

市政概要

張維翰題簽

任





A541 212 0008 3916B

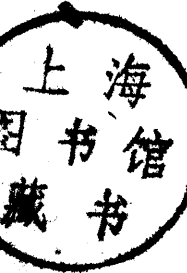
市政概要序言一

吾滇市民，政治知識尚淺，故於市政創辦之初，多不詳其大意之所在；不知此乃人民自身之事，不待政府提倡，已應積極進行而不容或緩者也。然人民普通知識，尚形缺乏，使地方自治之責，純粹委之人民，其結果必反致人民之真意湮沒，故政府為人民代辦，按之歷史進化，亦必經之一階級也。

繼虞 前赴日本，繼游廣州，知市政為表現文明之要圖，回滇忝領市政，首欲普及人民知識，故於短期內編輯一有系統之書，以為宣傳之具，因命教育課總其

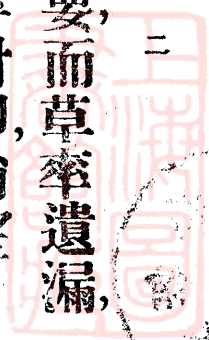
非有
齋藏

市政概要 序言



成爲時不過兩旬，幸告成書，名曰市政概要，而草率遺漏，不知凡幾，因迫於需要，不容少緩，是以倉卒付印，尙望博雅君子，匡正闕失，則幸甚矣。

會澤唐繼虞識



市政概要例言

一 市政爲一國政治之縮影，外延甚爲擴大，內包甚爲複雜，茲編之輯，僅舉其重要者言之，故標名曰
市政概要。

二 本編分總論各論兩部分，總論所以敘述市政之概念，及其根本之組織，各論所以敘述市政範圍內之諸種事業。

三 吾國推行市政，一方面宜注重舊都市之改善，一方面宜注重新都市之建設，吾國關於市政之專

著，尚屬寥寥，即有數種，亦多偏於新都市之建設，而於舊都市之改善，則鮮計及，本編之輯，則兩目的同時注重。

四 新都市之建設，爲吾國空前之舉，故本編對於新建設之事業，多舉先進國之成例，以資取法，對於吾國舊有之事業，則多就行政之概要立言，以爲實施之參考。

五 本編之輯，原以供推行市政者之參考，故多就事實立言，而於事實之必要與旨趣，僅擇要敘述。

六 本編係理想都市之企圖，非專以某一都市爲研究之對象，故立言稍涉普遍。

七 吾國北京政府公布之法律命令，實際上雖未能通行於全國，但自歷史上言之，其地位確爲全國之行政中樞，故不能不引用及之。

八 本編除各論中衛生事業一章，由張蕪齋君編輯社會事業一章，由秦繼蕃君編輯而外，其餘皆由鄭榮廬君纂成，文章組織，雖不無歧異之點，而大體結構仍隨時商榷訂正，期歸劃一。

九 本編倉卒脫稿，舛誤之處，知所不免，尙希明達，加以指教。

十 本編所雇參考書，舉其重要者於下：

黃維時編新市政論

內務部編地方自治講義

中國大學行政法講義

內務部自治傳習所地方行政講義

北京大學社會問題講義

北京大學余天休著高等社會學原理講義



宋健編衛生通論

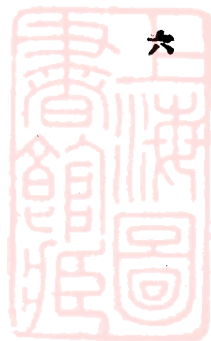


市政概要
例言

五



市政概要
例言



市政概要目次

總論

第一章 市政概念

第一節 市政之界說

第二節 市政之性質

第三節 市政之主體

第四節 市政之成立

第五節 市政之必要

第六節 市政之沿革



第七節 市政之事業

第二章 各國市制之概略

第一節 德國之市制

第二節 法國之市制

第三節 英國之市制

第四節 美國之市制

第五節 日本之市制

第六節 中國之市制

第七節 近代市政之趨勢



各論

第一章 都市之財政

第一節 市收入

第二節 市預算

第三節 市會計

第二章 都市之公安

第一節 關於人之保安警察

第二節 關於行爲之保安警察

第三節 關於物之保安警察



第三章 都市之水道事業

第一節 上水道

第二節 下水道

第四章 都市之交通事業

第一節 道路

第二節 橋梁

第三節 電車

第四節 各種車輛

第五節 電話



第五章 都市之照明事業

第一節 電燈

第二節 瓦斯燈

第六章 都市之生業

第一節 原始生業

第二節 工業

第三節 商業

第七章 都市之教育

第一節 普通教育



第二節 職業教育

第三節 師範教育

第四節 社會教育

第八章 都市之社會事業

第一節 生活之改善

第二節 食物之維持

第三節 感化事業

第四節 救濟事業

第九章 都市之衛生



第一節 保健

第二節 預防

第三節 治療

第十章 都市之娛樂事業

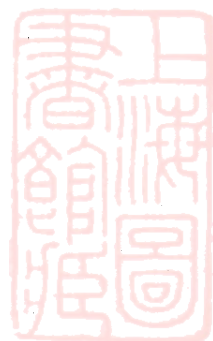
第一節 公園

第二節 劇場

第三節 音樂堂

第四節 影戲院

第五節 運動場



第六節 兒童游樂園

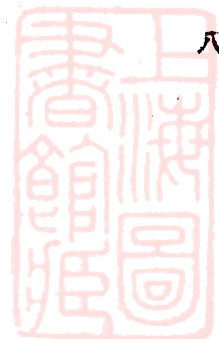
第十一章 都市之裝飾事業

第一節 建築物改良

第二節 道旁植樹

第三節 建設行政中樞

第四節 紀念建築



市政概要

總論

第一章 市政概念

第一節 市政之界說

市政者，地方團體在一定人民，一定區域之下，而處理其自治之行政是也。

此界說之含義，甚為複雜，分析之則有下之三點：

- 一、市政之性質，自治行政也。
 - 二、市政之主體，地方團體也。
 - 三、市政之成立，在有一定之人民及一定之區域也。
- 今分別說明於次：

第二節 市政之性質

欲明市政之性質，不可不先知自治行政之意義。夫國家之行政，除直接由行政首長

非有
齋藏



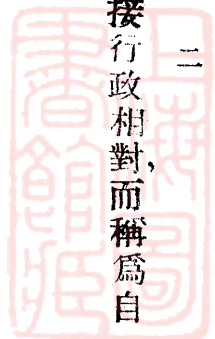
及官署處理者外。又得依國家內之自治團體行之，與國家之直接行政相對，而稱爲自治行政。

今日一般學者之所謂自治，含有二種意義：

一 政治上之意義 政治上意義之所謂自治者：地方行政，絕對不受國家之干涉；至實際事務之執行，必以由地方人民公選之名譽職員，膺其責任之謂也。

二 法律上之意義 法律上意義之所謂自治者：一種之團體，以執行國家內之公共行政爲目的，於一定之範圍，在國家監督之下，依其一己之獨立意思，而處理一己之事務之謂也。

夫必在國家監督之下，行使其職權，以政治上之意義言，不得謂之自治。然在法律上，固不失其爲自治。至若以國家之官吏，執行公共團體機關之行政，在法律上雖爲自治行政；然以政治上之意義而論，實與自治之精神大相矛盾也。法律上之自治，雖以地方團體爲最主要；然地方團體以外之公共團體，凡以特定之事項爲目的，且此事項又屬



於公共之利益者，亦自治團體之一種。其所行之事務，仍爲自治行政。而市政之推行，必以地方團體爲主體，故須有下之規定：

第三節 市政之主體

市政之主體，即自治之主體，自治之主體，即國家之公共團體也。公共團體，具有法律上之人格，與國家同爲一種之公法人。但國家之統治權，本於其一己所固有，而公共團體之統治權，則必由國家付與之。公共團體，所以爲統治權之主體者，有左之二特徵。

(一) 其組織分子之團體員，不能任意加入或脫退也。凡公共團體之組織分子，不問其意思若何，苟具有法令之資格，或因規律所規定之事實之發生，則法律上當然認爲團體之一員，其加入或脫退，非可任意出之。

(二) 有強制徵收之權也。凡私團體對於團員之不履行金錢上之義務者，不能自行其強制徵收之權力。若公共團體，則與國家相同，得以強制徵收之權力行之。

公共團體，又可大別之爲二：曰地方團體，曰公共組合。公共組合，惟以施行特定之一

種或數種事務爲目的；而地方團體，則立於國家監督之下，以執行一般之公共行政爲目的。市政機關者，即公共團體中之地方團體也。

第四節 市政之成立

市政之成立，建設於都市組織之上。故都市之要素，即爲市政成立之要素。所謂都市之要素，以人民區域二者爲主。

(一) 人民 世界各國，對於人口之密接，必達到如何之程度，始得行使市之自治權，大都皆以明文規定。如美國則規定爲八千以上，英國則規定爲一萬以上，吾國之規定，與英國相同。

凡住居於市者，總稱爲市之人民。市人民可別爲兩種：一住民，一公民。住民與滯在不
同，乃以永久之意思，占其市內之居住而生者也。日本市制，外國人亦獲得住民權。凡享
有住民權者，對於市之財產及營造物，有維持之義務，亦有使用之權利。行政官廳，皆應
一律加以保護。雖然，參政之權，則惟公民享有之。即須爲日本國之臣民，且須有公權之

獨立男子，而更合於一定條件者，始得享有公民權也。

(二)區域。市權力所及之範圍，即為市區。凡一市之成立，必有確定之區域。在其統治之區域內，他之自治團體，不得侵越其權限。而其區域一經劃定後，他之自治團體，亦不得侵害之。如有應行變更或發生異議時，在吾國市自治制之規定，得依法提起訴願，或陳述於省參事會，請求處理。

第五節 市政之必要

市政之必要，自法理上言之，有下之四點：

(一)保護地方人民之公共利益。地方行政，若全然立於政府指揮命令之下，欲期其適合於各地人民之利益，其事倍形困難。況吾國幅員寥濶，中央政府之權力，尤有鞭長莫及之勢。欲其能兼顧各地方人民之利益，實屬無望。此所以不可不舉辦市政也。

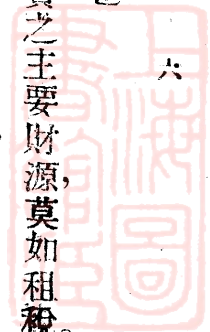
(二)養成地方人民政治上之智識。民治主義之真精神，在於一般人民之能參與政治。故欲此種精神之實現，非大多數之國民，皆理解政治之真諦而嗜好之不可。市政之創

設，即所以誘導一般人民參政之興味，且培養其實行之能力也。

(三)從經濟之方面考察 國家事務之執行，必不可無經費。經費之主要財源，莫如租稅。顧租稅之性質，爲普及的，爲一般的。國家以租稅收入，充各種目的之費用，其目的本在於國家全體之利益，而非在於一地方或一部分人之利益，則其負擔當然歸於全國之人民。若夫一種事業，其關係祇限於一地方之休戚，則關係於此事業之經費，自應由直接有利害關係之地方人民而負擔之。

(四)從事務之進行上考察 不問個人或團體之利害，惟一己知之最深，感之最切。市政屬於地方一己之事項，若由國家之官吏行之，則休戚既不能相關，自不免有淡漠之慮；若使有直接之利害之地方人民，自行處理，可收事半功倍之效。

以上係就市政在一般之必要上而言也。若在吾國，則事實上尤有不可須臾緩待之勢。蓋吾國都市之腐敗，已行達於極點。穢物狼籍，臭氣薰蒸，道路坎坷，屋宇傾斜，加以游民滿街，乞丐沿門。比之歐美都市，幾有天堂地獄之分。外人之游吾內地者，莫不譏我國



爲半開化之國家。故爲增進人民之福利，與尊重國家之地位計，市政之推行，誠有不容或緩者也。

況乎都市爲一國文化之中心，一國新事業之所由起，新運動之所由生，不論其爲物質上精神上，均必以都市爲之先導。往往都市已造成鮮明燦爛之狀態，而窮鄉僻壤，尙未蒙其影響。即有一二偏僻之區，不無新色彩之表現，然其感受莫非由都市方面而來。吾國各地文化，非常幼稚，對此支配全國文化之市政，不可不加以經營，以樹各地之模範也。

第六節 市政之沿革

市政之沿革，乃研究市政之進化者所不可忽視之事也。吾國市政，發端甚古。距今四千餘年前，炎地神農氏，列廛於國，日中爲市，致天下之民，聚天下之貨，交易而退，各得其所。及至成周，設官分職，燦然大備。中有司市一職，隸屬地官，掌市之治教政刑，量度禁令。以次叙分地而經市，以陳肆辨物而平市，以政令禁物靡而均市，以商賈阜貨而行市，以

量度成賈而徵價，以賈民禁僞而除詐，以刑罰禁蹙而去盜，以泉府同貨而斂賒。及至漢代猶設有九都之市，自漢而還，政府對於人民之福利，漠不經心，古制早已蕩然矣。

歐洲市政之起源，亦在二千餘年前。希臘羅馬時代，有所謂『都市國家』(City state)者，其權力甚大。對外如宣戰，媾和，通商；對內如徵兵，課稅，造幣，無一不由都市爲之。降至中世紀，希臘羅馬之都市模範，已就漸滅，而入於封建制度之黑暗時代。當此時代，國家並無統一政治。各地之團體，不能不自籌保護之策。其重要之團體，即爲商業都市。各自獨立，擁兵自衛，勢不相下。如德國都市，爲謀獨立之自治權，與僧正劇烈鬥爭。法國都市，爲擴張各種權利，與國王聯絡，攻擊諸侯。英國都市，亦爲削奪封建諸侯之特權，請願於國王。當時之各都市，蓋莫不軍馬倥傯，儼然呈一半獨立國之色彩。至十九世紀之初，封建之勢日衰，中央集權之業漸成。乃偏收國內一切之權力，而統於一尊。地方團體之勢力，自不能不因之減削。昔日之都市，乘中央政權脆弱時代，勃興於一時者，亦不能不即於衰微。凡向由都市執行之政治上之任務，概舉而返還之中央政府矣。直至十九世紀之

中業，人口日繁，民力之發達亦日進。地方經營，漸有不得不擴張之勢。於是自治團體之活動，復見進步。故現今各國之市政機關，實具有下之兩種任務：

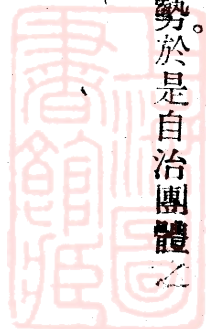
- (一) 作爲中央政府之機關，處理凡與全國有關係之事務。
- (二) 作爲地方自治機關，處理一切純粹之地方事務。

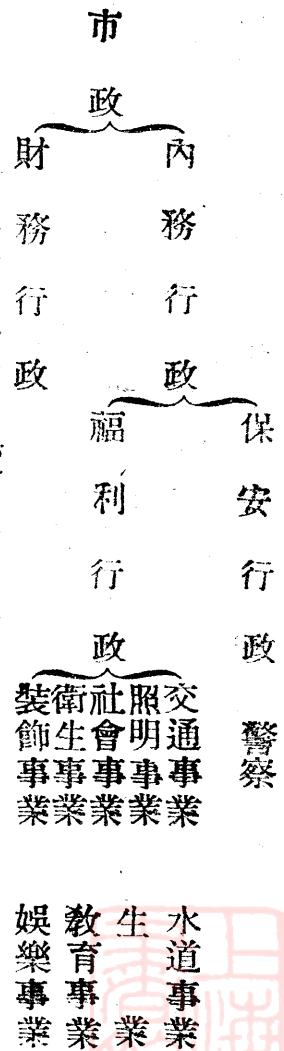
是故吾人對於歐洲市政之沿革，約可別之爲四時代：最初爲都市即國家之時代；其次爲都市與國家相對之時代；再則爲都市隸於國家之時代；近則爲都市隸於國家，而充分發揮其自治精神之時代也。

第七節 市政之事業

市政之事業甚多，其詳俟於各論中專及之，而此則舉其概略。

國家行政不一，有適於中央統一者，有適於地方分權者，軍務司法外交等行政事項，中央得統括之。若內務行政及財務行政等，不可不分配一部於地方，使爲地方行政。市政者，即都市之地方行政也。今依其性質而概括爲下之表式：





第二章 各國市制之概要

第一節 德國之市制

德國市制，自一八零八年發布以後，屢經修改。至一八五三年，始為定法。市之人口，滿二萬五千以上者，得與郡分離，而直接隸屬於州。市有三種機關：一市議會，二市參事會，三市長。分述如左：

一 市議會 市議會有決議都市事務及監督全市行政之權限。但決議事項中，除財產外，尚須經市參事會之認可。若兩方爭執時，則公選委員協議之；委員尚不能決，則由縣參事會裁定。至其決議之事，若違法越權，或損害公益者，縣參事會亦得強令取消。



選舉議員，係採用三級制度，以各選舉人所納直接稅（即地稅所得稅房產稅及營業稅等）之總額，分爲三部分。自納稅最多者起，順次排列，至與全市納稅總額三分之一相當額爲止，爲第一級選舉人；次就納稅次多者起，依次排列，至滿全市納稅總額三分之二相當額爲止，爲第二級選舉人；其餘概列入第三級。每級選舉人，各選其市應出議員之三分之一，較諸一般選舉法，可免一階級獨占之弊，而得平均貧富之勢力。

市會議員之任期爲六年，每二年改選三分之一，其第一次改選，與第二次改選，以抽籤法定之。

市會解散權，操諸政府。惟須由內閣發議，而國王命之。自有市會以來，普國曾解散柏林議會一次，此外未見其例。解散後六個月內，必須召集。當新陳不接時期之行政，由內務大臣，選派委員代任焉。

二 市行政員 市行政員爲合議制，而非獨任制。以市長及市參事員組織之。市長外有副市長，此種合議會，或稱爲行政合議會。柏林市參事會員，共三十四人，其中十七

人爲名譽職，任期六年。其他十七人爲有給職，任期十二年。市長副市長，即在其內。名譽職員，於市民中具有名望經歷者選任，而有給者則遴選專門人才充任，期滿後往往連任，俾得久於其事。市參事會，執行市會決議事件，對於外部爲市之代表，而市長實爲其議長焉。至人口不滿二千五百人之市，不設市參事會，專由市長執行，蓋取獨任制者也。

三 市行政委員 關於都市中，學校，租稅，貧民救助，及其他細密之事。別有委員。除市會議員。市參事會員外，更加選市民充之，以廣其參與行政之途。此等委員，概係名譽職，如柏林市各部局委員，不下二三千人，與其他有給職吏員，孰長市政，故事無不舉也。

其他地廣人稠之都市，得分爲數區。分劃之職，由市參事會掌之。每區置區長，其位置在市參事會以下，受其節制。但由市會於市民中選任，不必皆爲市會議員也。

第二節 法國之市制

法國之州，本出於革命時代人爲的創設，而市則不於自然成立。一七〇二年，以敕令設公吏於各市，受地方長官之命，從事公務。當時因專制君主，採用中央集權主義之結

果，此等公吏，頗受嚴重之中央監督。至一七九九年，始有拿破侖之市法出現。於各市設市長一人，市佐理員一人，或數人，及市議會議長，掌管地方團體事務。市長，市佐理員，及市議會議員，皆由中央政府或其代表機關任免。關於市地方事務之決議，亦須經政府認可。直至拿破侖帝政顛覆以後，此種極端之中央集權制，漸有變為地方分權制之趨向。一八三一年，市議會始採用選舉制，市長亦由市議員中選任。一八八四年，市議會之決議，除法律必須中央認可者外，皆得絕對為最後之決議矣。

一八八四年之市制，直至一九〇八年，修改始定，今分別述其概要於左：

一 市議會之組織 市議會議員，由市民選舉，其額數以人口之多寡為比例，自十人至三十六人，大市劃分市區者，每區得加選三人，法國現今各市中，惟巴黎及里昂兩市，劃分市區。然巴黎適用特別市制，故加選議員之制度，惟里昂一市行之而已。

選舉，依普通選舉法行之。即凡法國男子，年滿二十一歲以上，完全享有公權，並住居該選舉區域滿六個月以上者，均有投票權。

市議會議長，由市長任之，市長有事故時，以市佐治員代理。市議會每年開通常會四次，尚得召集臨時會，其議員之任期為四年，每屆四年，全部改選。

市議會由大總統經國務會議之議決，得解散之；解散後新議會選舉尚未成立時，由政府任命委員，代行其職務，至新市議會召集之日止。

二 市議會之權限 市議會職權，依其決議處理市之事務，蓋即概括委任主義也。然因欲防止其越權，或有不正當之行政，又規定市議會決議之特定事項，須先受中央政府或其他代表機關（即州長）之認可後，始發生效力。其議決之預算，亦須得中央政府認可，能始施行，又恐市議會於純粹地方行政，或有超逾管轄權範圍，或侵越於中央的性質之職務，中央政府得宣告市議會之決議為無效，但市議會如有不服，得出訴於行政裁判所。

市議會又為中央政府之諮詢機關，且有建議於政府之權，但以不涉及於自治問題以外為限耳。

三 市長及市佐治員 市之執行機關，爲單獨制，以市長一人，市佐治員一人或數人組織之。市佐治員人數，以市內人口之多寡爲比例，每滿二萬五千人，遞增一人，但至多不得逾十二人。市長及市佐治員，均爲名譽職，市長之產出自一八三一年後，始由市議員中互選。由總統任命者，在現今惟巴黎市長而已。

市長及市佐治員之任期，與市議會議員，同爲四年。市自治之行政事務，均由市長負其責。至市佐治員，則除爲市長補助機關外，僅於市長因事故不能執行職務時，暫行代理市長之任務，及於市長指揮監督之下，執行其所委任事務之責任而已。

市長之職權，乃代表全市，管理市內財產，執行市議會議決之事項。他如編製預算，市內公共局所之管理，及監察市道路及土木工程之監理，市吏員之任免，亦爲市長之專責，而全市之警察權，市長亦以地方團體之資格而取得者也。

第三節 英國之市制

英國之市，有所謂郡或城或鎮者，及所謂市部衛生區或改良規則施行區二種。都市

大者，行政上始全脫官府之管轄，則有如州之組織，其市官府任之。

一 都市依一八八二年市府條例，全改舊時之組織，為全國一律之制。其權限大部限於地方事務，市會以市長、長老議員及通常議員組織之。通常議員，由市民於市有特權者選舉之。此特權由納稅而得，凡土地所有人與占有人，皆須納稅。故凡住居六個月之住民，皆有選舉權。通常議員之任期三年，每年改選三分之一；長老議員之數，為通常議員中三分之一，由通常議員中互選之，其任期六年，每三年改選其半。市長由市會選舉，實際上由長老中選舉之，任期一年，市長原為市會議員，得領俸給，其市長之職，則為義務職，如拒就市長之職務，有重課以罰金之制裁。

市議會有掌管關於市官吏職務之全權，市吏員全由其任免指揮，且有監督市行政之全權，又有維持市行政所應徵收之稅額，及管理市財政之全權。

市議會尚有執行之職務，依一八七五年公共衛生條例，使市衛生官府資格，兼執行衛生之職務；又市內有公共學校，市議會得設特別學務會，此學務會選舉，依特定方法

行之。

二 自一八七五年條例發布以來，即分割衛生區，有村部衛生區，及市部衛生區之設，此外更有依特別組織之市部衛生區，稱之爲改良規則施行區。市部衛生區，受衛生事務會之支配，用聯合區複選投票法，由納稅人選舉之，會員任期三年，每年改選三分之一。此等衛生事務會，在衛生區內，與市議會在市內，有同樣之權限。

