

中華郵政特准掛號  
認為新聞紙類

# 浙江 旬刊

# 人民 政

人傑



中華民國十九年  
二月廿一日出版

第十四期

# 浙江民政旬刊第十四

## 期目錄

- 一·民權主義之理論與實際(續).....余森文
- 二·歐洲各國的農業政策與 總理的農政方針.....(續).....李 團
- 三·城市計劃概論.....蕭明新
- 四·設置公醫兼辦衛生行政的意見.....毛 咸
- 五·貧民救濟與公益質店之設立(續).....湯瀛甲
- 六·蘇俄的衛生行政(續).....吳蔭遠譯

### 浙江民政旬刊投稿簡章

(一)本刊係浙江省民政廳所辦之刊物，負有指導官吏，啓迪人民，發揮黨治要義，研究新政設施之使命。理論與方法並重，故本刊內容，約分爲：(1)黨治之理論與實施；(2)屬於民政部分之各項行政(并包括市政)的理論

- (二)凡合於本刊各欄旨趣之文字，一律歡迎。
- (三)來稿不限文體，文言，白話均可；但須繕寫清楚。(能加新式標點者，更好。)
- (四)如係翻譯之稿，請附原文。
- (五)投寄本刊之稿，一經登載，當由本廳給予每千字自二元至四元之酬金；但如係本廳職員，或本廳所屬各機關人員之投稿，則祇能給予每千字自一元至二元之獎金，以示區別。
- (六)凡願受酬或受獎者，應請於稿上註明「酬」或「獎」字樣。
- (七)凡應得酬金或獎金者，於接得本廳通告後，應即持函，并攜帶私章，親來本廳會計室，照本廳所定數目領取。但居住外埠，不能親來者，可親筆具緘蓋章，寄至本廳會計室請領。
- (八)來稿應於稿上，書明真實姓名，及詳細地址。
- (九)本刊編輯人，對於一切來稿，有酌量修改之權；如有不願修改者，須預先聲明。
- (十)來稿不論登載與否，概不退還；但如有必須退還者，得預先聲明，附寄郵費，當由本廳寄還。
- (十一)來稿請寄杭州，浙江民政廳編纂室收。

計畫，與實施；(3)地方自治之理論與實施；(4)各項重要法令之解釋；(5)本省各縣政治設施之實際情況；(6)本省各地社會之調查；(7)本廳及所屬機關之重要工作報告；(8)各國重要行政學理與制度之介紹；(9)其他關於指導官吏，訓練民衆之文字。

總 理 遺 像



# 總 理 遺 囑

余致力國民革命凡四十年其目的在求中國之自由平等積四十年之經驗深知欲達到此目的必須喚起民衆及聯合世界上以平等待我之民族共同奮鬥現在革命尙未成功凡我同志務須依照余所著建國方略建國大綱三民主義及第一次全國代表大會宣言繼續努力以求貫徹最近主張開國民會議及廢除不平等條約尤須於最短期間促其實現是所至囑

# 民權主義之理論與實際（續）

余森文

## （五）民權主義的三大特質

近代歐美所謂的民主主義（Democracy）是主張政權屬諸全體人民，三民主義中的民權主義也是主張政權屬諸人民全體。不過三民主義中的民權主義，其所根據的理論，更有獨到之處，故另有其不同的特質。上面既已把民權主義的意義及民權主義的史的考察說過了，本節就是要把三民主義中的民權主義的特質，比較出來。

第一，民權主義是「民族主義和民生主義」的民權主義。民權主義因為是民族主義的民權主義，故不會變成帝國主義；同時因為是民生主義的民權主義，故不會變成虛偽的資產階級的民主主義；歐美所謂的民主主義，表面上，文字上，是主張一切人類都是獨立自由和平等，但實際他們所謂的一切人類，是屬於一個國家以內，尤其是一個民族以內的人民。所以他們所謂一切人類都是自由平等，其最大限度，不過是說一個民族以內的人類才是自由平等。他們對內固然主張平等，但對外就不主張平等了。在這種民主主義者的眼中，各自以為自己的民族，是優等的民族，

別的民族都是劣等的民族。他們既然有了這種不平等的觀念，必然的以爲自己民族在政治上是立於優越的地位，別的民族在政治上就立於從屬的地位。因此他們無論如何高唱自由平等的高調，而一民族與別民族之間，始終還是不平等的。以「人之生也，皆爲平等」爲號召的美洲殖民地的獨立運動，本是近代民主主義的一個具體的表現。但是美國獨立之後，却不承認國內黑人和白人在政治上的平等，并不承認黑人在法律上有獨立的人格，而把他當作黑「奴」役使和買賣。以後雖有林肯的努力，經數年的血戰，達到解放黑奴的目的，然而民族間，不平等的觀念依然是根深蒂固，沒有消滅；而且因爲資本主義之經濟的要求，不平的觀念，轉加濃厚。現在帝國主義的國家對於其所管屬的異民族的殖民地，或整個的不承認其獨立自由，或不承認殖民地的土民與本國人民有平等的地位和權利。所以近代歐美的民主主義是反民族主義的。但是三民主義中民權主義是民族主義的，是主張一切民族平等的，所以三民主義中的民權主義主張一切人類，無論其屬於那一民族，在政治上都有平等的權利。滿蒙回藏和漢族共同組成的中華民國，是主張滿蒙回藏的人民在政治上具有和漢族的人民平等的地位和權利，絕不以爲他們是異民族的人民，而與以不同的待遇。其次近代歐美所謂的民主主義，實際上不僅對外不主張平等，就是對內所主張一切人民的

自由平等，也是表面文章。所謂自由平等不過一個階級——資產階級所能享受，其餘大多數無產平民，還是不能享受自由平等的權利。在普通選舉制沒有採取以前，選舉權的有無是以財產為標準，有了這個限制，就把許多人排斥於選舉權之外。後來雖然以財產為標準的階級選舉，逐漸打破，普通選舉制代之而起，然而因為他們的民主主義沒有以民生主義為基礎，結果無產階級的政治活動，在競爭上敵不過資產階級，因選舉競爭的勝敗，全憑金錢勢力來決定，這乃是不能掩飾的事實。所以，歐美的民主主義，因為是反民生主義的，結果政治全為資產階級所操縱。但是三民主義中的民權主義是民生主義的。民生主義是主張一切人民在經濟上都立於平等的地位，既不許社會上為資產階級無產階級的區別，更不許社會上有掠奪階級與被掠奪階級的存在。所以民生主義的民權主義，不僅可以打破以資產為標準的階級選舉，以實行普通選舉，并且要使享有選舉權的一切人民，能夠實際運用選舉權。中國國民黨第一次全國代表大會宣言說：「近世各國所謂民權制度，往往為資產階級所專有，適成為壓迫平民的工具；若國民黨之民權主義，則為一般平民所共有，非少數者所得而私也。」要一切平民都有了選舉權，打破財產的限制，然後民權制度才不會為資產階級所專有；要一切平民能夠實際運用選舉權，民權制度才不致成為壓迫平民的工具。

具。換句話說，政治平等，非有經濟平等為條件不可，三民主義中的民權主義是以促進經濟平等的民生主義為基礎，故三民主義中的民權主義才能實現政治上的真正平等。總而言之三民主義中的民權主義，其第一個特質是民族主義和民生主義的民權主義，與歐美的反民族主義反民生主義的虛偽民主主義有所區別。

第二，民權主義不是主張天賦人權而是主張革命民權 中國國民黨第一次全國代表大會宣言上說：「國民黨之民權主義，與所謂天賦人權者殊科，而唯求適合於現在中國革命之需要。蓋民國之民權，唯民國之國民乃能享之，必不輕授此權於反對民國之人，使得藉以破壞民國。詳言之，則凡真正反對帝國主義之個人及團體，均得享有一切自由及權利，而賣國罔民以效忠於帝國主義及軍閥者，無論其為團體或個人，皆不得有此等自由及權利。」或有人要問：民權主義在主張一切人民的政治平等，以實現全民政治。如果照上述的主張，就是中國人之中，有一部分人沒有民權。不管這一部分人的人數的多少，國內既分出有政權和無政權的兩部份人，那豈是平等的現象麼？既有不能參與政治的人，那還是全民政治的主張麼？這種疑問，我們可以加以解釋。因廢除政治上的不平等，以實現全民政治，這自然是民權主義所欲達到的目的，但是目的不能離開手



段，沒有手段的目的，或沒有方法的理想，乃是一種空想。民權主義是有理想又有手段的，它的理想是要達到政治的平等，然而要達到政治真正的平等，須經過暫時的平等，暫時的平等，乃是民權主義達到政治的真正平等的手段。我們知道，要達到真正的平等，須先掃除平等的障礙，須先肅清破壞平等的人。在中國破壞平等的人，乃是軍閥，以及「賣國罔民以效忠於帝國主義」的個人及團體。這些人不是一擊就可以打倒的，他們雖然一時崩潰，終想死灰復燃。如果任他們繼續參加政治，任他們活動自由，他們就會利用政權來破壞革命。所以一切「反對民國之人」，都不授與政治的權利。等到這種人完全覺悟，了解主義之後，國內再沒有了反對民國之人，然後一切人均享有政權，全民政治始可完全實現。然而如果以天賦人權之說相號召，結果他們就要根據這種學說，要求民權。因為他們雖然是反革命的份子，或反對民國的人，然而他們終究是人，既然是人，就應該享受天賦的自由與平等權利。所以我們為避免這種人藉天賦人權來要求政權以達破壞革命的目的，故我們主張革命民權。革命民權只有革命的平民才能享受，不能輕授此權於反革命的人。有了革命民權做口號，反革命的份子，就沒有要求民權之理論的根據了。

