

復旦大學圖書館

褚光燾

言必信

中國之軍政統計



反動書籍

906

中國之軍政統計

一、引言

總裁有訓示曰：「吾人發揮科學精神，運用科學方法，以完成革命使命」。又曰：「統計是一種科學方法，正確而合理，是成功的途徑」。統計工作之重要如是，而吾輩負責國家統計工作之人員，應如何懷遵「公、慎、嚴、精、勤」之五項守則，以不負「實事求是」之加緊推進，精益求精，充實內容」之期望耶！

先不才，蒙統計局介紹承乏軍政統計工作，自知才力短拙，益矢忠勤，謹慎將事，忽忽三年於茲，雖無隕越，終鮮建樹，值此推進第四年度業務之始，為檢討過去，策勵將來，而草斯篇，非敢有所述作，僅為他我因言以見事，期得賢明之教，即幸甚矣。

二、軍政統計之釋義

軍政統計之意義：簡言之，全國軍事行政之統計也，所謂全國軍事行政，包括陸、海、空軍所屬機關部隊學校之行政，而統計事項，依統計法第三條之規定，除基本國勢調查統計外，其餘四項，均應辦理，故詳言軍政統計之意義：即為全國陸、海、空軍機關部隊學校等各級行政單位之職務上應用之統計，所辦公務之統計，人員及其工作之統計，各省軍政廳處所屬應辦之其他統計

事項。

三、軍政統計之範圍

軍政統計之範圍，應及全國軍事行政之範圍，而全國軍事行政，凡陸、海、空軍之機關部隊學校等各級行政均屬之，故軍政統計，除軍政部主管範圍內統計業務外，尚有海軍空軍之行政統計，惟吾國海軍行政，前由海軍部主管，今為海軍總司令兼，空軍行政，亦由軍政部航空署，改設航空委員會，均已隸於軍事委員會，今軍政部係專掌陸軍行政，（惟海軍總司令部航空委員會之行政仍與軍政部聯繫）不佞主辦之軍政統計，實為軍政部所管業務範圍內統計事項，故文內無能詳及海空軍事行政統計，惟為明瞭我國全盤軍政統計概況，亦將軍事委員會頒行之軍事統計綱要，搜為參考資料，（見參考六），用以見其大要。

四、軍政統計之檢討

我國之軍政統計，可分三期言之：

（一）遼清以前 此時期之軍政統計，同我國其他統計情形，實無具體可言，惟考書云：「司徒積國中及郡縣夫家登其衆寡六畜車輦辨其物……（所謂百乘千乘萬乘之國）」及秦漢以後各朝之人賦役等有關軍政統計數字，更不經書，惜所載不詳耳。

（二）國府成立前 此期可引趙章甫先生之中國統計事業建設文中論列，分兩階段如下：

(一)自清末預備立憲至民國成立止 我國政府之正式設立統計機關，始於光緒三十二年於憲政編查館下設立統計局，以辦理全國統計事宜，至三十四年並在民政、度支、陸軍、郵傳、農、工、商、學等部及大理院先後設立統計處。

(二)自民國成立至國民政府遷都南京止 清社既廢，民國成立，當時中央各部，如外交、內務、陸軍、海軍、司法、教育、農林、工商、交通等部，亦先後設置統計處。

此時則我國辦理軍政統計，已有專司，是為我國設立軍事統計組織之始，惟所辦統計，無可考矣。

按：趙先生文中，所舉中國機關團體辦理之登記調查及整理統計工作，其列行政、司法、交通、財政、教育、警政等二十種統計，並未列有軍政統計，僅稱：「此外我國軍事機關，亦多有統計組織設立，如軍事委員會國民經濟研究所，軍政部統計室，所有成績，亦是稱述云云。」

(三)國府成立至現在 此期情形亦分兩階段言之：

(一)抗戰以前 十六年國府遷都南京，次年公佈之軍政部組織法內第五條第七款規定：「關於陸軍行政統計及報告事項」；但未有專掌之單位，及十九年國府成立主計處、中央各院部會相繼設置統計處室，此時軍政部未同行主計超然制度，仍在陸軍署總務處下設統計科，其編制為中（上）校科長一，少（中）校科員四，上尉二，中尉二，其工作多為陸軍經理業務，至所辦統計尚可考者，有中華民國二十二年軍政統計內載明係其編輯，

