



M6  
D756.032  
1

法學博士井上友一著  
蜀西謝正權譯

# 歐西自治大觀

胡惟德署



3 1763 7186 6

## 歐西自治大觀序

強國之本安在乎。曰地方自治。富國之本安在乎。曰地方自治。既富且強。國力充實。則不受人租借。不受瓜分。不受人法律裁判。無戰不勝。無攻不克。可以提歐挈美。混一全球。雖愷撒再生。拿破崙出世。不是過也。亦何憚而不用力於地方自治哉。我國致有今日之現象者。一敗於法。再敗於日。三敗於各國聯軍。割地請和。謝罪賠款。一切權利。見握他人。庶民脂膏。剝喪幾盡。國有病夫之誚。種來卑劣之譏。強耶。弱耶。富耶。貧耶。不待叩知之矣。經最痛之激刺。乃改弦而更張。於是朝廷頒立憲之詔。新政逢創辦之餘。大局統籌。計畫初布。綜其綱曰立憲。分其目曰練軍實。理財政。興教育。隆商務。重工業。獎農業。種種設施。無一非今日之急務。無一非我國之要圖。但水有源而流始遠。木有本而枝乃繁。榷枿杞梓之森林。必先厚其山澤。黍稷稻糧之繁熟。必先刈其田園。莊嚴燦爛之樓

臺必先固其基礎。金銀銅鑛之採掘必先探其苗源。惟國亦然。當列強蠶食鯨吞狼櫻虎視之餘。富強優勝之建國必先培其根本。根本者何。曰地方自治也。蓋國者由一省一府一州一邑一鄉之地方團體集合而成者也。地方不治。國烏能治。求國之治而不用力於地方自治者。猶無源之水。雖溝澮皆盈。其涸立待。無本之木。雖枝葉繁茂。其仆可期。海市蜃樓。非不呈一時壯觀也。雲消雨散。跡影皆無。幻燈電影。非不著一時華麗也。電盡油枯。形質莫覩。何也。無根本之故也。如立憲也。地方自治。爲造成憲法之本焉。人種最富自治之能力者。莫如盎格魯撒遜人。而憲法之起源。則由盎格魯撒遜人之權利請願。所謂有自治之民。然後有憲政之實者。學者往往稱道不衰也。如練兵也。地方自治。爲養成勁卒之本焉。國民愛鄉之念愈厚者。愛國之念未有不堅。古者寓兵於農。所謂常則隴上作耕夫。變則田間皆勁卒。即今文明諸國徵兵之制度。

也。故英國民兵之制。不如德國徵兵制之兵強。美國志願兵之制。不及日本徵兵制之法善者。此其明效也。如理財也。地方自治。爲財源從出之本焉。地方自治者。可轉貧而爲富。地方不自治者。可化富而爲貧。今之伊太利日本。漸轉貧而爲富者也。支那雍冀之間。古號天府。今幾不毛。紅人宅墨州之地。昔無長物。白人代而營之。富甲天下。一由富而爲貧。一有富之源。不知所以開發。他人代而營之也。如教育也。地方自治。爲教育普及之本焉。英國昔日地方自治未臻完備時。統計調察。千人中無教育者百十一人。自國庫補助制定後。不出二十年。千人中無教育者僅二十人。德意志之富強急劇增進。尙用力於共同組合。教育農村者。皆於自治行政內。圖教育之普及也。如商務也。地方自治爲商業振興之本焉。列強商務最繁榮者。莫如英吉利。然英吉利之商務徧環球。實由獨富自治之能力。英人嘗自誇曰。吾英國國民百人。與他國民百人。

同時徙居一地。不數十年。英國之百人。粲然成一獨立國。又曰。野蠻半開之國土。吾英人但有一二蹈其地。不數十年。雖數千萬之土著民。變爲英藩。徵之印度。北美洲。南洋羣島。其事實最顯著也。如工業也。地方自治。爲工業勃興之本焉。德意志之補習教育。佛蘭西之徒弟教育。英吉利之實業獎勵。瑞典之兒童工場。伊太利之烈斯編物。瑞西之木材彫刻。瓦敦堡之副業獎勵。皆於自治行政之中。爲他日工業發達養成之基礎。雖一技一藝。往往占輸出品之一部。一年無慮數千萬元之收入。近世最著名之事例也。如農業也。地方自治。爲農業發達之本焉。美國大統領盧斯福提倡農民土着。英國曾勒特主張花園農村。露國赫黎遜主張訓育農民。皆因農村衰頹。欲使小民各還村落。於自治行政種種用力。爲農業再興之計也。以上於立憲。練軍。理財。教育。務商。工業。農業。各項中之事實。不過舉其一二。足見凡新政之施設。莫不以地方自

治爲根本。且普佛之戰。普之所以能勝佛者。普之地方自治。較勝於佛蘭西也。日露之役。日之所以能勝俄者。日之地方自治。較優於露西亞也。波蘭之所以分割。猶太之所以滅亡。印度之所以見藩於英人。朝鮮之所以附屬於日本。土耳其之所以排斥於列強。察其致此等最酷烈之慘禍者。莫不由地方不自治。實有以招之也。孟子曰。人必自侮。然後人侮之。國必自伐。然後人伐之。其斯之謂歟。吾願我國之居樞要。握重權。及一般有自治任務之責者。於新政施設之餘。對於地方自治之事業。三致意焉。實富國強兵之基礎。收回租借。消去瓜分。取回法權之良策也。我國人士。無一人不盡力。無一人或自棄。國之存立。在此時機。時不再來。機不可失。即此時代也。本編之譯。原爲我同胞採自治之良規。作地方之寶鑑。上自公卿。下及士民。有一分時間。盡一分義務。提倡誘導。共同努力。挽神州陸沉。立國家基礎。顧亭林所謂天下興亡。匹夫之賤。

---

序

與有責焉。區區所希望也。宣統元年六月譯者序於日京僑廬

六



## 凡例

一是書著者原爲其國人指導自治模範所舉歐美事例雖不必盡宜我國然良法美制可採者十居八九在善取法者視國民經濟狀態及各處社會習慣損益斟酌初非刻舟求劍膠柱鼓瑟之事也著者於緒論中已詳述

一地名人名之歐文見於前者後則略之

一一切名詞爲我國所不常用有可以同意代替者則依我國代替不能則仍原文但有不了解者則注於下以免索解

一此本成於課餘始由直譯恐失著者一字一意也次順文法迫於歸國時期只求明順了解其他則所未計讀者諒之

譯者識

# 目次

第一章	緒論	一
第二章	歐西地方自治之趨勢	一四
第一節	普國自治行政之趨勢	一六
第二節	佛國地方自治之趨勢	一八
第三節	英國地方自治之趨勢	二〇
第四節	米國地方自治之趨勢	二六
第五節	匈國地方自治之趨勢	二九
第六節	露國地方自治之趨勢	三一
第三章	歐西地方自治與公共心	三五
第四章	歐西地方自治之作用	四二

第一節 地方自治與防衛行政	四二
第一款 警察行政	四二
第二款 消防行政	四五
第二節 地方自治與風化行政	四七
第一款 教化行政	四七
第一項 普通教育	四七
第二項 實業教育	五〇
第三項 圖書館	五二
第四項 展覽館	五五
第五項 家政實習事業	五七
第六項 復習保護事業	五八
第七項 學校裝飾事業	五八
第八項 公開講演事業	五九

第九項	感化教育	六〇
第十項	善行表彰事業	六三
第二款	風紀行政	六五
第三款	娛樂行政	七〇
第四款	獎儉行政	七四
<b>第三節</b>	<b>地方自治與矜恤行政</b>	七六
第一款	救貧行政	七六
第二款	防貧行政	八〇
其一	公立質行政	八〇
其二	業務紹介行政	八三
其三	庶民醫療行政	八五
<b>第四節</b>	<b>地方自治與保健行政</b>	八八
第一款	防疫行政	九〇

第二款	掃除行政	九一
第三款	公園行政	九二
第四款	給水行政	九五
第五款	排水行政	九七
第六款	生活品保護行政	九八
其一	食品檢查行政	九八
其二	市場經營行政	一〇一
其三	屠場經營行政	一〇二
第七款	生活品供給行政	一〇四
第八款	土地分貸行政	一〇八
第九款	浴場行政	一一一
第十款	住居行政	一一三
第十一款	埋葬行政	一二一

	<b>第五節 地方自治與交通行政</b> .....	一二五
	第一款 道路行政.....	一二五
	第一項 道路植樹事業.....	一二七
	第二項 道路彫刻事業.....	一二八
	第三項 家屋限制制度.....	一二九
	第四項 廣告限制制度.....	一三〇
	第二款 港灣行政.....	一三一
	第三款 巡航行政.....	一三三
	<b>第六節 地方自治與勸業行政</b> .....	一三四
	第一款 農業助長制度.....	一三四
	第一項 副業獎勵.....	一三四
	第二項 植林經營.....	一三八
	第三項 共同組合.....	一四一

第四項	農村新興	一四九
第二款	商工助長制度	一五七
第一項	特種助長制度	一五八
其一	商業銀行	一五八
其二	火災保險	一五九
其三	電話事業	一五九
其四	共同商館	一六〇
其五	電力供給	一六一
第二項	一般助長制度	一六二
第五章	歐西地方自治與賦課制度	一六三
第六章	歐西地方自治與公債制度	一七〇
第七章	歐西地方自治與監督制度	一七七

# 歐西自治大觀

法學博士 井上友一 講述

蜀西謝正 權譯述

## 第一章 緒論

人心一新

奉公  
公心  
同心

開千載未有之事。變啓人心。一新之動機者。日露戰役也。國家興亡。繫此一舉。卒能克服強敵。雄長東亞。實遺我國永世不忘一好紀念。當斯役也。發揮國民心理。偉大的觀念。有二。一國家的觀念。即奉公心是也。一協同的觀念。即公心是也。我國民各竭殊力。足爲軍國後援。往往出意料之外者。實以此二大觀念爲基礎。近閱德人政治雜誌。所載法國賢相丟爾浩 *Turgot* 之自治案。嘗以養成此二大觀念爲要素。丟爾浩者。當佛國內亂如麻之際。挺



自治案之  
大本

普相斯底  
因爲自治  
之化身

市政一  
新寶鑑

身獨任。解決時難。痛言國民不可無奉公心。與公共心。編成自治制度。又招有名學者柳坡 Dubou 爲顧問。日夜籌畫。銳意不懈。將二人心合而爲一措。國家如磐石之安。不幸胸算畧就。爲其君主所不容。遂解官歸隱。當時識者莫不舉爲慨歎。獨逸學者獨深稱丟爾浩之成案。遂爲普相斯底因 Stein 制定自治制度之基本。使國家再興。若合符節。論者謂斯底因爲丟爾浩之自治化身。誠歐洲不可多得之政治家也。當時普受佛人侵略。國勢大蹙。宗社危亡。在於旦暮。斯底因潛心密畫。退處拿騷 Nassau 立國家再造之策。於克里斯伯 Kornesberhe 市起市制之私案。以其市耆老有名者作建白書。而自治制度得其端緒。閣議評此建白書曰。此書實市政一新之寶鑑。如此實施。脫市民虛文。徒法之煩。得國家培植本源之義。有此公共心。與奉公心。何難國家再造。觀此自治之創設。爲一國再興之基礎。可見一斑矣。

日本欽定  
自治制度

普佛之戰  
日露之戰  
雖東西異  
地而事則  
相同

戰後經營  
與地方自  
治之關係  
治之關係  
自治之美  
點

我帝國自治制度。遵聖旨欽定。完地方之經營。固國家之根本。敦隣保之親睦。與一國之民風。悉此是賴。當制定制度之初。於普國之制。雖頗多參酌。然我國精華。久爲一世所誇耀。國民奉公精神。與公共情誼。卓越於他國之上。又加欽定之制。所謂集其大成矣。雖比斯底因當時。覺一段宏遠。有過之無不及也。

極東之時局多變乎。恰如舊時普魯士小邦。敢與佛國大軍開戰者。我帝國也。前歲處國家危急存亡之秋。捧人道之光輝。對世界最強且大之露國。決然宣戰。而得內外人心一致者。何也。實自治之發展。有無量之感化。沃國家之根。祇所由致也。今既博曠古無前之戰。捷所謂兵力之戰。已告終矣。將來民力之戰。富力之戰。及對於世界海陸市場。一切準備。有一日不敢偷安之勢。戰後經營。固賴國力充實。然國力充實。非地方自治之力不爲功。嘗觀我邦地方自治之實狀。都市自治。比較歐西。不及遠甚。然郡

村自治。其發達素養。即比泰西。實無遜色。蓋由先賢之治。民風之美。有足觀者在也。

就我邦郡村之自治團體。其治績得可觀者。察其由來。非獨掌理者得其人。瘁勵精神。克從厥事。視一團體。猶一身一家。終身竭盡熱誠己也。而一般士民。亦相依相佐。共爲自治之擁護人也。例如膺教育之任者。學校也。然實爲訓導社會之中心。由兒童而間及於父母。薰陶濡染。更延及於一市一鄉。或設農業試作地。於附近又興學校園。遠之出稼北米者。悔自己之無學。提倡教育事業。喚起一村。漸及全體。不滿一朝。釀金數萬。教育之基金既得。而擁產業者。割美田供一村之共同苗稼。所在婦女。亦一致同心。設婦人講習會。改良蠶業。而坐擁厚資者。深爲感動。罷古希之壽筵。捐其資財。設夜學。以誘導徒弟。富豪者。遠招名士。立日曜講話會。以教育細民。其他青年團體。組織報德社及產業組合等之類。皆所以

力行教育。共進公德。矯正風紀。改良娛樂之意也。近北米學界。又徵論文於全國。蓋地方自治。學校。家庭。產業。三者互相依賴。欲使國人共喻之活手段也。以上皆我邦最可欽可尊之事業也。

日露戰役。人心尤爲興起。各地諸般施設。一大進步。如召集林。奉公林。後援林。救護林。戰捷林。平和林。克服林等之類。植林事業。隨處企圖。又如廣瀨山者。禿山也。未幾而佳木蔥蘢。砂防工事。居然告竣。二三閘門。水利土工。亦已開設。廢兵之傷其手足者。植樟樹以自給。戰歿者之父兄。教育子弟。益以名譽戰死爲榮。得皇上下賜金。捐其全部於在學地。建設紀念圖書館。出征軍人之老母。養雞營業。所獲零碎之利。悉作爲恤兵獻金。在其子亦頗能繼母之志。當戰死之際。遺言囑託。萬一得下賜金。宜捐贈赤十字事業爲是。其他戰時憤興之事。社會一般普及。雖業街燈點火之勞勩者。以貯貸金應軍事公債。青年團體。作潛耕隊。於出征軍人之耕

整理宜速  
要多數之  
自治團體

英國農村  
衰頹之傾  
向與農產  
再興論

地。服其勞務。不受絲毫報酬。又築公共堤塘。耕芸公共田圃。所獲資財。悉爲教育基金之寄附。在殖產一方面。獎勵勤勞之風。表彰職工之善。由學童而漸及全村。不期竟爲海外輸出品之一部。戰時發憤。一時遂得數萬元之富力增加。凡於町村有利之事業。收効最爲容易。此之風化。非獨一地已也。不意竟成社會一般之先導習俗矣。今我國一萬三千有餘之市町村中。未必全然如是也。復興之業務。尤貴不怠。財政未就。遂者宜即時整理。隣保末親密者。宜速連情誼。時有紛爭之事。宜以此爲鑒。深自愧感。共作社會之先導。爲是也。

近觀英國之現狀。都市膨脹。殊屬可驚。然其結果。農村漸漸衰頹。就中僅隔一海之丁抹。農村勃興。每年雞卵輸入倫敦市場。所獲之利。不下千五六百萬圓。此一事也。於英國人心。痛爲警醒。其國之有識者。大唱農業再興

論。從分貸土地。獎勵小作。及農民土著。家庭副業。一切方案講究。總求農業助成。又設低利貸付銀行制度。與農具肥料共同購買法。雖廣濶荒蕪之地。貸於村邑小農。作爲耕作農業之用。此等皆英國圖農民生活復興之苦心也。近時英國於農村復興之中。又起一種特別問題者。所謂田園的都市與花園的農村也。其考案之主旨。在使都會輻輳之人民。再還村落。以花園爲中心。互相親愛。又設共同購買。共同娛樂之方法。俾農業生活之根據健全。造成一和氣洋洋模範的部落也。千八百九十八年。富豪何華 How-  
es實行開始。爲當時政治家格雷 Grey所夢想不到之田園都市。竟實現於此。國家之慶事。莫大於斯矣。其後巴鏗漢 Buckingham以人口一萬爲標準。立模範自治案。及最近孫篷亦竭盡精力研究。著田園都市。其言曰。衆人之傾於浮薄。惰弱。易趨於朴質勤儉。難都人士增加。國家存立危殆。於此時農村建立。恰如滔滔濁流中。

我邦農村  
之將來

都市爲近  
世史中之  
最大問題

屹立巨巖也。觀斯言。國民社會之眞面目。與剛健的風氣。無論何國。均於農民生活上見之矣。在英國原以商業爲本位之國也。爲國家長久之計。尙注意於農村再興。至若我邦農村調查。淳朴美風。雖未墮地。地方人民之入都市。其趨勢亦未如歐西諸國之甚。然近來往往亦不免去農村而入都市之徵候也。鑑英國農民再興之論。整理村邑。培養自治。我邦將來國是。所謂田園都市。花園農村。實爲重大急務。不可不先爲豫唱也。

都市問題與郡村問題。其發達之跡異。而解決之途亦不同。近世都市發展。歐人稱爲近世史中一切問題之最大問題。蓋一國文化之眉目。互相促勵。不得不致力於都市之改良也。歐西都市政治。其繁不堪言者。實伴於工業勃興之隆運。多數民衆。爭移住於都會。積聚一定之地區。煤烟蔽天。空氣絕跡。甫出機械之工場。又入暗黑之地下室。一般細民不待言矣。而寺院門前。

可哀泰西  
都市之特  
產物

普國之自  
治重適材

每每棄啼泣迷岐煢獨之孤兒。霍蒲蓀於此深爲痛歎。在受半知半解之智育。缺品性修養之學生。視都市生活爲特有產物。西人深以爲憂。百方救濟。至於有害風教之卑猥小說。市內傳播。恰如地下鐵道。自在東西。巴里市之公道。販賣有害冊子。一日不下三四萬。此皆佛國識者痛心疾首。深論不置也。依甘多里統計之所示。在倫敦市中。若三代相承。能保其天祿。無病健全之商人者。未之有也。此誠至當之語。大凡都市生活。此等特種現象。非獨一國經濟上之大缺點。又國民風氣上一大弊病也。蓋人事繁榮。諸種弊害亦隨之。任都市政治之責者。於市民生活。與風氣之各方面。不可不留意解決也。

爰歐米自治政治之發展。千差萬別。其揆不一。今試徵輓近之趨勢。各銳意期其完美。素來以自治母國自任者。莫若普國。其他方經營之法。則以地方共同利益爲主腦。人物任選。以多技能與多



英國地方  
經營之權  
重與地方  
愛國心

推戴長者  
任用少壯  
英國長所

學識爲標準。而知名之人物。頗能自進。以任鄉里之名譽職。爲一身之光榮。在是等之人物。不恃身分之如何。皆能守其秩序紀律。遵守上司之指導。不苟一事。誠爲可喜可欽之美風也。今普國於自治行政。逐年繁加。近又興義務就學之制。以補習實業教育。翰堡 Hamburg 市與自由海港爭競。設備完美港灣。以握中歐貿易霸權。皆近世紀最快心之舉也。英國夙稱商業國之白眉。其自治之經營。非徒趨勢躁急也。必深究實利之如何。公益上之萬不得已。然後着手。其經理之方法。財務用度。最爲周到。洵不負商業市民之名也。無論都市村邑。能參與自治政治者。皆負衆望。爲第一流人士。非獨其公德可尊。而責任之重。他國亦不及遠甚。凡有地方名譽之人士。一意專心爲團體盡力。英人稱爲地方愛國心。采人不勝贊賞。英國國民之性質。於地方愛國心最明可見矣。英人於名望長者。最爲推戴。而上司於學識才能少壯之人士。又喜委。

用。以故專門事業。皆得其人。議員有選舉吏員權。一度適材。終身依賴。世人於都市郡村。最尊重地方團體之書記長。或呼爲自治寶藏。或呼爲市民導師。在大學出身。拔羣之成績者。皆迴旋都市間。求其職。以待書記之缺額。欲後日爲名譽書記長也。而地方之待遇能吏。亦最厚。現伯明感 Birminghan 市。其書記長之報酬。比佛國內閣大臣俸給尤多。近佛人廬夏雷。瀟於政治雜誌中載之。嘗驚歎不置。佛國之自治施設。與英國比較。各有長短。佛人舉動。每先博經營之名譽。如博愛慈善行政之類。其施設以賑恤爲主。故每每助成情民之弊。然其國之公質店。與業務紹介所。及貯蓄銀行。其盛爲全歐之冠。加以美術工藝教育事業。及市街裝飾。盛爲設施。實不愧世界遊園之譽也。現今遇隣國之競爭。見農民之困難。獎勵冬季農餘副業。研究有限之地。取無限之利之道。共同組合。普及社會。務使村邑復興。農事改良。百方布置。洵可嘉也。至

米國大統  
領提倡農  
民土著

國民發達  
之淵源

於美國自治行政其情弊實有不忍言者然其國當新興之隆運國民之資力富裕挾進取新進之氣象指導地方經營勢如反掌近社會團體最注意之點在矯正惰弱之柔風造成剛健之國民大統領盧斯福對於農村尤深爲用意近於議院宣言曰地方村民都會聚合於社會上健康上有無窮之危險地方之民各還地方固着土地作業家庭此爲必要也又於都市一切體育游戲問題頗爲留意各地建設屋內體育場起人造游泳池又進而收買郊外土地設立大運動園在下之有識者又於自治團體之情弊痛爲矯正養成國民之公德心如學校也自治連帶之責任存焉從兒童時代即豫爲養成公共心之地步其用意洵可謂慎密深遠矣

夫自治者國民發達之淵源培養國家元氣之基礎也佛人霍爾多伯研究自治財政曰各種團體之根原者各人之家也與國

自治經營  
爲國民之  
天職

當局者之  
至誠與土  
民之公德

彼我制度  
不及經濟之  
不同

民之休戚有密接之關係者。第二家庭即市邑也。社會品性之善惡。於家庭有反照影響。市邑自治。經濟充裕。風氣善良。種種進步。此固市邑之幸。然實家庭之幸。市邑自治與否。社會實爲無瑕之明鏡焉。西人自治任務之責重大可見矣。欲使國民之品行與國民之活力無限發揮。一般風氣俱臻秀美。並各有爲。非尋常業也。地方之經濟與風氣之進步。其設施地方自治者。當先荷其天職。蓋國家之盛衰強弱繫焉。總之自治經營。研究財源之多少。計量事情之緩急。爲最要。爲都市村邑除害興利。培養根本。當局者之至誠與士民之公德。心不可不依賴也。

本書因懇切諸人士之促迫而作。編者不自揣淺陋。就歐西幾多事項中。僅摘其一部分。足見歐人自治之妙用。供我同胞之採擇。但內中事項。彼我國異。制度不同。而經濟亦不一。有爲彼之所爲者。而我却不許。蓋彼我社會之狀態不同也。有爲彼之所急者。而

我。非。所。要。宜。比。較。研。究。採。其。所。長。畧。其。所。短。非。正。確。不。動。之。論。據。也。此。等。姑。俟。之。後。日。再。爲。就。正。茲。不。過。將。歐。西。諸。國。自。治。之。苦。心。及。其。精。神。之。所。在。使。我。同。胞。如。身。歷。其。地。讀。者。若。討。究。我。行。政。及。經。濟。之。實。況。能。獨。據。切。適。見。解。施。行。得。宜。是。又。編。者。所。深。望。而。馨。香。禱。祝。者。也。

## 第二章 歐西地方自治之趨勢

上古之希臘羅馬。自治國家也。都市即國家。國家之政治。實不外都市之自治。降及中世。歐洲之君主諸侯。權力薄弱。一國統一之實舉。尙不多見。自治團體。因之割據獨立。其勢力之强大者。講防衛之道。自擁軍隊。有時對抗諸侯。不相上下。至於近世。封建之勢一變。國家中央集權告成。於是自治團體。始包括於國家組織之中。立於國家統治之下。故泰西地方自治之沿革。約而言之。自治

者。即國家的時代。一轉移耳。始爲自治與國家相對的時代。再轉乃立於國家之下。故自治爲一時代。亦衆所公認也。

至今一國之地方自治。以國家爲中心。爲行政組織之一分子。故與國家全體針鋒相對。自治團體。對於國家奉公之念愈厚者。即對於地方公益。亦非常注力也。唯十九世紀之初。歐洲國家。乘中央集權之勢。收國內一切權力。地方團體。其勢力爲之一殺。在國內勃興之自治市邑。均歸衰微。受此變動。列國尙遲。唯德國最早。其他英佛二國。市邑獨立。夙有此趨勢。一時衰頹。達於極點。舉從來市邑之任務。概行返還中央政府。至十九世紀中葉以降。人口增殖。特別繁著。民力發達。亦伴此而生。其勢頗稱急劇。故促地方經營之擴張。亦最急切。自治團活動之氣象。復漸可觀。至近世紀之冒頭。更可留意者。普國自治制度也。普國地方制度之歷史要項。可特筆大書者。即曩時吸取地方自治之權力。得國家再造。

