

江寧村制育才館

村制學講義

戴季陶題

村制救貧行政講義

村制救貧行政講義目錄

第一編 總則

- 一 救貧行政之概念
- 二 我國救貧行政之沿革
- 三 各國救貧行政之沿革
- 四 救貧行政之意義
- 五 救貧行政之旨趣
- 六 貧困之原因

第二編 分論

- 一 緒言
- 二 災民之救恤

村制救貧行政講義

村制救貧行政講義

三 貧民之救護

四 勞動地位之改調

五 免囚之保護

六 不良少年之感化

七 產業上之協濟

八 不虞防備之組合

九 庶民融資

十 庶民保健

十一 勞務分配

十二 庶民教化制度

十三 勤儉獎勵

十四 經濟的學說與救濟制度

十五 社會的理說與救濟制度

十六 結論

村公產經營方法講義目錄

第一篇 前論

- 一 村公產經營方法與民生主義最初目的之關係
 - 二 村公產經營方法在經濟學上之地位
 - 三 村公產經營方法與從前地方財政學之大別
 - 四 現行村制與從前地方財政之本身性質不同之點
 - 五 村公產之定義
 - 六 經營村公產對於從前地方財政內容之認識與批評
- (甲)從前財政之特性
- (乙)從前財政之價值
- 村公產經營方法

村公產經營方法

(丙)地方財政與國家財政之關係

(丁)地方財政之制度

(戊)地方經費

(己)地方收入

(庚)地方公債

第二篇 本論

一 經營村公產之策源

二 村立金融合作社之國內歷史

三 村立金融合作社之國外歷史

(甲)德國雷式金融合作社

(乙)附德國修式金融合作社

(丙)對於上列二式之評論

四 釐訂村立金融合作實施案之方法

(甲)村立與公私合股之旨趣及其形式與實質

(乙)公股之集合與運用

(丙)私股之集合與運用

(丁)村立金融合作社組織大綱

五 村立金融合作社對於縣立省立國立各金融合作聯盟之關係

(甲)實質上之運用

(乙)形式上之運用

第三篇 各論

一 各種合作事業及各項行政設計

村公產經營方法

村公産經營方法

二 結論

村制救貧行政講義

第一編 總論

一 救貧行政之概念

孔子曰。「不患寡而患不均。不貧患而患不安」。此可釋其旨曰均貧主義。譬之醫病。熱症宜退熱。寒症宜祛寒。而一以恢復健康固有之體溫度爲歸結。醫國亦然。中國之病。貧病也。歐美之病。富病也。富病則宜均富。貧病則宜均貧。共產黨以依據物質進化歷史上之積年勞力。追求剩餘價值之平均分配。是否即成爲均富之唯一定識。尙屬疑問。而以之凝視中國。誠未免爲認識錯誤之喜劇。然則吾人宜如之何而後可。曰，無他。以中山先生平均地價與公營大企業之法。爲均貧之治本。以村制之救貧行政。爲均貧之治標。如斯可矣。

溯自人智發達。世界日見文明。社會日形進化。而生存競爭。亦日見其盛。林林總總。莫不本其利己主義。窮思竭想。冀佔優勝。而達乎充實之域。以擴充其生活之程度。於是羣之中有超乎其羣者。衆之中有出乎其衆者。此高則彼低。此厚則彼薄。此得則彼失。此逸則彼勞。競爭愈烈。至一般之低能者。遂相形而見拙。相去而益遠。社會上之人羣。遂不得其平。况夫人類之滋生愈衆。則糧食愈貴。而糊口愈艱。科學之發明愈精。則機械愈奇。而游手愈多。產業之改革愈速。則資本愈聚。而勞力愈困。此必然之勢也。而又不爲之防救。一任其自然淘汰。則社會之低能者幾何不至於渴不得飲。飢不得食。寒不得衣也。

猶是民也。而至於貧。必有感於不能容身人羣之歎。惟道德堅定者。雖無恆產。而尚有恆心。非然者。勢必被迫而甘於爲惡。管子曰。衣食足而知榮辱。又曰衣食足而後禮義興。則衣食不足者。瞻死不暇。奚知有榮辱。奚暇顧禮義。人誰無惻隱之心。果忍令若是之民窮而無告耶。夫窮而至於無告。則貧者長貧。卽不貧者或亦受其影響而至於

貧。其有患於社會實深且大。此救貧之方之所以不容緩也。或亦稱曰慈善行政。所以防救貧民。積極的增進人民幸福之助長行政也。此事國家固可委諸直接機關之官廳爲之。然官廳之意思。往往有與直接利害關係之人民之意思相反。蓋官治常流于形式及虛耗之弊。究不如委之地方自治。以補上級官治之缺陷。且民而多貧。實爲地方團體之患。故世之論救貧者。未有不基于地方團體。而謀施以適當之方也。夫國家之分子、卽地方團體之分子。以救濟分子之事業。而寄諸地方團體。則關係切而措置宜。耳目周而成效著也。往古周公恤貧之政。而得臻富庶。要亦由乎州黨有相賙之誼。宗族有相資之法。故現今各國。關於積極的增進人民幸福之助長行政、除必需國家補充外。莫不分任於地方團體也。

今日我國有稱爲慈善事業者。有曰施醫局。有曰育嬰堂。有曰孤老院。有曰棲流所。名目非不多。用意非不善。而按諸實際。則徒有其表。範圍狹而設置不廣。故雖有防貧救貧之計劃。而貧民未得其實益也。豳風陳王業之由。不外乎夫耕婦饁。烹葵剝棗之事。

孟子論王道之始。不過魚鼈材木雞豚狗彘之言。仁政無他道。能施實業於民斯得矣。今之譚救濟事業者。果不於根本上切實推究。以供社會之要求。而欲貧民之得養。不綦難哉。此慈善事業所以爲今日地方自治團體所當切實研究者也。然本編不曰慈善行政。而曰救貧行政。蓋救貧乃地方團體必然之責任。仿英法所謂之救貧義務主義也。

一一 我國救貧行政之沿革

時無論古今。國無論中外。必有貧民焉。既有貧民。必有善政以救濟之。其救濟之方法若何。制度若何。今之言救貧行政者。不可不參考及之。

救貧行政之設施。在歷史上當以我國爲先。西人嘗謂羅馬猶太希臘諸國開化最早。爲歐洲最古之國。特考其救貧制度。亦唯肇自羅馬。而我國救貧行政。實於黃帝紀元前已發其端。茲將我國救貧行政之歷史。約略舉之。

(甲)有巢氏迄夏商周之救貧行政

古代之救貧行政。雖漫無稽考。然其事業之實行。非無形迹之可尋。有巢氏時代。民皆野棲。不知宅居。多遭禽獸之患。乃構木爲巢。教民居之。於是知有蓋藏之法。而得避患之所。神農氏見民食之不足。而創藝五穀。見民疾之無醫。乃嘗製百草。有熊氏患人民之無衣。因命元妃而教民蠶。堯之爲君也。存心於天下。加惠於窮民。一民飢曰我飢之也。一民寒曰我寒之也。一民有罪曰我陷之也。百姓戴之如日月。親之如父母。大舜之於民。慍必爲之解。財必爲之阜。湯在位三十祀。而遇大旱之年者七。然民無菜色者。以有九年之蓄也。夏禹卑宮室。以歷山之金。鑄幣以贖民之鬻子。以及武王立重泉之戾令。周公發無逸之訓言。皆所以爲民食恤民隱也。

(乙)漢代之救貧行政

文帝寬仁恭儉。蠲租稅以惠兆民。除肉刑以全民命。而又慮窮民之不振也。曰吾百姓鰥寡孤獨。或阨於危亡而莫之省憂。其議所以振之。爰定振窮之令。而又慮老者之不得其養也。爰定養老之令。景帝詔二千石務農蠶以蓄積備災。章帝詔二千石勸農業以廩

贍飢民。當時救恤之政之最彰著而經久者。尤莫若宣帝之置常平倉。自元康以來。比年豐稔。穀石五錢。大同農中丞耿壽昌。仿魏文侯備荒之法。而更寓勸農之意。奏令邊郡皆置倉舍。穀賤增其價。而糴以利農。穀貴減其價。而糴以惠民。欲常持其平。故名曰常平倉。時人便之。明帝晉魏齊梁諸代。遂仍其制而不廢。

西漢之末。王莽篡位。更名天下之田曰王田。奴婢曰私屬。皆不得買賣。其男口不盈八。而田過一井者。分餘田予九族鄉里。敢有非井田聖制。無法惑衆者。投諸四裔。是極欲發展其平民政策。因不可以其人而非其政也。夫天下不患貧而患不均。自均田之法廢。而兼併之弊起。而况買賣人口。更有背乎人道乎。

晉武帝咸甯四年秋。大水螟。詔問何以佐百姓。尙書杜預上疏。以爲今者水災。東南尤劇。宜敕兗豫等州。留漢氏舊陂以蓄水。餘皆決瀝。令飢者得魚菜螺蚌之饒。此目下日給之益也。水去之後。填淤之田。畝取數鍾。此又明年之益也。典牧種牛。有四萬五千餘頭。可使民耕種。責其租稅。此又數年後之利也。於是民賴其利。咸稱杜預爲杜

武庫。以其損益庶政之善無所不有也。隋開皇五年。置義倉。令民間每秋。家出粟麥一石。儲之當社。委社司檢校以備凶年。夫置倉於當社。則民得各就其邇。納粟易而得食亦易也。後世置義倉於州郡。遇有凶飢。有司抑不上聞。卽聞矣。比及報可。移文反覆。給散艱阻。監臨胥吏。相與侵沒。其受惠者。大抵近方之人。彼居之遠者。安能扶老攜幼而赴百里以就食哉。則欲設義倉。不可不法隋制。開皇十六年後。置社倉。社倉之法。與義倉同。蓋皆由人民輸粟而來也。

(丙) 唐代之救貧行政

唐代救貧行政之主要者。爲常平倉。此外則義倉社倉。

常平倉。自漢以來皆有之。隋開皇三年。陝州置常平倉。京師特設常平監以掌之。唐沿隋制。武德初置常平監。尋廢。貞觀十三年。令洛相幽徐等州。置常平倉。藏九年粟。五年米。濕地藏五年粟。三年米。永徽六年。京之東西二司。設常平倉司。開元中復令關內隴右河北河南五道。及荆揚等州。置常平倉。並置本錢。上州三千貫。中州二千

貫。下州一千貫。元和元年。制歲時有豐歉。穀價有重輕。將備水旱之虞。在權聚歛之術。天下州府。每年所稅地丁數內。宜十分取二分均充常平倉。

義倉社倉 自隋煬帝貸社倉穀以供政費之後。社倉幾有名而無實。至唐武德元年。設置社倉法與義倉同。始名實相符。貞觀初太宗下所司議立墾田納穀條例。戶部尙書韓仲良奏王公以下墾田。畝約二升。以備凶年。自是天下州縣始置義倉。天寶中天下義倉儲米凡六千二百萬石常平倉儲米凡四百六十萬石。

義倉與常平倉大略相同。其所異者。義倉爲地方團體之賑恤事業。而常平倉由國家舉辦。

(丁) 宋代之救貧行政

宋之救貧行政。大致亦分爲二。

(一) 由國家設置者、曰常平倉。惠民倉。廣惠倉。而又有福田院。

常平倉。太宗淳化三年。京師置常平倉。是時穀價日騰。乃仿漢唐常平之法。減價

以糴。以濟民食。眞宗時河北河南陝西淮南兩浙皆置常平倉祥符二年。遣使出常平倉粟麥。就京師設八場以糴之穀價以平。自是以後。屬令各州置常平倉。治平二年。綜計常平倉糴米五十萬一千四十八石。糴米四十七萬一千五十七石。

惠民倉廣惠倉 淳化五年。各州置惠民倉。咸平天禧之際。屢有增設。嘉祐二年。又令諸州置廣惠倉每年十月遣使調查貧病老幼之不能營生者。日給米一升。幼者每日給米五合。熙甯以後。亦屢有設置。至紹興三年而廢。此外有廣濟倉。用意與廣惠倉同。

福田院 收養老幼殘廢者也。京師東西皆有設置。嘉佑中又於城南北置福田院凡四院。

(二)由地方興辦者。卽朱子之社倉。范文正之義莊。

社倉 隋唐以來。皆有社倉。熙甯之頃。陳留各村。均設社倉。令耆老掌倉事。歲凶則開倉發之。王安石當國。廢社倉。立青苗法。其用意非不善。惜孤意獨行。不事和衷研究。徒存政見以及於私。故黨派分歧而禍國。南宋淳熙八年。朱熹上書請以社倉之

法頒行天下。先是乾道四年。天下大饑。朱子時在建甯府崇安縣之開耀鄉。乃與知縣耆老。謀發所藏粟以貸民。然年久腐朽。不堪民食。乃別建社倉以藏之。是年王淮薦熹。即日就道。拜命按行境內。凡致有不便於民者。悉釐革之。有短熹者。謂其疏於爲政。帝謂王淮曰。朱熹政事頗有可觀。淮言修舉荒政。是行其所學。民被實惠。乃進熹直徽猷閣。熹言乾道四年。民艱食。請於府。得常平米六百石賑貸。夏受粟于倉。冬則加息計米以償。歲歉則蠲其息之半。大饑則盡蠲之。凡十有四年。以原數六百石還倉。現儲米三千一百石以爲社倉。不復收息每石止收耗米三升。以故鄉里四十五里間。雖過歉年。民不缺食。詔下其法於諸路。

義莊 爲范文正所創辦。其制有養老室。恤廢室。育嬰室。凡族之寡孤獨入焉。讀書室。無力從事師者入焉。養病室。篤疾者入焉。又有嚴教室。不肖子弟入焉。是實足爲自治團體救恤事業之良導也。

元之恤政。如常平倉者。仍宋舊制。世祖二十五年。罷言利之官。行恤民之事。而於恤囚之典。尤詳。有趨於改良監獄之旨。夫囚徒多係貧民。貧爲罪原。而救貧無方。亦爲罪原。現今各國自治團體。關於貧民救恤事業。竭力設備外。而對於出獄人保護會。及不良少年之感化院。尤貫徹其精神。惜世祖以後恤政不修。至武宗時。江淮旱蝗。民採草根樹皮爲食。而河南山東。有父食其子者。雖有遣使賑貸之舉。差稅蠲除之令。已無補於民。則於平時不重備荒之政者。可以鑒矣。

(己)明代之救貧行政

明季自治制度。頗形發達。其備荒之政。仿唐宋之制。而推及於里。十家爲甲。一百十戶爲里。與近世之所謂自治團體者相仿。其里之中。有鄉約。里社。有社倉。有社學。試分別言之。

鄉約 由約長約副等之召集縉紳耆老。按期舉行。大致以孝順父母。尊敬長上。和睦鄉里。教訓子弟。各安生業。勿作爲非等語。愷切訓導。使互相警戒。其規則各里互

有異同。無定制。

里社 每里立壇。春秋祭五穀之神。祭畢。里人設宴相聚。並宣抑強扶弱之誓。其辭曰凡我里人。各守禮法。勿恃勢凌弱。違者由里人公同處治。再行送官處罰。其有貧而無依者。周給其家。其有婚姻喪葬者。隨力相助。其不從衆議及敢於爲非者。不准入會。

社倉 各里均置之。按里人之貧富。以穀納倉。歲凶乃出穀以濟民食。

社學 各里皆延師儒以教民間子弟。地方官吏。任其自然。不加干涉。其教科以御製大誥爲最注重。此制自洪武八年始。

(庚)清代之救貧行政

清之救貧行政。有關於國家舉行者。有關於地方設置者。茲約舉其最著者言之。

關於國家舉行者約分二項

(一)救荒 如辦飢荒蟲害水災之事。皆有定制。

飢荒 凡遇歲飢。先發倉廩賑貸之。貧士與貧民。一律賑恤。災傷之田。有司應准告。而即行申報檢踏。如災早屬實。得豁免諸稅。

蟲害 凡有蝗蝻之處。文武大小官員。率領多人。公同及時捕捉。務期全淨。立時撲滅者議叙。玩忽者議處。

水災 江河湖居。猝被水災。該地方官。一面通報。一面赴被災處所驗明。量酌賑濟。不得濡延時日。

(二) 卹窮 如收養孤老，及開習藝所是也。

收養孤老 京師及外省方面設棲流所。安頓貧病流民。其修理房屋工料。及衣食藥餌之資。每年動支部庫。各地方所設者。亦准報銷。

開所習藝 習藝所內。設有織布。織巾帶。鐵工。搓繩五種。其木工縫紉等科。則隨時陸續添設。織布織帶織巾鐵工爲正藝。犯人貧民入所。各就其性之所近。分別學習。其性愚魯不堪造就。及犯人罰期過短者。則搓繩。並執掃灑灌溉操作等事爲副藝。犯人

期限非九十日以上者。不得使入習正藝。其習正藝而限滿未熟者。酌量撥入貧民類中續習。是制光緒三十一年頒行。惜乎貧民與犯人同所。而又同其待遇。害多而利少也。

關於地方設置者亦分三項

(一)城鄉公辦 雖未能列舉。而大致不外乎左列各項。

社倉 不遇荒歉借領者。每石收息穀一斗還倉。小歉借動者。免取其息。捐穀者聽由紳耆主持。官爲監督。

遷善公所 輕微犯及不良少年入焉

育嬰堂 一產三孩之津貼。及容留棄兒與迷失之孩。其育法有內領外領。外領者。由乳婦領出堂外撫養。內領者即僱乳婦於堂內養之。

義學 里中有貧寒子弟無力就學者。入焉。書籍紙筆。均由學中給與。

清節堂 寡婦而無力自給者。入焉。或設恤嫠會。對於守寡者。按月給以銀錢或米。

施醫局 對於貧病者。捨施醫藥。或施種牛痘。

埋葬局 義塚內之屍骸。及曠野無主之屍棺。每年於一定期間內收而埋之。或對於貧病身故者。施與棺具。

平糶局 每遇穀價暴漲。或歲飢。由富紳臨時設辦。

施粥廠 每自冬季至春初止。施行之。

其他 如施衣。施茶。施燈。施米之類。多出於個人自營。

(二) 宗族自辦

義莊 有制限無制限之別。創限者。必族中貧乏不能自給者。始給以米。無制限者。關於族內之人。概給以米。特有制限者多。而無限者少。

族學 族中子弟皆得赴塾就學。或給以學費。

(辛) 近時之救貧行政

綜觀歷代之救貧行政。多趨於寬漫。惟周時之救養兼施。深爲扶掖貧民自營之根本善制。宋時朱子之社倉與范文正之義莊。固切實可行。足爲今時備荒卹窮之政之先導。

餘則除臨時救荒政策之必需。補助貧民教育之初步外。皆跡近濫施。非惟不能扶助貧民使營獨立之生活。反有造成繼承的貧民之趨勢。民國成立一來。國民黨首倡民生主義。大有刷新救貧行政氣象。其見諸事實者。如特設生計委員會。推設平民習藝所。籌設貧民因利局。誠救濟之良制。乃還顧各地方之舊有善堂及社倉等。仍承前清陋習。委靡不振。卽其新設之習藝所。因利局等。亦範圍狹小。未觀大效。至如現今各國之救濟事業。所謂勞務之分配。小資之融通。不虞之防備。療養之保護等。絕不計及。此實由於自治團體之不發展。無有端其真正救貧行政之旨趣者所致也。

惟直隸定縣翟城村特設有義倉。及學生貸款之制。山西自村制劃一後。卽有全省乞丐絕跡之象。差強人意而已。（詳村制成例考講義中）

三 各國救貧行政之沿革

在羅馬最盛時代。有販賣穀類以平穀價。或以無償頒與貧民。安多尼帝。且立有貧

民稅。而當時貧民生活於此稅之下者。竟有五十萬人。是即泰西救貧行政之萌芽也。特此舉之目的。爲政治計非爲貧民計。蓋統治權者。欲收攬人心。而出一時臨機之策。以駕馭人民也。至基督教宣布漸廣。組織發達。而慈善行政。亦大爲改革。因此時各寺院總攬救貧各事業。大有壓制政府慈善行政之勢。於是各帝王患政權之不擴充。乃減其寺院。收其財產。而盡受宗教上之救助者。至是時概由國家負擔耳。工商業愈大。資本之勢力愈厚。貧富之階級愈益判明。而國家愈受其累。此各國慈善行政所以至今日而愈成爲重大問題也。

(甲)英國之救貧行政

觀英國尼可拉士所著之救貧史。知亨利第八之朝。有排貧之制。謀罰貧民極其嚴厲。而其結果。則貧民結隊於途。露宿於野。勢頗猖獗。致各鄉農民。寢食不安。刑罰法令亦失效力。至耶德華第四。改變方針。於安息日。許自由乞食。又因僧徒能竭力救貧。而特與以徵費之權。貧民至此。漸生反動。濫救之弊。於以發生。

可爲英國救貧之基礎者。卽愛里薩柏女王千六百一年所定之條條。並爲各國義務救助主義之淵源也。此法旣立。救貧事務。始確定爲各寺區之義務。設救貧稅以養貧病。並設健康勞役之制。千六百三十年。卽查里斯第一之世。是時關於救助法之實行。有須加以考察者。遂設置委員會。從事調查。旋據其報告。謂謀復辟時所解散之五六萬兵士。均收吸於工商社會。則是愛里薩柏女王所定之法。雖不見功於當時。而實有益於斯世。

至查里斯第二。始發布救貧籍法。卽寺區無救助義務之貧民。許放逐於其管轄之外。然此種政策。實對一般勞動者加以拘束。無異對於無罪者而施以監禁也。亞丹斯密士。謂如此制限。實侵害人民之自由權。故當時四十歲以上賤民。莫不爲此法所困。至迦基第一。仍強制寺院。設勞役所。以收容健康貧民。卽所謂勞役場甄別制度是也。迦基第三時。因博愛主義之流行。前述嚴格救助主義至生一大反動。於一千七百八十二年。發布貧民救助及職業之改正法。除老衰疾病殘廢而不能自活之貧民外。不許收容於勞役所。令自由就業。倘所得不足以供生活。准以公費補給之。並賃以銀。卽賃銀補充制度之創

始也。然此法之實行。雖足使寺區之吏員。不得不關心於貧民職業。而究不能使貧民免倚賴之弊。且長懶惰之風。彼勞勩者。一面由業主而受支付。一方依救貧稅以請津貼。且經一次之取得。視爲終身之特權。不復有獨立良民之望。而一般商賈。又行賄於寺區之吏員。冀苟免其救貧稅之負擔。蓋是時政府之救貧行政費。年達四百萬磅。有土之農人。年踰三十。尙不能娶婦。日夜經營。以其辛苦之所得。負擔救貧稅。還願受救助者。對於一之己將來。毫不知有準備。既無生活之費。復蹈早婚之弊。且其生育之兒童。亦受公費救助。致未成年而懷妊者居其多數。流弊至此。實初料所不及也。

維廉第四。始銳意改革。先用議會組織救貧調查會。千八百三十四年。本調查會報告。再興中世之強制勞役制度。其方法取嚴肅居住制。廢賃銀補充法。改正救貧籍法。使勞動者自由移住。中央僅設救貧委員。勵行地方救貧事務統一及監督。防止濫救之弊。是可謂地方行政史上之一新紀元也。

當此救貧法改革案之開議也。一般學者及政治家。莫不咸唱監督制度。有謂從來救

貧制度之遭攻擊者。非關於法制之原則。乃在行政者誤用法制。而法制之誤用。不能不歸咎於監督機關之闕如也。於是創設救貧政務局。以監督地方行政。期收統一之效。千八百七十一年。改救貧政務局爲地方政務局。關於救貧衛生及其他之地方行政。均歸中央。地方政務局監督指導之。是卽現代之制也。

自新救貧法實施以來。人口非常增加。各種設施。亦日見擴充。就救貧稅比較之。四十年前。頗形減少。自千八百七十一年後。逐漸增加。其在都市尤甚。如千八百三十四年。爲六百萬磅。千八百七十一年。爲七百萬磅。二十年以後。達九百萬磅。受救助者之減少。千八百七十年前。不過百人與六之比例。至千八百七十一年。百人之中。竟減少四十三人。則是新救貧法。有如此影響於救助費及受救助者。自不能不歸功於中央監督制度也。

現今英國救貧制度之大要。依千八百三十四年救貧法整理之結果。劃分全國爲六百五十組。每組置監督局。爲地方重要之救貧機關。依千八百九十四年之地方條例。略更

改監督局之組織。及其選舉法。此等監督局。立於中央之地方政務局訓令指揮之下。英經費之支出。中央地方政務局。有嚴密檢查之權。凡收容於勞役所者。即健康之貧民。所謂院內救助是也。救助於勞役所外者以期激發國民之自助心。今其實效。雖未易見。而其事業之整理。已大可觀也。

(乙) 法國之救貧行政

法之救貧行政。可分三期。自立國以至紀元千七百八十九年。均創自私人。並依寺院之力而振興之。爲第一期。千七百八十九年以後。王權勃興。救貧行政取中央集權主義。移於政府施治之下。爲第二期。自拿破崙第一執政。至於現世紀。而取地方分任主義。爲第三期。

在第一期內。歷代帝王。均遵守基督教之博愛主義。莫不以保護貧民爲其唯一之仁政。然皆由帝王個人資格出之。非政府行爲也。故當時社會上之普通救貧事業。如慈惠病院。孤兒院。養老院。旅人之共同宿所等。皆私人惠與。而私人惠與中。尤以慈惠病院

爲最發達。

寺院分任制成立以來。救貧事業。全出僧侶之手。至千三百年政府對於寺院。漸露反抗之勢。將救貧院管轄權。移諸官廳。由是多數貧民徘徊都市。治安爲之妨害。此千三百五十年乞丐禁止法之所以發布也。至佛郎西士第一世之朝。政府雖承鎮壓乞食之制。而特定居住救助之法。千五百三十九年。創定地方分任主義之救貧制度。並移巴里慈惠病院之管理權於中央救貧局。且與該局以徵收救貧稅之權。至亨利仍承乃父佛郎西士第一世之事業。更依千五百年之條理。以定救貧稅制。

路易十三。依千六百十二年之條例。設勞役所。對於巴里之無宿貧民而收容之。所謂收容制度。與英之院內救助制度相彷彿也。其被收容者分爲四部。一健康男子。二婦女。三兒童。四老年。第一第二部。與以相當之勞役。疾病者送於施療院。於是巴里流民。得以鎮壓。

路易十四。以英邁之資。創新救濟制度。自千六百四十年。至千六百五十六年。集

專門博識之學者於巴里。開救貧事業大會。議審查之結果。分貧民爲二種。高等貧民。許行戶外救助。他則收容於勞役所。其主旨趨重于勵行強制的勞役。設高等警察局。置勞役所於管轄之下。是欲借警察的政策。以鎮壓無賴。卽所謂千六百五十六年之條例是也。詎知此例實施後。社會上無賴。非惟不見減少。而反逐日加增。至路易十六世。於荒歉之年。置勞役所於各地。並設矯正院。以收容乞丐浮浪之徒。於千七百四十年。更置救助局於各寺院區。許徵收貧民稅。

時至革命之百端破壞。舊有之救貧制度。盡被廢棄。然同時關於救貧事業之積極的設施。亦頗不少。千七百九十三年。布告人權之宣言曰。救貧者。神聖之義務也。並糾合多數之博愛家。經濟家。開大會議。與貧民以職業。或與無職業者以扶助金。所有救濟事業。概以國家負擔爲原則。而規定於憲法之中。國家爲此項支出五千一百五十萬佛郎。是實行中央集權主義。卽法國救貧制度第二期中最著明之事蹟也。惜乎未見實行。而政府又兆紛更。後依立法議會。繼前議會之遺緒。設公共救濟委員會。關於救貧行政之

財政。竭力整理之。對於寺院救濟之制度。設法抑止之。

革命既終。舊政日見恢復。救濟事業。亦漸有起色。即法國第三期救貧之開始也。時拿破崙更欲以四百萬佛郎。爲救濟補助費。並復地方救濟事務局之制。地方救濟事務局。有施行居住救助。及爲救貧事業受寄附及課稅之權。其最重要之救濟機關。即勞役所是也。此制千八百零八年。以勅令行之。各州皆須設勞役所。以收容各州乞丐。

現今法國地方救濟行政之制。大致分隨意義務兩種。市邑救助。取隨意的主義。州之救助。含義務的性質。蓋多承拿破崙遺制也。今計全國市邑所公設之救濟事務局。約有一萬五千餘所。其經費概由市邑負擔。且有法人權。可爲貧民之代表。其局長即市邑之長。有爲貧民受一切贈與之權。救助方法。係院外救助。其原則認救助爲國家對於社會之慈惠。非與貧民有救助之權利。國家對於地方團體。無強制使負救助義務。故於私設事業。採寬大主義。亦不爲之制限。州之救濟行政。與市邑異。凡棄兒等之扶養。兒童之教育。由州積立金項下一部之支出。經州會之議決。由州知事施行之。是採義務主

義也。

法國中央之救濟行政。在維持國立之救濟機關。以教育保護廢疾精神病者爲其主要事務。並監督誘導一切之地方救濟行政也。依千八百十六年之敕令。集合內務部救濟行政。統一於一局。至千八百八十八年。將該局分爲四部。明年合併農商部之工場衛生事務。別置大局管理之。且組織高等評議會。討論各種救濟事業。千八百九十四年。重行組織。並定每年開通常會二次。

法國最近發布一部義務救助法。即千九百〇五年之定制也。其受救助者。限於年齡七十歲以上之無資力者。或老衰廢疾及五官不具者。救助之團體。爲被救助者居住之市村。其居住不定者。由府縣救助之。不定居於府縣者。由國家救助之。救助之法。以直接救助爲原則。每月給予一定之金額。其最低額爲五佛郎。最高額爲二十佛郎。若超過此額。須得內務大臣之許可。其救助費每年以預算定之。市村會。對於此項費用。有議決之權。

總之法國救貧行政。向守隨意救助主義。而對於絕對勞動不能者。特採義務主義。此可謂承繼英國之制。其一般貧民之救助。以特種事務局任之。而義務救助。則委任於地方公共團體之自治。則又類於普國之制也。

(丙)德國之救貧行政

德國救貧行政。在中世紀日耳曼帝國時。全委於寺院。地方團體不與焉。特查理曼大帝。曾發布救貧制。合寺院與地方之十人組合而爲之。並定貧民稅及穀物實價賣却法。禁止乞食。凡不願就業之浮浪者不許施與。此制頗適合於當時社會。然不旋踵隨帝命而歸消滅。

中世紀後。歐洲各國。行慈善政策之結果。乞食浮浪者。非常增加。德國亦受此弊害。乃做英法之例。趨於排貧政策之而頒乞丐禁止法。地方救貧事業。漸歸都府管轄。市廳則管理救貧財團。分配穀物。並任命貧民救助吏員。

迄十六世紀。德國救貧事業。漸呈組織之傾向。路得有言曰。使乞丐之徒。絕跡於

德國者。實爲基督教國目前之急務也。並有尊重勞務及財產之宣言。謂捨財產於寺院。不如投於博愛事業。故當時如市邑之趨勢。在計公共救貧事業之發達。禁私人不規則之施與。立有公共機關以統一之。在地方亦有貧民條例之制定。要亦不外禁止濫施之弊。千七百七十二年及千七百七十三年間。飢饉頻臻。窮民增加。於是諸市組織公愛協會。與地方同從事於救濟事業。就中如漢堡市。爲諸市之冠。如興辦貧民院。詳查貧民狀態。並爲貧民謀生活之途。有不足時。姑救助之。其不願從事於勞役者。則禁止其救助。更爲貧民設置工場。爲兒童設立工場學校。故漢堡之乞民。大有絕跡之觀。而當時政府。亦注意於救貧制度之改良。明定地方團體之救貧事務之範圍。地方團體。對於其住民爲救助負擔之義務者。凡不屬於其下級團體之義務。則由上級地方團體救助之。此等原則。實爲德國現今救貧制度之基礎。

