

市行政學選讀第一輯

如何培植專門人才？

張 銳

(見十九年三月四日大公報第一張)

近代政治修明。民安其業的國家。都是專家行政的國家。這句話恐怕沒有人能夠否認。反過來說。政治混亂。民不安居的國家也就是「萬能傑克」行政的國家。什麼叫專家行政。舉個例子來說。譬如病了找醫生。鞋破找鞋匠。椅子壞了找木匠。這是人人都知道的。沒有人說病了去找鞋匠。椅子壞了反去找醫生的。殊不知這種反常的情況直日日扮演於吾人眼目前。而我們乃習以為常。不覺其怪。所以專家行政的簡單定義。就是用鞋匠去補鞋子的政治。用木匠去接生。用醫生去修理桌椅便是「萬能傑克」的政治。

外國人天天在想法子樹立專家行政的原則。改善專家行政的技術。中國人却仍在這兒開倒車。以援引親舊為能事。以做糊塗官為當然。以前的科舉制度。是中國政府制度的基石。那時的政府工作比較簡單。所以長於文者多半也就可以為良吏。因此尚賢與能的原則。尚能在當時的政府制度中佔相當的地位。積久弊生。古意漸失。等到科舉制度被打倒之後。尚賢與能的原則。不幸也隨之而俱去。近年來政治混亂的一個大原因就是吏治混亂。現在幸而國民政府的考試院已依五權憲法的原則而成立。中國的吏治似乎又可以看見一線曙光。

然而專談考試制度並不足以解決專家行政這個問題。五六年前。蔡元培。胡適之。王寵惠等曾在那時的北京高唱其「好人政治」。其時區區便有「人何以好」的疑問。現在提倡「專家行政」的人我先得問問「家何以專」。這個問題如其沒有解決。專家行政的其他問題便很難談到。

沒有真的專門人才在政府裏辦事。任談什麼政治也清明不了。近代的政府。工作異常複雜。捨專家莫能辦得好。舊式的行

政人才。知道辦公事的一切手續。却缺乏新式的行政知識。留學回來的行政人才對於新式行政知識固然明悉。然而等因奉此各種玩意兒也許弄不清楚。國內行政的專門人才固然異常缺乏。然而注重如何去訓練專門人才的地方却很少。讓我們看看各大學的課程表。在政治學系中有的是政治哲學。國際公法。比較政府。經濟系中有的是經濟原理。政府財政。經濟思想等科目。然而請問大學政治系畢業的學生真能夠批評主義。真能做外交官及行政吏員的有多少。經濟系的畢業生好的可以了。然於剩餘價值論。可以知道普通財產稅的原理原則。但是對於房地產的估稅法却是莫明其妙。就拿市政來講。各大學中趕時髦所添的市政課程多半只講市政府粗淺的組織而不及各國市行政的技術。更談不到國內市政的實施情況。其結果學生們只會學委員制經理制。關於城市設計。下水處置。豫算編製——吏治行政等問題却諱莫如深。說到政府吏員方面。對於新的行政知識。簡直沒有機會求取。像這樣情況。專家的影子都看不見。更談什麼專家行政。行政上專門人才的養成可以分做兩部來講。其一是訓練準備要作公務員的人。其二是訓練在職的公務員。第一項工作應當是國內各著名大學的工作。第二項應當是各級政府的工作。國內大學政治系的課程未免太不切重實際了。教授主任們在拿月薪的時候也應當代學生們想想將來的出路。大學教育的目標是否只有造就「輪迴教育」這一條。如其不是。那就應當注意課程的實用化。使畢業生不必人人都做萬能傑克。選習比較政府的人不止於知道總統制內閣制的區分。學市政的人不僅知道委員制經理制的好壞。讀財政學的人不致於不明白豫算的編製方法。

關於在職吏員的訓練各國都很注意。在國內尤其應當特別注意。較為舊式一點的吏員對於新的行政知識甚感缺乏。大學畢業生又往往是沒有受過行政上專門訓練的人。南京和北平的警官訓練學校。俄文專修館。稅務學校都含有訓練專門人才の意味。然而對於普通行政吏員的訓練。在國內却未之前聞。這次天津特別市政府要創辦的市政傳習所。要算是空前的組織。將來的成效如何。目前固然很難預觀。但總不能不算是解決「家何以專」這個問題的一個辦法。

在世界各國。行政差不多都是「超政治」的。所以英國的保守勞工兩大黨打來打去。內閣各部的行政工作仍舊是進行無

邊。法國國會中的左翼右翼常常在那兒拆台搭台。而法國行政的機械仍舊是運轉自如。紐約市政治。固然常爲台曼尼帶所把持。但實際行政的人仍舊多是具有專門學識經驗的專家。滔天政潮。與此輩蓋無關焉。詩人勃普早就這樣唱過：

「政府的形式讓傻子們去爭。最好的還是最好的行政。」

這段話也許是太偏了。不過却有至理存乎其中。熱心改善中國政治的人請從天下爲公尚賢與能做起。如要尚賢與能。還得先要培植賢能。

市行政學選讀第一輯

美國的吏治革新運動

張 銳

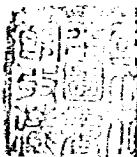
(見東方第廿四卷第二十號由二五至三一頁)十六年十月廿五日出版

一 導言

什麼叫吏治革新(Civil Service Reform)運動？我的回答是：吏治運動是近五十年來美國史上一個鮮明的標題，是修明美國政治的急先鋒！可以譯作「文官任用」，可以譯作「文官考試制度」，如其你高興，也可譯作「外國科舉」；「不適科舉」二字反動的色彩太重而且也決不合式，文官考試吧，又只可代表他真正意思的一部，文官任用吧，也嫌範圍太窄，因為 Civil Service 則下並不一定死死的只限於文官，更不只限於考試，也不只限於任用；所以我還是替他給一個似舊而實新的名詞：吏治運動！他主要的特點就在打倒分贓式的賄賂政治；樹立用科學方法的公開考試制度來選擇，升擢，任免行政官吏，因而求得清明的政治。

吏治革新運動對於美國行政效率的增加有直接的影響是毫無疑義的。在一八八三年美國吏治法初由國會正式頒布時，聯邦政府的官吏全國共有一三一、二〇八人；列入此項吏治法中者共一三、七八〇人，只佔全數官吏中之百分之十有半。到一九一三年已增至百分之六十七，到一九二四年却加到百分之七十五。這兩年仍舊是有增無減，國內對於吏治法的贊助日趨堅固，吏治法對於美國中央以及地方行政效率上的貢獻也愈趨明顯。我們常聽見人說德國的政治修明多由其吏治法的良善，近年來美國城市政府的發達，論功行賞，吏治也不得不坐第一把交椅。如像以前駭人聽聞的紐約城推德政黨(Tweed Ring 美國南北戰後，紐約市政便為推德政黨所把持任用私人，濫發公款，將紐約市政鬧得個其壞無比。推源其故，缺乏吏治法是個大理由)。等等事實在一八八三年吏治法通行以後從未再見了。

要講起這個题目的全部：歷史，性質，現行法律，考試制度等等至少有兩本書好寫；本文當然不能詳及。區區老實感覺



得這個問題對於百端待舉的中國真有異常的重要，只好擇要略加介紹。這是一個實用的題目，歷史比較佔一個次要的位置，所以本文就照略於歷史而詳於理用的觀點做下去。不周到處，希讀者原諒。

一 美國吏治革新運動略史

講到美國吏治革新運動的歷史，通常部分作三個時期去研究：

(1) 先樹黨制時期 (Pre-Spoils Era) 在美國開國後，傑克遜就任總統以前，可以叫做先樹黨制時期。那時官吏既不甚多，引用親故的習氣也少。

(1) 樹黨制通行時期 (Spoils System Era) 及傑克遜就任白宮政由已出，重用西方草莽之人，樹黨制因以大盛。樹黨制就是濫用私人，結黨營私的意思，一黨得權，就大批更動官吏，必使政府大小官吏全成爲清一色的同黨人然後已。從一八二九一直到一八八三年都是這個時期，那時通行的口號是：「那黨得勝，那黨吃肉；那黨失敗，那黨喝風。」

(1) 吏治革新時期 (Civil Service Reform Period) 否極泰來，樹黨制將美國各級政治都弄得個一塌糊塗，各地漸漸有吏治運動的組織搖旗吶喊要求政府快立吏治法。到一八八三年聯邦立法院就決然通過所謂彭多頓吏治法案 (Pendleton Act)。從那時直到現在都可列入這個吏治革新時期。這個吏治法案將聯邦行政官吏分作二類：一類歸吏治法辦理，一類不歸吏治法辦理。歸吏治法辦理的官吏從百分之十到現在已增加到百分之八十左右，吏治法也逐漸改良完備，我接下去就要講現行的吏治法是什麼。

二 吏治法的幾個基本工作

要而言之，吏治法有下列的幾項功用：

(1) 官吏的分類。這就是吏治機關的根本工作，分所有的官吏爲吏治法官吏與非吏治法官吏二類，高級行政官多屬後類。在吏治法官吏之中又可分爲有競爭官吏，無競爭官吏，工員，以及其他。

(二)薪俸的規定。同一職務的薪俸須一律，以免執政者上下其手。在一級中薪俸的參差，大都根據辦事的經驗和在職的年限而定。

(三)選擇官吏。這是最重要的工作，又可分作四步：(甲)招考，(乙)甄別試驗，(丙)職務分配，(丁)職務教導。後面再詳說。

(四)任命考取官吏。吏治機關在將考取備用官吏的名單送給行政機關後，還得看着行政機關準時任命，不能由他故意遲延。

(五)管理吏治法內的官吏。告假，成績報告，工作時間，實地訓練等等均屬此類。

(六)去職的管理。去職有好幾種，有暫時的，有永久的。吏治機關對於此點的權限殊不一致。

(七)其他功用。有些功用不能列於上幾項中的某一項內者，如行政管理法的訂定和修改，薪俸支出之監督，各部各局辦事手續之調查等等均是。

四 吏治機關的組織

吏治法無論訂得再好，沒有一個好的吏治機關去實施也是紙上談兵的頑意見，講到這兒，就不得不提起這個組織問題。吏治機關的組織，在美可分下列六種：

(一)兩黨委員會由奇數委員組成，委員任期長短不一。這是一個通行的組織，聯邦政府的吏治機關即用此制。大致委員三人，一黨至多得有二人。由行政首領委任，輕立法機關之同意。委員任期二年，三年，四年，以至於有六年的；不過任期須安排好，每二年有委員一人卸職。

(二)由行政首領委任的奇數委員會；但吏治法管理長為專門人才，由公開的競爭試驗所取得。他不是委員之一，但管理實權操諸其手，委員會處監督地位。

(三)由行政首領委任的三人委員會，一人為委員長，二人為助理委員。

(四)由行政首領委任一人司理一切。

(五)由公開競爭考試而取得的一人委員會。

(六)三人委員會，一人由公開競爭試驗而取得，為委員長；其他二人，一由行政首領委任，一由吏治法內官吏選舉。

以上六種，優劣互見，很難指出一個完全無缺的組織。比較看起來，我認為最後一個較為完善，對於中國情形也較合式。

五 吏治法內的手續

(一)考試。考試是吏治機關最重要的一個工作。用考試來選擇行政官吏的呼聲近年來跟着考試制度的完備越來越高了。有人會問道與中國以前的科舉制度有何分別？那分別可大哪！科舉取士是盲目的，不科學的；吏治法的考試取士是公正的有科學上根據的。譬如說市政府的衛生局長由科舉的方法考他就是請他做篇策論以至於八股，做篇「聖賢與英雄異同論」或者是「論北伐之成功與其影響。」在吏治法的考試却大大不同了，欲知詳情如何，且看下面分解。

(甲)官吏的分類是考試前的先決問題。就是屬於吏治法內的吏員也有不必經過考試的，如像勞工的雇員。所以考試並不是選擇一切吏員的普遍方式。

(乙)考試的種類。考試這個字含義頗廣，大略言之，應當包括智識，經驗，教育，體格，品質，和國籍問題。可以分作競爭，不競爭，和不聚集三種。不聚集考試就是單人獨馬的考試，有兩項長處：第一，可以放寬地域的限制，有些人也許沒有川費到指定的地方來考。第二，聚集考試良莠不齊，有些潔身自好的人也許不願屈尊駕臨考場。不過這種考試的用場大都只限於高級的位置。就考試的性質言，又可分為筆試，口試，實地試驗，心理測驗，和體格測驗。以上種種須按位置而分輕重，譬如說選一個消防隊長，筆試，口試，和心理測驗就不佔重要的成分。近來有些美國城市將指紋測驗也列作考試的一種，據說結果不錯。一九二五年美聯邦政府的吏治委員會共考了二一六、一三五八人，其中被考取的共有五五、一五〇人，被任

命的有四八、八〇四人。

(丙) 考試前的招考廣告。考前在各大報紙各公共場所都應有招考廣告，以免有向隅之人。廣告中應明載職務的名稱職責，薪俸，考試的範圍，時間和地點等等。

(丁) 經驗和教育。英國的吏治制度高級吏員的考試限於初級吏員，故此進身時經驗一層不必注意。美却不然，高級吏員的考試資格不限於曾為初級吏員者。所以經驗一層，當然也要顧到。

(戊) 保送及任命。大多數的吏治機關只有間接而無直接任命權；那就是說吏治機關將考取得命的人名單送給行政機關，再由各該行政長官任命。吏治機關多將考取最高的三名送過去備行政長官任選一名，但也有只送正取第一名的，也有將考取的幾名從頭到尾都送去備選的。只送一名未免太束縛行政官的自由，而且考第一的人並不見得是最合式的人；完全送去又未免太不重視考試的等第；所以最好的方法還是只送前三名。

(1) 「好官」制度 (The merit System)。好官制度是吏治法中的柱石。我們要好的行政吏員，單單是考試是不成功的，因為考後任命後的工作情形和升遷機會等才是教好人來與考的原動力。譬如說一個人是真想做事業的，招考吏治試驗，錄取了，又被任命了，然而過了兩天便沒頭沒腦，糊裏糊塗的被撤或是被遷調到一個於他絕無興趣的差缺上去；你想想還會有入費九牛二虎的力氣來與考嗎？所以考試不過是吏治法中的頭一件事，要緊的還在這好官制度上面呢。好官制度有時就可以叫做吏治制度，我看還是別含糊好，因為吏治制度有時也許不是好官制度，不過我們得知現在好的吏治制度準脫不了好官制度。以下便是好官制度的大要：

A、升擢。升擢不是增薪，也不是遷調，乃是從低級升至高級。有三個特點：第一這是招致高級吏員的一種好方法；第二這是一種當然應有的鼓勵；第三可以利用任職的經驗。升擢不可限於同一局或同一科，數局可以互相為用，機會也就較多了。吏治法中應規定乙級的吏員在若干時限的任職後便自然可升為甲級吏員，不過各個人辦事的效率當然最要考慮。辦事效

率應當有一種登記，以便考察和監督。紐約城的吏員辦事效率登記分正反二類。工作的質量，和工作者的品格屬於正效率；遲到和曠職是反效率。這種效率登記不特可以備升擢時的參考，就是平時監督工作也是很重要的。所可惜者就是登記者往往免不了偏見而已。

B、加薪。加薪不是升擢，也用不着考試。有三種方法：第一種是制定一定的年限，到時即自然加薪；第二種是看考勤表或效率登記表；第三種是由該管長官的特別推薦。

C、遷調。遷調是職務的改變，不是升擢，也不是加薪；不過也許是升擢或加薪的初步。遷調不限於一局一科內；不過吏員遷調他局須得他本局長官的同意。如新職的薪俸較舊職為高，那便不是遷調，便得適用升擢的規律，這點不可不注意。

D、薪俸劃一。這是很重要的問題，有兩層意思：第一，這是良好的商業管理原則，做同等職務的吏員，除勤惰效率的機關外，薪金不得參差，以昭公允；第二，這可使主管者便於考察辦事的效率。每一級中應當有一種標準職務，以便比較。薪俸數目應當使辦事者能夠維持一個舒適的生活，絕其非分之想。

E、職務劃一。職務劃分有兩種方法：芝加哥式和紐約式。頭一種將吏治法內吏員分成十一大類，如醫藥、工程、文牘、公安、消防、圖書、監察、巡視、駕駛、技術工、勞工是。後一種分類較粗，有簿記、打字、看護、建築、觀察等。這兩種有一共同的特點，就是因職務的性質而分類。其他如名稱的劃一，好官制度的採取，加薪的機會等都是相似的。職務劃一對於政府的好處有兩點：第一容易定標準的薪俸並且可以實施同工同酬的原理。第二可以有一貫的固定的雇傭政策，籌款和招員時都易於為力，對於吏員的好處是薪俸不會太低而且不致於欠公平。對於公眾的好處是間接的，職務劃一可以使行政上的效率增高，公眾的稅率也可以減少。

F、固定職務。三日本是良好的行政管理所最忌的，那決不會有高的辦事效率。所以吏治法管理機關應當設法使其吏員不致於有今天愁明天的飯碗的心理。如原有吏員已經綽綽有餘那招致新吏員時便得切實留意有時遷調可以救被裁的吏員。

G、辭職。除正式辭職外，無故缺職三天的也算自動辭職。

H、告休。告休對於行政效率大有關係。衰老和因其他原故而不能充量盡力於公職的吏員因此可以免去。他們去後，新進吏員的升擢機會必多，辦事效率因此可以增進。告休與辭退之別在告休後政府仍舊給一部分或全部的薪俸。注意這並不是慈善事業，這是良好吏法制度應有的設備。

I、養老金。告休後的養老金是必需的，養老金的籌得有三個方法：第一是完全由歷年的薪俸扣積下來的，和強迫儲金的意思一樣；第二是完全由政府供給，與平時薪俸無關；第三是半由薪俸扣積，半由政府供給。第三法最為通行，理論上也最穩固。

J、免職。免職可以由該管長官或是由吏治管理委員會發動，不過無論那方發動，免職的理由一定得送到吏治管理委員會去，被免職的吏員可以前去聲辯，然後纔由吏治機關決定免不免職。但就大體而言，行政長官要免一個吏員的職，吏治機關十九總是要准許的。

K、訓練。只是有一個好的屆儲政策也是不行的，此外還得有個好的訓練政策。這可分爲二部來講：第一在職吏員的訓練當然是由吏治機關或行政機關管理。第二是預備考進的人，對於這種人的訓練，吏治機關應和教育機關合作，在各大學中學中有些實用的科目。這樣學校畢業生既無失業之患，行政的吏員又可免用非其人之弊；再好不過啦。

六 吏治機關應有的工作

下面是吏治機關應辦的事情的大綱：

一、職務的分類

a、依考試性質而言

(1) 有競爭的

市行政學選讀第一輯

市行政學選讀第一輯

(2) 無競爭的

(3) 工人

b、依工作性質而分

二、薪俸的規定

a、審查和規定

(1) 吏治機關的審查建議

(2) 公眾的批評建議

(3) 行政長官的考慮

(4) 立法機關的通過

b、薪俸管理

三、招致吏員

a、考試

(1) 規定考試的性質

(2) 通告週知

(3) 審查報考資格

(4) 監督考試

(5) 給分

b、考取清單

(I) 新吏員

(2) 舊吏員

四、保送與委派

a、保送考取吏員

b、委派考取吏員

c、暫時委派

d、緊急委派

五、管理

a、遷調

(1) 同一局內

(2) 非同局內

b、告假

(1) 例假

(2) 病假

(3) 特別假

(4) 告假最多限度

c、考勤表

d、訓練

市行政學選讀第一輯

(1) 在職吏員

(2) 非吏員

e、加薪減薪

六、辭退

a、免職

b、革職留位

c、辭職

d、告休

e、暫時免職

七、其他雜職

a、管理法之修改及訂定

b、薪俸支出之稽查

c、各局辦事細則之監督

d、感情之聯絡

以上是完善的吏治法中所應包括的要點，其餘因時制宜，因地而異的條文恕不多及了。

七、結論

我相信在這篇短文中，我很簡略的介紹了美國的吏治運動和吏治法的要點。固然，我決不敢說美國的吏治運動是成功了，吏治法是完美無缺了；那可却還遠呢，因為剩下的制度基於考試，而考試制度却尚不完備。至少我們可以說吏治運動的確

是美國樹黨制的勁敵；吏治法對於美國近五十年的行政效率是有絕對的影響的。吏治法是求得清明政治的大路差不多人人都承認了。那麼有沒有人攻擊吏治法的呢？那是有的，各城裏樹黨制的餘孽，結黨營私的幫頭（Boss）及其走狗都站在一個聯合的戰線上爲他們的飯碗賊款而攻擊吏治法，不過他們的哀呼是毫無實用的了。我不妨將紐約城台曼尼幫（TommanyHall）中的一個走狗攻擊吏治法的話摘譯一段以博一笑：『萬惡的吏治法將我們的愛國心都打消啦。以前我們的幫得勢，那紐約城可是我們的天下，我的親戚朋友兄弟子姪都可以弄個把官做做。現在可糟啦。錢費力氣把選舉勝了，孩子們還是一點好處也撈不着，你想想下次選舉我那有臉去找他們給我賣命呢？現在要做官，非得去考什麼吏治考試不可，又是什麼埃及的木乃伊啦，又問你一隻雀兒一天出多少糞啦，你想想這成個什麼局面？唉，天殺的吏治法！』

一九二七年，八月，於美安雅堡。

英國吏治觀

葉德明

(見東方第二五卷第二十號由八五至九四頁)十七年十月二十五日

一 導言

世界上吏治(Civil Service)比較完美的國家，要算英美兩國；這兩國中，吏治歷史最長久的要算英國。在本誌上卷(二一四卷)的二十號內，張鏡君已經把美國的吏治運動，約略的說過一遍，現在我來把英國吏治的情形，略述一下。

凡是研究過英國政治的，應當知道英國吏治之所以能避免歐洲大陸官僚政治(Bureaucracy)・美國分贖制度(Spoils System)・和中國貪官污吏政治(Mandarinism)的弊害，完全因為採用長期官吏制度(Permanent Civil Service)的關係；把政務官(Political official)和事務官(Non-political official)分得清清楚楚，使之不相混淆，什麼叫做政務官？政務官就是那些內閣閣員，他們出自國會，由選舉的方式產生的。他們的職務是規劃國家大政方針，他們的責任是指導政府一切行政事宜；內閣是他們組成的機關，這個機關一倒，他們也就跟着下台了。但是事務官則不然，他們大半是經過考試的手續而充任的。他們唯一的責任，是遵照政府所採取的政策去實行，遵照政務官所指定的職務去工作，他們的位置是永久的，不因政黨的變動而牽到自己的職位。

二 吏治政治的兩個要件

英國是以黨治國的，在黨治的國家之下，吏治制度要有兩個要件：(一)要有一個禁條——官吏不得參與政治的活動；(二)要有一個保障——官吏不得因政黨的變動而影響自己的職位。失了保障，則人人抱着五日京兆之心，溺職營私，奔走彘緣；於是賄賂舞弊不一而足。反之，沒有上述的禁條，則人人抱着僥倖之心，做種種政治的活動，以鞏固個人的位置，或提高自己的職位。活動得手，則升官發財，皆屬可能；否則，即原有的位置，亦將因之動搖，甚至犧牲。這樣看來，上述的

兩種要件，當然缺一不可——英國吏治之所以能達到現在這步田地，全是因為有這兩個要件的存在。但在英國這兩種要件，並沒有在法典上明白規定，不過由於歷史的和習慣的關係，逐漸養成的罷了。

政治活動的工具，普通都是選舉權。要防止官吏參加政治的活動，不得不取消他們的選舉權。所以英國在一七八二年的條例 (Act of 1782) 中，就把各種徵稅員和郵務官的國會選舉權取消了 (Parliamentary franchise)，直到一八六八年，纔恢復。英國也曾把各選舉區內警察的選舉權收回，不過到了一八八七年這個條例也就廢除了。現在英國全國的官吏，除掉職掌選舉的官吏 (Returning official) 外，皆俱有選舉特權。他們既俱有這個特權，那麼豈不是可以任意的參加政治的活動麼？不然，大大的不然，多少年的習慣，已經變成一個鐵似的禁條，任何事務官，換句說，凡不是政務官的官吏，不得參與任何政治的活動！不得做任何黨派的工具！這個禁條，雖然到了現在，還未明白規定，成為法律，可是全國一體遵守，毫無違犯。

談到官吏的保障——不因政黨的變動而影響自己的位置，同上述的禁條一樣，在法律上並未明白規定，可是歷史已經養成了這個習慣。在這個習慣還未養成之先，一般當道的長官，慣喜布置黨羽，任意更換屬員。當波林布羅 (Bohnbroke) 和瓦波爾 (Walpole) 執政的時候，極力布置爪牙，鞏固私黨，視一己之喜怒而任免屬下官員。及至英王威廉第三 (William III) 即位，雖然對於吏治稍加改革，然而終不能免除當時的弊端。一七〇二年女王安恩 (Queen Anne) 執政，吏治政治，更加腐敗，簡直拿全國大小官吏，做私黨活動的工具；以致內政混亂，吏治黑暗，民氣新喪，賄賂橫行，賢者引退，不肖者攀援高位。就是到了喬治第三 (George III) 的時候，吏治仍不能清明，較之往昔，有過無不無。雖有賢臣如羅克和 (Rockingham) 麥克 (Burke) · 皮德 (Pitt) 等主持政務，急謀拯救之方；然終無能為力。所幸一七八二年，羅克和再起相開，一八二〇年喬治第四 (George IV) 繼位，把當日吏治制度，逐漸改革；然後政海弊端，纔日減月削。一八三二年，政府更把吏治制度，增加修改。「任官惟賢之制」(merit system) 遂於一八三四年，實行全國。而長期官吏制度——官吏不因政黨

之變動而影響個人位置之保障，亦因之確定。

三 官吏考試制度的起源

英國官吏考試制度，可以說是發源於二百多年以前的東印度公司 (British East India Company)。這個商業機關在東方政治上和經濟上佔了很大的勢力，公司職員，佈滿了印度全境；他們的待遇，特別的優良。因此在十八世紀的初期，英國一般少年，個個都想插足其間，於是粥少僧多，求過於供。但是那些強而有勢的公司股東，極力布置私人，甚至強迫公司的高級首領，容納他們的親戚子侄。結果公司裏面，充滿了一般一無所長的顯顯公子，他們不但不能盡職，並且竭力搜括，以飽私囊。所以沒有幾年，一個個都是富翁了。這可算是英屬印度的分贓制度，極盛時期！該公司的業務，因之弄得一塌糊塗，於是公司方面不得不設法改良，並規定：凡想在東印度公司服務的人，事前須受相當的訓練。同時在海萊堡壘 (Battleyan) 創辦工作人員養成所，學生在這裏至少要受過四學期的訓練，經過規定的考試後，纔能到印度去服務。於是這個學校，變為到印度去服務的唯一門徑。這樣一來，投考海萊堡壘學校的人，日見加增；但是位置有限，學校方面不得不把學校課程提高，甚至比牛津或劍橋大學的，還要高些。因此東印度公司的良善職員，也逐漸地增加了好多。

當時英國東印度公司，非常發達。全印的政治，盡在他的掌握之中，所以一切政治的位置 (political posts)，完全是由這個公司派人去充任的。海萊堡壘學校，是為有志到印度去發展的青年而設的，因之凡公司勢力所及的各機關，皆佈滿這個學校的畢業生；不是這個學校畢業的，當然無插足之地。於是英國輿論，極力攻擊這種壟斷的制度，國會遂於一八五三年議決，廢除東印度公司在印度用人的專權；同時委任當代文豪麥考萊組織委員會，討論印度吏治問題，結果主張採用公開的競試制度 (Open Competition Examination)。海萊堡壘學校，亦於此時停辦。以後英國到印度去服務的人，都要經過考試了。

同年政府又命老斯哥和策發良兩爵士 (Sir Staffora Northcote and Sir Charles Trevelyan) 考察英國本部的吏治制

度，和改良方法，結果也主張採用公開的競試制度。可是各方面都表示反對，因之進行很慢。到了一八五五年，樞密院更下令設立吏治委員會 (Civil Service Committee)，內設委員長一人，助理委員二人，職掌文官一切考試事宜。但時常時任命制 (Nomination)，尚未廢除；文官考試，也由各部大臣任意左右。所幸考試制度，日見進步，三四年內，功效大著，輿論爲之轉移，國會亦起而贊助；並於一八五九年，正式規定法律：今後一切文官，必須具有吏治委員會的證書。(除英王直接任命的和具有特殊能力與資格的在外)。一八七〇年，政府更積極進行，實行採用公開的競試制度。當年五月四日，樞密院法令規定：無論何人，不經吏治委員會考試及格，不能充任何文官。(除國王直接任命的，因功升擢的，和俱有專門或其他特殊資格的文官而外。)

四 公開競試制注重普通才能

自從一八七〇年，正式採用公開競試制度以後，我們可以在這種制度的進程中，找出兩個相關的趨勢：(一) 考試的手續，日趨簡單。政府把許多職務相近的職位，合成幾個大的班級，每個班級，只要一次的考試就夠了。例如內地徵稅員的職務，和海關徵稅員的相近，於是把這兩種不同的職位，合成一個班級去考試，這樣省了許多麻煩，一切都覺得經濟了好多。(二) 用剛纔所說的方法，考試候補人員的「普通」能力，和學識，觀察他們是否能幹他們要做的職務，初不問他們技術上的或專門的知識。這一點適與美國考試制度相反；美國特別注重他們技術上的或專門學問，考他們對於某種特殊職務直接適合 (fit) 與否。例如在美國郵務員，和海關徵稅員的考試，絕對不能合併舉行，因為郵務員關於郵務應當有專門的學識，海關徵稅員對於海關上也應當有特殊的研究；若是這兩種考試合併舉行，怎麼能測出他們各個的專門學識？但是在英國則不然，這樣的兩種考試，也一定把他們合併舉行，測考他們的普通才能。

英美兩國考試的注重點不同的原因：一部份是由於美國從前有所謂輪流做官 (Rotation in office)，和分贓制度 (spoils system)；而英國文官的任期，較爲永久的關係。一部分又是由於美國文官多辦理書記性質的職務，或例行的事件 (clerical

or routine work)；而英國的文官的職務，則需要較大的判斷力和責任。所以假若一個人在年輕的時候，就選了去做終身的事業，那麼目前的適合與否，和熟習這個事業的詳情與否，都沒有什麼大的關係。最要緊的還是在他沒有受過完美的教育。所以麥考萊做印度吏治委員的時候，定了兩個原則：(一)考生須受過英國最完美的普通教育，(二)功名心盛的人平日所學的須普遍而廣大；切忌專攻一科；否則，一經落第，全功盡棄。麥考萊這種原則，後來也應用到較高級的官吏考試；就是低級官吏，也按照這種原則，行一種教育程度較低的普通考試。

五 官吏的等級

政府各部的長期官吏，分秘書 (Under-secretary)，助理秘書 (Assistant under-secretary) 和各科科長 (Chiefs of branches)。一八七〇年的樞密院法令規定：這種官吏的充任，可以不經考試的手續，他們大半是因功升擢而來的，或是因為具有特殊的資格。在各科科長之下，有高級書記官 (Principal clerks)，他們完全由一等書記官 (First class clerks) 升擢上來的。一等書記官，可算是經過競爭考試而被任命的最上級官吏。在他們之下，又有所謂二等書記官 (Clerks of the second division)；再下就是助理書記 (Assistant clerks) 和童年書記 (Boy clerks)。現在把這四等官吏約略的敘述如左：

(一) 一等書記官

剛纔已經說過，長期官吏中，經過競爭考試，被任為最上級官吏的，就是一等書記官。他們的考試，在一八九五年，已經和印度官吏的考試，合併舉行，次年又加入東方預備官 (Eastern Cadets) 的考試，所以每年考生只要經過一次的考試，就可以在這一等三種職位中，自己選擇一種。普通錄取較前的幾名，都是願意在國內服務的，薪俸雖然少些，可是生活方面較為舒適。一等書記官，大半在海軍部，農務部，吏治委員會，海關，郵政局，樞密院，財政部，陸軍部，商務部，和內務部等機關服務。

他們的職位，雖然叫做書記，但是他們的職務，並不是書記的性質，卻是含有行政性質，負有重大責任的工作。政府考試他

們的目的，在容納一般受過完善教育的青年，使之擔任終身的要職。政府的用意既如此，所以規定考生的年齡，需在二十二與二十四之間。同時考生的道德要完美，身體要強健。考試的內容，雖與他們將來的職務，沒有多大的直接關係，卻是很適合英國各大學學科的程度。他們考試的內容，含有下列各科：

- 1、英文，法文，德文，古希臘羅馬文，梵文，和阿剌伯文；（考其中所指定的幾國語文；）
- 2、理論的和實用的數學；
- 3、自然科學；（化學，物理，動物，植物等；）
- 4、歷史（英，希臘，羅馬，和近世；）
- 5、政治的經濟學；
- 6、經濟的歷史學；
- 7、哲學；
- 8、政治學和英國與羅馬的法律。

考生對於上列的學科，須有充分的預備，方有幾分把握。若是臨時抱佛脚，以求僥倖，那是萬萬不可能的。

至於一等書記官的待遇，可分三層敘述：

- 1、薪金 他們每年最高的薪金，分上中下三等：
 - 下等 二〇〇鎊，每年增加二〇鎊至五〇鎊爲止；
 - 中等 六〇〇鎊，每年增加二五鎊至八〇〇鎊爲止；
 - 上等 八五〇鎊，每年增加五〇鎊至一〇〇〇鎊爲止；
- 2、恩俸 除掉正薪而外，政府並按章發給恩俸（Pension）。一八五九年國會規定發給恩俸的條例如左：

凡服務十年以上，十一年以下者，賜其年薪六十分之十爲恩俸；

凡服務十一年以上，十二年以下者，賜其年薪六十分之十一爲恩俸；

同樣，每年增與年薪六十分之一爲恩俸。依年計算，服務滿四十年者，則所得之恩俸爲其年薪六十分之四十。若是超過四十年，恩俸就不再加了。

3、假期 除每年例假外，凡服務不上十年者，得有三十六個勞動日 (Working days) 的假期；服務十年以上者，得有四十個勞動日的假期。

因病告假六個月的，仍得按月支薪；如再假六個月，只能領到半薪。

和一等書記官同級的，還有英屬印度的文官。他們的考試，內容相同，而且是合併舉行的；但是錄取的印度文官候補人，必需在印度總督所指定的大學，學習一年。期滿後，仍需受下列的兩種試驗：

1、必考的 (a) 印度刑法，和刑事訴訟法；

(b) 印度各省的主要方言 (考其任命的省分的方言)；

(c) 印度法庭作證的條例。

2、選考的 (a) 印度教及回教的法律；

(b) 梵文，緬甸文。

以上兩種任考一門。

除上述幾種學科外，他們還要經過騎馬術的考試。初到印度，每月的薪俸，規四百羅比。(Rupee, 英屬印度的貨幣單位。) 每年的假期，只能佔服務期限的四分之一。服務二十五年後，若是退職休養，每年可得恩俸一千鎊。印度的行政區域，以縣 (District) 爲單位，縣長就是行政長官的首領，他們對吏治委員會負責，而吏治委員會是和各省政府發生關係的。在

印度服務四年以後的文官，可以到徵稅所或各法庭去任職。

(一)二等書記官

一等書記官之下，就是二等書記官。他們的職務，大半是書記的 (Clerical) 性質。他們也是要經過公開競試而後任命的。考試的教育標準，當然比一等書記官的低些；考生的年齡，也要小些，規定在十七與二十之間。錄取的人員，大半在教育部，外交部和一等書記官服務的機關及各主要都會的公共機關內服務。

二等書記官的職務，和商業公司雇員相似。所以從前的考試，也先假定考生都有商業上的訓練，因之考試的科目，除幾種基本科目，如書法，英文作文，算術，地理，和英國歷史而外，還有打字，指數，簿記等。當任命制度 (adoption & nomination) 尚存而考試制度僅用以淘汰官吏的時候，這種商業化的考試，也不能說是不甚適宜，但是在公開競試制度，已經行了好久之後，關於考試的一切情形，皆和從前不同。而一般急於投考的青年，差不多都沒有商業上的實地訓練，假若還拿從前的方法去考試他們，當然感覺不便。而且這種方法，和麥考萊的兩種原則，根本的衝突。於是政府不得不加入幾種科目，以求適合於普通中等學校的教育程度。現在把他們考試的科目，寫在左面：

1、必考的 (a) 書法縱字法；

(b) 算術

(c) 英文作文。

2、選考的 (a) 摘要 (precis) -

(b) 簿記和速記；

(c) 地理和英國歷史；

(d) 拉丁文；

(e) 德文；

(f) 法文；

(g) 初級算學；

(h) 無機化學。

以上八門，任考四門；但不得含有二門以上的語文。

至於二等書記官的待遇，也可分三層敘述：

1、薪金 他們每年普通的薪金，也可分上中下三等：

下等 七〇鎊，每年增加五鎊至一〇〇鎊爲止；

中等 一〇〇鎊，每年增加七鎊至一九〇鎊爲止；

上等 一九〇鎊，每年增加一〇鎊至二五〇鎊。

二等書記官，最高的年薪，可以從三〇〇鎊到五〇〇鎊。

2、升擢 服務八年之後，成績卓著的二等書記官，政府可以特別優待，升爲一等書記官。不過每年任命的二等書記官有三百多人，平均計算，每年只能有四人升擢，所以這個機會也很少。

3、假期 服務不上五年的二等書記官，每年得有十四個勞動日的假期；服務五年以上的，有二十一個勞動日的假期。病假的待遇，和一等書記官相同。

(三) 助理書記

助理書記，在一八八六年纔添設的。投考助理書記的人，必需是童年書記，不是童年書記，絕對沒有資格去報名。助理書記的年薪，最高數爲二五〇鎊。考試的科目：有(1)書法，(2)綴字法，(3)算術，(4)英文作文，(5)摘要，(6)地理

。他們的職務，完全是書記的工作。成績優良的助理書記，可以升爲二等書記官。

(四) 童年書記

最下級的官吏，就是童年書記了，他們考試的內容，分爲兩種：

1、必考的 (a) 書法；

(b) 印字法；

(c) 算術；

(d) 英文作文。

2、選考的

(a) 抄錄稿卷；

(b) 地理；

(c) 英國歷史；

(d) 翻譯下列語文之一：拉丁文，法文，和德文；

(e) 初級幾何和代數；

(f) 基本物理化學。

以上六門中任考二門。

童年書記，所考的科目，雖然和二等書記官的考試相彷彿，但是程度上卻淺了好多。考生的年齡，規定在十五與十八之間。他們的位置，完全是過渡的性質。過了二十歲以後，就不能再繼續工作了。不過這種位置，可以當作一個進身之階，因爲只有童年書記，可以升爲助理書記。就是投考二等書記，憑着服務的成績去報名，也得要便宜些。童年書記的年薪，比較助理書記官要少些，而且沒有恩俸的待遇。

