

本期目錄 第十二期

清代地方政府制度

李長傳

地方行政與地方司法合作問題

朱斯煌

都市建設的分散主義之實施(上)

董修甲

五權憲法之權能三級制

梅思平

地方原始產業行政問題(上)

周匡

都市保健行政論(下)

王耀祖

一封信

李時雨

九 月 號

中華民國三十三年九月十日出版

南京圖書館藏

# 本刊投稿簡章

- 一、凡關於地方行政之原理，學說，制度的研究，批評或介紹，地方行政之計劃方案的建議，行政經驗實錄，通訊，調查統計等材料均所歡迎。
- 二、來稿不拘文言，語體，概須用稿紙繕寫清楚，並加新式標點，如附有圖表務請用黑墨繪寫清楚。
- 三、投寄之稿，須寫明投稿人姓名，地址並加蓋印鑑，及刊載時之署名。
- 四、譯稿請附寄原文，如不便附寄，則須寫明原書名稱，作者姓名，出版日期及地點，或原論題及期刊卷數等。
- 五、來稿本社有刪改權，不願刪改者請預先聲明。
- 六、來稿經發表後，每千字致酬三十元起，却酬者請先聲明。
- 七、來稿經發表後，版權概歸本社所有，非經本社同意不得再在他處發表。
- 八、來稿不論登載與否，概不發還，且亦不能預為奉告，惟長篇巨著，經投稿人預先聲明並附貼足退稿郵票及信封者不在此限。
- 九、來稿文責概由投稿人自負。
- 十、來稿寄上海愚園路六〇八弄內田莊一四四號本社編輯部。

民國三十三年九月十日出版

## 地方行政月刊第十二期

每册零售國幣四十元

編輯者 地方行政出版社  
 發行者 地方行政出版社  
 經售處 上海愚園路六〇八弄內田莊一四四號  
 中央書報發行所  
 全國各大書局報攤

### 廣告價目

種類	全頁	半頁	四分之一頁
封面外	四千元	二千	一千
封面裏	三千二百元	一千六百元	八百元
封底裏	二千四百元	一千二百元	六百元
正文前後	一千六百元	八百元	四百元
文字前後	一千二百元	六百元	三百元

製版彩印照價取費

### 定價

每月一册	每年十二册
定購册數	定購册數
零售册數	零售册數
半年一册	半年一册
全年一册	全年一册
國內	國內
日本香港澳門	日本香港澳門
國外	國外

郵票代價十足通用惟以上海通用者為限

# 五權憲法之權能三級制

梅思平

欲知五權憲法之「權能三級制」，當先知「中央統制權」之性質，欲知中央統制權之性質，當求之建國大綱。查建國大綱第二十四條規定：「憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央政府官員，有選舉權，有罷免權，對於中央法律，有創制權，有複決權」。由此條規定，可知將來憲政時期之「中央統治權」，當屬於國民大會。

中央統治權是代表機關控制整個中央政府之權力，與德國人所稱之「統治權」迥乎不同。德國人所謂「統治權」，指國家支配人民之權力，即係政府命令人民之權力，其行使分立法行政和司法三權。「中央統治權」並非國家支配人民之權力，而為人民代表之手以控制政府之權力，其行使分選舉罷免創制和複決四權。其不同者一。他國所謂三權分立，除政府自身之立法行政司法三部外，並無另一人民代表機關之存在，以控制整個政府。惟多數國家特別給立法機關以若干重權，例如不信任決議權，選舉總統及高級司法官之權，在此等國家，其國會非僅係一個純粹的立法機關，而兼有一部分控制他部分之權。故「統治權」自五權憲法之觀點言之，至多祇能謂其中有一小部分與「中央統制權」相當，其餘大部分則屬於「治權」，而非「中央統治權」。其不同者二。至「政權」與「中央統治權」，實質上並無區別，惟行使之方式不同。即一由人民在一縣親自行使，一由人民代表機關之國民大會在中央代為行使耳。茲更詳言之。

五權憲法關於國家政治權力之劃分，依權能分離之原則，分為三大部分；第一是「政權」，每一縣之公民全體直接行使選舉罷免創制複決四權之謂。第二是「中央統治權」，由全國人民之代表機關即國民大會行使上述四權之謂。第三是「治權」，由政府行使立法行政司法考試監察五權之謂。所以政權亦可稱為「人民權」，中央統治權亦可稱為「代表權」，治權亦可稱為「政府權」。政權立於「權」的方面，治權立於「能」的方面，中央統治權則立於「權」「能」之中間，以收聯絡貫通之效；是為五權憲法之「權能三級制」。

五權憲法之「權能三級制」，為國父所創造，與任何國家均不相同。考世界各國關於政治權力運用之方式，可分為三種；即直接民主制，間接民主制及公民投票制是也。茲分別說明其意義後，再與我國制度比較其異同，批評其得失。

(一) 公民團體行使選舉權外，並由自身行使立法權者，謂之直接民主制。古代城市國家如雅典會行之，現今採用此制者，僅瑞士聯邦中之六小邦。各邦均有一公民大會，由成年之公民組織之，每年開會一次，直接行使立法權（包含決議法律修正憲法批准條約通預算決算等權）及選舉行政委員，高等法院法官，審計委員會委員各種權限。其與我國之國民大會不同者，我國國民大會為代表人民行使政權之機關，而此等小邦之公民大會所行使之選舉權及立法權，一屬於政權，一屬於治權，其不同者一。我國國民大會由全國公民所選之代表組織之，而此等小邦之公民大會，則為全體公民自身所組

織，故無我國「權能三級制」之效用，其不同者二。此直接民主制，古代國家固常常採用，時至今日，則除瑞士數小邦外，各國均不敢輕於嘗試。一因古代為城市國家，領土狹隘，人口無多，所以全國公民能聚會於一處，而公民到會場開會，又不至過度費力。反之現代國家則領土遼闊，人口繁庶，欲使全國公民會於一堂，以解決國家大事，為事實上所難能。二因古代社會為奴隸社會，一切勞動，均由奴隸負擔，公民不必工作，所以有暇參與立法權之行使。反之現代社會則人人平等，人人為自己經濟生活問題，不能不從事勞動，終年辛苦，當然無暇管理政治。倘若全國公民常耗其時間與勞力於政治，則其他生產事業，勢將因之停頓，自不利於國家也。

(二) 公民團體選舉代表，組織議會，行使立法權者，謂之間接民主制或代議民主制。間接民主制之議會，其職權因行政機關採總統制內閣制或委員制而有異。在總統制（如美國）之議會，僅有立法權；在內閣制（如法國）之議會，則兼有立法權及選舉總統之權；在委員制（如瑞士）之議會，亦兼有立法權及選舉行政委員之權。其與我國國民大會不同者，國民大會為代表人民行使政權之機關，而在間接民主制之議會，其行使之立法權及選舉權，或屬於治權，或屬於政權；其不同者一。我國除由國民大會代表人民行使政權外，其治權中之立法權，則由立法院行使之，而間接民主制之國家，則僅有一議會，故亦無我國「權能三級制」之效用；其不同者二。在間接民主制之下，必須議員真能代表民意，而後民主政治方得實現。欲使議員真能代表民意，須有兩個前提；第一，人民能認識賢良之議員而選舉之，第二，議員能服從民意而作行動。但此二前提均難保證，因人民在複雜的社會之內，既無法認識誰人可為議員，而議員選出之後，又不受人民之拘束。人民既無罷免權，惟有靜候彼等任期屆滿，自行解職；在彼等任期之內，人民無法干涉其行動。因此之故，議會往往不能代表民意，致失民主政治之真諦。

(三) 立法權原則上雖委託於少數代表組織之議會行使，而公民在一定範圍內可用直接投票的方法行使政權者，謂之公民投票制。為瑞士聯邦及德國一九一九年的威瑪憲法所採用。各公民除利用選舉權以選舉議員與總統之外，尚有罷免權創制權與複決權。其與我國國民大會不同者，即我國國民大會係由各公民所選之代表行使政權，而公民投票制，則由各公民自身直接行使政權，當然無我國「權能三級制」之效用；其不同者一。我國國民大會由公民選舉代表，聚於一堂，以會議方法行使政權，在公民投票制，公民全體，並非聚於一堂，乃散在各地，用投票之方法，行使政權；其不同者二。且德國之公民投票制，係有相當制限，即在罷免權祇適用於總統，而提議罷免之權，又屬於下議院。在創制權，公民除預算和稅薪餉等之外，固然可以提出任何法案，而在下院修正或否決之時，又須交付公民複決。但手續極其繁雜，而一部費用又歸於發起人負擔，所以公民多不敢輕易嘗試。在複決權祇許適用於未公布的法律，而提議複決之權，又多屬於總統，公民所得提議者，祇限於少數派議員要求延期公布之法律，而議會通過之法律，要使其失去效力，又須公民過半數參加投票，故公民欲利用複決權推翻議會制定違反民意之法律，實非易事。德國憲法採用此制，初由於社會民主黨人迷戀民主政治之結果，在理論上雖獲得沛爾士，皮爾特等學者之好評，美國各州亦相繼效法。但其缺陷正與直接民主制相同，僅適宜於地小人稀之國家，而不適宜於地廣人眾之國家也。

總之五權憲法之「權能三級制」，為任何民主國家所無，而我國國民大會之性質，亦與任何國家之代議機關不同。將來憲典告成，擔當「權能三級制」之責任者，果能善體 國父之學說，將此支配人事之大機器，予以敏活之運用，不難在世界憲政史上放一異彩；政予望之。

# 清代地方政府制度

李長傳

民國以來，地方行政官制，乃由清代演變而來，所以欲明瞭現在的地方行政制度，當先明其演變之由來。

清代全國地方行政區劃，除蒙古，西藏二藩部外，分爲二十二省，其中本部十八省，滿洲三省，另新疆一省。其中一省或數省設總督（或稱制軍，尊稱制台，自稱部堂），各省設巡撫（尊稱撫台，自稱撫院，置總督之省除江蘇外無巡撫），是爲地方最高行政長官。此外順天府有府尹，與巡撫處同等之地位，猶今民國之特別市市長。

總督所管之事務與巡撫所管之事務，往往難以區別，但總督以管理軍務爲主，掌武官之任免黜陟，監督軍隊，維持治安。又管理鹽務等事務。巡撫以掌管普通政務爲主，對於文官之監督及任免黜陟有裁判監督之權，又掌徵收租稅之事務。僅有總督而無巡撫之省，總督兼攝巡撫之職務，僅有巡撫而無總督之省，巡撫兼攝總督之事務。有總督巡撫之省，互相協同掌理政務。民國初年各省設立督軍（初稱都督）省長（初稱巡按使）即承襲督撫制度而來。

各總督中，直隸總督兼北洋通商大臣，兩江總督，兼南洋通商大臣，前者管理華北各通商口岸之事務，後者管理華中，華南各通商口岸之事務。

又總督兼陸軍部尙書，都察院右都御史，巡撫兼陸軍部侍郎，都察院右副都御史，故有統率地方文武官，彈劾管下之文武官，調遣官兵之權。而巡撫兼提督者往往有之，如河南，安徽，山東，山西各省巡撫是也。

又直隸省之熱河都統，察哈爾都統，察哈爾都統，山西省之綏遠城將軍，原來爲八旗官，雖非民政官，但在其所管地內有監督府縣之權限，故在此等地方與督撫相同，監理民政，與督撫協同掌理軍務。

各省總督巡撫如下表

省名	督 撫	駐 在 地
直隸	直隸總督（兼北洋大臣）	天津府及保定府
山東	山東巡撫（兼提督）	濟南府
山西	山西巡撫（兼提督）	太原府
河南	河南巡撫（兼提督）	開封府
甘肅	陝甘總督（管轄陝甘二省即新疆）	蘭州府
陝西	陝西巡撫	西安府
新疆	新疆巡撫	迪化府
江蘇	兩江總督（兼南洋大臣，管轄江蘇，安徽，江西三省） 江蘇巡撫	江寧府 蘇州府
安徽	安徽巡撫（兼提督）	安慶府
江西	江西巡撫（兼提督）	南昌府
湖北	湖廣總督（管轄湖南湖北二省）	武昌府
湖南	湖南巡撫	長沙府
四川	四川總督	成都府
福建	閩浙總督（管轄福建浙江二省）	福州府

浙江巡撫 杭州府

廣東 兩廣總督(管轄廣東廣西二省) 廣州府

廣西 廣西巡撫 桂林府

雲南 雲貴總督(管轄雲南貴州二省) 雲南府

貴州 貴州巡撫 貴陽府

盛京 東三省總督(兼奉天巡撫及盛京將軍) 奉天府

吉林 吉林巡撫(兼副都統) 吉林府

黑龍江 黑龍江巡撫(兼副都統) 龍江府

總督巡撫之下有司，道。司之中有布政司(亦稱藩台，司掌全省之財政)，提學司(亦稱學台管掌教育)提法司(亦稱臬台，司掌全省之司法)，本稱按察使，為一省之最高司法官，清末改稱提法司管理司法行政。是稱三司。此外與外國關係密切之省，清末設交涉使。鹽政之要地置鹽運使。道之長稱道員，或稱觀察使，尊稱道台。其中總轄全省之警察消防事務者稱巡警道，司掌全省實業，交通事務者稱勸業道，都是清末所設者。其他司掌鹽務者稱鹽法道。司掌鹽及茶者稱鹽茶道。監理稅關事務者稱海關道(一稱關道)監理糧務者稱糧儲道(一稱督糧道，一稱糧道)，監督黃河，運河工事者稱河工道(一稱河道)。又道台中駐節一省之要地，監督府，直隸州，直隸廳之政務，有三種即分巡道(提法使之次官，監督司法事務)，分守道(布政使之次官，監督財政)，及兵備道(維持治安)是也。道台以兵備道為本職，維持管內之秩序，為主管事務。兼分巡分守及其他政務，其中專任者有之，但多以一人兼二職以上。

司道之設置，各省因政務之繁簡而稍異，但三司(布政使，提學使，提法使)為必設者。各道則分守道分巡道為必設者。試以江蘇為例如下：

司		道	
江寧布政使	駐江寧府	江寧巡警道	駐江寧府
江寧提學使	駐江寧府	江寧勸業道	駐江寧府
江蘇交涉使	駐江寧府	江南鹽法道	駐江寧府
江蘇布政使	駐蘇州府	江蘇巡警道	駐蘇州府
江蘇提學使	駐蘇州府	江蘇勸業道	駐蘇州府
江蘇提法使	駐蘇州府	蘇松太道	駐上海縣
兩淮鹽運使	駐揚州府	常鎮通海道	駐鎮江府
		淮揚海道	駐清河縣
		徐州道	駐徐州府