十九世紀之初。下級團體。爲欲減輕其負擔。非其住民則拒絕救助。並謀防止無責任住民之結婚。蓋承積年戰事之餘。民力凋敝。致博愛的理想。亦漸薄弱。至工業形勢

大變。貧富懸隔尤甚。始研究救貧事業。而謀其進行。此時設施。本不宗教主義。而依社會政治之原則，以謀人民之公安。

總之德國救貧法之原則。即地方團體對於負救貧之責任。對於貧民，則不認行政上之救貧義務。司法裁判所關於救貧之事項。亦不得干預。唯於一定之時。許提起訴願於上級行政廳。至地方團體之救助事。雖有代扶養義務之性質。若受救助者。及有扶養義務者。償還其費用時。則仍收受而爲公費。蓋不取慈惠主義之施與也。

(丁)日本之救貧行政

日本現行救貧制度。本明治七年救貧規則以制定之。旨趣取人民任意救助。非如歐西各國。以恤窮爲國家或地方團體之義務也。由其規定觀之。範圍頗狹。如對於極貧或廢疾者。一年給米一石八斗。因病而不能就職業者。一日不過給米三合而已。且限於鰥寡孤獨。及非鰥寡孤獨而年在七十以上。十五以下。身罹疾病或老衰無自活能力而不獲受扶養者。是與英國行居住救助。而限於窮乏者同其意趣。

明治二十四年。政府始提救貧法案。即凡不具廢疾重病重傷老衰及因災害無自活能力者。不問其年齡如何。是否獨身。概與救助。其救助之義務。屬市村者。使市村負之。特須有一年以上之居住。有不屬於市村。由府縣救助之。至三十年。議會復提出救恤法。大致與二十四年救貧案相同。設立救貧稅則。稱爲名譽稅。在華族課其與所得稅同額。他則課其與所得稅半額。在日本銀行。課其純益金之幾分。國庫每年補助之。並設集團金。一戶約收二十四錢。每年分配於各市村。特此案僅基於博愛主義之理想。不深究事實。爲議會否認。後政府改正行旅病人行旅死亡人之取締法。並制定不良少年之感化法。對於教育所收容之未成年者。更定監護之制。

其於救恤規則之外。有爲一時的救貧之計。如罹災救助基金法。即對於受非常災害者。給以一時之衣食。與避難所療治科就業是也。其基金以府縣備荒儲金充之。總額現已達三千四百萬元。最近十年平均。每年支出費九十七萬元。各府縣之基金每府縣約在五十萬元以上。此種基金。爲日本現行救恤制度中所最著。泰西各國所不多見者也。其

積合此項基金者爲府縣團體。國庫每年支出十五萬元爲之補助。蓋關於救災之國家行政。不採直接救助主義。而必由府縣團體行之也。

府購團體之直接施行救濟災害之政。以非常災害爲限。其因一般經濟上之恐慌而來之災害。非所問也。其方法一面擴充救助者之範圍。一面取不繼續救助主義是也。蓋日本向來之救助制度。採重農主義。與我國往古相仿。專依土地的課稅。而增殖之。今則採一般課稅法。取嚴肅方針。廢從來之地租補助貸與。並縮短食料之支給期間。活用就業法務使窮民得努力爲獨立自營之計。蓋亦今之日本立救助法之根本理想也。

此外有戰時救助制。卽於日俄戰爭時實施。限於下士兵卒之臨時應者。及現役延期者之家族。每年約支出百二十萬元。由國家担任之。其作用一委任於地方行政機關。總之日本之救貧行政限於精神病。及老廢幼弱不能獨立營生者。而行其救助。其救助費用。由地方團體負擔之。國家所負擔之部分。則移充地方經恤事業之補助。

(戊)救貧行政之意義

救貧行政者。救濟貧民也。然必如何救濟。而始達救貧行政之目的。則不可不先明救貧行政之義意。西儒關於救貧行政之研究。著書立說。聚訟紛紜。其精理名言。固所時有。而似是而非者。亦復不少。然大別之。不外乎下列各說。

(一)消極說。強制的阻抑貧民也。

消極云者。非不救貧也。時欲救貧。而患貧不勝救。於是思有阻貧抑貧之法。爲其經恤之方。此說英之馬爾薩士論之最詳。謂天下之人。賴食而生。一日無食。生機頓絕。必使生物之數。足敷口食之需。始可免飢餒而資休養。然考地球之上。人民孳息之多且速。實迥超於食物之產生。試就美國言之。二十五年前。凡得一兆人者。今已增至二兆。再閱二十五年。必將增至四兆。遞推百年以後。此一兆人。實應增至三十二兆。至於食物。雖歲有所增。亦祇能由漸而來。權二十五年之通。向以一兆計者。僅可增至二兆。由是每閱二十五年而增一兆。積至百年之久。大抵不越五兆。更由英國言之。向來一兆人。閱二十五年增至二十二兆。閱百年。應增至一百

七十六兆。若問其食物。祇足供五十五兆人之口腹。彼一百二十一兆人。既無食所。復何以生。此民之所以不免貧且死也。夫林林而生。總總而羣。其禍患至於此極。果無阻止之方。將見不數百年。非惟食不足以養。抑且地不足以容矣。黎加多氏。田租論。亦曰人生日衆。推究以至極薄之地。必難以糊口。蓋地限既歲有所降。工價卽月有所減。乃食物需要反日有所增。貧苦小民。宛轉溝壑。此必然之勢也。丁韋良富國策中亦曰。苟無阻抑人民生命之端。則必使嫁娶日稀。或令遷徙出洋。另闢新地。庶可稍紓貧民充塞之患。不然雖有救貧之方。終歸無益。歐西各國之政府。在中世紀時。亦抱此種思想。謂一般貧民。祇欲仰給於人。絕無自立之心。是直以有用之資。而養無用之人。於經濟原則上亦不甚合。非嚴法以制之。必不能減少。故行所謂警察的政策。以鎮壓貧民。如禁止乞丐之制。初犯者鞭。再犯者斷耳。三犯者處以死刑是也。

綜上之意。救貧之端。在乎阻貧。阻貧之道。出乎強制。是直以小民之貧苦。由乎

天數。而不關乎人事。一若天之生人生食。預有限制。不可逾越。彼飢餓而死者。理之所當然。而事之所必至者。果如是也。則民爲邦本。本固邦甯之謂何。貧民亦民也。亦邦之本也。縱不爲貧民計。獨不爲邦本計乎。乃不籌長治久安之道。但憑其理想而出於驩虞小補之術。庸有濟耶。

(二)積極說。急激的救恤貧民也。

如猶太教各國。以國內之土地。屬於神有。認貧者享有分配之權。視救貧爲神聖事業。其聖典有曰。施與者人生之善業也。施與之消滅罪戾。猶水之滅火。爲施與者。得享天國之樂。是等觀念。影響於基督教旨義甚深且大。故在基督教勢力極盛時代。所有貧民院。棄兒場。孤兒院。施療院。養老院等。莫不次第興辦。竭力推廣。並以尊重勞動爲其特性。尤以務農爲生活之根據。近世如英國宗教家馬林。盛倡均地主義。意以爲均地即可以均富矣。其駁馬爾薩士人多地少之說。亦頗痛快。謂天下之民。增減不定。有昔稱繁庶。不數傳而景物蕭條者。亦有本爲荒蕪。一轉瞬而戶

口充塞者。卽如猶太。昔爲名都。今則久墟。美之野人。昔時種類孔多。今日寥落無幾。由是知國有興廢。而人亦有增減。如必謂將來人數實係倍出。必至無食可以糊口無地可以容身。則試卽其例而逆推之。如人有父母二人。父母亦各有父母二人。是兩代以上有四人。由是而四而八。八而十六。推之不已。愈演愈多。人類不幾有充塞之患乎。此實理之所不可通者也。卓爾基享利曰。烏不稼穡而食。花不紡織而衣。天於一花一鳥。尙賦與如此。而况於人乎。今對於一般無衣食之貧民。而謾爲天數。且從而強制阻抑之。是直不推上帝好生之心並不明人人固有其衣食住之理也。惟偏趨慈愛主義。必至有濫救之弊。且因偏愛而流於急激。不唯有碍社會之發展。亦未能造貧民完全之自由。

(二)折衷說。調和上二說折衷言之也。

謂貧民蟠屈於社會。爲政治上最可憂之事。但不能憑理想上之空言。遽能有效。浮浪乞丐之徒。固當禁止。然必有種種之設備以疏通之勞動階級與資產階級之間。當

有種種方法。爲之聯絡。英之著名政治家。論歐美社會事業曰。煦煦爲仁者。救貧事業之通弊也。經濟學者。從經濟方面觀察博愛事業。論究慈善行政之得失。未有不慮及直接救助之濫之爲患也。英之社會學者。論慈善行政之將來。有由濟貧而不能使之獨立自營。則一國之政化奚爲哉。其以社會改良自任者。以極人心之敗壞爲要務。謂近世文明之特徵。實存於個人之靈性。其人心之啓發。卽救濟事業之本源總觀三說。有各信所信。而道其所道。今亦無暇爲之一一檢討。唯以吾人所見。慈善事業。原不專在惠與。並雖訓育之。使之勤勞。目前救恤。毫不足貴。必濟之以水遠。使各自興起。更當由國家全體之利害。參與公安公益。以貫徹救貧行政之理想可耳。茲略述慈善行政之定義。

救貧行政者。防救貧民。以實益的扶其自立。及保持國家之安甯秩序爲目的者也。試卽此定義分析言之。

(一)防救貧民 民有貧有不貧。特無法以防救之。則貧者終貧。而不貧者亦流於貧。

是直接害社會。卽間接害國家也。故救貧行政。對於已貧者。固當謀救止之方。對於未貧有將貧者。亦應施防止之法。

(二)實益的 我國固有之慈善事業。多出於私人或善堂。然往往有貧民未得其益者。例如施衣施粥。各處皆有。在稍能自瞻者。決不貪此。而不自愛者。竟因以爲利。甚至假名慈善。而行其詐欺。凡思慮不足。虛榮心過度之婦人。感染此風尤甚。夫所貴乎救貧事業。必使貧民實沾其利益也。若利益不能實及於貧民。又安用此僞善爲哉。

(三)扶其自立 慈善事業之可慮者。濫施之弊也。歐洲各國。在中世紀時。往往爲濫施善舉。致浮浪乞丐之徒。懶惰放縱者流。羣起蜂擁。有謂由於救貧行政獎勵而成者。固非苛論。蓋濫施之結果。祇知有依賴而不知有自立。直以有用之人。驅諸無用之地。不深可惜耶。

(四)以保持國家安甯秩序爲目的 民爲邦本。本固邦甯。施救貧行政者。不可不體斯旨。南風之詩。擊壤之歌。由乎阜民財足民食而來。故善政之施。國未有不平治。亦

未有不施善而國得以安甯者。近來歐美各國之救貧行政。多趨於社會改善主義。凡社會各階級之福利。由國家担保。如保險政策其一也。本乎仁愛。以立救貧之制。立以監督。而絕濫救之弊。所以如此者。惟恐有擾亂安甯秩序也。我國救貧之法。雖未制定。而關於慈善事業。要不可不以保持國家安甯秩序爲前提。庶社會不致有擾亂之虞。

五 救貧行政之旨趣

救貧行政之意義。既如上述。特其旨趣。必如何而始得當。亦極當研究之問題。試分別之如左。

(甲) 義務主義

我國古時聖王賢君。皆以救貧爲唯一之責。如民溺已溺。民飢已飢。發政施仁。必先窮民。漢唐之恤窮。宋明之備荒。固莫不視救濟事業爲其應盡之義務。然不分任於地方。則國家雖欲單獨盡此義務。在勢有所不能。蓋國家設官董治。祇務其大。觀察難周。

村制救貧行政講義

則情意必有所蔽。習俗不同。則感觸亦必特殊。在賢者本出於慈。而受者反爲不便。且官如傳舍。興辦一事。每多粉飾目前。而鮮克有終。不如地方團體之自爲得策也。今歐西各國。鑒救貧行政之難於完盡。於是有委其義務之一部於地方。使各自爲謀。俾適實周到。不復有所隔膜。是卽我國古時睦婣任卹之政之實行。亦今日地方義務救助主義之淵源也。

地方團體之救濟事業。既具有義務性質。是一方對於國家担負救助其管轄區內窮民之責任。而一方不又將予區內窮民有請求救助之權利乎。夫果予以請求之權。則必有怠於不虞之備。萎靡獨立自助之精神。而成爲多數之敗德者。是救貧之制一變而爲增貧之制。不如不救之爲愈也。蓋救貧之原則。非專重慈惠主義之施與。不過爲窮民生存上必要之需給而已。雖國家明定救貧事務之範圍。表面上似認救貧爲一種義務。然其實義務之謂者。不過一種形容詞。法理上固不承認貧民有請求之權。

且受地方團體之公費救助者。必多係過失之貧民。其品性既不良。而又取積極的義

務救助。鮮有不違反救助之目的。故日本之救貧制度。取制限的救助。必其老幼殘廢及因災害或無自活能力者。始救助之。且不取繼續救助。今歐洲各國。對於過失之貧民。亦祇予生活之途。不予直接救助。非不足時必不施與。有不願就職者。亦不救助之。

(乙) 統一主義

統一主義者公共救貧行政。與施營慈善事業之間。計其聯絡。以謀統一是也。其法維何。即以救貧協會爲之樞紐以謀公私之聯絡。如英國千八百六十九年。有救濟事業協會之設立。置總會於倫敦。設支會於各地方。其目的在厚公私救濟事業共同之關係。以防救貧之濫施。德國亦於千八百九十一年。設立貧民保護事業會。置中央協會于柏林。俾公私救貧事業。取一致之方針。其進行之速。成績之佳。實有非吾人意料所能及者。今我國救貧行政。尙在幼稚時代。且幅員廣大貧困衆多。欲期救濟事業之統一。不能不有救貧協會之組織。與救貧雜誌之發行。

(丙) 勞役主義

勞役主義者。強制工作也。應社會之趨勢。不得已而發生之制度也。強制勞役制度。在課貧民中之健康者以勞役。其根本上之理想。在謀減殺貧民求助之鄙心。以趨於自營扶掖之旨。法國千七百九十一年之憲法。明認救助爲國家神聖義務。設立工場。以收容無業貧民。此勞役主義之救助。意非不善。無如歲費鉅額。受救助者不惟不減少而反增加。甚至父受救助之翌年。其子亦受救助。公簿上父子同登。並以受救助爲父祖相傳之職。則其弊可勝言哉。英國強制勞役制度最盛。然入勞役所者。恬不知恥。其馬賀地方之救助監督官。述其狀況曰。勞役者。值勞役所星期解放日。皆欣然相慶而出。復歡然相率而入。是幾以入勞役所爲其正當之職業。故取勞役主義者。務趨扶掖自營之旨。激發其自助心。不然。雖強課以勞役。而其依賴性不絕。仍無獨立良民之望也。

今我國無業貧民。多墮落於乞丐之途者。大都由乎懶惰而乏自助心。此種無業乞民。成羣結隊。未聞有設勞役所以收容之者。縱有貧民習藝所之設。祇徒弟制度之性質。而又未盡善也。夫人而貧窮。往往廉恥盡喪。雖監禁亦不知懼。甚至爲飢寒所迫。有願

入監以資糊口者。則勞役所不幾爲若輩安身之所耶。果若是也。勞役所雖日漸增設。而入勞役所者。亦日漸增加。恐有不勝其收容者矣。故對於未墮落之貧民。不可不預爲救助。卽所外救助是也。

夫所謂所外救助者。對於未墮落之貧民。而有居住者。本勞役主義。使其自立。加以社會上種種公益之助。則不至以勞役所爲其依賴之所。且未有不以自營于所外之爲樂也。然非有勞役所制之強制。不易於感化。故此種勞役所。多由乎警察政策。與刑法之所謂勞役場性質不同。

勞役所之組織。果由乎國家。抑由乎地方。如日本由國家組織。特比較的言之。不如由地方組織爲善。蓋入勞役所者。貧民而無罪者也。若由國家直接組織。設官管理。是無異監獄。直以無罪而施以監禁。大有礙於扶掖之旨。故英國之勞役所。全由地方團體義務的設施。法國之設施。一委諸地方團體任意。

(丁)友誼主義

村制救貧行政講義

友誼主義者。卽監察制度也。在應貧民之狀況。行其勸導。以啓發之也。蓋貧民絀於生活。無所適從。又乏經濟觀念。不事積蓄。既無家庭教育。何來良好感化。故施行監察制度。以友誼的啓迪之。此居住救助中之最適切之方法也。

欲完全行此主義。其所最難者。查察員之選擇。蓋不得其人。徒法不足行也。

查察員之資格

第一。查察員之品格。務求高尚。使貧民對之肅然起敬。

第二。查察員性情敦厚。言語和藹。而能忍耐者。

其職務如左。

(一)貧民有絀於生活者。爲謀改良之道。

(二)救貧民之衣食住。以最經濟最適當之方法。

(三)啓貧民之貯蓄心。

(四)使貧民對於兒童有適當之教養。

(戊)貧籍主義

貧籍主義者。地方團體救貧事務之範圍也。各國之救貧事務。由國家担任者有之。由地方自治團體担任者有之。前者曰國家救貧團體。後者曰地方救貧團體。各地方擔任救貧事務。能使地方之人直接受益。故有救貧籍之劃分。凡原籍或住所所在地。即受何地方救貧團體之救助。貧籍主義有二。

(一)原籍主義。如甲縣之貧民。乙縣地方救貧團體無救助之義務。乙縣貧民與甲縣亦然。

(二)住所主義。如甲自治區內居住之貧民。乙自治區內救貧團體無救助之義務。乙自治區之貧民。與甲自治區亦然。

六 貧困之原因

(甲)概論

貧困之原因。至為複雜。有謂因經濟狀態不完全之所致者。有謂因惡性血族遺傳之所致

者。此皆抽象的議論。涉於寬泛。自其實際的狀況言之。貧困之原因。大都由失業疾病。及惡習慣與失教育之所致。凡斯四種。互相交錯。遂成爲貧窮之常。譬如家長失業。又乏一定進款。勢必困於子女之供給。則此困境中所生之子女。其長成後常爲無業游民。而至於墮落。蓋既受惡劣生活之感化。彼心身上之發育亦被阻害。縱令入學肄業。亦不能受充分之教育。或遭疾病之結果。致一家老幼。驟迫飢寒。或老幼勉自維持。而被社會上之惡習慣相牽制。卒趨於窘迫之途。循環變動。終入貧窮漩渦。雖間有奮勵自拔。乘機勃興。以恢復其獨立者。亦不過千百中得其一二而已。今之從事於救貧事業者。果不於此中原因澈底推究。亦終難達其目的也。

(乙) 疾病爲貧困之原因

今日科學發達。衛生智識。大爲進步。欲期完全無病。果能盡其方法而行之。固非難事。特觀我國現今之社會。於衛生上種種之設備。能周至悉合者。卽境遇豐富之家。尙有未能。則彼之處境窘迫者。日務謀生之道且患不足。遑云衛生耶。

大凡中等之家。其患病時。即能延醫救治。若下級貧民。病之初期。本可醫治。特因無力就醫。以致蹉跎而至於不救。或至於殘廢。英之醫學博士馬維可氏曰。無論何種疾病。無有不可預防之者。倘乘其病勢初起。稍加注意。即能療治。如心臟病。肺病。腎臟病。胃腸病。腦病等。以及其他疾疫。在初期留意調治。未有不痊。無如貧民疾病。既無力預防。無財救治。其可憐亦已甚也。

小民生活。多由乎勞力。服一日之工。得一日之用。偶遭疾疇。休業一日。已失一日用資。倘病勢連綿。須休工一二月者。則一二月之工資無着。其生活不將因是而益困耶。且病後氣體。無論何人。必至衰弱。特勞力者在平時多有慢性的不健全之態。則其病後之衰弱。必較常人爲尤甚。以其平日勤勞。氣體已餒。更因調攝無方。營衛不良。致不健之狀。綿延而不解。因之荒廢心神。懈怠家務。遂釀成依賴他人之惡性。究其疾病之由。大都基於適當食物之缺。與家屋位居之陋。蓋住屋狹陋。則有羣居雜處之害。食物不當。則有營養不足之患。故貧家兒童之神經系。多形昏亂。而其胸部亦常鬱結。

積傷既久。遂變成純粹的肺病。是其幼時已阻其身體之發育。及至丁年。亦不過一廢人而已。甚至因困窮無聊。致有怠養其兒童者。幸而生長。或貧血性體格矮小。或至跛盲。聾啞。枯核。微毒。成爲不合格的市民。或知覺魯鈍辦識缺乏。易染惡習。成爲不良的少年。若是之低能者繼而不絕。則其後來子孫。鮮不受其遺化。而同出一轍也。英有小兒科醫師。嘗就兒童死亡之事演說曰。勿謂生來完全之嬰兒爲可喜。要當在養育時注意其劣境遇與惡家庭耳。此言雖簡。而其意則可深長思也。

(丙) 失業爲貧困之原因

失業一事。多依市場之豐歉而爲之消長。既無一定之時期。又無限制之場所。但爲現時產業社會不完全組織中以產出物。而爲恃力營生者之所不可免者也。其原因不一。約言之不外乎左列各端。

(一) 勞力之供給超過需要。

(二) 新材料之發見。新方法之採用。

(三) 人口之移動。

(四) 傭主之破產及死亡。

受此影響者。卽失業之起因也。爲勞力界所痛心危懼之事。未有過於此者。蓋一經解職。勢必改就他業。然他業固未能猝得。薪炭之費已絕。米糧之資亦缺。如此者。能不凍餓而死耶。又有所謂半失業者。卽臨時傭工。此種勞役。在市鎮中無一定職業。恆朝夕徘徊于工場或商場附近之處。冀有所傭。幸而得僱。所入亦甚微薄。以之糊一己之口。常虞其不足。尙何望其維持其家屬。例如人力車夫。每因數枚銅元之僱傭。而至於競爭。蓋其家中嗷嗷待哺。非日有所得。而不能回家。是臨時傭工之生活更爲危險之事。

(丁) 惡習慣爲貧困之原因

觀現在一般社會之所爲。多有趨乎邪侈。習乎虛浮。溺於貪鄙者。此社會風氣之不良。而民之所以日趨貧困也。茲列舉其原因如左。

外的原因。卽社會上低劣之風俗。

內的原因。品性既不良。而又乏智識。

有此二原因相爲表裏。成爲惡習慣。習慣已成。愈流愈下。而不可救。殊可歎也。就其最足爲社會害。而又爲各方之通病者。約述如左。

(一)奢侈 晉傅延上武帝書曰。「奢侈之費。甚乎天災。」誠慨乎其言之也。今歐風流行。競尙奢侈。卽就婦女飾品言之。五十年前。以金爲飾者。雖大家富室。猶寥寥無幾。今小家婦女。亦競尙金飾。甚至布衣葛巾。尙虞其不給者。乃亦履絲曳縞。而又以爲未足。衣飾如此。餘可概見。尤可異者。婚嫁有破家蕩產之浪費。喪事竟大背與易甯戚之古旨。此風不息。隱患無窮。天災之害。固未有若是其甚也。

(二)嗜好 嗜好之最足之害人者。莫若鴉片與賭博。今鴉片已屆條約禁絕之期。無如各省種植。猶未斷絕。而賭博雖亦爲法律所不許。無如相習性成。視爲理所當然。且有覩然謂無害於公德者。因而廢時失業者有之。破產傷身者有之。且鴉片之害未去。烟草之害起。雖其毒不至如鴉片之甚。然逐日所費。亦頗不資。而貧民嗜之者尤多。他

如淫戲淫詞淫畫淫書等類。不可枚舉。知覺幼稚者。未有不爲所惑。欲禁而絕之。使種種惡習慣不再發見。惟有冀警察政策之擴充。與社會上尙公德者設法糾正。有教育之責者。默爲移化。或設半日學校。夜學校。星期學校。或露天演講以啓迪之也。

(戊)失教育爲貧困之原因

今歐美各強國之所以能雄視世界者。因其人民有新智識有建設力有責任心。而要皆由於國民教育之力也。還顧我國。爲父母者。能盡其教育之責任於青年男女者。固亦不少。而因無哺育教養之費。致不能教育。或墮落於不良之域者。竟無處不有。今之一般貧困無聊者。卽皆少年時失教育之人也。則現時失教育之少年。尙可熟視無睹。任其入於困苦之境而不爲之援救乎。第就其個人而論。今日爲貧兒而失教育。他日爲貧民而至於無聊。所關非細。若以公共思想言之。小則不利於社會。大則有害於國家。其關係更何如耶。英國學務局醫員長爲調查貧兒狀態之報告曰。「受不幸之境遇之兒童。最爲可憫。嘗見貧兒有感覺遲鈍。至於色之黑白。不能辨別。狀似失神者。」今我國此種兒童。可

不待調查而知其必多。果不設法救治。卽長成後。亦必爲多數不合格的市民。鮮有不底於貧困者。故英國當千九百八年。頒布兒童保護法。無論何家幼兒。皆欲使在該保護法中。受一定之哺育。俾強壯其體格。一面謀發達其學務。授以相當之教科。俾養成其獨立。並爲經濟的社會的生活之基礎。

第二編 分論

一 緒言

救貧行政範圍廣大。種類不一。就吾國現狀之根本上言之。關在刷新政治。如注重教育。開闢利源。改良稅則。劃一幣制。使人民咸受其益。得擴充其生活之實力。而不至於貧。特此係治本之道。於現在貧民不能旦夕間卽沾其惠。自不能不先求治標之法。治標從何。一曰防貧。二曰救貧。夫所謂防貧者。卽對於將貧之民。預爲種種設備。以

防止之。即依社會政治之原則。一般福利之必要之設置也。至於已貧之民。非依貧民之現狀。以特種方法拯救之。必緩不濟急。如籌救荒政策。以拯災黎。置職業介紹。以安失業。勞動之保護。免囚之救濟。不良少年之感化。以及設育嬰堂。貧兒院。固皆救恤事業之要舉也。

一 民之救恤

災害之種類不一。水、火、旱、蟲、風、雹、地震、其最著者也。人民遭此非常之變。一時失其生計者。謂之災民。失火與地震。在吾國成災者罕。惟水旱風雹蟲蝗之害。則時有所聞。此種救貧事業。在我國所最顯著者。為國家行之勘報。與地方設施之積穀。試分言之。

(甲) 勘報

水旱風雹蟲蝗之害。地方官吏。或玩視民瘼。或希冀取利。匿而不報者有之。報而不實

者有之。因此蠲賦放賑。均無真確之標準。國家雖有特惠。無以逮於災民。此勘報災歎條例之所以設也。

查我國從前勘報災歎條例。首以勘災報災之義務。責諸地方官署。凡縣知事遇有災傷時。履視被災之區域。成災之程度。曰勘。省長據縣詳而飭該管道尹派員會同縣知事。再履視之者。曰履勘。縣知事履勘及道尹委員會勘後。通詳省長曰報。以漸成災者。勘災不得逾十日。立時成災者。勘災不得逾三日。夏之報災。以立秋前一日爲限。秋之報災。以立冬前一日爲限。逾期及有災不勘。勘而不報。報而不實者。均有一定之懲戒處分。

勘報災歎時。有請蠲賦之必要者。須詳報應蠲之數目。有請賑之必要者。須詳報應賑之戶口。至災重者之免徵。災輕者之緩徵。則出於國家特惠。除行政首長特准。或省行政長官呈請外。縣知事不得率行請求。

勘報災歎條例。所定郵災之法。有蠲免緩賑四者。蠲免緩。皆對災地之田賦行之。

賑則對於災民。別爲金錢或食物之施給。惟對於被災地畝之田賦。何者爲蠲。何者爲免。何者爲緩。其施惠之程度不同。此亦後來因革所關之要點。試分別言之如左。

(一)蠲賦 視災歉分數。以酌免災戶應納正賦。或他租課之一部。曰蠲。蠲賦時。先將災地被災之分數勘定。次將各蠲戶原納正賦。準作十分。被災十分者。蠲其賦十分之七。九分者。蠲其賦十分之六。八分者。蠲其賦十分之四。七分者。蠲其賦十分之二。六分五分者。蠲其賦十分之一。蠲除之賦。復許其分年帶徵。此卽往代薄征之制。我國最古之荒政也。

(二)免徵 災重而免除災戶應納正賦。或他租課之全部。曰免。已免之正賦。永遠不得追徵。此必被災至十分以上而後行之。若災地經水冲沙壓。不能墾復。則非特免征本年之賦。並須將該地糧額。另行造冊。詳請求遠豁除之。其暫時不能耕種者。則否。

(三)緩征 緩輕而許災戶第二年以後補納正賦。或他租課者。曰緩。被緩之賦。至第二年以後。始新舊並征。此必被災在五分之一以下者行之。雖爲惠不及蠲免。然亦足以蘇災。

民。

蠲賦與免徵緩徵。固爲卹災美政。然災重者。恆救死不贍。非特正賦租課之無力負擔而已。是以有蠲免緩而無賑。亦不足以撫輯災黎。賑災之法。由行政首長捐款。或由國庫撥款。按戶分給之。然又恐所施有限也。則獎勵慈善家捐款。或募款以助。清代以賑捐而授實官者。卽由於此種弊政。今固不可踵行。然無法獎勵之。則不足以鼓舞一般好義之心。故災賑獎章。義賑獎章。卽專爲褒揚賑款而設。

(乙)積穀

積穀者。爲賑糶賑貸賑給而設。由來已久。爲我國固有之美政。今宜由地方團體。從速整理之而擴充之也。

(一) 賑糶。此常平倉制。在豐年以貴價糶穀。凶年以賤價糶穀。

(二) 賑貸。此社倉制。在凶年許民向倉貸穀。俟收成後。加息以償。

(三) 賑給。此義倉制。在凶年給穀於極貧之民。而不責其償還。

設倉之旨。卽在於是。惟所積之穀。年期不可過久。設倉之所。地基不可過低。且宜各鄉遍設。俾各就近得沾實惠。惜此種卹災救荒之善制。日久弊生。且積穀太少。又爲官吏所侵蝕。紳衿所把持。蓋良法美義之倉制。早已虛有其名矣。此不可不仿翟城村齊力恢復之。

三 貧兒之救護

貧兒之必須救護者。以貧民家計不足。朝夕勞動於外。更無餘力教育。兒童肉體之營養既虞缺乏。精神之教育自無可言。幸而長成。一不良少年耳。國家多一不良少年。卽社會上少一健全分子。有社會之責任者。可不設法救護之哉。

(甲) 流弊之防維

救護貧兒之機關。如育嬰堂。其一也。昔法國因人口減少。特設育嬰堂以收養貧兒。古時越王勾踐。爲戶口不繁。特設法以獎勵生育。在當時未始無相當之效果。然相沿既

久。流弊滋多。其弊之最著者有二。

(一)不盡養子之義務 爲父每者。有養育子女之義務。若有國家及公共團體代爲養育。則必啓其依賴性。而不願盡鞠養之勞。故今日各國之護兒機關。雖各處林立。然非必不得已時。不予收容。蓋所以防怠養之弊。依賴之風也。

(二)助長淫亂之風俗 社會上既有養兒機關。常爲品行不端之婦女所利用。而爲其私生子養育之所。故救護機關。以不收私生子爲原則。必萬不得已時。始認爲例外。

(乙)救護之設備。

貧兒之種類不一。如孤兒。棄兒。盲啞兒。低能兒等。當用種種方法。分別養育。不宜聚集於一處。就育嬰堂言之。我國各善堂內所養之嬰兒。多不知其父母姓名者。出堂之年齡。既無一定。育兒之範圍。尤屬狹小。除雇用內領外領之乳婦外。於一切清潔衛生之道。絕少講求。於兒童健康利益等事。又漫不經意。且外領之乳婦。因兼乳其親子。致不能不怠養其所領之兒。故嬰兒不死于所棄之時。而死於入堂之後者。比比是也。

