

中華郵政特准掛號認爲新聞紙類

行政院行政效率研究會編

要目

現行保甲制度之檢討	張純明
論「違法」與「失職」	湯吉禾
市區公用事業之經營及統制	張金鑑
考績之理論與實際	謝廷式
憲法草案中的政治制度	江養正
鄧平實驗縣政的剖視	馬博厂
省地方統計工作之困難	致遠
專載	
行政改革消息	
日報期刊行政參攷資料索引	
編後記	

行政研究

第二卷 第三期

民國二十六年三月五日

國立北平圖書館藏

本 期 目 錄

現行保甲制度之檢討

張純明

論「違法」與「失職」

湯吉珠

市區公用事業之經營及統制

張金鑑

考績之理論與實際(續完)

謝廷式

憲法草案中的政治制度

江養正

鄒平實驗縣政的剖視(續三)

馬博厂

省地方統計工作之困難

致遠

專 載

重要縣政問題改進意見

胡次威

行政改革消息

日報期刊行政參攷資料索引

編後記

現行保甲制度之檢討

張純明

一、小引

保甲制度為近數年來推行新政之一大端。我國民衆素鮮組織，社會秩序，混亂隨之，益以內戰時起，外患日迫，保甲制度，應時而興，自民國二十一年先推行於剿匪區內，不數年間仿行之者達十餘省市。作者於二十五年夏，被遣至蘇浙贛各省考察保甲施行狀況，雖為時不滿一月，所至不過十數縣，然承地方當局及主其事者，切實剖陳，並得與若干區鄉鎮保甲長接談，稍有所獲，爰就見聞所及，並參考各省縣政府之報告，草成此文，現距考察之時已數閱月，文中數陳之事實，或已竟成陳迹，然鑑往開來，事功本無止境，矧保甲事務，至為繁複，茲所論列，不敢謂盡是，或有當於執事者之采擇也。

二、推行保甲制度之經過

保甲制度為吾國之所固有，其名稱雖確定於王安石之保甲法，而其實則由來已久，早施行於北宋之前。民國以來，地方下層組織，採取自治編制，而保甲不與焉。民國二十年蔣委員長督師江西，深感自治組織之梯階過多，運用不靈，法令之繁，辦理匪易，即於總司令部黨務委員會內，成立地方自治處，研究保甲制度，草擬保甲法規，令江西省試行。二十一年間，復於武昌組織豫鄂皖三省剿匪總司令部，制頒「剿匪區內各縣編查保甲戶口條例」，分別施行，成效卓著。其後蘇浙閩等省，均陸續仿行，然猶

地方因時制宜之辦法也，至民國二十二年十一月七日，中央政治會議第四三二次會議決議：「地方保甲工作，關係地方警衛，為地方自治之基礎，應由行政院通令各省市政府，提前切實辦理」，既經行政院通飭各省市政府，提前辦理後，保甲制度，遂成為全國公認之制度矣。

雖然，保甲制度，已有悠久之歷史，雖章制有疏密古今之不同，要非創獲也。其與現代所謂之自治制度有何異趣？推行保甲是否即是取消自治？蔣委員長在「為頒發勦匪區內各縣編查保甲戶口條例訓令各省文」內謂：（註一）

「區鄉鎮坊閭鄰各長之選舉，依現行法制，必須由區鄉鎮坊各級大會，及閭鄰居民會議，分別選舉之……而此種選舉法之要義，則注重貫徹全民政治之精神，凡屬公民，一律行使選舉，復決，創制，罷免四權，陳意誠高，造端誠偉，然自非目前漠視政治，未經訓練之人民，所能行使，尤非各匪區蕩析流離之農村民衆所樂與聞，一時無從舉辦，無可諱言。」

又謂：

「自治組織，在發揮自由平等之精神，自應以公民個人為單位，若自治組織，則多由委任，因有命令服從與統取便利之關係，則應以各戶長為單位。何況我國農村家族制度，本極發達，今猶守，欲謀地方安定，祇有沿用家族制度中之家長，以為嚴民衆組織之基

礎，乃可執簡以馭繁。否則，事事均須直接個人，一切付諸全民公決，匪特一盤散沙，無從掌握，且恐絕對無從應付目前嚴重紛亂之環境。」

由此觀之，法治與保甲之不同，在前者係以個人為單位，後者以家族為單位，自治之所以陳意過高而不適宜於目前之環境者，因當「大舉勦匪之時，非充實民衆自衛力量，不能收肅清之功，非急嚴密民衆之組織，不能充實自衛之力」也。故蔣委員長主張「自治與自衛分開，先謀自衛之完成，再作自治之推進。」

自剿匪區內推行保甲後，自治工作，即告停頓，如各省仿而行之，則多年所慘澹經營之地方自治，不啻無形毀滅，內政部方面以地方自治，乃憲政基礎，國本所繫，提倡不暇，豈容遽廢？且自治與保甲同為地方之下層組織，而自衛工作亦為自治事務之一，二者不無通融之處，故極力主張將保甲容納於自治組織之中，明定保甲為自治之基本組織，使地方制度，系統劃一。此種意見，向中央提出後，蔣委員長，未能決定。去年八月之末，立法院通過「修正縣自治法案」，（註二）即本此意，並又草擬「保甲條例」。（註三）此後之趨向，保甲組織將與自治組織合而為一，謂之納保甲於自治組織之中可，謂之納自治於保甲組織之中亦無不可。在目前之環境下，保甲制度雖不免要側重於消極之自衛，而欲其基礎之穩固，發揮偉大之效能，則訓練四權，促成自治，亦保甲制度之最高目的也。不然，保甲制度將永淪為政府控制民衆之工具，欲其發榮滋長，不可得也。吾國實行保甲制度者，代有其人，然而人存政

舉，人亡政息，其終不免於失敗者，職斯故也。

各省辦理保甲大都參照行營之「修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例」，自訂單行或補充章程，雖大體相同，然亦不無出入，茲據內政部之調查，而述其舉辦之經過如左：（註四）

江蘇省—先經制定「江蘇省清查戶口編組保甲規程」，令南通，鹽城，淮陰，東海，及銅山五行政督察專員區所屬各縣，於民國二十三年四月一日起，先行試辦，旋以試辦結果，尚著成效，復經令飭其他各縣，於二十三年十一月一日起，一律舉辦。

浙江省—經行營電飭參酌豫鄂皖三省總部所頒「編查保甲戶口條例」，由民政廳負責，編辦保甲，當由民政廳遵照總部條例，並參酌地戶特別情形，纂訂「保甲章程」，於民國二十三年八月二十三日公佈施行。

安徽省—舉行保甲早在民國二十一年九月間，惟其經過情形及各項章程，尚未報部。

江西省—為推行保甲制度最早之省分，民國二十六年六月，蔣委員長蒞贛督剿，劃定修水等四十三縣為剿匪區域，即在該區域內推行保甲，迨至二十一年三月，復經江西省政府公佈「修正保甲條例」，通飭全省一致舉辦。

福建省—民國二十二年即制定規程，公佈施行，其後於二十三年五月，奉到行營電令，飭將福建保甲，遵照總部所頒條例辦理。

湖南省——奉行政院密令，飭提前切實舉辦保甲，即遵照總部所頒條例，並參酌地方情形，擬具各項保甲規程，於二十四年一月一日公佈施行。

河南省——遵照總部所頒條例，詳情未悉。

陝西省——亦以總部所頒條例為依歸，惟其具體辦法，因地方特殊情形，故參合自治法規，採用所謂切實有效辦法，於二十二年十二月一日公佈「陝西省各縣編查保甲戶口暫行辦法」，飭屬施行。

綏遠省——二十四年一月公佈「綏遠省試辦保甲暫行規程」。

甘肅省——二十二年八月間擬將原有自治組織，暫時停辦，而代之以保甲制度。旋於二十三年奉行營電令舉辦清丈土地，清查戶口，辦理警衛，該省以為清查戶口應色孕於保甲之中，隨即參酌各項保甲成規，就當地實際情形，釐定「甘肅省保甲補充條例」及其他章程，公佈施行，惟以交通不便，故採各縣分期舉辦之方式。

甯夏省——於二十三年十月先在平羅試辦，旋以試辦成績尚佳，乃擬定「甯夏等九縣編查戶口保甲辦法」，於二十四年一月起，分派編查戶口指導專員，至各縣主持編查工作。

青海省——於民國二十四年九月七日成立青海全省保甲屬行委員會，籌辦保甲事宜，厥後情形，不得而知。

三、保甲之編組

各省保甲之編組，大都參照行營公佈之「修正編查保

甲戶口條例」，斟酌地方情形，而加以補充或修改。該「條例」規定：「各省縣政府應即根據實際情形，劃分縣為若干區」（第二條）。在編組保甲，清查戶口期間，得由各該縣政府遴派地方公正人士，為保甲編查委員，分赴各區協同趕辦」（第四條）。「保甲之編組，以戶為單位，戶設戶長，十戶為甲，甲設甲長，十甲為保，保設保長」（第五條）。「寺廟，船戶及公共處所，應以保為單位，另列字號，分別編查。」（第七條）。但各省編組方法，亦互有出入，綜其分類，各省計有普通戶，船戶，公共處所，寺廟，外僑戶，臨時戶六大類，另有不成戶之各處所及人口，種類多寡，界說廣狹，及編戶與否，多有不同之處。豫，鄂，皖，贛，閩五省，僅分住戶及船戶兩種，而公共處所及寺廟均不編戶。陝省則分住戶與特戶兩種，將船戶，寺廟，公共處所等，皆包括於特戶之中。蘇，浙，湘三省，除分普通戶，船戶，公共戶，寺廟戶，外僑戶，及臨時戶六種以外，對於各用船，又另行處置，不編為戶。（註五）

編組工作至為重要而又至為繁雜。分類編戶到處皆成問題。分類過多則繁雜而易混亂；過少則簡略而難周密。臨時戶居處之期間不定，在編組時困難甚多。編之則變更太多，今日編定，明日變更，不但保甲之基礎，難期確定，即保甲之運用，亦將因之而受影響，至辦理人員之更正表冊，整理秩序之困難，猶其餘事；不編則窩藏匪盜，易致變亂。船戶之易於發生匪盜等不法事件，尤過於臨時戶，而因其以船為家，漂流不定，編組更覺不易。凡此皆為

嚴重之問題，而編查保甲者所當慎重考慮而因地以制宜也。

○ 編組上之困難不固限於臨時戶，船戶及其他之特別戶即在普通之住戶，亦常有遺漏及其他缺欠翔實之流弊。其尤甚者，假造表冊，敷衍公事，如某省某縣在兩個月份中所報戶甲保之數目，相差至一倍有奇，此不但有假造浮報之嫌疑，即其前後之數字，亦未能使其一致也。推其差誤之原因，由於（一）保甲之推行，往往須於最短時期內完成之，縣府迫於命令，急切事功，兼程並進，未能按度施行，致編查未能盡依挨戶之原則，編組時次序凌亂，標準與單位不合，漏戶之弊，自所難免；（二）編組工作，至為繁鉅，而縣府多僅一科員兼任，而無專辦人員設計規劃，並指導各區工作，其忽疏差誤，亦意中事耳；（三）襄助人員，因新任鄉鎮保甲長尚未產生之故，不得不借重於舊任之鄉鎮間鄰長，而鄉鎮間鄰長，又皆以卸任在即，不肯努力協助；（四）襄助既乏人員，編查委員又多因經費困難，旅行不便，怠忽職責；（五）民衆對於保甲之目的皆缺乏徹底之明瞭，而存懷疑之心，在編組時不肯以實情見告。有此種種困難，故編組常有不準確之流弊，而保甲之效用亦因之而受影響矣。當然，以上所述，係指一般情形而言，各省各縣編查極認真極完善者，亦所在多有，茲不具論。

清查戶口為保甲最基本之工作，編戶既覺不易，查口尤屬困難。編查人員對於調查人口素缺訓練，而民衆對於調查人口多疑政府將依此以抽丁或人頭稅之根據，故多密

而不報，或報而不實。故調查之差誤甚多，而表冊上所列載之數字，鮮有準確翔實者。江蘇省政府對於此問題，事前曾費相當之考慮，決定在編組之初，僅編戶而不查口，迨保甲編組完成之後，再利用保甲機構，從事於查口之工作，據其負責人員之報告，其結果頗有可觀。

四、保甲之層次與組織系統

保甲組織以戶為基本元素，在戶與政府之間，需要若干中間組織，是為層次及組織系統問題。近年來所行之自治組織，論者以為層次過多，運用不靈。保甲組織，僅設戶，甲，保三級，似較為簡單化矣，然以保之單位太多，政府轄屬匪易，又不得不應用其他中間組織為之聯絡，於是另有設機構者，有利用原有之自治組織者，亦有設保長聯合辦公處者（簡稱「聯保」或「保聯」）歸而納之，可分為兩大類。豫，鄂，皖，閩等四省之保甲系統為一區，聯保，保，甲，戶等級層。其中區之組織係按照分區設置辦法，與以前之自治區不同。聯保在理論上為辦理各保間共同事務之處所，亦非普遍設立，各保無論組設聯保與否，同隸於區。江西省之保甲系統與豫，鄂，皖，閩等省大同小異，惟聯保（在江西稱保聯）之地位略高於保，形成保之上組織，其辦公處亦為轉呈機關。此五省之制度為純粹之保甲組織，以前之自治組織，一掃而無餘矣。蘇，浙，湘等省則保甲與自治參合，可以說是納保甲於自治組織之下。惟此三省之組織系統亦微有不同之處。蘇之戶，甲，保各為一級，保上為鄉鎮，再上為區縣。湘之異於蘇省為縣下可直屬鄉鎮。浙之組織，較為複雜。戶，甲，保各

爲一級，保上爲鄉鎮，鄉鎮或逕隸於縣，或設區署，保與鄉鎮之間，並得設置聯保，惟設聯保辦公處者，即不設保辦公處。

此外，陝，青，綏，甘，青等省，各有不同之組織與系統，就大體言之，可歸納於以上兩大類之中。

綜觀以上所言。各省甲保組織系統，至欠整齊，各省環境互有不同，自不能強事劃一，然使組織系統之簡單化，亦爲目前所應注意之問題。過去自治組織，層次太多，早爲識者所詬病，而現時保甲組織，亦未能完全免去同樣之批評也。在保甲系統中，尤以聯保（在江西稱保聯）組織爲最特殊。聯保之設係根據於「修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例」第三十一條之規定：

「凡大鄉鎮，經編成五保以上者，應設保長聯合辦公處，由保長互推一人爲主任……」

於住戶稀少之鄉鎮，應聯合他鄉鎮，照前項規定，設保長聯合辦公處，但以距離在二十里以內爲限，倘二十里內住不足四保時，得暫緩設立。」

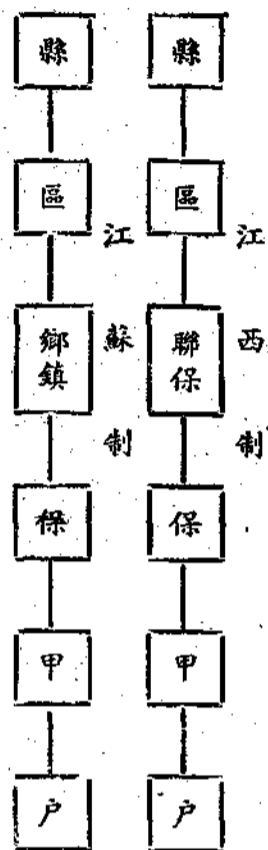
據此條之規定，聯保在保甲系統上，究竟與保係居同等地位，抑另成一級？在行營民國二十四年十二月八日對於福建省政府指令中有云：（註六）

「聯保辦公處，不過保與保間之聯絡機關，係橫面之聯繫，而非縱體之層疊……非各保共同舉辦之事，不必聯保辦理；各鄉或鎮，亦不必盡設聯保；而各保應辦之事務，既由保長負責，自無聯保主任指揮之必要，所請提高聯保主任職權之處，未便准行。」

三省總部於民國二十二年五月二十三日，對於湖北第六區專員之令中亦云：（註七）

「保長聯合辦公處之設立，原爲同在一鄉或一鎮之各保長，對共同舉辦事務，便於接洽進行，並非於區與保之間，另加一級。」

按此兩條釋文，保長聯合辦公處所以設立之用意，原爲求一鄉鎮內各保間共同事項辦理之便利，並非保上之一級，至爲明顯。因此，聯保主任之地位，並不高於保長，亦無指揮其他保長之權。聯保既係爲處理各保間共同之事務，是各保間如無共同事務時，則聯保即可不必設。豫，鄂，皖，閩等省之聯保，即本此意而設立，然設立既久，則此「橫面之聯絡」，亦漸次形成爲「縱體之層疊」矣。江西，陝西兩省以一區內保數有多至百數十者，區長指揮不便，遂以聯保組織爲實際之中間機關。江蘇無聯保組織而以鄉鎮當其任，雖將自治組織加諸保甲之上，然系統實較他省爲整齊。浙江則鄉鎮與聯保並用，作者個人意見，保甲組織，總以系統整齊爲宜。在民衆之思想中，具體的層次較抽象聯絡爲容易了解。因此，如採取純粹之保甲制度，自以江西式的組織爲最適宜；如採取自治保甲混合制度，則江蘇式的組織較爲簡便。茲將此兩種制度之組織系統列表如左：



如此則系統分明，運用靈活矣。最近立法院所通過之「自治法修正案」第三條規定：（註八）

「縣之下為鄉鎮，鄉鎮內之編制為保甲：十戶為甲，十甲為保，保以上為鄉或鎮；但依地方自然形勢或習慣，鄉鎮之劃分及編制，得酌量變更之。」縣政府所在地，得劃分為若干區，區與鄉鎮同級，其編制亦同。」

其原則係「納保甲於自治組織之中」，與江蘇制相同，惟在江蘇縣與鄉鎮之中間有區之一級，而「自治法修正案」則將區取消，以縣直轄鄉鎮。在現時區之一級，有無事實上之需要，確為一重要問題，就事實而論，大縣所包括之保數甚眾，如安徽之桐城，無為，霍邱，合肥，渦陽，阜陽，亳縣；湖北之武昌，孝感，沔陽，江陵，襄陽等縣；河南之商邱，安陽，滑縣，南陽，唐河，淮陽，鹿邑等縣；江蘇之鎮江，丹陽，南匯，海門，吳縣，常熟，無錫，武進，宜興，江陰，南通，如皋，泰興，淮安，泗陽，連水，阜甯，鹽城，江都，東台，興化，泰縣，高郵，銅山，蕭縣，邳縣，宿遷，睢甯，灌雲，沭陽等縣；各屬自一千餘至三千有奇之保數。以包含若許保數之縣分，如劃分之

鄉鎮單位過多，則縣政府將感不易指揮之苦，過少則每一鄉鎮所統轄之保數太眾，亦將感運用不靈。在此種情形之下，區之一級，似仍不能遽廢。如果以層次過多，不願設區，則擴大保與甲之組織，亦未嘗非一種解決之辦法。現行保甲編組皆採取十進制，即十戶為甲，十甲為保是也。此種辦法，由來已久，在戶口稀少之縣份，十進制確有整齊簡單之優點，而在戶口稠密之縣份，保甲數目將因之而加增，管理困難，於是不得不設區，鄉鎮或聯保之中間組織矣。

五、保甲之人的問題

保甲長為保甲制度之重心，保甲長之得人與否，影響於整個組織。福惠全書云

「夫保甲之安擾，視乎其法；保甲之興廢，視乎其人。蓋法之不善，有擾而無安，人之不得，名存而實亡，謂保甲之無益於民也固宜。惟夫法有定而用法無定，人無難而得人為難，則保甲長之選，可不慎乎？」

蓋保甲之成功，不在形式之完成，而在運用之得法，但運用之得法與否，端賴得人與不得人。故人的問題實為保甲制度之核心。所謂保甲中之人的問題者，即區鄉鎮保甲長之人選問題也。其中尤以保甲長為保甲組中之基幹，至為重要。保甲長產生之方法，「剿匪區內各縣編組保甲戶口條例」第十五條之規定為：

「甲長由本甲內各戶長公推，保長由本保內各甲長公推。……甲長應否兼任戶長，保長應否兼任甲長，由各保依其情形自定之。」

最近立法院所通過之「保甲條例」(第四條)規定：

「甲長，保長，由鄉鎮區長，召集所屬保甲內公民推舉之。」

兩相比較，自以後者為符合自治原則，然在自治未完成前，推行不無困難，故該「條例」在同條又規定：

「縣自治未完成前，甲長由本甲內各戶戶長公推之，保長由本保內各甲甲長公推之。」

此項辦法與「剿匪區內各縣編查保甲戶口條例」之規定，完全相同，蓋為應付目前實際情形之變通辦法也。各省保甲長產生之方法，大都本此原則，而其中亦略有出入。例如，江蘇之規定為：「甲長由本甲內各戶戶長公推一戶戶長充任，保長由保內各保長公推一戶戶長充任，甲長不得兼任保長。」是江蘇省之保甲長均由戶戶長兼任，惟充甲長者不能同時兼任保長耳。但江蘇民政廳在其「保甲總報告」內，則謂：(註九)

本省保甲規程雖有以戶長充任保甲長之規定，但此應屬原則，遇有特殊情形，如戶長能力薄弱，自可准以非戶長中具有公正人格及辦事能力者充任，庶於顧及社會關係之中，仍寓用人惟才之意。」

至於保甲長之資格，「剿匪區各縣編查保甲戶口條例」僅有消極之限制，其限制為：(一)未滿二十歲者，(二)非本地土著者，(三)有不良嗜好者，(四)有危害民國或土豪劣紳行為，曾受徒刑之宣告者，(五)褫奪公權，尚未復權者，(六)曾為赤匪脅從，雖經准悔過自新，而尚在察看管束期間者。各省之保甲規程，大都以此為標準。

各省對於保甲長之選擇，雖極其慎重，然仍難免有土劣驟入其間，為鄉里害，至爭眾望之公正人士，不肯出任事者。推其原因，約有下列諸端：

(一)由於事務之煩多也。省政府有興革全省之事宜，多轉飭縣政府辦理，而縣政府則轉飭保甲辦理，於是政令之繁而保甲長苦不勝其任矣。江蘇無錫第四區某保長對作者言：「保長工作太多，有時夜間尚須工作，即保長想從好處作，亦辦不到，不得已祇求敷衍了事。本人屢次請辭，只是辭不脫，真苦也！」與此相同之論調，到處可得而聞。

(二)由於地位之低微也。保甲長居於領導民眾之地位，與以前役同皂隸之地保或保正，地位絕不相同。乃潔身自好之士，每多囿於舊日之觀念，鄙保甲長而不為；而地方官吏亦每誤保甲長為徵役承差之頭目，一切事務，皆責成於保甲長，偶一不遂，謾責隨之，於是賢者避之惟恐不遠，而不肖者甘願忍辱服勞，可藉保甲長之地位，以濟其私也。

(三)由於費用之無所出也。保甲長係無給職，為閭鄰服務，本不應圖有報酬，然關於處理公務之費用，則當有所出。前豫鄂皖三省剿匪總部曾頒「保甲經費收支暫行規程」，規定每保每月開支以五元為限，各省有以此為標準者，有另定數目者，然此區區之數，往往不足紙墨茶水之資，為保長者，如不攤派而取之於他，則事不可廢，必取自私囊，家境稍裕者尚可，貧困者則不能支持矣。

(四)由於職務之易結怨也。保甲長執行職務，如認真

辦理，捕發奸宄，搜捕人犯，做工催役，處處可結仇怨。湖北民間有歌謠曰：

「保甲長，

腦袋癢」，

言為保甲長者每有性命之危險也。民衆對於保甲長之銜怨，於此可見。

有以上各種原因，潔身自好，公平正直之士，視作保甲長為畏途，或藉詞職業，不肯兼顧，或畏難偷安，意存規避，富者以金錢賄取夫代其職務，狡者百計以推諉其責任，於是保甲重任，反操縱於流氓地痞，土豪劣紳之手，保甲制度之所為人民詬病者，以此。然現時保甲長中，固亦間有公平正直，精明強幹之士，不過因環境及職務之困難，多持消極態度，政府如不設法釋其痛苦，則保甲制度，將終無健全之日，亦永無取得民衆信仰之時。

以上各種情形，皆為政府所習知，而思有以改善者，改善之徑途，不外因病施藥，一方面廣事宣傳，使人民對於保甲之使命有徹底之了解；一方面極力減少保甲長之痛苦，地方官平日對於保甲長亦應加以禮貌，俾各盡職守，以安地方；對於地方正紳，尤須虛心延訪，鼓舞其愛鄉愛國之精神，發揚其急公好義之美德，遇有成績優良，辦事認真之保甲長，則須予以獎勵，使其向上之心，油然而生，昔呂新吾先生辦理保甲，遇有保甲長之德高望重，足為鄉黨矜式，而又克盡厥職者，或鼓樂結綵，送之還鄉，或題贈匾額，以示優異，如是，則為保甲長者，精神上得有愉快，一般民衆亦可有觀感，法不必拘於一格，而其意

則可師，至用如何方式以示獎勵，則可隨時隨地而加變通也。

六、保甲教育

保甲工作之推進，端賴鄉鎮保甲長對於應盡職責，能否切實執行，一般民衆對於保甲之意義，有無適當之明瞭，以增進保甲制度之實效。此保甲之教育問題也。保甲教育因對象之不同，可分為下級幹部訓練與民衆訓練兩大類，茲分別言之。

(一)下級幹部之訓練。下級幹部包括區鄉鎮(或聯保主任)保甲長。其中區鄉鎮長因人數較少，程度較為整齊，訓練亦較容易。保甲長之訓練，問題甚多，蓋不僅在數量上超過區鄉鎮長數十或百倍，即在程度上亦至參差不齊也。各省舉辦保甲下級幹部訓練，先後不同，其進行狀況，亦有差異。茲逐省分別述其進行概況，以作改善之參證。(註十)

江西省——該省於民國二十三年曾訂「四大要政實施計劃」，關於訓練保甲幹部人員，定為輪迴訓練及特別訓練兩種。輪迴訓練係將各縣各區區員，保聯主任及保長，共分為若干教育班，依次訓練，週而復始。特別訓練係選擇全縣保甲幹部人員中之品行端正，事理通達，粗識文字，確無不良嗜好者，施以較長期之訓練。受特別訓練之人員，對於一般幹部人員，負有指導之責任。最近該省擬照區長訓練方法，就各行政督察專員區設特

別幹部訓練班，輪迴調所屬各縣保聯主任，集中訓練，以齊其意志。又由省府通令各縣，尅期成立保長講習會，分別將全縣保長，分三期召集訓練，保長訓練期滿後，各回本保，設立甲長講習會，利用時間，集合甲長，共同講習，以資進步。

湖北省——該省保甲幹部訓練，先自聯保主任進行，或集中縣城，或集中區公所，聯保主任受訓練後，即以所學，遞授于保甲長。

安徽省——保甲長之訓練，由縣設保長訓練所，或由縣責成各區長訓練之，迄今仍沿襲進行。

江蘇省——鄉鎮長之訓練，在已設行政督察專員之區，由專員負責辦理，設訓練所，分批召集所屬各縣之鄉鎮長而訓練之；在未設專員之區，由民政廳在省會集中訓練。保甲長之訓練，由縣長設保甲長訓練所，分批訓練。迄今已有相當成績。

浙江省——關於鄉鎮長之訓練，則由各縣設立鄉鎮長講習會，加以訓練。至保甲長則分別行之，保長則分為兩期，集中縣城訓練，甲長之訓練，至今尚未開始。

此外各省，均有個別之訓練辦法，因為幅關係，不能縷述。保甲教育之推進，至為重要，而其困難亦甚多，其笨笨大者，約有數端：

(甲)期間問題。鄉鎮保甲長多為無給職，且俱有正當職業，故於其訓練也，亦當以不妨害其職業為原則，而以

農暇之時為最適宜。訓練時期之長短亦成一嚴重問題，太短則訓練不能切實，太長則不免騷擾。凡此皆須地方當局，斟酌地方情形及需要，而慎重處理也。

(乙)集中與分散問題。集中訓練與分散訓練，各有利弊。集中則於人材及經費兩方面，都可節省，而又可收齊一意志之效，此其所長也。然因人數過多，勢必分批舉行，時間亦因之而延長，此其所短也。然集中又分集中省會，集中專員區，及集中縣城之別。集中省會則惟有區長可行之，集中專員區或縣城，則鄉鎮長可行之，至保甲長，則總以分散於各區署為較合理也。

(丙)課程問題。在課程方面大都可分為軍事與學科兩種。軍事訓練所感覺之困難為受訓人員有年齡之差異，鄉鎮保甲長中有白髮老翁，亦有青年壯丁，勢不能不有分別之待遇。在學科方面所感覺之困難為程度之參差不齊，鄉鎮保甲長有受過大學教育者，有目不識丁者，有經驗豐富者，有閱歷毫無者，教材之深淺亦自不能一致。

(二)民衆訓練。民衆訓練為保甲制度中最基本而又最困難之工作。各省民衆訓練，為應付目前環境之需要，多先從壯丁訓練入手。惟壯丁數量浩大，欲施以普遍之訓練，誠非易易。現時各省之壯丁訓練，多尚在試辦時期，所採取之方式亦各有不同，究以何者為最經濟，最有效，而又不擾民，皆為急待研究之問題。據作者之所知，辦理壯丁訓練而確有成績可言者，實不多觀，其原因為：

(甲)民衆視訓練為畏途。我國一般民衆對於壯丁訓練，不惟不感覺興趣，且視之為畏途，推究其故，約有數端

(1) 知識落後，對於訓練之意義，不能明瞭；(2) 我國人民，最惡當兵，今以壯丁訓練之注重軍事，遂以壯丁訓練為抽丁徵兵；(3) 壯丁之伙食服裝，均須自備，家境稍窘者，不無困難；(4) 壯丁為一家中之生產份子，為全家生計之所依賴，在受訓時期，對於其職業不無相當之影響。有種種原因，故規避頂替等流弊，所在不免。聞河南省在前舉辦壯丁訓練時，常有雇用流氓代替受訓之情形，甚至有一流氓被雇至三四次之多者。此種訓練，不惟全失壯丁訓練之意義，且足助長流氓作惡之技能，至足戒也。

(C) 訓練幹部之缺乏。壯丁訓練，軍事與政治並重，而尤注重於軍事。現時各省對於壯丁之軍事訓練，多調派保安隊之上等士兵，駐防軍隊之上等士兵，及曾經訓練而成績優良之壯丁等。此輩教官，知識本不充足，對於訓練之意義，亦不能有充分之明瞭。壯丁訓練之政治教官，多用曾受訓練之鄉鎮保甲長等，其中能勝任愉快而克盡厥職者，則寥寥若晨星。

民眾既視訓練為畏途矣，而訓練幹部又不能循序善誘，以增長其興趣，其無優良之效果，亦意中事耳。為補救計，在消極方面宜極力消除障礙，在積極方面須設法增進訓練之效率。如民眾對於訓練之意義有所誤會，宜廣為宣傳，使其對於訓練之重要性，有適當之了解，伙食服裝，費用浩大，政府在現時財政困難之狀況下，自不能代為設備，不得已，伙食惟有自備。其中若有貧苦無告之壯丁，確實無力自給者，政府當予以相當之資助，或令其鄉鎮設法予以津貼。壯丁訓練在精神而不在于形式，故於服裝一方

面，不必苛求一律，農民平日所着之短衣足矣，又何必另製軍服哉？至於妨礙職業問題，現時各省政府皆規定壯丁訓練於農暇之時舉行，至為合理。最好能採取浙江省之辦法。今取嘉興為例。該縣之壯丁訓練，以一百八十八小時為準，必要時，得酌量縮短，但不得少於一百六十小時。其訓練時間，在農暇不妨礙國民生計原則下，每日訓練三小時，受訓人員在家食宿，除受訓時外，各執原業，一如平時。此種辦法，於壯丁之食宿職業問題，俱可有圓滿之解決，法至善也。惟此牽及集中訓練與分散訓練問題。採取浙江辦法，則必用分散制。反對分散制者則謂：「分散制則精神散漫，難收齊一意志之實效，且人力財力，俱有浪費，不如集中制之人材可以節省，精神可以振作，而成績亦易優良也」。斯言誠無以否認，但集中訓練，必須分期訓練，稍延時日，一時不易完成全部壯丁訓練，至於苛擾民眾之日常生活，猶其餘事也。分散訓練可於最短時期內完成全部之壯丁訓練，如謂其成績稍差，不妨於全部受訓後，再作第二次之訓練，周流循環，造成績優良之時為止，如謂分散制不能齊一意志，振作精神，則可於訓練完成後，分區集中檢閱以補救之，總之，壯丁訓練，事非易易，當逐步漸進，不可過求成效之速，亦不可側重於質，欲速則不達，偏質則忽量，在於主其事者之斟酌民力民智，因時因地而制宜也。至於訓練幹部，屬於軍事者在現時惟有儘量利用保安隊及警察中之下級幹部，屬於政治者宜充分利用政府及社教機關人員，此為應付目前之需要，不得不如此，若為將來計，則須有整個方案，縝密計劃，以

養健全之訓練幹部，山東省之農民學校及贛鄂兩省所擬之四位一體兩幹部之辦法，頗足供各省之參考，以充實聯保或鄉鎮之組織，而容納民衆訓練於保甲組織本身之中，自較於保甲組織外，調遣訓練人員爲愈也。

七、保甲經費

保甲經費，可分爲三部：編組保甲，清查戶口之所需者，爲保甲編查費；訓練鄉鎮保甲長之所需者，爲保甲訓練費；維持保甲組織，推進保甲事項之所需者，爲保甲經常費。

(一)編查費。保甲編查費包括編查人員薪膳宿及紙張筆墨郵資費，表冊印刷費，門牌及保甲長辦公處掛牌費，鄉鎮公所及保甲團記刊刻費，宣傳費，講習會費，繕寫費，縣長巡視抽查川旅費，及民有槍枝登記烙印費等，皆爲舉辦保甲所不能缺少之正當開支。編查費之可考者僅江蘇一省，據民政廳之報告，該省各縣保甲編查費預算總數共三十四萬五千三百餘元。全省共七百三十三萬九千六百八十餘戶，每戶平均需編查費四分七厘。(註十一)

(二)保甲訓練費。保甲訓練費包括下級幹部訓練及壯丁兩種。保甲訓練費之有數目可稽者，僅有江蘇一省，茲將該省各種訓練費分述如左：(註十二)

(甲)鄉鎮長訓練費。江蘇省南通，鹽城，東海，淮陰，銅山等五行政督察區所設之訓練所共支辦公費三千四百餘元，由民政廳直接在省會集中訓練之江南及江都各縣鄉鎮長，共支五千五百餘元，全省共支八千九百餘元。連同

旅膳津貼費，全省共支五萬二千八百餘元。平均每鄉鎮長約需訓練費六元五角。

(乙)保長訓練費。保長訓練由各縣分區設訓練所，省政府規定每縣以二百至三百元爲標準，但各縣多有呈請集中縣城訓練，以增進效率者，於是不得不酌給旅膳津貼，以示體恤，結果各縣訓練費有多至八千餘元者統計全省各縣保長訓練費，共支十四萬一千餘元，平均每保長約需訓練費二元一角。

(丙)甲長訓練。江蘇各縣甲長有與保長混合訓練者，其經費即由保長訓練費內開支，有單獨分區設訓練所者，亦有尚未舉行訓練者。單獨設訓練所者，有句容等十四縣，共支八千七百餘元，平均每縣六百餘元，以甲長人數之多，其數目似覺太少，疑尚有他項費用，直接各由區或鄉鎮開支，故無案可稽也。

(丁)壯丁訓練。壯丁訓練尚在試辦時期，其費用多寡，尚無數字可資參考。無已，取無錫一縣，以概其餘。無錫曾舉辦壯丁訓練兩次，第一次訓練壯丁三百名，其預算經費爲四百三十五元，平均每名約需訓練費一元有奇。第二次訓練壯丁二千餘名，其預算經費爲二千八百餘元，平均每名約需訓練費一元四角。該縣共有壯丁一十七萬餘人，若施以普遍之訓練，此項開支，亦頗可觀。

綜上所述，可見保甲訓練，需款甚鉅，當此財政困難之秋，此種鉅款之籌集，亦一嚴重問題。

(三)保甲經常費。查三省剿匪總部所頒之「編查保甲戶口條例」，關於保甲經費，曾有規定(第十九條第九項，

第三十三條第一項），嗣又頒佈「保甲經費收支暫行規程」關於經費之來源，用途，開支限度，報銷及層次審核辦法，有較詳之規定。據該規程，「保甲經費每保每月以五元為限」，「聯保辦公費，由各保長會議決定。」經費之來源為：「原有地方公產或公款收益；保內殷實紳商特別捐助；如無上項收入，或不足額定數時，得就住戶中有擔負者分別徵收，以足額定數為限，但每戶每月至多不得超過一角。」

此項規程之用意，原為限制漫無標準之攤派，故除明白規定每保每月用費限度及每戶每月最高額之捐助外，並規定詳細報銷及層次審核辦法。各省對於保甲經費之規定，多參照此規程而又斟酌地方情形，略事變通。此種辦法自較以前絕無限制之徵集為嚴密，然各省試行之結果，流弊依然叢生。例如江西省原定每保月支辦公費六元，每保聯月支十八元，但實際上各保各保聯開支，多超前項規定，如萬安縣每保聯月支五十元，臨川縣每保聯月支六十餘元，每保十一元，萍鄉縣每保聯月至七十二元。（註十三）此猶有案可查之費用也。至於溢額淨收，藉端苛索，無從究詰者，尚不知凡幾。以無薪給之保甲長，而予以攤派之權，強徵勒索，自不能免，馴至「戶籍等第，由其上下，收額多寡亦由其增損，此中流弊，不問可知」。抑更有違者，以保甲為徵集區域，而定以同一數目之經費，在原則上，亦欠公允。蓋保甲有貧富大小寡眾之不同，其徵集之難易亦因之而有天淵之懸殊。在富庶之保，每月負擔力或可什百倍於法定數額，而在貧苦之保，即區區數元亦然費

周章，故於法令與事實之間，須設法兼顧，使貧苦之區得與富庶之區，齊驅並進，始為合理。然則保甲經費統籌收支實為當前之急務也。

在各省中實行保甲經費統籌收支之最早者，厥惟江西。江西省鑒於自由徵集之流弊，於民國二十三年一月間，由民政廳會同保安處，擬定「江西省各縣保甲經費統籌收支暫行辦法」，並分令豐城、進賢、餘江三縣，先行試辦。又於同年四月間推行於全省。惟該項辦法，試行結果，未能盡善，第一，每區設一保甲經費委員會，機關過多，開支過鉅；第二，以區為徵集單位，自籌經費，各自為政，與統籌統支之原則不符；各區鄉鎮人民貧富懸殊，自宜互相挹注，彼此調濟，苛區劃各別，不惟擔負不得平允，而保甲工作進度，亦難收齊一之效；第四，由區製備聯單，而保甲長負責徵集責任，仍難免中飽淨收之流弊。故該省民政廳於民國二十三年六月，向省政府提出改良辦法，改由各縣財務委員會統籌統支。施行以來，頗著成效。除江西外，湖南省之保甲經費係由縣政府統籌分配。江蘇省之區及鄉鎮公所經費，係就原有自治經費，保安經費，由縣政府統籌分配。保長辦公費，依照該省「清查戶口編組保甲規程」（第三十五條）亦由縣政府統籌分配，惟以保甲經費，來源有限，此項保長辦公費，更無從籌撥，故除六合等十一縣照章辦理統籌外，其餘各縣仍係由保長自行向居民徵集。