茲更進一步。於地方自治又復興之事跡也。學者克士雷所著普國地方自治之發達。敘地方制度之沿革。其結論曰。自治制度者。國家與國民之間一個連鎖也。此連鎖最健全堅牢。不可破損。歐洲諸國中。唯我普國爲鼻祖。當時封建政治。北部獨逸之市邑。全然絕跡。凡出參與公務者。非地方侯伯。皆爲普通公民。故普國市邑之庶民。能盡其任務者。其結果。而自治福利亦獨享有也。

### 第一節 普國自治行政之趨勢

普國市邑。地方團體之發達。較歐洲各國爲最先。其活動之氣運。前已略述。行政之大勢。比英佛二國市邑。更進一步。自治再興之由來。實基於千八百八年地方制度之改革。邇來地方行政。與國家行政。對立之區分始明。國家對於地方事業。遵廣汎的意義。採分任的主義。

故德國之市邑。二十年以來。行政發達。駸駸乎與年俱進。蓋由對

德國自治  
探概括委  
任主義

普國公共  
心之勃興  
由二大原  
因與獨得  
二長所

於地方自治。探概括的委任主義也。然其國民社會公共心最盛。實亦自治發達一大原因。推原其公共心如此勃興之由來。亦別亦有二大原因。即普佛戰爭後。國家得勝利榮譽。舉國人士咸知爲國家盡力爲必要。而地方行政。亦於此振頓精神。勃興事業。此其一也。當時德國民間。產業上之進步。比英米二國不及遠甚。而私人之資力。應近世文明必要之經營。又每多不足。故關於社會公共之事業。悉由團體之力行之。此其二也。然經營地方團體。獨到之特長亦有二焉。一、凡關於行政上之事業。必依學術研究。如公益事件。依學理之力。先就其經營方法。周到審察。毫無遺算。一經成算定後。舉國無疑。又排群議。能斷行。以是住民信賴自治之經營。而團體公營之事業。日見其多。全基於此。二、行政之組織。尙專門技藝之人物。蓋自治事業之成敗。全繫於當局之一人。德國自治於此最爲留意。小之一局一部之吏員。大之施政統轄



之機關。無不由此理推想。期於適材網羅。原來德國之地方制度。依然保持階級選舉之制。無所變更也。如代表改革。非求自治事業之進步也。只於組織自治機關之人物信賴之。而行政之局面亦一新焉。要之信賴自治當局者之人物與實力。總括言之。謂之尊重材能主義。在德國自治議會組織。今雖依然守階級制度。然救貧事業。貯蓄銀行。公立質業。保險事業。補修教育。公立圖書館。及其他共同娛樂事業。公共劇場制度等。則通社會各方面之階級。同一幸福增進。此等行政。皆其進步之最著者也。由此觀之。自治機關之組織。不得不歸重於當局者之人材也。

### 第二節 佛國地方自治之趨勢

佛國自治行政。當拿破崙 *Napoleon* 帝政時代。中央集權。雖一時退步。然至千八百八十四年。而自治制度。依然再興。曩時革命騷亂之際。政治秩序。概行墜地。依最著名之千八百年之法案。國內

市邑。與中央政府。混合爲一行政區。當時行政吏員之任免。全在政府之掌握。自治一切活動。莫不受中央集權之牽制。及其後中央政治之秩序。再見統一。關於自治行政。復採用地方分任主義。只其監督權。則仍如英國。不存於中央議會。依然在行政官廳掌握耳。

佛國自治之權限。其範圍之廣汎。畧與德國之制同。而行政之發達則次之。僅可與英國比肩。關於自治行政學術的研究。比德國不無遜色。然吏員組織。擴充技能。尊重主義。却又與德國同。蓋由政治上之變動多。可謂異數之事矣。其國巴里老吏亞爾父及死也。數十年間。孜孜不倦。從事公共事業。舉終世之治績。頗優。雖數十頁不能書盡。米國公法學家伊塾。嘗賞讚其書。以警醒同胞國人。其一節曰。佛國市邑之議會。自普通選舉法實施以來。多失專門有識之士。故劣於普國之自治者在此點。然幸而當選專門吏。

員時。採用嚴格試驗之制度。此足以補前之缺點而有餘也。佛國地方行政。其秩序整善。所以較勝於美國者。亦全在此也。但其庶民社會之間。往往沸起詭激的民主主義。而地方政府。又每每迎合。即達於極點。亦徒消費公共之資財。助成隋民之惡習也。故政府對於地方團體。其監督權異常嚴密。於財政一項。尤加慎密。市邑團體一切之豫算。施行以前。定特別審查之制。例如救貧事業。割市邑議會之權限。委任特別機關之類。皆此之目的也。巴里市之行政。依然官選市長制度。至救貧事業。業務紹介事業。質店事業。依然官民共選之特別機關。如此經營。可謂宇內特異之制度矣。

### 第三節 英國地方自治之趨勢

英國自治行政。至於近世。其進步最著。然其發達之次序。則與德佛二國異其趣。英國中古之地方行政。每受制於中央議會之權

市邑公民  
參政權之  
獲得

二百五十  
餘權限附  
與之條例

力。當時自治事業。與德佛二國比較。勢甚不振。蓋由歷代政府。專尚抑制自治市邑之活動。採從屬王權之方針。自治之名譽公民。由政府官選。壓抑公衆。又縮小膺自治行政公民之範圍。使奉公之責任薄弱。其反動也。遂惹起千八百五十三年之改革。始與市邑公民都市行政之責任。自千八百八十三年。市制改正。自治行政之發展。乃大進步。其國都市。俄然活動。面目頓新。爾來村邑自治制度。皆倣於此。而權限之範圍。亦甚擴張。此英國自治制度發展之次序也。然比德佛二國之制度。又具一種特殊之點焉。凡自治事業之重要問題。必經法律提案。議會認可。所謂議會立法。的認可權也。此制依然存在。實英國之特徵也。在其都市。則取進步主義。最有名莫若格刺斯哥 Glasgow 市。諸般事業。雖經營極多。悉經議會認可。始行之。其認可之條例。自千八百年。都市再興以來。所積約二百五十有餘之法律條件。佛人第蘭古俾所著英國之

行政上監督權發展

議會與行政。精確調查。實描出英國自治行政之裏面也。要之英國自治行政之範圍。異於德佛二國自治行政。依概括委任之主義。而獨採法律指定之主義也。其地方行政之進步。比德佛二國稍後者。蓋基於此也。

至近世紀以來。而步調又一變。漸逐於所謂排斥議會認可之制度。創立監督制度。依新行政之機關。所謂行政的監督制度也。此制度定後。地方政務局。始於地方設立。此實爲英國地方行政史上一大紀元。然此等監督制度。刺激自治事業最大。新興之端。遂啓於此。最可注目者。千八百三十四年。改正救貧條例。此爲監督制度實施之第一期。第十九世紀之始。發布公共保健條例。此爲監督制度實施之第二期。至千八百七十年。地方庶民教育。擴張國庫補助制度。新開一生面目。千八百七十五年。自治事業。全然告成。此爲監督制度實施之第三期也。

救貧行政之整理刷新

曩時千八百三十四年。救貧監督局。始設置時。當局者於救貧事業改良。最爲銳意。因先救貧行政事業。濫用頗多。其弊害有不忍言者。當時調查委員中之大家。馬典。Martin 嘗歎曰。舊來之救貧法。却壞勤儉之純。風害國民之良心。社會之危險將來。恰如置薪冰上。欲然之也。不亦難乎。蓋監督制度之建設。救貧事業。始免其弊害。於是馬典再明言曰。新法實施之結果。從前救貧費之用七百萬磅者。減至四百萬磅以下。寺區之受救助。及私生兒之數。一年殆減一萬餘之多。觀此英國救貧事業之面目一新。足徵矣。然自公保健條例發布以來。地方政務局。依此興起自治行政之事績亦頗多。千八百四十三年。至千八百四十五年。地方政務局。於地方民之生活狀態。前後二回精密視查。當時政府最注意地方衛生狀態。救濟行政當如何。最爲用力。實查全國五十都市。其四十二市。庶民居住之狀況。毫不適於衛生之旨。於是政府出

示。四十三市下水改良。三十二市上水設置。有模範都市之名者。伯明感市也。市民飲用之水淨潔。有青色韭之稱。即此時代也。爾來各都市共於此留意。上水下水。保健事業。爲最急務。靡不着着實行。保健事業。既於監督制度之下啓發暢之端。而家屋建築之事業。公立浴場。及洗濯場。公立市場。屠畜場。公園游步場等之種種經營。各都市皆知必要不可缺。公共保健之事業。如此重視。莫不由監督制度之作用也。近時澳大利之學者雷拖利之評論曰。『監督制度之力。啓英國所謂公共保健行政者。其範圍極廣。包含各種助長之事業。皆從德人所謂社會的福利行政之理想起源也。然其實利。則遙過之盛哉。保健事業也。爾來英國都市人口之增加。與郡村比較。深爲可驚。而各都市之衛生狀態。却益益進步。米人馬多俾所著英國地方行政之現勢。歎賞不置。其讚辭曰。保健行政監督制度。將舊時之方針一變以來。都市之死亡比例少。

最著明也。然助長人口增加。通都市一年。殆九萬人之壯丁可得。自治行政史上。最可特筆大書之事績也。

其次對於庶民教育。依國庫補助制度。其第一步發達。實當中央集權。物議不可時代。然國庫補助。斷乎實行。爾來收無數好成績。較之救貧行政。與保健行政。更著特效。當教育制度改革之際。全國二千萬人口。就學兒童。不過百十萬人。今三千萬人口。就學兒童。不下四百三十萬人。英人統計調查無教育者。多於婚姻登記之際。當教育制度改革之時。無教育者千人中百十一人。至今不過二十年。其數大減。千人中無教育者。僅二十人耳。其教育行政之足誇美者。非無故也。

要之英國之地方團體。較德佛二國進步。不免遲緩。自監督制度定後。獎勵助長之作用。大爲活動。監督之制。頗能誘導地方團體。竟出列國一頭地。於自治行政史上。不可不謂爲大放異彩也。



第四節 米國地方自治之趨勢

米國自治  
被議院之  
干涉  
不探母國  
之法是米  
國弊風

米國者。本民主國也。然自治行政。却採中央干涉之制。一切事體。不少矛盾。茲姑置之。蓋因其國乃新興之國。尙未達於成熟之域。故自治活動。與歐洲大陸地方團體比較。不免有不振之氣象。其市邑之成立。與權限之範圍。採特別指定主義。必依個個條例。而地方制度。又無普通法。且其條例。亦各處不同。皆依中央議會所定。其國之自治行政。比較英國。固守議會干涉主義尤甚也。夫米國。原以英國爲母法之國也。而地方行政。却與母國之制度相反者有二。英國之自治行政。自監督制度制定以來。其進步整理。全國一新。而米國所謂行政上之監督制度者。則未之見也。對於地方團體。採議會干涉主義。中央政治之波動。全不及於地方行政。甚至地方團體之請願。無意見提出。只中央議會意外之條例議決。強行不急之事業。消費無益之公費。徒爲政治奔走運動。

者。給衣食之資耳。米國之弊害如此。是與英國自治大異其趣者一也。其次米國自治市邑。多不活動。遲遲不振。其行政之運用。不免拙劣者。非無他原因也。蓋由當局之機關缺少。尊重專門技能之主義一事。不唯輸英國一着。即與佛國比較。亦多遜。若與德國比較。則全然立於反對之地位矣。現今米國之自治制度。各種機關。以不依俸給之制爲原則。只採多報酬之制度。加之任期概行短期。專門技能之士。不暇展布。若獨佛諸市。專門博識之人士。一膺行政。則終身其地位。不敢他顧。而米國市邑。實未可同日語也。至於輓近。自治行政。益益增添。其國吏員組織。亦加改善。遂無市不採俸給制度。與長任期制度矣。然終身職之制。尙未之見。採也。要之米國地方制度。發輝吏員專門之技能。與特別機關之發達。尙未及也。故巡查人。救貧之監視人。及市內掃除人。雖豫定任期。尙數數更變。若一但市長交迭。共同黜陟。近年其國之學者。論

地方制度之改革。及自治改良之問題。莫不先以改善吏員任用之制度爲急。是與英國大異其趣者二也。然遠不及於德佛二國者。亦實由此。

以上米國地方制度之缺點雖如此。然其富力之逐年大進。都市繁榮。實爲近世各國所罕見。人口上二萬五千以上都市。現已百六十餘市。十萬以上之都市。亦有四十三。都市爲學術之淵藪。則獨富之趣味也。其善政足爲他市之模範者。波士敦 Boston 也。其市市長余丹 Aathan 臨任期終職之時。告別於市民曰。中央政治問題。聳動世人之耳目。最易。然與國民生活有密接之關係。與吾人休戚有直接之關係者。市邑之經營也。諸子其深思之。不可不努力注意也。近年米國識者。研究地方行政愈多。共同努力。矯從前弊風。求世運進步。市邑經營。益臻完備。凡關於國民社會地方經營之事業。最爲重視。蓋自治經營。與一國之文化進步同一動

機。其提倡之言曰：宇內文明盛衰之運，猶海洋之水，有滿潮退潮。歷史中恒教吾人，人事榮枯在所不免。然吾人市邑自治之事業，必使如文明之潮流，有進無退，是我等所希望也。米國識者於地方民政，矯除積弊，其期許之高可見矣。

以上既於歐米之先進國的自治行政之趨勢略述矣。今更轉擇二國之地方行政，再爲少叙。一即後進國有民政新興之實的匈國地方自治之趨勢。一即歐洲大陸中公益事業未開國的露國自治之制度。

### 第五節 匈國地方自治之趨勢

匈國地方行政進步最速，足駭一世之視聽者，以新興之國，人民富於獨立氣概，百廢俱舉，最爲活動，蓋彼等夙抱復興之志，未有時機，一但注集民政，遂有不可羈勒之勢。其自治之盛也，雖出於人心奮興之餘，實由新興國之理想發揮始。然首都不達伯息，

Carpath 在昔少狀政治。大家競爭。各振其濶達之才。士民志氣蔚然。風嚮此勢。有必至也。自多惱 Danube 河開鑿。埠頭建設。市區改正。市民一轉。專用其力。傾注於社會公益事業。在野之地。一爲展望。無限的小麥繁榮。積聚於不達伯息。其國民。又發明精巧無比之製粉器。供其磨礱。輸出南歐諸州。應農產物之集散。又建設宇內最大市場。市場中心。農商貿易。在都鄙相接之地。政府劃一定區域。以首都爲中心。鐵道之遠近不問。實施貸錢均一之制。使都市與郡村。商業社交。有密接之關係。凡庶民之郊外住居者。得無限便宜。

交通之機關既成。民政之趨勢。轉向於保建制度。先定終身職之制。聘統計大家約瑟克利撒 Joseph Gregy 納其建策。研究市民生活之道。在其初克利撒者。倡言市民之死亡過多。其時市民咸以爲誣我都市。挾有害意。而克利撒抱堅忍不撓之志。置之不顧。銳

意調查。全無倦色。至千八百七十一年。民事調查完結。真相全露。於是都市斷行居住改良之業。其結果每年至少得救市民一萬人。之生命。至今市民。其敬克利撒氏儼若神明。其他市民公立屠畜場。以新鮮廉價之食料。與市民之利便。至夏期也。設無料之河中浴場。與兒童無量之娛樂。雖點燈事業。都市尙未自行經營。然特許私人。依消費總額增加。附以條件。瓦斯料金之條件。即此也。匈國國民富鬱勃興國之氣象。懷落落有爲之雄心。一意傾向於行政之節目。出以周密之計畫。洵可欽可敬者也。

### 第六節 露國地方自治之趨勢

其次露國之地方行政。與歐西諸國之制頗異。其狀態茲爲言之。在中央集權之國。都市與一般社會之風化。原有至大之關係。此必然之勢也。而露國則不然。同一二大都市。其勢力却兩兩相反。能並立於一國之內。除露國之外。實未見有此現象也。彼聖彼得

堡者。新都也。當文明之門戶。爲政治之中心。於進步思想。自然鼓吹。而與此相異者。自號舊都之莫斯科也。又名中華都市。又稱神聖都市。却採排除文明之主義。發揮自國之精神。爲唯一目的。故世人視聖彼得堡。爲國際的都市。視莫斯科。爲心服的都市。良有以也。

露國之都市。對於社會風化。其勢力之大有如此。然其都市行政。安於不振狀態。多不活動。亦一奇事。學者屢屢論之曰。露國之村邑。尙有自治。至都市而反無自治。可見露國村邑制度。尙存古來自治之本體。至今猶不失也。然所謂古來自治之本體者。即米爾自治制度也。以共有之耕地爲中心。全然家族的行政組織。米爾云者。即小國家。小天地之意義也。米爾之議會者。即同族議會。聚合各家長。及村邑之長。稱之曰斯塔。洛斯塔族長之意義也。任村邑之長者。必有團體長者之資格。執其公務。用青銅鑄其像以爲記

露國村邑  
有小國  
家意味

萬能之君  
與自治之  
民

都市政治  
缺協同心

章。而米爾之制。以土地共有之結果。却害人民之自營心。防耕作之改良。往往助成惰民之弊。近時倡改正米爾制度之論者。正爲此也。然一般露人。尙尊重米爾之制。爲其國固有之自治制度。執意甚堅。

至於都市自治。與米爾之制全相異。其制度非由歷史之結果。依人爲之制法。變更不常。故露人恆揚言曰。得萬能之君。蒞其上。有自治之民。在其下。露國固有之政策也。然此政策。實由米爾之制發揮。竟以之施於都市政治。未得爲宜也。自千八百七十年。露帝亞歷山二世。改革市制以來。至今依然存當年之精神。在當時改革。未適社會之狀態。法制與實際。均弗調和。異母兄弟同居一家。多不相容。學者謂當時制度。失同胞之整和。然都市制度。帶此風者爲最甚。都市貴族與小民。勢力最微弱。只中流社會之商民。專橫獨斷。各種實業團體。市會之地。互相割據。更襲用普國市政



階級選舉之制。其結果產業家常占市會勢力。露人市會之權。只在於商人掌握。良可歎也。佛國學者利羅波淋。Teroy-Beoulieu論露國都市之事業曰。露國都市之市會。只偏注於商業之問題。徒使投機者流。逞其權謀技術。非常跋扈。得黑團之異名。起業者以市政爲爭奪利益之具。甚至置多數之冗員。濫用公費。而委員給俸。至過市費之半。於社會之公益。民衆之福利。則莫之顧也。云云。商人之於都市。專橫如此。加之是等概屬於猶太人。其數至三百五十萬人以上。與固有之露人。本來有冰炭不相容之勢。欲望協同一致之政治。固甚難也。

露國之都市政治。其市民團體之實力如此。加之都市資力。又未充裕。財政基礎。尙形薄弱。其未傾於事業蔚興之運者。此實一大原因也。試舉地方費之大部分。除警察。監獄。及軍事等之消費外。一般公益事業之費。其額甚少。識者提倡國民教育。宜採義務就

學之制。然因財政困難。恆爲阻害。今就首都而言。若全市兒童。悉使入學校。現在學舍。更當五倍十倍增設。即此一端。露國市政之甚不振。其原因實由來制度典章不少矣。然一般社會訓育之程度甚低。今縱改革選舉制度。使一般庶民參與市政。而公德之心。素養亦無可如何之事也。若彼等依「米爾」之制。從共同生活之慣例。實行擴張都市參政權。果能守共同之風氣。發揮都市行政與否。尙爲露國近世社會一大問題也。

### 第三章 歐西地方自治與公共心

前節所述近世自治之趨勢。其發展之根源。莫不由國民公共心之厚薄矣。

夫歐米各國。地方自治之經營。依賴國民之公共心。由來已久。獨露國地方自治。進步最遲。近年漸次亦似覺其非。千九百二年赫

黎遜(Harrison)總裁。飭農政調查委員。於此點最着眼。其建白曰：農政改良。不單在區區技藝問題。其根本在訓育農村。農民地方民之教育。與自治體之改造。爲實業振興策之前提。此最大之急務也。翌年奏於特姆典斯基帝。與此大同小異。謂露國固有自治之「惹謨斯波」(即地方議會)以發揮國民公共心。爲治國之大本。誠至當之言也。

露國普通教育。從來握於舊教寺院之手。在當路之政治家。又專努力保護舊教。只以公費興教育。此甚不可也。人口一億三千萬以上。而就學兒童。僅四百萬。其不進步。亦可謂甚矣。加之彼得大帝之政略。盛招外國之商賈。今其地方實業家。各自逞其私利。到處左右自治政治。專橫已極。地方公益。多所不顧。對於土地共有村邑之民衆。誅求年重。至使四方流離。每年所費最多者。爲宗教。上之祭祀。沈溺酒精。徒受其毒。不唯向上之念薄。而進取之氣象。

亦寡。近時精通露國之事情者。撒譜蘭拖。所題露國強弱。研究其國狀之表裏。露國國勢之不進步。因中流民之發育最遲。所以公德程度亦最淺薄也。蓋自治之基礎全賴最健全的中流民之力。自治之興廢繫於中流民公德心之深淺。其關係蓋非常密切者也。

至於近世。歐米各國之都市。人口殷盛。增加無已。施塾克所著之「第二十世紀之都市」。就都市膨脹之光景。颺言曰。一國都市人口之增加。吸收人口總數三分之一。農村次第衰頹。一國分裂。數十百都市。達於極點。必現出都市專有之國家。誠可恐也。都市繁營。若放任其自然之趨勢。私情私慾。弊害散布。畢竟爲利己主義之支配。釀成國家之大患。若欲改善都市生活。除啓國民最清之公共心一事外。未見有萬善之策也。其結論如是。蓋人無公德精神。徒逞其私心之慾。其弊害之大。非獨在於大都。

會山村水郭無所不至。欲望共同生活。萬無此理。米人翰蓀於此事。最以爲憂。嘗於理想的自治。當如何一問題。發揮殆無餘蘊。其第一節曰。自治之標準。在使風氣健康。俗習佳良。子弟悉歸教育之途。一般庶民。力行節儉。各勵其志。各營其業。富者不敢傲。貧者益務勞。各種團體。均有協同一致之精神。不染輕薄之風氣。營生者無分貴賤。均富歡喜之心。人各食其力。各衣其衣。有餘力也。則圖世上公益。爲無上之名譽。如此可謂爲自治之好模範也。望國家自治者。縱不能遽達此域。然不能不本此詣旨。期追進於此域也。此誠可謂知言矣。夫國民之自治。能到如此者。固在國民個個人格。然培植協同生活之根本。與發揮公共心之基礎。亦最深矣。

若欲不在國家。不在地方。着手。使國民於行政上。自然盡最完美之任務。於參與政治之人士。道德足爲衆人之模範者。不可不使

之居於最高之地位。阿登浩斯基近時浩瀚著書，叙各國政治之趨勢，重篇積章，其結論曰：國民政治之要義，畢竟歸着於個人之性格。恰如地球據軸迴轉，國民政治，則以國民良心為運行之中心。此良心無論道義上及智能上均要純明無私，欲求一國善美行政者，不可不如此也。然近時歐米地方政治中，為有識者所最注目而深憂慮者，即地方射利之政治也。米人往往用自治爭利組織之語，譏誚地方政治，以利慾為目的，徒為政權爭奪之具。英之大家普刺斯所著米國共和政治，痛論米國之自治暗黑點，實在於此。近時米國社會學之泰斗基底克，謂共和政治下之國民，公德心多薄弱，提倡養成公德心為必要，亦為此也。然英國自治行政之狀態，在地方制度改革以前，亦猶米國之今日。其情弊不能忍視。一般公德，全然墜地，維也洛之地方，有名譽者，皆恥以賄賂當選公職，不勝趨避。遂至目不識丁者，任名譽之

職、公、文、之、往、來、不、解、一、字、朝、始、出、頭、而、白、紙、署、名、之、奇、談、已、傳、徧、矣。特爾伯市亦類此。爲政治運動。濫用學校基金。殆消盡其全部。學事日廢。就學者愈形減少。甚至一學堂只一學生。呈出此等現像。當時管理監獄之邑長。有好與囚人歐鬪。爲水道通過事業。有消盡百萬元運動費之都市。又小學教師。有密分學事獎勵金。持歸家庭。皆此時代之現象也。然自新法實施以後。自治之活動一變。公共精神。遽然興起。皆偏注於政爭心。其勢浩蕩。全無餘地。觀現今之狀態。足令人歎美之事者。正不少也。在名譽職之人士。雖達八十歲之高齡。猶矻矻於獻身公事。士民深以爲德。相集爲營。八十回之生誕祭。又一煙草商人。當其死也。寄贈全部遺產。置五百有餘種雜誌。設學校圖書館。博識知名之人。終世勤力於市之書記。長待賜謁見之榮。贈博士之號。至若匿名寄附。設立孤兒院。又一人資財。經營公園等之類。不勝枚舉。自哀愛孀之死亡。爲之