且救護機關非常缺乏。如孤兒院育啞兒院等。皆未建設。雖有育嬰堂。然陷於孤立無助之地位。甚難發展。斯不能不將補助機關竭力設備。並速謀其改良之方也。

(一)不許其父母放棄義務 貧兒院之經費。概出於慈善家。或由國家補助。必其父母事實上不能盡其教養義務時。而後國家或地方團體從而代之。即貧兒之父母。日出而作。無扶養小兒之暇。則救護院代為扶養。父母須納保護費。其不納費者。則為例外。若其父母本有教養能力。而怠忽其教養時。則國家得干涉之。使盡其應盡之義務。

(二)宜組織補助機關 育嬰堂之兒。多限於四歲至七歲。以管理易收効速也。七歲以後。自不能不送入教育程度較高之救護機關。即孤兒院。是也。故孤兒院等補助機關之組織。亦不容緩。

(三)行其實不揭其名 如用貧兒院、聾啞院之名稱。則貧民一入其中。即自墮其志趣。今德國嬰兒保護院。稱為桶院。譯為搖籃院。即避名核實之意也。

四 勞動地位之改調

勞動之地位。在歐洲產業改革未起之時。資本家之畛域未成。固可獨立為手工業務。自工業擴張。生產增加。有資產者。遂接踵而設工場。立於資本家之地位。勞動者多為資本家所傭。使固有之地位。遂不能保。至十八世紀末葉。各種工業機械。相繼發明。致勞動之地位與資本家相去益遠。雖給予僅足維持其生活之賃銀。亦不得不甘受。終日服勞。屈於資本家嚴重條件之下。所謂勞動自由。契約自由。皆徒屬空言。人或謂之為奴隸之一種宜也。且衛生之設備不完全。器械裝置時虞危險。勞動者易罹於不治之廢疾。至於兒童婦女之勞動者。尤為可憫。而資本家驅於利益之念。課以過度勞動。身體發達。且受阻害。教育道德。更無論矣。或因市場之景况。而減少雇傭。勞動生活。益加困難。其結果終不免於貧窮。以致疾病夭折。成為工人階級固有的現象。此現代社會主義所以有勞動主義之提倡也。

所謂勞動主義者。欲撲殺資本主義。使不存在也。不平則鳴。勢所固然。如嘉爾馬克思氏宜言之科學的社會主義。謂一切之富。皆依勞動而生產者。故其一切之富。皆為

勞動者所當受。於是和之者卽其意而推論之曰。一切之富。悉爲勞動之結果。故不勞動而富者。是掠奪之行爲也。故勞動者。不可不恢復其被奪之富。馬克思氏欲使此等原理成立。又特加以生產史的觀察。謂原始社會。人各造其生活必需物。以供一己之使用。與消費。稍進乃以所造之物。易他人所造之物。以供一己之必要。然今日勞動者所造之物。非爲專供自己使用消費之物。而其勞動之時間。亦不止造自己生活必需物之時間。彼等以勞動力出售於資本家。不得不爲自己生活必要時間以上之勞動。而其所受勞動力之代價。僅足勉強自己之生活。至勞動者所造之生產。多於其所得之工資。易詞言之。其勞動時間與工資時間之間有極大之相差。前者甚長而後者甚短。此工資未付時間之勞動所生之生產。全爲剩餘。故稱之爲剩餘價值。所謂剩餘價值卽超過勞動者生活必要之勞動時間所生之價值也。此剩餘價值。在現代之產業界。不屬於勞動者。而爲資本家所奪。其不平也孰甚。今之社會主義家。大抵皆守馬克思之說。昌言一切之富。皆由勞動而成。勞動者不可不獲得其一切之富。英國之社會民主聯合會。其宣言標語。卽是語也。

。一千九百零七年。紐約社會主義者其傳道之文書中。亦用是語。其標題曰。勞動者不可不爲社會主義家。且大書特書曰。美國之勞動者不可不舉美國富者之產。平均分配。卽此可知現代思想之趨勢矣。

馬克思偉大思想之社會主義。乃十九世紀之科學的一大產物。此固人人所公認。雖其言近似袒護勞動者。然還顧各國資本制度。達乎極點。小資本家。皆爲大資本家所併吞。於是中間階級以亡。而富者愈富。貧者愈貧。其存在於社會者。非大資本家。卽爲可哀之勞動者。前者富可敵國。後者非胼手胝足。無以生存。誠可悲之景象也。我國雖多中間階級。尙未有此現象。允宜採節制資本調濟工人之法。然而少數之軍閥財閥。有漸趨於資本主義之勢。是亦社會前途之極可危者也。

五 免囚之保護

科刑及行刑。屬於國家。然使受刑者復歸有秩序的社會生活。不至再犯。則原則上

宜屬於社會之任務。國家對此社會任務。亦當與以相當之助力。蓋可謂伴於刑罰權之國家當然責任也。何則。犯罪之預防。乃保護公益之要務。有此而後可期其有刑罰權之效果故也。

古代守刑法萬能主義。近世刑事學發達。始知刑罰不過爲治犯罪手段之一種。刑罰之効力。無所謂萬能。必有預防於犯罪之前。保護於出獄之後者。始能有效。改良監獄與保護免囚。有形影相隨之關係。欲着手改良獄制。必先經營保護免囚事業者。職是故也。然欲全保護免囚事業之活動。宜注意出獄者之勞動及境遇從來徒謂保護免囚團體。多給與金錢。而以斡旋勞動及改善境遇之事。置之不顧。於是濫與金錢之結果。大有害於出獄之前途。此從來保護事業之所以多失敗也。

免囚保護事業。有應注意者數事。

(一)須純然爲社會的救貧事業。非官吏的事業。

(二)保護與被保護間。須有個人之親密關係。

(三)須監獄與保護事業。相密接而無間隔。

(四)監獄當事者。當以精神的補助保證事業之不足。

(五)須爲之介紹職業。

(六)補助金之出自國家者。須有限制。不使濫用。

保護免囚事業。在出獄之先。即須着手。如救其家庭之貧乏。保其家庭之和平。至出獄後之勞動及境遇。尤宜在相當之時機。預爲斡旋。若必俟免囚出監時。始爲保護之起點。必須經許多時間。則再犯之機。已伏於此。且限定免囚之本身。而與免囚有關係者。絕不過問。此亦失敗之一原因。例如家族貧乏。或家庭不和。不通問。監獄官宜如何設法補助。或勸諭囚人使與家人通問。對其家族。亦勸其與囚人書信往來。或勸其親往監獄接見。使囚人出獄之後。得享家庭之幸福。惠與金錢。反不免有驟致出獄者之惰心。挫折奮勵之結果。在必要時。雖不妨給與路費被服器具等。然宜以臨時代墊之名義交付之。使盡償還之義務。其出獄後。不能維持生計者。不妨在相當期間。貸與幾分

補助金。然務宜避直接補助之方法。

關於保護事業有格言曰。「與以金錢。不如與以物品。與以物品。不如與以勞動。」蓋金錢物品之補助。不過取給於一時。斯言也。不獨爲免囚言之。卽一般貧民。與以金錢。不惟無益。而反有害。往往有因斡旋勞動之困難。而採收容於勞役場之制者。此又不可。蓋合免囚于一處。漫無限制。其罪惡之傳播。必速且徧。是不啻取監獄分房制而破壞之。况新造工場。經費極鉅。以此爲斡旋勞動及改善其境遇之用。較爲有益。

夫斡旋職業。亦非必得之事。若至不能斡旋時。固可補助賃銀。或賠償損害之條件。以求傭主。或採一時委託普通救貧院。及其他救貧機關收容之方法。蓋免囚有應歸保護機關者。有應歸普通救貧機關。有應歸警察機關者。免囚不分男女。亦不問其犯數及刑期。若在獄中業已改良。希望出獄後爲良民生活。而不得其道者。則應歸保護事業。否則不能達其希望。必至再犯。至若病廢衰老。不能勞動。雖保護無益。應歸普通救貧事業。一律待遇。免囚中有習慣性犯罪者卽代謀職業。彼亦不就。雖保護無益。宜以警察

監視之。

六 不良少年之感化

少年而至於不良。社會之隱憂也。夫不良云者。墮落之謂也。少年而既墮落。則犯上作亂無不可爲矣。其中有負責任者。有不負責任者。其負責任者。應受刑事處分而入監獄。其不負責任者。當施以教育。而入感化院。

(甲)施教之方法

感化教育施行之方法。爲一般所公認者。爲家庭感化及集合感化二種。其交付於本人家。或其他適當家族。執行感化教育者。曰家庭感化。在官立公立或私立之感化院。及其他特別設置之場所執行者。曰集合感化。二者雖各有利弊。然宜斟酌該少年之不良狀態之原因範圍等。應乎機宜。而選舉施行之也。

感化教育。從前認爲刑罰之一部。施行於監獄之中。現則認爲教育之一種。與刑罰

無關。然有介於刑罰與教育之間。即未成年者犯罪之處分。是也。如我國以滿二十歲爲成年。而以十六歲爲責任年齡十六歲至二十歲間之犯罪。雖入監獄。應注重教育而不重行刑。此本在刑罰範圍。而含有教育之意味者也。

感化實質。既一變而全屬於教育之範圍。則感化二字之觀念。亦自不能含刑罰之意味。故近日學者皆謂實質既變。名目亦當改革。德國新定之感化法。即用保護。或教育之名稱。而不用感化。日本近日公立私立之感化院。亦改立名目。如薰育院。家庭學校。保護院等。是也。

家庭感化。可名爲家的感化。集合感化。可名爲院的感化。院的感化者。集多數少年于一院。而施以感化之謂也。有名爲感化院者。有名爲懲治場者。有名爲保護院者。日本現在僅有集合感化。而無家庭感化。是其缺點也。茲將家庭感化與集合感化分論之。

第一 家庭感化

家庭感化。利用得宜。可豫期感化上優良之效果。蓋少年無愛重家庭之觀念。即爲

墮落之原因。欲矯此弊。非用家庭感化不可。一能養成其孝心。二幼年生活自然發達。三不受惡習之傳染。四可因材施教。五能節省經費。就理論言。宜專用家庭感化。集合感化。可以不用。就實際言。家庭感化。實行甚難。而集合感化。實行較易。故集合法。亦不可廢也。特所謂家庭感化者。有自己家庭他人家庭之別。

(一)自己家庭 不良少年之發生。大抵由無善良之家庭。父兄不賢。而以賢責子弟。必不可得。惟父兄本賢。而子弟之不賢也。是或因外界之惡感。以致墮落。亦不得不歸咎於其家庭監督之無方。

近世各國感化法盛行。而專向院的感化。是乎有侵害權利。免却義務之弊。侵害權利者何。少年子弟。在親權監督之下。爲民法所規定。子弟偶有不善。交其父母懲戒之足矣。必送之感化院。是侵其親權也。免却義務者何。父母對於子弟。有教養之義務。無知貧民。知國家代盡其義務。遂有自甘放棄其子弟教養之責。是皆專用院的感化之過也。現各國深知其弊。感化法之規定。家庭與集合並用。然必先由自

己家庭。次則由他人家庭。（即類古人易子而教）再次則由集合。故自己家庭。常居感化第一位。日本舊感化法。本兼採集合與家庭。近年改正案。則僅用集合。是與世界感化之方針恰相反對。

（二）他人家庭 採用他人家庭。須具種種條件。一。有相當名譽信用。而生活和平者。即表面雖有名譽信用。而實無和平生活者亦不可用。二。須有教養保護兒童之熱心。且有教養保護兒童之時間。三。須與兒童以相當之衣食住。及相當之職業。如此條件具備之家庭。殊不易得。即有之。一鄉一邑。亦不過數家。以多數不良少年。寄之少數善良之家庭。必不能容。故家庭感化。實行殊非易易也。

瑞士有名慈善家。巴斯托羅濟。有言「貧民須令生育于貧民之家。使養成其勤儉儉儉素之風。庶幾長成能獨立生活。若在都會。則流於奢侈。不能獨立生活矣。」有味哉其言之也。近時各國感化院。設備極其完善。不良少年居之。較勝於貧民之居。其必無善果可斷言也。且巴氏所謂生活於貧民之家者。宜從精神上解釋。即宜求勤

儉僕素之家庭。非必求之下等社會之家庭也。夫既以勤儉僕素爲主。則在都會。不如在鄉曲。用工場家庭。不如用農場家庭也。

家庭感化。固無嚴正周密之懲戒紀律。再不能有過重繁累之設備。故不良少年中。有比較的年長。或不良狀態既著。或羸弱愚蠢。於健康上有須特別保護者。皆不合於家庭感化。普國感化法。明定兒童之適於家庭感化者有三種。一。未達就學年齡者。二。就學年齡而不良程度不深者。三。在感化院已見有感化成績者。蓋感化以家庭爲最佳。送之感化院者。不得已也。故既入院。而稍有成績者。即復送之家庭。如製物然。雖或成器。而琢磨之功不可少也。

家庭感化。可用自己家庭者。則用自己家庭爲宜。若用他人家庭。當取鄉農家庭。蓋都會家庭。易染惡習也。農鄉家庭。尤適宜於女子。蓋彼女性不良者。不唯不宜用集合感化。即都會之家庭化。亦未易收效。

感化院之期間。宜縮短不宜過長。稍有成績。即移之家庭。若家庭無效。仍可還院。

普通不良少年之向在家庭者。未嘗院之滋味。自不能不有所儆惕。則是院之組織。宜簡樸嚴重。若設備太美。待遇太寬。彼不良少年皆願入院。卽不能達感化院之目的矣。總之。感化施行之方法有三說。(一)試驗說。不良少年先送之家庭。視其能否感化。如不能。始送感化院。(二)補充說。在感化院有成績者。一旦入世。恐不適於社會之生活。須仍送之家庭。使之習慣家人生活。庶入世與平人無異。故家庭者。感化院之補充機關也。(三)階級說。不良少年在家庭。不能感化。則送感化院。在院有成績。再送家庭由家庭而入社會。是感化兒童有種種階級式。

第二 集合

集合感化法。乃在特定之建築物內。收容多數幼者。而施以感化教育之方法。如懲治場或感化院所施行者是也。通例分爲官立公立私立三種。而其實質。則無所異。其有不同者。不過官立由國家直接管理。公私立者。由公共團體或私人管理。國家爲之保護及監督之而已。公私立所不足者。以官立補之。官立所不及者。利用公私立以助之。要

之併立共助。始能全集合感化之目的。

英國感化院分二種。(一)感化院。凡少年犯罪之程度較深者。悉收容之。(二)授產院。收容少年犯罪之程度較淺者。授產院又分二種。一曰感化船。專教以航業。一曰白日學校。白日來院讀書。暮仍歸家。與普通學校無異。此種學校私立最多。蓋英國爲自治發達之國。無論何事。皆由自治團體而上及政府。且個人多有博愛心。故私立多而成績著也。

七 產業上之協濟

自由競爭激烈以來。資本界祇謀自利。不顧勞動界之困苦。而勞動界爲生計所迫。勢不得已至出於罷工之一途。罷工之結果。資本家必屈服而加薪。加薪之結果。社會上之物價必至增漲。至物價既漲。而生計又困。於是再出於罷工。循環不已。在勞動界固感困苦。即非勞動者之中等社會。亦不免捲入其旋渦。夫貧民者。實中等社會與勞動

界降而爲之者。欲救其弊。捨社會各階級之人民。實行互助不爲功。今各國所盛行之產業協濟運動。卽一種互助精神之表現也。

(甲)各國協濟會之制度

協濟會者。英文爲 Cooperation 日本譯爲共同組合。亦謂自助組合。自英國洛克特爾 Rockdale 發育以來。漸次播傳於全歐。其根本之理想。在解決庶民之生計問題。研求自營的救濟之道。故其多數之協濟會。不僅爲經濟的關係。並能活用之爲社會教化之資。卽彼以其餘資設立夜學校。圖書館等。以謀庶民教育之普及是也。

法國協濟會之趨勢。全異於英。英取放任主義。有純粹自治自營之性質。法國不但蹈政府干涉之嫌。且其協會自體。亦多矯激輕率之缺點。蓋政府既取干涉主義。而其勞動者。復藉此以反抗資本公司。致自營之協同事業。歸於停頓。際千八百十八年之革命。政府爲收攬民心計。國庫支出三百萬法郎。以補助勞動之協同生產事業。帝制重興。遽遭廢止。至千八百六十七年。再以法律回復。千八百八十八年。對於協濟會。發布課稅

免除法。

據英國勞動委員報告德國產業協濟之狀況曰。「德國產業協濟之發生。雖稍後於英。而其事業之進步。在近時非英法二國所能及。蓋英國之自助的救濟制度。始於購資協會。法國則起於生產協會。而德國則發源於信用協會云。邇來信用協會。漸次蔓延於各洲。千八百五十九年。於窪馬爾開諸州聯合會議。興農民協濟制度。」此制即德國自營的協濟制之基礎也。

俄國第一消費公店。於千八百六十五年成立。可謂其協濟組織之濫觴。厥後三十年中。雖漸有進步。惟其人民經濟生活上勢力微弱。未能引起一般社會之注意。迨一八九五年。維德伯爵。為謀農民利益起見。首倡小資貸款制度。全國人民。得以低利率向公家貸取小資本。全國貸款協濟會。因此大增。千九百五年。俄國第一次革命起。民氣激發。人民漸覺結合之必要。各地小協濟會。數目激增。同時各協濟會之地方聯合團體。及指導全國各聯合團體之中央機關。均組織告成。當時俄國貧民。受其利益。實非淺鮮。

(乙)共同購入與共同賣出

共同購入與共同賣出者。乃結合團體。糾集資本。共同組織自助之協濟事業也。試分言之。

第一 共同購入

英國洛克特爾。於千八百四十四年。合貧民二十八人。各出資金一鎊。開一消費公店。專向生產者購日用物品。而以公平之價。售諸股東。是謂消費協會之起原。即所謂洛克特爾式之協濟會也。其法每一股東所投之股份。限於一股。不得在一股以上分派贏利。不以股份多少。乃按股東購物之多少定之。其購物多者紅利多。購物少者紅利少。英國各地之消費公店之通常每股爲英金五鎊。至年終分紅之際。凡曾購取一百鎊之貨者。太率可得紅利十鎊。則是物價既較別店平允。而將來又可按其購數而得紅利。是不啻間接減輕消費者之生活負擔也。

現在經濟組織。非常複雜。日用物品。自直接生產者。入於消費者之間。須經過許

多「仲賣商」之手。故消費者所納之代價。其一部分以至大部分。全爲「仲賣商」所中飽。今消費公店。將日用物品。直接購自生產者。而移入於消費者。「仲賣商無從經手。」庶減輕消費者之担負。其便利于中下級人民爲何如耶。此種洛特爾式之協濟會。英國已有一千五百所。有範圍甚小者。有範圍甚大而每月營業至百萬元者。其經營之事業。有批發會。有工廠。有農場。有商船。皆本此方法而爲之。是於國民經濟有絕大之影響也。

第二 共同賣出

謀減輕消費者之擔負。既有共同購入制。而謀增加生產之收入。更有共同賣出制。購入與賣出。雖若相反。而其宗旨在免除仲賣商之漁利。則未嘗異也。共同賣出者。乃聯結生產者組織協濟會。而由此協濟會司仲賣之責。其所獲贏利。按照產品之多寡。以分給生產者。則生產者不啻得消費者所納物價之全部。不再爲仲賣商所侵占。

經營共同賣出之協濟事業。當推丹麥爲最發達。以丹麥土地肥沃。農產饒富。全國皆小農制。而皆爲協濟會會員。其生產即由此協濟會輸出於國外。以牛乳一項言之。較

世界各國所輸出者爲尤多。所獲之利。仍直接歸諸生產之農人。現倫敦市民。每日所需之鮮菓鮮魚鹹肉甜菜糖蜜等品。皆從丹麥協濟會轉售而來。丹麥本一貧乏農業國。與其他工商繁盛之國相較。自不免相形見絀。詎在近三十年中。竟能轉貧爲富者。洵協濟會之力也。

此種協濟共賣制。舍丹麥外。其他諸國農民。多有倣行者。如美國加里福尼亞。在數年前。農產物輸出。全恃輸出商之轉運。現在則多由協濟會代理。使生產之農民。可多獲贏利。且如鮮菓等。亦由協濟會代售。轉運較速。則貴品亦較前爲良。現英國販穀協濟會。亦有數千所之多。其組織方法。均與丹麥農產輸出協濟會相同。又有所謂協濟銀行者。在使農民得向銀行貸借款項。供購買土地。建設房屋。增購農具。改良農事之用。農民既得此款項。則可利用之以謀增加其生產。迨收穫後。則附加低微利息。償還貸款於銀行。或分年償之。

(丙)各國協濟事業之統計

村制救貧行政講義

現在各國協濟事業之發達。有一日千里之勢。據近年統計。歐美各國人民入協會者。與人口之比較如下。

丹麥

四人中一人

瑞士

十人中一人

奧國

十三人中一人

德國

十三人中一人

羅馬尼亞

十三人中一人

比利時

十五人中一人

芬國

十五人中一人

荷國

十六人中一人

俄國

十六人中一人

英國

十六人中一人

日本

一百人中一人

加拿大

三百人中一人

美國

一千人中一人

此種協濟事業之勃興。爲近世經濟史上可注意之事。蓋資本主義既已發達。自由競爭亦漸慘酷。而以協濟事業爲互助生活之基礎。實爲唯一之對症良藥也。就我國現狀而言。近年工商業逐漸繁盛。一切輸出輸入。均須費過許多仲賣人之手。致生產者與消費者兩受其損。苟能組織消費公司。及輸出協濟會。則其有裨於人民必非淺鮮也。且我國爲小農制之國。農業之所以未能發展。由於農產輸出困難者半。由於農民資本缺乏無力改良者又半。倘於協濟事業。努力進行。其利益必多也。（按翟城村之因利協社即符此制之意）。

八 不虞防備之組合

村制救貧行政講義

不虞防備之組合者。即依生命保險。疾病保險。養老保險。尋常貯蓄。以備不虞之災。而免公共之救助之謂也。換言之。即組合員遭偶然之事故。受經濟上之損失時。以填補其損害爲目的之組合也。英國有友愛組合。美國有同胞組合。德國有救濟組合。法國有互救輸濟組合。名稱雖異。而爲不虞之防備則同也。

各國自救貧事業濫施以來。民間固有勤儉之風。爲之蕩然無存。如英之蘇格蘭。貧民稀少。素尙勤樸。自千八百四十五年。施行居住救助制度後。人民習於怠惰。不務自立。蓋人人皆欲不勞而得居住救助之贈與也。有時寺區給貧者之助金。多於蘇民結網者之所入。漁網之業。爲之廢棄。即薄有資產者。亦隱蔽而自認爲貧民。於是英之有識者。始矯救貧行政之弊。而講求不虞防備之制。其與救貧行政有密切之關係者。即養老制度是也。其大要有三。(一)強制細民負擔一定保險金。至老年時。由國庫給與之。所謂強制的養老保險制也。法於十八歲與二十一歲之間。一時繳納十磅於國庫。至不勞動時。由國家一週與以四志。(二)任意的使國民負擔一定之保險金。至老年時。由庫給與之。所

謂任意的養老保險制也。法於少壯時每年繼續交納少額之保險金。至老則每週與一定之養老費也。(三)國民不支付保險金。惟於一定之期間。未受公共之救助者。國家亦給以養老年金。所謂自由養老金給與制也。法凡十年間不受公費救助者。若達於六十五歲時。則由國家給以養老金。

德國之養老保險制度。為強制度。為強制的。千八百九十一年之法案。凡一年收入二千馬克以下之勞動者。均在強制保險之列。先納付三十年保險金。至七十歲時。受政府養老金之給與。至廢疾保險。僅納五年保險金。不問其人之年齡若何。均得受政府之給與。意國首相加富爾氏。于千八百五十年。發布勞動保險法案時。適國民方傾全力於統一問題。不甚注意。至黑加爾德氏。倡國民自助論始占勢力。千八百九十八年。工場罹災勞動者救助案。通過於國會後。即於是年為不虞防備之故。而創國家金庫制度。使勞動者納相當保險額於國庫。國家亦從國庫支出同一之額補助之。若繼續納付一定之保險金二十五年以上。至六十歲罷業後。由國家給以終身養老金。其未至六十歲。因廢疾

災害罷職時。若已納五年以上之保險金者。亦得受國庫之支給。

日本組合之資源。由組合員出者。爲給料百分之三。由政府補給者。占釀金三分之二。二。凡薄給者。因偶然事故而受損害。如死亡失業。及休業等。均有相當之給付。但美國亦有種種區別。例如死亡有由於業務上之災害者。有由於疾病者。其遺族雖皆有賴於救濟。然前者死狀較慘。後者之責任。多屬於死亡者之自身。故給與之標準。因之殊異。即因業務上災害死亡者。其給與約當給料二年六個月之數。其因疾病死亡者。在鐵道院給與一年分給料。專賣局之給與二個月給料。次爲失業。即組合員因事故發生。不得已而離職者。此項給與之標準。亦從其事由而異。如因於業務上之災害者。則依其身體上所受障害之程度以區別之。鐵道院組合之規定。遇有此種災害。給以其給料七個月以上三年以下之一時金。及給料二分之一以內之終身年金。其他組合之規定。亦大略相同。若失業由於別種原因者。則歸還其本人所付之釀金。蓋失業之種類甚多。有由於久病不愈者。有由於職業之不適宜。有由於應徵而充兵役者。因之救濟之程度。亦難同一。多數

以歸還離金而止。然有一二組合。則遇有因肺勞而退職者。與以數月給料以作醫費。又次爲休業。官營事業中。對於因業務害而休業者。由官廳與以全額之給料。組合中則不復給與。而因疾病休業者。鐵道院專賣局。遞信省。海軍省等組合。於某期間。給以給料之半額。

九 庶民融資

所謂庶民融資者。卽爲庶民社會而設之小資融通是也。此制以質制度爲主旨。質制之公共理想之良否。與防貧行政。有至大之關係。今各國所行者。不外放任保護折衷主義。

(甲) 放任主義

採極端放任主義者。莫如我國。蓋歐大陸之質制。除英國外。莫不以爲救濟貧民之救恤機關。而我國則爲私立營業。團體之特權。除助長其特權以害質客外。他非所計。

其弊之深。竟與英國之質制相埒。蓋我國之質制。初不視為地方善舉。在清季咸同年間。社會存銀利率通常一分。質制既為庶民小資通融起見。則利率亦應以一分為限。今者銀行普通存利。至多不逾一分。而質舖二分之利。仍依然如故。且用術狡猾。暗質盜賊。明質竊物。於社會有妨礙秩序之害。於貧民有飲恨剝膚之痛。暴戾殘酷。而政府又絕不聞有取締之明文。其有害於民豈淺鮮哉。故放任主義。實今日談質制者所不宜取法也。

(乙) 保護主義

保護主義者。其目的在杜絕高利。獎勵貧民自營。并以應借主之要求。而為最便宜之貸借。是制胎孕慈惠主義。法人稱之為貧民之保護主義。法國當革命時。政府為矯政策之弊。於共和八年。塞洛縣會。質制調查委員會從事調查。至千八百四年。以質制為公立機關。後雖因政府交替。稍有變更。然至今日。則採絕對的公共特占主義。禁止私人營業。凡質物賣却之餘利。一切返還質主。其公立質舖之總數。全國約四十五。特是制非法國所本有。實意國之產物。千一百九十八年。意為借主之利益而設質制。然僅

限於一地域。尙未通行全國。至十五紀之末。依僧侶之力。暫見推廣。播傳於法國。其公立質鋪之多。竟冠全歐。比利時亦如之。其管理者。係都市之任免。資本半由都市供給。其餘出自慈惠救貧局。與慈病病院。所有收數。蓋悉組入於元資。藉能每年減少貸出之利率。是又比制之特點也。

(丙)折衷主義

折衷主義者。乃合英法主義而爲公私兩立之制度也。我國放任私立營業。爲年已久。驟然絕對的廢棄。勢所不能。惟有一面准地方公共設立模範質鋪。並訂立良規。革除積弊。俾利率低下。以講求庶民給資之方法。庶公共的設置。逐漸推廣。而私的設置。逐漸改良。不至再有殘酷質制之存在。是制也。起源於普國千六百一年。以公立質鋪爲公共貯蓄銀行之從物。設於厄古斯布爾。千六百十年。設於紐列柏爾。後工商發達。各處都市。漸次設立。今則日益鞏固。利率亦逐年低下。在千八百六十九年前。凡屬私設質鋪之營業。必要地方廳之認可。今已廢止認可之制。凡私營質鋪者。僅須從地方廳之規

定而已。

十 庶民保健

疾病死亡者。貧窮之一主因也。故謀貧窮之救濟。須先滅殺其病亡。則保健行政尙焉。保健行政者。大要分爲四種。(一)療養保護。(二)浴濯保護。(三)營養保護。(四)居所保護。

(甲)療養保護行政

療養保護行政。係總括庶民疾病治療各種之行政及法制也。此制各國有趨於公立管理。私立管理。公私立管理之三者。

(一)趨於公立管理。法國爲最。其現行制度。爲純粹公共理想之表現。係千八百三十年制定。所有施療病院由委員會管理。委員會由市邑會議員六人組織之。內二人由市邑選舉。其餘四人由縣知事任命。委員之職務。爲名譽職。

(二)趨於私立管理。意國之施療病院。取私立主義。由地方行政廳監督之。千八百六十二年之法律。由府縣會監督。知事郡長。有檢查其金庫之權。

(三)趨於公私立之管理。德國施療病院。雖為私設事業。然以地方團體維持之公益病院管理之者。究亦不謬。今其都市之病院事業。更有採取公共管理之趨勢。都市中無病院者。不過六市。此六市中置有專門醫。以行貧民之居住施療。此療養行政。與普通之救貧行政。同歸市邑管理。其費用一部。由府縣補助。政府則僅保留其監督權。美國多數都市。概採公共管理主義。如紐約。費府。桑港。皆然。是等都市。皆有公立病院。有時委託私立病院。以行療治。但國家必支出一定之補助費。

(乙)浴濯保護行政

浴濯保護行政。包含公立浴場及公立洗濯場。所謂公立浴場者。在一般行政學者之觀察。以為娛樂制度之一種。然就該制度起原觀之。實由保護庶民社會之健康主義而來。茲略述各國之趨勢如左。

浴濯保護行政之先進。首推英國。是制於一般公共保健條例發布之先。已呈整備之兆。千八百四十四年。以保護庶民社會之清潔爲目的。成立大會社於倫敦。越二年。通俗浴場及公立洗濯條例於議會。今英國都市之浴濯場。雖取有費主義。特極其低廉。德國自柏林醫科大學教授尤德拉薩之提倡。始促進純正公設主義之實行。蓋其初僅有夏季公開之河水浴場。若都市行政公共浴場之發見。實依英國制度而喚起之也。

法國之公立浴濯制度。亦模範於英國。凡欲設浴場都市者。必須經中央行政廳之認可。並須負擔經費三分之二。美國公設浴場之發達。比之歐洲都市。雖稍爲遲緩。然能發揮其完全庶民保健之理想。實非他國所能及。其都市公立浴場之開創者。爲約克爾。未幾波士培設立無費公開浴場。其經費約在二百萬弗以上。今人口五萬以上之都市。有必設公開浴場之義務。五萬以下之都會。有設公立自營主義浴場之制定。

今我國無浴場制度之可言。社會間私營之浴場。專以營利爲目的。於貧民保健之方。絕不注意。且取值太昂。殊非貧民所能堪。似宜仿日本定制。而限以低廉之價。蓋此種

經營。固非純粹之收益事業。實以保護庶民社會之健康爲目的。自不得不以公益主義行之也。

(丙)營養保護行政

營養保護行政。在對於庶民社會。改善其品物。保持其營養。以立自營之基之行政也。法人稱此爲食品給養制度。德國之市政學者。稱爲生活資料之保護。此制可分爲二。

(一)營養補給行政。即公立會食場是也。(二)營養分配行政。即公立市場公立屠場是也。

(一)營養補給行政 是爲庶民社會食物之粗惡。有害其健康之虞。以公費平價之一種救恤事業也。公會食場者。即公設主義之會食場。最盛者。莫如德國。其索遜國之工業地方。尤重此制。開姆尼茲市之公立會食場。一年供給四十餘萬人之食。支市出公費六十萬馬克。法國之克列羅布次之。此會食場制之特點。在以所得剩餘金。納入於市金庫。若值食料騰貴之時。即以市金庫補助之也。

