

年

卷

第

2

第

1-12

期

三民主義半月刊

吳敬恆題

第二卷 第一期

中華民國三十二年

一月一日出版

編輯及發行者

三民主義半月刊社

重慶開平支路八十三號

印刷者 南方印書館

重慶民權路三十七號

制度與人才特輯(上)

32

| | |
|----------------|-----|
| 制度與人才..... | 楊玉清 |
| 紀綱人才論..... | 徐照 |
| 事務人才論..... | 李宗義 |
| 幕僚長制度平議..... | 沈銳 |
| 英美人事制度特色..... | 張希哲 |
| 如何實施人力動員..... | 張家良 |
| 今後我國的人口政策..... | 陳封雄 |
| 本刊第一卷總目錄 | |

| | |
|-----------------|------|
| 才與用人..... | 下輯目錄 |
| 漢高祖的用人..... | 張溥生 |
| 唐太宗的用人..... | 曾繁康 |
| 曾文正的用人..... | 胡希汾 |
| 總理的用人..... | 青雲梯 |
| 歐美政治家的用人..... | 謝韜 |
| 坐言與起行(編後記)..... | 梁德馨 |
| | 編者 |

600145

R
573.05
100 2

制度與人才

楊玉清

一 制度的重要

作者二十七年九月，曾有今後中國政治方案一文，在民意週刊上發表。其中有這樣的話：

「西洋的政治，我們只看著換人，沒有看著換機關，中國則相反，處處只看著換機關，沒有看著換人。」

又說：

「所謂政治，最大的作用，就是要造出一條軌道，使人們有所遵循。政治是造路，不是蓋路；是為眾人造生路；不是為眾人蓋生路。如果一方面無人可用，而一方面人又不得其用，這種矛盾的現象，是亟應改正的。」

今天，離發表這篇文章的時期，已經是四年多了。然而這些話所指的事實，並沒有消滅。所以提到制度與人才的問題，不得不把這些話重抄在還兒

當然，當政者之稱精圖治。求才若渴，曠古以來誠無過於此時者。即令一個縣長，他也曉得物色科長；即令一個校長，他也曉得物色教員，其他中央要員，封疆大吏更不用說了，他們對人才真是寤寐求之。然而人才終不因他們這樣好才而輩出；政治終不因他們這樣求賢而清明；這又是什麼道理呢？做一句話說：大家只知道個人，而不知道制度；只知道替個人培勢力，而不知道替制度樹權威。

什麼是制度？兒子作尸，父親學下跪。父親下跪，並不是為的兒子，而是為的兒子所代表的身份，也許是祖父，也許是曾祖父。論個人，父親比兒子大；論制度，兒子比父親大。所以當着兒子比父親大的時候，父親也得犧牲他的尊貴跪下來。這就是制度，這就是制度的權威。

中國有兩句舊話，很可以說明個人與制度的關係，「用人惟親」，還就

是重個人；「用人惟賢」，這就是重制度。

這論個人的關係，不能吸收人才；即令所用的都是人才，在今天的中國，仍是不夠。為什麼？還只是手工業的作風；以制度取人才，才是機械工業的作風。在目前的中國所需要的，是要從手工業的政治，走到機械工業政治之路。

制度的好處，就是使有權者對用人一層，不隨個人之好惡定取捨，不因一時之喜惡定賞罰。作一個現代人，沒有自由，尤其是作一個現代的政家更沒有自由。希特勒想自由的支配全世界，所以全世界的人，起而反抗，我們要做國家，救民族，一定要有方法。不然的話，方法一錯，儘管心裏想救國家，救民族，仍是無濟於事的。

二 無制度的危險

歷史上有幾件故事，充分說明個人一時天才。夫用人，去定賞罰，是不夠的。

第一件事是：

「威王召即墨大夫而語之曰：自子之居即墨，毀譽日至，然吾使人視即墨，田野闢，民人給，官無留事，東方以甯。是子不事吾左右以求譽也，對之萬家。」

召阿大夫語曰：自子之守阿，譽言日聞，然使使視阿，田野不闢，民貧苦。昔日趙攻魏，子弗能救，衛取薛陵，子弗知；是子以幣厚吾左右以求譽也。是日齊阿大夫及左右皆譽者，皆并悉之。」——史記田敬仲完世家。

第二件事是：

「尊號為廣都長，昭烈嘗老至廣都，號繁事不治，且復沈醉，昭烈

犬怒，將加戮。亮曰：竊社稷之器，非百里才，其為政以安民為本，不事修飾，願加察，乃解。——忠武侯諸葛孔明先生全集

把這兩件事一看，就可以知道惡一時的喜惡而定賞罰，非常的危險。王對即最大夫與大夫雖然不受左右的蒙蔽，總能分辨誰是賢者，誰是奸人，但這種作風，仍是不可以為訓的。因為學而威王後發為維振勸紀綱，才有此正確的地位，否則不幸而聽左右之言，因循苟且下去，豈不誤了大事！尤其長壽為諸葛亮之繼承人，而身居卑位，劉君見之，不加青眼，反欲殺之而後快，假定不是諸葛知人，殺之於風塵之中，豈不是冤枉了好人，埋沒了英雄！

史載周公求賢，一沐三握髮，一飯三吐哺。假定今天的周公，仍是這樣的作風，那末，就不成其為周公了！因為過去的社會，一切都簡單，以周公那樣作風，或可收效於一時。今天就不同了！中國之大，人才之多，那裏是可以遍訪，可以盡知的呢？

至於惡一時的巡視，以定考核，也是靠不住的。王船山在宋論中已經說得很明白，他說：

「……其次則苛察以為能，而或稱其念在國民，以伺時威之汙潔，民生之苦樂，國事之廢舉者也。若此苛求治端，其近道彌似，其自備彌堅，而小則以亂，大則以亡，茫乎亂與亡而不悔其失，亦愚矣哉！何也？兩足之所至，兩目之所視，兩耳之所聞，斤斤之明，詹詹之智，以與天下鬥捷，未有能勝者也。」

……一事之得，不足以蓋小人；一行之疵，不足以貶君子；一人之恩怨，不足以定仁暴；一方之利病，不足以概海隅。而偶得之小民者，無種弗詢，溢美溢惡，遂信為無心之詞，自矜其賞德之容，以定黜陟，以備興革，以用刑賞，以權取與，而軍臣莫敢爭焉。此尤不待姦人之諛道相要，而主受其害。小之以亂，大之以亡。振古如斯，而自用者不察，良足悲已！

這說話說得最痛快。王船山所指的事實，是人主微行視察各地，結果只有害而無利。過去尚且不可，到今天，其不可也，更不待言了！

三 無為而治的真義

中國過去的政治，老是歌頌無為而治，垂拱而治，這倒意思，并不空虛，要大家不作事，天下就會太平。這意思是對的，只要百官各得其所，作本的人，不待煩瑣，就可以把天下治好。所以韓非子說得好：

「明君無為於上，羣臣懼懼乎下。明君之道，使智者盡其慮，而君因以斷事，故君不窮於智；實者效其材，君因備擇之，故君不窮於能；有功則賞其賢，有過則臣任其罪，故君不窮於名。是故不賢而賢者師，不智而智者正，臣有其勞，君有其成功，此之謂賢主之經也。」

——韓非子主道第五

韓亮治蜀，嘗自校簿書，流汗終日。巴郡太守楊子昭曾說亮云：「為治有體，上下不可相侵。請為明公以作家譬之，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，私糞無穢，所求皆足，雍容高枕，飲食而已。忽一日盡欲以身親其役，為此羸勞，形疲神困，終無以成。豈其智之不如奴婢雞狗哉！夫為家主之法也。是故古人稱坐而論道，謂之三公；作而行之，謂之士大夫。故丙吉不問橫道死人而澆牛喘，陳平不知饋鹽之數，云自有主者。彼誠遠於位分之際也，今明公為治，乃躬自校簿書，流汗終日，不亦勞乎！」——諸葛亮集

諸葛武侯之所以如此，自有其不得已者在。願子昭所陳之言，武侯極感其真誠，知其允當，所以子昭之死，史載武侯為之垂泣三日。可見武侯對子昭之為人，是如何的感動了！

這一切的一切，都是只相信自己，而不相信他人，只相信個人，而不信任制度的罪過。天下國家大事，宜與天下國家之賢智共理之。用人如果放棄，用人如果沒有制度，天下為公的理想就不會實現了。

韓非子之說得好：

「故明主使法擇人，不自舉也；使法量功，不自度也。」——韓非子有度第六。

「法不阿貴，繩不撓曲，法之所加，智者弗能辭，勇者弗能爭，刑罰不避大臣，賞罰不遺匹夫。」——全石



觀非子之所謂法，即本文之所謂制度，我們要辦到使制度去擇人才，不要選一時的衝動，去賞罰人才。

四 以制度代變亂

英國的皇帝不能隨便用一個人作首相，因為以議會多數黨的領袖作首相，還是英國的制度。其人既已經做了議會多數黨的領袖，皇帝縱不願意他作首相，也得請他來。制度不但是人民要遵守，同時皇帝尤其要遵守。所以想作首相，主持全國政令的人，儘管先去求取議會多數黨領袖的地位。皇帝對他認與否，就可以不必顧慮了！

