〇〇	一一,一〇〇〇〇	四,六八一〇〇	六,五三三〇〇	三六,〇〇〇〇〇	九,〇三五〇〇	二八,八〇〇〇〇	一六,八七五〇〇	二二,二三五〇〇	二,二〇〇〇〇	二九,七五〇〇〇	三,一四六〇〇	三,一三三〇〇	八,三六〇〇〇	一,五三三〇〇	二,〇八〇〇〇	三,九三三〇〇

康樂設治局

四七,二三四

七,六一〇〇〇

肅北設治局

(包括在安西玉門等縣內)

附記：(1)本省以前之五道為(1)涇原道(2)渭川道(3)蘭山道(4)甘涼道(5)安肅道

(2)此表之面積總計與第一表

之本省面積總計不同因前

者為各縣面積所加之總計

後者是內政部採取本省陸

地測量局發表數

察哈爾省

(甲)各縣及設治局之人口面積數

縣設治局名人口數

(面積數)

總計	二,〇三五,九五七	三七八,三三三	九五
歸化縣	三三,四四三	一三,八一六	八八
宣化縣	三三,九二九	一四,一〇〇	六八
赤城縣	八一,〇五一	一九,〇五一	九一
龍關縣	七九,八二七	九,二八九	七三
懷來縣	一六三,三〇六	二二,三三三	六六
陽原縣	一六六,八二〇	八,七六八	八九
懷安縣	一三二,七六九	一四,九四五	八五
蔚縣	一九九,三三九	二二,四九九	〇八
延慶縣	一一〇,四七三	三三,五〇七	

涿鹿縣	107,101	2,759,051
張北縣	123,898	1,481,635,651
商都縣	66,395	4,711,311
康保縣	69,546	1,167,813
沽源縣	23,974	1,512,325
多倫縣	19,570	3,651,618
寶昌縣	46,381	1,016,683
新明設治局	31,607	都兩縣內
崇禮設治局	84,574	包括在張北縣內
尙義設治局	37,926	包括在商都縣內
(乙)各蒙旗名稱及其所在地點		
蒙旗	名	所在地點
達里岡崖牧場	.....	省境之極北部錫
林郭勒盟	.....	.....
烏珠穆沁右翼旗	.....	省境之東北界
烏珠穆沁左翼旗	.....	.....
浩濟特左翼旗	.....	.....
浩濟特右翼旗	.....	.....
阿巴噶左翼旗	.....	.....
阿巴噶右翼旗	.....	.....
阿巴哈那爾右翼旗	.....	.....
阿巴哈那爾左翼旗	.....	省境之西北部
蘇尼特左翼旗	.....	.....
蘇尼特右翼旗	.....	.....
察哈爾部	.....	.....

商都牧羣	.....	商都
牛羊羣	.....	多倫·寶昌·康保
左翼牧羣	.....	寶昌
右翼牧羣	.....	寶昌·多倫
察哈爾左翼正藍旗	.....	多倫
察哈爾右翼正白旗	.....	寶昌
察哈爾左翼正白旗	.....	寶昌
察哈爾右翼正黃旗	.....	康保
附記：此表之面積總計與第一表之本		
省面積總計不同因前者僅為十		
六縣三設治局之面積總計後者		
是內政部採取參謀本部陸地測		
量總局發表數		

綏遠省

五原縣	57,930	2,935,000
臨河縣	110,624	6,715,911
武川縣	168,991	2,743,000
固陽縣	59,842	4,724,000
東勝縣	27,046	1,908,375
豐鎮縣	276,661	3,547,329
涼城縣	188,344	1,537,311
興和縣	129,629	2,103,199
集甯縣	92,334	1,343,755
陶林縣	60,095	541,458
包頭市	65,549	包括在包頭縣內
安北設治局	37,370	44,506
(乙)各蒙旗名稱及其所在地點		
蒙旗	名	所在地點
歸化土默特旗	.....	歸綏·薩拉齊·包
察哈爾部	.....	頭·托克托·和林
察哈爾右翼正黃旗	.....	格爾·清水河
察哈爾右翼正紅旗	.....	.....
察哈爾右翼鑲紅旗	.....	.....
察哈爾右翼鑲藍旗	.....	.....
烏蘭察布盟	.....	涼城
四子部落旗	.....	.....
客河客子翼旗	.....	.....
武川	.....	.....

