

年

卷

期

2

5

第

第

# 服 務

期五第 卷二第

版出部導指生業畢校學治政央中



目 要

現代公務人員之要件(總裁訓詞)

## 服 務 經 驗 特 輯

行政督察經驗談

劉千俊

行政督察經驗錄

劉時範

我怎樣做行政督察工作

溫晉城

會計實務經驗一得

干逢辛

四年來工作的檢討

江錦榮

我國警察教育之演進

李十珍

論警察行政問題

曹翼遠

抗戰建國時期的警政建立問題

承樹聲

戰時警察業務實施問題

黃東昇

戰時警察勤務商榷

宋明圻

警察下級組織與警管區劃分問題

江觀綸

談談審理違警問題

華壽崧

警務督察問題

張達

戰時警政工作漫談

惠晉

行政學研究方法論

張金鑑

略談諸葛忠武侯

楊玉清

路



Vertical columns of faint text, likely bleed-through from the reverse side of the page. The text is illegible due to fading and low contrast.

Faint horizontal text at the bottom of the page, possibly a footer or page number, also appearing to be bleed-through.

# 服務月刊第二卷第五期目錄

廿九年一月一日出版

現代公務人員之要件(總裁訓詞)

## 服務經驗特輯

1. 行政督察經驗談.....劉千俊(一)
2. 行政督察經驗錄.....劉時範(六)
3. 我怎樣做行政督察工作.....溫晉城(一三)
4. 會計實務經驗一得.....王逢幸(一六)
5. 四年來工作的檢討.....江錦榮(二四)

## 專討論題 警政問題

- 我國警察教育之演進.....李士珍(二九)
- 論警察行政問題.....曹翼遠(三八)
- 抗戰建國時期的警政建立問題.....承樹聲(四四)
- 戰時警察業務實施問題.....黃東昇(四九)
- 戰時警察勤務商榷.....宋明忻(五三)
- 警察下級組織與警管區劃分問題.....江觀繪(六四)
- 談談審理違警問題.....華壽松(六九)
- 警務督察問題.....張達(八三)
- 戰時警政工作漫談.....惠晉(八五)

## 學術講座

行政學研究方法論

張金鑑(八八)

## 名人言行錄

略談諸葛忠武侯  
甘肅雷個人之修養

楊玉清(一〇八)  
歐陽徽(一一〇)

## 海間天空 譯座

德國之重要原料

倪寶坤(一一三)

## 素描集

湘北陸軍追敵記

彭潤清(一一八)

## 通訊

征馳漫誌

彭業湘(一二二)

元宵燈節在中條山

彭業湘(一二二)

總裁訓詞

現代公務人員之要件

(廿九年三月一日上午十時在中央政治學校講)

- 一、本校所負的使命，
- 二、過去我國一般大學教育的缺點，
- 三、現代公務人員之三要件：
  - (1) 應有實際的知識和技能；
  - (2) 應有正確的人生目標和熱誠的責任心；
  - (3) 應有健全的體格和振奮的精神。
- 四、希望大家認清自己的責任，勉為現代的國民，克盡本身的義務！

今天本校公務人員訓練部高等科第一期開學典禮，全校的同學都集合在一堂。本校長今天對高等科學員當然要特加訓勉，但我所說的話，亦即是我對本校全體同學所說的話，希望大家留心聽住！

各位學員既然進了中央政治學校，首先要知道中央政治學校所擔負的使命！中央政治學校是本黨為造成革命建國幹部而設的學校，總理的三民主義，要由本校的教職員和全體學生率先負責，努力實行，使我們中國三民主義的政治建設，能夠徹底完成。各位高等科的同學，你們入學以後，首先應該認清本校與旁的學校不同的地方！本校的使命是在建設三民主義新中國，本校教育的目的是在培養真正的

三民主義信徒，能夠真正擔負起救國的重任，以實行三民主義爲其終身事業！而是和一般普通的學校一樣，只傳習了一些理論的知識就完事。本校的學生對三民主義立人一定要有一貫的思想，對三民主義一定要有真切的信仰！無思想，無信仰的人，就不能作本校的學生。希望今天在場的各位同學！尤其是今天入學的學員，務要一定志，抱定一心，作一個三民主義的實信徒，以實行三民主義爲本身唯一的責任！以建設三民主義的新中國爲將來奮鬥的目標。本校與旁的學校所不同的地方在此。各位將來在校所求的學問，亦即在此！

今天入學的同學是公務人員訓練部高等科第一期的學員，公務人員訓練部是國家最近新設立的。國家所以設立公務人員訓練部的目的，就是補救從前一般普通大學教育的缺點，替國家培養奉公盡責稱職勝任的公務人才。大家要知道：我們中國自有大學以來，已經有了三四十年的歷史，從數量上講全國大學不下四十餘所；但是這幾十所大學經過幾十年來的培植，所得到的效果是怎麼樣呢？一般大學畢業生：到社會服務，無論在政府機關也好，無論農工商學各界也好，他們在學校裏所學得的知識能力，都能夠盡量運用嗎？所擔任的職務是否能盡職？所表現的成績，究竟有多少？有幾個人能真正爲國家的利益，爲民衆的幸福來犧牲奮鬥？簡單說起來，一般大學剛畢業的學生，的確有許多皆是打了滿腔的熱誠，希望畢業以後進到社會，在一般團體機關服務，一定可以找到機會發揮他的才智，實現他的理想，那裏知道事與願違！一旦真正走進社會，到了各機關團體去服務，只要服務相當時期，便把從前那種蓬蓬勃勃的朝氣，消磨得乾乾淨淨，完全萎頓下來，絲毫不能有一點作爲，而成了主官的附屬品；要是自己作了主官，就變成官僚老爺，根本忘記了人生的意義和目的！這種現象的發生，一方面固然由於環境的腐敗，一般上官和同事大家多半是官僚，老爺，所以這般剛入社會的青年，耳濡目染，久而久之，習

焉不察，自己也被他們所同化；但是最大一個原因，還是因為他們在學校的時候，沒有，更沒有一定作人的志向，所以沒有能耐，沒有志氣，不能為社會作出一番轟轟烈烈的事業。說來，只知隨世俯仰，與俗浮沉！這種腐敗的風氣如果不即改正過來，不僅不能建國，而且簡直要國家滅亡！這種罪過我們今天縱令不能全部歸之於過去四十年大學教育的失敗，但是現在一般大學畢業生作了公務人員如此腐敗泄沓，鬆弛懈怠，以致使國家弄到今天這樣危殆的地步，那過去四十年來的教育不能不擔負一部分的責任！我們政治學校是黨的學校，負有革命建國的使命，如果我們還不能將過去一般普通學校不良的風氣，澈底矯正過來，為三民主義培養一批忠實的信徒，為國家培養精明的幹部，那末，我們對於國家所擔負的罪愆比旁的學校更要重大。

大家要知道，我們去到政府機關服務，即是在農、工、商、學各界團體也是一樣，要能真正作一個盡忠負責，俯仰無愧的公務人員，必須具備三個條件：第一要有知識和技能；我所謂知識，並不專和普通大學一樣，在課堂上照着書本所講的理論就算智識，公務人員所需要的知識，要能學以致用，切合實際的需要，要熟悉法令制度，明瞭建國政策和立法精神，要對於認定服務的科目，有透切的學習和實習，明瞭其本身內容及其與周圍的關係，將來去到社會，能夠實實在在的擔負起本身的責任。我們有了這種技術和能力，纔可以說有真正的知識，尤其要注重現實情況的認識和體察，時、地、人、事、物的管理運用和適應，所以公務人員的知識和技能，不僅在學校的時候，要研究學習，出了學校，更要不斷的體察，研究，他的知識纔能愈趨精銳，愈覺實際；如果只學了二點空疏的理論，我們不能說是實用的知識，而且對自己的業務也無真正的益處。

其次，要有目標，有責任心。詳細言之，一般公務人員必須要以革命建國的三民主義作他服務的目

(4) 標，朝着這個目標努力奮鬥，負責到底！如此，對於國家社會纔能有所貢獻，否則，我們如果作事沒有目標，不負責任，那就根本成了老爺官僚，只知道如何升官發財，自私自利，只求一己的享受和安樂，

忘記了國家民族，忘記了社會和民衆，根本不知道有國民義務和服務道德，結果一定作出種種禍國殃民的罪惡！各位學員都是從大學畢業來的，你們今天想一想：從前在學校的時候，你們的師長曾經交代過你們一些什麼？他們曾否對你們說過：你們對於國家，對於人民應該負擔一些什麼義務？要盡到這些義務，應該用什麼方法？他們有不有明白的指示和訓練？須知我們這種作人的態度和辦事的方法，決不是一時一刻所可養成所能傳授的，一定要一般師長在平日用實實在在的行動，以身教，默示，來教導一般學生，指示他們人生正確目標，使大家對於主義發生深刻堅定的信仰！如此，纔能啓發他們對於國家社會的義務觀念；也纔能提高他們對於本身業務的責任心，然後我們一切的聰明才智，纔會真正用到爲國爲民的事業上去！各位今天所以要到本校來受訓最主要的意義就是要使各位確定人生目標，信仰革命主義，真正認識人生的意義和目的，從而澈底改造。從前一般老爺和官僚，升官發財，自私自利，甚至於禍國殃民的心理和行動，從此能作一個俯仰無愧的三民主義的信徒，担負起救國救民的事業，這也不僅是公務人員訓練部的學員應該如此，凡是本校的學生，大家都負有革命建國的責任，也一定要明白這個道理！總之，公務人員最重要的一個條件就是要有主義，有責任心。發揚我們革命黨員的精神和道德，抱定犧牲的決心，爲了實行主義，爲了挽救國家，寧使自己受苦受難，茹苦含辛，決不肯有一點隨便，一些苟且，如此，纔不愧爲 總理的信徒，纔能繼承先烈的遺志，也纔不愧爲本校所造就的學生，否則，如果我們還和從前一般普通的學生一樣，去到社會服務的時候，就沒有信仰，也沒有責任心，只知道以個人利害爲前提，不惜犧牲國家和社會的福利，那末，畢業的學生愈多，社會所受

(第二節)

愈深，國



家的危險亦愈甚，如此，影響所及，於公於私，都是異常危險。

第三，公務人員要有旺盛的精神和健全的體格。要知道：敵人所以敢來侵略我們，並不是因為我們的領土不廣大，人口不衆多；而是他看了我們一般政府機關負責的公務人員，如此衰弱萎靡的情形，因此就敢於目空一切，無所忌憚。所以他們以六千萬人口的國家，也就敢於來侵略我們四萬五千萬人的大國，要知道：社會一般普通民衆，他們的精神體格稍微差次一點，外國人也許還不至於十分注意，他們要知道我們國家的強弱，先就要來看我們一般政府機關，如果他看到我們一般負責的公務人員，彎腰駝背，未老先衰，坐立不像坐立，行路不像行路，他不必問其他一切行政效率，工作成績如何，就可以斷這個機關一定腐敗泄沓，就要來輕視侮蔑，須知公務人員爲國家服務，一切行動精神，都要作民衆的表率；一個公務人員所能影響的民衆，至少在一萬以上，卽如一個縣長治理一縣，一縣人口平均至少有十餘萬人，如果縣長的精神萎靡，體格衰弱，那末，全縣十餘萬人的人民，就要受到他不良的影響，大家不注意振作精神，鍛鍊體格，對於國家的損失，就不堪設想！要知道身體強弱固然有先天的關係，但是完全可以由後天鍛鍊來補救的，尤其我們作了公務人員，就一定要有健全的體格，然後纔能振作精神，辦事纔能發揮效率，纔能爲民衆所敬服，從而取得他們的信仰，所以精神和體格比學問技能還要重要，今後我們要建設這樣偉大的一個國家，要實行這樣偉大的三民主義，如果本校所造就出來的一般同學作了公務人員，還是和旁的學校的學生一樣，身體衰弱，精神萎頓，沒有目標，沒有主義，那豈不就是敗壞了黨國，如同毀滅了自己一樣嗎？從前國難沒有現在這樣嚴重的時候，一般人不知道身體的重要，以爲只要有了知識有了技能，就可以辦事；殊不知古人說：「一分精神，一分事業」，精神由健強的體格而來，我們如果體格不好，還能作出什麼事業？所以大家今天務要反省：從此竭力振作，加緊鍛鍊，

那末，將來出校服務，業務一定能夠順利推行，而且收到事半功倍的效果，須知於今抗戰已經兩年八個月了，我們犧牲了如許的將士和同胞，最後勝利什麼時候可以得到，現在還不能判斷，國家臨到這個成敗的關頭，將來存亡興替，這個責任完全要本黨來担負，如果本黨訓練出來的幹部，還是不能改革從前種種不良的習氣，從而自強自立起來，那末，本黨革命建國的責任，還有什麼人可以託付，還有什麼人可以承担呢？

總之，今後本校的訓練，一定要照此方針，切實執行，務必使一般學生對於公務人員必具的三個條件，人人都能實實在在的作到，使大家將來出校服務，都能發揚我們革命黨員的精神，擔當起救國救民的任務，所以本校一般教職員，學員和學生，務要認清本校的使命和自己的責任，尤其是今天入學的各學員，更要體會以後與從前有什麼不同？應該有什麼改進？黽勉奮發，不斷努力，造成自身為一個現代的國民，克盡對國家和人民的義務，本校長這一番意思，不僅是高等科的同學應該身體力行，全校學生都要以此自勵，要知道我們作了本校的學生，承擔了本黨革命建國的事業，機會非同尋常，責任十分重大，從今以後務要自尊自重，自勉自愛，刻苦黽勉，堅忍奮鬥，不愧為 總理的信徒，不愧為黃帝的子孫，纔能實現我們自立立人的志願，完成我們革命建國的使命。

# 服務經驗特輯

## 行政督察經驗談

劉千俊

行政督察工作，應該以整飭吏治為中心。整飭吏治，可分吏員的整飭及政務的整飭兩方面談。

所謂吏員的整飭，就是人事的整飭，我們着重在轉移風氣，效察監督、勤教嚴飭，曲予體恤四點。

總裁曾經說過：「今日之根本要務，在轉移風習、振作人心」。曾國藩稱胡林翼亦說：「功在天下，以變風氣為第一」。可見轉移風氣的重要。轉移工作可從兩方面着手，一是吏員，一是社會。要轉移吏員風氣，最重要的在量材酌用，使人盡其才，才盡其用，左宗棠有幾句最平實的話：「吏治之振新，全在上司精神貫注，除貪鄙吃煙全無知覺運動之人斷不宜用外，餘皆可隨材器使，令其率意導民，亦可漸收轉移之效。……吾之好惡一端，斯吏之趨向定矣。」我們工作，就以此為原則，近年以來，潛移默化之效，已略見之於事實。至於轉移社會風氣第一要開誠佈公，第二要因勢利導，惟開誠佈公，乃能官兵融洽，打破隔閡，惟因勢利導，人民乃可潛移默化，革除惡習。

其次，我們要談到效察監督。要把握民心，一定要使政府為民衆所愛護，政府比較空泛，可以代表政府的就是官吏

，所以安民必先察吏，我們效察，在原則上，採古人所說的「多其察，少其發，嚴其罰」。而其標準，首在辨其過故，察其公私，進而審其才情，正其心術。夫過有公私，因公誑誤，或迫於不得已，陷於不及知者為過，是公罪，貪贓枉法，濫職暴行為故，是私罪，公罪雖大尚可原，私罪雖小不可赦。但這不過是初步的效察，僅有這初步的效察還不夠，一定要進一步而審其才情，正其心術。凡吏員能關心民瘼，出以肅誠，勤懇從事的，雖其所為不能完全無誤，亦當加以鼓勵振作，至於只顧自己地步而自負老到的，雖才具敏捷，實無補於民生休戚，亦必按劾糾正。

第三，再談勤教嚴飭，現在吏員的通弊，不是失之官氣，便是流為鄉氣，官氣無生氣，不能身到心到口到眼到，尤不能苦下身段，先事體察。鄉氣則多雜氣，好逞才能，好出新樣，不免流於操切，兩者都非從政之道，但兩者之中，與其用官氣，不如用鄉氣：「蓋鄉氣之士，雖弊在偏激，而意志向上，猶可教也」。引曾國藩語。我們對於吏員訓導所取的態度，可以「真誠懇切寬嚴相濟」八字概括，「如父兄之教子弟，先之以訓誡，繼之以嚴飭」（引曾國藩語）決不連存疾

視之心，亦不聽揚言而自憤懣。至於訓導的方法則爲因才施教，補偏救弊，卽元張養浩所謂：「弛緩，克之以敏，浮薄，克之以莊，率略，克之以詳，煩苛，克之以大體，卽其所短而痛加克治」之意。

最後，言體恤。今日縣政的困難，非親臨其境者不能親切，黃炎培氏在蜀南寫真中說得非常透澈，据他的統計，在縣政府以上者，有管轄指揮機關三十七個，與縣政府平行的有十七個，名受縣長指揮監督而各有獨立系統的，亦有二十餘種，因而有一要我幹得夠，偏又牢牢地拴住我的手，既縛住我的兩肘，却又一鞭一鞭趕我快快走」的「新縣長嘆」。在這種情形之下，如果我們督察的人再不能體恤，則勢必加重縣政負擔，亦就間接減低行政效率，怎樣體恤呢？我們在消極積極兩方面都注意了；在消極方面1.絕不介紹私人，增加縣長之顧慮。2.不受僥倖與招待并優給出差人員旅費不使在外苛擾。3.不出新花樣，以圖自己聲譽而不顯縣長痛苦。4.簡省繁文縟節。5.不隨意申斥苛責以全其體面。6.不輕訂單行條例以增加縣長拘束。7.不隨意勒定期限以啓其粉飾之漸。8.不直接處理縣務以侵其事權而損其威信。在積極方面：1.請充實縣府組織，增加縣政經費。2.請取消駢枝機關，集中縣府權力。3.請將特種人員(社訓合作等)歸併縣府組織。4.轉呈上級准許縣長請求俾其事業發展。5.補助縣長力之所不及爲之担荷顧惜。6.代爲請求破除成例，以應付特殊情況。

所謂政務兼飭，亦可分幾點來聲述：

一、除舊佈新，因勢利導。關於除舊佈新因勢利導的理論與方法：

總裁會有明確的指示：現在政治，一方面要不斷的除舊佈新，一方面在方法技術上更要注重因勢利導，因勢利導的正確意義，是要因現實的趨勢，想方法運用現實的事物，而達到理想的目标，完成一切新的事業。絕對不是因陋就簡之爲因襲保守，敷衍苟且……根據因勢利導的道理，提出政治上的一個辦法，叫做「以民治民」，就是要用民衆的力量，來做人民本身有利的事情，卽要做到孔子所謂「惠而不費勞而不怨」兩句話。……要以民治民，當然要勞民，所謂「以勞教民富」……但勞民的主旨是要「多用民力，少用民財」；而且勞民的目的是要「藉民之力，治民之生」……所以我們必須「擇其可勞而勞之，所謂「可勞」，就是利用人民的餘暇餘力，來做福利國民的事業」。本署各項措施，一遵總裁明訓，如整理遺義積谷，整理學款，興修公路，架設電話等，無一非因勢利導之例。

二、教養兼施循序漸進。教養兼施，是我國政治設施的一貫精神，平時如此，亂世更應如此。「勸化導於先，嚴勸懲於後，皆教也，廣開地利，毋奪民食，皆養也」。(引陳榕門語)在上者以養人爲職分，能養者爲仁，不能養者爲暴，人至飢餓則必不畏死。(胡林翼語)庶而不教則流於非，何以靖亂，教而不先之富，則執衣食不足之民繩之以禮法，爲上者亦大不仁」。(左宗棠語)這都是古人重視教養兼施的教條。總裁亦有「教養兼施，政自小始，先自基本切要而易者圖之。以由小而大，循易達難」等的明訓，我們督飭政務，悉依此旨。如學校的致核與指導，教育內容的革新，精神訓練的注重，生活態度的矯正。都是教方面的措施，如提倡

養蠶，造林植桐，興修公路等都是養方面的措施。

三、迅速確實貫徹始終。迅速確實，是我們辦事技術上的要求，貫徹始終，是我們從政意志上的表現。但有了迅速確實的技術，沒有貫徹始終的意志，凡事就會虎頭蛇尾，有始無終。但迅速確實二者之間，尤以確實為最要。總裁說：「凡事必先求做得確實，然後迅速才有實效」。又說：「

要完成現代政治的建設……還有一個要訣，大家必須做到，就是「總理遺訓最後一句『貫徹始終』。因為天下一切偉大事業……尤其革命事業！決不是一帆風順可以成功的，一定要經過無熱的風波，歷盡各種的艱苦，才可以達到目的。如果意志不堅強……即半途而廢……便毫無結果了，所以要能繼續不斷的，始終如一的。做一件事，既已決定去做，一定要做到完全成功為止」。這是我們政務整飭的第三要點。

四、守法重紀明德修身。今日為政，法治人治，應兼籌並顧，守法重紀，屬於法治，明德修身，屬於人治，但欲求法治的徹底，應先在人治上痛下工夫。呂新吾說：「我深己而後責人之廉，我愛民而後責人之薄，我秉公而後責人之私，我勤政然後責人之慢。如果能明練修身，以身作則，則法紀明而政令自通。本區政治，首在專署樹之以模楷，專署又以專員為之表率，推己及人由近及遠，對於署內的職員，選擇極嚴，監督極密，必使無貪贓枉法的行為，無浪漫整潔的舉動，無狂妄輕躁的態度，無虛偽誇大的言論。對於吏員的考察，重在「多條理而少大言。有血性而無官氣」。並且常鼓勵各級吏員奮發有為的精神，一本吳主席鼎昌「不求名，不求利，不辭怨」的訓示，以為訓練的主臬。

五、選賢與能講信睦。政就是衆人之事，管理衆人之專的人，如果不能與衆人修睦，則無法以言治績。總裁曾說：「現在我們要推進政治，建設現代國家，最必要的前提就是要官吏與民衆，上官與部下，以及同志同事之間，推而至於全國四萬萬同胞，大家都要親愛和睦，互相信賴。……各機關與各事業之間，必須密切聯系，通力合作」。這是最精闢的訓示，為政治人員所必守。

談到人和方面應分縱的橫的及士紳三方面說，縱的方面又分事上御下，事實上要忠誠謹慎，黽勉奉公，不存欺假之心，不涉取巧之跡，地方情形，要舉實上聞，其有杆格者，亦坦白陳情，周詳建議，忠告以盡其誠，善告以盡其禮，御下端在選賢任能，所謂選任者在廣義方面說，即保障體念，在狹義方面說，即簡拔調案。橫的方面就是各機關的相處，與平行機關相處，要一秉至誠，密切合作，可以求全，則稍委屈，可以政通，乃求人和，但所謂委屈求全，並非曲徇人情，亦非圓滑應付。

我們對待士紳，亦本選賢任能講信修睦之旨，既不抱「有士皆豪，無紳不劣」的錯誤觀念，亦不特「為政不罪巨室」的鄉愿態度。接待士紳的方法，則採陳榕門及曾國藩的主張：「凡與紳士相見，亦當剴切曉諭，隨機勸戒，俾知感發。公正立品者，以禮延接，虛懷相訪。其有把持滋事，以私于者，自可拒絕不復相見，可以不好惡之心，即以此廣化導之益」。陳榕門語「見一善者則痛譽之，見一不善者則彈劾之，久之則善者勤，不善者亦漸移而變特矣」。

六、注重組織努力研究。組織健全與否，決定事業的成

敗利鈍，本署對此，極為注重，故歷次請求健全行政機構：如請專員不兼縣長，縣府須充實人員，增加經費，集中權力，裁併駢枝；區公所請增人員與經費，聯保須組織健全等，均係本此原則。即臨時與動工役，亦必對於人事時間用物有適當的配置與支配。至於研究，則由署訂定圖書目錄。指定研究綱要，使每個職員都有研究機會，研究興趣。

以上是我們整飭吏治的一般原則，亦就是我們督察與輔導的基本方針，我們所以不嫌詞費，詳加申說，完全因為原則與方針是我們工作的根據，有了這根據，工作才有所遵循，才不至脫離軌道。

現在，請再進一步說我們怎樣督察。

關於視察的方法，翁初白所說六則很可供我們參考，一曰：「自政令之對象以觀得失」。二曰：「根據民力以考核進度」。三曰：「縣城與鄉村並重」。四曰：「觀人衝才以評政績」。五曰：「盡量交換意見，以除隔閡」。六曰：「觀察地方風教，以權政策」。至於具體的視察事項，除遵照省頒視察法規所規定的範圍與表式外，並訂定一詳細視察綱要，其簡目如左：

甲、一般事項——(1)歷史(2)地理(3)居民(4)文化

乙、經濟事項——(1)經濟發展史(2)農業(3)工業(4)商業(5)礦業(6)林業(7)農村副產(8)交通

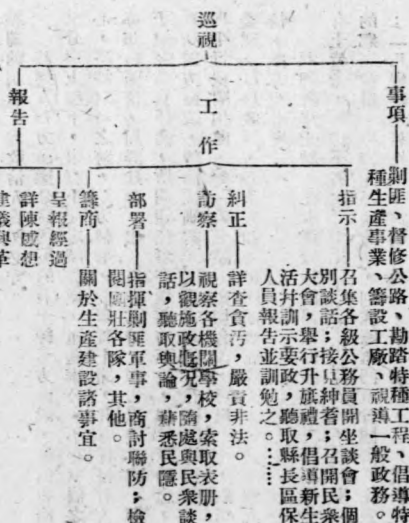
丙、政治專項——(1)總務(2)民政(3)財政(4)建設

丁、非常事項——(1)兵役(2)防空(3)宣傳(4)組訓(5)肅奸(6)救護(7)優待出征軍人

家屬(8)調查(9)勸募

至於我們的督察方式可以分專員出巡，派員視察專案視察集團督導四種。派員視察與專案視察，不必詳為說明。僅將專員出巡及集團督導二項分述如下：

為便於說明起見，我們把專員出巡列表如左：



從七七事變發生以後，種種弱點使暴露無遺，而最顯著最鮮明的，便是民衆國家意識民族觀念的薄弱，以及基層組織的未能健全與不能同時潮流相配合，因此，民衆運動，改善基層，便成爲目前最迫切而不容或緩的工作。本署爲應事實的需要，由消極的督察而轉爲積極的督導，由個別的面

轉爲集體的，再指柄的而轉爲啓發的，督導的對象，亦由官吏而兼及民衆，總之，我們採取了以教作政的原則。奉行了總裁在南嶽會議時所訓示我們的「在此第二期抗戰中，民衆重於士兵，宣傳重於作戰」的訓誡，督導團的組織與工作，便是這轉變的具體表現。

督導團分三組，由團長綜理一切，各組有組長一人，組員三人或五人，團長由專員兼任，組長由營內高級職員派充，另派其他職員任組員，把整個行政區分成三個單位，每單位包括四縣，由一組負責，督導時間雖然預定二月，但並不是呆板的規定，視事實而有所伸縮。

督導些什麼呢？這自然要看當地的環境與需要的決定？我們預定的督導中心是保甲，社訓，禁煙，兵役，教育，倉儲，修路，尤其幹部的健全，民衆教育民衆運動的普及發展，我們加以特別的注意。我們督導對象，一是機關，二是民衆，希望民衆能瞭解政府的意旨，把他們的痛苦與要求盡量告訴我們，希望縣以下各級政府，能深切瞭解他們的職責，使我們發動民衆的工作，能給他們一個示範的作用，所以，我們除了督導之外還做宣傳。確切些說，與其說我們是在督導，不如說我們是在教育，——教育幹部，教育民衆，教育自己。

我們是在執行一種艱巨的教育工作，所以各團員所表現的處處含有教育的意味，生活盡量求勞苦，享受盡量求簡樸

，爬高山越峻嶺，穿草鞋，吃粗食，他們這樣的工作，但勞而無寬，同時各團員的行動，亦非常注意，採取互相規勸，自我批評的方式來檢點各人的舉止，不可到的地方絕對不到，不可講的言語絕對不說，並且規定(1)不准接受一切供應，(2)不准嫖賭及一切不正當行爲，(3)不得驕恣傲慢，(4)不得怠忽職責，(5)除正當之指示督促外，不得輕作表示。

督導的方式分宣傳、調查、與督導三種，因此，凡對於宣傳調查督導有利的方法，都盡量的採用，召開民衆大會之外，還有個別談話，農村訪問之外，還有各業探詢，好人亦談話，希望他們貢獻意見，宣達政令，壞人亦談話，希望他們改過自新，化阻爲助。

各組督導，每天要把督導的工作，感想，以及指示等詳細的寫在日記上，一週要向專署扼要的報告一次，到督導完畢，再來一個總的報告，我們所以這樣重視報告，一則可以作爲各級官吏的效核根據，一則亦可以作第二次督導的參考。

爲了各團員工作有所參考，事先編訂了各種小冊子，如團員手冊，宣傳綱要等，都是經過相當考慮後才擬定的。

這是我們集團督導的大概情形。我們的督導原則及督察方式，約如上述，希望海內賢達，不吝賜教。

# 行政督察經驗錄

劉時範

## 一、前言

筆者於二十七年間，來黔任第三區行政督察工作。溯受命之始，目擊政軌踰常，民生疾苦，豪強肆志，盜匪橫行，輒以曠職無功爲懼，幾度巡視，親身體驗，益多徵信，概其專象，可約舉爲三荒，三荒者何？第一爲政荒，本區各縣，曩因軍閥互閔，兵匪相尋，民間槍枝之流轉既多，恣睢暴戾之風長，往往擁槍自豪，尋仇報復，流爲匪類而不自知，因之社會意識，逐漸輕法守而重武力，過去縣吏，大都遷就委曲，但求苟安，以嬉以遊。囊括是務，視官府如傳舍，視區保爲利藪，捐稅則巧立名目，無厭誅求；罰鍰則不分性質，任意苛取，獄囚經年不訊；案牘累月不清，區保擅生殺予奪之權，而視若無覩；學校乏教導作育之實，皆置諸不問，言兵役則出錢雇替，強拉硬派，百弊叢生，言社訓則索取招待，凌虐鄉愚，蕩紀違法，無奇不有，煙民祇及貧寒，照費取諸攤派，凡此新政，皆成怨府，是之謂政荒。其次爲人荒。區轄十四縣，居民一百七十七萬餘，在三十八萬兒童中失學者占十分之九。在三十二萬壯丁中，食鴉片者達三分之一，常見一縣之大，受中等教育者，不足十人；百里之遙，有集團村落者，不過數處，文化低下，政令之推進維艱；煙毒漫深，民衆之惰性益重，至于保甲人員，目不識丁者，比比皆是，更何遑責其盡職，是之謂人荒。再次爲地荒，本區面

積約三萬二千餘方公里，山多田少，可耕地約七百五十萬畝，除十分之七八從事不合理之罌粟生產飲既止渴外，對於其他農業生產以及農田水利，率皆不甚講求，亦不成興趣，稍遇水旱，便成荒災。至於廣大山陵，理宜爲森林之藪，然皆濯濯不事利用，富厚曠蕪，理宜爲民生之泉，然皆廢棄不事開發，是之謂地荒。三荒交乘，民胡堪命！到職以來，彈智竭慮，孽孽惟補救三荒之是務，此物此志，當爲各縣執政同人所共喻。迄今一驗其成效，吏治清明之程度幾何？政令之推進究否合法而澈底？民衆之生活有無改善？土地富源之開闢與利用是否合乎要求？各縣同人於步趨策進之中，自亦有其努力之價值在，然去吾人所蘄求者，仍甚寬遠，雖曰三年有成，非驟可躋，而整體行政機構之活用，似仍未盡奏協同之功，舊時官場中迂迴遲滯畏意遷就之惡習，所在多有。此蓋有關於政治素養與行政技術，願就年來督政觀感，與從政同人一商榷之。

## 二、關於政治修養

治人與治法，本爲現代政論家聚訟之問題，惟以我國人民自治能力言，治人實重於治法，古人云：「爲政在人」，「徒法不能以自行」，「人存政舉，人亡政息」，良以行政乃整個國家機構之原動力，而發動與管理此動力者，乃爲官吏，官吏而不健全，雖有良好機構，往往不善發動，不知發動，



甚至并機構而壞之，欲求官吏之健全，須先具政治素養。第一，精神方面：應有高尙之道德，皎潔之胸襟，處理公務，以正心誠意爲本，以興利除弊爲歸。持毅力以化艱深，秉熱情以資感召。第二，學識方面：應努力尋求革命階段之使命爲何？國際之現勢爲何？究如何始能動員民衆！更如何始能發揚民族精神？他如古代盛衰之跡，治亂之源，以及現代之社會科學，國防知識，凡足以增長智力，爲政治設施之參證者，均應分析探討使爲事業之助。第三，生活方面：應以刻苦耐勞爲本，從儉養廉爲先。以身作則，化民成俗。能廉靜寡欲，斯能勤政愛民。此三者備，而後可以担当行政之責任，時範居恒以此自勉，於各縣同人，亦時以此相勸。並以爲政核各縣公務人員之準則，今則本區各縣縣長之素養過差，甚至毫無素養可言者，業已不復見，然現在各縣縣長要於精神生活之進步多，而於學識進修，則一般不甚重視，是不無闕然，抑尙有不能已於言者，當茲政治衰敝，困難非常，以民窮財薄之地，值新政興與之時，困於政簡刑清必致事多偏靡，不求腳踏實地，何異粉飾太平，如僅以不貪官不受錢不擾民爲已足，而無積極用民之道，是之謂無爲政治，非此時此地之需要此其一，至或缺乏領導民衆之氣度，祇以威臨，不以德化，有毅力而欠確實，有熱忱而乏條理，怨滋而事不成，事倍而功未半，是之謂爛頭政治，亦非此時此地之需要，此其二。其或貪名邀譽，遷就逢迎，太阿倒持，徇情親近，明知其強禦，而盛其勢，明知其豪劣，反尊之禮，乾剛不奮，難照難明，是非混淆，刑賞不當，是之謂官僚政治，更足爲行政之害此其三。至於一遇艱難，便懷消極或務爲奇剗

，予智自雄，或心志不堅，動阻浮議，或斤斤於意氣之較量，或恨恨於督責之嚴切。凡此種種，皆政治素養不足之表現，有失爲政之道，是誠不可不察也。

區保職員，爲地方行政幹部，自非修養有素，難期克盡厥職，各縣已往區保職員之來源，大別爲兩種：第一爲逐級賄買而來，第二爲地方巨室或有槍階級世襲而來，無論來源雖屬，要皆上下其手，肆情賤削，民刑訴訟，無案不理，苛派濫罰，無錢不要，私設監牢者有之，枉法擅殺者有之，縱匪通匪搭槍分肥者亦有之，至地方賢良出任區保者，非必全無，要亦例外耳。其屬於賄買而來者，雖理越理犯分，縣長無如之何，至屬於世襲而來者，雖玩愒曠廢，縣長亦惟坐視不問，地方區保如是，無惑乎福閣利民之政，一經下行，便形惡化，此無他，居上位者之用舍不當，監督不嚴，除弊不力，指示不詳也。嘗念區保人員，在昔屢在短期訓練，然大都忽視德性之陶冶，故數度受訓，依然吳下阿蒙。此次各縣保甲職員訓練，所昭示教育人員及學員者，亦惟以德性陶冶爲重。雖成效未能盡如所期，而一般行動趨向已漸就光明之域。雖以各縣下層政治之紊亂，亦已逐漸澄清，在昔匪豪盤踞，形同化外者，現在政治力量，亦大部達到。不似已往所傳之神祕。此固由於各縣首腦部之善爲策動，然一部區保人員責任之自覺，亦其要因。循此策進，俾各縣區保人員自發自勵，去貪婪之惡習，養服務之精神，其途當不在遠，是仍有待於吾人之努力也。

### 三、關於行政技術

一縣土地縱橫，皆超百里，人民生息其間，亦數萬至數十萬，以縣政機構之單簡，政務之殷繁，爲其首長者，欲求弊絕風清，措施咸宜，則非操優越之行政技術不爲功，行政技術本含有智慧天才之成分，居常應變，原少固定之範疇，所謂運用之妙，存乎一心也，茲就經驗所得，與年來巡視各縣覺感所及，不乏可資提示者，特爲舉其一隅。

(一)出巡 社會進化，無論政治經濟文化，均應緊握時代之要求，目今而欲拱手垂裳，躋於邦治，斷不可能，主政者必須竭其心志，勞其體力，策動全縣行政機構之運行，留心防止並糾正其病象，此則舍巡視不爲功。官吏深入農村，斯能求民隱，察下情，何者宜興，何者宜廢。何者爲民之所好，何者爲民之所惡。親見親聞，毫無遁飾，然後據以爲設施改進之張本自可無往而不宜。古人所謂：「問年成則可次及于催科，問道里則可次及於勾攝，問保甲則可次及于佐領問鄉約則可次及於官師」。自昔居官，視聽難周，莫不有賴於親巡訪察，往歲剿匪區內，規定縣長須月巡十日，蓋亦鑒於縣政府之搆調鉤距，以耳代目之非計，與區保之連繫不緊，官民之隔膜太深，而故爲是救濟也。本區各縣，轄境遼闊，民間情形，又至複雜，每因縣長之巡視不周，而情隔勢禁，以致官民如秦越人之視肥瘠，就如貞豐縣享兩縣潁江一帶，以地屬邊陲，烟瘴爲厲歷任縣長，望而裹足，政治力量，漸難到達，於是豪匪乘隙交病，一切行動，俱失常軌，積之既久，政府亦遂目爲特殊地帶，不加過問，聽其自然，若干爲縣府耳目手足之區保職員，率皆當地之有槍階級，流氓地痞，與縣府老死不相往來，久之人民惟知仰其鼻息，不復知

有政府，貞豐如此，鎮甯卽俗各縣，亦大都類是。社會既已回復原始狀態，而侈談施政，何異癡人說夢，夫政治機構，如人體然。血脈循環貫通，則運用靈活，精力充沛。縣長巡視地方，正如醫者診察脈搏，要能深究病源之所在，投藥始能對症。亦猶行政必先明瞭施政對象，知其輕重緩急之宜，然後可以盡運用之妙也。

(二)御衆 縣長御衆之對象有三，員屬，士紳，民衆。三者立場不同，而統御之方法亦異。對員屬宜嚴，對民衆宜寬，對士紳則宜循循善誘，茲分別言之。

(甲)縣長對於所屬員司，登庸之始，卽須慎重選擇，倘無一定客觀標準，而僅憑人事關係，則所用者未必稱職，卽稱職矣，或任使不以其道，其效率仍極有限。不啻惟是，貴州袁以政治環境不良，公務人員習於玩愒，貪鄙者頗不乏人。倘考察不周，監督不嚴，難免蒙上蔽下，相習爲非，終爲縣長專業聲名之累，所謂一指當前，不見泰山。此其一。現時各縣公務人員，多乏行政上之真實興趣，復乏相互勸勉監督之精神，更乏與長官共同負責之習慣，唯唯否否，暮氣沉沉，惟主官之意嚮是揣。其能自發自動自治自尊者，實所鮮見，惟其如是，自非嚴加督察，難期事功。此其二。由前之說，爲用人不慎管理不嚴之影響，各縣縣長中，往往有律已甚嚴，勤奮有加，而績效不顯者，其失在此。更有明知其員屬之非法，或則礙於情面，或則限於關係，均未敢爲斷然之處置，此又在例外者矣，由後之說，爲訓練不精，領導不力所生之影響。此則通病，間有一二縣差勝耳。嘗謂各縣縣長，努力之程度雖有不齊，

而政治上之希望初無二致。然考其收穫之因素，則繫於本身之努力者少，而繫於員屬之努力者多，監督嚴密者其弊少，監督鬆懈者其弊多，人事之重要，從可知矣。

(乙)士紳約分四種，第一為逸紳，自鳴高潔，不問政事。二為正紳，協助政府，辦理公益。三為準正紳，可威可否，因人而施。四為劣紳，包攬詞訟，武斷鄉曲。對逸紳正紳，務在虛懷接納。而於劣紳，則在推誠感格，理法兼施，然此在地方中，究皆少數，惟準正紳一流，為數較多。其中亦不少有才氣，有力量者，導之為善，則從善如流，斯為正紳矣。導之為不善，則其才適足以濟其惡，斯為劣紳矣。各縣能運用士紳以為政治之助者固多，然隔離士紳，或事過遷就，偏聽偏信者，亦復不少。且各縣士紳，多門戶之見，領導者一失其衝，易演成不良之現象，致為施政大礙，是宜加諸意也。竊以為官府之於士紳，要在循循善誘，引以相助，既不宜樹敵以自縛，亦不宜敷衍肆應以自全。是在技術體驗如何耳。

(丙)委員長云：「用兵不如用民，教民要如教兵」，可見用民教民之重要，本區民衆，久處政治飢荒之下，教訓生聚，兩無可言，環境惡劣，習染多非，驟加軍繩，反滋怨戾，是必和以用之，寬以教之，以人格感化，以恩惠相加，存問疾苦，鼓勵良善，所謂飢者易為食，渴者易為飲，雖蠻貊之邦行矣。即如貞豐石崖聯保民衆千戶，脫離政府統馭，業已數年，幾度連勸，均告失敗，然因有今年一月之巡視，政府示以寬大，命其來歸，不費一彈，而收撫數千民衆，至今編保甲服兵役，悉復常態，此蓋可窺寬以取民

之效。所謂寬者，非廢弛法律之謂，若某縣獲匪而准其取保，土豪壓迫民衆，經人民控訴，而政府不敢置理，則非寬而為怯矣。

(二)公文處理 公文為宣達政令之工具，影響行政效率最捷，近年中央厲行程式之改革，卑瑣繁冗空疎諸病，大都汰除。一以刪繁舉要振綱絜領去虛務實為指歸，本區各縣府公文處理，因內部職員健全之程度，而有優劣，總括其缺點，可以四項指出：(1)欠敏捷，公文一收一發，程序過繁，易於積壓，屬稿與繕寫之間，不詳分其緩急，則每失却其時間性。例如各縣保甲職員訓練所畢業典禮，呈請派員參加，公文到署時，而期間已過者，達三縣之多，又去年九月本署軍訓調查之令，至今尙有未曾置復者，再加去秋霍亂流行，本署分飭各縣查報流行狀況及死亡人數，冀為亡羊補牢之計，至今亦未查報齊全，旬日可了之事，動輒延之數月。使籌計者無由取其根據，催之則置若罔聞，罪之則又覺過當，因循貽誤，此中為多。(2)欠機密公文屬稿，以至發出，需時既久，過目復多。承辦者恆乏保守秘密之精神，有意或無意間向外宣露。往往文未發出，而事已哄傳，因而增加主政者意外之困難，或竟致因而借事。治安所關，尤為重大。(3)欠精確公文 措詞，恆乏依據與理解，閃爍其詞，意存推諉；或語意空洞，惟求搪塞，至填報數字，非閉戶杜撰即率意查填，其因調查計算等事實上之困難，原有可諒。然為縣府所能知而必知者，則理不應避其煩，如二十六年壯丁統計，根據各縣報告之數字，高者竟佔人口總數百分之二十八，低者僅佔人口總數百分之十六，在自然人文狀況差同之縣，而壯

