

中華郵政特准掛號
認爲新聞紙類

湖南旬刊

人民政



人傑

第二期

中華民國十八年
十月十一日出版

浙江民政旬刊第二期

目錄

土地整理之重要……………戴時熙

對於村里自治的幾個希望……………義靈

訓政期間縣長應有的認識和努力(續)……………羅季則

保健衛生中之勞工問題及保健方法(續)……………林椿年

山西之模範村政與日本優良自治團體(續)……………屈起

自耕農之創設……………李團

對於整頓浙省各縣警政之意見……………邱則中

死亡率……………毛咸

浙江民政旬刊投稿簡章

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

- 計畫，與實施；(3)地方自治之理論與實施；(4)各項重要法令之解釋；(5)本省各縣政治設施之實際情況；(6)本省各地社會狀況之調查；(7)本廳及所屬機關之重要工作報告；(8)各國重要行政學理與制度之介紹。(9)其他關於指導官吏，訓練民衆之文字。
- (二)凡合於本刊各欄旨趣之文字，一律歡迎。
- (三)來稿不限文體，文言，白話均可；但須繕寫清楚。(能加新式標點者，更好。)
- (四)如係翻譯之稿，請附原文。
- (五)投寄本刊之稿，一經登載，當由本廳給予每千字自二元至四元之酬金；但如係本廳職員，或本廳所屬各機關人員之投稿，則祇能給予每千字自一元至二元之獎金，以示區別。其不願受酬或受獎者，應請於稿上註明「却酬」或「却獎」字樣。
- (六)凡應得酬金或獎金者，於接得本廳通告後，應即持函，并攜帶私章，親來本廳會計室，照本廳所定數目領取。但居住外埠，不能親來者，可親筆具械蓋章，寄至本廳會計室請領。
- (七)來稿應於稿上，書明真實姓名，及詳細地址。
- (八)本刊編輯人，對於一切來稿，有酌量修改之權；如有不願修改者，須預先聲明。
- (九)來稿不論登載與否，概不退還；但如有必須退還者，得預先聲明，附寄郵費，當由本廳寄還。
- (十)來稿請寄杭州，浙江民政廳編纂室收。

總 理 遺 像



總 理 遺 囑

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

土地整理之重要

戴時熙

土地行政，不是從今日起的。要知道土地，人民，主權，是構成國家的要素。國家的財富，人民的生計，庶政的推行，沒有一項不靠土地做基本的。先哲說道：「有土斯有財。」又說：「仁政必自經界始。經界不正，井地不均，穀祿不平，是故暴君汚吏，必慢其經界；經界既正，分田制祿，可坐而定也。」尙書周官左傳所載經國的典冊，也注重制田產，正經界，這兩件事。漢光武實行量田，唐貞觀年間的授田法，明洪武年間的魚鱗冊，都是清理土地的良好法，而且是中國古來可以稽考的土地行政。

從明朝以後，田畝久未清理。魚鱗冊籍散失，土地的等則混亂；畝分的大小不一；土地所有權的分配和移轉也沒有系統的記錄。弄到豪強的強行侵佔，貧弱的備受壓迫；有田多賦少，田少賦多的；有有田無糧，有糧無地的；甚至有田無主，任憑荒蕪的。其結果胥吏飽其私囊，國家收入減少，一切行政，也就連帶的受着影響了。倘若土地再不加以整理，任憑利乘於地，稅賦不均，必要弄到民生憔悴，國計日蹙，後患何堪設想。總理在幾十年前，早已看透這一點，認爲整

理土地，是急切而且是必要的，故在民生主義中，反覆推論，發揮透澈。他說：「土地問題能夠解決，民生問題便可以解決一半了。」總理又在建國大綱內，規定以全縣土地測量完竣，為完成縣自治的要素；並且主張以土地歲收，地價增益，公地生產，山林川澤之息等等，歸地方政府所有，用以經營地方人民的事業，及養老、育幼、救貧、濟災、醫病，以及其他種種公共之需。

總理以為要解決吃飯問題，必須整理土地。要減輕人民的負擔，更要先整理土地。土地能整理得好，一政府便有一宗很大的收入。政府有了大宗收入，行政經費便有着落，便可整理地方，一切雜稅，固然可以豁免；就是人民所用的自來水，和電燈用費，都可由政府來負擔，不必由人民自己去負擔。其他馬路的修理費，和警察的給養費，政府也可向地稅項下撥用，不必另外向人民來抽籌捐，和修路費，「人民的負擔自然可以減輕，這可見整理土地於人民有重大的關係。現在行政開始，我們應當遵照 總理的遺教，把全省的土地，澈底的整理，從財政的立場上，實行平均人民的負擔，以謀田賦的增加；從國民經濟的立場上，獎勵開墾荒地，以謀農業的發展，民食的充足；從法律的立場上，確定經界，以謀減少人民的爭訟；並且可以由整理而製成的圖表冊籍及統計等來供一切行政的標準，建設的根據，以求民生問題的解決。

浙省自洪楊之役後，土地冊籍，散失無存；人民所有契據，也多湮沒，經界混亂，地目不明。不僅政府不知道某地屬於何人，業主亦多莫明其土地的坐落；至其地目四至，面積，畝分，更屬茫然。因此，侵占之弊叢生，疆界糾紛無已。其結果：也就形成糧少地多，糧多地少，有地無糧，有糧無地的怪現象！政府既無冊籍可考，賦稅必經莊書之手，遺漏中飽，這是必然的事。查浙省全部面積，據陸軍測量局的調查：約一萬七千萬畝；而有稅地，不過四千三百餘萬畝；無稅地，竟有一萬二千餘萬畝之多；幾占全省土地面積之四分三。假定內中四分之一，為未墾荒地；那末，也有四分之二，——即全部的半數，約九千萬畝，是毫無賦稅的。納稅的土地，既是這般少；無怪乎田賦無多，建設經費困難，產業難望振興，交通不能發達！現時浙省田賦收入，以現有稅地四千三百餘萬畝，而積計算：應收七百萬元，因中飽及滯納等關係，實收不過五百餘萬元。如果把現在的無稅地，加以整理，則一萬二千餘萬畝的土地中，至少可得一萬萬畝之有稅地，較現有稅地，可加兩倍。以現時稅率計算；田賦約可增收一千五百萬元；連同現征，每年可得二千二百萬元之譜。再加上糧捐等總數當在三千萬元以上。那末，不待新加人民負擔；全省開支，綽綽有餘，建設事業，也不愁無法辦理了。

此篇本係爲本廳所作「土地整理，和土地陳報」小冊中序文之一部分，因旬刊索稿，而又無暇提管；故抽出此一部分，交旬刊先行發表。

作者附記

總理遺訓

說到解決土地問題，如果我們的地主，是像歐洲那種大地主，已經養成了很大的勢力，便很不容易做到；不過中國今日，沒有那種大地主，一般小地主的權力，還不甚大，現在就來解決，還容易做到。如果現在失去了這個機會，將來更是不能解決。

對於村里自治的幾個希望

龍義靈

一。對於村里人民的希望

本省自去年籌辦村里制以來，迄今已逾一載，在最近除三四縣因有特別的原因，尙未辦理完畢外，其他七十餘市縣的村里，皆已選出村里長副及隣閭長等等村里職員，成立村里委員會。就形式上說來，本省地方自治的第一步工作，可算告一段落。

辦理地方自治的目的，不是單就各地方設立幾個村里委員會就算完事，還要以地方之人，用地方之財，斟酌地方上種種特殊情形，在可能範圍之內，爲地方舉辦有益的公共事業，謀地方全體人民的幸福安樂；併處理國家所委任辦理的種種事件。地方自治團體的使命，既如此其大，則此項自治團體的行政機關——村里委員會的人選，應當加意慎重；同時村里中有學識有能力的人士，也應當覺悟，出來擔任這個重大的任務。因爲村里職員，在選舉時不得其人，自治前途必大受其害，而智識階級消極不前的態度，實爲其間接原因。

我國民族數千年來習於官治，對於國家的政治，從來都取不問不聞的態度。昔賢雖有「天下

興亡，匹夫有責」的遺訓；然而「獨善其身」的思想，在近代還是支配大多數人的腦經。此次初辦地方自治，這個傳統的思想，很明白的反映到村里職員選舉的結果！

村里職員——村里長副及閭隣長——是一種義務職，除了替地方團體做公益事業以外，絕無權利可言。但是因為村里職員的人選得人與否，關係地方自治前途非常的大——尤其是像本省初辦地方自治的時候——，所以我們很希望負有地方人民之信仰的，公正的，有能力的人們出來擔任這個義務。然而就本省此次村里選舉的結果看來——據各新政指導員的報告及他們的日記所記——，村里職員中選得其人者，雖頗不乏人，而因地方上公正而負有人民之信仰的人士們，多取消極的態度；結果，所謂土豪劣紳者流，得乘機而入，或者操縱選舉，或者違法運動，以圖取得村里長副，便於作威作福。這個事實，以本廳最近辦理村里選舉紛糾事件的繁多，已足十分證明。這個結果，誰負其責？雖曰村里人民缺乏訓練，不知正當行使他們的職權——選舉權——所致；然而在地方負有指導責任的人士們之消極退避的態度，却也不能辭其咎。

