

中華郵政特准掛號  
認爲新聞紙類

湘江旬刊

人民政

人傑



第十八期

中華民國十九年  
四月一日出版

# 浙江民政旬刊第十八

## 期目錄

- 一·民權主義之理論與實際（續完）……余森文
- 二·德國社會法制……沈介三譯
- 三·城市計劃概論（續完）……蕭明新
- 四·衛生部門人才之培養與分配……毛起
- 五·賭具說……屈起
- 六·衛生綱要……林椿年

## 浙江民政旬刊投稿簡章

（一）本刊係浙江省民政廳所辦之刊物，負有指導官吏，啓迪人民，發揮黨治要義，研究新政設施之使命。理論與方法並重，故本刊內容，約分爲：（1）黨治之理論與實施；（2）屬於民政部分之各項行政（并包括市政）的理論，計劃，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，可親筆具紙蓋章，寄至本廳會計室請領。
- （七）來稿應於稿上，書名真實姓名，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）本稿請寄 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

# 民權主義之理論與實際 (續)

余森文

## (八) 五權憲法之內容與效用

自孟德斯鳩的立法司法行政的三權分立論出世以來，近世的憲政國家都紛紛根據這個原則以制定成文憲法，確立三權分立的政制。第一次實行的是一七八八年宣佈的美國聯邦憲法，其次就是一七八九年後法國大革命時期中的各個憲法，由於這兩國的成文憲法，遂樹立起三權政制的基礎。其後接踵而來的各國憲法莫不採取三權分立的精神，差不多可以說近世立憲國家的政制，都是採取了三權分立的原則。就是我們中國自清光緒三十二年派五大臣出洋考察憲政歸國之後，亦把三權分立的觀念介紹入中國實際的政治。如光緒三十四年六月所頒的「各省諮議局章程」及「議員選舉法」已表示三權政制的開始，及至民元的「臨時約法」，和民六完成的「天壇憲法草案」，都充分表示三權政制的精神。

三權政制主張把立法司法行政三權，使之鼎立而三，不同時同屬於一個機關，其立論的根據，孟氏說得很明白。他說：一自由政治，只能於溫和政府見之，而溫和之政府的實現，在於執政



者不越權。但是有權者必定越權，這是事實替我們證明了的。要救濟這個弊病，就要以權止權」。確實，如果立法司法行政三權同屬於一個機關，這個機關因為沒有別個機關來互相牽制，結果就會流於專制而侵害人民的自由。譬如專制君主把三權集於一身，因此君主的行動，沒有別種權力可以制裁。我們要使政府不越權以侵害人民，就要以權來止權，就是把三權分屬於三種獨立的機關，使其互相牽制，然後人民的自由才有保障。孟氏抨擊三權不分立的弊病說：「若果以立法行政二權，同屬於一人，或同屬於一部，人民就不能保其自由。因為這兩權相合，立法者，既可設立苛法，又可以苛刻的方法施行。如果司法不和立法權或行政權分開，人民仍沒有自由的希望。因為司法和立法合，則裁判官兼為立法者，必流於妄斷；若司法與行政合，則裁判官又可任意壓迫人民，如果三權混而為一，人民的自由，就更不堪設想了」。

在孟德斯鳩之前，有英人洛克（J. Locke）主倡兩權分立說。因洛克把政府的權力雖分為三種，一是立法權，二是執行權，三是外交權，但是他以為外交權的性質，雖和執行權不同，但其行使，必需實力，而一國的實力，又不宜分為兩個獨立的部份，所以外交權和執行權應該同屬於一個人或一個機關。所以洛氏把執行權和外交權合為行政權，根據分立的原理，與立法權各屬於

一個機關，此為洛克的兩權分立說。關於兩權分立制，附和者亦不少其人。如韋德露微（Bentley）說：「制定法律，執行法律，兩權之外，無位置以容他權」。古德諾（Goodnow）亦說：「國家之職務祇有兩種，一曰政治，二曰行政。政治的職權，所以發表國家的意思，及決定國家的政策。行政之職責，在於執行這種政策及意思」。

可是反對兩權分立說者，也有人在，如法國大公法學家葉斯漫（Esmein）力闢二權論之謬誤有二：（一）司法與行政，雖同為執行法律的機關，然司法權的行使，實先於行政權。換句話說，行政部適用某種法律，須經司法部解釋此種法律是否適用於當時的情形。譬如執行刑罰，是行政機關的職權，但是行政機關行使此種職權，須俟司法機關的判決。故司法機關實為行政機關之司令官，而非其附庸。（二）如果承認司法權為行政之一，從邏輯上說，則一切判決，均須以行政首長名義行之，如法國大革命時代的情形。如是則以行政部兼操司法權，人民的自由，又將陷於危險的地位。兩法分立論把行政權與司法權合而為一，實是一種錯誤，故學者多主張司法離行政而獨立，與立法權之獨立，形成三政分立的政制。

但是三權分立制也不是完美無缺的制度。總理說：「美國底三權憲法到底如何呢？……兄弟

以最高尙的眼光，最崇拜的心理，研究美國憲法，畢竟美國憲法實有不充分之處，近來世人亦漸覺得美國的憲法是不完全的，法律上運用是不滿足的」。它的缺點，一在以立法機關兼彈劾權，二在以行政機關兼考試權。

第一以立法機關而兼監察政府之權，其重要弊害，約有四種：（一）各國立法部，大多由參眾兩院組織而成，如果以監察權屬之於兩院，常使政府有兩姑之間難為婦的痛苦。（二）在現在政黨政治之下，議會議員常分為政府黨及反對黨。反對黨之於政府，不惜吹毛求疵，肆意攻擊，而政府黨之於政府，則盡力袒護，揚瑜掩瑕。結果若政府黨在議會占多數，則政府可藉議會之擁護，而為所欲為。反之若反對黨在議會占了多數，則若何良好之政府，亦將日受議會抨擊，卒至動輒得咎，終至不能保其地位。（三）議會之職務，本在於制定法律，若給予以監察之權，則議員日處於政爭的漩渦中，勢必因此而放棄其立法的本職。（四）因議員之地位極不安固，狡黠的議員，遂藉其監察的優越權利，及時與政府勾結。而政府因欲免除議會之監察的牽制，常不惜以爵祿及金錢，以與之交結，結果在彼輩齷齪的買賣中，國民之利益遂遭喪失了。總理有見及此，故主張監察權離立法權而獨立。



第二以行政部兼操考試權，其弊害，可從兩方面來觀察：（一）無考試制度的弊害：若不確立考試制，則關於各種官吏之選擇，不是由於人民選舉，則由於長官之任命，然二者均非良善辦法。茲舉無考試制度之弊害如下：（1）不能進賢而去不肖。因選舉與任命兩種方法，均容易夾雜個人的感情於其間，或基於一時之衝動，結果，賢者未必獲選，而不肖者且將彈冠相慶了。（2）不能使賢者各稱其職。因不經一番考試，不能知其所長，因此致許多任事者所學非所用，使雖有賢能之人，亦不能盡其所長，以盡其責。（3）不能澄清吏治。因官吏不經考試，大都隨政黨之興替而黨同伐異，結果官吏之職位每有五日京兆之虞，貪污的行爲，就難免除。（二）考試權不獨立的弊害：考試機關如果隸屬於行政權之下，沒有獨立的精神，則考試制度每受政潮的影響。且行政部可以利用此分植其爪牙，使愚庸者可以濫竽充數，其流弊幾與無考試制度相等。總理又有見及此，故主張把考試權從行政權中分出來，使之獨立。

總理的**五權憲法**，是根據上述的三權加入中國特有的二權合一爐而冶之。總理說：「我們現在要集中外的精華，防止一切流弊，便要採用外國的行政權，立法權，司法權加入中國的考試權和監察權，建成一個很好的完璧，造成一個五權分立的政府。像這樣的政府，才是世界上最完全

最良好的政府」。中國從前也有一種三權分立制，不過這三權不是歐美的立法司法行政的三權，不是考試監察和君權的三權，而立法司法行政各權則統屬於君權之內。外國的三權分立制，其弊害已如上述，中國的三權，因君權包括了立法司法行政三權，其弊害亦大足以危害人民的自由，這點，孟德斯鳩早已暢乎言之。總理爲補偏救弊起見，遂創出嶄新的五權憲法。使立法，司法，行政，監察，考試，五權各各分立起來，其分立的涵義：即第一立法司法行政考試監察各院間，當執行其職務的時候，可不受其他各院之指揮與命令，這是職務上的分立。第二五院職員的在職權，不受他院權力的侵害，如行政院之長官不能任意革除他院的職員，這是地位上的分立。

