

中華郵政特准掛號
認爲新聞紙類

浙江
旬刊

人民
政

人傑



中華民國十九年
六月廿一日出版

第二十六期

浙江民政旬刊第二十二

六期目錄

- 一·意大利地方自治……………徐宏士
- 二·統計學概說……………黃仁浩
- 三·貧民救濟與公益質店之設立(續完) 湯瀛甲
- 四·美國市政府的現行體制(續完)……………古有成
- 五·都市衛生(續)……………沙古山

浙江民政旬刊投稿簡章

(一)本刊係浙江省民政廳所辦之刊物，負有指導官吏，啓迪人民，發揮黨治要義，研究新政設施之使命。理論與方法並重，故本刊內容，約分爲：(1)黨治之理論與實施；(2)屬於民政部分之各項行政(并包括市政)的理論，計劃，與實施；(3)地方自治之理論與實施；(4)各項重要法令之解釋；(5)本省各縣政治設施之實際情況；(6)本省各地社會狀況之調查；(7)本廳及所屬機關之重要工作報告；(8)各國重要行政學理與制度之介紹。(9)其他關於指導官吏，訓練民衆之文字。

(二)凡合於本刊各欄旨趣之文字，一律歡迎。

(三)來稿不限文體。文言，白話均可；但須繕寫清楚。(能加新式標點者，更好。)

(四)如係翻譯之稿，請附原文。

(五)投寄本刊之稿，一經登載，當由本廳給予每千字自二元至四元之酬金；但如係本廳職員，或本廳所屬各機關人員之投稿，則祇能給予每千字自一元至二元之獎金。以示區別。其不願受酬，或受獎者，應請於稿上註明「却酬」或「却獎」字樣。

(六)凡應得酬金或獎金者。於接得本廳通告後，應即持函，并攜帶私章，即來本廳會計室，照本廳所定數目領取。但居住外埠，不能親來者，可親筆具絨蓋章，寄至本廳會計室請領。

(七)來稿應於稿上，書名真實姓名，及詳細地址。

(八)本刊編輯人，對於一切來稿，有酌量修改之權；如不願修改者，須預先聲明。

(九)來稿不論登載與否，概不退還；但如有必須退還者，得預先聲明，附寄郵費，當由本廳寄還。

(十)稿請寄杭州，浙江民政廳編纂室收。

總 理 遺 像



總 理 遺 囑

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

意大利地方自治

英國海理士原著

徐宏士譯
蕭明新校

——各國地方自治概觀第五章——

近代意大利的地方行政制度，肇始於沙丁尼亞 Sardinia 的國家法制，而沙丁尼亞的法制大部分都是以當時流行的法國制度為藍本。自一八六一年意大利王國宣告成立以後，沙丁尼亞的制度擴大推行，達於全國。雖然近來已有不少新的法律頒布出來，然在一般行政的原則上，還沒有多大的變更。

選舉團

凡年在二十一歲以上之男子，住居於市村之內，或納付若干直接稅地方稅，如其姓名曾登入選舉名錄冊和民事登記冊者，對於該市村即有選舉權。但受刑罰或宣告無行為能力者，不在此例。

在一九二五年五月間，衆議院曾通過一個議案：凡婦女具有下列兩項資格者：一，年在二十五歲以上；二，曾經在小學肄業三年以上考試及格者，即有選舉權，但有下列各項情形之一者，

得免除第二項資格之限制：

- 一·殉國士兵之母或妻；
- 二·有特殊環境之婦女或寡婦，現任家主或其子女之法定監護人；
- 三·對於戰役或政治曾有功績而受褒獎者；
- 四·每年納稅一百里拉以上且能書寫誦讀者。

意大利全國的成年婦女共有一千二百萬人，可是能夠適合這個條例而有選舉權者，不過一百萬人。

市村

意大利和法蘭西一樣，全國分爲九千一百四十八個市村 *Comuni*。其中有二十八個市村，面積還不到一方籽，而有二個市村竟超過七千方籽。據一九二一年的調查，有十九個市村，人口還不及一百，而有十八個市村竟超出十萬人以上。

在意國，市村之下再分爲若干區 *Frazioni*。區人口在五百以上者，得獨立設置公產，獨立徵收賦稅，并得爲市村議會選舉的單位。

市村議會 *Consiglio Comunale* 由議員十五人至八十人組織之，其任期為四年。議員不受俸給，但有特別任務時，得酌支公費。

市村議會得選舉市村長 *Sindaco* 一人。市村長不但是市村的行政首領，而且是中央政府的代表。他的職權是在辦理民事登記及其他一切民政事宜。市村長就職時，必須對衆宣誓，表示對於國王與憲法的忠忱。他的任期也是四年。如其連任為議員時，也得連任為市村長。要是在分區的市村，市村長得委托議員一人，駐區代理一切行政事務。

市村行政委員會 *Giunta municipale* 也由市村議會選出，委員的任期為四年。委員分兩種，一種是正式委員，人數自二人至十人，一種是候補委員，人數自二人至五人。委員人數的多寡以人口多寡為比例。委員會的主席就是市村長。委員會的職權是在議會閉會期間，負責辦理一切日常行政事務。會議向不公開。每年它必須向市村議會報告工作經過。

市村的職務包括一切衛生行政，公共建築，施醫施藥，救濟貧民，自來水，市街的修築等項。市村并得創辦其他各種公共事業，惟此項經費，須以有關公共利益者為限，否則即被駁斥。凡創辦一種新的市政，須得市民表決同意。

「市」*Città*並沒有法律上的意義，祇不過是一種榮譽的名稱。凡是歷史上著名的或有紀念遺跡的市村，或人口集中在市村的中心而超出一萬以上者，或對於各種公共事業，尤其是公共救濟和教育有良好成績者，得授以「市」的榮稱。

省

意國原有六十九省，經過了歐戰和約之後，增加到了七十六省。省的面積，有的祇有一三三方哩（如萊共省 *Leghorn* 是），有的却有五一七九方哩（如卡拉里省 *Carlini* 是）。人口據一九二一年的調查，最少的一八六二三人（如查拉省 *Nara* 是），最多的是一九〇六九三一人（如米蘭省 *Milano* 是）。

省長 *Prefetto* 由國王諮詢內政部長的意思，經國務會議通過後，任命之。省長必須常駐省會，其管轄權以省區為限。他得代表中央，監督一切省內地方行政機關，遇緊急必要的時候，有便宜處置之權，省長統理全省警政事務，負維持全省治安之責，必要時得指揮全省各種警衛團體，請求軍隊協助辦理。省長直隸於內政部長，但其他各部也得以命令指揮之。

對於地方自治團體，省長有監督權。通常地方自治團體的議決案，須要經過省長的核准，才

有法律上的效力。除此之外，省長還有建議權和代理權，因為省長可以隨時提出議案，交給地方權力機關表決施行；如果地方行政機關放棄職權時，省長得委派人員代理之。

省長之下設有縣長 *Sotto-Prefetti*，統理一切縣 *Circondario* 行政事宜。縣長是內政部的常任官吏，其職權以內政部所規定者為限。縣長得設置行政機關，兼理警察行政。

縣長的職務，法律有明文規定。他須受省長的指揮，執行省長的命令，遇緊急事件時，得暫應付處置，惟須即刻呈報省長。

縣長得代表省長監督地方機關，并得暫時停止地方機關議案的執行。此項停止處分得當與否，省長有決定權。

省設省議會 *Provincial Council*，四年選舉一次。議員人數，以人口多寡為比例，自二十五人至四十五人不等。議員得自推舉議長一人。常會每年舉行一次。

省議會就議員中選出議員八人組織省行政委員會 *Deputazione Provinciale*，其中六人為正式委員，二人為候補委員。正式委員缺席時，候補委員得代理之。政府官吏不得當選為委員，兄弟及其他親戚，不得同時當選。

省行政委員會是省議會的執行機關，得編製預算，訂定契約，委任官吏，惟各廳廳長，須由省議會任命。如有緊急事件時，得代省議會行使職權。

其餘各種委員會，都由省議會推舉之，其任期為二年。

省的強制職務，其重要者如孤貧瘋人的救濟，普通省道的建築和養護，工業和科學學校的設立和維持，衛生試驗所的設立及其他一切公衆衛生事宜。省并得舉辦其他一切公共事務，但須以省區以內有關公共利益者為限。省議會有頒布關於狩獵省道等法規之權。

除了以上各種省機關之外，每省還設立了一個省參政院 *Giunta Provinciale Amministrativa*。參政院由中央任命財政監督 *Intendente di finanza* 一人，參政員二人（參政員為常任官吏），由省議會推舉五人及省長組織之，并由省長為院長。省議會并委派若干人為候補參政員。國會議員，省行政委員，市村長及其他官吏，不得充任為參政員。