因為有上述的事實存在，我們對於村里有選舉權的人民，不能不希望他們有一種的覺悟。第一他們應當明白地方自治——村里制——的意義。政府辦理村里制的意義，因為國家行政區域過

大，種種施設，有時難免有顧此失彼之虞，所以纔將全國劃成許多的小區域，使這一個小小區域內的人民組織起來，選出平素最信仰最公正而且熟悉本地方情形的人士，出來替這一個小區域的自治團體，因地制宜的辦一些公共事業，為大家謀幸福謀利益。人們明白了村里制的這個作用，那末，就怎麼樣有錢，有勢的人，若是平素並不熱心地方上的公益，或者有時還要用權勢去凌人，選舉村里職員的時候，絕對不會選舉他了。因為這種人除了借村里長副的名義，來謀他自己個人的便利以外，絕對不會替大家謀便利的。我們應當選舉很公正並且平素自己最信仰的人來作我們的村長副，因為只有這種人纔能替我們大家謀幸福謀利益。這種話，寫出來覺得是很平常，其實是很重要。現在本省各村里大多數有選舉權的人民，對於村里制，還是莫名其妙；即對於村里長副與他們個人間，也不知道有何種的利害關係存在，因此當他們行使選舉權的時候，自然容易受土豪劣紳的運動，愚弄。所以要想地方自治得有成績，第一步非使一般民衆的念頭中都保有一「選舉公正熱心的人出來作我們的村長副」的觀念不可。於此，我們不能不希望一般村里有選舉權的人民都明白了解村里制與自己有切膚的利害關係，從而選舉村里職員的時候，絕不可草率從事。如此地方自治的前途，纔有一線之光明。

二。對於村里職員的希望

地方自治發達的根本原動力，不待說是在村里長副及閭隣長的努力如何。在從前君主政治時代，人民對於國家除負擔納稅義務以外，一切政治，甚至於關係我們個人利害很重大的如地方的治安交通教育衛生等等，都是任憑國家機關自由處理。所以從前，國家的某種施設，對於某地方，就是有害，或是完全不能適用，而地方的人民也只好屈服，或是盲目相從。但是現代却不然，國家要辦村里制，就是國家委任地方人民辦理關係自身利害很重大的地方各種事業。因為在一個村里的小區域內，某事應舉，某事應革，沒有別的人能比村里人民自己知道的還更詳細更透澈。村里長副及閭隣既受着地方人民的重托，就應該詳細考慮本村里的情形，用十二分的堅忍毅力，去為本村里的人民謀利益圖便利。

義務職。別的國家有稱為名譽職的，是實施自治的國民應當貢獻於國家的一個義務。所以義務職的村里職員不能因為無一定的薪俸而遂輕蔑這種職務。這一點是自治制度的根本精神，若是自治的國民失掉了這個精神，自治的前途，便要發生多大的阻礙，危險。

最後，還有一點希望村里職員各位的，就是要忍耐繼續供職。像在德意志日本那種地方自治

制度——即是村里委員會只是一個議決機關，執行權完全屬於村里長。村里長的任期，或為六年，或為四年，而實際上大概都是連任兩三次。他們地方自治發展那樣的快，村里長的多年繼續努力，却也是一個重大原因。在村里委員會是議決機關，同時又是執行機關的本省地方自治制度之下，村里長任期的長短，雖然沒有同樣的重大性；然而要圖改善村里的事務，發展村里的公共事業，却不是短時日所能做到的。現行村里制雖只規定村里長副的任期為一年，而實際上還是希望能夠連選連任。

總理遺訓

建設民國，不是完全從上面可以做得到的；以後建設民國，還要從下面做起來！

訓政期間縣長應有的認識和努力（續第一期） 羅季則

（三）時代和民衆的認識

記得蔣主席有一次在中央黨部演說：「我們而努力做現代的人」。〔不及參照原來的講演紀錄，只記其大意如此。〕這句話，是含有很深切重要的意味。因為我們生在這個時代，一定要對於這個時代——尤其是我們現在所處的中國這個時代，負一番的責任，要針對我們的時代，努力去做一個時代的貢獻者，才算枉牛在這個時代。我想：蔣主席勉勵大家去做一個「現代的人」，其意不外乎此。但是我們而努力做一個時代的貢獻者，成功一個「現代的人」；我們首先必要認清我們中國人所處的時代。究竟是一個什麼時代呢？我們可以簡賅地從國際，政治，經濟三方面來加以觀察，就是：我們在國際上，完全處於各個帝國主義國家環攻協謀的狀態，成了各個帝國主義所刻刻不肯放手的支配物！也就是 總理所告訴我們的：「中國不只做一國的殖民地，是做各國的殖民地，我們不只做一國的奴隸，是做各國的奴隸！」在政治上，是我們剛由幾千年的專制魔窟，及其餘毒所構成的軍閥宰割之下，跑向「人民管理政事」的民權軌道，許多積留下來的舊污

，未盡洗滌，尙在時時發酵；而所謂「人民管理政事」的力量，又復極其薄弱。在經濟上，則我們全國大部分，尙停滯於地方農業經濟，只有少數的都市，和交通比較發達的地方，已經有了近代新式工商業的組織；然而又因爲國際資本主義者挾其優越的勢力，盡量壓迫，極力侵奪，以致我國從事新式產業者，大都着着落後，無法與之抗爭，而唯坐視本國偌大的市場，一任國際資本主義者的縱橫馳騁！結果，全國日陷於民窮財盡，生計困難之境！我們現在所處的中國時代，便是這樣的一個時代！我們 總理在幾十年以前，老早就看到中國時代的趨勢，必有今日的一天；所以他不但是不厭不倦，苦心孤詣的始終站在時代的前綫，致力中國國民革命，爲打破舊環境，開拓新時代而奮鬥；而且苦口婆心的對我們分析時代，指示給我們許多奮鬥努力的方法，和途徑，使我們可以一眼看清，依着他所定的方針，去繼續努力，以完成我們對於所處時代應負的使命。

我們既然明白了我們所處的時代，和我們應負責任的重大，同時，又有 總理所指給我們的許多方法；那末，我們如果不隨時俯仰，甘爲現時代之被犧牲者；我們便當興奮我們的精神，擴大我們的智能，加緊我們的工作，站在時代的陣頭，去尋求我們和整個中國民族的新的出路！而

在目前開始施行訓政的各地主幹機關的負責者——各縣縣長，既受黨國之委托，出膺地方之重任，對於這個時代，尤其非有深刻的認識，和加倍的奮鬥不可！不然，不只是說不上做現代的官，和現代的人；而且必然的會使得訓政毫無成效，新國無由建設，民族難於復興，仍舊墮落到幾千年宿命論者所麻醉支配的狀態！這是我在此不能不誠懇盼望各地縣長看清時代，打破舊習，自新新民的一點！

復次：關於一般民衆的情況，更是身為地方行政主腦的各縣縣長，所當切實考察體認的。因爲在過去的舊時代，充滿着官僚習氣的社會，尙且說縣長是「親民之官」，需要周知民隱，洞達民情，才能夠應付適宜，爲人民所信賴；何況現在處於青天白日的黨治之下，一切都要以「民衆利益」爲前提；縣長又是實施地方訓政工作的主幹人物，當然更要特別的去接近民衆，從下層廣大的民衆中間，去做指導和融洽的工作；并且要從這裏，去體驗決定如何施政的步驟。如果一個縣長不顧民衆，甚至於離開民衆，而只是高坐堂皇地，發施一些號令；結果一定是爲民衆所厭棄，得不到任何政績。我們知道：中國民衆，因爲過去社會組織的不健全，和社會制度的不良，許多人失去平等享受教育的機會，形成多數不知不識，極其愚笨可憐的現象；整個國家，亦因而停