保甲經費，應改攤派為統籌，為現時研究保甲問題者所共同之結論。惟各省保甲經費來源無着，初辦統籌，不

無困難。然此實為改善保甲制度之基礎；不然則保民之政，適為厲民之階，是不可不注意者也。

八、保甲之運用

作者去夏在蘇浙贛諸省，每與地方當局及鄉鎮保甲長談及保甲制度之利弊與運用保甲之實際經驗，所得之印象為：

(一)保甲組織對於政令之推行，有莫大之利便；

(二)因其利便，故政府每濫用保甲，而使鄉鎮保甲長有應付不暇，人民有不勝苛擾之苦。

保甲組織對於政令之推行，何以有莫大之利便耶？我國人民素無組織，勢如散沙，指揮控制，俱感不靈。今有保甲制度，每一政令，縣政府可以責成於區長，區長可以責成於鄉鎮長或聯保主任，依次責成，無所推諉，督導之便，莫此為甚。今以江蘇蕭縣為例。(註十四)該縣最得力於保甲組織者有：(1)征工服役——在舉辦保甲一年之內，修築省縣鄉鎮公路三百七十餘公里，栽植樹木三十餘萬株，浚治洪，減：望州，袁，利民，奎，岱諸河流，徵工動輒萬餘人；(2)查禁煙毒——該縣私種煙苗，雖屢次查勘，迄未絕迹，自保甲組織完成後，責成鄉鎮保甲戶長，按級具結，聯保連坐，從此澈底剷除。同時令鄉鎮保甲長，切實檢舉煙民，故能於兩星期內，將全縣民三千餘人，悉數登記；(3)土地陳報——土地陳報，事屬創舉，手續繁複，而該縣能於短期間內，辦理完竣，敏捷周密，而收事半功倍之效者，保甲組織，與有力焉；(4)強迫識字教

育——以保為義務教育單位，每保設補習學校一處，以保長為校長，先由各鄉鎮長分赴各村莊勸導，繼由保甲長負責選派學生，故全縣一千零九十五保，已繼續設學，如此每年可減少文盲三萬餘人；(5)維持治安——該縣地瘠民貧，風俗強悍，年來迭經變亂，遂成盜匪出沒之區。自保甲組織完成後，地方匪人，無法隱匿，全縣設立守望所，密如布網，人民安堵。凡此皆保甲組織對於推行政令之實例也。

何以政府濫用保甲，而鄉鎮保甲戶長以及一般民衆，皆不勝其煩擾耶？現時政令之繁，咸以保甲為推行一切新政之工具，縣區鄉鎮，依次推諉，事事物物，責之保甲長，而保甲長苦矣。以無權無給之保甲長，責令負擔一切實地工作，家計充裕，能力較優者，已不暇於應付，而生計艱難，信仰薄弱之保甲長，既因公務繁瑣，備受鄉民指責，又因法令嚴密，動遭政府申斥，進退維谷，種種困難，幾匪言語所能形容。在人民一方面亦感覺徵工服役，漫無限度，稍一不力，責罰隨之。某省沿公路之電線桿如有毀壞，保甲長須賠償之，沿公路之樹木如損折，亦須保甲長賠償，試問保甲長各有職業，焉有此餘裕以保護數里外電線桿及樹木之安全？又如某縣某長販惡紙煙，遂以禁止販售吸用紙煙為保甲任務之一，販售者焚其貨物，並課以罰金，吸用者罰金數元。嗣以財政部之抗議，而將販賣之禁令取消，但吸用仍不免於罰金。即此一端亦可見濫用保甲之程度。

濫用保甲不但保甲長苦於奔命，人民不堪煩擾，且長

此以往，久而生厭，近於疲規，反足為推行新政之障礙。故運用保甲當有限制，有範圍，我國政治落後，百廢待舉，如舉一切事務，責以同時辦理，勢必有所不能。為政者自應體察地方人民之知識程度，經濟力量，及其實際情形，斟酌先後緩急，循序漸進，切實施行，不可急於求功，虛裝門面。西諺曰：「羅馬非一日所造成」，言事之不能一躍而幾也。江蘇民政廳對於運用保甲，曾訂四項原則：（註十五）

- （一）運用須有分別，責令鄉鎮保甲長所擔負之任務，必其能力之所能擔負者，不可施以過分之強迫；
- （二）運用須有程序，必須酌量事件之緩急分別先後，次第舉辦，不可同時并舉，使鄉鎮保甲長無法應付；

（三）運用事項，須適合環境需要，擇其與人民本身有切實利害者，使其樂於從事；

（四）運用事項，顧及鄉鎮保甲長之身份，以改正從前卑視地保總甲之觀念，不可令其服賤役。

江蘇省政府根據以上四原則，規定二十四年度運用保甲之範圍為：（1）防治盜匪，（2）禁煙禁毒，（3）征工渡河，（4）強迫識字教育，此四項原則及運用範圍，皆至合理，無可非議，若能本而行之，則鄉鎮保甲長自可減少許多困難與痛苦。雖然，藉保甲組織以推行政令，若能確定範圍，自無不可，但保甲究為民眾組織，其最後目的在於養成民眾之自治能力。倘政府視保甲僅為推行政令之工具，縱有確定範圍，亦未得為盡保甲之能事也。

九、結論

各省推行保甲之情形已略如上述。保甲制度，應時代之需要，施行未久，成效卓著，雖尚待解決之問題及應行改善之點，猶復甚夥，然此後若能不高文飾，事求力踐，其成效必更有可觀。語云：成功無止境，唯在當其事者之努力耳。

保甲事務至繁，本文對於若干問題尚未能有所探討，茲復申論如左：

（一）保甲制度，以家為單位，以聯保連坐為基礎。聯保者課各戶長以互相檢舉之義務也；連坐者科各戶長以失覺之罪也，即西人之所謂「集體責任」(Collective or Group responsibility)，在古代至為普遍，厥後社會進步，「集體責任」漸變為個人責任，故一人犯法，祇有本人負其責任，不惟與其鄉里鄰閭無關，即與其骨肉至親亦無涉也。我國現行民刑各法亦採取個人負責主義，而在保甲制度下，此種連坐法依然存在，蓋因社會秩序紛然淆亂，彈盜防奸，不得不採取此較「原始」(Primitive)的辦法也。雖然，連保連坐究係處理紛亂社會之權變辦法，而不可視以經常，其範圍宜有適當之限制，而不可漫無歸宿。蓋檢舉之項目愈繁，則失察之事件愈多，而應科罪之人亦愈眾，馴至於政府苦有囹圄人滿之患，人民時有連坐之危，政府人民，均不勝其煩擾。故聯保連坐有極慎重之考慮而限於事件之重大急要者，使人民知其嚴重，而不敢稍存怠慢玩忽之心，否則，行之既久，其效用將等於零也。

(二)保甲規約仿於昔時之鄉約。(註十六)宋代藍田呂氏所訂鄉約之內容有「德業相勸，過失相規，禮俗相交，惠難相恤」四大項目，由一鄉之人，在具有高尚人格之領袖指導下，自動立約，以建設富於互助精神之社會，誠以「人之所賴於鄰里鄉黨者，猶身有手足，家有兄弟，善惡利害，皆與之同，不可一日無之，不然恭越其視，何有於我哉？」鄉約至王守仁之南贛鄉約，漸失去原來「勸」，「規」，「交」，「恤」之原則，而法律化。至呂坤合鄉約保甲為一物，其組織較以前為嚴密，然在性質上已成爲官督民辦之事，於人民自動之原則，大相逕庭。現時保甲組織中之保甲規約，名爲規約，實爲官訂之法律，而且科以罰金，強迫加盟，與鄉約之基本精神，相背而馳。鄉約原係一種教化主義，使民衆知社會全體，休戚相關，故當有勸導扶持之義務，有共同遵守之道德標準。政府負教化之責，當以此義爲民衆倡，若視規約爲法律，則謬矣。

(三)保甲爲民衆組織，不宜徒視爲推行政令及控制人民之工具。保甲乃手段而非目的。鄙意以爲保甲之最後目的爲養成民衆之自治能力。我國民衆知識落後，思想窳陋，遽言自治，又何易易？自清季以迄今茲，政府提倡自治，已數十年，然而終無成效者何哉？蓋未能先養成人民之自治能力也。吾人提倡自治固不必泥拘西洋成法，必以個人爲單位。中國社會以家族爲基礎，培養人民之自治能力，不妨斟酌國情，由家族式之保甲組織爲自治之先導。故保甲乃過渡中之辦法，未可視以爲最後之目的也。

(四)保甲制度，乃農村社會之產物，其推行亦適宜鄉

村而不適宜於城市。鄉村社會與城市社會有基本之差別，其所需要之組織，亦自有不同。鄉村之單位甚小，人口甚少，同居一村落者，非同族即親鄰，關係既密，相知亦切，某也善，某也惡，某也忠厚老成，某也奸猾詐虞，隱顯之間，殆無可逃，故履行保甲制度中之聯保切結及規約等事，雖不無問題，然究屬可能。若城市則不然。城市之社會單位既大，人口亦密，即比鄰對戶，亦多老死不相往來，在此各不相關之環境下，而責以聯保切結，共守規約，豈非強人所難哉？現時雖有若干城市，已在推行保甲，個人私見，不敢苟同也。

作者於保甲制度，素少研究，雖經實地考察，姑爲檢討如右，然當時走馬看花，差謬或所不免，幸讀者以是正之也。

△作者在各省旅行時，地方當局及主持保甲事務者，予以種種便利，至當謝也。馮君步洲，呂君學海亦參與其事，作者亦乘此機會，向二君致謝。

註一、全文見程懋型：現時保甲制度，附錄五。

註二、見立法院公報，第四十八期。

註三、同上。

註四、內政部：各省保甲組織及編查保甲戶口辦法概要（二十五年三月）。

註五、參閱浙江省民政廳保甲指導員喻國華先生所著各省

保甲制度比較及調整意見，第二章。

註六、程懋型：現行保甲制度續編，附錄。

註七、同上。

- 註八、立法院公報，第四十八期。
- 註九、江蘇民政廳：江蘇省保甲總報告，第六十六頁。
- 註十、見各省保甲訓練規程。參閱二十五年十二月二十八日，二十九，三十日之大公報。
- 註十一、江蘇省保甲總報告，第六章。
- 註十二、同上。
- 註十三、見江西省民政廳：改革保甲經費提案。（油印）
- 註十四、見該縣姚雪懷縣長所著：保甲運用之實例及意見。江蘇保甲半月刊第二十一期。
- 註十五、江蘇省保甲總報告第八章。
- 註十六、關於鄉約制度，閔揚開道：鄉約制度之研究（燕京大學所出版之「社會學界」，第五卷。）

論「違法」與「失職」

湯吉禾

彈劾法第二條：「監察委員對於公務員違法或失職之行為，應提出彈劾案於監察院。」是公務員除違法行為應受彈劾外，尚有失職行為，亦應受彈劾。所謂違法行為者，蓋指違反強行規定而言，舉凡違反刑法之行為，違反民法之行為，以及違反行政法之行為，皆包括在內。然則所謂失職行為者當作何解釋？具有何種標準？其與違法行為之區別何在？此皆值得研究之問題。

按「失職」一名詞，我國現行法上頗多見之。公務員懲戒法上以失職與違法並列為公務員應受懲戒的兩種原因，並于失職情形，稍有說明。

公務員懲戒法第二條：「公務員有左列各款情事之一者應受懲戒：

一、違法；

二、廢弛職務或其他失職行為。」

此條規定，對於失職行為，特舉廢弛職務，以例其餘，固可藉以窺其內容之一部份，但廢弛職務與失職行為，在外延上其範圍有何不同，在內包上其意義又有何差異，仍屬含混不明，故此條仍不能說明失職之意義。於是不得不再求其他解釋。

監察委員保障法第四條：「監察委員，非有左列情事之一者，不得以失職論。（按如有左列情事，即為失職。）

一、受公務員之餽贈供應有據者；

二、在中央或該監察區內之公務員有應受彈劾之顯著事實，經人民舉發而不予彈劾者；

三、受人指使，捏造事實而提出彈劾案者。

付之此條立法用意，在限制失職事由應用於監察委員執行公務之時，使監察委員不至因漫無標準之失職二字而橫遭彈劾，觀察本條法文，監察委員惟在此三種情形之下，乃得謂之失職。細按此三種情形，在現行法上亦違反強行法規，豈僅失職二字所可了結？第一，受公務員之餽贈供應有據，以監察委員而出此，豈非「公務員假借權力以圖本身之利益」？（官吏服務規程第六條）第二，顯著事實應彈劾而不彈劾，豈不違反「官吏應依法律命令所定，忠心努力，恪守誓言，執行職務」。（官吏服務規程第二條）之規定？第三，受人指使，捏造事實而提出彈劾案，是則非特違反忠實服務之規定，抑且犯意圖使他人受懲戒處分之誣告及偽證罪（刑法一六九條），尤非失職二字所能概括，然則失職二字，究應作何解釋？與違法之分別安在？

就「失職」二字字面解釋，失職行為必須關係於職務範圍以內事項，當無疑義。再從刑法上看來，瀆職罪中有數條可與失職行為相發明者。先就失職二字言，刑法一二〇條：「公務員不盡其應盡之責而委棄守土者，處死刑，無期徒刑或十年以上有期徒刑，」所謂公務員不盡應盡之

責，似即失職之意，如失職而發生委棄守土之結果，即成爲本條之罪犯。至于廢弛職務，刑法一〇三條云「公務員廢弛職務，釀成災害者，處三年以上十年以下有期徒刑」。依公務員懲戒法第二條規定，廢弛職務爲失職行爲之一種，準上以觀，是失職云者，即不盡應盡之責，或廢弛職務之謂。然而所謂「失職」「不盡應盡之責」以及「廢弛職務」，又不皆意義不明之名辭乎？

我國現行制度，以公務員懲戒委員會實施公務員懲戒權，其職務在確認事實，予以處分。則在其議決書中對於「失職」觀念，當有較具體的認識，可資吾人參考。公務員懲戒委員會第一，認不盡應盡之責者爲失職，如：

中央公務員懲戒委員會二十五年七月鑑字第三七〇號議決書：「……關德山是否吸食鴉片，當即立予察驗，藉明真相，乃竟交保候傳，以致案延久擱，實屬未盡偵查之能事，失職之咎，殊難解免」。

中央公務員懲戒委員會二十五年八月鑑字第三七六號議決書：「雖得賄故縱嫌疑，迄未獲得確切證據，自不能以刑事責任相繩，然辦理要案，不盡職責，廢弛職務之咎，要屬無可解免」。

第二、認公務員不能潔身自好，亦屬失職。如：

中央公務員懲戒委員會二十五年八月鑑字第三七八號議決書：「(一)縣府兼理司法，民衆具瞻，服務人員應如何潔身自好，遠避嫌疑，乃據上述各查復，均稱被付懲戒人爲人醫病，與地方人士，時相往還，物議之來，即由乎此，其爲失職，亦甚顯明。」

誠然，公務員本身既不能潔身自好，間接失職，固屬可能，然如本議決書所云：「與地方人士，時相往還。」並未指出此時字之限界，若責以「失職」，實難謂爲「顯然」。

第三、認上級長官之縱容爲失職，如：

中央公務員懲戒委員會二十五年八月鑑字三七四號議決書：「又該科員濫用刑訊，被付懲戒人近在咫尺，豈有不知？既不能警束於事先，又復嫁責於已經回籍之他員，希圖迴護於事後，失職之咎，亦無可辭」。

第四、認失察爲失職，此又有兩種情形：(一)事先失察事後寬貸者爲失職，如：

中央公務員懲戒委員會二十五年六月鑑字三四七號議決書：「員弁非法索款，追還後不退歸本人，對於索款員弁，又不加以刑事制裁，任其逍遙法外，失職之咎，更無可辭！」

(二)事先失察，事後法辦者，亦爲失職。如：

中央公務員懲戒委員會二十五年七月鑑字三七三號議決書：「縣府人員下鄉，勒索夫馬，據原查復被付懲戒人得報，即予撤差，事後處理，尚非寬縱，然事前取締不嚴，究不能不負失職之責。」

夫事先失察而事後寬縱者，其爲失職，自屬當然，其事先失察事後法辦者，今仍責以失職之咎，豈非過苛？況此兩種情形迥異，科以同一之罪名，其處斷重輕，將有何種標準而後方能持平？誠一極難解決之問題。

第五、認長官以重要事件假手於屬員者爲失職，如

中央公務員懲戒委員會二十五年六月鑑字三四九號議

決書：「該被付懲戒人等身為監督長官，關於會計事務，理應特別注意，詎可完全假手他人，不加過問，任令該課員等一再舞弊，雖乏共同偽造侵佔證據，而事先事後，毫無覺察，失職之咎，殊有難辭！」

第六、認挪移教育經費，亦為失職，如：

中央公務員懲戒委員會二十五年七月鑑字第三七三號議

決書：「且教育經費獨立，不能任意挪用，被付懲戒人挪用之數，據實查達數千元之鉅，失職情節，自屬顯然。」

就以上六種情形，中央公務員懲戒委員會皆認為失職，吾人苟細加研究，多觸犯強行法規：第一種不盡應盡之責，即有違官吏服務規程官吏應忠於職守之規定；第二種不能潔身自好的公務員，即有違官吏服務規程官吏應恪守官箴之規定；第三種縱容情形，實施者固應負責，上官縱容者亦依情節負刑法上或官吏服務規程上之責任。第四種失察情形，從輕言之則為不忠職守，從重言之，則有縱容嫌疑。第五種重要事件假手於屬員，則該管公務員並不能因此而卸脫其責任，又豈僅失職而已？至於第六種挪移教育經費情形，則保障教育經費之獨立，明文俱在，又豈僅失職而已？所以懲戒委員會所認為之失職情形，皆有強行法規可以應用，倘將違法之法，從寬解釋，包括憲法及一切法律規程命令而言，則違法以外，實無另立「失職」一項之必要。況失職一辭，在現制下既無確切之解釋，範圍空洞，懲戒委員會竟有將違反刑法指為失職者，如：

中央公務員懲戒委員會二十五年六月鑑字第三四四號議

決書：「……不幸該堤即於該被付懲戒人巡視後二日，即告潰決，潰口長至四百公尺，釀成巨災，致生塗炭，損失不貲，其事前不能督率民衆嚴密防範之咎，殊非尋常之廢弛職務可比。」

此種情形，實已能犯刑法一〇三條之規定，應經判罪後再行審議，今該會既認為「殊非尋常之廢弛職務可比」，而不移付司法辦理，迨予懲戒，足證失職一詞，範圍太廣，易滋流弊。尤有進者，「失職」既無明確之界限，因而違法亦少具體之觀念，於是懲戒機關，往往以違法失職聯用，雖然在我國文義上為常見之事，但以懲戒機關而出此，足徵違法與失職兩種觀念之難以區別。如：

中央公務員懲戒委員會二十五年六月鑑字第三四六號議

決書：「……判決書之製成，延誤至此，顯與舊民事訴訟法二一九條第一項之規定相背，該被付懲戒人究難免違法失職之咎。」

江蘇省地方公務員懲戒委員會二十五年蘇字第三號議決書：「被付懲戒人藉口陳龍已經停職，並不移送偵查，以致陳龍於該縣票傳之際，聞風逃走，至今通緝未獲，被付懲戒人自難免於違法失職之咎。」

足見「違法」與「失職」之區別，在應用上已生困難，況就以上舉例言之，失職情形，固不觸犯廣義的法文。

為避免應用困難起見，我們覺得祇有兩種辦法：

一、取消「失職」二字，一切違反法令行為，皆認為違法。

二、認定違反官吏服務規程等行為為失職，違反憲法

刑法等行為爲違法。
二者界限一清，則彈劾與懲戒俱有遵循，既不踐越司法職

權範圍，亦不致發生種種紛歧不一致之困難。

市區公用事業之經營及統制

張金鑑

一、公用事業之性質與範圍

「公用事業」一詞為現代市行政上所習見常用者，且此項事業之經營，或統制亦已成爲市行政中之重要問題。然則公用事業之意義與範圍果爲如何耶？普通人皆以爲凡根據營業或營利之原則所辦理對公眾或市民生活有必需或根本重要之工商事業均謂之公用事業。不過考之事實，此項含義之工商業範圍甚廣，實不能均將之列入公用事業範圍之內。譬如麵粉與肉類對公眾生命之存在有根本之重要，但麵粉公司及屠宰場等經營未嘗列入公用事業。由此足見所謂公用事業尚須另具其他特別條件。此特別條件爲何？作者以爲：第一、此對公眾生活，必需或根本重要之工商業須爲經濟上具有天然獨佔性者。(Natural Monopoly)；第二、在此項工商業之經營過程中因使用公有或民有土地(或財產)涉及政府之土地徵收權者。(Power of Eminent Domain)。

公用事業之主要者爲電燈、電話、電車、市區鐵道、自來水、煤氣、及公共汽車等。此類之工商業與普通者不同。普通工商業中有所謂自由競爭之存在。例如，藥店、布舖皆以物美價廉爲招號，顧客如認爲甲商之價太高，儘可向乙商或丙商選購。甲商實無法操縱壟斷，防害顧客之自由使之不到他家購買。在自由競爭之原則下，消費者之利益，因以得到相當之保障。而公用事業則不容此等現象

之存在。在同一市區之內，從經濟立場上觀察，並不能容許同一種公用事業同時有兩個或兩個以上經營者之並立。如使之並立，仍本自由競爭之原則以進行，必致虧本，同歸失敗，或他家爲此家吞併而歸一家獨佔。否則，此同時並存之公司，只有取得相互默契與協定，不作斷喉之競爭，以維持其存在。若在此種情形，則消費者實受有莫大之不利。因公司之並存，管理設備等成本必甚奇重，公司以成本高，索價必昂，消費者勢必須交付其不必要之負擔。一種公用事業在一市區內容許兩家或兩家以上之並立經營，將必增加消費者之費用或付價。若使一家爲獨佔之經理，亦將產生操縱壟斷之弊。因有此種特別原因，政府對私營之公用事業，便不能以放任政策對付之，勢必須出而爲有效之統制，或由政府起而代之爲直接之經營，以保障公眾或市民之經濟利益，及增進其生活幸福。

上述之各種工商業就性質論爲天然獨佔企業；就經營論，此項事業之推行，常必須借用公有或徵用民有土地或財產。自來水管之裝置，電燈電話桿線之架設，公共汽車之運用均須借用民有土地或公家道路。電車，火車鐵軌之敷設亦非徵用私有土地財產，或借用公有土地，不能完成其使命。經營公用事業之私人公司皆以營利爲目的，當欲進行其工程時，自非呈准政府或借助於政府不可，因土地徵收權爲政府所有，以私人資格並不能行使此項權力。在

其他營業，此種政府權之行使並非必要。所謂土地徵收權者即政府為達到公共目的及改進公共幸福時得以由公平之給價或無條件的徵用私人之土地或財產，有必要時並可毀壞此土地或財產，此權惟有政府能行使。然經營公用事業者能由政府中或在政府之統制下享受此種特別之權利。從法律或政治之觀點論，亦足見公用事業，與其他之普通工商營業並不相同。

公用事業普通均將之劃分為兩大類：(一)為營利的公用事業，(二)為社會的公用事業。前舉之自來水、電車、電燈、電話、煤氣、及公共汽車等均屬於第一類。此項企業無論其為公營或民營，在出售者與顧客間之關係，完全依據商業上之原則與實施。支持者以生財營利為目的。彼此間完全為私人的商業關係，立於自由同意，相互平等之基礎上，固無其他社會及政治意義存在。今日所指之公用事業皆指此類而言。第二類之事業指道路、陰溝、橋梁、及公園等而言。此種事業多為政府經營，以服務社會為目的，享受者不必出資，政府由租稅之收入以維持之。公園、道路、橋梁等雖亦間有私人經營，向享受者徵收費用，但究為例外或少數。縱使收費亦多以能維持行政上或管理上之經費為原則，不以營利為目的。論者以為第二類之事業對市民或公眾有普遍及根本之重要，故當由政府直接經營，使人民自由或免費享受或使用。惟公用事業社會化之

範圍與程度，究當如何，實尚成為問題。市內交通如電車或公共長途汽車有人認為較之公園，體育場，橋梁更為市民之普遍及根本需要，應由政府直接經營，准市民免費乘坐。在美國有若干市規定，市民每日所耗費之自來水在一定限度內由公家供給，不收費。究竟何種公用事業應歸公辦而社會化，何者應歸私營，以謀利為目的，實難定出一定之規則與界限。不過此時吾人可以預言者，即將來公用事業社會化之範圍必日見擴張也。

二、吾國市區公用事業概況

在討論公用事業之意義與範圍時，已發現此項事業之直接經營與政府統制兩大重要問題，為吾人作進一步之探索者。不過在探索之先，對吾國市區公用事業之概況，不可不略加敘述，以為探討之根據。吾國市區公用事業之主要者為自來水，電燈、電車、電話、汽車及煤氣等項。茲分別述之：

(一)自來水事業——吾國市區有自來水之設置者，首推旅順，時在光緒五年，繼有外人在上海，青島等處經營。嗣後吾國政府及商人亦繼起興辦此項事業。現時吾國市區自來水事業，計分為三大類：甲(一)公營者，(二)民營者，及(三)外營者。其分配狀況約如下表：(材料根據中國經濟年鑑)

外營者		民營者						公營者				性質		
市別	廠名	成立時期	資本總額	每日消耗水量(加侖)	市別	廠名	成立時期	資本總額	每日消耗水量(加侖)	市別	廠名	成立時期	資本總額	每日消耗水量(加侖)
天津	既安自來水廠	光緒二十九年	四、二〇〇、〇〇〇(鎊)	三、一〇〇、〇〇〇	上海	浦東自來水廠	建築中	三〇〇、〇〇〇(元)		天津	天津特一區自來水廠	民國二十三年	二〇〇、〇〇〇(元)	六、〇〇〇、〇〇〇
天津	英工部局水道處	民國十年	一、七四〇、〇〇〇(鎊)	一、七〇〇、〇〇〇	上海	上海開北水電公司	宣統二年	五、六八一、〇二〇(元)	八、〇〇〇、〇〇〇	青島	青島自來水廠	光緒三十一年	四、六〇〇、〇〇〇(元)	三、四〇〇、〇〇〇
上海	法商電車電燈自來水公司	光緒三十三年	七四、〇〇〇、〇〇〇(法郎)	八、〇〇〇、〇〇〇	上海	上海內地自來水公司	光緒二十八年	一、六一〇、〇〇〇(元)	一四、〇〇〇、〇〇〇	廣州	增步東山自來水廠			一九、六九四、〇〇〇
上海	上海自來水公司	光緒八年	一、一六四、〇〇〇(鎊)	四五、〇〇〇、〇〇〇	北平	北平自來水有限公司	宣統二年	五、〇〇〇、〇〇〇(元)	四、一〇〇、〇〇〇	杭州	杭州市自來水廠	二十年	二、五〇〇、〇〇〇(元)	五〇〇、〇〇〇
漢口	既濟水電公司	光緒三十二年	五、〇〇〇、〇〇〇(元)	一四、五〇〇、〇〇〇	上海	上海自來水廠	光緒三十二年	五、〇〇〇、〇〇〇(元)	一四、〇〇〇、〇〇〇	南京	南京市自來水廠	二十二年	三、〇〇〇、〇〇〇(元)	八、八〇〇、〇〇〇

中國市區自來水事業概況表

據右表以論，吾國市區之自來水廠設置，在數目上由政府經營者為最多，商辦或民營者次之，外人經營者又次之。然在資本則情形與此相反，外資佔第一位，民營資本次之，公營資本最少。

(二)電燈電車事業——吾國市區之電氣或電力公司率多兼營電燈電車事業，不易為分別之計算。都市有電車之設備者僅上海、天津、北平、及廣州四處。有電燈之裝置者

中國電氣事業概況表

(根據中國經濟年鑑第十一章)

性質	廠數	投資額 (元)	發電容量(基羅瓦特)
民營	四七〇	八〇、八四九、九七〇	一九三、二二七
公營	二七	三〇、八一五、五〇〇	七七、七七五
外資	二一	一九九、三五二、二〇〇	二八五、〇四六
共計	五一八	三一、〇一七、六七〇	五五六、〇四八

(三)電話事業——吾國市區電話共計有十五萬七千七百七十五個，按全國人口計算，平均每三千人有電話機一個。惟此數目中有五九、二〇〇個係在租界之內為外人所經營，事業所自有者祇有九萬八千五百餘個。吾國今日各大都市之電話事業，概係由交通部直接經營。較小之市如杭州等則由市府經營。商業之電話事業在各縣亦有若干處，

則為數甚多，大都市者多為公營，而小縣市幾全為商辦。吾國市區電氣事業計分民營、公營、外營三種。就數目論民營最多，佔全數91%，公營次之，佔全數5%，外營者又次之佔4%。然就資本數額論則外營者最多，佔全額98.1%，民營者次之，佔全額0.7%，公營者又次之，佔全額1.1%。其分配情形如下表：

南京、北平、武漢、青島、上海五處由交通部直轄。杭州、安慶、西安、蘭州、長沙、開封、成都、廣州八處則由公營。至於商辦者則有濟南、歸綏、石家莊、張家口、宜昌、福州等處。茲依據申報年鑑將上述各地之電話事業狀況分述如次：(外營者不在內)

商		公 營 者								交 通 部 直 轄					性質	
綏 遠	濟 南	成 都	廣 州	長 沙	開 封	蘭 州	西 安	安 慶	杭 州	上 海	青 島	武 漢	天 津	北 平	南 京	地 點
			四、五〇〇						二、七〇〇	四、六五〇	四、八〇〇	八、五〇〇	九、五〇〇		五、〇〇〇	自 動 式 機
四〇〇〇		五〇〇				一〇〇	三〇〇	二〇〇		二五〇	一八〇		六七九	四〇〇	一〇〇	磁 石 式 機
	三、〇〇〇			二、〇〇〇	五〇〇					六〇〇			六、〇〇〇	一六、六〇〇		容 量
四〇〇〇	三、〇〇〇	五〇〇	四、五〇〇	二、〇〇〇	五〇〇	一〇〇	三〇〇	二〇〇	二、七〇〇	五、五〇〇	四、九八〇	八、五〇〇	一六、一七九	一七、〇〇〇	五、一〇〇	共 量
三四〇〇	二、三二〇				三〇〇	四	一七〇	一五〇	二、〇五〇	三、六七七	四、一〇一	四、三一六	一一、九五三	一二、九六三	四、五五九	用 戶 數

市名	普通車輛	公共汽車	運貨汽車	共計輛數
漢口	五五九		一三八	六九七
濟南	二〇四	二七六	一九	四九九
青島	六五九	一〇二	一八五	九四六
北平	一、八〇八	八七	三九	一、九三四
天津	一、六七五	七〇	七五	一、八二〇
南京	一、〇二七	七五	二〇七	一三一九

營者	車輛數
福州	一、五〇〇
石家莊	二〇〇
宜昌	三〇〇
張家口	八〇〇
包頭	二〇〇
合計	三八二〇

(四)公共汽車事業——吾國之市區交通除上海、天津、北平、廣州有電車之設備外，公共汽車之營業在現時之都市交通上實佔極重要之位置。南京市江南汽車公司及興華汽車公司之營業，頗足令人重視。其他各市雖間有由政府經營者，但究不若商辦者之多。在未敷設電車鐵軌之市區，將來將無出現電車交通事業之希望。因其本身有不少缺

點，且需資本較多，究不若汽車交通之便利。電車之已存者將有被淘汰之勢，未建者將不會走此前途黑暗之路。執是以觀，公共汽車交通在市區公用事業中之地位，必日趨重要。茲將吾國各市汽車輛數之分配情形表列如左：(材料根據申報年鑑)

上海	一二、〇六四	三〇三	三、七〇七	一六、〇七四
廣州	九七五	二〇八	一〇二	一、二八五

(五)煤氣事業——煤氣供給之設備，在今日之中國，祇上海一處有之。經營此事業者為英商所辦之上海自來火公司。係於同治五年創辦，當時之資本為一〇〇、〇〇〇兩。至民國十九年增為一、八〇〇、〇〇〇兩，銷售煤氣量初辦時為一四五、四〇五立方公尺，現增至一八、四二一、七七二立方公尺。管線長度亦由七、七二八公尺增為一〇〇、九七三公尺。全廠工人有外籍三十二人，華籍六百餘人。公司供給煤氣之區域，包括公共租界，法租界及華界之開北部分。煤氣之製造係照複性蒸發方法，而用平面火磚所製之蒸溜器為之，至運煤、碎煤、加煤、及傾洩煤焦等全用機器為之，不假人力，析除柏油，阿莫尼亞，硫磺而提煉煤氣，則用凝結器，洗滌器，擦抹器，及鐵養潔淨器等排列而為之，復用亨佛雷與格萊瓦斯機械從煤蒸氣與煤油中化生煤氣。輸送煤氣之方法，係利用高壓與低壓之管線。

三、私營公用事業之政府統制

公用事業既具有經濟的天然獨佔性，且吾國市區之公用事業，由私人經營以營利為目的者，實不在少數，政府之統制實屬必要。第一、為保障消費者之利益計政府應加統制，蓋公用事業具有獨佔性，無自由競賣自由選購之普通營業情形，若政府不對其索價，服務利潤加以限制與統

制，則經營者自可奇貨高居，操縱壟斷，以剝削無組織之消費者。第二、為增進一般之社會幸福計，政府統制亦為必要。公用事業之經營不僅與市民個人生活有直接影響即對一市之整個計劃與發展亦有密切關係。都市計劃及分區事宜與交通路線之規劃，水管，氣管之裝置均有不可分離之關連。政府若對私人經營之公用事業不加統制，必致使私人利益破壞整個之都市建設及發展計劃。第三、為保護公用事業者之私人利益，政府之統制亦屬不可少。若無政府之統制，私人經營者往往只顧目前小利，短於遠見，最終結果，每易失敗。使政府有所統制與指導，目前雖受相當限制，但在較久遠之期間究為利多害少。

公用事業應由政府統制之理由已如上述，茲當進而申敘其統制之方式與實施。普通方式除政府直接經營外要不外兩種：一為立法統制，即由主管官署籍頒賜或核准公司之營業特許狀 (Franchise) 以範圍其行動；一為行政統制。即由政府設置一定公用事業監理機關，隨時指揮或指導各營業公司之進行，並解決其有關之各種問題。就一般情形論，在何公用事業公司，非先自政府獲得特許狀或營業狀，不能開始經營其事業。所謂特許狀者就性質論即政府對公司之概括允許，質言之，准許此公司在一定時期內及條件下借用公共土地與財產。就關係論，特許狀者乃政府

與公司所應共同遵守之法律契約也。不過為顧全社會利益計，政府得保留此特許狀之修正權及撤消權。永久之營業特許狀係為法律與習慣所不許。現代之營業特許狀內容規定多甚詳細。第一為營業之有效時期，普通由十年至四十年。過久則於社會利益有礙，過暫則與公司立場相違。其次如價格、利率、設備、服務情形、擴充條件等項細事項亦須一一規定。他如政府對公司之徵稅情形，政府收歸官辦時之條件，及關於條文解釋發生爭執時應由何機關或採用何種方式解決之，均亦明白訂載於特許狀之內。

特許狀之內容既不甚簡單，故於成立前市府與公司須有切實之談判，方能使之具體化。在進行談判之際，政府方面往往處於不利之地位。因公司方面常以較高之金額雇用有能之律師為其代表或顧問，在條文之用字措詞，皆有其專門技術，而政府之代表往往係一普通科員，自非其敵，加以在公司作事者多係年限甚久之老人，情形十分明瞭，而政府職員常以任期較短，不洞悉諸事之原因，亦易於墜入圈套。公司以私利所關有切膚之痛癢，談判中自必革全力以赴之，期獲得較良好之條件，而政府之當事人，每易因事不關本人利害，予以放寬，遂使公司處優越之地位，公共利益無形中遭逢犧牲。凡此諸端，皆今日制統市區公用事業時所當特別注意者。

在進行談判時有若干重要問題須獲得適當之解決：營業之有效時期究當幾年？此項有效時期究當規定一定年數抑當不確定其年數，政府認為有正當理由時可以隨時停止其營業？如果私營公司被停辦或期滿而不繼續，其第二步

之辦法應該如何？電車、電燈、煤氣、自來水、電話等為市民所必需不能因公司停辦或期滿均將之拆毀。既如此，是否應當交由政府接辦？如交由政府接辦，其給予公司之價額又當如何規定？公用事業公司既須借用公共財產如街道等又須有賴於政府土地徵收權之行使，則在其營業期間當該交納其利潤之若干於政府為補報？決定此數額之基礎當為何物？——營業總額？利潤淨額？資本總數？或現時估價？——如欲保障政府應收之數，不受公司欺蒙，政府對公司之賬簿及財產是否有檢查之權力？此權力與私人之營業秘密性，是否有妨害？

政府對私營公用事業之統制，其最根本而又最困難之問題即為（一）如何限定公司之索價，使消費者不致受過大之剝削？（二）同時又使公司方面得公平或合理之利潤，能維持其事業之繼續經營？此兩大問題之解決，在表面觀之似甚容易，但在實際之運用上確極為困難。就第一問題論，政府自可在特許狀中明文規定某種情形之售品或服務，最大限度之價格不得超過若干。不過如此規定後，在特許狀有效時期內，社會環境難保無重大之變化。若工資物價增漲，則公司之營業成本提高，而條文拘束不能變動，營業者勢必有虧本之虞，難以維持其繼續存在。在有效期間，也許因科學知識之提高，工業發明之猛進，管理技術之進步，使公司之營業本成減低，若仍使營業者收索原定之價額，則公司獲利過豐，而消費者之利益遂大受損失。為免除上述之弊端計，特許狀中之此項條文須使之具有彈性，能使適應變遷的社會環境。具有彈性之條文，必須有

權力者隨時予以解釋與應用始能發生效力。但解釋或應用此條文時，政府與公司雙方每易發生不同之爭執與糾紛。解決此爭執與糾紛之機關與程序又當如何規定，亦為公用事業統制上之重要問題。

限制公司之過高索價以保障消費者之利益，通常於營業特許狀內規其所獲利潤不得超過若干。此種辦法因缺乏彈性，不便運用，已如上述。縱使無此困難，公司方面亦常有巧為規避之方法，使於不明白違犯條文規定之遮眼術下為過高之索價，抬高其利潤。其應用之方法，普通計有四種：一為淨報資本，即不以實收資本為計算標準，而以其虛發或預定之數為根據，或者不以當年之實在投資額為準，而以現時市面之再置價額 (Cost of Reproduction) 為準；二為紅利再投，即將各股東應分而未提出之所存紅利再投資計算，使資本額加大，以便增高其利潤率；三為新給淨支，即將在公司工作者之薪給為淨虛之支出及空額之偽報，使其純利數額減少，不致在表面上使利潤率超過條文之規定額，四為股票增價，即公司中以金融操縱之方法，使其股票漲價，以此為計算利潤之根據。

政府憑特許狀內條文之規定，統制私營之公用事業，不足以發生實際效力之情形已如上述。對私營公用事業欲獲得有力有效之統制計，政府勢須以固定之機關管理此項事務。此固定機關不外三種：一為立法機關，但以人數眾多，責任不定之代議組織兼理此事，在理論上既為不妥，在事實上亦甚困難；二為司法機關，但法院對於公用事業運作之專門技術與內容，多不認識，且其觀點常不能與政

府之行政政策相吻合，以之管此實屬不宜；三為行政機關，以專設之行政組織如公用局等以統制此項事業，於事於理，均屬正當。惟以純粹之行政機關担任公用事業之統制，亦不無困難。因在統制之過程中，常涉及司法作用與立法作用，其事並非純粹行政性質，故設置兼具有準司法及立法作用之公用事業統制委員會以管理之，則較為得當。

特許狀上之條文須使之具有彈性，但具有彈性之條文，最易引起府方司方解釋之不同而產生各種之爭議與糾紛。此項爭議與糾紛應交由公用事業統制委員會解決之。政府與公司為爭議之當事人，委員會具有仲裁人之性質，實居於超然之地位，故委員人選固不當與公用企業者有關係，即其意見亦不完全代表行政者之主觀立場。彼等對此若無明瞭深切之認識。委員會之工作實難有良好之結果。公用事業統制會應由委員三人至五人組織之，以公正超然具有法律知識，對公用事業有相當明瞭與認識者為合格。不宜由地方選舉，當由該管行政首長委任之，因委任較選舉易於獲得適當之人選。委員之任期宜長久，地位須有保障，薪給宜較高，蓋如此而後始易於保證其操守與超然。除委員外，會內尚有各種之工作組織及技術與事務人員如機師，工程師，律師，統計員，會計員，視察員及秘書等。委員會判案時所根據之材料與證據皆由此等人員搜集之整理之。

公用事業統制委員會究當由何機關負責組織？其管轄之範圍應如何確定？換言之，即市區公用事業之統制權究當交於市府？抑當由其上級機關行使之？關於此點，論

者之意見尚不一致。主張此權歸市府者以為如此始足以對地方情形為因勢制宜之適應，且運作迅速不致因上下之輾轉，而延誤時日。反對此說者認為現時之公用事業活動，已漸超越市之界限，而進入於全省之範圍，有許多問題實非市府之權力所能解決，且此項事權若由省府或中央行使，既易於由各公司獲得較充足之材料與報告，並便僱用較合適之專門人材，以利工作之推行。兩種辦法自係各有利弊，此處無需詳為申述。不過就我國現時之情形論，關於直屬於省政府諸市區內公用事業統制委員會之組織，應由各該省府直接主管之，即當成立全省之統委會為一般之管理，不宜由各市為單獨之處置也。關於直屬於行政院各市區內公用事業之統制宜由各該市自行設立統委會以便為因地制宜之適應。