第三，民權主義除間接民權外復主張直接民權 現在大多數國家如英法等國，人民只有選舉

權。人民僅用選舉的間接民權決不能完全實現政治由人民所共管的理想。因為人民只能於幾年之間，投一次票以選舉議員，除却選舉議員以外，實際上對於國家政治，差不多不能參加，這樣怎能說政治是由人民所共管呢？例如人民想提議的議案，因為提案權操在議員手裏，議員不提議，人民就沒有辦法。又如人民不願通過的議案，因為議決權操在議員手裏，議員一定要通過，人民無法可以挽救。再如議員貪賊枉法，違背民意的時候，除待其任期終了，自行解職外，人民不能撤換，所以在間接民權下，人民除選舉議員外，實不能參與政治。三民主義中的民權主義就不然，除間接民權外更有直接民權。中國國民黨第一次全國代表大會宣言上說：「國民黨之民權主義，於間接民權之外，復行直接民權，即為國民者，不但有選舉權，且兼有創制，複決，罷免諸權也。」人民有了創制複決和罷免三種直接民權，就不僅於選舉時為國家的主權者，就是平時，也可以行使主權者的權利，到了這個時候，真實的全民政治才能夠實現。

（六）民權行使的形式

政權之應該屬諸全體人民，在現代的眼光來看，已成爲天經地義的真理。但是政權雖然是屬諸全體人民，全體人民將用什麼方法或形式去運用呢？如果這個問題沒有得到適當的解決，所謂

主權在民的民主政治仍是不能實現。

大概現在民權運用的形式，可以分爲兩種：一是由人民本身直接管理立法司法行政的事務，叫做直接民主制；二是由人民選舉代表，委託代表去管理立法司法行政的事務，叫做代表民主制。

直接民主制，既以國民自身爲一個直接機關，躬自行使立法司法行政之事務，如現在瑞士聯邦中的（Windwalden）三州（of und nid den wald）、Appenzell三州（Beider Rhoden）和Uri, Glarus）等六小國。在此等國家，凡住民男子，達一定的年齡以上（Nidwalden國規定滿十八歲其他諸國，則爲滿二十歲），且具有其國之公民權，或男子有瑞士聯邦之公民權，且具備其國憲法所規定的條件，皆得列席於州民集會（Landes Gemeinde），而參與該機關的權限內的立法權及行政權的行使。從表面上看來，是所謂「爲國民的利益，由國民之意思，以行政治」的民主主義，在此種國家中已完全實現。然而以國民全體直接行使立法行政之事務，能否得良好的結果呢？羅眉（Lohne）則謂此乃是一種夢想，因「國民中之大多數，日惟衣食是謀，那有餘暇以計及立法事業？即有餘暇，而大部均缺乏智識，又那能判別某法之良好與否？天之生材有限

，而立法事業又甚繁劇，能勝任者不過一部份，故人民之以立法權委之於少數能幹之議員，猶病人之信任醫生，猶訴訟者之信任律師，治病及訴訟之事，病者與訴訟者并非不願自爲，蓋有不能者」」。由是以觀，直接民主制是又不能行於人口衆多及事務繁劇的國家，於是不能不採用代表民主制，就是由政府代表人民的主權，去執行政治上的事務。

然而代表民主制於事實上及理想上是否相宜？盧梭說：「主權之不能代表，猶主權之不能讓也。主權乃人民之總意，意志則有不可代表之本質。故有主權，有非主權，主權與非主權之間，不能有依違兩可之論。由人民選出之議員，既非人民之代表，亦不能爲人民之代表，實不過爲人民之委員，而委員無決定之權。故一切法律，非由人民自行批准，即爲無効。蓋委員之議決，實不能成爲法律也。英國人民，自以爲自由矣，其實誤也。在選舉議員時，彼雖自由，然選舉終結，則均爲奴隸。故英人雖於短促時間中，曾享自由權利，然正以誤用其自由，故失其自由。代表之制，非古也，其淵源實出於封建政府，封建政府者，腐敗污濁之政府也。在古代共和國，或君主國，代表之制，未之嘗聞」。《民約論第三編第十五章》盧梭的話雖然就立法而言的，但是議員既不能代表人民去立法，行政官吏，又怎能完全代表人民去行政？盧梭在民約論第二編第三

章復爲同樣之論調，說：「主權乃人民之總意，意思不可退讓，余前已言之。主權者，乃人民之集合體，舍此集合體之自動外，他人不得代表之。權力雖可轉移，而意志不可轉移，一人之意思，於特種事項，雖或與人民之總意相同，然不能長久相同也。蓋私人之意思，近於偏好，國人之總意，超於公平，私人之意思，暫時與總意相同者偶然耳。故主權者，祇能對他人已發表之意思，加以贊同，而斷不能預附和他人尙未發表之意思也」。

照這樣看來，直接民主制，因其有「不能」與「不可」實行的困難，必不是運用民權的適當形式，而代表民主制，實際是少數人獨裁的政治，離民權的理想還遠得很，也不能算是運用民權之適當的形式。然則民權究竟應該以什麼形式來運用呢？總理的民權主義所主張的權能區分制，就是最適當運用民權的形式。

一 權能區分制，一方面不和直接民主制一樣，由人民全體親自直接管理立法司法行政等國家作用；別一方面又不和代表民主制一樣，把國家的作用，委託被選舉的人，負全責執行，人民不能過問。權能區分制是主張日常的國家作用，應與政府以充分的權力，使其自由活動，人民不必濫用民權，干涉束縛其權限內應做的事；同時，人民也有充分的權限，足以督促和防禦政府權力，

使不致侵害人民的自由，使政府的權力，要為人民的利益而活動。這樣人民和政府的權力劃清，各在其權力以內充分活動，人民和政府才會調和起來。總理說：「在我們的計劃之中，想造成的新國家，是要把國家的政治大權，分開成兩個。一個是政權，要把這個大權完全交到人民手內，要人民有充分的政權，可以直接管理國事，這個政權便是民權。一個是治權，要把這個大權，完全交到政府的機關之內，要政府有很大的力量，治理全國事務，這個治權便是政府權」。人民有了充分的政權便可避免代表民主制的缺點，而採取直接民主制的長處；政府有了充分治權復可避免直接民主制的缺點，而採取代表民主制的長處。所以權能區分制是折衷直接民主制和代表民主制之間，取長捨短的解決民權運用問題最新而又最適當的形式。

那末，那幾種政權應該屬諸人民？那幾種治權應該屬諸政府？總理主張人民應有四種政權，一曰選舉權，二曰罷免權，三曰創制權，四曰複決權。政府應有五種治權，一立法，二司法，三行政，四考試，五監察。人民有了四個民權就是有權者，政府有五個治權就是有能者，權能一分開，「用人民的四個政權來管理政府的五個治權，那才算是一個完全的民權政治機關。有了這種的政治機關，人民和政府的力量，才可以彼此平衡。有了這九個權，彼此保持平衡，民權問題，

才算是真正解決，政治才算是有軌道」。

——未完——

### 總理遺教

此後中國民族，如果單受天然力的淘汰，還可以支持一百年，如果兼受了政治力和經濟力的壓迫，就很難渡過十年。故在這十年之內，就是中國民族的生死關頭。如果在這十年以內，有方法可以解脫政治力和經濟力的壓迫，我們民族還可以和列強的民族並存；如果政治力和經濟力的壓迫，我們沒有方法去解決，我們的民族，便要被列強的民族所消滅！縱使不至於全數滅亡，也要被天然力慢慢去淘汰。

——民族主義第二講——

## 歐洲各國的農業政策與總理農政方針（續第十二期）

李團

俄國的農業政策大致如前期所述，今就英國攷察之。

英國自從產業革命以後，農業問題幾無人過問，因之農業日衰，農村凋落遂達於極點。但是在大戰期間大受德國潛水艇的威脅，大戰以後食糧的價格復又日見騰貴，國內農業復活的要求，因遂喧騰人口。勞動黨原為代表工業鑛業和交通機關的勞動者的黨，故對於農政問題向不留意。但是農業復活的要求既喧騰於一方，而他方農工聯合共同鬥爭的聲浪又日高一日，勞動黨亦不得不移注其視線於農村方面。因為在無產階級解放運動過程中，農民與工人是其二大柱石，若撇開農民而專講工人的解放，勿論為理論所不許，抑為事實所不能。勞動黨有鑒於此，乃於一九二六年組織農政調查委員會着手調查，並將其調查所得的結果發表如次。

土地是人類生存的基礎。土地的適度的使用和土地生產力的發揮，於都市農村均屬至要。但是英國的現狀殊與此原則相反，土地和農業並沒有給國家所期待之物質的收穫和社會的效果。農村一方呻吟於陳腐的土地制度之下，他方復苦於政府的朝令夕改的無效的政策，故有上述之結果



，此實國家的大不幸。今欲一去前非，必須用勇敢的建設的政策，以謀「良好的農業狀態」「良好的業務」和「良好的生活」之實現。

欲達到此目的，農業運動應以土地公有和農業共營為原則，以打破現在的土地私有制而改良農業勞動者的悲慘的生活狀態。農業運動的根本方針，是在確立農業為繁榮的產業，建設農村為享受道德的權利的機會和愉快的社會。

英國的農業的將來，全係於佃租制度的改正。在佃租制度地主原有地主的義務，可是英國的地主並沒有盡此義務，農業所必需的資本，亦未嘗供給分文，以致牆傾屋頹，家畜無廐亦任其自斃，灌溉排水的設備俱付缺如。不甯惟是，地主且以土地作遊戲獵狩之用，或以之作投機的工具。今欲盡除此弊，自非實行土地公有制不為功。猶有進者在現在的狀態之下，政府苟與農業以補助金之時，不論用何方法，其結果徒使地主的私囊益肥而已，所以私有制度之下的土地，政府實無法可以改良，必須把土地收為公有，然後才有改良可言。