六 特殊的官吏

除上述的一等書記官，二等書記官，助理書記，和童年書記而外，還有檢查官，視察員，和其他特殊的官吏。他們的任命，有的要經過公開的競試，有的要經過有限制的競試 (limited competition)，有的只要經過檢定試驗 (Pass Examination)，有的甚至於無須乎考試。這裏出規的情形甚多，也許因為特別關係，不得不如此吧。

(一) 經過公開競試的特殊官吏

有幾種特殊官吏，和上述的四等書記一樣的要經過公開競試的手續，纔能任命的。可是這類的考生，可以用不着什麼特殊的資格。他們考試的手續，現在也日趨於簡單，幾種性質相近的職位，可以同時合併去舉行考試，例如海關和內地徵稅員的考試，就可以同二等書記官合併舉行。但是我們要注意，合併的考試，未必處處能應用；因為有些職位的候補人員，必須受過多種不同的教育，還有些特殊官吏，如製圖師 (Draftsmen) 和法律錄士 (Law clerk) 等，必須受過技術上的或專門的訓練。

中國，日本，暹羅，土耳其，波斯，希臘，和摩洛哥的翻譯生 (student interpreter)，也可以算是特殊官吏的一種。他們也是要經過公開競試選選的。錄取的中國，日本，暹羅的翻譯生，必須在各該國學習語文；每年給與薪俸二〇〇鎊；學成後，就在各該國的英國領事館內服務。錄取的土耳其，波斯等國的翻譯生，則須在牛津大學，學習各該國的語文，每年也給薪金二〇〇鎊，學成後，則分發各該國的英國領事館內服務。

(二) 經過有限制競試的特殊官吏

上面所說的官吏，皆是要經過公開競試；因為公開競試，能夠羅致各方的人才。但是有些職位，所需要的學識和能力，斷非考試的方法，才可測出的；也非考試的方法，所能完全測定的。所以有些職位的考試，可以全部的或一部的免去；還有些職位，簡直不適用公開競試的手續，去任人充任的。(一) 因為空的職位有限，報酬也不常，不能引起多數人的興趣，

去競爭考試；(二)因為有些官吏，如外交館高級書記官，公使的隨員，和各種重要檢查員，必需品格高尚，道德完善的人去充任。在這種情形之下，政府可以選定若干個考生去競試，這就叫做有限制的競爭考試。

(三)經過檢定試驗的特殊官吏

還有一種職位，用不着經過競爭考試而得充任的，不過被任命的人，還要受一種相當的檢定試驗，考察他們是否適宜該項職務。憑良心說，這些職位中，有些本可以採用競試制度。最奇怪的要算教育部所用的職員，他們簡直用不着經過什麼檢定試驗，就可以充任的，不但那些俱有特殊學識的視察員是如此，就是助理書記，也是這樣。這也許因為考試制度，未必能完全把專門學識，和特殊經驗測出吧。

(四)不經過任何考試的特殊官吏

最後，還有完全免除任何考試的手續，而直接任命的特殊官吏。他們大半是各機關的首領，負有重大的責任，或是各機關僱用的夫役。這種免除考試直接任命的條例，在一八七〇年的機密院法令上，已經明白的規定了。

七 結論

看了上面，我們大略可以明白英國吏治進步的歷史，吏治改良的法則，和現在吏治制度的內容。回頭看看中國的吏治怎麼樣？在三代的時候，一切官吏，大概由鄉舉里選的，不用考試制度。從漢到清，皆用薦舉制度，而尤以漢魏晉三代為甚。自唐以後，即不大風行。於是由地方官吏薦舉，再由政府加以考試。考試制度，就在這時採用的。但是這種考試的流弊，在缺乏平民政治的精神，而有種種徇私的舉動。自唐至清，採用科舉制度，取自由競爭的主義，且應試資格無階級的限制，亦無任意保舉的弊端。到了明清的時候，以八股文章為科舉制度的標準，壓制了幾百年的自由思想；加之考試方法，較前腐敗，於是百弊叢生，怨言載道，滿清末季，遂廢除八股取士的舊習，而以學校常做培植人才的機關。但是學校的畢業生，未必皆做官吏；而政府所任的官吏，又未必盡是出自學校。在這個科舉已廢，而他種標準尚未設立的時候，國家任官，完全由少

數強而有力的長官所把持，以他們的喜怒爲標準，因此吏治政治，生了以下四種的弊害：

(1) 下級官吏的任免，既以長官的喜怒爲標準。那麼，長官喜，則地位可保；長官怒，則位置動搖。於是一般官吏，不得不逢迎獻媚，以求取得上司的歡心；而對於本身職務，初不必敬慎將事。倘若不幸，上司有所更動，則又不得不沿門乞憐，奔走夤緣，以求保持飯碗。一年到頭，誰不是在這患得患失的情境中，討取生活。這樣怎麼能夠安心服務？

(2) 任官既漫無標準，隨長官一人之愛惡而定，於是一般狡滑之徒，施用賄賂的手段，買動當道。一旦僥倖成功，無不極力搜括，任意侵吞，一面用以償其所失，一面更以其餘，購買高位。人民的脂膏已爲之吸盡，而國家的收入，仍屬輜陸。這樣怎麼能夠叫內政修明，國事興隆？

(3) 任官既由少數的長官所操縱，於是不問其人的學識如何，道德如何，只要是自己的親戚朋友，自己的孝子孝孫，皆一一的爲之安插。他們把任命官吏，當做酬庸的禮物，和鞏固自己地位的工具。而這般無賴之徒，也極力的替他們捧場，極力的爲他們鼓吹。今天歡迎某某部長，明天擁護某某委員，什麼忠實同志，什麼革命先進，從早到晚地，鬧得不亦樂乎！

(4) 下級官吏中，間或也有才能練達之士，對於所任職務，抱有一定的主張，一定的計劃。若是位置鞏固，任期長遠，不難一一實現。但是所處的地位，沒有相當的保障，免令一到，即時離職，往昔的主張，往昔的計劃，因之全部拋棄，或半途而廢，或功虧一篑。這樣的無形損失，算起來真令人可怕！所以雖有賢明之士，充任官職，大半抱着五日京兆之心，遇事疏忽，終日怠惰。這樣的吏治，怎麼能夠日見振興？

總之，中國吏治的一切弊害，皆可以拿 Mandarinishm 一字包括，要改革現行的任官制度，非得打倒，剷除這個 Mandarinishm 不可！繼其後的制度，還是考試制度。我們要知道，過去的考試制度，雖有害於國本，可是那完全因爲行之不得其當，行的方法不良，並非考試制度的本身，有何等弊害。所以先知先覺的孫中山先生，在五權憲法中。列有選舉一權。現在國民政府統轄下的各省，如江蘇，浙江，安徽，江西，湖北，已實行官吏考試制度，我想不久，當能通行中國。今不揣譎陋

，把英國的——世界最完善的——吏治制度，略述一下，以資參考，並主張：

1、消極方面 (a) 打倒包辦制度 一人得勢，則手下屬員，上自科長，下至司書，夫役，皆聽一人包辦，任意任免。

這種惡習不除，吏治終難修明。

(b) 取消保薦制度 這個制度，在漢魏的時候，已經盛行，流弊很多，民國以來，較前尤甚。一般得勢的長官，把保薦官吏的權限，當做私人互相酬應的禮物，初不問被薦者之道德學識如何。這種惡習，早應廢除。

2、積極方面 (a) 嚴分中國官吏為政務官和事務官兩種，切勿使之相混。政務官出自國會，由選舉的方式產生。他們

的責任，在規定國家大政方針。他們的職務在指導事務官實行規定的政策。事務官由考試的手續產生的，他們須具有普通的完美學識和能力。

(b) 任何事務官吏，不得參加政治的活動更不得做任何黨派的工具，同時他們的位置，須有保障。他們的任期，需特別長久，不得因政黨的變動，而影響自己的職位，

(c) 實行採用公開競試制度，注重考生的普更學識和經濟。關於特殊官吏的考試，應當特別注重他們的專門的學識和能力。

十七年，三月，於白馬寺。

中國考試制度

朱 俔

(見東方第二十四卷第二十號由五九至七三頁)十六年十月二十五日出版

英國首相路德喬治(Lloyd George)在聯合通信社發表政論，談及中國現在的時局。他說中國的將來是很有希望的，「只要國民黨員能忠於他們偉大的先覺者——孫中山——的主義，努力於中國民族獨立的恢復和“Mandarinism”的革除，縱使他們能得勝利，外國的商人也無須恐慌。」(註一)

他特別注意Mandarinism。他所謂民族獨立的恢復，是對外來的帝國主義而言；他所謂Mandarinism的革除，是對國內一切官僚軍閥黑暗的勢力而言。固然他所說的未必恰切就是孫中山先生的主義，然而也很可以代表比較新穎的外人心目中中國目前的急務。他所謂“Mandarinism”是比較少見的一個字，包括軍閥政治(Militarism)和官僚政治(Bureaucracy)，而又特別適用於中國的一個名詞。普通的說，牠涵有「以官為家」的中國官吏的特性，一切舞弊營私搜括民財位置私人等等官僚的屬性，都包涵在內。「官僚政治」不足以代表牠，因為這僅限於文職的一方面；「軍閥政治」不足以代表牠，因為這種限於武職的一方面。“Mandarin”本是西人對中國官吏的一個特別名稱，包括文職與武職；所以Mandarinism一字，也很難與以相當的譯名。這個名詞含有貶斥的意義，統凡舊制度之下一切官僚和軍閥惡濁的勢力，牠都可以表現無遺。(註二)

“Mandarinism”本是由Mandarin“變來，而“Mandarin”一字恰當中文的「官」字。所以翻譯起來，Mandarinism可以譯作「官」治國的一種政治制度(A system of government by mandarins)。講到政治制度，民政方面總居首位，所以Mandarinism雖然包有軍民兩政，通常還是重在民政方面。本篇專論民政制度，於軍政方面暫且不論——因為軍閥政治，不過是一時的現象，牠原是一種變的狀態，本無制度可言。惟有民政制度，是中國政制史上最精采的一章，牠有久長的歷史，

有深遠的淵源——尤其是中國的考試制度，值得注意和研究；牠的多年的歷史，牠的發達的程度，統駕乎各國之上，構成中國政治史上最有精采的一部分。

講到一國政治上的問題，民政的職務(Civil Service)，很占重要的位置。牠是國家行政上的「中流砥柱」，一國內政的治亂問題，大部分關係乎此，戰前的俄國，國際上的聲勢赫奕；Tsar 的威儀，除德國的Kaiser 外，莫能與比。但是因為內政的不良，俄國官吏的舞弊和侵吞公款，是世界最著名的壞政府之一，所以歐戰尚未告終，其餘各交戰國尚可支持；而老大的俄帝國，卻經不住大風浪，最先崩壞了。於此可見民政與一國關係的重要——但是這個問題，又是最難解決的一個。考察各國的民政：類都不能得完美的解決；歐洲大陸上有所謂Bureaucracy，而美國也有所謂Spoils System。（註三）再加上中國的Mandarism。真可謂「鼎足而三」了。只有英國分開「政治上的官吏」與「非政治上的官吏」(Political Officials and Non-political Officials)，民政上的職務，成績還比較圓滿。中國從前的考試制度，本是最發達的制度；雖有時用不得其當，或甚至為愚民政策的工具；但是大體上說來，牠的目的還算正大；較之專講情面和勢力的制度，不可同日而語。晚清以來，考試制度即已廢除；現時的任官用人，更無一定的標準。雖有幾種關於試制的法令和考試的規程，也往往等於具文。將來中國民政上的職務應該如何改革？考試制度有沒有恢復的必要？所謂「文官」應該如何甄別任用？很是建設方面重要的問題。本篇擬先說明中國考試制度的來源和弊端；繼比較中外關於考試制度的得失；然後本研究所得，於將來的中國官制，提出幾種建議。分左列各部說明：

(一) 中國考試制度之沿革

(二) 清代科舉制度之大要

(三) 科舉制度之流弊

(四) 民國以來的考試

(五) 中外考試制度之比較

(六) 今後的建議

一 中國考試制度之沿革

中國的文官制度，最宜注意的是考試制度——即是中國從前所謂選舉制度。(註四)關於考試制度的歷史，向來沒有專門的著作；而九通等書，又不過是檔案之類，只把歷代的詔令史事列上，初不加以歷史的整理。所以真作考試制度的歷史，很是一件繁雜的工作，非長篇累牘，不足以記其大略。本篇所能描擬的，只不過百分之二，僅僅把幾種重要的變遷一述，已經很占篇幅了。至於詳細的敘述，則非本文所能爲力，亦且無須在此說明，故略。

考試制度的起源，遠在魏晉以前。漢順帝陽嘉元年，尙書令左雄，改「察舉」之制；「儒者試經學，文吏試奏章」，開後世「科目」之先河，實是考試制度最早的萌芽。

綜觀歷代選舉制度，可分爲以下三期：

(1) 察舉制度時期

三代以前，無所謂選舉制度。唐虞之世，雖有「三載考績三考黜陟幽明」之說，然年代久遠，事實無稽，真相亦莫得而明。且所謂三載考績之說，實是一種考績制度，並非選舉制度。後者的問題是在如何取士；前者的問題則在得士以後如何黜陟敘用，二者的界限本甚分明。秦漢以前，是封建制度時代，諸侯卿大夫世襲。很少選舉可言。周雖有選士，俊士，造士，進士之目，然取士的方法，用的是「論」，即是以毀譽取人的方法的一種。考試制度在當時，還沒有發生。

秦廢封建，置郡縣；但是於取士的方法，卻沒有多大的貢獻。當時仕進之途，只有「關田」與「勝敵」二者，舍此末由。漢高祖十一年，詔郡國舉士，是爲漢選士之始。武帝建元初，始詔天下舉賢良方正直言極諫之士，仍是用的毀譽舊法，所謂「察舉」——或稱「貢舉」，或稱「辟舉」。

察舉制度的具體情形，詳見武帝元光元年董仲舒對。通典元光元年，舉賢良，董仲舒對曰：

「……夫長吏多出於郎中，中郎吏，二千石子弟；選郎吏又以富貴，未必賢也。且古所謂功者，以任官稱職爲差，非謂積日累久也。故小材雖累日不離於小官，賢材雖未久不害爲輔佐，是以有司竭力盡智，務治其業，而以赴功。今則不然，累日以取貴，積久以致官，是以廉恥質亂，賢不肯混消也。請令諸侯列卿郡守二千石，各擇其吏民之賢者，歲貢各二人，以給宿衛；且以觀大臣之能，所貢舉賢者有賞，不肯者有罰。夫如是，諸侯吏二千石，皆盡心於求賢，天下之士，可得而官使也。無以日月爲功，實試用賢能爲上，量材而授官，錄德而定位。則廉恥殊路，賢不肯異處矣。」

由此我們可以看出，貢舉制度的特點有三：（一）郡國守相，朝廷公卿，各須舉士，貢於王庭。「所舉賢者有賞，不肯者有罰。」可見守相公卿都是對皇帝負責的。（二）取士的方法，沒有客觀的標準。諸侯，列卿，郡守二千石，各自擇其吏民之賢者，貢諸朝廷，所謂「賢」卻是很空泛的東西。（三）辟舉以後，用試用的方法，然後量材授官，錄德定位。其所謂「策問」，乃是皇帝問策於謀臣，以其爲賢而諮詢之，並非怕他無才想要冒濫，而用以試驗之。（註五）這是董仲舒認爲理想的制度，當時武帝卽行採用。

元光元年郡國舉孝廉，限以四科：一曰德行高潔，志潔清白；二曰學通行修，經中博士；三曰明習法令，足以決疑，能按書覆問，文中御史；四曰剛毅多略，遭事不惑，明足決斷，任三輔縣令。這四個標準，第一是德行；第二是經學；第三是法令和文章；第四是才能。這已經漸漸由主觀的標準進向客觀的標準，第三項標準，尤其注重客觀，開後世以文章取士之先河。

後漢章帝建初元年詔，論及前漢的選舉制度，謂：「每尋前代舉人貢士，或起賦詠，不繁闕閱，敷奏以言，則文章可采；明試以功，則理有異迹，文質彬彬，朕甚嘉之。」於是復用前漢丞相故事，以四科辟士。「凡所舉士，先試之以職，乃得充選；其德行尤異，不宜試職者，疏於他狀；舉非人，兼不舉者，罪。」（註六）這是貢舉制度單獨行使最後的一期。

章。」

承風泰，象變類夏，厥勳嗣繼，參華得輝，聖主授臣，升以廷獻，貢舉之歸，莫如厥革。今以一豆之言，不可陵吳魯
「甄舉因下，無以宏歸。六香之策，不出歸舉；禮直之類，非必奏章。甘香阻阻，卒乖節升；肆買肆總，亦亦隳玩。斯
毋是貢舉之歸下之羽人，一旦茹革，悉亦皆册上而因代。預以式懸甄類，鳴官尚書對恨阻測，尚書既舉舉出而冥捷；

徵。」

「願帝獨蒸元平，尚書合式懸，並察舉之歸。明年四十以上，留香籍歸舉，文東精奏章。映官隨同千香之既，不許平
「準嘗執執，不與前篇，士亟試論，甄類漸坐。」冒歸之梁見，預以亦許許歸歸甄之必選。甄典卷十三：

初及願帝獨蒸元平，許歸歸甄，故亦許之甄甄舉——不嚴與貢舉歸甄卅師而許，未辨謂完全竊立。武基源樹煥舉之士，
甄官許甄平員。

人欲太平舍人；丙梓四十人欲文學舉歸。梓舉漸衣，其歸歸甄愈速竊立。不嚴甄卅師願甄只願甄舉歸；許歸歸甄之甄許，
甄基許歸歸甄的甄甄。以對願帝甄對士甄千至百人，貢帝又許之。王莽朝，太常甄千甄舉甲梓四十人欲甄中；「梓二十
籍奏，鳴官亦本異舉，歸以各開。其不事舉許梓又不歸甄一德，歸歸之；而請精不歸舉，開。」

舉百香，當與「指」留，請太學受業成甄千。一嚴嘗歸歸，歸甄一德以上香，歸文舉舉歸；歸其高舉可以甄甄中香。太常
年十八以上，別狀甄五香，歸對士甄千。游，園，釋，甄，昌香發文學歸歸士甄甄甄甄甄里出人不對甄開香，二千香歸
「時，公孫思以歸歸甄甄卅，天下之士，烈然響風。朝太常其甄舉，歸甄太常對士官甄甄千正十人，毋其良。太常甄人
事：

許歸歸甄之甄歸，實似甄及帝元桂甄升。不嚴當甄甄舉與舉對代甄，許歸歸甄對許之甄舉歸。甄典卷十三甄「對士甄千」

(C) 察舉歸甄與甄歸歸甄並許甄類

左雍的偏重經學和奏章，固不足以延致天下人才；但胡廣郭虔等專重理論，不問取士方法，亦不足為訓。於是朝廷竟從確議。

「雄上言：「郡國孝廉，古之貢士，出則宰人，宣協風教；若其面籍，則無所施用。孔子曰：四十而不惑，禮稱強仕。

請自今孝廉年不滿四十，不得察舉；皆請先詣公府，諸生試家法，文吏課殿奏，副之端門，練其虛實，以觀異能，以美風俗。有不承科令者，正其罪法，若有茂材異行，自可不拘年齒。」帝從之，於是班下郡國。」

考試制度通行，冒濫之弊大減。一時郡國守相以選舉免黜者，竟有十餘人之多。自是敦守畏懷，莫敢輕舉。雄在尚書位十餘年，察選清平，史稱得人。

桓帝建和初，詔諸生年十六以上比郡國明經試，次第上名。高第十五人，上第十六人為中郎；中第十七人為太子舍人；下第十七人為王家郎。這是考試制度行於地方的起始。

六朝重門第，選舉制度，亦往往論閥閱。劉毅所謂「上品無寒門，下品無世族，」想見當時門第之風之盛。時南北對峙，朝代屢易，取士用人，亦靡有定制。大體上仍用貢舉制度，而繼之以「策試，」可以說是貢舉制度與考試制度混合的一種制度。當時又有所謂「中正制，」創始於魏尚書陳羣；其法於州郡置「中正，」以定選擇。梁初無中正制，但不久即復。

從順帝陽嘉元年，到六朝之末，選舉制度，為一種貢舉制度與考試制度混合的制考。士人不能「投牒自舉，」須郡國薦舉，方能應試。這是漢魏六朝選舉制度與隋唐以後選舉制度大不同的一點。

(3) 科舉制度時期

隋唐以後，考試制確立，士人得以投牒自列於州縣，得以文章或經學自舉，不再需地方官主觀的選擇。貢舉制度至此全盤消失了。自後雖仍有「貢」「舉」字樣——如清末猶有所謂「貢士」——然此不過為歷史上的遺名，實質上早已改為考試制度。今把隋唐以後考試制度之沿革，擇要敘述一下：

科舉制度，始於隋而備於唐。隋煬帝始建進士科，以詞賦取士，爲唐宋以詞賦取士之起源。唐初取士之途有三：（一）由學館者曰生徒；（二）由州縣者曰鄉貢；（三）天子自詔者曰「制舉」。制舉一途，所以待非常之才，上承兩漢特舉之遺風——特舉以別於歲舉，如兩漢之賢良方正，以及前漢之茂材是——下開二宋「制科」之先河，皆所以補科舉制度之不足。蓋科舉以有常之法，範圍天下人才，以致魁壘豪俊者往往無以自拔，所以有「制舉」「制科」等制度。以補其弊。唐開元中，宋紹聖初之博學鴻詞科，以及清代之孝廉方正，博學鴻詞，皆是制科之流。是自成一系統，別於常舉之科目，與考試制度無甚關係，茲不詳述。

於此有許多名詞尚須分辯者，普通所謂考試制度，是指科舉制度而言；所謂「科目」，是其別名。至於「制舉」「制科」等制度，則與科舉制度無涉，已如前述。他如「辟舉」「貢舉」「察舉」等名稱，則爲考試制度未起以前之名稱，亦須分別。

唐初考試制度，科目繁多；有秀才，有明經，有進士，有明法，有書，有算。唐制自京師以至郡縣，皆有學館，置館監；自學館出身者曰生徒。通典：『每歲仲冬，郡縣館監課試其成者，長吏會屬僚，設資豆，備管絃，牲用少牢，行鄉飲酒禮，歌鹿鳴之詩，徵耆艾，敘少長而觀焉。既饒而與計偕。其不在館學而舉者，謂之鄉貢。……』

秀才與明經，同爲四等（秀才分上上，上中，上下，中上；明經分甲，乙，丙，丁；）進士與明法，同爲二等（甲乙）。後秀才之科久廢；常行者惟進士與明經二科。開元中，考試由戶部移禮部，有「及第」「出身」之別。及第以後，猶須就試吏部，得選後乃解褐入仕——所以韓文公三試於吏部無成，則十年猶爲布衣。其賜出身者，亦屬之吏部，然猶有二十年不獲祿者，其難如此。

宋制自進士以下，有九經，五經，開元禮，三史，三禮，三傳，學究一經，明經，明法等科；但既第之後，卽以除官，此其異於唐者。

進士之科，自唐宋以至於清，皆用以待儒士。不過唐宋以後之科舉制度，與唐宋時尚，稍有差別，列於左：

(1) 唐宋諸科，每歲舉行一次；遂始以三歲爲限，歷代承之。

(2) 唐宋之時，「舉人」爲一種通稱，進士爲舉人中之科。金代以後，以詞賦、經義、策論中選者曰進士；以律科，經童中選者曰舉人，舉人始別於進士，自爲定名。自明以後，始有階級之殊；清代承之。

至於考試之程式，則可分爲左之四期：

(1) 論議與詩賦 隋唐以後，始有「程文」之目。以前雖亦有以文詞章句，爲取士標準，但法未備，唐承隋制，始尙程式。其式，凡關於經史者，曰帖文，曰口義，曰墨義。帖文以所習經掩其兩端，中間一行，裁紙爲帖，隱其三數字，使讀之以驗其章句之是否成熟。口義如後世塾師之誦誦，墨義如後世之默寫，無非試其讀書是否成熟。關於時務者，曰策；關於文藝者，曰詩賦，曰雜文；以後又單立一格，名曰論議。唐初制，諸科大抵帖文、義、策三者並試；惟進士一科，初止試策，後加帖經、策試雜文；開元以後，並增詩賦。士多恥不以文章達，而致力於此者日衆。

德宗會廢詩賦而用論議；文宗又罷論議而復詩賦。總之有唐一代，爲論議與詩賦並爭之局；而帖文、墨義等法，又專以章句相尙，結果遂牽務於詞章記誦，與實用相去彌遠矣。

(2) 詩賦與經義 五代以後，並承唐制。宋初有帖經墨義而無口義，有詩賦雜文而不及策。仁宗朝試進士，乃有策論，詩賦，帖經，墨義四項，略如唐制。王安石變法，罷諸科，惟存進士；去詩賦帖經墨義，改試大義策論。於是數百年來帖經記誦之陋習永除；而程文中又開一新式焉，則「經義」是。神宗朝又頒王安石所著之三經新義於學宮，令學生習之。惟當時所謂經義，概無定式；後世經義之文，漸起排偶，遂流爲制藝，卽俗所謂「八股」是，是則經義固八股之先導也。

哲宗元祐初，復試詩賦，與經義並行；紹聖而後，昌言紹述，於是又廢詩賦，專用經義。南渡後，兩科兼舉（紹興十三年，定頭場試經義，二場試詩賦，三場試論策。十五年，經義與詩賦，分爲兩科。）然學者競習詞賦，經學遂微。遼分經義詞賦二科；金則詞賦，經義，策論，並爲三科。總之第二時期，爲經義與詩賦並爭時期，而經義終取詩賦而代之。

(3) 經義與制藝 有元代興，合經義，詩賦，策論爲一科。元制：鄉會試，首場試經義經義，二場試古賦詔語表，三場試策。明制：首場試經義四書義，二場試論判詔語表，三場試策。惟明代取士，專重經義，憲宗成化以後，經義之文，漸起排偶，代古人語氣爲之，謂之「八股」。於是程文中又開一新式焉，則「制藝」是也。

學校與選舉，在前世本爲兩事；所以漢雖有博士弟子之目的，然仍有特舉與歲舉——前者如賢良方正，後者如孝廉茂材——分途並進，初不相隸屬。至明而科舉制度大盛，學校不過爲選舉之附屬，專爲「儲材以待科舉」之地矣。

(4) 制藝與策論 降及清世，制藝大盛，而策論亦起。其間消長之故，一見之於康熙二年，廢八股，用策論，分試爲二場，第一場試策，第二場試四書論經論及表判。但不及二年，卽仍舊制。再見之於光緒二十四年，又廢八股，考試策論經義，數月卽復，卽所謂戊戌政變是也。三見之於光緒二十七年，庚子亂後，廢科舉，設學校，八股與策論，遂同歸於盡。當時復以科舉之名，加諸學校出身者，如高小卒業，分等獎以廩，增，附生；中學及初級師範卒業，分等獎以拔，優，副貢生；高等學校，優級師範及各專門學校卒業，獎以舉人；大學卒業，獎以進士出身，亦不過科舉制度之餘波。然不久亦與清俱亡。

二 清代科舉制度大要

清代科舉制度，最爲完備，名目亦最爲繁多，可謂考試制度發展最後的一期。其制度歷朝雖不無小異，然大體上相差甚微。茲據戊戌政變以前，清代所行之考試制度，述其大要如左。

科舉制度與學校制度，在清代已不能分離，學校不過爲「儲才以待科舉」之地，結果終不能出乎科舉之範圍。是謂學校虛具時代，其極遂引起學校制度之大改革，而亦間接構成科舉制度覆滅之一因。

清湖京師及府、廳、州、縣各地，皆設有「學」；在京師者爲國子監，曰國學；其府、廳、州、縣各地，亦各於所治立學，設教授，學正，教諭，訓導，等官，以主其事。在國子監入學者曰監生；在府學入學者，曰府學生；在縣學入學者，曰縣學生。入學以後，稱附學生員。

考試從童生至進士，凡有四；曰童試；曰鄉試；曰會試；曰殿試。童試又分縣考，府考，道考三場，每三歲校行二次（與歲考科同時舉行）；鄉試每三年舉行一次——每逢子，午，卯，酉年，於省城行之；會試每三年舉行一次——每逢辰，戌，丑，未年，於禮部行之。會試中式者，天子親策於廷，所謂廷試，亦稱殿試，以八月，會試以三月，皆以初九日爲第一場，又三日爲第二場，又三日爲第三場；廷試以四月二十一日，是謂常制。此外又有所謂非常制，則遇慶典特別舉行，是謂加科。

凡已習制藝之童生，皆可赴童試，錄取者得以入學，是謂附學生員，俗稱秀才，先於縣中考試，錄取後，由縣冊送於府，府中再經一度考試，然後府丞知府以其錄取者，冊送學政——學政舉行道考，按定額錄取；錄取者得以入學，在國家所設各「學」內讀書，稱秀才。不過名爲入學，實質上並不在學內讀書，此明清學校制度之所以等於虛設也。

入學後每三歲尚須考試一次，曰歲考不及格者革秀才，故俗有「秀才還債」之稱。此外尚有所謂科考，亦每三年舉行一次，爲秀才試鄉試以前必須經過之考試。不及考試者得補考一次，科考後，由府縣冊送赴省城，赴鄉試。

鄉試每三年舉行一次，試中者稱舉人。清初仍明制，第一場試四書藝三篇，經藝四篇；二場試論一道，判五道，詔語表內科一道；三場試經史時務策五道。康熙二年，廢八股，改爲二場，第一場試策五道，第二場試四書論經論各一道，表一道，判五道。四年禮部侍郎黃瓊疏請，仍如舊制，乾隆以後，大率第一場制藝文三篇，詩一首；第二場五經制藝五題；第三場策五道。此爲鄉試程式之大概。

鄉試之次年，舉行會試。凡舉人皆可赴試，中式者，得稱貢士。試文同鄉試程式。

會試之同年四月二十一日，舉行廷試。廷試以會試中式者赴試，天子親策於廷，故名廷試，一稱殿試。分一二三甲，以爲名第之次，統稱進士。一甲止三人，賜進士及第；二甲若干人，賜進士出身；三甲若干人，賜同進士出身。此爲科舉制度下正則的道路。

科舉制度之又一種道路，則爲入國學作貢監生。秀才歲考，最優者，食餼於官，曰廩膳生員；次優者別於普通之附學生員，曰增廣生員。皆有定額。

入國子監讀書者，有六貢三監之別：六貢爲恩貢生，拔貢生，歲貢生，優貢生，副貢生，功貢生；三監爲優監生，廩監生，例監生。

恩貢生遇國家慶典，以本歲正貢，作爲恩貢，次貢作爲歲貢。恩貢與拔貢副貢同。

拔貢生每十二年一舉，由國子監疏請，得旨下部行，「直」省「學政，於科考合兩試優等生員，考擇文行兼優者，會督撫覆試文藝；既赴部，奏請廷試，考列一二等者，簡選引見，候旨錄用；三等及簡遺者，送國子監肄業。是爲由附學生員直接升入國子監之一途。

歲貢生以各學廩膳生員，食餼年久者，依序入國子監。

優貢生，學政於歲科試竣，於所報優生中，擇其尤者，送部考試，其爲廩膳生員及增廣生員者，準作貢生；附學生員及武生，準作監生——是謂優監生。

副貢生以鄉試取中副榜，升入國子監，準作貢生，與拔貢同。

功貢生以軍功升入國子監，與優貢均視同歲貢。

廩監生爲有功官員子弟，奉旨特許者；例監生則爲普通之監生，別於貢生者。

此爲國學制之大概。綜前後觀之，國學實等於虛設，一因科舉制既興，士皆以科舉出身；其入貢於國學者，雖講肄恭嚴，終亦造就無多——且入學者往往以領俸受祿爲事，無復志於學；二因國學所習，無非四書五經性理史鑑之類，不切實用，宜其無所貢獻也。

清制舉人以上，得以考選或揀選二途，除授實缺。考選多授京職，或就中書職候選；或就學正，學錄；或就各館膳錄。

官學教習。此外舉人得揀選知縣，但人多缺少；在雍正之初，甚至每三十年而不得一缺。乾隆三十年上諭：

「……舉人選用知縣，需次每至三十餘年，其壯歲獲「售」者，既不得及錄而用；而晚遇者年力益衰，中夜思維，籌所以疏通壅滯。查每科中額，一千二百九十名，統十年而計，加以恩科，則多至五千餘人；而十年中所銓選者，不過五百人，除會試中式外，其曾經揀選候選者，尚餘數千。經文愈多，隨成壅滯，缺少人多，固必然之勢也。不知者，或歸咎於捐班之占缺；捐班所選，每歲亦不過三四十人，現在捐班已停，自無虞占缺。即將來再議開捐，知縣一條，不必載入……」

想見當時壅滯情況。

至進士授官，則較固定。一甲一名授修撰；二三名授編修；及三甲選用庶吉士者，皆爲翰林官。順治三年，定二甲前五十名選部屬，爲京官，其後停止；雍正七年，復令分部學習。初中，書一官，舉貢例監，皆得考授；康熙六年，中書始專以進士補考。雍正初，選進士爲官學教習；乾隆後，令期滿稱職，得爲主事，次以知縣用，是爲進士授京官之缺。

設科之始，三甲選知州，推官，知縣。順治十五年，吏部奏：「設科取士，原爲授官治民，向例二甲授京官，三甲授外官；今科除庶吉士外，俱授外官，京官有缺，擇稱職者陞補。試之以治民，而後重任，法尤近古」可見當時以京官爲美缺，外官爲次缺也。不過實際上爲官者心理，統以外官爲美缺；蓋易於致富。俗語所謂「在京的和尙出京的官，」可見一斑。

三 科舉制度之流弊

科舉制消極的方面，不能說是完全無利；最小限度，可以說有以下兩種：

(一) 名登仕籍的，還是讀書明理的人；

(二) 長官不能隨便引用私人，以致有互捨差缺之弊。

科舉制度在消極方面，固然不無小利；但是在積極方面，可是造成了莫大的弊害。約略說來，以可說有以下數端：

(一) 愚民政策的工具 一國中最可愛的是知識階級，最可怕的也是知識階級。牠可以致國治，牠可以使國亂。牠可以產出「治世之能臣」；牠也可以產出「亂世之奸雄」亂極則治，要有一班文士，來收拾殘局；久治則衰，也要由一班文士，來自身泡製；衰極則亂，也要由一班文士，來興風作浪，角逐奔馳。視國家如產業的專制君主，安得不想法子來籠絡文人，羈絆知識階級？科舉制度，便是最好的控馭知識階級的妙法。我們試看隋唐以來層出不窮的科舉，那一件不是羈縻知識階級的方法？起初是詞賦，使天下之士務競於詞章，養成一些吟風弄月的書獃子；繼以經義，帖文，墨義，口義，使士人羈縻於記憶，終身服役，去讀那些五經四書的陳套，結果遂致所學無所用，脫離了現實世界，專去作故紙堆裏的生活。最後起的制藝，更是陷知識階級一個陷阱。舉天下之人才，盡令兢兢於仕官之途，竭天下之智慧，皆使消磨於制藝之間。銅鐵心思，束縛人才，莫此為甚！康熙某臣有言：「非不知八股為無用；特以牢籠人才，舍此莫屬。」可見「家天下」的帝王，抱的是什麼心理！

(二) 限制知識階級的發展。形成畸形的社會 科舉制度的又一個弊害，則是把國內的知識階級，完全驅向仕途，使他們不能向別的方面發展；結果，知識階級範圍縮小，社會基礎失其中心，處處有動搖的危險。

中國從前的士人，讀書即為作官。讀書是為考試，考試高中了便可得官，差不多是買賣性質。所謂「學成文武藝，[貨]於帝王家，」一貨字便可看出其中實質。這是因為眼前有一條現成的進身梯階擺着，人性皆是取易而畏難；且士人欲求上進，舍了考舉人中秀才，也別無他道可求。讀書即為作官，所以讀書可以不求真理；只要誑騙得過功名，已經志願願就了。知識階級唯一的道路是作官，是把自己造成貴族，於是社會上其他一切別的事業，便無須過問；而農工商及其他一切必要的職務，知識階級也不屑插足。結果知識階級不能自養，處處須給養於人；無怪乎他們以作官為產業，而以括地皮受賄賂為家常便飯了！

(三) 知識不能發展，文化遂形停滯 士人讀書，既專為作官；作官的途徑，又不出科舉，於是一般知識階級，兀兀窮年，無非是讀些死書，焚膏繼晷，無非是虛度時光。結果學問不能發展，傾知識階級的精力，盡消耗於陳編故書之間。於是文

化停滯，一旦與外國交通，遂相形見拙矣！

(四)化「治者階級」為雜蕪，無復為公家而從政的人。士人讀書，既專為作官；他們除了作官以外，又別無謀生之道，於是他們以「做官」為正當的產業，大多數的目的，不在治國安民，而在假公濟私。所以括地皮，納賄賂……等事，便數見不鮮了。這種個人主義的政客，最為國家之累，稱之為「雜蕪」，恰當其實。俗所謂「作官的後代總不得發達」，又有所謂「做官的錢，如下水船」者，都是由這一種事實而發生的迷信。

所以如英美等國從事公家事業的政黨政治家，在科舉制度下是不會有的。他們做官的目的，就在賺錢，只要能保得住他們的飯碗，其他是不必問的！韓愈所謂「中世士大夫，以官為家，罷則無所於歸」者，恰足以表現科舉制度下為官者的心理。

四 民國以來的考試

民國以來，科舉制度雖除，但是「做官」的心理還未更改，所以仍有Mandarin的名詞。現在學校制度確立了；但是科舉制度之後的，卻還沒有相當的考試制度。所以官多失職，往往用非其人；加之「保薦」之風盛行，官格升降，全仗勢力為轉移，其弊甚且駕科舉制度而上之。又加以軍閥干政，暴力橫行，目不識丁的武夫，竟可以蔚為參謀總長；綠林出身的盜賊，也可以大擺大搖，做甚麼督軍和巡閱使，則更無制度可言了。

事實上雖呈混沌狀態，但是法律上卻也有幾種具體的條文。關於文官的法令和考試的規程，有以下數種

- (1) 四年九月三十日之文職任用令；
- (2) 元年十二月一日之外交官領事官任用暫行章程；
- (3) 徵收官任用條例(九年四月一日公布)；
- (4) 十一年六月二十九日之大理院書記官任用規則；
- (5) 十一年九月二十六日之修正監所職員任用暫行章程；

(6) 十一年十月二十一日之交通部電務員及二十三日之電務生任用章程。

(7) 九年九月十八日之電報局長任用規則；

(8) 民六司法官考試令；

(9) 民六司法官考試規則；

(10) 民六縣司法公署審判官考試任用章程；

(11) 五年三月六日應試人投考章程。

此外尚有種種細目，如法院書記官考試暫行章程等等，不具錄。

民國五年以前，尚有所謂留學生考試，及第者分部酌量任用；有縣知事考試，及第者分省補用。自民國六年，取消留學生及知事考試。

文官考試，總分二等；有高等文官考試，及第者，以薦任職，分各部及各省補用；有普通文官考試，及第者以委任職，分各部及各省補用。初時每年舉行一次；民八以後，則無定期；迄於今日，則名存實亡；社會上亦少人注意焉。