省參政院對於地方機關的若干事件，有監督權，同時又是初級行政法院。

財政

地方財政的收入，自從一九二三年十一月十八日和十二月三十日的命令變更以後，較前稍有

不同。

省和市村，和法國一樣，得於一定限度以內，在土地家屋稅上征收附加稅，依照一九二三年十二月另一個命令，市村得就補充稅 *Complementary tax* 徵收附加稅。如不征課此項附加稅，經財政部長之許可，得徵收各種收益差率稅。

除此之外，凡營業收益在二千里拉以上者，市村還可以徵課營業收益稅。要是營業的支店或經理處分散在各市村時，則各村稅額的分配，由稅務總辦 *Agenziadelle imposte* 規定。稅率不得超過百分之二，在某種營業上，不得超過百分之一·六。

此項市村稅，省得附徵百分之一或百分之〇·八。

營業或職業之收入在二千里拉以上者，市村當得徵收一項特許稅。此項稅率，分爲七級，自十里拉至四十里拉不等。

省和市村各得徵收道路使用費，此項費額，約佔道路養護費三分之一，規定繳納此項使用費之標準有二：一爲使用人之車輛性質，一爲使用之猛烈程度。凡過度行駛車輛，使道路易於損壞者，須負特別責任。

凡因公共事業之發展，而增加財產之價值者，市村或省得課以公共改良稅，如市村不徵此稅，可改徵土地自然增價稅，此項稅率，以自然增價三分之一為標準。

此外市村還可以徵課酒精零售稅，家庭雇傭稅，公私馬車稅，家畜稅，駕車牲畜稅，旅客稅，鋼琴稅，和彈子房稅等。

市村的財源，還有一項重要款目，就是入市食品稅，其餘如財產收益稅，置產稅，市場設攤稅，公共權度使用費，公共屠場使用費，也是市村重要的收入。

關於市村稅或省稅的訴訟事件，由市村裁判委員會辦理。如不服委員會的判決，可上訴於省參政院。裁判委員由市村議會委派之。惟人口在十萬以上之市村，四分之三的裁判委員，須不屬於議會的議員；人口在較小的市村，議員充任裁判委員者，不得超過裁判委員總數之半數。

爲了要舉辦飲料水，衛生設施，建築道路學校及廉價住屋者，市村得向儲放局 *The Deposit and Loan office* 借貸款項，惟借期不得超過五十年。

市村和省的財政都須受省長和省參政院的監督。但省財政之須經省長核准者，在實際上祇有省議會的財政議決案發生五年以上之效力者及創辦新機關之經費而已。

地方政府的監督

市村的議決案，除了原則上已有規定者外，其於都須要經過省長的認可，才有效力。此種議決案的審查，以是否違反法律為標準，要是議案在形式上或實質上有越權行為時，省長得取消之，但議案之有特殊關係者，應該加以鄭重的考慮，如締訂契約是。

市村議決案之須經省參政院核准者如下：

- 一• 市村公產之處分；
- 二• 市村財政；
- 三• 市村議決之法規；
- 四• 道路分類之變更；
- 五• 市街的建築。

如市村議會有失職時，省長得委派省特派員 *Commissario Prefettizio* 代理其職務。市村議會的議決案如有違法之處，中央政府得取消之；若案情異常嚴重，中央得解散議會，委派中央特派員 *Regio Commissario* 代理市村長和市村議會的職務。

省議會議決案之是否違法，也須經省長審查核定。其須經省參政院核准者，大致與市村相同

同樣的，省議會也可以依法解散，中央得委派非常委員會 *Commissione straordinaria* 代理其職權。

行政法院

關於抗訴地方政府的以及普通行政糾紛的案件，普通法院和行政法院都可以受理。凡抗訴地方政府的案訴，法院祇能就辨論的範圍以內去裁決，即使政府的行為顯然越權時，也不得把它取消修正或改換。行政行為的修正和取消，祇有高級的行政機關才有這樣的權力。

下級權力機關的行政行為，沒有最後決定權力者，如果要抗告它的時候，可以直接上訴於高級權力機關，那麼才有把它取消或修改的希望。

至於要抗告有最後決定權的地方權力機關以及不服高級權力機關的判決時，還可以直接上訴於國王。但此種上訴案件，以有違背法律性質者為限。

與國王同等地位的上訴機關就是中央參政院的司法組（即第四組和第五組）。司法組還可以

受理關於不服省參政院判決的案件。

幾種公共事業的行政

一、公衆衛生 公衆衛生的行政，在內政部長指揮之下，由省長市村長負責辦理，各市村須互相合作，俾易收效。

直接隸屬於省長者，一是省衛生監督，一是省衛生委員會，省衛生委員會對於省長的關係，猶之中央衛生委員會對於內政部長一樣。委員會的主席由省長兼任。

省衛生監督的職權是在監督市村衛生設施，督察全省衛生機關與執行衛生法規。每一個市村設一個衛生專員，負責辦理市村衛生行政事宜，按時將辦理經過報告於省衛生監督，並請示關於緊急重大事件。衛生專員，經省衛生委員會的提出，由省長委任之。

市村除了普通的衛生行政之外，還須要辦理救濟貧民的施醫施藥事宜。所以市村必須要聘請若干內外科醫生和助產婦，約定市內的藥房，以救濟貧窮的病人和產婦。如市村還沒有藥房設置的時候，市村政府須特爲設立之。

市村如失職時，縣長得代理其職務。

衛生設施的範圍超出於單個市村的時候，其責任須由省負責。例如衛生試驗所須由省設立（但人口在十五萬以上的市村得自設置）。又如結核病瘋犬病的防止，種痘防瘡的設備，以及其他各種事件，也須由省負責辦理。

二·教育 意國的私立學校，如經國家考查合格，即與公立學校，受同樣保障。初等教育和民衆教育，分區辦理；其經費由中央及市村共同負擔。此項教育行政，受教育部長的指揮，和各團體的襄助，由學務監督 *Provveditore agli studi* 主持之。市村通常不負教育行政的責任，但在重要中心的市村（約計三百），仍可委托它們辦理。

高等教育（如大學，學院，工業專門學校等），中等教育（如文科學校工業學校等）和補習教育，統歸國家負責辦理，其經費也由中央支出，但間或也有由省和市村負擔者。

三·道路 省負修築主要省道之職，其餘的道路則由市村辦理。但市村如欲新築道路或變更道路等級時，我們在上面已經說過，必須要經省參政院的核准。

凡因修築或改良道路而需徵課的租稅，其稅率由省議會或市村議會決定，經省參政院核准後，再由財政部長修正施行。

四·公共救濟 依據一八五九年的法律以及一八九〇年補充的法律，每一個市村必須設立一個慈善委員會 *Congregazione di Carità*。委員會由市村議會選出，其人數除委員長外，人口在五千人以下的市村，選四人，人口自五千至五萬的市村，選八人，在五萬以上者選十二人。議員之擔任委員者，不得超過半數，每四年改選四分之一。慈善委員會另設一種特別委員，由各慈善機關的創辦人或代表擔任之。

慈善委員會的主要職務，是在管理救濟的經費和基金，援助孤盲聾啞的人民，但它本身並不直接施行救濟事業。慈善委員會經費的來源：一是自由捐助；二是贈與；三是遺囑贈產。

實際上救濟貧民的，是公共慈善機關 *Istituzioni Pubbliche de Beneficenza*。此種機關，須經法律認可，但大多數都是私立團體。

各種慈善機關，均須受省慈善委員會 *Commissione Provinciale di Beneficenza* 的節制。省慈善委員會的人數規定是九人，但人口超出五十萬以上的省區，得設十三人。委員一部分是由主管官吏充任，一部分是由勅令任命，一部分是選舉出來的。委員會的主席由省長兼

任。

五·警察 警察的職權（如維持治安，防止罪犯，鎮壓變亂等），完全操在國家手裏，地方機關無權顧問。警察行政，在內政部的監督之下，由省長縣長市村長代表中央執行職權。

省和市村也有若干的警察權，但這種警察權並不是指保安警察 *Protective Police* 而言，祇以行政警察 *Administrative Police*（如衛生警察，農村警察等）為限。

結論

意大利的地方制度，顯然是模仿法國的，意大利的市村長，雖然沒有和法國的市村長那樣站在代表中央方面，減少代表地方的意義，但是意大利還有一個省參政院，協同省長來節制市村的行動。更因為行政訴訟的範圍很大，市村的議決案往往容易推翻。

一九二五年十月意國採取一種新制度，即在羅馬設一監督，以代替市村長，市村行政委員會和市村議會的職權。監督由中央直接任命，另設副監二人，官長十人，以輔助之。此十二人也由中央委任。此外還有一個顧問性質的團體，人數共有八十，以備監督的諮詢。人口在五千人以下的市村，中央可以直接委派一個市村長 *Podestà* 去代理民選的市村議會和市村長的職權，其任期為