第四節 美國之市制

美國各洲市政，各異其法律。而一州內之市政，則亦各異其組織，千差萬別，實無一定之標準。欲如英國有畫一之市政，存於自治團體條例之下，則無望焉。

美國現時所謂十大市中，在一八二〇年，已成爲自治團體者，惟有四市。故美國市政之歷史，甚爲淺短。最初大約以英國市制爲模範，而現時則大致模仿州政府之構造，諸大市所設有之職員如左：

- 一 市長一人，爲行政首長，由市內選舉人直接選舉。

二 行政職員或委員，或由市內選舉人直接選舉，或由市長指揮，或由市立法部選任。

三 立法部——市會——通例爲二院制，有時爲一院制，其議員由市內選舉人直接選舉。

四 裁判官數名，通例由市內選舉人選舉，但有時爲州選舉。是以州政府之結構，適用於市。市長相當於州長，行政職員相當於州之官吏或委員。市立法部上院及普通議會，相當於州之上院或下院。市選裁判官，比於州選裁判官也。

試就各職權而論，市長爲市政府中最重要之人員。其任期有時爲一年，而連任至二年三年乃至五年者甚多。市長對於立法部通過之條例，有拒否權。但其拒否權，得以議員三分之二之多數而排斥之。各局所長官或行政委員，由市長任命。近年以來，更有數種特許狀，加重市長之職責，惟立法部有供給或拒絕市政費之權利，而制限市長發案權，且得因其失政而彈劾之。市長之俸給，雖隨市之大小而異，然有時達一萬金元，與聯

邦最高法院判事俸給相埒。市長爲行政長，有保衛公安鎮靜騷動之責，故有時得招集民兵。

教育事業，近來視爲一種特異事業而措置之。市長及市立法部，皆不能干涉，一切委之教育委員。其委員皆由人民分別選舉，亦有由市長任命者。有賦課教育稅及指揮行政職員之權。

市立法部，通例小市設一院，大市設兩院。（紐約芝加哥等大市仍祇設一院）其上院通稱爲市長老委員會，下院稱普通議會。市立法部議員，均由市民選舉。下院議員，通例任期爲一年，最長者不過二年。上院任期概較下院爲長，小市皆無俸給，大市則有時與以俸給。

市裁判官，不過市政府之一部分耳。大市重要職員，大抵由市民選舉，通例有高等裁判官數名，以五年以上之年限選任。此外又選任任期較短之警察裁判官，但有時採用州任命制。

市政府之職掌，分爲三類：

一分割州之強制的及行政的權力，並關於惡物混合與爆發物等種種法律之施行。

二教育及救貧之事務。

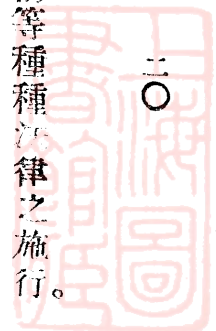
三鋪設市街瓦石，掃除街衢，監督下水流通，供給水道之事務。

市之租稅動產及不動產，一律賦課。與州稅由同一收稅員徵收。動產不動產評定之價，通例較實價爲微。大市租稅通例，較田舍及小都市爲重。故近日富裕之家，以避稅故，有離市而移住於郊外之傾向。但市得擴充其區域，併郊外之地以逼之。而富裕者則又巡鐵道而遠避，其結果轉使富者對於慈善的事業，亦不受絲毫之負擔也。

第五節 日本之市制

日本之市制，見於市町村市中，甚爲繁複。茲先就市與町村之差異，一述其大凡，而後再從市町村制中，抽出市之一部分言之。

一 市與町村之差異 市與町村之差異，共有五點：



1 區域上之差異 市直隸於府縣，於府縣爲直接的，町村隸於郡，於府縣爲間接的。

2 機關上差異 市之執行機關，爲合議制，行政權操於市參事會，市長祇爲市參事會之長，非可獨斷獨行。町村爲獨任制，町村長卽執行機關，皆得專決於一人。

3 議員之選舉 市則用三級選舉法，町村用二級選舉法。

4 議長上差異 市會議長，必須另舉，市長不得兼任。町村會議長，卽以町村長任之。

5 監督上差異 市直接接受府縣知事監督，間接受內務大臣監督。町村則直接受郡長監督，間接受府縣知事監督，至受監督於內務大臣，是爲間接上之間接。

市與町村所以差異者，蓋由町村人口不如市之繁盛。若町村之人口，漸漸發達至二

萬五千以上，其財力有足任市行爲之資格，亦得改用市制。

二 市機關 市之機關有二：

甲 市會 市會以市議員組成之，人口五萬以下之市三十人，至萬以上之市三十六人，人口十萬以上之市，每加人口五萬，得增議員三人。凡有市公民權者，皆有市會議員之選舉權及被選舉權。其選舉方法，乃依納稅之總額，分爲三級，與德國之選舉法同。議員之任期爲六年，每三年，各級改選半數。

市會爲單一之代議機關，凡關係於市之一切事務，皆得準據法律，由市會自決。且有監督自治團體行政之權，其會議由市長召集之。

市會議長之任期爲一年，由議員中互選之。其會議則爲公開的，而議決之事項，則須有過半數之議員出席，始爲有效。

乙 市吏員 市吏員爲市之執行機關，市長，市助役，收入役，及其他之吏員，則爲有給職。市參事會員之一部，及委員區長等，則以名譽職爲原則。



市參事會處斷事務，不經議決之手續，不能任市長專斷。其組織，以市長、市助役、名譽職參事會員組成之。市長由市會推選，市助役由市會選舉，任期同為六年。名譽職參事會員，自市公民中年齡三十歲以上有選舉權者選舉之，任期四年，每二年改選半數。

市長及市助役，不必限於市公民，然既受任後，則與以公民之權。

市參事會，以市長為議長，其行政由市長指撥監督，務使事無停滯。其召集亦由議長。但若遇有急迫之事，無暇召集時，市長可專決處分，以求行政之敏活。

第六節 中國之市制

吾國之市制，北京政府已於十年七月三日，以教令公布矣。茲分為立法機關，與執行機關兩部，一述其概略。

一 立法機關 吾國之市立法機關，稱為市自治會。會員之選舉權，按第九條之規定，市住民內有本國國籍之男子，年滿二十歲，並接續住居市內一年以上，合於左列各款之一者，有選舉市自治會會員之權。

1, 年納直接稅一元以上者;

2, 有動產或不動產三百元以上者;

3, 曾任或現任公職或教員者;

4, 曾在國民學校以上學校畢業,或與有相當之資格者。

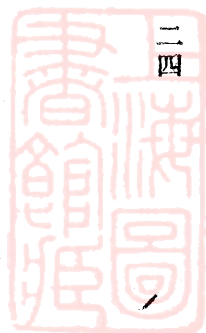
吾國市自治會會員之任期,依第十五十七兩條之規定,計共二年,每年改選半數,至會員之名額,人口未滿五萬之市,規定十名。滿五萬以上者,每增人口一萬,遞加會員一名。但特別市至多以三十名為限,普通市至多以二十名為限。

市自治會之會員,為名譽職。市住民內有本國國籍之男子,年滿二十五歲,並接續住居市內二年以上,合於左列各款之一者,始有被選舉為市自治會會員之權。

1, 年納直接稅二元以上者;

2, 有動產或不動產五百元以上者;

3, 曾任或現任公職或教員一年以上者;



4, 曾在高等小學校以上學校畢業,或與有相當之資格者。
市住民有左列各款之一者,則停止其選舉權及被選舉權。

1, 褫奪公權,尙未復權者;

2, 受禁治產,準禁治產,或破產之宣告,確定後尙未撤消者;

3, 不識文字者;

4, 僧道及其他宗教師;

5, 現役軍人。

市住民有左列各款之一者,停止其被選舉權。

1, 現任本地方之官吏;

2, 現任警察官,司法官,徵稅官。

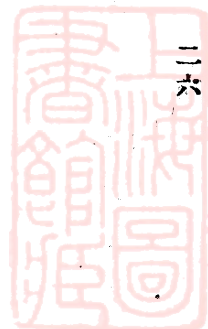
市自治會設會長一人,由會員用記名投票法互選之。

市自治會分通常會與臨時會。通常會每年二次,由市長召集;臨時會經市長認為必



要，或會員半數以上之提議，亦得召集之。其職權如左：

- 1, 議決市公約；
- 2, 議決市內應興應革及整理事宜；
- 3, 議決以市經費籌辦之自治事務；
- 4, 議決市經費之預算及決算；
- 5, 議決市自治稅、規費、使用費之徵收；
- 6, 議決市之募集公債及其他有負擔之契約；
- 7, 議決市之不動產之買賣及其他處分；
- 8, 議決市之財產、營造物、公共設備之經營及處分；
- 9, 議決市自治公所職員保證金事項；
- 10, 答復市自治公所及監督官署之諮詢；
- 11, 議決其他依法令屬於自治會權限之事項；



以上議決事件，由市自治會送交市長執行。

二 執行機關 執行市自治會所議決一切之案件，居執行機關之首者爲市長。吾國市制，市長由市自治會于市居住者中，有被選舉權者選舉之。但京都之市長，市民無選舉權，即系由內務部遴選，呈大總統任命之。完全屬於欽定式也。

市長以外，又有市參事會，爲完全贊助市長之執行機關，或諮詢機關。我國市制，應於必要，經內務部之認可，設有特別市者，始得設市參事會。市參事會以市長佐理員區董名譽參事員組織之。名譽參事員定額四名，但得以市公約增至八名。名譽參事員由市自治會就市住民中有被選舉資格者選舉之。其職權與日本略同，即

1. 議決提出于市自治會之議案；
2. 議決市自治會所委託之事項；
3. 議定辦事規則；
4. 議決其他依法令屬於市參事會之事項。

以上各款事項，在不設市參事會之普通市，由市長決定之，此規定於市制第三十三條者也。

凡市因執行事務，有應設辦事員，由市長遴選有專門學識者派充，不以市住民爲限。其餘辦事細則，以市公約定之。凡市長及自治公所職員，均以三年爲任期，任滿再被選者得連任。而市自治公所之職員，不得兼任市自治會會員。若有由市自治會會員被選任者，應辭會員之職。市長及自治公所之職員，均爲有給職，其薪額以市公約定之。

關於吾國市制，除立法機關與執行機關已如上述外，此外更有一重要之點，不得不述者，即市之種類是也。市之種類有二：

一 特別市 由內務部認爲必要時，呈請以教令定之。

二 普通市 除認定爲特別市外皆屬之。

普通以縣知事爲直接監督，其上級監督機關，依現行官制定之。但京都市由內務部監督，其他特別市即由地方最高行政長官監督之。直接監督官署因監督之必要，得發

命令或處分，不服命令或處分時，得依法提起訴願或陳述于省參事會，請求處理。

第七節 近代市政之趨勢

市自治完全爲事實的問題，而非哲理的觀念。吾人須研究以如何之組織，可以使市民得到最大之利益，決不能說此種辦法，不合民治精神，彼種辦法，不合自治潮流。吾人一讀美國市制之歷史，即可恍然於此矣。

美國最初市政之組織，完全抄襲聯邦政府之組織，美國制定憲法時，適當民治主義發生之初期。當時之政治哲學家，欲組成一種互相節制之政府，於是所謂三權分立，兩院制的議院等，遂因之產生。以總統防止議會之濫用職權，以議會監督總統之行使職權。而推行市政者，以爲市政府亦一種之政府，可以照中央政府之組織。市長等於中央政府之總統，市議會亦採用兩院制之形式。市長，市議會，市法庭，之權限，完全分離，採用三權分立之精神。殊不知代議制度，三權分立等，在中央政府，固有成立之理由，而在市政府，則萬難適用。吾人當知市政府之性質，與中央政府之性質，完全不同。中央政府有

決定政策與實行政策之兩種職務。所以必有兩種獨立之機關。決定政策之機關爲立法部，實行政策之機關爲行政部；但市政府並無決定政策之必要，祇有實際之事務。如保護公安，清潔街道，疏濬溝渠，驗查飲料水及食物，經營各種公共事業，辦理各種救濟事務，設立人民休養及娛樂場所等，市政府對於此等事業，爲市政機關分內之職責。市政府之良否，全恃乎此等事業之有無效率以爲斷。如市政府之組織太於複雜，設立多數之機關，而各機關之職權又混雜不分，爲問誰機關願竭力作事？爲問誰機關願出而負責？美國之市政府，即不免蹈此種之覆轍，所以十九世紀之中葉，美國之市政，以政一蹋糊塗，毫無效果。

蓋自民治主義發展而後，人民誤認選舉官吏，爲防止政府專制之惟一妙法。在美國此種民選官吏之運動，亦波及於市政府，市政府之官吏，漸漸變爲民選。在人民方面，以爲民選官吏，易受人民之節制，並且民選官吏，爲民治主義之一要素。故自市長議員以下，直至最小之司錄事，無一不出於人民之選舉。當選舉之際，每一市民，至少須選舉數

十種之官吏，而市民皆有一定之職業，安有暇餘之時間，詳細調查此數十種官吏候補人之資格與歷史。故實際選舉時，不過照政黨提出之人物，任舉數人敷衍了事而已。所以市政府之各種位置，幾變成政黨之酬勞品。庸劣競進，賢才裹足，而市政之腐敗，遂致日甚一日。其重要之原因，不外組織太複雜，各機關易於卸責，選舉官吏太多，人民不能詳密選擇而已。

所以市政府之組織，最重要之原則，必須職權集中，責任確定，民選官吏，不可過多。美國新近通行之市長式的，委員會式的，又經理人式的，市政府，即根據此原則而組織也。近來多數學者，往往誤解民治主義，以爲一切職權，必由普通人民掌握，不知人民無行使職權之機會與能力，極易被野心家所利用，假借人民之名義，行出種種自私自利之政策，結果反使人民方面，得到種種之黑果。如市政府之組織簡單，所有職權，完全由少數之負責人掌握，則人民極易行使監督之職權，決不致變成專制的制度。

吾國各地情形，與外國全殊，固不能純粹模仿外國之制度。不過從外國所經過之歷

史，可以得到種種之教訓。

- 一 不當採用三權分立的市政府組織。
- 二 市議會之議員，額數愈少愈佳，不當用分區選舉法，因分區選出之議員，其眼光往往集注於一區內，不能顧到全市之利益。
- 三 除市議員外，市政府中不當再有他種之民選官吏。
- 四 市長當由市議員選擇，並不必限於本市市民，因市長之性質，與市議員不同。市長為執行市政事務之首領，非有專門智識者不能勝任。若限於本市市民，恐不足以網羅第一流之人才也。

要之市政機關之組織，總以簡單為佳。吾人不可拘於普通民治主義之觀念，而忽略實際之情形也。

各論

第一章 都市之財政

財政者，事業之命脈也。而都市之建設事業甚多，需財之鉅，更無待論。紐約市每年之支出，在二億圓以上；倫敦市及巴黎市，每年亦支出一億圓以上；柏林市、東京市之支出，亦不下六千餘萬圓。蓋支出事業，常伴市營業之擴張而進步。吾國都市，如道路之改良，衛生之設備，教育之振興，水道之敷設，娛樂機關之設置，在在皆需巨額之經費，吾人決不可因支出額之巨，即減煞經營都市之熱心。

東西各國之都市財政，大都取給於市民，市民負擔之重，固不待言。雖然彼市政機關之設施，皆用以謀人民之福利，是以彼都人民，仍樂於輸將，而不厭其苛。市之負債總額雖多，然藉生產之事業，不惟足以償其所投之資本，且常有純益增加，足以抵償普通教育等不生產債務之大部分。無論何市，現在負債總額，與有價格之市有財產，皆足以相抵。其財政之基礎，甚為穩固也。

市之財政事業，分爲市收入與市預算市會計之各項，今一一述其大凡。

第一節 市收入

市爲純粹之自治團體，其收入與國家不同。國家之收入，以租稅爲主要，而市之收入，則以基本財產及使用料手數料等爲主要。且得徵收市稅，募集市公債。今分述之於次：

一 財產收入 屬於基本金者，如積立金穀等之利息，屬於營業性質者，如森林水道鐵道瓦斯電車電燈等所生之利益。市機關所最希望者，此項之收入也。又如審附金，公司股票贏餘，不用財產之拂下代金，亦歸於財產收入中者也。

二 科料及過怠金 科料即過料。對於一般人民，因其違反條例而科罰之金也。例如租稅滯納，或營業應申告而不申告者，則科以相當之過料。過怠金者，對於一般吏員，或市長以下一切市吏員，並使丁之屬，因其違反條例而科罰之金也。例如應屆開會之期，而不發閉會之命令，或曠廢職守，即課以相當之過怠金。此二種皆用強制收入手段，與刑事上之罰金，名義雖同，而性質實異者也。

三 使用料手數料及一時加入金 使用料者，謂使用市之營造物。如使用公立學校病院等，因而徵收之報償費也。手數料者，如在市役所凡人爲私法上事，於其場所登記戶籍，或請觀戶籍等，因而徵收之報償費也。一時加入金者，凡對於使用市公有土地物件少數人，欲得使用之特報，不得不令其出使用料，或欲加入於共有財產，如加入公共墓地之類，則一時加入金，亦所必需，又可使其將使用加入金并納，方能許其使用。

四 國庫補助金 市財力困乏，不足以支辦其費用者，由國家依其法令，而交付以金額，是謂國庫補助金。上級機關補助下級機關，所以助其力所不及之政務施行也。

五 市稅 以強制的方法，徵收人民一部之財產。非如使用料手數料等，皆有報酬性質者，故亦謂之無償金。凡市財產，但使以上各種足敷支出者，此稅即可免除，此稅可分爲二種：

甲 附加稅 附加稅者，附加於直接國稅，而以均一之稅率，由市全部徵收者也。直接稅在國稅爲地租所得稅，營業稅。凡附加稅對於本稅須保一定稅率。依日本所規定，市

附加地租，不得超過國稅七分之一，其他亦不得過國稅百分之五十。又附加稅亦可附加於間接之國稅，但徵收不易，且收入額確定稅額之算定標準，均屬困難。故附加稅之次序，當先附加於直接稅，若猶不足，則更附加於間接稅。

乙獨立稅 獨立稅亦名特別稅。謂市之各種物件，未經徵有國稅者，更特設稅目，以市之名特別徵收者也。惟於國稅所未及者，大率係小資本家，必有不勝負擔之勢。而市又從而稅之，竭澤而漁，將有害地方之發達。故必至附加稅實有不足時，始用此稅。既不能若附加稅之稅率均一，又不必由市之全部徵收，專以補充附加稅為目的，無確定之標準。日本間有行之者，祇「區別割稅」「步一稅」及「特別所得稅」三種。區別割者，按其區數而別之，以地質良否地價貴賤為標準。故又謂之地價割。非如賦課地租，僅依面積多寡為標準者也。步一稅者，即市場稅。如魚市場、肉市場、野菜場，及取引所買賣是也。特別所得稅者，各種小販行商，乃為雜行事業，不列於營業稅中者，乃單純獨立之稅也。日本對於所得稅賦課附加稅，其於市外之所得，均不算入。蓋以其於他市既受賦課

之故，不使再納二重稅也。至如無定店舖之行商，於他市無課稅之事，則其在市之所得，亦得算入所得稅徵收之。每歲所得三百元以上者，應納百分之一（即三元）遞上則稅率亦遞加，三百元以下者，則不課稅也。

關於以上之市稅，其負擔完納之義務者為誰？其應免除者為誰？據日本市制之規定：(子) 負完納之義務者

A 個人 分爲三項：

1. 住民有生活根據者，
 2. 爲三月以上滯在者，
 3. 爲土地家屋所有者，及一定店舖營業者。
- B 法人 如銀行會社之類。

(丑) 市稅之應免除者

A 應行免稅之人：

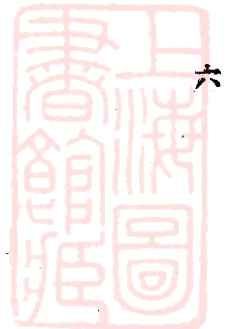
1. 軍人從軍中之俸給，
 2. 旅費，學資金，及法定扶養料，
 3. 傷痕疾病者之恩給，及孤兒寡婦之扶養料，
 4. 非屬營利之事業，止爲一時之所得，及不以營利爲目的之法人所得。
- B 應行免稅之物：

1. 屬於國家及地方直接供公用之土地營造物及家屋等，
2. 供社會及官立公立學校其他學藝美術慈善所用之土地營造物及家屋等。

3. 官有山林及荒蕪地，

4. 新開墾地，依市條例得限年月以免稅。

六 市公債 公債之募集，亦爲市財政來源之大宗。巴黎市由一八五五至一八九五四十年間，公債之總額，乃至二十四萬萬佛郎之巨。此巨額公債，即巴黎市所以爲近



世都市模範之資本者也。雖然，近世地方自治團體之起債，總以一時借入金爲原則，而以募集公債爲例外，如實有不得已時，而募集公債，各國於此，亦多鄭重出之，有如左之數方法：

甲。有由國家代理地方團體而募集者。英國嘗用此法。蓋國家信用較厚，且可以低利而募集，故代理甚爲相宜。卽就監督言，亦較便利。

乙。有由國庫貸與之者。德國嘗用此法。惟各國情事不同，國庫中有特別之資金者，乃可用此法。否則平常國庫金，斷不能移動也。

丙。有以農業銀行爲地方公債之機關者。日本嘗用此法。日本勸業銀行，農工銀行，其放出之銀，期限最長。蓋本爲改良農事起見，非十年二十年後，不能償還。於是國家許以特權，得發銀債票，以便放出，故地方方向之借款可也，竟以爲募債之機關亦可也。以上數法，皆可便宜採用，惟地方團體，比國家之信用薄，財政狹，故於償還之方法，尤有宜注意者。

甲。償還之期限宜短。地方財力有限，債權者不能久留款項於外，故期限宜短。各國於地方債，均無無期者。

乙。不得用借換之法。謂於償還期限內，起新債以償舊債也。國家債期長，中間息率有變動，故國債得設借換法，以圖息率之低微。若地方債期短，息率自無甚變動。且地方公債募集不易，則新債之足額甚難。設於償還時易以低利之新債票，則願取現者必多，自不能借換矣。但已至償還期限，而須行借換者，不在此限。

丙。當預先決定償還之財源。在國債每不預定償還之財源，且定之則反有齟齬之害。地方債若不預定償法，則應募者必少。以期短而中間無特別之收入款，足為償還地步也。至所謂財源，大致不外加稅。又如地方興辦自來水電燈，必預計以後收入財源，能否償還此債，然後可起債興辦。若預計不可恃，則其償還之財源，仍惟有加稅而已。

