

贈閱

國立中央大學

法學院季刊

第一卷 第四期

法治與反法治之爭	陶希聖
凱塞爾的工資論	葉元龍
考選行政略論	杭立武
唯實主義民法學	阮毅成
連帶主義政治學	楊公達
勞働契約與報酬平衡	馬質夫
改革鹽法問題	戴銘禮
支票之發行流通及付款	胡文柄
銀行法草案具體說明	馬寅初
中歐土地制度之改革(續完)	馬質夫
世界各國勞動立法備考	馬質夫

民國二十七年七月



國立中央大學 法學季刊

第一卷第一期要目

- 新頒布之交易所法……………馬寅初
- 三種分立論與英國政制……………謝冠生
- 銀賤幣中之幣制改革問題……………戴修駿
- 無過失損害賠償責任論……………夏勤
- 多元的主權論之研究……………雷嘯岑
- 論資本主義精神與我國節欲思想……………顧寶衡
- 論國家歲入歲出之分類標準林襟宇
- 工廠法施行細則內應規定各項關於衛生安全及工人健康保障條款之我見……………林幾
- 對於新民法總則第一章之商權……………胡長清
- 中歐土地制度之改革……………馬質夫
- 外人土地權問題……………樓桐孫
- 十年來之海軍減縮問題與現在倫敦會議之觀察……………崔宗墀
- 英憲精義導言……………雷賓南
- 陳長蘅先生「人口政策與二民主義」序……………葉元龍
- 金貴銀賤之救濟方法……………朱彬元

第一卷第二期要目

- 土地增益稅及英德兩國施行之經驗……………胡善恆
- 新頒布之商標法……………馬寅初
- 中日關稅協定之研究……………賈士毅
- 各國抵押權制度之進化……………胡文柄
- 裁判離婚問題……………胡長清
- 血族檢驗——私生子鑑定……………林幾
- 近代私法學之改造……………章淵若
- 國家的起源之探討……………雷賓南
- 新市組織法述評……………端木鑄秋

第一卷第三期要目

- 中國古代之氏族與家族……………陶希聖
- 凱爾遜政法學說概要……………阮毅成
- 最惠國條款研究……………吳南如
- 近代私法學之改造……………章淵若
- 法蘭西大革命時的政治現象吳頌皋
- 中歐土地制度之改革……………馬質夫
- 論特別會計……………林襟宇
- 論新民法之法源……………夏勤
- 個人保障方法與科學……………劉紫苑
- 城市社會的問題……………端木鑄
- 埃及之現狀……………胡文柄
- 財政部新擬所得稅條例草案之要旨……………賈士毅
- 實業計劃實施步驟之商榷……………朱彬元
- 海關金單位之研究……………戴銘禮

國立中央大學法學院季刊

第一卷 第四期 目錄

法治與反法治之爭·····	陶希聖
凱塞爾的工資論·····	葉元龍
考選行政論略·····	杭立武
唯實主義民法學·····	阮毅成
連帶主義政治學·····	楊公達
勞働契約與報酬平衡·····	馬質夫
改革鹽法問題·····	戴銘禮

支票之發行流通及付款……………胡文柄

銀行法草案具體說明……………馬寅初

中歐土地制度之改革(續完)……………馬質夫

世界各國勞動立法備考……………馬質夫



法治與反法治之爭

陶希聖

一、禮與刑之對立

西漢初期，賈誼的治安策和大戴的禮記都稱引古代的禮制，有所謂：「禮不下庶人，刑不上大夫」。換句話說：貴族的行爲，以禮爲準繩；貴族對庶人即農奴，卻用刑了。我們先說刑是什麼。

刑與兵是不分的。國語魯語有下面這一條：

臧文仲言於僖公（在位：公元前六五九年至六二七年）曰：「刑五而已。大刑用甲兵，其次用釜鉞；中刑用刀鋸，其次用鑽鑿；薄刑用鞭朴。大者陳之原野，小者致之市朝。」

法治與反法治之爭

這段話是說刑是兵的較小者，兵是刑的較大者。又左傳僖公二十五年，載有倉葛的話：

德以柔中國，刑以威四夷。

用以威四夷的，當然是甲兵，這裏逕叫做刑。直到漢儒，還是這同樣的認識，兵和刑是分不開的。這道理是很簡單的。我們先看周從西北方東徙的情狀。那時候，黃河流域的腹部已經有農業發生並發達。農民民族的剩餘生產物及剩餘勞動力，已供養商的貴族了。商的貴族還不以農產物為唯一的生存資料，他們還急着畜牧和飼養畜牧的芻秣。周卻不同。周族以游牧族征服陝西的農民民族而「君之宗之」並「徹其土田」。貴族已經知農業生產有剩餘可資掠奪，他們乃大舉東征，克服商族，以商族所統治的農民民族，分隸于征服氏族，「徹田為糧，以供征服氏族的收奪。封建莊園制度由此成立了。由黃河腹部為根據，貴族乃四向征伐，晉克戎，齊克夷，如是等等。

由貴族集團即征服氏族的族長看來，征服從前本來和本族一樣獨立的異族，自然是用兵的。現在本族用甲兵把異族來克服了，異族當然受不了重重的收奪而時有反抗的企圖。被征服氏族集團的反抗和個體的反抗，是要勞征服氏族時時用從前征服他們所用的同樣的武力來壓制的。征服氏族對於被征服氏族集團的反抗，當然用較大規模的甲兵。前者對後者個人的反抗，當然用較小規模的甲兵。規模大小不同，然而有相同的處所。殘生命，斷肢體，俘為

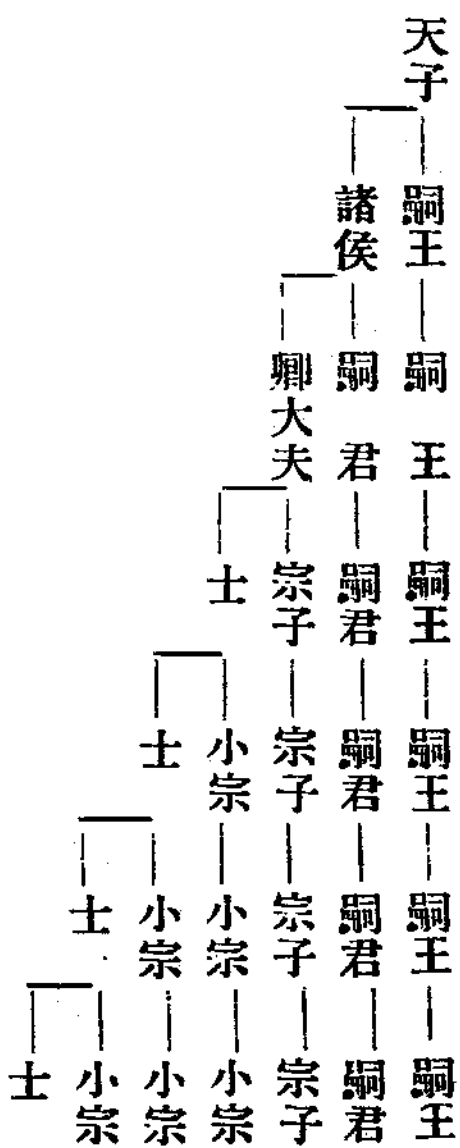
奴役。這是兩種甲兵相同的處所。殘生命及斷肢體是威嚇被征服族使他們奴服的。這叫做刑。在征服獨立氏族及鎮壓集團反抗的方面，是大刑用甲兵。在鎮壓個人反抗的方面，是小刑用斧鉞了。刑是由兵轉化而成的。所以中國古來的刑，是死刑（殘生命）及肉刑（斷肢體）及作刑（俘爲奴役）三種。只肉刑後來廢止了一部分，不在話下。

由此可知刑是貴族威嚇及克服農奴的武力。因之，刑是威嚇主義的。刑是不施於貴族的。這叫做刑不上大夫。

征服氏族即貴族方面既不用刑（應當說是不用不着刑），他們的生活規範是什麼呢？是以宗法組織爲中心的宗教倫理規範，簡言之，即禮。別項宗教倫理規範且不多說，這裏只說一說宗法的組織。宗法本來是周族在游牧時期成立的氏族組織法。其特點不過是父系父權父治的族制。這個制度應用到封建莊園制度，便成了貴族鞏固統治的制度。我在別處有一段說明：

梅因在古代法名著之中，曾指出一個原則說：「凡繼承制度之與政治有關係者，必爲長子繼承制」。在封建制度時期，政權的基礎在「人民與土地」的領有。天子有最大的領地。諸侯分有次大的領地。卿大夫從諸侯受取莊園。士又從諸侯或卿大夫受取耕地。士以耕地所得，置辦武裝，從諸侯出征，並對諸侯服役。卿大夫以莊園所得，置辦兵車武器，並以士爲幹部，以莊園耕作者供兵役。在農業組織上看來，這是莊園的層層累積。在

兵制上說來，這是家兵合成國軍，國軍拱衛天子。自法律上說來，這是說長子繼承制度的必要。因為耕地及莊園與領地是不許分析以分散貴族的實力的，所以有長子繼承制度。天子的長子繼承為天子，次子則分封為諸侯。諸侯的長子繼承為諸侯，次子則分受莊園為卿大夫。卿大夫的長子（宗子）繼承為卿大夫，次子則分受耕地為士。士的長子（小宗）繼承為士，次子或另分耕地為士，或降為庶人。為表如下：



這可以說是禮的中心。這禮當然不能施用於農奴。「農奴嗎？他知道什麼？他那兒知道他是人生父母養的。我們才配尊祖哩。農奴，他是和禽獸一樣的血統。我們的血統才是尊貴的。」這是貴族的話，這話譯成古文，就是：

禽獸知母而不知父。野人曰：父母何算焉。都邑之士則知尊禰矣。大夫及學士則知尊

祖矣。諸侯及其太祖。天子及其始祖之自出。（儀禮喪服傳）

其實知父知祖乃是上面莊園組織的陰影。農民何嘗不知道尊祖，不久以後，劉家做了皇帝，也會去立七廟了。但在農奴的地位，便不許有強固的組織。這叫做禮不下庶人。庶人是在貴族的刀鋸之下討生活的。

二、祕密法主義

貴族的刀鋸，何時何事才施於何個農奴，他不願意事前公布。貴族要支配農奴的全人格，所以他不肯讓農奴測度自己的心思。法如公布，則農奴守法而怕人。守法，農奴便會依法而爭。不怕人，則貴族的人格支配崩壞。公元前五二五年，鄭子產鑄刑書。晉貴族叔向寫信給子產說：

昔先王議事以制，不爲刑辟，懼民之有爭心也。……民知有辟，則不忌於上，并存爭心，以徵於書，而徵幸以成之，弗可爲矣。

當然，法既公佈，農民便會依法而爭，以法爲據。這是貴族最不願意的。前五二二年，晉趙鞅鑄刑鼎，孔子批評他，說：

民在鼎矣，何以尊貴，貴何業之守？

真的。法一著於鼎，則民尊鼎而不尊貴族了。貴族不是猴子沒棒弄嗎？所以我們聖人孔

子是主張法須祕密的。論語所說：

民可使由之，不可使知之。

便是防制人民依法而爭，抑使人民尊崇貴族。這乃是儒家反對法治主義的根據。

三、禮刑的綜合——法治說的興起

由上述可知禮與刑的分立，是由於貴族與農奴的對立。貴族與農奴的對立消滅，則禮刑的對立也相隨消滅，這是不待說的。

春秋時代以降，土地制度變遷了。莊園分解為多數獨立的小農場。於是貴族再不能維持舊有的地位，而農奴也一部分變做獨立小農場的自耕農。同時商業發達，造成都市裏非貴族的商人。這鄉村裏的獨立地主和都市裏的商人，其地位高於農奴，又沒有貴族的身分。這是一個中間階級，即一般學者所指的「平民」。

中間階級是貴族崩解之中成立的。貴族的崩解，同時也就是農奴制度的分解。貴族除大貴族併吞多數莊園而為國王以外，都漸漸喪失身分。農奴隨莊園的分解，或為農民，或成地主，或喪失土地而賣身為奴隸。在貴族與農奴兩皆變化之時，中間階級便成經濟政治及社會上最有發展的前途的階級。

這時候，禮刑絕對分立的根據沒有了。中間階級既不是貴族，當然用不着貴族的禮，既

不是農奴，也不甘貴族的刑。禮與刑的觀念乃依中間階級的發展而混淆，而模糊，而綜合。

無分貴族與「平民」，一概用法來制裁，這種事件，在春秋末年已經漸漸出現。「平民」即中間階級首先要求將法來公布，於是有刑書刑鼎之類的法典，明白公示於社會。

中間階級不獨要求貴族將法來公布，並且在小農場經濟發達最先的秦國，用法律來打破貴族所憑依的莊園。秦孝公（在位：公元前二六一年至二二八年）時代，商鞅開阡陌，遭貴族的反對，他卻以刑加于太子之傅公子虔，太子之師公孫賈。他「相秦十年，貴族宗室多怨望者」。

各國公佈的法令漸漸多了。於是在魏文侯（在位：前四二五年至二八七年）時代，李悝把各國刑典，整理而為法經。（見唐律疏卷一）

到了戰國的末期，對全國有效實施的公布法主義，乃為韓非等所謂法家者所主張。韓非說道：

法者，憲令著於官府，刑罰必於民心；賞存乎慎法；罰加乎姦令者也。（定法篇）

又說：

法者，編著之圖籍，設之於官府，而著之於百姓者也。（難三篇）

他們不獨主張法之公布，並且主張「萬事皆歸于一，百度皆準於法」。（尹文子）

他們甚至于主張惡法勝于無法。慎子說：

法雖不善，獨愈於無法。

四、反法治說的沒落

孔子的一派在這時候仍然是反對法治的。他們雖不再反對法之公布，卻力說法不足以治國。

戰國中葉，貴族勢力還沒有全然崩倒。孟軻在這時還極力主張仁政，全反法治。他說：徒善不足以爲政，徒法不能以自行。

他還是依據貴族的宗法組織法，主張以一家的統治術擴大於一國。貴族如果把一家治好了，再把治家的道理推行全國，那就行了。他說：

老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼；天下可運諸掌。詩云：「刑於寡妻，至於兄弟，以御於家邦」。言舉斯心以加諸彼而已。

其實以莊園爲依據的貴族氏族崩壞以後，根本談不到「正家而天下治」。所以在貴族決定倒壞的戰國末期，荀子便採用法治的精意，構成他的禮治論。他所說的禮，好像就是法。卽如他這樣說：

人之生不能無羣，羣而無分則爭，爭則亂，亂則窮矣。故無分者人之大害也。有分

者天下之大利也。而人君者所以管分之樞要也。（富國）

這很像說的是法治。但是他究竟是孔子的學徒，他的分仍然是貴賤有等，長幼有差，知愚有分。所以他的禮仍只行於貴者知者之間，不行於農民。他說：

由士以上，則必以禮樂節之。衆庶百姓則必以法數制之。（富國）

因此他仍然主張以貴族的人格支配農民的人格而反對法治。他說：

法不能獨立，類不能自行。得其人則存，失其人則亡。（君道）

儒家始終持反對法治的主張。但法治論終竟勝利了。小農場經濟和商業資本，既把莊園制度打破，貴族的統治自然是站不住的。代之而起的，是小農場集爲鄉，鄉集爲縣，縣集爲郡，郡集爲一大國家，而以商業經濟爲大國家及集權政府成立的可能的條件。在這個大國家（秦）裏，沒有貴族，只有官吏。除皇帝一人而外，沒有身分差別。這樣的組織裏面，當然沒有禮與刑對立的可能，因爲在這裏沒有領主和農奴的對立。

秦統一中國以後，第一着要剷除各地的貴族。當時各地貴族還是很盛的，如齊之諸田，楚之昭氏，屈氏，景氏。要把他們的勢力剷除，一方面只有把他們徙到關中，使他們喪失土地的根本，他方面要把貴族制度的學說抑制。貴族的學說，最妨害統一的便是儒家的學說。於是在秦統一中國以後，儒家的禮刑分立論及反法治論不見用於政府，始皇的時候。

專任獄吏，獄吏得親幸。博士雖七十人，特備員費用。（史記卷六）
獄吏所適用的法律也並沒有什麼新奇，仍不過以李悝法經爲底本。不過儒家的禮沒落一時罷了。

五 反法治者奮起的策略

漢儒有句痛心的話：

秦有十弊，其一尙存，治獄之更是也。

儒家終西漢一代，並沒有把秦的法治遺制打破。不過在武帝以後，他們對於法律的運用，使了許多計策，把他們的教條滲將進去罷了。

在武帝以前，漢朝是封君當政。他們的行政方針是安集百姓，他們的用意在增加農民戶口以增加賦役。要增加農民戶口，他們必須取休養生息的政策。所以蕭何修訂漢律，雖一守秦法，而曹參以後當國者大抵以不擾和甯靜的方針，運用這些法規。

封君制度本是對郡縣制的一大反動。但封君制度卻有一點和舊來的莊園制度不同，封君制度乃是分食郡縣的田稅的制度，而不是廢絕郡縣，恢復莊園改農民爲農奴而收奪地租。這是封君制度與封建莊園制度不同的所在，也就是封君制度容易破壞的原因。果然，文景以後，生產發達，農戶繁庶，封君腐化，同時非貴族的大商人大地主兼併土地，獨占商業，支配

奴隸勞動，把封君壓倒。中央政府因乘社會的變化，逐漸把大諸侯王打毀，而集權於自己之手。

當封君制度分解的時候，仍然是法治論當權。張湯，杜周，義縱，滅官之類的法官（獄吏）陸續當道。儒家在社會變動的時機，要求進取，勢必有巧妙的策略。

儒家本來是守禮治論的。在文帝時代，賈誼建議恢復「禮不下庶人，刑不上大夫」的制度，並不能行。武帝時代，董仲舒乃提出德教論。德教論的巧妙，在把禮與刑的對立，改爲禮與刑的主從。董仲舒不說貴族主禮而庶民用刑，他說德教爲主，刑罰爲輔。他說：

陽爲德而陰爲刑，刑主殺而德主生。……王者以天意以治事，能任德教而不任刑。刑者不可任以治世，猶陰之不可任以治世。（漢書本傳）

這是儒家的一大妥協，一大投降。儒家的策略還不止此。這不過是消極方面，——承認刑是一般治國所要的。積極方面，儒家鼓吹孔子所留下來的經術，可以超越法律或代替法律而治國。其最著名的事件，就是丞相公孫宏以經術緣飾吏事，及董仲舒等以經斷獄。

經術之中，西漢儒家（經今文學派）最重春秋。他們鼓吹春秋是爲漢制作的大法。他們以春秋的大義辯護君主獨裁制度。他們又以春秋的經來斷獄。其例如下：

其一：

(事實)甲無子拾道旁棄兒乙，養之以爲子。及乙長，有罪殺人，以狀語甲，甲藏匿。

(斷定)甲宜匿乙而不當坐。

(理由)詩云：「螟蛉有子，蜾蠃負之」。春秋之義，父爲子隱。

其二：

(事實)甲父乙與丙言相鬥，丙以佩刀刺乙。甲卽以杖擊丙，誤傷乙。

(斷定)甲非律所謂毆父(毆父律當梟首)，不當坐。

(理由)父子，至親也。聞其鬥，莫不有怵悵之心，扶杖而救之，非所以詬父也。春

秋之義：許止父病，進藥於其父而卒，君子原心，赦而不誅。

其三：

(事實)甲夫乙將船。會海風盛，船溺流死(卽尸)亡，不得葬。四月，甲母丙卽嫁甲

(斷定)。母女皆無罪名，不當坐。

(理由)春秋之義：「夫人歸于齊」。言夫死無男，有更嫁之道也。婦人無專制擅恣之行，聽從爲便。嫁之者歸之也。甲又尊者所嫁，無淫行之心，非私爲人妻也。(私爲人妻，律當棄市。)

以上是董仲舒以春秋斷獄的例子。其中附會曲解也不知道是幾多。往往同一事實，而同以經來斷，但立論不同，結論便異。現在只本兩個例來表示這點：

其一：

(事實) 徐偃矯制使膠東魯國鼓鑄鹽鐵。

(律令) 矯制，當至死。

(甲說) 偃以爲春秋之義，大夫出疆：有可以安社稷，存萬民，專之可也。

(乙說) 終軍詰曰：古者諸侯國異俗分，百里不通，時有聘會之事，安危之勢，呼吸成變，故有不受辭造命專己之宜。今天下爲一，萬里同風。故春秋「王者無外」。

偃巡封域之中，稱以出疆，何也。(漢書終軍傳)

其二：

(事實) 斬郅支單于首及名王以下，宜懸頭橐街蠻夷邸間，以示萬里？

(甲說) 丞相 匡衡，御史大夫繁延壽以爲月令春掩骼埋胔之時，宜勿懸。

(乙說) 車騎將軍 許嘉，右將軍王商以爲春秋夾谷之會，優施笑君，孔子誅之，方盛夏，首足異門而出。宜懸十日乃埋之。

由此可知以春秋斷獄，是全以斷獄人的意思上下左右的。這是儒家毀壞法治主義的一要着了

六 王道雜霸

由武帝以後，儒術在治國的法術裏面，占一分地位。反法治主義的儒術，滲進了法律的運用，更加重君主以意斷獄和以意行政的傾向。西漢後期的政治設施，便有如宣帝所說：

（元帝）嘗侍燕，從容言：「階下持刑太深，宜用儒生。」宣帝作色曰：「漢家自有制度，本以霸王道雜之，奈何純任德教，用周政乎？且俗儒不達時宜，好是古非今，使人眩於名實，不知所守，何足委任？」乃歎曰：「亂我家者，太子也。」（漢書卷九）

宣帝既這樣恨儒生，說他以文亂法，爲什麼又用他的王道呢？所謂王道，就是超越法制的任意放恣肆志罷了。

秦代以來的法治主義，就這樣衰落下去了。

一九三一，六，一七南京



凱塞爾的工資論

葉元龍

現在多數經濟學者所接受的一部價值論，可以說是兩元的。因為他們都受了利加圖的影響，以為地租的估定和其他價值不同。效用說既然不適用，成本說也沒有根據。因此，地租在傳統的價值論裏面，好像是一種化外之民。凱塞爾可以說是這種兩元論的革命者。他的第一部價格論完全建築在所謂稀少原理的上面。他以為一切價格都受這個原理的支配。就是說，無論何種物品，到了供給多於需求的時候，價格就低。反之，到了供給少於需求的時候，價格就高。價格的最大使命。就是叫有限的供給和無限的需求可以平衡。土地也是一種物品，決不能逃了稀少原理的支配。就是最壞的土地，到了稀少的時候，也就有了地租。利加圖所謂無地租的土地，只是一種理論，不是事實。凱塞爾的工資論也是根據稀少原理。他把一切傳統工資論都一一推翻。他的見解，很有許多獨到之處，實在值得我們的注意。

一、工資論在價格論中的地位。

根據他的一元的價格論，凱氏的大前提當然是：勞働既是一種生產物，工資既是勞働的價格，那末，他的估定一定受稀少原理的支配無疑了。就是說，工資的高低要看供給和需求的關係。若供多於求，工資就低。若供少於求，工資就高。所以，我們要研究工資，非要知道勞働的供給和需求的情形不可。

不過勞働這個名詞還是籠統得很。何以呢？因為，我們若只說勞働而不確定他的意義，有人就要問：你所說的勞働還是指工人的一生勞働呢？還是指他的一年，一月的勞働呢？凱塞爾因為要避免這種誤會，所以進一步下了下面一個簡單而明了的界說：

勞働是指在某時間的某種勞働的使用，工資就是這種勞働的使用的價格。

關於工資的估定，還有一點很值得我們注意。就是，工人和他的工作，必須要分開來說。表面看起來，好像勞働和一般的堅固物一樣，堅固物的本身是一件事，他的服役又是一件事。同樣我們也就好像可以說，工人的本身是一件事，他的工作又是一件事。誠然，這是他們相同之點，但是在相同之點裏面，還有不同之點。因為，堅固物的本身和他的服役的數量的比例是有一定的。例如，一部織襪的機器，每天可以有多少產量，這是我們預先知道的。但是一個工人每天到底有多少工作，我們則無從知道。若他與僱主的感情融洽，他願意賣氣力，他的工作就多。若他厭惡他的僱主，他的平日工作就當然要減少了。換句話說，工人的

工作的數量。是靠住他自己的意志。絕對沒有一種客觀的標準。勞動和一般物品不同。也就在此。這一點對於工資非常重要，我們在下面還要詳細解釋。

最後有一點值得我們注意的，就是工資不過是工人的收入的一部分。工人的收入的大小，固然要看工資的高低，可是若工人本身多病，雖然在無病的時候，工資很高，但他的全年收入還是很少。又如，若工人所服務的工廠管理不善，不幸倒閉，那末，雖然在他有工作的時候，工資很高，但他的總收入，也還是少。所以工人要增加他的收入，固然要設法增加工資，但是更要注意他自己和穩定的工商業社會。換句話說，工人的幸福是與社會有密切關係的。

凱塞爾特別把上面兩點提出來，叫讀者注意，很有一番苦心。他的意思是叫工人知道要提高工資，先要自己努力和社會平安。若只鎮天地高喊着打到資本家，使社會紛亂，不但不能達到目的而且還要叫工資降低呵！

二、勞動的需求

上面已經說過，工資的估定靠住供給和需求的關係。這是稀少原理告訴我們的。可是現在我們不能進一步問：勞動的需求究竟是從那裏來的呢？表面上，好像勞動完全是企業家購買的，企業家好像是勞動的需求之源。其實，企業家之所以需要勞動，只是因為消費者要勞

勤所製造的物品。所以，說到底，勞動的需求之源是消費者，不是企業家。

消費者的需求又靠住什麼條件呢？我們無疑地可以說：靠住他們的購買力。可是他們的購買力，又靠住什麼呢？當然，社會購買力是倚賴社會生產力。但是社會生產力又靠住什麼呢？我們這樣一步一步地追問下去，可以得到一個最後的答覆，就是勞動的需求，至少一部分是靠住工人自己的努力。工人如能努力去生產，而同時土地和資本不至十分缺乏，勞動的需求就可增加，工資也就可以隨之而增加了。

社會購買力可以影響全體勞動的要求。但是局部勞動的需求，和消費者的性情，嗜好等等有密切的關係。例如，假定中國人民大家都受了美化，喜歡吃冰淇淋，一部分從事於別種事業的勞動就要搬到製造冰淇淋事業裏面來了。有時，因為這種需求的變更，對於某種勞動，發生極不良的影響。

企業家雖然不過代表社會，購買勞動，但他也能利用代律 (Law of Substitution) 轉移需求的方向。例如，若工資高而利率低，他就可以用資本來代替勞動。反之，若利率高而工資低，他又可以用勞動來代替資本。關於代律的適用，凱塞爾指出下列三種情形：

(一) 勞動本身互相替代。這種替代只能影響局部勞動的需求，因此，只能影響局部的工資。我們再可以分爲二種情形來說：

a. 各種不同職業的勞働互相替代。例如造火爐的勞働和造氣管的勞働是互相競爭的。若居民喜歡氣管，造氣管的勞働的需求就要增加，而造火爐的勞働的需求就要減少。因此，我們知道各種不同職業的勞働的代價是有聯帶關係的。若一種勞働的價格太貴，消費者就減少牠所造的物品的需求而移到別方面去。結果，牠的價格只能降低，與別種勞働的工資成了一種平衡的局勢。

b. 同職業的勞働互相替代。勞働有優有劣。優工的效率雖大，但工資也高。劣工的效率雖小，但工資也低。表面上，好像企業家可以任意僱用這二種勞働而不必加以選擇。其實，經驗告訴我們，僱優而貴的勞働的結果，常比僱劣而賤的勞働的結果為佳。所以在東西方工業界有一句俗話，「貴工反是賤工」。因此，我們可以看出，劣工常有被優工替代的危險。

c. 男女工互相替代。男工貴而女工賤，可以說是一個通例。可是企業家還是多僱男工，而不願意盡量地把女工來代男工。我們從這一點可以看出男女工作的效率一定有大小的區別。否則，只知道謀利的企業家何必要重男而輕女？一般替女工抱不平的人可以說是知其一而不知其二。

(二) 土地與勞働互相替代。土地雖然可以代替勞働，但是對於工資反有良好的影響。

因爲，到了企業家願意將土地代勞働的時候，土地的數量一定很多，地租一定很便宜。換句話說，最殘酷的收效漸減公例，在這個時候，還沒有十分顯出牠的威風。再換句話說，社會生產力在這個時候可以增加。根據上面的理論，勞働的需求也可以增加。需工增加，工資當然也隨之而增加了。

(三)資本與勞働互相替代。資本代替勞働，對於工資也有良好的影響。因爲資本可以增加社會生產力。勞働的需求因此可以增加，而工資也就隨之而增加了。不過在短時間內，被代替的勞働，不容易覓得相當工作。工人的生計就成了一個社會問題。負責任者不能不設法救濟。

企業家拿資本代替勞働。固然是因爲利率低，但工資增加也是一個原因。若工資係普遍地增加，就是說，製造機器的勞働的工資也增加，那末，資本的代價就高，而企業家也就不能不考慮了。所以資本代替勞働的最適宜時候是勞働過剩，工資低微。但這種情形只是暫時的而不是永久的。

至於資本代勞働對於社會的影響如何？那就要看新發明的機器需用何種勞働？從前機器可需用的勞働大概都是低劣的。因此對於人類的健全的發展很有不良的影響。但是近來的機器多需要很高級的勞働。假使工人無知識，缺乏注意力，就不能使用牠們。這種

機器所以能促進工人的教育和文化的進步。

三、勞働的供給

勞働的供給有兩個條件：(一)工人的數量，(二)工人的工作。

(一)工人的數量和勞働的供給的關係。關於勞働的供給有一種很普遍的現象，初看起來，好像是非常矛盾的。就是，一方面無論在什麼時候，社會上總有許多失業的工人，而同時企業家常常有工人缺乏的經驗。這是因為勞働的供給是複雜的而不是單純的。同一類勞働，因為工人的天賦和教育的不同，有優有劣。劣工常有失業的危險，尤其在產業不景的時候。優工則常常供不應求。社會主義者替工人抱不平，以為工人和軍隊裏面的預備兵一樣，企業家可以呼之即來，揮之即去。其實這只是指劣工而言，對於優工，絕對不適用。

工人數量的增加當然靠住人口的增加。傳統的經濟學者都以為人口的增加很受工資的影響。工資若高，工人的生活容易，他們結婚的時期也提早。結果，工人的數量就增加。反之，工資若低，工人維持家庭不容易，工人的數量就減少。其實，工人和普通商品絕對不同。他的供給固然受工資的影響，但是同時更受其他情形的影響。例如，人民的習慣，思想，宗教等等都足以影響他們對於子女的觀念。傳統的

經濟學者只認爲工資是影響勞動供給的重要要素。這種見解實在是錯誤的。

再就個別職業說，若某種職業的工資增加，牠的勞動的供給當然也受了影響。但是我們知道，因爲風俗習慣，工人排外性種種關係，勞動的流動力非常細微。所以，就是個別的勞動的供給和工資的關係，也不是像傳統的經濟學者那樣所想像的密切。

還有一點我們要注意的就是人口的上層的增加不如下層的增加的快。富人所生的子女的數目往往不如窮人的多，這是各國的一種普遍現象。這更足以證明工資和勞動的供給的關係是非常膚淺的。

(二)工人的工作和勞動的供給的關係。影響工人的工作的要素可以分爲兩種：(一)職業的性質和科學的管理方法(二)工人的意志。

a. 職業的穩定與否，對於個別工人的工作有很大的影響。不穩定的職業的工人，因爲常常要覓工作，時間化去很多，對於工作的興趣也就減少。這種工人的工作當然要比一般工人的工作少了許多。勞動的供給也就因此而減少。

近代科學的管理方法也很影響工人的工作數量。依照這種方法，工作時間的長短和工作的數量都有一定標準的。所謂產業的技術合理化就是指此而言。採用這

種方法的結果，經驗告訴我們，個別工人的工作可以增加。所以勞動的供給受了牠的影響不少。

b. 工人的自己的意志也很影響他的工作。例如，在產業不景的時候，好像失業的工人願意賤賣。社會勞動的供給，好像不因產業不景而短少。但是工人因為恐怕要把他們的市場破壞，將來不容易恢復，就是在這個時候也還是不肯接受低工資的條件。而且不但失業者作如此想，就是有業者也十分地與他們表同情，竭力援助他們。這是因為他們恐怕自身的工資標準也受了影響。

又例如，近代工會常採用限制工作數量的政策。主張這種政策的人以為有飯應該大家吃，而且可以不至把工作作完了，將來就有失業的危險。其實，工作限制了以後，社會生產力就要降低，勞動的需求就要必然地減少。工資的低落和失業的危險不但不能免除，反而要變本加厲。凱塞爾所以大聲疾呼，反對這種工人自殺的政策。

工人的工作數量的大小和工作的優劣，傳統的經濟學者都以為和工資的高低有聯帶關係。工資若高，工人就要多賣氣力，用心工作。工資若低，工人就要偷懶隨便。其實，事實告訴我們，工人勤惰，與民族特性和教育、宗教等等很有關係。

。所謂由來也久，決不是一時加了工資就可以鼓勵工人的。而且無教育的工人因為收入加多，反而有了不良嗜好，不但不能提高工作的標準，而且可以把牠降低。

總之，勞動的供給受工資的影響小而受別種要素的影響大。本來物品的數量與價格是相互影響的。就是說，數量可以估定價格，量多價底，量少價高。而價格也能左右數量，價高量多，價低量少。但是勞動可以說是一種例外。牠的數量可以影響工資，而工資不能影響數量。牠們的關係不是相互的，而是片面的。



考選行政論略

杭立武

上

昔人對於整個行政問題，大率視爲一種方技而忽視之。此亦緣昔日之行政單簡，不覺其重要，故問題亦鮮。迨後社會情形複雜，政府事業逐增繁劇，以其範圍擴大，與人民之關係接觸加多，所負之責任加重，於是不特政府自身，對於公務實施，覺有檢點加緊之需，抑在人民方面，因關係之密切，更因民權之擴張，對於政府措施，亦漸由不聞問之態度，轉變爲存心與留意，以更進於從事監察。同時工商企業，多由小規模入於大規模，對於職員管理，辦事效率諸端，亦因事勢所趨，逐加研究改進。經驗原理，相競增長，於工商業之發達，頗有多量之貢獻。政府事業相形之下，絀劣益現。退求其因，當在行政上之不良，斯有研究改進之必要。夫行政一詞，厥含兩義，一機關之組織，二人員物材之支配管理。則行政學者，當爲研究機關應如何組織，人員物材應如何支配管理，始臻完善有效之一種科學也。界說如

此，蓋折衷行政學家懷德L. D. white 與韋羅畢W. F. Willoughby一氏之說而成。懷德之言曰，所謂公共行政，即經理物材與人員，使配達國家之目的。Public Administration is the management of men and materials in the accomplishment of the Purposes of the State (1)此項界說，若論簡明，誠有足多。然於機關組織方面，似失之略。韋羅畢氏著行政學之原理，則對於公共行政，並不加以界說，但分內容爲四部，組織，人員，物材，財政。此其分析，誠可謂能提綱挈領，然此蓋爲便利著述，倘以爲界說，則嫌不類。蓋財政固爲行政學所應研究之一端，特所應研究者，如行政與司法立法之關係等，將不勝其列舉。故欲概言其要而不略，則如上述折衷之界說，或有當焉。

顧所謂行政之問題，迄近代而始加注意者，茲當有說。即對歐美各國，上述之詞，誠爲史實。至對吾國。則不可一概論。蓋吾自漢以後，即有考選之制。漢文帝十五年，詔舉天下賢良方正，親加策問，斯可謂創選政之先聲。迨隋陽帝開科取士，考試制度乃益確立。降及有唐，試士試吏，且劃分爲二重，及第而後，尙須就試吏部，始得解褐入仕。此後更有銓注之法，以身言書判(一)計資量勞而擬官。則中國在中世紀，對於行政問題之人員部分，已可謂

(1) 見 White, Introduction to the Study of Public

Administration 第二頁

(一) 身須體貌豐偉言須言辭辨正書須楷法遒美判須文理優長

有相當之認識與解決。至其所以然者，乍觀之似出於偶爾，細究之則來實有自。何以言之，中國自古獨重儒術，儒者之理想國家，乃建設於理想人格之上（二）。換言之，儒家之治以德，而以德爲治，必始於執政者之以身作則。所謂自身而家，自家而國，一以貫之。故孟子曰，惟仁者宜在高位。中庸曰，其人存，則其政舉，其人亡，則其政息。可見儒家政本，純爲人治，則其特重人選方面，於誼可通。所惜時代過早，學術單調，因種種環境之限制，故有創製而終鮮改進。降及明清科舉之制，用入股以取士，則專制之君主，用意已自不在拔取賢能，而在羈縻天下之英才，使咸浸淫沈迷於記誦詞章之學，以消磨其志氣。原意詆喪，愈演愈劣。致沿襲數千年之創制，竟不得其要而中斷，且適中斷於西歐紛紛衍行考選制之際。

雖然，此之中斷，或亦爲必要之過程。蓋科舉制洎乎清末，流弊充斥，既失拔取真才之原意，且謬佔教育地位之中心。是科舉不廢，學校難興，新教育卽末由產生。至考選之本制，原自有其存在之價值，故雖廢於創始之中國，但已衍行推進於歐美。而今日之中國，欲行新考選制，反須借鏡於歐美各國之經驗。

歐洲各國中之首倡採行考選制者，當推英國，其時爲一八八五年。前此，英之吏治，其腐化不減美之分贓制。Spoils System所稍異者，美爲民主國家，因選權之擴張，誤解服官爲

（二）參閱劉麟生中國政治理想第十五頁

應普及之事實(一)，遂有官職輪流 *Rotation of office* 之主張。濫極推行，故其流弊益著。至英國之實行改革，其直接原因約有二。一曰功利主義之盛行。曠世大哲如本索姆，*Bentham* 彌勒父子，*J. Mill & J.S. Mill* 相繼闡發實效致用之學，咸風靡一世，佔思想之中心。夫重實效致用，計結果也，衡得失也。則凡浮糜廢弛，不經濟，無效率之情事，當自盡在反對之列(一)。至在積極方面，本索姆且有縝密改進之計畫(二)，對於官吏任用及俸給等，規定極為詳嚴，頗為當時輿論所重。斯可謂英國吏治改進之遠因也。二曰印度先例之倡導(三)。先是印督韋斯立貴爵，有鑒於政務之日增繁劇，各項公職，非具有適當資格者，不克勝任愉快，於是在印之威廉砲臺灣，設立專門學校，專事訓練候補公務人員。惟因規模狹小，施效未廣。迨一八零六年，東印度公司之董事會，乃宏其旨，設立海里百利 *Haileybury* 專門學校於英國，以便利英子弟。其入學試驗及訓練，均頗嚴格。但關於考試及任用，仍多不免市惠情事。至一八五三年，麥克勞 *Macaulay* 等承該公司章程再提交國會修改時，遂建議削奪該公

(一) 充任官吏自為公民人盡可享之權利但非謂事實上人人即應充任官吏也

(二) 崔佛林爵士 *Sir Trevelyan* 在一八四九年對於英國公務之評語

(三) 見氏 *Constitutional Code* 第二卷第四章

(四) 參閱 *Robert Moses, Civil Service in England* 第三章

司之政權。所有印度官員之任用，悉歸政府以公開競爭法 *Open Competition* 考選之(四)。當時原則通過，次年即由財政大臣委託麥氏與海里白利學校校長等組織委員會，研究實施辦法。本年完成一報告書，大體出麥氏手。其中關於考選方法，政府頗能接納推行。同時一八四八年所組織之委員會，以研究本國之吏治者，亦於先一年完成一報告書，其重要各點，頗與麥氏氏等之報告書相似。蓋緣最先組織之委員會，其主任崔佛林，與麥氏係內親，故同出一轍也。惟一般之現象，旁觀者清，當局者迷。於英國會為印度吏治謀澄清時，頗能博得各方同情，及擬以同法加諸國內之公務時，政客官僚，黨會團體，凡覺改進計畫有損於私利者，無不疾首痛憤，反對不遺餘力(一)。然卒因少數目光敏銳之重要份子，如崔佛林麥克勞輩，堅持必行，且因印度公務實施考選制後，成績卓著，遂得於一八五五年通過，先行實施於下級之職員，並於同年五月二十一日，設立文官委員會 *Civil Service Commission* 以專責成。此英國採行考選制之略史也。推行以來，屢經改進，吏治之佳，蜚聲全球。至在制度方面，與他國特異處，作者前曾著論述之，茲擇錄其一節如左(二)。

(四) 麥氏考試取士主張今雖無從確證其為胎源於中國然細察議會辯論之記錄反正兩方均徵引中國之經驗以為鑑可見最低限度亦嘗受吾先例之重大影響也

(一) 見 H. Finer, *The British Civil Service* 第二十三頁

(二) 參閱考試院月報第九期專載內拙校英國文官考試法規擇要之校者按語

一曰以財政部監督各機關之用人行政，除文官委員會受該部之節制（此處當有聲明，即在實際，委員會僅於立法上受該部之指揮，在行政上則全獨立，且各委員與各部長平行。）又有人事總局之設……二曰考試所重，在測驗與試人之普通常識，而不在如一般之重在試人對於某官某職應有之特長或技能。此其異點有解釋焉，即英國之政策，在吸引青年之優秀學子，專長可無，常識則具。以此種人加之訓練，當無不可使精之技藝。斯其於考試規程中年齡之限制嚴且低，蓋以備青年入政爲官吏後，以公務爲終身之職業也。至在其他各國，則恆爲臨時適應需要計，遇有某職待補，則考選某項專門人材補充之，此其考試規程中之年齡限制多從寬。三曰考試所採方法，在使年齡限制，與公職等級，及教育制度相符合，其用意與前項略同，蓋多予曾受學校教育者，以參與考試之機會也。

由此可知英國之考選制，實能獨樹一幟，而其中心主張，數十年來，簡略言之，可謂始終基於麥氏在議會之一語。曰，就吾所知，事理之隨處皆鑑證者，莫過於此，即凡其人於幼年在學業上冠濟輩者，長大必能在事業上，續保持其優越。時一八五五年，當年所採行之考選制，蓋即以此語爲原則。雖此後頗有新主張之攙入，然旨主所在，今昔未變，此凡研究英國吏治者類能道之。至與英國制度適相反者，厥爲美國之專門分類考試，請先言其吏治之略史。

論美之吏治者，大率分其史爲三期。自一七八九以迄一八二九年爲第一期，是爲建國元老執政，較言可稱賢明時期。自一八三〇至一八八三年爲第二期，爲以官職濫行酬庸市惠之最盛期。自一八八三以迄於今爲第三期，爲企圖改進漸趨清明之時期。至其中之經過，有公職之厘定標準法一書，言頗簡要，茲擇譯其一節如下。

以官職爲酬庸市惠，始作俑者，雖非總統捷克孫氏，（一九二九年受任）要其成風，實自氏始。然在當時，卽頗有出而反對者。……如參議員彭登氏之抨語，歎總統之選舉爲虛偽，實可代表一般之論，緣此時總統之預選，已由國會而遷至各政黨之大會也。彭氏之語曰，吾敢謂參與此項之黨會者，其主要目的，惟在擁戴一易與之傀儡，俾彼自身可爲要素，以行因公濟私，剽竊祿位之伎倆也。至被選人之學術道德技能，何有於彼輩哉。斯誠慨乎其言之也。