總理創立五權憲法，其目的是要造成萬能的政府去爲人民做事，關於立法司法行政三權所以要分立的理由，這是大家多已明白了的，現在略把考試監察兩院獨立的性質，約略加以說明，使我們曉得五權憲法確是造成萬能政府必經的途徑。

考試的必要，總理說得很明白。他說：「我剛到廣州的時候，求差事的人很多，我也不知那個有才幹，那個沒有才幹。其時政府正要用人，又苦沒有人用。這個原因，就是沒有考試的弊病。沒有考試，雖有奇才之士，具飛天的本領，我們也無法可以曉得，正不知天下埋沒了多少人才

呢。因為沒有考試的緣故，一班并不懂得政治的人，他也想去做官，以致弄得烏烟瘴氣，人民怨恨。從前我家裏想找一個廚子，一時想不到到甚麼地方去找，就到菜館裏託他們替我代找一個。為甚麼不到木匠店石匠店去找，要到菜館裏託他們代找呢？因為菜館是廚子的專門學校，他那裏必定有好廚子。找一個廚子是很小的事情，尙且要跑到那專門的地方去找，何況國的大事呢？可知考試是一件很緊要的事情」。

五權憲法中的考試制度，其內容有兩部，一為官吏的考試，二為候選人的考試，建國大綱第十五條說：「凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試，銓定資格者，乃可」。同時總理在中國革命史的論文中亦說：「國民大會及五院職員，與夫全國大小官吏，其資格皆由考試院定之」。候選人的考試制度，是五權憲法重要精神之所在。梅思平同志在所著五權憲法的精神及其運用的方法一文中說：「至於候選人的考試，乃真是古今中外所未見，真是中山先生新發明的制度了。五權憲法的全部精神，即在於此；五權憲法的真正價值也在乎此」。因為現在中外的政治舞台上都有一個共通的原則，就是無論國家的大權，存在任何人的手中，而國家的事務，都須要選擇一班有特別才能的人去做。這般有特別才能的人，是叫做有能者。現代關於選擇這班

有特別才能的有能者，各國都有選舉的一方，然選舉的候選人總是產生於政黨，由政黨指定，而政黨又多仰資本家或大地主的鼻息。（社會主義的政黨，當然是例外），這樣所謂候選人無非是資本家或大地主所提示於民衆的人，民衆的選舉權也就被資本家或大地主所限制了。因此結果必有兩方面的流弊。第一是造成治權的獨占。即凡希望作議員或作選舉出來的官吏的人，非先取得政黨，間接即所以取得資本家或大地主的同意，則永遠沒有當選的可能。換句話說，凡能作議員及官吏的人，必是甘心爲資本家或大地主作犬馬之徒，國家的治權，這樣就爲若輩犬馬階級所獨占。一切公正廉潔之士，自然沒有進身之路了。第二是造成有產階級專政，即有產階級之貴族政治。因現代的民權，本僅有一個選舉權，而選舉權在事實上又不得不爲指定候選人的制度所限制。現在候選人的指定權，既然爲有產階級所把持，那末，人民所選擇的，無論如何總逃不出有產階級的意旨之外。治才的選擇權已大半落在有產階級之手，所以現代民主政治，已經因選舉制度，潛變而爲貴族政治了。社會主義者咒咀現代的民治爲資產階級的民治，誠非過當之言。就是政治學者，如法人 Aristocratie 英人 Blyso 也說現代民主政治之中，是有貴族政治的實質。

但是五權憲法把候選人由獨立的國家考試機關去厘定，這確是現代民主政治之唯一的救星，

因這個方法，其結果，必定與政黨指定候選人的制度，完全相反。第一候選人既由國家獨立的考試機關所產生，那末，凡有才能的人都可自由應考，并且考試機關已是獨立的，則其職權自然當受憲法的保障，可以一秉至公，完全以才能之高下為取舍之標準。這是和政黨的預選，完全以資本家或大地主之意旨為從違的，絕對不同。可見候選人考試的方法，其效力能夠使治權公開，打破資產階級大馬壟斷治權的惡制度。第二候選人的產生，既絕對以才能為標準，那末，人民在選舉時所選擇的範圍，自然在有能者之內。如此，人民的選舉權雖然同樣的受候選人指定的限制，但是現在所限制的，不是階級的意見，乃是才能的範圍。選舉的目的，原在選擇才能，所以選舉權若以才能的範圍為限制，對於選舉權本身是無所損害的。如果候選人為政黨所限制，則人民的選舉權，必有被資產階級剝奪的危險；反之候選人由國家獨立的考試機關所考定，則人民的選舉權，表面上雖受限制，而實際上可以得着更有力的效果。總之，候選人考試的方法，正是為人民選擇才能時的指導及輔助。總理把考試權獨立起來，并規定候選人的考試方法，是造成萬能政府的最重要方法。

其次有了萬能的政府，還要萬能的政府去為人民做事，所以總理又把監察權獨立起來去督促

全體官吏去爲人民謀利除弊。總理在中國革命史的論文中說：「各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之」。又說：「而監察院人員失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之」。總理在五權憲法的演講中亦說：「行政官吏及議員有違法時，由監察院彈劾，國民代表大會公決」。這樣可以使政府中的人民的公僕，因有監察權的督促，必盡其所能以爲人民謀幸福的事業。從前監察權均屬於議會的範圍，因爲議會兼有監察權其流弊如上所述，故監察權應該獨立起來，才能真正發揮監察的職責，使萬能的政府更受一番的保障。

五權憲法與三民主義同是國民黨的兩大支柱，普通都以五權憲法和三民主義并舉，可見五權憲法的涵義極廣，要詳細研究，非這裏所能詳述，現在不過五權分立的理由及其精神所在，加以簡略的說明而已。

#### (九) 民權主義的政治政策

在現在中國封建勢力還是非常濃厚，人民智力十分薄弱的環境之下，要實現「政治爲人民所共管」，以符「主權在民」的原則，其所取之途徑爲何？這是本節「民權主義的政治政策」裏面所要討論到的問題。



在歐美虛偽的民主政治之下，一般人亦常主張「主權在民」，亦以實現全民政治相標榜，然其結果，反形成資產階級的政治獨裁，大多數無產階級仍在政治壓迫之下，如水益深，如火益熱，階級傾軋的呼聲時刻振盪我們的耳鼓。這是什麼緣故呢？我們可以說一方面固由於他們民權理論的不健全，別方面實由於民權實行的步驟有缺陷，所以有今日的不良結果。三民主義中的民權主義，參酌歷史已往的經驗，熟察中國目前的情形，對於實現民權主義，定有二種重要的政策。

(一) 實施訓政 訓政的意義就是「訓民以政」，即在以黨治國的原則之下，一而以黨代表民衆執行政務，一方面以黨的力量來訓導民衆實行民權。所以訓政和以黨治國乃是相因而至的必然主張，離開訓政，黨治將失掉其意義，沒有黨治，則訓政將無從而發動，訓政與黨治是可以并存不能獨一的實現民權的政策。

我們爲什麼要在實行民權以前，先施行訓政呢？因爲真正民權主義的實行，必須人民有政治的興趣和能力。在民衆沒有政治興趣的時候，如果就給以民權，其結果不是放棄而不運用，便是敷衍而不盡責，無論出於那種結果，民權主義均將等於具文。若在民衆沒有相當的政治能力的時候，給以民權，一定爲狡黠者利用，而謀其私利，弄到民權主義不僅徒有其名，且實際將爲少數