第二節 市預算

屬於市財政之最要者，莫如預算。預算為市之財政計畫，屬會計中一部分之事項。

茲以其關係重要，特抉而詳之。

預算之目的，預計來年收入支出之數，所以期團體財產之整理，保持收入支出之平衡；設定額預算表，與以相當之效力，而為財政計畫之準則，可以拘束行政官廳，限制其支出之數者也。若有特別之預算事項，必須上級官廳許可，而後可以預算決之。凡預算之日期，依會計年度，自今年四月起至明年三月終。編製預算表，必須在年度前兩月。雖然，預算者，預計來年之經費也。國事甚多，難免遺漏，臨時籌畫，甚屬為難，不能不有方法以濟預算之窮。試述如下：

甲 預備費 凡預算執行之時，往往有不能適合者。市支出之種類甚多，因經濟上政治上社會上之變動，其影響所及，斷不能無預算不足之虞。故特於預算額中，設預備費二種。一以充預算外之支出，一以充預算超過之支出，惟預算時所未提及者，始得動用之也。

乙 繼續費 市內之事業，有非一時所能完成者，苟於一時議決，次年預算時，或以

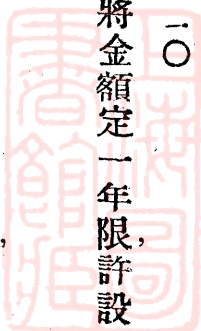
他故未得市會之承認，此事業勢將中輟。於此之際，可由第一年將金額定一年限，許設繼續費。不能於一年中預備數年之費也。

丙 追加預算 此於預算決定後加入者，亦謂之強制預算。例如有特別事情，必須開支之款，而預算時並未算入者，由監督官廳調查明確，亦可加入。大致關於法律或契約上所不能不追加者，始用此法。

關於預算表之決議，則操之市會，其調製則操之市參事會，此外更有種種重要之事項，述之如左：

一 預算表之布告 預算表經市會議決，則報告監督官廳，并於同時將其概要，布告於市民，其法或利用新聞廣告，或利用公共揭示場所，各依其地方慣用之例。當初提預算書於會議時，必須添出事務報告書及財產詳細書，以備會議之參考。

二 預算表之效力 預算後之執行，為行政會計之事務，其職歸於收支員。由市長以其謄寫之預算表交付之，收支員得據此表以從事於收支之事，不得於預算以外行



其支出。各項目指定費用之途，亦不許互相通融。要之預算確定以後，即效力發生之時。從來論財政者，僅注意於收入，而不注意於支出，非計之得者也。

三 預算表之不成立 如會計年度已屆，而市會或受解散，或因他項事故，不能成立，在日本則由府縣參事會代議決之。如市會之預算有超越權限，達及公益時，則亦得由府縣知事，停止其議決，而由府縣參事會代議之。

第三節 市會計

前言預算，乃係收入支出執行以前之事；此言會計，乃於預算以後執行收入支出之事也。凡市會計與國家會計無異，亦由預算與出納及決算之三階級而成。預算已詳前節，茲不具論，但就出納與決算論之。

一 市出納 市之出納事務，以收支員管理為原則，於市會議決預算時，由市長以其謄本交付收支員，收支員從預算表決定，並俟市參事會及監督官廳之命令，而後行其支拂者也。有必要事務者，為必要支出，有任意事務者，為任意支出，然苟於預算表中

無確定額，或違反預算規定，縱有市參事會市長支出之命令，亦不得遵行。若竟爲違反支出，則收支員不能不負賠償之責，且須受監督官廳之懲戒處分，此所以正會計之秩序也。於此猶慮有不當之支出，更設檢查會計焉。

甲 定期檢查 此爲例月檢查，以市長及其代理者每月定期檢查之。

乙 臨時檢查 此無一定日期，惟須得市長及議員一名以上，乃能立會以行不意之檢查，苟徒有定期檢查，則主出納者得預爲之地，將帳簿體裁預爲修飾，其實際雖有私曲，亦未易察知，故每年至少，亦必爲一度臨時檢查，以防其弊。

二 市決算 市決算之程序，試述於左：

甲 決算之報告 決算即證明收支之計算書，雖不如預算重要，而與預算有相互之關係，惟欲求財務監督之完全，不可不責市之調製決算，其調製之責在收支員，而其時期則在會計年度之末也。

乙 決算之審查 審查有二種，一爲實蹟的審查，一爲形式的審查。實蹟的審查

者，審查關於算決數量，果無謬誤否。對於收支命令，果爲適合否。其審查權市參事會及市會共有之。形式的審查者，審查其報告決算，對於市會決議，有無背戾否。其審查權，市會獨有之。

丙 決算之承認 收支員既受審查後，尙須經市會承認。市會認其決算爲允當者，始由市長報告監督官廳而爲之核消。

第二章 都市之公安

都市公安之責，由保安警察負之。保安警察者，乃防禦一般危害之作用，非爲達特別行政之目的而設者也。爲達特別行政之目的者，則有所謂狹義之行政警察，乃附於行政各部以行使其職權。故警察作用中，獨立成爲一部之行政者，則惟保安警察也。

保安警察中，以直接防制國家或公共之危害爲目的者，稱高等警察，一稱政治警察。以直接防禦個人身體財產之危害爲目的者，稱普通警察，一稱個人警察。至其危害之原因，則大別爲「人」「行爲」「物」之三種。故有關於人之保安警察，關於行爲之保安

警察，及關於物之保安警察三種。

第一節 關於人之保安警察

人之性質上，有能引起危害而須警察加以束制者，有下之各種：

1. 游民 都市爲游民叢集之所，日本警察法對於乞丐及無一定之住居或生業，而徘徊各處者，皆有一定處罰。我國尙未見有此規定，惟對於特殊之游民，已有所謂預戒條例，其預戒之事項如左：

- (一) 無一定職業，常有狂暴之言論行爲者。
- (二) 妨害他人之集會，或欲行妨害者。
- (三) 不問公私，干涉他人之業務行爲，妨害其自由，或欲行妨害者。
- (四) 不知檢束，常有破壞社會道德，或阻撓地方公益之言論行爲者。
- (五) 意圖爲第二款第三款之妨害，而使用有第一款或第四款情形之人者。

2. 神經病者 關於神經病者，其人身體性命之危害與其及於公安之危害，皆有



預防之必要。故不可無監督保護之法。日本精神病者監護法，規定監護義務者及監護程序甚備。我國現尚無規定，惟行政執行法上，載有束制之條件而已。

3. 惡少年 關於惡少年之感化，乃社會政策上之問題，即所謂感化制度是也。然對於惡少年，強制其入感化院，則警察之所有事也。日本感化法，規定滿八歲以上十八歲未滿者，得以一定條件，強制入院。

4. 假釋出獄人 犯罪者之出獄，有釋放與假釋兩種。此等出獄者，從來皆予以監視。所以警戒出獄者之將來，使勿重爲公安之危害也。我國新刑律採監視之制，惟監獄規則，對於假釋出獄人，以一定之方法監督之，而委其監督之權，於警察官署。

5. 娼妓 娼妓在都市地方，特別發達，不可不加以嚴格之取締。日本法規於娼妓有年齡之限制。未滿十八歲者，不得爲娼。此外如其所居房舍，須得官署許可，其健康亦時加以檢查，而是等職務之執行者，皆屬於警察。我國警察，關於娼妓之取締，各地不同，尙未有詳細之規定。

第二節 關於行爲之保安警察

一六

1. 出版 出版者，出售或散佈文書圖畫，而以用機械或印刷及其他化學材料者爲主，筆寫者雖散佈不爲出版。又出版以散佈爲要，不以出售爲要。又不必以廣行於大眾爲要，即僅分送於一定範圍內之人物，亦得謂之出版。關於出版之限制方法有二：一曰預防主義，一曰鎮壓主義。前者先檢閱出版之內容，而後許其發行；又謂之檢閱主義。後者許其自由出版，有認爲害公安者，始以法鎮壓之。但亦以先行呈報爲要，又謂之呈報主義。

出版大別爲普通出版及報紙二種。不定期，亦不涉於政事者，普通出版也。定期而又涉於政事者，報紙也。因出版之種類不同，故其束制之方法亦異。一則爲出版法，一則爲報紙條例；民國三年，曾由政府以教令公布者也。

2. 集會結社 集會者，多數人以一定共同目的，而爲一時之會合也。結社者，特定多數人爲一定共同目的，以自由意思爲繼續之團體也。不問其目的涉於政事與否，而

其行動皆有關係於公安。故須受保安警察之束制。但集會有屋內屋外之別，結社有公開秘密之分。法律上對於秘密之結社，則絕對禁止。而屋外集會之束制，亦嚴於屋內。我國現行法，關於集會結社之束制，大略如左：

(一) 呈報 我國對於集會結社採用呈報主義。即由主任人或發起人於一定時期，按照一定事項，呈報於該社或該會場所所在地之警察官署。蓋以集會結社之關於政事者，於地方之治亂安危，大有關係，不可不加以限制。關於公共事務者，雖與政治無涉，但有保安之必要，亦須受同一之限制。

(二) 人員之限制 政事之集會結社，其人員因特別之地位或身分而不許加入者，即褫奪公權尚未復權者，未成年人，女子，陸海軍人，警察官吏，僧道及其他宗教師，小學教員，學校學生，是也。惟現今立憲國民，與政治生活有密切關係，自非有重大危險之虞，或純正法律之理由，不必濫行限制。況外國政治演說大會，聽者恒累千百人，豈能一一廣為限制乎。

集會結社之人員，猶有一限制，即外國人是也。多數國家有於勞働者及職工之同盟組合，禁止或限制外國人加入者，而關於政事集會結社之限制，尤爲通條。日本法律規定，外國人不得爲政治結社社員。而政談集會，外國人亦不得爲發起人及演說。蓋外國人無參政權，當然不能於內國政事有所容喙。但吾國現在治安警察條例，於此種規定，獨付缺如。

三 違法之處分 違法之處分，對於結社比對於集會較爲簡單。蓋結社乃一種人之結合，故祇問其宗旨之正否。如有擾亂安寧秩序，或妨害善良風俗之虞，以及私密結社，使之解散足矣。若集會則猶有講演議論之足以釀致危害，而須臨機之處置者爲多。故法律以一定事項，禁止集會講演議論。有觸此禁止事項及其他擾亂安寧秩序或妨害善良風俗之虞者，則得中止其講演，或解散之。而集會之場所，有故意喧嘩騷擾，舉動狂暴者，得行制止。不服，則退出焉。其屋外集會，或公衆運動遊戲之地亦如之。警察官署關於集會，得要求設席監臨者此也。

屋外集會及公衆運動游戲，其處分尤宜直截簡當。但有擾亂安寧秩序，妨害善良風俗之虞者，即得限制禁止或解散之。

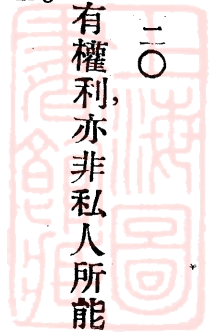
3. 營業 營業自警察上觀之，得分爲二：一曰免許營業，一曰任意營業，各有專法定之。有關於國家之治亂安危者，如銃砲火藥類之營業是也。有關於公衆之危險者，如煤油營業是也。有關於社會之衛生及風紀者，如澡堂營業是也。此外關於國法人權之維護，則有如律師之營業。關於人民之存亡壽夭，則有如醫師藥劑師產婆師等之營業。我國目前，對於此等營業，尙無一定之法規，惟治安警察條例及違警罰法中，有若干條項而已。

都市地方，於上揭二種營業外，猶有特種業務，禁止私人經營者。約舉之不外二類。其一則刑法及其他法令所禁者，如製賣鴉片煙及煙具也；製賣猥褻書畫物品及售春藥墮胎暗娼賣姦並唱演淫詞淫戲也；賭博及發行或購買彩票也；偽造販賣通用貨幣及銀券也。凡此非擾亂公安秩序，即有害善良風俗，故絕對不許從事。其二則屬國家之專

賣者，如郵務電報貨幣鑄造等，皆所謂公益事業，而為國家之獨有權利，亦非私人所能攙越。又如鹽及煙酒等，乃官營商販之業，亦不與一般營業同也。

治安警察例，關於行為警察之規定，極為詳密，即違警罰法是也。其內容難以縷述，大要分為下之數類：

- 甲 妨害安寧者，
- 乙 妨害秩序者，
- 丙 妨害公務者，
- 丁 誣告偽証及湮滅証據者，
- 戊 妨害交通者，
- 己 妨害風俗者，
- 庚 妨害衛生者，
- 辛 妨害他人身體財產者，



對於是等之違警處罰，可分二種：一曰主罰，即拘留罰金訓誡是也；二曰從罰，即沒收停止營業勒令歇業是也。就特定之違警犯及唆使者，並幫助者而分別科之。

第三節 關於物之保安警察

關於行爲之違警者，違警之目的，在於其行爲。關於物之違警者，違警之目的，則在於其物。申言之，即其物之性質，有危及社會之虞，特需警察上之約束者也。特是所謂物者，非僅指單純之物體，即事變亦屬之。約舉之則有左之數種：

1. 危險物 即鎗炮火藥及煤油之類，關於此等之製造、運輸、私藏、攜帶，皆宜加以約束，因其有特別之危險性也。

2. 遺失物及埋藏物 遺失物與埋藏物，非可以先占取得者，而必返還於所有人。若所有人無從查明，或雖查明而放棄權利，始準用先占之法取得所有權。但所謂以先占取得遺失物或埋藏物之所有權，指法令所許私有之物件而言。若法令所不許私有者，則其所有權屬於國庫。此可由行政執行法之規定而知之也。

3. 建築物 建築物之足以引起危險者，如破損之危險，火災之危險，對於公眾健康之危險皆是也。而所以致此等危險者，非由於建築之不完，即起於後來之毀壞。故關於此之警察作用，有二：一對於新起之建築，一對於既存之建築，分述如左：

甲 對於新起之建築 此防由建築之不完而生危險者。第一則建築之技術，即關於技手木石工等之能力。如德國法律規定，非有一定技術上之能力，不得從事工事は也。其次則建築之方法，如劇場必便於流通空氣，浴堂必適於公眾衛生，皆使爲一定適當之設備。此外特別建築，如電氣事業之新起工事，或更變工事，須受警察官署之許可。

乙 對於既存之建築物 此防由後來之破損而生危險者，其方法約分爲三：一令修繕，二限制使用，三破壞。故如當水火災難後將崩塌之牆壁，或將圯毀之橋梁，並一切壅塞公眾必要之空氣、光線、通路水道之建築物，皆得限制使用，或徑得破壞之也。

4. 障害物及污穢物 此關於道路之秩序及清潔，在都市行政上最爲必要。我國

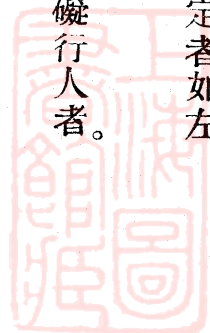
街道管理規則，尙未有特別規定，惟散見於違警罰中，其所規定者如左：

甲 妨害交通之障害物

1. 於道路橫列車馬，或堆積石薪炭及其他物品，妨礙行人者。
2. 於道路溜飲車馬，或疏於牽繫，妨害行人者。
3. 並行車馬妨害行人者。
4. 並航水路妨碍通船者。
5. 將冰雪塵芥瓦礫穢物等類投棄道路者。

乙 妨害衛生之污穢物

1. 於人煙稠密之處開糞廠者。
2. 於人煙稠密之處煎熬一切發生穢氣之物品，不聽禁止者。
3. 裝置糞土穢物，經過街道，不加覆蓋或任意停留者。
4. 於商埠繁盛地點，任意停泊糞船者。



5. 以穢物或禽獸骸骨投入人家者。

6. 於道路或公共處所便溺者。

都市地方交通繁盛，此等規定，未免過於缺略。加腳踏車、人力車、馬車、汽車、貨車等，須訂定車行規則。蓋此等交通機械，不惟爲障礙物，而且含有危險性，不可不急施以嚴密之約束也。

5. 事變 關於事變之警察，即所謂火災警察及水災警察也。其約束方法有二：

甲 預防方法 關於火災之預防，如煤油電氣之防範，全爲此目的而設。即銃砲、火藥類，及家屋建築之有特別規則，此目的亦居其一。此外如焚燒場、置灰炭場、置燃料場、煙突等之設置，必受警察許可，並關於火及燈火危險物之管理規則，亦屬此類。而關於水災則必有河川法、水利組合條例及消防組規則之規定，並分區設置水害預防組合，以鳩工庀材築堤者皆是也。我國尙無此等詳細法規，惟警察官署設有消防機關而已。

乙 救護方法 此即消防作用，如日本消防隊，本爲火災而設，亦兼司水災警防之事。又因地方情形，得設水防組，準用消防組之規定。我國現尙無完全之設備，惟爲火災及水災認爲必要時，警察官吏得使用或處分其土地家屋物件，並限制其使用，以及入其家宅或其場所爲之救護，此行政執行法之所規定也。

以上關於物之警察作用，要以其物之有危險性而防制之。此外又有所謂葬埋警察者，如死亡之呈報、葬期之定限、墓地之一切限制，及墳穴碑誌，並祭祀等之約束方法皆是，但吾國亦尙無此法令耳。

第三章 都市之水道事業

市之工程事業，其關於水道者，有上水及下水兩工事。上水即自來水，下水即溝渠。而二者對於市民之衛生，皆有密切之關係。各國對於此等事業，皆由市政機關經營之。工程之大，投資之鉅，實非吾人所能意計也。

第一節 上水道

上水道之設，不但於衛生上可以收良好之效果，對於消防火災，亦頗便利，其次砂土飛揚，亦可作撒潑之用。且當下水道被泥土停滯時，亦可利用上水灌入，以洗滌之。又如完全鋪石之道路，每日可用上水道之水洗濯，使各種傳染病源，無形消滅淨盡。其他復可用於都市之裝飾，即如在公園內或公共場所，設噴水以添美觀，種種便利，不勝枚舉。由斯言之，市民爲設上水道投以巨額之金，決非奢侈。換言之，即不可不認爲最有利益之投資也。

欲建設上水道，不可不先知水質致病之原因，據細菌學者之研究，水質有三種致病原因：

第一中毒病 此含於水中之化學的成分，及因有形成分而發生，爲地方病患之原因。

第二外襲病 如廻虫，裂頭條虫，肝蛭，住血絲狀虫，十二指腸虫，等病，由水入於人體。

因動物寄生而來者也。

第三傳染病 由細菌而來，所謂介水傳染病是也。如胃腸病，甲狀腺腫，麻拉利亞，虎列拉，白斯蕙，腸窒狹斯，赤痢，膀胱疽，黃熱病，結核病，創傷傳染病等。

上述三種病源，以傳染病之害為最大。但傳染病必不至發源於田舍清流潔水之中，而多發源於都市腐水之內。若市民之飲用水不甚清潔，則與飲醜毒無異。其害不僅及于一身，必至蔓延全市。故都市上水道之建設，確有一日不可緩延之勢。雖然欲達上水道設備之目的，非小資本所可為也。必集都市之全力始得為之，而且不可不為都市獨占之。因都市獨占，一則可望水之清潔，一則可防價之過高。且市既有獨占之權，市民必有飲此水之義務，倘有私用井水，侵害市之權利，與惹起市民之危險者，市即可直接加以處分，以保護市民一般之利益，而維持其康健也。

建設上水道第一應研究之問題，即在以如何之方法而可得清淨之水是也。英國格蘭斯哥市，由山間羅華克托林之湖水，以四十五英里之隧道，引之於市中，固無利用淨

水法之必要。雖然若無清淨之湖水，利用普通之河水與井水時，則一定不可不設淨水法也。淨水法大略有四種，分述如左：

一、沉澱法 引水入於大池，使沉澱其不潔之物。

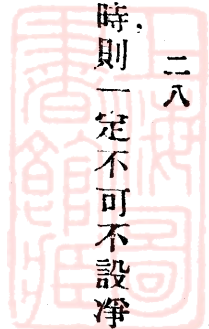
二、濾過法 用砂或炭屑以濾之。

三、空氣的淨水法 造成淺長之水路，使水通過其間，以空氣之作用而淨水是也。

四、化學的淨水法 以或種原料，投於水中，淨水是也。

此等方法，比較的多用費者，係第二之濾過法與第四之化學的淨水法。然吾人爲謀共同之福利起見，無論如何，不能專顧金錢，貽害無窮也。今就世界各大都市之上水道，而略述其事實於後。

柏林市之上水道，當初特許於英國之一私立公司經營，設濾過池於斯柏林河岸，安置唧筒，及其他之機關，使爲給水之事業。但至一八七三年，由市參事會買收之，設計可給人口百萬之水道工事，橫斷哀佩河之支流哈韋爾河，於太格爾湖水源之南口岸，穿



三十個之深井，用二條送水管，送水於貯水池。再由同所配送於市內，在市之東部及北部之高地，別以唧筒之壓力，而爲配水之事。其後於一八七四年，經市會之決議，另設置一條送水之工事，以從來之公司給水，不供給於高地也。至一八八二年，以貯水池中，認爲含有多數之褐色細片，復設大規模之貯水池十個，濾過池一個，又在配分所有清水貯溜池三個，各貯一萬三千方米之水。二十四時間，供給水量有八萬六千四立方米，再加公司之工事給水六萬立方米，合計共十四萬六千四百立方米。待後人口逐漸擴張，乃達於一百五十萬左右。市更設大計劃於密格爾湖畔，復起工事與太格爾湖畔相並，始得供給二百五十萬人口之水量。此水道有二倍供給力之大裝置，若有故障時，總體可分爲四區，各區以各別或合同而行送水之方法。湖岸水位最深之部分，依於安設之吸水唧筒，送水於四十餘之溜水池。池之上部，爲防嚴寒凍冰，設有堅牢之覆蓋。自此池濾過清潔之後，再送水於配水所，配水於市中。在同所有四個之清水貯溜池，各得貯一萬五千立方米之水，而細民不直接徵收水費，對於水之使用，使屋主負擔，租屋人無何

等之關係也。

英國格蘭斯哥市水道事業，昔係私營。至一千八百五十六年，收歸市有以後，效果最爲顯著。其水由山間羅華克托林湖，以四十五哩長之距離，設二條大溝引之於市中。供給市民之水量，無一定之限制，惟對於工商業之使用，依水量而徵收多額之水費而已。該事業被私立水道公司占據時，市民之飲水，頗不衛生，且付高價之費用。逮歸于市有以後，市民始得享受福利也。至徵收市民之水費，亦極低廉，收法皆依房租計算，對於十元之房租，僅付水費一角九分。凡家屋內均備浴池一個，水廁一個，水量皆得無制限使用也。

東京市之上水工事，水源來自多摩川與淀橋間。水道工場相距約二十四哩。水道工場內，有四個大沉澱池。河水先注入於此沉澱，復流於二十四個之濾過池中。池底鋪以大圓形之石，次鋪以小石，皮面復蓋以細沙，可將表面之細砂，取出洗滌乾淨後，再復原使用。因此各種黴菌，經過濾後，悉能除去。再送於淨水池，以唧筒之力，送於市內之高地。

他之一部，由大鐵管，利用傾斜之地勢，送於各低地之給水場。送水鐵管之長，有四百七十八哩，全體之工事費，計共九百十八萬元。

第二節 下水道

都市之下水道，自衛生上言之，居於極重要之地位。若下水道設備不完全，則污穢之水，沉滯於市中，到處造成極危險菌，黴之培養園。如我國各都市所在道路之兩側，與其通過家屋前後之小溝渠，污水滿集，乏人取締，一值暑氣薰蒸，放出各種臭氣，令路人掩鼻疾走之痛，非特妨害市民之健全，抑亦大損都市之體面也。吾人欲都市生活，達安全愉快之目的，保全都市之美觀，不可不盡力經營下水道事業也。歐美各國都市，莫不投以巨資而建設下水道，其事業之宏大，實可駭人聽聞。決不若我國各都市，聽污水洋溢於天然之溝渠中，作各種疫癘之策源地。