公用事業統制委員會之職務或工作果為如何耶？概括言之，彼在於監察公用公司是否確實遵守特別狀上之各種規定，有無違犯國家政府關於統制各種公用事業諸法所規定者等情形。公司索價之高低及售品或服務情形之優劣，亦由統制委員會決定之，督察之。價格之高低當以售品或服務情形之優劣為根據；否則，所謂最高價格之限制亦失却其意義。公司所列之價目表，是否過高，應視其售品或服務之情形如何而決定。此事自表面視之，似甚簡單，然在實際運用上實涉及不少之專門技術，所涉及之問題實甚為複雜，非憑簡單之方式所可解決者。統制委員會之他種重要工作並在於防止公司在營業上對顧客之歧視或不平等待遇。凡同質同量之售品或服務，向所有顧客應以同

等之價格，不得為畛域不平之處置，以免其操縱漁利。統制委員會對公司之財政有檢查考察之權。委員會得調閱其各種賬簿，並可責令編送有關之財政報告或供給所需用之材料。公司股本之增，營業之擴充，同業間契約之締訂等事，均須向委員會為詳確之報告。

公用事業統制委員會之性質，組織，及職務已如上述，茲進而論其工作程序。當有人控告公司，或公司有某種提議欲得委員會之核准時，委員會則傳集雙方或各方之當事人作公開之審訊，各自提出證據與理由，當場為詳盡之答辯。迨辯論結終，委員會並不立即判決，仍令會內之專門人材對此事為獨立之研究與考察，將其考察所得再與當事人雙方所提出之證據與材料相參證，為詳密之分析後，由全體委員對此案為終後之判決，其判決以行政命令行之。當事人對此處分如認為不服時，得依法向法院提起訴訟為最後之判決。

四、市區公用事業之政府經營

市區公用事業由私人經營，在政府統制下如能獲得圓滿之結果，自亦甚佳。不過事實上，政府統制往往有失敗之虞，於是有政府直接經營之辦法。在美國率皆名此為市有事業(Municipal ownership)市營(Municipal operation)與市有究有不同，不可混為一談。譬如上海市有電車及電車鐵軌之設備而租於私人營業，此為市有私營；又如私人有此設備而租於市府經營則為私市有。此處所謂政府直接經營者，係指市府對某種公用事業兼有其所有權(Ownership)與管理權或經營權(Management or operation)

tion)，且特別着重於後者。此項公用事業之利益與流弊之產生多來自市營問題，非因市有問題而來。此種事業在美國曰市有事業(Municipal ownership)，在英國曰市營商業(Municipal Trading)，在歐洲大陸曰市社會事業(Municipal Socialism)，但其範圍所包括者除電燈、電話、自來水等公用事業外尚有市營公寓，儲蓄銀行，麵包作坊，戲園，屠宰場，及當舖等。

公用事業之市業雖為私營統制上失敗時之救濟，然世界各國市府所以直接出而經營亦並非全由於政府統制之未能成功。同為公用事業有者市營者為多，有者私營者為多，其原因亦不必由於此種事業較彼種事業難於統制。此所以致此者，或由於政府政策之不同，或由於社會環境之不一。就美國與歐洲為例，則新大陸之公用事業以私營為常態，市有為例外，而歐陸各國之情形則適與此相反。其原因之要者約有三端：第一、美國因分賦制及民主主義之盛行，市府公務員之地位不穩固，任期較短，以此不熟練不安業之人辦理營利之公有事業當不易成功；歐洲如英、德、法各國因「員吏制度」之發展，公務員任期較久，地位較穩，對公務肯安心樂業，故以之擔任公用事業之經營，當易獲得較良好之成績也。第二、美國所在為一新曠之富麗園地，事業發展無甚障礙，且其民族性富於冒險與進取，故私人皆樂於踴躍投資，政府之動作每失遲緩，遂讓私捷足先登矣。第三、歐洲大陸各國之政治哲學多偏重於國家主義及社會主義，而美國之政治哲學崇信個人主義及放任主義，其結果遂演成公用事業上公營與私有之不同現

象。吾國公用事業經營之方式雖有私營與公營兩種，但私營中以外資經營為較多，實質上私營者尚屬少數。現時我國之工商事業正趨發展，各市區之公用事業亦如春芭怒放，與日並進，其將來趨勢因私人資本之不足及統制主義之流行必以公營為歸宿。

主張公用事業由政府直接經營者持有下列各種理由：第一、此種事業對市民生活既有根本之重要，故不應操縱於以「賺錢」為目的的商人之手，應由以「養民」為責任的政府直接經營之，蓋必如此始足以促進市民之健康，幸福，及道德。第二、公用事業若由私人經營，因囿於近利，常不能顧及將來與全體，其設備與經營常不能與整個之都市計劃及發展相符合，若由政府經營則足以就全體為通盤之籌劃，良以此等事業非僅在謀利，而尤重於扶助政府行政政策及經濟政策之完成。第三、公用事業在私人之經營下，因股票之分紅及過量之投資，常足以提高生產成本，加重消費者之經濟負擔；在政府之經營下不致有過量之分紅與投資，故易於減低成本而輕負擔。第四、政府對私營之公用事業既不足為有力有效之成功統制，則收歸政府直接經營，自亦為解決問題之一法。第五、在私人經營之公用事業下，因廠主對工人之過分剝削，常易引起罷工怠工等勞動衝突，在政府直接經營之場合下，此項衝突，則易於避免。第六、公用事業由政府直接經營在歐洲各市如倫敦、柏林、孟切斯德、葛萊斯哥(Glasgow)等處均有良好之成績，是市營有絕大成功之可能，毋庸徘徊猶豫也。

反對公用事業由政府直接經營者亦持有理由：第一、

政府之公務員在經營上因事不關個人之切身利害，必不肯盡心竭力以赴之，結果必致浪費公帑，減低工作效率，且易產生各種營私舞弊之不良現象。第二、政府直接經營足以阻止公用事業之技術進步，電燈、電話、電車等皆係私人之發明，並非政府官吏研究所得之結果，今不使私人對此事業有管理之機會，自難望彼等對此有所發明，政府官吏因在職期短，多抱敷衍苟安之心，其機械設備多屬落伍，其管理技術亦多不求進步。第三、市府舉辦此項事業之始，率係以發行公債之方式籌集資本，實足以增加市民之租稅負擔，此等公營又不能保證其必成功，是其所為乃財政上之冒險行為。

公用事業究應私營抑或市辦？實非為一理論問題，因若何制度皆非絕對有利無弊者，故不能專就理論上為對此之檢討與分析。究當採取何種政策須視當地之真在情形而定，未可一概而論。不過政府欲使市營公用事業之成功，必須具有若干基本條件；第一、政府中有完備之公務制度足以保證無引用私人之弊，使公務員因地位穩定，賞罰分明等設施肯於熱心服務，盡忠職守。第二、要採用精密完備之會計制度與審計制度，並依期公開報告其營業情形及財政狀況，以防止當事者從中舞弊。第三、市營公用事業之進行應完全脫離政爭之漩渦，不受政潮之影響。第四、主其事者，應具有充裕之知識與經驗，能真正的為有效率之經營與管理。

國有營業之目的與動機甚多，或為政治上之策略，或係軍事上之設備，或因私人資本不足舉辦，或為保護國家

之天然富源；至於公用事業之收歸市營，其目的較為簡單，多在於增進市民之幸福，保障消費者之利益，間亦有欲增加市府之財政收入者。經營此項事業之機關與純粹之行政組織實有根本之不同。蓋後者之經費係仰仗於政府之稅款收入，而前者之維持，不應依賴政府之稅收，彼須以自身之收入彌補其自身之支出。此機關對政府有所服役或售與，後者必須依照商業原則，如數交付物價。此營業機關之根本原則，為經濟之自給自立，如不絕對遵守私人企業之經商實施，未有不歸於失敗者。政府在此等事業上之投資，亦只能以股東之資格，依章提取紅利（如果其政策在營業），至於在交易上，彼與普通顧客，處於完全相同之地位。

市營公用事業機關之特性既如上述，為確定其責任，增進其便利，及敏捷其運用計，應給以其經濟自主或財政獨立之實施。此即謂彼應有其獨立預算，會計，審計，及金庫等制。惟在此種財政獨立之實施下，方易正確的測驗各業之成敗或盈虧。在市府之整個預算中僅載明政府對此營業所籌資本金，活動金，準備金數目即足，至其本身之經費支配，應留由其主管者自行決定之。易言之，此種預算之詳細分配，不必經立法機關之通過，由主管官署自行決定即可。

此等營業機關之創辦也，自須由立法機關決定其根本計劃，方針，及範圍。在我國市議會未成立前，應由市府之上級政府主持之。開辦後，市立法機關或市府之上級政府亦應於每年度審議對此等機關之撥款數目，組織範圍，

及應取方針。惟此中有一基本觀念所當注意者，即此種機關不當視之為完全之政府組織，當日之為半官的或準政府的工商法團。此即謂彼應自有根本組織法或特許狀以規定其職權，範圍，與責任。理事會，總經理之地位，關係，及職權，亦須在此根本組織法中為明白之記載。其一切設

備資產均應屬於此營業機關自己之名下，因其本身之收入與支出係另成獨立系統，非與其他普通政府機關之財政為明白之劃分，不易稽考其工作效率，及營業之盈虧。總之，此營業機關乃具有法人資格之公共法團，具有相當之獨立人格非純粹之政府附屬機關。

考績的理論與實際 (續完)

- 一 一般的理論
- 二 各種的實例
- 三 我國現行考績制度的檢視
- 四 今後考績制度應走的途徑

三 我國現行考績制度的檢視

(1) 訂定考績制度的經過

我國公務員考績法於民國十八年一月四日由國民政府公布。二十三年中央政治會議行政法規整理委員會建議修正，二十四年六月二十八日立法院例會通過修正案，同年七月十六日再由國民政府公布。是即現行的考績法。國民政府於廿四年十一月二日訓令各機關於十一月一日起，一律依法舉行考績。是為我國正式實施公務員考績之始。(註二十四)

考績法在十八年十一月四日初次公布的時候，祇是考績法一種。二十三年七月銓敘部將中央政治會議行政法規整理委員會，所修正的考績法原法，及所修正該部的公務員考績獎罰條例草案，連同該部草擬的關係法規等，呈院依立法程序送核。計共有草案：法規條例三種，表式說明七種。(註二十五)上述各種草案，在二十四年六月二十八日經立法院例會通過以後，及同年七月十六日國民政府公布之時，名稱及項目，均有變動增減。計增加考績委員會

組織通則一項，刪去公務員總考等級計算表一項，考績表及證書，各減去一項，故現制考績法規共四種，表式及說明等亦四種。(註二十六)(所有草案及現制見左表)

謝廷式

草案	現制
(一) 考績法(原法)	(一) 公務員考績法
(二) 公務員考績法施行條例	(二) 公務員考績法施行細則
1. 公務員第 次年考績表	1. 公務員第 次年考績表
2. 公務員總考績表	
3. 填表須知	2. 填表須知
4. 年考績證書	3. 考績合格證明書
5. 總考績證書	
6. 各省考績表送達期間表	4. 各省考績表送達銓敘部期間表
7. 公務員總考等級計算表	
(三) 公務員考績獎罰條例	(三) 公務員考績獎懲條例
	(四) 考績委員會組織通則

上列公務員考績法及關係法規表式的内容，草案與現

制，當然亦各有異同，茲將公務員考績法施行細則，公務員考績獎懲條例，及公務員年考績表，分別摘錄列表于後，以比較其創制時的經過。此外關於填表須知，係根據公

務員年考績表所訂定；又考績合格證明書，與各省考績表送達銓敘部期間表等，內容異同，與考績問題本身，無多大關係，姑從略。

草案	現制
名稱：考績法(原法)	公務員考績法
條文：共十條(原法)	共九條
考績每年舉行二次，於每年六月十二月行之。(原法第三條)	考績分年考總考二種，年考于每年十二月行之，總考于各該公務員第三次年考後行之。(第二條)
公務員考績之標準，依其所執行之職務，分別以表定之。(原法第二條)	此條全文刪去，另於公務員考績法施行細則內，規定：工作，學識，操行，三項為考績標準。(施行細則第五條)
考績分初叢，覆叢，兩級。(原法第四條)	考績分初叢，覆叢，最後覆叢，三級。(第三條)
每次考績終了後，密封彙送銓敘部審查。(原法第五條)	年考由各該機關依考績表所定，分別考叢，報由銓敘部登記。總考由銓敘部行之。(第四條)
(無此條文)	由考試院規定施行細則。(第八條)
本法自公布日施行。(原法第十條)	本法施行日期，以命令定之。(第九條)
名稱：公務員考績法施行條例。	公務員考績法施行細則。
條文：共八條。 年考分為甲，乙，丙，丁，戊，五等，總考分為一，二，三，四，五，五等。總考除第三等外，每等再分二級。(第五條)	共十條。 年考總考，均以分數定等級。年考分為六等： 八十分以上為一等。 六十分以上為三等。 六十分以上為五等。 不滿五十分為五等。 不滿四十分為六等。 總考分為七等： 九十分以上為一等。 七十分以上為二等。 六十分以上為三等。 六十分以上為四等。 六十分以上為五等。 六十分以上為六等。 不滿五十分為六等。 (第六條)

施行細則	公務員考績獎懲條例
<p>年考丙等以上為合格。總考三等以上為合格。(第五條)</p> <p>(無此條文)</p> <p>(無此條文)</p> <p>本條例自公布日施行。(第八條)</p> <p>名稱：公務員考績獎懲條例。</p> <p>條文：共十四條。</p>	<p>獎懲各分五項：(1)升等(2)進級(3)加俸(4)記功(5)嘉獎。(第二條)</p> <p>申誡(5)記過。(第三條)</p> <p>年考獎懲共分五類：甲等加俸或進級。乙等嘉獎或記功。丙等不予獎懲。丁等申誡或記過。戊等減俸或降級。(第四條)</p> <p>總考獎懲分九類：一等一級升等。二等二級進級。三等一級加俸。四等二級嘉獎或記功。三等不予獎懲。四等一級申誡或記過。四等二級減俸。五等一級降級。五等二級免職。(第五條)</p> <p>進級或降級均依其現在級別。進一級至二級，或降一級至二級。其無級可降者，比照每級差額，減其月俸。(第九條)</p> <p>免職，除免其現職外，並於一定期間內，停止其任用。其期間至少一年。(第十條)</p> <p>加俸，減俸，其期間均為一月以上，一年以下。其數目為月俸二十分之一以上。(第十一條)</p> <p>嘉獎與申誡，得以書面行之。(第十二條)</p> <p>(無此條文)</p>
<p>年考總考，均以滿六十分者為合格。但工作不滿三十分者，仍以不合格論。(第六條)</p> <p>凡設有考績委員會之機關，其考績表，先由該會彙核。(第七條)</p> <p>凡經考績合格之公務員，得請原機關發給合格證明書。(第八條)</p> <p>本細則自公務員考績法施行之日施行。(第十條)</p> <p>公務員考績獎懲條例。</p> <p>共十二條</p>	<p>獎懲各分三項：(1)升等(2)進級(3)記功。(第二條)</p> <p>解職(2)降級(3)記過。(第三條)</p> <p>年考獎懲共分六類：一等晉級。二等記功。三等不予獎懲。四等記過。五等降級。六等解職。(第四條)</p> <p>總考獎懲計分七類：一等升等。二等進級。三等記功。四等不予獎懲。五等記過。六等降級。七等解職。(第五條)</p> <p>(全文刪去)</p> <p>(全文刪去)</p> <p>(全文刪去)</p> <p>由荐任職升等者，不得逾現有荐任人員十分之一。由委任職升等者，不得逾現有委任人員二十分之一。(第七條)</p>

(無此條文)

二十四年十月三十日公布的公務員考績法施行細則，到了二十五年十二月二十五日又加修正，由十條增至二十條，其內容要點如下：(一)關於所謂在同一機關任職之舉例

解釋。(第四條)(二)原案僅以工作不滿三十分者，以不合格論，修正案再規定凡學識操行有一不滿十五分者，仍以不合格論，並予記過。(第八條)(三)規定考績時評定分數應注意事項。(第九條)(四)說明非因考績結果而得加俸晉級之例外情形。(第十一條)(五)關於簡荐委任人員考績晉級人數之限制。(第十二條)(六)關於考績結果而改予升等待遇之限制。(第十三條)(七)關於無級可晉者之登記辦法。(第十四條)(八)銓敘機關對於考績表冊有疑義時之辦法。(第十六條)(九)關於試署人員之實授問題。(第十七條)

我國現行考績制度，分年考與總考，年考每年舉行一次，總考係將三年考績結果合併計算。考績以工作，學識，及操行三項為標準，計工作佔百分之五十，學識及操行各佔百分之二十五。年考總考，均以滿六十分為合格，但工作分數不滿三十分，或學識操行有一不滿十五分者，仍以不合格論。每次考績，先由直接上級長官執行初覈，再上級長官執行覆覈，然後提交考績委員會彙核，最後報由主管長官覆核決定。考績結果，除不予獎懲外，獎勵分升等，晉級，記功三種，懲處方面分解職，降級，記過三種

成績過劣應行解職人員，年考不得少于各該機關總員額百分之二。總考不得少于各該機關總員額百分之四。前項解職人員所遺之員缺，以考試及格人員遞補。(第八條)

。考績方法，一律採用規定格式的考績表，(第十五圖)由各級長官評分填報。

(2) 考績表

甲、現行考績表的内容

現行公務員年考考績表的内容，可大別為兩部份：第一，自表上「姓名」至「甄別或登記證書號數」為履歷部份；第二，自「勤惰摘要」至「最後覆覈」為考核部份。考績表的考核部份，是全表的重心，請根據這一部份，檢視其考核的方法。將這一部份的内容，稍加分析，便知這種考績法，極其類似五級類別法(第一圖)，或四級標準法(第二圖)，若將原表照上述兩法，另作一圖式，則如下：

考 績 表	第 一 部 分	第 二 部 分	第 三 部 分	直上長官評	再級官分	上長評	生官分
				分	分	分	分

填表的方法，詳見填表須知，此種考核結果，是否能微公平無訛，請根據填表須知分述如左：

(圖 四十第)

式格案單表績考

表績考考年次 第員務公

機 關	姓 名	別 號	性 別	年 齡	籍 貫	等 級	現 職	掌 管 職 務	俸 額		任 職 年 月	甄 別 證 號	查 用 密 機	一 年			初	考 核	直 接 上 官	粘 貼 相 片	中 華 民 國							
									實 支	應 支				請 假	曠 職	早 退 到					工 作 狀 況	年	月	日				
															覆			數		考 備		粘 貼 相 片						
															定 決		等 第		等 第		罰 禁 及 第 等		主 管 官 長		粘 貼 相 片			
															住 址		永 久		現 在		覆		主 管 官 長		粘 貼 相 片			
															經 歷		永 久		現 在		覆		主 管 官 長		粘 貼 相 片			

注

- 一、本表須填兩張，一張留存本機關，一張彙送銜敘機關。
- 二、本表復核欄內之等第，應用甲乙丙丁戊五等字樣，丙等以上者為合格。
- 三、送銜敘機關之表，應加蓋機關大印。
- 四、本表詳細填寫方法，應按填表須知辦理。

(A)工作 原表上列有說明，爲「工作」應根據「勤惰摘要」及「工作概況」兩欄所載，定其分數。先談「勤惰摘要」欄。查「勤惰摘要」欄所列各項，如簽到簽退，遲到早退，請假日數，種種規定，各機關既極不一致，究竟根據何種原則，定其勤惰。填表須知內，又缺乏這種條文，試問對於勤惰的分數，將從何下筆？此外還有一個根本問題，各機關對於各類請假日數，都有規定，試問請假的日數，在所規定的範圍以內，應否核扣其考績的分數呢？又事假病假，且暫勿論，關於婚假喪假與燒假，乃爲無從避免的事實，倘其請假日數，未超出所規定的範圍以外，而仍認有請假太多，并此左右其考績應得的分數，於情於理，又是否應有考慮的餘地。這些問題，是應當澈底釐定一個標準，抑聽評分的人隨意解決？其次，再談「工作概況」欄，參照填表須知乙項第一條，本欄係由直接上級長官「按照各該公務員一年內實際工作狀況，依其掌管職務之性質，予以翔實記載」。這種記載，由長官負責填寫，在事實上就有幾點困難：第一是記憶問題，一年的時間，不爲不久，在年終考績時，要憑空追憶某員在一年之內所辦理的事項，並且翔實的記載出來，這在固定的例行工作，誠然不很費事，但在現況之下的公務機關裏，很多工作，都無範疇可言，要做到翔實而無遺漏，縱然不是不易，確也非常人的頭腦所能勝任，如果其屬員超過二十或三十人以上，這件事就必更感煩雜了。固然填表須知中的丁段，載明「初覈覆長官，平時應備日記簿，將所屬公務員平時成績，隨時記載，以作填表時之參考」，現從事實方面着眼，目

前各機關長官平時對於屬員是否在悉心研究記載這些事？每天除料理日常工作以外，有若干時間與閒暇，容許他進行這些事？第二是人事問題，這個問題分兩方面言，機關中的各級長官，升職遷調，本爲常有之事，如果該直接上級長官，接事才一二月，適逢年終考績，這要記載各屬員一年來的工作概況，將從何處取材？其次，依填表須知甲項所規定，考績表上「機關至勤惰摘要各欄，由各機關掌管人事登記人員查填」，可見我國現行的考績表，是採行秘密考績的原則，按工作概況一欄，乃爲現行考績表上工作一項評分的鐵證，再上級長官及主管長官的意向，多視此爲轉移，然填寫這一欄的全權，又操在直接上級長官之手，一人的公平偏私，本不可以一概而論，如其直接長官故意多填或少填，受考人無從得知，再上兩級長官，亦無形受其朦蔽，其弊豈可勝言。第三是填寫的方法問題，填寫工作概況欄的方法，在填表須知裏的乙項一條，指明了兩點：一要注意數量，一要注意辦理的情形，換言之，就是指工作之量與質。關於工作之量，有些是不難記載的，至于工作之質的記載方法，曾經例舉了關於司法人員：財務人員，外交人員，水利人員，及警務人員等，各種工作的性質，惟所例舉者，純係各類工作性質的範圍，這在主持考績的直接長官，本無需這種概括式的啓示，而實際填寫「工作概況」欄的問題，仍是沒有解決，例如所謂「承辦上訴再審及執行調查」(子)，「貿易情形之報告」(丑)，「贊襄外交」(寅)，「防水」(卯)，「保護交通」(辰)，等等註釋，究竟是記載其所擔任某一事件的名稱呢？或者敘述其辦理

此事的經過呢？或者敘明某事的困難情形及其進行的方法呢？或者同時兼提及所担任的其他任務呢？這些重要關鍵，既都略而不詳，因此「工作概況」欄內所填的結果，又焉能敢說可資評分的參考。關於工作數量，如辦理文稿件數，收結案件數目等，不能單方面的作考績定評，其理由已無庸重述，但普通一般主持考績的長官，既絕不敢說對於考績都會有相當的認識與經驗，在填表須知裏，理應詳為註明，否則一般評分的長官，不能從所記載的工作概況中，覓得評分的根據，就祇著眼於工作的數量，這也是不可避免的。這些事實就會使整個考績制度失掉其公平合理的原則。綜上所說，現行考績表中的工作評分，全是要參考「勤惰摘要」及「工作概況」兩欄，現在關於前者的評分，沒有一走的法則，後者的評分，沒有根本的實據，所以，工作一項的評分，純出自長官的臆斷，這是顯而易見的事實。就是修正公務員考績法施行細則第九條的規定，也是非常抽象。

(B)學識 考績表內的學識一項，在填表須知中的規定，就更為單簡，僅註明：學識包括補習教育成績。查補習教育成績，不宜作者為考績的評分一個根本問題，考績方面所謂之學識，乃係指該員在其實際工作上所表現者，而補習教育的成績，係由每半年考試一次的考試方式而來，(註二十七)，此點殊使考績與考試混而為一，為言考績者所切忌。此外在事實方面，目前公務員補習教育，各地各機關實施尚少，在尚未實施補習教育之機關，補習教育一項的評分，實無從授予。又按現行考績法第六條「本法

所規定之考績，於政務官不適用之」所謂政務官乃係由中央政治會議任命之官吏，反之，舉凡現在簡荐委任的官吏，都得受考績。實際上簡任與荐任的官吏，受補習教育者實在很少，同時公務員補習教育通則第四條規定：「曾受專門學校以上教育或其職務上有特殊情形者得緩免之」，像上述這一類的人員，既然無補習教育的成績，其學識一項的評分，將以何者為根據。又第十四條云：「考試成績，每科均在八十分以上者，酌予獎狀或獎金獎品；其成績尤為優異者，得酌予進級」。如果一位人員因補習教育成績優異，業已進級，同時他的這項成績歸入考績的學識一項計算之列，亦恰湊成進級的分數，這位人員，還是連進兩級呢？抑僅進一級？這一點顯是兩種法規的衝突。但是改績法的施行細則裏，沒有顧慮到，填表須知裏對於沒有補習教育成績的人員，如何評分，也一字未提。所以學識一項的評分，亦是聽憑長官的臆斷，是很顯然的了。

(3)操行 操行一項，填表須知中也是很簡單的规定為：「包括操守及性行」。考績表上僅註明：「由長官就其平日觀察所得定之」，究竟一位人員在機關中，應當具有那幾種操守或性行，在考績表內未便一一列出，填表須知裏至少應當詳為解釋，即如什麼算是操守？什麼算是性行？那幾種操行應當列在考慮評分之內？那幾種操行是關係該員個人本身，應當由法律裁判？這些榮華大端的範圍，都未確定，一般考績的長官，如何能評定其分數？無從評定又不能不評定，唯一的辦法，亦祇憑長官的臆斷，又是很顯然的了。綜上所說，工作成績，缺乏具體的明證，學

識與操行，根本沒有標準與範圍，評分起來，這在負責而又秉公的考績長官，會得很深切的感到無法可辦，反之，若遇不負責而又不講理的考績長官，那才正是一個很好的機會，操縱受考人的命運了。

(D)三級評分 現行考績制度，對於上述評分的缺點，似亦曾加以相當的注意，而謀定有補救的方法，第一個類似補救的方法，便是三級評分制，使再上上級長官重訂直接上級長官的分數，最後覆核的主管長官，重訂前兩級長官的分數，如此層層訂正，俾達到精確的境地，殊不知事多不盡然，將民國廿四年十二月行政院所屬各機關的考績結果紀錄中，提出三個機關來供參考，此三個機關，共有三百零二人，其中有再上級長官照直接下級長官評分者，佔一四一人，減低分數者，佔一八二人，酌加分數者，僅佔六人。由主管長官，照再上級長官評分者，佔一四二人，減低分數者，佔一五三人，酌加分數者，僅佔七人。從這個評分的結果，可以看出幾個趨勢，直接上級長官的評

分，大率都較其他以上兩級長官評分為高，這有兩個動機，一則直接上級長官與同屬朝夕相處，非萬不得已，不願給人以記過或降級的分數，一則評分人特故意評定較多的分數，而將記過或降級的分數，卸歸以上兩級長官。其次，再上級長官及主管長官，多照原來評定的分數，依樣填就，或者將原來分數，酌予減少，前者的動機，一是肯定原定數確屬適當，一是未加考慮，勉強塞責，後者的動機亦有二，為審慎計，酌予減低；為適應獎懲條例第七條及第八條之規定。其次，以上兩級長官照原給分數酌為增加者極少，這可證明此少數人乃長官平日所深悉，其他則以因無確切明證優劣的等差之故，未便遽加評定。綜上述的情形看來，直接長官既有所顧忌，以上兩級長官，互相都在憑空猜測，這樣考績結果為不可靠，其理至明，這個主要的原由，當然是為考績沒有確實的對象，與乎獎懲結果，由評分人訂定，有了這兩個主因，所以雖然引用三級評分制度，功效仍就是等於零。

初數	覆數	最後覆數
90	91 ⁺	90 ⁻
81	81 [○]	85 ⁺
80	80 [○]	80 [○]
81	80 [○]	79 ⁻
84	84 [○]	79 ⁻
82	84 ⁺	79 ⁻
87	87 [○]	79 ⁻
79	79 [○]	79 ⁻
87	79 [○]	78 ⁻
85	86 ⁺	78 ⁻
85	79 [○]	77 ⁻
81	81 [○]	74 ⁻
80.5	80.5 [○]	69 ⁻
79.5	79.5 [○]	69 ⁻
80	80 [○]	69 ⁻
82	80 [○]	69 ⁻
79	80 [○]	69 ⁻
73	73 [○]	69 ⁻
71.5	71.5 [○]	69 ⁻
68	71 [○]	69 ⁻
78	69 [○]	69 ⁻
85	78 [○]	69 ⁻
79	77 [○]	69 ⁻
80	78 [○]	69 ⁻
79	77 [○]	69 ⁻
75	70 [○]	69 ⁻
79	79 [○]	69 ⁻
75	75 [○]	69 ⁻
70	70 [○]	67 ⁻
69	69 [○]	66 ⁻
79	79 [○]	69 ⁻
79	79 [○]	69 ⁻
78	78 [○]	69 ⁻

初數	覆數	最後數	初數	覆數	最後數	初數	覆數	最後數	初數	覆數	最後數
70	65	69 ⁻	80	80 [○]	71 ⁻	66	65.5	58 ⁻	79	79 [○]	69 ⁻
84	84 [○]	71 ⁻	80	80 [○]	71 ⁻	72.5	72.5	55 ⁻	78	80 ⁺	68 ⁻
89	89 [○]	69 ⁻	80	80 [○]	71 ⁻	69	62	42 ⁻	78.5	78.5 [○]	68 ⁻
80	80 [○]	71 ⁻	80	80 [○]	65 ⁻				78	74	68 ⁻
96	80	65 ⁻	88	73	73 [○]	70	70 [○]	70 [○]	78	78 [○]	68 ⁻
78	52	36 ⁻	67	69 ⁺	60	85	85 [○]	85 [○]	75	75 [○]	68 ⁻
70	70 [○]	62 ⁻	80	80 [○]	65 ⁻	81	81 [○]	81 [○]	73	73 [○]	68 ⁻
70	78 ⁺	63 ⁻	76	84	71 ⁻	85	85 [○]	85 [○]	75	75 [○]	67 ⁻
78	78 [○]	63 ⁻	80	78	65 ⁻	62	62 [○]	62 [○]	79	69 ⁻	67 ⁻
83	82	81 ⁻	84	84 [○]	69 ⁻	62	62 [○]	62 [○]	71	69	67 ⁻
90	69	60 ⁻	84	84 [○]	69 ⁻	62	62 [○]	62 [○]	70	69	67 ⁻
68	68 [○]	60 ⁻	68	68 [○]	60 ⁻	62	62 [○]	62 [○]	77	68	67 ⁻
84	84 [○]	81 ⁻	82	78	63 ⁻	67	67 [○]	67 [○]	79	77	67 ⁻
76	76 [○]	62 ⁻	80	80 [○]	65 ⁻	62	62 [○]	62 [○]	67	67 [○]	65 ⁻
80	80 [○]	81 ⁺	89	89 [○]	69 ⁻	84	62 [○]	62 [○]	69	69 [○]	67 ⁻
69	69 [○]	60 ⁻	80	80 [○]	65 ⁻	91	69	69 [○]	72	72 [○]	67 ⁻
78	78 [○]	63 ⁻	90	75	75 [○]	91	73	73 [○]	80	77	67 ⁻
80	65	65 [○]	80	80 [○]	65 ⁻	90	81	81 [○]	72	67	67 [○]
72	61	61 [○]	76	71	60 ⁻	80	62	62 [○]	70	70 [○]	67 ⁻
68	68 [○]	60 ⁻	82	69	69 [○]	90	72	72 [○]	66	66 [○]	66 [○]
83	83 [○]	69 ⁻	85	85 [○]	85 ⁻	85	65	65 [○]	70	67	65 ⁻
84	84 [○]	81 ⁻	62	58	33 ⁻	90	65	65 [○]	71	68	65 ⁻
80	80 [○]	65 ⁻	70	70 [○]	61 ⁻	90	62	62 [○]	69	69 [○]	65 ⁻
80	80 [○]	65 ⁻	85	85 [○]	73 ⁻	90	66	66 [○]	68	68 [○]	65 ⁻
83	80 [○]	80 [○]	85	85 [○]	69 ⁻	84	72	72 [○]	67	67 [○]	65 ⁻
			70	70 [○]	38 ⁻	91	74	74 [○]	69	67	64 ⁻
87	87 [○]	82 ⁻	80	80 [○]	83 ⁺	65	65 [○]	65 [○]	68	68 [○]	62 ⁻
94	94 [○]	84 ⁻	69	69 [○]	60 ⁻	62	62 [○]	62 [○]	68	68 [○]	61 ⁻
80	80 [○]	80 [○]	89	72	72 [○]	80	80 [○]	80 [○]	61	61 [○]	61 [○]
92	82 [○]	82 [○]	84	84 [○]	84 [○]	84	84 [○]	81 ⁻	70.5	65.5	59 ⁻
86	82	80 ⁻	88	86	73 ⁻	83	82	81 ⁻	70	67	59 ⁻
82	80	80 [○]	85	85 [○]	71 ⁻	80	78 [○]	65 ⁻	85	85 [○]	59 ⁻
80	80 [○]	80 [○]	75	80	65 ⁻	82	82 [○]	71 ⁻	66	66 [○]	59 ⁻

初數	覆數	最後數	初數	覆數	最後數	初數	覆數	最後數	初數	覆數	最後數	初數	覆數	最後數
68	60	37 ⁻	75	68	68 [○]	78	65	65 [○]	76	68	68 [○]	90	80	80 [○]
60	42	36 ⁻	88	60	60 [○]	72	65	65 [○]	71	68	68 [○]	72	72	72 [○]
42	37	37 [○]	80	73	69 ⁻	72	68	68 [○]	78	63	63 [○]	72	72 [○]	72 [○]
40	33	36 [○]	65	62	62 [○]	70	69	69 [○]	89	62	62 [○]	78	72	72 [○]
43	39	39 [○]	70	65	62 [○]	69	65	65 [○]	78	63	60 ⁻	77	77 [○]	72 ⁻
44	38	38 [○]	70	60	36 ⁺	72	68	68 [○]	88	62	62 [○]	79	79	72 ⁻
70	62	38 ⁻	65	62	62 [○]	66	64	64 [○]	67	65	65 [○]	76	76	72 ⁻
			73	60	64 ⁻	73	69	69 [○]	34	68	68 [○]	72	72 [○]	72 [○]
			64	60	60 [○]	75	63	62 ⁻	75	68	68 [○]	75	72	72 [○]
			78	69	69 [○]	71	68	68 [○]	78	69	62 ⁻	78	78	78 [○]
			65	62	62 [○]	65	64	64 [○]	72	72	69 ⁻	80	76	72 ⁻
			66	64	61 ⁻	80	68	68 [○]	68	65	65 [○]	92	78	78 [○]
			65	63	63 [○]	85	66	63 ⁻	77	69	68 ⁻	79	72	79 ⁺
			69	68	68 [○]	77	70	66 ⁻	79	68	68 [○]	80	80 [○]	79 ⁻
			67	60	60 [○]	72	62	62 [○]	68	65	65 [○]	74	74 [○]	79 ⁺
			65	64	64 [○]	89	62	62 [○]	70	64	62 ⁻	90	79	79 [○]
			70	68	69 ⁺	68	63	63 [○]	65	64	64 [○]	99	68	68 [○]
			65	63	6 ⁻	68	67	67 [○]	79	67	67 [○]	69	69 [○]	69 [○]
			60	60	60 [○]	68	66	64 ⁻	80	69	69 [○]	62	62 [○]	62 [○]
			65	60	60 [○]	70	66	66 [○]	70	66	62 ⁻	78	74	69 ⁻
			65	62	62 [○]	82	72	64 ⁻	65	69	69 [○]	87	78	69 ⁻
			67	64	64 [○]	77	70	66 ⁻	73	67	67 [○]	80	60	60 [○]
			63	58	58 [○]	80	66	63 ⁻	67	64	64 [○]	75	75 [○]	69 ⁻
			63	58	58 [○]	76	69	69 [○]	75	71	68 ⁻	65	65 [○]	61 ⁻
			60	57	57 [○]	65	62	62 [○]	67	65	65 [○]	82	69	92 ⁻
			59	55	55 [○]	78	92	92 [○]	72	68	68 [○]	73	73 [○]	69 ⁻
			58	52	52 [○]	78	68	68 [○]	66	62	62 [○]	80	65	65 [○]
			59	38	38 [○]	65	64	64 [○]	78	69	69 [○]	69	62	62 [○]
			60	44	37 ⁻	65	64	64 [○]	75	69	69 [○]	70	64	64 [○]
			56	37	37 [○]	74	71	66 ⁻	68	66	66 [○]	78	70	69 ⁻
			53	34	34 [○]	65	62	62 [○]	76	69	69 [○]	89	63	63 [○]
			60	45	38 ⁻	80	68	68 [○]	96	92	62 [○]	75	65	65 [○]
			40	36	36 [○]	72	63	63 [○]	65	65 [○]	63 ⁻	79	66	66 [○]

(E)考語 第二個類似補救的辦法，是考語，考語與考語不同，考語是指考績長官在評分以後所下的具體批評或結論如懶惰忠勤等是，薦語是考績長官在評分以後對於受考人所提出的意見，如應予升遷等是。現行考績法規中，關於升遷降級等項，另訂有考績獎懲條例，考績表上殊無另列薦語一欄的必要，惟列定考語、其作用率皆說明評分多少的原因，現查現行考績表內，既明定工作、學識、操行三項標準則各項評分的多少，即足以表示某項的優劣，再加考語，確不免有重複或矛盾之嫌。例如對於某員的操行一項所評分數較少，而工作一項分數較高即可表明該員為「才優於德」，就無另註「才優於德」的必要，又如對於工作的評分，原不很多，而考語方面，特為褒揚，反之，其他各項的評分甚多，而考語偏寓有批貶的意思，這些都算是矛盾，按填表須知乙項第三款所述對於考語的作用，如為申述「特別意見」，「以供最後覆核長官之參考」；並規定「所用詞句，務須確切肯定，不得用「尚好」「大致尚佳等模稜字樣」云云。查考績表上，原有「備考」一欄，似可備各級長官，申述「特別意見」之用，如其考績長官，對於該員在工作學識及操行三項，已經較量評分，此外並無其他「特別意見」，但考語一欄，又必得強之錄出，則其考語縱不沿用敷衍套語如「尚好」「大致尚佳」之類，最後覆核長官，要想單從考語的字義上去分析出一個結果，作為最後評分的根據，不僅是很難，而且更是失之不可靠，就上述行政院所屬三個機關的三百餘考績表中，有很多的總分，各不相同，但考語則多一語數用，並且有許多考語，

甚至與考績本身漠不相關，究不知最後覆核長官，將如何參考，茲臚列於后。

- | | | | | | | | |
|--------|--------------|----------|------|------|----|----|----|
| 勤慎 | 勤勞 | 忠實 | 諳諫 | 明敏 | 精細 | 平安 | 勤奮 |
| 謹慎 | 穩妥 | 清勤 | 勤勉 | 忠勤 | 勞勉 | 老練 | 勤敏 |
| 精勤 | 精幹 | 勤確 | 勤謹 | 耐勞 | 穩練 | 謹樸 | 直爽 |
| 公正 | 英俊 | 勤儉 | 精明 | 平穩 | 通達 | | |
| 才長應肆 | 勤敏好學 | 精明勤勞 | 熱心工作 | 精細耐勞 | | | |
| 文字優長 | 寫作俱佳 | 才長心細 | 努力工作 | 書法佳良 | | | |
| 書法工整 | 書法甚佳 | 態度安詳 | 學富才長 | 才具優展 | | | |
| 奮勉從公 | 才具優良 | 才優於德 | 忠於職守 | 嫻習藏文 | | | |
| 頗有才氣 | 忠厚勤謹 | 熱心研究 | 長於蒙文 | 才識優良 | | | |
| 勤能特著 | 勤慎端正 | 辦事努力 | 職煩績著 | 成績不良 | | | |
| 辦事負責 | 久病曠職 | 耐勞耐苦 | 努力細心 | 學有專長 | | | |
| 能力稍差 | 精力欠振 | 才欠諳練 | 工作盡職 | 工作勤能 | | | |
| 工作穩妥 | 工作熱練 | 工作精練 | 工作謹勤 | 工作勤勞 | | | |
| 工作認真 | 工作勤敏 | 工作敏捷 | 工作欠專 | 工作勤慎 | | | |
| 工作勤奮 | 工作平平 | 工作不力 | | | | | |
| 辦事尚認真 | 老練但欠精密 | 工作微嫌疏懈 | 能力平常 | | | | |
| 尚可造就 | 工作尚勤不肯用心 | 能力尚好但欠誠實 | 長 | | | | |
| 於騰寫油印 | 有能力倘能努力則前途有望 | 工作甚好學 | | | | | |
| 識優操行甚佳 | | | | | | | |