人利用的工具。中國承數千年來專制的積習，國家是皇帝的私產，政治是皇帝的私事，對於民衆毫無關係。惟要求兵役的時候，課民衆以血稅，要求金錢的時候，強民衆以納糧，人民不受政治的利，只受政治的害。所以中國人民的政治思想本甚幼稚，加之先哲又以「不在其位，不謀其政」，及「民可使由之，不可使知之」爲訓，使中國人民不但沒有政治興趣而且沒有政治能力。在這種情形之下，如果革命軍事勝利，取得了政權之後，就給人民以充分的政權，其結果必如上述不但民權政治虛有其名，且將爲少數狡黠者所利用。所以要實現健全的民權政治，就先要一個過渡時期，以訓練人民，使以能運用民權。這個過渡時期的辦法，就是訓政。總理說：「夫以中國數千年專制而被征服之亡國民族，一旦光復，而欲成一共和憲政之國家，舍訓政一道，斷無由速達也」。因爲「不經訓政時期，則大多數之人民，久經束縛，雖驟被解放，初不瞭知其活動方式，非墨守其放棄責任之故習，即爲人利用，陷於反革命而不自知」，總理又說：「法國雖爲歐洲先進文明之邦，人民聰明奮發，且於革命之前，雖受百十年哲理民權之鼓吹，及模範美國之先例，猶不能一躍而至於共和憲政之治者，其故何也？以彼之國體向爲君主專制，而其政治，向爲中央集權，無新大地爲之地盤，無自治爲之基礎也。我國之缺點，悉與法同，而吾人之智識，政治之能力，

更遠不及法國，而余猶欲由革命一躍而至於共和憲政之治者，其道何由？此余所以創一過渡時期，爲之補救也」。民權主義的訓政，爲過渡到真正民權的橋梁，這種富有充分現實性的政策，可以證明民權主義不是一種好高騖遠的空論，也不是歐美虛偽的民主主義可比。

(二) 實行地方自治 在無政府主義的理想境遇未有實現以先，一個國家裏頭必有治者和被治者兩階級的區別，因而「官」也就有存在的需要，終則生出官僚階級的官治現象。且中國現在半封建式的狀態，人民的思想，猶滯於官治的觀念之下，官的階級高臨於民衆之上。在這種情形之下，要移官治爲民治，總理主張要實行地方自治。蓋地方自治一面可以養成民衆的自治能力，一面可以打破官僚階級的專橫。而且真正的民權政治，是由下而上的政治，絕對不是由上而下的政治，要達到由下而上的民權政治，地方自治實爲必取途徑。總理在手著的「中國革命史」裏面說：「訓政時期所最先着重者，權以縣爲自治單位，蓋必如是，然後民權有所托始，主權在民之規定，始不至成爲空文也。今於此忽之，其流弊遂不可勝言。第一以縣爲自治單位，所以移官治於民治也，今既不行，則中央及省，仍保其官治狀態，專制舊習，何由打破。第二事之最切於人民者，莫如一縣以內之事，縣治尙未經訓練，對於中央及省，何怪其茫昧，不知津涯。第三人口

調查，戶籍厘定，皆縣自治最先之務，此事既辦，然後可以言選舉。今先後顛倒，則所謂選舉，適爲土紳劣豪之求官捷徑。無論選舉舞弊，所在皆是。第四人民有縣自治以爲憑藉，則進而參與國事，可以綽綽然有餘裕，與分子構成之學理乃不相違，苟不如是，則人民失其參與國事之根據，無怪國事操縱於武人官僚之手」又說：「標明訓政時期之宗旨，務指導人民，從事於革命建設之進行，尤以縣爲自治之單位，於一縣之內，努力於除舊布新，以深植人民權力之基本，然後擴而充之以及於省。如是，則所謂自治，始爲真正之人民自治，異於托僞自治之名，以行其割據之實者。而地方自治已成，則國家組織始臻完善，人民可本其地方上之政治經驗，以與聞國政矣」。所以中國革命在軍政時期之後，憲政時期之先，要有一個訓政時期，去實行地方自治。其方法是縣爲自治單位，由政府選派曾經訓練或考試合格之人，到各縣去辦理清查戶口，測量土地，辦理警政，修築道路，以作縣自治之物的條件；同時設立學校，訓練四權，以養成縣自治之人的條件，一縣之內，有了物的和人的兩個條件，然後人民自然能夠接受政權，不致放任官吏任意擅行，而現出官僚政治的弊害，或土紳劣豪操縱的現象，那末真正的民權主義也就有完全實現的可能。

三民主義中的民權主義，其理論既如上述之高超完善，而其實際政策又若是具體與適應，只

要我們逐步做去，美滿的民權政治，最近的將來必可實現於我中華民國的國土之內，實現出「國家為人民所共有，政治為人民所共管，利益為人民所共享」的大同之治的境界。

(完)

總理遺教

世界人類其得之天賦者，約分三種：有先知先覺者，有後知後覺者，有不覺者。此三種人互相為用，協力進行，則人類之文明進步，必能一日千里。行家之言曰：雖然有聰明才力之進行者，但人類之心則未必欲使之最高之道德。上天之生人，雖有聰明才力之進行者，但人類之心則未必欲使之最高之道德。德上之最高目的，而人類當努力進行者，但人類之心則未必欲使之最高之道德。一到底要麼？我們可把人類兩種思想來比對，便最高之道德。一種就是利己，一種就是利人。利己者，每出於害人，亦有所不為。而此種思想發達，則聰明才力之進行者，但人類之心則未必欲使之最高之道德。於利人者，每至於犧牲自己，亦樂而為之，此種思想發達以前，世界利益漸趨於人，專用彼之力，以謀他人之幸福，而積成博愛之宗教，則聰明才力之進行者，但人類之心則未必欲使之最高之道德。惟是宗教之平等，則主窮人，以善事濟之，不為之，此種思想發達以前，世界利益漸趨於人，專用彼之力，以謀他人之幸福，而積成博愛之宗教，則聰明才力之進行者，但人類之心則未必欲使之最高之道德。革命之推翻專制，有窮人，以善事濟之，不為之，此種思想發達以前，世界利益漸趨於人，專用彼之力，以謀他人之幸福，而積成博愛之宗教，則聰明才力之進行者，但人類之心則未必欲使之最高之道德。力愈大者，當盡其力，則主窮人，以善事濟之，不為之，此種思想發達以前，世界利益漸趨於人，專用彼之力，以謀他人之幸福，而積成博愛之宗教，則聰明才力之進行者，但人類之心則未必欲使之最高之道德。個盡其力，則主窮人，以善事濟之，不為之，此種思想發達以前，世界利益漸趨於人，專用彼之力，以謀他人之幸福，而積成博愛之宗教，則聰明才力之進行者，但人類之心則未必欲使之最高之道德。之道，至於全無聰明才力之進行者，但人類之心則未必欲使之最高之道德。必可照這做去，雖了，這就是聰明才力之進行者，但人類之心則未必欲使之最高之道德。達之，必可照這做去，雖了，這就是聰明才力之進行者，但人類之心則未必欲使之最高之道德。

民權主義第三講

## 德國社會法制

國際勞動局條約課副課長

富斯原著  
沈介三譯

本論文底目的，是想對於德國底社會法制，尤其是社會法制中的勞働法制，及其關於一般問題的實施，加以說明。欲知德國之新的發展，自宜注意牠底最近發生的事實。至於過去的史的發展，擬在法制現狀底理解上所必要的範圍之內，略予道及。

### 一 德國之立法底經過

今欲使外國的閱者，便於理解社會法制底現狀起見，擬先於關於德國法制底一般途徑，所應注意之點，略說二三。

德國從前是一個聯邦帝國（Reich-staat）；是一個內部有小組的國家。但是這聯邦的特性，已隨着革命底結果，逐漸地減少下去。現在的德國已不立在許多小邦底聯合之上；而立於統一的國民所共立之建國的根本法律憲法之上了。在有組織的協同動作上，雖然依舊還有各個聯邦，但這些聯邦底存在，從各邦底歷史的發展上與固有的國情上看起來，不過是歷史上的陳迹罷了。

財政上的窮迫，和國務上的急需，使各邦底性質不得不加以變更。因為歐戰後，須償還債務



，需要鉅額的國費，所以不得不廣求稅源；但是除了統一和大大地干涉各邦底租稅與主權之外，則又別無稅源可求，此干涉遂成爲德國統一的原動力。

這些聯邦，在憲法上稱爲 *Länder*（也可說是諸邦；也可說是地方）。各邦依然保持着自己底統治權，但這統治權在德國之「國」（*Reich*）底圈子之內，受着一個極大的限制。因爲 *Reich* 還以國家的資格把握着更大的統治權故耳。依據憲法第一條底規定，德國是從德國國民全體產生的，而各聯邦底統治權，不過受自各該聯邦即德國之一部分的國民所授。至於國家底權力，凡屬國家底政務，皆由德國底國家機關施行；各邦底政務，則歸各邦底機關行之。職是之故，各邦底立法權也隨之而大受制限；同時，國家底統治權也就異常地擴大了。

