

國  
民  
工  
役

梁  
植  
著

商務印書館呈繳

商務印書館印行

國立北平圖書館藏

MG  
F249.296  
71

梁  
楨  
著

國  
民  
工  
役

商  
務  
印  
書  
館  
印  
行



3 2285 7640 5

目次

第一章	我國國民工役之特殊含義及其重要性	一
第二章	我國國民工役之史的演變	九
第一節	先代辦理徵工之經過	九五
第二節	對先代徵工制度之認識	二五
第三章	我國國民工役年來推進之狀況	二九
第一節	推進之經過	二九
第二節	推進之成效	三六
第四章	我國國民工役之內容述要	四二
第一節	國民工役之內容述要	四二
第二節	有關工役之各項服務內容述要	五一
第五章	我國國民工役之實施	六八
第一節	實施舉例——我們怎樣疏浚了一條百二十里長的泉河	六八

第二節	實施問題及其解決之商榷	八四
第六章	外國之國民工役	九七
第一節	平時工役	九八
第二節	戰時工役——強迫勞役制	一〇六
第七章	結論——我國急應建樹國民工役之行政機構	一一四
附錄		一一九
一	國民工役法	
二	國民工役法施行細則（附表式七種）	

# 國民工役

## 第一章 我國國民工役之特殊含義及其重要性

近代國家的國民，除了納稅服兵役之外，在達到了法定年齡時，還要按照法律的規定，為國家或團體的公共建設工作去勞力。這種為公共建設而勞動，而提供己身的體力，在國民方面說，就是服工役，就是對國家對團體履行應盡的勞役工作。在政府或主辦這種工役的機關方面說，就是徵工，徵調按法律所規定應服役的人去工作。工役制不獨行之於現在，也行之於往昔，不獨行之於我國，而行之於歐美。我國史乘稱工役為「徭役」，為「差徭」，為「力役」，近來又有勞動服務之說。其實，這些名詞與近代的國民工役含義，都有些區別。比如說，先代所謂「力役」之徵，同現在的工役就有這幾點的不同：一、現代工役以勞動服務為出發點，是一種榮譽工作，為人民應盡之義務。先代徵工是君主個人向民衆提取力役，出於一人之強迫，非由於人民之自動。二、現代工役是一種有組織有計劃有目的的國民經濟建設運動，其結果是大多數人民之福利建設。先代徵工注重君主個人之享樂，偏重衙庭之供應。三、先代工役，多



應爲課稅之一種，或視爲可以用金銀換取之傭工，或以爲可以用金錢而求免役，其性質與以服務爲目的之近代工役，不可同日而語。至於『勞動服務』一詞，其範圍較國民工役爲廣泛，蓋『人生以勞動爲本能，以服務爲目的』，則國民工役不過是勞動之一種，是服務辦法之一項而已。

現在先進各國，都有國民工役之法律的規定，我國現在正往近代化的國家路途上邁進，在中華民國訓政時期約法中，早已有『人民有服工役之義務』的規定，所以服工役就是履行國民應盡之義務，無怪一個優等國的國民全都踴躍參加工役了。何以國民工役爲古今中外所實行，甚至採以爲立國之本呢？我們縱觀歷史，默察國勢，知道國民工役具有非常之重要性，在我國現狀之下，猶含有特殊意義。這種重要性同特殊含義，可以歸納爲下列幾點，但這幾點不能包括無遺，因爲工役因地之不同，而發生不同效果。不過可以從這幾點不難推知其他重要性，況且本書其他各章，也可用以補充這裏言未盡意之處：

一、工役是國民經濟建設之要素。國民經濟建設之重要，已昭示於全國，無待贅言。工役卽爲從事國民經濟建設之最緊要辦法，吾人試一讀蔣委員長有關國民經濟建設及勞動服務之言論與通電等，無一不以提倡徵工諄諄訓勉我全國同胞，如二十四年八月九日，因江河氾濫，乃通電全國官民努力救災，而提出國民經濟建設事項八端爲解決民生之當前要務，八端首曰提倡徵工，爲『國民經濟一切建設之本』，工役何以被重視者此？蓋普通經濟建設要素有三，卽勞

工、土地與資本。我國乏資本而富勞工，以我所長補我所短，是正迎頭趕上歐美之國民經濟建設之上策，且開發交通，修治水利，非少數人所能爲，亦非一二人所能獨得其利，勢必徵集勞力，集體工作，各盡所長，互爲補助，使『人盡其力』『地盡其利』。蔣委員長於二十五年元旦廣播講演『國民自救救國之道』時對於此點也有剴切之訓示，其言曰：

『提倡徵工，徵工就是實行國民勞動服務，是從專於國民經濟建設一個最急要的辦法，現在我們的國家貧窮，沒有充分的財力來完成各種建設事業，好在我們的同胞很多，同胞的勞力就是國家最可寶貴的經濟動力，亦即一切建設事業的資本，只要我們全國同胞能竭盡所能勞動，便可以完成一切福國利民，自救救國的新建設事業，盡到國民對國家責任，古人所謂『以勞教民富』，又說『憂勞與國』，與我們所謂勞動服務，完全是一個道理，希望全國同胞共體此意，大家資助政府，實施徵工制度，踴躍參加義務勞動，至少總要能以當地同胞的努力，首先從事當地開發交通，修治水道，培植森林，開墾荒地，這一類經濟建設的基本工作。』

二、工役是國民經濟建設與新生活兩運動之結合體，是建教合一之實施。集數百數千數萬，甚至十數萬壯丁於一時一地，加以組織，予以訓練，教以工作技能，授與各種常識，於徵工時實施之，實爲最理想之場合。有物質之建設，亦有精神建設之收穫：（一）養成團結力量，國人素乏組織，少團體觀念，服工役時，民夫均按定則編爲小隊而中隊而大隊，集團生活，共

同工作，飲食起居有紀律有秩序，實能養成積極之團結性。(二)實施社會教育 工作之餘，可實施種種社會教育，宣傳、講演、映幻燈、領導娛樂等。(三)訓練自治能力 如團體會議，選舉代表，以及有機會發表意見管理伙食等。(四)實施軍事訓練 民夫編隊，各有次序先後，點名報數，排隊集合，領導前進，均爲軍事精神。

建教合一之呼聲已久，然理論的形式前合一不足用，須任實際行動中處處滲入建教合一之精神，方能有效。在服工役期中，加以教育，既建既教，前者代表國民經濟建設運動之實施，後者代表新生活運動之推廣。個人勞動之代價，即公共福利之增進。然工役產生之最高代價，即爲公德公益心之發揚，能使人人有爲國家爲民族而服務之精神，這就是以精神道德爲基礎，而求更高尚之精神道德。所以蔣委員長廣播『國民經濟建設運動之意義及其實施』時，曾指示吾人說：『國民經濟建設運動與新生活運動，二者實相爲表裏，故必須相輔而行。蓋新生活運動爲民族的爲修身的，着重於道德與精神方面，實爲國民經濟建設運動之體，而國民經濟建設運動爲民生的爲生產的，着重於行動與物質方面，實爲新生活之用；故二者實缺一不可不能也。』徵工爲國民經濟建設之要素，也需要高尚的精神與道德的基礎。徵工能以經濟的關係，結合羣衆，使民衆有更密切之聯繫，助長公共協力精神，振發奉公觀念，獎勵互助德性，破除自私習慣，此實爲年來提倡徵工之真諦。

三、工役是充實武力之重心 蔣委員長在講演『現代國家之生命力』一題內，曾指明現代



國家之生命力是教育、經濟、與武力三者，充實此三者，即是充實國家之生命力，充實之初步的具體辦法即：『第一，在教育方面，就是「新生活運動」……其次在經濟方面，最初步的具體辦法，就是「國民經濟建設運動」……至於武力方面，在軍事上應當初步實行的具體辦法，當然很多，但是充實武力最基本最簡易最重要的一件事情，就是我所提倡的『勞動』『服務』『服務』的辦法——特別是最近通令實行的『徵工制度』。總之，……更要普及徵工制度，以充實武力！』公路對於軍事之重要，稠擾對於自衛之功效，戰時民衆協助軍隊勞作之關係，當知工役實爲充實武力之重心。德國若干軍事建築，軍事設備，在巴黎和約壓迫之下，何莫不以人民服工役之名行之。噫，蔣委員長提倡徵工之苦衷，意長心遠，高瞻遠矚，又豈爲吾人當初所能料及歟。

總上三者而論，工役卽爲國民經濟建設之要素，又爲新生活與國民經濟實施之結合體，實無異爲充實現代國家生命力之最初步辦法。

四、工役可養成知識份子之勞作風氣 我國知識份子幾千年來，卽重文章輕事業，鄙視勞工，清談遊惰，甚至以技術的發明，爲奇技淫巧，不爲士大夫所齒，科學技術之進步，因受阻滯。知識份子向不參加生產工作，卽知識與生產分家，在這種形情之下生產事業當然不能迅速進步。茲有例可以證明國士大夫重文章輕事業之事實。

四川素稱天府，盡人皆知其富。何以致富者此？其原因當回溯二千年以前，當到鄉間去走

訪老農老圃方能探悉其底蘊。四川山脈高峻，河流急湍，春秋之交，山洪暴發，倘無完善工程之防範，則低窪各縣，卽有澤國之虞，此事關係蜀中富庶至重且鉅。戰國秦昭王時，有蜀郡守李冰及其子二郎者，作雎堰以控制水流之蓄洩咽喉，稱都安堰（卽今日聞名世界之水利工程都江堰），分岷江爲內外二流，內江引內流，灌溉灌縣、新都、金堂等十餘縣，外江爲岷江正流，灌溉彭縣、溫江、華陽等約十縣。成都大平原之十餘縣之富庶，大部蜀民之生活，均恃都江一堰。李氏父子之功，嘗不在禹下，卽今之言水利工程者，猶不能漠視之。灌縣有老王、二王兩廟，爲川人祀念李氏父子之地，鄉人多奉李氏爲水神，其遺澤之存於人心，於此可見一斑。考蜀中人物甚多，如楊雄司馬相如及眉山蘇氏父子，皆爲一代文豪，著稱於世，而李氏父子，寧功偉大，竟至流芳不廣。蘇軾自二十餘歲，服官至老，歷四十餘年，其中未聞有何偉業，關係國計民生，獨文詞豪放，因以著名。李氏父子治蜀之日，卽興利除患，數千萬人民之生活，皆仰其遺澤，而奠二千餘年防水之基礎，其事功十倍於蘇氏，不言可喻，終以文章未著，而名不彰，此吾國數千年來重文章輕事業之大弊也。

蔣委員長先知先覺，早已洞悉此弊，以濟大之眼光，深沈之意志，於二十四年九月支電中有曰：「凡各省各級官廳公務人員，及當地軍隊官兵，一律均須參加工役，以資提倡。中等以上學校教職員學生，在年假寒假期內，亦應各服工役十日。」對症下藥，此正所以謀打破士大夫之遊惰散漫之風氣也。

五、工役是抗戰勝利之保證，與兵役是平行政策。抗戰最後勝利必屬於之保證，不獨在前方有大量之補充員兵，而尤在後方有大量勞力以生產。抗戰以還，兵役與工役爲全國總動員之兩大有效辦法，兩者須平行推進，相輔而行，方能實現前方抗戰，後方生產之要求。全國推行工役所著成效，筆難勝述。茲隨手所得，舉福建全省一二縣以爲例。據福州二十八年十一月三十日電稱，福建晉江縣，自二十七年七月至二十八年六月，民衆服役工數，計自衛部份七、九七八、〇〇〇工，公路一、五四〇、〇〇〇工，拆城三〇〇、〇〇〇工，水利三七、〇〇〇工，造林一、七五五工，其他一八、〇〇〇工。共計九、八七四、七五五工，以該縣壯丁數十萬平均計算，每丁每年服役八十二個工強，即每人每年以四分之一以上光陰爲國服役。此誠可謂偉大之獻力矣。又據稱，浦城縣本年厲行冬耕運動，動員全境農民，實行一四、二〇〇畝面積之冬耕，其他作物以麥類油菜爲主，豆類次之，預計可增加生產值數十萬元。此種偉大之獻力，與生產動員，實足爲根本擊滅敵人，復興民族之無上保證。

六、工役可以救濟失業，爲以工代賑之良法。失業之意義有二：一爲無業可作，即失卻工作之機會之謂，一爲無業能作，即無技能以工作。服工役即可予以工作，人民又可借機取得某種技能。以工代賑，寓救濟於建設，尤爲近代救濟之良法。年來西北工賑之成績，爲國人所稱道。在外國，失業問題嚴重，更多採強迫勞動以解決失業問題。德國國社黨，施行強迫勞動辦法，由黨內支付經費，指定失業工人工作事項。美國羅斯福總統組設之「森林軍」，即爲退伍

失業軍人所組成，亦借以解決失業問題者。

第七、工役可以予婦女參加勞動服務之機會。男女之平等，國家之強盛，須於多方面努力，非一朝一夕所可成。使婦女能參加建國勞動，其意義以及其收穫之偉大，勝於一切。按照我國國民工役法之規定，男子有服工役之義務，而未有女子應服工役之規定。今也抗戰使我必須建國，時代鞭策婦女必須共負建國之責。湘桂鐵路之建築，婦女已盡其神聖之使命，西北公路之建築，婦女亦曾參加。據二十八年十月間重慶某報記者視察西北時稱：蘭州之通四川幹線，刻已修至川邊，此路計長一千一百二十公里，較綽道陝西可省八百公里，因需要迫切，婦女參加築路者幾達半數，此與湘桂鐵路同為我國婦女界偉大之紀念。

## 第二章 我國國民工役之史的演變

### 第一節 先代辦理徵工之經過

徵工制度在我國不是一件新事體，而有很古的歷史，並很豐富的經驗。長城與運河，其工程之偉大，久已震驚全球，但這不過是先代徵工遺跡之一二罷了。那時雖沒有應用國民工役這一名詞，但在實際上就是行國民工役之實了，秦漢以及以後各朝代之徵工制度，均歷歷可考，辦理情形雖各不同，但推行沒有中斷過。

一、周以前 考我國徵工制度之起源，大概在所謂三代的封建時代。按井田制係將耕地劃成『井』字，每井九百畝，分給八家，每家百畝，其中爲公田。八家除了耕作分得的土地外，須兼耕公田，公田的收穫歸公家所有。所以在這種制度中，百姓的工役是耕作公田，這無異等於今日的賦稅。穀梁傳中說：『私田稼不善，則非吏，公用不善，則非民。』這證明那時的人民應盡並且應當努力盡勞役的義務。

二、周朝 周朝的工役制度，已經有很詳細的規劃了，役分兵役、徒役、胥役、及鄉役。周禮所謂『五兩軍師之法』，即爲兵役；『師囚追胥之法』，即爲徒役；『府史胥徒之有其

人」，即爲胥役；「比閭族黨之相保」，即爲鄉役。這許多種役，除兵役外，全是工役。庶民對兵役與工役都有服務責任。理論上君上雖然不應盡量役民，但恐怕君上什麼時候需要民役，便可隨時徵調，百姓不可違抗，所以孟子說：「庶人召之役則往役。」

(一) 工役事項 1 築城 築城的事件非常多，閱讀春秋，隨處都有記載，如莊公二十八年冬築鄆，二十九年冬築微，隱公七年夏城中丘等。 2 築宮室 詩云：「嗟我農夫，我稼既同，上入執宮功，晝爾于茅，宵爾索綯，亟其乘屋」(豳風，七月)，便是修葺宮室的描寫。丹桓宮楹，刻桓宮楹(春秋，莊二十三——二十四)，考仲子之宮(同上隱五)，築王姬之館(左傳莊元)，都是關於建築宮室的記載。 3 築園圃 如成公十八年秋建鹿圃，昭公九年冬築郎園等。據說，文王的園方七十里，齊宣王的園方四十里，面積如此之大，工程想必不小。 4 築臺榭 詩云：「經始靈臺，經之營之；庶民攻之，不日成之。」孟子說：「文王以民力爲臺爲沼，而民歡樂之，謂其臺曰靈臺，謂其沼曰靈沼。」此外魯莊公春築臺於郎，於薛，秋於秦。楚莊王爲匏居之臺，靈王爲章華之臺。 5 築道路 齊景公爲鄒之長塗。

(二) 服役人員之規定 周禮：「族師，校人民衆寡，以起役」，是以戶口疏密，人口多寡爲標準，而分配勞役，又有鄉大夫，以辨年齒之老少，老少者免役，壯者服役。文獻通考職役考說：「周鄉大夫之職，以歲時登記其夫家之衆寡，辨其可任者，國中自七尺以及六十，野自六尺以及六十，有者皆徵之。」遇荒年飢歲，也可免役，周禮地官均人篇說：「凡均力

政，以歲上下，豐年則公旬用三日焉，中年則公旬用二日焉，無年則公旬用一日焉，凶年則免力徵。』至於國內之『貴者』，『賢者』，『能者』，『服公事者』，『疾者』均免役。

(三)服役時間 孟子說：『不達農時』，就是那時的服役時間之原則。晏子說：『春夏起役，且遊獵，奪民農時，國家空虛，不可』(晏子春秋，二)。伍舉說：『故先王之爲臺榭也，……其日不廢時務……四時之隙，於是乎成之』(楚語上)。左邱明也說：『凡土功，龍見而畢務，戒事也。火見而致用，水昏正而栽，日至而畢』(左傳)。這是說九月左右農民耕作將完，應預先通告人民土工的工作，所謂『三務始畢，戒民以土工畢也』。到火星見，預備築作等物器，到水星昏正，即十月，開始興作，到日至，即日南至微陽動，而土功見，在黃河流域，這時農事已畢，土未結凍，正宜於工役。總之役不應妨時的語，書上說得很多，說得最具體的要算是管子，他說：『春十日不嘗耕事，夏十日不嘗芸事，秋十日不嘗斂實，冬二十日不害除田，此之謂時。』

(四)事先籌備 左傳說：『量功命日，分財用，平板榦，稱畚築，程土物，議遠邇，略基趾，具餼糧，度有司，事三旬而成，不愆于素。』量功命日，即是說政府規訂工作日期。分財用，是分配築作的用具，何處要用板榦，何處要用畚築，各種工程如何進行，應預先計劃好。程土物，是規定工作限程。議遠邇，是依人民居處及工作地的距離，分配適當，不致於奔走很遠的路，以均勞役。略基趾，是預先規定工作的基趾，使人民依着基趾工作，一般人民不

能臨時設計的。具饌糧，是預先籌備徵役時期的糧食。度有司，已選用主辦工役的職司，指揮勞役。經過這樣的準備，工作能依規定的時間以完成。不愆于素，是不過預計的時期。

三、秦朝 (一) 徵工制度 秦因征戰，開闢四夷，徵工較多，時間較長。有『更卒』卽爲郡縣服役一月而更代的，這是地丁服役。『更卒』的役事完畢，還要服『正卒』，卽服中都官的役，時期是屯戍一年，力役一年。與周朝不同處，是周朝多在本鄉服役，來去比較容易，所以時間短，分年徵工，人民比較少感煩擾。而秦朝開闢四夷，必須用中原人民，不能就地徵工，中原人民服役邊疆，路徑遙遠，如用周制，人民每次往返時程，也許過於工作時程數十倍。所以不得不改變辦法，將徵工時日變更，每年服役併爲二年服役——一年屯戍邊疆，一年力役。始皇興築偉大工程，不是工程附近所能擔負，必須普遍徵調，方能足用。況戍守邊疆，亦不能三天一更易，五天一交代。

(二) 工役事項 1 築長城 戰國時，燕、趙、秦禦北胡，乃築長城，秦并天下，又使蒙恬將三十萬衆，續築長城，並將以往所築者，連併成一個，由臨洮至遼東，長萬餘里，人民服役十餘年，成爲世界之驚人工程。 2 建宮室 如築信宮阿房宮等，始皇與二世均大興土木，築宮室無厭。 3 築路 始皇欲遊觀國內，乃使蒙恬築路，自九原抵甘泉，鑿山平谷，千八百里。復在燕、齊、吳、楚等地築路，道廣五十步，道旁每隔三丈植樹，實卽今日所謂之行道樹。

四、漢朝 漢時役法有『更役』，『鄉役』，及『泛役』。



(一)更役 漢朝開國，與秦相彷彿，徵工多沿用秦制。更役制即秦時之「更卒」及「正卒」的辦法，漢書載：「秦用商鞅之法……月爲更卒，已復爲正，一歲屯戍，一歲力役，三十倍於古，……漢興，循而未改」（漢書卷二四上食貨志董仲舒疏）。到文帝時，四海承平，力役少，人口多，所以「偃武行文，丁男三年而一寧」。

(二)鄉役 是在本鄉服役，但不一定是力役，其職責有如今日之保甲長，乃是掌管本地的政令、教育、自衛等專項的，按地方組織，設人負責，是地方組織，也是沿用秦制：「十里一亭，亭有長。十亭一鄉，鄉有三老，有秩嗇夫，游徼。三老掌教化，嗇夫職聽訟，收賦稅，游徼禁賊盜。縣大率方百里，其民稠則減稀則曠，鄉亭亦如之，皆秦制也」（漢書卷一九上百官公卿表）。

(三)泛役 除定期徵工外，臨時工役卽爲泛役。「惠帝三年發長安六百里內男女，十四萬六千人城長安，三十日罷。……五年復發長安六百里內男女，十四萬五千人，城長安三十日罷」（漢書卷二惠帝紀）。官吏有罪的有時也罰充勞役：「元狩三年……發謫吏穿昆明池」（漢書卷六武帝紀）。治河徵工也是泛役，且治河有功，得比繇，成六月，如：「成帝河平元年，卒治河者，爲著外繇六月……注：師古曰：「以卒治河有功，雖執役日近，皆得比繇，成六月也。著謂著於簿籍」……後二歲河復決……作治六月乃成，治河卒非受乎賈，爲著外繇六月」（漢書卷二九溝洫志）。「建平二年……葬（太后）定陶，發陳留濟陰近郡國五萬人，穿

復土』（漢書卷一一哀帝紀）。在邊境上因為防備外夷侵略，勞役較內地為多，漢書賈誼傳說：『西北邊之郡，雖有長爵，不輕得復，五尺以上，不輕得見。』

漢時免役（當時稱『復役』）的規定有很詳細的辦法：1 從軍：『漢二年，蜀漢民給軍事勞苦，復勿租稅二歲。』這是因服役過重，特免稅二年，以為體卹，亦寓獎勵之意。又：『八年令吏卒從軍至平城及守城邑者，皆復終身勿事。』又：『十一年六月，令士卒從入蜀漢關中者，皆復終身。』又十二年詔：『吏二千石入蜀漢定三秦者，皆世世復。』這些全是因從征有功，因以免役。2 豐沛為漢高帝家鄉，同鄉同里者，沾帝王之澤，亦得免役：『十一年令豐人從關中者，皆復終身。』又十二年：『以沛為湯沐邑，復其民，世無有所與。』3 民產子免役：『七年，民產子復勿事二歲』（以上各條均見漢書高帝紀）。4 孝弟力田免役：『惠帝四年，舉民孝弟力田者復其身』（漢書惠帝紀）。武帝元朔元年，詔曰：『朕旅耆老，復孝敬』（漢書武帝紀）。5 高年免役：『文帝禮高年，九十者，一子不事，八十者，二算不事』（漢書賈山傳）。『武帝建元元年，民年八十復二算，九十復甲卒』（漢書武帝紀）。6 邊郡：『蠶錯曰：『文帝募民守塞，皆復其家』（蠶錯傳）。7 守家者免役：『高祖十二年，詔興秦始皇守家二十家，楚、魏、齊各十家，趙及魏公子亡忌各五家，令視家，復亡與它事』（漢書高帝紀）。8 給祠：武帝封中嶽山下五百戶，為奉邑，復無有所與。9 宗室：劉氏宗室後代免役。10 功臣後裔免役。11 博士弟子免役以崇儒。12 通經者免役，以崇經術。13