那麼實行土地公有的步驟如何？現在英國此項要求已甚迫切，再不容施行逐漸的或部分的政策，必須由國家制定法律，於一定時間內一舉而完成之。不過土地公有，並非沒收的意思，對於

舊所有權者仍應付以一定的代價。所以價格較高的都市土地，原有的公有地，以及自耕農地儘可暫維原狀，唯大農地須從速收買。其價格的決定，須視地主之曾否盡其地主之義務為轉移，就是沒有把土地維持於適當的狀態者，則應少償其價。至其代價可用土地債券付之，土地債券則以地租所得而成之減債基金償還之。如是已無須籌措特別資本，亦不至增加國家的負債，能於一定年限後，盡收全國之土地為公有。土地的價格能隨農業的進步和交通的發達而俱增，故土地債券的發行甚為安全，且可為金融界增加流通資本，法至盡善。

土地既歸國有，其管理方法如何？英國國民素守成規，故向存之契約與習慣均有尊重的必要，待至此等習慣和契約有改正的必要時，可由佃戶與地方自治團體的代表所組織之地方農業委員會，以至公平之方法處理之。所以善良的佃戶以及熱心的農民們，如欲繼續其現在的業務，可不以制度的變革為慮。他一方面農業委員會本身，亦應於適當時期從事於耕作，惟此直營制應以不超過佃戶制為原則。地方農業委員會，關於政策之厲行，應賦以充分的權限，或行小農制，或作大經營，抑或作直接經營，均得因時制宜而行之。土地既歸公有，則農業成為一大公共業務，故在此業務之指導的農業委員會，其所占之地位至為重要。所以農業委會的組織，必須由農企業家

及農業勞動團體所選舉之同數委員，並州議會及其他適當的團體所推薦之經驗家中經農礦部所選任者組織之。委員會組織成立以後，則所有一切農業問題皆可委諸委員會審理處分之。又委員會之下，應另置一副委員會，以掌管土地的貸付，農地的設備，地租的徵收，農業教育，家畜，肥料，糧秣的運輸和販賣等日常事務。惟地租的決定，似應另組織一地方土地裁判所任之。

地方農業委員會而外，應於中央特設一全國的農業委員會以資統率而行最高政策。其委員應由各種專門人材，例如金融方面的專家，農藝專家，運輸方面的專家，販賣方面的專家，以及精曉勞動問題的專家任之。此中央農業委員會除掌管農業方面的事務與政策以外，應與其他各產業委員會及各機關互相聯絡，俾收振興全產業之功效。

對於農業勞動者應與以生活上的保障——適當的工資。工資的決定則應由工資委員會爲之。他一方面，勞動者亦應有相當的自覺心，組織堅固的工會，以發揮其經濟上的實力。且輓近農業技術的進步，對於熟練勞動的要求，甚爲緊切，勞動者應此新要求起見，亦非負起自覺的責任來不可。今欲勞動者自覺負責，手工的熟練的教育固屬必要，而授之以經濟組織的一般科學智識，亦爲要圖。所以地方農業委員會，必須使農業勞動者參加，俾能獲得實際經驗之機會。

又現在的農村住宅類皆破陋不堪，且不敷用，故農村住宅問題——農村計劃——亦非謀其根本的解決不可。換言之，文明社會應有的設備，例如運動場，娛樂場，公會所，圖書館，農村亦應速謀其普及。不過此類施設，可委於地方自治團體行之，政府則與以國費的補助便可。

土地制度的改革固屬必要，而農產物的價格問題和販賣問題，亦不可忽視。蓋土地雖歸國有，生產縱亦增加，苟農業者對於其生產品所得之代價過小之時，則農業仍難冀其發達。而生產品的價格之高低，則又視販賣和分配的組織方法而定。現代為商業組織的時代，商人介在生產者與消費者之間，敲剝榨取之弊在在有之。今欲使消費者不至吃虧，而農業者得以增加其所得，必須去此中間的商業，而組織販賣合作社，以與消費者作直接交易。又交通機關的分布亦與生產品的價格大有關係，欲使農產品低廉，必須謀交通機關的整備。

次之農業金融亦非改善不可。資本的設備，例如農舍，道路，灌溉，排水的設備，原應由地主擔負的，可是現在的地主多置之不理，政府若不積極為之籌劃永久之策，則農業恐永無發達之日。關於此項信用的施設亦可委地方農業委員會為之，政府只供給其資金便行。至於短期信用則可獎勵農民自行組織信用合作社以任其供給。又現在的農業保險，多由營利公司經營，其保險費既

高，而危險稍多的方面且不能得到保險。此事實足以阻礙農業的進步，必須另制一有效的農業保險，由國家出任其經營。家畜保險，火災保險，霜害保險，虫害保險，植物疾病保險均應設備，惟制定此等保險之前，必須先作大規模的精細的調查，調查農業上的各種危險之多少，以期制出完善的制度。

復次，農業教育問題，亦須期其澈底的解決。英國農業教育與農事試驗向乏連絡，致農民徒墨守舊法不知應用農事試驗所得之新智識以改良其業務，實為可憾。農村教育應作為國民教育之一部分，以求其普及；教授課程應以自然科學為主，補助教育則宜授以農業智識。至於成人教育，除授以業務上所必需之科學知識外，尤應與以人格修養之機會。又農業的進步使技術教育的需要愈大，故今後必須養成多數的技師和指導者以應此需求，每村並應設一農園學院和模範農場，以供農村經營之用。高等農業教育亦須使與農事試驗保持密切的連絡，一方固須與地方的農業職員互相接觸，他方尤應與大學的其他分科互相連絡，庶研究與實際能相依為用。總而言之，農業教育必須施以全盤的改善，小學教育，補助教育以至大學教育，農事試驗，學術研究均非根本改革振興獎勵不可。

最後，農村工業問題亦至重要，不可不一言述之。原來盛大的農村工業乃為農村文明發達的必要條件，苟農村徒事原始生產，不知製造，則其所得之利益，必僅限於一小部分而已。農村所得不厚，則一切的文化施設亦無由致之。再自國家的見地言之，為緩和都會的極端的工業化起見，為調節農村的人口計，農村工業亦非謀其發達不可。捷克斯拉維亞的工場多建設於農村之間，這是很好的現象。不過農村有交通不便，動力不足的缺點。欲謀農村工業的發達，又須以農村電化為先務，庶前述的缺點可除，而其發達可致。

勞動黨素以實行黨自居，今觀其農業政策雖無新奇之處，而其步步踏實，言人所欲言，則至令人欽佩。此次勞動黨再度組閣，我人相信其政策必能次第實現。

茲再就奧國社會民主黨的農政大綱考察之。

社會民主黨說：增加產業的生產以改善農民的境遇，實為現下農政的最高目標。但是生產的增加有賴於技術與經營的改善之處至多，而技術與經營的改善則又係於農村教育的刷新。所以農村教育的刷新實為振興農業的根本要圖。今欲振興農村的教育，首宜延長義務教育的年限，現在的六年制應延長為八年。次宜限制每學級的兒童數為四十名，庶教授能夠澈底。其次更須改良教

授法，務使兒童關於農村生活，能獲得活的知識。再次小學畢業生尚須再令其受四年的義務補習教育；補習教育的課程，前二年應為普通科，後二年則為農業科。又中等農業教育亦應力求其發達，凡入中等農業學校者概應予以免費云。蓋社會民主黨素以教育黨自居，故於教育特別注意。

欲促進農業生產，第一須廣設農事試驗場，巡迴講演會，模範農園，展覽會，農事經營諮詢所等以資借鏡。第二須獎勵各種產業合作社以資互助共勉。第三須用國費修築道路，整理河流，供給肥料種子資金以及農用機械以利農民。又大地主於其所有地不自耕種之時，政府應用強制方法，使作合理的經營。例如耕地的整理，不必經地主的同意，儘可由政府強制行之。如是則農業生產必見增加。

農民的收入固有增加的必要，但是將以提高農產物的價格以得之，毋寧改良販賣組織之為愈，抑非如此不足以言國民經濟。改良之法無非獎勵販賣合作社，對消費者作直接交易是已。不過此等合作社的支配權應由生產者自己掌握之，絕不宜落於資本家之手。又現今農產物中最重要之穀類常在交易所為投機師視作賭具，此弊亦非矯正不可。就是一方務使穀類的價格無大變動，他方重要穀類務期於國內自供自足。但是國內生產又必須使其能成立為一個業務而後可，故穀類的

價格應保持於一定程度，無使農民虧本，庶生產才能繼續無間。而調節穀價——使其價格能保持於一定程度——則以設立專賣制度為最有效。國內的買賣雖可任其自由，而國際間的輸出入則須由國家專營之。惟此項價格的調節應不受世界市場的影響，而以國內生產費和專賣經費為標準，故其結果與從來之關稅政策——保護生產者的利益而犧牲消費者的利益者——大不相同。此制一施，則農業者和消費者均可不受資本的榨取——不至再受投機師的愚弄。

在此資本制度的社會，農民自亦不能不依靠信用以獲得資金，且其信用多為抵當信用，土地的獲得，土地的改良以及緊急的必要，均須賴抵當信用。現今的信用制度，於農業雖不無裨益，惟恆足陷農民於過度信用耳。論者往往提倡於農民的信用加以限制以遏此弊，無乃不思之甚。須知農民迫於必要之時，雖禁止其借貸亦不可得，安能止之於一定限度之內？欲使農民無陷於過度信用，如能使之無為窮窘所迫固佳，否則唯有圖其負擔之輕減耳，就是授農民以低利信用，打破銀行的支配權，獎勵信用合作社乃為改善農業金融首要之舉。

對於佃戶則應制定法律以保護之。第一為確立耕種權起見，佃租期間至少應定為六年以上。第二佃租契約締結以後，如佃戶對於其勞動不能獲得相當的報酬之時，應許其隨時提出減租的請