於二十三年十二月出版，材料分總務，陸軍，軍需，兵工，航空，五類，共一三〇頁，爲南京軍事圖書館代印，此後陸軍署裁撤，僅有之軍政統計單位，亦隨之結束；惟二十三年二十四年之軍政統計，仍有出版，其編輯係載明軍政部總務廳統計室，係於二十四五兩年十二月由中央印刷所印行，材料除少航空類（軍政部航空署改爲航空委員會）外，則增列軍衡，軍務，交通，軍醫，軍法五類，合總務，軍需，兵工爲八類，內容歷有補充，至二十五年軍政統計，聞亦大致整理就緒，以抗戰軍興，業務停頓，統計人員離散或調服其他公務，故未觀成。

檢討此一階段之辦理軍政統計，除前係陸軍署總務處統計科負責外，而後兩年改爲總務廳統計室負責，其編制員額，於修正組織法內未有規定，其工作可於其編輯軍政統計例實中見之：

一、中華民國二十二年軍政統計例言：第七、本刊以統計表爲主，其統計圖係完全根據統計表繪製，加以變化分析方法而作各種之比較，並附各表之後，以資對照。第八、本部直轄機關繁多，本刊統計，以陸軍類較多，軍需，兵工次之，其餘各機關部隊，或以時間匆促，或因路途遙遠，在彙編時，未及悉到，以致無從辦理，暫付闕如。第九、本刊此次編製，係屬創舉，且統計室事繁人簡，亟於圖成，遺漏在所難免，仍希指正，俾便下次辦理時，再求精益。

二、中華民國二十三年軍政統計編輯例言：第五、本刊統計材料來源，係由本部所屬各

機關搜集報告，或由各部隊呈報調查表編製而成。第九、本部辦理統計人員較少，故需時甚久，合併聲明，

觀其例言，得知彼時工作人員之辛勞及其工作之繁難也

(二) 抗戰以來 欲明瞭此階段軍政統計之概況，可以本年春季軍政檢視時關於統計業務書面報告中之綱目，窺其一斑。

(甲) 主要業務進行情形：

- 一、編訂軍政業務統計項目(見參考一)
- 二、審定軍政統計表冊格式(見參考二)
- 三、編製抗戰軍政統計報告(見參考三)
- 四、彙辦主管業務統計材料(見參考四)
- 五、召開軍政統計會報 (見參考五)
- 六、辦理各種統計圖表 (係主管隨時飭辦應用)

(乙) 組織及人事情形：

(根據三十年度軍政業務調查列表)

員人理佐		員人辦主		機組計統					項別
辦彙	辦專	理策	任專	無組織七	統計股二	統計組一	統計科二	統計室三	計總
九五	七一	九	六	室計統	無	無	無	無	應部本
七	六		一		無	無	無	無	司務軍
一五		一			無	無	無	無	司通交
八		一			無	無	無	無	司政馬
三		一			無	無	無	無	司法軍
三		一		室計統	無	無	無	無	署役兵
五	三		一		無	無	無	無	署需軍
五	二	一			無	無	無	無	署工兵
一〇	二七		一	科計統	無	無	無	無	署醫軍
一〇	二〇		一	室計統	無	無	無	無	處計會
五	二			組計統	無	無	無	無	處計會
		一			無	無	無	無	處管總
	三				無	無	無	無	查生畢
		一			無	無	無	無	處調業
		一			無	無	無	無	局生
八		一			無	無	無	無	處籌產
五	七			科計統	無	無	無	無	局塞城
				處計統	無	無	無	無	司總糧

說明：

一、兼理之主辦人員當多更動。
二、兼辦之佐理人員均屬各部門之登記人員。

(丙)各項業務彙辦情形：

- 一、全部統計事項之設計，執行，考核等，係總務廳統計室承辦部文或廳文彙辦。
- 二、部屬單位統計事項，除無統計組織者由其主管按性質分交所屬彙辦外，餘均由該統計科室股理彙辦，至呈部或送廳之材料均交總務廳統計室彙辦。
- 三、附屬單位統計事項，按業務性質，分由主管各司彙辦後呈部或送總務廳統計室彙辦。

(丁)各單位聯繫情形：

- 一、召集各單位主辦統計人員舉行會報。
 - 二、利用各單位行政組織行文或會稿。
 - 三、各單位辦理統計人員當面洽商或函洽。
- 此階段之軍政統計，係先總其成，故所知較詳，茲分工作及行政兩項檢討如次：
- (甲)工作方面：

- 一、編訂之軍政業務統計項目，雖將各部門之統計範圍進度等確定，但應辦而未列之項目尚多，已列而待籌辦者亦多。
- 二、審定之軍政統計表冊格式，種類已俱，但各部門調查，登記，報告等表冊，尚