五年。這種新的制度，在全國九千一百四十八個市村裏，可以適用者有七千三百三十七個之多。此種制度的詳細資料，現在我們還沒有充分的得到，但是我們可以感覺到這樣重大的改變，對於意大利的地方自治有極大的影響。

總理遺教

中國每年進口的損失大多數是由於棉貨。據海關冊的報告，這種進口棉貨的價值，每年要有二萬萬海關兩，折合上海大洋要有三萬萬元。這就是中國用外國的棉布，每年要值三萬萬元。拏中國近來人口的數目比較起來，就是每一個人要用一塊錢來穿洋布。由此可見，現在中國民生的第二個需要，都是用外國材料。中國本來有棉花，工人很多，工錢又賤，但是不知道振興工業，來挽回利權，所以就是穿布，便不能不用洋布，便不能不把許多錢都送到外國人。要送錢到外國人，就是受外國的經濟壓迫，沒有方法來解決，我們直接穿衣的民生問題，更是不能解決。

——民生主義第四講——

統計學概說

黃仁浩

一 統計的起源

二 統計學的成就

三 統計學的定義

四 統計學與科學

五 統計學的舊派

六 統計學的新派

一 統計的起源

統計的起源，由來很早。當時的統計，並不是一種有系統有組織的科學，不過因為當時的執政者，需要參考比較的資料，所以把那些發生的事實狀態，集合起來，作為一種特殊的記載而已。像這種粗具統計的規模，在古代時，不論中西，皆有不少的例證，可以為我們今日講統計學者的參考。先將中國方面的起源，舉出數例如下：

- 1 中國夏禹治三年之水後，即行戶口調查，區畫九州，釐定田賦。可算是中國的最早統計。
- 2 春秋時代，列國爭雄，亦隨時調查戶口土地兵車等事，那時的千乘萬乘，就是一種類似統計的記載。

3 周禮載：獻民數於王。民數即等於今日戶口統計。

4 論語載：孔子式負版者。版就是邦國的圖籍。

5 漢蕭何入關，收秦圖籍。圖籍也就是邦國的圖籍。

6 漢平帝元始二年，王莽蓄意篡位，自號安漢公，大作威權，施行人口調查，當時有人口五千九百五十九萬人。這是很顯明的戶口調查統計。

7 過後六年，王莽廢孺子嬰自立，僅十八年而亡。到後漢時，光武帝建武十五年，重行人口田賦調查，人口祇有二千一百萬人。自元始二年至建武十五年，中間不過三十七年之久，人口要減少三千八百五十九萬人。當中的原因，固然是因為王莽之亂，生靈塗炭，所以人口頓減，一半也是那時國土尚未統一的原故。上記的數目，或許不甚確實，但是可以知道那時的統計，已具有相當規模。

中國古代的統計事業，既如上舉各項，可以概知。今再把歐西方面統計的起源，舉出數例如下：

1 古代遊牧民族，聯合加入同盟，或者入主人國的時候，必須調查戶口土地財富，以為課

稅的張本，徵兵的標準。

- 2 紀元前三〇五〇年，埃及曾爲最早之人口財富調查。
 - 3 紀元前一四〇〇年，埃及國王納明塞第二(Rameses II)曾爲很著名的莫斯(Moses)統計，以決定其國的戰鬥能力。
 - 4 其後紀元前一〇一八年，達威德(David)亦曾爲同樣的國勢調查。
 - 5 羅馬時代，統計事業，益形發達，嘗爲每五年一次之國勢調查。
 - 6 英王愛德華第二(Edward II)，有人口產業各種的統計。惟惜其方法仍不精確，且無一定的舉行期間。
 - 7 一六九九年，路易十四(Louis XIV)，把觀察全國所得的消息材料，作爲一種簡單的報告。
 - 8 直到十八世紀中葉，大費德利克(Frederick The Great)時代，始擴大以前統計的範圍，於是才有國籍，年歲，死亡，以及其他各種統計。
- 上面所舉的八個例，就是歐西古代及近世統計事業的大概。不過統計之在中國，進步極緩，

而在歐西諸國，則進步很快。大都自一七四七年至一七八二年之間，統計事業，日就完善，於是乎乃有今日的統計學。

二 統計學的成就

統計學在英語爲 *Statistics*，在德語爲 *Statistik*，在法語爲 *Statistique*。中國最早雖有統計兩字的名稱，但都是用爲共計合計總計的意思，未嘗用作統計學。直到日本譯 *Statistics* 爲統計學後，中國也就照樣譯用。考查統計學 *Statistics* 的語源來歷，有二說很有根據，今舉如下：

1 拉丁語之 *Status*；意思爲狀態，又邦國之意；

2 意大利語之 *Statista*；意思爲政治家，又經世家之意。

統計事業，雖施行於紀元數千年以前，但是成就爲一種專門的統計學，祇不過有一百五十年歷史。至德儒亞成華氏 (G. Achenwall)，始定 *Statistik* 即統計學之名，成爲一種專門研究的學問。此時是一七七二年，正是十八世紀的中葉時代。當時德國的各大學，都設統計學一科，把他專門研究。再考統計學之在日本的情形。日本明治十四年，有太政官，等於今日的內閣，其下設有官衙，辦理統計事業，稱爲統計院。於是統計學的意思，漸爲一般人所認識，成爲一種專門的學

問。到大正時代，舉行大規模之人口實地調查，於是把 Census 一字，譯爲國勢調查。辦理國勢調查的機關，即稱爲國勢院。而原有之統計機關，則附於國勢院之內。不久國勢院廢止，復設統計局。此日本辦理統計的經過大概情形。綜合論之，統計學在歐西諸國，自十八世紀中葉，方確立成就爲一種專門的學問，在東方諸國，則至最近三數十年，始漸爲學術界所認識。

三 統計學的定義

無論何種學問，皆有一定的定義 (Definition)。而定義的煩難，又爲任何學問的學者所同認。統計學的定義，也是一樣。甚或比較其他學問的定義，還要難定。因爲統計學，成就爲一種有系統有組織的學問，供人研究，直至十八世紀中葉，方始確立。年代愈少，隨意下定義的人愈多。一八六九年，海牙國際統計會議，曾有人計算統計學的定義，爲數達一百八十種之多。世人傳爲笑柄，稱之爲『統計學定義的統計』。大概統計學之在今日，比之昔日之所謂統計學，其定義的不同，乃爲當然的事理。定義既煩且多，若概舉之，殊非易事，也非必要，所以祇舉三數定義如下：

1 金氏所下的定義：統計爲一種科學，係自分析所得枚舉或估計的結果，以研究自然或社

會集合現象的方法。(The Science of Statistics is the method of judging collective natural or social phenomena from the result obtained by the analysis of an enumeration or collection of estimates. see P. 23, Elements of Statistical method, by W. King)

2 二階堂保則氏所下的定義：統計學係以適當的方法，觀察社會的多數物現象，而發見其中有無何等秩序等事，且加以研究之學。(見二階堂保則著統計學綱要二二頁)

3 王仲武氏所下的定義：統計學者，根據科學方法，從分析或組合所得枚舉或估計之結果，以研究自然或社會全體現象之學術也。(The Science of statistics is the method of judging the collective natural or social phenomena from the result scientifically obtained by the analysis or synthesis of an enumeration or collection of estimates.

見王仲武著統計學原理及應用十五頁)

以上三種定義，都可以說很有價值，似乎不待多所論列，即可了解統計學的究竟意義。

四 統計學與科學

統計學是否爲一種科學 (Science)，頗爲一值得研究的問題。如果統計學是一種科學，那末，科學應備的三要素，統計學也應具備。所謂科學應備的三要素如何？今略舉其大概如下：

- 1 有一定的研究對象；
- 2 有特殊的研究方法；
- 3 有必然的研究目的。

統計學對於上列的三個要素，也是具備的。何以見得呢？

1 統計學的研究對象爲社會的多數物現象——社會係由人構成，統計學並非研究社會上個個人，乃係研究人爲的社會，生於社會上的現象。其中自然包含人在社會上的行爲；社會上的許多事件；及其行爲的結果等。以此等爲研究對象的學問，固不限於統計學，其他社會科學，如社會學，經濟學，皆是一樣的，以此等爲研究對象。不過統計學的主要，不是研究社會上的一切現象，而是僅以其多數物爲研究對象。又單個的現象，自然也不是統計學的研究對象。他種科學，常有研究單個或少數的對象，統計學則不然，僅限於研究多數物對象。此乃統計學與他種科學不同獨異之點，不可不特別注意。

