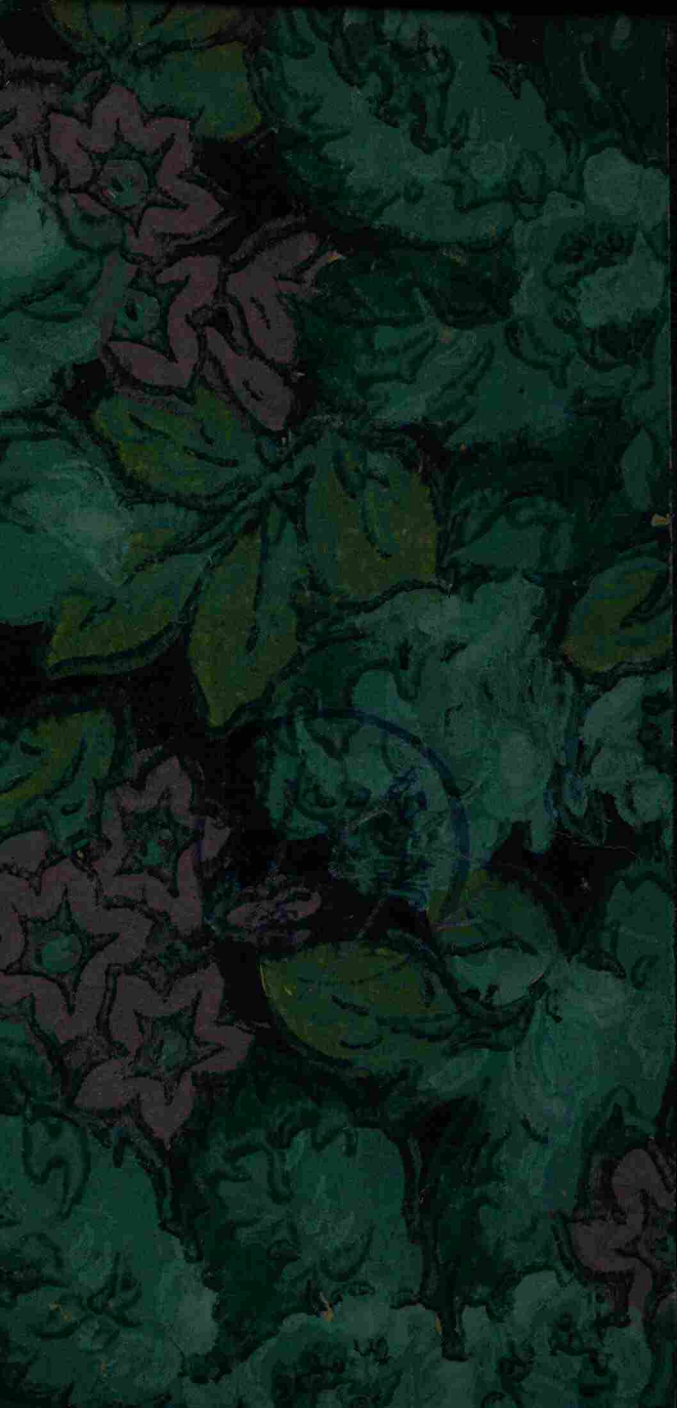


市政管理ABC



市政管理ABC

理學士
復旦
實中
教授

楊

哲

明



十七年六月再版

不 准 翻 印

市政管理 A B C (全一冊)

〔平裝五角 精裝六角〕

(外埠酌加郵費匯費)

著 者 楊 哲 明

出 版 者 A B C 叢書社

印 刷 者 世 界 書 局

發 行 者 世 界 書 局

發 行 所

上海四馬路

世界書局

例言

一年來國內所出版之市政書籍，關於「市政管理」之專書，尙付缺如，本書特專論「市政管理」，在中國出版界，尙爲第一部。

一 本書言簡意賅，篇中根據學理和經驗兩方面立論，故不落空泛之舊軌道。

一 本書旁參西籍，用能將市政管理範圍以內之事業，萃於一編。或可以供研究市政學者課外之資及作教本之用，且或亦可以供主持市政事業者之參考。

一 本書篇中所述之各種市政管理範圍以內之事業，間亦略參己見。

一 本書未盡處，希望讀者不吝指教。

ABC叢書目錄

文藝部

國學組

文字學ABC一册 平裝五角
精裝六角

暨南大學文科教授徐中舒著

修辭學ABC一册 平裝五角
精裝六角

復旦大學中國文學系主任陳望道著

詩詞學ABC一册 平裝五角
精裝六角

暨南大學文科主任徐中舒著

詩經學ABC一册 平裝五角
精裝六角

南開大學教授金公亮著

元劇研究ABC上下册 平裝五角
精裝六角

元曲專家吳瞿安著

文法解剖ABC一册 平裝五角
精裝六角

郭步陶著

文學組

文藝論ABC一册 平裝五角
精裝六角

前暨南大學文科主任夏丏尊著

文藝批評ABC一册 平裝五角
精裝六角

復旦大學教授傅東華著

文化評價ABC一册 平裝五角
精裝六角

巴黎大學碩士葉法無著

詩歌原理ABC一册 平裝五角
精裝六角

復旦大學教授傅東華著

小說研究ABC一册 平裝五角
精裝六角

文學批評家玄珠著

農民文學ABC一册 平裝五角
精裝六角

復旦大學教授謝六逸著

兒童文學ABC一册 平裝五角
精裝六角

小說月報編輯徐調孚著

報學ABC一册 平裝五角
精裝六角

時事新報總編輯潘公弼著

演說學ABC一册 平裝五角
精裝六角

復旦文科主任余楠秋著

西洋文學組

希羅文學ABC一册 平裝五角
精裝六角

南歐文學專家東亞病夫著

英國文學ABC 上册 平裝五角
精裝六角

真美善雜誌編輯曾虛白著

美國文學ABC一册 平裝五角
精裝六角

真美善雜誌編輯曾虛白著

德國文學ABC一冊

平裝五角
精裝六角

大學院祕書李金髮著

法國文學ABC一冊

平裝五角
精裝六角

南歐文學專家曾孟樸著

俄國文學ABC一冊

平裝五角
精裝六角

文學士泉漳中學教授汪儂然著

近代文學ABC一冊

平裝五角
精裝六角

文學家吳露著

神話組

神話學ABC一冊

平裝五角
精裝六角

復旦大學教授謝六逸著

中國神話ABC二冊

平裝五角
精裝六角

文學批評家玄珠著

希臘神話ABC一冊

平裝五角
精裝六角

文學士汪儂然著

藝術組

藝術論ABC一冊

平裝五角
精裝六角

復旦大學中國文學主任陳望道著

戲劇學ABC一冊

平裝五角
精裝六角

留美戲劇家洪深著

獨劇幕ABC一冊

平裝五角
精裝六角

文學士蔡基暉著

歌

劇 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

音樂家張若谷著

音

樂 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

音樂家張若谷著

國

畫 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

名畫家朱應鵬著

洋

畫 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

名洋畫家陳抱一著

圖
案

畫 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

中華藝術大學教授陳之佛著

構
圖

法 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

上海美術專門學校教授豐子愷著

政治經濟部

政治組

黨

義 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

世界書局編輯朱翊新著

政
治

學 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

前政治大學校長張君勱著

國際政治 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

巴黎大學吳頌皋著

都市論 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

理學士楊哲明著

市政管理 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

理學士楊哲明著

外 交 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

浙江反省院教授常書林著

經濟組

經濟學 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

經濟學博士李權時著

財政學 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

經濟學博士李權時著

貨幣學 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

德國柏林大學沈藻輝著

統計學 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

社會學學士蔡毓聰著

分配論 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

法政大學教授殷壽光著

農業合作 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

法政大學教授王世顯著

生活進化史 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

勞動大學教授劉叔琴著

商業組

銀行學 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

復旦大學商學士蒯世勳著

廣告學 A B C 一册 平裝五角
精裝六角

復旦大學商學士顧世勳著

商業經營 A B C 一册 平裝五角
精裝六角

明治大學商學士沈長明著

工商管理 A B C 一册 平裝五角
精裝六角

復旦大學商學士張家泰著

儲貨術 A B C 一册 平裝五角
精裝六角

復旦大學商學士張家泰著

社會組

社會學 A B C 一册 平裝五角
精裝六角

社會學博士孫本文著

社會思想史 A B C 一册 平裝五角
精裝六角

法政大學教授徐逸麟著

人口論 A B C 一册 平裝五角
精裝六角

社會學博士孫本文著

人類學 A B C 一册 平裝五角
精裝六角

巴黎大學學士馬宗融著

優生學 A B C 一册 平裝五角
精裝六角

日本帝國大學學士華汝成著

犯罪學 A B C 一册 平裝五角
精裝六角

留美社會學碩士應成一著

婦女運動 A B C 一册 平裝五角
精裝六角

湯彬華女士著

哲學部

哲學組

哲學 ABC 一册 平裝五角
精裝六角

前時事新報主筆張東蓀著

西洋哲學 ABC 一册 平裝五角
精裝六角

廣學會編輯謝頌蒸著

宗教學 ABC 一册 平裝五角
精裝六角

廣學會編輯謝頌蒸著

人生觀 ABC 一册 平裝五角
精裝六角

前時事新報主筆張東蓀著

論理學 ABC 一册 平裝五角
精裝六角

前紹興女師校長朱兆華著

倫理問題 ABC 一册 平裝五角
精裝六角

巴黎大學碩士葉法露著

教育史地部

教育組

教育學 ABC 一册 平裝五角
精裝六角

米西根大學碩士黃梁就明著

教育史 ABC 一册 平裝五角
精裝六角

李清吾著

藝術教育 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

美術專門學校教授豐子愷著

職業教育 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

中華職業教育社潘文安著

小學行政 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

世界書局編輯魏冰心著

各科教學 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

世界書局編輯所長范雲六著

教育測驗 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

世界書局編輯朱翊新著

教育心理 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

朱少卿著

圖書館學 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

復旦大學圖書館主任沈學植著

田徑賽 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

時事新報編輯蔣湘青著

辯論術 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

世界書局編輯陸東平著

史地組

東洋史 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

文學家傅彥長著

西洋史 A B C 一册

平裝五角
精裝六角

文學家傅彥長著

日本史ABC一册 平裝五角
精裝六角

北平女高師教授李宗武著

人文地理ABC一册 平裝五角
精裝六角

北平女高師教授李宗武著

自然地理ABC一册 平裝五角
精裝六角

淮安中學校長王益厓著

海洋學ABC一册 平裝五角
精裝六角

淮安中學校長王益厓著

科學部

自然科學組

進化論ABC一册 平裝五角
精裝六角

張獻宗著

心理學ABC一册 平裝五角
精裝六角

復旦心理學院郭任遠著

變態心理ABC一册 平裝五角
精裝六角

心理學士黃維榮著

性學ABC一册 平裝五角
精裝六角

南洋大學學監柴福沅著

衛生學ABC一册 平裝五角
精裝六角

沈霽春著劉清風博士校

應用科學組

科學論ABC一册

平裝五角
精裝六角

北大理學士王剛森著

電學ABC一册

平裝五角
精裝六角

北大理學士王剛森著

攝影學ABC一册

平裝五角
精裝六角

化學教師吳靜山著

測量術ABC一册

平裝五角
精裝六角

東南大理學士姚國珣著

附告 本叢書的書目是沒有限制

的隨時加編隨時發表

目次

第一章	市政管理	一
第二章	市政管理的發展	九
第三章	市制	二四
第四章	市公安	三三
第五章	市教育	四五
第六章	市財政	五三
第七章	市衛生	六四
第八章	市工務	七二
第九章	市公用	八四
第十章	結論	九〇