丁比率如是懸殊，已可見其估計之錯誤。其尤可怪者，去年九月，各縣填送軍訓調查表中，所列壯丁數，與前相比照，相隔不及一年，安順減少一萬，興仁減至一萬三千以上，茲復根據各縣最近所報者，與去年九月數字比較，安順又驟減二萬七千餘，紫雲突減一萬四千餘，册亨亦減少七千，其他各縣，亦大量減少。在各縣以爲少報壯丁，即可少配兵額，減少麻煩，其心理大致相同，爲自身計，爲愚民計，斯則得矣，其如兵役何！如抗戰何！又如匪情句報表，事關地方治安。然各縣查報，仍多率意將事，如鎮關紫邊區，正值團隊大舉勦匪之日，而該縣所送句報表匪情欄內，竟大書「無」字，誠屬滑稽之尤。事例甚多，此不過略舉一二耳。(4) 檔案管理不合理。亦爲通病，管理人員，原無訓練，全憑記憶以代編目，散漫零亂，不易稽考，廢事荒時，莫此爲甚。而每屆瓜代，舊任則席捲其重要檔案以去，或則漸次移交，或則私留不與，致全部檔案，難得首尾完整之全卷。舊任舉辦之事，新任恆不能置答，如此割裂混亂，實爲行政之一大阻力。

(四) 審理盜匪 地方未靖，作奸犯科之徒，所在多有。各縣對於盜匪案件，多感繁重難舉，治絲益棼。第一、監所羈押盜犯，多者百餘，少亦數十。每因監所淤隘，以致汚穢狼籍，不堪居處。加以囚糧無多，管理不善，囚犯日食，難得一飽。獄卒更有需索凌辱。致瘦斃越獄之事，時有所聞。第二、各縣軍法無專人負責，悉待縣長處理，或因政務叢脞無暇顧及，或於折獄聽訟，不感興趣，解來案犯，率先置獄中。以待審訊，事繁日久，甚至遺忘。吏書衙役，遂乘而欺誑舞弊。於是僅見案犯而無案宗者有之，僅有案宗而無案

犯者亦有之。各縣囚犯，過去有在押十八閱月而未經訊問者，主政者治事之精神，已可概見。本區折獄定讞，比較敏捷者，祇安順一縣而已。第三、未經審訊之案犯，一置獄中，舊囚即視爲「難友」，授以狡賴閃爍之詞，避重就輕之方法，此後提訊，遂不易獲得實情。行文調合，下級多久延不復，或壞而語意不着邊際，終於無法定讞，遂致案懸莫結。第四、審訊之際或務姑息，或乏智術，致難盡其情，不窮其理，聽斷謬誤，怨誦叢深。諸種現象，皆悖治理，與其謂事勢之所限，無庸謂人謀之未減，今後之改革，當在善其生活，施以感化，推究無厭其詳，訊判宜求其速，雖非高論，然實踐已非易易。精神與技術，兩須當局者善於體念耳。

(五) 綏靖 地方治安爲行政之先決條件，亦爲社會之本要求。地方不靖，則秩序不甯，何進而實施政？本區毗連滇桂，僻居邊陲，在昔爲四大天王八大金剛之巢穴，萑苻遍地，人民在水深火熱中者，十餘年於茲，抵壘之初，各縣土匪之已集結成股，猖獗爲害者，不下二十餘起，至零星小匪，聚則搶劫，散則爲民者，各縣尤不可勝數，地方良民，莫不極度恐慌，弗遑首處，一年以來，賴各縣縣長及地方駐軍之努力，股匪有就擒者，有受撫者。地方治安，日趨好轉矣。

綏靖既爲行政之基本工作，亦爲最困難複雜之工作，檢討此問題，先在明盜匪之成因。就本區現狀言，不外五種：一、地產不豐，經濟破產，飢寒驅迫，出於掠奪，此種匪徒最多。二、智識過低，無政治法律之認識，受人誘惑，陷入歧途。三、政治環境惡劣，貪污豪霸，剝削壓迫，乃至挺而

危險。四、民衆好勇鬥狠，匪賊必報，循環往復，仇怨日深，遂不擇手段，冀圖一逞。五、役政施行未久，民衆意識薄弱，視為畏途，恆同取巧避役，流為匪類。至於天性慍悍，樂為此生者，則又例外矣。

土匪之成因既殊，而剿治之方法亦異，第一、增加生產力量，擴大耕作運動，使國民經濟趨於繁榮。則民衆好善惡惡之心生。第二、嚴密保甲組織，使奸宄無由寄生，同時以教育方式，廣為宣傳，使民衆對人生意義法律神聖，有深刻之認識。第三、澄清吏治，嚴懲豪劣，凡是以危害人民利益與安全之暴力行動，切實制裁，以堅民衆之信賴。第四、以教育與政治力量，養成仁愛和平之國民道德，遇民間糾紛，應為合理之排解撫綏，斯親親幼幼之道立，而恣睢暴戾之風泯。第五、辦理役政，應確守三平原則，嚴禁一切舞弊，使民衆不懷怨恨，縱偶避役，亦不至走險，凡此諸端，實皆治本之計，理雖平凡，且究難實踐，且非使時間所能盡其功，必須佐以治標之方，或以力剿，或以計殺，或施恩使之嚮化，或以力迫之就範，要在因時因地因人之不同，而各異其趨，嘗謂匪猶老鼠，當其潛藏，無形無影，迨吾人鼾睡，則四出竊食，然稍有動響，仍復潛藏，明此而制匪不難，要宜動不宜靜，此其一，匪猶細菌，發生之始，應即為消滅之計，否則繁殖滋長，生生不息，而禍變大作，明此而防匪不難，要在制於幾先，此其二，擊匪如打獵，方野獸之被逐出林，驟不及防，反為所噬，隨後追逐，究亦難竟緝捕之功，必先明其往來之跡，預設陷阱以擒之，扼要攔堵以殲之，否則兵來匪去，兵去匪來，雖勞神無補，明此而剿匪不難要在迎頭

打擊，設伏堵截，此其三。股匪如蜂蟻，方其聚集喧嘩，勢似猖獗，必一一而捕之，事勢有所不許，去其蜂王，斯解體矣，明此而治匪不難，要在究其首要而寬其脅從，此其四。至如匪區之地理環境，匪首之歷史背景，匪徒之出沒路線，匪黨之勾結情形，均須有詳實之分析，而剿匪始能得其宜，再如通匪窩匪之消除，偵探間諜之運用，亦皆治匪要着，內奸不作，外患不乘，真相既明，處置斯易，是尤不可忽也。殺固足以止暴，然徒殺不足以服衆，寬固可以示容，然徒寬不足以立威，有邊善之心者，察其情而恕之，無悔禍之誠者，擇其尤而誅之，寬嚴輕重之間，因時地事人而異，神而明之，存乎其人。

抑尚有言者：抗戰方亟。凡屬地方性質之匪，欲悉委之軍隊，負責駐剿，顯不可能。今各縣有警。動請派兵圍剿，張皇上聞，往往軍隊開來，而匪情已有變化，軍隊到後，而縣長置身事外，返視地方武力，則保警義勇各隊，竄敗玩愒，毫無訓練，或名額不足，或紀律不良，或有人無槍，或有槍無彈，反為匪徒所乘，繳械而去者，已數見不鮮，不亟整飭，適言綏靖？此應糾正者一，土匪彈藥，少數來自漢桂，多數購自當地區保、團隊，向政府請領，其價甚廉，輾轉售與，可得重價，現土匪購彈，每粒高至一元，嘗見區保團隊，清剿二、三小匪，而報銷子彈，動輒數百，多至千餘，縣府往往不察，率予轉呈，雖獲批准，而彈藥已漸流入匪方，經年餘之考察，某縣區保團隊之彈藥多者，則當地土匪之彈藥亦多，其故可深思矣。此應糾正者二，區保團隊，非不願剿匪也，動員令下，壯丁數百立至，步槍在前，土砲在中，羸

竊徒手在後，迨至目的地點，匪已遠颺，而附近良善，則十室九空矣。復爲文張大其詞曰：『某日攻入某處匪巢，格斃不知姓名匪徒幾人，匪向某方竄去，因山深林密，無法窮追，是役計消耗步彈幾千幾百，連槍彈幾百幾十，請准核銷補發，以充實力』。縣府不察事實，亦遂據以轉呈，文尾復加按語曰：『復查該某長剿匪勇敢，殊堪嘉尚，懇請轉呈發給銀質獎章一座，或記大功一次，以示激勵』。如此剿匪，何異剿民，是無惑乎土匪愈剿愈多也。此應糾正者三，區保團練，僥倖而獲真匪，則併兵家而抄之，所獲槍枝，好者留以變價，而以壞者攜繳，所獲財物，多數爲官長留用，而以少數給士兵，無形消滅窺犯之佐證，往往久慣之匪，卒以贓證兩缺，而無從定讞，其甚者得賄釋放，報匪了事，此應糾正

者四，縣府對於境內之匪，漫無調查，報甲爲匪捕之，報乙爲匪亦捕之，平日少考察，臨時難認定，於是攻訐陷害之風長，結果監所人滿，冤獄繁興，迨其查覺，而良民精神物質之損失，俱已無從取償，至真實匪徒，間有徇情保釋，或罰款以抵罪，是何異對匪寬容，對匪殘忍，此應糾正者五，懲治盜匪條例，限制甚嚴，依據準繩，事實固多困難，然各縣縣長往往授權於不盡可靠之區團，准予格殺，區團土著，誰無恩怨，往往人人自危，招撫匪類，何等重大，以縣府不能率准之事，區團得私擅准之而不顧，招安其名，漁利其實，流弊不可究詰，此應糾正者六。

以上所述，皆來自體驗所得，非故爲高論。曠讀之似偏於理論。實則皆從事實所釋出耳。

## 除夕偶感

分與乾坤作乘除，

從容慷慨漫嗟吁。

澆花初汲長流水，

蓄鳥新溫種樹書。

欲外滄桑尋極境，

不妨懷住見真如。

明朝多闢開窗戶，

應有春風到草廬。

黃乃蒙

## 我怎樣做行政督察工作

溫晉城

服務月刊一再來函，囑為撰稿，且附具題目，限期齊稿，我素不善詞藻，且不喜為文，所幸這一種題目，只要振筆直書，寫些實在的事實，無需修詞布局，寫得洋洋灑灑，所以勉強應命，並以就正高明！

在未寫本文以前，對於行政督察專員的制度問題，我覺得也有簡單談述一下的必要。這種制度，與從前府尹或者道尹的地方行政三級制，性質完全不同。府尹道尹，是經常的地方行政制度，一經規定，就普遍設立。而行政督察專員，乃是權宜的地方行政運用，適應客觀要求，以求逐步推行。府尹道尹，其性質，完全是一種地方官，故其資格之取得，是任命而不是委派。行政督察專員，雖亦設署辦公，其性質，與其認為某一行政區之地方官吏，毋庸認為某一行政府之駐外特派員，其資格之取得，亦為派充而非任命。

如果要問為什麼要設立這種專員總可以便利地方行政的運用？用則所謂適應客觀要求是也。第一：省區太大。省政府對縣地方行政，不易監察周密。同時全省各區域，文化水準迥殊，民情風俗各別，貧富之程度不均，人口之多寡大異，所以雖是一省之單行法令，對於各縣，仍不能不有先後緩急的斟酌。行政督察專員，一方面，督率所屬奉行上級法令，一方面，就審察各縣客觀情形，對上級各種法令斟酌先後緩急，使不致廢柱鼓瑟。這樣，省縣的聲氣就可以暢通，情

形就不致隔閡。省政府是設計者，縣政府是執行者，設計者與執行者能夠圓滑進行，這就全賴行政督察專員居中聯絡溝通。第二：人選太難。全省縣數，多者百餘，少亦數十，千百公務人員之中，姑不論縣政佐治，流品不易整齊，即百數十員之縣長，亦未易盡屬賢能，滿清二百餘年的腐化遺毒，民國以來一二十年的紊亂情形，自好之士久視仕官為畏途，省府選選縱極謹嚴，結果仍不過於放任，而況政治建設，頭緒萬端，承疲弊頹廢之餘，要迎頭趕上世界潮流，實現現代政治，這不是委委垂垂無為而治可以辦到必須，要腳踏實地埋頭苦幹，然後可以程功，像這樣的優秀份子，我們不敢武斷說是絕無，但畢竟可以說是僅有，省政府遠在數百里乃至千里而遙，對下級人員之賢愚不肖，不易察知，政令之能否推動，無由檢討，有賴於負責之股肱耳目者甚多。而行政督察專員，即應此稱股肱耳目之選者也。

第三縣政太繁。從前的政治，是消極的，只要人民納稅，只要人民不亂動，就算政無餘事，人民也就除完糧納稅以及私人訴訟而外，不再與政府發生關係，現代的政治，是積

極的，不但要人民出錢，還要人民出力，不但要人民不亂動，還要人民遵時而動，人民與政府，處處發生關係，時時保持接觸。而一個新的國家創造，最基本的力量，就在於縣，一省的民，財，教，建，各廳處，無論多少人辦事，其內容都可以說是紙上文書，結果都必須令行到縣然後始能實施，還有中央各部會，東南亞洋留學生之大成，最科學最合理之調查表格，紛至沓來，一個縣政府，接受上級各層機關之表格，多至百數十種，縣長之力量有限，集全縣政府人員之力量也有限，實堪則無所根據，虛報則嚴遭斥責，久擱則催令如雪片，或派員守提費由縣出，所以世間對於縣長有一臨表涕泣不知所云之謠，對上對下，一日萬幾，責者攸歸，動輒得咎，假使佐理人員又從而搗之，那麼，這樣的縣長，就真難乎其為縣長了。在這種情形之下，如果沒有相當之人，對上為之申明，對下為之排解，對其同僚為之糾察，則縣長個人，非因循敷衍，就只有掛冠而去。前者如此去，後者如此來，循環往復，一無善狀，縣政就一萬年不會進步。行政督察專員的第三種作用，就是協助縣長，為縣長做緩衝，為縣長做警鐘。

以上三點——省區太大，人選太難，縣政太繁，是客觀存在的事實。我們現在不是空洞討論地方行政的二級制三級制，這一問題，總理遺教已經明白規定，地方自治以縣為單位，以省為聯繫。我們現在要明白認識的，是地方自治要怎樣纔能完成？由訓政時期過渡到憲政時期，最重要的工作是什麼？我們知道，這時期最重要的工作，是指導人民辦理自治，而地方自治的完成，是要遵照地方自治開始實行法

逐步做去，逐步實現，換句話說，就是要健全各縣的縣政。在健全縣政途中，橫着省區太大人選太難縣政太繁三個障礙，我們如果沒有方法克服牠，那就永遠談不到完成自治，憲政告成，那就無異說，我們的政治建設永遠不到現代式的積極的政治。現時的行政督察專員，係根據這種需要而來，係適應這種客觀事實的要求而來。明乎此，則行政督察專員應該怎樣做，大概也可以得到一個輪廓罷！

然則我究竟怎樣做呢？答案很簡單，上面我如何說，實際我就如何做。

第一我做的是：使設計的省政府一切規劃均能實施，或有窒礙亦得事先補救，決無閉戶造車之病。

第二我做的是：使證衡人選的省政府，有賢者在位能者在職之慶，無掛一漏萬之虞。

第三我做的是：使萬幾叢脞的縣政人員，能見善如不及，見不善如探湯，有從容濟進之勇，無前却後顧之懼。

樸實說來，就是顧名思義，做一個「督」字和一個「察」字。人有勤惰，有巧拙，有智愚。嚴加督導，惰者就能知勤，勤者就能加勉，智巧的，可以集中他的聰明才力，應用於光明大道，愚拙的，也可以奮其「人己十」人己百」的苦幹精神，以底於成功。事有可否，有是非，有真偽。詳加審察，則可容易辨別，是非容易分明，真偽容易判斷。在上的省政府有所參證，可以算無遺策，在下的縣屬人員，有所遵循，有所保障，有所恐懼，也就必能鸞鳴而起拳拳為善，以日進有功。我是預懸着這樣的標的去做的。我想做一個省縣政府很健全的聯繫，我想做一個省政府有力的股肱聰明的耳



，我想做一個縣屬人員極富彈性的緩衝和保守信用的警鐘。其次，我覺得的是：一切公務人員，都要深深認識，牢牢記住，無論或大或小，我們做一個公務人員，決不是為我們個人的安富尊榮，或者生活問題而做。我們雖然做上級機關的股肱耳目，但決不是做上級機關的鷹犬爪牙。我們做的是為老百姓服務的一員，為老百姓謀福利的一員，我們萬不可做文離題，數典忘祖，替老百姓做事，而把老百姓拋開。行政督察專員，雖然離開老百姓略遠，然而比較還是很近，並且遠近由人，不由所站的地位，我欲近，斯民近矣。

我很慚愧，我雖然瀏覽了好幾年社會學的書籍，我也曾教過社會學的課，然而到如今，我還不敢肯定的判斷中國社會是那一階段的社會。封建社會也好，半封建社會也好，資本主義社會也好，我都不敢斷定，我也不去管他。我所深切注意的，就是我們大多數民衆的「本質」大多數民衆的「現狀」，和大多數民衆的「將來」。據我的觀察，現在我們大多數民衆的本質，是純樸而愚昧。不但百分之八十的農民是這樣，其他工商業份子也是這樣，士大夫階級，雖不純樸，却多愚昧，所以生活腐化，行為浪費，議論不負責，要求不合理。醫這種愚昧的毛病，最對症的藥當然是教育。政府掃除文盲的五年計劃，在我的工作中，我是引為首要。然而不夠，這僅足以醫愚昧而純樸的農民，乃至於少數工商業者，愚昧而不純樸的士大夫，那就非另來一脈清除腸胃的瀉劑不可，這就是最高領袖所指示的新生活運動。我認為這一種運動，醫普通民衆有效，醫士大夫階級更有效，對普通民衆有必要，對士大夫階級更有必要，不過分負這一運動責任的人，必

須要身體力行，以身作則，否則就必至於流於空虛，變為形式；結果是不惟無益而又害之。據我的觀察，現在我們大多數民衆的現狀，是貧弱而散漫。貧的原因，是生產不足，負擔太重。弱的原因，於營養不夠，衛生太壞。散漫的原因，是缺乏領導，沒有組織。這幾種病，是相為乘除，互為因果，能治其一，則多少歲月以後，其他種種病象，自亦消除盡淨。不貧就不弱，不弱就不散漫，所以最迫切的是醫貧，所以經濟建設，生產教育，在我的工作中也在中心工作之列。不過不衛生的消極弊害太大，無組織的民衆運用不靈，在促進經濟建設提倡生產教育同時，仍不能不着重於民衆組織的健全，和一切衛生事業的完成。

最後要談到我們大多數民衆的將來，我們知道，從九一八起，敵人日本帝國主義者的刀俎，已經加在我們身上，在九一八後之最近的將來，也就是現在，我們全體民衆，要負起五千年歷史絕續的責任，要做固守四千二百餘萬方里祖宗遺留下來一片大好河山的衛士，要擁護東亞向來的和平秩序，並要維護世界向來的和平秩序。前途只有一條血路，衝開血路，纔是我們的光明。責任是何等重大，事業是何等艱辛，然而又無可倖免，無可諉卸，只有大家一致，奮起努力，磨礪以須。但問一問我們民衆的智力夠不夠？財力夠不夠？體力夠不夠？組織能力夠不夠？可惜通統都還不夠，所以我們每一公務員，站在領導民衆，為民衆服務，為民衆謀福利的地位，我們就必須針對着大多數民衆的缺點，替他培養，替他充實。換句話說，就是每一個公務員，都必須抱着一種堅強的願望，開發民衆的智力，培養民衆的財力，健全民

衆的體力，鞏固民衆的組織力，替能醫愚，醫貧，醫弱，醫散漫。我所做的「督」字是在這裏，我所做的「察」字也在這裏，除此以外，無所督，也不必察。上級機關是設計者，是醫生，開的都是醫過醫貧醫弱醫散漫的藥。行政督察專員，就是監護人，就是看盡士，要審察藥石的真偽，要督理煎藥的程度，並要指示引導自己所領導的民衆，依時服用，而審視其效果。如此而已！如此而已！

有人問：假使你「得君不專」，對省政府不能取得信用，僚屬中又有資深而源長者，或意氣甚盛而勢不相下者，你將

## 會計實務經驗

### 一、會計人員應有之修養

我根據過去數年辦理會計實務的經驗和感想，認為會計人員至少應有後列幾點的修養。

第一 細密 會計原是一種細密的工作，細密的反面是粗心大意疏忽。會計工作都是有關數字，而數字不能有誤，多算一分錢或少算一分錢，都是一種錯誤。編製試算表時，多一分錢或是少一分錢，同樣不能平衡，試算表如不平衡，則尋究不平衡原因所費的時間，實在倍蓰於記帳製表所需的時間，不但時間上大不經濟，且使人心頭煩燥，啼笑皆非。所以做會計工作，自分錄過帳試算調整製表直至結帳為止。隨在要細心密縷，絲絲入扣，不容有些微的疏漏。好比下棋，一棋着錯，全盤皆輸，會計工作亦然，分析交易要細密，

如何？我的答復是：我很幸運，我沒有遇着這樣的逆境，祇不過我在職日淺，行政區因軍事關係被裁併了，我也就卸職了，一切計劃，剛踏步而未實現。如果有人遇到上述的情況，據我的想法，「得君不專」根本就做不到，所謂不合則去，只有一去而已。至於僚屬，則任憑他五花八門，光怪陸離，我們只有守住「居敬存誠」之訓，終始以之，無須別想對付。孔子給予張問政的答復是：「居之無倦，行之以忠」。這就是說，凡事須求其在我啊！

### 一 得

王逢辛

分需要細密，過帳要細密，試算要細密，以至調整製表結帳等，均要細密，這樣才不致發生錯誤，而有得心應手事半功倍之效。從前潘序倫會計師說：凡研究會計學科的同學，其學業成績當以一百分為及格標準，就是考得九十九分，實在也不能算及格。細釋其意，因會計實務都是數字工作，數字既絕對不能有一些錯誤，所以在校研究該學科時，亦當以百分為及格。我覺得欲達此及格標準，舍細密外，別無他道，倘在校對此修養有素，則將來擔任實務，更有把握，不虞疏誤。我還有一點意見，就是細密的修養，不僅限於一般實地工作的會計人員，凡負有指揮監督責任的主辦會計人員，尤當有此修養。因指揮監督，非細密不可，否則部屬做事錯誤，你不易發見，就是有作弊行為，你也不知不覺。有很多長官，因為下屬作弊，未及防止，而竟連帶受累，這就是由於

不細審，以此類推主辦會計人員對於佐理會計人員，完全一樣。

第二 忍耐 忍耐就是鎮靜沉着，其反面就是煩燥性，急不耐煩。這點修養，可分作兩方面說：其一，做會計工作，事實上難免有疏漏地方，帳目難免有不符，做試算表難免有不平衡的時候，遇此情事，就要有忍耐功夫，鎮靜端詳，不動聲色，推敲其不符不平衡的原因，而加以更正，一時找不出來，繼續去找，今天找不出來，明天再繼續去找，不過要有耐性，千萬不能燥急，燥急使你頭暈腦脹，眼花氣悶，精神上心理上先處於劣敗地位，恐一輩子不易找出錯誤的原因。忍耐使你心平氣和，頭腦靈清，思路開拓，正切合着軍事學上所謂『心理戰勝』一句話，其結果一定圓滿成功，我從前在某銀行做事，時看到有幾位行員，因為尋一筆帳目，竟尋了一個多星期才尋着。又在辦理決算時，用計算機加算分戶帳細數之總和每不能與統制帳戶相符，常有通宵找尋不符之原因，甚有找尋至一二日之久，始發現者，凡此均非有頑耐性不可。并且一般會計工作，都很繁劇，朝斯夕斯，尙虞不繼，有時必須夜以繼日，始克有濟，於此尤需耐性，耐勞耐煩耐波難關，如果性氣燥急，即非債事，亦必生病。其二，現時我國實施超然主計制度，各機關會計人員均在主計系統之下，不受所在機關長官的任免遺制，而有獨立行使主計職權的精神，惟以制度建立未久，機關長官及同僚，每多誤會，以為會計人員，站在主計系統之下，含有『惡意的留難』，而非『善意的協助』，致彼此之間，常發生不必要的摩擦。此種情形，固一面有待向機關長官及同僚解釋誤會，排除一

切心理上之障礙，但一面會計人員，尤當善為應付，忍耐做去，任勞任怨，不能有一點火氣，一有火氣，事情更糟，有了耐性，就使有困難，事情亦不致做壞。

第三 熟練 所謂熟練，就是內行不外行。我覺得担任會計工作的人員，第一對於會計原理要熟練，凡會計上一切基本原理原則，都要有澈底的了解，全盤知道，毫無『闕疑』。第二對於會計方法要熟練，如何記帳，如何做報表，如何結算，如何分析解釋報表，如何稽核帳目，如何設計一個完善的會計制度，都要懂得，都能做得，第三對於會計工具要熟練，譬如中國固有的珠算，要能利用，一面要迅速，一面又要正確。又如數字，不論阿拉伯字或中式號碼數字，都能寫得很好，又整齊，又清潔，使人一看就有好印象。會計工具，雖屬小節，無關宏旨，但基於熟練的要求，必須做得好，似不能漠然視之，再以譬喻說：做一個會計人員，一面是一個技師之 skill，一面又是一個技工 Artisan 這樣才算做到熟練兩個字。

第四 判斷 會計人員要有迅速而正確的判斷力，問題發生，疑難臨頭，就要不躊躇，不疑慮，不游移，用冷靜頭腦，以專一精神，根據法令規定與會計原理及實際情形，加以判斷，想出辦法解決。總要以正確敏捷之判斷力，克服工作上發生的一切疑難，倘使疑難相當複雜，非一時所能解決，則當可寬著期限，深長考慮，多方推敲，以求一個適當正確的處置。我在湘省財廳時，為了清償省銀行歷年舊欠與建設廳移轉債權債務兩案，如何辦理手續，轉入庫帳，曾考慮很久時間，才得結論。因案情複雜，迅速判斷，既不可能，

惟有深思熟慮，稍費時間，以求正確適當的解決。

第五 廉正 依我國現行會計法規定，會計事務與出納事務，應當劃分辦理，使管理帳者不管錢，管錢者不管帳，以收相互監督牽制之效，法意良善。不過有一先決條件，即會計人員不與出納人員，串同作弊，才能確獲相互監督牽制之效，不然，狼狽為奸，所謂劃分會計與出納，還是具文而已。所以我覺得會計人員，操守廉潔，俯仰無愧，這實是一個基本要件。況今實施超然主計制度，會計人員在主計系統之下，尤當廉正矢守，不苟且，不苟得，發揮超然主計的精神，以實際表現的成績，加強主計制度的基礎，其責職之重大，不難想見。至於如何修養廉正，我的意見，在精神方面，應當多讀修養書報，多接觸良師益友，從內心深處，培養一種光明正大的氣概與操守，這種精神力量，內心判裁的力量，良知良能的力量，非常偉大。同時，在物質方面，要節約，要儉樸，生活不要太奢侈，生活用費至少要與俸薪收入，保持平衡。許多作弊行為，大都由於生活之奢靡，財用之虧短，所以節約儉樸是公正廉潔的強固保障，易言之，廉正實是建築在節儉之上，生活不求節儉，而做事欲求廉正，雖非緣木求魚，亦恐戛戛乎難，更進一步說：廉正不限於上述消極的意義，還有積極的作用，即要監督人家，使人家亦能廉正現時一般機關，據我個人觀察，弊病還在庶務方面，會計出納尚無大病，惟庶務人員，主管購置事項，弊病可能極大，弊病機會最多。所以會計人員，應當進一步在其職務範圍以內，厲行主計監督的職權，使人家不敢，至少也不易作弊，并就服務經驗，建議防弊的辦法，使弊絕風清促成行政

的健全清明。

第六 精進 會計人員要求進步，要研究，要改革，要創造，要隨着時代的巨輪前進，故步自封，保守自足，這是最要不得的。天下事情，不進則退，日新又新，所以求進步與不求進步，最初差異無多，至後相距愈遠，不能以道里計。所謂求進步，也可分兩方面說：其一在工作方面，要求進步，帳表不合理不合用，要研究改革，科目不正確不明晰，要研究調整，會計事務處理程序太冗繁太週折，要研究改進，會計事務分配不均，效率太低，要研究改良，會計制度缺陷甚多，不切實用，要研究改革，一切不要認為滿意，總要不斷的觀察研究，有缺點就去改進，有弊病就去改革，將原理原則應用於實務上，再以實務上的經驗去引證原理原則，治學理經驗於一爐，抱着求精進的態度做工作，以求工作成績的良好表現。其二，在學識方面，要求進步，新的書報要不斷接觸，新的學說學理，要盡量吸收，不但研究會計學本身，即其他關連學科，亦應兼收並蓄。陳果夫先生說得好：『學問這東西，由多少小點堆積而成，而且這許多小點是多方面的，學任何科學，只有該科本身的智識是不夠的，其他一切現代的學問，都要具備，然後能構成一個勝任的專門人才。』(見本刊第一卷第五期人生意義)尤其吾儕離校後，擔任實際工作，最易使學殖荒掉，更當於永實際經驗之外，不忘書本，潛心進修，多求新的現代的學識，以免做時代的落伍者，中央日報曾慨乎言之：『試問今日在國內工作的大學畢業生，能不拋掉書本的有多少，社會裏新問題不斷的產生，自己所學的東西，不斷的忘掉，那能不漸漸的消沉？』

〔見該報廿八年十二月廿四日社論〕這幾句話，很可作吾們的當頭棒喝。

## 二、會計人員應有之態度

做會計工作的人員，除須有上列各項修養外，還應有后列兩種態度：

第一 深入 會計人員應深入其生活，易辭以言，做工作時，務要聚精會神，專心一慮，思想集中，力量集中，將自己整個身心，完全深入工作中，隨時隨地以工作為至上，以工作為第一，做到眼到口到耳到心到，增進工作效率，表現工作成績，因能深入，所以千鈞百擡中，此心不亂，千撓百折中，此心不動，甚至靜亦定，動亦定，上述修養中，第一點細密與第二點忍耐，都能完全做到。因能深入，所以事必躬親，細鉅靡遺，全部事務，澈底明瞭，得心應手，肆應裕如，上述修養中第三點熟練與第四點判斷，亦不難做到，因能深入，所以應與改革，洞若觀火，天天求進步，時時想改進，人事則求其配置適當，分工合作，事務則求其處理妥帖，秩無有序，機構則求其健全有力，運用靈活，制度則求其設計週密，妥善適宜，如此做法，就可做到精進兩字。我還有一點意見：會計人員要有深入的態度，先有幾個必具條件：第一是專，惟專才能深入，不專就是淺入。凡做實務工作者，都會覺得不易做到專字工夫，正在做工作時，總難免有些閒思妄想，侵入腦海中，有時曇花一現，有時好比一層陰影，籠罩不散，可見專字似不易做到，但能做到，始能深入，這是一定不易之理。第二是勤，深入決非懶散做得到，必須工作勤奮，不僅在規定工作時間內為然，遇必要時，

且須夜以繼日，延長工作時間，如是才能深入進去。等三是恆，祇有專與勤，而不持之恆，也是無濟於事。古語有云，人而無恆，不可以作巫醫，足證恆字的重要，上述專勤恆三字，實為做到深入的必備條件，猶如鼎足而三，不可缺一。本來做任何工作，都應有深入的態度，但會計實務是一種細密工作，有時且負有重大責任，更非有深入態度的素養不可。

第二 遠離 我所謂深入，含有相對性，而非有絕對性。做會計工作，一面固當深入，一面適當遠離，我仔細想過，會計工作有三個要點：第一是有專門的學識技能，第二是地位比較清貴，第三職位比較穩固。但同時也有三個缺點：第一是太專門化，第二是側重機械的例行的工作，第三是缺少管理的行政的才幹。因為要發揮優點，所以要深入，同時因為要彌補缺點，所以要遠離。遠離之道如何？據我「得之愚」：第一要節勞，保持身心之健全，工作固要深入，但要有合理的節制的深入，倘工作過度，或勞心太甚，結果影響健康，甚而積勞成疾，則根本不能工作，遑論深入，所以工作過度與工作懶散，同樣是一種毛病。第二要擺脫，會計工作，有時異常繁劇，可說是心神的消耗戰。倘不能擺脫，則依物理學上「靜者常靜動者常動」之原理，日間腦海中裝滿着數目字，晚間上床後還是深刻的印象着，腦筋得不到休息，甚至變成失眠症，於是工作反成為痛苦與疾病之源泉，這都由於不能解脫之故。第三要知道工作效率不一定與工作時間成正比例，工作效率的原理，與經濟學上所謂「報酬遞減律」相似，努力工作固能增進效率，但合理的休息，亦能增進效率。第四要變換工作，專做一件工作，有時覺得太枯悶乏味

，則宜得暇變換性質不同的工作，籍資調劑養息。會計工作注重數字，最易使人枯悶，宜於工作之餘，閱讀比較輕鬆的書報，或研究其他實用的學術，或做些勞力工作，如散步運動沐浴等，或尋覓友侶談笑，解除孤寂，鬆懈精神。上述各點，都是遠離之法。深入與遠離，表面看來，雖似矛盾，互相抵觸，但推究其實，則相需為用，相助以成。祇深入而不遠離，祇遠離而不深入，都有偏跛之病，都不是一種合理的態度，其結果對於工作和身心，都屬有礙無益。惟有一面深入，一面遠離，深入之後，繼以遠離，遠離之後，再去深入，以深入裨補遠離之弊病，以遠離增益深入之效能，同樣重視，并行不悖，我深信一定獲有良好的工作與健全的身心。至何時應深入，何時應遠離，如何配置妥適，使無過與不及之弊，這在乎各人自己善為措置而已。

### 三、設計會計制度之基本原則

主辦會計人員，負有設計會計制度之職責，我根據自己的經驗和平素的研究，認為設計任何會計制度，必須根據後列幾個基本原則：

第一 合法 設計會計制度，必須合乎法令規定，這是開宗明義第一個基本原則。現時吾國設計會計制度唯一的根本大法，即為二十五年七月一日施行的會計法，該法對於設計會計制度應明定的事項，會計報告簿籍憑證的種類，會計科目的設置，會計事務的程序，都有詳細規定，設計時自當資為準繩，不能與其抵觸，或違反其規定，例如會計法第二十五條規定：會計報告分為靜態與動態兩種；又第五十條規

定：帳簿分為序時帳簿與分類帳簿兩種；設計會計報告與帳簿時，就當遵照辦理。又第四十二條規定：各種會計報告總表之會計科目與其明細表之會計科目，應顯示其統制與隸屬之關係，總表會計科目為統制帳目，明細表會計科目為隸屬帳目。此項規定，都為設計時的法律根據，不容忽視。

第二 合理 設計會計制度，一面固當合乎法令的規定，一面還當合乎會計的原理原則，會計原理有時可以補充法律規定之不足，有時可以發揮法律原有之規定，兩者正可相助為用，不相抵觸。設計會計制度，一面須合法，一面須合理，猶似審判民事訴訟案件時，一面依民事法律規定，其未規定並無習慣者，依法理辦理一樣。我猶憶及湘省財廳主辦之省地方普通會計制度，設有「應付支付命令」一科目，簽發支付書時，記入該科目貸方，各項經費科目借方，省庫，付訖支付書時，記入該科目借方，現金科目貸方，採用以後，發現兩個缺點：其一，祇有應付命令科目，而無應收命令科目，不相對稱，猶如跛足。其二，設此科目後，欲查知各項經費實付若干，無法查明，深或不切實用，其後終究將此科目廢除。即此一例，足見設計會計制度合理化的必要。

第三 實用 切合實用亦為設計會計制度的一個基本原則。會計的最後目的在產生報表，會計憑證科目及簿籍等，都是產生報表的必要手段，而報表的作用在表示財務狀況。報表產生後，讀者能從報表內明瞭所示之財務狀況，則報表的任務就算達到，否則徒具形式，報表自為報表，讀者懵然不知，報表作用，完全消失。所以如何產生需用的報表，又如何使報表能顯示詳確的財務狀況，又如何使讀者一閱報表

，就能充分了解，是當在設計時特別注意及實用二字。我知道有一個行政機關長官，對於會計部份所編的報表，極不滿意，其原因就在這位長官看不懂報表，且他所需要的財務狀況，報表不能供給。我研討個中原委，深知主辦會計人員，似太拘泥於報表形式及法令規定，而未注意到實用方面。編製會計報表，固當依照法令規定，但亦不能膠柱鼓瑟，還當視實際需要，酌量變通。最好能於法令規定報表之外，多編些明細報表，不拘形式，只求實用，專供長官行政上的參考。本來一般機關長官，大都不諳會計科學，倘其主辦會計人員，所編報表，一定拘泥於借方貸方暨借貸的平衡，而忽視行政上的作用，忽視長官閱讀報表的能力，竊亦期期以爲未可。會計本是一種管理的工具，倘其產生報表，長官不能駕馭，則自難怪長官的不滿意。我並不是說編造報表，只求適合長官的口胃，不顧及法令與原理，我意却在編造報表，除願爲合法合理外，尤當切合實用如何斟酌損益，並顧兼籌，是在乎主辦會計人員本人了。

第四 經濟 經濟原則亦可適用於設計會計制度。當茲抗戰期間，人力財力物力，均呈匱乏，如何使會計制度經濟化，實爲當務之急。從前一般人對於新式會計，常有一種錯誤觀念，認爲必須用鋼筆墨水與西式帳簿，此種觀念，現已轉變。因自抗戰以來，鋼筆墨水與西式帳簿，無從購置，即能購取，價值昂貴，非一般機關財力所能舉。政府有鑒及此，通飭各機關，帳頁，可改用本國紙張，鋼筆墨水可改用本國筆墨，如是財力方面，當可節省不少。不過我的意見，所謂經濟，尚不以此爲限，如何使會計簿籍報表，簡單明確，

適合需要而不失之冗繁涉及苛細，如何使會計佐理人員，配置得當，分工合作，而不因人設事，效率滯緩，如何使會計部份與其他各部份，聲應氣求，聯繫合作，而不相互摩擦，抵銷力量，這些都是經濟的做法。如能一一做到，則人無虛設，事無不舉，以最小的代價，得最大的效果，會計作用，充分發揮，事業本身，獲益匪鮮，豈不休歟？所引爲遺憾者，此項原則，國人尙少注意，平心而論，在此民窮財盡百廢待舉的吾國，如何使會計制度經濟化，實爲當前一個重要問題，似不能等閒視之。

#### 四、辦理會計實務應注意之點

以上所述，爲我過去數年辦理會計實務的幾點經驗與感想，我自己也沒有完全做到，不過提出來用以自勉，并就正於讀者，茲再就我個人經驗，略述平時辦理會計實務應注意之點。

第一 切實遵照有關會計法令 平時辦理會計實務，要遵照會計法令規定，原不僅限於設計會計制度而已。例如會計法規定：除總會計外，序時帳簿與分類帳簿，不得同時并用活頁。(第一百條二項)記帳時，除爲乘除計算外，小數至分位爲止，釐位四捨五入。(第二十二條)各種會計憑證，均應自總決算公布日起，至少保存五年。(第一百〇六條)各種會計報告簿籍及重要備查簿，自總決算公布日起，在總會計，至少保存三十年，在單位會計附屬單位會計，至少保存二十年。……但日報五日報週報旬報月報之保存期限，得縮短爲五年。(第一百〇七條)又如預算法第十四條及第十五條

規定，歲入歲出年度之劃分標準，又如公庫法第七條規定政府各機關關於現金票據證券之出納保管移轉及財產契據等保管事務，均應由代理公庫之報行或郵政機關辦理，不得自行辦理。凡此會計法令與有關會計法令規定事項，均當注意，庶平時辦理會計實務，有所遵循。

第二 切實遵照會計原理原則 辦理會計實務發生問題時，除法令另有規定外，當遵照會計原理原則，加以解決，會計原理等於法律上的法理，設計制度與辦理實務時，都有應用的必要，所以平時對於會計原理，研討精深，澈底瞭解，則將來需用時，自能靈活運用，左右逢源。譬如存貨的評價，固定資產的折舊，報表的分析與解釋，均須遵照會計原理辦理。我憶及前某國營鑛業機關服務時，會計部份辦理二十六年度營業決算，爲了存貨評價問題，反覆研討，歷時甚久。因存貨評價，對於損益，有密切關係，評價太低，足以抑低利益，反之，評價過高，則足以抬高利益，戰時市價，變化莫測，爲厲行穩健原則起見，有時宁可抑低評價，不能顯及帳面利益，而當着眼於久遠，這些問題，都要依會計原理解決，恐非法令所能濟事了。

第三 切實遵守預算 預算可謂會計之母，尤以政府會計爲然，故平時辦理會計工作，當隨時隨地，手執預算，奉爲圭臬。嚴格說來，會計對於預算，洵不能越雷池半步。一般機關長官及事務人員，每不甚重視預算，是因無切身利害關係，但會計人員。不然，他負有執行預算之責，萬一經費支出，超過預算，不能核銷，則責任均在他身上。一般機關會計人員，感覺痛苦即在此，其與各部份發生摩擦原因亦

在此，我前在某機關主辦會計事務，就深感此種苦痛，長官及事務人員，只知就實際需要，購置財物，置預算於不聞不問，我於月終辦理報銷時，就感束手無策。所以最好能使長官及事務人員，了解預算統制的必要，通力合作，相互牽制，則事情容易辦得通，而不致打格難行了。

第四 記帳切勿積壓 記帳積壓，愈壓愈多，日後整理，益感困難，所以今日帳目，至遲必須於明日記畢，切實辦理，自無積壓，且會計報表，亦能如期產生。此事雖屬小節，但關係殊鉅，不能忽視。我於二十三年九月入某機關擔任會計工作，其時會計年度，尙爲七月制，任事之初，前任迄未將憑證帳冊移交，直至十月間，除移交歷年帳冊外，僅將當年度七八月份兩包雜亂無章的單據，交我接收。後來爲整理此兩月份帳目，曠時彌久，影響份以後數月份帳目的整理，延至十一月間，始將七八九十各月份全部帳目，整理清楚，耗費心力，已屬不少。這是我吃前手記帳積壓的大虧，也從此得到一個教訓——記帳不能積壓。

第五 毋迷信試算表 試算表原是試驗過帳有無錯誤總帳借貸總額是否相等的一個工具，但是試算表，僅有相對作用，實在不能過分信任，凡熟諳會計原理或做過會計實務者，類能知之，因爲有許多錯誤，非試算表所能發現，譬如過帳時，借貸金額無誤，而帳戶名稱，張冠李戴，或是借貸金額，同樣錯誤，或是一筆分錄，重複過帳，或是一筆分錄，脫漏過帳，這些都是錯誤，但不影響試算表的平衡，所以編製試算表，借貸如相平衡，只能相對的證明過帳大致無誤。欲確切證實過帳的無誤，還須在過帳時特別細心，過一筆帳



，決不放鬆，密切注意，不論帳戶借貸及金額，都要留神，不隨便，不大意，這樣細心工作，試算表必能平衡，而此種平衡的試算表，自能確切證明過帳的無誤與總帳借貸總額的相等。