民國以來各省之廳制度乃沿襲清朝司之制度而來。民初及現在華北之道制乃襲清朝各地分守道分巡道之制度而來。

一省分數道各道置道員(道台)監察其下之府直隸州，直隸廳，但實際上府，直隸州，直隸廳，直接隸屬於省長官，道員不過從旁監察而已，故行政區劃，府直隸州，直隸廳，為一省直屬之區域。

府之長官稱知府(前稱太守)監督其下所屬之州(散州)縣廳(散廳)，之長官，職掌一府之行政，而不直隸管理民事。

直隸州長官稱知州(別稱刺史)直屬該省之長官，而下領縣，其職掌一州之行政與府相同，但直隸州除屬縣以外，有直轄之地方，與散州，縣相同，則與府相異者。

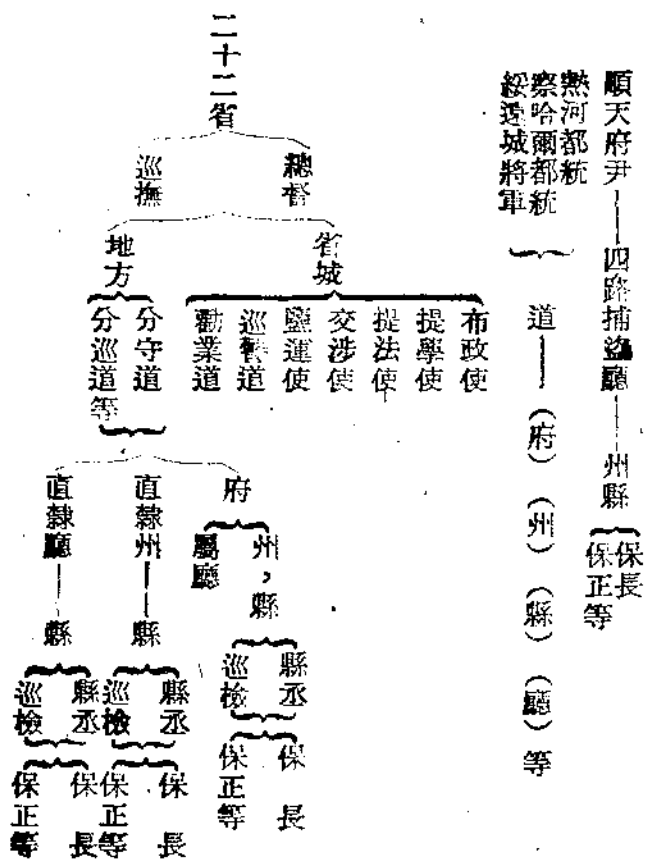
直隸廳，長官稱同知或通判。直隸於省，與府直隸州相同，而原則上則不領縣，直轄地方之民政與州縣相同。

散州亦稱屬州，屬於府(或直隸州)，縣亦屬於府(或直隸州)同為

中國地方行政區域之基本單位。州之長官稱知州（別號州牧，刺史）縣之長官稱知縣（或稱令，大令），兩者之權限無特異之處，不過在官階上有上下（州上縣下）而已。州縣長官司掌之事項極複雜，如徵收租稅，裁判民刑，捕拿匪徒，監督慈善事業，管理關於教育之事務等，即所謂親民之官是也。

散廳亦稱屬廳，屬於府，其長官為分防同知或分防同判，其職掌與知縣相同。

此外有佐貳官，或稱佐雜，如州同（直隸州知州之上級助理）縣丞（縣之次官），州判（州之下級助理），主簿（縣之助理）經歷（知府之下司獄官），吏目（掌州以下之警務兼典獄）典史（一鄉之警察長兼典獄）巡檢（設於州縣之要鎮，掌理地方之小事務）等是。府以下之同知，通判，亦一種之佐貳官。州縣之下有保及鄉保有保長保正等。綜合上述之地方官制列表如下：



李吳傳：清代地方政府制度

以上為通常之行政官，此外統轄苗、獠，西蕃，擺擺之蠻夷者則有撫番同知（或通判）撫夷同知（或通判）理苗同知（或通判）等。

邊疆地方設土官土司，或土府，土州，土縣，土巡檢，土百戶或宣慰使，宣撫使，長官司等，由土人任之，為世襲職，此等土官，以四川，雲南，貴州，廣西等省為多。

蒙古西藏二地為外藩。就蒙古言之，除熱河都統，察哈爾都統，綏遠城將軍及滿洲之總督巡撫，管理監督附近蒙古各部外。烏里雅蘇台有定邊左副將軍，除自轄之唐努烏梁海二十五佐領以外監督喀爾喀四部。科布多有參贊大臣，除科布多外監督額魯特諸部。寧夏將軍監督河西額魯特，西寧辦事大臣監督青海蒙古。此外庫倫辦事大臣辦理中俄通商事務。西藏置駐藏大臣及副大臣監督西藏全部。

清朝之地方行政制度，也是承襲元明而來，所謂省府州縣是也。明制省設左右承宣使掌行政，提刑按察使管掌刑獄，其後在重要地區必要時置督撫，隨設隨撤，明代督撫之數甚多，而非定制。至清代權力增大，遂為一省之最高長官。在督撫未設置以前布政，按察二使為一省之最高長官，至督撫增設後，漸降為屬吏了。又明制二使之下置分守分巡道，清制亦承明制而來。

清代對漢族採取壓制同化政策，對蒙族藏族採取懷柔權廢政策，行政上為間接統治，為清末邊疆叛離原因之一，所民國成立後於邊疆設立特別區（後改省）由間接統治而行直接統治了。

# 地方行政與地方司法合作問題

朱斯煌

## 一 引言

原夫行政與司法同屬政府治權之一，行政之目標，在中央則決定軍事、外交、國防、教育、建設、及其他具有全國一致性質諸事務之根本方針，在地方則執行中央決定之方針，並因地制宜增進地方福利，安定民生。

司法之目標在中央則統一法律見解，制定判例，劃一解釋，籌設法院，改進監獄，訓練法官人材。在地方則解決紛爭，懲治奸宄，使人民生命財產與身體之自由，皆受法律之保障。各成系統，各具職責，有條不紊。在昔政府總攬全國之治權，所有行政司法立法等事務，均集中於一二執政者之手。秉政者得其人，固可措國家政治清明，民生康寧之境。若秉政者不得其人，則因付與權力過鉅，往往引起濫用職權之虞。孟德斯鳩乃倡三權分立之說，以為政府之行政司法立法諸治權，宜由三不同機關行使之，並使此三不同機關各自獨立，職權劃分，不受牽掣，同時互相監督，以防權力之濫施。孟氏此言，乃鑒於當時朕即國家君權過鉅，故有感而發，不意遂開後世治權分立學說之先河。孫總理擬三權為五權，仍師孟氏遺意，以謂須五不同機關行使之。故在建國大綱中有五院並列之規定，民國十七年修正國府組織法後，五院次第設立，國家大政，各有專司，法治基礎，日益穩固矣。

雖然，治權分立云者，不過指各個權限劃分而言，至對於彼此事務之執行，不可不謀雙方之聯絡。否則分道揚鑣，各自為政，則利未見而弊已

生。所謂雙方聯絡云者，即各機關間須互相協助與互相合作，如是在直的系统方面，可如身之使臂，臂之使指。橫的系统方面，可如手足之相衛，耳目之相連，於分權制度之下，仍收彼此呼應之效，斯為研究政治學者之最高理想。茲將地方行政官署與地方司法官署彼此合作事項，加以說明如下：

## 二 地方行政與地方司法合作之事項

地方行政之目標，在增進人民福利及安定民生。地方司法之目標，在解決訟事懲治奸宄，已如前述。但雙方有一共同之目標，目標維何，即將違反社會性之份子，予以全數清除是已。欲達到是項目標，則下列事項，雙方亟應彼此合作。

- 一、犯罪在未發生時，亟應設法防止其發生。
- 二、犯罪在已發生後，亟應設法防止其擴大及早日破獲犯人。此又可分為下列三種情形。
  - 甲、犯罪已發覺，犯人已確定，應即時通知司法機關。
  - 乙、犯罪已發覺犯人未確定，除通知司法機關外，即着手留意有關線索，蒐集資料，以供司法機關參攷。
  - 丙、在司法機關偵查犯罪中，如拘提勘驗搜索解送人犯等事項，儘量予以協助。
- 三、民刑案件經司法當局判決確定者，應協助執行，以謀早日終結。



前第一項犯罪預防，在消極方面，如調查戶口，留意居民行動，事先搜索，預戒處分，制止逃避，監視集會等。積極方面，如開設工廠，設立醫院，集團保險以防止貧病失業，提倡教育以感化頑劣，改革不良風俗，發展正當娛樂，俾犯罪消弭於無形，地方行政機關可單獨進行辦理。在本刊創刊號中已有專文登載，茲從略。現將第二三兩事項予以闡釋。

### 三 司法警察官及司法警察

地方行政人員有協助偵查犯罪之責，然非謂全體人員均有此種職責。

在現行刑事訴訟法，及調度司法警察章程中規定特種行政人員，定名為司法警察官及司法警察，有協助及聽法院（偵查中為檢察官，審判中為推事）指揮或命令偵查犯罪之責。茲列舉如下：

(一) 司法警察官，共分兩種。

甲、有協助法院偵查犯罪之職權者，有下列諸員：

- 一、縣長、市長、設治局長。
- 二、警察廳長、警務處長、公安局長。
- 三、保安司令，警備司令。
- 四、憲兵隊中級以上長官。

上開各員於其管轄區域內，為司法警察官，有協助法院偵查犯罪之職權。且不僅得自己偵查犯罪，並得指揮後開第二種司法警察官及命令司法警察偵查犯罪。但於偵查後應將偵查之結果，移送該管法院，如認接收被拘提或逮捕之犯罪嫌疑人有羈押之必要時，應於二十四小時內移送之。法院命其移送者，並應即時移送。

乙、應聽法院之指揮偵查犯罪者，有下列諸員。

- 一、警察官警長，二、保安隊警備隊官長，三、憲兵官長警士，

- 四、鐵路警察官警長，五、森林警察官警長，六、漁業警察官警長，七、緝私隊警官長，八、海關巡緝隊官長，九、職業警察官警長，十、郵務員郵政員。

上開各員關於偵查犯罪如有法院之指揮，應服從之。對於甲項所列司法警察官，亦應聽其指揮。如自行知有犯罪嫌疑應報告法院及前開之司法警察官，並得不待其指揮，逕行着手調查犯人犯罪情形及必要之證據。至第四款至第十款，係所謂依法令關於特定事項執行司法警察官職務之人員，以該特定事項為限，聽法院之指揮。

(二) 司法警察，有下列諸員。

- 一、警士，二、憲兵，三、保安隊警備隊兵，四、鐵路警士，五、森林警士，六、漁業警士，七、緝私隊警，八、海關巡緝，九、礦業警士，十、郵差電報差。

上開各員應受法院及司法警察官之命令，偵查犯罪。如知有犯罪嫌疑，應報告該管法院或前開之司法警察官，但得不待其命令，逕行調查犯人及犯罪情形，並蒐集證據。至第四款至第十款，係所謂依法令關於特定事項執行司法警察職務之人員，以該特定事項為限，受法院之命令。

(三) 地方自治人員 地方自治人員雖非行政人員，但對於保護地方治安，亦同具職責。故區長鄉長鎮長保甲長關於偵查犯罪以法令特別規定者為限，亦應受法院之指揮。

### 四 司法警察官及司法警察執行職務

#### 前之注意事項

凡前開之司法警察官及司法警察得有法院之指揮命令，應即遵照執行

• 惟在執行職務之際，有若干事項，不可不先行注意，否則將蒙違法與操切之嫌。茲將應行注意事項列後：

一、凡警員受法院之指揮命令之事件，如同時受其他機關之指揮命令，彼此相牴牾，以法院之指揮命令為準。

二、凡警員受法院之指揮命令，雖該事件不在該警員之管轄界內，仍應妥速辦理。但有困難情形時，得轉請該管司法警察官辦理，並即報告法院。

三、受法院之指揮命令執行職務時，應着制服，不着制服時，須攜帶證明其身份之文件，有請求閱示者，應舉示之。

四、警員執行職務時應嚴守秘密，並行防止犯行之傳播，及注意被告之身體名譽。

五、警員執行職務時，應互相協助聯絡，遇必要情形，雖在夜間或休息日，亦應執行職務。

六、警員在執行職務時，在案情未明瞭以前，不得預有成見。

七、警員與被告或被害人配偶或血親或姻親或家長家屬關係時，應行迴避，不得執行職務，以杜物議。但有急迫情形時，應為必要之處置。

## 五 偵查手續之實施

依刑事訴訟法規定偵查機關為檢察官，司法警察官，司法警察。凡偵查犯罪，均由此等偵查機關行之。惟檢察官為主要偵查機關，而司法警察官及司法警察為輔助偵查機關。如是於協助原則之下，不致蹈侵越權限之弊。至偵查云者，通常分接受告訴發自首，被告之訊問，與證據之蒐集三部份。茲再分別說明之：

(一) 告訴發自首之接受 告訴發自首均為催促偵查開始之行爲

，司法警察官及司法警察自有接受之義務。如以言詞為之者，為使內容明確起見，應先命陳述犯罪事實及其他可供參考情形，然後將該陳述制作筆錄，於制作完畢後，應向告訴人告發人自首人朗讀，或令其閱覽，詢以記載有無錯誤。如遇有請求將記載增刪變更者，應將其陳述附記於筆錄，再命其緊接記載之末行，簽名蓋押蓋章或捺指印。於接受告訴發時，雖被告或犯罪地不屬其管轄者，亦不得拒絕。如甲縣案件，該員乙縣行政官署告訴發，應同樣受理後，再予設法移送有管轄之司法官署。對於告訴人或告發人須注意有無誣捏捏造情事，當從陳述之辭色態度善為體察。對於自首之人應注意是否實係悔悟，及有無自誣或避重就輕等情弊。前者如因生活程度過高，自誣犯罪，冀圖入獄。後者如故殺自首為誤殺，放火自首為失火等是。待告發行爲完畢後，須斟酌情形，就告訴人或告發人之姓名，保守秘密，以免發生其他枝節。

(二) 被告之訊問 被告到案後，須向之訊問，促其陳述。事先當將被告之姓名、性別、年齡、籍貫、職業、住居、過去曾否受刑事處分，犯罪之性質、犯罪之原因，犯罪之方法，犯罪之情況，以及犯罪之時日情況場所，約略查明。然後本預定步驟，次第發問，首先查驗其人有無錯誤，進而告以犯罪之嫌疑及所犯罪名。在訊問中，須與以辯明犯罪之機會，如有辯明，應命就其始末連續陳述。其陳述有利之事實時，應命其指出證明之方法。訊問時，須用平易簡明之語，不得專用法律術語，或其他難解之語，並應出以懇切之態度，不得用強暴脅迫利誘詐欺或其他不正之方法。被告有數人時，應分別訊問之，以防止勾串等弊。被告對於犯罪事實雖經自白，仍應注意其證據之有無，以防有不實不盡之處。迨告訴發自首之事件調查完竣後，應將有關之文書及證據，移送司法官署。事後告訴人又將告訴撤回時，應從速再將關係文書續行移送。此外司法警察官司法警察