市政管理 A B C

第一章 市政管理

市政學大致可分爲兩部來討論：第一部叫做市政府 (Municipal Government) 第二部叫做市行政 (Municipal Administration)。市政府之組織，是政治學的一部分，例如地方選舉各種機關之組織，比較起來尙屬簡單。至於市行政，則千頭萬緒，凡市民之切身問題（如公安，教育，公共衛生等項）莫不與市行政發生直接之關係，絕對不是幾條空空洞洞的條文所能夠了的事。市行政，就是市政管理。上海英租界內的工部局，(Shanghai Municipal Council) 也就是英租界內的市政府，不過是專重於工務方面的，其實工務是市政管理範圍以內局部的工

作。市政的演進，到了二十世紀，可以說是畢具規模了。不說別的，單就各國最大的都市中人口的調查統計，就可以知道市政的演進已到了什麼程度了。英國一九二一年之都市居民，佔全國人口百分之八十。換言之，每十英人中，就有八人寄居在都市，美國於一九二〇年之都市，居民佔全國人口百分之五十二，近來美國人之從農村移居於都市者，猶日增無已。德國於一九一〇年之都市居民，佔全國人口百分之六十。法國於一九一一年之都市居民，佔全國人口百分之四十五。德法兩國近年以來關於都市人口之統計，雖一時難得確實之調查報告，但可以斷定牠是超過上述的統計數目。我國各市之人口，素無確切之調查，與精密之統計。所以都市之居民，佔全國人口百分之幾，實無從稽考的。但人口之集中

於都市，可以不待統計來證明。從此可以知道居民之有無幸福，實賴市政管理方法之良否爲斷了。照這樣看來，市政管理的重要可知。「市政管理」在今日已成爲市政學之中心，且爲研究市政學者所視爲最切要之學程。因爲市政府（又可稱爲市政組織），是市政學中最顯明的一部分。市政管理學，實爲精心市政者必不能缺乏的知識。可以說一市之安危，完全要仗着市政管理之得法與不得法。最感困難的，就是市政管理本身的因果不明，往往爲了要解決一事，必須牽涉到其他的各種問題，甚至於牽涉到社會根本的組織。譬如中西各大都市的居民，擁擠已達極點，在美國紐約市有一屋高至五十七層，可容二萬人之工作。假使以上海的一樓一底的房屋，在紐約至少可以容納四十餘人左右。因爲勞動者收入有

限，常共租小屋一間，利用工廠八小時換工一次的時間輪流睡眠。每一牀位，一日二十四小時，分三班輪流睡眠。所以假使一間小屋內，排列六張床位，一日二十四小時，可以住十八人，床位不會有空閒的時候。這種現象，如果照表面看來是房屋的問題，其實就是土地問題和經濟問題。市政管理方面的任務者，要想解除這種現象，非從根本上來整理土地和研究經濟不可。市街的位置及寬度與建築的材料，一方面固然是工程方面的任務，其實每一街道之位置及寬度與建築材料，都要看區域之性質而定。就是街道上的花木的布置，都要合乎藝術化的都市原則。所以市政管理，對於街道的位置和建築的材料，以及工程上之設備問題，不僅是研究城市的計畫及藝術，還要注意到街道與市居民的幸福問題。換一

句話說，就是要注意到衣食住行這四個字中的「行」字的問題。市民居住飲食之清潔及傳染病之防止，是屬於公共衛生範圍以內的工作，也是市政管理方面重要的任務。電車電燈電話自來水等等，在普通人只問都市中之有無此種事業，而市政管理方面，更當研究經營該項事業之方法如何？因此又須牽涉到公有及私有問題。即使決定私有，則又當研究如何管理方與市民有莫大之便利。城市教育，係入學兒童多寡的問題，在市政管理方面看來，又當注意到社會教育，尤其要注意到公民教育問題。警察及消防，在普通人看來，是專捕捉犯罪及救火而設。其實市政管理最大之任務，是在消弭罪犯及火災於未然。總之，市政管理之任務，不是醫已經發生之病症，而在消弭未發生的病症。至於警察消防之教育及體

格智力等等，都應該有一定之標準。市政管理在爲人民直接謀利益，所有市民之起居飲食，生命安危，以及交通公用事業，莫不與市政管理發生直接之關係。

市政管理之意義，以上已略述其大概。現在更將市政管理與文化的關係約略的說一說。都市爲文化發展的中心，也就是人類進化的策源地。所以科學藝術，爲人類進化之機，無不由於城市居民所發明，從此可知都市是心靈接觸之總樞，心靈接觸又爲人類進化之要素，所以高等文化，大都現諸都市之間。白爾委時之雅典帝國，初期之羅馬，文化復興之意大利，中古之納則蘭，德意志。都在文化上作極大之貢獻，可以證明近代文明與都市之關係。可知文化發達的國家，大都是國內的各大小都市，建設的非常之完美，都市固然是

文化之中心，而都市又可以左右文化之發展。市政管理得法，則市政的設備一定是完美，市政設備完美，則各種事業，都可以依着軌道極力的前進。研究文學的乃得精心專志於文學，研究科學的乃得窮心積慮於科學，故雅典羅馬都市之文化，莫不由於市政之完美而產生。

市政管理之公用事業，甚為複雜，簡單的說起來，可分為下列數種：

- (1) 市教育 規畫全市之教育普及方案及實施之方法。
- (2) 市公安 規畫全市市民之公安，並舉辦市警察消防等事宜。
- (3) 市衛生 規畫全市市民之公共衛生事宜，並設立各種傳染病症醫院及檢驗各種食品，以防止時疫之流行。

(4) 市工務 規畫全市之建築工程，如修築街道，開浚河流，建築橋樑公園等以及其他各項關於公共之建築物等均屬之。

(5) 市財政 管理全市之財政收入及發行市公債整理全市各種稅務事宜，

(6) 市公用 管理並監督全市公辦及商辦之一切公用事業，與市民直接發生關係者均屬之。

以上六種事實，可以說是市政管理之範圍。不過在歐美各國，則有市公益之設備，我國上海特別市在成立之初，亦有公益局之設立，但不久即行撤去。市政管理之範圍，如果總括的說起來，就是全市之一切事業，與政府的權限不相衝突的，均屬於市政管理之範圍。

第二章 市政管理的發展

市政以羅馬希臘爲最先進，凡是稍事研究過市政學的，大概都知道。歐美各國的市政發達，大半是十九世紀內之成績。十九世紀以前的市政，可以說是很腐敗，很專制，沒有什麼值得敘述的必要。現在只從十九世紀初葉說起，就可以知道歐美市政管理發展的概況。茲舉法國德國英國和美國爲例。這四個大國家的市政變遷，可分爲兩種：第一種，是市政府的組織之改良；第二種，是市任務的設施之推廣。

就市政的組織而言，法國是第一個破壞舊時代城市積習的國家。在法國革命的時候，市政府最無能力，最違背平民主義，而且體制不一，很受中央政府的牽制和壓迫。因此當然沒有地方自主了。中央政府之漠視地方情形，僅如各城市

市民之缺乏興趣不能改革他們自己的市政府一樣。革命既起，以破壞的精神，根本剷除這種不良的制度。從前分歧的市政府體制，現在變成功一致。從前的寡頭政治，現在變成功平民政治。從前受中央的壓制，現在變成功完全自主。不遇這種根本革新，似乎有點過於激烈，所以不久就爲拿破崙制度所毀，又變成功革命以前那樣的情形，地方自主又經一次破壞。但革命以後國民會議在立法上所抱定的地方民治與地方自主主義，永未完全消滅。第一第二兩共和時代所抱定的那些合於地方自主與地方民治的法律，雖多爲後來的王國和帝國所變更，地方自主與民治的精神，終究已有逐漸發展的趨勢。等到第三次共和所定的市自治團體條例出現，就兼含了自主與民治的兩種主義。

對於市任務的發達最有重要的關係者，是國家授與城市的權限範圍。最顯明的是地方需要，必先由於地方上感覺出來，若真想滿足這種的需求，非讓地方政府有權限辦事不可。法國各城市議會，皆有權規定城市事務。然法國市自治法典，市議會的動作，必須經上級行政機關認可，就市政府而言，又須受嚴格的中央「行政監督」。不過無論如何，城市既然依據適當的原理，得着適當的權限，進步已經很快。而且若想使很大的地方自主權運用得當，中央必得保留牠的行政監督權，這是毫無問題的事。然我們必須謹記的，就是法國城市若想滿足地方需要，並不事事都要請命於中央政府。

德國是改革市政府之組織和權限的第二個重要的國家。在十九世紀初葉的時候，德國城市與法國革命以前的法國城

市相同，也是中央政府的產物。這個時候，地方政府對於地方事務有實權辦理。地方政府所有的官吏，完全由中央政府委派，地方事務一點效率不講，地方人民因為沒有管理與過問地方事務的權限，也就對於城市的事情不大關心，甚至於毫不關心。當拿破侖統轄普魯士的那幾年，由一八〇七年至一八一三年，德國政治顯然有許多根本改革，其中關係並不重要的就是市政府的改革。錫丹所提出的市政府條例，通過於一八〇八年，這是德國城市變化極大的時期。這個條例和後來依據這個條例所發生的立法，使地方政府有了很大的民治精神，使一般市民得了許多參預市行政的權利；更使城市對於地方事務能夠充分行使地方自主權。此後德國的城市，就像法國的城市一樣，只要其動作不與高級政府的法律相抵

觸，有權看什麼事最有利於地方就作什麼事。還有與法國城市相同的，是有幾種城市動作，須先得高級行政機關之認可而後才可以實施。不過，德國城市所受的這種限制並不像在法國那樣多。現在德國的城市所以能夠領袖全世界而以地方行政為解決地方需要者，這多因用了概括的條文准城市享受很大自由權的原故。

在歐洲這三個大國中，改革市政府最晚的是英國。遲至一八三五年，英國市政府的組織與行動猶多未脫離中古狀況。大多數市政府全落在極少數市民所組成的「限制自治團體」的手中。限制自治團體是英國城市未經一八三五年改革以前的一種少數專制制度。這個團體是由市長，市參議，市議員，與自由民共同所組織的，有處理一切城市事務的權限。

當時市民具有自由民的資格的很少。市議會僅歸自由民選舉，一般市民沒有選舉權。市參議與市長由市議會選舉，市議會之組織又常兼有市議員與市參議兩種議員，故名爲限制自治團體，又叫作自己永久存在的團體。在這個時候，官吏辦事全都無能，且有許多官吏，簡直是腐化。至於市政府的權限，實在極少，就是這一點很少的權限，也往往絲毫不能行使，再不然就是用之不當，弊竇叢生。在一八三五年有一個特別調查市政委員會發現了這些弊端，英國才通過了一個市自治團體的條例。這個條例以民治主義代替從前的少數專制制度，改革了市政府的組織。此後市政府的精神完全改變，市民從前懷疑地方政府及不信任地方政府那種態度，現在也變成留心地方政治及重視地方政府的心理。但關於授與城市

權限一層，這個條件並未辦到。德法兩國改革條例所做到的程度。概括授與的地方權限是沒有，所授與的僅是幾種列舉的特定權限。因此英國城市若想做法律所未明許的事情，仍得先請命於中央立法機關。後來國會雖然以普通立法給了地方政府許多權限，英國城市若想舉辦什麼新地方事務，終得先向國會要求允許。所以拿地方權限來說，英國城市的進步是趕不上德法兩國的。

美國在十九世紀初葉立國未久，政治設施多受英國影響，尤以在市政府方面所表的為最明顯。從美國獨立時起，直到十九世紀末葉，各邦城市皆得常常到邦議會那裏去討權限。美國城市所得地方權，比德國和歐洲其他各國城市所得的地方權大有區別。大致各城地方憲法中所規定的權限很少，

就是這點很少的權限，也很受了許多的牽制。如此實在是妨礙了城市的行動。城市若因環境日趨複雜，需要新權利辦理事務的時候，必須一件一件的先請邦議會認可，否則不能照辦。往往一種事業需要已經發生了好幾年，城市才得到能夠滿足需要的權限。然到了十九世紀末葉以至二十世紀初葉，市自決制的運動日見得勢，市政府的組織，也發生了新變化，而有委員制和經理制兩種體制出現，美國市政實開了一個嶄新的局面。從前一切市政發展，多不如歐洲，現在實有駕凌歐洲的趨勢。什麼是市自決制呢？從前美國城市的地方憲法皆由邦議會代為制定，即由邦議會頒給，現在有些城市要由本城市民自己制定牠們的地方憲法，得着這種權利的城市，就算實行了市自決制。欲知委員制和經理制這兩種市政府