(二)營養分配行政 是爲普及新鮮食物於庶民社會。設公營市場。或公營屠場。精

查其品質。並廉其價格。且便利分配之行政也。德國公立市場。及公立屠場之設立。比英法稍爲遲緩。自既採公營主義。其行政上公共理想之發揮。比之英法二國。則更進一步。即採非收益主義之公立屠場制是也。柏林市曩以二千萬馬克之公費。設立中央屠場。禁止私營事業。是爲市之特占制度。然其財政方針。則排斥收益主義。而採實費補償主義。以期價格之低廉。利庶民之生活也。要之德國都市公營主義之屠場。比之普通屠場制。尤爲普及。且近來一般國民。知營養分配事業。與一般庶民之保健及家政。有至大之關係。因而普通市場之公營主義。亦呈日新之兆矣。

(丁)居所保護行政

居所保護行政者。亦爲庶民社會之健康而設之防貧行政也。若由廣義解釋之。包含一般居住改良行政。茲但取狹義的解釋。而以供給無宿窮民之宿舍。以資其自營爲限。特各國有不同之點。試就英法德三國言之。

(一)滯居主義 法國之宿舍供給行政。全基於純粹救濟之理想。故限於臨時的滯居。

稱此爲夜間保護場。或稱爲經過的居所制度。而並注重於住居之改良。

(二)常居主義 英國之宿舍行政。採一定之常居主義。古納士科市。爲斯主義實行之創始地。即同市於千八百七十年。建設二個之模範宿舍。並逐漸擴張之。其與法國異者。在徵收廉價之使用費。而有常居之性質。

(三)折衷主義 德國之宿舍供給行政。比之英法二國。爲折衷主義。其異於法者。在對於浮浪徘徊者。欲防止其非行。與以一定之宿舍。是以救護惡性者爲主旨。蓋法國之宿舍行政。爲就業補助主義。而德國則爲教化遷善主義也。其異於英者。即其目的非在供永久之家族的生活。實使浮浪者得有臨時的滯居之所也。

十一 勞務分配

勞務分配行政者。即依行政制度之力。以配置勞務。使庶民社會。立於自營扶掖之途之行政也。然欲此種理想之實現。不得不賴於公立紹介所。

(甲)法德勞働紹介所制度

法國爲勞働紹介所。公設制度之先導者。今日更見銳意之進步。法國勞働紹介制。爲千八百四十六年馬爾麥奴所主倡。至千八百八十六年。巴里市會。以二萬法金築紹介所於市之中央。此中央紹介所。爲職工團體之集會點。同業者可隨時派遣代表。參與會議。市會則每年支出五萬法金維持費。其他諸市。亦多取範巴里。努力經營。依千八百八十九年之勅令。政府認此諸市之勞働紹介所。爲公益事業。賦與以巴里市設者。以同一之特權。依千八百九十五年之勅令。制定勞働紹介所之組織法。巴里之勞働紹介所。經市會議決。由塞路知事管理之。吏員由知事任命。紹介所最重要之機關。爲評議委員會。該會由二十名委員組織而成。內十名爲附屬於勞働紹介所職工團體之代表者。六名即由市會議員中互選之。塞路知事任命二名。餘二名由商務總長自勞働事務局中之代表任命之。德國勞働紹介所之制。前世紀末葉。已呈興隆之兆。其市政學者之言曰。(救濟無職業者唯一之機關。即在設立公平無私的公營之勞働紹介所。現今其公立勞働紹介

所之數。已達二百四十餘所。依其紹介之勞働者。竟有三十一萬人之多。

(乙)英國勞働紹介所制度

德國之社會制度。井然有條。紹介所亦甚發達。然論其統一的國營事業。不能不遠遜於英。英自一千九百十九年春以來。兵士退伍。失業者衆。生活困難之聲。闐動於朝野。然自有勞働紹介所竭力周旋於其間。失業者因以消納於無形。而社會上由退伍兵士所發生之騷擾情形。亦賴以減去不少也。

英國勞働紹介法。制定於一千九百零九年。(後改稱僱傭紹介法)其法分全國爲九區。各區域有地方管理局。統轄區內事務。合數個僱傭紹介所之區域。作爲一地區。一地區內之僱傭紹介所。其中必設一交換僱傭紹介所。使之聯絡各方。互通有無。並能分配於全國。此即爲英國僱傭紹介事業之一大特色。若一僱傭紹介公所。其勞働不能應其需要時。每日以電話收其種類及人數。通知於地區之交換紹介所。交換紹介所。綜合管內各紹介所之通知。即行分配。尙有不足或剩餘時。乃爲其重要者。擬具要領。通報倫敦中央交

換所。中央交換所。蒐集全國報告。印刷成編。分送各地僱傭紹介所。故無論任何地方之僱傭紹介所。洞悉全國勞働之分配狀況。而勞働之配給。亦萬無遺恨。

地方公共團體及私人經營之僱傭紹介事業。依法律規定。應受勞働省補助。而事實殊不盡然。私營職業紹介所。除由警察取締外。概取放任主義。

僱傭紹介所。以評議委員會爲最有勢力之機關。各紹介所。原則上均當設一評議委員會。但在大都市。得令市內各紹介所設置一委員會。全國之地方評議委員會。共約二百五十之多。委員會之人數。雖因地方狀況。組織各有不同。然必以僱主及被僱人兩方面之代表。各出半數充之。勞働省長官。亦能任命與該事業有關係。或有勢力者。爲委員。但不能超過該會組織員總數三分之一。

(丙)美國僱傭紹介所制度

美國僱傭紹介所制度。以千八百九十年阿克州所設立之五個公營僱傭紹介所爲嚆矢。至一千九百十六年。各州繼續設立。共有九十六所之多。此種法規。以紐約州爲最完善。

其法大抵模仿英國。當一千九百十四年。美國議會。提出國營僱傭紹介法案。雖喚起當時之輿論。然終無一定之結果。參戰以後。朝野上下。知非力謀紹介經營。不足以應戰時之急需。遂於一千九百十八年。將僱傭紹介事業。移歸國營。至其組織。則於勞働省內。特設僱傭事務局。並設立紹介所九百餘處。在各州政府監督之下。使之經營中央直轄之紹介事業。關於事業緩急。募集數目。加以限制。優先順序。嚴爲管理。且發行週報使洞悉需要供給之關係。各所設置評議會。以備諮議。該評議會以僱主與被僱者之代表。并紹介所長。及婦人代表共同組織之。

(丁)公立僱傭紹介所之必要。

僱傭紹介所。委諸私人營業者之經營。不如委諸公營。蓋私營者。專以營利爲目的。收無職業之民。而納之彀中。且以需給範圍之狹隘。不獨適材難得適地。並妨礙個人利益。而擾勞働市場之真相。故法國職業紹介所。概設有無手續費之規定。即所以防紹介者營利之弊也。

然則紹介事業。可委諸慈善團體耶。抑委諸僱主或勞働組合耶。是亦不能。蓋經營救貧事業者。原以救貧爲目的。往往不問其人藝術之良否。概行紹介。是以良材多遺。而不材者或反見售。且救貧團體經營之資本。通例由資本主捐募而來。故與僱主設立者毫無以異。德國設立伊始。卽以救貧團體所經營者。移於公營。亦以救貧主義之不足恃也。至僱主設立之紹介所。尤不完備。原夫僱主之心理。不以預防失業爲必要。甯使勞働供給。超過需要。工資低廉爲得策。故勞働組合。多以僱主紹介所爲對抗機關。不與聯絡。又勞働組合設立之紹介所。亦不易與僱主親近。原僱傭紹介所之設立。要以解決失業問題爲目的。務必普遍圓滿。無有棄才。且爲統轄勞働需給全部之機關。務必不使其黨派紛歧。互生意見。此不偏不黨之公營主義之所以必要也。

紹介事業。不僅委諸公營已耳。各紹介所。務必有一定區域。合數區域。劃爲一地域。設一需給交換所。直轄於中央局。使製成勞働市場之報告。而免勞働之停滯。

由此觀之。紹介所之設立。宜模範英國。屬諸政府經營爲第一策。假其經營委諸地

方。則必有中央統轄之機關。如德國之經營爲第二策。萬一因經濟關係。不能委於國營。則經營費用。由國家與地方共同負擔。或吏員行政費。由國庫支出。開辦費由地方支出。如美國之經營方法可也。

十二 庶民教化制度

庶民教化制度者。卽於尋常學校以外。爲促進庶民社會之經濟的及精神的機能而設之訓育善導之制度也。其範圍固廣汎。茲略分三種說明之。

(甲) 簡易教育普遍制度

簡易教育普遍制度者。於普通教育行政外。爲教化之普及庶民而設置者也。其規模最大者。當推英倫之庶民宮。此庶民宮爲自由公開之教育館。不問貧富。均得自由參入。庶民宮之建設費。達數百萬。內附晝夜公開之工藝學校。并有公共浴室。娛樂園。故市民之爲促庶民社會經濟道德進步之一大宮殿。其利益於一般社會。可想見矣。普國庶

民之教化事業。有庶民指導所之制。即爲保護職工權利。指導庶民關於經濟上之知識而設備者也。普國關於職工權利義務之法令。頗爲複雜。有非職工所能周知。指導所之設。使一般職工。得周知其保護制度之旨趣。其創立計畫。出於德意志舊教協會。千八百九十年。創立於赫色。其後諸市相繼設立。千八百九十五年。僅舊教徒設立之數。已有十九種之多。未幾更形增加。遂設中央管理會議。使統轄地方之指導所。在庶民指導所。不問其人之職業宗教如何。只須納付少許之手續費。即能應其請求而受便宜之教示。日本近來亦知庶民教化之重。要以地方公立學校而充庶民教化之用。如於小學校放課後。特集猶豫或免除就學義務之學齡兒童。施以簡易之講習。其成績固不能比擬普通之小學生徒。然改善貧兒之風氣。與以簡易實用之素養。便利於庶民之日常生活者頗大也。

(乙) 高等教育普遍制度

欲使庶民社會。均霑高等教育之利益。則此種教育組織與庶民社會間。不可不設一

種連絡制度。故英人創建之大學普遍事業。即全依此目的而表現者也。大學普及事業。不論學生教習。各就其所研究之學科。爲通俗的說明。使一般國民知悉。以圖一國風化之進步。故從事於此種事業者。必身歷艱苦。與庶民共起居。而爲朝夕之薰陶。是即所謂大學之移殖事業。或遊歷各地。依巡回講演法。以普通之智識。廣播公衆。是即所謂大學之開展事業。

大學普遍制度。創建於英。承繼於美。近來德國野鹿大學。亦就此事業有種種計畫。日本雖亦有地方巡回講演之事。然其設備未周。無由普及於庶民社會。我國則更無論矣。所望專門學識之士。各就所學實施於展開的及移殖的事業。以裨補於當時之教化而在國家及地方行政。對此庶民的教化事業。更當保護獎勵之。

如江甯縣之地位。即中山大學所在地。尤可利用之。於相當時期。歡迎其學生教習巡回講演。亦實現此制之初步也。

(丙) 公共的圖書館制度

村制救貧行政講義

庶民於教化事業中。其最重要者。爲公共圖書館制度。美國斯泰來伽保。論公共圖書館之價值曰。「公共之富於教化。而得收最有益之效果者。莫如公共圖書館。英人那坡克。謂公共圖書館。爲導國民文化入於坦途之利器。於此足徵圖書館之妙用也。」泰西各國所以競設公共圖書館者。亦實在茲。

美國議院之圖書館長。論述古今公共圖書館制度理想之變遷曰。「古代圖書館之理想。在於藏積。而近世之理想。則在於利用。前者以應人之需要爲足。後者則以引起人之趣味爲主。古代圖書館。受其利益者。不過從事學藝之專門人士。近世圖書館之利益。範圍頗廣。不論都鄙貴賤。老幼男女。凡社會各階級之人民。均得霑無限之實惠。由是言之。有庶民的教化之目的之公共圖書館制度。其理想當趨於實用之一途也。」

十三 勤儉獎勵

欲立國民獨立自營之基。不可不先養其勤儉之風。夫兒童教養。爲開風化的救濟行

政之端。而勤儉獎勵。卽造獨立良民之本。夫有獨立自營之良民。而後救濟行政之效果可見矣。

獎勵勤儉。與民生幸福有至大之關係。普蘭克里有言。「致富之道。在於勤儉。若反其道而謀致富之策。是賊夫人之子也。」夫完成國民之獨立自營。不僅爲消極的防貧政策。亦積極的造成恆產恆心之良民之所以也。

近世泰西各國之勤儉獎勵制度。雖依國情而各異其組織。然其起原。莫不胎孕於庶民幸福之公共的理想。其制度大要得分如左六種。

- (一) 私的慈善主義之獎勵制度
- (二) 庶民協同主義之獎勵制度
- (三) 地方分任主義之獎勵制度
- (四) 國家關與主義之獎勵制度
- (五) 國家管理主義之獎勵制度

(六) 國家強制主義之獎儉制度

私的慈善主義之獎儉制度。爲歐洲貯蓄機關之起原。此等貯蓄機關。博愛家爲救濟庶民而開發之一種慈善事業。英國之貧民貯蓄銀行。卽受邊沁之勤儉銀行論之感化而立者也。未幾庶民各自本其隣保協同之精神。互相團結。而創立一種信用的共濟組合。如德國之庶民銀行。英國之親誼組合。卽其翹楚。國家對於是種事業。亦加以保護獎勵。是爲庶民協同主義之獎儉制度。地方分任主義之獎儉制度者。因私立貯蓄機關之理想。有偏於營利之弊。不能完成公共之幸福。由地方團體自起而設立之獎儉機關也。如法德二國地方公立貯蓄銀行。爲最能發揮地方分任主義之神髓。貢獻於其社會者頗大。至近世國家亦自起與地方團體相競。而採公益保護主義。努力匡正營利主義之弊。以限制其資本之運用。及事務之管理。期保持社會公共之福利。如意大利國家。使私立貯蓄銀行以其純益之幾分投於公益的事業。卽其顯著之例證。美國雖爲自由共和國。然因救弊之必要。亦採此制。此謂之國家關與主義之獎儉制度者。國家管理主義之獎儉制度者。國家

爲欲杜絕私立貯蓄銀行營利主義之弊根。不得其道。自起而設立保護機關。除德國瑞西外。歐洲各國所行之國立郵便貯金制。卽此種獎儉制度之最重要者也。此制度千八百六十年創自英國。各國次第仿行。然國家雖自設貯蓄機關。尙不能直接干與個人之貯蓄。於是德國以社會政策相號召。制定強制的保險法。此強制的保險法。千八百八十八年奧大利仿行之。千八百九十一年匈牙利仿行之。美法二國亦均次第施行。

十四 經濟的學說與救濟制度

自經濟學派發達。宗教的救貧制度日就衰滅。而社會公共之救濟策。日就發展。李西臺夫二人。卽爲該派之先導。李西謂「施與的慈善。不過助長惰民。害毒社會而已」。臺夫亦謂「施與非慈善」其言雖近似矯激。然亦足窺當時之狀況。亞丹斯米士米爾等亦曾痛論英國寺區救貧行政之弊。馬爾薩士人口論言之更切。其論曰。「救貧法不唯不能達救濟貧民之目的。恐終釀成人心頹敗之禍。今日欲根本除滅此法。固所不能。然使全廢

於貧民獨立自營之後。則屬萬全之策。」然今日所當豫爲計者。卽一般社會之教化問題也。

法國之經濟學者巴倫。謂「救貧之第一策。在勵行貯蓄銀行與生命保險。」康狄者。法國社會學者之鼻祖也。彼就社會的理想之變遷。依時代而爲之區別。卽以上古爲崇信的理想時代。以中世紀爲虛想的理想時代。至近世始開實究的理想時代之端。十八世紀以後之救濟制度。崇信的虛想的理想時代。既已過去。則後此之救濟策。當就社會事物之實相。詳爲審究。法國經濟學者中。能以究實的理想討論救濟制度者。李普列其先驅也。

德國國民經濟之膨脹。至近世始發其兆。然其經濟學者中。直接貢獻於救濟事業。主倡所謂國家社會政策者。不得不推喜馬拉瓦古納等之經濟學派。先是德國皇室據政權統一之勢。舉一切之救貧事業。盡歸屬於國家統治之公共的經營。及畢士麥爲政。採用經濟學派關於國家的社會政策之意見。爲保護貧民計。創設各種強制的保險制度。其保

護職工監督工場之模範法典。亦詳細制定。凡此者。要皆經濟學派鼓吹之功也。經濟學派與救濟制度之變遷。大略如上所述。茲當進爲論究者。卽近世之經濟學派胎孕其社會的理想。並以此理想革新近世救濟行政之趨勢如何耳。

從來舊經濟學派。重貨殖而尙自由放任主義。反於公益保護之理想。蓋當時之學者。多崇尙快樂主義。英之洛克氏卽其代表。該學派以人性由情慾而生人類之皮肉骨髓。不過顯其情慾而已。此等以情慾私利爲處世標準之學者。總括之爲利己主義學派。此學派之學風旣熾。當時經濟學派之主義。完全表顯個人的理想。而缺乏社會的理想。亦自然之趨勢也。迨邊沁之徒出。而功利說以興。黎加多又祖述之。一時宇內經濟學派。翕然崇重此主義。抑功利說。重事功而輕道義。不足據以闡明救濟事業之理論。然其主倡社會最大幸福之點。則與中古利己主義之學說相分化。隱然有公共的理想萌芽之徵。迨十九世紀推理的哲學興起。而獨斷的學派全失價值。爾來推理的經濟學派。日見發展。以經濟學上之理論。爲社會的理想之鼓吹。其後依所謂講壇的經濟學派之主倡經濟學。

與社會的政策。相爲聘馳。公共的理想主義。益見煥發。夫講壇的經濟學派。原以研究舉所不能解決之重要救濟制度爲其職分者也。彼派認馬克士派社會主義之論旨。爲不能實行之空論。主張國家社會政策。德國救濟制度之理想。卽依此派之力而一新其局面者也。

近世歐洲各國經濟學派新理想之蔚興如此。漢列大學教授Eisenhart於其所著經濟學史論。述近世經濟學之效果曰。「精神的有機體之特徵。在其各部關節。必有與全體脈絡貫通之機能。社會的有機體。依國民相互之交感作用。以道義的理想。爲社會連絡結合之機能。是國民社會所以異於天然之有機體也。因之爲有機體之關節之個人動力。若障害於社會全體之關節時。國家當然干涉其自由行動。換言之。個人之動力與社會之公益。不可不爲共同的。是現代及將來之國民經濟。所應向往之最純正之社會的理想也。近世批評的經濟學。漸認識此社會的理想。並依以發揮勞力分配之學理。是卽斯學不磨之名譽也。以救濟制度之最新理想啓發之功。歸於近世之經濟學派。不亦宜乎。

十五 社會的理說與救濟制度

社會的理說之風潮。影響於救濟制度。比經濟的學說爲尤著。不問其說之胎孕於共產的理想。或淵源於社會的政策。皆可稱爲基於社會的理說之救濟制度。蓋因近世工業之勃興。所謂財產偏倚之封建制。一再顯露。貧富之懸隔日甚。社會主義之旗幟。忽焉風起。有席卷歐洲全土之勢。

在歐洲社會的理說。胎孕於二個之事件。一當第十八世紀英國工業界大經濟式之勃興。二由法國民主主義之理想產生社會的革命是也。前者發動於羅帕爾特。後者發動於賽西門。羅帕爾特鑒於工業勃興。資本主義專橫之弊。願本博愛之義。而行匡救之術。賽西門生於封建兼併餘弊尙未掃蕩之秋。拋棄其貴族門第。而赴社會之難。二人者。在近世社會主義歷史中。實開章明義之偉大人物也。

羅帕爾特爲英國道德的社會主義論之先進者。著有新道德論一書。思革新世道人心。以人類之共同生活爲順天應人至善之主義。而道義界之救濟。不能依賴政治法令之力。當於共同自助之方法求之。其主張之要點如是。未幾馬里士等主倡所謂基督教的社會

主義。本於宗教上之觀念。努力爲世道人心之啓發。以基督教及寺院之神託。在社會之改良。而實際之社會事業。即不外救黎民塗炭之苦而已。迨千八百四十八年米爾之經濟原論出。更與社會的理說。以絕大之聲援。彼一方認個人競爭。同時更倡協同組合。彼所唱之實益主義道德論。實胎孕於賓塞姆之功利說。謂爲社會公共之幸福。不妨犧牲一己之幸福。世人稱之爲功利主義之社會改良論者。

英國勞働者間所謂同業組合。親誼組合。最爲繁盛。而英人自重自營之性格。亦可於此表示。並能利用組合。依和平之手段。矯正資本家專制之弊。兼有喀拉爾之人生本分論。拉斯金教育道德說之鼓吹。一掃當地拜金主義。要之。英國國民能養其原重實質之風。行有秩序的實際的改革者。實由社會的理說之感化而來也。

法國救濟制度與社會主義之關係。則全異於英。蓋法國之社會主義。帶有民主的革命之性質。巴甫甫者。法國共產的社會主義之鼻祖也。乘第一期革命時代。提唱全廢承繼制。並聲言國家當應人民生產額之多寡而爲之分配。賽西門亦主張廢除承繼制。於兒

童長成後。與以若干資本。使自營職業。此皆本於共產主義之救濟制度也。路易布蘭祖述賽西門之救濟論。擬建設社會主義的國家。以國費創造社會的工場。以上各說。無論其能見諸實行與否。然其改革之精神。民主的理想。要可謂法國社會主義之特徵也。

德國之救濟制度。與社會的理想之關係。更異於英。法博士須多因謂德國斷不至如英法二國有社會主義發生之患。然而馬克士拉薩爾之徒出。而社會運動以起。彼等以窮貧之原因。經濟社會之優者壟斷生產利益。而馬克士之社會主義。非想像的獨斷說。乃本於歷史的推論。以謀勞動者獨立。爲其終生之任務。並組織所謂勞動者國際的同盟而起。國際的社會。在主義之淵源。拉薩爾與馬克士同時而起。爲實際的運動家。德國之社會主義。至包孕政治的機能者。拉氏之力爲多也。

總之。德國社會主義之特色。兼有學理的及政治的性質。即欲依組織的運動力。而握立法上之權勢。其千八百四十八年社會運動之始。不過一種最微末之職工運動。千八百六十三年忽成政治勞動黨。而呈戰鬪的形勢。歐戰以後。德意志國家又全成爲社會主

義之國家也。

夫社會主義論者所倡導之救濟事業。實有求心的與遠心的二個趨勢。即一則注重國家之權力。一則注重共同自助之事業。賽西門與弗里爾。關於此點。正有冰炭不相容之觀。路易布蘭拉薩爾主倡之社會救濟事業。雖多賴國家之力。然亦注重自治之精神。馬克士學派雖輕視夫國家之權力。然於國際運動。曾有峻拒巴古甯無政府主義之事實。若夫德之國家社會政策。似顯示求心的國家集權之實相。而英之同業組合運動。又全守遠心的自助自營之本義。兩兩對峙。要皆各有其特色也。

十六 結論

社會主義說興。有如風起水湧。撼動全球。究之實行之際。復呈分道揚鑣之象。據今言之。此類學說。已由演繹的而入於歸納的。已由炫耀的而歸於平淡的。故中山先生近以十餘年之研究。乃得按我國情。稱心而論。釐訂黨綱黨義。載之三民演講及建國大綱與方略。於世界社會主義各說之外。參酌至當。其足以爲救貧行政根據之淵源者。端在彼矣。其手續方法。或施行過程。固仍不妨博采上述之各章。庶可收事半功倍之效也。

(完)

村公產經營方法講義

尹仲材述

第一篇 前論

一 村公產經營方法與民生主義最初目的之關係

何謂村公產經營方法。曰。在黨治下負有創造新經濟政策之使命。實行著手改造社會經濟之下層工作。以求達到民生主義最初目的之計畫也。

民生主義之全部。其大無外。其小無內。原係一整個的民生主義。或疑不得有最初目的之說。庸詎知在今日充滿舊經濟恐慌現象之中國境內。上而國家。下而社會。何莫非恐慌經濟所盤踞之領域，乃欲在此恐慌經濟盤踞之領域上。一步實現民生主義之全部新經濟政策。其如新舊水火之不相容何。其如新舊扞格之不相通何。是必先著手於溝通

新舊經濟之徑途。使新經濟得以容身於舊經濟之立場。即所謂達到民生主義之最初目的者是也。而後再進而求達其中間目的。更進而求達其最終目的。夫而後民生主義全部新經濟政策。庶有實現之一日。非然者。民生主義雖佔理論上之優勝。究其勢力不越乎言語文字之間。而舊經濟之流毒所中。有如鴉片。有如纏足。與社會事實上久成骨鎖關連。其勢力且駕乎城狐社鼠而上之。日日宣傳民生。而於民生之憔悴。絲毫無補也。人心固大可哀。世情不已大可見乎。譬諸莊子所稱之庖丁解牛。其所以能目無全牛者。以其能運無厚之刃。入有間之骨。故數節之後。迎刃而解也。此即所謂欲求民生主義全部新經濟政策。必先分別最初與中間及最終之三目的。而後乃有實現之可能之確喻也。故曰。凡負有創造民生主義全部新經濟政策之使命者。不可不先研究村公產經營方法。

蓋所謂村公產經營方法者。即創造安定的經濟基地也。換言之。即直接改造社會經濟。間接改造國家經濟。以安定的新式經濟。佔領恐慌的舊式經濟之領域為第一步工作。是為民生主義之最初目的。然後再求滿足國內羣衆之地位慾望。是為民生主義之中間目

的。更進而求其能對抗國際之經濟侵略。是則屬於民生主義之最終目的矣。

一一 村公產經營方法在經濟學上之地位

據上章言之。村公產經營方法。負有新經濟政策之使命。挾有佔領舊式經濟領域之目的。吾人研究至此。誠不可不補述經濟學之概略。蓋經濟學譬如珠算之算盤。而新舊經濟政策之不同。則譬如算盤子所代表數目單位與數目物品之差異。新舊經濟政策有異同。而對於經濟學上之大概原則。固無不同也。故於剖析新舊經濟政策糾葛之先。宜將經濟學上之大概原則。分述如左。以資論據。並以見村公產經營方法在經濟學上所占之地位。

第一、經濟行爲與經濟主體。人類生而有衣食之欲。寒思衣。飢思食。得之則生。不得則死。人類又生而有意識。有思想。恆較量得失。計算利害。棄勞取逸。避苦就樂。具此二因。故人類無時不在謀衣食計利害之中。此種較量利害以滿所欲之行

村公產經營方法

四

爲。在經濟學上稱爲經濟的行爲。詳言之。經濟的行爲者。獲得有價值的物件之有意識的行爲也。空氣。日光。雖足以滿吾人之生存之欲。然其量無限。可以不勞而獲。無計較取舍之必要。對於吾人不生價值。故呼吸空氣。晒取日光之行爲。不得爲經濟的行爲。吾人偶散步於通衢。而忽拾黃金。黃金雖有價值。然吾人之拾得。係出於無意識。非欲拾得之而得之者。故偶拾黃金之行爲。亦不得爲經濟的行爲。

經濟行爲既爲計較利害。即犧牲與獲得以滿所欲之行爲。故當然有一抱欲望及行爲之主體。此種主體在經濟學上謂之經濟主體。經濟主體之欲望。不僅一種。不止一物。故經濟主體之行爲。亦不僅限於一類。拘於一事。經濟主體之行爲既甚多而且雜。則何者當先。何者當後。何者當緩。何者當急。不能不由經濟主體熟計而審定之。使各種行爲。成一有組織有統系之一體。在經濟學上謂之經濟。經濟行爲與經濟之關係。頗類於人民與國家之關係。國家雖爲多數人民所集合。然

非僅爲多人民之羣集。必其間有組織有統系而成一體。始得稱爲國家。猶多數經濟行爲之集合不能稱爲經濟。必其間有組織有統系而成一體始得稱爲經濟也。

第二。經濟之種類 經濟主體或爲自然人之個體。或爲自然人之任意的共同團體。或爲強制的公共團體。或爲個體與團體。或團體與團體之綜合體。故因經濟主體之不同。可分經濟爲五大種類。(一)個人經濟。(二)企業經濟。(三)公共經濟。(四)國民經濟。(五)世界經濟。個人經濟者。自然人之個體之經濟行爲之有組織有統系之一體也。其目的在計較利害以滿個人之欲望。企業經濟者。各自然人之個體所組織之任意的共同團體之經濟。以增進其團體之利益。滿足其團體之欲望爲目的者也。例如家庭經濟公司經濟合作制度經濟是也。公共經濟者。強制的公共團體之經濟。以維持公共團體之生活。滿足公共團體之需求爲目的者也。如國家經濟及地方團體經濟是。國民經濟者。個體共同團體及公共團體三者綜合而成之經濟主體之經濟。以維持個體共同團體及公共團體之三者互相之生活。滿

足三者共通之需求。增進三者共通之利益爲目的者也。世界經濟者。綜合各國民經濟而成之經濟主體之經濟。以增進各國民經濟之利益。滿足人類全體之欲望爲目的者也。國民經濟之主體。從前不甚明瞭。今日世界交通。國民間之利害衝突。較前昭著。於是此種經濟主體。乃居經濟界之重要位置。個人經濟企業經濟及公共經濟之各主體於其自己固有之經濟之外。發生國民經濟之意識。此三種經濟主體。一面滿其自己之需求。謀自己之生存。一面復不得不顧及國民經濟之需求。維持國民經濟之存在。蓋現在之世界爲國民競爭之時代。無論爲個人爲共同團體爲公共團體。若不行國民的生活。則將處於劣敗之列。而失其存在也。國民之觀念。與人民之觀念及國家之觀念。皆不相同。人民係指組織國家之各分子而言。國家係指由人民組織而成之單一體而言。而國民則指一有共通感情。且處於共同法律下之社會全體而言。易詞言之。即人民爲與國家對待之觀念。而國民則爲與他國民對待之觀念。前二者爲對內之支配之觀念。後二者則爲對外。競爭之觀念。

也。世界經濟之觀念發達。較國民經濟尤遲。今尚在萌芽時代。茲不具論。

第三。經濟經理之種類 以上五種經濟之主體。皆當然應經理自己之經濟。個人經濟之經理。或謂之家計。公共經濟之經理。或謂之財政。企業經濟。則但曰某某企業之經理。國民經濟發達日淺。僅有國民經濟之觀念。尙未達於獨立經理特別經濟之域。他日各國經濟事業更進一步。必發生一種經濟聯合委員會。合個人經濟企業經濟及公共經濟之代表者而組織之。歐洲大戰時。各國所設之特種經濟委員會。如食糧管理委員會。燃料管理委員會。勞動協議會等。即其萌芽。將來此種委員會。苟能有充分之發達。則國民經濟之獨立經理。必能實現也。世界經濟之經理。亦尙未實現。然各種國際的經濟會議。如國際勞動協會。國際郵政同盟等。殆其萌芽也。

第四。各種經濟之關係 欲明各種經濟與公共經濟之關係。不可不先識各種經濟之關係。個人經濟現今皆處於國權之下。賴國權之保障。始得達其目的。又個人經

村公產經營方法

濟大抵力量過微。不能舉行規模遠大之事業。而必待於各個人經濟之結合。故個人經濟不能不依賴公共經濟及企業經濟。企業經濟爲個人經濟所結合。幾與個人經濟同其利害。且亦賴國權之保障。故企業經濟與個人經濟及公共經濟之關係甚爲密切。公共經濟之財源惟個人經濟及企業經濟是賴。未有民貧而國能久富者。亦未有國富而民終於貧者。所謂百姓不足君孰與足。百姓足君孰與不足。因民之所利而利之。語雖陳舊。然移諸今日。尙含有至理。故公共經濟與個人經濟及企業經濟實有莫大之關係。