處分都市下水之方法，歐美各國共有三種：

一、放流法 即直接排水於河川，或放流於海洋之方法，而其所費手續，頗為簡易。

雖然此種方法不但與河海隔絕之都市難於實行；以有肥料價值之下水，直放流於河海中，亦未免太不經濟。且各種污水衝於河流之內，妨害漁利，又妨害住民之健康。此法美國都市多採用之。

二、沉澱法 此法悉將下水會集於一處，使入於水槽而沉澱之；沉澱之後，於其上部較清之水，放流於河海。對沉澱物之處分，或晒乾燒棄之，或以船運之而放於海洋。此法為英國各市所採用。

三、濾過法 此法可分為二種：（一）以濾過之下水清者放流於河海之中。（二）以下水灌田，稱為灌田濾過法。此法為德法所採用。

上述三者，皆為處分下水之方法。惟第一種之放流法，不甚適當。第三種之濾過法，理想固為高尚，但經營頗非易易。吾人採用，似以第二之沉澱法為佳。今就文明各國大都市之下水，略述如左：

英國格蘭斯哥市現今之下水事業，頗為完美。初以普通下水道之污水，放流於河川

之中，大有害於市民健康。於是市當局者，乃以四十年之長久歲月，及一千萬圓之經費，經營極大之下水道工事，使市之污水，悉匯集於水槽（*sewer*）依化學作用，除去木片沙石等，更用明礬及石灰，使化去臭氣，及沉澱其他之混淆物，清水則放流於格來特河，而其被沉澱槽中之泥土，以機械壓榨之，使成爲固體，以供馬匹之飼料，或以火車運輸於田舍，爲肥料之用，其資金雖大，以此確能換得市民之健康，及預防各種傳染病。

德國柏林市之下水道工事，本放流于斯普列河之內，其後大加改良，利用天然清潔法，實行下水灌溉田野之計劃。依全市地勢，分爲十二排水區，各區之糞尿污水等，悉集流於最低地之中心。在此中心，均有惡水池及蒸氣唧筒之設。各下水區之中心，復以隧道連結於相距數哩之下水田，與惡水及唧筒相通。下水道每年排泄六千萬乃至七千萬立方米之下水，依學理的灌溉法，合計可注入三十方哩餘之田野。柏林市地方，僅有二十五方哩之面積，乃爲達灌溉之目的，及放流惡水起見，竟以高價另購三十方哩之附屬地。此灌溉地分爲七支配區，更分爲百八十六監視區，並置精通農業經濟之吏員，使

分掌之，營菓木之培養，蔬菜之種作，日常可以供給市民善良之食品，市則獲利甚豐，而市民無不享受圓滿之幸福。當時田野之購入，與此工事費用，共計五千萬圓。

巴黎之下水工事，佩克郎氏考察全市之地形，設立三個大幹部之下水道管於地下，其形狀類似蹄鐵，各個直徑，自十五呎乃至二十呎，係一大石造成之隧道，其底部穿一溝渠，深約五呎，以流通下水。在溝渠之左右，有廣約二十吋至二三吋之通路。沿壁敷設者，有電報電話電燈等線，及瓦斯管壓搾空氣管等，即將此等污水，用以灌溉近於幹部下水道管口之田野。在一八九二年，受下水灌溉之田野，乃達于八千英畝。每年有三千萬立方米之下水，皆依此自然之濾水法而清潔也。

第四章 都市之交通事業

交通事業者，都市之命脈也。無論工業，商業，教育，行政，莫不與交通有密切之關係。交通便利之都市，則一日作事之效率，可抵數日。蓋可以節省跋涉路途之勞力及時間也。惟是交通機關甚多，有在陸地者，有在水路者，有在空間者，而在都市行政中最重要橋

梁及各種車輿，以及灣港、船舶、電話之數種，其餘或屬於國家事業，或屬於軍用事業，者則爲道路，不再悉舉也。

第一節 道路

道路所以供公眾之交通，貨物之轉運，一國文野貧富之程度，皆可從道路之觀察而得其大略。凡計劃市街道者，須推警都市將來之發達，而保交通之便利與市民之快愉。今分別述之：

一 街道之配置 街道組織，有矩形組織，對角綫組織，及圓形組織之三種。矩形組織者，平行街道及縱街道交切處，互成直角，中國市街大都仿此，惜無一定之秩序耳。此種組織，實於市面房屋之排列上，最爲便利，普通多用之。對角綫組織者，當交通最繁盛處，路綫錯綜，乃於矩形組織道路間，插以對角綫之道路，美國華盛頓市多用之。此種街道之利益，因對角綫之道路，恰爲直角三角形之斜邊，故其距離縮短。圓形組織者，歐洲各國稱爲最良之街道，以官廳會場市場等公共建築物爲中心，繞以環形街道，而以直

綫街道聯絡之，大連市之街道，即係此種。

二 街道之幅員 街道之寬度，須就交通之安全及市民之健康便利而定之。美國近年所規定普通街道，須在九十英尺以上，主要街道，須一百二十英尺以上。日本東京市區，改正之規定，則分街道爲數種，第一等第一類，須一百二十英尺以上；第二類，須九十九尺以上；第二等，須七十二尺以上；第三等，六十尺以上；第四等，四十八尺以上；第五等，三十六尺以上。吾國市街太狹，以致光綫不足，空氣閉塞，不惟有妨交通，而且有害衛生，不可不加以改良也。

三 街道之形式 街道之形式，宜成弧形，由中部向兩旁傾斜，其斜度應視築路材料而定。路之兩旁，應置洩水溝，底寬至少須二尺以上，面寬與深，因地勢酌定之。道路之中部，必比最高水面高出一尺以上，庶便於排水。

四 街道之坡度 街道之縱斷坡度，雖依其地形而不同，然大概不得過三十分之一，如過竣時，須改線繞越，庶便通車。

第二節 橋梁

橋梁者，連絡道路之一種交通機關也。其法律上性質，與道路毫無異。故道路之營繕，有公企業之性質，而連絡道路之橋梁，亦有公物之性質也。且不獨橋梁爲然，凡構成道路之土地，及其附物，亦莫不皆然。故渡船場及其他附屬於道路，而供道路利用之物，同一作爲公物，得適用同一法則。

橋梁在法律上性質，既與道路相同，故其種類等級，亦皆與道路相同。但其寬度不必與道路相等。何則？橋梁與道路，雖同爲交通機關，然其應用上，實不相同。蓋車輛在道路，常有停留數分鐘或數小時者，其面積宜闊。若車輛行經橋梁時，數分鐘之停留，亦所罕見，擁擠之患自少，故其面積不妨稍狹。近來辦理市政者，爲節省經費計，建築橋梁，往往寬度不如道路。

橋梁工程，應視地方情形轉移，尤與接近之道路有密切關係。如在商務繁盛區域，運輸事業必多，工程務求堅固。如在曠野地方或人口稀少處所，則工程簡單，亦無大害，因

其運輸事業不甚繁盛也。故橋梁一科，在市政工程中最難。又橋梁工程，以地點一項爲最難，其決定不獨於交通上之便否有密切關係，即泥工之鬆堅，與夫河流之緩急，皆宜特別注意。如遇有與航行發生阻礙時，宜設一架橋，以便隨時移動，例如倫敦市之倫敦橋是也。

歷來建築橋梁材料，以磚石及鋼鐵二項爲最流行。然二者之中，又以磚石較能耐久，其修理費與維持費，亦較鋼鐵爲節省。如以橋梁形式論，則亦以石造成者，常成一半弓形，自覺精緻。惟近又發明一種混凝土，即以砂粒碎石與塞門德或石灰混合而成之凝土，鑲以鐵條或鋼片，以之建築橋梁，其利益有三：（一）物質堅固，（二）形式精緻，（三）經費節省。將來此項材料通行後，磚石與鋼鐵，必日見稀少矣。

我國自古，即注重橋梁之架設，大清律有云：「若津渡之處，應造橋梁而不造，應置渡船而不置者，笞四十。」可知前清時代，關於設置橋梁，頗視爲重要，其立法蓋視橋梁渡船等爲道路之一部也。

第三節 電車

都市交通不便，於市民之經濟上勞力上，均有損失。此都市所以不可不講種種便利交通之法，以謀市民生活之改良。夫欲交通發達，先宜道路改良，次則謀各種運輸方法之進步。我國內地交通，多賴人力，至利用獸力與汽力，如公共馬車及公共汽車等，均未發達。其原因大都田道路不良，與乏人提倡所致。今於公共馬車公共汽車等，固宜加意提倡，以助長交通事業之發展，惟規模狹小，於稠人廣眾之間，尤不能充分發揮交通發達之本旨。故欲謀都市交通之便利，舍提倡電車外無他道也。茲就電車論之：

電車經營之方法，可別為三種：第一由私人公司建設，並使經營之。第二都市自己建設而貸賃於私立公司，第三不僅都市自己建設，而且直接自己經營之。美國多採用第一方法，德國則採用第二方法，第三方法，則多行於英國。此三方法中，以何種為最有利益於市民，實為市政問題中最重要之問題。歐美於電車之應歸公營，抑應歸私營，至今尚無定論，以下姑就日本學者所論，略加述及。

電車應從如何之理想而經營，此不可不先研究之問題。吾人於各種之事業中，有應以個人之營利爲主者，有應以公共之利益爲主者。彼電車確爲市民交通之利器，決非個人或私立公司之營利事業。夫多數市民之利用電車，與利用道路步行，同一情形。如無道路則不能達其目的，無電車則郊外之住民，每日在遠距離之公署，或各工商業之機關，不能服務。然則以電車命名爲文明的道路，亦頗適當。吾人欲集住於市內之平民，使移住於市外，不外使電車費低廉。若就多人理想言之，則將來之電車若能無償運轉，則乘客可以自由乘降。於稠人之中，免得索費購票，尤爲便利。若使私立公司經營，恰如道路橋梁使私立公司經營相同，其不當自無待言。更自經濟學上之立足點而觀，電車與電燈瓦斯三者，同有獨占之性質。不如他之事業可以自由競爭。否則於同一街路建設競爭綫，則生如何之結果乎？市民因此雖或可得一時之利，亦未可知。然此二公司絕不能長此繼續競爭，其結果必歸合併。而兩方亦不免互有損失。故此類事業，証以文明諸國之經驗，應爲獨占事業，而不得任私人之自由競爭也明矣。

私有電車，美國最爲盛行，其弊害亦最爲明瞭。因市民每日要求電車費低廉，公司即以種種之方法，隱匿其利益，蒙蔽市民。而其通行之方法，則增加水股是也。例如僅有千萬元之公司，而每年之利得確爲二分，公司則單以名義增加資本，假說二千萬元。如是則純利之得僅爲一分，其寔則完全有三分之二之純利也。裝成假面具，刮削市民之脂膏，其害之大，不言而喻矣。

倫敦之電車，公營之數勝於私營，停車場散在各地，約有百數，在七十尺之地底下，鋪設地下鐵道，縱貫倫敦全市，乘車者，概由大升降室出入，每次可容三十八人，一直達于地下。該處設有光明電燈，恰如地上之白日。空氣常以唧筒流通，軌道旁有公共椅子，復有賣報、賣雜誌，及賣烟草美術畫片之店。倫敦市之勞動者，多住於郊外，每日服務市中，而傍晚歸宅時，乘客異常擁擠。此外復有多數之公共馬車，無分貴賤，均得依價共乘，雖各馬車汽車共同汽車等，亦到處密布。至如車夫之接客態度，親切誠懇，無不現于眉宇，儼然不失文明國民之氣象，游客來此者，無不愜意也。

巴黎市之地上鐵道，到處有電車場，升降極便。鐵道馬車，公共馬車，雖有停車場，但當行駛中，常有飛乘飛降者。地下鐵道，于一八一九年始行建設，現已全握交通機關之霸權。我國各都市，交通毫未發達，欲地上鐵道與地下鐵道，立予建設完備，實所難能。故目前為救濟人畜運送之困苦起見，不可不先自改良道路，增設電車，及推行公共馬車，與公共汽車始也。

第四節 各種車轎

都市陸路之交通機關，除電車而外，尚有下之各種。即手車，馬車，自由車，人力或獸力貨車，肩輿是也。而是等車轎，大都由私人經營。故市政機關，應加以嚴格之取締，凡一般取締之事項如下：

- 一 車輿在市政內駛行者，須領有執照，繳納一定之牌照費。
- 二 車伕之執照，不得借與別人。
- 三 車伕之執照，祇適用於照內所指定之車輛。

- 四 車伕轎伕，不准任意停放車轎於繁盛街道。
- 五 車伕轎伕，須遵照稽察員及警察之指揮。
- 六 凡患神經病及醉酒者，不得充當車伕轎伕。
- 七 駕駛時，須靠馬路左邊而行。
- 八 駕駛慢行車輛，須循路之最左而行。
- 九 由小路或支路而去之車輛，須讓幹路之車輛先行。
- 十 車輛撞傷行人，或牲口，及毀壞他人品物時，車當立刻停止，由警察理處。
- 十一 行駛車輛，不得超出規定之速度。
- 十二 入黑時，凡車轎無號燈，不准行駛。
- 十三 機器發動之車輛，其警號用响角，人力或獸力行駛之車輛，用响鈴，肩輿得免用响器。
- 十四 車輛响器，非轉角及十字路口，暨行人擁擠地點，不得無故亂响。



雖然以上之取締規則，乃就一般之車輛而言也，至於特別之車，尙須有特種之規則，今分述於次：

- 一 手車 手車之車伕，常須注意下列之各款：
 - (1) 常備油布，抵禦日光及雨水。
 - (2) 常帶規定車站價目表。
 - (3) 在停車場，須依次序停放。
 - (4) 不許無故拒絕乘客。
 - (5) 不許額外索價。
 - (6) 不得以非禮語言辱及乘客。
 - (7) 不得無故拉空車游行。
- 二 自由車
 - (1) 凡請領街車執照者，須經市政機關考驗合格，然後發給。
 - (2) 領取車照，應將該車重量、顏色、號數及機之馬力等，與其他之各用器，註明繕報。
 - (3) 車之牌號，編定爲公用自用營業三種，其顏色種數，均由市政機關製定發領。
 - (4) 車之牌號，須掛于車前。
 - (5) 載重式自由車，尾輪須用雙輪。
 - (6) 市區內駛車速度，不得超過十五英里，有特定符號之地點，不在此限。
 - (7) 凡轉角及十字路等處，當減少駛車之速度。
 - (8) 後車欲超過前車，須循路右邊急駛而過，如繁盛地點，不准越過前車。
 - (9) 將停車時，當揚手表示，以免衝撞。
 - (10) 遇二車在反對方向進行時，應各減少其速度，如在夜間，並將號燈減少其光力。
 - (11) 須

注意車機潔淨，勿令機油飛濺及放出穢氣等弊。

三 人力或獸力貨車 人力或獸力貨車，載重甚大，頗有害於道路，故須加以取締。(1) 輪邊之闊度，除用橡皮者外，不得小過三英寸，其橫徑不得小過十五英寸。(2) 車之橫度，不得多於六英尺，長度不得過十二英尺，載貨闊度不得過四英尺五寸，長度不得過十一英尺，惟自由貨車不在此限。(3) 輪邊須用鐵片包裹，輪軸須用鐵條製成，至於各種車轎之交通罰則，須視地方之情形，而分別規定，不能詳舉也。

第五節 灣港

改良海港，亦大足促地方商業之發達，此事經營最力者，首爲英國之都市，其次則爲德國之都市。英國最重要之築港工事，多依公私協同主義而組織。此實英國港灣制度之特徵，其協同體，以市代表者及利害關係者所選舉之委員組織之。

如曼識特之大運河，即係由人工所設之一大長港，凡貨物從利物浦而來者，其大部分即直接運搬于各製造所，利人便事，爲期無窮。德國港灣制度之特徵，不如英國之駁

雜，其經營不依公私協同之組織，而專尙都市自營。自千八百八十八年以來，有所謂自由港制度之施行。法國築港事業之特徵，則視其事爲國道之一部，以不屬自治行政爲原則。故其經營以政府直轄爲多。其屬於自治經營之埠頭事業，不過利昂利爾及魯貝等，位於河流上部之二三都市而已。美國築港事業，採公私併用之主義。惟如紐約市自設船渠，實爲例外，而都市中罕見之事也。日本港灣事業，橫濱神戶等市，皆採政府直轄主義，特設一諮詢機關，使市公民參與之。大阪長崎高松等市，則取都市自營主義，而受政府之補助。至自由港之制，大阪築港時，雖數爲倡導，而終未見實行焉。

第六節 船舶

船舶爲水上交通之利器，而運送力最鉅者，莫如輪船。船業不興，則工商業無從發展。各國對於船業，有由市邑自設船舶，開公衆航路之便者，是爲公營主義。有特許個人或公司爲巡航事業者，是爲私營主義。

航政中最應急於施行者，惟關於船舶之行政。此類行政，約言之有四：（一）造船獎勵，

(二)航路標識，(三)海難救助，(四)輪船檢查，(五)海上衝突預防，(六)此等法規，我國頗乏明文之規定，今僅就輪船註冊一事，述之如左：

我國輪船，無論其營業之大小，均須照章呈請交通部給照，方得駛行，呈請時所應呈報事項：(一)輪船所有者之姓名或其機關，(二)輪船名稱，(三)輪船容量及總噸數，(四)輪船長廣及吃水尺寸，(五)機器馬力及駛行速率，(六)航綫圖說，(七)碼頭起訖及經過處，(八)管船員之姓名履歷等，(九)輪船購置或租賃及其價值。此際應納之冊照費，依噸數之多少而定。輪船註冊給照後，始得受船綫內各地方官署之保護，如欲推廣船綫，增設碼頭，更換船名，或變更執照內其他之事項，則須呈報交通部，換給執照，船隻毀損，轉售，出租，及停業時，繳銷之。

雖然，此種法規，係就航行外海之輪船言之，而航行內湖之帆船，爲防止水上之危險計，亦不能不加以取締焉。其應取締之要項，大略如左：

一 各船舶應向市政機關註冊，派員檢查後，發給牌照，始准航行。

- 二 各船舶不准派人在岸上招攬搭客。
- 三 各船舶須備足供給航行必要之附屬器具。
- 四 各船舶不得違章超過所定額數之重量外，多載客商貨物。
- 五 各船舶須將所領之牌照，懸掛於船內當眼之處，並將號數寫於船頭及船尾。
- 六 各船舶行駛，不得任意增加速率，致生意外，並不准灣泊妨礙交通之處，如遇人溺水，須極力拯救。
- 七 凡遇大風雨及黑夜，不得任意開行，以免危險。
- 八 各船舶拋錨停船時，夜間須於船頭當眼處，掛光力充足之燈一盞。
- 九 各船舶司舵人，爲全船安危所繫，應由市政機關，派員考驗，確熟航綫及久經司舵之人充當。

第七節 電話

電話爲都市最迅速之通信機關，有無線與有線之兩種。然無線電話之架設，須有強



電磁氣波送出，始能奏效，故其設備不易。有線電話之設備，則較為簡單，故現今都市仍多用有線者焉。

電話屬於電信之一種，仍以國家經營為原則。雖然，亦有不禁私人經營者，如英國是也。我國之電信條例，亦以國家經營為原則，但經國家許可者，亦得由個人或團體私設之，所以謀通信機關之發達也。

電話通信之有效率距離，依近世電學之進步，已能達二千餘里之遙，而市區之範圍，無論如何擴張，皆能架設電話，聯成一氣，自有此種發明，而異地之人，恍若同室，相對談心，無須奔走，既省勞力，又節時間，此誠近世科學界之大發明也。

都市經營電話事業，其應注意之事項如左：

- (一) 取費宜廉 電話以供公衆利用為目的，各國皆取費極廉，不著眼於收益，我國電話之租用費，各地雖依定率徵收，然尙未達到最低之限度，不便於私家之安設也。
- (二) 宜普遍 電話除以低額之租金，招致人民安設外，更須安設公用電話於通衢。

一般人民出些微之費，隨時隨地，皆可使用，此種方法，吾國如北京漢口各大都市曾經仿行，不過不見發達也。

(三) 養成司機之人才 各國電話之司機生，皆受一定之教育，不惟發音正確，聽覺敏銳，且心思緻密，性氣平和，日本東京市之電話，已達數十萬號，而非非常敏活，絲毫不亂者，以其司機人，全用女子，而且受過一定之教育也。

(四) 採用新式機械 電話機械，以德國西門子電氣公司之出品為最佳，對於欲談話之號數，祇須向總機關一為報明，即可直接談話，不須再搖電機，如北京武漢上海各大都市，皆採用此種機械，甚覺便利。

(五) 敷設地下綫 電話綫宜敷設於地下，以免時受攪亂，阻礙交通，巴黎市之電話綫，敷設於地下水道內，誠堪效法也。

(六) 注意公共衛生 電話之送話器，為傳染病之媒介物，宜由總局通知各用戶，用白布張於筒口，隨時取下洗滌，並嚴行消毒，而對於罹傳染病者，則惟有由各用戶禁其

使用，但此非公共衛生之知識普及，不足以語此。

第五章 都市之照明事業

近代都市，所以呈燦爛光明之景象者，照明事業之進步爲之也。由石油之使用，進而爲石炭瓦斯之使用，再進而爲電力之使用。尼加拉瓜大瀑布下水力發電機之鑰一啟，而華盛頓全城，即照耀等於白晝，不可謂非宇宙之一大奇觀也。雖然，電燈雖有代煤氣燈而興之勢，然在今日，煤氣燈因供給上之便利，及其價值之廉，與其燭光之強，在都市之照明事業上，尙有未能遽廢之勢也。煤油點燈，其光暗，其煙黑，又異常耗費手續，於風雨之夜，且不能如吾人之意，又每爲火災之發源，易使市民陷于危險。故在繁盛之都市，決不可使之存在。但我國各都市，依然點油燈於街衢，不但就市之安全上言，應加取締，即以美觀上論，亦無存在之餘地也。

第一節 電燈

電燈事業，大都採都市公營主義。英國伯明罕市之電燈，當初由私立公司經營。至一

九〇〇年，始由市買收之。政府於一八八二年，發布私營電燈事業條例，以其事業之有效期間爲二十一年，至一八八八年，又延長爲四十二年，至其期滿，概以無償收歸之於都市。故現在英國之電氣事業，尙未完全歸於公營也。

德國都市電氣事業之經營，後於英國，因私營之事業，頗著成效，但市與公司之間，每有嚴密之規約，今將柏林市與公司雙方所定之條件，錄之如左：

- 1 公司經營事業之區域，須定嚴重之制限。
- 2 於一定期限內，若不完結電綫之架設，處以罰金。
- 3 市徵收公司總收入十分之一。
- 4 抽收諸實費，其純益年尙達六分以上者，其剩餘之二分，以市徵收之。
- 5 公司於偉大兒定林定街拉依普太格爾街普退特曼普拉街之公設電燈，應無償使用電氣，其他市街之街燈，亦應特別折扣。
- 6 關於公司財政及工事，市隨時有調查之權。