體制，須先知道在這兩種體制未發生以前美國市政府的體制是如何。簡單的說，從前的市政府組織是採取行政與立法分權主義，有市長爲全市行政首長，有市議會爲全市立法機關。久而久之，有人發現分權主義不宜行於市政府，才創行委員制，把全市一切行政與立法事務，皆委托五位或七位委員辦理，取消了市長與市議會分權的辦法。不久又有人見委員制之責任不專，且不能得着具有專門經驗的人才經理市政，更創行經理制，把一切行政設施，完全交給一位市經理負責，市委員會只掌握立法權及任免市經理的權限。究竟這幾種新體制對於美國市政的進步有多大的貢獻呢？現在還不能說，因爲這些體制似乎仍是處在試驗的時期。現在既然簡單的說過歐美市政府改良組織之情形，更來論市任務方面之推廣

就市任務的設施而言，在十九世紀中歐洲的進步極大。十九世紀以前，歐洲幾乎沒有一城有充足的警察保護，從倫敦在一八二九年第一次設立近世警察隊而後，全歐洲的進步異常迅速。從前歐洲並沒有用公款正式組織的消防機關，自入十九世紀不但有了公款正式組織的消防機關，並且有了從前所未有過的建築法規，特別防止火災的發生。十九世紀以前，公共衛生事務，僅限於臨時防制傳染病的活動，特別注重的，就是霍亂與瘟疫等疾病。最近百餘年，所有歐洲重要城市皆設有衛生科，認衛生行政是市政中一種最重要而應時時特別注意的事情，尤注意的是預防的方法。公共教育雖在十八世紀已爲普魯士城所辦理，未深入十九世紀的時候，歐

歐洲多數國家，終未能取私人 and 教會所辦的學校而代之。英國第一次規定公立學校制度，是在一八七〇年。可知古代城市與十九世紀以前的歐洲城市，差不多以公共營造一事為城市的主要行動。至十九世紀，公共營造比較從前更形發達。從前就是在歐洲各國首都街道的鋪修，也不很十分講求。到了十九世紀，凡是重要城市的街道，都鋪修得很好。清掃街道一事，直至最近這個時期才成為城市任務。倫敦和巴黎在十九世紀以前並沒有光明的路燈。彼時這兩個城市雖已有暗溝的修築，實際上差不多歐洲各城修築暗溝和處置穢水的發達，全是十九世紀的事。最後還有值得注意的，歐洲古代城市雖很注意水的供給，後來却有退步無進步。一直到十九世紀下半期，因為城市人口增加甚速，城中居民用水格外較多，

污濁天然水源的東西，又日見加增，城市才特別講求水的供給，所以今日自來水事業，也是十九世紀中的一種進步。

上節所述的，多屬於城市物質方面的發達。比這一類發達還要重要的，是社會福利一方面的進步。這種進步，尤以在最近時期為最大。簡言之，這也是市任務之一端，其目的是要改良一城市中在經濟上缺少衣食，或無依無靠之人的生活狀況。這種任務，實際不僅是包含救濟缺乏衣食之人的慈善事業，不過除了到最近時期而外，雖是這種救濟貧乏的慈善事業，也全由私人或教堂辦理，市政府並未深加注意。到了最近，這種任務範圍日見推廣，幾乎包有改良勞動階級一切生活狀況的行動。如適當的房屋法規，職業介紹局，市有市場，市有質舖，公用藥局，儲蓄銀行，保險局，以及一切

廉價或簡直不收費的娛樂場，不過是近世歐洲城市辦理的幾種少數的例子。百年以前的城市幾乎完全不知道或未想到這些事業。就這些事業而言，德國城市比世界各處城市的進步都快。

至於美國，進步較遲。未到一八〇三年的時候，沒有正式編制的警察隊。就是一八〇三年前後，也只有幾個大城市才有正式的警察隊。消防事情，也是這樣，直至十九世紀中葉，舊日無效率的自願救火隊還沒有撤銷，今日公家常設立的救火科未能成立。特別管理公共衛生的機關，在十九世紀初葉，已有幾個大城市設立，但實際上其任務僅限於防制傳染病的事情。而且大城市雖在十九世紀中葉以前有了衛生局或衛生科，美國一般城市之有常設衛生檢查機關，還是在十九

世紀中葉以後。美國公共初級教育發達於紐英格蘭的殖民地，這是美國城市，一種最早的任務。後來的趨勢，是把教育行政由他種城市任務分割出來，委給特設的局所管理，並不歸通常的市政機關節制。現在大多數的城市都是這樣。不過教育行政與城市的關係異常密切，雖歸分立的機關管理，美國人也認其為城市任務之一種。卹貧一事，雖各大城市在十九世紀中已甚注意，而普遍的發達，確是在十九世紀末葉及二十世紀初葉。

十九世紀中，美國最驚人的城市發達，是公共營造之日見增加，日見重要。街道的鋪修到革命以後，還是壞不可言，未入十九世紀的時候，尚多用不堪用的鵝卵石作鋪路的材料。十九世紀中葉以前，花崗石塊漸漸通用，稍後更有用木

塊爲築路之材料。及至十九世紀下半期，更有用磚，三合土，和各種土瀝青爲鋪路之材料，又顯出一大進步。自從瓦斯氣作燃料，路燈漸形發達。不過費拉達費亞城，雖在一八四五年自設有市燈廠，而一般城市都是把路燈的設置用契約交給私立公司辦理。至於暗溝設置法，除波士頓在一八二三年已經應用而外，直至十九世紀中葉以後才日見發達。最重要，最推廣的城市公共營造，是自來水的供給。未到十九世紀中葉的時候，這件事業在美國沒有什麼大規模的發展，美國第一個近世自來水大設備是紐約城柯羅頓的蓄水池和引水管，完成於一八四二年。此後中等城市和各大城市都自己設立了市自來水廠，最後除最小的城市以外，自來水廠多半歸城市自己經營。到了二十世紀開始的這幾年，美國市政的進步

最大，不但從前已有的城市任務都擴充完備，而且增加了許多新的城市任務。這些新行動多半屬於社會福利的範圍。敘述歐美市政府的改組之經過及市任務設施的推廣，就是連篇累帙，亦不能窮。本章所述，不過藉此可以窺市政管理之發展之概況。

第三章 市制

市政制度，也很值得研究。制度的優劣，當然與市政管理有關。前章已歷舉英法德美四國市政管理之發展，現在更將市制略為介紹。因法國之市制，並無若何的新發展，所以本章所述，以英德美三國之市政制度為範圍。

英國市制，英國現在通行的市制，即一八三五年所頒布之市制法人條例。每市大概分為十六圖，每圖舉出議員三人

，全市議員共爲四十八人。大市制則不在此限，如倫敦的市議員，有一百八十人之多。議員之中，有名之長老，佔全額三分之一。同爲議員，長老任期六年，每二年改選三分之一。普通議員，任期不過一年。此外由各議會任命一書記長，大抵爲法律專家，不隨市長爲進退，一切實權，均操於書記長之手，其年俸往往較市長之公費爲多。

市之職權，約有十項。茲一一述之如下：（一）地方民事刑事法庭之司法，（二）警察，（三）公產管理及地方稅之徵收，（四）地方官吏之進退，（五）公共衛生，（六）道路工程自來水電燈電話電車等，（七）公共建築物之維持，（八）船塢碼頭貨棧等，（九）病院及救濟院等，（十）教育。

市之行政，由議員分組各種合議制之委員會執行之。委員會之人數，至少爲十二人，至多爲二十人。一個委員會中又分爲若干小委員會。現在舉白敏罕市爲例以證明之。白敏罕爲英國著名之政治家張伯倫曾經任市長之地，英國之市制，要以白敏罕市爲最優良。

白敏罕市分爲三十圖，市長一人，長老三十人，議員九十人，非議員之委員會委員五十四人。行政機關有書記室一所，及洗浴，賑災，教育，電氣，產業，財政，圖書館，煤氣，總務，薪資，儲蓄，點燈址，獸醫地方，养老金，市場，美術館，公園，衛生，工程，市街計畫，電車，公安，水道等二十三個委員會。在每個委員會中，又分爲若干小委員會。如財政委員會中，又分爲簿記，年金，地方稅，捐照，

印刷，文件等各小委員會。每一個委員會，以一人為委員長。以全市之長老議員，分配各委員會，不敷支配時，則聘請專門人才之非議員者輔助之。

市財政之預算，與中央財政不同。各種事業，各為一種預算，彼此不相統屬。其預算之標準，如電氣電車等有收入者，則以收入應付支出。如教育道路工程等，有支出而無收入者，則以地方稅應付之。收入不敷支出者，以地方稅補助之。如果地方收入，不足以供大事業之需要時，則以地方公債或押款充之。

英國市政制度之特色，因為英國市政，以市議會為唯一之機關，市議員同時為委員會委員。立法行政，一爐熔冶，既無對抗之形式，自無隔閡牽制之弊病。且市議員又能勇於

公事，換守廉潔，故於財政之出入，絕無苟且之弊。

德國市制德國之市政制度，當分爲兩個時期來討論。革命以前的市制，就是最著名的政治家斯旦氏一八〇六年所頒布之市自治團體法。其市議會議員選舉法，用三級制。依納稅之多寡，分爲三級，即以全稅額分爲三份。納稅最多者，佔全額三分之一時，爲第一級。次多者，達全額三分之一時，爲第二級。其餘的爲第三級。每級各選出議員三分之一。納稅多者，往往以少數選民，選出議員，實在不平等。如柏林市議員一百四十四人，其中三分之一爲第一級之一八五七人所選出，又三分之一爲第二級之二九七一一人所選出，又三分之一爲第三級之一七五三七人所選出。此種制度，爲防制社會黨而設，故數十年來，德國社會黨大聲疾呼，反對

此制。現在業已廢止此種制度，而行普通之直接選舉法。並且以比例選舉法之原則，適用於選舉票之預算，自治規則，正在改編之中，所以除市議會選舉法之規定於憲法中者外，別無新制度可言。

市議會及市行政會，德國市制亦分爲圖，各市議員人數，以人口多寡爲定。如柏林市一百四十四人，小市至多十二人。議員任期六年，任爲無給職，當選者以商人爲多，間亦有大學教授。市行政會會員，由市議會選舉之。柏林市行政會會員三十四人，半爲議員，半爲專門人才，終身以執行市政爲職業者。凡決算審查員，市法律家，管理，教育，工程等等，皆專家任之，爲有給職。市行政會會員任期，有六年，有十二年，亦有終身任會員者。

市長由市議員選任，一切大權，皆歸主持，惟預算案則由市行政會編制提出，其任職期間，有六年，有十二年。市長之選任，不限於議員或市民，小市之市長，往往選於大市之中，故有終身為市長者。如德國市政名家愛狄克司博士，前後任道鐵門，阿爾東，那福，蘭克福城諸市之市長，至二十二年之久。

德國市政制度之特色，則在市議會與市行政會，分司法立法行政。而行政會員又半為議員，彼此得講通之益。且一切行政，多為專家所主持，兼之任期很久，故其所有市中之建設，均較世界各國之都市為整齊，清潔，美觀。

美國市制美國之市政制度，有新舊二種。舊制則完全採用英國之市政制度，市分為若干圖，各選一議員，合組市議

會。此外有九人所組成之議董會，市長由市民直接選舉。會計，律師，救貧員，工程局長，司法官等，亦由市民直接選舉。一切法令及市書記長，則由議會與議董會聯合選舉之。

美國之舊制，即英人行之稱爲便利，而且頗著成效之市制。但美人仿行之，則弊竇百出，其原因有三；一則因事權上受州政府之束縛過嚴，凡非市自治特許券所具者，市自治機關不得自行舉辦，即已許之事權，州政府亦得隨時撤回。市處州政府勢力之下，絕無活動之餘地。二則因實際上受政黨之操縱，美國自一八六五年以後，政黨操縱地方政治，一切自治官職，以及租稅工程等，均爲政黨所左右。凡市民所認爲有公道足以辦市政者，均不得當選。三則因組織之系統不明，失去運用靈活之妙，市長由市民直接選出，各種委員