入奴婢：武帝府庫並虛，乃募民凡奴婢者，得以終身復。 14 買復：卽入粟免役，最錯疏：「令民入粟至五大夫，乃復一人」，桑弘羊請令民入粟甘泉，各有差以復終身。武帝時，民多買復，徵發之士日鮮（以上均見漢書食貨志）。元帝永光三年，用度不足，民多復除，無以給中外徭役（漢書元帝紀），所以買復可以說是弊政。 15 流民歸還及充<sup>母</sup>就賤的勿事，以獎勵流亡人民的歸來。自武帝以後，人民因稅役負擔，不勝徵發，逃亡很多，所以有這種獎勵。遇天災民多逃亡，無處取食，所以免役。 16 執喪：「地節四年，詔諸有大父母父母喪者，勿縣事，使得收斂送終，盡其子道」（漢書宣帝紀）。 17 節婦免役：「平帝復貞婦鄉一人」（漢書平帝紀）。 18 鄉縣三老免役：「高祖二年，舉民年五十以上，有修行能率衆爲善，置以鄉三老，及縣三老，復勿絲役」（通考卷一二職役考）。

五、兩晉及南北朝（一）兩晉 晉時戶籍組織如下：「縣戶五百以上皆置鄉。三千以上，置二鄉；五千以上，置三鄉；萬以上置四鄉。鄉置嗇夫一人。鄉戶不滿千以下，置治書史一人；千以上置史佐各一人；五千五百以上，置史一人，佐二人。縣率百戶置里吏一人，其土廣人稀，聽隨宜置里吏，限不得減五十戶。戶千以上，置校官掾一人」（晉書卷二四職官志）。以上與漢時鄉役是相彷彿的。「男子十六以上爲正丁，十五以下至十三，六十以上至六十五爲次丁。十二以下，六十以上，爲老小，不事。」這就是十二以下，六十以上的人全免役，其餘均須服役。

(二) 南朝 『宋孝武大明中，王敬弘上言：「舊制人年十二半役，十六全役。當以十三以上，自能營私及公，故以充役。考之先事，猶或未盡。雖有強弱，不皆稱爾，循及恤隱，可無甚患，庸愚守宰，必有劬劇，況值苛政，豈可稱言。至今逃竄求免，胎孕不育，乃避罪憲，實亦由茲。今呈化維新，四方無事，役名之宜，應存消息，十五至十六，宜爲半丁，十七全丁，」帝從之』(通考卷一〇戶口考)。

(三) 北朝 北朝役制，影響後代的是齊、周兩國的設施。齊分人民爲九等，富的出錢，貧的出力，『齊文宣始立九等之戶，富者稅其錢，貧者役其力』(通考職役考)。這是役制一大變革，而實濫觴於漢代的『買復』。貧富分等標準難立，升降亦難詳確，易生弊端。唐朝因之，敗壞至極，於是逼出楊炎的『兩税法』。到宋朝又生出王安石的『免役法』，這全是後話，此處不詳敘。

周之役制爲：『司役掌役力之政令。凡人自十八至五十九皆任於役。豐年不過三旬，中年則二旬，下年則一旬。起役徒，無過家一人。有年八十者一子不從役，百年者家不從役。廢疾非人不養者一人不從役。著囚札亦無力徵』(通考卷一〇戶口考一)。

兩晉與南北朝的徭役甚繁，人圖避免。率依附於世宦之家，因貴族不任徭役也。

六、隋朝 煬帝即位，戶口益多，府庫盈溢，乃大興土木，男子以二十二爲成了。其時徵工制大約如下：

(一) 徵工制度 因襲北朝周制，凡人自十八至五十有九，均須服役，達六十爲老，免役。豐年徵工不過三旬，下年則一旬。『凡起徒役，無過家一人。其人有年八十者，一子不從役。百年者家不從役。廢疾非人不養者，一人不從役。』

(二) 工役事項 1 開河渠 大業元年三月發河南諸郡男女百餘萬，開通濟渠（卽北運河），又發淮南十餘萬開邗溝。四年正月詔發河北諸郡男女百餘萬，開永濟渠（卽衛河）。六年十二月，又開挖江南河（卽南運河），自京口至餘杭（浙江杭縣）八百餘里。 2 鑿馳道 又自榆林北境修築至薊長三千里之道路，名爲御道，全國人民被徵。 3 築長城 縣亘七百里。次年又徵工十五萬，緣長城險要築數十城以遏胡寇。開皇七年，又徵丁十餘萬，築長城。大業四年又徵男丁二十餘萬築長城。統計隋時築長城徵工達五十餘萬工。這項工程，可以說是自衛工程。 4 建築宮室 開皇二年造新都，名新都曰大興城，煬帝時建東都，每月徵工二百萬人。又徵工數萬，建顯仁宮西苑及迷樓等。

七、唐朝 高祖武德二年，初定租庸調法，雖曰有田則有租，有戶則有調，有丁則有庸，但徵賦仍以人丁爲定則，凡授田者，每丁每年應納粟二石，相當今日之田賦，其時名曰『租』，卽粟米之徵。丁隨鄉出，每年繳納綾絹各二丈，如織布，須較綾絹多繳五分之一，繳綾絹者同時仍須繳綿三兩，織布者同時仍須繳麻三斤；此種辦法其時名曰『調』，卽布縷之徵，相當今日之戶稅。每丁每年服役二十日，欲求免役，每日納絹三尺，以抵勞役，這種力役之

徵，其時名曰『庸』。遇徵工日數超過二十日，如溢出十五天，准免『調』，溢出三十日，『租』『調』俱免，以示體卹或補償之意。遇年稔不佳時，有免役之規定，如據舊唐書食貨志載：『凡水旱溢霜爲災，十分損四以上免租，損六以上免調，損七以上，課役俱免。』

戶籍問題也爲當時所注重，因爲是工役的標準，所以：『唐令諸戶以百戶爲里，五里爲鄉，四家爲鄰，三家爲保，每里設里正一人，掌按比戶口，課植農桑，檢察非違，催驅賦役。在邑居者爲坊，別置坊正一人，掌房門管鑰，督察姦非，並免其課役。在田野者爲村，別置村正一人，其村滿百家，增置一人，掌同坊正，其村居滿十家者，隸入大村，不必別置村正。天下戶量其資產升降，定爲九等，三年一造戶籍』（通考卷一二職役考一）。

後來人民多勾結賄貨官吏，求居下戶，於是戶籍等第之升降不實，隱漏逃避，敗壞已極。因出力役不平，弊病叢生，到德宗時，楊炎爲相，以戶籍隱漏，徵求煩多，乃將一切租庸調合併爲一，按田畝徵爲標準，而改收賦稅，分夏秋兩季徵收，夏稅六月內納畢，秋稅十一月納畢，是爲兩稅制。徵工制度至此算是告一結束，不應再行徵工。但自唐中葉以後，又開始按『人口等第』徵力役了，是無形加重人民一層擔負。

八、宋朝（一）宋初徵役種類及辦法 宋沿用唐中葉以後之徵工制，既行兩稅，又徵力役，且役法名目繁多，最爲糺政：

『宋法役出於民，州縣皆有常數，宋因前代之制，以『衙前』主官物。以『里正』，

「戶長」，「鄉書手」，課督賦稅。以「耆長」，「弓手」，「壯丁」，逐捕盜賊。以「承符」，「人力」，「手邊」，「散從」官給使令，縣曹司至押錄，州曹司至孔目官，下至雜職虞候掠指等人，各以鄉戶等第定差，京百司捕吏，須不得役乃聽。……京西轉運使程能，請定諸州戶爲九等著於籍，上四等量輕重給役，餘五等免之，後有貧富隨時升降，詔加裁定。淳化五年，始令諸縣以第一等戶爲里正，第二等戶爲戶長，勿冒名以給役，自餘差役，多調廩軍。……然役有輕重勞役之不齊，人有貧富強弱之不一，承平日久，姦僞滋生，命官形勢，占田無限，皆得復役衙前，將吏得免里正戶長，而應役之戶，困於繁數，僞爲券書困於形勢之家，假佃戶以避徭役，……自里正鄉戶，爲衙前主典府庫，或輦運官物，往往破產。……民避役者，或竄名浮闖籍，避爲出家，……韓琦上疏曰：「州縣民生之苦，無重於里正衙前，有婦母改嫁，親族分產，或棄田與人，以免上等，或非命求死，以就單丁，規圖百端，苟免溝壑之患，每鄉被差疏密，與費力高下不均……富者休息有餘，貧者散亡相繼……請罷里正衙前……」（宋史卷一七七食貨志上五）。

「熙寧元年，如諫院吳充言：「今鄉役之中，衙前爲重，民間規避重役，土地不敢多耕而避戶等，骨肉不敢義聚而憚人丁，故近年上戶寢少，中下戶寢多，役使頻仍，生資不給……不得已而爲盜賊。」」（同上引書）。

「帝聞內藏庫奏，有衙前越千里輸金七錢，庫史邀乞，踰年不得還者，帝重傷之。」

(同上引書)

『宋代役夫之名，有衙前，散從，衙前今之內班門子也，散從今之外班阜隸也。』

(楊慎：藝林伐山卷一三)。

(二) 役政改革經過 徭工之制壞至此境，非改絃更張，不足以挽救，到了王安石執政，改行『免役法』，廢差役制爲募役制，令民出稅錢以充募資，由政府另募無定業的人民充役。分民貧富爲五等，按等繳錢。鄉戶自四等，坊郭自六等以下免繳，官戶、女戶、寺觀、未成丁減半繳。皆用其錢募三等以上稅戶代役，隨役重輕制祿。先視州縣應用僱值多少，隨戶等均取。凡當役人戶以等第出錢，名『免役錢』，其坊郭等第戶，及未成丁、單丁、女戶、寺觀、品觀之家，舊無包役而出錢者，名『助役錢』。又於額外增取二分，以備水旱欠闕，謂之『免役寬剩錢』。

這樣改變，也不無方便可稱，不幸當時有新舊黨之爭，王安石爲新黨之首，舊黨因以種種理由反對新法，新黨則辯護之，莫衷一是，於是免役與徵役，隨着更迭，法旣不定，流弊因而更大。

當時反對免役法最力者則爲劉摯楊繪，二人反對理由如下：

『監察御史劉摯，謂昨者團結保甲，民方驚擾，又作法使人均出緡錢，非時尙降戶等，期會急迫，人情惶駭，因陳新法十害。其要曰：1 上戶常少，中下戶常多，故舊法



上戶之役，類皆數而重，下戶之役，率常簡而輕，今不問上下戶，概視物力以差出錢，故上戶以爲幸，而下戶苦之。 2 歲有豐凶，而役有定數，助錢歲不可闕，則是賦稅有減闕，而助錢更無錫損也。 3 役人必用鄉戶，爲其常產則自重，今旣招雇，恐只得浮浪姦僞之人，則帑庾場務網運，不惟不能與幹，竊恐不勝其盜用，而冒法者衆。 4 至於弓矢、耆壯、承符、散從、手力、胥史之類，恐遇寇則有繞逸，因軍輒爲騷擾也』（宋史卷一七七食貨志上五，括弧內數字爲本書作者填入）。

『楊繪……疏辯之曰：「……助役之利一，而難行有五，請先言其利：假如民田有一家而百頃者，亦有戶纔三頃者，其等乃俱在第一，以百頃而較三頃，則已三十餘倍矣，而受役戶口，均齊無異，況如官戶則除耆長外，皆應無役。今例使均出雇錢，則百頃所輸，必三十倍於三頃者，而又永無決射之訟，此其例也。然難行之說有五：民惟種田，而責其輸錢，錢非田之所出，一也。近邊州軍，就募者非土著，姦細難防，二也。田稅多少不同，三也。耆長雇人，則盜賊難止，四也。衙前雇人，則失陷官物，五也。乞先議防此五害，然後著爲定制』（同上引書）。

於是同判司農寺會布據楊繪劉摯所言，而加以反詰，其理由至爲充足，大爲變法者張目：『其略曰：「畿內上等戶盡罷昔日衙前之役，故今所輸錢，比舊受役時，其費十減四五。中等人戶，舊充弓手、手力、承符、戶長之類，今使上等及坊郭、寺觀、單丁、官戶，皆出錢以助

之，故其費十減六七。下等人戶盡除前日完役，而專充壯丁，且不輸一錢，故其費十減八九。大抵上戶所減之費少，下戶所減之費多。言者謂優上戶而虐下戶，得聚斂之謗，此臣所未喻也。提舉司以諸縣等第不實，故首立品量升降之法，……今品量增減，亦未爲非，又況方曉諭民戶，苟有未便。皆與釐正，則凡增減，實未嘗行。言者則以謂品量亦等者，蓋欲多斂雇錢，升補上等，以足配錢之數……此臣所未喻也。凡州縣之役，無不可募人之理，今投名衙前半天下，未嘗不典主倉庫場務網運，而承符手力之類，舊法皆許雇人，行之久矣。惟着長壯丁，以今所構置，最爲輕役，故但輪差鄉戶，不復募人。言者則以謂衙前雇人，則失陷官物，着長雇人，則盜賊難止，又以謂近邊姦細之人應募，則焚燒倉庫，或守把城門，則恐潛逃外境，此臣所未喻也。免役或輸錢，或納斛斗。皆從民便，爲法至此，亦已周矣。言者則謂直接輸錢，則絲綿粟麥必賤，若用他物準直爲錢，則又退揀迄索。則當如何而可，此臣所未喻也。」（同上引書）。

（三）折衷辦法 新黨提倡雇役法，舊黨維持差役法，各有利弊，已如前述。孝宗乾道五年，處州松陽縣首倡『義役』，就是各戶按次輪充差役，服役時，由其餘各戶出來穀助之。這種辦法，推行很廣，其不願義役者，仍行差役。所以『義役』之利有三，役戶無破產之苦；官吏不能借升降物力以肆擾，且一處役費，平攤派，由人民自辦，更可公平。

九、遼金元（一）遼 遼史不詳，大約仍是採差役制，如：『遼建五京，記各京戶口之

數，有天子踐位，又置宮衛，分州縣，析部族，設官府，籍戶口，備兵馬，以服徭役』（胡善恆：賦稅論）。也有開墾工役事項：『太平十五年，募民耕濠河曠地，十年始租』（遼史食貨志）。

（二）金 金時定男女二歲爲黃，十五以下爲小，十六爲中，十七爲丁，六十爲老，無夫爲寡妻妾，賭篤廢疾不爲丁。戶籍組織多從唐制，有鄰有保，並設『坊正』，『里正』，『主首』，『壯丁』等。並按遼人分士庶之族，賦役均有等差。

（三）元 元時多採唐制，與租庸調制，大同小異。泰定初，又有所謂『助役糧者』，其法命江南民戶有田一頃以上者，於所輸稅外，每頃量出助役之田，具書於冊，里正以次掌之，歲收其入，以充助役之費。至元二十五年，又募民能耕江南曠土及公田者，免差役三年。

十、明清 明時整理戶籍，分別戶類，人戶避徭役者曰逃戶，又分丁爲二等，十六歲以上者爲成丁，以下者爲未成丁。成丁而役，六十而免。又置五種冊籍：『黃冊』，『白冊』，『魚鱗冊』，『逃戶周知冊』，『鼠尾冊』，均爲登記戶口，記載丁賦之冊。丁役繳納之法，其時有四：『芹曰「網銀」，舉丁四糧六而總徵之，易知不繁，猶網在綱。次曰「一串鈴」，爲影收分解法。次曰「十段錦」，其法算每年丁銀差力各若干，總計十甲之田，派爲定則，如着甲有餘，則留以爲二甲之用，不足則提二甲補之。次曰「一條鞭法」，其法通丁糧雜役爲一條，總徵而均支之。世宗嘉靖九年，令天下有了無糧者，編爲下戶，仍納丁銀，有丁有糧者爲

中戶，糧多丁少與丁糧俱多者爲上戶。記差丁差均照丁糧并納，始隸於州縣。一歲之役，官爲食募力差，則計其工事之用，量爲增減，銀差則計其交納之用，加以徵耗。凡額辦、京庫、歲需、與存留供億諸用度，以及土貢方物，悉併爲一條，皆計畝徵銀，折辦於官。試行之初，屢行屢止。至神宗萬曆年間，因提編增額，逋糧愈多，規避亦愈巧，或解而愆限，或至十餘年未徵。而輟收一縣，有僅至十萬者，逋欠之多，縣各數十萬，於是改行一條糧法，得免科擾，人民輸納旣便，徵收亦易，濫差雜費，諸得蠲除，……行之旣便，遂爲定制』（胡善恆：賦稅論，頁二九一）。

清沿用明制，採一條糧法。『人丁口賦，以貧富爲差，分上中下三等，科錢多寡，各地不同……雍正時，因各疆吏奏請，以丁役攤入地畝，名曰地丁，輸納解徵，丁隨地起。於是田畝丁以徵輸，丁隨田以買賣，有地者納稅，無地者免除』（同上引書，頁二九一——三）。

總之，到明、清兩朝，戶口整理比較有頭緒，徵工無形中沒有了，清按地徵銀，是力役均歸有田者擔負。但是差徭與遇非常時期的工役仍不免除。如當時衙門仍須某種人員如各行各業，按期供應差役。用手車時，衙屬縣區之內，專有人自備手車者前往供役，服役者得免稅額種官田，如軍田等。各省地類比徭役種類很多。所謂東南賦重而役輕，西北賦輕而役重是也。遇河堤潰決，凡有利害關係者，亦必須應召搶險，否則除違法外，且常激起地方公怒。在山東境內的運河，每三年一小挑，五年一大挑，挑挖時，遠者納糧以抵工，近者出人供力，由官給

銀，名曰『役銀』，挑挖動輒用工數十百萬，費時以月計。

## 第二節 對先代徵工制度之認識

綜上而論，周時徵工制度已具有規模，徵工原則，以迄於今，仍多可通行。秦以建國新興，始皇好大，於是力役之徵，守戍之勞，無年或息，而徵工偉大成績亦表現於是時。漢因秦制，而『買復』之制，實開後世以金錢代力役之例，致失徵工本質，幾乎人盡『買復』，無力可徵。迨北齊，富者出錢，貧者出力，並分戶爲九等，按貧富之級，分別出錢出力，此又用金錢代工役之進一步辦法。且力役之出，不以丁爲準，而以戶爲則，戶難定等，於是後世宗之者弊端叢生。隋時徵工以丁爲標準，工役之成效，超秦代而爲後世所不及。唐初行租庸調之法，力役仍以丁爲計算單位，後又改以戶爲單位，於是弊端百出，敗壞已極，無法收拾，乃行楊炎兩税法，宋時又按戶等第徵役，弊端仍不可免，於是有免役與差役之爭。明、清仍徵錢代役，實行一條鞭辦法。役政無形消滅。綜觀各代徵工制，吾人可得以下之認識：

一、工役是一個國家所必行之政，有其客觀之需要，所以各朝僅有改變徵工辦法之設施，而未有取消徵工制度之擬議，僅有減輕力役之疏奏，而少有全部蠲免之可能，故宋曾布說：『昔之徭役，皆百姓所爲，雖凶荒飢饉，未嘗罷役。』

二、徵工之本旨與真諦，各朝均未闡明，於是工役兵役與賦稅三者相混不分，百姓見其

一，而畏及其二。按丁出役，役可以錢代，以增稅入，甚至改徵役爲收錢，則徵工無異於人丁稅，然力役因事實之需要，不能廢除，代役之錢又挪作他用。唐時卽將庸併入租調。然仍不免力役之徵，這是重徵。宋時或徵工或徵免役錢，是三徵也，明時又改徵金錢，是四徵也，實際情形，恐仍不止此。因專業有不得不建設者，工亦不得不徵也。

三、各代辦理徵工，人民多苦之，考其原因，多以辦理未善，或徵調過重。茲舉一二例於下：（一）漢文帝時，鼂錯說上曰：「今農夫五口之家，其服役者，不下二人，其能耕者不過百畝，百畝之收，不過百石，春耕夏耘，秋穫冬藏，伐薪樵，治官府，給繇役，春不得避風塵，夏不得避暑熱，秋不得避陰雨，冬不得避寒凍，四時之間，亡日休息，又私自送往迎來，弔死問疾，養孤長幼在其中，勤苦如此。」（漢書食貨志上）。（二）隋大業三年，「帝（煬帝）北巡狩，又興衆百萬，北築長城，……死者大半。」（隋書卷二四食貨志）。（三）宋時，「三司使韓絳言（「聞京東民有父子二丁，將爲衙前役者，其父告其子曰：吾嘗求死，使汝曹免於凍餓，遂自縊而死。又聞：江南有嫁其祖母及其母，析居以避役者；又有鬻田減其戶等者，田歸官戶不役之家，而役並於見存之戶。」（宋史卷一七七食貨志）。

其他因徵工擾民虐民之情，不可勝數，何以不善至此！茲略舉原因，約得下列諸端：（一）歷代層層重徵過重，已如前述，且以兵役過繁，因而影響工役。（二）官庭衙役過重，權勢之家，以勢欺民。（三）戶籍人丁，調查不清，隱匿規避，官人勾結以舞弊。民數不清，負役不

能公平。(四)地方組織不健全。總之，歷代役工擾民，非徭工制度本身之害，乃辦理未得當也。

四、宋時因免役法，致起爭辯，實則免役與差役各有利弊。免役之利，新黨已盡言之矣。茲復申述一二於下：(一)貨幣經濟時代：勞役可以貨幣代替，可以工資計算。(二)富戶或鉅室不習於勞役者可出錢代替。(三)工程有屬專門技能者，非一般人民均能勝任，有免役錢，可雇用專門人才，使工作完善。(四)免役錢手續簡單，徵錢以貧富為主。變動較慢，徵役以丁口為主，變動較快。徵役對人工支配監督不易，徵錢則雇用人工，隨工程而定，支配與監督均易。(五)徭工制度，似為初期農業社會所通用，不宜於工商業經濟社會。在商業社會中，民生複雜，分工嚴密。

然而免役法，根本違背近代徭工的本旨。人民以錢給公家，公家募工以代徭，是免役錢無異賦稅，如依丁口繳納免役錢，即為丁口稅，丁口稅在賦稅論中，為最劣之賦稅。且既與賦稅無異，何如直接徵稅。

五、婦女被徵工，漢已有記載，即惠帝三年，曾徵長安六百里內男女十四萬六千人修築長安城，五年又徵男女築城。晉時規定男女十六以上為正丁，十二以下六十以上為小，免徵。隋時以男丁不足用，徵及女子。如大業元年，發河南諸郡男女百餘萬，開通漕渠。六、徵募工役事少，婦女專重治內，婦女被徵服役之事漸少，及婦女纏足之風起，徵女服役事遂廢止。

六、免稅之舉，歷代均有明文記載，但權勢之家不可侮，貴族不任賤事，於是貧與富，平民與貴族之負擔乃不公平。

七、先代徼工之憲法，與今不同，且有主徼工，多為本身享樂，而利不及民。



## 第三章 我國國民工役年來推進之狀況

### 第一節 推進之經過

民國以來，徭役廢除，代之而興者爲具有國民經濟建設性之國民工役。總理在地方自治開始實行法中，主張實行義務勞力：「一境之內，如人盡所長，爲公家服一兩個月的義務，長於農事者，爲公家墾荒，則糧食足矣。長於織造者，爲公家織布，則衣料足矣。長於建築者，爲公家造屋，則房舍足矣。是以吾人之衣食住，皆可由義務之勞力成功，自治區之人民，皆有雙手，只要各盡其長，則萬事具備矣。不必於窮鄉僻壤，搜括難得之金錢，籌集大批之款項，始能從事於自治也。」這段話奠定了今日工役之理論的基礎，包含有三點要義：一、義務勞動爲地方自治要素之一。二、國困民窮，實行義務勞動，可以達到物質建設之目的。三、服役應各盡所能，各盡所長。

