

中央警官學校講義

中國市政問題

殷體揚編著

中華書局

0004878

目次

- 市政問題的研究
- 我國都市化問題
- 解決中國市政問題一個企望
- 建立市政基礎的重要
- 我國市行政問題與市政計劃
- 對滬市召開市政討論之商榷
- 十年來我國市政概觀
- 市地方在抗戰時應有之準備
- 我國市政建設應走的途徑
- 都市農村化問題
- 農村都市化問題
- 我國市自治問題

中國市政問題 目次

附 篇

戰時都市建設計畫	周鍾嶽
市政建設的時機與方向	張金鑑
城市建設之精神上之要素	江康黎
我國需要現代化的市政	汪日奎
抗戰中對於新市政建設之要求	吳嵩慶
我國市政建設必具的條件	王 克
我也談談「解決中國市政問題的念頭」	馮秉坤
論今應改革我國市政之途徑	馮秉坤
警備都市以救濟農村	吳景超
市政同盟聯合起來	吳嵩慶

中國市政問題

殷體揚著

市政問題的研究

自十九世紀以後，城市的人口，幾有日增不已，一日千里之勢。我國現有三百萬人口以上，一百二十個十萬人口以上的城市，城市住民與全國人口的比例，雖沒有歐美各國那般嚴重，但已慢慢走上都市化的路上，是無可諱言的了。

現今歐美對於市政問題的研究，非常注重，討論市政的出版物，為數很多，學校裏都添設專科專系，他們重視的原因，不外兩端：一則因近年人口逐漸集中於城市，如能改良市民的生活，就算改良全國多數人的生活；二則城市居民的思想活動，常足以左右全國的思想和活動，左芬德（Thurmond）曾說：「我們必當以改良城市為我們現在要作的事，改良城市的人，就是改良世界的人，雖然說我們是改良城市，結果城市就改良我們，我們國家的文野，社會選總的升降，宗教的利害，子孫的賢不肖，皆隨着城市而定，城市現象實在是改革家，慈善家，經濟家與政治家所當研究的一個大社會文庫。」可見城市人口，對全國的影響，實在比什麼都大，是不容人們忽略的。

至於市政問題應該如何的研究，必須先有一個明瞭的觀念，大概研究市政問題，可以

劃分為兩個分野，一是市政府或市自治團體組織的問題，一是市任務或各項市政設施的問題，詳細的說。市自治法當如何行使，才適合地方的需要，市選民應如何發表他的意見，才能表示民意，保持民權，市政府應如何組織，才能盡使裕如，收效宏大，市政府各機關的權限，應如何分配，才能分工協理，不相阻礙，市政府與省政府或中央政府關係，應如何的明定，才能保持中央的監督，而不妨害地方自治，這都是第一分野內應研究的事。至於街道應如何鋪修，自來水應如何的辦，警察應作何事，如何訓練，火災應如何防預，如何撲救，衛生專業應如何提倡推行，教育應如何普及，賭博以及種種不良風俗應如何禁止，無辜孤獨廢疾者，應如何救卹等等，這都是第二分野內應研究的事，不過第一分野各項事務，必須有了妥善的解決，第二分野的各項事務，才能進行見效。

市政最終的目的，是求城市的居民，能享受安適快樂和進步的生活，可是在中國今日的城市，固然有極少數市民能享受安樂愉快和進步的生活，而大多數的市民，還是談不到什麼享受。大家知道近代都市的興起，是由於農村的改良，工業的革命和商業的發展，以及政治文化等原因，回顧今日我國農村的破產，工商業的落後，這些城市畸形的發展，可以說多半是資本主義的國家，利用種種經濟侵略的結果，使農民不能生活，亦有向城市裏逃生，因此農村一天一天的窮困，而城市也得不到正常的發達，徒然做了資本主義國家經濟侵略的場所，製造許多不幸重的人員，這是多麼危險的現象。

現在我們既知道市政問題的重要，和我國目前城市問題的嚴重，一般市民，對於市政問題，至少頗有明白的必要，再進一步說，市政既是為市民而辦的，又是市民自治的事務，市內應興應革的事項，不但為自己起來改革，還要請政府替我們改革，至於市政府的法令，大家也原充分了解，不然，不但不能自動遵行，往往給市政府很多的困難，所以本刊的發行，不過將市政重要的問題，提出和大家共同研究，目的在引起全國市民對於研究市政問題的興趣，而達到人人都有參加與促進市政的機會。（創刊號）

我國都市化的問題

最近吳亮超先生在大公報發表「發展都市以救濟農村」一文，頗引起各方注意。提到這種意見，聯想到本刊第二卷第一期作者曾有以下一段敘述：

「有人以為國內關於研究市政的圖體和介紹市政的刊物，不甚發達，也可說沒有，就以爲中國現在還談不到市政，更無所謂問題，這觀察完全是錯誤的，因為我國對於城市，向不去計畫經營，任其自然發展，所以城市老不進化，國家無法文冊以致農村破產，民貧國弱，今日國家衰弱至此，不是無因的，現在全國上下，從事農村復興建設，對於城市繁榮工作，更不容視忽。大家知道城市的進步，直接可以扶助農村的建設，同時農村的建設，更不能離去市政的活動，如衛生教育道路等的實施，人材物質的供給，都成市政的任務

，區爲我們的目標。一面留進大城市繁榮，一面還要扶助小城市（也可說鄉鎮）的建設，以大城市爲孕育小城市之母，以小城市爲供養大城市之子……我的主張是城市的發展，是農村建設的結果，可是農村建設的人才經濟和工具，又必須依賴城市的供給，現在我國城市人口增加，是因爲農村破產，農民不能在鄉村裏生活，而後才逃亡於城市的，這種發展是三角形的，是危險的，我們如果真正要謀城市的發展，必須借用城市的力量，把農村生產增加，再以餘下的人力，來到城市裏來從事工商業，這才是理想的都市化。

中國現在雖有三個百萬人口以上，一百二十個十萬以上的都市，假這些都市的人口，合起來不過佔全體人口百分之六，四。如與其國相比英國總十萬的人口雖然只有四十二個，但這些都市的人口，却佔全體人口百分之四四，二，美國滿十萬人口以上的都市雖然只有九十三個，但這些都市的人口，却佔全體人口百分之二九，六。可見我國不過剛剛走上都市化的路上，都市化的完成，還是正待我們的努力。按照各國都市發展的過程，我們第一步至少要從農業革命上做工夫。所謂農業革命，雖意義很廣泛，最可注意的一點，便是生產技術的改變機器代替了人工。秦斐（Carl C. Faber）對於這點，曾舉例如下，「一八三〇年，在英國如欲生產一蒲式耳的麥，需人工三點三分。在一八九四年只要十分鐘就夠了。一八五五年，如生產一蒲式耳的玉米，需人工四點三十四分，但在一八九四年，只要四十分鐘就夠了。一八六〇年，生產並收割一噸乾草，需要三十五點半鐘，可是在一八九四

年，只要十一點半鐘。一八四四年生產一磅籽棉，需時十三分鐘有奇，一八九五年，便減至四分鐘有奇了……此種農業機器之採用，減少農民的需要，是很顯明的事實。我國現時農業技術不良，決不能以少數人力來解決大多數人的衣食問題，因此非多數人從事農業不可。我國百分之八十以上人民從事農業，國民大部份的衣食問題，仍需仰供外國，說來殊可慚愧，如此還談得到發展城市嗎？我國重農思想雖是深人民間，但是農業技術太落後，假使還是抱着「一夫不耕或受之饑」的思想，城市不會進步的。其他如近代農業知識也極進步，如利用化學知識，以改良土壤，利用生物學知識以選種，我國農民，沒有經過科學洗禮，所產生產量遠不如人，今以小麥的生產量為例。小麥在美國，每畝可產三二，九蒲式耳，在德國可產二七，三蒲式耳，在丹麥可產四一，蒲式耳，但在中國只產一〇，八蒲式耳，所以耕種及選種的改良，可以不增加耕地而增生產。我們明白農業機器化學化，直接可使本國農民減少，都市人口增加，所以要想我國達到都市化的目的，必要造成新式農業鞏固的基礎，不然，一定是會發生飢荒的問題。不過我們應該如何去改良農業技術？是否能離開都市就能夠復興農村，這是一個疑問。現在全國的聲浪，都僅侷限於農村復興的問題，誠如吳先覺說的「不但很少有人從發展都市着眼去救濟農村，反而社會上還有許多人，誤認都市為農村的仇敵」，這種誤解，已在事實上表現出來了，在中失方面，行政院設有全國農村復興委員會，是一個從事農村調查設計的機關，國民政府之下，還有

一個經濟學專家，這重要的工作，也是供給物資去恢復農村建設的機關，可是對於全國城市的經濟設計，竟沒有一個專門機關，也沒有聽見中央用財力，或人力去補助任何城市從事市政建設的事。至於民間方面，也只聽見復興農村運動，和救濟或研究農村的消息，可是研究市政的團體或發展城市的組織，除能將補位志於去年冬成立一個市政問題研究會，此外全國也沒有一個較有成績的言所。就是出版書籍雜誌，對於農村問題，真是汗牛充棟，可是市政文字，再也不易見到，難道城市來有不值得建設的處方嗎？

現在我國的大城市，如上海漢口天津廣州北平，從經濟集中方面說，確已做到和外國城市一般地位，牠也能把農民的生產所得的金錢，不斷輸入城市裏來，城市也能把貨物運去供給農民，上海現金集中，已達二十三萬萬元以上，經濟的力量不能算少，所差的，祇是替外國人做買賣，因為上海的購買階級，專是由國外運來洋貨，換取農民的現金，這固屬外，從中坐取利益來維持生活，這總經濟力量，不讓不能設法去促進農村，反而成爲剝削農村的工具，無怪一般人就認爲大城市是農村的仇讎了。

再說城市原是供給農村貨物的製造場，農村是城市原料供給者和推銷場，可是現在我國的城市，却變成爲外國的貨物的推銷場，農村變成爲推銷場的主顧，城市的本位一移動，城市和農村就失去這兩作用，同樣枯竭地步。雖然上海天津等市，有不少工廠，但最多半是資本主義國家經營或投資的工廠，帝國主義者雖是在我國領土內製造，可是對於現金

仍是不斷流出去的，國營的大工廠，總得出來的，有幾億呢！因此一般由農村跑到城市裏來，無工廠可進，無業可繼，北平市人力車數達四萬輛以上，就可表示出來城市沒有工業，可以大家又要咒這城市了。

現在還有一更危險的現象，就是許多由農村跑出來的青年，雖然得到入校求學的機會，可是等到畢業之後，要研究問的沒有專高級研究室可去實習或試驗，學工的沒有工廠可以工作，學醫的沒有很多的醫院可以工作，學建築工程的沒多量的建築工程可以工作，所以又有一部分人要任擇很城市的了。

此外關於以下同樣事情很多，所以改化的原因，大概是我們的城市，完全任其自生自長，國家沒有去經營或設計，加以不平等的條約束縛，市場被各國奪取，至於說前國內又不安定，許多的大城市，都讓軍人佔據，還有人去經營，爾後才造或鑄是城市而華城市的畸形情況，實為國家前途極可怕的現象。我們如真要發展起是以救濟農村為目標，必須要現下城市多次改變過來。現在僅就城市及順便寫幾點意見，和大致商榷。

一 由中央政府設立一個城市總設計部（例如行政院的農村復興委員會）集中人才，規定若干城市標準和目標，以備與各省市縣各取得聯絡，並調查全國有多少已具條件的城市，有多少要培養的城市。調查以後，再訂出城市必要舉辦那幾件事，因為國家的強盛，不是一個首都建設好了就行的，必須全國城市一齊辦起來，國家就可

燕菲日上了。

一 由中央或省政府，建設大工廠，不要把現金借付國外，自己需用什樣東西，就用自己金銀人才來製造着，假說在興農村是救國急務，那就拿出一筆大款，去設廠製造復興農村的，且，不要僅僅幾位外國專家，設計設計，或向外國訂購幾件農具就完了事，一個人和幾隻人，是建設一國成，一國國家，要人人立國，這處國家感？

城市中要多辦些圖書館，博物館，學科試驗室，使一大城市裏學生或有閒階級，去利用閒暇生活人人都到了圖書館或試驗室，大家堆頭研究復興農村和建設城市的科去知識，使科學知識能應用到農業技術上，這才是遠大的計畫，

四

吳景超先生那篇文章，曾提到都市領袖他要有「都市意識」，是不錯的，現在的我國的都市首領，都祇是普通一個親民的長官。這樣和從前省長縣長的做是不對的，城市固是代表國家推行政令，可是現在的城市，成爲國家的精簡，工作就不能這樣簡單，歐美大城市，除政治任務外，至少有商業化的任務，所以普通的官吏是不能勝任的，各項專門人才，城市中要盡量造就，而後才可協助農村建設。

百 有了好的市長，還要有好的市民，我國的城，市多數市民，還沒有得到普及教育的機會，市民自己不想變好，政府何能辦出好市政，並且市民本身上還有一點不良習慣，

就是只懂消費，不識生產，或者可說不會生產，所以普及教育制度，國家要用全力去推進才好，就是借外債來辦教育，也是上算，新城市之改造，農村之復興，也是等待教育的普偏啊！

解決中國市政問題的一個企望

——讀了華修甲先生「中國市政問題」一文後的感想——

我國十九年所懸布行的市組織法，其中規定人口的限制很嚴，隸屬於行政院和市，僅有人口百萬以上，隸屬於省政府的市，須有人口三十萬以上，此外加以各市經費來源不充足，管理不合法，以致十六年，已經取得市資格的都市，到了十九年以後，有的不是降級，就是取消，總統表示國內都市需要落管能。例如漢口特別市，已改爲隸屬的省市，寧波、安慶、蕪湖、蘇州等市皆已取消，最近報載九江市委會，也擬取消，歸併縣政府內，在這種情形之下，好像說我國民衆現在還沒有需求設市的必要。其實整個兒是錯誤的，今日城市所以不及歐美各國的發達，並不是民衆不需要設市的理由，而是缺乏經營都市的人才，和建立都市的基本條件。人民既不能瞭解的作用，而辦理市政的人員，也往往對於市政，一知半解，行政進行，常不知何從措置。倘若城市最大的失敗原因，祇知道加重人民

的額負，而不注意適當的如何具體化、集中財力。轉視市民所企求的事業。人民所感到的，是有負面的作用而不能享受實惠。他們不但企求城市的存在，反有因此發生厭惡和反對的心理，這足以警告請取證據事的理由。就可證明。董修甲先生最近在武昌市政處講演，對於我國都市失敗的原因，亦痛切地明白指出，歸納他的意見，可分四點：

- 一、市政局私人，夫不接洽，發生阻礙，有礙行政的進行。
- 二、市政局缺乏宣傳工作，市民不知市政設施，以致無從接受市民的同情和協助。
- 三、市政經費和事業費混在一起，市民只見機關用費，不見事業用費，致引起人民許多誤會。

四、毫無政策。同時市政府組織不合理，影響市政的效率。

註：董先生的講演辭，刊載道路月刊四十九卷三號內，可為參閱。

董先生所談的失敗原因，我們認為是正確的，他對於解決的意見，似於過簡略。所謂（一）要與人民接近。（二）要多作宣傳工作。（三）要劃分市政費與事業費。（四）要確定適當的經費。這些都確是應做而沒有做到的。要從根本上解決技術問題，並不是知道一些皮毛的理論，就能做到的。假使試有一種工程技術家，而沒有建築師去工作，這工程是不會成功的。所以我們為解決今日的城市問題，有兩方面可值得注意：一方面是引起全國人民對於市政知識的認識，一方面是積極培養市政人才。前者就是董先生所說的宣傳工作。

歐美市政家改進黨以前，都經過不少改革家的鼓吹倡導，提出方案，引起人民同情，而後獲得當局接受，最後才達到成功。我國五十餘年來，前往歐美專門從事市政研究的人們，據我所知道的，約有七十多位。不知怎樣，時過以後，就紛紛無畏的下去，有的改了業，有的升了官，把自己當初的志願，和所應負的責任，都弄一乾二淨，既沒有健全學會的組織，也沒有宣傳上專門普遍的刊物，對於市政改良方案，更屬少見，本刊創辦雖有數年的歷史，可是少數人的力量，究屬有限，一般市政專家，何以不聞來指導協助？我常常這樣懷疑。就是各市政府每月所出的公報，除登載公牘之外，真正能引起人民注意的文字，則不多見，就是各大雜誌中的政治上論著，很少關於市政的論調。我很希望董先生等一班市政先輩，應該出來領導，從事中國市政改革運動，組織一個健全的團體，聯合市政人才，貢獻各人研究心得的學術，引起全國上下的注意。這種力量，比較一般市政府所出的公報一類刊物好得多，不知道諸位研究市政的先生們以為如何？讀者所謂市政人才培養，更不足道了。在國外有市政專門學院，專科，講習會等等，可是國內雖有十七個大學或學院設有市政科目，但每週僅授二、三小時的市政理論，對於實際上，毫無裨益。天津市新設講習所，規模很小，造就的人才，是否能夠擔任市的實際工作，還屬疑問。今日地政已有專門學院的設立，市政方面，連一個完備的一科一系也沒有，這應該設法促成的。將來如果有組織，有言論，有人才，那時一切改良方案，不難依據國情，參照國外法規，從事釐定，貢獻

各城市採納，而遂改進城市的結果。本刊在編一卷中要吳新先生主張中央應審察各市之改良市政方案，第三卷中吳高慶先生提出的一項要求「一個市設計法」，對於我國城市改良，都具有很高的價值，可是反響的力量，微乎其微，一般有志之士，或者因絕而失望，假若果真如此，那也錯了。要知道一種運動的進行，必須經過無數的困難，只要有一貫的主張，澈底的實行，終有收效之一日。我們看了美國市政改革運動的經過，也許會給我們許多安慰。偶然讀過董先生的文章，匆匆地把心中一些感想寫出，調時希領市政界的諸位先生，趕快起來聯合力量，來解決國內許多急待解決的市政問題。

此文完稿的第二天，吳高慶先生來談。吳先生是歐洲專門研究市政多年。他對於本刊，表示十分同情，並願予以全力的協助，這是我們的國志，令人萬分感奮。吳先生的感想，和我完全一致，尤引為愉快的。晚間偶檢新近出版的「美國市政之革新」一書，（此書係新中國建設學會叢書，張培均著，計五百多頁，定價一元二角。據研究美國市政良好績物）其中一章，論市政改革運動，對於美國過去市政腐敗的情形，後來如何經過一般人士狂呼奔走，創造改革，以及各種市政改革團體先後成立，才造成今日革新新市政。他對於中國市政改革，也有許多誠懇悲痛的語：論說：

「當今我國城市團體，如商會、工會農會、婦女協會、教育促進會等等，以及其他職業團體，其工作未直接涉及市政之改進，豈非我們市政已臻完善，無庸改良？我敢謂不然

，以我國市政與積數十年經驗之歐美市政相較，瞠乎其後甚遠，一般人士，對於市政並不關心，至堪痛心。現在尚在訓練時期，人民未得政權，未實行自治，一旦人民操執政權，選舉官員，如人言冷淡仍復如斯，則前途之灰暗，不待言喻。悉美國之「顯赫的失敗」復將重演於中國，此不得不向市民下一警告。與其腐敗復再言改革，何如預防於未然，惟有人民組織團體，從事研究、宣傳、鼓吹、喚醒民衆，造成正當的輿論，以監督市府的工作。

我讀完上一節文字，知道張先生也是一位熱心同志。記得張說先生在他所著的比較市政府書內，也有同樣的呼聲，由此總知與此同感的人，必是很多的，既然如此，我們爲什麼只說說空話，不實地出來幹一幹呢？（四卷四期）

建立市政基礎的重要

現在大家處於萬方多難的時候，對於國事，都不免表示失望的情緒。所有政治或經濟上的設施，多半只求目前的苟安，很少顧到立國百年永久大計。最近實業部發動組立一個農本局，這個計劃，將來效果如何，姑且不問，可是用意的深遠，多的是表示萬分關懷的。我由感同情心之中更感覺到城市建設的不可偏廢。同時認爲建立城市，和改進農業有同樣重要性，如在推行步驟上來看，似乎城市要首先實行建設，而後可領導農村。如果只

有散漫的農村而沒有個個農村的地位。譬如一大人羣，失去領袖一樣的失當。我對於德國政體城市的歷史，很有感念。一八零六年拿破倫佔領普魯士的土地，同時破壞了地方行政制度，假借民意，濫行民主政治，使地方失去統治，人民弄得貧困萬分，國家的生氣，完全喪失了。回看我國目前情形，何嘗不如此呢？幾年來破倫退出普魯士之後，普王和大臣深知余氏破壞的爲政劇，要想改進，不如從前總方政治入手較爲容易。所以斯泰因(Stein)有句名言：「欲抗法入，須先改良市政，並增進人民自治能力」所以才有一八〇八年的市組織法頒布，造成普魯士復興的基礎。陳學康先生主張我國市政應求普遍化(註一)，我認爲極合理的。今日我國政治不上軌道，完全因爲人民沒有自治的能力，缺乏「用自已方法處理自己事務的自由」的能力。所謂「一盤散沙」的國民，僅僅依靠上面一個地稅長官，和高級政府幾個長官來統治，如果執政者是個賢明的人物，還可敷衍過去。萬一不得其人，就陷於「人亡政息」的慘境，還望何形大家是可見到的。反之，一個地方的人民都有自治能力，至少是監督的能力，那末一個地方必能久安長治，一個國家的各個地方都有自治能力，同樣可使中央政府處於鞏固地位。地方自治的起點，由於城市入手，人人認爲正當途徑，這點不必詳說了。(註二)

以上所說的，不過是提倡市政一個理由，其他的理由很多，本刊數年的首論，已經說得很明白，尤其最近董、馮、吳、陳四位先生的意見，更說得很澈底。(註三)理論固屬

如此，是事實的反映，往往出人意外，昨日（六月廿八日）中央日報載劉陽因經費困難，取消市治，果不出陳哲康先生所說：「將來被取消的市恐要增加」的話（註四），綜觀過去對於裁併已裁之市，最重要的原因，就在缺乏經費一點上面。好像說市政府的財政沒有解決的一日，中國市組織就沒有增加的一日，所以我對之問題，思索了許久，認為有幾句話要來解釋的。本來一個政府，本身是不會生財的，雖一錢之微，必取於於人民（註五），何以外國市政府有經費，我國市政府就沒有經費，同時他們每市的經費，不知比我們每市大了若干倍，就以市民負擔而論，美國市民平均負擔七十五元，每月三百元（註六），我國沒有整備統計，拿杭州來論，每人僅平均負擔一元多，相去之遠，幾及五十倍。果然還是人民富力懸殊，但是這僅在程度上的差別，不能用以爲反對設市的理由。假使人人都在水不餘下過生活，國家則水無繁榮之望。況且國外大城市，初開辦市政，財政預算也很低微，後來跟着城市的發展，財政收入才龐大增加。如果大家認清事實，疑團就可了然。因爲先進國家的城市，市城當局能夠拿人民的錢，來做人民所需要的事業。同時人民也知道出錢叫市政府做事，往往比較由個人來做，既優良又經濟。美國的城市的事業，許多是三十年前人民認爲自己應做的事，現在紛紛請求政府去做了（註七）。因此，人民在負擔上雖有較重的負擔，可是事實上所受到的利益，往往比較應得的負擔還要多些。再明白一點來說，做一個美國的市民（其他市較發達國家亦類）他日常生活的消費，是很經濟的

，要過路的話，就有免費的公園可走，有公共音樂可聽，有公共運動場可玩；要走路的話，有廉價而便宜的交通器具可代步，要飲食的話，有公共廉價的飯廳可充饑，要讀書的話，有公立學校，來供給求知欲的，患病有公共醫院可進，殘廢了，有收養的地方，誰有能力，那就買飯吃。因看一個我國城市裏的人。一出門，要帶花錢，病了要花很貴的醫藥費，過學校要繳很重的學費，（其他的事例很多，不必一一列舉。）無形中的支出，日積月累，以一年計之，為數必可觀。同時城市有大多數失業者，年壯力強的人，也在家裏吃閒飯，老幼殘廢的人，也要靠一二人養活，一個人生產，幾有十個人（有時不止此數）消耗，如果市政府能設法來代他一一解決，縱使每個人每年付七十五元的代價，並不算過多。由自可以得到一個結論，中國城市經費沒有來源，並不一定是市民個個窮困，是市民不肯拿出錢來，反過來說，也就是市政府沒有負責地替市民辦事的熱心，沒有替市民辦事辦出成績來，市民所以不肯出錢，因為還沒有找到他們信賴的市政府，這個市政府是人人需要的。所以我敢大膽地聲明，如果市政府能負起責任，真正為市民做事，不枉費市民一文錢，那末「財政困難」這句話，決不會成立的。進一步說，市政府最大的效能，就是拿市民的錢，去開化市民，福利市民，而變成一個進步的社會，一個強盛的國家。

