

中華郵政特准掛號
認爲新聞紙類

浙江旬刊

中華民國十八年
十月一日出版

人民

保

政



第一期
創刊號

南京總編輯藏

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

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)屬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。
- (六)其不願受酬，或受獎者，應請於稿上註明「却酬」或「却獎」字樣。
- (七)凡應得酬金或獎金者，於接得本廳通告後，應即持函，并攜帶私章，親來本廳會計室，照本廳所定數目領取。但居住外埠，不能親來者，可親筆具械蓋章，寄至本廳會計室請領。
- (八)來稿應於稿上，書明真實姓名，及詳細地址。
- (九)本刊編輯人，對於一切來稿，有酌量修改之權；如有不願修改者，須預先聲明。
- (十)來稿不論登載與否，概不退還；但如有必須退還者，得預先聲明，附寄郵費，當由本廳寄還。
- (十一)來稿請寄杭州，浙江民政廳編寫室收。

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

發刊辭

朱家驊

這個旬刊的出版，恐怕有許多人簡直當作發發空議論的東西。但是我們的用意並非如此。

中國現在無論做什麼事都感到人才的缺乏，一般人知識的不充足。凡事如果依照舊的做法去做，倘使具有決心，固然也可以得到相當的效果。但要做更進一步的工作，那就非有充分的新智識不可了。

我們中國過去教育的失敗，社會的腐劣，致令一般想做好事的人，大都心有余而力不足，有許多事簡直無從着手。

所以就近兩年來的經驗看。浙江的縣長雖則大部分是經過考試的，警官也有一部分經過考試的，他們都有相當的知識和才能，然而到了地方上，依然沒有多大的工作表現出來。

比方講地方自治罷，第一期自治學生已有二百人到了地方上從事實習，不過現在地方上經費困難，他們出了校門，知識就無從補充，縣政府與公安局除幾分政府公報及日報可供閱讀外，一切參考書的購置便談不到了

• 所以爲使他們能切實建設地方訓練人民計，設法補充他們的知識，實在是急不容緩的。

在軍政時期，我們所負的責任，是掃除軍閥官僚，和社會上一切惡劣的障礙。訓政時期，我們要負有訓政治國的責任，一方還要繼續軍政時期已有相當成功的工作，使軍閥官僚永遠消滅，一方就要健全行使治權的政府，同時訓練行使政權的人民。

總理告訴我們，治權必需具備五權之組織，政權必需完成四權之使用。兩者完成，國家主權方能真正爲國民全體所共有，國家政事方能真正爲國民全體所共治，國家利益方能真正爲國民全體所共享，中華民國的建設，方告完滿的成功。

所以在國家建設的過程中，本黨應努力的中心問題，是治權的建設，和政權的建設。中央對於這種工作的努力，在過去種種決議和綱領中都可以看得出來的。

總理又告訴我們，我們的國家需有萬能的政府。那末，我們在這個政

府下工作的人，要知道「萬能」二字的意義，時時刻刻在此意義之下努力，同時要訓練人民使用四權，奉行本黨的主義，以保障人民的政權的活動，實現國家主權所依據的人民主權的目的。就是要將直接民權的知識與方法來訓練地方人民。

於此，尤其要申明的，就是我們要矯正從前「重省輕縣」的傳統觀念，總理在民權主義的演講，和建國大綱中一貫的精神即在直接民權的行使，地方自治的實際施設。這可見縣自治實為三民主義的基本組織。

中國從前所最缺乏的就是無組織。現在要努力訓練人民的組織能力扶植人民的正當組織。總理於建國大綱中所說憲政時期中央統治權所歸之國民大會，對於中央政府也有行使選舉，罷免，創制和複決之權。但國民大會所行的四權，仍為間接民權，惟有縣及縣以下人民自治團所行使的四權，才為真正直接民權，政治的建設和經濟的建設，如不以地方為重心，決無實際的成績的。所以我們要十分注意培養地方自治人民的能力，扶植他們的正當組織。

同時我們要知道，我們現在有許多事情做不通，實因一般人民的知識太缺乏，往往有許多事情，在外國明明辦得很好的，移到中國來做，馬上就會弄糟了。所以我們一定要看清本國各地實情，以堅忍不拔的精神，按步就班的去做，要是基本組織健全，做事才可以收到效果。

所以我們這個旬刊，用意是在於實行指揮縣政府和縣以下的工作人員以及一般辦自治的人。我們將把兩年來所得的地方各種實際狀況來研究，把外國學者關於民政的最新論著及他們實際的良好設施來參攷，結果本着本黨的主義來解決各種問題，使地方工作人員有所依據，同時也可以使一般人民得到充分的明瞭和認識。

對於行政人員研究黨義的意見

一、爲什麼要研究黨義？

「以黨治國」，是本黨唯一的口號；雖然不是完全用黨員來擔任政治，但是政治工作人員，却萬不能不明白黨義，這是顛扑不破的道理。

自從國民革命軍，底定全國以後，普通一般人，對於本黨的態度，可以分爲三種：一種是明白的反對；一種是堅決的贊成；還有一種是口頭贊成心裏懷疑。在這種狀況之下，非把本黨的主義，盡量的向他們灌輸不可。否則，流弊所及，枝節橫生，國民革命的前途，也就危機四伏了！

在訓政時期，政府的工作，不是要訓練人民去行使四權嗎？但是怎樣去訓練，靠誰去訓練呢？自然，要在政府服務的人員，去擔負這種責任。政治工作人員，既然負了這種重大的責任；假如自身對於本黨，尙在懷疑，對於本黨主義，尙未研究明白，却叫他去訓練人民，不是鬧笑話嗎？

現在做政治工作的人員，固然很有許多是明瞭本黨的主義，而抱有革命的思想 and 決心；至少



總不至於有顯明反對本黨的主義政策的言論和行動；但是，總免不了有些還未完全脫去傳統思想和殘餘封建思想，對於本黨的認識和主義的了解；是片段的，殘缺的；是曲解而無確切信仰的。或者因為環境的種種關係，和無急切的需要，沒有直接受黨底訓練的機會，所以還是徘徊歧路，看風司舵那麼觀望着。

現在有一句最流行的話：「黨政合作」，我認爲非常的危險。黨政原本是一體而兩面的東西，是有相互不能分立的整個性。如果說是「合作」，便是生辣辣地把他分開了再合攏起來，顯然是兩件不同的東西了。不幸得很！事實上黨政間的糾紛，始終還是繼續的發生，甚至各走極端，勢成水火。雖然，辦黨務的人，或者有時過於急進，其實，這並不是一個發生糾紛的大原因，癥結所在，是由於辦黨和從政的人們；本身還沒有澈底了解本黨的主義，致演成此種不幸的結果。本來黨務工作人員對於本黨的主義，和政綱政策，固然要有深切的認識，但是對於政治，也須具有相當的知識和經驗；政治工作人員，不但要具有豐富的政治知識和經驗，而其對於黨的主義和政綱政策，更須有真實的了解。如此，則黨務工作人員，既可了解政治工作人員的環境和措施，不至做出太不切合實際的需要，及作無意識的不原諒的攻擊；而政治工作人員，也可以切實知道黨

務工作人員的地位和任務，不致惡意的推測和意氣的報復。黨政間的糾紛，自然可以減去不少。

「政務官必須以黨員充任，如有特殊情形，須經中央核准；事務官不必完全須黨員。」這是中央的決議，也是各級政府用人的條件。但是在這過渡時代的現在，的確感覺到人才的缺乏，就不得不權為變通，以圖救濟。浙江的縣長，大多數是由於黨的先進，負責介紹，或是由於嚴格考試和訓練而來的；對於黨的主義，都有相當的研究。惟縣政府所用的人員，因為受事實方面的限制，不能不降格相求。或者不免有些口頭贊成心裏懷疑本黨的第三種人物。雖然是有主管長官，很嚴厲的監督，但是為革新政治起見，對於訓練方面，就不得不充分的加以注意了。

中央因為政治工作人員有嚴格訓練之必要，所以於去年八月間，頒布了政軍警各機關工作人員研究黨義暫行條例，同時由國民政府通令全國各級政軍警機關的工作人員，切實來研究黨義，使全國政治工作人員，個個都明瞭黨義，運用黨義，以達以黨治國的目的。本年四月間中央為嚴厲考核起見，復規定了各級黨部訓練部考查政軍警各機關工作人員研究黨義暫行通則，頒布奉行。這是一種根本改進的辦法，是訓政時期切要的工作！

總之：黨治下的政治工作人員，是站在全民衆的前面的，應當領導民衆向幸福之路前進，運

用黨的主義，來完成訓政的工作。他所負的使命和責任，既然如此重大，所以政治工作人員，不能不徹底的明白主義；要明白主義，便不能不確切的去研究。

二、怎麼去研究黨義？

行政人員，應當怎樣去研究黨義？中央條例第一條開首就說：「本黨爲貫徹黨治起見，凡在政軍警各機關之工作人員，對於本黨黨義，應作有系統的研究，以期澈底明瞭。」由此便可知道研究黨義的方法，應該是要有系統的。而且還告訴我們應該採取的各種方法和程序。所以我們祇要遵照中央的條例去研究，對於黨義，便可得到澈底的明瞭。但是自從去年八月間條例頒布了以後，到了本年五月據呈報組織黨義研究會的市縣，僅有十一處，自五月間通令催促至今呈報組織成立的，亦不過三十餘縣，統計經過一年的長久時間，真正奉行的，還不到三分之二。這些沒有組織黨義研究會的地方，或者還是由於新舊任的更替，和其他各種的關係？因之延擱。但是就各機關呈報組織黨義研究會的情形來看：對於組織的範圍和系統；實際研究的方法和時間等等，往往與條例相抵觸，或不相符合。因此，轉輾糾正，手續既麻煩，時間亦冗長，這是意想不到的事實。現在我們且把中央的條例和各處的報告相抵觸不符之點，分做組織，實際兩方面來擇要說一

說：作為研究黨義的小小貢獻：

甲·組織方面：我們對於黨義，既然要作有系統的研究，以期有整個確切的認識，一方面因為本身工作的忙迫，很難得到相當的時間去努力，便很容易趨入片段殘缺的境地。所以非有確定的時間和嚴密的組織不可。中央條例第五條規定「各機關得組織黨義研究會以襄助長官辦理關於黨義研究之指導分組批評考查等事宜。」是求職有所專，以達按步就班地作有系統之研究的目的，不過同時還須注意下列的幾點：