各種考試，尚未能造成系統；加以現時保薦盛行，一有出缺，互相爭奪，考試制度，幾已全盤崩壞。明清以來，用人行政雖不得其法，尚有標準可尋；今則併此標準而無，文官制度，遂益形紊亂。

五 中外考試制度之比較

考試制度本是中國發達的最早；但是近世紀以來，別國也有引用考試制度的，成績卻很是可觀——其中尤以英國為最圓滿。今稍把英國的考試制度，摘要敘述如左，以供參考。

(1) 英國嚴格的分開政治上的官吏與非政治上的官吏；政治上的官吏，常由議會出身，於行政方面通常的職務，他們是沒有練習的。他們行使政府的大政方針——至少可以說他們有權力去行使——對於這種政策完全負責。所以與內閣同進退。

反過來非政治上的官吏：不因政黨的變動而影響及他們的職位，他們熟悉行政方面的事務，內閣所採取的政策，由他們一步去實施。這種嚴格的分別，是和內閣制度同時漸漸發展的。

當 Stuart 王朝的末期，議會與國王互爭權力快到終結的時候，國王的勢力，已大為減縮。議會尚恐國王用他的權力來操縱議會，用任命和津貼的方法來役使議員，於是在一七〇一年，通過一種議案，稱為 Act of Settlement，大意是：在 Hanover 王朝踐祚以後，無論何人，在國王勢力之下任有職位或取有利益的位置的，不能當下議院的議員。但是完全把國家重要的官吏也都排斥在外，也有許多不便，於是不得不加以相當限制：只限於在一七〇五年十月二十五日以後新產生的官員，完全不得插入議會；已經存在的官員，有幾種特定的也不得加入。以後遇有政治上性質的官職產生，往往特為制定一種條例，許他加入議會；他方面又有所謂 *Place Bill*，把下級官吏，全都排斥在議員之外。所以到了現在，官吏之能不能加入議會，他的職位的自身，已有明顯的規定。假使不是因為三四個國務大臣，他們的職務不必是議會的議員，我們可以說：英國的官職分為兩種：政治上的官吏，須是議員；非政治上的官吏，須不是議員。

(2) 下級的官吏，任期甚長，但不能為政黨去活動。

以黨治國的政府，下級行政官吏，不許插入議會，是必要的條件。因為有了這種限制，纔可以制止他們去作政黨的活動而間接使他們的地位不致受政黨變動的影響。但是這個條件的本身，卻未必就含有這種效果。美國便是顯例。美國的行政官吏，照憲法的規定，依據三權分立的原則，任滿也不能加入議會；但是他們的地位依舊常常為黨爭的焦點。不過久而久之，不作政黨的活動和任期之能以久長，終必相應為一；因為下級的官吏先須不去作政黨的活動，纔能不隨政黨而進退；他方面，假設他們因為政黨的失敗，而怕失了他們的位置，他們一定要盡力去挽救這一種失敗。在英國下級的行政官吏是不會去做政治上的活動的——尤可注意的是，這完全由於習慣的勢力，初不因任何法律的制止。

(3) 英國考試制度，在十九世紀上半期，已漸漸引用。到了一八五三年，東印度公司特許狀 (Charter) 更換，議會不願

再把任命文官之權，交給「海萊堡壘」(Hailebury)——印度文官預備學校——於是成立「個委員會，麥考萊 (Macaulay) 任命為委員長，討論印度文官制度問題。該會成立不久，即採取公開的競試制度 (Open Competitive Examination)。海萊堡壘亦即行廢止。這是印度文官制度行公開競試制度的開始。

英國本國行公開競爭的考試制度，為時較晚。一八八五年，樞密院法令，設立一文官制度委員會，考試各部下級官吏的候補人員。但是任命制還未廢除，考試也由各部大臣任意左右。直到一八七〇年，公開的競試制度，纔正式成立。同年樞密院法令(至今還是考試制度的基礎)規定，除國王直接任命的官吏，和由升任而來的官職，或含由專門職業性的職位，考試可以全部或一部取消外，無論何人，不經委員會審查認為合格許其考試，不能任命為任何部的文職。

(4) 英國考試制度，與美國考試制度不同。英國考試制度的目的，在試驗被考的人「普通」的學識和才能，觀察他們是否有相當的能幹去做他們要做的職務；初不問他們技術上的或專門的知識。美國考試制度的目的，則注重在他們直接的適與不適 (fitness)。這是因為美國有所謂「輪流做官」(Rotation in Office) 和 Spoils system，在英國則任期較為永久；在美國所試驗的差不多都是書記性質的職務，在英國則一直引用到比較高級的官吏，他們的職務，直接的或想像的，都含有大量的判斷和責任。所以假使人在年輕的時候，就選了去做終身的職業，目前的適與不適，該職業詳情的知與不知，都沒有多大的關係；最要緊的還是在他沒有受過普通教育。所以麥考萊氏印度文官委員會，便設下兩個原則：(一) 赴考的人當受過英國所能有的最好的普通教育；(二) 功名心盛的人，不可消耗時間於專門研究，因為假使他們考試失敗，將完全歸於無用。所以該委員會主張，考試的科門，須完全與英國大學所習的相一致。麥氏的原則，以後也應用到較高級的官吏；就是低級的官吏，也按麥氏的理想，行一種教育程度較低的普通考試。

(5) 英國考試制度，因文官階級的不同，分五類考試。

第一類是行於第一級書記官印度文官，和錫蘭，香港，馬來聯邦等地的文官。每年舉行一次，用競爭考試的方法。所謂

第一級的書記官，實質上，他們的職務，並不是書記的；他含有行政的事務，在比較上級的官吏，且含有責任的性質。所以考試的科目，是以大學所習的為標準；應考的人的年齡，當在二十二與二十四之間（註七）

第二類是行於第二類書記官，也是用公開競爭制度。考試所要求的教育程度，當然比第一類為低，應試的年齡，通常在十七與二十之間。

第二類書記官的職務，與商業公司雇員相似；所以考試也先假定，應試者都有商業上的訓練。考試的科目，大致是書寫，英文作文，數學，地理，英國史，除此基本的科目而外，還有打字，指數，簿記等等。所考的科目，大致和中等學校畢業程度相埒。

第三類行於少年書記 (Boy clerks)，這類考試的標準更為基本的，年齡限於十五至十七。少年書記可以應考輔助書記 (Assistant)，更可以應考第二類考試，所以少年書記的地位，可以說是過渡的。

第四類是所謂限制競爭制度 (Limited Competition)，這是因為缺額不多，或不能吸引大數目的應試者，或如外交部高等書記，公使館隨員這一類職務，含有信任的成分，只能任用可靠的人，所以也不能引用公開的競試制度。

第五類是所謂 Pass examination，不行競爭制往往於任命特定某人時行之。這種考試往往用以試驗他們的技能，大半應用於有專門技術的人——如皇家造船廠技師。

這是英國考試制度的大概。在十九世紀以前，英國也有所謂 party patronage，任命官職，政黨占很大的勢力。自考試制度行，政黨的勢力大減，行政方面低級的官吏可以獨立，增多行政上的效率不少。

綜觀科舉制度與英美考試制度，可得以下幾點顯著的差異：

(一) 中國的科舉制度，有許多階級，考試的目的在半籠人才，初非在真真取才，所以有許多空名無實缺的舉人貢士等等；英美則注重實際的學問與才能，考中後即行授官，是為用人而考試，並非為考試而考試。

(2)「八股」「經義」……是科舉制度的特徵，用意在於鞏固知識階級；英美考試制度取士的標準，則以國家教育為準則，用意在於從知識階級中，選出有才學的人士，從事國家公共的事業。

這是二者最顯著的差別。其他不同之點尚多，讀者綜觀前後，可自為分別，茲不多述。

六 今後的建議

繼今以往，中國實有重行考試制度之必要。他一方面可以限制濫用私人，救濟官僚政治的弊病；一方面又可以防止「黨」的專橫，以公家職位為黨務的酬勞。中國的政黨漸漸發達了，防微杜漸，也是必須有的計畫。

中國向來是不分政治上官吏與非政治上官吏的。士人讀書，就為作官。上至於內閣大學士，六部尚書；下至於署丞主簿，統統是「官」專制政體時代，大權集於一身，不分別還沒有什麼重大的影響；但是在民治政體之下，實有分別的必要；然後民政方面纔能收實效；而在上行使大政方針的國務員，纔不致為書記式的人物所占據，所以根據本篇研究所得，將來的中國官制應該向以下幾種建議，努力改革：

(1)區分政治上的官吏與非政治上的官吏，前者應由國會或政黨出身，指使大政方針；後者應由考試或陞任遞補，務使有相當的才學，相當的教育程度。

(2)考試是為選人材，是為用人而舉行；所以考試額數應該根據實缺；勿再如科舉制度之徒有其名，而無實缺可放，有如乾隆時甚至三十年不得一缺者。

(3)考試制度應該根據教育制度。注重一般的知識程度——至如需要專門技術的，則又當別論——嚴格的防止所學非所用，和「濫竽充數」之流的弊病。

(4)保薦制度是民國以來最大的惡習，應該廢除。

中國近年來的教育，因為社會制度的不良，畢業生往往無路可走，結果仍從事教學，演成輪環教育的滑稽劇。這固然也

有種種的關係；然而總不能不認爲是教育的失敗。而「所學非所用」，尤其是近年來常見的現象；他方面，則淺薄者流，充斥乎官府，舞弊營私，且視前清時加甚。所以欲使國家教育人才有地可以發展，欲使國家民政上用得其人，皆非行考試制度不可。且繼今以往，國家職務日趨紛繁，政府已由主權者的地位降到事務員的地位，由「治人」的「權力分配」的組織變到「治事」的「職務分配」的組織；他方面 *Paternalism* 日漸發達，政府的官員尤非有社會科學的知識不可——有人甚至謂將來的政府，爲社會科學支配下之政府，雖似過談，亦含有實理——可見考試制度之實行，是何等重要而且緊迫！將來建設開始，首先應事改革的是舊的官制，首先應該推翻的是 *Mandarinism* 繼其後而能革其弊者，必是考試制度。所以過去的考試制度，雖有害於本國，但是那是行之不得其當；並非考試制度本身有何等弊害。「失之東隅，收之桑榆，」考試制度在將來，我們還希望牠可以造福於中國無窮。

（註一）見各西文報三月十日聯合社通信，March 10, United Press。

（註二）在六七十年前，*Mandarinism* 或許還沒有今天那樣的意義；牠祇不過表明一種政治制度，這種制度是用 *Mandarin* 治理的。牠祇是一種事實上的名稱，初不含什麼價值上的意味。以後牠漸漸由具體進向抽象。*Mandarinism* 的本身，就含有評判的性質在內。到了今日，遂成了官僚政治和軍閥政治的總名稱，差不多到了「天下之惡皆歸焉」的地步了。

Mandarin 本是西人對於中國官吏的一個特別名稱，和中文的「官」字相當。牠適用於九品官級的任何一級；但是「未入流」却不算在內。起初專重在外表的特徵，如辮髮，長袖，旱烟管，以及朝珠，朝譜，頂帶等等；以後始表現中國官吏的特性；到了現在，則完全變成抽象的名詞。民國的官吏再沒有 *Mandarin* 的外形，但其爲 *Mandarinism* 仍舊。

（註三）美國以黨治國，甲黨專政，犯乙黨所用的人員都換過一道，位以己黨的黨員。所謂「官職掠奪制度」是。

（註四）選果制度是中國取士制度的總稱，得名於魏晉的「鄉舉里選」。歷代所用的取士制度，統稱選舉；而考試制度則

行自唐宋以後，不過是選舉制度之一部分。

(註五) 參考文獻通考卷十三。

(註六) 見通典卷十三。

(註七) 關於英國考試制度詳細的情形，參看 Lowell's "The Government of England" (Pp. 145-172) : Lowell and Stephens, "Colonial Civil Service"

中國考試院與美國聯邦吏治院

張鏡

(見東方第二十六卷第一號由二五至三四頁)十八年一月十日出版

考試院爲國民政府最高考試機關，掌理考選銓敘事宜。所有公務員均須依法經考試院考選銓敘，方得任用。——國民政府組織法第五章，第三十七條

如其我們以鼻子的長短來考選吏員，也要比分賦式的任用制度高明得多。——前美國總統塔孚脫

一 緒言

近代政府管理之要素有四：一曰組織，二曰人才，三曰財政，四曰物料。凡百問題，大致均可劃歸此四類，而四者之中，復以人才一項爲原動力。吾國自來科舉制度，素爲政府之基石，積久弊生，古意漸失。科舉既廢，分賦盛行，吏無常軌，政失其平。從政者咸以循規爲恥，倖進爲榮。吏治之混亂久矣。在此種情況之下而言改造建設，澄清吏治，雖非海底撈月，亦是痴人說夢。乃者國民政府組織法已依五權憲法之要義編製就緒，列考試院爲國府最高五機關之一。作者素認澄清吏治爲現今中國政府最重要，最迫切之問題者也，聞此，其喜可知，爰草此文，略述美國吏治院之歷史，工作及其組織大要，並略貢中國考試院組織法之意見，備借鏡焉。

二 美國吏治院歷史

美國初因無吏治法。迨一八八三年，聯邦國會始通過彭多頓吏治法案 (Pendleton Act) 而予以三人組織之吏治院管理及改進聯邦吏治之權。雖然，美國之吏治運動，由來已久，一八八三年之吏治法案乃此項運動之結晶耳。關於美國吏治運動之歷史，作者年前於美國的吏治運動一文中，曾略述之，茲不備贅。(註一)但吾人所應知者，卽彭多頓法案實爲美國吏治院所

由起，亦為吏治革新之大基石。此法案之要義在使吏員之委任及升擢均須以公開的，誠實的，有競爭的考試出之。考試應大公無私，完全以各人之知識及技能定其取舍。自一八八三年而後，吏治院之工作，年有增加，歐戰以來，更形複雜。吏治院已成爲聯邦政府不可或離之工具，其於美國政治修明之貢獻，不待言矣。在一八八四年時，聯邦行政吏員總數爲一三一、二〇八人，列入吏治法內者一三、七八〇人，佔全數百分之十有半。迄一九二四年，總數爲五五四、九八六人，列入吏治法內者四一五、五九三人，佔全數百分之七十五矣。最近一九二七年統計，則列入吏治法內之吏員已達四二二、九九八之數，將來之仍有增加意中事也。

二 美國吏治院工作

美國聯邦吏治院之工作多係根據下列四法案而來：(一)一八八三吏治法案，(二)一九二三之分類法案，(三)一九一二郵政管理法案之一部，(四)一九二〇之退休法案。其工作大綱，大致可分爲五類：(一)招考，(二)甄別試驗，(三)委任，(四)成績登記，(五)委任後之工作。

(一)招考 招致與考人員爲吏治院最大工作之一。聯邦政府每年因遷調，升擢，退休，辭職，免職及出缺等故所有之空額約有四萬人，而此四萬人中之職務復有一千七百餘種之多。招考手續之目的有三：(1)招得適當數目之與考者，與考者數目不應太少；(2)招致最適宜之與考者；(3)機會均等。此種目的之求得，首在公開宣傳。宣傳方法有二種：一爲特別的；一爲普通的。特別的宣傳方法係爲特別試驗或補充額等而設。普通的宣傳方法則爲普通的廣告。特別的宣傳方法又可分爲全國的，地方的，及個人的三種。全國的宣傳應用招貼，或用標語，或用油印文件，在各處公共場所，如全國四千七百郵政局，各處圖書館，學校，青年會等處張貼。此種宣傳亦常賴報紙，無線電話等以傳佈。關於較高之位置，需要特種技術者，宣傳尤爲吃力，今舉一例以概其餘。美吏治院爲招考聯邦商業委員會之某項工程師，曾寄此項宣傳品與四千城市中之地方吏治委員會，一千九百所公共圖書館，六百個學校，七百二十五處青年會及同樣性質之組織，各學校之工程科主任，五百處全美

土木工程學會會員，五百處全美電機工程學會會員，各鐵路，各商會，及各地公益企業委員會。此項招考廣告登載於各種關於工程及公益企業事業之報紙雜誌，且曾以無線電話作宣傳。不數日內投考者紛至而人選以定。地方的宣傳限於當地雇用之下級吏員。個人之宣傳係用信函格式，欲赴某項考試之人員得豫先報名，俟有空缺時吏治院即用公函通知，以便與考。考試之通告並不限於確定日舉行之考試，亦有通告發出後，報名者均登記之，至日後舉行考試時再行函告者。至於普通宣傳則不限於特別某種試驗，其目的在引起人民對於投考之興趣。其方法在發表宣傳小冊，雜誌報章上之小品文字學校演講，各專門學會之聯絡等等。由上而觀。可知關於招考，實為一有連貫無間斷之工作也。

(一)甄別試驗 招考後之工作即為甄別試驗，此項工作包括自正式報名起迄試用期完畢後為止(通常試用期為六個月)。

1 正式報名。報名乃與考者之工作，然而報告格式則由吏治院編製。此項格式不得詢問與考者之宗教信仰及政黨色彩。報名格式或寄華盛頓總院，或寄各地分設機關，均依考試情形而定。吏治機關收得後加以嚴密之審查。有下列各項之一者不得與考：a 非國民，b 免職後未逾一年，c 體質殘廢或神經錯亂，d 曾犯罪或有不名譽行為，e 夾帶槍替，f 酗酒。以上各項情形或由報名單上查出，或在考場中查出。吏治院並設一間事處，回答報名者之各項問題。報名者如無不合格處，考試院即以書信通知並寄發准考證。

2 甄別試驗。考試之種類頗多，大致可分為有「競爭」，「無競爭」，和「不聚集」三種。依性質而分，又可別為筆試口試，實地試驗，心理測驗，智力測驗，與體格測驗等等。各種位置有各種特別適合之試驗，大致考試題目多重實用而不重理論，重判斷力而不重牢記力。苟與考者無判斷力，雖有夾帶亦無所施其技也。

3 給分。考試總分為一百，而各項考試或科目之百分數則由吏治院的量情形而定之。得總分七十以上者為及格。考取名單上名次之高下則依考分之高下而排列。

(二)分發 吏治院除對其本院吏員外，有間接而無直接委任權。直接委任權仍屬諸總統及各部總長。吏治院將考取名單

最高三名送與需用人員機關之有用人權者，由彼任選其一。其被考取而未獲委任之人員將來有空缺時，仍有被委希望。聯邦吏最被委任時，邦籍問題亦有相當的考慮。如某邦人數已過多時，則應由他邦考取者任命。如一家之中已有二人在同級中，其他應迴避。

1 試用。被委任者應由委任長官通知後即日就職。就職六月內為試用期間，如遇特別情形該管長官經吏治院之同意得延長為一年。試用期終了時如長官認為工作不滿意，應由書面通知並詳述不滿之理由，當即停職。設六月已過而長官認為滿意乃為完全之委任。此項試用期甚為重要，因可試驗試用者之實在辦事能力。如不滿意而致停職，吏治院或薦其至他處供職。

2 臨時任命。吏治院遇必要時有准許行政長官不經考試，而臨時任命人員補缺之權。但此種臨時任命，應由被考取者名單中選擇。

3 復職。考試院有權監視行政長官復任非因失職而去職之吏員。

4 遷調。高級吏員非經雙方長官同意不得遷調。

(四)成績登記 吏員之成績登記大抵均為各機關自身之事，但吏治院對於吏員之考取，分發，任命，升擢，遷調，去職，復任，減薪，降級等事均有登記，以備日後之參考。一九二〇之退休法案曾以此職務責成吏治院。至於各吏員自身工作成績之登記則係各機關之職責也。

(五)任命吏員之工作包括升擢，分類，審查，免職，退休諸項；但吏治院對於諸項之權力頗不一致。

1 升擢。吏治法第七條，載吏員之升擢在相當範圍之內應以考試行之。吏治院復制定升擢若干條以為各機關之準繩。譬如書記擢升秘書時必須以考試行之，再所有吏員在試用期內不得擢升。大抵升擢吏員之權均操諸各行政官長之手，而吏治院僅有監視之權。但升擢而不經吏治院之核准則其升擢作為無效。

2 分類。官吏分類有二種，一為位置分類，即分別吏員為吏治法吏員與非吏治法吏員。一為職務分類，即例舉各位置之

相當職務。位置分類多依據國會法案或大總統教令而行。職務分類權則吏治院與各行政機關共同定之。

3 審查。一八八三之吏治法案即賦予吏治院以審查各行政機關吏治之權。吏治院並時警告各吏員供職時不得作政治活動。對於各行政機關免職問題有異議時，經大總統或各該機關長官之命令或敦請，吏治院詳加審查後得將結果公表之。

4 免職。吏治院除對其本院吏員外，無免其他吏員之權。行政機關吏員免職，雖不合法，吏治院亦無權使之復職。

5 吏治院有助各機關決定退休年齡及養老金之權。

四 美國吏治院組織

美國聯邦吏治院為聯邦政府之獨立機關，直接對大總統負責。吏治院以委員三人組織之，由大總統經參議院之同意任命之。但三人中最多只能有二人屬於同一政黨。吏治院委員不能同時為聯邦政府其他官吏。三人互舉一人為院長，但吏治院行政概由三人負責。委員年俸每人七千五百元。三人之下有吏治院村辦協理一切。吏治院之組織大略如下：

甲 監督部

1、總務部長，由大總統經參議院同意任命之，總理一切考試事務，在吏治院實占最重要之位置，監督甄別試驗，報名，審查，研究等科及各地考試機關。年俸六千五百元。其下則有：

a、考試處副部長。亦為吏治院重要之長官，當考試處長缺席時，副處長即代理其職務。年俸四千二百元。

b、地方考試機關總監察。年俸四千元。

2、秘書部長，由大總統任命，受吏治院委員之指揮，總理院內文書等事務。年俸四千二百元。

3、其他總務職員，直接由委員任命指揮：

a、分類科長。年俸五千二百元。

b、人選科長，有監督審查各機關選任，成績登記等工作之權。年俸三千六百元。

市行政學選讀第一編

- c、會計科長，年俸三千三百元。
- d、衛生科長，掌理一切醫藥，身體檢驗等事。年薪五千元。
- e、圖書科長。年俸二千四百元。
- f、文書科長。年俸二千七百元。

乙 特別技術部

- 1、招考處，設處長，年俸五千元其職如下：
 - a、編製，印刷，及分發考試通告。
 - b、編製考試宣傳大綱及宣傳機關。
 - c、招考。
 - d、各種印刷。
 - e、答問。
 - f、審查報考格式及證書。
 - g、審查報考人之普通資格。
 - h、寄發准考證。
 - i、決定及準備考試場所。
 - j、組織地方考試機關。
 - k、管理投考者之各項統計。
- 以上均為招考處之職責，以下為其組織：

- a、總務科。
- b、郵政吏員科。
- c、文書科。
- d、詢·科。
- e、宣傳科。
- f、郵件分發科。
- g、聚集考試科。
- h、不聚集考試科。
- i、登記科。

2、考試處，設有處長，年俸五千元，職責如下：

- a、決定考試性質程度並編製試題。
- b、決定報考者之教育及經驗。
- c、考卷給分。
- d、決定監考方法。
- e、高級吏員考試之審查。
- f、決定升擢，遷調，復職等資格。
- g、處理考試舞弊事宜。

考試處共分四科：

市行政學選讀第一編

- a、技術科。
 - b、考試顧問。
 - c、文書科。
 - d、試題科。
- 3、察查處，設處長，年俸五千元，其職如下：
- a、審查考分。
 - b、審查舞弊情形。
 - c、監考。
 - d、審查含有政治意味之事件。
- 4、研究處，處長年俸六千元，為吏治院柱石之一。研究考試之方法，心理測驗之技術，及最新最簡便，最有效之試題等。幾於吏治院之各種問題均責彼提出解決之方法。
- 5、地方組織處，處長亦即為前述總務部之地方考試機關總監察，年俸四千元，管理各地方考試機關。全美地方考試機關共有十三，在波士頓，紐約，費城，華盛頓，阿提南他，星星那提，芝加哥，聖保羅，聖魯意，新阿蘭，西雅圖，三藩市，及典華諸四通八達之大城中設立，掌理考試事務。
- 6、分發處，處長年俸五千元，職責如下：
- a、遇有空額時即報告考試處，準備考試。
 - b、管理考取及分發名單。
 - c、暫時委任之登記及管理。

d、復驗登記。

e、分發成績登記。

f、升遷之管理，遇考試不合法時，報合審查處審查。

g、退休管理。

處長之下，有下列職員：

a 幫辦二人。

b 委任成績登計科長。

c 統計科長。

d 監察科長。

e、管理吏員分發者；郵務科長。

f、文書科長。

g、分發科長。

五 中國考試院組織與美國吏治院組織之比較

略述美國吏治院之歷史，工作及組織雖竟，然讀者須知本題含義至廣，非三言兩語所能罄。而本文就事論事，僅就法律條文中所得之材料，加以論次，並不雜以作者個人之意見。且作者亦未摘取專家對此之評論。蓋一以限於篇幅，二以欲介紹亦深探之事實，以滿關心此道者之參考。至於組織一項，詳載各重要職員之俸給者，蓋以此表示各職員之重要等次耳。吾人流覽此簡略之介紹後，試問中國考試院之組織應否完全效法美制。區區認為師其意則可；完全模倣其組織則不可。請申其說。

(一)美國聯邦吏治院委員三入由大總統經參議院之同意委任，直接向大總統負責。國民政府考試院長係根據五權憲法之原則產出，其權力與其他五院其勢僅均。

(二)美國聯邦政府為二黨對峙之局面，故吏治院委員三人中，一黨最多不得過二人，且有其他反對一黨專政之條文，而中國則否。二者均在求得清明之吏治，惟中國在黨國合一之局面中，問題較為簡單。

(三)美國吏治院之權力係零碎得來，因一八八三年之吏治法案始有吏治院之產生，因一九二三之分類法案，權力乃益擴大；因一九一二郵政法案之一部始有管理郵政吏員任用之權；因一九二〇之退休法案始有規定管理退休法令之權等等。國民政府考試院則不同，考試院之權力源於國民政府組織法（刻下之基本法），為國民政府最高考試機關，掌理考選銓敘事宜。權較美國吏治院為大。

(四)美國吏治院只能管理列入吏治法內之吏員（刻下已近百分之八十），然對於未列入吏治法內之吏員無權管理。國民政府考試院之管理權則包括所有公務員。孰為公務員，孰非公務員，想均由考試院決定，或由立法院決定。近年來歐美趨勢，列入吏治法內之吏員，日益增多，大約將來除各最高行政長官含有政治意味者如中央政府中之各院院長各部總長等外，均將列入吏治法內。

(五)美政府為聯邦式的，故聯邦吏治院與各邦吏治無涉；在中國則刻下中央與地方之關係未分。

(六)美聯邦吏治院四職權受立法之限制，故其組織頗受影響，譬如升遷之管理在吏治管理中甚為重要，而以立法機關對於此點尚無充分之注意，故吏治院對此之權力亦未擴張。而中國考試院根據組織法則似乎應有關於一切吏治問題之掌理權。

總之，美聯邦吏治院與國民政府考試之位置頗有不同，而以上所舉六點皆部見所及之榮榮大者。區區習吏治問題有年，深覺英美吏治問題年來已漸由考試問題而進於吏治管理之全部問題。數十年前美政府派易藤(D. B. Eaton)去英考察英倫及印度吏治時，談吏治者只知考試而已。(註二)十餘載前，位置分類與職務分類(Classification and "Reclassification" 後

者亦稱 Job Analysis 從習語也。)復風行於美國及加拿大等處。近數年內，英美之談吏治者，乃知考試云云，分類云云，均吏治問題中之一部分耳。故今日吾人所宜注意者，即苟僅有良好之考試政策及分類政策而無良好之任用政策，其效力亦等於零耳，舉前清科舉情形為例：乾隆三十年上諭有云：「……舉人選用知縣，需次每至三十餘年。其壯歲獲售者，既不得及錄而用；而晚遇者年力益衰。……查每科中額，一千二百九十名，統十年而計，加以恩科，則多至五千餘人，而十年中所錄選者，不過五百人。除會試中式外，其曾經揀選候補者尚餘數千，經文愈多，隨成壅滯，缺少人多，固必然之勢也。……」(註三)民國以來，所謂之文官考試，如無有力者之入行書，恐終其身亦不能得一缺。凡此種種，姑毋論其考試自身之何若，雖有極好之考試制度又何所用？且此不過僅舉一例以示考試與委任之相關耳，其他委任後之各種吏治管理問題如升擢，潤調，加薪，減薪，辭職，免職等尚不論也。是故，吾人須知吏治問題是整體的，非片斷的，如要澄清吏治非僅恃考試所能爲力也。依國民政府組織法考試院掌理考選銓敘事宜，而所謂銓敘者，殆包括考選後之一切其他吏治管理問題。(按銓敘局在前爲國務院直屬機關之一，其職權爲文官之任免，文官之升轉，文官資格之審察，存記人員之註冊開單，文官之考試，勤積之考試，恩給及撫恤，俸位勳章及其他榮典之授與，外國勳章之受領並佩帶。(註四)美國吏治院因權力限制頗多，心有餘而力不足，豈思極力擴張，終以時機未至，將來之擴大，蓋必然之事也。)故國民政府考試院權力頗備，苟能通盤籌劃，則事半功倍倍於美國吏治院現下之成績，可斷言也。

近來行政管理機關內部之組織大都因職務而劃分，蓋因此職責乃可分明；無推諉之弊，而有易於監督之效。美國吏治院因關於吏治管理之權力不普遍，依其趨勢向此方走去，而其組織因爲權力所限之故，仍偏重於考試，分類及委任數點。國民政府考試院無此限制，自然宜注重「職務分部」之原則。

依此而論，比較研究美國吏治院現行組織與中國考試院之適當組織，可得二原則焉：一曰通盤籌劃；二曰依職分部。根據此二點，作者乃有以下之建議：國民政府考試院院長之下應設下列各處(或部)：(一)總務處，下設省考試監察，會計，

衛生，圖書等科，(二)秘書處，文書印刷等概屬之。(三)分類處，位置分類與職務分類均屬之，得與立法院合組位置分類委員會。(四)考試處，下設招考，試題，監考，給分等科。(五)分發處，管理考取後迄於委任等事項。(六)升遷處，管理升擢考試，監督各行政機關之效率登記，供職年限登記等事務。(七)訓練處，管理一切在職吏員訓練及準備投考錄等事項。得與大學院合組課程編製委員會。(八)去職管理處，可設免職，辭職，復職，養老金管理等科。(九)研究處，專司一切學理上之研究及求得實際上之解決法。所有各處長均由考試院院長直接委任，向院長直接負責，其被選之資格，應以所具之專門知識為準，科長則由各處長委任，向各處長直接負責。

以上所言，僅及於組織之大意。至於考試院與各省政府權限之關係，因刻下中央與地方之關係未定，故不具論。惟鄙意以為中國幅員廣大，雖無聯省自治之名，中央亦難集權以自固。吏治院對於省行政之監督，最好能以間接的方法出之，如監督省吏治機關之類。本文所論各節頗為簡略，限於篇幅，不得不爾。組織固屬首要，而各種進行方法尤須講求；日後有暇，或獻簡陋。設此篇能得國內關心吏治問題者之考慮指正，則作者所學香禱祝者也。

(註一)見東方第二十四卷第二十號。二五至三一頁。

(註二)易藤著有英國吏治問題一書，刻已絕版，然在吏治學中，實稱名著。易藤即美國吏治院第一任院長也。

(註三)見朱復著中國考試制度，東方二十四卷二十號，頁六七所引。

(註四)見中國年鑑第一回一九七頁，中央官制大要。

十七年十一月於哈佛

附論

通前作中國考試院與美國聯邦吏治院一文，因未得見考試院組織法之明文，故只以通盤籌劃及依職分部二語建議。已付郵矣。今早收得十七年十月十三日申報，載有考試院組織法，爰再就管見所及，申其未盡之意如左。

組織法分考試院爲二種機關，一爲考選委員會，依條文似掌理一切由招考以至分發各項職務；二爲銓敘部，掌理由分發以至去職各事項。考選委員會設委員長一人，委員若干人，銓敘部設部長一人，副部長一人，均由考試院長提請國民政府分別任免。此外並設秘書處及參事處助院長總理全院事務。鄙意此種組織，大致頗爲妥當，惟下列數點，似有討論之餘地。

(一)依組織法載，考選委員會掌理關於考選文官法官外交官及其他公務員與專門技術人員事項。就表面看來，似乎所有一切政府官吏，除軍職外；均應由考試院以考選定去取，於理似不可通。何謂「公務員」何謂「專門技術人員」凡此種種，均應由考試法中詳細規定。以明考試院之範圍。

(二)考選委員會及銓敘部長官均考試院中柱石人才，其任命應以專門知識爲準。考選委員會會員如非各長一科，則人數以少爲宜，三人或五人。如各長一科，則委員數當然應如科數，二法相較，前者似乎較優。

(三)通盤籌劃及依職分部之原則在此項組織法下當然可以施行。考選委員會以三人組織下之，一人爲委員長。其下置招考試題典試分發冊報，地方典試委員會管理考試外交官法官各科，承委員會之指揮而執行職務。銓敘部則設位置分類，職務分類，任免登記，升遷，成績考核監督，審查俸給各科。

(四)考試院組織法第三條第二項載銓敘部掌理關於考取人員分類登記事項。查分類有二種：一爲位置分類，係分列政府吏員爲吏治法吏員與非吏治法吏員；一爲職務分類，係標明吏治法內各位置之職責。凡此二者，均係考取以前之事。如無位置分類，則吏治流之權限不清，如無職務分類，則考取人員無法分類登記；不可不注意也。

(五)考試院組織法第三條第三項載銓敘部掌理關於成績考核登記事項。查成績考核，爲良好吏治管理中不可或離之要件。然而政府吏員如此其多，盡責考試院銓敘部以登記其成績考核，事實上實做不到。且成績考核，多爲該管長官之事，考試院不過處於監督地位而已。故成績考核，不應責成考試院登記，而決應由其監督。大致，銓敘部之工作多係監督性質。

(六)秘書處及參事處之設備頗周全，參事處可代替美國吏治院之研究處，但參事應爲專門人才。

考試院當局應注意下列各點：（一）考試院自身首先須打破不論資格學識任意濫用之弊。（二）應對於澄清吏治之工作不畏困難，勇往直前的幹去。對於美國的「好官制度」儘量採用。今有人焉，如能在十年內將國內吏治引上軌道，其爲中國元勳之一，不待言也。（三）考試院施政方針，不可只顧目前，且應有遠大之計劃。首創者雖或不克及身觀其大成，而後進之得益，中國政治清明之有賴於此，非淺鮮也！（四）吏治問題千頭萬緒，頗爲複雜，非有專門知識，不能治理。卽以位置分類及職務分類而言，動須二三年始克有成。考試問題，只試題一項，卽大費斟酌，非能以「何謂民生主義？」呈省政府關於某某事項交」等題目廝可了事者也。故考試院必須收羅專門人才。（五）欲求澄清吏治，不能僅恃考試，必也對於吏治管理中各項問題，有通盤之籌劃，有相當之監督，然後始能收效。（六）考試院應依民權主義之目標而進行。應澄清吏治，而不應擾亂政治；應打倒分贓式之政治，而不應養成官僚式的政治。澄清吏治，爲政治修明之基礎，考諸各國，信而有徵。然而澄清吏治，非易事也，在刻下政局甫定之中國，更非易事。幸一團漆黑之中已有一線曙光，今後引國內吏治上軌道，以達澄清吏治之緯的，吾人良不能不有鑒於當局者之努力進行也。

十七年，十一月，於哈佛。

養老金制度

沈觀準

(見天津益世報民國十九年八月四日政治副刊)

一 成立養老金制度之目的

政府成立養老金制度之目的，計有五種。(一)取締年老人員。年老人員爲政府服務，有種種之不利，第一，年老人員之精神體力，均已衰弱，倘任其爲政府服務，勢必減低政府行政之效率。第二，年老人員，既無相當之工作能力。倘政府不令其退職，而任其照舊支領薪資，豈非極不經濟之道。第三，政府服務人員之升遷，每以服務之年期爲標準。故年老人員，雖對於工作無所供獻，而升遷之機會甚多。但年少人員，雖精力充足，並對於工作大有供獻，祇以升遷之機會，多爲年老人員所享有，故升遷之機會反少。此種顛倒是非之情形，就政府之工作方面而言，固生極大惡劣影響，而天下不平之事，恐亦未有過於此者。是以欲求政府工作效率之增高，及鼓勵人員對於工作之努力，非有取締年老人員之辦法，不可也。(二)取締殘廢人員。政府各項工作，如盡由健全人員担任，其效率必高，反是，倘一部份工作由殘廢人員担任，其效率必低。此自然之理也。故人員中之有殘廢者，必須令其退職。及其身體復原時，方可令其復工也。(三)增進人員工作之精神。欲謀政府人員對於工作之努力，必先增加其升遷之機會。在無養老金制度之設備時，年老人員，因退職後無生活上之保障，故莫不勉強從事，不願自動退職。而年少有爲之人員，又以年老人員在前，故升遷之機會絕少。處此情形之下，欲期人員對於工作之努力，必不可能也，欲糾正此弊，則不能不有養老金制度之設備。使年老人員，次第退職，而給予年少人員，一種升遷之機會也。(四)保留最適宜人員爲政府服務。成立養老金制度後，因對於年老及殘廢人員，均採用一種取締辦法，故爲政府服務之人員，均爲健全及有希望之份子。更因人員升遷之機會增多，故人員始能安心爲政府服務也。(五)鼓勵優良人員爲政府服務有

養老金制度之設備，因對於人員之將來，已有種種之保障，故人民之優良者，勢必希望在政府服務。倘政府再將待遇人員之各種利益，隨時公開，並將養老金制度辦理妥善，則尤能吸引優良人員，而為政府服務也。

二 成立養老金制度應注意兩種人員

在成立養老金制度之先，對於兩種人員之需要，必須分別清楚，而為制定養老金制度之根據。第一種人員，乃為養老金制度成立以前之在職人員。第二種人員，乃為養老金制度成立以後之入職人員，此兩種人員之需要，甚不相同。而以第二種人員之需要為較大。對於第一種人員之需要，大半乃關於年老退職一項問題而已。但對於第二種人員之需要，每較複雜。例如年老退職問題，殘廢問題，死亡問題，辭職與被罷免問題等等，莫不與第二種人員，有密切之關係焉。故在制定養老金制度時，對於第二種職員之需要，尤當特別注意。不過普通情形，只知對於第一種人員之需要，加以注意，而忽略第二種人員之利益。故所制定之制度，不能合於實際之用。非將來經過一種修改手續，必不可也。是以欲求養老金制度之完備，對於以上所述兩種人員之需要，於制定制度時，不能不有相當之注意也。