國民經濟爲合個人經濟企業經濟及公共經濟三者。以行對外競爭之經濟。對外經濟競爭勝。則三者皆受其利。對外競爭敗。則三者皆蒙其禍。當此經濟戰爭劇於武力戰爭之日。個人經濟及企業經濟公共經濟三者之經理。皆當以在國民經濟上有利與否爲前提。而國民經濟之利益。據最近經濟學之原理。則以使國民經濟內之各經濟單位。即各種經濟主體各盡量發揮其最大之能力。各減少其因利害衝突而

來之損失。至最少程度。以謀增進國民經濟全體之福利。故國民經濟與個人企業及公共三種經濟之關係之深。在今日商戰激烈之時。最爲顯著。

世界經濟爲各國民經濟之結合體。國民經濟必以世界經濟爲目標。然後能解決人類之經濟的恐慌。世界經濟尤必以國民經濟之充分發達爲前提。然後能滿足全人類之欲望。故國民經濟與世界經濟關係之深。自不待言。

以上乃經濟學之大概原則及其種類也。准此以言。村公產經營方法者。卽公共經濟種類中之一部。所謂地方團體者經濟者。是也。再就其對於各種經濟之關係言。如所謂公共經濟之財源。惟個人經濟及企業經濟是賴。而個人經濟與企業經濟又因力量甚微不能不賴國權之保障。而依賴公共經濟以圖發展。尤可見村公產經營方法。在經濟學上所占地位之重要。對下爲改造社會經濟之中心。對上又爲改造國家經濟之基地。是可證欲達民生主義最初目的。而實行著手改造社會經濟。以完成新經濟政策之使命者。舍村公產經營方法之計畫。又奚屬哉。

三 村公產經濟方法與從前地方財政學之同異

據上章言之。公共經濟之經理。或謂之財政。即從前所謂財政學者。是也。按之本編所謂村公產者。以舊式財政學繩之。原即地方財政學中之一部。蓋舊式財政學。係以中央國家財政學與各級地方自治團體財政學。合成財政學之全體也。然則今日者。胡不仍弁之曰地方財政。或村財政。而必過於立異曰村公產。曰村公產經營方法。曰。是亦有不得不相假之說在焉。質言之。新經濟政策使命之下。對於舊式財政之形式。尙可沿用一二。而於實質。則判若冰炭。難於通融。無已。祇得正名爲村公產。所以示新式財政出發點之不同。而抗新使命之行旌也。

考吾國民族學術政治思想歷史。其於財政觀念。在三代以前。如所謂「利用厚生」所謂「阜吾民之財」所謂「因民之所利而利之」所謂「百姓足君孰與不足」等義。胥以藏富於民爲財政原則。凡國家財政。皆所以爲地方計也。故當時祇有「生財」之大道。並無如秦漢

以後之所謂「理財」者。理財之意義。卽三代上所斥之爲聚斂。爲枹克。爲不仁者以身發財。爲財聚則民散。是皆違反藏富於民之原則。而以藏富於府庫。藏富於當政者之私篋。而與三代上之財政觀念。適成爲一個反比例。自通海而還。雖亦競言模仿歐化式之地方財政學。而苦於閭閻之間。經過秦漢以後二千餘年理財家之剝喪。早已斷絕地方財政之根芽。強而名之。將凡關係於省與府道及縣之財政。弁以地方自治財政之虛名。實則省與府道及縣之財政。亦不過系屬於中央之分行機關。小朝廷爾。百里侯爾。亦卽胥以藏富於私篋爲理財衣鉢者也。顧安得以名實尙屬相符之歐式地方團體財政。加於吾國名同實異。野無蓋藏。村落爲墟之地方乎。故在今日而言創造的村公產。卽不再強名之曰地方財政之理由也。

或者謂居今日而言村公產。非僅恃羅掘一二散見於村落之零星公產已也。必有創造的且有系統的經營方法。增進公產之地位與價值。是亦由無地方財政變而爲有地方財政矣。既有地方財政之可言。似卽不妨先標地方財政之名。特亦有所不可者。吾國民族求

免世界列強壓迫。在精神上宜主恢復。而在物質上則主迎頭趕上。據上述吾國前此襲用歐化式之地方財政學。類屬歐戰前之舶來品。自歐戰後社會主義思想勃興。社會經濟亦露骨的趨進於合作制度之變態。所謂合作制度。頗有符於吾國三代前因民所利而利之藏富於民之原則。而其經營方法之進化。則類皆含有社會主義與科學條件。故在近年各國之經濟現象。表面上雖仍不脫帝國主義產物之地方財政學形式。而由實質上論之。以合作制度為根據之地方財政。固不啻先立地方公產。改造社會經濟。而後使國家以因利的理財全部。建築於合作制度之社會經濟之上。此種優越之點。吾人亟宜迎頭趕上。竟行採取合作制度原則。一方先正村公產之名。以改造吾國社會經濟之大基地。一方更由完畢國民義務時期。行使四權。以求因利的國家理財論之實現。及斯時也。吾國財政既由擺脫帝國主義產物之財政學而創立。當可影響於真實民主主義。同時實現之意外良果。則國力之進步。何難青出於藍。突過於彼戀戀帝國主義餘臭之列強哉。此則本編所以不採地方財政舊說。而正名為村公產。以為吾國社會經濟開一新紀錄之唯一用意也。

據上述本編正名曰村公產。曰經營方法。其涵義維何。可赤顛顛的揭示如下

(甲)村公產者。以民有民治民享爲地方財政之基礎觀念者也。

(乙)村公產對於國家財政觀念。係與直接民權之運行。採同一之軌道。由人民本身先改造社會經濟。接續改造國家經濟。換言之。即由小的私的家產。以次擴大爲放大的家產之公產。

(丙)村公產經營方法之形式。於無損或有益於上列二項之實質範圍內。仍得沿用舊式財政學之名詞及方法。至於舊式財政學之實質。無論其有無保留之價值。概依新使命改組之。淘汰之。

綜上以觀。可證實村公產經營方法與從前地方財政之同異。而知所謂村公產經營方法者。實即革命化的地方財政學爾。

四 現行村制與從前地方財政之本身性質不同之點

村公產經營方法

村公產經營方法

一四

由上述村公產經營方法。即革命化的地方財政學之一語。進而研究。當涉及現行村制與從前地方財政之本身性質不同之點。易詞言之。即經濟經理之資格。有輕量重量之不同也。蓋革命化的地方財政。其根據在革命化的村制之本身。所謂革命化的村制者。即村民之擴大的家政也。核與經濟學上個人經濟之經理即家政之旨。是不啻言村公產之經理。亦即放大之家政也。由此言之。村公產之經理資格。實爲大家長之資格。實即主人翁之資格。而與從前地方自治財政學上所自承爲「地方財政」。由對於財政上成績無直接利害關係之吏員担任之。與個人或企業經濟上之事務担任有異」者。大殊其旨趣也。

按自治之解釋。原有狹義與廣義二種。狹義的解釋。其自治權爲國家所賦予。是對政府機關而言地方團體也。此種地方團體。雖能於國家賦予之自治範圍內。有經營獨立經濟之權。然其範圍極狹。其活動力亦至薄弱。仍無所逃於國家干涉及換象之榨取。廣義的解釋。即自決之義。其自治權爲天賦。是對國家各高級機關而言。自主的自決的地方機關也。前者如自力之假他力。後者如人身之於四體與細胞。此種自治機關。較之狹

義解釋之自治團體。對於國家。關係至爲密接。直是一體。其經營財權。在本身固爲獨立的。對於國家財政。亦卽爲地方經濟向上擴大組成爲一整個的。例如美國之各級地方自治是矣。今黨國下之地方自治。所小異於美者。則惟在訓政時期之自治過程上。尙須附以國家保護主義。而結果則在憲政開始期間。定以縣爲自治單位。保留省之一級。以折衷於集權分權之間。而爲均權主義之自治。所謂經營村公產。因自治本身性質不同之點。對於從前地方財政學。不可無相當之認識者。是也。

五 村公產之定義

由上四章歸納言之。可獲得村公產之定義。村公產之定義維何。卽凡依據村公約所規訂各個村民有權享有。有權支配。而由法規賦與。或於不牴觸法規範圍內。對於關係村區域內。及村政目的上。或以公衆名義所取得之村有基本財產或收益。並經呈准備案者。皆屬於村公產。

(甲)依據村公約所規訂各個村民有權享有有權支配。

此指村公產之用途而言也。蓋用途果確有完全公開之法定保障。全體村民各能相信凡於本身直接有利者。確能有權享有。凡於本身間接有利者確能有權支配。則必羣策羣力以籌措公產。其原無公產者。自能於無中生有。其原有公產者。更不難日加增進。要視用途之能否契合全村各個人心理。以爲之斷。

(乙)由法規賦與或不牴觸法規範圍內

凡現行法令及黨綱黨義上。業有明白規定。某項財產應歸村有者。村長當然依照辦理。努力設計創立之。毫無疑問。即法規上雖無明確規定。而由因地、因人、因時之種種情事。發生有籌集公產之可能。但於現行法規範圍內。不生牴觸者。均在應行籌措之列。

(丙)對於關係村區域內及村政目的上或以公衆名義所取得之村有基本財產或收益所謂關係村區域內者。例如村有之不動產固以在村區界內者爲原則。然亦未始無例

外。因特種關係。座落他村區界內者。又若車捐之收益。凡該項車輛所經過村修道路之各村。亦均有承受車捐主管機關分配收益之權。是也。所謂村政目的上者。例如甲村所辦之水利。其利益可以普及於乙村。應協議乙村付與甲村之相當代價。其他以各項行政目的而建設之一切公私事業。但經協議規定。類似上項情事之收益者同。所謂以公衆名義者。例如以公產加入各合作社之公股與贈資及補助金之類是也。所謂村有基本財產或收益者。但有基本財產。當然包括利子之收益。而單純之收益。固不必出於基本財產者。如上述贈與之利益。即其一證。

(丁)並經呈准備案

呈准備案一節。乃籌集各項公產。由所經之過程。以至於成立。所必須遵循之保證公產地位之劃一手續也。不但於法規範圍內之一切適法行爲。必須以呈准備案爲根據。即一切黨綱黨義法令所明許。或基於當時之法令所指示飭辦。而始籌輯成立者。亦必於籌輯成立時。再度呈准備案。以期保證公產地位之永遠鞏固且須隨時歡迎上級各機關之

監督。此村公產前途之光明線也。

六 經營村公產對於從前地方財政內容之認識與批評

前已言之。村公產經營方法。負有創造新經濟政策之使命。挾有佔領舊式財政領域之目的。而實行其革命化的地方財政學者也。準此而論。經營村公產自有其新組織與新系統。俟第二篇本論。詳加研究。對於以前地方財政之內容。無謂形式或實質。均無若何重視之價值。惟是。經營村公產既屬於革命化的地方財政學。則當此新舊遞嬗之際。宜有和平調劑之方。以徵化舊爲新之效。譬之善醫病者之化邪爲政。善治國者之化賊爲良。一方既可厚新經濟之實力，一方可免青黃不接之恐慌。故對於從前地方財政內容。亦不可無相當之認識。茲擇其較有理論者分項略述於左。並時附批評。以免誤認。

(甲) 從前財政之特性

對政府公產團體經濟之經理。已如上述。溯公共團體之性質。既有與個人及共同團

體相異者。故財政之性質。亦與個人經濟及企業經濟有相同者亦有相異者。語其同。則財政與個人經濟及企業經濟。皆爲達其主體之生存的欲望之統一的行爲。皆爲其主體之生存關係上必要而不可缺者。皆爲計較得失即務求以最少之勞費得最大之效果者。語其異。則財政之最大特色有五。

第一，財政有強制的性質與其他經濟之純爲任意的性質者異。公共團體有強制的性質。對於團員本有權力的關係。故其對於團員之經濟交通。亦恆以強制主義爲原則。大經濟凡交通有恩惠的主義。報酬的主義。及強制的主義三種。恩惠的主義者。當行經濟交通之時。一方任意以某種有價的物件交付他方之謂也。例如捐助贈與之類是。報酬的主義者。當事人雙方認定所授受之物件之價值爲相等。而互相授受之謂也。例如普通之買賣交換是強制的主義者。一方強制他方交付有價的物件。不給代價。或雖給代價。而其代價之條件。純由收受定之謂也。例如國家強制個人征收其財貨。或以公共需要之名義。收用其土地之類是。公共團體之財

政。大半採用強制的經濟交通主義。

第二，財政之目的多屬永久遠大與個人及企業經濟有異。公共團體之生命。在理論上無有期限。本與個人及企業團體之僅有有限的生存期間者異其性質。故公共團體之財政。亦不能不與個人經濟及企業經濟異其目的及方法。(甲)個人及企業團體之命數可以預測。故不妨準據其命數。消費財產之全部。或消滅其所得(收入)之財源。例如私人不妨舉其財產之全部。購買政府發行之終身年金證書。坐食其利以終其身。公共團體之生命本無期限。故不能因一年半載之臨時需要。或橫征暴斂。或出售產業。使收入之源泉一竭不復。彼賣礦鬻路以借入外債之舉。蓋財政上所最忌也。(乙)個人及企業團體。因命數有限。故其經濟之利益。必以能在其生存期間內實現爲目的。一切資本之投放。皆以即時或爲期不遠之利益爲根據。公共團體則不然。其財政上經費之支出。不妨出於百年之大計。而不計目前之利益。蓋其生命之存續本屬久遠。故理論上決無不能享受利益之虞也。(丙)私人及

企業經濟之經營及消費。皆以當事人現有之經濟能力爲限度。有時雖不免稍有踰越此種限度之行爲。然終不能不在最短期間。能填補不足之經濟力爲前提。因人命無常。信用雖久。不如此則瞬息間必將有破產之虞也。若公共團體則其生命本無期限。假令有時喪失其生命。然依現行國際法或國內法之慣例。其財政關係亦大抵由事實上之繼承者繼續負擔。故其信用在理論上可垂久遠。以故公共團體之財政。不但利用其現存之經濟的能力。且可利用其未來之永遠之經濟的能力。例如國家現在發行公債收納現金以興辦事業。而以公債付息償本之負擔。使後來之經濟能力任之。是也。(丁)公共團體之生命在理應垂於久遠。故公共團體財政上對於私人。可以締無期限之契約。例如無期限年金契約。及永久公債等。是也。個人及企業經濟當然不能用此種方法。

第三。財政之效果多屬無形與個人及企業經濟之以舉有形的利益爲主要之目的者不同。個人企業及公共經濟。雖皆以滿足欲望爲目的。然前二者之效果。大都在產出

有形的物件。可以貨幣價值表示之者。例如常人之生計。恆以貨幣價值為計算之標準。資產日增者謂之處順境。資產日減者謂之處逆境。即其明徵。公共經濟則反是。其效果大抵為政治上之物件。即無形的物件。不可以貨幣價值測定或表示之者。例如對外之平和維持。對內之法律擁護等。效果雖極偉大。然皆屬無形物。不可定其值金錢若干也。財政之效果有此種特性。故財政上發生三種結果。(甲)私人及企業經濟之效果為有形的物作。故其收支計算上。在理當生淨利。以淨利之多寡有無。判其支出行為之當否。公共經濟之效果本屬無形。無淨利之可言。故經費支出之當否。不能以淨利之多寡有無為斷。(乙)公共經濟經費支出之當否。既不以金錢不之利益或損失為斷。故財政行為之利弊最難判斷。財政為經濟之一種。當然應守以最少費勞獲最大效果之原則。然其效果屬於無形。故動多失算。或則過度膨脹。流於濫費。或則過事縮減。致生政務澀滯之弊也。(丙)財政之效果。既屬無形。不能用金錢計算。故徵收租稅之際。不能採用普通之報酬主義。

而不得不出以強制手段。

第四，財政以出入平均爲原則不以蓄積財貨爲目的與個人及企業經濟之以收入超過支出爲原則重在增殖資產者有異。個人及企業經濟。係由經濟主體自致勤勞。以收獲利益。而營經濟的生活。一日不能勤勞。則一日不能生活。而人之勤勞期間有一定限度。故經濟主體有積蓄資財之要。且以能積蓄。卽入超於出。爲最安全之生活方法。財政則不然。凡所收入。大抵皆由強制的的方法而來。不必至致生產之勤勞。故財政僅以出入平均收支適合爲已足。而不必有蓄積之要。蓋（一）既隨時皆可行強制的收入。則人民之富卽國家之富。何必由公共團體更事積蓄。且與其死藏於國庫。或卽不死藏而自爲運轉。究不如藏諸外府。使人民運轉之。而於必要時坐收其成之爲得也。（二）可免因收入多而頻速濫費之病。但因特種目的之蓄積。例如開戰金之平時準備。歲入剩餘金。及公債償還資金等。其用意不專在增殖資產者。不在此限。

第五，財政以量入爲出爲原則與個人及企業經濟之量入爲出者有異。個人及企業經濟之支出。皆爲自己所收入。即令有時能向他人借款。然其可能之程度。亦當在其收入之範圍以內。故可謂以收入之額。限制支出之額。財政則反是。其支出之理由。本在施行必要之政務。其收入之性質又爲強制的。故在理論上。其支出不能因無收入而中止。其收入亦不患無從籌措。因此之故。吾人常謂財政之收入。係以支出爲限制。易詞言之。即財政係量出以爲入也。惟量出爲入之原則。亦以在一國人民能負擔之範圍內爲然。若軼出此範圍。則人民不聊生。而公共財政亦必無獨幸之理。故應用此原則時。當注意二事。(一)當因某種支出而增加收入時。須察其收入對於個人或企業經濟上之負擔力。生何影響。大凡有害於個人或企業經濟者。例如徵收苛重之釐金。或統稅。使國內貿易幾無存立餘地之類。應棄置之。(二)須察此種支出與他種支出之間。是否能維持適當之調和。其不能調和者當停止之。例如一面支出巨額之救貧經費。一面復支出巨額之商工業保護金以保

護資產家。易詞言之即不啻一面賑濟貧民。一面製造貧民。徒耗金錢於無用之地。甚不可也。

按以上五項財政特性。在今日村公產著手經營之初。尚有沿用之價值。惟第四項所謂「財政以出入平均爲原則。不以蓄積財貨爲目的。」在閉關時代。無須國家另立經濟政策。以抵抗國際經濟侵略。或在社會經濟本身已自能調劑貧富均等時代。原不失爲有理論之特點。在今日則大反是。外有經濟侵略。內有經濟恐慌現象。非由公共團體以偉大之方策。經營各種大企業。集中大資本。以厚蓄積而資運用。則對外無以抵抗侵略。對內無以平均分配。換言之。公共團體以蓄積財貨爲特性之當與不當。端視經濟主體之主義如何。與其所以蓄積之目的如何。以爲之斷。此所以在今日黨治之下。凡百不主以前消極不爲惡之謬見。而一依積極爲善之主義之目的。以圖補救。固不僅新經濟政策一端爲然。不僅經營村公產之一部有然也。此努力民生主義者。所當予以深切之認識者也。

從前財政於以上五項特性之外。尚有一項。即財政上之事務。類皆由與事務之成績

。無直接利害關係之吏員擔任之。與個人或企業經濟上之事務担任有異。按之此項特性。不適用於以合作制度爲中堅之村公產經營方法。前已言之。惟國家財政上。仍難泯此相異之點。欲救其弊。根本上在使官吏革命化。並務使財政官吏。兼負官規上民法上及刑法三種責任。是亦一般之治標方法也。

(乙)從前財政之價值

從前財政既具有如上之特性。挾若許之淫威。宜乎其財政在經濟上顯出若何之價值。顧有不然。不但在事實上與人民之所期適得其反。即在理論上亦等於自欺。然職其咎者。或不盡在財政之本身。而多由政治全部之紊亂以養成之。茲可分析批評之。

第一，財政與分配之關係 例如官辦交通運輸等獨占性質之事務。原所以防工商階級之壟斷。而結果反變政府之壟斷。文化之淤塞。既承其弊。一般人民又胥受高價之賤削。謂財政價值在求分配平均者。妄也。他如奢侈稅。及田賦家屋稅。營業稅等。美其名曰皆所以使富者多所負擔。貧者減輕負擔。究其實不過財政家搜

括之大好名目耳。影響所及。仍歸貧民。甚至他方面惟恐製造奢侈浮華之不力。正如年來戒煙公賣法。即其衣鉢也。似此浮迷不返。竊爲中山先生之民生主義危。且如所得稅。承繼稅。皆民生主義所標之均貧之方法也。假令以從前財政手段行之。能賙貧乎。抑賑官耳。

第二，財政與消費之關係 例如擴張海陸軍費。擲巨款於不生產之地。以云國防。固非其論。以云衛民。以云純爲公敵不爲私鬥。亦至難判別之事。然則消費貴儉不貴奢。可以省矣。依本編之主張。今日之中國。祇宜以大布之衣。大帛之冠。輔世長民。如中山先生所稱湯以七十里。文王以百里。造成政治模範。即足以統一中國而有餘。浪費無益。所以養民者害民。非中山先生所謂武力勝過主義之意也。

第三，財政與金融及物價之關係 社會富源之開發。全賴金融供給之整齊劃一。然從前財政家之所謂造新幣增紙幣鑄轉幣者。皆爲財政本身增進收入計耳。謂之爲

擾亂金融。乃適當其意。安得冒整理金融之名。他如公債之募集。償還。及國庫資金之收放等。皆與物價之漲落。有密接之關係。吾國年來物價奇昂。影響及於一般窮苦小民。皆受從前財政之賜也。

(丙)地方財政與國家財政之關係

從前地方財政與國家財政之關係。在黨國訓政時期內之地方自治機關。實多相同之點。如從前地方自治團體。一面雖為獨立行政及財政之主體一面仍為國家團體之一團員。而在行政上財政上。均受國家之命令強制。職是之故。國家與地方自治團體。皆有密切之從屬關係。茲但論財政上國家財政與經濟財政之關係。必先知地方財政與國家之關係。

第一。地方財政與國家之關係 由財政上之支出方面觀之。地方自治團體之義務經費及自由經費。皆不得受國家法令制度之限制或拘束。義務經費者。地方自治團體。或因遂行國家認為地方之必要。指定歸地方自治團體舉辦之事務。或因遂

行法令及法律行爲上已經確定之事務。所支出之經費也。例如義務教育費。國稅徵收費。河川水利費。議會費。公債費補助費等皆是。此種經費。或直接由國家命令其支出。或間接受國家法令之強制。不得不支出。要皆受國家之限制者也。自由經費者。地方自治團體施行隨意的職分時。所用之經費也。易詞言之。即關於所謂自由事務之經費也。例如公共圖書館建設費。自來水道經營費。及其他一切新事業費。或新契約事項費等是也。凡自由事務之施行與否。本係由地方自治團體自己決定。故此項自由經費。從表面上觀之。似與國家無關。然實不然。蓋地方自治團體對於此種事項。雖有消極的不施行之自由。而積極的施行。則當受三種之制限。(一)一般的國家法規之限制。即凡一切自由事務。當然不能與一般國家法令衝突。例如假定國家一般的法令。規定勸業銀行之設立。須先呈驗若干之資本。若地方自治團體無法定程度之資本。則地方縱有設立勸業銀行之必要。亦不能設立。(二)國家所指定之義務的職分之限制。即義務的職分之範圍愈廣。則

自由的藏分之範圍愈狹。(三)地方上住民之負擔能力之限制。即地方住民之負擔能力。理應有一定之限度。且因地方住民一方面爲地方自治團體之分子。一方面爲地方團體之分子。此種限度。恆以對於國家經費負擔過重之故。易於陷自由事務範圍。於不能邁步之地位。自由觀之。自由事務既不得受國家之限制。則自由經費之支出亦可謂不得受國家行政及財政之限制也。

由收入方面觀之。地方自治團體之財政。對於國家亦立於從屬之關係。地方自治團體之收入之分類。全與國家收入之分類相同。可分爲二。(一)私經濟的收入。亦稱爲私法上之收入。或自由的收入。即地方自治團體以私法人之資格。對於其他經濟主體。行平等的經濟行爲。而得之收入也。例如公有財產收入及公營業之收益。或因公共財產之處分。及公共信用而得之收入等。屬之。(如第二篇以公股經營合作社之類亦同)(二)公經濟的收入。亦稱爲公法上之收入。或強制的收入。即地方自治團體。以公共團體之資格。對於其團員行強制關係的經濟的行

爲而獲之收入也。例如依一般負擔名義而來之租稅。依特別負擔之名義而來之特別捐賦。依特別補償名義而來之使用費。及規費。及依懲罰名義而來之過怠金及過科等。是也。

關於以上兩類收入。地方自治團體皆非有絕對自主之權。蓋國家爲維持其團員之負擔能力計。恆取干涉主義。而不容地方自治團體之自利或自便也。試分述之如左。

關於財產管理及公債事務。國家對於地方自治團體往往加以干涉。使其不得徒因現代人民之利益。而處分財產物件或荒廢之。並使其不得多募公債而貽過重之負擔於將來之人民。故在多數國家。不但對於地方自治團體之此種處分。恆使其遵從國家之決定。且即關於依贈與捐助而來之財產物件之取得。亦恆規定其當守國家之決定也。

關於收益的企業之企圖及設定。國家對於地方團體。亦恆依其企業之性質如何。

而加以干涉。若其企業有獨占的性質。則國家於其設定之前。恆使其受監督官廳之承認。蓋此種地方的獨占企業。例如地方交通機關等。往往足使同種或異種之國家的設備。受不經濟的競爭。或不當的妨害也。

關於地方自治團體之公經濟的收入中之租稅。國家之限制尤爲明顯。蓋國家稅與地方現存稅源。皆依賴同一人民之同一財產或收益。厚於彼者必薄於此。勢不能茫無計畫。使二者一失其平。則兩敗俱傷也。職是之故。地方自治團體之租稅。不僅當編成統系。使各種地方稅能互相調和。且同時亦當使其統系。能與國家之租稅統系相契合。詳言之。即（一）地方自治團體不能因對於國稅之附加課稅。或因對於同一物之獨立課稅。害及國家稅制上之平衡主義。（二）國家對於地方自治團體。一面許以一定之課稅物件。一面恆留保一定之稅源。例如通行稅。承繼稅。不使地方自治團體染指。（三）國家對於地方自治團體課稅之方法及程度。恆加以定法之限制。使其不至於濫用稅源。

特別捐賦者。凡一地方自治團體。因謀一定之公共利益。而爲一定之自治設備時。對於其設備附近之地主及營業人。因其可依此種設備增加特別之便利。所特別賦課之分擔金也。此種特別捐賦。往往爲地方財政上主要之財源。然設備附近之地主及營業人所享之特別便利。頗難確定其程度。因是其所負擔之特別捐賦。依種種之情弊。不失之過重。則失之過輕。往往不得其平。故國家恆施嚴重之監督以限制之。規費及使用費。爲地方財政上之一大財源。因其徵收方法甚爲簡易。且其性質係一種特別補償。繳費者恆不覺其苦或不當。故近時各國地方財政上。此種收入有日益增加之勢。然因是規費及使用費。恆失之過重。使納費人與一般納稅人之負擔不得其平。殊與地方團體設立行政機關及種種設備之本意相悖。故國家往往加以嚴重之監督。

過怠金及過科。因帶有懲罰的性質。故恆由國家法令規定其範圍。

此外地方收入。尙有補助金一種。大抵由國家財政。或經國家之命令。由上級地

方團體之財政而來。故其受國家之限制。更不待言。

第二，地方財政與國家財政之政治的關係。此種關係可依下列三項。簡單表明之。

(一) 國家財政往往利用上述國家對於地方財政之關係。對於地方財政。施行不當之壓迫(二) 國家之成立。大抵先於地方自治團體。故國家財政往往對於收入財源。有獨占傾向。使地方財政無從行應有之發展。(三) 國家財政之範圍。通常較地方財政廣大。故往往可依大資本壓倒小資本之原理。在經濟上對於地方財政發生自然而然之壓迫。因是之故。國家財政地方財政。往往立於互相競爭或排擠之地位。其結果或釀成政治上之紛爭。或發生黨派的仇視。欲救其弊。須明地方財政與國家財政之經濟的關係。

第三，地方財政與國家財政之經濟的關係。此種關係。已詳於第二章。依前所述各種經濟在國民經濟之範圍內。皆有極密切之關係。故地方經濟與國家經濟，亦不能不有其應有之獨立發展的範圍。及其應有之相互維繫的關係。吾人研究地方財

政之時。要當明識此種範圍及關係。以爲判斷學理及決定政策之基礎。方能允當而無誤。若偏重國家財政而置地方的利害於不顧。或偏重地方財政而謂國家財政權之範圍應縮小至極限。皆一偏之論。不可謂當也。

(地方財政之制度)

地方財政有形式的內容及實質的內容者。形式的內容者財政上之辦理程序之謂。其目的在使財政之計畫及實施。有條不紊。便於整理。凡關於預算會計金庫及簿記整理之諸法規並設備。皆爲財政之形式的內容。所以使收支上之行政命令。動得其當。而令貨幣之經理。確實無誤者也。

上述財政形式的內容。即地方財務行政之制度。約可分爲三種。(一)預算制度。所以劃定一定之期間及範圍。而確定地方自治團體之經費及收入者也。(二)金庫制度。所以規定經費之支付收入之收納保管。及出入簿記之登載者也。(三)決算制度。所以確定地方團體之出納。以證明其計算而核銷之者也。

第一，預算制度 公共團體必須施行預算之理由有四。(甲)公共團體組織複雜規模遠大。苟不預定經費及收入之計畫。則經費之緩急先後。及收入之多寡盈絀。必不能適如公共團體之所求。故施行預算以立財政上之秩序。謀收支之適合。使無過不及之弊。(乙)財政之目的在為人民施行必要之政務。與為自己謀利益之個人經濟有異。個人經濟上偶有過誤或不正行為。其影響僅及於其個人。而財政上之過誤或不正行為。則足以影響於第三者之多數人民。故財政不得不施行於預算。以期不發生過誤或不正行為。(丙)依前述財政之結果。僅發生無形之福利。難於測定其分量。財政之得失當否。不能從結果上判斷。故不得不從原因上預先統籌全局。通盤合算。庶幾經費之支出分配得當。而收入之多寡賦課得宜。(丁)施行財政者。皆為與財政效果無直接利害關係之人。往往由奉行不力或行為不正、以至於支出則失之過多。收入則失之過少。故欲祛除弊端。不得不施行預算。以明辦理收支者之責任。而限制其行為。

豫算制度本爲財政學之一專科（書店有吳貫因著豫算制度論可參考）詳細言之非本篇所宜。茲擇關於經營村公產切用者之豫算種類。述之如次。

（一）以預算上歲出歲入之情質爲標準。則可分爲總額預算與純額預算。總額預算者。記載一切歲入總額之預算也。純額預算者。由歲入總額中扣除管理費行政費及徵收費諸費用，僅記載純收入額之預算也。古時交通不便。財政不能統一。地方收得之收入。大抵卽以供其地方之用。且人民納稅多用實在之物件。而鮮用貨幣。故國家之財政。類多施行純額預算。蓋事實上不便行實物之總額預算也。降及今日。交通便利。財政統一各國之租稅。大抵折貨幣。故文明各國。除極少數國家外。大抵皆施行總額預算矣。此其理由。蓋在於純額預算有三大缺點。（甲）純額預算。只計純收入。而扣除管理行政等費。故國家收入之總額。無從得知。而人民負擔之總額。亦無由審核。其結果往往使各種稅目之取於人民者。不能公平。而租稅之統系因之大亂。（乙）用純額預算。則預算上不能明識一切租稅徵收