(1)組織的範圍：按照縣組織的系統，縣政府之下，設有公安，財務，建設，教育等局，有監獄署和看守所，因此便有許多縣份，依着這種系統的範圍來組織。或者，將各局署所，劃分為小組，或分別組織稱為分會等種種情形，紛亂異常。但是查照中央條例第二條之一閱讀黨義書籍，以各該機關工作人員，全體集合舉行為原則。」一節，便可明白黨義研究會組織的範圍應當以工作人員之所在而能立時集合之範圍為限，以求事實之便利。縣政府所屬之各機關，如果地址不設在縣政府之內，儘可各自組織研究會，不必勉強會合。至於分會或分組之名稱，條例上並無根據，應即稱謂某某黨義研究會。

(2)會員之限制：據各縣的報告中，對於會員的範圍，亦多參差不一，有限制科長以下書記以上為會員的；有自縣長以下以及政務警察勤務工同為會員的；亦有規定，「凡地方人士，志願加入研究者均得為本會會員」等等不同的情形，甚或另訂專條，徵收會員之會費月費四角或六角，此種條文，均有未合，查中央所頒條例，既為工作人員研究黨義的條例，當然以各該機關之工作人員為限，自長官以及勤務政警，既同為工作人員，自應同得會員之資格，地方人士，既非在機關中工作，自不得收為會員。至於征收會費月費，更是不應該的事情，應請特別的注意。

(3)設立委員會：委員會之設立，原為求事實上便利辦事起見，由多數人委托少數人，承辦其事，且開會時，易于召集。其產生法普通分為兩種：一由於會員大會推選；二由於主席指定之。黨義研究會之事務，雖非甚繁，但因須執行指導分組考查批評請假等事，似非一二人所能勝任，故不若組織委員會，推派委員五人至七人，分設總務，閱讀，討論三股，各負專責，分別辦事，較為妥善。各縣中，嘗有設置會長一人或股長若干人等之名稱，實有改正之必要。

乙·實際方面：行政人員必須研究黨義，研究黨義，便應該想怎樣去運用黨義？實行黨義？要實行黨義，更須把實行黨義的方法，先研究得清清楚楚。如果沒有具體的方法，主義便無從去推行。所以研究黨義，不僅是要明白黨義的本身；還須研究實行黨義的方法。換句話說：研究黨義，並不是專來熟讀主義，并且要把研究怎樣去運用？要如何去運用？便要研究出運用的方法。研究運用主義的方法，才是研究黨義的最大目的。所以中央條例規定研究黨義的方法，分爲閱讀，討論，講演及發行刊物四種，除閱讀和討論兩種爲必須舉行外，講演和發行刊物，可酌量情形分別舉行。閱讀是要知到黨義全部的內容，得到整個的認識。討論便是於知到黨義真諦之外，同時更可研究運用主義的方法。所以我們研究黨義，應該注重閱讀討論，現在也提出幾點意見來供大家研究的參考：

(1)閱讀：中央規定閱讀黨義書籍的時間除例假及總理紀念週之外，每日祇少須以半小時爲限。但據各縣實際上的情形，往往忽略了這點。有三日讀一小時的，有分組輪流閱讀每組每週輪到一次的，有定一三五爲閱讀時間的，甚至將閱讀討論講演三種混而爲一，總稱之曰研究，于閱讀時，同時舉行討論，或講演等種種籠統的方法，都與條例不符

，應急切的加以糾正。我們閱讀的時候，應全體集合來舉行，隨時加以圈點或另備筆記簿除例假及總理紀念週外，每日在上午未辦公前開始辦公時規定半小時以上來閱讀，其範圍應由長官或委員會先期指定通告或揭示。工作人員除於規定時間內，必須切實閱讀外。公餘之暇，尤應學總理手不釋卷的精神，努力求主義的真義。至於不能閱讀原本書籍的人——如勤務工及警察——當選定淺顯之黨義書本令其閱讀。不識字的，更應設法籌設訓練所，或開訓練班，加以訓練，以期主義之普及。

(2) 討論：討論會之重要，已如上述，故會期祇少每週須一次，討論時除由長官或委員會提出關於主義或政治之各項問題，共同詳細討論外。會員於閱讀時之各項疑問或心得，亦得隨時提出於大會討論，以收集思廣益之效。惟研究之初，會員對於黨義，僅得部份的認識；故於討論時，每多不願發言，故須酌用抽籤發言，或由主席指名發言等方法，既可習練會員發言之能力，更能督促會員閱讀書籍的興趣。至於分組討論，書面討論，固亦可酌量採用，但功效總不及集會討論簡明。討論會之儀式及程序均須遵照民權初步之規定，以作主義實地運用之初步。

(3) 講演：講演一事，本極困難，而尤以初期研究的黨義講演為更難。故每月舉行一次已足，或可不定時期，遇研究黨義得告一段落之時，臨時舉行會員輪流講演。平日可多請會外確明黨義之同志作適當之講演會。

其餘如考查成績分期研究及購置黨義書報等事，條例已有規定的，當然應該遵照來施行。如某條例未訂定的，也應該斟酌實際的需要之緩急，先後次第的計劃進行，自然不至有困難的發生。這是我個人對於研究黨義的意見，寫出來供大家的參考。缺陷膚淺的地方，必然很多，仍希望有人加以糾正，既可以得到較好的方法，並且藉此可以引起政治工作人員研究黨義的注意。

總理遺訓

現在中國人，明白真理者，極少。我們黨員，已為先知先覺，應以我的先覺，去覺後覺，以先知去教後知，大家負宣傳責任。更望黨員，對於革命主義，時時詳細考究；倘有不明白此種主義者，必向之宣傳，使之明瞭。

世界自治制度之二大系統

湯瀛甲

序言

我國政治，垂四千餘年。其間以封建與官僚兩種制度交相爲用，相互消長。封建與官僚之勢力愈強大，則被治者之自由與權力，日形束縛，故不得不採絕對服從主義。治者視被治者採如此態度，以致否認自治爲被治者之固有權利。因之我國人民上下兩方對於自治問題，自古以來，未曾發生事實上的爭鬥，與理論上的爭議。然一方治者對於擁護自己權利以外之政治，採放任主義，而他方被治者，本相互扶助之誼，故在此利害不相衝突之處，發生救濟保衛等種種之自治團體，以圖自存。我國從來，此種團體頗爲發達。惟產生於無意識之中，故其制度無系統，精神亦不一貫。

總理洞察國人之缺點。於憲政時期以前，加以訓政時期。使一般人民在此時期中，涵養自治精神，創立自治制度。庶幾乎憲政之實績可舉，人民之幸福可期。

自辛亥革命以來，軍閥政客，相互結託。連年戰爭。人民塗炭。現處軍政告終，訓政開始之

際，四萬萬同胞，正渴望憲政完成。自治為憲政基本工作。則自治問題，當為國人所最注意之事。如上所述，我國人民對於自治，未曾重視。故當此新政開始，不能不逢著種種困難問題。故博觀各國自治制度與其精神，取長棄短，以定指針，實為斯政之急務。本篇考察世界各國自治之大勢，以供國人參考。苟有補益。不勝忻幸。

第一 自治制度二大系統之分類

世界各國之自治制度，自其細處觀察之，雖千差萬別。然自其大處觀察之，可分為如左之二大系統。

(一) 英吉利系統。

(二) 法蘭西系統。

英吉利本國及其他英語國民間所行之自治制度屬於前者。法蘭西本國及白爾義伊大利西班牙希臘巴爾幹半島諸國，南美洲諸國所行之自治制度屬於後者。

總與之地方自治制度，比之法蘭西雖近於理想。重要之點，仍不能脫出法蘭西之系統。後進之日本全然倣德制。故德奧日均屬於後者。

美國門羅 Munro 教授有言曰，「英吉利為議院制度之母。對於諸外國中央政治之進化上，有偉大之影響。同時法蘭西移殖地方自治制度於各國民間，亦遂其重大之任務。……」。

門羅氏之語不過有半面真理。蓋法蘭西自治制度為歐洲大陸諸國之模範，甚屬事實。英國議院制度為各國之濫觴，亦非過言。但英吉利議院制度開始以前，自治制度，已經發達。迨議院制度成立以後，自治制度，不僅未受壓迫，且與議會制度，相互融洽，相互發展，以至今日。惟因其制度不及大陸諸國法文上機械的規定。然習慣法之勢力極大。自治之精華，實萃聚於此。故能獨樹一幟，為其他英語國民自治制度之模範。由是觀之。英吉利自治與議會兩制度有相互關係，不能有所偏重。但其內容較之他國，甚為複雜。故對於研究者，發生困難。總之法蘭西系自治制度偏重於形式。英吉利自治制度則偏重於精神。故不能說英國祇有議會制度，法國祇有自治制度，為各國之規範也。

中世歐洲大陸諸國間，自由都市勃興。至近世中葉，專制君主之中央集權甚盛。從來之自由都市之自治權，遂歸諸泡沫，其後中央集權衰弱。自治制度，因之復活。然復活之原因，係由中央政府之便宜，非由人民自發的運動所致。故歐洲大陸諸國人民對於自治之觀念，以自治非人民

固有權利，不過爲國家所恩賜。且議會對政府之勢力，較之英國甚爲薄弱。因之自治體之勢力亦隨之而薄弱。要之大陸諸國之自治制度，初受封建制度之壓迫。次遭中央集權之專制，莫由發展。所以自治之精神不及英國。

反之英國自治制度自盎格魯撒克遜(Anglosaxon)民族以來，雖經幾度飄搖，尙連綿不絕，日增發達。終未受封建制度與中央集權之摧殘壓迫。英國先受Norman諸王及後受國會之統治。未曾一次受過壓制的支配。各地方住民祇會由皇家官吏(同時兼其區域之地主)於其固有區域內執行立法司法行政，而形成今日之自治體。即Parish, County and Borough之教區。此三者至今猶是國民統一以前的自治體。地方分權的自治觀念，毫未受過如中央集權國家統制的影響而存在到現在。即以國家爲自治體之代表機關，統一機關，非如大陸諸國以自治體爲國家附屬機關。

第二 地方分權之自治制度與中央集權之自治制度

地方分權(Dezentralization)與中央集權(Centralization)之相對語有兩種意義。第一種意義，即國家行政之重點，置於中央官廳，或置於隸屬之下級官廳之問題。第二種意義，即國家事務及權能之執行，以如何之程度，由國家機關及地方團體分擔之問題。要之中央集權與地

方分權之區別，由國家之性質而發生。民主的國家，則傾於地方分權。使一般人民參與國家之意思，與政治之實行。置行政之重點於地方團體。反之專制國家自然趨向於中央集權。即將所有之政權皆保留於中央。英國由人民奮鬥之結果，早已獲得地方分權的勝利。爲今日地方分權制度之模範。法國雖至今日，尙是中央集權國家之典型。