時至南北內爭之後，有識之士，於此以公職爲酬庸市惠，攻訐反對，再接再厲。……至一八八三年而彭都吞案通過，是爲改良官吏法之先聲。……一載以後，有克惕士論衡彭都吞案，謂其範疇太狹，未能包賅一般官吏。蓋按照該法，僅其邊疆無關重要之職，以至若干普通書記及機械性事務之人選，受考試手續之拘束，餘則仍爲政客之禁巒也。……

自一八八三年後，中央吏治之改進運動，遂成兩勢力之角鬪。一方有循私之政客，一方有爲公之士夫，循私者欲公職長受政客之操縱，爲公者欲公職離政治而向職業化。角鬪程中，因民望之所趨，爲私者自日少，爲公者自日衆。然因本問題之複雜，及成績之難表現，關於建設方面積極方策，遂多不及速採行也。……

吏治革新之進行中，同時公職之範圍及性質，亦有重大變化。一曰公務員之數量飛增。一九一六年時按約可布氏之統計，全美之公務員，有二百萬之多。二曰，公職之種類加繁。因時代之要求，政府之職責日有加，新創機關，在在需要大宗人員，因之種種複雜問題，咸蜂擁而起矣。

是以言及吏治改進之運動，於其初始二十五載，吾人輒呼之消極期。誠以當時人士之旨，主在離公職與政治。若夫人選之諸複雜問題，尙非所及。……雖然，時日愈進，問題愈多，此改良吏治之運動，亦常有促其益興奮之事因。一如工業之發達，人口之集中，及緣此而起之政府新任務。再如各大公司與他項之企圖，由經驗而得之節用增效諸方法，使社會人士見之，益於政府事業嚴行較量。凡此諸因，皆促成近年來改良吏治運動之所以益烈也。

於茲益烈之新運動中，細辯其方式，可析爲三類。一爲關於政府組織上之改善，如新創

之市政府委員制及市經理制等。再爲關於行政方法上之推進，如新創之預算法簿記法等。三爲關於人員任用之限制，而有厘定官俸官法等之設施，斯即釐定公職標準之一名詞所含意義。蓋以矯正舊日之官制官規，漫無定章，一隨長官之意也。

此之所謂公職之釐定標準制，蓋即美國吏治特色所在。其詳將於下章論之。至其大略，茲可得而言者，即將各項公職，分別成類，類之下復分組分等，期於將性質相同需要資格相同之職務，歸納於同一之等級，以便釐定俸給標準，素使同等級之職務，享受同等之待遇。如是考試之時，便可按照所需資格之不同，而分類舉行。例如某機關需要某項簿記員，則按照關於該項簿記員所釐定之職務俸給等事，舉行專門考試以補充之。而非若英國之官吏，僅大別爲數類，其中雖有等級之分，然以資格不以職務，簡略殊甚。實亦緣其根本主張，如前所述，厥在使公務爲終身事業，故初入者，不必需要專門技能。公務即等學校，經實地之訓練，自可成爲專家也。此英美兩國吏治制度之不同也。至法日德國之制，雖各有其優良之點，然規模咸不出所述英美兩種。且除德國，尙有整個之官吏法 *Law of officers* 外，法日之官吏任用及服務規程，皆乏劃一之制，又三國所同然，俱無中央考試機關，如英美之文官委員會、*Civil Service Commission* 而遇考選事宜，咸由各機關單獨自理之。顧此種之簡略，固不得即持爲吏治不修之左券。法日德諸國之吏治，皆稱優良，而其中之德國，尤夙以效率高超

著世焉。(二)

(一)德國吏治制度，頗有詳加參考之價值。然以其與英國略相似，故本文未盡申述。惟前曾草短文論之，茲摘錄一節如下(前略)至在德國方面，尤難能者，則經一度極大改變，吏治基礎並未動搖，且常保其優良之點。又經馬克狂跌時之窮紛極擾，一般公務人員，衣食之資不給，而公務之進行如故，不聞賄賂貪婪之事，此其官格誠高堅矣。至其所以克如是者，推厥因由，有可述者兩端，是亦即德國公務特點之所在。一曰學校教育與公務需要之相參化，此亦英吉利之政策，而德國似尤為澈底。其方法即使各級公職之需要，符合各級學校之程度，各級學校之課程，參合各級公職之需要。兩相和合之完善，至於學生選定科目之際，即可大略擇定其終身之職業。雖高級之公職，於大學卒業後，尚須經過特種考試，始可充任，但此項考試之分科與細目，純係參照學校之所規定。故凡在學校成績優良者，官吏考試，無不可以及格。若中級公職之充任，則普通僅須具有中學之卒業文憑與服務證明書，或遇特殊之情形，佐以簡單之檢定。至低級之公職，則小學卒業後，受相當時期之訓練，即可充任，全不需他種證明與考試矣。而為政與治學，尤促使其相輔而不離者，則德國以教員為官吏。按照官吏遷調之規定，大學教授，可轉任高級行政或司法官，高級行政或司法官，亦可轉任大學校授。事實上此項之轉任時

時見，故其官格高也。二曰德國對於官吏各種保障特周，亦爲吏治優良之一因。緣公務上限制既多，責任復重，一般俸給，較企業界公認標準，且常不及。則欲吸引優良人才，而最要能使其發奮黽勉，毋苟毋畏，則舍予以特殊保障，不二其法。所予之保障多，所獲之服務滿，此德國對於吏治上之主張。故其憲法及官吏法，所規定官吏之權益，不下數十種。重要者如政見自由，集社自由，服務地點於可能範圍內，任擇本籍，被選爲中央或邦議會議員，可同時兼職，任期除有特別規定外爲終身，本人之考績表，可請求參閱及復審，對懲罰之處分可起訴，正俸給外，可領取地域及子女津貼，退休後可領取撫卹及年金等，皆較他國逾格優待，此其保障，可復加哉。則人才之盛，與服務之佳，有由來矣。

下

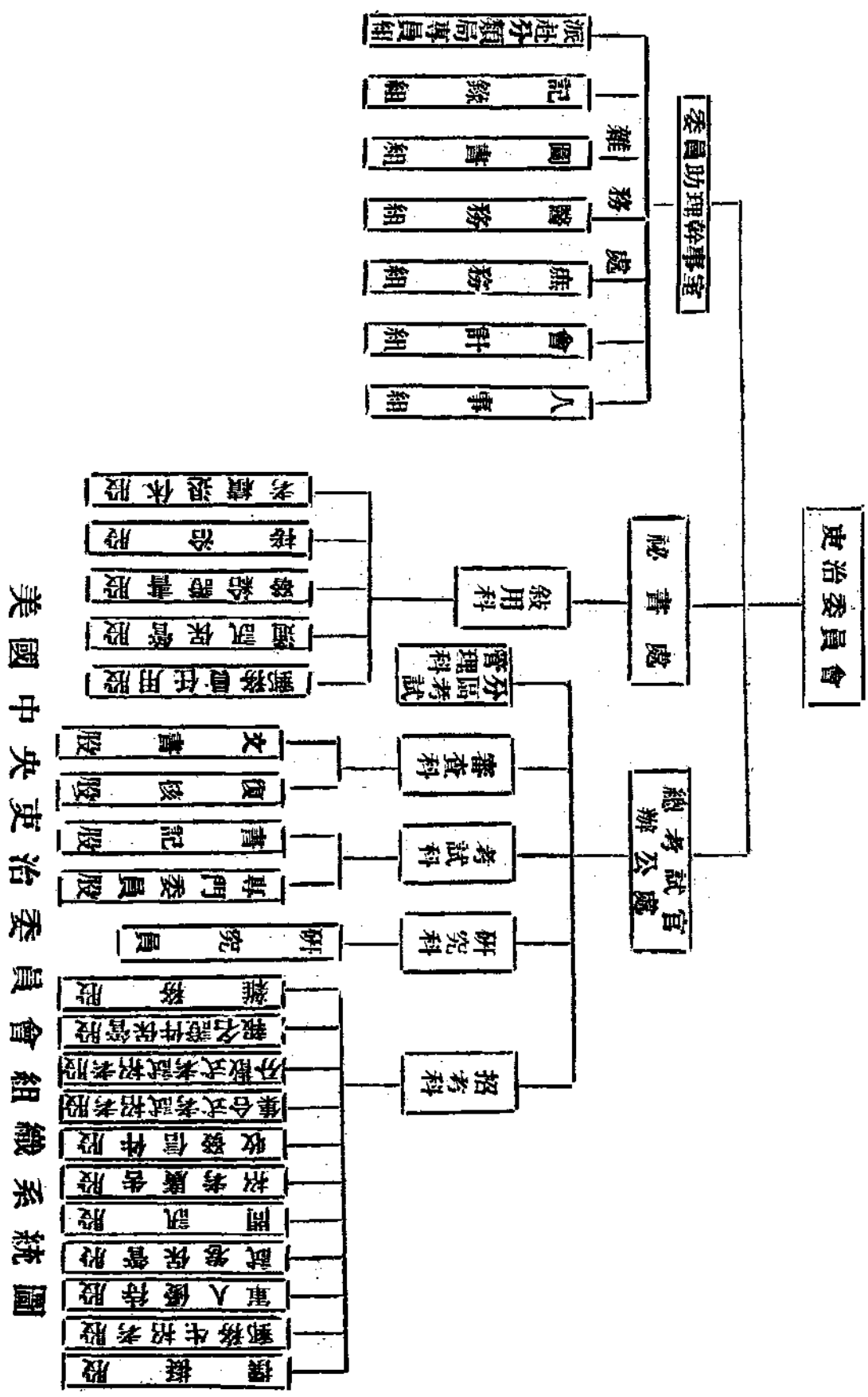
前言法德日諸國，俱無中央常設考試機關，而吏治固不因此而窳敗，且法國之優良，即視英美猶無愧色，若是考試常設機關，似非必需耶。曰否，法德日本之例，不足以爲訓也。蓋彼吏治之良，由於其他原因。且彼如有中央常設考試機關，其成績或當較今爲尤佳也。至吾國舊有之經驗，所昭示吾人者，亦爲必需有常設之機關，以專責成。蓋昔考試，厥因無常設之機關，無專司之人員，每遇鄉試會試，輒臨時指派試官舉行之，故獲任者多存五日京兆之心，以爲千載一時之會，而隨事敷衍，盡量搜括，流弊積壓，本制崩潰。至此項之機關，各國組織互異，略述美國之組織，以供參考。美國之公務委員會，分中央、州、及地方三種，隸屬於各該級政府，而大率以委員三人組織之。其內部之詳情，可就中央約略述之，以概其餘（一）。中央公務委員會之委員，係由總統經參議員同意任命，任期無限。委員三人，大率其中二人各代表一政黨，餘一人則爲超然派。換言之，三人中必不可有一人以上，屬於同一政黨。委員職皆專任，處理公務，共同負責，且支同級俸。惟例須公推一人爲委員長，代表行政。委員會除對大總統負責外，不受任何機關之裁判。其所司考試之範圍，按照公務律之規

(一) 參考 *Civil Service Simulation, Service monographs of the United States Government No. 49, Institute*

For Government Research.

，包括所有分類文官。又按照一九〇七年之命令，並可襄辦海陸軍官學校考試事宜。會中除委員三人外，內設三部分。一曰總考試官辦公處。總考試官任命手續，與委員同，其職責之重大，僅稍次於委員，而煩瑣過之。蓋按諸公務律，彼須一面奉行委員會之意旨，綜理會中考選事務，一面參加各項典試委員會之行政。此外又須代表會中與各機關接洽人選事宜。襄助總主考官者，有副考試官一人，兼任委員會之預算員。二曰祕書處。設祕書主任一人，承委員會意旨，辦理一切文書事項，而依法由委員長直接任命之。三曰委員助理幹事室。設助理幹事一人，隨從委員辦公，承轉一切事務，並管理雜務事項。雜務計分七組，人事組，會計組，庶務組，醫務組，圖書組，記錄組，派赴分類局專員組。每組設組主任一人，受委員會直接之指揮。此委員會上層組織之大概，至於切實考選工作，則由下述六科辦理。六科者，招考科，考試科，審查科，研究科，分區考試管理科，及敘用科。招考科掌關於招考報名事宜，設正副科長各一人，下設十一股，曰撰擬股，郵務生招考股，軍人優待股，試卷保管股，問訊股，招考廣告股，收發信件股，集合式考試報名股，分散式考試報名股，報名證件保管股，及雜務股。每股設股主任一人。考試科掌關於典試襄校事宜，設科長一人，副科長二人，下設專門書記兩股，即以兩副科長分任股主任。專門組並設專門考試官若干人，分司各科考試。審查科掌關於特種口試，試卷復核，及考試情形之調查事項，設正副科長各一人

，下設復核股文書股，各設股主任一人。研究科掌關於設計改進考試方法事宜，設科長一人，研究員若干人。分區考試管理科，掌監督各分區考試事宜，設正副科長各一人。敘用科掌關於考取人員之分發任用事項，設科長一人，副科長二人，下設五股，郵務員任用股，通訊保管股，發給證書股，接洽股，考績及退休股，前四股直屬於科長，第五股隸屬副科長。六科與前所述三部分在行政上系統關係，略為第一至第五科，受總考試官之節制，於此可見該員職權之重大。至第六科則隸屬於祕書主任，圖以表之，益可醒目。



美國中央證券委員會組織系統圖

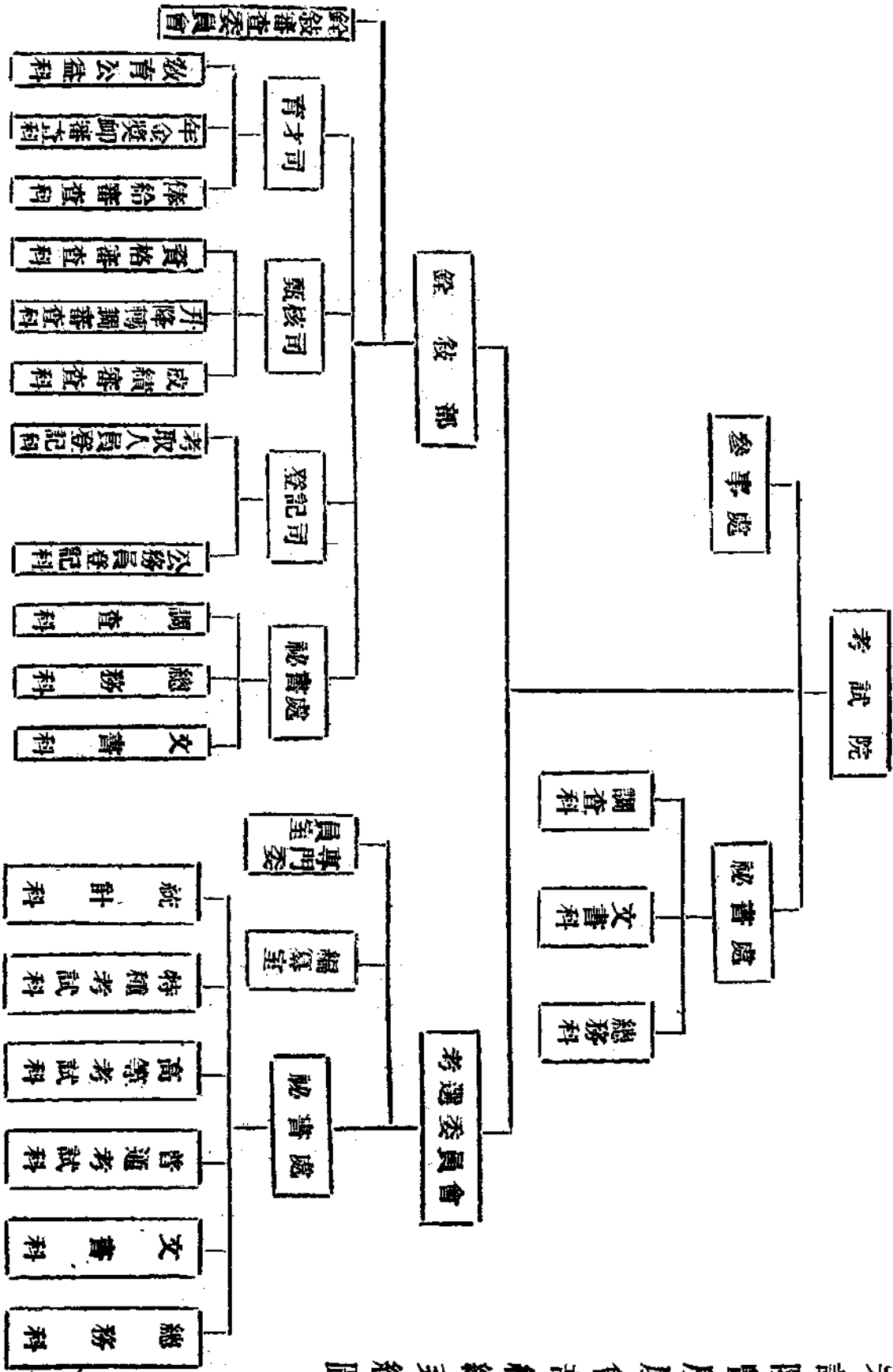
此美國公務委員會之組織，大概如上所述矣。至其職權約有三種。甲屬於立法性質者，則有製訂關於公務法規之權，此外關於典試規程，敘用條例，及升降轉調考績等法，其創製修改，皆屬委員會。乙屬於司法性質者，則有聽審關於公務控訴之權，此外聽審試卷分數，考績記錄，及升降罷免等不公情事之控訴皆屬之。丙屬於行政性質者，則有管理關於人選事務之權，此外公務員之考選考績補習教育等皆屬之。

美國之公務委員會，隸屬大總統，英國之公務委員會，隸屬財政部。總之，是項機關隸屬於行政權，蓋普通之現象。惟吾國則不然，國民政府根據五權憲法，以行政，立法，司法，考試，監察，五院組織之，是予考試權以獨立。考試權既獨立，且所司考試之範圍，按諸建國大綱，包賅官吏，乃至候選人員，故考試院之組織，亦較他國規模為大。據今考試院組織法第一條，考試院以考選委員會及銓敘部組織之。如名所示，會司考選，部司銓敘，而院總其成。院本身之組織甚簡，計分兩處，曰祕書處曰參事處。參事處掌擬審核關於考選及銓敘之法律命令事項。祕書處掌關於文書及其他不屬參事處事項。附設三科，總務，文書，調查。會以委員長一人，副委員長一人，委員五人至七人組織之。內設一處六科，處即祕書處，六科者，總務，文書，普通考試，高等考試，特種考試，及統計等科是。普通考試科。掌相當於委任任官之考試，高等考試科，掌相當於荐任官之考試，特種考試科，掌關於候選人及不

屬前兩種範圍內之考試。又依修正考選委員會組織法，設專門委員十六人至三十二人，編纂十二人至二十四人。前者以計畫考選設施，並襄理各項之考試，後者以編譯有關考選之書籍。兩皆聘任，不涉行政。部設部長副都長各一人，置一處三司一委員會。即祕書處，登記司，甄核司，育才司，暨銓敘審查委員會。登記司掌關於公務員及考取人員之登記甄核司掌關於公務員成績及任免暨升降轉調之審查，育才司掌關於公務員俸給及年金獎卹之審查暨補習教員及公益。銓敘審查委員會掌各項審查事項之復核，蓋因應行審查事項，關係公務人員至切，主管司科，或有未詳，爲鄭重計，故有斯會之設，而以副部長，祕書長，各司長，及關係科長組織之。此考試院暨所屬部會組織之大略，亦製圖以表之，以資比觀（一）。

（一）考試院之範圍自較美公務委員會宏大然倘將兩機關組織內容詳加參較每每令人感覺美之組織緊湊合理吾之組織未免散漫偏重形式如院之下何必定設部會設部會後院豈僅爲承轉機關凡此皆屬可考慮者

考試院暨所屬會部組織系統圖



司公務之機關，其組織大率爲委員制，觀乎中美兩例而可知。則委員之人選問題，自各國經驗中，當可求得若干原則，略述其主要者。一曰委員人數宜少，蓋所以取委員制者，爲集思廣益計，但同時亦不欲事務之因多頭政治而減效率，是故兼顧之道，厥爲委員人數，不可在三以上。二曰委員必須專任，因必如是，乃可實收集思廣益分工合作之效。三曰委員不可含政務官之性質，否則必難免於偏頗顧慮。四曰委員任期宜長，最好爲終身職，庶行政與政策，不致常有間斷。五曰委員俸給宜高，俸給高而後可養廉也。

至該項機關應有之功能，參考各國經驗，綜計不外六項（一）。一曰造成維持有效之考選制。二曰製訂實施各項公務法規。三曰編修公務員之分類圖表，並厘定標準俸給法。四曰供應各機關人選之需要。五曰保管審核公務員之考績記錄。六曰監督各機關之用人行政。凡此六項，皆屬首圖，蓋必能兼顧之而無一遺，始可稱爲完善之公務機關。則欲衡是項組織之若何，茲當有所準矣。

次論考試方法。有先須明了者，卽考試之意義所含甚廣，自口筆試，乃至體格檢驗，經驗著作之審查等，俱屬考試範圍。又因各項公務性質不同，而考試時對於各種應試事項，遂有輕重之別。例如個性一點，在書記職位之考試，可不計也。但如所考爲科長職，則須注意。又

(一)見 Willoughby, Principles Of Public Administration 第三百四十八頁

如經驗一項，在普通之科員考試，非關重要。但如所考為會計職，則幾與筆試同重要。再如口試一項，在統計員之考試，當佔重要。但如所考為運動指導員，則又非關重要。總之各應考事項之輕重，咸視待補公職之性質以為準。所困難者，現尚無科學之方法，足以決定某應試之事項，在某項之考試，究應佔何成分。故各考試機關，所訂辦法互異。如關於考試官之考試，試參考考試機關四所，即有四種不同規定如下。

考試官考試項目及其成分

考試機關甲	論文.....	20
	實用口試.....	30
	經歷.....	50
	經歷.....	100
考試機關乙	經歷.....	30
	專門知識.....	70
	經歷.....	100
考試機關丙	經歷.....	30
	實地經驗.....	40
	口試.....	30
	口試.....	100

考試機關丁	經歷.....	40
	專門知識筆試.....	30
	專門知識口試.....	30
		100

又如關於機師之考試，參攷考試機關七所，即有七種不同之規定如下。

機師考試之項目及其成分

考試機關甲	經驗.....	20
	技能.....	60
	數學.....	20
		100

考試機關乙	專門科學.....	50
	經驗.....	30
	數學.....	10
	論文.....	10
		100

考試機關丙	數學.....	10
	測量學.....	10
	繪圖.....	30
		100

建築學.....	20
普通經驗.....	25
對於本地狀況經驗.....	$\frac{5}{100}$
考試機關丁	
經歷.....	70
論文.....	$\frac{30}{100}$
考試機關戊	
經歷.....	40
數學.....	20
專門學科.....	$\frac{40}{100}$
經驗.....	30
考試機關己	
實地試驗.....	50
口試.....	$\frac{20}{100}$
經驗.....	50
設計.....	10
數學.....	10
支配材料能力.....	15
考試機關庚	

觀於以上各項辦法，標準紛歧，莫衷一是，其未能進於正確科學可知。然則在此期間，對於紛異辦法，即無決擇優劣之方法乎。曰誠有之，即將應用各種辦法所考取之人員，比其服務成績之優劣，作一平均較量。其一般成績最優者，雖不必表示該項辦法為最正確，然亦至少表示其可行也。

考試方法，最普通與最重要者，當為筆試。筆試用意，可分兩種。一測已具之智識，一測一般之智方。測智識之試題，常屬專門性質。測智力之試題，恆為淺簡方式。兩種測驗，在一次次之筆試，可獨採其一種，或參合而行之。不過無論採取何式，各項試題，必須暗合其職務之需要。

筆試以外，次普通者，厥為口試。在一般情形下，口試大概為一種補充之試驗，其舉行恆在筆試或其他試驗後，蓋旨在測驗應試人之個性也。此項試驗，利弊參半。有若干種類之職務，充任者之勝任與否，與其個性極有關，而個性者不可表現於筆試也，是必藉口試以知之。然口試之方法，殊難進於純確科學，主試人之主觀，亦最不易澈底消除，是其不可恃也。故口試固可作為考試一部，但決不可視為重要，否則必難免於不公情事。此就口試以測驗應試

人之個性者言之。顧亦有藉口試以測驗應試人之智識者。吾人於此，以爲測驗應試人之智識，口試不若筆試之爲愈。又有藉口試以證明應試人之經歷者。吾人以爲關於應試人之經歷，當憑報名時應繳之各項證書文件。換言之，吾人以爲口試之用，當限於測驗應試人之個性。至個性之所應注意者，依林客氏研究所得，不外下之十二項(一)。

- (一) 智力
- (二) 常識與判斷力
- (三) 誠懇
- (四) 忠實合作精神
- (五) 應變才
- (六) 毅勇
- (七) 領袖才
- (八) 正確
- (九) 儀容
- (十) 態度
- (十一) 志願
- (十二) 秉性

茲之所舉，蓋甚詳盡。惟各項公職之口試，因各別職務性質之不同，故於此十二項中，又應各有所輕重去取。至此項去取之當否，當視主試者之識見矣。

此外又有所謂技藝 Trade 試驗者，通稱實際 Practical or Performance 試驗，盛行於機師打字員等職位之考試。舉行此項試驗時，必須主試之人，對於所擬補充之職位，有深切之認識與經驗。非若舉行口試或筆試時，主試者不必爲所擬補充職位之專家也。又此項試驗舉行，恆較口試與筆試爲需要多量之時間與經費，是其不便利處。

筆試，口試，實際試驗，係就各種考試方法言之。至考試之方式，亦有競爭 Competitive 與非

(一)見 H.C.Link, Employment Psychology 第三百二十四頁

競爭式 Non-competitive 之不同。其不同處，非在試驗之內容也。其內容可盡同，但如在競爭式制度下，則任命之次序，當嚴格依照考試之成績。至如在非競爭式制度下，則任命之次序不必依照考試之成績。蓋任命官可隨意及格人員中擇一任命之也。此外在非競爭式制度下，又有規定應試人先由任命官圈定者，是謂之圈定候選人之考試。又有規定候補實缺人員，先由任命官擇定，再經過及格考試 Pass Examination 後，即作為正式任命者，是蓋對於任命官之自由，而予極少限制之考試制也。凡此種種，在非競爭式制度下之可能規定，在競爭式制度下，皆為不應有也。此競爭與非競爭式考試之異，大概如是。又競爭式考試，復分兩種，一曰分散競爭式考試 Nonassembled Competitive Examination，即應考人於應試時，不必齊臨指定考場，而可分次個別舉行之。此蓋為對於高級或專門公職之考試，應考者或有不願公開受試而設，偶爾沿用，非常例也。至最通行之方式，當為集合競爭式考試 assembled competitive Examination，即應試人於考試時，一律須臨指定考場考試，公開舉行，不容例外。此最普通，亦似最公允也。

此外關於考試事宜，有尙須討論者兩端。一曰招考方法，一曰任用程序。考試既係為求才賢，則必廣事招徠，以便擇尤拔萃。招徠之法何在，厥為廣告周知。惟此所謂廣告，不僅在報章上載一招考啓事已也。啓事固須及早披露，但除報章上啓事外，考試機關，尤須編印各項

小冊，載明關於考試條例，分科細則，試場規程，及應試人須知等，一面寄各學校各團體，俾其招貼，一面自設通訊處所，凡有私人函索或面索前項刊物者，盡量供給。蓋如是始可望實收週知之效而廣來者也。至考取之人員，當由考試機關公告通知，並一面給予合格證書，一面依次將名單送需要人員之機關。常例凡遇缺額一名，須送候補人員三名，由各該主管長官決擇選任之。此蓋仍予各機關長官以相當之自由，使不致因人選完全不由自決，而減少責任心也。初任用之人員，通常不得受正式之任命，例須先見習試用三月或半年以至一年。如在試用期間，成績不佳，長官得隨時撤退之，並具文通知考試機關，請其另行咨送候補人員待選。如試用合格者，則於試用期滿之後，正式予以任命，此普通之情形。至如對於高級專門之公職，或急切需要人員時，亦有免除試用手續，而直接任命者，但此為例外也。



唯實主義民法學

阮毅成

唯實主義民法學是對昔日形而上的個人主義民法而言的。自從人權宣言，拿破崙法典以迄近代受這兩種大著影響而成的法律制度，都是以個人主義的法律觀念做基礎，其唯一的中思想，便是主體權利。他們所注重的，是個人自由的最高性，是個人法律人格的尊重，是唯立法方為現實法淵源的虛擬。唯實主義的法律制度，則純粹根據「社會的」觀念，要在個人和團體所共有的社會服務感覺中，樹立法律的基礎。因為人類的智力，只應該解釋直接經驗，并研究其中的實在現象；所以唯實主義的特點，便在如何純用經驗方法，闡明事實，將法學純置於社會基礎之上。

在唯實主義民法學興起以前，有所謂玄想學派觀念學派及註釋學派。前兩種之與唯實主義不能并存，單看名詞的意義便很明白；至於註釋學派，也是過分迷信法律的條文，除嚴格

解釋文字，使之成爲一串的命題演繹外，別無貢獻。其實，法律是繼續不斷的事實產物，并不是立法者所能創造了，就可以一成不變的。人是只能在社會的組織下方能生存的，人是永遠爲他人的聯體，人既願意與他人在社會中共存，人便須服從社會所加的事實規則。社會規則因爲對象與目的的不同，可以分爲道德的經濟的及法律的三類，但前二者也得因爲人類「社會性」與「公平」兩種感覺的衝動，成爲法律。凡衆人對於某人某事，不以爲是而引起社會的反應，便是社會規則，經人類覺之，察之，知之，認之，而後由立法者形之成爲法律。所以要說只有立法是現實法唯一的淵源，已不可通，若更說法律竟是一成不變，尤爲謬誤。註釋學派不問社會變遷的情況，不顧及法律的公平與社會實益的目的能否達到，除去批評法律上缺點及指出立法者遺漏之處外，毫不從事法律修正的工作。然而在唯實主義者看來，社會進化的力量終於是不可抗侮的，他會逼迫着大家不得不去顧慮法律本文與社會相適合的程度。法律條文儘管不加修改，但新的法律觀念總會不斷發生。即使勉強維持舊有法律的形式，他不成爲一種無生氣的遺骸，也只有依從另一種當初立法者未曾預料的解釋，而苟延殘喘。

唯實主義民法學對於還有其他幾種學派也是處於相反的地位的。第一如自然法，純以惟理主義的方法爲要點，不觀察社會，也不明定理想，更不以任何實體做基礎。他們認爲自然法是普遍的，不可更變的，在道德上或是正義上都是絕對的。第二如宗教法，主張與神規相

反的現實法，都屬無效；人民的主觀權利是從上帝處來的。第三如信條派，也是不知道從生活上需要去發見新的解決方法，而只知從法律條文中去探求的。不過他們比較註釋派稍高一點的，便是只從法律的章次作大體的研究，而不拘拘於條文的次序。

個人主義者所謂主體權利究竟是什麼？至今沒有人可以作一個完全的定義。就大體上講，可以說是我所用於他人，以施行我意志的權力。這其中包含三個極重要的概念：第一，一個人的意志是自動的，各人的意志便是構成法律的主要原素，假若兩個意志共同了，便決定了一種新的主觀義務，又叫做主觀法。各人對於他所同意的事，無論如何犧牲，都當履行。所以損害應該賠償，缺席可以判決，執行可以強制。第二，個人意志是自由的，法律不能責人一定要行使他的權利，也不能過分干涉個人自由行動所發生的結果，如契約是。第三，由個人意志行動所得的權利，不問其為自然的，或獲得的，都不可侵犯，任何法律不能限制他的永久性、專有性，也不以誤用而受損；個人可以自由移轉他的權利，不問經濟上有何結果，社會上有否損失。然而，人類意志的性質究竟是什麼呢？意志又何來這樣大的能力呢？兩個意志可以分得出高低嗎？個人實施他意志權力時，真可以不顧社會上一切，不為任何法律所制限嗎？這許多問題，都不能從經驗方法，社會事實中給予圓滿的答案；而且反處處均可從反面證明這種形而上的觀念，不能在唯實主義民法學中繼續存在。

新的民法制度只以客觀法為基礎，客觀法的基本原則，不是命令，也非道德，乃存在於社會之中所加於人類的一種事實的規則；因為人與法律的關係，是服從，並不是兩個意志的對抗，從前的所謂主觀法，以意志權力做立論的根據，以個人主義做生存的護符，個人主義應當由社會職務說替代，意志權力與唯實主義根本方法不符，故主觀法一語，已自無存在餘地。現代的立法者，不問他怎樣頑固，或是好意的緘默，或是惡意的干涉，但新的唯實主義法律的生長，並不因之阻礙。

近代民法之趨向於唯實主義，是無可疑義的。從經濟方面說，民法不得不顧及社會上經濟事實，將許多部份都獨立了成為特別性質的法律，如勞動立法公司法農業立法，工業立法均是。從政治方面說，民法也不得不顧及社會上事實的必要，如准許因為公用徵收，而私人財產絕對所有權的觀念，因以打破。再從民法本身說，無過失損害賠償主義天天進展，個人權利的絕對性便日日消失；又如現在對於精神傷害以及故違契約或其履行，也都承認金錢的賠償。至於將來法律的基礎，應當在社會中各份子應盡的職務上。譬如財產，從前都當他是一種權利，然而從唯實主義見地看來，實在是一種社會的職務，有產者對於他的財產，應當盡職，才可得受保護，否則便引起了社會的反應而予以制裁，如荒地須徵重稅是。又如自由，從前也認作是一種權利，然從唯實主義看來，也是一種社會職務，人應該盡量發展他智德

體的優性，以便更有力量去盡職。人若阻礙自由個性的發達，懶惰不做一切社會上的事，也便引起了社會的反應而加以干涉，強制他一定盡應盡的社會職務。

唯實主義民法學還有一個特點，便是關於法律行為觀念的變更。向來民法學者，都說法律行為是人類意志的自由表示，其效果足以變更已存在的法律地位。這種說法，也是從個人主義而來，因為他們說唯有個人的意志方能產生法律行為的效果。但在唯實主義者看來，意志的對象實有直接的與間接的兩種，直接的是行為人實際活動的事實，間接的是這活動的結果。意志可產生的限於直接的對象，其所以得有法律上的效果，乃是因為意志已經向外表現，影響社會上的行為而受客觀法的決定。法律行為又可分為實質的與形式的兩種：前者是法律上所發生的效果，後者是表現意志的形式，兩者相合而契約成立。至行為主體，據唯實主義者的意見，亦只限定有意識的人類。其得享受客觀法利益而實無意識者，如基金團體，不得當作法律行為主體者，應當以與之發生關係而有意識的他人做主體。凡是人以通常客觀情形而發生的法律行為，名為規範行為，以特殊主觀情形發生的，名為主體行為，如須視情形如何方可決定是主體或客體的，則名為條件行為，這比之昔日個人主義者只認個人意志權力之主體行為的，也顯然要完密得多。

唯實主義民法學，從孔德創立，到狄驥集大成，演進很快，影響也很大。狄氏本人最大

的著作，雖則是五本憲法學，但第一本中所講盡是法理的討論，而另外又寫了許多關於私法遞嬗的文字，都十分淵博，本文所寫，只不過撮要介紹了一個大概而已，我從前還寫過一篇狄驥對於現代法學的貢獻，可以參看。

二〇，七，五，南京

商業月刊 第一期『創刊號』要目

裁厘後營業稅問題	馬寅初
錢莊法之需要與商業之關係	施伯珩
論商業之定義與商人之任務	劉仲廉
近代各國營業稅述要(一)	王澹如
商業道德與營業	朱育琇
商品檢驗之施行與國際貿易之發展	盧崇容
去年中日貿易之不景氣	茂吉作鏡波譯
我國國內匯兌的各種方式	封瑞雲
銀行信託業務之解剖	唐慶永
英國去年對外貿易的衰落	褚鳳儀

各國商業進展史略(一)	劉伊青
合作社的經營與成敗	施伯珩
合作社羅虛戴爾制的分析(上)	程君清
商店之櫥窗陳列與商業之關係	李鼎周
談中國之廣告	阮德懿
金漲銀跌下的中等階級生活談	李治
▲國產商場 ▲工商新聞 ▲百貨商店 ▲商業常識	
▲商品市況 ▲上海金融 ▲金融統計表	
一月來日報商業大事分類索引	
最近雜誌商業要目分類索引	

每冊二角
全年二元
國外三元

上海西門外安瀾路瑞慶里商業月刊社編輯



連帶主義政治學

楊公達

(一) 連帶主義的威權

連帶 (Solidarite) 這個字是從拉丁文 *Solidum* 變化出來的。*Solidum* 是羅馬法家用以表明幾個負責人對於某一債務共同應負的責任，後來法國法典中引用之變為 *Solidite*，再變為現在所用的 *Solidarite*。

拉魯斯字典 (*Dictionnaire Larousse*) 論連帶說：其一，法律上的說來，連帶是兩個或兩個以上的人中的各個人，對於其他各個人不清理債務應負全責的狀態；其二，哲學上的說來，連帶是人類的互相依賴，這種依賴的力量使我有幸福，人始幸福，必人幸福，我乃幸福。

連帶的意義，大體如此，但申說引用的地方，當然是很多的。其所發生的力量，不能不算是偉大。舉凡政治社會運動的演說，激成罷工暴動等事的口頭禪，連帶二字皆不絕於口。

輓近以來，教育心理社會經濟政治諸學科上，連帶主義更是鮮明。

連帶主義 (Solidarisme)，是法國學術上的尤物，法國有五個大學問家：經濟學家季特 (Charles Gide) 社會學家涂爾幹 (Dukrheim) 布格雷 (Emile Bougle) 憲法學家狄驥 (Leon Duguit) 公法及政治學家布爾喬亞 (Leon Bourgeois) 皆是創明連帶主義的巨子。連帶主義不僅是一個學派，且變為具體的政策，行諸於世了。

(一) 連帶主義的論據

連帶主義的論據，一是「準契約」(Quasi-Contrat)，二是「社會債務」(Dette Sociale)。布爾喬亞既不承認連帶就是「自然連帶」，(Solidarite Naturelle) 亦不承認是盧騷 (J. J. Rousseau) 式社會契約的連帶，而認為是民法上所謂準契約的連帶。

準契約是無證據而成立的責任，如承繼財產事項，只要承繼事實成立，承繼人對於遺產人所負的債務就應當償清，承繼人及債權人間不必訂立契約的。人類互相間，無往而不有準契約關係存在，同居一處的人，便發生了同居的關係，同居者組織房客聯合會，本無契約的效力，然事實上却發生了契約的效力，而以房客的名義行之。

人類之間，匪特有準契約的關係，且對於社會，均負得有債務。正如孔德所說：「我們生下來，對於社會，就負得有一切義務責任。」我們所享受的一切，是過去與現在甚至於未

來許多人的力量造成，我們白白地享受，就是負了債務。

社會債務，誰人償付呢？那得利於自然連帶的人們，那因無名氏大眾的合作而致富的人們，應當償付。有錢的人，捐助某種災難救濟事業，一般人必以為他是大慈大悲，救苦救難，稱他為大善士，其實他所捐助的，就是他應該償付的社會債務，因為他的有錢，不是他個人的力量得來。

社會債務，償付給誰呢？償付給與那不特不能得利於自然連帶，而且受痛苦於自然連帶者，那無財產享受貧無立錐的人。他們這般人，才是社會債務的真正債權人。不過債權的執行，多是國家或社會的公共組織如救濟所等，代表他們。

社會債務，怎樣償付呢？於社會連帶事業，自動的捐助，或強迫的繳納租稅。

(三) 連帶主義的實施

國家是一個廣大的互濟社會。人的生命第一要有保險，每人要能有最低限度的生活，有工作機會。一切教育——各級教育應當是免費的，應當是義務教育。至於實現的步驟或用立法方式或用團體促進方式，同業公會，互助社，合作社等。

這個連帶學說的綱要，欲以達到那「人人為我，我為人人」的目的，與其謂為社會學或經濟學上的主張，毋甯謂為政治上的策略。雖然連帶主義同各方面都有關係，但在現在這樣社

會環境中，似乎徧具有政治性。何況布爾喬亞提倡連帶主義的動機，與有所奉信的政治主義是有相映的地方。且看他序白著急進政治 (F. Buisson *La Politique Radicale*) 的說來：

「法國急進黨有一個社會學說，這個社會學說可以聯合 (Association) 二字表明之，進一步說，可以連帶二字表明之。」

布氏是急進黨的領袖，他要將連帶主義闡明於「急進主義」(Radicalisme) 之中，變脫爲具體的政策，使法國政黨的政治別開生面。

連帶主義的政治，是介乎自由主義與社會主義之間的。牠既不贊成放任，亦不贊成私產共有化。他要維護個人的權利，人權，而同時強使個人爲公共利益而犧牲。

連帶主義參考書：

Bourgeois—*La Philosophie de La Solidarite*

Bouglé—*Le Solidarisme*

Gide—*Les Solidaristes* 見 *Histoire des doctrines économiques.*

Duguit—*Traite de droit Constitutionnel* 見 *Le Service Public*

Durkheim—*La Sociologie*



勞動契約與報酬平衡

馬質夫

勞動契約之締結，雙方當事者意思表示，須無瑕疵。而脅迫，詐欺，錯誤均足以致契約于無效，或為要求撤回給付者也。關於瑕疵問題，以勞動契約法尚未規定，故適用民法一般原則，固無疑義。攷各國成文，對於契約無效之規定，互有出入。而法律之保護弱者，則為近代立法之趨勢，各國無論立法與判例固殊途同歸。夫勞資地位之不平等，已言之審矣。故契約生效力之條件，當較普通民法原則上為苛。而報酬平衡之維持實為法律所不可忽。欲求維持報酬之平衡，與其置報酬有失平衡之契約於無效，莫如為謀補救之方。茲編所論報酬平衡。計分(1)報酬平衡之意義(2)報酬有失平衡與各國法例。(3)我國立法與將來勞動法上應取之態度。

(1) 報酬平衡之意義

維持報酬之平衡者，務使雇主所給付工人之報酬，相當於工人所提供之勞力之謂。夫平衡之標準，至不易定也。可由客觀，可據主觀。當締結契約時，勞動者之意思既無上述之三種瑕疵，其主觀方面，可謂自認爲平衡矣。然而有因勞動者當時之環境，知識，經驗之弱點，有足以資對方之利用乘機者，法律對於該諸弱點，不能不急謀補救者也。至於客觀之標準，尤屬難定，苟能普施最低工資制，則標準或易決定。際茲最低工資制，方在幼稚時期，吾人所賴爲客觀標準者，不過該地該業之習慣耳。而主觀客觀兩者，又不當僅視爲獨立無互係之問題者也。

(2) 報酬之失平衡與各國法例

(一) 德國 德國民法關於勞動報酬之平衡，謂：因當事者之一方，利用他方之窘迫輕率，或缺乏經驗而締結契約致雙方給付之比例，顯失平衡者，被害之一方，得於限期內，要求撤銷契約并追償已爲之給付。