費之多寡。及一切私經濟的事業運行之當否。例如某種租稅其徵收收費甚多。本應改良稅法。或代以他種財源。而純額預算上則本無徵收費。故往往不能發見此種事實也。又如私經濟的收入之善否。大抵以收支之能否適合爲判斷之標準。若用純額預算不明記行政管理費之多寡。以資參照。則政府營運之當否。不可得而知矣。(丙)純額預算不明記徵收及管理費。故財政上之監督難於實施。蓋徵收官吏或管理官吏。往往得於不知不覺之中。利用徵收及管理之事實。多方侵漁中飽。致預算之監督的作用。不能發揮也。純額預算有上述三弊。而總額預算則恰足以矯此三弊。故各國現今大抵皆用總額預算制。中國從前會計第三條「國家之租稅及其他收入爲歲入。一切經費爲歲出歲入均應編入總預算」第十四條云「各官署所管一切歲入。統由國庫收入之。」第十六條第二項。「各官署所管一切歲入不得於未交國庫以前。先行使用。」第二十三條。「各官署所管一切歲出。統由國庫支付之。」種種規定。皆所以表明採用總額預算之意。謂在預算上。歲入不

得以徵收之費相抵而後列入。歲出亦不以收入之款相銷而後列計也。地方自治團體在各國現制上亦大抵採用總額預算制。我國現行村制。自當採用。

(二)以時期之先後爲標準則可分爲臨時預算本豫算及追加預算三者。臨時預算者。當本預算尙未議定而年度已經開始之時。劃定一極短期間臨時編制之預算。專行於本預算未施行之前者也。本預算者。一年度本來應行之預算。即從前會計法第六條所謂歲入歲出之總預算也。追加預算者。當本預算已經提出之後。爲補本預算所不足。或爲應付新發生事實所追加之預算。即會計法第六條所謂追加預算也。從預算本來之目的言之。自以僅用本預算爲最佳。蓋臨時預算及追加預算。在理論上皆足以破壞預算之統一。使預算本來之作用。不能發揮也。臨時預算制。與前預算延長制。皆爲一種預算未定時臨時救濟之方法。各國有行之者。有不行之者。追加預算。則各國大抵皆不能免。蓋未來之事。非事前所能逆料。苟於總預算編成之後。發生新需要。自不能不提出追加預算以應之也。然追加預算。亦

可發生大弊。蓋追加預算。可以隱蔽財政之真相。凡遇歲出非常預算之時。政府慮不議會之承諾。不悉揭其額於本預算。而留一部分以編成追加預算。藉以行其朝三暮四之術。以欺決意機關也。故各國對於追加預算。往往加以限制。從前會計法第六條規定『除因必不免之經費及本於法律或契約所必需之經費。致生不足外。不得提出追加預算。』是對於追加預算之限制亦甚嚴也。各國地方團體大抵亦有追加預算我國村制上應與從同。

(三)以預算範圍之廣狹言之則有總預算及特別預算之別。總會計者。包含除特別預算外一切歲入歲出全體之預算也。特別預算者。關於特別之會計之歲入歲出之預算也。預算之目的。本在明識公共團體財政之關係。故預算貴統一。而特別會計之特別預算。足以破壞統一。又預算之目的。在監督政府。預算不能通過議會。則政府當局理應辭職。而特別預算則對於此原則成一例外。且總預算與特別預算之間。常不免有一款而互見於兩種預算。使人莫明全體預算之真相。尤屬不當。

然而各國皆設特別預算者。蓋以有種特殊事業。不能不用特別會計耳。特別會計約有四種。(一)爲一時之目的而設之特別會計。例如戰事特別會計是也。此種會計。當然應隨戰事之期間而告終結。若以加入一般會計之中。必致二者混淆不清。不足以明二者之真相。故以分之爲宜。(二)爲特定目的而設之特別會計。例如公債償還基金。及幣制整理基金之類。是也。此種會計。本有其固有之目的。不宜隨一般會計境况之順逆而有變動。故以由一般會計另立爲宜。(三)爲特定營業而設之特別會計。例如公營鐵路特別會計。及郵政特別會計等。是也。此種會計。本以有無損益爲重。若合入一般會計之中。則不但損益不明。而財政上之監督。亦將無從施行。故以別行會計爲宜。(四)爲特定事業而設之特別會計例如學校特別會計。及圖書館特別會計。是也。此種會計。本係爲與辦一種有永遠的及自由的性質之事業而設。若以之混於一般社會之中。往往不免受政治上之影響。而致此等事業中途頓挫。故以施行特別會計爲宜。

總而言之。特別會計及特別預算。雖有其存在之理由。然其設立。宜出之以謹慎。否則徒足隱蔽財政之真相。破壞預算之統一。甚不利也。各國現制。皆有特別預算。多者乃至四五十種我國從前會計法第三十四條規定。凡特別事項。不能依據上法者。得設立特別會計。特別會計。以法律定之。由是觀之。可知限制特別會計之嚴矣。中國現在僅有郵電路航四特別會計。地方自治團體之預算。爲統一計。亦以總預算爲原則。然近世地方自治團體之公營事業。日見擴張。因管理上之必要。往往施行特別會計。大都市之特別會計。有時乃較國家之特別會計爲多。蓋都市之歲入。大抵以財產收入及營業收入爲大宗。欲圖此等收入之確實。自以特別會計爲得策也

(四)因預算上之收支所屬年度不同。可分爲上年度事後承諾預算。本年度預算。及後年度預算。上年度事後承諾預算者。上年預度算上之預備金實行支出之後。於本年度之預算上。載其用途。求事後承諾之預算也。嚴格言之。此種預備金支出之

事後承諾。或不得謂爲預算。然預備金。雖曾列入上年度預算。而實未明定其用途及額數。不得謂爲確定之預算。苟已確定。則何必更求事後之承諾。可知此種承諾。實不啻爲事後預算也。從前會計法第八條及第九條之規定。即指此。預備金本以備不時之需。然亦有弊端。因執行機關。往往利用預備金。以得於事前。求議會承諾之經費也。會計法對於此點之規定。甚屬詳密。既分爲第一第二。以免執行機關濫用經費不足之名義。動支預備不虞之要款。復規定須於次年度議會開會時。求其承諾。一以覘其支出是否能如法定。一以確實議定其用途也。本年預算者。即屬本年度應有之收支預算也。後年度預算者。本年度預算上所載之數年度以後所需經費之預算也。預算之施行效力。雖以在其年度內爲原則。然有時爲便利計。不能不變通辦理。例如大建築大經營等。爲時須在十數年後。始能告成者。若不於開始之年。預算定每年支出之經費。求決意機關。在一開會期中。爲數年後之預先承諾。萬一至次年度。事業已經開始之後。決意機關減削其預算。

則其事業將不能不受頓挫。而使國幣虛擲矣。因是之故。各國皆設繼續費之制度。以救其弊。然繼續費亦有種種弊端。最著者爲政府則用繼續費以朦蔽議會。或對於最初年度之要求。故少其額。以免議會之反對。而對於其後年度之要求。則故延長其繼續之年度。以圖無形中之增加。成利用遞次展用之規定。故意延長繼續之期間。籍圖平均繼續費之總額。以爲掩飾。凡此皆各國常見之弊端也。故繼續費之設定。最當注意。會計法第二十二條僅規定工程製造。及其他事業必須數年竣工。定有繼續費之總額者。每年度支出剩餘之數。得遞次展用至完工年度爲止。地方自治團體亦有預備費及繼續費之問題。其利弊與國家之預備費及繼續費相同。各國大抵皆設嚴重之限制。我國村制亦同。

(五)因預算內容煩簡之不同而可分爲總預算及詳明預算(立法預算及行政預算)總預算者。與前述之總預算名同而實異。蓋記載大體之預算也。爲區別計。亦可稱爲總預算案。詳明預算。亦可稱爲各部徵算或類別預計。或各官署所管歲出入

預計書。或說明書。即詳記細目之預算也。前者分爲款項。所以供議會之決議。後者分爲款項目。所以供議會之參考。以便審查。前者貴在簡單明瞭。後者貴能詳細周到。蓋前者過詳。則行政機關動爲預算所拘束。毫無自由活動之餘地。將不免發生行政上之窒礙。而後者過簡。將不足以供議會議決之資料。等於贅疣也。會計法第七條之歲入歲出預計書。即屬後者。地方自治團體之預算。亦可分爲總預算及詳明預算。

第二，出納及金庫制度 按金庫二字。原指國庫之機關而言。在地方財政上。通例因收支範圍狹小。有時並金庫而無之。村制組成後。既有金融合作社之設置。當然應將關於村制上之一切出納保管。仿金庫制度。委託於合作社辦理。但委託制之外。尚有存款制可兼採用。所謂存款制者。即一切收支。以存款之名義。交於合作社。運用生息。俟村公所有支出時。再發支票。向合作社支取存款之制也。若委託制。則合作社祇負代理保管及支付之責。與合作社之資金。截然分離。不

許合作社隨意挪用者也。

第三，決算制度 決算制度。爲財政形式的要素之最後部分。在國家財政學上與預算並重。其編制方法。(一)對於歲入預算額之已收訖。與未收訖。或短收之分析。均應審查編定。(二)對於歲出預算額之預算決定後增加歲出。與支票已發實際未支之歲出。及轉入次年度之歲出。或歲出剩餘額等。均應審查編定。在村制機關之決算案。一方須呈於縣政府批准。方爲有效。一方須先以公告方式。公示村民。一任村民之審查或糾正。俟十日無問題。然後申轉立案。各項決算案均仿此。以上三項。卽地方財政制度之大概。換言之。卽地方財政形式上之要素也。至其實質之要項。則如後節。

(戊)地方經費

地方財政之預算案。以量出爲入爲區別。故研究財政實質之要素。先論經費。次論收入。終論公債。公債所以謀一般收支上預救濟方法也。

第一。公共經費之意物 公共經費者。公共團體之經濟的需要之依貨幣數額表示之論也。當公共團體欲行其職分之時。必需種種經濟的財貨如物件及勞役等以資應用。其獲得此種經濟的財貨之方法。因時因地而有不同。古時或用強制徵收之法。向人民征收。或由公共團體自己生產之。近世貨幣經濟盛行。以現品或勞役直接充用之事。漸已絕跡。不但人民納稅或供役之義務。大抵換算爲定額之貨幣。且即公共團體自己生產實物之時。亦大抵售出而收入貨幣。即令全屬自用。亦往往計其價格換算爲貨幣數額。以便整理。故現今公共團體實物需要。皆不能不支出通貨。以購買之方法供給之。勞役之需要亦然。現合大部分之勞役。皆依有給吏員制採用官吏以充之。有時雖不無依賴公共名譽制。及強制服務制之事。然究非全然無給。例如名譽職有辦公費。兵士有食糧及服裝費。即其明證。現今俸給。大率以貨幣額計算。而不用賣物現品。故現今公共團體勞役需要。亦可謂皆不能不依支出通貨之方法以獲得之也。由是言之。則謂公共經費爲貨幣數額表示之公共

需要。甚適當也。

第二，公共經費論之重要。公共經費論。在財政學上甚爲重要。其理由有四。（一）收入計畫。須依經費之種類如何而後能確定。公共經費中有具有永久的性質者。有僅具一時的性質者。對於前者須計畫約略同額之永久的收入。對於有一時的性質之經費。亦須計畫略同額一時的收入。蓋依照前述。以經常歲入供經常歲出。以臨時歲入供臨時歲出之原則。固不得不如此也。故經費論必不可忽。（二）收入之選擇。須視經費之性質而異。蓋公共經費之性質。有使用之後發生收入者。謂之等於生產的投資之經費。有使用之後并不更生收入者。謂之等於不生產的投資之經費。前者將來可與公共團體以特別之收益。故其出處。以公債等信用手段爲適當。而不可依賴租稅收入。蓋支出之後。既可得特別之收益。儘可移作將來償還之用。不必經增加收租稅等煩重之程序以自擾也。反是若後者。於支出之後。既不發生收益。則除急遽不可避之時外。務須以普通租稅等收入充之。而不可依

賴公債公入。蓋此種經費既一去不復。則與其高築債台。徒重將來之負累。何如暫忍目前之小痛苦。以求長久之安逸。依此可知經費性質一異。則收入之選擇。亦不得不異。(三)負擔之輕重。須依經費之效果而定。蓋各種公共賦課負擔之輕重。雖直接依賦課方法之良否。及各納稅者所有稅原之厚薄而異。然其最後之判斷。實視支出經費之效果如何而決。何以言之。今譬如有一負擔。當賦課之初。對於當時之民力。縱覺負擔過重。而其後因此種經費支出之結果。一般經濟及富力。因之增進。則過重之負擔。或變而為輕微之負擔。亦未可知。此不但理論上如此。即事實上亦往往有之。故財政學上欲收入論之完全。必不可不深究經費論。(四)財政之良否。須視經費之能否節約或活用以為斷。財政當局者本與公共團體之利益不相一致。故公共團體之財政。往有膨脹無縮減。而入於困難之境。當此之時。苟其所膨脹之經費。係出於不獲己。則施行增稅募債種種手段。固無不可。若係出於糜費。則不能不或謀節流之法。以圖補救。或設法流用經費之細目

。移甲就乙。以資彌縫。然通常經費之擴張。由於不獲己者少。而由於糜費者多。故財政之藏否。恆視當局者能否運用簡流。或活用之法以爲斷。而經費之能否節約或活用。當然屬於經費論之研究。故經費論萬不可忽。

等三，關於經費之一般原則 欲達上述之主義。不更不知經費之一般原則。(一)凡關於經費之事項。應使負擔經費之人民周知。或承諾。或參加決定之。蓋不但有負擔之義務者。應明其負擔之由來。及用途。且負擔與利益之權衡。亦唯負擔人自身能知之或決之也。(二)經費之支銷。應使與上級機關。或立於對等獨立之機關及團體監督之。蓋財政事務最爲複雜。最易發生弊端。故不可不有以防範之。(三)關於經費之計算書類。須公布之。(四)經費之多寡。須以人民經濟能力爲比例。(五)經費之支銷。務於負擔人所在之地域內行之。蓋不如此則經費之種種利益。皆將減失。而其種種不利皆將加增也。

第四，經費之種類 公共團體之經費。可依種種標準。分爲數類。茲舉重要者言之。

(一)以經費之用途爲標準。則可分爲物件費或人員費。(或對物經費及對人經費)物件費者。用於購求物品之經費也。例如建築費文具費兵器糧食被服費等。是也。公共事業經營費及公債本利償還基金等。若以廣義言之。亦可謂爲物件費。然恆有因其少受物價及貨幣變動之影響。而謂爲宜劃出物件費之外者。不可不知。人員費者。用於購求勞役之經費也。例如官俸等。是也。以廣義言之。雇員之薪水工資等。亦包含於人員費中。然亦恆有因薪水工資易受物價及貨幣變動之影響。而謂爲宜置物件費中者。不可爲訓。物件費與人員費區分之原因。在於二者之經濟的性質之不同。前者之多寡。常因物價及貨幣之變動而有自然的增減。後者則僅有人爲的增減。而無自然的增減。故欲保財政上之秩序。對於前者不可不深爲注意。否則恐不免偶因經濟界之變動。恆招致財政上之困難也。物件費與人員費之比例。各國情形不同。不能一概而論。然從大體言之。大率爲二與一之比。依此可知公共財政與物及貨幣變動之關係之重大。人員費與物件費區分之要在此。

國家必有中央銀行及貨價調節機關者。亦在此。(二)以經費之經濟的效果如何爲標準。則可分爲政務費及財務費。(或不生產的經費及生產的經費)政務費者。公共團體施行國有之政務所需之經費其性質係屬一去不復。易詞言之。即僅發生無形之效果者也。通常分爲最高機關費普通行政費二者。後者復分爲國防費司法費內務費外務費文教費經濟行政費等。財務費者。公共團體因施行財務行政時所需之經費。其性質爲回歸的。易詞言之。即一面爲支出。一面復發生收入之經費也。財務費之內容。分爲收入費管理費及公債費三者。收入費者。凡國家因欲獲得收入之故所支銷之經費也。例如公共營業費租稅徵收費等。是也。管理費者。即因政務費之收支及收入費之管理而生之經費也。此種費用。不積極地發生收入。故或有謂其非生產的經費者。然消極地可以維持收入。且事實上實爲政務行政之經費故仍以入於財務費中爲宜。公債費者。關於發行及償還公債之經費也。公債究竟係一種債務。終須償還。非普通收入可比。不能謂爲收入。故公債費不能加於收入

費中。然就一時間言之。公債確可積極發生臨時收入。故亦不能謂公債費爲政務費。或管理。要以特別置諸財務費爲佳。政務費財務費區分之要有二。(甲)由支出方面言之。可以識生產的經費與不生產的經費之比例。蓋依前所述經費數額之多寡。不足以判財政之當否。用之得當者。雖多亦不得謂爲濫費。用之失當者。雖少亦爲費濫。而生產的與不生產的之分。恰爲判斷當否之最要標準。故不得不分政務費與財務費。(乙)由收入方面言之。可以識別收入費甚多之收入。與收入費甚少之收入。蓋收入之中。有收入總額雖多。而收入費亦多者。亦有收入總額多而收入費少者。更有收入總額與收入費不相稱者。若不將財務費與政務費劃分。則此等收入之價值。將無從局別矣。(三)以經費支銷之時期爲標準。則可分爲經常費與臨時費二者。經常費者。每年度反復發生若有常規之經費也。其性質爲恆久的。與經濟學上所謂流動資本的支出相當。蓋公共團體用以充購求流動資本如消耗品及勞力等之用者也。例如官俸工資修繕費及收入費等是也。臨時費者。於一年度

或數年度內所需之經費而不必年年皆有常規者也。其性質爲一時的。與經濟學上所謂固定資本之支出及單純資本之消費相當。例如效果利用期間甚短之建築費償債費等。皆其著例。經常費與臨時費區分之要。在其與收入之性質及種類有不可離之關係。前已言之。以經常收入充經常經費。以臨時收入充臨時經費之原則。從學理上言之。其理由有四。(一)臨時費有一時的性質。若設租稅等恆久的財源充之。必使經濟社會發生不妥之影響。(二)若因臨時費而設恆久的財源。推極其弊。必欲因經費有着。致臨時費之濫用。(三)臨時費之需要。大抵甚爲急劇。故不能依賴經常收入而不得以伸縮自在之臨時收入充之。(四)租稅及其他經常收入。大抵有一定之納期而臨時費則出於臨時之急需。若以經常收入充臨時費。必致收支不能適合。依以上理由。經常費與臨時費之分實極重要。而世人往往有因政治上之理由。故意違犯上述原則者。其謬甚。(四)以經費緊要之程度爲標準。則可分爲必要費與自由費。必要費者。依法令契約等之結果。公共團體不得不支

出之經費。而決意機關無減削之權者也。自由費者。除去必要費外。一切之經費決意機關得以自由決意廢除減削之者也。必要費及自由費區分之要。在知二者之比例以察公共團體財政伸縮力之大小。蓋必要費多者。財政伸縮之餘地少。而自由費多者。則否也。至論地方經費之用途及其成數。在吾國苦無成例可言。茲以德日兩國之各級地方自治經費統計列左。以資借鑑。

德之普國地方費（普國地方費之最近統計。亦缺少詳細用途之記載。茲就近統計言之。一九〇二年州費之用途如左。）

科 目	一九〇二年	一八九二年
-----	-------	-------

(一)經常費	六,六七八,九八二馬克	五七,一三一,八七〇馬克
--------	-------------	--------------

內計

一般行政費	三,四八八,〇二四	三,三三九,八六八
-------	-----------	-----------

道路及鐵路費	三〇,六一〇,二〇〇	三〇,七二一,五三〇
--------	------------	------------

村公產經營方法

五五

村公產經營方法

五六

農業土地改良獎勵費

二，二五三，七七七

〇，九五九，一一九

地方貧民救濟費

八，六八八，五七一

五，四七八，六九二

感化教育費

〇，六六七，七二六

〇，七七九，五六九

癲狂盲啞院費

八，八六二，五〇八

七，五四七，五四四

慈善院費

〇，八四二，二四五

〇。〇。〇。一，一一一〇〇〇〇

產科院費

〇，三四二，五九九

〇。〇。〇。〇。〇。〇。一，一一一〇〇〇〇

學藝技術獎勵費

〇，六九三，二六二

〇，六四〇，五七五

公債費

五，五八五，〇五七

〇。〇。〇。〇。〇。〇。六，五五五，九八八

其他諸費

四，一四五，一一四

〇。〇。〇。〇。〇。〇。六，五五五，九八八

(一)臨時費

一，八三三，八七三

三，九九二，七〇四

總計

七，七一二，八八五

六一，一二四，五七四

觀此可知普國州費亦以道路費及鐵道費爲最巨普國郡費依照一八七八年之統計其用

途如左

科 目

一八七八

一 國家事務費

二一四，九三九

二 交通機關費

二一，九六五，二九二

三 貧民慈惠及感化費

一，七一三，三〇〇

四 公益收備費

〇七九，三四二

五 教育費

一五八，一九六

六 衛生及獸疫費

一，〇九三，六一五

七 農業及土地改良事業費

一三六，八九三

八 窮困者分娩補助費

〇三二，六三四

九 一般行政費

五，二六八，六五四

十 公債利息及償還費

七，七四八，二二一

村公產經營方法

村公產經營方法

五八

十一其他諸費

一，七八八，七二九

十二對於本州負擔費

五，〇七七，七一九

總計

四五，二七七，七〇一

普國市及村邑經費。依一八八四年之統計。其用途如左。

科 目	市	村 邑	合 計
一．一般國政費	一七、八四、六八	七、三二、七五	二五、一六、四四
二．交通機關費	三、九二、二九	一八、四四、〇九	五〇、三六、三〇
三．公共企資費	三三、七九、二五九	三七、六三	五〇、四六、八九
四．救貧及慈善費	三三、八四、七五	二、九〇、五三	四六、七五、二八
五．學校事務費	六、九六、五九	三、八四、九二	一〇、八一、五一
六．市村邑行政費	三三、〇七、六〇五	一三、二八〇、八二	四六、三五、四二
七．公債本利費	二六、九二、九一	七、七二、八四	三四、六五、七五

八・收益財產之行政費

八、六八、二七四

六、九七、二八

一五、七三九、三九二

九・其他諸費

一一、〇四九、三五〇

一〇、四九六、八二四

二、五四六、〇六四

總計

二七、二二〇、七七七

一〇、八八二、五四二

三七五、〇九九、三九九

據上列數字以觀可知教育費最巨而交通機關費次之

普國一九〇〇年之地方費總額爲一，二五二・四〇〇・〇〇〇馬克。以當時人口總數除之。每人約負擔三三馬克。

日本之地方費。最近之統計。爲一九一四年者。其表示如左。

府縣費

郡費

市費

町村費

總計

會議費

六九、〇七

四六、八七

三四、三四

九三、五〇

二、二二、七九

公所費

三、三六、二六二

四三、九元

四、三三七、三〇六

二、三四八、三五三

三、三四、八五

警察費

一、七三、〇五九

一七、〇三一、〇五九

土木費

三三、三四、八〇七

三三〇、二八五

四、九六六、九二二

一四、五九、二九

五、二六、三四

村公產經營方法

五九

村公產經營方法

六〇

教育費	一四、七三、七六	二、五九、九六	二、六〇七、三二	四七、二五、四六〇	七五、七六、三五三
衛生費	三、〇三三、七四二	二、三、五九	一一、三〇四、八六一	四、九〇〇、四〇四	一九、五五九、五六
勸業費	一〇、〇七〇、三三九	二、四四二、一〇三	二二九、五三一	五九四、〇一四	一三、三五、九六七
公債費	六、三二、五〇六	一、七四、二七〇	二〇、六六〇、六九三	四、一三五、三三〇	七二、九〇三、五九二
其他雜費	一三、〇一〇、二六三	一、〇八六、四七六	二九、六六〇、六二二	二九、二六、三三〇	七二、九〇三、五九二
共計	一〇二、二五五、六九一	一〇、二四三、四〇二	八二、九八一、五七一	二二四、八五三、五六九	三三〇、四三三、二七四

以同年人口五四二一。六四八五人除之。每人約負擔五元九錢之地方費。較諸前數年大有增加。觀下表可知。

每人負擔	一八九二年	一八九七年	一九〇二年	一九〇七年	一九一四年
(已)地方收入	一、二七元	二、〇六九元	三、五三九元	四、二四三元	五、九五〇元

按地方收入。在原則上與國家收入之性質同。皆公共收入也。試分析言之。

第一。公共收入之意義。公共收入者。公共團體因欲充給其經濟的需要所收入之貨幣總額也。易詞言之。即充給公共經費之經濟的手段之謂也。故（一）公共團體爲他人保管收得之貨幣。因非欲以充其自己之經濟的需要。故曰公共收入。（二）實物及勤勞之獲得。假令用以充其自己之經濟的需要。在今日亦不得爲公共收入。蓋依前篇所述今日之公共經費。間接地皆依貨幣充給之。而不復直接地使用實物及勤勞。故今日之公共收入。亦但指公共團體所收入之貨幣。此不但財政學之理論上應如是。即各公共團體事實上之收入。亦復如是也。（按勞役之使用。如不能免。仍以工資登記爲宜）

第二、公共收入之種類。公共收入。可依種種之標準以行分類。此種分類。對於收入論之至體。頗有關係。故略述如左。

（一）經常收入及臨時收入。此係依收入之繼續性如何而來之分類。凡收入之性質上具有定期回歸之力者。謂之經常收入。無定期回歸之力者。謂之臨時收入。例

如租稅及公共企業收入等。在理論上每年度皆可收獲。若有常規。即前者之例。反是若不用品之發賣。官地之賣却。及公債之募集等。所得之收入。在理論上不能每年度皆有。則屬於後者之例。經常收入與臨時收入區分之要。已詳於經常費與臨時費之中。茲從略。

(二)獨立收入及寄贈收入 此種分類。係依收入之來歷如何而定。凡收入由公共團體自己計畫自己收獲者。謂之獨自收入。例如普通之租稅及企業等收入。是也。反是之來不由於公共團體自己之計畫。而由於其他團體。或個人之補助寄贈。則謂之寄贈收入。例於國家對於地方團體之國庫補助金。或下級團體對於上級團體之納付金等。是也。獨自收入及寄贈收入之區分。多見於地方團體之財政。其要在明地方住民負擔力上之影響小。而獨自多收入者。則影響較大也。

(三)公法上之收入及私法上之收入 此種分類。係以收入之權原如何為標準。凡收入之權原在公法者。為公法上之收入。在私法者。為私法上之收入。前者之例。

如租稅規費罰金等收入之依命令強制權而來者是。後者之例。如企業收入。財產收入。及公債等之依自由契約而來者是。公法的收入與私法的收入區別之要在於此。以此爲公經濟的收入與私經濟的收入之基礎。蓋公私經濟之分。實本於法律上之性質也。惟公法私法之界限甚不明。故財政學上採用此分類者甚罕。

(四)普通收入偶然收入及非常收入 此種分類。係以收入之出於有組織的計畫與否爲標準而得者。在財政學上。最爲重要。普通收入者。公共團體平時以收獲之目的計畫而得之收入也。例如租稅規費及財產收入等是也。偶然收入者。本非出於預定之計畫。時因行政上或社會上偶然之事實。偶然收入得之收入也。例如過怠金拾得金及沒收金等是也。非常收入者。因財政上收支不能適合。特執行非常手段而獲之收入也。例如公債收入及官有地處分收入等是也。此種收入。雖亦出於有組織的計畫。然事出非常。必待收支不能適合之時始能行之。故以使與普通收入分離爲宜。此種分類之要在其能明收入之財政的性質。因財政本爲有計畫的

經濟之經理。故收入出於計畫與否。實所以卜財政之當否也。

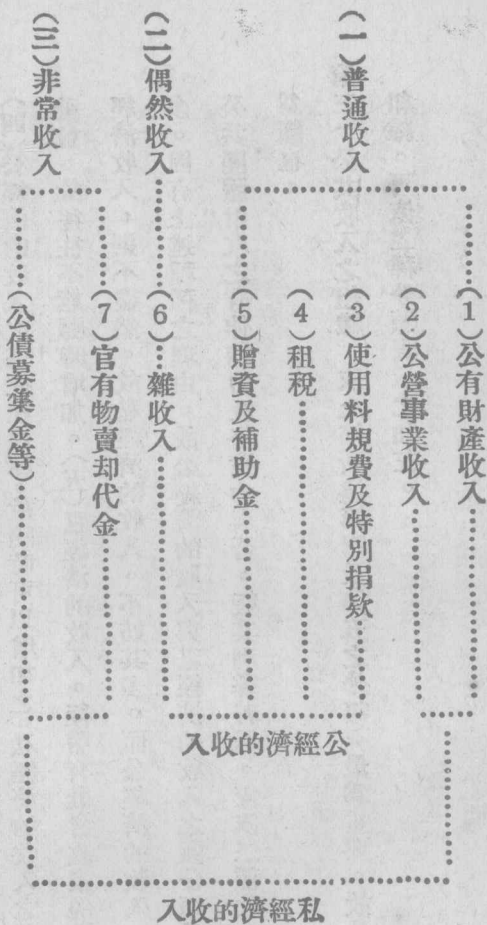
(五)公經濟的收入及私經濟收入 公經濟的收入者。公共團體以公共團體之資格對於其團員。行從屬關係的經濟行爲而獲之收入也。私經濟的收入者。公共團體以私法人之資格。對於其他經濟主體。行平等的經濟行爲而獲之收入也。公經濟的收入及私經濟的收入之區別。或有謂公法上之收入及私法上之收入之區別相同者。亦有謂二種區別之內容不相同者。愚以爲後一區別所以爲前一區別之基礎。二者之內容。不大相異。特法律之規定。可以隨時變更。而經費上之原理。則永久不變。故前一區別或較後者爲適宜耳。公經濟的收入與私經濟的收入區別之要。在二者對於財政政策上之性質之不同。其理由有五。(一)公經濟的收入。係由團員徵取。其徵收費常少。私經濟的收入係由公共團體自己經營管理而得。其收入用費常多。(二)公經濟的收入之徵收。僅有立法的及行政的行爲。即可滿足。故其事較易。私經濟的收入。於二者之外。尚須有技術的行爲。故其事較難。(三)

公經濟的收入。大抵由公共團體以法律定其收入率。故其收入額之多寡。概可由公共團體自動地決定之。故較可靠。私經濟的收入之有無。需視其事業經營之效果而決。故收入額之多寡。恆依國民經濟狀況之良否。他動的決定之。故難深靠。

(四)公經濟的收入之基礎在法律。故隨時可以增加之。私經濟的收入之基礎在經濟社會。故往往不能隨時增加。(五)私經濟的收入。恆帶有社會政策的性質。而公經濟收入。則不盡然。故私經濟的收入。不妨其多。而公經濟的收入。則不宜過多。因有上述種種之理由。故公經濟的收入與私經濟的收入之區分頗為重要。蓋公共團體財政之有伸縮力及堅實力與否。暨其利弊若何。恆依二種收入之多寡以為斷也。

第三、公共收入之組織 依上節所述第四及第五之分額。最為重要。故公共收入之組織。可依二種分類表示之如左。

村公產經營方法



第四、公共收入之範圍 公共收入組織內之各項收入。究竟能達於若何之程度。易詞言之。即公共收入之範圍若何。此問題當隨公共團體職分之擴張。依其時其地之情形而決。不能作概括之論。例如公共企業在自由放任主義盛行之時代。認為

侵害人民之自由權。幾爲一世所非。雖然至社會主義盛行之今日。則公共企業範圍日益擴張。不但從社會政策上不得不承認之。即從財政上言之。亦漸有依賴之勢。是也。又如租稅在初發達之時。以負擔之普遍爲原則。偏重於一般報償之主義。然在稅制及租稅原理發達之今日。則以應能負擔爲原則。偏重於特別報償之主義。昔之所是。今日幾以爲非。此皆公共收入範圍。不得不隨社會之變遷。而有伸縮之明證也。