有未經審定，（有未具統計人員會擬者殊多不合規定）又經審定者，有一部份因非全為統計單位應用，格式項目，尚有未盡予調整者。

三、編製抗戰期間軍政統計報告，以抗戰第一二兩年中軍政統計業務停頓，於後恢復時，補行搜集之材料，各部門均依檔案中整理出來，因播遷空襲，文卷散佚，搜集倍增困難，且此時統計組織恢復伊始，員司未全，由先一人擘劃綜核，客編統計，整頓繪製，勉成此輯，個人才力有限，難期完善，至第三年度之報告，始有增進，惟以各級單位尚未設置專辦統計人員，與原有人員更動（兼辦人員更動最多，專辦人員亦因此時生活艱困多有更動——物價高漲，軍事機關待遇微薄）及其他種種原因，仍未能達到預期之程度。（軍政部渝總平統字第〇〇二五號訓令，為考核抗戰第三年度統計業務：計受嘉勉者有八，不予考成者五，飭辦者二。）

乙 行政方面：

一、組織 以部廳署司處局十五個單位言（不包括署局所屬各司處）除總務廳，軍醫署，兵役署設有統計室，兵工署軍械司及軍糧總局第三處設有統計科，會計處統計組，榮譽軍人總管理處，中央各軍事學校畢業生調查處設有統計股外，尚有七個單位未有統計組織，至各單位統計業務之聯繫，僅有統計會報之舉行，惟與其他行政業務，尚無聯繫之組織。（統計法第八條規定，有統計委員會之

組織，其職掌及人選，於改進章內詳舉）至附屬之機關，部隊，學校，亦無統計組織，總之，今日軍政統計組織，上層亦不健全，下層尚無組織，直的無明確之系統，橫的無密切之聯繫。

二、人員 仍以本部單位言。現有統計專辦人員，除軍械司統計科二十七員，軍醫署統計室二〇員，軍糧總局統計科七員外，其餘各單位（署，司，處，局……）僅有一二員，且有五個司，處，局尚無一專辦人員，再主辦人員專任者僅五分之一，佐理人員之專辦者僅三分之一，並有三分之一以上之司，處，局無一專辦人員，至附屬機關部隊學校，可以想見，今日軍政統計人員，無論就上層下層，直屬，附屬，部份，或整個言，均屬脆弱之至。

三、經費 今日軍政統計之行政經費及事業經費，均未有專款。附屬臨時款項，且係由一般經費內勻節開支，至必需之設備費（計機儀器等）事業費（調查視察）等均未確定。

總檢討抗戰以來之軍政統計，其組織不健全，人力亦脆弱，工作尚濶於設計開始之階段，所辦各項統計中之各部份成績，（辦理職務上應用之統計較多，公務統計次之，人事及工作統計較少，所屬統計業務之指導考核最少。）又去完整，充實，詳確，迅速之條件尚遠。

我國之軍政統計，已如上述，或謂我國統計事業，本屬落後，但以過去向無基礎，現亦未具

規模之軍政統計與其他統計並駕齊驅，則元曉乎其後，何況年來全國各行政機關之統計組織。日臻健全，統計工作，日趨發達，已漸達成長時期；而軍政統計，正在萌芽。有論抗戰以來政治趕不上軍事者，今軍政統計，則顯先於行政統計，當此「軍事第一」之時，豈可坐視其習於簡陋封於固步，而不亟圖改換耶！

五、軍政統計之改進

抗戰以來，全國各級陸軍行政單位，由二百四十三個增至一千四百五十八個，（六倍）軍政人員由一萬四千五百餘人，增至十一萬一千餘人（八倍）——非純陸軍行政之軍、師，獨立旅，團等單位及人員均未計入——今欲改進此範圍廣大工作繁瑣之軍政統計，設無完善之工作計劃，嚴密之組織機構，及充實其人事，確定其經費，安可得乎？茲就此四端申論如左：

（一）工作計劃 工作計劃之期其可行，能行及行而有效，故擬訂時，須在各種環境條件（人事、經費、設備等）下權衡輕重，判明緩急，確定中心，分期完成。否則，百廢俱舉，而一事無成，所謂科學辦事的順序，在近而遠，自卑而高，為大於微，圖難於易也。