(二) 瑞士 從前瑞士民法債編，并未論及「報酬平衡」。迄最後新法典，始將德國民法上所規定報酬平衡之條文爲藍本，與德國之規定者無殊。

(三) 英國 在英國法上審判官有觀察契約之是否「有失公允」(No-Conscience) 并得撤銷之。

上述三者爲民法上普遍性的，列「報酬顯失平衡」爲撤銷契約之條件者也。

(四)法國 法國民法以歷史之沿襲，關於雙方給付失平衡，為撤銷之原因者，除法律特有規定者外，不得適用。法國民法消極之規定曰：「因雙方給付之失平衡，而影響於契約之效力者，僅限于法律特定之人或契約。」（法國民法一一一八條）攷未編纂民法以前，法學家波底野 Pothier 之主張，與民法之原則背道而馳。波氏列「雙方給付之平衡為契約發生效力諸條件中之一，而失平衡者，足以致契約於無效。」拿氏法典，頗多採述波著，而獨刪去「給付平衡」之條文，固非偶然。其說云何？蓋關於「平衡問題」之主張早有兩派，一曰羅馬法派，一曰寺院法派，兩種思想之潮流，激盪于法典編纂之時。羅馬法派否認「平衡說」者也。其解有二：(a)法式的解釋。羅馬法認兩債各自獨立，故不能看出兩債間之關係，更不必論及兩債給付上之失平衡。(b)法制的解釋，羅馬之個人主義社會，除奴隸制之另為一格，其他實為平等之制度。法律行為之買賣，實屬少有。無須以「平衡說」影響於契約。直至羅馬法之後期，底越格來底亞奴斯 Diocletianus 之敕令，Constitutio 謂買賣契約中「有失平衡」Les 者，得撤回該項買賣。底之敕令，不久又經取消。至優帝 Justinianus 時，始恢復條文。寺院法派則反是。其中健者如聖多馬 Saint Thomas d'Aquin 極力詆擊所謂契約中乘機剝奪之手段。寺院禁止付息貸極嚴。中世紀重買賣之正價，Juste Price，神學者致力於正價之研究，以正價之不易確定也，大革命以前，由國家規定物價之辦法，正寺院派謀所以避免「乘機

盤剝」之方法也。平衡說之維持，直至大革命之前，波氏著作中亦謂「動產之買賣，」不注意「給付平衡，」是波氏亦未嘗全部否認「平衡說」也。十八世紀以來，農宗派 *Physiocrates* 及英國自由主義之哲學者，及經濟學者，已反對平衡說。迄於大革命時之立法，繼續取消利率限制，及撤回買賣之規定。拿氏法典之起草者，任革命後立法之重任，關於廢止或採用「平衡說」爭論甚烈。最可注意者，拿氏且發言維持平衡說行於不動產之買賣，良以當時重視不動產也。至于一時幣價 *Assignat* 低落，雖欲計算給付之平衡與否，而不可能，亦為取消平衡說之附帶原因。「意思自由，」既為民法典重要原則之一，無怪其對平衡說，為消極之規定也。(註一)

(註一)(a)關於人的例外。未成年人締結之契約，適用平衡說。以撤回給付，為古法成語所云，「未成人之所以撤回給付者，非以其為未成年人，實以有失平衡也。」*Minor restituitur, Non Tangam Minor, sed Tangam Laesus*

(b)關於特種契約之指定，(一)不動產之買賣，給付不及其值十二分之七者，得撤銷買賣。(拿氏法典一六七四條)古法允買賣之雙方當事者均得應用，茲僅於賣主適用之。(二)關於析產之失平衡至四分之一者為無效。(八八七條)

以上二條，為法典成立時之例外條文。厥後繼續加入(三)大革命時廢除利率之限制，民法典允許為高利之借貸。一八〇七年九月三日之法律，恢復利率之限制。其有違反律文者，得減輕其利率。一八八六年一月十二日之法律，分民商之借貸為二，取消商事原定六厘之利率，而不加以限制，惟民事利率法定仍為五厘。至于違反律文之處分，亦有民事減息及刑事科以重利盤剝之罪。民事五厘利率之限制，亦以經濟現象的關係，以一九一八年四月十八日之法

律廢除之，惟仍有恢復之期。(四)一九〇七年六月八日之法律，關於肥料及畜料之買賣，適用給付之不平衡，買賣得為無效，惟該法為保護農民起見，僅得由買主以請求撤銷買賣或酌減給付。(五)一九一六年四月廿九日之法律第七條，關於海上保險，規定遇有當事者之一方，處于精神脅迫之下，而訂立給付與勞務比例不稱之契約者，可為撤銷，或減價之請求。

在昔立法者，以避免平衡說之引用，而以規定物價之方法代之。例如一七九一年之法律，對於自治之市，付予規定麵包價與肉價之權，蓋認麵包與肉，為生活必需之要素也。歐戰時亦曾經過「食品定價」之時期。現時對於居屋貸價格之限制，亦保護弱者，為人民謀最低限度之生活也。」

法律之規定既如上述。「平衡說」藉轉曲之手段，應用于事實上者則有判例可攷。茲分述之如下：

(一)國定職業位置 Office Ministeriel 之讓渡。如律師或法律事務所之出賣，須經司法部之核准。苟接受事務所之買主，發現有超過比例之給付，并謂買賣之核准係司法部對於買價上，亦復未有正確之估計，如司法部已經明瞭該事務所之正價，則不為核准者，判官亦得有核減付價之權。

(二)普通傢具之買賣。未經議價普通家具之買賣，而賬單有抬高價格之實情者，判官有依照

市價，估定物價，核減賤價之權。

(三) 代理人之報酬 判官有核減委任契約報酬之權，如律師之公費，醫師之診金等，尤以婚姻介紹人，及譜族學之研究者尋求繼承人工作之報酬。

法國民法修改之趨勢。戰後投機事業勃興，爰有一九二〇年季拔爾 *Guibal* 與多班 *Dupin* 之「平衡說」提案，內容採用德國民法。立法研究會 *Societe d'Etudes Legislatives* 將該提案加以研究。

法國勞動法與平衡說 一九〇六年有以瑞德民法之規定為藍本，以「平衡說」適于工資之提案，而未得結果。但有關於特別情形下的勞動者之最低工資之規定，一八九九年之命令關於政府標工場所勞動者，最低工資之規定，一九一五年七月十日關於家內縫工最低工資之規定。

法國適用「平衡說」之兩種趨勢 十九世紀平衡說之運動者，多屬於寺院派。蓋教皇敕諭，多主有失平衡契約為無效，如狄多亞 *Duthoit* 關於盤駁罪之論著，屬之。最近關於勞動契約，及制止投機，國際運動立法之趨勢，甚為熱烈，而多咎民法之未能採平衡說也。

不採平衡說之理由：(一) 雙方給付失平衡之程度至難定也。(二) 當事者主觀上之動機亦至不同也。此所以即在採平衡說典之法中，於失平衡之外，尚有其他條件如利用當事者一

方之輕率，困難，或缺乏經驗等。所謂失平衡者近于精神上之脅迫矣。

(3)我國立法，國際勞動公約，及將來勞動法應取之態度。

我國立法可分民法與社會法說明之：

(一)民法。我國制定民法，係根據三民主義，參攷現代最新法典，取材於德瑞民法典者自多。民法立法原則謂「法律行為，雖依法定條件，應認為有效者，如乘他人危急，或其他特定情形，顯失公平者，法院得撤銷之。」(第十二條)民法總則謂係乘他人之急迫(急迫似改為窘困為佳)輕率或無經驗，使其財產之給付，或為付給之約定，依當時情形，顯失公平者，法院得因利害關係人之聲請，撤銷其法律行為，或減輕其給付。是立法原則上，僅以撤銷為後盾者，而民法總則，且益「減輕給付」之方法。但「當事人之聲請，應於法律行為後一年內為之」(第七四條)民法既採「平衡說」之原則，復為特種之規定。其規定散見於民法債權編者如下：

(a)規定最高之利率。謂「約定利率，超過週年百分之二十者，債權人對於超過部份之利息，無請求權。」(民法二〇五條)對於利率確有規定，惟對超過規定利率之契約，并不認為無效。僅謂債權人無請求權，其有債務人因欲對債權人之信用時，而自願給負率外之利息者，亦法所不禁也。

(b) 限制居間人之報酬。謂「約定之報酬，較居間人所任勞務之價值，為數過鉅，失其公平者；法院得因委託人之請求，酌減之。」是僅與法院以酌減之權。「但報酬已經給付者，不得請求返還。」(民法五七二條)

(c) 不動產租金之增減 謂「無定期不動產之租賃，因其價值之昇降，當事人得聲請法院，增減其租金」(民法四四二條) 是遇有租金與物價之不相稱者，不獨承租人有請減之權，出租人亦有請增之權也。

總上 a b c 三項觀之，足見民法之運用「平衡說」，不置失平衡之契約於無效，并於自願給付，或已經給付者，取放任之態度，此其一。a b 兩項具保護弱者之用意。c 項則出租人亦得利用請求權者也。此其二。

社會法 社會法為經濟上扶助弱者之立法，茲所論者亦屬於租賃之範圍，而與民法上規定租賃之態度不同。茲僅就土地法中租賃之兩點論之。

(a) 地租率之限制，所以釐定佃農與業主間之租賃給付條件者也。平均地權政策，所以扶助耕農者，不遺餘力。故地租率之規定，稱：「地租不得超過耕地正產物收穫總額千分之三百七十五。」惟於約定地租率超過法定地租率者，其實租契約，不為無效，對地主亦不科罰，而僅「減至千分之三百七十五。」且約定率之不及法定率者，則仍「依其約定。」(土地

法一七七條)此乃普通情形下之限制。另有特別情形下之限制，即如市屋租賃金率是也。

(b)市屋租金率之限制。遇有救濟屋荒之必要時，得規定房屋標準租金。其率「以不超過地價冊所載土地建築物之估定價額年息百分之十二為限。」(土地法一六三條)同時，市民住地出租時之租金，不得超過建築用地及建築費總額年息總額百分之六。(土地法一九六條)

國際勞動公約 一九二八年五月三十日在日內瓦第十一次國際勞工大會通過最低工資辦法公約十一條。經十九年一月十八日立法院第七十二次會議通過，同年三月三日由國民政府批准。該公約第七條稱「公約對於曾經批准之會員國，發生效力。」并規定發生效力之期。際茲會員國批准登記者，已不止兩會員國。而我國批准公約向國際聯盟會秘書所請其登記，登記後十二月即為發生效力之期。惟該公約第三條稱批准公約之會員國，得自由選擇規定最低工資辦法之性質與制度，及其執行之方法。故我國實業部方積極於最低工資法之起草，故最低工資未經釐定。則如該公約第四條所稱：「工資少於最低率時，得經法庭或其他合法手續為請求補償其少得工資之權利。是則請償權，無異於報酬失平衡之請求補償權矣。」

將來勞動法應取之態度 民法之重視「平衡說」也既如彼，土地法之特別規定又如此。夫土地法與勞動法，固同屬社會法也。勞動法之採用「平衡說」自不容落後。此所以廣東農礦廳之勞動法草案稱「當事人之一方乘他方之困難，無知識或輕率，為自己或他人締結之勞動

契約，其報酬過少於該勞動之比例，有「失平衡。」或勞動之條件顯與關於該種勞動之地方習慣，或從來慣例，較爲不利者，其契約作爲無效」。此項規定，蓋以德瑞民法爲藍本。或謂我國既將有最低工法之規定，工人自有請償其不足法定率之權。勞動契約法似無容再採平衡說也。其說然否？

總上所述「平衡說」在羅馬法民法社會法國際立法諸法上因有足以引起研究之興會，故旁徵博引 不厭求詳。然而讀者著者固未嘗忘茲編所討論者，屬於勞動契約法之範圍，而急欲明瞭勞動法對平衡說之態度，易詞言之，即勞動契約法對於「平衡說」之態度也。其問題有二，勞動契約法是否應採取平衡說？是否因已有最低工資法之規定而不取「平衡說」？平衡說有契約無效說與有效請償說之別，果採「平衡說」，取無效說歟？抑取有效請償說歟？以次答之：

(一) 勞動契約似不當因有最低工資法之規定，而舍平衡說也。

最低工資法果如吾人所夢想，能普及於一般勞動者，則吾無間言矣。然而攷世界現有之最低工資立法，實爲勞動法中含有特別法性質者。易詞言之，即最低工資僅及於一小部份之工人也。最低工資辦法公約第一條已明言之矣。凡：「批准公約之會員國。担任對於工資特別低廉及無團體協約，（立法專刊第一九五頁該約第一條「協」字，用「契」字，似以更爲「協」字爲妥）或其他方法以規定其工資之各種工業全部，或一部內之工人，尤須注意於家內工

業之工人創設或維持其最低工資之辦法」。是以苟爲最低工資法所不及亦爲團體協約法所未加之工人，遇有報酬之失平衡者，將何以補救？在積極惠工之立法中，對於最低工資法，團體協約法，採平衡說之勞動契約法似宜兼收並蓄，而未便軒此輕彼也。

(二)採平衡說之勞動契約法宜取有效請償說也。

契約無效說本於德瑞民法。法國一九〇五年之勞動契約草案與我國之廣東草案（勞動契約第十一條）均沿用之。攷德瑞民法之用「無效說」，厥有兩因，民法爲一般的保護，舉凡買賣，分析，租賃，借貸，居間，等契約均得適用，初未嘗指定何種契約，或爲保護特種情形下之當事者而規定也。勞動契約則不然。其用意在保護勞工。民法適用平衡說之範圍既廣，而平衡之率亦至不易定，故不如簡截了當，以無效概括之。勞動法則異於是。廣東草案第十條不云乎：「勞動之條件顯與該種勞動之地方習慣，或從來慣例，爲不利者」。是地方習慣，與從來慣例，即平衡率之標準也。勞動立法之精神，別乎民法。民法以無效了此者，勞動法則不能。蓋工人已成之契約，何堪一旦以無效了之。果然，是資僱主以利器也。遇有失平衡之契約，告發之後，反致失業。莫如祕而不宣，尙可苟延殘喘於苦工之下矣。故工人所求者，在請求補償之權而非契約無效。最低工資辦法公約，亦採取請償說，（第四條）即其明證。而法國一九〇五年勞動契約法草案之起草委員會，主張契約撤銷之，仍與被害人以賠償也。

新 東 方

週 年 紀 念 特 刊 目 錄

國立中央大學法學院季刊 第一卷 第四期

時事插畫

時事述評

甘歐協定

印度國民會議第四十五次大會

日本新內閣之前途的黯淡

緬甸革命應注意的幾點

巴勒斯坦的土地問題和英國政策

漫畫

本刊週年之回顧與前瞻

最近太平洋國際角逐之情勢

中國革命與教育

中國革命與滿蒙問題

中國經濟問題與物價消長之近況

金貴銀賤對於中國經濟建設的影響

經濟帝國主義與東方

東方產業及其勞働之特質

國際帝國主義經濟的危機與東方殖民地革命的高

漲

東方之新婦女

七二

日本帝國主義的危機

一九三〇年朝鮮運動之概況

台番暴勦的眞因

南非洲勞働狀況

明清以來西人東來之路徑及其逆運的次第

通訊

組織東方民族國際問題之討論

答成聖昌

關於改良本刊幾點

答俊人

反帝國主義運動週

書評

滿洲外交史述略

東北亞洲搜訪記

日本帝國主義與東三省

東方問題研究會章程

一九三〇年東方大事記

最近與本刊交換刊物之一覽

本刊第一卷全目錄

編後

北 平 西 單 大 街 新 亞 洲 書 局 發 行



改革鹽法問題

戴銘禮

一、鹽法之重要

規定製鹽行鹽及課稅之法，曰鹽法，依鹽法而設施之一切鹽務行政，曰鹽政，課稅於鹽，曰鹽稅。必先有鹽法，而後有鹽政與鹽稅。鹽不僅為一財政問題，且為一重要經濟問題。蓋鹽之課稅，一方雖有裨於財政，一方則影響於國民經濟故也。

茲據租稅原則，論鹽稅之關係如次。

從租稅之國民經濟原則言之，租稅課於民，必使其歸宿明顯，國家按意旨所欲課者征之，則斯稅轉嫁之煩，可以免去。此種租稅，雖不得即稱為良稅，然病民之點，藉此可以減至最少限度。若某稅之歸宿，有悖於國家將來之發達者，即須權其利害，早定去取，若其為害顯然，則非去之不可，則當毅然去之。鹽稅之課，謂其歸宿不明，則顯然為食鹽之人，謂其

歸宿明乎，則食鹽者之負擔，千種萬樣，影響於其生計亦各不同，有負稅而不知不覺者，有課之即足減縮其生活費者，謂鹽稅之歸宿明，又未嘗也。要之，鹽稅之負擔，影響及於所得少之貧民實較烈於所得多之富人；換言之，鹽稅之課，比例於貧民之所得實較大於比例於富人之所得也。即以鹽稅收入數額論之，什九為少量所得人民所繳納，要無疑義，故其斷喪國家將來之繁榮，亦無疑義。吾人更以財富價值之效用說衡之，尤見鹽稅之悖於國民經濟原則。蓋財富價值，以效用之不同而異，年有百元所得者，其對於十元之效用，必較年有所得千元者對十元為大，即其利用，亦較千元者為慎審。今以課稅而沒入值大之財，於值小之財則任其累積，乃至累積而值愈小，其用愈濫矣。

從租稅之公平原則言之，鹽稅之課征，凡屬國民，無不遍及，富者與貧民處同等納稅之地位，納同量數額之租稅，甚或以貧民多用勞力之故，消費鹽量反較富人為多，納付鹽稅數亦加多，事之不平，無逾於此。公平原則中有課稅須普及一語，然近代租稅之意義，普及云者，亦有相當之解釋，意即普及課稅於一般人民者，乃謂人民所得，能在生存必需額以上，則不可不公平負擔此租稅，而達此目的之手段，則於所得在一定數額以下者，免其課稅，若課稅而及於人民生活之資，致剝奪其衣食，即最小額所得者亦不能免，則與普及課稅正相背矣。

基於上述二原因，鹽稅殆為租稅中之惡稅，世界各國，如英，比等皆屬無稅制，如美，俄，西，葡，丹麥，挪威（丹挪二國不產鹽）等國對於本國產鹽，皆不課稅，惟於外鹽輸入，課以關稅。

從租稅之財政原則言之，能有鉅額收入者即為合格，食鹽為廣泛而兼必需之品，課稅其上，收入自屬可觀，即以徵稅結果，使鹽價增高，而以必需之故，有一定消費之量，故稅收不虞短絀，此極適乎財政原則者也。矧人口日繁，鹽之消費數量亦日增，鹽稅之收入亦日大，能與國用之增加而增加，尤具有財政原則中彈性之作用。

基於上述原因，鹽稅雖屬惡稅，世界各國，因收入關係，尙有採行之者。

從租稅之稅務行政原則言之，鹽之出產有特定之場所，如有善良之鹽法，行之得宜，征稅所費，當屬有限，與稅務原則尙不相背。

基於上述原因，各國因收入關係，既不放棄鹽稅，惟立妥善之法制，以期流弊減輕。各國中如德，法，荷等皆行就場征稅制，日本，印度，奧大利，瑞士，意，希，土等皆行專賣制。雖其立法未必盡屬妥善，要不失為進步之制度耳。

綜上所述，鹽以免稅為上策，必不得已而欲課稅，則當講求善良之鹽法。

二、現行鹽務概要

現行鹽制，因襲千餘年舊制，中歷各朝，救敝補偏，各加增損，乃「層累地造成」今日之制度。謂中國今日無鹽法乎？則斯制固具有悠久歷史，未可一筆抹殺。謂有鹽法乎？則斯制病民病國，除少數專利之鹽商與鹽官外，無不疾首痛心，號呼改革。是所謂法者，要不外宋元以來，產鹽有定場，銷鹽有定地，運鹽有定商之十五字祕訣耳。茲述現行鹽制如左。

(一)場產與運銷 現今全國產鹽之區凡十一，長蘆區所產之鹽曰蘆鹽(產場在河北省)，東三省區所產之鹽曰遼鹽(產場在遼甯省)，山東區所產之鹽曰東鹽(產場在山東省)，河東區所產之鹽曰潞鹽(產場在山西省)，兩淮區所產之鹽曰淮鹽(產場在江蘇省)，福建區所產之鹽曰閩鹽(產場在福建省)，兩浙區所產之鹽曰浙鹽(產場在浙江省及江蘇之江南)，四川區所產之鹽曰川鹽(產場在四川省)，雲南區所產之鹽曰滇鹽(產場在雲南省)，兩廣區所產之鹽曰粵鹽(產場在廣東省)，花定區所產之鹽曰花定鹽(產場在陝甘青甯四省)。就中長蘆，東三省，山東，兩淮，兩浙，福建，兩廣等七處為海鹽區，河東，花定為池鹽區，四川，雲南為井鹽區，每年產額約在四千萬担左右，此場產之大概也。

至於運鹽，向有官運民運商運之分，迄今已多改為商運。以上十一區之鹽，各有其固定之銷地，大則跨二三省，多則越五六省，界地犬牙相錯，不許稍有侵越，侵越者，即以私論，此運銷之大概，而劃地行鹽之制存焉。

行鹽之一定區域。謂之引地，唐時蓋已兆其端，惟引之名稱，宋以後始有耳。引地之分，至元而備，推其源始，實以鹽之爲物，人生必需，而產鹽則有定地，舊時交通不便，爲顧全民食及便利徵稅起見，故分地而配引，按引以分額，請引行鹽，均有指定口岸，故引地又稱引岸也。

(一)專商 專商者，享有獨占一定地域運鹽之權者也。專商之興，蓋由引界定後，招商認銷，課由商納，引自商行，非引不能運鹽，非商不能行引，鹽引相隨，所以防私，鹽銷引繳，所以杜弊，立法之初，用意未嘗不周，及其久也，運商以引地之故，獨擅其利，場商以收鹽之故，獨佔其權，寢假而成爲世業，此專商之所由起也。

(1)運商 運商領引，繳納稅課，專主行鹽，準各區之引商，岸商，淮南之票商，兩廣之埠商，皆運商也，中尤以引商及票商爲最著。

(2)引商 宋代行茶用引，行鹽鈔引兼用，鈔，猶引也，故亦謂之鈔引，而其源皆出於折中。元代循依宋制，參照茶法條例，專用引法，無鹽鈔及鈔引名目，而但謂之引。故鹽引之名，肇於宋，定於元。至元二年始命戶部印造鹽引，每鹽一引，重四百斤。至元十九年以戶部尙書行河間等路鹽使司事，別給印令於大都置局賣引，鹽商買引赴各場關鹽發賣，自是行鹽用引，不復用鈔，鹽引之名，至是乃著。明行開中法，令各商納糧於邊，而持引赴場支

鹽，清廢開中，令商納課，領引行鹽，故引者，猶今之護照，乃國家行政上作用，給於商人運售官鹽之一種憑證也。領引之商曰引商，引商既認其地之引稅，即占有其地之專賣權，惟初無固定之商，自萬歷末袁世振創綱法，而專商以起。清初鹽引，每年由戶部頒發，逐年更換，並非固定，自報效興，引商遂變為世襲矣。

(3) 票商 明代山東兩浙河東等區，凡近場各州縣，由官給票，量收課稅，課之票鹽。清初以給票行鹽，不在額引之內，劃一引制，改票行引，名曰票引。道光時陶澍督兩江，鑒於兩淮引商之弊，欠課纍纍，乃斟酌票引之法，於淮北廢引改票，試行票鹽，定為先課後鹽，按年驗賞，掣簽輪運，不問新舊，但使繳足鹽稅，即可領票運鹽，票商既無限制，又不固定，專商之弊，根本掃除。其後陸建瀛行之於淮南，兩淮鹺務，為之一新。同治三年，曾國藩更定票章，規復整輪保價之法，五年李鴻章立循環轉運之法，即就原有票販接認後運，不願者稟退，違規者扣除，按照引綱，年年遞運，永遠循環，作為世業，毋庸另有新販。蓋於票法之中，參以綱法，然票商專利之勢成，其弊乃同於引商，雖曰寓票於綱，實則與復行引制無異矣。

(4) 場商 場商囤買場產，賣於運商，專主收鹽，若長蘆之坨商，淮南之垣商，浙江之廠商，河東之坐商，皆場商也。

(三)鹽本與鹽稅 吾國製鹽之法不一，舊籍謂解州鹽風水所結，甯夏鹽刮地，淮波，川滇鹽汲井，閩粵鹽積滷，淮南鹽煎，淮北鹽晒，山東有煎有晒，因之成本各有不同，現在鹽本每百斤約自一二角至十餘元不一，以性質別之，井鹽貴，海鹽賤，以製法別之，煎鹽貴，晒鹽賤，以場區別之，淮浙閩粵等處鹽之成本貴，蘆東遼奉等處鹽之成本賤，近年以來，政府提倡晒鹽，除四川雲南，或係鑿井淋煎，或係採礦釜製，均屬具有天然形勢不能改革外，其濱海各區，煎鹽漸就淘汰，煎晒之界限，行將泯矣。至鹽稅當清代末葉，各省附加浸多，輕重互異，稅則多至七百餘種，可謂紊亂已極。民國初年，加以整理，頒布鹽稅條例，以圖畫一，七年復加修正，定為每鹽百斤，課稅三元，但新疆蒙古青海西藏及工業漁業用鹽不在此限。惟此項稅法，雖經公佈，迄未完全施行，第各省鹽稅稅率，漸趨簡單，然去劃一之途猶遠也。據鹽務署編製民國十八年各區鹽稅稅率表觀之，每担食鹽稅率自一角至四五元不一，大抵近場者稅輕，稅輕藉以抗私，極邊者稅亦輕，稅輕蓋免食淡，其離場雖遠交通尚非十分不便者，稅最重，蓋以場遠私難。不妨重稅也。各區中惟東三省鹽稅最為齊整，每担稅率均為三元，淮南四岸最重亦最複雜，場稅以外，尚有岸稅，故淮南鹽之行銷於四岸者，每鹽一担合場稅岸稅計之共為四元五角，其高者為五元，此就正稅言之也。近年以來，國家多故，各地之征收鹽稅附稅者，風行一時，或稱工捐，或稱加價，或稱報效，或稱食戶捐

，或稱協餉，或稱特別捐，或稱護商費，或稱保運費，各自為謀，漫無限制，有超過正稅規定稅率一倍乃至二倍者。（例如鄂省地方附加之軍政費販商報效費及臨時軍費每担共為六元，嗣鄂東減去一元五角，共為四元五角，鄂西減去二元，共為四元。）現中央為整理起見，業將地方附加，統由中央核收，以便通盤籌畫，此鹽稅附加之大概情形也。

鹽稅收入，從前迄無統計，宣統末年預算約為七千餘萬元，民國初年已增至八千餘萬元，近年收入約一萬萬左右，據十八年份統計，正稅收入共為一萬三千二百九十五萬三千七百零六元，（花定新疆尚不在內）十九年份為一萬四千零四十三萬四千五百十二元，至各省鹽稅附稅估計，每年亦有一萬萬餘元以上之收入，確否則未敢必也。

（四）緝私 鹽為有稅物品，且有行銷區域，其未經納稅手續而賣買者謂之私，其侵越行鹽區域者，亦謂之私，私之名目既多，而緝私之事務遂極繁劇，緝私乃為鹽政中之要政。蓋緝私不嚴，則私鹽多，私鹽多則官銷滯，官銷滯則稅課受損，緝私之設，乃在保護稅源者也。緝私隊分駐場駐岸兩種，駐場者曰場巡，駐岸者由於畫地行鹽而發生，有不免為鹽商之鷹犬矣。舊制緝私隊有商巡官巡之分，近商巡已漸汰除。官巡原於產銷地方，設緝私統領督之，嗣改設緝私局，原直隸於鹽務署，旋專設緝私處為專轄機關，最近裁緝私處，另於鹽務稽核總所，設稅警科處理之。

現行鹽務概要既述於上，茲試就現制所發生之流弊，一略論之。

一、引岸之弊 畫地行鹽之制，究其發生，雖有不得不然之原因在，然年代久遠，今昔情形不同，當事者復變本加厲，遂致各種流弊相緣以生。(甲)鹽商以專有引地，對於鹽質遂不講求改良，甚者且有攙雜泥沙之事，於是牛馬不食之鹽，而必強引地內之人民食之。(乙)行鹽地分有遠近之不同，有距甲區近而便利者，而法則務使之食於乙區，故有近淮而必銷蘆鹽者，有近川而必銷淮鹽者。然運道遠則價昂，運道近則價賤，民則唯擇其便者廉者食之，於是有所謂鄰私之發生。以淮鹽論，則有川私蘆私浙私等名目，其他鹽區之互相指為私也亦然，鄰私既盈，乃不得不注重於巡緝，國家年耗巨萬以作此無聊之舉，而人民以此陷於法者亦不知凡幾。(丙)更有購於官既不便，購於鄰則違法，鄰私雖便而廉，既係納課之官鹽，其價自較私鹽為昂，食戶同一違法，毋甯食正真之私，且可獲廉價之利，私鹽推銷之機既多，運販之徒必興，於是乎盜賊多而刑獄滋矣。

二、專商之弊 (甲)運商之弊。(1)自運鹽之權歸於運商，凡捆鹽出場，影射夾帶，遂倍於官引，官司因而利之，藉以誅求，受鹽之地，銷鹽之地，層層規費，皆取於鹽，正商散商，競以夾私為事。(2)求多則貴，供多則賤，鹽商知其然也，故往往託故少運鹽斤，故使供不應求，以圖居奇，而與鹽官勾結，代定高價，售諸於民，在專商方面，少運鹽斤，則鹽

價運費以及應納稅課均可減少，而少數鹽斤之總代價，反較多數鹽斤爲多，已身獲利自厚，政府與人民則兩受其虧。(3)引商本有包課之責，但自清代以來，鹽商欠課，視爲常事。票商無包課之責，積運之弊，尤爲顯著。據林振翰淮紀要載稱，迄民國十五年丙寅年底止，湘岸甫運至甲寅(民三)春綱，(定行額引，按年分綱，凡正額引鹽。謂之綱鹽)計積運十二綱，鄂岸甫運至癸丑(民二)春綱，計積運十三綱，西岸甫運至戊午(民七)秋綱，計積運八綱，皖南甫運至己酉春綱，(宣統元年)計積運十七綱，皖北甫運至己未(民八)春綱，計積運七綱，合計積運五十七綱，照現行稅率計算，欠稅在二萬五千萬以上云云，此可見其一斑也。

(乙)場商之弊 (1)某場之鹽，限定售與該場之場商，售鹽既有限制，場商遂得勒抑鹽戶，短價(少給價)重斤(多收鹽)，鹽戶則藉攪和泥沙，以增重量，或以所餘之鹽，售諸私販。(2)鹽戶鹽本多借貸於商人，迨及交鹽給價，統計本利，加倍扣除，故場商於收鹽之外，多兼業高利貸。(3)場商對於鹽戶所製之鹽，往往不盡數收買，以抑其價，而法則禁其轉售於他商，鹽戶之生計因之斷絕，私販之活動遂益形囂張。(最近蘆台灶戶呈運使文，謂津商每年購鹽總數，僅當灶戶製額三分之一，卽其明證。)

三，稅法之弊 現行鹽稅之弊，舉其犖犖大者，約有二端。一曰稅率不均一之弊，蓋行鹽引地，犬牙相錯，劃界既無充分之理由，又無顯然之障別，稅率不均一，則輕稅地之鹽衝

銷重稅地一也，指銷輕稅地實際銷諸重稅地二也，違反租稅公平之原則三也。一曰稅率過高之弊，稅率高，鹽價漲，此爲一定之理，官鹽售價高，足以助私鹽之推廣，此亦爲一定之理。昔人有言曰，「正引之征浮，則私引之奸熾，」諒哉斯言。今鹽稅稅率，較之鹽之成本，高者奚啻十倍，則私販之利，自不僅以什一而止，民之趨利，如水之就下，故鹽稅愈重，而私鹽愈盛，官銷愈蹙，而稅收愈短，雖臨以嚴刑，亦無益也。

四、緝私之弊 自來談鹽務者，莫不痛惡緝私，究其原因，一以緝私之無能，一以緝私之徒爲弊藪也。按私鹽來源之最大者有三，曰軍私，經營之者多爲手握兵符之軍閥，或不肖商人假借軍隊之力以行，非緝私所敢問也。曰商私，重斤夾帶，沿途售賣，經營之者，多爲各岸之運商，假名官鹽以行，亦非緝私所能問也。曰梟私，大批販運，相見以兵，緝私力弱，非其所敵。此三者爲私之所從出，而緝私均無從而問之，此緝私無能之謂也。緝私不特不能盡其職，實際且爲私鹽張目，其例亦有三。曰販私，卽身任緝私之人，實行私販之實。曰護私，卽庇護私販，收其陋規，較之販私，更毋須乎資本。曰放私，與梟溝通，收其賄賂，大批放行，僅留少數以爲報功之地，此三者均因私而產生。亦大宗私鹽之所從出，緝私之不能爲世病得乎。

以上所述，僅現行鹽務流弊之崖略而已。要而論之，法由防弊而立，而弊則緣法以生，

世無數百年不弊之法，無窮極不變之法，無不除弊而能興利之法，無不易簡而能變通之法，現行鹽法，因襲前代成規，中經增損，限制益嚴，手續益重，而流弊益滋，其變也豈偶然哉。

三、民國以來鹽務改革之籌議

自清季南通張季直倡改革鹽法取銷引岸之議，於是鹽法漸為時彥所重，主張變法者頗不乏人，事雖未行，但中央漸知鹽政事權不一之弊，進行統一，實始於是時。民二善後大借款告成，鹽稅為重要擔保品，乃有稽核制度之生產，而專轄鹽政之鹽務署，亦成立於斯時。二年十二月公布鹽稅條例，是為政府對於整理鹽務第一次之企圖。七年三月復公佈修正鹽稅條例，是為政府對於整理鹽務第二次之企圖。不幸皆歸失敗。十一年張弧長財兼督辦鹽務署，公布整理鹽務大綱，其內容包括廢除引岸，整理緝私，畫一稅則等重要問題，卒以疆吏及鹽商羣起反對，當事者無決心與誠意，亦未果行，是為政府對於整理鹽務第三次之企圖。自茲以後，政局日非，鹽政愈壞，而談改革者竟銷沉矣。然自民國以來，關於鹽務整理，如整頓場區，裁併廢場，增設新場，提倡煎鹽，取締劣鹽，籌劃儲鹽，廢官運，改商運，重定包裝，較正斤重諸事，頗著相當成績。至引岸專商，亦有局部之改正，如兩淮山東河東長蘆均會開放一部份引地，許商人自由運銷，又如淮北廢票，亦為兩淮鹽政上一大公案。且自民三久

大精鹽公司於長蘆塘沽設廠創製精鹽行銷之後，引岸與專商均有動搖之勢。凡此諸端，具足徵現行鹽法之不得不趨於改革之途也。

至引岸廢除以後，應採行何制爲宜，向有二種主張。一曰就場徵稅制，一曰就場專賣制。稅鹽於場，鹽納稅後，聽商販運，不問所之，就場徵稅制也。場鹽由官收買，酌加價格，轉鬻於商，再由商販於民，就場專賣制也。前者政府取放任主義，聽其自由競爭，其利在收稅簡便，且以營業競爭優勝劣敗之故，能使貴鹽消滅，產額不致過剩，國家不需資本，而人民可食廉價之鹽。後者政府仍取干涉主義，故雖商運，實在政府指導之下，以人爲的而使貴鹽消滅，不特平均鹽稅，並可平均鹽價，孰優孰劣，固未可以片言決也。

四、新鹽法內容及其批評

二十年來議而不決之鹽法，此次立法院於祕密討論之下，在一百三十六次會議將全文通過，計七章三十九條，茲述其內容如次。

第一章總則，(一)鹽就場徵稅，自由買賣，不得壟斷。(二)鹽以使用目的，分爲三種，(甲)食鹽，(乙)漁鹽，(丙)工業用鹽及農業用鹽。(二)食鹽按其成分，分爲二等。(三)鹽之輸入或由未施行本法地域移入，必經政府許可。

第二章場產，(一)鹽之採製，必經政府許可。(二)每年產鹽總額，依其產銷狀況定之。

(三)鹽場分四等。(四)產少質劣成本過重或過於零星之鹽場，政府得裁併。(五)取締硝鹽土鹽或石膏鹽，收買改製。

第三章倉坵，(一)政府建倉坵以儲鹽，私人建造者由政府管理或收買。(二)鹽必歸坵。

(三)鹽歸坵前，應由檢查員檢定鹽質。(四)鹽之秤放，應以完稅憑單或免稅憑照為憑。

第四章場價，(一)場價由場長及全體製鹽人代表按需供狀況及鹽之等級議定。(二)鹽之售出，按製鹽人存鹽比例分攤，個人製鹽而每年產不滿五公噸者，得優先售出。

第五章征稅，(一)食鹽每一百公斤，征稅五元。(折合司馬秤為三元一角七分五厘有奇)(二)漁鹽每百公斤，征稅三角。(三)工業用鹽及農業用鹽免稅。(四)免稅用鹽，應施行變性或變色。(五)禁止加耗。(六)外國進口之醬油等物，除進口稅外，依其所含鹽分加征鹽稅或傾銷稅。(七)未施行本法地域許其鹽移入時，按同一稅率，征收鹽稅。(八)完稅用六聯單。

第六章鹽務機關，(一)中央設鹽政署及稽核總所，產鹽場區設鹽政公署及稽核分所，並配置相當場警。(二)鹽政署及其所屬機關之職掌，為場警編制、倉坵管理、鹽之驗放及其他鹽務行政。稽核總所及其所屬機關之職掌，為鹽稅征收，稽察鹽之收放，及編造報告。場警之職務，為稽查鹽之出入，保衛鹽場倉坵(三)凡非本法設置之鹽政機關，稽核機關，緝私機關，一律裁撤。

第七章附則，(一)本法公布後，設鹽政改革委員會，掌理基於本法之一切鹽政興革事宜。(二)本法施行日期，所有基於引商包商官運官銷及其他類似制度之一切法令一律廢止。(三)本法施行日期以命令定之，其邊遠未能施行者，以命令規定其區域。

新法基於就場征稅自由買賣兩大原則上，針砭現制，無稍遺留，言其大要，約如左端。

- 一、就場征稅，一稅之後，任其所之，則引岸不破而自破。
- 二、自由買賣，不得壟斷，則專商不廢而廢除。
- 三、漁鹽輕稅，農工業用鹽免稅，則寓獎勵實業於鹽法之中。
- 四、劃一稅率，則稅率不均之弊免。
- 五、食鹽按其成分，分爲二等，倉坵之前，必經檢查，鹽質有一定之標準。
- 六、鹽之製造，輸入，移入，須經政府許可，產額由政府酌定，裁併不適用鹽場，取締硝土石膏等鹽，則鹽之供給不致有過剩，製成之鹽必歸於坵，則私無從漏，而私鹽根本可防止。

七、禁止加耗，則夾帶之弊除。

八、完稅用六聯單，則官商勾結，鹽吏爲難及漏稅走私諸弊除，

九、規定鹽務機關，則鹽務行政系統分明，經費支出可以減輕，僅置場警，而緝私之弊免。

十、廢止基於引商包商官運官銷及其他類似制度之一切法令及裁撤非依新鹽法設置之鹽政稽核緝私機關，則鹽務積弊根本剷除，設置鹽政改革委員會，則又鹽務新機關所從託也。新鹽法公布後，鹽商以自身利益關係，頗有辯難，辭而闕之者已有多人，茲不具論。吾人以國民地位，超然眼光，研究態度，覺新鹽法大體無可指摘，惟尙待補充之處，猶有數點。

一、新鹽法以自由賣買爲原則，利之所在，民爭趨之，邊遠僻地，自不虞有淡食之虞。然既爲自由賣買，則交通便捷之區，人必爭趨，困難艱險之區，必爲人所共棄，謂絕對無此事，未必過於樂觀。縱商人不惜艱險以赴，所索代價，必異尋常。是僻縣小民，雖不食淡，亦必食貴。而新鹽法對此未嘗計及，欲免此弊，宜仿劉晏常平之制，於此等地方官爲運儲，以時發賣，商人販運者亦聽之，兩者並行，然商人不能居奇以待價矣。

二、新法雖有禁止壟斷之文，斷壟之義何居，苦無規定。然鹽之產額既由國家規定，而外國與本法施行地外鹽之輸入或移入，又須必經許可，是其供給固不無限制，故爲極易壟斷之物品，數年前有人謂如以當時場價計之，一千萬元資本，即可收盡全國場價，取得壟斷鹽價之權，果使事實如此，國家將何法處之。故壟斷二字，應有一定標準，則商人無所施其技，若僅以此二字對付舊鹽商，則終必爲新鹽商所竊笑矣。

以上所舉二點，乃其重者大者，其餘如講求運道，以成本低廉之鹽，維持成本較高地方鹽民之生計。（鹽之成本遼東蘆廉而淮浙閩粵貴，自由買賣之後，因運費之關係，約不外浙鹽浙食，粵鹽粵食之情勢，然欲達此目的，對於運道，宜竭力講求，庶免價廉之鹽擠銷，否則濱海鹽戶灶丁數百萬，號稱强悍，政府不得不預爲之地也）引票廢除之善後。（論者爲鹽商專利少者數十年，久者數百年，宜不復有所顧恤，但現在有引票者，未必盡爲久享之人，且不少孤寡之輩，從法律言，應無條件廢除，從人情言，則不得不酌予代價也。）場產之整理。（現在各場灘地，尙有未盡完全整理者，欲統計全國鹽產而規定其數額，則整理場地不容緩。）倉坵擴充與建築。（據十八年鹽務年鑑，兩淮長蘆四川兩浙東三省雲南所產之鹽，十九已入倉坵，而河東兩廣福建等處則尙付缺如，前者有待於擴充，後者有待於興建，此亦當務之急也。）皆爲實行新鹽法前後所應注意之點，而有待於鹽政改革委員會從長計議者也。

國立中央大學史學系編輯

史學 第二期要目

考古學之徵驗.....	徐光
浙東史學管窺(續完).....	陳訓慈
上海發展之回溯.....	曹玉麟
兩漢太學之學生生活.....	蔣百幻
兩漢人口之比較(續完).....	奚祝慶
祇教雜考.....	沈嵩華譯
康熙大帝與路易十四.....	周鐘頤譯
晉書彙目考略.....	鄭鶴聲
初級中學歷史教學法綱要.....	馬呈祥
東西史學之異同.....	徐子明講
近代歐洲史中之中產階級的地位.....	顧毅宜講
經略復國要編提要.....	繆鳳林
書評四則.....	羅錦澄唐陶華等
史學論文提要.....	李潔非
史學界消息	
附錄二則	

發行者：上海光華書局
 分售處：各地各大書坊
 定價：每冊實售大洋六角(暫不預定)