因目擊現行犯或因接獲匿名報告，報紙記載，風聞傳說，等種種情事，知有犯罪嫌疑，均得着手開始偵查，自不待言。

(三) 被告之拘提 有時司法警察官及司法警察認為有將被告拘送法院行政官署或其他一定處所，並有用強制處分必要時，得施用之。此種處分，在法律上名為拘提。但亦不能任意濫施，除現行犯及通緝人犯得立即逮捕外，其他對於被告之拘提，應請法院發拘票。至現行犯之意義，法律上規定為二種。(一) 犯罪在實施中或實施後，即時發覺者，(二) 被追呼為犯人者，或因持有兇器贓物或其他物件或於身體衣服等處，露有犯罪痕跡，頗可疑為犯人者。又通緝云者，已接獲司法官署或行政官署一體協同逮捕之通知之謂。以上兩種情形，得立即逮捕。此外則須持用拘票，方得執行。凡接受法院之指揮或命令時須立即執行，在執行時應注意下列事項：

- (一) 被告之身體及名譽須加顧及。被告抗拒拘提逮捕或脫逃者，得施用強制，但不得逾必要之程度。
- (二) 執行拘提，應以拘票示被告。
- (三) 被告為現服勤勞之軍人軍屬者，其拘提應以拘票通知該管長官協助執行。
- (四) 受拘提或逮捕之人罹重大疾病或有其他不能立即執行之情事時，應向法院為報告。
- (五) 對於受拘提逮捕之人犯，不得有虐待及侮辱行為，並不得向公眾洩漏其姓名。
- (六) 拘提或逮捕到案之被告，應即解送指定之處所。如三日內不能達到指定之處所者，應依被告之聲請，先行解送較近之法院，訊問其人有無錯誤。

朱斯煌：地方行政與地方司法合作問題

(七) 執行拘提或逮捕完畢後，應將拘票證明經過，簽名向發拘票之法院繳銷拘票。如拘票上所載之被告或因他案已受逮捕者，並應報告其事由。

以上為執行拘提或逮捕應注意之事項，此外若遇無偵查權之人如當地民衆等，將現行犯捕送時，應為其便利起見速予接受。並應將逮捕人之姓名住址，及逮捕事由，作成紀錄。至告訴乃論之案件，現行犯送案時，並須注意有無經過合法告訴。如尚未經告訴時，應速訊有告訴人是否告訴，以免受無謂之牽累。

(四) 搜索及扣押 搜索云者，謂以發見應扣押之物或應逮捕之人犯為目的，對人身物住宅或其他處所所為之強制處分。搜索可分為兩種，因發見扣押及得沒收之物所為之搜索，謂之物件搜索，因拘提逮捕或逮捕被告所為之搜索，謂之人犯搜索。扣押云者，謂因保全證據及得沒收之物，而由國家機關取得其占有之強制處分。蓋證據不設法保全，恐致散失消滅，須由國家占有，妥為保存，俾審判時得隨時利用。司法警察官司法警察於逮捕被告或執行拘提逮捕時，得逕行搜索其身體或其住宅。又因追捕現行犯或逮捕脫逃人或事實足信為有人在內犯罪而情形急迫時，亦得逕行搜索住宅或其他處所。此外則非請法院發發搜索票後，不得搜索。為搜索或扣押時，除有特別情形外，應於不妨害其人之業務信用或其他利益之時間內為之。在搜索時，應注意犯罪證據之蒐集保全，及防止嫌疑犯之逃匿。於搜索中發見應行扣押之證據物品或文書，於提示被告並命其陳述後，予以扣押。凡扣押之證據物品或文書應制作收據，交付物品所有人。在搜索或扣押時，有抗拒者，得施用強制力，但不得逾必要之程度。搜索及扣押後應將犯罪事由，方法、時日、地方及被害之情況，暨一切可為證據之事物，陳報法院。

(五) 鑑定及勘驗 對於訴訟物種行鑑定及勘驗，係專屬司法官署職權範圍。但司法警察官及司法警察，亦有協助之責。如遇有非病死或可疑為非病死者，應從速通知法院相驗，以斷定是否病死。如有重傷迫不及待者，應先錄取生供。蓋人命重案，不可不迅速偵查也。如遇有顯係路途病斃，無人認領之屍體，得由司法警察官蒞驗，早日掩埋，以重衛生，惟須報告法院。

(六) 解送人犯 司法官署解送人犯，所經地方區域內該管司法警察或司法警察官，均有協助之責。因司法官署警力單薄，有時人犯衆多時，即有不敷支應之感，此時須非加協助代解不可。凡解送共犯時，宜分別起解。如限於事實，必須同時起解，應嚴加戒護，以防勾串。

### 六 執行裁判之協助

以上為司法警察官司法警察協助司法官偵查犯罪之事項，此外尚有關於裁判執行方面種種協助。如民事案件之執行拍賣，執行查封，執行遷讓等，有時非行政機關協助不可者，無論在技術方面，維持秩序方面，實施強制處分方面，荷繼續求協助，均有協助之義務，不容推諉。至刑事案件之執行，如槍決絞決人犯等事，亦通常須有地方行政官署與司法官署取得密切之合作。

### 七 結論

地方行政官署與地方司法官署合作事項，已約略在是。在調度司法警察章程中復設有獎懲辦法，即依法協助著有成績者，得由司法官署函請該管行政官署長官，予以獎敘。反之違背協助規定，及有廢弛職務情形，司法官署得函請該管行政官署長官予以懲辦。要之，法律規定，自極完密，神而明之，存乎其人。世儻知行政司法分立之原則，而不知兩者固有密切合作之處，故樂為揭明，並就正於大雅焉。

# 皮鞋中匯公司

新國民式

寬緊皮鞋

不用鞋帶·穿脫便利

軍政人士·必需品

高統馬靴



男女各式

新穎皮鞋

歡迎定製

全滬獨一 貨高價平

上海正陽路(舊同孚路)二二三號：電話二六二八四

# 都市建設的分散主義之實施(上)

董修甲

## 一 引言

都市建設的集中主義弊多而利少，分散主義利多而弊少，已於本刊創刊號，「都市建設的集中主義與分散主義」拙文中，詳加論述；關於我國各都市今後應採分散主義之理由，亦於同文中論述詳盡。惟分散主義的都市建設，國際戰爭時，可以減少許多的損失，前於同文中，未加討論，應補述之。查都市建設如能採用分散主義，就全國工商實業言，則應分散於各地；就都市本身言，工商實業分佈之地域，則應擴大，是遇國際戰爭時，雖有敵國飛機炸彈之空襲，因全國工商實業，並不集中，故其損失亦必不大；又因各都市中之工商實業，並不集中於一地，故空襲之損失，亦必甚微。倘全國工商實業完全集中於數個大都市，一市之工商實業完全集中於市內一二處，則國際戰爭時，敵人祇須集中其空襲於數大都市，并於大都市中集中其空襲於各市之一二處，則全國工商實業可於數日之間完全被其燬滅。全國工商實業為國家財富之源，大都市又為財富集聚之所；倘數大都市工商實業全被燬滅，則全國經濟的生產力，立可消滅無存矣。故分散主義的都市建設，方可減少國際戰爭之損失也。至所謂分散主義的都市建設，固非指已經形成之大都市，如上海南京等，必須即時分之為數市之意；乃指今後都市之建設，應避免大都市的發現，應採用現在各國盛行的「花園都市」制度，或採用「衛星都市」制度，同時對於已經形成的大都市，應停止其再膨脹；應設法於大市之外，分建小的「花園都市」，或

小的「衛星都市」。此外已成立之大都市，應視其所處之地位，分別加以適當的限制，不得使之日趨於無限制的發展。再所謂適當的限制者，是指今後都市之發展，無論如何，不應超過百萬人口（已經超過者，不在此限，前已言之）也。關於分散主義的都市建設，不外上述各點，本刊一卷一期文中固已述明；但以上所述，祇為分散主義的都市建設之原則而已；至這種主義的實施辦法，該文未及討論，本文欲所探者，乃即此主義之實施辦法也。查實施辦法，頭緒至為紛繁，茲僅能就大而顯之問題，分別加以研討。惟實施此種主義時，有不可缺少之先決條件，請先加以探討，然後再論其他問題。

## 二 實施都市建設的分散主義之先決條件

查實施都市建設的分散主義之先決條件甚多，但其大而顯者，不外下列四點：（一）適宜交通制度之建設，（二）大規模的電氣事業之創辦，（三）大規模的自來水事業之創設，及（四）市組織法，或市自治法之修正，以上四點為實施都市建設的分散主義所必不可少之先決條件，亦為實施該主義最低之限制；缺少任何一種條件，則都市建設的分散主義，即難達其目的；尤以第四點的市組織法，或市自治法之修正，於我國今後實施此主義時，必不可少之手續，請分條討論於後：

甲、關於適宜的交通制度之建設——適宜的交通制度為分散主義的都

市建設第一先決條件，但欲討論適宜的交通制度之建設，先須明瞭「交通」二字之涵義。美國交通問題權威約翰生教授曰：「交通者，人物報知之場所的移動」(註一)。換言之，人物之場所的移動，曰運輸，運輸分陸上水上與空中三種：陸上運輸，有鐵路公路之分；水上運輸，則有海洋河川之別，空中運輸，更有航空與索道。報知之場所的移動曰通信；通信分郵政，電報與電話；郵政分陸上水上與航空三種；電報電話更各分有線與無線兩種；而有線電報與電話，更有陸上與海底之分；故「交通」二字涵義至廣(註二)。

按「交通」二字之涵義既廣，交通制度之範圍，自然亦大；惟交通制度中之設備與分散主義的都市建設有特別關係者，則為水陸交通制度，其他者均尚關係甚少也。是以今後我國之都市是否可以分散的建設，應視水陸交通制度能否適宜的建設為定；如陸上交通制度，實能便利於分散的都市建設，則小都市可以實現(註三)。譬如鐵路的車站，彼此相距不遠，或公路上公共汽車的車站，彼此甚近；車站既多，各站乘客的上下與貨運的起卸，亦必不多；各站貨客既少則人口之增加與工商業之繁榮，自然有限；人口與工商既不甚發達，則所成立之都市，概屬小都市矣。再水上交通制度，如實能便利於分散的都市建設，則小都市亦可實現。如江河的長岸碼頭甚多，乘客與貨物均有上下，但數量不致甚大，則人口之增加與工商業之繁榮，亦自有限；人口與工商，既不甚發達，則所成立之都市，故亦概為小都市。此外水與陸銜接處愈多，則工商業範圍亦必不大；工商業範圍不大。所成立之都市，亦自甚小(註四)。倘鐵路與公路的車站，相距太遠；在遠距離以內車站甚少，則遠距離以內祇有少數地方乘客可以上下，貨物可以起卸，故貨物與乘客，必然擁擠，大規模的工商因之繁盛，而成立之都市，必然規模甚大，此種大都市為遠距離的陸上交通制度所

造成。至江河兩岸的水上交通，如起卸貨物，相離愈遠，或乘客上下的碼頭，距離愈長，則所成立之都市，亦易為大都市。此外水陸交通的銜接處愈遠，大都市的成立，亦更易也。是以交通制度，實可以左右都市之建設；欲都市可以分散的成立，免除大都市制度，惟有先建設適合小都市之條件的水陸交通制度。茲請先言我國的水陸交通制度之大概，然後再論現行交通制度之是否適合小都市之條件。

我國的陸上交通制度，分鐵路與公路兩種。鐵路建設於光緒七年間之唐胥鐵路，至民國二十四年，已經五十四年；但內亂頻仍，政府不及積極建設，故全國幹線，至該年止，不過八千一百一十三公里。自國府定都南京後，鐵道會成立專部，銳意整理，增建新線不少，民國二十五年行政院，對於鐵路交通之推進，尤不遺餘力，曾又決定五年鐵路進行計劃，分東南、西南、西北三鐵道網，共長八千一百三十九。一公里；平均每年須築一千六百二十八公里。在二十五年一年中已動工興築之路線，約長二千餘公里，需款二萬萬元以上；其餘須於四年中完成之。查東南鐵路道網中之最主要者，則有(一)浙贛鐵路與玉萍鐵路；此線自杭州至萍鄉，綜長九百零六公里；以與株萍鐵路銜接；而連粵漢鐵路，橫貫浙贛鄂三省；由上海南達廣州，北經杭州南昌而達武漢。於二十六年中日事變時即已完工。又

註一 Emory R Johnson: Elements of Transportation pp. 3-6

It is the business that has to do with travel traffic and Communication or with the movements of persons and things and with the mechanical transmission of ideas.