立法底權限可分爲兩個方面：

（一）國家保留着獨占的立法權。例如，涉及對外關係，關於國籍事項，關於移居的自由，貨幣制度，關稅制度，郵務電報，以及供給國家之各種租稅之一部或全部等立法事項，均由國家決定。

（二）國家握着與各邦底立法權互相並行的立法權。就是，有競爭性質的立法權。這個競爭

性質的立法權，差不多包含着全般國務。

各邦僅在國家不行使這競爭性的立法權的時候，才能行使牠自己底立法權。而在最高的原則上，仍是一「國家底法律擊破地方底法律」，所以國法對於聯邦法是有極大的優先權的；聯邦法只能用以填補不完備有缺陷的所在，和國家尙未着手的立法問題，以及國法臨時委任或指定與各邦的特殊方面而已。

對於各方面的規定，須以法律明示其原則，這是競爭立法底一種而屬於國家權限者。因為這是規範的立法之故。各邦在這些方面雖有立法底權限，但在設立這些規定的時候，要受國法所定的方針及準則等底拘束。

若是聯邦法的意義上有不明瞭的地方或經濟底必要上不許其存在的時候，國家爲排除或防遏這個弊害起見，得大大地擴張牠自己底權利；並且在實際上，也曾行使過這個權力。

立法底路徑，在德國已經統一。因爲德國底憲法，曾定下各邦所必須實現之政治上的最低的要求。各聯邦之所以不得不制定共和的聯邦憲法，並制定普通的、直接的、無記名的、平等的選舉權者，也就是因爲受着國家憲法的逼迫的緣故。所以下面關於德國底立法的說明，同時對於各

邦底立法也可適用。

國民因有選舉德國總統與國會議員的權利，國民底希望及決議因有被採用的可能。（就是發言權與一般投票），是間接地干與着立法的；選舉體與選舉體所組織的國民，他們本身就成了國家底機關。而直接地被委了立法權的機關，便是德國議會和德國總統。

德國議會，是依比例選舉底方式，用一般的，平等的，直接的，和無記名的投票而選舉之議員而組織的；議員底任期為四年。

德國總統底任期是七年；是由國民全體直接投票所選舉的。

法律，先由德國議會議決之後，再由總統合法地公布之，才發生效力。其在議決的時候，除有特定的規定之外，大都只用議會內的多數決定之。

法案，德國政府與議員都可以提出。在立法上，國家底各機關都有參與權。

德國政府若要提出法案，須得德國參事院底協贊。至於這德國參事院，是由各聯邦底政府吏員組織而成，亦為代表各聯邦的機關。各邦可以使德國參事院內的代表，對於某法案提出異議。

德國參事院不予協贊的時候，德國政府若想把牠自己底法案提出德國議會，就須向議會明示

參事院底反對意見。

雖有參事院底反對，而議會仍依原案通過的時候，參事院也有陳述異議的權能。如果有了異議，那末該法案就須再由議會復議。若是雙方的意見無論如何總不能一致的話，大總統得將雙方底意見所不同的地方，要求國民直接裁決，如果大總統不行這樣的手續，那末這項法律就不能算是有效地成立了。

至于勞動法，除參事院而外還須得另一個立法參與機關的參與，這機關叫做德國經濟議會（*Reichswirtschaftsrat*）這德國經濟議會，是代表僱傭者與被僱傭者雙方利益的一種機關，而以城區街村經濟評議會與地方經濟議會為基礎的。而這城區街村經濟評議會與地方經濟議會，則以城區街村勞動者評議會與地方勞動者評議會以及各該雇主聯合會，組織而成的。所以，位於這些組織體底最高地位的德國經濟議會，結局還是由德國勞動者評議會與雇主最高機關底分子組織的。

不過這德國經濟議會，直到現在還沒有組織起來。其權能現由政府任命之委員所組織的「臨時德國經濟議會」庖代。

凡是社會政策上重大的法案，在德國政府提交議會之前，須先提出德國經濟議會付議，徵求

神見。議會也有自行提出這樣的議案，付議於德國議會的權利。

德國法律底實施上所必要的一般行政法規，是由德國政府頒布的。而德國政府，則依據現時所通行的議會主義，必須有德國議會底信任。但政府也得以德國法律及命令權委任於若干的總長或聯邦。

## 二 勞働立法底發展

與各聯邦底立法權相並行，而為國家所保留的立法權之一，是為憲法第七條第九項所規定之關於「勞働法，勞働者及職員的保險保護及職業介紹所」事項。

德國新憲法第一百五十七條底第二項，有國家須制定「統一的勞働法」的規定。因為這個要求是由各方面強烈地運動起來的，所以這個規定，得確立於憲法之上。

在德國雖很早就有關於勞働法的規定，但是其編制甚是繁雜而且缺乏新的見解，因有此種種的不便，不能使人看見一目瞭然；並且勞働上各般關係底規定，也留下不備之點不少，故有從新編纂的必要。

以雇主與被雇者間的個人契約關係為對象的法規之中，在民法上面，只有勞働契約的規定（

主要的是雇傭契約和承包契約）在特別法裏頭，也只有如關於工業勞動者之勞動契約的產業法，關於商業使用人及商業學徒的商法，關於內海航路的海員條例，以及關於海員的筏業取締法。關於勞動契約中特別重要的部分，等各種個別的規定而已。

除了德國國法之外，還有許多聯邦法也是與勞動有關的。例如關於鑛山勞動者的鑛業法（*Berggesetz für die Bergarbeiter*）、關於家庭使用人的僕婢使用規程（*Gesetzeordnungen für die Hausangestellte*）等，就是這個例子。在革命以前，只就僕婢使用規程一項而論，現行的有四十四種之多。這不過是一例而已。但是就此一例觀之，我們已足知道，勞動法規是處在如何雜亂如何不統一的狀況之下了。

有些法規，在各種被雇傭者之間有極大的差異；這樣法規之所以自然而地產生出來者，畢竟由於缺乏統一的結果。比方關於工業上的職員和徒弟，與商業上的職員和學徒底解雇豫告的規定，是各不相同的。至若工資協約以及經營代表機關之類，勞動法上的重要部分，雖有當事者方面底要求，總沒有發展到用法律來規定的地步。

由公法上看來的勞働關係，也已從四十來年之前就成爲法律底對象了。從這一點看來，工業



法及其繁多的施行細則之勞働者保護法，幼年者保護法，以及家內勞働法等，均須略加敘述。根據工業法的勞働者保護法所規定的是：星期休息，契約保護，工資保護，女工及童工底勞働時間的規定，以及勞働者底健康。生命與風紀的保護。

勞働法底公法上的方面，僅以法律規定其關於根本的法制起見，各行政官廳被賦與極為廣汎的行政權。因此，法律上的規定之外，還由德國中央政府，各聯邦政府，上級行政機關以及公共團體等，頒發了許多命令及公文一類的東西。

規定之所以如此繁雜者，皆因德國之為聯邦而成的特性使然；這一點，即在將來恐亦難免。勞動立法中最重要，是為社會保險。社會保險是勞働立法當中，較有統一的唯一的部分；這大概是用一千九百十一年德國保險法統一的。

關於勞働法底若干特定的方面，則從前已通行着一種獨立的裁判權，和特種的訴訟法了。例如對於工業勞働者的工業裁判所，對於商業雇員的商業裁判所等就是。這些裁判所，除有一定限度內的司法權之外，還受着調解勞働爭議的委任。

以上不過是一千九百十四年德國勞働立法底概略情形而已。但我們看了這個，便可以了解；

以前的法規必須以批判的眼光再來檢討一下，重新加以整頓，並把繁雜的特種法規加以統一，以前未用法律規定的方面加以法律上的規定。這些要求，逐漸高漲起來，逐漸熾烈起來，總非實現不可了。

起源于這些要求的各種問題，偶因歐戰及革命所惹起的社會狀態所逼迫，遂得促早其解決的時期。蓋歐戰和革命後所發生的社會狀態，逼使政府不能不立即承認一種——超過了以前的要求的——特定的勞働權了。