話說回來，我們的要求，人家可以做到，何以我們做不到？要回答這句話，只好歸罪人事的不行。試問那個市長有這極遠大的計劃？有幾個市官吏具有這樣技能？要想舉出清

廉自守的市官吏，已不多見，其他要求，那有可能？所以要想在目前環境之下，造成「效顰的市政府」，恐怕一時無望。就是國外先進的城市，所處致此之由，也是經過一番長時間試驗，改造，實行。這些事實很多，亦要大家打開各國市政史一書，就可證明。現在就拿本文所提到的德國來看，它的市政研究，設計，聯絡的法國很多，舉出幾個重要的來做一個證例：（一）德國城市議會，為居民超思二萬五千人之城市，及七六〇個小城市，以及許多聯合的省區並農村議會所組成；（二）全國城市聯盟，為一三〇〇個小城市所組成，在各省均有分會；（三）德國農村市議會，包括各邦的農村區協會；（四）德國農村議會，如數邦的農村或縣所組成。除上述全國的組織外，每邦各有城市及農村聯合會，及省區協會等，他們一般目的，在於促進其會員的利益和幸福，且用以為交換意見及互相鼓勵的工具。當初成立時，中央政府很反對，到了二十世紀之初，才見盛行。現在還有一個市管理及市政同盟，也是全國性質的，力量很大。（註八）他們對於市城的計劃，無計劃眼瞞的三十年，更開樣的計劃以後的三十年。他們建立它的城市，像瑞士麥於沙道瓦與沙丹（*Saas Fee*）之前，完善它的軍隊一樣，像它建設它的戰艦和商船一樣，工程師，建築師，藝術家以及衛生專家全被邀請去貢獻於城市建設。因為德國幾乎是世界文明國家中唯一的看城市是來文化的恆永中心，更幾乎是唯一的建設城市以謀人民的快樂，健康為榮。這似乎是他們官吏與人民的基本意念他們聯合上下共同去推進，所以城市才有成功的

道地（註九）。英美法日本也有同樣的組織，而我們不但沒有全國性質的組織，即各大城市也沒有爲推進市政而組織機關，倒是小單位的法團最近年來，日見增加，如各工程學會，統計學社，會計學社，地政學會，法學會，電氣學會，無線電學會等等的團體，這些團體的會員，不能說與市政毫無關係，祇可惜市政府平時多沒有去聯絡，也多不知利用，許多專家，也深覺市政府好像一個空虛不可侵犯的官廳，想去幫忙，似有無從着手之感。同時市政府本身還沒有很健全，想聯合來研究，頗爲困難，所以各市聯合團體的組織，還找不到時候。德國辦理市政，已有四五十年歷史，中國祇有十多年歷史，自不能與人比擬。我們要爲中國市政立下一個永久的基礎，最好是仿效美國和日本的辦法。美國一九〇六年組織的紐約市政研究院，一九一一年設立的市政人才養成所，一九二一年合併爲美行政研究院，一面做培養人才的工作，一面做研究的工作，轉爲切實合用。日本也於大正十一年仿效美制，成立東京市政調查會，經於東京復興計劃的影響，以及日本全國各市的助力甚大（註十），這點作爲去年會區實地考察過，各市的設計，當遊歸國會專家去協助，收穫無窮的利益。現在有人主張中國有趕快設立市政研究院的必要（註十一），我個人也表示同情，不過進行的步驟，和組織的方式，是值得商討，所以先把初步的意見寫出來，作一團體的長鳴。

中國市政研究院的名稱，很覺適當，似乎用不值多大斟酌。院址以上海或南京爲宜。

說到經費，是值得研究的，日本市政調查會，成立時就有四百萬元（美金）基金，這是後藤市長及安田善次郎私人的捐助，我國假使有熱心的人士，基金的籌募，也不成爲問題。至於經常費用，市政調查會初辦時，每年十五萬餘元，現任已達二十多萬元，美國各大城市最完善的市政研究機關，經常費大概十萬元（美金）左右，我們可以假定爲十萬元爲常年經費。經費來源，在基金求大量籌到之先，打算一半由中央補助，一半由有關係之各地方政府補助。開辦經費或由中央撥給，或補助，或由庚款項下抽撥，均無不可。至於組織正式，設立理事會，由熱心人士或各關係部長充任，再由理事會聘任評長一人，內務設置：（一）研究部，經致國內外市政專家爲研究員，（分組研究）給予薪俸，得兼任教授並兼任市政編譯宣傳工作。（二）市政專科學校，招考高中畢業生，學制與其他大學各異相當。（三）實習部分二組，一組是本院畢業生派往各市政府實習，本院須予指導實習上的方法，一組是各市政府派選職員來院訓練，給予授以市政上的學識，其詳細規章，現在不想多談，如有各方諸多政務機構贊助，預計很容易籌備成功。行政院爲此組織，吳景超兩位先生，現任正副院長各擔一方教職，而且他們編造市政專家，不知對於中國市政，有沒有改進的辦法，對於研究機關，以爲有沒必要設立之必要，同時請求國內的市政專家，對於部呈予以指導，如果認爲同情的話，並請大家進一步討論，進一步促成。最後我們不要忘了，這也是一件救國基本工作呢！（四卷七期）

(註一)參看本刊第四卷第七期陳學康的：「改革我國市政的先決條件」一文。

(註二)參看張佛泉：幾點批評與建議，國聞周報十二卷三八期。

(註三)董啟平、馮秉坤、吳嵩慶、陳學康與拙作：他們提有具體的意見。參文參看本

刊國卷四五六七各期。

(註四)參看註二。

(註五)(註六)(註七)均可參看 Munro : The Municipal Administration, 126. 已由

作者譯出。請看下期本刊。

(註八)參閱 Maxwell : contemporary Municipal Government of Germany.

(註九)參看 Munro : Gov't of European P. 354.

(註十)參看張鏡著：比較市政府 六五一頁

(註十一)參看註四。

我國市行政問題與市政計劃

一、我國目前市行政的觀感

市行政制度的形成，是十九世紀工業革命以後的產物。我國產業向來不甚發達，所以市行政在我國實行，至少要較歐美各國遲了三四十年。直到今日，市政依然落後，是很可

聯軍。民國十六年國民革命軍到達大江南北，而市政建設的空氣，曾濃厚一時；不幸自從十九年以後到現在數年之間，在「到田間去」和「救濟農村」的口號之下，市政的建設，一天一天的鬆懈下去，提倡市政的空氣，也逐漸消沉了，這是很值得注意的現象。因如一般市政界的學者，不是表示失望灰心的情緒，就是大聲疾呼，恨不得把被取消的市政府一律恢復起來，甚至馬上設立千百個新市政府才好，我看這種矛盾思想都失正確，須要沉着氣，加以細細研究，而後始可得功見效。原來城市建設並不是一天就可告成的，西諺說：「羅馬並非一天所建造成」。美人麗巴也說：「上帝造人，人造城市」，假使一個人口集成的城市，人們不費力去設計經營，一塊土地仍然是一塊土地，一羣人民仍然是一羣人民的城市，人民與市政機構分離，人民就享不到市政的福利。舉個例來說，做一個中國十五萬人口的城市，還不及外國一萬人口城市市民的幸福，有疾病沒有完善的公立醫院可以治療，貧寒子弟，沒有免費的公立學校可以求學。這樣的人民，自然愚弱無能，一切的政治。就因此不見進步。所以目前談救國，談復興國家，對於市政的企圖，是不容忽視，並且急待促進，努力經營，這是毫無疑義的事實。照現在國內的市政行政組織來看，根據現行市組織法，祇有南京北平天津上海青島西京和廣州（註一）等直隸行政院中央市，及杭州、漢口、武昌、長沙、濟南、九江、昆明、南昌、成都、重慶、廈門、汕頭、開封、蘭州、貴陽、包頭（註二）等直隸省政府省市，除此以外的地方，都不是市。因此當局好像

只去注重享有特權地方之市政，除此之外的地方有沒有市政就不聞不問了。至於人民呢？好像祇任其決定城市之宏談市政，才有要求享有特權市政的持權，其餘一般的人民，既不談市政，也不問市政，更不要求市政，這種觀念，可謂大謬而特謬。以中國地方之大，人口之衆，僅僅靠這幾個中央城市，那有辦法？況且這有別全國國民最近日子，市政本不會在中國開花結果，又何貴市政者之有？目前我國市政問題，在取得市特權的市，關要再求進步，在未得市特權的地方，更要普編推進市政的建設，這才是我們目前要求解決的唯一市政問題。

二、市政落後的原因與一般歸覺

我國市政落後的原因很多，討論這個原因的文字也見了不少。歸總起來有以下幾點：
 (一) 市政府與人民太不接近，發生隔閡，有礙市政的進行；(二) 市政經費大重於人民担荷不了，起來反對；(三) 市府缺乏宣傳，市民不知市政設施，以致無從接受市民的同情協助；(四) 市政專門人才的缺乏，調轉市政府組織的不合理，沒有計劃，影響市政的效率。以上各點，是我們時常聽得到的，饒們所舉的理由固屬不錯，只可惜僅僅顧到一方面，而忽略我國的國情，似有補充的地方。現在一般人士之談市政，都有同一的錯覺，就是過於重視市政府，好像沒有市政府就真由辦理市政，其實辦理市政初不因市政府之有無而舉廢，大家都要求市政府的設立，而忘却全國地方應如何普遍推進市政的問題，我們

不可因為少數城市，發生組織困難，請求取消市組織，就認為各地方不需要市政，或者認為就沒有市政可辦。其實辦理市政，不一定限於市政府，只要有人民集居的地方，都有市政可辦。即使我國各省區商埠，而沒有市政的建設，現在各縣政府也應籌警察，修馬路，辦過渡性事業，自有的自設沒有建設的，開辦警察，一切任其自然發展，沒有完整的計劃。這在事實上，是極其危險了。再說我國市政經費，幾百幾千人聚居於地方，可辦之市政，可以變換成幾萬幾十萬人聚居於地方，日本政府可以主辦市政，縣政府也可以主辦市政，市政經費不必論了，連日本的小村町，也早已實驗市政設計法，辦理種種市政，可見市政是全國各級地方政府都應該辦理的。不能只限定市政府才辦市政，這是很明顯的事實。此處尚有一層錯覺，有許多人說，我國四萬萬人口中農民佔百分之八十五，因而大家不約而同的高唱救濟農村，對於市政意識的冷談。大有談虎色變之狀。此種實屬可笑之極，一般人以為市政內容，乃專指城市中的工廠，公用，公安，衛生，教育等項而言，實際並不當然。今日城市範圍日見擴大，舊有城牆多已拆除，同時將城市附近的農村逐漸吞併入市區，差不多農區與市區已成一片，不難分作彼此了。再說農區也可以說，為它繁榮富庶可以，現代的市政，最注意產業方面，其中對於農業的生產方法，農村建設任務，都拿到市政府的肩上去。日本最近有個新計劃，要將全國農村一律工業化，想用城市的力去開發農村。我國尚為北平等市，因部農村的面積比市

區大收信，農民的，口也與市區人口差不多，市政中的農業計劃農業管理，占了重要地位。一日市政的效能如何，社會教育，交通等事業，深入農村。如果拿個實例來證明，更易了然：青島市在各鄉鎮均設市政時設有建設辦事處，以訓練農民生活，指導農民組織運銷合作社，信用合作社，又設立農工銀行，以便利利率貸款與農民，扶助其從事農業生產。青島市對於農林行政，設有農林事務所，設有農業實驗區五十七處，特約農田一百四十處，推廣中心區有百六十八畝，官有林場二十處，森木苗圃三處，此是市政中的農事行政的例子。（註二）至於青島市的鄉區，設有李村醫院，滄口醫院等七處免費，診治，在農工方面則享受市政上的便利，僅就以上的兩例而言，足見市政與農村合作功效的偉大。總之，目前我國市政不進步的原因固很多，而那祇有市政才辦市政和農村不必辦市政的錯覺之存在，為市政歸途的障礙。

三、應如何推行普及的市政

依照我國今日之法定市計算（包括直隸法院及省政府轄的市），共計城市內人口約達一千五百萬，占全國人口尚不及百分之三。（註四）這勢自然僅僅把整個市政府轄下的市政辦好了是不夠的。今日市政費用的關係，為市人口佔全國人口額由百分之三十至八十左右，與我國比較之下，相差甚多。不過各國市制度和我國大有出入，如法國五百以上的人口，可呈請設市，其餘總意各國也多由一萬人口左右，均可稱市。我國則不然，按市組織法

規定，非三十萬以上人口的地方，不准設市，其二十萬人口以上的城市，如寧波，福州，無錫，歸綏，太原，自流井等，十萬人口以上的城市據估計在一百以上，五萬一萬以上人口的市鎮，更不可勝計（註五）如果這樣來推算，城市裏的人口，恐不少了，不過他們仍舊多半騷擾或過農人，非現代的市民生活，稱他為城裏人則可，稱他為市民不可萬可謂有市而無政。現在我們應該把城裏人改造為市民，換句話說，這些一萬五萬以及十，二十萬人口住居的市鎮，一律加以市政的設施，使人人有市政的意義，有市政要求的慾念，直要有管理市政的能力為止。我國縣治及治局一具有一千多處，打開地圖一看，每一縣各有不同的特產地，風景區域，河澗，礦泉地，古蹟，及國防區。例如浙江省湖州的絲綢，江西萍梁縣景德鎮的瓷器，安徽屯溪為皖商茶市中心，浙江定海縣治象山港為國防區域；幾乎各省的各地地方都有造成城市的條件，中等以上的學生，大概都能指出塊名來，所以本文不必一一列舉。我們的意思，希望依照現代文明國家對於市設計劃的標準，拿來做我國地方行政建設的榜樣。籌劃出一個普及化的縣市政計劃。現在對於中央市及省市各有直轄的高級縣政府去引導，並帶不給，使就各縣境內的市鎮，對於市設的舉辦，應如何推進這個問題，提出討論。我們舉問今日各縣政府到底辦過市政了沒有？我曾問過一位縣長，他口頭上的答覆都說是沒有，這不是個客氣，實是他還沒有了解市政是什麼，不信，可在浙江二十五年度某縣縣行政計劃內找到市政計劃一項，其中僅列二事，一為籌設

一小菜場，一長壽城一小規模馬客場，假使再添二三流菜市政，無怪他是很慚愧，不過平心靜氣，試察國內五省經濟江吳與蘇行政計劃，屬於市政之專業強弱不少，研究一下，國內的市政，也極強之開。日本各縣分別制定地方大規模的市政計劃，此是該點之一。是該省計劃總綱草案，分別教育、衛生、警察、公安、衛生、教育、建設等七大類，假設是一個詳實的市政計劃，一是市政建設的方針，則列有市政事項，依其用意，市政不過備編於建設一小部份，再對市政項內所列事件，一為籌築城區重要街道，二為改建三處橋樑，三為開掘橋溝汲水井，僅有此三項認爲市政，則市政的範圍未免太狹了。可見現在一般人以爲市政云者，不過專指爲馬路、造橋樑、設小菜場等事而言，至於公安衛生教育並不算市政，這種狹狹的理解，是視市政意識予人民以不良的印象，這是缺點之二。還有一點，各項行政，都一縣城爲中心點，辦教育、辦衛生、工商管轄，多以縣城爲對象，如此轉公爲縣縣城行政計劃亦無不可，此是缺點之三。在公安類規定全縣警察三百名，由公安科直轄，身設城區公安局及巡警、南潯、練市、菱湖、雙林、埭溪等公安局，暴力分配以城區爲最多，合計一百三十多名，其餘各市鎮如南潯，人烟甚爲稠密，商務亦極繁盛，而警力不及城區三分之一。而各公安局之職務，僅爲維持秩序，其他各項行政，多與公安局不相關繫，此是缺點之四。總之，我國各縣境內，雖已有市政之胚胎，就

沒有市政上管理的方法，徒有其外表，而無實際，所以有待改進充實的必要。

四，一個五萬人口的市政設施

法國現在的有三萬八千市，德國約有一千二百市，日本約有八百八十市，至於英國市制比較複雜一些，假使把地方政府一起加上，由道市普通市，城區，鄉區總計約有一萬二千七百處。不過任何國家，不論大小市的成立，都係根據市章法的，他們有了市的名義，還要辦市政的設施，雖法德兩國即是五百人口的市，也要有市政的計劃，有市必有政。此與我國有市而無政就不同了。最近因為接到日本別府市昭和九年市政報一册，並且該市作會曾經於去年親自去考察過，比較清楚，市區內僅有四萬六千人，而市政已辦得穩可觀。我國各縣境內，四五萬人口的市鎮區域，特借別府市作一個實例，考量人家如何處理這個不及五萬人口的地方市政，還是很有興趣的事。

別府市日本瀨戶內海一個遊覽勝地，以溫泉出名，風景和氣候都佳好，為避暑避暑遊適處所。明治五年以前是大分縣一個區町。明治十七年施行村制，三十九年施行町制，到了大正十三年四月才實行市制，成立別府市，當施行村制時候，人口不過一千五百人，町制不過一萬人，市制成立之初即增至三萬六千，到了去年大概有五萬人左右了。日本的町村制度，是含有市設計劃的，可見一個城市的建設，要是經過相當時間的經營才能進步。

依照昭和九年的報告，別府市財政，一年預備額為五十八萬元，歲入以市稅三十三萬

預算大宗，國庫及縣府均有相當補助；歲出以教育費二十二萬為最多，其他如社會事業，衛生事業，各占萬餘元，而市府行政經費僅計九千元，占全部經費不及百分之二，其行政費之節省，可值注意。逕由政府組織，設有市參事會，委員二十八人，均由地方人士遴薦擔任，計學務委員十人，造林委員五人，土木委員五人，水道委員五人，溫泉委員五人。市政府全體職員共計八十一人，既不設局，也未分科，各人有職掌，人人層層負責，所以行政效率很高。在該市市行政報告冊中，所發表各項建設數字，充分表現他市政的進步。

(一)教育：六千的學齡兒童，就學者占百分之九九。九一，中學，女校；實業學校各所，以及各種青年團，少年團等組織，青年活躍之氣充滿全市。(二)社會事業方面，設有方匯職業後援會，由各區篤志之士自勵組織，受政府的指導，分負各區內一般社會事業，該會共有委員二十人，一年內共辦五百三十九件事件。計申請救護八十九件，指導六十一件，救療十四件，職業介紹四十八件，戶籍整理八件，金錢貸與九十二件，恩賜治療券券付一五九件，其他六十八件，該項方面委員會係日本各地方民間特殊組織，為世界各國所無，其功效極大。養老事業設有別府養老院，收容三十三人，托兒事業，設有別府保育園，職業介紹設有介紹所。(三)衛生方面，污物排除，夫役七百多人，排除監督一人，排除巡視三人，公廁四處，市立傳染病院一處，醫院八處，診療所三十六處，火葬場一處，醫師七十六人，齒科醫師廿九人，藥劑師四十三人，產婆七十五人，看護七十三人，

醫藥經費者九十五人，平均六〇五人，有醫師一人，六〇五人，有產婆一人。(四)公安方面：設有警察署，分設警士補充派出所一處，巡查派出所六處，巡查駐在所七處，其職員共計七十七人，辦理犯罪案件計二千〇三十二件，取締件數二千八百〇二件。(五)公安方面：飲水供給有小型自來水，濾水池七處，配水池四處，車輛，汽車自用者二輛，營業者一百八十二輛，機器自行車十三輛，手拉車四百五十七輛，馬車八十二輛，牛車四輛，自行車四百七十九輛，解魚船七十七艘，遊船二十九艘，小迴船三艘，噸數船五艘。別府火車站及汽船碼頭建築頗為完備，每年來遊別府的旅客，達五十餘萬人，超過該市固定人口十倍。電車電話電報，設備都極齊全。(六)產業方面，工業物，製造戶共計七百四十戶，男女職工二千人，出品價格一百九十四萬餘元，以竹製品木製品為最重要。農產物，計農戶四百七十七戶，農產品價格共約七萬餘元，水產物及水產製造物共價值二十餘萬元，畜產物計牛乳價值三萬元，牛羊猪估價十四萬元，雞十一萬元，及蜜蜂等共計三十萬元左右，此外關於工商事業，設有工商會議所，銀行借貸，郵政貯金，生命保險及瓦新事業，莫不應有盡有，尤其那三十四處溫浴泉場，辦理更盡心力。總觀以上所說小小一個的別市府，治理得可算井井有條，各項政績，也是稱許。反觀我國，像別府一樣的地勢，物產，環境的地方，必定不少，假使有建設的決心，計劃，以及充分的人力財力去經營，未始不可一造成新姿態的城市。例如我國浙江莫干山，江西廬山兩處遊覽區，從前由少數外國人經

營結果，居然造成熱鬧市廛，現在雖經收回自己管理，但是開發經營沒有特努力。我們要總與世界文明國並列於大土地上，各處地方，不能再容放任不管，要知文明之造成，全是人力的結果。

考、對於縣市政計劃與管見

我國現在祇有市組織的頒布，還有一個用意遠大，設計精密的設市計法成立。三十萬人口以上已得市資格的城市，各由市當局自行治理，至於其他三十萬人口以下的市鎮，更是任其自生自滅，不聞不問，大有市政的任務，惟縣長以上的官吏有之，縣以下的重慶市鎮，市組織法內，猶未明定其他實，即縣長對於市政任務，也多憑其個人偏好，未嘗遵照一定的法制，一定的方略辦理，因為根本就沒有詳細成法和百年大計可以遵循，也未可深實，如長此下去，則我國市政永無發展之一日，即使將來農村繁榮之後，難道仍舊永遠過那農村社會生活嗎？這種國家已不能生存於今日了。所以趕快要急起直追，對於縣以下的各市鎮，籌劃建設方案，成立千百大小城市，以為立國中心的力量。現就平日思慮所及，對於縣市政計劃提出幾點管見，就教於國人。

一、舉行調查城市，確定市政計法。調查為設計的根據，本國目下竟有數千五千，一萬，五萬，十萬人口以上的城市，悉亦沒有明確統計地圖，商標印書行的中國政區都市，雖以人口多寡為要明城之市大小，可是調查結果，還漏甚多不能作為城設計的基礎。似蒙

應由內政部通令各省政府，將境內三十萬人口以下一萬人口以上的城市，依其地勢，產業，礦泉，名勝，以及四周農業情況，一一列表填明，并須附具簡明地圖，再由中央繪具詳細城市地圖，按照人口與地域，分爲等次，而後訂立市設計法，分發各省遵照，市設計法並參照各地特殊情形妥擬改進市政方案，俟核准之後，即應依照該項方案推行。至其方案內容，大概可包列以下各項：（1）如確定街道枝幹各線，廣場公園等。（2）都市市區發展及農業改進計劃。（3）繪具城市地圖及其說明書（4）實際施行程序草案等。再施行市設計法的年限日期，則宜視各城市情形而定。這種調查統計和設計，其推行市設的初步。

二、調整市行政系統：現在我國地方行政制度，正在試驗改革之中，單就市的系統來說，只有二種，一是隸屬於行政院之下的市，一是隸屬於省政府之下的市縣政府之下的地方組織，不管是城市與鄉村，一律依屬地方自治制度辦法，設有區、鄉、鎮、坊、閭、鄰各級首長，務務上如故空談，怎能負起地方改革的任務。現在有些地方感覺過去組織的缺點，正不試行各種不同的組織，以期改善。本年九月間立法院修正縣自治法時把閭鄰撤銷，以保甲制度代之，比較進步一些，不過如在人口繁盛的地方，這種鄉鎮的自治組織，似仍不足適應城市的需要，我想將來各城市調查完竣，實行市設計法的時候，最好在縣府管轄之下設立縣市政府，縣市內的市政，可由縣長兼辦，而縣境內其他大市鎮，應該聯

格各縣地方人士設立一個建設的市政府。一切組織不妨簡單，行政權的行使與集中，如此才能運用市政府的組織，負起改革地方市政的重任。果能如此實施，那末我國市政制度亦可煥然一新，成爲中等市，省市，縣市三級制了。

三、要有健全的監督機關，和密實的聯絡辦法：各級市政府上級機關，如行政院，省政府或縣政府，要使屬下的市行政趨於一致之途，必須實行嚴密的監督，詳細的指導。現在各國多由立法監督改爲實行行政監督，很有成效，但是居於監督地位的機關，應先羅致專門人才，充實機關組織，主理一切市政的指導，糾正協助的職務。如此各級市政府才能一致的發展，尤其是縣以下的城市，它的數目很多，又分散各地，地位既重要，才力又薄弱，更宜全力扶助。至於訓導聯絡方面，隸屬行政院的市與省政府，隸屬省政府的市與縣政府，縣以下的市與縣內各縣鄉鎮，雖至權不相統屬，但彼此的關係非常深切，利害也是彼此相關，茲彼此密切聯絡，對於一切建設工作，誰有能力的就幹，幹好了大家都有利益。縣以下的城市對於各鄉鎮，更應隨時通力合作，使農業與市政打成一片。