註二 劉光華著交通政策第四章十六頁至二十頁

註三 John Nolan: City planning p. 343

註四 拙著市政學綱要三三頁至三三頁

有(二)京贛鐵路，長四百八十公里，爲連絡首都與東南各省，交通之要線；一面連接江南鐵路，由宣城經寧國、績溪、歙縣、休寧、祁門、鄱樂、樂平，至江西之貴溪，與浙贛鐵路相接。亦於二十六年中日事變時完成。該連絡線沿路物產，如木材紙張，以及祁門之茶葉，景德鎮之瓷器，鄱樂之礦產等，均甚豐富。由貴溪經玉萍株萍而南，與粵漢鐵路銜接，西與湘黔路相連；由京至贛至湘，將來至黔、至川、至滇、至桂，均可以此路爲出發點。將來自貴溪再延長其路至閩之汀洲，由汀洲而至梅縣與廣梅路相接，則京與閩粵之交通，又有一條新路線。而東南鐵路網，亦可告成。再滬杭甬鐵路，自上海至杭州錢塘江岸及自寧波至百官曹娥江段，均早通車；但錢塘江至曹娥江間，於二十五年開工現已修築完工，錢塘江大橋於民國二十三年十一月開工，於二十六年完工，惟中日事變後該橋曾經一度被炸至今尚未恢復原狀，兩部份工程既經完成，則一方面由滬杭甬路南接浙贛；再由京滬路銜接京贛。兩者共與粵漢路相合流。是東南交通完全打成一片矣。西南鐵道網以湘黔鐵路與成渝鐵路爲中心，更以湘黔路川黔路滇黔路爲骨幹。(一)湘黔路自湖南之株州起，經湘潭湘鄉藍田新化辰溪芷江晃景玉屏青溪華陳貴定龍里而達貴陽，全線共長一千零二公里，早已開工，開亦經建築約於三年內可以完成。(二)成渝路爲貫通成都重慶間之幹線，經簡州資陽資中內江隆昌永州石門等處，皆川省富庶之區；尤以隆昌之夏布，內江之蔗糖，自流井之鹽產與山貨藥材等，爲出產大宗；該路亦已建築完成。同時(三)川黔鐵路，當亦經築成；自貴陽至重慶，因山多，不易建築，開將改至四川之隆昌，約長五百公里，於二十五年開始測量現當已築成矣。湘桂鐵路自衡陽至桂林，約長三百七十公里。(五)滇黔路自貴陽至昆明，約長四百八十四公里；至湘桂滇黔兩路之建築，則爲湘桂滇黔四省之鐵路交通綱要線，對於西南廣袤之富源，如廣州以北之煤礦，

董修甲：都市建設的分散主義之實施(上)

鐵礦，錫礦，湖南西南之錫錫煤鐵銅銀，以及四川西陽附近之錫與水銀，皆有極大開發之希望。再沿各路之農產物，如砂糖，花生，大麻，桐油，藥材，茶葉，棉花，烟葉，生絲，穀物，乃至竹林木材等之輸出，亦多有裨益。西北鐵路網，始於(一)隴海鐵路；該路於二十五年年底，西通咸陽，刻已通達寶雞，計西展一百五十三公里，寶雞以西至天水，長一百九十里，於二十五年早經實地勘測；不知已否築成，又不知有無更改因消息不通不得而知也。再自寶雞以西，渭水兩岸，山高谷深，本不易建築；當時鐵道部擬自天水至成都線，另覓較易施工之路線。不知是否實行？自寶雞至成都，約長七百五十公里，爲全國工程最艱難之路，此線如已完成，則西北與西南可以貫通矣。(二)至同蒲鐵路，原爲秦晉之聯絡，早經山西省自行建築；自大同至蒲州，長八百六十四公里；其蒲州風陵渡至原平之一段，約長六百三十三公里，已於二十四年底通車。自平原大牛店至軒崗鎮，早已鋪軌，計長七十三公里；於二十五年九月即已全線通車。陝北一帶石油煤礦至豐，羊毛棉花出產亦盛，故有咸同鐵路之建築計劃；該路自陝西境內隴海路之咸陽北展至同官，約長一百公里，於二十五年時已經派員踏勘矣(註五)。

以上爲我國鐵路交通之改進的五年計劃，是於五年中，我國已增建八千餘公里之鐵路，故今後我國各省之富庶區域，均有鐵路車站，是可成立之都市，必然極多，各富庶區域，既均分立車站，則各區域之客運與貨運，均可分散於各車站，不致集中於少數的大車站，而小都市之成立，自不待言，此我國鐵路交通制度的改良，有利於分散主義的都市建設也。至關於公路的改進，是否亦有利於分散主義的都市建設，則請於下節詳言之。

註五 二十六年一月一日中央日報載行政院五年鐵道計劃

我國公路之改進，在事變前曾有前全國經濟委員會公路處之努力，早有驚人成績。依照中央統計處二十三年所編之（全國公路統計），我國公路幹線，分已成，建築中，及已勘測之公路三種。以南京為起點者，則有京陝，京州，京黔，京閩，京滬，五線。以東海為起點者，則有海鄒一線。以上海為起點者，則有滬桂一線。以廣東為起點者，則有粵桂，汴粵，二線。以洛陽為起點者，則有洛滬一線。以福州南台為起點者，則有閩粵一線。以北平為起點者，則有平熱，平津，兩線。以天津為起點者，則有津慶線。以四川為起點者，則有川滇，川康，川陝，川黔，四線。以陝西為起點者，則有陝甘一線。以山西為起點者，則有晉陝，晉綏，晉豫，歸那四線。以雲南為起點者，則有滇黔一線。以新疆為起點者，則有新甘一線。以甘肅為起點者，則有甘寧，甘青，二線。以上各線之里程，共長三萬零二百四十四公里，此為我國公路建設的進步（註六）。

查鐵路於五年之中，可增八千餘公里，因八千餘公里之間，須添建許多車站，故於小都市之成立，頗為有利，前已言之；今公路又增三萬餘公里，是在三萬餘公里之間，亦須增加無數的大小公共汽車車站；因各車站之增加，客運與貨運，均須上下，但車站既多，客貨上下，必不擁擠，而人口與工商各業之集中，自有限度，故所成立之都市，亦將為小都市也。

陸上交通制度，既與我國今後分散主義的都市建設，頗為便利，已經證明於前，請再言我國的水上交通之概況。

查水上交通制度，應分國內航線與國外航線兩種，但分散主義的都市建設，與國內航線，關係至大，與國外航線，則關係極少。我國各省河流縱橫，水道四通八達，如黃河，長江，淮水，錢塘江，閩江，珠江，等皆其最著者也。據調查所得，我國內河可通大小汽船之里程，約在三萬里以上，可通民船者，則有四萬里左右（註七），是以國內航線，共有七萬餘

里。在此七萬餘里之兩岸間，船隻之來往甚多，停泊之地方，當然不少；各船隻之停泊處，均有乘客與貨物之上下；停泊處愈多，則客貨之上下，自不擁擠，貨客既不擁擠，則各地之工商業，祇可相當的興旺，人口祇可相當的增加，而都市之成立，亦必不能甚大。此又我國水上交通制度之利於分散主義的都市建設也。

我國水陸交通制度，既皆利於分散主義的都市建設矣，何以我國的小都市，仍不甚多，必有其他之原因在，請續論我國的電氣事業於次。

乙、關於大規模的電氣事業之創辦——電氣為工業之基本動力，欲謀工業之發展，非發展電氣事業不可；欲求都市之發展，又非發展工業不可。惟電氣事業，所供給的電力等之地域愈廣，則工業的分散地域亦愈廣；工業分散的地域愈廣，小都市之成立則愈易。電氣事業，所供給之電力等的範圍愈小，則工業祇可集中於一地，工業愈集中，則大都市，易於成立矣。我國電氣事業所供給電力等之範圍，除前首都電廠外，概不甚大。譬如前首都電廠計有（一）六萬伏之龍潭輸電線（國內最高之電壓），供給中國，江南兩大水泥廠，且擬與成豐堰相接；（二）過江往卸甸供給水利硫酸廠之專線；（三）供給土山鎮農田灌溉之專線；（四）湯山句容一帶之輸電線，（後列三線路皆一萬三千二百伏）（註八）至各省官民所營之電廠，概皆範圍甚小，不能供給電力等於各地。如上海一埠，經營電氣事業者，凡七家；在第七區（即前公共租界）則有上海電力公司；（前法租界）與法商電車電燈公司；在閩北有閩北水電公司，及翔華電氣公司；在滬西（前越界築路區），則有滬西電力公司；在南市有華商電氣公司；在浦東有浦東電氣公司。七家之中，有五家發電，二家購電，但以上海

註六 二十三年度中央統計處所編之全國公路統計

註七 王洸著中國航業七五頁至七六頁



電力公司，設備最完美，規模最宏大；故事實上，其餘六家，均在平時或急需時，直接或間接同該公司取給，購用一部份之電流（註九）。上海一埠之電氣事業，既如此集中，又不能分散其電力於外埠，故上海工業日趨集中，上海都市日趨膨脹。再如江浙區域之電氣事業，共有電廠二百三十五家，江蘇有電廠一百十八家，浙江有電廠一百十七家，（工業自備電廠在外）佔全國電廠四百六十家之半數。但江浙之電廠，規模均甚小，其所用之電氣機器，大概均為小型柴油機，或輾轉購用之舊機；故在江浙區域內，每一縣之中，有電廠五六家；以如此小規模之電廠而欲發展工業，自不可能；工業既不發達，則大小都市均不易成立（註十）。上海與江浙區之電氣事業，規模固甚小，其他各區電氣事業之規模，亦均不大。如武漢區，則有電氣廠六家；平津區則有電氣廠八家；膠濟區則有電氣廠二家；粵桂區則有電氣廠四家（註十一）。以上各省區之電氣事業，概皆規模不大，其可供給之電力等均甚小，其可供給電力等之範圍亦甚小，故我國交通制度，雖日有改進；分散主義的都市建設第一個先決條件雖具，而第二個先決條件，則相去甚遠，無怪各地的工業，不能發展，工業既不發展，小都市自不能建設也。今後欲謀分散主義的都市建設，實能實現，對於電氣事業，應採官民合辦政策。查我國電氣事業，前屬於全國建設委員會之職權，現在亦同，該會自十六年成立後，對於電氣事業，即頗多整頓；成績尚良，當時所採之政策，是以官民合營為主，而以公營副之（註十二），此與應採之官民各辦政策，相去不遠至為妥善。但該會對於（國內規模過小，設備不周之電廠，促其歸併合作）之辦法，此不妥善。蓋民辦電氣事業，如缺乏政府之力，絕難合併；不能合併，則亦不能合作；惟有由政府投資合營，方可促其合作也。至其成績腐劣，無從改進者，當時規定應暫收歸公營，或代為整理之辦法，亦不妥善。概收歸公營，或代為整頓，必

遭人民反對；況既已（無從改進），是徒費人力與財力，無裨實際也。倘對此（無從改進）之廠，予以停業之處分；同時聯合政府與舊廠創辦人，及其他人民，另創規模宏大之電廠，則於公於私，均有裨益，至對於（內地未設電廠之處，極力獎勵人民，投資經營得電得以普遍），是欲鼓勵民營電氣政策，則與官民合辦政策，大相違背（註十三），亦不妥善。蓋人民多喜因陋就簡，電氣事業，既然因陋就簡，絕不能規模甚大；規模既不大，自不利於分散主義的都市建設也。惟獨官民合辦政策之採用，合政府與人民之人力與財力，創辦大規模的電氣事業，其可供給之電力等的範圍既大，則工業可以分散於各地；工業既可分散，則「衛星式」的小都市，亦可分別成立矣。關於大規模電氣事業，如何分區籌辦，容俟自來水與市組織法等問題討論後，再行建議。

丙、關於大規模的自來水事業之創設——適合衛生的自來水，為人民食用之材料，亦為工商業需用之材料，於都市之成立，關係既大且重，欲謀都市之發展，必須使人口能够集中，工商業可以發展；但缺乏適合衛生的水料，人民食用所需之水，與工商各業需用之水，既均付缺如，則人口不易集中，工商不易發達矣。人口與工商為都市成立之要素，人口既不集中，工商又不發達，是都市之成立的條件不具，則都市不能成立也。我國自來水事業，據陶復堯氏調查除上海，天津，漢口，青島，廣州，南京，

註八 見十年來之中國經濟建設第六章九頁

註九 十年來之中國經濟建設第六章九頁至十一頁

註十 同註九十頁至十一頁

註十一 十年來之中國經濟建設第六章十一頁至十二頁

註十二 十年來之中國經濟建設第六章第六頁

註十三 十年來中國經濟建設第六章第六頁

杭州，北平等各大都市，均各有新式的，衛生的，自來水廠外（註十四），其他各地，概賴井水與河水之未經過濾者，以爲食用之材料，其不潔淨而礙衛生，固不待言而工商所需，不能供給大量材料，又於工商之發展，頗多阻礙，水料既不潔淨，人口安能聚集？工商既不發達，人口何能集中？故都市之成立，希望至少。我國自前清創辦市政至今，除上面所述之少數大都市外，小都市實不甚多，考其原因，雖有種種，而大規模自來水事業之缺乏，實爲其重要原因之一種，查我國上述各大都市之自來水事業，都係於大都市已經形成之趨勢中而創辦者，但無論爲官辦組織，或私人合股公司，其規模併不甚大，故所能供給水料之範圍，概甚狹小，不利於分散都市的制度，故「衛星式」之都市，不易成立。譬如上海自來水公司，據稱係規模最大，設備最完善之公司（註十五），但其可供給之飲用水料，僅限於上海之公共租界；其閘北市民之飲用水料，則須倚賴閘北水電公司供給；其南市民之飲用水料，又須倚賴內地自來水公司所供給，前法租界市民之飲用水料，更須倚賴法商自來水公司所供給（註十六）。上海一隅之地，既分由各自來水公司，供給飲用水料，其範圍之小，不言可喻，自來水公司範圍既小，無怪不能協助分散的都市之建設也。杭州，北平，南京各市，市民飲用之水，雖各僅由一廠供給，但範圍亦不甚大，據陶葆楷氏數年前之調查「杭州自來水廠，市民接用者尙少，杭市住戶四萬戶，接用自來水者，約僅七八百戶；如以人口計，僅十分之一市民接用自來水，其飲用井水者，約佔十分之七，餘則飲用湖水」（註十七）。杭市之自來水數年前僅供給該市十分之一市民的飲用，即或現在全市民均飲用自來水，亦不過四萬戶而已，其規模之狹小，可想而知。該市增多人口後之給水，既尙不敷用，更不能供給市外市民之飲用，故杭州市之自來水事業，亦無裨於分散的都市建設也。南京市，自來水，自民國十八年即開始

籌劃，但因經費關係，至民國二十二年始行出水，水源爲長江，近而且佳；但因經費關係，「水廠工程，并未按照原定計劃進行，即沙滬池，亦付缺如」（註十八），故南京市之自來水廠，亦不甚大，不能便利分散的都市建設。漢口市之自來水事業，則爲商辦，既濟水電公司兼營水與電兩種事業，創始於宣統元年（註十九），雖經公司當局歷年擴充，但仍不能供給漢口以外之都市的給水，其範圍亦是不大。筆者於民國十八年任武漢市政府工務局長時，曾經另行計劃武昌自來水工程，嗣因武漢分治，武昌自來水計劃移交湖北建設廳續辦，但因經費困難，至今仍未建設，故對於分散的都市建設，亦不便利。北平市自來水公司，創辦於前清光緒三十四年，每日平均出水量二百八十萬英加侖，供給人口約十六萬；但因管理不善，缺乏技術指導，水質不佳，不能滿足市民之期望，故該公司雖已成立二十餘年，但用戶仍未普遍，接用自來水者，僅爲百分之十五，大半市民仍依井水爲食用水料。聞數年前，正在進行漂白粉消毒工作，但最近尙無報告不知成效如何（註二十）。北平人口在民國二十四年已增至一百五十六萬四千八百六十九人（註二十一）但該市之自來水，僅可供給十六萬人而已。其規模之小，不能應付該市人民飲用水料與工商業水料所需，可以

註十四 見陶葆楷著給水工程學附錄四

註十五 見陶葆楷著給水工程學三六八頁

註十六 陶葆楷著給水工程學三六七頁三七〇頁

註十七 見同註十五、三七一頁

註十八 陶葆楷著給水工程學三七一頁

註十九 同前註三七二頁至三七三頁

註二十 陶葆楷著給水工程學三七三頁至三七四頁

註二十一 中央時事週報六卷一期六頁

瞭然，即經濟稍有辦法，亦質改良，但水量亦不易供給全市人民之所需，此皆因規模太小所致，規模既不甚大，自不易擴展其水之供給於市外也。此於分散的都市建設，實不便利，二十六年前上海特別市之興業信託社會興辦上海浦東自來水廠，專供浦東方面領用水料之所需，查該廠於二十三年十月由該社籌備，於二十四年九月興工建造，越一年又八月方始落成。該廠工程為七十萬元，每日出水量三百萬加侖（註二十二）。該廠在浦東方面可算是巨大工程，對於浦東一埠之給水或可應付，但對於浦東以外之水料的供給，仍不可能，故浦東自來水廠仍不利於分散的都市建設也。