(2)現行考績表的作用

綜觀全表，對於考績部份，殊難以言技術與法則，捨考績部份而外，則此所謂公務員考績表者，實乃半幅公務員的履歷表，半幅長官官章而已，以此而言考績，詎非謬所

謂「官樣文章」！

考績表的考績部份，應當根據各種工作的性質或內容，各別擬訂，此為擬對考績的主要原則，這一點，在當初起草考績時，也曾經注意到，例如十八年十一月四日公佈的考績法第二條云：「公務員的考績標準，依其所執行之職務，分別以表定之」，但是考績法自經修正以後直至廿四年七月十六日國民政府公布時，這一條為什麼又全行刪去呢？其起草的經過與修正的理由如左：

「查原考績法第二條規定「考績標準依其所行之職務分表定之」，當時考試院曾根據此條規定，擬定表式十餘種，以為分別考績之用。後覺此種依事課功，分類考核辦法，在理論上固為正當，惟在今日分工愈密，職務愈專之時代，非惟各種性質不同之公務人員，決不僅此十三類，即同一性質之公務員，其所執行之職務，有時亦不盡皆同。而況工作情形，至難確定，一表所載，又豈能羅列遍舉，完備無餘，苟有疏漏，即失分表考核之精神。茲若易以概括的表式，使其各就工作範圍，盡量填載，既無削足適履之弊，更有伸縮自如之妙，且經此一度概括的考核以後，將來於必要時，并可根據各種公務員填表之工作實況，為更定分表考核之張本。此原法第二條，擬予刪除。」（註二八）

「查本部前經依照原法第二條「公務考績之標準，依其所執行之職務，分別以表定之」之規定，製定表式十三種，呈院審核在案，嗣以此種分表，考核辦

法，在理論上，自屬精確允當，惟於辦理考核之始，本部對於各種公務員之性質情狀，勢不能盡悉週知，若僅以所定十三種表格，遽予施用，掛一漏萬，勢所難免，苟有疏漏，即失分表考核之精神，似轉不如概括的表式，先使其就工作範圍，盡量填載，既無削足適履之弊，更有伸縮自如之妙。且將來本部，並可根據各種公務員填表之工作實況，藉為更定分表考核之張本，本此理由，原法第二條擬刪：」（註二九）

從上述的理由看來，可見現行考績表，乃屬於臨時過渡性質，其不能滿人意，事實已經昭示無遺，又不待本文為之揭發。惟吾人在此有不能已於言者，考績結果，關係在職人員的陞陟升遷，賞罰典章，寓有政府尊嚴，像這樣地勉強擬表應付，誘導少數長官，涉虛弄巧，褒貶由人，所謂「伸縮自如之妙」誠不知若干人員受到敢怒而不敢言之苦。至於利用現表，「根據各種公務員填表之工作實況，藉為更定分表考核之張本」，這個立意的動機，就更宜考究。從消極方面說，在合理的考績分表尚未釐定施行以前，現在一般在職的公務人員，豈不是徒供現行考績制度的試驗品，犧牲品。從積極方面說，單從寥寥數字「工作實況」報告，要作為「更定分表之張本」，真未免是大題小做。查訂定考績分表，有一先決問題，考績係以各類工作的職位為對象，無一定的職位，要釐訂考績分表，實所謂「皮之不存，毛將焉附」——按目前各機關職位，極無準繩，欲加釐訂，牽涉的事項至夥，例如機關職掌未加調整，一定的職位就很難釐訂。此外更有一根本問題，即現行官制

的等級，名稱，責任，似皆非全盤改造另起爐灶不能為功。即就釐訂職位的技術方面而言，職位分析，為必經的程。序，這項工作，在美國曾經耗去若干的人力財力和時間，截至今日，社會上尚有專門分析職位的營業公司，可見這事要認真地做起來，絕不是三言兩語彈指之間可告完成的——再退一步不談職位，單就定分表的方法來說，更定分表，對於各類實際工作，最低限度應進行實地調查，對於某事的繁雜簡易，尤其是工作的方法，與身當其事的感受，才能夠明白一個究竟，然後分別擬表，庶幾能談到「依事課功」。現在，不積極從事工作內容的檢視擬拱手而待全國填表到來，試想這種由第三者報轉述來漫無系統的筆錄，與塞責覆命的官場例事，還能分析得出一些什麼結果？倘是永遠像這樣「隔靴搔癢」，「閉門造車」，擬出的考績分表，是否能因應合用，本是問題；而且在職位尚未分析定當以前，究竟能否擬出考績分表，更是問題。如此年復一年，我國的公務員考績制度，將佇候至何年何月！

(3) 考績委員會組織通則

關於考績委員會，現制規定凡各機關有再上級長官，或直轄上級長官三人以上，得於每屆考績時，組織考績委員會，(第二條)。委員會中人選，係由該機關的主管長官，就高級的職員中指定，並以一人為主席，(第三條)。考績委員會的職責，為彙核本機關的考績表，報由主管長官覆核決定(第四條)。從上述考績委員會組織通則的內容看起來，現在的考績委員會，簡直是一個上不接天下不接地有名無實的超然組織。對上，這組織裏雖然有委員有主席

，祇不過是充做考績表格的收發室，對於考績事項，根本無權過問，所以考績表上，也根本沒有一欄為該會置喙餘地；對下，這個組織中的委員，純全是主管長官，就高級職員中指定，是主管長官一人的名譽顧問，所以根本沒有代表某一方面意見。同時，綜觀現行的公務員考績法及關係法令，沒有支字半句提到受考人員申訴意見的機會，極其類似且有這種任務的考績委員會，其組織通則裏，更是默不著聲。為什麼要堂堂乎張的組織考績委員會？為什麼不直切了當的由主管長官辦公室裏一二親信職員負收發考績之表之責？我們對於考績委員會的功用，實在不勝感疑。現行的考績表既然是逼令受考人敢怒而不敢言，現行的考績制度又逼令受考人根本有話而不容許說話，這豈是現代政府實施考績的精神。

(4) 公務員考績獎懲條例

公務員考績獎懲條例，顧名思義，原是對受考績的公務員而設的，但其中有兩條牽涉到機關：第七條云：「升等人員，每機關每次不得逾左列額數：一、由聘任職升等者，不得逾現有聘任人員十分之一。二、由委任職升等者，不得逾現有委任人員二十分之一。」第八條云：「成績過劣應行解職人員，年考不得少於各該機關總員額百分之二。總考不得少於各該機關總員額百分之四」。前項解職人員所遺之員缺，以考試及格人員遞補。」這兩條最堪注意，前一條是限制機關的升等員額，後一條是逼令機關考績非裁員不可。查人員考績結果的優劣，是根據考試院的考績表而裁定的；優劣的等級，是根據考試院所擬定的公

務員考績法施行細則第六條訂定的；優劣的獎懲，是根據考試院所擬定的公務員考績獎懲條例第四條及第五條辦理的。依照上述的程序進行，則考績結果，一經揭曉，某也升等，某也解職，理無故事迴旋的餘地，欲謀迴旋，就是非法。今有第七條的規定，則應當升等者，因額滿而不予升等；有第八條的規定，則不應當解職者，因必須裁員而強予解職，普通一位人民，如果是知法犯法，尚逃不了玩法的誑責，現在法令本身，一面創制，一面撕毀，這個理由，應當何解？顧全了這兩個條文，顧全不了考績制度的完整；顧全了考績制度的完整，顧全不了這兩個條文的尊嚴，這要逼使國府明令嚴格施行考績的當事機關往那一頭去的是？這要逼使一般站在分職制度圈外而克盡厥職的受考人感到考績制度還有什麼公道可講？依據第七條來說，如果恐怕升等的人太多了，那不啻是承認現在公布施行的考績表為不可靠，那簡直是自己做事自己打手。依據考績表的規定，每位人員，是經過三級長官的考核，如果這三級長官，尤其是主管長官，都不可靠，這件事就根本無法補救，限制人數，是沒有用的，因為根本升等的人，就是出於不公。依據第八條來說，第八條中有：「前項解職人員所遺之員缺，以考試及格人員遞補」一語，按諸其意，考績必裁員，或許為考試及格人員騰出缺位。但如果不久將來，某一機關裏，全都是考試及格人員，這百分之二與百分之四的被裁人員，應當歸罪于天災或歸罪於個人的命運？如果說現職人員的才力，不及考試及格人員，則長官有權，一字紙條，立刻撤差，何待虛弄考績以為手

段？使考績制度的尊嚴，無形坍倒！而且，老實地說，在目前這種社會狀態之下，撤職失業，很多是能引起有職者的同情與諒解的；今一律出以考績撤職的名義，則被裁者，所負的重大嫌疑，不是工作不力，便是學識不夠；不是學識不夠，便是性行不佳，這樣豈不是等於殺無辜。如果係認為當今仕途壅塞，非此不能促成各機關內部起新陳代謝的作用；這問題就更複雜了，更非這局部的辦法所能解決的了。這事關係整個人事行政制度問題，如養老退休等之未能依法實施等是。也是關係整個的政治問題，如黨派勢力，同鄉勢力，家族勢力等等，都在暗中掠奪銓敘任用的機會及佔據官缺等是。這兩條的主張，與整個的考績制度，是不能對立的；這兩項條文不取消，整個的考績制度，就根本逃不了情感與勢力的支配。

四、今後考績制度應走的途徑

(1) 考績問題的透視

現查在實施考績制度較為先進的美國，已有十餘個機關，無形中止，而且很少有重新舉行的趨勢。（計有 Maryland, Frigidaire, National Cash Register, Union Central Life Insurance, First National Bank of Chicago, Northern Trust, Peoples Gas Light and Coke, and Ford 等處。）（註三〇）這在吾人談論考績制度應走的途徑以前，似不能不聯想到考績制度的存廢問題，而再開始作一根本的考慮。考績及考績制度，事實上殊無捨棄而不

舉行之理，其說詳述於下：第一，有組織即有考績。通常組織中對於人員的獎懲升降，表面上雖非出自考績的結果，其實在決定此獎懲任免時，意思中對於該員即帶有優劣的成分。至於在分職制度之下，主管官吏，或不免援引親故，排除異己，在名義上仍係以去劣留良為護符。是以考績制度的形式可廢，考績的意思則與組織俱存。考績的目的，所以增進行政效率，獎懲功過，去劣留良，即所以實現考績的意思，一個機關或組織，苟非故意聽其腐化，考績制度，縱未樹立，或中止施行，對於在職人員成績優劣的品評，亦萬不能置於考績之外，故任何機關或組織，竟可倡言不舉行何種考績制度，決不可云無考績。第二：考績既屬任何組織必需的條件，則有制度總勝於無制度。查所謂考績制度云者，乃係就原理或事實各方面，釐訂成爲一定的考核方法，而由主持考績的人，共同遵守。在考績制度尚未釐訂以前，考績長官，全憑臆測，可慮之點甚多，一爲考績長官本人，不悉考績的旨意何在，妄評優劣。其次爲政績長官，各持己見，左右優劣。再其次，則徇私舞弊之長官，竟可爲所欲爲，肆無忌憚。今考績有一定的制度，執行考績的人，都得有所遵循，即萬一有徇情舞弊或遺誤，至少得有根據，可資究詰。至就整個行政效率而言，則若干人數爲最優，若干人數爲最劣，可測知其梗概。再就受考人方面言，倘一人經過三次考績之結果，仍不能確定其優劣的程度爲若何，再加以實地調查，其實際成績，最低限度不難明悉十之八九。第三，考績制度樹立以後，對於隨政治潮流捲帶而來的人物，得有相當的

限制，蓋關於職務上的陞降，倘全憑長官一己的臆測爲定，漫無可據之標準，則一般挾有政治勢力的人員，必盡其要挾之能事，爲長官者，對於人員獎懲去留之處置，將感受無限脅迫。考績制度，既經釐訂，所謂一切依法辦理，政治勢力，雖未必因此得以全行避免，然此則不難可據此以爭，彼則不能不有所顧忌！要屬必然之勢。

考績制度，既爲任何機關或組織行政上不可或無的工具，但此種必需的行政工具，截至目前，爲何尚未見有十分完善可以引用者？爲何尚有如上述的美國十數機關中止施行者？按考績制度之爲行政工具，與其他的行政工作不同的工作，就應當有不同的考核方法。常人不容，以爲一種考核成績的方法，可以適用於各種不同的工作，這是極端的錯誤。至於擬定考績制度者，其責任雖然應歸所謂專門研究考績的人；其實一大部份責任，應由實際擔任，指揮該項專門工作的專門人員負起來。因爲某項工作，怎樣做去方算好，怎樣做去算不好，工作人員需要那幾種特性，需要怎樣的專門知識，或普通常識，方不至誤事。這些事項，純全要他們所謂設身處境的人，方能心領神會，方能很確切地提出各項以供考核的要素，再參加以研究人員的意見，然後完善可靠的考績制度，方能產生。全由局外人擬定的考績辦法，當然不能盡滿人意。同時實際執行各項專門工作的人員，有一種最流行的通病。大家祇顧自己份內工作得以照常推進，對於關係整個機關的行政問題如考績等事項，多不加注意，其甚者，若干在職長官，純

全不信仰考績方面所訂的原則，仍固執一己的意見為考績原則，故在一機關或組織中，如何考績，既很少有人問津，且將現存的考績制度無形淘汰。故考績制度之未能成熟，與考績制度之中止實施，實互為因果。

就考績問題的方法上言，吾人於參看中外各種考績實例之後，雖不敢斷言孰可孰不可——其實以此而論定考績制度之優劣，實乃至不合法。因特種的考績制度，祇能應用於特種的工作。工作為主體，工作的方式有變更，考績的制度必得隨之而變。以一種狹義的考績制度，而泛論其廣義的功用非全屬該制度之缺點，實乃談應用該制度者的疏忽，此理至明。——但考績問題，逐漸呈明理化之現象：考績方法，逐漸演進，誠不能加以否認。例如：最初之臆測法，漫無標準；(例一)五級類別法提出考核的標準(例二)；四級標準法再提出評分的等級(例三)；標準臆測法(例四)，與軍士比較法(例七)，提出等級的評定方法；圖表填寫法(例八)，主張考績總分，不由評分長官評定；魏士康升判(例九)，主張除評定優劣外，並須提出事實的證明；白樂士制(例十二)，主張由三級長官表示意見；複表制(例十三)主張年資獎進等等，都足以作為吾人今後釐定考績制度之張本，近世有若干人，鑒於少數機關，中止實施考績制度，對於考績制度的將來，頗生疑慮，竊以為考績制度問題，須在工作方面求解決，將來考績制度，將因不同的工作而萬變，至於考核應具的程序，各項因素的釐定，以及工作的測驗，利賴數字或利賴機械，一切同時並進，直接或間接，皆能促成一極精確可靠的考績制度。

考績問題，是有解決可能的：惟其相關的事項是多方面的；一種制度的應用，祇限於局部門類的工作。

(2) 考績方法的檢討

上述已將考績制度的存留問題：考績制度尚未臻完善可靠的原因：略加解釋，更說明考績制度本身，是可供研究的一個活題目，絕不是如所謂有生以來的困難，不易尋得出路的題目。現在為具體的證實這句話，並作為擬訂今後我國考績制度的參考，將關於考績方面的根本問題或困難，再予檢討。

(一) 主觀問題 論考績的人，多謂考績之所以難於考試，以考試係釐定題目，由受考人填答；而考績係由主持考核的人自己評定，因是考績實易受主觀的支配，無論考績的方式，如何詳盡，如何精確，要之優劣是非，全操在彼一人之手，事實上殊不便加以反證。這本是考績問題方面不易解決的一個根本問題，差不多現在有很多的考績制度，都是在集中精神，從這方面想辦法，按長官負責評定優劣，為考績必經的程序，故解決此問題，亦係從考績的程序着手，截至目前，計有下述種種的擬議：(1)由三級長官評定，(一見例十二白樂士制)使三人意見，互相稽核，使合乎中。這個方法的原則，本來在其他的考績制度裏，也曾見到，惟白樂士制引用最為顯著。這個方法，有兩種功用，使持偏見者，最低限度總不敢肆無忌憚的走極端，致其他長官看出破綻；其次，尚有不願屬員優劣，只圖潦草塞責者，亦不能不稍加注意，因為想到這項處置，是備其他兩位長官的參考，妄評適足以減一己的信用。(2)

由考績委員會負責調整。(見例九魏士康升制)合法的考績委員會，係由長官方面，管理人事者方面，及受考人方面等的代表共同組織。這樣是集權力理論，事實於一爐，共同折衷審核，以杜絕不公的事發生。(3)由考核人提出事實明證。(見例九魏士康升制及例十三複表制)；考核人評定優劣，須有事實作證，以杜絕所謂因長官喜怒而決定去留的流弊。(4)祇評是否，不計等級，例如白樂士制(見例十二)祇由各級長官肯定該員是否有所列某項特徵；又如圖表填寫法(見例八)祇由長官肯定各項事實等，至於最後評定等級之權，由第三者核算。按此法固能杜絕湊分之弊，惟長官評定時，項目優劣，已一望而知。(5)給受考人以上訴的機會。(見例十三複表制)受考人受不公的處分，或應享的權利而未能獲得，得依合法手續，請求重行審查，或詢問其他成績。此事通常由考績委員會受理。關於排除主觀的方法，吾人確不敢否認將來再有新的考績制度能連類而提出，更為澈底更為可靠的新方案，但在目前這些實例之中，吾人試想一位人員，經過三級長官的考慮，考績委員會的審查；事實的證明；上訴的程序；或優或劣，最後定論，應與事實相差無幾了。主觀的缺點，不是考績制度上的嚴重問題，不是不能取締的。

(二)盡責問題 考績問題方面的第二個困難，是考核長官的盡責評定問題。施行考績的時候，各機關的長官，有一共同的通病，大家都不將此事認真執行，甚至高興則一律評優點，不高興就一律評劣點，屬員的陞降升降，毫不介意。這種情形，就考績方面言，實無法補救，因為盡責與不盡責，很不易提出具體明證，因是他們不盡責也未曾觸犯何種法律。解決這個困難，不在考績本身，而須牽涉到實施考績的原理，實施考績，既是在測驗整個機械的行政效率，則對於屬員個人而言，要加考核；對於整個機構以內的各個單位組別，也要加以考核。常人對於某一機關的考績結果揭曉以後，如其發現其中居最優等或優等以上的人員佔多數，就指謂該機關的成績，比較其他機關的成績為優，此實大誤。若論機關成績的優劣，應視其內部每個單位組別對於其分內工作進度為如何。人員成績甚佳，而工作未能推進，當不能以有效率論。推進每個單位組別的責任，當然應由該組別的長官負其半。例如現在的科，其科長應負本科大部份的責任。本科成績的良窳，半屬於科內屬員的才力，大半屬於科長對於工作之分配與才力的協調。故勵行考績，注重于單位組別成績的優劣並由科長負行政上的責任，則科長對於本組人員的考績事項，當不能不慎重其事，以免直接影響本科的成績，間接影響本人的成績。否則為科長者，既擁有考績之權，愛則留之，惡則去之，或則今年聽銓銜部派員來科，明年復由科長打發停職，科中成績全無，科長反自視長官。這樣做去，豈特考績制度無由實現，甚且文官制度，也難以樹立。

(三)成績問題 關於考績之成績概括工作，性行，學識等三項，其理由已無庸再贅。現在一般主張考績的急進派，很積極地想把所謂成績，變成實體的東西，或者數目字，因為如果這樣做去，很容易計算，而且又很切實。一方面考績的長官無法弄巧，另一方面受考人將無什冤屈可言

。這本是一種理想的境地，在這機械化的今日，這個理想，確不應斷言為夢想。但吾人就考績而言考績，則有下列之疑義：第一，單就工作而言，如果所有各種各類的工作質量，都可以用科學測驗，或數字計算；那麼該員工作上所表現的成績，是別人代庖的，是別人指導的，或者某員的成績特別低劣，是由于人事關係所抑制而成者，這些情形，是不是仍得需要長官理智的審核？又考績的目的，不僅是一種消極的制裁，既察其所以，觀其所由，然後酌加評定，使受考人能感奮自新，或益加勤勉，整個組織，遂得起積極的作用。若僅計較工作質量，此種精神全失。第二，再就性行及學識而言，考績上所謂性行及學識，係指該員對於其分內工作上所應當表現的性行及學識，而已經表現者。今若有某種科學，確能測知工作人員的性行及學識，但該員雖具備有是項性行及學識，但始終未能表現，或竟無意表現；又或經測知該員稟性極惡，但該員亦從未以其本性影響及其工作，似此種情形，是否仍需要為長官的理智以為其成績之定評？所以從上述的事實看來，所謂科學測驗，或數字計算，祇能得到考績方面的局部解決，不能得到考績方面的全部解決。最後如上所云，則現在有很多種類工作的成績，尚無相當的科學方式，為之測驗；也不能以數字計算；考績云云，豈非無從實施？請試言考績的方法：

又不能一定。此外關於工作之質，亦難計較，例如研究及文稿之內容，倘無顯著遺誤，很難作高下的評定。現在考績對於類似上述的工作，常選若干抽象的形容詞，或者事項，這些形容詞或事項，用考績方面的術語來說，便是因素，每一個因素，就是為該員對於其分內工作：應具的意態。顛倒來說，一位人員，必須具備那些意態，方才能夠負起那種工作。實例中海關考績表之工作內規定有：「是否可靠」，「是否敏捷」等是（第十一圖）。郵政考績表中之工作內規定有：「敏捷」，「可靠」，「銀錢上之信用」，「管理之能力及機警」等是（第十三圖）。尚有帶消極意義的因素，如白樂士考績表中所列之「懶惰」，「錯誤甚多」，「評判力不佳」等是。（第八圖）查消極因素，引用者甚少，因大多數長官心理，不願給人以消極的批評。這是目前解決考核工作的辦法。

(B) 性行 性行之不易考核，曾有人提說這是考績制度胎中帶來的難治病。查憑空要論斷一個人的性行，當然匪易，不過為考績而考核性行，是有範圍的。第一，考績所考的性行，是要與工作發生直接關係的性行，例如救火隊員需要機警，警察隊員需要公正，舊貨店員需要和藹，祇要他們能適合這固定的條件，無論是生就的，或訓練而來的就為合格。至於他們于職務時間以外，好賭博飲酒，及其他不規則行為，未嘗影響到其分內之職務，考績是無需加以過問的。第二，考績所考之性行，是指業已表現成為事實者，例如某員確帶有殺人放火的遺傳性，但其在職務上並未顯示其粗暴行為，考績決不能因其遺傳不佳，而評

爲劣等。又如其人素來懶惰，但並未怠職，亦不能以懶惰論。第三，考績所考之性行，是依照職務上之需要，而預行擬定的：不是針對個別的人員而開始測驗的，故考績性行，與測驗個性，迥爲兩事。綜上所言，凡一位人員，能符合所列舉的性行者，則爲合格，否則反是。關於考績性行目前係採用分化方法，務使一種抽象的性行，分化爲若干極顯著的具體性行。如是則稍具常識的長官，皆可評定的領袖才，則分化爲「創發力」，「魄力」，「自信力」，「果斷力」，「機警」等是。蓋分化愈詳盡，考核人的命意就愈肯定。又同是一種抽象的性行，因工作性質內容不同，分化出來的特徵，當然也有異，這事全在擬訂性行的人，要確切洞悉某種職守所需要的性行，從事實方面，擬出各種要素，使主持該種工作的長官，一見而即心領神會。故性行一項，絕不是憑空的猜測。這是目前解決考績性行的辦法。

(C)學識 考績要考核學識，也是指與職守有關的學識爲限，也是要在本職守上已經表現者爲限，故考核學識，並不是知識測驗，或智力測驗，而是評定該員對於本職守之知識，是不足？是僅堪應付？是有餘？考核學識的目的，在鼓勵不足者奮勉，有餘者就考慮其應否升級。考核學識的方法，一是採用具體的事項，例如海關考績表的學識項下分爲「普通學識」，「漢文程度」，「方言」，「英文程度」，「外國文字」等是(第十一圖)。二是提出理想的職位，以備考慮，例如鹽務稽核所考績表中的第二部份分爲：「主

管員」，「中文課員」，「英文課員」等是(第十二圖)。考核學識，既然不是測驗而是觀察其職守上之表現，其重要關鍵在有一定的職位與升級的範圍，然後方能考慮到所需一定的學識，考核長官方能加以具體的想像，蓋捨與本職位有直接關係的學識而外，其他應不在考慮成績之列，例如駐外使領館人員，擅離職守，入校肄業，且得學位，考績時，理不宜因其獲有學位而評其學識爲優等。同理，管理檔案的人，對於哲學有高深的研究，考績論學識時，亦祇注意「檔案之學識」，而非其哲學之學識。這是目前解決考績學識的辦法。

由此看來，目前談考績，不是沒有辦法的；這些辦法，不是足供參考的。

(3)現行考績制度的商榷

(A)關於現行公務員考績表 竊以爲我國考試院對於全國公務員考績表之擬定，似應明白考試院本身的地位與考績表的特性。考績表原爲長官對於直屬人員的一種偵察報告，非由毫無關係的第三者所得起而代庖，我國考試院既爲統籌統制全國的唯一最高人事機關，考績本爲人事行政事項之一，應由該院集中管制，理無庸辯。顧其關鍵亦在此。即考試院對於考績的權責，祇限於行政範圍，此範圍之提出，非屬理論，乃爲實際的事實所使然，全國機關之多，距離之遠，人員之衆，因各地環境的不同而又影響及於工作的繁易，致試院高據中央，實難以言稽核，如果認真一一指駁顯非時間所許。所謂行政範圍，即綜合全國各機關公務員考績結果的呈報，與規定各類公務工作的考績

原則。至於改績的技術方面如確定考績表的格式等項，則由雙方進行，由考試院就可能範圍內擬定各種表式發供各機關參考，或由各機關自行擬定後送呈考試院備案。這樣，考試院仍可逐年執行其考績的任務，考核的方法諸端，亦得集思廣益從容改進。準是而言，以考試院的地位，現行的「公務員第 次年考考績表」，應當視為全國各機關向試院呈報公務員考績結果的「年終考績呈報表」，不應當視為具有考績技術特性的考績表。無疑。

惟查現行「公務員第 次年考考績表」，原意是作為在考績分表一時無法釐定的考績工具，已詳見其擬表理由兩節，現就該表的内容分析起來，當然是不倫不類：視為考績表則失之太簡，視為呈報表又失之太繁，私意以為如果現行「公務員第 次年考考績表」，改為「年終考績呈報表」，其內容似應採絕對的概括表式，使當事機關，減少填寫手續。即如表內履歷一欄，既行註明機關，姓名及甄別或登記證書號數，則堂堂全國最高人事行政機關的考試院，自應有極靈活完備的人事登記卡片，以資覆按。又何必多增條款，多費抄錄此外呈報表，原係對外性質，祇須主管長官，簽名蓋章，責任問題，即有歸宿。機關印信，當予呈送呈報表的公文上蓋用，表上的年月日，筆跡，即有更改，亦無須機關大印。至於「勤惰摘要」欄，與「工作狀況」欄，實無列入呈報表內之理。考績部份，僅註明三級長官的總評分數與最後覆覈的總評考語，即足供考試院的參考。理想中的呈報表式，為一相當大小的厚白紙卡片，考試院於收到是項卡片後，就逐年分類臚列，或附列在原人事登

記卡片之後，使一查即得。或則此表根本取消不用。各機關逐年以清冊具報。

(B)關於考績委員會 考績委員會之組織，除由主管長官指定高級職員充任委員外，在開會期間，平日管理人事的職員，及受考人方面之代表，應有列席申述意見之機會。在考績結果尚未公開揭曉以前，會內人員當負有保守秘密之責。凡考績表於直接上級長官與再上級長官評定後，由考績委員會彙核，如有疑義時得由考績委員會名義，召開係人面談，至關於撤職升等事項，考績委員會必須履行其面談的程序。考績委員會之評定，為最後評定，惟最後考核之權，仍保留於主管長官，考績委員會除於事前籌備考績事宜，事後彙核轉呈主管長官外，在考績結果揭曉以後十日內，凡受考人認為處分不當或不公，得以書面上訴，考績委員會應接受是項上訴意見，予以重新審查並作答復。

(C)關於現行公務員考績獎懲條例及修正公務員考績法施行細則 現行公務員考績獎懲條例第七條及第八條，及公務員考績法施行細則第十二條，一律刪去，其理由詳前，茲從略。

(D)關於請求遷調 現查各機關服務人員，多係由主管長官指派在某組或某科辦事，未聞有由職員公開自動請求調派在某組某科辦事者。為使才適於位，以促進服務精神增加行政效率計，在職人員，應有請求調遷之機會。現考績每年一次，考績委員會，正宜受理調遷的請求。吾人主張給在職人員以請求調遷之理由，蓋實際上主管長官對於

屬員的分派調動，每無一定的標準，同時屬員衆多，殊不易察明各人工作之興趣及所負之才具，故於年終考績時由該員本人自動請求，確屬最宜。又在現狀之下，公務機關的職位，尚未釐定，才不適位的情形，不可謂不多，通常皆爲官制所限，勉強應命，及至考績結果，在勢總居下乘，這樣下去，當不是惜才育才之至意。實施考績而不容調遷之請求，其弊至顯，例如長官明知某員不適於本組工作，而強留之，考績時則以成績不佳而予裁撤，此皆給人以敢怒而不敢言之苦。請求調遷，當酌有限制，致績委員會于接到是項請求時，對於該員本人之才識及現在之職位，自然是要詳加審查的。

(E)關於請假到退 談到目前公務員的假期，這事情確應該特別注意。平心而論，辦公事，若不是隨便敷衍塞責，無論如何，是免不了要費多少心血的，一個人，任你如何強健，真能夠像這般每日屈背折腰，書寫七八小時，一直工作三五年，七八年，還像一個什麼樣子，現查公務機關的假期一年之中，除平時例假各爲一日與新年元旦三日外，其他關於自身告假時日，雖有限定，但皆併入考績參之列。明許而暗禁，於個人的升降去留是有關係的。在職的人，似均未顧及此。其中原因，也是不言而喻。挾政治勢力的人，東鑽西營，遊食機關，根本不需乎什麼假。老實的說，就一直在機關中，也萬不至勞形費神。至于通常一般的公務員，在這舉世失業，舉國叫窮的今日，不停職便是幸福，還敢希望什麼假。如果當初創制的人，想到做公務員的，並非質身機關充勞役，同時承認做了公務員的

人，仍享有國民自由的身份，承認他們也是有家庭有私務的人，則如國聯顧問沈慕律氏所提議的定期暑假，與回籍探視的便利，在理是不能不予制定的。而且這樣休假，爲國家設想，是惜才，爲機關設想，是鼓舞服務精神。前聞有人主張，爲溝通中央與地方的隔膜，擬將雙方人員酌量對調，但如果能照拉斯基辦法，「公務員於服務若干年後，許其遊歷，以廣見聞」。(蓋)所以矯正官吏之舊習，莫如保持其心理上之朝氣，而後彼之心靈，樂於接觸新事物，吸收新經驗」。彼以爲「文官日處斗室中，見聞不出書簿，歷數十年之久，以爲天下事，皆不過紙面上之問題，則遇事祇圖應付，不復有銳敏之感觸與外界新氣象相周旋」云云。註(三一)如是則深入民間，較之深居衙署，其效當更爲顯著。故竊以爲如果將請假事項，列入考績計分之內，凡在法定期限以內的請假日數，應不予扣分。超過期限者，其核扣方法應明白規定。全未請假者，就另定嘉獎辦法。暑期兩月的半日假，改爲一月的全日假，給人員以返里探視或休養之機會。至於到退事項，若亦列入考績，平日要能嚴格實行，計分方法也須明白規定。

(F)關於年資獎進 自公務員考績法實施以後，所有公務員的升降獎懲，都要依照公務員考績獎懲條例辦理。換一句話說，舉凡升降獎懲，都要待每年一次的年考，或三年以後的總考，此外即無其他機會。依據公務員考績法施行細則第八條，年考總考，均以滿六十分爲合格；又年考七十分以上爲二等，六十分以上爲三等；總考七十分以上爲三等，六十分以上爲四等。按公務員考績獎懲條例，年

考的二等三等，與總考的三等四等，同是一樣的結果，即前為記功，後者為不予獎懲。從這個辦法的大體看起來，凡平時年考結果均為不予獎懲者，總考結果亦為不予獎懲；平時年考均為記功者，總考結果亦為記功。不予獎懲可不用說了，記功也僅是一種口惠；透骨的講，這兩項都是攻績的空門。一個人於每年年考的結果為不予獎懲或記功了事，三年以後的結果仍是不予獎懲或記功了事，就考績而言考績，所謂依法辦理，未嘗不是冠冕堂皇的一樁事，但如果說勵行考績，是為增進行政效率，這個辦法，就很有進一步考慮的必要，整個機關的行政效率是由大多數人員共同合作所促成的，這個理由，已無庸重述，但在通常一般的考績結果測驗起來，在全體人員中佔大多數的，往往不是最優或最劣，而是居乎兩者之間的所謂不予獎懲者，這個大多數，乃是整個行政機關效率的水平，所以談行政效率的人，並不是拋棄了關係整個行政的人員問題，而從事於挑剔其中少數個人的賢愚，也就是為的這個道理。因此，如果我們要顧慮到整個機關的行政效率，對於這般不予獎懲的受考人，是應當加以相當注意的。這個大多數不予獎懲的成因，仔細分析起來，很有研究，第一，工作性質的本身，難有特出的表現。現在公務的機關的工作，尤其是行政機關的工作，既然是在層層的系统之下，聽命而行，有的是照例奉行，有的是照法制的規定，所謂按步就班，很不便表現一己的勞績。在各項職位尚未分析以前，這類工作，實不便例舉，姑就司繕寫而言，上行文及下行文有類別，字數有規定，擔任這類工作的人員，一

日的精力本亦有天然的限制，不便多寫，且繕寫抄錄，本以無遺誤為定準，稍有差池則顯而易見，故類似這種的工作，記過易，記功難，晉級更難。通常總是居于不予獎懲的趨勢。第二，負責評分的長官方面，常居于不予獎懲的地位。因工作性質本身不易表現特殊勞績，以致長官總以不予獎懲作定評，這是一個原因。此外大多數的長官，對於受考人的批評，最普遍的心理，是不願給人以難堪的記過，亦無意給人以晉級或記功；又或因長官本人根本不願多加思索；又或因該長官是新來接事，對於所屬無十分把握；最穩妥最簡切的辦法，當然是以不予獎懲作結局了。從上述的情形看來，我們知道，不予獎的人員，總佔全體人員的最多數；這類人員，不一定是低能，更不一定是工作不佳。我們最低限度，在心理方面，要維持他們服務精神，在事實方面，要維持他們的工作能力，然後方能談到整個機關的行政效率。現在吾人主張在法定的考績獎以外，另訂年資獎進專條，其理由又不僅在補救考績制度之不足，在事理上，尚有更為積極的理由。第一、就工作性質而言，有若干種類的工作，雖然無從表現特殊勞績；擔任這類工作的人員，雖然對於升等進級，理應有相當限制；但論及工作的熟練，應當給與獎進。例如掌管印信，其事極易，惟責任甚大，且不能稍有錯誤，似非在職日久的熟員莫當。又如管理檔案，工作愈久，則愈純熟，愈純熟就愈敏捷，即能為全機關內的調卷人省不少時間。故類似上述工作的人員，在考績方面雖然不能肯定有若何明顯的理由，作為最優最劣的評定；因其時久熟練，當有所獎勵。

蓋無論各類各級的工作人員，在心理上如皆具有最低限度的理想或希望，然後才能保持其負責任持常度的精神，否則亦祇為泄泄沓沓得過且過，或因小誤而致大虞。第二，就事實而言人員能忠心服務於機關之內必須其最低限度的生活得以維持。本來一年一度的考績，論者多認為時期太長，至于三年總考，為期當更為長久，人員之服務于機關者，即本身能節約合度，無如事老撫幼之累，在勢則與日俱增，如其自顧不遑，何暇顧及工作效率。大約中下職位的人這種問題較為嚴重，像這類的人員，在工作方面，都具有相當訓練，機關為惜才計，自應有以維護，就社會的立場言，人員之服務于機關，既非賣身當差可比，則是項問題，當在整個人事的制度計議之列無疑。竊以為公務員於服務三年之後，若無重大過失或應予撤職之缺點，皆應增薪。增薪之數量，應參照現在海關辦法，調查其家中老幼人數，及經濟負擔，酌為合理的訂定。不宜堅持現在的文官官等俸給表為增薪鐵則。

(4) 試擬普通行政考績表

(A) 引言 考績表的應用，應當是狹義的；茲所擬之考績表，則祇限於應用到政府機關的普通行政門。考績的方法，應當側重於工作的質與量的具體事實；現查普通行政門的大部份工作，尚未能以質量論優劣，更非片面的質與量所能明證其成績的優劣，故暫捨具體的質量問題而從事於間接的考核方法。澈底的考績，應待各級職位既經釐定以後，惟職位的内容既為工作與責任，現則先就業已調查完竣的各類普通行政工作，而分別酌擬各種考績表。

考績制度，乃整個人事制度之一部份；欲澈底實現考績的功能，其他部份，當有密切關係。我國人事制度，似非全盤策畫，另起爐灶，難以為功。惟此種希望，祇待諸將來。試擬普通行政考績表的目的，係提供目前實施考績者的參考與試用。内容及格式，當仍俟候高明之垂教改良。

(B) 考績表的類別 考績表應如何分類，在職位業已釐定之後，按照每一類職位，擬定一種，實非難事。在吾國目前現狀之下，則有三種困難；第一，現行官制的「職位名稱」不能表示其固有的職守，責任，或擔任的工作。普通行政中除了所謂主任，司長，科長，約略表示其若干行政責任（即統轄，指導，分配工作等項）而外，其餘如委任級中的各等科員，各等書記官，各等辦事員等，在實際上所擔任的工作，極無定準。有的不特是所謂居三等職位的人員，比較一等人員所擔任的工作為繁雜為重要，甚至三等書記官辦理文稿案件，而一等科員反而專司繕寫或登記等類的輕易工作。第二，現行官制的任別，也未嘗表示其固有的職守，責任，或擔任的工作。委任科員負責辦理文稿案件，荐任科員也是毫無差別。這是目前政府機關中無庸諱言的普遍事實，而這類事實，遠在十九年時，已見諸文檔；

『十九年七月五日國民政府文官處公函第四四二〇號

書記官，辦事員，事務員，書記之甄別審查，照文官處簽註辦理。其簽註辦法，謂應依據各機關公布之條例，規程，或比照文官俸給暫行條例，為審查標準，不以名稱為斷。

指導 統籌 分配 工作	公文 法規 計畫 報告 私牘 論著 圖表	(一) 行政類
	公文 法規 計畫 報告 私牘 論著 圖表	(二) 審核類
	公文 法規 計畫 報告 私牘 論著 圖表	(三) 編撰類
監印 金庫 檔案 圖書		(四) 監護類
管理 佈置 給使 採購 招待		(五) 庶務類
登記 摘要 校對 繕寫 記賬 譯電		(六) 佐理類

現查普通行政門所包括的工作，計可分六類，每類所辦理之事項概略如左：(註三三)

第三，現在各行政機關內的組織部門，亦不能作為考績的分類。機關中除辦理案件的各科外，其他如統計室，會計科，庶務科等，其中人員所担任的工作，不一定各別為案件，統計，會計，庶務等項，故如果考績表照上述的組織單位擬定，分發出去，令人感到所答非所問了。所以，如果我們要根據現行的職位，任別，或組別，擬定考績表，那就根本無從着手。唯一的辦法，是將所謂普通行政門所包括的一切工作，檢視一番，然後重新分類，重新定名。