四、縣市設計中的經濟建設要素：我國經濟建設的對象，第一步是開發農產物，國內除了東南數省小數地方之外，所有各地的農村，都待改進，農民的生活，都待改善，所以我們成立城市的最大目的，自然不能和其他各國一樣，專以招致遊覽旅客，發展工商即爲了事，更須增加發展農村的任務，以爲建立城市永久的基礎。因此，我們縣市的任務，除

去促進農產，逼銷農產，製造農產，慢慢將農業科學化，農產工業化，城市與農村相互爲動，相互發展。所以城市必要多辦農業技術學校，農產物製造工廠，農產運輸機關，處處與農村相呼應。輸果農村剩餘的農民，變作城市的工人，農產物變作城市中與農村中需用的製造品。這樣農村與城市不致側重與衰，這才是經濟建設運動中的正當的都市政策。

五、人才和經費的籌劃，我國市政人才的缺乏，是無可諱言的事。現在大校畢業生，無論學工學農業經濟政治，對於市政科學，多一知半解。中央如有規劃推進全國城市建設的決心。一而應羅致市政專家，建築專家，工程師，醫士爲策劃的中心，最好是中央或內政部能夠設立一個市政設計局的機關，以便統籌辦理。一而集中訓練担任市政建設工作人才，使各人專學的，能夠盡量應用到市政工作上面去，即中學小學的學生，也似乎把市政二個字，給他們一些詳明的觀念，各人人有建設市政的意識。各城市中的地方篤志的紳士，他應團結起來，有錢的應盡出錢，有力量的應出來做事，與市政工作人員合作，始能發揮偉大效力。至於經費，當然由小團及大，如果地方人民都知道市政舉辦的重要，誰都願意投資，其籌款辦法很多，只要主持公正，專業慢慢發展，經費的來源也就會慢慢充足起來的。（此文轉載行愛研究月刊）

註一：根據十月十六日大公報載，中央有將廣州市直隸行政院之擬，再按該市人口及經費程度也是夠富有資格，故列入。

註二：根據國民大會代表選舉法附錄所列。

註三：見市政評論四卷九期青島市行政組織與其建設一文。

註四：根據各市發表之人口合計推算。

註五：請參閱商務印書館出版之中國政區都市圖，不過此圖人口的統計，恐不甚精確，錯誤遺漏極多，希望內政部能夠校對一下。

對滬市召開市政討論會之商榷

今日我國統一基礎已立，無論政治軍事經濟各種機構，逐漸趨於統一，換言之，中央之力量，足以領導各種立國之要素，日向復興與途邁邁，殊為可喜之現象。近年以來，對於種種建設運動，推遷不遺餘力，如農力農村建設，公路建設，鐵道建設，水利建設，海軍建設以及其餘一切經濟建設，蓬蓬勃勃，如日初昇。此外對於行政機構之調整，如實行會署辦公，添設行政督導專員制度，改變縣行政組織等等，啓開國家政治修明之局勢。至於社會研究團體，亦已應運而生，各種研究會學會之成立，如兩棲春筍。以上種種，實乎國民莫大之興奮。惟吾人引為遺憾者，即對於市政建設問題，獨未聞有何動向，有何主張，有何計劃，有何建設耳。當政者既未聞有積極建設之計劃公布，人民亦少研究提倡之聲勢。考我國正式運用市政二字，已有十餘年之久，市政科學傳入國內，亦有二十多年之歷

吏，市政府竟成立已近二十處，然一般人民對於市政二字，猶缺乏普遍深澈之認識，此何故乎。蓋大家以為市政云者，多以市政府所屬區域內專有之政治，非全民之政治，因此往往未能發生同情之心理。實則，市政之建設，並非市區獨佔之政治，凡各級地方政府所屬之區域，均有市政建設之必要；吾人一觀法國一千人以上聚居之地方，即從事市政建設，可證明也。我國近年各縣政府，對於所屬各鄉鎮，亦積極從事市政之建設，所以談市政，不可拘泥市政府範圍之行政而言，庶幾市政重要性，始能為人所認識，研究，推行而成為全國國力復興之一柱石焉。

中央政府定都南京之後，各邊市政府立者甚多，十年矣。其中雖有不小關於市政書籍之出版，出國專考市政學返國之同仁亦頗不乏人，竊以上下對於市政之重要，認識不深，成效未著，不僅文字上鮮睹市政之宣傳，即社會上亦鮮有市政研究團體之成立，政府亦鮮有頒行重要市政之法令，各市政當局亦日在掙扎之中，未有具體之成績表現於國人市政與我豈無緣耶？此幾者引為遺憾；蓋致無窮之感嘆也。近日閱報欣悉上海市政府為紀念十週，特於七月七日邀請各省市代表專家，開市政討論會，以備中央採擇，並規定討論會說明。（以上三件，請參閱下文附載）。吾人姑不問是項討論會，是否有良好之結果，但至少能將市政二字，介紹於全國人士之前，而使建設建設為各省各地方共有之政治，就此意義而論，已為吾人所贊成者也，在發達各國，時常舉行此項市政討論會，各市各地方

政。且有聯合會之組織，藉以促進聯絡，介紹各市建設經驗，合力從事地方行政之建設，不僅由政府為主體，即各縣政府，亦可參加，因市政建設，初無嚴格之區別。此次上海在在之市政討論會，即請省市政府派代表各一人至二人，推專家二人至三人出席，雖無縣政府年內，但省政府既有政府代表專家參加，亦可代表縣政府發言，至於邊遠之區會集否，有代觀專家參加，雖可不必過慮，不過市政科學，其中包括繪圖技術，自非普通之集會性質，歌功頌德，一與無異可比。市政建設，必須由市政專家，設計家，工程師，醫師，藝術家，會計師，律師，策策專才，皆可造成完美之效果。但以上各界專家，泰半集中於都市，各有組織，人才濟濟，甚望能延各界專家，率賢畢至，集於一堂，以收集思廣益之效，此有裨於實事者，加以注意。至於市政討論會規定之討論問題四項，並附有說明，俟吾人之歸納，應當列為以下四端：一、市政制度，二、市政府與市民之關係，三、中央省與市縣之關係。四、市政計劃，如此解釋，意義既較廣泛，且與原定之本意，相去不遠。筆者不敏，固行所見，先與市界同志一商榷焉。

一、我國市政制度問題：現行市政制度，蓋依照十九年公布修正之市組織法辦理。先以組織機構言，百餘人以上之城市，為直隸於行政院之市，三十萬人以上之城市，為隸於省政府之市。（參閱市組織法第二三兩條）按此原則，成立者共有十八個，其中直市為直隸於行政院者。二十萬人以上之地方，須以所收營業稅牌照費土地稅每年合計占該

縣總收入二分之一以上者，始可呈准爲隸於省政府之市，故今日已有二十萬人口以上，因受財政上之限制而未得設市者甚多如無錫、蘇州、自流井、雷波、太原、福州等地是。至於五萬至十萬人口之地方，雖有市政建設之雛形，而不能享受市特權者，不可勝計，以我國人口之衆，地域之廣，較之法國現在之有三萬八千市，德國之有一千二百市，日本之有八百八十市，英國之有一萬二千七百市，相去何止道里。再以人口比例言，我國城市之人口尚不及全國人口總額百分之三，較之英國百分之八十，美國百分之六十，法國百分之五十二，日本之百分之二十二，亦已相差懸殊矣。實想我國已享受城市生活之人口，並不在百分之三十以下，惟市組織法限制過嚴，許多城市迄今未得法律上之承認而已。現在各地建設事業，日見進步，徒以未有市之特權，此等地方之人口，既無合理之市政措施，復無合理之市政活動，各自爲政，名實不符，是可慨耳。蓋文剛日進。試以英日兩國，國家建設力增厚，郡市人口比例，自應隨之增進。試以英日兩國爲證，明治三十二年時，日本人口比例爲五，七（農村）對一，（都會）之比，明治四十一年爲四對一之比，至大正九年，更變爲三，二對一之比，英國（係指本國言）於一八九一年時，人口比率爲二，八（農村）對七，二（都會），但翌一九二一年，則變爲二（農村）對八之比矣。我國經濟力量雖不如人，但將來經濟建設進步之後，郡市之人口勢必增加，可無疑義。故吾人爲未雨綢繆計，曾有增設隸省政府之市之倡議，凡人口在五萬至十五萬以上之地，得呈准省政府設立

之，並將第三條直隸省政府之市人口限制減爲十五萬以上，便成爲三級制之市政府，於是調動市間組織之形式，以爲地方自治之基礎，一切建設事業之中心。當年普魯士斯泰因有言，一欲復強仇，必須改良市政。吾人至此，當知建設市之重大意義矣。

二、市政府與市民問題：依現行市組織法，本有市民參政機關，如參議會，區民大會等組織。但按實際上此等組織，多未健全，且有已廢組織而停止者，更有未經組織者。蓋過去市政府與市民間，上下隔閡至深，市民之權利，每爲少數有力士紳所把持，市政之推行，因宣導未週，或市民未明究竟，或因少數有力者有利害之衝突，往往出爾反爾，致市政府與市民之間，未收合帶之效。例如民二十三年時北平市參議會之奉令停止活動，卽市民未知運用其權利之訣，苟此職弊病不予剷除，雖市政府施行一種良好之市政，恐難得獲全市人民之擁護與贊助。據爲保民數民養民着想，而市民反有疑議乎其間。同時市民之意志，不能上達，更難覺得圓滿之解決。討論會議說明內有言，「……各種法令施行以來，究竟與市民感受之影響若何，以及根據執行之經驗有改無可以進之處……」之云，此因各市情形不同，且難調查個個市民之意見，實難獲得完滿之解決。吾人希望市政府之推行政治，必以全市市民福利爲前提，欲求明瞭全市之需要，自不能根據少數執政者之意志爲意志，當在英國要求下與市民通力合作，如此始敢放膽做去，毫無疑難畏縮之處也。因此，吾人之希望，唯有切實成立民治組織，善爲運動民權之行使，俾市民均有參加政治之

機會，市民既有創制之權，則市法令之施行，又何有影響之可言。所謂規定行政範圍與標準，確定市民權利與義務，保持公家安寧，健康與秩序，取締不良習慣及行爲云云（參閱該項說明書）均明訂於市組織法之內，似無枝節提出討論之必要。各市如有良好法令或推行見效之計劃，則不妨取爲借鏡，爲市民增幸福，未始不可也。與其歡迎市民發表正當之意見，不如給市民以參政之機會，依法組織市民代表機關，則一切市政府與市民間發生之法規，當無便與不便之說，卽有不便，亦可隨時修正，實之高明，以爲然否。

三、中央省與市之問題：該項說明內儘使中央與市之關係，發生立法關係，卽所謂立法之監督是也。依目前情形言，中央對於市之立法並不甚多，省政府對於市之立法，亦多屬諸常務，有之亦不外爲各市呈請中央或省政府審核者。說明內所言：「各市區分佈全國各地，人民習俗與經濟狀況不圖，環境各異，推行順利者固多，兩感受困難者亦不鮮……」此語良然。所以今日世界各國中央或省政府對於市政府之監督，因感市之數目激增，市行政日趨複雜，頗難繩以一定不變，通行無阻之法案，故多由立法監督改爲行政監督，此種趨向，已著成效，且令交通日益便利，往返之關，瞬息可達，故吾人今日所應討論者，不在中央公布之法令，而在中央或省政府是否已經負起監督指導市政府責任爲首要。先以直隸於行政院之市而論，中央所頒布之法令，有屬於教育部者有屬於內政部者有屬於實業部者有屬於衛生署者，各有各之立場，甚少專爲某一市而頒布者，省政府亦然。將來中央與

省政府欲使市政府發揮其效能，除有普通性質之立法監督外，似應加強行政之監督。申言之，以行政院論，對於全國市政府，最好能設置統一管理之機關，吾人曾有設立市政管理局之提議，此項機關，或直屬行政院，或附設於內政部，延聘市政專家，專任指導設計之責，實行督察全國之市政，就近指導糾正，省政府亦應如此，是則較諸一市單獨設計，既經濟且便利。將來都市增加，亦不致散漫，且中央之政令，處處能適合市之實際需要，不致有窒礙難行之弊。故吾人最後主張，中央與省政府應設立統一管理市政機關，除立法監督外，更應有行政監督，加強上級政府之力量，統一市政之建設，此乃必要之圖也。

四、市政計劃圖綱：此項討論事件，最為重要。蓋我國對於市政職務曾有明文規定，至於市政施政之方針，尚缺一種法條可以遵守，以整個國家立場論，市政為地方重要機構之一，如無一憲之政策，易失施政之重心。各國政府對於各市之管理，除市組織法外，往往尚有市設計法之制定。其設市亦有一憲之標目，如該地為風景區，以招致遊客，吸取遊資，則不失鉅大之人力財力赴之，造成一種遊覽市。如該地為礦泉地，為發現礦產，建設工廠，增加國富，則不論人口已有幾何，自應投以鉅資以成市集，建設工業之中心。如該地為國防區，形勢險要，非有防守之工事不可，更宜集中市民和財力，力事建設，以為國防之前衛，如該地為海濱良港，則從事振興魚鹽之利，造成通商大埠，以便運輸物產於國外，勢非集中力量經營不足為功。各國對於市之設立，均本一定之方針，不如我國非追詳地

有法人口之後，方可繪與市之特權可比。今後爲促進都市之建設，似應斟酌國情，樹立設計方針，以便各地政府有所遵循。次以一市本身而論，亦有共同設計之點，例如都市如何分區，街衢如何規劃，住宅如何分佈，公共事業如何經營，社會事業如何舉辦，財政如何籌劃，如何吸收民間資本，凡此種種，均可詳細制定一種市設計法，或可身爲中央省市縣市三級設計法，各市施行市政，除特殊之點外，均應按照設計法一一舉辦，此種市設計法之制定，須集各專家之力量，從事詳密之調查，審慎規定，始可期望周密。最要之點，姑列如下：一、成爲國防之中心，使各市能製造武器，成完防空設備，市民加以嚴格軍訓，鼓勵國家思想等屬之。二、成爲教育中心，以都市爲培植師資人才，使都市負推行鄉村教育之責任，掃除文盲，同時培養各科專門人才，以爲担任建國之任務。三、成爲經濟建設中心，此項範圍甚廣，如扶植農村，代運農產，介紹新式農具，培養農村建設人才，指導農產物之改良，供給農村用品，此其一，如設立工廠，製造國貨，集合巨資，創辦重工業等，此其二，如設立國貨商店，發展交通專業，健全金融組織，使貨物得以暢銷，此其三，四，成爲社會事業之中心，如創辦各種保險制度，設立救濟機關，救濟失業，改良住屋，推廣衛生行政，普設醫院等等此其四，此外如文化事業之保持及發揚，均爲都市應負之責任，亦應列入設計法之內，總之，蓋市政之內容，包羅萬象，以上所舉，不過其中之荦荦者而已，想將來討論會內均爲專家，必有詳密之設計，恕不贅述。

上述各論，不過僅就討論會規定之規程難以申論，自此之外，亟待討論之舉尚多。如我國市政人才如何培植，永久研究市政團體如何設立，各市政府間如何成立永久之聯絡組織，此種綱領，實爲推進市政之根本，茲不贅述，爰書爲文論之。今日讀報，偶有所感，不禁拉雜記出，以饋教於國內市政先進，當爲上級市政當局所採集之市政討論會賀焉。

(市政評論五卷四期)

十年來我國市政之概論

我國市政創辦以來，遠在十年之前，如淞滬開市，廣州市之成立，皆爲顯例，尤以上海天津等通商要埠，因受不平等條約之影響，各列強租地營居，所謂租界是者。各租界之設施，儼然造成我國國土內市政之先驅。余入談我國市政變遷史者，莫不引以爲可恥也。

民十六年革命軍奠定南京，國民政府成立，當時全國充滿朝氣，如毅然收回漢口英租界，卽是一例。大有顧巴所說：「上帝造人，人造城市」之概。區區市政之建設，何難以我神明黃帝之禮尚，一初而造成數百近代化之城市乎！當此時也，各地之市政府紛紛成立，盛極一時，殊不知理想與事實，終難相符，蓋天下未有良工，而能琢美玉者，忽忽十年，各地市政府，不但不增有增加，且有減少之勢，市政之建設，雖有一二都市，固以政治上之作用，似有若干之進步，惟就全盤而論，相去成功之遠甚，每念及此，感喟萬千！

揆諸過去十年市政之不進，原因極多如外患大災入禍之類仍，使中央及地方政府，未遑顧及地方之建設，要亦主要之障礙。雖然，城市係由人力所造成，令城市之不能趨於繁榮，其未盡人事之力，實難全辭其咎。關於此點，可分由執政者與人民二方面言之。在執政者之措置，立法失於完備，監督失於嚴密，用人失於審慎，計劃失於遠大，推遷失於有方，於是市政之尊嚴，每况愈下，豈無因哉，至於人民方面，亦多未能徹底與普通明瞭市政之功能，對於本身應有之職責，如依法組織民意代表機關，不知運用，於是市民與當局相去日遠，市民不作正當之建議與監督，徒以其叫囂反抗之行動，協助之效未見，阻礙之弊先張，固是市政府是市政府，市民是市民，十年之期，尙未造成一二有賴參與市政之公民，言之豈不痛心！

今見各地市政府，紛紛舉行成立十週紀念，如開會游行迎燈結綵，有像舉辦一喜慶典禮，時過境遷，予人民景仰者何物乎？亦未見有簡短之報告，余人關心市政研究者，雖欲搜集宣慰國人之市政資料，亦苦無所獲。市政者一市人民之政治也，市民且不知之，其市政之效能，何由發揚而光大？往者已矣，來者可追。當此全國勵精圖治之秋，力謀地方行政之健全，實爲當務之急。

本刊創辦迄今五年矣，在此時期中，每日留心於我國市政之設施，偶見各省市小有建白，莫不欣然爲之宣揚，檢閱積存之刊物，終覺甚少悲多，近數年來，有不少市政界同志，

日擊神傷。在本刊發表之關於市政改革之文字，幾達數十篇，言者固已綦形於色，惟結果仍少裨益於實際。本期又讀胡秉坤先生之「各市政府成立十週紀念感言」一文，舊調重彈，令人追懷往學，不禁感從中來，豈能已於言者。（市政評論，五卷六期）

市地方在抗戰時應有之準備

筆者曾於七月廿二日在浙江商報刊布一文，對於省地方在抗戰時所負的責任，略有申述。（請參閱後文）今單就城市立場上，進一步探討國內各大小城市，在抗戰時應有之準備，不揣淺陋，願為我市界同志一談。我國合法之城市，雖不及二十處，唯五萬人以上之大城鎮，據估計所得，為數將六七百處。全國文化經濟人才，莫不集中於城市中，如能善為運動各城市之人民力量，足為抗戰時之一助力，吾人豈可小視之哉。茲就各市應有之組織，分別述其戰時任務，以供當局之參考焉。

一、警察任務：警察機關唯一之任務，為維持地方治安，尤以嚴防漢奸宵小之竊發，以免擾亂後方，破壞作戰計劃為甚。其次為實施防空之準備，如執行燈火管制，協助衛生機關指導人民消防方法，維持避難所，地下室之秩序，充實消防設備。再次即為各變通工具之保護，為鐵道電話電報為戰時傳達消息之命脈，自應加意防護。為維持地方之秩序，更可聯合義務警察，受訓壯丁，或學生軍，共同担任，總之，欲謀地方治

突之保護，我國人民通力合作，不爲功也。

二、衛生任務：衛生機關在戰時所負之使命亦甚重大，不僅集中城市醫藥人員，效力前方，且本城之內，一切防毒，防疫工作，更應充分準備。當此之時，各市衛生機關應迅速組織市內婦女，加以看護救護之訓練，以便出發前方工作，市立各醫院，亦可事先準備改爲傷兵醫院，增加醫藥設備，以供戰時之用。至於市內私營中西醫生及治療機關若干，尤宜精密調查，切加聯絡，各中西藥房，亦應有一番之調查，如某種藥品不足，可設法多量購存。如設醫學校之城市，更可與校方合作，便利尤多。

三、教育任務：城市教育較鄉村爲發達，各校學生均富有愛國心，如能團結各知識份子，參加戰時工作，收效必宏。例如各中小童子軍，可使之宣傳民族抗戰思想，或向人民勸募愛國捐，各高中以上曾受軍訓之學生，且可協助軍警。至於各種專門學校，更可特別令其直接參加戰時工作，如理化學生，可盡力研究軍事理化上之工作，以此類推，各盡其才力，實爲當前全民抗戰必要之圖。此外更有不少之教師，均須領導民衆，參加抗戰工作。不過一般內地各城市，爲保存民族文化之永存，在長時抗戰情形之下，則應將各中小學校過注重安全地方，照常施行育教，盡量灌輸愛國之觀念，爲復興國家留一線之命脈，是不可不加注意也。

四、社會任務：戰時人民生活之維繫，端賴社會機關之努力，如糧食之供給，物價之維

持；老幼殘廢之救濟，均在其例。此外與戰時有關之工商業，如五金店，藥房，電氣，木行，須加以相當統制，以便必要時之徵用。對於工商業之指導勸導，農業之增進，存在有特設會當局之切實工作。此項社會事業，包羅甚廣，且處處與人民生活有關，是應依照各地情形，妥加實施也。

五、工務任務：戰事發生之後，城市工務之進行，其方式自與平時不同。應停止不需要之工程，改爲防禦之工程，或建築防空設備，如地下室之增設，各建築物之掩蔽偽裝工作，道路橋樑之修築。此種專門技術，與現代戰爭之關係至爲密切，各市依照其地形，嚴加配備，以期盡善，使城市得保安全，有賴工務之力者至大。

六、公用任務：公用之事務，其最重要者，厥爲交通工具，如電訊事業之統制管理，路燈之保護及管理，市內運輸器具如汽車，載重車，人力車，手拉車之調查統制，以應軍事運輸之需。至於水源之保護，尤屬至要，飲水爲人生不可或缺之物，且在戰時消防上之用水量亦必增加，公用機關應妥籌保護自來水廠以免斷絕水源外，對於私宅水井，亦須詳加調查，俾自來水中斷後，即可分配飲水於各戶。

七、財政任務：現代之戰爭，亦可謂之財政戰爭，如有充分之財政，或長期維持之物質，戰爭必可獲得勝利。城市人民之富力，較之鄉村爲大，尤以少數大都市，全國之資金，幾大都得集中於此。全國戰爭一起，每百耗費極鉅，中國之財政，因受戰事之

影響，收入必少。此非有國民全力捐助不可。希當局一面固宜積極整理原有之稅收，同時新稅之籌辦，愛國捐之進行，應聯合於社會各機關，從事有系統之辦法，務使人人有毀家紓難之義務。各通商大埠對於金融之維持，尤不可疏忽者也。

以上所論，不過僅依一般都市之應行準備者，就其聲聲大誦，略為論之。蓋全國城市之形勢與空間各有不同，如沿河梅大川之城市，與平原之城市，對於防禦情形，自屬異趣，凡此種種，希望各都市當局能作因地制宜之準備也。（二十七年九月一日）

我國市政建設應走的途徑

一、抗建中市政建設之重要

本刊創刊於民國二十二年，至今瞬已八年之久。初係週刊，一年後改爲半月刊，再改爲月刊；發行地點由北平而杭州，編者始終支持其事，中間雖經歷不少困難，但在各方贊助下，本刊得以繼續發行，並獲得國內外人士鼓勵和好評。不料抗戰之後，社址所在地——杭州淪陷，社友星散，一般智識份子多半疏散於鄉間。較大的城市，都在空襲破壞中過黯淡的生活，所以本刊也祇得隨着城市却運而暫告停刊。時光易逝，我們抗戰已有三個半年頭，敵人的凶暴，反促進我們一切建設事業的進步；所可感歎的，祇有許多大小城市不斷地被敵人蹂躪了，或是被破壞了！如北平天津南京上海漢口杭州廣州南昌等市，以及