會委員，由議員分門擔任，而市書記長工程審計等各局局長，又爲市民直接選舉。所以一個機關中，多成敵體，且責任權限，絕不分明，市政無法舉辦。因此而有一八七五年之市自治運動發生。紐約於一九一四年，有七種市制通過，任各市自由選擇。

美國現在通行之市政制度有三。一爲市長制，市長由市民直接選舉，任期二年，爲全市負責任之行政首領。市分法律，公益，衛生，公安，財政等五局。局長由市長直接任免之。市議員分圖選舉，任期爲二年，市民對於立法及市政職員，有直接監督之權。二爲市經理制，選民選立委員會委員五人，再由五人中推定一人爲市經理，市經理卽爲一市之行政首領，各局局長，均由市經理人委任。經理人以外，並設

市長，爲禮節上之首領，與行政絕對不發生關係。此種制度，係從公司董事推定經理執行公司業務之辦法脫胎而來。三爲委員會制，此種制度，現在亦頗通行，委員五人，由市民全體選舉，市長及其他委員四人，在選舉票上分別註明。一切用入行政立法之權，均由委員會主之。五人各領一局，對於市民擔負完全責任，一切會議均屬公開，市民得列席旁聽，並得直接監督，委員任期爲二年。

美國市政制度之特色，以行政立法集於少數委員，廢議會，而以監督之權屬之，市民之責任專而事權明，其優點在此。

第四章 市公安

市公安之任務，在保障全市市民之生命財產之安全，也

是市政管理中最重要之職務。社會之組織，愈嚴密則愈進化，愈嚴密則保障市民之自由愈周到，換言之，就是市民之生命財產自由愈得安全。而負責保障市民之生命財產之安全，又須賴警察。本章所述，以警察行政爲公安之重要成分，故以警察行政爲本章之正論。至其他關於公安方面之消防等任務，則從略。茲特專述市警察行政之組織及市警察之職責。

英美兩國警察之任務，大概可分爲三種：第一種是維持秩序，第二種是緝拿罪犯，第三種是管理交通。此三種任務，均有連帶之關係。其最後之目的，即在維持秩序。但是在歐洲大陸各國之警察任務，極爲廣泛，尤以德國爲最著。凡政府之一舉一動，幾無不與警察發生直接之關係。且德國警察之職務，多英美警察所夢想不到的。英美警察之權限，均

不能超越法律明文所許可。而德國則不然，凡權限直接未付與其他機關者，警察得攬收之。而且德國之警察，凡屬其權限範圍以內之事，有自訂條例之權。英美兩國，則此權操於市議會。

德國市警察機關之組織，非常複雜，茲舉柏林市警察為例。柏林市警察，由警察總監一人統率一切，內部分十二科。(一)總務科，統管普通行政自來水檢驗銀行抵押舖藥材店之監督，居民之登記，以及入籍案事件。(二)衛生及公益科。(三)建築科，凡公私建築家，須受其監督。(四)偵探及道德科。(五)護照科，管理外人出入以及旅客之往來。(六)統理管理警察處罰科。(七)新聞紙及公共旅館之檢驗科。(八)酒場工團等之監督科。(九)交通及門牌

之管理科。(十)消防科。(十一)制服警察科。(十二)遊戲場，演說場監督科。組織之複雜，從此可見一斑。但除制服警察分區執行職務外，其餘各種事務，統由警察局直接管理。(即各區之警察指揮權，亦操於警察局)巴黎市之警察組織，亦復類似德國柏林市之複雜，不過職務之分配，不及德國之嚴。英美與等國警察之組織，則與德國大不相同，其職務既不及德國警察之廣泛，組織亦比較簡單。茲舉倫敦市爲例。倫敦警察最高長官，有總監一人，副總監四人，並會計庶務一人，均直接由英皇指派。總監一人，統籌全部事務。四副總監，則各掌長一科：一掌偵緝科，一掌行政科，一掌制服警察，一掌公用車輛及酒場執照事務，一掌交通及管理控訴及傳審事務。全部僅分四科，其組織之簡單，於此

可見。美奧兩國市警察之組織，亦大抵類是，可不必贅述。警察之設立，原爲一市之公安。故一地方警察員之多寡，恆視該地人民風俗性質以及其所負職務之繁簡等等而定，不能預先概括規定，茲平均述之。柏林市每二百六十三位居民，卽有警察員一名。巴黎市每三百五十七位居民，卽有警察員一名。倫敦市每二百七十七位居民，卽有警察員一名。紐約市每四百七十六位居民，卽有警察員一名。芝加哥市每五百二十六位居民，卽有警察員一名。從此可知警察員與人口之比例，以美國爲最低。紐約，芝加哥，號稱爲美國著名之大都市，其警察員與人口之比例，猶不及柏林之半。此固由歐洲大陸之警察職務，比較美國複雜的原故，所以不得不多設警察員，分擔其事。但就制服警察人數而言，美國亦不

及歐洲之多。所以美國發生罪案，較歐洲諸國，常常高出數倍。至於制服警察之選擇，歐洲大陸，亦與英美兩國不同。歐洲大陸各國警察員，向從陸軍人員中選出，如有未服軍役而欲當警察員者，幾絕對不許。柏林警察員，至今仍須服軍役九年。維也納雖沒有明文規定警察員須從陸軍人員中選出，但亦曾規定招考警察員時，陸軍人可得優先權。警察員既服務兵營，養成一種嚴整無私的態度，故對於人民，常不免過於嚴酷，總不似英美兩國之警察員之和藹可親。英美兩國之警察員，均從普通人民中選充。倫敦市之警察員，幾百分之六十，係農民出身。英人之意，以爲警察員由本城居民充任，親戚朋友，到處都是，容易串通舞弊。況且城市中之居民，多養成種種不良之惡習慣，不易納入正軌。所以歐美各

國對於警察之選舉，非常之注意。倫敦警察員招考章程規定，人民在二十歲以上，二十五歲以下，身高五尺九寸半者，始得投考。並須得最有力者之介紹，證明人品經驗皆係善良。在大陸警察員從陸軍人員選充，則當有高級長官之介紹證明，選錄後，即送入警員訓練學校，加以嚴密之訓練。此種警員訓練學校，於一八八三年，已發現於巴黎市，今日歐美各大城市，無不有之。但歐陸各國警員訓練學校，設備恆優於英美，其畢業期限，亦較英美稍長。倫敦利物浦之警員訓練學校，定八星期為畢業期。美國大抵自三星期至六星期。柏林六星期。巴黎四個月。維也納一年。各校訓練方法不同，在學校期中，專受警察理論訓練者有之，理論與實際並重者有之。維也納之警察訓練學校，在世界上最為完備，茲略述

其內容。維也納之警察訓練學校，大約可容學生三百人，共分二十五班，每班有教員一人。各種動作，均以班爲單位。起首八星期，學生即實行巡邏。每晨自八時至十一時，下午自二時半至五時半上課，由教員演講法律常識。中午休息時間，各學生即攜帶地圖，分赴各地認習各房屋之方面，電車及無軌電車之路線，及本城地理。晚間則習體操。八星期以後，始發給制服，由有經驗之警察伴同學生分赴各街區，擔任各種工作。自此以後，上課僅在上午，下午則完全出外巡邏。三個月以後，學生則單獨巡邏。最後六個月，則實際擔任警察工作。但同時仍須上課，課程內容，民事及刑事法律，關於警察之各種法規，外國語言，炸彈術，毒藥，各種解毒術，彈傷，刀傷，及護傷救急方法，電報術，交通管理術

，羣衆管理方法，車輛記號速讀方法種種，學期完畢，須經過筆試，錄取後，始得爲正式警員。受過此種嚴密訓練之後，方能擔負工作。歐美警員，對於本區街路方向及房屋位置，以及各居民之職業，家庭之狀況，無不詳悉，一問卽知。卽大如紐約市，每街的居民至數百家，而警察均一一詳悉其內容。不若我國各處之警員，對於街道方向，尙啞然不能對。此實爲我國警員之訓練，不及歐美之明證。

現在各國大都市之警員數目，總在幾千幾萬以上，形同軍隊。但軍隊之控制，甚爲嚴密，至於警員之如何控制，則知者尙少，不得不述其大要。各國控制警員之方法，不外二種：（一）由總局直接控制，（二）由各署就地控制。但這並不是絕對的如此，大約兩種方法，可以互相爲用。法比荷

諸國，均由總局設一稽查局，分派便衣稽查，四出巡視。但在英德美諸國，則絕對不用此種方法。其原因以其有任用奸細之嫌疑。柏林市控制警員之方法，除令各警員填具履歷書，內載身長，軍士成績，結婚日期，岳丈姓名，兒女生日，住址，記過，升遷及工薪等外，各警員並須攜帶一日記簿，將一舉一動均紀錄之。換班時，即由巡長在上簽名，證明無誤，將此日記簿交與接授其職務者外，並在各街區設置警用電話，由總局可以傳令各署或警員，並由電話查探各警員之行動。各警察或各分署有事發生，亦可由電話報告總局。歐洲各大都市之警察局，均令各分署每日送呈報告，藉以審查其成績，以為控制之張本。

倫敦之報告方法，最為完備，茲略述之如下：各分署每

日須送三種報告至總局，一爲晨間報告，凡前二十四小時中所發生之事件，均須一一詳述，所以每晨總局即可知全城治安情形。第二種爲晨間罪案報告，凡前二十四小時以內所發生罪案，以及通緝人員之姓名，一一記載，其內容雖不及晨間報告之廣，但較之晨間報告更爲詳細。第三種爲晨間情狀報告，內載各分署人員之人數健康及紀律。此三種報告，卽爲總局控制各分署之媒介。如有緊要之事件發生，當另呈臨時報告。從此可知各國警察控制之方法，大抵是集權分權兩種辦法並用。各國警察，除大批制服警員之外，尙有大批偵探，以爲偵緝罪犯之用。現在都市日益發達，罪案亦隨之增加，故偵探之組織訓練，尤爲重要。

偵探組織之方法，不外二種：一爲集中權，一爲分治權

。集中權，偵探由總局直接指揮，各分署不自設偵探。分治權，即分署設偵探，而總局不過處於統率地位。採純粹集權或純粹分治的，均不多見。大概均係兩種方法，互相應用。偵探之方法，約略言之，可分為四種：（一）罪犯記錄簿，各罪犯之性癖，已往的行爲，以及其同伴人戚友雇主等人性癖狀況，均須一一記載之。（二）人身度量，人身度量之法，現在已不多用，因爲一則婦人孺子的身體，時常便動而不適用，二則度量亦多不充分的確。（三）手指紋印，各人指紋不同，認別亦極爲便利，打印之手續，亦甚簡單。（四）來往登記，人民如有遷徙，即當報告警署，若從別處來者，更當得該地警署之證明書。旅館房東，如住有旅客，亦當去報告警察署，否則重罰。警察之行政，如此周詳，則本市

各人之行動，警署均一目了然，奸人自不易混入，全市之公安，實賴警員行政之力量。其他如救火部之設立，救火隊之分配，救火隊之組織，救火人員之選擇及訓練，亦屬於市公安之範圍。

第五章 市教育

市教育，就是公共教育，不收學費之公共教育，大都是十九世紀平民主義之附屬產物。自近百年以來，歐洲各國才用公款建設不收學費之學校。一八〇〇年以前，甚至一八〇〇年以後，普通教育事業，多半操於私人之手，最重要的是教會。教會管理教育事業，是從中古遺傳下來的。當時之觀念，以為教育的利益，只在使人讀聖經，所以結果一直到十九世紀，只是有錢納費的人，才能夠入學校。歐洲自十四世