英國的首相，也不能隨便用一個人作閣員。因為以議會的議員作閣員，這也是英國的制度。如果首相提出一個人作閣員，而不是議員，那末，三個月以內，必得當選為議員，否則只有辭職之一法。所以要作閣員的人，先得取得議員。這樣造成了一個制度，使天下聰明才智之士，都有路可走。

中國過去何嘗不是如此！「十年寒窗無人問，一舉成名天下知」，這是中國讀書人的驕傲。因為路是有的，只要你去走。現在學校林立，竟感歎無路可走了，這豈不是很可惜的一件事。

「以勢易勢不知其非」，中國歷史上的變亂，總是以變亂平變亂，結果形成變亂的循環。西洋史上，也有不少變亂，但每變亂一次，必有一次的意義，每變亂一次，必有一次的收穫。這就是以制度代變亂。他們都很大度，都很虛心。現代國家的建立，都是得力於一切制度化。

中國在今天，大敵壓境，固然是軍事第一，勝利第一，但是政勝之選，是多難的。在這個時候，並不是不可以談制度。我不怕中國今天制度不能樹立，只怕大家習非成是，以為此種現象，自古已然，將來也仍是如此，一遇到講制度的人，一遇到講改進的人，就認為這是書生之論，這是高調，這是空談，這是迂闊不知世故，不論時勢。大家心理上如果有一番警惕，中國的前途，是光明燦爛的。否則遲就事實，「以含糊為渾厚，以因循為老成」，（王安石語）那末，就是民族前途不治之症！

五 中國制度不能樹立的原因

從紙上的工夫看起來，中國並不是沒有法，法不必行，人下任責，制度自制度，事實自事實，愈喊樹立制度，而制度愈不能樹立。當然，造成這樣局面的原因很多，我以為有主觀與客觀的兩點。主觀的原因，本文略而不談，現在只談客觀的原因。

第一、中國社會，還停滯在農業社會中。

過去曾經有人討論過，以農立國，以工立國的問題。殊不知這是一個客觀的存在問題，而不是主觀的意識問題。中國過去難以農立國，但今後一定要工業化。這一個問題，是可以肯定的。日本人壓迫中國，就是不願意中國有機噐，要中國供給他們的原料，永遠作日本的苦力，作日本的殖民，中國抗戰的意義，就是要建國，就是要把農業社會，改造成工業化的社會，而成為現代國家中之一員！但是，這個工作，太艱鉅了，太偉大了！一直到今天，中國還停滯在農業社會中！

西洋的社會，是自然生長，循序漸進的，先有了行動，後才有法律；先有了事實，後才有制度。例如自由競爭，先承認個人間的自由競爭，後承認團體間的自由競爭，最後才承認民族間國家間的競爭，後來因為戰爭的結果，戰爭連年，大家於是發生國際合作的思想，發動國際聯盟的組織。

中國今天的一切，不是生長的，而是移植的。所以在意識方面說，有最新的思想，有最新的法律，也可以說，有最新的制度；而在方面則大體不然，固然有的地方大有進步，但是概括的說，仍是依然故我，有最舊的工具，有最舊的生活方式。雖然有時候發奮前進，但有時總難免故態復萌。

用人惟親，這是農業社會的特色。只有同鄉同學，只有有親戚故舊，還在人們看，不是不道德，而正是道德。中國的社會環境不改，人們的腦筋也不會改變過來。外約的思想，是沒有根的。所以人們講起來，天花亂墜，做起來，一事無成。我不敢責備這些人沒有作好的心思，怎奈習俗移人，賢者不免，他在這環境下，作不了人。

第二、中國政治，還沒有走到專家政治之路。

這一點，和前一點有關，人們時常提到專家政治，殊不知這也是產業革命以後的產物，一切機械化，而政治也不能不機械化。

機械工業與手工工業不同的地方，就是手工工業，是人用機器，而機械工業，是機器用人；手工工業是人揮機器，而機械工業，是機器揮人。（機器二字，恐有語病，或改工具二字亦可）。因為機械工業一切都複雜起來了，一切都專門化起來了，一件工作必須專門技術，不是任何人所可冒充的，如果你冒充了，不是你害了機器，而是機器害了你自已。這種優事，是沒有人肯做的。

政治也是一樣，社會愈文明，事務愈複雜，政治所管的範圍愈擴大。過去的政治，人是萬能，只要是讀了書的人，就可以作官，就可以作福作威，現在的政治，也是專門技術，是事用人，不是人用事；是事擇人，不是人擇事。如果是外行，不但害了衆人，害了國家，同時也是害了自己。

無奈中國的政治，還沒有發達到這一點。有某部份，是非用專家不可；有某部份，仍是在所謂常識豐富的秀才之手。

其實這兩點，也等於一點。就是中國物質雖豐，還沒有與精神意識相配合而前進。不是人們不行，而是客觀條件的限制，所以中國的新制度，絕對不能在舊環境下樹立起來！

六 如何達到以制度求人才以制度代變亂

根據上面的分析，我們的結論，就可以不言而喻。

天下的人才，是國家的利器，是民族的精華。中國在建設途中，集中這般人，建設國家，尚嫌不足，那裏能容這般人以窮以病以死。但是集中之法，只有選制度，而不能選個人。個人有時而喜，有時而怒，有時而生，有時而死。光靠個人，是靠不住的。一定要樹立制度，使一切措施，不因個人而更，更不因個人而息。

世界各國革命的結晶，是一部憲法，有了憲法，就收拾了變亂。中國再不能走以暴易暴之路。要以制度代變亂，要以新的制度，去表現中華民族新的精神。

要樹立制度，只有從客觀與主觀兩方面努力。

在客觀方面要盡量推行物質建設。中國在陸路上多有幾條鐵道，在水路

上多有幾條輪船。在領空中多有幾架飛機，中國客觀的環境，就可以改變。要人們翻除封建思想，不如要人們多交通，多往來。果然做到中國各地交通發達，人們想保存原有的封建思想，也保存不住的。不少的人，提倡縮小省區，我覺得與其其在政治上用工夫，不如在交通上用工夫，如果交通不發達，一縣之小，也嫌其太大太遠；如果交通發達，世界之大，也等於比鄰。何況一國？何況一省？中國今後，應該提倡生產，提倡建設；育目的，提倡的，只要是生產是好的，只要是建設是好的，至於其他的問題，暫時可以不談。

在主觀方面，要盡量注意心理建設。固然求人才要制度，固然樹制度要環境，但是制度不能自動，總是人推動的。尤其在制度沒有樹立以前，環境沒有改造以前，更需要人去努力。人的條件，重於一切條件。歷史是人寫的。誰說今天中國，不需要賢者？不需要忍人之所不能忍，為人之所不能為的志士仁人？還需要人，有新思想，有舊的道德；有新的生產，有舊的消費；有世界的眼光，有民族的意識；有先時的抱負，有應時的技能。以這樣的人當國政，當然風行草偃，潛移默化，人才不集中而自集中，制度不樹立而自樹立。

中國正在轉變期中。這一代的人，努力多一點，下一代的人，就可以吃苦少一點。如果這一代的人，不能負起他們應負的責任，那末，下一代的人就如水益深，如火益熱，子孫孫孫，萬劫不復！我們生在今天，一方面是不幸，一方面也是大幸。不幸的是祖宗所給我們的財產，是一筆虧空，需要我們自己清理，需要我們自己創造；大幸的是自然發給我們的恩惠，是天地物博，是够我們開發。離開前進，離開前進，我們不能希望每個中國人，都如堯舜，都如此作，但至少希望有一種人，是如堯舜，如此作，尤其是青年朋友，你們要準備的，是十年以後，二十年以後的世界！不要因了今天的環境，閉了你們的思想，範圍了你們的活動。未來的中國，是光明的，是燦爛的；這種光明燦爛，還需要大家加緊創造，使她早日到來。大家攜起手來，前進，努力！

紀綱人才論

孫君照

一 緒論——人才之重要

隆古以來，國家之盛衰，繫於政治之修明；政治之修明，繫於人才之多寡。故孔子有才難之嘆，墨子集向賢之論，刑公上高賢之奏，湘鄉作原才之論；皆所以明人才與國家之關係。周之興也，能臣十人；貞觀之治，人才輩出；可證也。今國家在危急存亡之秋，抗戰建國，悉為要政，而此時期所需人才，尤為殷迫。今之論者曰：「才難」，則誠難矣。然未曾推尋才之類別，而別其緩急輕重。照管思國家所需之才，大別為三——

- 一、曰紀綱人才，
- 二、曰技術人才，
- 三、曰執行人才。

三者皆建國所甚需要。執行之才，書吏、警士、及下級公務員是。守紀律，能服從，即為上選，彼輩實地方政治之骨幹。然二千餘年來，養成欺詐虛偽，舞文弄法之惡習，澈底興革，誠為要圖，但非當前之急。技術人才，工程師及技術員是。所以研究工礦農商之知能，與實業，利民生，皆有賴焉。此類人才，為經濟建設所甚需要，但才有不足，尙可借資於歐美。至於紀綱人才則不然，風化之所繫，法令所從出，與革命由起，實國家之棟樑，相需至殷，此真孔墨王會之所謂人才。國家政治之興替，繫於紀綱人才之盛衰，此人才中至高級之才，而產生至難。