二、市政建設應與農村建設并行發展

現代的城市，無論政治經濟思想文化都比農村爲高。市政二字，似乎成爲城市獨有的產兒，農村對於市政具有的生疏，因此城市和農村形成對立的現象。在我國城市畸形發展過程中，這種對立的現象，更爲明顯，舉例事實來說，住在城市裏的人民比較農民，在生活方式方面似乎優裕一些，吃得較好，穿的較整潔，住的較舒適，有少數資產階級有享受的，純屬歐美式的生活。即在生命方面，也比農民有保障，疾病時有比較完備的醫藥供應，平時有警憲維持治安；在文化方面，有圖書館，博物館，有許多學校，有種種文化團體和娛樂場所，間接直接促進市民思想和學術的進步，至於農村呢？說來可憐，多數農民除了終年辛勞耕作外，仍在過着愚鈍的半野蠻的生活，這種農民在我國至少還佔人口全部百分之七十以上。在資本主義國家，雖然集中城市裏的人數因大機器工業的發展而日增多，但是城市和農村的對立，還是充分顯示於住宅構造，以及文化技術藝術等種種對照中，資本主義的城市，住宅多是石料及鋼鐵建築的，一般大資本家和大官吏住在城市，都有優異的庭院，別墅，療養處所，此外有水，電，陰溝等便利，這多不是一般農村所能享有的，所以農村仇視城市，農民視市民爲剝削階級的成見，不爲無因。今後我國爲避免資本主義所蹈的覆轍，並適應三年多以來抗戰經驗的啓示，都應該將市政的設施，快快移向農村方面發展。但是我們應如何去達到此目的呢？我認爲首先要全力改造農村，建設農村，務

使農村的生產力最高度增加，農業工作要使廣泛的工業化，機械化，或電氣化。最好遵照
總裁指示的：「應選擇適當的地區，創辦集體農場，試行最新耕作及噴理方法」，體
要便農民在田野工作的勞動消耗減少了數倍，而生產量增加好幾倍，一個農民的工作，可
能供給一人或三人以上的消費，這樣，農民的人數自會由百分之八十減少到百分之四十至
五十，其餘的百分之四十或六十的農民，都要變成智識份子，或做耕種的駕駛員，汽車夫
，機械匠，工頭，以及各種技術專家，我們知有這大批的工人和技術人才分布在農村裏工
作，自然而總會把農村都市化起來的。所謂：「上帝造人，人造城市」，那些市政所包含
的學校，管線，保健機關，戲院，電影院，俱樂部，大廳游物等等，都會大量建造出來。
如此，國民的文化標準日見提高，決無退問的。可是今日還有不少的人懷疑應付當前少數
城市建設人才，尚感不敷分配，如要去實現農村都市化，豈非癡人說夢？其實這並非完全
理想阿！大槪要知道蘇聯在歷十二年，在俄領土上何以生長大批新城市，和城市化的居
住區？據可靠的報告，蘇聯新成立的市鎮達一五三七處，其中城市數目達二一三處，市鎮
數目這樣廣大增長，可說完全是農業工業生產方法改進的結果。我國目前正在抗建大時代
中，所有一切經濟建設與物資的開發，不應集中少數城市裏，必須向城市四週發展，依着
交通便利，出產狀不，國防形勢，以及經濟地理的關係，使每個農村都健全組織起來，市
政的機能廣大地在農村出現。所以鑑於過去的主張，即不贊助限於城市或決定市才准辦理

市政，市政不是城市獨占品，凡是一般村鎮，有相當人口以上的都應開始辦理市政的簡易設施，使人民最低限度地需要得以解決。抗戰以後，證明這個主張是不差的。今日爲了抵抗立體戰爭的威脅，多數的人們才相繼過去集中式的市政計劃是有改造的必要。我們爲了達到「以城市扶植農村建設，以農村孕育城市的發展」的目的，市政應向農村裏探出路，使市政建設與農村建設並行發展。有些人專顧視地方政治機構的調整，而忽略了地方經濟建設的開發，這種方式的地方自治，是建築沙層上的。無怪我國談了三十多年地方自治，談了三十多年的市政建設，何以到今天對於國民生活，仍舊沒有多大改善？我想，必是忽略了最大多數的農民生活沒有解決。在這裏則下所談的「自治」，「市政」，人民不但不能要求，更無力去要求！這點值得我們辦地方行政的人深切考慮的！

三、市政建設應與生產建設聯合推展

都市發展的歷史是很悠久，可是市政的改革，乃是直覺革命以後的事。市政建設與生產建設可能有密切的關係。歐美各國市政之進步比較進步，也就是生產比較發達，我國市政之較不進步，也就其生產比較落後。生產不發達的國家，即使有城市的雛形，終歸市政可言，人民仍是享不到市政的利益，城市是人類去造成的，如果人類個人要低限度的生活條件還不能維持，又有何餘力去建立新城市呢？我國有四萬萬五千萬人口，人數如此的衆多，何以沒有創造現代化都市的體力呢？我可以這樣來答覆：光是人多是不行的，要人人

社會生產能力不行，國家社會，即在平時大家都感覺生活困苦，月入二三百元的人，照理可以生活了；可是事實顯不顯然，因為他們的背後尚有許多價值無力生產的人其他撫養。據其調查，有某一要人直接養他祖生活費的有四五千人，這是何等明顯地表示我國社會生產能力的薄弱。平均姑以一人的工作，來養活三個多人來計算，那麼我國祇有一萬萬能工作的人，可是不一毫都生產，同時那三萬萬五千萬人還要消費，這是一除一減，能生產的人少得很可憐。如果拿農業生產情形來說，要八十個人耕作，才能勉強養活二十人，有些地方還做不到這個地步，換句話說，要四個人去耕作才能養活一個人，假使農業生產方式永久停留這個階段上，那百分之八十的農民也將永久停留在田間。這樣社會，都市何能生產出來呢？翻以我們城市裏情形而論，往往一個家庭，主人祇有三四個人，而侍候主人的衣食住行的用人，他的數目常有超過主人之上。平均以一户一人計算，重慶如有十五萬戶的話，就有十五萬用人，這些用人不但不能生產，而且一味做剝削主人的工作。以重慶來計算，三戶平均用一個女傭，一人一月工資二十元，伙食四十元，一個女傭的消費是六十元，五萬女傭每月需費三百萬元養活她；反過來說，這些年壯力強的女子如都變成女工，每月生產才六十元，二共要增加六百萬元的收入。如果市政府能利用這七千二百萬元來建設新廠，新式住宅，精美的公共食堂，洗衣坊，托兒所，以及日常生活必須的事業，必有許多可觀的市政建設出現，而且這些市政的設施決不是一個女傭人所能做得出

事的，同時像家用煤，家裏用食品，物質也極耗費，不經濟。一般人用女人的目的，不外洗衣服，做飯，看看小孩，市政府能替他解決，道一月六十元就可納稅了。現在我們所以不能這樣辦，因為市政建設不完備，也可說是工業不發達的結果。我國情形是這樣，再看生產發達的國家是怎樣呢！大家都說歐美人多自利主義，個人主義，做兒女的有時不奉養父母，其他親屬更不必說了，這個習俗的養成，多少是受了生產設備的影響，人人既能獨立，又何必求助於人，同時國家社會又能替一般老弱殘廢的人安置生活，所以大可不必如我國一人不但要奉養父母，俯畜妻子，有時還要供養妻子的家屬，這顯然是國內生產事業不發達的作祟。至於個人生產的體力來論，因為機械科學的發達，更覺得驚人，在十年前統計，美國祇有七百萬的農民耕作，單以小麥一稼生產來計算，足以供給全世界人口百分之七十來消耗，其他農產品還不在內，他們一個農民不但可以供養他本國十多個人民的食用，而且尚有餘力供給世人的享用。他們一個人既能解決十多個人吃飯問題，自然這十多個人可以不必留在田野間，而去製造一切生活必需的日用品，國防工業，醫藥工業，保衛國家，保障個人安全。我們進一步再看法工作能力的如何？我們生產靠人力，有時一個人運用力地方也沒有，而美國是宗「馬力」，「馬力」與人力比較是怎樣呢？請看一位專家阿克萊特（Arlwin）說：

「一部最大的近代發動機有三十萬匹馬力，他八小時的工作，等於三百萬人的一天工

作的成績。假使這部機器一天可以做二十四小時的工作，這是人所做不到的。因此，他一天工作的總和等於九百萬人的工作。換句話說，祇要四部這樣的機器，就等於全美國成年的人口的工作力量。

這話是著者一九三三年所說的，現在美國已設置了十萬匹馬力機器在工作，如日夜的工作量，就等於三十萬匹馬力工作着。我國地大人衆物博過於美國，而民衆生產之驟不如人，市政之不發達，就是這個原因。人類欲領身無止境的，誰不想享受適快樂，那些生活優裕的人，自然會去尋開心，實行清潔，講究營養衛生，政府爲適應這些人的要求，勢必要辦市政。所以我們要促進市政建設，必須要使國民生產建設全力推進，至少要叫每個成年能工作的人從事生產工作，大量採用機械，努力建設重要礦業，重工業，基本化學工業，同時訓練大量中級的技術幹部，有計劃地艱苦抗進。那時工場所在的地方，就是市政產生的地方。我們不必疑懼，能夠勇往邁進，以上所述的事業何嘗不可實現！蘇聯就是一個最好的榜樣。他在十二年功夫推行三個五年計劃，竟把農業落後的國家變成爲工業國家，把農村和城市的建設打成一片，沒有農村和都市的樹立，因爲農村有市政建設，城市也有市政建設。集體農場所在地地方，有學校，有水電，有保健機關，有文化事業機關，工場新築，更不必說。市政就隨着生產進步而緊前進了。我國今後生產建設，同時期內可以建設農業和工業並重的國家，因爲工業發達，能把農民生產工具改良了。以前四

人養活一人的，今後一人要養活數人，餘下的人可去參加工業，工業也就成功了。今日中國對於經濟建設異常注意，最近中國工程師學會九屆年會所提出的論文，多關生產建設的辦法，希望政府能夠集合專家訂定生產建設計劃，一面指導國民都習慣忍耐吃苦，等到全部生產計劃完成，苦難必有甘來，蘇聯曾實行五年計劃之初，不准婦女擦胭脂，塗香粉，現在呢？不但准了而且開始製造供給婦女們享用。目前我國在抗建時代，不急要的消費可省即省。譬如我們大可不必用瓷土壺飯碗或茶壺茶杯，把省下的瓷土壺電氣材料，如此作法，工業才有希望，市政才有基礎，千萬不要醉生夢死，仍過「舊式方法生產」，新式方法消費的日子。由此。我國目前的市政計劃，不可一味學步歐美，我們必須在農村建設和生產建設統一場合之下，牽強進人民所必需的市政建設！

四、市政建設最大的效果是什麼？

以上所論我國今後市政應走的兩條道路，一條是農村建設，一條是生產建設，這兩條路建設得好，市政前途才走入康莊。有人以為有了進步農業和的工廠的生產建設，為什麼又要市政建設呢？其實要知道市政建設，一方面是生產，一方面是消費；我們當然要有高產的生產，同時也要有高產的消費，人們如果光有生產的本領，而沒有消費的本領，永遠在「文弱」圈外的；猶如一個守財奴，雖家財百萬，而將苦終生，枉度一生，算為何來？無市政的建設不難效法守財奴之為人，一面要教人去生產，一面要人去消費。善用種種

消費的方法，來提高人類的幸福。我們的社會缺損很多，亟需市政去補救。大體說來：第一，不潔衛生的人太多了。敵對兵，住的，穿的和吃的，那都是合於衛生原則？各家各戶的廚房和廁所，大半不能辦不潔，無處不知其臭。不但國民體格健康，而人生壽命也永無增長希望。英文人只在平均壽命已增至五十七歲以上，比我們多活二十年，這二十年大好是命，乃是近五十年來公共衛生中，醫術改進的效果。第二，不識字的人太多。全國人口中有百分之七十以上是文盲，更談什麼文化科學技術的學，更談什麼民主政治呢？所以文盲之撲滅，是市政主要的工作；蘇聯中學裏的幼稚園，中小學校數是迅速增加，使全國學生都是入學校，一般歲年的農工，走進圖書館，科學館，試驗室，如此的國民，一國政治那有不彰明的道理！第三，不遵守社會秩序的人太多。街上的乞丐，黑夜的小偷，車上的扒手，以及公共場所那種不守秩序的情形，搭公共汽車等的情形無處不充分表示出社會的不安定，國民文化水準的低下，這些人之所以處於社會中，一個社會都有不進步之理。我們應該發動市政的組織力量，減少貧病殘弱，培養社會公益美德的習慣，歐美人都能夠辦得到，我們自然也能辦得到的。第四，不注重工作效能的人太多。一般人因為交通工具的不便，無形中要遲延慢不歸賬的習慣，不遵守時間，不重工作效率，用遲緩人來辦事，事業又何能進展？譬如一件事，本來在電話中就可解決了，因為沒有電話的設備，必須用一封信，或親去接洽，總需要花半天工夫，人生的光陰隨之無形減少幾十倍。在沒有電燈

的地方，許多工作必須停止，而有電燈的地方，仍可照常通行，觀此一端，可以知道前歐的落後，足礙阻礙行政的進步。總之，我國社會的缺點很多，因為貧富關係，一時也說不盡。我的意思：地方政府所預算大盤增加，並不是一件壞事情，祇要看政府能去實切去替人民解決一個生活必需的條件，一都市以每年納稅多，也不是一件壞事情，祇要看一個市民所享受的利益是不是能夠滿意。假使美國市鎮每人每年平均要繳納六七百元的稅，而我國一般市民祇繳納六七十元的稅，如有人問我，你總覺得那一個市長？我的答語是要做多出錢多享受的美國式的市式，因為有人問我的錢，決沒有交給政府就無辦理來得經濟而有效能。所以我的結論：市政建設是要由「高度的生產」身上而達到「富裕的消費」路上。（六號一期）

都市農村化問題

本報提出兩個口號後，也曾經歷各方同志熱烈表示贊同，並且去請吳尚慶王克爾位先生應文，闡明意義，吳先生所提出的種種主張，王先生所發出的熱烈呼籲，實使編者誠恐無窮。現象緊急之故，對於都市農村化問題，也中斷了一些意見。同時常請諸同志對於我國現時都市設計，多發表些珍貴的意見，和建設的建議，以便綜合擬定一個切實國情的都市建設計劃，貢獻政府當局採納，受所企幸之至！

最近有人問我：「你們研究市政的，不應該如何建立文明國家一樣大城市，反來開倒車，談什麼鄉村化？現在我國根本沒有一處建設得好，豈可半途又把已成的都市弄成農村化！如此我們本又該有標準的一樣的城市了嗎？」我認爲這個問題似乎有解答的必要。

(一)糾正過去的错误：自從世界交通工具發達以來，西洋文化傳入我國之後，一般爾輩竟坐，看了歐西各國都市的雄偉，市政建設的便利，人民享受的舒適，市容的壯麗，覺得我國所以衰弱，就是缺乏這種城市；所以建設都市的聲浪，曾感極一時，恨不得馬上把紐約的摩天樓都搬到我們城市裏來。這種觀念和熱情，並沒有可反對的地方，祇是忽略了國情，和世界文明的趨勢；人家早已在那裏高唱疏散都市，而我們方才開始提倡集中都市，以致造成今日我國畸形的發展的城市怪狀。人民既享不得歐美都市的實際幸福，反而要受那不衛生，不道德，不和諧的都市種種罪惡。這個結果的造成，理由是很簡單的；因爲歐美都市的發展，是建築在產業革命後的優裕經濟基礎上面，而我國城市的建築，乃是建築在侵略的資本主義經濟基礎上面；如上海天津漢口等城市的發展，不是出發於造福人民的目標，而是用以供給資本主義剝削的工具。所以我們爲擺脫資本主義的毒計，進一步爲增進人民的健康，爲適應國防及經濟建設，必需糾正過去錯誤觀念，應從新建立中華民族本位的都市，換言之則建立高國民健康，國民文化，國民幸福爲目標的都市，因此。我們不需鑿蜂窩式的都市，而要求一個合於新清理想的都市。農村化的都市

就是本諸以上理想而設計的！

(二) 適應未來的需要：原來在中古封建時代，多數民衆相率集中於一箇地方，慢慢成爲都市，它的目的是專爲了防禦外敵的侵害，而近代因爲工商業的勃興：人口愈加集中。武器天天進步的結果，大都市禦防敵人的作用早已失去。第一次歐戰之後，大家才知道密集的都市，反足以招致敵人的空軍破壞。從前城市造以禦敵，現在反成爲招敵的目標，真是時代變遷的作祟，此豈古人夢想不到嗎！今日世界烽火連天，我們大城市不斷被敵人破壞的慘酷情形，是人人所目睹的；即是今日歐洲各國大城市如倫敦柏林等，其被空軍的破壞消息，還是天天在無線電中不斷傳來。到了今日，大察多以鄉村爲天堂樂土了。不過中國的鄉村，一向是被政府所忽略。一到戰事發生之後，敵機四圍擾亂破壞我們後方城市，想要疏散，真是感到萬分困難。到鄉村去，既缺乏良好的交通工具，到了鄉村之後，又沒有過得去的住屋，數量也不夠，忽然由廿世紀的都市，走進十八世紀以前的農村社會，大家生活都起了極大的反應。那裏沒有市場，沒有郵電，沒有醫藥，以及其他一切現代文明的設備；吃著倒不釘緊，然而因之患痢不教的，爲數恐不在少數，尤其是兒童，因當地環境衛生的惡劣，往往因之夭亡，爲數更多，這是純戰中一件最大的損失。反觀倫敦當戰事發動之初，竟以三天短促時間，把全市七十二萬兒童，連着監護人，完全疏散到四郊或較遠的安全地區；這種空前大規模的疏散遷居，固然由於倫敦政府事前有準備，處

享有秩序，交通工具的便利；但是四外鄉村建設的完備，也是一件主要條件；因為鄉村的住屋較多，建築機會，發生原則，其他一切市政設施也應有盡有，所慮一變疏散令下，困難地方必然比我們少得多。這點是值得注意的。今後空軍愈加進步，我們爲着永久國防打算，來自都市的建設，應以防空安全爲第一任務，這是不容爭辯的事。都市防空最有效的辦法，最好還是採取分散式的都市計劃。藉以減少轟炸目標，減輕轟炸和燒夷的損害範圍。最近世界空戰給我們的教訓，以倫敦空防設備的嚴密，德機仍不能斷斷續續市區肆虐，盡其破壞之醜態，重慶市街房屋的被焚，損失的重大，由於敵機破壞力減少，而自己密集和沒有防火牆的房屋招禍的力量反大得多。所以爲應目前的需要，和增強將來國防的功能，勢必將全國大小城市都裝成鄉村模樣。不過這個鄉村並不是今日內地的鄉村，而是經過市政洗禮的鄉村。我想現時代飽嘗空襲滋味的人們，聽了一定首肯的！

(三) 建立新都市的步驟：新都市的建設，第一步，是將舊城區加以適當的改良。現在應該乘着這個千載難逢的機會，把舊城區被炸或被焚的廢墟，不准再建任何永久房屋，并且還要盡量留空地，以其建築園地、火巷，廣場，池沼，草木場，運動場，公園，以及寬闊馬路。第二步，是將四郊的農鄉作有規劃的發展。同時即將市區內多餘的市民，分散到四郊去，在四郊建設有市政規劃的城市。自然首先要建築便利的交通綫；至於四郊的住屋，工廠，學校，醫院，行政機關，商店，以及各種公共建築物，都是要分區建立，同

時要保持相當的距離和疏隔，再加上市政應有的設施，使成爲理想的農村都市。第三步，是新地區的創造。將來隨着生產的計劃，在一片優美的地域上，創辦一處或多處的大工場，或大集體農村場，有成千成萬的工作人員，往往可以成立一個嶄新的地區。這種新地區更必須採用農村化的都市計劃；有山的地方，最好把工廠廳築在山坡下，必要時可以把全部機器推進山洞裏照常工作。以上三種地帶，如何實現農村化的計劃，尙有待於詳細的規定。

(四)農村應與城市打成一片：在我國過去的市行政，多限於市區一隅。後來市區逐漸擴大，例如北平，青島，上海等市，四郊的農村的面積比市區大數倍；就是陪都——重慶——最近劃定新界，郊區面積也擴展了三四倍。以往市政府對於市民的生產業，祇要對於工商業，以良好的管理就算盡了責任。現在也須加上農業生產的科學管理。假使郊區歸併市政府之後，所有轄屬於市的農村生產業，仍舊不加過問，任其自然發展，那麼廣大市區就失去重大意義了。所以市政府一面要推行市農的設施，使農民也能享受市政便利，一面還須添設農事機構，負責辦理市區和郊區內一切關於農事設計及行政。在今日抗戰時代中，在市區內所有一切的空地上，都應該由政府發動市民，一律自給種植菜蔬，和其他植物。農事機關應代爲選擇種子，種植苗圃，教授園藝知識和技能，使人人都能從事種植，直接致力於生產工作，這個建議，是一個平抑物價有效的方法。至於在四鄉郊

，更需要政府農事專家的指導協助。最好由市政府試辦幾處農場，林場，苗圃以及農事試驗所，應機械耕作或改進耕作的器具，研究肥料，以期達到耕作的人數大量減少，而收穫能夠大量增加的目的。這些都是今日市政府應該注意和負責辦理的事。最後我還有一點意見，將來在市區或郊區的大建築的物頂上，似乎可以加上菜園的設計，如此不僅能增加生產，而它最大的功用，是在減少空曠的目標。所以今後市政的建設，建築家和農業者，也要攜手了！（六卷二期）

農村都市化問題

一、緒言

著者在本刊上期對於都市農村化問題，提出一些粗淺意見，有幾位讀者來信表示贊成這個主張，其中一位是倪先生，他說：「在我國現時人力財力不甚充裕的時候，推行市政，應以都市農村化為原則」，倪先生頗願慮，是值得考慮，不過都市農村化的運動，祇是一個消極辦法，因為由於產業革命以後，鄉村人口不斷集中於城市，以致造成種種弊病，一般熱心人士才發動這個分級制度來，補救這個缺點，乃是一種治標的市政建設。各國過去的都市畸形發展現象，我們是有目共睹的，好在我國正向建設路上邁進，如能及早注意糾正，未始不可後求居上，造成最合理的市政建設，所以我認為在建築運動過程中，單是

實行都市農村化是不夠的，必須將所有的大小農村多需要裝上都市的新衣，國家才會進步。農村是國家的細胞，細胞如不活躍健全，身體決不能有良好發育，國家如沒有健全大小農村，同樣是不會造成強盛繁榮氣象。因此，要就農村都市化問題，也來一個粗淺的檢討。

二、農村都市化能實現嗎？

農村都市化不是一個理論，而是已有許多事實來表白，世界上不論是資本主義國家和社會主義國家，對於發展農村建設進行，不遺餘力，不過有些是自然的趨勢，如英法等國，是有些有計劃地進行的，如蘇聯國家。不過在我國現狀之下，還有許多人認爲不可能的，至少他們以爲在中國現階段中，都市尚未到達都市化之前，而來奢談農村都市化，似近於妄談，依照你們的見解，覺得一個地方裝上都市化，必需舉辦市政，而市政是市政府的市政，農村何得也辦市政。這個疑問如不問解釋，農村都市化永難實現了。所以我們對於市政的含義，必要加以詮釋，其實市政並不是我們所想像那樣深奧，它祇是一個地方政府應替人民舉辦的業務罷了。不過各國地方政府的名稱雖各有不同，人口多少或不一致，而地方政府之職權及組織的方式，則大致相同。現在不妨舉出幾個例子看看；最顯明的是法意瑞士等國，他們的地方政府的單位，統稱為「市集」(COMMUNES)，無論城市、鎮、村、或鄉，都立於平等原則，無所謂市鎮與鄉村的區別，所以法國三萬八千個市集，(有些人口有不到五百人的)大大小小一律施行市政建設，換句話說，就是想要把

全國地方都達到「都市化」的最低目標。美國屬國地方政府的名稱儘管複雜，職權儘管差池，但是各地方地位，都有人民代表機關，及由人民選舉出來的行政長官。大家知道英國所謂市區者（City, Borough）的人口，有不及二百五十人者。英國的市（City）人口限制祇有二百五十人，在二百五十人聚居的地方，就宣佈辦市政了。蘇聯經過兩個五年計劃完成之後，它的蘇維埃基層組織也包括村莊，城市，或獨立的工廠，集體農莊，在一個一個農村上本會生產計劃，不斷的造成大小「都市化」的地方。就是日本，在明治三十二年就把地方低層組織的町村，實施城市設計，我們再看它的鄉村職務是什麼？「警邏道路，初級教育，登記，徵兵，城市設計，執行有關傳染病，消除污物，施種牛痘，收集團稅及地方稅」，任意處刑權更大；「包括溝渠，自來水，公園，火葬場，電車，汽車業，電燈與煤氣之供給，住宅，公共浴室，市場，醫院，貧民院」等權力。我們看了各國地方的情況，再反觀我國又如何？在我國有二百五十人以上的地方，不計其數，人家有二百五十人以上的農民，就可享受市政的福利，我國二千五百人以上的地方，恐怕還是過着十八世紀的農村生活呢！由此說來，我們就可知道「市政」並不是「市政廳」的專利品了。所以舉辦市政最大障礙不在地方之大小，而在一個地方政府有沒有這個力量，有力量雖數百人之農村，也可以辦市政，否則像我們的一萬五萬的地方政府，祇辦「收稅，治安」二事而已，有時連以上二事還辦不好。地方政府力量弱發生，是依據人力財力而