民國十七年以來，新政厲行，建設加緊，各省對公路之建築，均以需要而努力推廣。如四川公路，於十三四年間，山東始於十九年間，均係徵工辦理，工役之有法律的根據，始於二十一年六月一日，是日中華民國訓政時期約法公佈，該法第二十六條規定「人民依法律有服兵役及

工役之義務。』但我國對工役加以有意義的有組織的大規模之推動，則始自二十三年，可以說中國國民工役之基礎奠定於是年。

二十三年四月二十五日蔣委員長根據約法，通電各省實行『勞動服務』說：『按訓政時期約法第二章第二十六條，本已規定人民依法律有服工役之義務，應自本年一起，各該省人民，凡已屆成年者，每年至少須服工役三日。』凡屆成年人民每年均須服役三天之規定，正式開始於本年實行，至其實施辦法，令各省按需要及地方情形社會習慣等，自行擬訂，而不妨農業為第一要義。同年十二月二日，蔣委員長復發出『冬午參京電』，通令浙、蘇、皖、鄂、豫、贛等十六省主席遂行國民工役，其文曰：

『查現代國家之人民，應服工役，多已著為定法，切實施行。蓋養成勞作習慣，促進建設專業，振發奉公觀念，三者涵義，胥在其中，即我國所謂使民以時，及欲富教民以勞之古訓，亦正同此理。今我國生產落後，經濟疲弊，一般國民，尙隨處皆呈散漫怠惰之現象，則施行工役，實最為對症之良劑，是以中正自本年秋間以來，即迭電各省令速規定辦法，趕緊實施。第此事創造伊始，欲求行之有效，則必各省有通盤之計劃，各縣有適當之步驟，不驚高遠粉飾之虛談，而以實事求是，不斷努力以赴之，乃確能使地方人民收穫其益，茲特再本此旨，詳為指示。各省政府自本年一起，應即分別規定人民服工役之辦法，及施行工役時應治事業之種類，令飭所屬各縣切實辦理，各縣於奉到此項辦法之後，尤應遵

循已定之原則，斟酌當地之情形，分別緩急，詳訂程序，逐步推行，所徵之工，不必求其一次數量之多，應唯求其輪流而普遍，所治之事，不必徒驚項目之繁鉅，應唯求其易成而有益，總以使民不感苛擾，毫無損失，雖出其勞力，而仍身受其福利，則自然樂於從命。例如某縣某鄉，今年應先疏浚某段河流，某遺溝渠，或修築某處堤岸，某處橋閘，則各該縣長或區長，應即統籌設計，將其長度深廣，及工程標準，分別詳為規定，如一年不能完成者，則無妨寬展為二年三年或五年，均無不可，但每年施工程序與完工進度，悉視工程之繁簡，與民力之多寡，折衷至當，分年委任，俾達於完成為止。又如某縣某鄉，有荒山若干，適於造林，本年其地有若干人民，應服工役，可栽若干樹苗，此項樹苗應由何處發給，依此分配，則該處造林工作，幾年可以完成，省應於辦理之先，一一計及，蓋整個計劃，必當預定，而工作程序，則無妨分期管課。又如徵工築路，固為今日最急之務，然亦不必專以道路省路縣路為限，即鄉村小路，亦應酌量開闢，藉便交通。以上不過姑舉舉舉舉大端為例，其他如各縣各鄉地方專業，所應建設與辦者，皆應責成各縣長，因地制宜，詳細規劃，務就各鄉分區舉辦，每年必有一種工作舉辦，並使服役人民，得就本鄉近處工作，則人工益便，而收效益易。惟當施工之先，凡指揮管理與監察之辦法及人選，均必妥為規定，以專責成，俾免凌亂無序，草率從事之弊，尤應力防半途而廢或年久失修之虞，其在將施工役之際，則下列三事亦須同時注意：第一各縣縣長及當地紳董，不得藉口虛修

公舉，擅向民間派款勒捐；第二凡規定應服工役之人，概須親自應徵，不得縱容規避；第三興辦工程，應以有裨一地方之公眾利益爲限，當地紳董，不得藉公濟私圖利個人。此實使人民信仰服務工役之重要關鍵，必須嚴加考察，倘有敢於違犯者，無論縣長或當地紳董，均應盡法嚴懲不貸。凡上所講，務希兄弟等悉心體念，限期舉辦，並應定爲各縣長重要之考成，促進建設，復興經濟，實繁於是，幸勿玩忽，並盼於電到兩個月內，將各縣擬定施工程序，列成表格，詳報南昌行營，以憑考核爲要。」

二十四年二月十八日蔣委員長在南昌勵志社開幕時，曾勗勉同志說：「當前革命建國之要務，在養成勞動服務之習慣，提高服務之精神。」中央黨部於四月二十五日通過「黨員推行勞動服務辦法」九條，規定全體黨員必須參加勞動服務，同時新生活運動會亦規定勞動服務辦法，並由該會總會頒發「勞動服務團組織大綱」十條，於是各地之勞動服務團響應成立者頗多。五月十二日，蔣委員長通令鄂、豫、皖、贛等省，實施工役，並指示要點。八月間因江河氾濫，洪水爲災，受災城區遍於長江黃河流域各省，委員長復發出通電，訓勉各省官民，努力救災，並應致力國民經濟建設，建設網要八端；首重提倡徵工。九月四日，委員長又發出「支蓉秘電」，並規定該年冬季徵工服務辦法大綱九條，其文曰：

「各省政府主席勗鑒：查人類以勞動爲本能，國民尤應以勞動服務爲天職。我國凡百建設，積廢莫舉，固由財力不充，亦因人力未盡。財力原不可以驟裕，而人力則爲我所優

爲，含短從長，則該民以勞，實當今施政所要之急務。倘能督勵有方，使全國之民，每年在相當期間內，願獻其餘力，以爲國家社會之中心工作，一致服務，則人盡其力，自不患地不得盡其利，物不得盡其用，百事修治，胥將於此肇端。本委員長深知其然，故於昨年四月十二日，先後電令蘇、浙、鄂、豫、贛、閩、湘、陝、甘、晉、冀、魯、察、綏、寧、夏等省，厲行人民服工役辦法。本年五月復電令川、黔、滇等省一體遵辦各在案。邇來各省有擬具辦法大綱並施工程序呈行審核定施行者，有經核定辦法大綱而未據呈施工程序者，奉行尚不一致，成效更渺不可期。顧本年南北各省水災奇重，既未發水區域，又多古旱災。每念災患之威，無論添募，尤爲人舉不修，人力未盡之表徵，與其倉皇拯救於寧後，曷若未雨綢繆於事先，故爲集中力爲，並其可急起見，本年冬令實行國民勞動服務，自應以各省人民總動員會力籌辦水利，及其他有關之舉，特規定冬令徵工服務辦法大綱如下：

(一) 自本年十一月一日起至明年三月三十一日止，定爲國民勞動服務水利季節。  
(二) 本省各縣之工作業務，以開導水利工程如浚河築堤修築管渠挖塘等項工事爲主，並及造林築路開闢交通運輸，在水利工程需要較少之無水災區域，則尤應注重植樹造林。  
(三) 本季節之業務勞作，除一般人民應遵照人民服工役法規照役外，凡各省各級官廳公務人員，及各地軍隊官兵，一律均須參加服役，以資提倡。中寧以上學校教職員學生，在年假

寒假期間，亦應各服工役十日。(四)各省市府應將原定施政綱要之中心工作，及人民服工役案內之有關水利造林築路各事項，斟酌各該地方實際需要之情形，分別緩急輕重，從新規定，雖本季節之中心工作概以上列各種業務為最注重，然在同一地區中，究以何者為首要，同一業務中，以在何區為首要，何區為次要，應調查清楚，妥為配合，悉依照徵工規則，分期分區分組徵工辦理之。凡分區施工者，應注意全部工程之聯絡，以完成其效用。區與區間，應規定徵工運用辦法，俾能適應需要，依期竣工。(五)徵工之召集分配及遣還等事項，應參用徵工原則辦理。(六)各省市府在本年十月底以前，應按本季節所需要辦理徵工之事務，及技術指導人員，及督工工頭人數準備完成，按照人事技術及管理各科目，分別切實施以訓練，並應預計需用各種工程用具，分別製造購備，勿使臨時有工無具，貽誤工事。(七)關於辦理事務，或技術員工之監督考核及使用工具之稽核辦法，應由各省市府嚴密規定執行之。(八)各省市府辦理本季節之專業經費，應極力撙節，自行規定籌措，及支用辦法。如實無法可籌，或所籌不敷開支時，姑准在本年度預備費項下支用一部分。(九)各省市府應於本年九月三十日以前，遵照本大綱，將各該省市全部徵工服務計劃，及預算書，並附各必要圖表，呈候行營核定施行。

以上九條，仰各該市駐在之軍政長官，督同所屬，切實遵照辦理。要之，利用國有勞力，舉辦切要事業，於國民經濟之建設，所關實大，倘能全國一致踴躍推行，則收效之

宏，成就之速，實可操券而待。惟茲事體，不難於徵工集團，而難於設計準備，關於因人因時因地因事四者之關係，應如何分配，乃能適宜一切指導監督，應如何以最大努力，始能推進工作之效率，尤盼悉心計議，切實執行，幸勿視為具文爲要。蔣中正支蔭秘印。

同年十月十日，蔣委員長發表『國民經濟建設運動之意義及其實施』一文，亦詳詳訓勉同胞應贊助政府實施徵工制度，鼓勵民衆參加義務勞動。

二十五年元旦，蔣委員長廣播講演『國民自救救國之要道』，以提倡徵工爲最緊急之辦法，並謂古人所謂之『以勞教民富』及『憂勞與國』等格言，與現在所謂之勞動服務，理正相同。未久，中興黨部即通過『國民工役法』原則，十月十五日，行政院以各地辦理徵工服務尙多應改進之處，乃參照過去利弊，及將來需要，頒發各省市徵工服役辦法大綱十二條，將徵工範圍，服役辦法等均有詳細之規定，並飭於工役實施前三個月，遵照大綱，將各該省市全部徵工服役計劃及預算表等呈候行政院核定。並規定關於民工食宿津貼服役時期及免役等事項特加注意四點。行政院旋又頒發各省市徵工服役考核及獎懲辦法，內政部乃組設『勞役工作審查委員會』，將各省市徵工成績，加以評核，編成各省市服工役工作報告審核總講評，及報告式六種。

二十六年五月五日，政府公佈中華民國憲法草案，其第二章『人民之權利義務』，第二十二條，亦規定『人民依法律有服兵役及工役之義務』。是與訓政時期約法第二章第二十六條之規定相同，已成爲國家基本法條之一，固無疑義。同年七月七日，蘆溝橋事變後十日，即十七

日，政府宣佈國民工役法，共計六條，繼於十月二十日，內政部公佈國民工役法施行細則二十一條。至此，國民工役以往之枝節斷片，隨理論與實施，乃調攝統一，治為一爐，一為法典，此後問題，則為全國各處如何遵循施行耳。

因抗戰關係，先於國民工役法前公佈軍用徵用法，該法徵集軍員實與行政院於二十六年七月十日會令公布，同法施行細則亦由兩機關於十二日開會令公佈施行。防空法於同年八月十九日由政府公佈，該法之規定，人民有防空服役之義務。

二十七年四月政府為安置戰時難民及多機關被疏散公務員起見，乃公佈『非常時期難民服務計劃綱要』十五條，再救濟於服役。五月間又先後公佈『非常時期服務團法』二十二條，及『非常時期服務團員登記及選派辦法』五條，此項服務團之規定，為安置各機關疏散及撤公務員之籌策。本年關於國民工役之法規，僅由內政部公布『各省市國民工役工作成績考核及獎懲法』十五條。

綜上而論，我國國民工役之最高原則，首為總理所提倡，雖助完成於蔣委員長。就發展之演變而論，徵工之施行始於北伐之成功，二十三四年間行益廣不遺餘力，而『冬午京參』乃『支秦秘』兩電，尤集當時徵工之理論與實施辦法之大成，未可以具文視之。故錄全文於上。二十六年工役法告成，此後則可遵循進行，發揮其抗戰建國之偉大功效矣。



## 第二節 推進之成效

徽工爲歷代君王所厲行，爲近來賢明領袖所倡導，已如前述。自民國二十四年以來，推行遍全國，建設成績之偉大，實足令人驚異。以往之可歌可泣成績，固筆不勝書，卽年來之築路、浚河、修堤、植林及墾荒等，何莫不由於徽工之所致。關於徽工之統計數字，尙屬零碎散亂，一時無法窺其全豹。茲就全國公路一項而論，公路之建築，可謂突飛猛進，然此均爲徽工之結果，均爲各縣各保民衆一滴滴一點汗建國之偉業。自抗戰轉入第二期以來，一切運輸幾全賴公路汽車。故後方公路之建設，爲適應非常時期之需要，進行頗速。如滇緬公路，凡長九百六十公里，所經之地，又多崇山峻嶺，難於施工，而全線從興工迄完成，費時未及一年，經費不足千萬，舉世認爲難能可貴，讚美不置。近據交通部統計，除西南西北適達邊疆之國際路線不計外，正在進行而將完成之公路，有六千一百三十一公里，至於已經改善與培修之公路，則達一萬二千八百二十六公里。

戰前各省市之徽工成績，報告不全，茲僅就二十五年各省市行政報告中，擇有關徽工服役之事項，撮要陳述如下：

江蘇 導滙入海工程，爲解決該省水利問題根本大計，二十三年冬已開始設立工程處，二十五年復加工趕辦，民夫到工最多數至二十三萬人以上，截至二十五年底，合上年併計完成土

方五千五百三十餘萬公方，已達全工十分之九而強，當此工作緊張時期，中外人士，絡繹登觀，期以必成，愈策孟晉，復徵集黃水災區難民，以工代賑，辦理堵口復堤兩項工程。各縣勞動服務與役工浚河，以兩項性質大致相同，各縣均併案籌辦，並將全省各縣分八區，派員指導。入春以後，各縣陸續呈報開工，至六月底，全部告竣，共計完成土方二千一百九十四萬餘公方。其他由省府主辦者尙多。公路方面共完成通車六百二十餘公里，共支出工程費約合二百數十萬元。

浙江 二十四年度冬令國民勞動服役，由省府組織勞動服務辦事處，主持徵工及工程事宜。工程種類分省縣及鄉鎮三種，每種各分水利築路造林三項。各該工專均由縣市政府及鄉鎮公所分別定期召集壯丁，按月到工專地點工作，至二十五年八月工事結束，計參加服役壯丁共為二百十二萬一千六百四十六人，約佔全省壯丁人數百分之五十。已完工程數量，水利部分，其數字以土方計者，共三百三十五萬七千二百三十七公方，以長度計者，共七百十二餘公里，以面積計者，共三百四十一餘畝，築路部分，其數字以土方計者，共三百零一萬三千六百七十公方，以長度計者，共一萬零九百一十餘公里，以面積計者，共七十餘市畝。造林部分，其數字以株數計者，共一千一百零八萬一千五百一十株，以長度計者，共三十六公里，以面積計者，共二萬八千八百三十九市畝。

江西 該省自二十四年以水利建設為中心工作後，所有各縣應行興辦各項水利工程，均依

照冬季人民勞動服役辦法，徵工辦理，分爲三期，第一期武寧等四十縣，第二期銅鼓等三十五縣，第三期萬載、崇仁二縣。自二十四年冬季興工，迄本年三四月底所完成者，有南昌等四十九縣築堤堵口工程，寧都等十四縣護岸工程，金谿等十四縣疏浚湖河灘港工程，及其他各縣水閘涵洞壩堰抽水等項工程。此外並以工代賑，修復江湖各大堤，土方一、五五二、四〇一市方，所保護之農田約五十六萬畝。徵工鋪修公路者有五十九縣，共徵工三、六六七、九一八工，又修築公路七百三十三公里。

湖北 湖北於二十四年冬徵工迄二十五年春，完成新路工程五六七公里，鋪築完成之路面長六五五公里。整理重要民堤民埝，約四、八三四、一二三市方，均以各縣壯丁分配修築，其有災情嚴重者，由賑款項下酌予津貼。

湖南 自二十四年冬起徵工築路至二十五年底止，先後共完成五八一公里，未竣工者二八一公里，並浚河治水，修築塘壩。

四川 徵工植樹者一百三十六縣，共植二、〇七一、一〇一株，面積約一九、三七七畝，水利工程以都江堰爲最重要，省府撥款十五萬元，徵工三十餘萬，將積年累修累毀之都江魚嘴建築完成，爲川西平原最大水利建設。又製定各縣掘塘蓄水標準辦法，頒發各區專署及各縣遵辦。又自二十四年十一月徵工至二十五年底，共完成公路一、一一二公里。

山東 徵工新開築公路長五四八公里，土方合計五、六二〇、〇〇〇立方公尺，補修省

道，延及十縣，合計達一、八二〇公里。在水利方面，自二十四年黃河在蘆莊決口，該省西南各縣，受災既極慘重，而東北諸流，如衛河、小清河、徒駭河、運河堤岸之修，趙牛河、新高津河及篤馬河之疏浚，亦工程浩繁，共計徵工十二萬餘人，達五百七十九萬餘工，土方總數為一千〇〇五萬餘立方公尺，徵工折價約一百五十餘萬元。黃河與北運河聯運工程全部約須款六十二萬元，二十五年完成約一半，預計二十六年底即可全部竣工。各縣公路河岸及城鄉隙地散植樹株計共成活七百二十八萬八千四百餘株。復移運黃河水災區內難民六、一〇七日，計一六、七六九人至利津、霑化等遊荒地墾植，設立墾區。

安徽 該省對於礪堡之構築，過去均屬認真，二十四年至二十五年間，礪堡缺少者興建，被焚者重築，不合法者修整，共計完成二七、二一七座。水利方面，統計長江淮河幹支各堤，內河湖堤河渠堰等項工程，二十五年份共完成土方數一萬四千餘萬公方，以每方工價一角計，共應折合一千四百餘萬元。至其他因興辦浚河築堤建閘等工程而增加地價及逼出荒地，總計值二千萬元，嗣後每年可增加生產一千萬元。公路方面截至二十五年底止，已鋪路面者約一千三百公里，土路通車者約五千公里，本省與鄰省及各縣與重要鄉鎮大致均有公路可通。

南京市 二十五年四月市府奉諭增設勞動服務科，或勞動徵工股，徵調民工，編配囚犯、難民、乞丐等，舉辦平土、填塘、浚河、築堤及其他同等性質之簡易工程，該府乃於七月一日於工務局第二科增設勞動服務股，主辦市內一切勞動服務事宜。二十四年舉辦勞動服務，除植

樹四十萬株外，並興築堤堰二十四公里，實填土方一十八萬二千餘立方。二十五年舉辦水利工程，有疏浚秦淮河及完成上新河區北濱鄉防水堤堰等。

威海衛 二十五年全區人民於四月十三日開始服役三日，共徵用民工合五四、一四九工，計修鄉區土路八六七公里，浚河三五〇公尺，掘井四眼，植樹一一〇、九五二株。成績尚佳，而人民能成服役興趣，尤屬難得。

以上所舉，不能代表全國成績，而所舉各省工作，又非包括各該省徵工之全部，不過舉其舉舉大者之一二，以爲例耳。

## 第四章 我國國民工役之內容述要

### 第一節 國民工役之內容述要

關於國民工役法及同法施行細則之演變及其頒佈，上章已簡略的說明。訓政時期約法有『人民有服工役之義務』之規定，這所謂工役義務是什麼呢？國民工役法就是具體的答案，包括條文二十六條。也就是將上雜章所述說的國民工役之理論之實施等具體的表現出來了。國民工役法施行細則有二十一條，是國民工役法的進一步的註解。兩者的內容，也就是國民工役的內容，根據這兩者去解釋國民工役，才能得到正確的敘述，而無曲解的危險。茲歸納成下列幾項以明工役內容之一般（條字之上冠以中文數字者係指工役法，亞拉伯數字者係指施行細則）：

一、工役之種類 國家為經濟建設，及救災防患之必要，得於平時，或非常時期，徵工役（第一條）。平時徵工役，以左列之公共事業為限（第二條）：

- (一) 自衛工專。
- (二) 築路工事。

(三) 不利工寧。

(四) 造鉢工寧。

非常時期徵工役，以有左列情形者爲限（第三條）：

(一) 非常時期之自衛工寧。

(二) 水火災、蟲災、地震及其他重大災難之防衛及救護。

非常時期徵工役，除依照國民工役法第三條及第二十二條辦理外，並得參照軍事徵用法辦理之（第3條）。

二、工役之期限 年滿十八歲至四十五歲之男子，除依法另有規定外，每年均有在本籍服工役之義務。在本籍以外有職業者，應就其職業所在地服工役（第四條）。服工役之期限，平時與非常時期服工役之目數，得不依工役法第四條之規定，依事變之情況及事實之需要定之（第二十二條）。

三、免役、代役與延役 (一) 免役 有應免工役者，有得免工役者。肢體殘廢，心神喪失，及有疾病不勝工役，有此三者之一，應免工役（第五條）。但此項免徵之人，應出具醫生診斷書，或二人以上之證明書，經保甲長查明屬實後，由鄉鎮區長核定行之（第4條）。現任公務員學校教職員及肄業學生得免服工役（第六條）。但任免或應服工役，由縣市政府酌量情形，擬辦滙呈該管省政府核定，轉咨內政部備案，省或直隸行政院之市所屬機關，職員及學校

員生，由各該市政府酌定，咨報內政部備案（第5條）。

（二）代役因職業或其他關係，不能應役者，不必自行服役，但須以下列方法之一，代盡其工役義務：1 覓人代役，2 繳納相當之代役金，代役金數額，由縣（市）政府在每日不得超過五角的限度內酌定之（第7條）。

（三）延役 人民於服役時期有下列情形之一者，得於事後補足工役：1 患有疾病，2 有婚喪大故（第8條）。

上列凡請求代役或繳納代役金，或請求延役者，應向鄉鎮區公所或聯保主任辦事處，陳明理由，或呈附證明文件，轉請報縣市政府核准，否則仍以不應徵論（第6條）。由此可知代役與免役，是不待已而爲之，無故而請人代役，或要求緩役，既已違法，而又喪失名譽，真是爲智者賢者所不爲了。上項請求經核准後，鄉鎮區公所，或聯保主任辦事處，應將其姓名事由住址公佈之，並備簿冊登記，以憑查考（第6條）。如繳納代役金，應製給代役金證，其式樣另定之（第20條）。

四、工役之主辦機關（一）平時 實施工事，以縣市政府爲主辦機關。但其工事涉及數縣市者，應呈准直接上級機關，聯合舉辦，或由該管行政官署（例如行政督察專員公署）主辦之；涉及數省市者，由內政部主辦之（第15條）。實施工事主辦機關，在未設縣市之地方，以其設治局或行政管理公署主辦之（第8條）。關於應服工役人民之調查及名冊之編訂事項，



在未成立鄉鎮區公所之地方，以其縣保主任辦事處辦理之（第9條）。

（二）非常時期 非常時期徵工役之命令，由中央省市政府，或軍變發生地之地方行政長官發布之。關於工役主辦機關，當然也依事變之情況，及事實之需要定之（第二十二條）。

五、工役實施前之籌備與計畫（一）調查應徵人員 鄉鎮區公所每年應於實施工役前四個月，調查應服工役之人民，編訂名冊呈經縣市政府核定公佈之，如有錯誤，得由被徵人聲請更正（第九條）。每年實施工役，縣市政府得斟酌當地情形及工事緩急，將應徵八民，分期輪流舉行之（第12條）。