紀，固然有幾個城市有普及教育，但學校的維持費，雖由於城市擔任一部分，而學校的教授及管理，仍操之於教徒之手。這是因為當時認公共教育，是一種慈善事業，不是一種公共的事業。

教育事業中，關於中央及地方當局之權限，並關係教育之國稅及地方稅之分配，及地方教育當局之地位問題，皆為談市教育者，不可不注意之處。中央對於教育，擁有重大之權能者，首推法俄德三國。法國各市僅負有建立小學校舍，及設置兒童管理員之責，所有教員，由學務局長選任，庶務亦由學務委員會處理。至於訓導方面，事無巨細，一概由教育部指揮。教員薪俸，由中央政府直接支給。俄國市教育課，僅以校舍及其附屬之設備為已任。如教員之任免，課程之

配列，以及教科書之選擇，完全由教育部管理。德國之市教育制度，與俄國大致相同。

英國各市，設有地方教育課，對於學校管理，教員之任免，教育方針之確定等事，有絕大之自由權。即學務委員會，亦與市議會分離獨立。課中吏員，依累進普通選舉法選任，不但有學校管理權，凡教育預算之製定，及學校稅則之整理，均歸其掌握。但未設學務課之都市，市議會中置有學務委員，厲行義務教育。至於私立學校，尚不受市議會之干涉。

美國各市學務課之組織，及該課與市政之關係，甚不一致。大抵皆抑衷於歐洲大陸中央直轄教育制，及英國之獨立學務課制。

市教育問題，在市政管理中，佔重要之地位。雖是說是市政管理中之一部份，如詳細研究，則異常複雜。茲特分段說明之。

市教育：欲知市教育之性質，不可不先知道教育的定義。但教育之定義，論者紛紛，不一而足。如果從普通的觀念看來，不外乎謂教育是把兒童周圍之環境所有一切之影響，適當整理之，使之適應於兒童之天性，有所誘導發達之一種活動。如果詳細的說來，吾人周圍環境所有之一切影響，均被於兒童。所以教育方法，不能不隨兒童所住土地之特殊狀況而生差別。所謂市教育及地方教育（亦稱鄉村教育）之不同，就在這一點。市教育，就是說教育者，在城市所有特殊狀況之下，把兒童所被及的周圍影響，加以適當之整理，使

之適應於兒童之天性而引導其發達。

市教育之主體及客體：主體，就是指上節所述定義所包含之周圍環境而言；客體，就是指兒童本身而言。更就市教育而論，所謂主體，就是指城市而言。依萬國統計會的議決，人口在二千以上之自治體，謂之城市。人口在十萬以上之自治體，謂之大城市。從動的方面觀察城市之一切事業，是由各地方移住城市之人民，或由甲城市移住乙城市之人民，搬運製造而成的，這可以說是動的方面之益處。若從靜的方面觀察，假使一個城市之人民，都固定不稍移動，久之必養成一種苟且偷安之習慣，這可以說是靜的方面之壞處。所以就光明的方面而言，就是在於動的方面。城市教育之主體既明，更進而言其客體。所謂客體，就是兒童。現在將城市兒

童之生活狀態，及其發達之狀況，簡略述之。（甲）城市兒童生活之身體方面；(1)身體羸弱，(2)死亡率高，(3)營養不足，(4)烟酒弊害，(5)睡眠不足，(6)運動不足，(7)誘惑太多。（乙）城市兒童生活之智識方面，(1)知識充分，(2)理解迅速，（大城市中子女比鄉村子女聰明伶俐，因為街道交通，有種種變化，店鋪陳設，有種種花樣。如藝術品工業品等，到處皆是，這都可以使城市子女得有充分豐富之智識，不過智識供給過多，難免不為惡影響所被及，這也是一件值得注意的事。）

市教育之進行及其設施；（甲）城市家庭之教育活動。城市內負有教育之責任者，第一就是家屬，如家屬不注意子女教育，則學校教師，也無從施教。家庭教育之作用有二；

(1) 預防的，(2) 積極的。前者是使子女遠離不良的朋友，排除不適當的知識材料，排斥不正當的娛樂。後者是使子女與良善的朋友交際，享受健全智識與高尚娛樂，選擇良好的讀物。最好使子女時常往公園散步，郊外旅行，運動遊戲，利用星期日或休假日，作種種游藝。(乙) 城市行政上之教育活動。(1) 體育上之注意。例如公園，運動場，游泳池，娛樂場等，應宜建築或改良。(2) 智育，德育及美育上之注意。例如建築美的紀念碑，美術工藝的公園，街道，動物園，植物園，水族館，博物館，美術館，閱報室，圖書館等，應宜設備或擴張。(3) 救濟家庭教育之不足。例如幼稚園，兒童保護，兒童浴室，學校，蒙養院（爲貧兒，孤兒，私生子，遺棄兒，迷路兒，以及親權濫用所發生之身體精神衰弱者而設。）

感化院（爲不良少年而設。）等應宜設置。（丙）城市學校之教育活動。學校與家庭或其他公共機關，應宜相輔助，學校因有增進兒童的身體康健之設施。例如所謂戶外學校，露天學校，林間學校等等。但學校以外，對於兒童身體之保護，也應該講究。城市學校，校舍雖則廣大，而校園等都付闕如。所以城市兒童所有體操及運動遊戲，應宜格外獎勵，不可不希望家庭及其他公共機關同時施行。現在歐美各國教育傾向，都不願把精神的教育作業，與肉體的教育作業，完全分離。所以提倡一種新教育，教材不求多，只求適用，以力求其與日常生活相接近，同時達到遊戲，和學習並重之目的。如最近美國之葛雷學校分團教育，就是如此的。至於德國，更有一種所謂勤勞學校，爲教育學者開辛思泰來所首創，

一方面採用土地色彩與周圍生活，成爲一種關係，實行所謂實利主義。其他一方面使教員與學生，以人格相結合，以期教育之完成。總之，城市教育之最後目的，在乎謀全體市民之幸福與利益，增進全市之榮華與繁盛。一方面對於市民所受之弊害，應努力排除之。其他一方面所將受之利益，應努力經營之。但此非僅城市教育行政當局所能完成之事，全市市民，亦應努力促成之。

第六章 市財政

市財政，即所謂地方財政。市政管理事業之經營，當然以財政爲主體。也可以說市財政，是舉辦市政之根本問題。本章所述，是就地方財政之學理與事實兩方面而言，市公債亦論及之。

財政之定義；財政乃係研究種種理財方法之科學，使國家和地方，得以增進收入，以供公共事業之需求。此種需求，國家與地方均有供給之義務，財政之收入及其支出，當有方法以管理之，此為最普通之定義。

地方財政；地方財政之原則，約有兩說；（一）國家和地方對於財政之責任如何分配，此當按地方公有事業之性質以分配之。但此不足成為確實之標準，因地方所辦之事，間或亦與國家有密切之關係，（如市政管理範圍以內之各種事業。）（二）地方官吏對於財政有無自由權，照理國家應該給予地方官吏以法定之限制，此中理由，可一一述之；（一）地方公共事業，有關於國家之利益，（即上述之市政管理方面各種事業，均與國家利益間接或直接發生關係，）（二）

一 地方之納稅人民，也就是國家之納稅人民。國家不能任地方對於人民予取予求，而不加以限制。（三）國家不能任地方破產，常予以財政之扶助，這是國家監督地方之動機。（四）保護地方之納稅人民，免被地方官吏不良之支配。從此可知地方得有兩種限制：第一種是法定之限制；第二種是授給法庭之限制。此兩種限制之裁判權，重要者有二：前者屬於行政，名爲行政監護；後者屬於司法，名爲法律制裁。（五）地方之財政制度，計有三種：（甲）美國制無法則之獨立，如市民無充分之市政知識，其財政管理之方法，最不易仿行。（乙）美國制地方有財政獨立之權，無行政監護之窒礙，惟司法機關有監督財政之支配權。（丙）大陸制乃官僚式之制度，地方雖有寬廣之權限，惟當受行政嚴密之監護。

以上所述，乃根據學理而言，茲特再根據事實，以述地方財政之情形及處理。

地方財政，大抵可分預算，支出，收入，國家津貼及市公債五項，特分別述之如左：

(一) 預算 預算為一種預定之數目，其實支之數，仍以決算為標準。預算決算，乃為兩事，因其性質不同也。簡單的說，預算乃制定一年內，財政所支出收入相抵平均及收入之盈虧。決算則屬於檢查預算書中執行種種計畫之考證。所以預算有未來之性質，決算則有既過之意義。但無論與辦任何事業，總須先定預算，則事能依次序進行，始無財政支絀之虞。國家固當如此，地方又何獨不然。預算之制度，沒有一定的規範！各國所採行的亦不同。如在行分權制的地方

，關於預算起草之權，屬諸市長，由市長製就預算，提交市參事會表決之。如在行委員制的地方，由各科委員，各繕就預算，呈交市長，由市長將各科之預算，總成總預算，提交委員會議決之。後者，曾採行於廣州市，但有特別不同之點，預算通過，須交審計局審查，如臨時費有超過所入之數目，該局有裁減之權，這是預算制度不同的地方。地方預算，可分經常及臨時兩種：第一種包含地方常年所常用之經費。第二種包含臨時用途。此外又有追加預算，包含上期未用或未支出之費，追加於原有之預算。追加預算之意義如此。

(二) 支出 地方財政之支出，亦分經常及臨時兩門，經常門，凡議決市政進行必須之經費屬之。如有不敷，則臨時經費不能付議決。不但是不能付議決，且於必要時有取消

此項臨時經費以補充經常用費。臨時費須指定爲一種合法之支出，於經常費議決後，方能提議。此兩項經費，不得將臨時收入相抵。

(三) 收入 關於地方財政之收入，城市官吏僅有極狹之權限，且有種種之限制，茲約略述之如左：

(甲) 地方之收入，規定公開。按市有財政，本非公開，惟限定其用途即可。此種公開制度，實屬於例外，與國家之財政管理不同。但所以指定公開之原因，乃一種保護地方納稅人之目的，以免地方機關或參事會之浪費。

(乙) 有許多地方，不准城市自由經營可以生利之公用事業，因地方與公共利益有關。

(丙) 有若干之收入，爲地方所應有者：如國家稅中之

地方附加稅，土地稅，房屋稅及營業稅等是。

(丁) 有若干地方收入，未曾經過法律規定，地方不得提用。

(戊) 地方欲自由徵收市稅，先得國家法律之准許，如關稅是。

以上所云，乃地方收入之限制。茲更述其收入之門類：

(甲) 市公產 有許多城市中森林之出產，及市有房屋之租金，為大宗收入。

(乙) 經營市公用事業 如自來水，煤汽，電汽，電車，汽車等等。

(丙) 市捐 此項為城市大宗之收入，尤以大城市為最。此類收入，大抵屬於年捐。如菜場之攤位捐，修

築道路捐，馬路捐，馬路兩旁之步道捐，以及地畝增價捐等是。

(丁) 賦稅之收入 此為市民之義務，亦為地方最大之富源，其名目大概有三種：(一) 附加稅，於國家稅中附加若干。(二) 先得稅，由國家於其收入稅項中確定給地方以若干成。(三) 與國家稅不同之稅項又稱之為獨立稅。

附加稅於未建築已建築之地稅動產，及開業等稅，附帶徵收之。此法之利有三，其弊有四：稅金現成，利一。徵收時地方不費分文，利二。國家稅制如佳，城市坐享其利益，利三。如果國家之稅法不良，則每每因地方稅之故，一切事務，反而加重，弊一。因附加稅的原故，國家於每項稅務，

增加稅率，遂致漏稅，弊二。因附加稅之牽帶，致國家稅之制度不易改良，弊三。（如我國之釐金，法國之市稅，皆為最顯著之明證。）附加稅欠靈便之性質，致國家稅法，不易施諸地方市區，弊四。