求。是否應減其決定權則應以法官爲議長，佃業同數之委員所組織之佃租委員會主持之。第三民法所規定之佃戶的權利，不得依契約改更之。第四租約期滿之後，如佃租關係的繼續無使業主感受經濟上的危險之時，佃戶應仍得繼續其佃地的占有。又大地主的土地分租於佃戶，而佃戶繼續耕種一代以上之時，該土地應移爲地方自治團體之有，而該佃戶仍得享受其永佃權。

現在各國的勞動立法，類皆偏重工業勞動者的保護，農業勞動者則多被忽視，故農業勞動者恆多離開農村而趨赴都會去做工業勞動者，其結果至農村人口驟減，土地荒蕪。今欲一刷斯弊，必須擴張勞動立法，而適用於農業勞動者。惟是農業勞動者欲與工業勞動者享受同等權利，必須自動起來組織工會，選舉代表參預立法乃爲捷徑。農業勞動法第一須確認團體契約權，第二須設置勞資調停機關，此二者至爲重要。又凡使用廿名以上的勞動者之農園，應做工場委員會制由勞動者方面選出一名代表參預業務。勞動時間雖不能如工場之一律，但亦須以平均八小時爲原則，八小時間以外的勞動應增給五成工資。此外勞動者的住宅亦須無害健康，作業上的危險應由業主施設預防的設備，婦女少年勞動者須施以特別保護爲要。疾病保險，養老保險，負傷保險，失業保險等均宜早日施於農業勞動者。此等制度的實施需費必大，其結果至引起物價的騰貴亦未可定。

然爲振興農業計，爲使農工平等計，固亦不得不忍痛爲之。

最後村落的共有地亦非加以整理擴張不可。土地森林原多共有，現在纔爲個人占去，今後應恢復昔時原狀，以作勞動者的家產。土地的買賣以後須予地方自治團體以先買權，競賣的土地亦應許地方自治團體參加投票。至若大農地森林亦應由地方自治團體收有，以一部分作模範農場，以一部分分給小農民爲永佃田。在國營農場未實現以前，可於國家監督之下委與佃戶耕種。至以大農地的代價問題則以地主的態度是視。總而言之爲脫離資本的支配計，爲增加社會公共財富計，大農地森林應與大工業，大商業機關，礦山等同收爲公有。

以上是奧國社會民主黨的農業政策。此外德，意，捷克斯拉維亞，猶哥斯拉夫，以及羅馬尼亞等國均有這種運動，有的既着手實行，有的還在計劃中。總而言之，農業革命可以說是二十世紀的世界的潮流。

我國農業問題向來少人研究，有之當推 總理爲嚆矢， 總理於二十年前即定下平均地權的原則，爲解決我國農業問題的指針。他對於農業問題（包含土地問題）非常重視，他說「中國革命，也就可以說是土地問題的解決」又說「土地問題可以解決，民生問題便可以解決大半了」。

所以關於農業問題於「同盟會四綱」，建國大綱，民生主義，國民黨之政綱，國民黨第一次全國代表大會宣言，民權初步，實業計劃以及講演均有論及。茲將其要點指出與歐洲各國的農業政策比照，以供研究農業問題者的參考。

第一，關於土地的所有問題；總理雖然沒有明白說出全國土地要歸公有，但是我們依照三民主義和平均地權的意義推論起來，土地必須公有。總理在民權初步規定「地價陳報以後，土地的買賣應由公家經手，不許私相授受」也就是要國家保持土地購買的優先權，俾得土地的所有權逐漸歸於國家的意思。不過總理移土地私有權歸於國家的方法，與他人不同，就是不是俄國式的沒收，而為照價收買，也不是英國勞動黨的急進主義，而為顧慮社會的實際情形，一步一步做去的。總而言之土地公有制，乃為解決農業問題的根本要圖，方法雖可互異，而此目的不可不達，不然則農業問題的解決，必難期其徹底。

第二，關於農業經營方法；總理主張耕者有其田，則其為自耕農制可知。原來大規模的共同經營，雖有種種的利益，但是以目下的中國社會情形言之，大經營制度現實的條件殊未具備，換言之，大地主不多，自不易實行，加之自耕農民的心理，多不願放棄其土地的所有權，必欲行

共營，則必糾紛百出，所以暫時應以行小經營制爲宜。俄國行共同經營而遭失敗，可見自耕農制未能遽廢，即社會主義者之中，主張自耕農制的近亦日見增加。

第三，增加生產問題；關於技術方面，總理勸我們利用機器和科學智識，關於制度方面，總理主張「要在政治法律上，制出種種規定來保護農民」。是則與歐洲各國的進步的政黨所主張之農業勞動立法，如出一轍。增加生產的問題在農業至爲重要，欲達此目的必須從技術與制度雙方並進，才能獲得事半功倍之效。我國農業技術素稱簡陋，制度方面亦敲榨重重，所以科學的農業立法實刻不容緩。

第四，糧食管理問題；總理主張設立糧食管理局專賣之；「對於人民需要之食物，永定最廉之價，使自耕自食者外，餘人得按口購糧，不准轉賣圖利。地方餘糧則由公局轉運售賣於外，其溢利歸諸地方公有，以辦公益」。這個制度比之奧國社會民主黨只主張國際輸出入由國營者，尤爲完善。因爲這個制度能排除一切商人從中取利，而使人民永得最廉之價的糧食的緣故。而以設立各製造機關，供給農民所需，使物物價廉無穀賤傷農之病。

最後關於荒地的處分；總理也以公有爲原則，規定「無人納稅之荒地，此等荒地由公家收

管開墾，有人納稅而不耕之地，此等荒地當科以值百抽十之稅，至開墾完竣為止。如三年後仍不開墾之時，則當充公，由公家開墾。」又山林沼澤水利礦場，亦規定為公有。此又與社會民主黨整理擴張村落共有地的主張。不約而同。

此外關於合作社，交通，教育，糧食工業，耕地整理諸問題，總理均予吾人以許多的訓示，而細考其方法，且又與歐洲各國的新農業政策暗相吻合。關於此等問題當俟異日，詳為討論，姑不具述。

(完)

## 城市計劃概論

蕭明新

### 一。近代城市的發展

城市計劃 (Town Planning or City Planning) 的歷史，祇有四五十年；在最初的時候，還不能十分引起社會的注意，及至最近的二三十年來，各國的政府和人民，因為感覺得它有特殊和急切的需要，於是城市計劃不但在學術上形成了一種專門的科學，而且在法制上，確定了非常重要的地位。要說明這種新需要的發生，我們就先要敘述近代城市發展的狀態。

城市的發生，由來已久。但是近代的城市和古代的城市，在性質上，絕不相同，古代城市之所以能夠成立或發展的原因，不外乎是：

- 一。為防禦敵人的保障，
- 二。為政治上的中心，
- 三。為宗教上的中心，
- 四。為商業繁盛的區域，

### 五·有特殊文化設施的地方。

可是因爲這種種原因，常常很容易移動或消滅，所以在古代有許多名都大市，往往不久就漸衰頹或竟至於沒落。而且古代的城市，如魏耳 Walter E. Woyl 所說，「祇是農村的寄生蟲，祇不過是王爵地主的別墅。」近代的城市就大不同。它的構成因素或者尙有其他的力量，可是主要的原因，還是因爲受了工業革命的影響。自從經過了工業革命之後，機械的發明，大工場的出現，大量生產制和精密分工制的確立，使向來以手工業農業自給自足的經濟社會，不得不趨于崩潰。農村和鄉鎮上的農民和手工業者，因爲受了這種新的經濟勢力所壓迫，不得不拋棄了他們的故鄉和固有的職業，跑到城市裏來做資本主義和機械的奴隸。工業的發達，人口的集中，和資本制度的成立，就需要有大規模的工業製造場所和工業製造品的推銷市場。近代的城市就是在這種需要裏產生出來的。

文化史家威爾士 G. Y. Wells 說：「從前的城市祇是靠人的力和足，來做人類交際的媒介物。因此城市的規模是很小的。後來以馬力來做交通的工具，城市的範圍就擴張到了數里之寬。及至以蒸氣電氣和機械的力量運用到了交通的設施上面，於是城市的形態，突然的膨漲起來。」

所以交通的進步和城市的發展，是有很密切的關係。當倫敦擴充到了十五哩半徑的面積時，世人已爲之驚嘆不止。在十七世紀的時候，英國有一位統計學家潘梯 Sir William Petty，他推測倫敦可以擴大到了二十五哩的半徑，人口可以增加到了五百萬。當時一般人都以爲這是一個夢想，實際上，決沒有這一回事。殊不知經過了近代交通革命之後，倫敦現在已經發展到了三十哩半徑的區域，人口已有七百餘萬之多。紐約因爲靠了地下鐵道和高架鐵道的力量，也有三十哩半徑的範圍。如今又有各種無線電航空機的發明，各國都市的擴張，更加日進無已。它們不但做了一國的中心，即世界命運的前途，也握在它們手裏。所以倫敦大學城市計劃學教授愛特宜德 W. D. Adshhead 說：「近代城市的發展，乃至於人類文化的進步，都是受「交通」的偉大力量之賜予。」「交通」是現代歷史上應大書特書的名辭。」

促進近代城市發展的動力，除了交通之外，其次就是建築工程的進步。原來近代城市發展的第一個方法，即在地面的擴張。可是土地的面積和供給是有限制的，而人口的增加却日見激進，毫無止境。橫面的發展既爲事實上所不許，於是祇有向上擴充的一途。要向上擴充，惟有在建築上去設法。過去的房屋，大都祇限於平面的使用，後來雖是已經擴展到了二層或數層之高，可是