惹起德國政界底變動者，總以勞働階級為主；這是一樁很顯著的事。得了優勢的各個工會，和那些出自工會底系統的代表機關，相提並進，猛烈地要求起新勞働法底創立來。所以革命後未幾，雇主方面的大聯合團體也就不和工會方面携手，設立一種協定，使雇主不再反對以上的要求了。因為有了這個協定，就在這些勞資團體相互間的關係上，也明白地公認工會是勞働者方面所正式指定的代表，並且對於禁止團結底自由權加以限制了；至於勞働者的勞働條件，則須依據將來與職業工會之間所訂立的工資協約決定之，這個協定，是所以表示被雇者底地位業已脫却舊態而更新之意；而為新地位底形式上的基礎。協議思想底發現和社會化的運動，促進世人對於

根本上起了變化的被雇者地位採取新的見解。就是被雇者可以與雇主方面立於對等的地位，享受平等的權利了。這個變化，在那些有組織的經營代表機關。關於工資契約權以及調停手續等的要求，表露的最為明顯。

戰事結束後，有幾百萬的軍士，退伍回到經濟界，於是對於這些參戰人員乃有給與勞動的必要。那時正是德國底經濟界受着軍事上政治上的沒落崩壞底餘波，受了絕大的打擊，而從戰時經濟轉到平時經濟的轉換時期，這個問題，沒有國家底干涉是不能解決的。為求解決這個問題，曾發佈許多關於勞動法的命令。這些命令裏面所包含的思想與原理，多屬臨時性質的，但將來或要作為恆久的勞動立法，比如勞動介紹，失業保護等是。

一般經濟界底狀態變化至鉅。為緩和由這變動而發生的困難起見，自不得不採用許多法律以求其對付。比方因為馬克跌了價，所以社會保險底保險費和賠償費也只好增加起來。

照上面所說的看來，戰後待解決的問題約有三種。（一）必須使勞動法，與起了變動的政界及經濟界相適合，（二）須統一從前那種紛亂不堪的勞動法，（三）須設法收容退伍的軍士。

然而這等改革，到底不是一朝一夕所能實行的；尤其是法規的統一，要想立刻把那些為實行

改善政策而設的各項法規，收羅在統一的法典上面，至爲困難，此事只要看目前的運動就可以知道不可能的。因此，只好將勞働法規須統一成勞働法典的要求規定在憲法上面，并委任一千九百十九年五月所組織的勞働法委員會準備進行而已。對於緊急問題，則隨時頒發命令以謀其解決，這些命令，後來就逐漸用法律來替換；因有鑑於過去的經驗，規定都較以前爲詳密，把一切的單行法都統括起來，立成爲統一的一大勞働法典，這個法典，除了社會保險應當獨立組織之外，其他的一切勞働法規都完全網羅在內。所以凡在起草法律的時候，都應考慮日後將要實現的統一這一點。

(未完)

# 城市計劃概論

(續)

蕭明新

## 五·將來的趨勢和我們的需要

從社會進化史上看來，人類的活動已經逐漸由自然演進的狀態而至於自覺發展的趨勢了。最初人類對於變幻莫測的自然現象，異常恐怖，不知所措。其後因為要爭生存的緣故，不得不想出種種方法來反抗奮鬥。及至近代各種科學發明了以後，人類已經能夠控制自然，征服自然。但是人類雖則能夠控制自然，對於自己本身的社會活動，却依然任其盲目發展。到了現在，大家覺得僅僅控制自然還不足以維持人類的生存，必須要同時控制社會，才可以促進人類的進步。城市計劃也是一種控制社會的自覺運動。這種運動因為對於現代人類的的生活有很重大的影響，所以發展得非常普遍而迅速。這是歷史進化的必然趨勢，我們不可不加以嚴重的注意。

最近歐美的城市計劃不但從事於單個城市的建設，而且注重在集團城市的改造。這種新的改造計劃叫做地域設計 Regional Planning 更有許多學者主張城市計劃須與農村計劃同時施行。這都是因為看到社會是一個有機體的組織，如果各個城市沒有密切的聯絡和共同的趨向，在計劃的

實施上，必定會發生許多浪費和衝突的流弊。如果農村不跟着城市同時改造，則城市的生活雖然得着合理的進步，可是農村的基礎，將不免有動搖的危險。總之，以整個社會的有機改造，來促進人類的文化，乃是城市計劃的最終目的，也就是將來發展的必由途徑。

在城市計劃運動之中，更有一種高遠深刻的理想，要想建設一個國際中心的都市。這一個主張的最初提議者是安特生Hendrik Christian Anderson。安氏是一個著名的雕刻家，於一九〇三年在羅馬集合了四十餘個工程師，共同計劃這一個國際市的建設。經過了九年的詳盡研究，這一個理想的計劃才算完成。他於一九一三年發表了他的計劃書。這書名叫「世界交通中心的建設」The world Center of Communication。他把他的計劃書分送給各國元首，徵求他們的意見。總理接到了他的書以後，深為贊許，曾在建設雜誌代為介紹。

這一個國際市的建設，據安氏所說，有三個目的。第一想把近代各種科學和藝術的結晶品，集合在這個世界中心的都市裏，以代表十九世紀和二十世紀的文化。第二想造成一個世界交通的中心。這裏所謂的交通，並不專指物質上的交通，而特別注重在精神上的交通。第三想造成一個國際會議的場所。因為要促進人類的幸福和文化，非先努力世界的和平不可；要推進世界的和平



，則又非時常交換各國的政治意見和學術思想不可。這一個因為要交換思想而時常集會的場所，與其設在某一個國家裏面，則不如設在一個有國際色彩的都市裏，較為得宜。安氏是一個藝術家，是一個大同主義者。他看到了歐戰的慘狀，覺得非積極鼓吹世界和平，不足以挽救現代人類的厄運。國際市的建設，乃是促成世界和平的初步，也是推進世界大同的先聲。在目前帝國主義的勢力非常猖獗的時候，安氏的主張或者未免失之於太早，然而為千百年後人類的幸福計，則安氏的理想，就彌可珍貴了。

我們在上面已經說過，城市計劃是為增進人類文化的重要工具，世界各國不但已經普遍施行，而且正在積極擴展範圍，充實內容。我們中國現在剛經過了革命之後，一切國家的建設，亟待進行。而在國家建設之中，城市計劃實在占了一個很重要的地位。所以總理在建國方略的實業計劃裏特別注重城市建設的計劃。他在北方東方南方三大港的計劃裏，再三剴切說明它的重要。而於南方大港（廣州）的建設計劃中，說得更加詳盡而具體。如海港河面的濬深，新式市街的建築，劃區制的施行（全市劃分為工業區，商業區，住宅區三區，三區各有特殊的設施。）「花園都市」的建設，以及其他種種近代城市計劃的設施，說得非常詳明而精微。可惜我們許多國人，除

了極少數的學者之外，大都還沒有加以注意。所以城市計劃之在中國，還是一個極生疏的名詞。我們應該積極起來提倡才是。

或許有人要說：我們中國剛在農業手工業的經濟階段裏，發出一點機器工業的萌芽。像歐美各國的二等都市，在我們國內也找不出幾個。大都市的弊害，我們還感覺不到。在這個時候來提倡城市計劃，似乎是一種不急之務。殊不知城市計劃的特質是在預先設計，至於事後的救濟，祇可說是一種錯誤的糾正 *Correction of mistakes*。不能說是一種建設的計劃。等到大都市已經成熟出現了，根本上已經沒有辦法。威爾文來齊桓士之所以能夠實施城市計劃，倫敦紐約之所以反而束手無策者，就是因為前者還沒有成爲都市，後者却已成爲世界的最大都市了。機器工業在我們中國很是幼稚，這固是事實，但是歷史進化的趨勢，爲任何人所不能阻止，工業革命的潮流，畢竟要衝到我們中國來；而況我們正在努力革命建設之際，大規模的新式工業急待興辦，所以我們不能斷定中國的工業永遠不能發展。更進一步說，唯其因爲我們還沒有發生大工業和大都市，才是我們努力城市計劃的極好機會。總理訓示我們不要再走歐美各國已經走錯的路，我們要用科學的方法，在最短的期間，來追上他們。城市計劃就是其中的一端，我們切不可放棄了這個