英國民風  
之精采

霍蒲蓀論  
國民道義

對於社會  
的深厚同  
情

紀念起不幸女子救濟事業。如此等美談。不止一也。試與往時之事蹟比較。實不勝隔世之感矣。英國自治行政發達。氣運逐年蔚興。皆由公共道義。始能致有今日之盛也。其國政治學家勒克。所著政治原論。以地方公德之善美。爲英國民風之精采。極口賞讚。洵不誣也。

近時米之霍蒲蓀。爲解決經濟問題。并論及國民之道義曰。世人論社會改良之機關。在政治機關。擴張國家及自治之權力。主張產業與財產之大部分歸於專有。不解據何道理。政治機關。負如此重大之任務。其可得乎。何世人之不深於研究也。從來一國行政機關。往往恃其權力。陷於徒營私利之弊。代表機關之活動。逐年漸衰。行政機關因之腐敗。竟無從施其矯正之妙用。當此其奈之何。公益事業。終局之問題。歸着於參與公事之人。士道義發揮。欲使政治機關之運轉。以社會公益爲直接之目的。當路之人。對



於社會全體。宜先表深厚潔白之同情。使在野之民。良知發現。對於受支配之機關。不吝指道。此其要也。觀此欲使自治行政。最完全的發展。宜先高尚士民之道義。使其理想同一傾注於社會公益之事業。是歐西諸國之地方經營。最重視公德養成爲第一要務之所以也。

以下舉泰西自治之各方面。地方公共心之如何作用。逐節詳述。以觀察其趨勢可也。

## 第四章 歐西地方自治之作用

### 第一節 地方自治與防衛行政

#### 第一款 警察行政

英米學者。於警察消防。及關於公安保護諸事項。綜稱之曰「防衛行政」。如水防行政。治罪行政之類。皆此中包含。至今世紀。多數國

家。於警察消防。早已移於國家行政之內。尙屬於自治之權限者。就歐西中亦不過二三國也。茲聊述之。

當中世紀之際。國家統一政策尙未實行。獨立市邑。依然舊觀。自治警察。其範圍所包者甚廣。至於近世。國家中央集權政策實施。一般警察事項。以屬於國家行政爲原則。即自治團體有地方警察之舊例者。亦必置行政警察。自治警察者。由治安警察變而爲福利警察也。行政學家。屢屢說明。所謂福利警察者。即食品取締。建築取締。飲酒取締。演劇取締。賣淫取締。皆關係公共之福利。故曰福利警察也。然實包含於行政警察之內。

自治團體。有基於委任權限。能執行警察行政者。英米二國之地方制度。最顯著之事例也。在英國都市制度改革以前。其國之地方警察。殆無秩序。都市空地。爛死犬貓之屍。殆不勝數。及查斯第二世之時。雖倫敦大都。尙未見有公燈之設。中流社會子弟。往往

英國警察  
新之面目一

米國吏員  
更迭頻繁  
之矯弊策

於夜間街路徘徊。或破人窗戶。或脅妙齡婦女。以爲常戲。於是市會決議。於倫敦置巡視千人。以市民充當之。又立夜中警邏之制。然市民欲苟免此義務。却於酒樓相會。耽於逸遊。毫無盡義務之心。及都市制度制定後。對於一定都市。始設置警察組織之制。市長於市會中。更選舉警察委員。使警察組織。屬於監督之下。至千八百五十六年。設中央檢閱之制度。及國庫輔助之制度。都市警察。始面目一新。

米國當初之地方警察制度。亦襲用英國之制。至都市政權爭奪。其勢漸盛。自治警察。遂一變而爲地方政客之爪牙矣。紐育之如。依千八百四十四年之立法。變更都市警察組織。警察長以市長選任。其他之警察吏。每年於市參事會任免。因此警察吏員之交迭。逐年頻繁。處事之熟練。行政之整理。竟不能望矣。千八百五十三年。因矯此弊。市長及其他重要之市吏員。以警察委員會之人

組織之。警察吏員之任免。從來屬於市長之專決者。改爲委員、局之協議。警察吏員進退黜陟。務使慎重。非不正之行爲。決不得奪其職。欲使持續爲將來確立之基礎。爾來此制度益收其效果。漸次將傳播於各州矣。

要之英國之自治警察。雖嘗陷於萎靡不振之狀態。自改正地方制度。及創立監督制度後。趨勢一變。專用力於公益保護矣。米國之自治警察。亦久投於政治運動之渦中。其作用不免屢次傾向偏頗。近來雖漸次講究改善之法。然尙不及英國遠甚也。

## 第二款 消防行政

地方消防行政之發達。至十三世紀。始漸可觀。在千二百四十年之際。火災損害。嘗以都市擔負。於佛朗渡法廷。屢爲判決。當時消防行政。與火災保險。爲地方之主要問題。已相待久矣。現今泰西都市中。與消防行政關聯火災保險事業。皆採公營主義。德國之

德國都市  
公營火災  
保險

如。至第十八世紀之末葉。柏林都市。在昔爲自經營者。悉變爲公營制度。翰堡。比勒斯勞。Breslau 喀宜司堡。斯德丁。Stettin 盧卑各。Tulceak 諸市。皆襲用之。蘇黎世。Zurich 巴塞耳。Barel 及瑞西之數州。亦倣倣德國都市。依公營主義。經營各州之火災保險事業。北米都市。火災保險。雖非自爲經營。而消防行政。則最爲整備。第十七世紀之中。同國都市。立火災保護制度。先命家屋之所有者。各置梯子及水槽。千七百二年。機械唧筒於波士敦始爲應用。爾來亦漸及於他都市矣。現今自治消防事業。與他國比較。有不整備之現象者。只英國耳。市政對於人民之經費割合。較歐洲都市。在其下。而消防事業之發達。比德國進步之狀態。亦不及遠甚。德國二十大都市。經費負擔。市民一人在十片以下者。僅三市耳。至佛國雖屬於拉丁民種之都市。與英國比較。亦一段進步。凡十萬人口以上之都市。皆有有給之消防隊。米國都市。因木造家屋之密

聚。火災頻繁。較歐洲諸國尤多。千八百七十一年之芝加哥 Chicago 大火。其翌年。波士敦又大火。人心痛刺。都市消防行政。比他國之自治行政。爲長足進步者。蓋有由來也。

## 第二節 地方自治與風化行政

所謂風化行政者。凡關於國民訓育。及風氣善導。諸種設施。皆此中包含。如教化行政。風紀行政。娛樂行政。獎儉行政等。皆曰風化。茲爲順次敘述。

### 第一款 教化行政

泰西諸國之地方團體。於教育行政一事。無論何方面。用力最深。今於尋常普通之教育行政外。更進一步。專用其心於一般國民社會教育矣。

#### 第一項 普通教育

地方教化制度之中。其發達最著者。莫如普通教育。體裁制度。組

織完備。創始於普國。千七百十三年。弗勒得力維廉 Frederic-Willi-  
 第一世。始制定教育制度。全國無數小學校。悉依此制度。建築  
 告竣。普通教育之設施。遂就其端緒。佛國於千八百三十三年。始  
 使各市邑設立普通小學。英國於是年。對於普通小學。創設國庫  
 補助制度以獎勵之。爾來歐洲各國。無論何處。皆普通教育振興  
 之競爭矣。夫小學制度中。或義務、或授業、料全、免。此二主義。  
 到處普及。頗非易事。乃歐洲市邑。更進一步。又留意於學童監督。  
 矣。所謂學童監督者。當學校放課時。父兄及其保護人。尙未歸家。  
 留置兒童於學校。採監視之方法也。此之謂監督留置制度。又恐  
 學童受家庭之惡化。使入小學校附設之寄學舍。謂之宿舍。收容  
 制度。其他書食不得貧家子弟。則分學校中之滋養素富者。創食  
 料給與制度。又於學童附近起學童浴場之事業。及病兒施療之  
 事業。至今凡市邑之小學教育普及。其事已告終矣。茲更進而傾

監督留置  
宿舍收容  
之制度

食料給與  
學童浴場  
及病兒施  
療之事業

兒童教育  
公德養成

學童之植  
樹勞働

注。於。就。學。兒。童。保。護。之。策。矣。

泰西市邑之教育制度。其新現象如此。實將來公民之公德心。養成必要之事也。學者以兒童教育制度。與公民養成制度。爲聯絡之事業。此問題在公民之道義。尙不發展之米國市邑。尤爲實際之必要。其國識者。亦謂當自治腐敗之際。此實爲永遠萬善之策焉。然米國自治改良同盟會之團體。則有特殊之點在。昔植樹於市街要地。其美觀已完成。今又唱攝生補助之事業。其率先者格里符蘭 Cleveland 市。於此實行。使學童當植樹之勞働。格郎特拉比特之學校用地。亦依兒童之力以營之。斯披嶺非爾及馬薩諸塞 Massachusetts 兩市。以四千有餘之學童。充都市植樹之監視者。巡遊市中。驅除蟲害。此由米國研究市街清潔制度。得名之克羅奈維爾德發明也。彼抒其意見。先實行於紐育市中之小國民。將來爲紐育都市之嘗自陳其所信曰。欲使紐育市中之小國民。將來爲紐育都市之



兒童之道  
路掃除

模擬自治  
學校制度

普國之徒  
弟教育

第四章 第二節 地方自治與風化行政

五〇

大偉人者不可不使之清潔。使之活動。使之純潔。任勞云云。又米人費爾芬基爾者。執公德養成會。牛耳之人也。其提唱學校組織。宜擬自治團體組織。學校中。如市長。市會。市之法廷。市之保健局。市之警察吏。以職員生徒當之。使之練習。即爲異日純良的市民。生活階梯。稱此曰擬自治團體學校制度。二三都市。旣已實行。其成功頗有可觀者。此由市政學之大家亞勒伯覺 Alport 之主張也。

第二項 實業教育

實業教育制度。率先實施。能完其經營者。白耳義之干的 Grand 市也。然實業教育之事業。施設周匝。達於極點者。則不得不歸於獨逸之徒弟教育制度。千八百七十八年。耶敦設立工業學校。實爲斯業之嚆矢。今徒弟教育。諸國傳播。只普國一國。此種教育施設。有五百七十餘處。索遜一國。亦百有餘。獨德國於補習教育。用意最深。又擴充義務就學主義。更爲普通教育。卒業者之實用。凡兒

普通教育  
卒業之兒  
補習教育  
教習

童與補育  
之強制主  
義

佛英米實  
業教育消  
長

童達於成年。設一定之期間。受必要之職業。創此制者。既爲索遜之都市。而他之聯邦都市。亦漸普及。蓋補習教育之強制制度。實德國教育行政獨得之長所也。依最近之統計。德國補習學校之數。約一萬四千有餘。而在學學生。六十餘萬以上云云。佛國當千八百八十年以前。實業教育。其組織尙不得爲發達。是年制定條例。徒弟教育之設立。許自治團體市邑公營。而氣運遂一朝振興。英國之地方團體。千八百八十九年。實業教育令發布後。漸次活動。地方之費爲實業教育支出。殆七百萬有餘。然其負擔屬於中等都市者最夥。英國市邑受實業教育之兒童。其數亦六十萬人以上。每年政府補助經費。亦至百八十萬元之多。米國在千八百八十四年。實業教育之事業。始於巴的摩 Baltimore 創設。漸次全國普及。馬薩諸塞州。凡人口至二萬五千以上之市邑。必令設實業教育。爲實業教育附帶之一事業者。即瑞典首都斯德哥摩 Stockholm。

第四章 第二節 地方自治與風化行政

ockholm『兒童工場』之制度也。兒童工場之目的。第一爲保護者之父母。不能常在工場。監督兒童。故設此作業。集兒童以教授之。第二防兒童浮浪徘徊。出入道路。爲諸種之惡戲。第三規定教習。皆以授工藝之智育爲目的。由七歲至十歲之兒童。從午前十一時至一時。得出入工場。並給與晝食。十歲至十四歲之兒童。一週之內。只三日間午後五時至七時。得歸家。工場所採之工藝。即裁縫。製靴。製籠。木工。蓆工等。工場所給與之食品。即爲彼等從事之報酬。所成之製作品。於勸工場陳賣。工場經費統計。一年每一兒童。約付與十元之數。此事業雖依私設之協會經營。然助成市邑實甚多矣。其他歐西市邑之小學校。各附設實科教育之時。必與私立工場聯絡。爲兒童實習之利用。現時佛國巴里。百五十有餘之工場。既與小學校結特約。並供給機械材料之用矣。

第三項 圖書館

英米二國  
之公營主義  
圖書館

佛國圖書  
館與父兄  
貸出之便  
宜

德國循環  
閱覽制度

社會教育中。泰西諸國依公營主義最銳意經營者。莫若圖書館。公共圖書館之制度。創始於米國波士敦市。至今凡有三萬人口以上之市邑。約三分之二。皆有公營圖書館。英國市邑。近來公共圖書館之事業。較米國市邑。更有活動氣概。全國都市。三百五十有餘。而各圖書館裨益於閱覽者之數。每年六千有餘萬人。故英國於公立圖書館。頗爲重視。其經費以各地方團體不動產之價格當之。又許賦課特別稅。佛國市邑。比較英米二國。則有遜色焉。三百有餘之市邑。非無圖書館也。多數都市。尙利用教育基金。爲圖書館之費。不止及於青年。更進而爲其父兄計。規定貸出方法。至德國都市。圖書館之經營。與佛國比較。更輸一籌。所謂循環閱覽制度者。即同一圖書館。依各地順次回送。開公衆隨所閱覽之途也。然德國近年亦特別傾注此事矣。要之泰西公立之圖書館制度。其理想非偏重專門學科。在使一般庶民。有普及知識。故米

泰西圖書  
館之理想  
與庶民知  
識之普及

德國學者  
之所謂國  
民圖書館

德國學者  
所謂公眾  
閱覽所

國市政學家塞布臨謂將來各國法制必使市邑圖書館強制設立。猶義務教育之一日始可。現米國紐亨巴西地。依千八百九十三年之法律。各市邑議會。關於公共圖書館之設立。每年不可不一次發案。洵此之爲也。

德國學者或曰國民圖書館。或曰公眾閱覽所。論圖書館之施設。必以此等名稱爲宜。所謂國民圖書館者。與往時圖書館異。其趣以庶民社會之間。讀書利益普及爲主眼。往時圖書館。尙古獎文之主義。珍重名集。力爲蒐羅。今之圖書館。則兼實用通俗之主義。爲普及一般社會之利用。英米二國。庶民社會。特具一種愛讀書冊之風者。因依實用通俗主義。圖書館之發達。自然之勢也。現德佛兩國圖書館制度。亦漸漸驅於此矣。所謂圖書貸出制度。及循環閱覽制度者。係德佛二國之創意也。所謂公眾閱覽所者。或於公立圖書館附設。或與公立講話所關聯。此制度乃專以簡易之

雜誌新聞。供公衆之閱覽。使日常生活必要的知識普及爲目的。雖夜間休日。亦嘗公開。或特別於貧民部落之地設置。皆爲利用上之便宜也。研究圖書館制度。最有名之米人蒲特南。嘗言曰。近世圖書館與閱覽所之制度。其主義不在圖書集積。只求圖書利用。宜變單應學者之涉獵與研究之舊思想。發揮引導公衆之趣味。求其實用之新思想。始可謂之得宜也。

#### 第四項 展覽館

次於公立圖書館。爲庶民教育之重要設施者。公立展覽館也。所謂展覽館者。即博物館。美術館之類。佛國、白耳義、端西之大都市。除國立博物館外。多數地方。又設立美術展覽館。歐洲大陸諸國。其他市邑。與此等比較。不得不無遜色。然非無公共展覽館也。若英國多數市邑。概有公共展覽館。唯米國反是。其市邑不多見。實爲例外。夫公營主義之展覽館者。依美術工藝。發揚歷史上之光。

輝。啓一種國家思想者也。而實用則養成士民之美術觀念。資助心神之休養。興起勞餘之精神。使再復其業務。實一種風化政策之要務也。

至近世紀之末。於公立展覽館。保護美術之舊主義中。更加以指導市民之新主義。與實業教育互相聯絡。就歐西中。德國都市。關於此點之計畫。最周匝。波森 Posen 都市。自己建設公堂。爲職工徒弟。時時開簡易通俗講演會。又利用公堂。爲器械標本之展覽場。巴拉克 Pragus 市。商業會議所。與實業博物館互相聯絡。又於實業博物館。附帶標本陳列。業務紹介。質疑問答。諸所。此皆利用展覽館。指導一般庶民之制度。歐洲現時之趨勢也。

其他泰西之地方自治。與尋常教育制度相關聯。爲特種之事業者。亦不少。茲就中二三爲之略述。即「家政實習事業」、「復習保護事業」、「學校裝飾事業」、「公開講演事業」、「感化教育事業」、「善行獎勵事業」

是也。

### 第五項 家政實習事業

在學校內。家政實習事業。固爲紹介。而在學校外。於庶民之利益。廣爲計畫。家政實習之事業。歐洲諸國中之婦人。最稱長者。唯德國。其國昔有兒童工藝協會。與地方自治。聯絡一氣。授兒童以手工業爲目的。又於工場附近。備設位置。對於勞働者之妻子。教以各種手藝。又發行一種機關雜誌。題曰兒童手藝圖。其普及。在各自治團體。對於此。寄附補助金。又於巴敦 Baden 市行手藝巡迴教習之事。其教師皆各市區製造場中之人。就於一所。或六週間。或八週間。繼續講演。其主腦集各處工女。使來聽家政講演。近來米國市邑。亦倣德國之例。依學校園之制。新開教授花卉蔬菜栽培法。格里符蘭市設家庭園藝協會。以寄贈種子於學校園爲目的。羅識斯德 Rochester 市。爲兒童栽園。於學校設置外。又使兒童



第四章 第二節 地方自治與風化行政

五八

各自於家庭栽培。購入種子六千餘袋。分配給與。在紐育市中。爲兒童種子交換。又設兒童栽植俱樂部。以三萬餘兒童組織之。洵可謂盛矣。

第六項 復習保護事業

當學校放課及休暇時。爲兒童復習便宜。及保護事業。組織完善者。自治市邑之經濟比他國富裕米國之都市也。近時銳意實行。波士敦實爲先導。其主旨在夜間或夏期休暇時。廣大之學校建築物皆閉鎖。如不利用。甚不經濟。且兒童家庭復習。此甚難事。於是準其自由出入。以供勉學。然校長或教師。必留一人。爲此等兒童監督。又於平時放假時。屢屢開父兄會。此圖教師與父兄連絡。并使兒童對於父兄面前。行各種之復習。兒童教育之程度。使父兄皆得知之便也。

第七項 學校裝飾事業

學校裝飾事業。近年亦唯米國最勃興。此實爲教育助成事業之一種。距今五十年以前。波士敦之社會學協會。希望裝飾市之高等女學校。寄贈三千元。其市即購入繪畫彫刻品之類。爲學校壁上之修飾。至千八百九十二年。公立學校裝飾協會。始於其市設立。其後十年。倫敦亦仿倣之。以拉斯敬爲會頭。用同一之名稱組織協會。近年凡英國之重要團體。莫不爲團體中盡力。盛行畫古今之人物。裝飾公堂。有煤烟市之稱者。曼識特 Manchester 市也。凡與市中有關係之歷史事實。特別選名工。用淡彩畫。其目的。在養成一般市民愛鄉之念也。學校裝飾事業。原爲各兒童於就學期。注入歷史之觀念。發揮將來最完全的公德心。此等實例。歐西諸國。又到處施行矣。

#### 第八項 公開講演事業

泰西諸國。公開講演之經營。爲社會教育機關最有力之事業。其

自由講演  
之市費三  
十萬元學校之活  
用與社會  
之中心

目的有二。一以普通教育授兒童。並使一般成年者普及。一平易高等教育之利益。使一般人民了解。近紐育市中。爲一般勞働從事之男女。開自由講演會。依委員莫爾斯不那樣盡力。進步實屬可驚。其初度百八十六回之講演。聽講者得二萬有餘人。依千九百二年之統計。一年中之聽講者。至百萬人以上。然其市之所費。亦不下三十餘萬元。講演之際。或加以音樂。或配以幻燈。最爲易入衆聽之方法。波士敦仿倣之。都市事業。始行公開講演。千九百年十八回之講演。來聽講者得一萬八千人。其加哥市亦驅於此等氣運。設學校利用委員。依學校活用。爲社會中心。圖市民之知識養成。又創自由公開之講演。同市求母會之利益進步。亦開自由講演之例。英釐安納波里 Indianapolis 市利用學校。亦同此方法。設兒女裁縫俱樂部。雖夜間尙行公開講演矣。

## 第九項 感化教育

近年歐米各國。於不良少年之感化事業。頗爲注意。且用力最多。其主旨。一在豫防犯罪之未發。一在訓育少年。使各化爲良民。洵爲社會公益上必要之事業也。佛國於浮浪徘徊之輩。爲累他人生活之一種。名之曰社會的癩病。雖清淨無垢之少年。一入社會的癩病之群。即受其惡化。竟成不良之少年矣。此等現像。社會發見。在所不免。佛國會有一不良少年。述於判事之面前曰。余七歲以後。即受社會冷遇。今既爲獄裏之人。余之目的。不過在盜賊耳。將來由盜賊再進一步。雖犯殺人之罪。在所不免。如此之無忌憚。颺言。此阿遜伯爾所著巴里少年書中所叙也。故近來佛國識者。提倡感化制度。不敢稍緩。蓋此制度之發達。歐洲諸國中。唯佛國最後。其國政府。積極的改良着手。此不足爲怪也。

先此研究社會問題之大家。葛黎斯孔。主唱惡兒保護所。於紐育設立。此爲公設感化制度之嚆矢。其理想。謂不良少年之保護者。

國家負責  
善化小國民  
之責任

感化院與  
實業院

英國之  
「感化船  
制度」

第四章 第二節 地方自治與風化行政

六二

及父兄。概貧窮。且無學。不識撫育少年之方法。又缺乏高尚思想。此等小國民之善化責任。故賴自治團體與國家擔負之也。當紐育創設之時。不過使兒童離普通監獄之地。於別所保護。家庭之趣味教育。尙缺乏也。至千八百三十三年。家庭組織之感化事業。起於翰堡。教育不良之少年。智育之外。更以德育爲必要。然使兒童長成之後。各得自營之途。授與職業之觀念。當時尙缺乏也。至千八百六十六年。英國制定實業院法。後感化制度。更以職業教育爲必要。故以實業院之名。改爲感化院。其主腦始在講職業授與之方法矣。近年英國於職業之外。更加以海員養成事業。以政府不用之軍艦。收容不良少年。爲後日水兵養成。行必需之實習。其船名之曰感化船。南阿戰爭之際。感化船卒業生徒。最奏奇功。砲彈飛雨之間。以一身護蔽上官。殉國死難。受名譽之勳章。感化船之制度。如此等事例。今於諸國之間。頗博名譽。英國之實業院

有效如此。今尙爲各州之團體經營不已也。但下級之自治團體。其多設立。尙未之見也。而米國則不然。感化院之經營。却多係下級自治團體。千九百二年。其加哥開設之感化院。爲最盛大自治事業之一。千八百九十九年。其市法廷。召換不良少年。其數達一萬七千人以上。此一事。喚起世人之注目爲最。此所由積極的感化院之設立也。

#### 第十項 善行表彰事業

泰西諸國之自治團體。以各種善行表彰方法。爲教育社會之一手段。其例頗多。就中最普通方法。對於從事公共事業之勤績勞動者。大加獎勵。例如十數年前。德國之加爾黑市。凡十年以上勤績之勞動者。當疾病之際。有一定之保養金。即其死亡。給與一定之遺族扶助費。烏爾摩市。亦同此方法。於勤績至二十年以上。或六十五歲以上退役者。與以養老金。依最近之報告。最特異

之獎善方法。爲白耳義之乾斯市。昨年十月始創設勤勞女子之表彰事業。此由不律悉 Brussel 府之博愛家拔斯吞氏。於其市寄附十萬法之資金。以其利子賞與市內之善行者。市會之調查結果。先以一百法。與最可憐之少女。名佛稜斯蘇格弗勒。此少女年二十三歲。幼時喪母。與其父及三弟同居。業火熨職。其父爲石工。所得賃金。不能養其家族。且時時沈溺飲酒。因少女之諫。少爲節制。然尙未見禁酒不飲也。少女朝夕勤勞。雖休日不停其業務。爲養育一家之苦心經營。洵非容易事也。茲乃得市之表彰焉。因拔斯吞之有效的寄贈。遂引誘他十五名之博愛家。同一目的之寄贈。於是更擇七名之少女。與以二百五十法之賞金。此第二回所行之表彰事業也。在受賞金之少女中。曾有孝養携五人之遺子再嫁之繼母者。爲家族全體。不分晝夜。勤於職業。爲他日立身之望。雖婚姻申込。亦決然拒之。依然家業從事。

第二款 風紀行政

近世市邑之風紀行政與古代市邑行政無稍異。亦個人私行不干與。唯其行爲關係於公共利害。始加制限。泰西市邑之風紀行政中。其最著者爲節酒制度。米國之如節酒制度有二種。一政府制定之禁止主義。二地方任意之禁止主義。販酒禁止之制度。依法律用藥之外。禁止酒類販賣。始於賣內Kings州。其他之五州亦同此。但販酒之地方禁止制度。其採用與否。存於地方議會之選擇。如馬薩諸塞州。岡比黎日州。及損馬比市。由人民總會評判。至今尚依然持續。布告販酒禁止制度。著名之都市也。要之制度實施之效果如何。今暫置之。而關於禁酒節酒。地方制度之嚴厲。不得不推米國爲第一。瑞典那威之繁重都市。人民犯罪及疾病。多由不節制飲酒之結果。因之酒類專賣事業。特許於一私設會社。附各種之條件。使只賣純良酒類。以其利益之一部。補充都市公