二二 人員加入養老金制度問題

養老金制度，因為政府人員所設置。惟以在養老金制度成立以前之在職人員，其對於養老金制度之需要，遠不及在養老金制度成立以後之入職人員，其詳細情形，已於前節所述之。故對於人員加入養老金制度問題，不能相提並論。查普通之辦法，凡在養老金制度成立以後之入職者，均受強迫加入之限制。此種辦法，極為適當。蓋以在養老金成立以後之入職人員，對於養老金制度，有極大之需要。故政府必須強迫其加入，而得養老金制度中之種種保障也。對於在養老金制度成立以前之在職人員，其加入養老金制之辦法，可用左列三種之一。

(一) 強迫其加入。

(二) 得令其於規定時間內，自行決定加入養老金制度問題。凡不願加入者，須填具通知書一張。其不填具此項通知書者

，即認爲承認加入。

(三) 得令其於規定時間內，自行決定加入養老金制度問題。凡願加入者，須填具通知書一張。其不填具此項通知書者，即認爲不願加入。

四 養老金制度之行政

完善養老金制度之行政，概分爲下列兩項。(一) 董事部。決定政策之機關。(二) 幹事。爲執行政策之人員。董事部中之董事，有完全由政府之官員擔任者。亦由政府之官員及人員之代表，雙方擔任者。例如紐約市之養老金制度，其行政權，乃握之於預算估計委員會之手。可代表上述之第一種組織辦法。又如美之博斯頓市，其養老金制度之行政權，乃握之於一養老金董事部之手，該董事部中之董事，乃由政府之官員及人員之代表，雙方所組合。故可代表上述第二種組織之辦法。考兩種不同之組織，則以董事部由政府官員及人員代表雙方組織之辦法，較爲優良。其原因有二。(一) 人員既有捐儲養老金之義務，故對於養老金備金之動用，應有其代表參加意見。(二) 人員在董事部中，如無其代表，對於養老金制度，恐不能合作精神。

幹事一職，須由有聲望及有能力之人擔任。其人必須處於中立之地位，而不屬於政府或人員之某一方面。並須對於所設立之養老金制度，在原則上，極表同情，必如是，始能收良好之效也。

五 養老金之來源

關於養老金之來源，可有兩種不同制度。一曰不捐儲制度。二曰捐儲制度。所謂不捐儲制度者，乃政府人員之養老金花費，完全由政府負擔是也，對於此種制度，政府常樂採用。其原因即政府能完全監督人員退職之事務也。人員方面；對於此種制度，往往亦甚歡迎。若其歡迎之心理，蓋以養老金之花費，既由政府完全負擔，則可減省其本身之担负矣。其實不然。政府所担负之花費，實由人員薪資中扣除而來。並非實際政府負擔也。惟以人員對於此種間接負擔之辦法，不知其奧妙，故

表示歡迎也。捐儲制度，又有兩種不同辦法。依第一種辦法，養老金之花費，乃完全由人員負擔。依第二種辦法，養老金之花費，乃由政府與人員雙方共同負擔。此種辦法，概名之曰聯合捐儲制度也。至政府與人員對於養老金所捐儲之數目，則以採用各任一半之辦法者，為最多。聯合捐儲制度之美點甚多，茲將其較顯著者，分別述之於左。

(一) 政府與人員雙方負擔養老金之花費，則養老金制度，較易維持。

(二) 政府與人員雙方之負擔，因能以平均，故可避免人員方面之無理要求。

(三) 人員方面，對於養老金制度之管理，能有參加之機會。

(四) 養老金制度因於政府及人員雙方均有莫大利益，故雙方須負擔養老金之花費。

(五) 採用聯合捐儲辦法，政府與人員雙方，常久能以互相滿意。並能增加雙方合作精神。

六 養老金制度應以保險數學為基礎

養老金制度，須以保險數學為基礎。所設保險數學為基礎者，乃養老金制度，須依據保險數學專家所制定之死亡表，退職表，及養老金之花費表而辦理也。每年之內，須令人員捐儲若干。並將其所捐儲者，設法生息，而成為將來退職之準備金也。換而言之。養老金制度，須以統計及保險數學之調查，而為基礎。有如保險制度之辦法。保險數學專家，對於在各不同年齡退職之人員，能以決定其應捐儲之準備金數目。而足以為將來發給養老金或卹金之用。其所決定之準備金數目，乃為各同年齡組內之一種平均數。在同年齡之某組內，其中有壽命較其他人之壽命為長者。自其退職之日起，至其死亡之日止，其所領取之養老金數目，每較其本身所捐儲者為多。但壽命較短之人，自其退職之日起，至其死亡之日止，其所領取之養老金數目，每較其本身所捐儲者為少。故能有彌補前項不足之餘金。絕不致有虧累不足之患也。養老金之捐儲，乃自人員加入養老金制度之日始，及其退職時為止。凡有人員退職者，其應領取之款，俱由所成立之準備金撥付焉。如政府負擔準備金之一部時，亦應以保險數學之核計方法，按年捐儲若干。必如是，則所成立之準備金數目，始能有準確之根據也。以準備金

之辦法，而為養老金制度之基礎，其利益甚多。考其最顯著者，乃為左列四項。

(一)合於按年清帳之原則。以準備金為基礎，則政府與人員雙方所應捐儲之部分，可以按年同時進行。對於養老金因有準備，故不致有日後不足之患。

(二)合於年老提職制度之義意。人員之精神體力，隨年衰弱，如今其每年捐儲若干，而為將來無力工作時之用費，實與年老退職制度之義意相符。

(三)可以避免政府與人員雙方之誤會，政府與人員所捐儲之數量，因極明顯，故可避免種種之誤會。

(四)每年養老金之花費可以減少。準備金因可設法生息，故政府與人員每年所担負之養老金花費，能以減少。

七 養老金制度之範圍

完善養老金制度之範圍，須包括下列各項。(一)年老退職養老金。(二)殘廢卹金。人員殘廢之原因，有以下二種。(1)由於普通原因而殘廢者。(2)由於公務而殘廢者。(三)死亡卹金。人員死亡之原因，有以下二種。(1)由普通原因而死亡者。(2)由公務而死亡者。(四)離職養老金。人員離職之原因，有以下二種。(1)由於自行辭職者。(2)由於被罷免者。在各種養老金制度中，莫不均有年老退職養老金之規定。惟對於其他以上所述各種，則間有所不備。殊不能謂之為完善制度也。關於人員之殘廢，死亡，以及離職諸項問題，在成立養老金制度時，必須加以注意。並應於解決之方法，詳為計劃。蓋以人員之保障，實不僅限於年老退職之生活問題一項而已。諸如人員之殘廢問題，死亡問題，及離職問題等等，隨時可以發生。倘無正當之待遇方法，勢必影響人員之本身及其家屬也。其在養老金制度中之重要，實與年老退職問題，處於同等之地位。絕不可重此而輕彼也。

八 養老金與薪金及任務年限之關係

養老金數額之規定，應以人員之薪金及任務之年期為標準。此種辦法，有下列兩種利益。(一)養老金之數額，以人員之

準金爲標準，可以避免其數量，有不敷人員退職後生活之用。(二)養老金之數量，每以人員任務年期之長短爲標準，可以鼓勵人員爲政府常久服務之心理。以人員之薪金及任務之年限爲標準，而計劃養老金之數量，其方法有三種。一曰直接比例法。二曰間接比例法。三曰直接與間接比例法。茲試分別述之於左。

(一)直接比例法。直接比例法者，乃將養老金之數量，作爲人員薪金之某種比例數也。此種比例數之大小，恆以人員服務年限之長短爲準繩。

(二)間接比例法。間接比例法者，乃將人員所應捐儲之養老金數量，作爲其薪金之某種比例數也。此種比例數之大小，以人員服務年限之長短爲準繩。間接比例法，可分爲兩種。第一種，不論人員入職年齡之差別，均須捐儲一律之某種百分數也。第二種，依據人員入職年齡之不同，而規定一種捐儲不同之某種百分數也。

(三)直接與間接比例法。直接與間接比例法者，乃將養老金之卹金部分(政府在養老金內所捐儲者，曰卹金。)作爲薪金與任務年限之一種直接比例數。而養老金之年金部分(人員在養老金內取捐儲者，曰年金。)作爲薪金與任務年限之一種間接比例數也。

九年齡爲年老退職之適宜標準

年老退職之標準，其主要者，爲人員之年齡。其次要者，乃人員任職之年限也。對年老退職人員之年齡，須有兩種規定。(一)規定年老退職之最低年齡。至此項規定之年齡時，人員得自由退職。(二)規定年老退職之最高年齡。至此項規定之年齡時，人員則被迫退職。在規定年老退職之最低年齡時，務須注意所規定者。不，人員退職之過早年齡。或爲人員退職之過遲年齡。在昔，人員年老退職之標準，多根據人員任職年限之長短。而常時發給養老金之目的，亦僅限於鼓勵人員常久爲政府服務而已。此種辦法，極不妥當。蓋以同時入職之人員，其年齡之大小，甚不相同。其中有年齡已甚長者。而亦有極少者。苟以任職年限，爲年老退職之惟一標準，則退職人員之中，必有年齡過大者，與夫年齡尚在壯年者。對於年齡已大之人

員，固有退職之必要。惟對於年齡尚不甚大之人員，亦令其退職，並予以養老金之待遇。豈非極不經濟之道耶。是以今日之所謂良善養老金制度者，莫不以人員之年齡，為年老退職之主要標準。而以任職之年限，為次要之標準也。

十 殘廢卹金——關於普通原因而殘廢者

對於因普通原因而殘廢之員，政府應准其退職，並予以卹金。不應以人員之年齡為標準也。凡為政府服務若干年之人員，均得享受此種卹金之利益。殘廢卹金，須有一定之標準，在規定其數量時，應以下列兩項為根據。(一)殘廢卹金，必須能敷人員簡單生活之用。(二)殘廢卹金之數量，必須較人員年老退職之養老金為少。在允准退職之先，須將殘廢之人，經過醫士公平之檢查。既在人員退職之後，亦須隨時由醫士加以檢查。倘殘廢退職人之身體，漸已恢復，亦得將其卹金之數量，酌為減少。及其身體已完全恢復時，即可令其復工矣。

十一 殘廢卹金——關於因公務而殘廢者

對於因公務而殘廢之人員，政府應准其退職，並予以卹金。不應以年齡或任務之年限，為退職之標準也。政府對於此類退職人員之責任，較因普通原因而殘廢者為大。故尤有發給殘廢卹金之必要。政府應設立特別準備金。凡人員有因公務而殘廢者，其退職之卹金，即由此項特別準備金中撥付。為防止人員有偽造殘廢之情事，政府須於允准殘廢退職之先，將殘廢之人，經過醫士之檢查。如查明確有殘廢之事實，即可允准其退職，並予以相當之卹金。在殘廢人退職之後，亦應隨時經過醫士之檢查。倘其殘廢情形，漸有進步，可將其殘廢卹金之數量減少。至其身體已完全復原時，亦可令其復工矣。

十二 死亡卹金——關於普通原因而死亡者

對於因普通原因而死亡之人員。政府應將其本身所捐儲者，及其應得之復利，一併發給其合法之代表人。此外政府尤當發給一種死亡卹金，作為死亡人員家屬之用。死亡卹金之數量，應為死亡人員一年或二年之薪金。並須將此卹金，一次發給。死亡卹金之來源，可有以下兩種方法。(一)死亡卹金，完全由人員本身所捐儲者。(二)死亡卹金，由政府與人員雙方共同

捐儲者。考此兩種方法之利弊，則以第一種方法，較為妥善。蓋以人員因普通原因而死亡者，其性質與其因公務而死亡者，甚不相同。其死亡卹金，理應由人員本身捐儲。有如人壽保險之辦法。政府對於此種死亡卹金，厥無共同捐儲之必要也。

十三 死亡卹金——關於公務而死亡者

倘人員之中，有因公務而死亡者，政府除應將其本身所捐儲者退還其家外，更應發給充足之死亡卹金。政府對於此類死亡人員，其責任較為重大。蓋以其死亡之原因，純由於為職務犧牲，有以致之。故對於死亡人之家屬，必須有特別之待遇。此類死亡卹金之來源，亦應由政府所設立之特別準備金中撥付。有如殘廢卹金（因公務而殘廢者）之撥付辦法。考養老金制度之良善者，莫不有此類死亡卹金之規定。例如在美之紐約市中，凡人員有因公務而死亡者，除將其生前所捐儲者退還其家屬外，並發給半薪數量之卹金焉。

十四 離職養老金——自行辭職或被罷免者

關於人員中之自行辭職者，或被罷免者，養老金制度，普通有兩種辦法。試述之於下。（一）將自行辭職者，或被罷免者，所捐儲之養老金，及其應得之複利，完全退還，（二）倘自行辭職者，或被罷免者，已為政府服務若干年後，除將所捐儲之養老金，及其應得之複利，完全退還外，並將政府於其養老金內所捐儲之一部，及應得之利息，同時發還。考以上所述兩種辦法之利弊，則以第二法辦種，較為妥善。蓋以政府不將其於養老金內所捐儲之一部，及應得之利息，同時與退職人員本身所捐儲之一部，及其應得之利息，完全發還，則人員將無形中，喪失其年老，殘廢，死亡等項保障之一部分也。倘其人離職之次數較多，豈不將其生活上之各項保障，全然失去。而其前途之危險，幾不堪設想矣。是以就離職人員之生活保障方面着想，養老金制度，似宜採用第二種之辦法也。

英國之考試制度

費福熊

(見天津大公報第一張)十九年九月十七，十八，十九三日。

論當世文官制度者，莫不稱譽英國。蓋英之議會政治，固著於世，而實以行政組織爲之始基，舉凡大政方案之施行，社會福利之改進，不在議會，而在各部，苟非部院完善，雖有要案，徒托空言，議會政治，且亦無由運用也，蓋內閣閣員，可隨議會之意志而爲進退，行政官吏，並不因政潮之起伏而有更動，部曹之來也，以考試，非與長官有親戚故舊或黨同志合之雅也，考試及第，以真才錄用，能奉公守法，無溺厥職，則終其身任用，部長無權去取，安心供職，熟練部務，效率自增，而國家之行政機關於以穩固健全，要皆受賜於考試制度，吾國科舉之制，素爲外人稱道，今已廢棄，時人近又盛倡考試，則英之制度，或能取作他山之助歟。

沿革 十七世紀中葉以前，英國尚無所謂考試制度，員司任免，操之部長，以蘇位朋友好或同黨者，視爲當事，內閣更迭一次，各部職員雖大體不更動，終不免有三數私人之安插，千八百五十三年，因兩黨爭奪派往印度官吏之位置，分派不均，遂有倡設公正機關，專司選擇，使無所私，英先哲馬萊氏，膺命爲設計委員會主席，籌議銓叙之計，馬氏報告，建議以公開考試取士，當局准予批准執行，是年派發印度之官吏，遂概經考試，是爲改革運動之發端，同年財長葛辣思東任諾斯閣德，脫萊萬賓爾爵士，考查本國官制之現狀，並謀改善之方，二氏亦呈請厲行考試制度，當時馬脫等氏，雖備受同僚之讒嘲，而輿論爲之一變，僉謂考試行之於印度官制，成績大佳，可以行於屬地，何獨不能施行於本國，二年後（一八五五年）遂有明令設立考試委員會，任命三大員，專司考試事宜，是爲英國採用考試制度之始，惟當時考試僅行之於下級官吏，尙不能謂爲普遍，迨一八七〇年，經國務院命令，各級職員概須經過考試，始能錄用，於是考試制遂稱確立，爲文官出身必由之途。

嗣後設有設計會之設，逐漸改進，而有今日。

組織 主管考試之機關，為考試委員會，該會係獨立機關，與各部並行，不相統屬，委員設三人終身職，均樞密院樞密資格，由首相薦請英皇特任，聲望隆重，公正廉潔，委員會與政黨無關係，不受政治勢力之牽制，完全是一性似法庭之公平機關，委員之責，為舉行考試，錄取文官，及發給及格證書，獲售者必得委員會證書，始得分發各部，正式任用，考試視各部有缺額或須添用員司時，佈告舉行，委員會可聘當代學者及各校教授為典試，助理其事，分任命題，監考，閱卷，給分，等務。

與考試委員會有密切關係者為財政部，財部兼任監督各部文官之責，凡考試章程之修改，工作規則之規定，俸給之增損，職務之分配，以及文官制度現狀之考核，將來之改善，均在財部權限之內。是蓋由於英之財部握度支大權，向為各部之中心，考試之責既屬諸考試委員會，監督及管理之責，為行政上之便利計，遂以委諸財部也。

分級 部員向有行政與事務之分，約分五級。

一。行政級，是為最高級，部員泰半為大學畢業生，其職務亦最重，其責為「政策之擬備，行政機關之改良，及行政上之普通管理」原級中有高初兩班之分，或以考試，或以陞遷，初入行政級者，均編入初班，試用二年，成績佳者升入高班，不堪勝任者，革職或留級。

二。執行級，執行級亦分兩班，初入者試用二年，升入高班，任是級者亦須有鑒別判斷及應變之才，始能稱職，因其任務，不僅照章辦理例行公事也，初班所司者，為考核次要案件之不隸屬於章程或決議範圍者，調查較為重要案件之真相及執行其餘不甚繁雜之決案，高級所司者，為內部之組織及管理，臨時發生之重要問題之解決，以及其他要務。

三。文牘級，文牘級之職責，偏近事務方面，擬稿備文，處理例案，或照章辦理，或有例可按，均有一定之規範可循，其任務大體為「考核各項帳目，審查人民請求，編撰調查結果，擬備簡單文件，搜集材料備上級應用，編製表冊成各種統計

，以及監督及指導書記員』，亦分高初兩班，高班文牘員，僅部內不設執行級者有之，惟職務較輕易耳，初錄用者，均入初班，試用一年。

四。書記級，是級用人盡為女子，專任抄寫謄錄等半機械之事，若記錄帳目，謄清文件，預備表格，保管簿冊等等，文牘級中有一部分名額，留供書記級員之升入；任職數年志欲陞遷者，可與競試。

五。速記打字級，級分兩組，曰速記，曰打字，級員女子居多，分任速記或打字之事，打字組中成績優良者，逢速記組中有缺額時，可經考試上升。

以上五級總稱普通系，為各部內主要員司，此外另有五級，其職務不同，不為文書，而為專門智識或役力之供効，可統稱為專門系，其所屬各級如下。

一。視察，部內有設視察員者，派往隸屬機關，督視工作狀況行政設施，歸以所見，呈報諸部，若視察學校工廠菜市煤礦等處視察員，大多有專門學識。

二。專門，是級職員，均科學上有高深之造就，有專門學識者，因其所司，異於他級，純是專門智識之應用，若醫生工程師化學師等是。

三。附屬專門，是級亦職司專門，須有科學智識者，惟程度較低，為助理員，如實驗室助理，醫藥室藥師等，四面操作，若郵差接線生等是。

五。僕役，若僕人，閹人，伏役，使役等。

考試 考試制度之設，有三要義，為施行以來所奉為信條，（一）考試事宜，歸獨立機關主理，不受各部干涉，不受政治影響，部院用人，非用得有考試及格證書者不可，因此中式之士，得一絕大保障，而部院越限濫用不由考試出身者之弊亦免，（二）考試絕對公開競爭，學力充裕，年齡體格合格者，不論貧富貴賤，黨派閥閹任何人可以報名與試，以真才實學相角逐

(二)普通系各級考試門類，務與學校所授科目相稱合，所欲試者不在專門學識，而在普通智力，所試各門，與其任用之後職務並無直接關係，蓋職務或因部而異，不免偏狹，殊出學校所授範圍之內，設因此而使與試者事先預備，非但多費工夫，使泥於一隅不能應變，錄取者殆有可慮，不肖者枉費工夫，習之而無所用之，時間精力兩不經濟，非國家養士之道，因以考試門類參酌相當程度之學科而定之，所試者即學校所教者，在校成績優異，與試目亦稱合，則優秀學子盡為吸收，而普通智力既有相當造詣，心思才力自富，部務雖非素習，經一番訓練，自能應付裕如，觸類旁通，勝備習一門者多多也。

考試種類有四，因級而異，曰公開競爭考試，曰限制競爭考試，曰公開競爭面試，曰指派。

(一)公開競爭考試，公開競爭考試之定義，為『筆試文學或科學科目，以測普通造詣，有相當程度者，均可與試，』筆試後大多有一口試，佔一部分分數，員司之辦理文書事宜者，均以此法考試，普通系中之五級，均以此選拔，(二)限制競爭考試，所謂限制者，非有偏私，乃因職務關係，不得有多少限制，以淘汰資格不合者，是類考試，或包括(甲)競爭筆試，或附面試，或無之，或(乙)競爭口試，或附筆試，或無之，速記員之選取即以此法競試之，於打字員中，視察員亦以此法於有相當資格者之中甄拔之(三)公開競爭面試，是亦公開，所以異於公開競爭考試者，彼重筆試，而此重口試耳，是法用以選取專門人材，面試應試者之品行資格及已往成績，專門級附屬專門級中人，均以此法登進，因斯二級性屬專門，應試者年齡亦較大，不宜復以筆試出之，只須有合格畢業證書，充分經驗，及已往良好成績之證明，再加面詢一二要題，便可抉擇去取，(四)指派任粗笨工役或機械工作者，經上級官吏保薦，審查合格者，便可任用，不必考試，蓋所重者在體力，不在智力，與其他各級性質不同，且任用者數以萬計，事實上考試亦不易行，因此郵差，(佔最大多數)接線生，僕役，夫役等，均是指派，應募者不必有高深之教育，祇須體力堅強，略有常識足矣，通常有一簡單測驗，審查年齡，體格，品行，間亦於保薦人中舉行一淺易之筆試，考試或按期舉行，或逢有缺額時舉行，佈告既出，有志應試者可向考試委員會報名，填寫請求書，委員會先審查其年齡是否與報試之等級合格，體格是否強健，精神上或身體上之是否無殘缺，品行是否端正，有無不良嗜好

或犯罪行為及其是否確為英國國民，以上各項既經查明合格，請求書始加批准，准其如期與試，筆試，普通有初試複試兩場，初試簡易，僅及根本智識，複試門類甚繁，試其實在程度，初試及格者始得參與複試，複試後大多繼以口試，佔全部五之一或七之一，極關重要，其以筆試滿意口試不佳而落第者比比焉，筆試項目甚多，除數門為必須作答者外，其餘項目應試者可自選擇，可以盡數答，或擇答最有把握之數門，能盡答或多答固佳，否則寧致全力於擇定之數門，蓋在精而不在多，多答而平淡，不如少答而精，儘有盡量作答，而分數反不若僅答數門者，分數之給與，並不視作答項目之多寡為增損，須視其所答之優劣為判斷，且項目雖多，乃欲使試者有所選擇，非強其必須一一作答也。

各項項目之分數並不一律，視其性質之輕重而為多寡，以之加合，而成總分，應試者每項應得若干分，總分應有多少，始能及格，亦無一定標準，因其給分極嚴，不依百分率算，無所謂六十分或七十分及格者，有一分可取，只給一分，視其成績已達某種程度，雖所得分數不及總分之半，亦可錄取，綜加各人各項所得分數，得分最多之數名為錄取，按其總分，而為名次，且分數之多寡，並不與作答項目之數為正比例，設為項目五，應試者可選答其三，或答其四，典試者將於兩者之間，加一平均，略予加減，使二者之總分相差有限，少答者只要答得好，並不吃虧。

應試錄取者，各得考試委員會發給及格證書一張，證明成績，持證就職，按其名次，聽其選就性情相近之職位，設內政，衛生，財政三部，同時有同級之缺額三，第一名如性善內政，可優先選之，擇剩者聽以下各循次選擇，普通系中五級之考試種類，考試門類，及其年齡，程度可編列一表如下，

等級	考試種類	年齡	程度
(一) 行政	公開競爭考試	念一至念四	大學畢業
(二) 執行政	同上	十八至十九	高中畢業
(三) 文牘	同上	十六至十七	初中畢業

(四) 第一卷 上 十六至十七

(五) 『甲』速記 限制數字考試
『乙』打字 公開數字考試

十八至廿八

考試門類

一、行政級 (甲) 必須作答者，論說，英文，現代，常識，面試，(乙) 可以選答者，政法，經濟，法律，哲學，算學與科學，文學，外國文及外國文化等數十門。

二、執行級 (甲) 必須作答者，英文，算術，普通智識，(乙) 可以選答者，初級算學，法文，德文，拉丁，希臘，歷史，文學，地質學，物理，化學，生物學。

三、文牘級 (甲) 必須作答者，英文，算術，(乙) 可以選答者，算學，科學，德文，法文，西班牙文，拉丁，希臘，歷史，地理。

四、書記級 英文，寫字，拼法，算術，地理。

五、速記打字級 (一) 速記，英文，普通智識，(二) 打字，英文，算術，打字，法文德文或速記。

觀上表所列年齡程度，莫不與大中學相洽，考驗項目尤顯與校內所授課程附和，是以學校畢業者，投試相當等級，幾重經一度畢業考試，剋輕就熟，與青年學子無限便利與鼓勵，法殊善也，尤有一點可注意者，即各級程度雖與學校配合，並無一定資格之限制，投考行政級者不必盡是大學畢業生，投考執行級不必畢業於中學，祇須程度相稱，資格不問也，儘有刻苦自勵之窮苦生，造詣極高，而未嘗入大中學之門，實學所在可以同一角逐於考場，不以資格見損，真才自無虞遺棄也。

附下列一表，分析一九二五至一九二九五年間，錄取高級員司中所畢業之學校及其人數，由此可見其程度之相配合，而出身著名學府者所取亦獨多，更可見考試所吸人材之一斑。

附表

錄取人數

所畢業之大學

牛津	一四五
劍橋	一三五
倫敦	五七
德伯林	一九
愛丁堡	一七
印度及錫蘭之各大學	二一
其餘英國大學伯明 海孟起司脫等十校	一九
總數	四一三
非大學畢業者	一
	四一四

陸選 陸選之法，絕不常外以服務年限或任事效率為標準，有以服務至一年限，或三年或五年，調升一級者，有以有良好效率之表現，即加升拔者，英國自始即重效率，果才其優美立予陸選，服務年限之久暫，可勿計也，其理論謂量才使用，必使盡展其長，不以年限屈居下僚，不次拔擢，使有志之士更奮發有為，願為國用，反之，若以年限為標準，未必服務較久者必能勝高位，反養士僚因循之習，非宜，因此陸選之根本標準，有如下之規定，凡職位之責任較重，有識見決斷之運用者

，其陞遷以效率，凡職位之僅須按步就班性近機械者，其陞遷以年限，部曹陞遷之權，掌於常務次長，（常務次長為部內事務上之領袖，亦考試出身，經驗豐富，老於部務者，其任期為終身職，無黨派色彩，與部長及政務次長之進退不相涉，）部內陞遷會助之，而財政部遙制之，凡有陞遷，必經財部批准，考試委員會給憑，始為有效，而部長不與也，部長是政客，偶長斯部為時甚暫，而政務大忙，更無暇一一與僚屬熟識，審知其智能才力，察其效率成績，且既是政客，不免偏私，設竟以此加惠同志抑壓盡己，則官制之澄清，不幾殆乎，故任免之權，既托諸考試委員會，更進一步陞遷之權，亦不使部長預聞，而以委諸永於其位之次長財政部考試會復從旁監督則徇私之弊免矣，且也升拔雖以才論，防其太濫也，更有一最短期限之規定以為限制，滿斯期限，始得論升，既升之後，先加試用，確能稱職，始固於位。

普通系中各級陞遷之程序約如下述，書記，打字，經一限止競爭考試，可升為文牘，文牘之才力優美者，可升入執行級初級試用，至於行政級，則凡屬部曹有真才可勝高級行政者，不論等級，盡可逾格拔升，所以鼓勵篤學有為，奮志向之青年也，（倫敦大學政治經濟學院有一行政專科，半為政府員屬而設，下級部曹之未受大學教育而志欲深造者，可於公餘，就業斯科，數載畢業後，學力大進，可勝行政級員之任，學識既增，效率自異，陞遷可知其進境，酬其好學，每予升入行政級之特許，否則報名參加行政級試，以公開考進，亦自便捷，）部內大多有一陞遷會，專司考核部員之任事效率，助常務次長抉擇升留，會員係次長委任，通常以司長等高級官吏任之，各司各料之以專員保升者，經會審查，呈報次長裁奪，部員之資格成績以及治事効能，統列一表，名為年表，使有系統，而便於查核比較，則升留之決定，有所遵循，更見公允，年報有一定格式，（如下表）經所屬長官填寫，送陞遷會審查，表上有各種資格之規定，若智識，品格，決斷，創造等等，以作升留標準，惟各種資格之重輕，視職位而異，要以能有任某職應有之若干資格之綜合為稱適，長官按項給分，批加按語，如認為資格特優應即陞遷，或成績特劣不堪升拔者，應附帶理由，聲明何所見而云然。

1. 智識
一。(一)優等 (二)及格 (三)不及格 (四)批語

(甲)關於所屬之科級者

(乙)關於部者

二。品格

三。決斷

四。負責能力

五。創造

六。準確

七。嫻熟及機敏

八。督率之能力

九。熱忱

十。行為

備註

有陞遷資格程度

(一)在(一至十各項之左填列分列數如下

優等 甲 不及格 丙 及格 乙

(二)在有陞遷資格之程度項左填分如下

市行政學選讀第一輯

應即溢格陞遷 甲

可以陞遷 乙

不堪陞遷 丙

如填甲或丙須附送理由

酬卹 既以公開考試取士矣，非以厚祿不足以羈英才，非有優卹，不足以酬賢勞，因此有俸值恩給之製定，數經擬議，遂定規律，約得而述之如下：

(一)俸值 俸值之定，大體依據千九百二十三年酬金委員會所呈條陳，委員會之言曰：第一，謀召智能之士而羈絆維持之國家所給酬祿，雖不必過高，其始也必豐厚足以吸動人材，其繼也必寬裕富饒足使滿意，樂終其身於職，因此俸給起始，必須高於外界，勝於其他職業，則有為青年自必樂就，此後逐年遞加，至最高定額而止，較之從事商業實業之能獲鉅利致富者，雖似不及，然職位穩固，絕無風險，及其老也，厚給獎卹，則亦大足慰償所失，第二，俸值之定，不必顧及個人之負擔，家庭之責任，(若有無子女等等。)以及社會上之地位，蓋斯皆因人而異，設一一顧到，俸給亦因是而異，則必致莽亂錯悞，反致不公，且非所以重部曹重尊獨立之心，故一律視其職務之重輕，定俸值之厚薄，第三，女子能力遜於男子，俸給亦應較低，設其效果能與男子相等，則俸給自應加之使平等，所謂同一之價值得同一之酬報，最為公平。

俸給起始有一定數，一經供職逐年增加，或年加十鎊，或年加十五鎊，名為「年增」至一最高定額而止焉，設有人焉，其年俸以百鎊起始，年值為十鎊，則供職之第一年為百鎊，第二年為百十鎊，第三年為百念鎊，循是類進，加至一最高數而止，或加至某數時「年增」改易，如某數為二百鎊，則按年加增進至二百鎊時，(即供職十年後)「年增」設改為十五鎊，即此後逐年加十五鎊，為二百十五，二百三十，二百四十五，循是加至最高額而止，設最高額為四百念五鎊，(即供職二十五年後)即加至此數時成爲固定，直至年老退職，不再增加。

「年增」本照例增加，惟間有設一關阻者，名為「功能關」即加至某數時須得上級官長證明服務勤慎成績優良，始能繼續增進，使屬吏有所警懼，不敢玩忽，部內紀律得維持不替，且逢部員有遲到愒怠等小過失時，處以停職革職未免太重，停加薪金一二年以為儆戒，寬嚴得體，尤為最適當之懲罰，是一舉兩得矣。

附普通系前三級薪金表

(一) 行政級

起始「年增」最高額

(甲) 初班

二百鎊—念鎊—五百鎊

(乙) 高班

七百鎊—念五鎊—九百鎊—一千鎊—五十鎊—千二百鎊

(二) 執行級

起始年級最高額「第二年增」終數

(甲) 初班

一百鎊—十鎊—一百三十鎊—十五鎊—四百鎊

(乙) 高班

四百鎊—十五鎊—五百鎊

(三) 文牘級

(甲) 初班

市行政學選讀第一輯

市行政學選讀第一輯

初入時年俸爲六十鎊，至十八歲時加爲八十鎊，此後增加如下列

『第一年增』八十鎊—五鎊—一百鎊

『第二年增』十鎊—一百二十鎊

『第三年增』十五鎊—一百五十鎊

『第四年增』十鎊—二百五十鎊

(乙) 高班

三百鎊—十五鎊—四百鎊

(一) 恩給 部曹年老退休，例有恩給，坐享餘祿，優游終老，恩給者半以酬舊吏多年勞瘁，半亦使退休以前有恃無恐，安心任事，不必栖栖以退職後事爲慮，恩給之制，歷見明文，自千八百五十九年至千九百十九年，國會數有恩給法之製定，部員之得享恩給者，須有一定資格，必以考試出身，必係政府正式雇用於終身職者，必至退休年齡者，(六十歲至六十五歲，滿六十歲時可自請退休，否則至六十五歲時必須退職，)或體弱不勝須提早於六十歲前退職，經醫生證明衰弱長官證明忠勤者，恩給計算，按服務年代爲比例，任職滿十年時，得開始計算，享每年年俸六十分之一，(有一年役務，退休時即得其年俸之六十分之一，二年爲六十分之二，滿十年時即已有六十分之十，)或八十分之一，(凡隸於千八百五十九年恩給法下者爲六分之一，隸一九零九年恩給法下者爲八分之一，)循是類進，至任滿四十年而止，則恩給比例已增爲六分之四或八分之四，即已有退職時年俸之三分之二或其半數，(三分之二)矣設退職時年俸爲千鎊，則其退職後之恩給，年爲六百六十鎊(三分之二)有奇，或年爲五百鎊(二分之一)坐支此數，至於老死，所以有十年與四十年之規定者，因不滿十年即行退職者，服務之期太暫，不能同享此利，其已逾四十年而猶未退職，則年齡將近六十，(如文牘級之十六七歲即入部任事者，)或已逾六十，(如行政級之念三四歲入部者，)此後在職之時短，(至六十五歲時必須退職，)相差有限，便於計算，且有一限制，

加至四十年時，不復加進矣是爲恩給法計算之「普通率」，其以他故而須例外計算者，另以「特別率」計，所以示體恤而昭公允，雖與普通計法不同，要皆不離正規，「以特別率」計者，有下列數類，（一）有殊勳須受特值者，恩給得酌量增加，或有過失須受貶誡者，得略扣其恩給，（二）專門系內前三級人員，就職年齡尋常較他級爲高，退休時恩給之定，得由財政部酌量情形，於其實在服務之年數上，酌加數年計算，所加年數，（至多不得過二十年）（例如實在任職之年數爲二十五年，恩給應爲 $\frac{25}{60}$ ，或 $\frac{25}{80}$ 財部可加爲三十年計算，恩給成六分之三或八分之三）（三）在氣候惡劣或不衛生之地服務者，（若中國之南京寧波，日本之橫濱，安南之西貢，均在此列）其退職時，恩給得以兩年作三年，（如實在只服務二十年可作三十年算）（四）獄吏日鳩首垢面之囚犯爲伍，環境太壞，退職時應厚加其恩給，

恩給法中復有規定曰，在六十歲前不得已而退職，其情有可原者，亦可同受恩給之賜，以爲撫卹，去職如以下列情形者，可請恩給，（一）原職裁撤者，（二）雖無大過失因治事能力太差單去職位者，（三）因疾病退者，（四）因公受傷者，其因此致命者厚卹其家，

英國考試制度固確立，成績卓然爲天下冠，衷考其故，厥有二因，議會與行政相爲表裏而能各不相犯，一也，部長非專家，對部務或茫然，雖有政策，事實上不盡可行，研討修改至於決定，而草爲法案提諸議會，處處有特屬吏之襄導贊助，部長之來，不帶一個私人，對部曹一體信任，絕無更張黜陟之心，卽則有此心，亦無此力也，部員之進以考試，不由外力，盡職守分，不問政治，部長隸屬何黨，絕不歧視，保守黨來好，工黨來亦好，同是謀國，莫不盡其智能以爲之助，出其經驗以爲之告，不以部長之更易，略異其忠勳剛正之態度也，議會法案之擬議基於材料，材料之供給有特部曹，議會法典之決議僅關大體，細目之補充付諸部院，是有優異之部曹，完善之部院，大有造於議會之進行也，自考試制立，用人之權，托諸考試委員會，議會未嘗干涉，考試制之立，僅由內閣命令，始終未見議會決案，設議會而欲破壞之，祇須一紙決議，決議早發，考試制可以夕廢也，而數十年來，朝野上下，莫不目爲「不成文法」，遵守不渝，議會且有恩給法之制定，明定非以考試進

者不得享恩給，是對考試制已默認之而且鼓勵之矣，是故內閣隨時可倒，議會隨時可以解散，而行政員吏屹然不動，公家事照常進行，不受影響，而國安矣，英人守舊而能善用其舊，凡政治上有良好習慣，維護尊重，勝於法令，考試制之創立以至發揚光大穩固不拔者，蓋亦此也。

考試制之確立，固如上文所述，議會與行政能不相犯，為其一因，而其主因，蓋在有獨立機關為之保障，考試委員會施行之，而財政部控制之，外力無由得入，而任免之制遂公，考試委員會獨立，而議會內閣無由干涉，考試委員之任以才德不以黨派，而政黨私人無由過問，則取士自無所私，然委任之權，操之各部，設徒有考試而各部仍得用未經考試者，則考試制之立委員會之設，豈不仍等其文，因此有證書之規定，非執有考試委員會之及格證書者，不得任用，惟經考試者，始有證書，是則所任者蓋是以考試進，而濫用之弊免，委員會之成立矣，自恩給法定，部員受任時，其未執考試委員會之及格證書者，年老退職，概無恩給，則考試制度更多一層保障矣，財政部掌管國幣，各部添設員司，是增國家開支，有關財政，緣是必先經其核准，而財部惟節用是務，輕易不許多用一人，則更無冗員之進，而紀綱自肅矣，或曰考試委員既經首相薦請英皇特任，首相有黨派，其不薦用黨人乎，曰首相不肯也，必擇德高望重之人而使用之，黨籍弗問也，即使偶是同黨，其被任也，非以有功於黨，乃以才德勝也，一經受命，責大任重，忘其黨閥，亦絕不肯有所偏私，是何故歟，蓋亦曰，尊重良好習慣之使然，是英人政治道德之特色，非外人所得而強效也，草考試篇竟而我重有政焉，英國自議會創立，而共和現，人權保，自考試制設而吏治清，真才進，太平政治，非偶然也，代議士以民選，有志從政者可競選於講壇，以理勝，行政官以考試，有志入仕者，可角逐於考場，以才進，考試制度暗合學制培植英才而致為國用，人盡其才才盡其用，復固其祿位，厚其俸值，則知恥已尊而廉潔之風敦，無所干求而趨奉之習祛，政治清明，國基自固矣，英人稱部曹自常務次長至於使役皆為「民僕」，國人視之如僕，而自視亦為國之公僕，不以享高位食厚祿而傲岸自大至於蔑欺小民也，我國則不然，尊之為官，而彼亦以官自居，銜緣得一差缺，儼然以民之父母自居，進而剝削之魚肉之，雖曰習俗制度不同，名稱既異，心理上亦自不同，民國