## 責任和機會。

或許還有人要說：城市計劃的重要，我們也是承認的，但是當此國家財政和國民經濟都很困難的時候，要用鉅大的款項來施行城市計劃，恐怕事實上也不會允許。在此我們可以分開兩點來解釋。第一，要實施城市計劃，當然先須衡量各地的需要和人民負擔的能力，然後定出各種適宜的計劃。而且計劃的實施也有一定的步驟和程序，並不是要頃刻之間，一齊完成。所以我們並不能以財政困難的籠統理由，來否定城市計劃的進行。第二，我們如果能夠及早施行城市計劃，不但可以增進人民的幸福，而且可以減輕人民的負擔。因為經過了城市計劃的實施以後，人民得了現代各種科學的幫助，國民經濟的能力得以發展，社會文化的生活也得以進步。同時因為現在各地的地價非常低廉，各種高大的建築物尚未發現，既無阻力，又省經費，這正和 總理規劃國家經營事業的計劃要擇抵抗至少的原則適相符合。如果一定要等到各種大規模的工業發達了以後，再來施行城市計劃，不但要浪費幾千百倍的費用，恐怕事實還有許多難以解除的障礙。我們現在且舉兩個例來說明：當日本大正元年至四年間，東京的市長是飯谷芳郎。他那時計劃建築全市的電車路線，很有遠見的眼光。當時每英里路線估計需用二十萬元。議會嫌它費用太大，阻而未行

。隔了十年以後，因為東京市膨漲甚速，事實上非增築電車路線不可，可是那時每英里路線的費用，至少須要五百萬元，而猶以地價太貴房屋難以讓退，不能解決。在先需用二十萬元的車路可修而不修，等到後來需用五百萬元而迫於不得不修。其間費用的相差，不知多少倍數。這種市政建設的費用，當然是取之於民。可見能夠及早施行城市計劃，可以減輕人民許多的負擔。又如二十年前有一個離開柏林很遠的地方，叫做綠林。綠林附近有一個大湖，四面非常荒蕪，尚無人民居住。可是那時柏林市政當局就在那個地方建築了很完備的新式道路。當時一般人民以為這樣的建築未免過於浪費。那知過了幾年之後，綠林的地方，頓然繁盛起來，沿湖和沿路的房屋，幾如櫛比。政府固然可以藉此增加許多收入，而同時人民也可以得着許多舒適和福利。在此我們就可以知道城市計劃之及早施行，對於國家和人民都有極大的利益。

總之，城市計劃為近代文明國家必備的要具，我們中國方在建國之始，一切阻力和障礙尚未發生，正應該利用這一個極好的機會，去遵照 總理的遺訓，努力促成城市計劃的普遍實現。

## 衛生專門人材之培養與分配

毛 威

我國向不注重衛生，普通衛生人材，已不多見，專門衛生人材，更如鳳毛麟角。願「為政在得人」，「得人」即指得有相當學識，能潔身奉公之人之謂也；苟無相當之衛生人材，而欲擴大衛生行政範圍，急謀收衛生建設之效者，蓋無是理。

所謂普通衛生人材，漫無制限；泛而言之，即指具有衛生知識，能了解衛生意義，且能參與或襄助衛生事業之進展，間接的為公共衛生之助力；如學校之體育及衛生教員，黨部或其他宣傳機關之衛生宣傳員等是，彼輩雖無深造之衛生學識，專門之衛生技能，願其指導民衆，促進社會，影響於衛生前途之發達，其效力亦不可忽視。

### 一。衛生人材之類別

專門衛生人材，類別繁多，不克盡舉。比如：醫生可稱為衛生專門人材也；而醫生中之傳染病專家，血清學專家，又為專門中之專門。再傳染病專家中，尚有痲瘋專家，梅毒專家等，更為專門也。推此，所謂衛生專門人材，實難盡析備述。茲舉其大概如下：

(一) 醫師 爲衛生行政所必需，舉凡報告傳染病，指示預防法，管理醫院，研求病原，皆醫師之職，爲衛生行政所利賴而不可缺者。

(二) 護士 如公共衛生護士，及學校衛生護士，其訪問學生家屬，指導家庭清潔，以一人之努力，關係人民之健康，至鉅且切，舉世目爲保健之干城，人類之福星。

(三) 衛生行政專家 衛生行政，猶之其他各種行政，須得專家主持，方能勝任愉快。近世衛生事業，日益發達，而此項行政人才，非有專精與特長，及有醫學與社會科學之素養者，難稱厥任。

(四) 衛生統計專家 專司戶口調查及生死，疾病，婚娶之登記，研究與報告。其關於衛生行政之重要，無過是也。

(五) 衛生建築專家 其職務爲計劃上下水道之建築，屠場墓地之設計，糞便垃圾之清除，公共場所及私宅房屋之取締，舉凡一切建築上研究是否合於衛生之條件，皆其責任，在此建設時期，實最需要之人才也。

(六) 化驗專家 取締飲水，食品，藥品，及化驗病毒，研究病原，分別真偽優劣，使人民

得保健康者，皆其職責。

(七) 衛生檢查員 係奉行衛生行政長官命令，指導人民，改良種種不衛生之習慣與行爲。例如，檢查公共場所之設施是否合於衛生，及人民有無違背衛生法規上之情事，其職務固甚重要也。

(八) 衛生教育專家 此係應用教育方法，提高及普遍人民之衛生知識，減輕國民之健康障礙，此項專門學者，雖與衛生行政膜不相關，而其致力之意義，亦屬相同，故爲近世所推重。

以上所舉，僅其大要；實則所謂衛生專門人材，包括甚廣。例如：獸醫學專家，昆蟲學專家，原蟲學專家，食品學專家，海陸軍衛生專家，皆與公共衛生有密切關係，因無關本文宏旨，略而不述。

衛生行政開始之時，以上各種人材，皆甚需要，大有缺一不可之勢。但細察國內，是項專材，甚屬寥寥，故宜急行培植，以備時用。

## 二·衛生人材之培養

吾人已知國內衛生專材之缺乏，同時又欲辦各種新興之衛生事業，捉襟見肘，勢所難免。於

是培養衛生人材，遂爲辦理衛生行政之先決問題矣。培養之法，鄙意可分爲兩方面如下：

甲·從新培養

- 一·依照去年全國醫師聯合會議決案，請國府及教育部令各行省籌設醫學專門學校或醫學院，其原有之醫學校，速加擴充與改善，藉以造就多數正式醫師。
- 二·鼓勵各醫校附設護士，牙醫，助產諸專科。
- 三·中央政府直接創辦衛生行政人員專門學校，或各公私立大學內特設此項同類學班。
- 四·贊助國內各大學特設衛生工程學專科。
- 五·擴大中央或地方衛生試驗所，收容學生，養成技術專才。
- 六·獎勵各公私醫院或醫學團體，辦理助產及護士學校。
- 七·各省市主管衛生行政機關，開辦衛生稽查特班。
- 八·中央設立衛生試辦區，完善其組織，集中其人才，爲學習衛生者實習與觀摩之所。
- 九·選送有志公共衛生之青年，赴外國研究，並研究特種之衛生問題。
- 十·設立學校衛生訓練班，或講習會，傳授有系統之學校衛生智識，造就此項專才。



## 乙·就舊訓練

- 一·限令未正式畢業之開業醫師，就國內醫學校所設之特班或補習科，補授或練習，以充足其醫學智識，完成其醫師資格。
- 二·資助已正式畢業之醫校學生，容納於衛生行政人員專門學校，限期訓練，分派任用。
- 三·招收已在公立醫校或醫院附設護士學校畢業之男女護士，提高其程度，充實其智識，再加嚴格之訓練。
- 四·選收各地方曾任衛生稽查或衛生警士之優秀分子，授以檢查上必要之學習與技能，分派各地任用。
- 五·訓練各地方未達五十歲之舊式產婆。
- 六·訓練各地方舊式種痘醫生。

以上均係根據為政在得人之原則，而為目前辦理衛生行政之重要事項。假使上述各問題未得適當之辦法與解決，而欲衛生事業之進展，實猶緣木而求魚。蓋國內現有之衛生人才，充其量只