滯不能進步。但是，最近幾年來，因為本黨的努力宣傳，和世界民治潮流的震盪；中國民衆，已有不少從愚魯的夢中，覺醒過來，認識了他們所處的地位，和所具的力量。他們既然有了適當的認識，和自覺，自然不免要生出種種的願望，和要求。我們站在「爲民衆謀利益」的革命的觀點上，當然不能抹煞他們的意見，置之不問不理之列；而且還當儘可能的範圍內，接受他們的要求，爲之設法解決，不使他們有所失望。即使他們的要求和希望，有時超過事實的限度，不能夠馬上容許辦理的，也只有向他們詳加解說，使之釋然而後已。這些，都是要仗着負有地方行政重任的各縣長，平日能夠真實不欺的去接近民衆，不辭勞苦的去指導民衆，識別民衆的本意，了解民衆的心理，才可以應付裕如，爲民衆所信服。常見好些地方，政府人員，和地方民衆，不是各不相謀，彼此背道而馳；就是互不了解，動輒發生爭執，這固然不免有許多複雜的原因；但是因爲平日隔絕，政府人員，不能認識民衆的欲求，地方民衆，也不明白政府人員的意旨，恐怕要算引起彼此反感的最大原由。所以，今後各縣縣長，對於接近民衆，和認識民衆，是應十分加以注意；庶於訓政的推進，可以收到通力合作，完滿無缺的效果。

以上是把訓政期間，縣長應該認識的幾點，就愚見所及，略爲陳述；以下請就訓政期內各地

縣長應該努力的方面，再一商榷。

談到訓政期間各地應該努力的工作，大部分都是屬於建設的具體的事業，以目前國家和地方財政，兩俱支絀的情形看起來，似乎都有無錢莫能舉辦之勢；但是我們要知道革命，本來是爲着要建設的，如其不能建設，則革命失去目的，還有什麼意義？這還是單就理論方面說。若再就中國社會事實的迫切需要來看，則：國危民困，滿目荒蕪，生機日絕，亂象頻呈，嚴重的民生問題，和民族生存能力的養成問題，均已刻不容緩的亟待解決；我們如其不能有所建設，不獨本黨最可寶貴之主義，難於實現，對外對內，均要信用掃地；而且整個國家，勢必瓦解，社會前途的危險，必至不堪想像！所以，我以爲值此訓政開始，儘管財政如何困難，我們也要作無錢的打算，從經費竭蹶之中，去找建設的出路。那末，關於現在各縣縣長應該設法努力進行的工作，究竟是那些呢？擇要言之，不外：

(一)經濟建設的努力

大家都明白：經濟生活，足以支配我們人類的運命，爲人類生活中的唯一要質——縱然有充分與不充分之分，然而沒有一刻可以離掉牠。如果一個人，或是一個人羣，離開了經濟生活，可

說絕對沒有生存的餘地。所以，經濟生活，不僅是在我們人類生存發展上，做了必要的工具，實在是我們人類所賴以生存的基礎。我們中國民族，因為一向缺乏科學的素養，沒有盡量利用自然和征服自然的本領，反而一任自然的擺佈，成了一種「樂天」「安命」的風氣；以致生存技術，異常笨拙，經濟生活，極其惡劣。然而憑藉所謂「天惠」，和民族極能耐受勞苦的素質，雖然生活，儘管如何單調，枯窘，惡化，總算還能勉強支持度日。自從帝國主義者，挾其政治的，經濟的，各種優越勢力，來到中國，實行侵略；更加上過去中國腐敗的政府，和萬惡的軍閥，貪圖私利，不惜賣國自肥，極力勾結帝國主義者，狼狽為奸的來向勞苦的中國民衆，不斷地施行壓迫和剝削；使得中國民衆，本來早已枯窘，惡化的經濟生活，益復難於維持，而有全國奄奄一息之勢！到處生計恐慌，已成不可掩蔽的事實。本黨在中國倡導國民革命，本來是爲的要打倒毒害中國民衆生存的帝國主義和軍閥，替中國民衆，解除痛苦，增進利益。換句話說：就是要遵守 總理遺教，澈底實現民生主義；不但要使中國民衆，能夠繼續生存，而且要使中國民衆能夠循着生存的途徑，充分發展，得到很優裕的生活。那末，我們萬不能有一刻忘掉 總理的遺命，坐視着中國民衆在焦頭爛額中過日子，一定要拿全副精神，在本黨已經統治的中國，來做經濟建設的工作

。講到經濟建設工作，有些屬於全國的，自有中央主持，姑且不談；現在單就屬於各地方，為各縣縣長責任權力範圍內，所應該斟酌各地情況，努力辦理的，拿來說一說。

(甲)發展交通。交通為近代文明之母，財富之脈，這是一般人所共認的。我們祇要拿現在世界所謂最文明的國家，即是世界交通最發達的國家；和我們國內號稱比較繁盛殷富，文化日進的地方，也就是交通比較便利發達的地方的事實來看，就可以證明交通關係的重要。所以，我們為要解決民生問題，發達國民經濟，促進社會文明，非努力發展交通不可。關於發展地方交通的方法，應該依據 總理所手訂的實業計劃，屬於地方交通部分的規定，加以細密研究，確定進行步驟。 總理在建國大綱第八條，規定：訓政時期，須將「四境縱橫之道路，修築成功，」這是更明白的指出各地方所應急辦的交通事業。各縣應就近設立交通專業機關，專門從事計劃，所應舉辦的交通業務，及測量交通幹路，支路等路線。凡原有的路線，及河流水道，更應切實調查整理，分別修浚。務使陸路、水道，縱橫遍佈，次第完成；并與鄰境互相聯絡，彼此啣接。

(乙)興旺產業。中國為經濟落後的國家，各種產業，均不發達，生產技術，遠不如人。在舊中國本是靠著農業立國，除掉農業生產，幾無產業可言；但是到了近年，連固有的農業生產，

亦復一天落一天，而須仰給於外人，（我們只就我國農產品中號稱最大宗的米一項來看：年來產額減少，竟致供不應求，須靠國外接濟，每年安南米輸入我國，達一萬四千萬海關兩之巨，就可想而知。）無怪民生憔悴，不可終日了！我們要解決民生，充裕民生，自然只有由國家與地方以至私人，同時分頭努力於改良生產技術，興旺產業之一途。說到各地方興旺產業的步驟和辦法，我以為：第一步應就原有產業狀態，及已有的產業機關，積極加以整理和改良；第二步再從事新的產業的開發。而在整理和開發以前，應向民衆多作宣傳工作，使之澈底明瞭；（如各地農民，大都頭腦陳舊，偏於保守；如欲振興農村，改良農業生產事業，必須先向農民，切實宣傳，使他們明白整理改良，和採用新式方法種種利益之所在，才不致引起他們無謂的阻力。）並且要注意物色和培養可以從事各種產業的專門技術人才，免致人材缺乏，徒有計畫，而不能辦。至於應該整理開發產業的種類，固然甚多，事實上，或難同時並舉；而且各地有各地的特殊情形，須斟酌各地情況，分別辦理。但是如墾荒，造林，開辦農事試驗場，指導農民對於耕種，肥料，種子，加以改良等屬於農業方面的產業的促進，各地均有同一的需要，可作同樣的辦理。因為荒地，各地均有，（各地荒地，只有數量上多少的不同；而一縣之內，全無一處荒地的，實在少見。）

如能悉數開墾，不使荒廢，不獨農產收穫數量增加，而且可使地方失業的貧民，得到一些出路。山林在各地向來也是很多的，但是因爲大家不注意保護培植，許多地方，又經營不得其法，以致到處弄得童山濯濯，這不但損失山林本身一宗大的利源，而且影響農事甚大。最近中央提倡「造林運動」，實在也是有鑑於此。今後各地，應該對於造林，特別加以努力！此外，如：農民墨守陳法，應積極加以指導，使他們知道逐漸改良耕種，以及設法辦理農事試驗場，共圖改進農業，也是各地所應該一致進行的。再就浙江省內的特殊情形說，則：占中國重要出品之一的絲，實爲浙省唯一的特產。因此，蠶桑事業，在浙省各地，均有相當的發展。今後，浙省各地，對於此種產業，更要盡力保護，獎勵，并指導採行新法，施以改良，使絲的質料日好，產量能夠年有增進，這是在浙省各縣，所最值得注意努力的一件事。

（丙）整理土地。總理曾說：「中國革命，也可說就是土地問題的解決。」我們從總理這句話中，可以看到土地問題，不但是在中國一切問題中，占着第一個重要位置；而且是本黨所以爲中國民衆而革命，唯一必要解決的一件大事。因爲土地是我們人類所賴以生活生存的一個頂關緊要的要素，許多人類經濟生活上的問題，追根究底，大都起於土地問題。就是中國幾千年來許