2 統計學的特殊研究方法爲大量觀察法或稱爲多數物觀察法——意思即謂依一定的方法，以觀察多數物。舉凡學問的研究，不外觀察與實驗兩途。觀察 (Observation) 者，係依考察與推想，以研究事物現象之由來，察知事物現象的趨向，有時或能發見其因果關係。這種觀察，單恃感覺的認識，和特殊的經驗。實驗 (Experiment) 者，有時更須變更其現象，或須借物質機械的助力，以發明特殊的現象。統計學的研究對象，既係社會的多數物現象，則社會的現象，非人力可以變更發明，乃顯而易見的事，而況多數物，尤非人力所得動移。故統計學的研究方法，祇能適用觀察法。而研究社會的多數物現象，祇能依大量觀察法，或稱爲多數物觀察法，所以大量觀察法，又爲統計學的獨特的一種研究法。

3 統計學研究的目的爲發見並考究可以規律人類在社會上的生活的統計法則——統計學的法則，和他種科學所求的永久不變的真理法則不同。統計學的法則，因時因地而有動搖。此蓋統計學之所謂或然性 (Probability) 的法則，與他科學不同之點，也是研究統計學困難之點，更是研究統計學有趣味的一點。

總而論之，統計學者，以社會多數物現象，爲研究對象，用大量觀察法，爲特殊的研究方法

；以發見人類在社會上的生活的統計法則，為研究的目的；於是乃成爲一種獨立的科學。

五 統計學的舊派

大凡一種學問的成就，必經過很多學者的研究補充和整理，方能漸有系統，漸有組織。在這長久的時期中間，就自然發生不少的派別。或則互相紛爭，或則共同改進，此乃必然的道理。統計學雖然歷史不甚長久，但因爲是新近成就的一種科學，所以研究的人愈多，其派別亦愈加複雜。現在先把舊派中的三小派，分別加以說明：

1 歷史派或稱爲大學派

2 比較派

3 表式派

1 歷史派或稱爲大學派——國家社會愈發達，其政治，經濟，財政，教育，以及其他一切事業，都隨之增進複雜。於是研究國家社會的學者，也就一天比一天的加多。歐洲中世紀，文藝復興，始之以意大利諸國，繼之以德國，都十分注意研究國家學問，創立大學，專心講究。德儒赫滿康林氏（Hermann Conring 1606—1681），曾於一六六〇年一月二十日，在德國赫蒙斯德（

在 Göttingen 大學，開始講授國家的重要事項，並名之為統計學。後世遂稱此派統計學為歷史派，或大學派，又曰康林派。此為統計學舊派的起源。但是當時的統計學，與今日的統計學，大不相同。不用數字，僅以有秩序的文字，把各國的國法，政治，經濟等重要事項，作成記載而已。嗣後十八世紀中葉，德儒亞成華氏 (Gottfried Achenwall 1719—1772)，在哥丁堅 (Göttingen) 大學，始創統計學 (Scientia Statistica) 之書，於是統計學乃漸進完備。故後世又稱亞成華氏，為近世統計之父 (The Father of modern statistics)。

2 比較派——亞成華氏之門徒，粟羅則氏 (Martin Schlozer 1735—1809) 繼起，研究統計，為有名的格言，曰：「歷史為動的統計，統計為靜的歷史」 (Statistik als stille Stehende Geschichte, die Geschichte als Ferlaufende)。後有表星氏 (Anton Friedrich Büsching 1734—1793) 出，對於統計的研究，漸漸使用數字。不以各國的國狀比較為主要，而置重各事項之中，同種類物的比較。並借此以試求發見存於社會現象之中的統計法則。是以後世稱此派統計學為比較派。

3 表式派——降至一七四一年，丹麥安克生氏 (Ancheresen 1700—1765)，始用數字表，以

代替從來的記述統計。當時的舊學派人，頗不以爲然，甚至目之爲表的奴隸派（Tabellenknechte）。故此派的統計學，可以稱之爲表式派。自是而後，漸開新派之端，其功誠屬偉大。

以上所舉三派，不過就舊派中的情形，略舉說明。時至今日，舊派的記述式統計，尙與近世數字的統計，同時使用，如政治年鑑，Statesmans, Year Book 等類，即其例也。

六 統計學的新派

新派的統計學中，因時代與進步之不同，又分二小派。再分論之如下：

1 休士米爾以前學派

2 近世統計學派又稱休士米爾派

1 休士米爾以前學派——英國格魯特氏（Captain John Graunt 1620—1674），與德國康林氏，幾於同一時代，研究統計學，而尤注力於人口統計之研究。後世稱之爲政治算術派（Political Arithmetic）的始祖。當時各國的思想，都以爲國家的盛衰，皆繫於人口的增減，故格氏更進爲生命統計之研究。格氏嘗根據倫敦市死亡證書，作成死亡表。又從出生報告書中，發見男女人口之數，幾乎同一；即男子出生每十四人，女子則出生每十三人之數。又發見每一對婚姻的出生數

約四人。又發見出生人數一百人中，有二十六人，至六歲時，中途夭亡。又說明倫敦市之人口死亡數，雖多於出生數，而人口仍然增加者，係因移住之故。凡上面所舉的各項現象，皆為前人所不能道，而格氏則一一察出。格氏不僅對於人口靜態統計，加以精密考察，並且對於人口動態統計，亦特別研究，所以惹起當時學術界的注意。格氏之研究統計學，與舊派不同的地方，在舊派的統計學，僅止於以實用為主，單純記述國家的狀態；而格氏則根據學理的研究方法，以社會各種現象，為其研究的對象，而以數字表示其要點。其後英國統計學者輩出，皆有相當的改進增補。直至伯梯氏 (Sir William Petty 1623-1687)，更注意人口的統計研究。嘗謂人口經過十年，即為二倍。伯氏又努力研究經濟現象的統計，說明「勞力為生產之父，土地為生產之母」。再後英國發見慧星之天文學家哈列氏 (Edmond Halley 1656-1742)，作成死亡率表 (Mortality table)，為其研究統計的大成績。哈氏又以此表為基礎，試行年金計算，及保險費之計算，對於生命保險業，與以莫大的方便。哈氏之死亡率表，係根據事實問題，而求其解答，即無論何年出生之人，逐年次第死亡，因之其數亦逐年遞減，乃為明顯的事實，但對於各年減少的比率如何，是為其所欲知的解答。據哈氏之學說，出生的初年平均生存者之數，等於出生者之數，與其末年生存者

之數，的平均數。今試舉其公式如下：

出生的初年平均生存者之數=X，

出生者之數=A，

末年生存者之數=B，

$$\frac{A+B}{2} = X.$$

後來意大利通廷氏 (Tontine)，根據哈氏之死亡表，作為死亡率之法則。不幸生命保險公司，採用此法則，而致失敗，是亦統計學中一段有趣味的故事。同時英國佛利特烏氏 (William Fleetwood 1658—1723)，以蒐集英國之物價統計，見知於世。此項物價統計，直至今日，尚有參考的價值。綜合上舉各項，自康林以至休士米爾 (Johan Peter Süssmilch 1707—1767)，統計學尙未能完全獨立成一種科學。故此時代的學派，無以名之，名之為休士米爾以前學派。

2 近世統計學派又稱休士米爾派——此為統計學完成之期。當十八世紀之初，德國神學者兼任牧師休士米爾氏，始完成政治算術派之研究，為一有系統的科學。休氏注重研究人口現象，而發見其法則。嘗謂人口的出生數，常多於死亡數；出生之中，男子每二十一人，女子則每二十

人，因此男女之數，常保平均；人口年年增加，國家乃可強盛；並推算當時世界人口總數爲十萬萬人。因爲休氏係一神學者，所以說社會的現象，不外神意和人爲，二者合成。由神意而成的現象，謂之自然的法則，人力莫可如何，雖千古不能變易。由人爲而成的現象，則因時因地而改動。故就社會現象，觀察同類事物的多量，雖時有變動，然變動的原因，互相消長抵殺，結局仍然殘存，此即神意使然。反對休氏學說的人，爲有名的人口論者馬爾薩斯氏（T. R. Malthus 1766—1834）。休氏謂神於創造人類世界之後，仍爲支配自然和人類的調和。馬氏則謂神於創造人類社會之後，全不干與，一任人類的自由。但馬氏對於休氏的人口統計研究，別無異議。總之，自休氏以後，各國統計學者輩出，時有貢獻，不過皆未能超出研究人口的範圍。直至比利時克脫列氏（Lambert Adolphe Jaques Quetelet 1796—1874），始集最近統計學之大成。克氏爲數學物理學及天文學者，一反休氏神意之說，而以自然科學爲根據。嘗謂觀察事物之量愈大，則其觀察的結果，愈益正確。克氏爲欲證明其說之確當，曾爲下列之實驗方法，以實其所發見的大原則「結果的正確程度，其增加，如其觀察之事實之量之平方根」。其法即以同質同量同形同大同重之黑白二種球，置放囊中，再自囊中每次取出一球，反覆行之，而觀其究竟。結果，取出回數愈多，其