支票之發行流通及付款

胡文柄

支票之起源若何？殊難確定。據加依曼爾氏 *Caillmer* 所著亞丹納古代法律 *Etudes sur les antiquites juridiques d'Athenes* 觀之，則在希臘亞丹納城中，業已使用支票，在羅馬時代，則據西薩龍 *Ciceron* 戴郎司 *Terence* 及潑路德 *Plaute* 等著述觀之，則謂初時應由存款人會同其債權人向銀行領取；以後僅由存款人發一支付命令 其債權人將該支付命令提示於銀行，銀行即行付款。是已有支票之雛形矣。

以近代之言，則支票制度，發源於荷蘭，盛行於英國。其中經過許多變遷，始有今日之形式。十七世紀中葉，英國金銀細工商人，收受存款後，發行收據，名爲金銀細工商人票據 *Goldsmiths notes* 該項票據，爲見票即付。或無記名之票據，與鈔票相髣髴，流通甚爲容易。一九六四年，英倫銀行依威廉搬德森 *William Peterson* 之計劃而成立。該銀行對於英國政

府，在金融上頗著勛績；故取得各項特權。一七四二年，以法律禁止其他銀行發行見票即付或無記名之票據。其他銀行，爲避免違背法律起見，稍改變原有方法；即銀行收取存款，交付一本簿冊於存款人，內有空白紙多張，由存款人填寫，不論何人即可領取存款。此即今日支票之濫觴也。

自英國盛行支票以後，推行盡利。未幾法國賡續之，德奧亦先後倣倣之，漸普及於全世界。茲將支票發行流通及付款之規定，略述於左。

支票之發行

支票爲形式證券，故須記載一定事項。據我國票據法第一百二十一條規定：「支票應記載左列事項，由發票人簽名；（一）表明其爲支票之文字，（二）一定之金額，（三）付款人之商號，（四）受款人之姓名，或商號，（五）無條件支付之委託，（六）發票地及發票年月日，（七）付款地。未載受款人者，以執票人爲受款人。發票人得以自己或付款人爲受款人，并得以自己爲付款人。」

試將支票上應記載事項，略爲解釋。

（一）表明其爲支票之文字。按我國習慣上所有劃條，撥條，計條，執帖，上單，便條等名目，皆含有支票之性質。惟其名稱不一，五花八門，令人如入五里霧中，莫明其所以然

。故規定凡發出支票者，應一律改稱支票，以昭劃一。

(二) 一定之金額。按票據即匯票本票支票，爲金錢證券。故應記載一定之金額，而非記載一定之物品。但意大利商法，許以物品爲匯票之目的物。在支票則不論何國法律，皆須記載金額。且所載金額，亦須一定也。

(三) 付款人之商號。付款人之必要，無庸多述。但對於付款人，各國大都設有限制之規定。英美以銀錢業者爲限，意大利以商人爲限，日本瑞士則不設限制。但實際上似非銀錢業者爲付款人，可謂絕無而僅有。我國票據法第一二三條亦規定以銀錢業者爲限。

(四) 收款人之姓名或商號。關於此點，法律有兩種趨向。英國日本及葡萄牙，以收款人之記載爲必要條件。奧國布加利亞及瑞士等國，則規定若不記載收款人，以執票人爲收款人。我國票據法亦然。

(五) 無條件支付之委託。委託須爲無條件之委託；若附以條件，則不生支票之效力。

(六) 發票地及發票年月日。記載發票地，則票據國際法適用行爲地法之時，有所依據。例如在英國發行票據，不貼印花，作爲無效；在德國發行，則爲有效。且發票地不同，則請求付款之期限，亦隨之而不同。發票地與付款地同者，則應請求付款之期限短；發票地

與付款地異者，則應請求付款之期限長，在匯票若未記載發票地，以發票人之營業所住所或居所所在地為發票地。在支票似應有同樣規定，但票據法未之加入。故支票上不記載發票地，是否得為形式完備之票據？能否發生支票之效力？恐不免發生爭論矣。至於發票年月日之記載，則各國立法例不同。英國則不以日期為必要條件，他國皆以此為必要。但支票執票人應於短時期內，提示票據，請求付款。若無日期，殊難確定提示期限。且若無日期，則發票人在發票時，是否有行為能力，亦不易確定也。

(七)付款地。付款地即票據金額所應支付之地，又為支付金額所應請求之地；若不獲付款時，為拒絕證書所應作成之地，故亦極重要。在匯票若未記載付款地，以付款人之營業所住所或居所所在為付款地。在支票則無規定。故支票不記載付款地時，該支票是否有效？亦一疑問也。

關於發行支票，應注意者尚有下列二事。一曰支票無庸記載到期日也。二曰支票之發行，須先有存款或信用契約也。試分述之。

在匯票本票，均有到期日之記載。在支票則無之。蓋支票為支付之用具；發票人欲避免現金授受之危險與煩累，故以銀錢業者為付款人，使之付款。其他到期日，如定日付款發票後定期付款及見票後定期付款等，皆不適合於支票之性質；且易啓作偽濫發之弊。各國除意

葡等一二國外，大多數立法例，均以支票限於見票即付，始得發行。德國希臘土耳其諸國法律規定，若記載見票即付以外之到期日者，則支票無效。依我國票據法第一二四條，支票雖仍有效，但記載見票即付以外之到期日者，視爲無記載。在海牙開票據法統一會議時，關於記載其他到期日支票是否有效之問題，雙方意見不同。故用表決方法。結果德，美，巴西，丹麥，法，英，意大利，墨西哥，挪威，俄，暹羅，瑞，十二國代表，均表決無效。奧，匈牙利，比利時，日本，荷蘭，瑞士，土耳其七國代表，表決有效。故其議決案中，規定支票到期即付；若記載其他到期日者，則支票無效。

支票之發行，須先有存款於金錢業者，或與之先有信用契約允許其發行而後可。但存款之存在，應於發行時存在乎？抑應於付款時存在乎？關於此點，則各國立法例不同。德，美，比利時，西班牙，芬蘭，摩洛哥，墨西哥諸國，則規定須於發票時存在。英，奧，巴西，智利，丹麥，荷蘭諸國，則規定於付款時存在亦可。以我國票據法之條文觀之，亦應於發票時存在也。

若違反上述之規定，而發行支票者，其制裁之方法若何？則我國票據法第一三六條，言之詳矣。該條第一項曰：「明知已無存款，又未經付款人允許墊借，而對之發支票者，應科以罰金；但罰金不得超過支票金額。」其第二項曰：「發支票時，故意將金額超過其存數或超

得付款人允許墊借之金額者，應科以罰金；但罰金不得逾超過之金額。」其第三項曰：「發票人於第一百二十六條所定期限內，故意提回其存款之全部或一部，使支票不獲支付者，准用前二項之規定。」

支票之流通

支票得用背書方法，以轉讓於他人。

支票轉讓後，執票人取得獨立的權利。即付款人不能以對於前手所有之抗辨，對抗執票人。在行使追索權時，前手對於執票人負償還之責，亦不能以對於其他前手所有之抗辨，對抗執票人。試舉例以明之。今有支票一紙，甲為發票人，乙為受票人，丙為付款人。嗣將支票用背書方法，轉讓於丁，丁又轉讓於戊。戊將票向丙要求付款時，丙不能因對於其前手乙或丁有債權，要求抵消。蓋戊取得之權利，為獨立的權利。丙對於戊既不能抗辨，自不能不照數付款。蓋要如此而後執票人安心；其所得權利，甚為確實。否則常恐付款人以其對於前手所有之抗辨，對抗自己，而懷不安之觀念。則票據流通，亦必大受妨礙。

故由原則上言之，執票人之權利，為獨立的權利。但執票人取得票據，出於惡意或詐欺時，不在此限。（票據法第十條）如上例，若丁對於丙欠有債務；若向丙要求付款，丙將以抵銷為抗辨；故與戊串通，將支票轉讓於戊。若丙能證明丁戊之串通，狼狽為奸，則丙對於戊

，亦可不付款也。

執票人取得支票，即取得獨立的權利，既如上述。但發票人於發票後，是否得撤消付款之委託？該項問題，可由兩方面觀之。由發票人與付款人言之，則爲委託付款人付款，故可以撤消。由發票人與收款人言之，則不得撤消；若許撤消，則妨害收款人既得權也。故關於此點，各國之法律亦不一致。有許發票人隨時得撤消其支付之委託者；有許發票人經過一定期限後，始得撤消其支付之委託者。前者如英國智利是。後者如德奧等國是。據英國一八八二年匯票法 *Bills of Exchange act* 第七十五條規定：銀行支付支票之義務及權限，因下列情形而終止：（一）撤消支付之命令，（二）委託人死亡之通知，智利一九二九年法律規定：若發票人以書面通知付款人不爲支票之付款者，付款人不得付款；但通知發出於付款之後，付款人不負責任。德匈法律則對於付款委託之撤消，有一定限制。據德國法律，支票付款之撤消，僅能於提示期間經過後，發生效力，匈牙利法律，亦規定於提示期限經過後，得撤消委託。所謂提示期限者，即執票人應自發票日起，於一定期間內，向付款人提示支票，請求付款之謂也。我國票據法規定，與德匈法律同。即發票人於提示期限內，不得撤消付款之委託。但支票遺失或被盜竊或以惡意或重大過失取得時，亦得於提示期限內撤消之。

上述兩種規定，各有其相當理由。主張不得隨時撤消者，則謂若發票人得隨時撤消付款

之委託，則執票人常懷不安之觀念；而發票人亦能施其欺詐之手段，發出票據後，命令付款人不為支付。則於支票之流通，必大受妨礙。主張得以隨時撤消者，則謂以理論上言之，若許隨時撤消，固有相當危險；以實際上言之，則毫無危險之可言。英國許發票人得隨時撤消付款之委託；但發票人從未濫用此種權利。至於發票人欺詐一層，則更屬杞人憂天。若發票人而為善意，即不致有欺詐情事。若發票人而為惡意，亦不必用撤消付款委託之方法，而可用更為簡易之手段；如發出支票後，即取回其存款，或竟無存款而發出支票。凡此種種，將防不勝防矣。

支票得以轉讓流通，既如上述。在兩種特別情形內，雖於支票之流通，不受妨礙；但執票人權利之行使，即與普通情形不同，余所欲言者，即平行線支票與保付支票是也。

今先將平行線支票言之。

平行線支票有兩種：一為普通平行線支票，一為特別平行線支票。

發票人背書人或執票人在支票正面，畫平行線兩道，或於其線內並記載銀行公司或其他同樣之文字者，謂之普通平行線。形式如左。

支票第○○○號 憑票祈交○○○先生 銀圓○○○○○整 南京○○○路 ○○銀行 台照 中華民國 年	或持票人 月 日 發票人簽名蓋章
---	------------------------

發票人背書人或執票人於平行線內，記載特定銀錢業者之商號者，謂之特別平行線支票。如前式，在平行線中，註明某某銀行是。

對於普通平行線支票，付款人僅得對於銀錢業者付款。若非銀錢業者，持該種支票，要求付款，則付款人應該拒絕，對於特別平行線支票，付款人僅得對於平行中線註明之銀錢業者付款。不特對於非銀錢業者，不得付款；即對於其他銀錢業者，亦不得付款。

各國法律對於平行線支票。皆規定畫平行線兩道。但西班牙及祕魯之法律，則有特別形式。據西班牙法律，並非畫平行線兩道；惟在支票票面上，書明特定銀行字樣或僅 $\alpha\alpha$ 。則僅能對於銀行或特定銀行付款。否則不得免除付款人之責任。由是觀之，該項支票，雖不畫平行線；但其所獲效果，則與他國畫平行線之支票完全相同。祕魯則僅有特別平行線支票，

而無普通平行線支票。據祕魯商法第五三二條規定；發票人或執票人得在支票正面書明特定銀行或特定公司，使付款於該銀行或該公司。

以上就平行線支票之形式言之也。今略言平行線支票之效果。普通平行線支票，僅得對於銀錢業者付款。實際上則將支票存入於銀行，作為存款。以本人需用現金，則另出支票以取之。故執票人苟與銀錢業者有活期存款，則甚為便利。特別平行線支票，則因非特定銀錢業者，不得取款；其效用較普通平行線尤狹。若發票人非知某銀行與收款人確有活期存款者，非可貿貿然用特別平行線支票也。夫普通支票，不論何人得以取款，而平行線支票，則非銀錢業者或特定銀錢業者不得取款；然則我人何必捨此取款極簡易之普通支票，而用此取款多周折之平行線支票乎？其中蓋有重要之理由存焉。普通支票，一旦失落，或被竊取，拾得者或竊取者即持向銀行請求付款，銀行非預得掛失之通知，自不便止付。且銀行認票不認人，即支付之後，不負任何責任。若平行線支票，則非銀錢業者，不得領取，今有某甲竊取平行線支票一紙，自往領款，即為法所不許。欲託銀行代領，又無素相往來之銀行，代為取款，故雖竊取支票，恐亦不便取得金錢，且由銀行代領，銀行對於素相熟悉者，方肯為之。即能設法使銀行代領，亦容易查明竊取支票之人。

平行線支票，須對於銀錢業者付款。若付款於非銀錢業者，而領款者非真正所有人，則

銀行不能辭其責任。若銀行付款於非銀錢業者，而收款人爲真正所有人，則奈何？據法國塞納Sine商事法院之判決，付款人不付款於銀行，而付於真正所有人，亦免除責任。

平行線之結果，究爲何如？民法上所謂行爲能力：未成年人無完全行爲能力，欲爲法律行爲時，須由法定代理人代爲之。在平行線支票，執票人對於受領支票之付款，亦喪失其行爲能力。必須由銀錢業者代爲之。惟其喪失之行爲能力，僅限於支票取款一事，不若未成年人對於一般的法律行爲，皆缺乏完全的行爲能力也。

平行線支票之結果，既如上述。然對於支票之流通有妨礙乎？曰否。票據之流通，與前無異。票據流通後，執票人得取獨立的權利。故付款人或發票人不能以對於執票人之前手所有之抗辨，對抗執票人。但加入不准移轉 *Not negotiable* 字樣者，則其流通性爲之減縮。例如某甲竊取平行線支票一紙，向商人某乙購物，以支票與之，乙不知其爲竊來也。嗣後竊賊被獲，追究贓物，遂跟蹤而至某乙身上。今因支票係屬流通證券之一，而商人則以誠實的行爲，取得支票，並不知其爲盜竊而來。故彼仍得保持所有權，以與原主對抗，託銀行代領款項可也。由是觀之，支票之受讓人，得比讓與人取得更大之權利。故對於讓與人甲所有之抗辨，不能對抗受讓人乙也。若加入不准移轉字樣者，則不然。即對於某甲所有之抗辨，亦可以對抗某乙。而某乙對於支票不能保持其所有權。蓋有不准移轉字樣者，受讓人不得比讓

與人取得更大之權利也。但我國票據法上，則無支票不准移轉之規定。由上述觀之，平行線支票，固可以防止遺失或盜竊之危險；但一經移轉於善意執票人之手，則危險依然存在。若欲再行防止此項危險，惟有載明不准移轉字樣耳。

平行線支票，得由發票人背書人經執票人作成之。且大多數立法例，規定普通支票，得改成平行線支票；普通平行線支票，得改成特別平行線支票。

我國支票法規定，銀錢業者得於平行線之內，記載自己之商號；或塗銷自己之商號，記載其他銀錢業者之商號。法國法律，亦有同樣規定。

平行線作成以後，是否可以撤除？曰否。數國法律，且以明文規定，凡撤除平行線或撤除平行線內之名字者，不生效力，如比利時一九一九年五月三十日法律第八條第三項規定：執票人不得撤除平行線或特定銀行之名字。智利及土耳其諸國法律，亦有同樣規定。蓋若許撤除平行線，則拾得或盜竊支票者，容易取得款項。是與設立平行線支票之原意不符。

英國法律，支票上之平行線，亦不得撤除。但習慣上仍有撤除平行線者。例如主人欲付僕人工資。有一平行線支票，將此支票與之。但僕人無素相往來之銀行，故由主人請求銀行付款於僕人；即由主人在支票背面記載現付字樣並簽名。遇此情形，銀行頗為困難。不付則與素相往來主顧，有所不便；付之則恐有錯誤，將來須負責任。實際上則銀行仍肯付款。自

平行綫支票法 *Crossed Cheques Act* 頒佈後，上述習慣，仍未免除也。

在他國法律，又有與平行綫支票相類似者。如奧國法律規定在支票上記載記賬字樣者，則銀行不得對於執票人付現款，而僅得將支票數目，記入賬簿，作為存款。比利時法律，亦有同樣規定，此種方法，雖與平行綫不同。但其效果，亦可以防止遺失成盜竊之危險，與平行綫支票同也。

以上就平行綫支票言之也。再就保付支票言之。支票之保付，與匯票之承兌相似而不同。匯票往往為非見票即付之票據，經過一定期限後，執票人始得要求付款。但恐付款人之不肯付款也，故要求其在匯票上註明承兌字樣并簽名。故所謂承兌者，即付款人確實允許於到期日付款之謂也。支票由發票人發出，收款人受之，以銀錢業者為付款人。試問收款人或執票人是否可以要求付款人承兌，以確保將來之付款乎？數國法律以明文禁止支票之承兌。例如德國法律，禁止承兌。如有承兌，記為無記載。阿廷根，匈牙利，芬蘭，希臘，土耳其等國，亦有同樣規定。試問何以在匯票得為承兌，而在支票不得為承兌耶？蓋依大多數國家法律，支票皆為見票即付之票據，提示票據，即請求付款，不必再為承兌之手續。若許承兌，付款人負責支付，將如鈔票之流通，而喪失支票之本來面目，於金融上亦不免發生影響。故不許之。

支票之保付，與匯票之承兌，相近而不相同。在美國甚為通行。銀行對於無論何人所執之支票，註明保付字樣而簽名者，該銀行即負付款之完全責任；而發票人及背書人之責任免除。支票保付之後，銀行立將此款自發票人戶內付出，載入特別戶內，作為保付支票存款。除該票執票人外，不得再許發票人提用。銀行或有將保付支票上之金額，自發票人戶內付出後，即將此款存入銀行保付戶。蓋支票一經保付，此款即非發票人所有，不能再聽其提去。銀行對於執票人直接負責；故須另外撥開，以作他日付款之用。我國票據法依照美國習慣，承認保付支票。其第一三三條第一項曰：「付款人於支票上，記載照付或保付或其他同樣字樣後，其付款責任，與匯票承兌人同。」同條第二項曰：「付款人於支票上已為前項之記載時，發票人及背書人免除其責任。」

付款人雖得為保付支票；但不得為存款額外或信用契約所約定數目以外之保付。違者應科以罰鍰，但罰鍰不得超過支票金額。（票據法第一三三條第三項）例如甲在丙銀行有存款一千元，發行兩千元之支票，交付於乙，使付丙處領款。丙對於此支票，僅能保付乙千元；若保付兩千元，將受罰鍰之制裁。蓋此種保付，頗多危險。若將來發票人不能交出一千元，付款人或不肯支付。如此則支票之信用，大受損害，而銀行業或因之而受影響，故不許之。

支票之付款

支票爲見票即付之票據，既如上述。且對於此種票據，執票人應於短時期內，提示票據，請求付款。茲將各國法律關於支票之提示期限，略述於左。

德國 在發票地付款者或不在發票地付款者，一律爲十日。

英國 在相當時期內，應提示支票。所謂相當時期者，關於票據之性質，銀行，商業習慣，及其他特別情形，均應顧及。

阿根廷 在發票地付款者十五日；不在發票地付款者一月。

比利時 在發票地付款者三日；不在發票地付款者六日。三日六日之期限，包括發票日在內。

巴西 在發票地付款者五日；不在發票地付款者八日。五日八日之期限，發票日不計算在內。

布加利 在發票地付款者五日；不在發票地付款者八日。

智利 在發票地付款者三十日；不在發票地付款者六十日；在國外發票在國內付款者三月。

西班牙 在發票地付款者五日；不在發票地付款者八日；在國外發票在國內付款者三日。

希臘 在發票地付款者或不在發票地付款者一律三十日。此三十日期限，發票日不計算

在內。」

日本 在發票地付款或不在發票地付款者一律十日。

墨西哥 在發票地付款者八日。發票日不計算在內。不在發票地付款者，每一百基羅邁當加一日。

祕魯 在發票地付款或不在發票地付款者，一律八日。此八日期限，發票日計算在內。
羅馬尼亞與祕魯同。

瑞士 在發票地付款者八日；不在發票地付款者十五日。

土耳其 在發票地付款者十日；不在發票地付款者一月。

德國 在發票地付款者五日；不在發票地付款者八日。發票日亦計算在內。

我國票據法第一百二十六條規定：『支票之執票人，應於左列期限內，爲付款之提示：
(一)在發票地付款者，發票日後十日內；(二)不在發票地付款者，發票日一個月內；(三)發票地在國外，付款地在國內者，發票日後三個月內。』

執票人應於上述期限內，爲付款之提示。若經過此期限而爲提示，則付款人是否得以付款？此亦一疑問也。依我國票據法規定：付款人本可以拒絕付款。但發票人發行票據，本希望付款人付款；如付款人於提示期限經過若干時日，仍照票付款；於法並無不合，且與發票

人發行票據之意旨，亦不相違背。故以明文許之。但在下列情形，則不應付款。(一)發票人撤消付款之委託時，(二)發行滿一年時。(票據法第一三二條)

執票人或在提示期限內，或在提示期限後，爲付款之提示。若付款人不付款，其行使追索權之情形亦因之而不同。

若執票人於提示期限內，爲付款之提示，而被付款人拒絕，對於前手得行使追索權。蓋支票不獲付款，而此支票既由發票人及背書人轉讓而來，故得對之要求償還。

執票人對於前手請求償還，即對於前手行使追索權時，有選擇請求權及變更請求權兩種。試分述之。

發票人及背書人對於執票人連帶負責；執票人得不依負擔債務之先後，對於前項債務人之一人或數人或全體，行使追索權。此即執票人之選擇請求權也。例如支票一紙，甲爲發票人，乙爲收款人，丙爲付款人。乙將此支票特讓於丁，丁轉讓於戊，戊轉讓於己。已提示支票於丙，請求付款，被丙拒絕，則已得對於甲乙丁戊中一人或數人或全體，要求償還。背書人爲償還後，得對於自己之前手，爲再償還之請求。如丁付款於執票人後，得向其前手乙或甲爲再償還請求。若甲爲償還後，無從再行使追索權。蓋支票由甲發出，爲支票之主債務人，不能要求他人償還，惟若在付款人丙處有存款有信用契約，則當然得向丙提起交涉。

所謂變更請求權者，即執票人對於債務人之一人爲數人已爲追索者，對於其他票據債務人，仍得行使追索權。如前例，已對於前手甲丁二人，已爲追索，仍得對於前手乙戊二人，行使追索權也。

由是觀之，執票人若在提示期限內爲付款之請求，付款人雖不付款，若有多數背書人時，其權利仍極確實。惟欲保全上述權利，應於付款拒絕，或其後兩日內，請求作成拒絕證書。此項證書，在票據法中，有詳細規定；茲爲篇幅所限，姑不具論，但在下列情形內，不必作成拒絕證書。(一)付款人於支票上，記載拒絕文義及其年月日并簽名者，與作成拒絕證書有同一效力。(二)向票據交換所提示之支票，如有拒絕文義之記載，與作成拒絕證書有同一效力。

以上就付款人在提示期限內爲付款之提示而言之也。若不於提示期限內，爲付款之提示或不於拒絕付款日或其後兩日內，請求作成拒絕證書者，對於發票人以外之前手，喪失追索權。如前例，執票人被丙拒絕付款時，僅得對於發票人甲行使追索權。蓋甲發出支票，爲主債務人，故已雖不遵守法定期限，甲仍應負責。(票據法第一二八條)發票人雖仍應負責；但執票人怠於提示，致使發票人受損失時，應負賠償之責；其賠償金額，不得超過票面金額。

(票據法第一二九條)



銀行法草案具體說明

馬寅初

- 一 銀行法史略
- 二 本草案所採之主義
- 三 本草案之方針
- 四 銀行之定義及其營業範圍之確定
- 五 經營主體之限制
- 六 資本總額之限制及增減
- 七 小銀行之取締與合併
- 八 銀行之開業——事先監督
- 九 銀行之存立有效時期

銀行法草案具體說明

- 十 銀行之營業時間及休息日
- 十一 銀行出資入股之禁止
- 十二 銀行兼業之範圍
- 十三 銀行之信託業務
- 十四 銀行之儲蓄業務
- 十五 分行制度之採用
- 十六 爭奪存款之弊及其矯正
 - 1 爭奪存款手段
 - 2 爭奪存款之弊害
 - 3 爭奪存款之主因
- 十七 不規定存款支付準備之理由
- 十八 銀行之檢查與報告——事後監督
- 十九 法定公積金最低額之規定
- 二十 銀行之結帳及報告表冊

一 銀行法史略

前清光緒三十四年頒布銀行通行則例。凡十六條。又儲蓄銀行例凡十三條。民國以來迄未修訂。當民國九年間。雖曾擬有修正銀行法草案。銀行法施行細則草案。儲蓄銀行法草案。亦未正式公布。近數年來。銀行設立增多。倘無適當之法規以爲準則。在國家既無以監督或取締。而銀行業者。亦苦無依據之資也。歷年銀行公會聯合會議。均有鑒及此。曾呈請財政部修訂銀行則例。並增訂施行細則。亦迄未果行。至民國十三年。始由財政部起草銀行通行法。凡共二十五條。及銀行通行法施行細則。凡共十九條。此兩種法規。比較前清之銀行通行則例。其條文已漸臻完備。雖尙有缺點。畢竟有法律勝於無法律也。後交由第五屆銀行公會聯席會議加以研究。並簽註意見。但亦無結果。

一一 本草案所採之主義

各國對於銀行法之規定。采特許主義與準則主義。所謂特許主義者。卽國家對於創辦特種銀行業之銀行。制定一種專門法規。以爲依據是也。如今日之中國銀行條例與交通銀行條例。卽本特許主義以制定之法規也。中國銀行條例。係十七年十月二十六日公布。其第一條云。中國銀行。經國民政府之特許。爲國際匯兌銀行。依照股份有限公司條例組織之。交通銀行條例。係十七年十一月十六日公布。其第一條云。交通銀行。經國民政府之特許。爲發

展全國實業之銀行。依照股份有限公司條例組織之。此兩行皆依據本特許主義所制定之法規組織者也。所謂準則主義者。即國家對於創辦一般銀行業之銀行。制定一種通行法規以爲一般之依據是也。本草案即本此主義以制定之法規也。不過特種銀行。除各依其特種法令辦理外。其未經各法令規定之事項。仍應適用本法之規定（參照本草案第五十六條）

三 本草案之方針

我國之普通銀行。歷來發生事變之主要原因。不外下列諸端。

(一) 規模狹小。資力薄弱之小銀行。（包括銀號錢莊在內）爲數太多。致業務上不當之競爭甚烈。

(二) 經營者。違反存款銀行之特質。對於支付存款之責任。不甚注意。

(三) 因關係事業及其他情事。致將銀行之存款固定於一方面。或爲不動產之抵押放款。致資金爲長期的固定。或兼營與銀行業務無統屬關係之附屬業務。或竟出資入股於他公司。致銀行之基礎動搖。

(四) 他如關於銀行之內外檢查制度。均不完備等等是也。故欲澈底改善普通銀行制度。必須依左列之七大方針。

(一) 營業範圍之確定，（如本草案第一第九第三十二及第三十三各條）

- (二)圖銀行資本之充實(如本草案第五第六第七第十五第十七第三十四及第四十二各條)
- (三)助長穩健之經營(如本草案第九第十第十一第十二第三十五第三十六及第三十八各條)
- (四)保護存戶之利益(如本草案第十五第十六第十九第二十九第三十二第四十五第四十六及第四十七各條)
- (五)冀監督之周到(如本草案第十九第二十三第二十四第二十五第二十六第四十八第五十各條)
- (六)防遏不當之競爭(如本草案第二第三第二十七第三十及第四十各條)
- (七)謀銀行改善之進步(如本草案第三十七條)

綜上七端。可見本草案之精神，其中關於資本金及兼營他業等等。均設相當之猶豫期間。(如第四十一第四十二及第四十三各條)以期新法之施行，事實上不致發生窒礙也。

四 銀行之定義及其營業範圍之確定

前清光緒三十四年。頒布銀行通行則例。凡十六條。摺稱經營金銀匯劃貿易如銀號票號錢莊及各省所設之官銀號官錢局凡有銀行性質者。即可以普通銀行賅之等語。此所謂普通銀行。係對於特種銀行而言。民國十三年。未曾頒布之銀行通行法，對於銀行之定義。則規定凡開設店鋪經營存款放款匯兌貼現等業務者。無論用何名稱。均認為銀行。本草案第一條之條文。雖與銀行通行法不同。而立法之用意無異。凡收受存款辦理放款或及票據貼現與匯兌者。均為銀行，雖不稱銀行。亦視為銀行。均有遵守本法之義務。依此解釋則凡祇兌換銀錢

。無銀行性質者。祇得作為銀錢兌換所。免其依本法註冊。現吾國兌換銀錢之店。所在皆商是。若均視為銀行。事實上亦有所不能也。（參照第一條）

又本草案係通用法規。為一般普通銀行之準則。但其遵照特種法令辦理之特種銀行。亦有可以援用之處。故規定特種銀行除遵照特種法令外其有特種法令所未及者。均按照本草案辦理也。（參照第五十六條）

現在營銀行業而不用銀行名稱者有之。故第一條第二項規定凡營第一條第一項之業務而不稱銀行者。亦視為銀行。今後凡非營銀行業務之商號。用表明其為銀行之文字者。徒事惑眾。特設專條禁止。（第十四條）但非銀行而於其商號中已用（銀行）之文字者。於本法施行後。即時更改。不免窒礙難行。故予以六個月之猶豫期間。（第五十四條）

五 經營主體之限制

從前日本銀行條例。於銀行之經營主體。并無何等規定與限制。不問個人或法人均得設立銀行。故日本之銀行。除股份公司外。有合資公司合名公司及個人組織之分。然據日本新銀行法第三條之規定。規定業非為資本金百萬元以上之股份公司不得經營之。換言之。即銀行經營之主體。係以其有百萬元以上之股份公司為限也。關於銀行業經營之主體。限於股份公司一點。日本學者間不乏表示反對之人。然銀行之業務甚為複雜。加以在經濟社會的活動極

端旺盛之今日。銀行之經營主體。如爲個人或個人的財團之合名公司或合資公司。其於監督上。固不免有窒礙難行之處。且於一般公衆利益之保護。似亦不甚合宜。故日本新銀行法。限定爲資本金百萬元之股份公司。且在勅令指定地方如東京大阪等大都市之銀行。其資本須在二百萬元以上焉。據大正十四年末之調查。日本之普通銀行資本金。不足百萬元者。有一千〇四十六行。資本額共爲三億七百零八萬四千元。對於普通銀行之總數。占六成六分。而對於資本總額僅占一成二分七厘。此種小銀行。皆應於新銀行法施行五年後適用該法第三條資本金之限制。又日本新銀行法第四十一條規定。在命令所定人口未滿一萬之地方於本行法施行之際。設有總行之銀行。不適用第三條第一項本文之規定。但其資本應於本法施行後五年內增至五十萬元以上云云。蓋此種小銀行多以設立於地方之小城鎮爲限。因所在地之情形不同。不能與其他之普通銀行並論。該法遂爲此特殊之規定。結果自然促進銀行之合併。卽地方之小銀行。非互相合併。創立新銀行。卽合併於都市之大銀行耳。吾國金融組織尙未達健全時代。而合夥或無限期組織之銀號錢莊。又占金融界之大部分勢力。若貿然規定銀行經營之主體以若干萬元之股份有限公司爲限。深恐引起極大之紛擾。故本草案對於經營主體仍維持無限期公司之組織而合夥組織之銀行須於本法施行後五年內變更爲公司之組織（第四十四條）惟獨資辦理之商號經營銀行業務。何等危險。本草案設專條（第四十五條）禁止。其在本法施行

前已經辦理者一律令其於本法施行後二年內廢止之。

六 資本總額之限制及增減

前清銀行通行則例。對於銀行資本總額。均無規定。民國十三年之銀行通行法。增訂一條。「凡經營銀行業務者。無論公司或其他組織。其資本總額須達五十萬元。但商業簡單地方。得呈由地方長官轉請財政部核減其資本總額」。此乃法之進步。近年以來。銀行濫興。尤以資本薄弱之小銀行為最多。日本於昭和二年三月三十日所頒布之日本新銀行法。取嚴格主義。其第三條規定銀行業非有資本金百萬元以上之股份公司。不得經營之。以勅令所指定之地域設有總行或分行之銀行。其資本金不得在二百萬元以下。蓋近年以來。歐洲各國銀行。有集中之趨勢。查英國不相聯絡之商業銀行。僅四十六。加拿大僅十一。法蘭西僅十大銀行而已。推厥原因。則有下列數種。

(一) 產業革命。自由競爭。經濟組織上。遂大發展。小企業一進而為大企業。股份組織之公司。接踵而起。蒸氣機關發明。則交通至便。各種工業因之而日有進步。大資本之企業。亦即隨之而勃興。從來獨資組織之金融業者。力不足以當之。此大金融業者之所以起也。

(二) 銀行設立。日見進步。自不免有激烈之競爭。而引起收益率之減少。銀行為自衛起見。雖用權謀術數。以盡力維持其地位。但經營上之唯一生命。則有賴于資金。是以多傾向

于集中方面。實亦趨勢使然也。

(三)交通便利。貿易頻繁。雖遠隔之地方。亦多受授。則從來之小銀行。究不足以應顧客之要求。勢不得不依賴大銀行。大銀行之營業範圍至廣。故對於顧客。亦必力求便利。使之無遺憾也。銀行資金之充實。雖足以應各方面之要求。然銀行從營業政策上。自衛政策上着想。又實有危險減輕之必要。當巨額資產之需要也。必使危險分散與平均。如分行之設立也。銀行之聯合也。公司債之發行也。種種方法。力求有以減輕其危險。此乃必至之勢。亦即銀行集中之主因也。

(四)恐慌之襲來。概在事業繁榮之後。因事業界金融界已膨脹達于極點。一旦恐慌到來。破綻百出。勢必陷於悲慘之狀態。當此之時。欲救濟恐慌。必救濟小銀行。于是小銀行亦必聯合以謀勢力之集中。十九世紀以來。企業聯合之風甚熾。美德尤甚。國家之政策及法律。亦直接有以影響銀行集中之運動。如德國印花稅法。銀行寄託法。交易所法。其結果俱不利於小銀行。顧客皆願與大銀行往來。此又銀行集中合併之機運也。日本有鑒於此。並鑒於小銀行濫興之流弊。故設限制以爲救濟。本草案。(第五條)亦以資本薄弱。爲不足恃。規定股份有限公司兩合公司股份兩合公司組織之銀行。應募足國幣至少五十萬元。無限公司組織之銀行。應收足國幣二十萬元。似爲一種適當之限制。因吾國銀行既可設立分行。其資本自

不能過少也。但查公司法第九十九條規定第一次股款繳足後。發起人應於三個月內召集創立會。及第九十六條第二項規定第一次應繳之股款。不得少於票面金額二分之一。而本草案第六條亦規定須收足資本總額二分之一。則股份有限公司組織之銀行。其資本總額。雖定為至少須達五十萬圓。實則先繳二十五萬圓。已合乎公司法與本草案之規定。仍不違反五十萬圓之限制。故此種限制。頗合乎世界銀行業之趨勢。即使認為限制過苛。有礙於吾國銀行業之發展。則該條第二項有「商業簡單地方。得呈由地方主管官署。轉請財政部核減其資本總額」之規定。立法上已有伸縮之餘地。固無妨於銀行事業之推廣也。

或曰本草案所規定之資本額。比較日本似尚薄弱。日本現行銀行法。規定非有百萬元以上資本金之股份公司。不得營銀行業。詎不知吾國金融狀況。尚遠遜日本。資本額自須視彼為低。故擬定為五十萬圓。以期適合國情。再查現在已經財政部核准註冊有限公司組織之銀行。其資本多在五十萬圓以上者。而社會金融日益發達。茲以五十萬圓為最低限度。似亦不嫌過高。惟吾國金融業中。如銀號錢莊。尚占大部分勢力。其資本均不甚大。茲為兼籌並顧計。特酌減為二十萬圓。在商業簡單地方得核減為五萬元。蓋邇來物價騰貴。企業大盛。資金之用途愈多。存款之增加不易。而請求貸款者。日益增加。銀號錢莊。為流通金融計。果不得不增加其資本也。加以內亂敕平。大局統一。事業界實受其惠而漸以興盛。尤以金融界

所受之影響爲最優。必有因營業繁盛逐漸增資之舉。

七 小銀行之取締與合併

或謂今日急須小資本銀行之發生。蓋資本微則經營切。銀行之營業多恃信用。信用之良否。必賴經營。經營苟能完善。營業自然發達。蓋信用非可強而求之。必賴經營以得之。惟造端雖貴宏大。而經營必求漸進。所慨乎國人之言銀行事業者。羣以非集巨大資本。不足以敷展布。卒之股本易集。徒曠時日。卽或展布。往往又出乎所謂銀行業務之外。非至債事不止也。此僅就影響銀行本身而言之耳。且也國內財力僅有此數。聚資金於一行。則待以周轉者必難普及。倘使散之而爲數十行。則此絀彼贏。得失猶可相償。吸收於一行。不幸而挫折。必傷無限之元氣。而况集巨大資金於一行。不可無管理之良章。尤不可無保持之信用。我國銀行業。於此二者。難求完備。以故虛耗糜費虧挪侵蝕之事。時有所聞。既予銀行業以莫大之瘡痍。復予金融家以無形之阻力。或謂銀行非有雄厚之資金。不足以操縱國外匯兌。此說固然。要所望於一二大銀行而非望於今日之一班銀行家。值此我國對外勢力驟難爭勝。何如培植根基於國內之爲愈也。故吾於國中銀行業之觀察。以爲銀行宜普設於各地。資金莫集中於一行。開業時代不必求巨大之股本。經營方法則必循序而謀漸進。緣自然力以進行。則庶幾不致貽銀行以惡果也。云云。此種論調。驟視之。似甚有理。但詳加研究。實大謬不然。

近數年來。我國銀行界之基礎。日益鞏固。其信用日益增大。其業務日益發達。其勢力日益膨脹。中法銀行倒閉。我國銀行團爲之兌現。中交風潮發生。舉國銀行團爲之後盾。是以我國銀行界之聲譽。遂與日而俱增，於是社會之人。莫不以銀行業爲最有體面之業務。銀行爲最有勢力之機關。而欲有所嘗試。於是狡黠之市儈賦閒之政客。遂亦羨銀行之美名。而欲借之以博取董事監察行長經理之頭銜。資本之不充。不顧也。經營知識之缺乏。不論也。營業前途之成敗。不計也。在過去十年間小銀行之發生。亦不知其幾多所。識者已逆料此等小銀行之濫設。決非金融界之幸福。故國內大商埠之小銀行。倒閉頻仍。夫已倒閉之小銀行。本不足惜。所憂者厥爲今後多數之小銀行。及多數未開幕之小銀行。蓋今之創辦小銀行者。非爲調劑金融而來創辦銀行。亦非有真實企業之決心而來創辦銀行。更不必因有銀行之知識而來創辦銀行。創辦者。豈不知此種資本薄弱之小銀行。社會上並不需要。豈不知此種資本薄弱之小銀行。不易立足於競爭之場。豈不知此種資本薄弱之小銀行。不爲世人所信賴。然而彼等猶紛紛創辦之者。因其在表面上可以竊得銀行家之美名。而於其裏面。又可藉此以滿足其投機之欲望而已。當其創辦之始。並不希冀其銀行業務之繁榮也。並無久遠之圖謀也。其唯一目的。則在投機之得手。行險僥倖。初未嘗有責任心。及其失敗也。互相推諉。希圖塞責。此種行爲。與拐騙何以異哉。

且世界大勢之所趨。經濟界之大勢。漸趨於大規模之組織。而銀行一業。亦趨於大資本之經營。一方面銀行因工商業者資金上之要求。不得不互相合併。以應經濟社會之需要。他方面則國家鑒於小銀行營業競爭之弊害。對於新設銀行之設立地方及資本金額。均皆加以限制，往年吾國資本薄弱之小銀行。均紛聚於商埠都會。其弊害已極顯著。自今以後。如不稍加取締。一旦經濟界遇有恐慌。影響所及。定非淺鮮。故國家制定銀行法時。需從銀行政策上加以研究。以爲立法之基礎。而對於小銀行之設立。殊有限制之必要。我國銀行資力之薄弱已無可諱言。故雖聲名素著之銀行。近亦莫不汲汲於資金之增加。順經濟界之趨勢。謀本身上之發展。夫以彼較大之銀行。猶且增加資本。而謂資產薄弱之小銀行。值此二十世紀經濟競爭之世界。與大銀行相抗衡。而欲不失敗者鮮矣。

爲今之計。小銀行爲保全自己之財產。維持社會之秩序。惟有及早回頭。亟倡合併。及乎恐慌已至。破綻叢生。擾亂金融界之安甯。污辱銀行界之令名。亦何益哉。本草案提高銀行資金總額之用意亦即在此。(第五條)至今已成立之小銀行。如募集新股。不無困難。則可得主管官署之許可。設法合併。以增加其資力。(第三十條)合併之方法有二。一爲因併合而存續之公司。即甲銀行將其權利義務移轉於乙銀行。而乙銀行爲存續之公司。一爲因合併而新立之公司。即甲銀行與乙銀行將其權利義務移轉於新設之銀行。前者謂之吸收合併。後者謂

之設立合併。本草案規定凡係經營銀行事業者需經財政部核准登記（第三條）又銀行變更組織。增減資本。亦需得財政部之核准。（第二十七條）故銀行合併。凡因合併而存續之公司。或因合併而設立之公司。均應分別備具文件呈送財政部核辦。

八 銀行之開業——事先監督

查近年來我國創立之銀行。大致均於開業後。始呈報註冊立案。本草案採事前監督主義。非經主管部核准登記發給營業證書後。不得開業。其第三條規定凡創辦銀行者。應先訂立章程。載明左列各款。呈請財政部或呈由地方主管官署轉請財政部核准登記。方得設立。並規定如係招股設立之銀行。須訂立招股章程。呈請財政部轉呈由地方主管官署請財政部核准後。方得招募資本。又第六條規定。經財政部核准登記之銀行。應俟資本總額全數認足。並收足總額二分之一時。遵照法律分別備具各件。呈請財政部派員或委託地方主管官署驗資具證。如認為確實。應予核准登記發給銀行營業證書後。方得開始營業。違者另有懲罰之條。蓋立法者。有鑒於近年銀行之濫興。故採取嚴格主義。

依第三條之規定凡創設銀行需先行呈部核准。方得招募資本。故在創設之初。雖得定名為銀行。但尙不能逕行開始營業。必需依第六條之規定。呈請財政部或委託地方長官驗資具證。轉請財政部核准註冊。並發給營業證書後。方得開始營業。該條所載分別備具之各件凡

五。又添具之件凡二。均爲呈部核准註冊之要件。就銀行方面言之。不便事事呈報。又不知何種要件理應呈報。是以本草案規定不可或缺之必備要件。以爲一般之準則。且此項必備要件均與一般公衆有利害關係而又無庸守祕密者。故以文規定。俾收整齊劃一之效。