以來，號稱維新，而政界之惡濁腐敗，甚於往昔，其真欲澄澈吏治，惟自考試入手乎，然而執政柄者，不能公忠，勇於私門，惟異己是排，而欲考試制度確立，以真才取士，吾未見其可也，惟憲政真能實現，始足以語此，政務官以民選或產自議會，事務官以考試不由汲引，則政治始有軌道，國是始足有為，謀國之士，其亦與起乎。

(一)文官制度 Civil Service

馬桌萊 Lord Macaulay

葛辣思東 Mr. Gladstone

諾斯閣德 Sir S. Northcote

脫萊萬賓 Sir C. Trevelyan

考試委員會 Civil Service Commission

行政級 Administrative Class 視察 Inspectors

(二)執行級 Executive class 書記 Professional Scientific Technical Group

文牘級 Clerical Class 書記 Subordinate Technical Staffs

書記級 Writing Assistants 書記 Minor and Man pulative

速記打字級 Typists and Shorthandtypist 僕役 Messengers Porters

(三)公開競爭考試 Open Competitive Examination

限制競爭考試 United Competitive Examination

公開競爭面試 Open Competitive Interview

指派 Nomination

市行政學選讀第一輯

(四)服務年限 Seniority

任事效率 Merit

常務次長 Permanent Under-Secretary (Head of Department)

陸運會 Promotion Board

(五)年增 Annual Increment

功能關 Efficiency Bar

恩給法 Superannuation Acts

普通率 Ordinary rate

特別率 Extraordinary rate

內閣命令 Order in Council

不成文法 Unwritten law

民 Civil
侯 Stewart

布克林樂選選舉制與海爾氏比例選舉制之比較

張鏡

(見十九年三月四日大公報政治副刊)

樂選選舉制 樂選選舉及比例選舉二者實為政治學中之要題。國內政治學界二大名著，一為張慰慈先生所著之政治學大綱，二為王世杰先生所著之比較憲法。張著對於比例選舉略有著述而於樂選選舉則略焉不詳。王著對於比例選舉之各法方式論列頗備而惜乎誤以海爾氏比例選舉為樂選選舉 *Preferential Vote* (見王著比較憲法第三編公民團體三百九頁)，故於此將二者加以比較。樂選選舉制有數種方式，最通行者當推美國之布克林法 *Bucklin Plan* 美市之採用此法者，蓋始於一九〇九年可羅那多邦 *Colorado* 之格朗得江克勒市 *Grand Junction* 選舉票上之候選人由請願推選法推出，票上無政黨的標識。數票方法，首計各候選人之第一選票。如第一次數票時，即有人得過半數票者，即為當選。如第一次數票結果，均不足當選票數，或當選人尚不足擬選人數，則將所有有效投票聚集一處再數各票之第二選。於是將各候選人所得之第二選票數數出，加於各該候選人所得之第一選票數之上。此項相加結果如過半數(即當選票數)亦即為當選。如第二數結果當選者仍不足擬選人數，則作第三次數票，計各票之第三選，法與第二數同。以此類推，直至擬選人數全數選出為止。作者在遼寧東北大學講授市政時，為便於該班學生易於明瞭起見，曾正式試驗海爾氏比例選舉法及布克林樂選選舉法各一次。二次均用同樣段票，而其結果則有不同。故敢附載於此，以備參考。海爾氏比例選舉法與樂選選舉法之不同亦可以略窺一般矣。再此二選選舉不特數票方法不同，此外尚有一根本不同之點。比例選舉，無論何種方式，其目標均在使小黨亦有當選機會，其應用只限於擬選二人以上之時。如只擬選一人，比例選舉便無用武之地。樂選選舉則不然，其重要目標在於求得一比較正確的多數意志，美國各市且利用之以減除政黨的勢力，其用途並不限於選舉二人以上之時。即擬選一人亦可照常應用。今依照試驗略加解釋。投票人數總共五十人，共投票五十，內有廢票八張，故有效投票總數為四十二票。候選人數有八，A B C D E F G H 八將人。擬選人數五人。當選票數為二十二票，適為有效投票之過半數。第一數結果無人得足二十二票者，故無人當選。第二數各該候選人所得之第一選票數及第二選票數相加。仍無足二十二票者，第三數亦然。至第四數，C D F 三人均足當選票數，故為當選。然尚有二人未選出，故復作第五數。第五數結果，A B E G 均得當選票數，然只有二人尚未。出，故就此四人之中，抽出得票較高者二人為當選，即 E G 二人是。故選舉結果，C D F E G 五人當選。

選舉市審計 委員一人	第一選	第二選	第三選
孫 三	×		
鄭 大			×
褚 二		×	

選 舉 票 圖 式 之 一

選 數	選 舉 市 審 計 委 員 一 人
1	孫 三
3	鄭 大
2	褚 二

選 舉 票 圖 式 之 二

投票人數 50 擬選人數 5
 有效投票 42 當選票數 22
 候選人數 8 (有效投票之過半數)
 (A,B,C,D,E,F,G,H.) 當選符號 *

	I	II		III		IV.		V	
		得票	選加結果	得票	相加結果	得票	相加結果	得票	相加結果
A	12	+1	13	+5	18	+2	20	+2	22
B	5	+9	14	+1	15	+6	21	+3	21
C	4	+8	12	+8	20	+2	22*	+4	26
D	7	+4	11	+5	16	+11	27*	+2	29
E	5	+7	12	+4	16	+2	18	+10	28*
F	2	+7	9	+6	15	+8	23*	+7	30
G	2	+3	5	+6	11	+9	20	+8	28*
H	5	+2	7	+6	13	+1	14	+6	20

當 選 人 C, D, F, E, G, 共 五 人
 樂 選 舉 試 驗 投 票 結 果 (一九二九年秋季東北大學市政班)

比例選舉制 比例選舉治方法雖多目標則一，蓋欲使當選代表依照投票之實力而分配，庶不致為多數黨所壟斷。最初倡比例選舉制者為美人吉陸平 Thomas Gilpin 時在一八四四年。二年之後，康色得明 Considerant 在日內瓦之演說亦曾及之。一八五五年丹麥國憲正式採用比例選舉制。一八五七年美人海爾氏 Thomas Hare 著代議的機械一書。一八五九年英國會與地方選舉一書，於是比例選舉之名乃大噪於世。乃一八六一年英儲爾爾氏著代議政府論，對於比例選舉極事推崇。一八九一年瑞士之提羅諾省 Ticino 採用此制。一八九四年比利時市選舉採用比例選制，一八九九年比國中央選舉亦仿行焉。近數十年，奧大利，捷克，但茲克，丹麥，依松里亞，芬蘭，猶哥斯拉夫，波蘭，法國，德國，荷蘭，瑞典等地均已習用此制。一八九三年美國已有比例選舉協會之組織，但迄一九一五年始有美市取用。至一九二三年克里夫蘭，一九二五星那提兩大市亦採用焉，全美市政協會之模範市憲亦主張採用比例選舉制。美市通行之比例選舉制為海爾氏法，其選舉票與前述之樂選選舉票（見附圖）同，至於其數票方法，其根本用意則與樂選選舉迥不相似矣。候選人姓名印列票上，成一直行。投票者即依其愛憎厚薄標明選數，當選票數名曰選舉商數，其求得之公式如下：

$$\frac{\text{當選商數}}{\text{有效投票總數}} = \frac{\text{候選人數}}{\text{十一}}$$

例如有效投票總數為一萬票。擬選人數為七人，則當選商數為一二五一票：

$$\frac{10000}{7+1} = 1251$$

遇小數則不計，例如有效投票總數為一萬票。擬選人數為六人。當選商數則為一四二九票：

$$\frac{10000}{6+1} = 1429 \frac{7}{11} \approx 1429$$

票數方法，約計各候選人之第一選票數。如第一次數票，已有得當選商數者即為當選，其超過當選商數之剩餘票數則取出計其第二選，是為第二數，以此類推，直至擬選人數均已選出為止。如各當選人之剩餘票均已分配完盡而當選者尚不足擬選人數，則將得票最少者取消其當選資格而將其所得各票計其票上所標明之次選。今依下列試驗結果，加以解釋。投票人數共五十，有效投票四十二。候選人數為A B C D E F G H等八人。擬選人數共五人。當選商數，依照上述方法求得，為八票。第一次數票結果只有A一人當選，得票十二，已逾當選商數四票。故第二數時，即將A之剩餘票四張取出（任意抽出四張）讀其次選。結果B C二人各得二票，然均無足當選商數者，故無人當選。擬選人數有五，剩下當選者只有一人，且當選人剩餘票數均已分配完畢，故只好犧牲得票最少者，將其得票全數抽出而計其次選。得票最少者有F G二人，每人各有二票。抽籤結果F應先被犧牲，於是將其所得二票取出計其次選，是為第三數。結果E G二人各得一票仍無當選者，仍不足擬選人數，故只得又犧牲得票最少者一人，G有三票，比較最少，故取消之而散其票，是為第四數。結果E得一票，H得二票仍無當選者，仍不足擬選人數，C有六票，為最少數；故犧牲之。C六票之分配結果，B得一票，D得四票，此外尚有廢票一張，是為第五數。結果B得八票，適足當選商數，即為當選。D得十一票已逾當選商數，亦為當選。剩下當選者三人，較之擬選人數尚差二人。於是將D當選後之剩餘票三張取出讀其再次選，是為第六數。結果E得二票，H得一票，均已足當選商數，即為當選。剩下當選者已有A B C D E H五人，已足擬選人數，大功於是告成。再應加注意者即此次比例選舉試驗與前述之樂選常舉試驗，所用投票完全相同，然因二者數票方法不同，用意根本不同，故其結果亦異。樂選選舉試驗結果，當選者為C D F E G五人，海耳氏比例選舉結果當選者A B D E H五人，讀者幸於此加之意焉。

	I		II		III		IV		V		VI	
	A 剩票 餘數	結果	F 剩票 餘數	結果	G 剩票 餘數	結果	C 剩票 餘數	結果	D 剩票 餘數	結果		
A	12*	-4	8	8	8	8	8	8	8	8		
B	5	+2	7	7	7	7	+1	8*	8	8		
C	4	+2	6	6	6	6	-6	0	0	0		
D	7	-	7	7	7	7	4	11*	-3	8		
E	5	-	5	-1	6	+1	7	7	2	9*		
F	2	-	2	-2	0	0	-	0	-	0		
G	2	-	2	+2	3	-3	0	-	-	0		
H	5	-	5	-	5	+2	7	-	7	+1		
總 票數	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	+1	
總 票數	42	-	42	-	42	-	42	-	42	-	42	

比例選舉試驗結果 (一九二九年秋季東北大學市政班)

投票人數 50
 有效投票 42
 候選人數 8
 (A,B,C,D,E,F,G,H)
 推選人數 5
 當選商數

$$\frac{42}{5+1} = 8$$

 當選符號 *
 當選人 A,B,D,E,H
 共五人



市行政學選讀第二輯

調查京滬杭三市市政報告書

董修甲

(見新漢口第一卷第十二期由五七至七九頁)

呈爲呈報事竊職於三月十四日，奉

命調查京滬杭三市市政，以資借鏡。並代表

鈞座，參加杭州全國運動大會，等因奉此，當於三月十五日晚，買舟赴滬，於四月七日下午二時返漢，計共二十餘日，除來往于途中，費時八日外，餘均分配日期，調查三市市政。惟三市政府，機關繁復，事業甚多；如南京特別市，則分工務財政衛生社會教育土地六局，與秘書參事兩處。上海特別市，分工務公安衛生財政社會教育公用港務土地九局，與秘書參事兩處。上海英法工部局，亦分多處。杭州市則分公安工務財政三局，與秘書處，及土地教育社會衛生四科。此外對於上海南京杭州各市之公用事業，亦曾順便考察，藉作本市之參攷。以有限之十餘日，分別觀察各處，實感時日太促，不能詳細攷核，祇得於可能範圍內，切實考察多索印刷品，隨帶回漢，詳細研究。竊查各市行政，各有特長，可供吾市參考者甚多。謹就所見所聞，分別陳明，並具管見，以供採擇，是否有當，仍乞鈞裁

職董修甲謹呈

第一章 總務

總務包括市政府及其各局處科有公同性質事務而言。如(一)辦事程序，(二)管卷制度，(三)用人方法，(四)考勤方法，(五)宣傳方法，(六)統計編製，(七)節省用品，(八)合府辦公，與各局總務科裁撤問題，及採購集中等各種問題，其最著者也。此外關於訓政時期之計劃，亦係市府應加注意之問題，應認爲屬於總務者，亦可歸入總務章討論之。總務範圍。既定，

請分別言之於次

(二) 辦事程序

辦事程序，是說明一機關辦事之秩序，根據一機關細則，或通則，而繪製者，為職員辦事之指南針，於辦事上，最為有益，於一機關之新職員，尤為有用。現在各國都市，為免除辦事錯誤，及減少隨時將辦事手續，說明於新職員起見，於各機關之辦公室內，概懸有辦事程序一紙，其法至善。此次考察滬杭京各省市政，見上海特別市各局處，均有此種辦事程序，尤以公用局貼者為多。凡公用局各科室內，均各貼有一紙，是以各科職員，於辦事手續上，可以隨時參閱，不致稍有錯誤，即新職員於委用後，亦可於辦公室內，自行參閱辦事程序，無須舊職員加以指導也。職前在工務公用局時，對於此種辦事程序，曾經會同各科長，依照該兩局之辦事細則，詳加研究後，繪製成表，各辦公室內，均令各貼一面，以資參考，對於辦事之手續，應當如何，既有明白之圖表，是以免去錯誤之處甚多，即有錯誤，亦可立即查明其錯誤之所在，以便追究負責之人員。本市其他各局，已否製有此種辦事程序，因尚未分往各局處參觀，不得而知，如尚未繪製，似應各依各局之情形，分別補製此表，庶可免去種種手續錯誤之弊矣。

(二) 管卷制度

管卷制度，各機關向不注意。此次分往京滬杭三市政府，及上海工部局，調查市政，除上海工部局，以英文字母及其辦事性質分類，不適中國各機關之例外，祇有上海特別市公用局，與工務局製度，係參酌我國圖書館制度而訂定者，頗有採用之價值。此外上海社會局，管卷制度，亦是一種新式優良制度，惟全用四角檢字法，於四角檢字法尚未普及之時，似尚不甚適用。其他各局，均仍用舊式管卷方法，全恃管卷人之記憶力，如管卷人記憶力不強，則調閱文卷，即諸多不便。前次職員工務局調至公用局時，調閱公用事業監理條件，管卷人連尋兩日，不能尋得，後忽於既濟水電公司卷宗內發現之，如此麻煩誤事，真不利便。此因舊式管卷方法，不依科學辦法，分門別類，訂定制度，僅恃一管卷人之記憶力所致。想此種不方便情

形，全國各機關，均實感覺甚苦。前職在工務局時，對於管卷制度，極力改良，曾擬一種較新式之方法，實行之後，於調閱文卷，頗覺便利。惟因當時限於經費，與人力，除將卷宗分成二十類，依類製成卡片，與卷簿，並編列號碼，排定次序外，對於翻櫃，既未改良，紙夾亦未改善，不能謂之完璧，仍應逐漸修正，方合實用。至上海工務局之管卷制度，最初亦不甚完善，逐漸改良，歷時兩年之久，方成今制。至上海公用局之管卷制度，雖與上海工務局制度相同，當職參觀該局時，據黃伯樵局長云，現仍在切實改良之時云云。可知管卷制度，絕非一時可以規定完善者，必須經過長久之試驗，分別更正，方能成為完璧。即上海工務局管卷之制度，雖已經過二年之改良，將來仍不免再有改善之處也。再本市各局，如能採用上海工務局之管卷制度，自然極善，惟各機關有各機關之特殊情形，採用時，亦應依照別人制度之長，與本市各機關情形相同者，各自編制一種適宜之制度，不得隨意將他人制度，完全照抄，庶免削足適履之譏，而本市各機關之管卷制度，方能改良也。茲將上海工務局管卷制度，述明於左，以供參考：

上海工務局管卷制度

- (一)文件送檔 凡歸檔文件，由收發處登記於歸檔簿上，送交檔案處，經檔案處，逐一點收，按照各文件之性質，分類編號。當時即於歸檔簿，歸入何卷欄內，載明某文件歸入何類，第幾號，第幾宗，以便日後稽考。(送檔簿查A字樣張)
- (二)編列卷目 檔案處，點收歸檔文件後，即審查各該文件是否舊案，或係新案，如係舊案，即應併釘入原卷內，如新案則按其性質分類編號，登入卷宗目錄簿，並將該案之事實，摘成簡由。若遇該文件雖屬舊案，而因事實之變遷，與舊案歧異，有分別之必要者，亦應依其性質，另行分類編號，惟須在卷壳上，載明某案與某相關等字樣，俾便查閱。(卷壳查B字樣張) 本局案卷目錄，依局務情形，暫編二十三類：計接收，組織，任免，度支，材料，工具，法令，契約，調查，道路，路線，橋梁，碼頭，堤岸，溝渠，水利，公共建築，土地，執照，登記，取締，外交，購置，總務，等。
- (三)裝釘歸檔 文件既確定新舊案，分前裝釘成冊後，即於卷內文件目錄紙上，按欄填註，並於文件之角上，編列頁數。手

續既畢，乃裝入卷匣，即於卷匣上之卷目欄內，填寫類別號數，及卷名，庶將來檢查時，一目了然，隨手可得。（文件目錄查C字樣張卷匣上卷目查D字樣張）

（四）編製卡片 本局爲便於查卷起見，據仿照圖書館卡片之法，自製卷宗卡片。（卡片式查E字樣張）卡片內之號數一欄即填

註收發文號數，并須註明收發字樣。事由一欄，係載明該文件內之事節，惟該處事由，應將該文件內有關係之事項，一一載明，與收發文簿上之僅摘大略事由不同。否則偶有遺漏，將來檢查卡片時，即感困難。歸入何卷一欄，其第一號碼，係卡片分類之數，（查後列卡片分類類目）其第二號碼，係卡片分類內之項目號碼，（查後列卡片分類項目）第三號碼，

係編卷時之卷宗號數（如組織類第十四號卷則寫「14」字樣，第四號碼係該卷內之文件次序數目。如組織類第十四號卷，第十件公文，則寫「10」字樣，譬如「1014」，即卡片目錄爲執照類，修理執照項內，第四號卷，第十八件公文是也。本卷地位一欄，其第一號碼，係卷冊號數，第二號碼，係卷冊之格數，第三號碼，爲文卷所裝之匣子號數。譬如「1014」，即第三個卷冊，第六格，第四隻卷盒是也。本局卷宗卡片，現擬擬兩種，（甲）分類目錄，（乙）姓名目錄，分述如下：

（甲）分類目錄 按照本局所轄事務，及公文之性質，而析其類別，計成二十三類。又於各該類內視事務之情形，而酌列若干項目。在編製卡片時，先審其公文，應列入何類何項，並與何類何項有關，然後填寫。譬如來文事由，係某公司請准貼費建築碼頭駁岸，及鋪填碼頭前一帶路面，則編寫片爲時，在度支碼頭駁岸及道路等各類內，均應編寫一份，新檢查卡片時，尚於該文件僅記其某一項事務，即可於各該類內檢得是項卡片。是以編製卡片，須詳細精密，庶收易檢之效，舉例如下：

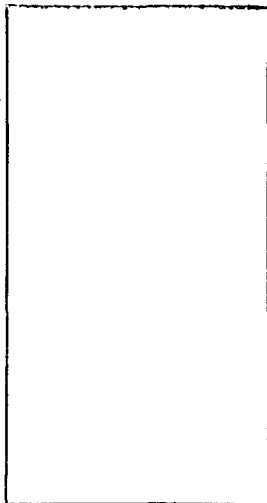
分類目錄，每細項目內卡片過多，檢查亦每感不便，應於各該卡片上，擇其標題之第一字，及第二字，編四角號碼，（編法詳姓名目錄）以資簡便。茲將本局之卡片，分類類目，及卡片分類項目列表：

（一）卡片分類類目

市行政學選讀第一輯

1011

50005
中



中西藥房			
號數	事由	歸入何卷	本卷地位
收 316	函請發給營造執照以便建築房屋	9-0-1-1	3-6-4

再本局與本市政府，及府屬各局公文來往較繁，若僅編姓名目錄，亦覺一時不易尋檢，乃另編市府目錄，以市府及各局各成一類。其中細項目，即以分類目錄之類目爲之，而編寫卡片之法，均與分類目錄相同。惟歸入何卷欄內之第一號碼，爲市府及各局之號數。第二數碼，爲公文分類之號數。譬如 0-1-6-1-5，卽市府之來文，或去文，性質係橋梁事項，係六十一號第五件公文是也，茲將市府目錄列後：

- 府政府—0
- 財政局—1
- 土地局—2
- 社會局—3
- 公安局—4
- 衛生局—5
- 公用局—6
- 教育局—7
- 港務局—8

以上各節，均係大略情形，所有詳細辦法，已載入業務報告內，至案卷目錄，及卡片分類目，與詳細項目，甚繁且蹟。未能一一錄入。

造幣廠橋				
號數	事由	歸入何卷	本卷地位	
收4132	中央造幣廠函請貼費建	1-9-23-18	3-5-1	
	架橋樑碼頭駁岸并放寬			
	鋪架碼頭前一段道路			

吳淞江小沙渡造幣廠碼頭				
號數	事由	歸入何卷	本卷地位	
收4132	中央造幣廠函請貼費建	4-1-23-18	3-5-1	
	架橋樑碼頭駁岸并放寬			
	鋪架碼頭前一段道路			

吳淞江小沙渡造幣廠前駁岸				
號數	事由	歸入何卷	本卷地位	
收4132	中央造幣廠函請貼費建	5-5-23-18	3-5-1	
	架橋樑碼頭駁岸并放寬			
	鋪架碼頭前一段道路			

光復路(造幣廠橋前一段)				
號數	事由	歸入何卷	本卷地位	
收4132	中央造幣廠函請貼費建	0-1-23-18	3-5-1	
	架橋樑碼頭駁岸并放寬			
	鋪架碼頭前一段道路			

放寬光復路(造幣廠橋前一段)			
號數	事由	歸入何卷	本卷地位
收4132	中央造幣廠函請貼費建	0-12-23-18	3-5-1
	築橋樑碼頭駁岸并放寬		
	鋪築碼頭前一段道路		

造幣廠貼費建築吳淞江橋樑			
號數	事由	歸入何卷	本卷地位
收4132	中央造幣廠函請貼費建	0-1-23-18	3-5-1
	築橋樑碼頭駁岸并放寬		
	鋪築碼頭前一段道路		

造幣廠貼費建築吳淞江碼頭			
號數	事由	歸入何卷	本卷地位
收4132	中央造幣廠函請貼費建	16-15-28-18	3-5-1
	築橋樑碼頭駁岸并放寬		
	鋪築碼頭前一段道路		

造幣廠貼費建築吳淞江駁岸			
號數	事由	歸入何卷	本卷地位
收4132	中央造幣廠函請貼費建	16-17-23-18	3-5-1
	築橋樑碼頭駁岸并放寬		
	鋪築碼頭前一段道路		

B

A

市行政學選讀第一輯

一〇五

卷外附件
附記



上海特別市工務局檔案

類第 號第 宗

							月日	
								文件名稱
								件數
								文件號數
								附
								件
								編列卷宗號數
								附
								註

局務工市別特海上					件次
宗 卷					
類 D					文 件 名 稱
第 號	第 號	第 號	第 號	第 號	
					事
					由 附
					件 頁 數

市行政學選讀第一輯

湖北區地圖

號數	事項	由	歸入何卷	本卷地位
收 6 1	丁統會湖北區總指揮辦公處函借湖北區地圖		22-1-2-4	1-7-3

(上圖係十片裝式)

上海特種市工務局卷宗見類

(三) 用人方法

市政為建設事業，須有專門人才，以理其事，方可收事半功倍之效。此次職分赴京杭滬各市，調查市政，對於各機關之方法，頗為注意。查三市各機關中，除南京特別市政府，規定有科員辦事員錄事等考試辦法，及上海公用局規定有辦事員雇員任用規則，與職員試用說明書外，其他各機關，對於任用職員，向未見有規定切實辦法。推其原因，大概各機關事業殷繁，對於此種用人方法，無暇顧及，其實用人無一定之方法，不易獲致適當人才，於一機關之辦事，頗受影響。南京市政府，有考試職員辦法，對於用人方面，已甚注意，固然甚好，惟考取職員能否於所辦之事，可以適宜，尚不能定。上海公用局之試用職員方法，於職員在試用期間，注重其是否確有良好行政經驗，技術經驗，事務經驗，及能否處處力求經濟四點，於職員到機關後，是否人事相宜，可於試用期間，查察明白，似較更善。所惜者，該局規定科員技士以上職員之試用期，為二個月，至兩個月，辦事員技佐以下為兩星期至一個月，似嫌太短。如能規定科員技士以上各職員之試用期，為六個月，辦事

員技佐以下各職員試用期，爲三個月，則各職員，與所司，是否相宜，更可明白。再試用期間較長，於某一職員入機關後，担任一種職務，倘於該種職務不甚相宜，並可另調他職，予以試用之機會則人才既不致不能見用，職司亦不致因無相當人才，而不能改善。尤有進者，中央考試院既已成立，所有考試事宜，又將集中於該院，各機關將來所錄用之職員，必係考試院考試及格人員分發者。但考試及格人員，分發各機關後，是否與各機關之事務，實能適宜，亦不可必，因能文者，未必盡能辦事也。如以考試時所作之文章，即斷定其於某種事務，實能勝任愉快，僅予以甚短之試用時期，一經正式委任，則不易辭退之，於事業之進行，恐不免大受影響。職前在工務局時，

鈞長交下某君，囑即委用爲技佐，自委用後，約在六個月之久，該員辦事之能力，方始顯明，因曾有一度之經驗，對於上海公用局職員之試用期，竊認爲稍嫌較短。本市政府，於前普通市時代，曾經舉行考試職員辦法一次，但僅限於科員辦事員錄事而已，其科員以上者，概用薦審方法。所謂薦審辦法者，指職員經推薦後，即派審查委員若干人，詳審其資格，如審查委員，認爲資格優良，即委之是也。惟當時考試與薦審辦法之外，並未採用試用辦法，與南京特別市政府，抵用考試方法，並無試用方法，似同一缺點也。現在我市政府各局處，及其附屬機關之用人，似無一定之方針，各局處日以應付用人爲事，耗費許多精力，實屬可惜。今後用人之方針，如考試院許我以自行考試之權更好，否則，凡有推薦之人，均應存記之，遇有出缺，予以試用之機會。科員技士以上，規定試用期爲六個月，辦事員技佐等以下，規定試用期爲三個月。在試用期間，由主管科長，及局處長，切實考察，凡一局處各種職務，均可予以試辦，以觀其成績，凡有一技之長者，均須留用，並須使其日能發展其所長。其實在一無所能者，無論爲何人所薦，均須破除情面，於試用期滿之末日，即勸其另謀別事，在試用期間，辦事員技佐以下，按月予以津貼自五十元至七十元之數。科員技士以上，按月予以津貼八十元至二百元之數，均由市長，或局處長，臨時依各人所報之履歷情形酌定。在各試用職員試用期滿，正式委任爲職員後，各職員應照中央頒布之薪給表，予以足敷生活之薪金，並給以確實之保障。除實在不肯努力毫無成績或犯法等情事外，不得隨意更換。即長官更動，亦不能

更換之。不獨如是，如成績優良，應分別情形，予以陞級加薪，以資鼓勵，尤須於退職之時，予以養老贖養金也。此種制度，普通人，必以為對於職員過於優待，於市府方面，似嫌浪費，在我國各市財政尚未充裕之時，似不可用，殊不知採用此制後，市府及各局處所用之人，必係人人各有所長，並各有長久之經驗，於辦事上，自有事半功倍之效，加之人人辦事均有效能，在前某一事，須有三人辦理者，今或祇須一人而已，是三人可以省去兩人，即稍加一人之薪金，仍為經濟之辦法。況三人辦事，除薪金外，更須耗費筆墨紙張等等，如改用一人，筆墨紙張之費用，亦可以省。各國市政所以日有進步者，皆因用人方法之適宜，各人皆係有經驗之熟手。即上海工部局之辦事人，概皆數十年未曾更換者。但當各人入局之時，極不容易，概有考試及試用之法，故其市政成績甚良，此種用人方法，吾市亟宜採用也。

(四) 考勤制度

現在各市政府，對於職員考勤，皆有極詳盡之條例，是我國市政方面極大之進步。惟考勤條例為一事，實在依照考勤條例而定賞罰，又為一事，常見各機關，規定詳細考勤辦法，如日有簽到簿，月有考勤報告，年亦有年終考勤報告等，有時更有請假記錄，記功記過記錄等辦法，不可謂不善。惟於陞級加薪時，則全不以考勤時所記之成績為準，往往以有無八行書說情者為決。有時八行書之簽字者勢力大，則某職員薪可加多，級可速陞，而成績實係優良者，因無八行書說情，竟不能陞級加薪，此徒使勤勞之職員傷心，不能鼓勵其繼續努力，繼續勤勞也。此次職分往京滬杭各市，考察市政，見各市對於職員之考勤方法，均甚妥善，除上海公共租界，及法租界，兩工部局，各職員之陞降賞罰，均依各人平日之成績為準外，其他三市政府各職員之陞級加薪，是否亦依各人平日之成績為定，尚不明白，惟查三市政府各辦事人員，當職參觀時，均甚努力辦事，直接可以證明三市政府均能對於各職員賞罰分明，故各職員均頗勤苦從公，間接可以證明三市政府之考勤制度，不僅紙上空談。我市政府，及各局處之職員考勤，除市政會議通過一種通則，規定至為妥善外，各局處更有詳盡之考勤制度，宜乎我市府各職員陞降賞罰，各得其所。各職員之辦事，均應勤慎努力矣。

(五) 宣傳方法

在昔君主政體之下，須有愚民政策，君主方能久於其位，故宣傳方法，無須採用。惟民主政制實行後，以民爲主，政府官員，不過民之公僕而已，國民各須受有國民教育，故宣傳工作，於政府公僕之辦事，實成一種必需之要件。如無適當之宣傳工作，公僕一切之施政方針，民衆無從知悉，政府與民衆，易生隔閡，易致誤會，如曰此種政府，可以長久不倒者，卽三尺童子，亦難相信，何況市政府乎，市政府爲市民直接之自治政府，市政府之經費，皆係直接稅，由全市市民所繳納者，其所設施，亦與市民有直接關係。如市政府不能將所辦之事，宣傳於市民，市民必難明白市府爲市民所謀之利益，誤會一生，市民之助力，不能有望，市府之辦事，困難日多矣。況市府爲市民所謀之利益，概爲遠遙者，市民往往暫時須受相當之損失，如建築道路，是爲市民謀交通之便利，市場之開闢，而拆卸房屋，市民先受其害，倘市府不切實宣傳，多方解釋，市民祇見一時之損失，不思將來之利益，必致誤會市府之設施矣。故歐美各國市政府，對於市政之宣傳，特別重視，市民之誤會甚少，市府之進行甚易，故政府日有成績。我國向無市政之可言，市民對於市政爲何物，往往並不明白，故市政當局之措施，極爲困難。上海特別市政府，對於我國市民認識最深，一面注意市政之改善，一面尤注意市政之宣傳，當其成立之初，除發行周報月刊外，更有法規彙編，業務報告，市民須知，各種刊物之印行，並有市政宣傳，市府演講會之舉行，故上海市民，對於上海特別市政府辦事，瞭然於心，於市稅之繳納，亦甚願意，上海市政，所以日見進步者，未始非宣傳之功也。南京特別市政府，對於市政宣傳，亦甚注意，月刊周刊之外，亦有所謂工海總報告，與各種小冊子等之宣傳刊物。惟因南京特市之市面，本不發達，工商業亦尙幼稚，稅收每月不及上海特別市之半數，（上海月入四五十萬元南京稅收連中央補助費不過十五萬元）因其應辦之事太多，而經費異常支絀，不能爲所欲爲，故宣傳法雖善，收效則較少也。杭州市，爲普通市，對於工程方面，極其注意，其工務局長仍係前三年所委任者，其繼續不斷之努力，使工務成績，日有所見，工程日增，市民可以見及，亦其無形之宣傳，故杭州市民，對於杭州市政府，亦極悅心協助也。我市政府成立年餘，有月刊周刊，可作市府之宣傳

品，又有各種工程之進行，亦我市府無形之宣傳，惟與上海南京之宣傳辦法比較，似尙有可以擴充之處，再職前提議發行法規彙編，行政統計年刊，與市府工作總報告，（現已改爲建設概況）及各局業務報告者，卽所以擴大本府之宣傳，使本府一年所建設之成績，可以公諸市民，以待批評。現在本府刊物，已有前述多種，固然甚善，惟職意尙有可增之刊物在，請爲鈞座言之：

（一）各局之職務，應由各局分別用普通文字，簡單寫出，印刷若干份，寄送各機關，各團體，使市民明白各局所辦之事，與彼等有何之關係。倘市民有所請求時，亦可直向主管局呈請辦理矣。但發行此種刊物，對於市民請求各主管局之程序，應詳細說明之。

（二）市政周刊，已經按期刊印，並日有改良，誠然極善。惟每星期周刊之首端，對於市民與市政之關係，及市民何以應該協助市府之理由，如能分別作有統系的短論說，於周刊之效能，更可增多矣。

（三）首都方面，我市向無宣傳工作，致我市所辦之事，中央政府各機關，不能明悉，似應商首都中央日報，每週發行漢市市政周刊一次，以廣宣傳。

（四）市政演講。効力甚大，各國都市，多有實行者。上海曾經採用，於上海市府之進行，頗有補助。我市尙無此種演講會之舉行，是一缺點。職意，如能由各局處長，各將所辦職務，與施政方針，及今後之計畫，分期公開演講，宣傳於市民。於各局之辦事，亦有裨益。

（五）前次二中全會，既規定六年爲訓政時期，我市似應由各局處，各編六年訓政時期之切實市政計劃，呈府，由市政會議通過後，刊印成書，分送各市民，以資參考。

（六）市民不僅須明白本市所辦之事而已，應將各國都市所辦之事之先例，分別譯述國文，印成小冊，分送市民，俾民衆知市政建設，各國均甚注意，及我國現行之市政方法，皆各國早已實行者。欲做此工作，須發行本府市政叢書也。

(六) 統計編製

編製統計，固係一種宣傳方法，其實宣傳効用之外，更有其他効用在。蓋編製統計，是將已往之事實，藉圖表方法，簡明繪製之。有此製就之簡明圖表，其已辦理之事業，固可一目了然，即已往未嘗與辦之事業，亦可藉以推算，此外凡已辦之事業，而未臻完善者亦能於統計圖表中見之。是閱此簡明之圖表後，即可將應行改良之事業，及應行增辦之事業，分別改良與辦理矣。是以統計方法，為今日各國都市政府最須注重之事務，南京特別市政府，因感統計之重要，曾設統計人員養成所，造就統計專才，以備該市各局處之雇用。上海特別市，及上海兩工部局，均有專門人才，主持統計事宜，故上海特別市於兩年來，共計先後發行市政統計兩厚冊，其中包含之材料，至為豐富，最有價值，皆該市各局處所辦事業之結晶，閱之於該市兩年之市政成績至為顯明。上海租界兩工部局，對於統計，亦均最為注重，主持者，固係專門人才，而調查工作，更為詳盡，故所統計者，尤為精細。其每年所發行之年報，除文字說明其事業外，統計圖表，極為繁多，杭州市政府，限於經濟，各局處向無專門人才，主持統計編製事宜，故其統計圖表，不如上海特別市，與租界工部局之多也。我市政府各局處，固能注意統計之編製，每次新漢口所刊各局處之統計圖表，固均美善，惟前次參事處召集行政統計年刊會議時，據各局代表之報告，各局處，現在關於統計編造，多無專人，以主持之。按統計為最新之科學，必有專門人才，主持其事，方可使統計事務，日見改良，今各局中，既有將統計編製職責，交由其他職員兼辦者，吾恐本市統計難有成績。倘各局能將統計事宜，集中於一股，聘以專門人才，主持其事，實其對於各局處職掌中應辦之事之統計通盤計劃，切實編製，庶幾統計改良，可以有望。雖然，統計編製，固須有專門人才，主持其事，但統計多有依賴調查工作者，譬如關於工商業之統計，必須先有真確工商業之調查，關於道路里數，或道路種類之統計，亦須調查真確。即其他一切統計之編製，均無不賴調查工作之誠實也。是以編製統計專門人才之外，更須慎選調查人員。倘調查員，敷衍塞責，對於所調查之事實，任便採擇，或竟閉門造車，隨便填報事實，則所編之統計，均為無用。再有時調查員，尚能勤慎從公，惟對於調查方法，不甚明瞭，則調查所得，亦不可靠。

即所編之統計，亦屬無用。前職在公用局時，曾雇用新調查員數人，當該調查員等入局之初，其所報告之事實，經復核後，多與事實不符，後將調查方法，切實說明之，並分派原有之調查員，帶往調查，一二次後，則所報告之事實，竟能無大錯誤矣。故負編製統計之責者，不僅對製統計方法，慎選調查人員而已，並須對於調查員之訓練，亦必詳細設計，隨時指導也。

(七) 節省用品

公家用品，亦係民脂民膏，如不節省使用，何以對諸市民？查我國各機關之職員，對於公家用品。能節省使用者，固亦不乏，浪費不加愛惜者，亦復不少，殊屬非是。各國市政府，對於一切公用貨品，如筆墨紙張等，均規定有詳盡之領用辦法，對於職務之不同，各定有不同之量數，凡職務必須使用較多物品者，則規定其量數稍多，其需用物品少者，則規定量數稍少。譬如書記員，需用紙筆較多，每月准其領用數量亦可稍多，其他職員需用紙筆較少，故規定其領用數亦少，因各職員領用之數，有一定之標準，故筆墨紙張等，可以節省，但各職員應領若干，皆係根據各人多時之用品統計，故其所需之數，不少不少也。上海公用局，對於各職員，每月所用之筆墨紙張，規定有一定之限制，此種限制，乃根據各人數月來領用之統計數量，與各人所任之職務，並規定科員以下各職員，領用物品，須由科長核准，科長以上各職員，則須由局長核准之。再該局對於各種筆墨紙張等公物，均有詳細之帳目，與報告，對於各種印刷品等，皆編定號碼，故每日用去若干，存留若干，可以核對號碼，與帳簿，及報告，可以明白，此可免去走漏也。本市府各局，對於職員用品之領用，亦有領用單據，秘書處舉科長云：秘書處各科所用之筆墨紙張，均有記載，此實甚善，惟不知對於各職員每月實需之數量，已製有精切之統計否，再各局對於各職員，每月實在必需之各種用品，亦不知有無詳細之調查與記錄否，職意各職員需用之筆墨紙張等，各種用品，如無精確之統計與調查，決不能明白各人之所需，如不能明白各人所需之實數，任便規定限制辦法，決不適用。茲就管見所及，謹建議數點於次：