那威瑞典  
之一舉兩  
得之制度

英國之酒  
舖制度

費。如此矯風政策與財務行政之二點一舉而兩制俱得矣。此爲歐洲節酒制度中之最顯著者也。瑞典那威之矯風行政。學者稱爲會社組織之節酒制度。俗稱爲斯甘特品制度。此制度創始於葛丁堡市。又稱爲葛丁堡式之組織。然那威之制度與瑞典之制度則又不同。在瑞典由會社徵收之利益金以充一般自治之費用。那威則禁充自治義務之費用。而以爲社會教育。公園娛樂。浴場事業之用。要之以節酒之費爲他有益之事業。誘引市民之理想。二國之制度雖各不同。而徵收販賣利益之一部。皆特徵制度。其揆一也。英國之市邑與米國市邑等。依人民之評決。然於一定之區域內。採限制酒舖之數之制。則爲英國節酒制度之特長。歐洲大陸中。第一流國之都市。地方團體。以不有風紀警察權限爲原則。故關於酒舖取締事項。多屬國家警察之管轄。自治行政不能議及也。

節酒制度之問題。曩時瑞典一牧師伯達。當檢查兵役之際。見不合格者。百人中居三十六人。皆出於飲酒事實之原因。伯達乃東西奔走。痛言不已。終得八千餘人同意。於是請願政府。警動人心。至於近頃。英人蘭其利於瑞典制度。研究最深。發表意見。其說曰。『瑞典制度之組織。若直採用。必不能適用。節酒事業。必具制止的要素。與善導的要素。一方矯正飲酒之風。同一方必開有益的娛樂方法。以引導之。地方自治最宜注意之事也。』云云。

次觀其淫賣取締制度之傾向。從第十七世紀。至第十八世紀之後半。國家對於淫賣。單處以刑罰。課以重刑。伊太利之大家伯格里。著作出世以來。於國家防止都市風俗之壞亂。及病毒之傳播制度。頗用其苦心。現今都市行政制度。警察有此權限者。皆此針路之趨向也。淫賣豫防制度。近來爲米國都市一大問題。識者頗深研究。都市行政最有名之費爾格斯。於米國大都市婚姻比例。

雜民婚少  
比例的居  
數與所來  
之惡風

無責任監  
督之雜居  
生活

防止社會  
惡德之四  
種方法

兒童歸還  
之寺鐘

比較的少數統計中着想。又於細民適當的住居。甚缺乏之關係。所以然。及市民何以迅速感惡風氣機會之內情。爲之極論。千九百二年。以有名的十五人調查委員所成之社會惡德報告書。其中關於紐育市之現狀。無一定家庭之青年男女。從四方來。羣集市街。又無責任與監督者。雜居聚合。實爲諸惡引誘之原因。頗爲詳述。對此風潮。又唱道豫防制度之計畫凡四種。第一即惡行淵藪。貸屋制度之改善。第二改良貧民勞動者之生活。第三擴張適切的娛樂機關。轉庶民之嗜好。第四增設感化院。矯正不良少年。是也。

至終關於兒童自治風紀行政。尙爲一言。即米國市邑所行之加富秀制度也。此制度至夜間一定之時刻。漁笛及寺鐘一鳴。凡街路徘徊之兒童。悉於保護者之居所歸還之制也。所謂加富秀之語者。即寺鐘之意義。在往昔亦行之。至今數百年前。西班牙與佛

兒童出街  
時間之制  
限法

蘆西兩國甚流行。爾後英國亦行之。當日沒之後。凡燈火與火氣必滅。爲反對政治暴動之防止手段也。而北米之地方。爲矯正風俗之策。四十有餘之都市。旣施行此法。兒童犯罪者。減其八分。以上。前年米國聖都路易博覽會之際。北米及加奈陀之宗教家。關於加富秀制度。開聯合會議。謂此制度於犯罪之豫防。有至大之關係。以上消息。皆由曩時內務省派遣之同會參列員報告也。其報告中。尙有模範規程。茲爲畧示。即英釐安納波里 Indianapolis 市之加富秀令也。凡十五歲以下之兒童。每年春夏二季。午後九時。秋冬二季。午後八時。過時尙不伴於保護者。猶出街路。及保護者。於是等之兒童。容許尙在街路處。以一定之刑罰。爲此時間之制限勵行。行政廳命凡有瀆讎之各工場。於加富秀時間。負鳴二十分間。瀆笛之義務。蓋加富秀制度。與感化制度。相伴。爲豫防兒童惡化一種之風紀制度也。

豫防主義  
之風紀行

娛樂事業  
最高之理  
想

露國之公  
營劇場

第四章 第二節 地方自治與風化行政

一七〇

要之。近時市邑之風紀行政。不問老幼。與其對於個人單純的處罰。寧於全般公益的保護為主。隨其運用。非簡單的禁遏主義。乃周到的豫防主義也。以上所述各國對於風紀行政之苦心經營事績。及其精神之所存在。畧可見矣。至於制度之取捨。則在斟酌各國社會狀態。深為研究可也。

第三款 娛樂行政

近世市邑。由消極的矯風行政。更進而致力於積極的娛樂行政矣。娛樂事業。最高之理想。在慰倦於勤勞之人心。養其清新的精神。使之活潑。樂於從事。然慰人心之裏。又必以薰陶品性為目的焉。

露國之如。於尋常普通教育行政。雖未告成功。而對於演劇事業。在昔自治市邑。先他之行政。已採公營主義。至於近世。由威特之建議。從酒類專賣事業。所得之收益。割一部。約四百萬元支出。補

德國都市  
補助劇  
場之

夜間娛樂  
事業

助地方之娛樂事業。是等之補助費。由地方新設之節酒監督局管理。同局並自設立劇場。其他市邑。獎勵文學美術之事。特別爲偉人紀念。設立圖書館。以廉價之出版物。求其普及。獨對於普通教育。墨守干涉主義。只專用力於國民社會的娛樂事業。不得不謂爲異數事也。德國南面都市。亦有自築劇場。然對於庶民學童。徵特別廉價觀覽料。所演之劇。頗能選擇品類。發揮市民高尚理想。吉森市對於私立劇場。以市費補助之。於一定之觀覽室。規定料金四十片。便於市民之出入。曼亨 *Mannheim* 市。興行演劇。通觀覽料四十片。多選古劇之高尙者演之。此二市爲近時都市娛樂事業中之著名計畫者也。索遜王國之市邑。多以庶民之借樂爲目的。設夜間集會所。具各種有益的娛樂之資料。稱之曰夜間娛樂事業。千九百年。普國內務大臣。訓示各地方。謂此娛樂事業。於人民之精神修養。有如何效用。命其報告。佛國多數都市。對於劇

巴里公有  
之劇場

娛樂之中  
在使自為  
薰陶

德國都市  
兒童花木  
培養之事

場。雖未採公營主義。然私立劇場。於社會教化有益者。夙已採補助主義。其獎勵頗努力焉。獨巴里市之劇場。為都市所有。別外貸付。英米二國都市。對於演劇。雖依然採放任主義。然二國之過半都市。皆自設公會堂。一定之日。必奏音樂。使市民共聽。在英國格刺斯哥 Glasgow 市。奏樂事業。為市公營。就中最盛旺者。一年之費。至二萬有餘元。要之此等事業。無論何國。皆使國民。於娛樂之中。自為薰陶。不外為市民感化之資耳。

以上所述之主義。只對於大人普通娛樂之制度也。至於近年新創設特種之娛樂制度者。德國之歐夫 Erfurt 市。兒童花木培養之事業。是也。在大都市之住民。每單從事於無趣味之勞務。此則灌花摘草。依天然之美麗。喚起清新的感情。使國民心神觀察。自然接近。一變清新。市民之保健問題。與風化問題。決不可少之事也。就中兒童。依植物之栽培。得自然之趣味。使娛樂。保健。及教育。

無勤勞之  
娛樂民風  
頹廢

娛樂制度  
之完整與  
文明進步

三者結合。洵恰好之機會也。歐夫市此事業之創始。基於千八百九十二年。市之園藝會決議。其後對於市民學校之上級女學生。分配盆栽。使之培養。其成績優秀者。於展覽會得賞牌者。遂占大多數焉。

夫無勤勞之娛樂。民風頹廢之基礎。英人斯拉芬氏。嘗勸同胞國人。改善娛樂事業。曰。重勤勞。始得云爲娛樂之事業。蓋娛樂事業。原以資社會之教育也。如德國之市邑。洵可做倣也。觀此實爲有味之言。從今二十餘年前。經濟學之大家久本氏。謂社會娛樂之制度。完成爲一國文明進步最良之方法。亦實千古之定論也。蓋國民之志氣衰頹。社會若有此現象。其娛樂斷不能清新高尚。此等無趣味之裏。豈獨有害公德。不至傷人生命不已也。若文物風教。共臻活氣之國民間娛樂行政。不獨獎人勤勞。訓導善行。其效果及於社會者最大。故娛樂一事。與一般教育事業比較。殆無軒



輕之見存於間也。

第四款 獎儉行政

獎儉機關  
為近代自治  
之骨子

泰西諸國之自治。在昔對於庶民一般。獎勵勤儉而外。更爲貯蓄之便宜。設各種之貯金機關。吾人爲自治團體。設是等之貯金機關。不唯使貯蓄便宜。又促進一般勤儉風氣。此之謂獎儉行政也。古代之自治。專以節用行政爲主眼。近代則反之。更進而以獎儉貯蓄行政爲骨子。不得不謂爲轉步一進也。

公營之貯蓄銀行  
為獎儉機關  
又爲融資  
機關

市邑公營主義之貯蓄銀行。非獨爲防貧行政之施設。又爲國民經濟之保護。此種貯蓄機關。直接之目的。雖在使庶民勤儉之意。至機關之作用。則吸收零碎小資。再啓活用之途。轉向地方公益之事業。由此點觀察。貯蓄銀行。爲庶民之獎儉機關。固不待言矣。然對於地方經營。則又爲有力之融資機關焉。佛國市邑公營主義之貯蓄銀行。市邑長及十五名之名譽委員。爲之管理。委員中

之五名。由議員中互選。其他則由貯蓄資金之提供者。選拔市邑之名士。通國中貯蓄銀行之數。五百有餘。所貯金人數。六百有餘。萬。全國計算。六人中有一人貯金。又平均貯蓄額。每一人在五百法以上。德國市邑。比此亦不少讓。有貯蓄銀行之市邑。現已八百有餘。市。耶士刺西堡市之如。無論男女老幼。無有不貯蓄者。貯蓄總額。達七千五百萬。碼克。其國市邑之地方團體。更採公營主義。經營疾病保險及養老保險事業。佛國雖有郵便貯金制度。而一般庶民。却重置地方公營之獎儉機關。德國雖未採用郵便貯金制度。而地方公營之獎儉機關。則非常振興。英國之地方團體。尙未採公營主義之貯蓄銀行也。而庶民之獎儉事業。則以政府直轄之郵便貯金及親誼組合爲重要之基礎。其他伊太利與西班牙。都市公立之營業。皆賴貯蓄銀行之欸爲之。

歐西公立貯蓄銀行之盛如此。其經營非獨公營特占之制度也。

收與資本之分  
配與資本之限  
主之對於公益  
及對於公益之  
益與公益之公  
寄與公益之公

貧民濟事後  
之救濟與  
防事前之豫

私立及公立貯蓄機關互相並立。益益擴張其事業。使地方自營主義之貯蓄機關與庶民社會之資力接近。以開利用之道。為主眼。且隨以其收益分配貯蓄者。并制限資本主之配當。其利子之割合。專潤澤勞動者及婢僕等。又依地方自營主義之貯蓄銀行計貯蓄者之利益。以其一部寄與地方公益之事業。以其資金為慈善事業之融通。為法定之義務。地方自營主義之貯蓄機關與社會公益。殆始終為一貫也。

### 第三節 地方自治與矜恤行政

#### 第一款 救貧行政

矜恤行政者。救貧防貧二種行政之總稱也。所謂救貧行政者。貧窮之民不能自營生業者。此種行政以救濟之。防貧行政者。防貧窮於未然。此種行政使細民各立於自營之途。前者救貧民於事後之策。後者濟貧民於事前之策也。

往時寺院  
之「撒水  
的慈善」

一罐丐之  
食一幣中乞  
與慈善之  
餘弊

泰西自治團體。於救濟行政。每每投巨額之公費。殆我邦人所未見及之舉也。然而救濟行政之實施。若失之太過。時却詒情民助成之弊。近世泰西之自治團體。爲貧民之施與。支消巨額經費。多爲中世紀宗教上之遺物。往時寺院。以神意惑人。謂切實施與。可滅己之罪障。享天賜之冥福。故貴人對於寺院。不惜己之財產。盡力獻納。而僧侶又爲特別施捨。殆無分勤惰。濫爲給與。以迎合民心。當時少有識者。稱此爲「撒水慈惠」。蓋謂其無效果。與撒水沙上相似之譏諷也。其時瑞西山中。以乞食爲業者。有一大部落。稱之曰「谿中乞丐」。多數家族。相聚於此。悉聽首長之指揮。而乞食者又用乞食爲僕婢。飲食住居之奢侈。殆非常民所能比。其他巴里人口。不過二十餘萬。而乞食者居四萬有餘。德國之哥農一市。人口不過四萬。而乞食者居一萬二千。此皆中世紀施與的慈善之餘弊也。

幼弱老衰  
之普通救  
助與壯者  
之生業授  
與

佛國之慈  
惠事務局  
與公立之  
院

近世矜恤制度之理想。從單純的慈善主義。變而為多數的行政問題。即所謂排金品施與之主義。專為生業扶助之主義也。在尋常普通之救助。對於幼弱及老衰之人。各國地方團體。今尚存焉。然政府對之。則尙制限統一之策。於健康壯年者。授以生業為主旨。能堪勞役。與夜間無宿舍者。概為收容。使得就業之道。此之謂「夜間宿泊事業」。於多數失業者。送之市街之外。使營農業。此之謂「勞勸植民事業」。歐洲諸國中。唯佛國市邑。寺院救濟之事業最盛。昔已著名。然至於近世。其事業歸市邑團體負擔。主於救助事務者。設特別機關。慈惠事務局。當之。不以救助貧民為先務。蓋急欲矯情民助成之弊也。又公立妊婦分娩院。此為佛國地方團體。首先經營之事業。其目的。若妊婦當分娩時。無自養育之力者。使入此院。蓋欲少嬰兒遺棄之弊。防人口之減少也。然又往往傾於獎勵私生兒之弊。識者每唱異論。英國昔時寺院行救助事務。每流

英國救貧  
事業諸弊

勞働強制  
制度

德國貧民  
訪察制度

於散漫。其弊害有不忍見者。及國家制定救貧法以後。救助事務始由寺院移於地方自治團體之手。然自自治團體。負救助貧民之義務。貧民遽然增加。財政頗爲困難。甚至怠惰狡猾者。巧裝不具者之模樣。又擬肺病之狀態。以希圖公費救助。而不節不操之婦人。自攜私生兒。迫於公街。要求養育費。無恥之弊。如此。遂出殆至不可收拾。不得已始施矯弊之策。制定強制勞役制度。在救助出願之貧民。擇其健康者。必課以勞働之事。獨國次於英國制定救貧法。救貧制度。始統一整理。然救助行政。趨於實際之運用。堪爲他市模範者。易北菲爾 *Elberfeld* 市之救貧組織也。此組織專用其力於貧民訪察制度。即於自治區域內。分爲數小區。設立委員。分擔訪問貧民之事。取其直接訓導也。自此制度組織。易北菲爾市之名稱。至今猶爲諸國喧傳。蓋視察貧民之家庭。懇切訓告。團體愈見親密。自治最良之方法也。此又稱爲友誼訪問制度。

當中世紀之末葉。封建寺院之勢力。雖漸衰。而國家統一之事業。新成。貧民問題。不日驅逐。即曰鎮壓。所謂排貧制度。各國市邑。一時風行。至於近世。保護國民之任務。國家始專用其力焉。加以各國競爭。新定救貧制度。而救貧制度之理想。乃脫宗教上之慈惠主義。與感情上之施與主義。以社會之公安。及公共之利益。爲標準。庶民受其救濟者。得扶助生業之效。再爲獨立自治之良民。爲社會公益之貢獻。雖然。泰西自治。又鑑救貧行政之弊。努力研究改良之方法。更轉而用其力於防貧行政矣。

## 第二款 防貧行政

### 其一 公立實行政

防貧行政者。對於貧民未受公費救助以前。善爲引導。使得獨立自營生活爲目的也。現時歐美諸國所行之融資制度中。公立實業之如。此防貧制度之最著者也。除英米二國。地方團體自爲經

營。而歐西市邑。則概取公營主義。其初雖單發源於博愛慈善之旨趣。至後却含蓄產業保護之理想。佛國古代稱此爲保護貧民。蓋使庶民社會。免不幸之高利貸借。扶助獨立自營之起業。爲制度之最良者也。公立質制。以伊太利爲嚆矢。千四百六十二年。於伯爾智亞創設。至今諸國傳播。千五百七十七年。佛國於亞維諾設立。千七百七十七年。而巴里始建設焉。當佛國革命之時。市邑之特占制度。概行廢去。而質業經營。市邑亦不能特占。其後高利貸借之弊。遂無底止。而特占制度。乃於此再興焉。近佛國現行制度。自治之公立質業。歸理事長統轄。使名譽職員參與。委員委任方法。三分之一。以地方長官之命令。三分之一。由市會互選。三分之一。由慈惠局選舉。但市邑之長。對於委員。有議長之權限。理事長則依委員會之指名。由地方長官命之。現今佛國四十四都市。皆公營質業事業。其內二市。更無利子貸付。佛國之質制。逐年



公立質業  
爲起業之  
振興策

進步如此。巴里一都市。一年之質入件數。有二百餘萬。其貸出金額。約我國之二千五百餘萬元。使多數之商工業者。各得遂其生業。亦甚大矣。巴里質事務局之總裁。嘗言曰。當天災地變之時。公立質局之門前。貧民群集。此非副質局之本旨也。商況良好之際。公立質局門前。却一翻活氣。振起無數之小起業家。此最可喜事也。社會既增繁榮。而質業之繁營。乃不能比例不得云。質業之盡善美。佛國質業制度之組織及其作用。可謂純然發揮公益主義之理想矣。然取法佛國制度。都市自爲經營者。白耳義有十七市。和蘭有二十五市。若德國之都市質業事業。雖不取特占制度。而七十六都市。却自爲經營。澳國之維也納。及巴拉克 Prague 雖爲國立質業。而其他大都市。則概爲公設質業。英米二國之都市。雖不採公營質業之主義。而特許私立質事業。則使屬於警察監督制度之下。要之公營主義之質事業。在其初專防高利貸。借保護

公立質業  
與小資本  
之融通

佛國之公  
立業務紹  
介場

庶民發源於單純的博愛主義也。其後對於中流以下之庶民融  
通小資本得振其生業始一變而爲最廣汎的公益主義焉。此種  
質業公營主義之取捨依各國之社會狀態如何可爲判定如德  
佛法系之諸國與英米法系之諸國各異其方針者此必然之勢  
也。

## 其二 業務紹介行政

公立業務紹介場之制者即傭人口之事業也。此亦爲佛國之市  
邑最發達焉。千八百九十五年巴里於此業務紹介場公立。而馬  
爾塞 Marseille 盧昂 Rouen 尼斯 Nice 其他數都市皆普及矣。千九  
百四年竟制定法律使各市邑於勞働之需要及供給必備帳簿  
無償金備公衆之閱覽。凡戶口至一萬之市邑必命設立公立業  
務紹介場。又依該法於私設之業務矯正其弊。五箇年期間以市  
邑之公費賠償。漸次全爲閉鎖。歸於市邑之特占行政矣。

端西公立  
紹介場南  
獨逸爲之  
風靡

獨國英樹  
公立紹介  
場之宣言

與佛國同時。研究業務紹介場之制度。兼以實施者。爲瑞西也。千八百八十八年。於伯倫。Bonn 市設立。同年於巴塞耳。Basel 市亦設立。但巴塞耳。Basel 市之業務紹介場。其設備。雖係行政廳之經營。至於運用。則以利害關係之代表者當之。瑞西於此二市經營。其影響及於南獨逸諸市。斯德都瓦爾。Stuttgart 之商事裁判所。上席判事。羅丹士拉喀者。於都市健議。設立公立業務紹介場之所由也。然其健議固爲同市採用。其他二三都市。已先採公營主義矣。其後來因 Rhine 地方諸市亦倣之。加爾麥冷。及約翰勒斯格爾夫。氏著書。論業務紹介事業。盛鼓吹公營主義。以來。更惹起朝野之輿論。千八百九十四年。瓦敦堡。Wirttemberg 之內務當局者。竟下訓令。凡市府先設立公共業務紹介場。國家對此適當的補助。同年普國農商務省。凡人口一萬以上之市邑。亦令設立公立業務紹介場。至千八百九十七年。五萬以上人口之都市中。其設立者

已十七餘市矣。

英國之業務紹介場。中央、商、局。以爲國家的事業。立勿浦 Liverpool  
梭爾福達 Salford 第三商業都市。所設之公營主義業務紹介場。  
不過單經營臨時事業。其中獨格拉斯哥市。昔設公營主義業務  
紹介場。頗出色可觀。據其市千九百年之統計。紹介勞働者之件  
數。至五千以上。蓋由需要供給者。皆免除手數料之制度也。米國  
紐育市俄古及桑港。雖設勞働專務局。其他皆取私立放任主義。  
尙未採公營之制也。多數之都市。皆依同業組合。放任私人。然是  
等私人之事業。每每易用虛僞之方法。所以警察上周到監督。最  
爲必要也。

### 其三 庶民醫療行政

醫療行政。通泰西各國。雖地方團體。亦銳意經營。然公營主義之  
施療病院。唯歐洲大陸市邑最多。其事業之起源。基於古來之博

愛主義。於矜恤行政中。實占其幹部。德國近來關於藥局事業。欲期調藥確實。與代價低廉。唱自治之特占事業者。頗盛。黑蔽爾斯。特及麥都等都市。藥局經營。既屬自治團體。然又採專有主義。即「藥局公營專有制度也」。其他都市。雖未採公營主義。而藥品之種類。與藥價之程度。使歸於一定。又定必要之條件。使市邑之私立事業。受特許權。所謂「藥局特許制度也」。別之市邑。所有藥局徵收料金。貸與一定之住民。所謂「藥局公有制度也」。至於近年。對於私立之藥局事業。倡制限論者。益益盛旺。柏林及哥農。俗稱「藥局戰爭」。德人武額。關於藥局事業之特占制度。唱剴切之論曰。從來私人之藥局事業。其情弊實有不忍言者。在小市邑。事業之經理。最爲困難。多數藥局。與普通商品混淆。取扱在大都市。同業競爭。每每出不正之行為。不顧一般公衆之危險。藥局事業之狀況如此。若政府不早設公營制度。其勢必至地方自治之醫療行政。與疾

病保險行政方針差異。而法制及行政上甚患錯綜。此德國地方自治團體擔任一般之保健行政。并採藥局公營主義之氣運。所以也。故西浩著「都市保健行政」特別設藥局制度一章。其結論曰：「將來藥局事業與地方行政之關係必為法制上之一大改革。現今得特許權之私人。關於藥價。若背可守之條件時。有一定之賠償。且其事業歸公共團體收用。故為適當矣。若私立藥局事業之權利者死亡時。其私人之讓與權。有返還團體之義務。特許地方團體。不可不直接承繼其權利。要使藥局制度皆從社會公益之見地而起。使多數市民進於保健狀態。非放任私人之經營也。」藥局公營主義之論。於獨逸市邑非常盛旺者。可想見矣。其國市邑之醫療行政。今皆普通病院制度。已經過舊時期病院問題。新進步藥局制度之問題矣。且又不止單於貧民階級救貧制度之一問題也。今通住民各階級。已認為唯一廣汎的保健行政。向於解

決之氣運矣。藥局公營主義亦依各國之社會狀態與法制經濟之如何決其可否。非驟然能概論其得失。且他之諸國藥局公營主義之適用未爲通則亦未至實行也。

第四節 地方自治與保健行政

社會之繁榮增加而死亡比例亦伴之。可憂之事孰大於此。衛生專家之著作中實多加一例。彼等見市街之生活直呼爲人間生活之衰滅。英之衛生統計家倫斯德嘗見市民之顏色蒼白。眼力薄弱。胸膈窄狹。其明論曰。此等人士所生之兒童死亡比例逐年加多。若爲強兵護國之策。除驅此等市民使歸農業生活外無他途。德人若耳治哈遜 George Hansen 好極端之論。往往多招反對。彼毅然不屈。猶熱心的主張農村爲國本之說。並農村爲國力發展之中堅之說。然市街地之膨脹。因人爲之。亦無可奈何。昔亞里士多德 Aristotlees 理想的都市謂人口不可上一萬。謙謨 Hume