第六 盡量利用統制帳戶 統制帳戶有以簡馭繁的效用，如帳戶繁雜，交易夥多，則當盡量利用統制帳戶，編製總表，并根據隸屬帳戶，編製明細表，各盡其能，相需為用，不難設置統制帳戶後，常常與隸屬帳戶，相互核對，以驗其是否相符，如遇不符，即當推敲其不符之原因，而加以調整。倘平時不加核對，一旦發覺不符，則尋究錯誤，殊感費力。我前曾在某銀行做過會計工作，深入銀行會計應用統制帳戶極多，其功用顯而易見，因為各種存款的存戶，數在千百以上，非有統制帳戶，簡直無法駕馭，但統制帳戶常不能與隸屬帳戶，完全符合，是因隸屬帳戶為數過多，錯誤機會隨之增加，不過常相核對即有錯誤，亦易發覺，這是一個要訣。

第七 盡量減少暫記帳目 暫記帳目是我國政府會計的一個特徵，任何政府機關，恐難免有暫記帳目。本來暫記帳目，有時確屬必要，所以問題不在暫記帳目本身，而在帳目暫記後的迅速沖轉。暫記帳目本屬一種暫時性的帳目，或是

收入款尚未確定來源，或是支出款尚未判明用途，或是代收尚待撥還，或是墊付尚待收回，或是預收預付、尚待轉帳，凡上所述，均非正式帳目，故以暫收暫付記帳，但此種暫記帳目，不宜懸宕過久，必須及早整理，或則轉入正帳，或則收付現款沖銷，使不致影響正確的財務狀況，我記得湘省財廳歷年結轉暫記帳目，總額在一百萬元以上，嗣在尹廳長任內，詳析性質，分別整理始告清結。所以我覺得平時務要盡量減少暫記帳目，非萬不得已，不以暫記入帳，如必須以暫記入帳，當隨時密切注意，早日將其清理，千萬不能因循，任其懸宕下去，致成爲會計上的一個贅疣。

第八 要存刻刻可以交盤之想 做一個主辦會計人員，要存隨時準備交代的心理，我的意思，并非謂存五日京兆之心，不從久遠處設想，敷衍了事，不盡厥職，而謂平時做事做人，當磊落光明，手續清楚，隨時可以交代，決無一點問題，古語云：『存心時時可死，行事步步求生』。我所謂要存刻刻可以交盤之想，實含有『行事步步求生』的積極意義，讀者幸勿以辭害意，至會計交代，會計法訂有專章，（第九章）凡會計人員，當三致意焉。

二十九年元旦中央政治學校會計專修班

## 四年來工作的檢討

一 仁

我在過去的四年中，擔任過下面的幾件職務：一是江甯自治實驗縣地稅總徵收處主任，二是江蘇省淮安縣政府第二科科長，三是江蘇省淮陰縣政府第二科科長，四是江蘇省財政廳派駐沐陽縣會計主任，這幾件職務雖小，却也經過一番奮鬥，並且從此得到了爲政的幾個小道理，我現在把他概略的敘述如下：

## 一 良好的制度不但應該維持並應發揚而推廣之

我到江甯的時候，自治實驗，已將二年，所有各種縣政工作，成績顯然可觀，單就我所主管的地稅（即田賦）而論，如土地陳報，業已辦理完竣，地目畝數，均經按實更正；徵收冊串，完全改革；舊有書吏，多數淘汰；嚴格招收財務警，專司催徵之責；訂定財務警懲辦法與鄉鎮村里長協助催徵辦法，以增催徵功效；財務警不准帶收代完，以達業戶自封投櫃之實；實行銀行代收稅款制度，以免經收人員從中勒索之弊；管冊管串收款與會計各部分立，以收內部牽制之效；實行新會計制度，以便登記查核；切實推行稅契與推收制度，以免地籍混亂；實行早完獎金與滯納加罰制度，以促業戶早納，實施封產備抵辦法，以做刁疲之戶，有了這樣許多盡善盡美的制度章程，放在眼前，所以我在江甯的時候，不必多出主意，而每屆開徵之期，不費催徵之力，業戶都肯自動到櫃，依限完納，徵收成績，迭居江蘇各縣之冠，此無他

，能切實奉行良好之制度而已。

離開了江甯以後，我曾做過蘇北兩縣的第二科科長，我是竭力在利用江甯的制度辦法，來運用於普通各縣去，淮陰之改行冊串內造，便是其中之一，

我到淮陰的時候，正是要預備開徵二十六年度田賦，故在財政上接收完畢以後，即着手於田賦冊串之編造，該縣冊串，向由冊書外造，飛詭譎奇，弊端百出，至於編造時間之參差不齊，所用紙張之過分浪費，尙其餘事，我爲革除上述之弊端起見，故不顧困難，決意依照江甯辦法，改行內造，當即招雇臨時工作人員數十名，依據二十五年舊徵冊，日夜監督編造，不到一月，二十六年度新冊串，全部編造完竣，相互覆核無誤後，如限在預定的日期開徵，冊串上的弊端，乃得革除，足見良好的制度，不但應該維持，並應發揚而推廣之。

二 事業之改革先應知其弊之所在然後對症下藥可望藥到病除

江蘇淮安，尙算得是個富庶之區，每年額徵田賦，在五十萬元以上，但歷年徵收成績，確難使人滿意，我到該縣任第二科科長的時候，二十五年年度田賦，開徵將及一年，而徵起尙不足五成，我以二十六年度新賦將開徵，對於舊賦，安得不設法加緊催徵，但田賦之催徵，決不是一紙命令，即

可辦到，必先探求其所以被收之原因，然後研究適當之對策，才能得到理想的功效。

我覺得雅安田賦被收的原因，大概有三：

1. 催徵吏之私收——該縣因未辦土地陳報，地籍依然混亂，業戶無真實之姓名與地址，無確實之地目與畝數，催徵責任，惟原有之催徵吏可以負之，然催徵吏即利用此特殊之技能，實行其豪官欺民之政策，對上聲稱民欠太多，無法催徵，實則專向業戶私收，飽其私囊，故翻開冊串一看，欠賦業戶，比比皆是。

2. 大戶之欠賦——該縣大戶甚多，他們為表示其地位與威望起見，多不徵納田賦，催徵吏對於當地的紳士們，不敢稍有得罪，屢任縣長，又為保障其職位之安全計，不得不討好於他們，因此，大戶欠賦，越來越多，安得不影響於全縣的收數。

3. 徵收人員之勒索——查該縣徵收人員，向來拿不到薪水，縣長剋扣了他們的血汗錢，唯有放任他們自由收入，因此造成了櫃上人員之額外需索，致使業戶視投櫃完糧為畏途，反造成了催徵吏私收稅款的機會，催徵吏之私收愈多，政府之所入愈少，

把握着以上的缺點，所以要整頓該縣田賦，一在嚴徵大戶欠稅，以減少催徵上之障礙；二在嚴比催徵吏之稅額，以打破他們吞吃公款的夢想；三在嚴禁徵收人員之勒索，以便業戶之自到投櫃。

我為集中精力於田賦之整頓起見，每天的辦公時間，除上午在辦公室批閱公文案件外，下午專辦田賦事務，先到田

賦處將田賦執照逐本翻閱，將所有欠賦大戶，全部鈔錄下來，於卯期公開分發於所管各催徵吏，限期半月，負責令催各該業戶到櫃清完，期滿而仍不繳納者，傳送各該業戶投案訊辦，其有催徵成績惡劣且未能傳送欠稅業戶者，一律撤革，當即晚以抗戰時期田賦之重要，催徵人員所負責任之重大，此次整頓田賦，須要說到做到，絕非空言可比，於是半月之內，經各催徵吏之努力，欠稅大戶，紛紛投櫃繳納；其有經由催徵吏拘送到縣之欠稅業戶，自不輕易放過，務令全部清完後，乃得開釋，果然，以一儆百，功效大見，半月以後，大戶欠賦，竟能掃數完納。大戶欠賦，既已繳清，乃及於中小各戶，然中小各戶之欠賦，其欠並不在民，實由於催徵吏之私收而不代完，故欲催繳中小各戶之欠賦，不如追還催徵吏已吞沒之公款，則此第二步工作，不必按戶錄名傳催，只須規定各催徵吏在一定區域與一定期間內催徵應得之成數，

先規定第一旬實徵數須達應徵數之八成，第二旬九成，第三旬掃數繳納。在限期內催徵成績惡劣者拘押，限滿後仍不足九成者撤革，一面又親自輪赴各鄉同業戶驗串，迭次發見催徵吏私收之弊，於是嚴比催徵吏之意更決，到卯期而不足規定成數者，實行拘押，務必使其吞沒之款，不得不全部吐出，故在三旬以後，全縣徵起數，竟達應徵數之九成，其中有二名催徵成績全部完清，由縣傳令嘉獎；二名不足七成，照章撤革，當嚴催欠賦時，一面又從事於徵人員之整頓，名額與職務，均經分配就緒，確實給予規定之薪金，而絕對禁止向業戶需索。一次，發覺某管冊員向納賦人收取補單費，立即報請縣長撤革，從此櫃上徵收人員不再有勒索之弊，業

戶知櫃上收賦，再無需索，且納賦以後，當日即有執照收執，因此業戶亦樂於投櫃自繳，疲滯已久之徵收處乃重見活躍之狀，此民國二六年九月事也。

### 三 想求辦事進行順利自己先要清明廉潔

大家的心目中，總覺得縣政府第二科科長與縣長的關係，最為密切，這是什麼原因？原來不少縣長，多利用第二科科長以賺錢，科長也多樂於利用，藉此以舞弊。甚至有熱血的青年，到任以後，逐漸為惡勢力所引誘，利慾心所薰淘，難免不與縣長同流合污，勾結起來，因此，自己先已心虛，板不起面孔，除人之弊，只有敷衍從事，重要的政務，也就沒法推行，所以我深信要求辦事進行順利，自己先要清明廉潔，否則，事情不能痛快做去，反落得身敗名裂，豈不可惜。舉一個例罷：譬如說除弊安民是最普通的縣政工作，但要做到除弊安民，先要自己無弊，才配除人之弊，達到使民相安，我到××縣政府的第一個月，有一天去看契稅徵收處的工作情形，發現了徵收人員向納稅人額外徵收抄錄費，我記得抄錄費早經明令廢止，何以該縣依然有此病民之舉，於是就和縣長商量，要他立即令飭取消，那知在我離開縣長室的半小時內，該縣會計員突然送來現鈔六十元，聲明這是本月契稅徵收抄錄費的提成所得，以後每月結算一次，希望科長收受等語，我知道這是縣長想藉分贓的手段，以破壞我的清白，而逐其私慾的方法，覺得不但有關人格之進退，且是事業成敗的大關鍵，所以立意拒絕，經我婉言謝却，從此契稅處不再徵收抄錄費，我却做到了一件除弊安民的小事，還有一次，我正在病假的時候，來了一個不速之客，說是

他的佃戶，抗不繳租，他在一星期前已經具文呈請縣府派警代催，希望科長賜予早辦等語，並面送法幣五十元，以示感謝云云，我說笑話，貴縣既有由縣代催田租的習慣，本科長當然照辦，金錢則不敢受也，原來該縣的大地主很多，他們把自己的田，交給佃戶承種，刁狡的佃戶，往往抗不繳租，業主無法，只得訴諸縣府，希望以縣府的威力，迫使佃戶繳租，縣府以其直接影響於田賦之完欠，故即准其所請，縣府代催佃租，成了該縣的慣例，因此經辦的第二科科長，便得到了從中舞弊的機會，科長接到了業主申請催租的呈文，可以有意擱置不辦，必待業主登門納賄以後，方見出票傳提欠租佃戶，勒令如數繳清，自此催租納賄，亦成了該縣的慣例，上面所說的那位不速之客，不知道我有病請假，只以為是有意擱置不辦，存心敲詐，所以他又玩那納賄的伎倆了，科長催租受賄之事，縣長並非不知，其所以不予糾正的原因，為的是深恐科長不願與之合作，有意給科長以舞弊的機會，我知道了這種用意，當然不貪小利，自甘墮落，須知自身之弊不除，安能除人之弊，所以我在病愈以後，接到了業主申請催租的呈文，不等業主之朝貢，立即出票傳提欠租佃戶訊辦，如此幾次，業主知我清廉，不納賄亦得催繳之功，落得省却一筆金錢，從此不再有催租納賄的情事，這也算是一件除弊安民的小事，這兩件小事，一件是因為自己不受賄款，達到了廢除抄錄費的目的，一件是自己不做敲詐行為，達到了滅除催租納賄的惡習，試問要不是自己清明廉潔，這種病民之舉，怎會掃除乾淨！

### 四 賦與的職權絲毫不要放棄才算盡了自己的責職

我會做過江蘇省財政廳派駐沐陽縣的會計主任，江蘇各縣的會計主任，有其超然的地位與職權；會計主任辦事處絕不是縣政府的一部份，經費列入財政廳的預算，每月由廳直接發放；會計主任與縣長完全平行，絲毫不受縣長之指揮監督，其所以有此特別之規定，無非要提高會計主任的地位，增加會計主任之職權，使與縣長對立，不受縣長之牽制，以達監督地方財政之目的，我既已做了沐陽縣的會計主任，所以特別認清了自己的責任，要充分利用財政廳賦與的特權，在不驕傲不用情的態度之下，盡自己的力量，做我應做的事，譬如切實推行預算制度，每月按照核定之分配數核簽支付書；臨時費的動支，一定先要經過呈准以後，經臨各費的支出計算書據，務須詳細審核，用途不適當與手續不合法的支出，必予剔除或發還更正；其有支出後延不報銷者，停發其下月之經費。經此一番整理，各方多已漸入正軌，甚至該縣教育科積壓未辦之八個月支出計算書據，不能不雇員漏夜趕造，於一個月內，全部報清，其他各地方機關，亦不再拖延一個月，這種成功的關鍵，不過在能充分行使所賦予我的職權，未肯放棄一步罷了。

由於幾年來服務經驗所得與觀察結果，我覺得做一個任何機關的主管人員，應該注意下列數點：

一、以身作則——一個主管長官，要他的屬員們各自熱心公務，除實行職權上的指揮監督外，最有效的辦法，在於主管長官的以身作則，譬如照規定的時間，上下辦公室，在辦公時間之內，不隨便離開辦公場所；自己辦事，沒有積壓；處理公務，有條有理，主管長官行之在前，不慙他的屬員們

不格外遵行，不然，自己隨隨便便，偏要他的屬員們奉公守法，屬員們雖能行之，心實不甘，所以一有機會，總得躲懶，看見主管長官一天離開了辦公室，橫豎大家都是同事，誰不能管得誰，落得放下筆桿，吃花生喝喝茶，閒談一陣，遊散一陣，辦公的精神反而渙散，工作效能，當然減低，非得主管長官再踏進辦公室來，才能恢復甯靜緊張的狀態。

二、同甘共苦——主管長官的工作，不盡與屬員相同，且往往常見比屬員閒散些，主管長官為鼓勵屬員的工作精神起見，應該常與屬員們同甘苦，譬如常在辦公室內多做與公務有關的事，屬員們工作特別繁忙的時候，不妨分一部份事來自己做做，屬員們得到了主管長官的同情，自然甘心工作而無怨言，何必上下分得太清楚，致使苦樂不均，難收上下合作之效呢！

三、辦事要確守秩序——現在各機關辦事，為求避免錯誤增進效能起見，大多採用分工合作的辦法，即以會計機關為例，領款人憑發票到會計機關來領款，第一步先經核算員之審核，審核無誤後，加蓋核訖戳記；第二步送由主辦會計人員在原發票上簽蓋；第三步將發票送由製票員編製支出傳票；第四步將已編製之傳票連同發票交由覆核員覆核；第五步主辦會計人員再在傳票上面簽蓋；然後第六步出納室憑支出傳票及發票付款，這幾個步驟，初看好好像不勝其煩，行之既慣，便覺得應付自如，但實行分工合作的制度，應該注意兩點：第一，所有應該劃分的各種步驟，不能缺少任何一步，以防錯誤，而免事後更正之困難，第二所有應該經過各項步驟之工作人員，應該隨收隨辦，不許稍有積壓，以節省工作

服 務 月 刊

時間，而免領款人之久等，此事不但屬員們應該遵行，做主管長官的更應切實倡導與嚴厲監督之。

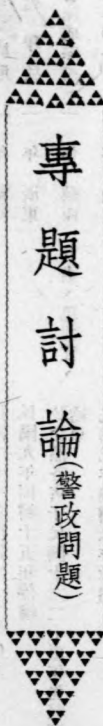
四、工友應嚴加管理——現在不要疏忽了一個行政機關的工友，他不但是機關內與機關外的聯絡線，並且是機關內職員與職員們和主管長官與屬員們的聯絡線。有了工友對外可以迅速傳遞物件或命令，對內可以相互傳遞公文書表，他所負的責任，和職員們一樣重大，故主管人員對於工友，管理亦不能不嚴：在辦公時間之內，絕對不能任其自由離開；所有機關內職員們的命令指揮，均須絕對遵從，否則，整個機關辦事效能，亦將蒙受影響。

五、辦事要盡自己之職責——為公家服務的人，不論擔任那一種工作，一定有他規定的責任與職權，做一個屬員，只要能聽從主管長官的命令，不積壓交辦的工作，遵守辦公的規則，不苟且，不敷衍，盡自己的精神能力，努力服務，便算盡了自己之職責，做一個主管長官，因為并不直接受他人的指揮與監督，更要特別認清自己的責任與賦予的職權，一有疏懈，便易忽略了自己的責任，一講人情，便放棄了集一部份賦予的職權，以致有了工作不做，見了弊病不改，這是做主管長官所最要不得的。

六、最好不要任用私人——做主管長官的人，總免不掉任用私人，我過去也犯過這個毛病，并且因此吃了一些小虧，所以我現在主張任用私人，要有限制：

1. 假使沒有夠得上做屬員的私人，當以不用為宜，譬如智識程度之不夠，服務能力之不足，私人道德之不良等等，都不配做個公務員，勉強用了，徒足以減少主管長官的威嚴，削弱主管長官管理他人的效力。

2. 假使有夠得上做個屬員的私人，不妨任用，但在任用以後，應該完全當他是屬員之一人，不要給他以特殊之權力，希望他給主管長官以特別之幫忙，固然任何主張長官，都希望有個着實可靠的私人，以便於主管長官公私外出之時，負代折代行的任務，而過分信任的結果，有時反使工作發生阻礙，譬如主管人員以為辦公室內負責有人，儘可隨便離開，而離開以後辦公室內所發生的事務，負責代折代行的人，不一定都能有權處決，不一定處決而都能確實無誤，延而不決則時間有誤，決而不實則工作有誤，此點亦不能不注意，所以我根據經驗，認為主管長官有精神能力足以應付公務，可以不用私人，沒有可用的私人不用；用了可用的私人，亦只能看作他是屬員之一人，不能視為自己之代表。



# 專題討論(警政問題)

## 我國警察教育之演進

李士珍

### 一 引言

作者承中央政治學校服務月刊社函囑為警察專號撰擬警察教育一文。個人辦理警察教育有年，對於我國警察教育情形，以及現行警察教育制度，略知梗概，用作系統的說明，以應編者之命，並貢獻本刊之讀者：

在研究警察教育之先，必須明瞭現代社會狀況。因科學之發達，一方面固可促成物質文明，增進人類幸福，然在另一方面，作奸犯科者，亦可以利用科學為犯罪之工具，警察職司除暴，防範未然，非具有科學頭腦，決不足以窺其祕而察其奸，故

委座訓示有云：「現代之警察須有博大無邊的學問」。可知現代警察，應隨科學發達而進步，並須以日新又新之精神，完成警察神聖之使命，是警察教育與警察行政之關係，其重要可以不言而喻矣。

### 一 我國警察教育的回顧

我國警察教育，可以分為兩部份：一部份為中央警察教

育，一部份為地方警察教育，茲分述如次：

#### 1. 中央警察教育

我國警察教育，始於清光緒二十六年，清廷初辦警察，以人材缺乏，特派全權大臣慶親王奕劻，與順天府日本警務衙門事務長官川島浪速，(日人)商訂開辦警務學堂，由川島浪速任監督，起初專門訓練警士，迨後增設高等科，造就警官，高等科僅辦二班，畢業者八十人。

光緒三十二年，由巡警部向日本交涉，始將警務學堂收回自辦，並以所教課程太低，於次年改為高等巡警學堂，乃我國自辦高等警察教育之嚆矢。投效資格，以現任警官與舉人貢監等為限，內分正科專科簡易科及預備班四種，正科三年畢業，簡易科及專科一年畢業，預備班乃準備升學之用，先後畢業正科一二兩期，簡易科及專科各兩期，預備班升學一期，正科三四兩期，甫經入學，適武漢舉義，各生相率還里，未克卒業。

民國成立後改稱警察學校，廣續訓練前高等巡警學堂之三四兩期學生，並未招收新生，至民國四年內務部以邊遠地

方，警察機關組織未備，人員程度不齊，為適應環境之需要，乃改設地方警察傳習所，調各省警察人員，授以警察學識，貫徹中央整理警政計劃，是期學員畢業，該所亦隨之停辦。

厥後愈以警察為庶政之權輿，不可長此缺乏人材，非設立專校以培養專門人材不為功，於是警官高等學校於民國六年開辦於北平，在警察教育上頗有相當成績，迨廿三年始行南遷，其修業期間為三年，入學資格初為舊制中學畢業，旋改為高中畢業，先後共舉辦正科計廿一期，又指紋，警犬，電氣，建築，衛生等專科各一二期不等，現在服務警界者，

甲 警官教育

各省警官教育概况表

服 務 月 刊

(卷二第)

教育機關名稱	期限	省	區
巡警學堂	一年	廣東	遼甯
高等巡警學堂	三年	廣東、雲南、山西、山東、河北、	
地方警察傳習所	一年	雲南、廣西、福建、山西、遼甯、	
警官訓練所	一年	廣西	
警官養成所	一年	福建	
警政學校	一年	廣東	
警官速成學校	一年	陝西、甘肅、黑龍江、	
警察專門學校	三年	山西	

以該校畢業生為多。

2. 地方警察教育

地方警察教育，於光緒三十一年巡警部通令各省開辦巡警教練所，次年又通令各省按照京師高等巡警學堂章程，分設高等巡警學堂，而各省間有遵設者，亦有因財政支絀未能開辦者，迨至民國初年內務部通令將高等巡警學堂，一律停辦，民國六年又通令各省開辦警察傳習所。

國府奠都南京後，復經內政部通令各省開辦各省警官學校及警士教練所，以養成專門警察人才。茲將各省警察教育情況，表列如下：

開辦及停辦時期

附

記

廣東於光緒卅一年開辦旋又改為高等巡警學堂  
遼甯於光緒卅二年開辦至民國六年停辦

均於光緒三十二年開辦民國二年停辦

廣東附設簡易科一年畢業

均於民國六年開辦僅一二期即先後停辦惟雲南  
遼甯至民國十五年始停辦

民國二十三年開辦二十五年停辦

民國二十一年開辦二十二年停辦

民國九年開辦十五年停辦

陝甘黑各省于民國十九二十年先後開辦旋即  
結束

民國元年開辦六年改組



警官學校 二年  
浙江、江蘇、江西、湖北、廣東、雲南、山西、河北、遼甯、吉林、熱河、

於民國十七年以後次第開辦民國廿五年起先後結束

廣東附有研究專門特別各班江蘇附有速成班浙江附有訓練班雲南附有簡易科

乙 警官補習教育

各省警官補習教育概況表

教育機關名稱 期限 省 區

警官補習班 六個月 福建

開辦及停辦時期  
民國二十二年八月開辦訓練一期即停

附記

警官訓練班 六個月 陝西

民國十九年冬開辦訓練一期即停

警官區長訓練班 六個月 青海

民國二十三年七月開辦訓練二期即停

巡官訓練班 四個月 江蘇

均于二十三年開辦訓練二期即停

江蘇附設警士教練所

警政研究班 三個月 江西

民國二十一年開辦次年改組為行政人員訓練所警政系

訓政研究院附設警政系 河北

民國十七年開辦訓練二期即停

地方行政人員訓練所警政系 江西

民國二十二年開辦訓練一期即停

丙 警士教育

各省警士教育概況

教育機關名稱 期限 省 區

巡警教練所 六個月 雲南、吉林、

開辦及停辦時期  
雲南于光緒三十二年開辦民國元年改組吉林于

附記

公安教練所 三個月 甘肅

民國十八年開辦  
民國十七年開辦二十一年改組為警士教練所

警團教練所 四個月 吉林  
 警士教練所 六個月 首都警察廳上海湖北貴州青島甯夏山西  
 四個月 青島、湖北、貴州、甘肅、

民國十六年開辦訓練四期即停  
 均于民國十六年以後先後開辦至二十五年始行改組為警察訓練所

三個月 或海衛、九江、湖北、廣西、廣東、江西、綏遠、熱河、察哈爾、山東、河南、河北、陝西

水警教練所 三個月 湖北、河北、

湖北于民國二十三年開辦二十六年停辦河北于民國二十二年開辦

警士教練班 四個月 陝西  
 警察訓練所 三個月 山西

民國二十年十月開辦訓練三期改為警察訓練所  
 民國六年開辦旋改組

學警隊 三個月 遼甯  
 六個月 浙江

民國十八年附設於江蘇警官學校  
 民國十七年附設於浙江警官學校

警察學校 六個月 雲南  
 丁長警補習教育

民國十八年改巡警教練所名稱

各省長警補習教育概況

教育機關名稱 期限 省 區

警長補習所 二個月 威海衛、甯波、安徽、青島、

或於民國二十年八月開辦二十二年停辦青島于民國十八年開辦皖於民國二十三年開辦

警長訓練所 四個月 首都警察廳

民國十九年開辦訓練二期即停

警察補習班 一個月 青島

民國十六年開辦訓練三期即停

警察基幹訓練班 一個月 廣西

民國二十五年開辦訓練一期即停

交通訓練班 一個月

民國二十三年開辦訓練一期即停

專 題 討 論

廬山警察訓練 一個月

冬防防廳警調 江西

消防警察技術 一個月 廣西

訓練班 二個月 北平

三 我國現行警察教育制度

1. 中央警官教育

民國二十五年夏間，內政部為統一警察教育起見，依據整理警政原則第七項警官教育，應統一於中央警官學校之規定，內政部警官高等學校改為中央警官學校，各省所有少數警官學校，應一律停辦。至現有警官補習教育及特別訓練，仍應依照部頒規程，由中央分期抽期或由各省市集中設班辦理。同年八月奉令「自本年度起，全國警官教育，應由中央警官學校統一籌辦」。當將警官高等學校改組，成立中央警官學校，並經行政院推

民國二十三年開辦訓練一期即停

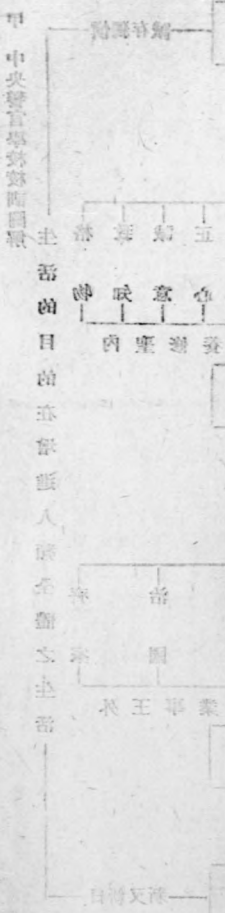
民國二十三年開辦訓練一期即停

民國二十五年冬開辦訓練一期即停

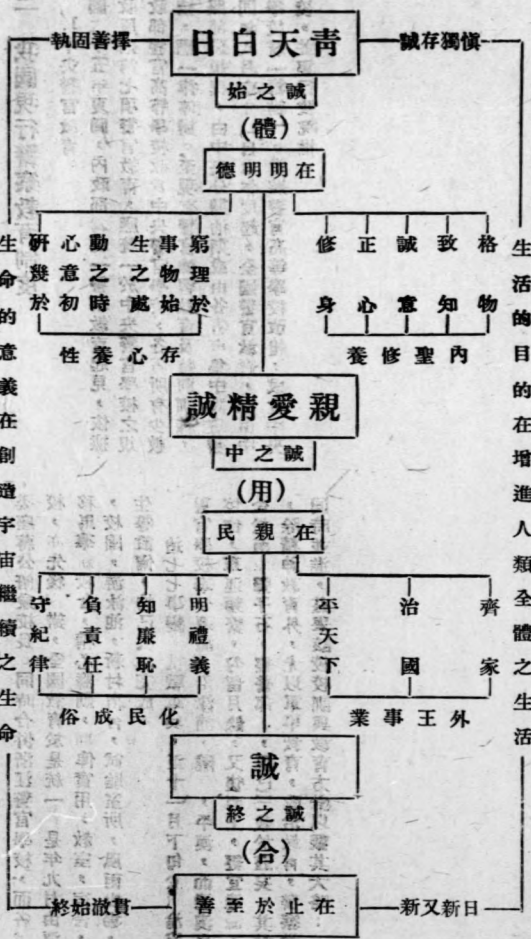
民國二十一年春開辦訓練三期即停

委蔣公俯兼校長。同時合併浙江警官學校，而各省警官學校，亦先後停辦，全國教育於是統一。是年九月由清涼山遷移馬車房校舍，精心籌劃，期俾實用，教室，宿舍，辦公室，校園，游泳池，新村宿舍，試驗室所，風雨操場，電氣衛生等設備，均已次第完成。

迨七七事變，抗戰軍興，至十一月下旬淞滬淪陷，中央警官學校奉令遷渝，沿津浦，隴，平漢，而達漢皋，戎馬倥傯，車運頻繁，勾留月餘，又復西上，經宜達，重卜校舍於南。彈子石，經營部，現已三載於茲矣。其教育中心，除精神教育外，尤以軍事教育，政治教育，警察教育三者同時並進，茲舉該校校訓與教育方針以觀其大略：



甲 中央警官學校校訓圖解



(一)青天白日，中國國民黨之精神教育也，天的偉大乃(1)包羅萬有(2)無處不見(3)永久不變，日的光明乃(1)照耀萬物(2)無孔不入(3)永久燦爛，此即昭示警察人員之懷抱，有如青天白日之光明與偉大。

(二)親愛精誠，中央警官學校之校訓也，蓋親愛所及，民無不悅，精誠所至，金石為開，軍人固應有此美德，而警

察人員應有親愛精誠之態度。  
(三)誠，中央警官學校之校訓也，誠者，心之體，用之極，內而格致誠正，外而修齊治平，與夫委座所昭示之力行哲學，無不以誠為本，作者再將上列三位作一體的歸納，則「青天白日」為誠之始，所謂誠已

生命的意義在創造宇宙繼續之生命  
生活的目的在增進人類全體之生活

「誠」為誠之終極也，「親愛精誠」為誠之中，所謂成物也，「誠」為誠之終極也，所謂舍外內之道也。蓋警察人員，欲發揮警察之效能，當以誠為基本也。

乙 中央警官學校教育方針

中央警官學校，為全國最高警察學府，其目的在統一警察教育，培養模範警官，以完成安內之全責，協助攘外之使命，敬謹秉承

委座意旨，擬定教育方針

I 式灌輸現代政治智識，以思想政治化（統一意志服從領袖）

今日中國之警察，非強以執行法令，維持秩序已也，我，校座蔣公，嘗謂「警察要有決心為國犧牲，要明軍事，政治，社會人民的一切情形，令人望而起敬，才是個好警察」，方今社會現象，既日趨繁複，意識形態復支離龐雜，均足以妨礙統一，影響國政之推行，警察人員既為社會導師，自應充實現代政治知識，使堅定其信仰，然後以之領導民眾始能收統一意志之效。

II 式養成革命軍人精神（迅速確實秘密靜肅）

警察之精神，為代表國家之精神，警察之責任，為維護國家之治安，責重事艱，非尋常，我

校座蔣公嘗謂「我們要勇敢，耐勞，謹慎，具有革命軍人，和革命黨員的資格，才可以來當警察」，今日之國防，非僅武器要乘等之足恃也，尤在全國國民之總動員，而全國國民總動員之實施，恆賴警察為基幹，蓋督導保甲，組訓民衆，

固非警察莫屬也，矧在戰時，警察不特須協助軍隊而必要時，尤須自身作戰，故警察人員，非有革命軍人精神，實不足以濟巨艱而達成救國救民之任務也。

II 充實現代警察學術——學術科學化（考察實驗精確縝密）

科學進步，犯罪愈巧，警察日與犯罪鬥爭，自非墨守成法者所能勝任愉快，我

校座蔣公嘗謂「警察要想維持秩序，風化，紀律，全在當警察的自身有學問，有能力，才能算國家一個警察」。警察而無現代科學知識與技能，則對犯罪之偵查與逮捕，將託空談，社會之安甯，又何從而維護，故警察人員，非有現代警察學術，實不足以鋤奸除惡，而克盡厥職也。

丙 中央警官學校之設備

子，鎗彈實驗室——鎗彈實驗室之設備，以供教學及鑑定案件之需要為主。其教授方法，有講授與實驗兩種，講授則側重學理之闡明，由教官於課堂行之，實驗則側重於實際之作業，將學生分組於實驗室行之。

丑，指紋實驗室——指紋為刑事偵查最有效最可靠之科學方法，於一指之痕跡，即足以破案偵兇而有餘，該室除教授學生外，常為各機關鑑定案件甚多，結果於案情之判斷均予以有力之證明。

寅，理化實驗室——現在所研究者：如秘密通信法，各種血跡之檢驗法，動植纖維之物理識別法，動植纖維之化學識別法，牛乳防腐之檢查法，毛髮，毒物之鑑定，真偽貨幣之鑑別法等，皆為刑事警察所必需。

卯，電氣實驗室——近來電氣發明，對於警察技術方面，亦有莫大之幫助，該室備置各種有關警察用之新式電器，如自動警備鈴，紫光燈，報火報警機，超短波無線電話及無線電報等件，並聘請電學專門學者，講授各種原理及應用方法。

辰，照相實驗室——照相於刑事偵察上，有莫大之神益，為現代警官不可少之技術，該室之設，俾供刑事警察之需，藉攝影技術以保持現場一切真像而予偵查以最大之便利。

己，警犬實驗室——利用警犬之嗅覺及其特性，而為偵查之最有效方法，該室現有獵犬二十餘條，土產十餘條，教學方法，於實驗之先講授管育法，訓練法，使用法，再分組實驗。

月，警備實驗室——警備為警察短距離通信最確切最簡易最機密之工具。於刑事偵查時，亦可藉警備之傳遞信件，而收迅速破案之功。該室成立未久，現有警備五十餘羽，在數百里之通信，可以警備完成此任務。

未，法醫實驗室——刻已聘請法醫研究所主任設計籌備中。申，模型室——業已佈置，行將完成。

丁 中央警官學校畢業員生及在校訓練概況

中央警官學校分正科特科兩種，特科由各省市保送現任警官，加以現代科學與思想之訓練，期間為兩個月或半年。先後畢業者為高級班兩期，警察教員講習班二期，交通警察訓練班一期，戰時警官班一期，職區警官訓練班一期。至於止科係招收高中畢業學生，訓練兩年，已畢業者有兩期矣。

刻在校肄業者為五六七各期，所有學生除學術講授及實驗演習外，並學生性之所近，設下列學術研究小組：  
1. 警察制度 2. 警察教育 3. 警察實務 4. 保安警察 5. 政治警察 6. 外事警察 7. 鄉村警察 8. 特種警察 9. 刑事警察 10. 指紋 11. 驗屍術 12. 警察應用理化 14. 警察應用電器 14 法醫學， 15 警察技術 16 刑法 17 民法 18 社會問題 19 公廩 20 交通 21 消防 22 衛生 23 水警 24 警犬 26 軍事等小組

以上小組由學生自由參加，以發展其特長，並聘請各教官指導，增進各學生參加研究之興趣，並矯正其錯誤觀念。

乙 地方警察教育

甲 警官補習教育  
自內政部通令統一警察教育以後，所有各地警官教育，均經先後停辦，但依據二十五年九月修正「警官補習班規程」規定，凡受警官教育之現任委任警官，均須受補習教育，於省府所在地，設班集中訓練，並須呈報備案。

各省市為適應戰時需要，依據前習規程規定，先後開辦警官補習教育者，有浙江警察訓練所附設戰時警官訓練班，福建省警官訓練所，湖南省警察訓練所附設巡官班，重慶市警察局警官訓練班，湖北省警官警察訓練所附設巡官班，及警察教育研究班，福建省保安處幹部訓練所警官，陝西省會警察局警察訓練所，設戰時警官訓練班，貴州省警察訓練所附設警官補習班等。

乙 警士教育

內政部為統一全國警察教育起見，於二十五年曾在中央

警官學校開辦警察教育講習班，同年九月十五日修正警長警士教育規程，將原有警士教練所名稱，改為警察訓練所，先後成立者有浙江江蘇湖南貴州甘肅四川廣東等省警察訓練所，各省警察局將原有警士教練所改為警察訓練所者：有陝西省會警察局，廣西省會警察局及南甯梧州柳州各警察局，湖北省會警察局江西省會警察局浙江甯波警察局福建省會警察局等，至水上警察教育亦經先後成立，浙江外海警察總隊警察訓練所，福建水警總隊警察訓練所，江西水警總隊警察訓練所等。

至各警察所之訓練期間，因當地之需要情形為轉移，均以六個月為原則，有時因需要亦可酌量縮短。

子 訓練目標及概況

修正警長警士教育規程，較前進步，從前教練所，祇訓練警士，此次修正將警長亦包括在內。從前只注重學校教育而忽略常年教育，此次修正將常年教育亦包括在內。並且將訓練目標，亦經確定。茲將警長警士教育規程第六七條規定警長警士教育目標分述如下：

一 警士訓練目標

1. 養成警士必須具備之服務精神與應用技能。
2. 警察學術，須達到與警長教育相銜接之程度。
3. 普通智識，須達到與初中教育相當之程度。
4. 軍事訓練，須達新兵教育之程度。

II 警長訓練目標

1. 養成警長必須具備之服務精神與應用技能。
2. 警察學術，須達到與警官教育相銜接之程度。

3. 普通知識，須達到與高中教育相當之程度。

4. 軍事訓練，須達到軍事教育之程度。  
教育內容，可分警士基本教育與補充教育，補充教育，又分常年教育，及特別教育。警長教育之內容，亦與警士同。

各警察訓練所組織，除所長外，下設教務事務總務部或隊部，有時亦設教育長，但教務主任依教育規程第三十六條第一項後半段之規定，由內政部派遣之。

所有教育情形，學術及實務並進。學科分政治學，警察學，法律學，軍事學四大類，術科分制式教練，戰鬥教練，射擊教練，夜間教育，應用技術等，各科訓練期滿再實習，使各警士對於理論與實際得以互相印證。

各警察訓練所，除教育長警以外，并訓練義勇警察，及義務警察，如陝西省會警察局警察訓練所附設之義勇警察及義務警察訓練班等是。

丑 經費之補充

內政部以統一警察教育，為改良警政之先鋒，鑑於各省財力之不足，由中央方面，設法撥充，使省警察教育平衡發展，以造警察基本幹部人材，現在尚繼續補助者，有四川，浙江，福建，貴州，江西，湖南，陝西，甘肅等省。

寅 人員之選定

為統一及改良警察教育，則各省市警察訓練所，教務主任之人選，最為重要，故中央警官學校，特開警察教育講習班訓練畢業後，復由內政部派充各省市警察訓練所教務主任。

以達到標準適宜的目的，俾能完成改進警察教育之任務。  
 〔各省市對於警察教育之改進，在內政部指導之下，并給以人力財力之補充，均已逐漸改進，現正努力施行，以期獲得更大之實效。〕

#### 四 結 論

總之我國警察教育，雖有數十年之歷史，惟因遜清末年之警察教育，全部抄襲日本，削足適履，頗多不合國情，迨及民國初年，以至民國十六年，又因中央警察教育機關，經費不充足，地方警察教育機關，辦理欠完善，收效亦鮮，十七年後，中央與地方之警察教育，雖略有進步，惟人力，財力均不集中，收效仍難盡人望，自二十五年統一警察教育，見諸實行，中央警官學校成立，

## 論 警 察 行 政 問 題

### 一． 本 文 綱 領

討論警察行政問題，可以順序的分作下列三點來說：

- (一) 中央的警察行政方針。
- (二) 省的警察行政。
- (三) 縣市警察單位的行政及業務。

在中央和省兩級的警察行政，我們不必包括警察業務在內，因為警察業務是直接對社會和人民發生關係事業，有因地制宜的必要，中央和省用不着直接過問的。

委座俯兼校長以後，殫精竭慮，力謀改進，一面發揚我國固有之精神，一面吸收歐美科學之技能，同時并注意於理論與實際之切合，以為教學之的，惟是四載以還，雖兢兢自持，努力以赴，然檢討事實，距吾人理想，固尚遠也，尙希政界諸公，警察同仁，專門學者，時賜指正，俾匡不逮！以期警政之基礎，因警察教育之進步而奠定也。

尤有進者，警察為表現國家統治權之唯一工具，推行一切政令之原動力。(總裁在中央警官學校第四期畢業訓詞)值此抗戰建國之大時代，望我警界同仁，各本奮鬥之精神，力為警察效能之發揚，設法秘密爭取淪陷區之國家統治權，確保遊擊區之統治權，同時於全國各地造成強固之警察網，普遍深入民間，俾國家之政令，得以貫徹於社會各階層，士珍不敏，愿與我同仁共勉之！

曹翼遠

所謂討論，自然不僅是講述現狀，多少總帶一些批評的成份在內，這也是在入正文之前須要說明的一點。

### 二． 中 央 的 警 察 行 政 方 針

從十七年到現在，我們知道內政部無時無刻不在計劃着整頓全國的警察，從警察制度方面，從警察人事方面，從警察經費方面，齊頭並進，的確留下了不少成績。事實上所謂中央的警察行政，也不過這三點而已。

內政部似乎很可以提出一個「建警」的口號，然而內政部



並沒有提出來，這種態度是對的，因為在有許多困難須要克服以前，提出這個口號來還嫌過早。所以困難，最明顯的便是內在的困難，內政部在製定全盤警察建設計劃以前，有幾個事實上的問題須先付討論，先行確定。換句話說，內政部到現在還沒有釐訂一個整個的健全方案，包括制度人事經費，可以提出中央核准，可以博得關係方面首肯，可以獲得全國的遵從。不要忽略關係方面首肯和獲得全國遵從這兩點，這兩點是今後警察建設的成敗關鍵。

在討論警察如何建設之前，首先要解決的就是警察事業除了勤務以外，到底應該由中央集權辦理呢？還是由地方分別辦理呢？自然，在這一方面，正和考試院所經營着的文官制度一樣，目前的方向是走向中央集權辦理的，中央警政主管人的理想都是如此，我們局外人在理論上衡量者是主張是如此。問題就在目前的方法對不對。