還嫌不足敷用。因此二三十層以至於四五十層的高層建築物，遂發現於近代的都市上面。我們如果在遠處去眺望紐約，只見似乎有無數蜿蜒曲轉的峻嶺危峯高矗於雲霄之中。這種大建築制的特殊發展，乃是近代城市的一個特徵。

人口集中又是近代城市的一個特殊現象。美國在一七九〇年，人口的總數是三百九十二萬九千二百十四人，住在城市的人口祇有十二萬二千五百五十一人，僅佔全國人口百分之三有奇。但是到了一九二〇年，全國人口有一萬五百七十一萬六千二百二十人，城市人口有五千四百三十萬四千六百另三人，竟佔了全國人口百分之五十一有餘。現在我們再根據美國一八八〇年至一九二〇年的國勢調查，列表如左，以示人口集中之趨勢：

美國城市鄉村人口增加比較表

	一八八〇年	一八九〇年	一九〇〇年	一九一〇年	一九二〇年
全國人口	五〇・二五・六三	六二・九四・七四	七五・九九・五五	九二・九七・二六	一〇五・七〇・六二
城市人口	一四・七七・四六	三三・七〇・三三	三〇・七七・一八	四二・六三・三六	五四・三〇・六三

鄉村人口	分百率	
	城市	鄉村
三三·三八三·三四五	二九·五	七〇·五
四〇·三二七·四九一	三六·一	六三·九
四五·一九七·三九〇	四〇·五	五九·五
四九·三四八·八八三	四六·三	五三·七
五二·四〇六·〇一七	五一·四	四八·六

又如紐約州全州人口爲一千三十八萬五千二百二十七人，而紐約一市竟有五百六十萬八千另二十三人，占全州人口百分之五十四。全州城市人口則占總人口百分之八十三。新英格蘭 New England 人口五分之四居住於城市，東部各州的城市人口平均約占十分之七。德國的城市人口也有激劇的增加，我們且以德國幾個次等的城市作例：

市名	人口					自一八八〇年至一九二〇年人口增加之百分率
	一八八〇年	一八九〇年	一九〇〇年	一九一〇年	一九二〇年	
Breslau	二二·六〇〇	三三·一〇〇	四三·七六	五〇·九二九	五八·二六〇	九四
Cologne	一四·六〇〇	一八·六〇〇	二二·三九	二五·四九一	三三·九〇四	三三八
Hanover	一三·六〇〇	一六·六〇〇	二〇·六六	二四·三六四	三〇·四三三	一五三

Nuremberg	九九·五二九	一五二·五三三	二六一·〇三三	三三三·五九九	三五二·六七五	二五四
Chemnitz	八五·〇〇〇	一三六·九五五	二〇六·五五四	二八六·四五五	三〇三·七五五	二五七

我們看了上表之後，就知道上列各市的人口在四十年之間，最少的增加了百分之九十四，最多的要增加到百分之三百三十人。其餘各國也有同樣的傾向。我國雖無精密的統計，但各城市人口的增加，却係事實，尤以通商口岸的大都市更為顯明。如上海在一八八六年時，本國人口為十二萬五千六百六十五人。及至一八九一年時，增加到了十六萬八千一百二十九人。一八九六年又增加到了二十四萬〇九百九十五人。一九〇六年更增加到了四十五萬二千〇七十六人。到了一九一五年，本國人口已有八十八萬二千八百六十人。可見人口的集中，乃是近代城市普遍的必然的趨勢。

人口集中的結果，第一就是增高了人口的密度，第二就是增加了城市的數量。據日本片岡安博士著的「現代都市之研究」一書中說，倫敦的人口密度每愛克平均人數六〇，紐約二八，巴黎一四八，柏林一三三，東京一一一，費府二〇，大阪九八，漢堡三三。其實這還是指平均數而言

，如倫敦市中，有九區是超過百人，有的區域超過二百人，最密集的市街，每愛克竟有三百九十六人之多。又如上海，據一九二〇年調查，西部平均人數每方哩九八，東部八六，但是在中部就有三三八，在北部更有五七四之多。這樣人口密集的狀態，對於近代城市的生活發生了極大的影響。

在最近的二三十年間，城市數量的激增，也是必然應有的結果。美國在一八九〇年，人口滿二十萬的城市共計有十五個，到了一九一〇年，就加到了二十八個。當一八九〇年人口滿十萬的城市共有二十八個，人口滿五萬者共有五十六個。到了一九一〇年，人口滿十萬者增加到了五十個，人口滿五萬者增加到了九十八個。德國也是如此，當一八七〇年的時候，住在五千人以上的城市人口約佔全國人口百分之二十五。那時十萬人以上的城市祇有九個。但據一九一〇年德國的國勢調查，人口五十萬以上的城市已有七個，三十萬以上的城市有四個，二十萬以上三十萬以下的城市有十二個，十萬以上二十萬以下的城市已有二十四個。所以近代城市的特色，不但在本身無限制的膨漲，而且把許多鄉鎮農村，盡力工業化起來，化作無數新的城市。某史家稱二十世紀是城市的世界，並非過甚之辭。

## 二。城市生活的病徵

近代城市是工業革命的結果，也就是資本主義的產物。資本主義的唯一目的就是在滿足個人的欲望。它的唯一手段，就是在自由競爭。所以在資本主義之下的生產狀態，是無秩序的，無計劃的，完全聽任投機方式的支配。其結果不但違反了社會的利益，而且造成了許多悲慘的現象。近代的城市，也是如此。它的發生和膨脹，完全是因為要適應資本主義發展的需要。所以它的一切設施，都是採用放任政策，事前既不注意整個社會的利益，又無統一預籌的計劃，因此就造成了許多畸形的黑暗的病態。有許多城市計劃家屢次想設計改造倫敦和紐約，可是終究想不出適當的辦法。像倫敦這樣不規則的街道和建築物，要想澈底改造，事實上幾乎是絕對的不可能。因為如果要依照合理的新的計劃去着手進行，那就非要毀壞全部不可。又如紐約有許多街道，異常窄狹，但是因為兩旁有二三十層的高大建築物，一時就無從改寬。這就可見近代城市之無秩序的畸形狀態了。

因了工業的發達，工廠的林立，城市的空中，往往含有重量的煤塵，又因了人口密集的緣故，空氣裏就增加了不少的黴菌。同時在高層建築物充滿的區域，有許多市民，終年不見日光，在

日中工作，非乞助於電光或煤燈不可。在這樣空氣汙濁，日光缺乏的環境裏，可怕的癘疫和肺結核病異常猖獗；城市死亡率的增高，因此就無從避免。

許多強健的農民，爲了生計上的壓迫，不得不離開清淨和平的農村，跑到陰慘混擾的城市裏來謀生活。可是因爲城市生活費用的昂貴，每天血汗所換來的工資，實際上很難維持一個家庭的生活。於是一方面不得不把他的妻子和兒童帶到工廠裏來做工，一方面不得不把他們的生活需要，縮小到了最低限度。這樣不但把家庭的樂趣完全消滅，而且把母性和兒童的康健根本破壞，使整個民族的生命日趨衰弱。現在歐美各國的政府，雖然在厲行社會政策，制定工場法勞動法，來改良工廠的環境，增進工人的生活，并對於女工童工，竭力設法維持他們的康健，補充他們的教育。無如這種改良政策，祇限於工場裏面，等到出了工場之後，他們又回到湫隘霧塵黑暗無光的家裏去了。兒童在學校裏雖可自由發展體育，但是一回到家裏，仍舊逃不出病魔的襲擊。所以在整個的城市生活沒有改造之前，一切局部的改良設施都是徒勞無功的。

人類誠愛互助的精神，乃是維繫社會推進文化的必要條件。我們在農村社會裏，可以看到一個鄉村的農民，大家都互相親愛互相扶助，儼然像一個和睦融樂的家庭。可是一到了城市裏來

，這種和諧的精神就完全消失。在城市裏面，往往鄰居數年，不相往來。欺騙虛偽，殘忍和鬥爭的空氣充滿在城市的生活中。據愛特宜德教授說：這完全是因為與自然生活隔絕的緣故。在此我們可以引述德國威伯氏 *Adolf Weber* 的一個有趣味的統計。他說德國六七歲以上之小學生毫無日出日沒的觀念者有百分之五十以上，未曾見活兔者有百分之七十五，未曾見青蛙者有百分之四十九，未曾見鄉村者有百分之六十六，未曾見山者有百分之六十七，未曾見田畝者有百分之五十九。所以在城市裏的青年，富裕者天天迷醉於跳舞場游藝場過揮霍奢侈的生活，窮苦者除了做機械的奴隸之外，祇有去找劣等的麻醉品來做安慰品。這種過度的興奮和疲乏的生活，於是就造成了冷酷和殘忍的性情。

犯罪事件之多少，幾乎可與城市之大小，成一個正比例。城市愈大，犯罪者愈多。這是可以引起我們極大的注意。上海近年來盜匪之盛，可謂已達極點。綁票搶劫詐騙偷竊的案件，每日至少有七八十件。在芝加哥倫敦紐約羅馬諸大都市，警察的制度非常精密，可是匪盜犯罪的技術，也更加來得巧妙厲害。關於犯罪的學說，各有不同的主張。據犯罪學者朗伯羅梭 *Lombroso* 的意見，以為犯罪乃是由於身體上遺傳的原素造成的，一個人是否會犯罪，完全由先天的賦予去決定

。有一班學者更指定身體上有一種罪犯型 Criminal Type，為犯罪的原因。這種先天原因論到了現在，已經失了科學的根據。據蘇傳來 Sutherland 說，這種罪犯型的假說，實際上決不能存在。因為犯罪的數量乃是跟着人口的密度而增加的。貧富的懸殊，物質的誘惑和神經系的緊張，都是犯罪特多的原因。更因鄰居的疏隔，家庭的解體，缺乏直接的社會制裁力 Direct Social Control 使犯罪者不能減少犯罪的機會，這不是城市生活產生的結果。