閱前面各市之自來水廠，均屬規模甚小，其可供給的水料之範圍，至為有限，故均不利於分散的都市建設；且各市自來水之創辦，不在都市建設之始，并均未賴自來水以發展都市，概因都市已經形成後而創辦自來水廠，以應付都市之需要；無怪我國大都市之四郊，不能發生其他都市，全國各地不能成立許多都市也。今後欲謀都市，可以分散的發展，惟有努力於大規模的自來水事業，使每一個自來水廠成立後，均可供給其附近許多都市之人民飲料，與工商業之用水，則都市可以分散的成立，「衛星式」的都市制度可以發生矣，欲創設大規模自來水事業，亦應採用官商合辦政策。至如何分區創設此種大規模自來水事業，應俟討論市組織法或市自治法之修正後再行建議。

丁、市組織法或市自治法之修正——欲謀分散主義的都市建設之實施，除大規模的電氣事業與自來水事業，均須積極建設外，更須修改我國現行之市組織法，及事變前立法院已經通過尚未公佈之市自治法。蓋我國現行之市組織及事變前立法院已通過尚未公佈之市自治法，均為集中主義的都市建設法律，并不主張分散主義；尤以未公佈之市自治法，更有集中主義之傾向，茲先錄該兩法之有關係文於左，再加以討論。

查修甲：都市建設的分散主義之實施（上）

甲、現行之市組織法第二第三兩條條文如左：（十九年五月二十日國府公布）

第二條凡人民聚居地方具有左列情形之一者，設市，得直隸於行政院。（一）首都（二）人口在百萬以上者（三）在政治上經濟上有特殊情形，具有前二三兩款情形之一而為省政府所在地者應隸於省政府。

第三條凡人民聚居地方具有左列情形之一者，設市，隸屬於省政府。（一）人口在三十萬以上者（二）人口在二十萬以上其所收營業稅牌照費土地稅每年合計佔該地總收入二分之一以上者（註二十三）。

乙、尚未公佈之市自治法第一第二兩條條文如下：（二十三年十二月三十一日立法院通過）

第一條凡人民聚居地方具有左列情形之一者，設市，得隸屬於行政院。（一）首都（二）人口在百萬以上者（三）在政治上經濟上有特殊情形者具有前項二三兩款情形之一而為省政府所在地者，應隸屬於省政府。

第二條凡人民聚居地方人口在三十萬以上而工商業發達者設市隸屬於省政府（註二十四）。

右列兩法之條文有所謂「人口在百萬以上」字樣，是顯然主張集中主義的都市建設。即所謂「人口在二十萬以上」字樣，亦不主張二十萬以下之地方，可以成立為市。換詞言之，分散的小都市，非我國法律所准許也。而市自治法竟將「人口二十萬以上」改為「人口三十萬以上」字樣，尤有集中主義的大都市建設之傾向。蓋所謂「人口在二十萬以上」或「三十萬以上」或「百萬以上」之規定是均准許都市的人口，可以無限制的增加；

註二十二 見二十六年六月二十三日民報

註二十三 拙著中國地方自治問題下冊三八五頁

註二十四 中華民國現行六法全書617頁

都市人口既可無限制的增加，則都市人口必致無限制的集中，大都市必然成立，小都市必難發現矣。是以欲謀分散主義的都市建設之實施，必須對於現行的市組織法，更須對於未公佈的都市自治法，先加修改，使大都市的人口，不致無限制的集中，而小都市并可分散於各地，茲將應修改之條文列左，以供採擇。

甲、市組織法——在市自治法未公布施行前，應修改市組織法如下：

第二條凡人民聚居地方具有左列情形之一者，設市，得直隸於行政院（一）首都；但人口至百萬時，應分建「衛星式」都市於其四郊，（二）百萬人口之地方；超過此數時，應分建「衛星式」都市，（三）在政治上，經濟上，有特殊情形者；但人口不得超過百萬。具有前項二三兩款情形之一而為省政府所在地者，隸屬於省政府。

第三條凡人民聚居地方具有左列情形之一者設市，隸屬於省政府。（一）人口在二十萬以上者，（二）人口不到二十萬，但在政治上經濟上有特殊情形者。（三）人口在二十萬以上者，得分建為二市，但可彼此互相合作。如與附近大都市相近，則可為其「衛星式」都市。

乙、市自治法——市自治法應加修改如下：

第一條照市組織法第二條條文修改。

第二條照市組織法第三條條文修改。

關於前面建議的修改條文之理由，已詳述於本刊創刊號拙著「都市建設的集中主義與分散主義」第四節「今後我國都市應採之適當的建設主義」文中，可以參考，不再贅此。總之分散主義的都市建設，實能裨益於都市之衛生，治安，交通，及防空各方面，現已為各國都市建設家，所極力主張，我國今後都市之建設，自應亦採此政策，惟此政策之實施，先須解決上述之四種先決條件。上述四種先決條件中，除關於交通制度之建設的

條件，我國已有相當根基，不須於已有之計劃外，立刻再加其他計劃，其他三種先決條件，如大規模的電氣事業與自來水事業之創設，及市組織法與市自治法之修改，均屬迫切，不可或緩之要圖，而三種先決條件中，以市組織法與市自治法之修改，比較最易，其他兩種先決條件，則較稍難。蓋市組織法與市自治法之修改，不含有經濟的問題，祇須立法諸公，認識現在世界都市建設的趨勢，將該兩法照前面建議條文，加以修正而已；至大規模的電氣事業與自來水事業的創設，雖已建議官民合辦政策，但因需款浩大，故較稍難。其實大規模的電氣事業，與自來水事業，均屬生產事業；生產事業如果技術精良，管理得法，均可獲利；既可獲利，則在人民方面不難募集股本，而在政府方面祇須發行公債以充之，亦不甚難。是兩種事業資本的籌措，當亦不成問題也。

再者電氣事業與自來水事業，既須大規模的創設，則須分區設立蓋分區設立，方可便利都市分散的建設也。關於分區辦法，茲建議數種原則於左，以供參考。

（一）電氣事業與自來水業，可規定同在一區，并可合併創辦。

（二）電氣事業與自來水事業之區域，可就各省之督察專員區域為區域，倘遇兩種事業之一種，或二種於督察專員區域以外，已有基礎時，則可就該事業之區域為區域。

（三）各區域決定後，其兩種事業，如屬分開辦理者，應歸併之，并應擴充其設備，使水電之供給可以兼顧全區域之各市。

右述各點，為分散都市建設的先決條件；既經建議適當解決辦法，請再論實施都市建設的分散主義之主張。

（待續）

# 地方原始產業行政問題(上)

周 匡

## I 緒 論

### 一 地方原始產業行政之特質

原始產業係指一切由自然界直接生產財貨之事業而言，其範圍包括農業、林業、漁業、礦業等；講求如何利用最經濟之科學方法，根據國家政策，對原始產業做有效之設施、經營、與管理，則謂之原始產業行政。

中國之各項行政，本無所謂中央地方之分，因為中國地方之省縣市尚未施行自治，而僅為執行中央法令之中央政府的分機關。故我國之地方行政主要執行中央之政，惟依下列三點，顯示地方行政之特質。

一，區域之關係——原始產業與商業不同，商業之基礎在於交換物資，是流動的，原始產業之基礎為土地，如農田、森林、漁場、礦山等皆定著於一定之土地上，故前者無區域之限制，其行政得為一般的管理，後者為區域所限，其行政有其地方之特殊性在。

二，地理之關係——原始產業因為基礎建築在土地上，故受地理環境之影響極大，如江南氣候適宜於植桑，故有蠶絲之農產；長江三角洲因為多河道網且為沖積平原，故水稻特為發達；草原可供畜牧，丘陵所以產茶，舉凡一切溫度、雨量、地質、地形、山脈、水系、莫不影響於原始產業，各省縣地方既於地理環境方面多所不同，其原始產業行政當然也應該因地制宜，而具有地方之性質。

三，省縣所有官產官業問題——中國各省各縣皆有官有之學田、官地、省有森林等之管理，省政府係以私經濟主體之資格為之，與一般之工商行政不同。

綜合上述三點，原始產業行政之原則，雖係由中央政府決定，而其執行則全在地方，中央方面對地方情形既難免無所隔閡，當然不能直接處理，而將其責任交付於地方政府；地政方府怎樣在適合地方特質條件下來執行中央政策，在提倡增產運動之今日，實為一重要問題，因此名本文題目定為「地方原始產業行政問題」，對地方原始產業行政各方面加以研討。

### 二 我國地方政府的原始產業行政權

中國之地方政府為省縣二級制，（特別市等於省，普通市等於縣）關於省對原始產業行政職權之範圍，據二十九年十一月修正省政府組織法第十四條實業局之職掌有關原始產業行政者有下列六項：

- 一，關於農林蠶桑漁牧鑛業之計劃管理及監督保護獎進事項；
- 二，關於整理耕地及墾荒事項；
- 三，關於農田水利整治事項；
- 四，關於農業經濟改良事項；
- 五，關於防除動植物病蟲害及保護益鳥益蟲事項；
- 六，關於農會漁會及其他農業漁業鑛業各團體事項；
- 七，其他實業行政事項。（同法第八條規定，未設實業局之省關於該

事務由建設局掌理之)

縣政府對於原始產業行政職權之範圍，據十九年三月縣組織法內規定建設局之職務，有關於農礦、森林、水利、等事項；實行裁局改科後，縣政府第三科司理農礦森林水利農村合作等事項；事變後，各省頒布單行縣組織條例，各有不同之規定，如：江蘇省各縣縣政府組織暫行辦法（三十年八月公布）第四條：「第二科掌管……佃業爭議各事項」，「第四科掌管……農礦水利……各事項」；浙江省於二十九年十一月省府第五次會議通過浙江省各縣政府暫行組織規則，規定：「第三科掌理……農林水利事項」；安徽省各縣政府組織暫行規程（三十年一月省府會議通過）則規定：「第四科掌理事項為：（一）關於農林蠶桑漁牧事項，（二）關於農村經濟及農村之調查改良事項，（三）關於水利應興應革事項，（四）關於礦冶事項，（五）關於農礦各團體事項，（六）關於各種合作社之籌設及整理事項，（七）……」（第四條丁款）。

市政府對原始產業行政在三十年十一月國府公布之市組織暫行條例第九條第七項規定：「辦理造林墾牧漁獵之保護及取締事項」，第八項規定：「辦理農業之改良及保護事項」。各市政府各別組織規程亦有不同之規定，如南京特別市政府組織規則（二十九年七月再修正公布）規定社會局之職掌有「農商業之管理及檢查登記事項」，造林墾牧漁獵之保護及取締事項」；上海特別市政府組織規則（三十年二月修正公布）則規定：「關於農業及同業團體之登記註冊保護監督事項，關於農業之獎勵取締及籌劃改良事項，關於漁獵墾牧事業之保護及取締事項，關於農村耕地之劃分整理及農民生活狀況之調查事項，關於田主佃戶爭議之調解事項。」（第十九條）

其他地方政府，如威海威管理公署，於二十六年公布之組織條例第八

條第四項規定：「第一科掌關於農業經濟之改良及發展事項」，第十條第六項：「第三科掌關於農林墾牧園藝之計劃管理及監督獎進事項」，第十條第六項：「警察局掌關於森林漁獵之保護及取締事項」。

法令之規定已如上述，事實上中央政府之直接行政很少，除辦理模範農場，特約農家，農業實驗或改進區等外，中央之政策皆待地方政府施行。故產業行政之偏重地方性，與外交，貨幣，軍事等行政之偏重中央性者，顯有不同。茲就，漁業，林業，礦業，農業四大端，論地方行政之問題。

### 三 原始產業行政的手段

原始產業行政與其他產業行政同，其主要的手段在積極方面者為獎勵，保護，示範，公營等等，在消極方面者為限制，取締，禁止，此為直接之手段，又如提倡科學以期改進產業技術，確立治安以保障生產之安寧發展等，則為間接之手段。

又按實施方式分，產業行政常用之手段為：

（一）法律之實施與命令頒行。法律在維持國家與國民，和國民與國民相互關係，為確保法律之實施而有罰。法律須有固定性，其修改常須經合法手續，故為適應新生事件及地方之自然環境地方政府必須行單行章程（實即命令）以為行政之工具。

（二）地方行政機關之活動。法規乃對一般事件所為概括的規定，至於某特殊事件應適用某種法規須靠行政機關之活動，又法規須由國民遵行，但怎樣遵行須由行政機關或自治團體指導之。所以行政活動，也是地方政府的主要工作。且官吏有對法規誤解或故意曲解者，或不能十分正確的把握其精神者，故政府機關對此活動必須注意。

(三) 地方行政機關之經營。不適宜於私人經營或私人不能經營之事業，且其性質僅關係一地方之利害者，以省或縣市公營為宜。故世界各國地方政府皆自有財產或營業。依我國法規之規定亦然（詳後）。此種公有或公營事業，各級地方政府必須自己經營，此為產業行政之另一手段。

(四) 宣傳鼓吹。法規之實施，政策之執行，政府機關常以代表團體力之資格，強制執行。但此以強力執行者，究不若人民自動遵行者之效果為大。宣傳者即以理智說服或以感情激動使人民自動遵行政策及法令也。如改良種籽，驅除害蟲之方法，造林之利益，其因宣傳而遵從者效果必大。所謂宣傳鼓吹，不僅在演說，廣播，及書面宣傳；其餘如農產品展覽會之召開，漁牧林礦電影之放映皆是。

(五) 產業技術之訓練與促進。各種產業之發展莫以科學技術為其根本，故產業行政中之另一主要項目為產業技術之訓練與促進。其促進之手段中如提倡科學教育，獎勵發明與模仿皆可。（詳後本論）。

以上各種手段為其主要者，其餘手段則在地方行政機關於不違反中央法規下自由運用。

## II 本 論

### 漁牧行政

漁牧行政之範圍，包有漁業及畜牧二大部門，漁業行政之重要內容為漁業權，入漁權之設定，及漁業之管理，漁業權撤銷及檢查事件之司理，漁業之保護及提倡，漁會之管理等；畜牧行政則以家畜保護，畜牧獎勵，牧場管理，畜種改良等，為重要任務，茲分論如次：