中央集權辦理的警察，首先要要求的是全國制度的齊一。內政部在這方面，先後訂了許多法規，單行的如首都警察廳組織法，通行的如省警務處組織法，省警察隊組織條例，省令及市警察局縣警察機關三個組織暫行規程，可謂相當完備，事實上如省遵行的程度，非常參差不齊。中央所規定的警察制度，全部要靠省以下表現出來，現在除了省會和市警察局以外，可以說中央規定各級警察組織的原旨，多不能實施。省警務處的組織，起頭規定隸屬於民政廳，省警察隊亦同，後來省警務處改為直隸省政府，一經施行，便顯得這個制度太柔弱，於是另外歸入半軍事系統的保安處和保安團隊代興，保安處已經等於警務處保安團隊等於警察隊，原來

的兩種機構自然不必重說，假如將保安處正之以名，其他一應警務都劃給他去管理，豈不簡單明瞭，無奈內政部不甘心於警務之劃入軍政，都在警務處組織法中另有規定，不設警務處的，警務由民政廳管理，於是各省便有雙重治安組織，有保安系統，也有警務系統，事實上則各省財力有限，既負擔了保安經費，自然不能再負荷完整的警務系統全部經費之重担了。而且市和省會以及縣警察機關組織法規所規定的警察職務，也一例的太柔弱，特別是不合全國各縣的普遍需要，這裏面顯然缺少了保衛治安的有力因素，很容易使人誤認警察機關的用途，全部不過是捉小偷，指揮交通，執行違警罰法干涉些雞蟲爭執，查查戶口，站站崗罷了。結果，警察便被認作一種城市的執務兒，所以要像市和省會以及繁榮的縣城，自己能夠負擔經費的，才能有像樣的警察機構。

保安和警務雙重組織是多麼的不經濟，柔弱和殘缺的警察系統也太覺難堪。內政部似乎很可以考慮一個合併保安警察兩系統和加強各級警察機關力量的整個具體方案，商得軍事委員會和軍政部合作並且廣徵各省意見然後討論實施。這個方案應該包括下列幾點：

(一)改正省警務處為警衛處，即以保安處改組，辦理全省警務，處長由省政府委員兼任，人選於任命省政府委員時，由軍政內政兩部推荐。

(二)省警衛處統轄各級警察局及警衛總隊，警衛總隊以保安團隊甄汰改組，警務處處長兼總隊長，下分聯隊大隊中隊分隊。

(三)市和省會警察局於分局分所外，設警衛中隊或大隊。

局長兼中隊長或大隊長。

(四)縣警察機構分甲乙丙三種，甲種兼警察局，下設警察所、駐所派出所及警衛中隊，局長兼中隊長。乙種設警佐，下設警衛所分駐以派出所及警衛中隊，警佐兼中隊長。丙種設警衛中隊，隊長兼行進部——警察勤務。

說一句，實施這個方案最重要的是取得軍事機關的贊成，這在內政部並不是做不到。

★ 其次，便是人事制度

目前的現狀是，內政部對於這點

所組織制度還要缺少控制力。內政部曾經訂了警察官任用條例和警察錄用辦法以為任用的規律，然而內國的警察官，很少是依法任用的，這些警官，內政部都有案可稽。設立中央警官學校並訂定警長警士教育規程以培養人材的源泉，然而警校所出來的警官，並無強固的任用制度可憑藉，一度分發以後，便得看各自的活動力。製訂警官的官等官俸和長警薪餉條例以確定待遇，然而警察的待遇相反的異常不確定。訂立警長警士服務規程以提示服務的規範，頒發警察獎章懲治警察逃亡以明定懲戒，這都是零碎的作品，簡直沒有效力。至於警察官的服務和考績撫卹等等，自然要受關於文官的法條拘束了。這一套，非本身殘缺不全，不能成。一整個的人事制度，而且警察官和警察的性質，內政部，自己也不敢確定到底是一個文官還是一個武官。在此處，我們願意指陳三點：

(一)將警察官看成文官一類，是一種不合實情不合需要的錯誤，看做武官毋甯是比較有理。實際上則既不能看做文

官，也不能看做武官，要確立警察官士的獨立品格和獨立地位。

(二)排除一應文官法條的牽扯，補完缺殘不全的畸形，自培養分發，任用，職分十等級，待遇，服務，考績，升轉，獎勵，懲戒，黜免以至退休，撫卹，包括各種登錄方法，施行程序以及中間條件，從始至尾另訂一個詳細而合乎科學的人事法，取得各地方同意，嚴格執行。嚴乎其然的以一紙命令，想立刻推了一種政務。各地方，這顯然失敗居多，還不如在事前「不恥下問」的容納各地方的意見和訂正，然後再發布為正式文件，較能夠獲得推行效率，並其間的哲學關係。我們絕對不要忽視。

(三)以中央集中處理人事為目標，以漸進的方式，以期達成這個目標。在目前的過渡時期內，省以下各級人事，暫時責成省政府警衛處全權辦理，但有一個條件，非絕對遵照人事法不可，任用升轉和罷免，均須事先咨報內政軍政兩部核准，其餘各項動態，均於事後咨報備案。將來的現狀，一定應該是凡中央行政單位區的警察，一命之上都由中央（內政軍政兩部或警察總監）調度，人民自治單位區以下，警察就和自治機構取得深入的聯繫。（參看本文第四節）

現在一談到警察的人事制度，我們就覺得茫無所措，恐恐內政部的諸位先生，也有此感吧。我們的法條既欠健全，法條的後面又簡直毫無執行力量，既談不到中央集權，又何嘗是地方分權，此支離破碎的文官制度還要壞，比相當嚴整的武官制度，對之應該汗顏。這一部份是不單獨改進的，我們希望中央連同組織問題

一起解決。

★ ★ ★ ★

經費問題本來無所謂中央統支，或地方分統的，自古中  
央任官，那一員，是由地方供養。自財政制度進步以後，  
財政收入要分國省縣款，跟着財政走的。業也就分國  
家事業省業縣事業，結果，家無形中養成一種市易心理  
，以為款項如果由地方負擔，那末人事調和業支，很可  
以有理由無視中央的干預了。換個角度來看，如果中央對於  
地，其事業既然負擔了若干款項，那末入手干涉自然，像更  
有光明正大的理由。

上級機關控制下級機關力量的薄弱，無過於我國的各級  
政府，「飽則馳去，饑則附」，經濟力量糾纏地方政府的弱  
翼，也不失為行使行政控制的一種策略。

前述兩種理由都不大好，中央本來，應該協助力量不足  
的，方完其建設。內政部報據這一點之所以立了一個補  
助地方警務經費，警教育費，警設費的計劃，每年在  
執行。但這種補助，在法理意義上，不應該做所協助建設  
的是地方的警務系統，仍應看做所協助建設的是全國整個的  
警察系統，否則便違背了們的大原則了。然而，這方法在  
事實上顯然發生兩個問題：假如中央能夠全部負擔各省的  
警務經費，那末組織和人事的集權辦理，毫無問題。假如  
祇能補助一部份，那補助的單獨效力很少，仍就要比較薄弱  
的方法先完成組織和人事的制度，再加上補助的效力，才能  
達到我們的目的。

經費問題的確十分困難了地方警察機關，縣的一級警

務經費的籌措，也確乎太挺不起腰來，且中央既無法全部負  
担，也祇好看組織問題如何解決以後，慢慢再想法子了。

### 三、省的警察行政

省的警察行政，本來不應該成為問題的，假如內政部的整個  
警察建設方案業已確立，那省的一般祇要負責執行就夠了。  
然而不然，據前所述之情形，現在所謂省的警察行政，  
是上既由執行中央方案，下又不敢且不能獨立地方警察系  
統，祇有與安系統似連繫似不連繫的做些枝節的工作  
，盡他城市統籌兒保鑰者的責任而已。

對於警察行政，祇能做下列四件事。至於以各省的現  
狀來說，當然不能說已盡最大的努力。

(一) 持法定現有警察機關。前節說過，這些警察機關  
都太薄弱，然則省可不能再加以增更。

(二) 確立省以下各級警察機關人事制度。中央在這方面  
雖然，身很薄，同樣，所加於省的限額也不多，省，此點極  
可難辦。才能，先將全省警察人事集中於省，省可以造成  
許多警察幹部，而將在省服務。官佐長警的入於一定的  
任遷轉的軌道裏。自然都沒有做到這地步，在戰前，曾有  
幾省開辦警官學校，然而沒有強目的任用制度繼其後。自從  
中央統一警官教育以來，各省可稱為警察人事的，祇是辦辦  
長警訓練，接受中央所發的警官學生，登記甄審一些巡官  
以上的人才為應付，如此而已，須沒有像開辦一樣的掘進更  
深一層去。

(三) 統籌全省警務經費。這一點在省這一級也大有可為

。警察經費的收支，過去可以說很少秩序，新興的市警察局尙能依照市財政統收統支的原則辦理，但這種市警察局根本在國內寥寥可數，省會警察局也還有不少保存自徵自用的主義，未由將庫統籌，至於縣警察機關，能夠自征自用的反而可算上驕，自征自用大概都是爲現代財務行政所許可的專款制度，然而已經是上驕了，還有仰仗商會之類供給經費的，間接使成人家的僕役了。所以縣警察機關的狀況，概括的一句話，從精神到物質，都顯着藍縷，省對此急應予以全盤整頓，內政部會經公布一個確定警察經費辦法，第三條道：「各市縣警察經費，由省政府統籌統支，而原有各市縣之警察經費，應提解省政府酌爲支配倘所指定撥充警費之稅捐，有過於苛細或不確實不平均者，省政府當另指較爲平衡之稅源，但仍須解省收管開支。」這個條文精神是對的，而其內容却十分顯出了笨就事實的苦衷，縣警察機關的經費前面說過，大多數是自征自用，而所征的稅捐，總是十分地方性的，如房租旅館捐筵席捐戲院捐之類按專款收支的現象及此等稅捐的性質，根本無從提到省裏來之後再發下去的，而且各縣都是因爲經費而限制了警察事業的必需發展，所以在省可酌盈劑虛的理想也是無法達到的。我以爲應該改換一個方式，縣政府的全部經費，包括政務警察在內，不是全由省負擔的嗎？不如將縣款所負擔的警察經費，一概還了地方去辦其他的事業，省的辦法比較其他多，省應該和內政部的補助共同負擔全省的警察經費，義不容辭。我們現狀自然可以提出一個局部預算案，可惜，在民政廳兼辦警察的制度上，在各方面說來都嫌軟弱，我們也還得希望警衛處出來可以向省政

府委員會提出一個根本解決的警察經費預算案，像保安團隊的預算一樣，庶幾一切關係一切意義都澄清，我們的警察經費，才可以脫離癱瘓殘疾的病態。

#### (四) 指導并策劃警察單位的勤務

省對於警察行政，目前可有各種不同的做法，祇要你有魄力，但是，我們總希望我們的做法，在將來並不要經過改訂就能成爲走到中央集權辦理的臺階上走的一大段砌石。

#### 四、縣市警察單位的行政及業務

脫離不了政治的大原則，單位愈小，格局隨之也小，問題隨之也愈瑣碎，此中有很明顯的層次可尋。本節所應該討論的，似乎已經到了警察專家酌量地了，至少限度，好像是在研究怎樣做一個市或者省會警察局局長的問題了。根據本文的原始命意，這裏不預備詳細分析，祇提出幾個注意點來而已。

一般的所謂警察行政的意義，指的實在是警務，即本節之所謂業務，而本文之所謂警察行政，正是行政學所談的行政管理，在高級警察機關言，就是對於下級警察機關的行政，在警察單位機關言，便是本機關內的行政。

警察單位機關對於本身行政，應該有下述的改進：

(一) 警察單位機關應該有一個強有力的警衛中隊，在現制是保安警察隊。

(二) 分局或分所以下的分駐派出等支所不可太多。

(三) 各方面的人才應平均配備於各分機關，單位機關僅

擁有其高級技能者。但性質上應集中辦理之業務，其人員高例外。

(四) 官佐長警全體應有科學之調查登記，其獎懲升轉應有嚴格之標準與忠實之執行。

(五) 警察應儘可能的減少錄用本籍。

(六) 防止警察逃亡，不應以加薪責保或追捕嚴懲之手段為已足，應更有積極與消極的方法，積極除前條鼓勵其上進之心外，如公餘生活的使之生動，經濟基礎之協謀鞏固，長官之禮遇，社會之尊敬等等，消極方法為防止逃亡的可能，在服勤務時間內採用載有時間地點之服勤臂章，服勤時間外採用各種載明目標之外出臂章，務使警士在室外之任何活動均有證明以便稽察，并須杜絕其可能之逃亡路線及收容處所，但此種手段，均須以「曲達」方法行之。

(七) 日常教育切忌徒具形式教育方法也不應用灌入式。軍事射擊，無論在現在將來都異常重要。

(八) 經費收支應嚴格用新式簿記，這祇要方法的更改，不必增加人員。對餉的發給應集中辦理。

警察單位機關對於業務，應注意下列各點：

(一) 編組人民的保甲制度，警察應該切實控制，在警察通常業務區域內的保甲，應該由警察任保長及副保長，辦理相等於警管區的業務及保甲事項。

(二) 流動性甚大之人民及無業遊民，以及公共場所，除保甲編組外應專設特種警察加以注意。

(三) 利用人民以協助警察之各種組織，如義勇警察防護團之類，戰時固有助力，和時的弊病也很大，在國民兵系統

已泐次建立的今日，應根據警保及國民兵連繫辦法，儘量運用，不要建立另外的組織。

(四) 以巡邏制為原則的服務方法，微妙不夠，但若實現以警士充任保長的制度認真施行，巡邏制始能發揮效力，雙方的缺點都可補完。

(五) 戶籍應集中辦理，設總機關於單位局，設分機關於次級分局，但不受分局支配，僅供給全部戶籍狀況，以為分局辦事根據。分局之下，不可再設第三層分機關，即以兼任正副保長之警士及有專門監督任務之特種警察為戶籍原始材料之供給者。戶籍記載用卡片，分靜態與動態兩種，第一次之戶籍調查，作為靜態卡片之材料，一式備兩份，戶籍總機關一份分機關一份，動態卡片，以戶籍記載單位，每日午夜十二鐘點止為記注時間，此日此戶如有出生，死亡，遷入，遷出，來客逗留六小時以上，戶中成年人外出六小時以上可疑的大宗物件搬動出入等情事，由兼保長及特種警士記注一份送戶籍分機關隨此戶之靜態卡片歸入檔案，另由分機關照騰一份送至總機關歸案。出生死亡遷入遷出四項，須隨即轉記於此戶之靜態片上，無此六項情事者，動靜態卡片均不記注。此項動態卡片於積滿一年後，仍以原來分類轉入保存檔案。靜態卡片仍為第二年動態之根據，非至此戶全部遷出警察區域時，不予撤下轉入保存檔。

(六) 消防在財力許可範圍內，應以分區辦理為宜。

(七) 偵緝工作應分別由次級分局所主辦，不能被獲者始由上級單位局直接辦理。偵緝工作利用竊盜之不正當組織，因為直捷而且有效的辦法，最顯着之效用，厥為賊物容易壁

歸，然而這必然要產生相對的條件，警察機關必須容忍竊盜組織相當限度之贖物享受，或與之劃分先主所出之贖賞或報酬，否則他們不會給你利用的，所以某種竊盜案件必能迅速破獲，而某種竊盜案件都能破獲而不予破獲，這在道德上是要負責任的，祇要警察機關對於戶籍的控制十分嚴密，我們為不必借重這些不正當的組織的。

(八)警察機關如果有錢造房屋，布置漂亮的辦公室，增

## 抗戰建國時期的警政建立問題

承樹聲

本問題所討論的，是抗建時期，應否建立普遍完整的警政，採用何種警察制度，及如何建立警政的基本問題。

第一、抗建時期應否建立警政 建國的重要問題，就是

建立一個健全的行政組織，以達到實行三民主義政治底目的，但欲建設健全的行政組織，必先完成行政組織的行政組織，以發生下級行政的作用，而後始能稱得健全。大凡一個國家的行政組織，自以中央為主要，省縣的組織，亦不能完成其整個的行政組織，又必賴有省縣的組織，以傳達法令於全國，但僅有省縣的行政組織，而無縣以下的警政組織，則中央法令，僅能及于縣府，而不能及于各縣的每個區每個人，普遍的受中央法令管理，誠以縣以下無執行命令機關的組織，即中央法令失其實施的作用，因此整個的國家行政，亦失其作用，若以軍隊的組織譬之，確有師旅團營之上級幹部組織，而缺乏連排士兵之下級基幹組織，則軍隊即不能發生戰鬥的機能，再以自然人的機體譬之，中

加主管長官的擺場，或者任用許多警員，不如努力增強武器，通訊和交通器械的質量。

(九)警察應該切實參加郵電檢查工作。

(十)警察機關處理違警案件，不可有超過違警罰法規定以上之拘留及罰鍰，警察應該司法機關有進一步的合作，增加工作便利，易達警察目的。

突入身之首腦也，省縣支體也，行政組織，推動中央法令之動脈也，而警察行政組織，即四肢之感覺神經也，假使某肢體失其感覺的作用，即某一肢體成殘廢，而失其健康，在行政來一部份失却作用，即整個行政失其健全，即謂之無行政，亦無不可試一觀吾國縣行政以下的法令効力，能及到的地與人，究有幾何，一般人但覺縣長之不易為，而不知縣行政之下，尚缺少一個警政機構，以實施法令於每個鄉村每個人，而欲恃縣長一人及縣政府的力量，以推行法令於全縣，除了小說，所謂孫行者，以毫毛吹成幾人，代縣長去執行後，沒有辦法，故一國的行政，僅有中央省縣的行政組織，而無警政組織，即不能完成行政健全的機構，而整個的國家行政，亦失却了健全的作用，因此能達到政治之目的，在此抗戰建國時期，而行政組織又不能達到健全的地位，其影響於吾國政治前途為何如乎，茲再重言以申明之曰，欲達三民主義政治之目的，必須建立健全的行政組織，欲達健全的行政

政組織，必須建立下級行政的警察組織。

第二、一般人對於警政，認識不足，或誤解，故有以其他組織，代替警政的主張，一般人對於警政的建立，均沒有視為建國程序中重要的問題，惟我

總理建國大綱，有警衛辦地完全之規定，可見警察行政的重要，茲將一般人對警政認識不足或誤解的原因，分言於下：  
一、誤認警政為治安的組織，而不知行政的組織，一般人通常之見解，大都以為警察是專以剿除土匪維持地方治安的，而不知此為警察一部份之責任，而其最要之責任，又在完成行政的組織也。

一、僅認警政為社會防危害保安宵之組織，而不知其對於國家行政上之作用，更重於此，大家以為警察是都市所必要，而不知鄉村的普遍施行更甚，此項認識不足之責任，應由我們專門研究警政者負之，因為平日對於警政的原理，發表較少，優良的警察常識書籍，簡直沒有，致使社會上一一般人，不能認識警政真面目，而有此不完之見解。

一、吾國本係採用國家警察制度，但多數人對於國家警察的精神所在，不能了解，每以地方警察制度混為一談，所有主張將警察權劃歸自治行政指揮者，或更有主張保甲組織來代替警察者，種種謬誤，皆係對於國家警察制度的作用，未能了解，吾國何以必須採用國家警察制度，如何的警察始為真正的國家警察，當於下節述之。

第三、抗建時期我國必建立國家警察制度的理由及其原則，吾國今後究建立何種警察制度乎，仿效何國警察辦法乎

，應之曰皆非也，吾國應創造適合我國國情的警察，適合我國三民主義政治的警察，模仿任何一國的警察，皆不能適合於我國政治文化經濟實況，故創立我國特有的警察，應依以下的原則。

一、我國應確立國家警察制度為第一原則 一個國家採用警察制度，必須觀察其政治文化經濟的實況，然後決定採用何種制度，最為適宜，決不是盲目底隨意模仿，而是有一定的必要條件，大約社會文化程度較高人民自治知能較優，他的自治行政的發達，先於國家行政的建立，則其警察制度，每採用地方警察制度，而屬於自治行政指揮之下，如美國的各州是，如果社會文化程度較低，人民自治知能薄弱，必須國家行政以推動社會的自治，則必採用國家警察制度，如明治維新時代的日本是，今觀察吾國社會情形，需要行政力量推動，人民自治，需要行政力量指導與扶助，尤其在三民主義訓政的時候，更需要強有力之國家行政，以負領導促進之責，在吾國採用國家警察制度，實為至為不易之原則，惟國家警察制度，必須具有國家警察的精神，而後始得成為真正的國家警察，倘襲其名而不務其實，不但不能為政治的工具，更且為禍亂之淵藪矣，所謂國家警察的精神者，即每個警察官吏，均為忠實執行國家法令的一員，絕對服從國家主權的統治者，絕對服從國家的法令，而對國家負責，警察的本身，絕對不利用警權，以便私圖，更不易為任何團體及私人，利用警政，以妨國權，此為警察人格的精精所在，亦即為國家警察精神所在，故警察不

能因地域或人事而有派別系統的團體組織，更不准加入任何政黨與政團活動，以保持其對國家的公正立場，而執行警權，如此則為保持警察人格的精神，反之則為違反警察人格的精神，應受法令之制裁，故凡為警察官吏者，必遵守左列之限制：

(1) 警察的法定的組織內不可再有黨的組織，純粹以國家法令指揮之。

(2) 警察官吏絕對不准加入任何政黨及政團，以保持其國家警察公正的立場。

(3) 警察本身不准成立以人事或地域派系的團體組織，凡經國家依法考核認為有警官資格者，一律為國家警察官吏，而受平等待遇與保障。

以上三個必要的限制條款，所以保持國家警察人格精神的必要條件，亦所以完成國家整個警政，以實施統治權於全國，此為國家警察制度原則中之要素，絕對不可疎忽者也。

二、我國應創立三民主義的警察理論，以養成實行三民主義政治的國家警察，為第二原則。

警察制度，雖有同名為國家警察制度者，而其理論，則為根據各國的政治主義以為轉移，例如德國警察，必以國社黨政治主張為其理論之根據，蘇俄警察，必以共產黨主張為其理論之根據，日本警察，則以皇室為中心，為警察精神之所宗，其共通之理論，雖亦有相同之處，但種種的政治主張，必以警察之中心理論，可無疑義，吾國以實行三民主義政治，為施政之目的，則依三民主

義政治的理論，以建立警察的理論，以養成實施三民主義政治的忠實執行者，實為至不當易之原則，（普通警察理論與三民主義政治理論相抵觸之處甚多，樹聲曾於二十四年著有警察理論的檢討及其修正一文載於江蘇警察第二期）

三、我國應普遍建立警管區制，使全國縣以下的鄉村每個鄉區與每一個人，無不在警察行政管理之中，以完成整個的國家警察行政，為第三原則，國家警察行政，為全國普遍的整個的行政，權力所至之地，即為國家統治權實施之地，苟有一人一地不為行政警察權力所達到，在國家失却健全的行政作用，即為不健全的行政，在個人政體失其感覺，即為廢廢的人，故建立國家警察最要的意思，就是完成全國整個的普遍的警察行政，而後始完成國家行政的基本組織，而後全國行政始能達於健全之地，而後乃為真正完成國家警察制度的警察，（查警管區制已由江蘇民政廳於民國二十五年內政會議提出通過以警管區為警政的基本組織有案警管區制的說明表解會載於江蘇民政第三期商務書館出版之縣政研究一書中亦經收入轉載）。

以上三個原則，為建立整個的國家警察制度不可缺一之原則，苟缺其一，即失其整個的國家警察制度的作用矣，其次當有與警察制度同一重要的組織，即建立全國憲兵系統是也。

四、建立國家憲兵系統，亦為輔助警政建立的根本問題之一，軍隊所禦外侮，警察所以治內政，而憲兵則在軍與警



之間，以補助警察力量的不足，而完成警察之職務，茲擬定憲兵系統的組織於下：

一、中央設全國憲兵司令部以負統率指揮之責

二、劃全國各省為若干憲兵區設區司令負各該區訓練壓暴勦除匪亂凡警力所不及者一律由憲兵負責辦理

三、全國政治警統系之即以憲兵組織負之

四、各省一律不准設置類似軍隊之保安團隊地方治安由

憲兵警察負之

五、國軍歸中央統率地方治安由憲兵負完全責任除非常

事變外絕對不調用國軍以治匪亂

憲兵組織為統一國家行政的必要組織，而與警察制度，

為國家統一的權上，兩個兄弟組織，關於建國程序中

，亦為重要問題之一，使各省絕對不能有軍權，更不准

有類似軍隊之保安團隊之組織，國家一切力量，咸集中

於中央，而省縣以下，祇有國家統一的行政權力，永無

其他力量，足以分散中央統治力量，此實為國家政治的

根本問題，尤應在此建國時期確定其基礎，以奠定國基

於永固，負有建國之責者，幸加之意焉。

五、警察組織訓練經費等問題

一、警察組織 此項系統的組織，中央已有各級機關的

組織法，祇為注意系統及任用的統一，不受任何事

實阻隔，即有須修正之點，亦係不成十分嚴重的問

題，惟縣分局以下之警管區組織辦法，勤務配備及

特種警察的運用。確有研究的必要，作者擬另著警

管區實施方法以說明之。

二、警察訓練 此項中央已設有警官學校，以預備幹部的養成，惟對於訓練警察的精神目標，與各級教材的編輯，以及警員考選的程度，均為目前應有的準備，茲分言於下：

甲、精神訓練目標

1. 警察人格的精神訓練 依國家警察人格的訓練為目標。

2. 警察政治的精神訓練 依三民主義政治訓練為目標。

3. 警察生活的精神訓練 依新生活綱要訓練為目標。

以上三項，應製成統一的訓練計劃，以便將來全國

遵行。

乙、教材的統一編輯 此項整理教材，應設立警察

研究委員會，聘請專門人員，負研究警察理論

，及編輯警官警士的教科書，以及翻譯各國警

察書籍，藉資參攷，會內分研究編輯翻譯三組

，分任以上工作。

丙、警官警士之資格，現在中央警官學校，以考選

高中畢業學生，加以二年的訓練，辦法甚妥，

惟警士資格為養成領導社會的警士起見，則至

少亦應考選初中畢業學生，加以一年的訓練，

而後始能負擔警察的職務，但為格外注意與體

格德性的訓練計，最好由各省多設警察初中，

以養成適宜的人才，而此項警察初中的教育計

劃，亦應由中央預為規定之。

丁、官警待遇及保障的規定，官警應規定為終身官，故國家對於官警的待遇及保障，應令官警無內顧之憂，而安心為國家服務官警應視國家為其家庭，而國家亦應把官警，為國家內執行國家警權的一員，故在職月薪外，應有年功俸，子女教養的救助，疾病及喪大事特種的救助退休養老年金，因公死傷的恤金等之規定，務使官警知國家對他的顧慮極詳，無須自計其生活的必要，庶使官警對國家肯犧牲，對職務肯負責，此項待遇及保障，亦為必要的條件。

三、警察經費，此項全國普遍設立的警察經費問題，確為此項問題的中心問題，以目前狀況觀之，大多數人，亦認為警政有建立的必要，惟一提及經費問題，則無解決的方法，亦祇可付之無可如何耳，想聲竊以不然，國家對於政治組織，祇要決定是否必要，若為必要的，即無論如何困難亦應籌款建設，不能以經費問題，而停止不辦，或不完全的破碎建設，苟認為警政的建立問題，有關於全部行政的成敗，則警察為國家行政的必要上，斷無有聽其廢棄，致分整個行政，限於殘缺不全之地，更非政治之目的也，茲擬將建立警政經費，劃成三部負擔之，中央國庫負擔十分之四，省庫負擔十分之三，縣加負擔十分之三，各縣縣庫不盈絀時，則以省

款酌盈劑虛以彌補之，省庫有盈絀時，則以國庫酌盈劑虛以彌補之，務使省辦之各縣，亦得與富有之省縣，同時建立必需之警政，以促其政治經濟文化的進步，而得政令一致的推進，此整個的警政建設所必須注意者，而各省省庫，將省軍經費保安隊經費，一律分出，作建立警政的經費，其數亦不在小，而同時行政機構健全之，一切施政，不須另立系統，皆可由警政的組織，以推行之，則省縣與中央所籌省的經費，亦不少，例如無警政組織之區，若要調查社會統計，則必費巨之資財與人力，並須數月之時間，而後得之者，在建設警政之縣區，祇須二三日的統計，可有正確的報告，如此事例，在施政時極多，用於此而省于彼，在國家財政方面，以及行政便利方面，其利益有難於計算者在也。

總上各問題的結論，在此抗戰建國時期，警政的建立，以完成國家行政的機構，使行政效力增加，以增強戰實力，確為必要，樹警服務警界，二十餘年，對於警察學理與事實的研究，認是個人終身事業，懷匹夫有責之義，無論在職與否，均當隨時探討，以解決我國警政獨立問題，用是不揣陋劣，敢以抗建時期必先建立警政問題，以呼號於我黨政議公之前，乘時建立，並望我警察同仁共起而完成此六策，則幸甚幸甚。

# 戰時警察業務實施問題

黃東昇

## 一 戰時警察之使命

請到警察的工作，本來不該說什麼「戰時」或「平時」，因為他們是時刻一準備着應付社會一切事變的，不過到了戰時，社會上的事變，來得太繁劇了，很多會出乎吾人意料之外，尤其是在中國警察客觀條件的欠缺，平時自身的準備工作，又太差，所以到了戰時，工作突見繁重，假若不善將運用，就不能夠發揮警察的作用。舉例來說：在歐洲各國，交通工其甚為發達，平時政府對此統制有方，所以當大戰開始的時候，英法德等國大都市疏散人口甚為迅速，並且是有條不紊；計口授糧，也無恐慌擾攘等情……：在我國就不是這樣了，大都市要疏散人口，警察機關苦無法執行，物價高漲，警察機關亦無法過問……：戰事年多，全國各地警察機關，多半不能積極地發揮他們的作用。要知警察在平時，固然需要，在這抗戰期中更是需要。說起來我們要抗戰建國沒有一樣不需要警察來參加。戰爭勝利的把握，全靠後方的人力物力的源源補充。總裁昭示我們：「在抗戰戰爭中，前方軍事之勝利，繫乎後方秩序之安定，而一切人力物力之補充，更有賴乎組織有方，管理得法，交通無所阻滯，徵發得以推行，此種艱鉅之責任，我警察人員，突一身肩之」。那末，我們警察人員簡直是一身繫國家民族之安危了。所謂後方重於前方的道理就在此。所以要把警察的使命認識清楚，

積極的把警察的精神努力發揚光大起來，這樣才可以達到戰時警察的任務，從而抗戰必勝，建國必成的目的，也才可以完成。

## 二 後方警察業務之實施

本文之所謂後方，僅指距離前線戰地稍遠的區域而言，是相對的劃分，不是絕對的劃分。在後方的警察機關應行實施之業務，擇其要者，列舉如左：

甲、維護治安 維護治安，本是警察平時應負的責任，不過在這抗戰時期更為重要，如果後方秩序不能安定，後方民衆即不能安居樂業，則抗戰建國綱領內所規定的一切國防建設和抗戰工作，必受極大影響，故警察機關應特別注意後方治安。言其工作，即為

1. 戶口調查 戶口調查在戰時之作用，除為準備全國總動員外，可防止漢奸之活動，再可作為疏散人口之根據，如戶口調查不實，漢奸匿居無從查察，人口確數不明，亦難言疏散。故今日後方若干大城市，對於戶口調查一事，應另有組織，歸原有辦理戶口調查登記總所，歸併舉辦，定名為某某警察局戶口調查登記總所，內設市民部，外僑部，市民職業類別部，市民年齡類別部等等，在各警察分局設戶口調查登記分所，如此

，則組織嚴密，苟善為運用，自能發生上述之作用。

2. 防空準備 敵人不時空襲我不設防城市，濫施轟炸，我人為減少無謂犧牲暨安定人心起見，在積極方面固應有防空部之防空設備，但在消極方面，應由警察實施或督促人民做的事件頗多。如防護團體之組織，則以警察為主，協同其他團體共同組成情報所及監視哨，警報隊，警備隊，燈火管制隊，交通整理隊，防毒隊，救護隊，消防隊，工程隊等等。關於指揮民衆防空準備事項，如對於若干建築物施行偽裝，藉以減少目標，勸導人民購置防毒面具，消毒藥品暨防火設備，多鑿水井或多儲飲水，多掘地洞或建築防空掩蔽壕等等，以備萬一，關於調查防空有關事項，如調查轄區內可作避難用之場所，以便計算容納人數及實施分配，調查交通狀況，以便交通阻礙或被破壞時另行設法之用，調查池塘河流，以便自來水管。破壞或空襲火災時之用。上述各種組織設備調查完成以後，對於種隊伍，須有訓練，對於民衆也須施以各種訓練，使其熟習各種動作，訓練完成後則施行局部演習，如燈火管制演習，避難演習，救護演習等等，局部演習後，即應施行全盤演習，務使防空準備充分確實，敵機雖濫行轟炸，於我民衆亦無若何損失。

3. 剿撫匪類與監護難民 今日後方有若干地處尚有匪徒出擾等事，平時社會受其荼毒，已屬非淺，抗戰期中，更不應再有匪類為患，故當地警察機關應斟酌地方情形。一方偵查匪蹤實施剿捕，一方對於自新者予以

繳械收編，補充兵力，務使做到匪徒絕跡為止。至於難民，因戰區失陷，流離失所，情殊可憫，就治安方面而言，對於難民若無適當的救濟，亦將形成嚴重的問題，故應由警察機關會同社會團體，慈善機關，協同辦理，而難民之調查管理，運送等事，多半是警察的工作，凡在收容以後，亟須調查各人之性別，年齡，工作能力等等，分別實施編組訓練，介紹職業，或令就業，或令遣散，惟其中難免漢奸間諜混跡其間，故監視不容疏忽。

乙、組訓民衆 此次抗敵戰爭，勝敗關鍵，繫於全體國民之果能動員與否。當前的問題，是沒有團體來結合人民的救亡意識。警察與民衆，在日常生活中是很接近的，由警察來發動民衆，領導民衆，參加各種抗戰工作，並不是一件難事。各地警察機關，應察酌本區情形，把各階層的民衆着手組織各種救亡團體，如抗敵後援會，青年戰時服務團，婦女戰時服務團，在鄉軍人服務團，救國大同盟，出征軍人家屬慰勞隊，鋤奸團等等，不過在今日人民之政治認識及文化水準還未普遍提高的時候，警察要做上項工作，先要做一番熱烈的宣傳，進而着手組織，使每個團體都能吸收多量的羣衆來作基礎，再則着手訓練，使他們都能積極地發展他們應負的使命。總之，後方各地的警察，應使每個老百姓都會自覺自動，各盡所能，為抗敵自衛而動員，這在警察業務的推進上，就能收得很大的效果了。

丙、協理兵役 辦理兵役，原是鄉鎮保長的工作，現在。

地流弊很多，役政不易推行，所以當地警備機關則有協助及督促辦理的必要。實施的辦法。當地警察機關，須明白本區壯丁的總數，以及他們每個人各方面有關係的情形。凡經中籤的壯丁，依照籤號的先後，除出免役的或緩役的之外，應按次應征，今日各地壯丁，多有下列情事：(1)中籤後先時逃避，(2)僱徵將以武器抵抗，(3)屆時逃入有勢力的土豪劣紳的家裏，深居簡出。究其原因，第一由於國民教育的不普及，一部份壯丁不能了解服兵役是他自己對國家應盡的天職。其次因為有錢的人儘量的找人設法避免兵役，既不出錢，又不出力，而辦理役政的鄉鎮保長等人員，又多舞弊重重，故引起一般不平之心理。警察機關應即針對上述原因，隨時隨地，直接間接向人民宣傳當兵的光榮，竭力勸導人民去服兵役，嚴格檢舉辦理役政的舞弊，再則調查中籤壯丁的動靜，注意他們有無逃避的可能，總之，要使每個壯丁能自動地去應征，那末警察機關對於辦理兵役，就算盡了應盡的責任了。

丁、統制經濟 經濟居現代戰爭最重要之地位，不過平時經濟的常規，到了戰時就不能適用，為要適應戰時的常態，關於生產，消費分配，交易都要以國家的權力來統制，尤其是人民日常生活所賴以維持的必需品，如果供給斷絕，或分配不均，後方人心易致恐慌。前方如感受物力不能接濟時，影響戰事甚大，警察機關關於統制經濟應行協助辦理的工作甚多，茲就實際需要，亟應推進者分述如左：

1. 抑平物價 在抵抗戰的時候，商品來源不易，一般商人，即壟斷居奇，投機操縱，直接擾亂經濟秩序，間接引起社會不安，故當地警察機關，不可不設法預防。應與有關團體組織戰時物價評定委員會，對於日常用品，如糧食，燃料食鹽等，調查其產量暨運輸等情形，再參照商人成本及實際需要，評定價格，嗣後則隨時查察，嚴禁擅自抬價，以利民生，而安人心。

2. 限制消費 戰時國家要求個人消費之節約，藉以保護軍需供給之資源，這也是現代戰爭中各國普遍的情形；生產的人到了戰時被徵出征，使生產力大為低落，或易對外貿易停頓或是運輸轉不靈，假若人民不事節約，一定會發生嚴重的問題，所以在國民精神總動員綱領內特別對於節約定出其許多項目，例如：禁絕奢侈虛糜及一切無謂浪費，限制消費減少奢侈品之輸入，勸導國民減低生活水準，實行普遍的緊縮。各地警察機關應本此要旨，嚴訂各種取締法令，例如限制：婚喪所用之衣料，四季添製之衣服；酒及其他類似品之釀製與消耗；房屋之建築，汽油煤炭等之使用。如能切實履行節約，則後方民衆的刻苦生活，足以鼓勵前方的士氣，效果實為不少。

## 二、戰區警察業務之實施

這裏所謂戰區是指接近戰區以及在敵我對峙的地帶而言，那些地方的警察工作，與後方大不相同了。有些事件要比後方來得緊張，假若處置得當，直接于軍事上以莫大之方便

，或是直接予民衆極大的利益，擇其要者，有如下述：

甲、協助軍隊作戰。戰區的警察人員，均應訓練，使有軍事學識，庶於必要時得與軍隊以便利，其工作如：

1. 供給軍事課報；

2. 防止間諜；

3. 担任軍事警備；

4. 防護軍事設備；

5. 協助辦理後方勤務；

6. 協助破壞焚燬工作；

乙、實施檢查。在戰區地方，間諜和漢奸，往往大批混入，肆竟活動，以作敵人攻擊的內應，警察機關之此等課奸，負有設法肅清消除之責任，言其實施的手段，先行總檢查，在一定時間舉行普遍的檢查，可使奸人無法漏網，總檢查後，還要不斷的檢查，如戶口檢查，旅店檢查，車船檢查，公共場所檢查，郵電檢查，路口檢查，其他可疑場所檢查等細，如此，漢奸既無法混入，無法匿跡，即可給予軍事上莫大的幫助了。

丙、辦理兵差。在戰區常民軍隊開拔或某一個地方，他們因為人地生疏，有許多事件是辦不了的，所以非靠地方機關，尤其是警察機關來幫助不可，不過這些事件非常繁瑣，假若事前沒有切實的準備，臨時多會使你手慌脚亂，舉止失措，那時當地警察機關不免要受嚴重的責備，而且辦理不妥，使士兵生活感受不安，鬥志銷沉，影響戰事非常重大，故戰區警察機關，對此應有切實之注意。

講到戰區警察的業務，首需配合軍事之進展，故上述三事甚關重要。次則注意於人民的損失，看事實的需要，先時撤退民衆，尤其是那些有做漢奸（要担任偽組織任務的）的可能的人，應嚴令撤退，再次則應注意糧食資敵，國防資源資敵，及關於經濟統制等事項，實較後方繁瑣得多了。

#### 四 淪陷區警察業務之實施

在淪陷區域敵人所佔據的祇是幾個據點，整個地方行政權，仍握我手。我們的行政組織，不但要求其完整無缺，並且要積極地發展，就警察的業務方面而言，應行推進的，均有刻不容緩之勢。我們看敵人在佔據的地方，就有偽組織，內中也設有警察人員。如羊樓洞（見服務二卷一期通訊欄）偽會設會長一人，文書系主任，公案系主任，庶務系主任各一人，幹事二人，警察所長一人，祕書一人，偵探長二人。在他們十個人當中，担任警察任務的却有四人之多，可見敵人用心之屬，所以我們也得要加強警察的組織，加強警察的訓練，從事於下列這些工作：

甲、積極推進國民公約。國民公約內所規定的許多事項，假若在淪陷區域能積極地推進，就能發揮很大的作用，每個老百姓不做漢奸，或者不受敵人和漢奸的指使，就可以致敵人的死命，可是各陷淪區域多未能達到這個要求。我們看近來敵偽利用愚民政策，佔領各地，或經過村鎮，時派小漢奸到各地故意詢問民間情形，一面為鬼子收事情報，一面直接利誘，以期麻醉民心。如果各淪陷區民衆，都能遵守國民公約，見到他們避不理睬，或

即聯絡軍警分別制裁，漢奸自然斃了，敵人佔據這個地方，也就不能發生他的作用。這種偉大的任務，有賴於淪陷區的警察同志們積極地推進才行。

乙、實施軍事破壞。在淪陷區域警察再應實幹的工作，即為實施軍事破壞。這事可使敵人每到一個地方有進不能

## 戰時警察勤務商榷

### 一、幾點聲明

在未敘本文之前，我先有點聲明：

一、我現在正充任着江防戰區內的警察局局長，但是這裏的所謂戰區，並不是戒嚴法上所指的作戰區與接戰區，也不是一般所稱的交戰區或淪陷區，而是為着指揮便利起見，由軍事當局劃入江防戰區內以便統籌的，此地除了在公襲時方感到敵人的軍力直接威脅外，其餘與後方各大城市一樣。

二、在抗戰發動時的初期，個人雖曾担任過三月餘的戰區警察工作，可是當時尚享受着平時退下來的優厚條件，時勢情況固然緊張，而一般在戰時所必然產生的問題，當時並不若何嚴重，這對我的戰時工作經驗，實在微乎其微。

由於以上兩種原因，恐怕談到戰時警察勤務時，或不免有些隔膜。

三、戰時警察工作，並沒有一套整個法令的規定，可以說由事實產生出來的多，因此警察是推行國家庶政的人員，這樣沒有規定的方式，實際上便相等於全已規定，就是說：

，退不得的情況。這種工作單靠警察是不行的，退得發動該區全體民衆實施破壞凡有公路的地方，則實施徹底，有河道的地方，則實施杜塞，總之要使水陸交通徹底破壞不能為敵利用而後止。

廿九年一月於重慶中央警官學校

宋明新

整個國家的戰時行政工作，便是整個警察戰時勤務的範疇，事實上更弄得警察戰時勤務，很難劃分出一個範圍出來。

四、國家政令的繁複，事實環境的牽制，機關組織的重複，致使有許多應歸警察去辦的事務，未能去辦，或雖去辦，而尚未辦好，甚至根本辦不好，反面來說，或者還在辦着一切不必由警察局去辦的事，這些自然說不上戰時警察勤務。

五、中國警察的地位，向來為人看不起，「警察是代表國家的」「政治中於軍事」，這是有知識的人說的，而一般總認警察為贅瘤，為卑賤，為無足輕重，在戰時這種情形，尤其顯著，自然這種不正確的社會意識，也足影響警察勤務的推進。