(一)各種筆墨紙張，一切用品，必須立一購進物品帳簿，凡購入之品，均須一一登入之。

(二) 領用物品，由各人簽名蓋章，向保管人領用，由保管人立一發品帳簿，將各人每月領用之物品，分別登記於簿內。

(三) 每月月終，由保管人依照所記之帳，製成三種比較表：(甲)製一各職員之用品比較表，以便查明各人每月所需用之物品種類。(乙)依職務為標準，分別再製一比較表，以便查明各種職務所需之物品，與量數之不同。(丙)每月製一存品與用品比較表，以便核對用品於領用之外，有無走漏之處。(丁)每月製一新購物品種類，與數量之比較表，以明每月購用新品與數量之實數。

(四) 依照五個月之比較，再定各職員每月需用物品之數量，從此以後，各人每月領用物品，即以此數為標準。

(五) 各種用品，均須編訂號數，分別妥存之。

(六) 凡不易消耗之物品，及勤務所領用之物品，應由保管人隨時檢查之。

依前面六種辦法，一切公家用品，似可有精確之記載與報告，浪費之弊，走漏之弊，當可以免。

(八) 合府辦公與各局一科裁撤問題

前南京劉市長，因謀市府行政經費之節省，於該府市政會議席上，提出合府辦公，並取銷各局秘書與第一科，當經一致通過，當職赴京調查市政時，正該府實行裁併之後，一切事，正待重行整理之時，據劉市長云：此次裁併之結果，每月計可減省一萬八千元左右，所有各局前一科應辦之職務，均歸市府秘書處代辦，各局局長室，設科員四人，專理局長私人函件，與收發管卷監印等事。職當時分詢各局局長，詢及取銷一科後，有無困難之處，大多數局長，均答以困難甚多。及職二次赴京代表出席首都建設委員會年會時，則知各局取銷一科後，實有困難太多。因一科方將取銷，又不能完全恢復，祇得於各局增設事務一股，以資補救。當南京裁併各局一科消息傳出時，職到上海特別市調查，順便問及上海張市長，及各局局長，或秘書，對於南京特別市歸併辦法之感想如何，據大多數之答復，概不甚贊同。惟職以市府各局一科應否存在，要以各局事務繁簡為定，而各局事務，是否繁簡，又以市府稅收多寡為定。如一市府稅收甚多，各局應辦之事，自然繁複，各局一科，無

論如何，不能裁併。上海特別市，月入四五十萬元，其各局應辦之事業，至爲殷繁，上海當局，不主歸併各局之一科，自有道理。至南京特別市，月入不過十五萬元，另有財政部補助費十萬元，但據劉前市長云：所有財政部之補助費，因中央財政，亦是困難，自去歲，至今年三月底，祇共收五萬元而已，是南京每月之收入，連補助費在內，不及上海市之半。因每月收入較少，辦理之事業，自亦甚少，宜乎南京市有此取消一科之辦法。至南京各局裁併一科後，復設事務股，似乎各局之第一科，又爲必要之科，不能取消者，其實不然，何也？蓋京市各局一科取消後，各局又合府辦公，是市府之範圍，較前縮小。如能將市府秘書處，重加改組，對於辦事手續上，採用科學方法，對於中國官廳之麻煩程序，大加減少，未嘗不能兼辦各局一科之事務，京滬杭鐵路局，職工一二萬人，分處在五處以上，且各辦事人，分在京滬杭各地，亦祇一總務處而已。各處設總務科，而京滬杭鐵路局各處之辦事，並未聞有困難者，此實因其用人得宜，一切事均用科學方法，使一人可抵數人，辦事所以能收効也。再京市各局一科所辦之事，以代表各局購買材料之事爲多。如能將各局採購責任，集中於一處，以明白科學方法之專門人才，主持之。則各局不獨不致發生不便之困難，並可節省極多之金錢。至採購集中，可以節省用費之事實，當另節說明之。京滬杭鐵路局各處，無總務科，而並不發生困難者，即因有一材料處，採購集中也。尤有進者，京市各局，取消一科後，所以諸多困難者，因京市各局，限於市組織法之規定，不能將各局之局印取消之。因有局印，自不能直接對外交涉。因直接對外交涉，各局事務，亦即甚多，故各局一科裁併後決不能不增設事務股。倘各局並無局印，一切對外，均集中於市府，對外既無事務，事務股亦可不設。京滬杭鐵路局之各處，並無印信，亦不能對外，事務甚少，故無總務科，亦無事務股，均不成困難也。是以京市各局裁併一科後，而不能不增設事務股者，實其採購未能集中，局印不能取消之故。然則漢市各局之第一科，亦應取消乎？應之曰，不能。蓋漢市月入四十餘萬，各局事務日見增多，事業既增，因事業而發生總務上事務，亦必甚多。加之各局各有局印，可以對外。因市組織法法律之限制，此種印信不能取消，故漢各局之第一科，無論如何，不能裁併，雖漢市之採購事務，已經集中，於採辦委員會，但二百元以下之材料，仍由各局自行採購，是各局事業

以外之事務，仍屬甚多也。

(九) 採購集中

採購集中，利益甚大。歐美各都市政府採購材料，概係集中於一個機關，其主持之人，對於採購學，皆係有極深切學識經驗者，對於各種材料之質品，與市價均有詳細之調查，與研究，故所採之材料，皆能價廉物美。再因採購集中，每次所購材料，概係大宗材料，採購多，則售者可以取價稍少，此亦廉價一大原因。尤有進者，採購集中，一切購置，是由主持之專家，預先詳細計畫者。而主採購之專家，既係專司採購之事，對於市面上之各種物品，均有切實之調查，遇市面上之物品，價格特低時，可以預先訂購，則又可省費甚大。譬如市府每年於二三四五六七八九各月，為工程最緊張之時期，所需石子材料甚多。如待需用時，臨時購買，因所需太多，供不應求，索價必然極高。倘有專家主持其事，能預先於十冬臘，及正二月間，預先採購，每年之省費，定必甚大。再如市府及各局於冬季必須燃燒火爐，故每年冬季所需之煤炭，亦係大宗材料。倘主持者，能於每年五六月間，預計冬季所需煤炭之總數，早期購訂，又可省費甚大。去歲六七月間之白煤，每噸不過十六七元，而冬季竟長至二十六七元之多。如能早期預購白煤，則每噸可省十元。諸如此類之省費，皆採購集中，方能辦到。各國都市，所以集中採購者，即為此也。京滬杭各市政府，均未有此種集中採購辦法。上海公共租界工部局之採購責任，係有專門人主持者。我市於去歲，將全市採購材料責任，先集中於總採辦處，復改總採辦處，為採辦委員會。一年之中，為市府節省經費甚多，即以柏油一項而論，最初每噸為九十餘元，自採辦處成立後，每噸之價，即減至八十五元。後又減至八十三元，今竟減至七十五元矣。我市柏油路之建築，日見加多，柏油一項，實為一種極大宗之材料，是以每年之省費，為數至大。再以汽油而論，自公共汽車創辦後，每月需用汽油甚多，據採辦委員會之報告，現在汽油，每伽倫之價，僅五角二分而已，而市面上之時價，則為七角左右。此種汽油，亦是可為市府省費甚多。惟現在採委會，對於採購材料，尚無精密之統計，故為市府省費之處，不能顯見，殊為可惜。再現在採委會，對於市府各局處，每年所需何種材料，於何時需用何種材料，市面上

於何時某種材料價格最廉，於何時價格最高長等，並無如何之調查，亦無如何之預購計劃，是採購集中之利益，未能完全享得，亦是可惜。日前已將此數點，與新任舉主席委員建議，聞舉主席委員，對此正在積極進行也。再採購之學，頭緒紛繁，歷任各主席委員，皆係另有主管職務，兼任該職者，以有限之精力。兼任此事，宜乎不能積極改進也。職意採委會，尚缺一於採購學有切實研究者。此種專門人才，如予以月薪三百元之數，使之襄贊主席委員，計劃一切，想採委會之進行，當有極大之成績，可以發現。而市府每年所購之材料，當能省費更多也。

(十) 訓政時期之計劃

去年二中全会，已將訓政時間，規定自去年起，六年完成，並訓令各省市於六年期內，將訓政時期應行興辦之事業，切實計畫，分年進行，以期自民國二十四年起，可以依照總理之遺訓，實行憲政，此次職分往京滬杭各市考察市政，會見杭市正在籌備村里閭鄰自治事宜。南京市，亦在研究劃分自治區域問題。上海特別市，對於市鄉各自治事務，亦委有各市鄉之委員，積極籌備。我市對於自治之養成，特呈准中央，組織臨時參議會，此皆感覺訓政時間甚短，不能不對於憲政時期之自治事業，預先籌備，所謂未雨綢繆，法至善矣。惟各市除於人民自治之訓練，已經籌備外，對於訓政時期應辦之工作，似均無具體之計劃。現在訓政時期之六年，已過去一年矣而此五年之中，應辦何事，如何可使訓政時期之一切工作。均可於五年內，一一完成之，尚無把握，但至民國二十四年春，所有訓政時期之工作，均不能完竣，則憲政之實行，豈不大受影響乎？職意，凡事預則立，訓政時期，中央既定為六年，我市各局，應預先規定六年之訓政工作，按年完成之。現在六年既已過去一年，此時似應由各局分別緩急，斟酌需要，即時各定一實在可以辦到之五年計劃，提出市政會議，共同討論，通過後，一面按部就班，切實進行，一面公佈市民，俾衆皆知。如此，我市各局之工作，既有一定之準則，全市市民，亦可明白市府逐年之工作，而憲政開始之日，即可實行憲政矣。

城市設計

張鏡

(見東方雜誌第二十二卷第十一號由五九頁至六五頁)十四年六月十八出版

一 何謂城市設計

近年來各國對於市政大加改良幾成一相同之趨向與注意矣。是項覺悟，大多基於近代城市之發育，市民智識程度之增加，與夫造成良好公民資格之學說之流行。此種設計所包含之意義，雖極廣闊，然簡單言之，可謂為改良城市，使其成為一較為平安、便利之所之一種人類的努力。故所謂城市設計者，非僅機械與土木工程而已也，其重要之工作，乃在使居在是地之公民得一比較合乎德、智、體、三育原理之環境——一種關於公民生活之工作。廣而言之，城市設計並包括城市中之法律與財政上種種問題。要之，即不外乎一切與公益有關係之事情而已。

但對於城市設計，常人每有二種誤解：(一)以為城市設計為一種城市的美容術。實則利便實為其主要之目標，至於審美等等，乃附屬之問題耳。(二)以為城市設計為一種改造城市之根本計畫。誠然，局部的改革，亦未嘗不引起財力之消耗，然未可與浪費之改革相比擬，故城市設計，與其謂為突然的變更，毋寧謂為逐漸之改革。設計無論如何周密，主其事者必不可持之過急，致遭失敗，此則常人所不可不知者也。

二 歐美古時之城市設計

城市設計為近代之產物，然苟細考之，則歐洲在二千年前已有類似此項設計之學科。上古時代，歐洲城市內部之劃分，極有規則。街道多條直，交點多成直角形。古埃及之城市計畫，尤多遵此制。自所謂「黑暗時代」以降迄於中古，歐洲各國市政之腐敗，且有甚於今日之我國，至十五世紀，意大利及其附近之各商業中心點，曾稍稍注意於市政之改革，然收效甚鮮。

蓋中古時代，豪強者多擁有堡城而居，此外人民對於城市之興趣薄弱，亦有以致此也。

及後人民對於城市之興趣，漸次增濃，於是城市之改良計畫，稍稍爲人所注意。西歷一六六六年，倫敦不幸，遭毀於火。被災前之倫敦，實可以代表腐敗之中古城市中之一切弊害，不潔，污穢，以及種種不堪入目之情形。雲爵士(Sir Christoper Wren)，時爲最有名之工程師，被委爲復興倫敦之設計員。彼之計畫，極爲周詳，惜乎由於多數地主之阻力，其大部分之計劃，皆未能實行，殊可嘆耳。向使其計劃能全部實行，則倫敦必將執世界都市之牛耳無疑，今倫敦居民對於此事，猶有抱極深之遺憾者，可見雲爵士設計之有價值矣。

就美國言，城市設計之鼻祖，首推彭威廉(William Penn)，彭威廉之後，可注意之美國城市改革，當推賴方(L'Enfant)之於華盛頓。其計劃街市部分，大多取法於彭氏，用長方形之地盤而以多數成直角之直線路交錯之。彭氏之計劃所包括者只兩方里，而賴氏則有四十方里有奇。故其街道比較寬大，其公場所，亦較衆多，惟其計劃之施行極慢，此乃其弱點耳。

至於近世歐洲各國市政之改革，不盡與美國相同。當十九世紀開始之時，拿破崙一世曾於巴黎市政加以改革，如建設公園，市場，及改良路政等事。及後，其姪拿破崙三世當國時，巴黎乃一躍而爲歐洲最美麗之都市焉。斯時也，韓士曼伯爵(Hausmann)實居首功。凡污穢不堪之民房與窄小之街道，一律拆卸，以備重建。街道之配置，一以利便美觀爲依歸；一切困難，概置不問，水管，污水管，以及其他公共器具皆重行建造。公衆場所，如歌舞場，國家美術館等，皆不惜工本一一建造。韓士曼之計劃異常偉大，故雖舊式之城市如巴黎者祇須有相當之財力，亦可一變而爲最新式之城市。韓氏道路之計劃，並於警衛一項，十分注意，舊式易藏暴徒之狹而且暗之小巷，今皆一變而爲四面通達之街衢，故盜匪雖狡滑已無從隱蔽於其中。此歐美談市政者之所以多推重韓士曼也。

三 城市設計之實施方法

城市設計之實施方法有幾要端，今分述如左：

(一) 確實之調查 無論何項之設計，皆應有確實之事實，為其依據。每一城市，至於每一城市之每一區域，皆含有一種特性，必須對於此種特性加以精密之考察，然後可有良善之設計。設計者必須對於其所設計之事物先有充分之了解，然後以詳細之圖表顯示現下街道之配置，水管之位置，以及人口之分配，生殖率與死亡率，工商業發展之情形，人民之各項生活情形等等。關於城市中法律，財政，與夫一切管理之情形，設計者亦應有嚴密之考察。論者每以此種調查，因市政廳大多有案可稽，遂視為十分易事，此則大謬不然。我國之所謂市政廳或市政籌備處，固勿論矣，即歐美各國較為舊式之市廳，其中所藏之圖表，亦多不可依靠任何城市，日新月異，極難稽考。以今年之調查，較之去年之實況，已屬不可符合，何況數年前或數十年前之舊物乎？是故良善之設計者，必須不畏艱難，詳加調查，而後得收良好之效果。此種費金錢，費時日，費工力之麻煩工作，非由平日於此事極有興趣並富有毅力者任之誠難乎其有成效也。

(二) 調查報告之解釋 在調查完竣之後，第二步即為分析與解釋此項報告。欲於此項報告，作一準確之解釋，甚且難於材料之收集，因此項工作實含有作者預測將來之眼光，非於城市平日觀察具有心得者決不足以語此。此種工作完全應以客觀之態度為之，自私自利之態度，妄加批評之論調，皆所不許。夫發財之最好機會，莫善於預先購買將來因市政方面必須改革而興旺之地皮。因此各地主對於設計者，多有不正當之建議，而設計者所極應加以相當之注意者，即在此點。

(三) 城市設計之活動性質 城市設計法非一勞永逸之金科玉律，修正與增加，皆為不可免之事實。良好之設計，有如有生物然，有如城市之本身然，隨事而變，隨地而異，總期適合其環境之所需要以為準。設計者之態度與心理決不可偏激或過分保守，否則其於最初之設計，及設計之結果，皆不足謂為充分把握也。

四 城市設計之四大要點

城市設計之方法既如上述，如就其重要之處言之，則有四點須注意者：(1) 交通：凡關於一切水陸運輸，各種道路車輛皆屬之。(2) 各種公共建築，公園，公共遊戲場等合宜建設地點。(3) 關於私有財產之法律的約束。(4) 關於社會上一切如

何增進公益之設計。今一分論之如左：

第一，城市之交通設計實為設計者之所應首先注意者。因其對於人民生活之上關係，最為密切之故。腐敗之路政常為市政改革之動機，誠以路政不佳，則交通不便，交通不便，則不但警政無以振頓，即其他公共事業，亦無建設之望，今就中國城市路政之設計言之，鄙意探好取美國紐約市之棋盤制，或賴方氏之長方形式。二者雖於審美上未必令人滿意，然其長處，實遠過其短處。就運輸與交通上之利便而論，更為一切制度之冠。其他如電車事業之創設，人力車之取締，以及其他交通上利便之事業，皆應鼓勵人民，積極為之者。

次之市政設計之第二步即在使公共場所或建築物各得其適當之位置。吾國城市對於此項設備之闕如，固屬不可諱言，然考之四五十年前，所謂執市政牛耳之美國，亦何嘗有是項設備？我特在今日言之，幾無城無市不有此項設備者。於此可見專在人為之說，洵非虛語矣。

今從位置之立脚點而觀，公共建築物大都可為三種：(A)須集中的。此項建築物，須置於適中之地點，以便各區居民之用如郵局，俱樂部，教堂，法庭，及公共圖書館等等。所謂適中之地點者，非指城市在地理上之中心而言，乃指各區居民，用現有的交通工具，最易到達之地點而言。(B)須分散的。此種公共建築物，如初級學校，各區圖書館，閱報室，演講室，以及消防及警察分駐所等等。因其特殊之功用，故應普遍而不應集中。但所謂分散者，決非為無意義之分散，是可斷言焉耳。(C)須有特殊之地點者。因其功用之不同，幾種公共建築物頗須有特殊之地點者，如公共浴所須設於近水之處；公共廁所須設於合宜之僻靜地點；公共醫院不宜設於車馬喧囂之場所，皆是。至於監獄，貧兒院，養老院，遊民工廠等等，市民多不願與之為鄰，故亦應有其特殊之位置也。

復次嘗考歐美各國，公用土地之取得，多由下列三法：(A)由於市民之割讓。此法近年來我國大城市中亦多行之，大都於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歸之公衆。此種割讓地，十分之九，皆作推廣街道之用，

名雖自動的割讓，實則強迫的割讓也。(B)由於市政廳之購買，此種購價最好由公衆規定之，但市政廳固不可過於苛刻，主權者方面亦不可任意提高也。(C)由於市政廳之判決。歐美各城市，遇需要時，皆有取私產以作公用之權。英，法兩國之憲法上，且無公平給價之明文規定，不過事實上大都給價，並須經過若干之手續而已。美國市政廳，近年來鑒於事實上之需要，又有所謂逾額之土地公用判決者。其意蓋爲將來之公共需用起見，可由市政廳先給價購買私地，以作將來之用，此法在各國亦通行焉。

復次，關於社會一切如何可增進公衆公益之設計，最重要者莫如私家建築之管理與取締。管理與取締之法有三：(A)由於街道之設計，得使私家原有之建築，成爲整齊之建築。(B)由於不同之課稅，幾種式樣之建築物，課以極嚴重之稅；幾種式樣之建築物，或竟全免其課稅，皆屬市政之重要條例，蓋非如是市內建築之式樣，決無逐漸趨於協調之可能也。此法歐洲各國城市中行之者極多而收效亦極速。至於美國則因多數之城市，有課稅一律之法律規定，頗少實行此法者。(C)由於法律之制裁。關於管理私家建築物之最有效，最簡便之方法，莫過於此。此類所包括之法門亦多，如營造管理法，工場律，工程監察律等皆是。所極應注意者，即此種法律的制裁，只可在公衆之平安，衛生，或德育上發生損害之時，執行之。執行者固不可任一己之喜怒，而濫用是種職權。市民對於是種職權之濫用，亦得隨時控訴於法庭也。

五 城市之分區問題

本節之所謂分區問題，非如我國現有之警區然，可以任意分區也。分區云者，非無意義之地理上之分區，乃爲一種職業上之分區。三十餘年前，勒則的克氏 (Les Aticks) 劃佛藏克城 (Frankfort) 爲多數之區域，如工業，商業，居所等等，此種分區政策，收效極佳。其用意即在使各部分自成一區，居家者既無機聲煤烟之苦，而工廠商店等，各得其所，亦可免左右掣肘之患，利莫大焉。且也，各區有其特殊管理方法，故便利較多。既有分區，並可固定其土地之價格，使其不致因特殊建築物之關係，而有暴漲暴落之危險。總之，此種制度對於全市之市民，皆有意外之利便。有人謂是種制度不啻造成階級之

糾紛，然實際亦未見其然，其對於市內之管理方面，似見其利未視其害也。

六 城市之社會的設計

關於城市設計之「物」的方面，前已略言之矣。實際上比較尤為重要者，則為「人」的方面。前不云乎，城市設計者，乃為如何促進市民——「人」——公共幸福之計劃也。由是而言，則此項設計，其為重要也明矣。家庭生活之保存，完善的娛樂之鼓勵，普及教育之實施，工人與資本家感情之增進，民衆對於公衆事業興趣之發展，以及一切類似之問題，皆屬於城市中之社會的設計，易言之，即屬於社會的。法律，發規，亦應如街道然，加以精密之佈置性質之設計。壓制，不公，苦困，以及種種精神上之污點亦應如糞土之剷除無遺。物質上之快樂，非人類獨一之快樂；有時精神上之快樂，實遠勝之。須知物質可受金錢之操縱，而精神則為無代價之寶也。有極新式之街道，極優美之路景，而行其上者，多中心鬱結，面呈灰色之失業之游民，果能自謂完美之城市乎？城市設計之目的果在此乎？

七 城市之財政設計

財政設計，常為城市設計者所忽視，殊不知財政為各項事業之原動力，實一極重要之問題也。良好之設計，如無適當之財力以佐之，與紙上談兵等耳。至此項財力如何求得，實非易事，歐美各國城市重造之經費，多由下列方法求之：(A)普通增稅；(B)特別財產估價稅；(C)借款。有時並三者而行之；就中尤以第二法為最適宜於中國。因一般平民，大都係亦貧之寒，增加普通稅，無異迫其發生對於市政改良之惡感，不若就擁有多數不動產之富家翁，多收特稅，較為公平之道也。

八 結論

吾人知理想與事實，固不能盡相符合。城市設計者，雖為一種理想的計劃，然其主要之目標乃在如何能使此種理想分期實施而決不在使其僅成爲一種絕美之理想。猶有進者，此種設計之完成，非一朝一夕所能為者也。設計者之理想，固極透切，但以環境之阻力往往不能貫徹其理想，故主其事者，必平心靜氣，持之有恆，方可循序上進，有大功告成之一日。若性情浮躁，遇事不加審察，貿然為之，則不特在市政上不能有所建白，甚且足使自身身敗名裂，為社會所不齒。此誠從事於城市設計者所宜注意者也。

吾國古代都市計劃之研究

—黃祖焱—

(見新漢口第一卷第七期由一二一至一七頁)

近代所謂都市者，因該地方，自然科學之發達，產業組織之革命，變成工業區域之中心；並因交通機關之普及，高層房屋之增建，其娛樂衛生等設備之進步，使人口集中於該處，遂成爲繁華之地方，特別名之曰都市。向與中世紀之都市，僅以政治宗教學術等藝術爲中樞者，相差遠矣。至於古代之所謂都市者，其意義尤爲簡單。其最顯明之標準，僅爲城郭之有無，往昔歐洲，以圍有城牆者，爲都市之特徵，歷史家公認之；吾國古代都市之規定，亦猶是也。

吾國都市計劃之始源，雖無從查考，惟據軒轅本紀有云：「黃帝築城邑，造五城」，黃帝內傳，亦有「帝既殺蚩尤，因之築城」之記錄。可知黃帝時代，已有城郭之設備，即可推知皇帝時代，已有都市之計劃矣。管子曰，「內謂之城，外謂之郭。」孟子曰，「三里之城，七里之郭」，吳越春秋有云，「鯨築城以衛君，造郭以守民。」可知當時之都市，有內外之分。即城以內之區域爲內都市，城以外郭以內者，爲外都市之區域也。但當時之計劃，究屬如何，惜乎無遺跡之可證。惟據古代文獻，略能知其大要。大雅有云「綿綿瓜瓞，民之初生，自土沮漆，古公亶父，陶復陶穴，未有室家，古公亶父，來朝走馬，率西水滸，至於岐下，爰及姜女，聿來胥宇，周原膺臚，藎荼如飴，爰始爰謀，爰契我龜，曰止曰時，築室于茲，迺止，迺左迺右，迺廼迺理，迺宜迺適，自西徂東，周爰執事，乃召司空，乃召司徒，俾立室家，其繩則直，縮版以載，作廟翼翼，揀之陳陳，度之薨薨，築之登登，削屨馮馮，百堵皆興，綠鼓弗勝，迺立皋門，皋門有伉，迺立應門，應門將將，迺立冢土」，此即周公輔成王，築都城，作宮殿，造宗廟，安居民之詩也。就此一節考察之，可以略知最初都市之建設，先以龜卜，而後定宮室之位置。宮殿居其中，民家造於左右，「迺左迺右」爲都市形式之研究，即當時都市之平面計劃也。「周

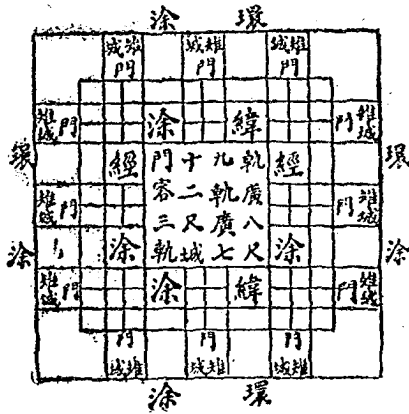
爰執事，乃召司空，乃召司徒，」司徒司空爲專門學術研究之機關。昔之司空，猶今之工務公用局；昔之司徒，猶今之所掌教育，農商，社會各機關也。「其繩則直，」即今日工程方面所用之水準器，以定水平。用繩以定地基之方位，可知當時之營造方法，已相當進步，即工匠之技術，已相當發達矣。又當時都市計劃之特徵者，爲周圍之城郭，前已言之，即王室之周圍，造土塼，四面造應門，以作國都之區域。其外又造土塼，作阜門，爲居民之區域。其他又有公祭天地社稷之建設，即所謂天壇地壇類似之設備也。

以上所述，根據大雅，略可推知周代都市計劃之秩序；但欲考察其詳細技術，固不可得。其他文獻書籍，多未記述；惟查周室考工記，及三輔黃圖等之記事，略可研究周漢時代之都市技術。分述於下：

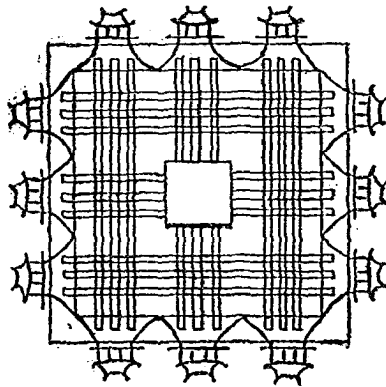
考工記有云，「匠人建國，水地以縣，置槩以縣，眠以景，爲規，識日出之景，與日入之景，畫參諸日中之景，夜考之極星，以正朝夕。匠人營國，方九里。旁三門，國中九經九緯，經涂九軌，左祖右社，面朝後市，市朝一夫。」上記文句簡章，解釋者稍有差異；但推想匠人建國前段，可知當初建設都市，先決定建築物之位置方向，然後建設周到之工程。其方法用水準器以定水平，用線下錘以定垂直，利用日景，測量星辰，以決定其方位，考工記通，考工記解，已詳解釋之。宋李誠所著之營造法式，亦詳載之。詩云，「定之方中，作於楚宮，揆之以日，作於楚室」，可知根據日景星辰，以定方位者，已早有之矣。又匠人營國一段，可以想像當時都市建築之大體。周圍有界，所謂「方九里旁三門」者，表示國都之大，爲四方九里，四面各設三門，此吾國歷代學者，解釋皆同。據考工記圖補註，「六尺而步，五步而雉，六十雉而里，里三百步，」即可知當時之九里，等於一萬六千二百尺。以營造尺換算之，周代一尺，約營造尺八寸，即當時之九里，合舊式庫平制七里，爲現在標準制四公里又一百五十公尺也。以面積計之，合庫平制爲三平方公里，合標準制一，〇八平方公里，雖覺甚小，但在社會的組織簡單幼稚之周代，可以充足足用矣。又據該書補註，「公蓋七里，侯伯蓋五里，子男蓋三里」，可知古代封建制度，因爵位之高低，而建大小之都市也。

「國中九經九緯，經塗九軌」之解釋，據考工記通，有「國中城內也，經縱也，南北之塗也，緯橫也，東西之塗也，塗路也，軌車轍迹也，經緯各有路九條，每一經路之廣，可容車九乘往來，蓋乘車六尺六寸，兩旁各加七寸，凡八尺，九車共七十二尺，則此塗廣有十三步也，不言緯塗者，省文也」，等詳細註解。如第一圖所示，為考工記通所載王國經緯。塗軌圖，圖上註有詳細解釋，即圖上中央之方形空地，為宮室之所，門各有線三條，係表示道路，即所謂九經九緯也。每條道路可通九車，七十二尺之寬，合現在標準制十八公尺有半，以一邊長一公里有四十公尺之方形都市，四面各有寬大道路九條，亦可謂之偉大計劃矣。

第一圖 (考工記通所載)



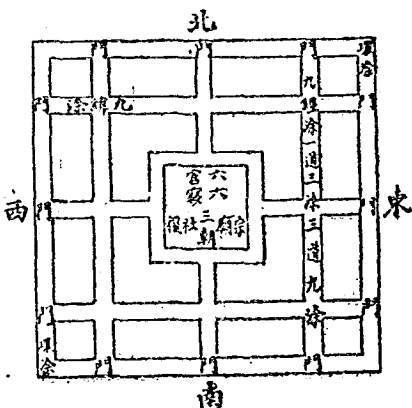
第二圖 (三禮圖所載)



又「旁三門」之解釋，據考工記解：「一門何取乎三路，蓋男左女右，而車行其中也。考工記圖，及三禮宮室圖，亦同樣解釋之，第二圖為三禮宮室圖，各門有三條道路，中央為車馬道，左右為人行道。男左女右，即東側為男，西側為女，現在所

謂文明都市道路之格式，亦僅如是耳，可知周代都市之形式，早有文明都市之表現矣，又「左祖右社，面朝後市，市朝一夫」一段，據考工記述：「王宮在城之中，其左為宗廟，其右為社稷，其前為朝廷，其後為市肆。朝者官吏所會，市者商旅所聚，必須直夫百畝之地，然後足以容之百步為畝，四面各百步，側有百畝也。」等解釋之，其位置如第三圖所載，中央區域之中心部分，為王宮，其南為官吏所朝之所，東為宗廟，西為社稷，北設市肆之地也。合現在標準制，約三萬三千六百平方公尺。(○)三三平方公里之面積，據考工記解：「古有三朝，內朝，治朝，外朝。亦有三市，大市居中，朝市居東，夕市居西，此特言其一耳。」若依此三朝三市，各有百畝之區域，在一(○)八平方公里之都市內，而以(○)二平方公里作朝廷市肆之用，與現在所謂文明都市之商業區域，及住宅區域比較之，尚相符合。惟朝廷與現在之行政區域比較之，稍覺過大矣。

第三圖(考工記圖所載)



昔齊宣王問孟子曰：「文王之囿，方七十里，有諸？孟子對曰，於傳有之，」但以方九里之都市，不能容方七十里之囿。蓋文王之囿，在國都之近郊，非若攷工記圖之中央宮室區域內也。考工記有云：「經涂九軌，環涂七軌，野涂五軌」所謂野涂者，即為郊外之道路，以通國都也。惟其寬度較為狹小而已。攷攷工記通之解釋：「經涂謂城內之道路也。所由者多，故可容九車；環涂謂遠城之道路也，所由者少，故可容七車。野涂謂郊外之道路也，所由者又少，故可容五車。國中之涂，有經有緯，不言緯者，可例見也。」可知城內交通繁盛，其道路之寬度，較環城及市外者為大也。

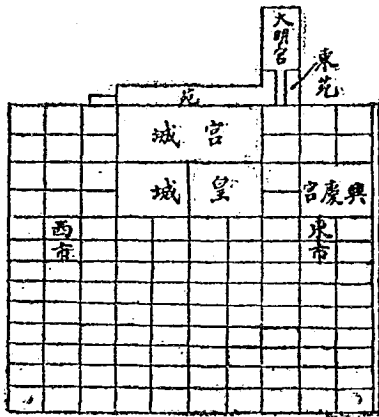
以上所述，為王之都城。如封建諸侯。其形式較為簡單。考工記者有云：「環涂以為諸侯經涂，野涂以為都經涂，」據

林希逸之詳解：「王國經涂九軌，諸侯則七軌，如王國之環涂也。都在王畿之內，公卿大夫之都鄙，其涂制又殺於諸侯，但如野外之涂，五軌而已，想小都亦然。」可知當時都市大小之分，其道路之寬狹，爲主要之區別也。

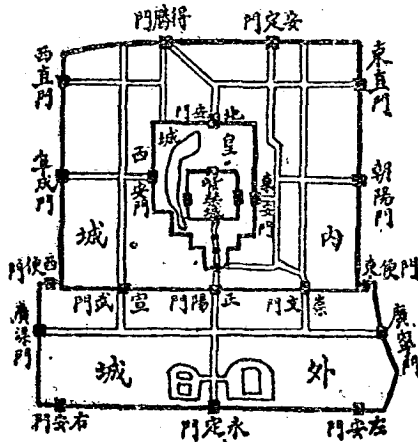
由此以觀，周代之都市計劃，據考工記，雖不能得其詳細；而大概都市之形式，有城郭，城門，以分其境界。左祖右社，面朝後市，王宮居其中，以定平面之區域。并縱橫有棋盤式之道路，以四通八達，此吾國都市計劃之一大要點也。其後歷代都市，亦猶如是。其最著名者，爲漢之長安城，西紀二百年二月，漢高祖遷居長安，以爲國都。按長安原爲秦之離宮。史記云，「高祖七年，長樂宮落成，八年興未央宮，九年造成。」但當時之長安城，尙狹小而不大，惠帝元年，從新修築，五年落成。其規模之宏壯，三輔黃圖詳記之：「漢之故都，高祖七年，方修長安宮城，自洛陽徙居，此城，本秦離宮也。初置長安，城本狹小，至惠帝更築之。按惠帝元年正月，初築長安城。三年春，發長安六百里內男女十四萬六千人，三十日罷。城高三丈五尺，下闊一丈五尺。六月發徒隸二萬人，常役至五年。復發十四萬五千人，三十日乃罷。九月城成，高三丈五尺，下闊一丈五尺，上闊九尺，雉高三坂周圍六十五里，城南爲斗形，北爲北斗形，至今人呼漢京城爲斗城是也。」漢舊儀曰：「長安城中，經緯各長三十二里十八步，地九百七十二頃。八街九陌，三官九府，三廟十二門，九市十六橋，地皆黑壤。今赤如火，堅如石。父老傳云，盡鑿龍首山土爲城，水泉深二十餘丈，城下有油，周繞廣三丈，深二丈，石橋各六丈，與街相直。」可知當時之都市，有城郭，高二坂，卽六尺，周圍掘深，造石橋，與城內東南西北道路相貫通。並有三宮九府，三廟九市之建設，但其外形，究屬長方形，抑正方形，不得而知。惟考唐之長安城，大體爲正方形，則漢之都城形式，亦概爲正方形也。卽四方各十六里有餘，較周代都市面積，約大三倍有半也。都門爲十二，東南西北，各居三，通經緯九條之道路。按三輔黃圖：「長安城面三門，四面十二門，皆通達九路，以相經緯。衢路平正，可並列車軌，十二門三塗洞開，隱以金椎，圍以林木，左右出入，爲往來之經，行者升降，有上下之別。」可知漢代之都市平面計劃，亦猶似周代。且十二門聯絡道路之外，又有大小之街衢，以八街九陌稱之。按三輔黃圖，「有香室街，夕陰街，尙寇前街。三輔舊事云：「長安城中。八街九陌

漢書劉屈氂妻烏首華陽街，京兆尹張敞走馬章臺街，陳湯斬鄧五首縣蕪街。」張衡西京賦云：「參塗夷庭，街衢相經，盧里端直，夢字齊平。」是也。又有閭里之稱：「長安閭里一百六十，室居櫛比，門巷修直，有宣明，建陽，昌陰，尚冠，修城，黃棘，北煥，南平，等里。漢書萬石君奮徙家長安咸里。宣帝在民間時，常在尚冠里。劉向列女傳，節女長安大昌里人也。」漢之所謂閭里者，蓋周禮之所謂「五家爲比，五比爲閭，五閭爲隣，五隣爲里。」之制度也。當時市街爲棋盤之形式，兩相互成直角，遂有閭里之分界耳。又所謂九市者，按顧記云：「長城市有九，各方二百六十六步，六市在道西，三市在道東，凡四里爲一市，致九州之人，在突門夾橫橋大道，市樓皆重屋，又曰旗亭，樓在杜門大道南，又有當市樓，有令署，以察商賈貨財買賣之事，三輔都尉掌之。直市在富平津西南二十五里，即秦文公道物無二價，故以直市爲名。」張衡西京賦云：「郭開九市，通閭帶閭，旗亭重立，俯察百隧。」又按郡國志，「長安大俠，黃子嬰居柳市，司馬李主卜於東市，

第四圖 (長安都城)



第五圖 (北平都城)



異錯廟服斬於東市，西市在醴泉坊。」可知長安城之九市，分東西兩方，西方爲六市，東方爲三市，旗亭市樓，卽今之所謂商品陳列館百貨店之類耳。每市以二百六十六步四方，約庫平制三分之二里，亦猶似今日商業區域之大矣，其平面配置，如第四圖所示。與周代計劃之所不同者，卽爲王宮之位置。周代之王宮，居都市之中心，而漢之長安城，偏於北，此漢代都市計劃之異點也。但現在北平遼寧之都城，其王宮位置，亦在中央，蓋漢之都市，爲吾國都市計劃史上之另一系統耳。

以上所述，根據考工記，詩經，三禮圖，三輔黃圖，及三輔舊事等文獻，可想像吾國古代都市計劃事實之概要。換言之，周代以後之都市，大體爲正方形之平面，以南方爲正面，周圍設城郭，造濠溝，以作都市之境界。再於數里之外，造郭分區，以作城外之都市。并以棋盤式之道路，與城門相連通。其配置方法卽與Gridiron都市形式相彷彿。城內造王宮，其地位配置，有設於中央，與設於北側之二種。以上之事實，雖爲幼稚之都市，而爲普通之形式，此卽吾國都市計劃之大優點也。