先得稅係車輛稅，礦山應納之年金，及各種開業金，其利弊大略與附加稅相同。

獨立稅宜行於大城市，若在小市區，則以附加稅為宜。考最好之獨立稅，為地稅，房屋稅，不動產之市價稅，以及地價之增漲稅，不動產之易主稅。以上各種稅，因地方修築馬路，裝設路燈的原故，地價即隨之增高，業主無端坐享其利，地方政府向其收稅，實為正理。

此外又有工商稅，如照會捐等是。奢侈稅，在我國如花

筵捐外，其他如車馬，彈子房，俱樂部，遊戲場，汽車等稅，均可施行。

(四) 國家津貼之收入 此法之採行，爲時未久，十九世紀始行於歐洲。津貼之理由，亦頗正當。因地方之收入，既操之國家，則國家應扶助地方，亦稱公允。況且地方所辦之事業，常有關於國家之利益。但是因爲受了國家津貼，轉足以啓國家監督地方行政。津貼之最普通者，爲初等教育經費，公共救濟事業，施醫，養老等。

(五) 市公債 市政管理範圍內，各種事業之開辦，需款頗鉅，區區城市地方財政之收入，在小城市或可以支持，在大都市因公用之浩繁，一定是不敷收配。因此則市公債之發行，必不能免。市公債，原爲一市之公共事業之設施而發

行，係應用取之於地方，用之於地方的原理。查市公債在歐洲，始於十九世紀之中葉。考市公債與國家公債不同，市公債係募集之以經營公用事業，如自來水，煤汽，醫院，學校，路政，電汽，電車，戲院等等。公債期間，普通以三十年爲限。照公債條例，必須償還。如過三十年者，須得中央官吏之同意。即每次所募集之數目，亦須得法律之許可。募集之方法，有向公衆勸募，有歸金融機關獨借。地方官吏對於市公債，其權限由法律規定之。但國家官吏，亦有監督之權。此種制度，盛行於法國。美國之市公債，有兩種制度頗盛行；一種叫做積金還本法，一種叫做按年還本法。積金還本之市公債，是一市發行一種公債，其償還之期，與公債之期間爲二十年或三十年者，則公債償還之期，即爲二十年或三

十年。此種市公債之辦法，當發行之始，由市長派員數人，組織積金委員會，每年將應償之款，移付該委員會保管。委員會每年得款後，或以之儲存銀行生利息，或購買公司股票，或買地皮生利，或作種種押款生利。到公債終期之日，積金委員會，將所有本利取出，償還市公債本利。按年還本之公債，是將所發行之公債，分期償還。此種公債，有定期為十年者，有定期為二十年者，亦有定期為三十年或四十年者。譬如一市發行五萬元之公債，期為十年，每年應償還本額十分之一（五千元），十年償清。此為市公債之大義，特述之以供讀者之參考。

第七章 市衛生

市衛生，就是公共衛生之保全，為綿互數世紀之重大問

題。十四世紀，意大利人，始倡行遮斷交通，以防傳染病的蔓延。其他各國，亦次第仿效。至十九世紀之初，意大利及德意志國內各市，均有衛生局之設立。以後即逐漸發達，始完成今日之市衛生制度。茲略舉數都市衛生事業之歷史如次。

倫敦之郡會及地方廳，對於公共衛生，甚為注意。各區署藥劑師及衛生監察員，以豫防惡疫之發生，並且厲行傳染病及羣衆場所不潔家宅之取締。另有分析試驗員，以檢查粗製食品及藥品。一八八九年所設之市衛生局，有四大職權：

- (一) 上訴聽斷權。
- (二) 飲食調查權。
- (三) 寄舍監督權。
- (四) 傳染病調查權。

該局官吏，遇有上訴區署衛生檢疫失當時，即應從事調查，遇必要時，得警告怠玩吏員，促其

注意。飲食品調查課，對於屠畜場，牛棚，製酪場，牛乳公司等，得許否其開設，或得於必要時，勒令其停止營業，並得令其詳細登記，以便實行監督。寄宿舍監督，及傳染病調查兩課，亦各按其權限，實行工作，一市之公共衛生，賴以安全。

格拉斯科市之衛生局，分設三科：（一）衛生調查科。緋麵包製造所，製酪場，魚市，菜場等。監察員三人，取締畜肉商。分析員一人，試驗飲食物及藥品。該市自衛生局成立以來，力謀改善，故市民之死亡率，遂逐漸減少。

德國之市衛生條例，創始於中世紀，即中央衛生局之設立，亦早在十七世紀。近來德國之衛生局，以柏林及漢堡為

最完備。柏林衛生局之組織大綱，述之如下：（一）公共屠場中之畜肉檢查課。（二）傳染病消毒局。（三）細菌檢查所。漢堡市衛生局之組織，與柏林市之衛生局大致相同。

美國衛生局之設立，在一八五〇年以前，尙未有何等確定之組織。但自一八五〇年起，各大都市，始相繼設立。當時該局所注意者，不過霍亂症及天花。其預防之設施，亦無所表現。飲食品檢查員，在一八六〇年，始創設於紐約。近來美國施行之衛生監督制度，即探源於一八六六年所設立之大都會之衛生局。該局之主要職務有三：（一）預戒及預防。（二）傳染病取締。（三）重要統計之搜集。至近代則國內各大都市，均有衛生局之設立，以主持公共衛生事宜。衛生局之設立，以消滅反衛生事故，保全市民之健康，

安樂與便利爲唯一之責任。欲完成此種職責，故法律上特許以大權，使其能專斷處置，並可請求法院援助，以期各項事業進行之迅速。此種法律上特許之權力，在特殊方面，亦甚發展。例如塵垢之掃除事務，除歸市政管理外，大抵均併入衛生局。又如自來水管之敷設，以及排洩棄水污物之暗溝，如僅僅依建築條例取締，殊難以保其安全，故此項工程之建設，亦須由衛生局監督。其他烟煤之取締，如紐約市內禁止燃軟煤，芝加哥市內要求安設滅烟器，以及公共場所之禁止吐唾，以防結核病之蔓延等項，均爲衛生局最著之權力。

歐美各國之大都市，均設有牛乳檢查員，以檢查牛乳。如品質不良，則取締其營業。不良混製食品等製造販賣之禁令，各國已陸續施行。所以衛生局，有特別監督或檢查各項

食品公司之權。至於種痘，在十九世紀之初，各國已設有種痘法令。其執行最普及者，首推英國。英國對於兩歲以上之小孩，一概強制種痘，美國則有未經種痘之兒童，不許其入校肄業之規定，其對於預防工作之重視可知。

市衛生局，對於衛生教育之宣傳，亦為不可少之工作。因此項公共衛生教育之宣傳，影響於市民之健康頗大。茲述關於宣傳公共衛生教育之範圍：(1)向民衆演講關於個人衛生，公共衛生，家庭衛生等事項。(2)向民衆用文字或圖畫，宣傳關於公共衛生方面之種種常識，以及公共衛生習慣之養成。(3)開公共衛生展覽會，陳列關於傳染病，病理標本，生理標本，學校衛生，飲食用具，食物及飲料，衣服及身體保護，居住，交通衛生，看護及救急，衛生演講，衛生戲劇等部

之各種圖書及圖樣，以供市民自由參觀，藉引起市民對於公共衛生事業之注意，並合力以謀公共衛生事業之進步。

清潔調查事項之範圍：(1) 調查關於飲食店等之衛生事項。(2) 調查關於道路河道清潔事項。(3) 調查關於旅店，浴室，戲園，遊藝場，公園等之衛生清潔事項。(4) 調查關於飲水及溝渠清潔事項。(5) 調查關於沿途販賣飲食品之取締事項。此外如街道之灑水及清除污穢之事宜，亦關於清潔調查之範圍。

市衛生局內所設之衛生試驗所，目的為保護全市市民之安全，預防傳染病之傳布。該所內分三部。(甲) 總務部，總務部所任之事務：(1) 關於所內一切行政事宜，(如文牘；會計，庶務等事項；)(2) 關於全市衛生試驗事業之調查；(3)

關於試驗之收發；(4)關於藥品及儀器之採辦。(乙)微生物檢驗部之任務：(1)關於傳染病之病原，及預防治療品之檢查；(2)關於公私各機關病院，及個人委託之一切病原微生物之檢驗；(3)關於飲料，及各種飲食物之微生物檢查；(4)關於傳染病之預防，以及治療上應用品之製造，(如痘苗血清菌液等)；(5)關於消毒法之試驗，以及各種消毒藥品殺菌力量之測驗。(丙)化學試驗部，化學試驗部之任務：(1)關於藥品之精粗真偽，以及依據藥局方面之藥品鑑定；(2)關於賣藥製劑之性質，成分之化驗鑑定；(3)關於藥材之研究；(4)關於飲水礦泉，及飲食物，嗜好品等之化驗鑑定；(5)關於毒物之裁判。

此外如醫師醫士藥師之考試，醫院藥房之登記，特製藥

品之取締，娼妓之檢驗，飲食之取締，販售清涼飲料之取締，酒店之取締，飯店之取締，菜館之取締，鮮牛乳營業之取締，醬園糟坊油棧之取締，旅館之取締，理髮店及浴室之取締，遊藝場，公園清潔等等事宜，均屬於市衛生事業之範圍。所以市衛生事業之工作如何，實與全市民之生命健康有莫大之關係。本章特略述市衛生事業之大概，以限於篇幅，故略而不詳。

第八章 市工務

市工務，係掌理市政建築及市政計劃方面的事業，故為市政管理方面重要之任務。現在就工務方面之最重要者，一述之如左：

(一) 市域的分區。都市的分區計劃，屬於工務範圍以

內的工作。所以市區域的劃分。宜詳細考察全市中之各種情形而定。就天然的區域，從事於分區的規定，是為最適當之辦法。萬一不能就天然的地勢！則亦不得不以人工為補助之一法。故全市之內，何處宜劃為教育區，何處宜劃為工業區，何處宜劃為行政區，何處宜劃為商業區，何處宜劃為娛樂區，何處宜劃為住宅區，均宜詳細規定，庶於全市將來之發展，不至發生任何之障礙。不然，不加詳細的調查，貿然從事於區域的劃分，得為一時的便利，不顧將來的發展，影響於市政的前途實大。所以區域的劃方，實為市工務方面最重要之任務，不可不特別注意。

(二) 市街的規劃。市街為市政交通的命脈，談市政者，沒有不注意市街的規劃。市街的計劃，方式頗多，茲特將

各種方式，分別述之，以供讀者之參考。

(1) 棋盤式 棋盤式的市街，即分市街的縱橫各綫，如棋盤的式樣。此種棋盤式的市街，從前應用的頗多。最著名的，如日本的東京，大阪，名古屋，奈良等市的市街，均係大部分或一部分，採用此種棋盤式。採用棋盤式的市街，可以避免斜綫及曲綫等所定宅地的混雜。但要實際上的情形看來，此種棋盤式的街道，對於交通上的融通，實在不大便利。所以在計劃市街時，市街即有斜綫及曲綫等的不整齊，遇必要時，亦不得不從事保留。美國各舊都市中，也曾經採用此種棋盤式的布置，現在已漸漸的感受不便利而努力從事於改良。經長時間的研究，用去大宗的工費，才能夠將此種棋盤式之街，均插入斜綫，以買救濟交通方面的便利。故此種棋盤

式的市街方式，在市街的規劃中，已成爲過去的方式。

(2) 放射式 放射式的市街，卽於都市中，選擇一適宜地點爲單一的中心點，從此中心點，對於四方，作放射的路綫。但此種放射綫，須以平行於中心地的周圍的街道相連結，才有一定的連絡，成功爲道路網。但其中心處所的選擇，各有不同，應取其有相當的目標。譬如一國的首都，多以元首所居的宮宅，爲惟一的中心，則所有各市街路綫，皆以此爲集中點。不過此種市街的規劃，有過於單純的短處，不但交通上容易發生障礙，就是交通的機能，亦難以盡量發揮，此實爲放射式的缺點。又有於市內稱爲商業街的一綫爲中心的，此在商業都市中，多採用之。但在發達無限制的都市中，採用此式，則其近於中心的處所，必極形混雜，卒至沒有方