#### 一、漁業行政

(一) 漁業權入漁權之設定及漁業之管理——漁業權之意義據我國漁業法規定為在中華民國領海或其他公用水面享有設定漁具以經營採捕業，或區劃水面以經營養殖業的權利；為一種基於公法而設定之物權。其存續期間由地方該管行政官署定之，惟不得超過二十年。至於漁業權之取得須依照漁業法之規定，呈請地方該管行政官署核准登記，轉報主管廳備案，此係指一般漁業權而言。凡欲專用一水面經營採捕業或區劃水面經營養殖業，則為專用漁業，此種漁業權之登記，須由漁會代為呈請，且須經省主管廳核准，轉報主管部備案。入漁權則為依契約或地方習慣入屬於他人專用漁業權的漁場以內，經營該專用漁業的全部或一部權利，其存續期間如未約定，則與該專用漁業權的存續期間相等；漁業權人對入漁業權人得酌取入漁費，入漁業權人不得拒絕，否則得不准其入漁，且入漁權人連續二年以上意於交付入漁費時，漁業人即得請求入漁權的消滅。

(二) 漁業之檢查及撤銷——對於漁業地方主管行政官者得依法令的規定，在監督漁業上認為必要時，將漁業之船舶、店舖、及其他場所施以檢查，如發現有圖漁業之犯罪情事，得扣押或搜查其證據或物件等。對漁業犯罪除罰鍰等處置外，得撤銷其漁業權。除此以外，有下列二種漁業撤銷：(1) 漁業核准以後，發見：(a) 從核准之日起一年內不從事漁業，或繼續停業滿二年以上，(b) 漁業之核准有錯誤；對其漁業權予以撤銷。(2) 有下述四條件之一者，主管行政官署得將漁業權撤銷：(a) 由於保護水產動植物之必要，(b) 由於船舶航行碇泊之必要，(c) 由於安設水底電線，或國防，以及其他軍事上之必要，(d) 有妨害公益。

(三) 漁業之保護及提倡——漁業法上規定，對水產動植物的蕃殖，各地主管行政官署有保護之必要，其得施行之措置有：(1) 關於水產動植物採捕的限制或禁止，(2) 關於水產動植物和其製品的販賣或持有的

限制或禁止，(三)關於漁具漁船的限制或禁止，(四)關於投放有害水產動植物之物的限制和禁止，(五)關於採取或除去水產動植物蕃殖上所必要保護之物的限制和禁止。

中國漁業是十分落後的，一般漁民對於捕魚方法多墨守舊規，不知改進，據江楓君在中國漁業之現狀及其救濟問題一文中臚舉中國漁民所用之工具計有掛網、曳網、張網、風網、旋網、空釣、溜網、撈網、延繩釣、對網船、拖船、對漁船、手操網等(見政治評論第八十七號)皆非近代科學化的新式漁業，漁產品每年入赴在二千萬海畝兩以上，故政府對固有漁業極力提倡，民國二十六年二月二十七日實業部公布漁業銀團組織規程，分全國為江浙、冀魯、閩粵、長江上游四區，以提倡漁民合作，流通漁業金融調整漁產運銷、促進漁村建設為宗旨，由實業部每年投入二十萬元，其他參加銀行各担任若干，辦理漁業貸款，提倡漁民組織合作社，建造新式漁輪租賃于漁輪，以資發展固有漁業，且逐步改進其經營方法。同時漁業法上規定，對(一)用汽船或帆船在遠洋捕魚或運魚者，(二)設備救護船常在一定水面擔任救護和巡緝者，(三)改良漁船、漁具或採捕之方法者，(四)創辦水產學校者有成績者，(五)設備水產物之製造場及其使用之器械者，(六)設備水產物之儲藏倉庫及搬運之舟車者，(七)新闢漁港或船灣者，(八)新設水產之蕃殖場、畜牧場、魚種場、人工孵化場者，(九)其他有認為應予獎勵之事項者，由地方該管行政官署呈請主管官廳轉請主管部核准，給予獎金。

(四) 漁會之管理——關於漁會，我國制有漁會法，規定住居同一縣內(縣為漁會區單位)年滿十六歲以上之漁業人或經營水產之製造、運輸、保管各業者，經五十人以上連署之發起，可組織漁會，組織時須依法開創立大會，草擬章程，推選代表五至九人，向主管行政官署，提出立案請

求書(此請求書須附呈章程，代表人履歷，發起人名冊等)呈請核准立案。漁會成立後，須執行下列任務：(一)改良漁業，(二)整理漁村漁市，(三)籌借漁業資金，以及和貸漁船漁具，(四)籌辦航業共同販賣、製造、運輸，(五)舉辦漁業教育，(六)籌辦水產陳列所和賽會，(七)組織生產、消費、購買、信用、住宅等合作社，(八)舉辦儲蓄、保險、醫療所、託兒所，(九)關於漁業的保護和救濟，(十)關於漁業的調查和建議，(十一)關於官署的諮詢及委託，(十二)關於調處漁業間之爭議，(十三)籌設水上標識，(十四)其他關於會員共同利益之事項。若漁會無執行上列任務能力，或有會章上預定之事實發生，或經會員大會、代表大會、或臨時大會之一的議決，或漁會本身發生分裂合併或破產，行政官署皆可依法使之解散。

## 畜牧行政

畜牧行政本為農業行政之一部，因為一般農者皆公認家畜為農業的副產品之故；實則現階段之畜牧事業，基於政府之提倡及經營之逐步科學化，已脫離其附庸地位，而應做獨立之研究。世界各國行政法中，多有牲馬檢查，馬匹去勢，家畜改良等畜牧行政法規之制定，我國近年來對畜牧事業亦極注意，關於政府方面所採取之措置有：

(一) 管理牧場——凡私人所經營之牧場，均須向所在地之縣市政府(直轄市在社會局)請求登記，其申請之資格須(一)有新式改良之各種設備，(二)確定改良計劃及進行步驟，(三)牧地面積牛馬每頭須有十畝，羊每隻五畝，豬每隻二畝，鷄每羽二分；(四)牧場管理員須具有畜牧學識及經驗。申請登記時須填具牧場之名稱、地址、場地面積、場地性質、牧場內部之構造及新式器具之設備、家畜家畜之種類及數目、資本額



數、場主及技術員之姓名年籍學歷及住所等，以備審查，審查合格者，發給證書（參閱二十六年一月實業部公布之私立牧場登記暫行規則）。

(二) 改良畜種——關於畜種之改良，二十六年三月實業部曾公布改良種畜技術合作辦法，規定由各地公私牧場或畜牧試驗場（包括全國各大學農學院農業學校各省市縣所屬農業院保育所附屬之牧場或試驗場，其私立者須為已登記合格者）聯合實行（至實業部直轄農場係中央行政從略），種畜場對各地牧場及畜牧試驗場擔任關於畜種之研究改良，畜產之試驗，種畜之分配，牧場之視察，及牲畜病疫之預防等事項；各地牧場及畜牧試驗場則應履行（一）應就現有設備認定試驗或工作之計劃，（二）應以推廣改良畜種為主旨，（三）應將認定之工作或試驗於每年年終編製報告一份寄送於合作之種畜場，（四）應負委託調查之義務。凡担任合作之牧場或試驗場，可向實業部直轄種畜場廉價定購種畜；又若有牝羊百隻以上，牝牛五十頭以上、牝豬二十隻以上，則可申請貸與種畜供給配種；又購用實業部所屬血清製造機關之病苗防疫液或血清時，得申請予以折扣優待。

(三) 保護家畜——我國對家畜之保護，其法令規定者有保護耕牛規則（二十九年十月修正公布），執行保護耕牛之責任者為縣市政府及特別市社會局，受保護耕牛之條件為：凡水牛黃牛犂牛，牝牛在一歲以上十二歲以下體高四尺以上，牝牛在一歲以上十歲以下體高三尺八寸以上，體格各部勻稱姿勢正確及蹄質堅韌而無畸形，且性能壯健而繁殖能力無故障及性馴而無惡癖者；合於上述條件之耕牛，不得屠宰及販運出口。地方行政官署並應每年冬季派員分別就地各舉行耕牛調查一次。耕牛之所有者應隨時將耕牛之性狀依照規定表式呈報區公所，並請地方行政官署派員就地查驗登記烙印於耕牛之左角，無角者烙於前肢左蹄，其烙印樣式由地方行政官署自行規定。又凡耕牛之轉讓，應於事後報告區公所。

周 匡：地方原始產業行政問題（上）

(四) 獎勵畜牧——為期畜牧事業之改良及發展，政府方面對畜牧事業者給予若干業務上之便利，並對從事畜牧事業成績優良者予以獎金獎勵獎狀等獎勵；前者如對核准登記之私立牧場貸與優良種畜，對獸醫予以防治上之便利，並可予以技術上之援助（見前揭私立牧場登記暫行規則）；又產馬事業獎勵助成辦法（二十六年一月實業部公布）對於人民養馬予以配種、指導、治療等便利。後者國府還擬後曾於二十九年九月由農林部公布獎勵畜牧辦法，凡（一）改良畜牧已成立一新品種者，（二）改良畜牧較原種確有優點者，（三）以外國純良品種從事繁殖推廣具有成績者，（四）飼養某種家畜或家禽其數特多者，（五）改良飼養方法確有成效者，（六）熱心提倡畜牧事業確有勞績者，皆由縣政府派員查明轉呈核獎。

漁與牧供給食用肉類，供給農業上應用之役畜，工業上應用之毛、皮革，對於民生關係至為密切，此等生產之增加，首賴各級地方政府，切實執行中央法令，妥為獎勵，保護，提倡，並領導技術方面之改良，始能發展。

## 林業行政

林業行政之主要目的在於推行造林運動，保持原有森林，及利用各森林為國家保安上的屏障。我國森林本極繁盛，然因連年伐用，缺乏保護，已不數國內應用，一九三二年加拿大輸入我國重木材一七四、四九八海關兩，輕木材二、一四八、六五三海關兩，鐵路枕木三六、五九七海關兩，共佔入口總額百分之三一·八，民國十二年蘇俄輸入我國木材價值僅為五六九、〇〇一海關兩，而二十年竟增至三、九八九、二九八海關兩，超過民十十五倍以上（轉引自張冠英君造林運動之研討，政治評論一一一號）中國地理環境本適於造林，於全國總面積四百廿餘萬方英里之內除西藏及

蒙古之一部雨量過少不能造林外，其餘各地皆無不宜於林木之生長，我國提倡造林運動，至少在二十年以上，而其效果，則極微小，其原因則在林業行政之不振，中央法令徒具虛文，地方政府敷衍塞責，故地方林業行政，實深應注意者。

關於林業行政，我國有森林法（二十六年二月修正公布）森林法施行規則（二十四年二月公布）全國公路植樹監督規則（二十五年四月公布）復查公路植樹辦法（二十五年五月公布）培植保護特種林木監督辦法（二十六年二月公布）造林運動規程（三十年二月公布）造林運動規程施行細則（三十年三月公布）及其他林場規程等，其對林業所採用之措置，有下列數點：

### 一，森林分類

關於森林之分類，依所有權之歸屬為準則，可分為國有林、公有林，及私有林三種，國有林由主管部設立林區經營管理，公有林則由各該地方主管官署或自治團體經營管理之，私有林由私人經營之。

公有林在國土保安上或國有林之經營上有收歸國有之必要，或關係江河水源或其他利益不限於所在地之省區時，公有林應收歸國有，但須付與補償金；私有林於國有林或公有林之經營上有必要時，得依法徵收之，或以相當之國有林或公有林與之交換；國有或公有林地有下列三條件之一者，得出租或讓與：（一）學校病院或公園之用地所必要者，（二）鐵道國道河川或其他交通用地所必要者，（三）公用事業用地所必要者。

又使用之目的可分為為防水林，防旱林，保安林，衛生林，風景林等。即國有林公有林或私有林在（一）為預防水害風害潮害所必要時，（二）為涵養水源所必要時，（三）為防止砂土崩壞及飛砂墜石沖冰積雪等害所必要時，（四）為國防上所必要時，（五）為公衆衛生所必要時，（六）

（七）為航行昌德所必要時，（七）為利便漁業所必要時，（八）為保存名勝古蹟風景所必要時，皆應編入行政管理之範圍，其編入或解除由森林所在地之自治團體或其他有直接利害關係者呈由地方主管官署向主管部聲請之。至專為生產材木用之森林，自亦應由各該地方政府保護。

### 二，造林運動

根據造林運動規程於每年三月十二日起至十八日止為造林運動週，首都暨各省市縣行政官署各區鎮鄉公所所在地，每年於造林運動週由各該地高級機關及農林團體組織造林運動臨時委員會辦理造林運動；其種植樹木，由當地主管林政官署指定所屬林場或林業機關負責管理保護，遇有損毀應即補植。造林所需土地以使用公有土地為原則，所需樹苗由各該林場供給為原則。其他自治團體所有林地造林用之林苗可向各該林區索取，若將林苗轉賣或採集及作薪材者，應責令賠償林苗價格。

### 三，保護森林

（一）禁止濫行採伐樹木——為防止濫伐樹木，地方主管官署認為必要者得為下列命令或處分：（一）令選定用於林產物之記號或印章呈報該管警察官署，並於林產物搬出前使用之，（二）禁止他人呈報有案之同一或類似記號或印章之使用，（三）對於違反前二款規定者停止林產物之運搬，（四）令林產物營業人設置帳簿記載其林產物之出處種類數量及銷路，（五）其他關於森林危害防止之事項；森林公務員或有偵查犯罪職權之公務員因執行職務認為必要時，得檢查林產物營業人之執照帳簿及器具。

森林保護區內非經官署之許可，不得有引火之行爲；森林發生害蟲或有發生之虞時，森林所有人應驅逐或預防之；鐵道通過森林保護區者應有防火防燬之設備於保護區，附近之工廠亦同，電線穿過森林保護區者應有

防止走電之設備。

又有特種林木之保護，對經營特種林木者三十年內免其造林地區之稅，特種林木之採伐不得在樹齡二十年以下行之（枯死及患病蟲害者例外）。

（特種林木之種類爲：核桃 (*Juglans regia*) 核桃楸 (*Juglans man-shurica*) 野核桃 (*Juglans cathayensis*) 山核桃 (*Caryacathayensis*) 楨楠 (*Machilus burretii*) 雅楠 (*Phoebe mannii*) 樟樹 (*Cinnamomum camphora*) 油桐 (*Citrus grandis*) 泡桐 (*Paulownia fargesii*) 白桐 (*Paulownia fortunei*) 紫桐 (*Paulownia duclauxii*)。

各省地方亦有自行訂擬保護森林辦法者，如江蘇省規定林場附近地方絕對禁止放牧牲畜，施放野火，且下列條件之樹木不得採伐：(一) 未達成材樹齡或新植者，(二) 紀念林保安林或有觀風景者，(三) 有關水利航運或隄岸者，(四) 坟樹或公路行道樹。