由於以上種種因素，所以要在這時來說戰時警察勤務，略不免帶點主觀，或者多少夾雜些感情作用。

不管主觀也好，客觀也好，感情作用也好，好在志瀾兄出的題目是「商榷」，既在商榷，我也祇好冒昧了。

## 二、平時與戰時

「平時如戰時，戰時如平時」，這是校長告誡我們的兩句名言，其中的含義是：平時要能如戰時的緊張與振奮，戰時要能如平時的鎮定與安詳，換言之，平時要如戰時準備，戰時要如平時一樣的足踏實地去工作，這種實義，應用於警察勤務方向特別適當，本來警察的工作，便很難分出平時與戰時的界限來。

我們進一步的去解釋，戰時是將平時一切經常狀態的工作，推進為非常狀態的工作而言，實質上的分別，不過如此，然而警察工作，平時即在非常狀態，警察生活，是不眠不休的生活，警察勤務，自始至終，均在緊張的戰鬥狀態中去執行，有時時刻刻都在準備着的一種戰時精神，有因應任何事變之旺盛的進取心，有堅強奮鬥以完成一定企圖的意志，而又本着一定計劃，一定步驟與程序，按部就班的做下去的，在方式上平時即是戰時，戰時一如平時，不過我們要知道，警察勤務的對象，是整個的社會的人事關係，所要控制的亦便是整個由人事關係而構成的社會，對象是動的，他的任務自然也必隨着動的社會變態而轉移，儘管執行勤務的方式是一樣，而事實內容却必不同，譬如現代的戰爭，不祇是軍事動員，而經濟文化政治外交各方面，也須動員，一個國家平時的國際商務關係，可以不必中警察天管的，戰時在經濟上的封鎖戰幣制金融的被凍戰各方面，這便須警察去執行查禁敵貨，杜防資源外流，鞏固金融，維護債信。又如空襲亦正加增着警察勤務的負擔，漢奸的防止，受傷將士的護慰，

在戰區內物質統計與破壞，在前後方的民衆組訓與工料徵發，在在均足表示警察勤務工作內容的變質，於此我們自然也要針對着這種現象，而加以研究。

但是還要說到的，如果沒有平時的準備，則根本無法適應戰時，戰時不加緊努力，則平時的工作也無所附麗，而失却改進的依據，甚至可以影響於樹立百年大計創建永久規模的股本，所以戰時要不忘平時，平時的工作基礎，尤其要從戰時就創立起來。

## 三、中國戰時警察勤務的特殊性

基於國防構成的要素不同，因了戰略戰術的關係，中國的國防基礎，不在沿海都市或沿邊要塞，而在廣大的農村，有時我們要選擇一定地區，予敵人以打擊，所以在必要時，我們要放棄點與線的城鎮，而仍須掌握着整個面的活動，軍隊雖撤退，政府仍在鄉間，這時候的警察作用，有時代替着軍事的行動，警察戰時勤務，便應當負擔了軍事上的作戰任務，此其一。

說到中國地方政治的基礎組織，亦有與別的國家不同之點，一般國家的警察組織，最小單位，亦即是推行國家政令的基礎機構所在，中國則尚有與警察並行不停的保甲存在，有警察的地方，同時也有保甲，甚或兩方面的工作對象是重複的，儘管兩者間的根本作用有所不同，但警察又不能不擔負着保甲及自治工作，此其二。

中國警察的戰時勤務，並莫有一套整個法令的規定，有時事實的行動向先於法令的指示，這裏便需要敏捷的適應。



中國警察的組織，祇是一種地方性的組織，雖然自中央院部以至省府民廳，都有警政的機構，但僅限於命令監督系統，不是縱命令指揮系統，（一）以軍隊為例，有師團營連縱的指揮體系，而警察則祇限於市縣組織，部省廳命令，略同於軍政方面的一般人事經理建制之類警政命令，並不能負担起指揮調遣遂行戰鬥任務的軍令功能（一）所以警察勤務設施，在必要時，應當是自動自發，獨斷專行。此其三。

#### 四、從事實來引證理論

我在松江警察局局長任內，最後三月是處在作戰期當中，那時我在戰局剛要轉變之初，第一步的計劃，即在訂立一個繁殖游擊隊的計劃，準備萬一國軍撤退後，代替軍事行動的工作，可惜我個人因了奉命撤退而未能實際去執行，但最近接到通松各處舊日警局同仁的來信，知道他們仍在當地工作，不過警察則已改編為軍隊的組織，而真的任執行着軍隊的任務了。在兩通的編成了常備團，在松江的則成為了游擊隊，有好多忠貞不二的同志們，正在堅苦奮鬥中替國家民族服務，（一）這裏要特別表出的，就是在松江活動的譚寶仁同志，據知已被日寇在滬大滬飯店內綁架，而非法引渡殉職了，在兩通尚有傅琴等諸同志，依舊在領導警察忠勇工作，尤可佩的是繼任我南通警察局長職務的何潤璋同志，二年來的切實努力，已獲得當地民衆深切信仰，植下了堅強工作基礎，聞此君現并更名胡成仁，以示決心，還有松江轉興化任警職的王檢諸人，在四面包圍中，仍舊屹立不動，堅苦奮進地盡忠職務，今在此特誌出以表示向他們致敬（一）

戰時的難民救濟，戰區的民衆撤退，最初已是沒有具體法令規定的，但這項勤務，關係於團結民心，保存物人力，不為敵用，不僅涉着慈善性質，也牽涉推治安秩序問題在內，事實逼着你不能不留意。

負傷將士的撫慰與安置，淺見者祇認為是恐怕他們乘機滋事，擾亂社會安富，其實也是激勵士氣，增高戰志，培養戰力的必要設施，警察應當領導着整個社會對這般負傷同志特別優待與禮遇，以示崇敬。

一消極的防空工作，如防護空襲時的損害，消防或救護，人口的疏散，避難的管理與管制，都是在戰後才發生的工作，漢奸與間諜的防範，肅清盜匪，以及地方治安的維持，警察本來便負最大的責任，其餘如軍事差役的供應，物資徵發，兵員補充事項之協助，站在軍事第一的立場上，自然也須盡最大的努力。

一個國家在戰時，不僅是軍事政治的動員，尚須伴着以經濟文化等各方面的動員，經濟戰的場合，如敵貨查禁，資敵物質出境的防止，構成了封鎖戰，取締必要的消費品之輸入，防杜現金銀及特種物品資源的外流，防止戰時的投機與操縱，尤其是取締日用品糧食食鹽燃料等必需品，壟斷居奇，防範破壞債信，擾亂金融幣制等活動，以鞏固內部經濟的壁壘，皆當隨時負起責任，以免減耗國力，或發生危害社會的隱憂。

宣傳戰與文化動員，最重要的是防範造謠惑衆，動搖戰志，更應檢舉紛歧錯雜思想的流布，方可確保意志集中與力量集中，尤當發動國民精神總動員，以摧毀一切投機份子與敗

北主義。

上面所舉的例，固然是警察戰時勤務方面的工作，但許多亦是平時即要努力，沒有平時的努力，戰時也不能因應以適用，如煙毒的禁，公共衛生的舉辦，便有助於民族體魄的健康，以及生產醫藥等各項事業之發展，各種調查工作的準備，戶口清查的進行，交通的保護，情報網的完成，亦可以影響到肅奸與各種動員工作，一般民衆的警教及訓練，新生活等秩序生活，規律生活的倡導，便是戰時的民衆動員工作之前驅，可以說這一類的警察勤務，雖說是種因在平時，但須在戰時的勞力更有過於平時。

以上是我們從事實上對於戰時警察勤務方面一個簡單的檢討，當然還有多實際問題，如勸募捐款，優待徵人家屬，保護農工商生產事業的發展，強制服勞與勞動，凡是足以充實國力，提高戰志的所為，在警察勤務的立場，自然也要切實的推行與扶助，至於加強警察訓練，增高勤務能力，充實警察設備，改善警察制度，那是一切工作之基本工作，也得同時注意。

## 五、戰時警察勤務的內容要略

一般的解釋：軍隊對外警察對內引伸其義，便是警察勤務作用，在以內政上建設來補助完成軍事對外作戰為目的，現在試以我個人所任職務為例來加以說明：

我任警察局長本職外，現在担任的兼職如下：

- 一、防護團團長二、防空支會副會長三、義勇消防總隊
- 總隊長四、自防聯合會副會長五、抗敵後援會委員六、

職員委員會委員七、戰時民衆教育推行委員會委員八、戰時民衆訓練委員會委員九、華民組訓委員會委員十、肅奸團團長十一、黨政軍聯合會報處治安組組長十二、查禁仇貨委員會委員十三、新生活運動委員會幹事十四、節約運動委員會委員十五、空襲緊急救濟委員會委員十六、衛生委員會委員十七、傷兵之友社理事十八、兵役協會委員十九、平價委員會委員

僅上面所能記憶得到的，已夠複雜了，有時還兼任着附城區區長，槍修飛機場民工大隊長，徵工徵料，禁煙剿匪的指定職務，慈善公益各方面的名譽職責，其他如任臨時勸募監署或財務稅務工程社會團體各方面調查與協助工作，這許多可謂五花八門，包羅甚廣，但總之，一切均以便利軍事行動的設施為目的，可以說戰時警察勤務，是基於警察權的行動，在軍事第一條件下，以爭取勝利為目的行政作用，換言之即依於警察權力活動，為國家民族在戰時獲得必勝必成之有利條件的保障而服務的警察行為，這便是戰時警察勤務的總本意義所在。

再就戰爭行為的構成來指出戰時警察勤務的實質內容

甲、依於軍事行動者：

- 1、警所與警備：黨國領袖，國家元首，作戰軍中高級人員，政治上重要人物之拱衛，軍事操縱，要塞軍心，軍械藥廠軍事倉庫之保護，河川封鎖，戰地守衛，政治中心區域，工商礦產地帶之維護，軍事秘密，軍事機要之防護隨時戒嚴清立圖之。
- 2、戰鬥實施：如城鎮村落之防禦與攻擊，河川道路橋樑

山林家屋之固守與奪取突襲奇襲，適應時機消耗或破壞少數敵人之遊擊戰，濫奸反動暴亂彈壓之街市戰巷戰，制壓敵人的空軍降落，部隊之迎截圍截等戰事，不軍隊退却後或協助軍隊作戰時或完成一定任務時行之。

3. 防空：防空大都限於消極防空的工作，如警備警報交通燈火管制工程與偽裝，防毒消防與救護，疏散拆場，避難管理，以及對空監視，對於敵空空軍降落部隊之殲滅圍攻等皆屬之。

4. 軍工的破壞與修理：如退却時的軍事堡壘道路橋樑之破壞，以及可資物用之重要建築物，工廠倉庫之破壞，敵後的橋樑道路，軍事工程，重要軍火需倉庫，機場，要道封鎖線，軍司令部，政治經濟各方重要機關地點之破壞，反之則收復地佔領地各項工程之修復，以及我方機場之搶修，新市道路碼頭以及水電電信工程之整理，多由警察機關動員保甲民衆，集合民力行之，有時較小河川之封鎖，防控壕洞之建築，戰車防禦壕塹之挖掘，接戰時預備防務之築成，亦常在軍事高級司令部派員之指揮下爲之，抗戰初瀕濱各地多係如此。

5. 交通與軍事運送：交通與通信的保護維持，在戰地警察當然負着最大的責任，而軍事命令的傳達轉運，作戰軍司令部亦多利用警察機關有固定地點與人事熟悉，作爲傳達命令與情報的機關，甚至須抽出人力來編組成偵速轉運送站，以適應在電信中斷時的要求，在

混戰中，曾經爲了變更增援部隊的達到時間到達地等特殊任務，由我們右翼軍總司令部人在中途守候傳達命令，還有在戰區內替各方守護軍事器材或接運或移送器材，有時軍軍夜間到達火車站時，其中特領彈藥，要避免白日的空襲，多由警察率同保甲壯丁去搬運隱蔽，其次在陣地轉移時奉命運送軍火與軍需品，亦屬常事。

6. 肅奸：反防範漢奸間諜潛人，防止反動份子的活動等項工作皆是。

7. 情報：一般的敵情動向，作戰地狀況，社會民情戰志，各種特殊情況與軍事有關之行動，奸細反動之活動，社會災變，經濟市場之變化，警察熟悉地情，接近人民常可迅速得到確實的消息，有裨于軍事情報靈通甚大。

8. 徵集徵集：如物質之徵發，人工勞力之徵集，車輛船舶馬匹之征用，兵役召集事項的協助，常受命令負責辦理。

9. 輔助憲兵執行軍事警察任務，防止軍人軍屬犯罪，必要時亦執行憲兵勤務，干涉軍人的非法行爲。

## 乙、依于經濟行爲者：

1. 執行經濟封鎖：如食禁抗貨，限制資敵貨賣外出，沒收敵產，截留敵貨等項。

2. 強制及強化生產關係：強制開墾，強制勞動，工商礦生產事業的保護，生產技術——專利權之保障。

3. 維持信用：維持國內國際合法的正常貿易關係，取締

操縱居奇維金融價值，禁止造謠中傷，以及防止特種物品如生金銀之輸出，或嚴禁國營出口營業中可為換取外匯的物資之私運私營。

4. 統制分配：一般物資的平價限制，日用必需品如食糧飲鹽燃料的管理分酌。

5. 推行節約：禁止浪費，取締不必要的奢侈品消耗品之輸入，提倡節約儲蓄或節約保險等事項。

6. 其他保護協助事項：如：護水道航運公路等交通線，交通器材以便利運輸，保護國家缺少的軍用日用必需品之輸入，及保護愛國捐輸運動等事項。

丙、依于文化活動者：

1. 防止思想惡化：消除不合抗戰要求及妨礙國策等惡化思想，制止違反三民主義的言論行為，必要時可檢查郵電，停止集會結社活動，沒收不合抗戰要求及誣蔑三民主義之文字圖籍等件。

2. 防止造謠：凡與事實不合的誇大宣傳，以及敗北降敵言論，均一律禁止。

3. 保障民族優秀文化：如民族之自尊氣節，社會好勇從公的高尚道德，如輸財出力救國的舉動均予以保護，特長的技術和發明，尤其與軍事有關的技術發明之保障。

4. 防止敵偽宣傳：如沒收敵方所散發之宣傳品，防止敵人的播音宣傳，等項。

5. 宣傳必勝必成消息：公佈前方勝利消息，傳播國內建設進步實況，宣傳國家政令。

丁、依于政治設施者：

1. 清查戶口嚴密社會組織：如戶口調查，保甲編組等屬之。

2. 保衛國家政制政體：凡有破壞國家政治組織或違反政體之活動，或非法組織偽政府及團體，或非法招撫軍隊改編軍隊，藉名濫委官吏者應取締之。

3. 訓練及管理民衆：如辦理各業民衆訓練，婦女訓練，少年訓練，僧道訓練諸項，壯丁之編集管制，皆得視情形而為之。

4. 救濟難民：對於難民之收容教養管理及強制服役介紹職業以及遣送諸項，涉及治安者警察應絕對負責，涉及經費人事者應協同慈善機關辦理。

5. 撫慰傷病軍民：招待、收容、運送或臨時救助，應切實辦理，以增高士氣，固結人心。

戊、關於外交行動者：

1. 保護中立國友邦使節，如協同作戰之與國尤應予以互惠的便利。

2. 監視敵僞。

3. 監視及感化俘虜。

4. 監視外僑行動。

5. 維持國際間正常來往關係，凡有挑撥國際間情感之言論行動皆應加以取締。

6. 保護各中立國在中國之教會及其宗教信仰自由。

六、戰時警察勤務的執行

## 第一、執行時權宜的審擇

1. 主任務與一般任務的區別——辦理戰時警察勤務必須有緩急先後之別。何者爲本管內有關的事務，何者在一定情形下方可着手，應加認識與體察，大抵與警察機關職權相涉者，當視爲主要任務，無論何種狀態下皆須設法完成，餘則應視爲一般勤務而爲之，例如防空防護疏散指導，消防防毒，保安與肅奸，禁止造謠，取締反動思想言論行動，戶籍清查，警衛警備，皆爲主任務，如對敵戰鬥實施，必須在軍隊撤退後或奉命遂行一定任務時方行之，如檢舉軍事犯罪必須當地無憲兵負責時方可辦理，類此情況，則爲一般任務，思辨既明，工作時方免重疊分散力量，以致一成就的弊端。

2. 一時的處置亦須具永久的眼光與計劃——戰時勤務，多隨事實環境發生，應付起來，切不可枝枝節節，頭痛治頭，脚痛醫脚的辦法，必須顧慮將來，如松江在開戰初，因爲軍隊要夫役，臨時抽派不是辦法後我們即成立一相當人數的經常組織去應差，又如在松江成立義勇警察時，當時因係調集商店店員保甲壯丁編成，論值勤務，他們向我要求代行一般行政警察權，我顧慮以後系統紊亂，及影響警局本身工作未予允許，僅賦彼等以警備警衛等協助維持秩序的權限，有一部分要求免抽壯丁避兵役，亦同樣未允，因恐影響國家百年大計，又如在辦理徵發物資材臨時向地方籌借款項，以付差費及開支

特務組的特務隊隊員生活費時，我總請出地方紳耆及商會人士共同負責，開支與收入分立，以免舞弊中飽——此點頗待益，因我在戰局尚未轉變時，即奉命調動，但竟未發生銀錢經手不問，或被控告勒派浮支之舉，復雖牽延至戰局轉變時方離松江，但其中無名義負責之一月時間，因地銀銳糾葛，減少許多麻煩累贅——他如救濟難民，護慰傷病軍民等事，亦皆從永久方面着眼，不作挖肉補瘡以圖一時便利之事，必如是方足樹立永久規模，鞏固國家基礎。

3. 要在國家民族利益的立場上設場設想——執行戰時警察勤務時應顧慮着不妨害軍事爲先的條件去適應事態，戰時的一切設施與適應，務須倉洽機宜，臨時事件，自不能免，但無論如何，第一總要顧到大局安危，切不可與國家民族利益背道而馳，猶憶我有一事，頗足供參考，即我個性直率，平時爲上級某官卜喜，滬戰復彼趁機向省廳請求將我調動，省廳報可後消息傳來，頗爲地方不滿，而軍委會以及右翼軍總司令部（該區上署改組而成者）駐松高級參謀人員等亦不以爲然，均商同用軍隊力量留我，并已向總司令部方面提出請求，我得訊後，其時適家兄亦任部內高級參謀，乃電話請其轉報某總司令不可徇此項請求，并堅決表示即准留我，我亦不幹，以免紊亂國家行政系統，其事乃遂，嗣後第一個繼任者來接事時，偏又遇空襲微傷，驚駭而去，某

上官在當時因負責無人，又當面要我繼續做下去，我就又毅然接受，并以竭忠勇態度負責不辭，如在別人，一定不幹，在我恐去後地方統馭無人，為遭糜爛，（當時縣府等已移鄉間僅警局在城內維持）站在國家民族的立場着想，便又忍耐下去不敢推諉了，第二以便利軍事不貽害地方為前提，如松江當發生戰爭初期，送下來的傷兵連續滋事，一般地方機關為怕金錢上賠累，均不出面，應酬接洽，後來我個人首先墊款煮粥燒水實行招待，其後并在公園內設定招待地點長期供應，以後事態纔算解決，這也是一例，（但結果一切用款，仍由地方擔負，我毫未受累）又如在戰局轉變時，有很多在松江退下待收容的軍隊，到警局要伏要船，胡鬧不堪，有時使槍用棍，隨意威脅侮辱，好幾次我的同事們都要幹他們了，（當時要繳這批人的槍械非常容易）但我時免糜爛地方不使我們行動有妨軍事，結果仍忍耐勞替他們辦差，這一類的事情，便是要不忘軍事第一勝利第一的先決條件而來，至於我在松江未退却前，曾有一個組織游擊隊計劃的編制，也是準備在必要時為國家幹一下的意思，當時有人要我先給官銜，我惟恐有礙整個政府系統，未予照准，但當時有蘇浙行動委員會及英方的情報處組織，委了許多人在當地活動，這些人份子非常複雜，反使老百姓吃虧甚大，我個人除游擊隊未幹成，至今尚引時款然外，其餘尚覺無遺害地方之慮。

## 第二、執行的根據：

，心反安甯，所以我主張凡事先要在國家民族立場上着想，才能從事種種適應機變的必要措施，如此方不致影響戰時工作任務完成。

### 1. 法令的根據：

警察為執行國家法令的公務人員，平時如此，戰時尤應如此，對法令須隨時明瞭，應特別奉行，關於戰時的法規命令，如臨時約法，戒嚴法，軍機防護法，要案提報法，查禁敵貨條例，查禁資敵物品辦法，戰時軍律，漢奸治罪條例，國際條約與法規，俘虜處置辦法，我方空軍之保護敵方空軍之俘虜處置辦法，防空法，航空公約，航空法令規章，戰時各種法令規章，如戰區縣政府組織辦法，守土條例，國家重要文告，如抗戰建國綱領等等，均應有所了解，以作值勤處事的根據。

### 1. 領袖言行及高級作戰司令部之指導命令：

領袖對於整個國家前途，具有高瞻遠矚深切明瞭，他的一言一動，都關係於國家民族建設的動，所以他指示的戰時工作內容，也是警察勤務的重心所在如提倡精神總動員，是針對着敵人的政治進攻陰謀，及充實自身力量而發，如為日寇的濫炸和平城市，他有告同胞書，要大家趕快疏散，避免不必要的損害，這都屬於警察勤務範圍，審視戰時工作的切要內容，又如最近指示日汪密約的狡詐毒辣所在，警察機關就當安奉為向國民宣傳的主臬，次之，作戰司令部之指導命令正是對當前戰局所發，在戰時警察

勤務上言，也具有同樣功能的。

3. 基于抗戰建國當前事實的必要：警察勤務的要求，是依于當前事實的動態趨勢，戰時警察工作自然也是不可拘泥一定，祇要是有利于國家民族的前途，無要能幫助軍事勝利的發展，而又是當前迫切不及待的，則警察也應當勉力以赴，努力負起責任來，如退戰將撤退時，有很多內遷的工廠材料與棉花貨品，停放在滬濱各地無人照料，爲了事實的必要，雖然無人負責，爲保存國家力計，祇好備船替其向後運送了，又如退戰初食糧積谷後速，因受了秋雨的浸溼又在木船中壓爛發霉，發熱出芽，爲避免成爲腐爛，祇有當地作主起來替他們晒晾，又如鐵路公路的破爛，較小河道溪流的封鎖，在軍隊剛撤退敵軍未進達前，也可不必候命就讓老百姓去執行（鐵路枕木可作燃料鐵軌可作製器用具，來不及拆卸時，讓老百姓自動去取，是最好的方法），放棄區域內建築物的破爛，民衆的撤退，監獄內囚犯的處理，僞政府的打擊，陰謀異動的解散，只要切于事實的迫不及待，也應盡力辦理，但類此的事實，必須以必要的限度及不及請命爲範圍，而事後電信傳達或情勢許可時，即須補報，以明責任。

### 第三、執行的方法：

1. 調查與統計：調查可分爲一般調查與特種調查，如平時教育文化社會經濟政治軍事各項調查，可稱爲一般的，如對某一事件某一問題而作之調查，則爲

特殊的，然一般的常爲特殊問題研究之重要依據，故不可忽略，茲就戰時工作有關而言，如人口調查，戶籍編查，職業調查，居低狀況，各種黨派活動調查，各流氓地痞幫會各階層秘密情形調查，各技術人員調查，尤其醫藥師，工程人員，電信人員，泥木工，機械工之調查，有裨軍事者甚大，就地物狀況言，如山林村落河川道路橋樑之調查交通器材如船舶馬匹車輛之調查，食糧木材情況之調查，均可爲行軍徵發運輸之助，場所之調查，各業旅館戲院公共地點寺廟祠宇，機關學校之調查，可補助宿營地設置與傷兵難民之收容及防範奸宄之潛跡，境內富力與教育情況之調查，則便于勸募與動員之設計，生產消費之調查，可便于經濟之管理與統計，民間槍砲，民衆組織訓練狀況之調查，可有利于治安秩序的維持，政治情況各政府機關組織實力人員等各項之調查，應切實辦理，調查辦理完畢後，並須加以統計，在可能範圍內編成精確紀錄或製作圖表儲存備用。

2. 管理與統制：管理分人的管理與物的管理，人的管理如戶口，清查，游惰份子的管理，可疑份子反動黨派敵僑的監視，已受訓壯丁隊編集管理及其任務分配，技術人員的登記，尤其醫藥師交通工人機械工人的登記管理，物的管理，如食糧管理，醫藥管理，武器槍械的登記編配，糧食燃料脂肪食鹽的統制，一般物品的限制平價特物品的出入限制查禁

，統制如交通器材的統制，尤其車輛船隻駁馬的統制，金屬市場的統制，工商業礦業等較大企業，尤其動力生產鋼鐵生產，電料醫藥製造事業，燃料生產的統制，類此情形，皆在執行戰時警察勤務時必要的行爲。

3. 組織訓練與徵集編配：無組織訓練則人事如一盤散沙，不能集中力量，無徵集編配，則物力無法統制，兩者皆為執行戰時警察，勤務必要手段，人的訓練如各業民衆的訓練，就其職業或性質相同的集合爲之，最要者如醫藥急救人員訓練，交通工人的訓練，車輪夫船戶碼頭工人的訓練，茶房侍役的訓練，僧道救護訓練，婦女訓練，在目前國家法令規定并有少年訓練，壯丁國民兵訓練諸項，當于訓練後加以組織，或利用原已有的組織而施行，必須貫徹以戰時知識，提高其國家民族觀念，激發其社會服務心，訓練以後，隨時檢閱并設計運用設法引起行動，加以使用，而後可以有成，物的徵集，戰時依照上級命令或徵發，平時可依照軍員或海軍計劃加以徵調集中，或依其使用任務加以編集，使有統系歸屬，以備召集，遇有需要，即依公平担負及便利軍事原則加以分配，以期完成任務，而應差役組織的工勞力編集分配，尤爲必要。

4. 事前計劃與不斷改進及精確實施：戰時警察勤務，牽涉範圍至廣，適應事機亦最迫切，事前必須有詳密的準備及計劃，如辦軍差，則必須編集人力令

與支配使用工具，以及如何輪流服役值勤等規定，徵集船隻車輛，使用場所駐地，均應如此，以免臨時倉皇，如防奸除匪，對於情報網的設置，肅奸網的規劃，人員的指定配備，各種要道要津檢查，各種可疑地段清查，交通通信的防範與設計，均須做到周密，然後可以達到預定的任務，即以萬縣市區此次清查烟民而論，雖一舉而獲者近千人，然事前之種種調查規劃，人員支配，收容場所設備，偵訊方式，解送手續，警備範圍等，皆有規定，否則無法嚴密進行，故事前計劃之準備，至爲重要，依個人之意，每一執行戰時勤務的單位機關，最低限度，應就管區範圍調查估計，預定標準與設施範圍，擬具夫役勞力征集，財物募集，或船舶車輛駁馬等交通工具之徵調，土木石工人之編集，醫藥師之召集，漢奸或暴亂份子活動之防範等種種詳細計劃，以作有事時行動準備，前方則尤須顧及軍隊撤退後之抵抗游擊，武力統制與民衆動員等計劃，而先事準備萬一，每一計劃并須準備可能的補充方案，以應變態，計劃訂定後，亦無妨試行檢閱與演習若干次，以後執行時亦須就已定計劃作不斷的檢討改進，方不致格於事實環境遭阻礙，如人力不足，則加以補充，物力不敷，則從事補給，設備不齊，則力求充實，凡有過當不及，必須隨時適應，計劃既定，改進亦已留意，便當切實執行，乘時機，按步驟，直前進取，始足以完成計劃，所謂不爲與運疑，



固軍事之大忌，戰時警察勤務亦然。

5. 執行人員應有的修養：執行戰時警察勤務的人員，應有警察學識的修養，應有軍事學識的修養，應有行政知識與一般科學知識以及特務工作技能的知識及充分的常識，這是最低限度必需的條件，在性情上除機敏勇敢外，須富有忍耐力，否則也一定債事，在人格上更要廉潔自持，不管他人是否發國難財，自己先弄乾淨再來再說，尤為天經地義，如果要涉及具體規定，則警察讀訓，黨員守則，新生活須知，公務員服務法，精神總動員綱領所列各點，便是明白的標的，總括來說，不外二母二自二兼再加上四得也就行了，所謂二母，即臨財毋苟得，臨難毋苟免，所謂二自，即自動的行為力，自發的精神力，所謂二兼，即才識兼備，文武兼資，其餘的自得，便是認識得清，支配得當，忍耐得住，担当得起，自然這幾項的修養，不僅是戰時，就是平時也是必要的。

## 七、附帶的意見

甲、組織問題 我們的意思，為發揮戰時警察勤務的效率起見，最好將省警衛處成立，使全省警察機關能有一種單純的統籌與指揮，在縣市區域內便應當使警衛權合一，如江蘇在戰時以警察局長兼全縣警衛主任辦法一樣，在當時的各地治安維持上，是收着很大的效果的，還有已受訓的壯丁之服務管理，也可委諸警務機關負責，在徵集與指揮防護言，

或較統一，此在江蘇，由警察局長兼全縣的義勇壯丁副總隊長，也是最好的一例。

乙、戰時法規命令的編纂問題 為了執行任務時便於依據法令起見，最好由內政部警政司或中央警官學校來編纂一部較完全的戰時警察法令，已頒佈施行的法規全部搜集編入，各項有關的命令，則摘要分類列入，至於 領袖言行及政府重要文告規劃涉及警察人員必須要留意或加以推進者，亦須選入，如能乘此完成一部較合用的戰時警察法令，對執行戰時警察勤務的人員，必大有裨益，推動戰時的業務，當更有補助。

丙、訓練問題 全國的高級警官，應仿廬山訓練辦法，由中央調集加以整個的訓練，除一般的認識外，並加特殊的訓練，如重返淪陷區工作智識的訓練，如收復地辦理善後的訓練，又某省區某方面特殊歷史環境認識與職務技能適應的訓練，低級幹部則分省分區由中央派員前往施訓，各縣市普設警察訓練人員，而各地至低限度應辦的訓練工作事項亦可由中央予以一般的規定，以為將來放核的標準，此於戰時警察勤務的推進，亦可生出良好的效果。

丁、調查與規劃問題 關於各級警察機關應進行的調查工作及計劃事項，最好由中央就一般情勢加以指定範圍，特殊的則令地方自定後先行報告核定，將調查工作統一充實起來，警察機關原來本有統計事項的規定，可師辦辦法的意旨，重新將調查事項計劃事項統一規定辦理，列為政成，並列為勤務交代方面應行交代事項，則對於整個地方情況，便可一舉明瞭，亦是為政府施政的一個大參考資料，我想中央調

查局或者統計室可負起這種責任，必要時可派人到地方協同辦理，最好將各種特工人員併入警察機關或派駐警察局所辦事，以警察機關分佈的廣，人事的熟悉，大可趁此幹一番事業來。

## 八、結語

戰時警察勤務，涉及至廣，語其實際，則因人因地因事，因時各有不同，神而明之，存乎其人，如逐項專題討論，則已成專書，非茲篇所能容，且作者不文，不敢冒昧，僅就大要所及，略事論列，學殖久疏，自多罅漏，拋磚之作，惟高明指正。(完)

## 警察下級組織與警管區劃分問題

江觀綸

### 一、前言

公安是一切行政的前提，一個國家或一個地方的政治辦得好不好，即可以公安良窳視之，警察是國家用以直接維持社會公安的有力組織，公安辦得好不好，又可于警政良窳驗之，警政範圍很廣，其與革問題關涉的方面很多，本文所述警察下級組織（係指警察分駐所及派出所而言）與警管區劃分問題，是從警察本身的根本上或警察人力的配備上來觀察研討的，管窺之見，尙希讀者予以指正。

### 二、分駐所

分駐所為警察下級組織之一，直屬於警察分局或總局，負有協助上級管理監督的機能或即為警察直接執行外勤勤務的場所，前者是都市分駐所的組織形態，後者是內地分駐所的組織形態，以我國各都市設置情況言，每一分駐所統轄若干派出所，負協助上級指揮監督所屬長警勤務的責任，內置巡官一、二人及繕寫差遣守衛等長警若干人，對於一般違警

案件，除政府特別委任者外，應依法解送該管公安局或分局核辦，無選自處分之權，此種分駐所的設置，在國內都市中不乏成例，如前北平市公安局，係于每區署下置分駐所四所至五所，每分駐所各轄四、五派出所，全市共設區署十五處，分駐所六十九所，派出所三百二十二所，至于都市以外各內地分駐所，多屬直接執行外勤勤務的組織，鮮有更統轄派出所者，蓋都市環境複雜，總局或分局為便宜管理所轄派出所起見，事實上有設置分駐所居間協助統率之必要，內地或鄉村情況比較簡單，分駐所長警，應直接應服巡邏、守望、戶口調查、臨檢視察等外勤勤務，地位各殊，如于分駐所下復設置派出所，反不無疊床架屋之嫌。

### 三、派出所

派出所是警察直接執行警察勤務的場所，就其隸屬系統說，或直轄于分局或直轄于分駐所，都是依于警察散在制而產生的，每一派出所轄境如何，須相度於一派出所警力的多

專，及地方情況而定。警力的多寡，不僅決定於警察人數及警察武器并以警察勤務所採用的方法不同爲衡，惟勤務方法對於派出所制度別爲一事，勤務方法的優劣，雖可影響警察效率，但警察勤務方法可以隨時變更，而不即影響到派出所制度本體的變更，派出所的組織因各地情況不同，不必一律，前青島市辦理警政，成績優良，頗得力於派出所制度之運用，茲即就該市前公安局派出所組織情形，介述其大要如次：

(一)派出所設長警二名、一主任、一佐任，管理本所轄境內一切警察事務。

(二)派出所設警士八名，分班輪流應勤。

(三)派出所警長有督率本所警士之責，警士八名中除留一名備差及一名休息外，其餘六名分作兩班，每班由警長一人帶領，從事本所轄境內之巡邏守望值班等勤務，共六小時，每種勤務應勤時間以二小時爲限，但鄉區派出所或有市巡邏路線較長者不在此限。

(四)派出所長警輪至備差之日，須至本管區域內調查戶口或執行特派事務。

(五)派出所巡邏警士如在巡邏時期，遇有違警或應處理事項，須就近送交本管分局或分駐所辦理，但仍應將經過情形，報告本所警長轉報分駐所。

(六)派出所附設守望警，遇有違警犯或應處理事項，應送該管派出所辦理。

#### 四、警區與警管區劃分的意義

劃分警區的目的，在使警察活動有一定領域，分工以盡警察的責任，合作以增進警察的效率，警區能劃分適宜，警額的配備，才有科學的依據，警察分局所的设置，才有合理的標準，警區的涵義，通常係單指爲警察分局所劃定辦理警察事務的工作領域言，(通稱警察分局的管轄區域爲警區，警察分駐所或派出所的管轄區域爲警區)并不包括或不注意，每一警察工作單位的地域區分，但是實際上警管區的劃分，較通常所指狹義的警區劃分，更爲重要，更切實用，蓋警察實力之表現，在警察人員并非警察機關，警區劃分而不包括警管區的劃分，即係僅有警察機關的分工，而沒有警察人員的分工，警察人員沒有分工，警察人力自然不會得到充分的利用，這樣，即使把警察機關管轄的區域，劃分的如何適當，也是無補實際的，所以要謀下級警察組織的健全，必先謀警管區組織的健全，院頒各級警察機關編制綱要第十一條之規定「各級局所警察勤務，以採用巡邏制爲原則，并得劃分若干警管區，爲警察擔任勤務之基本單位……」等語，所謂警管區即指係每一警察的工作單位區域而言，爲我國劃分每一警察區域單位明定於中央法令之始，試揣立法本旨，其所以注重警管區劃分之理由，大要也不外上述，請更就警管區劃分之準則、利益、及江蘇省前試辦警管區制之實例，擇要論述如次：

#### 五、警管區劃分的準則

警察活動的重心，在執行警察外勤勤務，直接排除社會危害，維護安甯秩序。劃分警管區的目的，就是使警察執行

外勤勤務，在服勤區域上，得到合理的分工，警察的對象至為廣泛，警察的工作也至繁複，要求得警管區劃分的得當，首先在劃區前，就要研究出一個客觀的科學的劃區準則，這個準則決定的要素不外下列幾點：

(一)人口的密度 都市的人口密，事務較繁，約以二百五十戶為度，做一警管區管轄的人口數額，鄉村的人口較疏，事務較簡，約以三百戶至五百戶為度，做一警管區管轄的人口數額。

(二)區域的種類 都市大約以四方里為度，做一警管區，鄉村大約以九方里至十六方里為度，做一警管區，又因都市內區域的種類，可別為商務區、工業區、及住宅區等，各該區域內所需要的警察力量不同，如商務區較工業及住宅區所需要的警力為多，所以面積範圍就得酌量縮小。

(三)經界的限制 劃定警管區的界線時，為使警察行政與自治相協同計，應參照各鄉鎮及保甲之界線。

(四)時季的變遷 季節及時間變遷，警察對象的側重點，往往隨之移易，所以劃區準則，應針對時季的需要，換言之，警管區的劃分，應富有彈性。

此外如人民的知識，風俗習慣，生活狀況，暨犯罪數量及種類等等，都為擬訂劃區準則時，所應參考的因素，這一切，在劃區前，都要調查研究明白，尤貴平時有詳細的警察紀錄，然後每一區域內所需要之警力的多寡，才能精確的計算出來，如既能求得每一區域內需要警力的分量如何，則劃定警管區時，自可得到正確的準則，而配備警力方可適應當地，當時的實際需要，達到普遍均衡發展的目的，不致畸重

畸輕。

## 六、警管區劃分的利益

警管區，是警察執行外勤勤務的工作區域單位，每一警察對本管區內的警察勤務，負完全責任，所有該管區內的一切警政設施，由管區警察一一直接傳達人民，而管區內的人民意志，復賴管區警察一一轉陳於上級警察首腦，如此管區警察在責任觀念上對於本管區內警察事故之處理，無法推諉，在執行法令上因常接近人民對於社會狀況認識甚深，關係最切，自較能切實有效，在工作地位上則不啻為溝通政府與人民意志的橋樑，可使每一警察真實做到「為政府的耳目」、「為社會的導師」、「為人民的保姆」這種種劃分警管區的利益，如要條舉出來，可擇要簡略的歸納為下述四點。

(一)責任明確，執行勤務時，可免除彼此敷衍推諉之弊  
(二)便利於人民的報告及查詢。  
(三)警力可普遍平均伸展於城鎮及鄉村區域，無顧此失彼之虞。

(四)管區警士常與居民發生聯繫，熟悉地方情形，故推行政令得以便捷，并能發揮警察的積極功效，防患未然。

## 七、推行警管區制的實例

推行警管區制，始於江蘇省，該省政府，於民國二十三年訂頒江蘇省試辦警管區制計劃大綱，規定陸警以警管區制為革新試驗，斯制之精義，在求警額配備及警察基本組織

之合理化，由各個警士在用科學方法嚴密督察指導之下真實分工，綜合而結成整個強固的警察力量，從根本上改善警察實務，以期增進警察效能，試辦之初，為造就警察人材起見，特創設警察訓練所（後改為警官學校）規定以初中畢業生或鄉村師範畢業生，為入學資格，共招收二百名，嗣并在該所附設警官訓練班，招收會受警官教育而品行純正能耐勞苦者三十名訓練之，以為實施警管區制時警官之準備，二十四年六月第一期學警及警官訓練期滿，即分發嶼山縣試辦新制，茲就該縣試辦情形概要敘述於次：

### (一) 警區及警管區

**警區** 全縣分為七大警區，每區設分局一所，或直轄分駐所一所，秉承縣公安局監督指揮各該管轄區域內之一切公安行政事項，警區範圍與自治區域大致相同，各局所設置地點，相度交通地勢，以適中便於統轄為要件。

**警管區** 該縣按照保甲組織參酌面積人事交通各點，就各大警區內劃分為若干警管區，總計全縣警管區凡一百四十有一，每一警管區所管戶口自二百戶，以至五百戶為多數，亦有少數區域因特殊原因，多至七百戶者。

至警管區管轄面積，大致屬於城區或人口稠密事務較繁之地，約在二三方里至五六方里之間，其屬鄉區者，約在七八方里至十六方里之間。

該縣劃分警管區之標準，類多以保甲組織中之保為基礎，且以不分裂保的單位為原則，故每一警管區包含一保者有之，包含二保三保以至五保者亦有之。

### (二) 縣公安局及分局的組織

**縣公安局** 該縣公安局內部組織，自局長下分設總務、行政、司法三科，督察處一處，直轄警察隊三即特務隊、水巡隊偵緝隊，各隊運用情形如左：

甲、特務隊隊長一人，由督察員兼任，設長警六十名，除撥分四十名歸各分局所調遣外，僅有警長二名，警士十八名擔任局內警衛看守傳達差遣，以及各項特務。

乙、水巡隊隊長一人，書記一人，設警長四名，警士二十八名，均分別駐防於重要河道。

丙、偵緝隊設探長一名，探警十二名，專任偵察緝捕事宜。

**分局分駐所** 該縣公安局設分局長一員，巡官一名，書記一名，直轄分駐所設巡官一員，書記一名，分局所視事務繁簡均得酌量增設內勤長警以分掌分局所內部事務，蓋警區十對於執行各該管區內戶籍、衛生、交通、司法、營業、正俗等項勤務，以及協助推行各項社會建設事業，任務至為繁複，各分局所長官既須隨時督察外勤；其內部事務苟無專司人員，以助整理考核，勢必無法兼顧，難期週密。

### (三) 警力的配備

該縣計設分局四，直轄分駐所三，巡守所除附設於分局分駐所外，計十七處，巡守區辦公處十四處，警管區一四一，官佐（縣局除外）十八員，警長二十四名，警士一百四十一名，特警四十名，合計長警二百零五名，各巡守所，巡守區辦公處，警管區辦公處，組成方法如左：

甲、巡守所，係以三四個警管區警士以上所組成，設警長一名，以監督之。

乙、巡守區辦公處，係以兩個警管區警士組成之，不設警長。

丙、警管區辦公處，係管區警士辦公場所，其設置地點，利用各該管區內之學校鄉公所，或保長辦公處，以資聯絡，至警士之膳宿，其鄰近各局所者，儘量集中於各局所，其距離較遠往返不便者，則逕宿於管區辦公處，自理膳食（包飯）。

#### (四)警政設施及成效

甲、戶籍警察：以該縣保甲戶口為根據，重行復查，分別造其戶口調查冊，再根據戶口調查冊，每一警管區繕置該管戶口卡片，每戶一張，以便查考，并逐戶製定戶籍簿，繕齊交由各戶主保存，不時抽查，遇有變動，隨時將區存卡片，與戶存戶籍簿分別更正，一面編訂門牌，統計各項戶口細數，分報縣局暨該管分局所備查，所有船戶，另予調查，編戶造報，其有他縣船舶臨時停泊者，則給臨時停泊證，以資查驗，統計警局調查，至於全縣戶數計普通戶五七七四三，船戶六三五，口數共二六九二九九，人事登記初係責令人民隨時報告，嗣以舉辦伊始，人民尚不能一致遵行，故仍多賴管區警士，不時抽查登記，按月填具戶口變動月報表，分呈縣局暨該管分局所備考。