二 紀綱人才與憲政之關係

中國自民元以還，內亂頻仍，迨全國統一，內亂息而外患起。古語云：「多難興邦」，今後憲政時期，是否可以達到，吾觀今後紀綱人才之有無多寡為斷。憲政之達到，可分兩時期，一曰建國時期，二曰法治時期。建國時期，百舉待興，乃由大治而入法治之階段；法治時期，循法而治，憲政業已開始。兩者不相同，而需要紀綱人才，則正同也。惟有紀綱人才，乃能完成

建國，建立法治。

（一）完成建國 抗戰結束，欲建一代之規模，御百世之風氣，其道至難。如不詳慎於始，則三十年之後，政治上將有莫大之糾紛。以制度言，如何建立官制，修訂法令，以國防言，如何強固工事，建立國策。以經濟言，如何發展實業，寬裕民生。以學術言，如何開展思想，創造文化。以風化言，如何敦文以質，革新禮俗。五者皆為當務之急，而風化為尤要。一代之風化皆所以適應一代之環境，周東禮讓，漢尚敦厚，唐主雄武，均有至理存焉。今國運轉入大列國形勢，版圖大於漢，而外患甚於唐，如不能養成樸實嚴毅之俗，則「國防」「經濟」「學術」之建樹，皆不足恃。樸實近於敦厚，而不主無為；嚴毅近於雄武，而不主營瑣，集漢唐之長，而更光大之，此固非紀綱之士起而提倡之不可。漢風化既立，不成文憲法自然形成，而入於法治。

（二）建立法治 在法治時期，政治已上軌道，循法而治，似乎不可不備紀綱人才矣。然考其實，在法制國中，「政制」及「法律」，可以經立法機關之規定。二者之外，尚有「政綱」及「程序」，皆因時因地而變易，大都決之於行政機關，而立法機關無從事前控制。在行政機關中，實行文官制度，日常事務，可以依照「政制」「法律」「習慣」以施行，而遇重大轉變，則須由政務官加以決定，此所以紀綱人才在法治國中，仍占極要之地位。以英帝國為例，在希臘拉澤放法蘭西之際，如無邱吉爾之剛毅明決，瓦然不動色，則大英帝國，勢且瓦解。邱氏於希臘抗執政之前，遠見高瞻，縱橫捭闔之論，此紀綱人才之選拔，可以決定「政策」「政綱」，而極致法治國家之實例。

中國於抗戰之後，如不能集中紀綱人才，為國家創宏遠之模，則「敦民」「養民」「衛民」之政，「柔遠」「睦鄰」「通商」「惠工」之策，均

無從推行。一切法令制度，失以毫釐，差以千里，將悉為害民之具。吁！可不慎哉！然而紀綱人才，亦難官之，標準若何？將以何者為當？

三紀綱人才之標準

一代所需之人才，用以適應一代之環境，四周禮治國，故重忠義之士；降及戰國，列國戰爭，君主急於求治，故觀尚律、齊主今、而秦重刑，取士悉以明習律令為上請。自是以後，漢崇孝弟之士；唐主事功，而推試之才輩出。列代紀綱人才之標準，至不相同，今當世界列國多事之秋，所需之紀綱人才，必須能內治國家，外應劇變，而後可。斯則樸實強毅之才也矣。樸實者，內明而外訥，如玉之在璞，質美而不耀。強毅者，力以振奮，譬之流水，源泉混混，而不捨晝夜。進一步言，樸實強毅者，乃內含之性格，其應於事物，則「明遠猷」、「負責任」、「有決斷」、「守紀律」之四德，實為基本條件。

(一) 明遠猷 昔書京「嘉猷」，易備豫計，孔聖育好謀以成，孫子主多算而勝，自古英雄豪傑之過人者，遠見於未萌而已。一事之成，不始於成之日，其所由來遠矣。當禍變未起之先，見機知微，而防之也至易；及禍變既成，滾滾而出，必費十倍之力，而後可以扼止。紀綱人才之觀察事物也，靈性獨運，默契於心，其遠見高闊，固十倍倍於常人。定一議，決一策，常在幾微之始，而收效於十年或二十年之後。易曰：「履霜，堅冰至」，「知幾其神乎」，此之謂也。

(二) 負責任 明清之際，士大夫好議論，而少處理。無事則高談性心，有事則一籌莫展；其責人也重以周，其自責也輕以約。一事之來，未能洞察表裏，而議論先起，故所論悉屬國而不可行，使之任職，則假手於胥吏，而「延」、「擢」、「推」、「官」之習生，斯誠士夫士積弊之末流，迄今依然留存，上至官長，下及胥吏，悉以圓滑為能，而不肯負責，誠如董生所言：「令下面奸臣，滋川而善起」，能不慨哉！推求其故，此皆上下交相不負責之所至，今欲澄清吏治，首當提倡責任之觀念。

(三) 有決斷 國家政事，至繁且雜，有百年之大計，有倉猝之事變。遇倉猝之事變，如不速加決斷，則禍患將一發而不可收拾。決斷之難，甚於謀略。謀略可以博詢詳諮，而決斷則當本於個人之體力。每一事件之發生，各種謀略，意見不一，於衆多意見之中，取其最善者，此固難矣；迨決策

既定，各派意見，依約紛紜，「會參殺人」，「三人成虎」，「搖動人心之語」，交至疊來，如無定力始終維持其決斷，則用人不能久其任，而治事將功虧一簣。決者，行之本也；不決，則後有事故。

(四) 守紀律 紀綱者，國人所當共守者。紀律之破壞，自其上破壞之者。數千年來，中國之法律，不能加於君主及皇族之身；漸次而達貴人。恭儉胥吏，皆備文弄法，以自適於紀律之外。在法治國中，必須人人有守法之精神而後可，此守法精神之養成，非短時間所可能。在不守紀律之空氣中，一切制度法令，機關團體，皆成害民之蠹。緣是求法治之實現，此真南轅而北轍也。紀綱人才，其雄才大略，而仍能守法，斯乃能改革政治上無紀律之積習。

上述之四德，為今後紀綱人才必備者。「明遠猷」，乃能建立百年之大計；「負責任」，乃能處理日常之事務；「有決斷」，乃能應付倉猝之禍變；「守紀律」，乃能改正千年來政治之弊習。四德既備，乃可稱為樸實強毅。若夫體仁行勇，實以容人，淡以治心，又為紀綱人才中至高級人才，茲不贅。

四紀綱人才之備用

才不才雖言之矣。有才而調於育者，聲聞不出於鄉里。有不才而盜虛名者，或藉標榜稱能，或以交游得譽，或因門第而貴，或憑學歷以高，魚目混珠，真假莫辨。洞國政者，莫不欲得賢才以為佐，然而明哲之才，終難多得，無不「敦養」、「尋求」、「任用」之不得法，致引養才求才任才之方，將若何？

(一) 敦養 人之品質，至不相齊，中人以上，敦養得當，悉可成為通才。會國藩之平定洪楊，一時人才，號稱極盛。然會國藩所養成之徒，皆由會侯敦養而成。敦養之道，莫若以身教，而善教之。一人善射，百夫決捨，此身教也。人之氣質，或偏於剛，或偏於柔，因其已然而開導之，使柔弱者日趨高明，而剛強者化為細密，斯成才矣，此言教也。敦養得宜，中才悉成治儒。

(二) 尋求 才與不才，常混淆而莫辨，聰明正直之士，而不得時，亦異嘗人寧耳。將輩于謁顯顯以得位，此則高士之流所不願為。故第一流人才，常避處於政治圈外，雖民主國猶不免焉。今後局而誠欲得賢習以為佐，則

事務人才論

李宗義

一個機關，好像一部機器。有的部門，如機器中的馬達，它有發動的能力；有的部門，如機器中的輪軸，它有推進的效用；有的部門，好比機器中的皮帶，它有聯繫的功能；有的部門，好比機器中的齒輪，它有互相銜制的作用。總之，機關內各部門的工作，好比機器中各部門的機件一樣。它們的職司，雖各不同，但它們的地位，並無分軒輊，換句話說，機關內任何一部門的發生停滯阻礙或彼此不能配合時，整個機關的業務，都受到影響，甚至使全部機件，陷於停頓的狀態。現在各級政府的行政單位，都以「行政機關」名之，這是很有道理的。

行政的內容，主要的包括了組織 (Machinery) 人事 (Man) 財政 (Money) 及物料 (Material) 四項。而物料一項，在行政上確很重要。關於物料與通運分配運用保管等，固屬事務的範圍，其他工作環境的佈置，應用物品的設計，以及員工福利事業的舉辦，均屬事務部門的工作。事務人員，都要悉心研究，如何能以最少的經濟，達到最大的效用，這是他們應該注意的。所以希望一個機關的工作，能夠做到確實迅速，它的條件，固然很多，但事務行政，能否配合，有直接的影響。所以事務行政的重要，是不容否認的。可是事實告訴我們，我國行政機關，往往對於事務行政，比之忽視。而事務人員的選用，亦多隨意便，不能選賢任能。各機關不能重視事務人才，這是無可否認的事實。而事務人員所以不能被人重視，確有它內在的原因。

二
原理上講起來，一個事務人員，應該知道負責任，守範圍，養成廉潔的操守，尊重自己的人格，職務上各有所司，地位上何分貴賤。固不可自暴

三民主義半月刊

自棄，有一種自卑的心理；更不可依勢凌人，養成傲慢的態度。現在各機關的事務人員，大部分都能隨處從公，安守本分。但有一部份事務人員，確因修養不夠，認識不清，不至為人所輕視，其重要原因，不外下列三種：