（二）擬訂計劃 縣市政府應於實施工役前三個月，擬訂全部工作計劃，及預算書，並附各項工程計劃圖表，遞呈該管省政府核定，轉送內政部備案，直隸於行政院之市，逕送內政部備案（第十條）。關於各縣市工作計劃，由內政部咨請關於部會派員組織國民工役工作審查委員會辦理之（第18條），該會組織規程另有規訂。擬訂全部工作計劃時，應注意左列各點：

1 各項工事，與應訂施政綱要之中心工作聯繫事項（第11條）。故各省縣市政府實施工役，應就原定施政綱要之中心工作，及國民工役法所規定各事項，斟酌地方實際需要，劃定工區，分別緩急，作為規畫，並注意全部工作之聯繫，限期完成，其一年不能完成者，得分年分期完成之（第2條）。

2 工事一年或一次不能完成者之區段劃分事項（第11條）。

3 服役人民所需工具準備事項（第11條）。服役人民所需工具，應供給之，但普通日用之工具，得令自備（第十四條）。

4 技術指導人員及督工工頭之派遣及訓練事項（第11條）。

5 各項工事服役人民之分團事項（第11條）。每年實施工役，縣市政府得斟酌當地情形及工事緩急將應徵人民，分期輪流舉行之（第12條）。

6 徵用人民服役，如遇有內政部所指定之工事，與省政府所指定之工事，或省政府所指定之工事，與縣市政府所辦之工事，發生同時並同一區域時，應由縣市政府酌量工作之緩急，分配工作（第十七條）。

（三）經費之籌措 縣市政府每年應於實施工役前三個月擬訂全部工役預算書，遞呈該管省政府核定，轉送內政部備案，直屬於行政院之市，逕送內政部備案（第十條）。徵工役舉辦工事之費用，除以代役金撥充外，應列入縣市政府之地方預算，但其工事範圍涉及數縣市者，列入省預算內，由內政部主辦時，列入國家預算（第十八條）。

六、工役之實施（一）日數 凡年滿十八歲至四十五歲之男子，除工役法另有規訂外，每年均有服工役三日之義務（第四條）。但非常時期徵工役之日數，得依事變之情況，及事實之需要定之（第二十二條）。

（二）時期 實施工役時期，應在農隙工餘，或假期舉行，由該管縣市政府酌量當地情形

定之（第十一條）。擬定後，應遞呈該管省政府轉咨內政部備案，其工事由省政府及直隸行政院之市主辦者，逕咨內政部備案（第十四條）。但非常時期服工役時期，得依事變之情況，及事實之需要定之（第二十二條）。

（三）時間 工役時間，每日以八小時為限（第十二條）。但非常時期服工役時間，得依事變之情況，及事實之需要定之（第二十二條）。

（四）地點 人民服工役之地點，以其居住所之附近為原則，在居住所五公里以內者，得不發給養，在五公里以外者，應發給養（第十三條）。應發給之給養，由縣市政府酌量當地生活程度定之，但每日不得少於二角（第十三條）。

（五）工具 服工役人民所需工具，應供給之，但普通日用之工具，得令自備（第十四條）。

（六）編制 應服工役人民，鄉鎮區各自成隊，以鄉鎮區長為隊長，分任指導之責（第十五條）。在未設鄉鎮區公所之地方，以其聯保主任或保長為隊長，分任指導管理之責（第十條）。

七、工役竣事之善後 （一）發給服務證 人民應徵服役工作完竣後，應由縣市政府給與服務證載明姓名、年齡、住址、及工作地點日期，其徵納代金者，亦應給證（第二十條）。服務證之樣式另訂之（第二十條）。

（二）報告備案 各縣市於每次工役完畢後，應將經過情形，辦理成績及代役金，並其他款項收支數目，作成圖表，遞呈內政部備案，其工事由省政府或直隸於行政院之市主辦者，應

輕內政部備案（第二十一條）。關於報告之審核及結算事項，由內政部咨請關係部會派員組織國民工役工作審查委員會辦理之（第16條）。

（三）公佈款項 各縣市於每次徵工役辦理完畢後，其所收之代役金，及人民抗不應徵之罰鍰，應將其姓名住址納款數目列榜公佈之，如有隱匿不報納款人得訴請依法嚴辦（第17條）。

八、撫卹與獎懲 （一）撫卹 應徵工役人民，如因工受傷或死亡者，應給予相當卹金（第十九條）。其款由縣市政府酌量撥充該管省政府核定，列入預算由省庫開支，並咨內政部備案，其工事由內政部主辦者，卹金之給予，由國庫開支之（第15條）。

（二）獎懲 按工役工作成績考核而加以獎懲。二十七年八月三十一日內政部公佈有『各省市國民工役工作成績考核及獎懲辦法』，茲擇要述之於下：

1 應加考核之機關及人員如左（辦法第三條）：

- （1）各省市辦理國民工役主管機關。
  - （2）各縣市政府。
  - （3）辦理國民工役八員及區鄉鎮長或聯保主任保甲長等。
  - （4）參加工役人民及團體。
- 2 考核之事項如左（辦法第五條）：

(1) 工作計劃。

(2) 工作實況。

(3) 工作報告。

(4) 工作利弊。

(5) 工作時期及費用。

3 考核之方法分審核、計劃、報告、及實地觀察與收兩種，均應注意下列各點（辦法第六條）：

(1) 所擬計劃是否適當。

(2) 工程數量及其優劣。

(3) 工作人數與工作日數。

(4) 實際工作是否與工作報告內容相符。

(5) 工作是否努力，及有無流弊。

(6) 經費開支有無浮浪收取，代役金有無濫發情事。

4 獎勵 凡合於左列事實之一者，應酌予獎勵（辦法第八條）：

(1) 省市主管機關計劃適當，督率有方，全省市工役成績優良者。

(2) 縣市政府主辦適當，工作努力，全縣市工作成績優良者。

(3) 辦理人員盡力職守，並有特殊勞績者。

(4) 參加工役團體或人民，勇於治事，並能如期完成，且合於預定標準者。  
獎勵方法如左(辦法第十條)：

(1) 對於機關團體

a 令獎 b 酌獎褒狀或匾額。

(2) 對於辦理人員及人民

a 記功 b 記大功 c 加俸或晉級 d 給予獎章褒狀或實物。

5 懲戒 凡有左列情事之一者，分別情節輕重，酌予懲戒(辦法第九條)；

(1) 省市主管機關辦理不力，全省市工作成績過劣者。

(2) 縣市政府辦理不力，全縣市工作成績過劣者。

(3) 辦理人員曠廢職守，或有藉端舞弊情事者。

(4) 參加工役團體或人民，惰於工事，成績過劣者。

懲戒之方法如左(辦法第十一條)：

(1) 對於機關團體

a 令懲 b 公告懲戒。

(2) 對於辦理人員及人民

a 申誡 b 記過 c 記大過 d 罰薪或降等 e 停職或撤職查辦 f 酌罰工役三日或五日。

以上係按成額之優劣即加以獎懲，如對於辦理工役如有違法，有下列之處罰：

1 人民無故對於工役抗不應徵者，得由鄉鎮區長報由縣市政府執行，或處以每日一元以下之罰鍰（第二十三條）。

2 不依法發佈徵役之命令者，處以五年以下有期徒刑。辦理工役人員藉口應修工事，擅向居民派捐勸捐者，處一年以上七年以下有期徒刑，併科一千元以下之罰金。前項人員不依法爲徵役或免役之處分者，處一年以下有期徒刑或拘役（第二十四條）。

3 人民請求代役延役及繳納代役金確有正當理由，鄉鎮區長或聯保主任故意不爲轉報者，處一年以下有期徒刑或拘役（第7條）。

4 各縣市於每次徵工辦理工事完畢後，其所收之代役金，及人民抗不應徵之罰鍰，應將其姓名住址納款數目列榜公佈之，如有隱匿不報者，得由納款人訴請依嚴辦（第17條）。

## 第二節 有關工役之各項服務內容述要

有關工役之各項服務均產生於抗戰之後，可以說全是非常時期或戰時的服務並有軍事徵用法，難民服役法，防空法，專門人員服務條例，全國童軍戰時服務大綱及行政院非常時期服務

團辦法等法令之規訂。這些法令條例及辦法之內容不完全限於服工役，但多有關工役，或部分的專論工役，就國民工役之種類說，全可列入於非常時期之國民工役。茲擇較重要之各項工役或服務，就各該項法令之規定而加以說明。

#### 甲 軍事徵用勞力

軍事徵用法是國民政府於二十六年七月十二日公佈的，先國民工役法的公佈五天。軍事徵用法施行細則是由軍事委員會行政院會於二十六年十二月公佈的。按照軍事徵用法之規定，於戰事發生或將發生時，得徵用軍需品及勞力。這時的勞力徵用，即一般所說的「徵用民伕」，不計徵用有次序，有辦法，非同昔日之「強拉民伕」。該法共分七章，計六十五條。細則共分七章，計七十條。茲將有關徵用勞力各項說明分列如下（條字上冠以中文數字者指軍事徵用法，亞拉伯數字者指該法施行細則）：

一、勞力徵用之條件（一）何種情形下得為徵用 陸海空軍屬事發生，或未發生時，為軍事上緊急之需要，具備下列情形者，始得徵用勞力（第二條）： 1 確為軍事上所必需者。2 確為應徵人所能供給，而不致妨害本人及其家屬之基本生活者。 3 不能依其他方法取得，或雖能依其方法取得，而需時過久，貽誤軍機者。

（二）何種人得為徵用 1 原則上——年滿二十歲，未逾四十五歲，身體健全之男子，為軍事上必需之服務，均得徵用之（第一四條第一項）。如遇徵用下列之物時，得併徵用其親業



者，輪船、鐵道、火車、電車、汽車、航空器、驛車、馬車、造船廠以及其他可供軍用之工廠，醫院（第一三條）。2 例外——下列之人，雖屬年滿二十歲，未逾四十五歲，身體健全之男子，亦不得徵用（第一四條第二項）：（1）正在服兵役者，但僅限於現役軍人（第9條），（2）公務員，（3）外國使館領事館所屬人員及依條約應免徵者，但服務於外國使館領事館之中國人則不在此限（第9條第三項），（4）學校之職員，及在學校肄業者，（5）獨自經營農工商業，而因徵用，其所營事業，無法維持者，（6）因被徵用，而家屬之生活，難以維持者，（7）職務上對於所在地民衆，有重大貢獻，而爲該地民衆所不可缺少者。

但人之徵用，應按下列次序（第十五條）：（a）無職業者應先於有職業者。（b）年少者應先於年長者。（c）多壯丁之戶應先於少者。壯丁之數應除去依法不應徵用之人（第10條）。

（三）何種人有權徵用 軍事徵用權，限於下列各長官行使之（第四條）：1 陸海空軍總司令。2 軍政部長，海軍部長，航空委員會委員長。3 陸軍總司令，總指揮，軍長，師長，獨立旅旅長。4 海軍艦隊司令，分遣艦長，陸戰隊獨立旅旅長。5 要塞或要港司令。6 空軍區司令指揮官。7 兵站總監。

上列所規定之人，於軍事徵用法施行時，或施行後依名稱上如有變更，其軍事徵用權由職務相等人行使之（第4條）。

二、勞力徵用之程序

(一) 簽發徵用書

徵用由有徵用權者，簽發徵用書，交付行政長

官。簽發之程序，有原則與例外之別用：1 原則 交付於省行政長官，由省行政長官，酌量

地方之供給力，令其所屬縣市行政長官自行，或委託區長鄉長鎮長，實施徵用。直隸於行政院

之市，徵用書逕交付市行政長官，由市行政長官，酌量地方之供給力，自行或委託區長官實施

徵用（第十九條）。2 例外 (1) 事機危急，不能依前述原則規定辦理者，徵用書得逕交

付市縣行政長官，區長，鄉長，鎮長（第二〇條）。(2) 遇必要時，徵用書得逕交同業公

會，由該會負責人，酌量同業之供給力，實施徵用（第二二條）。(3) 徵用書於必要時，得

由郵局或電局發送之，遇郵局或電局發生障礙時，有徵用權者，得先以電訴將徵用書之內容通

知接受徵用書者，提前實施徵用，事後仍迅速送達徵用書（第二三條）。

(二) 徵用書之內容應載明下列事項：

1 徵用人之種類數額。2 對於徵用人預定之工

作。3 送交徵用人之限期。4 送交徵用人之地點。5 徵用之事項。6 接受徵用書者。

此項徵用書，經由簽發徵用書者署名，並蓋用其所屬機關之印鈐（第二四條）。

(三) 徵用書之接受

接受徵用書者或受委託徵用者，實施徵用時，應先調查所屬區域或

人民之供給能力，然後按照比例，決定各區或人民應負義務之多寡（第二五條）。徵用區域之行

政長官，受委託徵用者或應徵人，如認徵用為不當或不法，得向有徵用權者，或接受徵用書

者，或受委託徵用者，請求糾正，如不為糾正時，得按下列規定聲明異議（第二十七條）：

1 對於行政長官或受委託徵用者之處分，得向其直接上級機關聲明異議，如不服其決定，得依次再向其上級機關聲明異議。對於同業公會之處分，得向其所在地之縣市政府行政長官爲之，但對於行政院之決定，不得聲明異議，如不服其決定，得依次再向其上級機關聲明異議！至最高軍事機關爲止。請求糾正及聲明異議之權，得自接受徵用者行使之（第27條）。

上項所列受讓機關收詞聲明異議後，至遲於三十日內予以決定（同上條）。但上項之聲明異議，無停止徵用之效力，但有徵用權者徵用區域之行政長官或受委託徵用者認爲必要時得自動停止暫緩實施徵用（第二八條）。

（四）強制徵用 應徵人無正當理由，拒絕或怠於供給徵用之勞力時，得強制徵用之（第二三條）。強行徵用時，得準用行政執行法之規定（第17條）。

（五）遞交應徵人 徵用之人，得由受委託徵用者逕行送交有徵用權者指定之地點及機關點收，但應即將經過情形呈報接受徵用者備查（第26條）。被徵用之人於被徵後，及到達有徵用權者所指定地點前之食費運費，均由接受徵用者或受委託徵用者所屬之機關，先行墊付，於被徵用之人達到指定地點時，由有徵用權者償還之（第35條）。

（六）登記 1 有徵用權者，徵用區域之行政長官及受委託徵用者，應將徵用之人詳細登記簿冊（第二六條）。 2 接受徵用者或受委託徵用者，送交被徵用之人，由有徵用權者填發報單，交由接受徵用者或受委託徵用者收執。報到證應載明下列事項：（1）應徵人之姓名

年齡籍貫職業住址，(2)應徵後所任之工作，(3)填發證明書之機關及日期，(4)報到之地點及日期(第23條)。報到證書應由填發者署名，並蓋用其所屬機關之印鈐(第24條)。報到證應留存根或副本，內應分別載明證明書及報到證所載之事項(第25條)。

三、勞力徵用之實施 (一)時期及區域 實施徵用之時期及區域，由最高軍事機關決定之，但遇戰機緊急，不及由其決定時，有徵用權者，得先行決定，呈請補行核准(第六條)。軍事徵用，應視徵用勞力之性質，人民之便利，及地方之供給力，適宜劃分區域行之(第五條)。

(二)工作之分配 被徵用之人，應按其職業經驗學識技能及體質等，分配適當之工作(第一六條)。分配工作時，應使被徵人擔任與平時職業相等之職務，無相等之職務者在分配時應使其擔任與平時職業相類似或相近之職務(第11條)。

(三)待遇 被徵用之人，關於給養衛生紀律事項，準用關於現役軍人之規定(第一七條)。如徵用交通工具、工廠、醫院、而併徵用其操業者，應按其徵用時，由服務機關，或僱用人所得之報酬給以勞力之代價(第三二條)。

四、徵用竣事後應辦各事項 (一)填發證明書 有徵用權者，應按已徵用之勞力，填發證明書，交由應徵人收執。此項證明書，應於徵用期終填發之，但徵用期在一月以上者，應按月填發之(第二五條)。

(二) 賠償勞工 1 關於賠償的立法——法定賠償主義，應徵人因徵用所受之損害，應賠償以現實直接者為限（第二九條第一項）。凡屬同勞力徵用而受到的現實直接損害，國家應予賠償，政府無斟酌可否之權。故為法定賠償主義。 2 賠償金額之確定 賠償金額，應參照勞力之代價定之。勞力之代價，依徵用時之法定標準定之，無法定標準者，依有徵用權者，或徵用區域之行政長官，或受委託徵用者，與應徵人之協議定之，不能協議時，依徵用地於戰事發生前三年之平均代價定之（第二九條）。 3 賠償之期限 對於應徵人，因徵用所受之損害，應於填發徵用勞力證明書後三個月賠償之。損害之程度，不能即時確定者，其賠償金應於損害之確定日起，三個月內發給之，但有徵用權者，與應徵人另有約定者，依其約定（第三三條）。 4 關於金額之通知 應徵人因徵用所受損害之程度，於填發徵用勞力證明書時，可以決定者，應由填發者，於證明書內載明賠償金額。其損害程度，不能於填發證明書時決定者，應由有決定權者，於決定後，填發通知書，載明賠償金額（第三七條）。此所謂有決定權者，係指有徵用權者，或其代表而言。如有損害權者，或其代表，不在徵用地，或損害發生地，或不為決定時，由該地行政長官為之（第三八條）。 5 關於金額之異議 (1) 聲明異議 應徵人接到通知書後，對於所載之賠償金額，認為不足時，得於五日內，向徵用地之地方軍事徵用評定委員會聲明異議（第三九條）。不依上述規定填發通知書，或怠於決定賠償金額時，應徵人得向地方軍事徵用評定委員會，聲請補填或決定（第四〇條）。不服地方軍事徵用評定委員會所為

之決定者，得於決定書送達後十日內，向高等軍事徵用評定委員會再聲明異議。但賠償請求額在三百元以下，或所爭執之利益不滿百元者，不得聲明異議。對於高等軍事徵用評定委員會所爲之決定，不得聲明異議（第四一條）。（2）聲明異議權之保留 對於所載金額，認不爲足，以及不以規定填發證明書，或怠於決定賠償金額之聲明異議，在地方軍事徵用評定委員會未組織前，得向徵用地行政長官，聲明異議之權利。對於不服地方軍事徵用評定委員會所爲決定，而向高等軍事徵用評定委員會所爲之再聲明異議，在高等軍事徵用評定委員會未組織前，得向省，或直隸於行政院之市行政長官聲明，保留其聲明異議之權利（第四四條）。6 賠償金之具領 因勞力徵用而受損害者，應於填發徵用勞力證明書後三個月之期間開始後，或於賠償金額經決定後，即將證明書，或通知書，或地方高等軍事徵用評定委員會之決定書，提示於市縣政府，轉呈上級機關，向最高軍事機關具領（第四五條）。

（三）資遣回籍 被徵用人工作完畢後，應資遣回原徵用地（第三三條第一項）。

五、勞力徵用之處罰 （一）對於應徵人 勞力應徵人，無正當理由，而拒絕或怠於應徵者，處一月以下之拘役，或一百元以下之罰金，其教唆他人拒絕，或怠於應徵者，處罰亦同（第五七條）。

（二）對於接受徵用書或受委託徵用人 接受徵用書者，或受委託徵用者，無正當理由而拒絕，或怠於實施徵用時，處一年以下之有期徒刑、拘役、或一千元以下之罰金（第五八

條)。

(三)對於徵用人 有徵用人，或接受徵用書者，或委託徵用者，實施徵用時濫用職權、拒絕或怠於履行下列各種業務者，處五年以下有期徒刑、拘役、或一百元以上三千元以下之罰金：1 填發徵用勞力證明書。2 填發或決定賠償金額，及為賠償金額之通知。3 發給賠償金額。

#### 乙 難民服役

抗戰軍興以來，居住戰區或隣近戰區之民衆，多避難後方，於是嚴重之難民問題，因以發生。抗戰建國綱領第二十七條規定：「救濟戰區難民，及失業民衆，施以組織及訓練，以加強抗戰力量」。臨時全國代表大會通過非常時期經濟方案，內中關於難民的處置有：「抗戰以來，凡戰區民衆之避至後方者，政府當妥為撫輯，不令失所。更當使彼等從事於生產工作，以增加抗戰力量。彼等對於生產工作，可以用力之處甚多，其最要者，厥為墾荒」。『并應製定難民墾殖實施辦法大綱，指定專管機關，統籌其事。在各墾區內，各種手工業運輸、貿易、及教育事業，亦當同時促進。難民中能從工作者，自應協助遷徙，俾有以自效』。『此外，開鑛、築路、以及工廠等，政府亦應積極興辦，使熟練工人及能耐苦者，從事工作，得以自食其力。於增加生產，地方治安，均有裨益』。總之，處此非常時期，務須容納難民參加生產事業或補充軍隊，協助軍事運輸。

行政院已頒發有非常時期救濟難民要點，非常時期難民救濟辦法大綱，救濟難民配置辦法，救濟難民撫輯流亡實施辦法，非常時期難民移遷規則等辦法，中央社會部及難民救濟總會對於難民之救濟之安置亦各有規定實施辦法。但對難民如何參加生產，如何補充兵力，以二十七年四月行政院所公佈之非常時期難民服役計劃摘要十五條為具體完密。茲即根據該綱要之規訂，而述明難民服役之各事項。

一、難民服役之種類 難民服役分去役與工役二項（第二條）。工役分下列六種：（一）築路（如鐵道、公路、及軍用路等）。（二）治水（如清河、築堤、修渠、挖塘等）。（三）墾荒。（四）軍事工作（如運輸、掩埋等）。（五）自衛工程。（六）其他適用難民事項。

二、難民服役之準備（一）救濟機關 難民救濟委員會或分會，於難民達時，應即迅速調查姓名、籍貫、年齡、健康程度、原任職業、家庭狀況、及具有何種專門技能，志願作何種職業，分別登記，考驗誠偽，以資派遣服役之準備（第四條）。

（二）服役機關 各級行政，或軍軍機關，如有需要難民服役時，得隨時或呈請上級機關，按照服役種類，及需要人數，轉行難民救濟委員會撥派（第五條）。

三、難民服役之實施（一）以依從本人志願為原則 難民應服何項義務，以依從本人志願為原則，但如認為必時，得由政府統制支配之（第三條）。

（二）難民服役之待遇 1 工資 難民在服役期間之待遇，由其服役機關，自行規定，但



不得少於其他服役人員，或當地普通工人之最低額數（第六條），且在工作期內，成績良好應提高其待遇（第八條）。2 生活必需品 凡服役之難民及其眷屬，到達工作地後，其最初一個月內，生活上所必需之物品，並應由工專主管機關代為準備。但得在本人工資內分期扣還（第七條）。

（三）眷屬之隨帶 派定服役之難民，除服役者外，依其志願，得隨帶眷屬（第九條）。  
（四）護送至工作地 派定服役之難民及其眷屬，自收容地前赴工作地時，應由難民救濟機關派員護送，或由服役機關，派員護領之（第十條）。

（五）工具之發給 服役之難民，所需工具，由服役機關發給之（第十一條）。  
（六）工役之編組與訓練 服役之難民，應加以簡單之編組，並適宜之訓練（第十二條）。

### 丙 防空服役

『爲防敵機空襲，減少其所發生之危害，以衛護國家之安全，保障人民之生命財產起見』，國民政府特制定防空法十五條，並於二十六年八月十九日公佈施行。按照該法的規定，人民除了應負因防空而所需的『物力』外，並於必要時提供體力，即應負防空服役。這項服役之內容最好用防空法去加以說明（條款係指防空法）。