大陸諸國政務之執行。皆歸之中央。有時國家即與地方以某種行政權。其地方住民，亦祇認爲國家政務之一部，視爲一種行政代理而已。例如法德二國之軍事外交司法，固屬於中央。其他教育宗教警察等之重要事務，悉由國家掌握之。由中央派遣官吏，或以獨斷或以合議，使執行之。即已認許之地方事務，必一一服從中央監督。英國則不然。例如軍事外交，雖屬於中央。然於內務行政範圍內之政務處理則全屬於地方團體之權限。一方地方自治則自信爲議會與政府所不能干涉之固有權利。蓋英人以自治權非由國家所賜與，乃爲人民所固有者也。且英國非如大陸諸國有中央政府事務與地方政府事務的區別之理論的標準。但現在形式上雖有職務的區別。然考察其原因。其一部分不過由行政上的便宜，他一部分不過由傳統的政治思想所致。非有理論上的根據。故英國地方事務之範圍，不僅比之大陸諸國及日本爲廣泛。使地方執行時，亦不由中央派遣官

吏使之執行，乃由地方人民選舉而成立之自治團體執行之。關於地方自治體事務之執行，無論地方事務與中央事務，政府決不與以干涉。

由政務之性質分爲中央與地方，實爲行政之理想。蓋地方政務對於地方人民有密切之利害關係。任地方人行之。自然熱心得法，且感有一種特殊之趣味。若以中央官吏行之。其結果則與上相反。且各地方有自然與習慣之不同，欲以全國一致之法規行之，自不免發生齟齬。再從國家財政上觀之。亦發生甚大之差異。例如法國行政官吏有八十萬之多數。英國官吏合臨時雇員總計不過八萬左右。然全國人口法國比英國少。英國內政部內僅有二次長與十八名之書記。若屬於中央集權國則事實上不能辦到。由此可見集權國與分權國政務之繁簡也。

大陸諸國之警察，其權限極廣。有逮捕犯人之司法警察。維持治安之保安警察。實施特種目的之行政警察。且認爲必要時，幾可擴張至於無限。但英國警察極狹。人民之行動，多委之自由。幾無所謂保安警察。概觀之祇有司法警察與交通警察而已。由此可見英人自治程度之高，自治制度完備之結果也。

第三 民主自治與官主自治之差異

如上所述法國爲中央集權之模範國家。官僚政治多由集權而發生。茲引用巴克爾(Buckle)氏之語以說明之。法國一切事物皆歸注於彙收民間職分之共同中心點(即中央政府)。法國之所有之重要改良及人民物質上的改善之計劃，非有政府之認可，一概不能舉行。即屬地方之事務。必一一奉中央命令，然後施行。政府對於人民一般幸福之注意，過於熱心。常取爲人民父母之態度。故對於人民一切有益之事，皆置於中央管轄之下。

英國則不然。自一八三四年之救貧法改正，一八三五年之市政改革後，關於救貧衛生教育警察等事務，中央政府僅保留一種監督權。且監督權亦限於徵集報告，與以注意及停止國庫補足之程度。非有如法德諸國有絕對的監督權也。英國議會對於自治體有最高監督權。在法律上，自治體雖不能抵抗立法權。然議會常有「自治事務，應歸自治體辦理」之歷史的傳統觀念。故議會對於地方政治，僅保留立法的監督權。對於自治體之政務施行，加以行政的監督權之事實，可謂絕無。要之大陸諸國，欲以官治萬能之力，威壓的統治地方住民。英國則相反。以國家爲自治體之聯盟，自治體之統一。維持古來之自治精神而施行獨立之政治。故英國流之自治爲獨立的地方分權(民主的)。大陸諸國自治爲高壓的中央集權(官僚的)。

第四 責任權限及行使之相異

大陸諸國人民與英國人民對政務執行之責任觀念，甚相懸殊。英國自治體對國家委任事務之執行，均放任於地方住民之意思與希望。大陸諸國則不然。縱令明是屬於地方事務，彼等以為是代理政府之意思。例如法德二國之地方住民或機關代理中央政府而執行地方事務時，以其執行人員為中央官吏之一部或全視為中央官吏。故一切行為不得不服從中央政府之命令與監督。就是直接關於地方事務之執行，亦常採中央官吏態度之行動。然英國全然反是。自治體所行之事務，無論為國家事務或自治體事務與否。若是合法，則自治體之機關，祇對區域內住民，負擔其行為之責任。毫不拘束於中央政府。若其行政行為違法時，僅成為裁判所之問題。

其次關於地方行政大陸諸國與英國相異之點為權限賦與之問題。例如法德二國之地方行政，由法律與以包括的權限。在權限範圍內，雖無論何事，地方住民亦得執行之。然實際上除小事外，須一一得上級行政官廳之許可，始能施行。故極感束縛。英國則不然。由自治體之組織法，一般法，或任意法與自治體以限制的權限。但自治體能提出一種私法案 (Private Bill) 而取得新權限。應時代的要求可將權限擴張至極大限度。然在法德等國不獨此種權限之擴張，全屬諸中央

政府之職分，即自治體施行種種政務，亦屬於中央政府之職務。英國則反是。議會一旦與以權限於自治體後，其施行權全部委之地方。中央祇防止其違法而已。由上觀之。法德等國賦與自治體之權限雖廣。惟行使之監督，中央官廳過於嚴密。遠不及英國之自由。但德國官廳富於進取氣象。對於自治行政之進展發達，極為便利。法國官廳富於保守退嬰。缺乏進取精神。因之自治體之活動及事業，自不免遲滯。

第五 監督機關之相異

大陸諸國與英國間之地方行政監督機關亦有大差別。凡對於地方團體之中央監督可分為立法司法行政三種。茲逐項說明如次。

自治體關於政府或私人所提起之訴訟，當服從法律於司法裁判所，而受其強制，謂之司法監督。自治體人員因怠慢行為而受停職或免職處分時，有強制服從上級官廳之義務，謂之行政監督。議會以立法權之活動，對自治體有與奪之權，有時得解散或組織之，謂之立法監督。

大陸諸國之自治體行政行為必一一受上級官廳之認可。故行政監督之權限極大。英國對地方行政之監督，全屬於司法機關。幾無所謂行政監督。由中央政府派遣之檢查官，視察地方行政狀

况，有時僅與以注意自治體。對於一切事務，根據議會所與之權限，得強制執行。若自治團體不服從時，則不得不借司法裁判所之力以強制之。在大陸諸國個人與官憲之爭（除私法關係以外）皆決之於司法裁判所，英國則不論何種爭訟，皆決之於司法裁判所，故英國中央政府對地方自治體之行政監督，幾可謂之全無。若自治體對於中央有服從之事實時，祇對議會負其責任。換言之即自治行政監督之重心不在政府而在議會。

第六 議決權之相異

大陸諸國在政治上，無論中央地方，立法機關與行政機關顯然獨立。行政機關對於政務執行上，有極大之權力。議決機關則不關與政治之實施。英國則不然。無論中央與地方之別，皆以議會為萬能。議會不僅自己提案，自己立法，且在議會中組織各種委員會，以當實行政務之任。例如法德二國之市長及市參事會員，雖由市會選出。然市長及市參事會為執行機關。於市政施行上占重要位置。特如巴黎知事為市府行政監督機關。對於市政府有莫大之權力。英國則不然。市政之實權，操於市議會之手。其他職員不過為其補助。故大陸諸國統轄自治權者為法律上賦與特權之有俸官吏。無俸之議員不過擔負事務財政之監督而已。英國執行地方行政者為無俸之議員。有

傳吏員不過爲其補助者而已。

一九二九，七。十。

總理遺訓

真正民治，是要兄弟所主張的民權主義，能夠極端做到，可以讓人民在本地方自治，那才完事。……兄弟所主張的地方自治，是在兵事完結之後，把全國一千六百多縣，都畫分開；將地方上的事情，讓本地方人民自己去治，政府毫不干涉。……如果一千六百多縣，縣縣都可以自治中華民國，便自然成立。如果全國的人民，不能自治，總是要靠官治，中華民國，便永遠不能成立！

關於初辦村里制注意事項的商榷

李公白

村里制，爲地方自治之基礎，亦即訓政時期中之重要工作，村里制如辦有成效，則自治之初步工作如清查戶口，設立機關，議定地價，修築道路，開墾荒地，設立學校，均能次第進行，而收良好之效果，不然，則上述各項，雖一一興辦，徒招糾紛而鮮實益，蓋源不清，其流必濁，根不固，而望其枝葉繁茂，戛乎其難，故作事在謀始，欲地方自治之得收完善的結果，則其基本工作村里制之注意事項，必須重視而切實行之，茲特列陳於左，聊作商榷。

一。妥籌村里經費

吾國地方財政，素極支絀，辦理地方事業，其經費多係按戶攤派，出自公共財產者極少，村里制在吾國既屬創舉，則其所需之經費，自無地方的款，可以撥充，更無公共財產之收息，可以支付，非新設地方稅目，實無他法，唯吾國交通阻滯，文化幼稚，社會經濟與地方情形，異常複雜，新設一地方稅目，飭就各地方之特殊情況，及人民之擔稅能力，分別設立，適宜於甲地之租稅，未必適宜於乙地，適宜於某甲之租稅，又未必適宜於某乙，地方財政，是否充實，地方經濟，

是否窘促，淺言之，地方事業有無經費可以興辦，人民日常生活，是否應受繳納租稅之影響，而感覺困難，全視地方稅之是否適合於各該地方之特殊情形及人民之担稅能力以爲斷。

查本省村里經費，計有六種：一曰村里稅，二曰村里財產之收入，三曰村里公共營業之收入，四曰使用費，手續費，及過息費，五曰補助費，六曰私人捐款及寄付金，六種村里收入中，在初辦村里制之今日，有收入之可能，且具有繼續的性質者，輒爲首項之村里稅，此外如手續費，過息金，補助費，私人捐款及寄付金等，有時雖有收入之可能，然無繼續的性質，至村里財產之收入，村里公共營業之收入，及使用費等，不特無繼續的性質，即一時的收入，更難希望，然則在初辦村里制之今日，其唯一收入之村里稅，究以具有何種性質者，最爲適宜，其理論已於前述，茲單就本省暫時的村里稅分別言之。

出產捐 課稅客體，雖泛爲出產物，要以屬於農產物者，居多，稅率如何，似難一律預先決定，須視其稅源之豐富與否，納稅者之心理如何，然後分別決定，要以不因此項地方稅之徵收，而招生產停滯之虞以爲標準，其分派稅額，縱有不合租稅平等之原則然取之於民者，用之於民，要亦不失租稅徵收之本旨。