1. 觀念的錯誤 一般機關的事務人員，因缺乏正確的思想，與服務的觀念，往往竭忠失誠，為一人奔走，而不能實事求是，為機關服務。機關長官，有所需要，事務人員，則俯貼入轍，無所不至。但對於整個機關的事務，反抱著事無事，敷衍塞責的態度。機關內各級官員，因地位有高低，責權有大小，辦理事務者，往往對位高權大者，阿諛取容，卑躬屈節；對位低權小者，則態度傲慢，盛氣凌人。這種對人不對事的觀念，很容易引起機關內人事的糾紛，影響工作的興趣。而事務人員之所以被人輕視，這是重要的原因之一。

2. 智能的缺乏 有些機關的主管長官，常有這種成見，認為機關的業務，最重要的，是工作計劃，工作報告，與處理公文。對於事務行政，往往比較忽視，所以事務人員的任用，也就馬馬虎虎。以為辦理事務者，不過是一種採買保管交際應酬等一類的雜務，既不需高深的學問，也不需特殊的技能。機關內對於事務行政，有了這種成見，所以事務人員智能的水準，的確比較低落。這是事務行政的致命傷，也是事務人員被人輕視的第二個原因。

3. 行為的失檢 中樞社會上，有一種從普遍的觀念，以為錢財物的人，或與財物有密切關係的人，都免不了營私舞弊。監察的方法，儘管嚴密，而作弊的技術，仍是層出不窮。報銷的手續，雖是清清楚楚，而「回扣」的陋習，豈能盡其絕無。所以社會上對於軍隊裏的副官職務，與機關內的事務工作，總以為是一個有利可圖，有油可搯的肥缺。你雖是身如玉，塵髮奉公，但輿論的諷刺，確是令人難忍。事務人員，所處的地位，既如此痛苦，所以多數人不願担任事務工作。以為做了事務人員，好像降低了自己的身份。潔身自好者，頗多心灰意冷，視事務為畏途；而不肖者，則逢迎卑鄙，志

九

降低。利用自己的地位至公處己，浪費公家財物，假公濟私。甚至趨營
狗苟，內外勾結，營營商業，與民爭利。內收入較豐，舉止驕肆，生活優越，
自視甚高。事務人員之所以為人輕視，這也是原因之一。

三

我們步趨混淆，一個機關的工作成績，與行政效率，絕不是某一部門單
獨努力的結果，而是各個部門共同合作的成績。機關內任何一部門，有了疎
懈，發生障礙時，整個機關的業務，必受其影響。或機關內某一部門的工作
與其他部門不能適當配合時，整個機關行政，亦必受其牽掣。我們有了
這個認識以後，才應該現代行政與工作效率。

事務行政，是行政工作中一個重要的部門。事務人才，是行政工作中主
導的幹部。事務人員的賢與不肖，直接可以影響行政的效率，間接可以決定
整個事業的成敗。所以一個機關的主管長官，能夠知道事務行政的重要，他
才配做一個現代的行政長官。我們希望各機關重視事務人才，這不僅是爲了
適應現代行政的需要，而且是爲了改造政治的風氣。

第一爲實行專家政治，應該重視事務人才。現代行政，是要有計劃
，有辦法，有目的。它不但需要通才的領導，尤其需要專家的技術。我們
從事行政的人，如果仍在公文上講究圓通，報告中鋪文弄墨，這種虛文政治
，是一定要失敗的。現代的行政，担負了管教養衛的責任，包括了人財事物
的管理。各部門工作的實施，都需要各種專門人才的研究設計，負責推行，
才能達到切實有效的結果。尤其事務行政，千頭萬緒，絕非粗通文字，唯諾
阿諛的一流人物，可以負起這種任務。關於物料之購置，貯藏，保管，使用
等工作，表面上似甚簡單，而實際上確非常繁複。凡物料購置之方式與程序
，物料貯藏之設備與技術，物料保管之計劃與方法，以及物料使用之經濟與
有效，均需要科學的知識，與專門的技術。更非不學無術，浮滑圓通的一流
人物，可以負起這種使命，所以要希望事務行政，能夠配合現代的專家政治
，首先要重視事務人才，首先要實行科學的管理。

第二爲提高行政效率，應該重視事務人才。提高行政效率，不是一個
簡單的問題，僅僅增加工作待遇，也不是絕對有效的方法。關於員工福利的

注意，辦公處所的設備，工作環境的佈置，以及應用物品的供應，直接間接
都與工作效率，有密切的關係。其他如辦公室內空氣的流通，光線的適度，
座位的舒適，以及環境的安寧與整潔，均能引起工作人員的興趣與精神，又
無形中能提高行政效率。這一類工作的設計與處理，非專門人才，不能勝任
。他們能運用各種專門知識，與科學技術，以求事務行政之科學化，合理
化，效率化。所以提高行政效率，首先要重視事務人才。

第三爲轉移風氣，應該重視事務人才。中國過去讀書人，本來有「君
子固窮」「餓死事小，失節事大」「士可殺不可辱」等等的志節。可是功利
思想，東漸以後，這種崇高的志節，已逐漸衰落。而官風士氣，也就日趨消
沉。爲長官的人，頗多自視甚高，奴視部屬，不能親賢敬士，爲國求才。部
屬的人，亦善阿諛取容，營營物慾，不能篤實勤儉，爲國盡忠。清代洪北
江先生，在他的上房親王極賞時政啓中，曾說過一段話：「數十年來，以
模稜爲曉事，以軟弱爲良圖，以諛營爲進取之階，以苟且爲服官之計。由此
道者，莫不得其所欲以去。是以衣鉢相傳，牢結而不可解。夫此模稜軟弱
營營且之人，國家無事，以之備班列可也。雖有緩急，而以牢結不可解之大
智，欲望其奮身爲國，不顧利害，不計陰夷，不顧徇情面，不顧惜身家，不
可得也」。我們讀到這段文字，真使人觸目驚心，毛骨悚然。我們不能否認
在抗戰期間，各方面都有顯著的進步，可是政治的風氣，確是每况愈下，離
開選賢任能，澄清政治的理想，距離尚遠。加之現在一般公務員，因受生活
壓迫，志節日趨低落。上不能以身作則，培養朝氣；下不能整頓風俗，肅清
黨守。此種官風士氣，實爲修明政治之障礙。我們要轉移風氣，領導社會
，先從各機關重視事務人才入手。阿諛取容之輩，要絕對掃除；忠直勤奮之
士，須推崇敬重。上不能濫用權威，奴視部屬；下不可以陽奉陰違，欺騙長
官。彼此開誠佈公，養成篤實勤儉之習慣；上下分擔負責，以提高互助合作
之精神。各級政府機關，果能選賢任能，爲國求才，政風必爲之一變。阿諛
卑鄙之徒，將無以倖進，而端王廉潔之士，必能聞風而起。不但政治的修明
，可以實現，就是建設國家，亦必須從此着手。

英美人事制度的特色

張希哲

各國人事制度中，比較完善，值得我們取法的，要算英美兩國。

英美兩國的人事制度，究竟怎樣完善而值得我們取法呢？

要回答這個問題，詳細地說，可以從人事制度的意義或英國的惠特利會議的組織說起，但這不是這篇大著的工作，幾千字的短文是不及這樣做的。在這短短的小文章，我們只想把英美兩國人事制度最具有特色的地方，作一簡要的介紹。

當然，在英美兩國的制度中，彼此也有許多未盡相同的地方，但他們在基本精神上，大部份是完完全全一致的。我們後面的介紹就是就英美人事制度中最具特色的兩點，功績制度和退休制度，把他們相同的地方，作一簡單的敘述。

退休制度，就是退休金和撫卹金制度。這個制度的含義是：公務員服務若干年以上因身體衰弱或因公殘廢不能繼續工作的，可自動請求退休，或由政府令其退休，而由原服務機關按年發給養老金來維持他的生活。若因公傷亡的，則由服務機關或主管人事的政府機關按年發給撫卹金來維持他本人或他的遺族的生活。

功績制度和英國實行得很早，於一八五九年就已開始。照其最近的規定，任何公務員服務十年以上而年逾六十或因公殘廢的，可以自動請求退休，年逾六十而尚未退休的，政府要強迫他退休，退休的人員是由政府按年發給養老金來維持他的生活。養老金的多寡和他服務的年限成正比，其計算的公式是：

$$\text{養老金} = (\text{俸給} \times \text{年數}) \times \frac{1}{10} \times (\text{服務年限})$$

（附註：服務最大年限為四十年，超過四十年者仍照四十年計算）

例如有一個人，他在機關裏服務了三十年，則最後三年的平均俸給每年

為八百鎊，則這個人退休後每年可得養老金的數目為：

$$800 \times \frac{1}{10} \times 30 = 2400 \text{ 鎊}$$

假如他再多服務十年，則他退休以後每年可得養老金的數目為：

$$800 \times \frac{1}{10} \times 40 = 3200 \text{ 鎊}$$

至因公傷亡的撫卹金，政府也有規定，輕傷者按年發給在職時年俸八分之一至四分之一，重傷者八分之三至二分之一，因公死亡的以年俸四分之一給其遺族。

退休制度在美國則開始於一九二〇年。就現行制度來講，聯邦政府的規定與各邦政府的規定並不完全一致，各邦之間也不完全一致，不過原則上是相差不遠的。按聯邦政府最新的規定是：凡公務員服務十五年以上，擔任普通行政事務年齡過了六十八歲，擔任機械事務年齡過了六十三歲，擔任危險性較大的工作年齡過了六十歲的，都可以退休。退休後由政府按年發給養老金來維持他的生活，養老金計算的公式是：

$$\text{養老金} = (\text{俸給} \times \text{年數}) \times \frac{1}{10} \times (\text{服務年限})$$