附文官處簽註：
謹按區分待遇等級，不盡繫乎名稱。如民國十年總統府秘書處之書記官，即司繕寫，別無所謂書記或僱員。又十四年國民政府成立，將秘書處科員改為辦事員，其階級則一等為荐任，二等為委任。現在官制尚未釐定劃一，各機關用人名稱，自不免稍有參差。(註三二)

行政方面	領袖才能	行政人員
編查方面	運思謹慎	編查人員
監護方面	迅速	監護人員
庶務方面	耐勞	庶務人員
佐理方面	合作	佐理人員
共同要素	負責	共同要素
廣博	有專長	足用
切實	方正	廉介
守規矩	禮貌	可靠

以上六類，係單就各種工作本身而言，至在職人員担任的工作的情形，並非如所分類的嚴格。大約担任行政類者，多兼理編查的工作。担任編撰類者，亦兼理審核工作。故普通行政人員的考績表，可酌分為五種：

甲種：行政人員考績表
乙種：編審人員考績表
丙種：監護人員考績表
丁種：庶務人員考績表
戊種：佐理人員考績表

(c) 考核表的因素 因素的釐定方法，先行審定上列每類人員，對於本職守應具備的基本因素，再根據此基本因素為出發點，而擬訂與本類職守有密切關係的詳細因素。茲舉例如下：

編輯	翻譯	預算	概算	等
編輯	翻譯	預算	概算	等
調卷	借書	出納	造表	整理

(5) 經理人員	(4) 庶務人員	(3) 監護人員	(2) 編審人員	(1) 行政人員
工作：迅速 自動 精確 整潔 合作 責任心 耐煩勞 有條理 工作上之貢獻 學識：本職守之技術 本職守之經驗 學習精神 上進精神 操行：謹慎 惜物 禮貌 可靠 對本組之影響	工作：迅速 自動 精細 合作 責任心 耐煩勞 有條理 應接人事 調度物料 工作上之貢獻 學識：本職守之知識 本職守之技術 本職守之經驗 研討精神 實踐精神 操行：謹慎 惜物 可靠 銀錢之上信用 對本組之影響	工作：迅速 自動 準確 精細 整潔 合作 責任心 耐煩勞 有條理 工作上之貢獻 學識：本職守之知識 本職守之技術 本職守之經驗 研討精神 普通常識 操行：謹慎 忠實 廉正 禮貌 對本組之影響	工作：肯用思想 自動設計 辦稿能力 責任心 耐煩勞 有條理 精確 合作 貫徹 工作上之貢獻 學識：本職守之專長 本職守之常識 本職守之經驗 學習精神 實踐精神 操行：謹慎 服從 可靠 禮貌 對本組之影響	工作：計畫週密 自動創發 貫徹主張 統馭屬員 上下合作 任勞任怨 分配工作 鼓勵工作 負責精神 對本組之貢獻 學識：本職守之專長 本職守之常識 本職守之經驗 審核能力 普通見解 操行：謹慎 公平 寬和 守法 對本組之影響

(D) 考績表的内容 竊以為考查成績而必須利賴考績表，該考績表似應具備三種功用：一，備受考人申述其意見或請求。二，指示考核人考核的方法。三，經長官核定成為法定的紀錄。故考績表的内容格式，應包括三部份：一，為備受考人本人填寫部份。二，為備考核人評定部份，三，為備長官核定部份。這三部份有聯環的作用：第一，考核人得參考該受考人的事實。依本表所定，所謂考核人，雖然包括兩級長官，以及考績委員會委員，又有考績表的幫助；但根本人非神仙，考績表非自動萬靈的法寶，對於受考人一年來的實際情形，如何全能記憶清楚？受考人的艱難，如何全能明察。在受考人方面，平時或忙於工作或格於於情勢，殊鮮向長官發舒意見的機會，至年終考績時，公私事項，正式陳明，於情於理，皆無不合。故考績因素乃不過引動聯想的作用，祇注意考績表而不注意事實，實乃人欺考績表，而非考績表欺人？最足供考核人參考的事實，莫若由該受考者自己供出。第二，受考人得參考考核人的意見。利用考績表，就是畫一考核人的意見；所以，考績表內列舉的因素，就是考核人的意見。受考人在第一次收到是項考績表時，一睹表內所列的因素，心理上可以起反省的作用，到第二第三次時，可以起奮勉的作用。這種作用對於受考人有幾個良好的印象，一，成績的表現，不在迎合長官的喜怒，而在職守。二，成績的表現是有軌道可循的。第三，主管長官得參考全部的事實。考績表到最後須呈送主管長官核定，受考人與考核人在填表時，就不能鄭重其事。主管長官，得到兩造的陳述，及考

績委員會的參證，從容裁可，也就有據可憑了。綜上三種作用，考績的功用，得以實現；考績制度的尊嚴，得以維持。將每位人員的考績表，逐年比較齊觀，即為關於該員最詳盡確切的成績報告。這是擬訂考績表内容的大要。其每一部份内容，再分述如左：

第一，受考人填寫部份内容 (1) 照片 考績表附受考人之照片，在使長官便于記憶。在系統較大人數眾多之機關，長官對於屬員，往往知其人而忘其姓名，或知其姓名而忘其人者，此種情形，在簽核考績表時常有之。有一照片，可免誤說。

(2) 履歷欄 履歷欄項目以足供考績參考為原則，人有主張多事紀載甚至及于家庭環境等項者，其實此乃所謂社會調查表而非考績表。至于考績時如因特別情形而必須參考上述事項者，則合法之機關 應備有人事卷宗，以資調閱。考績表項目太多，填寫增煩，至公開其家事，尤給人以不快之感。

(3) 學力技能欄 學力技能欄之目的，係備測知受考人是否所學非所用？是否才不適位？在可能範圍內，使能展其所長，並助其上進。

(4) 工作概況欄 工作概況欄，為受考人陳述其本期中曾經擔任之工作，目的在給考績長官以提示，以便評分。

(5) 關於本人之意見或請求 此欄聽憑受考人申述一切，內容最為重要，各級長官及考績委員會，應特別注意及此，並作有效的處置，以補救考績之不週。

第二，考核人填寫部份内容 (1) 長官致核欄 此欄內

之因素，已擬妥如前。釐訂各個因素有一最重要之原則，即在使受考人皆能勉力做到者，他如與稟賦有關之「敏捷」「機警」等，及無從謀補救之缺點如「殘廢」「年老」等，皆不列入計分欄內。本欄分數之分配及計算方法，根據現行修正公務員考績法施行細則第六條及第八條所擬定，故各項平均得三分，即為合格。

(2) 直接上級長官考語 直接上級長官與屬員關係較為密切，故特擬定若干性行方面之因素，以作考語，其最大目的，在提供以上各級長官考慮該員之才具，是否有提升或轉調其他職位之可能。其次，再由直接級上長官，提供該員本職守之具體事實，以備以上各級長官作懲獎之考慮。

(3) 再上級長官總評 再上級長官，介于該員直接上級長官及考績委員會之間，平日處超然之地位，不易起情感之作用而受主觀之支配，今既參考受考人本人之陳述，又深悉其直接上級長官之報告，兩相較量，似應酌下定評，惟仍待考績委員會之裁可，故尚須提出理由。

第三，主官長官核定部份 (1) 考績委員會，考績委員會既代表三方面之意見，其評定乃正式之報告，故僅提出總分，以備主管長官採擇。但分數增減，當與各級長官之原意有出入，故留備空格，以資備註，供主管長官參考。

(E) 考績表的形式 考績表依照內容三部份為三摺式，(第十六圖)，第一部份之背面，即為封面，(第十七圖)第三部份之背面，可載說明。

(註一) J. B. Probst: Service Ratings, 1931. Definition

of "Service Rating" ch. 2 pp. 10

(註二) 尚書大傳虞夏傳:「三載考績，黜陟幽明」

(註三) 同上

(註四) 考績法雖遠在十八年十一月公布，國民政府訓令實施考績，則在二十四年十月。全國各機關實施考績，亦係于二十四年冬開始。

(註五) 二五年十二月修正公務員考績法施行細則第十二條，亦有限制晉級人數之規定。

(註六) 原提案人：戴傳賢，于右任，馮玉祥，丁惟汾。

(註七) Harold. E. Burt: Employment Psychology.

1923, pp. 319

(註八) Problems of the American Public Service, 1935

pp. 126. Monograph 8, Second Paragraph, By

William C. Beyer.

(註九) 張金鑑：行政效率之測量標準與方法，政治經濟學報，五卷一期。

張天福：行政積壓遲延之原因及其補救方法，民族

雜誌，三卷十期。

何會源：關於公務員考績的幾個基本問題，民族雜

誌三卷五期。

(註十) 同上 J. B. Probst: pp. 21

(註十一) Scott And Clothier: Personnel Management, 1

923 pp. 197-198 "Certain Qualities Must Be

Judged, Not Lasted."

- (註二)同上 Scott And Clothier: pp. 199-200
- (註三)“Approaches to the measurement and reward of effective work of individual government employees.” Supplement to the National Municipal Review. Oct. 1935, vol. 24, No. 10, pp. 559
- (註四)同上 J. B. Probst: pp. 11-14
- (註五)同上 Scott And Clothier: pp. 202-208
- (註六)同上 Scott And Clothier: pp. 211-226
- (註七)同上 Supplement to the national Municipal Review. pp. 562-563, pp. 566-567. pp. 557-569
- (註八)白樂士表考績計算器，係白氏專利品，另有廣告，說明每只價壹百金圓，若不購計算器，另訂有代算取費辦法。
- (註九)同上 J. B. Probst: pp. 22, Ch. 4 “Bases for the new System.”
- (註十)同上
- (註十一)同上 Ch. I Introduction. Second Paragraph.
- (註十二)同上 Supplement to the national Municipal Review. Appendix A. pp. 595-601
- (註十三)編製關員年終考成報告之方法：「(一)凡考成報告所列各項考語，對於該員極形不利，甚至有受停止晉級或免職處分之虞時，該稅務司對於該員，應親自垂詢，並曉諭該項情形。如有必要時，並應與之討論其弱點，予以指導。凡按此條規定辦理者，應予報告中註明。」中國海關人事管理制度，海關總稅務司署統計科印行，第四七頁。
- (註十四)在民國二十四年十月以前考績法施細則尚未公布之時，有少數機關，考核成績，由該主管長官擬訂暫行考成辦法，故名考成，而非考績。見銓敘年鑑續編第五類二八〇頁。
- (註十五)參看銓敘年鑑續編第五類自二五五至二八〇頁。
- (註十六)銓敘部編印公務員考績法及關係法令彙編單行本，二四年十一月版，或二五年十二月版。
- (註十七)見二二年三月二三日考試院公布公務員補習教育通則第十三條：「公務員補習教育每半年考試一次」。
- (註十八)中國國民黨中央執行委員會政治會議，行政法規整理委員會報告書，考選銓敘類建議案，第二一頁：(甲)關於考績法修正部分者(一)考績標準。
- (註十九)銓敘年鑑續編第五類第二五八頁
- (註二十)George A. Graham: Problems of the American Public Service. 1935. pp. 398, Second Paragraph.
- (註二十一)政治典範。H. I. Laski著，張士林譯。(商務)第八章。一、二八頁，第二段。
- (註二十二)銓敘年鑑續編第五類一六八頁
- (註二十三)分類方法，參看行政院統計室文永林曹立瀛兩先生所擬之公務員工作成績效率登記表原稿，酌為變更。

(第十七圖)

姓名：	
第	次考績表
民國	年 月 日

密 件

(甲種)

○○○行政人員考績表

(行政人員係指在本機關內負有指導，監督，統轄之責者，例如司長，主任，科長，股長等是。)

○○○考績委員會製

(第十六圖之第三聯)

此頁備考績委員會之用
呈報主管長官

考績委員會最後覆覈評分如右	主管長官核定
考績委員會呈報	(簽名蓋章)
備註	備註
勤 情 摘 要	
日或次數	超規出定 核扣分數 備註
婚假	
喪假	
事假	
病假	
燒假	
曠職	
遲到	
早退	
總共核扣分數：	
按比例計算分數：	

(第十六圖之第二聯)

此頁專備直接上級長官考核填寫
再上級長官

長官考核欄			
<p>◀注意▶ 每項評分不能超過五分以上。 有▲者留備考績委員會填註分數。</p>			
	1 此長官初備直接上級	2 此官覆再上級	3 此會最後覆考績委員
工作	50分		
	5		
	5		
	5		
	5		
	5		
	5		
	5		
	5		
▲考勤核扣分數			
學識	25分		
	5		
	5		
	5		
	5		
	5		
操行	25分		
	5		
	5		
	5		
	5		
	5		

直接上級長官考語

(佳用十號,不佳用一號,不定則不填)

創造力 學習力 健康

組織力 記憶力 敏捷

領導力 評判力 機警

鎮靜 鎮密 正大

思想清楚

如果主張該員在本期應受獎或懲,請提出一實事體具作證。

(職銜,簽名,蓋章)

再上級長官總評

該員未能勝任現職

該員尚能勝任現職

該員極能勝任現職

該員適宜升任何種職務?

該員適宜轉調何種職務?

備註:

(職銜,簽名,蓋章)

(第十六圖之第一聯)

此頁專備行政人員本人填寫

此處粘貼本人二寸半身照片須加蓋私章

工作概況欄

- 1. 經常工作是什麼？
- 2. 臨時工作是什麼？有幾件？
- 3. 感覺困難否？情形如何？
- 4. 有未能完成的工作否？原因何在？

履歷欄

姓名：_____ 別號：_____

性別：_____ 年齡：_____ 籍貫：_____

出身：_____

現職名稱：_____ 任 級：_____

任職年月：_____

實支俸額：_____

增薪次數：_____ 升任次數：_____

關於本人之意見或請求

學力技能欄

- 1. 曾經專習關於_____
- 2. 現正進修關於_____
- 3. 希望進修關於_____
- 4. 志願參加工作如_____

憲法草案中的政治制度

(一) 引言

憲法是規定國體政體人民權利義務國家施政方針的根本大法，其效力高於普通法律，其修改異於普通法律。近代國家，不論為單一國或聯邦國，不論為君主政治或民主政治，莫不有憲法以為施政之本；雖亦有成文與不成文之異，而其內容，莫不與其國家之歷史背景社會環境相適應，得到充分和適當的應用。反觀吾國何如？自倡議君主立憲起，一直到本年立法院制定憲法草案止，憲法的擬制條忽變化，更易頻繁，故自甲午戰後即已發生之立憲運動，四五十年來，紛紛攘攘，到現在仍是一個無「憲」國家，憲法之有無，與國家之理亂，原是互為因果的。

中國國民黨，依據孫中山先生遺教，準備選政於民，所以有本年五月五日憲法草案的宣布。其制定的經過，可分三個段落：自二十一年四屆三中全會決議，由立法院起草憲法草案，以備國民研究之後，立法院就派定立法委員四十二人，組織憲法草案起草委員會，先後開會二十四次，完成中華民國憲法草案初稿。初稿完成之後，即行刊布，徵求各方意見，并派立法委員三十六人為初稿審查委員，先將各方意見，分別整理，次將初稿逐條討論，修正通過，交付立法院議決，立法院於二十三年十月十六日通過三讀會，是為中華民國憲法第一次草案。是年十二月十四日，四屆五中全會，對於此項草案為如下之決議：中華民國

江養正

國憲法草案，應遵奉總理之三民主義，以期建立民有民治民享之國家，同時應審察中華民族目前所處之環境及其危險，斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏能集中國力之制度。本草案應交常會依此原則鄭重核議。到了二十四年十月，中央常務會議決定了五項原則，飭立法院重加修改：

- (一) 為尊重革命之歷史基礎，應以三民主義建國大綱及訓政時期約法之精神，為憲法草案之所本；
- (二) 政府之組織應斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏能集中國力之制度，行政權行使之限制，不宜有剛性之規定；
- (三) 中央政府及地方制度，在草案內，應於職權上為大體規定，其組織以法律定之；
- (四) 草案中有必須規定之條文，而事實上不能即時施行或不能同時施行於全國者，其實施程序，應以法律定之；
- (五) 憲法條款，不宜繁多，文字務求簡明。

立法院遵令修改，於十月二十五日通過三讀會，是為中華民國憲法第二次草案。二十四年十一月五屆全大會復決議將定期宣布憲法草案及召集國民大會，并授權五屆（中全會）組織憲法審議委員會。此會成立於二十五年二月，前後開會多次，列舉修正要點二十三項，由中央常務委員會核定，發交立法院作條文的整理。五月一日將整理條文通過三

讀會，送呈國民政府於五月五日宣布。是為中華民國憲法第三次草案。(註1)

憲法草案的成就「歷時三載，稿經七易。」立法院博訪周諮之精神，嚴正之態度，殊值吾人注意。一觀憲草之內容，其體例的新穎，技術的熟練，與夫適應國情的程度，又為民元以來歷次制憲所不及；自然，國內學者的意見，仍不免有微言，乃是這種艱鉅工作所不能避免的。憲草的宣布，已經數月，距國民大會的會期已經很近了，屆時國民大會是否逐條詳商為最後的決定，我們雖不能預料；但依制憲工作的性質與國民大會會期之短促來觀察，或就是「通過與「否決」兩途，并且依現在國家的情勢來推論，「照案通過」的可能性很大，那末憲草便就是中國未來

的憲法，亦未可知。我們如其作一種片斷的批評，毋寧對於憲草中的具體問題，作一個概括的探討，有裨實際。

任何國家的憲法，關於政治制度的規定，都佔着很重要的地位，憲草當然不能例外。在制憲經過中既可證示出憲草之精神，一面是依據中山先生的政治思想，一面是適應現時國家情勢（中央原則）。究竟此種精神，表現於政治制度者如何？我們可從三方面研究：其一，關於政黨的，即黨治與民治的問題；其二，關於人民的，即民治與代議政治問題，其三，關於政府的，即五權制度運用的問題。本文的任務，在以詮釋的態度，對於上述諸種問題作一個具體的觀察；至於因為敘述的便利，間及於各個問題的是非得失，原非本文之目的。

(二) 民治中的黨治

國體與政體的關係最為密切。大不列顛帝國，儘管是實行議會政治但總有個虛權君主；亞美利堅合眾共和國，儘管是實權元首，但總不會流入寡頭專制。憲草第一條規定「中華民國為三民主義共和國」這便是國體的規定，我們要討論這種規定對於政體或政治方式的影響，須先明瞭對於這種規定的非難。

有少數人以為三民主義冠於國體之上，不合列國憲法的體例，因為列國憲法很少將主義冠於國體之上的。這個問題，可分兩方面解釋：(一)憲法應不應該有一成不變的體例；(二)旁的國家有了這種體例，中國應不應該也用這種體例。憲法是應該適應社會情勢的，前面已經說過，社會制度一天天在變遷，憲法也就應該圖謀所以適應之道。把三民主義冠在國體之上，並不是中國所首創，蘇聯憲法規定國體為「蘇維埃社會主義共和國聯邦」；西班牙一九三一頒佈的共和憲法，其第一條也規定「西班牙為勞動階級民主共和國。」它們為什麼都有這種獨特的規定，是不是因為社會制度有了變化，這於它們公布憲法的時期就可以知道。它們都是歐戰後的憲法，歐戰後的社會制度，發生一個極大的變化？就是資本主義根本動搖，那末從前擁護資本主義的憲法體例，當然不能因襲，新社會制度下的新階級也不容許因襲，所以蘇聯和西班牙憲法的國體規定，無疑的都是出於勞動階級的要求，要在國體上有個具體不可磨滅的宣示。此足證示各國各時代的憲法是不應該有一定的體例的。其次，中國是國際社會的一員，不能與國際社會的新趨勢相背馳，乃有含英咀華的三民主義以適應

之，以產生中華民國，中華民國與三民主義有先天的不可分離的關係，憲法上沿用以主義冠國體的體例，尤為合理。（註2）

非難這條的人，另有一個說法，以為三民主義是國民黨的主義，是有時代性的，規定中華民國為三民主義共和國，豈不是中華民國與國民黨是一而二而一的東西嗎？時代如果有了變更，國體豈不是也要跟着變更嗎？我們知道三民主義是孫中山先生的遺教，中華民國是孫先生根據三民主義糾合革命同志領導奮鬥而創造的，中華民國是三民主義的產兒，假如沒有奉行三民主義的革命黨努力奮鬥，便沒有中華民國。同時，三民主義是救國主義，在中國現勢之下，亦唯有三民主義，才是救國主義，并不是某黨某一人某一階級的主義用冠於國體之上，顯示中國革命的歷史與建國的精神，使人人知所警惕，知所淵源，從知全部憲法一貫的意義，實在不啻是一種畫龍點睛的辦法，再看孫先生遺教關於實施憲政的條件，是「全國有過半數省分達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會決定憲法而頒佈之」（建國大綱第二十三條），而地方自治完成之條件必須「……曾受四權使用之訓練而完畢其國民義務誓行革命之主義者……始成為「完全自治之縣」（建國大綱第八條）。所謂革命之主義，當然是指三民主義。憲政開始之條件，固然尚未成就，但是為「集中國力，共赴國難」而提前實施之憲政，依照國民大會代表選舉法之規定，參加選舉之公民也須經過公民宣誓，誓詞上有信仰三民主義一語，就是這個意思。凡是

取得公民權的公民，既都是信仰三民主義的，那末國體上冠以三民主義，無疑的是全體公民的要求。如果離開公民的要求，而另定國體以求適應未來時代上的變化，這不等於削足適履嗎？試問，時代真有了變化，需要用別個主義代替三民主義的時候，那末中華民國的存在，已經失去革命歷史的根據，便是整個憲法不都在推翻之列麼？何止國體一事？依上論斷，主義雖是具有時代性，但不能用着反對三民主義國體的理由；同時，三民主義不僅是國民黨的主義，而是全國國民所要求所信仰的主義，用它冠於國體之上，與國民黨并無任何關係。

「三民主義共和國」，既了無疑義，現在所應研究的，在如此國體之下，推動政治之方式，究竟如何？換言之，提前實施憲政之意義，在開放政權，集中國力，有了這個三民主義共和國的规定，將來統治中華民國者，不是也與訓政時期一樣，只限於中國國民黨？原來政黨的存，雖為現代國家最普遍的現象，但因各國社會情況的變遷及政治組織各不相同，故政黨之形式及性質，亦不盡同。試概括為三種不同的形式，第一為兩大黨對立的形勢，甲黨選舉得勝，即取得政權，乙黨處於批評與監督的地位，及輿論傾向轉變，乙黨復起而代之，以此為政權轉移的常軌。美國的民主黨與共和黨；英國的自由黨與保守黨，皆是此例。不過英國的勞工黨，異軍突起，勢力日益伸張，兩黨對立的形勢，現已難於維持了，第二為多數小黨聯立的形式，此為歐洲大陸各國通行的現象，尤以法國及前此之德國為甚。凡有特殊的歷史關係及特殊的政治理想或

意見，即有一種特殊小黨團的組織，加入議會。至足影響行政部的穩定。第三為一黨專政的形式，如蘇俄的共產黨，意大利的法西斯黨，德意志的國社黨，都是歐戰後的一種新形式。（註3）由政黨政治演進的歷史看，也可說是一種迎合潮流的形式。政黨政治（英美式的政黨政治）必須以二大黨對立為前提，在民主政治剛剛成立的時候，人民的目標，不外是「剷除封建勢力，爭取自由」與「反對自由，主張保守」兩種，尚不難成為兩大政黨對峙之勢。但是到了歐戰以後，社會階級，日益分化，政治問題，日形複雜，利害衝突，日見頻繁，政見紛歧，達於極度，遂不得不於兩大政黨中割裂出來，就是政黨政治發源的英國，也不得不讓工業黨出而組閣，其他諸國政府尤附麗在多數黨妥協之下，無日不在風雨飄搖之中，以之應付瞬息萬變之國際社會，殊苦無力。俄意德諸國的一黨獨裁政治，就是為改正這種局勢。中國國民黨，在訓政時期，統治中國，原是孫先生的主張，至於憲政時期，是否仍是一黨專政，孫先生則未嘗說明。不過在三民主義國體之下，當然不容許積極的主張別個主義或消極的反對三民主義的政黨存在，有如蘇維埃社會主義共和國，不容許主張非社會主義或反對無產階級獨裁的政黨存在一樣。

然則憲政開始後，仍只是國民黨一黨專政麼？如然，不是仍不能達到「開放政權共赴國難」的目的嗎？三民主義原是救國建國的極則，依照孫先生遺教及憲草第八十五條「公職候選人之資格應經考試院依法考選銓定之」之規定，那末只要信仰三民主義，雖不是國民黨黨員，也有參

與國政的機會。即就本屆第一次國民大會而言，國民代表資格并無黨籍的限制，黨外的代表，既可行使政權，也可選任黨外的人員來行使治權。三民主義原來是站在一個黨上面的，而是站在全民族的立場的，憲政開始以後，當然沒有國民黨包辦政治的可能。退一步說，即仍是以黨治國，而此一黨的範圍則已大大擴充，而擴充至於全國國民，因為全國國民，都已履行公民宣誓，服從三民主義的，不啻都是國民黨黨員，「民」與「黨」已無嚴格的界限存在。如其說是「專」政，毋甯謂為「共」政。再退一步說，即仍是一黨專政，其形式也不同訓政時期一樣。訓政時期的國民黨，可以任意決定在三民主義原則下的任何政策，從而實行之，憲政開始後，雖仍能決定三民主義原則下的任何政策，但實行與否，尚有待於國民大會的抉擇（監政權的副作用），國民大會是代表人民利益的，從而政府在決定任何政策之時，也不能不顧及人民的利害關係以定從違提供人民所要求的政策。所以人民雖未能在三民主義之外，主張任何政策，却可於三民主義範圍之內選擇任何政策。所以我敢斷言：在三民主義憲法之下，雖不能使人忘記三民主義與國民黨的關係，不得不承認國民黨仍佔着優越勢力，尚非全民政治的實現，但至少，也應該承認是黨治與民治的結合，非一黨專政可比。吾名之曰民治中的黨治。

（三）修正的代議政治

上面關於國體的規定，其演進的狀態，我們認為是黨治與民治的結合。民治一語，有廣狹二義，廣義的稱代議

政治爲民治，狹義的惟有全民政治，才算民治。那末，既是黨治與民治的結合，不是全民政治，是否便是代議政治？要解答這個問題，應該先明瞭代議政治的價值，再研究憲草中國民大會的性質。

一、代議政治的弱點 現代一般的政府制度，不問其爲君主或爲共和，大都含有民主的意味，就是普遍的都在應用着代議制度。代議制度是間接民主制，與古代希臘市府國家的直接民主制，顯然不同，雖則比君主獨裁來得民主些，究竟還不澈底。因爲代議制度是站在一個假定上面的，假定人民的公意，可以託由民選代表去代爲表示，代爲主張，其實這種假定，實在不甚可靠。何況它的缺陷，尚不止此。第一、代議政治的運用全仗政黨，正常的議會政治，所以比較切近民意之故，尤以議會中兩大政黨的存在爲其前提，如果多黨林立，根本即不能產生穩健的民意政治，以之殘民則有餘，以之福民則不足。盧梭說：「英國人在選舉之頃，果爲主人，選舉完畢，即爲奴隸。蓋人民在選舉代表之時，確顯示其爲國政的發動點，但在選舉終了以後，人民便無權過問，代表的行爲，即有不利於民，非任滿以後，亦無法控制，此所謂議會專制。第二、代議士的選舉，也全操縱於政黨，其候選人名單，完全由政黨提出，人民雖有選舉權，事實上却爲政黨候選名單所限制，不能自由抉擇，而政黨所提的人，又完全是一些職業政治家善於奔走活動的政客，絕不以才能爲標準。同時，政黨的存在，大概都是有一種經濟上的潛勢力伏在後面，自從資本主義勃興以後，資本主義國家的政黨，是資本階

級的御用機關，因之議會的意見，全是代表資本家的利益，於大多數民衆則漠不相關。第三、在代議制度中，立法權，是議會重要的職權，非但有權監督政府，并且有權指導政府，操縱政府，馴至政府之一舉一動，無一不受議會的牽制，無一不唯議會之馬首是瞻，因此，議員在政治上便形成一種跋扈飛揚的怪物，英國人常說：「議會除不能變男爲女外，是萬能的。」總理說：「英國只是一權政治」，亦即此義。不但如此，法律爲推動政治的根據，將立法權界諸議會，初以爲甚合民主的目的，不知今日社會關係，日益分化，立法工作，日形繁複，此種職業化的議員，常有不勝任之虞，以是議會的威信，有逐漸減低的傾向。

二、國民大會特點 再看我們憲草中的國民大會，是不是也同代議制度一樣，具備這些缺陷。憲草中的國民大會，有三種特性：一爲權能分開的理論；二爲候選人的考試制度；三爲國民大會不兼立法機關。人民有「權」政府有「能」，用四種直接民權的「權」，來監制政府五種治權的「能」，這就是權能分開的理論。代議政治所以不好，全在於議員選出以後，人民即無權過問。人民既有了權，便不怕政府不順從民意；而國民代表所有的，也僅僅是「權」，也不怕國民代表用來壟斷民意。同時，人民非但有權選出代表，并且有權罷免代表，這就是說，非但授權代表去監政，并且必要的時候，自己仍有最後決定的大權。所以代議士雖說是人民的代表，却可以不理人民；雖應對人民負責，但人民課責的方法，極不完備。而國民代表則不然。這是救濟代議制度第一種缺陷的。

憲草規定各種公職候選人，須依考試詮定其資格，國民代表的候選人，也須經過考試的（第一次國民大會例外）。用考試來定候選人的方法，當然比用政黨來提名的方法要公正得多。有才能的人，可以從考試謀出路，當然不必仰資本家或任何黨派的鼻息。即就資本家方面說，要拉攏一個毫無政治地位的政客，當然要比運動經過考試的候選人容易得多，那末全權政治的危險，便可大量減少，不過有人以為普通官吏，需要專門知識，雖宜採取考試制度，至於人民代表，究竟與官吏不同，他們的職分，在發表人民的公共意見，似無採用考試制度之可能，因為公共意見是無法考試的。這實在是不明瞭代議制度的議員與權能區分的國民代表性質上具有重要不同之點。代議制度下的議員，認為是民衆的樣本，代表人民公意的。所謂人民公意，自盧梭以來，根本就虛玄，是一種不可捉摸的東西，惟其如此，代議士便自居於代表人民公意的地位，議會的意思，便認為是全國人民的公意；他是一種職業式的毫無能力的政客也好，他是代表資本家的利益也好，人民要反抗的話，便不啻戕賊人民的公意；結果議會王（King of Parliament）制度，由此成就。權能區分中的國民代表使不如此，他們只是人民的公僕，其責任在辦理國家特定公務，也是廣義公務員之一，並不認他們為民意的代表，亦不認人民公意為實在常存的東西。可是這并不否認國民的立場，也不是說國民代表可以買國民福利於不顧。惟其應該對於國民負責，應該為民衆努力服務，他們便不得不有水準上的知識與技能，以為人民信賴他的標準；萬一他失

去國民立場，違反公共福利，自然是有虧守，便可予以直接制裁。因為他們不是代表人民公意，只是人民的公僕，不會發生人民制裁公意的矛盾。所以候選人考試制度，是救濟代議制度第二種缺陷的。

憲草更有一個卓異的地方，每易為一般人忽視，一般人只知考試監察兩權的分立，為五權制度的特點，不知立法權的獨立，尤為最進步的方法。列國議會監政權，雖有大小之不同，却總含有積極的參加政府工作的機能，也就是含有治權的一部分，即使美國法系的三權分立憲法，他們的國會，也兼政府的立法權，因此，不是造成議會萬能，便是應用制衡（Checks and Balances）原則，儘量牽制行政權的運用；而現代日趨繁複的立法工作，又不得相當專門人才參與其間，惟有流於草率粗疏之一途。國民大會的權限明確，既不足為治權行使之累，而立法為獨立治權之一，其人選又有政府任命之半數（憲草第一百四十三條）以符近代專家立法之潮流。故大足救濟代議制度的第三種缺陷。

在孫先生遺教中研究國民大會的性質，很有歧義。早年的著作裏面，似乎國民大會只是國民代表所組織的代議機關，其確切名稱，應該是「國民代表會」而不是「國民大會」。但在他最後著作的建國大綱裏面，一則曰「每縣自治成立之後，得選舉國民代表一員，以組織『代表會』參與中央政事」（第十四條）；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；（第十六條）再則曰，「全國有過半數省分達至憲政

開始時期……則開「國民大會」決定憲法而頒布之。對於中央政府官員有選舉權，有罷免權，對於中央法律，有創制權，有複決權」（第二十四條）。前者是關於「國民代表會」的規定，後者是關於「國民大會」的規定，顯然是表示「國民代表會」和「國民大會」并非一物。行使政權的機關，除却國民代表會（即與憲草的「國民大會」類似）以外，尚有一種國民大會和瑞士的公民大會一樣，由公民全部直接構成，或和德國等的公民投票制一樣，由公民全部直接參加投票，這便是所謂直接民權。而憲草中的國民大會，便不足以語此，只是一種代議機關而已。這當然因為中國幅員之廣人口之多，不便行使直接民權，而教育不普及，又為行使直接民權的障礙，所以有這種適應國情的規定。然則它與代議制度無別麼？根據上面的論斷，有了權能區分的理論，重定民主政治之形式，有了候選人考試制度，以濟選舉制度之窮；有了立法權獨立的方法，以避免代議政治之流弊，都迥非古典派的代議制度可比，（註4）我們名之曰修正的代議政治。

（四）五權制度下的集權政治

我們要研究憲草中關於中央政治的規定，首先即發生一個問題，就是中央政治制度，究竟是現代那一種類型的政治制度；現代各國政治制度，其中間的機關，必定含有三大部門：即立法，司法，行政。除司法一部，大概都採嚴格獨立的原則以外，其餘行政部的組織，各不相同，其與立法部的關係亦不一律。我們可分別三種形式觀察；其一為委員制，在此種制度之下，在今國家行政機關之職權

，不由一個元首行使，而由一個眾組織之合議團體行使，構成此合議團體之分子，彼此立於平等地位，其與立法部之關係，則完全成為立法部的委員會，其形式同於一個大機關中的小機關。其二為總統制，在此種制度之下，元首自兼行政首長，負責實際政治責任，國務員僅對於元首負責，國務員之進退，係以元首之信任與不信任為轉移，而不以其他機關之信任與不信任為轉移，因之行政部與立法部之關係，不但表面上是兩個分立的機關，實際上也是彼此獨立不相侵犯。其三為內閣制，在此種制度之下，元首不負責任，其命令及其他行為須經國務員同意，而國務員則對於議會負責，因之行政部與立法部之關係，表面上雖仍為兩個分立的機關，實際上兩個機關，不惟不是分立的，並且是相依為命的。

基於上述三種政治制度，我們可以首先斷定的，憲草中的中央政治，當然不是委員制，因為不是一種合議團體來行使行政機關的職權。其次，要分別是總統制，抑是內閣制，須認清憲草中元首與行政部的關係如何。試剖析如下：

第一、總統不兼行政首長，在五權制度之下，五院處於平等地位，中央政府行使行政權之最高機關為行政院，行政院院長即為行政首長（第五十五條及第六十條），總統為五院以外獨立設置的國家元首（第三十六條）而非行政首長。

第二、總統擔當行政責任，元首本有直接擔負行政責任的實權，元首與不負任何政治責任的虛權元首之分，憲草中的元首，雖不兼行政首長，却不是不負行政責任的。

憲草規定立法監察兩院，各對國民大會負責（第六十三條第八十七條），司法考試兩院院長，雖由總統任命，但也是對國民大會負責（第七十七條，第八十四條），只有行政院院長副院長政務委員及各部部長各委員會委員長，則由總統自由任免（第五十六條，第五十八條）且并不直接對國民大會負責，而各對總統負責（第五十九條），總統則對國民大會負責（第四十六條）。這種現象，總統實際上擔當行政責任無疑。（註5）。

就總統不兼行政首長言，與總統制異，與內閣制亦異。在三權憲法國家，其總統無論是否享有行政實權，名義上則都為行政首長，以與立法機關之議會相對立，故不獨美國實權之總統自兼行政首長，即德國威瑪憲法下虛權之總統，仍兼有元首與行政首長之資格。而五權制度下之總統，不獨不兼領行政首長，并無行政機關向立法機關負責之可能。這都是與任何三權憲法國家的總統制或內閣制相異之處。次就總統擔當實際政治責任言，與內閣制固異，與總統制亦異。第一、行政院為法定中央政府行使行政權的最高機關，得向立法院提出諸種議案（第六十一條，第六十九條），且得副署總統關於行政事件之命令（三十八條），而總統制下之內閣或國務員，則非獨立的治權機關，不能離開總統單獨對外有所作為。第二、行政院及其各部會長官，對總統負責，總統則對國民大會負責，國民大會對於總統有直接罷免權。而總統制下之閣員，雖亦對總統負責，總統自身却只對人民負責，不對另一人民代表機關負責。故總統制為元首親攬行政權直接自負行政責任之制

度，憲草則為總統操縱行政權間接擔負行政責任之制度。

五權制度有其卓異的理論，有其嶄新的輪廓，有其微妙的運用方式，斷不能與一般純粹的總統制或內閣制相提并論。言其特點：政府五種治權，由五個并立的院去掌管，其關係不全在行政與立法。故五院各對國民大會負責，行政院不對立法院或監察院負責。此其一。五院之上有一個國民大會，代表人民監督五院政府，國民大會與五院不處於對等的地位。其作用不在立法與行政的制衡或互助，而在政權與治權的區分。故立法院亦為治權之一，離人民代表機關而獨立。此其二。因為總統擔當實際政治責任，除行政院院長，當然由總統自己任免外，至於立法監察兩院長的任免，均非總統所能問（第三十二條第一項第二項），其餘司法考試兩院院長，雖由總統任命，却祇對國民大會負責，惟國民大會乃有罷免之權，而依憲草第三十八條又有「總統公布法律發布命令，均須經關係院長之副署」之規定，故總統公布之法律或命令，如不為關係院院長所贊同，仍得自由拒絕副署而無憚，足以保持五權分立之精神。此其三。

此外，總統還有一種為五院緩衝的任務，一方面發揮五院的制衡作用，一方面發揮五院的調劑作用。

第一，總統的提交複議權，憲草第七十條規定「總統對於立法院的決議案得於公布或執行前提交複議。立法院對於前項提交複議之案，經出席委員三分之二以上之決議維持原案時，總統應即公布或執行之。但對於法律案條約案得提請國民大會複決之。」此種調劑作用，不僅存在於行

政與立法兩院之間，實存在於五院之間。因為各院關於其主管事項得向立法院提出議案（第六十九條）假如為立法院所否決，或立法院為各該院所不願意的修改的時候；又立法院有決議一切法律案及關於外交財政等重大事項之權（第六十四條），假如為關係院所不樂接收，以致不能付諸實施的時候，都可以由總統提交立法院覆議。各關係院只須取得少數立法委員的贊助，即得取消其原案，糾紛由此而解；即仍維持原案，如為法律案或條約案，總統尚可提請國民大會覆決，并得召集臨時國民大會（第三十一條第三項）以為覆決，俾得正當解決的途徑。

第二、總統的召集會商權憲法第四十五條規定「總統得召集五院院長會商關於二院以上事項及總統諮詢事項」此種調劑作用，雖係會商性質，并無任何拘束力量，而其適用之範圍則較提交覆議權更加廣泛。蓋國民大會，既非常設機關，從而五院間因行使職權而發生的種種積極的與消極的爭議，並不得適當之斡旋與調處。以總統的超然地位，使各院間有相互聯絡共同商酌之機會，為求政治上之靈敏運用，不徒有益，且甚必要。

以上都是憲法關於五權制度立法之精神。不過，總統位臨五院之上，又為一種實際擔當行政責任的實權元首，已如前述，在運用上與五權制度的基本原理，有無侵犯五權分立之可能？則為亟待研究之問題。試將總統與五權之關係，分述於後：