一、防空服役之種類 （一）中華民國人民，對於實施防空，有服役之義務（第三條兩段）。  
（二）戰時或事變時，人民及民用飛機，及航行之船舶，對於敵國或同情敵國之飛機行

動，有監視並報告附近軍警，或防空機關之義務（第三條後段）。

（三）因防空之必要，各地防空主管機關，或會同當地軍政機關，得行使後開各權限（第八條第一項第八款）：

1 命令人民，參加防空工作，及防空設備。

2 關於防空有調查之必要時，得令提給資料，或實施檢查。

此種權限，在不抵觸條約，及國際法之範圍內，對於中華民國領域內有住所、居所、或財產之外國人，或無國籍之人，及有事務所、營業所、或財產之法人、機關、團體，依同法第四條解釋，亦得行使之。

二、免服防空役 有左列情形之一者得免服防空役（第五條）：

（一）身體殘廢者。

（二）有精神病者。

（三）因年齡或健康狀態，不適於服役者。

（四）因擔任公務，或服常備兵現役，不能中輟者。

三、死傷之撫卹 人民因防空服役，致傷病或死亡者，應由中央或地方政府，依法酌給醫藥，埋葬，撫卹之費（第一三條）。

四、防空之懲罰（一）違反左列規定者，處三十日以下之拘役，或一百元以下之罰金。

煽惑他人爲之者，加倍處罰（第九條）；

1 中華民國人民，對於實施防空，有服役及供給物力之義務。戰時或事變時，人民及民用飛機，及航行之船舶，對於敵國或同情敵國之飛機行動，有監視並報告附近軍警或防空機關之義務。

2 在中華民國領域內，有住所、居所、或財產之外國人，或無國籍之人，及有事務所、營業所、或財產之法人、機關、團體、均負有防空之義務。但以不抵觸條約及國際法爲限。

3 左列行爲，應呈經國民政府最高軍事機關，或其指定機關核准：

(1) 經營防空器材或工具。

(2) 發布，或散布防空印刷品。

(3) 演映防空影片。

(4) 舉行防空展覽會。

(二) 洩漏防空之祕密，或被壞防空設備，致妨礙防空工作或發生危險者，依陸海空軍刑法，或軍機防護法處判（第一〇條）。

#### 丁 其他

其他涉及工役事項者有全國童軍戰時服務，非常時期專門人員服務及服務團等服務事項。這些全是非常時期的，其性質多少或含有些許救濟的或強迫的意味。

一、全國童子軍戰時服務 這項服務是二十七年八月童子軍總會訂定的，並會通飭全國理事會進行，根據全國童子軍戰時服務大綱之規定，童子軍服務可分述於次：

(一)總則 1 中國童子軍於戰事發生時，或發生前，為求我整個民族之最後勝利起見，組織中國童子軍戰時服務團以應戰時之需要，從事後方服務，其組織訓練等，須依據本大綱進行之。 2 中國童子軍在戰時之一切行動，須本整體性統一性進行之，即一切力量，均須集中中央政府。 3 中國童子軍在戰時之一切行動均須與當地各機關協同動作。 4 中國童子軍各省市理事會籌備處，即為當地戰時服務團之指揮及策動機關，總會即為全國童子軍戰時服務團之最高指揮策動機關。 5 為適應戰時需要組織須絕對秘密，本絕對服從命令互相親愛精誠與上下保持密切之連絡等原則施行之。 6 組織時間，須自本大綱公佈時起，至得到最後勝利戰事結束時止（以上係全國童子軍戰時服務大綱第一至第六條）。

(二)組織與工作 戰時服務團團員之徵集，以自願參加為原則，其應具備之條件為：

1 須最少具備童子軍高級或專科技能一種 2 年齡在十五歲以上， 3 除已登記之中國童子軍外，其餘合上述條件而自願參加者，亦可（第七條）。戰時服務團之編制依據現行童子軍團編制組成之，惟分中小隊時，須依據各團員之權能，得組織下列各隊（第九條）：

(1)交通隊：擔任戰時後方傳訊、旗語、郵政、電報、無線電、運輸、舟車管理、及有關交通等工作。

2 保安隊：擔任戰時後方交通警政、收容難民、戶口調查、公共衛生、防災等工作。  
(3) 宣傳隊：擔任戰時後方攝影圖畫、戲劇、放映電影、印發報章、講演、無線電廣播等工作。

(4) 慰勞隊：擔任以精神或物質慰勞抗戰將士等工作。

(5) 工程隊：擔任戰時後方測量、斥堠工程等工作。

(6) 軍需隊：擔任戰時後方縫補皮工製造軍用品等工作。

(7) 募集隊：擔任戰時後方募集捐款物品等工作。

(8) 偵察隊：擔任戰時後方郵電檢查、秘密偵察等工作。

(9) 救護隊：擔任戰時後方搬運傷人、醫院看護、防毒救護等工作。

(10) 消防隊：擔任戰時後方救火工作。

由上可知童軍服務事項有的是體力服務，有的是文化方面的服務，不完全限於工役方面。  
二、專門人員服務 非常時期專門人員服務條例係於二十七年十二月由國民政府公佈施行。所謂專門人員係包括下列各員（第一條）：

(一) 曾在國內外專科以上學校之理工醫農法商或其他學科畢業者。

(二) 對於科學有專門著作或發明者。

(三) 曾受機械電氣土木化學工程，醫藥救護駕駛，或其他特殊技術之訓練者。

(四) 曾任別款技術工作一年以上者。

(五) 修習第三款技術有豐富之經驗者。

專門人員之總調查，由行政院令地方政府限期辦理，關於僑居國外人員之總調查，令使館負責辦理（第三條）。行政院或最高機關得按抗戰工作之需要，命令專門人員分別擔任工作（第四條）。專門人員有團體之組織者，政府得命令各該團體協助辦理指定之事項（第五條）。經指定擔任工作之專門人員，非具有正當理由，呈經原指定機關核准，不得免除工作（第八條）。

三、服務團 抗戰以來，各機關為救濟或應付臨時事變，多有服務團之組織，其性質多為當地的，而非全國的。行政院設有非常時期服務團，二十七年五月並公佈施行辦法。設立之宗旨為協助地方各級政府軍事機關自治及民衆團體辦理一切與抗戰有關之事項。團員由中央政府所屬各機關之疏散人員中選擇派充之，不足時得向各部會調用現任人員兼充，或另行徵求。但凡國民政府各院部會及其附屬機關自二十六年九月以後，因國難緊縮疊次疏散及因調整機構被裁人員，除學校職員警察人員邊疆人員及國營專業機關員工，由主管部另定辦法外，均得聲請登記為該團團員。但一、年逾六十者，二、身有疾病不能工作者，三、現有工作者，有此種情形之一者，不得登記。團員工作由該團按各地需要派遣，赴指定地點協同當地主管機關辦理下列事項：

(一) 傷兵之救護及安置事項。

(二) 難民之疏散及救濟事項。

(三) 收復失地前之準備及收復失地後之善後事項。

(四) 忠義事蹟之採訪編纂事項。

(五) 抗戰意義之宣傳及鼓勵人民服兵役事項。

凡民衆之組織及訓練交通之維持及調整等事項，該團將隨時派員調查或協助辦理之。團員生活費及旅費均由該團發給之（以上均見行政院非常時期服務團辦法及服務團團員登記及選派辦法）。

## 第五章 我國國民工役之實施

國民工役發展到現在已經達到了一個實踐的階段，而不再是一個純理論的問題了。實踐就是執行與推廣的問題，所需要的是行得通的有效辦法。工役之實施機關是縣政府，換言之，工役之執行與推廣是以縣為單位的，服役者是縣政府所主管的廣大民衆——農民。正如兵役之實施。公路雖然通過幾省，河流雖長有幾百里，在築路治河時，這是分區分段，指定各縣負責區段。再由各縣政府又劃分小段，徵集民夫，去修治完成。但各縣的徵工辦法與實施，實際上是各與工役法及同法施行細則相符合呢？我們可以說沒有到符合的程度。紙上所擬定的辦法，也許相符合，實施起來，還不能達到符合的程度。廿六年首都軍訓會以定了六萬人疏浚秦淮河，下刻川滇公路修築民夫，動輒數十萬人，均可取作工役實施研究之材料，惜手邊無此項報告，茲謹將作者個人辦理各項徵工中之一段實情撮要述如下節，以為參考之舉例，問題研究之引端，亦以為上述各章之印證也。

### 第一節 實施舉例

——我們怎樣疏浚了一條百二十里長的泉河——



汶上是山東省的一個二等縣，面積不過一百五十萬畝，人口約有三十萬。行政分九區。汶、泉、運三河互相交插，斜貫全境，南旺、馬踏、蜀山三湖，又接連於西南，各河夾流其間，濱湖附近，復多大窪小溝。這個縣真可說河湖交錯，堤埝縱橫了。

單說泉河共分南北總三流，全未出縣境，總長約一百二十華里，乃明宋禮用白英之策，鑿泉得水，開河引入蜀山湖內，儲備調節運河之用，以利漕運，清承明業，設官專理，未敢稍忽。清中葉以還，管理漸趨廢弛，濟運功失，且兩岸無堤，汎濫成災，沿岸受災面積據運河工程局之勘测報告，約計一千八百餘頃。沿岸地主屢有呈請疏浚之舉，省府對此河之測量繪圖亦早已完竣，惟以種種原因，疏浚之實施迄未實現。二十四年蔣委員長提倡勞動服務，復頒發徵工治河辦法，是年冬民衆請求挑挖泉河之聲又起，乃決定勞動服務與徵工治河併案舉辦，於二十五年春實施疏浚泉河。

此項疏浚工程，可分三項：一爲河身加寬挖深，以暢水流。一爲兩岸築堤，以防汎濫。一爲建築涵洞，以洩窪水。至於橋樑之建築，利用河水以溉灌等，均擬於來年繼續辦理。以上挖河築堤兩項工作，即須作工四百餘萬立方，關於工程之技術方面，茲不贅。以下僅就辦理程序略加說明：

#### 甲 籌備

挑挖之議既決，乃於二十五年一月間開始籌備。須知二十四年黃河決口，汶上亦爲災區之

一。災後舉辦如是鉅大之工程，量財度力，官民兩有不能。是以不得不請求外界之援助與合作。三月中旬，北平與上海華洋義賑會賑款共二萬八千元，麵粉一千袋，及由各方所聘請工程師均陸續齊集縣府，乃指派政府主管人員會同工程人員，履勘全河，徵詢民意，經會議結果，確認泉河有挑挖之必要，繼召開汶河以東與泉河有利害關係之五區所轄七十八鄉鎮長及十二社長舉行大會，全體一致歡呼通過挑挖泉河之議。

一、組織 組織「汶上縣泉河挑挖工程事務所」為挑挖之主持機關，縣長與第三科（建設科）長分別兼充該所正副主任，下設總務、技術、督工、警衛、衛生五股，各設股長一人。此外復設計與顧問兩委員會，以為該所之補助，前者由上級機關及由外請來人員組織之，負工程計劃，工段分配，技術疑難之解決，計劃之臨時更動，及全部工作之指導統一等事項。後者由地方公正紳士及素諳河工者擔任之，以為地方之參政機關。如遇地方人士對於工程設施請求變通，或陳述意見時，由兩會與事務所三方面酌辦之，總以不違工程主旨，不傷輿論為原則。近河村莊民房墳墓等，務期設法避開。因河流過長，復設事務所臨時辦事處於各工作中心，內部組織同總所。各股工作人員常川駐工，往返循環視察指導，各負專責，推動全局，每日萬餘人，循序以進，毫無阻滯。

二、徵工 徵工之先決問題中最要者有三：一為如何確定被徵區域，全縣普徵抑分境而徵，抑按照各省市徵工服役辦法大綱之規定，「以在服役者住所十五里以內為原則。」二為徵

工之數量，以河爲準。三爲在被徵區域內，何人應免徵。此三項問題，如不得合理之解決，恐工未動，而糾紛先起矣。此三者實互相連貫，互爲決定，乃決定解決原則爲：（一）按照省頒徵工辦法大綱之規定；（二）利害關係之輕重；（三）工程之難易；（四）人口之多寡；（五）民力之大小；（六）以及地方之慣例等。本此被徵區爲汶河以東之第一、二、三、四、五區，全部皆徵，理由爲：（一）泉河漫溢，水不西越汶河，是直接受害者爲汶河以東各區，因疏濬而受直接利益者亦爲汶東。（二）本地有『隔河不出夫』之慣例。（三）汶河以西同時有運河、王家河、趙五河等堤埝之培修，作土約三百餘萬立方，與泉河方數幾相等，且汶河東西地畝與人口數目又相差無多。（四）徵工區域無十五里內外之別，一律不付伙食津貼，因地方預算內未列入此項支付也。（五）應徵夫役按丁銀地畝多寡爲原則。

關於徵工數量之多寡，應以徵工時間之長短爲比例。時間之長短，又以不誤麥熟爲前提。設當時籌備完畢，即行開工，距麥熟期亦不過兩個月，如以兩個月爲竣工期，以五個區徵銀地畝六千七百餘頃爲出夫標準，以某區工程四百五十餘萬立方爲作土數，則每官頃每日須出夫四名，顧問委員會以工大力小，如民賦苦，演成工程半途而廢，勢將無法收拾。經會議之結果，乃在不妨排洪原則之下，減去一百二十餘萬方，尙應作二百八十萬方，計每官頃每日出夫兩名，仍以六十日爲竣工期限，計全河每日在工民夫應爲一萬一千九百四十四人。此外工賑災民每日在工人數爲一千五百人，擬以八十日爲竣工期，徵工人數以鄉爲單位，事務所僅按照每

鄉鎮徵銀地畝數，規定應徵其人數後，即通令各鄉鎮長自行向屬村徵工。並附有汶上縣挑挖泉河各鄉鎮社出夫須知，以資遵循。迄竣工之日，民夫與災工之數目，與規定者有增無減，此亦如期竣工之原因。

此項徵工之實施辦法，均以該縣所擬出夫須知爲依歸，其時國民工役法尙未頒佈，係依照各省市徵工服役辦法大綱所擬製者，是亦可以代表徵工演變之一階段，茲錄之於後：

汶上縣挑挖泉河各鄉鎮社出夫須知

一、本縣爲防除水患以謀泉河兩岸各鄉鎮社民衆利益計，特舉辦挑挖泉河工程，并製定挑挖泉河各鄉鎮社出夫須知呈准頒佈施行之。

一、挑挖泉河工程，計分三項：  
1 河身加寬挖深，以暢水流，  
2 兩岸築堤，以防氾濫，  
3 建築涵洞以洩窪水。

一、按照縣政會議議決案，汶河以東，所有鄉鎮社，均應攤工出夫，計包括第一、二、三、四、五、等五區屬轄七十八鄉鎮及十二社，各鄉鎮社應攤民夫人數及工段土方數均由縣政府按丁銀地畝多寡比例劃定分配之。

一、各鄉鎮社攤派民夫概爲徵調服役性質，徵調辦法，係隨糧徵調爲原則，即差隨糧出，其驟差跳保插花在戶散居各鄉者則差隨地出，即隨土地所在之鄉鎮出夫。

一、動工日期自三月二十日（即陰歷二月二十七日）起全部工程需時預計兩個月完成之。

一、每日全工出夫總數納爲二萬四千人。除由災區每日出夫一千五百人以工代賑外，其餘兩萬二千餘夫，均由前列五區各鄉鎮社徵調，每鄉鎮社應徵民夫許數另佈之。

一、各鄉鎮社所徵民夫，須合下列兩種條件：（1）年在十八歲以上五十歲以下且身壯力強富有工作能力者，（2）品行端正且素無不良嗜好者。

一、各鄉鎮社徵調民夫之飲食住處由各鄉鎮社自行籌備之。

一、應徵民夫每人須自備鐵鍬一把。每十人中須備有完整土車或二人抬筐或其他運土器三具並於開工前由督工人員驗明之。

一、應徵民夫住處應於開工三日以前，由各鄉鎮社長按照應出人數妥爲籌備。但住處以距應攤工段最近處爲宜，以期便於管理及工作。

一、各鄉鎮應各自備大旗一面，書明各鄉鎮名稱以爲標記。

一、正副鄉鎮社長均爲各鄉鎮社正副督工，由縣政府委任之，受委之後，務須切實督促民夫工作，不得敷衍搪塞（督工辦法詳督工股辦事細則）

一、各鄉鎮須按照劃定施工界段，實行挑挖與築堤，不得擅自更改界段。

一、各鄉鎮應自備大鑼一面或兩面，並指定司鑼人一名，凡出夫休息及收工時，均須聽號鳴鑼，以資劃一，不得參差遲早。

一、各鄉鎮應各備民夫花名冊兩份，一交主管鄉農學校轉呈縣府，一留該鄉鎮自用。

一、各鄉鎮均須各按照規定人數出夫，祇許增多不許減少，每日到工人數，如有不足時，須立即補足之。

一、各鄉鎮應攤工段，須於開工後兩個月內一律完成，不得遲誤。

一、無論在何種情形之下，未接到主管人員停工命令時，不得擅自停工，否則以破壞工程，搗亂惑衆論罪。

一、每日工作時間列表如下：

上午六點早飯 六點三刻站隊點名 七點動工 十一點停工吃飯 下午十二點三刻站隊點名 一點動工 六點停工吃飯 回歸住處

一、本縣爲統籌挑挖泉河事務計，特派織汶上縣挑挖泉河工程事務所，地址設於縣府內，本縣長自兼主任，下設總務、技術、管工、警衛及衛生五股，凡關於泉河工程事務均由該所管理負責籌辦管理之。

一、本縣知如有未盡事宜，得隨時增減修正之。

一、本須知內各項辦法自呈准公佈之日施行。

三、賑工 係專先由縣府在四、六、八、九、十各災區內募集者，共一千五百人，分爲七十五排，每排二十人，食宿工作均由北平華洋義賑會自行管理指導，縣府予以政治及行政上之協助，如糾紛之解決，災工宿舍之尋覓，柴米之運送等，並警衛與衛生仍由事務所主管之。

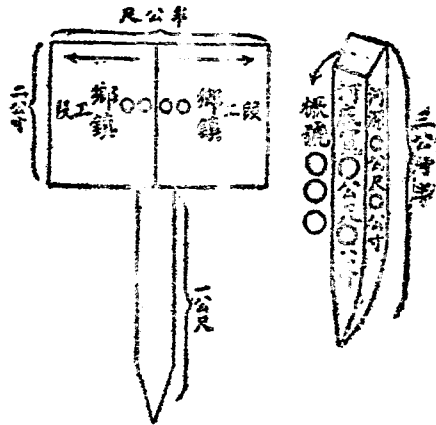
此外仍有一部賑款係由縣政府自行管理者，係代曲府孔家聖澤社代辦者。該社糧地均在汶上而在曲府，因係孔子後裔，例免差徭服役，此次應攤工二百四十餘公尺，屢請援例免差。但修堤挖河，事屬義舉，聖社理應先倡導，以此語勉之，不得已乃出款千元，交由縣府覓工代辦。

四、分工 分工最難公平，蓋土質有沙膠硬之別，送土距離有遠近，河底有碎石草根之不同。此於工段長短之劃分，均有影響。一處分工有誤，波及全部。此次分工，分兩階段進行之。先為鄉鎮工段之劃分，再為莊村工段之劃分，前者由學務所辦理之，後者由鄉鎮公所自行辦理之。茲將當時分工程序列下。

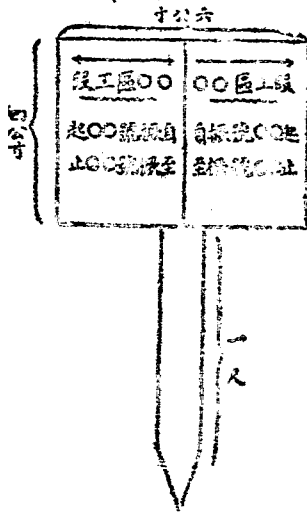
(一) 預計 先按徵集地畝之多寡，算出每鄉鎮應攤土方數目，次按施工圖說，酌量工程之難易，確定各鄉鎮應攤工段之長短，再就各鄉出夫路程之遠近及施工之便利而決定各鄉鎮應攤工段及各鄉鎮工段順序表。

(二) 插標 即插標誌，以便認明工作地段。標有三種：1 橫線 沿河每二百公尺打橫斷面標四個，中間兩個標明應挖河口之寬度，亦即河之邊緣。外邊兩個指示堤腳之內邊緣，為河堤線。每標均書明橫號，以示里數，每隔相當距離，標上並書明挖深與挖寬尺數，俾便隨時隨地均有所參考，以利民工及指導人員。2 鄉段界牌 標明各鄉鎮攤工界段。3 區段界牌 以示各區應管工段，標牌均係木製，如下圖：

鄉段界牌



區段界牌





插標係由工程股及設計委員會工程師，率領管工股人員及小工親至河次爲之，俾同時清丈核對分工預計有無錯誤或應改正之處，以昭慎重。界牌亦於是時建豎。

(三)領工 插標分工即辦理歲事，且經清丈無誤，河道兩旁標椿，高矮林立，各有標記，有識者隨之，當能一目了然，但鄉民無知也。於是事務所通告各工段臨時辦事處，召集屬段內應辦工鄉鎮莊長等前來領工。領工之目的有兩：1 爲赴河認工，按照已定標牌，使之知己鄉所在地，同時各鄉長又可爲同屬村村長，進行劃分村工段。2 說明各種標牌之意義，擬夫數目及辦法，或解決在樁夫上所遇到之困難。3 分發管工應用物件，如公尺、點名冊、口哨、日記簿、鄉莊長應佩用符號等。4 核對彼等分工有無錯誤俾早更正。

鄉鎮長既認得工段，遂相繼協同屬村村長，攜帶算盤、丈繩、地畝冊、插標分工，分工手續於此告竣。

五、講習 挑挖之深淺寬窄，能否與工程計劃之規定尺度相符，均視管工得當與否。是以督工員及管工有關人員對於疏浚工程日用語，增加挑挖效率辦法，工人愈工辦法，督導方法等問題，不得不在開工之先，有相當之講解及明瞭。乃召集與工程有關之鄉農學校（其時魯西有十個縣不設區公署而試行鄉農學校辦法，該校在行政機構上相當區公署之地位，汶上卽爲十個縣之一）校長學生及縣府人員全體聽取設計委員會與工程股人員之講解兩日，同時對於事務所各股辦事章程及全部工程進行問題均加以討論與研究。

六、籌備用品 各股應用物品文件以及工作人員之食宿均須事前籌妥，以增高工作效率，賑工之柴米，尤須豐富，以防奸商高抬物價。

乙 施工

自二十五年三月中旬着手籌備，預計月底當可籌妥一切，乃分別通令佈告於三月二十日開工，實則延至二十五日各股工作人員，始全部分途各工段。二十八日晨，賑工首先開工，截至三十日止，全部無不動工，在工每日一萬三千人，互延百餘里，歛篋齊舉，前呼後應，呼呵與歡呼之聲，不絕於耳。

一、督工 督工組織，各臨時辦事處每所駐有常用督工主管人一名，由縣府人員充任之，名爲縣督工，下以次設區鄉莊（或村）督工，層層管轄，各有規則。督工人員各有不同色之標幟。每鄉鎮工段，各插大旗一面，上書某某鄉，隨風飄展，遠望卽知。鄉長備鑼一面，專人司之。縣區鄉鎮督工，隨身攜有竹棍一枝，長恰爲一公尺，用以指揮，亦所以量長短深淺也。縣區督工，每到工段，必隨身攜帶應用表冊器具等。