來的，我們的農民又受其影響，何從產生力量，在英國全人口中祇有百分之十七是從專農業，其餘百分之八十三都是從事工商交通及自由營業，而我國情形，真是整個相反：還有一層，即是居住鄉村的人口，不純是農民，在法國的農村人口，祇有三分之一是農民，其他的人口都從事工商及公共事業。由此，我們應該明白了，工業技術的進步，農業生產大量的增加，工業品無限製造出來，人類慾望是無窮的，舉凡一切可以增進幸福的事物，自然而然的去接觸，市廠就會這樣適合人們的意向建設起來了。最明顯的事，就是十多年來蘇聯各屬工區及農場關於公共福利事業突飛猛進，已使農村達到城市的水平，這些都有數字可考。所以我們該有這個概念：——「農村都市化」是絕對可以實現的。

三、我國農村都市化的切要

想與改造全國的農村，自然不是一件簡便的事。未說如何都市化之前，必須首先對於國內農村現況加以深刻的認識。說到農村的情況，不難會叫人想起日本鬼子「獨霸」的宣傳，大意是這樣說：「中國只有一大片的土地：那這大片的土地居住着一羣人，既沒有鞏固的政府組織，而且連這不鞏固的組織，隨時在變遷，沒有美備的憲法與法律，所以雖然有着大羣的人員，但這羣人只是一般散沙似烏合之衆，進一步來講，不惟不配稱現代國民，還可說祇是一羣生物學上的動物，雖然有着大片的土地，但這些土地是和現代國家必具條件之一的一國土的意思相差得很遠……」日本鬼子的說法，固然惡毒可恨，但是我們

國家是不是有如別人所宣傳的這些劣點呢？我們稍爲平心來想一想，中國過去的政治，幾乎沒有基層的組織，一切政令，只達到縣爲止，縣以下則桿格不入，絕然分離，所以政府與政府，人民自人民，政府之於人民不加過問，任其自生自滅，或爲漢奸，或爲國賊，或爲偷盜，或爲酒徒賭棍煙鬼，都沒人去管他。地方自治，真無從談起。如果隨便問一個人，中國有多少直隸中央的市，恐怕多數人答不上來，至於全國究有多少省市，有多少區鄉鎮，這些問題，不惟說更沒有人能夠回答出的，即使負責的人，也一籌弄得不清楚。我們想有這樣不甚管轄的地方政府，自然爲產生一盤井而飲，耕田而食。日出而作，日沒而息，帝力與我何有哉！的國民，大家糊裏糊塗地過着一萬天氏之民的日子，這樣國家，如何能和現代進步的國家來發生關係？幸而我們抗戰三年多的結果，政府和人民都承深切覺悟，已經覺悟了三千餘縣，八萬八千九百二十三鄉鎮，七十七萬九千餘縣，六百四十六萬八千餘甲，一步一步走上稍有組織的路上了。同時許多有知識的份子，紛紛深入鄉間，人人親躬嘗試和體念農村種種的缺陷，一洗過去忽視農村建設的觀念。過去雖有小數有志之士分在各地實驗鄉建工作，費了十多年時間，費了不少人力財力，而所成就的，反沒有這個抗戰期中來得進展而普遍，所以抗戰可說已奠定了農村都市化的基礎。

凡是曾圖抗戰而避居農村的人們，大家認爲農村問題很多，最嚴重第一要算不講衛生。農村中的一般房屋，多沒有大窗子，光線暗淡，家畜家禽穿堂入戶，廁所廚房臥室同在

一處，多數人民仍舊過着非人生活，環境衛生更無法說起，飲水不加消毒，垃圾穢水隨地亂倒，既沒有預防接種，更無保健設備，人民的生命絲毫沒有保障。第二是沒有組織，農民為歲勞苦，自己的生活有時不能解決，國庫和地方的事，都有工夫去過問！雖有保甲長的推選，但能了解保甲作用的人極少，一切事情，祇憑着二三十紳士而已。在一般農民腦子裏祇有希望少加剝削，再還給去要求什麼錢，因此即有二三千人口的地方，各自營生，對於這一班公同集居的鄉方不能發生一點作用，所以我國的農村，雖然經過數千年的婚變，到現在仍舊保留着農村社會的風俗，不是無因的。第三是農民缺乏知能，十分之九的農家子弟，並沒有機會受過基本教育，成年不必說，就是一般可愛的學童，也多失學，附近沒有學校，即使有學校，也不肯去上學，因為他的父兄完全靠兩隻手脚來耕作，多牽個人工作也好多收些糧食，所以富農叫子弟失學，來維持一時溫飽，因此農民都成為無知識的人。無知即無能，無能的人也就無力求進，閉塞循環造成我國數千年來農民靠血汗生活的命運。外國人利用機器生活，發動一匹馬力，就獲得二十人的工作力最農一人操作，可讓幾百幾千人去養知，知識愈增進，技術也愈進步，生產力更見強大，我國農村落後，農又無知無能是一個主要原因。第四是地方不穩定。帝國主義侵入我國農村之後，莊稼破產，農民生活可以養生，因此農村中就成許多游手好閒的人，到城市裏又因缺乏知能，也難立足。為着生存熱心的要求，祇能出於盲目穩定走離鄉一途。許多農村就變成

匪寇出沒的調查，使善良的財產失去保障。地方不靖，是建設最大障礙，即就四川而論，據參政員考察報告：許多縣份仍有匪患，最近西康主席劉文輝對新聞記者發表談話，他說：「我做學生時代就回陝直到現在還是斷斷匪慨乎言之！除了上述四點之外，自然尚有其他種種不良現象，不過各省環境不同，比較進步的農村不是說完全沒有，但可斷言的爲數是極少數的。我國的農村既沒有較好的建設基礎，即使有了幾處都市，對於整個國家有何用處。過去的青都南京，雖花了多少錢來建設，表面上可謂富麗堂皇，其實祇是沙漠宮殿。因爲南京以外的無數農村，仍保持原狀，所以尤光建設。數城市是不能增進國力的。蔣委員長對於農村建設，特別重視，他曾說：「我們一切設施，以後不僅要注意都市，而且更加要注意到鄉村僻巷」又說：「單就武漢來講，現在城市裏面，無論道路、公園、警政、財政、教育都有進步，形式上都很可觀，但是只走遠一點的如橋口和劉家廟一帶地方，窮苦的民衆，和破敗的茅棚，就特別多，雖然有一條馬路通了，但是附近的街道沒有整理，陰溝和其他公共衛生社會教育等項有益於一般貧苦民衆的設備，一點沒有注意。如此雖然都市裏弄得很好，不會有完滿的政教，而且看知識的人無論中外，他要看我們政治，決不會只注意都市裏的設施，一定要格外注意你對於鄉村的設施如何，對於一般貧苦民衆的福利注意不注意。昨日我就遇見兩個外國人在那邊觀察，一看就知道中國政府做事，只集中都市的馬路，不注意市外的鄉村，不能爲一般貧苦民衆謀福利」。無論何人

讀了以上的指示，只有慚愧，只有首肯，所以農村都市化的工作，實是目前的建國運動中最切要的任务，值得發動全國人力財力來幹的。

四、農村都市化如何進行

農村都市化在各國是可能實現的事，在我們是迫切富變的事，我們有了明確信念之後，現在要談到如何實行的問題了。我國有八九萬個鄉鎮，如果想馬上一律都市化起來，談何容易，我們也不可以爲翠體的艱鉅不敢動手去做，人家能夠成功的事，我們何患不能成功呢？況且我國土地物產人口都比人家強，祇要有辦法，有計劃，有忍耐，理想總會變成事實的。我們的辦法是怎樣？關於這一層，恐怕不是隨便說說就能做得通的，現在不過提出一些關於如何實現農村都市化的輪廓，藉作初步的研究。

農村都市化這箇計劃，總要實行起來，似乎不可忽略了以下三個比較重要的原則。第一在中央方面要有領導的力量，因為地方本身的力量有限，關於帶個的經濟建設計劃，應由中央來擬訂，各種有關的立法，也應由中央制定不可，譬如全國鐵道、公路、水道、航空、電氣等的系統性計劃，必須由中央擬訂而後實施。其次在領導人才的培養，也應由中央政府負起全盤的責任，人才是事業的主體，有了很好的辦法，而沒有人才去忠實執行，也是徒勞無功。何況市款人才包括部門很多，更不是一時一地所能訓練得好的。在中央當局應當依照這箇建設計劃，分別造就幹部人才，感於我國外專才，這些不是地方所能

辦到的。蘇聯五年計劃，提出「技術解決一切」的口號，到了第二個五年計劃，又提出「幹革命要切」的口號，可見人才建設過程中的重要性。最後中央要負責籌劃建設經費，無論進出口貿易也好，發行公債也好，在中央必須有公切可靠的辦法才行；更談增強中央的權力，貫徹中央的政策，更勿待言的了。

其次，地方與地方之間，應有誠實合作的精神，過去地方最大的缺點，就是各自為政，彼此牽制彼此忌嫉，早地舉辦一事，必地地相起而反對。同時各官門戶，甲有甲的辦法，乙有乙的辦法，互不相容。所以收效甚快，這是極不好的現象。我們要想各地方都建設起來，必須和公共河向着以下兩個途徑前進，一個是發展農業生產之道。大家知道蘇聯在短期十一年中，農業飛快的進步，這有一個農業勞動組合章程，直接決定着千百萬集體農民。從事集體農莊的生產工作。要根據這個制度適合適合國情，那又是一個問題，不過集體農莊制度是最大農民建造猶如社會，這也值得注意的。蔣委員長對於農村建設，在武漢時候會頒發一種農村合作社條例，從事農村復興工作，同時主張選擇適當地區，創辦集體農場，試行壟斷耕作及管方法，聞說農林部最近將赴湘贛川黔等省創設大規模的集團農場四處，如舉試行壟利，實是一個解決農村都市化最合理的途徑。另一個就是發展農業生產之道。農業改進之後，工業必需同時推動。除了重工業生產，應由中央主持外，各地方的的小工業或家庭工業，最好能利用生產合作社的辦法，積極推行。我國抗戰後創辦

一個工廠合作社，三年以來成績很好，現有二千生產單位，直接間接參加生產的人已有十五萬人，每月產品，已達一百一十四種，每月生產總值在一千二百萬元。根據合作章程規定，分散各地，將來如能更不規模以替，但各地農村的人，都有參加的機會，收入增加，地方富足，而從事地方建設，就可半自足了。

最後，在農村，各地組織必須以三原則。因為一地有一地特殊環境，一切地方事務的辦理，應由地方人民自己負責，這叫「自治」，不可長治久安。無論任何國家基層組織，都應由人民自己提出出來，使地方人民自己管理。我們過去的地方政治，是獨享的，是獨裁的，只顧少數人的享受，不顧大多數人的利益，所以政治不上軌道，今後必須注意大多數人的利益，才必須大多數人去做方是有效。這樣農村都市化才有基礎。

農村都市化的工作，非常繁重。當推行的時候，務必要按照地方情形，決定綱目，順序漸進，上述幾點關於一些基本原則，見上各章，詳細以開始推行，如果認真辦理，地方建設將所成爲所望的。今後大原則，注意一點，不要真像表面工作，多數民衆如果得不到利益，無論如何長官高層，也必無效的，所以推行行政建設在農村裏面，也就是使全國的人，都能而得地方政治的福利。

五、結論

研究市政的人來討論農村建設，難免有幾句關頭裏的話。其實是不然的一個後地方

建設的趨勢，必然是個個是都市化的農村，同時個個是農村化的都市，農村與都市沒有顯明分野，這才是我們建設理想的主體設計圖。雖然進行的步驟是先給輕重緩急之分，但是最終的目標是編成的，至於如何去分門別類去計劃，採用什麼方式去實現這個計劃，正是顯緒紛紜，如時間許可的話，再作進一步分別來探討，本文就此暫告結束。（市政評論六卷三期）

我國市自治問題

一、緒言

現在全國十九個省市已於二十九年或三十年開始實行新縣制，其它省市也在積極準備，消沉已久的地方自治聲浪，又高唱起來，這可是抗戰期中可喜可賀的現象。依照二十三年中政會通過之市自治原則，確定市縣同為自治單位，並規定為一級制，所以今日新縣制既已雷厲風行，而省市制是否即照新縣制所依據的「縣各級應將綱要」實行乃屬疑問，省之市自治辦法公布，惟建議報載中央會規定地方自治實施方案草案，適用於市地方，並將由內政部撥片派員分別督導市政府各局長科長保甲長股長。市黨部要員及其他有關各機關之主管，按其擬定之進度表，予以考核督導，想必在新的市自治辦法公布前，市自治組織，仍暫適用一縣各級組織綱領，亦未可知。但市地方實際情形，和縣地方稍

有不同，有無另擬適合市的自治組織法的心要，頗有足以重新檢討的必要。本來市自治在我國已喊了三十多年，今日又來談此問題，可算是一個舊事重提，回過過去，警傷將來，實有無疆的慨喟！

二、各國的市組織趨勢

談我國地方自治歷史的人，總以為遠在數千年就有這套自治制度，可惜專制體政，歷朝相承，祇有官制的時候多，根本談不到真正的自治，而歐西各國，中世紀便有了地方自治，在十五世紀至十九世紀中許多現代國家，早已次第完成地方自治組織。我國則不然，到了二十世紀初年，才來仿效人家所行的自治道規。他們因尋代進步已經陳舊的一套自治章憲，我們一問國情如何，則先爲「金科玉律」結果成就毫無。這完全是盲從的蹣跚。所以我們想建立中國本國的市自治，必須對於先進各國市地方自治的趨勢，加以深刻的認識，而後觀察國內情形，才不致重蹈閉門造車，削足適履之弊。

大體來說，無非歐西各國，其地方制度，都是以自治爲地方政治原則，而市地方所具自治的色澤，尤爲濃厚。不過最近隨着社會和經濟狀況的激變，原有之地方制度，亦漸搖動。換言之一市的政治組織，由君主制轉，進到職權代表制，更有許多城市把行政權力以程度的擴大，擴充二兩的都市，或以類黨制替代了過去的民主制，根本推翻了地方自治原有的結構。

英國的單一式的市自治。由地方公署、選民代表、以組織市議會。同時兼執行機關。市立法行政大權集中市議會，民生的精神可說十分濃厚。可是市長也不是直接選舉出來，乃是市議會選出。市內一切行政工作，均由市政府中的永久職員負責辦理。在美國市自治開始是仿效英國市自治。不過幾十年，就由於市自治的萌芽，許多市是在缺少民選的官吏，無力執行國家行政了。所以，許多市，都因市自治失敗組織中，具有江河日下之勢。

有些國家的城市欲為政治中立的組織，多實行所謂職能代表制。他們感覺將選舉權賦與每個平等的個人，而以地租利率的代表者組織的市議會，不僅是浪費，並且結果弊害居民對於市議會的行動，仍漠不關心。頗已失去今日社會妥當性。所以主張即就社會原有職業有能力的團體，如商會，工會，農會，教育會及各種職業團體選出代表，構成市議會，使市政治得依經濟活動，增強民衆對於市政的關心和責任。這種制度曾在意大利和蘇聯俄普遜的實行。我國今日過度時代中的市臨時參議會的組成，也很近似這個職能制，是否還有維持下去的必要，大有研究的地方。

依職能制的採用，市議會的編限。減去不少。因為市事務逐漸繁雜，如果賦與市議會以萬能的權力，因一般門外漢來干政勢必妨害行政效率。況且一個大都市，市議員額數必多，若勢必不集會議，待其議決而後實行時間和金錢的浪費猶屬不貲，所以市議會編限縮減的趨勢，在美國最為明顯。英國式的市長制，就是一例，有些都市更進一步為排除政

容把舊市行政機關，而實行一種市經理制度。專用地方政治的實務家和專門家，同時因爲市議會工作減少，市議員額數減少，減少議會，而向市議會合於科學化合理化。市經理恰如一個公司的經理，會所聘的總經理，這種市制的改革，對於市議會對執行者與予不當的掣肘，增多地方政治的紊亂和腐敗，可謂有相當的成效。

以上三個市制，都是以民主爲原則，不過程度有些差別而已，而總意中國獨裁市制，差不多把地方自治權，完全由政府收回去了。他們認爲地方團體，乃國家構成的一份子，應歸國家全體統制，且不可不均衡發展。因此國家委任熱心公務且富學識經驗之士，行使獨裁政治，如此排除個人主義的俗人政治，由國家委任熱心公務且富學識經驗之士，行使獨裁政治，如此始能由腐敗的政治，轉爲正軌的政治。由零散無歸的政治進爲有效迅速的政治。所以法西斯的意大利，於一九二六年五月，能實行已久的地方團體自治機關的市議會，市委員會及市長取消，代以市政督辦制（*Mayor's Office*）廢止地方團體的選舉，同時將分屬於前三個機關的權限，均歸市政督辦一人之手。市政督辦任命權操縱內政部長。又總意志亦於一九三四年一月，曾爵士邦實施革命的市制，所有市鄉長，助理員，會計官，均爲官任，市鄉議會不僅組織上亦由官任，而其地位，亦僅爲諮詢的機關。不過此種制度，在諸總意實例，乃爲適應政情必要時的產物，政情不同的國家，獨之模仿更爲困難。今之述此，聊示市制度之一端而流而已。

三、我國市自治之嬗變

查了歷史的市制演變，各國都是先有了官治的官治基礎，而後慢慢才將自治組織小農組織，或中央政治警察取過去。我國則反是，幾千年來都是中央政治，毫無地方自治的基礎，不料近百年來，直從民國以來，一般有志之士稱國事之日替，深以政治組織非大加徹底改革不可，提倡民主，進着極點，不聽國管，強行自治，三十年來，先後頒布的地方自治法律，可謂汗流充棟，終感有窮無盡的危險。這年不必深究，觀就民國十六年以來，市組織法已三易，直到現在尚無一完善可以遵守之市自治法，民十六年的特別市和普通市的組織法，十九年的市組織法，關於市自治條文，應有盡有，洋洋大觀，較之美國及於細毛的市組織法固更厚莫及之盛。各市遵守市法，辦了五十年市自治，不知費了多少周章，不但沒有成績看見，結果陷於停頓狀態，民二十年各市雖奉命公民登記，選舉市議員及各級自治首長，熱鬧一時，祇有北平市在包辦下選舉一屆市議員，結果不到一年就被中央電令休會，舊有市制暫時取消，同時頒布改進地方自治原則做一種過渡的辦法，一紙電令，改民主為官治，由地方仍回到舊有道上。二十三年中，立法院好像擬了市自治法及市自治法行政草案，徵求專家意見，可惜這個市自治法仍舊換湯不換藥，陳義較過去的組織法還要高，自然不會叫人滿意的，獨攬專權，從來公布，聽說當局對於市自治法，擬有一個草案，想不久的將來或有較完善的市制頒布，現在乘新市制未定之前，特將過去市自治失

敗的因果。略加檢討：

我國辦了幾年的自治改了又改，一會停止一會又要舉辦，其中一定有許多懸點和錯誤的地方。懸點在那裏？最大的懸點是少數上流社會的人士對於地方的事多不關心，既缺乏政治興趣，也不知參政權的貴重，舉行公民登記的時候，大多數放棄權利，以北平市面論，當時一百四十多萬市民，舉行公民登記的還不到十萬人，到了舉行選舉的時候，也多不肯去投票，因此，就給予一般士劣輩了機會，壞的人就當選了。他們仗着這個自治職員的銜，在地方上假公濟私，爲所欲爲，地方人民雖然恨他，可是不敢惹他，那些當選的好人，也因羞與這些壞人爲伍，無多辭職不幹，也有一些希望當選而沒有當選的人跟他搗亂，諸事無法進行。市政府明知這般壞自治員，無奈他們總是民選，市民又不知如何依法罷免他，市政府因限於法律，也不便違法撤換，弄得一團糟。過去北平市的自治職員，且有吸鴉片，吞公款，私造日記，和懸官杖，無法無天，真是由「自治」帶來「黑幕」。中央不得已下令停辦，此其一。

說到過去市自治，也有嚴重錯誤的地方，這是無可諱言的。第一是立法的錯誤。各國地方自治已經過頭了，我們真割高深，反一昧抄襲人家陳腐成規，粉飾門面，一部組織法就有一四四條，關於自治的規定多至一百餘條所謂區坊閭鄰的組織，層次分明規模宏大，區有區民大會及區民代表大會，坊有坊民大會，閭鄰亦各有居民會議，此外還有各級監察

委員會層層推卸，叫一般毫無自治素養的人，真無從從。區不必說，就一坊而論，至少有一千餘民，一坊重要事項，須經坊民大會議定才能辦，開大會是不可辦，即使可能，請問每坊對於這個大會場容納。結果自然開會不成。舉世辦不成。更何況鄰會議，也多名實未符，歐美大郡市民運用自治法的能力，自較我國爲高；也求開有小至數戶的行政組織。此外對於分區太小，公民資格規定過高，以及其他種種錯誤尚多，已無贅述必要。其次就是對於市自治組織認識的錯誤。這許多敵人把自治與官都認爲兩件事，把自治機關與官治機關都認爲是對立的，在官的方面，認爲自治是把官方事務的一部分交給民辦，在民的方面也認爲自治是官的事務以外另有人民應辦的事務。因此，地方事務分爲兩半，官辦官的，民辦民的，彼此不能合作。官治機關總怕民權高漲，侵了官權，自治機關也認爲受了官權的拘束監督，民權總不能自由伸張，兩方隔閡，遇事衝突，形成我國數十年來自治的光怪陸離的現象。其實市自治，何嘗有兩個東西呢？我們讀過許多東西市政書籍並無專論「自治」之章節。「市」就是「自治法」。「自治」就是「市」。市已成爲自治單位，不過是在我國市執行官治之選之前，暫以官治而執自治。將來市執行民治，即變官治而爲自治了。所以我們要用地方自治的標準。祇是一個東西，絕對認爲一個地方自治事務。不過在訓政期間，以官治執自治，而以自治組織協助官治。我們爲應今國情，似乎應該先有一個這個過渡性質的市自治法，所謂前事不忘後事之師，今後如何制定適當的市自治，

凡是國民都有貢獻意見的責任，尤其我們當放棄無志，對於此舉，更該多多思攷。發表所見，筆者不敏，特就平日觀感所及，敷陳一二，意在拋磚引玉罷了。

四、今後市自治商榷

思去我國市自治的失敗。總結一句話就是「事憑理想」，「不合實際」兼治太殷，走到時代前去了；正合於「揠苗助長」的故學。我們既知它的弱點和錯誤所在，就應切實的對症下藥，採取一種徹暢通辦得好的自治法，這個大前提是不會錯的。我們知道歐美各國是先有了地方自治，才形成有力的中央政府，而我國則先有了中央政府，才來實行自治，所以歐西各國問題是在如何吸收地方自治為中央事務，中國的問題是政府如何劃出現在所辦的事務那幾樣給地方去辦。

在理論上講，我國的問題是比較簡單，祇要考察當地人民有多少自治能力，並依照各種任務性質。一件一件的交給他地方去辦辦好一件再辦一件，等到都辦了，再全部交給他們，比較妥當，譬如學習舉重，是學得慢的增加重量為的重點，如果學它一次舉起超過現有力量之重量，不但不可取，且要傷及身體，這則教打強者也先壞了，又如小孩學走路，慢慢的教子，不可希冀一蹴而歸，或成天說，必定何事，為天下事為之說。過去自治之無成，何嘗非是。

我們並不是反對辦自治，不過自治有其範圍，有些事務是可以或應當由本市人民自己

來管理，但是不是什麼事情都可以由本地人民來管理的，這是很明顯的事實。不用多說，我們對於今後市自治，也應該分兩方面來討論，第一是市民用何種方式來管理本市事務。第二是市民自己應該辦些什麼事情。

未談市組織以前，還對一縣各級組織綱要先看一看，縣政府是採取何種方式施行自治？市縣的情形，雖有不少不同之點，不過市縣同為地方自治單位，總有相類聯的地方。我們從一縣各級組織綱要「一」和「實施辦法三原則」及「地方自治實施草案」加一番檢討，要少很明白的辨出來。確比四十九年的組織法有多少進步的地方，議會由公民普選制改為由鄉民代表會選舉辦法，并酌派職業團體代表。區署仍為縣政府補助機關，區長由民選改為委任，區是代表縣政府督導鄉以下辦理自治的機構，沒有設區的縣方，也由縣政府為督指導，這樣更可糾正過去立法上的錯誤，鄉（鎮）長，也由普選改為鄉民代表會選舉辦法，不必開鄉民大會，由不選區督察委員，由較簡便的多，不過鄉民代表會的代表，是由保民大會選派出，每保代表二人，自然保長也是由保長大選選出來。縣組織法的三綱「一區」「一鄉」「一保」民大會，現在祇留一個保民大會，這些我們認為切實多了。至於保民大會如何組織，選舉法公布以前，未便詳述。依照地方自治實施方案，有定期或宜保民大會的規定，可知保民大會是縣地方自治試驗的基礎，所以保民大會應如何產生，是值得研究的事。照實施辦法三原則指示，這次新縣制的主要精神，很具有伸縮性，得由各省市