東京市政調查會美國顧問辟亞德曾說：「都市裏有四大仇敵，即疫癘，無知，貧窮殘虐是。我們要改造都市的生活，非先與此四大仇敵決鬥不可。」然而要決鬥，非先有犀利的武器不可。這犀利的武器，就是最近發明的城市計劃。

(未完)



## 設置公醫兼辦衛生行政的意見

毛 威

昔美國傅理滿氏主張有人民千萬之市，應設衛生局，倘在較僻小之地方，祇須聘請醫師與護士各一位，主持當地衛生行政，即可收駕輕就熟之效。德國地方衛生行政，全國共分爲九百五十衛生區，每區各設衛生醫官一人，辦理診療預防及化驗等衛生事項。前者是公醫制度之濫觴，後者乃其實行也。查我國正式醫師之總數，未達五千人；又大半集中都市，自行開業。風氣未開之縣市，猶感醫事人才之缺乏，鄉村更無論矣。救濟之道，實以提倡公醫爲最妥善之辦法。曩者有感於此，曾有仿照獎勵優良之私立學校辦法，有獎勵優良私立醫院之擬議。一面可促進私立醫院之健全，使地方得一適當之治療機關，而私人開業者，鑒於政府之維護，亦樂於爲地方服務，一而又可協助當地政府促進衛生行政之設施與發展；其精意，實與公醫制度相吻合。蓋如此，而後私人開業者，得有盡力公家之可能；而公家亦得就地取材，藉獲事半功倍之效。此項計劃，原擬貢獻本省衛生行政當局試辦，頃聞中央衛生委員會亦提議及此，爰繕具意見及辦法，以供參考。

(一)公醫選任之辦法，可分爲三步如下：

第一步 統計 先統計全省開業醫師，及每縣區開業醫師與未開業醫師之實數；俟查確之後，各省按照各地方醫師人數，參照地方之情形，斟酌設立之緩急，將全省各地方，劃為若干衛生試辦區，每區至少就正式醫師之開業者，任用一人，兼辦衛生行政事宜。

第二步 調查 各省面積，均甚遼闊；醫師之品類與學力，亦復參差不齊。故於統計之後，劃區之前，須由各省主辦衛生行政之最高機關，慎派富有醫學衛生行政知識之專員，會同市縣政府派員實地考察，選擇能勝厥任之醫師，呈報備用。

第三步 任用 省衛生行政機關，經派員考查後，市縣政府就能勝任之醫師轉呈府方加委試用；在試用期內，由省衛生行政機關，依照舊府屬區域，分區召集各縣區公醫及縣市行政負責人員，舉行市縣聯合衛生行政會議，以確定該區衛生行政實施之方案。

(二)公醫設置之標準如下：

一。在滿五千以上人口之城鎮或鄉村，兼有開業之正式醫師者，得置公醫一人，給予乙種待遇。

二。在滿一萬至三萬人口之城鎮，兼有多數開業之正式醫師者，得置一人以上之公醫

，給予甲種之待遇。

三。有縣立或公立及公款補助之醫院，其院長或醫生為當然公醫，無再設置公醫之必要。

(三)公醫之職權：

除自行行醫外，為協助當地官廳，計劃及實施衛生行政事宜，直接對當地官廳負責。其任免，由當地主管官廳定之，但須呈報省主管機關備案。

(四)公醫之待遇：

甲種待遇；被任用之公醫，其私辦之醫院或診所，公家應酌量情形，加以補助。乙種待遇；被任用之公醫，得由公家按月酌給津貼費，其標準由縣轉呈省主管機關核定。

(五)附加意見：

- 一。一地方有公醫二人以上，得就其需要，設立公醫辦事處。
- 二。已設立衛生委員會之地方，公醫即為該會之當然委員。
- 三。凡慈善團體或公共機關需要醫師者，應儘先聘用公醫充任。

## 貧民救濟與公益質店之設立（續）

湯瀛甲

### 公設質局之職能

（一）公設質局對於認為適當之擔保物，而行質借之事，為其營業上之根本目的。

最初的順序為入質契約。質品為寶石貴金屬衣類麻毛等之布帛類，器具類，及其他一般動產等，原則上若能評定價格者，不論何種物品，亦無妨礙。未使用之商品，亦可作質品。關於有價證券一項，亦可作質借之担保，須參照後述。

（二）公設質局法中有關於質主所提出之證明書一節，大致規定素性誠確者及質局所在地內有住居者，皆有質借資格。若素性不明者，須提出證明書，或請託質局內相識者同向質局說明，方可質借。

（三）競賣評價吏員及特別評價員，於評價質品之後，須署名於借出帳簿及記入其價格於質物上。借出額決定之後，質局員即將該物質入之。應質物主之希望，得借出金額之部分，或全部。同時發給質單。此單不記質物主之名。只將質物名稱，評價金額及借出時日記入之。

(四) 各公設質局依法律而決定借出條件。借出額亦照法律決定之。金額之最低限度，各質局略有差異，從一法郎至六法郎不等。最高限度普通為五百法郎。其金額須在評價價格以下，固不待言。

(五) 借主於借出金額之利息以外，尚須負擔，管理費，保險費，及税金等。此税金之高低，由各質局固有之規定定之。又於税金外，往往附加評價税金，此税金不以借出期間為標準。

(六) 質單為借主與質局之契約證書。此契約使借主於契約期間經過後，若不續質時，發生要求返還金額及利息之權利。若不能返還時，則質主喪失贖質之權利。公設質局可將此品拍賣以填補其金額。但此質單尚有請求拍賣金額之剩餘部分之權利。

(七) 質單可作兌換現金之流通債券。惟最後所有人，只要支付借出金額及税金等，即可將質品贖去。但質單裏面有特別記載時，讓渡流轉，為法律所禁止。

(八) 借出期間，由公設質局特別規定之。普通以一年為限。不動產之借出期間，須經縣知事之承認，且須待規定借金條件之官廳之決定。但均不得經過一年。(一九一八年十月二十四日公佈法令第四條。)

在此法定期間中，雖經過質入當時之契約期限，質主尙得續質。但須適合於法律所規定之條件。其主要的條件，即不得不即時交付利息與稅金。

所謂續質者，即贖出，同時再質之意義。此二種手續，必須一一履行之。故此時須再行評價。且借去以舊質單，交換新質單。

(九)入質時所定之期限，雖已到來或已經過，而質品尙未付之拍賣時，借主將質單提出並支付利息稅金等之負債全部，即時可以贖出質品。

質單是一種所持人兌付之債券，故所持人攜帶至公設質局時，無論何人，只要支付其借金，利息及稅金，即可將質品贖出。關於贖出各種手續，係照依一八六五年之法律六八條及補遺之規定。借主一次將金額返還，固可贖出，即分數次償還，亦無不可。每次收入之金額，皆付利息，作為貯金。此貯金之用途，任借主之自由處分。即質品之贖出或續質均可。(一八六五年法律七三條。)

(十)若質品不贖出又不續質時，公設質局得以相當之價格拍賣之。

若拍賣價格超過借去額時，其超過額當還之借主。出賣須經民事裁判所長之認可。民事裁判

所長可使對於質品目錄表上之質品發生拍賣之効力。若無裁判所之地方，其權限由治安裁判所執行之。！賣買依照一八六五年六月三十日之法律所規定之形式，付之拍賣，且係現金賣買。（一八六五年法律第八十五條及補遺）——凡質品保管者經過入質後三個月，轉質之期限雖未到來，但於法定賣却時期中可將質品拍賣之事通告質主。拍賣之代價，扣除利息費用等外，當即時返還質主。（一八五一年法律第七條）。

（十一）質主對於債券等之賣却，發生異議時，由賣出所獲之代價除返還借額外，尚有餘剩時，則質局可不聽質主之異議，得自由處置之。若不足時，質局有服從質主異議之義務。

（十二）出賣後，質局收回質金，利息及費用等金額。出賣金額與質局之全部債權額之差額，待清算後，始能明白。有餘剩時，以質單之提示，即返還之。此餘剩金，在質主未主張權利以前，當保存之，至法定期限為止。法定期限為入質後三個月。請求餘剩者須提出質單，若無質單時，須請確實担保者備一收條提出之。餘剩金尙未被請求以前，或時効期間滿了以後，得沒收之作爲餘剩財產之基金。

若發生不足時，評價人須負擔之，且對於經手貸借者，亦得請求返還之。

(十三) 依照一八九一年七月二十五日之法律，對於巴黎質局，得以一定條件，質入無記名債券。自後其餘之公設質局亦得適用此法。但僅限於董事會之請求，市村會之贊成之場合。貸出總額一人一次不得超過五百法郎。供給此種債券貸金之基金，須在充用動產貸金基金以外準備之。由特別會計法之規定，此兩種貸出基金，區別甚明。債券價格之評定，以前一日交易所之價格為準。各種債券之貸出比率如左。

法國國債，國庫券，等為百分之八十；普通債券為百分之七十五。貸出期間及利息由監察委員會之決議，經縣知事之承認，理事之命令，決定之，若債券低落百分之十五時，質主須負擔返還貸出額之一部分。此返還額，以法定比例算出之。質主不付此金額時，公設質局得享有出賣該債券之全部或一部分之權利。若契約期限已到，質主尚未返還其金額時，公設質局無須採用債務不履行之催促手續，得即時將債券全部出賣之。以此代價充作貸出金利息費用等之返還。若不足時，則請求質主補充之。有餘剩時，十年間任質主之處分。期間經過後作為質局基金。

(十四) 質主得請求質品之三分之一之賠償金時，——如被紛失盜竊時——依公和曆十三年十一月八日之法令第七十條之規定，巴黎公設質局，對於債主得要求利息雜費等之總額。其他公設質局