謂人口七十萬以上之都，會必不能見。今向市街地，人口輻湊，不知底止。加以國家進步，商工業隨之勃興，到處新興市街，促進無已。識者於是，由從來傾於消極厭世之衛生觀者，更轉進於積極之救濟策。調和工業之發達，與健康之保護，講究二者兩全之方法，甚盡力矣。故市邑之保健行政，皆依此理由。大著進步，而保健行政之中，豫防傳染病，比防疫行政，先見發達。爲污物之處分，也有掃除行政，爲公衆之健康也。有公園事業，爲日常生活直接之關係。飲水之需用也。有給水事業。上水改良，下水整理，有排水事業。公益保護之理想，更進一步，爲食品之保護也。有檢查制度，與各市邑屠獸場制度，爲食品之供給也。又講究各種之方策。至於近年，爲個人之衛生，有公營浴場事業。又如爲市街地衛生之根本計，家屋改良之問題，其解決已着手矣。以下逐叙地方保健行之趨勢。



防疫行政  
爲事前之  
救濟策

第一款 防疫行政

近時衛生思想之發達。傳染病院。地方自治。固銳意計畫。然此之設施。不過事後之救濟策耳。今更一轉。傾向於事前救濟策。用力於各般之防疫行政矣。如排水事業。污物掃除。及飲食物取締。住居改良。皆與防疫行政有密接之關係。互相連絡者也。

翰堡市之  
牛乳取締

周到的酒  
盃洗滌制

歐西都市之中。從來最苦心豫防虎列拉病者。德國之漢堡市也。因其地位臨污濁之易北。Elbe。河流。其市先於濾水飲用之事業。綿密講究。稱爲精緻無比。爲黴菌排除。亦經許多苦心。至食品取締。防疫行政之一進步。千八百九十四年。所發布之牛乳取締。度。清潔牧場。搾乳者之消毒。及洗滌乳房。更進而監查牛乳之混和物。對於違反者。付以嚴重制裁。然此獨防傳染病之媒介者也。只於市民兒童健康。與以效果。至千八百九十五年。麥酒飲料具洗滌之法。令發布於公衆娛樂之場。共用之酒盃。防各種傳染病。

英國都市  
之家庭巡  
閱制度

市邑之污  
物掃除

之媒介。大博市民稱賞。

英國格刺斯哥市之家庭巡閱制度。亦歐西最著名之自治防疫行政也。與德國相異之點。以婦人爲巡閱吏員。屬於中央保健指揮之下。巡閱社會庶民之家庭。從戶內之清潔。至疾病之豫防。懇篤指導。以改善家庭之保健狀態。家屋檢閱之事業。通歐西都市。雖爲普通之制。而格刺斯哥市之設施。則爲特長也。方今防疫制度。與其事後之豫防。不若事前救治之得宜。可見一斑矣。

#### 第二欸 掃除行政

污物掃除。次於防疫事業。亦保健行政中最重要之一也。米人若耳治。威爾隱嘗著『市街掃除及其效果』一書。於各國市邑街路掃除行政。悉爲網羅。今就污物掃除一事。率先組織設備者。爲不律悉 Brussels 市。而法國次之。德英二國又次之。德國於五萬人口以上之市邑。無污物掃除局者。絕無之。英國於數多市邑。皆使市街

污物處分  
與廢物利  
用

自任掃除之事。家庭之污物去除。亦使市邑自爲經營。至今各國市邑。由污物掃除一問題。更進一步。傾注於污物燃燒之事矣。依污物之性質。得發電瓦斯及他諸般事業之動力者。謂之爲高溫裝置污物處分法。依污物之分拆。得肥料者。謂之爲低溫裝置污物處分法。英國格刺斯哥市運搬市內之污物列車。有九百餘架。肥料之大部分。下給農民。一部施於市邑之公有田園。而市邑更進而製無數之布袋。分配於公街工場等處。以集故紙。化無用爲有用。由此等處分之收入。每年達於三十四萬元之巨額。於是始知污物掃除事業。雖爲保護公衆之衛生。而利用廢物。財源開關之思想亦加至矣。

### 第三款 公園行政

逍遙園與  
運動園

公園行政。泰西學者區別爲二個事業。即逍遙園與運動園是也。所謂逍遙園者。主適公衆散步。即公共庭園之謂也。運動園者。主

公園爲都  
市之肺臟

兒童之運  
動與活  
力之增進

適於體育。設備廣濶場所及器具之謂也。

逍遙園與運動園之施設。爲地方行政中最重要之事。隨人口之  
密聚而生。保護公眾健康。必要不可缺也。近世都市。殷盛愈加。唯  
公園施設。市民始得呼吸清新空氣。所謂爲都市肺臟之作用也。  
歐洲都市中。巴里最整美之公園。廣袤二萬[Acre]。國七畝餘。倫敦  
一府。逍遙園有十八。運動園有三十九。廣袤三千八百Acre。德國  
伯林。有最大之公園。面積殆至千百[Acre]。米國紐育之公園。廣七  
千[Acre]。波士敦之公園。亦二千三百[Acre]。各國都市。營各種大公  
園。供市民之遊步。並擴充各般設備。投資鉅萬。殆不勝縷述。  
近時歐西都市。正逢新興之機運。保健制度中。最可留意者。兒童  
運動園制度也。米人培加。嘗論地方運動園之制度曰。教化兒童  
直接學問。莫若遊戲運動。增長天然活力。兒童運動園之勃興。實  
發源於此理想。都市兒童。不問貧富貴賤。皆能自由遊戲運動。得

公園之社會教育主義

適當之方便者。此爲運動園設施必要之所以也。且運動園一事對於活動之少年。使如火始燃之情慾機心一轉而嚮於健康之遊戲。一般兒童惡風收最大感化善導之效。觀此言。公園制度裨益於風教。可謂無涯矣。近世自治之公園行政。從健康保護主義一變而更入於社會教育主義矣。

米國公園之新機軸

教育主義之公園制度。米國都市最用其力焉。蓋因歐洲都市之逍遙園。於歷史上。及美術上。既呈美觀矣。米國都市若於此點與先進國相爭競。爲最難之事。故新出機軸於市之廓外。保留廣濶土地。計畫設一大運動場。而近廓土地。却勢位得宜。於此不可不謂天賜之也。千八百八十七年。紐育市爲設公園。每年支出百萬法。對於議會已受承認。當時市長唱道。謂兒童運動場爲公園之骨子。當馬爾伯里公園開設以前。每逢休日。殺人犯不絕。爾來則無何等之爭鬪。該警察吏之公言也。紐育市爲此二個運動園。每

兒童運動園爲公園之骨子

運動園設  
置與少年  
犯罪減少

公園制度  
變遷之時  
期

年支出三百萬法。波士敦市之計畫。亦類此。一年費百萬以相爭競。首唱波士敦市運動園者。學士墨里西格斯加。觀獨逸兒童園制度。因之以勸當局者也。基此健議。米人里爾所著構成的防止的慈善一書。叙都市公園。與犯罪豫防之關係。最周到說明。其引證亦剴切。彼謂自運動園之設立。少年犯罪減少。米國公園制度之特長也。云云。

要之公園制度之發達。可分爲三期。第一期爲健康保護主義時代。第二期依各種裝飾。爲美術娛樂主義時代。第三期爲重視兒童體育運動。並發揮社會教育主義時代。現今歐美各國。適趨於兒童運動教育社會主義時代矣。

#### 第四款 給水行政

歐西各地方團體。給水行政。無論何地。皆依公營主義。似認爲當然事矣。英國之如。都市公營事業之進步。比他國遲緩。然千四百

英國市邑  
之公設給  
水米國之市  
設給水獨國市有  
之公設給  
水

二十年。蕪蘭莫爾寺院。已代市邑給水。至千五百八十五年。蒲勒莫斯。亦着手市設給水工事。唯倫敦爲私設給水事業。至今尙存。其例外也。倫敦以外。凡人口三十萬以上之區市。莫不採公營主義。人口有十萬以上之都市。英國二十有餘。其中不採公營主義者。僅二三耳。米國都市給水事業。由私設主義。旣變遷爲公營主義之趨勢矣。全國都市。合計約千五百有餘。就給水工事。其七百有餘。皆係公設事業。德國市邑給水事業。殆以公營主義爲原則。就中漢堡之如。爲世界最宏大的濾水器建設。引取易北河之濁水。化學家及微菌學家。精密分析。得無限之淨水。人口有五萬以上者。德國五十五都市。現爲私設經營給水事業。僅佛郎渡及撒耳敦堡。二市而已。瑞西和蘭那威及丁抹之大都市。亦莫不採公營主義。丁抹首府。爲國家之事業。白耳義安多威爾。及他數都市。皆採公營主義。佛國都市有經營給水事業之特權。凡私設會社。

給水量與  
文明之測

疫癘傳播  
與排水工

不得許諾。弗能起工。唯盧昂、尼斯、土倫、Toulon等。尙存私設主義

耳。要之水。道給水之量。可測一國之文化。非獨英國衛生當局者之言也。今泰西地方團體。皆以最潤澤之良水。普及一般。爲政治之急務也。

#### 第五款 排水行政

排水工事。當近世紀之半。歐洲通行。遇疫癘傳染之餘。專以此爲豫防之策。一般皆注意焉。都市中排水事業。最宏大。又爲率先經營者。不得不推巴里市、伯耳格、耶氏之計畫。當千八百七十年。普佛戰爭開始以前。巴里市既試驗排水郊野灌溉矣。至第十九世紀之盡頭。柏林亦乘新興之勢。完成郊野灌溉之法。宇內中唯此最整齊。其市之面積。不過二十五方哩。而放流惡水。至三十方哩之附屬地。費一千五百萬瑪克之資金。英國都市於給水事業外。



亦漸次整頓排水事業。而排水事業又附帶經營耕地灌溉之事。千八百九十五年。排水工事之起債額。不過給水工事起債額之半數。至今排水工事之起債額至一千萬元以上。超於給水工事之起債額。約二百萬元。在昔之排水事業。不過單純的健康保護之理想。而英國獨附帶灌溉設備之事。今竟爲一種財源補充主義之經營矣。

#### 第六款 生活品保護行政

自治行政於生活品之保護。固在維持一般公衆之健康。然在營養全般之住民。以期增進公共之福利。德國學者謂此爲生活資料之保護行政。此中最重要之事。即食品檢查行政。市場經營行政。屠殺經營行政是也。

#### 其一 食品檢查行政

食品檢查事業。與市場及屠殺場相關聯。均宜公營主義。無容疑

矣。泰西諸國之中。食品檢查制度。最能完備者。德國之市邑也。從來尙自由放任主義者。英國也。實由一般之氣運。至千八百九十八年。中央調查委員會。關於肉類檢查制度。決議曰。地方團體。於區域內設公立屠殺場。除特許屠殺場外。凡私人屠殺販賣肉類者。概行禁止。在其時對此決議。其從者尙少。唯伯明感(Birmingham)市。先他之都市。適合科學上之理論。公立屠殺場。於市場建設。其費達百二十萬元以上。關於食品檢查。更參酌德國市邑之各種裝置。其設備可謂盡善美矣。

雖然地方食品檢查制度。包含二個要素。一分析食品之成分。在豫先定模範的標準。以分販賣品之真偽。二設立食品取締公共檢查場。在發見偽造品。務使檢查法完備。近來工業進步。商品之數愈多。當激烈競爭之際。用各種之奸策。製低廉之物品。迎買客之歡心。供給者不正之品。物。竟不能識別。至住民日常不可缺之

物品亦然。其弊害於一般國民健康有莫大影響。所以歐洲醫學家於食品檢查制度莫不急於倡導也。千八百七十九年於亞摩斯德爾登 Amsterdam 開萬國醫術會議。芬克伯主張萬國食品檢查法。統一千八百八十二年於根德 Brent 千八百八十四年於北古 Peru 開國際衛生會議亦同一問題再燃。至千八百八十七年於奧都大會之際由食品取締制度之調查委員報告書提出。於是各國食品取締制度為一大革新。在德國基朗 Ceilung 多德麥狹 Dortmund 等市對於一定之食品必見本提供以之分析。然此分析事業不聘專門技師單囑託於民間之化學家。未至收完全之效果。其後佛朗渡 Frankfurt 安曼率先設公立檢查場。民間之化學家視為自家職業之勁敵。極力抗爭。市之經營竟不果達其目的。爾來普國四十有餘之市邑公立檢查場漸次建設矣。比斯特曰檢查之事當業者之料金支拂為經濟計亦只此耳。該制度

之所以不備也。經營檢查者不必案出財源。廢止徵收手數。料更興最善之施設爲宜。要之食品檢查制度。各國共視爲公衆健康之基礎。不外以公益主義使之進行也。

## 其二 市場經營行政

歐西地方團體之市場事業。原非特占制度。至於近世。公營市場之主義新興。其主腦在資一般公共之利益。並利用財源補充之道。止此關係而已。德國中古之商業都市。當第十世紀。及第十三世紀。概如是。佛國昔時市場占有之特權。屬諸侯之掌握。至千七百九十年。廢止此特權以來。都市始得自爲經營。千八百五十四年。巴里二十二 Arrée 之地。設廣大之市場。又收二百有餘之小市場。皆依都市自爲經營。漸次傳播。爾來遂全國普及。英國上古都市。或私人。或地方團體。依國王之特許。皆得經營爲慣例。至後始要國會之特許。及今通全國都市二百六十有餘之中。其二百十

有餘。全屬於公營主義矣。

市場制度。各國如此。原非公營特占之主義。似宜採公私並立之主義也。然而市邑公營主義之勢。逐年盛大。蓋由公益主義之思想。使市場制度。大爲進步也。中古之市場制度。以利於貨物交易。商品販路爲主腦。所謂市場制度。單在商業保護之理想而已。至於近世。食品檢查之必要。始發揮健康保護之理想。然今更進一步。使各人於市場直接得廉價且新鮮之物品。而一般購買者。少費時間。容易選擇。又小賣人依僅少之使用料。能借完美店舖。得保管之方法。增進地方一般利益。此理想一興。市場制度。又發揮最廣汎的公益保護主義矣。

### 其三 屠場經營行政

屠場事業。歐洲二三國家。依法制所定。禁止私人經營。爲自治團體之特占制度。此之一事。比他之衛生事業。較蒼出色之觀。

經營市場  
商業保護  
主義與健  
康保護主  
義

近世市場  
之廣汎的  
公益主義

佛國爲屠  
場特占主  
義之嚆矢

在佛國。依千八百三十八年之勅令。市邑公立屠獸場。必經主務大臣認可。在既設立之市邑。禁止私人經營。巴里一都。設立五個屠獸場。而數百之私設屠獸場。概歸廢止。普國亦依千八百六十八年之法制。屠殺場探公營。特占主義。柏林設立二個屠獸場。約一千有餘之私立屠獸場。亦歸廢止。門占 *München* 市。自公立屠獸場設置。八百有餘之私立屠獸場。概行閉鎖。匈國不達伯悉 *Buda-Pest* 市之公立屠獸場。亦係特占事業。其宏大壯麗。爲國人所誇美。與公立畜類場相接。爲最便利的裝置。伊國依千八百六十五年之法律。屠獸場之設立。亦爲特占制度。且此之經營。爲市邑團體之義務。英國市邑之屠場事業。原依公私並立主義。非特占之制度也。然有十萬人以上之市邑。約有三分之二係探公營主義。

自治團體之屠場事業。特占問題。原隨食品保護之感覺。將來可

豫測其蔚興也。依德國西發里市長馬息調查。歐西屠場事業之沿革。其由來極舊。在上古埃及捧神祈禱。定家畜之檢查法。夙已見施行。就中古都市之中。如奧斯堡 Augsburg 市。當千二百七十六年。同有名的之治水工事。足爲範模事業之屠殺場者。至今尙存。爲中古德國都市公立屠殺場發生之淵源。然此制度一時忽歸廢滅。爾後七百年。因拿破翁之雄畧。屠場公營制度。以佛都爲中心而再興。只英國至今尙守公私併立之主義也。同一系統之米國市邑。近來益覺獸肉檢查之必要。公營特占主義之屠場事業。漸次逢發生之氣運矣。對於密執安 Michigan 州。以千九百年之法律。與以私立屠殺場之監督權。更進而對於自治團體。許可自爲經營。又付與得禁止一切私立事業之權能矣。

第七款 生活品供給行政

依地方公營主義。各市邑以實價供給生活品之事業。其例尙不

英獨二國  
之市邑石  
炭供給事

佛國市邑  
牛乳供給  
事業

布崙市純  
良牛乳之  
生產法

多見。德英二國市邑。只有石炭供給事業。佛國市邑。只有牛乳供給事業。此其顯著者也。在昔千九百年。石炭價格。俄然騰貴。德國二三都市。糴買石炭。以實價賣於住民。利益頗多。聯邦國中。伊遜 Essen 之伊爾哈遜市。最銳意施行者也。英國之格刺斯哥 Glasgow 曼識特 Manchester 及不拉德非底 Bradford 諸市。其經營大概類此。佛國爲維持幼兒之健康。新鮮且低廉的牛乳之供給計畫。此等都市最多。保持妊婦之健康。豫防胎兒之死亡。實爲唯一之捷路。又特別限於妊婦。供給以新鮮且低廉之牛乳。誠至善事也。以牛乳供給事業。爲地方團體公營制度。近時德國學者。屢屢唱道。據布崙 Brunn 市千八百九十七年之公報。對於市場牛乳。廢止比重量之檢查法。改行脂肪量之檢查法。消極取締之外。更進而對於產不良牛乳之農家。指示以富生脂肪質之方法。此最著名之經營。世所共知也。然此方法尙單。在對於私人。教以純良牛乳。



醫家伯孫  
克之痛言

牛乳供給  
希格主張  
公營制度

第四章 第四節 地方自治與保健行政

一〇六

之製作。市邑自爲經營。供給無菌牛乳之主義。尙未至也。當時醫家伯孫克曰。現今於善良牛乳加水者。輒問以刑。而獨於販賣肺菌中毒之牛乳者。不之見罪。誠可嗤也。在來比錫 Leipzig 市。純良的牛乳價格。甚不低廉。一般庶民。不能潤澤飲用可知矣。又純良牛乳中。加以砂糖製作一種之滋養物。以實價供給庶民社會。千八百九十年。德國都市。行一大試驗。此爲牛乳供給制度之嚆矢。希格關於牛乳供給事業。最熱心唱道公營主義。所著都市保健行政篇中。痛言曰。若欲維持國民全般之健康。私人之營業。尙販賣不正之食品。徒貪私利。此不可不先爲矯正。國民營養之必要。移牛乳販賣之事業。爲自治團體之經營。使對於消費者。一般潤澤供給。而保護其健康。此比水道公營主義。其利尤大者也。且關於兒童之保育。保護牛乳供給一事。防禦小商人之奸計。更宜急。對此唯一之手段。無他。只地方自治團體。特占事業一途而已。觀

此可謂最熱心的牛乳供給公賣論者矣。

英國市邑。關於牛乳供給。似採公營制度。如聖路。Saint 赫崙。Helen 立勿浦。Iwerpovl 諾定昂。Nottingham 諸市。最著之事例也。聖德赫勒市。因兒童之死亡比例過多。行救治之策。於千八百九十九年。其市卒先自爲消毒殺菌。越翌年。里巴浦市。亦倣之。然是等只牛乳消毒。公營制度也。第比亞協會。更進一步。使都市各自有牧場。提倡自爲供給。只此點尙覺未採地方公營主義之制也。近時米國都市。兒童之死亡。逐年增加。爲都市生活中之諸弊。最可憂之一。供給兒童牛乳之不良。實致疾病之一大原因。

歐西二三國家。關於保護生活品之地方制度。從消極的檢查主義。今一變而更進於積極的供給主義矣。積極的供給制度。在其初單一端之矜恤行政。燃料供給之制而已。今竟施設最廣汎的保健行政。至於食品供給之制矣。然歐米各國全般共通之制度。

尙未之見也。此亦各國制度。皆從社會狀態。定其取捨。不可不區別研究也。

### 第八款 土地分貸行政

至於近世。自治團體。於直接供給住民生活資料制度以外。更於郊外土地。分配貸付於住民。又間接使其自作生活資料之制度矣。在昔英國爲保護細民。提倡土地分貸制度爲必要。千八百八十七年。地方局使各公共團體。達此目的。有行使土地收買權。如諾定昂市。其規模之最大者。以二百三十 Acre 之土地。分貸千五百餘人。近時德國。亦採用地方公營主義之土地分貸制度。其動機之主腦。在使細民家族健康。增助娛樂。分貸郊外土地。以栽培野菜。及一切草花。所謂家庭園之制度也。都市家庭園之制。以幾爾市爲最古。當千九百年之末。既有二千八百有餘之分貸矣。受分貸之市民。競入家庭園。栽培各種之菓樹。至千九百年末。

細民保護  
與土地分  
貸制度

都市家庭  
園與都市  
菓樹園

菓園保護  
與花園保護

米園甘藷  
耕地之分  
貸制度

英國之田  
園都市

達堡 Magteburg 市更進而以都市菓樹園之名設特種制度先買收二十莫爾良之土地分貸市民栽培一定之菓樹其初反對之聲甚熾至鑑實際之成效其市更倍加分貸至於近年對於殷盛的都市之市民在家庭得清新的天然娛樂而單調無味的都市之職業者爲救人心之枯槁知分貸土地與栽培生花植物爲必要不獨於菓樹園保護制度唱道更及於花園保護制度矣佛國市邑土地分貸制度不如德英二國一般之氣運尙未至也何也以巴里之大都市自千八百九十一年以來始設都市農業殖民地而庶民分貸之制至近年始創設焉米國千八百九十三年之凶慌以後地答羅的 Detroit 巴哈洛二市始買收土地貸附庶民使培養甘藷依自家之勞力及新鮮之營養此所謂甘藷耕地分貸之制度也

土地分貸制度將來一大進步可以豫測近世新起一好動機所

田園都市之理想與健全國民

各自之田園生活之趣味與集團生活

謂田園都市也。此之名既發生。實一種之最好的改良事業。此事業之創始者。英人耶伯勒撒赫哇德也。赫哇德因讀千八百九十年米人伯拉米發刊之回顧論。深為感發。乃以農業為中心。起市民集團之考案。於去倫敦滾車行程約一哩之地。購三千八百Acres之地。實行此計畫。部落之中心。有菜園。有運動園。有遊泳場。衣食及他之資料。皆依共同購入之法。受最廉價之供給。此所謂田園都市。蓋使市民生活。以田園為中心也。此田園都市之創意者。為改良市民。懷抱最偉大之理想。為國民健全人類發達。國家興隆。重要的基礎。故不待言矣。若欲造成健全的國民。望大都市之生活。勢必不能也。所以須於田園都市者。頗大也。夫土地分貸之制度者。使市民各自實地受田園生活之趣味也。而田園都市者。使市民集團享田園生活之趣味也。故從都市之土地分貸制度。更進一步。而入田園都市。此必然之勢也。要之土地分貸事業。其

歐洲古代  
之公營浴  
場

近世英國  
之公立浴  
場與洗濯

旨意固善矣。然採擇取捨。則在各國社會之狀態。及行政經濟之現象。不可不講究也。

### 第九款 浴場行政

所謂浴場行政者。市邑自設浴場。及洗濯場。供一般人民之利用。保護公共之衛生也。使用公營浴場。及洗濯場者。徵一定之料金。爲最普通。然在我邦。此等事業之公營。未見爲要件。若在歐西諸國。實爲必要之一事業。

公立浴場制度。在古代已屬公營主義。發達最盛旺者。莫如羅馬。紀元前三百十二年時。公立浴湯。有八百五十六個。一年所費之水量。至四億萬加隆。一加隆合中國二升五合零以上。中世紀日耳曼之諸市。自立浴湯者實不少。至於近世。英國政界。提倡公立浴湯最熾。爲都市公營主義之率先者。莫若立勿浦市。至千八百四十六年。公立浴場洗濯場法發布之後。始行實施者。爲伯明感市。在今英國

凡人口有五萬以上之市邑。不設公立浴場者。未之見也。而浴場兼附設公立洗濯場者。其例頗多。爾來公立浴場制度。德國諸市。可謂普及。人口五萬以上之市邑。共計五十五。其中有浴場者四十。而公立浴場協會。對於斯業。更努力振作。求完全普及。依千九百年之統計。全國市邑。公立浴場。共二千九百十八個。比例計算。凡一萬八千人。有一浴場。佛國千八百五十年。設都市浴場制度之調查委員。其翌年決議。提六十萬法之國庫補助金。以獎勵都市浴場公營主義。至於近年。此制度傳播米洲。米國市邑。開設無料主義之浴場。較歐洲制度。更進一步。其市邑中。約克斯市。實取浴場公營主義之卒先者也。波士頓市。更加無料浴場制度。並公立游泳設備之模範。紐育州者。於千八百九十五年。發布浴場制度。凡人口五萬以上之市邑。必設自由公立浴場。每日至少公開十四時間。

米國無料  
主義之浴  
場與游泳  
設備

歐西市邑之浴場事業。固非特占制度也。然其經費之理想。亦非財源補充主義。只在福利增進而已。福利增進主義。在其初出於健康保護之理想。至於近世。併置游泳練習事業。兼含教育娛樂之理想矣。至若米國。竟創設無料主義之公立浴場。更取自治體義務的經營之法。制文明進步。可謂盛矣。