法可以補救。所以有發達性的都市，不宜採用此種放射，使將來的交通，難以整理。更有以中心處所，定於一面積地的，從此作多數之放射綫，其放射綫都用周環狀的市街聯絡，這也是中心選定的一法。但採用較多者，以中心地爲棋盤式，再於此中心地的周圍，計劃多數的放射綫，仍以周環綫包圍之。此種辦法，對於交通整理上，很感便利。所以此種辦法，在現代都市計劃中，能夠保持其相當的價值。

(3) 棋盤放射混合式 棋盤放射混合式，即如以上兩節所說明，用之以補棋盤式的缺點，而插入放射綫於其間。美國從前的各處都市，多採用棋盤式的市街，現在已感覺到此種棋盤式的市街，對於交通上不便利，不得已乃用插入放射綫的一法，這也是在不得已中想出的調濟辦法。但對於此種舊

都市街的補救，實在已煞費苦心，而且除了插入放射的市街以外，也沒有其他較好的辦法。所以在不知不覺中，此種補救的辦法，已成爲一種最新的方式。不過此種棋盤放射混合式，在新建築的都市市街的計劃中，不宜採用。

(4) 複中心式 複中心式，此式中有幾個選定，所以又稱爲連星型，爲現代市街計劃中，最有價值的方式。各國的大都市市街，採用此種方式者頗多。複中心式的中心選擇，各有其性質的趨重，而市街路綫的選定，即各以其所定中心的性質而異。選擇中心的標準有二：(一) 由美的觀察而定中心；此種辦法，即於街道的終點，以具有美觀的建築物爲焦點。範圍以內所有的各斜綫，均向此規定的焦點集中。如巴黎市華盛頓市等，均爲根據美的觀察上，以定中心。(二)

由地勢的考察而定中心，即各種地域；各有其中心的所在，將各中心聯絡起來，則可以造成一個中心的交通系統。但此於都市的內部，必極形複雜。惟究其結果，則都市的交通量，必致驟形膨脹，或終至於無法整理，這是地域中心制的缺點。雖有此弊，然尙能不失其爲方式的原因者，蓋欲避中心機能——集中於都市中某處之一點。況且此種地域制，不論其都市的形式如何，須以路線分配，如蛛網的貫通，極其活潑自由，才能夠盡各地域機制的發展，但此就全市而言，不免有土地使用過多之弊，能實行者頗少，故多謂此種中心式爲理想的方案。

上述各種市街的方式，各有利弊，各有優劣，各有特性。總之要在主持者善於運用。所以在市街的規劃以前，必須

將都市的實質，地域制的設定，以及主要街道和次要街道的分配等等，加以詳細的考核，究竟以採用何種方式為最佳，或者將上述各種方式，參化並用，方不至於有失宜之患。若拘拘於一種方式，對於都市的本質，及市街的效用如何，均置之不顧，實非計劃市街的方法。

(三) 馬路溝渠的設備。市區之設備，以馬路溝渠為最重要；現在特將馬路溝渠，約略述之。馬路，不外乎磚路，木塊路，碎石路，土瀝青路，及花崗石路等五種。欲成為一最適宜的馬路，必須具有下列各種條件：(一) 價廉，(二) 耐久，(三) 清潔，(四) 無聲音，(五) 無危險，(六) 每歲的修理費省。但以上所述之各種馬路，對於此六個條件，均互有優劣，大概價最廉的，第一為碎石路，第二為土

瀝青路，第三爲磚路，第四爲木塊路，第五爲花崗石路。耐久的，第一爲花崗石路，第二爲木塊路，第三爲磚路，第四爲土瀝青路；第五爲碎石路。清潔的第一爲土瀝青路，第二爲磚路；第三爲木塊路，第四爲花崗石路，第五爲碎石路。無聲音的，第一爲木塊路，第二爲碎石路，第三爲磚路，第四爲土瀝青路，第五爲花崗石路。無危險的，第一爲花崗石路，第二爲碎石路，第三爲磚路。第四爲木塊路，第五爲土瀝青路。每歲的修理費省的，第一爲花崗石路，第二爲磚路，第三爲木塊路，第四爲土瀝青路，第五爲碎石路。以上所述，不過要就各種馬路之性質的不同點而言。現在再進而述各種馬路構造的大概：

(1) 磚路的修造法：先築成三合土的路基，厚度爲四寸至

六寸，路基上鋪砂，砂上再鋪以磚。此種建築馬路所用的磚，係特別製造的，磚縫內灌以泥漿。磚路如修理得法，可經二十年之久。磚路每歲的修理費頗省，又清潔，又光滑，最合宜於交通繁盛的市街。

(2) 木塊路的修造法：木塊路所用的材料，多是用松木製成長方形，以蒸氣消毒後，將其曬乾，曬乾後，再浸於防腐劑中，再將其曬乾。鋪砌之法，與磚路相同。木塊路之修築費頗鉅，然亦能耐久，可經過三四十年之久。商業區，住宅區，以及學校，醫院附近之馬路，均適宜於建築木塊路。惟運輸過大之通衢，極不相宜，且易於潮滑，此為木塊路的缺點。

(3) 碎石路的修造法：馬路之最普通者，為碎石路，因為

碎石路的修築費頗省，用較大的碎石塊爲基，厚約半尺，碾平後再鋪以較小的碎石爲路面，厚約三寸，灌以泥漿，隨灌隨碾？以碾至路面光平爲止。此種碎石路，適宜於公園及其他息憩之所，每年稍事修理，亦可以經用十年。

(4) 土瀝青路的修造法：土瀝青路的路基，先用碎石厚半尺許，鋪勻後，即用碾路機碾壓。將碎石碾妥後，上鋪以土瀝青與石屑之混合物，或土瀝青石子與砂之混合物，最後以土瀝青一薄層，覆於路面，則土瀝青路告成。土瀝青路，如果保護得法，可經二十年。此路極光滑，且清潔美觀，適宜於公館住宅區域。

(5) 花崗石路的修造法：花崗石路，爲最耐久的馬路。修造的方法，以長方形的花崗石爲路基。路基之厚度，約五六

寸之譜。石縫砌固，灌以水泥漿，上面覆以砂墊，厚度爲一寸至二寸，然後再砌以形狀如磚形的花崗石爲路面，此路雖在重載之下，亦可經用至四十年之久。車站；堆棧，碼頭等處，以建築花崗石路爲最相宜。

以上所述，不過就其大概而言。至於築路時，路綫的測量，工程的實施，路基的造成，材料的選擇，築路時必須詳加考量。溝渠的工用，乃完全以輸送市區內的污水於適宜之地，務能保障市民生命的安全，不至於發生危害。因爲市區內之廢物極多，尤以室內的污水，對於人生最有危險，所以歐美各國，對於溝渠，均不惜巨資，從事於建築。建築溝渠的材料，用之於幹綫的，爲磚石與三合土，直徑大至二尺以上時，以鐵筋三合土爲最適宜。用之於支綫的，爲瓦或生鐵

。計劃溝渠，亦非易事，茲將計劃溝渠時應注意之點，述之如下，（一）市區之情形，（二）污水之多寡，（三）雨量之計算，（四）溝水之速度（五）溝渠之設計，（六）污水之處理。以上各點，均應有充分的研究與準備，然後溝渠得以暢達。

此外如交通運輸之聯絡，市河上架橋之計劃，均屬於市工務範圍以內之重要事業。

策九章 市公用

市公用，係管理都市中所有一切的公用事業。茲特就都市的福利行政來說，簡單的分別，大概可分為兩種：第一種，叫做都市公利行政，第二種，叫做都市公用行政。

都市的公利行政，不是都市中的收益行政，完全是由市

政機關或市政府出資辦理；爲全市市民謀幸福的各種公益方面行政；換一句話；就是不是生利的機關事業。略舉其大概可分下列各端。

(甲) 都市的防衛行政：第一項，是風化行政；第二項，是消防的設備。

(乙) 都市的風化行政：第一項，是警察設立；第二項，是文化行政，(如公共圖書館，公共演講所，義務學校或平民學校等等。)；第三項，是娛樂行政，(如音樂會，跳劇場，市民劇場等等)；第四項，是獎勵儉樸行政。

(丙) 都市的救濟行政：第一項，是養老院；第二項，是孤兒院，第三項，是盲啞院；第四項，是瘋人院

；第五項，是職業介紹所；第六項，是模範工廠；第七項，是醫藥局。

(丁) 都市的保健行政：第一項，是防疫；第二項，是清掃街道；第三項，是建築公園；第四項，是建設病院；第五項，是處分污物；第六項，是建設公共運動場；第七項，是建設浴場；第八項，是食品檢查；第九項，是經理墓地；第十項，是水道的治理和填鑿。

(戊) 都市的交通行政：第一項，是整理道路；第二項，是經營橋樑；第三項，是治理港灣；第四項，是觀察碼頭。

以上，所述均為市政管理方面「都市公利行政」。各項

事業之管理權，一概屬於市政府，或市政機關。辦理之優劣，與市民發生極大的關係。主持市公用的，應對以上的各項事業，特別加以注意。

都市的公用行政，就是收益的行政。這種收益的行政，與市民更有利害的關係。這種行政，對於市民日常生活上有密切的關係。所謂公用行政，大約可分為五端：（一）自來水，（二）電燈電力，（三）煤汽，（四）電話，（五）電車。歐美各國，對於此種公用的事業，異常的重視。如電燈電力，在法國大半由私人經營。煤汽，在德國為公共營業，在法國則大半為私人經營。電車，在英國以私人經營者為多。以上各國都市經營公共事業的大概情形。至於公用行政之要點，不外乎兩端：（一）服務，（二）代價。服務的目的

，完全是爲着市民生活上着想，所以分量必須充足。代價的意義，須達到最低的限度。公用行政制度的區分：（一）市監督商辦，（二）市經營。何謂市監督商辦？要是市政機關，處於監督的地位，監督經營此項公用事業的商人，不准他們故意的提高價目，那末市民個人的經濟狀況，無形中得了一層保障。何謂市經營？就是凡關於全市公共的事業，完全由市政府經營，不使商人壟斷，不過這要看市政府本身的經濟情形如何而定。如果市政府的經濟情形不大好，還是以商辦而由市政府監督爲宜。所以各國的都市大半都是由市政府監督商辦的事業爲多。因爲由市政府監督商辦，不受政治的影響。商辦又是因爲資本的關係，能積極經營。由市政府經營的亦有。市政府經營的優點：（一）沒有私人資本的關係

，不受私利的牽動。(二)信用比較商辦爲大，經濟的力量，也比較商辦易於籌措。公用行政的管理方法，以採取特許主義爲宜，歐美各國對於此項特許權的規定，有長至數十年之久。特許權的意義，就是由中央政府或地方政府，給予以特權經營各項公用事業。換言之，特許就是專利的意思。因爲公用行政，非其他各種事業可比，如商辦不能收效，市政府就可以收回自辦。特許的時候，有一種標準。標準是什麼？就是代價的如何規定，並要求公司，完全將帳目公開。此外對於市民的安全，尤須特別注意。至於特許後之監督，應該由市政頒布法令，令經營各項公用事業之公司遵守，並且由市政府選派專門學識之人員，組織考察機關，以盡監督之責。總而言之，都市愈發達，公用管理的方法，亦應該愈精

密，這是一定的趨勢。

第十章 結論

市政管理之設備與改良，當然是賴有組織完美的市政府，及富於學識經驗兩方面的專門人才，負設計進行之責任。但市民對於市政，也應有深確之認識。因此就積極方面而言，市民可以贊助市政府的一切刷新之計畫；就消極方面而言，則亦不至為市政計畫之阻梗。茲特將市民之特權，約略述之如左。市民之特權，大別之可分為二種。