7 公司應納二十五萬馬克之保證金於市。

8 公司當以十分之二之資本金，爲復舊工事費額，而保存之。卽以此購市之公債。

9 電燈費由市定之。

10 一八九五年十月一日以後，市以相當代價，而得收買電氣事業。

法國都市電燈事業，以私營主義爲通則。採公營主義者，僅巴黎市。先就中央大市場，建一中央發電所，漸次擴大其範圍，送電氣於巴黎全市，分全市爲七電燈區，各電燈區限以短年期，各爲一有責任之電燈會社，特許其營業。各會社就所受持之電燈區，建築發電所，敷設電燈線，其電燈費對於市街，在原價以下，對於公私人，在一定之最高額內。同時市亦自由設發電所，敷設電線於各電燈區，應市民之所需，以防特許社會之居奇。是以電燈之發達，遠過于世界各大都市。

發電力爲電燈之惟一大要件，吾人不能不言及之。現在我國所用者，或以石炭，或以木材，故燈費非常昂貴。東西各國有鑒於此，大都利用水力以發電。較之使用石炭與木

材相去甚遠。美國紐約最大之電燈公司，爲尼加拉瓜水力電燈公司，該公司之事業，橫尼加拉瓜瀑布上流之河水，引落于一百八十呎之地底，一基發電機，起五千五百馬力之電力。一秒時間，共引入三千格蘭之水量。該地共列發電機十餘具，日夜急轉。有三個大工場，共計起十六萬馬力。因此電燈費用，非常低廉。盛暑時裝置電扇，冬寒時添附暖爐，均任各戶使用。決不如我國之使用電氣，絲毫計算也。至坎拿大及瑞典挪威，皆有極發達之水力電燈公司。日本電燈公司，亦以用水力者爲多。

電燈之電力不足，甚有妨於都市之照明。是以各國對於電燈公司之取締，極爲嚴厲。吾國廣州市公用局，因電力公司購用劣煤，乃派員查驗，飭令改良。嗣後用煤以能發生電壓一百一十弗打爲準，如違令則每次罰款五百元，其嚴厲大率類此。

又文明各國之電燈線，多埋於地下，或安設於下水道中。吾國之電燈線，往往任意架設，既足妨礙交通，又易發生危險，而有失觀瞻，猶其小焉者也。是亦不可不加以取締也。

第二節 瓦斯燈

瓦斯之光，可供點燈，瓦斯之熱，可供炊事，於吾人之日常生活上，大得便利。吾國炊燃，概用木材，既不衛生，又不經濟。故在繁盛之都市，為謀市民之福利起見，不得不進而改良，設備瓦斯事業。歐美各大都市，早已傾力於此，茲略叙一二，以供參考。

德意志之瓦斯事業，於一八二五年，哈諾博爾市，與英國瓦斯公司，訂立契約，使供給石炭瓦斯，是為其瓦斯事業之嚆矢。次應用於柏林市，初，英國大陸瓦斯公司，供給柏林市內道路及公園，於二十一年間，點瓦斯燈及石油燈之燃料，年受九萬三千馬克之代價。其後因個人之需用瓦斯者日多，事業遂逐漸發展，及滿期後，該公司欲圖繼續，而市參事會以公司經營事業，對於增進市民之幸福，究難充分。於是遂收歸市有，一八四五年，遂募集公債，新設二個瓦斯局，一八四七年一月，點燈於道路公園，兼應個人之需要，其結果瓦斯費用，甚為低廉，至二十世紀初，共有六個瓦斯局，一九〇八年，供給全瓦斯量二十五億立方立特，石炭達於七十三萬一千噸之多。是後以瓦斯之火力，用於炊事暖房，及其他各種工業之目的，亦漸漸增加。且變更瓦斯之火力為白熱性，有數倍於從

來之火力與光力，則需用遂日形推廣。

英國瓦斯事業，採公營主義，至二十世紀，始漸次增加其數。自一九〇七年之調查，七百五十餘所之公私事業之內，其為都市所公營者，二百七十餘所。於住民之職業，關係最大，故公營之傾向，日甚一日。

法國之瓦斯事業，與英德兩國異，多委之於私人之經營。三百七十有餘之瓦斯事業中，屬於市有者僅數十所。對於私營之瓦斯事業，在法國都市之制度，與英德二國比較而觀，則有一種特例。即由法律規定，以特占權之許否，委任於市會。故都市為事業統一之必要，必選一個公司而施占有之制度。他如巴黎私營特許之條件，預定其資本額，制限其製造之分量，每年徵收多額之特許稅，消費原料之入市稅，且應瓦斯量徵收一定之公金，又供市公用之瓦斯，則定無償或減半。而超過定額之純益金，市與公私設平分之規定，且經過一定之年限，公私事業之權利，訂定歸於市有。此種嚴密規定，不外為一種財源補充之主義，而市民為增進福利計，仍無不企圖此項事業之收歸公有。

吾國之瓦斯事業，尙未發達，若由市政府起而經營，則瓦斯既可以供點燈燃料及發動機之用，而其副產物之足以製造香料及醫藥用品，尤足以獲最巨之利也。

第六章 都市之生業

生業有生產品者，有對於原品而加工製作者，又有以原品或加工製作之品而運轉以爲功者。前者謂之原始生業，後二者即工商業是也。都市地方，雖原始生業比較不甚發達，而工商業則爲其所獨占。但欲爲救濟都市之墮落計，則原始生業，亦有不可不注意者。

第一節 原始生業

吾人所需之原品有三：即動物植物礦物是也。礦物原品者，爲鑛業生產；動物原品者，爲漁獵生產；植物原品者，爲林業與農業，以飼養動物爲主者，爲牧畜業。都市地方，大概無鑛區之設置。茲僅就林業牧畜業漁獵農業，一述其概要：

一、林業、爲培植都市之風景及調節都市之氣候，供給都市之燃料與木材計，不

得不注重林業。應將市區附近之山場，概闢爲造林區域，多設苗圃，廣爲種植，以從事林業，並特設森林警察，慎加保護。

二、牧畜業 都市地方，使用牲畜之最多者，莫如馬。故如牧馬場之設置，暨產馬之獎勵，與改良馬種，馬匹之勢等，最爲重要。次則食用之最多者爲牛爲羊。故如純良種畜之養護，飼料之栽培，配種，發售，產畜，以及獸醫之取締，獸疫之預防，病獸之撲殺，皆牧畜行政範圍中之所有事也。

三、漁業 漁業包括採捕一切水產而言。臨近海濱或河川之都市，實爲最大原始之生業。凡以個人或公私之名義，購置漁船，經檢查合格而註冊有案者，得在公海從事漁業。國家且給以三年之獎金。所有船體，輪機，漁具，防熱裝置，漁員額數，皆在檢查之例。檢查合格者，始給以證書。且漁業之術不精，必至耗無益之勞費，難收經濟上之效果。故更須有漁業技術傳習所之設。凡關於漁撈方法，漁具製作，漁業調查，代理漁民設置漁具等，皆應傳習者也。

四、獵業 以銃器網罟或其他機械捕獲無主鳥獸者，謂之狩獵。狩獵不論其爲常業與否，皆與公益有關。故如獵地之制限，獵法之制限，獵期之制限，狩獵目的之制限等，皆應受警察官署之制限。

五、農業 都市地方，往往成爲工業化商業化，而鮮注意於農業。以致如米麥蔬菜等重要食品，亦須仰給於外來。蓋由人口膨脹，農作物不能隨以加增，因之供求不能相劑，致一般市民，不免受生計之壓迫，此誠都市之危機也。故須特設田野警察，以排除自然人事之災害，更注意於肥料播種之講求，以及耕地之整理，以求農業之發達。庶都市之食品，不致有缺乏之虞。而一般市民，亦略知稼穡之艱難，得領略農村之風味。一八九八年，美國已有田園都市之運動，而其目的，即將田舍與都市相結合；一方竭力謀交通機關之發達，一方以最廉之車價，供市民之使用；創辦以來，頗著成效。掃盡舊都市之齷齪生涯，一變而爲醇美幽潔之勝景，阡陌交通，雞犬相聞，到處儼成柳暗花明之景象，此最足爲吾人之效法者也。

第二節 工業

歐美文明國之工業政策，已由干涉主義，進而爲自由主義，一則因憲政發達，營業乃人民之自由；再則因進步甚速，不勞國家督促也。雖然，在吾國則有難言者。吾國今日，雖著名之都市，大都尙在手工業家內工業時代，不足與各國之工廠工業競爭。苟採絕對之自由制度，必至習故蹈常，毫無進步。故政府對於工業之行政，第一不可無助長發達之積極的手段，即經營模範工廠，整頓金融機關，保護信用組合，獎勵發明品，給予補助金皆是。第二不可無排除弊害之消極的手段，如或種物品非政府不得製造，或種物品非經特許者不能製造，以及工廠之警察，托拉司之限制之類，皆是。今就必要之事項，略舉數端於左：

一 工藝品發明或改良之獎勵 工藝品者，即凡關於工業製造之物品是也。發明云者，其物品未經世人一般所知或利用是也。改良云者，即對於已發明之物品而更就其形狀構造以改良是也。其獎勵程序，由工廠或製造人，將所製之品，添具說明書，詳記

製造方法原料產地成品價目應用材料呈報政府後，由考驗長員考驗合格，而後給以獎勵是也。其獎勵種類有二，一為營業上之獎勵，即專賣特許；二為名譽上之獎勵，即給予褒狀是也。

二 工業試驗所之設立 市民經營工業者，未必盡具有化驗上之智識，故應設工業試驗所，俾受一切分析試驗及鑑定事務之委託。

都市地方，關於工業之行政，更有宜注意者，即工廠之集中是也。大概各國之新都市計劃，皆有所謂工業區之規定。離市民住居較遠，以免機聲之軋軋擾人，煙突之有害衛生，至工廠之構造，作工時間之規定等，亦應為之規定也。

第三節 商業

都市又為商業集中之所。商業之發達與否，與都市之前程，有絕大之關係，勢不能不由政府保護干涉之。其關於貨物價格者，有貨幣法規，關於貨物分量者，有權度法規，關於信用媒介資本供給者，有銀行法規，關於公司商店者，則有工司條例。茲一一略述如

左：

一、貨幣及兌換券 施技術於特定金屬，以爲價格之標準者，曰貨幣。其鑄造發行，屬於國家專業，非是則幣制不能統一。我國幣制，則採用銀本位，國幣之爲價格單位者，曰圓。總重七錢二分，以銀九銅一鑄成之。其下尚有半圓二角一角之補助幣，五分之銀補助幣，二分一分五釐一釐之銅補助幣。其一次用量有限制，蓋因補助幣面價格，逾於其價，不過以供少額支付而止，苟如單位幣之用量無限，則不利於受取人，交易上必生妨碍焉。

金屬貨幣之外，尚有紙幣以補其缺乏，其發行權亦應專屬於特定銀行。且無論何種銀行，發行紙幣，應於發行中各備五成現款，以備兌現。

二、權度 貨物之分量，無一定標準，爲交易上最大障礙。故國家必確定權度，以爲貨物分量之標準。權度法即因此制定焉。我國權度法之內容，約分二部，一爲權度之基本及原器，即度基於尺，地積基於畝，容量基於升，重量基於兩。至萬國通用者，採用米突

法。所製定原器，定爲公尺公畝公升公斤。凡都市地方爲免除商業之欺詐，及便於市民之仿造，宜照原器製成地方標準器，即作爲全市之權度標準。若有出入者，則絕對禁止其使用。

三、銀行 銀行爲媒介信用供給資本之機關。國家欲經濟發展，則當保護監督銀行業，或自行設立之。今世界諸大國銀行制，大都設一中央大銀行，爲全國金融機關之中心。此大銀行，或由國家自營，或爲公司組織，由國家監督之。其他依特別法規以設之特別銀行，則概委諸私人或私法人，如實業銀行，儲蓄銀行等，皆是。舉辦市政，若能組織一市立銀行，一方面可以流通市內之金融，一方面可以爲擴張市事業之基礎。若有固定之資本，亦未始不可以發行兌換券也。

四、公司 都市大規模之商業，多爲公司的組織。有公司條例以資遵守。茲就註冊保息兩項說之：

甲 註冊 註冊乃行政處分，即以國家權力，准認一定之行爲，使之生效者也。公司

之成立消滅及一切事項，關係經濟界不少。故公司條例，責其爲種種註冊，凡公司稟請註冊者，須依照公司條例所定之事項，分別繳納註冊費於該管地方官廳，轉呈省長，咨農商部給予執照，則公司即發生效力，可對抗第三人焉。

乙 保息 保息乃保護工商，使其發達之方法。在都市地方，應由市政機關，籌存保息基金，每年以其利息，借助營業者，令於一定年限後，分年攤還，蓋即無利息之貸金也。但受保息者，專限於棉織業，毛織業，製鐵，製絲，製糖，製茶之公司。公司須由本國人組織，又須有一定資金額，始得呈請保息。遇公司停業，則不得呈請保息金。解散或破產，則所欠保息金，優先受償。蓋於助長中，仍寓監督之意也。

五 商店及交易所 各都市地方，凡開設店鋪，營商人通例所認之商業，而有應行註冊者，須向市政機關註冊，始爲有效。舊設之商店，欲享受商號專用權者亦然。

商店爲商人之營業所，其買賣恆就商人與一般公眾間行之。此外又有爲買賣者兩方特設之市場，謂之交易所。以公司的組織，使買賣者依議定價格爲交易，彼則以一定

之人員參加之，此有便利買賣，平準市價之利。故自前世紀以來，盛行於歐洲各國之各大都市。吾國近來，上海亦有此種之組織。如證券交易所，專行價票股票，及其他有價證券之交易。惟其流弊不免偽造市價，擾亂市價，故非由行政官署，加以嚴重之監督不可。若認爲違背法令，妨害公益，擾亂公安者，得解散之，或停止禁止其營業。

第七章 都市之教育

教育者，比較成熟的人，對於未成熟的人，依一定之目的及一定之方案，陶冶其身心，俾得適應環境，改造人生之一種事業也。都市教育，僅就與都市有關係者而言。其以都市爲中心，考究其應有之教育機關，此屬于普通教育行政方面者也。以學校爲中心，研究其應注意之事項，此屬於學校行政方面者也。前者以制度組織設備爲主，後者以教授訓練管理爲主。蓋都市生活，與田舍生活，全然不同，因之教育之內容方法，亦不得有變更，以期適應。如都市中有各種工廠公署，應如何利用此等教材，以指示學生，又應如何旅行郊外，使生徒了解農業之知識，皆都市教育所應注意者也。茲分爲數項，述之。

於左：

第一節 普通教育

都市教育中最要者，當推普通教育，而普通教育中最要者，當推義務教育。蓋為提高市民之程度，以作各地之模範計，不得不如此也。是以各國義務教育之實施，皆由都市入手，先由普及的方面進行，更進而注意「置留監督制度」「收容寄宿制度」「供給食物制度」及「改良學童浴場」事業。「病兒療養」事業。簡言之，即已由量的擴張，進而為質的改善矣。

近代都市普通教育之特徵，即為學童教育制度與市民育成制度之聯絡事業。此種事業，識者每以為補救市政腐敗之良策。而在市民「道義心」「公道心」未發達之都市，尤為重要。即使學童從事園藝，以增進其健康，涵養其美感。美國多數之都市，有使學童當種植之勞者，有使學童驅除害蟲者。紐約市且使學童任掃除道路之責，足以養成兒童對於公共衛生上之道德心。威爾遜基爾更提倡學校之組織，比擬都市之組織。

學校內設各種市機關及職員，教以純良的市民生活，此謂之「擬都市學校制」。吾國如江蘇之中華職業學校，即完全採用此種組織。

第二節 職業教育

吾國近來職業教育之聲浪漸高，於社會上已占有相當之勢力。此種教育制度，於一八一七年，比利時之凱脫市，首先行之。而最能發揮其效率者，不得不推德國之「徒弟教育」。普魯士於此種教育之設施，有五百七十餘。薩克遜亦有百餘。此外有所謂補習實科教育者，使普通教育已完了之人，更在一定期間內，加以強迫就學，此種制度，實為德國教育政策中之特長。英國都市，在一八八九年，實業教育令發布以後，亦漸呈其活勢。美國於一八八四年，以巴爾基莫亞為都市實業教育之創始，後來遂漸普及於全國。總之職業教育，若能相當發展，不但可以增進市民之福利，即在文化教育上言之，亦占有重要之位置。我國產業幼稚，市民生計，至為艱難，非努力振興職業教育，斷難謀現狀之改善，補救市民之生計。如各種工業補習學校，商業補習學校，女子職業學校等，皆宜

斟酌地方之需要，而酌量籌設。

第三節 師範教育

都市教育，欲收良好之效果，端賴有優良之教職員，則師範教育之擴充與刷新，固不可緩也。擴充之標準，宜斟酌本市內應需之教員數目，設立相當之班次，其準備之人數，至少應為需用人數之二倍以上，始不至感受師資之缺乏。至於刷新之方，如整理附屬小學，改革師範本科課程，變更講習科辦法，組織教育視查團，實行教員補習等，固難一枚舉也。

推行師範教育，尤有不可不注意者，即女子師範之數當多於男子師範是也。考倫敦全市之小學，正教員共計一萬六千四百六十名，其中約一萬一千二百名為女子，五百二十六十名為男子。而美國之小學教員，全數幾為女子。蓋因都市地方，工商業比較發達，男子多從事於工商業之活動，而小學教員之責，固不得不專付之於性情柔和，心思緻密之女子也。

第四節 社會教育

社會教育之事業，甚爲繁複，其應設立之機關亦甚多，茲舉其最重要者述之如左：

一、圖書館 圖書館之設立，應以人口爲準則。凡有三萬以上人口之都市，應有都市自營之公共圖書館，各區應分設圖書閱覽所。英美各國，公共自由圖書館，極爲發達；三百五十都市中，圖書館一年之閱覽者，有六千萬人。法國雖不及英美之發達，然三百有餘之市邑，均設有公共圖書館，多數都市，又有學事圖書館，隨人可以借閱。德國情形略同於法。但所謂巡迴閱覽制度者，則又爲該國所努力經營者也。美國市政學者脫勃林，謂將來各國之法制，對於都市，必有強制設立公共圖書館之一日。然則此後圖書館之設施，其趨勢可見一般矣。

市圖書館之目的，非爲專門的科學之發達起見，實所以應平民教育之要求也。從來之圖書館，側重於尙古重文主義。都市設立之圖書館，應以普及平民閱讀書利益之理想爲主眼，宜多採新出之雜誌報章及日常必要知識之書籍；即在晚日假日，亦宜公開

之。美國研究圖書館有名之博多那姆曰：『近世之圖書館及閱覽所制度非積羣主義，亦非儲藏主義，乃利用主義也。』吾人觀此，亦可知都市圖書館設立之旨趣矣。

二、講演 講演爲都市行政之最要事宜，所以解除一般市民之誤會，並提高其程度者。就講演之對象上言之，則有通俗講演與職業講演之別。就講演之場所言之，則有巡迴講演與固定講演之別。就講演之時間言之，則有定期講演與不定期講演之別。所謂通俗講演者，即對於一般平民之年長失學者，利用機會灌輸以市民必需之道德知能也。所謂職業講演者，即就特殊部分之人物，如工廠學徒監犯等，施以特別之訓練也。大概通俗講演，巡迴與固定兩種之方式均宜並用。而固定講演，則又有定期與不定期之兩種辦法。而固定講演，大都就市內學校之課餘舉行之。故美國波士頓之學務委員，夙以學校爲社會教育之中心，以此爲教師與學生父兄之會同機關，又以此爲訓育平民之講話會場。吾國所謂學校重地，閒人免進之獨占辦法，亦當思有以革新之乎。

三、博物館 博物館者，關於工藝天然人類歷史風俗交通軍事等各方面之物品，陳

列於一所，或專門各別的設施，而備公衆之縱覽者也。歐美都市，到處有博物館之設施。關於專門者，蒐輯繪畫雕刻及各種美術工藝品；關於海洋者，蒐輯各種海產漁具及船舶海洋之模形；其他爲明示各國開化之程度及風俗習慣生活等等者，則有各國風俗博物館；爲知國家之歷史及現狀者，則有歷史博物館，工業博物館，商業博物館，郵政博物館，農業博物館，山林博物館，交通博物館，衛生博物館，教育博物館。我國欲經營此種大規模之博物館，一時固未免困難，惟有由各教育機關，於歷史地理理科衛生農工商業等之教材，多備各種標本實物模型器械圖畫照片等，陳列于一室，作一種通俗博物館，各種陳設物品，附以簡單之說明。此種設備，不但供學生閱覽之用，即校外市民，亦許隨時參觀，持此方針，逐漸擴充，則大規模之博物館，固不難企圖，而市民之知識，亦可與日俱進矣。

四 美術館 美術館者，搜集各種美術品，完全以養成平民之美感爲目的者也。此爲一種情的方面之設施，萬不可缺。歐美都市，對此經營，極爲努力，而爲公衆展覽起見，

個人所藏，亦時有公开展覽之舉。但此所謂美術館者，非必一物之價數百圓，一畫之值數百兩也。都市之小學校，若能利用其校舍之一部，懸掛各種學術家或熱心公益者之肖像，使市民得隨時觀覽，可以感奮興起，發生景仰前賢之心理，可使一般人民之興趣向上，於社會教育上，實有莫大之效果。餘如動物園植物園等，在平民教育事業上，亦均占重要位置，而其建築及佈置，當以美之眼光出之也。

第八章 都市之社會事業

二十世紀來，達爾文互競說根本推翻，學術思想，均趨向人道互助，所謂人道主義，世界主義，社會主義，互助主義，均於此時發生。一般學者，皆以爲人類活動，是普遍活動，一人不善，影及全體，欲求個人快樂，必須大衆快樂。蘭布羅梭產生於世界上娼妓最多，乞丐最多，罪犯最多，人民最苦之意大利，遂以罪犯學，社會學，遺傳學，社會問題，號召一般學者。杜威有言：『一種學說發生，乃適應當時之需要。社會哲學，政治哲學之產生，乃當時社會政治發生疾病，如醫藥之來，以治疾病也。』蘭氏創立各種學說，亦以此。顧此後

研究結果，僉謂社會問題，集中於貧窮犯罪二項。以爲自來犯罪之故，皆因貧窮。貧窮衣食無着，挺而走險，自然犯罪。社會安甯秩序，因之發生無限擾亂，欲達公善目的，並爲人道起見，對於貧民，自須設法救濟。此慈善行政之所由起也。先籌一般貧民之生計，使不致於無業可做，衣食足自然禮義興。然人民生活不良，影響於社會，亦非常重大。或阻礙經濟之發展，或滯塞文化之進步，故於風俗習慣之凋敝，尤當隨時更善。他如不良少年，或犯罪者，免除以後之不再蹈覆轍，予以自新之路，重爲良善國民，必加以相當之感化。女子貧兒，有苦不能自拔，或無生活能力，亦須設法救濟。非如此，社會萬難趨於治平。凡此類生活改善，消費維持，感化救濟等事業，統謂之爲社會事業。歐美各邦，對於社會事業，積極謀進，而尤注目於都市。以都市人煙稠密，工商業集中，常爲犯罪淵藪，不幸之人，觸目皆是。市社會事業之職權，統屬於市政機關，或設局專辦，或由私人設立加以監督獎勵，爰分別詳述於後：