多歷史上的內部戰爭，從表面看去，似乎由於政治腐敗，人民怨恨，強者乘機起而號召所致；但是究其實際，大概都是由於農民失地失業者日多，土地發生問題，得不到適當的解決。所以，土地問題，實在是關係民生，影響重大的問題。如果沒有方法把牠解決，不僅是整個中國民生問題，斷然無法解決；而且會要使得國家社會，無法安定，無從重新建設，革命的使命，無由完成，這是我們談經濟建設所當十分注意的一件事！不過在目前中國各地土地關係情形，異常複雜，各處土地狀況，亦復千差萬別，當然不是理想的一口氣可以把中國土地問題，馬上解決。但是我們有 總理所留下的一個「平均地權」的方法——是解決中國土地最適當的方法，我們必須細加研究，切實奉行，——尤其是負有地方重任的各縣長，務期於訓政期間內，能夠把 總理所定的辦法，完全實現，使中國土地問題，得到一個解決。還有。總理建國大綱第八條規定：在訓政時期，須將「全縣土地測量完竣」，這也是各縣縣長，所當負責督促，如期辦好的。因為中國各處土地情形，向來混亂已極，要想整理，改革，自然非從頭做起，切實施行測量不可。如果沒有施行精確的測量。像現在一樣，大家對於土地，只有一些渺茫的印象，和不確實的調查統計，便有極好的方法，也不容易着手實施；所以，測量土地，雖然事體繁重，却是必須努力辦到的一件事。此

外，我以為：各縣縣長，對於所轄縣內可耕及已耕的土地，共有多少？有無荒地？屬於地主管領的土地，及屬於農民自有的土地，各有多少？以及最近土地價格變動情形如何？農民有無失地失業的事實？在現時各縣，均應切實調查，以為實施「平均地權」辦法時之一種參考資料。最近浙江已在積極辦理土地陳報，責成各縣市，及各縣村里委員會，督促各地業主將所管土地，自行切實陳報。主要目的，就在明白各地土地地價，畝數，及業主姓名；以便由此着手進行正式的土地整理；并使地方自治各項設施，有所依據；人民所受不良賦稅制度的痛苦，得以徐謀改正。這在浙江各縣縣長，更要特別打起精神，協同各地村里委員會，督促業主，切實遵照省令陳報。這雖是浙江目前一種治標的辦法，然而如果把這件事完全辦妥了，浙江的土地問題，便算有了端倪，可望由此依照 總理的方案，達到根本解決的途徑。

(丁)提倡合作。合作制度，原來以實現經濟上的平等為目的。用和平互助的方法，謀社會全體和各個人間交互的經濟的利益，打破現社會剝削營利的經濟制度。所以，合作主義者有一句格言，就是：「全體為各個，各個為全體」。在合作學說初倡的時候，一般人們尙不免懷疑合作是一種空洞的理想——這實在是中了個人資本主義經濟學說的毒，認定人類的自利己心，沒有方

法打破的緣故。自從許多信仰合作者，經過多年的奮鬥，理想一一變成了事實，到現在已成爲世界各國改造社會制度，革新經濟組織的一種很大的力量。各種合作社的組織和發展，在各國均有風起雲湧之勢，可說是各國平民大眾經濟利益的總匯合。我們中國現在多數人民所受經濟上的痛苦，是比世界任何國家還要厲害得多，中國舊社會經濟組織的不良，更是有目共視。我們要想改革中國社會的舊經濟組織，解除多數人民所受經濟的痛苦，祇有努力澈底實現 總理的民生主義；而提倡普及合作事業，便是實行民生主義的一個初步。所以，我以爲：各縣在此勵行三民主義的訓政期間，對於與 總理所主張：「以和平方法，改造經濟」恰相符合的合作事業，務要盡力提倡，試辦，以爲水深火熱的民衆，開闢一條經濟的生路，并爲改造整個社會的張本。何況中央也早有倡導「合作運動」一項的規定，更是接近民衆，負有地方責任者，所當盡力執行，不可忽略的。講到合作社的種類，或者太多，一刻不能都把牠提倡組織起來；但是，如：免去中間營利者的壟斷剝削，關係大多數消費者利益的消費合作社，和振興農村生產事業，增進占全國人口最大多數的農民幸福的農業合作社，是必須於最短期間，努力促其實現。

（未完）

保健衛生中之勞工問題及保健法（續第一期）

林椿年

第三節 工作時間與勞動能率

勞工問題之焦點的工作條件。實甚複雜。其關於經濟學社會學之範圍者。此篇自難兼及。茲請就其與衛生學上有密切關係之工作時間及勞動能率一問題。特行提出。加以研究。

學術之闡明。本基於研究之結果。而社會上種種事業之進步。復有待於學術之闡明。此等程序。為略有科學的觀念者所盡知。從來關於勞工之健康上注意。前一世紀。即已着手。故有「徒弟之健康與風紀令」之頒行。（此法令為英國在一八〇二年所頒佈。實為世界上第一次所頒行之工場法規。）蓋勞動者之健康。實乃全體國民衛生問題之一部。其意義固至廣大也。近百年來。科學愈益發達。關於勞工之健康上研究之新問題。亦愈益增多。

研究身體健康與勞動能率之關係。而知其中有許多問題。實與生理上，社會上，道德上，各大問題。均有連帶關係。自勞動界中有婦女勞動者占據一席之地。復引起身體之生理的官能問題，營養問題，之研究。自工場中雇用少年男女勞動者後。復發生少年期之發育問題。及勞動結果對於

少年人發生若何影響之問題。並其影響於全體國民者爲如何之大問題。而加以種種討論。

昔當英國工業革命時代。論者以爲人力與機器比較。則人之能率。實在機器之下。然就生理學，社會學，乃至倫理學之所見。人之能率。似並不在機器之下。蓋作業倘善予調和。則生產可以提高。所以勞動的能率。可由個性的健全。精神的健全。道德及幸福中。期待之也。吾人無論擔負任何工作。生理的健康問題。實居首要。此乃公認之事實。故欲謀工業上最大量之生產。須防止健康狀態之破壞。而對於工作分配。營養休息。均須有正常的理解。此等正當之理解。不惟勞動者方面當有之。使用者方面亦當有之。然後始能切實的爲勞工圖幸福也。

人類之生理的器官。本有精妙之調節作用。此等天然能力。且不可濫用及浪費。而况破壞之乎。前已言之。勞動者之所恃。爲其勞力。勞力之所自來。則在於健康。故勞動者之健康一旦破壞。則連帶所發生者。有二種結果。第一暴露個性危險之前途。漸則成爲國家社會之危介物。第二身體健康因過勞而破壞。則其個性容易罹疾病而犧牲。故研究勞工問題。不宜只著重於目前之事實。且當顧慮將來之結果。故與各種科學。都有關係。例如防範勞動者之疾病及能率低下。就醫學範圍言之。與預防醫學。至有關係。就社會學及倫理學之範圍言之。亦有至大之關係也。

保持勞動者之健康。換言之，即保持勞動者之勞働能率。抑或增進其勞働能率。無過於分配勞動者之適宜的工作時間。換言之即減少勞動者之工作時間。據 William Nether 氏。就其工廠中機器工業部分。由一八九三年三月至一八九四年四月。一年間測驗之統計。其報告爲。採用四十八小時工作制者。(A)一時之總生產額對於工廠之總收入額之比例。增加〇・四%。(B)瓦斯，電氣，燃料等消耗。則減少〇・四%。(C)採用五十三小時工作制者。時間損失爲二・四六%。採用四十八小時工作制者。時間損失可減少〇・四六%。(D)按照出品支付工資之職工。在採用四十八小時制之初。其損失爲一・七六%。但此項損失。最後減爲〇・七八%。(E)職工在四十八小時工作制中。頗見有活潑愉快之感。故氏依其實驗。而作一結論曰。余深信人之工作能力。倘期以過大之希望。對於生產。反爲不經濟。大約工作之生產。有一定時期。過此時期而仍繼續使之工作。便不經濟矣。

由上述之實驗觀之。工作時間。實爲勞工問題中之最要問題。研究此問題者。須從科學的方面着想。使勞動者與資本家。均獲其利。是乃至要。故釐定工作時間。一方面須顧及勞動者之精力。即維持勞動者之健康。他方面並兼及生產額。即資本家之經濟。然從來對此問題。不由科學的，

經濟的，着想。而以社會的，道德的，爲動機者。頗不少其例。茲將百年以來。關於工作時間之限制。其經過歷史。臚列於左。藉以參考。

前世紀之初葉。對於青年及少年勞働者工作時間過長之不適。業已喚起輿論之沸騰。再則對於婦人之工作時間問題。亦有多人詳加研究。至於成年男工之工作時間問題。當時雖亦不輕視。然終不如女工童工兩方面之工作時間問題之惹人注意也。但百年前法律上所規定之工場法。只限於織維工業。當時只此項工業。比較發達。他項工業。並無特別工場法之規定。工作時間問題。更無精確之釐定矣。迨一八〇二年公佈所謂徒弟之健康與風紀令。然只對於徒弟適用之。該法令中規定。每日工作時間爲十二小時。在晚九時至翌晨六時。爲禁止工作時間。此令除徒弟外。童工亦適用之。童工在九歲以下者。不准僱用。九歲至十六歲之童工。禁止其作十二小時之工作。至一八三〇年 *Oster, Michael, Sadler* 諸人。開始工作時間縮短運動。主張少年勞働者。每日只宜作十小時之工作。然直至一八四四年。多數資本家。仍主工作時間愈長。生產之利益愈多云。英國於一八三三年規定工場法規。事先委派調查委員。從事研究。然後始頒佈法令。該法令分別勞工爲少年工，青年工。凡九歲至十三歲謂之少年工。每日工作只限定九小時。一週只限工作四