銀行經財政部核准登記之後。必需於六個月內開始營業。否則財政部得撤消其登記。

(第四條)但有正當事由自可呈請准予延展。(第四條)

以上開業期限之限制。係就銀行之總行而言。至於分行之開業。僅須遵照本草案第二十七條之規定。於添設分行之際。呈請財政部核准可也。至分行設立核准後。如滿六個月未能開業時。則仍不失核准之效力。並不受第四條之限制也。

九 銀行之存立有效時期

按中央銀行條例第四條云。「中央銀行以三十年爲營業期限。期滿時。得呈請國民政府核准延長之。」中國銀行條例第五條云「中國銀行營業年限，自本條例公布日起。算滿三十年爲期。期滿時。得由股東總會議決。經財政部核准延長之。」交通銀行條例第五條之規定。與中國銀行同。以上三行爲中國之特殊銀行。其於存立年限。均以三十年爲限。期滿得議決展限。本草案規定一般銀行之存立年限。亦以三十年爲限。卽本此意。但查勸業銀行條例第四條云。「勸業銀行之營業年限。自開業之日起算。以滿六十年爲限。」按勸業銀行。因當

時設立主旨。係爲不動產金融機關。故營業年限定爲六十年。本草案第十三條有法令別有規定者除外之例。若勸業銀行。卽其一例也。

十 銀行之營業時間及休息日

銀行之營業時間。各國立法例。無確定而不可變通之規定。故其時間之伸縮。常參酌所在地之商業習慣而定。往往有一國之內。一省之間。而其銀行之營業時間。不能強同者。蓋各地之商業習慣有以使之然也。大概商業進步之國。其時間較短。若吾國之商業習慣。尙沿舊例。不得不隨習俗以爲轉移。故銀行營業時間。自當較長。

本法第二十一條。規定「銀行之營業時間。自上午九時起至十二時止。下午一時起至四時止。但因營業上之必要。得延長之。」雖有但書之變通。然表面上爲六時勞動制。較之英美之自上午九時或十時起。下午至二時或三時止者。其時間不免較長矣。本條分上午與下午之兩個起迄。無形中含有午餐時得休息一小時之意味。又本條雖規定時間之起迄。但因營業上之必要。有延長時間之一種變通。然所謂變通。當以各地習慣及季候爲標準。譬如下午以四時爲止。如嫌過促。不妨延長爲五時止。故本法對於營業時間。係以明文規定。但因營業上之必要。銀行得延長時間以爲自由伸縮。大概內地之銀行停業較遲。而滬漢等埠則較早。此乃格於各地商業習慣之不同。不得不然也。但立法用意。在不許減短僅准增加之一點。蓋

時間增加。則營業延長。其於銀行之行員雖稍辛勞。但顧客則較稱便利也。不過同在一地。其營業時間不應有相異之點。如上海之各銀行停業時間。有爲下午五點。有爲下午四點。或四點半者。在一埠之間。銀行之營業時間。參差如此。於辦事上必感不便。殊有統一之必要。上海銀行公會。有上海銀行營業規程之公佈。其第一條曰「本規程係上海銀行公會在會各銀行營業上共同遵守之規則。……」其第二條曰「營業時間每日上午九時起至十二時止。下午二時起至五時止。……」則今後之上海銀行界或者能歸一律。共同遵守上海銀行營業規程之規定歟。

抑猶有進者。不獨上海銀行公會之在會銀行。應遵守此上海銀行營業規程第二條之規定。卽其他各銀行。此時雖未加入公會。但將來必有加入公會之一日。亦當於此時先爲同一之行動。以表示尊重團體立法之精神也。况銀行營業時間之不統一。在銀行之辦事上殊多不便。昔英國嘗有因票據呈示於銀行而以該行營業時間之關係。卒至有所誤會。而引起訴訟者。此事可爲前車之鑒也。要之。本草案雖許銀行因營業情形而變通其營業時刻。然一埠之中。各銀行之營業時間。要以統一爲上。今大多數加入公會之銀行。雖感覺其營業之不便。而有同業共同訂立之規約。會外銀行。雖無絕對服從之義務。自亦宜以一致行動爲必要。故本草案有第二十一條之規定。

本草案第二十二條規定「銀行休息日。以星期日法定紀念日。營業所在地之例假日及銀行結帳日爲限」所謂營業所在地之例假日。即按照商業習慣。通例均得照例休業者。如上海海關封關日等。爲滬上商業習慣之休業日。銀行亦得循例休業。但不願休業及無需休業者。仍聽銀行之便。蓋所謂營業所在地之例假日。係法律上按照習慣。認爲可以照例休業之例假日。第二十二條第二項規定「銀行因不得已事故。須臨時休業者。應即呈請所在地主管官署核准公告。」譬如任何銀行事實上有對外暫停營業之必要時。不能不使社會聞知。自應預先登報公告。俾衆周知。至呈報地方官署備案一層。揆諸立法用意。誠以銀行關係社會之經濟。如驟然休業。而不聲明原因。易遭社會之誤會。致使金融發生影響也。按各銀行之例假日。如上海銀行公會。即已訂明於上海銀行營業規程第三條內。此項營業規程。業經呈報地方官署備案。故本條呈報官廳之解釋。應以各該銀行。因不得已事故。需臨時休業者。爲必須呈報之要件也。

按本條對於銀行之例假日。其休業與否。係采任意主義。故照例均得休業而不休業者。立法悉聽其便。僅由法律規定其例假日。所以使各銀行。均有自由伸縮之餘地也。

十一 銀行出資入股之禁止

據某方面之意見。銀行不得出資爲其他公司行號之股東。其所持理由爲「銀行買賣股票

。原爲兼辦買賣有價證券之一種。固無不可。若出資附入其他公司或行號股份。此在銀行原則上。實不相宜。如以銀行股本附股。則係減少本行資金。按銀行減少資金。須經股東會議決。官廳承認。若不經此手續。即屬違法。此其一。如以存款附股。存款之進出頻繁。入股後則不免將流動之現金。變爲固定性質。有礙周轉。倘營業不佳。一受損失。勢必危及銀行本身。此其二。吾國銀行業。近有出資辦理其他公司者。衡以上述理由。自應以禁止爲是。但查各國銀行法規。關於此項附股禁條。殆少概見。即吾國從前銀行則例。亦無禁止附股明文。惟默察金融實況。爲防微杜漸計。似又未便放任。此亦應請於立法時予以考慮者也」云云。本起草員甚以爲然。故於第九條規定附屬業務之後。再加一條。作爲第十條。規定銀行不得爲商店或他銀行他公司之股東。蓋現代之銀行組織。大別有二。即英國式與大陸式是也。前者以存款業務爲主。銀行資本僅視爲銀行業務之保證。故實際上已繳資本甚微。且多投之於確實有價證券而不以之直接供營業之需。其所最注重者。或唯吸收期短存款。以供短期放款或貼現之用耳。至於後者。則投機色彩較濃。不僅恃存款爲營運之資。更以其股本供投資之用焉。故大陸式之銀行。實收資本甚大。銀行既以資金注入各種事業。則銀行對於各種營業。自不能不發生密切關係。故銀行常派代表爲公司之監察人或其他重要職員。直接參加經營。俾銀行與事業接近而減少危險。故大陸式銀行。尤其是德國銀行。較英國式之銀行。危

險大而經營難。蓋銀行所處之地位。儼然爲工業之指揮計畫組織及監督之機關。固不僅合工業金融與商業金融爲一體而已也。故有稱之爲信用銀行者。有稱之爲財務銀行者。亦有稱之爲投機銀行者。

吾國銀行業之組織。大抵採用英國式。鮮有帶兼營銀行色彩者。有之則惟今日之國貨銀行是。國貨銀行章程第十條規定營業圍範如左。

- (一) 提倡各種國貨之投資並創辦國貨模範工廠。
- (二) 輔助生產事業之投資。
- (三) 各種定期或活期放款。
- (四) 各種抵放押款。
- (五) 各種存款。
- (六) 匯兌
- (七) 代理保管教育費及代收各種款項。
- (八) 其他銀行營業應有之事項。

觀上列各項。可以見其範圍之廣闊。而資本總額。又定爲四萬萬元之巨。其性質直與德國信用銀行相符合。按德國式之銀行。在工業之發展上。確有其莫大之勞績。然而政以人存

。惟有德國國民之經營能力而後德國式之銀行始昭著於世。近年以來。德國改造銀行系統之輿論。亦甚盛。蓋以現行銀行業。在營業上往往缺乏謹慎。易使資金成爲固定。而致周轉不靈。有時對於大規模工業之放款。於市面繁盛時期。或可以公司債易回放款。但如規模較小信用較次之工業。則勢有所不能。此外因銀行投資之熱烈。足以引致不確實公司之繼起。投機事業勃興。釀成經濟界恐慌。而與社會以不良影響。故有識者羣起而爲改造運動。有主張設立工業銀行。使工業金融從他種金融獨立。一改金融界從來紛歧雜亂之組織。此種由博返約之運動。頗足予吾人以相當暗示。以吾國企業家之才力言。在今日是否能勝茲重任而不至發生流弊。固不敢武斷。但以吾國實業界之狀況言。若以普通銀行兼營他種商業。其危險之程度。實超過本業不少也。况吾國銀行業之資本。多則五百萬少則一二百萬。以視德國式銀行。奚啻霄壤。以此爲銀行本身之保證尙嫌微薄。又况出本業而投入他業耶。近來如滬商黃楚九氏病逝。其手創之日夜銀行。卽告清理。據聞開辦以來。不致虧本。其吸收之存款及基金。則因多數移創他項事業。均已活錢變作死產。一旦黃氏病逝。頓見擱淺。遂出於宣告清理之一途。查黃氏所營商業。有九福福昌中西中法等公司。純賴其所辦之日夜銀行與大世界遊覽儲蓄部。吸收無數平民之血汗金錢。以發展此項與銀行性質毫無關係之事業。一經擱淺。宣告清理。貧苦之戶。手胼足胝。節衣縮食。日積月累而來之血汗資金。能否如數收回

。尙不得而知。則吸收平民存款。移辦他項事業。其爲害豈淺鮮哉。但吾國之銀行。類似日夜銀行者。不知凡幾。若不嚴行禁止。後患何堪設想。本草案第十條之規定其用意在此。

十一 銀行兼業之範圍

銀行之本業。應以存款放款貼現匯兌等爲其範圍。前已言之。但與銀行業有關係之業務。如倉庫業保管業。債權之取償。金錢之收交。及有價證券之買賣等。亦未始不可作爲附業而兼營之。日本新銀行法第五條之規定。即承認此項附隨業務可以兼營。吾國產業幼稚。國際貿易。亦未發達。放款匯兌等業。均未能十分發展。多數兼營倉庫業或買賣有價證券。亦屬事實上之需要。有不容或已者也。但附業性質。必以與銀行業有關係爲限。以故本草案第九條規定「銀行除左列業務外不得兼營他業」。查今日銀行所兼營者。有保險等業。按保險業之性質。不適宜於銀行。故概括的禁止之。蓋以銀行兼營保險業。頗多危險。其最著者。則有下列四種。

(一) 人意危險率之較大。——損害險被保之物件爲財產。而財產之危險。又可分爲人意的物質的兩種。以火險言之。保費之多寡。以投保物件之性質。房屋之構造用途。以及四周情形等種種條件而詳定之。良則廉。否則高。猶可以目力測也。至於縱火圖賠。如所謂人意的危險者。普通人固無須慮此。而狡黠者流。或因負債不堪。或因懷仇洩憤。不惜

故將投保物件付諸一炬執券而索。意圖賠償。則在警政完備之國。鈎稽多術。刑罰甚重。宵小就知所寒心。吾國則何論焉。且民德之煇。至今而極。縱火之事。層見迭出。故火災雖無統計。而其數之多。不能盡歸之街道狹隘。房屋陋惡已也。以是吾國之保險公司。尚不敢放心出手。故割地自守。局促一隅。恃危險分配之原則。(危險以分散爲宜)欲圖事業之不失敗。豈易事乎。

(二)不與外國保險公司聯絡不能分保——保險經營之要訣有二、一曰危險之蒐集。二曰危險之分配。招攬顧客。承保危險。屬於前者。將蒐集危險。劃出大部分。轉讓他人。使自己所負之危險。不致超過一定限制額者。屬於後者。惟可分保。則公司與公司之間。可以交通危險。調劑利害。近及於一國。遠推於外洋。所謂保險事業含有國際性者是也。保險公司而蔑視分保則失敗之虞翹足可待。不待智者而後知也。不幸吾國保險公司。因受外商排擠。被其嫉視。莫肯攜手。彼洋商因恃有本國公司後援。承保物件。可以轉向讓與。而我國銀行兼辦保險。非特無力承受大工廠之保險。即能承受。亦以不能分保之故。危險萬分。不如禁止之爲愈也。

(三)統計之缺乏——統計者。事業之準繩。而經營之指針也。於保險尤甚。蓋純保費(指與附加保費相別者而言)之算出。係根據於數學上概然律之定理而來。保險而不由統計則暗中摸

索。直等投機耳。保險統計之重要者。在壽險則爲死亡表。在財產險則海難及火災統計。吾國關於人口死亡。向無調查。死亡率之大小無從推知。故各保險公司所用死亡表。現均借用他國。適合與否。固不暇問也。至如火災海難等統計。錯綜複雜。性質因地而異。不宜借用。吾國亦鮮有採用者。此事編製不易。原非一手一足之力所能舉辦。此乃全仗專辦保險之公司。各本其經驗所得。聯合同業。共事此種統計之編纂。則指針既有。自不致茫無頭緒矣。

(四)保險業之代理店問題。——保險公司。因其事業性質。最忌集中。故經營機關。亦必使之散佈于各地而後可。即使一旦危險發生。亦得截長補短。挹彼注此。然徧設分店。需費必巨。故必利用中間人。以爲之媒介焉。此中間人共有兩種。一曰代理店(吾國稱爲經理)二曰掮客。性質雖異。而均以代理保險公司介紹營業爲目的。其所司者。或僅爲一家。或則數家數十家不等。要之保險公司營業之榮枯。實半懸手彼輩之手也。而代理店之不易處理者。則因彼輩收入。全恃佣金。祇能攬到生意。扣除佣金。欲望即告滿足。至于所兜攬者之爲良與否。彼輩絲毫不負責任。而吾國則於此之外。更有一惡習慣焉。即損害發生後。公司按約賠款。經理人亦例得轉向保戶索取回佣。故其極也。往往串同舞弊。陷保險公司於不可收拾之境。相延既久。恬不爲怪。吾意中國保險事業。苟欲謀前

途之發展。此種惡例。尤須毅然打破。經理人之品格。尤須抬高。則所作生意。亦不致屢瀕危境也。

綜觀以上四種理由。則銀行之附屬業務。不宜包括保險業在內者明矣。其於本法施行前已經兼營者。則於本法施行後五年內。仍得繼續之。(第四十三條)免得操之過急。於金融上發生不良之影響也。

普通銀行之營業範圍除存款放款貼現及匯兌四種而外。其他如代募公債及公司債。倉庫業。保管業。生金銀買賣業等。各行均多視爲附屬業。自銀行本質言之。是等附屬業。皆非必須經營者。但經營之。亦不足爲害。且事實上已多行之。故本案除第九條所列各種外。其餘附屬業。均禁兼營。然目前兼營其他附屬業之銀行。或各地皆有。本法施行後。此種不准兼營之附屬業。不無補救之方法。即(一)據本法第四十三條之規定。此種兼營業務。得於本法施行後五年內。仍得繼續經營。逾期再行廢止。(二)取消銀行業而改爲其他之專門業。例如銀行取消銀行業而改爲專門之運輸業是也。本法對於銀行營業範圍之規定。所以如此之嚴者。誠以銀行之爲業。一面收入公衆之存款。而爲公衆保管其財產之一部。一面則予商人或企業家以放款貼現之便利。故其營業內容。實以明確單純爲貴。凡與銀行無直接關係之各種業務。皆宜力避兼營也。

十三 銀行之信託業務

信託業與銀行業。似有相互之關係。故日美立法例。許其兼營。本草案倣之。

信託云者。謂受他人之信任。而以某事之執行相委託也。信託業者。即基于此項委託而成立。為社會上經濟上。代辦或處理一切事務者也。其目的在謀社會公眾之便利。以銀行兼營信託。可以使金融易于周轉。信託中其以自己之事務委託他人者。謂之委託人。其受他人之委託者。謂之受託人。委託人因信託所生之利益。有以歸諸自身者。有以之予第三者。要之不論何人。為信託利益之收入者。即謂受益人。

信託之關係。由此三人組成之。故第一信託業對其受託事項。除因特別事故。并預得委託人之承認者。以不得轉託人為原則。（第三十五條）第二信託業對其所受託財產。除盡力保存而外。同時應謀相當之利殖。但不得有違反受益人利益之行爲。例如委託人託其售出有價證券。而銀行即令其自營之證券公司以廉價購入之。（第三十六條）第三信託業對其受託之事務。除向委託人徵收相當之報酬外。不得再從信託上取得不正之利益。例如委託人託其購入不動產。即以自置之地產。以善價售與之。（第三十六條）第四銀行業自己之資產。不得與信託之資產相混同。否則應即完全視為信託資產。（第三十五條）

吾國信託業近方萌芽。希望立法院於最短時期內。制定信託法。以為信託公司與經營信

託業務者之準則。否則銀行受制於嚴酷法規之下。如設立分行經營業務非遭禁止。即受限制。伸縮之自由較少。若信託公司與信託業務不受單行法之制裁。則得自由營業。凡銀行所不能着手之業務。信託公司皆得努力推廣。深恐貽患無窮。例如十九年一年之中。上海地產交易較往年益旺。各界人士咸爲注意。有放棄舊業而加入地產營業者。新設之地產公司。頗多從事於積極的投資與交易者。老公司則有添加資本適應潮流者。更有因銀價低落。無從匯寄國外。即以之投放于地產者。銀行之放款。以地產作抵押者。數亦千百萬兩。建築事業。尤稱旺盛。幾打破以前紀錄。故十九年份各種房地產交易。實上海有史以來不數見者也。有謂上海已入地產狂之時期矣。大凡事物一入鼎盛狂騰時期。必有反應。上海地產業情形。亦決難逃此例。則其將來之驟跌也。亦爲至理。故其影響所及。將見上海全埠有不安之狀。今日上海之銀行。開設信託部者。十之八九。而信託部經營房地產者。所在皆是。其危險已至何種程度。爲吾人所亟應明悉。此蓋由于經營自由之所致也。應否加以取締。似應先行討論。據銀行界中人之意見。以爲經營房地產交易。獲利頗厚。滬上西洋銀行均爲之。若限止華銀行之經營。未免利權外溢云云。其理由之充足與否。亦當加以研究也。惟聞銀行之信託部受顧客之信託而代辦房地產者。實居少數。類皆以銀行之資本或公積金劃出一部份以充信託業務之用。於銀行本身。異常危險。故本草案禁止之（第三十四條）

十四 銀行之儲蓄業務

晚近各國銀行。多兼營儲蓄業務。各國立法例。對於儲蓄銀行。多有特別法規。本草案做之。於一般銀行法外。另訂儲蓄銀行法。俾辦理儲蓄業務者有所依據。（第三十二條）蓋儲蓄銀行。於社會關係之深切。較普通銀行為尤甚。普通銀行與社會之關係。大都直接於工商業者。而儲蓄銀行與社會之關係。則大都直接于平民者。是以就其性質論。儲蓄銀行法律之訂定。更切要於普通銀行。可不待言。前清時代。雖有儲蓄銀行條例。已不適用。故結果等于無法。近年以來。儲蓄機關。盛極一時。除各銀行添設儲蓄部或專營儲蓄業之銀行外。更有各種儲蓄會銀公司等等。經營儲蓄業務。甚至普通之公司商店亦尤而效之。於是五花八門。儲蓄機關。所在皆是。國家不加取締。任其自生自滅。結果。始由辛苦換得之儲蓄。至將來有發生危險之虞。近來滬上巨商黃楚九氏逝世以後。其手創之日夜銀行及大世界遊覽儲蓄部。已延致會計師從事清理。該行該部儲蓄之存戶。多係零星血汗之資。積聚而成。其中婦女勞工占其多數。一聞清理消息。類皆悵惘失措。實為可憫。銀行辦理儲蓄。按照法理。其董事及重要職員均應負無限責任。故在此時期。儲蓄銀行法之應速訂。或尤急切於普通銀行之法規也。

十五 分行制度之採用

吾國各大銀行。無一不有分行。遍設於國內各地。當然應任其存在。斷無消滅之理。本草案提高銀行資本總額。亦以吾國採用分行制度爲一大理由。然今日多設分行究屬相宜否。在事實上有無多設之必要。亦應加以研究。查分行制度。德法英日國皆採用之。其收效最宏者。當推加拿大。

因加拿大銀行制度最優之點。在於分行制度。擴而言之。所謂加拿大銀行制度者。卽加拿大銀行分行制度也。如加拿大採用美國之單一銀行制度。則其西方各省。當不能發展如是之速。其經濟之發展。一部份當由於鐵路之造成政府移民與土地之政策。可毫無疑義。吾人雖不能斷定誰者居功最偉。但使加拿大銀行制度爲單一銀行制度。卽令鐵路造成。政府移民與土地政策均稱良善。加拿大之經濟發展。必受阻滯無疑矣。加拿大一經濟學者。並謂加拿大特許銀行之功用。在吸收東方之儲蓄。而散佈于西方。且特許銀行資金之雄厚。足以爲投資之銀行。故特許銀行。除經營普通業務外。並貸款以助發展鐵路紙業農業林業漁業礦業以及其他各業。又謂單一銀行制度。足以使資金集中於數大商場。至他處資金常感不足之虞。

但分行制度之最優點。以信用而言。在分行經理與顧客之有深切聯絡。反而言之。卽顧客可以實行「一顧客一銀行」政策也。無論顧客爲農爲商或爲製造者。彼必向一銀行交易。

而不向若干銀行交易。此種情形。在他國未多見也。若採用美國之單一銀行制度。則同一農人或商人。在甲地須與甲銀行往來。在乙地須與乙銀行往來。非特顧客之信用財力難以推測。即其債務情形。亦不易查悉。反之。如一顧客向一銀行往來。則此行經理必問彼曾否與他銀行有往來。果然。此經理必不願與以通融。由是經理與顧客間之聯絡益深。經理對於顧客之業務情形。更能洞悉也。故顧客如真需款。經理必樂予援助。久之顧客與銀行兩得其益也。

吾國經濟發展之情形。已呈一種偏頗之現象。亟應倣加拿大之法。將流資自發達過剩之區域。(如上海)散佈於未曾開發之區域。且一人與數銀行往來。在吾國已露不少流弊。尤有採用分行制度之必要。故本草案許之。不過於設立分支行時。須得財政部之核准。(第二十七條) 其在本法施行前已設立之分支行及辦事處。應於本法施行後六個月內。補呈登記。(第四十條) 至呈請核准與補呈登記之理由。則以就現狀言。銀行在各地所設店鋪。名稱龐雜。迄未統一。其中且有難知其性質如何者。弊害滋多。保護存戶。殊屬不便。今後總行以外。所設店鋪。應使之用某某銀行分行或辦事處之名稱。而分行與辦事處之間。在監督官廳。不必歧視。悉聽該業之自由。其辦事處或代理處之名稱變更爲分行之時。須呈請財政部核准

。(第二十七條)

十六 爭奪存款之弊及其矯正

(一) 爭奪存款之手段

分行制之應採用。固如上所述。但近來各銀行爭奪存款。往往以開設分行爲武器。故銀行設立分行。非經財政部之核准不可。請申其說。

夫物以相競而進化。是競爭能爲進化之階梯。要不能越適者生存之範圍也明矣。夫事物因競爭而進步者。固比比皆是。然無謀之競爭則異是。其結果必有害而無利。充其量且足以貽害於社會。是爲不適當之競爭。非設法矯正不可也。如吾國近今銀錢行號間之爭奪存款。卽其一端。簡言之。卽謂爲自殺的競爭。亦無不可。其爭奪之手段。有時至爲卑劣。爰舉數端以例其餘。銀行之招攬主顧也。或肆筵設席。或厚爲餽贈。以結其歡心。或每日派員走謁。或主顧電話知照。卽派員前往。其對於招攬存款及貼現。又肯曲予變通。且爲爭奪遠方存款起見。不問其往來銀行之有無。道路之遠近。款項之多寡。常派遣行員前往招攬。代收款項。則不另取費用。匯款則不取匯水。或延長營業時間至下午五時或六時。或星期日亦照常營業。其招攬顧客。或經理親往。或派重要行員具有特別手腕者爲之。其往謁也。奉承維謹以爲聯絡。對於存款利率。則格外提高。但冀達其競爭之目的而後已。凡此種種不正當手段。恬不爲怪。惟知奪取他行之主顧以爲能事。洵可鄙也。近聞南京市內各銀行。用種種不正

當手段。吸收存款。濫發新鈔。希圖厚利。而於正當商業反不注意。財政部職責所在。未便漠視。特通令市內各銀行嚴行查禁以免流弊云。

(2) 爭奪存款之弊害

爭奪存款之手段。既如上述。其結果遂發生種種弊害。茲舉其重大者如左。

(甲)顧客方面為各銀行門面裝飾之華麗所眩惑。而對於其內容毫不研究。致為銀行所欺。銀行方面以爭攬主顧之故。俾信用薄弱之商舖。或個人本無使用支票之資格者。亦得使用支票。於是拒絕付款之支票。層見疊出。而支票流通之信用因之銳減。其弊一。

(乙)競爭之餘。遂使一主顧得與數銀錢行號往來。咸希冀各銀錢行號與己以便利。例如存款則冀獲逾格之利率。借款則希冀逾格之低利。又或要求其採用有裨於自己之利息計算法。或以電話通囑銀錢行號派員送款。或要求先送現金若干。然後補給支票。諸如此類。凡不合規則之行爲。恬然爲之。毫無顧忌。其弊二。

(丙)不甯惟是。銀錢行號之顧客得隴望蜀。或填發支票超過透支限度。或則借款時要求提高抵押品之價值。在銀錢行號方面以此類主顧。既係招攬而來。自難嚴格拒絕。以致紊亂營業上之規則。其弊三。

(丁)金融業者。近因爭奪存款起見。各事俱守祕密。以致各同業間聲氣隔閡。例如一主

顧而與甲乙丙三行號往來。則信用程度。無從決定。於是信用過度之危險。遂不能免。其弊四。

(戊)銀錢行號與主顧彼此本應有密切關係。然以爭奪之結果。主顧對於其往來之銀錢行號。既信賴弗專。而銀錢行號對於主顧之資產信用等。亦無從詳細研究。時時以主顧之不甚殷實爲慮。疑念既滋。遂致不能視其營業之需要。而與以資金之援助。主顧又因銀根奇緊。於經營商業上不能通盤籌劃。以獲最大之利益。不甯惟是。平時則競相貸款。一旦金融緊迫。各行號努力收束。必致發生金融界之恐慌。其弊五。

由此觀之。行號間爭奪存款之舉。苟非設法矯正。不特行號最大收益之源泉。行將乾涸。即存放款利息之差額爲之減少。而營業費用亦因而增加。因之利益愈形薄弱。營業益形困難。遂不免冒昧放款。對於抵押物品暨放款方法。不能嚴格規定。則營業之失敗。庸何能免。夫如是。其不破壞營業之規則。而搖動銀錢行號之基礎者。未之有也。若不預爲防範。則必致擾亂金融。徵諸世界金融恐慌史。不禁不寒而慄也。

(3)存款爭奪之主因

夫欲矯正其弊。必先探索其弊之所由來。方能對症用藥。存款爭奪之矯正策。豈能外此。查存款爭奪之原因。其重要者約有三端。其一。多數銀行。假儲蓄存款等之名義。吸收存

款。其二。邇來經營大事業之資本家。其事業上所需之資金甚鉅。以吸收資金爲目的。自行設立銀行招攬存款。此種銀行。其目的既在釀收資金。供自己營業之用。故存款利率不嫌其高。經營費用不嫌其鉅。蓋吸收之資金。較諸從其他途徑貸入之資金。尙屬合算。是以所出利率。較其他一般股份銀行爲高。因其意專在吸收存款也。其三。尙有一最重大之原因。蓋年來各銀行間。分行增設甚盛。大有風靡一時之觀。然推究其設立之方針。則根本錯誤。對於金融狀況。初未精細調查。其目的專在各銀行互相競爭。至分設之是否有利。初未計及。貿然爲之。誠可慮也。但使其增設分行。確有把握。則其增設分行。係爲有秩序之發達。一般社會。咸知大銀行之殷實可恃。而樂與往來。俾小銀行不能存在。則固吾人所歡迎也。然觀今日之銀行。則不然。往往爲自身開拓地盤。搜集存款起見。不得不用爭奪之手段。藉以吸收他銀行之存款。殊堪嘆也。

惟其然也。既設之銀行。因欲維持其本銀行之存款。俾地盤之不致爲人侵蝕也。亦不得不用不規則之舉動。以與新設之銀行或新設之分行相抵抗。例如甲於存款息率。增至六厘。乙則增至七厘。又如甲採延展營業時間方法。乙採星期營業制度以相抵制。要之。近時競爭之弊害。已達極點。不可收拾。苟有稍事慎重不與競爭者。則轉爲他銀行所乘。故惟有聽其互相爭奪。致各不相讓而爲最激烈之競爭。吾人立法之初不可不取締也。

本草案對於存款爭奪。特設數條以矯正之。(一)依本草案銀行得經營儲蓄存款。除依本法規定外。並依儲蓄銀行法之規定。儲蓄銀行法另定。(第三十二條) (二)銀行不得爲商店或其他銀行他公司之股東。其在本法施行前已經出資入股者。應於本法施行後三年內退出之。則資本家自設銀行。招攬存款以供自用之弊。可以杜絕。(第十條)又銀行設置分支行及辦事處或代理處。須經財政部之核准。(第二十七條)

十七 不規定存款支付準備之理由

銀行於吸收或爭奪存款之後。並非將存款之全數或存銀特別之部份。保存於銀行庫藏之中。以應存款者要求即付之需。不過保存一種相當比例之準備金額而已。此種準備之金額。吾人名之爲存款之準備。其比例如何。學者之間。言不一致。有謂如銀行平時負欠十萬要求即付之存款。則銀行保存二萬之實幣。即足以應付。因存款者除在金融緊急之時。未有全數領取故也。且銀行習知金融之季節。苟遇金融緊急之時。特加準備。即使平時準備百分之二十。未有不能應付者也。例如上海金融之季節。以二三月爲最寬時期。四六月爲緊急時期。七月爲平和時期。八十月爲最緊急時期。十一月爲平和時期。十二月一月又爲最緊急時期。是銀行準備當四五六八九月十二月正月之間必當增加。餘則保持百分之二十足矣。有謂準備金之多寡。須視地方之習慣與商業之狀況如何而定。工商業發達之國家。因交易之頻繁。其

需幣之數量。常較農業之國家爲多。則如他物不變。工商業國家之銀行。其平時之準備。當比農業國家之銀行爲厚也。亦有謂銀行現金之準備。當隨時而變。其大小如何。須視營業之種類與其數量之大小及社會之習慣如何而定。故當分配股息給發勞銀之時。準備金必須增加。因之美國以及其他農業發達之國家。則春秋兩季。銀行之準備金自特別增加。以春季爲農業發動之時。秋季爲五穀收穫之期。農民購買肥料。商民購買產物。均需鉅額之現金也。

以上僅言存款準備金之比例。須視金融之季節地方之習慣與商業之狀況如何而定。不便在法律中爲呆板之規定。况存款準備金之高低。與銀行放款之大小。適成一反比例。蓋銀行放款增加。準備金必因之而減殺。如銀行存款之準備爲百分之二十。則十萬之存款。必須有二萬之準備。此時銀行若再放出一萬。其準備金必由二萬減少至一萬。其百分數。必由百分之二十。減至百分之十矣。即使一萬放款。並非現金支出。借款者仍將原數存款於銀行之中。而準備金之比例。仍然減殺。因此時存款之數目。已由十萬加至十一萬。準備金之百分數。僅爲百分之八十一分之二。較百分之二十。又少百分之一又十一分之九矣。但銀行放款之大小。與銀行之前途。有直接之關係。如必須保存百分之二十現金準備。於金融和緩之時。事實上非所必需。且使銀行大受束縛。不易發展其營業。而於金融緊急之時。殊屬不足。一旦發生恐慌。在銀行反可歸咎於法律。故爲權宜之計。本草案於存款支付準備金之成數。

不加規定。雖財政部願開團極端主張。本委員會終以爲不妥也。况各國立法例亦多不規定。在銀行可以多做短期借款以爲補救之地。蓋以短期借款。期滿容易收回。循環轉折。無異於現金也。故與其以法律強制。毋甯於行政上運用方法。促銀行業之自覺。養成健全之習慣。以圖漸次充實之爲愈。

十八 銀行之檢查與報告——事後監督

以上所謂行政上運用之方法。卽指檢查與報告而言。其法如下。

(一) 以檢查調查及其他方法。明瞭各銀行存款支付準備之實況。務使之注意於充實。

(本法第二十四條至第二十六條)

(二) 從銀行呈報財政部之貸借對照表。及財政部所徵求之營業報告書。亦可以窺測存款支付準備金是否充實。(第十九條及第二十三條)

(三) 財政部認爲必要時。在結賬期以外。得令銀行隨時報告營業情形。並提出文書賬簿。(第二十三條) 則關於存款支付準備金之內容。及對於存款之成數。亦可爲適宜之檢查。如財政部認爲被檢之銀行。難於繼續經營時。即可爲相當之處置。(第二十五條) 但此項檢查。適宜與否。關係於銀行業務者甚大。若檢查員膠執一定規程。於實際無補。似應依各銀行之實在情形。爲寬嚴適宜之檢查。卽政府所派之檢查員

。應從於普通銀行業務有長久經驗者中選任之。其退職後。至少於三年間。不得命從事於銀行業務。凡此種種當於檢查章程中規定之。與本法無關焉。

(四)在同一區域內之銀行。平時對於同業存款支付準備金充實之程度。亦得為相當之研究。使各銀行為適宜的自省之方策。(第三十七條)

但政府所任命之檢查員。其檢查或限於違犯法規情事。其對於糾正預防之檢查。故不甚周密。故在他國(如美國)於政府派員檢查之外。尚有票據交換所選擇精通銀行事情者。任命為入所之會員銀行檢查員。擔任檢查。其首先實行者。在美國為芝加哥之票據交換所。未幾其他各交換所亦相繼做行焉。

芝加哥交換所。採用銀行檢查之制度。始於一九零六年六月一日。當時會員銀行。因營業進行。頗不順利。多數銀行。頻起恐慌。其他各會員銀行。因救濟同業之關係。亦多捲入旋渦之中。於是有人提議。於交換所內。設立銀行檢查局。是年六月開始檢查。票據交換所委員。得要求檢查人對於各銀行資產之性質業務。執行之狀況。為詳密之調查。被檢查銀行之資產狀況。各分課營業成績。或其他一切事項。均由檢查者作成報告書兩份。一由交換所為之保管。一交與被檢查銀行經理。以供董事之查閱。其檢查之結果。如認為營業上有危險之時。檢查人對於被檢查銀行得加警告。以促其改善焉。本草案採其成規。故有在同一區域

內之銀行。得辦理票據交換所之規定。(第三十七條)

我國銀行失敗之禍源。不在支付準備之短少。乃在董事及重要職員之違法行爲。欲制止之。惟檢查耳。依本草案之規定。財政部得隨時派員檢查。(第二十三條)而檢查員又須於檢查終了十五日內。將檢查情形呈報財政部。(第二十六條)凡銀行不良貸款內容。董事與重要職員之舞弊情形。均可詳細記入。故本法施行後。財政部倘能依法實行檢查。各銀行要員之不正行爲。當可較前減少。可無疑義。若銀行違反法令或其行爲有害公益時。財政部不但得停止其業務。撤換其職員。並得取消其營業。(第五十條)

十九 法定公積金最低額之規定

日本銀行業之存款支付準備金。向較英美諸國爲遜色。而其貸款方法。又不免流於放漫。日本現行之新銀行法。於支付準備金一點。并無規定。僅日本商法第一百九十四條載有各公司之法定公積金。應達於各該公司資本總額四分之一爲止。由每期利益金中。提撥二十分之一以充之云云。吾國公司法。第一百七十條規定。公司分派盈餘時。應先提出十分之一爲公積金但公積金已達資本總額二分之一者。不在此限。從嚴格論。支付準備金與法定公積金之本質。原不相同。惟支付準備金既無規定。則法定公積金亦未始不足以補其缺陷。欲補其缺陷非提高公積金與資本總額之比不可。故本草案有有限責任組織之銀行於分派利益時。應

先提出十分之一爲公積金。其數額以相當於資本總額爲止之規定（第十七條）較諸從來公司之法
定公積金可謂面目一新矣。就股東而論。事業之存亡。視乎紅利之厚薄。紅利厚則購股者夥
。紅利薄則購股者稀。減紅利以爲公積。爲股東者必不樂從。若國家立法以規定公積金之額
。則股東雖非心願。亦不得不勉爲其難。而銀行之營業。亦必緣以穩定而少慮矣。故就股東
立言。銀行之公積。宜設法提高也。就銀行而論。營業之人。大抵皆以博取信用爲旨。苟能
大其紅利。無不勉力行之。即公積未備。根本未奠在所不顧。卒至創辦方始。事業已變。若
國家範之以法。則股東既不能妄求紅利之增加。銀行亦不得虛浮挪移以從事而銀行之事業必
日趨於進步。故就銀行立言。銀行之公積亦宜提高也。况提高法定公積金之最低率。間接可
以補支付準備金之缺陷。殆亦不得已之辦法耳。然考今世各國之銀行則例對於公積一項。鮮
有規定。一旦銀行營業不幸失敗。則銀行各種債務能否清償。須視此項資金及公積與銀行債
務比例之大小及銀行投資之穩否以爲斷。惟此種比例如何。多不規定。獨美國國立銀行則例
與加拿大銀行則例規定紙幣發行之總額不得超過資本金之總額。然此僅就紙幣而言。尙未及
於存款也。輓近以來。存款之數日益增加。銀行失敗後之損失。以存款者爲最大。是則今日
之國家。對於銀行存款總額與資本公積。是否應有若干比例之規定。以爲存款者之保障。實
一重大之問題。今日銀行之營業。每有不問其資金與公積之多寡。而竭力謀加其存款以爲存

款者之安穩與否。初不在於資本金與公積金之大小。此實大謬不然。本草案力矯此弊。故有公積金須達到資本總額一倍爲止之規定。達到一倍之後。應否繼續提出。聽各銀行自便（十七條）但股份有限公司之股東。及兩合公司。股份兩合公司之有限責任股東。應負所認股額加倍之責任（第五條第五項）

二十 銀行之結賬及報告表冊

本草案規定。每營業年度終。銀行應造具營業報告書。呈報財政部查核。並依財政部所定表式。造具資產負債表。損益計算書公告之。（第十九條）蓋有鑒於吾國之銀行號錢莊。因政府向採放任主義。多不受政府之監督。遂得盡其所能。爲所欲爲。其營業概況。無呈報政府或宣告民衆之必要。其結果。遂貽民衆以極大之損害。屢屢陷國家經濟於不幸。此吾國過去之經驗也。本草案改用于干涉主義。予財政當局以監督銀行事業之權。並規定銀行結賬之後。應依法造具營業報告書資產負債表及損益表之三項重要賬略。資產負債表。所以表示該結賬期內之資產負債狀況及貸借情形。損益表所以表示該結賬期內之損益。營業報告書所以表示該結賬期內之營業變化及業務真相。均爲銀行之重要報告。世人得據此以測度其財產之隆替及營業之盛衰與損益之由來。債權者亦得深察其債權之安否。故本草案第十九條之用意。即在助長殷實銀行之發達。並限制不良銀行之存在。蓋不負責任之銀行。無令其存在之必要。

民衆與之往來。無確實之保障。且往往使負責任之銀行。亦不能忠心努力於本業。蓋負責者。欲與不負責任者競爭。非改變其意嚮。降低其營業標準不可。國家因銀行事業關係重要。規定銀行於結賬後。應造具營業報告書資產負債表及損益表外。并規定將資產負債表及損益表登載總分行所在地報紙。或以其他方法公告之。（第十九條第二項）於必要時。並得派專員前往實地檢查。（第二十四條）立法之用意。無非因政府對於銀行之監督有特殊難周密。不由銀行公布其營業情形及財產狀況。而任社會公判。俾受輿論之制裁。俾便與銀行有往來交易者窺察其營業狀態以爲繼續往來之標準。但所謂公告者。理應登載報紙。使衆周知。有時銀行並應指定某種報紙。以爲公告機關。俾便有關係者之閱覽也。

就資產負債表與損失計算書二者之關係而言之。資產負債表則與債權者有特別之利害關係。損益計算書則與出資者有特別之利害關係。何以言之。譬如今有銀行焉。其存款人則債權者也。股東則出資者也。設存款人能分析銀行所發布之資產負債表。可以知其存款總額及現金準備之比例及放款之性質。由是而定將來繼續存款。反是則存款人將因莫明銀行之內容而懷疑慮。或惑於外界之浮言而不能自主。勢必改與其他銀行交易。而此銀行頓失一顧客矣。又如股東因在銀行有出資關係。銀行之損益影響於己身之財產故必審核其損益計算書。以明其損益之由來。而定繼續保存其股票以爲投資之物與否。要而言之資產負債表。係保障債

權於一般社會。損益計算書則表示利益於一般股東。在彼債權者之存款人固不願與有損失之事業繼續交易。而出資者之股東。縱分紅書如何優厚。倘銀行不以利益爲足額之公積金乃以作陷銀行於破產之境之交易行爲。亦何願保持其股票。此本草案第十九條第二項所以銀行並應將（一）公積金及股息（二）紅利分派之議案登載報紙公布之規定。今使有銀行。其顧客則相率存款於他銀行。而股東則紛將股票出售於市場。如是則銀行營業將大受影響。而基礎亦必緣之以動搖。由是以觀。則操銀行業者。爲昭示信用計。宜將資產負債表及損益計算書公布也明矣。

余以爲今日操銀行業者。果欲發展其業務。必先引起人民之信仰。尤須啓迪民智。使有辨別之能力。故今日銀行業。爲昭示信用計。宜將以上所述重要表冊公布於世。尤宜藉新聞紙之力。收普及之效。務使國人明瞭銀行業之殷實。而知所適從。如此則銀行良莠可以辨別。庶幾不致因一二不良之銀行而影響及於銀行全體也。夫在今日銀行業尙在萌芽時代。銀行家爲培植基礎起見。尤常常以營業真相示諸外人。平心論之。今日之銀行。營業上實無守祕密之必要。故所望於銀行業者。須將資產負債狀況正確表示。對於資產項應確定公平價格。對於負債。則莫含糊隱蔽。務予一般股東及社會公衆以可信之報告。如此則國人信仰銀行之心。當油然而生。此非惟銀行業昭示信用之具。亦所以招徠交易而發展其業務之要圖也。惜