地內人因受國際邊照組織變更自行擬制實施計劃量核施行。大後方的「市」爲數雖不甚多，不過市的人口地域劃分，生產情形，究與縣地方有許多相異之處，縣地方既有一個各級組織綱要，市地方事實上也要有一個簡要的市各級組織綱要。聽說當局早已注意及此，并擬有草案，不過尚在核議之中，俟見原文之後再行檢討。現在先就作者所感覺到的，表示一些淺見，我以爲區、鎮的組織是必須設置的，市區人口繁雜頻繁，市民事務繁忙，保民大會沒有即時舉行的必要，頗值得考慮的，一市必有郊區，或由郊區先行舉辦，甲戶會議亦在市區裏似乎難以舉行有的！郊區或可試辦。這就是說市自治方式來說的，至於市民應辦什麼事呢？試過去市組織規程規定，郊區市民已能自治了，差不多把所有事務都交給各級自治機關去辦，結果一件也辦不好，一件也辦不成，弄得鬧了反鬧無事可辦。從前的自治規定區鎮公所的事項至二十一條之多，這樣市政府也就無事可辦，市民兩無事，市政何能進步，現在的一地方自治實施方案草案一規定，保區主辦的事項祇有九項。鄉（鎮）十四項，鄉公所既有區署或縣派指揮員督導，市自治的機關所辦的事務規定不算多。說到市地方，因爲人口比較集中，工商業比較繁盛，社會情形比較複雜，市事務多屬於專門化所以市民自己應辦什麼事，什麼事務自己不能辦的，就有許多地方和縣不同了。如果適用以這個地方自治實施方案草案來放核市地方的工作，似乎不很適宜的。因爲該草案規定的初步完備標準共計十五項，如說是僅責成市政府或區署去辦，一個市的事務何等繁多，似乎還有

增辦的必要，如果要由鎮保軍備去辦。保甲似乎也辦不了市內這樣複雜專門的事，市區內一切較重要的市事務，都由政府或區署的力量去辦，在過去時期內，市政府鑒立於訓練或指導的地位，在不分難管個市行政的原則下，該管就管或由市民如何去辦理他們自己該辦或能辦的事務，按照市內的情形，求於市民日常生活的需求，就為規定以下十項，以作初步訓練以下施行自治的參攷。

(一) 宣傳三民主義：三民主義就是救國主義，前經總統中規畫公民宣誓：以能實行三民主義，行使權憲為公民起碼資格，假使人民對於三民主義不甚了解，將如何行使四權呢？假公民既無資格，真自治也就無以實現了。所以三民主義真諦必須家喻戶曉。人人明瞭，我認爲這是達到地方自治初步工作，也是做中華國民基本的知識。如果這個工作還沒有做到，即使來開保民大會，恐怕過去的現象仍難免不再發生的。

(二) 擴大家族精神：無關於慶弔事務，包括婚儀葬事繼承等，所謂「冠婚葬祭」是也。或中賀儀，或致弔辭，或獻祝金，或製香奠，或贈捐金物，由此禮儀，可以和睦鄰里，發揚我國固有家族精神，此外關於表彰之事，對區鎮內孝子賢婦，德高，及有功勞於國者，加以表彰。敬老也可以列入。

(三) 協助兵役事務：戰時役政甚為重要，平時也應辦理，兵役為自治工作要數之一，自不待言。如當壯丁入營或退伍之際，應相率高揚市民族幟以迎送之。主辦祝賀會，及

財物之贈與抗屬以及慰問等事。

(四) 講求警防工作：市內警防工作，因市內繁雜，必須有集中機關負責辦理。但居民對火災盜賊之警防，應各盡協互之責，如夜警巡邏。冬季防火，組織義勇救火隊，設備救火機等。

(五) 普及文化教育：本國市國民教育及社會教育，非由市整備計劃及財力舉辦不可，不過有些教育工作是可感讓人民去辦的：例如探訪各家庭，獎勵兒童讀學，對於優秀兒加以獎勵，營造兒童遊藝場，開辦兒童講演會，以及補助教育所不及的種種文化事業。

(六) 通行公共衛生：市內屋宇稠密並多聚居，對於衛生，關係至切，如下水溝溝渠掃除，尿尿的處理，座污的清除，蚊蠅的驅除，傳染病的預防，此外也可主辦衛講演會，衛生指導散佈各種公共衛生說明書冊，當于本地居民有益非淺。

(七) 官民溝通聯絡：有關地方公共利益之事，可代表向政府交涉或請求，或將官署告示傳達於居民。在我國自治基礎未甚鞏固之時，對於此種工作尤感切要。

(八) 社會調查救濟：如人口調查登記，地方物產商務調查，以及各體社會調查工作，對於貧窮者，解寒孤獨老幼殘廢者之救濟慰問等事。

(九) 關於交通安全：都市交通擁擠，往往妨害居民安全，補助交通工作，為市民應盡之職，如本地內危險區域及救護處所，裝設街燈，及其他便利交通細小設施。其他如

有進行訓練，其目的在使民衆，以便採訪，能外更協助工務局整理墾區等。

(十) 調解地方糾紛：地方居民衆多，難免誤會，及議論中傷等事發生，自治人員應代爲調解。之諮詢指導室，使地方之事彼此明瞭，人人和衷共濟，自治工作始可發展。以上不過就其簡便易行者言之，此外應徵之事當屬不少。又厲行新生活運動等，好在民衆事爲，可以隨時增加，且各縣人民文化水準不一，自難一成不變的，總以「做得通」「辦得好」爲原則，一人任事處如此，一地方自治也應如此的。

現在擬作一個簡短的結論：

(一) 市各級組織綱要：不能完全運用縣的各級組織綱要。(二) 市議會區署。(三) 縣立(或縣立)。可以適用縣的組織綱要。(三) 鎮的組織在郊區因爲地面廣大住民比較固定尚可適用，在市區內情形不同，可以不必限定一定設立。(四) 保甲大會擬可採自由參加方式，凡有知識或熱心地方公益的人士，邀請參加，那些無知識無良及隨時流動的份子，實無徵詢或強迫加入的必要。(五) 市內人民自己能辦的事務，應由各市自行規定。

五、渝市自治的探討

重慶市由於抗戰的關係，它的地位由省轄的市，升爲中央直轄的市，去年又由戰時的行都，經政府明令定爲永久的陪都，重慶市不僅是我國抗建大業所由出的大本營，而在世界上也佔了光輝與重要的地位，所以中央對於重慶市的建設，異常重視，最近成立陪

都建設計劃委員會，並屬於行政院，可見中央協助復興與改造大重慶市是何等熱烈與關切，將來種種物質的建設，定有完備的方案，規定出來，不必多說。因爲今日之我大後方的都市除了幾個省市外，僅有重慶一市直隸於行政院，重慶現在負荷民族復興的重任，所以對於市本身的組織不但願力求健全，且應發動市公民的力量，參加神聖抗戰的工作，爭取最後的勝利。

上述關於一般都市在過渡時期中的各級自治組織，略已有所論列。重慶市目前各級組織名目，和縣各級組織無甚差別，不過組織內容則大異其趣，區鎮保長，均由警察人員兼辦，副者雖由地方推選，但多不圖事，警區警察分局長兼任區長，似不甚妥當，警察本身事務已夠繁忙，而區署是輔助市政育的機關，同時又要督導地方自治的工作，一個分局應有的精力似不足兼顧，再一市的事務包括各部門的，如儘由警察官吏去主辦，也似乎不甚合理，至有鎮保等，屬自治組織，似更不宜叫警察巡官去兼辦，警察行政完全屬於官治的他們具有維持地方治安的威力，平常市民對於警察官員，多少存有畏懼的心理，地方上的事很容易受不良分子的操縱，如有爲非作惡的地方，恐怕比從前士劣還要厲害。我們既抱有信心自治的目的，警察兼辦自治，應爲一證權宜計則可，否則由警察領導自治，恐怕事實上辦不好。此外，重慶市自從劃界以後，市區已擴大了二三倍，巴江兩縣幾個鄉鎮都劃隸於市內，所以重慶現在有舊城區與郊區的珍域，城和郊區的市區各級組織，照理論來說

，似應有不同的辦法，才可應付當前的需要。

最後，在抗戰期間，一般城市是頗難維持的目標，人口疏散與否，城區居民生活要不安定，總是重慶市，每年夏季一到，空氣不斷發生，強迫疏散一大批人口離開鄉去；一到冬季期內，市內人口又大大地，像這樣一個戰時國都，市自治工作，是與平時不同的。今日重慶市的市自治事務，應儘量郊區，使郊區的自治機構極度加強，使郊區建設，使市區內人口向郊區疏散，安定的居住下來，不要一遇夏季，又紛紛入城，如此，城郊自治都辦不成。想要郊區在戰時實行市自治，那應由政府先要全力整頓交通，建築疏散區，安寬郊區人處生體，這點是不宜忽視的。

重慶市戰時情形既屬特殊，似不應限於普通性論律。為達到戰時特殊的任務計，最好有一個單獨的市組織法。

我國市自治，過去是失敗了。經過二十年的試驗，才獲得一個結果——自治是不能一蹴而躋的。所以今後辦自治，要慎重，要穩健，要明確認識市民有多少自治力，才交給他多少自治權。政府是居於訓練市民的師友，我以為政府要認真負責這個責任，必須建立政府的廣範的監督權。監督普通的方式，不外立法行政視察及補助金四種。尤由政府派有經驗的大員隨到各市視察，隨地指導，比為切實生效。財力不足的市地方，由政府予以補助費，助成地方自治的完成，完實為抗建大時代中一種偉大的事業。（市政評論六，五）

附篇

戰時都市建設計劃

周鍾嶽

國家之發達，必先存都市，都市建設完成，方始推廣及於縣，及於省，乃至於國家。蓋都市爲一國文化之代徵，都市愈發達，則文化愈進步。自昔已然，而尤以近代之都市爲然。

我國文化，具有四千餘年之歷史，市政事業，在炎帝神農時代，卽已有其萌芽，周時則專設地官以司市事，可證我國市政之發達，猶在希臘羅馬之前。惟因歷代輪演變，地方自治之不能樹立，政府經營之不能貫徹，平民經濟能力低微，多以我國科學落後，物質缺乏，致市政建設，泯於停頓。晚近數十年，歐風東漸，各地商埠勃興，工廠林立，人口集中，都市膨脹，於是市政之興建，驟成迫切之需要。經數十年之慘澹經營，各地市政建設，一改舊觀，大都市以廣州、上海、南京、漢口等處，努力改造結果，才覺成績斐然。

抗戰軍興以來，各地市政建設，振奮殆盡，抗戰結束之日，都市政建設復興之時。我國一般城市建設，原極簡陋，道路狹窄，人口稠密，市政當局，對於舊市區之改造，往往引爲難事。此次敵人將我城市變爲焚燬，不啻爲我除去建設上之一切障礙，未來復興都市

之工作。猶如雪白紙上設計，由空地上興造，反覺輕而易舉。藉此千載難逢之機會，吾人必無準備充分利用，固不可輕舉放過，更不可草率了事，致重蹈覆轍，遺患無窮。吾人應把握最好時機，根據現代都市之要求，與抗戰所給與之教訓，精心研究，詳細策劃，以冀定復興之大計。

現代都市計劃，爲科學化的，廣義的，統籌計劃，爲追考既往，顧全現在，開時瞻輔將來之計劃，其目的在求多數市民享受最大之福利。計劃之良窳，不但關係市政物質上之設施，而且對整個政治軍事社會經濟政策之推遷，亦具嚴重之影響。蓋城市乃國家之神經樞紐，其發達與國家政治經濟之發達，自必作戚相關，故欲達到都市發達合理化，秩序化之目的，實施現代都市計劃，爲唯一有效方法。所謂現代都市計劃，除關於物質建設方面之調查設計外，尤須注意考察人口經濟社會各方面之調查統計與動態，以爲一切設計之根本。近年來歐戰各國，實行計劃之新傾向，已超出都市之範圍而提倡所謂地方計劃，（即區域計劃）乃至省計劃、國家計劃、地方計劃者，係指政治經濟交通上，具其同利害與密切關係之地方而言，其計劃不僅以區域之限，爲其特徵，乃着重於分散人口，救濟都市人口工商業集中之弊病，使都市城鎮鄉村，息息相通，打成一片，利用疏散之方式，而得集中之便利。吾人根據因年來抗戰之教訓，應深知今後市政建設，必須以國防軍事上之利害爲基本條件，純項區域廣大適盤籌措之地方計劃，無論平時戰時，均屬有利無害，

實爲未來發達都市之唯一途徑。吾人必須乘此時機，抱定方針，急起直追，以期一勞永逸，後來居上。

內政部掌管全國城市計劃行政，對各地市政建設，負審核督導之責。自民國二十八年都市計劃法公布施行以來，各地重要城市，業經先後舉辦。惟抗戰期間，一切財力物力，均須集中於最後勝利之上，自屬不易之理。然舉辦都市計劃，非一朝一夕之事，人員之訓練，機關之組織，材料之搜集，現況之調查等，均需相當時日，以作準備，目前多一分準備，將來少一分困難。城市之破壞已如此之嚴重，復興城市，爲戰後第一緊要工作。爲奠定復興基礎計，對於目前應行推進之工作，尤須盤盤舉辦。例如道路系統之規定，分區之計劃，公用土地之保存，土地之計劃等，在目前舉辦，均可事半功倍。苟政府不能及早加以管理，則過去之事實，仍將重演，未來都市計劃之施行，更感無窮障礙矣。歐戰發生以來，英國城市，被空襲損毀者，十居七八，英政府對於情形之嚴重，與夫改造城市機會之不可，再受成立復興都市計劃委員會，除進行實際調查研究工作外，尤着重於利用目前時機，以達到建設理想都市之目的，同時對於未來建設之障礙，加以取締，吾人對於英人之高瞻遠矚，尚實敬精神，欽佩之餘，尤極爲吾人所願效法焉。

市政建設的時機與方向

張金鎔

建設的破壞原是相反而又相成的一事之兩面。不消講的破壞以剷除環境障礙實不足以貫徹的進行積極的建設。市政建設並不能例外。建設前亦需要有一番積極的破壞工作。不過中國身居有悠久歷史文化的國家，無論建設的規模或物質的建設都已客觀的存在着。這些舊有的自身都具有排他性，習以為常不能先予改造或淨除，新的東西很不容易建樹起來。所以這繼續建設前的破壞工作，在中國的政治發展上特別來得困難。這是美國市政建設上所不大成問題的，因為她是個新世界里的新國家，可於一張白紙上自由自便的隨意描畫。

我們仍記得民國十八九年存南京建築市區馬路時爲拆除舊有民房所遭遇的麻煩，困難和損失。國父在實業計劃中所提「抵抗至少一的原則確是至理名言。中國的舊城市都是無計劃的自由生長起來的，不合理不適用。況且時代變遷了，社會進步了其需要亦就自然不同，縱然我國的城市建築在過去是合式的，到現在就不適應。我們要進行新的市政建設，對這舊的既存事實和不適用於客觀環境，就不得不大加改造或破壞。但是這又談何容易！

一切的淨情多半是利弊相依，福禍相連了。因爲近次的全面抗戰，市政建設的障礙和

困難，敵人代我們剷除了不少，我們還有許多都市被慘無人道的敵人派飛機炸彈無理摧毀，自然應該痛恨，是我們的冤枉損失。但同時都市政建設過程中的舊障礙和困難，亦就這樣的消滅了很多，敵機狂炸後我們要以革命的精神於焦礫上復興我們的都市從灰燼中建設我們的市政。舊的不合用的既被摧毀了，事實的需要迫使我要積極的努力於市政建設，所以說在這時推行市政建設環境是「抵抗至少」地位是「需要最切」真可說是千載一時的機會。

這個絕好的時機必好緊切的把握着，否則，機會錯過等不合理的事實造成後再來補救再來破壞，那是何等困難？何等不經濟？怎樣才能緊切把握住這絕好的時機呢？簡單的說，就是今後復興都市建設市政時必須有一定的計劃與方針，才不要蹈過去的覆轍，才能迎頭趕上，後來居上。

今後市政建設的方針最緊要的我以為注意到兩點，一為國防化或軍事化，一為社會化或主義化。

神聖的民族抗戰仍在熱烈的進行着，敵機對於我市區的轟炸仍然未予放鬆，我們的市政建設工作隨時又遭敵人摧毀的危險，所以今後的市政建設在消極方面應注意到防空的設備與條件。地區的疏散，儲藏的佈置，色彩的掩護，材料的防火，途下的交通，燈火的管制都需要注意到。都市的建設在關係以美觀，經濟，適用為原則，今後應該是安全第一防

他第一了。人類的戰爭不僅一時不能避免，並且必然的愈趨愈烈，愈演愈慘。都市是人類文明之會之所，亦同時是戰爭摧毀之的。都市的自身須具有其防禦力，方足以保衛人類文明。將來純市政應同時可以作大砲台，除溝水道同時就是防空洞運輸，運動場可以作操場。總之，市政建設的一切設施，須與軍事需要及國防條件完全配合。有防禦始足以言生存，能生存始足以言進化文明。這是此時言市政建設者所當深切注意之目標。

有人以為在中國今日而言市政建設，不免是一種浪費奢侈或不必要的裝飾品如果我們總市政建設方針是資本主義化或個人主義化的這種批評自不是真理由的。因為資本主義的市政建設係操於資本家的手裏，以營利為目的以金錢的購買力定享受高下與多寡，不能適應一般社會需要，而祇圖滿足特殊我們的靈蘊。所以資本主義社會中的大都市建設除了為資本家賺錢的工廠外就是那幾電影院戲園酒館餐館旅館跳舞廳和妓院。我國的生產落後，經濟事業不發達，自然是不及人處，應該速彌補這缺陷，但是我們亦因此未形成資本主義社會的畸形發展和病態，很可按我們的理想，去學半及倍的一勞永逸的推行市政建設。

中國市政建設的理想和方針，在消極方面要避免資本主義的弊病免蹈其覆轍；在積極方面要謀市政建設的社會化藉以實現民生主義。這就是說，市政建設須適應市民的一般需要或滿足大眾慾望，其目的在增進公共幸福，不在為個人享樂的賺錢。民生主義在使人

與底衣責任行四大問題得到圓滿的解決。市政建設於這壁心方面的施政應能使之社會化主義化公共平民住宅的建造，民衆食堂經營，衣服及日常用品的供給，都應當以公營或合作等社會化集體化的方式推進之。假使時因為敵人的轟炸和經濟的劇變，每個都市里的住民在衣食住行上都大成問題，政府若能及時做民生主義的理想和社會化的政策有所建樹必然收效甚大。否則行商便可罷斷居奇，販賣個人賺錢發財斷不管民衆的需要和社會福利，其流弊所及，將不可勝言。公用事業爲電燈電話自來水，公共汽車等企業之有獨佔性質者，尤應當本社會化的政策和民生主義以經營之以管理之。此此方針以推行市政建設方能迎頭趕上，方是後來居上。

總而言之，因爲神聖的民族抗戰大業的猛進，在客觀環境上消滅了不少市政建設上的障礙，在主觀認識上增加了強烈的市政建設的要求，因利乘便確是千載一時的機會。我們推行這種建設必須緊切把握着這好時機。而把握的方法便在使市政建設的民生化與國防化。

城市建設之精神上要素

汪康黎

工業與商業是現代城市發達之主要原因，故工業興與盛之國家，其城市亦必發達。我國人民雖多卒仍滯留於農村生活之階級，復資本主義侵入中國以後，羣衆保守之農村生活

，這發生動搖，於是工商業所及之地。遂成爲人口密集之區，如上海廣州天津漢口等地，即因是而爲中國有史以來未有過之如此人口繁多生活複雜之城市。

歐美及工商業之發達區域，其城市對人類有也以公共衛生之場者，有高尚建築，縱橫馬路，寬闊之交通道路，以及公共衛生生活與公共衛生之自來水電燈灌溉公園學校消防警衛等設施，無不應有盡有。政府有治理之能力，市民有應運之享受。何百餘年以前，歐美人民多半抱自由個人主義不願受政府之干涉，以爲政府之干涉愈少，則個人之自由愈多。迨城市發達以後，城市生活日益複雜，昔日之獨立個人主義生活方式，絕不容其存在。昔日可由個人自行經營處理之事務，今日非假手於政府則不能達其需要，如自來水電燈等公共事業是。一日無消防警衛之組織則生命即感覺有不安全之威脅。人生受此社會環境之影響，竟由消極之個人主義轉變爲積極之愛護公共生活之新道德觀念。其政府方面亦因複雜事務之需要，放棄放任政策而採取正當干涉主義。歐美因其人民有此種轉變，方變成今日光茫燦爛之城市生產。

我國城市之發達與歐美較實有不及，此固由於我們工商業進步較晚但其與我們人民政治能力。文化程度亦不無關，過去我們市政常常由少數官僚們包辦，官僚們辦理市政，對城市事務多取放任主義，有路而不修葺，有公共衛生之名而不實際去籌畫，有電燈而不明，有自來水而不清潔，有新的交通工具而不讓普通利用，結果爾整個市政處於腐敗之境地，

使人民對城市發達之現象，發生反感。另一方面使我們市政失敗的，是一般市民身雖居在城市，而仍不脫離鄉村生活習慣，不能瞭解現代城市生活之意義與特質，仍保留自由放任散漫消極之種種舊習慣，對政府之正當干涉為壓制，對社會缺乏公共觀念，個人只顧自己之方便，不顧全體人之利益，不問自城市環境與鄉間之差異，市民個人行為與社會全體有密切關係，社會是一影響社會，故在現代城市生活中之市民，必須有公共觀念團體生活之精神，個人之行動，須以整個社會之福利為準則。

抗戰以來，我國城市建設多遭破壞，故目前改良舊城市為建立新城市，是我國政治上的一極重要工作，務要超越現代城市政府與人民，應先應有現代思想與習慣，且城市發達，政府任務增加，故必須有健全之責任，政府方稱為全體社會謀福利，城市發達，人口集中城市，人民應放棄過去自私利之個人主義，以及自由散漫之鄉村生活習慣，增進公共意識，養成團體生活之精神，必如古語之改良與建設，方不致墮落或感嘆。(六，三)

我國需要現代化的市政

汪日章

在現新的時代，一切措施都要迎頭趕上，凡是人家已經發達潛伏着的劣點，在今日已成不適用的，都要避免，不可再循原來的路，以致發生將來改革困難的毛病，而是要把我國

固有的自治委員會組織，應採取人來進步的辦法，使其成爲世界上最合理化的方案，以獨立適合時代的建設。這個總綱定了之後，我們四五千萬的同胞，就有一條奮鬥的方針。這是一方面說的人，自然「合作的去建設現代的國家」；另一方面現代的國家，也要把現代的人來建設起來：這其相信用或互爲因果，所以國家既需要人民去努力現代的工作，同時人民也要努力合作，這其目的了具而說，國家或可以時代的德能，更給予工作方面的技術與使用。餘地現代化的各種建設事業，才能順利推進，迅速完成。

都市是文化經濟動機與高處，國家愈現代化，都市的興起愈增多，都市的人口愈集中。因爲集體生活的結果，就造成無數小城市的興市，同時也有格調加入到大城市的集團裏去，在地勢衝要爲政治經濟所依的區域，人口的統計數字，一定是繼續增高，都市既爲現代人民的匯集之地，房屋比佈，交通頻繁，社會關係密切，隨其所產生的動力，往往有時間性，有重要性，其所發生的事端，又動輒能影響羣衆的生活，所以現代市政的建設問題，是必須急起直追來研究與準備。近代的各種行政都預先有妥善的整個計劃，然後才可計日成功，市行政亦可例外？現在大家都曉得要建設今日中國的都市，是先要求一個計劃的，但是這個計劃應採取何種方式呢？我以為應要「有規律」一「有秩序」的一切，應先規定好的交通網與公共建築物的形式和地點，至於教育，社會，衛生，公安等等，其中都與國家整個政策有關，但也於不抵觸的原則下各守職權的規定，比較各種設施與管理