十八小時。十三歲至十八歲謂之青年工。每日工作限定十二小時。又在十八歲以下者。在晚八時半至翌晨五時半。禁止工作。該法令公佈後。並任命裁判官。以期督行此法令。然其効力甚小。嗣後即改爲工場監視官。以勵行法令。

一八四四年修正工場法。而定女工與青年工之工作時間。須同等限制。每日工作限十小時半。一週不得超過六十小時。

一八六二年委派第二次調查委員。此次與第一次調查。相隔約三十年。工業上之變遷甚大。此時多數均主張。限制工作時間。乃對於生產方面爲有利。當時一般工業。均以機器從事。工業界中有所謂時間外工作一語。實已應用於當時。而晝間勤務，夜間勤務，及交換勤務諸制。當時亦已應用之矣。一八六七年新工場法公佈。其中關於工作時間之限制。最要者爲禁止星期日工作。並禁止青年工之從事製鐵事業者之夜間勤務。從事金屬工業者。不准再執行時間外工作。

一八七六年。據工場法實施情況調查委員會委員報告。當時現行之工作時間制度。有修正之必要。同時該委員等又以已嫁之婦人勞働者。因有家庭責任。其工作時間。尤須加以限制。且於產後未滿四週。禁止僱傭。此意見於一八九一年修正之工場法中。始明白規定之。

一九一一年關於研究青年男工夜間勞動之事項。復委派委員。從事調查。據其報告。(一九二二年公佈。)以爲十八歲以下男工。在工場中執夜間勤務爲不宜。尤以十四歲至十六歲間之男子。正在身體發育最旺盛時期。故其身體及精神上。均須予以發育的便宜。而不當加以阻礙。該委員等。且極力主張八小時工作制。又主張凡十八歲以下之青年男工。充熔礦爐之夜間勞動。十六歲以下之少年男工，充製鐵工廠之夜間勞動。應絕對禁止。而該委員等最終之意見。以爲嗣後凡從事夜間勞動之男工。須達十八歲。且至少六個月中。須舉行一次身體檢查。

此後即迄於歐洲大戰時期。惟戰中關於採取調查材料。因局而時時變換。每防害工場內一般制度之執行。並生產非常遲緩。故殊難取爲標準。而據之下一論斷。不過吾人綜觀上述英國工業中歷史的沿革。而深知英國工業上之保健事業。實已漸趨正當理解之途徑。倘更參閱英國衛生史。及工場監視官每年之報告。更足證明最近二十年來。英國工場內保健之情態。大有進步。歐洲大戰之數年中。世人無不同情於勞動者生活之改善一舉。故一九一六年英內務大臣Herbert Samuel氏。曾提出關於改善勞工生活之議案多起。此尤足證明政府當局者。至有圖謀勞動者幸福之善意也。

關於改善勞働者生活一語。意義極廣。自廣義者言之。即所謂滿足勞工問題之焦點的工作條件。然即就衛生方面言之。其問題亦不簡單。蓋如危險工業之防範。職業病之預防。工場衛生之設施。勞働者福利事項之設備(Wohlfahrtsrichtungen)。工作時間之分配等。均屬亟待改決。而爲勞働者生活改善中之要圖也。關於其他各項。當另述之。茲將工作時間一問題。再申述如次。今日科學昌明。工業上有所謂科學的經營法者。即將種種問題。以科學方法解決之也。工作時間問題。如以科學的方法解決之。須先研究工作時間與勞働能率之關係。吾人自科學上研究之結果。而知倘使勞働者受肉體上及精神上過當之擔負。既足以破壞其體力及能力。復無補於工業上之生產。所謂兩敗俱傷者也。欲明乎此。請讀下文。

第四節 疲勞之定義及原因

疲勞乃勞働結果之總量。以勞働能率減少，表示之。普通對於疲勞之解釋。以爲疲勞乃肉體的種種感覺。遂以感覺之多少。測定疲勞之程度。但在工業上測定疲勞。倘以此種解釋爲標準。則不適當。而失其真意味。蓋眞疲勞乃漸進的現象。再進一步之徵象。即爲勞働能率的減退。故工業上疲勞之測定。以勞働能率。爲測定之標準。

身體之勞働能率。以身體各部之總活動爲比例。其活動分爲三種。

第一 大腦及脊髓之複雜的神經官能。——任行動及衝動之主宰。及任傳達之機能。

第二 傳達肌肉衝動之諸神經。

第三 筋肉。——因自身之收縮運動。對於外部負種種工作。

昔者生理學上見解。以爲疲勞之發生。係因消耗許多補充物質之化學的 *Exhaustion*。其實不然。疲勞之發生。乃因化學的變化所生之終產物。蓄積於身體內部所致。故關於疲勞的學理上解釋。以通俗之事件比喻之。絕非如蒸氣機中燃料不足。以致運動中止。亦絕非如壁上時計之擺子斷落。以致運動中止。乃機器中蓄積許多塵埃。以致運動中止。始爲其適當之比喻也。

神經及筋肉。經過勞働之後。其結果發生許多化學的產物。名之曰疲勞素。該物質由血液之輸運。灌溉於全身。不惟使組織自身受此化學的變化。並能間接的使血液成分。亦發生變化。故勞働之後。須予以休息。始漸能恢復其健康狀態。至於究應休息若干時間。則與一次勞働後。其休息時間充分與否。大有關係。如一次勞働後休息不充分。(即疲勞之恢復不充分。)則疲勞漸次蓄積。經反覆之勞働後。亦漸次增加其障礙。終於完全不能勞働矣。

人在疲勞之際。筋肉先表現疲勞徵象。即筋肉感覺疼痛。或呈不能勝任之狀態。但在實際上。筋肉活動尙未達到完全疲勞程度。而已有疲勞徵象者。此等疲勞。乃神經系統之疲勞。蓋神經不疲勞之結果。亦可由筋肉的感覺上得之也。惟神經之疲勞。倘感受新刺激。復能增加其興奮。例如競走之際。達於精疲力竭之時。倘再給以新刺激。以鼓舞之。仍可繼續向前走者。故工業上疲勞問題。直謂之爲神經系統全場合之直接的或間接的疲勞。亦無不可。

(未完)

總理遺訓

要用政府的力量，改良工人的教育，保護工人的衛生，改良工廠和機器，以求極安全，和極舒服的工作；能夠這樣改良，工人便有做工的大能力，便極願意去做工；生產的效率，便是很大。

山西之模範村政與日本優良自治團體（續前） 屈起

（一）小兒愛護之村（鳥取上村）

日本國之人口，就其統計言，歲有急劇之增加。以最近五年（大正十年至十四年）平均計之，每年增加至七十四萬三千人，千分比例，即每千人中增加十二人又七分，較之荷蘭國之千人中增加十四人九分，雖有不及，然已占世界之第二。茲先從其出生方面以觀，亦以五年平均，則每年產兒約有二百萬人之數。在人口每千人中有三十五人之高率，較之意大利之二十九人為尤多，實占世界之第一。復就其死亡率以觀，平均每年約百二十五萬人，千人中有二十二，亦較意大利之十八人為多，亦占世界之第一。以故知日本人為生產最多死亡最多之國民。而死亡人比例中，又以五歲以下乳幼兒，占全數三分之一。近時彼國中人，頗有救濟之設施，而鳥取上村之對於乳幼兒保護，用意特為周備。因之該村遂以「小兒愛護之村」，著聞於世。

該村位置於日本山陽線瀨戶驛北二日里，為五百餘家之純農村。先是有該村人校醫山本，曾於大正三年，出席文部省學校衛生講習會。講演畢歸鄉後，與當時村長等協議。欲以學校衛生之目的

，對於爲母者爲保育兒童方法之指導。旋於翌年五月，在該村成立「母之會」。每年開會二次，召集全村小兒之母，指導講演各種，如妊娠中及分娩時之心得，乳兒期及幼兒期之衛生，幼童時之美容術，及未入學之前，應如何籌備身體之檢查，以及調查各兒童之狀態等。嗣至大正八年，改稱爲學校衛生會。大正十年，復改稱「鳥取上村小兒保護協會」。以迄於今。

小兒保護協會，係全村之醫師，教員，村公所職員，產婆，及其他當地有志家，共同組織，其內容至爲完善。會員全部，均爲該會之職員。職員中，有總理，會長，副會長，教務系，醫員，產婆，常務幹事，學校看護婦，家事補助婦，及看護委員等。內看護委員共十八人。將村內全部，劃定分擔區域若干處，俾各盡其所定之任務。其事業之大要如左；