今日各銀行公布之資產負債表。其形式未嘗統一。且其中不能令人窺知銀行內容者。亦屬不少。如資金運用之方法。究屬如何。存款支付準備之成數。究爲若干。有時亦不易明瞭。故本草案規定。銀行造具資產負債表損益計算書等表冊。須依財政部所定之表式。(第十九條)而從來提出於財政部之營業報告。亦繁簡不一。殊不適宜。似應令銀行注重於容易明瞭內容之事項。而爲相當之改正。但此尙小事也。其情節重大者。則銀行於每年上下兩期之決算。往往有捏造存款及放款者。又於將呆賬上絕無收回希望之債權。仍併計之。或別設名義。登入帳內以期帳面之適合者。此外更有收受虛偽之存款。而使現金額數增加者。凡此諸端。俱非正當辦法。本草案嚴加取締。並處銀行重要職員以一年以下之徒刑并千元以下之罰金。

(第五十二條)

本草案第十九條規定。每營業年度終。銀行應造具資產負債表損益計算書公布之。查公司法第四章第六節會計。未曾規定營業年度之期間。若聽諸各公司之任意。其關係甚大。他國立法例。關於此點。雖不主極端干涉。但多明定限制。俾資遵守。故本草案規定營業年度之期間。自一月至六月。自七月至十二月。(第十八條)援用各國通例。將一年分爲上半期與下半期之兩屆。因銀行結賬之期。應有規定。俾免延宕虛懸。易滋流弊。(如上半期已結之帳下半期不能再改。故流弊較少)

查營業年度之意義。係立法上規定銀行應在一定時期之內。辦理結束。以計算其營業之成績。審核其損益。分派股息。提存公積。并決定將來事業經營之方針。此一定時期。本草案稱之爲營業年度。與會計學上所謂會計年度意義相同。

民鳴月刊 (三卷三號) 目次

國民會議特刊號

國民會議之重大使命.....	李壽彭
改進兵工之要圖.....	李伯芹
促進基本工業計劃.....	胡庶華
集中產業資本與民衆之投資.....	汪以文
農桑政策救國論.....	向默安
中國民食問題.....	陸精治
我國營業稅之批評.....	陳震異
裁釐抵補中各省有籌辦營業稅評議.....	劉支藩
論吾國預算制度之特質.....	楊汝梅
現代婚姻問題.....	朱侶雲
關於勞工保護的幾個立法上的重要問題.....	張百高
改革鹽法與廢除引票問題.....	戴立靈
收回航權之實施方案.....	王沈

我國應採取之交通政策建議.....	孫太素
開發西北.....	喻育之
縮小省區之批評及計劃.....	孫乃滿
國際聯盟之金借款與對美銀借款之比較觀.....	孫桓三
銀行法施行後之利弊觀.....	陶中安
航空與國防的關係.....	郭力三
實業合理化之批評.....	沈光示
提倡國貨之具體計劃.....	黃天任
農村教育問題.....	言心齋
統一思想與建設道德.....	孫乃滿
怎樣去開發西北.....	馬鶴天
附錄	
國民會議參考資料十八種	

編輯兼發行學術研究會 首都大 中橋 斛斗巷五號

總代售處 上海自來火街 西高第里一號 啓智書局



中歐土地制度之改革

馬質夫

(序言附)(續第三期)

六 捷克斯拉夫(註一)

捷克改制結果圓滿之原因

(一)當局之審慎周詳也。捷克對土地改制認爲國家之大計，證以當代要人之言論而益信。馬沙里克 Masaryk 總統嘗曰：地制改革，爲捷克革命偉大之舉動，亦即大革命之終結也。斯維樂 M. Svoboda 內閣總理，爲農民黨魁，亦稱地制改革，爲捷克生命之所繫，故捷克之地制改革，實經過有心人之詳細攷慮，而後見諸事實。其規模之宏大，方法之精密，先見之明，預防之敏，以及各種利益之未肯侵犯，有足稱者。良以捷克民族見事之明務求實際之特性使然歟。

(二)土地之收穫已豐也。捷克共和國可區爲兩大部分。一即捷人所稱之歷史區域，係指

波愛末 Boheme 姆拉維亞 Moravia 及敘里亞 Silesia 三省。一爲斯羅沃基 Slovaquie 及加巴爾多 Carpatho-Russie 之部。前者舊屬西斯拉意達尼； cisleithani 而後者則前屬于匈牙利也。

兩地之異。其一，人民職業之有殊也。歷史區域中，僅三分之一人民，賴耕種以爲業，恃工業以生活占多數；以波愛末爲尤著。後者居於東部之人民，則反是，業農者在三分之二以上。故東部人民對於土地之需要，自較歷史區域爲甚也。其二，耕地比例之不同也。所謂耕地，係指施人工而改良之土地；包括耕種之土地，人工草地、花園果圃，及葡萄園等。在歷史區域內占地百分之55乃至64；姆拉維居其首；林地僅佔地百分之29乃至35。而東部之地則相形見絀；未改良之地，占比例較大。在斯羅沃基耕地佔地百分之48；而林地則佔地百分之34。加爾巴多之耕地佔地百分之32；而林地反佔地百分之49近于該省面積之半矣。故東部之土地，在農業上比較的落後，以其地多山嶺，而農技未見改良也。歷史區域之農技，有長足之進展；多利用科學方法，及新發明之農具。在大規模之耕地，更有不惜投重資者。有深耕焉，自獲厚穫。波末敘三省在中歐方面，土地最爲肥美，而耕種極稱得法，能與德意志並駕齊驅者也。因之農村工業，易於發達；而製糖一項，居捷克經濟上之重要地位。夫以該區耕地之開展，農產之豐饒，無怪乎捷克處心積慮，不忍因地制之改革，而損傷其元氣矣。

土地分配之情形

(甲)歷史區域，據一八九六年之調查，該區域內，最小之小農，有地不滿半公畝者，佔地主總數百分之四十五。半公畝至二公畝者佔地主總數百分之二十五又七；佔地百分之五又十九。二至十公畝者，佔數百分之十八又九，佔地百分之十六又八二。將上數相加，而得之觀察如次：在十公畝以下之田主，爲不能自足自給之農民，佔地主總數近於百分之九十，而占地不過百分之廿三，尙未足全面積四分之一也。

自十乃至百公畝之中產地主，佔地主總數百份之十，佔面積百份之四十。百至五百公畝之大地主，僅佔地主總數百份之零又十二，其實數爲一千六百九十三戶；佔面積總數百分之四。五百至二千公畝之大地主，計三百七十六戶，佔地主總數百分之零又零四；佔面積百分之五。最後二千公畝以上，拉底紛底亞式之最大地主，僅二百三十六戶佔地主總數百分之零又零二；佔面積則反爲百分二十七。是此二百三十六個最大地主，擁有該區四分之一以上之土地也，二極懸殊，一望而知。設以最小之地主作單位比，以每戶有地不過半公畝者計共六十六萬七千戶；其所有僅佔全面積百分一稍強。而二百三十六戶之所有，反幾近二十餘倍于六十餘萬戶所共有。即進而計算每戶在兩公畝以下者，此二百三十六戶之所有，亦復四倍有餘于一百零四萬八千戶之所共有。相比之下，益足驚人。

(乙) 東部區域。東部不以公畝計，而以亞爾邦計。簡稱「亞度」，每亞常相當於半公畝而強，實數爲零，五七公畝，根據一八九五年之報告，五亞度以下之地主，佔地主總數百分之五十二，蓋一半而強；僅佔面積百分之四而強。五至廿亞度，相當十公畝，十公畝之數，亦即公認爲僅足養家活口之最低限度；其數佔地主總數百分之卅八；佔面積百分之廿五。若以前二數相加，則在吾人所指定之上匈牙利，每戶不滿二十亞度之地主，即此等不能養畜家庭之小地主，達總數百分之九十；佔面積在百分之卅左右。廿至五十亞度之地主，佔地主總數百分之九；佔面積百分之十四。而在二百亞度以上之地主，僅佔總數百分之零六；佔面積則反爲百分之四十八又五，蓋近乎高匈牙利全面積之半矣。

由上以觀可知無論在歷史區域，或東部區域，土地分配不等。趨于兩極。下層有無量數之人，僅踟躕於蕞爾地上。上層則人數寥寥而有田以千百公畝計。是真所謂或無立椎，或連阡陌矣。總計全國有田千公畝以上者，五百九十戶。例如波愛末省之四大地主，占該省面積百分之十一。SchwareNberg 氏占地十七萬七千公畝，爲尤著者。歷史區中百分之土地，隸于「信託繼承制。」全國有二百五十公畝以上之地主，占地四百萬公畝，相等于總面積百分之廿八又二。此土地分配之大概也。

土地改制之原因

(甲)社會之原因。小農之不能自給，必以操勞於大地主之農作，而補其不足者，比比皆是。捷克之情形，亦如上述之匈牙利也。此類小農之數量既多，在戰前已爲社會之隱憂。迄於戰後，而禍勢益顯。在昔城市工業，尙能吸收不少之勞動者。戰後工廠停歇，繼以世界經濟之恐慌，又毆勞動者於歸南畝；而農業工人之數激增。將何以消患無形，早爲之計，適應農業工人之心理爲成立自給之小農乎？

(乙)政治之原因。夫舊奧匈帝國大地產之發達，非偶然也。蓋大地產制爲帝國政治規模之特徵。故在帝國之舊領土內，貴族階級，死而不僵，仍握有政治之勢力，以其大地產經濟勢力爲後盾也，迄捷克改建共和，豈容徒有共和之名？卽土地制度，亦有平民化之須要。規定其平民化之方法，在從事於分配。從事於多數無產之農業工人之解放，謀其脫離倚賴爲生之大地主而獨立。獨立者經濟之獨立，獨立自爲地主也，因此多數之新地主，必忠信以擁護新制。是樹民主共和鞏固之基礎於身受實惠之小地主階級之上。法至善矣。

(丙)國族與種族之原因。捷克之大地主，非其族類，而爲馬希亞 *Magyar S* 人或德意志人。太阿不堪倒持，奚怪捷克當局之奪取其經濟上與政治上之勢力乎？捷克人民，歷史上之隱恨久矣；自十五世紀中葉，惠西黨之戰，*Hussites* 開釁於初。厥後一六二〇年白山之役，波省捷人，政治上敗塗地，而自由喪盡。同時經濟上亦被征服：彼郝伯斯族 *Les Habsbourg*

毫無顧忌，遂將捷人土地，大規模的充公，三分二之土地，分給都伯斯族，與德人西班牙或意大利人。從此以後，捷克民族，橫遭壓迫之餘，而居於農奴之地位。勞力耕作，以實壓迫者征服者之倉廩。後雖繼續自謀解放，破除農奴之制，取消力役之征，捷族農民且有購地自主之權。然而僅係局部，非關鉅猷。至是而徵收外族之土地，分給本族之小農，爲千載一時之盛舉，捷族解放最後之勝利也。夫傾覆奧匈帝國及郝伯斯族，而收回三百年來強隣鯨吞之土地，甯爲捷人所引爲快事，而視爲歷史上之大紀念乎？白山之役，一六二〇年之敗，國恥愈深，而對於當年異族之強梁豪暴之舉動，益以報復爲快。

(丁)經濟之原因。生產減少，經濟動搖，新國之命運，且不將繫于苞桑？此捷克當局之所以力圖避免，而不得不出於和緩之手段，未肯全部推翻大地之產也。其保留之部份，確爲國利之所寄託。當局以爲小地產果能耕種有方，收穫之豐，亦將不減于大地產。在或種產品，如糖與穀之出產，大地產之比率爲高。而在牛乳，雞蛋，肉類菜果之產量，求之于人工者，則小地產比率之高，無可疑也。

(戊)人口之原因。據人口統計之報告，以同等面積之地足供能養活人數多寡爲比：則小地產勝于大地產。據捷克之計算。小地產一千公畝，養活七百人。而大地產同量之地，僅養活二百人。在各國之觀察如普魯士。匈牙利意大利均謂拉底紛底亞式之大地產制，勢非逼迫鄉民

，遠徙他遷不止。故戰前波省外移之民多。據一九一九年之估計，約有二百三十萬捷克與斯羅沃基人，度其萍蹤寄跡于異邦。其數竟達捷克民族四分之一矣。其不去國者亦復離鄉之棄井，居城入市，從事于工業之勞動。因之而工業與農業之發展，失其經濟上與社會之平衡，貽患匪淺。

上述五者爲捷克地制改革之遠因與近因。其改制進行之程序又如何？

改制之步驟

改革之原則，自一九一八年十月十八日獨立宣言之後，捷京勃拉格 Prague 政治會議，*Constitutional National* 即允許于共和國建立之後，從事于地制之改革，革命僅十日，即有十一月九日政治會議頒布之命令：謂波，末，敘三省之土地非經政府之許可，不得賣買，抵押，租賃及分析。其目的在於最短期內，施行土地改制。同年十二月十日以同樣命令處置斯羅沃基之土地：取消信託繼承制。

一九一八年十一月十四日，全國代表會議開幕，地制改革之討論以起，舉凡捷克及斯羅沃基人民，莫不鼓噪相隨，拭目而俟，兵士退伍而失業，索地以圖存。農民要求及春以前，給以土地，使便下種。工人及下級公務人員，城市商業僱員，因飢饉之相逼，希望取得一隅園圃，爲種菜養鷄之用。此一九一八年一九一九年之冬，于土地狂熱之空氣中，分配土地之

呼聲，高入雲霄也。

徵收大地產以供分配，爲人所同情；以其取于馬希亞人及德意志人也。而斯兩種人，獨未有代表加入會議，會議討論之焦點。在於分配之方法。計有兩派之主張；占重要之社會黨，要求無償徵收五十公畝以上之地產。其分配之方法，不用個別私有，而爲根據社會主義之合作社所有。農民黨則較爲和緩，要求分地私有。耕地私有，爲農民惟之希望。

會議選舉委員會，預備土地之起草，各派以比例均得參加。忽忽同意于原則之決定；對大地產行「假扣押」亦如一九一八年十一月命令中之所云；從此大地主仍暫保留所有權；然而關於處分權之行使，必須得政府之許可。政府之許可，當以不妨害改制進行爲原則。假扣押後，政府認爲時機適宜，得隨時以有償方法徵收之。

社會黨與農民黨雙方之諒解，而土地法以一九一九年四月十五日通過。限制最大地產，不得超過耕種地一百五十公畝；或雜地（包括耕種地牧地林地）二百五十公畝；間有不得超過五百公畝者。決定有償原則；其償率，容後以法律規定之。惟郝伯斯族及敵僑所有之土地，以無償徵收之。經「假扣押」之土地，如何分配？何地分給國家；何地分給農？分給以地權抑以佃權？分給與私人抑與團體？種種問題再以法律規定之。已經決定者爲：凡佃農，有地不足自給之小農，無產之農業工人，戰員之殘廢者，或其寡婦，孤兒，或戰員之服役于協約國

軍隊者，以及他團體或個人，從事於慈善事業，或科學研究者，均得受地。最後該法規定設立地政機關，負執行改革之責。此一九一九年四月土地法之內容也。僅能確定範圍與原則，而詳細之規劃，待於後來之法律，其用意實在於安慰民衆之心理。

一九一九年四月以後之法令。

一九一九四月以後，迭製法律與命令，規劃改制之實在的細則。

(a) 過渡時期治標之法令。大戰既終，大地主久已自度其生命不長，徵收在邇。加以奧匈帝國之傾覆，中歐新邦之繼興，而大地主更知無可挽回，不作癡想。爰急就其所有之土地，乘未徵收之前，羅掘而空之，亦非下策。遂有林區之地主不惜伐本殲林，舍將其濯濯；而木材之出售，收入可肥。然而森林不能保存，則水旱之災害隨之，政府又焉能漠視。爰有「一九一八年十二月十七日之法律，規定「大地主未得行政機關之許可者，不得擅伐林木。」此

治標之法一

一九一八—一九一九之交，歲荒不登。深耕易耨，以謀豐收固急務也。然在大地主方面，明知不久且不爲所有，又焉肯投資肥田。爰有一九一九年六月十八日關於耕種不良之大地產之命令。謂：凡大地主怠於其大地產之農事者，由地政機關監督之；并代飭農事管理人，攷核農勤。管理人之薪金，由雇主給付之。受地政機關強迫監督者，達八十四大地產，其期

限自四月至三年不等。

(b)短時期內之臨時政策 一九一九年五月廿七日優待小農之法律。凡受「假扣押」處分之大地產，或國有土地，或寺有土地之佃農，有根據一九一三年地價，購買其所耕地之權。捷克法律認爲一九一九年每捷金一「可侖」Couronne 相當于一九一三年一捷金之價；則購田之價，實便宜小農多多矣。購地之價，可以一次償淨，亦可分作十年。其惟一之條件，在於對所耕之地，自一九〇一年十月一日起，已爲繼續不間斷之耕種者。且購地最高限度，不能超過八公畝。該項佃農，如有特別原因。不能購買所耕地者法律亦給與以請求仍照現時佃租條件，繼續六年佃種之權利。是法律對於小農之示惠，或允其購地，或允其續佃，真所謂無微不至得人心矣。計至一九二三年之初，共售地十萬一千公畝，於十二萬八千戶小農。

暫佃辦法。自改制以底于成功，必須經過相當之時期，分田亦當歷數年之久。而對於最無聊賴之人民，將何以維持於此青黃不繼之秋乎？圈地律之條文，以「強迫大地主，暫以六年爲期，出租其田於急需耕地之農業工人，或小農」，之權，付與地政機關。暫耕佃地之農民，仍保留其正式受田之權，計自一九二〇年至一九二一年，共十四萬一千公畝之地，分佃於二十六萬五千戶。因此無產之農民，得苟延性命，度過難關。即此暫佃辦法，國民亦因之信仰政府謂其有所作爲也。

房屋救濟。另有屋荒救濟律之施行計地六千公畝供給三萬二千人建屋之用

(c) 土地改制之主要部份。

上述種種，爲一時治標救濟之用。其惠及於赤手空拳之小民，直等於土地改制之先聲耳。茲再論土地改制之重要部份。

真正之土地改制，始於一九一九年六月十一日，設立地政機關之法律。地政機關者，用以主管執行改革之行政機關也。經大總統任命之主席一人，副主席二人長之。下設官吏約一百五十人。其職掌如次：確定何宗土地爲改制法律所及到。監視應歸處分之大地產。已經被假扣押，尙未處分之大地產大地主，關於管理其地產，而爲請求許可時，由地政機關核准之。規定徵收之地產次序之先後。確定應否徵收之部份。發送徵收通知書與被徵收之地主。決定償價。察看大地主役使農工之狀況。選擇善良之受田候選人。分析土地。決定受田者應繳之償價。監視新戶，有無方法借款以爲購置耕具牲畜之用。視其有無困於經濟，而再賣其所受之地者。此地政機關職掌所在也。

地政機關，成立於一九一九年十月廿八日。經過兩黨之互相爭長，結果勝利歸於農民黨，而主席屬之。主席之上，有負責監視之監察委員會。由代表會議選舉委員十二人組織之，任期三年。監委會之份子各黨均得平均分配。

地政機關正式成立，即首先統計被假扣押之土地。調查之後，立成一表，計在二百五十亞度以上之大地產，一千七百三十個。波省五百三十六。末省一百九十七。敘省五十三。斯羅沃基省八百七十三。加爾巴多省七十一。就中八十五為寺產，佔地四十九萬公畝。一千七百三十戶大地主，共佔地三百九十六萬三千公畝，相當於全國總面積百分之二十八又二。土地改制。將實施於此面積之上矣。

其詳細分配如次

(一)耕種地(或熟地)與林地牧地之比。計熟地之被徵收者，當全國熟地百分之十六又五，佔地一百二十二萬九千公畝。林地牧地之被徵收者，當全國林地牧地百分之四十一又五，佔地二百七十三萬公畝。

(二)各省分配土地之比。計徵收之土地，波省二百五十七萬四千公畝。末省六十三萬八千公畝。敘省十三萬六千公畝。斯羅沃基省一百四十一萬一千公畝，而在加爾巴多南省則為二十萬四千公畝。若僅徵收之熟地論，則依上列次序：為五十二萬八千(波)，十六萬三千(末)，四萬一千(敘)，四十六萬(斯)，與三萬六千(加)公畝。

再於此總數三百九十六萬三千公畝之中，減去每大地主應得保留之二百五十公畝或五百公畝。地政機關統計應得保留之數達四十三萬二千畝，故可分配之地，淨存三百五十萬公畝。

土地分配法律

分配土地之法律。以一九二十年一月三十日頒布，前被徵收之林地國家擬保留者，經法律規定，不與保留，且擬分配給與私人或團體。

人民受地先後之次序：置身協約各國軍隊之退伍戰員，戰員之殘廢者，大戰遺族之寡婦孤兒，現佃於應屬分配之土地者。其次為應屬分配土地之近鄰。其次則為僑民之歸國者。其無受地權利者，為外國人，依普通法曾受刑之處分者，廢疾不能耕種者。（戰員殘廢而得家族襄助耕種者，為例外。）

法律原則，謂土地將分給能耕種者，即從來已為農夫者。其例外僅限於役於協約軍隊之退伍戰員。

受地之量，最低限度以能養活其家，最高亦不得超過其耕種之能力。已有耕地而尚不足者可以隣地補足完整之。規定自六至十公畝，為養活一家之必須量。有受田多至十五公畝者，普通則以十公畝為高限。故法律之用意，在成立十公畝左右獨立之新戶。受地新戶禁止其於十年中出賣。

分配土地法律中，亦曾有保留大地產之規定。蓋此項大地產。勢有不可分也；分之則經濟上損失絕大。如大地上所有大規模之建築是也。在大地產之中央，已有經營農事之建築：

僱用人及農業勞動者之居屋，牲畜之厩棚，倉庫，草棧，農具儲藏所，等等之設備，或農產工業之工廠。此項設備，既居地產之中心，用之以集其利，如由頭腦之與四肢，能收巨效。苟或削其附屬之地畝，則設備毫無所用，而經濟上之損失不堪矣。此所以明文規定，特別保留相當之地段，而謀不害該項工業繼續生產也。此項地段，可達百公畝。原地主欲利用者，亦可以其他土地對調，而保留之。設不能保留，亦須全部賣租，出以供有能力經營者之使用。更可因其建築，設立模範農村，農校，或農業團體。舊時宮殿被徵收改為療養，兒童，或老人或博物等院。

順從社會黨之要求，將大地產可耕之地或給私人，或給協作社團體。牧地則盡歸團體，必該區無此項協作團體，方給個人。林地或仍為國有，或歸於團體。波末兩省地多池塘，以產鯉著，為該區農民富源大宗之一，此項池塘，歸於團體。

法律處分農產工業工廠之規定。大地產多附設工業建築，如製酒廠，（蘋果製）製糖，製啤酒，製牛乳餅，擠乳，磨麵，鋸木燒磚諸工業。大地產既被徵收，是項工廠之命運若何？將視為大地產之一部，而連同徵收之乎？將以其非系耕地，不在徵收之列乎？法律因原料來源之不同，分農業工廠為兩種。其原料近取自該大地產，而恃本場農產為接濟者，則徵收之。其原料由外方供給者，則保留之。然而事實上難為分別矣。徵收之工廠，仍設法保持其原

狀，或給與協作團體使其繼續營經。

地政局實際之工作

地政局一九二一年開始工作在最初之兩年中，成績不多。截至一九二三年之末，共售地十三萬八千公畝於十一萬七千戶。每戶購地均數爲一公畝而強，蓋多屬已有小地之地主，用以完整其田園者也。長期佃農向業主購買之田，亦僅十一萬七千公畝。迨至一九二四年分地十八萬五千公畝，是年之末，受田戶數達二十二萬一千，相當於需田戶數百分之六十一。林地之分配爲較遲緩。一九二四年之末，僅達九萬六千公畝。一九二七年終，關於可耕地之分配，可稱完竣。地政局長伏藏尼勒克 *Vozenick* 於捷京農政大會之前，發表捷克報紙之論文可爲證也。一九二七年十二月三十一日爲止，分地五十六萬六千公畝，其中四十七萬公畝爲耕地。售地於長期佃農者亦八萬一千公畝。得地政局之核准人民自由買賣者，凡二十七萬公畝，其中十五萬爲耕地。土地之收歸國有者，計二十一萬六千公畝，其中十九萬八千公畝爲林地牧地。尚有四十六萬八千公畝之土地，聲明爲大地主可得而保留者。總計一九二七年之末，在根據改制法律已經被假扣押之一百二十二萬九千公畝之中，可分配與民者，祇十九萬二千公畝，尙未及總數六分之一。尤以斯羅沃基省之工作遲緩。然據地政局長之稱述，自一九二八年終，所有行假扣押之耕地，均當分配完畢也。尙待解決者，祇有林牧之地耳。其

行假扣押者，計二百一十三萬三千公畝。一九二七年終經收歸國有者，祇八十萬公畝，餘數尙未辦理。政府固不從事積極徵收，而人民亦且謂政府管理林地，未必較優，於私人之繼續管理也。然而伏藏尼勒克之言，謂林地歸國有，惟當注意使勿碎析而傷林政，收歸國有林地，決不輕易分配於市縣團體或個人，更不願林地爲奸商投機事業之用。故其用意在於大部分由國家管理。一九二七年捷克國有林地甚微，卽在加爾巴多省，所占之比例較高，亦不過百分之十五。方之德國，斯康底拿維亞及巴爾幹諸國之比率，爲25%—45%相去遠矣。捷克亦思有以達到此限度也。

總計易主之土地，耕地凡七十三萬四千公畝，林牧地凡四十一萬五千。都凡一百十五萬公畝。收歸國有者二十萬六千，入於私人之手者九十餘萬，此地制改革之大概也。

地畝分配之詳情

(一) 完整田原。已有土地而不足之小地主，需田最切；其已有之土地，不過五公畝左右，其受地約一公畝而半。總計完整田原之戶數，達五十萬，佔農戶總數24%約四分之一。

(二) 成立新戶。舊時毫無上進，由此次完全給與新成立者，其戶數較上述者爲少。僅以二萬七千公畝，成立一千六百七十九戶。其每戶受地均數爲十二公畝。以斯羅沃基新戶爲最多，計有新戶區四十六，農民八千人，分地一萬七千公畝。

(三)團體受地。其根據土地已往之經營，有保持其統一之必要，分崩離析，遂致無所適用之土地，則由團體接受之。大地產分之則失其用者，其數亦一千五百三十一個有地十三萬四千公畝。其每個之均畝數為八十六。由從前役於該大地主之農業僱用人接受承辦，分配利益。13%給與農業團體，歸市有；或歸國有。至於大地產之分配。於個人者絕少。

(四)農產工廠之給與合作社。該項工廠有二千二百五十一個，位於大地產之中心。其經假扣押者，計有六百〇八個果品製酒精廠。四百九十六個製磚廠。四百〇六個機器鋸木廠。五百十五個製酒廠。六十個製糖廠。均係轉給合作社者為多。亦間有由同性質之公司兼管者。

(五)大地產僱役之受償。大地產徵收之後，其原有之僱役，亦獲補償，凡六萬四千人。就中25%係即以其地主之地，給與之者。計得地五萬五千公畝。46給償金。計償金一萬五千五百萬古侖。其他或給年金，或與職位使可自食其力，其總費達二萬二千九百萬古侖，農民購地時，政府照價抽成，其額為地價15%。所以為彌補計也。

(六)補償地主借款農戶。一九二七年終，農戶借款，達五萬一千九百萬古侖。而補償地主者。亦五萬一千一百萬古侖。關於地主所得償價之估計，當然不能相當於土地之實價。政府方面謂已達地價 $\frac{1}{3}$ 或 $\frac{1}{4}$ 而地主則謂為不及 $\frac{1}{3}$ 或 $\frac{1}{4}$ 受地農民所納之償金總數，達二十萬。

萬古侖，已繳者佔 $\frac{3}{4}$ 此所謂地制改革中，國庫毫無損失，蓋農民於法定之償價外，尚須繳納附加捐也。

(七)大地主保留之土地。被徵收之大地主，凡一千七百三十個，每戶可保留二百五十公畝，故大地主保留之耕地，仍三十萬三千公畝，林牧地三十八萬五千公畝。其數相當於被假扣押土地之四份之一。復次在原來大地主繼續管理或耕種之時期中，允許其繼續有抵押權。其抵押所得數，亦達十五萬萬古侖。

茲將地制改革後土地分配之情形以百分爲比列表如左

	1969	1927
0—2 公畝者	7.8	7
2—5 公畝者	14.3	16.4
5—20 公畝者	44.1	49.1
20—100 公畝者	18.7	19.3
100 公畝以上者	1.6	7.6

捷克地制改革財政方面之觀察。一九二〇年三月十一日受地者之貸款法，規定改制之受者，祇須繳納現金，當地價十分之一。其他之部份，由地政局貸與，而以分期償還地政局。另有特別貸款爲受地者之建屋費，合作社之開辦費。亦貸與曾參加協約軍隊之退役人員，及

辦理移殖事業者。同年四月八日關於補償徵收地主之法律，規定地政局應於六月前，通知被徵收土地之地主。地主於此六個月中，有反抗此項徵收之決定，而訴之法院之權。並可指明其所擬保留部份之土地。其償價凡百公畝以上之面積，以一九一三年—一九一五年之平均地價爲標準。千公畝以上，償價得酌減至百分之卅。地政聘請專員，分別質體優劣，及耕種異法之土地。如耕地，葡萄地，果園，及自然或人工之草地詳列表冊。依據上項表冊，估計地價，而決定償價。如法決定之償價，或由地政局現金給付，或給以年息四釐之債券。於補償手續中，捷克「古倫」以相當於戰前奧金一古倫計算。關於補償問題，頗引起各派之爭執。社會黨在原則上，反對徵地補償。即非社會黨。亦有主張無償徵收德人於「白山役」後奪去之地者。有謂大地產以其多屬「信託繼承」制，從未經過買賣，况二千至五千公畝之大地產，絕對不能由普通交易出售於一人，因之其估價多難確實者，而徵地補償之制過厚於地主。而大地主則指估價爲過低，而尤反對現時捷金相當戰前奧金之計算。

地主應得之償價既定，受地者繳價之情形如何？政府之分配，非屬盡義務的性質。地政局以補償價附加百分之五十，爲土地出售於耕農之價。此附加之百分之五十，供各種費用，其著者爲地政局之行政費。用意以爲地制改革，當由收益被惠者，完全償還，初不當使政府有担負也。遂有某派謂地制改革政府不特毫無担負，且以其規定耕農之償金額過高，因而得利

一九二〇年四月八日之法律，除地主之得補償而外，尚有因該大地產之分析，而失去其勞動之位置者，自管理人，會計員，技士，林守，領工，以至農業雇用之工人，均得賠償。其法每人給地一塊，或一次給付現金，或調任國產經營上之同樣職司，年老不能勞動者，給以養老金。

至於一切給付之手續，則藉重郵政儲金匯業局爲中介。地政局曾向政府領取一萬五千萬古淪，爲周轉之用，分年償還政府，期至一九三四年。

統觀上表兩極最大最小之地產，有減無增。其比爲由16%至7.6%，7.8%至7%。而中間之地產數，則因以增加。更有千公畝以上拉底紛底亞式之最大地產，且完全消滅。而最適宜於農民安樂業之中產，自五至二十公畝者之數激增，爲尤足鼓勵新政之進行。然而一九二七年已得之結果，尙不足稱爲理想的至善也。五公畝以下之地產，佔地積尙稱不弱。以一九一九之22.1%對一九二七年之23.4%。是有增無減，足引人意目者也。

捷克地制改革之批評；

(一)土地制改革之侵犯土地私有權也。指改制爲革命手段，乃一般的論調。以英人之評論爲尤甚。其作用不專指捷克，蓋英人對於中歐地制改革，均不贊同也。

(二)地制改革之不合經濟原則也。大地主以地制改革之不利於己也。羣起組織而非難之。謂

土地分析有傷農業生產，以糖產爲尤甚。謂小農資本不充，耕技欠科學化，肥料農具，乏資購買。土地之改良，水利之繕修，更不克以經營。復次林業之由國家經營，遠不如私人之管理有方。利害關係人之主張，雖如上述，事實之證明，有適相反者，尤以糖產改制後并未低減。

(三)地制改革之侵略國內少數民族也，主此說者，爲德人及馬希亞人之地主，經改制徵收其地產者。捷克國內德馬民族誠知不免於害，情願作一部份之犧牲，初不想到全部損失也。於是指摘分配地產之捷克國民會議，獨德馬民族未有代表列席發言，保護利益。且根據聖席爾曼條約，及特里亞農條約，捷克固承忍保護國內少數民族者也。今出此侵奪少數民族財產手段，是又違反條約也。於是德馬地主，於一九二二年曾訴之於國際聯盟，反對捷克地制之改革。捷克答辯謂：德馬民族因地制改革，而喪失地權，誠爲昭著之事實。然而立法性質原屬普遍的，假設捷克民族有大地產，亦將分析之，而不獨加優容。且分地之收益人，固未嘗厚於捷斯，而薄於德馬也。況在德人區域內，多爲德民族分配之土地，并未移於捷斯人之手，而仍由德民族之小農享其利。捷民之移殖該區者，實屬少數。此所以自一九二六年四月以彼，德民之農民黨，亦曾派員入閣，參與國政，而該閣員并未反對改制政策，卽其明證也，甯非以其代表德民族之農民之利益，而認爲改制

未害於農民乎？因之國聯對一九二二年德民族之訴願，未有答覆。在斯羅沃基，及加爾巴多，兩省有七百個匈民族的大地產，佔耕地三十五萬公畝，受徵收之處分。該地馬希亞民族多爲富農，無所需於徵收之分配。而斯羅沃基人則多窮無所依。然而分地，固未嘗厚於斯而薄於馬也。捷克統計報告，在斯羅沃基區內馬希亞人受地達二萬戶，佔耕地三萬五千畝。此所以斯羅沃基農民派中有馬希亞農民派之存在，亦足表示捷克之大公無私。政治上之利益——捷克改制之有足稱者，厥爲出以和平之手段，與公正之態度，

夫地制改革關係綦重：國家經濟政治之生命係之。而能平穩渡過，未如蘇俄，意大利，羅馬尼亞之激蕩澎湃，不可響邇者；甯非以捷克當局慎之於始，對戰後羣衆可驚可畏之要求，持以不屈不撓之精神，不肯隨波逐瀾於一時乎？卒之地制改革，從容不迫，成功於十年之中，乃能攷慮精詳，施行有方。社會黨鼓吹無償徵地，而不爲所動。卽大地產亦可謂爲未全廢除，而僅限以合理之高度。雖未能表現絕對之公道；要其滿足民意，以避免包爾什維克式之革命恐慌，固未始非社會之大利。從此民治制度建立於小農階級之上，小農既保守成性，而政體之基礎益固。

經濟上之利益，改制後農產植物之量雖減，而動物之量乃增。以小地產最宜飼畜也。捷克素乏畜產，多恃外輸之來。一旦畜業發展，其利溥矣。農產之輸出，如糖，木，大麥啤酒

之類，歲總達十萬萬古侖。是改制未傷於國民經濟也。

復次，小地產制與人口之增加有關也。小大地產，足以養活人口之比率；在同量之土地，養活之人口大地產遠遜於小地產。苟捷克因地制改革而人口增加，其利於國內之工業，亦將無疑。蓋人口增加則國內之貿易隨之，捷克之產業，多為開發地利，其產物之推銷難免不隨國外商場之需要，而定其滯速。苟人口增加於內，則消費有著，不愁國際市場之不景矣。

地制改革後之補充政策。

地制改革雖告段落，而農政設施，未為苟完，舉凡農民教育，農業貸款，農技改良，為當務之急。捷克不獨注意及此，且進而籌劃大規模人工征服地利之工程。一九一八—一九二八年之十年中，共費八萬五千八百萬古侖，用以繕理水利壅塞澤淖；以施於波末兩省者為多，其比為前總費百分之二十一，後者佔百分之十八，都計兩省可增耕地九十五萬五千公畝。而斯省可增之土地尤多，為七十一萬五千公畝相當於全國面積百分之二十六。加爾巴多省亦可增地十七萬四千公畝相當於該省面積百分之二十九。捷克農業專家之估計，謂改良土地可得一百九十萬公畝，計當全國面積百分之十二。需費六十萬萬古侖，而每年農產可獲利四十萬萬古侖。如此工程，固非可一蹴而幾。最近之十年中，將以十四萬萬古侖改良斯加兩省之土地，可增地四十萬公畝。同時謀多腦河 Danube 及底索河 Tisza 水患之制止，壅塞沿河之

澤沿。捷克農政部長伊爾丁果氏 *Jeřábek* 在農政大會，謂：加省將因水利整修之後，而成國內積穀之府。或者非虛爲宣傳歟？

七 羅馬尼亞

十七世紀時羅馬尼亞領土內有不立於平等地位之兩個民族。一爲波阿亞爾人 *Les Bodarys*，一爲羅馬尼亞人。前者爲大地主，世祿之家，或福意野富特 *Voievodes* 之望族，相當於歐洲之貴族。爲數不多。後者或爲門第衰落波阿亞爾人，及自耕農之後裔，然多屬佃農，佃耕波阿亞爾人之土地，凡佃農應征租庸力役，當不能獨爲例外。且所謂佃農者，事實上待遇雖分幾等，而皆屬農奴。農奴之制，繫佃於地，而不使之自由去留。其制之行於羅馬尼亞，殆與行於俄羅斯同其時。蓋兩國地制，既有相似之處，且生聯帶關係也。

農奴制之在沃拉西 *Valachie*，爲一五九二年密息爾 *Michelle Brave* 所創始。其在木爾達威 *Moldavie* (包括布果威納 *Bucovine* 及現在俾斯亞拉比 *Bessarabie*) 爲一六四四年沃西勒魯布 *Vasile Lupu* 所設立。殆與俄羅斯弗阿篤爾伊沃納韋期 *Feodor Ivanovitch* (1584—1598) 當國時，從波里古敦納夫 *Boris Godounof* 之建議而設農奴同其時也。是時人口密度較疎，人民輕於遷移，苟耕農不樂於其故主，則去而他適，不患不獲樂土也。大小地主，互爭農工，恆以優待條件爲汲引之餌。此種來來往往不定土著之習慣，久爲政府所注意，俄皇，或沃伊野服

特之貴族，均謀制止之方法。而農奴制之繫農民於土壤，自十六世紀之末而然矣。其制以大地產爲原則，小地產爲例外。降爲農奴之鄉民，對於諸侯食邑之上，仍保留牧牲伐木之權。當木爾達韋在土爾基治權之下，上項權利殆矣；土爾基視羅馬尼亞爲麥穀之倉，牲畜之藪，而索其供給。此不獨羅馬尼亞爲然，波蘭被征服時亦然。卽巴爾幹區十六至十八世紀亦然。大地產旣宜種麥，且便畜牧，此所以在土爾基征服之下，大地產因之益增。十七十八世紀，因種麥之擴充，而農奴力役之征益盛。蓋地主多趨於自行管理耕種，需要農工正急也。牲畜輸入土爾基之量進展，地主愈注意牧場之保存。而農奴之畜牧權，因以不可終日。更有其他原因，使農民日趨窮苦者，一爲人口加增，耕田恐慌。一爲蘇丹派員來掌羅政者。（名曰弗納里幼特 Phanariotes）之橫徵暴斂。迹近強奪也。僅有君士坦丁馬弗洛各爾達多 Constantin Mavrocordato 者，於一七四〇—一七五〇年間，先後任長官于沃拉西，及木爾達韋，深以人民之爲外移爲慮。謀所以救濟之者。欲制定人民之權利，而阻於波阿亞爾人之反對。十九世紀之初，波阿亞人旣削其耕地，復增其力役，爲羅民極窮時期。其後隸於俄羅斯佔據之下，（一八二九—一八三四）基斯來夫將軍，草組織法於一八三一年，仍保留波阿亞人盡量爭執之權利。惟荒地大闢，農民實利賴之。

西方思想之侵入。一八一五年羅馬尼亞多數青年，負笈歐西，入法國瑞士大學吸取新鮮

之思想。一八四八年革命之影響，及於中歐全部，羅馬尼亞當然不在例外。而以沃拉西爲著。從此農奴解放，農民有田之聲浪，亦洋洋盈耳矣。洎乎列強佔據羅國，以謀其脫離土爾基之羈勒，而解放之計劃，漸具體化，土地制度之改革亦邀列強之重視。列強大使在君士坦丁堡一八五六—一八五八兩次會議，亦同意於農民自耕自主，取消力役農奴制之原則。繼有亞力山大巨索 *Alexandae Cuss* 一八六四年，頒布八月二十四日之法律。蓋以統一立國之君主，而開地制改革之先聲也。巨索非出此政治手腕，無以取勝於波蘭阿亞人。此與中歐一八〇七年一八四八年間之諸法，及俄羅斯一八六一年亞力山大第二帝所布之解放農奴律，不謀而同其旨也。而俄法則又受波蘭之影響者。農民根據八月二十四日之法，而取得自由，免除徵役。且爲自主之農民，其自主之地，自三至五公畝不等。其確數則如法所謂，依耕牛數之多寡而定。仍保留貴族大農原有三分之一之土地，爲其私有。小農之得地者，亦須繳納分期十五年之補償金。鄉農從前雖處於法律上自由平等之地位，而大地主亦保全其地贖餘地之自主權，而古昔相沿之伐柴畜牧之地役權，亦因之廢除。此固與中歐經過之情形，如出一轍者。解放之不利於農民，亦如十九世德奧所有之過程。農民法律上獲解放之名。而經濟上失保護之實而「次農奴」之地位，每况愈下矣。

一八六四年，四百六十七萬戶爲新農之成立者，計每戶受田兩公畝半者達新戶之半數。

其中之二十萬二千戶，戶均受地四公畝半，每戶受地六公畝者，僅七萬二千戶耳。受田過小，不足以養畜其家。而分地之不規則，又多爲波阿亞族人所利用。例如以測丈言，波族設法務使讓出之地，質劣而塊零，耕者乃事倍功半。彼新戶多感流通資本之缺乏，而大地主爲自然的而必然，可供借貸者，爲貸金母子之繳償，無錢則繼之以勞力，繇役之恢復，不強而自來。

國有土地之分給。一八〇四年羅馬尼亞之國有土地，面積爲一百三十二萬，計當全國面積五分之一。多爲巨索收沒希臘教堂而來。一八六四年政府提出國有土地五十七萬二千公畝，波伊亞族所輸將，亦一百十九萬四千公畝。四萬五千戶，受國有土地二十二萬八千公畝。直至二十世紀之初，大批法律之規定分塊出售國有土地。大概以五畝爲一塊。自一八六四至一九〇六年，國有土地售於農民者，凡一百零三萬九千公畝。其中五十二萬六千公畝，係依據一八八九年之法律者。一九〇六年竟以六十二萬九千戶之農民，分得二百五十萬乃至三百萬公畝之土地。分地之數似大，而細析之下，每戶在十公畝以上者，三千二百戶。其餘六十二萬六千戶，每戶不足十公畝。而每戶之均數，在五公畝下。人口之繁衍，遺產之分析，益形鄉地之破碎，而增加無產之農民，彼城市工業，尙未發達之國家，又焉得而收容之乎？茲列一九〇二年羅國土地分配表如次。