戶捐 固係按戶抽捐之意，但戶之在吾國，雖無大富，然有中富，小富，小貧，赤貧之別，中富之戶，其擔稅能力，自較小富者為大，而小富者又較小貧者為大，至赤貧者，則全無擔稅能力，故同為戶捐，應有輕重之別，中富與小富，宜分別課以重捐，小貧課以輕捐，如為赤貧者，則全免捐，本省戶捐分有等級者即此意也。

二。訓練村里職員

初辦村里制感覺困難者，輒為村里經費，已於前述，然較之村里經費尤感困難者，實為村里職員之知識問題，蓋村里經費，雖難籌措，尙有籌措之可能，唯村里職員之知識一層，絕非一時所得辦到，吾國文化幼稚，人民知識缺乏，雖事極尋常，猶感無力以應付，何況辦理一事屬創舉之村里制乎，故村里職員之訓練尙矣，本省村里職員訓練大綱，關於訓練之方法，材料及訓練員，均規定周詳，如能切實行之，自可得到相當之成績，足資應付，不過此處尙須注意者，訓練材料，不可過於高深，總須擇其淺而易知者為最適宜，又訓練方針，重在道德與責任，不可專從學理與事實上立論，人民如人格高尚，責任心重，以之處事接物 縱不望其成績蔚然可觀，然絕不至為害社會，人之處世，不患無能，在患不為，尤患無高尚之人格以赴事功。

三·選舉村里職員之標準

村里職員，爲執行村里事務之職員，其得人與否，關係村里，至重大且大，當其選舉時，村里人民應當注意者略陳於左：

(1)人格高尚者 人格高尚之村里職員，處理村里事務，自必光明正大，無偏無私，植黨殃民，濫用職權等弊端，自可保其絕無，如此則村里人民之信仰日增，村里事務易於處理矣。

(2)富有責任心者 村里職員如不負責辦理村里職務，則村里制之舉辦，徒有虛名，縱不致爲害村里，亦係多立名目，徒耗金錢 初辦村里制時，此層猶宜注意。

(3)誠實無輕浮氣習者 村里職員須實事求是，極忌好大喜功，事雖微細，亦應着實辦理，不可以其瑣碎而不屑爲，鄉里村里制較之通都大邑村里制之成績爲良者，實緣于此，蓋通都大邑，交通便利，鄉里之誼，幾已蕩然無存，加之其懷抱較大，視村里職務爲下層工作，而不屑爲矣

(4)勇於任事者 村里制在吾國社會上爲破天荒之大改革事業，在文化幼稚，風氣閉塞之今日，欲拭目以待此業之大成，自非具有毅然決然之胸懷而勇於任事者不爲功，非然者，則因陋就

簡，改革大業，無由實現。

四。努力宣傳

吾國民智未開，人民一旦遇着稍爲新奇之事，殊多億測曲解，而地痞流氓，猶復散布謠言，希圖煽惑民衆，欲矯斯弊，唯有努力宣傳之一途，本省客歲舉行第一期戶口調查時，人民竟有億測曲解爲抽人丁稅、雞犬捐、門牌捐，茲值初辦村里制，恐亦難免不有故作惡意而曲解者，新政指導員或巡迴指導員務須將村里制之意義，及其及於人民之利益，向民衆詳細說明，盡量發揮，務使一般人民得以了解而後可，遇必要時，各村里中如能遴選較有新知識者，政府得委任之爲該村里之講演員，講演新政之實施事宜，並得由講演員用通俗文字印刷講演稿分發村里住戶，講讀并行，收效更速，但應注意者，講演言辭，不可過於深奧，猶須細察村里之特殊情形，擇其於人民有密切之關係者詳細說明，反復引證，則人民之同情易得，而事業易舉矣。

五。村里公約須簡單切要

法不厭精嚴，村里公約爲村里公共之約法，不厭精嚴，理所固然，唯村里制辦理伊始，人民對於村里制之知識，過於淺薄，如村里公約規定異常精嚴，則人民望而生畏，消極而溫和者則裹足不

前，積極而頑固者，則故意破壞，於村里事務之進行，殊多阻礙，如此則公約雖有精細嚴密之規定，亦幾同具定，故初辦村里制時之公約似以簡單切要者，為最適宜，法固貴精嚴，猶貴切要而能實行，

六。財政公開

財政公開，以常語解之，即國家或地方團體之收入，支出之數目，明白昭示之意，無論為國家或地方團體之收入，均係取自人民，則其收入支出之數目，昭示於民，自屬當然結論，村里制在初辦時期，其經常收入與經常支出，均難預先決定，故預算固無編成公布之可能，然其開支之結果，要非按一定之期限昭示於人民不可，財政如能公開，則人民之信仰，日漸增高，籌款亦更容易矣。

七。工作報告

村里制創辦伊始，村里中應與應革之事，至多且繁，非躬自經理其事者不能詳知，故村里工作應訂一定之表式，按一定之期間由村里長副填註，呈送縣長查核，并應將工作之心得，或感想，或批評隨時填入表中，蓋工作之勤惰與否，不特因此可以考查，即實施新政，藉此亦足資參考，工

作報告價值之重大，無有逾於此者。

八·派員視察

村里制成績如何，單憑主觀的工作報告，固得考查其一二，然非派員作客觀的實地視察，不能得到整個的實況，不特村里職員之勤惰，無由考核，即新政之應興應革者，亦無由知曉，辦理村里制之結果如何，固視村里職員能否認真辦理以爲斷，然值此制之初辦時期，辦理職員之學識經驗，均感缺乏，其辦理手續與步驟，自有隨時隨地更正之必要，非有學識較高，眼界較廣者親臨視察隨時隨地加以指正，不能竟此大業。

以上八項，似爲初辦村里制應加注意的工作，如能切實舉行，妥爲辦理，則村里制之成績，自有可觀，自治基礎，於茲確立。

山西之模範村政與日本優良自治團體

屈起

我國辦理村政，歷史最久，成績最著，卓然為全國模範者，莫如山西。以故各省考察之使，絡繹於途。章則法令，多資倣倣。誠足為我國自治之先導。顧中國素崇禮治，而北人秉性醇厚，或失之於慈闈。故閭主席之政策，大要以情治補法律之不備，而尤以平易除弊為入手辦法。茲綜其成效之最著者，列舉如下：

(一)各村莠民之減少；山西自辦理村政以來，首先注重者，曰「整理村範。」將晉省社會習見不良分子，列為九類，責成村長隨時訪查。施以教誡，教誡不悛，繼以懲罰。如果村長不能盡此職務，則監督村長者有區長，隨時負責考查。而區長下之段主任，及省中所委派之實際員，亦不時下鄉調查。故村長先不免有畏難之見，然為環境所促迫，未便放棄職權。大抵辦理諸事，不患無治法而患無治人，山西對於此事，上下一氣，精神貫注，非同虛行故事，故能確著成績。

(二)訟案之減少；山西揭曉之主義，以「家家無訟」為目的。此亦本於情治之一。大概各村之內

，皆有村人共議之「村禁約」。關於違警罪之全部，及最低刑事之一小部分，多包含在禁約之內。犯者由村長副邀集閭長七人至十三人，以合議方式，予以處罰。罰金由十五元以下至一元以上，充作村費。此等事既由村政主持，則警吏及司法官，可不再予以處分或告訴。至於民事部分，則各村公所內，多附有「息訟會」。凡兩造糾葛，例須先由會調處。或因村長副本身有關係者，並可赴鄰村息訟會辦理，以故十之五六，皆得和解。其不服調處，或調處不公者，仍可訴之於縣。然各縣民訴案件，事實上均已減少矣。

（三）戶口調查之清；山西辦理七項人事登記，頗為翔實，此各省所斷不能及者，亦緣各省並未切實舉辦耳。登冊中，如出生一項，最不易得其真相，而山西村公所中，多有可恃之記載。論者或疑山西人民，程度未必過高，安能得此成績。不知此事於鄰長頗有關係，鄰長管屬五家，此五家內之情形，耳目甚近，自無不知。故住民即不自報告，而鄰長自能詳悉。且鄰長自身，大都不識字義，故事實上多不必由書面報告，祇須口頭陳述之於閭長，閭長復述之於村公所，村公所得悉後，或再派人查明登簿。如此簡單易行。晉省民情較厚，故可見其辦事之誠實。

(四)教育之普及； 基於前項調查戶口之正確，故各地學齡兒童，亦極明晰。因學齡兒童人數之多寡，而各地學校之數，得相比例以起。雖其教育程度若何，尙難確知。而各地方之失學兒童，現在平均之數，僅占百分之三四，則其教育之普及，已可概見。而此後不識字之農民，定可逐漸減少矣。

(五)警衛團之得力； 民國以來，迄未統一。人民苦於戰事。盜賊宵小，乘機竊發，爲閭閻害。若不使地方安靖，則凡百事務，皆難進行。故山西特注意於民團，藉資保衛。其組織，大致以一編村爲一村團，以區爲一區團，以縣爲一總團，凡村中十八歲以上三十五歲以下之男子，均爲團丁。輪流服務。平時則稽查宵小，拿捕盜賊。戰時則防守要隘。其效用或有過於警察。且皆屬義務，其不肯服務，或服務不忠實者，有罰。團員有事不克到團者，即可雇人代理。然事實上皆少年興高，尠有趨避。山西地方之比較安甯，殊得力於此保衛團焉。

(六)民智民德之進步； 我國人民，素性馴良，亦素極自由，故必須加以訓練，始能納之於軌道。訓者，訓教以智識。練者，練習其行爲。大凡村政初辦之際，人民率不知用意所在，往往有阻礙橫生之事。斯時爲村長者，自屬勞而多怨，應付匪易。然久而久之，則習慣養成，人

民心理，漸次改變。一切事務，亦得改良進行。因知積年之功，殆不可少。山西初辦村政，人民或有集怨于村長副，視為個人私仇者。久則漸知村長副為一種公職，正常與服從縣長相同。而地方之事，亦漸能知為自己切身之事，不肯放棄。至若村中禁約，初亦以受束縛為苦，久則知為維持公衆秩序所不可少者。故經過若干年進行程途之後，其民智民德，較前已確能進步矣。

(七)徵調之得力；基於編村整齊及統計正確之故，不獨平時指臂相聯，且遇戰事，其收效尤有甚大者。山西於數年之中，因有兵事，遂以村公所為籌備糧秣餉項之機關。大都一村之內，騾馬若干，車輛若干，田畝生產若干，平時既各有確數。所需餉項糧秣，即由茲為徵取之標準。而車馬等件，亦可借以供運輸之用。故三四百家之小村，往往有萬元以上之負擔。限期繳齊，從無延誤。非平時聯絡之效，殆難臻此。