#### 第十款 住居行政

自治團體之住居行政者。因近世都市人口稠密。豫防諸弊。所由發生也。自治團體建設家屋。取適當之使用費。貸付庶民爲目的。泰西諸國。所以促起住居行政者。第一之必要。在健康保護。基於衛生上之理由。第二之必要。在家庭整善。起於風教上之理想。從歐米諸國特有之社會狀態上來也。若在我邦。不能直探。固不待言。然防疫上之必要。設置二三部局。既有不可已之勢矣。茲唯關於住居制度。歐西諸國之用力如何周到。試爲畧舉。



住居改良  
事業與各  
國法制之  
異同

德國之模  
範的住居  
制度與家  
屋檢閱

米克爾法  
案與干涉  
政策

度斯爾獨

#### 第四章 第四節 地方自治與保健行政

一一四

地方之住居行政。國家法制。最能整備者。英佛二國也。然最周到而多方設備者。則莫如德國。蓋其制度。足爲他國之模範。當千八百九十八年。索遜國頒行家屋檢閱制度。此其嚆矢。其後佛朗渡市長米克爾。於學會提出住居改良制度之考案。始啓學說上之論。彼之持論。禁止都市不健康地之居住。庶民建築家屋。必依「都市之保健委員」及「住居委員」之承認方可。非同英國視爲自治放任之業。故其對於國民。必依法制。否則必行干涉。其主張如此。所謂米克爾法案也。其後佛朗渡市之亞底克爾。繼承米克爾之精神。凡人口一萬以上之都市。於都市之內。外。附與土地。收用之權。限。準備家屋。建築土地。防止地價之騰貴。與房租之增高。將此法案。兩次提出帝國議會。然此亞底克爾之法案。甚有害於土地。既得之權。竟爲議會所排斥矣。近來德國都市之住居制度中。最著名者。爲都市自定之「居室容積制限令」。係千八百九十五年度

市之居室  
容積制限

建築事業  
與公有地  
之利用

新民法之  
永代建築  
權

斯爾獨市創始。其制度之內容。一兒童給五方呎。至成年給十方呎。異性之家族。達十四歲以上者。必各異其室。關於庶民之建築。積極的經營。其初放任於私立會社。都市給少許之補助料。然建築適宜之土地。每受投機的賣買之餘響。庶民社會。負擔之房租。多不低下。而家屋之構造。依然粗惡。於是蘭不勒希米爾哈遜。及弗蘭堡。諸市。皆創始都市公營主義之建築事業矣。

然德國都市。因建築事業公營制度之不足。又特別創設一種獎勵制度。一「於私人之建築事業。都市以公地貸付制度。」對於私人之建築事業。都市之抵當融資制度。此在從來地上權之制。未確定時也。至千九百年。新民法實施以後。特別設定永代建築權。之一種物權。使得抵當。爾來都市之公地。貸付於私設會社。使建築小業者。一大進步。首先實行永代建築設定之契約者。爲佛朗渡阿母馬茵。Main市也。其契約期間八十年。於家屋之買收權。

地上權與  
買收權

建築事業  
與資金融  
通

英國住居  
改良制度  
之獎勵主  
義

第四章 第四節 地方自治與保健行政

一一六

無何等之設定。而哈列Halle市之期間。則限七十年。公有地上權。當期間滿了之時。以價格四分之一。爲都市收用。在佛朗渡市。依亞底克爾之主唱。於公有地設定地上權。限六十年期間。家屋建築。至期間終了。都市無何等之酬償。得以收用。

所謂依抵當貸付之方法。獎勵建築事業之制度者。即地方團體之資金。準私人融通。都市收置抵當權之制也。千九百年於度斯爾獨市。設置抵當貸付局。真創始之時。抵當貸付局所有之建築貸付基金。已上百萬馬克。又得政府認可募集公債。至二千百馬克。德國之住居改良。其基金可謂富裕矣。然德國都市。改良住居皆任意自籌。國家對於此。尙未有一般劃一之制度也。

英國於從業者家屋改善。及關於建築之法制。幾回設定。又屢屢變更。千八百五十五年。及千八百六十年。始制定有害物撤去條例。依八百六十六年與千八百七十四年之衛生條例。並千八百

消極的之  
監查權

一區域之  
改築權

七十五年之「公共保健條例」此爲第一次之法制期。此期之法制爲「家屋監查制度之時代」也。地方行政廳設檢查員。與以檢查家屋之權。並附以一種制裁。命其祛除公害。然是等之制。尙不免爲消極的制度。都市自爲家屋改良。積極的經營。尙不能也。且此制度。對於各個家屋。可行局部之整理。對於一定地域。不能行全部之改善。千八百七十五年。及千八百七十九年。與千八百八十二年。始發行「從業者住居條例」。對於都市。指定市內之區域。從一定之計畫。得撤去家屋。附與全體新築之權限。於是都市始得土地收用權。並得起公債。國家爲之保證。此爲第二次法制期。即現今「家屋改築制度之時代」也。格刺斯哥市。與伯明感市。銳意斷行住居改良事業。爲英國都市建築事業之嚆矢。在昔千八百六十六年之頃。五萬人口相密聚。只收用八十八 acre 之地。改築家屋。所費至二百萬磅以上。千八百七十五年。對於四萬之人口。以九十

Aere 之地。改築家屋。經費雖達百七十萬磅。而現今收入。每年至六萬磅之多。要之二市。率先實行家屋改築之公營主義。其規模計畫之宏大。固非德國都市所能及也。然特別依國法與地方團體以土地家屋收用權。而對於起債。又使團體之信用不墜。所謂『對於家屋改良事業。國家獎勵之制度。者實始於英國也。』

佛國住居改良制度之保護主義  
建築事業與融資制度

佛國關於家屋改良法制。始於千八百九十四年之『低廉家屋條例』。此條例以行政機關當獎勵建築之任。設各州委員。獎勵房租低廉。構造健康適當之家屋。依主唱者之名。稱爲『猶克弗力法』。是也。其委員之組織。由縣會選三分之二。其三分之一。由地方長官指任。且依一定之法律。得地方長官認可。於地方部慈惠局之資金。得以融通外。於國庫預金局。資金五分之一之範圍。亦得同一融通。至千八百六十八年。對於生命保險會社。亦認許此融資方法。千八百九十五年之補充法。更進一步。使貯蓄銀行。以預金一

建築事業

部。貸付於庶民家屋之建築事業者。其所受之利子。禁止年越四朱。而庶民家屋之免稅制度。亦以此法爲嚆矢。此法依人口多寡。區別都市。拂一定額以下之房租者。家屋建築後五箇年間。免除窗戶稅。此皆佛國於住居改良事業。對於私人經營。直接保護之周到也。以上所述之如。稱之曰對於家屋改良事業。國家保護主義之制度也。然而國家對於都市之公營主義法制。尙未制定。其國之比哥羅司坦兩氏。關於住居問題。都市公營之主義。痛擊不遺餘力。曰。若獎勵公營主義。與私人企業。必啓競爭之端。不唯阻害民業之活動。使元來經營事業。信賴行政廳之結果。有無限短所。經理上生種種不利。並釀成利用政治的感情之弊害。云云。千九百年之國際會議。佛國出身之博愛家。對於庶民公營主義之制度。公然排斥之決議案提出。當時英國之代表者維他爾羅。白耳義之博士底尼斯。獨逸之布朗特等。極力反對。於會議終時。竟

於此點認爲尙非解決時機。但多數之會同者。寧於暗淡之裡。已表其承認都市公營主義矣。本來守放任主義之英國。住居改良事業。尙實施公營主義制度。而夙尙保護主義之佛國。反不採地方公營主義。依然宣布國家保護主義之制。實一奇事也。

良好的家庭健全的心神

住居改良制度綜說

西哲嘗有言曰。家庭良好。即與國民心神的健全。蓋國民者。依家庭而造成也。家齊與否。實關於社會之風氣。不得不爲重大之問題也。英國東部倫敦。改良家屋落成之式時。雖首相比昆斯福意爾。得嘗臨其式場。於該事業極爲稱揚曰。家庭健全。爲增進國民幸福與活力之基礎。當時醫學社會。於倫敦之從業者。因住居之不完全。遂來家庭之不秩序。算出各種損耗。一年無慮三千萬元。雖一住居問題。國家經濟上之影響亦甚大也。歐洲都市人口密聚之勢。固非我國所能比。住居制度。從消極的建築警察行政。已一變爲積極的建築自營行政矣。社會之進步。家庭之問題。西人

最爲重。置。住居整善一事。爲國民善良隱建的生活。最必要之條件也。故泰西自治住居行政。從健康保護之理想。以衛生爲主眼。更加以移俗齊家。已認爲國民風化理想之趨勢矣。

第十一欸 埋葬行政

泰西市邑。凡事皆以公營主義爲原則。僅少例外。尙存放任主義者。唯保健行政中之墓地問題而已。佛蘭西。伊大利。白耳義。諾威。瑞典等之市邑。墓地之私設主義。未曾一見。佛國之如。千八百四十年以來。墓地公營。爲市邑之義務。從來寺院。及慈惠院。多經營墓地。因是年之勅令。遂區別葬儀。與墓地之管理。非地方公共團體。不能經營。德國。都市。則存公設私設二制度。有五萬以上人口之蝦羅疵典堡。多德麥狹。Dortmund 波答斯達。Potsdam 三市。只有公設墓地。可倫。都列斯典。可伊斯堡。伯勒斯威四市。則無一公設墓地。在翰堡市。寺院所有之墓地。總計十五。其間之公設墓地。



不過僅有其一。特別的猶太人之團體。有各自獨立墓地。德國公私並立之主義。與佛國墓地制度。故全相反也。英國都市。除埋葬局管理之舊墓地外。皆有公設墓地。依千八百七十九年之公共保健條例。地方政務局。認爲必要之場合。得強制市邑。使設墓地。米國凡人口有二萬五千以上之市邑。其過半皆有公設墓地。約爾義羅蘭斯孔噴。倫敦府會統計家。又研究自治行政原義之人也。嘗論市邑團體與墓地制度之關係曰。依英國普通法之原則。英國人若在所屬之寺區地死亡。於寺院之墓地。有埋葬之權利。又墓地設備。非團體的義務經營。乃屬於必要的經營。故經營墓地之經費。從一般士民課稅爲適當。而徵收墓地之使用料。對於享特別之利益者。不得不認爲報酬主義。斯之如對於墓地之權利的觀念。實英國特有之法。制也。現今自治義務主義之墓地制度。除佛國外。無他發見。各國市邑。因保健行政之必要。以墓地公

歐西之墓  
地爲一種  
之教化問  
題

墓地狹隘  
與火葬制  
之必要

營爲原則。特別對於窮民之死者。及身元不明的旅行死亡者。依公費同一埋葬。洵至美之事也。

若人遊於泰西諸國。於墓地一巡覽焉。其墓碑。或銘死者之遺言。或錄死者之傳記。以妙技之石工。完成最佳良之美術品。且置四時花草。娛人耳目。使人有如園遊之感。蓋歐人理想。墓地制度。非獨爲衛生問題已也。進而加於美術之問題。更進而使私淑過去之偉人。爲一種之教化問題矣。故兒女輩之來遊。士民之相攜相伴。游步自適。視爲常事。即此可知大勢之所趨矣。

然與墓地制度關聯。惹起法制上之關係者。火葬制度是也。嘗聞某統計家言曰。倫敦一府。被墓地之使用。每年要二十四 Acre 之地。紐育府千人中之比例死亡。每年二十人以上。而占有墓地需十五 Acre。因墓地狹隘之結果。歐洲都市。火葬制度爲必要矣。加之舊來土葬制度。死屍分解的作用。與一般市民保健狀態。有最

大影響。市區亦不得已也。從來反對火葬制之論者。常胚胎於感情的作用。與宗教的理說。多出於基督教之習慣。墨守崇信家之私言。現在各國市邑。對於受公費救濟之一部貧民。施強制火葬。波士頓市尹克利色。在昔即以公立貧民火葬場爲必要。既已實行矣。佛國從來禁止火葬。因依此難防毒殺之弊。在大都市報告墓地狹隘之結果。千八百八十七年。竟許火葬矣。巴里市會對於市民。制定火葬強制令。請監督官廳認可。但關於此事。若政府不許。則亦已焉。

至於近世。泰西都市。人口愈加稠密。保健行政益益進步。法醫學家關於死者處置制度。莫不喚起行政上之注意。依歐西識者之所論。死者處置問題。單依哀悼之感情。與宗教之觀念。此甚非也。關於市民全般健康問題。不可不特別周到考慮。德國之諺語曰。死者制生者。蓋謂爲死者表悲哀。徒盛外觀之情義。現今國民生

活。與。全。般。健。康。此。等。問。題。却。置。之。不。問。也。歐。西。諸。國。於。火。葬。厲。行。之。問。題。使。地。方。衛。生。狀。態。與。公。益。保。護。之。觀。念。相。聯。絡。將。來。興。起。較。今。更。進。可。豫。卜。矣。

### 第五節 地方自治與交通行政

交通事業之中。如道路行政。其性質固屬於自治團體之經營也。公私經營之關係。茲不必別爲講究。單於道路行政附帶之二三制度。試爲略叙。而關於港灣行政。及巡航行政。公私經營之關係。亦少爲述及。

#### 第一款 道路行政

道路行政。爲歐洲各國地方行政中。最先啓發達整善之端者也。各國對於地方道路之整善。所以深加獎勵者。都市與村邑。其發達之跡異也。對於村邑。其主眼在農業上之利用。對於都市。則以交通要素爲骨子。佛國之如。市邑之道路行政。過於濫費。國庫及

利用與交通上之整備

州之補助政策。均失之寬大。普國及伊國。國庫補助甚微。竝不足錄。然以沿道之人民。特別負擔。始制定輕減道路費之法。英國昔於道路行政。造成特種之地方團體。此團體基於救貧稅。遂採賦課道路費之制矣。

近時都市。更進一步。道路行政。不單依交通上之理想。並使與都市生活固有之特種關係相聯結。其一為實利的事業利用道路之制度。二為美術的事業利用道路之制度。

沿道受用與受用者之辨別問題

實利的事業利用道路之問題者。即給水。排水。瓦斯。發電。與市街鐵道之新設。使用土地之表面及地下之作用也。從來對於道路事業。沿道受益者之特別辨償問題。一變而為使用受益者之特別辨償問題矣。至其後對於私營之特占事業。發生各種之法制問題。其詳細別為述論。

美術的裝飾。利用道路之問題者。學者謂此為道路之審美的作

用。近世市邑裝飾道路之方法。以向於二個之方面爲活動。一於道路自體美術之裝飾事業。即植樹道路。又排置彫刻物於道路之類。二爲道路外觀美術上之保護事業。即保護道路之美觀。整理家屋健築。又制限公道露出廣告之類。以下於此二個裝飾事業。略爲分述。

### 第一項 道路植樹事業

道路自體美術的事業之最特殊者。巴里之道路植樹制度也。爲此於市廳特設一局。凡道路廣幅有二十米突以上者。必於兩側使植並木培養方法。各得其宜。木葉葱蘢。綠陰匝地。每年所費亦拾二萬元以上。此蓋街路娛樂與保健併用一種之裝飾事業也。米國之華盛頓 Washington 亦特設委員擔任街路植樹。在紐育視此爲市民健康上最要事件。千八百九十九年。道路植樹案提出。置於其市之公園委員會管轄內矣。

第二項 道路彫刻事業

裝飾事業  
與道路植樹

彫刻物與  
訓育之着想

紀念碑與  
不滅之金訓

道路植樹問題如上所論。更進而論道路彫刻事業。米國都市改良調查委員。卡列斯羅賓孫者。嘗著都市改善一書。供公衆之觀覽。於道路公園之彫刻。關於美術上及教化上之作用。發表意見曰。都市對於公營之彫刻。徒費鉅額資金。非能事也。不可不着想逸秀。蓋都市彫刻。原以發揮市民品位性格。使盛衰興亡之歷史永遠遺於後世。不獨爲裝飾的作用。并表彰既往之思想與功業。興起市民崇高古人之風。實訓育的作用也。云云。彫刻與教育之關係。如此精論。我輩尙未之聞也。內中所引英京德拉佛爾駕十字街之列爾孫 Nelson 將軍紀念塔。係將軍中砲彈將斃之時。對國民決別之語曰。英國者。望英人各自盡其義務也。之文字彫刻。其言雖最簡單。而真摯之精神。不禁爲永遠世人之想望。佛人聞此紀念塔之舉。直議決取瑞典之花崗石。彫刻拿破崙 Napoleon 帝

之墓。碑。建立於巴里市之中央。又於周圍將帝生前自爲經營及內治諸事業。精工彩畫。又將帝各地連戰所獲之軍旗。裝飾墓地。其墓側建置帝歿時尙侍其側之忠僕之肖像。又刻帝之絕命詞曰。我死後埋我骨於余最愛之攝爾河畔。是使後人長想起英雄之志業也。米國於克賴德 Grant 將軍使各人保平和之遺言。刻立巨碑。又於大統領林肯 Lincoln 之諸善必行。諸惡勿作之金言。屹立巨塔。此皆美術彫刻訓育的作用也。而裝飾事業與風化政策。同一步趨可知矣。

### 第三項 家屋限制制度

保護市街之美觀之制者。由家屋建築制限之法制啓其端也。家屋制限制度。以羅馬爲最顯著。其市之制限令。係千八百八十七年制定。建築之體樣。材料及高度。皆受公共之監督。於一定之道路。沿道建物。面積不許超路幅一倍半。其最低限度十。四米突。最



白耳義獎  
勵美術的  
建築

高限度二十四米突。巴里家屋制限令之制定。在羅馬十數年以前。關於家屋之階數、及高度。有一定之制限。外。又採沿道家屋。互相構造。保持調和一致之主義。白耳義不律悉 *Notices* 市。乘新興之勢。添設街路之美觀。于八百九十四年。組織一大協會。對於市內最優等之美術的建築物。與以獎勵金。此一事於巴里當局者。痛爲刺激。巴里市會。遂從議員中選出五人之審查委員。與市之當局者。協同計畫。於巴里市中。選定美術的建築物六個。定免除道路稅半額法。由此競爭方法。都市美觀添設。不勝枚舉。

#### 第四項 廣告制限制度

巴里之植  
樹嚴禁廣  
告

次於沿道家屋制限制度。近世都市。保護道路之美觀。最用其力者。廣告制限制度也。廣告制限制度。通歐米都市。一般勵行。巴里以國法禁止於植樹揭廣告。各國都市。凡何等廣告。關於面積及高低。一般制限。紐育市於公園嚴禁揭示。近年市俄古邸宅地方

前面。非經住民四分之三以上同意。不得於道路揭示廣告。此新法之布施也。壹丁堡 Edinburgh 市。於廣告可揭示場所。與不可揭示場所。必依都市之指定。格刺斯哥 Glasgow 市。首倡市街鐵道之車輛內外。禁止一切揭示廣告。倫敦對於賃貸價格財產等廣告。揭示。採課稅之制。佛國多數之都市。從使用公費。廣告。徵收使用料。爲都市之歲入。伯林每年徵收一定之納付金。設立廣告塔。之權。賦與私人。其認可條件。於塔頭必示最近之警察署。郵便電信局。臨時救濟事務局。及火防報知器之所在等。爲近時最新斬新意匠之舉也。

要之近世都市。道路行政。由從來單純的。交通行政。一變而爲實利的事業。文運進步。又變而加於美術的作用。道路行政。與娛樂行政。風化行政。本來互相連絡者也。

## 第二款 港灣行政

英國港灣  
經營之特  
徵取公私  
協同主義

德國港灣  
經營之特  
徵取都市  
自營主義

漢堡之自

第四章 第五節 地方自治與交通行政

一三三

地方商業發達。急促海港改良。關於此事業。最竭力經營者。莫如英國。而德國次之。英國最舊之港灣事業。係千六百六十二年格刺斯哥市之經營。千七百八年馬爾悉之船渠。於立勿浦 Liverpool 市建築。至於近代。最重要的築港工事。依公私協同主義組織。斬新計畫。此爲英國港灣制度之特徵也。協同體者。由都市之代表。及有利害關係者中。選舉委員。以之組織也。曼基斯多之大運河。由人工造成一大長港。從立勿浦所來之貨物大部分。皆直接運搬於各製造場。梭三布東以港灣改良。奪立勿浦之航路。蘇灣沙港之改良工事。於同地方之金屬輸出便宜。開港場中。已占第三位矣。德國都市港灣制度之特徵。則不同英國之駁雜的公私協同組織。專貴純然都市的經營。漢堡 Hamburg 之一埠頭。海陸連鎖。有公立倉庫。爲世界最良港灣。然經費亦費我一億六千萬元以上。自千八百八十八年以來。所謂創設自由港制度者。港區內之

由港制度

佛國港灣  
經營之特  
徵政府直  
轄主義

米國港灣  
經營之特  
徵公私并  
用主義

地方巡航  
事業之特  
許公營兩  
制

貨物。置於關稅管轄之外。爾來商勢一變。地方貨銀增加。尙未成工業之中心點也。不來梅 *Bremen* 與但澤 *Danzig* 之築港。依同市建造。可倫亦然。其間只曼亨 *Mannheim* 之船渠。係政府所有。佛國築港事業之特徵。屬國道之一部。採政府直轄經營主義。以不屬於自治行政爲原則。其屬於自治經營之埠頭。只稍位河之上流。二三都市。里爾 *Lille* 及魯貝 *Roubais* 而已。米國港灣事業。船渠與埠頭。事務區分。前者以中央政府當全國海港之經營。後者除屬於二三都市之管理外。多委私人經理。所謂公私並用之經營主義也。紐育市著名之船渠事例。所費亦在我邦數千萬元以上。

### 第三款 巡航行政

次於港灣行政。爲公私經營之制度者。巡航事業也。市邑自設船舶。開通公衆航路。此純然公營主義也。然因私益上之關係。爲私人營利事業。多數國家。對於個人社會。巡航事業之特許。亦常例

也。雖然獨探公營主義者亦不少。紐育每年受特許料約三十五萬元。此都市巡航事業特許中之最顯著者也。英國都市公營主義。自彪爾良德通立勿浦之航路。係彼由市經營。有八艘漁船。一年收入五萬磅以上。倫敦府會於烏爾威橫斷泰晤士 *Thames* 河之巡航事業。每年無料通航。與四萬餘人之便利。露西亞里加 *Lyons* 市亦採公營主義。一年收入至五萬法郎以上。

### 第六節 地方自治與勸業行政

#### 第一款 農業助長制度

觀近年泰西各國之趨勢。都市發達。每致農村衰退。因此各國於「農村復興之問題」竭力提倡。其第一點在如何可使農村健全。自治。第二點在如何可使農村活用。進步發達。此目的。殆依同一政策。力爲勵行。爲泰西最苦心研究之農業保護制度耳。

#### 第一項 副業獎勵

農業保護  
制度列國  
最苦心研  
究

副業獎勵

丁抹之雞  
卵共同輸出

瓦敦堡王

農業發達之方策。固在各種之方面。然總歸於勸業行政。如耕地整理。新設水利。肥料改良。種子選擇。副業獎勵之類。皆各地自治團體之急務也。就副業獎勵一事。於農家本業之利益原無多。然歐洲地方。特別見其盛況。如爲勞働者特發瀛車。爲雞卵輸送之地。特設航路。其結果。養雞事業。果如何盛大乎。觀丁抹足見一斑矣。其地方團體。獎勵各種之產業組合。檢查雞卵之種類品質。共同荷造之法。賣出倫敦市場。竟爲輸出國產主要品之一。其功績寧淺鮮哉。近年研究失業業者救濟制度之帕爾塞阿敦者。以獎勵副業。爲補充失業者之活路。所論極爲詳細。其言曰。瑞西農村冬期副業。以彫刻木材。占其多數。即此一年間。無慮一千萬元收入。莫斯科之各州。所行之副業。不下四十三種。一年收益。至五千萬元。以上云云。因人口過剩之結果。一時致農村衰頹之瓦敦堡小王國。今日復至盛大者。實賴當時商務局總裁士底因巴斯之

國之獎勵  
副業與其  
效果

伊太利倫  
巴多斯之  
農地  
編物

第四章 第六節 地方自治與勸業行政

一三六

熱心盡力。啓獎勵副業之端也。彼於千八百五十一年。倫敦大開博覽會時。於他國之工藝品。詳細視察。由此講究王國之繁榮策。近來其地方之人民。於農業暇餘。所作之毛氈。佛蘭絨。林勒。手物。細工。玩具。家具。帽子等類。續續輸出英國。其國之銀行總裁。颺言曰。盡我國民。不能見一貧者。如此誇耀。實不外獎勵副業之結果也。

烈斯編物者。亦歐洲農村副業中。最有利之一也。伊太利倫巴多 Lombardy 之山間僻村。名聖哥羅瓦 Saint-eroa 地者。農民部落。無一不以編物爲主。其他之特產。本從事於樂器製造者多。而技師家於夜間。又以斯業授與。依其篤志。遂全村傳播。讀農政家之記。或訪問村落。此好名望的夜間事業。非獨婦人。男子亦率其妻子。姊妹。於共樂談笑之裡。從事斯業。嘗聞其村有工學士名若爾治。司提反生 George Stephenson 者。視其妻女於夜間縫針。頗有得。