第一節 生活之改善

欲覘一國之文野，即先視其生活之文野，所謂入國問俗也。歐美各市，對於市民之生活，力謀改善。我國則付缺如。一入都市，人民生活之凋敝，觸目皆然。外人之來中土者，咸引爲笑柄，謂中國人野蠻猶昔，殊可慨也。

(一) 風俗之改良 市民風俗不良，影響於生活甚大，自然非力圖改良不可。我國風俗中，如早婚纏足，與夫婚喪禮之繁侈，皆爲大害。早婚纏足，直能衰弱種族，關係國家之興替。婚喪禮之繁侈，費時費錢，影響於社會經濟，非勸告禁止，同時並行，不克有效。一方面設立天足會，儉德會，時講演其害處，使一般市民，確實了解；一方面設法禁止，凡早婚纏足，或婚喪過繁侈者，加以相當之懲罰。

(二) 習慣之改善 我國之惡習慣，如宴起，賭博，吸食鴉片，以及鎮日飲食於茶肆間，比比皆是。推其原因，不外人無恆業，又無相當之高尙娛樂，閒極無聊，只有從事於墮落。積日累月，墮落之程度增高，墮落之方法無窮。其根本改善之方，首先多量設置工廠及補習學校，使一般市民，無不各有所事；一方面又設置高尙之娛樂場，將一般市民，納於高尙

之途，自然無游惰者矣。消極辦法，則於此二者外，繼之以懲罰。凡有上項之行爲，處以相當之科罰，有所畏懼，庶不致流連忘返。習慣改善，其有望乎。

(三)迷信之破除。宗教信仰，與人生大有關係。宗教之良者，頗有彰善癉惡之功。故憲法所載，信仰自由。其不良者，流弊甚大，如庚子之義和八卦紅鎧，惹起擾亂，國權喪失。故於自由間，仍有限制。凡良好有利他目的者，方爲宗教。其妖言惑衆者爲邪教。邪教國法所禁，而起源寔基於迷信。防患未然，凡不正當之寺宇偶像或崇拜，當加以相當之取締。而於科學講演，實破除迷信之良好針砭，故尤爲當務之急。

第二節 食物之維持

民食問題，非常重大。都市爲工商業發達之地，農產皆由他處輸入，米麥豆油之屬，非有方法維持，則奸商任意居奇，一旦缺乏，貧者將見絕糧，富者亦感苦痛。故歐美對於此事，常設委員會，專司調查食物之來源及消費之程度，分配之情形，年計或爲入超，或爲出超，並竭力注意運輸組織貿易組織，總期不致發生供不敷求之事。我國則間或行之，

如北京之糧食調查會，糧食救濟委員會等是。然對於統計，毫不注意，且多臨渴掘井，又無完備組織，恒見食物缺乏，與夫漲落失常之事也。

維持食物正當之法，最要緊者為擴充市場。舊時巴黎市政府對於飲食物之販賣，以嚴重規則制限之。其價值亦復指定。一切獸肉麪包葡萄酒及其他食品營業，大半歸官專賣。近則知此種辦法之誤，專以物品價值低廉為目的，其市場制度，年年不絕擴張，即如哈而生托拉大市場，每夜中自各部及近郊輸入其飲食物於此市場，分配齊整，詰朝為市。其中分躉售及各種小賣店，建築費達五千萬法郎。此大市場內，各處尚有許多小賣市場，每日公開之。又有露天市場，每週開場數回，似此公開市場，大小殆以百數。市場以外，各私人自為營業之躉賣及零賣店亦甚多。有此市場組織，人皆受無限便利，市價常保正常，供求各得所欲。

第三節 感化事業

人無生而便甘墮落者，其所以不能自拔者，一方面由於衣食所迫，上已述之矣。一方面

由於無相當教育及相當之職業，以致罪犯學者，主張罪犯，不必科以刑罰，惟注重積極之感化。加刑罰於人，實爲不得已之舉，於公於私，均受莫大損失。故感化特重焉。感化事業，從前認爲刑罰之一部分，屬於監獄之中，今則爲教育之一種，與刑罰無關。

感化事業者，即對於不良少年，遺棄少年，與犯罪少年，強制教育之事業也。遺棄者，爲家庭所不齒，進而墮落，更進而犯罪。少年中有負責任者，有不負責任者，其負責任者，應受刑事處分而入監獄，其不負責任者，當施以教育而入感化院，除此二者外，又有所謂不良少年者，即染有種種惡習，而致墮落者也。

感化教育施行之方法，爲一般所公認者，有家庭感化，及集合感化二種。其交付與本人家，或其他適當之家，使執行感化教育者，曰家庭感化。在官立或公立或私立之感化院，及其他特爲此種教育所設一定建築物內執行者，曰集合感化。家庭感化可名爲家的感化，集合感化，可名爲院的感化。院的感化者，集合多數少年於一院，而施以感化之謂也。有名爲感化院者，有名爲懲治場者，有名爲授業場者，有名爲保護院者，日本現

僅有集合感化，而無家庭感化，是其缺點。

家庭感化利用得宜，可豫期感化上優良之效果。蓋少年無愛重家庭之觀念，以致墮落。欲矯此弊，非用家庭感化不可。一能養成其孝心，二能使其幼年生活，自然發達，三不受惡習之傳染，四可因材施教，五能節省經費。但實行甚難，而集合感化，實行較易。集合感化，乃在特定之建築物內，收容多數幼者，而施以感化教育。英國感化院，分爲三種：曰感化院，凡少年犯罪之程度較深者，悉收容之。曰授產院，收容少年犯罪之程度較淺者。那威則分別較詳，方法亦新，計分爲保育院，感化院，特別感化院，強制學院。在普通遺棄之幼者，則交付與適當之家庭，或保育院，就學年齡之道德墮落者，則收容於感化院；十二歲以上少年之犯重罪者，及道德墮落程度顯著者，及滿十八歲尙未能出感化院者，及在感化院十二歲以上之兒童犯罪逃走，或誘惑他兒童爲抵抗行爲者，及在十六歲以上受假免處分，復不謹慎行爲重行入院者，則收容於特別感化院；其他雖犯罪而免於刑事上追訴之十五歲以下者，復又怠於通學，或有特別不良行狀，或未決定感化處

分，認爲必須假收容者，則交付於強制學院。

第四節 救濟事業

關於市民之救濟事業可分爲六項：1 勞働地位之改善，2 老廢之救濟，3 貧兒之救濟，4 女子之救濟，5 臨時災厄之救濟，6 不虞預防之組合，分別述之於下：

(一) 勞働地位之改善 自資本主義發達後，勞働者之地位日漸低下，直成爲一種之奴隸。且衛生設備不完全，器械裝置時處危險，勞働者易罹於不具之廢疾，至於兒童婦女之勞働者，尤爲可憫。故現在國家均在制定勞働法，保護勞働者，使其地位鞏固，勞働之利益無窮。所訂工作時間不能逾八小時，於工作完竣時，須受若干時之義務教育。至於勞働者之疾病救助，在巴黎市有大慈惠病院，專爲貧民施治。英美亦有此項之施設，惟多私立而鮮公立。關於失業之救助，巴黎市公立宿舍計有三所，男二女一，止宿者不徵宿費，凡無賴及不誠實者，概不收容，專以供誠實勞働者一時失業之用。洗衣消毒，皆爲設備，替著衣類，亦由寄宿舍供給。其食品夜有汁羹，朝具麪包，俟其職業得所，然後聽

其出舍。每年中一時不幸而得救者幾千人。此外又有借屋金之貸與，巴黎市會，每年出若干金錢以維持數多之苦力，勞働婦人因之得職業者甚多，在勞働者救助外，復有一便益之法，凡人家誠實眷屬，有因疾病或其他事故，屋主命遷移而無他住宅可居者，市即以所備之金貸與作所借屋之費。此外又有職業介紹，歐美日本均有此項事業，凡失業之勞働者，可到官廳登錄，遇有雇傭機會，即由官廳介紹之。

(二)老病之救助 貧窮之老而不能工作者，與身體患惡疾，或殘廢之人，嘗由市內設老人院，瘋人院，癩病院，等收容之。由市內供給其生活，使其自終天年。蓋為免除傳染或擾害社會也。歐美日本與夫吾國，均有此項設置。此項事業，為免除傳染擾害起見，故宜設於空曠僻靜之處，與市內稠密之區相隔絕。

(三)貧兒之救護 貧兒之救護者，慮其養育之不能，又懼其教育之無方也。蓋貧民生計不足，朝夕勞働於外，常以全力謀生，而以餘力育兒，肉體之營養既慮缺乏，精神之教育自無可言，長成一不良少年耳。救護貧兒之機關如育嬰堂其一也，然貧兒之種類不一，

如孤兒、棄兒、盲啞兒、低能兒等，當用種種方法分類養之，不宜集聚於一處，漫無限制也。而對於救護設備，尤當周詳，其最宜注意者：1 不許其父母放棄義務，蓋貧兒院只代其父母盡其教養，非代其父母盡全部之義務，貧兒之父母，因勞働無暇扶養其兒女，送入貧兒院，朝至暮歸，日以爲常，故須納保護費，其不納者例外也。院中小兒以四歲以下爲限，院中尤重清潔，其棄兒之不知姓名者，須將其頭目疤痕手指及幾箕幾羅及其足指悉驗而記之，其衣襟是何顏色，布帛單綿，共計若干，亦須記載，並問其來歷，使其長大知父母姓名也。2 組織補助機關，育嬰堂之兒限至四歲，彼無父母或親屬，或不知其父母之兒，四歲以上，即送入較高程度之機關孤兒院中。3 組織須完備，護兒院種種之設置，務求完善，使社會一般之貧民有信任之心，被保護之兒童，方可強壯。院中管理人，非富有慈善性兼有育兒知識之婦人，不能撫育周至。又育兒之乳婦，當擇身體健全者。4 不揭貧、聾、啞等名，使貧兒一入其中，不自墮其志趣。德國嬰兒保護院，稱爲搖籃院，即此意也。

(四) 女子之救濟 女子不幸墮入妓館，或爲人婢妾。前者思有以自拔，後者或不堪虐待，均須設法救濟。我國各處均有女子濟良所之設，專爲救濟此二項不幸之女子。然二種性質迥然不同，尤當分別。凡來自娼妓者，須先改革其習慣，變更其生活，教以相當之職業，使其出所後能自立生活，並有高尙之趨向，不至重爲墮落。婢女則注意於教育，並授以相當職業，使其出所後可以維持生活。約言之，即來自娼妓者，含有感化性質，來自婢女者，則不必也。惟例於成年者，始准擇配出院。但於來求配者，須注意審查，有無相當之職業，足資生活，性情誠實與否，身體有無疾病，合格方能配給。不然使不幸之女子，又復陷於不幸，是可哀也。

(五) 臨時災厄之救濟 都市臨時之災厄，水火風地震，其最著者也。人民遭此非常之變，一時失其生計，謂之災民。此項災民之救濟根本方法，詳後不虞預防之組合。臨時方法，不外施行勸報，而繼之賑恤。吾國積穀之設，西洋各國之預備恤賑金，卽此項之預備。法國於市民臨時災厄及一時不幸之救濟，其最著者，莫如於川流運河沿岸，市中央部擁

擠處等設救助場以應溺斃及一切急變之用。又有功效更大，多爲人所不易見者，如夜中應用內外科醫之組織，分布市內各所，以應市民不測之危。

(六)不虞防備之組合 不虞防備之組合者，卽後生命保險，疾病保險，養老保險，尋常貯蓄，以備不虞之災而免公共救助之謂也。換言之，卽組合員因偶然之事故，受經濟之損失時，以填補其損害爲目的之組合也。組合之稱謂，各國不同，英國爲友愛組合，美國爲同胞組合，德國爲救濟組合，法國爲相互救濟組合。英國強制細民負擔一定保險金，至老由國庫給與之，或由任意的使國民擔負一定的保險金，至老年由國庫給與之。法國則區分必行與選擇，所謂必行事項者，得於組合員及其家族之疾病治療，對於不能勞動之生活補助，對於老者給與養老金，對於組合員支付喪禮金，及死亡者給付保險金。所謂選擇事項者，爲必要教養之事項之施行，爲紹介以謀適當施設之事，爲救濟無過失之失業。德國養老保險制度爲強制的，凡一年收入二千馬克之勞動者，得在強制保險之列。

都市於不虞預防之組合，非常重要，蓋都市商工業集中，意外之事變，較鄉間自然爲多。勞働保險，在所必行。其個人之儲金，雇主等之扶持，亦不可缺。而普通保險使薄給者，可任意加入，在日本則以簡易生命保險爲主。如或死亡，或保至一定之年限時，可得若干之保險金。其效用最爲普及且最顯著。

第九章 都市之衛生

都市雖爲文明之花，亦實即人類之癰疽也。是何故耶？茲僅述其妨碍健康之八大罪：

- (一) 人煙稠密，則空氣之供給不足，氧氣更爲不足。

- (二) 人口衆多，則排泄物之堆積亦多，故空氣之污濁尤甚。

- (三) 工商業會萃，不惟煙氣、塵埃、瓦斯、廢物之能腐敗空氣；即車馬聲、人聲、機械聲等之囂喧雜沓，亦足使心神不寧，每致神經衰弱。

- (四) 貧民蟬集，交通又極複雜，雖如何整潔，勢有所不能；健康上自然受其影響。

- (五) 身體各機官之鍛鍊機會較少，一出門有車馬，風雨多庇所之類，一則抵抗力自

弱。

(六) 誘惑身心之刺激較多，最易走入迷途，有碍健康。

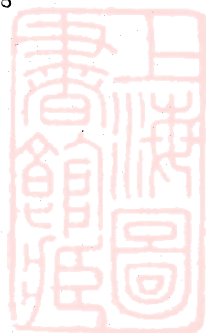
(七) 各種飲食物易得，口腹之慾增進，勢難節制，易致疾病。

(八) 人煙稠密，則疾疫之傳染極速，預防困難，撲滅更覺不易。

有此八大原因，故都市之生活，由衛生上言之，實不若農村遠甚。英諺曰：『若居住於倫敦，則家系不能繼續三代。』法蘭西之學者亦有言曰：『田舍之住民移於都市，畢竟罹肺結核，沽命運而已。』然則都市之隱憂，安可不設法救濟耶？

都市生活之妨碍健康，已如上述。救濟之法，斯真當務之急。今日有所謂『都市之田園化運動』、『或花園運動』(Garden movement)者，即救濟都市之呼聲也。此種運動早已由鼓吹而見諸實行。世界各大都市，建築櫛比，人如羣蟻，若柏林巴黎者，實不啻世界之大公園也。

我國民智未開，衛生事業，至爲幼稚。唾涕無定處，便溺無定所，廢物亂拋，狼籍不堪；市



民生活，無異蝨處于牛馬廐中。若值病疫發生，則呼天號地，唸佛降神，仍不能救死亡之枕籍，以至手足無措，其腦簡，其行惡，而其狀至爲可憐也！創鉅痛深，本應從此覺悟，乃癘疫一過，則又故態復萌，似疾病之來，命也如此者！夢裏人生，殊屬可嘆！今日各處舉辦市政，實寓有提倡改良，樹立模範之意味，則衛生事業，必當根據最近之學理，力謀完善之施設，不待言矣。

都市衛生之施設可分保健、豫防、治療三方面。分別略述如下：

第一節 保健

都市之保健者，即以保持公衆健康必要之條件爲目的者也。夫健康乃人生最可寶貴，最爲快樂之一事。諺曰：『有錢難買一身安。』信不誣也！如何而能不妨碍市民之健康，此項施設，範圍甚廣，上下水道已詳述於第三章外，其他尙有：(一)道路之掃除；(二)飲食物品之取締；(三)公廚或衛生食堂之設立；(四)沐浴場及洗濯場之管理；(五)理髮及鑲牙事業之規定；(六)菜場及屠獸場之整理；(七)尸體之埋葬，及墓地之規定等均屬之。分述于後：

一、道路之掃除

清潔乃衛生第一要義。古人洒掃庭除，著爲家訓；導達溝瀆，列之典章；蓋以腐敗不潔之污物，投置于通衢，或堆積于路旁，不僅有害市民之衛生，而且大損都市之體面；故厲行掃除之法，實爲都市生活上最重大問題之一。我國人民，污穢性成，故各都市中不潔之物，隨處堆積，雖間或設有檯櫃者，大多失其作用；臭氣四布，令人不快。故各都市對於此等問題，宜速急起解決之，以保市民之健康，而增都市之美潔。不寧惟是，污穢廢物，若能處置得當，則其效果決非淺鮮。泰西各國，對於都市之污物如何處置之問題，莫不悉心研究。歐美都市，每以污物燃燒，發生熱力，因其熱力而起電氣瓦斯，以營電氣事業或瓦斯事業者，名之曰「高溫裝置之污物處分法」。以污物分析之而得肥料之用者，名之曰「低溫裝置之污物處分法」。其餘各種之適當處分，不勝枚舉。然則對於道路之掃除，於防疫保健以外，又可乘斯取利。廢物利用，此其一端；吾人又安可不取法之耶？

德國五萬以上人口之都市，莫不有污物掃除局之設立，且異常敏速。柏林市摩擦及

洒掃者不絕於道。每年約二百萬之費用。其工作多於夜中或清晨行之。晝間復有掃除夫役隊，以不絕取除馬糞與其他之污物。而各種污物，決不許停滯於市中。

英國托孟遜市之人口僅十萬左右，但其處理污物，異常得法。即將全市污物，集於一所，燃燒之使發電氣，供市內之電燈。污穢不堪之廢物，一變而為全市不夜之天。市民得以無償利用電燈，增進共同之福利。若非市民努力經營，何得臻此？

巴黎市之掃除事業，規模尤為宏大。平時清道夫常有五千人，更以數百台之掃除器械，至少亦需三千名之人力。每晨自四時至六時半之間，各夫役與器械，皆施行掃除。全市所有之鋪石道、人道、車道、廣場、裏路等，無不掃除盡淨；或施以摩擦及消毒。其市街之光滑者，為防馬傾跌，復散布清潔之砂。至八時半，全市污穢廢物，盡行完結，各渣櫃復施以消毒。於是掃除部一日重要之事，始行告終。雖然掃除夫尚不能全部休息也。更以二三十人為一隊，分為一百五十隊，各設本部而為取締。至十一時，分班從事擦櫛。（穿隄而通水之器）及瑣事終了，而新之污穢，又需取除矣。若天不雨，則又以撒水器數千個，

依次撤水，以免砂塵之飛揚；冰雪，則雇入一萬人左右，將全市冰雪清除之。統觀上述，各名都之掃除事業，何等完善，舉辦市政者，知所取法矣。

二、飲食物之管理及取締

飲食物品，為維持生命之所必需，其良否，於生命上有重大之關係。蓋吾人之健康，多視飲食物如何而定。至於一般傳染病，亦多以飲食物為媒介也。諺云：『病從口裏入；』信哉信哉！故都市經營者，於此等重大問題，斷不可忽視。若自由放任，不加聞問，則市民即幸而免遭病疫之發生，而日常營養之不良，其身體必漸漸羸弱，是則非特百業不能振新，於種族之遺傳上，亦直接大有妨礙。星火燎原，事非妄誕，吾人安可置之不問耶？

先進諸邦，對於是等物品之經營，莫不有完善之機關（如菜場屠場之類）而對於一般販賣者，更定有嚴重之取締。凡所販賣，一一皆經過衛生局分析之後，始得售之於市。我國對於此等事項，甚為疏忽，營業者大都一味漁利，陳腐不良之物，亦求售於市民。市民無知，只貪一時之便宜，不顧自己之健康，且乏完美之菜場及屠場，以至通衢大道，食

品雜陳，腐物堆積，污水橫流，臭氣薰人，既害市民之健康，又妨都市之交通，其可恥為何如耶？雖然亦非全無規定也，各處警察，亦嘗宣布左列各項飲食物，不准售賣之明文：

- (1) 牛、羊、豬、雞、鴨及其他禽獸等之病死或朽壞者。
- (2) 魚蝦及其他水族之陳腐者。
- (3) 各種瓜菓菜蔬之壞爛或不熟者。
- (4) 醬酪飲料之陳腐及污穢，或假冒贗造者。
- (5) 酒品之加有毒質葯料，如信石、鴿糞之類者。
- (6) 過宿之生熟食品，其顏色臭味皆惡劣者。

苟能照章切實辦理，亦殊難得，然而不能也！有司者且熟視無睹，蚩蚩者氓，又何足責耶？吾今且述有名都市之情形，以為經營此事者之參考：

巴黎市之中央，有二十二英畝廣大之菜場，係鐵骨鍛瓦之建築物，以電氣為燈，其下層設鉅大之倉庫，有鐵道三條，通於周圍，以圖各種之便宜。每晨分配之飲食品，於第一

夜中，由法國之各部及巴黎之近郊，輸入於其場內。其中又有小賣店若干，在此大菜場之外。於場內各方，又設百餘之小賣菜場，每日隨時開賣。此等大小菜場，得保低廉之市價，與純潔新鮮之物品。所以市內勞動者及近郊農民等，受其便宜不小也。

英國多數之菜場，除販賣食料品以外，復爲都市之美觀起見，於菜場備有平坦美麗之花園。一年四時，芳香撲鼻，秀色可餐。此則於衛生以外，兼顧市民之精神修養者也。

三、公廚及衛生食堂

人類自生存上觀之，最切要者莫過於食物。中產階級以下，其生活費中占最高位置者，則爲飲食費。此於勞動階級，大爲顯著。故一般勞動者，全收入十分之四，須爲營養物之消費；否則必陷於營養不良，遂呈長期之饑死狀態。故人類得適應於年齡業務，有取得營養物價最少限度之權利。然則其最少限度果何如乎？此以人體年齡業務等而異。依一般學者所倡：西洋人輕微之筋肉勞動的男子，一日約需三千熱量；東洋人約二千熱量；若每日在此以下，則營養必陷於不良之地。至滿足此最少限制之營養，或不能滿

足者，中間劃一境界線，稱此線曰『貧乏線』。在此貧乏線以下者，泰西各國大抵占全市民十分之三內外；而勞働者則達於四分以上，此等現象，爲社會國家之隱憂。我國居於貧乏線以下者，雖尙無精密之統計，然其數之多，不言而喻也。此種問題之發生，其重要理由，不外經濟組織不完備。近年以來，勞働者之工資，內外共同激增；而彼等依然感生活之困難者，則物價伴於勞資之增加而有騰貴不已之傾向爲之也。果爾則生活之壓迫，依然及於多數之民衆矣。總而言之：現時之社會問題，畢竟不過爲『胃腸問題』。直言之亦卽『麵包問題』也。故滿足多數民衆之胃腸，確係社會政策之主綱；爲政家之責務也。現今物價暴漲，市民營養分缺乏；且一般酒館飯店，又多不適衛生。而欲改良救濟之，惟有設『公廚』或『衛生食堂』之一法。泰西各國，早已經營於此，吾人當效法也。故略舉一二例於左，以資參考焉：