第五、公收入發達之順序 上段所述。係就收入組織內之各項而言。若就公共收入之全體言之。則其順序。歷歷可考。略述如左。以資參考。公共收入之發現。約分四期。

第一期官有地收入時代 此時代之收入。以官有地之收入爲主。當時公共收入。即國家與君主之區別。尙未分明。一切國費。皆以君主財產所生之收入充之。遇不足時。始由臣下及人民收納貢獻以爲補充之資。蓋國政簡單。需費不多。而貨

幣經濟。又尙未十分發達。故僅依賴官有地出產之實物而已足也。

第二期特權收入時代。當此之時。普天之下。莫非王土。率土之濱。莫非王臣之觀念。猶爲一般人所抱持。而國政日繁。僅賴官有地之收入。亦有不能足用之勢。於是君主乃利用其最高主權者之地位。而獲種種特權收入。土地河川爲君主所有之物。故採礦須納採掘料。製鹽須納製鹽料。狩獵漁魚須納漁獵料。君主爲最高之主權者。故造幣則有造幣料。授官則有賣官料。處分財產則有財產處分料。凡此種種。其形式雖與近代之租稅相似。而實質則大不相同。蓋特權收入。係以所有人之名義。對於所屬之土地人民。特准其行一定之行爲。作爲代價徵取而得。而租稅收入。則係納稅人以公共團體之團員之名義。因欲維持公共團體之事務。各自共同分担而得者。故二者不相同也。

第三期租稅收入時代。當此時代。國家爲共同團體。而非君主所有物之觀念。業已大明。故國家之經費。在理論上已不能專賴官有地收入。及特權收入。而在事

實上。因民權自由之說昌盛之結果。所謂特權既不存在。而官有地。因逐漸下賣。亦已所存無幾。以故不能不由組織公共團體之各團員。分担公共之經費。此種公共經費之分担。是爲租稅。租稅者。具有一般報償之性質。而以負擔之普遍爲原質者也。與租稅并行者尙有其他公經濟的收入及私經濟的收入。然大抵較諸租稅額竟微少。故可稱此時代爲租稅收入時代。

第四期公共企業收入時代 公共團體日益進步。其政務日益紛繁。其經費亦不得不日益膨脹之。當此之時。不但租稅之收入不足以供應用。而社會組織之根底。亦已漸見動搖。租稅號稱普遍公平。而實則因有產者轉嫁之結果。祇苦下級之人民。政治號稱平等自由。而實則因有產者壟斷代議政治之結果。徒使勞動階級困苦顛連。貧無所告。於是社會主義之說興。而一般租稅制度。方漸爲衆矢之的。而公共企業收入。始有取而代之之勢。例如鐵路國有。鹽及酒之歸公家專賣。卽其萌芽。土地國有論。及集產國有論。蓋其先鋒有俄國之勞農政治。卽其一種樣式。

而凡採社會政策者。類有特殊之規定。其變化固易推測矣。

按照上述公共企業收入時代。即黨治下之新經濟政策之所由開始也。抑即村公產經營方法。所以爲革命化之地方財政學也。

(庚)地方公債

按地方公債爲任何時代所不能少。在經濟上頗占重要位置。茲分析如左

第一、公債之意義及性質 公債者公共團體依公共信用而負之債務也。公債爲一種債務。而凡債務必須償還。故依公債而獲之公共收入。其性質與其他公共收入不同。他種公共收入。於收得之後。更無償還之要。而公債則在理論上。或本或利。或連本帶利。必須償還。故由公債而來之收入。從長期間觀之。收入與償還。終必相殺無遺。實不可謂爲真正之收入。特從短期間觀之。在財政上實能業一時彌補。充種種支出之用。故謂公債爲一種特別公共收入。亦無不可也。公債二字。有廣義與狹義之分。廣義包涵狹義之公債。金庫證券借款保存金兌換紙幣及各種

年金。而狹義則除去後二者。由理論上言之。三者之理論。大抵相同在財政學上以合理論爲佳似宜從廣義。然在日常用語上。三者本非一物。似又以從狹義爲佳。要之學術上所謂公債。與日常用語上所謂公債。義不相同。斯則不可不知者耳。

第二。公債與私債之區別 公債雖爲一種債務。然與私人之債務性質上大有區別。其重要者如下。(一)公債債務人之生命無有期限。私債債務人之生命皆有定限。故公債上之權利義務之關係。較私債上爲穩固。(二)現代公共團體之財政。以公開爲原則。故公債債務人無意外破產之虞。故信用之基礎較固。私人財產以秘密爲原則。故私債債務人之信用基礎。難立於穩固之地位。(三)公債債務人有強制之權力。債權人不能更依法律爲後盾。故其基礎全在信用。私債則除債務人信用外。可依賴法律以爲保障。以上三點。(一)及(二)對於公債有利。(三)對於私債有利。比較觀之。(一)及(二)之利較大。故公共團體之起債力。究較私人爲力也。

第三、公債之種類 公債可依種種標準以行分類。(一)行政公債與財政公債也。此係依舉債節序如何而生之區別。前者之興舉。不必經立法之程序。財政上所重者。屬於後者。(二)內國債及外國債也。此係以債權者之國籍。或應募財源之所在地點為標準而分者。內國債與外國債互相利弊。要當考察經濟上政治上及財政上之種種情形而定去取。不能一極而論也。(三)有担保公債無担保公債也。現今文明諸國之公債。皆無担保。唯後進國如日本中國等之外債或內債。大抵皆有担保。(四)任意公債及強制公債也。前者為應募自由應募之公債。後者係公共團體強制募集之債也。現今文明諸國。除發行不兌換紙幣外。幾無強制公債之實例。(五)流動公債及固定公債也。關於二者差異。通說謂有四點。(甲)流動公債償還期限甚短。而固定公債以長期償還為原則。(乙)流動公債之目的。大抵在彌補財政上一時的不足。而固定公債之目的。則大抵在樹立長期間之計畫。或救濟財政上之實際的不足。(丙)流動公債之發行條件。往往依行政上之理由。隨時變動。而固定

公債之發行條件。則大抵由法律規定。不能依行政上之理由任意變改。(丁)流動公債對於公債所有人。往往承認請求償還之權利。而固定公債。則以不承認爲原則。(己)有期公債及永遠公債也。前者爲定期償還本錢之公債。後者係僅付利息永不還本。而由發行人逐漸在市上買收銷毀之公債。(七)利通公債及特殊公債也。前者爲普通支付利息之公債。後者大抵係無利或低利。而于還本之時。附以特別條件者。例如彩票公債及定期年金或終身年金是也。

第四、公債之募集發行及付利 公債可由公共團體直接發行。亦可由公共團體使銀行或銀行團承買之後。再轉賣於民間。前者爲直接發行法。後者爲間接發行法。二法各有短長。唯在銀行業發達之國。則大抵採用後一法也。

公債之發行價格決定法有三。一爲增價發行法。即將公債利息之率抬高。以額面價格以上之價格發行之法也。一爲減價發行法。即將公債之利率降下。而以額面價格以下之價格發行之法也。一爲平價發行法。即將利率斟酌適度。而以額面價

格發行之法也。現今通用者。多爲減價發行法。

關於公債之付利應研究者有三問題。(一)對人付利法及對物付利法也。前者用于記名式公債及登錄公債。後者用于無記名式公債。(二)付利之次數也。以每年分期支付爲佳。(三)付利之時期也。以在納稅期前爲佳。

第五、公債之整理及償還 公債之整理。包涵利率之變更。償還義務之更改。及償還目的需之改變等而言。如改高利之公債爲低利之公債。改普通公債爲特別公債。改強制償還公債爲自由償還公債等。是也。

公債償還之方法有五。(一)依號償還法。(二)依期償還法。(三)抽籤償還法。(四)買入銷却法。(五)折現償還法。五者之中最通行者爲(三)及(四)

第六、地方公債之性質及種類 地方公債之性質有二。由經濟上觀之。地方公債爲依公共信用而成之共同投資。由財政上觀之。地方公債爲一種公課之預徵。或公共收入之預取。此二性質者。實爲公債論出發之基點。不可不深味之也。

第七、地方公債之種類 除上所述一般理論外。依其經濟上之性質及其經濟上之用途如何。又可分爲三種。(一)開發的公債也。開發的公債者。等於公經濟的投資之公債。蓋因一般公益之設備而起者也。例如修築。或改良道路學校醫院。及其他公營造物時所起之公債。皆以裨益一般文化及幸福爲目的者是也。(二)收益的公債也。收益的公債者。等於私經濟的投資之公債。蓋因公共收益企業之創辦。或改良而起者也。例如建設或修築電燈煤氣水管鐵路運河等所起之公債是也。此等公債。以辦理收益事業爲目的。故謂爲收益的公債。(三)非常的公債也。非常的公債者。等於不生產的投資之公債。完全以填補公共團體普通政費之非常的不足爲目的者也。例如財政救濟公債及災害復舊公債等。是也。以上三種公債之中。第二種對於地方財政可以直接地發生收益。第一種因係用以培養地方住民之負擔力。對於地方財政。亦大抵可以間接地發生利益。而第三種則幾等於不生產的消費。不但對於地方財政不能發生收益或利益。而且往往因租稅預徵過多之故。

使地方住民之經濟活動力。受甚大之打擊。三種公債利弊之不同如此者。起債者不可不注意也。

第八、地方公債之起債權與國家之監督 地方公債之利弊。既如上述。故國家對於地方公債之興舉。不能不行嚴重之監督。通例地方之起債。皆由國家以法律付與之。無此權者不能興舉地方公債。即獲得此權者。於實際起債之時亦需更得國家或上級地方團體之認可。關於發行之方法數額及利率等。亦須受國家或上級地方團體之監督。

第九、地方公債之形式 地方公債之形式。普通與公債相同。分無記名式及記名式二種。前者爲貨幣及證券交易之目的物。須信用卓著之地方團體始能爲多額之發行。故大抵由上級地方團體或大都市發行之。後者係一種私法上之債權。不能爲一般交易之目的物。故發行額往往不能甚多。然小地方團體因無廣大之信用。不能發行無記名式之公債。於不得已之時。往往用記名式之公債。以充急需也。

第十、地方公債承受之制度 地方自治團體之信用。往往不甚昭著。而公債之興舉。又非有信用不可。於是各國地方自治團體。當發行地方公債之時。往往苦於不能賣出。以致地方財政上之需要。往往不能充足。故近世各國爲救濟此種困難起見。概有地方公債承受機關之設備。此種制度。可分三種。(一)特設特別公共信用機關。使其對於公法的團體之公債。行承受之職務。例如普國之公共貸付金庫是也。(二)國家以法律或命令獎勵適當之私立信用機關。使其參加地方的公債事務。例如法國使巴黎之不動產銀行。爲對法國地方公債之承受機關是也。(三)由國家直接立於貸付機關。即承受之地位。例如英國之國立公共工事公債局制度是也。以上三法。各有特色。當因時制宜以決定之。惟第三法國家之權限過重。頗與自治行政之精神相背。吾人不能因其爲自治最發達之英國制度而盲從之也。

第十一、地方公債之利率 地方公債之利率。大抵須高於國債利率。蓋地方團體之信用本不如國家之穩固。若再以低利發行公債。則有資購債之人。必羣趨國家公債。

村公產經營方法

七八

而地方公債或無人過問也。

第十二、各國之地方公債 各國地方公債之統計。不甚完備。茲就目前已知者言之。
(一)英國(一九〇一)公債及用途表

救貧事務

一二。二二四。〇二二磅

顛狂醫院

九。一五一。七二一

學校制度

三五。二四五。三八九

圖書館及博物館

一。一三四。八五〇

慈惠醫院

六。〇一八。八二六

墓地設備

三。一〇六。〇八八

運河設備

三四。六二五。〇四四

浴場

二。六七六。三二六

道路及街路

四三。九一八。七八二

津梁隧道

六。二三七。三一二

公園

七。五八五。九一二

公共燈火

六二。三六二

電氣事業

一八。五五〇。一二〇

煤氣事業

二三。一一〇。九一九

給水事業

六三。一三〇。八五九

市場

七。六六三。七〇八

港灣碼頭

三九。七四三。八八一

市街鐵路及小鐵路

一七。四一三。七九七

防火制度

一。四〇九。五九五

耕水設備

二。七六七。七八二

勞工住宅

七。二一五。四〇四

村公產經營方法

七九

村公產經營方法

八〇

小宅地分配

一一一。五七九

私業改良事業

一。五二五。四〇五

屠商場

二五四。八〇九

滿捷司特運河

五。〇八九。二一六

警察用房舍

一。七一八。九九四

公共行政用之建築

六。七二六。二四九

其他

八。六四六。〇八四

合計

三七五。六〇七。四九三

法國（一九〇二）地方公債表

巴黎

二。二九七。六九八。八九一

其他自治團體

一。五三六。四〇四。二九一

合計

三。八三四。一〇三。一八二

(三) 普國地方債 在一九〇〇 一。六〇〇。〇〇〇。〇〇〇馬克其內容不詳

(四) 日本地方債(一九〇九年)用途表

教育費

一一。八四七。一四三

衛生費

二二。〇一〇。二五二

勸業費

八。四四二。七四二

土木費

五一。四五七。二五五

舊債償還費

六九。一七六。三三八

共計

一六二。九三三。七三四

每人口一人

三。圓一七六

以上為用途表。若以地方自治團體之種類分之。則得下表。

府縣

一五。一六四。四五七

郡

一。四七〇。九五七

村公產經營方法

八一

村公產經營方法

八二

市區

一二五。四三〇。八一二

村

四。九七二。四二〇

水利合作社

四。〇一八。七四九

缺

一一。八六六。三三四

合計

一六二。九三三。七三四

(五)概觀以上所列。係各國地方公債之絕對數。若考其對於人口之比例。及對於總

歲入之比例。則得下表。

英國地方公債每人人口一人

一一二元。三五

總歲入之

四倍

法國地方公債每人人口一人

四四元。八〇

總歲入之

四倍

普國地方公債每人人口一人

二三元。五〇

總歲入之三倍四成

日本地方公債每人人口一人

三五。一七

總歲入之

七成

若關於各國地方公債之用途。能得詳細之統計。學問上或有極大之用處。惜乎除英

國及日本外。皆無從稽考也。今姑就此二國察之。當知自治發達之英國。其地方公債。多用於交通機關及收益企業。而自治幼稚之日本。則其公債多用於土木及舊債之償還。即此亦可推知各國地方公債之趨勢也。

第二篇 本論

一 經營村公產之策源

所謂經營村公產之策源者。一言以蔽之曰。提前創設公私合辦之村立金融合作制度是矣。更分析言之。即遵循不悖經濟原理之從前地方財政徑途。搜集零星散見於村落之少數村有財產。先行發起金融合作社。以村有財產爲公股。以村民加入爲私股。共同組設。即以此社爲漸次提倡他種合作事業。及關於進行民生主義所規定各事項之策源地。是也。難者曰。經營村公產之方法。亦至夥矣。即以合作制度一端論。尙有生產合作。消

費合作。賣出合作。買入合作。保險合作。運輸合作。懇殖合作。儲蓄合作等類事業。每類且各有金目。皆各具優點。在東西各國社會上。任行其一。無不發生相當之成效。同時并進。尤有相得益彰之妙用。今吾國正宜一齊迎頭趕上。奚待枝枝節節而爲之哉。述者曰不然。此非所論於中國。尤非所謂於今日之中國也。須知近年各國社會上合作制度之如春筍怒發。原是錦上添花。溯其社會經濟繁榮之過程。固已大有年矣。尤且於未臻繁榮之先。早已獲得經濟組織之安穩。蓋必全國經濟有組織有系統。入於安穩之域。而後國家銀行乃能確立調濟金融之信用。乃極盡運用資金之能事。夫而後百業振興。無往不利。任擇一種合作制度經營也可。即不兼營金融合作。亦無不可。雖然。各國金融合作之創設。實導各類合作制度之先河。例如德國雷式休式兩種合作銀行。均創始於一千八百四十八年。距今已有七十餘年之歷史。而爲當時各國所取法。亦即各類合作制度所由仿造之師資也。故如經濟正在恐慌時代之中國。對於此等先圖安定全國經濟。後求經濟繁榮之必經階級。謂宜依次迎頭趕上。固不待言。謂爲一齊趕上。則反自擾矣。此

本編所以主張提前創設公私合辦之村立金融合作制度也。但使此制之組織。全國劃一。社會經濟先求安定。同時企圖國家經濟之安定。再合組規模宏大之中央銀行。全國金融。得有運用自如之信用與能力。固不患地大物博之中國。其富力開發之不速也。

難者又曰。關於進行民生主義所規定各事項。如平均地權。如調節資本。使全國一切大利源大企業。均歸公有共享。似此法定收入之巨額。尙不足以爲改造社會經濟與國家經濟之資源乎。尙何待於狹小規模之村立金融合作社。錙銖積累乎。述者曰。是又不然。夫大木爲椽。細木爲桷。因材爲用。豈宜混假。村立金融合作社者。所以爲農業。或農家副業。或小工小商等之本身自立計爾。平均地權。節制資本。使全國一切大利源大企業。均歸公有共享者。所以爲個體經濟。小共同團體經濟。大公共同團體經濟之後援計。而發起於大公共同團體經濟或國民經濟與世界經濟之立場者也。前者譬諸地基。後者譬諸房樓。地基不固。安得先建房樓。且卽此平均地權節制資本等政策。在今日言之。不過如房樓之圖樣本設計書耳。究應如何選工儲料。尤非可咄嗟立辦者。要必待全國經濟現

象。已經入於安定之域。而後百業興。地價漲。資本集中。乃得徐議其後。此殆與村立金融合作社之單純爲救濟當時恐慌。開發普遍富力者。判然各各爲問題。釐然有先後緩急之殊。豈可同日而語哉。

一一 村立金融合作社之國內歷史

吾國舊社會之經濟事業。非無合作思想出現其間也。特在閉關時代。人民缺乏科學腦筋。遠若八家同養公田。通功異事之各種制度。近若南北各省之蘇會搖會老人會。及各類賽會神會廟會。與義倉義田等。皆合作思想之深入人心。流衍極廣者。惟因無組織無系統之故。致此類合作思想。不能運用於有價值的事業。成爲一種獨文的制度。亦因各地方在根本上。向無村制之有機體組織。致無人負獨立經理之責。自有直省定縣翟城村村制創立後。乃有數種合作制度實現。其最著成績者。曰鑿井組合。（俟詳載村制水利行政講義）曰教育會貸用儲金會。（散見他講義）曰因利協社。（已載村制成例考講義

中）按翟城村因利協社之起源。實發動於生產合作思想。茲將其緣起及籌備上一切過程。摘錄「翟城村」關乎此點之記載於后。

迪剛先生（村制創辦人）之言曰。本村因利協社發動伊始。乃因余有一姪名樹屏者。平素識字有限。僅能勉強記賬。即極淺近之書報亦不能讀。彼安知歐美有所謂合作制度者。一日忽向余提議。由村公所先墊款若干。使人向無極縣買佳棉子。買回後再分配於村中種棉之戶。蓋以無極縣棉之種佳。不但比較本地種子出棉增多。而且花色亦大不同。利市三倍。然若使種棉數畝之戶。各自專足到無極購買。則太不經濟矣。余當採其言。行之經歲。茲若擴而充之。即歐美之產業組合也。遂引起組織因利協社之意。此亦本村因利協社發生之一動機。故定名取義。仍本諸孔子因民之所利而利之之成訓。

按翟城村之因利協社制度。係以金融協社（亦名平民銀行）為中堅。而以消費。購買。販賣。三種協社。聯合組織而成者。此與本編主義獨立組創金融合作社者有異。又

往年北五省及南省大旱。有華洋義賑救災會。在京兆直隸江蘇安徽等省。創立之農村信用合作社（即金融合作社）俾農家得資金之通融。此亦吾國金融合作歷史之一斑。但因無可靠記載。難考其詳。夫金融合作社。即平民銀行之換語。其規模較爲宏大。在吾國近年。求其富有此類合作銀行之思想與經驗。而發明關於此類銀行之集資方法。確能適於國情。深符德國雷式合作銀行精意者。厥惟前聚興誠行銀經理周德輝氏。周氏會利行其所呈財政部之民立銀行意見書。全書甚長。茲摘錄關於集資方法之要點如左。

中國以農立國。人民以田地房三項爲財產。有若干田地房。即有若干價值之信用。故不動產之繁富。爲中國特優之點。今從根本上求自立之方。則莫若速成民立銀行。即以人民原有田地房爲基金。其辦法。凡人民所有田地房。向難入銀行股者。照時值實價。雙方議定。將買契付與銀行。由銀行給與股票。作爲本人股本。互相立一合同。呈請地方官立案。並粘貼廣告。使當地人民知某某田地房已入銀行股本。不得有再典再賣。或加取押租等事。股東入股之後。照常收租。化一物爲兩用。懸虛價爲活錢。

設因有要需。欲變產業者。但賣銀行股票。即是賣田地房。活便已極。以四川而言。准可募集一百兆以上之股本。各省面積不同。據之類推。當不差上下。如各省均能成立。合計全國約有三千兆之活動金資。願以現金入股者。由銀行每年給與六釐至八釐官息。

以上皆吾國歷史觀念上。所發動之金融合作思想。而最有採用之價值者。

三 村立金融合作社之國外歷史

各國金融合作社之歷史甚長。距今言之。已垂六七十年。而視如菽粟水火家常慣用之品矣。就中尤以德國發明最早。考德國由一千八百四十八年以來。即設有純粹平民銀行（金融合作社）二種。皆以不受國家絲毫補助或干涉為原則者。一為休爾志博士所創設。即名之曰休式平民銀行。其股本祇須少許現金。惟以社員之信用為保證。在一千九百一十〇年。統計全國此種銀行。已立有〇萬五千所。一為雷發巽退休民政長官所創設。

即名之曰雷式平民銀行。其股本以社員入股之不動產額（即無限責任制）充之。在一千九百十年。統計全國此種銀行。已立有一萬三千所。其營業資金之總額為二十萬萬馬克。其中存款額實占百分之九十六。蓋此二種銀行。其目的全在互助而概不在營業。德國人民所賴以為拓殖生計發展富力之策源地者。茲將此二種頒行組織大概列叙於左。

（甲）德國雷式金融合作社（村落銀行）

（一）目的及組織 雷式金融合作社之目的。在由經濟道德兩方面改良夥友之生活人格。以養成夥友之儲蓄心。利用其存款於生產事業。以應其生活上一切之需要。並藉宗教團結力。以期促進其共同道德。

依此目的訓練之夥友。以常住於一定之小區域營謀固定生活之農民。為最適。故雷式金融合作。多半由小區域內彼此熟悉之小農。互相組織而成。

（二）兼業 合作之目的。既在應夥友生活上一切之需要。故於應其金融需要之外。又兼營業用品之購買。及農產物之販賣。

(三) 股分及責任 雷式合作。最初不重有形資本。而以夥友之人格(即無限責任)爲唯一之無形資本。嗣因一八八九年之產業合作法。有按股出資之強制規定。是後每股必出資十馬克或十二馬克。最高十五馬克。但夥友之投票權。一人以一票爲限。

(四) 區域及規模 此項合作既以人格爲責任之要素。故其區域亦不能過廣。大都以一寺爲範圍。亦有時因一寺區不滿四百人。而合二三寺區爲一區域。夥友須在區域內居住。又須有完全之公民權。並不得爲合夥之夥友。辦理事務。一星期祇一二回。事務所。普通設於農家之室內。

(五) 資金之種類 合作之資金。由股本存款借利息經手費利益金等而成。其中之最要者。則爲(甲)夥友及非夥友之小額存款。(有餘款者。得隨時至事務所存儲。但每次須在一馬克以上。又併用儲金支票制度。)(乙)借款及非夥友之大額存款。(丙)中央合作銀行之活期存款。

(六) 放款之方法 放款祇限於夥友。又有種種限制之規定。其方法如左

(子)普通放款 普通放款。雖有保證放款土地抵押放款與有價證券担保放款三項。而以保證放款爲主。

保證放款。普通採於有一二保證人之證書者行之。但放款之有無。必依其用途與借主之品行事業心。決定之。

抵押及担保放款。惟對於遷入該區域未久之夥友之不能得相當保證人。或其保證人不能滿足合夥者行之。但亦注重其用途。與借主之品行事業心。且使放款額在抵押品担保品之時價二分一以下。

無論何種放款。必使借主聲明用於自己之生產事業。且證明確有成功之希望。是後每隔三月。由監察會檢查其用途。與借主保證人之品行。如不繳追加担保。或濫用其借款者。則經四星期之預告。收回放款。

(丑)活期放款。惟有小工商業者之村邑行之。

(寅)土地移轉放款 此放款又可分爲二項。(一)夥友欲買土地而一時無資。則由合

作社代墊買價。使之分期償還。未償清以前。合作社取其土地之抵押權。而使賣主爲保證人。(二)夥友有即賣土地之必要。則由合作社暫時以自己之名義承買。俟該土地之市價恢復。轉賣於他人。而以承買價格與轉賣價格之差額。交於原賣主。此二項放款。皆可向夥友徵收抵率之短手費。惟以其非合夥本來之事業。非有餘款時則不行之。

(七)放款利率及期限 放款利率無一定之限制。普通四釐至五釐。其期限依農業狀況而定。普通在一年至十年內。使夥友分期攤還之。但以四星期前之預告。無論何時。不妨使夥友還本。

(八)利益金之處分 合夥有利益時。先提公積金。而後按股分紅。公積金分二種。一爲損失填補公積金。以十年間每年提存利益金一成爲原則。十年後之利益金。依總會決意處分之。一爲基本準備公積金。每年提存利益金三分之二。用以圖合夥之改良發展。如對於損失太鉅之夥友而爲捐助。或償還合作社之負債。以輕負

担。或用此二項之餘款。投於地方公益事業等。此外則不動用基本準備。即合作解散時。亦託公機關保存。俟有機會。捐於本地方之同種合作。如無此機會。則以之投於地方公共事業。

按股分紅。本非金融合作之主義。而模範合同則規定每年亦得按股分紅四釐。但亦祇以之加於夥友之存款。或以抵銷其債務之一部。而不交付現款。

(九)職員及報酬 合作社有理事。監察人。會計。書記。等職員。理事通例五名。四年一任。其中二名二年改選。理事會每月至少開會一次。監察人通例三名。三年一任。每年改選一名。理事及監察人。係保護合作之名譽職。除實費外。不取報酬。會計一名。及書記數名。皆須繳品行保證金。其報酬由總會決議定之。

(十)中央機關 各州內之雷式金融合作。大都連合為一合作同盟。各同盟之上。又有最高之中央合作銀行。名曰德國中央貸付金庫。此金庫係有限責任之合資組織。使全國各州之合作同盟為其支店。以調劑全國金融合作之金融。並謀合作事業與他種事業之

聯絡。其資金則係由地方金融合作社之出資存款。及帝國銀行或中央產業合作銀行之墊款。再貼現之款而成。專放款於雷式之地方合作。收利息三釐四分之三。而對於存款則付利息三釐九分之一。彼有利益時。則以其二成爲準備金。餘按照定程分配之。

(乙)對德國修式金融合作社(庶民銀行)

修式金融合作。有大規模頗大者。亦有規模極小者。且其業務之內容。亦難一概而論。并遍設於都市。茲爲參考計。特就其規模較大者附述之。

(一)目的及組織 修式金融合作之目的。在依多數貧民之自助心。以共同儲蓄。及相互信用。謀營業資之通融。故其團體。由勞動者。使用人。手工業者。及小商工業者。組織而成。

(二)責任及出資 修式金融合作。近來有無限責任與有限責任二種。無限責任合作。一人以一股爲限。普通一股一百馬克。亦有三百五十馬克者。有限責任合作。一人所認之股數不定。一股至少一百二十馬克。不能一時繳清者。亦許分期交款。藉以養成夥友

之儲蓄心。但此種合夥之責任。亦多半在出資額五倍以內。以出資額爲限者甚寡。故又有保證責任合作之名。

(三)區域及規模 修式金融合作在廣招貧民。與之爲信用交易。故營業區域。依經營上之便宜而定。不以一地區爲限。其營業頗類銀行。故其規模亦大。以各地方有名望之商舖爲其代理店。付以極微之經手費。但夥友之爲代理店者。多不給報。

(四)資金之種類 合作之資金。除合作加入金各股之出資外。尙有夥友之存款。非夥友之存款借款。受託之公款。再貼現之款。五種。

(子)夥友之存款 此爲夥友儲蓄心之表現。又能補充合作之運轉資金。修式金融合作最重之其利率。較高於儲蓄銀行通例三釐五毫。普通對於二個月至三個月以前爲支取之預告。以便合作社有準備之餘地。

(丑)非夥友之存款 非夥友之存款。預告支取之期間較短。故其利率低於前項之存款。又普通對於非夥友之活期存款。許其使用支票。

(寅)借款 此指由個人普通銀行。或他金融合作。借入之款項而言。

(卯)受託之公款 此係公立儲蓄銀行或公共團體等託存之款。無不時支取之慮。最適於運轉。但非合作之信用昭著。則不易吸收。

(辰)再貼現之款 再貼現之款者。合作以其對於夥友貼現之票據。更向他銀行請求貼現所得之款項也。此款亦可用為運轉之資金。

(五)放款 修式金融合作之放款。分為左列數種。

(子)普通放款 普通放款。惟對於夥友行之。其形式分保證放款。土地抵押放款。有價證券担保放款。及無担保放款四項。擔保證放款。實占合作放款之七成七分。保證放款之保證人。普通必須與借主有甚近之親族關係。蓋非如此。則與對人信用之主旨不合也。

土地抵押放款。以土地之鑑定價格四分之三為限度。但此項放款。合作社恆極力避之。

有價證券担保放款。以對於國債票地方債票政府保證債券等爲限。

無擔保放款之額極少。在合作放款中。不過占百分之三。蓋以其祇有證書而無保證人抵押品也。

(丑)活支契約。此係合作對於夥友。依普通放款之一形式。約定於某範圍內。許其隨時以支票支取其所要之款也。但合作爲自衛計。無論何時。以星期前之預告。有廢約之權。

(寅)品行保證金。通融 夥友與他人締結契約。有繳品行證金之必要時之合作則收低率之經手費。而貸與以所要之金額。

(卯)匯票貼現 匯票之發行人。與付款人。或承受人。皆爲夥友。則合作詳查匯票付款之期限。與其關係人之財產信用後。允諾貼現之請求。俾夥友能速收回其資金。以繼續其生產事業（又修式合作。往往有對於夥友發行之匯票之承受。而爲保證。使之能受他銀行貼現者。）

(六)放款期限及利率 修式合作放款之期限不一。通例活支契約五年。普通放款及匯票貼現三個月。其利率爲五厘零五絲之譜。較高於存款之平均利率者一厘五毫七絲。

(七)分紅及準備金 由放款利息與存款借款利息之差。扣除準備金。與合作之經費。如有盈餘。則分配之。此即夥友之紅利。普通在六厘內外。又準備金雖無限制。而有逐年增加之傾向。聞一九〇五年各合作之平均額。約當資本額之六厘一毫。

(八)職員及報酬 合作有理事。監察人。鑑定委員等職員。理事三名。一爲理事長。一爲會計主任。一爲會計監督。均負連帶責任。理事之報酬頗厚。監察人鑑定委員及其他辦事者。亦皆支薪水。且受年末之賞。

(九)中央連合大會 修式金融合作無統一的常設機關。祇每年開全國合作大會一次。此大會常設二局。皆有局長理事監督員。依地方劃分事務。報知營業之方針。檢閱地方之合作。研究地方及中央之經濟問題。以行自動之監督爲主旨。

(丙)對於上列二式之評論

村公產經營方法

按上述雷式修式兩種金融合作制度。吾國譯者極夥。名詞多不劃一。內容亦互有詳略。茲係採錄於丁紹伋所編之（勸業及公共營業講義）者。丁氏更對二式合作制度。加有評論。茲併錄如左。