山西成績，卓然可觀者，既如上述。其他成績，為記者所不及知者，或尚不少。然即就上端七項而論，他省固未嘗有此。蓋他省自民國後，爭城爭地，率為軍閥所蹂躪，從未有從容辦理自治之事。一二年來，甫在萌芽。當然不能有若何成績可紀。茲以東隣日本之自治成績，比較參觀。則

又覺彼國人民程度，尙非我民所能及。查日本自明治二十一年，公布法律，創辦自治。至二十二年後至明治四十二年，始由彼國內務省實地調查，舉其成績優良，足以號為模範者，行選獎之法。國家予以褒獎。從四十三年起，至昨昭和三年止，二十年中，其被選獎之町村，凡有九十處之多。町村之外，若農會，若產業組合，漁業組合，畜產組合，養蠶組合，森林組合，耕地整理組合等。其受選獎者，尤屬更僕難數。茲擇要錄出數事，以資考鏡。想亦我國辦理自治者所願聞焉。

(未完)

總理遺訓

「民爲邦本，本固邦寧」，簡而言之，卽：民爲國主，主安卽國治，何能容強權者，行亂國之政治，釀成亡省亡國之痛苦！國家物產，國家富利，乃半爲國家天然之美麗，半爲國民工作之材料，衣食住生活所賴，何能容他人無理之強奪！則無論何種國民，生於何國，皆當有其國，治其國，享其國，而成爲獨立自由之國民。

訓政期間縣長應有的認識和努力

羅季則

引言——黨治的認識——法治的認識——時代和民衆的認識——經濟建設的努力——社會建設的努力

引言

自從本黨秉承 總理遺教，誓師北伐，不過兩年，便把害國殃民的軍閥，先後打得一個「落花流水」，崩潰無餘！支離破碎的中國，幸得重見統一！這雖是仰賴 總理在天之靈的默佑，而也是本黨同志，和全國民衆，能夠戮力同心，篤守主義，矢志不移的以求自救救人，安奠邦家，才有這樣迅速良好的成績。

現在，軍政時期，算是過去。我們更須抖擻精神，集中力量，從事於第二步的訓政時期的工作。必要把訓政期中應做的工作，做得有適當的成績，和穩固的根基；然後再進一步的憲政的盛軌，我們才能夠昂然直入，不至又如辛亥革命之弄得一場糊塗！ 總理曾經說過：「中國人民，久處於專制之下，奴性已深，牢不可破！不有一度之訓政時期，以洗除其舊污，奚能享民國主人

之權利？」就是這個道理。

講到訓政工作，看去似乎容易，其實是非常繁重而且艱鉅的工作。加以國中地域的遼闊，各地習俗的不同，和人民程度的參差；要想「一道同風」的，共納於訓政一條軌上，決不是一舉手之勞，可以做到的。擔負這個工作，固然是要集合本黨和全國所有一切的力量；但我認為，尤其要緊的，是：現在手握地方行政樞紐，日與民衆爲緣的各縣縣長，更要特別擔起這個責任來！因爲依據 總理建國大綱第十八條規定：「縣爲自治之單位」；而訓政工作的劈頭第一件事，就要算各縣的地方自治。縣長既爲一縣的行政首領，假如能夠集合一縣的人才，力量，把那一縣的自治辦好；那末，訓政工作，便算成功了大部分。反過來說：如果自治辦不好，縣長擔當不起這個責任，便是訓政頂重要的頭一步工作，沒有走通，其他的一切，更不用說了！所以：在這訓政期間，做縣長的責任，實是極其重大的。不揣固陋，特就訓政期間，縣長應該認識和努力的幾點，分別寫出。或者「一得之愚」，可供身任縣長各同志的一種參考，也未可知。

（一）黨治的認識

我們現在首先要注意的，就是：軍閥政治，既經掃蕩乾淨，黨治制度，必須切實發揮。換句

話說，就是：訓政期間地方行政，一切設施，都要絕對遵守手創中國國民黨的 孫總理中山先生所給予我們的全部遺教，在中國國民黨中央整個統治指揮之下來幹！凡是違反 總理遺教，離開黨治原則，以至於不合黨的主義，政綱，政策，法令，等類的思想動作，都是絕對不能許其存在的！胡漢民先生曾在中央對行政機關人員演講，有一句名言：「黨外無政，政外無黨」。這在一方面，是把黨治的精義，包含無遺；而在別一方面，不啻給了黨治下一切行政官吏一個最好的圭臬。

中國國民黨，何以主張要在中國實行黨治？這個問題，到現在還有許多人不明白：不是信口雌黃的說「國民黨想包辦中國到底」！就是說「黨治不合民主精神」。這實在是根本沒有弄清本黨所
以要實行黨治的苦心，和中國必需本黨施行黨治的緣故。我們應該知道：本黨之所以主張黨治，和中國現在之需要中國國民黨黨治，實有下述幾項重大理由：

第一，中國是一個外遭帝國主義壓迫侵略，內受萬惡軍閥蹂躪摧殘，爲日已久的國家。現在雖說藉本黨軍事力量的發展，把許多軍閥消滅；但是帝國主義的惡勢力，還是依然存在。帝國主義，一天沒有完全打倒；中國不但一天不能達到真正自由平等獨立的目的，而且隨時可以引起亡

國滅種的危險。我們要想中國不亡，人種不滅，而使中國得救，民族有解放復興的可能；便只有繼續努力打倒帝國主義，實現整個救國的三民主義。而要使整個救國的三民主義，能夠從速完全實現，成爲救中國出地獄，入天堂的唯一道路，就非由本黨統治中國，使三民主義在中國全境，格外深刻化，普遍化，成爲「家喻戶曉」的，全國一致的信條；把向來駁雜混亂的思想，各不相謀的行徑，和衰頹腐化，徬徨歧路，不能自拔的毛病，通同一掃而光，一切唯三民主義是從不可！這便是本黨爲實現主義，拯救中國，集中全國力量，消滅外來禍患，復興民族，重建新邦，必須採行黨治的頭一個理由。

第二是，中國大多數人民，過慣了幾千年帝王專制政體的生活，養成奴隸的根性很深，向來對於政治，不大過問，認爲是一部分特權階級——所謂公卿士大夫一流人物專辦獨占的事業；因此，不但對於政治，沒有一點訓練，一點興味，而且對於民主政權的運用，完全莫明其妙！所以，民國成立，雖說有了十多年，一般人民的頭腦，還是沒有多大的變化，不知道怎樣行使人民的權力，使民國得以名副其實，結局，民國的政權，仍舊落到一班腐敗官僚，和反革命派的手裏。過去革命之所以失敗，緣由也正在此。總理在他的中國之革命一文中，曾很沉痛地說：「由軍

政時期，一蹴而至憲政時期，絕不予革命政府以訓練人民之時期，又絕不予人民以養成自治能力之時間，於是第一流弊，在舊污未由蕩滌，新治未由進行；第二流弊，在粉飾舊污，以爲新治；第三流弊，在發揚舊污，壓抑新治。更端言之，即：第一爲民治不能實現，第二爲假民治之名，行專制之實，第三則併民治之名而去之也！一因此，本黨一方面看透了中國大多數人民，確實缺乏民主政治的訓練，容易喪失做民國主人的權利；一方面鑒於過去革命的失敗，和所得的教訓，覺得非把全國人民的政治知識，和政權運用等，切實加以指導訓練，決不能實現民權主義，做到真正的全民政治。而要訓練人民，行使政權，也就非由本黨實行黨治，使全國人民，共同接受一回三民主義，五權憲法的洗禮不可。說到這裏，我想不免有人要把近世歐美所行的民主政治，來批評本黨所主張的民主政治，以爲既要實現民主政治，發達民權，就應該效法歐美，不當由本黨完全來統治。不知中國情形，和歐美國屬不同，人民缺乏政治訓練，已如前圖所說；而且本黨所主張的民主政治，和歐美現行的所謂民主政治，也不一樣。因爲歐美各國所標榜的民主政治，完全是虛偽的，是由資產階級一個階級，包辦操縱，大多數的平民，是沒有分的。所謂民主其名，而不民主其實。至於本黨所主張的民主政治，只要不是曾經「賣國罔民，以效忠於帝國主義及軍

關」，并且「曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義」的中國國民，都一律享有民國的政權。既沒有男女，財產，職業，階級等區別的限制，當然更不是任何一階級，或某一部分人所得獨占，這樣，才算是真正民主政治。不過在目前，中國人民，大多數未經訓練，不知運用民主的政權；更加以反革命者，和殘餘的封建勢力，尙所在多有，到處妨害民主政治的設施；因此，必需經過一回嚴格的黨治，廓清一切障礙，積極訓練民衆，以求真正民主政治的早日完成。這便是本黨爲訓練全國民衆，達到真正民治目的，必須採行黨治的第二個理由。

第三是，總理的三民主義，不僅在救中國，并且要救世界，不過以救中國爲起點，而以救世界，實現大同社會爲終極目的。所以，本黨所負革命的使命：頭一步，固然是代表并領導中國各階級被壓迫的民衆，先求得整個中國民族的解放，完成中國革命；但是進一步，便要代表并領導世界各被壓迫民族，和各國被壓迫階級，共同打倒爲害世界的資本帝國主義，根本改造全世界，實現自由平等的大同社會。總理在民族主義裏，曾經很痛快的告訴我們，要：「用此四萬萬人的力量，爲世界上的人打不平，才算是我們四萬萬人的天職！」又說：「我們便要把那些帝國主義來消滅，那才算是治國，平天下。我們要將來能夠治國平天下，便先要恢復民族主義，和民族

地位，用固有的道德和平做基礎，去統一世界，成一個大同之治，這便是我們四萬萬人的大任！

「本黨既然負有領導中國和世界從事革命的兩個重擔，尤其非澈底實行黨治，努力闡揚黨義，開化人心，整齊革命步驟，準備前進，不能完成這個偉大使命。試便是本黨為完成中國和世界革命的大任，達到「大同之治」的目的，必需採行黨治的第二個理由。

第四是，我們要知道三民主義的唯一的，偉大的，根本的用意，是在解決中國——進一步，并要解決世界的民生問題。換句話說，就是要：根本推翻現在最無理性，最不平等，釀成人類痛苦之源的個人資本主義，而來建設一個「民有」「民治」「民享」的大同平等幸福的社會，使得大家都「有事做，都有飯吃；不至如現在有些弄成『侏儒飽欲死』，有些變為『路有凍死骨』！這是 總理三民主義真正的中心，和一貫的精神之所在。總理在民國十年對桂林各界演說：『要把民有民治，民享三個主義，一貫實行，人民才有真正的自由和平等，才免得資本家的壓制，才能夠享受永久的幸福。民生問題不解決，社會上的貧富，總是不均的。三十年之後，五十年，一百年後，一定要革命的！我們要防止將來永久不會革命，一定要實行三民主義，那麼，才可以替子子孫孫謀永久的幸福！』又在民生主義裏邊說：『我們國民黨所提倡的民生主義，不但是最高的理想，并