軍政統計工作計劃，關於各個單位各個期間之工作細目及進度等施行計劃之擬訂，應先確定一共同標準，為各部門擬訂之根據，則此項計劃分之為各個獨立能行及需要之計劃，合之為整個合作而分工之計劃，茲將工作步驟工作種類及四項要求分述於次，作為計畫之大綱，俾分別參酌

擬訂實施計劃，以完成整個軍政統計方案。

(一)工作步驟 各級軍政單位統計工作之步驟爲：

一、劃分統計範圍 先就主管業務範圍，將應辦統計之項目，詳加劃分，爲求分工合作而免重複遺漏，此項劃分，在全部爲各廳、署、司、處、局統計業務之確定，在一廳一署一司爲所屬各單位統計工作之明細規定。

二、統一統計方法 各級單位統計範圍劃分後，再將統計方法統一，（合理化、標準化）可收事半功倍之效，因各機關辦理統計之目的不同，用途不同，其調查、登記、編製等方法亦異，惟整個軍政統計方法，應予一律，而免紛歧。

三、彙辦統計材料 各級單位之統計材料彙辦，應依行政系統分層負責搜集、督導、審核、編製，則各期（日，週，旬，月，季，半年，一年）各種之材料，可期完整、充實、翔確、迅速。

四、編製統計報告 統計材料整理後編製報告，分別予以分析、說明、提要，以供長官考核過去軍政之結果，及將來軍政計劃擬訂之張本。

(二)工作種類 各級軍政單位統計工作種類有四：

一、職務上應用之統計 此項統計，包括舉凡可供擬訂施政計劃與行使職務所需要之參考資料，應由各部門將所需要之各種統計，舉其名稱與範圍，通知統計人員設法供給，如無現成材料，則需臨時搜集（如需向非軍政機關搜集，現行政院通令儘先向

國府主計處請供所需資料），或直接舉行調查，惟此項統計材料，均須經上級統計單位審核後，方得供職務上之應用。

二、所辦公務之統計 軍政各級單位執行職務之經過與結果，凡可以表現施政計劃推行之成績與進度，表現工作之效率與每單位之費用及財政收支狀況者，均應注重實際數字，應用統一之單位，表式及各項比率，辦理統計，此項材料，係從一般文件與報告中整理搜集，各級單位主辦統計人員，應派定統計佐理人員，在各部分組織中常川登記，就地取材，或請各部分組織單位之主官指定人員代為登記整理。此項統計，除供所在部分之應用外，應按級彙辦，呈送該管上級機關官查核備用。

三、人事及工作成績統計 軍政各級單位人員之統計，包括該單位及所屬各部分之組織、編制、員額與人員之資歷，（出身經歷）等級、薪給、以及進退、遷調、獎懲之紀錄；工作統計，包括各個人員辦理各項職務之成績效率與所費，以及日常辦公到退、請假、出勤等情形，此項統計，均從有關部分組織之各種登記冊籍整理彙辦。

四、指導考核彙報 本單位各部分組織及所屬關於統計業務之指導、考核、彙報等，係逐級負責，層層節制。

（三）工作要求 軍政統計工作，應合乎下列要求：

一、迅速 最近之統計材料，其效用較大，故辦理統計，必須儘求迅速，現各級單位之統計，往往不能迅速辦理，按期彙報，有將重要統計，原定月報者而改為季報年報

，或將各期報表，延滯規定送到期間以外，（統計法施行細則第五十二條，凡規定月報者，彙報期間，不得逾一月），其原因一以戰時交通阻滯，一以人力單薄，前者難以完全改進，（現急要材料，多已利用軍電），後者應求充實，使此後報部之材料，最要者爲日報，旬報，餘均爲月報，（半年報，年報期間實屬過長，爲簡捷起見，月報可免各級累計之繁，以前尚有經月報者，又季報年報，應確定月報一種），並嚴守彙報期間。

二、正確 正確之統計，始有效用，否則，非但無效用，且有反效用之虞，（貽誤用時錯誤）統計欲求正確，則關於材料之搜集，編製（調查、登記、審核、整理）及分析之合理，應用之適宜等問題，軍政統計，在軍紀謹嚴，軍令貫徹之條件下，如能指導技術，監督工作，考核成效，其確度必能期於最高也。

三、完備 軍政統計，既以推進軍政爲目的，應避免所辦統計，不切實用，及需用統計，反未舉辦之弊，各單位對於辦理統計部份所編統計，如有不切實用之處，隨時提出意見，以憑隨時改進，各主管部份，需用何種統計，隨時通知辦理統計部分，以便及時舉辦，倘若資料不全，則須各就主管範圍，按期供給，以備準時編製，辦理統計達到翔盡、實用，完備之境，除力求統計行政（機構、人事、經費、管理等）之健全外，並使各部門一般業務與統計業務密切聯繫，儘量運用統計方法，俾隨時隨地均可搜集材料，編製完備之統計。