(二) 危害森林罪——森林法第九章規定：於森林竊取其主副產物者爲森林竊盜，處一年以下有期徒刑或罰金二倍以下罰金；森林竊盜有下列八款各情形之一者處六月以上三年以下有期徒刑，併科罰金二倍以下罰金：(一) 於保安林犯之者，(二) 依官署之委託或其契約有保護森林義務之人犯之者，(三) 於行使林產物採取權時犯之者，(四) 結夥二人以上或煽使他人犯之者，(五) 以贓物爲原料製成木炭松節油或其他物品者，(六) 爲運搬贓物使用牲口船舶車輛或有運搬造林之設備者，(七) 掘採毀壞燒燬或隱蔽根株以圖罪跡之遺滅者，(八) 以贓物爲燃料使用於鑛物之採取精製或石灰磚瓦或其他物品之製造者。明知上項爲森林竊盜之贓物而收受搬運寄藏收買或爲牙保者，處三年以下有期徒刑並科贖金二倍以下罰金。放火燒燬他人之森林者處三年以上十年以下有期徒刑，放火燒燬自己之森林者，處一年以下有期徒刑或三百元以下罰金，因而燒燬

他人之森林者，處六月以上五年以下有期徒刑。放火燒燬他人之森林者處一年以下有期徒刑或三百元以下罰金，放火燒燬自己之森林因而燒燬他人之森林者，處六月以下有期徒刑或三百元以下罰金。移轉地畝或污損他人爲森林而設之標識者處三十元以下罰金，於他人之森林內擅自開墾或設置工作物者處五十元以下罰金，如上項森林係保安或禁止開墾之森林，處六月以下有期徒刑，併科二百元以下罰金。

#### 四、獎勵林業

林業之獎勵分二：一爲便利林業之經營，二爲特殊獎勵；前者如森林用地得依土地法第三百二十七條之規定得於開始造林後三十年內免其造林地區之稅，國有荒山荒地除保留供國有林之經營者外，中華民國人民願承領造林者得無償給與之，惟其面積不得逾二十五方里。後者中央方面森林法規定：「凡經營林業合乎下列各款之一者，得分別獎勵之：(一) 造林或經營林業者有成績者，(二) 經營特種林業其林產物與國際貿易有重大關係者，(三) 養成大宗林木足供造船築路及其他重要用材者，(四) 經營苗圃培養大宗苗木供給地方造林之用者，(五) 發明改良林產工藝物品者。地方各省亦各訂有林業獎勵辦法，如江蘇省之提倡造林及保護森林暫行辦法(三十年四月)第八條「各縣縣政府對於人民熱心造林或造林有特殊成績者應即查明予以獎勵並呈報主管廳備案。」安徽省之獎勵人民造林暫行辦法(三十年八月)規定：「造林經過三個月後應呈報該管縣政府初勘，經過二年再報縣政府復勘，如認爲成績良好者，即轉呈建設廳分別以匾額、獎狀、獎金獎勵之。」(第五第七條) 廣東省各縣市造林獎勵暫行辦法(三十年九月)規定：(一) 造林五百畝以上成活三年者由建設廳給予獎章或獎狀，(二) 上述林場在千畝以上者由建設廳酌予設立紀念碑，(三) 對領造荒林千畝以上經擬具計劃切實施行由縣市政府呈轉建設廳核給補助金或造林貸款，(四) 苗圃育苗面積十畝以上，或年產十萬株以上者，均由當地縣市政府分別呈轉建設廳給予獎狀或獎金。(未完)

# 都市保健行政論(下)

王耀祖

(四) 其他飲食品之檢查——食品衛生，一般皆採用檢查制度，蘇聯人民衛生委員會，對於食物，採取基本檢查制度，即由政府特別訓練之食品檢查員 (Food Inspector) 對各食品公司，食品製造廠予以檢查，未經食品檢查員許可之食品，一概不准出售，任何飯店皆不得用未經食品檢查員許可之食物。英國則無論熟肉店、飯店、鳥魚店、及菜場，商店所出售之食物，概加檢查，不衛生者罰之；對各食品製造，則制定食品飲料銷售法，根據此法，食品之製造，須呈送二份與衛生機關，一供化驗，一供備查之用。美國制度，凡食品店之用具，未經滅菌 (Sterilization) 不得動用。日本則對一切不衛生之食品禁止製造，持有，運輸；對於有害性色料，禁止放入清涼飲料或食物內，糖精、木精等亦不得任意販賣。

中國對於飲食之管理，中央方面，制有：飲食物及其用品取締條例，飲食物用器具取締條例，清涼飲料水營業者取締規則，飲食物防腐劑取締規則之規定：

一、飲食物：如於衛生有妨，則禁止製造，採取、販賣、贈與、使用。

二、飲食物用器具：(一) 不得用純鉛或含鉛百分之十以上的合金製造或修繕飲食物用器具，(二) 飲食物用器具接觸部份不得含鉛百分之二十以上，(三) 施用砒毒或磷藥的飲食物用器具，如以含醋酸百分之四之水，經半小時之煮沸，而溶出砒素或鉛，不得製造或修繕，(四) 不得以含鉛或錫之橡皮製哺乳器具，(五) 用銅或銅合金製造之飲食物用器具，

其接觸飲食物部分之鍍銀屬剝脫或失其光澤時，不得使用。

三、清涼飲料水：有下列五項情形之一者，不得販賣，或以販賣為目的而陳列或儲藏：(一) 水質混濁或腐敗，(二) 有沉澱物或固形夾雜物，(三) 含鹽酸、硝酸、硫酸，及其他游離鹽酸，(四) 含砒素鉛錫鎘銻，(五) 含有害性色素，有害性芳香質，或防腐劑。

四、飲食物防腐劑：含有下列防腐劑之飲食物不得販賣：(一) *Na-antitholium*，(二) *Resorcinum*，(三) *Thymolum*，(四) *Formaldehylum*，(五) *Lysoceae*，(六) *Ethurum*，(七) *Acidum Salicylicum*，(八) 鹽素酸，(九) 素硼酸，(十) 安息香酸，(十一) 昇汞，(十二) 亞硫酸，(十三) 次亞硫酸，(十四) 亞硝酸等。

## 六 家屋之登記取締及建造

人類大部分的時間要居住於家屋之內，家屋之衛生與否，與健康有極大之關係，尤以都市為甚，鄉村之房屋雖較都市為簡陋，然鄉村之人口少，且環境亦較都市優良，故都市之家屋問題在人口高度增加之下，亟須解決。

一八八〇年至一八八八年間，柏林市政府會調查全城之死亡率，得知一間房的家庭比四間房以上的家庭死亡率大三十五倍，家屋問題因此始為世人注意。關於家屋的管理，一般皆採用登記、取締、建築三步驟，英國公共衛生法第七十六條規定，所有房屋皆須登記，登記之工作由衛生機關

執行，登記後即開始檢查其是否合格，其所注意之事項計有：(一) 建築是否堅固，(二) 窗子多寡及通風設備，(三) 廚房清潔，(四) 盥洗室及廁所，(五) 光線，(六) 浴室，(七) 床及用具，(八) 房屋之大小及住人之多寡，天花板與牆。

蘇聯在一九一七年革命後，開始注意到家屋問題，最初僅能禁止房屋太低，其後始在莫斯科等大都市實行房屋檢查制度，將一般貧苦勞工由地下室及易受傳染之小屋遷於比較衛生之處所，凡不合乎衛生條件，即根據健康觀點，對家屋之一切位置、溫度、光線、通風等加以檢查所得之結果認為有礙健康時，即予以取締。

考房屋法之頒布，以德國柏林之房屋管理法為嚆矢，該法規定：(一) 每一地段用於建築房屋之至多不得超過三分之二，(二) 各個人都應佔有一定之房屋空間，(三) 嚴禁用地下室作住房。其後英國倫敦市有工人家屋條例之頒布(一八九〇)，至一九〇九年，房屋與城市規畫條例成立，地方議會對一切不合衛生或不適於居住之房屋，皆有迫其拆毀重建，必要時亦可代執行，由此開始世界各國對取締不良家屋之法令相繼頒布，家屋之新建築亦開始着手。

蘇聯對於新家屋之建築，規定除合乎衛生條件外，其附近且強迫設置託兒所(Creche)，幼稚園(Kindergartens)，俱樂部(Clubs)，公共浴室，大眾餐廳等，根據居住法，凡不合乎上述條件，即未得衛生檢察員之許可，不得居住或出租。此等新家屋，政府亦自行建築，第一次五年計劃(一九二八—三二)用三、五〇〇、〇〇〇之盧布建築二九、〇〇〇、〇〇〇方公尺之新住宅，可以居住一、六〇〇、〇〇〇勞動者之家庭。

家屋與城市之建築關係亦極重大，因街道如果過窄，於家屋之光線空

氣兩方面皆有影響，英國公共衛生法(一八七五)規定地方政府儘力將街道擴張，以應人口增加之需，凡私人房屋無論前、後、附近，凡與街道衝突，或妨礙下水道等等皆應拆除之；蘇聯則有新城市建築計劃，建築最新式合乎衛生條件之城市，蘇城市之發生係在工商業興起之後，是一個自然的力董，故一切街道、房屋皆不合標準，是以舊城市改良與新城市建築同樣重要。這裏要防衛說明的就是家屋與城市之改造或建築，本為工程上問題，惟工程所求在堅固、耐久、便利，而基於保健行政之論點則惟求其適於人類健康之生活，如蘇聯之舊城、凡經改造者，皆有下水道及飲用水之設備，且因路面改闊，路旁植樹，使家屋因而在光線方面不受阻礙，在空氣方面較為清新；又蘇聯各城市有所謂「Palaces of Culture and Rest」，內中附設各種運動器械、戲院、電影院、兒童玩具，及廉價之飯店茶室等，以備都市居民休息及娛樂，此皆衛生都市所必具之保健設施。

我國房屋，向由人民自由建造、空氣、光線、溫度、濕度等皆多不合衛生條件，鄉村間固無庸述，即各大都市內，亦多有舊式民房草房，此須由市政當局加改良者；又各大都市，間有新式衛生住宅，惟住人太多，(每人不足四百立方尺之空氣。)此亦應加管轄者。

## 七 結婚之限制及娼妓之取締

限制結婚及取締娼妓之目的，皆在於預防花柳病(Veneral Diseases)，花柳病之為害，除傳染迅速且個人多守秘密外，其具有遺傳性尤為可怕，故一般文明國家多極力設法禁止之。花柳病之預防亦為預防行政之一部，惟以限制結婚及取締娼妓，皆為普通一般的保健措施，故列之於保健行政範圍之內，其所論之內容，亦以結婚及娼妓之一切為主，而不專論花柳病也。

關於結婚關係之保健，除對肺癆等傳染病患者禁止外，一般皆以花柳病為重點。美國於一九二五年有七州聯合規定採行醫師證明書制，即由男子申請檢驗，經證明確無花柳病始發給結婚許可；威康奧州 (Wisconsin) 於一九一四年經最高法院贊助，對結婚加以正當理由之限制，冀減少夫婦間或對子孫間花柳病之傳染 (註一)。蘇聯於一九二七頒布法令，根據該法令，全蘇聯保健機關和醫藥組織舉行強迫所有人民檢查有無花柳病，對患者加以強迫治療，其不慮者則可申請健康證明書，於結婚時，男女須互換此證書。

中國民法規定。「婚事實事人之一方，有花柳病或其他惡疾者，他方得解除婚約。」(第九百七十六條第五項。)亦以結婚能傳染花柳病，而為消極的限制。至明知自己有花柳病而與他人通姦則構成犯罪。

傳染花柳病最甚者，莫過於娼妓，各國對於娼妓多採用公娼制，即將娼妓登記，其有花柳病者不得營業，然有多數私娼存在，此為都市保健上之一重大問題。各國亦有採用放任主義 (Abolitionism) 者，即對於娼妓完全放任，將花柳病之預防一歸於接觸之男子自己之責任，此制英國會採用，患花柳病者有逐滅之勢，然丹麥等國採用此制則完全失敗，蓋國民教育之程度不同，其較低者採用放任主義則必不能減輕花柳病之傳染，故一般仍多採用取締主義 (Regulationism)。

蘇聯對於娼妓除採用登記等辦法外，復採用社會教育制，使一般人對花柳病之弊害有所認識，復於刑法上規定：「凡故意置他人於有梅毒傳染危險，無論直接間接，處六月以下之徒刑或拘役」(第一五五條甲款)。日本亦頒布娼妓取締規則，以非登記之娼妓不得營業，娼妓不得住居於各地方官署指定之地域以外，此係地域限制主義 (註二)。又規定凡有花柳病者不得營業，須赴指定之醫院治療 (多為特備之娼妓醫院)，其未罹病

者，亦須受警察機關之健康診斷。對於私娼，處三十日以下之拘留，若有傳染性疾病，則(一)使之入病院，(二)使經指定醫師之治療，(三)非至全癒，則使居住於指定之場所而禁止其外出，其醫藥費用，由私娼或其姘合者自行負擔，或無力負擔，則由警察經費支出。

美國對賣淫 (Prostitution) 之定義，較日本為廣泛，日本以對於不特定之人，以營利為目的，而許其性交為賣淫，而美國則為：在習慣上無論男人女人，凡以營利為目的而供給或接受以身體供性交者，或不以營利為目的而供給或接受以身體，供雜亂性交者皆為賣淫。故美國所謂之賣淫實指賣淫 (Prostitution)、娼會 (Assignment) 及猥褻行為 (Lewdness) 三者而言。此定義為美國社會保健會 (American Social Hygiene Association) 所定，一九二五年有十二州以上採納此定義，蓋以美國社會實際繁，道德觀念較輕，故須對一切不正當之性交皆加取締，關於美國取締賣淫之法令極多，重要者有罪惡制止法 (The Vice Repressive Law)，規定凡為下述七者之行為皆須受懲罰：(一)已經、開始、繼續、或正在進行，於任何場合、組織、或運輸，而以賣淫、娼會、或猥褻行為為目的者；(二)使用某地方為上述之企圖，或允許在某地方為上述之企圖者；(三)接受、或供給、或允諾接受任何人在某地方為上述之企圖，或允許其繼續其間、為上述之企圖者；(四)任何人在任何場合，用智識或理智明知賣淫、娼會、或猥褻行為而為之指導、鼓動、或勾引者；(五)蓄養娼妓，或引誘、或供給，以為上述之企圖者；(六)為做上述之企圖而住於或在內或停留於任何上述之場所者；(七)從事或幫助或慫恿為賣淫

(註一) 美國各州，亦間有採用結婚宣誓者，即於結婚前，令男女雙方各自宣誓無花柳病。

(註二) 即日本所謂之遊廓主義，德國所謂之 Kaserierung。

、對會，或猥褻行為者。除此以外，強制賣淫法 (Compulsory Prostitution Law) 規定婦人不得使其女孩為娼；又 Injunction and Abatement Law 規定得因人民之請求而勒令賣淫者停止其營業。