，就可依照既定步驟，按其緩急以定先後，在執行上面可適應時地，不必事之拘束，但在全體上一定要貫徹始終，決其實現。

我國有五千年的歷史，我們的古聖先賢，在這悠遠的歲月，新陳代謝，各運其他的聰明才智，數年累月的改良與創作，所產生的文物制度是極可寶貴，對於都市方面，亦有極完善而合於科學原理的計劃。筆者曾到過許多省份，考察其城市的構造，在內地平靜的社會裏，到處可以看到古人遺留下來的規模如陝西、河南、河北、山西、甘肅、寧夏等省，不但郡城省城規模宏大，就是府城縣城亦有縱橫闊大的馳道，因為我國遠古的交通工具，就已鑿利用車馬，關北方地面平坦，尤其是陝西、河南、為古代文化的中心區域，所有城市多佔地極大，路線平靜暢通，原有井然的秩序，彰彰可考。到現在許多城市的人口，當然已經增加許多，但是交通系統的改良有限，公共空地依然很多，公私房屋的建築也有一套體系。在古代遺留下來的城市到現在仍體適用，這固然是我們農業社會有多大進步之所致，但是我們古人的眼光氣魄的遠大，與計劃原則之妥善，是值得敬佩與光大的。

現在時代不同了，世界的距離日漸縮短，成千成萬的人力，抵不過過幾具機器的動力，我們為適應時代的主流，勢不能再保持常態，泥古不化，皆需要改變了。但是西洋今日的都市也多是他们中古時代的遺留物，不過是零星接配現代的工具，已經感覺不適用於處處要增高速率的時代。筆者在歐洲的大城市裏親嘗過滋味，有一次幾乎被汽車碾傷，就是

坐在汽車上，每逢交叉路口總要等候許久才得通過，其餘不適宜的地方正多，而且方興未艾。我國注重新市版也有卅餘年的歷史，沿海沿江各省，有好幾個新式的都市興起，但是毛病就在循了西洋已經走不通的路，多數市民都在穢濁的空氣中與不見天的悶暗的擁擠的環境之下生靈塗炭，這樣的結果，可說是不具產生具有壯闊的胸襟的市民，來做富有鬥士精神的工作。

現代人的特點，就是現各種集體行動之下，使工作效率一致的增進，工作效率的增進，在迅速精確，迅速精確的條件，除知能的充實面外，還在易於聯絡接觸以及保持健康與安定。所以現代的市民需要商業區住宅區勞工業區之分，有能吸收充分陽光與新鮮空氣的工作室與住宅，以解決住的問題；需要沒有障礙物的人行道，有通行無阻的快速道與交通工具，以解決行的問題；需有規定及標明價格衣食與日用品；需要能增進智，德，體三的公共機關與場所。需要幼有所養，老有所終，殘廢有所養的設備；尤其需要在市中心區，仍能有寬廣的天地，可與自然無界相跡近，使每個市民在熙熙攘攘之間，不致遺忘大自然所啓示的「自強不息」「愛愛精誠」的精神，以養成真善美藝術化，生產化，軍事化的生活。

今日我們在此抗戰建國的大時代，懷於空襲炸毀之慘狀，多少生命財產，為狹窄的街隙與毗連式的房屋所犧牲，今後一切設施，當然要考慮到制空的方法，這些臨時火巷，要把輪設計起來，併入整個的計劃中作為永久的遊息之處與體育場。其他全國大多數的重

要都市，經此波敵人的摧殘，精華蕩然，關心市政者，應該用革命的熱忱與精神，從遠大處着眼，細心處下手，繼古聖先賢的遺緒，探新時代所需要的技術與器材，銜合貫通，制定全國一般性的體系，付諸組織嚴密的忠實執行者，以奠 百年千年之宏規，這樣現代化的都市才能建立之，就是現代化國家成建之日。（六，一）

抗戰中對於新市政建設之要求

吳忠實

一、
孔敵機繼續不斷地轟炸不設防的非軍事區域的都市聲中，而高談市政建設是否為一種不合時宜的舉動？決不！因為敵機的轟炸，正是市政建設之最好機會！

在加強消極防空，疏散人口，疏散建築聲中，而提倡市政建設，是否為一種自相矛盾的行為？決不！因為市政建設與消極防空，是互相表裏並行不停的。

二、
個中國由，極為簡單。

我國今日一般都市的最大缺點 在于：

（一）人口過分集中。

中國市政問題

(二) 建築過分集中。

所得結果爲：

(一) 因人口過剩，而發生種種惡果疾病。

(二) 因建築過密，而減少道路公園娛樂場等空地的面積。

爲什麼我們一班的都市，有這市殼學上認爲最嚴重的兩種缺點？在許多其他理由中，最重要的理由，是因爲中古式的城市，受了現代化物質文明的洗禮，而尚沒有採用都市計劃的科學方法，以至城市發展，沒有正確軌道可循，任其自然，形成畸形的狀態。

在土地私有的經濟之下，市中心的土地，其價值隨人口集中商業繁盛而愈高，而其利用土地的方法亦愈爲精明，決不肯放棄尺寸，以減少其進益，所以應得到私人的利潤，不願不犧牲公共的福利，明知寬敞的道路，爲便利交通的必需工具，但無法加以合理的建築，明知空地、公園、樹木、花草等設備，爲維持全體市民康健的必需品，但無法加以合理的保留，故舊式都市的困難，就顯於此。

都市計劃的目的，就在乎：

一、如何去糾正過去已有的錯誤？

二、如何防止將來錯誤的重犯？

如果每一城市，有這樣一個統盤的合理的都市計劃，作爲引導都市發展的指南針，我

其相信任何舊式城市，經過相當時間，必能逐漸變成爲合理的現代化城市了。

三、

但是「糾正過去已有的錯誤」，是一件極艱鉅的工作，不是一件輕易的事業，把現有「曲徑通幽」式街道，放寬爲有汽車道，人力車道，行人道，行道樹，草地等康莊大道，在密如蜂窩的都市建築中，去點綴一些大大小小面積的各式公園草地娛樂場，以豐富人生必需的阳光與空氣，供一班市民共同享受，——這不是一件容易的事情。地主房產主乃至財賦專家等，當能明瞭個中的原因。

所以這種「糾正」工作，其所需要的一時間」，恐將延至出乎意料的久長，而不是對月計年可待的。

只有惟一的例外，可以縮短上述的時間，就是城市本身突然受了不測的天災人禍，把現有的建築及設備，全部或部分的毀滅，那末，在斷垣殘壁中才能恢復我們興建新都市的自由權。

以陪都重慶為例，敵機的轟炸，固已盡其慘酷的能事，沉着給市民，固已飽受血的教訓，但是寒翁失馬，安知非福，把我們原想在若干歲月逐漸拆除的建築新都市的障礙物，經敵機在短期內一掃而空，恢復我們重新計劃的自由，倒給我們徹底改變的機會，這一份重禮，真不非薄呀！

所以，敵機的濫炸，敵艦的存心，原極凶狠，但是在市政建設的立場上言，倒是值得我們感謝的。

同樣的理由。在都市四週多建築一些舊形式的疏散區，在市內多折幾條寬闊的火巷，多修幾條廣大的馬路，多留一些空地等等的消極防空工作，也是市政建設所絕對歡迎的。

四、

現在的問題是：我們既已遭受了極大的損失，而始得請一個自由計劃的機會，而不使舊式都市的缺點，在將來都市恢復的時候，再行一一重犯，還是值得我們極端注意的。

倘若我們受了血的教訓之後，而不能從瓦礫場上開了一朵新都市的燦爛之花，而仍由地主們支配着極其的命運將一切照舊備置起來，這將演成怎樣的一齣滑稽悲劇呀！這將成怎樣的一個不可追悔的女饒呀！

五、

我們的要求很簡單：

一、凡曾被敵機轟炸的都市，在抗戰勝利後六個月內，必須完成「新都市計劃」（見都市計劃第四條）

二、凡曾被敵機轟炸的地區，無論在戰時或戰後，在「都市計劃」未核定之前，不准建立永久的建築。

三、在中央（府機構中，（如行政院）應有一「都市計劃」的指導機關，以培養設計人才，搜集設計材料，研究都市計劃。

凡籌設則立，不豫則廢，猛鷄勝剽在部，宏舉都市的工作，即將開始，研究準備，正在今日，願與市政同志共圖之。

我國市政建設必具的條件

王克

我國從此次抗戰所得的經驗與教訓，使都市建設歸於一途，都市建設機構的轟炸，今後我國市政建設，在整個大時代中，正是一個人轉機。從事建設，才

一、都市鄉村化鄉村都市化

都市與鄉村，是構成國家的。

生活機

體地所給予人們的實質與精神。

主

環境而轉變，所以人

家，可是我國孫

從來是無計劃

房屋地段，

種所不衛生的傳，

種罪惡，哈是便利的

濟上以健全府全上以及任何

國一般都市建設無計之象徵，使

子勢以者等的籠中，到都市來開拓特性的

村建設，而僅以鄉村作為供都市剝削和榨取錢糧

市的畸態繁榮；劃為二種，不均衡的消費費，而轉成以

基礎：我們可以議論都市與鄉村無不是我們生活的

，不論物質與精神，都必須以人民生活為建設的對象，

發展，同時都市的機能，是領導着廣大鄉村的，所以都市為之，鄉村為裏，則成頹喪萎靡

會實效，也就決不能使都市或鄉村不均衡的輕重發展，於是我們的理想中，便感覺到都

市的建設，當以綠地帶作樞軸，使都市鄉村化，照顧人口分散到都市外面的鄉村去，就

地利用各地域，配設為農工等產業地區，或其他用途地域，將都市的人民牽引到鄉村來開

發鄉村，使鄉村都市化，則不論都市或鄉村，全國十的人民都將在天然的田園環境中度着

康樂合理的生活，所以我們今備對市政建設的願望，必然的一致要求是：一都市鄉村化鄉

我

各證份

就忽略了鄉

的衰洛，與都

村都市化，「使都市與鄉村在實質上聯繫綜合爲一個有機體的地方建設，以人民生活爲建設的對象，配合物質與精神建設，整個有計劃的均衡的建設起來，這正是各國近年來都市計劃新趨勢的地方計劃，(Regional Planning) 也就是田園都市的演進。

二、建設防空化環境集團化

自從發現空戰，各國都市建設，其一切的設施與公私建築物，一切後來的方針，加入防空的要求，蘇俄對於都市防務建設，以五年計劃爲的，及歐美各國，亦競相建設，不遺餘力，但是我國對於都市建設，從來是缺乏防空條件，敵機一經濫發上空，則任受殘酷的犧牲，人民避居，既消失戰鬥的意識，且都市爲鄉村的領導者，甚至散失領導抗戰的人羣，尤其都市是一個的重心，一旦破壞，與整個戰事是有相當影響的不即使積極防空準備嚴密，但是也難保阻擊敵機，到達上空，所以在積極防務未健全條件準備或失去效力時，都市一切的設施與公私建築物，如果能合乎防空的條件，對人民的生命財產，得以安全，至少減少損害的程度，於是在我們的總體中，對今後市政建設的展望，必須的一致要求是：「建設防空化」，而建設的對象，當然是包括整個市域的市政建設，並需要一旦增入適應陸戰，一切條件的建設。

其次●我國人民的生活，生長發育者死，而以家庭爲生活本位，缺乏集團生活的機會，因此 成效者，貪鄙，自私，妒忌掠奪或自守，宿命等種種惡習性，影響到整個社會與

國家，也就產生了這種，生活環境是把握着人類的一切，隨着生活環境而轉變，因此人民與國民生活習慣的變遷，實為促進社會建設國家的原動力。於是在我們的理想中，對今後我國市政建設的期望，雖然統一的要求是：「環境集團化」也就是生活集團化，使市政建設不論在物質或精神建設方面，必須配合創造集團生活的環境，陶鑄鋼鐵，培養出民族新變的力氣；尤其是應予緊急的現時中心，集團生活是每項現代國民應有最低限度的條件。（六、二）

我也來談談「解決我國市政問題的企望」

馬秉坤

前天接到杭州市政評論寄贈的本刊第四卷第四期，本期的首篇文章，是本刊總編輯殷體揚先生所撰的「解決中國市政問題的一個企望」。我讀了這篇文章後，使我感到如渴飲甘露般的快感及烏雲渡日般的慰悶。快速的是什麼？是我得到一位同鄉，將我久積在腹內的話，現在替我宣洩出來。他的那篇文章，字裏行間，處處都含着濃烈的熱血，去爲了解決我國的市政問題吶喊。我想凡是關心市政者，讀了他這篇富有革命性的文章後，定會立刻引燃其起作用。單說愛國的是什麼？是過去數十年來，國人對於市政常識的渺茫，政府對於市政的漠視，以及市政人才的稀少。我國除去沿海的幾個大城市外，幾無市政可

言。即如京滬粵漢平津等市來說，如與現代歐美各大城市的市政組織進行較較，實在瞠乎其後。

殷先生的那篇文章，是讀了董修甲先生講述的「中國市政問題」後的感想。我草此稿的意圖，却又是由殷君的文章引起來的。在殷君的文章內，我發現了殷董二位先生對於改革我國市政問題的意見，都是根據深刻的研究與事實的經驗，而後立論的。二君的碩見，可謂相輔而行。若君根據過去中國市政的積弊，指出今後應仿市政的途徑。殷君則參考歐美各國改良市政的成效，以為解決我國市政問題的借鑑。這些都是我極端贊同。現在我國市政問題的急待解決，早已人所公認。但是輿論的薄弱，研究機關的缺少，市政人才的缺乏，以及現在研究市政的人們易為名利所誘，在在都使我國市政的前途難放曙光。中國市政需要改革之點，真是千端萬緒，欲行改革，條條是道。但是來談市政改革的人，首應檢其切合需要，兼舉大者的諸點做起。我以爲以下三點，實在不容忽略：

（一）造成開明的市民：平民政治與官僚政治的最大區別，即官僚政治是將以有的權力，集於少數官僚及政客之手，其政治的推動力，是由上而下的。平民政治是以全體選民爲政權的掌握者，其政治的推動力，是由下而上的。城市乃是由一羣人民集合而成。辦理市政的目的，爲謀增進人民的幸福，提高人民的文化。所以市政的良劣，感覺最靈敏的不是市政當局，也不是外來的旅客，乃是生活在環境內的全體市民。市民是一市的主人翁，

他們有權力來干預市政。雖然，愚昧的市長，造不出真正的平民政治。欲求一市市政的改良不已，首應造成開明的市民，激發市民的興趣，使其對於生活需要的市政問題如衛生、消防、遊樂、娛樂、飲水、廢物等，獲得開明的常識。庶幾才能窺破市政的劣點，知道怎樣去監督市政當局。造成開明的市民，必須由市政當局徵到下列諸事：

甲、市政府應於每年年終編印簡要的市政年報。內容包括過去一年內市政進行的實況及下年度行政計劃，分發給全市的各公私機關和團體，以及各住戶。這種年報，應以使人讀了一目了然爲宜。

乙、每日應有市政披露。利用報紙及影院市政府將正擬舉辦的市政事項揭示及市民，使他們根據每日的市政披露，造成各個人對於市政興替的意見。

丙、獎勵市民組織研究市政問題的結社及發表刊物。是提倡市政輿論的良策。獎勵的方法很多，自不限於經濟上的補助一種。他如對於成績斐然的市政評論社或市政研究會，頒給獎狀，或豁免房租等，均是妥當的辦法。

丁、預算展覽也是造成開明都市的重要工作的展覽的目的，在使市民明瞭其所納的捐稅，都是用到什麼地方去，及其納稅的結果，所得的代價是些什麼。紐約爲一九〇九年首先實行此種工作，頗著成效。嗣後美國各市相繼仿行，將各都市政計劃用圖畫，表冊、電影、以及市政工程的模型等，來集一堂，任人瀏覽，務使一看即可明瞭。

民。每年規定一定的日期，舉行全市衛生消防等運動大會及展覽會。藉此喚起市民自動的去改良其私人的生活。增進其健康。我們知道快樂的人生觀，是由整齊清潔的環境中促成的。消防運動大會，可以使人明白火災的原因，知道預防火災的方法，以偶而發生不測，知道怎樣去做初步的救護。

(二)完成地方自治：從前我國向來是君主專制，皇權高於一切，自無地方自治的可言。民國以來，在政治上，至今仍是重人輕法，政權握在政客及軍人的手裏。地方政府的組織及職權，是由中央政府擬定法規，飭令地方遵行。地方主要的官吏，亦由中央及省政府任命。所定的法規是否適合各地的需要，官吏是否克盡職守，毫無調查及監督。國民政府民國十七年七月三日公佈的市及特別市組織法，民國十九年五月二十日公佈的市組織法，乃是在國政時期的一種過渡的辦法。憲政開始的日期快到了。到那時候，地方是要自治的。以往重人輕法的錯誤觀念，將來必要打破。地方的政制，必要改善。市長民選，市議會的产生，市財政的公開，市公務員的保障及任免，均應說明在市憲以內。市憲是一市的基本法，市憲擬定的優劣，直接影響於市民的組織及行政。將來調查市憲的機關，是市議會。市議會是由市議員組成的。而市議員產生的方法，是由於一市選民的選舉。所以完成地方自治，是制定市憲的初步，也就是一民主政治的基礎。近來中央積極籌劃完成地方自治，擬在各省各自設立一個地方自治推進委員會，期於一個月內成立，以救急衛三方面為

其推進自治方針的中心。我們得到這個消息，不禁私忻告慰。但願各省的地方自治推進委員會，能夠如期成立，成立後能夠按照其擬定的方針，逐步去促其實現。千萬不要辜負了這重大的使命。如果仍舊沿習以往的所謂自治，祇是虛設機關，空耗國帑，實在失掉其存在的意義。

(三)培養市政專門人才：最近五十年來，歐美各國城市迅速發展的结果，已使市政成爲專門的科學。所有市政府的組織，行政，以及市政工程，均需要專門人才去辦，才幹事半功倍，一市的前途，才識得到合理的發展。我國的市政專門人才，本極缺乏。而在這有限的人數中，有的升了官。有的改了業，更有的自己辦爲學識已夠宏富，不必再求進取。真正能夠地開功名利祿，矢志致力於市政改革的人士，實屬鳳毛麟角。我國的面積遼闊，城市的數目繁多。加上現在時勢的趨向，政府積極興修公路、鐵路、及發展航空。將來國內各地輪交通，在時間和空間上，便要縮短許多倍。從前的窮鄉僻壤，現在因爲有了鐵路的路的經過，變成交通的孔道，在短期間內，會一變而爲工商業的重要城市。將來城市數目激增，市政人才的需要，愈見迫切，殆已成爲預定的事實。臨渴掘井，無濟於事。所以市政人才的培養，實在是當前的急務。試看現在國內各地，沒有一個市政專門學校。中央政府近年感到統計及地政人才的需要，乃先發設立了計政學院和地政學院，培養專才。但是在現在極端缺乏市政人才的情勢下，我不明白爲什麼中央政府不去從速的設立一個規模宏

大的市政學院。我們知道，這件事如由中央來辦，總算易而為之。其難造就的人才，將來可供全國各市的需要。這種偉大的事業的所費不貲，如果靜待地方當局私人來辦，財力精力都感不逮，結果終是一種夢想。現在我們研究市政的人，渴望着我們理想中的市政學院，能夠快快實現。我以為祇要我們大家聯合起來，有了實現我們的願望的決心，並且去繼續不斷的努力，成功確是早晚的問題，這是我敢斷言的。我認爲最好的辦法，是以杭州市政評論社爲中心，發起這個運動，因爲該社是現在國內唯一的市政輿論機關。實開我國市政改革輿論的先河。該社的諸位編輯，數年來苦心孤詣，辦理本刊的結果，成績斐然，博得贊助本刊的人士，日漸增多。諸位編輯因念主編本刊的關係，對於國內外究心市政的人士，一定知道很多，並且彼等定有相當的聯絡。我希望編輯諸君鼓舞起來，負荷這個重大的使命。將過去本刊的作者，讀者，及贊助者的人數，姓名，住址調查清楚，作成正確的統計表。由該社邀請幾位研究市政的專家，會同該社諸位編輯，做爲發起人，草擬一個呈請中央設立市政學院的建議書，並檢在本刊和國內的各大報紙，來徵求全國人士的意見。並且按照新舊所設的統計表，分別給他們各寄一份，務必要聲明徵求他們的意見。然後根據各方的意見，擬定一個正式的呈請中央從速設立市政學院的建議書。由該社派代表二人備此及統計表，到各大城市去遊說他們同意或簽字。以上的手續辦完畢，即用彙贈贊助人的名錄，將該建議書呈遞行政院，呈請該院實行。同時更由該社用全體贊助的名義

，區區國內各大報紙，加以極力的鼓吹，對於中央當局諸公，對於世人的注意，我想這樣做去，是個有效的辦法。我個人的管見所及，一定是不周到，極盼該社的嚴，唐諸位編輯及可愛諸讀者，給予研究市政，解決市政問題的立場上，明白的加以批評，各申他們的宏論，因為討論一個問題，是最喜歡批評、辯駁、和議論的。批評、辯駁、議論越多，則問題的研究越深，而其最後的供獻，愈越偉大。

總結上述的三點，是為認爲當今我國市政改革的急務。我國的市政幼稚，應行改革之處地方極多，當無不止於此。在個人的眼光中，或許認爲有較這三點更緊要的，應行改革之處。我希望從此激起國內外研究市政人士的興奮，不吝筆墨，多多發表他們對於解決中國市政問題的空論。這是我最後的企圖。

一編者按：馮馬先生由北平寄惠大作，讀了之後，感覺到萬分愉快和慚愧。馮先生對於市政運動贊助的熱情，真給我們不少的鼓勵，不過本能力量微薄，還要大家公共協助，才有功效可期。現在已由謝友吳嘉慶先生籌會籌備市政學術上的組織，將來有了組織之後，一切問題當易解決，市政學院的提議，留待研究進行。希望馮先生永久贊助我們，指導我們，共同來做學術上的工作。馮先生最後希望大家對於中國市政問題，多多討論和批評，編者也是同樣的企求。

（評論四卷五期）

論今後改革我國市政之途徑

馮秉坤

諺云：「一日之計在於晨，一年之計在於春。」民國二十六年之新氣象，茲已展開於吾人之目前。當此新歲伊始，萬象更新之際，吾人欣慶中華民族從此跨入復興之途，洗除前恥，一躍而為自立之國家。同時思及國內市政實有興革之必要。查吾國市政之歷史甚短，且因倡導無力，迄今尚多幼稚；市政設施，弊陋良多，欲言改革，實感問題複雜，每苦無從下手。不佞以為今後改革之途徑，應當刪繁就簡，熟權輕重緩急，並須顧及當前實際情形與需要，確定改革之方針，庶幾可免癡人說夢之弊。「知己知彼，百戰百勝。」此兵家之言也。用於市政，何獨不然。如不切察實際，明窺弊端，妄談市政改革，何啻空中樓閣。水上海洋，結果非徒無濟於事，且足貽人之譏也。不佞擬備下列諸端，商務實際，為今之舊市政改革者，不可不略，爰特申述如下：

市自治法之公布與施行：吾國城市，始自古昔。周禮辨載屬時市制與市政極為完備，然說者謂此書恐係後人假想，託之於書，不足憑藉。秦漢以降，中原政令統一，全國輿聽，集於長安。漢制掌都市行政之官職大別有二：一曰京兆尹及長安令，至東漢時，則為河南尹及洛陽令，掌理庶政；二曰執金吾，掌理治安。唐宋以後，因生殖日繁之故，城市隨亦興旺，南宋康王渡江，定都杭州，改稱臨安。其地舟楫交織，物產饒富，更因國都所

登，乃反一時之盛。市政設施，捲轡前進，有城門即四人，掌京畿諸門之開閉。有市會與縣丞，掌人民之交易。有點檢司，有管頂碎之市政。且國居民稠密，建築不良，每易發生火災，消防組織亦具有相當規模。迨至元明清三代，或因兵戈屢動，或因異族入主，市政設施，有退無進。共和肇基，地方自治之呼聲，頓響澎湃。政府亦漸注意，遂於民三公布地方自治試行條例。二十廣州公布廣州市政試行條例。又十劃定市自治制，民十一公布青島市自治條例。民十四公布濟南市自治條例。以上種種皆僅係一時之需要，草草訂定，且多定而不行，行而不實。直至民國十七年，國民政府公布市及特別市組織法，復於民國十九年公布新市組織法，至是始得復見中國市制與市政之全豹。然劉劉辭周，仍有多點，如市參議會，未見實踐耳。

以上所述為我國市政之沿革，擇其要者，大略如左。客歲立法院已將憲法初稿三讀通過，其中將市縣政制編為專章，規定頗為詳明。關於同年九月十一日通過市自治條例及其施行法規。該法內容共分九章，共計六十八條。第一章為市自治事項，第二章為市之設置，第三章為市公民，第四章為市議會，第五章為市政府，第六章為市財政，第七章為區，第八章為附屬。綜此九章之要點，總不外兩可觀之處。第一大體可謂為一統編纂，實與理論之完善法典，尚無別足誇耀之點。其次中央行在各省，督各選舉人民代表，擬於同年十一月召開文化大會于首都，討論市政，通過施行，以爲建設之嚮導。嗣因中日