（附註：服務最大年限為三十年，超過三十年者仍以三十年計算）

例如有人服務了三十年，而最後十年平均俸給為三千元，則這人退休後每年可得養老金的數額為：

$$3000 \times \frac{1}{10} \times 30 = 9000 \text{ 元}$$

由上所述，可知英美兩國所規定的退休金的制數並不相同，但兩者在這方面的用意則不外乎：（一）年有體弱的人退休了，由年富力強的補充，使行政效率可以增進。（二）養老金的數額和服務的時間成正比，使公務員在未屆退休的時候，願意長期在機關裏工作。（三）年老之後生活仍有保障。

辦，使公務員在未詳選任以前，能以安心工作，不致旁騖。

至於所謂功績制度，英美兩國的原有稱為「功績制」，它的內容包括公務員的考選、任用和昇遷各方面。這個制度在英美兩國實施情形，我們分析起來，可以歸納到下面幾個要點：

一、關於公務員的考選，一本人才主義，用公開競爭的方式選拔，只要確實是個人才，不怕沒有報效國家服務政府的機會；假如你是個什麼都不辦的人，那怕你是同鄉同學或親戚，也沒有情面照顧。

二、考選的範圍，遵守「同工同酬」的原則，沒有偏私不愛的待遇。三、任官之後，如自己克盡職責而沒有過失，可受法律的保障終身任職，主管長官不能任意撤換；即有過失，主管長官也不能完全作主，在美國須經由聯邦政府的文官考選委員會 (United States Civil Service Commission) 在英國須經維特利會議 (Whitby Council) 及財務委員會 (The Treasury Board) 等詳加審查，秉公辦理，並且所謂過失，在法規條例上也有明文規定，不能單憑審查者個人的臆斷。

四、各人有固定的職守，工作努力的可按年加薪或遷升，英國近來且厲行遷升連鎖制度，低級人員以考試錄用，高級人員多由低級升任，不另行招考。美國亦有漸漸採用這種制度的趨向。

前述兩種制度，我們認為就是英美人事制度的特色之所在。有好些人喜歡說英美的人事制度如何的好，我國的人事制度如何的不好，這不全，但物極必反，我們注意到英美人事制度的好處究竟在那兒。據我們看來，英美人事制度的好處，就在前述兩點。

因為所謂人事制度，其對象就是「人」，其主要的目的不外是使政府裏的公務員人盡其才，在工作上發生最大的效能。

但目的是不容易達到的，因為人事制度牽涉的關係有政府、公務員和僑民三方面，而這三者的立場是不相同的：政府方面，希望用人少，每個人在工作上能發揮最大的效能，且能長期為政府工作，使政府得以繼續不斷的進步；公務員方面，其希望在於獲得最大限度的報酬，任期希望長久，還希望有機會昇遷加薪；至於民衆的希望，則又是要求政府行政費用節省，同時還希望雇官的機會平均，人人能參加政府工作的機會。這三種立場，在矛盾

的關係中，求得一合理的措施，這是人事制度的重點所在。我們任意一個國家人事制度完善不完善，應該從這個重點着眼。

英美兩國的人事制度，我們認為是比較穩妥把持住前進的。在他們所行的制度中，有了休制制度，可以使公務員在職時安心工作，願意長期為政府工作，到了年紀老了，便例退休，個人生活仍舊可以維持，政府不致因為那些年紀老邁而衰弱了的公務員佔據原有的位置而減低行政效率。有了功績制度，一般民衆參加政府工作的機會是不平均而公開的，做了公務員之後任期有保障，還有加薪與遷升方法作為工作努力的獎勵。這樣一來，政府、公務員和民衆的希望都轉移願望，而政府所花的錢也並不多（和行政效率不良，政府用人很多的比較而言），所以我們說，各國的人事制度中英美兩國的較為完善，所以我們說，英美人事制度中的休制制度和功績制度值得我們稱道。

這兩種制度，我們中國並不沒有，但實際上是有沒有。公務員任用辦法，考選法，和印金條例等頒布了不知多少年，可是，我們試問：全國公務員中，有幾個是經過公開考試競爭而來的？有幾個是由考選考績而升遷的？有幾個敢說自己的任期有保障？有幾個作領取養老金的準備？給我們所見的，多半是些相反的情形：「兩條狗腿」、「三杯美酒」、「四圍將」或「八行手札」是求差的不二法門；只要得到長官的私好或和長官有點親戚關係，不必經過考選，就可升級加薪；一個機關長官的更動，好像「煮菜」似的，連湯湯都有換新的。前，年紀老邁的公務員，即使能力不能勝任仍舊在機關死撐，否則他只好靠他的兒子親戚或他壯年時所掙得的錢來生活；在這種現象到處皆有的情形之下，除了獨立而少數人之外，其餘的都去「奔走鑽營之路，勞神傷德之門」了，有誰肯腳踏實地的在工作上表現呢？政府機關變成了社會的經濟，公務員的職務，那裏管得上行政效率？那裏有所謂人事制度？

當然，這種現象我們不能完全歸諸於體制制度和功績制度之未能切實施行。因為這兩種制度之未能切實施行，還有其社會背景和政治背景的因素在在。不過我們應該問清楚：我們的國家一切都在進步中，當我們的社會制度和政治制度進到一個新的階段之後，在行政上再配以這兩種制度，則政治自然會一明，行政效率自然會提高。這是否我們觀察英美人事制度的特色後再回頭來看中國人事制度的現狀時所應有的一點認識。

（一六）

如何實施人力動員

張家良

人力動員原是國家動員的一部份，在原始的時候，人力是決定戰爭勝負的唯一要素，到了近代因為武器的進步，人力的重要性較前稍減，但是武器的使用，仍離不開人力，特別是一個科學落後的國家，人力仍不失為決定戰爭勝負的主要條件之一。

自從七七抗戰以來，到現在已滿五週年了，在這五年當中，全國國民對於國家，在人力上已有了偉大的貢獻，目前抗戰的實力，不但未見低落，反一天一天的增強，這主要的理由，顯然是因為我們人力的充實。

這天我們的抗戰，是國家的正亡所關，國民對於國家，人力上的貢獻，雖然已經很大，全國人民的生活，當然也受了極大的痛苦，但還不夠到連戰時的最高標準，事實上人力的浪費，和精神的懈怠的現象，依然到處都有。爲爭取最後的勝利起見，人力動員，仍有加緊的必要。

太平抗戰事變以後，國際路線已告中斷，外來的物資，一天困難一天，即有一點可以進來，也是極爲稀少，我們的戰爭依然日漸緊張，物資的需要量，也日漸增多。在這種情形之下，政府若不設法集中人力，力求自給，則抗戰的實力，恐難長期支持下去。

一、人力動員的意義

人力動員，就是有力出力的意思，現代戰爭雖不開動人力與人力，這是大家知道的。這開動因素，是相互的，有人力而無物力，戰爭固難持久，有物力而無人力，同樣也不能長期作戰。所以近代戰爭中，各首都竭力講求物力動員，與人力動員的方法，所謂人力動員的意義，換言之，就是「不致不外下列二點：

甲、支持前方戰爭。戰時因爲人員需要大增，故在戰區各地隨時都感覺工作人員缺少的恐慌。如要集中全國的人力，隨時受國家支配，非真正實行

人力動員不可。現在的戰爭，雖然均趨趨爲科學化，事實上還是離不開人力。例如蘇德之戰，相持一年有餘，莫斯科至今未下，一方面固然蘇聯也是科學化的國家，而設備優勝的，究在蘇聯的人力，勝過德國。我國對倭作戰五年，論武器遠不如倭人，其以能够支持至今，也就靠四萬萬人口與廣大的土地。所以人力動員，第一個意義，就是支持前方戰爭。

乙、維持後方生產。支持前方作戰，固然需要人力，維持後方生產，更需要充足的人力。戰爭的消耗是很大的，尤其在近代的戰爭。我國原是一個科學落後的國家，一切戰時生產支持，除少數工業利用機器外，其餘百分之七八依賴人力，就以交通方面論，十餘年來進步比較迅速，但經過五年來的抗戰，鐵路公路均經破壞殆盡，即剩下來的一點交通工具，也要應付軍事上的需要，因之經常的交通，仍賴人力來維持。至于增加軍需品的製造及民生必需品的生產，無一不賴人力。所以人力動員的第二個意義，是維持後方生產。

二、人力動員的方式

政府實行人力動員，其主要的用意，在使全國的人力作有計劃的集中。所謂動員的方式，不外下列幾點：

甲、實施調查。人力動員工作，要想做得徹底，並有條理，有步驟，自應先從調查入手。因爲調查是動員工作的初步。如果辦理人力動員之前，對於人力的情況不十分明瞭，這個工作也就無從着手。基於這個原因，動員的調查，是一種不可缺少的工作。至於調查方式，如欲獲得實效起見，不能單憑幾張表格，發交各同業公會，或其他類似的團體或組織，應該要分派委員，從事切實而有效的調查。不論屬於勞力的那一部份，均應採用此種調查方式。