乙、治安警察：該縣自試辦警管區制後，因能嚴密清查戶口及切實舉辦人事登記，對於縣境以內足以發生危害之原因，已有加以監視或消除之能力，故境內不良份子，懼於警管區制平時查察較嚴，多所顧忌，咸相率斂跡，或聞風遠颺，即偶有發現，亦易於查察緝捕全縣治安，賴以維持，成效

甚著。

丙、司法警察：該局司法警察事項，較有進步者，如（一）拘留所設備整潔，管理嚴密，（二）人民報告，不能撰呈者，代為紀錄，依據辦理，如涉刑事，即移司法機關核辦，手續簡單，時間迅速，（三）傳票，拘票，搜索筆錄，訊問筆錄，案單，解送煙犯呈報單，提審，提釋，拘留各票，均分別訂有定式，手續清楚，人民稱便。

丁、正俗警察：該項警察事務成績較著者，如先後沒收不良之圖書至百種之多，巫醫與鄉村茶館賭博均分別嚴令勸禁，逐漸絕跡。

戊、衛生警察：該局衛生行政，在區域方面，如街道與牆壁之清潔、糞坑、便池之取締，河渠與水井之清潔保護，旅館飲食店，菜場，理髮鋪，浴室，娛樂場所之厲行公共衛生，產婆之登記與管理，對於店員施行職業上衛生之訓練，皆分別進行，具有相當成績，惟鄉間以人民智識關係，上述各項，未能普及。

己、執行政令，如查禁烟毒，以該管區警士，熟知戶口情形，私吸私販，無可隱匿，故肅清較易。協助推行識字運動，以警士對於識字不識字者，比較明瞭，用為運動中之基幹，故各平民學校之學生，至為踴躍，又如撲滅螟蟲，該縣曾一度苦螟蟲為患，幾波及全邑，嗣由各管區警士全體動員，協助人民，遂得依期肅清，凡此皆比較顯著之事實，為該邑人士所稱許者。

#### 八 結 語

警察分駐所分派出所，是警察的下級組織，兩者俱全，整個警察行政組織，才有好的根基，警管區是警察執行外勤勤務的場合，警管區的組織能夠健全，警察人力的分工才能合理化，所以健全分駐所及派出所，即係健全整個警察行政組織的根基，而健全警管區的組織，又是根基的根基，要謀

## 談談審理違警問題

華壽崧

首先我們要注意的什麼是違警？違警和犯罪有何區別？

有人說違反違警罰法上所規定各款行為的就是違警，也有人說違警就是輕微的犯罰。前者是狹義的解釋，不甚周延；後者更屬錯誤，差以毫厘，失之千里，是不可不辨。違警者，違反一切警察法令章程的行為，換言之，就是違反警察維持善良風俗秩序和危害的目的，因此，違警行為不限於違警罰法上所限制的作為或不作為。譬如違反國籍法，戶籍法，種痘條例，陸上交通管理規則上面所規定種種禁止行為，或責令行為，都屬於違警範圍。這些行為很少出於事前預謀，類皆因為一時之疏忽而引起警察先生的干涉，都應該受警察的處罰。至於違警的人是否有什麼惡性，那倒在所不問，是否有妨害他人，妨害社會的實害，那也在所不論，這便是實質上和犯罪不同的所在。例如於道路遊戲，不聽禁止（違警罰法第四十二條第九款）的行為在遊戲的人初無惡性之可言，更不必論有無發生妨害交通的實害，警察為防患未然起見，認為有禁止遊戲之必要而加以干涉，吾人若不接受其勸告

警察下級組織警察管區組織的健全，不只是制度的問題，而且是人的問題，江蘇試辦警管區制，成效頗著，固由于制度本身的優良，而警察人員質素之提高，尤為根本，這是不可忽略的。

二十九年二月於小溫泉

或阻止，那就構成違警行為了。

其次違警事件的處罰屬於行政的處分，而具有違警管轄之各級官署審理執行。其與刑事案件牽連者，才移送法院處理。因此外僑在我國各地有違警行為，不能因享有領事裁判特權而不受我國警察官署審理處罰，違警處罰既是對違警人的行政處分，其未遂行為，也就不予處罰，這一點和多數犯罪行為也有顯然的區分。

明白了違警的性質，就很容易體會如何去審理違警案件，但是有兩個原則值得特別提示：

第一、違警案件以即決為原則：

關於違警的即決原則，過去未嘗見諸明文規定，但是研究警政者都承認有即決的必要。我國從事警政者亦謹守此原則而不渝。蓋社會生活日趨複雜，政府限制人民生活的法令亦日蓋繁多，一般人民偶稱不慎，以致於違警，這是不可避免的情事。因為細微的疏忽而不幸長時的羈留警察官署，聽候審理，在其個人及社會方面都是很大的損失。在另一方面違警案件的事實，因時間的變

化很容易得不到真象，所以在警察官署爲便於解決問題起見，也有即決的必要。所以新遠警罰法草案第三十九條第四十條更鄭重的明白規定：「遠警案件，於偵訊後即時裁決」，其「有繼續調查必要，不能即時裁決者，得令遠警嫌疑人覓取保證，聽候裁決，但知其姓名住址無逃亡之虞者得免保證」。這是對於人民自由保障應有的提示。

第二、審理遠警案件不必須要人證物證：關於刑事案件之裁判，必須得有確證，是司法官嚴守的法則。可是遠警的情節輕微，事態的變化很大，倘不即時處理，也許釀成社會上嚴重的紛擾，其影響於社會治安者甚鉅，所以有些案件，僅憑警士之起訴無待偵訊人證物證之確鑿，即可裁決。

遠警案件既然以即決爲原則，而且可以無待於偵訊確證，即可裁決，似乎於實際上審理的手續和要點太不鄭重其事。惟其如此，在審理的手續上不可不求其相當的嚴密，以謀人民權利的保障，可是過去很少見到警察官署及其監督官署於遠警罰法之外，有更詳明的規定，不佞前年供職湖南民政廳，會就個人所考慮到的問題，擬定處理遠警案件辦法，及各級警察機關處理遠警罰金辦法，貢獻當局公布施行，其中對於遠警管轄權，傳喚及審理區分的執行罰金的用途，以及各種用紙，均有詳細的規定，茲特附列於後，以供讀者參考，究竟是否有當，深願高明加以批評指正！

## 湖南省各級警察機關處理遠警案件辦法

### 第一章 總綱

第一條 湖南省各級警察機關處理遠警案件除法令另有規

#### 第二條

定外依本辦法處理之  
審理案件之機關如左

- 一 省會警察局及其分局
- 二 全省水上警察局及其分局
- 三 株洲警察局
- 四 縣警察局

五 警察所

六 直轄於警察局之警察分駐所

#### 第三條

七 經呈准特許審理遠警案件之鄉區警察分駐所  
遠警案件由行爲地之警察機關管轄但因被告遷移

#### 第四條

或其他情事得移送被告所在地之警察機關管轄之  
告訴發應以書狀或言詞向警察人員爲之其以言  
詞爲之者應作成筆錄其式樣另訂之(附表一)

### 第二章 傳喚及審理

#### 第五條

傳喚被告除遠警現行犯外應用傳票由發票長官簽  
名蓋章並應於日出後日沒前行之

#### 第六條

傳票式樣另訂之(附表二)  
傳喚管轄區域外之被告須會同所在地之警察機關  
爲之

#### 第七條

送達傳票之警察不得向被告索財物

#### 第八條

被告傳喚到達局所除有不得已之情形外應即時審  
問之

#### 第九條

審問被告應作成筆錄檢宣誓證除應呈請核示者外  
並應作成即決書當庭宣告其式樣另訂之(附表三)



第十條

審問被告不得用強暴脅迫利誘詐欺及其他不正之方法

第十一條

判處罰金之違警犯非逾法定期間不得易科拘留但有逃亡之虞者不在此限

第十二條

違警犯非已判處拘留不得羈押

第三章 執行

第十三條

違警犯拘留及釋放應由有審理違警案件權之機關長官填發拘留票或釋票方得執行

拘留票及釋票之式樣另訂之(附表五附表六)

第十四條

判處拘留者不得易科罰金但依違警罰第十五條第二項之規定易處拘留者不在此限

第十五條

受拘留之諭知而有左列情形之一者於其疾病痊愈或該事故消滅前應准許交保停止執行

一 懷胎六月以上者

二 生產未滿一月者

三 現罹重病因執行足致生命危險者

第十六條

受拘留處分之違警犯非有暴行或逃亡自殺之虞者不得束縛其身體

束縛身體之處分由該管長官命令之並應即時呈報該管警察機關

該管警察機關

第十七條

違警犯依法處分後非有特別情形不得再令交保

停止營業或勒令歇業案件應呈報該管警察局或縣政府核准執行

前項案件之執行應於該管警察處所門前公告但應顧全第三者之合法利益

第十八條

沒收之物應隨時登記每三日彙報上級官署清理一次其須永遠保存者並應專案移交

第十九條

第四章 附則

第二十條 本辦法自公布之日施行

30年

批發或分發 種類		中華民國二十九年 月 日 日口頭報人○○○左食指 長 護星		請求及實事		遠警或犯 年月日		人證 物 證		人疑嫌事刑或警違		報告人 姓名 性別 年齡 職業 籍貫 住址 附記		口頭報告 為 紀錄人	

40 X 30

10 生的

(此項口頭報告係警士代警人民紀錄不取分文)

(附表一)

傳

傳知

○ ○ ○ ○ 住

鎮鄉

案中保

存票

限因

月

日

時前到

(印)(局)(府)

審訊

送達警

中華民國

年

月

日

票傳局察警縣○○○

為

姓

名

性

別

年

齡

籍

貫

職

業

住

人傳

傳

應到

時到

處到

發票人

送達警

中華民國

年

月

日

證回票傳局察警縣○○○

案由

姓名人傳被

押印人傳被

蓋章或捺左食指印

應到時日

應到處所

事由

發票官

送達警

中華民國

年

月

日

訊問筆錄

被訊問人○○○○

點鐘到庭

答

問姓名 年齡 籍貫 住址 職業

30年的

審訊者

紀錄者

中華民國

年

月

日被訊人簽名蓋印或左食指之印或

(附表四)

某某警察局即決書

字第

號

一案

報告人姓名

年

齡性

別

住地

職業

被告人

右列被告因

一案經本局  
所決定

知左：

主文

事實

理由

即決如主文

姓名 (蓋章)

中華民國

年

月

日

40X30

附

1. 即決主文應分別情形記載下列事項：(甲)主罰種類或從罰之免除(乙)主罰減輕免除易拘之原因(丙)有關係之法律
2. 事實根據訊問筆錄尋求事實理經敘述的記載
3. 理由(加)妨害安寧(加)妨害公務之類是

註  
 1. 本訊人員應就即決書上簽名蓋章以明責任并送請主管長官核閱以杜流弊

拘留票存根

因犯違警法第\_\_\_\_\_條第\_\_\_\_\_款之行為經審訊處拘留  
 自\_\_\_\_\_年\_\_\_\_\_月\_\_\_\_\_日起執行拘留應於  
 \_\_\_\_\_年\_\_\_\_\_月\_\_\_\_\_日  
 時期滿釋放  
 中華民國\_\_\_\_\_年\_\_\_\_\_月\_\_\_\_\_日  
 日審訊人  
 蓋章簽名

警察縣票拘留

因犯違警罰法第\_\_\_\_\_條第\_\_\_\_\_款之行為經於  
 \_\_\_\_\_年\_\_\_\_\_月\_\_\_\_\_日  
 日審訊處拘留  
 該  
 遵照執行具報  
 中華民國\_\_\_\_\_年\_\_\_\_\_月\_\_\_\_\_日  
 日審訊人  
 蓋章簽名

拘留所回單

因有違警行為判處拘留  
 日已於\_\_\_\_\_年\_\_\_\_\_月  
 日起遵照拘留所指示日期執行拘留理合報請  
 長鑒核  
 中華民國\_\_\_\_\_年\_\_\_\_\_月\_\_\_\_\_日  
 拘留所(所長或  
 代理人)蓋章簽名

拘 留 所 回 單

中華民國

年

月

日拘留所(所長或(管理人員)簽章)

頃奉

字第

號釋票連將被開釋人○○○於

年

月

日

時開釋理合報請

長鑒核

民國三十

字第 號

縣 警 察 局 釋 票

中華民國

年

月

日

(銜名)

時開釋仰該

遵照辦理具報

處於

年

月

日

前因違警行為經判處拘留

日勸交該所執行在案茲因

被開釋人○○○

字第 號

釋 票 存 根

被開釋人

住

前因違警行為經判處拘留

日執行在案茲因

應於

年

月

日

時開釋

中華民國

年

月

日承辦員○○○簽章

(附表六)

40 X 30

40 生的

(附表七) 依據警罰法第三條第四條之規定得應用此命令書

○縣警察局責付管束命令書存根 字第 號		姓名	性別	年齡	籍貫	住址	附	記
逕 警 案 由		交付管束人						
逕 警 場 所		右列行為犯違警罰法第 條第 款之違警依同法第 條第 項之規定應予以不處罰責令管束之處分合亟發命令督責令該父 (兄) 撫養人 (監護人) 從即日起對於上開交付管束人妥為管束倘於六個月內在同等輕地方再有違警情事發生即以同法第八條第二項之規定處其父 (兄) 撫養人 (監護人) 以應得之罰						
中華民國 年 月 日		中華民國 年 月 日						
字第 號		字第 號						

右列行為犯違警罰法第 條第 款之違警依同法第 條第 項之規定應予以督付管束之處分合亟發命令督責令該父 (兄) 撫養人 (監護人) 從即日起對於上開交付管束人妥為管束倘於六個月內在同等輕地方再有違警情事發生即以同法第八條第二項之規定處其父 (兄) 撫養人 (監護人) 以應得之罰

中華民國 年 月 日

( 2 )

警 罰 法

( 警 罰 法 )

40 X 30

40 生的



### 湖南省各級警察機關處理違警罰金辦法

附清冊及佈告式樣二十八年三月八日省府委員會第五次常會通過五月一日施行

第一條 本省各級警察機關之違警罰金依照本辦法處理之

第二條 被罰人向警察機關繳納違警罰金時該機關主管長官及經手收款人員應按被罰人數人各一紙一場填

發收據加蓋私章交被罰人收執不得事後補發

第三條 違警罰金收據由民政廳印製每本百張按市縣各稱

編列字號屬各警察局逕行呈廳核發縣警察局或未設局縣份之警察所警佐室呈由縣政府請領分別

加蓋局印或縣印備用

第四條 違警罰金收據每張分為四聯第一聯存根第二聯繳

驗第三聯報查第四聯收據第一聯由處理機關存查

第四聯掣給被罰人收執第二第三兩聯連同應解罰

金按級呈由民政廳察核掣存第二聯以第三聯轉送

財政廳備查

第五條 違警罰金收據應由領用機關妥為保管如有遺失每

張應賠償國幣三十元如因填寫錯誤作廢者准將收

據全張繳銷免予賠償

第六條 違警罰金以四成提獎出力人員其餘六成解繳省庫

第七條 違警罰金繳解省庫時應填具罰金解款證解款由

民政廳製發每本五十張由解款機關請領編號蓋印

備用

第八條 罰金解款證發給四聯第一聯存根由解款機關存查

第九條

各級警察機關每屆月終應將判處之違警罰金按照被罰人姓名案由及罰金數目繕具徵信佈告呈由該

警察局或縣政府審核蓋印發還原處理機關揭示

警察局或縣政府並應將該月份徵信佈告刊登當地

或鄰近縣份新聞紙

第十條 被罰人對於前條徵信佈告及新聞紙刊載數目認為

有遺漏或短少時得據實向民政廳告發經查明確有

隱匿或填載失實者依法懲處

各警察局或縣政府應於下月十五日以前按月將所

屬警察機關所收之違警罰金造具清冊遵照第四第

八兩條規定連同罰金收據第二第三兩聯罰金解款

證第二第三第四等聯及刊登該月徵信佈告之新聞

紙彙報民政廳察核存轉及無違警罰金月份亦應於

所送違警統計月報表內詳細陳明以備查考

四成提獎之違警罰金由處理違警案件之機關長官

先在罰金內扣下按照下列標準分配之

一 報告人百分之三十

二 承辦員警百分之五十

三 處理機關之主管長官百分之五

四 其他人員百分之十五

第十一條

第十二條

前項報告人係指知情報告因而傳案之原告發人如無報告人時該份獎金應由前項二四兩款人員各得二分之一

第十三條

前條提成獎金經分配領訖後應據月造具獎金收支清冊連同受獎人領據按級呈送民政廳備查

第十四條

解繳省庫之六成罰金由民政廳統籌支配作為補助各級警察機關臨時支出之用其用途如左

- 一 津貼員警偵緝費用
- 二 購備衛生藥品
- 三 購備清道器具
- 四 添置消防器械

五 充實防空設備

六 條繕房屋

七 增製未列預算之裝具

第十五條

各警察機關請領解庫罰金應擬具預算及說明書連同請款憑單呈請核發

第十六條

各警察機關領用前條解庫罰金後應遵照支用省款之規定造具計算書表連同單據報請核銷

第十七條

違警罰金收據解款證及辦畢未報之案件遇新舊交替時應依交代條例分別移交具報

第十八條

各種清冊及徵信佈告式樣由民政廳規定之

第十九條

本辦法自湖南省政府委員會通過之日施行

# 大丈夫

羅志淵

邇見世人多斤斤小利，患得患失，殊無大丈夫偉大氣度，為之慨然！乃作大丈夫一文，與知己相策勉，冀能以偉大之精神，確保自我高尚之格位云：

大丈夫頂天立地，崔巍磊落，日月胸襟，鐵石心腸，志冲雲霄，氣吞滄海。以天下為己任，由弘道而達人。其立身也，貧賤不能移，富貴不能淫，威武不能屈，惟從正義；其處事也，天變不足畏，人言不足恤，祖宗不足法，惟宗真理。蓋天縱之姿，大仁大勇，所以為天地立心，為生民請命者也。





# 警務督察問題

張 達

警察是國家行政的基幹，與民衆最為接近，他的工作，除了防止一切危害，維護公共安甯秩序外，更須助長行政，輔導民衆，克盡「導師」「保姆」的責任。現代式國家的政治機構中，皆有其適應國情的健全警察，以代表國家的「精神」「法律」「權力」。因此政治家都認為警察是政治的「動力」，力謀嚴密的警政設施。我 總裁提示「文明國家，只有軍隊警察憲兵」又謂「建國必先建警」。可知我國警察之在政治上亦占着重要地位。

本文所說的警務督察，即是警察行政的必要手段，舉凡中央的政綱政策，省與縣的單行法規，與夫一切政令之能否推行盡利，悉視推行政令的工具警察是否盡職。然而欲使各個警察之能盡職，必先嚴密其督察，因此可說督察警務，直接是督察警察人員的勤惰，間接是推動政治的進度，現在把警務督察的幾個問題寫在下面：

一、督察員的選擇 得人為治事的先決條件，毫無疑義。担任警務督察的人員，要有政治法律常識，和警察行政工作的實際經驗，又須通曉事理，熟悉人情，更須具備幹健的體魄，偵探的技能，莊嚴的儀容，和藹的態度，簡明的言論，敏銳的眼光，冷靜的頭腦，以大公無私的精神，判斷是非。這樣的人材，才稱得起健全的督察員。

二、督察員的權力 腐敗的警察，若不嚴行賞罰，以彰善去

惡，則不足以振肅而儆貪頑，余井塘先生長江蘇民政時，授權警務督察員考試官警凡警長警士之學術科身體不及格者，准就地通知警察局長立即開革，報廳備查。警官之不稱職者，專案呈報廳長迅速予以撤免降級之處分，至於官警之成績優良工作者，則提升以資獎勵，於是警務督察員足跡所至，一般腐惡官警，紛紛退避，沉埋的良材，乃得顯脫而出，警察綱紀，因此改觀。民二十四年我奉命督察吳縣（蘇州）警務時，各報紙每日以重要地位刊載我在察警務的經過，並冠以老虎警察的銜頭因為我當時查察細密督責嚴厲，毫不徇情，所以有這「老虎」之喻，我深信實賴督察員之能握有權力。猶記民二十三年任鐵道部路警管理局警務督察員時，道清鐵路警察署新任署長被團員殺傷多處，我奉命前往進行偵查，而該署司法科長督察員保安隊副等竟公然表示拒絕，肆意漫罵，並在辦公廳內糾集數十人欲加毆辱，當時我若不有堅強的捍衛力之表示，必與該署長遭受同樣的毒手，嗣後回部報告，未加嚴懲，這樣沒有權力之督察員的督察制度，是無濟於事的，因此我決意辭職。

三、督察區域的劃分 以督察員人數及縣份之多寡參酌交通情形，劃分全省為若干警務督察區，每區派一督察員專責巡迴督察之責，這分區督察，最好以行政督察區為劃

分標準。若臨時指派督察員在一定時間內督察若干縣警務，就是混合督察。分區督察的督察員，各有專責，混合督察的調度，較為靈活，應以時地之宜而採用之。

#### 四、督察員的準備

督察員出發之前，應有的準備如下：1. 攜帶省縣水陸交通等地圖，2. 抄錄各縣報廳的警察編制與組織及預定之警察中心工作大綱，3. 印製各種調查表，調驗表，統計表，以便隨時查填，4. 攜帶手摺，電筒，電碼本，記事冊，米突尺，自來水筆，鉛筆，裁紙刀，及雨衣，雨鞋，時錶，警笛等物，以利工作。

#### 五、督察的方法

督察的方法是反覆詳審的意思，其目的在求善惡優劣動情之昭著，故必須普遍考查，以免遺漏，尤須秘密偵查，探索隱微，這樣督察的工作，可以說是消極的。要在察而知之以後，能夠注意督的工作，督是以身率下，親臨教導的意思，可以說是警務督察之精義。所以督察員對於指示疑難，糾正錯誤的教導工作，不可輕忽。如遇有人密告官警違法，尤應即時偵查，運用權力而為適當之處理。

#### 六、督察警務的範圍

警察工作，至為繁雜，若走馬看花似的面不詳細查察，則不知其癥結之所在，何從督導改進，茲將江蘇督察警務範圍，以記憶所及，略舉如左：

##### (一) 組訓及人事管理

1. 組織及編制，
2. 經費來源及支配，
3. 警官警長的學歷經歷警士的學術科及程度，
4. 官長警的薪餉待遇，
5. 警區的劃分，
6. 城區與鄉村警力的分配情形，
7. 槍彈的種類數量及損壞情形，
8. 警察的服裝是否合於規定式樣，
9. 警察常年教

育有否實施，10 戰時警察的訓練情形，11 消防警察等的訓練情形，12 警察的精神與紀律如何，13 官警的工作興趣及勤惰，14 警官警長的成績考核及賞罰情形。15 官長警有無收受陋款及其他舞弊情形，16 內務整潔衛生情形，17 庫房的管理情形，18 公物的保管情形，19 拘留所的整潔及管理情形，25 違警罰金是否依法公佈及提賞罰金之分配辦法，21 官長警的體育及娛樂情形，22 官長警的讀書會組織情形，32 官長警的私生活，24 其他。

##### (二) 一般的警察事務

1. 公文處理及保管情形
2. 各級機關預定中心工作及其實施情形
3. 縣的邊境與衝要地方會否構成警備線及治安情形
4. 防止漢奸間諜活動的策略
5. 對於毗鄰各縣是否取得聯繫
6. 對於土豪劣紳地痞流氓有無詳密的調查
7. 對於惡勢力及危險份子能否嚴密監視
8. 處理事變的情形是否迅速而有步驟
9. 處理司法案件的情形
10. 採用何種勤務制度及服勤情形
11. 辦理戶口調查及人事登記的情形
12. 巡邏線崗位會哨點的圖說
13. 各種停車場與船隻停泊處的劃定與交通標誌的設施情形
14. 垃圾箱穢水池陰溝的規劃如何
15. 管理特種營業及訓練店夥情形
16. 管理遊民乞丐娼妓及訓練情形
17. 推行新生活運動情形及勞動服務的成績
18. 對於保甲的聯繫如何
19. 對於禁政，役政，社教，民訓，以及改進農業與合作事業等的協助推行情形
20. 推動環境衛生及保健行政的情形
21. 協助築路落

何等工作情形，22關於司法與行政案件的分類統計，23民衆對於警察的觀感，24其他。

七、督察警務的報告整理 依照上項的分類作成報告，逐一加註按語或評定等第，並依事件的性質，註明已經當時糾正或指導，其比較重要的事項，則另文呈請民政廳以訓令行之。關於各縣實施有效之辦法，亦應呈請民政廳採擇，通令各警察機關仿照辦理，俾得有所遵循。至於官長警的善惡優劣勤惰，應依據獎懲條例呈請分別獎懲

# 戰時警政工作

## 漫談

志音

，以明賞罰而昭激勵。

綜上所述，而知一省的警務督察，是一件複雜繁重的工  
作，既不是彬彬斯文的人所能担当，亦非赳赳武夫可以勝任  
，必須選擇前而所說的健全督察人材，付與權力，才能收獲  
督察的美滿效果。本文在匆忙中拉雜寫成，過於膚淺平凡，  
但也是我担任警務督察員的一點經驗，提供負責警政先生們  
的參考。  
二十九年二月於四川省警察訓練所

提出戰時警政的起碼工作如次：

### 一、維護治安

(1)清查戶口肅清奸匪 清查戶口，平時就極重要，戰時尤不可一刻放鬆，因為自抗戰軍興，後方各城市人口激增，五方雜處，居民良莠不齊，亟應策動憲警壯丁，不時舉行總清查，對於可疑戶口及不良份子，尤應隨時派警抽查嚴密監視其活動，並責成各區聯保轉飭市民實行除奸聯保聯坐切結，務使漢奸匪徒一律肅清。

(2)保護外僑 警察對於外僑，平時固應週密保護，戰時尤須特別留意維護其安全，以免中敵人及好的暗算，嫁禍我國。所以在這抗戰期間，不可不特別注意外事警察最好能酌派特務人員，隨時暗中保護以免發生意外事端，重增國家之憂。

我國施行現代式的警察制度，是近數十年的事。因為人們的鄙視警務，社會條件的欠缺，經費的不足，人才的鮮少，所以我國的警政，迄未能奠定鞏固的基礎，在這短淺的歷史中，在這基礎未定的情況中，就遭逢到五古未見的抗日大戰爭，戰爭迫切的向警察要求種種必要的工作。訓練不夠，人員不足的警政當局，自然不能圓滿地達成種種要求，於是我國的警政就在戰時暴露了破綻，遭人們的非難了。平心向論以平時素乏訓練的警士，以諸般條件欠缺的警政，驟然間要他們担当繁重的戰時警察勤務，是難以適應的。這樣主觀條件的欠缺，客觀環境的困難，固然可以遠得人們的諒解，可是我們警界同人，則絕不能以這諒解的場合中，就自甘妥苟安，我們應該以自己一點一滴的心血，一絲一毫的物力，加緊戰時警察工作。茲就我國目前人力物力可能的範圍內，

(3) 檢查書報 思想集中，為精神國防的實質，書報則為表現思想的工具。邇來各地雜誌刊物及報章多如雨後春筍，立論公正，內容豐富者固多，但內容詭譎誘惑人心者亦復不少，故警政當局應會同黨部憲兵及有關機關嚴密檢查，以免反動書報流傳於世。

(4) 于各銀行錢莊裝置警鈴 各銀行錢莊及大規模商店，擁有較多資產，易為奸人覬覦。應由警局責成裝置警鈴，由銀行商店直接連達就近分局或派駐所，以防不測，在多防期內，此項設備尤感重要，其費用可由商店銀行自行負擔。

(5) 竭力防止偷竊電綫 偷竊電綫影響軍事交通，非尋常偷竊案件可比，多由于奸宄之徒，企圖搗亂后方秩序所致，此種現象，各都市常有發現。為未雨綢繆計，應由警局嚴定獎懲辦法，通令各分局所，妥為預防，以策軍事交通之安全。

(6) 預防暴動 抗戰期間，警察第一任務，為維持地方安甯，在警權所及地域內，絕不應有暴動的發現。故宜多方預防，以策萬全，預防的辦法，先須知其中堅份子與其核心的所在。故地方之特種組織，而有能力控制下層社會勢力者，對其領導人物，警局當派員與其聯絡，並進而設法控制之，利用之。

### 二、戰時特務

(1) 籌建露天防空壕 目前我們對於防空最可能的辦法為防空壕，警察機關負保護人民生命財產的重責，對於空襲的危險，也不可先事準備，但可能的準備，也只有

多多建築防空壕。其法可發起大量的募捐運動，或用其他合法方式籌措的款項，增建大批露天防空壕，至各機關學校，可令其自動建築，以免徵機投炸空彈時之無辜損傷。(2) 原有防空壕保持清潔 各處已完成的防空壕，往往缺乏妥善管理，致壕內污穢不堪，宜一面責成附近保甲長負責保管，一面派遣清道夫打掃乾淨。

(3) 儲備水缸沙包警政機關應責令城市住戶，家家戶戶儲備消防水缸(滿儲水量)一個及沙包若干，以備不時之需。(4) 有鮮明顏色房屋之取締 各城市內房屋牆壁，如有白色及其他鮮明顏色者，應限期染黑，對於新建房屋，尤應隨時注意此點，以期減少空襲目標。

(5) 燈火管制設備 市民家內，不論電燈煤油燈，應宜裝備黑色紗罩，以利燈火管制，此項設備，防護團應派員分區普查一次，切不可遺漏疏忽。

(6) 其他有關防空工作 此外如拆除火巷，及積極疏散人口均為防空切要之圖，警政機關，當以全力圖之。

(7) 檢閱全市消防隊 內地各城市房屋建築多用木材，不幸發生火警，往往蔓延千百戶，災情之重，言之寒心，故對於市內消防人員，設備是否健全，與治安息息相關，應先由各區積極整理，整理就緒後，定期檢閱并予講評。

(8) 統治民有消防 各區境內人民自動辦理之救火會，及各項消防用具，際此抗戰時期，應由警局加以統制，并設法積極改善擴充，務使消防組織，隨着住民之增加，而比例的擴大。



(9) 建築材料之限制 今后新建房屋，對於所用器材，似應有相當限制，不准多用木材此點，應由主管建設機關，就當地情形，制定規則公佈后，交警察局切實執行。以上所說各項工作，似乎是太平淡無奇了，但我是該目前可能的實際工作，我不是來作警政的理論，是以所談都屬卑無高論，只求各人能盡一分力，求得一分實效，這些話雖係老生常談，但以目前人力物力所允許的範圍內，能切切實實做到這些，那麼警察的戰時任務也可謂已盡過半了。

戰時警政的起碼工作，已如上述，現在想再談談警察本身方面的問題。這可分爲厚警力，及提高效率二方面來說；

### (一) 增厚警力

(1) 創辦義勇警察 后方各城市警力，因人口大量增加，顯有不敷支配之趨向，如須增加警額，猶恐限于經費不克即時實現，治標之法，可仿武漢省市二警察局例，創辦義勇警察，就市民中之青年店員工人或其他適齡壯丁，分區挑選數百人，予以短期警察訓練，期滿即令充任防護團員，補助本市警力之不足。

(2) 組織義務警察 對於品行端正之旅棧及飲食店茶役傭工，汽車夫，人力車夫，碼頭搬運夫，應責令各分局分別性質組成若干小隊，專門予以情報常識之訓練，并嚴訂獎懲辦法，以作警察機關之耳目。

(3) 戶籍警與行政警打成一片 各城市之戶籍警與行政警

二相分開，顯有下列缺點，即一般警士對於市面戶口情形毫無印象，有礙推行政令，欲救此弊，應使戶籍警與行政警打成一片，責成每個警士兼管戶口二百至四百戶，于退勤時負責出外清查，則每個警士對於所轄地段內情形，一目了然，其有利於治安防範，豈淺鮮哉。

### (二) 提高效率

(1) 實行年功加俸 警察工作不眠不休，平日待遇非薄而責任繁重，戰時物價，日益昂貴以每月不到二十元之待遇，維持一人伙食，猶感不足，何有餘力顧及家庭，是以警察逃亡，豈能避免，補救之道，一方面因在提高其待遇，使其一家能維持最低限度之生活，而尤貴在能實行年功加俸制度，使警察收入，因服務期間之增加而比例增加，則個個警察當能安于其位矣。

(2) 打破官警陞遷界限 欲使警察安心工作，一方面因在優其待遇，使其生活有所保障，另一方面必須開闢廣大前途，使其升遷有一定之門徑，例如平時一個服務成績優良的三等警士，依次由二等一等升至三等警長，再由三等警長依次遞升至一等警長后，已到頂點，如不設法打破階級予以升入警官，(如稽查巡邏之內)之機會，則幹練有爲之士，警察爲畏道，反之如當警察而有轉入警官之希望時，則其前程遠大，絕對多數警士定當「專于此業」，而安心供職矣。

# 學 術 講 座

## 行政學研究方法論

( 續 )

張金鑑

### 三 行政學有關之學科

一種學科之本體或內容往往不在此科學之圓心點，而是建築於此學科與其他學科相交相切各點所形成之圓周線上。是以吾人研究行政學不可祇從其本身着手，而應從其有關之各學科上同時加以研討，於其相關聯相依輔之處發現行政學之實在園地。為學猶如造金字塔，若欲其峯之高必謀其基之廣厚，蓋必博而後能精也。在行政學上欲有深遠之造就，對於其有關之各學科，實不可不有相當之訓練。與行政學有關之學科為數頗多，茲將其較重者分述如左。

與社會學之關係——社會學為社會科學中之基本科學，而行政學復為社會科學之一種，故習行政學者對社會學之知識，不能不有適當之瞭解。社會之意義若概括言之，在研究人類社會制度之起源及演化，並尋求其相互間之影響；若分析言之則在研究人與人之各種社會的或集體的關係。行政學所研究之對象——行政現象——乃社會現象之一種，故行政學者欲對此有明確真切之認識，自不能不有所依賴或憑藉於社會

學之知識與工具。良以行政現象非孤立發生者，對每一行政問題若欲為適當之解決，必須就其有連帶關係之各種社會傳襲或制度如風俗，習慣，倫理，宗教等作客觀與合理之分析，以為行政決定上之依據及行動上之參考。而此等分析能力之獲得，則基於社會學之訓練。

與政治學之關係——政治學乃探討國家與政府之性質，起源，組織及其演變之學科也。行政學所研究者既為完成國家目的，推行政府職務時之實施程序與實際方法，故對政治學所研究者不可不先有所瞭解；蓋行政學籍政治學指示其努力之方向與目標，而政治學賴行政學以充實其內容，完成其運用。一者敘釋靜態的，及組織的國家與政府，一為論述動態的及運用的國家與政府，故行政學亦可謂之為活動的或運作的政治學。質言之，行政學本為政治學中之一部分，因在科學知識及應用技術日益發達之今日，乃得蔚然興起而成為獨立之學科耳。觀於左列簡表即可想見二者間關係之密切矣。

## 政治學

1. 歷史的政治學——研究政治組織之起源及發展
2. 理論的政治學——對國家與政府觀念功能為哲學上或理論上之探討
3. 敘述的政治學——對現在之政治制度作系統的敘述
4. 應用的政治學——行政學

政治統率學(領袖論)  
政治統計學

與經濟學之關係——經濟學者，研究財富之科學也；換言之，即在研究人類如何富生產，消費，分配之各種經濟關係與活動。經濟亦即人為滿足其生存慾望時對生產技術與手段之獲得上所發生之各種行動與事務。為使此經濟活動得到較大的成功與長足之進展，不能不憑藉於人羣強制與聯合努力，即所謂政治或行政之活動也。行政政策與方法之決定，必須根據客觀之經濟情形，為因時制宜之適應，方能成功而有效。同時，政府之各種行政措施，亦大足以影響或改變社會經濟狀況與關係。今日行政權力者所處理之事務，無一不與人民之經濟活動及利益有至密切之關係。是以行政學者對行政問題之解決及行政原理之研究，非藉助於經濟學之知識不為功。

與法律學之關係——法律學所研究者為政府機關，人民間之各種義務與權利之關係。行政權力者推行其任務時須完全拘束於合法之範圍內，換言之，即其行動須顧及法律學所規定之權利與義務關係。自然，行政學之目的在追求效率，但效率云者并不能危及人民或人民團體之利益或權利。行政機關或官吏之行動如或違此，便構成越權或杜職之罪犯，便不能謂之為行政。法律學既規定行政權力者應遵循之軌範，

故對此不能不有切實之解以資行動之依據也。

與心理學之關係——心理學在研究人類心理現象的新原因，情形，結果，影響及關係。此其與行政學之交互至為密切。蓋行政學所管理與應付之對象，其最重要者則為人及人羣耳。對社會問題之順利解決，必須明瞭社會心理，對一般民衆之成功領導，必須認識民衆心理。至於僚屬之統率，同之相處，其有借於心理學之知識者亦甚多。此外，施行機關管理對如何佈置工作環境，改良工作設備，方能減低身心疲乏，促進工作效能，對心理學無素者者必不能辦此。至於公務員之甄選及工作之分配，亦須根據心理學上之知識，如心理測驗，教育測驗，智力測驗，及性格分析等知識與技術以為參考。

與財政學之關係——財政學所研究者為政府財貨之籌集保管及支付。行政學所研究者為政府之人，財，物之管理與利用，故財政學不啻行政學之一部門。惟普通之治財政學者多就經濟學之立場對政府財政作理論上之探討；而行政學中所論述之財務行政則就政治學之觀點對政府財政作實用上之研究，二者相互為用，固不可偏廢也。實則財務行政乃行政學中之官幹，因行政統制中之最有力者為財政統制。是以行

政學者對財政學者所探討之問題，決不可漠然置之。

與統計學之關係——統計學所研究者為社會現象或自然現象底事實材料之搜集，綜合，分析及計算，并以數字表示其彼此關係及趨勢。今日之行政問題異常複雜，決非昔日之猜度方法 (Rule of thumb) 所能處理，必須根據客觀事實作科學之分析，定正確之結果，以為行動之依據，方能獲得順利之解決。然如此之處理程序，必有賴於統計學之知識與技術。

與經營學之關係——經營學所研究者乃工商企業管理上所需用之知識與方法。在現代資本主義之生產制度下一方因資方欲獲得最大之利潤，一方因勞動者要求改善工作環境及提高待遇，同時因大規模之生產制必賴於科學方法之管理，於是使經營學在近年來有長足之進步。工商管理與行政管理之對象，同為人，財，物三者，故經營學上之知識與方法，有甚多可應用於行政學，故對此不可不認識也。

#### 四 行政學之研究方法

基本之修養——對一種學問欲有所深造及成就，決非可以一蹴而幾，必須循序漸進方能升堂入室。是以吾人研究行政學必須先求得其治學之途徑，經過一定階段而走向研究之途。普通在治學之進程中約可分為三個時期：一為吸收時期，大學新生多半表現此種情形，因彼等走入新環境新天地，諸般感覺新鮮而有味，其求知慾特別強烈，故對所讀所聽皆盡量吸收，并信而不疑。然此時祇是不加選擇之貪食獸，祇是人云亦云之應聲蟲。下咽之物是否消化，所發之調，是

否悅耳，均成問題。故祇有強烈之求知慾與勇於吸收，殊不足以言研究。

二為懷疑時代，即由盲目與被動的儘量接受，漸知運用其智力與思考，對所見所聞之理事發生甚大之懷疑與批評。亦即變昔日盲目的信為極度的疑，由拚命的讀進至儘量的問，由誠心的聽改為故意的辯。惟此時所存疑，問，辯之心理動機往往失之不健全而欠正確，因其目的常以發現他人之錯誤及向對方責難而逞顯一己之聰明為滿足。換言之，此時之態度趨向於破壞而實少建設之意義。此雖為學術研究者應有態度之一種及必經之階段，然僅此實不足，應更進一步始足以言研究也。

三為創造時期，此時係憑研究者之智力，對行政問題及理論作切實之研究與耐心之分析，自己建立其結論，決定其辦法。既不似吸收時期之一味盲從，亦非懷疑時期之專尚破壞。在此時期其努力吸收之精神并不減於第一時期，惟其目的祇在於搜集材料，以為其自作其判斷時之參考，并非昔之不加辨識，冒然接受者。在此時期之懷疑態度并不減於第二時期，惟其目的不在於求錯誤謀破壞，而在於求真理謀創造。吾人之治行政學必須走入創造之階段方足以言深遂之研究。而此創造精神之獲得須同時具備吸收時期與懷疑時期之應有努力。

在治學之用力處吾人固須具有上述之創造精神；至其治學態度亦必須捐棄成見，或偏見，持有虛懷若谷，萬流共包之器度。良以吾人治學之目的在抵達於「精深」之地，然「精深」之基礎係建築於「博大」上，而「博大」之所由形成係淵

源於「虛心」與「能容」。至於此「虛」與「容」底器度之實質，即孔子所謂「毋意，毋必，毋固，毋我」，培根（F. Bacon）所謂「去穴洞像，去市場像，去劇院像，去種族像」是也。治學譬如以鑑鑑物，欲萬物畢照，醜美俱辨，必須滌除穢垢使之一塵不染。孔子培根所提示之方法即欲容照萬有時所需一塵不染之明明德功夫也。

行政學之目的在於研究增進辦事效率之方法與理論，故治行政學者之本人亦不可不先有其效率的治學方法。若不明辨於此，結果不是學而不思的螞蟻法，徒勞無功，便是思而不學的蜘蛛法，掛一漏萬。效率化之行政學研討，是既學且思的蜜蜂法，方能事半功倍。此蜜蜂法者何？即吾人普通所稱之科學方法也。故研究行政學者既須有虛容態度與創造精神，更當認識科學方法之運用。

所謂科學方法本原於哲學上之思考術，係指對事物之有系統的客觀的理解或認識態度而言也；普通亦即指歐洲文藝復興時對經院學派或傳統學派慣用之演繹法所為之否定即歸納法而言也。此後傳播甚速，應用亦廣，於是其含義與特質論者每不一其說。惟一般言之，科學方法者係處置亂雜事物時所應用之合理化之條理，或系統化之程序。就最廣之意義言，科學方法之意義在於消除或儘量減少人類知識上所附生之錯誤或幻覺以增加吾人信仰上或假定上之可靠性。此方法之具體應用，即在根據充分可靠之證據以確立其信仰與認識。所謂證據者即以此明彼之物也，然二種事物間若無一定或不變之關係存焉決莫由相互佐證也。是以科學方法者係根據有關係之事物現象以建立或表明其系統與法則。由是以知科

學方法者實乃擴張及完全吾人之知識時所必需之治學工具。

吾人無論研究實際行政問題或一般行政理論均當應用此科學方法始能獲得圓滿可靠之結果或結論。科學方法實際應用之步驟：第一為材料之搜集，即以觀察及實驗等方法獲取充足底客觀事實；第二為材料之整理，即對搜得之材料作分類，合併，比較，及分析之功夫也；第三為結論之尋求，即就經整理之材料——有系統有條理之事實——求得其因果關係，建其定理與法則；第四為結論之證試，即將求得或假定之定理與法則，應用於任何之相同事實，視其有無錯誤，能否普遍適用。若無錯誤而又能普遍適用，此結論便成為科學之定理與假定，而有其確立不拔之基礎矣。吾國先哲所倡博學，審問，慎思，明辨，篤行亦不啻今日科學方法實際應用之程序也。治行政學之士，固不能不有此修養也。