且是社會的原動力，是一切歷史的重心。民生主義能夠實行，社會問題，才可以解決；社會問題，能夠解決，人類才可以享很大的幸福。」由此可以看出 總理畢生思想，和全副精神之所寄，都是貫注到一個民生問題的解決，而且是拿他的民生主義，作為三民主義唯一的中心。戴季陶先生在他所著的孫文主義之哲學的基礎中，也說：「先生一生的精神，全部是注在民生主義……：民生主義，實在是三民主義的本體」。更可以證明 總理對於解決民生問題，是何等的用心和重視；而為本黨同志，所當謹守遺教，舉全力以赴之的了！但是解決民生問題，實現民生主義的方法，如像 總理所指示我們的：平均地權，節制私人資本，發展國家資本，以至於漸進到消滅私有資本制度，這些都不是輕而易舉的事，而且是非短期間所能成功的事；必須在本黨統治之下，運用國家的力量，才能依次實現的。這便是本黨為實現民生主義，解決最切要的民生問題，必須採行黨治的第四個理由。

總而言之：本黨要來黨治中國，完全是抱守着 總理「天下為公」的精神，拿着 總理民族，民權，民生，這個一貫的三民主義來拯救中國，改造世界，使成一個大同盛世；決不是像那些自私自利的黨，想踞天下以為己有。所以， 總理曾說：「所謂以黨治國，并不是黨員都做官，然

後中國才可以治；是要本黨的主義實行，全國人都遵守本黨的主義，中國然後才可以治。簡言之：以黨治國，并不是用本黨黨員治國，是用本黨主義治國。

在此訓政期間，正是我們加緊力行黨治——就是用本黨主義治國的時候，身負地方重任的各縣長，對於這個黨治的必要，及其根本意義，是必須十分認清的。認清了黨治的真義，就更要十分努力地研究黨義和實現黨義，這是訓政期中，各縣長所決不可忽略的一件事！

（二）法治的認識

現代世界任何國家，講到他們的立國主義，和政治社會的組織，自然都有他的缺陷，為我們所不能滿意。尤其是他們因為資本主義發達的結果，所普遍形成的帝國主義的立國政策：一方面盡力向外侵略，惹起世界的大騷擾，攪亂世界人類的和平；一方面壓迫剝削本國的勞働階級，釀成經濟上極不平等的現象，隨處可以引起社會大革命的爆發。這是最為世人所痛心，和我們站在三民主義的立場，所當極力反對的——不但要反對，而且當進而打破的！但是至少有一點，值得我們注意效法的，就是：他們不尚「人治」，而尚「法治」。大家都有遵守法律的習慣，極能尊重法治的精神。無論是個人，或團體，都能在法的軌道上行走，各有一定的法則可循。固然，在

他們許多資本主義的國家，因為立法權，大部分操之於資產階級；許多法律，不免為保障資產階級的特權而設；但是丟開這些，還是有不少為任何人所當守而且願意共同信守的社會的法則。我們只要看他們在公共場所，乃至於個人各種交易上，都能表現一種守法的精神，養成一種法的行動的習慣；就是他們對於法治，確有一種認識和信仰。我們中國呢，因為過去幾千年，都是慣伏在專制政體之下，只見有「人治」，從沒有正式經過一回「法治」。所謂「人亡政息」，「徒法不能以自行」，便成為中國社會一般的觀念。就是在從前所謂「法家」一流得勢的時候，也不過想把法的精神，法的重要，向當時的帝王，遊說灌輸，利用那些帝王一時的權威，去表現一時的法的作用，並沒有建立起社會的法的基礎。結果，還是在「人治」的圈子中，翻來覆去，不能形成近代的所謂「法治」。自入民國，本來應該可以趁着國體的更新，從事樹立「法治」的規模，打破「人治」的積習，而使國家得着一個新的開展，走向長治久安之途。乃因當時多數心理，仍然深中「人治主義」之毒，——尤其迷信「英雄主義」「賢人政治」這一類的說法；以致一方面手創民國的孫總理當時許多切中「民治」與「法治」的主張，全然格而不行，革命勢力，大遭失敗；一方面代表反革命勢力的袁世凱，遂得利用多數心理的弱點，敢於「予智自雄」的出來盜竊國家，企圖稱帝。

，把一個國家，完全拉到非法的反革命路上，要不是 總理領率同志，奮起護法，向敗法亂紀的袁賊進攻到底，恐怕民國早已無存，人民早已夷為袁賊一家的奴隸了！袁賊死後，許多模倣袁賊的大小軍閥，紛然並起，各霸一方，更沒有絲毫法的觀念，存於腦際，唯以掠奪為生，以致十餘年來的民國，完全陷於「無法無天」之境！

現在幸而全國軍閥推倒，本黨革命勢力，已能籠罩全國，我以為無論是：為實現本黨主義建設新的國家計，為重定國家社會之新的秩序，完成由訓政到憲政的一段工作計，乃至為解除人民苦痛，肅清一切反革命的殘餘勢力，不使中國再時時陷於騷擾恐怖的狀態計，都非絕對厲行「法治」，把「法」的觀念，和信仰，深栽到社會的核心，使人人能「知法」「守法」「信法」不可！本黨去年第四次中央全體會議宣言裏說：「內政的建設，一以實行建國大綱所指示之工作為目的，而如何能達到此目的，則第一項決定確立法治主義之原則」。又說：「造成法治的國家，為革命一重要任務」。去年國民政府對內宣言，也說到：「欲謀政治之建設，必先發揚法治之精神」，而有「勵行法治」一項的表示。這不但是探本窮源，明白的認定了非法治無以完成本黨革命的任務，達到建設新中國的目的；而且是積極的表示本黨對於「確立法治主義」，「造成法治的國家」，將

予以十二分之努力！

我們看到了中國需要「造成法治國家」的迫切，同時又明白了本黨今後對於「確立法治主義」，具有決心；那末，身負地方行政重任的各縣長，在一方面，應該深切認識法治的重要，以身作則的去切實奉行中央所頒示的一切法令，不可拿向日視國家各種法令規章如具文的心理，只是敷衍應付了事；而在別一方面，更要以中央努力法治之心為心，盡力在地方發揮法治的精神，引起人民對於法治的重視，以造成社會的法的基礎，然後法治的國家，才有實現的可能。

在這裏，關於黨治與法治的相互關係，還得附帶說一句，就是：法治必須是在黨的指導監督之下，來行使的。所謂「確立法治主義之原則」，這些原則，都是由黨的最高機關來決定的。換句話說：就是要實現黨治的法治，不是離開了黨治的立場，隨便撫拾一些法律條文，來談所謂法治。這一點，也是我們所必須注意到的。

總理遺訓

吾人之在世界，其智慧要隨事物之增加，而同時進步：否則漸即於老朽頹唐，靈明日鋼。

田賦之過去現在及將來

李 團

我想以後關於農村問題——經濟，財政，金融，自治，勞動，教育，以及合作社等提出種種方案，和讀者共同研究。因為我國人口百分之八十五為農民，國產之百分之九十為農產品，國家歲入之四分之一為田賦。農村問題，實為我國最重大而且最緊切之問題，大有研究之必要。

這個問題惟其重大之故，自非一朝一夕，一二人之力量所能解決，必須合多數人從長研究，研究出完善之方法來，然後纔可以言解決。惟吾國向乏統計資料，尤少參考文獻，其研究甚是困難。吾人之研究因此受着種種制約，故所得之結果恐不免成爲斷片的局部的。欲使之成爲體系的整全的蓋待諸今後吾人之努力耳。

吾人之研究固期在達到真理，然亦不宜漠視現狀故作驚人之說也。實事求是乃爲吾人之標語

一

我國之租稅，發源於夏禹時代。惟彼時所謂貢者不過一種自由捐而已，至周始成爲強制徵收。上古稅率多爲什一，至漢乃減爲二十分之一，後更減至三十分之一。課稅之目的物爲田地。蓋

在產業未發達時代土地實爲唯一之稅源，因其收益最易見而且最確實故也。至魏田賦而外雖加徵戶賦，至唐則更增加丁賦，然仍以田賦爲主。晚清時代國用日繁，田賦因有康熙不加徵之先約不便增徵，乃設種種名稱，苛斂誅求以遂其無涯之慾，因之田賦之內容乃陷於紛亂狀態。民國以後雖有種種整理計劃，然均未見實現，故至今田賦之真相無從知曉。以下所述不過其大略而已。

二

我國土地之分類，在亡清有官有地與私有地之分。官有地中更有官田，莊田，公田，學田，籍田，屯田，牧地，祭田之分。私有地中亦有更名田，歸併衛所地，民賦田，灘地，蘆田，苗田，山場之別。

田賦大別爲地丁，漕糧，租課三種。地丁原係地賦與丁賦之合稱，但現在既成爲單純之地租。漕糧亦爲地租之一種，只因此項地租，係中央專爲給養官吏士兵起見，由特別產地所徵收而漕運者，故有此名稱。但民國以後既改爲漕米抵補金矣。租課爲官有地之租金原不是稅。而此種官有地民國以後亦多既爲官廳所處分，現在爲數甚小。

上述三種田賦而外，尙有種種之雜賦及附加稅。原來我國租稅之徵收，係採用配賦制度。即

所有徵收費及其他公費皆仰給於該徵收稅租者也。而此種費用之徵收，地方官吏得任意增減之，故其名目種類乃逐年增加。清末田賦與附加稅遂有主客顛倒之概。民國以後乃將一切雜賦附加稅統改爲縣稅。

三

我國之耕地面積究有多少，因向無精確清丈無由確悉。據史乘所載則夏爲九億三千萬畝。隋爲五十五億八千萬畝。清光緒時代爲九億一千萬畝。然此皆臆測之數也。數年前據農商部之報告，全國耕地面積爲十五億七千畝。此數字較可信憑。蓋日本面積不過吾國廿一行省全面積之十六分一，然亦有耕地八千萬畝。今平原較多之我國，耕地能十九倍於日本亦屬應有之事也。

四

各省各縣之賦額賦率，雖有規定，然此不過中央與地方之兩官廳間之規定而已，至人民之實在負擔，除該時該地方之長官而外，他人不得而知。蓋各種賦稅地方官吏得自由增減之故耳。據賦役全書所載，全國土地依其性質之不同分爲三等九則，因等則而異其稅率。又同等同則之土地亦因省而異其稅云。米納改爲折銀之時亦因地方而異其比率，民國以後雖有田賦劃一辦法之規定