乙、加強組織 動員前的組織工作，關係異常重要。不過所謂組織，並不是要重新發起，儘可利用原有的各種組織。假若以往的組織，是形式的，我們就該把牠做成實際的；以往的組織如果甚為散的，我們就該把牠做成具體的。總而言之，我們需要實施人力動員，而且需要使動員工作能夠進行得極順利，在組織上一定要發揮極大的效能；組織上的效能，如果真能發揮，則工作的推進，就可收事半功倍之效。

丙、注重宣傳 宣傳的工作的主要任務，即在使全國人民，均能得當前的戰爭與人力動員的關係，尤其要使全國的人民，深切的認識實施人力動員，是整個國家的利益，也是為了自己的利益，每一個國民都應當參加戰時的各種服務，而且要使全體的人，感覺到參加戰時服務這一種光榮。

丁、實施訓練 關於戰時人民的訓練，其意義尤為重要。總的說來，訓練的目的與實施訓練的原則下，會規定訓練人民，應以增進工作技能，改善生活習慣，培養民族意識，嚴密團體組織，完成三民主義之國家為目的。至於訓練的方針，在思想方面，應使每一個國民明瞭中國國民黨之主義政治政策，抗戰建國綱領，使國民認識國父與民族之偉大人格，歷代民族英雄與革命先烈之光榮史蹟，以提高其民族意識，與國家觀念。在組織方面，使每一個國民，明瞭個人與社會國家的關係，使其激發自信、互信、共信之精神，養成自動、自覺之能力，並養成負責任、守紀律之習慣等。

人力動員的實施 人力動員的實施，在階面已作了一個簡單的敘述。至於如何實施人力動員，根據一般的觀察，約有下列諸點：

甲、獎勵並獎勵 獎勵與懲戒，有許多青年技術人員及勞動者，常為了自己的工作不滿意而離職，亦有許多青年勞動者，為了賺不到適當的工作而失業，這種人力上的浪費，對於抗戰是極有影響的。我們為了免除人力上的浪費，對於失業而不願繼續求業者，應嚴加其就業，對於有業而不感興趣者，應獎勵其繼續工作，以期增強力量。

乙、介介失業求業者就業，並鼓勵求業者就業。無業者間有一部份為了工作不滿意而憤而失業，但是有大部分，確實是為了找不到工作而失業。這種找不到工作而失業的青年男女，我們應該儘其予以介紹工作，使其勿傍徨於被

途，至於有業而意欲離業者，尤應予以嚴格之限制。在國家總動員法中，已

經說得很清楚，不論任何部門的工作人員，及勞動者，應完全聽從政府的支配，祇要政府有需要時隨時轉變其工作地點。譬如西北地瘠民貧，人民均不蓄土，如果政府決定開發西北，必須需要人力前往開發時，不正是被徵用人員其他性質之人員，不問本人同意與否，均得強其前往。

丙、實施徵工 在國家軍事上，或經濟上，有必要時，對於人力均可直接或間接徵用。至於徵用的範圍，除有特殊原因者外，不論何人，均可徵用。徵用之人力，對於國家應作有效的用途。如非必要，得限制徵用，以免浪費人力。

戊、實行動員女子 動員女子担任戰時工作，各國均經實行，我國自亦不應例外。至於動員的範圍，凡屆滿十八歲未婚（或已婚而無家累者）之女子，用徵集方法，使之服役，担任非戰鬥員之總動員業務；已婚而有家累者，其服役得依其志願。

己、徵集國防工業用男工 工商業需用的人力，應儘量利用女工。政府機關及文化機關，除專門人員及技術人員外，亦均應以女子來代替。至於普通職員及工役，應將其調服兵役，充當戰場上之戰時軍需禁止，罷工怠工不但足以影響生產，尤足以擾亂社會秩序。如果在作戰的時候，有人存心散動風潮，就應以重刑治罪。此外平時一般生產工人所享受的優待特權，及附屬特權，亦宜漸次取消。

辛、對於奢侈品製造業，應加以取締，抗戰時的生活，應絕對嚴肅，決不能再有奢侈的生活。至於消費工業的原料，應絕對保為軍需之用，其勞力亦應絕對保為國防有關之生產部門。（如製藥業糧食及其他工業上所需要的勞力等）

抗戰建國到現階段，最之勝利可以說完全決定於自力更生。這一點一方面人力固然重要，但人究竟不是物力最後最大的限制，所以人力必須認國家總動員的初步，初步不固，則其他各項其基礎，以此國人力必須認人力。因為現今最大要政之一，而合全國上下之力以成志。社會上固有以我為尊不實全，這是不通之理，而應變通動員之體質，然依此種體質，實無必要。因為最重要之兵役法，而能於抗戰未久之後，即全賴利實施，則其他有關人力動員之方案，豈有不能實施之理，只要我們能上努力，作者或監督人力動員員，必能在國家總動員方案中，發揮其最大的功效。

我國今後的人口政策

陳封疆

關於我國人口問題及其出路，近二十餘年來已有若干人作詳細之研究，主張增加人口者與主張節制人口者各持一說，前者以中山先生為代表，曾作書語謂：「一百年之後，全世界人口一定增加好幾倍，就現在全世界的土地與人口比較，已經有了人滿之患，像這次歐洲大戰（一九一四）便有人說是「打太陽的地位」，中國是全世界最溫和的地方，物產頂豐富的地方，各國人所以一時不能來吞併的原因，是由於他們的人口和中國的人口比較，還是太少，到一百年後，如果我們的人口不增加，他們的人口增加得很多，他們便用多難來征服少數，一定要吞併中國，到了那個時候中國不但是失去主權，要亡國，中國人並且被他們民族所消化，還要滅種」。可見中山先生認為人數為國大之力量，中國須增加人口以與他國抗衡。吳希庸於其人口思想史一書中則謂：「中山先生是一位政治家，又生在貧弱的中國，提出中國受到列強的壓迫以警惕國人，也是由於政治的動機，與人口學者的理論不能一概並論，若從人口原理方面加以批評，其說不科學之點固多，例如他以近百年來的各國人口增加率來推測將來的增加很顯明的不合理，但如以此估計中山先生人口說的價值，不免流於苛求」。

其他主張增加人口之學者為楊效春，王善濤，秦步青諸人，均認為中國地大物博，不愁人多，如經濟制度改良，人口問題即可解決。

主張節制人口者較多，有陶長壽，許仕廉，陳達，李景漢，陳華實，張鴻鈞，吳景超諸名教授，均認為中國之貧窮實係人口過度之故，乃提倡節制生育，陳達教授謂：「我們應該減少人口的數量，提高人民的知識，然後可以實行鞏固國防的工作」。又謂：「人口的限制當然要兼生養率的減低，最有效的方法，實待節育的推廣」。已充分代表節制論者之共同意見。

抗戰以前，中國人民因久罹兵燹饑饉貧病之苦，故節制生育為有識之士之共鳴，一面鼓吹節育以減輕人口壓力，一面呼籲改良經濟制度以提高人民生活程度，更有潘光旦先生倡導優生以改良人口品質，適值專家研討我國人

口出路問題時，屢變屢復，半壁江山為敵人砲火洗劫。造成我國有史以來人口之大波動，顛沛流離生活困苦者難以千萬計，無疑影響我國人口之組合，生養率、死亡率、品質及性別等各方面改變，故今後之人口政策須重新估計並考慮之。八中全會曾議決「獎勵生育」及「提倡優生」二案，為對人口「質」與「量」之廣泛政策，九中全會更決議「請政府明令規定凡一家庭所生子女除三人外，其餘子女之各級學校教育費用應由政府完全負擔，以利三民主義人口政策之推行，而促進兒童教育之發展」，旨在求民族生命之綿延，及教育之發展。最近社會部已聘請專家陳長銜，陳達，吳希庸諸先生研究人口政策，是知政府對我國人口問題已深遠謀，深堪欣慰，今謹願以一得陋見略述今後我國人口政策應注意之處，聊供海內諸賢達參考。

(一) 量之增加——我國自經此次抗戰及諸蘇聯力抗德國侵略後，深知人力之重要，我國與蘇聯均得利於人力雄厚，而得屹立不搖，故數量增加之體既已由政府倡導，實無可厚非，然究應如何增加，宜略予斟酌。

1. 增加智識階級生育率：我國人民向以兒女總離子孫為榮，此乃為社會必然之現象，故對節制生育並無普遍之認識，山額夫人雖華宣傳節育一說而難。抗戰以來，因種種原因，智識份子之生活程度每况愈下，均感添了增口之苦，男子所得不足以養家，婦女乃多外出職業，如此尚僅可掙扎於生活之邊緣，再無生子之勇氣。費爾哈（F. H. H.）於其「人民」（一九三九年出版）一書中謂：「某君有一妻二兒，一家很安適的獨住在某一郊外的別墅裏，他今年的薪水加了一千元，用不到經濟專家的計劃，他和他的妻子知道他們一家今後可以生活得更舒服些；可是他們也都知道如果他們再生一個孩子，這些額外的享受階級將消失，無數的家庭每年須在這種二種不同的命運中任擇其一，而大多數的家庭都寧可增進他們的物質上的享受而不願增添人口」。我國智識階級，大多數為公務員及文化界人士，其收入不但未曾增加