(一) 妊婦之保護

看護委員，在分擔區域內，知有妊娠之婦人，立即報告於事務所，所即通知產婆，由產婆巡回診察。該妊婦之狀況，記錄於定式妊婦診察簿內，藉以明瞭妊娠中之經過，且隨時指示適當之衛生法，及行其處置。若遇有特別情形，須經醫生診治者，則由醫員爲之往診。此外復不時開談話會，並撰有「妊娠中之心得」一文，印成印刷品，分送妊婦，使之隨時研

究。因而獲益者，其例甚多焉。

(二)分娩時之保護

欲養育健康之幼兒，必須其母親乳汁之充分，然因分娩時之不衛生，遂影響及於乳汁。故協會特講下列之方法；

(甲)分娩具之消毒 產婦分娩後，罹產褥熱病者，多因產具之不潔。然分娩時之用具，若欲完備，則需款較多，必非農家之所能堪。故由事務所特備具消毒器，可由產婦家豫將舊被褥等，裝入深一尺五寸許之口袋內，囑小學校兒童携送事務所中，經消毒後，即行送還應用。

(乙)貧民產婦之免費助產 貧困農家，無力招致產婆者，事務所准其免費助產。

(丙)分娩用器具之借與 分娩時，有力之家，雖能招致醫師或產婆，然對於消毒準備，或未能完全者。事務所中特備有消毒器全套，如手洗鉢，嬰兒洗面器，肥皂，手巾等，應有盡有，均裝入一口袋內，可先借與產家，以備應用。

(丁)家事補助婦之派遣 家庭之事，端賴婦人，若人手較少之家，產婦雖在產褥中，猶不可

不布置家事，因之體或不健，或殘留疾病於體中，其數甚夥。遇有此等家庭，協會特派遺家事補助婦前往，以代其炊事及洗濯等工作。

(三) 由乳兒期至學齡期之保護

欲實現小學校教育之理想，則家庭教育與學校教育之連絡，實為一重要之事。學校中一年之教育，往往能為數日間家庭教育所破壞。該村協會頗注意於此點。於是講及下列各法：

(甲) 授乳之方法 及人工營養法之指導 授乳之回數及時間，與乳兒健康有至大之關係。然考普通人家之授乳狀態，往往無一定之方針，小兒偶或啼哭，立哺乳之。因其煩厭而予以乳，大非衛生之法。協會對於此點，無論人工營養兒，混合營養兒等皆極注意。故在小兒出生之後。隨以定式之營養記錄票一紙，及木綿所做四隅有鈕扣之風袋一件，分配於產兒之家。凡營養之種類，數量，及回數等。均記示於票內。袋則可將小兒裝入，不時量其體重，藉以盱查其發育之狀態。

(乙) 牛乳之檢查 從牛乳店所送之牛乳，或有攪水及不新鮮各弊。小兒飲之，易釀疾病，由協會隨時檢查。

(丙)學齡前發育之記錄 欲明小學教育之效果，須調查各兒之個性。而小兒發育狀態之調查，亦有同樣之重要。然為父母者，往往不能詳知之。故協會編成「學齡前發育狀態記錄票」一種，留置於村公所內。每遇有生產報告來所時，即以此票交於其父兄，由看護委員隨時加以注意，並指導其記載之方法。此項記載票，須為保存。俟該小兒入學之際，即以此交於學校，以供參考。

(四)兒童期之保護

(甲)家庭衛生學校衛生之聯絡 小學校入學前兒童之保護，為學校衛生之預備，由協會專管之。已入小學校後。則從學校衛生立場，而留意其心身之發育。因協會醫員，與學校內護醫，以同一人之故，其間之連絡，可不用別種形式。而各種消耗品等，亦得公共預備，頗行便利。

(乙)設備 學校內之醫務室，同時兼為小兒保護協會之事務所。凡兒童之身體檢查，患病者之診察及處置，又對於兒童將來職業之選擇，有種種之預備品。一切布置。均極完備。

(丙)兒童之身體檢查 每月上旬，施行身長及體重之測驗。每年復有四月九月兩次之定期檢

查。四月內之檢查，係照文部省令第十六號兒童身體檢查規程辦理。九月內之檢查，則係檢查兒童之健康狀態。關乎此種檢查，由學校方面，製成一種「學校兒童容態考詢票」，寄交於兒童之保護者，以考詢當時之健康狀態，為檢查上之參考。票上所記各項，至為詳細。茲錄於左；

- (1) 常欲嘔吐及惡心否？
- (2) 食慾如何過多，不進，普通不同？
- (3) 頻欲飲茶否？
- (4) 大便通否？
- (5) 常欲腹痛否？
- (6) 夜睡是否俯臥？
- (7) 有癖嗜不可食之食物否？
記者按嘗見某家小兒，喜食草紙，其父母禁之，輒仍偷食，當屬此類，
- (8) 常欲鼻齣否？
- (9) 睡眠中鼾聲高否？

- (10) 常欲咳嗽否？
- (11) 能不頭痛否？
- (12) 常有慢驚手足拘攣之病否？
- (13) 睡眠中不齒咬否？
- (14) 夢中不常驚醒否？
- (15) 常欲出尿否？
- (16) 不夜盲否？
- (17) 皮膚常欲發痒否？
- (18) 聽力無障礙否？
- (19) 耳鳴否？
- (20) 嗅覺如何？

參考以上考詢票，而施行其身體之檢查。檢查後，連同一種注意書，復送還之於保護者。

(丁)學校看護婦 學校看護婦，多為小學校之訓導師，常服務於校中。同時兼為協會之職員。並先曾受文部省學校看護婦之訓練。其職務如次；

(1)校醫為身體檢查或治療時。為其助手。

(2)校內兒童衛生狀態之監視。

(3)學校衛生書類之整理。

(4)注意兒童之家庭訪問。

(5)協會之事業。(如分娩具之消毒，及就學前兒童之家庭訪問等)。

(戊)平時之健康通知 學校方面，編製「兒童容態通知簿」，記載兒童日日之容態。由兒童每日自持回家中及携回學校，俾教員與家庭，皆能知悉，以供學校授業上之參考。若該兒童在家未暇朝食，逕赴學校，可由其父兄記載於通知簿內。學校看護婦。俟第一時間授課完畢後。將協會內所置備之勒吐精 Lactogen 粉調而食之。若或身有疾痛，記載於簿內，則當注意其運動，且受校醫之診察。

(己)卒業後之職業選擇 每人各有特別之個性，故對於同一事務，有合手有不合手者。若就

其性之所喜者而爲之，則可成爲名手。故指示適合個性之職業，實爲至重要之事。因此至小學校卒業期前，必須有充分之個性調查，務必使其卒業後，確能得一適合於個性之職業。

鳥取上村乳幼兒之保護事業，大體如右。此種事業，確能適合於自治之精神。蓋村內有志者，頗能努力獻身於社會。而村當局，及村醫，學校教師等，復全能犧牲一己，辛苦經營，故每年經過協會事務，約有八百件之多。而經費一項，每年支出三千元。其中四分之一，爲縣款及村款之補助。其餘之數。則悉係村中有志者之醴金。故該處人情風俗之美，亦爲彼國所著稱者也。

(未完)

總理遺訓

民國應該由人民自治一切，民治應該由人民自己管理
中國。

自耕農之創設

李 園

「耕者有其田」爲總理重要遺訓之一，亦爲農業經營之理想。然欲達成此理想，將欲訴諸沒收手段則跡近暴舉爲吾人所不取，如用收買方法則國家財力薄弱非最近之將來所能舉辦。捨此而外，吾人惟有獎勵自耕農之一途而已。所謂獎勵者，對於既經存在之自耕農，固須施以法律的保護，（如設定免稅點）或與予經濟上之援助，（如設立農業銀行）而對於佃戶，尤應用種種方法，使成爲自耕農也。本篇擬專就扶助佃戶使成爲自耕農論之。

在未入本題之前，吾人所不可不注意者，爲自耕農之意義及其限界是也。苟對於自耕農作過大之評價時。靡特於經濟社會無所裨補，尤恐擾亂農民之心耳。原來農業問題，可分爲技術與經營兩方面論之。自技術方面看來之農業問題，固在生產之增加，與夫品質之改良，而自經營方面看來之農業問題，則在分配之平等消費之有效也。前者屬於農業學研究之範圍，後者爲農業經濟學之對象。二者雖互相表裏各有其重要性，然技術問題苟無相當之解決，則經濟問題無從說起。如生產不充分之時，分配任是如何公平，而人們依然感覺消費不足之痛楚，殆所謂巧婦不能作無