餉數設一市或一省衛生行政之要需。使非預爲養成，充足訓練，決有供不應求之勢，故衛生專才培養與訓練，同爲當今之急務也。

### 三·衛生人才之分配

分配與培養，雖屬兩事，但互爲因果，互相關聯，舍培養僅言分配固不可，專培養而不顧分配亦不可。必兼籌並顧，統盤計劃，視所辦事業之範圍，定作育人才之準備；如此，方免畸輕畸重之弊，而符人才需要之原則。

先進各國，平均人口一千五百人得一醫師，一個半護士；滿十萬人口之市，大都設有衛生局。即在較僻小地方，亦有醫師護士化驗員稽查員等，分任當地衛生行政。德國全境共分爲九百五十個衛生區，每區各設衛生醫官及其他衛生專門人員，辦理診療預防化驗統計等事項，此在人才充足，衛生發達之國家，固能如是。而在吾國之今日，當難及此。僅舉鄙見以擬分配之標準如下：

一·以縣區爲單位，每縣設一衛生行政區。凡該縣一切關於衛生行政與革之事宜，皆任其主持。縣之大者或有特殊情形者，（交通繁盛人口稠密等）規模應稍擴大，各種衛生人才亦應齊

備，庶可應付裕如。縣之小者，得囑托當地開業醫生與領照護士各一員，兼任衛生行政職務，即可獲駕輕就熟之效。

二。以機關為單位，例如：每個縣市政府或公安局社會局等行政機關，俱有兼司衛生行政之職責，就其機關之繁簡，酌量任用人才之多寡。他若軍隊學校，礦區海艦等處，亦有需要衛生人才之必要，分配任用，似不可忽。至於各級黨部，雖毋須參與衛生行政，願在此訓政時期，其領導民衆，崇尚公共衛生，事實上亦應聘任有衛生行政學識專門家，襄助進行，以收事半功倍之效。

總之，衛生人才之分配，是一難事；非事先定有實施之計劃，與相當經費之準備，決不能言分配。即欲分配，不免支支節節，難成系統。

以人口比例數，定衛生人才訓練與分配之標準，為最合理者。唯如此大規模之企圖，不足以語於今日之我國。因此，吾人對於此項人才，亦只有局部訓練與局部分配之主張。換言之，即各省區除不抵觸中央衛生法令外，就其財力與需要，自行訓練，自行分配，分工合作；夫然後各得衛生事業之平均發展，而於實際亦較易辦到，是望各省主政者之努力也。

## 賭具說

屈起

近頃有呈請禁止賭具者，用意甚善。惟賭具二字，如何成立，不能不一加研究，茲試先下一定義如左：

賭具者，其物體之本身，除專供以金錢為勝負行為外，無他種用途者也。

例如吸鴉片烟者之烟斗烟槍，直可謂之為烟具，以其物之本身，除唯一供吸食鴉片犯罪之用外，無他種用途故也。至賭具二字，嚴格言之，殆無唯一供犯罪之用者，故各國刑法上無此名詞，我國最近公布之刑法，亦無提出此二字之規定。惟第二百七十八條第二項云「當場賭博之器具與在賭臺或兌換籌碼處之財物不問屬於犯人與否沒收之」。如此則須賭具於聚賭之際，為官吏所當場證明，而後其賭博器具之名詞，始得成立。若此項物品，並無人用之以作金錢勝負時，即不得證之曰賭具。蓋物靜者也，必有人動之，而後某種行為以見，且必於某種行為之際，適為官吏所發覺，而後斷定其為一種犯罪之具，則其物始無可逃遁，此立法之微意也。然刑法第二百七十八條第二項之原理，雖似明白，而其辦法殊不能澈底，吾人試先將現時所認為最普通之賭具列舉

如下：

(一) 骰子〔註一〕

(二) 三十二張牌〔註二〕

(三) 麻雀牌〔註三〕

〔註一〕骰子不知起於何時，唐時已有之。宋程大昌博蒲紀略云，「博骰本以木爲質，唐世鏤骨爲竅，雜以朱墨」。又唐潘氏紀聞云，「骰子飾四以朱者，玄宗與貴妃采戰將北，唯重四可轉敗爲勝，上連呼叱之，骰子轉成重四，上悅，賜四緋」。

〔註二〕牌起於宋時。明人所撰諸事音考云，「宋宣和二年，有臣上疏，設牙牌三十二扇，共計二百二十七點，以按星辰布列之位。譬天牌二扇，二十四點，象天之二十四氣，地牌二扇，四點，象地東西南北，人牌二扇，十六點，象人之仁義禮智發而爲惻隱羞惡辭讓是非，和牌二扇，八點，象太和元氣流行於八節之間。其他牌名，類皆合倫理庶物器用。表上，未行，至高宗時，始頒行天下」。

〔註三〕麻雀牌者，始起於飄洋船。緣輪舟未通以前，東至日本，南迄南洋，往來運貨

，率駛帆船，船員百長時間之生活，極難消遣，於是取舟中眼前景物，編成紙牌，（後以易爲風引改紙爲竹）如索即舟中所用之繩索，桶即舟中貯淡水之桶，一萬二萬者，爲貿易錢數，東南西北者，言舟中所遇之風，發爲發財，爲貨殖唯一之目的，白者本不加入，專爲補缺之用，中亦後添，讀作去聲，爲科舉中第之意，旣得發財，又復高中，故人各賀之。舟中之人，藉此物以銷永晝，當時通行者，僅密波商人爲多，今則流行於士大夫間，而美洲日本人，亦多有喜嗜之者矣。

據以上而論，此三物者，吾人假定確認其爲賭具。然在物體本身，或保持靜態，或留作他種用度，或供人隨時娛樂之際；例如骰子一物，爲社會民衆財團憑此得標之唯一信物，而三十二牌之供人獨目排遣，與麻雀牌確係供人娛樂時，則賭具名詞，於法於理，皆難成立。何得因其物可以供人犯罪，而遷先於毫無動作之際，斷定其爲賭具，此與古代處犯淫男子以宮刑者，殆有相似，終未能謂爲得法理之平也。况此種物品，既有悠久之歷史，歷代以來，未嘗不懸爲厲禁，而依然遺留於社會者，可知其事實上之不易禁絕。今即假定其確爲賭具而嚴禁之，而社會上可以供人賭博之物，正恐羣生而不已。故前乎此三物者，有擲蒲，雙陸，葉子之類，今雖已消滅，而後乎

此三物者，如舶來之撲克牌等，又有代而新興之象。舊物雖絕，新物仍生，則所謂賭具者，將永無絕滅之一日。如必以此種物品爲禁，吾嘗見海關之吏員，檢查之警士，恒於旅客行李中，隨便取携，藉公沒收，以入私囊。甚且於沒收之外，科以罰金。而鄉鎮警吏，尤復遇事生風，徒多紛擾，毫無實際，仍未見其能得政令之益也。

又吾前所陳賭具以犯罪物論爲不澈底，則又何解。緣社會上之物品，形形色色，有如恆河之沙數。而刑法第二百七十八條第二項所謂當場賭博器具者，其處分不外乎沒收，原夫賭博之意義，必以金錢爲勝負，故凡供以金錢爲勝負之賭博器具，律意可沒收之。然設有甲乙二人，性喜嗜賭，彼等於相逢之際，以無器具可供賭博，於是用拇戰以資勝負〔註四〕

〔註四〕拇戰者，兩人各露拳，以所伸手指之數較定勝負，例如甲口呼五而所伸手指爲一，乙口呼四而所伸手指爲三，則結果合成四數，於乙爲勝。若此時乙伸指四，則合成爲五數，便爲甲勝矣。

而其每一次勝負，必有X金錢之數，而其事又決非娛樂，設此事爲官吏所日見，將放任不聞乎？抑將按照刑法科以賭博罪乎？特是彼既以金錢爲勝負，則何能不以法治，然當場賭博器具，

乃其身體上之一部，此事實上所不能沒收者也。又設有丙丁二人，以瓜實爲賭具，隨意可拈定子數以決勝負，而其每一次分勝負時，亦必以X金錢爲孤注之一擲，而官吏之處以罰法者，殆亦不可不同於前項。然由前之沒收，其沒收爲不可能，由後之沒收，其沒收爲無意味。而社會上之類似此項賭具者，正復難量，恐皆不能逃此二者之情狀。然則賭具二字之範圍，異常廣大，而對於物品之科附加刑，必須唯一供犯罪之用，如烟具之於烟案而後可。非然者，則其物品之存在於社會，幾爲法律之所許可，而又何從而禁止之乎。