一、總統與行政權 總統負實際政治責任，發布行政命令，當然為其最重要的職權。憲法第四十四條規定：「國家遇有緊急事變或國家經濟上有重大變故須為急速處分

時，總統得經行政會議議決，發布緊急命令，為必要之處置。但應於發佈命令後三個月內提交立法院追認」。此即所謂緊急命令權。命令本以不變法律為限，但是此種緊急命令，基於憲法的授權，不但可以變更法律，即憲法賦與人民之權利自由，亦得變更或停止，其性質之嚴重，於此可見。在一般崇尚自由諸國，若英若美若法，行政機關雖遇非常緊急事變，本亦不得頒發變更法律之「緊急命令」，而在德奧日本諸國，行政機關却保有此種頒發緊急命令之權，這原是君主政體之一種遺產，則至公法學者如耶律芮克（Jellinek）諸人，且認此權殆即國家之一種自衛權（Staatsnotrecht）誠不足以為訓。（註6）憲法亦授總統以此權，初意當在適應時勢的需要，以濟法律之所窮，但一細察其頒發的要件，除「情態的認定」與「必要的範圍」，可以不論外，所謂「經行政會議議決」的要件，行政會議的組成員，固都是總統自由任免的行政院院長政務委員及各部會長官（第六十條）當然「有議必決」。而「提交立法院追認」的要件，無論為期三月，已事過境遷，徒成具文；即及時提出，立法院的如命追認，又將與後面所述全在總統掌握之中。故這種規定，於國家法律的效力與人民之權利自由，都與以極大的威脅，不只是總統權力的消長問題。

二、總統與立法權 據憲法規定，立法院的立法委員，半數雖由國民大會選舉，另半却由立法院院長提請總統任命（第一百四十三條一項一款）。總統既有任命的決定權，即使立法院院長不盡是提請總統所需要的人，而總統

却儘可自由選擇其自己所需要的人。那麼，總統提出的議案，還怕不通過，立法院有所決定，還怕不能迎合總統的意旨麼？

三、總統與監察權 在權能區分的制度下，監政機關為國民大會，總統如有違法或失職的情事，惟有國民大會可以制裁他。但是國民大會的會期，三年才一次，而又是這樣龐大的組織，這當然不能充分行使它的職權。國民大會閉會期間，雖得由監察院提出彈劾，但是要有全體監察委員二分之一以上之審查決定（第九十二條）乃可。而監察委員之半數，其產生方法，也同立法委員一樣，由是總統任命的第一百四十三條一項二款），能希望這種「審查決定」真有試驗的時候麼？

四、總統與司法考試 孟德斯鳩說：「在三權中，司法權的獨立，不成問題」，本來司法審判職務，與行政權很少發生關聯的。考試權也是一樣。憲草規定司法院院長與考試院院長之產生，異於立法監察，不由國民大會選舉而由總統任命，大概就是根據上面的理論，同時，又向國民大會負責，以為不會發生流弊的。我現在要問，司法院有統一解釋法律命令之權（第七十九條），又享有憲法解釋權，假如國民大會有如上述之情形不能充分行使其監政責任，而司法院院長遂毫無忌憚，不因為總統享有任命權而影響其解釋權麼？

誠然，上述關於總統優越的地位，我們不能否認。是否真足影響五權制度的基本原理。我們固不能遽作否定的論斷，但憲草中關於中央政制的規定，雖說對於五權制度

的運用方面有了相當的變通，至少仍能保持五權制度之精神。從孫先生遺教裏面研究，五權憲法的特質，不全在於五權的分立；政權與治權的區分，乃為其基本骨幹。這說：不但在使人民有「權」，可以監督政府，並且在使政府有「能」，能夠自由施政。列國由人民代表機關用來牽制政府的立法權，我們則劃作政府權；列國附屬於立法部用來牽制行政部的彈劾權，我們則別為監察權。其用意，不只在使人民只有政權，不能隨時與政府為難，即在政府權方面，也竭力避免互相搗亂的可能，來完成政府有能的條件。基於這種信念，五權制度并不要求五權絕對分立的，因為在分立的情勢下，不但人民利用創制權複決權罷免權來反抗政府，而政府又天天講究制衡（Checks and Balances）的運用，如何成爲一個有「能」的政府，但這不是說，五權政治可變爲一權政治；也不承認憲草的政制有流入「一權政治」或純粹獨裁的可能。第一、五種治權，雖不必嚴分，但如上所述，憲草中關於五權之規定，仍保有相當的監制作用，以減輕國民大會的責任，這可見在政權與治權區分之中，仍有五權分立的必要。第二、國民大會的監政作用極爲廣泛；在積極方面，可以利用創制權制定自己所要求的法律，又可以利用複決權，廢止自己所反對的法律。在消極方面，可由創制權的作用，使政府恐怕國民強迫而即制定國民所要求的法律，又可由複決權的作用，使政府恐怕國民反抗，不敢制定國民所反對的法律。所以總統對於立法院的優越勢力，將得不到充分的應用。復次，國民大會罷免總統副總統五院院長副院長及立法

委員監察委員之權，又得自行召集臨時國民大會（第三十條第二項）以行使之，就總統自身言，既不能為所欲為，就其與五院之關係言，五院亦將不能唯命是聽，而不求真正民意之所在。故總統雖處於優越的地位，仍無流入獨裁的危險。

社會愈進步，政治問題愈複雜，單純的牽制制度，已經不能適應時代之要求。今日之責任內閣制，打行政部與立法部於一片，無論矣；即在極講究分權的美國，一九二一年之後，總統不獨取得預算的編製權，并可直接間接向立法部提出建議案或法律案，以濟權力分寄之窮。凡此都足證示極度的分權制度，已有不能存在之勢。反觀中國的現勢怎樣，國際風雲，日益險惡，社會問題，日益複雜，政府應付之策，有瞬息萬變的必要，像議會政治那樣漫漫審議，漫漫表決的制度，為保障人民的自由誠審矣，為增進國家之自由則未也。憲草界予總統優越的地位，其根據當即在此，而仍不失五權制度之精神，形成一種依據總理遺教，適應世界潮流與中國現勢的綜合制度，吾人名之曰五權制度下的集權政治，雖非至當，料亦近似。（註7）

（五）結論

憲法草案，融合孫先生的政治思想及中央原則於一爐，造成一個嶄新的存精去粕的內容，立法院的努力，值得吾人稱許。就其政治制度而論，從黨派的立場，則為黨民同治，（民治中的黨治）；從人民的立場，則為修正的代議

政治；從政府的立場，則為五權制度下的集權政治，一方面「尊重革命之歷史基礎」，一方面「斟酌實際政治經驗」與國民的政治能力，而造成「運用靈敏能集中國力」的制度，可謂是一種最能尊重事實的政治設計。不過我們尚不以此為滿足，就是憲草自身亦未嘗以此為滿足，因為這裏面包含民主的意味，究嫌甚微。故基於憲草自身的宣示，對於地方自治的完成，期待亦甚為殷切。

民主政治的理論，含有三種條件；一為民意政治即政府的行政，必須服從民意，國家所作之一切事項，應為一般民意所要求，絕不許可有違反一般民意之實現。一為法治政治，即政府的行政，必須依照法律，非法律所許可者，則不能有所舉措。一為責任政治，即政府行政，若有違犯民意或觸犯法律之點，便有損於人民權利，危害國家前途，政府須負其責。（註8）根據這三種理論，來衡量憲草的價值，當然感覺到地方自治完成以前的憲政，尚只是一種過渡時期。憲草第二條規定「中華民國主權屬於國民全體」，其表現方法，則在國民大會。而國民代表之選舉，以法律定之」（第三十五條）依據第一次國民代表之選舉與產生的方法，真能代表民意麼？現在的中國人民，也真有健全的民意麼？即使我們的國民代表不是代表民意的，但他們真能為人民謀利益滿足人民的希望麼？用這種機關監督政府，不管政府是分權或是集權，能希望政府實行法治麼？真能課求責任於政府麼？論者謂現在中國人民的程度，尚不能運用民主政治，其責任本不在國民代表，而在全部人民。故過渡時期的憲政，雖具有民治形式，但真正

民治的實現，并非憲法草案所預期。

全國地方自治未完成以前，公布憲法開始憲政，不過是適應現時國家情勢之舉，原非孫先生遺教所昭示。所以在此一時期內政治制度，為民治，為黨治，抑或是獨裁政治，不應該有什麼奢望或苛求，即視為訓政時期之繼續，亦無不可。不過在地方自治完成以後，情形便不同了：人民有了相當的知識能力，具備相當的參政素養，以樹民治之基礎；國民代表的產生，必能完全符合「普通、平等、直接、無記名」而又以考試定其資格之規定，以固民治之方式；縣長由人民選舉與罷免（第二百零六條）以示民治之榜樣，立委監委不由總統任命，以符民治之精神。此時的政治制度，除立委監委與國民代表的產生方法以外，形式上雖仍如本文所述，尚無其他變更，但是實質上的進步，便不可以估量了。假如我們說，憲政初期的政治制度，只是一種建築的圖樣，那末，自治完成後的政治制度，便已舉行了奠基典禮。其意義的差別，殆將如此。

憲草第一四五條規定，「促成地方自治之程序，以法律定之」。我們希望把憲政初期，當作履行地方自治的時期，同時希望第一次國民大會的代表們，擔負着這極重要的使命，在開會的時候，運用創制權，創制一種促成地方自治的法律。俾憲草中一種最進步的政治制度，早觀厥成。

（註1）參閱東方雜誌第三十三卷第十一號中華民國憲

法草案。

（註2）參閱吳經熊中華民國憲法草案的特色。見東方雜誌三十三卷十三號。

（註3）參閱李劍農政治學。

（註4）參閱金鳴盛五權憲政論集。

（註5）參閱孫科憲草中之元首制見法學月刊創刊號。

（註6）參閱王世杰比較憲法。

（註7）第一、「集權」一語，通常用來說明中央與地方之關係，即中央「集權」或地方分權問題，此地則用來說明五權制度的運用方式。第二、地方政制，原亦為政治制度中應討論的問題，但本文略而不述，這是因為一般單一國憲法，本不發生此問題；憲草中雖有地方制度之規定，而所謂「省政府執行中央法令及監督地方自治」（第九十八條）與孫先生遺教所謂「省立於中央與縣之間，以收聯絡之效」，無甚差異，其地位殊不重要；而縣則以地方自治尚未完成之故，尚不足以衡量其價值。不過憲草中的地方政制，亦尚有其特殊之點，惟以牽涉太大，容將另文論之。

（註8）參閱薩孟武中國需要那一類憲法。見文化建設二卷三期。

鄒 平 實 驗 縣 政 的 剖 視 (續三)

馬博厂

第四章 縣政建設實驗下

第一節 農業改良和農業推廣 (註二)

農業改良和農業推廣，是一種技術的工作，非有專門的人才和科學的方法，不能從事進行的。鄒平的鄉村建設，是以中國經濟建設為目標，而經濟建設又以復興農村為前提。由農業以引發工業，是完成中國經濟建設的一個路子。同時鄒平是在試辦鄉學村學的制度，作「推動社會組織鄉村」的工作，這種新社會新農村，是以教育訓導和精神訓練為裏，而以發展經濟改良生活為表，表裏相應，鄒平的鄉村建設才有基礎，所以從各方面看，農業振興的工作，對於鄉村建設運動，關係是非常重要的。鄉村建設運動的人，對於鄒平縣政實驗負有計劃和施行的全責，但他們并非農業專家，缺乏專門技能，所以設法與省內專門機關和國內學術團體取得合作，一方在鄒平成立農場，為農業改良和農業推廣的重心，利用各省各機關團體研究的結果，在鄒平推廣。下面我們便要分敘鄒平農業機關的工作計劃，組織情形，研究和推廣兩種工作的狀況。

工 作 計 劃

鄒平的農業工作，是整個鄉村建設的重要部份，我們在前面已經說過，而在農業改良工作的本身，亦有其整個的計劃，它是以鄒平全縣經濟的環境為對象的，是要使得農業事業，能夠社會化，普遍化，也是要以生產的增加，

樹立鄉村學經濟的基礎，他們一方面注重量的增加，謀求農村改良事業的推廣，一方面亦講求質的改進，繼續研究，希望將當地的種子，肥料，種法等等重要生產的原素，逐漸改良，他們又為節省經濟和時間的原故，所以常常搜集各地農業機關試驗已有成效的品種，在鄒平先作一度的區域試驗，將有效的結果，以表證的方法，推廣於當地的農民；他們更利用合作社的組織，提倡改進生產的事業，推廣起來，更外便利；因為農場設於縣城左近，又受研究院行政上的直接指揮，所以研究院的各部學生，及其他臨時訓練團體，皆能以此地為研究實驗的場所，又很容易將實驗的結果，由這班學生帶回鄉間從事推廣。

農 業 機 關 的 組 織

鄒平的農業機關，就是研究院直設的農場，組織非常簡單，設主任一人，技士二人，事務員一人，現因研究院畢業學生，須留在農場練習，因此增加不少實際工作人員，對於事業的進行很有幫助。農場的工作人員雖少，他們的工作仍分兩步進行，一為推廣部，一為研究部。而研究部又分農藝，園藝，畜牧及病菌四組，如此分配，目標較易確定，對於工作是有利的。至於這個機關所用作研究和推廣的根據地，則有如下的設置：一為農場的本身，亦即農業技術工作的大本營，在縣城附近，共有田地六十餘畝，房屋六十餘間，為各種園藝作物及動物的試驗

場所；二為棉麥育種及繁殖的場所，共計四百餘畝，散在鄒平四鄉；三為養蠶場一處，佔地十餘畝，四為養蜂場一處，是借用廟宇的場所而作試驗的；末了更在濟南辛莊取得公地六百八十餘畝，與華洋義賑會及金陵大學合作，成立合作農場，專作各種作物育種之用。得着以上各種試驗的場所，鄒平的農業機關已有英雄用武之地了。

研究工作

鄒平的農場，對於農業技術的研究，是不斷的嘗試，但以限於人才和經費，尚不能看出多大的成績來，我們若就他們所做的報告而論，當然他們研究的範圍很廣，我們現在只就其比較有成績與有興趣的幾件事加以介紹。在畜牧方面，有豬種與雞種的改良；在豬種方面，利用波支種豬與鄒平豬雜交，行「貴化法」，想要育成近似波支豬的改良新種，又用波支豬與曹州豬雜交，想要育成合乎理想標準的改良豬種，現此種貴化工作已進至第四代，新豬品種良好，體重加大，試驗或有成功的可能，這是一件值得注意的事；在雞種方面，現用來克抗雞與山東壽光雞及日本名古屋雞純系選種，然後以來克抗雞與壽光雞雜交，希望養成卵肉並富的雞種，這是進行中一個很有趣味的研究。其次是蠶桑的研究，而在這方面注重品種的改良，蠶病的防除方法，以及乾繭繅絲的研究。在農藝方面，對於棉花，小麥，穀子，高粱，大豆等品種改良和育種方法，適合各地的方法加以研究，此外對於農產製造，如醬油及味精的研究，及水利農具的改良，如鑿井，犁耙等的改良，都在農場研究之中，這些研究工作，如能得着人力上的輔

導，成效或能增大。

推廣工作

鄒平農事的推廣，是與合作事業有密切的聯絡，在下節我們敘述合作事業的時候，就可以看出來；這裏我們單就推廣的原則，和推廣的成績略加敘述，使讀者得一個實際的印象。鄒平的農業推廣，是要按着本地風土之所宜，和人民的需要，分區進行推廣的工作，並分配推廣的材料，又以鄉學村學的組織，為推廣事業的策源地。在鄉學村學的地方，即以農業推廣為充實各種合作組織的方式。根據這幾種原則，他們曾作到以下幾種推廣事業並已收到相當的成績：（一）棉業推廣，鄒平現已推廣純種脫里斯美棉為目的，成績甚好。退化的美棉，每畝的產量，最多不過一百二十斤，脫里斯美棉，每畝則可收至一百四十斤以上，退化美棉僅可紡紗二十支左右，脫里斯美棉則可紡出三十六支以上的細紗，以此成績，年來推廣的區域，愈過愈廣，二十一年推廣的面積為八百七十四畝，二十二年到了二萬三千二百六十餘畝，二十三年到了四萬一千二百八十餘畝，二年之間，增加將近五十倍，現在已將普及全縣了。（二）蠶業推廣，對於蠶業推廣，農場方面，注意指導農民，防除桑樹害蟲，協助蠶戶解決蠶病問題，設法消滅土種，設立試育表證室，指導烘繭繅絲，在此絲業凋零的今日，鄒平的蠶桑事業，經過這種種的指導，已漸有起色。（三）豬種雜種的推廣，波支豬與鄒平豬雜交後，經一年的飼養，比較鄒平豬多長肉五十斤，於是可多得豬價八元，自二十年八月至二十三年十二月，此種雜交豬，共產四

萬八千一百一十三頭，如每頭以多收入元計算，則在豬種推廣方面，農場已為鄉平農民加增十四萬四千九百零四元的收入了，本地的雞種，每年產卵不過八十餘枚，如與來克杭雞雜交，年可產卵一百七十餘枚，已超過原來的一倍，如再改良雞種可到二百三十餘枚，這一種的推廣事業與農民的生計，將有重大的關係。此外農場對於作物森林等類生產事業，亦有推廣工作，不過效力未彰，所以我們姑且從略。以上所舉的三四種推廣事業，已夠表現他們努力的結果了。

第二節 鄉村合作實驗(註二)

合作事業為今日國內鄉村建設和農業復興的一種重要工作，在鄉平自然非常的重視，而且鄉平的實驗，就是要以合作制度為本位，造成新的經濟，社會及文化的制度，所以我們對於合作事業，在鄉平發展的情形，要特別加以敘述，並望讀者予以密切的注意。我們敘述鄉平合作事業，所注重的是他們的特殊政策和精神，他們用以推行合作的辦法，以及由此特殊的精神和方法所發生出來的效果。因此關於鄉平合作社的會計制度，組織的步驟，以及一切營業管理的規則和技術，都是一些合作方面的手續及專門問題，大家可以參考中央及地方的合作法，規和專家的著述，我們在這裏就不加以敘述了。以下我們所要敘述的，就是鄉平對於合作事業所取的政策，所設立的指導機關，在推進的時候，如何施行合作訓練以及如何利用鄉村學作合作組織的核心，最後我們要說合作社在鄉平的現狀，以及幾年來所得到的成績，希望讀者藉此對於實驗縣的一個

最重要的活動，得一個相當的概念。

政 合 策 作

鄉平對於合作事業，抱有遠大的目標，是要走合作的路，進至新社會制度的階段，雖然這種目標，在目前不易實現，有點近於理想，不過他們能從大處着眼，將合作事業與鄉村建設連成一氣，是值得我們稱述的。鄉村建設是由救濟農村而起，而合作制度實為救濟農村最好的辦法，一則因為帝國主義的經濟侵略，外貨傾銷的壓迫，不藉合作的力量，無法加以抵制；一則農村歷經天災人禍，已破壞無餘，而固有的鄉村社會，又是一盤散沙，更非藉着合作辦法，不能謀求鄉村建設，所以鄉平對於合作最低的要求，就是消極的農村自救。但合作事業并不僅限於狹義的鄉村自救而已，是要在積極方面，對於社會國家有莫大的貢獻。他們要利用生產合作，從事於生產技術的改良，由農產製造及生產運銷的合作，以求工業的發展，由集團的經營，從事於生產必需品的供給，以達到分配社會化的目的，從合作的種種方面，可以做到產均產及統制經濟的地步，所以他們說：「吾人理想的經濟制度，為生產社會化，分配社會化，社會主義的經濟制度」可見合作事業地位重要之一斑了。

根據上述的精神和理想，鄉平合作的目的和政策，就是要以合作的方式，增加鄉村生產，節省鄉村消費，並建立公營，公享，公有之社會資本及經濟制度，他們為要實現這種政策，合作社的組織，業務和進程都能有一貫的精神。在組織方面，村有村社，鄉有鄉聯合會，縣有縣聯合

會及縣聯合社，與村學鄉學縣學並立，一為經濟組織，一為文化組織，二者相輔為用，以謀社會的改進；在業務方面，要（一）以生產合作從事於生產技能之改進，農產販賣之經營，農產製造之經營，以繁殖物資；（二）置重用業務，一以改良生產工具，一以移生產工具為公有；（三）以購買業務為基點，抵於分配社會化及消費統制之目的。至於合作社經營所增殖的財產，以提高公積金的方式，使多量歸公，逐漸完成經濟生活的社會化。在合作社的拓展方面，他們的政策，有以下的七點：

（一）合作社之組織：由舊社之整理，進而為新社之發展。由村社之建立，進而為鄉縣聯合會之建立。

（二）合作社之業務：舊有合作社，由原有業務之整頓，進而兼營他種業務，新成立之合作社，由單一業務開其端，進而為業務兼營之發展。

（三）合作社之經營：由農業技術之改良，進而為商業之經營，更進而為工業之經營，由生產工具之購買，進而為生產工具之製造，由生產必需品及生活必需品之購買，進而為地方生產品之分配及外貨輸入的統制。

（四）合作社之利益分配：由社員獲利，進而提高公積金，建立合作基礎，更進而提高公益金，俾社員共享其利益。

（五）合作社之活動：由經濟事業，拓進而於有關社會改進之一般文化事業。

（六）合作社之資金：由利用外資，進而為合作金融之建立。

（七）合作社之教育：由鄉學村學之輔導，進而完成合作社自身之教育功能，更進而與鄉村學相互運用，以發達教育。

合作指導機關

鄉平合作指導工作，在前有研究院農場負責擔任，計有林業合作，棉業合作的各種組織，以後縣政府第四科主持建設工作，亦有指導合作事業的職務和工作。鄉平以合作制度為經濟建設的主要方案，自有集中指導力量，統一計劃的必要；同時他們看到各地合作事業，或屬於金融機關，或屬於社會團體，或屬於學校，或屬於政府，都感有呼應不靈的缺陷，所以決定將行政，技術，金融和社會各種團體打成一片，組織合作事業指導委員會，即於二十四年成立，指導委員會的組織是這樣的：委員會設委員長一人，由縣長擔任，委員若干人，由研究院講授合作的導師。農場的技士。金融流通處的經理以及縣政建設科的科長與技術員擔任，委員長以外，添設常務委員補助委員長執行委員會的決議，就是說縣長本身事務太繁，只能利用他的地位和職權，不能靠他負責推進合作事業，只能以合作專門人才處理日常的事務，如是行政和學術才可打成一片。委員會分三組辦事，第一組管合作行政及合作教育，第二組管合作金融，信用合作社及合作倉庫的指導，第三組管其他各種合作社的指導。各組設正副主任一人，均由委員兼任，及各設幹事及助理幹事若干人，輔導會務的推行，這就是他們合作行政的機構，也就是推進合作制度的中心力量，指導委員會對於事業的推進，是取「上分下合」

和「內分外合」的原則，這就是說在會內多半注重研究設計的計劃的工作，所以比較專門化，要分頭負責進行，在會外則須注意指導的工作，要以同樣的人，分負各種不同的責任，所以對於一切合作制度的辦法，必須一一明了方能進行無礙，於是全體工作人員，回到會內就分頭工作，分組討論，彼此之間，儘量取得聯絡，到了鄉區則分區指導，共同負責，如此做法，委員幹事，對於合作社的普通知識都有研究的機會，學術經驗亦能同時長進，因有委員會的組織，在工作方面，分合都能運用自如了。

合作教育

合作教育的用意，是要訓練一班農民，明了合作的目的，價值和方法，也就是使知識份子領導農民走上合作的路子。關於合作訓練，他們一方面利用學校，一方面注重社會，分別施以合作訓練，如此的訓練，就是要培養適宜的合作社社員和職員，在學校內增加合作課程，使全體的學生實行合作的活動，對於合作社的社員，則勸其加入村學成人部，學習合作課程，並在合作社社務活動中，講演合作知識，對於一般的民衆，則在聯莊會訓練和青年義務訓練班加授合作課程，更在鄉村學各種活動中，培養合作精神，另外又組織合作先鋒隊，從事宣傳。爲求合作社職員及輔導人員，對於合作學科能以深造起見，所以又有合作講習會的舉辦和合作函授班的設立，使得散居各鄉村的教師及鄉村學的職員，都能不斷的研究合作的技術，增進他們指導合作的能力，以此種種教育的方式傳播合作的思想，和技能，久之自能養成合作的風氣，此種工作的重要性，

不待細述。

鄉學村學與合作的推廣

鄉學村學是鄉村一切建設事業的基礎，對於合作事業，當然不能例外，鄉學村學對於合作教育的關係，前面已經提到，這裏我們就要注意鄉學村學如何協助合作社的組織和指導。關於合作事業的推進和指導，合作事業指導委員會是處在主腦的地位，而鄉學村學猶其身體的四肢，受主腦的指揮，負推行計劃的責任，兩者的關係，是不易分開的，對於合作社的推廣，鄉學村學除負有教育的責任而外，有協助指導委員會施行調查，幫助組織，稽核賬目，經營業務以及誘導農民從事合作組織的種種任務；關於鄉學村中辦理合作社的情形以及需要改良的地方，都應當隨時提供於指導委員會，以求改善，在指導方面，凡組織合作社的程序，合作社股金的處理，會議的方法，以及各種表冊的填寫和應用，都在鄉學村學指導監督之下，換句話說，凡鄉村合作社所有的活動，鄉學村學的職員，都有參加的必要，他們如有疑問，需要加以解釋，工作如有錯誤，須設法加以批評糾正，並要隨時與職員作個別談話，振奮他們的精神，正確他們的觀念，作積極的鼓勵和倡導，鄉學村學責任的重大，於此可見一斑。

合作社的狀況

鄒平合作事業指導委員會的組織，雖然爲時尚短，但各種合作社的組織，在鄒平久已開始進行，并已得着相當的成績，在這許多合作社當中，比較重要而成功的，有梁鄒美棉運銷合作社，農村信用合作社，莊倉合作社，林業

合作社，營業合作社，以及鑿井貸款合作社，以下我們分別的加以敘述。

(一) 蘇鄉美棉運銷合作社——鄒平的農產，棉花是第一大宗，在前已推選美棉種子，後來逐漸退化，改用脫里斯棉種，由研究院農場指導，棉田逐漸增加，產量亦甚豐富，為保持棉花品質和推廣棉花種植計，農場於二十年組織美棉運銷合作社，二十二年縣政府復作事業整個的計劃，至於今年（五月截止）棉業運銷事業大有進步。我們現在先將蘇鄉美棉運銷合作社的組織和業務的概況，稍事敘述。即可看出鄒平棉花合作事業情形的一斑。他們的組織是以村為單位，每村設一村社，有時亦可聯合鄰近村莊合組一社，村社有社長有幹事，合七個村社以上，即可組織聯合會，由各村村社代表，推選委員若干人，組織會務委員會，總理會務，現有村社一百一十餘處，數量上的發展不少，但因此影響社的內容，所以自二十四年度起，鄒平對於舊社，積極的整理，對於新社，須經過預備的時間，才准有成立，而對於合作社社員的訓練，股金的征收，社務的考察，以及社員家庭狀況和教育程度，都非常的重視。希望質與量能同時並重，達到理想的目的。上年度合作社業務比較發達，共計運銷白花七萬三千一百零六斤，次白二千八百五十九斤，共合洋四萬三千零九十七元，此外更收棉種五十一萬六千九百餘斤，得洋九千八百五十八元，共計收回貸款三萬七千餘元，上年度結算以後，在收益方面，計棉花五千三百餘元，棉籽三千餘元，利息一千餘元，共收益九千餘元，除去開支運輸等費一千七百九十

餘元，淨餘七千餘元，以此留作公積金，獎金及純益金的支配，成績殊屬可觀，農民的信仰和興趣，亦因之大增。對於棉業生產和運銷合作的推進，亦將順利無阻。

(二) 農村信用合作社——信用合作社的組織，是要以農民自己的力量，樹立自己的信用，謀求農村金融的活動，而為農村事業發展的基礎。此種組織，需要每個入社的農民能明白自己的責任，能知道合作的需要，能有愛護團體的精神，所以它的組織非常困難，所需的指導和訓練格外的多。這自然要靠鄉村建設的領袖，負起全部的責任來，乃能避免社務的失敗。每社的組織，以十五人至二十人為度，每一社員至少須認一股，至多不得過五股，每股二元，每社置理事二人監事三人，由社員推選，全社借款的最高額不得過五百元，每一社員的借款不得過三十元，所借的款項，除因整理舊債，償還的期限以三年為度外，其餘皆當用在生產方面，償還時間至多不得過一年，至於利息，亦按償還時間的先後，而定其高下，但最高不得過一分五厘，此種信用合作社，在二十四年七月以前，有二十五處，共借款六千五百餘元，上年度對於舊社略事整理，對於新社更外注意，並鼓勵社員的儲蓄，所以社員的借款數目，比較減低，而償還的手續，亦比較完備，按合作事業指導委員會的調查，現有新社四十二處，正在組織和辦理登記的當中，經此整理之後，信用合作社的基礎，或許較前鞏固。

(三) 莊倉合作社，莊倉合作社，在鄒平是兼有倉庫和積穀的兩重用處，且以此鼓勵儲蓄，平準糧價，調劑農村

食糧的需供，建立農村經濟的信用，它的意義是很重要的。每一村的農民，有地在三官畝以上者，均得為合作社的社員，社務即由莊長或村理事負責創辦，利用廟宇或祠堂為倉庫，每年十一月開倉每一官畝收糧半斗，由社組織保管委員會負責保管，社員得向莊倉合作社借貸糧食，當時作價，限一年內償還，利息不過一分六厘，整個的莊倉，亦可由保管委員會議決，得向金融流通處借款，轉貸與社員，在糧價高漲的時候，倉中糧食須先售與本莊農民而後方能運外銷售，以免本莊人民損失，今縣現共有莊倉合作社一百四十七處，社員有九千四百六十五人，存糧有五千三百餘擔，亦可見鄒平莊倉合作社發達的情形。

鄒平因欲利用莊倉合作社，謀求農村金融的活動，於是訂出發行莊倉證券的辦法，以鄉為單位，按積穀的多寡，由莊倉保管委員會發行證券，用積穀為保證并歸金融流通處兌換，即以此種證券，分貸予莊倉合作社的社員，此種證券有一角，三角，五角的三種，如遇荒歉即可持此券至莊倉購買倉穀，在平時隨時可持證券至金融流通處兌換，每年由保管委員會同金融流通處結算一次，代兌之款月息一分，如有短欠亦歸莊倉負責償還。縣政府因恐證券的發行發生流弊，所以訂出嚴密稽核的辦法，以維持莊倉的信用，現第一鄉和第三鄉已分別發行莊倉證券，每鄉前後共計發行五千餘元，在施行法幣，缺少輔幣的時期，倉庫證券頗能救濟一時的需要，而對於現銀的流出亦有間接制止的效用，此為莊倉證券發行後一種臨時的貢獻。若大量的推行，甚易擾亂幣制的統一，萬一辦理不善，影響金

融的信用，危險不堪設想，這一點盼望能得當事者嚴密注意。

(四) 林業合作社——鄒平西南多山，宜於植林，但以往因護林的工作難有功效，所以有山無林，農場有見及此，乃於二十一年開始宣傳造林的利益，并成立林業工會，二十二年改為合作社，至二十三年是項合作社共成立三十處，造林八萬株，二十四年合作社增至三十八處，現在農場的面積有九千零八十畝，已植樹三萬一千餘株，(二十四年春季天旱)，預定共植六十八萬餘株，因有合作社的組織，社員已投相當的資本，加以職員的督促，所以關於森林的建造，保護和經營，皆有相當的成績。此外又由縣政府派員巡迴指導分別加以獎勵，更有農場負責育苗分散種子，所以造林事業，能在鄒平有長足的進展。

(五) 蠶業合作社——鄒平為蠶絲區域，土絲的出產，在昔頗為重要，今因受外絲的競爭，和人造絲的傾銷，蠶桑事業一落千丈，鄒平為求蠶桑事業復興起見，組織蠶業合作社以本地的居民，年滿二十歲有正當職業者為社員，組織社務委員會總理其事，現共有社十處，計社員一百三十七人，借款約達九百餘元。他們的目的，是要對於蠶種的改良，烘繭繅絲的辦法和運銷的工作，皆能得着相當的合作，免致失敗，希望他們能有光明的將來。

到此我們已經敘述幾種重要的合作社，現在我們附帶的敘述合作鑿井的辦法，作一結束，鄒平的天氣，一般的苦旱，農田需水灌溉，甚為迫切，縣政府決定鑿井貸款合作社的辦法，就是要救濟這種缺陷，他們利用公家的存款

，分貸於農民，作鑿井之用，而以合作社為負責管理和償還的機關。凡農民七人以上即可組織一合作社，每社貸款的數量以井眼的種類而有不同，井眼有土井，磚井，亦有水車井，所以貸款的數目，亦有由三十元至一百六十元的區別，在第一次舉辦鑿井貸款時，共借出九千餘元，第二次借出一萬九千餘元，現已分期償還，而鑿成的水井，共計四百二十四眼，內有水車井三百十三眼，磚井四十九眼，土井六十二眼，據說水車井每天能灌溉五六畝，如再加以改良，水的分量可以增多，這種辦法頗值得全國各地的參考。

第三節 風俗改良和精神陶鍊(註三)

鄒平鄉村建設最後的目的，是要創造一種新的文化，或是新的社會制度，所以他們對於社會的風氣，和精神方面，是非常注意，認此為鄉村建設成功的基礎。因為他們注意精神建設，於是在物質方面，有的時候竟不免忽略。所以初到鄒平或在鄒平不久的人，幾乎看不出他們有什麼建設的成績，但在我們與各方人物接觸談話以後，自然感覺他們大家都表現一貫的積極精神，這件事在鄒平縣政建設實驗上，需要我們注意的。關於精神建設，我們可以分消極和積極兩方面來說：消極方面，他們是注意風俗的改良，積極方面，他們是注意縣鄉各方人物精神的陶鍊。

在風俗方面，鄒平不算開通，甚少受着都市文明的影響，種種陋俗，如早婚，纏足，迷信等類，皆一一存在，實驗縣成立以後，對於此等陋俗，分別加以取締改良。鄒平一般的農民，結婚的時間很早，且多女大於男，男女年

齡的差別，有時竟至十一二歲之多，勢須加以取締，鄒平為此根據省令規定取締婚姻陋俗辦法，男子未滿十七歲，女子未滿十五歲，不得訂立婚約，又男子未滿十八歲，女子未滿十六歲，不得結婚，在婚禮方面，禮金不得超過一百五十元，如違此項辦法，縣政府即以行政權從事處罰，而各鄉學又負責辦理登記手續，以資考核，辦理以來，成績昭著。以下我們引證縣政府一段公文，便可看出他們對於取締此種陋俗所具的精神：「本縣人民對於婚姻陋俗，相沿已久，上項辦民及施行細則取締婚姻陋俗辦法及其施行細則，雖經明令公布，然非使家喻戶曉，并有負責督飭切實奉行之人，隨時督責，仍不足以收澈底改革之效果。故縣政府除布告全縣民眾週知外，并派定專員分赴各鄉鄉學，召集各村莊長，及各村莊小學教員談話，以資宣傳，并指導各鄉鄉學辦理登記事宜。至於登記手續，至為簡單，其人民訂婚申請書及鄉學核准通知書，均由縣政府分別印妥，令發鄉學保存。如有訂婚者，其訂婚者之男女本人，或其民法代理人，由該管鄉學索取申請書，自行照式填寫，或倩人代填，均無不可。各鄉鄉理事及戶籍主任，既為主管人，接到上項申請書後，即行檢閱各該申請者之戶口及人事登記簿，以資對照。如此則絕少故意不為訂婚登記，或登記不實之弊。容有登記不實，或因申請不予核准，而進行訂婚或結婚者，一經發覺，照章嚴罰不貸，如此辦理，持之以久，則此種陋俗，不難根本剷除矣。」

(註四)

鄒平的婦女和山東其他各縣一樣，纏足的仍居多數。

近年來山東省政府對於此種陋習，已在設法取締，鄒平實驗縣自然加倍努力，他們規定女子在二十歲以下，必須一律放足，如在一定期限以內而不放足者，處其家長以二元至十元的罰金；并由各鄉村組織婦女放足委員會，檢查放足事宜，如有違背本辦法的事實，即報由縣政府依法處罰；如此一來，鄒平的婦女大都皆能放足，這是風俗上一種改良。此外鄒平對於迷信事項，亦在設法改革，許多廟宇寺院，多已改作鄉村學校或社會機關，同時亦在以新式戲劇及講演辦法，改變人民的觀念，破除種種迷信。對於人民的娛樂，如煙賭之類，設立戒煙所和自新習藝所，收集不良嗜好的人，加以良好的訓練，並授以職業技能，以謀獨立生活。更在積極方面，研究新的娛樂方法，以便鄉村農民有所消遣，作有益的活動，這種風俗的改良，是要使得社會的觀感，能以煥然一新，民衆的精神，因此得着相當的振奮。在下面我們還要說鄒平在積極方面如何建設新的精神。

所謂新的精神，是要鄒平各方面的人，能夠集中在一種理想之下，有共同的信仰，共向一種目標邁進。無論在那方面，他們總要培養新的習慣，造成良好的風氣。在縣政府內，我們看出各級職員之間都是彬彬有禮，重視友誼，互相諒解；在鄉學村學，我們看見大家對於學長的尊敬，和對於老師的信仰，以及孝道的重視，都足以表明鄒平對於中國舊道德提倡恢復的成績。他們重視精神建設，和對於中國舊道德的信仰，可以由各種學校和訓練班的課程看出，無論是研究部訓練部及鄉村建設師範，都有梁先生

的理論及精神陶鍊這種課程，而在訓練時期，學生分班訓育，也就是要在他們精神的生活方面，予以嚴密的注意。鄒平各級人員，因曾受精神的薰陶，所以凡與他們接談的人，都看出他們思想的共同點來，不過有些人信仰極深，不易動搖，亦有些人認識不夠，信仰未必堅固，更有許多人，不知理論為何物，亦未得鄒平精神的真義，他們不過與普通工作人員一樣，求一啜飯之地而已。所以鄒平的精神建設，仍有待於長期的努力，方能發榮滋長。

現在我們敘完鄒平縣政建設各方面的實驗，應當就此作一結束，我們勉強的將建設工作，分爲自衛，教育，衛生，經濟及精神的五方面敘述，很隨便的定了他們先後的次序，乃是便於寫作報告，并無一定的標準，不過鄒平一切的工作，是以鄉學村學爲中心，而鄉村自衛又爲鄉學村學的基礎，兼有社會組織的作用，普及教育亦爲鄉學村學作的先鋒，而衛生實爲輔導教育的一種工具，再加經濟以的組織和精神的陶鍊，充實鄉村學的內容，鄒平的縣政實驗，就可以得着一個互相聯繫的系統了。我們再就報告本身而論，最先我們是說及鄉村建設的萌芽，介紹了許多發動這個運動的人物，和他們初期的事業，等到他們的理論成熟，並得着魯主席韓復榘氏的贊助，先在鄒平創辦鄉村建設研究院，而後成立縣政實驗新的機構及行政制度，再加以鄉學村學的創立，便完成一部鄉村建設的機器，做出各種縣政建設工作來；最後一章，我們就要對於這一套理論和實驗，加以客觀的檢討。

第五章 實驗縣政的成績和展望

第一節 五年來縣政實驗的收穫

山東鄉村建設研究院，成立於民國二十年，當時並指定鄒平縣為試驗區，所以研究院已有整整五年的歷史，不過鄒平成為實驗縣，乃在二十二年三月，至今僅僅三年有半，所以我們敘述鄒平實驗縣政的收穫，就要注意研究院和實驗縣成立的次序，同時我們應當認識研究院的工作，是實驗縣的基礎，實驗縣的成績，也就是研究院的收穫，二者是不可分離的。就鄒平實驗縣全部的工作而論，我們可以從三方面看出他們的收穫來：第一，是中心思想和理論的樹立；第二，是風氣的養成；第三，是機構的健全和機構所產生的活動。關於這三方面的成績，讀者若能一讀本文各章的敘述，當然可以看得清楚；不過我們為給鄒平縣政實驗一個評價起見，在後面再簡略的作一個總括以便作客觀的估計。

理論的樹立

鄉村建設運動，只有十餘年的歷史，在這以前大家未曾認識鄉建的重要，所以未嘗予以深刻的注意，即使一部份人有了覺悟，但是他們力量單薄，所看到的又不清楚，所以不免暗中摸索，得不着一套整個的思想和辦法，自經十幾年的波折，有曹州府的嘗試，河南村治學院的停辦，鎮平彭禹廷的遭害，和這班鄉建領袖所從社會國家及國際方面得到的刺激，大家才從中國問題根本上逐漸理出一條路線來，加上幾次切磋琢磨的機會，才有今日一部整套的鄉村建設理論。這個理論的樹立和思想的成熟，是與縣政有密切