米之炊也。是故自耕農實不過農業問題之一部分，以生產豐富為前提之農業經營論也。

然自耕農之有種種利益又為明顯之事實。自理論上言之，第一土地原非勞動之成果，自不應由少數人獨占，而土地一經少數人獨占，所有權與使用權分離之時，則土地之特性不能發揮盡致，社會上種種之疾病由此而生焉。然苟使耕者各有其田之時則可謂物歸故主性返本然矣。第二使土地盡為少數之地主所有之時，則一般佃戶皆不免作附傭之生活，然自耕農之創設可使多數佃戶成為經濟上獨立之人格者。更就實際上言之，第三耕者既有其田則地主與佃戶間之一切糾紛皆可盡歸消滅，農民得怡然以從事其業務。第四勞動之成果苟不受掠奪之時，（佃戶之納租雖不得謂為受地主之掠奪然其不能受享勞動之全成果則一也），其勞動必較有效，即勞動者必傾其全力以從事於工作，用集約法以經營其業務焉。專就上流數端言之，自耕農之利益，既屬不小，大有提倡獎勵之必要。

關於土地發生問題最早而首創自耕農制者為英國。一八六九年愛爾蘭國立教會廢止條令中即有「欲使佃戶能購買土地起見愛爾蘭政府得貸予佃戶以資金」之一條。惟當時因有種種之原因為其障害，故其成績無甚可觀。後該法令經數次之改正，至一九〇三年始大備，乃能獲得良好之結果

。新法之內容，係由政府交付一億磅為放款準備金，放款年限定為六十八年半，利息 $\frac{3}{4}\%$ ，償還母本為 $\frac{1}{2}\%$ ，並設土地委員會以為其實行機關。此委員會有強制收買土地及決定土地之法定地價之權能。一方設法獎勵地主出賣土地，他方復又禁止自耕農由此方法得來之土地之任意處分。故該法實施後僅九年間，即能以四百五十萬英畝由地主之手移歸佃戶之有。

在英國本土亦於一八九二年頒佈小農地法。此法令經一九〇八年之改正，遂為小農地法劃一新紀年。該法之內容如次。即以州議會為小農地設定之機關，各州住民欲得小農地者得向州議會提出願書，而州議會亦須組織委員會以調查其申請。如認其願書所申請為正當之時，即購入該農民所必需之土地以轉賣或出租之。其購入方法係依自由契約，向地主訂購。所需資金則由公金融機關借入。倘農民所欲購之土地，因價格過高不能購得之時，可由州議會購而出租之。農民得購買之土地以一英畝至十五英畝為限。其代價之五分之一必須農民自己之現金，餘額得向政府告貸。借來之款得於五十年內以年賦償還之。惟此項小農地，農民必須用於農業業務。非經州議會之許可且不得分割出租或轉賣他人。又該小農地不得建築一戶以上之住屋。

惟此法令因無強制收買之規定，及其他種種關係，猶未能收得良好之結果，故有一九〇八年

之改正。其改正之內容大要如次。以一英畝以上五十英畝以下者爲小農地。小農地由州議會設定之。(轉賣或出租)州議會組織小農地委員會以任其實行。州議會得以自由契約或強制方法購入農地。但強制購入只限於出租之場合。州議會如得主管長官之許可，得以其購入之土地用於其他之目的。州議會對於其購入之土地有管理之全權。購買小農地之農民須即付五分之一以上之現金。餘數得以年賦或定期年金於五十年內償還之。如爲出租之場合則佃戶占有六年以上之時得向州議會以時價購買此土地。惟因佃戶之改良而增漲之地價之部分應由地價中除去之。農民對於此項小農地非得州議會之許可，二十年內不得有分割轉賣或出租及用於農業以外之目的或建築一戶以上之住宅等情事。在此期間內如所有者死亡之時，因繼承遺贈或其他事故該土地須分割之場合，州議會得于一年之內要求其買於一個人。苟此要求不能達到之時，州議會得自行出賣之，又雖經過二十年以後，小農地之所有者，仍欲用之於農業以外之目的時，亦應先向州議會及原所有主請求其收買。又州議會除自己收買小農地以外，得助成佃戶直接向地主購買農地。其貸予之資金以該地價之五分之四爲限。如爲州議會之佃戶亦得貸予經營資金。

小農地委員之義務得約述之如次。委員人數二名以上，統由農務漁務二部任命之。委員受主

管官之指揮，調查各州之小農地需要程度及其供給之可能程度。欲達成此目的各州議會應互相聯絡。委員會所得之調查材料，應向主管官應報告，並得附陳意見。主管官應得此報告認為可以實行之時，即令州議會擬具辦法以資實行。此辦法中應記明此項土地之所在，概略，面積，小農地之數量，性質，規模，以及其實施時期等項。此辦法一經決定時，州議會應負其實施之全責任。

此外小農地法，關於土地之強制收用及強制收用之賠償，亦有詳密之規定。農務部及漁務部每年且須向國會提出報告。英國有此詳密之法規，自理論上言之，應有良好之結果，自耕農必大發達矣。無如州議會中之議員，多數為地主及農業企業者之代表，因利害關係之不同，每每暗中妨害此小農地法之運行，故終不見有若何之成績耳。

日本對於自耕農創設事業，雖夙有所計劃，惟其事業之規模甚小，多由地方政府或村里自治團體掌管其事，故至今尙無若何成績可言。數年前日政府感覺此項事業之必要，欲由中央政府作國家事業，大規模的促成之，因設小作制度調查會以調查其情況。該調查會調查之結果，擬具一施行要綱，呈復政府，頗得要領，茲將其主要項目摘記如左。

(甲)政府每年須支出多額之國費，以供自耕農創設之使用。其貸予之資金之返還及利息，亦

應使用於同一用途。惟須制定特別會計之基金法以處理之。

(乙)土地之購入金，由政府貸予道，府，縣，市，町，村，或產業合作社，利率以年息三五厘以下，期間以三十年以內為限。貸金之償返得用年賦或定期之方法。

(丙)政府貸予道，府，縣，市，町，村，或產業合作社以資金以購入土地之時，應遵據左列事項。

(一)借款者應具有左列之條件。

a, 勤勉從事於耕作者。

b, 將欲購入之土地，如為租賃地之場合，須係該土地之佃戶抑或得到該土地之佃戶之同意者。

(二)借自政府之資金所購入之土地之價格，不得超過該地方之普通價格。又須借款人認為適於作自耕農而維持之價格為要。

(三)貸付數目得依借銀人之希望貸予購入土地之價格之全部。

(四)貸付金額不得超過四千元。但購入土地之面積一町步之價格亦既超出四千元以上時

，得貸予其全價格。對於既經有土地者之貸付金額，須將其所有土地之價格併論，準據前項加以制限。

(五)貸付金之利率，貸付期間，以及償返方法，準用第三項。但依借銀人之希望，在貸付期間內亦得以其未償返額之全部或一部償返政府。

(六)須於購入之土地設定第一抵當權以作貸付金之担保。

(七)借銀人或其承繼人，於貸付時所決定之償返期間內，雖將貸付金全數償清，亦不得以其土地出租或轉賣於他人。但經道，府，縣，市，町，村，或產業合作社之手而轉賣之或得其認可而出租之時，則不在此限。

如不依據前項但書之程序，而轉賣或出租之時，道，府，縣，市，村，里，或產業合作社得以已償返之年賦金中之母本額（如借銀人於其土地施以特別之改良時則加以增價額）先買之，或令其將貸付金之未償返額即時償返。

(丁)依本法規所創設之自耕農及道，府，縣，市，町，村及產業合作社所先買之土地其登記稅及所有權移轉稅概予免除。

由上述英日兩政府對於創設自耕農之施設觀之，吾人不能不承認其目的之遠大用意之週到也。其過去成績雖尙無可觀，而今後必日臻發達一步一步向「耕者要有其田」之理想接近則不難想見。然國人以為我國承繼習慣多行分產制，「耕者要有其田」之理想，既於不言中實行之矣，自耕農之創設殆多事焉。須知資本集中為世界之傾向，分產制任是如何普及，無產者既無產可分，而大地主仍得日積月累兼併自長也。分產制吾國行之既數千年，然而至今佃戶仍占十九。（據總理所述。雖非確數，而佃戶多數的傾向大致如是）可見自耕農之創設仍甚重要也。

惟創設自耕農問題有四要點。第一為資金。蓋佃戶類皆貧苦，欲使之購入土地，政府至少須借與低利長期之資金五分之四或其全額。如小農地定為八畝每畝四十元計之，則每一小農地之創設，政府必須貸與三百金。若每縣創設二萬戶，全國以一千六百縣計，自非十億元不辦。第二為土地之評價。即購入之土地之價格應如何決之之問題是也。各國立法關於此點各異其趨，有照時價購買者，有由政府規定法定價格者。第三為土地之收買方法。有專靠自由契約者，有用強制收買者。然自由契約之無大効，證諸過去事實既甚明顯。第四為自耕農之維持方法。即創成後之自耕農應如何使之維持，並不致使巧騙之徒，騙借政府低利資金，以作地販是也。此問題至為重要