取出的黑白兩種球數，亦愈相接近。其實驗的結果，示如下表：

取出回數	白球	黑球	白球百分比	黑球百分比	結果之正確程度
四	一	三	二五	七五	二
一六	八	八	五〇	五〇	四
六四	二八	三六	四四	五六	八
二五六	一二五	一三一	四九	五一	一六
一〇二四	五二八	四九六	五二	四八	三二
四〇九六	二〇六六	二〇三〇	五〇	五〇	六四

克氏又作成一死亡表，以供保險之參考。此表係以生存者一千人，減少至於五百人之處，爲中數。今將該表之一部分，舉之如下：

年 齡	男		子		女		子	
	生存者	死亡者	平均命數	生存者	死亡者	平均命數		
零 年	一・〇〇〇	一六二	三七・四二	一・〇〇〇	一三六	三八・九五		

一年	八三八	五六	四三·五六	八六四	五六	四四·〇一
二年	七八二	三〇	四四·六三	八〇八	三一	四六·〇二
三年	七五二	一八	四六·四四	七七七	二一	四六·八四
四年	七三四	一四	四六·五七	七五六	一五	四七·一三
五年	七二〇	一〇	四六·四七	七四一	一一	四七·〇七
六年	七一〇	八	四六·二二	七三〇	一〇	四六·七七
七年	七〇二	七	四五·六二	七二〇	八	四六·四一
八年	六九五	六	四五·〇九	七一一	七	四五·九三

克氏又嘗把各種事物的中數(Median)，或平均數(Average)，作為其事物的代表標準。用同樣的方法，就多數之人，調查其壽命，年齡，結婚年齡，身長，體重，胸圍，脈膊，呼吸等之有形的性質，及道德，犯罪等之無形的性質，而求其平均。以此平均人(Average man)，為一種理想的人。此平均人，並非一定不變的，乃隨時代的變遷，或因國家文化的程度，而有不同。克氏

更於一八五一年，首倡國際統計會議之組織，至一八五三年，正式設立。改善各國的統計樣式，統一各國的統計調查，是為國際統計會議的起源。現在各國統計事業，日就完善，日趨統一，其功績不能不歸之於克氏。總之，自休士米爾以後的統計學派，稱為近世統計學派。

十九，六，一，在杭州。

總理遺教

外國壓迫中國，不但是專用經濟力。經濟力是一種天然力量，就是中國所說的王道，到了經濟力有窮，不能達到目的的時候，便用政治來壓迫。這種政治力，就是中國所說的霸道。當從前中國用手工和外國用機器競爭的時候，中國工業歸於失敗，那還是純粹經濟問題。到了戰後，中國工業所開紗廠布廠，也學外國用機器去和他們競爭，弄到結果，是中國失敗，這便不是經濟問題，是政治問題。外國用政治力來壓迫中國，這便不是什麼方法呢？從前中國立了許多不平的條約。外國至今都是用那些條約，來束縛中國，中國因為受了那些條約的束縛，所以無論甚麼事都是失敗。

——民生主義第四講——

貧民救濟與公益質店之設立

(續第二十二期) 湯瀛甲

第二節 公益質店之設立

第一· 公益質店設立之必要

我國貧民之窮困，已達極點，已於本編第一節言之矣。銀行錢莊既不能為彼等融通；富裕者及私設當舖雖可貸借，願常乘此機會榨取高利，誠落井下石之慘狀也。吾人於社會表面上不甚感覺此種窮况，然試至社會裏面觀察，幾無處不有。因而急須謀一救濟之策。救濟之策雖有種種。余以為公益質店之普遍設立，為最易收效。蓋公益質店以救濟貧民為唯一之任務。其貸出金利息，須以經營費及資金利息為標準。經營費務須節約至最小限度；政府或公共團體如能籌撥一定款項，則資金利息之負擔可以減輕。否則亦當為之籌集低利資金。由是公益質店之貸出金利息自然比私營質店為低。且公益質店尤須謀入質者之簡便與利益。當公益質店普及時，則私營質店或趨於改善或歸於淘汰。一方生產上不以金融壓迫而低減其生產能力；他方生活上不至窮迫，挺而走險，發生種種犯罪行為。故公益質店積極的可以防貧；同時，消極的可以救貧。

第二・公益質店普及之順序

欲救濟廣衆之貧民，須即將公益質店普及於城鄉，使一般貧民均沾其利，此爲吾人籌劃救濟事業之理想。但以資金技術均難一時辦到。故不得不採擇漸進主義。然首先應設立之者宜以下列二要素爲標準：

- 一・貧民密集之地方，
- 二・資金較易籌集之地方。

具上列要件者當首推杭州甯波兩市及紹興嘉興兩縣城。次第推廣於各縣及各鄉鎮。然此不過純粹理論上之主張。熱心救濟事業者可不必拘泥上說，如能籌集資金首從鄉鎮設立，當無不可也。店址之擇定，亦須十分注意。如一市之中，宜設立於貧民之中心地點。又宜顧及交通上之便利。從來質店多設於巷內。蓋一般人之心理皆以入質爲恥，所以避他人之耳目也。此種心理，雖無何等重大意義，然爲顧及貧民便利起見，不得不加以相當之考慮。

第二・公益質店之主體

私營質店以營利爲目的，其主體無一定制限。公益質店以貧民救濟爲任務，故對於主體不得

不加以規定。私人及私人公司不得爲公益質店之主體。以防止藉公益之名而謀私人之利。故公益質店之主體須以下列者爲限：

- 一• 市政府，
- 二• 縣政府，
- 三• 鄉鎮公所，
- 四• 公益法人。

質店之業務頗爲煩瑣，各地方之經濟狀況不同，交易上之習慣，亦難一致，故全省統一的經營，不能實現。因之採取地域主義，即在市區內者以市政府爲主體；在縣境內者以縣政府爲主體；但縣政府須委任鄉鎮公所及公益法人爲其地域內之公益質店經營之主體。鄉鎮公所及公益法人經營之質店縣政府除間接的加以監督外，經營上不必加以干涉。務必使經營上得發展其特別的技能。縣城內之公益質店，由政府經營之，以作一縣之模範。

第四• 公益質店資金之籌集

公益質店之經營將以營業收入得以維持支出爲準則。收入即貸出金之利息及其他補助金等；

支出即人事費，設備費，資金之利息等爲主。人事費及設備費須從節約。資金則宜籌集低利者或無利息之捐款。資金利息爲構成貸出金利息之主要部分，若資金利息過高則貧民之利息負擔自重，資金之出源，雖因地而異，然不外下列各種：

- 一．由政府或公共團體撥定之款項，
- 二．由私人或慈善團體捐出之款項，
- 三．借入低利資金或發行低利公債。

第五．公益質店之經營

公益質店之經營方針，應由政府方面詳加研究，制定規則。以之指導全省公益質店，使不至發生流弊。此種具體規則之制定，非本論文之任務。茲僅舉其最宜注意之綱要如左，以資參考而已。

一．公益質店之組織；

設經理一人總攬全店事務；會計一人管理收支；鑑定人一人評定質物之價格兼管理倉庫。如規模宏大者，倉庫之管理需另設一人。以上爲有薪職。其上設管理委員會，由政府

任命之，爲無俸之名譽職。該委員會至少每月須檢查店內一切收支票據，及其他之事項一次。

二·公益質店之設備

事務室一間，倉庫一間（因質店規模之大小而異）。均須用能抵抗災害之堅固材料建築之。其他附屬房屋。用普通建築亦可。

三·貸出金利息

貸金利息之低輕爲公益質店之特徵。利息低輕之原因，不外數端，即節約費用。低利貸金，且不應以殖利爲目的。

私營質店之習慣，大概以金額愈大者利息較低；小者利息愈高。極貧者其貸出金額大概微小。由是貧者利息之負擔反重。正屬不平之事。公益質店應將利息改爲一致。

私營質店之利息計算大概以月爲單位，有時僅遲一、二天，須多算利一月。此亦極不公平。應以日爲單位。

四·貸出金額之限制

公益質店原為救濟貧民而設。小額不宜加以限制；至一定額當加限制。以防有資產者亦得此低利資金。致資金枯竭。反使貧者向隅也。

五·滿期質物之處分

質物入質時之鑑定價格，大概比較在所有者時之價格為低，貸出金額至高不過鑑定價格百分之八十（因質物之種類而生差異）。故滿期之質物對於質主有莫大之損失。同時，對於質店即有相當之利益。私營質店利用滿期獲利，使質主受損失者不少。欲減少此種弊端，須做照他國先例以拍賣為宜。