縣市	人口	面積
總計	2,083,693	760,791.03
歸綏縣	259,333	353,373.32
薩拉齊縣	181,556	71,791.65
包頭縣	123,599	12,960.50
清水河縣	64,808	29,859.84
托克托縣	94,257	14,831.71
和林格爾縣	95,714	38,230.60

縣市	人口	面積
總計	2,083,693	760,791.03
歸綏縣	259,333	353,373.32
薩拉齊縣	181,556	71,791.65
包頭縣	123,599	12,960.50
清水河縣	64,808	29,859.84
托克托縣	94,257	14,831.71
和林格爾縣	95,714	38,230.60

政 治 建 設

茂明安旗.....固陽
 烏喇特後旗.....固陽·包頭
 烏喇特中旗.....包頭·五原·安北
 烏喇特前旗.....五原·安北

伊克昭盟

鄂爾多斯左翼前旗.....托克托
 鄂爾多斯左翼中旗.....東勝
 鄂爾多斯左翼後旗.....包頭
 鄂爾多斯右翼後旗.....臨河
 鄂爾多斯右翼前旗.....東勝
 鄂爾多斯右翼前末旗.....東勝

附記：此表之面積總計與第一表之本省面積總計不同因前者

僅爲十六縣一市一設治局之面積總計後者是內政部根據綏遠民政刊要所載各縣治及蒙旗各地面積數字計算

新 疆 省

(甲)各縣及設治局之人口面積數

縣及設治局名	人 口	面 積
總 計	四,三六〇,〇一〇	六,八四七,七三三·九二
迪 化 縣	一四〇,六八八	三六,八二三·三三
乾 德 縣	一六,四三八	(包括在迪化縣內)
奇 台 縣	七四,五五六	一〇六,二六八·三三
木 壘 河 縣	一七,四九五	(包括在奇台縣內)
昌 吉 縣	三,六八八	一〇九,八八四·三三

縣 名	人 口	面 積
呼圖壁縣	二七,八六九	四二,七三二·七五
阜康縣	二五,二三五	二六,八五九·八四
孚遠縣	三四,七六五	二六,五四二·〇八
綏來縣	六七,〇六三	六一,〇四六·七八
沙灣縣	一九,一五〇	九一,五七〇·一七
鎮西縣	二二,九九九	二〇二,三八三·三六
哈密縣	四六,一七九	二〇二,三八三·三六
吐魯番縣	八二,〇六九	一六九,三〇五·七六
鄯善縣	四四,五九六	三二,三三六·六四
伊寧縣	一九五,九一四	二四,八二六·八四
鞏留縣	三三,九六〇	五七,〇六五·四七
綏定縣	四七,七九三	四三,一三〇·八八
霍爾果斯縣	一一,三三〇	四三,四六七·三三
精河縣	一三,〇九九	六三,七〇一·〇〇
博樂縣	一四,三七二	(包括在精河縣內)
塔城縣	三六,〇〇六	待 查
額敏縣	四六,二〇五	待 查
烏蘇縣	二九,九二〇	九六,五三二·八〇
阿克蘇縣	一四八,三三二	五六,九二一·七四
阿瓦提縣	一一,七七一	(包括在阿克蘇縣內)
柯坪縣	三四,六四三	(全 上)
阿瓦提縣	二九,四三三	八三,九四四·〇〇
溫宿縣	七五,二六八	六三,九〇四·七三
拜城縣	一〇一,九三八	四六,四八·六四
烏什縣	一八一,六六八	六三,九〇四·七三