市行政學選讀第一輯

吉林市政籌備處建市預定程序

(見吉林市刊創刊號由一頁至二六頁)

竊以吉林全市除商埠界內之一部官廳微有設計外其餘城廂之街市道路一任市民自由建築參差凌亂直無市政可言良以曩者交通梗阻本市僅以供少數土著商民之交易場故居此狹隘街市尙不成覺何種窒礙迨東關開埠吉長通車以後中外商民熙攘而爭汽機車馬相繼代與交通擁擠空氣惡濁於是漸感及設備毫無之舊市不足供社會之需要最近吉敦吉海相繼告成已經着手之吉同不久亦將實現市內人口日有激增向來未加重視之市政問題今則進而居政治之要位處長忝膺重寄鑒於社會組織之日臻複雜暨將來市況發展之迅速詎知非建設大規模之街市不足以供取求但街道僅市政之一部其他如財政社會教育衛生公用等事業皆須同時並進又不能不顧及地方經濟狀況茲事體大需款浩繁絕非可以一蹴而躋無已惟有將建市計畫分作三期每期限於一年俾得循此一定程序次第推行庶與財力人力二者可以兼顧而建市之目的最後仍可完成所謂分作三期實行者如左

一 工務方面

第一期擬辦之事務如左

一、測繪全市平面詳圖

二、測繪全市水準全圖

按省會地畧尙係二十年前之舊作事實上早不適用且並不精密至水準測量從未實施卽上年建築之上水道亦未先行測定水準各街市明暗溝渠概未依據水準建設無宜洩之效能茲爲改正城內舊市暨計畫城外新市並建設永久之適用水溝起擬卽組織測量隊三組以一組專測水準以二組分測平面期於四個月內測繪竣事

- 三、確定改正城內街道水溝之詳細計畫
- 四、確定建築城外街道水溝之基礎規畫
- 五、確定城外農業工業商業住居等區域

按上述三項計畫擬于全市測繪完成後依據預定綱要分別於民國十八年內規畫確定以便次第呈准施行

- 六、設立培養樹苗之苗圃

按預定大綱江堤江岸路側山坡均擬栽植樹木必須準備大宗樹苗方供需用但此大宗樹苗求之本市則無公私苗圃可資借重購諸遠地經濟之耗費必多擬在白山或龍潭山附近租地五畝至十畝趕速培養樹苗以應次期實行植樹時之需要

- 七、修築吉河站與城內交通之馬路及水溝
- 八、修築北大街之馬路及水溝

- 九、德勝街西段及綠鐵道南達車站進城之馬路暨水溝

按上述三路皆目前關係重要之交通線且吉海通車在邇車站與迎恩門間之道路尤屬不能再緩擬立即派員查勘一面迅行籌款以便施工

- 十、修築新開門外綠城之馬路及水溝

- 十一、修築商埠怡春里南門外東西馬路及水溝

- 十二、修築翠花胡同之馬路及水溝

按上述三路皆關重要擬即派員勘定陸續興修如能款項有着總期於民國十八年內完成工作

第二期擬辦之事務如左

- 一、依據第一期改正城內街道之計劃實行訂立標榜

- 二、依據第一期建立城外街道之規畫實行訂立標格
- 三、規定業戶展讓地基規則以促新計畫之實現
- 四、建築城內幹線水溝

按上述各項基準線應於本期開始實施以免逾時愈久障礙多並擬將城外預定之幹路先行開闢路址以便通行城內幹線水溝亦應提前建造用以宣洩積水

- 五、修築藍白旗堆子道路及水溝
 - 六、修築北山神廟之道路及水溝
 - 七、修築田賦局門前南北之道路及水溝
 - 八、修築遠德昇北胡同之道路及水溝
 - 九、修築公安管理處門外之道路及水溝
 - 十、修築商埠事務所前東西道路及水溝
 - 十一、修築怡春里中間與四外通達之道路及水溝
 - 十二、修築怡春里東西門外南北道路及水溝
 - 十三、修築怡春里北門外東西道路及水溝
- 按以上各項均應陸續與修屆時款項如能應手擬於民國十九年內一律竣工

第三期擬辦之事務如左

- 一、修建城內支線水溝
- 二、修建城外幹支線水溝

市行政學選讀第一輯

三、城內外不良道路水溝擇要翻修

四、架設三道碼頭與江南間之江橋（按吉敦路局承修江橋似有成議）

五、松花江北岸改建石堤

按城內支線水溝與城外支幹線水溝擬於民國二十年以內一體完成江橋江堤如能籌出鉅款亦於本年興工

六、關於公共衛生設備上之建築

七、關於社會設備上之建築

八、關於教育設備上之建築

按以上三項擬依各預定計畫分別次酌量財力儘本期內促其實現如關於菜市場公墓隔離病院化驗所各區官醫院貧民工廠老殘救濟院婦孺救濟院平民新村公共浴所公共食堂小型公園體育場講演所圖書館職業及義務校舍幼稚園皆建市前所不可缺遺之建設

一 衛生方面

第一期擬辦之事務如左

一、注重清潔

按各道路各街巷各曠場各公共場所責成處轄之衛生隊担任排除各機關團體各商民戶院內之穢物塵芥廢棄物應指使各自掃除或責成各區清潔隊夫工商會之清潔公司勤事清除不任淤積另由處厘定清潔規則並散布白話文告以事宣傳及督促

二、檢查飲食物

按凡百疾病之傳染皆以飲食為媒介擬先選派具有衛生知識人員分赴飲食店及羣衆聚會之浴塘妓院菜場實施檢查遇

有不潔或含毒性之飲料及妨害健康之器物立予取締或糾正一面分別擬定管理章程俾資共守

三，取締醫藥

按醫藥爲公共必需之品一有失錯貽害匪輕擬定聘富有醫藥學識人員實行檢驗藥肆醫院暨甄別懸牌行術之醫士產婆並製定一切取締規則以資遵守

四，取締公私墓地

五，勘定公墓地址

按浮屠棺柩最易引致疫癘擬派人調查市內或近市之公私墓址遇有浮屠及暴露尸棺或責令親屬堆葬或直接派隊掩埋一面規定取締辦法俾以限制將來

第二期擬辦之事務如左

一，改良公共廁所及商民各戶廁所

二，設立新式公墓遷移市內公私坟墓

三，設立產婆傳習所

四，設立衛生化驗所

五，強制引種牛痘

六，設置公娼檢驗所

按以上各項皆公共衛生必要之設備擬於民國十九年內次第實施化驗所需款較繁將來或先簡單設置或歸納第三期辦理屆時酌定

第三期擬辦之事務如左

市行政學選讀第一輯

- 一、建設東西兩區之市醫院
- 二、建設隔離病院
- 三、酌設精神病院與瘋人院
- 四、東西兩區添建屠宰場所

按以上各項皆衛生上之重要建設惟需費不貲屆時能否一體完成尚須視財力而定此時暫雜預斷

一、教育方面

第一期擬辦之事務如左

- 一、調查市內公私學校
- 二、調查市內學齡兒童
- 三、劃分省縣與市教育之界限
- 四、規定市立學校整頓法
- 五、規定市社會教育推廣辦法
- 六、規定市平民教育推廣辦法
- 七、規定市義務教育推廣辦法

按省會教育廳諸縣如何畫分上半期內即須辦理清晰以便各有歸宿將來市政機關所應注意者為推廣義務教育平民教育社會教育而推廣之程序尤須先從調查入手擬即派遣專員與調查戶口同時將學齡兒童與夫失學人數及識字與不識字者詳晰調查以便酌量情形於第二期內分別推廣設立

第二期擬辦之事務如左

- 一，酌量擴充義務教育
- 二，酌量擴充社會教育
- 三，推廣平民教育
- 四，酌量擴充幼稚教育
- 五，酌設職業學校補習學校

按以上各項爲市教育最要部分擬虛第二期內努力完成以重文化

第三期擬辦之事務如左

- 一，分別建築校舍
- 二，各區分建體育場
- 三，建設社會教育場所
- 四，酌設師範及中等學校

按以上各項多屬建築範圍良以市區人口日漸增加固有之省縣學校將來勢難悉數容納故市政機關不得不預籌補救以免失學

一 社會方面

第一期擬辦之事務如左

實施清查戶口

按戶口爲庶政之基非有精確調查不能明瞭社會之現狀擬立時派有戶籍知識人員着手實地清查於男女之職業生活各種營業狀況尤須特殊注意以充後期改進社會扶植民生之準備此項任務預定於四個月內終了

市行政學選讀第一輯

一四〇

- 二，編訂各種戶籍冊簿
- 三，實行各種工商業註冊
- 四，規定各種營業取締規則
- 五，規定各營業或作品獎勵章程
- 六，規定特殊企業取締章程
- 七，規定慈善事業取締章程
- 八，規定人口出生死亡報告規則

按以上各項皆社會事業上之緊要部分擬於第一期內外分別辦理及規畫完備
第二期擬辦之事務如左

- 一，關於民食之調節及救濟
- 二，籌畫平民新村
- 三，各區增設小型公園
- 四，改正市民風紀
- 五，改正取締公共娛樂場所
- 六，籌畫添設市場
- 七，規畫平民工廠

按以上各項為社會事務內之最要者又多關係民生擬於本期內次第舉行
第三期擬辦之事務如左

- 一，酌設公共浴所
- 二，酌設公共食堂
- 三，建築平民新村
- 四，設立老人殘廢人養濟所
- 五，設立婦女救濟院
- 六，設立感化院
- 七，設置工商仲裁所息爭所
- 八，設立孤兒院嬰兒院

一商埠方面

按以上各項省社會事務內必須之設備如籌有款項擬儘本期內次第建設

第一期擬辦之事務如左

- 一，重新修訂章程
- 按商埠章程閱年已久多與現時情勢不合擬予重新修正呈准施行
- 二，改革租制

按埠有地皮舊係按期收租茲擬遵

主席意旨改爲永租制即以一次收足之租金收買埠界內之民房民地如收支不抵時最低限度須將障礙交通之房地儘先收買以供築路之用

- 三，強制遵限建築

按界內未建設之地皮尚不在少擬定一不變期間強制承租入依限建築以速發展

四，掘開路址

按埠界縱橫道路多未開有基址建築房屋殊乏標準擬先將未築之路一律掘成基址以便分期修築

五，築成怡春里南門外東西道路及水溝

按此路兩側商業甚繁擬於本期內將道路及水溝修築完竣以利交通（參看工務方面第一期計畫）

第二期擬辦之事務如左

- 一，怡春里中間南北之路及溝
- 二，怡春里中間東西之路與溝
- 三，怡春里東門外南北之路與溝
- 四，怡春里北門外東西之路與溝
- 五，怡春里西門外南北之路與溝
- 六，商埠事務所門前之東西路與溝
- 七，公安管理處前之東西路與溝

按以上各路均與怡春里連接較他處爲繁盛擬於本期內籌款修築期早告成（參閱工務方面第二期計畫）

第三期擬辦之事務如左

- 一，軍工廠東西之南北路與溝
- 二，軍工廠極東之西北路與溝
- 三，怡春里極北之東西路與溝

四、老提法司西側之南北路與溝

五、其他各路溝

按以上各處擬于本期內一律興修（參閱工務方面第三期計畫）

六、收買舊房分別拆除改建

按依第一期計畫買入舊房及商埠固有房產數均不少擬於馬路告成後分別拆毀改建以臻齊整

一 財政方面

第一期之支出擬暫就原徵之車捐及奉

省政府核准之房租捐廣告捐保險註冊並榮樓市場商埠之房地租金以資挹注惟各項捐款多在創辦時期究能收入若干能否足敷預定第一期事業之支付尙難統計

第二期及第三期皆漸由規畫而至建設時代非準備大宗經費不足以供取求僅恃前開收入及將來續

准徵收之捐深恐所入無多不敷遠甚以勢推測屆時將須呈請

省政府酌量補助使建市事業不至因款中輟則幸甚焉

城內舊市改正要概

一、糧米行街 是街爲東西車站交通維一之要道將來通行電車亦須經此擬將是路定列一等路發展至六丈六尺車行路四

丈二尺兩側人行路各一丈二尺並擬分段取直由新開門至消防胡同爲一段由該胡同至三道碼頭爲一段由三道碼頭至

草市爲一段由轆轤把街經正興胡同至迎恩門爲一段各段聯接均用曲線法由迎恩門經後新街穿過鐵道直達西山作爲

城西通城之幹路或由轆轤把街向西經直隸會館或經迎恩門入迎恩街直達西山（通吉海站之路參閱通城計畫）至由

轆轤把街南折至江沿西折出迎恩門曲折太多極感不便加之路甚狹窄又須拆毀房屋究不適宜

二、三道碼頭 將來江橋如架設是街南端該街即成大江南北通行之要道擬將該路預列一等寬量與糧米行街同全部取直北達山根南越江橋直達大江江南北貫通一氣爲吉林第一中央路

三、通天街 是路東通東站西經德勝街而達西站所佔地位亦殊重要擬將該路列爲二等路基五丈六尺車行路三丈六尺兩側人行路各一丈並由大東門至牛馬行全部取直再就牛馬行德勝街間直闊同等路基極爲適宜若爲避免拆毀房屋損失計繞道老督隆胡同亦可遷就通行但亦必須展寬取直究竟難免稍有損失

四、北大街 該路北至北極致和兩門南至糧米行爲南北最長之街擬予列爲與通天街同寬量之二等路基由夾信子分作兩部取成直線並經南草市直達江沿

五、河南街 該街爲商業最盛之區路形尤極彎曲擬予定爲四丈六尺之二等路基車行路三丈兩側人行路各八尺酌量分段取直以期減少損失

六、牛馬行 是街尙屬寬廣惟參差不齊頗形凌亂擬將該街南北劃齊成爲南北長方形勢中間劃出三丈作爲菜場市場兩側各劃三丈六尺之三等路基車行路二丈四尺人行路各六尺南端斜角至運動場劃一斜直形街道北穿城牆直達山根

七、江沿街 是街爲山水明秀之區徒以路狹窄又極污穢以致遊人裹足甚可惜也擬將該街就原有灣形劃爲有規律半圓形三等之三丈六尺街道並擬臨江建築石堤使路基向南進展預定二丈四尺之臨江公園以供遊覽

八、二道碼頭 該路北至河南街南至江沿擬予列爲二丈六尺之三等路基車行路一丈八尺人行路各四尺全部取成直形

九、舊消防胡同 該胡同南達江沿北經河南街繞道通天街教育會出巴虎門直達桃園擬將所經各胡同均展爲一丈八尺之四等車行路以便通達巴虎門並酌量分段取直

十、荒當鋪胡同 爲河南街糧米行通行之胡同擬予定爲一丈八尺之四等車行路酌量分段取直

十一、翠花胡同 該街北出水門洞西出迎恩門東經財神廟至北大街南經達德昇胡同至西大街曲折不齊擬分別列爲三等

四等酌量分段取直

十二、維新街局子街山神廟 以上各道路一律列爲四等一丈八尺之車行路均擬分別取直

十三、其他各小胡同及短窄街道擬就原有寬量酌量形勢分列等級其一丈八尺以下一丈二尺以上之車行路一律列爲四等不及一丈二尺之胡同一律列爲五等均予酌量形勢分別取直總以避去錯亂齟齬爲惟一之目標

十四、拆毀城牆查周圍城牆強半傾欹坍塌既無以壯觀瞻又不足資防禦擬請准予全部拆除分別劃作街道以便城內外貫通

一氣或就所遺城基敷設電車軌道以便行人

十五、下水道之作法按城內地形南高於北故下水道之幹線亦宜南北分流不必強成統系茲擬以河南街爲中心分作南北兩部南北各設幹綫使溝渠之在南部者循南幹線而直入大江東北部者經北幹線而洩入北濠再就東西分設支線使之分別流入幹線是項作法似較適合地勢且易興修

附暫定道路等級表

吉林省政籌備處暫定道路等級表

明	說	級				
		一等路	二等路	三等路	四等路	五等路
		車路	人路	車路	人路	車路
		四丈八尺	二丈八尺	二丈六尺	一丈六尺	一丈二尺
		四丈二尺	二丈四尺三	丈一丈二尺	一丈八尺八尺	一丈二尺以上 一丈八尺以下
						一丈二尺以下

城外新市計劃概要

- 一、城北一帶 北山東西全部擬于滿植樹木溝堤山麓分別劃為居住區四周山石除指定地點外無論公私一律禁止開採以保風景鐵道通南於省立工廠前開一正式之馬路東通車站西經教練處德勝街穿過鐵道而達歡喜嶺一山德勝街鄰近鐵路處與吉海站通城馬路成一斜角城北鐵道南部分別劃作工業居住等區域
- 一、城西一帶 由吉海站用地東側築一與鐵路平行之一等馬路南達白山北與德勝街斜接中間經迎恩門街而東折入城鐵道通

一、一等路基須於能通過雙軌電車以外仍有汽車馬車人力車併行之餘地故一等一級定為四丈八尺兩側人行路各為一丈四尺蓋電汽車一經通行徒步行人勢將全數改就兩側蓋以電話電燈電報杆之占用非一丈四尺則不易容納

一、吉林市況尚未臻於極盛時期道路固應展寬而公私經濟則不能不顧故擬採用二級式之一等路以期兼顧

一、二三兩等路基亦各有一二級之細別將來採用何級應察看各街道情形臨時酌定

一、四五兩等路多屬僻靜地方故不區別車路人路

東以該路爲依據分別規劃街道鐵道西依據車站及越道通城之馬路計劃街道分別規劃工商居住等區域白山關作公園由白山關一馬路與迎恩門外沿江街相連接溫德河以南白山左近以及江沿一帶劃爲農村區域沿江沿河遍植樹木以增風景

一、城東一帶 吉林車站之西依據固有商埠計劃擴而大之規劃工商居住等區域期與商埠貫通一氣鐵道以東以車站爲中心規劃縱橫街道分別劃爲農工商等區域沿江一帶廣植樹木

一、江南一帶 先依從前成議促令吉敦路局趕速架設三道碼頭與試驗場之江橋南築一、一等式馬路與三道碼頭成一、直線直達南口中段開一大廣場作爲中央公園由此劃一、八卦式街道沿江掘成大圓形之土堤堤外廣植樹木使與江北石堤遙遙對照綠江東而龍潭山就松花龍潭之間修一行駛汽車道路將新農村文化村等區域歸納於路之兩側使風景佳麗之龍潭山成一、天然偉大公園

吉林市政籌備處十八年七八九三個月預定行政計劃

一、關於財政者

調查市內房產業主租金登錄捐簿

公布徵收房租章程實行徵收房租

調查市內應設廣告牌地點製備並裝設廣告牌

公布取締廣告暨徵收廣告捐規則實行徵收廣告捐

訂定碼頭捐規則

劃濟市財政

整頓戲捐妓捐

二、關於埠務者

市行政學選讀第三輯

市行政學選讀第二輯

一四八

接收商埠事務併入一二兩課辦理

清理商埠地租房租

改訂商埠房地租章程

三、關於工務者

促成德勝門外至北山馬路工程

建築德勝門外至北山馬路暗溝及北山前洋灰橋

拆除並改建德勝迎恩巴爾虎三門

勘定吉海站通城馬路路綫

着手建築吉海站通城馬路

測繪本市平面水準詳圖

四、關於教育者

調查全市學齡兒童

接收縣辦之市內初等教育及社會教育

劃撥初等教育經費以謀擴充

五、關於社會者

選擇市公墓地址

籌設市公墓

訂定取締建築規則

公布取締建築規則

訂定商業登記規則

籌辦市報

吉林市政籌備處擴充市初等教育計畫表

校 別	原有班數	原有學生數	校 舍	地 址	擴 充 計 畫
縣立模範	高級二班 初級七班	四百名	官房四十六間	官醫院東	是校原屬縣立由教育局遷移現址學生異 可供添建房舍之隙地只可另行設立學校 是校原屬縣立學生異常擁擠因限於地基 無從添建房舍只可另行設立新校
第一校	高級七班	三百十名	官房三十八間	新開門裏	是校係義務教育區劃撥學生亦極擁擠幸 校址面積較廣擬增建校舍二十五間添招 初級四班高級三班
第二校	高級五班 初級四班	三百七十名	官房三十八間	西關萬壽宮	是校係義務教育區劃撥學生亦極擁擠但 校舍僅數目前之用校址面積亦不寬裕擬 就舊房中破壞不堪者改建樓房暫添初級 三班
第三校	高級四班 初級五班	三百八十名	官房三十五間	北大街	是校係義務教育區劃撥地位重要凡北極 門以東黑山頭一帶及車站十三校以西所 有學童盡須投入僅有初級二班不敷遠甚 擬一面增租民房六間添招初級二班一面 就近購地二十畝另建新校以資久遠
第四校	初級二班	九十名	民房七間	巴虎門外	是校係義務教育區劃撥學生亦極擁擠擬 就院內添建房屋八間增招學生三班
第五校	初級五班	二百六十名	官房十五間	運動場	是校係義務教育區劃撥地狹隘且與省 立模範小學校接近學生向不擁擠可以暫 仍其舊
第六校	初級四班	一百六十五名	官房十八間	女中北院	是校原係縣屬鄉立軍械廠以東學童悉須 容納擬一面增租民房三間添招一班一面 就近購買民地另建新校以爲久遠之計
第七校	初級二班	八十九名	民房七間	團山子	是校原係縣屬鄉立軍械廠以東學童悉須 容納擬一面增租民房三間添招一班一面 就近購買民地另建新校以爲久遠之計

第十八校	初級二班	八十五名	民房八間	五道胡同	是校係義務教育區劃撥學生擁擠校舍窄狹擬就近租房六間添招二班
第十七校	初級二班	一百二十名	官房七間	黃旗屯	是校係義務教育區劃撥學生擁擠校舍窄狹擬就近租房六間添招二班
第十六校	初班二班	九十名	民房七間	臥虎溝	是校係義務教育區劃撥與十四十五兩校距離不遠可以暫仍其舊
第十五校	初級二班	一百十名	民房六間	北極門外	是校係義務教育區劃撥學生擁擠擬商令房主增建教室六間添招學生二班
第十四校	初級五班	二百四十五名	民房十四間	致和門外	是校係義務教育區劃撥學生擁擠擬商令房主增建教室六間添招學生二班
第十三校	初級六班	二百九十名	民房二十二間	車站馬路邊	是校係義務教育區劃撥房地奇狹學生擁擠附近又無適當房屋可賃擬在俄領館所遺地基撥出十號另建校舍添生六班藉以救濟十一校之困難
第十二校	初級三班	一百二十名	民房十三間	蓮花泡	是校係義務教育區劃撥房地奇狹學生擁擠附近又無適當房屋可賃擬在俄領館所遺地基撥出十號另建校舍添生六班藉以救濟十一校之困難
第十一校	初級六班	二百四十名	官房三十間	老提法司	是校係義務教育區劃撥房地奇狹學生擁擠附近又無適當房屋可賃擬在俄領館所遺地基撥出十號另建校舍添生六班藉以救濟十一校之困難
第十校	初級三班	一百三十名	民房十二間	昌邑屯	是校係義務教育區劃撥學生擁擠擬增賃民房三間添招學生一班以應急需
第九校	初級五班	二百二十名	民房十六間	高大夫胡同	是校係義務教育區劃撥地位適中學生擁擠非常擬一面增賃民房八間添招三班一面就近購地二十畝另建新校以資擴展
第八校	初級四班	二百七十名	官房十五間	文廟	是校係義務教育區劃撥學生擁擠校舍窄狹擬就近租房六間添招二班

市行政學選讀第二輯

第十九校	初級三班	一百二十名	民房十二間	柴草市	是校係義務教育區劃撥學生極形擁擠當先增租民房三間添生一班一面另選適當地點另築新校並與十八校歸納為一以其相距甚近也
第二十校	初級四班	一百七十名	官房十三間	西火磨	是校係義務教育區劃撥學生異常擁擠幸校址尙寬擬增建房屋十二間添招學生四班
第二十一校	初級三班	一百三十名	民房十二間	西石唱子	是校係義務教育區劃撥學生數亦不少擬增租民房三間添生一班
第二十二校	初級三班	一百四十名	官房十五間	長公祠	是校係義務教育區劃撥房舍尙有空閑擬添招學生一班
第二十三校	初級一班	五十名	民房五間	錢家屯	是校原係縣屬鄉立附近居戶較少學童不多擬暫仍其舊
第二十四校	初級二班	八十五名	官房七間	江南巴虎屯	是校原係縣屬鄉立因在江南學童較少現有二班尙可容納擬暫仍其舊
女一校	初級四班	二百七十名	官房三十二間	大佛寺	是校原屬縣立房地均甚狹小無從擴充擬暫仍其舊
女二校	初級二班	二百二十名	官房二十間	昌邑屯	是校係義務教育區劃撥學生擁擠不堪急待添班但限於校址不能增築房舍擬暫添初級一班並擬就近添購校舍以備擴充之用
女三校	初級三班	一百二十名	官房十三間	後新街	是校原係縣立現狀尙可維持擬暫仍其舊
總計	初級九十二班 高級九十四班	五千一百九十名	官房十五處 民房十三處		

明 說

一、城內學生擁擠萬分女師附小及省縣模範尤有甚之擬於右表擴充計畫之外另於北倉左近添設一校新開門外道北埠房內添設一校各招學生四班以資救濟

二、依吉林縣教育局之公表市內未就學之兒童占百分之六十但省會最近人口將及十萬學童至少亦占十二分之一以此比較恐未就學者猶在百分之六十以上非加至一百班以外萬難容納右表僅就各校房屋地址及相互距離酌增四十八班相差猶鉅惟常年收入究有若干在未接收前不能臆斷現正着手調查學童俟得有確數再視收入如何通盤籌畫另行擬具詳明計畫呈請核示

三、市社會教育擬(一)發行通俗日報及社會畫報二種(二)於各區適中地點設置民衆教育日夜專校使一般失學男婦皆有讀書識字之機會(三)設置通俗講演期以啓發民智擴大宣傳仍俟接收後視收入如何再行詳確計畫另呈核示

吉林省政籌備處預定建市程序表

期 一 第	年 八 十 國 民	期 別	
		細 別	工 務 方 面
		測繪市平面圖 測繪市水準圖 設立市以上苗圃 修築吉甯街通德勝 路北大街沿鐵路馬 門西段沿鐵路車站 外城之馬路新開門 胡同馬路怡春里南 門外東西馬路	行溝清潔 檢查飲食物 取締私菜地 勘定公墓地
		調查公私學校及學 齡兒童縣與市教育 之權限 劃分省立學校整頓 規定市立學校整頓 法 平民社會教育 推廣法	社會方面 清查戶口 編訂工商註冊 實行工商各種營業 規則 規定取締各種營業 規則 規定取締各種營業 規則 規定取締各種營業 規則
		修訂商埠章程改革 租制界限建築 擬關馬址	社會方面 清查戶口 編訂工商註冊 實行工商各種營業 規則 規定取締各種營業 規則 規定取締各種營業 規則

記 附	期 三 第		期 二 第	
	年 十 二 國 民		年 九 十 國 民	
右表所載事項因限於篇幅不及附列理由另有呈報省府之籌備建市預定程序書乞參閱為幸	各種設施上之建築	關於衛生社會教育	關於衛生社會教育	關於衛生社會教育
	改道江堤	架設橋樑	翻修不良道路	修築城內支線及溝
	添設場	設醫院	設瘋人院及精神病	設東西二區市醫院
	中學	設社會師範及市立	建社會體育場	建各區體育場
息爭所	設感化院	設婦女救濟所	設平民新村	
		收買舊房拆除改建	修築工廠四周之路	修築工廠四周之路
				檢製豆痘所
				擴充平民教育
				設小型公園
				怡春里各道路參看

田園新市與我國市政

(見東方第二十二卷第十一號由三〇至四四頁)十四年六月十日出版

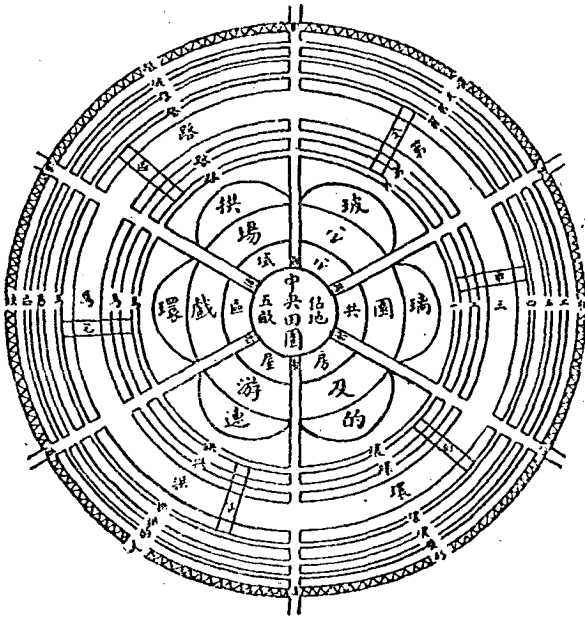
董修甲

一 田園新市

之發端

田園新市之運動，發端於英國。參看本誌二十卷二十二號陳雲君著園城芻議篇。其名詞來自英文 garden city garden「釋田」。園city「釋市」，「新」字之加，蓋以城市本無田園，今介紹田園於城市之中，是此種新式之市，與尋常之舊市完全不同也。當一八九九年時，英國有何韋特(Mr. Ebenezer Howard)者，見英

何韋特理想中的田園新市圖



市行政學選讀第二輯

一五五

國及歐陸各市人民集居城市，日多一日，致生種種家宅問題，衛生問題，因著明日之田園新市 (Garden Cities of Tomorrow) 一書，提倡一種新式之市，使人民既得城市種種之便利，復享田野幽雅之幸福。何氏書中，曾擬一種理想上之新市：係用六千畝土地，建築一市，設圓形田園於中心，佔地約在五畝左右。在田園之外，建造公共房屋，如市政廳，圖書館

博物院，戲院，音樂場及醫院等類。公共房屋外圍，建設公園，通氣草地，與遊戲場等，佔地約一百四十五畝。圍此公園與草地等外，又置玻璃連環拱（*glass arcade*），拱內陳設各種日用品，以供人民游覽時隨意購置，一備遇風雨時人民有退避之所。此拱之外圍，築環拱馬路五條，環拱馬路，定為住宅區域，五條馬路之中間一條，規定極寬，約在四十二丈左右。住宅區之外圍，定為田園及工廠堆棧牛奶房等區域。在此區域之外圍，築環市鐵路，與市外鐵路幹線相接。自中心田園起，建築射道（*radiating streets*）六條，直通市外各地，每條射道，寬約十二丈。全市約容居民三萬人。一市分總集中點與分集中點（*main center and subordinate centers*）兩種：前者之居民，限制在六萬人以內；後者在市民過多時，建設於市外附近地方，其居民以三萬人為限。各分集中點與總集中點集交通，以射式之鐵路銜接之，以一頭連於總集中點之環市鐵路，另一頭與各分集中點之內部相接。此何氏理想中之田園新市，請再以圖說明之。

二 何氏計畫之要點與其著書之影響

何氏理想中之田園新市計畫，可得以下各要點：（一）設田園於住宅區之前後，使居民得享鄉野之幽雅景象。（二）設田園於住宅區之前後，何居民得吸鄉野之新鮮空氣。（三）置住宅區於「外圍田園」之內，工廠於「外圍田園」之外，所以隔絕居民與鐵路工廠，使居民得免惡塵惡聲之擾。（四）以連環拱陳設日用品使居民得享城市購物方便之利益。（五）設公園遊戲場等，聽人民隨意入覽，使居民有消遣之處。（六）建築寬大射道，環市馬路，鐵路等於市之內外，使市民交通，因之便利。（七）集公共房屋，遊戲場，戲院，玻璃連環拱等於市之中心，使城市「集中點」之美觀與熱鬧，完全齊備。以上七要點，為田園新市之精神；凡欲建設田園新市者，雖不必一一效法何氏，但其寓鄉於市之意，則不可忘也。當何氏明日之田園新市一書初出現時，英人注意者極少，四年後，（一九〇三年）僅有勒齒屋師（*Lechworth*）田園新市之試辦，惟近十數年間，各處對於何氏寓鄉於市之意，無不詳加討論，漸次實行，據荷草氏（*Frederic C. Howe*）游英後之調查：近來英國創設田園新市者，計有數十處。不獨大市之郊外，多有創立；竟有於建立新市之時，完全效法何氏之計劃者。是可見英國田園新市運動之盛矣。

即歐陸各國，亦以此種「田園新市」，可解決城市中極不易解決之住宅問題與衛生問題，而後先效法，而在美洲則有紐約郊外之林山田園新市等之創辦。是皆何氏明日之田園新市一書出版後所生之影響也。

三 各國田園新市運動之歷史

各國田園新市之運動成績甚多，前已略言之矣，茲再一一詳述，以資研究。按田園新市之運動，發端於英國，當先言英國之成績，次及其他。

甲 英國

英國田園新市之試辦，在一九〇三年。其試辦地點，首在侯特法特賽爾郡內之勒齒屋師 (Herdfordshire, Letchworth) 地方。勒齒屋師原係農田土地，距倫敦三十三英里。當一九〇三年時，居民僅四百五十人，七年後增至七千人，一九二〇年時則增至萬人，將來希望增至三萬人爲止。自某公司選擇該地爲試辦地點後，先買農地三千八百十八畝，後又續購七百五十畝。初計畫時，曾以一千三百畝建新市，再以二千五百十八畝，留作農田，自增購七百五十畝後，即以之歸作農地；故該市現有田地共計三千二百六十八畝。該市計畫中，分工廠貿易住宅農田各區，毫不相擾；貿易近車棧，工廠與鐵路相近，與住宅區相離極遠。街道式樣極多。房屋建築術；亦復花樣新奇，甚爲美觀。房屋之高低，依房屋性質，而定其限制。房屋與街道之距離，亦有一定之規則。市內有遊戲場，市俱樂部 (club-house)，學校，閱書室等。人民不得以土地作投機事業。土地股票之收入，限制在五釐以內，如有盈餘，以之補助公共事業；故市稅亦因之減少。該市定有租地章程，凡市內土地，皆得由人民租借，租借期定爲九十九年，期滿仍得續租。該市自一九〇三年後，裝置新式自來水，煤汽燈，陰溝等；現有自來水管，長二十英里，煤汽管長十五英里，陰溝長十四英里。關於建設勒市之收支與其現在之價值，請以下表說明之。

總建築費	美金六十八萬元
公司股本(至一九一九年止)	美金二百六十萬元(包括股票負債及抵押等)
地價及各種事業價值(至一九一九年止)	美金三百四十萬元
現在地價(其初每畝百元)	每畝美金二百五十元
現在房屋木料等	每畝美金一百二十五元
地租	美金八十八萬元
房屋及工廠	共計二千五百所
工業種類	共計三十餘種

自勒市計畫實行後，成績極優，繼起者又有伯梯生拉梯 (Part Sunlight) 及鮑爾內維 (Bourneville) 兩市，前者係賴浮氏 (Sir William Lever) 所建設，後者則為柯德卜萊氏 (George Cadbury) 所創辦。兩市之成績，皆甚優良，尤以伯梯生拉梯市為最，請詳述之：伯市初建時，賴浮氏僅購土地五十六畝，以三十二畝畫為市鎮地位，其餘二十四畝，留作工廠地基。日後深購土地甚多，故現在之土地，計共二百三十餘畝。在此二百餘畝中，工廠佔地九十畝，其餘皆為市鎮地位。伯市當時之計畫，係由市政專家所擬。馬路彎曲自如，兩旁有樹木花草，用作公園。市內居民，計共三千六百人，皆住各自獨立之房屋。房屋花樣種類甚多，但無自相矛盾之處；凡新式之自來水，電燈電話，溝渠等，無不全備。市內有教堂，美術陳列所，圖書館，游泳池，健身房，俱樂部，演講廳等。按計畫田園新市者對於市民消遣之事，無不特別注意；因人民閒暇時，如不預備正當消遣，每致作惡為非，所謂小人閒居為不善也。故伯市當日計畫中，對於遊戲場所，預備特多：不獨夏日可以遊戲，即冬日亦可遊戲；不獨年壯者有消遣之地，即幼童亦有玩戲之場。市之正面，建有偉大花園與田園，各房屋兩面，皆有

通氣草地。據云賴浮氏建築伯市時，不獨不能獲利，尚須虧本甚多；蓋以市內各種專業太多，每年保養上需款甚大也。賴浮氏建築伯市之費，計共美金二百五十萬元；此二百五十萬元之利息，每年計共有十七萬元，該數完全不能收得，至每年所收之房租，亦僅敷修理房屋之用；該市之建設，實為一種虧本之事業，但賴浮氏工廠之工人，因住居清潔，空氣豐富，工人身體較前強健，工廠之出品，較前既優又多；故一方面關於市之建設雖屬虧本，另一方面關於工業則盈餘甚多。彼此相抵，尚可獲利。此伯市建築之情形也。

雖然，英國田園新市之建設，固有專為工人謀幸福者，亦有私人依合作原理，結合同志創辦者，如倫敦市區內漢母下師梯特（Hamstead）田園新市之創辦，即其例也。按該市係私人合建之市其目的係為上中下三等人民謀居處之幸福。蓋田園新市之運動，應合三級人民同謀之，方能破除階級，融治民情；否則各自經營，各居一地，誤會一生，階級之駢禍難免也。漢市初創時，佔地三百二十畝，從倫敦郡議會特別規定，以八十畝建築通氣草地（open spaces）其餘二百四十畝，由漢市信託公司（Hamstead Garden Suburb Trust）自建房屋，平均每畝祇造房屋八所；換言之，每所佔地七十四方尺左右。漢市房屋有租與工人者，每星期之租價，為美金一元五角；亦有租與中等人家者，每年之租價，自一百五十元至二百五十元不等；更有最良之房屋，租與上等人家者，其租價較前二等稍高。但此市資本之利息，限定在五釐以內，無論如何，其租價總較低於他市也。

英國更有先創合作同志會（Cooperative Society），後建田園新市者，是為會員謀居處之衛生也。但據恩文氏（Lawrie）之調查，英國各地人民，常有借合作主義之美名，購買土地，建立田園新市，其實建立時，所有合作之精神，已失去甚多矣。

關於英國田園新市運動之進步，當以克爾兵氏（E. G. Cairn）所印之書為最詳。克氏係英國田園新市及城市設計研究會之祕書長，嘗於一九一四年，收集關於田園新市之材料，編印一書。書內論及五十八處田園新市之建築情形甚詳，茲因限

於篇幅，不能一一詳述，詳盡言數市之成績於左：

(i) 阿爾克林屯田園新市 (Alkrington Estate)，初建築時，共計七百畝，每畝地上建屋十二所，周圍預留遊戲場及通氣草地等等。此市自一九一一年七月建築後，每年修築馬路，增造房屋，現在建設上，已大有可觀矣。

(ii) 納卜成思田園新市 (Knebworth Estate)，佔地共八百畝，其房屋計畫，每畝定為八所，計畫中擬建之房屋，共六千四百所，已造成者，共有二百五十所，其餘正在建築中。