公益質店應於未滿期之前，通知質主。催促早日贖出。即已滿期之物，在未拍賣以前，亦應准其所有者贖出。

第三節 公益質店之金融機關

公益質店之目的原欲使利息低微。以減輕貧民之負擔。此目的之達到，當先求低利資金。此項低利資金，政府公共團體或私人如能籌出，則此問題，當即解決。否則非設立公益質店之貯蓄銀行以資救濟不可。

貧民需要金錢的數量，有季節的（如農民於收穫前資本之缺乏。）地域的（如甲地方一時資本需要增加。乙地方一時減少）變動。故各質店內之資金有時缺乏。有時剩餘。剩餘時一時難得利用之機會。因此剩餘金係暫時的停滯，非可利用於長期貸借之生息方面。缺乏時，則不足以應貧民質貸之需要。不能達到設立公益質店之目的。從此方面觀之。亦非設立公益質店之貯蓄銀行以資流轉不可。

此種貯蓄銀行，並非創舉。西歐於百年前即有設立之者。伊太利之公益質店於一八二二年在 Padua, Udine, Venice 等處已設立共同經營之儲蓄銀行。比利時於一八五四年在 Alost 市為謀公益質店之確立起見，亦設立此項銀行。現在兼營發行國債及市債等業務。其營業之盛，占全國儲蓄銀行之首位。我國最近亦發生興業銀行。觀其營業內容。與普通之特殊銀行相同，非謀低利資金而設，固不待言。

該銀行之籌設。當在公益質店相當發達之後。因參加者過少時，不能充分利用，即銀行自身亦難圖發達。其資本金須由各公益質店，分認股份，——即法定之公積金，純利，剩餘金等。政府如能撥出補助金於該行，使各公益質店之資金利息減低。以此公益質店之利息貸出金可以平均

美國市政府的現行體制 (續)

古有成

經理制

經理制是現在美國市政府的最新的體制。牠在今日美國的盛行，就和三十年前的市長制，二十年前的委員制一樣。時間對於牠，會不會和對於市長制委員制一樣無常呢？這只有時間能夠回答。

美國大城，像克利夫蘭城 (Cleveland)，是在一九二四年實行經理制。戴頓城 (Dayton)，斯勃林菲爾德城 (Springfield)，是美國最早實行經理制的城，但到現在不過有了十多年的經驗。亞克琅城 (Akron)，把此制稍為實驗了一下，幾年後便把牠拋棄了。此外還有幾個六萬以上人口的城市在實行經理制的，就是薩克刺門多城 (Sacramento)，聖的哥城 (San Diego)，尉契塔城 (Wichita)，波特蘭城 (Portland)，格蘭刺匹慈城 (Grand Rapids)，等等。總共說來，在一九二四年美國已有二百四十五城市立有市經理制的地方憲法，另有七十三個城市却在法規上定有行經理制的條文。據安德生氏 (William Anderson) 的一九二四年的統計，截至那時，實行經理制的城市的市民，共有五百萬。

茲將經理制的要點分述如下：

1. 權力統一 地方政府的一切立法權和支配行政權，均統一而交於一個只有一院的市議會手中。其間沒有分權，沒有否決權；沒有重要的防制與均衡。

2. 機能分開 行經理制的地方憲法，他方面却從事於機能的精密分開，條文上規定市議會只能立法和支配，市議會必須把行政全部機能，交於一個受議會委派的市經理，和為市經理所委派的幹練各科長手中。

3. 短選舉票 理論上市議會或大或小均屬可以，但實際上市議會是小的，市議會小也確實是好。因這麼一來，市經理制便可用短選舉票了。

4. 一個單獨的幹練的行政長官 被認為以幹練和能力得選的市經理，有權委派一切重要的行政官吏，預備常年預算，和支配指揮全部行政。

5. 市議會支配行政 市議會對市經理有完全支配權，因牠(a)有權委任市經理，(b)有權隨時撤市經理職，(c)有權通過一切法令議案，不受任何否決權的阻礙，(d)有權支配財政，(e)有權隨時考察市經理的簿書和行政，和(f)市經理有出席市議會，回答關於市行政的一切合

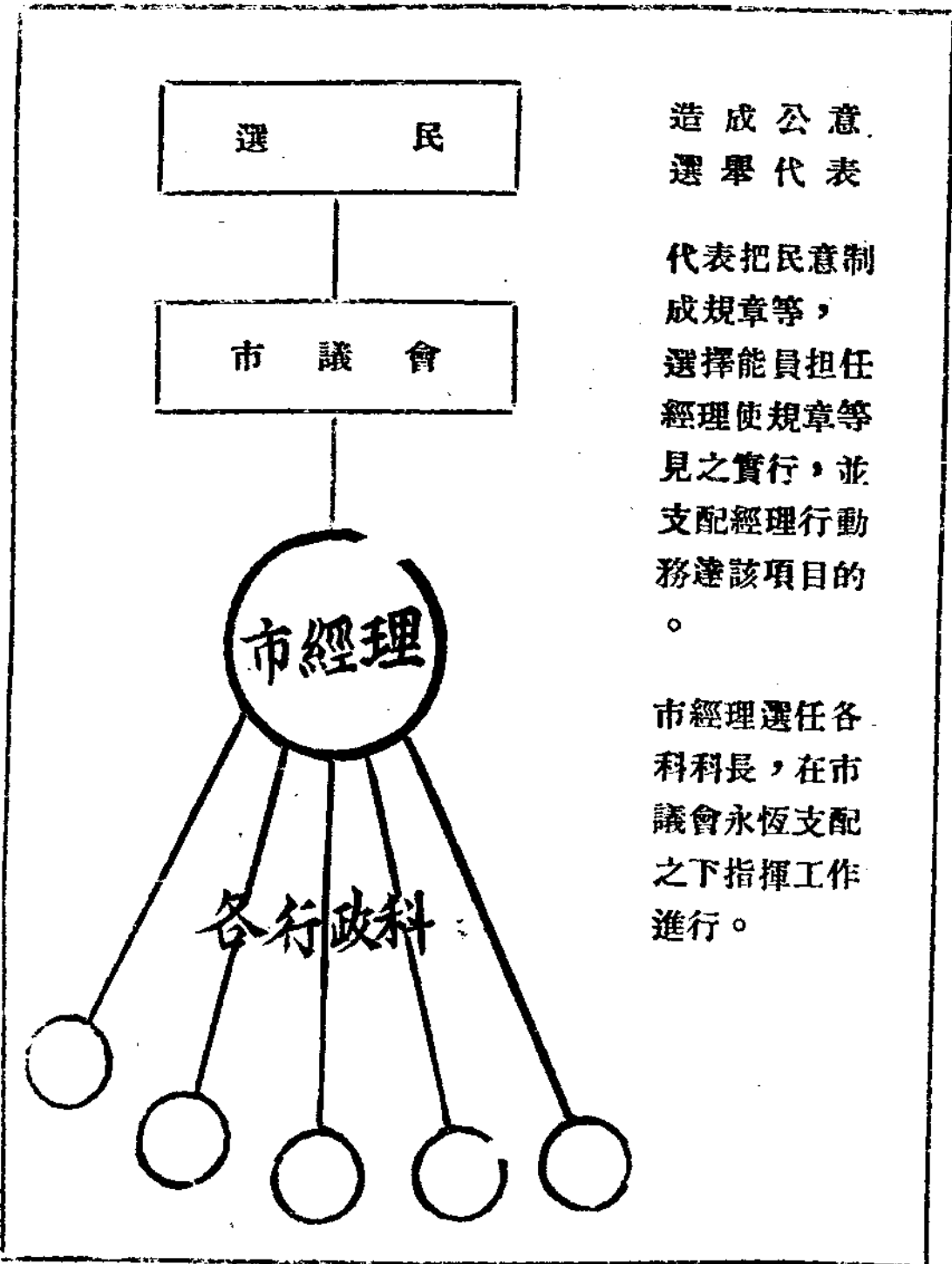
理問題之義務。

6. 任期無定 爲建立一種永久的服務起見，市經理和各科長的任期均是無定的，只是市議會才有權撤換市經理，市經理才有權撤換科長。

市經理對於市議會之關係，好比是學校校長對於校董會，或商業經理對於公司董事會之關係。在各個情節上，都是一個管理者，受各該會的選擇支配，依照各該會所定的一般政策，來經理該市府，學校，或公司的事務。

所以市經理制的最大特點，在使市政府的行政，完全受着代表市民的立法機關之支配。原來在民主主義的政府，人民的機能是在作成政府所應依照的一般標準或政策，和藉政黨或其他助力，隨時選舉能使這些政策實現的代表。隸屬於選民的就是被選的代表。代表的機能，就是在把民意作更確切的表現，儘可能的充分把民意制爲法律，並留意這個法律的施行。在政府尋常進程之下，直接隸屬於這個立法機能的，就是日常使法律實行的行政機能。可是行政工作異常複雜。要把這種工作幹好，必須要有特別訓練的人員，必須設立一個特別機關，不能由代表本身直接去做。試將經理制的要素作圖如下，以便參考：