的關係，不能不算一種收穫；至於理論是否健全，能否實現，可否普遍適應於全國，這都是另外的問題，當然要加以檢討的。

鄉建理論的樹立，要歸功於王鴻一、梁漱溟諸人，根據王梁二君的學說，中國的根本問題，在社會組織構造之崩潰，而其影響，則為農村的破壞，欲謀救濟農村，既不能採用西洋民主政治的路線，和地方自治的辦法，亦不能引用資本主義的經濟社會制度，更不能採用蘇俄共產主義的經濟社會制度，要解決中國的問題，必定要認識中國的環境，並且要用中國的舊道德來推進社會組織農村，因此他們不贊成用政治力量，作由上而下的改造工作，他們的方法，是要將民衆組織起來，使其本身發生力量，作建設農村的基礎，而後逐漸謀求縣以上大區域的建設，所以是一種由下而上的辦法。他們既以恢復民族自信力，養成合乎中國社會的道德和文化為目標，所以在建設的時候，不贊成用硬性的法律，為推進建設的力量，而要以軟性的情感，作誘導的功夫，這就是鄉學村學組織的精神，也是他們理論的中心。同時他們對於經濟建設，非常的注意，要用合作的方法，走上統制經濟的路，而欲統制經濟制度的完成，勢必藉着政治力量，所以說，政治無辦法，經濟建設不易成功，這是鄒平在理論上似矛盾而實合理的見解。但是他們若求大規模經濟事業的發展，若不從國家整個的立場着手，以政府為中心，何能奏效？鄒平鄉村建設，是要吸引都市的金融，謀農業的發展，由農業的發展，作鄉村工作業發達的張本，更用鄉村工業的路子，走到國家工

業的軌道，這又是他們一種理想，很有討論餘地的。至於鄉村建設的做法，蔡先生等根本相信人性是善的，有向上好學求進步的本能，先決的問題，就在我們如何能用誘導的方法，所以教育的方式，在鄒平各種活動中，皆加以應用，也就是想將人民的知慧精神和思想啓發以後，有自動組織和建設的能力，這實是鄉村建設理論上一個重要出發點。

風氣的養成

江甯自治實驗縣長梅思平氏，在他參加全國鄉村工作討論會演講內曾說：到鄒平參觀的人，若看不到深處，實在看不出鄒平有什麼成績來，因為鄒平所注重的是精神的訓練，不是外觀的表現，而這種精神，已成爲鄒平特殊的風氣，也是鄒平縣政實驗一種重要的收穫。鄒平鄉村建設的風氣，是在人與人的關係方面表現出來，本文已分別指出。在研究院師生關係之間及縣政府縣長與屬員之間，以至鄉村學學長理事與民衆關係之間，我們都能看出他們相親相愛互相尊敬的精神來，在全縣以內，他們都已造成一種師友的感情，大家見面都能彬彬有禮，表現謙讓的精神，和藹的態度，以他種風氣，在縣政府處理公文，計劃行政，用情感；審理行政案件，調解人民糾紛，亦用情感；組織民衆訓練聯莊會會員，離不開情感，辦理鄉村學推進合作事業，亦離不開情感，於是此種法律以外的軟性力量，便成爲鄒平縣政建設的基礎了。

機構的健全和機構所產生的活動

鄒村建設的理論，必藉健全的機構方能實現，是無庸諱言的。鄒平實驗縣政機構，從縱的方面講，有研究院實驗縣政府和鄉學村學，從橫的方面講，有研究機關，訓練機關和實驗機關，而實驗機關又分民政、警衛、財政、經濟、教育幾個部門，合這種種方面建設的機關，成爲一部整個的機器，在鄒平經過五年的磨鍊，人事的安排和訓練，才達到今日比較健全的地位，這也可算是縣政實驗的一種收穫。目前縣政府和研究院的關係，比較走上軌道，而內部的工作，亦有一定的程序，足資遵守。兩方人物之間，多已得着了解，辦事的困難，逐漸減少。鄉學村學經過幾年訓練陶冶之後，亦復粗具規模，能在建設上努力，不過他們距離理想尚遠，最後的成功，還須若干的努力。自從縣政建設實驗機構稍具規模以來，一切建設事業，即能不斷的推進，而鄉村學組織的完成，實爲推進一切事業的基礎。我們在前面看見鄉村自衛不斷的趨向鞏固，教育能以逐漸普及，衛生能開始注意，和經濟合作事業的推廣，都爲縣政機構所產生的活動，並已得到成績，我們理應予以鼓勵。

現在鄒平縣政建設，尚在青春時期，不過僅具基礎而已，雖言成功。近年國內於地方新政和鄉村建設，都非常注意，所以鄒平僅有的工作，即能於短期以內，宣傳於全國，遠近的國人都願跋涉長途來鄒平參觀，當我們在鄒平考察一月的時候，就有雲南，廣東和陝，甘來鄒考察的人，其餘一年之內，參觀的人，不計其數，可見鄒平的事

畫，吸引國人的注意了。不過參觀者若僅看表面，或對鄒平希望過高，不能予鄒平以同情的研究，及與鄒平實驗工作的進行有礙，這是一件應加設防的事。同時鄒平實驗的工作，於二十二年因荷澤實驗縣的成立，已在魯西開始推行，厥後成立濟寧督察區長官公署，又推至十四縣，今年春，共有魯西南二十七縣，間接仿效鄒平的辦法，得着鄒平實驗的影響，今秋更添設四個行政督察區，試行鄉農學校的辦法，今後鄒平對於山東的影響更外重要。但在短短時間如此急速的推行，若無適宜的人才，相當的準備和確定的信仰，未必是一件可喜的事。這又是鄒平所應當設防的。

第二節 鄉村建設的障礙

鄒平縣政實驗得着五年的成績，經歷了不少的困難，遇着了不少的障礙，在鄉村建設運動的人看起來，這是一個革命的工作，問題是免不了的，就怕問題沒有適宜解決辦法，最怕是有了適宜的解決辦法而不能作合理的解決；凡作復興工作的人，對於這樣的環境，必須盡量的奮鬥。我們分析鄒平實驗所遇到的困難，也就可以看出他們奮鬥的情形來，他們的困難，我們也可以從兩方面去看：一是內在的困難，就是在人才，經費和工作的精神方面所感受的痛苦；二是外來的困難，就是上級機關不能全盤諒解和地方人民不能充分合作。我們先講內在的困難。

鄒平所最感困難的，就是缺乏中級領導人才，和鄉村工作的幹部，即以實驗縣縣長人才而論，五年之間，擔任縣長雖為四人，但曾六次的更選，至於擔任鄉村工作的人

才更感困難，王柄程先生在「鄉村學臆說」一文內，曾有以下的一段話，足資證明：「就目下鄒平之鄉村工作言之，輔導員大概頗及鄉學內學董，學長，鄉理事，教員之物色，介紹，運用，合作。至於對於村學教員，能水乳交融，打成一片，提攜共進者，甚少。甚或彼此隔閡誤會，亦數見不解，各村學教員，能否與輔導員打成一片，協力前進，亦是問題。故目下鄒平鄉村學之工作同學，可謂為完全無組織。你動我不動，乃至你東我西，碰頭碰腦，亦所在多有。」

鄒平於二十二年成立實驗縣，當時縣政府經費不過一萬二千餘元，縣長月薪二百元，秘書科長八十元，科員僅三十元，以此少數經費，困難羅致優越人才，更難做實際工作，在此種情況之下，實驗縣政府，只有從財政的整理，實行統收統支的辦法方面着手，希望能以統籌原地方款而能變更其支配，并能藉此打破以前分裂割據窒礙不通的局面，在這比較經濟的方法，發展實驗的工作，經一年整理以後，經費仍感困難，有不堪窘促之苦（註一）。至二十三年度縣政府根據中央頒布各省設立縣政建設實驗區辦法第十九條呈准省府酌留地方稅百分之三十（但以前省款用作縣行政費者，從此不再撥），於是經費比前較為充裕；我們若要明了二十三年以前實驗縣經費窘迫的情形，這從他們呈省的文中可以看出，我們現在摘錄如下：

（一）「鄒平每日縣縣遞解過境人犯三五人至十數人不等，轉遞他縣所需之車費飯費，在司法行政兩項預算內，均無此項支出，向例乃由縣長設法賠墊。縣政府對於

上行下行各機關公文往復之繁，一縣數十萬人口，各種事務應付之劇，而預算所列辦公費用紙墨雜品，每月僅三十元，出差旅費每月僅二十三元，本年度雖增加為三十五元，而為數仍少……其虧墊亦勢所必然。……鄉平三等縣兼理司法，司法項下辦公雜費每月僅十九元……」（註一）

（二）「秘書科長以次之佐治人員，待遇低薄，……政警公役月僅六元或五元……」

（三）「縣政府經費各項稅收，多有提成為縣長個人之調劑者……實驗縣既負責驗縣政建設之責，凡此收支無定之額非先劃除。則無由見其實驗之效用……」

（四）「……鄉平屬行合署辦公，及地方款之統收統支，大體已近於統一，但一二兩科經費屬省款，三，四，五科出自地方，一署之內，儼若兩事；且如鄉平三等縣，一二兩科科長月薪八十元，三，四，五科科長月薪六十元，待遇相差懸殊……」

（五）「縣地方經常臨時各費為數有限……又多充作地方各機關經費之用。鄉平自劃定實驗縣區後，以憚於增加民衆負擔，每每不能有所興舉……」（註二）

鄉村建設不但在人才的選寬和經費方面感覺困難，就是工作人員的態度和精神，也能發生影響工作的障礙，這就是因為許多工作人員，對於鄉村建設的意義不能完全了解，而對於工作的目標和環境，亦不能認識清楚，所以就有應付不當，或者是太積極，或者是不切實，於是失去鄉民的信仰，引起鄉民的誤會，以致工作不能進行，這一類的情形，在鄉平辦理鄉農學校和設立鄉村學的時候，都很

容易看出來，以下各段，關於辦理鄉農學校的經驗，我們特地摘錄出來，可見鄉村工作困難一斑：

（甲）韓家莊——「鄉農學校原為教育農民而設，與農民頗有利益，在理想上似很順利，及至實際工作之時，不意發生種種困難……本校成立之初，村民多數懷疑，不甚相信，其間雖有少數人對鄉農學校之意義與宗旨有相當之認識，但不足以解眾人之惑。斯時僅有學生五六人，村民不相往來，同人雖甚著急，然亦無可如何也！」

（乙）張家莊——「於初到校時，村長等人，雖明瞭本院辦學之意義，而一般民衆，被近幾十年來政治之欺騙，復加余等有軍人氣象，恰巧中央又有訓練壯丁之通令，對於工作進行上，不免枝節發生……」

（丙）顏家莊——「當本校初成立之際，進行困難，不堪言狀，民衆則視為邪說異端，不甚相信，五日之久，無鍋鏞，無牀鋪，晝則食饅首飲白水，無甚蔬菜，晚則宿於板門之上……」（註三）所幸鄉村工作人員，曾受相當訓練，在出發之前，有着適宜的準備，所以不為困難所挫折，有時竟能以堅忍的決心和溫和的態度，勝過環境所給予的困難，這是鄉平鄉村建設所得到的一種寶貴經驗。

以上所說是鄉建工作本身所發出的困難，不過工作的困難，亦有來自外面的，因為鄉平所作的試驗，是根據一套新的思想和辦法，名詞手續等項，又與通行的法令和制度有出入的地方，很容易引起上級機關的誤會，且有試行革命推翻固有制度的嫌疑，同時實驗制度的推行，自不免與省府各廳職權發生衝突，甚難得着諒解，不過一種新的

社會運動，要在文化上有所創造，多半不能為成規所拘束，自應有伸縮適應的餘地，所重要者，就在人的關係和諒解上，能有辦法就行。至於地方人物，因新制的推行，固有的權位，難免不受影響，自會發生反感，何況做鄉村工作，有時需要增加人民負擔，變更社會組織，徵集農民受訓工作，有擾民的嫌疑，予此等人以口實，久之亦足成爲工作進行的一種障礙。幸因鄉村組織漸有基礎，此類困難已能逐漸減少。總觀以上的困難有內在的和外在的，我們再以梁先生二十二年在鄉村工作討論會內所報告的「過去工作之檢討」一部，提到鄒平實驗工作的困難，作爲本節的結束：「甲，研究部之成績，以本院專門學術之教員頗形缺乏，殊嫌空疎；乙，訓練部成績，前後結業約七百人，爲數非少，但爲期只有一年，於服務精神之陶鑄，技術能力之養成，除極少數外（約千分之二），實覺難言；丙，鄒平之實驗工作成績亦甚有限，此半由同人少事繁，又能力薄弱，亦半由於：無實驗權；無實驗費……：從自起自寬言之，或者於：啓發鄉村自救意識，倡導知識份子回鄉運動兩目的不無所就乎。」（註四）

第三節 鄉村工作的經驗

鄉村工作既有種種困難，工作人員於其工作過程中，自己得着不少經驗，此種經驗，即足爲鄉村運動者的參考。可惜鄒平經過五年的實驗，他們的經驗雖然豐富，但甚少詳細的報告，所以我們感覺此種材料的缺乏，我們因爲經驗最可寶貴，因特另立一節，略述鄒平工作人員所報告出來的經驗，藉以引起讀者的興趣。工作人員下鄉以後，

一方面對於自己的能力和態度，增加了認識，一方面對於鄉村環境，得了相當的了解，看出許多新的問題來，因爲認識自己和環境，就覺得自己的訓練不夠，也感覺鄉村問題的嚴重，更知道訓練鄉民組織鄉民，如何的困難，必須長時期的努力，與鄉人不斷的接觸聯絡，研究鄉村的問題，得着鄉人的信仰，彼此發生感情而後才能推進建設工作，這種實際的經驗，鄒平許多鄉村幹部人員已經得着了，我們姑就二十二年第二區鄉農學校辦理的時候，各個試導員所得到的經驗，作爲實例，可以看出一般的情形來：

（甲）鄉村工作所遇到的難題

（一）李樹園——鄉村社會問題複雜，鄉農教育內容廣大，我們學力薄弱，不知如何應付？「又「我們對老農講農業有如班門弄斧，不僅是技術上不如人，便是知識上亦是不足」。

（二）孟廣義——鄉農好舊性成，凡事必遵成規，照舊法，且眼光短淺，知識淺薄，如何與他改造鄉村，革新農業？「又「鄉農身家念重，不知團結。如何組織鄉村？」又「鄉農學校教材缺乏，且多空泛不切實際。又或高談空理無實驗機會，殊難引起學者興趣」。

（三）夏應義——鄉農有經營小本生意者如油掛麵，做買賣，一天工作甚忙。且各人工作時間亦不一致，上課時間究以如何安排爲宜？」

（四）常奉銖——鄉村自衛最易引人誤會爲當兵，或爲招兵。鄉村需自衛，而鄉農怕受軍事訓練。」又「

鄉校經費有由各里莊按糧銀均攤者，應如何清理稽核以防從中舞弊情事！要清理或得罪的士紳；不清理則無以取信於鄉農」。

(五) 鄉中男女觀念很深，鄉婦教育如何推進？

(六) 李敬業——「我輩自覺常識淺薄，缺乏真實技能。」又「鄉村經濟困窮，鄉農事事消極，失却自信力」。

(七) 段克信——「鄉農程度不一，生活不同，興趣又異，而在一堂教學，適於此者未必適於彼，教材教法均難確定。」又「鄉農頑梗，任你如何勸導，仍不肯聽者，如何打動他？」

(八) 董維善——「鄉人之頑梗者根本不理我們，鄉愿則縱橫捭闔造謠中傷，更使我們窮於應付」。

(乙) 鄉村工作的心得

(一) 李樹園——「我們經過此種實地的工作，認為農民的病症雖極其嚴重，建設的工作，雖極其困難。要能善用鄉農學校，以一定的程序，假以相當的時日，則整個的鄉村建設，其漸底於成功則斷斷也」

(二) 元孝展——「我們初到鄉間，一般鄉人都以為我們是「老總」。後來他們對於我們將「老總」的稱呼喚成了「先生」。我們與他們成了朋友，很親熱，很信任，自然發生許多樂趣」又我還看到鄉間散着中國民族固有的寶貝：忠孝仁愛信義和平，為都市裏衙門裏所久已消失了的」。

(三) 孟廣義——「此次在鄉約三月，因知鄉人教樸，易與共事，重品行，卑欺詐，能推誠相與，必無都市之狡猾習氣」。

(四) 李行隆——「對鄉農非以誠懇之態度，切實與之謀利益，不易使其贊同」。

(五) 郝承釗——「教農民應當注意三點：(一)當着大眾不要責難他。因為他的面皮太薄，說的太過了，他就羞不起。(二)要和他熟悉。農民最重感情，熟習了，他便信任你。(三)不要太拘束。農民是疎野慣了的，你要太規矩了，他容易生厭煩，所以每天和他打拳、唱歌，或彼此談些故事，他是高興。」

(六) 段克信——「從此略知農人心理及當地風俗。」又募款慰勞十九路軍時，全莊農民莫踴躍輸將，雖以針線度日之婦孺，為人牧羊之貧農，及方十齡之小女生，亦皆慷慨捐納。可見鄉人愛國之熱忱，有出乎吾人意料者」(註五)。

第四節 鄉村建築的前途

我們分析鄒平實驗縣政的成績和困難經驗以後，覺得這是一件很富有思想和興趣的事業，應當得看國人的重視，同時我們因求鄉村建設地方新政的成功，對於這類工作，希望能適應國家民族整個的要求，在推行的時候，希望少遇障礙，多得幫助，所以我們對於鄒平縣政的前途，深望能在合理的情形下，向前進展，就其理想而言，鄒平的試驗，如能成功，必與國家社會有重要的影響，不過我們當前的問題，是在救亡圖存，所需要的是要民衆能夠有組

織有訓練，在政治方面，要有堅強敏活的組織，在經濟方面，要建立基本工業，統制國內外貿易，調整糧食的供給，在思想方面，要養成民族敏銳的國家意識，增進國家的思想，凡此種種俱為建國期間偉大的工程，非全國的力量不克有成功希望，所以鄒平的理想，雖有一貫的精神，且甚合乎邏輯，但收效甚緩，能否應付國家目前的需要，乃是一大问题。再就實驗縣所推進的制度而言，鄒平的環境和需要，與魯省其他各縣已有不同，比之江南各縣更有差別，是以此類實驗，須以中央或省的立場為出發點，方能照顧各地的需要和異同，但在實驗的精神和原則方面，各地是可以普遍適用的。最後我們再就實驗縣政本身去看，有其重大的危機，第一是政局變動的可能性，現狀的維持，全賴少數人相互間之諒解和信任，設有變動，全局皆搖，第二是人才的難得，尤其是二三等的幹部人才，第一流的領袖，我們不希望他們常時僻居一處，社會對他們的需要很大，亦不容他們埋首鄉村，所以繼往開來，全靠地方領導人才的養成，這件事恐怕在鄒平還未做到，最後我們所關心的是實驗縣政的時間性、蓋實驗工作，若能成功，自應予以推廣，若歸失敗，就被淘汰，此自然之理，一種非常狀態的院縣組織，和鄉村制度，只能在短時間內予以實驗機會，無論成功失敗，鄒平的縣政，不久的將來，必須恢復通常的狀態，鄒平對此或已考慮，但不知有無把握而已。

我們研究鄒平實驗縣政以後，對於鄒平的前途，覺有

幾種感想於此須冒昧的提出來，希望鄒平當局用作參考，并望中央當局給以注意。我們對於實驗縣政，以為應維持以下的幾個原則：

(一) 鄉村建設和地方新政，應由中央負責籌劃，統一指揮，所有學術研究和制度實驗，都應以全國為對象。

(二) 學術研究應從大處着眼，亦當注重專門技術，和方法步驟，實驗的工作，則不妨分區進行，從小處着手，但須本着整個的計劃進行互相呼應才行。

(三) 縣政實驗固當注重人才的选择和訓練，所以偏重感情，但不可忽略法令統一的重要，人治與法治，應當並重，在名詞方面最好避免翻新立異。

(四) 地方建設須賴地方人士為推動的中心，年高德劭和成年失學農民，都不能表現多大的力量，所以有識份子務須盡量拉攏組織起來，使為地方事業的中心。

具體的說，我們對於鄒平有以下幾個建議：

(一) 我們認為研究院是一個研究問題訓練人才的組織，它的目標和功用，是超過一縣的，不當以一縣實際行政指揮的責任，常期放在它的肩上，所以希望研究院能在相當時間之內，遷至濟南辦理，一則便與省府各廳接洽，一則易於羅致教導人才，並能以全省縣政為研究對象，所得結果，亦當以全省為推廣的目標，對於鄒平縣政，此後多在技術上予以協助，而將縣政指揮的權力轉移於省縣機關

(二) 我們認為地方的建設，須以地方人為推動的主幹，要養成地方優秀人有團結自治的能力，蓋如此才能有持久的建設工作，亦惟如此才合政治常軌，所以鄒平的實驗

，做到相當的程度，希望能夠設立縣政建設委員會，由省府研究院及地方的代表組織之，即以此機關確定縣政建設計劃，審核地方預算，督促鄉村建設的推行，並保障縣長以下工作人員法律的地位，經過相當時期以後，研究院和省政府的代表，即可陸續退出，逐漸養成地方人民負責地方政治的能力，而以達到真正地方自治為目標。

(三)關於鄉村建設，在成年農民方面，做的是補救工作，所以要注意自衛訓練，而以經濟建設為輔導，使能改善其生活，並增進其國家民族的意識，在兒童教育方面，則當應用科學的方法，使能成為真正現代國家的國民，所謂向上好學求進步，以及組織團結種種好習慣，須在後起的青年身上著重，方能澈底的養成，鄉平工作的重心固在此，今後全民族復興的基礎亦賴此。(完)

註一：參看鄉村建設各期

註二：參看鄉村建設各期各合作專號，進德月刊等。

註三：參看精神陶鍊要旨，山東鄉平實驗縣實驗規程，鄉村建設等。

註四：見進德月刊鄉平號第十二頁。

註五：見鄉村建設六卷四期張玉山著「鄉平縣政今昔之比較觀」。

註二：見鄉平實驗區概況。

註三：見鄉農學校專號第八一—八三頁

註四：見鄉村建設實驗第一集第三六—三七頁

註五：見鄉農學校專號第三一—三五頁

省地方統計工作之困難

致遠

翁文灝先生在行政研究刊行的意義一文中曾說：「中國幅員寬廣……因此中央職員的理解，往往不易傳達於內地，內地實際的情形，也有時不易盡達於中央。中央每怪地方機關執行不力，而不及研究法令之是否適合實情，地方亦易于誤會中央的立法用意，而輕遽認為不易實施。」筆者現在擔任的是山東省政府的統計工作，上面的話也是個人所想的，也是想寫這篇文章的動機。寫出個人的經驗，求正於諸先進。

假使說行政長官是船上把舵之人，那麼，統計就得比做船上的「羅盤」了，「羅盤」可以指示船應走的方向，統計乃是一切政策實施的準繩。行政者用以觀察行政的得失，推求社會現象之因果關係，以決定施政方策，要想提高增進行政效率，那麼統計工作就不能不設法調整使之健全了。

依統計法規每省設統計委員會，依行營頒布合署辦公辦法，省政府應設統計室。山東省統計，最高組織便是省政府統計委員會，省政府無統計室之設。統計委員會一方面意思是機關，一方面又是執行機關，所以在工作上可以說是很便利的。但是自從成立到現在已經九個月了，究竟我們做了些甚麼工作呢，說來很慚愧。在這九個月之中，幾乎沒有甚麼成績表現；在客歲十一月以前，因為本會職員多係各廳處調來的，沒有專負責任的人，統計工作一直停頓着，自從十一月一號起，地方行政人員訓練所的統計班

畢業學員，分別派會服務，同時各廳機關也先後健全了自有的統計組織，本省的統計工作從此大大的開展活躍起來。

在開始工作的當兒，首先遭遇到的困難，便是填報行政院令填的二十三四年度統計總報告。經過一個時期的努力，我們所得到的材料真是零碎片斷的很。山東省以前沒有統計組織，各縣統計工作毫無基礎，省府檔案亦多不成系統；或各縣同一表格事項，而填報之時期先後相差數月，或一表之內有此缺彼，更有數字毫無，根本無由填報者。設一一令縣填報，非可咄咄立辦，不得不呈請行政院懇准免填二十三四年度之報告。由此深知下級統計組織之確立為刻不容緩之事，中央關於省縣地方統計人員之設置應有明文規定才好。

這次行政院令填之統計總報告表格，共計百七十七種，而可能填的僅九十餘種，即此九十種內亦非可完全填報無遺者，其病不在項目之煩，而在項目之不切合實在情形。例如農業（一）農戶及農田（二）農場經營面積表；列有「全縣面積」欄，「調查或報告區域戶數面積」欄，更分三十公畝以下戶數及面積以至一二〇一公畝以上戶數面積等十四組。表因精緻，而實際填報時則甚繁雜，蓋我國農田向無精確數目，人口數目迄未普遍調查，以無定數之農田面積，不可靠之戶口數字，而欲強分若干畝以下共多少農戶多少農田，實非難事。記得前歲筆者參加土地普查工作時

，曾經鬧過下列的笑話：那天調查一個朋友家裏的農田面積，筆者問他「共多少地，共分幾坵，最大坵多大，最小坵多大，他掐指算了半天說：「一共三十畝地，村東三坵，村北一坵，村南三坵，共六坵；最大的是八畝半，最小的是五畝，」我一一的寫在調查表上，寫好了一核算知道不對，蓋除去最大最小二坵，尚餘四坵，計地十七畝半，平均每坵為四·三七五畝，較最小之坵面積尚小，豈不可笑。由此知親行調查尚未能盡期正確，僅憑下級機關之臆度估計，更難徵信。所以調查表格項目，殊有慎重擬訂之必要。務使每個表格，均有填報「可能性」。

諸如此類之表格甚多，我們感覺到工作之棘手；認真去做，乾脆沒法辦，馬馬虎虎，於良心上又過不去。但是有的人却主張「馬虎的報上完了，反正是個估猜數」。朋友們，學者們，假使我們真這樣做，你說危險不！

常聽一位作縣長的朋友說：「省裏叫我們調查全縣壯丁數目，我便把幾個科長請來，並約了幾個地方紳士。大

家商量辦法。甲說，「不好辦」；乙說，「知道不清」，丙說，「沒計算過」，半天沒有結果，還是張秘書說「全縣十幾萬人，怎麼也有五萬壯丁」；某紳士說「我們村裏百多戶人家，壯丁不過七八十個人。全縣算起來最多不過三萬壯丁」互相堅持不下，最後王科長說「報四萬好了」，於是一件公事便這樣呈覆了。這不過舉個極端的例子，大多數的縣份都查查縣志，填一個大約數目完事。」

調查表格煩多重複，也是下級機關最感痛苦的，同一性質的事，甲機關來調查表要調查，乙機關發表也讓調查。一樣事情同時要呈覆兩個或兩個以上的機關，怎不叫下級機關疲於應付呢？

以上拉雜寫出，毫無系統，這裏不過把自己所暫時記起的提出來供大家的研究，由此可以引起學者的注意與探討，則幸甚矣。

專 載

重要縣政問題改進意見(續四)

胡次威

四 公安

一 鄉區警察有名無實應即一律裁撤實行警衛合一

我國自前清末葉即創辦鄉區警察，不但成效未著，且日趨腐敗幾於無法整頓，推原其故，良由鄉區警察，在經費方面，人才方面及訓練方面缺陷甚多，以致效用低微，有名無實。與其因循誤事，不如改弦更張，將所有鄉區警察一律裁撤，實行警衛合一，以為替代。此為減輕民衆負擔計，實行自衛自治計，及增進行政效率計，似不失為比較進步之辦法。茲謹就管見所及，略陳具體辦法如左。

一 裁撤鄉區公安機關

鄉區公安局所，應即一律裁撤，所有事務，概由保衛隊兼理，原有局所經管之服裝器具文卷槍械等項，即一併移交保衛隊接收保管。

二 裁汰警務人員

原任局長巡官成績優良兼長軍事學識者，得改任保衛隊隊長及班長，經考核合格之警士如為本縣籍，得編入保

衛隊服務，餘則一律給資遣散。

三 重劃警衛區

公安局所之警區警段。不僅境界錯綜，形式頗欠整齊，且因區劃未妥，管理尤多困難，鄉區警察裁撤以後，應即由縣酌量治安需要，人口多寡，參照原有警區數量，劃定全縣若干警衛區。其劃分之原則如左：

甲 本山川形勢自然成一區域者；

乙 保衛隊或班所轄區域，須相當整齊，而無此種彼界參差錯綜之情形；

丙 隊班所轄區域，無分割現有自治區域及保甲編制之情形者；

丁 隊班所在地適居各該轄區之中心地段者。

四 成立保衛隊

就已劃定之警衛區，每區成立保衛隊一隊，隊轄班數，酌量地方情形自由增減，保衛隊部設於原公安局所在地，保衛班設於原派出所所在地。

甲 保衛隊之組織

1. 隊設隊長一人，綜理全隊事務，并指揮監督各級人員辦理警衛事宜。

2. 隊設巡迴軍事訓練員一人(或二人)，承隊長之命，訓練保衛隊及該轄區內之預備隊。

3. 隊設佐理員一人，襄助隊長處理違警案件，及填報關於公安方面之各種表冊。

4. 隊設書記一人(或二人)，撰擬簡單文稿及繕寫。

5. 隊設班長若干人，除執行警務方面任務外，承巡迴軍事訓練員之指揮，辦理該班轄區內預備隊之訓練。

乙 保衛隊之權責

1. 防禦盜匪，維護公安；

2. 處理違警案件；

3. 執行政府命令；

4. 訓練預備隊。

丙 保衛人員之任用及待遇

1. 凡在正式憲警學校或警官學校畢業曾任公安局長兼軍事學識者，得由縣長邀請省政府委任為保衛隊長，支上尉或中尉薪給。

2. 凡在正式軍官學校畢業，曾充連排長軍職學術俱優者，得由縣長委任為保衛隊巡迴軍事訓練員，支少尉薪給。

3. 凡曾在公安機關辦理司法及文書具有相當經驗者，得由縣長任用為保衛隊佐理員或書記，支准尉薪給。

4. 凡在警官學校畢業曾任巡官兼長軍事者，得由縣長委派為保衛隊班長，支准尉或上士薪餉。

5. 凡屬本籍人民具備左列各件者，得由縣府徵調為保衛隊隊員，在服役期內，月支餉銀八元至十元。

A、曾在訓練隊受過訓練者；

B、年在二十歲以上三十五歲以下，身體健壯者；

C、曾受高小以上教育，普通常識相當豐富者；

D、言語明晰，視聽力完足；

E、行為端正，無不良嗜好者；

F、儀容整肅，為當地民眾所敬重者；

G、家有次丁，並具有相當資產者。

丁 保衛隊隊員之徵調程序

1. 事前準備 於舉辦壯丁訓練時，須加授憲警學科，務使壯丁獲得警察職務上必須具備之學識，並須擬定壯丁個別調查表，凡有關保衛隊入隊資格之事項概須列入，逐項填明，以備將來徵調隊員之參考。

2. 征調手續 審量全縣各警衛區之治安情形及保衛經費之多寡，酌定各區應行征調名額，然後根據壯丁個別調查表圈定應調壯丁，一面將被調人姓名公布，同時個別通知，限定日期於某區某處集中報到，聽候編隊服役。

3. 服役期限 保衛隊服役期間定為一年，每半年更調二分之一。

4. 退役以後 保衛隊隊員服役期滿，即行退役，為所屬保內預備隊之當然班長，除担任訓練工作外，并

須擔任保甲偵探工作。

5. 保衛隊之訓練方式 保衛隊隊員在服役期間，除受嚴格之軍事訓練外，並須施以學科訓練，施訓方式係將警衛人員應行具備之智識由縣編成講義，印訂成冊，發交各隊員自行閱讀，如有疑難之處，責由隊長班長，詳為講解，每於月終由縣派員赴各區個別考試，評定成績，以憑獎懲。

抑有言者，我國年來國難嚴重，朝野上下，咸以為當茲危急存亡之秋，如欲救亡圖存，自非積極組織民眾，訓練民眾，武裝民眾，不足以發揚潛伏之偉力，而寄國脈於久遠，今者既有保甲以組織民眾，又有壯丁訓練以訓練民眾矣，然此組織究以何法使之日起嚴密，訓練究以何法使之澈底有效？而此組織與訓練間之聯繫如何？運用如何？凡此種種問題，每易為人所忽視。即以過去訓練壯丁而論，一縣壯丁數目，動以數十萬計，以一縣之財力人力，決非短時間內所能竣事，而每年所抽調受訓者，又不過總數中若干分之一，即此若干分之一已受訓練之壯丁，各地均忽略其組織，訓練及運用，類於訓練之後，自由解散，既無另一組織以資統率，又無另一階段為之訓練，至於如何運用？更談不到，數年以後，全縣壯丁，未及訓練完竣，而前此已受訓練之壯丁，所有軍事常識，早已遺忘殆盡。又須重受訓練矣，似此輾轉相循，訓練永無止境，訓練永無成效，徒糜公帑，於國何補？警衛合一以後，不但鄉區警察之缺陷得以完全免除，且對於上述種種問題尤能得一適當總解決。蓋每年抽調訓練之壯丁，於受訓期滿以後，

即全部移歸保衛隊管理，除以一部份成立保衛隊外，餘則概行編入預備隊，是於組織方面，不似前此之散漫。再就訓練方面言之，征調為保衛隊之隊員，在其服役期內，固有繼續受訓之機會，即在退役之預備隊，既有巡迴軍事訓練員分赴各鄉負責訓練，則前此所學之軍事常識亦不致完全荒廢。至於運用方面，在服役之保衛隊，固可盡量運用，使為各種鄉村建設之原動力，即在退役之預備隊，亦可盡量利用，使為各種鄉村建設之生力軍。是保衛隊之性質，不僅為一公安機關，而且為一組織民眾機關，訓練民眾機關，運用民眾機關，並能將此三者打成一片，使各發揮其固有之效能焉。

其次就訓練壯丁之用意言之，我國以國際風雲險惡，世界大戰，即將爆發，當此千鈞一髮之際，當局所亟宜準備者，自以整軍經武為急務，惟是我國軍制，向採募兵制度，一旦對外作戰，補充實感困難，訓練壯丁之主要目的，即在準備實行征兵，以應需要，然就一般民眾心理觀之，如於壯丁訓練之後，即行征兵，不但羣情驚駭，難期了解，即被征之壯丁，因受訓練未久，對於命令服從，印象未深，藉詞抗拒，亦所不免。如於壯丁訓練與征兵之間，另設過渡辦法，即實行警衛合一，以為征兵之準備，則上述困難，可以免除。蓋保衛隊之征調隊員，實與征兵無異，然民眾不致驚駭及抗拒者，即在有征兵之實，而無征兵之名，且其服務之地點係在本縣故耳。經此一次征調，或者民眾觀念不以征兵為可畏，而於將來實行征兵，助力當非淺鮮也。

最後，就地方治安言之，我國治安之成問題者，不在城市而在鄉村，以往股匪多於鄉間起事，且多盤踞鄉村，即其明證，然股匪之起，非起於已成之日，祇以鄉區警察過於腐敗，未能事前察其亂源，事後妥為防範，遂使星星

之火，浸至燎原，糜爛地方，為禍匪淺。實行警衛合一以後，保衛隊隊員，既全由當地壯丁征調而來，以父兄弟之隊員，捍衛居斯食斯之鄉土，地方治安必能日趨良好，又可斷言也。

行政改革消息

組織運用

各省保安司令職權規定

內政、軍政兩部對各省區保安司令職權重新規定十一條如下：(一)轄區內保安團隊之監督指揮，(二)轄區內保安團隊之作戰計劃，(三)轄區內一切武裝自衛民衆組織之編練整理及指導，(四)轄區內水陸警察之監督指揮，(五)轄區內團隊及一切武裝自衛民衆組織之考核獎懲，(六)轄區內兵役之征退及在鄉軍人管理，(七)召集轄區內保安會議事項，(八)轄區內地方法治安情形及巡視指導之報告，(九)轄區內綏靖事項，(十)軍法事項，(十一)省政府及省保安司令應辦事項。

美國擬改革司法制度

羅斯福總統今日向國會提出特別咨文，主張澈底改革聯邦司法制度，其中最要者，要求授權總統，得於最高法院現任法官年過七十而不願告退

時，委任新法官六人，由此可見現政府今已開始修改憲法運動。

總統咨文內稱改組政府行政組織之必要，前已言之，茲再以改組司法機關之同樣建議，向國會提出，俾司法制度亦能適應現代之需要，國會今有通過新法之必要，而聯邦司法機關之人員，實不足以副之，人民對於法律手續之複雜，遷延時日，及費用浩大，已噴有煩言，法院辦理訴訟遷延時日，結果必將招致不公，並使訟事成爲奢侈品，推其極，僅有力能負擔之少數人及涉訟利益足抵訟費者，始敢問津，初級法院如能從速辦理積案，則最高法院必能駕輕就熟，最高法院目前工作雖極繁重，若竟毫無理由拒絕受理百分之八十七之私人案件，則豈得謂之公平，惟速選充份法官以處理案件，應顧及法官之才能，是則不能不涉及法官之年老衰弱問題，此項問題雖甚複雜，但應予以坦白之討論，法官亦類常人，在特殊情形下，雖已年老，固仍能保持其智力與體力，但不能自知其衰弱者，實繁有徒，現代法官處理案件，更須充份之能力

，始克有濟，而現代問題之繁複，更時需新血液灌注法庭也，總統咨文建議如下。

(一)聯邦法官凡年達七十，尚不退休，則總統有權任命新法官一名，但不得使最高法院法官人數，超過十五名，或以全體法官而言，所增派者不得超過五十名。

(二)聯邦法院，在未先通知政府前，對於涉及憲法問題之案件，不得宣判，又關於此項問題之案件，得直接上訴最高法院，並應提前受理。

(三)各地方法院得互相調遷法官，以促進法院效力。

(四)最高法院應增設代理員一席，負責監察各聯邦法院辦理訟事，以資迅速，總統宣稱，此項計劃如能達到目的，即可免除考慮變更法院權力或憲法之必要，總統並對現行司法制度，直言批評，此項咨文提出國會前，政府領袖今晨曾在白宮開會研究，國會現已將咨文送交參眾兩院司法委員會，從速審查，按最高法院法官共九名，其中六名，年已七十，此案如能通過，則總統有權於各法官不願退

休時，任命新法官六名，其作用實寓對付法院否決復興法農案調整法等新政之糾正行動云。

施政程序

行政院考核各省施政成績。曾飭各省市每年造送行政總報告一次，訂定總報告辦法七項，二十七日分令各省市遵照規定，每年總報告須於次年一月三十一日以前，彙送到院，報告材料注重數點：(一)地方情形，(二)民生狀況，(包括農產收穫或被災各情)(三)中心工作，(即與人民有福利及其他重要建設)(四)人民信仰政府，及政府實施地方建設等之精神表示，(五)增高國際地位者。

財務行政

財部擬施行新鹽法

財部對新鹽法，仍擬先選擇數區施行，已令鹽務署準備，並與鹽務所屬機關接洽中。

二十五年份鹽務整頓成效

去年份我國鹽務工作之推展，與

其成效如何，頗為社會人士所關注，茲悉鹽務稽核總所二十五年初步年報業已完成，爰亟探錄如下：

△鹽稅總收入 依據各區初步統計報告，本年鹽稅總收入，已超過二萬萬元當民國十七年，本所未恢復時，鹽稅收入，僅為五千四百萬元零，未及十年，竟增至四倍之多，一近八年中，稅收疊有增進，十八年為六一，〇七一，〇〇〇元，十九年為一〇四，五八一，〇〇〇元二十年為一三四，二二八，〇〇〇元，二十一年為一四二，一八五，〇〇〇元，二十二年為一五九，二四七，〇〇〇元，二十三年為一七七，四六一，〇〇〇元，二十四年為一八五，四一六，〇〇〇元，二十五年為二〇五，四三三，〇〇〇元

一上年稅收之激增，雖由於年歲豐稔，與時局之較為安定，遞減律之支昂，亦影響甚鉅，蓋稅率愈高則鹽價愈昂，普通人民，大都貧困，其購買力自必愈弱，剝稅率驟增，走私之風，亦必澎湃非殊原，有之緝私設備所能應付，加以不肖商販，因加稅之故，復乘機操縱，從中漁利，故鹽斤稅率，甫