竟以裁縫名家。於是集近隣之男女。自爲師匠。開講習會。聖哥羅瓦之農夫。殆無不於夜間以烈斯編業從事。此不足爲怪也。

農家副業中。花園與菓樹園。歐洲農村亦最用力焉。主張花園農村者。曾勒特也。以花園爲中心。造成農民生活一大團體。爲最熱心。又與世人一層生趣。獎勵生花植物之栽培。彼嘗引淑女之諺曰。予一日無花不能渡日。至於近年。市街地之生花需要。頗增益。田園僻壤。放幽香。飾奇麗。此皆由教導而成。非天然之賜也。况兒童嬉嬉洋洋。逍遙其間。得實物之指教。而一般婦人。接觸清新之植物。得養爽朗之心神。其利益寧有涯涘哉。近年英國女子學院之管理者。布拉索墨孃。最熱心園藝。對女生徒嘗言曰。都會聚合之多數女子。爲都市之生活奔走。皆競爭爲會社之事務員。專注意於蓄財之道。然彼等豫期之目的。其成功者不過千人中一二耳。遂至多數之人。彷徨於市中。不能獲健全的生業。若使此等婦



人皆有園藝之趣味。各還其鄉里農村。得就此最健康的業務。其補助於農事之復興。豈不大哉。然多數婦人不知採納此道。甚爲遺憾。云云。雖然。至於近年。女子園藝之唱道。歐洲亦不少也。

第二項 植林經營

失業者之  
授產業者  
植林事業與

三種農村  
植林制度

農村副業問題中之植林事業。識者莫不重視。千九百二年。英國之森林局於植林事業一節。不問經驗之有無。凡失業者皆以此業授與。爲一時最良之方法。其委員博士蘇利拔。於全國荒蕪地之面積。二千六百萬 *Acres*。皆使講究植樹方法。佛國於某地。爲全國最荒蕪之域。依植林事業。每年得增四億萬元之收入。德國森林從事之勞動者。至四十萬人以上。即此一事。其國森林事業之盛大可見矣。

然農村植林事業。其制度有三。一、期管理之統一。凡自治體之森林。由政府委任森林官經營者。施業官行制度是也。二、自治體之

德國村邑  
愛護森林  
公有

德國地方  
營業之長  
所營

森林自爲管理。只關於技術一行。受政府特設森林官之監督者。特別監督制度是也。三、對於自治體之森林。與對於一般公有財產。行同一之監督。不設特別監督者。一般監督制度是也。德國自治森林之發達。由利用第一種及第二種之方法。依第一種之方法。最顯著者。黑西 Hesse 巴敦 Baden 一公國也。實行第二種之方法者。瓦敦堡巴威略 Bayern 二國也。德國村邑。所以利用第一種與第二種之方法者。在養成自治團體之結合。與夫愛鄉心之觀念。對於此事最熱心之苛爾爾博士等。於村邑森林。用意保護。不分配於住民者。計公共之利益也。巴敦國有名之農村腓立蒲堡。約有千二百 Acre 之森林。每年收入豐富。支辦一切公費。尙然有餘。若以公有地分配住民。奸商之徒。四方聚來。欺無智之小農。概行買收。農村自然衰頹。而人口亦因之減少矣。

佛國村邑  
荒蕪地之  
開拓

英國植林  
自營論之  
再興

佛國村邑。有土地森林者。本居多數。千八百十三年。因那破崙帝之政略。是等財產。皆爲政府收入。其代價與以五分利之國債。一時遂變其舊態焉。其後只以賣却殘餘之土地。再返還村邑。唯一部得復其舊狀耳。現在市邑所有之土地。與他國比較。不及遠甚。因政府防其分配不動產之處分。而事實上最難認可。故統全國面積十一分之一之公地。尙屬荒蕪不毛。近年政府獎勵植林。開墾立大計畫。若村邑不實行者。政府自爲開墾。揭示宣布矣。德佛二國。植林經營。如此努力。而英國却反之。其結果近年輸入外國之材木。每年至二億萬元以上。此一事於國人痛爲警醒。遂銳意講究植林自營之方法。使多數無職業者。皆爲有用之人。實由窺破此事業之趨勢也。利得Tees市之如。率先沿上水之引入。爲植樹之培養。立勿浦Liverpool市。利用下水。以四百七十Acre之地。培植十六萬本之樹木。無論何等失業。者皆使從事於斯矣。

農民與低  
利資金之  
供給

伊國之共  
同組合活  
用貯蓄

白耳義共

### 第三項 共同組合

隨農業改良問題而起之助成制度中最必要不可缺者。低利資金融通之方法是也。泰西都市貯蓄銀行。都市自爲經營。以圖融通者居多數。然鄉村之間則多依共同組合之制。故地方自治於此點不採自營主義。多取獎勵主義也。

伊大利者。比較的貧國也。至於近年。其光景一變者。蓋依此共同組合之組織。運用低利之資金。農業因之遂再興也。地方民之貯蓄資本。與其供中央政府之用。寧使再散於地方農民利用爲得宜。共同組合者。原爲指導資金利用之方法。各地相促。實行農業講話。又探巡回講習之制。並進而凡願受農業教育者。貸以學資。百方盡力。以求農事開發。此即伊大利之共同組合。併有貯蓄組合。與地方農會之二個作用者也。

近年白耳義亦倣伊大利之法。切實講究農村發達之策。依共同

同組合與  
宗教共力

匈牙利之  
共同組合  
排斥高利  
貸借

第四章 第六節 地方自治與勸業行政

一四二

組合之制。改良肥料。種子。及購買農產物。與農民一切之便利。就中與他國不類之例者。唯地方寺院。對於農民盡力一事也。熱心的牧師。於寺院設試作地。以改良種子。分配農民。最爲篤志。又於地方排水機之破壞。牧師出資以修繕之。因此大博地方人民之信用。

匈牙利。自共同組合之制成立以來。擅高利借貸之猶太人。不得已。遂去其國。共同組合之主唱者。爲其國子爵亞力山大加羅利也。茲詳叙組合組織以前之情況。則知之矣。由露國相踵侵入之猶太人。就農民之出入酒樓。用以機智。誘惑彼等。貸付資金。後日利子騰貴時。急迫強求。每每於農民田野使役之牛馬。沒收無剩。於是農民漸漸自覺。始創設地方銀行。而狡猾的商人。又翻弄地方銀行。先預入多額之金錢。出其不意。迫爲引出。又用種種姦計。至使陷於破產悲境。其情狀實有令人不忍見之者。政府於是乃

米國之共  
同組合以  
建築家屋  
爲目的

英國提倡  
小農信用  
之組合

施防禦之策。保護地方銀行。特立法案。至於近年。更利用共同組合。併以之爲農民俱樂部矣。如此貯蓄機關。又爲共同娛樂之場。且於此俱樂部中。又有圖書室。音樂室之設。以供各種有益之娛樂。藉以漸洗農民出入酒樓之弊風。

米國共同組合。兼營家屋建築事業。以農民蓄積之資金。供完全家屋之改良。立永久居住之基礎。此不獨解決貯蓄事業之一事。而住居行政之主眼。家屋問題。亦因之解決矣。

各國之趨勢如此。在英國都市。工業社會之同業組合。夙著發達。至於農村之共同組合。則少遜焉。故近頃提倡農業改良論者。切實着眼。信用組合。謂救濟小農之策。捨此無他求也。信用組合之法則。係納弗亞善之創意。始由德國輸人。基於農民信用。低利貸付。普及庶民。曾勒特所著之田園都市。亦依此提論。今試讀其一節。著者之爲農民寄無限之同情。可見矣。彼於普國之夫拉麥斯

耶爾得一農村之納弗亞善。創立之貯蓄組合。光景。竭力描畫。其言曰。得農民信用。有無量之富源。組合所由堅固。猶立家屋於巨岩。其柱礎之堅牢。有不能拔之勢。又特別於德國信用組合之長所述曰。在德國此種信用組合。其數達二千以上。依四十餘年之經驗。無一農民之不信用。無一錢之蒙損失。貯蓄結果。家屋益益建築。適於攝生。悅於身心。而耕地又見開廣。其器械。則用新工夫之製造。其肥料。則依最近之科學改良。前之高利貸金者。全滅形影。如此之有效的信用組合。對岸諸國。蔚然興起。英人於此等利益。尙未能充分會得也。實不勝遺憾云云。彼謂英國職工社會之間。所行之親誼組合。其資金已達於五億萬元。舉此實例。竭力勸農民社會。倣法於此。組織共同組合。又採諺語曰。一日貯針一本。一年可購山羊。所謂積大由小。此種道理。屢爲說明。然依最近之統計。愛蘭至千九百三年。幸得二百一個之信用組合。會員有八

千餘人。得此事實。聊足以自慰也。

讀擔任英國農業組織改良愛底温伯拉特 Edwin-Plasst 所著之『農業新論』。彼甚稱揚第三流國射爾比亞之藥物輸出。於國人大爲警醒。蓋射爾比亞輸出之乾燥藥物。收入至百二十萬元以上。多依共同組合之制。與政府及農會之指導。其巡回農業之教師。由政府任命。地方團體。仕拂俸給。各地巡回。陸續不絕。以教授栽培之方法。至於近年。應用產業組合之組織。已至三百六十有餘之數矣。其中足爲模範者。以農夫爲組合員。依互相貯蓄。務期低利之資金。供給其組合之組織。皆以納弗亞善式爲標準。

德國納弗亞善式之農業組合。依互相之信用而成。以保護互相之利益爲主眼。一經成立。不獨其地方之訴訟減少。而貧民院忽然閉鎖。威發冷之原野。其實不少數見。此一事於隣國壞大利之議會。深爲觸動。而議會遂決議。對其國之農民。大施獎勵之



依共同組  
木爾漢農  
村一變

納佛亞善  
式共同組  
合之特質

露國開發

策。英國亦不得已。大加提倡。視信用組合爲農民之必要。遂委任烏弗於德國來因地方之木爾漢農村視察。木爾漢村者。嘗爲猶太人之跋扈。農民爲借金之苦。田地歸諸荒蕪。竟成寒村。不見人影。一經共同組合成立以後。行肥料之改良。用排水之方法。花園清楚。田野豐饒。在英國之農民。雖欲購求而不可得。蒸氣打禾機械。利用組合資金。早爲購買。烏弗深自感動。歸來著書。徧告國人。援用銀行專家之所說。說明納佛亞善式之長所。曰。彼之組織尙簡略。貸時取低利。不爲利子之分配。其區劃限一村。嚴禁積立金之使用。教會與牧師。又從外部補助。喚起組合員各自責任之觀念。振獻身的精神。救濟無依賴之農民。莫不有謙讓之意。如此簡明。摘德國信用組合之精粹。不特爲本國之紹介。可謂爲世界之紹介矣。

露國近來。亦步先進國之後塵。農事改良。爲最熱中。特別對於小

農務使得改良農具。改良種子。改良肥料。使多結共。同。組。合。地方議會。特立標準。購求材料。以之貸付組合。又切實於外國書。可參攷者。努力翻譯。各村配付。地方廳講究改良方法。汲汲不怠。然其國農民最可憂之弊風者。彼等本來怠惰。又加迷信之事甚夥。農村祭日。其多爲世界之冠。竟與日曜日相等。更加地方特種之休日。一年中農民之勞働日數。不上二百五十日。此與舊教國農夫勞働日數三百日之例比較。已減少五十日矣。若與新教國農夫之勞働日數三百十日之例比較。則減少六十日矣。休日過多。實使農民身心墮落。沈於飲酒遊蕩耳。當休日午前在教會。而午後則多出入酒樓。無寺院之村落。容或有之。無酒樓之村落。則未之見也。加之氣候性質之關係。國民不好快樂運動。休日多而精進日少。其農民又最喜休暇。原來休日之語。依露國之釋義。本有意惰之意義。佛人波留謂露國農民之迷信。數多日子。爲祭禮與順。

禮消費。以赴巴力斯坦 Palatins 靈地。與神土接吻。爲無上之名譽。逢此等順禮。實廣無限見聞。其他無智牧師。於懺悔式。結婚式。無厭吸收特別之財物。更乘祭事之際。徘徊農村各戶。享其酒食。醉步蹣跚。演出種種之醜態。甚至因農民捧呈財物甚少之理由。攜來寺院之產兒命名式。亦且拒絕。信徒之中。有舞踏一派者。男女相交。夜中聚會。握手誦歌。按步合節。旋風舞蹈。恍惚氣耗神移。忘前後之境涯。始得受神之靈告。在無智之農民。遂醉此爲無限之樂。此皆露國地方民訓育之不完全。又加農民怠惰。故迷信之風如此甚也。其國政府中人。察是等之農民。具開發之苦心者亦不少。而農民依然如此。其農村生活之程度。可想見矣。亞力山大伍拉所著露國內情觀察一卷。詳叙其國農村之道路。當春秋之際。雨水瀦溜。路道如池。夏季之時。砂塵蓋天。雖晝猶暗。而農民多眠地上。僅以藁草椅子。充老人之安居。黑麵包者。其國農民之常食。

也。俚諺曰：「不拘重量，只求飽腹。」農民之狀況如此，遭數次之飢饉，其困難之狀，有不堪言者。當時大藏大臣威特，謂講救濟之策，不若設立農業銀行，以求實施。然其供給資本之斷難奏效者，蓋以有一億萬人之農民，其資金全額，僅百二十萬元而已。以農民全體而分之，所得不足半片，故也。可知露國農民救濟之策，非徒賴國家之資金也。其需要由農民自身之企圖而成之共同組合者，甚大也。

以上所述共同組合之事，於自治農村，雖非直接自營之制度，而自治行政，與是等經營，相依相賴，始能助成農業。其方策可見矣。

#### 第四項 農村新興

新興農村者，普通農事改良之主要也。再加以副業、獎勵、植林、經營等，皆促農村經濟發達之基礎。然經營此等之事業，必賴農民協同一致之力，共同組合，其要素也。蓋獎勵、勤勉、貯蓄、供給、低利

農業進步  
與農村進步  
之關係

農村之活  
動與農民  
之地位

資、金、肥、料、種、子、共、同、購、入、收、獲、物、一、手、販、賣、等、皆、賴、共、同、組、合、之、制、而、共、同、組、合、活、用、之、巧、拙、又、在、農、民、之、性、格、及、能、力、農、業、問、題、農、民、之、人、格、問、題、也、故、識、者、於、農、村、改、良、重、視、農、村、風、氣、欲、農、業、之、進、步、不、得、不、先、促、農、村、之、進、步、非、農、村、全、體、根、本、一、新、欲、求、農、事、完、全、發、達、勢、必、不、能、此、農、業、助、長、論、與、農、村、新、興、論、所、由、發、生、也、茲、於、斯、業、最、熱、心、之、會、勒、特、所、唱、之、田、園、都、市、與、英、國、呼、爲、農、村、組、織、之、標、本、約、克、斜、村、白、蘭、茲、背、之、光、景、摘、其、二、三、爲、之、略、述、夫、農、業、發、達、固、由、農、村、之、活、動、矣、英、國、識、者、研、究、農、村、如、何、活、動、之、問、題、企、於、進、農、民、各、自、之、地、位、進、農、民、各、自、之、地、位、在、責、任、與、勤、勞、務、使、其、事、業、上、活、動、近、又、爲、進、小、農、之、地、位、學、者、盡、年、研、究、以、小、作、人、於、荒、蕪、地、及、未、開、地、使、之、開、墾、爲、土、着、之、農、民、所、謂、小、農、分、貸、制、度、也、田、園、都、市、之、卒、先、者、何、華、Howard、於、倫、敦、近、旁、一、地、區、劃、土、地、作、圖、形、農、村、以、花、園、爲、中、心、置、學、校、閱、覽、室、音、樂、堂、

士着農民  
與愛鄉心

農民之健  
康與活力

等於中央。取農家集合之主義。於周圍設分貸地。與此等實立於反對之地位。同時田園都市之熱心家。巴肯漢者。又作方形農村。採農家分置主義。於住居近旁。置分貸地。蒲拉陌農村。依其地主之計畫。先爲小作人造。適健康之家屋。於有婦之農民。長於耕作從事者。務使得其永住。漸漸免俗所謂浮浪農夫之弊。而爲常住之農民。至農民土着之念生時。愛鄉之心自然湧起。依其愛鄉心力。得遂健全的團結生活。此土着農民之增加。農村發達之基礎也。

農村活動之本源。在農民之活力。農民之活力發達。歸着於健康問題。農村之空氣新鮮清潔。而又富於綠樹青草。故不同都市之因人口密聚而來諸弊所侵者。是即農村生活健全之一大原因也。利哈得遜管曰。國民之富強。由個人之家庭。家庭之活氣。因個人之健康。此活氣與健康。欲於都市見之。甚難事。若在農村。則甚

農民之情  
誼與自助  
之必要

易也。提倡模範農村之學者，亦謂郡村生活，比都市生活，顯著一層健康。此實農民之幸福也。然近年農民生活狀態，往往愈趨低下者，非無有害於健康之事也。蒲拉陌之農村，因地主篤志，寄附村會，始創立公立浴場，其創立之時，恰遇前女皇陛下八十年之生誕祭，即以此爲紀念，誠可謂珍奇之美舉也。

其次農村最可喜之現象者，相互之情誼甚厚是也。適彼農村，隣佑相扶，固非都人士所能比。患難相救，吉凶同情，其最厚之風，殊屬可愛。在此等風氣，固不可不豫爲養成。但農村憐恤之情，過厚時，又易生依賴之念，農民無生氣之語，往往爲都人士所籍口。花園農村之設立者，其所憂固在此也。如慈善本意，在助各自之能力，鼓吹各人自營心，掃除惰民，助成之弊，爲主，而農村獎勵副業一事，務使雖一細民，無依賴他人之念，以己之勤勞，發起自營之道，訓育農民，指導地方農會，與共同組合等事，其必要也。米國

家庭訪問  
制度與婦  
人會保育  
場建築組  
合

休暇學校

之學校監督官。蒲勒斯頓撒笛者。最熱心主唱學校與農業相連絡者也。所著理想的學校。謂地方各學校宜設農園。所謂少年農學校也。又謂農事品評會。與講習會。非獨在男子。務使利益及於婦人。如園藝養蠶之術。雖上流婦人亦最適當之業。發見全村生業之方法。喚起男婦勤勞之風化。農民生氣自在其中矣。

識者更進一步。對於農村提倡德國易北菲爾（*Northphalen*）市所行之「家庭訪問制度」。所謂家庭訪問制度者。時時訪問農村各戶。於家政整理。副業紹介。貯蓄。必要諸事。懇切指示。爲齊家及授家政之教育也。設婦人會及母之會。爲各自共同貯蓄改良家屋也。立建築組合。又設晝間保育場。代保護者引受幼兒之監督。爲婦人勤勞便宜計也。其保育之希望。在養成一般青年。爲自治之良民。此蓋農村普通教育與實業教育之機關也。又設休養學校。自由講話會。及簡易圖書館。又設青年會。與兒童集會場。利用學事暇餘。



自由講話  
會館易圖  
會館青年  
兒童集會  
場

農村之改  
良與諸種  
機關職業  
之提攜進  
絡

健全有益  
的娛樂

施有益的訓育講習。又使得健全的運動、遊戲。無分青年與大人。均得精神上之訓導。以養其品性。蓋勤勞者。生人幸福。最可貴之德也。各自日常所執之業務。若能盡最善之力。其中有無限之趣味存焉。又以學校為訓育社會之中心。又為學生活用學園。與學林。由兒童以改良家庭產業。固非甚難之事。更於共同組合。加入道德與教育之要素。使其安固進步。其他皆依協同經營。使經濟風氣之各方面。不得不良。如此等事業。實為自治團體。互相依賴。最良之制度也。然產業教育。宗教。家庭之各方面。諸種職業。亦互相連絡。都會與農村無區別。此皆自治發達不可缺之要素也。至終尚有一言者。娛樂事業也。夫健全有益的娛樂。在爽快身心。與授清新的訓育。使人增長活氣。再入勤勞之途。模範農村之主唱者。以此一事。為終年守單調業之農家。最必要之事項。在昔頗用力獎勵矣。蓋最得天然之娛樂者。莫農村若也。田園森林。風光。

明。媚。清。流。環。遶。俯。仰。移。情。田。野。生。活。養。人。身。心。爽。人。精。神。爲。最。優。美。又。加。克。己。之。德。共。同。生。活。人。人。互。相。推。讓。實。團。體。之。幸。福。也。農。村。生。活。穩。健。淳。朴。中。又。富。克。己。推。讓。之。德。固。其。特。長。矣。各。藉。此。互。相。之。親。誼。再。建。設。農。民。俱。樂。部。使。積。日。之。勞。得。以。慰。安。此。歐。米。諾。國。所。以。於。農。民。俱。樂。部。與。地。方。銀。行。共。同。組。合。爲。農。會。最。要。之。事。業。於。定。期。集。會。之。日。有。益。的。講。話。外。又。開。音。樂。會。使。農。民。家。族。共。暢。天。機。不。獨。除。民。間。奢。侈。放。逸。之。弊。其。他。之。利。益。甚。大。也。近。年。泰。西。識。者。憂。飲。酒。淫。風。賭。博。之。害。研。究。救。濟。之。策。多。珍。重。閑。時。利。導。制。度。移。勞。動。者。閑。暇。之。時。導。之。以。有。益。的。娛。樂。所。謂。有。益。的。娛。樂。事。業。者。指。圖。書。館。運。動。園。學。校。園。美。術。館。音。樂。會。游。泳。場。等。是。也。其。手。段。雖。多。要。不。外。通。都。市。農。村。與。士。民。健。全。的。消。閑。之。具。實。訓。育。國。民。不。可。缺。之。要。道。也。且。是。等。農。村。娛。樂。事。業。貴。賤。貧。富。互。相。集。聚。均。享。其。樂。並。養。成。互。相。共。同。之。精。神。因。此。得。地。主。與。小。作。人。

第四章 第六節 地方自治與勸業行政

一五六

之結合。實農村發達暗中之基礎也。農村生活主唱會勒特者。着眼於一般之起業主與從業者之關係。嘗言曰。今以英國一國計。算勞働日數。綜合全國。一年共二十九億日。一日通計八時間。一年實二百三十二億時間。若資本主與從業者。一度失和。親紛擾釀成。必生缺勤時日。一年損失約二十億萬元。蓋一分間。一萬三千元之大損失也。

都市農村。一般從業者之勤勞。關係一國之富如此。並於貧富和睦財寶自生之理。明晰詳示矣。

以上所述之農村新興策。待團體之力爲最多也。在重農主義者。與農村復興論者。多以農村生活救都市生活之缺點。其論旨曰。農村者。依天然圍繞之樂鄉也。都市者。依人力膨脹之聚合物也。在農村人心清新。最富和氣。春光滿野。草木葱蘢。即初冬之時。薄雪點綴枯草。宇宙玲瓏。此等光景。實都市住居者。夢想不到之樂。

園也。夫人者固聚合性之動物也。都市者最富吸收人民之力也。地方農民前途無望。集合於不健康的都會。實爲國民生活上之病根。云云。歐西田園都市計畫之齊唱者。皆在排都市之生活。鼓吹農村生活之優美。然都市農村各有特得之分業。振其活動。共爲國家之貢獻。貴取二者兩全之策。不能偏廢也。國家對此宜各助長其分業。使之有無相通。講究共助連絡之法。爲今日之要務。若取長補短。發揮其特有之活氣。與趣味者。唯自治之力是賴也。

## 第二款 商工助長制度

泰西地方團體。商工業助長制度。多於市街地見之。而保護商工業之方法。或實業教育。港灣設備。道路改良。市場擴張。或瓦斯發。電街鐵等之特占事業。或展覽場。自由圖書館。自由講演會。或公立質店。與業務紹介所。職工保護等諸問題。總括之曰。商工業助

長制度。茲不必詳論。僅於歐洲諸國現行之特種助長制度。略爲述之。

第一項 特種助長制度

其一 商業銀行

泰西都市。所設之特種商工助長制度者。市營之商業銀行。與市營之火災保險是也。露國都市所設之市營商業銀行。因公吏之不正行爲。大招失敗。千八百八十四年。於斯哥比那市。破產宣告。其銀行頭取。經十九年之久。私吞行金。頗不容易發見。爾來政府改正法律。頭取與副頭取。由市會中選任之外。又使銀行一切事務。與市無關係。與露國之市營銀行失敗全相反者。德國比勒勞。Breslau 市立之商工銀行也。千八百四十八年。當商業界不振之時。始行創立。爾來一大進步。其監督之法。特設銀行監督官委任之。以市長充部長。委員。市會議員四名。由市會之推選八名。依

千九百年之計算。同行之取扱手形一日只千馬克以上。其數達九千有餘枚。對於市民。與如何金融之便宜。可想見矣。但此爲其市特有之事業。非他市所能擬行也。

### 其二 火災保險

市營之火災保險事業。倫敦市一時盛大經營。至私立會社起時。未幾廢止。現今最多營之者。德國之都市也。柏林之如。凡家屋主。有必付保險之義務。其保險料。通市之全體。必在無損失之範圍內定之。是其恒例也。翰堡。盧卑各 *Lubeck* 等之商工都市。亦如此。火災保險公營主義。其國之通行者。因七年戰爭。布烈的大王戰捷之紀念。多方獎勵。不過一二之國。特有之制度耳。