(1) 創制權 創制權，為一種市政上之特點，就是有了百分之二十五人民的同意，可以提出各種議案，要求市政府指定一個選擇大會，由全市市民公決所有的議案之去取。

(2) 複決權 複決權，亦為一種特點，就是人民對於市政

府所通過的布告和規章議決案等，均有一種複決的特權，依照市委員會的制度，市政府所議定的事項，當時不能發生效力，必須待通過十天以後，方能認為有效。如果在這十天以內，人民對於市政府所議定的事項，有不滿意的地方立刻可以提出抗議。若有如前數的市民出來抗議（就是指百分之二十五人民的同意的而言），則市政府必須把議案重行通過一次。如仍議決不能取消這種規定，則市民必須在下次普通選舉的時候，再將這種規定提出，由人民決定去取。

(3) 撤消權 撤消權，

這也是一種特別的規定。人民舉定委員，三個月以後，再看他們對於公共事業，努力的程度如何。如果覺得委員有不好的舉動，或者是不熱心公益，或者是舞弊營私，

人民有一種特權，將該委員撤消其職務。但是這種撤消通告，須有百分之二十的公民簽字，然後才可以將撤消的問題，提到特別選舉會決定。還有一層與普通一般的辦法不同的地方，就是在選舉的時候，絕對沒有政黨の意味。

市民如果能夠本着這三種特權去進行，則市政的發達，得力於市民的地方，是很不少的。

市民權，已經略如上節所述，現在特將關於土地的收用，以及市政的各種規畫一一述其大要。考歐美各國，對公用土地之取得，有三種辦法。

第一種，是由於市民之割讓。這種方法，在近年來我國各大城市中，亦多採用。大半在房地產買賣過戶時，或重造房屋時，由主權者方面，割讓其土地之一部份或全部歸之公衆

。此種割讓的土地，皆作推廣市街之用。在表面上看來，是由於自動的割讓。從實際上看來，實等於強迫的割讓。

第二種，是由於市政府之購買。此種購價，最好由公眾規定。但是在市政府方面，固不可以過於苛刻。而在主權者方面，也不可任意高抬市價。

第三種，是由於市政府的判決。歐美各國的市政改良或建築，如遇必要時，均有取私有的產業，充作公用之權。英法兩國的憲法上，並且沒有公平給價的明文規定，不過在事實上，大半都是由市政府給價的，但是要經過許多的麻煩手續。美國市政府，近來鑒於事實上的需要，又有所謂逾額的土地。市政府公用判決的意義，實為將來的公共需用起見，可由市政府先給價購買私地，以作將來之用，此法在各國亦

很通行。

欲求市政有良好的成績，不得不注意於市政管理方面各種的規劃，這也是一定的道理。所以有詳細規劃的都市和沒有詳細規劃的都市，兩兩的比較一下，則利弊是很顯明的。

沒有詳細規劃的城市，有下列六種缺點：

(一) 在建築的時候，絲毫沒有頭緒和修理，更沒有一定的標準。因此往往所有的建築物，均不能得着很滿意的結果。

(二) 既沒有詳細的規劃，勢必將已經成功的建築物，常常的更動。因此所需的費用頗大。

(三) 在市內需要之建築或事業，不能夠加以充分的考慮。因此往往所建築的或舉辦的事業，多不切於都市的需要

。都市所切實需要的事業，反而不能夠舉辦。

(四) 既沒有一定的規劃，往往所需的建築物，均草草的興工，於審美方面，毫不顧及，實有礙觀瞻。

(五) 既沒有一定的規劃，往往所建築的或所辦的事業，於市民的安全，多所危害。

(六) 既沒有一定的規劃，又沒有分區的規定，則往往將住宅，工廠，商業，行政，教育等區，混雜一處。因此容易發生火災，於公安方面，影響很大。

有詳細規劃的城市，有下列幾種優點：

(一) 預定圖樣，有確實的標準，則建築物的設施，自能適當，無須有更正的麻煩。

(二) 建築物既不須更正，則建築費用，可以節省。

(三) 對於市內重要的建築物或事業，都有了很精細的考慮。於是不致有需要者不辦，不需要者，反而舉辦之弊。

(四) 既有一定的規劃，則建築物對於美觀方面，當有以研究，所以各種的建築物，均覺得很美麗可觀。

(五) 對於建築物，或所辦的事業，與公共衛生之關係，有很精密的調查和研究。所建築的或辦理的各種事業，與市民的公共衛生，絕對不至於發生不良的影響

(六) 有分區的制度，則對於市內工廠，有工廠區的規定；對於市內住宅，有住宅區的規定；對於市內行政區的規定；對於市內商業，有商業區的規定；對於市內娛樂，有娛樂區的規定。各種區域，均有很適當的規定，則各區均各不相擾，於是火災亦可以幸免。

從上面兩種的觀察，可以知道市政府的建設，不可不先有周詳的計劃。就上海的租界而言，則缺點實指不勝指，對於交通上，市街方面，缺點頗多，這都是由於沒有通盤規劃的原故。

至於公共娛樂的規劃，有下列四種：

一公共娛樂的事業，包括公園，草地，運動場，戲園，遊戲場等等而言。公共娛樂的規劃及建設，係啓發市民的興趣，助長市民的精神，使市民身體的發育，易於健壯。歐美各國的都市均極注意於市民的愉快事業。所以國民均有強健活潑的身體。

二公園爲公共娛樂的第一要事，在市政規劃中，也應該特別注意。公園大概可分兩種：(1)市外的天然公園。(2)市內

的公園。市外的天然公園，係就市外各處二三里或四五里遠近的地方，有森林或山水的處所，加以修飾，便成爲市外的天然公園。此種公園，祇須購買山林數處，各築大路一條，以爲導遊的途徑，建築的費用，所需不多。市內的公園，完全用人工造成，須有美術的觀念，然後才可以引起遊人的興趣。然此種市內的公園，又可以分爲兩種來說明：（一）爲人造的大草地，環植各種花草樹木，傍設座位，（如椅凳等是），使遊人休憩怡情。中植奇異的花草，使遊人動美術的感想。此種小公園，宜於貿易繁盛的地方，建設得愈多愈妙。（二）爲市內的人造公園，比較上述的人造草地爲大，但是設置座位，並且設備網球場，游泳池，以及其他各種遊藝場所。此種公園，小市宜設立三四處，大市則當設立六七

處以上，並且須設置於住宅區附近，使居民於工作之餘，容易散步至公園中遊覽。

三除公園以外，尚有其他各種娛樂的場所，含有商業上之性質者。但此多係私人所建設，不須公衆的設備，不過在計劃時，應將其地規定於工廠區域，不應該設有公園。商業住宅區內，得設戲院，影戲院或其他娛樂的場所。

四運動場亦須設備，在歐美的學校內的操場，多特許人民及兒童自由入內運動。所以規劃時，應有確定的主張，如果使學校內的操場開放，則不必多設公共體育場。不然，則公共體育場，必不可少。大者一二處，小者十幾處，總以市民及兒童的多寡爲定。

公共娛樂的規劃，已如上節所述，現在更討論市房屋段

落的規劃。

一房屋段落，是指街與街，巷與巷相距的段落而言。房屋段落的大小與形式，亦為市政計劃中的重大問題。在美國各市中房屋的段落，大小不一，形式亦不相同。各市內商店區與住宅區之房屋段落，長短有四百尺至九百尺的差別。深淺則二百尺至四百尺的不同。房屋的段落大小深淺，均互有利弊，茲略述之。

二房屋段落長短深淺的利弊：長者之利，為巷道不多，可以節省土地。長者之弊，有三點：（一）轉彎太少，行走與運輸之巷道，人數必致擁擠不堪，甚至發生各種危險。（二）失火時，容易燎原，損害極多，救火亦不容易。（三）空氣缺少，不合衛生。短者之利，有三點：（一）轉彎的地

方很多，交通便利，不至於十分擁擠。(二)空氣易於流通，於衛生方面，頗多合宜。(三)失火時損失比較亦不大，救火也很容易。短者之弊，因巷道繁夥，廢地亦大。深者之利為街道可以減省，土地亦可以節省。深者之弊，有三點：(一)奸徒亂黨，容易隱匿其間，作種種違法的行為。(二)失火時容易蔓延，又不容易熄滅。(三)空氣少，妨礙衛生。淺者之利，有三點：(一)奸徒及亂黨，不容易隱匿其間，得免一切違法的行為發現。(二)失火時損失不大，熄滅也很容易。(三)空氣充足新鮮，並且有益衛生。淺者之弊，因街道多，費地亦多。

公共房屋地點的規定，亦為市政規劃中重要之事。大概公共的房屋，可分為三種來討論：

一 市政府，郵政局，審判廳等公署，應該設立於市民容易到的地方。大抵此公共房屋建設的地點，不在全市之集中處，就在交通便利的中心點。如果市內設有電車，則凡電車集中之處，交通極爲便利；市民的來往，也很便利。所以歐美各國都市的中心，大半爲電車集中之處。歐洲大城市中，規定大方形地爲公共房屋之用的，則有意大利的凡納史。規定河濱爲公共房屋之地位的，則有法國之巴黎。規定一大通衢之中爲公共房屋之地位的，則有德國的柏林。所以公共房屋之規定，並不一律，總以便利人民爲第一要義。

二 公共房屋，宜審察其性質與用途。如學校，警察局，消防局，圖書館，遊戲館，運動場等房屋，因爲應全市的各個區所需要，非分置不能適當。警察局與消防局，應設置於同

一屋內，則可以省去很多的建築費用。學校，運動場與圖書館，都可以並設於一處，則不但可以省去建築的費用，並且也很便利。因為學校的附近，多為住戶，三者合一，則住戶亦稱便利。

三公共房屋的地位，有時宜視房屋的特性而定。如公共浴室，應設於河流附近之處。市醫院傳染病院等，應視各區之需要而定其位置。市內的監獄及遊民院等，皆市民所欲遠避的，然亦不能設置於市外，不得已，不得不在市內相當的地點設立。

此外尚有半公半私的房屋，亦須有一定的預計。因為半公半私的房屋，雖由於私人建築，屬於個人的私產，但其用途，實為全市而建築，於市民的關係很密切，所以不得有

一種的規定。如美術展覽會，商會，醫院，交易所，學校等，均與公衆有關。因此交易所與商會，宜設於相近之處；醫院，宜設於醫學相近之處。取其性質之相同，得於接近的便利。

公共房屋的規定，已如上節所述，茲更將私人房屋的限制述之。私人的住宅，在全市的觀瞻上，審美上，交通上，衛生上，以及其他與全市行政直接或間接發生影響和障礙的，皆在限制之列。一市之土地，屬於私人所有者爲多，如果不加以限制，則全市完美的規模，必因之而發生缺點。所以歐美各國的都市，對於私人房屋的限制，頗形嚴格。不但是將私人房屋的建築，加以嚴格的限制，並且對於房屋的美術上，亦有干涉的權限。

市政管理範圍以內任務，已經在前幾章內述其梗概。關於公用方面，如路燈的設置，自來水的設備，以及其他種種關於公用方面的事業，均為市政管理方面的任務，本書所述，實不過就市政管理範圍以內的事業大概而已。在這個新國家建設的工作行將開幕的時候，市政革新運動的高潮，亦日漲一日，本書略舉市政管理的大綱，或者能夠輔助研究市政者於萬一。

參攷書

1. Munro: *Principals and Method of Municipal Administration.*
2. Munro: *Municipal Government and Administration. Vol. II.*
3. Capes: *Modern City and its Government.*
4. Cleveland: *Chapters on Municipal Administration and Accounting.*

5. Arndt : *Emancipation of American City.*
6. Baker : *Municipal Engineering and Sanitation.*
7. Baxter : *Berlin, a Study of Municipal Government in Germany.*
8. Coler : *Municipal Government.*
9. Eaton : *Government of Municipalities.*
10. Goodnow : *Municipal Government.*
11. Munro : *Government of American Cities.*
12. Munro : *Government of European Cities.*
13. Howe : *Modern City and its Problems.*
14. Rowe : *Problems of City Government.*
15. Upton : *Some types of city Government.*
16. Fitzpatrick : *Experts in City Government.*