經增高，官銷必暫時隨之銳減，就歷史上檢討，歷代末季，每將鹽稅增加，其結果稅收反形大減，此其明證，自二十三年實行新制以後，官鹽銷數，不無稍遜，但因鹽務組織健全原有稅收，不特不因過量加稅而減少，且有相當進步，實為難能可貴，且為應付高稅壁壘起見，對於緝私方面復大加整頓，故年來因加稅而減低之銷額，現已漸復舊觀，爰將本年內舉辦之重要事項，撮述如次：

△機關之裁併 自二十一年鹽務運副一缺裁撤，並將揚州分所改為支所，淮北分所改為兩淮分所，以統制兩淮鹽務，七月間，將川北運副一缺裁撤，川北分所及重慶稽核處，均改為支所，將原有川南分所改為四川分所，以統制四川鹽務，十月間又將兩廣運使一職，改由兩廣稽核分所經理兼任，每年節省經費六十餘萬元，又四川區鹽場散漫，亦經本年十月間分別裁併，以便集中管理，目下各區鹽務，行政及緝私事宜，除山西雲南外，均劃歸稽核所辦理，職責完整，事權一貫，用是鹽政乃入於新階級，遂有清

明發展之氣象，此項組織精神，實與二十五年七月間立法院通過之鹽務機關組織適相符合。

財部設直接稅設計委員會

財部為期所得遺產各稅之推行盡善，決設直接稅設計委員會，即將聘請專家學者担任該會委員，俾集思廣益，共同研究直接稅之一切問題，以供征收人員之參考，又孔財長以所得稅開征伊始，手續紛繁，一人勢難兼顧兩省事務，現已將原由翁之鏞張校張森等兼任之皖豫贛閩等省所得稅籌備職務，改派專人担任，計皖王世鼎，豫祝步唐，贛陳振驊，閩張萃，其他省市係由一人兼任者，均在選定繼任人選，即可次第發表。

人事行政

省政府各廳長每年將舉行考成

行政院於昨(二)日晨開第二九九次例會。

據內政部蔣部長部財政部孔部長，實業部吳部長，教育部王部長，報告奉文審查「內政部呈擬省政府各廳

長考成辦法草案」經將原草案酌加修正，請核定案，決定照審查意見通過。

附考成辦法，省政府各廳長考成

辦法草案，業經行政院會議通過，茲誌該草案如下：第一條，省政府各廳廳長之考成，依本辦法行之，第二條，廳長考成每年一次，於下年度之第二月舉行，第三條，廳長考成由省政府主席執行初核，其復核由行政院行之，行政院於復核時，組織復核委員會，即以行政院秘書長暨主管部部長為委員，第四條，廳長考成應注意其計劃，用人，操守，學識，及施政成績等項，第五條，省政府主席對於各該省廳長辦理主管事務之成績，應於下年度第一月十五日以前，詳列事實，加具切實按語，評定等次，送由行政院交復核委員會，分別審查，擬定獎懲方法，密呈行政院核定，第六條，獎勵方法如左：一、國民政府明令嘉獎，二、院令嘉獎或頒給獎章，第七條，懲戒方法如左：一、申誡，二、解職，第八條，考成結果列在第一等者，呈請國民政府明令嘉獎，第二

等者，院令嘉獎，或頒給獎章，第三等者，不予獎懲，第四等者申誡，第五等者解職，第九條，本辦法由行政院送請中央政治委員會暨國民政府核准備案後，公布施行。

川首屆縣長考試

川省第一屆縣長考試，於一月三十日在成都舉行，事前由國府派謝健為典試委員會，謝盛堂，黃雲鵬，龍靈，楊雨樓，陳筑山等為典試委員，曾道(通一)為監試官，典考合格人員共四百三十四名，由劉湘兼任試務處長，並派保安處長費東明，省府委員杜文淵主持點名，第一場(三十日)考試黨義國文，第二場(三十一日)考試憲法，民法及刑法，第三場(二月一日)考試經濟學，財政學，行政法規，第四場(二月二日)考試地方財政，地方自治，地方行政，第五場(二月三日)考試川省實業，自四日起，分二十組舉行口試，因前次各堂分別淘汰結果，僅有二百一十七名再考，至八日午後二時始正式放榜，取錄者僅有九人，十二日在省府行給證典禮，聞此次各堂試卷，以國文一科成績最

劣，及格者只有一人，足見川省各校之不注意中文。

銓敘部解釋考績疑義

銓敘部以京內外各機關，近來均在積極辦理廿五年年終公務員考績，惟考績法施行細則，該部曾本其過去一年之經驗，已予修正，但各機關對於該細則第十二條晉級限制，與一等查記是否無關一節，尚多不甚明瞭者，現該部對於此項疑義，業加解釋，認為依該條文之規定，僅限於晉級人員，與其他無關。

鄂縣政人員訓練

湖北省政府當楊故主席在任時其所定之二十五年年度行政計劃中曾決定創辦一縣政人員訓練所，其目的在求集合縣政人員從動作方面道德方面精神方面技能方面，施以相當訓練，以謀求健全各級行政人員之培植，于增進行政效能之中，來完成改善各級行政之機構，該所係于去年十月間成立，預定全省縣政人員分三期訓練完畢，每期三月必要時得延長一月，第一期學員係于去年十月十六日入學十九

日上課，受訓人員共二百四十五人，嗣因中途委派縣長及因故請准延至二期受訓以及因病請長假或開除者共十五人，故行畢業典禮之學員僅二百三十人，第一期學員畢業典禮係於上月十八日舉行，第二期學員入學時間，原訂十二月一日，現因所址發生問題，將遷移至水警教練所，但因該所宿舍不敷應用，須另行建築宿舍兩所，預計須四十個晴天，但因冬天雨雪較多，恐非兩個月不能完工，故二期學員入學時間，現尚未決定。

公務員任用法規考試及

格漏列補救辦法

銓敘部以特種公務員單行任用法規，或組織法內所定任用資格，對於考試及格資格，多漏未列入，特擬具補救辦法二項，一、凡已經公布之各種單行任用法規，或組織法所定之任用資格條款，將考試資格漏列者，仍須依照公務員任用法第五條第十條之規定辦理。

魯省積極訓練鄉村服務

人員

山東省政府為訓練鄉村服務人員，分發各鄉村擔任訓練工作，特將以前之省立八校師範學生訓練處結束，另行組織山東省鄉村服務訓練處，從事訓練鄉村服務人員，該訓練處已於本年一月一日正式成立，由省府主席韓復榘兼任訓練處處長，民財建教四廳長李樹春，王向榮，張鴻烈，何思源，及省委張紹堂，張鏡，林濟青等兼任副處長，該訓練處之暫行規程已公佈實行，該處並已呈請省府備案，處址設於濟甯縣，現正積極籌備訓練工作，最短期內，即可調在各縣現任鄉村服務人員前往受訓云云。

專門行政

鐵部籌設總機廠修理製

造鐵路材料

鐵道部部長張嘉璈近鑒於我國鐵路交通日益發達，而供給鐵路需用材料之工廠則尚付缺如，建築新鐵路時，固須向外國廠家訂購大部材料，即各路修築工程需要材料時，亦多仰給外商，費時耗款，損失不貲，為彌補此項缺計特計劃組織鐵道部總機廠一

處，以修理並製造鐵路機車，車輛，橋梁鋼料，及其他各項材料機件，並蒸製枕木為業務，遇必要時，並得接受國內廠家委託，代造各項機械，其資本額定為一千萬元，由鐵道部及所屬各路籌撥，每年按週息五釐計息，總廠擬設上海，前平綏路局長沈昌前赴德視察，中途患病歸國，現雖康復，仍在調養期間，聞鐵道部或將借重沈氏充任該廠總經理負責籌劃一切，該部近更將總機廠組織大綱擬妥，於上月下旬公佈。

合葉鐵路提早興築

合葉鐵路，乃浦信鐵路在皖境東段之名稱，刻已由計劃而趨於實現，豫皖兩省府為亟圖開發物產，便利邊區交通，決提早興築，各以省府力量，分別主持之，皖建設廳長劉貽燕，日昨過蕪時與記者談，合葉鐵路已測量完竣，全路共長一百四十公里，建築費概算為一百六十餘萬元，擬赴京與鐵道部及建設委員會接洽，合作辦理，敷設重軌鐵道，每公里約合五萬餘元，材料車輛機件等費，共需三百餘萬元，此款將請鐵道部擔保向外商

訂借，其餘現款四百餘元，一百五十萬元暫由建設委員會淮南鐵路擔任，二百五十萬元由皖省府擔任，已經會議通過，分三年列入省預算，將來此路築成，由合肥以達蕪家集，豫省再接修展至信陽，東西兩端淮南平漢兩路啣接，則皖省境內鐵路，在江以南有江南與京贛路經過，皖東有津浦路經過，皖西皖中復有淮南與合葉兩路，如將來經濟充裕，再將此合葉路另築支線，由合肥達安慶，加之原有各公路互相聯絡，交通發達，皖省農產物品，以及煤鐵各種礦藏，可以儘量開發輸運，農村繁榮可立而待，尤以合葉鐵路所經地方，礦產與特產俱極豐富，前途發展，

減低書價

教育部前以各書局所出教科圖書，定價殊欠覈實，經令由滬市教育局轉飭滬書業公會，擬教科圖書等劃一出售辦法送部，經加修正頒發遵照，嗣各書局將中小教科書核減情形，呈部備案，當經部批，以准試行半年後，所有定價，應再改訂，中學教科以減至定價一折為原則，小學以五折為原

則，又普通書價亦應酌減，現教部以半年期屆，各書局應即再將定價核減，又以各局對於普通圖書減價，尚有一部份未切實奉行，反將原有書價定為實價者，殊屬不合，十六日特令仰由滬京兩市社會轉飭各書局，迅減低價格，並造比較表具報備核。

私立各大學立案前畢業

生追認資格辦法

教育部以私立專科以上學校立案前畢業生追認資格辦理標準，早經該部通飭遵照在案，現以該項標準第二項及第六項實施以來，不無窒礙，特將各項規定加以修正，俾期妥善，井於昨日將該項標準第二項及第六項修正條文，令發專科以上各校知照，該項標準第二項及第六項修正條文如次：(一)立案前未經前北京教育部認可之學校，如辦理確有成績並無第四項所列各種情事之一者，其立案前畢業生資格，准予追認，但以十六年以後畢業為限，(六)依照前項標準不獲追認資格之畢業生，得由原校轉呈本部，請受私立專科以上學校立案前畢業

生資格審查，其辦法如左：(甲)依照第五項所定請求追認資格呈繳各件，由原校轉呈本部，聲請審查，(乙)本部審查立案前畢業生資格，於必要時得覆核學生試卷或舉行試驗，(丙)經審查合格之學生，其畢業資格予以追認。

地方行政

鄂省改進縣政計劃

○一 鄂省財政困難，過去多賴中央協助，今後當力謀自給，故積極整理田賦與整頓稅捐，為今後縣政中之最重要工作，此僅整理工作，不僅可以解決各縣財政之困難，而且可以挽救省政府財政之危機，過去各縣田賦征收，不過二三成，現在雖能收到五六成，亦不能認為滿意，其所以不能按照規定成數徵收足額之原因，當然由於各縣長未能十分努力催收所致，同時關於征收田賦之改進方法，擬注意二點，第一，即催取大戶，蓋大戶照納，小戶自然容易徵收，各縣如因認真催收大戶而發生困難，省府當負全責予以保

障，第二，即整頓胥吏，現在田賦收入短絀之原因，由於一般不良胥吏操徵收實權，從中作弊，今後各縣如對于一般不肖胥吏，予以澈底整頓，必有良好成效，聞省府業已通令各縣長今後對於田賦及保安經費，無論新收舊欠，均應徵足依限繳解，倘仍因循泄沓，不知振作，定予撤職處分。

○一 鄂省辦理保甲，為時最早，但因中間經過許多變動

保甲人員，往往僅費二三月時間，將保甲編組完竣，即以爲盡保甲之能事

，實屬錯誤，今後工作，應隨時隨地，不斷的復查，不斷的整理，不斷的設法實施運用，蓋保甲長爲現代下層行政機構中之有力份子，可用以推行一切政令，運用得法，其功效頗大。

○一 鄂省江河交錯，每年水

患堪虞，除由江漢工程局負

責修築幹堤外，各縣民堤向歸人民自理，過去各縣長對於民堤管理，不甚完善，此爲可慮之事，此後應設法改善管理，過去失修者，應趕緊修復，加厚培高。

○一 爲整理全省地政起見，

決舉辦航空測量，所擬計劃

，原則已經通過，至具體實

施辦法由民財兩廳及地政局會商擬定

，航測經費之籌措，亦由民財兩廳及

地政局詳加核議，確定預算，呈府核

准，關於技術者，省府已經電請陸地

測量總局，即日派專家來鄂，研究決

定，將來實施時，全省航測，當分區

進行，以交通便利，飛機行程，每日

能往返爲標準，鄂省地政採用航測後

，決定於五年以內，將全省辦竣，并

限期六年一律完成，實施日期，預定

最遲在本年七月，準可擇區開辦，如

實施計劃能早日確定，并可提前辦理

云。

贛省府擴充下級行政機

構

自中央頒行省府合署辦公後，贛省府首先實行，政令統一，頗著實效，惟省府以下行政機關，則又陷於人少事繁狀態，致政治仍不能發揮全部效能，贛省政府決於二十六年度行政計劃擬議時，將各下級行政機構，加

以擴充，對專員公署現有兩科者，將加為四科，並增加視察員及技士等，縣政府原為三科，亦增設第四科，管理建設，而以第三科專管教育，以分權責，縣以下之區公署，各區經費，多未能遵照行頒發之分區設署辦公辦理，將來最低限度，亦須設法籌足經費，務使能按照行營規定之最低編制，每月二百六十元，以健全各級行政機構，同時保甲經費，亦經設法研究，此項擴充計劃，需費甚多，在此政費竭蹶之時，籌措自非易事，但省府則以行政機構不健全，實為政治推進之大障礙，惟無論如何，必須設法使其實現，已在各廳處長共同商酌中，一俟熊主席返贛，即可着手進行。

湘各縣裁局改科

湘省各縣原設有財政局，教育局，公安局，除公安局因各縣情況各殊，未盡普設外，教育有財政兩局，則全省各縣，均有設置，局長均由省委，不受縣長之指揮監督，茲省府為統一縣政事權起見，除公安一項，考察地勢民情，酌予設置數處外，餘均一

律改科，歸縣政府統轄，已于二月九日省府常會議決通過實行王

湘省保甲辦理完竣劃區指導自治

保甲一項，為嚴密民衆組織，鞏固地方治安之要政，各省均已紛紛舉辦，本省遵照中央命令，於二十四年一月一日起即已規定程序，限期推進，時經兩載，至二十五年年底，方始辦竣，茲將其辦理經過及指導進行自治情形，分誌如次。

保甲組織

本省保甲組織，已經完成，計全省七十六縣，共劃四百四十九區，一十九直屬鄉，二十四直屬鎮，三千零一十二鄉鎮，一十五坊，三萬八千七百五十保，四十二萬四千五百一十五甲，所有區鄉鎮公所及保甲長辦公處，均已組織成立。

戶口數目

全省各市縣普通住戶，船戶，寺廟，公共處所，外國人住戶，均已清查完竣，共計四百九十七萬九千九百八十八戶，男一千五百五十萬零一百二十六

口，女一千二百七十萬零九千八百九十口，共計二千八百二十萬零九千九百九十八口；內十八歲至四十歲之壯丁四百二十七萬八千七百五十六人，外國人二百一十一戶，五百一十九人，各縣市均按月報告戶口異動。

核定經費

全省各縣市保甲經費，全年共計一百四十二萬五千二百八十四元一角五分，內區公所經費五十九萬一千八百餘元，直屬鄉鎮公所經費二萬七千五百餘元，鄉鎮公所經費五十六萬九千七百餘元，保長辦公處津貼一十六萬八千七百餘元，預備費六萬七千四百餘元，經費來源，均係就各該縣原有自治經費及減征田賦團款附加八角移用，不足再就地方攤派。

訓練人員

本省各級保甲人員訓練，除由政府擬訂保甲人員訓練辦法編輯教材，通飭各縣連辦外，並於長沙設立縣行政市人員訓練所，先後開辦區長班及鄉鎮坊長訓練班，於去年十一月起，分期調集各縣市區長及鄉鎮長來省受訓

保長甲長，則由各縣市政府集中城區施以訓練。

指導自治

省政府以保甲工作完成，各縣市亟應繼續舉辦自治。爰於二十五年三月，先就長沙等十四縣，每縣各委派自治訓練員一人，訓練人民，實行自治，旋為使全省各縣市自治事務，並進起見，復於二十五年十一月，劃分全省為十自治區，每區派自治指導委員一人，巡迴區內，協同各縣市長，指導人民，實行自治。

皖省金庫制度完成

安徽地方銀行，原為省政府推進經濟建設，活動地方金融之中心組織，故其創設之初，首注重於基礎之建立，與農村經濟之調查，一載以來，計設安慶，蚌埠，屯溪三分行，及三十四縣辦事處。對於組織方面，業已完成初步計劃，茲為嚴密經濟機構，加緊推進業務起見，決於其餘之二十六縣，分別增設辦事處，並限於五月底以前，一律組織成立，屆時該行金融網固已遍及全省六十二縣，而金庫制度亦得以全部完成，最近復決定發

展計劃數項，積極實施，(一)各地分行及辦事處，分別建造新屋，經費由省方補助一部份，其餘自行籌措，該行決先籌款十萬元，就當塗，和縣，無為等十縣開始興建，完成後再依次於其他各縣建築，此項房屋工程，將特別注重於庫藏設備，(二)將來全省省縣倉庫，均須劃歸該行辦理，(三)各縣辦事處業務部份，除金庫保管庫項外，須增設田賦代收處，專管田賦事宜，蓋省當局對於全省土地陳報，計劃於短期內辦理成功，而將田賦改由該行代收，使縣政府專致力於行政方面之推進，此項田賦辦法之革新，尤足使民間感受甚大之便利也。

湘行政區域劃為九區

湘省劃為九行政督察區域，五七八九區緩設行政專員。

法令解釋

司法院解釋羈押期間疑義
偵查中被告羈押期間計算疑義，經該院統一解釋法令會議議決，羈押期間之限制，原為保護被告自由而設，不得因受承辦人員更調而更新起算。

司法院解釋交易所法第一條疑義

司法院茲解釋交易所法第一條疑義如下，交易所法第一條規定設交易所，以為買賣之物品，參照同法第廿八條所舉物品之種類，係專指動產中富有代替性，能依標準物以為買賣之物品而言，若房屋等類屬於不動產者，自不包括在內。

江西省行政改革消息一束

贛省訂定各縣衛生行政組織規程

贛省以縣衛生行政組織為推行衛生之關鍵，經近年厲行督促，多已成立縣立醫院，或縣立診療所，南昌新建，臨川等縣，並於各設立分診所，二十五年年度開始，各縣衛生經費，並定專案統籌，由省庫保管，各縣衛生行政組織自宜趁此刷新將擬訂江蘇省各縣衛生行政組織規程，提經第九三零次省務會議決議通過，現江西全省衛生處依照是項規程，就原有七十九縣縣立醫院及縣立診療所改組擴充為縣衛生院，並於衛生院以下，區設衛

生所保聯設衛生員。各衛生院均於一月一日正式成立，現正按照已定方針逐步推進。

贛省頒發二十五年徵工服役實地計劃

工服役實地計劃

贛省二十五年徵工服役事宜業經江西省政府飭由有關各機關遵照行政院令頒各省市征工服役辦法大綱，擬就二十五年徵工服役實地計劃，並斟酌各地實際需要，編製本年度各縣市征工服役辦理各項工程工數支配表，暨征工服役與辦水利公路工計劃大綱，及各項工程圖表，現程因勞動服務季節已屆，即令發各縣市院照辦理，復查南昌市情形特殊，經已另行擬訂該市二十五年徵工服役計劃大綱，着由南昌市政委員會，會同水利局暨省會警察局遵照辦理。又

省會各機關公務員，及中等以上學校教職員學生仍照上年度辦理，從事造林工，由建設廳會同農業院擇定造林地點，擬具計劃，呈府核定。

贛省舉行義務教育行政

會議概況

江西省政府於二十六年一月十八日至二十日在教育廳召開全省教育行政會議，出席者除各廳代表外，到有各區特派員指導員，師範校長各縣第三科長或縣督學，各農村服務區教育指導員，各種教育輔導員，及各有關係代表，共一百八十六人，由程教育廳長主席議案共四百零四件，分義教行政，義教經費，師資訓練，學校教育，視導考成五組審查後送大會討論，計四零四案中，二六四件合併

成七十五件，修正通過，九三件合併成四七件，送請省府參考；七件送請省府核辦；三件由提案者自行辦理；二六件合併成二三件，保留，十一件打銷，會後並接開特派員指導員師範校長等聯席會議，商討一切云。

贛省設立農倉業管理

委員會

江西省政府為促進全省農倉事業之一切進行事宜，特設立農倉業管理委員會，以便集中管理。其組織規程，已提經第九四四次省務會議通過，除民政廳長暨建設廳長暨農村合作委員會委員長為當然委員外并由府聘任蕭純錦，李德釗，劉體乾，歐陽瀚存為委員，并指定文萃，李德釗，蕭純錦為常務委員，歐陽瀚存兼總幹事。

日 報 期 刊 行 政 參 攷 資 料 索 引

組 織 運 用

文 題	作 者	刊 物 名 稱	卷 期	月 日
行政督察專員制度的運用問題	姜春華	華 光	第二期	16/1
王安石的改革政策	王毓銓	政治經濟學報	五卷二期	62/1
增進行政效率的兩個問題	續路日刊	續路日刊	一八〇七號	3/2
論政治領袖的要素	楊振先	民 族	五卷一期	1/1
縮省運動之回顧與展望	張秩素	民 族	五卷一期	1/1
論我國明日地方政治的系統	董修甲	中國社會	三卷三期	15/1
五權憲法中之行政權	金鳴威	東方雜誌	三十四卷四期	16/2
改善行政機構及強化行政權	薛伯康	政問週刊	六十期	17/2
培養憲政精神	林主席	中央日報		9/2
一年來行政狀況	翁文灝	上海大公報		14/2
統一與分權		北平晨報		8/2
今後政治經濟的新動向		上海大公報		2/2

今後裁局改科教育行政所受的影響與可能的補救

楊振聲 大公報 7/2

怎樣培養憲政精神

益世報 10/2

實現民主政治的建議

益世報 14/2

關於充實中樞力量

北平晨報 14/2

民主政治

汪精衛 益世報 6/2

法治與黨爭

北平晨報 24/1

稽察購領物品

鐵路日刊 第一七九七期 22/1

物 料 管 理

文 題

稽察購領物品 鐵路日刊 第一七九七期 22/1

現代幣制改革思潮與中國新幣制之研究

李建基 文化與社會 二卷十一二期 1/11

戰時財政政策之理論與實施

翟品三 同上 同上 同上

審計制度與財務行政

孟 倫 河南政治 六卷十二期 12

財務行政

孟 倫 河南政治 六卷十二期 12

會計年度改革問題	中國銀行業務之動向及其分析	上海金融之季節變動	外匯借款與幣制	遺產稅與不動產估價問題	改進吾國現行財產會計制度之擬議	經濟學的價值判斷問題	財政劃分論	如何打破中國財政的困難	英國關稅政策之變革	我國鹽制之演變與今後	縣財政整理之芻見	預算之意義及其編製	整理土地與田賦之基礎
張時敏	張振堯	吳大業	趙懿翁	金國寶	沈欽祥	劉黎教	董向樵	唐崇慈	王耀埔	張一凡	濮良至	趙石	秀峯
農行日刊	同上	政治經濟學報	社會經濟日報	同上	會計季刊	民族	同上	同上	復興月刊	同上	財政研究	同上	同上
三卷十二期	同上	五卷二期	四卷一期	同上	二卷三期	五卷一期	同上	同上	五卷四期	同上	第二期	同上	同上
25/12	同上	1	1	同上	1/1	1/1	同上	同上	15/1	同上	15/1	同上	同上
河北田賦積弊及其整理	整理冀省田賦方法	河北省田賦整理芻議	去年對外貿易統計	特種現金保證辦法全文	我國幣制改革的檢討	備戰時期的財政問題	法幣制度與省市經濟建設	上年入超數字打破最低紀錄	從理論和事實上見到我國戰時財政的出路	不平衡歲計與新幣制前途	我國開征遺產稅之研究	雜讀歷代田賦制度	二十三年度中央會計總報告
孫天	李樹人	齊昌良			吳鐵峯	胡叔方	羅敦偉	益世	丁洪範	侯樹彤	張一凡	吾木	申報
同上	同上	同上	中央	新聞	國聞週報	益世	實業部月刊	益世	大公	大公	中大	中央	申報
同上	同上	同上	25/1	27/1	十四卷七期	2/7	二卷二期	16/2	10/2	14/2	17/2	12/2	5/2

縣地方稅款會計稽核問題
汪元錚
會計季刊
二卷三期
1/1

人事行政

文 題 作者 刊物名稱 卷期 日期
中國的銓敘制度 池世英 民 族 五卷二期 1/2

二十五年度浙江省縣長工作考績標準 浙江省政 府公報 二卷八五號 11/2

防止行員舞弊與銀行人事管理 章雲保 工商管理 月刊 四卷二期 26/2

修正公務任用法第二條第三條第四條第十條第十四條 條文 國府公報 二卷二二三號 27/1

三年閩省政府人事管理改革 陳國琛 福建縣政 二卷二期 30/1

海軍軍官佐考試暫行章程 海軍公報 九十九號

國營鐵道職員考績規則 鐵路日刊 一八七號 15/2

評省府廳長考成辦法 益世報 4/2

文書處理

文 題 作者 刊物名稱 卷期 日期
三年來閩省政 府文書改革 陳國琛 福建縣政 二卷二期 30/1

專門行政

文 題 作者 刊物名稱 卷期 日期
讀「統計的應用」後 范敬賢 福建統計 時報 二卷七期 10/4

地政工作之開展 同 同上 同上

非常時之調查統計 范敬賢 同上 二卷十一期 10/6

各省聯絡公路一覽表 公路 二卷二期 9

各省聯絡公路表 同 同上 同上

論「中國合作運動今後應取的方針」 林滌非 農村合作 二卷四期 25/11

從農村經濟說到合作農場 李奇流 同上 同上

清查戶口問題 一鵬 河南政治 月刊 二卷五期 25/12

中國合作事業的總檢討 李樹基 農村合作 二卷五期 25/12

粵漢鐵路之概觀 楊拱辰 鐵路雜誌 二卷七期 12

鐵路政策之研究 國 改進專刊 第十二期 1

四年來中國教育之改進及其趨勢 鍾魯齋 民族 五卷一期 1/1

改革內政與充實國防	張家良	中國社會	三期	三卷	15	1
幾個有關英語教學的中等教育問題	王世杰	大公報	第一期	五期	15	1
改進大學教育的一點意見	張周勛	文化與教育	第一期	五期	30	1
全國火柴產銷聯營社開幕典禮演詞	申報	申報	二期	十二卷	2	2
印度河水利委員會之組織及其工作	王鶴甯	水利月刊	二期	十二卷	2	2
水利管理之片見	陳靖	水利月刊	二期	十二卷	2	2
半年來之電信施政情形	電信效率	電信效率	二期	四卷	1	2
一年來之交通行政	同	同上	同上	同上	同	上
省府廳受理折願依新辦法辦理案	行政院公報	行政院公報	二期	五卷	1	2
搜查私運郵件手續案	同	同上	同上	同上	同	上
整理中華海員辦法	同	同上	同上	同上	同	上
修正各省度量衡檢定所規程及各縣市度量衡檢定分所規程草案	同	同上	同上	同上	同	上
中國國民黨的土地理論與現行土地政策	李樹青	民權	五卷	三期	1	2

中國國貨聯合營業股份有限公司章程	吳鼎昌	行政院公報	二期	六卷	8	2
一年中實業建設之回顧	張公權	實業部月刊	二期	二卷	10	2
司法院咨復解釋違禁犯起訴時效疑義案	張公權	行政院公報	二期	七卷	15	2
國民經濟建設的意義	張公權	中央	二期	七卷	15	2
一年來公路建設之進展	張公權	中央	二期	七卷	17	1
滇緬勘界經過詳情	張公權	中央	二期	七卷	22	2
提倡國貨與保護貿易	丁洪紀	中央	二期	七卷	1	2
全經會棉統會成立以來成績一斑	丁洪紀	中央	二期	七卷	6	2
楊子江水利最近概況	孫輔世	中大公報	二期	七卷	7	2
國貨聯營公司之任務	丁信益	中大公報	二期	七卷	8	2
附於農倉業法有關運銷合作之一點意見	黃肇興	大公報	二期	七卷	27	1
地方行政	黃肇興	大公報	二期	七卷	27	1
文題	王先強	農村建設	第五號	月	15	2
縣政建設綱袖	王先強	農村建設	第五號	月	15	2
今昔縣行政之異同	王先強	農村建設	第四號	日	1	2

安漢六個月來 的縣政	縣政建設的實 驗	江蘇最近三年 征工復興水利 經過	河北定縣的牙 稅	廈門市政調查	江蘇省各縣地 政局調查委員 會組織章程	修正城市改良 地區特別徵費 通則	威海衛管理公 署組織條例	論改造縣行政 為當務之急
天 奧	唯 明	沈百先	馮華德					劉培植
福建縣政	福建縣政	水利月刊	政治經濟 學報	福建統計 時報	行政院公 報	行政院公 報	國府公報	政問週刊
二期二卷一	二期二卷一	二期二卷	五卷二	三期三卷七	二期二卷六	二期二卷六	二期二卷七	六十號
1	1	62	62		8	8	3	71
1	1	2	1		2	2	2	2

參 考 資 料

內分西硤口自 衛建設	山西建設事業	京市土地行政 概況	廣東教育概況	廣西省政府黃 主席廣播演說	文 題	二十二年全 國中學狀況	亟待解決之中 國糧食問題	德國的四年經 濟計劃
朱 藩	大 公 報	申 報	益 世 報	中 央 日 報	作 者	大 公 報	黃 汝 舟	汪 一 鶴
大 公 報	大 公 報	申 報	益 世 報	中 央 日 報	刊 物 名 稱	大 公 報	中 央 公 報	大 公 報
9	10	2	17	19	卷 期	4	17	17
2	2	2	2	2	月 日	2	2	2

局業匯金儲政郵

兼辦匯兌代收貨價及其他銀 行業務	金	儲	簡易人壽保險			
	處均可存提款項 局所普遍全國七百餘	存簿四厘半 支票三厘 定期一年六厘	擔保可靠 利息優厚	政府專營 不在牟利 郵政經濟 簡便穩固 安家防老 免除憂慮 男女國民 均可加入 保費低廉 按月收取 團體保險 折扣九五	函索章程即寄	
局郵地各及局分口漢京南 號一十七百一路西江海上 址局						

局託信央中

保險 火險 水險 兵盜險 汽車險 意外險	購料 政府機關購料 公共團體購料 代理運輸報關	儲蓄 公務員儲蓄 軍人儲蓄 國體儲蓄 其他儲蓄	信託 定期活期信託存款 信託投資其他信託	業務種類
--	---	--	-----------------------------------	-------------

埠各 址局
 處理代或局分有設均 號六二一路口漢海上

章詳有備
 寄即索函

編 後 記

張純明先生是南開大學行政學的教授，前受行政院之聘，到各地研究保甲推行的情形，這篇現行保甲制度之檢討，對現行保甲有精要的考察，所指陳各種困難及運用保甲的精神應該怎樣，是值得重視的。

湯吉禾先生是中央政治學校的教授，這篇論究現行所規定『違法』與『失職』在應用上的困難，並提出兩個明快的解決辦法。

張金鑑先生這篇對公用事業應私營或市營的理由，有

重要的發揮。

江養正先生是蒙藏委員會的總務處長，這篇憲法草案的政治制度，把憲草規定政制所有優良各點，都提要說明，是介紹憲草一篇總述。

馬博厂先生對鄒平的剖視非常詳細，這期已登完，俾續者得觀全豹。

致遠先生是在山東從事統計工作的，這篇把地方上統計工作的困難說得夠爽快。

北車鐵路簡明行車時刻表

中華民國廿五年八月十五日重訂

41次	71次	305次	3次	23次	5次	301次	401次	1次	73次	75次	43次	下行	站名	上行	2次	6次	302次	72次	42次	4次	24次	306次	402次	74次	76次	44次	
普通客車	平津客貨	平津快	特別快	快	平津特快	平津特快	平津客貨	平津特快	平津客貨	平津客貨	平津客貨	客快	北平	永定門	豐臺	黃村	郎坊	落各	楊村	天津	天津	天津	浦平快	浦平客貨	唐津客貨	唐津客貨	滄平快
5:45	6:45	8:00	9:30	13:00	16:00	18:00	20:00	21:00				開	北平	到	9:25	11:33	13:55	15:50	17:35	18:28	21:52	23:00	1:10				
6:04	7:35			13:16			20:41					開	永定門	到	9:02		13:31	15:20	17:17	18:00	21:24	22:35	0:45				
6:20	9:01	8:26	9:54	13:31		18:25	21:50	21:25				開	豐臺	到	8:49			14:38	17:03	18:00	21:24	22:35	0:45				
6:44	10:18			13:49			23:00	21:43				開	黃村	到	8:05			12:47	16:36								
7:39	12:58	9:20		14:37			0:30	22:25				開	郎坊	到	7:43			10:48	15:40		20:27	21:36	20:40				
8:03	13:47			14:53			1:09	22:43				開	落各	到	7:21			9:37	15:20				19:40				
8:33	15:30			15:20			2:10	23:05				開	楊村	到	6:56	9:35	11:40	6:28	14:14	15:10	13:25	20:39	17:20				
9:11	16:58	10:24	11:41	15:47	18:00	20:16	3:44	23:31				開	天津	到	6:45	9:25	11:30	5:55	14:00	15:00	15:15	20:36	16:20				
9:29	17:15	10:32	11:50	15:55	18:08	20:25	4:00	23:40				開	天津	到	6:30		11:00		13:48	15:48	19:03	20:00			11:45		
9:30	停	11:05	12:05	16:05	停	20:30		23:55	6:35			開	天津	到	6:45				14:00	15:00	15:15	20:36	16:20				
10:33		開	13:04	17:10		開	1:00	8:43				開	浦平	到	5:30				12:14	14:55	18:00				10:07		
11:41		往	14:00	18:13		往	2:06	12:10				開	浦平	到	4:26				11:38	14:00	16:48				7:41		
12:29		滬		19:00		滬	2:57	14:17				開	浦平	到	3:30				10:45	13:30	15:58				5:55		
12:42		口	14:55	19:13		滬	3:11	14:40				開	浦平	到	3:15				10:30	12:05	15:42				4:50		
12:47			15:00	19:18			3:15	停	6:30	7:30		開	浦平	到	3:05				10:25	13:01	15:27				21:50	20:30	
13:01			15:11	19:29			3:30	7:10	7:45			開	浦平	到	2:51				10:12	12:51	15:27				21:28	20:17	
13:34			15:35	19:54			4:03	8:30	8:14			開	浦平	到	2:28				9:45	12:34	15:10				20:30	19:59	
14:26			16:07	20:28			4:53	10:05	9:07			開	浦平	到	1:31				8:45	11:55	14:27				17:43	18:58	
15:28			16:49	21:18			5:59	12:44	10:10			開	浦平	到	0:31				7:40	11:14	13:42				15:00	17:56	
15:51				21:37			6:24	13:28	10:34			開	浦平	到	0:01				7:12		15:15				13:30	17:28	
16:11			17:25	21:55			6:47	14:15	10:54			開	浦平	到	23:42				6:54	10:43	13:05				12:34	17:11	
16:38			17:47	22:17			7:16	15:18	11:23			開	浦平	到	23:09				6:25	10:20	12:40				11:25	16:42	
17:00			18:05	22:35			7:40	15:53	11:45			開	浦平	到	22:40				6:03	10:04	12:20				10:20	16:15	
							8:20					開	浦平	到	22:00												
							16:05					開	浦平	到	14:10												

通縣支路

81次	83次	85次	87次	下行	站名	上行	82次	84次	86次	88次
6:30	10:00	14:05	19:00	開	北平	到	8:30	12:45	16:45	21:40
6:37	10:08	14:13	19:08	到	東便門	開	8:24	12:37	16:37	21:32
6:40	10:10	14:15	19:10	到	雙橋	開	8:21	12:35	16:35	21:30
6:57	10:29	14:34	19:29	到	雙橋	開	8:03	12:15	16:16	21:11
6:59	10:31	14:36	19:31	到	雙橋	開	8:01	12:14	16:14	21:09
7:12	10:45	14:50	19:45	到	通縣南	開	7:48	12:00	16:00	20:55
7:14	10:53	14:56	19:53	到	通縣南	開	7:46	11:52	15:52	20:52
7:20	11:00	15:05	20:00	到	通縣東	開	7:40	11:45	15:45	20:45

北戴河海濱支路

89次	91次	93次	95次	下行	站名	上行	90次	92次	94次	96次
7:00	11:00	13:10	17:30	開	北戴河	到	8:35	10:30	12:50	16:55
7:20	11:20	13:30	17:50	到	北戴河海濱	開	6:15	10:10	12:30	16:35

第二卷第一期目錄

第二卷第二期目錄

中國工業化問題的檢討

吳景超

論官等官俸

錢端升

鄒平實驗縣政的剖視

馬博厂

劃分地方政府行政費與事業費之檢討

董修甲

論行政訴訟之範圍

徐道鄰

論行政處分之拘束力

徐道鄰

增進行政效率的幾個問題

高秉坊

鄒平實驗縣政的剖視(續二)

馬博厂

怎樣增進公務員的工作興趣

張金鑑

戰時政府的行政組織

孫基迪

施工制度

范揚

美國使領館人員之考選制度

朱啟歐

事務官保障問題

沈成龍

省市購辦制度之檢視

孫澄方

專載

中國債務行政之檢討

楊壽標

重要縣政問題改進意見

胡次威

專載

山東省之經濟建設

張鴻烈

重要縣政問題改進意見

胡次威

行政改革消息

行政改革消息

日報期刊行政參考資料索引

日報期刊行政參考資料索引

編後記

編後記

行政院公報廣告

本公報係於二十五年八月三日開始刊行。每逢星期一出版一次。內分(一)行政總綱(二)內政(三)外交(四)軍政(五)海軍(六)財政(七)實業(八)教育(九)交通(十)鐵道(十一)蒙藏(十二)僑務(十三)衛生(十四)訴願(十五)其他(十六)附錄等欄。凡重要法規，訓令，指令，呈咨，函，電，批示，布告，解釋，及一切決定。莫不刊入。取材精審。內容豐富，實亦為一般國民必讀之刊物。定價特別低廉。以資普及。計訂閱全年五十二冊。僅收國幣一元四角。半年二十六冊。僅收國幣七角。郵費國內在內。國外及郵特區照加。自創刊號起已經售罄各號。均已添印儲足。訂閱者請直接向南京行政院編譯室接洽。

本刊啓事

本刊第一卷期數編號編至二十五年十二月份第三期為止。本年一月份出版之月刊即編為第二卷第一期，以符年度之更始。各訂戶之起訖期數自應順序推移。如定據載明為一卷六期止者，應改為二卷三期止。一卷十二期止者，應改為二卷九期止。其餘依此類推。特此通告。

新亞公路建設獎券

每月開獎一次

頭獎

廿五萬元

二獎以下

尚有獎額三萬一千餘號

上海郵政管理局發行

向→

京滬滬杭甬及蘇嘉鐵路

託運一切貨物，可以得到非常

安全 迅速 經濟

三大效果。

本路務求客商滿意，
本路願代客商設計。

乘本路車：

暢遊江南，有左右逢源之樂！

(南京) 熱河段 (鎮江) 金山 (武進) 文華路

(無錫) 滬頭站 (吳縣) 天字山 (崑山) 馬鞍山

(青陽港) 鎮江站 (松江) 金山 (嘉興) 南湖

(蘇州) 蘇州 (杭州) 西門 (吳山) 鐵路車站

上列各站(除蘇州)均售一等二等車票及四等客票

京滬滬杭甬鐵路管理局啟