### 其三 電話事業

商工助長制度中之特異者。英國市營之電話事業也。此因國營電話未普及之先。其市早已設備。何市乎。即位於英佛海峽之間

之革爾石 Grisse 小市耳。人口不過四萬。經營電話事業。只徵低廉使用料。因之得名。歐洲各國。除亞摩斯德爾登 Amsterdam 與羅多爾但 Rotterdam 二市外。電話事業。皆一般遞信制度。與國營主義也。

其四 共同商館

德人德馬西克。論地方自治之事業。始用中流民保護問題之新語。其主旨在保護中流市民。及多數之小商工業者。蓋是等之小商工業。被制於社會之趨勢。多失自營之途。欲其不失自營之途者。不外先施助成之法。

故其國都市。於商工業者之保護制度。近時成一問題。爲此建設共同商館。蓋因擁資本者。不願都市地代之累進。常占於殷盛的市街之要部。以營商工業。在資本薄弱之小商工業者。不得不立於劣敗之地。於是都市提倡供公共之市場。建設公共商館。此不

共同商館  
之理想及  
計畫

對於手工  
業者電力  
供給

體力勞動  
之二三倍  
節約

獨爲保護多數市民之必要。亦一種之公益事業也。依南獨逸都  
市亞勒斯巴工業學校校長耶特之計畫。商工業陳列販賣最適  
當之組織者。莫若立公共商館。使拂適當之使用費。爲最得也。

#### 其五 電力供給

其次保護商工業之經營。德國市邑。爲小商工業所用之。莫特爾。  
送電動機。低廉供給一事也。蓋家庭手藝勞動者。因大製造業之勃  
興。自然失業。此不免之事也。然對於此等手藝勞動者。於作業上  
附與補助之動力。使能節多少人力。亦足以完成保護之道。瓦敦  
堡國之工業協會。於卡路。Karlo 開設第四十一回之會議時。博士  
基士勒爾。對於小工業者。附與小動力機。創立一會社。斬新計畫。  
即依此買入多數之動力機。徵相當之使用費。專供給體力勞動  
之市民。其效果比單以體力者。二倍三倍。其後此計畫忽爲世人  
注目。白耳義澳大利之內務省。及地方行政廳。皆以此爲必要。蓋



地方團體。公營發電事業。固非難事也。

第二項 一般助長制度

泰西地方團體。於商工業助長制度。其要有五。第一對於一般之商工業者。施必要的實業教育。又特別於實業從事之子弟。補習教訓。第二爲商業之發展。設展覽場。備圖書館。開講演會。使各從事商工業者。智識普及。又爲教育交通便。宜設各種通信。第三於工業從事之職工。及他之從業者。健康與風紀。力爲維持。使各增其活力。設適當之保護制度。第四於市場商館經營。使商品陳列。及需要品之供給便易。第五地方公益。視經濟與能力。應其必要。設瓦斯電燈。及電機動力。大而工場。小至手工業者。依低廉之供給。使敏活從事。

近年商工都市。所由逐年增進。其勢沛然。有莫之能禦也。又特別於海港都市中心點。着眼商工政策。諸種施設。銳意經營。最堪刮

目之事。此外與都市商工助長制度相關聯。自治特占事業問題。亦蔚然興起。然關於是等問題。多涉歧路。俟他日別爲詳叙可也。

## 第五章 歐西地方自治與賦課制度

與自治作用相關聯。尙須述及者。地方之賦課制度。與公債制度也。

賦課制度之趣旨。依租稅方法。對於自治事業。供給必要財源。察古今趨勢。賦課制度之根本主義。一大變遷。從來地方經營。在受其利益者。應利益之程度。負擔公課爲原則。譬如土地賦課。依地方事業榮枯。價格增減。準此負擔公費。此云「手數料主義」。又利益報償主義之賦課制度也。至於近世。地方團體性格。益益發達。而民間道義。亦蔚然興起。公課負擔。不依住民直接受其利益與否。始定其義務。爲團體全體之福利增進。準住民全體之資力。應分

負擔爲原則。在昔唱道「資本適應主義之賦課制度者」即此也。資本適應主義之機運。由德國學界改正課稅制度之輿論喚起。就中普國之如。乃各國之率先者也。當發布地方稅法時。併用附加稅。與特別稅。所謂採「複合的課稅」之原則。確立資本適應主義之制度也。其國於千八百二十一年。國稅改革。以三千瑪克以上之收入爲標準。課所得稅。三千瑪克以下之收入爲標準。課階級稅。又於市邑。許賦課附加稅。此二種之賦課方法。皆由歐洲資本適應主義。爲課稅制度中最顯著之近例也。在累進率與人的稅之標準。於四百二十瑪克以下之收入。薄資者。不賦課租稅。於特別所得稅。以九百瑪克之收入爲最低之限度。此於課稅制度之裡。消極的保護庶民之福利也。至於近世。德國之地方賦課制度。所謂「消費稅」者。殆將廢滅。亦顯著之事實。消費稅者。對於牛肉穀物等。食料之課稅也。於公衆福利大有關係。千八百七十年。地方

佛國之賦  
課制度

特異之人  
頭稅

主要的入  
市稅

稅制整理之時。其國學者已啓改革之端矣。

與此相反對者。佛國市邑地方賦課制度也。其國賦課制度。以國稅及附加稅爲主。不唯於資力適應主義之原則未貫徹。又於古來承繼之國稅制度中。立一種最奇異的課稅制度。所謂入頭稅與動產稅。占市邑四大稅之一。入頭稅者。五十薩其母以上。一法半以下之勞動日價規定。以三分賦課也。動產稅者。對於納入頭稅者。比例所拂房租。以之賦課也。二者共爲庶民的課稅。若以資力適應主義爲標準觀察之。未得賦課之均衡。且失苛重之嫌。怨矣。其國占財源之主要部分者。入市稅也。所謂入市稅者。輸入自治團體區域內之一般消費物。如食料品。日用品等。賦課一種之消費稅是也。德國於此等之消費稅。漸次將廢減。而佛國則依然尊重。無所變更。襲佛國之例。曾一課入市稅者。白耳義也。至千八百六十年。亦廢止。使食料品依然廉價販賣。佛國只千八百九

英國之賦  
課制度

十年之議會。耶蒲究約。提議廢此。以直接國稅之附加稅代之。雖有此主張。其如所議終不行而止。可歎孰甚。

救貧稅與  
單一稅

地方制度中之課稅制度。最墨守保守之態度者。莫若英國。近來亦從資力適應主義之原則。改正古來之單一不動產稅矣。英國地方稅制度。原離國稅獨立。於附加稅主義。不但不留其痕點。寧可謂後者先於前者。在昔伊利薩伯斯 Elizabeth 女帝之朝。制定救貧稅。國家一般尊重。不敢變更。救貧稅者。即所謂地方單一不動產稅也。其他無何等之稅目。地方團體之行政費。單以此爲賦課之基礎。然地方不動產稅。基於評定不動產之價格。只於占有者課之。似不能不嫌偏重之勢。千八百七十一年。遂促起苛遜之折半賦課制度。考案提出。即俗所謂調和制度法案也。調和制度之特色。在一定之限度以下。不課占有者之不動產稅。課其所有者也。此改正案雖幸得通過議會。然尙未於地方課稅制度。根治其

偏重不動  
產稅之緩  
和的考案

從單一稅  
進複合稅  
法之氣運

偏重之弊也。其後國庫取消消費稅與相續稅之一部。爲補給地方之制度。緩和地方不動產稅之偏重。然補給制度。亦招地方濫費之虞。竟與此比例。識者於是再喚起一般之輿論。至改單一稅法。更取複合稅法之氣運矣。撒里斯巴利侯。嘗非難地方單一不動產稅。宣言曰。地方之救貧教育。及他之重要事業。只不利於不動產。一般工業者。受其利益頗多。地方之課稅制度。尙存不動產之偏重稅制。此不得不謂最反正義也。有三千萬磅國債金錢之地方豪富。與一部之小地主。小家主比。何等之地方經費不負擔。我不知其謂何也。巴否亞者。地方稅制調查委員長也。於土地評價之制度改革。亦嘗唱道。出納總裁希克斯比。近頃亦唱道。酒舖食店特許開設費加徵之必要。又每年於議會。對於器械地方課稅之法案提出。農業家大多贊同。雖有是等議論。而英國地方單一稅之制度。尙舊態依然也。

米國之地方課稅制度。雖由英國發源。然比母國之制。實近於資力適應主義之原則。其國地方財源之一大要素。所謂財產稅者。即英國救貧稅也。其相異點。英國課稅之評價制度。以不動產爲唯一之標準。米國財產稅之評價制度。則以動產爲標準。又英國之評價制度。基於貸貸價額。米國之評價制度。定於元資價額。此其異點也。千六百三十四年。於馬薩諸塞州別定之法制。賦課地方費時。先於市邑納稅人之各種財產。總括價格。不得不豫爲評定。如此規定。蓋鑑於英國不動產稅之弊。在矯地方稅偏重偏輕之弊也。然市邑實施此動產評價制度。最爲困難。而其運用。亦有數多情弊。托麻斯則亞滿所題之「不公正不可能之動產課稅」冷評曰。若使動產之評價精確。於評價之日。侵入各納稅人之家庭。不問長幼男女。皆使赤裸。詳審其藏匿貴重品與否。又同一品類。若使甲之評價與乙之評價。相視有霄壤之差異。亦不可也。紐育

之如。各納稅人。無提出財產價額表之義務。而評價吏員。就各人財產。不得不試爲豫想。於是賄賂公行。其他各種之情弊。纏綿不休者。此自然之勢也。除阿哈約及馬勒蘭得外。他之諸州。於財產稅。爲選舉權之條件。政治上之運動。常混入於納稅評價制度之中。姦計無所不至。品西巴尼亞州。因財產稅爲選舉權之條件。遂至廢止矣。

德國學者法耶。見地方團。爲各人共通利用的機關。由財政之觀念。謂受利益者。故當負擔租稅。鼓吹單純交換的理想。適瓦加爾出。排斥地方團體利益的觀念。主張權力的觀念。權力之主體者。團體也。不拘各人受利益之有無。必要之經費。基於自己之權力。賦課爲宜。所謂無償主義之負擔論也。澳國地方財政學之泰斗比領斯克。從社會共同生存之原義起論。對於團體之公益事業。量各人資力。納負擔經費。如此主張。以貢獻斯學。適羅滿、拉塞、瓦



格勒等學者出。從爾來資力適應主義之原則。觀察至生諸般稅制之改革問題矣。

要之地方行政發展。由於增進公益主義。而地方財政制度。亦共此發展。開一新生面目也。現今地方課稅制度。無論何國。皆超脫利益報償主義。傾向於資力適應主義矣。不可不謂伴於時世之進運也。

## 第六章 歐西地方自治與公債制度

泰西諸國。用力於自治、財政、整理、監督。固不待言矣。然更於支出之適否、檢查、汲汲不怠。英國尤甚者也。英國地方公營事業。近年增加之勢。比他國最激烈。因此來一般之經濟變動。恐國家之財政受其影響。爾來議院開審查會。於公債監督之方法。更一層嚴密建議。現今巨額起債。必派遣審查官調查。就其支出。於團體中

選舉專門檢查役。當時監視之外。更從地方政務局。派遣特別會計檢查吏員。爾來更進一步。團體所選舉之檢查役。其人之選舉。許否。由地方政局主持矣。

地方公債監督制度。其實行精疎不同者有之。而各國皆用其力。則一般普通也。茲不別詳述。只於必要的自治事業。供給之低利資金方法。特爲一言。

關於地方債保護制度。雖種種不一。宜特別注目者。英國地方債制度。國家對於地方團體。與以保證轉貸公債制度也。其國於千八百十五年。爲低利之地方債。與公共事業。特設國庫起債委員。爾後組織變更。爲公共事業起債局。此種之政府信用附與制度。依千八百七十五年。至千八百七十九年之法律。始見確定。倘各團體應地方債。不超十萬磅時。政府以國庫剩餘金爲之補充。然通例則依政府債券之發行。募集資金爲常事。至借入公債。地方

保護主義  
之公債制佛國之公  
債制度特別資金  
之利費用

團體之任拂利率制度。則依千八百七十九年之法律。公債償還。若滿二十年者。利率三朱半。滿二十年至三十年者。三朱四里。三十年至四十年者。四朱。若四十年以上之公債。利率不得超四朱四厘。其國對於地方債。信用附與之制度者。非對於地方債。普通監督主義之國家。關與制度也。不得不謂爲特別採用保護主義之國家。關與制度。

然欲叙英國地方債保護制度。宜先述與此比較二三國之法制。佛國於千八百六十八年。道路特別資金。係專政府之支出。創立市邑之道路。築造公債。附其制定之時期。與英國國家轉貸制度相前後。皆爲地方公債政府直接之融資法也。其後依千八百七十八年之法律。更設特別教育資金。爲市邑建築學校公債之貸付。此二個之基金貸出制度。果以何者合元利乎。只年年使償還百分之四。償還期限定三十年以內。政府所收之利子。一朱

二厘。此與英國地方債保護制度比較。英國主義以不損失國庫金爲原則。其定地方支拂利率。依此原則適宜。佛國則流於國家保護寬大。地方債對於政府之仕拂利率極端低下。其政府所由廢直接貸附制度也。至共和歷十三年。國債局之一部設供託預金所。對於地方團體。行短期之貸附。適私設之土地抵當銀行設立。其主腦在引受地方債之任務矣。

獨國關於地方債制度與英佛二國不同。不採國家直接貸付制度。以私立銀行應地方公債制度也。如亞撒。Arase 魯士林。Bentlingen 之土地抵當市邑貸附株式會社。此顯著之例也。該會社立於政府保護之下。有應地方公債之義務。其他私立銀行則自進以當此事。普國中央土地銀行貸出市邑二千百萬瑪克。來因抵當銀行貸出市邑百五十萬瑪克。國營帝國不具保險金庫。設資金融通法。貸付地方公債。至今貸出總額一億瑪克以上。

白耳義之  
公債制度地方貸付  
銀行之創  
立貸付銀行  
之株主自  
治團體

白耳義之制。非英國之如。國家直接爲地方公債信用貸付。非佛國之如。特別擇私設銀行以當此事。又非德國之如。以他之目的蓄積一定資金融通貸付。其國於特別公營造物所設之地方貸付銀行。以應地方公債。其資金以政府之郵便收入及關稅消費稅之一部補充之。又許發行債券。千八百六十年發布之制。即此也。此制度特徵之點有四。第一該貸付銀行之株主。必自治團體。又株主之自治團體。始得受此貸付。第二受貸付之自治團體。其償還金每年償還貸出金百分之五。至償足爲止。第三對於自治團體。審查貸付事業之當否。其委員於銀行內設置。外一人由政府命令。第四地方長官。勸自治團體入該銀行之株主。而自治團體之株主。代團體所納之入市稅。及國庫所給之補充金。交付銀行金庫。此制度對於大都會。其金融之便。比較的少。而小市村邑。易於經營。千八百六十年。大藏大臣之建設。於此事已明言之。

矣。

伊大利之制。千八百七十年。統一地方金庫。倣佛國之例。設中央預金及貸付金庫。以此集中。應地方團體之公債。千八百七十五年。又以全國之郵便局。爲中央預金及貸付金庫之派出所。利用郵便貯金。爲地方債信用貸付之融通矣。

然爲市邑公債。利用郵便貯金制度。近來最顯著發達之事也。瑞典亦同此。茲畧叙其法制之要素。千八百八十三年。其國始創設郵便貯金條例。至千八百九十一年。屢屢變更。最後對於地方團體。始追加貸付之法。依此法。郵便貯金之蓄積額。只留可應當時引出者。其他經政府許可。應地方債券。尙其殘額三分之一。應普通地方債。兩方仕拂利率。平均不過三朱九厘。各地庶民社會。貯蓄之零碎小資。若全爲中央吸收。以供國家行政資源。或單資一部經營。不唯恐地方小資。有涸竭之虞。而貢獻地方公益。亦極鮮。

矣。瑞典制定地方公債利用之法。活用庶民貯蓄資金。專助地方公益事業興起。其用意所在。蓋可知矣。

以上所述之法制。近世國家對於地方公債。關於制限及保護問題。深爲研究。其所設施雖種種不一。要不外國家關與之制度也。其關與制度。可大別爲二種。一消極的防止地方公債濫增。及矯正不當的起債方法。德國行政學家謂此爲對於地方公債濫增。及矯正的監督制度。吾人謂此爲對於地方公債監督主義制度。是也。二非徒制止地方公債之濫增。對於必要之公債。國家直接貸付。具備機關計其便利。在行政學者。謂此爲地方公債積極的經營制度。吾人謂此爲對於地方公債保護主義制度也。所謂保護主義制度者。大略可分爲四種。第一。國庫獎勵補助私設之金融機關。使應地方團體公債制度。佛國現今不動產銀行地方債貸付之制。其最著者也。第二。國家設公立之金融機關。使應地方團體公

債制度。佛國之供託預金所。及瑞西百倫(Bain)之抵當銀行。雖共爲國立營造物。而白耳義之地方貸付銀行。不得不謂爲地方債。公設金融機關之模範制度也。第三、國家轉用特種之機關。使應地方團體公債之制。即白、伊、奧、瑞、西、數國。郵便貯金利用制度。及德國之。不具保險基金之貸付制度。最著名之事例也。第四、國家期自爲債權。設地方團體貸付之制度。佛國之道路基金貸付制。及英國之地方債轉貸制。實爲最後制度中之嚆矢也。以上公債之保護制度。各國狀態各異其趣。其利害得失。固不能概論。然各國政府銳意經營。共相期勉。求公債保護制度之完全。與起債監督制度之周到。則同一目的也。然必要的公債事業。與地方公債之濫增。則在於事前注意不怠爲是也。

## 第七章 歐西地方自治與監督制度



視察監督  
制度周知之府  
與好耳目

自治之本義。在增進團體之福利。貢獻國家者也。故自治者。由國家之委任而生。施其經營。受國家之監督指導。此當然之事。自治當局者。於固有之事業外。受上司之指導。有處理國家行政事務之責。所謂自治者。受國家之監督指導。以自治爲國家之貢獻也。歐西各國。對於地方自治。國家監督制度。至近世紀。異常發達者。蓋由地方自治事業發展。而監督制度。亦不得不隨之發展也。然欲述國家監督之次序。不得不先述地方視察之制度。此視察制度。至近年最著周到者。莫英國若也。其視察之方法。採周到的注意。示導之方針。嘗巡閱地方。審行政之實際。以此爲事前之戒。於事後。期無過失。監督官府。依巡視之結果。於最通曉地方實際狀況者。衆人呼之曰周知之府。而監督官府以之爲視察官。則易名爲好耳目。監督官廳。特別依其視察與報告。集無數之資料。以供參攷。又計畫各地之實例。交互報告。以資下級團體施政參攷。

實散爲英  
國視察之  
主唱

教育行政  
與國庫補  
助政策

如此之監督官廳。非單爲指揮命令之官衙。更爲善導助長之上司也。視察的監督之新語者。由英國法學大家賓散之主唱也。彼通立法行政之學。依實益主義。解決實際問題。以視察之制度。爲一洗當時地方行政之弊害。最善最良之策。盛爲唱道。洵有以也。在當時救貧局長沙得威克。受其感化。卒先依此制度。以矯地方濫救之弊。時人呼爲吸賓散之生血刑名家。又於其下之盡力補助官。譏爲三足惡鴛。不顧世上幾多物議。斷然行之。達節約救助費之目的。大奏其效。視察制度。收如此之結果者。故不獨救貧行政也。而教育行政。依此收其效果者。亦不少。去今七十年伯羅漢侯。四方奔走。唱教育普及之論。在當時英國之小學校。多在不健康之地下室。充教員者。皆氣息奄奄肺病之廢人。與裁縫師及老婆等。當此時代。依視察之結果。對於學校成績之適當者。定國庫補助制。地方教育由此其形勢一變。地方財務之如千八百七十

一年三千  
件之違法  
支拂

七年。巡閱條例制定以前。其不整理。達於極點。及依此條例。行視察之當時。地方議員之祝宴費。與觀劇費。由道路費支出。又不爲旅行。而巡回費支出等。至二十五年間繼續。又發見以救貧費爲補助捕雀俱樂部費。當時認爲違法支拂者。一年達三千件之多。爾來情況。全爲一變。歸於改善。而視察委員。亦不泥何等情實。一意熱心。以盡其職責。原來英國依立法上之作用。議院有直接監督地方自治之權。近來視察制度。逐年成熟。行政廳得最通曉地方實際之好評。議會敏活之處務權。漸次讓於行政廳矣。行政監督。所由益益見其發展也。

財政監督  
之制度

屬於國家監督制度之第二部者。財政關與之制度也。其主腦在「起債認可之制」。英米二國巨額公債。皆依中央議會之條例規定。而米國應自治體之資力。又特別以法律豫定起債額之最高限度。佛國凡上百萬法之地方公債。依法律案必於議院提出。其他

英國地方  
公債至八  
億有餘萬  
元。世界之  
新現象。

地方政務  
局與起債  
方針。

則取地方長官及主務大臣認可制度。期防百方濫增之弊也。至於近年。英國之地方債。特別增加。收益事業之公債。無慮八億萬元。佛人大野伯由以此爲世界之新現象。謂債額如此進行。將來必生出一國經濟上最可憂之結果。在抱遠慮之法人。見英國之光景。甚爲驚愕者。固非無理由也。而英國對於如此公債。則有樂觀悲觀二派。以地方起債增加。爲民力旺盛之兆。依此所起事業。爲利益國民者甚多。而與此相反者。於二十五年間。見地方債非常增額。將起財政紊亂之虞。地方政務局亦深鑑於此。屢屢示地方方針曰。凡地方債。必應地方之必要。用於最切適之事業。地方債之償還年限。不得妄自延長。至起債之程度。必要無過當計算。反覆指示。千八百七十五年。始依地方債條例之制。規定償還之方法。及利率之制限。至於今日。關於地方債發布條例。無慮百有餘矣。地方債之監督。擴張政務局之職權者。因十數年前。一國公

債額中。達五十年以上之償還期限者。居百中之九十九。涉八十年以上之長期者。居百中之七十餘。一時不整理之現象。達於極點。自公債認可之權。屬於地方政務局以來。竭力整理。孜孜不怠。而財政之面目。乃至一新也。

佛國於施行前之豫算審查

地方財政監督制度中。最特異者。佛國之豫算審查法也。市邑議會決議之豫算案。於施行前。不可不受上級行政廳之認可。三百萬以下收入之市邑。要地方長官之認可。三百萬以上收入之市邑。依內務大臣之提案。受大統之認可。又緊急必要的。追加豫算。要地方長官之認可。地方長官若關於三百萬法以上收入之市邑。其認可後。必報告於內務大臣。豫算審查之制度。佛國法系諸國。如白耳義和蘭等。大體皆依此主義也。

吏員監督制度

對於地方吏員監督方法之最顯著者。選任之認可。職務之矯正權。非行之懲戒權等。此其常也。於此點法制秩序之最整善者。

不得不推普國之自治制度。市區長之選任。必受監督廳之認可。對於市邑長之職務矯正法。訴願訴訟之途。秩然具備。吏員有非違時。由個人向上級官廳訴願。最終得提起行政訴訟。行政裁判制度者。發源於佛國也。而普國則比母法國更一層整備。又吏員懲戒之制最特異者。佛國之制也。地方長官。停職期間。定一箇月之範圍。市邑長有命助役之權。內務大臣。於此期間延長。但不得出三個月以外。又市邑長依內務大臣之申請大統領。得以罷免。至罷免之結果。一年期間。不得再就其職。泰西諸國。其監督之制。相異如此者。蓋由國情使之然也。

要之地方行政。益益進步者。監督制度不得不愈爲周到。此必然之勢也。自治團體之權能範圍。計地方之公益。進國民之福利。對於國家固爲盡其任務矣。然此任務果能盡也。又在承國家之大政。同一鐵路與國家之進步。同一軌道。蓋地方行政之作用。不獨

促國民經濟之發達。使國民參與公共事業。自進其品性。與活動增長推讓之德。發揮榮譽之心。有種種之妙用也。地方政治學著名之米國大學教授威爾苛克斯者。近所著作。謂地方團體之任務。伴於世運進步。頗爲重視。故對於國家之監督作用。不得不一。新生面目。在昔對於地方團體監督制度。單施消極的矯正手段者。今必取積極的助長方法。百方整理善爲指導。以期治務經營。共增善美爲至要也。

蓋欲一國之品位。駕全球誇宇內者。在國民重榮譽心。富克己力。率由高尙的道義。立身益世之風也。故捨偏私之利害。重協同一致之任務。增進地方福利公益。此爲純正的自治之精神。近世自治團體形體上之發達。於社會史上。已不失爲一大偉觀矣。若再能對於國家之奉公心。與對於團體之公共心。共呈活氣於一國之品位。不啻錦上添花。光彩陸離。炫耀全球精神上。又成一偉大。

之。觀。矣。

---

# 歐西自治大觀終

第七章 歐西地方自治與監督制度



宣統元年六月二十七日發印



著者 法學博士 井上友一

譯者 蜀西謝正權

印刷者 藤澤外吉

日本東京神田區中猿樂町四番地

日本東京神田區中猿樂町四番地

印刷所 秀光社



尺五寸合八思

一

本學堂印井之友