。反而對的減少，欲維持己之生活尚感困難，因此更想理由增子。生活困苦無形中成爲節制之因索，亦爲選擇之主因，結果智份子門詐竊，人丁單薄已爲普遍現象，長此以往，將成災；反之，其生活優裕之特殊階級則盡量滋生蕃殖，此實爲一般人所引以爲憂者。故應設法精敏，務使智識階級之生活安定，始有餘力從事生育，其後裔始可增加，社會乃得進步，此亦爲品質方面之重要問題。各國所行之津貼政策雖多，然究爲可稱之徑，抗戰期間各機關所定之眷貼爲其安其心而厚於事之意，惟值送物糧票配發中，農產品價格及工人工資均比例增高，而公務人員及文化界人士之薪給仍以戰前生活費用爲標準，殊不合理，故應特不能促其專於事，且無力以贖子嗣。生活窘迫，遠近不可悉日。當前問題實宜先由政府以津貼或其他方式辦法提高智識階級生活標準，而後始可談生育之增加。國家優待份子之基乃得穩定。

2. 減少死亡：減少死亡之另一面即爲增加人口，依據達先生之估計：我國人口之生育率爲三十八，即每千人每年產三十八嬰；死亡率爲三十三，自然增加率僅五。我面上，中國人口有少量之增加，然大量死亡人口循環無端，實加速品質之衰頹。爲減低生育率與死亡率，至少仍可維持原有之自然增加率。現今我國已有獎勵生育之政策，而實際首先注意於死亡率之減少，結果生育率母須增加，自然增加率亦將上漲，人口數量仍可增多。據估計：中國每年約生一四、一五七、四一五八（或每千餘生二六、九人）；每年約死一二、二九四、五九七人（或每千餘死二、三三人）。德國之生育率爲十六；死亡率爲十一、二，自然增加率四、八，我國如有德國之生育率與死亡率，每年僅生五、九六一、〇一七人，僅死四、一七二、七一二二人，或每年少生八、二〇〇、〇〇〇人，少死八、一〇〇、〇〇〇人，仍可維持原有之自然增加率。

我國人民平日爲生死而忙碌，不知耗費若干精力物力，人之初生以達成成人，其間須經過無數週折，及至可爲國家效命之際，又遭天禍，豈非國家社會之損失，多數人民均如此於養生送死間費神，應爲國家之用者過少。我國嬰兒死亡率約爲千分之二五〇——三〇〇，亦即每四或五個嬰兒死其一，如皆令其不死而成人，豈非國家之福，其或令其不生，所節省之撫育費用

亦已可觀，而事實上嬰兒大量出世，復大量死去，成人亦因疾病及衰弱而大量死去，費用家若許資財人力，國家不但未得其利，反蒙其害。故當前問題實在如何減少不必要之死亡，第一即須注重公共衛生，對人民灌輸衛生常識，音設醫院，有嬰兒，兒童保育院，設除毒藥對神鬼之迷信，發揚醫學等，庶可減少無謂之犧牲，保存國家之元氣。歐西各國因警察衛生進步致死死亡率逐漸降低，吾國如亦力行之，則死亡率之低減當可預卜。據生育率亦隨死亡率而有遞減之可能，但自然增加率不致低於千分之五，所節省之精力物力可施之於國家建設，社會改良，以及人民生活程度之提高，民其精神之振奮等。醫藥衛生之進步死亡率得以減少，同時人民平均壽命即可增加，以男子而論，美國人一九二九年——三一年間平均壽命爲四九、五歲，至一九三五年已爲六〇、七歲；德國人一九一一年爲四七、四歲，一九三四年已爲五九、九歲；英國人一九一五年之平均壽命爲五一、五歲。至一九三七年進爲六〇、二歲。我國人民向有未老先衰之象，故平均壽命僅約三十歲左右，嗣後如能注重醫藥，請求衛生，則人民壽命定可延長，爲國家服務之勞績大民，將被擴大之力量，熾發不衰。

3. 提高人民生活程度：所謂生活程度即指一團體中平均生活享受之總量而言，故生活程度與生活費用有別。生活程度指客觀之享受，生活費用指主觀受所付之代價。我國多數人民之生活程度實在過低，平時工人與農人多經濟景况極窘，社會地位亦低卑，已爲人所共知。戰時因糧價與工價上漲，農工之生活，前安矣，然僅係戰時畸形經濟之賜予而已，並非常態，戰前經濟戰後生活程度提高之後，夜須調及農工工資階級之生活，且須提高其社會地位，此不但爲改善人口品質之急務，兼且與獎勵生育之旨並行不悖。

(二) 教育之改進：人口品質包括教育，這應從各方面，茲略述之如下：
1. 教育：我國教育極不普及，文盲比比皆是，故一般人智識水準過低，中國之入學人數，僅等於學齡總人數百分之九、三六，而美國却爲百分之七四、一四。一九二五年英吉利與威爾斯之人口在六歲至七歲間者，有百分之九十三已入小學，小學畢業生中百分之十二已入中學，三分之一爲公費生。由此觀之，無異我國人口品質較英美二國遜遜。至於我國鄉村人口之教育程

更令人怵目驚心。據卜凱氏研究：「七歲以上入學者，男子不及半數，而女子僅百分之二。小學而能閱讀普通信件者，男子僅百分之三十，女子僅百分之十一。南方教育及識字程度較北方略高，蓋北方較保守，尤以女子為甚，但南方七歲以上女子之不識字者亦達百分之九十八，較少數受教育者而言，其時間亦大都極短，男子平均在校四年，女子三年。」

為改進我國人口品質起見，必須增加入學人數，我國人口百分之八十以上為農民，而入學之百分數極少，此實為改良人口品質之困難問題，解決之途徑，惟有一方面提高農工階級之生活程度，一方面推廣教育，宜由政府普及免費學校，鄉村小學，平民識字班，並輔以「小先生」制，流動圖書館，及電影，無線電，圖書等教育工具，以提高農民之文化水準。近年我國促進初級教育成績尚佳，宜進而加力推動成人教育，則四萬萬同胞對「國家至上，民族至上」之意義，當有更深切之認識。

2. 優生：遺傳對人口品質有極大影響，如社會中低能或疾病者增多，人類品質必趨優良，據心理學之測驗，人類智能與遺傳有正之相關，故優生乃根本之道，積極方面宜獎勵優秀份子，使多繁衍；消極方面宜限制劣弱份子之生育。我國民法第九七條及一〇五二條曾規定婚約當事人及夫妻之一方，如有重大不治之病者，及有花柳病或其他惡疾者，他方得解除婚約及離婚，此係就生理方面予以限制，至若心智各方面不健全之份子，如低能，癡愚，亦宜限制其結婚生子，以至遺患於社會，行之數十年，劣質份子自然減少，健全份子自然增加，國家無由而不強。然優生範圍以外之社會因素亦應注意，因人類品質之優劣，問題並非僅決於生物因素也。

3. 禁毒與防毒：醫藥衛生進步可使死亡率減少，人民體格既得健全，此外更應禁絕滅國滅種之毒物，如鴉片，嗎啡，海洛英等。嚴格執行政府頒佈之「禁毒實施辦法」。本年六三禁烟紀念，海委員長謂：「烟毒與優種均為我民族最大之仇敵，抗戰與禁烟同其重要，不容辭卸。」內政部周部長亦謂：「全國同胞要從心理上撲除烟毒，造成深惡痛絕之風氣。」

毒物在我國為患已逾百年，倏忽除武力侵略外，更大施其毒化政策，我國人民智識低落，易受其愚，致體質日趨削弱，實為國家民族之危機。今僅以兩省為例，會連軍閥盤踞數十年，民不聊生之外復加毒物盛行，加以二

年為一世代計，即至少有二世代處於毒氣中，故今日初中同胞平均價格尚較他省同胞為弱，並非無因。毒物有傷人口品質，事實昭然，毋庸置辯，今後應即加厲奉行。委員長禁毒政策，此外更應削減烟稅及其他可能毒物，庶可使「毒」素汰於人民黑除之外，總之，社會健全，社會份子即可健全。

除以上所述各端外，人口組合亦相當重要，組成社會之分子決定一社會之強弱，進取或退化，如年齡組合：美國社會學家勞斯(R. S. Lynd)謂：「一年齡組合可以看出一社會之共同精神。」一社會中大部分人民是年輕的人，可表現此社會的流動，毅力，創造，適應等等的特質，反之，幼年及老年入過多的社會，缺少冒險性，而表現悲觀，懶惰與遲疑等特質」。美國為新興國家，尤以一九〇〇年前，全國人口三十歲以下者居多，老年人較少，故彼時美國經濟發展迅速，人民富有冒險精神，國家因之強盛。今之德國因壯年人較多，故發動此女有史以來之大冒險；英國行動較遲緩，青年入較少，亦係其因。我國人口年齡組別之情形無詳確統計數字可考，然因嬰兒死亡率極高，青年人又復多「未老先衰」，故可推定並察得我國人口已呈衰老之象，今後增加「有價值人口」，發展智育，體育以建「青年中國」，似為刻不容緩之舉。