自主地(公畝計)	地主數(單位千)	地主數百分比	公畝數(單位千)	面積百分比
0——2	291	30.3	336	4.3
2——5	452	46.9	1740	21.5
5——10	176	18.2	1137	14.6
0——10 總數	921	95.4	3152	40.4
10——100	38	3.9	862	11.
100——500	(以下單位個) 3,914	0.4	816	10.4
500——1000	1,122	0.15	60	10.3
1000——5000	0,883	0.15	1670	21.3
5000 以上	0,66		520	6.6
總 數	964	100	7824	100

上表足以明示羅馬尼亞一九〇二年，土地分配之不平等，觀其兩極而更顯。十公畝以下之地主，占總數百分之七十五，占地不過百分之四十。而無地之氓，不列入表者，尙有四十萬八千人。大地主所有地中，包含國有土地五十七萬公畝，寺產四十五萬公畝。一九〇二年，多數農民，不能生存於其所僅有土地之上，不得不於自耕以外，另開生路。其一爲佃

種鄰近之地產，此制盛行於沃拉西。其如承佃之人數過多，而佃價因之抬高。一八七〇年至一九〇七年之佃租，與日俱進。又其一，役爲農工。而服役者多，因之工價低落，同時亦有每况愈下之慨。佃價漲，而工資落，農民窮苦於夾攻之下。禍患之來，互爲果因。重利盤駁，繼之以起。在木爾達韋，及卑斯亞拉比之鄉村中，猶太人得以施其息貸之專技。羅馬尼亞又多不在之大地，逍遙於都市或西歐，而度其黃金之生活。所有田產招人承攬，承攬人更利用農民之無識，強迫簽定佃租契約，榨取驚人之厚利。統計報告，一九〇二年，二百二十二萬四十公畝，分租於三千三百二十二個農戶。其中更不盡爲羅籍人民，外籍人凡九百十五。中有猶太人四百七十二，餘爲希臘人，亞爾卑尼人及保加利亞人。末省承攬佃租之某公司，於一九〇四年，以每畝租金二十拉伊^{Leu}接受於地主，而再租之價，則每畝租金達五十至八十拉伊。

農民之救濟，爲解決農民之痛苦，有民衆銀行及農佃社之設立，而發達甚緩，不足以救燃眉之急。二十世紀之初，民困已極。全國農民之增加無疑，而農民之生活日蹙。計一八六二年至一八六六年間產麥之地，均爲六十萬七千公畝。一八八六年至一八九〇年間進爲一百零五萬九千公畝。一九〇九年至一九一三年間，爲一百八十五萬一千公畝。一九〇〇—一九〇四年間均爲二千三百五十萬公石。一九〇九—一九一三年間達三千五百萬石。十年之間輸

出增加十倍。然考其輸出增加之原因，由於農民之縮食，自甘蜀黍，亦如俄國麥產之輸出，全恃人民口糧之節約也。麥產既豐，牧場漸少，而牲畜之利以減。上述之現象。釀成一九〇七年之農民騷動。蓋與俄國一九〇五—一九〇六之革命有關係也。同時期中，即在奧意亦有同樣之暴動。羅國本省之亂獨劇。政府不辭武力之鎮壓，考俄國一九〇六以後，引起斯獨利比 Stolipine 政府之注意。而羅政府自由黨亦遂代保守黨（波伊亞族及大地主之代表者）而繼起，而有一九〇八年重要法律之頒布。其法之綱領有五。

（一）鄉村銀行之設立。鄉村銀行具獨立之性質。由政府出資千萬拉意。用於購買大地主之地產，而以分期繳價轉售於農戶及積極從事於土地分析之動作，地主取得鄉村銀行之債券以爲地價。更以借貸抵押輔助農民之無力繳價者。其售田之單位爲五公畝。每人購田以一單位爲限。并給最初購一單位者，以優先權。其價且較第二或第三個單位之價爲廉。立法者用意在於使人有五公畝之用，而不欲過多。政府對於繼承轉售，限制其過於十五或二十五畝地產之成立。又一單位之地無論在繼承餽贈買賣方面爲不可分析的。故一面欲避免地產之集中 他面又防止其分析之過小。在鄉村銀行制度之中 已可窺戰後土地政策一斑。惟自一九〇八年至一九一四年之間 未有若何成績之可言 不過分地二萬公畝耳。

(二) 農業勞動契約問題。沃省習慣佃農，不爲有定量佃租之繳內，而以力役代之。以地土面積與工作時日間之比例，至不易定，故佃農常爲業主所弄。一九〇八年律廢除以力代租制。

(三) 公共牧場之設立。農民苟有一兩牛畜，苦無引牧之處，勢必商之大地主，而大地主則藉爲要挾之工具。自公共牧場設立之後，而農民之羈縛以解。牧場之地，購買自大地產，惟不超過該地產八分之一。其無公共牧場者，佃農有就所耕地，年易閒田之權利。易詞言之，地主對於佃農用爲牧地之閒田，不徵租金。惟閒田不得超過租田六分之一。

(四) 設立最高佃租額，與最低工資額。使田無重租，工無賤資。其額由每州之委員會決定之。委員會由大地主與農民合組之，以政府之農業視察員爲主席。每次定額以五年爲限。

(五) 佃地面積之限制。限制佃地係對租田公司與承攬租地人之對證下藥。從一九〇八以後，每人不得佃租兩地以上。其佃地面積不得超過四千公畝。

一八六四—一九〇六年之法律，最著者一八八九之法律，爲平等主義之實現，使耕者有田，而廢止農業之苦工。惟其制過簡，產生無數極小地產。既不足蘇民困，反爲波族造成廉價之農工。一九〇八年之法律，仍復徬徨歧路，未能爲徹底之改革也。人口之增加，一八五九—一八九九年中爲百分之五十四。一九〇二年，人口達六百萬就中百分之八十一爲農民。

耕地面積之開展，計自一九六二年至一九〇〇年爲百分之八十三。總計一九〇〇年，近於六萬公畝，而小地主（十畝以下）所有土地之面積漸減，計一八九六年爲四公畝〇六，一九〇五年爲三公畝二。加之耕技落後，耕土零散，益以藩籬，佔地尤費，而產率薄弱矣。此一九一三年自由黨，有鑒於前轍，認爲農民地位之改善，非從事於徹底之改革不爲功，而不惜徵收大地產之一部。

省區與土地之分配

戰前羅馬尼亞十公畝以下之地產，占地百分之四十，分散於九十二萬一千農民，相當於全國人口百分之九十五。大地產占全面積百分之四十八又六，僅爲五千三百八十五個富農所有。其自十公畝至百畝之地主，不過三萬八千人，有田，占面積百分之十一，此全國之大概也。若詳察之，則又因省區而異。大概山嶺之區，種黍牧畜，爲中小農所居。介於加爾巴多與平原之地，間有大地產，而小農爲多；尤以阿爾台尼 *Oltene*（位於 *Olt* 之西地）之人口密度爲大。至若多腦河流域之平原，已爲十九世紀移殖之區，農產富於黍麥由大地主用大規模耕種之方法。獨以末爾達韋及多不樂奇亞 *Dobruja* 爲一八七八年以後移殖之區，中農集中之所。羅馬尼亞現有之各省，如卑斯亞拉比省其南部經一八六四年巨索之改革，北部亦被一八六一亞力山大第二之新政，當時受地不少，而以人口日繁，卒至困窮。一八七八年東省屬於

俄政府下，與俄國其他各地實行米爾 *mir* 制度。一九〇六年俄制因以取消。卑省中產農戶可以德保民族代表之。富於耕種之經驗與技術。南部爲羅人及路丹納人所居，而農事習於守舊。卑省縱爲羅國肥饒之區，而教育程度幼稚，交通不便，轉爲羅國落後之省。其面積以台西亞底納計算，按每台西亞底納當一公畝而強。百台之中農，占卑省面積百分之六十，計二百五十萬公畝。百台以上之地產，一千七百四十一個，占面積百分之十二，計一百三十二萬七千公畝。二千二百公畝之大地產，共一百零七個。他若正教寺院三十一萬一千公畝，計占面積百分之七·五。是大地產與寺產之在卑省占地較多。其在百畝以下爲中小農，四十五萬戶中之三萬戶所有，不足三公畝又半。卑省農產爲大小麥與玉蜀黍。耕地占面積百分之六十三，林牧之地較少。大地主鮮爲本國國民，多屬外國國籍；依其比例而次之，爲俄，德，保，亞（亞爾卑尼）波，捷克，希臘，及猶太人。

舊屬於奧之布哥韋納。Bukovine，耕地爲百分之二十七又六，林地占其四十三，牧地占其二十五。一八四六年加里西 Galicia 附近小有農民之騷擾，引起奧政府之注意，謀徹底之改革。一八四八年以後，布哥韋納之羅籍農民，較其他職業之人民，境遇爲優。惟在布省居民集中於河流之旁，而可耕之地究屬有限。一九〇二年奧國統計，十公畝以下之地主，當數總百分之九十六，占地百分之二十三又四，計二十萬公畝。十至百公畝者，占地百分之十

二又四，地主計六千六百個。八百四十二個大地主，合計有六十三萬八千公畝，占全省面積百分之六十。其中六十三戶每戶田在二千公畝以上，占面積百分之三十。大地產當然包括林區不少，此固同有之情形，而在布省寺產，殆全爲林區，計二十六萬公畝，占全省面積四分之一。布省羅籍人民，僅占五分之一，餘爲波蘭及猶太人。

突耶西爾沃尼 Transylvanie 之羅籍人民，處於農奴之地位者，久矣。其貴族逐漸馬希亞族化。故在最近之兩百年來，突省羅民反動者數，一面良農奴反對貴族，他面以羅人排斥異類，歷一七八四年何里亞 Horia 之役，及一八四八年亞佛郎楊巨 Avram, Iancu 領導下之革命，而得一八四八年之解放。然而突省人民之生計困難，仍有不可終日之勢。以羅民爲尤著。蓋分田時羅民所得亞於馬希亞，斯克來爾 Szekelet 及德意志人之所佔領。巴拿突區之羅，塞，德諸國籍人民雜居，尙能發達，以其爲最近之移殖區也。突省本部林地佔百分之四十，牧地佔百分之二十五，而耕地只佔百分之二十乃至二十五矣，人口甚密，而從事畜牧生活，故穀產不敷於食。一九一九年突省土地分配之情形列表如次。

亞數	人 千為單位 數	亞 千亞為單位 數
〇至一	132	40
一至五	304	853
五至十	233	1622
十至廿	182	2557
〇至廿 總數	841 88%	5072 34%
廿至百	110 11%	3782 25%

亞數	人 數單位 單位	亞 千亞單位 數
百至二百	3838	524
二百至五百	2368	743
五百至一千	1035	733
千以上	1198	4027 28%
二百至千 以上總數	8429 1%	6027 41%

兩表總計 個為單位	959000	14881000
--------------	--------	----------

總上表計二十公畝以下之小農，占人戶總數百分之八十八，占地僅百分之三十四。中產占戶總數百分之十一，占地百分之二十五。大地產確為八千四百三十九個，僅當戶總數百分之二，占地反為六百〇二萬七千亞，當全面積百分之四十一。千以上之最大地產，計地四百〇二萬七千亞，當全面積百分之二十八，僅為九十五萬九千戶中之一千二百戶所佔有。足以窺突省土地分配之不均。而集中於少數大地主之手中也。

更以國籍之比例觀察之。每戶在一百畝以上之地產，為羅籍人所有者，僅十五萬亞，而異族反有五百八十六萬九千亞。計以二百〇九羅籍人戶，對馬希亞，猶太，德意志籍人戶總數之八千二百二十六個。每戶在百亞以下者，羅籍人戶有地三百四十四萬八千亞，而異族人戶亦有地五百四十萬七千亞。再試以大中小三種地產總數為比例，則羅民所有者僅三百五十

萬亞，而異族竟有一千一百萬亞。若以每人分地爲比例，以三百三十一萬六千羅民，對一百八十九萬二千異族；計羅民每人僅得一亞，而異族每人可得六亞。

戰前羅國農民之思想，既有一九〇七年革命之表示，對於從前之犧牲與痛苦頗有自覺。加以一九一七年以來，羅軍與赤軍之接觸，吸收勞農主義者浸潤以漸，非一朝一夕之故。政府早知有徹底改革之必要。國王佛爾底南 Ferdinand 一九一七年三月二十二日之宣言，尤許戰員將來享有其盡忠保護之土地，及參與國家大事之權。其意即以普選權授人民矣。迄至同年六月，政府遷都於末省之加西 Tassy，國會修改憲法第十九條。加入之條文，爲：以國家之利益，得允許土地徵收。是時已提及凡國有寺有外籍人民，及不在地主私人大地主之土地，得以分給國民。總計可達二百萬公畝。此純爲增加村農之計劃。至於卑省則取更徹底之方法：原卑省於一九一七年之杪，由獨立區之政治會議 *Conseil National* 處置該區將來之命運。爰有對俄分離，自成爲末爾達韋獨立共和國之議案。一九一八年又爲合併於羅馬尼亞之議決。於其未分離之先，已保留該區土地改制立法之權。改制法即一九一八年十一月二十七之法。其內容較羅國改制法較爲進步。以其受赤俄之影響也。突省與布省之政治會議，從而效之，亦以保留地制立法權，爲合併於羅國之條件。

羅國及省土地改制之法令。羅國有一九一八年十二月十五日之命令，經一九二二年七月

十七日法律所修正。關於卑省者，有該省一九一八年十二月二十七日之法律，及羅國會一九二〇年三月十一日之法律。突布兩省有一九一九及一九二〇年之命令，與之一九三三年七月二十三日之法律，共同適用。各法令多相同之點，茲分別研究之。(一)關於被徵地主得保留之定額。(二)關於每戶受地之畝數。(三)關於授地之機關。(四)林地之徵收。(五)徵地補償問題之解決。

(一)被徵地主保留土地最低額之規定。就羅國舊有面積而論，被徵土地之總數，為七十一萬八千公畝。取自王產國產寺產，不在地主，異籍人民，或社團職工團體之地產，及取自私人地產者，達二百萬公畝。依一九一八年之法律，徵收土地所應保留之數量，為遞增的。其遞增視原有地產之大小為正比。保留額從一百至五百公畝不等。但其分等，過於固執，不稍圓通，不視土地與人口密度而定，其結果致在阿爾突尼一帶，徵地不足以供分配。而在地廣人稀之區，土地經假扣押之後，棄而不耕。且一九一八年之法律，徵地所得，僅一百五十萬公畝，而一九二二年之法律，有引用新制之必要。新制顧及人口之密度，土地之肥瘠，并視地主耕種之方法有無重要投資，曾否利用機器，興起建築，改良地質。其有重要投資者，保留之土地，較多。保留之數在平原為一百五十畝，至二百畝。在隙地，自一百畝至二百畝。迄於一九二三年，徵地一百八十萬公畝，加以上述之

七十一萬八千公畝，其總數達二百五十一萬八千公畝。卑省於一九一八年，農民已實行徹底改革主義，國產王產及外籍人民或不在地主之地率收沒。對於寺產，每僧得保留六畝，每廟得五十畝。凡百畝以上之地產，均被徵收。保留高限為百畝。迄至一九二三年，徵收一百七十一萬公畝，就中可耕之地一百二十六萬一千畝。布省一律收沒非個人私有之大地產。對於個人私有限度為百畝至二百畝。其徵收僅限於可耕之地，不及林牧之區，計徵地五萬五千畝。突省耕地，不敷人口之需要，故其限制亦較嚴。率徵非個人所有之私產。至於所謂不在地主：其時限指自一九一八年十二月一日起，至該法頒布之時。計法律之頒布，為一九二一年五月二十三日，其間不到三年。保留之數量，視人口之疎密，土地之為山坡平原而定。自正十亞（二十八畝半）至五百亞（二百八十五畝）不等。共徵耕地一百十五萬二千畝，林地五十七萬六千畝，總計一百七十二萬八千畝。此羅馬尼亞新國土地徵收之總結也。

（二）每戶受地畝數之規定。一九二十年三月二十一日之法律，規定舊國領土每戶至少須得五畝，不論其為新受或經完整者。在地廣人稀之區，如多布如基亞可為八十乃至二十五畝不等。受地優先權之次序，為退役戰員，遺族孤寡，次為無田產者，再次為有田不足五畝者。其在田土不足分配之區，由政府給費移殖之。卑省每人受田，（或完整田土之總

數，下仿此。）視區段而異，自六至八或，十畝不等。田土不足，實受較少。布省爲四畝，山地可至八畝。突省五亞。計當二畝八五，以至七亞，亦不過四畝。事實上突省候田者有八十萬之多，實受尤少。故突省爲土地問題未能完全解決之區，單位面積已屬過小，不堪再事分析，法律爰於賣買與繼承時，加以限制。凡農民受地償價之後，不得卽出售其所受之地。居屋及屋周一畝之地，爲家產；具不可讓與性。繼承析產，坡地不得下於一畝，平原不得下於二畝。遺囑得專惠繼承中之一員，以免析產。他一方面禁止大地產制之復活，政府有優先收買之權；私人買田平原不得過二十五畝，山地坡地不得過一百畝。

(三)分田之機關，分田手續，頗感困難。某田之歸某人，決定殊非易事。一村之地，如何使每份確能相等？至於完整已有之土地，更如何使附加之地與原地恰巧毗連。在羅舊國及卑省多賴佃農社之襄助。佃農社於一九〇八已成立於該地，形成分地合作組織之中心機關。他如農民銀行，亦有相當之努力。該社爲各村農民之結合。自政府頒布分田命令之後，隨卽取得經扣押之國產王產。其初實行共同耕種，連年漸次分配於農民。在一九一九年計有社二千三百社，合種二百十三萬五千公畝。農民社制之利，在於徵地隨卽入於農民之手，既保改制之有終，而仍不使耕種間斷也。布突兩省，無佃農社，農民之等待

者較久，以專門委員會執行分田手續。林地與地下權，盡歸國有，且地下富源，及礦產，不列地制改革之範圍。一九二三年羅新憲法與捷克憲法相同之點：在於範圍較大之林區，收歸國有。

(四)徵地償價，由地方委員會依據各種標準，規定償價。償價以母金計者，地主之所得，不得超過戰前租額之四十倍。償價不付現金，而給以五十年期連本五厘國債券。農民取地時應付地價，其量不得超過戰前租額之二十倍。故農民交付地主者，為委員會定價之一半。另一半由政府負擔，此改制之有累於國庫者。舊為俄屬匈屬之領土，羅布古侖之估計，酌其為相當於羅金拉意。迄乎拉意跌價，而償金乃等子虛。法律假定戰前與戰後之拉意同其值，事實上計戰前與一九二五年羅金之價，為百與三之比。至於國債券之兌換，又須折半其值，直等於百與一·五之比。是大地主之受償有若無，而農民之担負債價，徒口惠耳。羅議會中嘗謂農民以一履之代價，換田一畝，計為五百拉意，其時當華幣五六元耳。

官方一九二六年之調查土地分配之情形如次

	總數	布省	卑省	突省	羅藩領土
徵地面積	千畝為單位 五、九一三	九七	一、四九二	一、五六八	二、七二六
受田戶數	單位千 一二〇六	一九	三五七	三三五	四八五
受田畝數	單位千 三一九一	四六	一〇九八	四三八	一六〇九
公共牧地	單位千 八七六	四六		三八一	四七二
有鄉有者 編為國有省	(千) 六〇四	一〇	三九五	七〇	一二六
尙待分配者	(千) 一二四一	二三		七〇〇	五一八

上表最後之一列，為尙待分配之地畝。卑省已完，布省亦幾於無餘。在舊領土及卑省為數尙鉅。惟所贖之部份，多屬草地林地，及不可施耕之地，而為農民所不需者。受田戶數達一百二十萬，都六百萬人，當全羅人口三分之一，占全面積五分之一。分地三百十九萬一千畝，當全國耕地四分之一。

各區土地分配之不均。舊領土每戶受三畝。布省則三畝而強，卑省三畝而弱。布省不足二畝。突省只近一畝。故突省之待遇為最劣。且即使完全分配之後，舊領土及突省仍不能人人有田，惟卑省為差強人意耳。

被徵地之地主，凡一萬六千五百戶，償金達一五〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇拉意。其中十五之六已經清償。農民應繳之價，亦當全部十五分之七。

移民，移於突省者一萬四千人，於沃拉西者一萬人。多布如基亞之南部，舊為保加利亞之屬土，移殖尤多。總計備地三十萬為移殖之用。

分田之結果。總分配施行之後，舊領土內大地產占面積百分之十四。自十至百畝之中產，占百分之十三。十畝以下之小地產，佔百分之七十三，突省百畝以上者占百分之十四。布省全畝以上者，占百分之十三。卑省無百畝以上之大地產。十至百畝之地產占百分之三十。

改制後之面面觀

責之者有兩說：其一，被徵收者之待遇是否因羅民或異族而不同？在突卑布諸省，大地主多為異族，被徵收者總計五千六百五十七戶，其中羅民一千四百六十一戶，其他則馬希亞人二千二百二十一戶，猶太人六百九十八戶，德人六百〇二戶，俄人三百六十五戶，再次為波蘭，保加利亞，亞爾卑尼，塞爾維亞，希臘等國人。羅舊領土多羅民地主，被徵收者五千戶而強。匈牙利與羅馬尼亞之爭論，即謂羅政府對於大地產之處置，因國籍之異而不等。例如在卑突兩省地主保留之限量較低。實則卑省受蘇俄之影響，而突省則地狹人稠也。其二。少數民族受田之待遇，是否遜於羅籍人民？少數民族指羅境內之德人，馬希亞人保加利亞人

，路戴納人 Ruthenes 等。計有德保在卑省南部之殖民：沙遜人 Saxons 及史克來人 Seeklers 之居突省者；及居留巴那突 Banat 之蘇亞布人 Surabes 是也。羅人答辯：謂異籍人常較富於羅民，其有田均數，恆出羅民所有均數之上。故受地自宜較少。且據專家玉乃是鳩西舍斯底 Ionescu siesti 之統計，客籍人民，因改制受田者亦二十二萬七千人。

譽之者謂羅馬尼亞以地制之改革，保持社會之安甯，防止革命之發動，引起人民安居樂業之興味，以謀國家之經濟狀況之恢復者至速。雖在一九一九年有三十七萬九千畝之地棄而不耕，然其原因并非由於地制之改革。且荒地不久恢復耕種。至農民生活之狀況，亦因之而改善。

從經濟立場上之資難。一為大地產過於割小，致失其固有領導農技之地位，及準備穀糧外輸之能力。又其一為數字平等之觀念過重，欲每戶有地一塊，心餘力薄，分地過小。致穀糧之主產與外輸頓減。羅國以穀產為大宗，戰後除卑省約可恢復戰前之耕地與產量，而在舊領土內及突省麥產特荒。一九二七年玉乃斯巨西舍斯底之觀察，小地產與大地產穀之比例，以畝為單位計，約減 $\frac{1}{6}$ 或 $\frac{1}{7}$ 不等。無怪穀產量之低落。然以牲畜計，戰後且超過戰前之產量。釋之者曰穀產之不景，與其謂改制之結果，無甯謂戰事之波及。蓋羅國改制過渡之平穩無殊於普捷。從前羅境大地主非如普波（波愛姆）大地主之自耕。不在地主土地之經營，更不費資本，不用新機，不飼大量之牲畜。恆以其地分租與小農。故改制僅更易其地主，而未變動

其耕法。戰前已多小耕式，間有大地主爲自耕者，其技亦遠弱於普捷之大農。農教亦頗落後。是以改制後，縱有損失，亦不如言者之過甚也。至於人所共認者：羅國改制，耕技雖無變更，而所種穀類之趨勢，則因之而大變，新有土地自主之羅民，先顧全其自身消費穀糧之自足。所購求之輸入品不多，自不精心於輸出品之準備。而從前之大地主則反是，度其飄流生活於西歐，必求土地之所產，可供西歐市場之交易，而以麥產之輸出爲鉅，改革後就麥產而論，其量頓減，向之大農種麥佔地百分之三十者，今則降爲百分之二十。羅農注意於玉蜀黍之種獲，以其爲口糧之大宗，更畜牲畜。黍性易熟，不費重本，非如麥產之多需肥料與人力。農民首重黍類次爲大麥元麥，再次始爲小麥。此小麥產量減少原因一。復次政府爲謀小麥之自給規定其最高售價，并科以輸出捐。更使農民惡種小麥。此其原因二。而羅農漸改習慣，多食小麥。爲輸出減小原因之三。突省麥產不足自給，有待全羅之供給，而輸出因以牽掣此其原因四。總結戰前全國穀產三分之一，供輸出，其中一半爲小麥。今則穀產六分之一供輸出，而小麥更少。加以小麥類雜不純，須經檢定而後可上市場，尤使羅產小麥，失國際市場因有之地位。

羅國地制之改革，尙有待於補助之手續。(一)零碎地產之集合。(二)各種合作事業之興辦。農教之普及。(四)農技之研究。(五)肥料牲畜之改良。(六)穀產之檢定。(七)農民貸款

之推廣。(八)地質之改善。(九)水道之修理。均爲目前農業政綱中之急務，庶幾地盡其利，富國裕民。至所謂改制後經濟上之影響殆已過去矣。

總結論

本書所論中歐地制改革，爲一百二十年來，中歐及東歐施行第二次之改革。其第一次之改革，爲受法國大革命之激蕩，實行於一八〇七—一八六四年間者。一八〇七年以普魯士，斯坦因 *Stein* 及哈爾登布爾格 *Hardenberg* 法律倡其始。一八六四年羅馬尼亞，亞力山大巨索之法律要其終。此次之改革，延長至六十年之久，竟有不少之土地入於農民之手，而固定其私有權。第一次之改革，與第二次之改革相似之點，以其均帶有政治之色彩也。法國革命散播自由平等之種子，所注意之點，與其謂爲耕者有田，無甯謂爲取消封建遺毒。封建制度之下，分人與地爲兩級。取消之後人與地僅存一種。以自由人耕自由地，卽所謂平等自由也。取消封建制度，不必盡達到農民有其地之目的。而公民自由平等，僅謂契約之自由平等。從此貴族與農民，於其佃租或農業雇工之結約契約，立於平等之地位。

各國貴族階級，自然反對分地與農民。而君主與輔弼，則所見較遠。如馬麗亞台來斯 *Marie—Therese* 修柴夫第 *Joseph II* 及大加特里納 *Lagrande Catherine* 之先例，賞以賢君反乎貴族之意旨，而施改制。明主知公民權付與國民之後，必要與以經濟力爲後盾。且深知苟

貴族地主，從此根據契約自由之權，得以遣退農民，使遠離父子相傳所耕之地，收回遠古以來之權利則政治與經濟上之動搖，有不堪設想者。因之保留地主大部份之地權，而給與農民以其所耕之地，地主方面之放棄，相當於農民償價回贖。惟農民取得地權之地，範圍甚小，加之十九世紀以來，人口繁增，而地日以析。資本與牲畜之不具，又無從盡地利以自給矣。

經濟制度之演近，亦有傷於農民也。十九世紀之末葉，孟却斯突派自由競爭主義之盛行，經濟個人主義之發達，深信物競天演，個人苟能盡量發揮其動力於經濟之世界；其攫取之部份，絕無限制。無用乎對弱者之憐憫，亦無聽乎國家干涉與保護。至於經濟勢力之集中，金融力量為現代經濟之重心與其特點，其在工業之範圍內，有過分之勢力，而引起社會主義或國家主義者之干涉。其在農業上之現象較欠顯著。十九世紀農民對於地主，處於弱者之地位，亦如今日工人對於雇主之情形。農民因解放之餘，消失其一切習慣相沿之權利，及地主視為義務之保護。人口繁衍，遺產分析，則地產破碎，農業恐慌，其結果，仍由弱者被其害。此所以十九世紀之末葉，中歐之小地產有減無增而大地產有增無減。且運用科學方法，移工業之營經於農業而向未發現之農工階級以成。其自然救治之法，厥惟紛紛遷移海外，適彼樂國。或接踵趨入城市，改業工藝。救治方法有限，此所以怨聲聳張，西迄愛爾蘭，東抵俄羅斯。政府已於戰前急謀解決之道。或謀而不力或成效不著。

戰後政治之動搖，思想之變化，從前法律意義所不許者，今則毅然決然而謀徹底之解決。中歐以農立國之邦，平民政治——農民政治——之興起，為戰後之特徵。以農民而為地制之、改革，自當異於君主自動，而貴族掣肘之第一次之改革也。從另一方面觀察，不當認為第一第二兩次之鴻界劃界，絕不相關，一九一九年之改制，實為第一次改制之完成，以第一次僅樹立公民平等自由之原則，而不非政治上自由平等之事實。政治上平等自由之原則，乃真正之平民政治主義。深明乎無經濟的德謨克拉西之實際，而政治的德謨克拉西亦無生活之可能性也。地產之分析，為財產之平民主義化。而建羅馬尼亞，捷克斯拉夫，南斯拉夫諸平民主義共和國之基礎。即所謂中歐小協約國團結之動力，亦鮮有知其經濟制度之關係者。

地制改革之根據平民主義之思想，更可從反面證明之，凡在平民主義過渡時期之國度，地制改革，亦僅能半其成效。例如普魯士之東部，為全德政治思想落後之區域，而改制亦並不徹底，德意志工業極盛，或為附帶原因，致土地問題，不趨極端。至於一九一九—一九二二年間之意大利，正為澈底改制之進行，而被阻於泛繫斯黨之當國。該黨至相當時期，或亦從事於分配土地，而在目前且認為僅用戰前增加生產之方法足以解決。其成功與否，為另一問題。又如匈牙利政治與社會之環境，迫促政府進行改制，其實施之部份有限。匪惟未樹平民主義之基，反成鞏固地主優越之權勢。一九二〇年匈牙利改制之法律，有以一八八九年羅

馬尼亞波族保守黨之方針。一九二〇年羅國分地之結果，與匈國比例相等，遂不能不繼續努力而爲進一步之主張。匈羅接壤，經濟與社會之情形又相似，將難免不步其先例。匈國苟不爲突里亞農條約之政治思想所籠罩者，恐已實行進一步之改革矣。

總上幾點，爲地制改革所受西方平民主義之影響。他一方面亦有東方事實之影響。而東方事實，復爲根據西方思想之萌芽，發榮滋長於歐亞之交者。即馬克斯主義之包爾什維克形式化也。此亦爲一九一九年地制改革強有力之影響。此影響則愈東而愈烈。而以羅馬尼亞所感覺者最大，尤以羅國最東之卑省爲最。至蘇俄而達於極點。惟包爾什維克制，仍不過利用其宣傳之力量，爲羣衆思想之激刺，而未有若何實際之勢力。在捷克與一九二二年前之意大利，社會黨爲「無償徵地」，「土地社會化」，「土地集產主義」之宣傳。實際之改革，雖爲對社會黨之讓步，而所讓甚微。各國通過之地制改革，仍落於十九世紀前半期土地私有制之窠臼。雖在蘇俄，其結果仍爲不得已而承認私產制事實之存在。

改制之利。平民主義政治制度，雖有其不掩護之流弊。要其已爲歐美所盛行，且爲現在事實可能實行之制度，則爲一般所不能否認者。而地制改革正以樹立此平民主義政治制度之基礎也。一九一九年之地制改革，免除中歐社會上強烈之震動，同時使西歐亦避免此強烈震動之餘波。且俄國果於俄皇時代，具相當之時間，與毅力，完成地制改革，則蘇俄僅有政治

之革命，政體之變化，而不致有社會之革命，經濟制度之推翻。改制之足以免中歐於最大不幸之社會革命，實爲吾人所贊美，不欲吹毛求疵者也。

改制之弊。法律條文未臻盡善，通過時又患欲速，通過法律之機關，又多爲組織不健全之議會，常受民衆之脅迫，或各黨黨見之干涉，均可列爲普通不滿人意之點。其尤者徵地償價，失其公平。其原因多由於國幣之跌落。因之大地主不禁與恃國債以生活之階級，同病相憐。而其不同之點，在於買債券以受息者，出於願意。而地主之接受債券者，出於政府之強迫。然而地制改革乃一種革命，前已言之詳矣。革命時期之特徵，所謂錯誤殘忍罪惡，在所不免。常代人民。供其犧牲。後代則坐享其成。修柴夫邁斯突 Josephde Maistre 者，貴族而經法國大革之犧牲者也，慰其同人曰：「姑聽之，吾輩子孫舞鼓於吾輩之墓隴矣」。

復次改制時，攷據之失實也。統計之不確，調查之不精，任意凌亂，不循正義，甚或舞弊營私。經濟生活之紊亂，在所不免。然均不過一種臨時而附帶的欠缺。其最值得注意之缺點，不在於大地主，而在國內少數民族方面。國際正義重在保障國內少數民族。地制改革有否欺凌少數民族之事實乎？此爲不易明瞭之點。

從經濟方面觀察，因農產之減少，遂歸咎於地產之分析，爲大地產歌功頌德；或者政治家用以攻擊地制改革之藉口，未便深信。農產率之低降，爲不可否認之事實。而戰爭與改制

，同爲原因，對此兩種原因，輕重之分析，蓋亦難能。要之產率問題，爲臨時性的，而未可斷言，小地產制之不利。曷觀乎丹麥，因其土地分配之得當，採小地產制，能以較小之幅員，養活較多之國民。此爲反證之最有力者。且改制僅廢除拉底紛底亞之極大地制，仍保存若干之一百，三百乃至五百公畝之地產。果此項地主克盡厥職，易外展爲內勤之耕法，尙足大供獻於國民經濟也。

改制最大之缺陷，在於創設無量數之極小地產。在盡量分配之國家，每戶受田不過一至四公畝。卽使用以完正已有之地產，亦苟足五至十公畝。在中歐以十畝爲一戶自給之數。立法者每於明悉需用人口與可分地畝之時，有不得不恍然以驚者。荒地之整理改良，須費過多，個人不能勝任。林地草地，農民亦無所用之。荒地林地草地均爲國有。則可分之地，限於耕地。可耕之地，亦復有限。異日生聚休養，人口又增，不三十年，土地問題又起，分配工作又興，將如之何？立法者有鑒於此：製定不可讓渡之世產，以免碎析。然而補苴爲政，料不能弭人滿之憂。從事外移爲輿論所非難，僅有工業化政策，或爲政府所採取。移民於城市工業區域，較之鄉村，人口生率或可遲緩。

將來救濟之道，不外兩種：曰疏其人口。曰密其土地。疏其人口之道，卽上述外移與工業化是也。密其土地者，或擴其量，或良其質之謂。是以分地爲改制之初步，其第二步在於

生產率之增加，及荒地之開墾。即所謂「土地改良」手續是也。意大利爲最重視土地改良之國家，且將以此爲達目的惟一之手段。然在已經實行分地之國家，對於第二步之進行多已認識其重要。詳言之，耕技，肥料種籽，牲畜農具之改良。採取農事新法，發展農村工業。茲數事者，端賴農民教育程度之提高，農民合作貸款事業之普及。國家最大之責任，在於荒地之開發，水利之整理，里道之繕修，及一切有利農業而爲個人能力所經營之事項。此乃改制之第二步，而現今正當從事著手者也。此與分地之手續，異曲同工，與分地之成效，互爲始終。

(注一)第一期一五五頁至一八四頁載普魯斯及南斯拉夫。

第三期一一三頁至一四一頁載意匈奧，

本期載捷克斯拉夫及羅馬尼亞。

中歐土地制度之改革序言^(註二)

土地改制之意義。土地改制之意義，以中歐之事實而論，有廣義狹義之不同。中歐戰前所謂土地改制，與土地問題相彷彿。爲廣義性質的土地改制。蒂巴爾 Tibal 教授所謂土地制度之改革，係指戰後所行之狹義改制。

緣德意志，在大戰以前，已有一種社團之組織，名曰「德意志土地改制社」[Bund deutscher Bodenreformer]。該社之策略，稱：「土地爲國家生存之基礎，本社致力於土地之處置，務

求其利於工作，及居住之用，而免除一切濫權之使用。」該社同樣注意於城市鄉村之土地。不僅謀增加小地產之田畝，凡一切地質改良，地形整理，農業借款，農技改善，增加產量，推廣農教，防止土地事業之投機，救濟農民之負債，諸問題，無不囊括無遺。至關於土地政策之著作，德國尤多。如蒲壬達納 Brentano。高爾資 Von der Gortz 菲利波韋及 Philipovi-
ch，斯加勒沃也脫 Skalweit，歷歷可數。即祖述馬克斯之考資基 Kautsky 所稱之土地改制，土地問題，其涵義亦較蒂巴爾教授之定義為廣。且遠在戰前十餘年，專家關於農制之討論。大小農制之利害各持一說，莫宗所是。然皆同意於拉底紛底亞式之地制，及英國盛行之信託繼承制之廢除。信託繼承制者，貴族為保持其社會政治之勢力，藉家族中不可讓渡之地產，以保持其經濟之基礎。其制阻止地產自然之買賣，俾小民無取得地產之方法。至於地產之極端碎折，以致不能持一家之生活者，亦為學者所非難。大小地產兩至於極，均非中庸之道。而究屬何者之害為大，非可武斷，折衷分配地產，則共同承認者也。

近時地制改革，推崇於小地之造成，為戰後之新開展。且一九一七—一九二一年間地制改革之經驗，深知狹義之改革，不知以解決整個的土地問題。深知農業貸款，農業整理，農教推廣，諸問題。亦有同時研究之必要。即所謂不合輿情之大地產，有時亦有存在之理由。有識者已先見之矣。至於戰後何以狹義之改制，最有需要者，請分別敘明其原因。

(一)政治之原因。昔在歐洲之大部分土地分配，極端不均。統大地主所擁有而觀察之，亦似在最近之將來，雖用和緩及適法之手續，而不足以救濟者。考土地分配之不均，原來已久，無從深說。自封建時代直至十九世紀之末，歐洲鄉村分爲兩種階級。一爲貴族諸侯，一爲平民農奴。土地主權多屬貴族。貴族人數更復極少。間有主權屬於寺院，或王室者。君主爲貴族之首領，爲極大之地主。地主不爲自耕。農民之地位，到處相同，不爲土地所有者，僅爲佃農；其期或僅短期，或終其生，或傳子孫。佃農之義務，除繳納錢穀而外，其有力役之征，其耕地更加以地役，任地主之鈎獵。其義務之分量與範圍，因習慣而不同，要之有重罔輕。以耕農之身分而論，連土地或不連土地，地主可以買賣其農民。農民無行動之自由，不得離開所耕之地，而遷居他處。非獨不有土地之主權，并稼具牲畜之主權而無之。一任地主之取舍。甚至對於土地改良所施之工作，亦不爲其所有。十六至十八世紀，歐洲西部之農民，漸有改善之待遇，中歐以大地產之激增，不利於農民者進而加厲。

十八世紀之末，經法蘭西大革命，西歐廢除農奴制。蓋大革命無異於一大規模的土地改制。地役力役，一律取消。農民且徑成地主。大革命後之十年中，法比荷蘭及德之西南部，小農地主，進展甚速。此所以百年以來，土地分配之問題不生也。迨至一八一〇—一八五〇年間，大革命土地改制影響所及，自愛爾布河以東，至於巴爾幹諸省，自底陸爾 Tyrol 迄於

加里西 *Galicie* 與突郎西爾沃尼 *Transylvanie*，雖亦廢除地役力役。獲其利者爲貴族而非平民。一八一〇—一八五〇年中歐農奴之解放，僅爲社會的與政治的。經濟方面仍未脫離從前之苦海。解放農奴，不能發達小地產，反增加貴族地產。而造成多數無產農工。農業勞動者產生於鄉村，工業勞動者產生於城市，并駕齊驅。以農工當時無組織，而社會立法之注意農工者亦較遲，故更較工業勞動者爲困苦。既有農業工人之出現，大地主僱用農工以經營其田畝，亦如廠主之役使工人經營其工廠。而土地問題之呼聲愈高，計歐洲各部，除法蘭西及法蘭西勢力所及國家，土地問題，早經解決而外。德意志系，英吉利系，殊途同歸，易農奴爲農工。俄羅斯帝國於一八六三年。前隸土爾其勢力之下的羅馬尼亞，亦於一八六〇—一八六四年間，解放農奴，其結果與中歐各國如出一轍。夫分配不均，原來已久，而十九世紀中如水益深，如火益熱。法律上之地位徒然增高，經濟上之實力，反被低降。十九世紀英俄，與中歐之大地產，方興未艾，有增無損。農民忍無可忍，十九世紀之末，禍亂迭起。發動於愛爾蘭，以該地不僅有農民地主之區別，加以宗教種族之互異，農民絕無保障，時有被逐之虞。遂致窮困萬端，無怪暴動數興，儼然演成內亂之形勢。厥後歐洲之東陲，蘇俄一九〇五—一九〇六年之革命崛起，發動於城市，由富有西方思想之智識份子倡其始。不久即深入鄉村，而化爲農民之革命，實行佔地。由俄傳染入於毗連之羅馬尼亞。一九〇七年，羅國頗費鎮

壓工夫。二十世紀之初，如意如匈，農禍迭起，燒屋焚禾，殺牲傷畜，可驚可怖之勢已成。復次農民生活。不能維持，而外移之數激增，亦為鄉村之隱患。如愛爾蘭，黎脫亞尼，波蘭，斯羅沃基，路德尼及德國東部之人民，多十百成羣，紛向美洲以求樂土。

總上農禍與外移兩現象，引起政府之注意，而戰前土地改制之議復活。惟僅流於狹義之改革，在英一八九二年立小地產法，愛爾蘭亦以一八八五年著手。以一九〇三年繼續立法改善農民狀況，俾能取得地產。俄國自一九〇六年以來，斯特利比納相當國時，從事改制，廢公田，析國產，分配使農民自有。羅馬尼亞受俄國之影響，一九〇七年以來，立法增加小地產。普魯士自一八八六年始，移殖大量農民於東部諸省，且立法助小農制之增加。一八八六年之法律，且含有種族與政治之意味。

當是時也，俄愛羅普改制中共同之點，為增加小農之方法，仍不離乎適法之手續。對大地主不施強迫。政府先以國有地產分配，更任分田時金融調濟之責。買田於大地主之手中，以分期償價售與小農。是全國人民共同担負改制之費用，預定十餘年中完成改制之事業，而不欲速成。除愛爾蘭之較為徹底，其他各國成效有限。加以人口日增其增加既多且速，足與土地分析之結果相抵銷。地制弊害之大，誠有救濟無術之歎。此所以戰前積極之手段，有不得不為之勢。而非有意橫行，此益足以證明改制之原因矣。

(二)政治與社會之原因，二十世紀思想之演進，深信所有權為社會職能說。一掃相沿所謂毫無限制之權利的觀念。不當任所有權人之使用。濫用，或聽其棄而不用。是以欲保持其權利，以善於使用為條件。善於使用者，為適宜於羣衆利益之使用也。苟以自私自利，違反社會為目的，而使用其權，或僅怠於使用時，而不能利於社會者，所有權人，即可喪失其全部或一部之權。所有權之新意義，發現於戰前，立法發達於戰時。一九一四—一九一八年恆以國防之原因，限制個人權利。苟國家可以要求個人盡忠犧牲，亦自能強所有權者以義務。戰後之原則益固，謂個人權利之成立與否，視其有無利益於國家而定。而意大利泛繫斯黨對於個人權利之意義，尤有精深之闡明。個人權利之全部既有限制，所有權不能為例外。