督工中重要工作之一，卽爲點驗出夫數目，與工作確實迅速與否。政府不給津貼，不予補助，徵調利害賢愚不一之鄉民於一處，作有系統之疏濬工程，則人民畏首畏尾，不肯遽然從工之心理，實所難免，敷衍、潛逃、延遲、怠工等現象，在所難免。於是點驗民夫，催夫到工，實爲中心工作。有人說，如能將民夫催傳到齊，指揮得法，可謂工程已完成過半矣。關於督工

等方法，均有簡則章程，以資遵循。

二、工程指導 每所辦專處，常川駐有工程技術員一人，其職責在巡迴指導民夫挑挖辦法及解決辦專處主管工段內管工人員所不能解決之技術問題。並印發有『挖河須知』未經旬日之練習，民夫均能對工作技術，駕輕就熟，工作之迅速，力量之偉大，實有令人不可思議者。

民夫工作法，為工作效率大小之重要關鍵，此次採取下列各辦法：（一）分段挑挖 1 河溝凸凹不平，凸處難與耕田積水，凹處多有積水，乃先挖凸處，一俟浚得合度，或挖至較圓處停時，再滾放凹處積水，繼挖凹處。如此逐段工作，逐段放水。2 先挖河口以外之旱地，與土處坑時，使坑與河身留一丈之隔，以免滲水，坑與坑亦留土相隔，一俟浚深加寬合度，再將隔土鏟去加以整理，則河成矣。3 民夫到工場成一團，往返亂碰，故每莊工段，應酌量分段，人數參差，劃分若干小段，長一公尺，或若干公尺，每二人或三四人佔一小段，不使東挖一尺，西挖數坑。送土往返時走取段內直路，不得越段。如此不獨增加效率，且可互相較度，互不延遲。

（二）分層挑挖 如由河外起向內挑挖，則送土行路，兩感不便，故應由內向外，層層取土，以便走路。

（三）扛箱與草運 二人用扁擔一根，抬筐一隻，自裝自運，可隨意運送，最為理想辦法。每筐重量，約有一百二三十斤，至一百五六十斤，送土距離，在三十公尺以外至四十公尺

以內者，雖土質有別，每人每日平均可作三立方。若用單輪小車，一拉一推，亦為便當。

(四)勸聞人不聞，扛抬車運，均可採自募自運辦法，惟鄉民每人多自帶一物，不肯出錢又出銀，但總須設法使所用器具自備，而不使人候物。如因入用雨鐵一抬筐，是兩人裝土，兩人運土，其中終不免有兩人無工可作，如裝土時，送土人時候裝鶴立，送土時，裝土人又無工可作。

(五)表證工段 掘挖辦法，雖屢講屢講，致口乾舌焦，然民夫仍多不明之處，於是在每鄉工段中，擇一中心段，由管工員與技術員親自協同民夫挖一段，與規定相符者，如此則兩旁工段，既可照樣仿效。

(六)灘工 此次灘工有三：一為水中撈泥，一為掘挖草地，一為平地開河。水寧撈泥時，泥水浸膝，土質膠黏，挖掘費力，泥水滿筐，有如凝糊，且馬道沮洳，抬運均難。莊村河灣，民多種草，河漲成窪，水退則涸，地面紋裂，草根深入，掘挖頗難。平地開河，原無河形，開土成河，掘挖河，與裁溝取直，均費力多而成功小。

三、警衛 警衛分彈壓、警衛、偵探三組。每辦事處均有保安隊一排，設排長一人，警兵五人，每日全副武裝，沿河整隊巡行，間或舉行聯合巡行，以引發工次莊嚴肅之情緒。夜則守衛民夫集宿及辦公處所。挖河排溝，上下游利益難同，佔地割苗，地主富有反感，分工劃界，督導民工，或誤為不公，或誤為意存海虞，且工六日久，不見速成，於是怠工口角械鬪開

會暗中醞釀風潮，甚至打死官吏委員，乃數聞不鮮之舉。警衛組防糾紛於既發之後，偵探組則便衣偵察，或入村中，或入民夫隊中，探聞於工程有不利消息或舉動時，立即報告主管人員。

四、衛生 該縣設有衛生院，衛生股事宜統交由該院主持之，衛生員二十人，每人攜衛生袋一件，內裝普通藥品，臂纏臂章，沿河治療，不能當地治療者，即送入醫院。附近各村病者，亦可乘機求診，工人聚居之處，尤應注意，防毒防疫，不可稍忽。

五、食宿 在可能範圍內，徵工多回家食宿，二十里以外者，則借宿附近村戶，架鍋自炊。惟午餐則勸令就工食用。雇工宿處，視工費之遷移，隨地就近村租宿。

六、會議 臨時辦事處工作人員出發歸回，必須同時，晚間則須討論當日所遇到之問題及解決辦法，並登記各項事務，以備查考。尤須注意出夫總數之增減，工作遲速之比較，及次日工作之計劃。約每隔兩週，總事務所召開各會股處人員舉行聯席會議一次，商討全局。

七、巡視 縣府主腦人物，如縣長科長等，以及上級派來人員，應隨時沿河巡視，對衆講說，語多勉慰，萬餘民夫精神之統一，實有賴於此。至設計委員會人員與各股股長，則常川巡視，遇有問題，務求其解決而後去。

### 丙 竣工

自三月三十日起動工，至六月十日，全部竣工，賑工部份自三月二十八日動工，至六月十五日亦全部竣工。徵工期限，與規定日數相符。七月間由省政府派員准予驗收，挑挖工程於是

告竣。計自籌備起至竣工止，歷時凡三閱月，土方二百八十萬立方，費工一百一十萬，每立方公尺以二角折價，約需洋五十六萬元。

一、驗收 各鄉鎮莊社之工作，得隨竣隨報，先由區管工會同主管辦事處督工及技術員按照頒發圖表尺度，查驗一次，遇有未合規定者，調整修補，合格時，則請由設計委員會驗收，但須待省府驗收完了後，民夫始准解除勞工義務，並發給鄉鎮竣工收據。每鄉鎮竣工時，即令其民夫執旗整隊，沿附近工段步行一週，再行散隊回家，蓋用以鼓勵上下工段加緊工作也。

民夫萬餘，誠實勤勞者有之，狡滑頑皮者亦有之，故驗收時，須注意民夫之舞弊。即如挖深一項，其舞弊之法，有：（一）硬加：每莊所攤工段中，均屬留有土牛，以備量挖深度，而狡滑者乃將土牛頂面土皮除去，另以帶草壘土，覆飾其上以加高，宛若原有。（二）鑽平：將挖出濕泥，平鋪沿岸，加以整理，使合坡度，既免抬送，又少挖深。（三）填底：即將挖寬河口之土，就地拋入河中心，河心水深，不顯形迹，河既加寬，又免送土。以上各點，皆為挖河通弊，有經驗之驗收員與技術員，當不易受欺。弊點一經發現，翻土重修，弄巧成拙，所費實多。

二、比較 前以土方過多，民力太小，遂將土方改為一百八十餘萬方，如此是否仍達吾人挑挖之目的，乃由專家加以比較說明，結論謂工作土方雖減少，但排洪能力仍與原計劃相同。

三、統計報告 竣工後應編成報告，並製成下列各項：（一）竣工圖：平面圖、縱斷面圖、

及橫斷面圖。(二)土方：各河竣工土方表，各部分土方數量及工作效率表。(三)折價：共計土方二、七八七、五〇〇立方，每立方折價以二角計，共應爲五五七、五〇〇元。(四)人員：此次挑挖得能完滿成功，均靠外力之協助，內部同人之合作，與夫民之樂於聽命。除民夫外，此次參加執行政令之人員，連同工程師縣府人員，各鄉鎮長，並衛生人員等共七百七十五人。(五)督工旅雜各費：預算爲二千三百餘元，實支一千六百九十餘元。

#### 丁 善後

工程之始與終，雖有截流兩段者，籌備之先有醞釀，工竣之後有善後：

一、完成尾工 泉河全部工程，截至六月中旬，徵工中除西鄉工段，河口深寬與規定尺度不符未能交工外，餘均相符。查此種尾工屆時不能完竣之原因，不外如前節所述之難工，或鄉長不得民夫信仰，不受指揮，或分工錯誤，如土方以少誤多，或民夫誤爲『一差二工』，即本身工作如先期完竣將派令第二件工作，因此遲延觀望不前，或出夫不足，或工作效率過小，或以工程過大，民夫望而生畏。總之，屆時不能交工，定有其原因與困難，乃詳查其究竟，協助其完成工段。

二、清理手續 工程既竣，應立即趕製圖表，編擬報告補呈應呈報而未呈報之事項，呈報開支計算書，函謝各機關之協助等，均應於此時辦理之。

三、獎懲 各股工作人員每日均至少沿河步行百里，同時向各方解說，舌敝唇焦，脫鞋去

靴，涉水指導，鄉鎮區長則終日有在風吹烈日之下，手執公尺，往返奔跑，六十餘日，忍苦耐勞，努力不懈，有如一日，未聞有煩言怨語，吾人睹此，始明偉大兩字之真意，然間亦有不法之徒，乘機爲惡者，故必擇賢者獎之，惡者懲之，以示公平。

四、清丈估地 浚河挖土，築堤堆泥，靡不佔用民田，省府頗有沉糧發價辦法，並令將估地造冊具報。惟估地多寡必須清丈，估前清丈與估後清丈，各有利弊，此次以估前清丈趕辦不及，改爲估後清丈。

五、養護 劈堤爲田，馬道播種，河內拋物，凡有礙水流之行為，均嚴加禁止，堤埝蔽修，河堤植樹，各應擬訂辦法。蓋日常養護問題，尤較浚河修堤之工爲難也。

六、三年計劃 浚河築堤，及泉河之開端工程，爲二十四年度之計劃，修築涵洞，改建橋樑，應爲二十五年度之計劃，灌溉設計，引河鑿泉，應爲二十六年度之計劃，亦泉河疏浚之最後目的也。後兩年計劃，亦已呈請批准，並已查勘測量完竣，均應次第舉辦，庶能完成泉河之疏浚工程，惜作者未及睹第二年計劃之施行，即離職他去，全部計劃是否會繼續執行，未曾聞也。

## 第二節 實施問題及其解決之商榷

工役制度不難於立法，而難於執法，不難於理論之建樹，而難於實施之盡善盡美。三代時



的差役方法，降至後世，每爲官吏所操縱，成爲剝削民衆的工具，豪強專制，寡弱受凌，於是三代的勞動服務精神，因實施之不善，便一代一代的喪失了。現行的工役制度，不獨將三代的精精神加以近代化；而且能適應世界潮流，成爲建國要素之一。但在實行上，仍然有很多不合法可指責之處。卽如上節的舉例中，徵工不依人口爲標準，而以丁銀卽實富爲標準，這就失去了國民工役的原則。不論軍工役之遠近，概無津貼，也是不合法的。去年（二十八年）修築河南某公路幹線時，某縣徵徵去民工八百餘人，時間是七月，民工均着單衣而去，及至十二月間，工程仍未完竣，民工相繼逃回，但見七月時之單衣，尙着在身，被不蔽體，蓬頭垢面，途中無資購食，乃結羣沿途乞丐，令人目睹心傷。由此可知現行工役實施問題之嚴重。再就最近一件事情而論，二十八年閏長參政會川康建設視察團視察川陝公路填淤段時，也曾指出辦理徵工未善之處，這幾點當然不能包括問題之全部，但是最普遍的現象：

一 徵工不顧農時 本組（按指川康建設視察團北路組）經過川陝公路各段，查其路基路面，均屬帶同，雖目前軍用車輛往返頻繁，尙無陷草之虞，卽小有破壞，真補修之資，應由公路局嚴厲督促養路道負責擔，實無徵調民工之必要。但公路局又飭澈底整修，沿途縣份徵調大批民工修補，致使民工，多有未將小春收穫者。

二 工程未計算精確 新築公路，或培修舊路，工程人員對於需用土方若干，石方若干，搬運土石距離若干，需用民工若干，時間若干……事前多未有精確之預計。故於開工後，常有

因民工不足，一徵再徵，或則民工過多，閒坐路旁，無工可作。如萬源縣長，更是毫無計劃，因恐工程處徵調之數，不能齊到，遂加倍徵調，致半數民工，無工可作。

3 各縣力役負擔不均 建築公路，培修公路，均於路過縣份徵調民工。惟查邊區縣份，或因人口稀少，或因連年天災人禍，死亡過鉅。加以出征壯丁，依法應免工役。於是只得徵調孀孀老弱服役，如劍閣梓潼每保徵工之數為三四十名，萬源每保徵工之數為四十五名。均因不能徵足規定人數，遂以老弱婦孺代之。沿途見彼等跋涉供役之苦狀，頗堪憫惜，公路經過縣份，人民既出力，又出口糧，實不堪其擾，較之公路未經縣份，殊覺失卒。

4 口糧籌措困難 據省府佈告，民工口食，除以獎金作用外，不敷之數，概由人民自備，被徵者多係貧苦人民，口糧無法籌足，而政府之獎金，雖有時先付少數，但多為隊長組長提領，其大分之獎金，必須俟驗收工程後，方始照發，於是各保只得攤派米糧，或兼派錢（如宣漢），但往往所派有限，而工作延期，糧食不能接濟，民夫日饑夜凍，病無醫藥，或遂致於死。因而黑夜偷逃，遞後各保又得補徵，聯保處既辦民工，又辦米糧，人民自不樂從，遂致強拉硬派，民間騷然。（如漢渝公路宣漢段徵工所及之鄉鎮，人民相率逃避，保甲縛送至工作地點，又因工錢尅減，日食難度，復行偷逃。）

5 用具不齊備 民工用具，多不齊全，如梓潼每保徵調民工之數為三四十名，於請發鐵錘時，每保僅能領得兩把，用具不敷，遂致虛耗時日，徒增疲勞。

「6 工程處督工人員及監工人員時有刁難 工程處人員及監工督工人員，能秉公執行本身職務者固有，但暗中索賄者頗多，彼等如遇聯保不與行賄，則令某聯保民工，今日修此，明日修彼，或挑選挖掘石工距離頗遠之段，指定挑修，或以近調遠，使其運糧困難。而築成地段之厚簿寬窄，碎石之大小軟硬，隨便刁難，不予驗收，使民工工作期間延長，終必路有所得而後止」(國民參會川康建設視察團報告)。

二十四年蔣委員長通令各省市軍政長官規定二十四年冬令徵工服務辦法中也曾指出徵工事大，「不難於徵工集團，而難於設計準備。」徵工實施問題，歸納起來，可得下列幾種：

一、因人問題 如：(一)用人不能「各盡所長」(二)「因才而施」，(二)工程設計及督導人員舞弊，(三)保甲長舞弊中飽等，如以少派多，以多派少，(四)工程重大，人口過少，力不能負。二、因時問題 如：(一)農忙徵工，(二)工程應用時間未計算精確，致延不完工，(三)照國民工役法之規定，每人應服役三天，現多因工程忙迫，專前無完密之籌備，臨時徵調，於是人民苦之，三日輪換的辦法，不能實現。三、因地問題 如：(一)因地之不同，而影響氣候與季節，徵工時未注意及此，因而發生許多困難，(二)因地之不同，而影響民工路途之遠近，蓋工段所在地，距工作者居家之遠近，關係密切，近則民工食糧均得方便，遠在五公里以外，照章應付給民工伙食津貼，但現在不論民工居住遠近，不為民工籌備食宿，又多不發給津貼，於是問題叢生，(三)因地之不同，而影響工段事項，在水旱災患的地方，需要提

防溝洫浚河築堤等工事，在交通不便的地方，應展開公路，忽略此點，自會遇到困難，（四）因地之不同，而影響工作之難易，如地質不同，沙質與山石，工作難易，顯而易見，分工時不顧及此點，民工當然要懷怨。四、因事問題（一）未有整個計劃，（二）工役事項不得地方同情，（三）籌備不完善，及（四）工役事項之多寡輕重分配不公平等問題。

以上將實施問題，簡略舉例，僅述其梗概之一二。此種問題之解決，換言之，即如何實施工役，方能減少此種問題，而能逐漸實現工役法之規定，從理論與實施兩方面論，以下各點應首加辦理：

一、地方行政機構必須完善 前面已經說過，工役是一個實施問題，而實施的單位是縣，中央與省政府不過是發命施令的綜合機關而已。縣的實施機關是縣政府，縣的下級行政組織是區鄉鎮或保甲。同人民能直接接觸的是區鄉鎮或保甲長等。他們是工役法的真正的執行者，欲求工役效能之合理的實現，必須縣尤其是縣以下的組織之健全及其行政人員之知識能力與道德之提高，年來健全地方組織的呼聲及努力已經過相當的時期了，行新政必須用新人，徵工是新政之一，必須有新的功能的組織與人員推行之。有了健全的上級機關，才能盡調遣分派督察的責任。因為地方行政制度的廢弛，人員的腐敗，役法才隨着敗壞，不但造成勞役不均，而且根本上使役法不能實行。所以施行役法的組織不健全，人員無知識與道德，施行徵工，必致社會紛擾不寧，人民增加困苦，不易得到實益。

二、戶口調查必須清楚 服工役人員，是以人丁及年齡為標準的。人丁與年齡無統計與調查，自然缺少準確之根據。近年舉辦戶口調查，隱匿遺漏，與登記不正確的弊病，一時不易糾正，徵工因亦不免隱匿遺漏。戶口調查清楚，各戶應徵的人丁幾何，各甲各保或各區鄉鎮應徵的人丁若干，老弱殘病，應該免役的又若干，才能得正確數目。戶口調查正確，應徵人丁數正確，不僅預防不公平的弊病，且是支配人工的基礎，是工事設計的要件。如果某種工事，須用若干工，在工事地域內，有多少人工可以應徵，必須兩方面適合，才不致人工過分勞苦，或工事半途而廢，則每人三日服役，輪換工作之理想辦法，也就可以實現了。

三、土地必須清丈 戶口調查土地與清丈對於行政與建設有同樣的重要性，全是國家的基本工作，已為人所盡知。有了土地清丈，則若干荒地應開墾，若干農田應灌溉，若干山地可造林，均可據此以徵工而舉辦。徵工標準有時以受惠的農田畝數為標準的，徵工事項，如開河築堤，有時侵佔農田，土地沒有清丈，勢必失去計算的標準。

四、徵工必須公平 公平是徵工的中心問題，公平與否是糾紛的根源，也是舞弊的所在。公平可以分兩部份來說，一是工段或稱工作數量的分配公平，一是人員或勞力的徵派公平。前者着重在物的關係，後者在人的關係，而兩者又互為影響。

工段或工作數量的計算單位，在目前工役事項內，多可以土方為計算單位。例如上節泉河挑挖即以土方數量為分派標準。但土的性质與種類，各有不同，工作難易因亦不一。所以計算

數量時，尙應是不具體的許多不易控制的因子計算在內，如土質之不同，地勢之高低，行路之遠近，及當地特殊情形等。再者測量工役時，測量工具尤須求準確，因我國度量衡制迄未劃一，計算工具單位亦多不同。舞弊人員恆以多爲少，以少報多，鄉民更不知土方計算之方法，只視工役之長短爲標準。

勞力應如何徵派，何區不徵派，徵派區內何人應負擔，何人不應負擔，這全視工事對一般社會的關係而定。有關係全區利害的事項，應由全區負擔，有關全區一部份人民利害的，應由這一部份人民來負擔。大約勞工徵派，可得下列兩標準：

(一)以人口數爲標準 不論貧富，不論職業，凡有利害關係者，均應出而服役，所謂『差隨人口』。這最易使，當以一般利益的工事爲限，即工事對於社會全部有利益者，即應由社會全體人民負擔服役，才是公平的。如修築疏濬關係國防的道路，則有關全國利益，應由全國人民負擔，如僅由該路經過區域的人民負擔，固然不公，但是非經過區域的人民，相距遙遠，又不能參加工作。在這種情形之下，對服役的人，就應由國家給予工作代價，以示勞逸之公平，但是這代價不是工資，與雇工仍然不同，其性質還是服務的。

(二)以地畝爲標準 鄉間的徵派多以耕種地畝爲標準，所謂『差隨地出』，或『按畝攤夫』的辦法。這種形中卽是以貧富爲標準，貧的少負擔工作，富的多負些，以免赤貧之家，因服役而致全家發生飢餓恐慌。但是也有缺點：1 無形中按地畝加上一層捐稅，不合工役法之

規定，更違反工役之本旨與要義。2 先代因貧富戶口分等出力，演出許多流弊，赤貧戶口日多，影響徵工制度。3 工商及無田產者無擔負是不公平。

地畝數的計算法，亦有種種不同，有以地畝丁銀爲標準者，卽『差隨糧出』，有以因工事受惠地畝爲標準者，亦有以應派戶所有地畝爲標準者。凡遇有租佃關係，卽多按業六佃四分攤勞力。在這兩項標準中，以採取第二項爲較合理，如採辦專項爲農田水利，尤以第二項爲宜。勞役及工作的分配公平，不得在求標準之補立，尤應在求時間及地點上的分配適當，免除重複衝突，使民疲於奔命。所以工事不能僅以本年內者爲標準，應以歷年負擔爲標準。如一縣共同利益的工事，第一年甲區的人民負擔若干工，乙丙區人民負擔很少，則第二年工事，甲區應該免除，由乙丙各區擔負，依此類推。這樣勞役可以平均，累年分攤，輕而易舉。

五、工事必須有整個的計劃 就計劃的機關說，關於全國或數省間的工事，應該由中央機關設計，分令各地方妥辦。關於一省市以內的工事，由省府主管機關設計，分令各縣妥辦。關於一縣以內的工事，由縣政府會同本地公團設計，分令各區鄉鎮妥辦，各級計劃機關的工事計劃，仍須一致，免除重複衝突，尤須顧慮民力，不使疲於奔命。就工事本身說，全國各種工事的規劃，應該顧及各方面，各省各縣的工事計劃，亦應顧及整個的各種關係。如國辦的公路，與省縣辦的公路，應該互相聯絡，路線不應重複。又公路的開闢，應先自交通阻塞的地方着手，不應只圖容易，或與已有水路或其他交通運輸路線重複爭利。就工事的性質說，亦應當分

別緩急，有的是現在能力所能辦的，有的須等待社會經濟相當發展以後才能辦的，有的須與已成的專業相聯絡。總之，舉辦的專業，應該預先計劃進行的步驟。

六、事前必須廣事宣傳。此處所指宣傳，不是架空的不負責說大話，而是對民工加以切實的一種開導的教育工夫，宣傳徵工意義，應舉辦工專之重要，嚴杜造謠等。宣傳方式如組織演講隊，散發簡要傳單及宣言，張貼顯明圖說，親赴各鄉鎮演講，委託團體小學校教員及公正人士演講，刊發徵工條例實施細則及施工細則，工程須知、出夫須知等。中華平民教育促進會在抗戰軍興之後，曾組織『農民抗戰教育團』，在湖南工作收效很大，對於築路民工也曾加以宣傳，從該團下面記載<sup>②</sup>，可知宣傳與徵工之關係：

『目前許多地方正在修築鐵路，如農抗團第五第六兩分團的工作地點衡陽、祁陽、郴縣，都有幾萬的路工，正在修築湘桂鐵路，他們現在雖過着和農民絕不相同的集體生活，但他們的大部分是徵來的民工，無論在本質上，在意識上，他們都是純粹的農民。他們不了解交連和抗戰的前途，乃至和自己身家性命的關係，而監督他們工作的退伍軍人和保長，又只知用鞭打威罵，而不知用教育的方法開導他們，他們既不能清楚的認識這條路的重要，工作自然不會努力。在他們眼裏看起來，現在的爲國服務，跟軍閥混戰時代的拉夫沒有兩樣。再加上鄉長保長分派的不公，督工者的無理壓迫，和層層中飽（他們稱爲『吃油餅』），更增加了他們的不滿。湘桂路建築的效率，湖南遠不如廣西，雖係同時動工，辦法也差不多，但是當農抗團第五分團