一般之原則——吾人研究行政學除應具備前述之基本修養外，尚有若干重要原則應當切實遵守者。第一須確定研究之目的與立場，蓋無論治學治事均須先標立其鵠的，然後率全力以赴之，否則便如航海者之失去羅盤，茫然不知所適矣。且行政學之範圍甚為廣博，研究者果欲在某一特殊部分欲有所建樹耶？思於行政原則作獨到之開發，對行政措施作理論上之指導歟？抑欲於行政之組織與運用作合理化之透闢檢討？或謀於處理行政事務之方法與技術作實用之研究歟？對行政問題之解決欲就其較廣泛之社會關係作一般之檢討？抑祇就其本身作特殊之鑽研歟？凡諸種類此云問題，均研究行政學者所當先自決擇，以為其努力之根據與方向。

第二，所研討之事理應有時代環境之價值或適合其需要

。良以爲學之目的在能以致用，即對人羣社會生活可有所貢獻之謂也。至於爲學問而學問之學問必成爲無補於世道人心之空談，非徒無益，而又害之，自爲吾人所不取。所謂致用之學者實具有其時間性與空間性，即適合於此時此地之需要者方有研究之價值。行政學爲研究實際行政問題之學科，更富有實用之價值，故吾人對此應擇行政問題中最合於今日吾國之时空需要者而研討之。

第三，須從環境之透視與烘托中以研討觀察政府行政問題。因政府行政問題決非可以毫無牽掛自社會中分出之孤立現象，必須從其環境關係中觀察之，始能明其真相與全體；亦若一幅美麗圖畫不過由其背景中之烘托色彩所映成者，語云：「當局者迷，旁觀者清」，吾人研探行政問題以用局外人之超脫態度以觀察之，始易有更明確之認識。否則便有一不識廬山真面目，只緣身在此山中」之感矣。

第四，須自人類之心理動機與經濟需求上研討政府之行政問題與活動。行政者人羣活動所形成之事實或現象也。然人類之個人的或社會的行動，率皆受其心理狀態所支配。如欲組織民衆訓練民衆必須從社會心理學之立場以分析之處置之。他如人類心靈上天性上所具之支配慾，合羣性，恐怖心，忌嫉心，名譽心，模仿性等皆爲構成行政事實或現象之重要動力與因素。故研討行政問題者不可不注意於人類心理動機之分析也。至於經濟乃人類爲滿足其生存慾望時對生產技術與手段獲得上所發生之行動與事務，行政即專對此種行動與事務之聯合統制與強制管理。前者爲目的，後者係手段，二者相互爲用，缺一不可。是以研究行政問題者必不可忽視

人類之經濟需求與活動。

第五，須儘量利用統計資料與數學公式以分析行政問題或佐證行政原理。因吾人治學治事均須嚴密遵守科學方法。而科學方法之目的在消除偏見，武斷與錯誤。致此之道須根據充分可靠事實分析整理之結果以定其結論。事實之分析與整理須憑藉於統計技術與數學公式。用此種方法所求得之因果關係，所定立之結論，方能使人信服，其準確性與可靠性方有基礎。近世以來，在社會學，經濟學，心理學等學科之研究上固已大量應用統計方法，即在政治上亦有數理政治之出現。故吾人致力於行政學必須廣爲運用統計方法與數理知識方易於有較重大之發現與貢獻也。

第六，研究行政問題儘量利用直接知識與原始資料。蓋以間接之知識與材料因輾轉應用及解釋甚易發生錯誤，故不如憑自己之親自觀察與搜集所得者爲較可靠也。且間接材料係經他人所發現，發明或搜集者，若祇利用此種資料，必少新鮮之創造，吾人如欲對行政學術有原始之貢獻與發明，自當儘量利用直接之知識與資料，以提高並充實自己所研究之內容。

研究之方法——行政學之研究應如何，每因研究者所取立場與範圍之不同，其所採之入手研究方法亦因而異；且因時代環境之需要不同，與各時代所可憑藉之研究工具而有變遷，至其研究之方法亦生種種之區別。職是之故，吾人於研究行政學時所採或所應採之方法爲數甚多。茲擇其要者申述如次：

法理或組織的研究法——此爲初期之行政學者所採用之

研究法。就其發生論仍係沿襲行政法學者之立場與觀點，就其範圍論，係以檢討行政權力者之職權分配與運用為目的。曷言之，此派之研究對象多着重於政府現行之法律與法規，以政府機關之組織與運用為其分析檢討之目標。德儒史坦因 (Lorenz von Stein) 所著行政學 (Die Verwaltungslehre, 1845) 最足為此方法之代表。

關係或制度的研究法——行政現象為極錯綜複雜之社會關係中之一環，決非可以遺世而孤立者，必須從其整體之社會關係中始能見其全體與真相。前者之研究法即係就行政組織而論行政組織者，其弊即不免於執一毫而論全牛。如吾人對於一國現行之行政組織，欲有透闢之瞭解，須自其與此國之經濟狀況，社會組織，地理環境，歷史背景，民族特性及風俗習慣等關係中檢討之。前種方法祇是孤立之靜態分析，此種方法是有機之動態研究。譬如對政府行政政策之決定，必須根植於社會經濟之知識與環境，不能祇言政言也。如此者，自較吃力而繁難，然行政問題之徹底認識與根本解決，固有賴於此完整之方法。英儒房納 (H. L. F. Taylor) 所著現代政府之理論與實際 (Theory and Practice of modern Government, 1923) 可作為此種方法之代表作。

實際的研究法——主張此種研究法者率皆為担任實際行政工作之人員，彼等認為行政係一種藝術，并非科學，要靠天才與經驗。是以研究行政問題之最妥善方法，莫若參加實際行政活動，在此日常工作之體驗中始能求得行政之實用技術與正確理論也，良以不行不能知，最科學之學習方法乃在由「作中學之」(Learning by doing)。自然實際行政經驗對行

政學之研究固亦有甚大之價值與貢獻，然若祇囿於事實，忽於理想，每易使研究者為繁瑣瑣雜之事務纏擾，不能有高尚學術系統之建樹，以為行政措施之指導原則。此派之人既認行政為一種技術或機巧，以為無科學之原理原則可資遵循，運用之妙在於一心耳，因之，彼等對行政學亦無有系統之著作行世。

理論的研究法——此派研究者之立論與觀點與前派之說適相反。論者認為行政學之研究对象固為千差萬異之實際行政活動；但此種現象決非不可以理解之偶然事實，其中自有其因果關係可以發現，自有其一定法則可資遵循。曷言之，在森羅萬象，雜亂錯綜之行政事實，應運用科學方法以建立其知識系統與原理原則，以為行政活動之準則。因行政學者之任務不祇在於能應付解決當前之行政問題，尤在於確立高尚之行政標準并提高一般之行政水準與技術。除處理實際問題外，行政學之研究尚重在發明與創造。欲達此目的實不能不採用理論的研究法。至於實際經驗之可貴者以其能供將來之應用與參考也。惟零星雜亂之經驗并不能發生此種之效用，須就中整理分析為一定之法則與理論。實際經驗經理理論化法則化始有價值與貢獻。實際行政問題之處置須賴於理論之指引方能達於較高之理想，不至囿於將來而日有進步。魏勞畢 (W. F. Willoughby) 之行政學原理 (Principles of Public Administration, 1928)、惠德 (L. D. White) 之行政學導論 (Introduction to the Study of Public Administration, 1931) 可謂為用此種方法所研究得之代表著作也。

歷史的研究法——自有國家或政府以來，即有行政管理

事實之存在，其歷史將與人類生活事蹟等其悠久矣。行政組織之起原，發展及形式果在何種情勢下受何種力量之支配，發揮其功用產生其變化耶？政府官吏之管理方法與制度係何自產生何由演進耶？行政管理之基本觀念與應用技術果經過如何歷程以變遷耶？凡此種種事實與經過，均為行政學之無價寶藏，在在有待於吾人作追本溯源之探討及琢玉淘金之整理。前事不忘，後事之師，行政學史之研究固大於有裨益於現在及將來。惟惜行政學發生之歷史尙短，世人在此領域中努力者尙甚少。今後吾人應向良好園地作努力之開拓。蕭特之行政組織發展史(L. M. Short, Development of National Administrative organization, 1923) 惠德之近世之行政趨向(L. D. White, Recent Trends in Public Administration, 1933) 即係對行政問題作歷史之研究者。

比較的研究法——吾人治學應採用科學方法，而科學方法之應用不能不賴於比較之分析，故治行政學宜應用比較的研究法。歷史法係就縱的時間作演變上之觀察，比較法係就橫的空間作異同上之檢討。蓋一國家一區域皆各有其特殊環境與需要，因之所採用之行政實施方法，行政學者對此應就其優劣與應用作客觀的比較與分析，并估計其價值，以供行政措施之參考。比較法所檢討者率為現行之行政制度與方法，較之以過去為研究對象之歷史法，更多實用性與時代貢獻，故行政學之研究採用比較法者將漸趨流行。惠德等所著各國史治制度(L. D. White & others, Civil service abroad, 1936) 即係採用比較研究法之作品也。

實驗的研究法——在自然科學中如物理學化學等採用實

驗研究法者固甚為普通而無困難，在社會科學如行政學者應用此方法論每者認為不無問題；實則就實驗之意義論，治行政學者之運用此方法亦并非不可能。實驗者係就所檢討之對象作人為之統制為繼續之觀察，就其實實加以有系統之分析，求得行政之原理與原則以為行動之根據者也。其根據既定之理論或理想，劃定一定之區域或設置一定之環境，以推行政此理論或理想之各種行政措施，亦謂之實驗。自然，此種方法之應用，亦非易事，因人為的環境或統制的條件之設置，在人類社會中非可任意處置者，是以今日採用此種研究方法者尙屬寥寥，至應用此方法而產生之著作更不可多觀矣。

## 五 行政學之研究資料

直接之行政資料——在論述研究行政學所當遵守之一般原則時已提及應盡量利用直接知識與原始資料，不可祇憑傳述或間接資料，方能提高并充實自己所研究之內容，是以行政學研究上之最要對象當為直接之行政資料，亦即國家社會隨時隨地所發生之行政問題與現象也。直接資料對於行政學之研究有絕大之價值無問題。然對此直接資料果常用何方法以獲得之？簡言之，約可分為下列各種：(一)觀察法，即研究者不用人為之統制對社會上所發生之行政現象與事實作密切之注視以為研究之根據；惟作此種注視時須免除成見與偏見，確定其對象與範圍，并須作繼續不斷之觀察及正確詳明之記載。(二)實驗法，即研究者對所研究之對象在人為統制之情況作有系統及繼續之觀察，運用此方法者其自身須有特殊之訓練與經驗方易見功效。(三)訪問法，即研究者以面



談之方式對具有特殊行政經驗或學識者及負責實際行政責任者探求徵詢各種行為事實與資料。惟適用此方法時亦有若干要點須特別注意始易獲得圓滿之結果，如訪問者與被訪問者之間應有適當之介紹，所發問題要有一定條理與範圍，切忌亂雜，對人之態度要誠懇和藹虛心，對被訪問者當時之心理反應宜密切注意，免致不投，插嘴辯駁及當面記錄亦當儘量避免之。(四)填表法，即研究者將所欲探求之事項列為問題製訂空白表式交由有關或能解答者之人員逐項填答之。採用此種方法時對表式之編製須有專門之知識與特殊之經驗。表內所尋求者應為事實而非意見，故所發問題，以能用「是」與「否」或「有」與「無」回答之為較佳，其能用符號記答者更善，因如此方便於統計與整理。問題之含義須確定明瞭，每一問題應包括一個答案，其排列亦當合理而有系統，向填答人應附以私人函件請託之。(五)派員法，即研究機關規定調查項目，製就調查表格，交由經訓練合格之人員調查記錄之。應用此種方法所得之資料較之填表法者為充實正確而統一，惟所需人材與經費較多，往往非個人力量所可舉辦者。派員法之應用復可分為三種：即(1)個案法，在對一人或一事件最詳切深入之調查與分析；(2)抽樣法，在對所檢討之事項，就中抽出代表或選擇以估計之，用以推斷其全體；(3)普查法，在對所檢討之事項作普遍或完全之調查。

原料性之行政資料——在行政學之研究上直接材料之價值應推第一。但直接材料之獲得，費時費力費錢，頗非易事；且若祇靠此直接資料，亦甚不完全，故決不能以此為滿足，故不能不另藉助於原料性之行政資料也。此類資料或為政

府行政之直接記載，或為行政事實所由形成之動力與規範。在行政研究上，其所佔之地位當亦不亞於直接資料也，原料性之行政資料包括者亦頗廣，其重要者應推：(1)行政法規與命令，(2)行政計劃與方案，(3)行政工作報告，(4)行政調查或考察報告，(5)會議紀錄，(6)文書檔案，(7)行政負責人員之談話與演說，(8)報章雜誌上有關行政之消息與記載，(9)行政學者對於行政問題所發表之意見，(10)法院對於行政問題之判例及解釋。此等資料係零星散見者，治行政學者此對須作細心及完全之搜集及有系統之整理，方能獲得所期之結果也。治此者，有賴沙裏淘金，抽理亂絲，并有堅忍耐煩之修養不為功。

經整理之行政資料——行政人員或行政學者就直接或原料性之資料加以分析與研究著成之論文與書籍即所謂經整理之資料也。此種資料為數甚多，真所謂汗牛充棟，舉不勝舉。茲擇其重要者引述於左，以為治行政學者之參考焉。

#### 甲、雜誌

1. 行政雜誌 (Journal of Public Administration) 季刊，倫敦行政學社 (Institute for Public Administration) 出版。

2. 管理評論 (Management Review) 月刊，紐約美國管理協會 (American Management Association) 出版。

3. 政治季刊 (Political Science Quarterly), 紐約，哥倫比亞大學政治學會 (Academy of Political Science, Columbia University) 出版。

4. 會務紀年 (Annals) 雙月刊，費城美國政治社會科學會 (American Academy of Political and Social Science, Phi-

Idelphia, Pa.) 出版。

5. 政治評論 (American Political Science Review), 雙月刊, 美國本薛海尼亞大學, 政治學會 (American Political

Science Association, University of Pennsylvania) 出版。

6. 行政研究 (Government Research Bulletin) 月刊, 芝加哥行政研究社 (Government Research Association, Chicago)

7. 公務管理 (Public management) 月刊, 芝加哥市經理協會 (International City Managers' Association, Chicago)

8. 良好政府 (Good Government) 季刊, 紐約, 全國吏治改進社 (National Civil Service Reform League) 出版。

9. 經國方略 (Statecraft) 季刊, 華盛頓, 全國公務研究所 (National Institute of Public Affairs, Washington, D. C.)

10. 普通行政雜誌 (Revue general d'Administration), 巴黎法國內政部出版。

刊 月 務 服  
11. 行政科學 (Les Sciences Administratives) 國際行政科學會 (Congrès International des Sciences Administratives) 及文獻檔案研究所 (Institut de Bibliographie et de Documentation) 合辦, 在不魯舍爾出版。

12. 行政效率, 南京內政部行政效率研究會出版, 業已停刊。

13. 行政研究, 南京行政院行政效率研究會出版, 業已停刊。

14. 新政治, 月刊, 重慶中央政治學校研究部出版。

15. 政治季刊, 重慶中央政治學校研究部出版。

16. 服務, 月刊, 重慶中央政治學校畢業生指導部出版。

乙、書籍

1. 一般參考

17. 行政評論, 月刊, 重慶行政評論社出版。

18. 政治建設, 月刊, 重慶中國政治建設學會出版。

1. 惠德著行政學緒論 (L. D. White, Introduction to the Study of Public Administration, 1928)

2. 惠德著行政動向論 (L. D. White, Trends in Public Administration, 1933)

3. 魏勞畢著行政學原理 (W. F. Willoughby, Principles of Public Administration, 1929)

4. 郝倫著行政與公益 (E. P. Herring, Public Administration and Public Interest, 1930)

5. 費富納著行政學 (J. M. Pfiffner, Public Administration, 1936)

6. 安卓士著行政的勞動立法 (J. B. Andrews, Administrative Labor Legislation, 1936)

7. 游爾克著美國之行政管理 (H. Walker, Public Administration in U.S.A. 1937)

8. 富爾米等著行政論文集 (Fairlie & others, Essays on Law and Practice of governmental administration, 1935)

9. 葛士等著行政學之範疇 (J. M. Gaus, & others, Frontiers of Public Administration, 1936)

10. 葛利克等行政學論文集 (L. H. Gullick, & others, Papers on the Science of public administration, 1937)

11. 屏納著現代政府之理論與實際 (H. Finer, Theory &

practice of modern government, 1935)

12 惠德發著商業效率之基本 (J. F. Whiteford, Essence of business efficiency, 1937)

13 阿爾蒙著現代商務管理 (J. E. Almond, Modern business management, 1937)

14 古德諾著政治與行政 (F. J. Goodnow, Politics & administration, 1910)

15 狄謨克著現代政治與行政 (M. E. Dimock, modern politics and administration, 1937)

16 張金鑑著行政學之理論與實際，商務。

17 江康梁著行政學原理，民智。

18 林壘著行政學大綱，世界。

19 黃昌源譯臘山政道著行政學總論，中華。

20 張金鑑著行政管理，貴州保甲幹部講習所印。

二、行政組織

1. 蕭特著行政組織之發展 (L. Short, Development of national administrative organization in U. S. A. 1923)

2. 布朗著行政人員手冊 (S. M. Brown, Executives' Handbook, 1936)

3. 白里安著行政體態學 (W. A. Bryan, Administrative Psychology, 1937)

4. 皮丁納著領導之哲學 (M. J. Pethick, Philosophy of leadership, 1937)

5. 大衛士著商業組織及運用 (R. C. Davis, Business organization & operation, 1937)

9. 布來客里等著比較政府論 (F. F. Blackly, & Catman-Introduction to Comparative government, 1938)

7. 毛士圖著執行家與行政 (N. E. Mustoe, Executors and administration, 1935)

8. 韋柏著行政改革論 (G. A. Weber, Organized efforts for the improvement of method of administration in U. S. A. 1924)

6. 魏勞畢著行政機構之改造 (W. F. Willoughby, The Reorganization of the administrative branch of the national government, 1923)

10 施墨克威著聯邦政府之組織 (L. F. Schmecketer, The Federal organizations, 1924)

11 饒璞著聯邦政府各部之組織及運用 (G. C. Thorpe, Federal department organizations and practice, 1925)

12 布克著州政府之行政擴併 (A. E. Buck, Administrative consolidation in state government, 1922)

13 康納爾等著商業組織之要素 (Cornell & mac Donald, Fundamentals of business organization, 1927)

14 康納爾著工業組織與管理 (W. B. Cornell, Industrial organization and management, 1928)

15 杜頓著組織之原理 (H. P. Dutton, Principles of organization, 1931)

16 比雅德著政府與技術 (W. O. Beard, Government and Technology, 1934)

17 比雅德著專家之統制 (C. A. Beard, Control of the ex-

part, 1934)

18 本生著財政統制與完整(G. S. Benson, Financial control and integration, 1934)

19 王撫洲著工業組織與管理，商務。  
20 顧高揚譯廬山政道著行政組織論，民智。

三、機關管理

1. 高爾烈著機關組織與管理(H. R. Goutray, office organization and Management, 1934)

2. 道林頓著機關管理(G. H. Durlington, office management, 1935)

3. 麥克唐納著機關管理(J. H. Mac Donald, office management, 1937)

4. 德克色著機關組織與管理(L. R. Dicksee, office organization and management, 1935)

5. 魏利著機關管理實務(H. L. Wylie, Practical office management, 1937)

6. 羅納公司出版系統形式與方法手冊(Handbook of System Form and method, Ronald Book Co., N. Y., 1934)

7. 郝里士著商業的辦公室(G. L. Harris, Business office, 1937)

8. 布朗著秘書辦公用書(T. K. Brown, Secretary desk book, 1937)

9. 康白耳著辦公廳之實務(W. Compell, office practice, 1933)

10 郎林著書記人員參考詞典(C. Longling, Stenographic

ers' manual & reference encyclopedia, 1938)

11 瓦德著文書人員應用問答(H. P. Ward, Questions and answers for clerical position, 1934)

12 湯姆士著私人秘書工作(D. P. Thomas, Private Secretary Work, 1938)

13 施來德著秘書訓練(M. L. Slade, Secretarial Training, 1934)

14 瓦雷著現代秘書訓練(S. J. Warrons, Modern Secretary Training, 1938)

15 瓦克門著機關管理方法(E. W. Workman, Economy and Control through office method, 1934)

16 瓦爾克著辦公室與商業之將來(L. C. Walker, The office and Tomorrow's business, 1931)

17 李培恩著事務管理(英文本)商務。

18 張天福著普通行政實務，商務。

19 何魯成著檔案管理與整理，商務。

20 程長源著縣政府檔案管理法，商務。

四、人事行政

1. 阿士丹著人事行政(C. N. Arnsden, Public Personnel Administration, 1929)

2. 全國吏治改進社編，現代政府中之吏治(National civil Service League, Civil Service in modern government, 1936)

3. 布克著人事休退計劃報告書(C. B. Buck, Report on Personnel Retirement plan, 1931)

4. 羅布生著英國之公僕(W. A. Robson, British Civil

服 務 月 刊

Servants, 1937)

5. 道生著加拿大之吏治(W.A. Dawson, The civil service of Canada, 1929)

6. 美國政治社會科學學會編經改進之公務 (Improved Personnel in Government service, 1937)

7. 費爾德門著聯邦政府吏治計劃(H.A. Feldman, A personnel Program for Federal Civil Service, 1931)

8. 奧德金身著美國之政府雇傭(R.C. Atkinson, Public employment in the U.S.A. 1938)

9. 格林著吏治文獻(S. Green, Bibliography of Civil Service, 1935)

10. 馬瑞謨著聯邦政府之人事行政(L. Meriam, Personnel Administration in Federal government, 1937)

11. 房納著英國之吏治(H. Finer, The British Civil Service, 1927)

12. 惠德及斯密史著政治與吏治(L.D. White & T.V. Smith, Politics & Public Service, 1939)

13. 費西著吏治與徇私(C.R. Fish, The Civil Service and Patronage, 1920)

14. 阿士奇著行政之教育準備(G.S. Ascher, Educational Preparation for Public Administration, 1939)

15. 郎巴著英國之吏治(M.B. Lambie, The British Civil Service, 1932)

16. 紐約行政研究所編美國及他國之吏治(Civil Service of U.S.A. & abroad, Institute of Public Administration, N.

Y. C.)

17. 梅雅士著聯邦之吏治(L. Mayers, The Federal Service, 1922)

18. 美國吏治考察團編較好之吏治(Commission of Inquiry on Public Service, Better Government Service, 1925)

19. 毛士圖著英國之吏治法規及組織(N.E. Mustoe, The Law and organization of the British Civil Service, 1933)

20. 普洛克特著人事行政原理(A.W. Procter, Principles of Public Personnel Administration, 1921)

21. 梅雅士著公務休退之原理(L. Mayers, Principles Governing The Retirement of Public Employees, 1918)

22. 巴利頓著人事問題(F.E. Baridon, Personnel Problems, 1931)

23. 郎巴著法國之吏治(M.B. Lambie, French Civil Service, 1931)

24. 施克特著人事管理(W.A. Scott & R.C. Clothier, Personnel management, 1931)

25. 狄特著人事行政(O. Tead & R.C. Metcalf, Personnel Administration, 1933)

26. 瓦爾特著應用人事行政(J.E. Walters, Applied Personnel administration, 1931)

27. 馬協爾及金斯來著人事行政學(Kingsley & Mosher, Public Personnel Administration, 1939)

28. 惠德等著外國之吏治制度(L.D. White & Others, Civil Service Abroad, 1935)

學 術 講 座

29 惠德著現代國家之吏治(L. D. White, *Civil Service in modern State*, 1933)

30 張金鑑著人事行政學, 商務,

31 薛伯康著人事行政大綱, 正中。

32 何清鑑著人事管理, 商務。

33 裴瑞祥著歐美官吏制度, 世界。

34 張雲伏著歐美公務員制, 商務。

35 費韋著, 英國文官制度, 民智。

36 鄧定人著中國考試制度研究, 民智。

37 薛伯康著中美人事行政比較, 商務。

38 高一涵著中國監察制度的沿革, 商務。

### 五、財務行政

1. 布克著政府預算及預算編造(A. E. Buck, *Public Budgeting*, 1924; *Budget making*, 1921)

2. 歐開著政府會計原理(F. Oakey, *Principles of government accounting and reporting*, 1927)

3. 魏勞畢著英國之財務行政制度(W. W. & W. F. Willoughby, *The System of Financial Administration of Great Britain*, 1919)

4. 歐開著會計與預算之關係(F. Oakey, *The Relation of Accounting to Budget*, 1927)

5. 郝丹著現代財政之關鍵(H. G. Haddon, *Key to modern Finance*, 1939)

6. 史迪謀著預算論(R. Storm, *The Budget*, 1919)

7. 魏勞畢著國家預算問題(W. F. Willoughby, *The Pro-*

blem of a national budget, 1918)

8. 魏勞畢著美國各州之預算改革運動(W. F. Willoughby, *The movement for budgetary reform in the state*, 1918)

9. 賽德門著國家政府會計手冊(H. P. Seldemann, *Manual of accounting and reporting for the operating services of the national government*, 1926)

10. 渥塔德著坎拿大之預算制度(H. C. Vittard, *The Canadian Budgetary System*, 1918)

11. 魏勞畢著會計局之地位及功用(W. F. Willoughby, *The Legal Status and Functions of the General accounting office*, 1938)

12. 巴特生著財政部之組織及行政(W. Bateson, *organization and administration of the Finance Department*, 1924)

13. 布郎著預算及其改造(*The Budget and Reorganization*, 1930)

14. 夏瑪著財政學(K. K. Sharma, *Public Finance*, 1939)

15. 郝塞爾著蘇俄之財政(P. P. Haensel, *Public finance of the Union of Soviet Socialist Republics*, 1939)

16. 韋蒂著財政學原理(*Vit de marco, First Principles of Public Finance*, 1937)

17. 甲生著政府財政論(J. P. Jensen, *Government Finance*, 1937)

18. 葛羅夫著財政下之政府(H. M. Groves, *Financing Government*, 1939)

19. 馬瑞著政府會計論(L. Morey, *Government Accounting*

ng, 1927)

20 勞治著財政學 (H.L. Lutz, Public Finance, 1931)

21 胡善恆著財務行政論, 商務。

22 徐廣德著會帳要意, 商務。

23 尹文敏著財政學, 商務。

24 何廉季銳著財政學, 商務。

25 雍家源著中國政府會計論, 商務。

26 潘序倫王澹如著政府會計, 商務。

27 楊汝梅著最近各國審計制度, 中華。

六、物材統制

1. 發布斯著集中購置 (R. Forbes, Centralized Purchasing, 1931)

2. 發布斯著政府購置 (R. Forbes, Governmental Purchasing, 1929)

3. 發布斯著小都市之購置 (R. Forbes, Purchasing of small cities, 1933)

4. 發布斯著州郡市政府之購置法規 (R. Forbes, Purchasing laws for state, County, and City Government, 1931)

5. 發布斯著政府購置機關之組織及運用 (R. Forbes, The organization and administration of a government Purchasing office, 1930)

6. 湯姆斯著政府購置之理論 (Principles of government Purchasing, 1919)

7. 馬太斯著聯邦政府物材購置之方法與程序 (R.J. Mant-ain, & A.S. Burch, Method and Procedure in Federal Pur-

chasing, 1933)

8. 布克著集中購置之將來 (A. E. Buck, The Coming of Centralized purchasing, 1925)

9. 葛羅塞著中等都市之購置 (C. A. Grosser, Purchasing for a City of moderate size, 1928)

10. 發布斯著市經理制下之集中購置 (R. Forbes, Centralized Purchasing in City manager municipalities, 1928)

七、行政研究

1. 紐約行政研究所編行政學參考書目 (Institute of Public Administration, A Bibliography on Public Administration, 1926)

2. 倫敦行政研究所編行政雜誌重要論文索引 (Chief Contributions of the Journal of Public Administration, 1935)

3. 梅易著科學管理參考書目 (H.H.B. Meyer, List of references on scientific management as the basis of efficiency, 1920)

4. 比雅德著行政研究之過去現在及將來 (C.A. Beard, Government Research, Past, Present, and future, 1926)

5. 顧利克著市政考查 (L. Gutick, Municipal administrative Survey, 1926)

6. 瑞得利著行政測量 (C. E. Ridly, Measuring Government, 1929)

7. 施買克拜著全國政府之統計工作 (L.E. Schmeckler, The statistical work of national government, 1925)

8. 行政事務所編國際行政研究機關指南 (A Directory of

International organizations in the field of public administration  
Pub. Adm. Service, Chicago)

9. 顧利克著行政及社會問題之科學研究(L.H. Gulick, Scientific approach to the problems of society and government, 1938)

10 行政事務所編行政研究機關指南(A directory of organizations in the field of public administration, 1926)

11 克卓爾著二十年來之行政研究(E.A. Cottrell, Twenty years of government research, 1926)

12 孟羅著市政效率之測量(W.B. Munro, Measuring the efficiency of City government, 1927)

13 柯白區著市政報告(W. Kilpatrick, Reporting municipal government, 1928)

14 瑞得利及柯白區合著行政報告(Ridly & Kilpatrick, Public reporting, 1931)

15 行政研究社編行政研究機關一覽册(A directory of organizations in the field of governmental research, Govt. Research Association, Chicago,)

16 王人麟譯美國行政效率之研究，正中。

17 行政研究社編行政事實之搜索(The Search for facts in government)

18 譚春霖編各國行政研究概況，嶺南大學印。

## 六 行政學之研究機關

吾人治行政學對行政學之研究機關復須有相當明瞭，蓋

明乎此方易於利用過去之研究結果及成績而為繼續之努力，免再作重複檢討，致浪費時間與精力。研究者並可按圖索驥，向此等機關搜集各種有關之材料，以幫助及充實自己之研究計劃與工作。况現代之學術研究已漸由散漫的趨於計劃的，由個人的進於團體的，由支離的到調整的。如欲作適合此時代需要之研究，對於各行政研究機關之明瞭及聯絡實屬必要。茲將國內國外行政研究機關之重要者略引如左：

### 甲、國內之行政研究機關

一、政府之機關——國民政府於完成國家統一大業後，為促進政治建設對行政效率之增進頗為注意，各級政府對此亦適應時需之努力。考試院對人事管理及吏治問題之研究，立法院對於法律之編譯，多有足稱述者。民國二十三年六月內政部特設行政效率研究會，專致力於行政技術問題之研究，出版行政效率半月刊，頗為社會所歡迎，並編譯叢書，如薛伯康著之「中美人事行政比較」，孫澄方譯之「行政動向論」其例也。二十四年將此行政效率研究會改為直隸於行政院，以提高其地位，出版行政研究月刊頗負時譽。行政院遷至重慶辦公後改設行政效率促進委員會，秉承院長辦理下列各事：(1) 考核中央及地方各行政機關之組織與職權分配並調整其相互間關係。(2) 考核中央及地方各行政機關之財務收支，並促進其合理化與經濟化。(3) 考核中央及地方各行政機關之官吏任用獎懲辦法及辦事效率，並督促其改進。(4) 編印行政效率研究刊物，以廣播行政效率之智識與技能。委員會設主任委員一人，以行政院秘書長或政務處長兼任，委員十人至十二人，由院長指派行政院及所屬各部會高級職員兼任。



此外得設聘任委員若干人。為明瞭各地行政實況，委員會得派員觀察或調查。中央研究院社會科學研究所於二十六年設立行政組，對此問題亦作特別之研究。中央政治會議及最高國防委員會之參事室對實際行政問題之解決與改善亦有專家擔任研究。至各省市政府方面近數年來不少行政效率研究會一類之組織，雖多限於人力財力，工作上無顯著成績，然方興未艾，情勢所趨，前程固未可限量也。

二、大學之研究——國內各大學法學院之政治系教授對行政問題曾有人作專門之研討者。國立北京大學在張忠絨陶希聖之主持下由學生或研究員作專題研究，尙具成績，其出版之作品頗不少。國立清華大學政治系教授在此方面之成就頗有可觀，沈乃正對地方行政會有不斷之努力，及深造之成就，陳之邁對行政問題常有時論發表，聞蕭公樞正致力於一偉大的中國政制史之研究工作。私立金陵大學馬博一對實際地方行政問題實有獨到之研究。國立中央大學政治系近年來由張匯文提倡，行政研究之風氣，蒸蒸日上。私立南開大學經濟研究所除對地方實際問題派員作實地之觀察與分析，並有關於行政學科大學教科書之編著如何廉李銳之財政學，及張金鑑之人事行政學即其例也。中央政治學校大學部行政系特設有行政研究資料室，對國內各地實際行政法規，方案，報告，統計，調查等搜集尙豐。中央政治學校研究部分設有行政組，致力於行政學術及問題之研究，雖以印刷困難，作品問世者不多，然其中已出版程方之中國縣政概論頗受歡迎，其正在研究者劉繼宣致力於中國行政組織演化史，張金鑑從事於中國吏治制度史。

三、私人之組織——在私人組織之學術團體中，如中國政治學會，中山文化教育館，中國工商管理學會，上海人事管理協會及中國文化建設協會等對行政問題及技術雖亦有所研討，然仍非專致力於行政一門者。在過去兩年中新成立專以行政研究為職志之團體頗多，值此抗戰正酣，有此現象，真可謂抗戰與建國同時並進也。此種團體據作者所知有下列四個：(一)中國行政學學會，係一專門學術團體，對行政學科有專門研究並在大學任此科教授二年以上者始得為會員，由張忠絨杭立武馬洗繁戴克光薛伯康等十餘人所籌組。現以張匯文江康黎張金鑑任臨時理事，正籌劃刊行行政學季刊(二)中國行政問題研究會，係臧啓芳，婁學熙，富伯平，薛遠舉等所發起組織，其研究綱要，關於理論者在(1)介紹新說，

(2)抉發舊弊，(3)辨別是非，(4)建議方案；關於改革者在(1)調整機構，(2)整飭人事，(3)革新管理方法，(4)改良行政工具。(三)中國政治建設學會，其任務為(1)學術研究，(2)調查統計，(3)編譯出版，(4)提供方案，(5)設計實驗；現出版有政治建設月刊，由田雨時高向杲等編輯。(四)行政評論社，其宗旨在闡揚行政理論，研究實際行政問題，促進行政研究興趣及行政效率，刻出版有行政評論月刊，由孫慕迦，李棖生，張金鑑，張匯文，戴克光編輯。

#### 乙、國外之行政研究機關

美國近三十年來對於行政研究之努力，異常熱烈踴躍，行政研究機關之組織，有如雨後春筍，星佈林立，可謂盛極一時。至其人才之濟濟，經費之充實，工作之活躍，確有驚人之處，非世界上任何其他國家所可望其項背。茲分類略述

如次：

一、政府之機關——在聯邦政府，行政研究機關計有兩處，一為效率局 (Bureau of Efficiency)，一為吏治委員會內之研究處 (Research Division of the Civil Service Commission)。效率局係成立於一九一三年，原附屬於吏治委員會，一九一六年改為獨立之機關。其任務在秉承國會及大總統之意志與指揮，以研究各項增進行政效率之實施方案。有時應預算局之請求而為財務行政上之考察。其經費為一九一六年為一二,五三七七美元，今已增至二十萬美元以上。研究處成立於一九二二年七月一日，其主要工作在於研究如何改進公務員考試內容，其目的在於減輕應考者普通或特別知識試驗，進而著重於心理上，智力上，性情上及適應上之試驗。

一九二九年大總統胡佛 (H. Hoover) 委派專家成立社會趨勢研究委員會 (President's Research Committee on Social Trends)。就中以芝加哥大學教授惠德 (L. D. White) 担任行政趨勢研究一項，一九三三年刊布惠德之研究結果曰最近之行政趨勢

，長達四百餘頁，對美國之行政問題，實多精當之分析。

在各州政府，美國近年來亦多有由官廳主持作行政改革之研究者。一九一四年麻塞邱塞州行政長 (Supervisor of Administration) 對各廳之功績，組織，及管理曾有特別研究，刊布有詳細報告。伊利諾州經濟效率委員會之報告 (一九一五) 紐約州建設委員會之報告 (一九一九)，加里福尼亞州經濟效率委員會之報告 (一九一九)，瑪麗蘭州改組委員會之報告 (一九二二)，康特克州效率委員會之康特克之政府兩鉅冊 (一九二四)，米尼蘇達州米州之行政 (一九二四)，紐約州行政改革委員會之報告 (一九二六)，紐加西州縣市政務財政考察委員會之報告 (一九三一)，及密士失必州之密州之州縣政府 (一九三二) 等均各州政府行政研究工作之具體表現也。至於美國各縣市政府行政研究工作則多為私人組織之團體所辦理，政府方面之努力，尚不甚顯著。

二、大學之組織——美國各大學特設組織對行政或市政問題作專門之研究者為數甚多。茲擇要表列如後：

大學名稱	行政研究之組織	成立年份	經費 (一九三〇)
威斯康辛 (Wisconsin)	市政資料室 (Municipal Information Bureau)	一九〇九	16,000 美元
神西那堤 (Cincinnati)	市政參考室 (Municipal Reference Bureau)	一九一三	三、三〇〇
米尼蘇達 (Minnesota)	市政參考室 (M. R. Bureau)	一九一三	五、五〇〇
阿克拉哈馬 (Oklahoma)	行政研究室 (Bureau for Governmental Research)	一九一九	二、〇八〇

密希根 (Michigan)	市政參考室 (M. R. Bureau)	一九三三	一、〇〇〇			
加拉倫得 (Colorado)	市政研究及商務處 (Business & Government Research Bureau)	一九二二	一〇、二四二			
哈佛 (Harvard)	市政研究室 (Municipal Research Bureau)	一九二五	一七、三〇〇			
麻塞邱塞 (Massachusetts)	技術研究所 (Massachusetts Institute of Technology)	一九二六	二七、二六六			
北克林那 (N. Carolina)	縣市行政研究室 (Bureau of Municipal and County Government Research)	一九二八	不詳			
福老林達 (Florida)	市政研究室 (Bureau of Municipal Research)	一九二八	不詳			
康塞斯 (Kansas)	行政研究室 (Bureau of Government Research)	一九三〇	四、五三五			
加里福尼亞 (California)	行政研究室 (Bureau of Public Administration)	一九三〇	四、四〇〇			
西渥尼亞 (W. Virginia)	行政研究室 (Bureau for Research in Government)	一九三〇	一、五〇〇			
哥倫比亞 (Columbia)	行政研究所 (Institute of Public Administration)	一九三〇	一〇〇、〇〇〇			
三、私人團體——擇要表列於後：						
團體名稱	成立年份	會員人數	全年經費(美元)	出版刊物	會址	
哥倫比亞大學政治學會	一八八〇	六八一五	三九、〇〇〇	政治季刊	紐約	

美國政治社會科學學會	一八八九		八、三〇〇	五九、〇〇〇	會務紀年	費城
美國政府雇員聯合會	一九三二	二四八	二二、四三九		政府權衡週刊	華府
美國管理學會	一九二三	五五〇	三、〇〇〇	六〇、〇〇〇	政府服務月刊	紐約
美國市政協會	一九二四	五、七三五		一三〇、〇〇〇	人事季刊	芝加哥
美國政治學會	一九〇四		一、八五四	一六、五〇〇	會務報告及不定期刊物	芝加哥
行政研究學會	一九一五		三五五	六、五〇〇	政治評論	費城
行政研究所	一九〇六	一四		八、〇〇〇	行政研究	芝加哥
市經理聯合會	一九一四		四一七	四四、〇〇〇	出版有各種研究及調查報告	紐約
全國吏治改進社	一八八一		七〇〇	一五、〇〇〇	行政管理局月刊	芝加哥
全國政府經濟化委員會	一九三三	一〇〇			良善政府季刊	紐約
全國公務研究所	一九三四	九		五五、〇〇〇	經國方略季刊	華府
行政研究聯絡所	一九三一	七		七〇、〇〇〇	及其他研究報告	芝加哥
行政研究事務所	一九三三	一五			每週通訊	芝加哥
公務委員會	一九三六			二五、〇〇〇		華府
公務情報服務所	一九一五	五		一〇	公務消息週刊	紐約
社會科學研究社		七			年報	紐約

面，有吏治委員會，為一常設機關，除司公務員之考選，編

訂吏治法規外，並作增進行政效率之研究；有欽命吏治委員會 (Royal Commission on Civil Service) 遇有必要時，由首相

奏憲英皇特派國內名流學者組織之，司吏治改進事宜之研究與調查。此外，財政委員會之組織處 (Establishment Department)，及其支派之各機關之組織分處，除司日常之人事管理事務外，兼作機構調整，方法改善之研究與建議。其在學術團體方面，則有不列顛學會 (The British Academy)，科學促進會 (The British Association for the Advancement of Science)，英國執行人員社 (Institute of British Executives) 英國書記人員聯合會 (Clerks of Works Association of Great Britain)，比較立法學會 (Society of Comparative Legislation)，郡長協會 (Magistrates Association)，市法團聯合會 (Association of Municipal Corporations)，及專門公務員學會 (Institute of Professional Civil Servants) 等。在大學教育方面，

則以倫敦大學政治經濟學院對行政問題之研究與貢獻最著成效。

歐陸各國行政研究之進行較之美國亦有遜色。在研究組織之重要者，在法國有政治專門學校 (Ecole libre des Sciences Politiques)，郝伊氏社會學院 (Ecole des Hautes Etudes Sociales)，及公務卡特爾 (Cartel des Services Publics Confederees)；在德國有高級政治研究所 (Vereinigung für Staatswissenschaftliche Fortbildung)，德國行政學院 (Germany Verwaltungskademien) 及行政效率研究所 (Deutsches Institut für Wirtschaftliche Arbeit in der Öffentlichen Verwaltung in Berlin) 等組織。

二十九年一月二十五日

## 除夕感懷

羅志淵

羅鷄搏自斃聯云：「讀黎我有愧親恩，誦禾黍傷心世變，忠孝兩無成，一死難消家國恨。武不能立功萬里，文不能著述千秋，存亡均有愧，後生莫再此身來！」除夕之夜，景物蕭索，興念及此，感懷萬千，嫉世既非，傷已亦非，半生噩噩，真不知作何勾當！「昨夜西風潤碧樹，獨上高樓望盡天涯路」，瞻念來日，益覺悚然，姑列數端聊供自勉云爾：

- (一) 自己的前途，惟有自己的開拓，也惟有自己的墮落，才能毀滅自己的前途。
- (二) 時間是生的命一部，浪費時間，就是浪費生命，也就是慢性的自殺。
- (三) 健康是生命的資本，失了健康的人，不惟不能吃苦，也不能享樂；所以損傷健康，就是自滅前途，自掘坟墓。
- (四) 心地光明是世間無上的權威，沒有絲毫的內疚，自然不受任何的威脅。