至於「兩性別」，歐洲女多於男之現象極普遍，因男子死亡率較女子死亡率高，我國人口兩性之配合適得其反，在省市中更顯著，此中原因想係我國社會重男輕女之風尚存，故海女殺嬰(女嬰)之舉未能盡絕，而致女子數大減，其他如瘧疾，早婚，營養不達(產婦易死)亦有關係。據美國人口專家湯卜遜(Dr. T. H. Thompson)謂：「男女比例為決定任何社會死亡率之因素，女子死亡率較男子為低，假使女多於男，其勢可造成低死亡率，反之，男多於女，必致增高死亡率」。男多於女之結果更可造成娼妓盛行，貧男獨身，盜匪增加等現象。我國經此挑戰以後，男女比例或可改變，而人口其他方面之問題又將牽動，故仍請專家繼續考慮之。

總之，我國人口在抗戰期間及抗戰後將為一新現象，銷燬複雜之問題有待商榷，故應依據新現象而籌劃一新政策，俾我國迄未解決之人口問題得以解決。以上所陳，實供關切實後者之參考而已，卑無高論，尚望能收引玉之效。

本刊第一卷總目錄

總類

| | | |
|-------------|-----|-----|
| 敬告讀者 | 編者 | 數 |
| 三民主義的人生觀 | 梁爽操 | 一一二 |
| 三民主義內在的關係問題 | 張鶴君 | 八 |

民族主義

| | | |
|-----------------|------|-----|
| 民族主義之科學的說明 | 王鏡清 | 八 |
| 民族意識與民族力量 | 張金鑑 | 八 |
| 民族氣節 | 梁乙真 | 八一〇 |
| 三民主義與世界民族問題 | 譚小岑 | 四 |
| 民族主義與東方諸民族的革命運動 | 梁乙真 | 四 |
| 中華民族之往昔及其改造 | 楊玉清 | 六 |
| 周秦西漢武功的回顧 | 徐克超 | 八 |
| 大唐天子萬歲! | 易君左 | 八 |
| 謝仁執與第一次的中日戰爭 | 陶元珍 | 四 |
| 狂想主義 | 宋國樞譯 | 一一二 |
| 科學的種族論 | 宋國樞譯 | 七一八 |

國際問題

| | | |
|-----------|-----|----|
| 三民主義世界聯邦論 | 劉宗向 | 一一 |
|-----------|-----|----|

民權主義

| | | |
|---------------|-----|----|
| 東西合作爲世界和平之本 | 胡秋原 | 一一 |
| 東西秩序的過去現在與將來 | 葉季幸 | 一一 |
| 由掣制時間到恢復空間 | 劉光炎 | 四 |
| 緬甸之職與未來世界大局 | 謝仁劍 | 四 |
| 外交與條約 | 陳鍾浩 | 一一 |
| 關於駐外使館的幾個意見 | 徐道輝 | 一一 |
| 林則徐與禁煙外交 | 周子亞 | 一一 |
| 李鴻章與反日外交 | 周子亞 | 九 |
| 外交爲國力之總和(網後記) | 楊玉清 | 一一 |

民權主義

| | | |
|--------------|-----|----|
| 民治主義的哲學背景 | 賀麟 | 九 |
| 民權主義之理論的研究 | 黃雲樞 | 九 |
| 民權主義是民主政治 | 黃雲樞 | 三 |
| 權能劃分原則與五權憲法 | 孟憲承 | 一〇 |
| 三民主義的國防政治之創建 | 楊幼炯 | 三 |
| 「民生」與「禮讓」 | 陳烈南 | 九 |
| 科學民主與社會化 | 樊星南 | 九 |

政治問題

| | | |
|-----|-----|---|
| 法治論 | 梅仲協 | 三 |
|-----|-----|---|

| | | |
|------------------|-----|----|
| 中國國民黨的法治精神 | 張知本 | 一 |
| 一黨制度與民主主義 | 宋述維 | 一〇 |
| 政治風氣問題 | 孫克寬 | 九 |
| 省制改革新議 | 陳烈南 | 一〇 |
| 實施行政三聯制與調整行政機構 | 鄧彥霖 | 三 |
| 新縣制之特質 | 趙海金 | 三 |
| 民生主義 | | |
| 民生主義異議問題 | 鄧明初 | 二 |
| 官廳資本與中國革命 | 張希哲 | 七 |
| 如何改進經營事業 | 沈宗濂 | 二 |
| 關於國營營業(研究通訊) | 編者 | 一 |
| 經濟問題 | | |
| 今日之經濟問題 | 葉子簡 | 二 |
| 本黨的戰時物價政策 | 高淑敏 | 七 |
| 戰時遠東國家資本與樹立國民經濟 | 龔秉春 | 七 |
| 漢武帝的戰時經濟政策 | 徐佛說 | 七 |
| 文化教育 | | |
| 世界文化之明日與新中國 | 錢穆 | 一 |
| 三民主義文藝的時代性 | 趙太晤 | 六 |
| 三民主義劇制之建設 | 魯甫 | 六 |
| 論語裏面的德禮與政刑 | 陶希聖 | 七 |
| 論「道」與「德」(答袁第銳先生) | 陶希聖 | 二 |
| 重新估定屈原的價值 | 劉季友 | 六 |
| 三民主義教育之本質 | 程其保 | 五 |
| 三民主義與教育 | 邱拾一 | 五 |
| 計劃教育之三個步驟 | 張伯謙 | 五 |
| 教育界的國民精神總動員 | 孫邦正 | 五 |

| | | |
|--------------|-------|------|
| 神童才子莊生與名士 | 周殿章 | 六 |
| 我們需要精神食糧 | 余誠 | 五 |
| 青年問題 | | |
| 青年運動的昨日今日與明日 | 范予遂 | 一 |
| 論青年之政治教育 | 張其昀 | 一 |
| 青年政治思想之培育 | 汪揚 | 一 |
| 總裁思想 | | |
| 總理總裁思想方法的查測 | 賀儀會 | 二 |
| 總裁教育思想總論 | 管啓生 | 二 |
| 總裁的訓練思想之體系 | 程兆麟 | 二 |
| 總裁的力行精神 | 龔顯應 | 二 |
| 總裁教育青年怎樣求學 | 龔貴良 | 二 |
| 革命史話 | | |
| 國父的早年思想 | 高良佐 | 一 |
| 四十年前的蘇報案 | 高良佐 | 四 |
| 「革命軍」作者鄭容 | 高良佐 | 五 |
| 總理與民元的國民黨 | 周曙山 | 六 |
| 宋教仁先生殉國記 | 覃理鳴 | 〇 |
| 宋教仁被刺以後 | 周曙山 | 一 |
| 雜類 | | |
| 三民主義資料提要 | 符雲梯 | 一三、九 |
| 三民主義的版本問題 | 王一夫 | 一〇 |
| 研究社員辦法 | 本社 | 六 |
| 黨員團員研究主義合作辦法 | 本社 | 五 |
| 批評與建議 | 作者與讀者 | 一〇 |
| 苦痛的牧養，嚴肅的教訓！ | 王平陵 | 五 |
| 一座巍巍的塔 | 易君左 | 六 |
| 偉大的人力 | 宋金陽 | 七 |

編輯室言

本刊第二卷第一期，原定擴大篇幅，惟「制度與人才」一時輯收到稿件較初計為豐富，全部達五十頁。作為一期刊載，則印刷費用甚巨，預計過鉅；強為分載，又恐勞讀者鑒。爰分作上下輯，下輯列為第二卷第二期，仍提前出版，與上輯同時供給讀者，為三十二年歲首之禮物。自第二卷第三期起，遵奉 最高指導者指示，擴充篇幅至三十二頁，並此附告。

敬祝

讀者諸君新年健康！快樂！進步！

三民主義半月刊社同人鞠躬

徵稿簡章

1. 本刊歡迎下列各種稿件：(1)關於三民主義（國父遺教，建設言論，本黨政綱政策，黨史）之研究與闡揚；(2)關於三民主義各種實施方案之研究與建議；(3)關於三民主義以外其他各種主義學說之分析與批判。
2. 賜寄之稿，除特別約定者外，以四千字至八千字為最相宜。
3. 來稿本刊有增刪權，如不願增刪者，請預先聲明。
4. 來稿一經刊登，酌致每千字四十元至五十元之稿酬（但已先在他處發表者，概不登酬）。
5. 來稿請註明通信地址并附簡明履歷。
6. 來稿請寄重慶兩浮支路八十三號三民主義半月刊社。

內政部登記證七七一六號
中華郵政登記證第一類新聞紙
准在渝登世誌字第一〇一六號

本刊售價

零售 每冊壹元
訂閱 半年拾元

（黨員團員學生軍人團體館八折優待）
附加郵費 半年壹元貳角

書店經銷 優待七折

本刊航空版

- 立煌 青年團安徽支團部
- 贛州 青年團江西支團部
- 西安 青年團陝西支團部
- 來陽 青年團湖南支團部
- 昆明 昆明朝報館

本刊之友

綿竹縣政府張欲仁先生訂閱本刊二十八份。青年團榮昌分團部主任張宇桐同志介紹案中區隊五十六同志集體訂閱本刊。南充高級蠶業學校彭禹唐同學等二十一人願為本刊之友。歡迎各級公務機關黨部團部學校與本刊建立堅強之精神繫帶。