（一）根本主義之不同雷式合作在謀精神的向上。以宗教的博愛爲主義。修式合作在求物質的改良。以經濟的自助爲主義。就道德方面言之。雷式于時弊有根本改革之作用。似較修式爲優。然此種慈善的名譽的獻身的事業。非無品行無信用之僞君子者流。所能經營。如道德程度太低之社會。恐雖仿行之。而亦不易於成功。又雷式利用夥友之存款。以應其生活上之需要。而爲數種兼業。雖有養成勤儉儲蓄之功。然夥友的生活需要。非僅恃小額存款所能滿足。如仰仗他機關之保護。則適足以引起依賴心。于於自助之精神有碍。且經營兼業。往往因買賣上之變化而招損失。又與普通商業者互相競爭。易遭其反對而致失敗。亦非安全之道。（述此按丁氏不主經營兼業。與本編主張金融合作獨立之旨相合。）

(二)責任限制之有無 雷式主張無限責任。修式則有無限責任與有限責任二種。轉理論上言之。合作既爲人格之結社。則必夥友依此以無限責任兼業主與顧客二資格。而後合作精神。與同胞觀念。始能發達。然事實上無限責任制。有種種缺點。難以實行。不若有限責任。或保證責任制之較爲適當。茲述無限責任制之缺點如下。

(子)無限責任之危險太大。在宗教觀念不深之地方。除交誼極深。關係至密之少數人外。有財有識者。必不願爲夥友。故無限責任之合夥難以成立。

(丑)無限責任在合作法律上。雖可設出資之強制規定。然夥友皆不欲多出資本。通例一般之出資額甚少。且每人祇認一股。又許其分期交款。似非鞏固合作基礎之道。

(寅)名義上合作之責任。雖爲無限。而因一般之出資太少。及夥友多係貧民之故。反不能堅債權者之信用。且現時各人交易之方面甚多。一人對於一事業負無限責任。則其對於外部之信用。即將減少。亦非適當之制度。

(卯)無限責任合作之人數少。則少數夥友。能拒絕新加入之人。故往往有少數人壟

斷合作以謀自己利益之弊。埃國金融合作。抬高加入金。意國增加股分價格之事。數見不鮮。即德國亦有存款付息三厘。出資分紅一分之惡習。其集證也。

(三)需要業體之種類 雷式救濟之業體。以農業為主。修式救濟之業體。則普及於各種職業。就此點言之。似雷式宜於鄉村。修式宜於市鎮。然何式宜於何地。與區域內之人物。至有關係。不可一概論也。

(四)資金調制之難易 雷式之夥友。多屬小農。因其財力上之關係合作。收集資金既少。而且需款皆在一時。過此時期資金之用途又寡。供求既不能適合。合作自難免損失。故非兼營他業。或有他機關之援助。則不易獨立經營。然修式則廣收各種職業者為夥友。既可多集資金。而且需款不在一時。又可以此職業之資金。轉供他業之用。款項之供求常能平均。故雖無他機關之援助。亦能獨立經營。且獲甚大之利益。

(五)經營方法之不同 雷式祇辦理農業的存款放款。不為匯票之貼現。而修式則又與他銀行互通往來。有辦理匯票貼現之特包。就此點言之。修式以較優於雷式。蓋匯票貼

現。爲分業社會不可少之事。有此則貨物買賣易於進行。無此則信用交易不能發達。修式合作辦理此事。故各種小職業皆享莫大之便利。

(六)放款期限之長短 雷式之放款。多係長期。修式之放款。多屬短期。均有缺點。長期放款。祇適於中農以上。而不適於小農。故近來雷氏有期限前請求償還之規定。然與其爲期限前之索償。不若先訂短期契約。再查經過之事情。許其展期之較爲得策。蓋如此則一可獎勵借主之勤儉。一可期待償還之安全也。反是放款之期限太短。則貧民難以籌備。修式雖亦有展期之規定而前後合計。逾一年者甚少。縱使貧民長期借款之危險大。然最長三年以內。許其展期。按月償還。似無不可。蓋他種機關之長短低利放款。不及於貧民。非如此則下層之金融仍多不便故也。

(七)利益分配之可否 雷式以不分紅爲原則。修式則有分紅過多之傾向。就事理言之。出資與存款相似。存款既付利息。出資自亦應得利益。惟合作以勤儉自助爲根本。如超過自助之限度。以謀無限制之分紅。卽不得謂爲正當。而且分紅多則準備減少。亦

難堅外部之信用。故合作盈餘最適當之處置。似在先提公積。次對於出資分以與存款同等之利益。若猶有剩餘。則依比利時之制度。以之分配于借款之夥友。蓋此項剩餘。實大半係放款利息過高之部分。由借主所繳者也。

(八)職員報酬之有無 職員報酬之有無。宜以事務繁簡為標準。故其理事監察人。皆係名譽職。而修式則事務甚繁。故職員皆有報酬。祇就此點而論。兩式之處置。皆屬適當。固無優劣之可分也。

(九)連合團體之有無 雷式有合作同盟。又有最高之中央機關。修式信用合作。則無此完備之連合。關於此點雷式實勝于修式。蓋近時各國之資金。皆有集中于上方之傾向。如金融合作無連合機關。則上層之游動資金。不能流于下層社會。亦不足以資庶民金融之調劑。是以一八九七年後。修式亦漸採合作連合制。有識者。且有中央合作之建議。蓋深知金融潮流之不容放任也。

觀以上之評論。可知雷修二式俱有特長。而亦皆有缺點。吾人今日仿辦金融合作。

固首宜適合國情。次言仿倣。然仿倣僅採一式。不加變更。則必有滯碍難行之處。並當因時因地。各制其宜。斯爲得之。

四 釐訂村立金融合作實施案之方法

各國金融合作社之創始者爲德國。已如上述。及今六七十年間之各國成績。亦更無超越德國之上者。觀於十六年十二月新出版之「蘇俄新經濟政策」所載。專門研究合作社之學者勵忒博士之批評。即可證之。其言曰。

世界各國農事合作制度。當然首推丹麥爲最完備而最發達。至信用合作社的辦法（金融合作之結社及放款。均以信用爲本位。故此項合作。在世界學者多稱爲信用合作）當然以德國爲最好。至於俄國近數年來。因共產主義政策。不能合作。而改用新經濟政策。對於合作社方面。終算十分提倡。因之發達很快。差不多要用合作的一種制度。來調和共產主義。做成中間折衷的一條路徑。

村公產經營方法

據此可見德國金融合作之價值。歷久益顯。吾人更不必旁稽成例。但當按合國情。酌量環境。準據上述之中外歷史思想。釐訂實施辦法。以爲改造社會經濟之先鋒。上應黨國新經濟政策之使命。下奠村民物質享受之基地。是誠組織村制初步工作上之開宗明義第一章也。茲就厘訂村立金融合作實施案之全部範圍內。剖析論之如左。

(甲)村立與公私合股之旨趣及其形式與實質

關於此項之說明。應分二節。

第一。村立與公私合股之旨趣 在吾國從前承繼帝國主義之舊式財政論者。往往不以公私合股之銀行爲國立銀行。例如中交兩行。雖得代理金庫。然謂之爲中央銀行則可。而不以國立銀行名也。緣舊式財政觀念。係資本階級之虎俵。故其時國家與社會。顯然呈爲兩橛之現象。社會處於被榨取之地位。不得參與國立之機關。其有獲得類似國立機關之權利者。則皆舊式財政衣鉢下之信徒。幫同國家努力榨取而分其餘瀝之人也。今在黨國民生主義下之革命化的財政則不然。人民皆有使

用國家權力之正軌。國家權力亦純以保障社會生產爲使命。以故村立金融合作之得名。不但可施之於公私有股者。即施之於純粹私股者。亦無不可。蓋本篇所謂公股私股云者。乃事實上之界說。非理論上之歸宿也。此與黨治下之自治即自決之解釋。同一旨趣者也。

第二。形式與實質 就公私有股成立。金融合作之直接權利範圍內言之。初無村立或非村立之意味。存於其間。所以然者。合作社之公股。無論額數若何之鉅。亦祇能以法人之資格。爲社友之一員。其票決權。亦當然限於一票。似此公股與私股一律平等。何有乎村立之意味。惟是。自間接權利範圍言之。則不然。金融合作社有例應放款或入股於其他各種合作社及公益團體。或縣立金融合作銀行之規定。此則村立金融合作社形式上特殊之點也。至公私有股之實質。苦純採德國雷式之無限責任制。即不啻以社友本身全部動產不動產。提供合作社之股款。在吾國經濟環境。及智識與道德程度上言之。必生種種之疑阻問題。若純採現金入股制。

則合作社之對外信用薄弱。何能吸收資金。種種弊害。已如第二章丙項所述。計唯有採周德輝氏之說。折合不動產紅契。懸價入股。在入公股者。既可將村有財產全部入股。在私股則聽村民或以金部。或以一部之不動產入公股。各隨其便。外加以配搭現金入股之規定。此則變通盡善之不二法門也。

據上述各部觀之。公私合股之村立金融合作社在理論上有實現之可能。在事實上尤適應環境之要求。大體已無問題。惟細目猶待考慮茲更於下列乙丙丁三項縷悉論之。

(乙)公股之集合與運用

村立金融合作社之來源。就從前法律名詞言之。可分為公法人與私法人二類。公法人即村公所。私法人又可分公益法人與私益法人二種。公益法人如教育團體。救貧團體。(即慈善團體)娛樂團體。賽神團體等。皆屬之。私益法人。即公司商號。以上各法團。皆得以所有財產向村立金融合作社加入公股。

第一。村公所之公股 據可靠之調查。吾國境內。無論南省北省。所屬之各縣村落。

殆無不各有零星散布之公產也。不過有多寡之問題。及用途能公開與不公開。經營方法能活用與死用之兩問題也。用途果其確能公開。使各個村民均能信及某項公產。於本身直接有利者。確能享有。於本身間接有利者。確有支配權。(詳村制約規講義)自必同心努力以整理之。蒐集之。爭持之。公道既彰。私心悉化。強佔者懾於物議。吐還亦所心甘。則公產之由無變有。由少變多。以意中事也。

(一)如廟產。吾國自維新以來。早有變廟產爲教育與自治經費之令。其至今村落間。猶有冒名正當祠典。或藉口鄉民迷信。而依然存在無恙。製造惰性僧侶。衣租食稅。遺害社會者。無非由於向無村制組織之過。致一般奸僧勾結土豪劣紳。下則煽惑鄉愚。上則結託官府。以延其生命。今既組創村制。土豪劣紳。不令置喙。村民又何肯犧牲切身利益。以徇無謂之迷信。反爲奸僧作張。且可另照日本豐報村合併多數廟神於一廟之成法。則凡自命爲正當祠典與迷信者既無從藉口。更按一人力能自耕之畝數。每僧留養若干。餘者盡歸村有。由村公所。與僧村民。

三方訂立契約。呈縣立案。似此辦法。可斷言未有不能解決之廟產。(二)如官產。(即黑地)凡佔踞官產者。十九屬於富豪。在無村制時。村民既無保障。不敢櫻其怒。又以事不干己。故無人出頭作證。但使村制一旦發生效力。凡富豪所佔之官產。均不難一一清出。改歸村有。凡清出之官產。而屬於現時之自耕田。或官房之屬於貧民者。均免議。并另與立契。確定其所有權。就上二項言之。村公產之附益。當不在少數。以外類此者尙多。各視其地理習慣上而言其資產收益之來源。以集合之。其向歸村有。而無正當用途。亦未經立案公開手續者。更無論矣。此所謂村公產不在有無多寡之問題。惟在用途能公開與不公開之問題者。此也。又如在無村制無金融合作社之時。即使有多數之公產。而舊當事人祇知死用之法。所謂死用者。以有限之利子。供應不生產之支給。(如彌補官府之苛派等類是)此其一。或以有限之利子。投之於有限生產之事業。(如添置不動產等類是)此其二。或以有限之利子。積少成多。施之於無繼續性無彈力性之公益事業。(修橋

補路等類是) 皆死用之謂也。而凡置公產於不問。聽其自生自滅。或一任經手人浸吞乾沒者。且不與焉。所謂活用者。以不動產配搭十分之一之現金。投入金融合作社爲公股。其產業利子。仍照舊收益。而每年多獲盈餘之分配。化一爲兩。此其一。以此雙料利子專供村制上促進自治事業之用。村民於無形中增進莫大之利。此其二。金融合作社股額殷實。信用昭著。吸收甲之存款。以應丙之生產急。此其三。更運用金融合作社之資合。分投之於其他各種合作事業。開發富力輾轉滋生不已。此其四。以外利益尙指不勝屈。皆村公所得以因時制宜之資源也。是即活用之謂也。似此死用變爲活用則村財政之收入。必與日俱進。此研究村公產經營方法。必明瞭加入金融合作社公股之集合與運用。而後乃能望村政治之充分發展也。

第二。各種私法人公股 凡私益法人如公司商號等。均得加入公股於金融合作社之規定。固以增進合作社之信用。爲唯一理由。而公司商號亦獲相當之調劑。於村制之正宗命意。初無若何關係。至公益法人。如教育團體。救貧團體。(此項以積

極的生產的爲限。如工廠義田等）賽神娛樂等團體。（此二項以有益風俗者爲限。否則收入村公所。）類多置有不動產。年第利子有限。設一律加入合作社。不但可如上述收雙料利子。並可借款組織本身之合作事業。滋生不已。餘詳各該項行政講義。不多贅述。

第三。公股集合概數之假定 照上述集公股之旨趣。預算將來每一村究可得概數若干。是亦一問題也。以北省論。若翟城村之基本財產。俗集合舊屬公差局地四頃零五畝。與迎神賽之戲會馬會花炮會六種。及神棚會七種。又驢牛戶之隨差地等之財產。共合得地五頃八十六畝。制錢六百三十五串。按翟城村爲定縣五百村中之普通村落。以一村公產五頃計算。是定縣一縣當有村公產二千五百頃。再以每頃以價值四千元計之。幾達一千萬元矣。南省如江甯縣。照三四百戶爲一村之村境內。曾經調查一處。約有年收利子一萬元之地產。再以全縣四百新村減半計之。亦應有年收利子二百萬元之地產。即當有價值二千萬元以上之村公產。此係假定

之概數。事實如何。且覘將來。然較觀南北省情形。要當不甚相遠也。

觀於以上所論公股之集合與運用。足可確定村立金融合作社之基礎。與發起合作社之資格上。不生問題。復次當研究私股。

(丙) 私股之集股與運用

按人民私股之集合有二。(一)照公股得以田地房入股配搭一成現金股之例。其意義已見上述周德輝氏之意見書。社友入股之後。年終照章分配盈餘。一面照常自耕自住或收租。化一物爲兩用。懸虛價爲活錢。此一利也。入股後即得照章以五厘以下之低利借款經營生產事業。此二利也。遇有活款在手。未至動用時間。可存入合作社生息。且較存在家中爲穩便不致浪用。此三利也。欲經營其他各種合作事業。膨脹個體之經濟。更可即以該種合作社之股票作抵押借款。以經營之。此四利也。以外直接間接之利益。尤不勝縷數。(二)以現金入股者。於上述利益之外。尤有分期交款。養成儲蓄習慣之利。最有益於小農家事業之發展。或佃戶事業之更新。此特別之利一。俟至縣立或省立之金

融合作銀行依次成立後。並當仿丹麥農業革命之成例。由合作銀行借款與佃戶向租主行使先買權。即以買契作抵。自耕自食。以餘款逐年攤還銀行。此特別之利二。考蘇俄自共產主義失敗後。施行新經濟政策。究之彼所謂新經濟政策。所預期之效果。並不見佳。反是人民之自由合作事業。（蘇俄初期。對於合作社。採強制入股辦法。近乃消取。聽人民自由）大有一日千里之勢。據最近統計報告。俄國人民對於各種合作社投資總額。已達五萬五千萬金羅布之巨。關於農業合作社之種類。已在四十種以上。如馬鈴薯。牛奶油。牛奶餅。亞麻。釀酒。飼牛。飼羊。飼馬。油子。甜菜。棉花。鮮花。菸草。養蜂等業。莫不有合作社之組織。就中有農業金融合作社一萬一千所。此項社友有二百七十萬之多。以每社人數之平均額計之。每一會之社友約二百四十人。按之江甯村制以三百至四百之戶數。每村創立一社。運用恰可自如。對於折衷德國雷修二式金融合作。以不動產紅契懸價入股之通變辦法。不但為蘇俄所不及知。即世界各國亦訖無先例。以故欲求合作社資財之雄厚。第難登峯造極抑亦非如吾國經濟枯竭到此極點。八面皆無生路

可走。迫到絕港。不至採此死中求活之計非述者研究此制。幾歷十載。徵之中外歷史如彼。揆之社會困窮如此。敢斷言欲向民生主義之徑途。得以展開脚步。先求達到最初目的。舍此革命化之地方財政。舍此經營村公產方法。別無安定社會經濟。挽救經濟恐慌之善策。至此制施行之際。手續宜求周密。茲更將所擬定之村立金融合作社組織大綱草案。另具下節。以供採用。

(丁)村立金融合作社之組織大綱

按金融合作組織之原則。自德國創行至今。舉莫能越其範圍。已見上述。惟關於手續上。因時因地各制其宜。不能無所差異。故茲亦祇能按合江甯村制組織情形。提供大綱如左。

村立金融合作組織大綱草案

第一條 村立金融合作社之區域。以依新組織村制之村界為原則。遇有一村不便於經營時。得與鄰村協議共組一社。但至多不得過三村。凡居住於此村。田地在此村者

村公產經營方法

。以住所爲準。

第二條 村立金融合作社以公私股爲原則。必有七人以上之發起人。議定章程之署名蓋印後。呈請縣政府核准立案。

上項所稱之發起人。應以村有公產加入發起之村公所。固定的發起人之一員。其出席代表。限以村長一人充之。其與鄰村協議共同組織者。亦同。

第三條 村立金融合作社章程應載之如左。

(一)目的。

(二)名稱。

(三)社址。

(四)內部組織。

(五)一股之出資額。及非現金入股之配搭現金股額。

(六)繳股款之方法。及現金或配搭現金入股第一回應繳之額。

(七)分配盈餘及彌補損失之規定。

(八)公債金及其提存之方法。

(九)社友加入退出。及其一部分股款轉移之規定。

(十)社務執行之規定。

(十一)執行社務違章處罰之規定。

(十二)解散之規定。

第四條 村立金融合作社組織成立。俟呈請縣政府核准立案。並轉各主管機關備案後。須呈請該管之審判廳註冊。其應註冊之事項。除照第三條開列外。另加入縣政府先後批准之年月日。

第五條 村立金融合作社須按期呈出社友名簿於審判廳。其應記載之事項如左。

(一)各社友之姓名或法團名稱與住處。

(二)各社友所認之股數。

村公產經營方法

(三)各社友已繳之現金股額。與非現金股額之契券謄本。及其繳股之年月日。

(四)各股繳足之年月日。

(五)社友之保證抵押金額。

第六條 凡公私法團。皆得以法人資格。加入公股。其自然人但合於左列四項條件者。

皆得加入私股。合組村立金融合作社。

(一)一年以上在本村繼續有一定之住處。或繼續執務於一定之工作場。

(二)品行端正。經歷清白。

(三)未加入他金融合作社。或銀錢店。

(四)得理事會之同意。

第七條 凡以田地房三項不動產紅契。經鑑定人估定時值價格。經村公所公告五日後。

並無糾葛。准合現金入股者。每十股須配搭現金一股其不滿十股。及超過十進之零

股。均以十股論。

但依社友之意思。不願再加搭現金入股者得將原契上超過十進之零股。註冊保留。其不足一整股之零數保留法亦同。

第八條 凡以有價證券。經鑑定人估定時值價格。准合現金入股者。不須搭配現金股分。但於該項證券價值有變動時。得由理事會通知售出。或另加鑑定之。社友如不同意。應即退股或出社。

第九條 股分總數無一定之限制。社友至少須認二股。每股十元。凡單純認現金股及配搭現金股者。均得按月繳款。繳清之後。得隨意再認若干股但一社友之票決權。以一票爲限。

第十條 各社友皆爲有限責任。以所認股爲負責之限度。

第十一條 社友不論男女。有出席社友大會。與監視內部社務。及提議選任罷免職員之權。

第十二條 社友之股分。非經理事會之承諾。不得轉讓於他人。

第十三條 社友得以六個月前之預告。於事業年度之末。退出合作社。

第十四條 社友遷於村界外。或加入他金融合作社。或受破產禁治產之宣告。或曾大會除名。即失其社友之資格。

第十五條 社友退出或失資格後一年間。對於合作社債權者之責任。不得免除。

第十六條 社友死亡後。如其承繼人不允加入。須於一定之期間內。處理其債權債務之關係。

第十七條 金融合作社依定章對於社友之生產事業。及其他各種合作社之發生。例應須以資本之通合。及加入公股

第十八條 金融合作社之運轉資金依左記方法集收之

(一) 社友之小存款及活期存款。

(二) 非社友之定期存款。

(三) 經縣政府呈請省政府批准以大銀行或大資本家之承受。發行債券。

(四)普通借款(但其利率。須低於社友之小存款)

(五)聯村公立之縣立金融合作銀行之借款。(利率低於上項)

第十九條 合作社放款。利子不得過五厘。依左列次序行之。

(一)對於社友(放款之多寡視其品行與技能及用途而定。如品行不端。或游蕩怠惰者。不得與以通融。

(二)對於其他各種合作事業之加入公股或投資

(三)對於資金充裕之公益團體。(以本村及聯村協定者爲限)

(四)對於資金充裕信用昭著之公共團體。(以毗連之鄰村爲限)

第二十條 合作社放款。對於社友合於左列條件之一者行之。

(一)有良善品行。或自耕田與他項不動產。

(二)有合作社認爲適當之親族二人以上之保證。

(三)有確實之有價證券或不動產。或其他各種合作社股票爲抵押。(但爲購合作股

票借款者。得先代付後收票)

(四)有以借主爲受款人之票據爲抵押。如票據之受款人爲社友而非借主。則有該借主之裏書者。亦可收爲抵押。

(五)如借主爲公益團體或公共團體。則不取保證抵押。(參照上條)

第二十一條 親族保證。不動產抵押。或對於品行之放款額。依左記條件決定之。

(一)親族保證之放款額。不得超過借主已繳出股額之三倍。

(二)不動產抵押之放款額。不得超過鑑定價格四分之三。

(三)對於品之放款額。不得超過五十元。

第二十二條 品行端正之社友。遭不測之災厄時。合作社依一定之限制。以必要之生活費。貸與之。不取担保。不收利息。

第二十三條 票據期限在三個月以內。持票者及票據關係人皆爲有信用之社友。合作社得與貼現。

第二十四條 同時有數社友請求通融。則以小額在先。大額在後爲原則。若請求之額相同。則理事會以無記名投票決定之。

第二十五條 放款以短期爲原則。惟有農業上之信用。得斟酌情形。許展期內至三年以內。但亦須保留期限前素償之條。

第二十六條 每年以盈餘之三成作爲公積金。以六成照定章股數股別等差之規定。分配於社友。如出資本繳清。或有債務者。得以之作爲其出資。或抵銷其債務之一部。其餘一成。則分配於該年度有債務或困窘之社友。

社友分配盈餘之等差。現金二股准非現金三股。

第二十七條 理事由大會選舉。或三名或五名。視社友之多寡而定。五名則四年一任。其中二名二年一任。三名則三年一任。每年改選一名。理事會依章程處理合作社一切之事務。每月至少開會三次。其應行之事項之重要者如左。

(一) 設備大會決議錄。及社友名簿於事務所。

(二)於通常大會一星期前。提出財產目錄。貸借對照表。事業報告書。及盈餘處分案。於監察人並各備一份於事務所。

(三)提出前記之書類。及監察人之意見。於通常大會。求其承認。

(四)理事長關於一切之事務。代表合作社。

第二十八條 監察人至少二名。至多五名。由合作社大會選舉。二年一任。其職務如左。

(一)調查合作社財產之狀況。

(二)監視理事之行動。

(三)關於前二認為有不妥之處時。報告於大會。或縣長。(如無村長關連者。並報告村長。)

(四)有為前項報告之必要。或有社友十人以上簽名請求時。招集社友大會。

(五)代表合作社對於理事提起訴訟。

(六)決定理事會計等之服務規程。

(七)爲其他必要之調查報告。

第二十九條 理事監察人會計等常川辦事之職員。皆給月薪。其金額由大會定之。

第三十條 合作社有非常之利益時。對於特別忠於職務之職員。經大會議決。得給以若干之分紅。

第三十一條 監察人不勤其職務。致合作社有損害時。須以其全部之股款負債賠償之責。

第三十二條 鑑定人由理事會選定。或臨時指定。

第三十三條 關於縣立金融合作銀行之發起加入。由理事會行之。但出資額及提供存款或借款之多寡。須經大會議決。

村立金融合作社承認縣立金融合作銀行之股分。概以有限責任爲原則。

第三十四條 金融合作社每年於一定之時間。招集通常大會三次。其會議之事項。於五日以前。報告於各社友。以全體社友三分之二以上之出席。及出席者四分之三以上之同

意決定之。

第三十五條 組織合作社之章程及修改。由大會決之。

以上厘訂村立金融合作之實施案之方法。照江甯村制施行細則所規定。至遲須於村制組成四個月之後八個月以前。按合當地情形。及事前與村民協議之條目。編成計畫書。呈出縣政府。核准實行。以爲一村全部事業之策源地。俟至全縣所屬之村立金融合作社一律完成。則聯村發起縣立金融合作銀行之議提起矣。詳俟另章。

五 村立金融合作社對於縣立省立國立各合作聯盟之關係

按創造新經濟政策在工作上。雖非下層中層上層。然實爲一整個的。有原始要終一以貫之密接關係。正與訓政憲政兩時期分經緯線演進之各級行政機關。(詳村制法令講義)循同一之軌道。設使此種關係一斷。便成兩橛。則國運必且復返於從前社會與國家傾軋凌亂之故態。此研究村立金融合作社者。所不可不具有充分力量之運用。以盡其分內

之天職也。

顧此種運用。可分實質與形式二種。

(甲)實質上之運用

關於實質上之運用。其直接與村立金融合作社有關係者。爲縣立金融合作銀行。其基本股份。應以縣公產(賅括各村應歸縣辦之大富源及聯村辦理之大公產)與全縣各村金融合作社之出資。合認公股若干。加以縣境內中產以上之戶之私股。(此項規定不受村立金融合作社大綱第六條第三項之拘束) 公同發起組織之。其間接有關係者。應屬之省立與國立之金融合作銀行。以上各級組合。在德國雷式制度之下。名縣立若省立者。曰作合同盟。名最高之中央合作銀行。曰中央貸付金庫。其實一而已也。此等組合。不管爲村立金融合作社吸收資金之代表人。而他方更可對於各村爲特種之放款。(如代佃戶對於租主行使先買權等) 或承受地方公債。與調濟社會全部金融。及一切補偏救敝挹注伸縮之妙用。其重量正與村立合作社相等。宜如指臂之運用靈掉。不可忽視也。

村公產經營方法

村公產經營方法

一二八

(乙)形式上之運用

村立金融合作社對於縣立省立國立各級合作銀行。應備具有形式上之運用。質言之。即對於各級金融合作聯盟之保障。行使自衛權。是也。其原理如下述。

今日之事。寇深矣。病革矣。似此民窮財盡之末日。即使目前下級地方人民。果能自動的儘量努力合作。改造社會經濟。向上發展。執因以求果。期於能達其產生新局面的中央財政之最終目的。要非一蹴可躋。亦非某一地方畸形發展所能有濟。必待各地齊一發達。必經過若干時間。始長養成熟之望。而在此長養成熟之長期過程中。若使中央財政計畫。不能與社會之改造趨勢。息息相應。予以助力。甚或仍照前之求誅無厭。得尺進丈。益之國際經濟侵略。復得肆行榨取。中央財政之系統計畫上。訖無大力爲之緩衝。則地方財政之一線生機。安可常保。萌芽甫生。剪伐環起。億萬人之所蓄。能敵一孔之所漏乎。故善理財者。必使社會經濟與國家經濟。如根葉之相蔭。源流之相足。斯即「生之者衆。食之者寡。爲之者急。用之者舒。則財恆之足」生財大道也。由此言之。執

因求果者。固地方財政本身之天職。而果又生因者。則中央財政應有之專責也。今日中央財政應有之專職。厥爲因利的國家理財論。（詳見因利的國家理財論）

按上述村立金融合作社助上運用之原理。係因金融合作爲完成地方自治之急先鋒。按照訓政憲政時期之順序。金融組合自宜先乎自治行政機關而成熟。彼時行政上之自治程度上既未能獲直接民權之完全實現。則保無摧殘或不利於縣立省立國立各金融合作之事端出現。但此孤軍深入。必不免陷陣突圍之險。依本編之主張至低程度。在訓政時期內。凡關於金融合作聯盟團體。應主張下列三者之創置。

第一、在全省縣長未經一律民選之先。縣立金融合作銀行但有五縣以上成立之後。得合組省財政監察會。

第二、在全國省長未查過半數民選之先。省立金融合作銀行但有三省以上成立之後。得合組中央政監察會。

第三、省與中央財政監察會之權責。（一）凡財政機關對於金融合作直接或間接發

生利害關係之施設。監察會得建議政府設置或變更之。政府不得違反黨義而拒絕。

(二) 凡財政當局有溺職或浸蝕等情。監察會得舉劾之。政府應即令財政當局或關係人員停職。(三) 監察會依據上二項之事實。並得一面公布。或向法院起訴。

如此設置。庶足自衛。苟於事先不爲此項之聲明。人民現已如驚弓之鳥。安肯再出其養命之源。血汗之資。以供一般殺人不眨眼之舊式財政官吏之犧牲耶。

綜上言之。村立金融合作社對於縣立省立國立各合作聯盟。以實質運用而論。皆執因求果之關係也。以形式運用而論。則互爲因果之關係也。

第三篇 各論

一 各種合作事業與各項行政設計

村公產之範圍。依第一篇第五章所下之定義言之。應該有各種合作事業上及各項行政設計之一切公產在內。應行分別逐項研究。惟本講義之編制方式。係於鈎玄提要之中。

仰不失窮治竟委之效。故未編之唯一用意。先就村公產全部中。認識公產策源地之所在。爲其主要之著眼點。但得策源地之建築完整。則他項公產。皆有依次創舉之資源。且本編既非單行本。故凡關各種合作事業。與各項行政設計之詳切辦法。均另立專編講義以述之。茲特著其目於本論之次。以示其性質從同。雖萬殊而實歸於一本之微意而已。

一一 結論

述者曰。予讀中山先生之建國大綱。與地方自治開始實行法。又接讀民生主義與建國方略。可見先生對於民生問題之必要條件。研究無微不至。所謂游夏不能再贊一詞。歎觀止矣。而述者編述本講義。自此編以下。強半侈經濟問題。猶復嗷嗷不休者。何也。曰。凡所以完成先生所創新經濟政策之使命而已。露骨言之。中山先生研究民生問題之徑途。舍舊謀新之徑途也。誠以舊經濟勢力之佔領全社會全國家之領域。已歷數千載。且舊經濟之趨勢太低。新經濟之趨勢太高。空言取而代。爲事實所不許。亦爲理論上

所必不可能。譬不潔空氣膨脹一室。欲埃新鮮空氣。絕非以全部新空氣相撞擊所能入也。必先使舊經濟恐慌之局。入於安定。而後得以幾分之主要新政策。佔其一部地位。新者多者一分。舊者即多讓一分。結果舊者全部退出或同化。而新政大體實現。漸能行使權力矣。建立殊功盡矣。非然者。經濟現象不脫恐慌。違言滿足生活慾望。生活慾望且感缺乏。違言對抗侵略。被侵略之本身。且爲魚肉。列強方立於刀俎地位。又安能以對等資格。與我經營國際共同發展實業計畫乎。斯即本編之所以必劃分民生主義爲三期。而以村公產經營方法。求達其最初目的之所由來也。