我國因科學衛生設備之欠缺，對公娼之檢查時或疏忽，而私娼尤充滿各都市間，此皆待市政當局之努力，更須儘力推進國民道德教育，則花柳病或可撲滅也。

### III. 精神保健行政

精神保健行政的意義，是用適當的措置使精神健康，預防精神疾病，並管制及改良一切精神條件的環境因素。其目的即在個人與公共兩方面精神健康的增進。

精神失常病的發生，常在知識階級中，一般皆因先天的意志薄弱而引起，故於兒童在十歲時，應施以心理測驗，如其發生恐懼、畏怯、暴燥、憂鬱等現象，則須對其精神施以訓練，否則此類兒童極易罹精神失常症。精神失常通常有二種，一為文武癲 (Manic-depressive insanity) 一為喪心狂 (Dementia praecox) 患前者之人，多時而發狂，時而抑鬱，時而常態；發狂時，則活潑、愉快、喜言談、性急、不能聚精會神；沉靜時，則憂鬱、深思遠慮，不著任何活動。患喪心狂的人，則喜與環境隔絕，旁若無人。

此二類精神病患者，予社會影響極大，而其行為並非過犯，故一般都市多感到處置的困難，通常所常採用之辦法，有預防、治療（限於可能者）及看護（無治療之望者）等三種方法：

(一) 預防——精神病之發生，率皆由於一般文明進步而來，欲預防之，實甚困難，然有二事足以促進精神失常，即酒精與梅毒，此二者可以設法防止之；又對精神病禁止結婚，以預防其遺傳於後代。因此世界各國多有禁酒者。

(二) 治療及看護——當精神病初發時予以診治，頗易收效，若延遲稍久，則無治癒之希望，對此無治癒希望之精神病患者，宜置於精神病院

，一方面儘力設法使患者愉快，他方面又須防止其對他人之危險。

根據上述原則辦法，英國對精神病患者有下列之規定：

(一) 顯著之精神病患者，或經醫師診斷為精神病患者，對於安寧風俗有危害之虞時，有進而干涉其自由之必要，但處理之時，不可忘其為罹病者。

(二) 可收容之於當地之精神病院中。

(三) 無可收容之病院時，可以於本人之住宅或公共建築物內擇適當房屋，（但不得使用底或地下室，及放置粗大家具之屋）確實監護之。

(四) 監護所內須有暖房設置，室內須充分寬廣，一切家具及臥床，皆宜備置，窗宜堅固且遮風者。

(五) 置患者於密閉之室不得過三日，過三日須令為戶外運動，呼吸新鮮空氣。

(六) 監護室須保持清潔，室內及患者身上可以加害於人之物須盡取去。

(七) 患者之清潔，亦須注意，患者有反抗行為時，須以忍耐處之。

(八) 患者在暴暴之狀態或癲癇時，須置人看守，但嚴禁無事之人近患者；患者為女人時，以婦人充看守，必要時以男子助之。

(九) 對患者施行制壓，限於實際緊要之場所，制壓之方式，不得用枷、繩、等，須用寬帶及深柔之繩床。

(十) 對患者須供以有滋養之食品，可以與咖啡及稀薄之麥酒，但不得與以含酒精量多之飲料。

(十一) 患者稍有知覺，須應於其習性、地位，常使之勞動。

美國對精神病患者，有監護、遷移、等方法，所謂遷移，即將患者置於農業殖民地，使之依自然之力而恢復健康。法德等亦照行此法者。日本規定：凡精神病患者之監護義務者，（後見人，配偶，父母，戶長等）有監護患者於家庭或任何適當場所之義務。

中國對精神病患者，在刑法第三十一條上規定：「心神喪失人之行為不罰，但因其情節，施以監禁處分。」至於精神病院，尙少設立。

欲國民之精神健康，首當提倡正當娛樂，如公園、音樂會、體育競賽等是也。

### IV. 結語

上述之保健行政，皆其最重要者，他如酒之管制，監獄罪犯保健，及各種職業保健，皆因限於篇幅，略而未論。綜觀各國，保健行政之發達日甚，故其國民健康能逐漸增進，我國雖在法令方面，亦不落後，然設施方面，則尚待努力。

本文主要參考書：

- (一) 山田準次郎：衛生行政結論
- (二) W. A. Leonard: Public Health Department (畢得門氏市政叢書本 Pitman's Municipal Series)
- (三) James A. Tohey: Public Health Law
- (四) B. G. Bannington: English Public Health Administration
- (五) N. A. Semashko: Health Protection in the U. S. S. R.
- (六) Hall, F. S. & Brocke L. W.: American Marriage Laws in Their Social Aspects.
- (七) Johnson, B.: Law Enforcement in Social Hygiene
- (八) Leonard, W. A. Organization and Administration of the Public Health Department.
- (九) William P. C. & Jeanne D. C. Municipal Housing Cleaning.
- (十) Howe, F. G.: The Modern city and its problems
- (十一) Lent D. U.: Practice of Municipal Administration.
- (十二) 朱采真：行政法各論。
- (十三) 田桐錦：市政府原理講義。
- (十四) 上海特別市市政法規彙編。
- (十五) 昭和十八年朝日年鑑。
- (十六) 袁矩範：三年來上市政衛生之回溯地方行政月刊第二期。

## 財政部註冊 實業部登記



上海市銀行業公會會員銀行

●總行河南路北京路口●  
電話總線九五三九三

**活期存款** 支取便利 利息優厚

**商業往來** 領用支票 無須介紹

**信託投資** 代理投資 分紅優越

**兒女存款** 存本二百 可得一千

▲分行石路二馬路轉角  
▲分行愛文義路卡德路



# 一封 信

李時雨

××縣長同志：

欣悉榮膺縣長，深為鼓舞——我們如果見面的話，照例，我應該對你說聲：「恭喜恭喜」！升了官，尤其作了「百里侯」的縣太爺，我也不知爲了什麼要道喜，似乎是應該不脫俗的表示快慰！

其實，應該祝賀，也應當快慰，從來京官，誰都不願作，地方官，「人民父母」縣長，在從前滿清時代，若非兩榜進士出身是幹不上的，民國以來一般專門有路的人那一個不想弄個縣缺幹幹？近年外縣的情形非常複雜，好人，不能作，壞人，作不好，弄得烏煙瘴氣，把人們的觀念也弄得恍惚了，現在中央提高縣長權限，提高縣長地位，提高縣長待遇，限定縣長資格，考察縣長成績，充實縣經費等等，在在都顯示着對於縣政的重視，縣長的身價似乎是又高起來了，老兄懷才不遇甚久，時常發生騷擾，現在算是脫穎而出了，長才得展，想必別有一番建樹，謹拭目以待！說一句不客氣的話「有厚望焉」。

您現在算是「新貴」了，應酬一定很忙吧！向來，省府或市府各局處，乃至各科，對於新縣長都想「打主義」，一個新縣長發表了，大家一定爭相探詢，他是什麼來歷，如果你的門路不硬，就硬也許一樣對待，如若不「買賬」——請客或送禮——那就走着瞧，說不定你就到處碰壁，你的公事上來不是多麼些時日，便是故意挑錯「打回票」。他們總以爲縣長有辦法，其實也真有辦法，大家揩些油不算一回事，不知因此這也就造成縣長想辦法的因果律了，爲了應酬，也可以說應付，不能不想辦法，不然，預

算核不准，報銷駁回去，苦頭便是吃不消！說來也奇怪，這眼靈活的縣長，便沒有行不通的路，「化錢走乾道」，真的逼人作理事，我不是教您也這樣作，這雖然是過去或者現在的習俗見慣的事，最好我們能不同流合污，獨創一格作個榜樣，我知道您的縣長，沒有用本錢，我希望你也不必上那些關卡的捐稅，別請客，別送禮，免得再向老百姓去榨取，那些局處科，儘管向他們客氣，你若是一清如水埋頭苦幹，他們也許不好意思敲竹槓。假若是剝削得很多，那就別怪他們要指油，有油可揩誰不想揩呢，具體些說，縣長「付環境自以爲苦」，人也以爲苦，可是你如是清廉的官就不怕人家爲難，如是貪官就別怪人家爲難，我盼望老兄廉潔公正，努力建設，障礙是想像到的，要破障礙，別遷就，一定會衝出一切障礙，達到光明的，我並非不明瞭環境，特來說些風涼話，實在，環境越遷就是越走越不通，眼前有兩條路——一是同流合污——是硬作硬幹——何去何從，唯兄裁酌！

現在外縣的環境也很壞，不過也是事在人爲，我曾聽縣太爺說，什麼，什麼機關，很難對付，多方掣肘，其實也不盡然，據我所知道的多半自招其苦，從來「人能自重則人必重之」——人必自悔而後人悔之——縣長果自守尊嚴，別作些被人看不起的事，他們自然會尊重你，我所看見的縣長，狐假虎威，派頭很大，往來汽車，出入保鏢，每月三十天大半住在省或市，住大飯店，堂子舞場名曰應酬，買軍米必苛扣，徵捐必附加，公路不修，學校停辦，人民一遇訟爭，必大敲特敲：還有我們想不到的醜事，這些不能掩蓋天下人耳目的事，什麼隊什麼機關，眼不瞎，耳不聾，他們

李時雨：一封 信

看得見聽得着，怎能看得起呢！咳，丟盡中國人的臉，還在咀咒別人不對，天曉得，作壞事還想逃避人家指摘，還想人家容許順利進行，那有那麼便宜的！老兄，蒞任之初，尊嚴要守得住，人家便看得起，要他們不干涉你，只有你作得都是好的，使他們無從挑剔，你並且可以事前約法三章，我們大家有共作的目標，大家有共守的法則，大家有共認的真理，我們共同遵守法則服從真理，向着共作的目標邁進，例如確保治安，增加生產，肅正思想，我們朝着建設之途進發，不自私自利一心一意的努力，為縣政之推進而作縣長，不為發財而作縣長，能以忍辱負重的努力奉公，雖然遇到困難也設法衝過，實在行不通，就認可掉補而去也別卑微無恥的苟延，一定會有行得通的一天，我貢獻你處他們的原則，你要硬，「硬到不衝突」你要柔，「柔到不失立場」士可殺不可辱，大國民的風度別失去，保你行得通，甚或得到他們尊敬與協力！

還有那些土豪劣紳，也是縣政推行的障礙，歷來各縣紳商，派別很多，來一個新縣長不是被這一派包圍，便是被那一派包圍，他們威脅利誘，使你上圈套，出賣民衆的利益，破壞你的聲譽，他們從中漁利，這都是縣長貪便宜上了當。他們壞透了，讓你吃飽了，然後再拉倒你，就是等你貪污有據，他們便要挾你，利用你的弱點，任所欲為，那時你會變成他們的俘虜一樣，聽他們的擺弄了，朋友，大概還記北伐時「打倒土豪劣紳」的口號吧，言猶在耳，現在「有土豪無紳不劣」外縣土豪劣紳充斥，革命同志作了縣長，怎樣，勾結呢，還是打倒呢。請你的量吧！

談到建設，真是經緯萬端，不是短短的信箋所能述敘得詳盡的，我以為有一個先決問題應該注意的，就是在事的方面要有計劃，在人的方面要有組織有訓練。這也是我歷年工作中得到一點小的經驗，提供您的參考，一個新任縣長應該知道，這個縣境面積，有多少土地，有多少人口，教育

程度如何，受過某種教育的人民多少，沒有受教育的多少，民風怎樣，出產些什麼物資，財政收入如何，財政支出如何？學校幾處，公路幾條若干里，甚至河流山川都弄得清清楚楚。然後才能計劃生產消費，以及從各種建設。至於人，無論公務人員及人民，無組織無訓練不會有力量，必須有嚴密組織，嚴格的訓練，才能發揮出偉大的力量，事變前江西省把養衛合一，官民打成一片，縣政的基礎樹立得相當的鞏固，事變後各縣游匪很多，似乎不易推行縣政，其實也是方法的問題，試問游匪不也是從前的良民嗎，發現在也不見得不是良民，當聽人說「爭取民心」，民心是傾向善政的，如果我們真的愛民，和他同甘共苦，不榨取他們，不壓迫他們，領導他們為消費而生產，為建設而流汗，為他們自己，為我們地方，為我們國家，簡單一句話只要你只顧縣長利益，忘却民衆利益，那所有的民衆便離不開你，仰賴你，信服你，一切的建設便可順利的完成。

建設是要以人力物力之所及，決定方法，步驟，時間，計劃得有條不紊，用有組織有訓練的公務員負責推動全縣人民，縣長，別坐在辦公室只顧批閱公事，或開會，或應酬，應該考查，監督，進行有無錯漏，賞罰分明，親自巡視，要當到鄉村去和農民共生活，譬如修公路架橋梁，自己要親自監督，親自到學校視察，對於農村衛生也要特別宣導，國民健康是很重要的，都市的日用品運到鄉村別經商人，應該由公家統籌販運，拿縣的原料換取日用品，不但可以便利農民，而且可以潤澤都市，如果設定利潤充作各種行政建設費用，一定會很充裕的，總之一縣的土地，一縣的人民，一縣的官吏軍警，所有人力物力在有計劃有組織有訓練的方式生活着，發展着，當然有進步，有光明。

我們研究地方行政，發行刊物，志在以理論領導實際，用實際來證驗理論，我們集合負責實際行政責任的縣長同志，組織本社縣政研究委員會，希望老兄參加，所以我用拋磚引玉的不揣謬陋，拉雜寫了一套，還覺得有許多要說的話，以後再談，住筆。

廠造製

上海安遠路二八〇弄五一號

電話 二二二七〇號

註冊



商標

牌十雙

面巾汗巾

浴巾床巾

被單被面

浴衣檯毯

禮品花籃

穎新色花

軟堅地質

所行發總

上海五馬路清和坊四七號

電話 九三八〇五號

南京發行所昇州路昇州里四號

廠織染原中

上海

出品

# 三樂實業公司

買賣經租  
房屋地產

代理買賣  
有價證券

抵押放款  
信託投資

經營一般  
企業業務

地址 福州路一三三號

電話 九二八〇〇號



上海市特別市

# 復興銀行

信託部

▲房地產

代理經租

▲信託存款

定期信託存款

活期信託存款

定活兩便信託存款

儲蓄部

定期儲蓄存款

活期儲蓄存款等

利息優厚

●詳章備索



總行 上海河南路三

○三號

電話 九八五六〇

九八五六九

九八五六八

分行 南京白下路一

六七號

電話 二一〇九四

上海各支行

西區：愚園路

電話 二一八二九

南區：霞飛路馬浪

路口

電話 八〇〇五〇

北區：中央市場

電話 八四五三一

上海各辦事處

浦東

北橋

崇明