，如無適當法規限制之時，恐政府之苦心孤旨，終成水泡耳。

然吾國因有總理之地價由地主自報，及政府得照價收買土地之遺訓，則第二第三兩點可不成問題。關於第一點似較困難。因我國各種產業尙未發達，加稅固屬有限，即發行普通公債，恐亦不易集得此巨款故也。然若向地主發行特別公債，凡在三十畝以上之個人私有地，政府皆以低利公債收買之時，則第一點難處亦非不可解決。第四點各國頗有詳密之法規，以之參考，不難解決。如政府能永遠保持收買土地之優先權，則此問題，即解決其大半矣。

總理遺訓

要聯絡全體的農民，來同政府合作，慢慢商量來解決農民同地主的辦法；農民可以得利益，地主不受損失；這種方法，可以說是和平解決。我們要能夠這樣和平解決，根本上，還是要全體的農民，來同政府合作。

對於整頓浙省各縣警政之意見

嘉興縣城區公安第二分局局長邱則申

吾國警政之腐敗，達於極點。環視國中，除北平番禺兩邑辦理稍具成績外，所謂警察者，率皆昔日專制及軍閥時代，胥吏之變態，本地流氓地痞之換形耳。故敲詐良民，包庇烟賭，無惡不作，甚有較昔日爲尤甚者。此誠訓政時期中，前途之大障礙也。故當我浙省極力整頓警政之時，應爲根本之計劃，澈底之改革，則我浙省警政之前途，其庶有焉乎。

(一)創立全省警士訓練所 警政辦理完善，固視警官之得人與否，然警官立於指揮地位，與人民接近之處較少，警士終日與人民相接處，有直接利害之關係，警士良善，會受相當之訓練，則對於人民，必能盡其保護之責，應付得當。反之則人民直接受其害。不但不能衛民，反足以殃民，而長官指揮亦感困難。故訓練幹部警士，實爲整頓警政之第一急務也。我浙省各縣之警士，率皆本地無業游民，無法謀生，充當警士，藉以糊口，毫無警察智識。既充警士，則依勢欺民，無惡不作。試問以警察之作用及目的爲何，則彼茫然不解。似此等警察，而欲使其保護人民，維持治安難矣。然此類警士，非止少數。爲今之計，宜在省會創設一大規模

之警察訓練所，授以普通警察學識。造就下級警士之人才，訓練課程可分治安，衛生，消防，戶籍，等各科。畢業後，分發各縣警察機關服務，俾得各以所學而司其職。如此則不良警士，逐漸淘汰，警務因之而進步，敲詐舞弊之惡行，亦可因之絕迹矣。

(二)槍械之更換 警察負地方治安之責任，保護人民之生命財產，故有匪警發生，當盡力撲滅，以維治安。槍械為自衛剿匪之利器，槍械不良，則難於抵抗，目擊人民財產生命之損失，而不能救護，此誠一大缺憾也。我浙省各縣警察之槍械，率多鏽舊，不甚合用。警士平素既乏軍事之訓練，臨時又無精良之槍械，故往往匪警發生，亦坐視匪徒席捲以去。前次嘉興中行劫案，即其例也。故欲整頓各縣警政，必先更換精良之槍械。平時令警士練習打靶射擊等軍事訓練，一旦有匪變發生，自可竭力勦滅，人民之生命財產，庶得而保全。故更換精良槍械，實整頓警政之急務也。

(三)警餉之增加 浙省警察改組後，警餉雖略有增加，然警士最多者，亦不過九元。當此生活程度，日漸增高之時，八九元之餉金，供給一人之生活猶恐不敷，再加以妻子之負擔，則此區區，實難維持。故各縣警察，包庇舞弊等情事，不時發生，故警餉必須提高至十一二元，使

有餘力以贍養其妻子也。

(四)警額之增加 考北平警政之所以辦理完善者，雖因警士曾受相當之訓練，然亦因其警額衆多，分配從容，防務得以周密也。如衛生，有衛生警，專司檢查，取締，清除，等衛生方面事項。戶籍，有戶籍警，專司編製戶口，調查居民，等戶籍方面事項。其餘治安有崗衛警察，消防有消防警察，各有職守，互有重責，而收和衷共濟之效。是皆因其警額衆多，得以分配裕如也。我浙省各縣警察之人數太少，甚有一縣而只有警察一二柵者。勤務多而人數少，地面廣而崗位寡，實有不敷分配之患，故防務不能周密，聲氣不能貫通，實力薄弱，呼應不靈，皆其原因也。故欲警政辦理完善，非增加警額不可。

以上所言均就警察本身根本之改革而言。至於各縣警察機關內部之組織，應改革設備之事項亦多。茲就其最重要者而言，如戶籍之調查，衛生之取締，消防之施設，均付缺如。是則待警察根本改革之後，逐漸訓練之，添設之耳。凡我爲警官者，尤應絕對廉潔，正上而後能正下，正己而後能正人，勤勉努力，實行不眠不休之精神，公正嚴明，則我浙省警政之前途，庶有希望也。

死亡率

毛咸

統計每千人中每年要死多少人者，謂之死亡率。事實告訴我們，現在世界各國之死亡率；英美爲一二·五人，德爲一三·二人，法爲一五·四人，意爲一六·三人，日本爲二一·〇人；中國呢？愧無統計，難以致答。但據留心公共衛生而且久居北京的美國人蘭氏之揣測，謂北京之死亡率約爲二〇人以上。這樣體面的數目，實足爲

總理所說：「我國近百年來人口統計數不但不增加，反而有減少之勢」之左證。

據一般關心公共衛生事業者之批評，中國內地衛生設備較好的都市，北京可稱爲首屈一指，北京的死亡率猶若是之高，他處更不堪問。嚴格推算，我國全部之死亡率，恐要達到四十人以上。如此可驚之現象，國人若不急謀救濟，亡國滅種雖不及身而見，然相去已不遠矣！

前茲所述，猶未計及嬰兒的死亡數。據世界衛生統計之報告，歐美各先進國每年每千嬰兒當中不幸而夭折者，其數爲六十五人，中國嬰兒之死亡數則爲二百十餘人，相差約三倍餘；人少我去，長此下去，其危象何堪設想！

但此，尙爲中外之比較，事似隔膜，不易惹起國人之注意。今讀本月二十五日南京專電據首都特別社會局人事登記之披露，知四月份京中出生數爲二百二十人，死亡數爲四百五十五人，死因以肺病及胃腸病爲最多；兩數相較，死亡數超過生產數適合一倍，如果報紙沒有錯登，調查並無貽誤，則此項消息，我認爲比任何黨國大事還覺重要，值得注意！

要謀死亡率之遞減，自然有關於全般政治，而首當其衝者，厥爲公共衛生。唯公共衛生，千頭萬緒，須長時努力，多方培養，方見效果。際此奮習深沉，新知甫萌的我國，聞衛生二字而不厭棄者，已不多見，若與言建設種種衛生事業，其不視爲迂闊者幾希。殊不知公共衛生之最大目的，在於減少死亡率，增加生產率，並使國民趨於健康有爲之境，爲救國保種之急務，似不可等閒視之。

本省執政諸公，勇於建設，其直接影響於本題者，如籌建自來水，創辦助產學校，籌設省立衛生化驗所，設置衛生專員，派員辦理防疫，計劃省立傳染病院等項，着着進行，由此推進，於減少死亡率，增加生產率，庶乎有望。

總理遺訓

我們現在把世界人口的增加率，拿來比較一比較：近百年之內，在美國增加十倍，英國增加三倍，日本也是三倍，俄國是四倍，德國是兩倍半，法國是四分之一。這百年之內，人口增加許多的原故：是由科學昌明，醫學發達，衛生的設備，一年比一年完全；所以減少死亡，增加生育。……用各國人口的增加數，和中國的人口來比較，我覺得毛骨聳然！

本刊緊要啟事

本刊月出三次，逢五集稿，逢一出版。凡本廳各科室所担任每月稿件及廳外各處投稿，統乞依期寄下。

又本刊文字，除有特別聲明者外，概准轉載。

中華民國十八年十月十一日出版

編輯者 浙江省民政廳編纂室

發行者 浙江省民政廳

印刷者 黨立印刷局

本	零售	每期	大洋一角
刊	半年	十八期	大洋一元六角
價	全年	卅六期	大洋三元
目	郵費均在內		

浙江民政旬刊創刊號目錄

發刊辭.....朱家驊

對於行政人員研究黨義的意見.....王砥中

世界自治制度之二大系統.....湯瀛甲

關於初辦村里制注意事項的商榷.....李公白

山西之模範村政與日本優良自治團體.....屈起

訓政期間縣長應有的認識和努力.....羅季則

田賦之過去現在及將來.....李團

厲行義倉制度.....蔣丙華

保健衛生中之勞工問題及保健方法.....林椿年

專載

浙江最近民政實施概況