英倫亞力基宗德食堂：規模宏大，設備完美；又接近多數勞働者住居之地域。堂共分四層：一層與三層爲男子食堂，二層充女子食堂。室內非常清潔，接待亦甚殷勤。價格又

極低廉。自一辨士至五辨士，可以任意買取。若投十辨士，則能得相當之食品。而男子自晨七時至午後七時，女子自午前十一時至午後二時十五分。一日平均七千人。其中女子有七百人左右。在冬季，每日尙對於六千人之貧兒，給與一辨士之食物。此種設備，於市民日常生活，頗爲便利也。

美國在三十年前，有廉價菜館之設。紐約市，約有五十內外。而一日供食之數，在三十萬左右。以後爲清潔、價廉、便利之計，設立『收賬菜館』與『自轉機菜館』。此純然爲營利事業。然自一般市民便益之點觀之，則無出入也。此二種菜館，謀適衛生，並即減少多數之人力。若夫私設者，因人手多，則食品之價格必高，各處皆然。此自然之趨勢。「收賬菜館」者，附價格之食物，陣列於食堂之周圍，客皆經過其周圍之間，採取各自所好之食品。是後再於中央賬櫃之前，依價付賬。夫美國勞金甚高，若非如此辦法，則勞働與貧民，安能得便益之食物耶？「自轉機菜館」者，較收賬菜館更爲簡便。於食堂周圍玻璃小窗之前面，安置許多菜箱。其箱之內部，裝入食品。箱之上部，揭定價表。箱之右方，開

一小隙。客巡視其周圍，至自己嗜好食品箱之前，則由小隙投入五仙銀幣，遂向玻璃之小窗外，自此回轉，取出食品，附桌而食。其間無一人管理，較前者更爲輕便，且更廉價！近年美國大都市，均已廣行此兩者。自正午至午後二時間，雖在極廣之房間，無不滿座。考泰西各國衛生食堂之設，實以美國爲嚆矢；當獨立戰爭時，已早有此種設備。不過近時更加發達耳。舉辦市政者，此亦應經營之一也。

四、沐浴場及洗濯場

吾人每日攝取相當之飲食物，自然亦必有相當之排泄物。新陳代謝不停，生活機能始無障礙。此等排泄物，除肺臟呼出之碳氣，腎臟泌出之尿液，及肛門排出之糞外，皮膚時時尙蒸發許多之汗垢。此等汗垢，若堆積皮膚，閉塞汗孔，則不免疾病。故清潔皮膚，亦衛生上之要務。沐浴即所以直接清潔皮膚，而洗濯衣物，亦間接清潔皮膚也。皮膚清潔，關係人生如此，故日本以「命之湯」「命之母」命名浴場，蓋有深意存焉。

都市地方，資產階級者，沐浴洗濯，自無庸慮，而大多數之勞動家，終日碌碌，謀生不遑，

何暇及此？既不能任其向隅，任其不潔，此都市之沐浴場與洗濯場，所以應由公家經營，採取無值或廉價之制也。

先進諸國，此等場所之由公立，幾默認爲公例。德國五萬人口以上之都市，俱有公立之沐浴場及洗濯場，且逐年擴充，多數均不取價。美國各都市所設者，亦多不取價。英國格拉斯哥市所設者，資本金在三百十二萬七千餘元左右，其規模之宏大，設備之完善，可想見矣！近年以來，即游泳池之由公家建立者，亦所在多有。反觀吾國，不唯無所謂無償者，更無所謂公立者，甚至一般私人開設者，適合衛生與否，亦不過問！難怪皮膚病、花柳病等之傳染蔓延，日愈猖狂，真可恥也！故今日舉辦市政者，對於此等事業，一方應嚴重取締私人經營者，使其適合衛生與經濟；他方應多設無償之公立者，使全市民俱得享清潔之幸福。則『老大病夫』與夫『不潔民族』之尊號，或可漸漸消滅乎？

五、理髮及鑲牙事業之規定

理髮及鑲牙事業，關係健康亦不小，茲分別略述如次……

甲 理髮

毛髮雖爲保護身體之附屬物，若不隨時剪剃之，不惟有損儀容之美觀，且於衛生亦大有妨礙。然此剪剃技師所用之一切工具，苟不清潔，則每爲傳染病之媒介。吾國人感染最多之皮膚病、眼病（篤拉仿謨爲最）及花柳病、頭瘡等，即多由此傳染。蓋我國之理髮師，多不知衛生爲何，公德爲何，以剪剃之刀、剪、洗面之用具，俱屬千萬人共之。而每次用後，又不加以清潔消毒，故此種病菌，卽因是而蔓延不絕，其危險爲何如乎？是以操此職業者，不能不嚴密爲之規定也。

乙 鑲牙

牙齒之健全否，關係身體最大，故鑲牙亦文明社會之應有物。然操此業者，苟無專門素養，設備不完，手續不善，其遺害市民爲如何乎？是以辦市政者，亦不得不加以適當之取締也。

六 屠場之設立及管理

設立屠場，其利甚多；約略舉之，可得四種：

(1) 屠獸統一，可免空氣、土地及水質之污穢；且凡易於腐敗及含有病原菌之固形成分，與夫流動之污物污水，得迅速完全排除。

(2) 於一處檢查，則可免有害衛生之食肉販賣，更因此而平均肉價，改良肉質。

(3) 檢查畜體，得防止獸疫之傳播。

(4) 屠場因地價及其他關係，多設於街市之外；故屠畜時，通過街市少，則污穢街市道路亦少。

屠場有如許利益，故凡人煙稠密食肉較多之地，不可不從速設立。先准諸邦關於屠場之經營，靡不力求完善。茲擇於其著名者略述一二於左，以資參考：

美國支卡哥市，有八個屠場；建築宏壯，規模雄偉，設備既極完善，理想更屬遠大。場內均敷設縱橫之鐵道。每一場中，每日使用六千人，屠殺六千頭之豬，二千八百頭之牛，僅一小時內，凡榨血、剥皮、出膽、落首、洗肉，皆一齊完結。再經過醫生極巧妙極迅速之檢查。

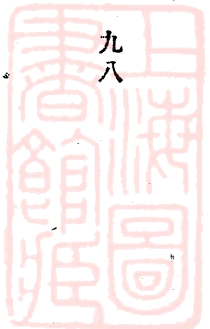
完竣以後，悉由火車送達各地，以供人民之採買。

柏林市有二個大規模之屠場，建於市之兩端。係強制併合數千許之私立屠場而為市有。每年屠殺牛羊豚等畜類之數，約近三百萬頭。市為檢查各種肉類，特雇二十餘名之檢查醫士，四十餘婦人之顯微鏡事務員，日日檢查之。此外復有數十名之事務員，以檢查完畢之肉類，貼以印花，始准於市中販賣。故柏林市決無肺病及食他瘟疫肉類之恐。此等婦人，一日五時間之勞動，年給七百五十餘元之薪金云。

我國都市，於此大多疏忽！私立屠場，四處林立；國民經濟之損失，其罪小，妨礙衛生，其罪實大也！此後當何如經營耶？

七、屍體之安葬及墓地之整理

屍體改無生活機能，故極易分解腐敗；若久暴空氣間，則不免害及他人。然若處置太速，又恐假死生理；且有刑事關係者，更恐湮滅罪跡之嫌疑。故普通規定尸體非經二十四時間者，不得埋葬。然患傳染病而死者，多暴露一時，則病菌之蔓延亦愈甚，故又不得



不從速裝殮安葬也。不特此也，當其未安葬之先，應爲之消毒；且更應嚴禁他人探視，免遺害他人也。

屍體之處理：有用火葬者；有用水葬者；有用土葬者；更有暴露曠野，森林間，任禽獸分裂，自然腐化，所謂天葬者。東西洋及僧道之徒，多用火葬。印度及濱海之民，多用水葬。西藏則行天葬。吾國習俗相沿，多行土葬。火葬於衛生及經濟二者，均極相宜。水葬，天葬雖較節省經濟，而於衛生妨碍實大。至若土葬，果行之得法，尙無多大弊病。不然，如吾國之主葬者，迷信風水，則停棺不葬，徒講虛榮，則招搖示衆，不衛生，不經濟，不人道，眞世界上獨一無二者也！

土葬之不衛生，請再申其說：蓋棺木無論如何堅固，終污染土砂。其污染之程度雖極微小，而人之屍體，往往包含病菌，不無萬一之危險。且依化學作用，以諸種原素分解之際，屍體必先發臭氣，污濁地上之空氣，漸次腐敗，終至污濁地水。其毒之烈，更何如耶！此埋葬屍體及墓地，所以有規定之必要也。

墓地之規定，應合左列三要件：——

- 1, 不得在國道省道，縣道，鐵路，及大河左右，
- 2, 須離人家六十間以上。

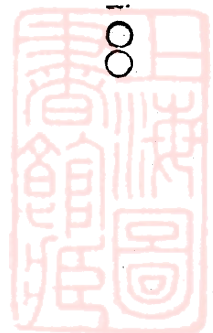
- 3, 土地高燥，與飲用水無礙地方。

墓地四周及墓間，應多植美花佳木。西洋墳園所以有公園之稱者，即以其布置有方，裝飾優美也。經營墓地者宜法之！

土葬之不經濟，不衛生，不人道，已如上述。社會進化，人口日繁，則經濟之講究，亦必日愈精進；衛生之注重，亦必日愈提倡；人道之發揚，亦必日愈高大；是則廢土葬而行火葬，終必有實現之一日；故設置火葬場，早遲間事耳。

若設置火葬場，應適合下列四要件：——

- 1, 隔離人家及輻輳之地，須在一百二十間以上。
- 2, 不可位於上風之地。



3, 須備火爐烟筒, 以防臭氣之四散。

4, 周圍當設墻, 以杜他人之窺視。

又舉行火葬, 宜在晚間, 免引起多數人之矚目, 並紊亂秩序也。若於日沒時行之, 則更為合宜。

第二節 豫防

治療已然, 不如防患未然。蓋治療屬消極的, 而豫防屬積極的也。豫防云者, 即防止病疫之發生與傳染也。夫疾病之來, 本屬個人之危險, 然有傳染病者, 則為社會公衆之危險。凡各人對於其自身, 固有自衛之責, 而社會對於一般人民, 則應盡保護其生命, 防止其危害之責。故於傳染病之預防, 莫不兢兢注意焉。

豫防方法, 有特別及普通二種, 略述如在:

(1) 普通預防法, 在未有病疫時, 以種種設備, 防禦有礙健康之發生。其事件: 如飲食物之管理, 及特別營業之取締, 道路污物之掃除, 上下水道之築造改良, 與夫啟導國民衛

生思想等，均屬之。上節所述之保健事項是也。

(2) 特別預防法者：於一定病疫，使其現在發生者，不至傳染；已經傳染者，迅速絕滅也。

東西各國對於預防事項，莫不力求精進；略述一二，以資借鏡：

英國格拉斯哥市，有害物之檢查員，至少三十名；分配於各方面，而盡檢查之責。傳染病之檢查員，至少四十名，常於此項事務，為不怠之注意。凡市民家屋、旅館、客寓，莫不訂有規則，嚴加防範。

巴黎市則凡關於衛生保健上之設備，均由衛生保健會議決之。此衛生保健之大會議，對於實施衛生行政之官廳，於其行政之主義及方法，蓋無不與以最善良之指導也。至諮詢於此會議者：如對於傳染病之處置，役助醫之組織，工場及其他公眾會場之衛生設備，販賣食品，屢加混淆物之預防方法，新創公共建築物於衛生上之設備，私人建築物衛生上監督法之主義原則，辦理上下水道及墓地之學理上觀察等，所有公私衛生之事項，不論鉅細，皆可諮詢者也。

柏林市之預防設備，亦極完善。有最完全之隔離病院，又有多數之消毒所。故昔日曾為劇烈傳染病之流行地，今則一變而為世界有數之花園化之大都市也！

有名都市對於病疫之預防設備，已如上述。茲再專就傳染病及其預防方法略述一

二：

(甲) 傳染病

傳染病分急性慢性兩種。急性傳染病，為害最速，如虎列拉、赤痢、腸窒扶斯、痘瘡、猩紅熱、實扶的里、配斯篤是也。慢性傳染病，勢較和緩，然害及生命則一，如肺病、花柳病、痘瘡、癩病等是也。分述如下：

一 急性傳染病

1 虎列拉 受病多自消化器。症狀：先頭痛，眩暈，嘔吐，瀉泄。吐瀉之勢，均極猛烈。重者數小時即死。輕者，或一週而死。但亦間有治癒者。

2 赤痢 俗名紅白痢。受病多由消化器衰弱。病狀：頭昏，倦怠，胸胃飽悶，下紅白痢，如

痰如膠，且腹痛頗急，因此虛脫而死者，甚衆。亦有因治療不當而死者。

3 腸窒扶斯 一名神經熱，吾國之所謂傷寒症，即屬此類。受病多由飲食物不潔所致。症狀發熱最甚，較他之發熱不同。初則頭昏惡寒，胃口不佳，倦怠思睡；至高熱時，神智昏迷，狂躁譫語，且遍身疼痛。至三週後，則熱漸減輕，汗出而人漸清醒，方有轉機。若腸已出血，則不可救藥矣！

以上三症，其傳染皆由細菌。此等細菌，多在水中，故不可不改良水道。美之紐約、英之倫敦、德之柏林，為世界上人口極繁密之區，但水道最良，故此等病菌之傳染較少。我國則每年夏秋，總有多處傳染，死人無算。故舉辦市政者，上下水道之建築，不可不特別注意也！

4 痘瘡 一名天然痘。其傳染為皮膚及呼吸器。其潛伏期為十日，至十四日。其病一度傳染後，即有免疫性。其流行期間，以秋冬最多。自種痘法發明，先事豫防，傳染者較少矣。然文化半開之區，仍有舉行吹花者，故此病之傳染，依然猖獗也。

5 猩紅熱 多流行於秋冬兩季。專襲小兒，壯者老者感染較少。其病初起：舌赤身熱，咽喉疼痛，眼中粘膜俱紅，顎下腺腫大，按之則怪痛；頭痛嘔吐，有時痙攣。經過二三日，遍身發紅疹，驟視之，滿面現猩紅色，故以爲名。此症重者，一二日即死。然患者亦有雜症併發而死者。

6 實扶的里 即白喉症，流行於冬季。十歲以下之小兒，最易感染。染之亦極危險。病狀：初則發熱，繼則頭痛，頸痛，嚥下困難。後則現白斑於口蓋，咽頭，扁桃腺；其痛如刺。斑點色白，久則漸次長高，遂成厚膜，壅塞咽頭，敷滿氣管，以致於死。現幸發明血清，比較易治矣。

7 配斯篤 一名黑死病，又名鼠疫，俗呼痒子病。爲傳染病中最利害之症。患者十人，死常八九。此症之起，多由鼠類傳染。侵入徑路，爲皮膚傷處。亦有由呼吸器或消化器侵入者。症狀：初則發熱，疲倦，煩悶，氣促。漸漸神志恍惚，若無智識者。且鼠蹊腺發腫，觸之則痛甚，漸則衰弱而死。此名腺配斯篤。亦有鼠蹊腺不腫，而呼吸困難以死。

者，則謂之肺配斯篤。

以上所述之急性傳染病，不僅在施以相當之手段，杜絕傳染，尤須迅速察覺患者之起源，撲滅病菌，其法俟後節詳述之。

二 慢性傳染病

1 肺病 肺病種類甚多，最普通者為肺結核病，勢雖緩而為害殊烈。據統計家報告：人之死者十分之六為此病。而世界上最易患此病者，莫中國人若也。此症初期，人多不經意，漸則形容消瘦，咳嗽潮熱，再進則每咳即排出多量之痰，中帶肺塊血絲，于是音啞，氣促，終至於死！

2 花柳病 此症由賣淫而傳染。交通便利之地，患者亦最多。故欲杜絕此症，非禁絕賣淫不為功。否則亦須訂有嚴密之檢查與取締，免流毒青年，遺害不淺也！

3 痘瘡 此症之傳染，不僅由人與人直接傳染之，而于器物或空氣，亦為傳染之媒介。故豫防之法，自當以發見患者，直行隔離處分為最要。然普通多於健康之人，先

行種痘，除却其感受性，更爲妥善也。

4 癩病 普通所謂大癩瘋者是也。始由皮膚感受，漸次腫爛，癩水淋漓，終則面目肢體，殘破脫落而死。患此者日在悲愁之境，殊覺可厭，又極可憐！預防之法，惟有速行隔離，使之入此種專門病院，徐圖醫治而已。

除以上所述急性慢性之傳染病外，尚有臨時發生之數種，亦有指定豫防之必要。如回歸熱、麻疹及瘧疾是也。再略述如下：

1 回歸熱 此症以十五乃至三十歲間之人患之最多。症狀爲惡寒，下痢，四肢疼痛，發熱至四十一度。越五六日，熱度漸平復，過此數日，熱度又復如前，故有回歸熱之名。

2 麻疹 症狀：咳嗽，流淚，噴嚏。經四五日，熱度上升，漸次發疹，初現於顏面，後蔓延全身。

3 瘧疾 由瘧蚊傳染。症狀初起，忽然惡寒，戰慄，繼則發熱。一寒一熱，患者頗苦。金鷄

納丸，爲治此症之妙藥。

傳染病之種類，大概如是。茲再進而述預防方法。

(乙) 傳染病之豫防法

傳染病之發生，有從外來者，有自內起者；故豫防方法，亦因之而不同：內起傳染病之預防，在查知其病菌之發生及存在，是以染病者之鄰居及爲之診斷之醫生，負有報告之義務。至於防止其傳染，並使其從早絕滅，則有所謂清潔法，消毒法，隔離法，及遮斷交通法，傳染病屍體之處置法等。外來傳染病之豫防，其唯一方法，即海港檢疫或車站檢疫是也。分述於后：——

一 醫師及染病者及其鄰居之義務

一人若患傳染病，本應自首遷入隔離病院。此在文明各國國民，無須他人干涉，自然一律如此者。我國人不知衛生爲何？每有患者，尙秘密不宣；于是輾轉蔓延，由家族而社會，死人無算。故醫師之代人診病者，若發現係傳染病，非從速報知該管政府不可。然事



實上許多具有教育之醫師，尙時受病家之請求而怠於報告，至于無知小民，更不知其爲何病症也。是以鄰居之人，若知其病之能傳染，應破除情面，捐棄小仁小義，從早報告，先事預防，免遺害社會衆人也。

二 清潔方法

清潔方法者，維持土地及空氣之清潔，使健康者得以保全其健康也。其方法有一般與特別之二種：一般之方法，即謂布設水道，掃除污物等，依公衆衛生工程事，以維持土地及空氣之清潔。特別方法者，特於患傳染病之家，掃除塵埃及其他不潔之物，或燒毀之；對於患家之井戶，廚房，便所等，須於消毒方法施行後，加以掃除。但於必要場合，須修理改造或浚發其中，使其永無傳染之患焉。

三 消毒方法

消毒方法者，特於傳染病流行之際，以消極的撲滅其病源之預防方法也。分燒毀及蒸汽消毒，煮沸消毒，藥物消毒四種，分述如下：

(1) 燒毀 燒毀者，用火焚棄有菌毒之物，使絕滅根源也。此法最速亦最簡單。但燒毀之物，惟患者屍體及所用鋪被器具，污染毒污後不再使用者。此法似損失太鉅，但爲根本絕滅起見，亦不得已之辦法也！

(2) 蒸汽消毒 蒸汽消毒者，使用蒸汽之熱度消滅毒菌之謂也。此法亦最完善，所用溫度約在攝氏百度；時間自十五分至二十分鐘，無論何種病毒，皆可撲滅者也。

(3) 煮沸消毒 煮沸消毒者，將染有病毒之物，入水煮沸之謂也。此法簡而易行，亦最完善。惟煮沸之物，須入水不壞者。

(4) 藥物消毒 藥物消毒者，以化學藥品洒布於消毒之物；凡不可燒燬，不能蒸煮之物，可用此法。

四 隔離法

隔離法者，使傳染病患者，或有感染傳染病疑似之人，遠離於健康者；彼此隔絕交通，

免病毒之傳播也。

(1) 隔離之條件：

(a) 必須爲虎列拉、赤痢、發疹窒扶斯及配斯篤之數種。

(b) 有一定之隔離時間。其期間須由施行消毒方法既終之時算起，普通規定之時

期如次：

虎列拉及赤痢 滿五日間。

發疹窒扶斯 滿七日間。

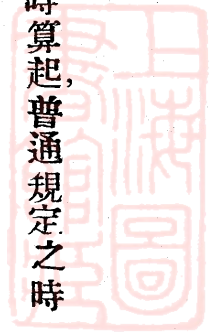
配斯篤 滿十日間。

(2) 隔離之場所

(a) 傳染病院。

(b) 隔離病舍。

二者之間，非有法律上之區別，不過規模之大小有差異耳。且傳染病院，爲常設之



療所，而隔離病舍，乃一時的設備也。

五 交通遮斷法

交通遮斷者，使患染傳病之區域，斷絕交通之謂也。因前法只能施行於小範圍，若病毒流行之範圍廣大，勢且猖獗，則非下此不得已之手段，不能絕病菌之傳播。故雖限制個人之自由，妨害公衆之利益，亦所不惜。但施行此法，宜迅速寬大，不可貽人以無味之痛苦。否則有助長隱蔽之風，反於傳染預防上發生多少之障礙也。

六 傳染病屍體之處置法

傳染病屍體，乃傳染病細菌之淵藪也。若不設妥當之處置法，則病菌之蔓延，更不知伊於胡底矣！故須規定完善之法，以免危害四方。規定之要項如左：

- (1) 傳染病者之屍體，非經該管行政人員之許可，不得移至他處。
- (2) 傳染病者之屍體，須施行消毒方法後，始得埋葬。
- (3) 傳染病者之屍體，須於二十四小時以內，埋葬或燒燬之。



(4) 傳染病者屍體之埋葬，須於距離城市及人煙稠密之處三里以外之地行之。其掘土須深至七尺以上。

(5) 傳染病之屍體，皆宜火葬。若爲土葬，非經過三年，不得發掘或改葬。

七 海港檢疫或車站檢疫法

海港檢疫或火車檢疫者，乃由傳染病存在之國或他方面來之人物，於國境或海港，爲一定期間之扣留或隔離之謂。歐洲中世紀時，爲防止配斯篤之侵入，於地中海諸港，於由配斯篤流行之處所而來者，悉命住留四十日。即現今二三小國，於防止外國傳染對病之侵襲，亦有嚴行此法者。但在今日交通頻繁，經濟競爭時代，似此頗難實行，故不可不另謀適當之方法。其法維何，即以發見傳染病患者或有患者之嫌疑場合，與以相當之處置是也。

德國於傳染病毒污染或有污染之疑似船舶，應揭檢疫旗而入於檢疫港之檢疫所。若無此旗之船舶，則任入何港或上陸，皆任其自由。但於海港疏泊之間，在港醫監視之

下，一度檢查而已。其他各國亦多類是。至於陸上火車，空中飛機，則非由傳染病地駛來者，儘任其通過。

我國檢疫制度，尙屬幼稚，內地發生傳染病之預防法規，雖已由北京內務部公布，而對於自海外或鄰近他國所發生之傳染病之海港車站檢疫法規，因條約關係，海關之權操諸外人；一切檢疫規則，悉由海關辦理，殊可憐也！雖然世界文明，人道日昌，果吾國社會事業發達，衛生程度進步，未始不可自行經營，自行管理也。是在國民努力耳！