四、機密 統計之公開程度，統計法已有規定，軍政統計，應遵照規定（性質範圍對象）保守，並於人事管理上，工作方法上，多注意機密之保守。

(二)健全機構 健全軍政統計機構，為不容或緩之事，（現不健全情形，詳見前檢討一章），蓋以吾人要用科學方法辦事，能有一科學組織，始能發揮其力量，茲將軍政統計機構之健全方案，列舉於次：

(一)軍政統計機構，必須具備科學組織之基本要件

一、最明確之直的系統 由上而下層層節制之統屬關係，必須明確，然後組織才能運用靈活，有如身之使臂，臂之使指，各級軍政統計單位之統屬，仍以所在各級機關之行政系統為準，如部統計單位，其直接統屬者，為部直屬機關之統計組織，（統計法第二條各級政府之統計機關及人員，關於統計事務，應受該管上級統計機關之直接監督與指導，第七條統計之機關單位及其分級，不得抵觸預算法關於機關單位及其分級之規定）。

二、最密切之橫的連繫 整個組織之各部分，彼此休戚相關，動作協調的連帶關係，必須密切，才能調整而互助合作，發生最大的效能，軍政統計組織，除統計單位內各部分組織及同級統計單位應有密切之橫的連繫外，至與各級行政部分，亦必具備此要件，依統計法之規定，前者可以舉行業務會議，後者應組織統計委員會，

(二)軍政統計機構，依照統一主計制度之調整辦法：

一、新機構之建立 辦理軍政統計，依法專設機構，明定職權，蓋以力必專而後集，事必專而後精，茲如何建立切合需要之新機構，略分述於後：

甲、直的系统：

子、軍政部統計處 主計法規定統計業務繁重者設立統計處，今中央如交通部內政部地方如川、桂、贛等省均已設處，欲積極推進軍政統計，亦如推進軍事會計已著成效早依主計法設置之軍政部會計處而設立軍政部統計處，爲此項業務提綱挈領統籌兼顧之機關。

丑、各單位統計室 各級軍政單位，爲事要分工，責有專屬，應視統計業務之繁簡，分別設置各等統計室，辦理各項統計事宜。(二十六年四月十五日國府令行之中央各機關所屬機關統計組織與辦事通則第二條規定所屬各機關統計人員辦事處所定名爲統計室冠以所在機關名稱)

乙、橫的連繫：

子、統計委員會 爲謀統計業務與行政業務之連繫起見，依統計法施行細則第八條規定，由主辦統計人員與各部分組織(廳、署、司、處、局或科室組)指定之人員，(主官或高級職員)組織統計委員會，其職掌爲：一、審議關於調查統計之計劃及統一事項。二、審議關於各部分組織統計材料之征集、整理、彙編、

應用等事項。

北、統計會報(議)

辦理統計人員，爲求工作上，學術上，技術上之增進，除統計組織內人員舉行本統計單位之定期及臨時業務會議外，各統計單位主辦人員，亦應舉行聯席會議，討論有關事項，並得請上級統計單位派員指導。

二、舊機構之調整 各級軍政機關，現無統計組織者，可依法新建立，如現有之統計組織，應依法調整如下列數端：

甲、組織名稱 依照主計法之規定，統計人員辦事地點爲統計處統計室，並規定中央機關所屬機關應設置統計室，現軍政統計單位，有科、室、組、股等別，應視其業務繁簡，定其編制，改設統計室，冠以所在機關之名稱。

乙、隸屬系統 依照主計法之規定，統計人員依法受所在機關長官之指揮，並受該管上級機關主辦統計人員之監督指揮，統計組織，直隸於所在機關，以所在機關業務範圍爲該單位之統計業務範圍，(職務上應用之各種統計資料，往往須搜集其他有關業務範圍者)。現本部應統計室，(經奉准用部統計室名稱)兵工署軍械司統計科，軍醫署第三處統計室，軍糧總局第三處統計科，會計處設計會計組等，其業務範圍與隸屬關係，均應劃分調整，如係以署、司、局、處、會之業務爲範圍者，則分別定其直接隸屬關係。

丙、主管職稱 依照主計法之規定，主辦統計人員，有統計長統計主任統計員，統計