或曰，如子之說，則賭具二字，既不成立，不愈將長賭博者之氣餒乎。則應之曰，是又不然。賭博非嚴禁不可，尤其是麻雀一物，橫行於社會，欲改良社會，必自禁打麻雀牌始，而社會嗜賭之相習成風者，又往往在於閨闈之中，此其影響於民族者甚鉅。故吾以爲欲禁賭博，尤當從禁女子打麻雀牌始。（對於此事當別論之）若夫禁賭而先及器具，正恐奉行故事，不能有綜覈名實之益也。



# 衛生綱要

林椿年

1. 衛生的意義
2. 飲食品的組織 浮攤的取締 小菜場的建築
3. 污物污水的處置 廁所的改良 河道街路的清潔
4. 飲料水 水井的改良
5. 傳染病的種類和預防法 新法種痘及其推行的必要
6. 掩埋與停柩 公墓的建設
7. 保健事業的大要
8. 普及衛生知識的方法

一·衛生的意義

什麼叫做衛生？他的意義包括很廣。普通一般人的理想，必定以為清潔兩字，便是衛生了；其實清潔固然是衛生的要義，不過他只是衛生的一部份工作，不足以概括全部。譬如把一種食物放在水裏一洗，洗了出來，眼看上去似乎還乾淨，其實不然，因為平常的水裏，微生物很多，放在水裏洗了以後，這食物上，必定還附着有許多微生物在裏面，却仍然是要害我們健康的。所以衛生的意義很廣，須要按着科學的醫理來講纔行。

更有所謂公共衛生的一個名詞，想來大家是知道的，然而他的意義，究竟是怎樣？恐大家未必澈底瞭解；現在把他簡單的解釋一下；公共衛生，就是要圖謀公同生活的人羣們，健康的保障，疫病的防範，把我們的生活，弄得很愉快很安適的意思，公共衛生發達以後，我們個個身體強壯，精神旺盛，疾病減少，壽命增高，人民的死亡率減少，生產率增加，我們的民族，便可蔚成強大的民族了。

但是要辦到這種地步，必須人人都先明瞭衛生的意義，和衛生的方法纔行。因為我國人民，衛生常識很缺乏，必先輸入衛生常識，然後纔能推行公共衛生。公共衛生與個人衛生，有密切的

關係，個人不知衛生，那公共衛生，就沒有希望。公共設備不完全，當然也不能求個人衛生的澈底。何以呢？因為一個人在社會上生活，逃不出衣食住行四件大事，而要維持我個人的生活，必須穿衣，吃飯，居住，行路，又在在要和公眾發生關係。因此你個人假定是很知道衛生的，但是在你附近居住的人，都不知道衛生，弄得街道污穢，糞尿滿地，蒼蠅蝟集，河井濶濁，市肆多腐敗食物，使得你凡一接觸，便生不快感覺，甚至傳染病，不免波及，諸如此類，你說這公共衛生是該講不該。次外除了個人衛生，還有家庭衛生，鄉村衛生，城市衛生，國際衛生等等，都是順著接觸的範圍而推廣的。

現在先講個人衛生。個人衛生，以養成衛生習慣為最要。所謂衛生習慣，即飲食適宜，要有規律，睡眠須有定時，睡時務必開窗。室內空氣常令流通，溫度不可過冷過熱。每日通便一次，宜勤沐浴，常剪指甲，操練身體。衣服常整潔，早起臨睡，必刷牙。每飯畢必以熱水嗽口，飯前便後必洗手。嚏咳必蒙手帕，並勿隨意吐痰，勿用公共茶杯手巾，勿食冷食冷水，露售瓜果。

家庭衛生，首當注意房屋的建築，多開窗戶，使光線空氣充足。地基要穩固，房頂和牆壁要堅實，使蟲鼠不能藏躲。門窗宜裝鐵紗，院內疏通溝渠，勿令穢水積滯。室內多備痰盂，不可隨

地吐痰。椅桌整齊潔淨。掃地先灑水，以免塵土飛揚。撲滅蚊蠅臭蟲蚤虱等昆蟲。廚房須遠隔廁所和不潔的地方，食物宜潔淨新鮮等等。

鄉村衛生同城市衛生，都不是一個人的力量所能辦到的；所以要由公衆設立一個衛生機關，來辦理衛生事務。施行衛生教育，防止疫病的流行，管理飲食物，清潔街道及溝渠的污穢。辦理生產統計，死亡統計，保護學校工廠及其他衆人集聚場所的健康，並宣傳衛生等等。

國際衛生，是在兩國交界的地方，或輪船進口的海港，施行檢疫，以免他國流行的病疫，傳染到我們國裏。

## 二·飲食的衛生 浮攤的取締 小菜場的建築

飲食爲生活上不可缺的東西。飲食要是不充足，因爲營養不夠，身體就要瘦削。但是如果吃得太多了，或烹煮不宜，亦足以傷害身體。很多的疾病，如胃腸病，消化不良症，壓食，嘔吐，下痢，便秘，此外傳染病如霍亂，赤痢傷寒，及寄生蟲病等，多由於飲食物的不慎所致。所以飲食物的良好與否，適宜與否，是與人們的健康，有密切關係的。

食物何以同寄生蟲病以及傳染病有關係呢？因爲寄生蟲中如蛔蟲及十二指腸蟲的虫卵，往往

在水裏或是在青菜水果上面附着，肺二口虫寄生在水，魚，貝，蛤，水果等裏面，毛旋虫孢子、寄生在豬肉當中，我們倘若生吃這一類食品，或是烹煮不熟，那種虫卵便進入腹中，發育成虫，寄生我們體內，漸漸致病。致於傳染病的病原菌，往往由蠅，水，器具，及販賣者之手的媒介，進入或附著於食物上面，傳染於人。再有一種，便是腐敗的食物，如肉類一經腐敗，即生有腐敗毒質，食之每易中毒。其症狀為頭痛，腹痛，惡心，嘔吐，下痢或週身發斑，重者致死。

就上面所講的看起來，對於飲食物的衛生，第一要烹煮一切食物，第二要節制飲食生冷物品。第三要撲滅一切傳染疾病的媒介物如蠅等。第四要清潔兩手，及放置食物的器具。第五不要暴飲暴食，損害腸胃。第六不要吃腐敗不新鮮的東西。

可是上面所說的方法，除了個人自己注意之外，還應當公家定出取締飲食物的方法，以保護公眾的健康。因為販賣飲食物的商人，未必都能顧到人們身體的有害與否，他們的目的，還是在營業，所以腐敗的，不新鮮的，為着血本關係，都要希望能夠賣掉。假使公家沒有方法去取締他，一任他隨便發賣，而買的人，又往往容易為奸商所愚，那就貽害匪淺。因此我們必須取締各處浮攤，並取締露售一切飲食物，尤其在夏天時候，如賣涼粉涼糕涼麵等都是用着生冷的水泡去，

就是最平常的甘蔗，切片蕃薯等等，其實許多胃腸病傳染病，都是自此而起，所以公家非嚴重取締不可。

一面取締，一面爲管理上便利起見，須要建築小菜場。小菜場建設之後，不但寄售飲食物的浮攤，容易取締，並且街道也容易清潔，所以要厲行清潔，非取締浮攤不可，要取締浮攤，又非計劃建築小菜場不可，這是很有連帶關係的。

## 本刊緊要啟事一

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

## 本刊緊要啟事二

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

中華民國十九年四月一日出版

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

浙江民政旬刊第十四期目錄

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

浙江民政旬刊第十六期目錄

移民東北之認識(續).....吳肖園  
 民權主義的理論與實際(續).....余森文  
 丹麥的農村及其教育.....李 團  
 貧民救濟與公益質店之設立(續).....湯瀛甲

浙江民政旬刊第十五期目錄

移民東北之認識.....吳肖園  
 如何教養警察人才.....屈 起  
 民權主義之理論與實際(續).....余森文  
 城市計劃概論(續).....蕭明新  
 貧民救濟與公益質店之設立(續).....湯瀛甲

浙江民政旬刊第十七期目錄

移民東北之認識(續完).....吳肖園  
 城市計劃概論(續).....蕭明新  
 國民體育.....李芷澗  
 籌設浙江省立醫院之計劃.....毛 咸