承	洛	策	且	于	墨	和	英	皮	澤	葉	蒲	滿	莎	伽	疏	麥	巴	疏	猪	尉	輪	焉	汝	托
化	浦	勒	末	圖	玉	圖	吉	山	普	城	黎	爾	軍	師	附	蓋	楚	勒	光	翠	台	香	菲	克
縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣

二四、七三	一〇七、四六一	三三、五六一	一七、〇七五	一四四、〇六	一〇四、一三二	一五八、二〇五	一四八、六〇八	八〇、四九五	三三、五三四	一八〇、二五五	一八、八七三	一四、二六七	一五、五〇〇	一七、〇〇〇	二九、八五六	四、一六一	六、五五四	一六、三三七	一三、四三六	一七、九四六	六、五三〇	七、二六七	六五、一九五	三三、七三三
-------	---------	--------	--------	--------	---------	---------	---------	--------	--------	---------	--------	--------	--------	--------	--------	-------	-------	--------	--------	--------	-------	-------	--------	--------

待	查	查	查	查	查	查	查	查	查	查	查	查	查	查	查	查	查	查	查	查	查	查	查	查
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

布爾津縣	布倫托海縣	吉木乃縣	哈巴河縣	托克遜治局	和什托落蓋治局	七角井設治局	烏魯克恰提設治局	賽圖拉設治局	庫爾勒設治局	伊吾設治局	特克斯設治局	布爾根設治局	可可托海設治局	青格里河設治局
------	-------	------	------	-------	---------	--------	----------	--------	--------	-------	--------	--------	---------	---------

一三、三三三	天、〇二六	三、八七〇	三、九三〇	三、三三三	一〇、三三三	二、六六六	三、三三三	一八、〇〇〇	三、三三三	三、三三三	三、三三三	一五、五〇〇	九、四〇〇	三、八〇〇
--------	-------	-------	-------	-------	--------	-------	-------	--------	-------	-------	-------	--------	-------	-------

待	待	待	待	待	待	待	待	待	待	待	待	待	待	待
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

(乙) 各蒙旗名稱及其所在地點

巴圖塞特奇勒圖都 中路霍碩特中旗 中路霍碩特右旗 中路霍碩特左旗 烏訥恩素珠克圖部 南路舊土爾扈特汗旗 南路舊土爾扈特中旗 南路舊土爾扈特右旗

焉耆縣北蒙王府一帶

- 南路舊土爾扈特左旗
 - 東路舊土爾扈特右旗
 - 東路舊土爾扈特左旗
 - 西路舊土爾扈特旗
 - 北路舊土爾扈特旗
 - 北路舊土爾扈特右旗
 - 北路舊土爾扈特左旗
 - 青察特奇勒圖部
- 烏蘇縣南金屯河濟爾噶郎河
 精河縣西南哈拉達坂一帶
 和什托落蓋設治局西和博克
 河上遊親王府一帶
- 新土爾扈特右旗
 - 新土爾扈特左旗
 - 新霍爾特旗
 - 烏梁海左翼四旗
 - 烏梁海右翼三旗
- 奇台縣北部爾根縣佐南一帶
 布爾根縣佐北青吉斯河流域
 總倫河縣佐庫伊爾齊斯河流域
- 附記：此表之面積總計與第一表之本省面積總計不同因前者係就五十二縣及八設治局面積所加之總數後者是內政部採取參謀本部陸地測量總局發表數