，然行之者少，其結果徒使科則增加，差異更甚。

各地賦率之不一致有如上述，則全國每畝平均負擔額究有若干爲吾人所急欲知者。有謂爲八分八厘二毛，有謂爲二百文，更有謂爲土地總收益之十分一，不一而足。然在此所得稅未遍行農業技術未發達之時農民之負擔比之工商業者必爲甚重，即於農業本身收益計之，其負擔靡微，是可斷言。

民國五年度預算田賦之收入如左。

地丁	六四·二七四·四〇九元
漕糧	二〇七〇·七七五元
租課	三·一一九·二七九元
差徭	六〇六·〇一二元
墾務	二九五·四三一元
雜賦	四·三二七·〇六四元
附加稅	二·九六〇·五四三元

合計 九七〇五五三・五一三元

但以上所述不過表面之金額而已，至其實徵數必不止此。有或推定爲四億五千萬兩者，有或推定爲四億兩者，又有謂爲一億兩者，總之實徵額遠在五年度豫算額之上可無疑義。

五

由上述情形觀之，我國田賦制度之凌亂腐敗有不可以言喻。若不從速整理不但農民大受其害，即國家財政亦難期發達。查田賦（一般地租亦然）之所以至此凌亂者，皆由於下列兩層原因，即土地不清丈，稅率不一定是也。

清丈土地雖古既行之。（如夏禹之劃版圖爲九州，分田地爲九等，以及明太祖之丈量田積，編爲魚鱗冊等皆屬一種之清丈）。然其實際測量範圍究有幾大，其測量方法是否得當則甚屬疑問。又因經濟社會之發達，土地時有變遷，尤不能不時加修正。而明太祖之魚鱗冊，自從萬曆年間曾作一度之修正後，至今三百餘年未嘗重修，其不合於現代之用可想而知。戶口之調查與土地之清丈，實爲現代國家施政之指針，若此二者未能辦理完善，則百凡施設無由準則，亦猶醫生之治病，未有不先診症而能下藥者也。

清丈土地固甚重要，而其事功則甚繁難。以蕞爾小國之日本亦費時九年，金四千萬元，始見完成。然此猶在物價低廉之明治初年（六十年前）也。據專門家之推測，欲將吾國全國土地測量完竣，必須廿年以上之歲月，八億元以上之經費云。現在吾浙正積極籌備測量，近設專局掌管其事，豫期以六年半時日，三千五百萬元經費，測量完之。人民苟能了解斯舉之重要，併能與政府合作（如丈量公債之應募）則此項工作必能如期完竣。

六

租稅原則之最要者，當推公平原則。所謂公平者，依納稅者之擔負能力而課賦之，之謂也。如 總理所主張之照價抽稅與公平原則恰相吻合。顧吾國前此與現行之田賦負擔，多失公平。如：糧少地多，糧多地少，有地無糧，有糧無地，種種現象，無奇不有。此所以整理土地，與辦理土地陳報，實為刻不容緩。蓋必須土地陳報之後，纔能明瞭土地之價格，纔能施行照價抽稅，而糧多地少，有糧無地等種種不公平之弊，纔可以剷除，遺漏中飽之流弊，纔可以杜絕也。雖然，照價抽稅，固極公平矣，然以語根本解決土地，則猶未也。必也，更須實現 總理所主張之「耕者要有其田。」此種主張：一面為解決耕地之理想，一面即為自耕農之普及。而欲達此目的，

政府宜以國家資本，或收買大地主之土地預給農民耕種，或助長佃戶使成爲自耕農。惟收買一層爲目下政府之能力所不逮，故今後只能向助成自耕農之一途前進而已。

吾人既以促成保護自耕農爲目的，則宜講求促成保護之方法。其法雖多而最重要者蓋不外設置大規模之農業金融機關，與夫設定田賦之免稅點二者是已。農業金融問題當另作專論述之，茲就田賦之設定免稅點略予考察。

保護勞動階級及小資產階級爲社會政策之目的。而其最有效之方法莫過於租稅政策。是故歐美各國之租稅體系皆以所得稅爲根幹然後配以各種直接稅。而其稅率必取累進，於小額所得則許以免稅點。農業之收益爲所得之一種理至明顯則田賦之應設免稅點自爲事理所當然。至其免稅點應設在如何程度則須考察社會之實際情形始能決定。日本現行之免稅點爲地價二百元。

七

吾人既希望自耕農之發達，同時又認定地租有設免稅點之必要，苟此二層目的完全達到之時，換言之，全國耕地皆爲耕者所有，而耕者所有之田地，其地價盡在免稅點以下之時，則將來田賦，必至完全無收。國家少此大宗收入，驟見之下，似甚可慮，其實自國民經濟見地看來，正是

國家之大慶。國家歲用如慮不足，儘可於他財源謀之，固無患不足也。且地租爲原始租稅之一，雖非惡稅，惟甚缺乏伸縮性，殊不適爲國稅，故先進各國多撥作地方稅。

以上所述，雖爲吾人之理想，然以目下吾國形勢言之，收買土地，固不易辦到，即自耕農之發達，亦一時難期。故目下只好照舊抽稅，以期國庫之充實而已。

總理遺訓

我們解決農民的痛苦，歸結是要耕者有其田。這個意思：就是要農民得到自己勞苦的結果。要這種勞苦的結果，不令別人奪去了。現在農民的勞動結果：在農民自己只能分四成，地主得了六成；政府所抽的捐，都是由農民出的，不是由地主出的；像這種情形，是很不公平的！

厲行義倉制度

蔣丙華

糧食分配，爲民生重要問題，惟在全國土地未整理人口未清查以前，糧食無確數可考，實難達分配之目的，就浙省而論，各處產米，或僅足供自食，或恃他處接濟，其有餘糧可資調劑者，僅黃巖樂清溫嶺臨海數縣，統計十七年分糧食一項，得各縣流通者，計黃巖運出米三萬二千三百石，樂清運出米二萬三千五百六十三石，穀一萬一千二百三十石，溫嶺運出米八千五百石，臨海運出米六千石，此本省自己調劑，無須加以研究，應當研究者，爲鄰省接濟問題，上年自一月起至十二月止，統計皖省接濟米七十九萬五千九百石，穀七萬五千二百石，至本省產米總額，據調查所得，歷年平均爲三千八百餘萬石，倘遇荒歉，在鄰省豐收之年，自可藉以流通，設遇荒歉過繼，（本年蘇省已不許運米出境，）斷絕來源，浙人豈不陷於絕境，而近年風蟲水旱，災稜頻仍，不謀救濟，危險堪虞，（本年被災縣分已有闕米荒者）根本計劃，自當從糧食分配入手，但此係全國民生大計，非可一蹴而幾，總理云「要解決糧食分配問題，便要每年儲蓄，要全國人民有三年之糧，等到有三年之糧，才能較把盈餘的糧食運到外國去賣，這種儲蓄的方法，就是古時的義倉

制度，一按義倉制度，創自宋朝，禮記之耕九份三，即義倉之濫觴，總理之儲蓄三年餘糧，亦即禮記之古制，此種制度，實古代對於民生之最良政策，前清縣官蒞任，凡有義倉，必須親往查看檢驗，義倉經費，領有縣發循環二簿，每年將銀穀出入，登記明白，（即四柱清冊）繳縣互易，所有倉穀除平糶蝕耗及賑濟外，鮮敢侵吞移用者，其義倉成立方法，（一）逐年按畝帶征其款由倉董向縣具領，買穀存倉，（二）殷富捐募，（三）就地按戶捐穀捐至若干數，即成立一倉，其名有省義倉，有府義倉，有縣義倉，有鄉村義倉，鄉村義倉，借貸農民，春放秋收，近於農民銀行性質，其管理方法，有由官廳委任者，有由地方董事或殷實富戶輪班分管者，就江浙兩省而論，義倉積穀不在少數，稍有凶年，足可維持，自民國以來，軍閥專政，各爭地盤，祇知搜括，盡民生於不顧，所有義倉穀款，多為地方不肖官吏之移用，及土豪劣紳之侵吞，而浙江自甲子齊盧戰爭以後，更多提用軍需，有十無三四者，有動用一空者，此於民食前途，大可憂慮者也。為目前計，當遵照部頒義倉管理規則，切實實行，各地方至少須儲備足供當地貧民三個月糧食，以後並須逐年增加，達有三年餘糧為止，並規定縣長到任，須親往檢查，並將情形專案呈報，（一）管理方法，本省照部章實行，（二）民廳視察員到縣視察，亦須分往各處義倉查察，將情形列入報告，必須官廳與

人民均視義倉爲地方重大事件，必須積有三年餘糧，則生產分配問題，雖一時不能實現而民食前途，亦庶乎可恃無恐矣，抑更有言者，近人盛倡積穀不如積錢之說，浙省積穀亦多改爲存款，此不僅與積穀原則相背，且恐萬一各處災荒，如西北各省情形，或如本年蘇省禁米出境，則雖有巨款，亦將無米可辦，有義倉殊與無義倉等，此則亟應加以糾正者也。

總理遺訓

量地方之人口，儲備至少足供一年之糧食。地方之農產，必先供足地方之食，然後乃准售之外地。故糧食一類，當由地方公局賣買。對於人民需要之食物，永定最廉之價；使自耕自食者之外，餘人得按口購糧，不准轉賣圖利。

保健衛生中之勞工問題及保健方法

林椿年

第一篇 勞工問題

第一節 勞工問題之意義

由保健衛生之立場上。研究勞工問題。簡言之。即由種種實際方面。顧慮勞働者之生計維持問題也。夫勞働者之所恃。除勞力外。固無他道。以圖生存。因此。勞働者之生計能否維持。全視其勞力狀態而定。然因疾病不能勞力者有之。勞力減弱者有之。職業不合而辭却者有之。凡此均能予勞働者以生計上重大之打擊。而生經濟上不穩的現象。此等現象。又能引起一部份之社會問題。法律問題。倫理問題。及政治問題。推論之。勞働者之職業需要愈迫切。競爭愈劇烈。工價遂愈低落。而待遇亦愈苛刻。馴致勞工方面。不得不羣起反抗。共謀利益。此近代所以時有勞工階級與資產階級之戰爭也。

對資產方面之經濟勢力的壓迫。而謀勞工方面之新勢力的伸展。此舉不惟關係社會上經濟狀況。亦與資本方面之生產盈餘。並勞工方面之人格保障。均有重大關係。近來勞工問題愈趨澎湃。於