到衡陽時，廣西已經完成了百分之八十，而湖南僅完成了百分之五十。這原因當然很多，地方政府對工人教育的工作不夠，——可以說沒有——必為其最大原因。

「戰爭已經迫使他們離開了家鄉，改變了他們過去農家靜止生活，他們感到壓迫，受到痛苦，有了很深的怨恨，——這種怨恨不是對日本帝國主義，都是對保長鄉長和地方政府的一——但是這些情形都使我們的工作容易進行。因為他們已經有了動的條件——且不管是往好處動還是往壞處動，把這種對保長鄉長和政府的憤恨，轉為對日本帝國主義的憤恨，正是我們所要作的，當然我們還要告訴他們進一步積極的辦法，而鼓勵他們對目前工作的努力。」

「當你和他們的關係弄得好時，你走到他們工作地段，他們就會停止了工作，向你打招呼，唱起歌來，歡笑的聲音，馬上響遍了田野。如果管工的不在此，他們會告訴你很多管工舞弊的事實，和他們自身的痛苦，以及鄉間的一切黑暗。他們也會坦白的向你承認，他們是在怠工，因為他們受不了這些氣。這時你一面同情他，一面鼓勵他，正是訓練的最好的機會。」

「因為路工在本質上是絕望的農民，所以訓練他們的課目也可和壯丁訓練相同，只是在精神教育方面，應該多說明戰爭和交通的關係，使他們了解他們目前工作的偉大，而努力工作。訓練時間五天至一週，乃至更長均可，只是要以不妨礙其工作為度。」

以上這一段報告，一字一句的打對我們的心坎裏。說明徵工中心問題之所在，及宣傳與工作之重要，我們不是使用人員的勞力，而是使他們參加建國工作，我們不是使他們盲目的作，

而是領導他們走入光明的大道。

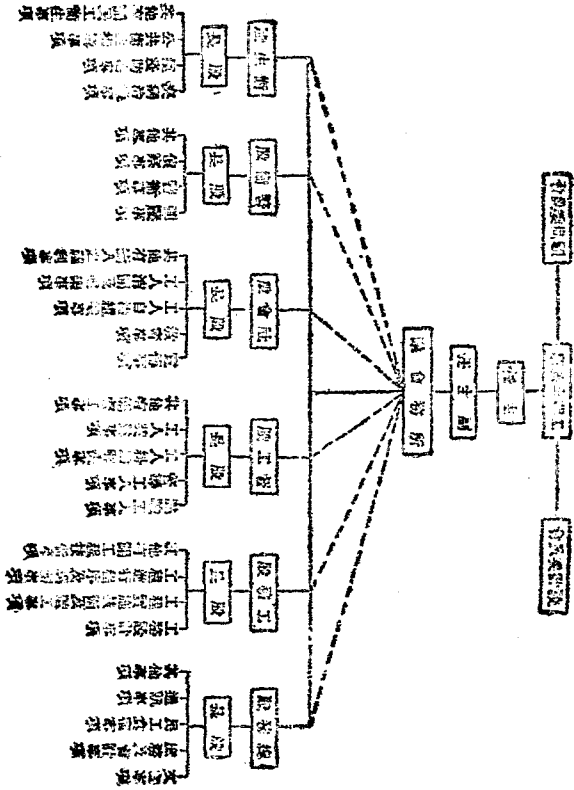
七、實施徵工組織必須嚴密完善。施行徵工機關為縣政府，縣府經費支絀，人員不敷分配，在徵工期內，勢必調動府內各部人員參加。現在各縣徵工時，其組織多不足以應付實際需要，蓋徵工是一種集體人員的生活，整個生活的各部門問題，全要發生的。就目前縣府組織而論，在舉辦任何一種徵工事項時，我們可以擬為單位設計，成立下列的一個執行組織：

下列組織圖表，不過示例而已，組織自應以適應需要為原則。主任及副主任縣政府行以縣長及科長分別兼任之。在徵工開始以迄工程完竣期間，組織與領導民工兩事，為徵工成敗之中心問題。組織貫統一有力，權限貴分明，人各有專責，管理層層節制。對民工貴領導有方，守信用，負責任，予以政治後盾，獎懲嚴明。民夫數萬人，人人能循序以進，各盡其最大努力，此運用組織之力，亦人和之功也。

八、工役必須持之有恆，行之普遍，勞動風尚之提倡，地方建設之完成，必須有繼續不斷之努力及普遍之推行。二十四年五月，蔣委員長通令鄂、豫、湘、皖、贛等省府特別提示此點：『各省政府於每年度開始前，應通盤籌劃，斟酌地方實際情形，預定施工程序，權衡緩急，抉擇應治事業種類，分期督課，逐步推行。所治事業，不求量多，而在其普遍，不求速效，而在其有恆。如屆農忙，所治某種事業，尙未完成，可先告一段落，一俟農事完畢，再繼續進展。今年未成，來年繼續。如此辦理，公私皆得其便，而人民不感苛擾。』

新設船舶工業事業案

集團組織



九、代役辦法須盡力避免 代役爲不得已之辦法，有違工役本旨，應極力避免，否則將生下列不良結果：1 官戶均出錢而不出力，仍不能養成作勞習慣，2 代役金多，弊繁隨之。

十、實行工役之補助政策 徵工民力或有不足，工程尾工有時不能結束，在此種情形之下，勢必借外力補助而成。補助辦法有三：一爲實行兵工，二爲利用輕犯犯人及閒散游民，三爲招募工作青年隊。兵工在我國實行頗久，已著成效，如左宗棠西征，修築道路，栽植行道樹，迄今傳爲美談。青島省目前之公路，多借徵兵工，其他各省之兵工成績，亦多是稱道。輕犯罪人，能用之於建設，於犯人於社會兩有裨益，犯人得於健康無損，且獲得工作技能，於公，因糧帑不致虛擲。蘇聯於一九三七年時，利用犯人，完成九河加興莫斯利兩河灌溉之偉大工程。至於目前我國市鎮之間散遊人，加以組織訓練，發給伙食，誘導其工作，則社會之消費者，無不可以變爲社會之生產者。我國人口衆多，勞工不無剩餘，戰前華北山東、河北等省壯丁，每年「走關東者」爲數頗多。目前一方面工程繁多，一方面人民愁無賠償工作，政府可到處招募民工，組織工作隊，或如移民團墾辦法，發配於工程需要勞工之處，使或定居或暫時工作。例如西康之建設，首應展開公路，兩省各地贖人結，勞工勢必由外省招來工作。

## 第六章 外國之國民工役

在外國，工役之實施，也有很古的歷史，埃及的金字塔，波斯羅馬築道路，希臘築城港，其徵集勞工方法，雖多不可考，但以偌大的工程，所需大量勞力，勢必徵募民工無疑。中世紀封建時代，平民必須爲貴族地主（諸侯）義務服役，每星期三日或四日，平民自由，多受限制，到法國大革命以後，纔漸漸革除。這種服役與我國徵工源於封建制度，略有相同。但是歐西的農民服役，是爲貴族私產而服役，貴族壓迫農民致形成一種『農奴』制度，農民所受痛苦，遠非我國所及，況我國農民服役，實多從事於公共建設，非專爲私人者，同日而語。

歐美近代之國民工役，推行普遍，組織嚴密，且與我國有不同之點五：一、歐美多爲工業化之國家，其工役事項多偏重於輕工業，且以國內之土木工程大部完竣，非如我國農業社會，仍以『土』，如治河築路，爲中心關係。二、在高度的工業化國內，如英美，工役爲救濟失業對策之要項。三、整軍圖強國中如德國，以工役爲名，而以擴充軍備爲實。四、歐美以人工少，社會組織健全，工役實施較爲完善。五、第一次歐戰產生了強制勞役制度，但也散播了戰爭的種子，此後之國民工役，無不彌漫着戰時意味，含有強迫性質。

## 第一節 平時工役

一、蘇聯，蘇聯可以說沒有國民工役，也可以說是人民每日在服工役。因為社會主義的蘇聯，以勞動為建國之本，以勞工階級為主人，以『各盡所能，各取所需』為勞動之原則。全國勞動成一個單位，一個有機體，為一個主義而活動，無一不是受政府的總支配。無一件工役事項不是以全國人民之總力量以赴之的。因此，站在我們外國人去看他們，無一個人不是在成年成片的服工役。為國民經濟而建設，反之，站在蘇聯人民本身的立場來說，全國的勞動不整齊的國民工役，也許是一種奇而可笑的舉。

蘇聯的經濟建設，在國內勞動的高潮，與當局的埋頭苦幹之下，勝利的完成了第一次五年計劃，繼而完成了第二次五年計劃，刻下又開始第三次五年計劃。這三而再，再而三的五年計劃，就是國民工役效能之總表演。達到了世界工役效能之最高潮。以工役的觀點去看，蘇聯的五年計劃，就是全國達到了工作年齡的人民，集體的提供已身勞力交與政府加以科學管理的集體使用而已。三個五年計劃，就等於服工役期限為十五年，政府以有系統，有組織，有技術的徵用了民力十五年，說不定順序而下，還有多少個五年計劃呢。

至於蘇聯工役成績之偉大，以篇幅所限，不能加以陳述，只要翻開有關蘇聯的國民經濟之數或五年計劃的書報，連篇數字就可知工役效能可以發揮到若何高度了。

二、保加利亞 人口有六百萬，面積三九、八一四方哩，因歐戰與德國同遭慘敗，十幾年來，厲行着國民服役，凡到過該國的人，都知道該國辦理工役之完善，為世界之冠。保加利亞人民服役法制是在一九二〇年由首相亞力山大斯但甫力斯(Alexander Stamboulsky)提出而由政府正式通過的，該法規定了凡達規定年齡的青年男女，必須服役，為國家實行勞動服務。男子工役期間規定為八個月，女子工役則較男子少四個月，但不論男女工役期間遇必要時得延之。亞氏認為保加利亞在外債壓迫及和約的軍事限制之下，國家如能實行強迫工役，在經濟和教育兩方面都會獲得很大的利益。青年們應該先將私人的全部事業放棄，而在良好的指導者及嚴密組織之下，從事於各種公共事業的建設。這樣，不但可以救濟所破壞的國家，且可以重新建設起來。而國家的富強也可以大大的增加起來。站在教育立場說，強迫工役制是代替了第一次歐戰前的義務訓練。在服役時，一方面固然可以藉兵役制所施行的體育和紀律訓練保存着，別方面更可給予國民每人以一種工業技能。

所以，保加利亞在通過着和不條約的軍事規定，而在義務勞動的範圍下實施着勞動兵。如工役法所規定的工作範圍，從建築鐵路、鐵路、運河及河壩，建築市鎮及各大型建築物，運河，開發湖沼，安置電話電線，製造建築工程所需用的各項材料，造林，開墾公私荒地，植果、種菜、養蠶、畜牧、捕魚、鑛工、工廠工作，以至食料之儲藏及製造等，都可隨伴着實際生活的體驗而使每個國民都有一種工業技能。

據曾參加強迫工役制的一個保加利亞的青年學生楚加諾夫說，保加利亞每年約有四萬五千青年負責去做那些規定的勞動工作。更有七十五萬成年人和七十萬學生做着國民工役以外的十天以上的短期工役工作。學生們的成績雖不甚好，但他們利用廢物的精神，是極足欽佩的。關於年齡較大的學生，工役是課程的一部分，短期工役的學生，也從事於社會建設的工作，如因經費困難，而不能造林的童山濯濯的山莫加夫城外的山野，因為每年春秋兩季都有十二歲到十八歲的男女學生去從事一星期的播種造林工作，到現在已蔚然成了很大的森林。並且從國民工役實行以來，很多城市村鎮，均加以測量，街道改築平坦寬闊，自來水管已遍裝於各鄉村鎮市，橋梁、道路、圖書館，均多有建築，多處河堤加高培厚，引河灌溉，培植森林，改良公共事業等，無不獲得相當效果。

除國民工役及男女學生短期工役之外，更有『少年勞工團』之組織，團員還是學生，帽子上佩戴着『爲保加利亞而工作』的團徽。團體是軍學化的，大家都穿着制服，入團時又須鄭重宣誓忠心於『國皇和國家』。既有了這種爲國家而服務的精神，現在保加利亞有很多偉大的工程是由勞工團員造成的。在水利方面，他們曾在黑海傍築了兩處海港，從那裏可以直達到往昔結冰時便與外界斷絕交通的地帶。亞高斯塔河常氾濫成災，現由勞工團加以疏浚，迄未成害。依斯加與淮德兩河之間，窪湖相連，不能種植，乃鑿溝洩水，洞復窪地，成爲四萬方頃之良田。在交通方面，該國因鑿於四十年來只建築了一千二百里的鐵路，未免太少，乃以建築鐵



道爲己任。除了平地交通外，高原山道，該國均有所建築，成績偉大。例如巴爾幹山脈之西，築了一條康平大路，直達東海，交通既便，荒僻村落，得互相聯絡，漸成繁華地帶。關於救濟工作，勞動團也做了不少的工作。

三、德國 德國自第一次歐戰失敗以後，怨氣吞聲，埋頭苦幹，無時無刻不想脫離和約之束縛，無男無女不想製造一個能離歐陸的強國。德國的工役制度當然也以這個總動員的目標爲目標。希特勒在一九三五年六月二十六日頒佈了普通強迫義務工役的命令，並確定其最高宗旨三點：（一）在義務勞動之下養成軍需品生產的幹部。（二）養成爲現役軍人服務的勞動青年。（三）爲未來的戰爭後方作準備。在這種宗旨之下，德國的工役至少含有強迫與軍事性質，服役工人着制服，綁裹腿，敬禮，放哨，受軍事訓練，不過荷在肩上的不是一桿槍而是一柄鎗頭罷了。他們對於士兵稱之爲『國家軍人』，對於義務勞動者，他們以爲應稱之爲『國家工人』。我們現在將德國工役制度要領分述如下：

（一）工役性質 工役性質有下列幾點：

- 1 國民工役係德國國民對於德國民族之名譽行爲。
- 2 德國青年男女，皆負有對於祖國在工役中服務之義務。
- 3 國民工役之目的，係使德國青年在國家社會主義精神之下，了解國民團結及工作實踐之意義，尤其是使對於手工一事，加以相當重視。

4 國民工役，係在實行各種有關公眾利益之工作。

5 德國工役為有給制，其工役人員之薪資，可以適用現行官吏條例之規定。

(二) 工役時間 工役時間無定，由全國勞動領袖隨時規定之。

(三) 服役人員 應服役人員之規定如下：

1 負有義務工役者，以年滿十八歲至二十五歲之國民為限。

2 負有義務工役者，通常係在其年滿十九歲時之年度中加以召集，至於自由加入工役之人可以允其較早加入。

3 如義務工役者及自由工役者，受監禁之處罰超過三十日者，於處罰滿期後，得將所缺服役日期加以補足。

(四) 不准服役人員 不准服役人員如下：

1 曾受牢獄重罰之人。

2 失去公民資格者。

3 曾受刑法規程第四十二條甲款保安革新之限制者。

4 曾因名譽行動章出德國國家社會主義工黨者。

內務部長對於上述各項中之3、4兩項人員可以例外允其加入工役。

凡負有義務工役之人，曾受不得擔任公職之處罰者，須俟處罰終了，始能加入服役。

凡非阿利安人種，或與非阿利安人種結婚之人，不得允其加入國民工役。非阿利安人種之判斷，應依照內務總長對於一九三三年八月八日國家官吏法第一條第三項之規定辦理之。

凡非阿利安人種，而兵役法可以允其加入兵役者，亦可允其加入工役，惟不得擔任工役中領袖職務。

(五) 免役 凡負有義務工役之人，得免役至二年之久，如有職業上之重大理由，得免役至五年之久。

(六) 工役實施組織 德國工役行政最高機關爲「工役局」，局下分全國爲若干「工役區」，每區管轄五至十個工役組，每組又管轄工役隊若干，隊爲組織基本單位，爲服役人員所組成。隊員成居住於勞動營內，一方面工作，一方面受訓。

1 工役局 工役局分設下列各部，部各設部長一人：

(1) 事務部 其職責有似全局之祕書廳，職掌全部編製事項，召集事項，分配事項，住宿事項，及局內事務等事項。

(2) 人事部 負責辦理工役人員之選擇事項，局長按照該部所製成名單加以任命。故局中其他各部討論問題時該部每列席參加。

(3) 課程部 掌管工役教育事項，業餘消閒事項等。

(4) 體育部 掌管軍事訓練及秩序訓練事項，野戰演習事項等。

(5) 財務部 內分兩科，第一科掌管會計事項，審計事項，錢財保管事項。第二科掌管財物購置及經濟問題之討論等事項。

(6) 設計部 負有設計工程事項。

(7) 法律部 掌管工役組織之各項法律事項，有關工役之民法事項，工役行政法保險法事項，工役刑法及懲戒法等事項。

(8) 衛生部 掌管工役人員之醫務事項，改進工人之衛生等事項。

(9) 宣傳及新聞部 掌管宣傳及新聞事項，工役之布告事項，工役人員刊行之條例公報事項，與外國有關之事項。該部並與政府之宣傳部外交部及國社黨外交委員會特別有密切之聯絡。關於報紙及無線電播音事項，已移交「國社黨工役機關」辦理矣。

(10) 工役教育司 除上列各部外，尚有工役教育司，與課程部同為全國工役教育最高機關。該司設司長一人，兼教育視察員之職。該司設有「工頭學校」，專門訓練中級及高級工頭人員。工役教育乃是一種新專業，足以表現工役形式及理想之特色。工役教育與軍隊教育，同為國家教育中之根本教育，可以直接為軍人教育，因為工役教育對個人訓練之嚴格，除軍隊教育外，其他各種青年教育，均不足與之相比擬。

2 工役區 德國現分為三十個工役區，每區設區長一人，主管五至十個工役組，每組工人數在夏季為八〇五至一、六一〇人，在冬季為七一五至一、四三〇人，每區並設有區指揮部，

內設有指揮及參謀官等人。其次復設有管理、教育、勤務、及人事管理、體育教官及政治教官等人員。

3 工役組每組設有組長一人，助理員，政治教官，體育教官，音樂員，助理音樂員及其他事務員等。

(七) 工役事項：

1 澗復窪地 德國有積水未宣洩之農田八百萬里克特，擬積極加以宣洩後，每里克特可多得八十馬克之利益，以全部計之，共可得六萬萬八千萬馬克之利益，此項工程，可收容工人二十萬左右。

2 改變土質 北德土質，過於瘠瘠，故德國政府主張變成黏土質。據專家估計，如將土質綜合以後，以前每里克特僅產麥千五百公斤者，改良後可增至二千二百公斤。

3 開墾荒地 德國荒地約二億萬里克特，多為沙地，開墾後可增加二八零百萬馬克之利益，可吸收工人一萬五千至三萬五千之多。

4 修治水利 德國患水之地，一百萬里克特，水患除後，年可增八千萬馬克之利益，可吸收工人二十萬。

5 改修道路 德國西部南部之農民土地，因以前道路建設計劃不良，分割農作地。如改修農村道路，廢除強迫關路制度，可使農作土地復歸完整，此項工作年可容納工人二十五萬人。

6 填高窪地，填海即開闢新地之辦法，利用淤泥土築堤，既可收容工人，復能開闢新地。據一九三五年一月之統計，全德有義務勞動營千餘所，青年加入服工役者，達二十萬人，工作事項不一，如同年暑期，屬於樂地者百分之五二，屬於鄉村築路及改良交通者百分之五，屬於造林者百分之二二，屬於園藝者百分之五，餘則分別屬於預防改建築宅及搭造營房等方面。

以上蘇聯保加利亞及德國是施行工役最發達的三個國家，在英國，工役事項為地方政府解決失業之對策，在一九二一至一九二八年之內，該國政府曾撥付八千六百萬英鎊以舉辦公益事業。內以築路改良交通等事為最多。美國羅斯福總統會將退休及失業軍人組成「義勇森林軍」，以謀救濟，亦所以謀固國防，法、義、瑞士等國，都有工役制度。

## 第二節 戰時工役——強迫勞役制

近代戰爭為全面戰爭，全國必須總動員，在總動員之下，一切活動均須入於戰時狀態，受一個最高的指揮機關的統制。因此戰時工役，是全國勞工總動員中之一節，當然也是強迫的，所以戰時工役，可以說是強迫勞役制。

一、戰時工役政策原則 開戰之時，各國皆以巨額之壯丁，召集於軍隊之內，而產業——尤其是工業，如軍需品之製造，衣糧及其他國民生活上必需品之生產——與運輸，同時需要大

量之生產勞工，以補充此巨額兵力所消耗之軍需品。故「現代戰爭之一大特徵，須有與交戰軍隊相等之產業軍。」即交戰兵力之最大部分，亦係由多方面之勞役所構成。故勞役與戰爭有極非常之密切關係。證之於第一次歐戰尤為顯然。

戰時統制勞役政策之基礎，不外：一、供給軍需及國民產業以充分勞力，二、灌輸勞工以正確的戰爭意識。綜觀以往各國所行統制勞役政策，約有下列諸端：

(一) 國家對於軍需及國民產業，為供給充分之勞役起見，須統制國民勞役之供給及配置等事項。

(二) 對於一切勞工之待遇，須合理的維持並增加其生產能率。

(三) 為達到全國勞動者之協進起見，勞動者之精神的與物質的環境，須力求改善。

二、開戰後之失業與勞役之不足 開戰之初，工人勢必發生急性的失業，其原因為：一，工人為軍事機關所徵募，工廠應用工人不足額數，致不能照常工作。二，交通機關及工具因供給動員及作戰之軍需專用，勞工轉移因而發生困難。三，工作地帶變為戰場。四，勞動市場因戰爭之其他關係陷於混亂狀態。以上各國均可以第一次歐戰為證明，如德國失業者為戰前之六倍，法國概數為二百萬。英國在開戰之月，與戰前相比，失業率增加近於三倍。當時各該國政府及關係勞工之民間新設機關，始講求種種之臨時解決對策。此項對策不外：一，準備職業介紹機關，並增進其活動能力。二，整理已停頓之生產事業，並援助其復興，或轉移之為戰時營

業。三，其他消極的救濟方法。

開戰之初，產業與勞工，因社會一時之混亂，均陷於不能靈活之絕境。然動員兵力，隨戰局之發展，而呈增大，軍需品之生產，因亦隨之迫切，故勞役之需要，勢必激增。第一次歐戰時，德國動員後，由平時八十萬軍隊，增為四百七十萬。法國動員後，由平時七十五萬軍隊，增為四百六十萬。其他各國，較平時均各增加數倍。戰事延長後，更召集多數人員，編製新軍及補充軍。概括言之，其召集總動員人員，各約為一國男子總數百分之三十一，乃至百分之三十七，各國無不力求擴充兵員，但忽略了產業之進行，既兵器彈藥以及軍需各品，均感缺乏。所以第一次歐戰之交戰各國，在戰初，對於兵役與勞役間關係之調整，多歸失敗。爾後乃一方面減低兵役資格，擴張兵役義務，一方面謀勞力之補充辦法。其時補充辦法不外下列諸端：

- (一) 被徵集或召集之特種技術人員，令其出營或延期召集。
  - (二) 對軍隊服務中之兵員，施行農事休假辦法，或令兵員直接援助農業。
  - (三) 軍人配屬於工廠，軍醫兼診一般國民。
  - (四) 治愈傷病兵之經濟利用。
  - (五) 軍部對免除兵役者、婦孺、難民、及國外人等之利用。
  - (六) 減低要員之資格。
- 三、強制勞役之實行 第一次歐戰時，各交戰國為兵役與勞役之調節，既實行上列種種政