雖亦有同樣之規定然因與民法二二七九條矛盾，故該規定僅對於民法公布以前實施之質局得適用之。但質局有過失時，無論任何質局皆不得要求之。

(十五) 質物被盜領毀損時，公設質局對於其權利者，若不提起訴訟，則不負責任。若其原因出於不可預測時，則不在此限。如斯盜領毀損時，照規定賠償其價格。

(十六) 公設質局營業時，可資運用之補助金：由下列各項成立：第一由每年捐金所成之流動資金；第二由財政運用上所生之資金；第三以公設質局之房屋及金庫中之流通資金及倉庫內之質品等，作担保之借款。其他尚有種種担保，可以長期借款。其目的蓋欲使便宜的獲得資金，以謀質局資金之潤澤耳。

#### 四。

一九〇九年及一九二二年法國公設質局之營業成績如左：

	一九〇九年中	一九二二年中
入質金總額	七二・二八六・六一七法郎	一六一・八七八・〇〇〇法郎
續質金總額	四四・四一五・〇五五	九五・三〇一・〇〇〇

一九〇〇年中之貸出金額，以每次貸出金額，多少分類列表如次。其中以十法郎以下者占大多數。由此亦可以證明極貧者利用質局占最多數。

金額	次	數	貸出金額
五法郎以下	五六一	九八六	一・七〇七・一二〇法郎
五法郎至一〇法郎	四七八	八三三	三・二〇〇・九九七
一一法郎至二五法郎	一七九	七二八	三・〇一二・八九九
二六法郎至五〇法郎	九一	四二五	三・四一三・七五一
五一法郎至一〇〇法郎	四九	六一四	三・六一六・七三四
一〇一法郎至五〇〇法郎	三〇	六四六	六・一一七・八四六
五〇一法郎至一・〇〇〇法郎	二	四六	一・七九六・九五二
一・〇〇〇法郎以上	一	五九三	四・五三八・〇八二
以上合計	一・三九六	三〇二	二七・四〇四・三八一
各種証券	二六	九五六	三八・三七五・七八六

動產 九五四·四〇八

總計 二·三七七·六六六 七二·二八六·六一七

依一九一六年之統計，法國公設質局已有四十四局。其中二十五局在各縣城，十三局在亞郎幾斯滿之縣城，六局在康墩縣城。其中規模最大者為巴黎質局，有支局三，補助所（Bureaux Auxiliaires）二十。同局之資金全部係從外部借入。局內設儲蓄部，故貸出金多利用其存款。依巴黎市之統計年鑒，一九一〇年同局貸出金額如次：

動產 二八·五九八·五二九法郎。

證券 六·四二三·九九四法郎。

第四項 荷蘭

荷蘭之公質局（Banken Van Leening）濫觴於十六世紀頃，該國皇帝勅令賦與質業經營權於各都市。有不能設立之都市則以有價的賦與此種特權於私人。各都市得此特權者一時獲得一種特殊財源。厥後一八二六年十月二十一日公布勅令，大圖該制度之改善。遂規定公設質局之目的，在於保護貧民之利益，遂置質局於特別委員會之下管理之。

一九二一年荷蘭之市村立之質局總計有十七處。入質有一。六四七・〇〇〇件，貸出金額達一三・八一九・〇〇〇法郎，利息則依質品之種類及貸出期間之長短而異，年息五厘乃至一分五厘云。

第五項 西班牙

西班牙之公設質局係模倣於法蘭西。故其組織及經營方法與法蘭西不過少有出入而已。現今於馬德里都及其他都市有設立之者。經營上與貯蓄銀行有一種連絡。貯蓄銀行以年息四厘收入存款，再以年息五厘貸與質局，質局以年息六厘貸與入質者云。

(未完)

## 蘇俄的衛生行政 (續)

吳蔭遠譯  
陳萬里校

我們已經知道衛生委員會的原來計劃是由中央政府支持的，但是自從一九二二年五月採行新經濟政策之後，許多地方醫事機關都用地方稅收和保險基金去借給。中央衛生委員會仍負責主持下列各項：

- 一·保持「巡迴醫隊」防堵全國任何地方驟然暴發的疫症。
- 二·主持製造痘苗和血清的試驗所。
- 三·主持幾處研究試驗所。
- 四·維持模範機關以最有效之方法，抵抗社會疾病，和保護兒童等，並設立工人和農民的模範休息所和假期家庭。
- 五·設置某種病院於邊遠區域，西伯利亞的精神病院癲瘋院等是。
- 六·維持殘廢退伍兵士病院。
- 七·設置法庭所需作為見證的醫事專家。

八·向外國購買藥品。

衛生工作用費總數在一九二五年（能夠得到總數數字的最近一年）是一八〇，四六二，九〇〇羅布，約計九千萬美金。

R.S.F.S.R.衛生工作經費的來源在一九二五是：

- 一·中央委員會預算
- 二·自治共和國的國家預算
- 三·投資收入
- 四·假期家庭的收入
- 五·地方稅收預算
- 六·提出修理費

1.1% 48.8% .6% .2% 1. % 10.5%

七·保險和其他特殊基金

八·海陸軍部預算

總數

10% 9.7% 27.7%

(見衛生委員會報告於十二次全俄會議冊第八十七頁)

這些款項如何支配亦是很有趣的事情。那個報告冊上是這樣說：

九二五R.S.F.S.R.衛生工作經費分配表

百分數

一·病院和外來病人施醫部

七七·〇

二·母嬰保護

二四·〇

三·衛生教育

二〇·〇

四·療養所

一〇·〇

五·抵抗傳染病

·六

浙江民政旬刊

五一

六·精神治療

·四

七·未歸類的

五·〇

總數

一〇〇·〇

上列數字從地方衛生部的支出而編定的比較的可以代表全國，因為中央委員會的支出數目大都是偏重在行政費和實驗工作方面的。

各部工作以後還要加以有興趣的敘述，但從這簡單委員會系統圖上，對於委員會的組織和行政可以得到比較清楚的了解，好比一間藍色粉刷的房屋總比一間房子模型可以給建築家一個較好的印像一樣。

為一般有興趣於組織和行政的人設想，很值得描寫其中一科的政策使得能看出怎樣達到各個工人或農民。下面還有一圖就是表示保健及傳染病部抵抗花柳科的工作的。

現在來舉一例，在一個指定的城市，花柳病治療所，很確定的屬於地方衛生部，但是這個地方部的分科亦和中央委員會一樣，所以這治療所希望靠地方經費扶持而受中央委員會科學專家的指導去工作。省或區衛生組織裏治療機關科所維持的城市醫院亦可應用這個原則。



城市花柳病治療所的職務是：（在大城裏可以酌量增設）。

- 一．教育民衆關於社會衛生智識，
- 二．實施廢娼運動，
- 三．治療花柳病，
- 四．病症的檢查。

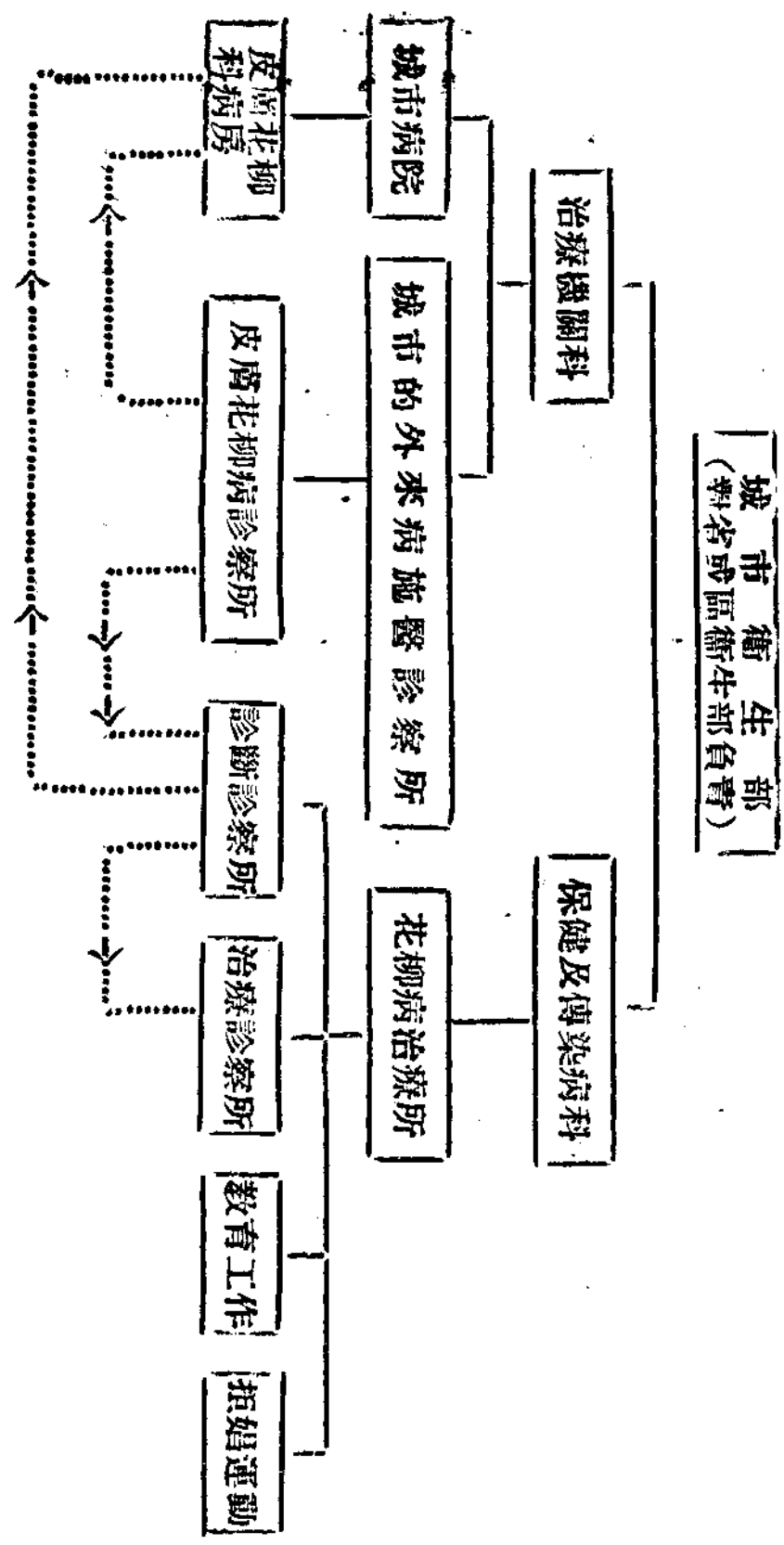
前兩種職務可用社會服務方法完成：如用演講，廣告的方法去指導工廠工人，學生，婦女組織等關於社會衛生問題；用警察方法去廢除娼妓制度，并代娼妓選擇適當工作。後兩個職務比較屬於醫事的性質。治療所之醫師差不多都是已經畢業的而在國家花柳病院研究訓練過的專家。倘使城市病院外來病人施醫部或者城市診察所遇到花柳病人，立刻就移到花柳病治療所去。這就是圖中虛線和箭頭的解釋，在另一方面，城市病院爲花柳病。預備一定數目的病牀（因爲治療所沒有永久住院病人的設備）治療所的醫師可以將病情過重不能用病床携載來往的人送入病院。這個關係亦是用引到城市醫院的虛線來表示。