統觀上述，豫防設備，俱能完善，則病疫之發生，或可幸免。即不幸，亦可從早撲滅也。雖然，智者千慮，必有一失；人之一生，難保不有一時之疏忽。都市生活之防礙健康，既如前述，若不幸而病，則所以除病而恢復健康者，非賴治療不行，茲再進而述治療。

第三節 治療

治療疾病，本屬個人自衛之事。然治病之人，必賴良善之醫師；治病之物，必須真純之藥品；養病之場所，必須適宜之病院。此數事者，一有不善，非惟不能愈病，而反加甚焉。其

於人民之生命危險殊甚！故治療非僅個人生命安危之關係，乃國民生命安危之關係，即謂爲國家之強弱盛衰之關係，亦無不可也。

治療可分治療人與調製兼販賣藥品者及治療場所三種，略述如左：

一 治療人

治療人者，乃直接施其技術以診斷患病者之謂，即醫師、看護人及產婆之類是也。文明各國對於此等之人，均有嚴重之考核與管理，故社會上決無濫竽充數、欺騙人民之營業者。我國雖亦有規定，然執法者營私舞弊，因循敷衍，致使一般庸醫、草菅人命，殊可痛也！

二 調製兼販賣藥品者

善良之醫師，必賴精純之藥品而後可以愈病，故醫師與藥品，互相利用，不可偏廢。關於調製販賣藥品者，爲藥劑師與藥種商之二種。藥劑師乃開設藥局，一方依醫師之處方箋以調合藥劑爲業務，一方單以製造藥品販賣之爲業務者也。藥種商乃專業販運藥品之謂。二者之本務，俱爲供給藥品，俾醫師完成其功能，必藥劑師調製得法，而藥種

商販賣精良之藥品，而後醫師之治療法方能奏效。否則雖有深明醫術者，亦不能望其達治療之目的。且判斷藥劑品之良否，全屬專門之學識，個人安能一一有此智能鑑別？若一任其自由營業，則魚目混珠，不特人民財產上受其損失，而衛生上復受其危害，尙何幸福之可言？故對於此等事業，亦不得不有適當之規定。

我國向來習慣，醫藥多係分業。醫師未必售藥，而調製販賣藥品者，又多未知醫。若夫醫師而兼調製者，則其責任何等重大，其施行應何等注意？乃我國之醫師，十之八九，處方而不出藥，而調合藥劑者，大半又無藥劑上之學識與技能。縱有醫師之處方箋爲之配合，亦往往錯誤，甚至有屢以劣品或以他品置換者，似此作弊，小則加重病勢，大則催命旦夕。若任其如此，不加以相當之規定，終非保全公衆健康，增進人民幸福之道。故凡經營此項職業者，須有官廳之許可證，始准開業；若有犯法之行爲，須嚴罰而封閉之。

三 治療之場所

有良善之醫師，又濟之以真純之藥品，患病者似無庸慮，可慶更生也；雖然，病勢沉重

者，苟不得適宜之調養地，終亦延長病勢，增加痛苦，早遲仍不免一死。是則治療之場所，不得不講求。至於一般感染癘疫，或患特別之可惡症，如精神病者，不設特別療養地，危險更甚。此等療養地，即醫院是也。

東西各國對於醫院之經營，莫不力求完善；茲僅就英國格拉斯哥市之佩福庭病院，陳其大略，以資例證。此病院之建築，始於一八七四年，而完成於一八七七年，投去九十萬圓之用費。院之四周風景極佳。病室分爲數百棟。各室以同一之形式而建築。長百六十八呎，廣二十六呎，高三十二呎。分各室而爲二。更別之爲普通患者室與重患者室二種。重患者室各有十一個之寢台；普通患者室各有五個之寢台。然使患病者爲小兒，則此二室中能備二十個之寢台。各病室之兩端，有突出者恰如鍵手，設便所與污物室於此。病室之牀，各張以帳，足有輪，可以自由移動。病者能不起牀而可沐浴全身。便所浴室等，均用美麗之瓷器。木材皆塗以臘。即各直柱垂木，亦皆避去輪角而用圓形之頭，所以免塵埃之堆積也。暖室法則以溫湯通於鐵管而送之於各病室中，所以免燃燒薪炭之

烟氣也。室之各窗，均有二重玻璃，以防寒氣之侵入。室中溫度，常有五十度乃至六十度。左右室下有透入新鮮空氣之裝置，而屋頂更有放出不潔空氣之設備。寢台則以鋼絲墊以柔軟之褥子，枕則用粉，每數日必換取洗滌之。各室相間，又復種以美花佳木，通以曲徑，以供病者之散步賞玩。乃至看護之人，亦極清潔和霽，使病者雖身在苦痛煩悶中，而忘其苦痛煩悶。真可爲經營病院者之借鏡也！

不特此也，泰西各國，除普通病院極力經營完善外，其他尚有各種之特別病院：如精神病院、癩病院、肺病院等等，以供各種特別患病者之調養。故其國中，雖亦不免有特別病者，比較亦易於痊癒。且縱有因此死亡者，亦絕不至傳染四處，遺害他人也。

我國一般病院，腐敗不堪。且公家經營者，亦寥若晨星。難怪彼患病者，情願呻吟自家牀褥，不肯移入調養。縱有願入病院者，亦多往投外人或教會所設之慈善病院，可恥就甚也！

都市雖爲人類之癰疽，苟能如此經營，處處適合於衛生，則生活其間者，又何有礙健康之憂爲？嗚呼！此文明之花，應使其永久燦爛，長開不謝；凡我市民，宜努力培養之，愛護之，使其隨文明而永生也！予所以述都市衛生特詳者，亦此意耳！

第十章 都市之娛樂事業

娛樂事業，果何爲而見重於都市乎？蓋都市爲文明之花，而文明與娛樂，又互爲表裏。每過文明之區，必有數種娛樂事業，可以稱述者。擺倫之詩，穆泊三之小說，紀希臘法蘭西之盛衰，概繫乎劇場譚舞。羅馬爲歐洲文明之鼻祖，其古代劇場與格鬥場之雄偉，亦鮮克與京。夫市民終日或從事精神之勞働，或從事身體之勞働，如無相當之娛樂時間，豈不終身碌碌，成爲物質之奴隸乎？生活枯燥之結果，必引起精神之煩悶，是以歐美各國都市，對於娛樂事業，積極提倡。公園之中，或則休憩於綠蔭之下，或則彳亍於花徑之中，馬櫻花下，夕陽返照之際，透出兒童之笑聲。迨晚劇場啟幕，妙舞清歌，樂聲洋洋，男婦老幼，或鼓掌喝采，幾若置身天上。迴視我國都市則如何乎？吸煙聚賭，博奕搏戰而外，幾

無可以消遣。民氣之消頹，國勢之不振，良有以也。故今日都市，於下之各種娛樂事業，不可不加以注意，爰分別述之於左：

第一節 公園

近代公園，有都市肺腑之稱。因生活於都市之市民，日處於污濁塵埃之中，精神頗苦，當勞働之暇，應使接觸於自然之清趣，呼吸新鮮之空氣，以慰藉其疲勞，不惟於衛生方面，為不可缺少之建設，即以美觀上與教育上而論，亦大有研究之價值。歐美各國，無不傾注全力，擴充公園，曲徑迴廊，亭台池沼，應有盡有。更培養四季之花木，飼畜珍奇之禽獸，俾市民來於此者，得賞心娛目之快感，可稱之為平民之娛樂場。都市之安全瓣，今就各國對於公園之經營，一述其大略。

柏林市有最大之公園，面積達於一千一百英畝，培養四萬五千株之榆木，園內有大花園一，附設園藝及山林學校，教育市民。且有送花於各病院及送植物標本於各學校之義務，每年維持費，約計三十五萬元。

美國紐約市公園面積共計七千英畝，各種設備亦異常完密，且散公園於貧民窟之周圍，使貧民便於呼吸新鮮之空氣，以安慰其精神，故紐約市貧民之死亡率，因之驟減。公園有達特殊之目的而設者，如格蘭斯哥市，爲少年所設之公園是也。市內共有十餘個，以備小兒運動，每年維持費爲一萬四百十圓。在一八九二年，投去十一萬四千五百圓之建築費。因市小兒擁擠，當交通發達之街市，若無適當之場所安置，甚爲危險。故格蘭斯哥市，不惜鉅資，而經營少年公園。

我國都市地方，大概濘隘，塵穢，穢物狼籍，即有三公園，亦不過略具雛形。而一般市民，公德心尤爲缺乏。採折花木，拋擲磚瓦，種種惡劇，無不演出，不可不加以嚴密之取締也。

第二節 劇場

論娛樂機關，爲社會教育機關之最有力者，則劇場是也。此種機關，我國早已風行，將來若加以改良，則於衛生上，教育上，必可收極大之效果。我國人民生活困難，各都市劇券售價之昂貴，令一般勞働者，有望洋興嘆之感。換言之，即各處之演劇，非市民一般之

娛樂機關而純係資產階級獨占之娛樂機關也。改良之法，一方速由都市公營演劇機關，入場費不可過高。標準若何，當以各地方勞働者之生活狀況而定。或對於私營機關，加以嚴重監督。如是則都市娛樂機關之利益，庶可普及於一般市民矣。一方又當進而為各種劇本之革新，夫演劇既為一種高尚之藝術，涵養市民之品性，若無適切的與美備的材料，絕對不能達其正當之目的。我國數千年來所傳之劇本，高尚者未始絕無，但誨淫誨盜，猥褻卑賤者甚多，大有傷於風俗人心。而各種臉譜把子，尤為不近情理。非大加改革，絕不足以勝高台教化之任。

歐美各國都市之劇場，最可注意者，彼等對於觀劇之態度也。在英美二國，觀劇至最妙點，則掌聲雷動，並無各種異樣喝采。德國之觀客，對於演者之態度，恰如大學生之聽講，全場肅靜，拍掌聲毫無，有為之者，即共目為田舍郎。彼等以如斯之態度對演劇者，其品位如何能不向上，社會方面之感化力，如何能不偉大。德國國家及都市，對於劇場之保護，至為周密，其理由蓋在是也。至我國觀客，往往大發怪聲，肆音喧鬧，是不可不加以

取締也。

第三節 音樂堂

次於劇戲，而爲最重要娛樂之一者，音樂是也。音樂爲世俗共通之娛樂，足以養成高尚之感情。我國音樂，發明最古，及至近代，不能發揮之創造之，而惟任一般淫詞艷曲，充塞社會，審美之情操不生，此社會之所以日趨於卑下也。故都市應獎勵音樂事業，設立音樂堂或俱樂部，每日定期公開演奏，以慰藉市民之精神；並於各學校中設立音樂專科，從事研究，發揮古樂而光大之。德國柏林市福拉摩尼之音樂堂，規模宏大，裝飾美麗，常有百餘名手，在壇合奏，悲壯清雅之聲，震動耳鼓。雖不知音者，偶一涉足其間，無不神清氣爽，欣然自得。英國都市，每費鉅款之資金，盛開免費之音樂會，以供市民之娛樂，至夏季，每在各公園中舉行。美國亦然。

第四節 影戲院

影戲院對於社會教育，效果亦頗偉大。各國年費大宗巨款，傾力經營。現日本亦利用

此種娛樂事業，以爲社會教育之助。凡西洋新出之影片，關於德育、智育、體育各方面者，無不搜羅淨盡。於東京又設影戲公司，自行排演，製成新片，以供各影戲館之用。開演時均有說明，其說明員多具有學識，能利用機會，以極詼諧之語調，灌輸正當之知識。而我國之業此者，大都徒博坐客之歡心，盡搬運外國誨淫誨盜之偵探片、愛情片，以迎合一般社會之心理，其貽害誠非淺也。

對於影戲院，在市政方面，更有不可不注意者，即其建築物之位置與形式是也。大概此種營業，最易發生火災，所以其位置，總以不接近他之建築物爲相宜。且應多開太平門，設置滅火箱，以防意外之危險。而通氣方面，尤應注意，以免有害衛生。否則娛樂之場，或轉變爲煩惱場也。

第五節 運動場

運動場亦爲重要之娛樂機關，應設備種種之運動器具及場所，如鐵杆、木馬、平台、浪橋、肋木、跳台、橫梯、鞦韆、鐵球、鐵餅、足球場、網球場、籃球場、野球場、賽跑場、滑冰場、賽馬場



等，無不應有盡有。其銷耗較大者，不妨酌收費用，務使一般市民，得就其性之所近，取得運動之機會，以發抒其身體上之活力。文明各國，對於此種設備，幾認爲第二生命。試觀倫敦市內所有之運動場，其數之多，令人驚歎。共有庭球室三百三十四，滑冰場四十五，競技場二百八十四，此外猶有游泳場等，數亦不少。又觀外人在吾國建設之都市，如香港之跑馬地，上海之拋球場，賽馬場，其規模之宏大，爲何如？而吾國都市，對此絕少注意，勿怪一般市民，皆以吸煙賭錢嫖娼爲消遣之具，觸犯刑章，勞神傷財，人格因之墮落，家庭於焉破產者，往往有之。公共運動場之設，誠有不可緩者也。

第六節 兒童游樂園

兒童游樂園，爲專供兒童消遣之場所。蓋兒童之天性好動，堆集肉體之勢力，時有發出於外部之傾向。若善爲誘導之，使成爲正當之人物，否則種種之惡作劇，即因之而生。在都市之兒童，接觸自然界之機會頗少，大都爲單調的枯燥的生活，兒童游樂園之設，尤不可少。宜本衛生之眼光，教育之眼光，選擇適中之地點，酌設數所，設備各種游戲器

具各種有趣味之圖書標本，供其閱覽。歐美各國，近十年來，此種娛樂機關，早已組織有效。廣州市政廳教育局，亦有此項設施，其造福於一般小國民，殊非淺也。

第十一章 都市之裝飾

都市之事業，一方面須切於實用之目的，一方面須合於審美之目的。而種種裝飾之事業，即適於後之目的而發生者也。吾人一遊彼文明各邦之都市，見其道路之修整，房屋之劃一，幾無不可以理想的幾何圖形表示之。所謂均齊統一，調和美學上之諸要素，無不具備，而吾國則參差錯落，頗礙觀瞻，互相對照，亦足以知東西文化之差異矣。今就裝飾事業中之重要者，略述數端於左：

第一節 建築物改良

現代所謂建築者，具體言之有二：（一）普通之建築，（二）都市改良之建築。普通之建築，如家屋、官廳，或關於宗教教育上之建築物、紀念碑，或為國民保養保健工商業上活動所必要之建築物等。都市改良之建築，即適用科學原理，以建設之都市也。今茲所論，

乃就後者而言。

歐美都市，大概以整理基綫，爲規劃路政要圖。每市中之舊街衢，均必脩改，使其齊整。若擊畫新市街，更規以繩尺，無稍出入，秩序井然。若者爲馬路，若者爲電車路，若者爲公私廬舍，若者爲工商業區，並鶩兼營，有條不紊，因之秩序謹嚴，交通便利。例如奧都維也納，當千八百四十年，其規模尙苦窳陋，街道頗不整飭；及千八百五十七年，乃市廓更新。對於私家建築，亦嚴重管理，務使齊一適觀，不妨及全市之壯麗，自此遂媿於世界名城。意大利之羅馬市，凡關於建築之姿勢材料構造大小，及衛生等設施，皆立於市行政監督之下。舉一例明之：凡屋之高度，不得過道幅一倍半，其最低限度爲十四米突，最高限度爲二十四米突。德國柏林市於一八八八年，新定建築規則，凡建築物之耐火力及其堅固之度，道幅與屋高之比例，屋與屋相併之制限，詳密規定，嚴重檢查。不合規定者，則不許建築。伯明罕，英國之模範都市也。然其街道，當初亦甚爲狹隘，頗有窒息之慮。於是市會將街道兩側家屋，悉行破壞，將地基讓與市署。其關係職工家屋，則選擇適當位置。

並按最近衛生上之知識與醫學上之要求爲之建設。巴黎於千八百七十一年，因遭兵燹，家屋多所殘破，千八百七十二年，建築大興之際，即修正增補建築條規。何種市街，應築何種家屋，因地制宜，一一詳爲規定。表面塗飾，則時時葺治。內部構造，則依衛生目的，行嚴重之監督。我國都市，向不規定房基線，以致闌闐櫛比，任意建築。此進彼退，絕少準繩。路中無車馬與人行道之分，門階簷宇，往往侵及街心。通衢尙闊狹不一，隘巷更歧曲透迤。使整理者，窮於規劃。自京都舉辦市政，北京政府於七年八月，乃公布房基綫施行規則，以圖市街形式之整齊。九年六月，廣州舉辦市政，亦訂定縮寬街道規則，頗足供從事市政者之參考也。

第二節 道旁植樹

植樹之效益甚大，而在都市所表見者有四：

一、清潔空氣。都市人煙稠密，空氣最爲污濁，即由人畜之呼氣，與薪炭之燃燒發生多量之無水炭酸（ CO_2 ）甚有害於衛生，而植物能將此種氣體吸入，營同化之作用，

呼出多量之養氣，以清潔空氣，其有裨於吾人者甚大也。又况植樹之區，足以防止塵污之飛揚，惡臭之撲鼻乎。

二、點綴風景 都市之民，與自然接觸之機會甚少；耳之所聞者，機聲隆隆，汽笛鳴鳴也；目之所見者，行車若水，走騎若龍也。若路旁廣植樹木，綠陰夾道，落紅滿地，百鳥爭鳴，羣鶯亂飛，能使游人心曠神怡，發生城市山林之思。而樹葉之綠色素，爲安息之色，映入吾人之眼簾，尤足以滌塵襟而遏俗慮也。

三、遮蔽風日 市街行人之所最苦者，暴風烈日其一也。欲携防護之具，既深感其不便，而又有妨於交通。若于道路兩側廣植樹木，則雖暴風大作，亦不致飛沙揚塵，侵入人眼；則雖炎景流金，然綠陰霧地，在在可以納涼，不致受陽光之直射，其效益爲何如也？

四、調節氣候 每當酷熱之際，由葉面之蒸發作用，蒸發出多量之水分，可以使空中之氣溫降下。植樹之區，每覺陰涼，即由於此。至於隆冬之候，有多數之樹木以爲屏障；因其枝葉之爲不傳熱體，既可以保持下部之溫度不使外散，亦能使上部之冷氣不易

傳入。是植樹之足以調節氣候也明矣。

都市植樹，爲欲收上述之種種利益，則樹之種類究應如何選擇？樹之排列究應如何規定？是亦不可不研究之問題也。大概歐美各國之選擇樹種，總以常綠經冬不凋，而樹身又較婆娑者爲主。至究應取何種，則視各地之土宜與氣候而定也。

樹之排列，大概在行人道之外側，不宜接近市街之房屋，以免一方面妨害建築物，一方面復難於成長。至於株間之距離，則視樹身之大小，及交通之情形以爲斷，不能拘拘以立言也。

路旁植樹，更有宜注意者，即樹身之修整是也。又明各都市之植樹，時加修整，幾於株株成同一之形式，無枯枝，無落葉，或如傘蓋，或如屏障，甚爲樂觀。決不似吾國人之植樹，聽其自生自長，擁腫拳曲，不加絲毫之人工。嗚呼，是亦可以覘文明程度之高下矣。

第三節 建設行政中樞

建設行政中樞者，即將全市之各行政公署，合併建築於市之中樞也。此制在歐洲富

羅馬雅典時代已有之，不惟行政機關合設而已，即教育機關，乃至市民議會亦歸納焉。其後各國踵行，至法之巴黎，建造益爲宏敞，遂推爲世界名都。自歐戰告終，尙以建設未臻完美，力謀改革。東方之新式建築，若英之於馬來半島，四洲府，古隆坡，日本之於大連，皆行此制，其應建設之理由如左：

一 與道德之關係 舊有衙署，大都建自前朝，坍塌壞壁，荒涼之景，有失觀瞻，頹敗之氣，損及精神，生於其心，害於其政，爰輒甚微，影響甚鉅。若改建合署，則氣象莊嚴，使人生景仰肅穆之心，士夫從公，亦自覺其地位尊崇，不敢自暴。

二 與時間及勞力之關係 社會進化，人事頻繁，政務愈劇。若各大衙署，分設各地，於政務處理，殊多窒礙。若改建合署，則公事之會議，公務之進行，政令之傳布，信符之遞頒，敏捷簡便，無壅隔之隱，無滯滯之虞，無疏洩之患，無跋涉之勞。

三 與節費之關係 合署制度，於傳遞夫役，守衛兵士，既可裁汰，使分利者轉而生利。即其他公用物件，如圖書，電燈，汽車，暖爐等備用之具，消耗之品，亦或可以合設，可以

減除。

四 與衛生之關係 舊式衙署，日光空氣，未得其宜，卑濕污穢，更易致疾，改建合署，則廳皇室雅，几淨窗明，遊戲有場，休息有所，使辦公者襟懷清爽，精神倍增。

廣州市工務局，對於此種行政中樞之建設，預計一百五十萬圓之經費，規畫進行，暫將省政公署與市政公署合併建築，將來省政公署遷建他處，即專作為市政公所之用，舉辦市政者，不可不取法也。

第四節 紀念建築

每過文明都市，常見巍然之紀念建築，峙立於莽蒼之中。游人之過其下，撫今追昔，知某人某事，曾於歷史上放大光明，或為人類謀幸福，或為文化謀進步，徘徊俯仰之際，輒動高山景仰之思。而於都市之美觀上，尤具有極大價值。蓋此類豐碑、鐘塔、銅像、石刻，皆由當代之美術家，精心結撰而成，雕鏤工細，刻畫逼真，謂之紀念品也可；謂之美術品也可。故在都市之裝飾上，極有價值，可分為下之數種：

一 紀念塔 美國京城有華盛頓紀念塔，高五百五十尺，爲各國寄贈之石所建。登至絕頂，可覽華盛頓全景，並可及對岸之維及尼亞洲，又如倫敦之倫敦塔，爲阿斐利德王所建，於太姆士河岸，四壁雕刻文字，極爲美觀。

二 凱旋門 巴黎市之拿破倫凱旋門，其高百六十二尺，登其頂上，可以四方展望。柏林亦有斐得利克王所建之凱旋門，上置歷代帝王像，雄壯亦如巴黎。

三 名人遺像 美國公園之林肯銅像，俄國彼得大帝銅像，蘇格蘭斯哥替之大理石像，巴黎共和神像，德國國會前之俾斯麥像，羅馬市遺像尤多，紀念其人之偉大人格，令人景仰不置。

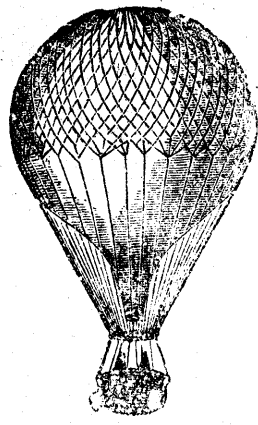
以上各種建築，實足以表揚國光，煥發國民精神，各國都市，皆引爲裝飾上最重要者，經營之，保存之。廼願吾國，則殊缺如，北京武漢蘇杭各大都市，雖略有牌樓碑塔，然亦鮮偉大雄壯者，可概也矣。

市政概要
各論
第十一章
都市之裝飾

上海图书馆藏书



A541 212 0008 3916B



1202

92977/