市政府經理制的要素



造成民意選舉代表

代表把民意制成規章等，選擇能員担任經理使規章等見之實行，並支配經理行動務達該項目的。

市經理選任各科科長，在市議會永恆支配之下指揮工作進行。

由上圖內之簡章解釋，已可看見其不少優點。試進而把其中幾點作更充分的討論如下：

1. 把全市權力完全統一於僅有一院的市議會之下，使市議會恢復其原來的自然的地位。美國城市，從十九世紀分離破碎的市政府而獲得的不幸的經驗之中，感覺得非統一權力，不足以改進市政。因此一般市政改良家，竭力設法去掃除過去行政機關分散的弊病，和市長的否決權，並重行提高市議會到舊時的莊嚴地位，為全市真正的負責的統治團體。除此以外，似乎沒有旁的辦法，可把市議會所需要的人材吸引到市議會去，把政府的代表和評議的機能保存。假如市議會無關重要，較有能力而較忙的人將不願為議員。假如市長，市議會，和各局各員，支配各別的不同市政機能，或互有防制力，市政工作責任便不能集中。有的科落後，使地方利益受損，某幾科過度發展了，整個的市政，便發生畸形的狀態。在另一方面說，假如市長權力過重，便將造成一個小狄克推多，不能充分代表選民，及行事不能有充分考慮。有此種種原因，許多改良家便認為市政府改善的第一希望即在於恢復市議會，來統一地方政治的權力。

2. 委員制雖已統一權力於委員會，但政策的決定和執行這兩個機能並沒有分開。政策的決定和執行本是兩件完全不同的事。代表團適於決定一般行政方針，但在近代城市生活的複雜情況

下，行政工作却要有特種訓練和能力的人來做。

上面說過，委員制不能或難於養成永久的精練的行政人員。委員於立法之外，須兼管各科行政。委員兼管科務，費時最多，同時又從事政治活動，因此往往把一般政策，置之腦後。在許多情節上，委員不免成爲各該科的袒護者，和各該科的職位分配者。商業家或專門職業家中儘多幹材，但因不能拿出全部時間來作此項委員，對於此項委員之職便裹足不前，於是許多地方的委員便會充滿賣官鬻爵的政客。這就是委員制完全混合立法行政機能爲一的結果。

鑑於上述委員制之缺點，經理制便把市議會和市經理的機能劃分。市議會有全權支配整個市政府，但牠本身是個非熟練的（Inexpert）非專業的（Unprofessional）集團，牠的機能只在於立法，支配，考察，批評；全部行政工作，要讓幹練的市經理放手做去。牠可委任，支配，撤換經理；但在此種一般支配權之下，經理有權委任科長及指揮全城行政工作，市議會不能干涉。這樣子，把政治和行政劃分，政治由通而非專的人民代表去管，行政由一幹練的經理一手組成的行政集團去理，似和孫中山先生的權和能分開的原理頗相照合。

3. 以上兩大優點，可概括爲權力統一，機能分開。不僅這樣，此制還給予市議會以一個從

來美國市政府體制所不曾給過的利便，這就是市議會右權以各該市所能出的薪金，選任國內所能找得的最有能力最有經驗的行政家爲經理。此制看重市政的熟練和專業的方面，給予經理以種種誘掖，使僱用幹練的各科科長。此制給予市議會以在開會時常和經理及科長接觸之權，市議會開會時，經理以及各科科長必須要出席獻議，答問，和接受批評。這種市政府，政治和行政兩部份「分開而仍密切」(Intimate detachment)的關係，似比委員制的完全混合，和市長制的市長議會完全分開的好得多。

市議會願把可能做到的最優的服務獻給人民，市經理制却使這樣的議會有權命令一個比在委員制市長制或其他任何舊制所能有的更有訓練，更爲統一，更爲負責的行政機關。此制固不能担保完全，但在現存情況之下，牠算供給了使城市獲得可能的最良的行政的工具和推動力。牠合通而不專的代表 (Amateur representatives) 的常識和地方政治智慧於議會，和永久的專家的訓練和技能於行政，仍使專家直接受議會間接受民衆的支配，不負責的地方官僚政治，由此自不得發展。

行政首長常受議會的支配，爲此制最可寶貴之一點。實行此制，像行市長制市長和議會互相

衝突的事，並無實現的可能。行政首長能和議會相合便留，不能相合便只有去職。又因議會既有全權支配市經理，議會自覺以任他放手做去，不訂重重規章去束縛他好些，結果可實現一種富於彈性的行政。

因為市經理制還在最風行的實驗時期，所以關於該制優點的敘述，特比市長制委員制來得詳盡些。同時我們要知道，美國反對此制的重要理論也不是沒有，茲提出三點討論如下：

1. 有人說，經理制不能培養市民的政治領袖人才 (Political Leadership)，因為地方行政首長不由市民選舉，市民對於地方政治之態度將變冷淡的緣故。這種理論，殊屬可怪；因為他國城市，也有市長不由市民選舉，市民僅僅選舉市議員的，却不聞因此引起市民對於地方政治冷淡的事。更可怪的，這種理論，不曾怎麼用以攻擊市長由委員互推的委員制。尤可怪的，持此理論的人，完全不知道事實：美國現在還有許多城市，其市長並無行政首長之權，又有的城市其市長還是由市議會委派。對於這些事例，都不曾聞有加以不能引起公民興趣或培養政治領袖人才的嚴重攻擊。

這種理論的前提是：只有人民直接選舉其行政首長的地方，政治領袖人才纔能充分發展。就

國家方面來說，這種理論的結論是：英法二國人民並不選舉其行政首長，政治領袖才便無發展的
可能，反過來美國的行政首長普通是偉大幹練的領袖。就地方方面來說，這種理論的結論是：爲
地方政治黨魁支配的市長，或在直接初選制（Direct Primary system）下當選爲市長的人們，
都有領袖的才能。我們雖然缺少事實，不能下確切的斷語，然而普通的觀察告訴我們，上兩項結
論，沒有一項是穩健的。政治的利用（Political availability），長於演說，能以平等對待一切
階級，和其他相類的性質，對於市長候選人，是比政治領袖才更爲重要。

就歷史上看，美國城市，其市長權不甚大的，市議會中的領袖，往往不僅威嚇市長，或竟打
破市長的計畫。市長由民選的城市，也不見得便結果養成了許多實際是強有力的領袖的市長。

就令理由市議會選任，會減低選民興趣，也不是沒有補救辦法。這就是市經理也可由民選
，只是要知道他不過市議會的一員和主席，和全城的名義上的首長，薪金比市議員多，此外便沒
有他種特別權力了。

2. 還有比較重要的反對經理制的理由，就是說實行上經理制並不能把行政和政治分開。因
爲市議會常選任地方上有政治關係的人爲市經理，這樣一來，多少已開政治在行政上運用之門。

要是市議會再限制市經理任用各科科長，那行政更簡直為政治所控制了。市經理如軟弱，那就在瑣碎的行政事務上，也可被市議會支配。

這種反對理由，使我門不能不想到行市經理制的市議員人選問題上來，因為此制的成功，基本要靠人民及其所選舉的市議員。行委員制，常患不得其人為委員；行經理制，我們也不能斷定必得其人為市議員。在社會下層的政治經濟的團體，常可支配一個城市，這種勢力，並非隨着體制改變而改變的。

利之所在，羣爭趨之；減低市議員薪水（因市議員無需用全部時間來服務），或可予政黨或政客包辦選舉者以打擊，此外改良選舉方法，改分區選舉為合區選舉之類，也可使市議員質地改進。再則地方憲法必須有嚴密條文規定，設立考試制度，支配契約的締訂，和供給的購買，及限制職位定額。

不管怎樣設法，我們還不能希望市議員質地有太大的立即的變化。我們還要問，市議會在市經理制之下能不能做到更好的工作呢？嚴密的地方憲法當然明白規定市議會及其議員，不能干涉行政。他們必須經由經理之手行事。他們雖可暗中介紹人員於經理，要他任用，但此事終必為人

所知。一個有勇氣的議員，可指出此項違背憲法的事實，使大眾注意。做經理的，如果不是一個卑劣的工具，也可以反抗過當的干涉，忍無可忍的時候，可以辭職并宣布其理由於大眾；假如選民是有意識的採用經理制的，輿論所在，議員不能無懼。不過施行此制之初，大眾興味較高，凡事可有輿論制裁，此種興味能繼續下去嗎，這却是問題的難解之點，因為要使經理制充分有效率，是全要靠輿論的存在的。