是前時認爲勞工問題只限於勞力之勞働者。現則勞心之知識階級者。如官吏職員等。亦有類同之組合。圖謀其自身之利益。故勞工問題。在現今新潮流之下。實爲複雜的廣義的現象也。中古時代之勞働問題。完全爲一簡單之事件。蓋昔時勞工。不啻即是奴隸。自羅馬奴隸戰爭。及中古時代農民騷動之後。實已苗植勞工問題之萌芽。當時農民反抗恭順服從主義。（此種運動。在英國發生於一五五〇年。法國發生於一七八九年。普魯士發生於一八〇七年。）誠爲今日自由平等主義之濫觴。

其後約在十七世紀之末葉。歐洲各國。工業初具模型。所謂手工業時代。因人口過殖。謀生不易。尤以技工位置（Meisterstellung）。難於取得。更因法律上對於勞働者。毫無保障。於是勞働者與使用者（廠主）間。開始爭鬥。勞工方面。乃有職工聯合（Gesellenverbande）之組織。此實爲工業的勞工問題之鼻祖。彼等要求公佈職工條例。改善工人待遇。同時並求解決工作時間問題。居住問題。及工資問題。迄於近代。工潮更烈。然近今勞工階級與資本階級之相爭持。實較上列諸點。有長足進步。此則因時代不同。境遇不同之故。蓋昔時職工條例。仍多維持資本家之尊嚴。其故一也。工業尙不發達。生產方面與消費方面。容易連絡。其故二也。

但歐洲自從個性發展論 (Individualistische Ethik) 倡行以來。勞工方面受此學說之影響甚大。而對於資產方面之奮鬥。愈益努力。結果卒取得職業自由權。工作契約自由權。及移住自由權等。同時並解決各種事項。如分工制度。機器技術。交通事件。消費連絡。資本增殖。工廠設備等。於是勞工方面對於資產方面。遂打破從來階級制度。完全脫離奴隸環境。而真正取得自由平等矣。

第二節 勞工問題之焦點

勞工解放。脫離奴隸的待遇之後。勞工問題即可終了乎。蓋未必也。因勞工問題之焦點為工作條件。當時勞働者只為自由平等而奮鬥。殊不知工作條件。乃為切要之問題。由學理上觀察。工作條件如能適宜。不惟對於勞働者之自身。有大利益。其影響於資本家之生產。亦至巨。工作條件中。如改善工場衛生。提高工人薪給。縮短工作時間。補助工人教育等。均係極關重要之問題。不容獨為資本方面所操縱。而宜由國家法令。予以保障者也。蓋勞働者由於職業上所獲得之疾病及災害至多。無完備之衛生設施。自難防範病害之侵襲。又因工業的發達。分工制度的實現。兒童婦女。都能工作。勞工之員額既多。薪給之標準低落。自屬必然之趨勢。一方面生活日高。薪

給減少。工人大多因陋就簡。維其生存。營養不良。居處不適。工作過久。身神疲勞。直接對於勞働者之衛生上以莫大之阻礙。即間接予勞働者以勞力上重大之打擊。而減弱勞働者之勞力。即不啻桎梏勞働者之生命矣。再則工場之內。良莠不齊。教育問題。亦殊緊要。不惟自民衆之訓練上。認爲必要。即就共同生活中之秩序上道德上。亦有顧慮之必要也。凡此種種。均屬至要問題。無待贅述。其理至明。

然而理論與事實。時多背道而馳。自從機器發達後。生產驟增。國內之消費有限。國際間之消費連絡。尙缺完善組織。而投機者流。復利用資本主義。作營業之競爭。致資本家方面。不惟不能增加工人薪給。且有多數工廠。尙須停業或減政。於是失業問題頻起。饑餓。罷工。搗毀工場及機器等。遂亦層見疊出。而啓空前之大紛亂。英國此風於一八四〇年爲最盛。德國之經濟學家。有鑒於此。知工潮之不可遏止。而慮工廠之顛危。遂有主張勞資互惠說(Lohnentscheerle)者。其意即以勞工與資本兩方面共同管理工廠之收入。工人固無需資本家優予過當之實惠。資本家庶不至受重大損失。而危及其生產。但此論未免陳義過高。和之者寡。資本方面。仍多持觀望態度。且有許多工廠。仍其舊慣。取低廉工資。長時工作之政策。

勞工方面，有見於欲謀徹底的解決其經濟的健康的人道的法律的問題。徒有空言。無補實際。非有一絕大之勢力。以與資本方面相抗衡。不足以言改善也。於是乃組織極完善之羣衆運動。與資本家奮鬥。一方面且要求政府。予以法律的保障。此即最近二十年來勞工之新問題（Die Moderne Gewerblliche Arbeiterfrage）也。嗣後此問題愈演愈大。歐洲各國。雖農業工業之發達。各有不同。民衆訓練。國民程度。各有差異。以是勞工問題。略有緊張弛緩之分。然其趨勢。如水就下。不可抑止則一也。再就勞工中職業的區別而論。手工業或大工業中之有專門知識的勞動者。或機器技術工人。或學習技工。多熱心參加此運動。而爲此運動中之主要人員。其他勞力之勞動者。手工業中之勞工。其集合力尙不充足。蓋彼等仍未脫離個人的生活狀態。其附麗於技術工。供以食住者。則完全尙有家庭工業時代之影象故也。

（未完）

總理遺訓

人類如能生存，就須有兩件最大的事：第一件是保，第二件是養；保和養兩件大事，是人類天天要做的。

浙江最近民政實施概況

——朱廳長八月二十六日在省府紀念週之政治報告

本廳朱廳長，於八月二十六日，在省政府舉行 總理紀念週時，對於本省最近民政之設施狀況，作有極重要之報告，特照錄其詞如下，以供留心本省民政者之閱覽。

主席，各位同志！今天將本省最近民政實施情形講一講：

一 縣政 縣是自治之單位。若要縣政健全，縣政府須有充分經費。本省對於縣政府經費，幾次三番，設法增加，卒因全部籌措為難，只能局部改組。現在已改組的十四個一等縣，各局都已成立。惟有建設局，因人才之考試訓練，尙未成立。按照原定計劃，本擬在明年，將全省縣份，一律改組完全。現在因本省預算，收支相差太遠，經審食會議決，只好把其餘縣份改組時候延長一點。但其經費已比從前酌予增加，計：一等縣為二千元，二等縣為一千六百元，三等縣為一千四

百元，并均編製預算，實支實銷。

二 警政 警政比整理別種事業，困難更大更多。在一般民衆的心理，頗有以警察可以撤銷者；此由於警察平日不能盡職，亦由警餉太薄，設備太簡所致。整頓的方法：治標的在責成各縣嚴行督察，加緊訓練；一而徵收房屋捐，改善警察待遇。治本的在培植基本警官警士，以求貫徹我們的主張，但這不是一朝一夕所能收效的。北平警務，辦理最有成績；因一面向北平調警士四百名來浙服務，以資改進。結果，調到三百名，因人地生疎，故又訓練了一個半月。前天上街服務，精神很好。至去年本省開辦警官學校，除本省招生外；要求中央派送退伍軍官來浙，加以警察的訓練，於是成立三四兩隊。此番畢業的，有一百五十四名，已分發各縣工作。將五等警佐，調省訓練，補充他們的知識技能，餘如補充槍枝，添造鎗船，修理內河外海水巡艦，亦均為整理警政要項，現在分別辦理。

三 自治 自從省政府頒布村里制後，到現在全省均已成立了。但是懷疑的人，批評的人很多。究竟辦得怎樣，也很難說。此事甚為繁複，在創辦之初，就是叫我們去辦，一時也未必能辦得很好。何況現在村里職員中，尚有不識字的，而為事實所艱呢？世界上決沒有幾個月中，能做成一

件大事的，當中亦必有須經過的階段。我想祇要我們盡力的去做，自然能逐漸達到我們所預期的目的。現在通令各屬，注重着手於村里職員之訓練，一面派新政指導員幫助進行。自治第一期第一班學員二百人，亦派往各地服務實習了。據日前湯溪縣長呈報：新社聯合村已有實行罷免村長之舉，實為人民直接行使罷免官吏權之第一聲。初辦有此表現，自治前途，至可樂觀。至於劃區事項，業已分頭擬辦；惟因同時厘定縣界，而又與劃區有密切關係，不能不加以詳慎，故現正在進行中。

四 救濟 救濟事業，中央先後頒有關於救濟事業之章則命令。本省已依各局經驗能力，酌量舉行。各縣多設有育嬰堂，統計過去成績，雖不能說是個個不活，但死的多，活的少，則可斷言。此種養人而轉成殺人的機關，非加整頓不可。現在決從省區救濟院之育嬰所着手，採新式方法，雇用看護婦，試驗養護。本省振務會，已於上週結束，未了事件，由民政廳辦理。至本年各縣風災蟲害甚厲，已向中央請款救濟。

五 衛生 衛生事業，其為重要。本省因經濟人才，兩皆缺乏；加以人民不瞭解，視為無關重輕，進行轉難。民政廳自成立衛生科以來：第一步調查各縣狀況，俟得有統計，再做第二步實際工

夫。各縣發生病疫，隨時派員馳赴診治。此次平湖發生霍亂，亦派醫生及考取衛生行政人員，馳往撲滅。俟回省後，擬分別派往中央上海兩處實習。又麻瘋病，向祇廣東有之，今則隨處皆有。浙省數年前，已由英人在松木場設有一院；徒以管守不嚴，散布堪虞。現在政府已覓到鎮海島嶼，籌設建一病院，藉供患者之隔離調養。助產一事，關係民族發展甚大。現一面為治本計，開辦助產學校，造就助產人才；一面為治標計，由各局召集舊式收生婆，每日聽講一二時，實習一二時，叫他們實驗模型，使知人體構造及產育之過程，授以消毒知識，俾資改良。

六 土地陳報 土地陳報，自開辦以來，外間有許多誤會懷疑。其實土地陳報目的在先清查土地，為將來一切土地整理之張本，亦即為將來實施清丈之預備，並非陳報後，不辦清丈。不過清丈需費需才較多，需時較長，若現在欲急切明瞭全省土地狀況，不先去辦陳報，而欲待辦理清丈之結果，試問全省之人，是否短期所能做到？此土地陳報，實為整理土地第一步，最簡易之方法。好在各縣目下現均積極進行，將來辦得好，不僅是一省的事件，亦全國之要政也。

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一日出版

編輯者 浙江省民政廳編纂室

發行者 浙江省民政廳

印刷者 黨立印刷局

本 刊 價 目

零售 每期 大洋一角

半年 十八期 大洋一元六角

全年 卅六期 大洋三元

郵費均在內