關於社會主義者。社會主義，亦為進攻大地產之利器之一。各國政府當局，有為社會主義者或傾向社會主義者，頗同情於分地，其實除蘇俄外，所謂之地制改革，與馬克斯派集產派之主張，適相反。蘇俄實行土地社會化，使土地盡為國有，然而不久亦遷就事實，蘇俄農民雖不於法律上自主土地。而事實上，則確為土地所有者。以其把持土地不肯放棄也。此為蘇俄土地革命可注意之點。至其他政府之當局，雖多少不免受左派之暗示，然不作土地社會化之計劃。以民衆之心理，不究高深之理論，專論耕種之實際；不知所謂社會化，祇願自主其耕地。蘇俄可謂徹底改制之國家；愈近蘇俄者，所受之影響愈大，非政府當局信仰蘇俄

主義也，值懼赤禍之蔓延，而改制之手段愈捷。改制之程度愈深。包爾什維克制之影響，僅波及其鄰邦。其他較遠國之改制，仍達農民私有土地制度之目的。一面搖動私產制，僅對大地主而言，徵其土地，反其意思，不給充分之償價。他面穩固私產制，而造多數擁護私產制之農民。外蘇俄而不論，土地改制，殊非根據社會主義，否認私產制，而為承認多數民衆取得私產之主張。與其謂為社會主義之理論，無甯謂為民治主義之真諦。大戰之結果，政治方面，給主權與民衆，促進平等正義之思想，鼓吹特殊權制之廢除。而大地產為特別權利中遺害最大者。人民從此取得政治之勢力，亦須與以經濟之基礎，蓋政治勢力，不能離經濟勢力而獨立也。

戰時各國盛行之輿論，謂民衆任戰員，飽嘗辛苦，戰後當與以相當之報酬。此項報酬即使政府不願主動給與，彼等將起而自取之。此項報酬，因國而異，如在德意志，羅馬尼亞，意大利等地，則為民衆普選權。城市工人，則為八時工作制之確定。而在鄉村惟一之酬報，莫如土地自主之權。中歐東歐民衆，聚於鄉村，從事農業。彼等既取得政權，其開場之使用，即為鞏固本身經濟之勢力，實行耕地自主。

「土地自主慾」為地制改革最有力量之原因。土地自主慾 *Ta sain de l'arere' Landhungar* 積年累世而已然。戰時軍隊間「耕者有其田」之口號，一倡百和，衆軍一心。改制之基本理由

，尊敬爲「勞動者神聖」之權利，爲創造或恢復勞動者與地主間之正義。地主有地過多，超過其生活上所必需，因而不注意土地之使用，甚且遠離耕地，招人承攬，承攬之中介人多爲不善處理土地者。又或棄而不耕，以可生利之土地，供遊獵花園之娛樂，卽有耕者，亦復疏而不精。取地於此類地主之手中，而給與自耕自給更給其家，且精耕之現時耕種者，此無他，樹地權之基礎於勞動之上而已。

(二)經濟之原因，在於發展生產力。戰時英法德意時以飢荒爲憂。已有不惜犧牲地主之權利，以法令督促地主經營其荒棄之地，并曉諭地主；設有不能，或不願經營，或經營不當者，將奪取其使用權，給與私人或團體暫時耕種。由中央政府或地方政府臨時保管。誠以多數國家，有鑑於穀產恐慌之足以亡國，故不惜侵犯個人私有權以達生產增率之目的，固不能謂爲政府過激之處分。就農民論，民主思想之進步，發現農民政治地位上之重要。而農產量之關係至巨，又足提高農民在經濟之地位。當夫穀產甚豐之時，農民幾不爲政府所注意，一旦荒歉，始回想到農民不愧操社會死生之主權者。民食之供給，賴鄉農，而農不出則乏其食，故鄉村有斷絕城市糧食之權力，欲鼓勵農產量之增加，自以惠農政策始。惠農之道，莫良於給地自主。中歐各國地制改革，帶有增加農產之意味極濃。徵收荒棄不耕之田，整理不可施耕淖澤之地。間有立法不言徵收，僅謂臨時指給他人始用，所給者恆爲切實務農之人。間

有以耕地付之向未習農之退役戰員者，是爲失策，而究屬少數。大概給田當核其人之耕技，而察其能耕之範圍，以爲限。此固以增加產率爲口實，試問獨不因事實之已成，而以法律承認之苦衷乎？或藉提高產率之名義，以防止其他可慮之事乎？卽以產率而論，將能必其產量增加，或不免事與願違乎？專家反稱產量有一時期之低降何也？此所以於分配土地以外有兼施廣義改制之必要。

(四)民族的原因。在多數實行地制改革之國家，平民與貴族爭持之點，不僅在於地權之不均，且爲有種族及宗教之意義存乎其間。前數世紀以來，恃武力實行征服他族之階級，輒沒收其土地而奴役其人民。征服者擁有政治與經濟之力量，所謂經濟之力量，卽地產是也。在西歐如愛爾蘭，在中部如巴爾幹諸省，利脫亞尼，俄波之交界，加里西，波斯納尼普魯士之西部，末拉韋，敘里亞，斯羅沃基，突郎西，爾沃尼，波斯尼，等地。是則由種族之原因造成地制改革者，并非普通之現象。英意羅馬尼亞俄羅斯之改制，無所謂民族之關係也。大戰揭民主義以爲口號者，其結果亦引起民族自決之問題。此固民族民權之相輔而行者也。大戰造成之新興國家，其權力操於前被征服之本地人民，當然施其報復主義，以奪回前經沒收之土地爲急務。復次此新握政治權力之民族，思穩固其政治權力之基礎，亦以土地自主爲上策。欲求國族之統一。須使少數民族無死灰復燃之可能。斧底抽薪，策莫良於徵收其土地

。民族原因之參入土地問題，不自戰後始。即在戰前普魯士東部之殖民亦有民族之用意存乎其間。俄政府曾於利脫亞尼省，限制波蘭人民所有地產之數量。其在烏克蘭來納省自經一八三一年及一八六三年之風潮後，實行沒收手段，并製定若干法律，以期波蘭民族之大地產，不能恢復。禁止波蘭人民在各省購置新地。不過戰後民族之思想，播傳於多數國家。然就改制之法律而論，固未嘗明列種族問題。種族問題所佔之勢力雖大，而非為造成改制之主要原因。例如在羅國之舊領土，俄羅斯泛繫斯黨當國以前之意大利，匈牙利等國內，初無種族間之齟齬，其改制之徹底，為有民族問題之國家所罕見。因地主農民各異其族之關係，涉及改制法之通過於議會者固大。改制法之執行，因政治人物之關係者更重要。

上述四點，為地制改革之原因，下編列述各國改制之過程，而觀其成績。茲更統察其範圍。

一九一七—一九二一年間實行地制改革者，計十四國。蘇俄，芬蘭，愛沙尼亞，拉東尼亞，利脫亞尼，波蘭，羅馬尼亞，保加利亞，希臘，南斯拉夫，匈牙利，捷克斯拉夫，德意志，奧地利諸國。其擬改制而未實行者，尚有英，意及愛爾蘭。僅就中歐東歐而論，改革達於七百萬平方基羅米突之面積，及於二萬六千七百萬人，計當面積百分之七一，當人口百分之五九。大地產之消滅，以面積言當百分之五四，計在五百萬方基。（平方基羅米突）以人口

言。當百分之三三，計一萬四千六百萬。而其消滅之時期至速，故地制改革對於歐洲之文化，施行空前未有之推翻。

改制之方法 分別之爲二。相當於小農耕地之兩種形式。其一，農民所耕之地，非其所自給。又其一爲無產之農業工人，依供求之定律供給勞力於大地主。介於二種形式之間 尙有有田過少，或僅有住宅及住宅周圍之隙地，自耕不能自給，以餘力爲大地主耕種者。有此二種形式之耕種，改制亦施以對症之方法。其一對於改制，則宣告自給其耕地，是改制僅易其法律上之地位，而不變其耕種之方法。蓋小農佃耕，與自耕之技術無異也。又其一所以扶助農業工人。往昔農工耕種之大地產，由大地主僱用管理人及農工，而施以大規模之耕種方法。改制則分析該地產，使農工得分其耕地。此不獨土地法律上之性質已變，亦且更易其耕種之技術。大規模之耕式，與大地產同歸於盡。故不僅影響於社會亦且波及於經濟。

歐洲中部及東部往昔多由大地主直接耕種。故多用第二種之改制。此爲改制最顯着而最革命之現象。蓋在戰前，此種殖民之方法 安置小農於大產地之上，而使之自主。必經政府地主之協商，而後實行。偶有普魯士一九〇八年之法律，規定將來徵收土地之可能性，當時即指爲侵犯私有權。遂致實行之時，多所顧忌。然而強迫徵收制度 在戰前認爲軌外行動者

，戰後則數見不鮮視若尋常。况於徵收所給之償價，多不相當，或以國家財政之拮据不能籌款爲補助。或者償價不給母金以分期數十年之公債券塞責。公債券之兌換須折耗，又或國幣跌價，僅落得有名無實償價。

實施改制，範圍之大小，方法之緩急，均視各種條件而決定。視一國農民數量之多寡或農民參加政治活動之成份，而改制之徹底與否系之。更視大地產是否屬異族，而操政權是否爲久被壓迫新興之民族，則改制之嚴格與否又之繫。總之改制之在戰前，經濟原因居其首，社會與政治之原因次之。戰後則社會與政治甚或民族之三種原因躍爲主體，而經濟原因退居於次矣。故論改制者，當從政治與社會著眼。至經濟方面則顯然有可指摘者在，改制之不免過於欲速，造成無數小地產，至少在短時期，低減農產之量。以言經濟，正可比之於工廠中之佈置，革新除舊之過渡時期。方其過渡，當然不免一時之損失，然而改革愈合理化者，則將來利益更大。然而土地改制與人民之心理，社會之組織，民族意見，平等正義之主張，多數民衆之福利，莫不有密切之關係。固不能僅囿於經濟之範圍也。至若政治方面，則地制改革與其他一切政治社會民族之革命，相似，又復相關，亦如一切革命時中之瑕瑜互見，而一時謂正義二字，迷離朦朧，如日月蝕，此黑暗之一剎那間，如變戲法之巧妙，以施此各種革命後之現象也。

(註二)茲編為蒂巴爾教授於一九二八年在巴黎高等國際學研究所講述。譯者僅得其自四月十八日至六月六日之第二十講至第二十七講講稿，不揣文字之簡陋，而遂譯之，以為研究土地問題者之一助，并供中央大學土地法課餘之參考。

譯者附誌

新聲月刊

第三卷第四期

各國收回法權之先例與我國法權問題……清 舫
 為取消領事裁判權進一解……汪新民
 中央與地方之賦稅劃分……齊元三
 對於改革省區之管見……陳 蘇
 上海之今昔觀……曹玉塵
 教育行政專業化的整個計劃……許自誠
 中學分科問題……徐 震

化學戰術之近代發展……倪 權
 序「莊著中國政治思想與政治制度」……朱伯康
 一九三〇年之西班牙黨政……傅况麟
 中國文學論之變遷大勢……楊啓高
 歸來的女兒……誠 之
 飄泊者的哀歌……清 舫
 譯詩二首……清 舫

編輯兼發行者 新聲社(社址南京四牌樓九號)
 訂 購 處 新聲社發行部
 代 售 處 國內各大書局
 定 價 每冊一角二分

每年十二冊一元四角 半年六冊七角

中歐土地制度之改革

二一七

時 事 月 報

國立中央大學法學院季刊 第一卷 第四期

七月號要目

時事插圖二十餘幅

中國國民黨第三屆五中全會之任務……………陳正

今日之延邊問題……………趙鏡元

我國飛業與列國之關係……………胡星伯

到陝西去!(續完)……………邱致澤

蘇俄宰制下的外蒙古……………趙簡子譯

今日的荷蘭……………沈鍾靈

法西斯黨及其組織……………汪小謝女士

蘇俄的地方行政……………朱雁峯譯

英國警察制度……………王斌譯

比利時的合作運動(比利時通訊)……………彭補拙

國際殖民地展覽會(巴黎通訊)……………丁作韶

一月來之國內時事

邊事，僑務，科學，外交，災情與匪患，內政，交通，教育，實業，財政。

一月來之國外時事

國際，西歐與南歐，中歐及北歐，拉丁美洲，日本，蘇俄，英帝國，巴爾幹。

出口新稅則(附載)

湖濱之夜(小說)……………文彥

梵啞鈴的弦音(小說)……………楊非

第二次徵文(題目：戀愛不忘革命的一封信書)

創造中之歷史

八月號要目

時事插圖二十餘幅

由萬寶山案至大屠華僑……………龔德柏

(附)對萬韓兩案之中外輿論……………蔣默掀輯譯

中國以抵制外貨為對外的武器……………美國歐德策著

關於西藏……………錢存訓譯

青海之實地視察……………譚雲山

韓獨獨立黨之近象……………譚克敏

胡佛緩付債務提議及其回響……………趙素昂

蘇俄與美國之經濟衝突……………林天蘭

蘇俄農業的集產化(巴黎通信)……………鄧季雨譯

英國警察制度(續完)……………盧瀛洲女士

旅歐途中記錄鱗爪……………王斌譯

一月來之國內時事

邊事，僑務，科學，外交，災情與匪患，內政，交通，教育，實業，財政。

一月來之國外時事

國際，西歐與南歐，中歐及北歐，拉丁美洲，日本，蘇俄，英帝國，巴爾幹，美國及其殖民地，西亞與非洲。

立法院通過之法案(附載)

遊峨眉山記(小說)……………陳重為

虛驚(小說)……………陸魯一

創造中之歷史(二十年六月一日至三十日)

二一八

分三費郵加購函

分五角二冊每

內在費郵

角五元一年半

角八元二年全內國

目價閱定

令先四年半

令先七年全外國

售出有均局書地各

樓鼓京南 址社



世界各國勞動立法備考

馬質夫

世界各國勞動立法可分爲(一)基本法上關於勞動立法之原則(二)勞動立法備考，係專記其年月日。(三)勞動立法述詳，茲僅先成備考一部依國名首字母排列而稍詳述中國勞動立法。

(一)德國 現尚適用一八九一年六月一日公布之工業法典 *Jewerbeordnung*。該法典經一八九七年七月二十六日，一九〇〇年六月三十日，一九〇八年十二月二十八日及一九一一年十二月廿七日諸法律之修正。革命以後有一九一八年十一月廿三日八小時工作之命令(國際勞動公報 *Bull. off. intern. du travail*)。一九二二年十二月廿一日之命令 *Bull. Min. Trav.* 1924.84。及一九二七年四月十四日之法律(同上 1927 233)。

(二)阿根廷 一九二四年七月三十日保護女工童工之法律，該法取消一九〇七年十月十四日之法

律。(poblote Troncoso, La Legislation Sociale dans L't Merique Latine, Revue internationale du travail Janv-Fevr 1928) 及一九〇五年九月六日，一九一三年十月十四日，一九一八年十月八日諸律。南美拉丁語言諸國，因阿根廷之倡於先，勞動立法相繼於後。竟有在華盛頓會議以前，已經引用八小時制於工業勞動方面，公布法案者，如阿瓜多於一九一六年九月四日，墨西哥於一九一七年一月三十一日(第一二三條)，巴拿馬於一九一四年十月廿七日，烏拉圭於一九一五年十一月十七日(參看上述(P. Troncoso 在國際勞動月刊所發表之論文)是也。

(三)奧地利亦于戰前開始規定勞動制度。一八八五年三月八日之工業法典經過一九〇二年二月廿五日，一九〇七年二月五日，一八九五年一月十六日(商業勞動者日曜休假法)一九〇一年六月廿七日，(礦工法)一九一〇年一月十四日，(商業勞動者法)一九一八年十一月十九日，(童工及家內勞動者法)諸法律所修正。及一九〇九年二月三日關於波斯尼，黑爾柴過章那規定勞動之命令。參看，Rapp Kuzmany, Mischler, Mme. Cumplo wicz au Congres de Paris P. P. 187 146, 287及Agahd, Kinderarbeit und gesetzlicher Kinderschutz in Osterreich und Deutschland, Vinne, 1904 農業及家庭雇用童工有一九一八年十二月十九日之法律。農林業勞動者之條件有一九一四年一月十三日之法律。

(四) 比利時以一九二六年八月四日之法，對華府公約全部批准，為最可注意之點。其勞動立法之詳，可參考 *Saenier* 所著比國勞動立法（一九〇〇，*Mechinik*）。重要者有一八八九年十二月十三日及一九一四年五月二十六日關於工業童工立法。一九二二年六月十四日之八小時法。一九一一年八月十日關於夜工法，工廠視察法。可參考 *Susini* 所著比國勞動視察。（一九〇四）一九〇五年七月十七日，及一九二七年七月廿七日關於日曜休假法。一九〇九年十二月三十一日礦工法。

參考書，關於八小時制者，有「社會改良」半月刊 *Reforme Sociale* 所載比國八小時制（一九二四，七——十月，一九二五，十一月）。國際勞工雜誌（一九二六年四月份四八五頁）所載 *Van Elewick* 關於「比國八小時制之調查」論文。*Quest Prat.*（一九二六，四九）所載 *Arstaux* 關於「八小時制及國際競爭」論文。*Revue Belge du Trav.*（一九二二，二九）。

(五) 盧森堡 有一八七六年十二月六日，一九〇二年五月二十六日，及一九一三年八月廿一日諸法。

(六) 保加利亞 有一九〇五年三月廿六日及同年四月十日法律，（國際勞動公報一九〇五，三三三）參看國際勞動月刊（一九二四，九月）所載 *Yanoutoff* 著「保國勞動保護立法」。

(七) 丹麥 一九一三年四月廿九日，一九一九年二月八日（八小時制法）一九〇四年四月廿三

日(休假法)一九一二年六月八日一九〇八年六月十九日及一九〇九四月三十日諸法案。
(八)西班牙。一八七三年七月廿四及一九〇〇年三月十三日之童工法。一九〇七年一月八日及一九一二年七月十一日之法案。一九一三年六月廿八日及一九〇六年三月一日之命令。一九〇四年三月三日之日曜休假法。一九一〇年十二月廿七日之礦工法。一九二七年八月六日關於工作時間之命令。一九一九年四月三日及同年四月廿一日八小時制之命令。(國際勞動公報一九二二，九十三頁)。

參考書 Chauvet: *La protection Legal des travailleurs en Espagne*. 1903 及 Vovard 所著 *Nouvelle organisation de travail en Espagne* 登載于 *Mus. Sociale* (1920 一月)。

(九)美國 聯邦政府關於勞動保護立法甚少。僅有一八六八年六月廿八日八小時制法，一九一二年六月十九日及一九一六年九月三日鑛路工人法。

各邦政府分別規定者甚多。泛西爾沃尼亞有一九〇五年五月二日法。紐基爾塞一九一四年三月廿六日法。紐約一九一二年四月十九日，一九〇八年四月二十八日法。麻省一九一一年三月三十一日一九一二年四月十二日法。衛斯康省一八八九年四月廿日法。他如安底那亞，哥陸拉多，哥奈格底克特，加利福爾尼亞，意利亞奴諸省均有立法。

參考書 Willoughby: *Essai Sur La Legislation ouvriere aux Etats-Unis* 1910;

Chaboseau: Reglementation du travail des enfants et des femmes aux Etats-unis 1910;

Dewavrin et Lecarpentier: Laprotection des travailleur aux Etats-Unis 1914,

Mary Von Kluge: Women in industry 1919;

Commons: Principles of Labor Legislation N. Y, 1920

Lambert: Le gouvernement des Juges et La Lutte contre La Legislation Sociale aux Etats-Unis 1923;

Faulkner-Baker: Protective Labor Legislation n. y. 1925

經濟半月刊 Revue d'economie Politique 所載 Nester-Tricoche 著「美國與八小時制」(一九二三, 四〇九頁)論文。

經濟世界 Monde econom. 所載 Jacq: 著「美國鋼鐵業工作時間」論文(一九二三, 一七一頁)。

國際勞動公報(一一九八, 十二)。

外國立法年鑑 Ann. Leg. etr. (一五, 四四一)。

比國勞動雜誌 Revue Belge du travail (一九三)所載關於紐約, 安底亞那, 衛斯康省及其他省一九二五年之立法。

(十)英吉利及附屬地。始於一八〇二年, 其後單行法叢萃可觀。茲舉其要, 如一八七八年七月二十七日, 一八九二年六月廿八日之商店勞動者法。一八九三年七月廿七日之鐵路工人法。(國際勞動公報一九〇二, 二五六)一九〇一年八月十七日公布之法規, 以一九〇二年一月一日施行, 蔚然爲一部重要工業法典, 堪媲美于德國之 Gewerbeordnung。該法

復經一九〇三年八月十四日，一九〇四年八月十五日，一九〇八年十二月廿一日及一九一二年三月廿九日諸法所修正補充。(勞動立法年鑑 *Ann. L. du travail* 一一，四，三一二，) 一九一二年三月廿九日之法案，盡商店勞動者保護法之大觀。外有一九〇八，十二月廿一日，一九一一，一九一九，一九二六年諸礦工法。

參考書：比京大會報告錄 *Congres de Bruxelles* (三二二頁)所載 Mrs Mac Donald: 著「英國勞動立法」論文。La legislation du travail en Angleterre. *Revue d'econ. Pol.* (一九二二)載 Ta 4: 著「英國十小時制」。

G. H. Wood: 著「一九〇二年工業勞動夜工與婦女」為提出哥倫大會之報告。

Barrault: *La réglementation du travail a domicile en Angleterre 1906*;

Viala-Martin: *Reglementation du Travail des femmes et des enfants dans L'industrie Anglaise 1910*;

Rubbens: *La réglementation du Travail en Angleterre*(載于 *Rev. cathol. Sociale* 1920 10-11)

Cuttridge: *L'interpretation et application de la Legislation du Travail en Angleterre* (載于國際勞動月刊一九二四，八月號)。

加拿大 有一八八七年之童工法；經一八九五年及一九一一年三月廿四日法所修正。一八九六年之商店法。一九〇六年七月十三日之日曜休假法。

參考書 *Metin: Le travail au Canada*(見國際勞動月刊一九二四三月號)

澳大利亞及新亞蘭。茲兩邑者爲國家社會主義發祥之區，故立法詳密茲舉其大略。維多利亞一九一一年三月卅一日法，以一九二二年法修改。南澳一九〇八年一九二二年法。昆斯蘭一九〇八年四月十五日法，經一九二五年七月一日法修改。南威爾斯一九二五年十二月十六日法。西澳一九二〇年新西蘭一九一三年十二月十五日法。（諸法均載國際勞動公報一九二〇年以後之立法欄）。

參考書 Merin: *La Legislation ouvriere en Australie et en Nouvelle Zelande* 1901.

Ramsay Macdonald: *experiences Australiennes* (載于 *Reforme Sociale* 16, 3, 1908)

印度 一九一一年三月二十四統一工廠內勞動者法（載國際勞動公報一九一一，二二五）
南非 一九一一年四月十五日礦工及工廠法（同上 一九一一，二二七，及國際勞動月刊一九二二年七月號十月號）

（十一）希臘 一九一二年一月廿四日及同年二月六日關於童工女工夜工法。一九一四年十二月二四日之命令一九一五年一月六日之製麵包工人法。

參考國際勞動公報載：Andreades 著希臘勞動立法（一九二二，十二月號）

（十二）匈牙利 戰前適用一八八四年三月廿一日之工業法典。一九一二年八月十四日之法案。一九一三年七月卅一日之商店勞動時間法。（國際勞動月刊一九二三年十一月號）及一

九〇七年之農業勞動者法。(國際勞動公報一九〇七, 二五四)

參考書 Agostoni:「工業勞動法草案」(一九〇八年)論文(Quest. Prat. 1909. P. 226. 331)

(十三)意大利 一八八六年二月十一日。法以一九〇二年方切實施行保護政策。有一九〇二年六月十九日童工婦工法，輔以一九〇六年七月十九日經一九一二年十二月廿二日法所修改之視察法。一九〇七年七月七日又有兩法一爲經一九一〇年七月三日及一九一三年八月九三日修正之童婦工法，一爲工商業勞動者日曜休假法，一九〇八年三月廿二日及一九〇七年六月十六日法。一九二三年三月十五日採納華府公約八小時案，而加以限制。繼以一九二六年六月卅日法。

參考書 Nitri: La Legislation du travail en Italie 載于比京大會報告(一九三頁)

Toniolo: Le travail des femmes en Italie (一九〇二年哥倫報告)

Baudoin La Reglementation des femmes et des enfants dans L'industrie italienne. 1905.

Audoly La Protection Legale des Travailleurs agricoles en Italie. 1913.

國際經濟雜誌 Rev. econ. Intern. 一九二三年四月。

比國勞動雜誌一九二六年，一九二八年。及一九二七年，四二八，一四六六頁。

Quest. prat. (二六、三〇頁)所載一九二五年五月十四日之命令。

(十四)日本 一九〇五年(大正三十八年)三月礦業法經一九二四年七月法之修改。一九一

一年(明治四十四年)三月廿八日之工廠法。(國際勞動雜誌一九一一,一四四頁)該法又經一九二三年之修改,一九二三年(大正十二年)三月廿九日之工業勞動者最低年齡法。一二四年(大正十三年)勞動者募集取締令,一九二一年(大正十年)四月十一日黃燐燐寸製造禁止法,一九二二年(大正十年)四月二十二日健康保險法。一九二六年(大正十五年)四月一日勞動爭議調停法。一九二四年(大正十三年)七月二十二年二月小作調停法,一九二一年(大正十年)四月職業介紹法。一八九九年(明治三十二年)三月九日商法關於海員之部份。同年三月八日船員法。

參考書 Saito : Laprotection ouvriere au Japon 1900 ;

Métin : Le Japon indus triel 載于國際經濟雜誌一九〇六,一,二五五。

Ourakami: Lettre Japonaise (Econ tr. 13.2.1921)

Ayusawa L'emploi des femmes dans L'industrie au Japon. (Rev. intern du trav. 2-3. 1929

(十五)墨西哥 一九一七年之聯邦憲法有關於勞動立法之點。

(十六)和蘭 一八八九年三月五日之工作法,爲一九〇九年七月一日及一九一一年十月七日法所修正。一九一九年十二月一日之工作時間定法,益以一九二三年五月廿日之法律。

參考書 Bull Min. trav. 1922. p. 346.

Rev. Belge du trav. 1927. p. 1560.

世界各國勞動立法備考

(十七)波蘭 一九一八年十一月廿三日八小時制法。

參考書 Baumgart: *La Legislation Sociale en Pologne* 載于國際勞動月刊一九二三，六月份

Capitant: *Reglementation du travail en pologne* (Bull. Soc. Leg. Comp. No 1928 10-12)
Bull. Min. trav. 1919. 91 et 20-57.

(十八)葡萄牙 一八九一年四月十四日之法令，及一九一五年一月廿二日之法律，均為關於工作時間者。(Bull. Min. de trav, 15-81) 一九一一年一月九日，關於日曜休假之命令。一九一九年五月十日之命令，為關於八小時制者。(Bull. Min. trav, 1919, 222)

(十九)羅馬尼亞 一八九七年九月廿日有礙衛生工業之取締令。一八九七年二月廿八日之日曜休假法，經一九一〇年四月一〇日及二三日法修改。一九〇六年二月十一日及廿四日頒布童工女工法。一九二八年四月八小時制法 (Rev. trav. 28. P1015)。

參考書 Radu: *L'loi Sur Leepos du dimanche eses Consequence en Roumanie.* 載于國際勞動月刊一九二六年六月份。

(廿)俄羅斯 帝俄時代一八八二年六月一日及一八九〇年四月廿四日諸法，為關於夜工童工女工者。一八九七年六月二日成年人工作時間法。

蘇俄先於一九一九年之勞動法典者，有一九一七年十月廿九日及同年十一月十九日

之八小時制法。及一九一八年憲法第十八條之強迫勞動制，一九一七年十月廿五日及同年十一月廿五日關於童工女工之法。

參考書 Pernet: Le Livret de l'ouvrier Russ (Quest. Pratique 1906, 362 et 1907 32, 127, 315)

Pernet: Les conditions du travail dans La Russie des soviets (enquête du Bur. internat. du travail Resumee au Bull. Min. trau, 1902, 299)

M^{lle} Dadu: La conditions des Travaillieurs dans La Russie des Soviets. 載于國際勞動月刊一九二八年一三四月份。

(廿一)芬蘭 在一九一七年宣告獨立以前已特有其勞工立法。一八八九年四月十五日之童工法。一九〇八年三月廿三日及同年六月四日法。一九一七年十一月廿七日及一九一八年八月十四日諸法。爲關於八小時制者。

(廿二)南斯拉夫 塞爾維亞一九一〇年六月廿九日及同年七月十二日之工業法。(國際勞動公報一九一一年七八頁)一九二二年關於工作時間及女工保護法。(Revue du tr, 1925. P. 606)。

(廿三)瑞典 一九〇〇年十月十七日，童工夜工及休假法，經一九一二年六月廿九日法修正，(勞動立法年鑑一九二二年一一，二〇七頁)及一九〇九年十一月二〇日法增補。關於

八小時制者，有一九二〇年一月一日法。（國際勞動月刊一九二六年六月份三月份及六月份）。

（廿四）腦威 一八九二年六月廿七日法。一九〇九年九月十日關於童工法。一九一五年十月十八日工作時間法。

（廿五）瑞士 聯邦立法：一八七七年三月廿三日法，經一九一四年六月十八日法修正。一九一九年三月十二日八小時制法以一九二〇年一月一日施行。一九二〇年三月六日鐵路工人八小時制法。

各邦立法 巴勒城一九〇五年四月廿七日法。柏恩一九〇八年二月廿三日法。蘇羅爾一八九五年法。路適爾納一九一〇年二月十六日法。聖加勒，亞邦柴爾奴夏台爾均有立法。

參考書 D. r. Landmann, Die Arbeiterschutzzgesetzgebung der sch Weiz 1904 ;

Clerget: Les conditions du travail en Suisse (Quest. Prat. de Leg. ouvr. 1908, 5-6) ;

Paul Louis : La Nouvelle Législation, ouvr. de la Confédération helvétique (Musée Sociale, mon. et docum. 1908, 2) ;

Sigg: La protection légale du trav. en Suisse, 1911 ;

De Maday: La Legislation Sociale comparee I, p. 166;

La Leg. Sociale Suisse en 1920 (Quest. Prat. 1920, 11-12);

La Leg. Soc. Suisse de 1921 a 1924 (同前 1925 p. 10-60);

(廿六)捷克斯拉夫 捷克爲繼承匈牙利之新國，立法多因其舊。一九一八年十二月十九日關於八小時制之命令。

參考書· Stern: La Leg. ouvr. tchecoslovaque (國際勞動月刊一九二二，十月份);

Gruber: Lapolitique Sociale en Tchécoslovaquie, Prague 1924.

(廿七)法蘭西 一八四八年三月二十二日關於童工之立法。一八七四年五月十八日五月十九日關於童工女工之法律。一八九二年十二月二日，一九〇〇年三月三日，兩次關於工作時間法。一九〇〇年十二月廿九日法，爲關於商店之女雇員者。一九〇五年六月二十九日之礦工時間法。一九〇六年七月十三日法，經一九二二年二月十六日，一九二三年十二月廿九日及一九二四年四月十九日法所修正，係關於日曜休息者。一九一一年十二月廿二日實施柏恩協定之女夜工法。一九一七年六月十一日之星期六下午休假制。一九一三年六月十七日，一九一四年七月十五日及一九二八年一月四日關於女工分娩之休息法。一九一七年八月五日法，一九一九年十一月廿四日法及一九二六年六月十一日之命令

，係關女工哺乳之方便設施者。一九二五年一月廿四日法一九二八年六月卅日法及同年五月五日之命令係關於童夜工者。一九二五年四月七日，同年八月六日及一九二六年八月廿二日爲批准日內瓦協定關於女工童工夜工及日曜休假之法。一八七四年十二月七日法爲童工特種之勞動規定。一八九九年一九〇一年之部令，代以一九一四年五月卅日之部令，係關於轉運工人之工作時間者。一九一六年四月廿二日之部令係關於國營工廠之工作時間者。一八九九年八月十日關於政府或自治機關標工勞動者工資及工時之命令。一九〇七年四月十七日之商船船員法。一九二六年十二月十三日，起草海員法典之法律。一九一三年七月十四日，關係於學徒之法。一九一五年七月十日之家內縫工法。一九一九年三月二十八日之麵包工人夜工法。一九一九年四月二十三日之八小時制法。上述諸法，多被列入勞動法典之第二章以一九一二年十一月廿六法律公布。

上述數十國，僅能言其大概，不無遺漏之處，然不妨爲初讀勞動法者之備攷。茲再詳述我國勞動立法之過去及現在。

(1) 民生主義立法下勞動法最高之淵源，則有黨義，全國代表大會宣言，對內政策，及中央政治會擬定之勞動立法原則是也。最近約法於六月一日公布亦當論之。

(二) 民生主義節制資本可爲勞動法之根據。

(二)第一次全國代表大會宣言民生主義項下，謂「……尤當爲之（指工人）制定勞工法，以改良工人之生活……」

(三)對內政策第十條一：制定勞工法，改良勞動者之生活狀況，保障勞工團體，並扶助其發展。

(四)第二次全國代表大會公布之明文十一條（註一）

（註一）第二次全國代表大會，依據黨綱公布明文十一條：

- (1) 制定勞働法。
- (2) 主張八小時工作制，禁止十小時以上之工作，
- (3) 最低工資之限定，
- (4) 保護童工女工，禁止十四歲以下的兒童工作，並規定學徒制。女工在生育時期內，應休息六十日
- (5) 改良工人衛生，設置勞働保險。
- (6) 在法律上工人有集合結社言論出版罷工之絕對自由。
- (7) 主張不以資產及知識爲限制普通選舉。
- (8) 厲行工人教育，補助工人文化機關之設置。
- (9) 切實贊助工人生產的消費的合作事業。
- (10) 取消包工制。

(11) 例假休息，按給工資。

(五) 立法原則。

(1) 工會法原則。(立法專刊第二輯第二十一頁)中央政治會議，第一百九十六次會議決議，十八年九月十八日送立法院。

(2) 工廠法原則，(立法專刊第一輯第二十一頁)中央政治會議，第一七七項會議議決，十八年二月二十八日送立法院。

(六) 約法，另節討論。

(2) 我國勞動立法之過去。

(一) 關於職業結社之命令，則有民國七年四月二十七日所公布之工商同業公會規則。共計十條，其工會之一部分，因民國十三年三月二十九日暫行工會條例之頒布而失效。

(二) 關於勞動同盟之裁判法，則依民國元年暫行新刑律第二百二十四條之規定。關於聚眾為強暴脅迫或將為者，依第一百六十四條至一百七十六條規定之。(參看暫行新刑律第九章搔擾罪) 惟中華民國刑法於十七年九月一日頒布施行，則前者之所規定失效。

(三) 此外關於北京政府交通部者，則有鐵路職員徵繳特別保證金規則。京奉鐵路員役養

老儲金試辦章程。電話局雇用工匠暫行章程。關於農商部者，有礦業保安規則。礦工待遇規則。關於僑務者，有募工承攬人取締規則。僑工出洋條例。僑工合同綱要案。（以上法令可參看商務印書館十三年編訂清令大全）自工廠規則頒布之後，較大工廠如商務印書館，先施公司，均已採用。礦工待遇規則，頒布以後，遵行者亦復不少。

惟一九二五年頒布之取締火柴工廠採用白磷的條例。能一律遵行。

（四）一九二三年（民十二）三月二十九日北京政府農商部頒佈之暫行工廠通則。共計二十八條。國外的批評或者以爲勞働界之新紀元。或者以爲此項通則，不過保護一部份大工廠的工人。條文上無強制執行之規定，在行政上并不發生效力。

（五）上海總工會所擬之工會條例草案 上海總工會因要求北京政府頒布工會條例，曾擬定草案，計十一條三十六節由工商學聯合委員會通過後。派赴京代表俞國珍等面呈法制院，請求頒布。而北京政府一意支吾，此條例千呼萬喚終未出來。

（六）北京政府工廠通則未公布前，香港亦有一種勞働法規，惟偏於童工方面。

廣東省令省議會選舉法第三條，規定反對普選制。經勞働者之示威運動，而擴張爲普選制。省憲法第十九條：有要求職業的權利，與依法律有服務勞働的義務的規定。

湖北省在湖北省自治的臨時約法第二條：人民的權利項下……規定本省人民，有下列

的權利：「人民有最低限度的生存權。人民有要求為相當的職工的利權。三人民對於其勞動所生產之純利，有相當分配享受的權利」。

湖南省省憲中第五條……無論何人，不能以人身為賣買商品。第八十五條：省政府依法律亦有監督私有營業，及勞動者保護，勞動者賠償，勞動者衛生之規定。

浙江省憲法第二條有扶助老幼殘廢，及因天災而不能自立生活者的請求救濟權。第二十六條除老幼殘廢及其他特別障礙者外，有從事於相當職業的義務。

四川省憲法第二十八條：省法律可規定之事項如下：第八款省保險制度，第十款公益及救濟制度，第十三款勞動者保護制度。第八十四條，資本契約，及勞動團體協約權，同受者法律之保護。

(七)在租界方面，祇有上海一處，公布勞動法規。一九二三年工部局組織童工委員會，將上海童工的狀況，約略調查，并參酌北京政府暫行通則及香港幼工法，定童工限制。因尊重中國主權的關係，上海總商會於一九二五年五月二十九日提出抗議。謂此種童工法之規定，既不澈底。何如以中國工廠法規施之於租界之內，且他方面實為越權舉動。

(九)民國十三年十一月國民政府正式公佈工會條例共計二十一條，前附工會條例理由書，說明理由十大點。

自民國十二年九月間，中國國民黨廣州市黨部，因廣州各工會請求政府從速頒佈工會條例。呈請中央執行委員會，提出討論。中央執行委員會，認為有實行的必要。當時推定邵元冲，汪精衛，廖仲凱担任起草。由邵元冲草定初稿。經各起草委員斟酌後，提出中央執行委員會及政治委員會先後通過。十三年十一月由孫大元帥，正式公布該條例。

(十)十六年八月國民政府設立勞工局，十一月勞工局設立勞働法典起草委員會，委員會擬將分勞働法爲總則，勞働協約，勞働組織，勞働保護，勞働救濟，勞働保險六編。都十六章，當時論者謂關於第三輯之勞働組織，第五編第一章之勞働訴訟，全屬於國權賦與，不妨即時從事起草。而屬干涉範圍之勞働保險，或謂爲當務之急，亦宜不待調查而起草。殊不知關於債權諸問題，既須按照社會習慣斟酌制定。而保險之年金與賠償之基礎，有待債權問題而解決者。此保險亦有待調查而後制定也。

惟勞工局之壽命，忽於十七年三月終止，而勞工法之起草劃入法制局。

(十一)廣東農工廳附設勞働法起草委員會。溯自十六年九月七日南京之勞働法起草委員會成立，歷甯漢合作，勞働法起草委員會移併。而勞工局以九月十一日成立，以馬超俊爲主席。正在分編起草之中，馬氏奉命長廣東農工廳，起草遂以中輟。後因職司工政，頗感勞工立法之必要，重申前議，於十八年二月一日，附設勞働法起草委員會於農工廳，主席仍屬馬

氏。歷十一月而告成。共分七編：曰勞働契約，曰勞働團體，曰勞働保護，曰勞働訴訟，曰勞働救濟，曰勞働保險，都二十一章。關於調查國內資料，至感困難，而以馬氏之貢獻爲獨多。工會章，經戴季陶邵元冲諸先生等參加意見，并經政治會議廣東分會，建設委員會之審查。團體協約章，經林雲陔先生之審查。章中關於協約內容之限制，多取材於臨時草擬之勞資暫行通則，而此通則之頒布，又經戴季陶先生之再三修訂。然而如失業保險、經營協約，及特種勞動契約諸章節，尙付闕如，爲遺憾耳。

(3)我國勞働立法之現狀。立法院經濟委員會勞働法之起草。立法院經濟委員會以材料之不易搜集，一時未能編纂整個的法典。自該委員會成立以來，除由立法院統計處代爲搜集材料外，尙分函各專門學者各學術團體各機關，請其供給材料。最近以爲勞働法規，關係綦重，務期適用不厭求詳。對於體裁問題，決定採用單行法以其富於彈性，自後可以修改，

計除由中央政治會議規定立法原外，現已公布之單行法如下。

(一)工會法(專刊二輯一四八頁)

附工會法施行法(三輯一七六頁)

工會法各疑點解釋文(三輯一八五頁)

工會法以十八年十月二十一日公佈。(十八年九月二十八日立法院五十一大會議通過)計

分設立，任務，監督，保護，解散，聯合，罰則及附則八節都計五十三條。工會法施行法以十八年六月六日公布。（十九年五月二十四日立法院第九十二次會議通過。）計五十四條。

工會法各疑點解釋文，（十九年五月二十四日立法院九十二次會議通過）都計二十一項。

（二）工廠法。（三輯三〇頁十八年十二月二十一日立法院第六十七次會議通過）十八年十二月三十日公布。分總則，童工女工，工作時間，休息及休假，工資，工作契約之中止，工人福利，工廠安全與衛生，設備，工人津貼及撫卹，工廠會議，學徒，罰則及附則共十三章都七十七條。

（三）勞資爭議處理法。（三輯一二五頁，十九年三月八日立法院第七十七次會議通過。）十九年三月十七日公布。計分總則，勞資爭議處理之機關，勞資爭議處理之程序，爭議當事人行爲之限制，罰則及附則共六章。都四十條。

（四）團體約法。（四輯一八二頁十九年十月十一日立法院第一百十三次會議通過）十九年十月二十八日公布。計分總則，限制，效力，存續期間，及附則五節。都三十一條。

另有最抵工資公約，（專輯二，一九五頁十九年一月十八日立法院七十二次會議通過，）十九年三月三日國民政府批准，計公約十一條。

(4) 約法關於勞動法之規定。

(一) 關於團體組織之自由，「人民有結社集會之自由，非依法律不得停止或限制之」。(約法第十四條)「人民為改良經濟生活及促進勞資互助，得依法組織職業團體」。(二十九條)

(二) 關於勞資間之關係。「勞資雙方應本調協互利原則，發展生產事業」。(四十條)

(三) 勞動保護法規之實施。「為改良勞工生活狀況，國家應實施保護勞工法規。歸女兒童從事勞動者應按其年齡及身體狀態，施以特別之保護」。(四十一條)

(四) 國家施行勞動保險制度。「為預防及救濟由傷病廢老，而不能勞動之農民工人等，國家應施行勞動保險制度」。(第四十二頁)



國立中央大學法學院季刊

第一卷 第四期

版 權 所 有				
中華民國二十年七月初版	編輯者 國立中央大學法學院	發行者 國立中央大學法學院	印刷者 東方印刷公司 南京黃泥崗四十八號 電話三一八六七號	分售處 本校發行部 商務印書館中華書局 及各大書坊
定 價 表				
每半年二冊全年四冊	定價每冊大洋三角	郵費每冊 國內三分 國外八分	預定 半年 五角五分 全年 連郵費 一元一角	郵票代價九五折