# 三名人言行錄

## 略談諸葛忠武侯

楊玉清

劍江春水綠芸芸，五丈原頭日又曛。

舊業未能歸後主，大星先已落前軍。

南陽祠宇空秋草，西蜀關山隔暮雲。

正統不慚傳萬古，莫將成敗論三分。

右爲後人弔諸葛忠武侯詩，出自何人手筆，竟不得傳。說者謂此詩詞句之工，氣魄之大，論斷之篤，與杜工部較，有過之者。杜工部詩云：

丞相祠堂何處尋，錦官城外柏森森。

映階碧草自春色，隔葉黃鸝空好音。

三顧頻煩天下計，兩朝開濟老臣心。

出師未捷身先死，長使英雄淚滿襟。

此詩膾炙人口，無待詮釋。讀此兩詩，可以知諸葛武侯之爲人矣。

★

★

★

武侯以王佐之材，丁亂離之世，出處進退之間，極關重要。後人每憶侯之所言：「臣本布衣，躬耕南陽，苟全性命於亂世，不求聞達於諸侯，遂目侯爲退隱，後爲劉先主三顧而出，實爲侯之不得已耳。實則有大深不然者。」

侯所居之地，爲南陽隆中，史家謂該地在今之襄陽西北二十里。三國時之襄陽，爲魏蜀吳交通要道，有如今日之武漢，爲中國中心也。侯居天下交通之中心，隱居以求其志，行義以達其道，故遇先主，即可侃侃而談，使天下大勢，瞭如指掌。

且侯之以天下爲己任，已見於初學時。史載：

「幼與穎川徐庶元直及石廣元孟公威游學，三人務爲精熟，亮獨觀其大略。每晨夜從容抱膝長嘯。而謂三子曰：『卿等至郡守刺史也。問其所志，但笑而不言。』」

可見侯之志在天下，不以郡守刺史置諸懷。又載：

「公威念鄉欲還。亮曰：中國饑士大夫遨遊，何必故鄉耶。」

侯之以天下爲家，於此益見。稍長，司馬徽曾謂侯曰：

「以君才當訪明師，益加學問。」

侯依徽言，曾訪鄧玖，以師事之。侯曾曰：「操爲國賊，權爲竊命，亮當此亂世，則惟退隱躬耕，養心樂道。」

鄭曰：「不然，抱此材器，而不拯救斯民，非仁者之心，然出處必以正」。

又可見侯之躬耕圃畝，實有其苦衷在。後之遇先生，以漢室之胄子，圖中興之大業，名正言順，故出而不疑。但必待先生之三顧始出，絕非自高聲價，如流俗人之有所矯飾，特非是不足以堅先生之信，其合之也難，故其離之也不易也。

★

★

★

侯之治蜀，經緯萬端，規模畢具，後人以文章稱司馬，以經濟美臥龍，非偶然也。余嘗考侯之經濟力，其最大者，莫如知人善任。如史載：

左將軍領兵向漢中，亮鎮守成都，足食足兵。左將軍嘗急調兵，亮以問蜀都從事楊洪。洪曰：漢中，益之咽喉，今日之事，男子當戰，女子當運，發兵何疑。亮乃表洪為蜀郡太守，調度皆辦。

侯之用人惟其才能，不論資歷先後，如此可見一斑。蓋國家當艱難之秋，正志士在溝壑之日，太平宰相，無濟於時也。

他如蔣琬，為侯之繼承人。當琬在單位，侯已識之於風塵之中。史載：

初琬為廣都長，昭烈嘗奄至廣都，琬棄事不治，且復沈醉，昭烈大怒，將加鑿。亮曰：琬社稷之器，非百里才，其愛政以安民為本，不事修飾，願加察。乃解。

蔣琬何幸，因侯之一言，即轉階下囚而為座上客。後人用人，每以察察為明。謂其小者，可以察秋毫之末；語其大

者，則不足以見奧蘊。於是人其所人，非天下之所謂人也；才其所才，非天下之所謂才也。興言及此，能不令人痛哭！嘗考侯之能知人善任，蓋得力於侯之學養。侯撰便宜十六策，即極盡治人治軍之要道；而將苑五十篇，尤為擇人任事之傑作。茲僅錄知人性一文，以資參考。

「夫知人之性，莫難察焉。美惡既殊，情貌不一。有溫良而為詐者；有外恭而內欺者；有外勇而內怯者；有盡力而不忠者。然知人之道有七焉：一曰，聞之以是非而觀其志；二曰，窮之以辭辯而觀其變；三曰，咨之以計謀而觀其識；四曰，告之以禍難而觀其勇；五曰，醉之以酒而觀其性；六曰，臨之以利而觀其廉；七曰，期之以事而觀其信」。

★

★

★

侯之經濟，能知人善任，固也。然侯之知人善任，不僅使人能盡其才，且能使人能盡其言。侯之能採用與否，自當別論，然能使人知其不言，言無不盡，亦有足多者。

侯治蜀刑法峻急，而法正諫云：

「昔高祖入關，約法三章，秦民知德。今君假借威力，跨據一州，初有其國，未垂惠撫。且主客之義，宜先降下，願緩刑弛禁，以慰其望」。

侯常自校簿書，流汗終日。巴郡太守楊子昭曾諫侯云：「為治有體，上下不可相侵，請為明公以作家督之。今有人，使奴執耕稼，婢典炊爨，雞主司晨，犬主吠盜，牛負重載，馬涉遠路，私業無曠，所求皆足，雍容高枕，飲食而已。忽一旦盡欲以身親其役，為此碎務，形疲

神因，終無以成。豈其智之不如奴婢雞狗哉，失爲家主之法也。是故古人稱坐而論道，謂之「公」；作而行之謂之士大夫。故丙吉不問橫道死人而憂牛喘，陳平不肯知錢穀之數，云自有主者。彼誠達於位分之體也。今能公爲治，乃躬自校簿書，流汗竟日，不亦勞乎？」

治獨尙嚴，侯自有其見地，故前者之諫，尙無關於侯之治績。惟後者極得致治之源，時不論古今，地不分中外，誠至理名言，不可誣也，侯在當時，如此憂勞，自亦有其不得已者在。子昭之言，雖未見用，而子昭之死，侯則垂泣三日，亦未必非感於子昭之計而出此也！嗚呼！食少事繁，竟使侯不得永其天年，侯之不幸，又漢室之大不幸也！余寫及此，不禁三嘆！

後人論侯，雖不一其說，然前詩「正統不慚傳萬古，莫

## 曾國藩個人之修養

曾文正公之學問事功，皆彪炳寰宇，而個人修養之深到，與乎操持之嚴正，有清一代，尤稱獨步，前賢於此論之詳矣，余卑陋，泰從末議，曰誠拙曰有恆曰堅毅曰謹敬曰闔大曰廉正依次述之，顏曰曾國藩個人之修養，亦且用作自我立身處世之規策，初匪僅景行行止之意耳。

誠拙：公稟賦質耽，少巧敏氣，而其成就亦終以此。嘗以「誠拙」自守，因其誠且拙也，故無論治學作事，均一步不

將成敗論三分」，實爲千古定論，侯之大計方針，卽爲漢賊不兩立，王道不偏安；侯之個人精神，卽爲鞠躬盡瘁，死而後已。有此兩者侯已足千秋矣！

論者又謂：「有仁人君子之心者，未必有英雄豪傑之才；有英雄豪傑之才者，未必有忠臣義士之節。三者世人之所難全也。全之者其惟諸葛亮乎！是侯之獨邁千古，不僅有是心，而且有是才，有是節。後人如有其一，或有其二，卽思所以步武侯之爲人者，誤矣！」

陳壽論侯，亦不能不深致景仰。惟曰：

「昔蕭何薦韓信，管仲舉王子城父，皆付已之長，未能兼有也。亮之器能政理，抑亦管蕭之並匹也，而時之名將，無城父韓信。故使功業陵遲，大業不及，蓋天命有歸，不可以智力爭也。」

陳壽之言，其然，豈其然乎！吾願與當世賢達共商之！

歐陽敏

肯蹈空，一語不肯矜張，以之爲學則淳樸篤實，挹微抵巇，有過往哲，以之任事，則循名責實，穩步前進，及其成功，超軼前賢，以之與人交，則誠信相待，安樂與共，流風所播，舉國響應焉，雖以洪楊之凶悍猖獗，又莫不恃「誠拙」二字以次蕩平之，斯時也，公之勢力傾天下，都曲漫中國，欲移滿祚，有如反掌，而公於編留絕筆之際，猶殷殷然以曠官失職爲疚，戰兢臨履之意溢於言表，此其誠上之功，老而尤篤



嗚呼，古之大臣以豐功偉烈而就戮者，何可勝數哉！而清廷之待公，卒倚之如股肱，任之若干城，曾無猜貳陷害之意，公亦得終其天年者，非忠誠奉君，處事公正，有以致之乎？公之言曰：「誠者物之終始，不誠無物」，又曰「君子之道，莫大於以忠誠爲天下倡，去僞崇拙」，此其識見之深邃，襟懷之崇高，有足多者，公之言曰：「鑒彼巧偷守此貞拙，使能常葆此拙且誠者，則出可濟世，入可表里」，是知公不僅以茲自量且以之勗人也。

有恆：公壯歲時學無足稱，後此則練軍剿賊辛政，爲學之時日少，而其學問之純粹，器識之宏深，則專精學殖者所不逮，然綜覽其得力處，全在「有恆」二字，在軍中時，讀書習字皆有定時，且有定數，雖羽書旁午，警險頻聞，而無間斯肯也，主政之日，公務繁重，交際紛繁，而剛日讀經，柔日讀史之法，卒行之不輟，至於作日記，尤終身不間斷，其毅力與恆心皆由斯以涵養之。公之言曰：「凡人作事，便須全副精神注在此一事，首尾不懈，不可見異思遷，做這樣，想那樣，坐這山，望那山，終身一無所成」，概乎其言之，誠一暴十寒者之藥石針砭語也，公之言曰：「發憤立志，念念有恆」，又曰「黍黍之增，久而盈斗」是知公以拙訥之資，至於大成者，其來有自，非一朝一夕之故也。

堅毅：公體中之每一細胞，無不潛蘊「堅毅」兩字，謂其一身爲精鋼所鑄成，亦不爲過，先是公少時，頗好烟酒，尋察其害，斷然戒絕，無稍猶豫，其率團練以剿大平軍也，兩次出師，即遭敗績，世俗不察，交口譏議，甚者加意侵侮，當是時勢力既不行於州縣，號令更難信於紳民，蓋不特籌餉

籌防，事事掣肘已也，而公忍辱含垢，堅定不移，育才訓士，奮兵復出，卒能所向披靡，奠定平賊之基礎，然好事多磨，數年之內，軍情變幻，奇險環生，風波疊起，處境實極艱危，而公屢挫屢奮，再接再厲之精貞，曾未動其萬一，而犁庭掃闕，北面勤王之功，終底於成，非堅且毅者，曷克臻此，公之言曰：「國藩昔在江西湖南，幾於通國不相容，六七年間浩然不欲復問世事，唯以造端過大，本以不顧生死自命，甯當更問毀譽」此種充溢「血」與「淚」之壯語，雖百世之下讀之，猶虎虎有生氣，公之言曰：「好漢打脫牙和血吞」又曰：「正義所在，雖禍患在前，謗議在後，亦毅然赴之而不顧」，此又何等堅倔，何等氣魄，聞斯言而不愾然有悟，廉且立者，則誠爲頑儒之夫矣，先是庚戌辛亥間，公爲京師權貴所唾罵，癸丑甲寅爲長沙所唾罵，乙卯丙辰爲江西所唾罵，以及岳州之敗，靖江之敗，湖口之敗，重打脫牙之時多矣，無一次不和血吞之，然則困心橫慮，正所以磨礪英豪者乎？而其苦心孤詣，尤令人欽憫焉。

謹敬：公臨事謹，與人敬，其言笑舉止，莫不以「謹敬」二字以爲法度，因其謹且敬也，故於學則不肯標奇立異，誇誕其說，而深得聖禱之旨，於事則整齊嚴肅，慎篤務實，以求寡過，其日常行動，尤彬彬然有君子，雖聞佻蕩言，亦引爲深戒，謂其有忤聖哲之道，其於人則謙恭退讓，長而賢者，則拳拳服膺焉，惟恐其不及，幼而狂者，則循循善誘之，什翼其成，春風桃李，所在多有，初未敢稍事鄙棄也，於儕輩則誠謙相見，善與之交，觀其所以如此者，皆由「敬」字出之，公之言曰：「弛事無成，慢人者反爾」，又曰：「凡

事心中不可有所恃，心有所恃，則淪於面貌，只宜抑然自下，一味言忠信，行篤敬，庶幾可以趨舊失，整頓新機，否則人皆厭薄之矣。」公自持之道，其周詳有如此者，宜乎桀驁之徒，亦敬且愛之也，致諸弟信中有謂：「天地間唯謙謹是莊嚴之道，驕則滿，滿則傾矣。」是垂教於子弟者，其意尤深遠矣！

關大：公胸襟之廣，度量之深，直與泰山爭大，江河競闊可也，公立心正恕，而不務求信於人，故其道大而能容，通而不迂，先是左子公恃才不與公合，而公不與之較，並多方教導之，後左公卒為公之儘大所感而折服之，至其振拔幽滯，宏獎人傑，尤屬不遺餘力，若江忠源等，皆不次擢用，卓著忠勳，公經營軍事，卒賴其助，其在籍辦團練之始，若塔齊布羅澤南李續賓王鑫楊岳斌彭玉麟，或聘自諸生或拔自闕畝，或招自營伍，均能兼容并色俾獲各盡所長，內而幕僚，外而臺局，均極一時之選，至殺賊貪婪若李世忠陳國瑞之輩，亦必給以田贖，殷勤諷勉，獎其長，而指其過，勸令痛改前非，不肯遽爾棄絕，此又度量之大，與乎誠款之意，召及冥頑矣，在公心目中，則世間無不可用之才，亦無不足教之徒，是國中非常之才，自好之士，尤樂為之用矣，語謂「精誠所至金石為開」者，其斯翁之寫照乎？公之言曰：「治心以廣大二字為藥，余寸心坦坦薄薄，毫無疑怖，人誰無死，只求臨終心無愧悔耳。」又曰「有蓋寬饒諸葛豐之勁節，必兼山巨源謝安石之雅量，於是乎言足以與，默足以資，否則曉曉易缺，適足取禍也，雅量雖由於性生，然亦恃學力以養之，惟以聖賢律亡，躬自厚而薄責於人，則度量闊深矣。」

公滿養至此，宜其人之相孚，如桃李不言，下自成蹊矣，致紀澤得中有謂：「胸次須須養得寬大活潑」，日后紀澤得能折衝域外，功載史冊者，豈非公庭教之力乎？

廉儉：公之取給也廉，自贖也儉，故仕宦數十年，而京寓所有不過書籍衣服二物，平生以蓄積銀錢，貽禍后代為可恥，嘗以「書蔬」豬早掃考實」二字以勉家人，并撰「儉以養廉直而能忍」一聯以勵諸弟，而其兄弟子姪，亦皆能耕讀孝弟，勤儉謹慎，不失寒士家風，其甘櫛櫛班女工絲菜之業，中饋酒食之事，又莫不責成於其婦女，絕不許其僱手婢僕也，致諸弟信中有謂：「予自三十歲以來，即以做官發財為可恥，以宦囊私金遺子孫為可羞可恨，故私心立誓，略不靠做官發財以遺後人，神明鑒臨，予不食言，……將來若作外官，祿入較豐，自誓除廉俸之外，不取一錢，廉俸若日多，則周濟親戚族黨者日廣，斷不蓄積銀錢，為兒子衣食之需，蓋兒子若賢，則不靠官囊，亦能自衣食，若不肖，則多積一錢，渠將多造一孽，……至於兄弟之際，吾亦惟教之以勤儉，勤之以習勞守樸，萬戒其揮肢體，長驕氣，而喪德虧行也，……嗟夫自來溷跡宦途者，大都假公濟私，以多置田產留之後人為能事，得一廉介自守若公者有幾人乎？」

以上數端皆文正公個人修養之所致，其所以能如此，又由於學養之淵深。公究心程朱之學，攝其精粹，身體力行，卒不為其糟粕所困，雖值時艱毅然以天下自任，死生禍福，置之度外，有過人識力，能堅持定見，不為浮議所搖，故以之耕軍，則能胸有成竹，步伐不亂，以之任事，則井然有條，措置裕如，而一掃宋學末流，空疏迂闊無補實際之弊，此則公之所以為公也。

# 德國之重要原料

## 海濶天空譚座

倪寶坤

本文譯自「國際新聞公報」一九三九年八月號

德國依賴工業原料與糧食輸入之經濟的意義，世人於討論其殖民地與其領土要求時已多論及。至於目前此種依賴性之戰略的意義，尤引起一般人之興趣。至德國已否能以囤積或補苴之方法彌縫其缺陷，則本文不擬論述焉。

### 一、工業原料

若就工業之原料而論，德國有餘剩之煤及碳酸鉀，但對於其他原料，非一部即全部缺乏，而其最關重要者，即生鐵與煤油之缺乏是也。

煤——在戰爭時期，德國有百分之二拾五餘剩之煤，可用以向缺乏是項基本原料之國家，如斯干的那維亞，波羅的海，意大利，及其他鄰國交換各種原料與食糧，將為其獲得是項入口之重要方法。

鐵礦——當亞利西亞與羅達於歐戰前及戰時屬於德國的時候，德國產鐵量可達百分之七十，自給可告無虞，而今德國所需之金屬，其本國之產量，只能供給百分之二十五，至

由哥林揀鐵場中，自劣質鐵礦所提煉之成分，能否達到百分之三十五，尙屬疑問，雖其廢鐵之利用，可獲得經濟上之價值，然今日德國入口之鐵礦，半數係由瑞典輸入，其餘則來自法屬羅連及西班牙。照各鄰國輸出量與法國現需之量（二千萬噸）相較，其數目甚微，因此德國對於瑞典拉伯蘭上等鐵礦之輸入，極為重視。如盧森堡之鐵礦，每年出口約二百萬噸，挪威出口約百萬噸，而南斯拉夫、希臘，及蘇聯等國，其出口約五千萬噸。至於說到蘇聯鐵礦之出口，（烏克蘭為有名產鐵之區）其量無疑的可以增加，惟不能以鐵礦之方式輸出。其次則為法屬北非阿爾及尼亞與突尼斯亞兩地，為產鐵出口之區，（每年出產約三百五十萬噸）然值此歐洲戰雲密佈之時，其鐵礦之輸出，除法國外，其他各國莫敢染指。

德國自給之程度可列表如下：

以下面四種符號來表明：十為餘剩輸出之記號，★為近乎自給之符號，一為一部分缺乏之符號。一為完全缺乏之符號



爲南方之英國特勒坡利 (Telford) 鉛礦公司，二爲奧大利邊界之中歐鉛礦公司，但仍能進口相當之鉛礦，此外西班牙亦爲歐洲供給鉛礦之主要產區。

**鋅**——德國之鋅，現正向自給之方向邁進，特別擴大其鑄煉之能力，至今仍將鋅礦運至波蘭鑄煉，後再行輸入，除波蘭，意大利，南斯拉夫，西班牙及瑞典外，其他各國亦均爲鋅之輸入者。

**鋁**——德國自身實無此鐵礬土之鑄產（鐵礬土爲取鋁坩堝之用），可是匈牙利及南斯拉夫可以充分供給，且已佔其入口三分之一。意大利產鋁豐富，出口無阻，法國產鋁最多，可是其供給與德國絕少關係。

**錫**——德國不產錫，全賴海外供給，其主要輸入國家，則爲英屬馬來亞，荷屬印度，玻利維亞，中國，奈機立，及比屬剛果等國。

**鎳**——德國鎳之出產，自一九三五年以來，均未發表其數目，想仍甚渺小，德國可以向希臘，挪威及芬蘭輸入少許低質之鎳礦。而德國之大宗鎳礦仍須由加拿大購進，因爲加拿大鎳礦之出產，佔全世界百分之九十。或者由奧大利西北法國新略利多尼亞輸入。希臘及荷屬東印度之鎳礦，今已爲德國進鎳之市場矣，無如其量甚少。

**銻**——德國雖不產銻，但亦無此項鑄產之貯備。歐洲產銻之國家，低有南斯拉夫（半爲英國掌管），希臘及土耳其等國。此三國之任何一國均可供給德國大部之需要。此外，蘇聯亦爲產銻之國家。

**鎢**——德國也不產鎢，其進口全仰國外輸入，中國及蘇

甸爲其主要供給之國家，葡萄牙雖有此礦，但其量太少，無濟於事。

**錳**——德國每年須進口大量錳礦，而歐洲祇有幾國產錳，其量不多，故德國不得不向蘇聯，印度，南非及巴西等處輸入。

**鎳**——德國所缺之鎳礦，曾由捷克斯拉夫供給，但大部份仍須由南斯拉夫輸入，因南斯拉夫爲歐洲第二產鎳之國家，最近二、三年來，其鎳礦之出產，大有突飛猛進之勢。

**鉬**——鉬礦只有挪威產一點，但世界百分之九十的鉬礦是由美國供給的。

**鈾**——世界祇有四個產鈾的處所，即西南非洲，北羅特西亞，秘魯及美國是也。

**硫磺及黃鐵礦**——德國製造硫酸，需此原料，而德國本身每年所產不能超過百分之二十五，其餘大部分之硫酸及黃鐵礦，須仰挪威或意大利輸入，至於瑞典，芬蘭及南斯拉夫所產之黃鐵礦及硫磺出口甚少，惟西班牙所產之黃鐵礦爲世界冠。

**水銀**——德國水銀之出產，素不足重視，世界最大之出產處所，則爲意大利，其次要算西班牙。

**鎂**——奧大利亞居世界產鎂之第二位，德國現在之鎂除供給自用外尚有餘剩。

**石棉**——世界各國產石棉最多者，爲加拿大，蘇聯及南羅特西亞。

**肥料**——德國爲世界產肥料最大的國家，且爲一碳酸鉀之出產者。德國於戰前及戰時，也能發展其國內之硝酸鹽工

業，補濟其向來依賴智利硝酸鹽之缺點，其他重要肥料，如磷酸肥料，德國無論如何必須從法屬化非，蘇聯，美國，埃及，以及太平洋之各英法屬地輸入。

橡皮——一九三八年橡皮綜合產額，為二萬噸與四萬萬噸間，但德國每年進口，其數量高至十八萬噸，所有橡皮之來源，大都由英屬馬來亞，荷屬印度，錫蘭，或暹羅輸入，南美及中非之野橡皮，其出產量，今已很少。

纖維——德國之人造絲及羊毛纖維，其綜合之產量，已達百分之二十五，堪以自給。由一九一四年至一九一八年第一次歐戰之經驗判斷，德國在戰時，因其出口及人民之需求，盡力緊縮，對於纖維之需要當可銳減。若就其必須進口而論，也祇從鄰國輸入相當之麻與苧麻而已，——麻由波羅的海各國，波蘭或蘇聯輸入，而苧麻則由意大利或南斯拉夫輸入，至於棉花及羊毛仍須從遠道輸入——棉花來自美國，埃及及印度，而羊毛則來自阿根廷，烏拉圭，以及英屬各殖民地，白麻或其代用品來自東印度，墨西哥及荷屬東印度，而黃麻則完全為印第安人之專賣者。

木材——德國除由奧大利，波希東亞，摩拉維亞，取得相當之木材外，仍缺三分之一有奇，加之近來其需求日增，不得已遂欲伐其本國之森林，以資應用，然而其所缺之木材，可由瑞典，芬蘭，波蘭，南斯拉夫或者羅馬尼亞等國輸入。

## 二、食糧

至以食糧而論，依照一九三七年百分之八十三的估計，

德國當可自給，此項估計數字為在舊國會中所提出，但奧大利之出產，較之德國尤覺不足，而捷克斯拉夫之出產，較之德國自給有餘，因此上述之估計數字，于一九三八年至一九三九年之地盤擴大而論，似未發生甚大之影響，再就另一方面說，此類普通估計之數字，已將其極端之點隱匿而不可見。至德國所產之馬鈴薯及糖盡可供給自用，但至少每年需進口百分之四十的脂肪，由下面之敘述，可以知其大概矣。

五穀——德國五穀之需要，差別甚大，其程度之大小，完全依據肥料之供給及收穫之情形而定（德國自產碳酸鉀，硝酸鹽，但磷酸需由國外輸入），如遇荒年（如一九三七年），五穀進口之總數為百分之二五，此種比數可謂很小，但玉蜀黍則完全仰賴外國供給，至其來源，除匈牙利及波蘭供給大部分外，尙可得自南斯拉夫，羅馬尼亞及保加利亞之協助。

家畜及肉類——就家畜及肉類而言，德國尙能供給其大部分之需要，其入口中除玉蜀黍外，其他畜食德國尙可獲得，因為波蘭及南歐各國，均可大量供給德之需求。而丹麥及波羅的海各國，亦為供給德國以豬及其出品之來源也。

脂肪與油——德國對牛油之需要，其自身可供給百分之八十五，而近來德國牛油之缺乏，已公認不諱，考其原因，則為事務繁重人口增加，牛油之需要亦隨之而增，德國自一九三三年以來，無論自產與輸入，其量均有長足之增加，其輸入之國家，則為丹麥，波羅的海各國或經由波蘭輸入。其次比牛油進口及重要者，則為油子及鯨魚油。以上兩種油均需從外國輸入，油子輸入量較之牛油要多六倍，而鯨魚油輸

量亦多兩倍，但鯨魚油可以由挪威輸入，而油子則從熱帶之非洲，印度及遠東各國輸入。在東南歐之出品，係由發百爾（Pilsen）公司所產，但其產量甚少，不能滿足德之需要。

咖啡——咖啡乃為半需要之奢侈品，但德國仍全由南美，中東或荷屬東印度等地輸入。

烟草——烟草亦為半奢侈品，德國所產之烟草可以供給四分之一，其餘不足者，則由保加利亞，希臘，土耳其及美國等地輸入。

以上之分析，可表示瑞典之生鐵與羅馬尼亞之煤油對於德國之重要。除此以外，兩國還掌有大量之木材。而羅馬尼亞之五穀及家畜，每年輸入德國供其需要者，其數目亦甚可觀。

此外次重要者為南斯拉夫之銅，鐵礬土，鉛，鋅，鋁，錳，木材，五穀及家畜等。匈牙利之鐵礬土，五穀及家畜等，意大利之硫黃，黃鐵礦及水銀等。西班牙之生鐵，銅及水

銀等。在任何情形之下，德國對於上述之原料，除銅以外，均可購得。

法國與蘇聯之間的歐洲，可以供給德國所需一切之原料，如瑞典之生鐵，南斯拉夫及波蘭之鉛與鋅，匈牙利，南斯拉夫之鐵礬土，南斯拉夫之鐵，意大利之水銀，羅馬尼亞之煤油，挪威，意大利之硫黃及鉛，波蘭之麻，南斯拉夫與意大利之苧麻，斯干的那維亞，波蘭或東南歐之木材，五穀及家畜等，其次則為保加利亞與希臘之烟草等。

德國因成本身原料之缺乏，遂以貯存及互易之方法來補救其缺陷，以下所舉之原料，為德國須從各地輸入者：如錳，鎳，鈳，鉛，磷酸鹽，獸骨泥，橡皮，棉花，羊毛，黃麻，絲，以及咖啡等，此等原料並非盡都需要，但其中要以銅，錳，鎳，磷酸鹽，橡皮及植物油等為其最需要者。德國至少可以從蘇聯輸入以下數種原料，如錳，磷酸鹽，龍骨泥以及少許之煤油等。

# 湘北隨軍追敵記

彭河清



我很欣幸這次隨關集團作戰的轉進，秩序井然，爲我所罕有。我更欣幸又躬親隨軍追擊殘寇，重抵新牆河九嶺前線，憑弔戰場，宣慰劫後的同胞。這神勇的追擊，是湘北會戰中最精彩的一幕，而在中國抗戰史上，無疑地亦將佔最光輝燦爛的一頁。

## (一) 誘敵中伏

去年九月廿三日敵在營田登陸後，滿擬向東席捲，但經我處處佈就陷穿，敵寇如墮荆棘叢中，無奈狼子野心未死，竟仍冒險深入。關麟徵總司令爲適應當時情況，事先已下令在汨羅南岸層層誘敵阻擊，並令罕異之部隊在福臨鋪設伏以待。廿六日軍部將福臨鋪XXXX之線佈置完備。廿七日，我便衣隊在白沙橋竹山鋪與敵先頭部隊發生接觸，略事周旋即散佈山中，以待機恣態擾襲敵人。黃昏時敵先頭部隊進入距設伏地帶不到十里之處。當晚，我軍趁敵立足未穩，喘息未定之際，突予襲敵，斃敵甚多。

廿八日晨，敵以步騎砲編成六個搜索隊，分頭向我設伏

地帶施行威力搜索，迫其進抵距我主陣地八百米，我軍依然沉着不放一槍，敵人也未敢率兩輕進。八九點鐘光景，敵騎兵由敵機三架掩護，繼續前開，於是兩軍開始接觸。午後一時，敵又以步騎砲一個聯隊以上的兵力向我進犯，我以逸待勞以伏軍乃在福臨鋪東南一線高地，與敵展開激戰。我四山伏兵亦應時躍出環擊，聲勢浩大，奮勇格鬥，敵寇爲之胆寒。敵軍騎兵首先混亂，步兵陣線即隨之動搖。戰至晚八時，斃敵一千六百餘名，其中大多喪命於我機槍手溜彈之下。這一仗，予敵人以意外打擊，吃了偌大的虧，銳氣頓挫。

## (二) 趁勢反攻

爲誘敵至於我更有利地區予以殲滅之，我福臨鋪方面伏軍於廿八晚重創頑寇後，乃轉移至上杉市附近。福臨鋪上杉市間仍留置若干便衣隊，以游擊方式襲敵，並封鎖其後方交通。

廿九日，敵因遭我痛擊，不敢再福臨鋪正面南犯，改由麻林橋迂迴而來。午後敵一部竄入上杉市，我軍與之小有接



觸。當晚我軍異之少將與梁仲江少將會商決策，定於次日夾擊該敵而殲滅之。由梁部頂住上杉市正面，覃部則從東西，求敵側背猛襲，務使輕進之敵，無一生還。我陣線按預定計劃佈置後，不料為敵寇所發覺，敵人惱於我軍此種部署之足以致其死命，乃將主力連夜後撤，但沿途被我星羅棋佈的便衣隊到處襲擊，損失至為慘重。

三十日一整天敵機三三兩兩在我陣地上空更番肆行威嚇，敵少數騎兵也不斷向我竄擾，似闖最後一逼，以挽回頹勢。可是從當日敵機連送乾糧三次和敵軍主力按兵躊躇不動兩點看來，實已陷於彈盡糧絕的苦境了。

時機到來，磨礪以須的我軍，乃趁勢大舉反攻。

### (三) 驅倭寇如秋風掃落葉

十月一日，我覃梁兩部合力掃蕩福臨鋪一帶之敵，一日之內斃傷敵寇兩千餘人。於是關集團各部紛紛搜索追擊，二日在栗橋新開市白水之線與敵掩護退却部隊接觸，發現其無心戀戰的狼狽情形。三日，我軍主力向長樂街新市歸義猛追，長沙外圍敵已總崩潰。四日，我便衣隊進入湘陰。五日掃蕩汨羅南岸之敵，我便衣隊續向營田挺進。六日汨羅南岸無敵蹤，追擊時僅營田一處曾有激戰，其他各路之敵，均風聲鶴唳，未經交綏，即倉皇北遁。當日我軍乘勝渡越汨羅向北岸推進。七日我克黃沙街大剝街諸要點，續定沙河之線（新牆河南支）掃蕩前進。八日確實佔領楊林街新牆菜家灣鹿角之線，我新牆河原有陣地完全恢復。十日我軍北渡新牆上游，深入敵後，不斷襲擊岳州外圍之桃林西塘等據點，斬獲至

多。自後我軍更進而威脅岳陽。

右翼方面十月一日我×××部在獻鐘附近迎頭痛擊由長壽西竄之敵，激戰兩晝夜，敵不逞，折轉東奔，又經我楊集團分頭掃蕩，敵寇走頭無路。四日黃昏關集團收復金井澗江。我各路大軍揮師北指，×××部六日克復平江。七日，我攻克平江以東長壽龍門廠各據點，南江橋亦於同日克復，我追擊部隊急進，八日克上塔蕭清九嶺方面敵寇，直迫通城。我軍從長沙外圍追奔逐北兩百餘里，七天之內完全規復「九一八」會戰前的原有陣地，氣勢之壯，驅倭寇如秋風掃落葉。這神勇的追擊，蔚為軍事史上的美談！

### (四) 追擊途中

在追擊途中，劫後的老百姓見了我們軍隊，好像遠離膝下的愛兒，一旦見了慈母，他們重觀青天白日，恍如隔世。而關集團各部駐守湘北時間很久，舊地再來，簡直等於回到了自己家裏。軍民互相慰勉，那種興奮親愛的情形，令人感動得流淚。所過許多殘破的村莊還大放鞭炮，歡迎國軍。一團林無恙流亡集，立馬聊為劫後談！「一次，我們向一位老太婆討茶喝，她說：『唉！應當燒肉給你們吃才好』。這句話多打動人。」

沿途的市鎮大都被鬼子燒得精光。叢林中，往往發現一些女同胞屈辱的裸體。敵寇姦淫燒殺的真跡遍地皆是，蹤跡所至，弄得「鳥沒有巢，屍沒有棺」。目擊心傷，我不忍講述。在新牆菜家灣，我追擊部隊救出了二十多個被敵人擄去的青年女子，她們慘遭鬼子們蹂躪，終日吞聲飲恨，羞憤無似。

。其中有女學生××，她堅請參加軍隊政治工作，要喚起全國女同胞，爲她自己及其他含垢忍辱的姊妹們雪恥復仇！北湘的民衆太可愛了！大荆街附近有個中醫黎澤洲先生，當我軍轉進時，他父子兩人糾合數十名鄉人收容了二十餘位負傷同志，化裝藏在山裏，殷勤換藥，設法弄飯吃敵寇搜山多次，他們便搬遷多次。這些傷兵不僅安然脫險，而且日就痊可。等到我追擊軍到達大荆街，他們才欣然交還原部隊，張耀明中將特題贈黎氏父子一塊「忠義可風」的匾額。——這次會戰中產生的民間英勇故事，正多費列。

## 經驗之貧

羅志湖

世人莫不嗟貧嘆苦，予亦貧苦人也，但予之貧苦與世人異，世人之所貧苦者，在無錢財，予則在無經歷。非謂予已富而多金，錢財不足爲予苦，特予認爲錢財之於人生，若流水之過境耳。今日錢財到手，即時可去，明日可去，災害可以費去，強盜可以劫去，故有無實相等耳。獨飽經閱歷之人，爲精神上真正之富翁。斯人也，滿腹世故，真如蘊玉藏珠，至足玩索，每於花月之夜，風雨之晨，酌茗，啣烟，燃鬢，抓髮，則腦海中演演世故，歷歷來朝，慢慢體會，滋味橫生，可以傲王侯矣。今予之所苦者，即在少更事端，缺乏經歷，常於漫漫長夜中，閉目冥想，羅掘腦中，自覺半生以來，無一件可歌可泣之舉，無一件可值回憶之事，空空頭腦，枯如智井，此種貧乏，真可痛之至矣。

在若干敵軍的焚屍爐中，尚有殘骸及未燒完的武器，而敵埋藏與遺棄的輜重槍彈更多。追擊的弟兄們幾乎每人都得了一頂鋼盔。我重抵新牆河前線時，得慶更生的青山綠水似在含笑相迎。當時會套襲詩聖杜甫「聞收復蘄北」中的兩句而成：「即從汨水奔激水，便下瀏陽向岳陽」。激水即新牆河，而大戰時本人曾小駐瀏陽北鄉，故云。我希望不久這詩句中岳陽的「岳」字再改成「漢」字。

廿九、二、九、補記於桂林。



# 征驂漫誌

彭業湘

彭君業湘畢業於中央政校第五期行政系，赴陝工作多年，近憤暴敵之侵略，乃帶筆而從戎，特投某師政治部，從事政訓工作，於去冬杪由西安過赴前線，參加殺敵。茲以征程親感前線情形，函告屈君明智，承屈君轉惠原函，特綴以茲題，披露本刊，以覘前線之一斑云。

編者識

上月二十一日西安訪故後，于是晚即乘車東去，翌晨抵達華陰。但見大華山巔紅露碧影，令人神往，惜我孤人，無緣消受此風光耳。在華陰略事屏當，隨即策馬東行。當星月滿天午夜淒清時，始率隊悄然度天險潼關。斯時也，朔風凜烈，河聲怒吼，景觸情生，滿懷憤恨，不覺有塞外征人之感！二十二日夜抵閩底車站，宿焉。在站候車二日，無所事事。惟大嘆凍結羊肉，香甜適口，較在西安時之白肉血腸，殆無遜色。至二十五日晨，始再乘車東行，于夜半鐘聲中抵會

興鎮。翌日部隊過河，余因政治部有事留一日，于二十七日始渡至茅津渡。但見酒肆茶樓，比屋相望，車水馬龍，絡繹不絕，非復向之破瓦頽垣矣。噫嘻！前線市廛如斯鼎盛，足證我抗戰之操必勝券。二十八日夜抵本團駐地，離茅津約四十里，萬山叢錯，彎屈層疊，有如樓台，且雲山相接，模糊莫辨，風景殊佳，山民所居，多為窯洞。余所亦為土窯。想五家坡薛平貴回鶻，大概是此種窯洞，借此間無王二小姐，皆修道士也，一笑！

## 元宵燈節樂在中條山

彭業湘

一個道地的湖南蠻子，爲了抗戰風雲的鼓盪，到這西北

角差不多二年多的我，在今年元宵佳節，又流浪到這萬丈烽

的中條山上了。我是住在一間黃土窯宮裏，黑黝黝的一個大洞，洞口的斜對面那遼遠的一片白水，都是萬頃波濤的黃河，偶然從洞口極目遠望，也覺得有幾分偉大的氣象。隔鄰一個竊洞裏，一家老少的天倫樂聚的歡笑聲打動了我這異鄉人。一縷思鄉的心情，使得我在洞裏去去一下子隔鄰一位少婦送來了兩盞油燈，放出了如豆的燈光，雖然那燈微小，倒也打破了這黑暗籠罩的小天地，我不禁有點感慨，似乎擺出那儒將風度吟起歪詩來了，「中條山裏度元宵，冷冷窯宮踏莫謫，征人那有家園樂，何用雙燈慰寂寞」吟來吟去，正感無聊的時候，忽聽得一聲報告：「指導員，團長請你到上面看燈去。」啊！對了，就來。我順便同着來兵往上面走。啊！你看，在一個廣約十餘畝的草原上，民衆們穿紅着綠，老的小的士兵們，官長們，分不出什麼，總之是一羣着灰色裝的人們，圍滿了一大圈子，一面走，一面聽，只聞鼓樂喧天，擊擊擊，嗚嗚嗚嗚嗚嗚，恰似老百姓的舊式婚姻舉行時那一套。等我走近一看，啊！何處來的一羣民衆，有鄉巴老，有小商人，有紳士，有學生，有冬暎先生有工人，有農夫，有老頭子，有乞丐，差不多代表了鄉下各色的男子們，有小脚姑娘，有大辮子姑娘，有巴巴頭的鄉婦，有全身素白的青春寡婦，有短髮而加上一對解組脚的少婦，有老態龍鍾的老太婆，簡直像一個鄉村婦女展覽會，甚麼人都齊了。擊擊擊，一聲響，這些民衆就起舞了，他們分兩道前進，一邊是男的，一邊是女的，並肩向前舞着，雖不是那什麼三步跳四步轉的狐步舞，却也右邊一歪，左邊一扭，也有那一定的步調，一下子每個少的手裏拿個紙糊的明燈，借着一個

男的，並排舞起來，我正看得出神的時候，肩膀上忽的挨了一下拍，「老爺，你看好不好？」回頭過來一看，却是文團長，我說：「老爺，想不到士兵們裝起來，倒很像一回事」。說話時我的面部露出快樂的微笑。老丈又對我說：「好是好，要賞錢呢？」我笑着說：「賞錢，我是窮官，沒有多的賞」。老丈打着啞語笑起來：「你是球官沒有錢嗎？」我說：「你不要甚麼球不球，你有賞，我當然也有賞的」。正說間那一邊有人高聲叫出步砲連連長賞洋貳拾元，圈子裏那一羣舞伴們停了一下，喊出一聲謝，幾分鐘後，又有人叫出來，團長及團部各處賞洋一百元，政治指導員賞洋四十元，那一羣又是答應一聲謝。只見花樣又翻新了。驀地裏從人叢中來了一個鄉村少婦，她真有一個鵝蛋形的面龐，長出嬌羞的桃紅色素，走到一隻燈燭輝煌，紅霞綠影的美麗的紙舟旁，縱身一跳，就立在這舟的中間，用兩手把握着舟的兩邊，隨着那個陸地撐舟的老頭子，在地上旋轉着，那撐舟的拿個竹竿在地上撐來撐去，這舟就真個如像在水面上的乘風破浪同時又有兩個嬌滴滴的少女，也駕着同樣的紙舟，隨着這個陸地撐舟的怪傑在那草原的綠波上，就如飄萍般遊來遊去，同時那舟上的燈光輝映起來，像那大都市霓虹燈一般，因閃爍成了一條鮮豔奪目的大龍在飛舞着。啊！好極了！四週的觀衆，不論軍民，一齊唱起來。我們是娛樂不忘抗戰，我們是軍民同樂，我們共同殺退鬼子兵，好過快樂年，在萬家的騰歡中，高呼口號才結束了這一個快樂的元宵佳節。



# 服務行政經驗集

服務月刊社編行

每册定價捌角

中國文化服務社經售

是書用三十二版式精印都凡十餘萬言執筆

者爲陳果夫余井塘李敬齋王德溥許孝炎劉千俊

金宗華李晉芳徐實圃宋明所郭培師鄧翔海于錫

來諸先生舉凡關於做主席廳長專員縣長局長區

長之經驗旁及治匪禁烟等方法無不包羅在內凡

研究行政學及辦理行政工作者均宜人手一册以

資借鏡

# 本刊徵求兵役文稿

本刊鑑於我國兵役要政，關係抗戰前途至鉅，擬於最近期內，出刊兵役專號。茲特徵求兵役行政經驗及後開專題討論文稿。敬懇

各方主辦兵役先生及海內碩彥，惠賜鴻文爲荷！

服務月刊社敬啓二月十六日

## 附兵役專題討論題目

- 一、各國兵役制度檢討
- 二、我國兵役制度史的研究
- 三、對於我國兵役法之研究
- 四、兵役行政機構問題商榷
- 五、兵役宣傳的有效辦法
- 六、怎樣使兵役調查確實
- 七、合理化的抽籤辦法
- 八、怎樣改善社會軍訓
- 九、改革縣兵役行政機構方案
- 十、優待出征抗敵軍人家屬辦法檢討及其改進
- 十一、代役金制問題討論
- 十二、兵役人事問題及其解決
- 十三、兵役經費問題及其解決
- 十四、怎樣改善新兵的政治訓練
- 十五、其他