編 後

這一期出版稍稍遲了幾天，就本刊自身說，固然不免使讀者懷疑它的脫期，但在本會編輯部實已盡其最大的努力。這一方面由於過去數月敵機空襲陪都，致使印刷所工作頗受頓挫；另一方面，在本期刊印期間，編輯部同時將楊君勳先生所編之新縣制的資料彙編交付排印。以今日印刷的能力而論，同時交印兩種印件，齊頭並進，自然不免要多費些時日。那種資料彙編雖然是單行的，與本刊無關，但於贈閱本刊者，亦同時附贈；即代售本刊各書店，也都委託代售這種小冊子，讀者如於新縣制實際問題感興趣，儘可購取參考。這也是本會編輯部的一點小小貢獻，敬以奉告。

本期的文章，就性質論。有關於財政問題的，有關於政治制度的，有關於合作事業的，有關於警察建置的，有關於物價政策的；就範圍論，則自鄉村、縣、省、以至中央，更推而及於國際，幾乎都曾涉及。所以篇數雖僅有十篇，內容却非常廣泛，看來似乎不免稍微雜一點，但也並非沒有關聯，沒有系統，讀者閱後，當自知之，無庸編者辭費。本期我們之所以要如此編輯，還有另外一個理由，就是過去各期差不多都有「特輯」，特輯文字自然固於一個總題，稍嫌單調，這期特別要換個方式，變變口味，然其分量，却並不見得與以前各期有多少軒輊，何況我們另外還有一個資料彙編的小冊，可供讀者附帶購閱呢！

調查統計資料仍暫發表各省人口面積統計，這是繼續已往上兩期的，雖嫌乾燥，若能將全國各省區地方湊齊，實在也是極有價值的參考資料。以後我們打算繼續搜集，儘量發表，並增加他方面的資料，以爲調劑，這也是我們應該預告的。（編者）

政治建設月刊 第三卷 第三期

中華民國二十九年十月一日出版

電話 二 六 〇 三

編輯者 中國政治建設學會

會址 重慶中一路四德里十二號

發行者 中國政治建設學會

電話 六 六 二

總經售 中國文化服務社

地址 重慶磁器街四十七號

代售處 各地書店及雜誌公司

定價表

訂購辦法	冊數	價目	郵費	
			國內及日本香港及澳門	外國
零售	一冊	五角	四分	三角
半年預定	六冊	二元八角	免	九角
全年預定	十二冊	五元六角	免	一元八角

本國郵票十足通用惟以一分及五分爲限

本刊徵稿簡章

- 一、本刊以研究政治理論及其建設方案爲主（如各級行政、財政、外交、交通、教育、法制等部門）。凡屬此類之論著，調查、報告、統計、圖表、譯述等，皆竭誠歡迎。
- 二、本刊採稿標準：(A)內容充實；(B)文字簡潔；(C)篇幅適中（五千字至一萬字）；(D)繕寫清楚。
- 三、如有長逾萬言之專門著作，亦所歡迎，但以與「政治建設」有關之具體方案爲合格。
- 四、來稿一經刊載，即酌致薄酬，每千字自三元至六元。不願受酬者，贈閱本刊，若已先在他處發表者，恕不奉酬。
- 五、本刊對來稿有增刪之權，如不願修改者，請先聲明。
- 六、來稿經登載後，著作權即爲本刊所有，如願保留者，須特別聲明。
- 七、來稿文責由作者自負，稿末請註明真實姓名，地址，略歷，以便通訊，揭載時署名，由作者自定。
- 八、來稿不論登載與否，概不退還，附足郵費者不在此限。
- 九、來稿請寄：重慶中一路四德里十二號中國政治建設學會。

廣告刊例

等第	地位	全面	半面
特等	底封面之外面	貳百元	壹百元
優等	目錄版前後	壹百伍拾元	七十五元
普通	正文前後	壹百元	五十元

4.8.2.1. 特等廣告如用二色以上採印須另加印費
如用色紙或其他彩印另議
繪圖製版工價另議長期不更換者祇取一次製版費
廣告費先付遠地函詢即行奉覆

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	安慶	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	陪陵
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
 本期審查證雜字第一〇〇六號
 經中華郵政登記認爲第一類新聞紙類