後涉風雲緊急，日艦停泊于滬江，警馬變弓，大有一觸即發之勢。中央爲集中精力，應付目前困難，決將五省國民代表大會之議，暫告停頓。茲有新議伊等，萬衆更新，當此全國統一建政，努力建設之際，地方自治，雖難相執。今後認爲應先行地方自治，而後始能奠定民主政體之基礎。人民始得當國家之主。人言：庶幾可使數十年來專制政體與封建社會壓迫下之四萬萬同胞，脫苦海，得奇政，走向中山先生所請：「民有，民治，民享」之光明大道。吾則人民盡義吾國得福利，受幸福非小福利。民間疾苦，無以復加，結果必至使人民領生，是自由統一之成而後也。斯言者來國內統一，精誠團結，讓民與治國強之心，古大早之遺實也。此種實行之象徵，早爲國運復興之曙光。揆其原因厥爲年來之中央領導之得力，但一多難與第一。古有言：國，亦宜者，致之也。此次西安事變，我民族領袖蔣中區先生蒙難，時天震怒，憂國震動，良以目前外患未除，民族復興伊始，需要英雄賢明，堅忍果斷如蔣公者，鞠躬盡瘁，爲國殉難，冀國家於磐石其。嘗讀中外歷史，一國在革命之過程中，領袖至爲重要。但當此革命行將完成，復興開始之際，仍寄一國之命運於勞苦功高領袖之一身，操縱國運，實成危殆，至此其既成，一旦無有領袖，國運頓成彷徨，情勢岌岌，不可終日。在蔣公被刺持之期間中，深望有志之士或能政治組織不良之危險，而有意樹立健全政治組織，與國運前途之必要。即蔣公本人繼任西安之半月內，亦甚慮及此也。地方自治，實爲國家前途唯一之基礎，苟若變亂起，則國家命運不致爲一時

之。變弊左右。是以將人治與法於今歲實現召集國民代表大會之際。順利通過憲法。公事遂行。完成地方自治。則首企趾。拭目以待焉。

現任市公務員之保障與訓練。市政之優良與否。關係市制之良窳。組織之宏陋。以及職務分配之得失而定。然公務人員之良劣。影響於市政至鉅。吾國政治迄今尙蒙脫離分職制度。亦有厚積私誼。裙帶關係。爾懸播入毀海。若夫憑一己之才學。榮膺重任。有之賢者不為一耳。近今此風。雖似稍殺。然對此政治之污點。未盡痛加洗滌。非但閉塞仕途。阻礙賢能之登進。且對現任公務人員。因無保障之故。遇賢明之上司。尙可自愛。遇貪邪之長官。人人自危。嘗見一市之行政。往往於市員調動期間無形瀕於停滯。及至新貴蒞任。則所謂賢司。除三五後台柱硬者外。餘均說脫棄業。互存戒心。良以新任之來。感從繁重。熙熙攘攘。有如過江之關。稍一不慎。即被擢為撤職之口實。礙乎市政情形之混亂若是。公務之保障將何在耶？不佞以為如欲促進行政效率。首應對於公務人員與以確切之保障。保障之法。其道良多。綜其要者。當有下列數點：曰公務人員之任用。必須因位取才。切忌因人設位。市政府之官吏。除少數高級人員。如秘書。參事等外。餘均須用公開競爭之考試取錄。絕於技術人員更為重要者一也。曰既被取錄之人員。遇有缺額。應即擇優任用。並須規定三月或六月之試用期。俾得窺查其品行與才能。試用期滿。苟無過錯。當即成為正式之公務員。政府對其職位。與以切實之保障。非有重大違法失職之處。不得任

意免職，即或免職，亦須隨時提出理由。如此始能安其心，堅其志，放心大胆，努力從公者二也。曰公務人員之待遇，每較其他機關及私人企業所屬之職員爲低。且待遇既低，而分配復欠公允。長官之私人位高祿厚，他人則有逊色。往往一國職位，待遇即有不調，前者率多優於後者。易其相事之一，爾相遇之殊耶？夫物不得其平則鳴，人類其類者也。故欲抑此積弊，則優高之命與平等待遇，應當並重，無所軒輊。庶幾從政之仕，怨言可息，溫暖得保，厚祿足以養廉者三也。嘗見市政各局，率有童首皓齒之老吏，因爲生計所迫，纒令年邁力衰，尤須案牘勞形。在政府當局思其畢生年華消磨於職守，一旦裁撤，曷嘗耶之就死，憫其情，體其境，只好因循將就，完其封燭殘年。此因人體之常，但政府機關，職事重要，絕非養老濟貧之府，此象一日存在，行政一日乏效，而青年有爲之士，亦一日不得登進。救濟此弊，應當從速青學老金之規定。考此制始於歐美，行之既久，顯著成效。大別之不外三種方式：一、由政府付給，二、由公務員儲蓄，三、由政府與公務員雙方均擔。其中似以第三方式堪稱公允，良以公務員雖畢生服務於政府，但自至少有一部分之時光，消耗於私人之事務與生活，其養老之費不能全歸給於政府也。此制一行，是使公務員努力盡公。既無後顧之慮，迨達花甲之年，便可領金退休，於公私均屬有利者也。

茲再就現任公務員之訓練言，都市行政效率之增進，有賴於公務員辦事成績之良劣實

多。前已詳言之矣。國內各市政府之現任公務人員，富有舊式行政經驗者，固屬不少，雖能了解現代市政之趨勢，亦難得見。故各市政府之現任公務人員之訓練，實為必要。市政府對其所屬吏員，除年事已高者外，亦當預為預備，俾其能適應時代都市行政之基本知識。至於訓練期間，每遇有缺不即補已足，總辦不與辦公時間接觸，勿礙公事進行為前提。天津市政府於民國十九年春奉創辦市政講習所，吾師張伯範先生時任該市政府科長職，一切籌劃，全出自其手，對於該所之宗旨及內容於其所著比較市政府實中言之甚詳，據謂：「目的在培植地方自治精神與普及行政知識。學員由市政府廳處各屬處，選派一半，由街村長副中選派一半。前者為在職公務員，後者為自治人員。修習期間一年畢業。一年分二學期：第一學期學科包括英文、總、法、軍大利、日本、中國各市政府及統計，簿記，會計各科。第二學期則有總務，出產，公安，衛生，教育，公務，公有，公益等行政技術，及生死統計，政府會計等科。此外各期在星期均有精神講話一小時，由市政府各機關長官兼任講演。學員對於本市政府各項實際工作有一通盤了解。上課時間每星期平均約九小時，務期與各學員正式職務不致發生障礙。開課以來，進行頗稱順利。」茲特錄此段，獻於市政當局，作為參攷，如能從此引起反省，繼起效法，誠為吾人所至盼也。

市政人才之培養：年來我國各地，除華北數省現於特殊情勢，目下難言建設外，南方諸省近正積極修築鐵路，發展航路，交通日臻便利。凡汽車、火車、輪船，飛機等輻輳所

經，機要所出之端，因其規模豐富，處境適當要衝，今日爲窮鄉僻壤，他日一變而爲繁華，重要工商業之中心。近如京，滬，平，津，粵，漢諸市，遠若漢口，紐約，曼恰司特各城，我其過去之歷史，莫不夾談。今日我國亂離事業，蒸蒸日上，而交通事業之發達，尤爲迅速，是以以前較以後之新中國，將有若干重要之城市，如由北京，漢口，瀋陽，廣州，滬，已感爲，以所行之事業，就今日之趨勢言，我國都市將與歐亞子而增一倍。在此寥寥諸市乎，果能噴吐專門人才，籌備市政，尙恐法不應敷，他日城市之數目加多，人才之需要彌殷，細不爲培植，將來何以處之。夫一市之人才，有不足之憂，雖其初雖有無因爲國宜與目光遠大之計劃，以及能否遵而其計劃，而進焉。自論云：良好之開始爲成事之基。」信哉斯言。雖然，此種地中繁榮之事業，苟非學有專長，曷能當此重任。現代之都市行政，一切設施，皆先經有確據之調查，測量，及統計，然後制定社會發展需要之計劃而實行之，庶幾方教育中倍之效。如果盲人瞎馬，騎虎視食，世難移之錯誤，悔之亦遲及矣。今日各省市政府，對於交通行政，固多豐富，但對於市政之計劃，求必精究。因此各種市政設施，頗多而而發顯，頭痛醫頭，無足慮而由由之計劃，致使每歲市政費用，所費不貲，而建設之成績，反極稀微，凡此均爲彰明昭著之事，並非一倖之費人資而實已耗也。現在國內各大學校，各科設備極其完善，惟對市政一科，未嘗添設，兼或有一二大學將其列入課程表內，然亦僅限於市政與市行政之淺近解釋而已。若夫各項市政問題與市政工程之

專門研究，迄未之見。試觀歐美諸先進國家，無不因重視市政，而設立規模宏大，辦理優良之市政研究機關。如德國柏林之行政學院，法國之巴黎市政學院，美國之金義行政研究院，以及東鄰日本之東京市政調查會，均由名噪一時之士主持其間，而為各該國城市政人才之發源地。吾國雖稱地大物博，城市繁多，然率均有市無政，如與歐美各城之市政相較，實深望塵莫及。近年中央當局感及統計與土地之重要，相繼有計政與地政學院之設，何以獨不感及市政之重要，從速設立市政學院耶？或謂此種研究市政之機關，可以留給地方與私人辦理。但目前我國農村破產，地方財政拮据異常，而熱心市政人士，亦多外強中乾，何能籌此鉅款，以作創辦市政學院之費用與基金耶？亡羊補牢，為時未晚，未諱負復與民族，建設新中國重任之我中央當局，是否已慮及此。在最近將來，擴充華宏壯之市政學院，蔚然立於金陵勝地耶？

市政免邇屬以改革市政為矢志：現代都市行政，雖為工業革命以後之產物，為時甚暫，但其突飛猛進，驚人心目，寢假而成獨立之科學。市政上之一切設施，苟非具有專門學識與技能之人才莫辦。試覽歐美及國內各大都市之現況，當可曉喻矣。近年國人雖漸知都市所居地位之重要，但對市政之真諦，尙多渺茫，人才之培養，形同漠視。十載以還，我國留洋學生，專攻市政者，本極稀罕，歸國以後，或因環境不良，滿腔熱誠，不得表現抑鬱寡歡，既好改行他軌；或因名利之心過重，置身政海，日以獵官為能事。識此之故，早

將其所學所抱，盡諸度外矣。自然其間不乏堅苦綽絕之士，雖因環境所限，不得展其鴻圖，但仍理首於研究，一面從事著述，以作學術上之供獻；一面充實自己，以爲他日改革市政之預備。然此等令人景仰之士，蓋亦寥寥若晨星矣。不佞以爲自命知識階級，身負領導社會之士，應當爲事業着想，立定畢生之目標，勇往邁進，不屈不撓，苟能如此爲之，則無時不在努力於事業，非必待官高位崇，始可言改革，言供獻也。巴爾德畢生辛苦，潛心研究，視專業如生命，結果供獻於後世之偉大，促與日月而爭光，此特一顯之例耳。市政先進其勉之乎。

敝社今後之改遷與希望：最後所欲言者，爲現在國內之市政輿論機關，祇有絕無僅有之敝社（市政評論社），在此曙談沉寂之時期，有呈一線之曙光。敝社副社長兼總編輯殷體揚君，青年英俊，特立獨行，創刊以來，圖載於茲。回潮敝社在過去四歲中，猶如初生之嬰兒，異常嬌脆，最難撫育，幸賴副社長毅方堅強，惨淡經營，與夫市政先進不吝指教及惠助，得以維持耳。敝刊因銷路日增，爲充實內容，以堅讀者起見，擬自五卷一期起，略有改遷之點。充實質量，以供讀者之參閱，添印關於市政活動之像板，增加讀者之興趣，此爲即行者乎之工作，嗣後應有如何改革之處，除隨時奉告外，並希海內明達，惠賜南針。夫事無巨細，孤掌難鳴，欲求敝刊之發揚滋長，使之負有一部分改革國內市政之責任，絕非少數敝社同仁棉薄之力所能勝任。必須全國市政學者專家，熱心市政人士，以及開

現之市黨當局，等級權力，以發展吾國市政爲主的，其間與做社發生密切之關係。多慮所憂，不在後助，市政學者與專家，則以安文與修正，然必多數人士，賜以發展之基金，各市應設當局，則以展覽之資料。空靈如此爲之，深信有益於吾國市政前途之改革。良非淺鮮也。

總上諸如，爲維古年歷所朝夕思慮者，其於早自計畫實現。管能之變，容有未周。如能在此引起政府當局之注意與市政先進之進步，非尋常之過，則不勝慶幸之至矣。

(市政評論五卷一期)

發展都市以救濟農村

吳景超

農村破產，在中國已經成爲有目共睹的事實，事實上已有許多熱心的人士，在那兒作救濟農村的工伴，有的從政治入手，有的從教育入手，還有許多走窮的途徑，去幫助農民的。可是在這種救濟農村的潮流之下，很少有人從發展都市着眼，去救濟農村的。不但如此，社會上還有許多人，誤認都市爲農村的仇敵。他們以爲都市對於農村，不但沒有貢獻，反可使農村的破產加深。這種誤解，是應當修正的。

我們應當首先明瞭發展都市的意義。中國的都市，人口在十萬以上的，據專家的估計

，雖然有一二三個，但是我們如仔細分析這些都市的組織，就可知道他總是不完備的，決不能充分行使都市應盡的職務。他雖發展寬闊一點的都市，如天津，上海，漢口，廣州等等，雖總在國內已算可以稱雄，但如與外國的都市，如倫敦，紐約比較一下，就可知道中國的都市，還是幼稚，離「豪華」還遠得很呢。我們應當努力去發展他，使他對於附近的農村，有更大的貢獻。

發展都市第一種舉業，便是興辦工業。美國在一九二七年，全國的工業，共有三三五種，其中在紐約可以找到三零五種，華盛頓可以找到二七五種。中國的新式工業，據實業部的調查，共有九十八種，其中在天津只可找到三十九種，在漢口只可找到二十種。我們只把這些數字比較一下，就可知道中國的都市，可以發展的工業還多。假如天津能多添三十九種工業，河北省農村中的農民，便可添許多出路。中國農村中人口太多，嗷嗷待哺者衆，是農村中最難解決的一個問題，農業中已經無路可走了，我們只有希望全國的都市，從發展工業上努力，減輕一部份的農民，遷入都市，固然可以有充足之地，就是那些留在鄉下的農民，因糧食減少，生活也可略為舒適一點了。

發展都市的第二種舉業，便是發展交通，每一個都市裏面的熱點，都要設法認識，那一部份的內地，是他的勢力範圍，是他的基本市場。在這個廣大的市場裏，應開設鐵路，公路，航路，以及空路，使這些散佈各處的鄉村，與都市有交通上的聯絡。我們都知道從

芝加哥出發的鐵路，共有三十三條，這三十三條鐵路，把芝加哥與附近數百英里的農村與市鎮，造成一「如膠似漆」的關係。鄉村中農民的貨物，望都市中流去，比較的可以得與售價，這些農民的購買力加增，都市中的製造品便多一條銷路。

所以交通的發達，是對於都市與鄉村兩便的事。我們再舉一個來證明此點。天津的商人，現在到山西的黃河東岸一帶收集雞蛋，是一種費精神而且吃苦的工作，同時黃河東岸的雞蛋，也只值七八文一枚，因為運輸不便，蛋價如果提高，津商便不肯要。假如有一日天津與山西的黃河東岸，有直通的鐵路，天津的商人，與黃河東岸的農民，便都互受其利了。都市與他的內地，交通固然要便利，都市與都市間的交通，也應當發展；如此，在本市銷不盡的貨物，才可很方便的運到別的都市中去。各地的農民，假如都有這種便利，他的農產品，便不受當地市價的限制，奸商對於他們剝削的體力，便要漸漸消滅了。

發展都市的三種事業，便是擴充金融機關。中國的都市中，新式的金融機關。如銀行信託公司之類，求皆沒有，可惜他的事業，只限於都市中，以致不能充分盡職。合理的組織，應當把總行設於都市裏面，而把支行或代理處分佈於內地各處。這樣，一方面可以吸收內地的現金，來做生產的事業；一方面又可放款於內地，使農民減輕利息上的負擔。現在中國的銀行，在內地有支行的頗少，所以有些地方的農民，略為有點積蓄，因為無處存款，只好埋在地下，或鎖在箱裏，這些擱置起來的資本，合起來一定很有可觀。假如銀行

在這種地方有支行，那麼現在囤積起來的資本，都可以流動起來了。另外一些地方，農民需款很急，可是無處可借，即使借得到，每月的利息，也常在二三分以上。假如都市能擴充金融機關，設立支行於這種地方，那麼高利貸者便無所施其技，豈非農民的一種福音麼？

發展一個都市，應當努力的方向還多，以上提出的三點，不過舉例以見一斑，假如都做到了，對於農民的貢獻，是很顯然的。都市與鄉村的关系，不是敵對的，而是互助的，於此可見。

最後，我還願意提出一點意見，以供都市中領袖的採擇。中國的領袖，與別國的領袖一樣，無疑的都集中在都市裏面。但中國領袖，似乎缺少了一種「都市意識」。譬如天津工商業的領袖，有幾個人知道天津的勢力範圍，包括一些什麼地方？他們有幾個人知道東南到什麼地方，便侵入濟南，南京，或上海的勢力範圍，西南到什麼地方，便侵入鄭州，或漢口的勢力範圍，曉得那些地方，是他的都市的勢力範圍，因而出全力去經營這些地方，使這些地方與他的都市，共存其榮。便是我所謂都市意識，假如每個都市中的領袖，都有這種都市意識，然後根據此種意識去努力，那麼中間現在雖然經濟蕭條農村破產總有繁榮的一日。

市政與各聯合起來

吳宗慶

市政是一個科學的科學

城市原不是現代的產物。人類自農歷史以來，脫離了茹毛飲血的個人生活時代之後，人與人有互助的必舉時，就有各種城市的形成。以交易爲目的的，有古代的日中爲「市」，以防禦爲目的的，有古代的堡壘。但那時「市」的範圍很狹小，而「市政」的作用也很簡單。市政之成爲最重要問題，是爲十九世紀工業革命的產物。市政之應用科學管理，更爲現代的事實。

因爲城市的目的，除了一交易「市」防禦「堡」之外，又生出其他的種種任務，即如何使人口集中與日俱增的城市無居民，增進其生活的福利，如何使人口龐大的城市，與人口稀少的鄉村，有密切的聯繫，而增進共同的進步？關於此一點，有衛生，交通，教育等問題的發生，關於此一點，有區域計劃，交通計劃種種方法於提議。因現代科學的進步，分工制度的繁細，人口集中的引誘愈強，市政的問題愈嚴重。而市政之應科學管理亦愈爲迫切，所以市政科學應進而研究。

董修甲先生所講的我國都市失敗的種種原因，是十分正確的，但我們以為我國市政失敗的最大原因，還是董先生所說的最後一點，就是市政府的毫無政策，因為沒有政策，所以不知如何去和市民接近，如何去向市民宣傳，如何去充分利用有限的經費，這是無庸諱言的。因此，我們不是說各市當局，對於他負責管理的城市沒有研究，沒有他們的政策，只要看一位新的市長就任，每有一篇洋洋文觀的談話，宣布他的市政大綱，就可知道他鹽池之殷，並不減於我們研究市政者。不過市政要有繼續性的，每因人力財力的限制，許多事業，需要數年數十年的光陰才能實現，德國有一位名市長說得好，市政的目的，不是為我們自身的一代，而是為我們兒子的下一代，孫子的一代，曾孫玄孫的一代。巴黎並非一天所鑄造成（法諺），但是巴黎現在一部份的市政設施，還是奧司門伯爵所擬定，拿破崙三世親用紅綠鉛筆所改定的計劃（見奧司門伯爵自傳），所以辦理市政，眼光不能不看到數年數十年之後。我國的市政則不然，每個市長有「偷」的市政見解，前任的計劃，後任可置之不理，有時甚至於前任所經辦的工程賬款，後任可延宕不付，這樣，無論市政當局是怎樣熱心，因為各人都想發揮各人的天才，沒有一個整個的計劃，其結果必不免事倍半功。

說到我國市政之沒有計劃，我們不能不同情於我國市民之難負重厚。前一期馮先生的改革市政的三點意見，第一點是造成開明的市民，以促進市政建設，我的見解以為我們

現在所希望造成的，不單是開明的市民，而更是開明的市政府。是的，繆雷氏的「市政設計」(此書已有中文譯本)內非常着重於開明的市民，不過現在中國情形與美國不同，中國市政設施太全，不是操於市民所舉代表的市議會，而是操於政府所任命的市政府，所以市政府可以自由支配預算，沒有市議會的牽制。我風聞中國有幾處的都市，對於修築馬路，舉動不肯宣布的，有時還故意放出空氣，從甲點到乙點要修路了，引起地主的土地投機，其實要修築的，乃是從丙點到乙點，兩旁土地早已被當局有關係的人收買，遂其變相貪污的願望，而被收土地的市民，每每絲毫不得賠償，在政論的勢力下，敢怒而不敢言。如果這消息是確實的，那末，我們在沒有普及教育，造成真正的平民政治之前，不能不先要求有開明的市政府，最要的先給我們一個公開的計劃，給市民有批評的機會，使辦理市政，有繼續性可循的正軌。(我主張每一市政府應有一個「五五計劃」；即一個五十年的大計劃，及實施這計劃的每五年的詳細計劃(見市政評論第三卷第二三期拙著：「我們要求一個市設計法」))

(二) 市政法之應頒布

關於市政的立法，我國僅有市組織法，而沒有市設計法，這是我們熱烈希望早加制定的。英國的改良住宅的法律，還遠在一九〇九年頒布，至一九一九年，世界先進各國都有類似的城市設計法的制定，我國到現在沒有這樣一個法律，思之殊覺慚慨。我們固然希望

一切事業，能自下而上，由國民來自願推進，不過一方面之智如是落後，一方面世界的環境，不容許我們不急起直追。所以在極力培養民智之中，還應由政府勵精圖治。就市政言，我們應先有一個市政設計，以督促各市依據法律的規定，來進行最低限度的政令。

關於此點，我在「我們要辦一個市政設計」內，已詳細敘述，茲不贅言。

(三) 市政人專制度之確立

馮先生的改革市政的第三點意見是培養市政專門人才。以我國市政人才的缺乏，這豈自能憐關心市政者的同情。不過近十年來，國內大學之市政系畢業的學生固不在少數，就量負及高里在國外專修市政專門科的人才，恐亦甚多，但這許多市政同志中，現在有幾個人得到市政實際工作，雖沒有統計可以證明，我可斷言必不很多，而且其中大多數，還是靠着親戚朋友之介紹，而不是靠專門學識之自薦，說起來令人氣短！所以，我們一方面固應提倡市政專科的籌建，一方面更應先為市政學生謀穩定的出路。

我們如果試向任何市政機關調查職員的履歷，其中由市政出身的所佔的百分數，恐怕而又微，如果這種情形不變轉過來，則市政教育根本不能發生效力。

所以，我們主張市政人專制度，應早予確立。

自今政府努力於文官考試。這豈我們應極誠贊助的，不過我國的政治機構太繁複了，實行全國任官制度，非一朝一夕所能辦到，必須先從某一種特別組織，做一個試驗，現在

國內已成立的市，爲數尙少，爲什麼不能先從市做起？至於如何調查統計各大學畢業的市政學生，如何將那些已有專門研究的學生，介紹至市政府作實際工作的訓練，如何使市政府工作人員漸漸加以職業的保障，這是有望於政府早日確定市政人事制度之後，詳作統盤的籌劃，以樹立政治常軌的先鋒。

這三點，是我個人認爲促進我國市政最低限度的希望，也是改革市政的先決問題。

三

就我所知道，我們專習市政的同志們，改行的太多了，不幸我個人也是其中的一個，這固然一半應由社會環境負責，不能給我們些微的機會，使我們對於市政實際工作均以貢獻一愚之得，一半也應由我們自己負責，不能忍受一時環境冷酷的待遇，而放棄我們數年寒窗的本行。現在亡羊補牢，去挽救我們過去的過失，惟有在同一目的之下，集合起來，從輿論方面，來鼓吹市政的改良，這是我們所能做到的，這也是我們對國家新對自己所應盡的義務。

我們的研究也許各有一長，我們對於改革市政的意見，也許有先後緩急之別，但是我們的目標是共同一致的，爲了這個共同目標，我們實有聯合起來的必要！

市政的同志們聯合起來！

政治之目的在增進人類之幸福。政治事務之重要皆在於市政繁榮之由。

成都提督官衙中の工役系より、