在現在對於經理制實行上能不能把政治和行政分開的問題，我們還不能有肯定的解答，因為還沒有充分的證據。有的地方是失敗了，像亞克琅城就是一例，有的地方却得到比較不顯著的成功，但幾個事例都是不能作為立論的根據的。

3. 最後講到經理問題。初行新制時，經理需要很多，經理資格如何又並無一定標準。戴頓城選擇一個辛辛那提城(Cincinnati)的地方工程師為經理，許多其多城市也選擇有工程師訓練的人為經理。這其間自然有一個實驗時期。有許多地方的薪金太少，不能吸引幹才。許多城市的市議會不明市制的真精神，選擇地方上並無特別能力的人為經理。這種人，有的是已在政治圈套中，有的却不能免於政治活動的。

結果非常不幸，因為雖其間並無顯著的恥辱之事發生，却並沒有做到該制所可做到的事。提倡經理制的人原希望經理的任期能較長久，實際上却撤換很快。最堪注意的是，美國南部有一個行經理制的小城市，九年之間換了九個經理；在其他城市，很少能做上五年的經理。有的因為做政治活動開除的，有的因為不能和市議會協作，有的因為旁的理由；許多辭職改就他項事業，幾個却由此城跑到彼城，仍為經理。的確，許多經理是隨便召來的，很少是選擇來的。

做經理的，要有訓練，而這種訓練不是什麼學校所能供給，這只有各城自己找尋訓練其經理。但僅有訓練還不夠，還要有經驗。要有訓練的經理已是不易，要兼有經驗的更加困難。從訓練和經驗的觀點來看，許多試為經理的人仍將失敗，經理失敗時，此制也暫時失敗。

和訓練經驗同等重要的，還有氣質，機智 (Grip)，待人接物之才。前二者有缺陷因為經理失敗之原，後三者有缺點，也可使經理得不到成功。市議會既有不少干涉行政的，市經理也每有抱支配議會野心，對議會施壓力使在施政方針上追隨自己的意見的。

又有許多經理的失敗，不是由於自己的過失。議會頑固，人民多疑，上屆交下的債務太重，擁護經理制的人希望太奢，人民對於許多公共改進的事要求太強，文官任用因政治錯綜不易措手

，政黨的吹毛求疵——這些和許多其他障礙，均橫梗於市經理前面，加之市經理制實驗時期，又正是美國物價，工價，和稅捐驟增，倒閉，失業，和一般的不安相繼而起的時代。在此種狀況下，沒有什麼政府體制可有多大助力能使人民滿意的。

然而雖已有上述種種困難，和經理的個人缺點，但從大體看來，市經理制並沒有失敗。有的證據却使我們相信，他們大體總算幹得很好。市經理大都不是特殊的人物，有許多甚至連個人吸引力（Personal Magnetism）的非常性質也沒有，加之，他們常缺乏社會的政治力維護，他們只得藉自己能力來取得成功。這個事實本身，就可以證明經理制已有不小的成效。他們所感覺得缺憾的，似乎在在職之期太短，因而不能得顯著的結果。

許多市經理任期太短的缺陷，使人想到最初的任期無定的原理錯誤。在德國，市長（Bürgermeister）和行政會會員任期確定為六年或十二年，還可連任，已得良好結果。市議會如須給經理以四年或六年的任期，也許選擇經理時更留心些，他方面經理却能於在任期間表示出確定的結果來。

總之，關於市經理制似還有許多話可說。現在用演譯法所得的結果，有利於該制的理論，似

比不利於該制的理論更能動人，可是自然，非得有更多的證據時，我們還不能有可靠的論斷。像任何他制一樣，此制並非自己能動的活的東西。牠並不担保凡用牠的城市必得較良的政府。牠有造成較良行政的可能，恰和較好的機器能有較多的出品一樣。可是工人必須謹慎將事，必須研究他的機器，依牠原定用法使用。所以在經理制政府或任何制政府下的人民，還必須要在字面上和精神上了解地方憲法的內容，而不斷監督其實行。人民的知識和真誠，是一切好政府的基礎。市經理制比以前各制更其需要人民的誠意，因為牠要把行政上一切職位掠奪和私人市恩行爲掃蕩清淨。牠又要求人民比前較高的教育程度，因為牠要人民忘掉許多不利於政府中的專家的舊偏見。

(完)

十九年五月廿九日脫稿

都市衛生 (續)

沙古山

第九節 葬事 *Leichenbestattung Begrabniswesen*

人死了之後，裝到棺材裏，在地下掩埋的，名叫土葬 *Erdbestattung*，又叫埋葬 *Beerdigung*。這種葬法，不但在我國有很久的歷史，就是在文明各國，也很流行。這種埋葬法，也可以說是除穢的一種方法。我們對於埋葬法的衛生上意味，是在分解屍體的污穢。比方一具屍體，假定他體重是四十基瓦，所含的有機質算是含有三·二五%，如果有一千個屍體，所有的有機質不過三百多基瓦。比活人的廢棄物，不過只有一%光景。對於衛生上，似乎沒有多大的危害。但是傳染病的屍體，病原菌在埋葬的地下，生活的日子很久。比方霍亂和傷寒菌，雖經過十九日的埋葬，還是活着，直到二十八日以後，才不會復活，鼠疫菌，能活十七天，也要到二十八天以後，才不會復生。所以不能把他藐視過去。因此我們對埋葬的事情，不能不定出一個規律來。這件事在衛生部，已經頒佈了公墓條例，以及取締停柩的暫行章程。在浙江省的區域裏，對於公墓，也很切實的督促各市縣趕辦，我現在從衛生方面來談談關於墓地上應該注意的幾個要點：

一·墓地與住宅的距離及其位置

在衛生部頒布的公墓條例裏，並沒有規定一定的距離，不過對於下列各地——（一）工廠學校及各公共處所（二）住戶（三）飲水井及上下水道（四）河塘溝渠——須保持相當的距離，附條上說「距離限度，由各市縣政府，斟酌當地情形定之。」在浙江省公墓規程裏，却定了一個距離的標準，就是距離住宅工場海塘河道一千尺（營造尺）以外地方設立之。其實這種距離的最少限度，很難規定。各國對於這個規定，也沒有一定的標準。在日本從前是定為六十間以上，約合一〇九·一米突。德國是二百尺。法國是四十米突。英國是百八十米突。奧國是十二Krafter（一個Krafter約一·九米突）這也不過是大概的假定，各市各地，仍要按着土地的情況，各自規定。

墓地應該選在高燥的地方，這也是衛生部公墓條例上所有的。最好在高原處做墓地，因為在高處，墓臭容易離散。但是不可用斜面的位置，因為在斜面位置上，乾涸過度，屍體腐敗期太緩慢，而且土地容易崩潰，要發生意外的變動。

二·地水與土質的關係

屍體在鬆疎及富有空氣的土地裏，腐敗的最快。如屍體葬在的地方，在地底水 Grandwasser 上方，他那分解產物，就會從土層上浸潤到地底水裏去。這是很要注意的，所以在埋葬的地方，棺材底與地底水面的距離，至少限度要高出半米突。這種距離，是指地底水昇漲最高點的水面而言。

土的質地——土地的化學成分——與屍體分解上，究竟有怎樣的關係，現在雖然還不能知道他的詳細。但就實際上的記錄來看，在瓦礫及砂土裏的屍體，分解最速。在細沙及黏土裏較慢。小兒屍體在砂礫土裏，經過四年的分解才完。成人的屍體，經過六七年功夫的分解，或者還遺留着骨質沒分解完。至於屍臭經過三個月之後，就會消失。其能遺臭一年的，實在是不易碰到的。據實地試驗的結果，屍體的腐敗期，是同土地氣空度成正比例。最速的是瓦礫，其次是砂，最遲的是在肥沃的黏土裏。所以墓地的選擇，要土地鬆疎，富有空氣的土質。就是稍為混黏土在內，却也無妨。

三·墓穴的深淺

衛生部的公墓條例，與浙江省的公墓規程裏，都沒有規定墓穴的深度，都說由市縣政府看土

質及當地情形而定，按墓穴之深淺，對於屍體分解上（地溫的關係）及屍臭的逸漏上，很有關係，有不能不把牠規定的必要。在經驗上說，凡是深到一·八八米突，屍臭就不至於逸漏出來。據 *Knicker* 氏的定案，近七歲的小兒，墓穴要一·一五米突深。七歲以上近十四歲止，要一·四三米突深。成人的墓穴，要一·七二米突深。

各國規定墓穴的深淺，各自不同，除傳染病屍體，另有規定外，現在且把調查到的各國，列述如左：

日 本	深六尺（一·八二米突）以上
Rheinprovinz	一·五—二·〇米突
Baden	一·九〇米突
Wirttemberg	一·七一米突
Dessen—Darmstadt	二·〇—二·一〇米突
Sachsen	一·七一米突
Minchen	一·七五米突

（未完）