在鄉村，普通工作計劃亦是一樣。那邊花柳病永久診所很小；牠和鄉村醫院的關係彷彿城市治療所和城市病院的關係一樣。

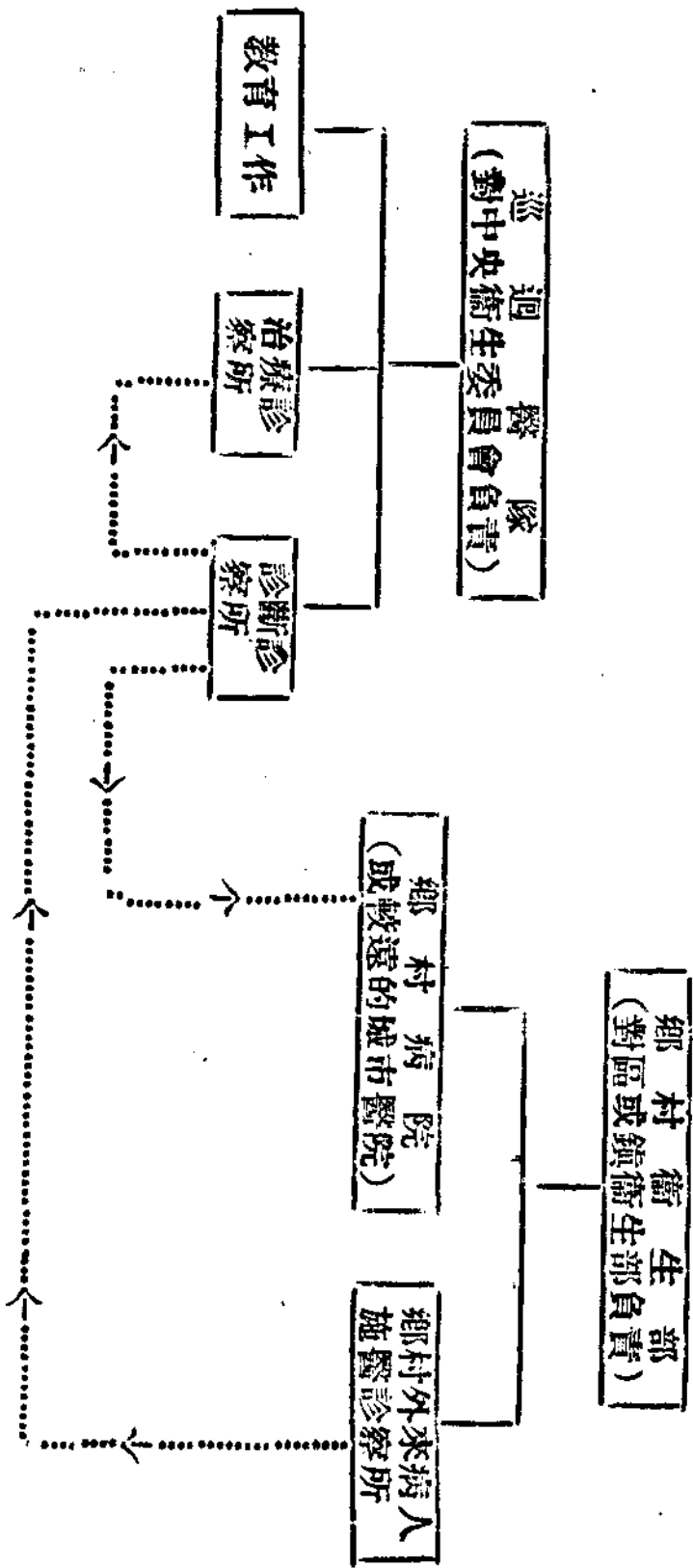
在鄉間時常遇見的是巡迴醫隊，就是有一定醫師之暫時診察所，携帶試驗器具和藥品，到鄰近的鄉村作有限時間的考察和檢查人口。有時亦實行治療和舉行適合農民智識和生活狀況的教育宣傳。至於變動性病症交給本地正式醫事機關去繼續治療，巡迴醫隊就進行到別村去了。像這種巡迴隊特別服務的永久處所常常非由地方基金支持的。

抵抗肺癆科的工作大概相似，亦有同樣的機關和聯絡。其他各科亦有同等詳細的計劃很適合於他們所做的工作。

城市抵抗花柳疾病的地方組織。



鄉村抗抵花柳疾病地方組織



這個圖，除表示衛生工作裏一部計劃而外，亦可表示一省的普通組織。與中央執行委員會相當的有省區鎮執行委員會。這些委員會是地方政府永久機關，乃由地方政府各部代表所組成，其中有衛生部代表一人或兩人。至關於醫事行政，最後取決於地方執行委員會，雖然牠的組織很少醫事性質。牠有實行中央衛生委員會所公佈法律章則的責任，牠的醫事，和保健設施就受這些法

律章則的指導和束縛，地方衛生部，如抵抗花柳病科圖上所表示的，亦分爲若干科做照中央衛生委員會的計劃。與省和鄉村衛生部發生關係的有地方衛生會，彷彿中央衛生委員會裏顧問委員會的地位，這些衛生會由本地工人農民，職業聯合會，共產黨的代表所組織，並且有兩重職務，就是對於醫事官員盡顧問之責和對於社會負責解釋衛生部工作之責。

上而所述衛生工作的中央和地方組織僅僅應用於R. S. F. S. R. 至D. S. S. R. 却沒有聯盟衛生部，不過每一共和國有一個衛生委員會，牠的組織和工作與在莫斯科的相同。一九二三年，D. S. S. R. 憲法有一條給聯盟立法機關權限去草擬衛生方面的一般規程。在劃一全國各部衛生活動方面，比以前法律還重要的就是時常關於各項衛生工作的大會。這些大會常常在大學所在市裏舉行，不問牠們的政治和地理地位如何，俄國各部所有醫師和醫事工作人員統須參加會議。

## 本刊緊要啟事一

嗣後除投寄稿件可逕寄浙江民政廳編纂室收外；凡訂閱本刊，附有報費之絨件，概請寄浙江民政廳會計室收；并請於封面標明「訂閱旬刊」字樣，以免混亂，是所至盼！

## 本刊緊要啟事二

本刊月出三次，逢五集稿，逢一出版。凡本廳各科室担任稿件，及外來投稿，統乞依期寄下。又：本刊文字，除有聲明外，概准轉載。

中華民國十九年二月廿一日出版

編輯者 浙江省民政廳編纂室

發行者 浙江省民政廳

印刷者 黨立印刷局

## 本刊價目

零售	每期	大洋一角
半年	十八期	大洋一元六角
全年	卅六期	大洋三元

郵費均在內

### 浙江民政旬刊第十期目錄

現時米價問題之商榷..... 屈起

近代法律思想的變遷與國民政府的立法精神..... (續) 蕭明新

村里制與鄉鎮組織(續)..... 程超

貧民救濟與公益質店之設立(續)..... 湯瀛甲

自由裁量的問題..... 范揚

保健衛生中之勞工問題及保健方法(續)..... 林椿年

### 浙江民政旬刊第十二期目錄

民權主義之理論與實際(續)..... 余森文

歐洲各國的農業政策與 總理的農政方針..... 李團

貧民救濟與公益質店之設立(續)..... 湯瀛甲

貢獻於投考縣長者的一點意見..... 李芷濤

警察官更應具之紀綱與修養..... 邱則申

保健衛生中之勞工問題與保健方法(續)..... 林椿年

### 浙江民政旬刊第十一期目錄

辦理土地陳報應有的認識和決心..... 許炳堃

近代法律思想的變遷與國民政府的立法精神..... (續完) 蕭明新

各國警察教育概觀..... 陳鼎亨

貧民救濟與公益質店之設立(續)..... 湯瀛甲

本廳十八年份行政概況..... 屈起

辦理土地陳報工作報告..... 盧觀濤

### 浙江民政旬刊第十三期目錄

一·治湖匪議..... 屈起

二·民權主義之理論與實際(續)..... 余森文

三·訓政時期之縣長..... 李炳垣

四·生死統計實施問題之商榷..... 方會

五·蘇俄的衛生行政..... 吳蔭遠譯