策，催促人員之移動，或以法規對於國民職業之自由，稍加限制，但大體無非採用勸誘獎勵方法，以求達其目的。但當用此種緩和和方法，終不能充實所需之人員，故漸至採用強固之國家統制，如英國依戰後新制定之一九一四年之國防法與一九一五年之軍需品法，分戰時之必需產業與不必需之產業，將屬於必需產業之從業員之移動，加以整理。又德國將原料之分配，收歸政府管理，以抑壓戰時之重要產業，將其從業員移轉於重要產業而指導之。凡此皆為國家統制之例。

但戰局演變，長期戰爭，初非各國所料及。國家對勞力雖有所統制，終不能應各方之需要，國民勞役為時勢所迫，仍須有進一步之統制，於是強制勞役制度，乃因時而生。

強迫勞役是將全國人民之勞力，統置於一個政府之下，統制使用之。

(一)德國 第一次歐戰時，各國最先實施強迫勞役者是德國。該國於一九一六年十二月五日，公佈祖國補助勤務法，規定凡屬德籍之男子，滿十七歲至滿六十歲未役召集入伍者，不問其階級職業，其勞力使用權，均歸政府所有。此項法令之目的有四：

1 增大武器彈藥或其他軍需品之製作力，使對軍軍行動，發揮最大之效果。

2 國內工業如對軍事上及國民生存上無關重要者，則停辦之。成績不良之專業應依法合併之，或按其他方法裁汰或改善之，以使戰時經濟能充分活動。

3 國民內有不務正業或惡勞貪逸之游民階級，依其志願或強制使其勞役，為國效勞，以達

總動員之目的。

4 凡不適宜於製造武器彈藥之繁重勞役者，使其改任適當之勤務；使國內無一不勞動之國民，以求舉國一致，而收最後勝利之期望。

勤務之種類如左：

1 各種與軍事有關之經濟機關之勤務。

2 對於國民給養上有直接間接關係之勤務。

3 官廳之勤務。

4 類似官廳組織機關之勤務。

5 軍事工業之勤務。

6 農業之勤務。

7 林業之勤務。

8 看護傷病者之勤務。

9 其他對於軍事行動有關係之勤務。

有勤務義務者，於應服役時，由政府通告之，於二週後仍不到役，則由主管機關指定之。其他關於勤務者移動之規定，雇主及被雇傭人爭議之調停法，勞動問題之調查，不任勞役者之處罰等，均有所規定，茲不一一。

勞役之執行機關爲「德國戰時局」，凡與戰事有關之事項，例如工人之召集使用及給養，原料機械子彈之籌措等，都歸戰時局管轄，該局計分六課：

- 1 戰時補充課。
- 2 戰時作業課。
- 3 武器彈藥調製課。
- 4 戰時原料課。
- 5 輸出輸入課。
- 6 國民給養課。

此外平時屬於內政部管轄的職業介紹機關，於一九一七年一月以後，也劃歸陸軍部管轄，由此可見德國的國民動員完全歸軍部管理。

(二) 英國 英國在第一次歐戰之初，對於國民勞役沒有加以注意。後來雖發生人工恐慌，也不過調查人工，頒布軍需品法，繼又設立「人力分配局」，效果甚少，蓋凡此種種之施設仍屬勸導性質。及至一九一七年二月，因受德國潛水艇政策之壓迫，必須謀自給政策之確立與增加造船之能力，乃制定國民勞役法，並於內閣中成立國民勞役部，爲國民勞役之最高統轄機關，部內分設二局，一曰男工局，一曰女工局。又劃全國爲八管區，每區設一事務所，每所有專務官一，補助官二，及庶務員若干。各管區受本部之指示，在區內實行強制的勞力分配。但勞役

法仍以男工爲勞力之中心，對男工之徵調，規定特嚴。女工不過是一種補助勤務性質。至於僱侶醫生之徵募，則不在該法範圍之內，另有規定。但英國尙未完全採取強迫制度時，戰局卽告終結。

(三)法國 一九一五年八月制定達爾比法，一九一七年制定繆尼法，兩法之目的均在於必要時統籌國內勞動者之募集配置，及整理等事宜。至一九一七年二月，又依效德國向議會提出國民動員法，未至確定而止，其內容要點，大致如下：

(一)國民動員之目的，在乎勞役之徵募。

(二)勞役之徵募，非以強制執行，先行志願徵募，以徵募後十日爲期限，愈期後，如希望之人數尙未充足，則執行強制徵募。

(三)凡滿十六歲以上六十歲以下之男子，均有應募之義務，但女子不在此限。

(四)從事農業者不在徵募之例。

法國徵集員兵，及分配勞工，均由陸軍當局管理，在陸軍大臣之下，按需要分設各種機關，以司勞工各種人員之統制事項。

(四)美國 美國可以說始終未曾實施過強制勞動，大戰初，也曾感覺到勞工問題的複雜，延遲到一九一八年一月國防會議乃呈准設立戰時勞動管理當局，以解決戰時一切勞動問題，其設立的宗旨，大約如下：

1 對於軍需工業須設法供給充分的而且確實的勞力，因此須設法供給充分的而且確實的勞力，則以下各種措置應即辦理：

(1) 設立完善的職業介紹機關。

(2) 確立完善的職工訓練及其行政機構。

(3) 對於勞動需求之優先權之決定，須設專人主持之。

(4) 對於嫻熟勞工之抽調，須設專人主持之。

2 須設立調解機關公平調解勞資糾紛務使生產工作不為中斷。

3 須設立機關講究軍需工廠工人之安全施設及衛生設備。

4 須設立機關維持及改善軍需廠工之住宅交通及其他經濟生活等問題。

5 須設立機關採集各廠政策所須要之參考資料。

9 須設立機關從事教育宣傳指導各廠工以貫徹政府之勞務政策。

除上列各國外，義、奧、匈等國於一九一七年均曾向國聯會提出關於國民勞務之法案。

## 第七章 結論

——我國急應建樹國民工役之行政機構——

就國民工役之史的演變及其現時的推行狀況而論，就其理論上之重要性及其實施問題之嚴重性而論，工役實正是一件國家大事，不容我們再蹈以往的覆轍，任其自生自滅，忽長忽消，也不能聽由一二賢者，在上之耳提面訓，聲嘶力竭的一提倡而推動，在下者則終無動於中，不知不覺。我們必須加以有效的培養，有計劃的控制，及周密完善的實施辦法，以求此由舊殼脫胎出來的新生兒，不再受舊殼之累贅，能洗舊去垢，有一個劃時代的澎澎湃湃的新生活。因此，我們提議必須建樹工役之行政機構，以專司其事。何以要設專一機關以司其事呢？上幾章的陳述，可以看作是一個總說明，此處不妨再稍加申述。

一、綜觀國民工役，包含有社會性、經濟性、政治性、及軍事性，徵工集團，可以養成勞作習慣，可以振發奉公觀念，可以救濟失業，在集體生活中，更可以以種種社會教育之實施，這是工役之社會性。全國大規模的物質建設，非有全國人民身手之力以赴之不為功，徵工築路，沿河造林，均與國民生計直接有關，蘇聯建設之速，舉世驚異，要不外集體勞動之結果，這是工役之經濟性。徵民工作，各國均視為要政，有的國家更重視為立國之本，在我國則列入

約法，爲地方自治事業之要項，這是工役之政治性。平時之國防建設，戰時之軍事勞役，強迫勞役，均是工役之軍事性。所以從工役本身所具有的這些重要性而論，就須有一個機關，專而闡明其偉大之意義，發揮其建國之效能，行使其特有之力量。

二、工役雖然有用以達到一種經濟或軍事或某種建設的工具，但是發展到現階段的工役，其複雜與重要性，已自成爲一個系統，已自有其獨立需要，例如資本與勞工同是經濟建設要素，但金錢關係之複雜，已形成財政學，在行政上專有機關如財政部以司其事。工役也是勞工之一，不能純以工具視之。我們檢討工役實施發展之經過，其所以演出許多弊病的原因，固然很多，但多半由於視着它爲一種工具，爲一種建設的副屬品，不足輕重，乃竟引起民工叛變，大凡多數人所感到的問題，終久會成爲社會問題，成了嚴重的社會問題時，最後在政治中必有解決之對策，必有執行解決對策的社會或政治機關。兵役與工役全是直接關係全體民衆利害的，兵役問題之嚴重，在中央已促成有兵役署之設立，在縣政府已有兵役科或軍事科之設立。我們高瞻遠矚，假若我們的認識不錯的話，專司工役機關必須成立，不過是過早的時間問題而已。爲將來便利計，爲社會經濟計，此項機關應立即成立，不可稍待。

三、第一次歐戰時，各國之強迫勞役，證明了戰時工役是必需的，但當各國以事前未有準備，大有臨時措手不及之情形。由平時渡到戰時，事先均須有所準備，所謂「平時應作戰時看」，即是寓戰時於平時之意，平時工役有嚴密的組織，有嚴厲的執行，就是戰時強迫勞役之

準備工作。第一次歐戰的教訓如此，這次我國的抗戰教訓也是如此。假設抗戰軍興之前，對於推行工役的機構已經建樹完備，我們相信西南兩面北的公路網可以更迅速的完成，難民的安排可得較善的辦法，作戰軍隊的勞役也可得到更有計劃的補充。我國軍政部有見及此，曾於二十六年七月重擬籌備之役，有戰時國民勞役暫行條例及戰時兵役與勞役調補辦法兩草案之擬訂，並呈送國家總動員設計委員會審核頒行，後以故將條例探入現行國民工役法內，所有戰時國民勞役各草案暫時擱淺。但戰時各國多有勞役之統制及執行機關，已如前述。我國此後或仍須為時勢所迫，有採取勞役制度之必要。值此抗戰時期，成立工役推行機構，正可以實驗得失，冀戰時強迫勞役之基，開戰後建設應用勞工之源。

以上三點係擬要說明應成立工役行政機構之理由，關於機構之組織，茲僅提出其粗略規模。在中央設立國民工役局，直隸於行政院，並受國家總動員設計委員會及有關各部會之指導，因為工役事項有關軍政、經濟、農林各方面，不能直屬於某一部，勢必直屬於行政院。於各省市（院轄市）設省市（院轄市）國民工役處，直隸省市（院轄市）政府，並受中央國民勞役局之指導。於各縣（市）政府設縣（市）國民工役事務所，分別掌理工役事務。縣（市）以下按區鄉（鎮）保甲之行政系統辦理之。各局處所內，得設各種委員會，聘請職業團體代表及專家為委員，協助勤員業務。但在戰地需要國家勞役時，當地最高軍事長官得權宜直接指揮當地工役機關執行之。各級工役機關主管業務如下：



- (一) 關於工役之調查統計事項。
  - (二) 關於工役之組織管理事項。
  - (三) 關於工役之編配及協助訓練事項。
  - (四) 關於工役之統制支配事項。
  - (五) 關於工役與兵役之調補事項。
  - (六) 關於工役之教育與宣傳事項。
  - (七) 關於工役之衛生與福利事項。
  - (八) 關於失業業者之處置與介紹工作事項。
- 關於國民應服工役事項，平時及戰時之非常事項已有現行之國民工役法可資遵循。戰時之勞役事項。應有下列諸項：

- (一) 防衛工事——防空工事，野戰工事，交通工事，障礙工事，破壞工事等。
  - (二) 後方勤務——特務，游擊，警備，輸送，救護，防空，消毒，交通，慰勞，掩埋，救濟，宣傳等。
- 上列各項勞役，得按職業性別分別組織統制支配之，對遂行勞役事務，得變更或限制人民就業之自由。在徵調勞役時，人民不得停業與罷工。如合於規定而不願服役者，或資本工廠不予接受者，得強制執行之。至於徵調時間，勞役報酬，概不受普通工廠法與僱約之限制。

關於工役行政機構本身應引申之處很多，當然不僅如上所述，如工役局成立之後，其當前急務，如嚴密徵工辦法，改善民工待遇，訓練監工人員等等，全是急待解決的問題。但是辦根結底的一句話，在政府系統中，若不先將工役行政機構建樹起來，這一切便無從着手了。

## 附錄一

國民工役法（民國二十六年七月二日立法院修正通過同月十七日公佈）

第一條 國家為經濟建設及救災防患之必要，得於平時或非常時期徵工役。

第二條 平時徵工役，以左列之公共事業為限：

- 一、自衛工事。
- 二、築路工事。
- 三、水利工事。
- 四、造林工事。

第三條 非常時期徵工役以有左列之情形時為限：

- 一、非常時期之自衛工事。
  - 二、水火災蟲災地震及其他重大災難之防衛及救護。
- 第四條 年滿十八歲至四十五歲之男子，除本法另有規定外，每年均有服工役三日之義務。在本籍以外有職業者，應就其職業所在地服工役。

第五條 肢體殘廢心神喪失或有痼疾不勝工役者，免服工役。

第六條 現任公務員學校教職員及肄業學生，得免服工役。

第七條 因職業或其他關係不能應役者，得寬代役或納相當之代役金；其數額由縣市政府酌定之，但每日不得超過五角。

第八條 人民於應服役時期患有疾病或有婚喪大故者，得延役，於事後補足工役。

第九條 鄉鎮區公所每年應於實施工役前四個月，調查應服工役之人民編訂名冊，呈經縣市政府核定後公布之，如有錯誤得由被徵人聲請更正。

第十條 縣市政府每年應於實施工役前三個月，擬訂全部工役計劃及預算書，并各項工程計劃圖表，遞呈該管政府核定，轉送內政部備案，直隸於行政院之市，逕送內政部備案。

第十一條 實施工役時期，應在農隙工餘或假期舉行，由該管縣市政府酌量當地情形定之。

第十二條 工役時間，每日以八小時為限。

第十三條 人民服工役之地點，以其居住所之附近為原則。在居住所五公里內者，得不發給養，在五公里以外者，應發給養。

第十四條 服工役人民所需工具，應供給之，但普通日常之工具，得令自備。

第十五條 實施工事，以縣市政府為主辦機關；但其工事涉及數縣市者，應呈准直接上級機關聯合舉辦，或由該管行政官署主辦之。涉及數省市者，由內政部主辦之。

第十六條 應服工役人民，鄉鎮區各自成隊，以鄉鎮區長為隊長，分任指揮之責。

第十七條 徵用人民服役，如遇有內政部所指定之工事，與省市政府所指定之工事，或省政府所指定之工事，與縣市所擬辦之工事，發生同時並同一區域時，應由縣市政府酌量事之緩急，分配工作。

第十八條 徵工役舉辦工事之費用，除以代役金撥充外，應列入縣市政府之地方預算。但其工專範圍涉及數縣市者，列入省預算；由內政部主辦者，列入國家預算。

第十九條 應徵工役人民，如因工受傷或死亡者，應給予相當恤金。

第二十條 人民應徵服役工作完竣後，應由縣市政府給與服務證，載明姓名年齡住址及工作地點日期。其納代役金者，亦應給證。

第二十一條 各縣市於每次徵工役完畢後，應將經過情形，辦理成績，及代役金並其他款項收支數目，作成圖表，遞呈該管省政府，轉送內政部備案。其工事由省政府或直隸於行政院之市主辦者，應報內政部備案。

第二十二條 非常時期徵工役之命令，由中央省市政府或事變發生地之地方行政長官發布之，關於服工役日數，徵工役時期工役時間，工役主辦機關，服工役人民之編制，得不依第四條第十一條第十二條第十五條及第十六條之規定，依事變之情況及事實之需要定之。

第二十三條 人民無故對於工役抗不應徵者，得由鄉鎮區長報由縣市政府強制執行；或處以每日一元以下之罰鍰。

第二十四條 不依法發布徵役之命令者，處五年以下有期徒刑。辦理工役人員，藉口應修工事，擅向居民派捐勒捐者，處一年以上七年以下有期徒刑，併科一千元以下之罰金。

第二十五條 本法施行細規，由內政部定之。

第二十六條 本法自公布日施行。

## 附錄二

國民工役法施行細則（民國二十六年十月二十日內政部公佈）（附表式七種）

第一條 本細則依國民工役法第二十五條訂定之。

第二條 各省市縣政府實施工役，應就原定施或綱要之中心工作，及國民工役法所規定各事項，斟酌地方實際需要，劃定工區，分別緩急，妥為規劃；並注意全部工作之聯繫，限期完成。其一年不能完成者，得分年分段完成之。

第三條 非常時期徵工役，除依照國民工役法第三條及第二十二條辦理外，並得參照軍軍徵用法辦理之。

第四條 依國民工役第五條免服工役之人民，應出具醫生診斷書，或二人以上之證明書，經保甲長查明屬實後，由鄉鎮區長核定行之。

第五條 現任公務員學校教職員及肄業學生，應免或應服工役，由縣市政府酌量情形擬辦，遞呈該管省政府，轉咨內政部備案。省或直隸行政院之市所屬機關職員及學校員生，由各該省市政府酌定，咨報內政部備案。

第六條 人民依國民工役法第七條請求代役，或繳納代役金，或依第八條請求延役者，應向鄉

鎮區公所或聯保主任辦事處陳明理由，或呈附證明文件，轉請報縣市政府核准，否則仍以抗不應徵論。

前項請求經核准後，鄉鎮區公所或聯保主任辦事處。應將其姓名事由住址公布之；并備簿冊登記，以憑查考。

第七條 人民請求代役延役或繳納代役金，確有正當理由，鄉鎮區長或聯保主任故意不為轉報者，依國民工役法第二十四條第三項處罰之。

第八條 實施工事主辦機關，在未設縣市之地方，以其設治局或行政管理公署主辦之。

第九條 關於應服工役人民之調查及名冊之編訂等事項，在未成立鄉鎮公所之地方，以其聯保主任辦事處辦理之。

第十條 應服工役人民，鄉鎮區或聯保各自成隊，以鄉鎮區區長為隊長，在未設鄉鎮之地方，以聯保主任或保長為隊長，分任指導管理之責。

第十一條 鄉市政府，依國民工役法第十條，擬訂全部工役計劃等項，應注意左列各點：

一、各項工事與原訂市政綱要之中心工作聯繫事項。

二、工事一年或一次不能完成者之區段劃分事項。

三、服役人民所需工具準備事項。

四、技術指導人員暨監工工頭之派遣及訓練事項。



五、各項工事服役人民之分配事項。

第十二條 每年實施工役，縣市政府得斟酌當地情形及工事緩急，將應徵人民分期輪流舉行之。

第十三條 人民服工役之地點在五公里以外者應發之給養，由縣市政府酌量當地生活程度定之，但每日不得少於二角。

第十四條 實施工役時期，縣市政府依國民工役法第十一條規定，參酌當地情形擬定後，應遞呈該管省政府，轉咨內政部備案。其工事由省府及直隸行政院之市主辦者，逕咨內政部備案。

第十五條 應徵工役人民因公受傷或死亡時應給予之恤金，其款由縣市政府酌擬，遞呈該管省政府核定，列入省預算，由省開支，並咨內政部備案。其工事由內政部主辦者，恤金之給予，由國庫開支之。

第十六條 人民繳納罰鍰，應由縣市政府發給收據。

第十七條 各縣市於每次徵工役辦理工事完畢後，除應依國民工役法第二十條規定呈報外，其所收之代役金，及人民抗不應徵之罰鍰，應將其姓名，地址，納款數目，列榜公佈之。如有隱匿不報者，得由勸款人訴請依法嚴辦。

第十八條 關於各省縣市工役計劃及其報告之審核及指導事項，由內政部咨請關係部會派員組



附表二 代役證式樣

<p>證金代役納繳役工民國省 縣市</p> <p>年 年</p> <p>中華民國 年 月 日</p> <p>不能親自服役折繳代役金 元 角 分 給 貼 紙</p> <p>法第四條規定應在本市縣服工役三日因事由</p> <p>市縣 人依照國民工役</p>	<p>字 號</p> <p>年 年</p> <p>中華民國 年 月 日</p> <p>不能親自服役折繳代役金 元 角 分 給 貼 紙</p> <p>法第四條規定應在本市縣服工役三日因事由</p> <p>市縣 人依照國民工役</p>
<p>根存證金代役納繳役工民國省 縣市</p> <p>年 年</p> <p>中華民國 年 月 日</p> <p>留此存查</p> <p>不能親自服役折繳代役金 元 角 分 給 貼 紙</p> <p>法第四條規定應在本市縣服工役三日因事由</p> <p>市縣 人依照國民工役</p>	<p>字 號</p> <p>年 年</p> <p>中華民國 年 月 日</p> <p>留此存查</p> <p>不能親自服役折繳代役金 元 角 分 給 貼 紙</p> <p>法第四條規定應在本市縣服工役三日因事由</p> <p>市縣 人依照國民工役</p>

【說明】

- 一、代役證應由縣市政府頒發，其式樣應以九公分寬以九公分左右為度。
- 二、代役證應由縣市政府頒發，其式樣應以九公分寬以九公分左右為度。
- 三、代役證應由縣市政府頒發，其式樣應以九公分寬以九公分左右為度。
- 四、代役證應由縣市政府頒發，其式樣應以九公分寬以九公分左右為度。
- 五、代役證應由縣市政府頒發，其式樣應以九公分寬以九公分左右為度。



填 表 注 意	總 計	其 他		
<p>一、性質欄例如修路應注明新闢某路或修理某路面等</p> <p>四、每種完成數量欄填注各種工事本年內完成之數量例如築路或修堤若干公里造林植苗若干株等</p> <p>三、每種開工及完工日期欄即填注各種工事開工完工之年月日</p> <p>四、每種服役人數及工數欄「人數」一項填注每種工事服役總人數其「役數」一項填注完成每種工事所費之總工數以每人工作一日為一工計</p> <p>四、折糧代役金人數及款額欄可於總計項下填注全縣市總人數及總款額各種工事項下不必分填</p>				









附表六

省 縣  
 年國民工役水利工程成績報告分表  
 民國 年 月 日彙報

名	種類	由起地點	延長(公尺)	底口寬或頂寬(公尺)	寬底(公尺)	深底或高度(公尺)	土方數量(立方公尺)	服役人數開工日期	完備日期	考

**注意**

- 一、緣由欄注明施工之緣起及工成後之利益
- 二、服役人數填應徵到工人數總工數填實做工數以每人作一日爲一工計算
- 三、備考欄應註明工程是否全部完竣或至若干程度
- 四、壑井挖塘等工程得祇填名稱緣由地點深底土方數量服役人數及開工完工日期與備考各欄

省 縣 年國民工役造林工程成績報告表 民國 年 月 日填發

造林地點	地況概述	面積或長	栽植樹種及株數	苗木來源	栽植方法	施工起訖日期		服役人數及工數	工程概述	備考
						開工	完工			

備 表 注 意

- (一) 面積或長度欄：係指山野造林之總面積或公路植樹之總長度面積之單位用公畝長度用公里
- (二) 苗木來源欄：填造林用苗係自行培植或向外方購領如係向外方購領須註明供給苗木之地點及林場名稱
- (三) 栽植方法欄：填株間行間距離每公畝植樹株數或每公里植樹株數
- (四) 服役人數及工數欄：「人數」一項填註服役總人數「工數」一項填註工事完成及徵工總數以每人作工一日為一工計
- (五) 工程概述欄：填述各種未詳之造林工程大概情形敘述務求簡明
- (六) 備考欄：填注工程是否全部完竣或至若干程度

中華民國三十年七月初版  
中華民國三十四年三月渝第一版

(\* 36774.1渝熟)

國民工役一冊

渝版熟料紙

定價國幣貳元

印刷地點外另加運費

\*\*\*\*\*  
版 權 所 有  
翻 印 必 究  
\*\*\*\*\*

著 作 者

梁

楨

發 行 人

王

雲

五

印 刷 所

重慶白象街  
商務印書館

發 行 所

各 地  
商務印書館

2117134  
商務印書館

重慶市圖書雜誌審查委員會  
審查證圖字第一八二〇號



1.296