(iii) 屋德蘭芝礦市 (Woodland Mining Village)，自一九〇七年六月起，即從事建設，其目的在解決工人住宅問題。當初之計畫，擬建房屋六百五十三所，此時已經完全造就。查該市房屋，雖係工人住宅；其每所之造價，雖係七百八十元至一千元左右；但房屋之工程與式樣，皆極其精美。此市馬路，寬約十二丈，路旁有蔭樹多行，行人隨時可以休息也。

乙 瑞典

斯篤克霍姆 (Stockholm) 瑞典因最大之市也。市內住宅房屋，多係「公寓制度」(tenement house)。市內人民，見公寓房屋，既深且高，空氣缺乏，加之「寓住居多家，尤覺不合衛生，早欲效法英國之田園新市制度。惟英國所建之田園新市，皆在市之郊外，而斯市郊外，并無地產，發展不易。因於一九〇四年，在市界外附近地方，多購土地。至一九〇八年時，郊外土地，屬市有者，竟有一萬一千一百二十五畝。是年先在斯市南郊之恩司克特 (Engade) 地方，建立第一田園新市；至一九一三年時，又在亞佩爾章根 (Appeliken) 地方，建立第二田園新市；至第三田園新市之建設，擇定在烏爾夫生打 (Ursunda) 地方，其計畫至一九一五年議決實行。按恩司克特與烏爾夫生打兩處田園新市之房屋，皆係低小屋舍，共計三正間一廚房；至亞佩爾章根田園新市之建設，則有五正間一廚房。但三新市計畫中，各房屋大概皆係獨自居住之房屋，各成一窠者也。三新市發展之成績，至一九二〇年時，已有可觀，請列表說明之：

新市自建立田園新市三處後，市內之住民移住新市者甚多。各新市之房屋，又係低小房屋，不相連接，四面窗戶甚多，空氣充足，極合衛生。新市從前擁擠不便之苦痛，因之解除矣。

丙 德國

德國對於英國之田園新市制度，極為注意，尤以近二十年為最。查一九〇九年時，杜勒斯登市 (Dresden) 有私人提倡在郊外黑樓洛 (Hellerau) 地方，建立田園新市，一時贊成者甚多，卒由某君依合作主義，設一計畫實行，即德國第一田園新市也。此新市初建立時，共購土地三百四十五畝，所建房屋，劃歸美術公司辦事員工人等住宅房屋。第一年曾建房屋一百五十所；第二年又建百餘所；至一九一二年時，其房屋建築之成績，實有可觀。查黑樓洛新市之房屋，係由房屋合作同志會 (Cooperative Building Society) 承辦者。各房屋出租會員，其年租為美金六十二元至一百五十元不等。每所房屋有花園地窖廚房等；屋內有自來水、煤汽、及電汽燈等。其最小房屋，亦有四間；第一層作廚房與客廳等地位，第二層則為寢室。屋內有熱水管，可供洗衣烹調等用。凡為會員者，須購美金四十七元六角之股票也。黑樓洛市之計畫，須由房屋委員會審定之；房屋委員會會員皆係美術專家，故新市一切工程，皆合美術性質。市內除房屋馬路公園工程外，尚有體育學校，農業學校等。據云該市在建築後兩年中，市內人民，增至兩千，其發達之情形，可想而知矣。

自此市之優良成績傳出後，全國發起田園新市同志會者，接踵而起。一九一一年，喀爾魯市 (Karlsruhe) 曾在郊外三十

事別	恩司克特	亞佩爾章根	烏爾夫生打
房屋所數	五百十五所	一百六十七所	三十六所
房屋間數	三千零六十三間	一千一百八十一間	三百九十三間
居民總數	五千人	一千九百人	四百八十五人

畝土地上，建立新市。賴芝賀夫 (Kasano) 亦以五百畝土地，建立新市。努楞堡格布 (Nuremberg) 及門占市 (Murrich) 則各以一百六十五畝及二百畝土地，開築田園新市。上述各市之承辦者，或為市政府，或為合作同志會，其經費或由市政儲蓄銀行 (municipal saving banks) 担任，或由國家保險公司籌備；但無論如何得來，其利息均係極低，意在鼓勵此種新市建築也。查德國提倡田園新市者，對於此種運動之目的，曾有以下之評論，謂：「吾人所謂田園新市者，非僅在一市之地界中，建築數個田園，使市為較樂之地而已；亦非一種「別墅」式之田村，由投機土地者，利用「田園新市」之美名，以發展私人之事業而已。所謂真正田園新市者，係於合宜土地上，通盤打算，建築最永久最合衛生之新市。凡以土地投機者，必須嚴加限制，至地價增長有盈餘時，統歸辦理全市公益之用。關於市內社會改良，經濟增益，皆須兼籌并顧，如此，方為真正田園新市。」按上述評論之發，必係德國近年來提倡是種事業者，假借田園新市之名，以販賣地皮希圖發財者過多之故。吾國如欲提倡田園新市運動，對於田園新市之真義，自當認清，其假借田園新市之名，以販地皮為業者，更不能不嚴加防範也。

丁 美國

美國田園新市之提倡，為時尚淺。其成績為顯著者，當推林山田園新市 (Forest Hills Gardens) 此新市與紐約市中心相離不遠，如乘賓塞爾佛尼亞終點鐵路 (Pennsylvania Railway Terminal) 至該地，僅需十四分鐘。該市本有樹林，附近又有森林公園 (Forest Parks) 當謝芝芳特升家宅公司 (Sage Foundation Homes Co.) 在美提倡田園新市時，有推舉林山田園者，以其既有森林，又有田園，如稍加改良，定能收事半功倍之效也。該公司調查後，卒選定該地為試驗地點。查該公司所以提倡田園新市之用意，可於該公司總理底華勒司脫氏 (Mr. Robert W. DeForest) 之言中得之，茲述其言如左：

「吾人自信家宅之建築，可仿英國田園新市之計畫，在家宅之週圍，植以樹木花草，并設置公共遊戲場等。如此建設城市，其費用亦不必比普通城市建築費為多。又美國開闢郊外土地時，慣用長方形之街道，頗不美觀。房屋之建築，以選擇堅固材料，(如水門汀或磚石等) 較為便宜。堅固之料，其初費用雖巨，但因其實持久性，無須常時修補，久之

其費用終屬甚省。吾人甚願小康之家，富於美術觀念者，由紐約城市中，移居於市外咫尺之地。如敝公司上述之希望，果能實現，則下列各種目的，庶可達到：（一）可為多數人家造成有衛生有美觀的家宅；（二）可證明郊外之境，亦可使之美雅可愛，並可以此試驗，為他處之模範；（三）可以鼓勵人民，以極省費之法，開闢土地。初，敝公司對道路，自來水，溝渠，及其他一切工程花費甚多。各項工程，雖於美觀上并無如何之幫助，但各該事業，確係住宅區內至要之事，故於建築之始，對上述各種工程，審慎週詳，極力研究，務使能至盡善盡美。對於房屋，不獨使之堅固，並且使之美雅。對於市政管理，恆以富有經驗者主持之。此皆吾人提倡田園新市之唯一宗旨，亦即敝公司田園新市成就之根本原因也。有問敝公司為何對於工資較小之工人住宅，未加注意者。予應之曰：敝公司對於此等工人之幸福，并未忘却，特以林山田園新市內土地之價值過大，與環境之性質略有不同，不宜設備該種工人住所耳！

關於林山田園新市街道之制度，風景工程師阿爾母司特德 (Fredrick Law Olmsted) 曾有以下之談話：

『美國對於安靜住宅之街道，往往忘却其與普通通渠大道，完全不同；對於此種街道，往往不能使之安靜美雅；此實最大之錯誤。吾人為免除此種錯誤起見，故不使林山田園新市之街道為通渠大道，其形式固非彎曲特甚，亦非直而不曲。街道之建築材料，概用地氈青及碎石等。其面積較普通街道為狹，務使多留花木田園地位。蓋林山田園新市之最可注意者，即在其街道之緊小彎曲，安靜無聲各特性。與紐約之普通寬大長方形道路，混亂不安者，不可同日而語也。』

林山田園新市之土地，本極昂貴；建造時，所取材料，又屬優良；各房屋皆裝有保滅火險器具。故租價極高，即每年入款在美金二三千元者，亦無力居住也。市之中心，建有大旅社一所，足容百五十人至二百人，其房屋雖不過大，亦非普通低廉之客寓可比。

與林山田園新市相類者，有必傑力克郊外田園新市 (Billerica Garden Suburb) 之建築。必市計畫，係由麻州康勃立奇市柯美氏 (Arthur C. Comey of Cambridge, Mass) 所擬就。關於該新市計畫之內容，葛氏曾經宣布，其大概如左：

「此種新市之建設計畫，係將英國最有成效之工人房屋計劃，完全仿效，并為美國改良工人房屋之先導。計畫中對於麻州家宅委員會 (Mass. Homestead Commission) 一九一三年十一月報告中所定關於工人房屋建築上各種原理，完全採用。該新市位於必樓力克北部，與波斯登市 (Boston) 相離僅二十一英里，正在波緬鐵路 (Boston and Maine Railway) 路線上。該鐵路公司，於一九一四年二月，曾在該處建築修理工廠一所，計有工人一千二百餘。但該工廠原定計畫，可容二千至三千人也。按該地原係鄉野，自該工廠建築後，關於工人之住宅，已成重要問題。加之製造廠家，亦在附近地方；建築工廠甚多。故該新市之工人住宅問題，尤為急不容緩之事。控此新市建設計畫中，有數種要素，為美國各市建設計畫中所未有者，請述之於下：(甲) 全郊土地，曾經通盤計畫；(乙) 每畝嚴定房屋若干所，不得隨意多造；(丙) 全郊之建設，係由一大公司完全擔任；(丁) 公司之利息，有一定之限制，不得隨意增減；(戊) 房客須為公司股東。查此新市之建設，專為每週得美金十二元至二十元工資之工人而預備。其已發展之土地，計共五十四英畝，與必樓力克北部火車站相接，為前日村鎮之中心點。該處本有學校與公共房屋多所，因此，其發達更為容易，再該處與鐵路工廠相離，不及一英里，每日有鐵路公司公車，包送工人，故極方便。按該田園新市計畫中，限定每畝只得建築房屋五宅，利息依累積法，限例為百分之五。各房客皆須為股東。郊境一部份土地，劃歸「合作社」(Co-partnership Society) 自由建築，此仿英國田園新市大概辦法也。另一部份土地，建築房屋，依分期付款法，將土地與房屋一併出售。更有一部份土地，建築住宅房屋，出租於市民。其第四部份之土地，則歸鐵路公司建築特別房屋，充工廠寄宿舍與食堂等用。」

除上述大規模之田園新市外，其由個人建設，類似田園新市計畫者亦甚多。此類建設，有在大城市郊境創辦者，如美國舊金山郊外之建設是；亦有離大城市極遠者。前者對於街道之計畫，自不得隨意自擬，須與郊內大城市之街道制度相同；後者可隨意擇若何之街道，與房屋制度。此類個人事業之目的，係欲藉田園城市之名，引起一般人之注意，以發達自己之產業。但此種個人產業，一經前後售出，其集權性質，亦因之星散。至未經改良之土地，與街道植樹等事，非由市政當局接收辦理，

即由各買主自組同志會共理之。但此種同志會，係一種自動的集合，全境買主，有時非皆為會員。所有土地上一切改良費用，往往亦不能由買主平均分擔。因此之故，地方上竟生種種爭端，殊於安寧上不便孰甚。故買主有時與買主訂立合同時，將買主買得地產後，應與他買主協謀土地之發展，到担任土地之改良費用各節，預先聲明，以免後患。此種聲明，與土地之發展實有密切之關係，故美國各法庭，皆已許可矣。

四 各國田園新市運動史之比較

讀各國田園新市運動之歷史，知其不同之點頗多；有為大規模者，如英國之勒齒屋師新市是。（共三千八百十八畝，後又購七百畝）。有為小規模者，如英國之怕梯生拉梯新市與德國之喀爾魯新市是。（前者共五十畝，後者只三十畝）。有係資本家為工人謀居處幸福而建設者，如英國賴福氏所創之怕梯生拉梯新市是。有為私人依合作原理結合同志創辦者，如英國漢母卜師梯特新市與德國之杜勒斯登新市是。有為市政當局自辦者，如瑞典斯篤克霍姆市郊外之三新市是。有為家宅公司創辦視為一種營業者，如美國謝芝勞特升家宅公司所創之林山田園新市是。更有由個人建設類似田園新市者，如美國加州舊金山市外之郊境田園新市是。此皆各國田園新市運動史中不同之點。雖然，運動史中，亦有相同之處在，請一一述之：（一）各國創設田園新市之目的，概為解決家宅問題與衛生問題；（二）各國田園新市之計畫，一概分全部為兩部份，一為農田部份，一為城市部份；（三）工廠區概係劃在與住宅區不相連接之處，所以免普通市內工廠之煩囂與惡劣空氣；（四）各國田園新市之創設，概係預先通盤計畫；（五）凡房屋之週圍，皆設窗戶與通氣草地，以通空氣；（六）市民消遣場所，設備特多；（七）交通利器設備齊全；（八）土地概係預先購定，故購價特廉；（九）入股人之利息，有一定之限制；（十）每畝土地上房屋之所數，亦有一定之限制。此皆各國田園新市運動史中之同點也。如以同點與不同點之輕重互相比較，是不同點與田園新市之真義，并不相關，而同點則為田園新市萬不可缺之要素。蓋田園新市之建設，不問其為大規模或小規模，合作者或獨創者，其寓鄉於市之意，如未忘却，則田園新市之精神仍在。凡欲創辦田園新市者，不必專效法一國，更不可專效法一種計畫，須體察其要義

而自擬適宜之計畫；各國田園新市計畫中，良者採之，不善者棄之，如此方可得最適宜之制度也。

五 我國應否採用田園新市制度

田園新市之制度，實亦我國當今之急務。蓋我國無論舊式城市（如內地各城市是），或新式城市（如各通商大埠是），其衛生上，居處上，急待解決之問題實多。至我國鄉野，雖空氣充裕，樹木衆多，極合衛生，惟人生需用物具，多不設備，其不便也孰甚？故欲使我國各地，悉成樂土，當注意寓鄉於市之意；除使鄉間之天然安樂，固有清雅，完全保存外，更將城市之種種方便，一切美麗，介紹於鄉間。如此則不獨我國新舊城市之居處問題，不難迎刃而解，即鄉野之鄙陋生活，亦可立見增進矣。前歲上海穆籽齋先生，見上海居民日多，房屋缺乏，曾集合同志多人，提倡在浦東創立新村，借入股者太少，計畫未能實行。去歲上海大中華興業公司，又在江蘇無錫縣南門外，創辦新村，早經動工建築，想不日當可完全竣工。考該兩新村之計畫，頗有寓鄉於市之意，與英國之田園新市制度，無大出入，所異者僅其名稱耳。竊思我國此時，正在提倡市政之時，何妨在各市之郊外境，試辦田園新市。蓋郊境土地賤，經費省，加之郊外房屋稀少，建築時不須拆毀舊物，省費甚大也，且郊外既有田園，又有樹木，建設田園新市，更屬易事也。

六 田園新市制度之法律

我國急需採用田園新市制度之理由，已如上述，茲所應研究者，即田園新市制度之法律也，請分別建議於下：

(一) 此種法律之規定，務須為普通法律，以能適用於大小三種田園新市為最善。最好將其共同應守之事，定為通律，責令各市遵守，至關於市政府之組織，街道制度，公園制度等等，得由各省市定市章，呈准施行。

(二) 照北京去歲所公布之新憲法，此種田園新市制度之通律，關於市政，應由省議會訂定公布之。

(三) 田園新市之通律，應包括以下各要點：

(甲) 田園新市之創辦，由創辦人依本通律自訂市章，呈請省政府批准施行。

(乙) 田園新市為自治團體，得依普通市鄉通律，享受市鄉應得之權利與義務；關於市內應興應革事宜，得由市政府辦理之。

(丙) 田園新市之創辦，得由市內居民自由提倡，亦得由市外人民依普通商業公司條例，收買土地創辦之。

(丁) 田園新市之創辦，得採用合作主義。

(戊) 田園新市之創辦，如依普通商業公司條例創辦者，其利息須限制在百分之八以內；所有盈餘，應由市政府收為市

有，用補市內公益事業創辦費用之不足。

(己) 市之組織，得採用下列制度之一種，亦得參合兩種以上之制度，惟參合多種制度時，須得省政府之允可。

(1) 三權鼎立式制度：

(子) 市議會，五人以上，九人以下，

(丑) 市長及各行政部，

(寅) 公斷處員三人，

均由市民公舉之。

(2) 委員會式制度

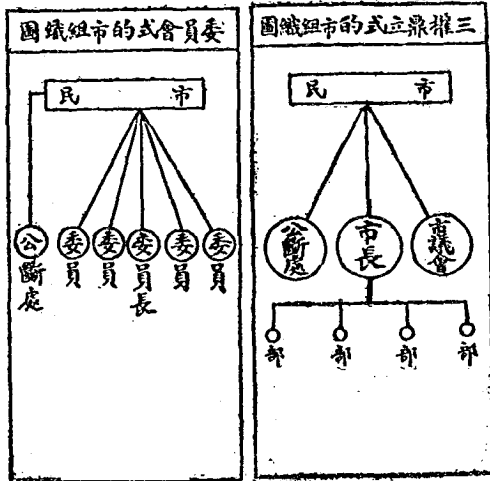
(子) 委員會五人，

(丑) 一人為委員長，餘四人分理部務，

(寅) 公斷處員三人，均由市民公舉之。

(3) 委員會經理式制度：

市行政學選讀第二輯



市行政學選讀第二輯

(子)市委員會五人，爲市立法部，由市民公舉之；

(丑)市經理一人，須有市行政專門學識經驗者，由市委員會聘選，對市委員會負責，爲行政首領；

(寅)市行政由經理聘用專門人才分担之，市行政職員，對市經理負責；

(卯)公斷員三人，由市民舉之。

(庚)各組織制度中，應訂官員撤回法，法律公決法及法律創議法。

(辛)市內財政，應公開之，公開之法如下：

(一)每年應訂預算決算書；(二)每月及每年應公佈帳目

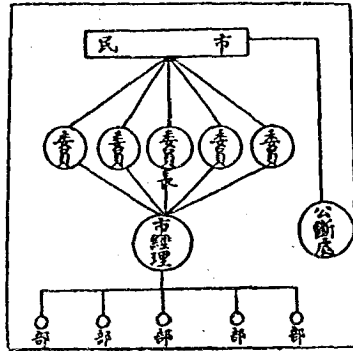
；(三)市民得隨時公舉代表，查看帳目及其他財政事宜。

(壬)以上所提各節，皆市民自租之市。如係商業公司創辦之市，在

(一)應留百分之六十爲園地地位，百分之十爲工廠區地位，百分之三十爲住宅區地位。

(二)各區內同一段落之房屋，不得或高或低；住宅區房屋，應定爲一層及二層樓；工廠區房屋，可增高至四層樓；貿易區房屋，亦可增至四層樓。

(四)各區之房屋，應多設窗戶；住宅區房屋，除四面皆須有窗戶外，並須有通氣草地；貿易工廠兩區房屋，固須連接成段，左右不能有窗戶，但前後兩面，務須多置窗戶，至兩區內之通氣草地，每隔五十家，須建一大處。



創辦首三年內，所有行政立法公斷各職員，皆由公司股東公選之至第四年時，由公司股東與市民公同選舉。但市之行政首領，須爲公司股東之一。

(癸)創辦田園新市時，應就全市通盤設計其計畫中應包括下各要點
(一)應分全市爲住宅貿易工廠等區域。

(五) 馬路制度，可隨地形而定，但不得過於彎曲，有礙交通。

(六) 住宅區馬路兩旁，須植樹木；貿易工廠兩區馬路旁之通氣草地，亦須多植樹木；住宅區馬路之寬度，不得在五丈以內；工廠區馬路之寬度，不得在四丈以內；貿易區馬路之寬度，不得在八丈以內；小巡之寬度，不得在一丈五尺以內。

(七) 住宅區電車，可設單軌；貿易區電車，應設雙軌；工廠區可不設電車。

(八) 市內除通氣草地外，應設公園二處以上，及遊戲場一處以上。

(九) 市內最好採用陰溝制度，不用陽溝。

(一〇) 市內設小學二所以上於住宅區內。

(一一) 市內設市醫院一所，分診所若干處。

(一二) 市內路燈，皆用電燈。

(一三) 市內公共房屋，應建築於一處。

以上各要點，應在通律內大概規定之；至各要點之詳細節目，由各市於市章內自定之。

七 結論

田園新市之制度，為美國最近發明之改良城市制度，既合衛生，更極方便，採用者真有百益而無一損。不獨英國數十處試辦後，成效昭著；即歐陸各國，與美國先後效法者，皆覺可以解決城市中各種家宅問題與衛生問題甚多。現在各國爭先恐後，仿效提倡，多方研究；獨我國不思所以採用，無怪市政不能進步。查我國各省城市之不合衛生，鄉間之諸不方便，竟使我國成為歐洲中世紀之野蠻國家，又何怪外人之輕視我乎？上海租界各公園，禁止華人入遊，未始非以我仍為古人，不思享今世之快樂也。近年來各省標「市政籌備」之名者多矣，甚願各省能於田園新市之制度，詳加研究，竭力提倡，使我中華民主新國，真能成一新美之現象，庶幾各國輕視我者，可從此恭敬我矣！

漢口市分區計劃

改良舊市區街道計劃

(均見新漢口第一卷第十二期由一六六至一七一頁)

工務局

——漢口市分區計劃——改良舊市區街道計劃——五月份之調查測量及計劃與拆遷工作——五月份之施工及保修事項
——公用事業之經營及取締——中山公園內演講台建築工程說明概略——五月份工程進行情形月報表——

漢口市分區計劃

溯自產業革命以後，工商業集中，都市發達，一日千里，故歐美各國對於市政之設施，靡不孜孜以求完善，并常保持其發達之機能，增進其效率，俾長在健康狀態之下，逐漸發展，其道固不僅一端，顧其最要者，厥為分區制。蓋分區之利益有五：(一)分區則能應都市生活機能而分類，使之組織化秩序化，以求發揮其所長，而矯正其所短；(二)市區內之土地，得就天然形勢盡量發展，能限制地主濫用土地權，妨害公衆之利益；(三)使企業家明瞭各部土地使用之性質，得以集中力量發展企業，俾土地得為經濟之利用；(四)使同一性質之事業，集中於同一區域之內，可以增加市民之便利；(五)分區則土地之使用，建築物之高度，及其建築之面積，均有一定之規定，使市民得享受充分之日光與空氣，增加衛生之效能；舉凡種種，皆為都市切要之圖。漢口居全國商業中心轄綫南北，為繁盛都市，正在力謀建設之際，對於實施分區制，尤為要務。惟在計劃全市分區之前，首宜明瞭市重心之位置，查目前本市重心，實為外人掌握之租界，為本市前途發展計，須統籌全局，移轉重心，

故除逐漸改良舊市區街道外，並積極開闢民族民權及其他通後湖之幹道，再以橫幹綫之山山中正沿江等路交貫之，俾後湖隙地，漸趨開發，庶全市重心向北移轉，能成一完美之市區。工務局爰本此旨，詳察本市天然形勢，參酌已成局面及將來趨勢，酌劃爲工業區商業區住宅等區，並擬具分區計劃，冀其各自發展，提交市政會議第六十三次常會通過，茲謹分述之如次：

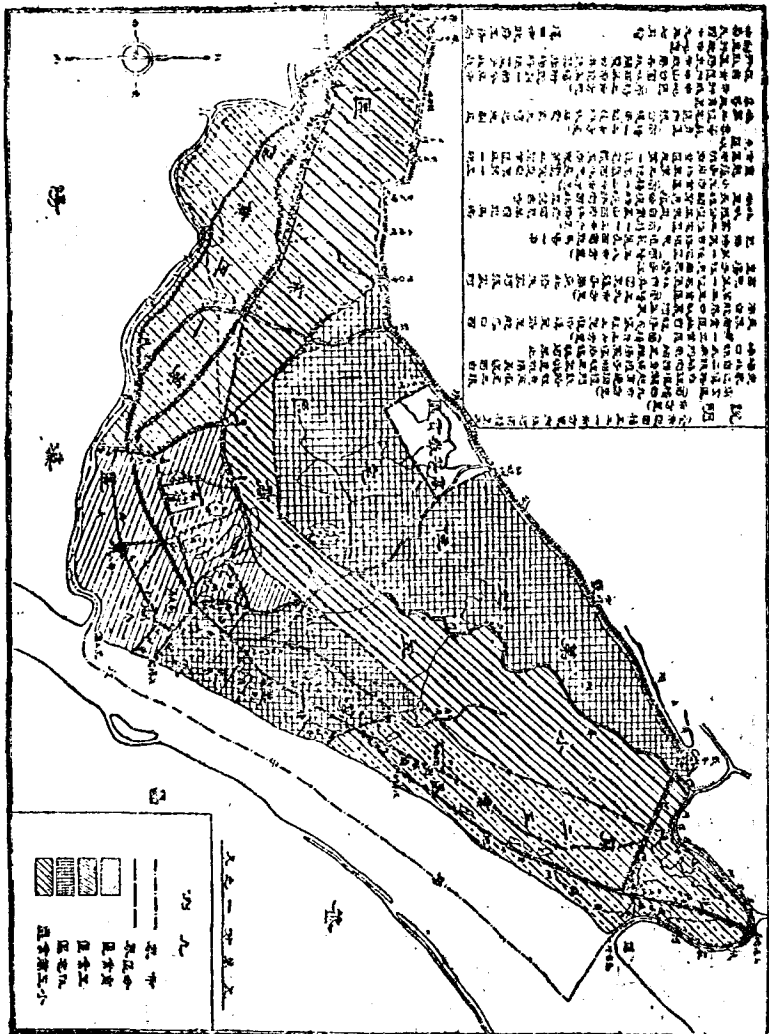
一、工業區本區須在市內水陸交通便利之處，以便起卸原料及出品，且須位於下風，俾商業區與住宅區不致受煤烟之害。本市襄河上游橋口以上宗關一帶，及揚子江下流譙家磯附近原有磚廠石灰廠麵粉廠紡紗廠香煙廠肥皂廠造紙廠等重要工業，水有江河之便，陸有鐵路之利，根據原有事實，故仍劃爲工業區。宗關一帶沿襄河者爲第一工業區，日租界以下譙家磯附近沿揚子江者及平漢鐵路一帶爲第二工業區。

二、商業區 商業區須在交通便利之處，依自然之發達已成市面而規定之，故本市江漢路以西舊市區及中正路一帶，均定爲商業區，取其合於以上之原則也。至將來市政府及各公共建築物，即建築於中山公園以西華商跑馬場附近而定爲市行政中心區域焉。

三、住宅區 本區須在園林幽秀清靜不繁之地，與工業區不能直接連接，以免喧囂，本市就已往之事實及將來之趨勢，擬劃舊特區日法租界模範區及西商跑馬場一帶爲第一住宅區，張公堤一帶爲第二住宅區。在第二住宅區內沿張公堤在姑嫂樹以西黃家大澗以東一帶地勢平坦建築學校，極爲適當，故另劃爲高等教育區。

四、小工商業區 查都市發達，一般藉小工商業謀生者爲數極多，且因工業區與住宅區不能直接連接，而且工商業區附近又無價值低廉之房屋，則該小本經營者及工業區之職工，將無所安插矣，故擬於第二住宅區之南，工業區與商業區以北，劃一小工商業區並建簡單住宅，地位既甚適宜，且可爲全市緩衝地帶。茲附漢口市分區計劃圖於後：

漢口市分區計劃圖



漢口市分區計劃圖
 本圖係根據漢口市分區計劃委員會之計劃而繪製者
 其分區之標準係根據人口之多寡及交通之便利
 而劃分之茲將各區之名稱及其人口數目列表於左
 第一區 人口一萬五千
 第二區 人口二萬五千
 第三區 人口三萬五千
 第四區 人口四萬五千
 第五區 人口五萬五千
 第六區 人口六萬五千
 第七區 人口七萬五千
 第八區 人口八萬五千
 第九區 人口九萬五千
 第十區 人口十萬
 第十一區 人口十一萬
 第十二區 人口十二萬
 第十三區 人口十三萬
 第十四區 人口十四萬
 第十五區 人口十五萬
 第十六區 人口十六萬
 第十七區 人口十七萬
 第十八區 人口十八萬
 第十九區 人口十九萬
 第二十區 人口二十萬
 第二十一區 人口二十一萬
 第二十二區 人口二十二萬
 第二十三區 人口二十三萬
 第二十四區 人口二十四萬
 第二十五區 人口二十五萬
 第二十六區 人口二十六萬
 第二十七區 人口二十七萬
 第二十八區 人口二十八萬
 第二十九區 人口二十九萬
 第三十區 人口三十萬
 第三十一區 人口三十一萬
 第三十二區 人口三十二萬
 第三十三區 人口三十三萬
 第三十四區 人口三十四萬
 第三十五區 人口三十五萬
 第三十六區 人口三十六萬
 第三十七區 人口三十七萬
 第三十八區 人口三十八萬
 第三十九區 人口三十九萬
 第四十區 人口四十萬
 第四十一區 人口四十一萬
 第四十二區 人口四十二萬
 第四十三區 人口四十三萬
 第四十四區 人口四十四萬
 第四十五區 人口四十五萬
 第四十六區 人口四十六萬
 第四十七區 人口四十七萬
 第四十八區 人口四十八萬
 第四十九區 人口四十九萬
 第五十區 人口五十萬
 第五十一區 人口五十一萬
 第五十二區 人口五十二萬
 第五十三區 人口五十三萬
 第五十四區 人口五十四萬
 第五十五區 人口五十五萬
 第五十六區 人口五十六萬
 第五十七區 人口五十七萬
 第五十八區 人口五十八萬
 第五十九區 人口五十九萬
 第六十區 人口六十萬
 第六十一區 人口六十一萬
 第六十二區 人口六十二萬
 第六十三區 人口六十三萬
 第六十四區 人口六十四萬
 第六十五區 人口六十五萬
 第六十六區 人口六十六萬
 第六十七區 人口六十七萬
 第六十八區 人口六十八萬
 第六十九區 人口六十九萬
 第七十區 人口七十萬
 第七十一區 人口七十一萬
 第七十二區 人口七十二萬
 第七十三區 人口七十三萬
 第七十四區 人口七十四萬
 第七十五區 人口七十五萬
 第七十六區 人口七十六萬
 第七十七區 人口七十七萬
 第七十八區 人口七十八萬
 第七十九區 人口七十九萬
 第八十區 人口八十萬
 第八十一區 人口八十一萬
 第八十二區 人口八十二萬
 第八十三區 人口八十三萬
 第八十四區 人口八十四萬
 第八十五區 人口八十五萬
 第八十六區 人口八十六萬
 第八十七區 人口八十七萬
 第八十八區 人口八十八萬
 第八十九區 人口八十九萬
 第九十區 人口九十萬
 第九十一區 人口九十一萬
 第九十二區 人口九十二萬
 第九十三區 人口九十三萬
 第九十四區 人口九十四萬
 第九十五區 人口九十五萬
 第九十六區 人口九十六萬
 第九十七區 人口九十七萬
 第九十八區 人口九十八萬
 第九十九區 人口九十九萬
 第一百區 人口一百萬

市行政學選讀第二輯

一七五

改良舊市區街道計劃

關於舊市區道路之規劃，已略誌本報第十一期，現工務局更有詳密之計劃，特錄之於次：

(一)現狀

漢口舊市區街道，大部窄狹溼濕，屈折異常，車馬往來，肩摩袂擊，稍有擁擠，交通即完全阻塞，而火災之頻繁，疾疫之傳播，運輸之艱難，生命財產之損失，不知凡幾，其街道之與江河平行者稍為整齊，而路綫較長，其與江河成垂直線者，則狹而短，路線屈折，又不能接連沿江沿河一帶，則吊樓屋柱，節比麟次，參差凌亂，污穢不堪，上下碼頭之處尤多不便行旅，故水陸運輸，不能聯絡，前後市區，不相貫注。

(二)規劃

漢口市街，若一一從而改絃更張，拓寬而改正之，不但為市經濟力所不許，即事實上亦有所不能，市民拆舊建新，喪失地利，犧牲最大，阻力愈多，進行亦難，不若察其現在狀況及將來趨勢，斟酌緩急，權衡輕重，將應行新闢或展寬各路綫，分為主要次要幹道及內街里弄等等級，分期舉行，循序漸進，庶幾全部計劃，得以次第實現，茲將各路等級名稱，略舉如左：

(甲)主要幹道

1. 沿江沿河馬路 沿江沿河一帶，為起卸貨物水陸交通要道，又為武陽夏三鎮聯絡之匯集點，故有首先建築之必要，現在自江漢關至周家巷之一段駁岸碼頭馬路，業已興工完成在即，其自周家巷至大郭家巷段計劃已完，亦將興工築造，其餘各段，均將繼續興修，以江漢關至集稼嘴為一段，集稼嘴至橋口為二段，一段完畢，即修二段，馬路總寬為四十公尺。
2. 中山路 該路上起橋口，下迄怡園，為赴橋口工業區唯一之要道，環繞舊市區全部，內街出入及與新市區之聯絡，均賴此路，其自怡園至六渡橋之一段，路面平坦寬敞，車馬暢行，自六渡橋至滿春路面，業已放寬，正在建築，完成之期當

不遠，至滿春以上路線窄狹異常，交通不便，亟待繼續拓寬，寬度規定為三十公尺，惟該路兩旁地勢低窪，若將路面填高放寬則取土不易，將來或將路面改低，減少土方，或將中山路以北之府南二路（南小路）延長，沿川漢鐵路土基直達橋口，分担中山路交通之責，而減少擁擠。

(乙)次要幹道

舊市區雖有沿江沿河馬路及中山路以環繞之然苟其中無數條橫馬路聯絡而貫穿之，則交通尚未完全，運輸仍不便利，而次要幹道，亦應繼續修築，此種幹道，類多與江河成垂直線，一方接中山路，一方聯沿江馬路，路之總寬自二十一公尺至三十公尺不等，其數有八，略述於次：

1. 民生路 此路自中山路起，沿老張美之巷，直達沿江馬路招商局碼頭為止，早已完工，通行車輛數月於茲矣。
2. 民權路 此路經過原大小郭家巷，穿過紫竹巷至六渡橋棉花街民族路交叉口為止，一方通沿江馬路，一方經三民路達中山路，與府東一路相啣接，此路原有房屋，正在拆卸，業已開始與六渡路同時興工建造，路寬與民生路同。
3. 民族路 此路自六渡橋棉花街口起，沿長勝街延壽巷，穿過里仁為美巷至沿河馬路集稼嘴碼頭止，為陽夏交通捷徑，現在測量計劃，均已完畢，路寬二十四公尺，與工之期當不遠也。
4. 五權一路 此路自中山路府西四路即（濟生五馬路）口起，經過藥王廟大巷廣福巷寶慶正街等，直達寶慶碼頭，為一完全開闢新築之路，少有老路可循，現猶在測量中，路寬定二十四公尺。
5. 五權二路 此路自中山路玉皇閣起，經過利濟巷大王廟，直達襄河邊既濟水電公司電廠側沿河馬路止，此段測量已完，正在計劃中，路寬定為二十四公尺。
6. 五權三路 此路自中山路觀音閣上首水澗起經過里仁巷直達沿河馬路武聖廟碼頭，此處襄河河面甚窄，為建橋適當地點，為陽夏交通要道，故有建築之必要，路寬擬定為二十四公尺。

7. 五權四路 此路自中山路居仁門起，經過崇仁巷，直通襄河邊，居仁門為將來總車站地點，為水陸交通便利起見，此條橫馬路乃必不可少者，規定為三十公尺。

8. 五權五路 此路聯絡中山路及沿河馬路之終點，北通鐵路現有馬路，（即橋口橫馬路）路面甚窄擬放寬至三十公尺。

以上八條馬路，為聯絡水陸交通及發達後面新市區之要道，均須次第修築，至前後花樓土塔棉花街半邊街黃陂街及直通橋口正街等及其他小街，均可列為內街其路線及寬度，均已規定總寬自十公尺至二十公尺不等，其餘小街里弄，祇將其寬稍為加大，由市民自行放寬。此時似不必急注意於此也。

模範區景家台一帶，尚須增築馬路數條，銘新街須延長接聯大智門馬路啣接友益街而放寬之，以通法租界，模範區以西長墩子濟生新馬路一帶，多未開闢，且棚戶林立，污穢遍地，火常成災，疫易傳染，尤有整理改良之必要，宜將模範區各馬路延長與濟生各馬路相啣接，從速完成已經計劃之府東二三四路，並向東延長府北一路市府路南一二路，使市府附近各馬路與模範區切實聯絡，然後發達可期迅速，府東二路為民權民族等路污水管總集之所，故該路路面及污水管，尤宜首先建築。

市政府以西地面平坦，發達可能，宜將市府各馬路，向西伸展，而府南二路即（南小路）尤有延長之必要，蓋此路西接前平漢鐵路土基，直通橋口，基礎既有，建築甚易，可省經費，此路一成，中山路之擁擠，可以減少，而橋口工業區與現在之商業區，得有更密切之聯絡，交通便利，運輸迅速，則市場之發達可蒸蒸日上矣。

(三)方法

道路路線既經決定，則進行之方法，須選擇妥當，始能暢行無阻，在舊市區內放寬或開闢馬路，其辦法有緩進與急進之分，緩進者由市政機關將各街道路線寬度規定，以後市民如有拆舊建新，或災後重建，均須依照新定路線讓寬，讓出地基，概不給價，亦無所謂拆遷費，公家負擔甚輕，但在過渡時期，街道必成一大牙相錯之局面，殊欠雅觀，且全路放寬之日，又

遙遙無期。急進者將各街道路線寬度計劃後，即公佈於市民，凡在路線內應行拆遷之房屋，限期拆卸讓至新路界線為止，其讓出地基，由公家補償地價，並予以拆遷費，以補救其拆而復建之損失，凡主要各幹道及亟待改良之道路，宜採取急進法，次第施行，其內街及里弄等，則用緩進法，本市內街路線寬度，現在業已規劃妥當，製成圖樣，以後市民建築房屋，則照圖退讓，小街里弄等則祇規定其改良之寬度，市民建造時，依照原路線兩邊平均各半退讓至新定寬度以昭公允，此放寬街道方法之大略也。

以上所舉，僅就舊市區內，既成局面，加以改良，窒礙既多，遷就殊甚，將來施行困難，無可諱言，至平漢鐵路以北後湖一帶，地面平坦遼闊，北有張公堤以環繞之，建築物甚少，可選擇一最良計劃，盡量設施，毫無阻礙，誠為開闢新市區之最適宜地點，至其計劃內容，當另詳他篇，茲不復贅。

鐵筋三合土設計及施工說明

趙福靈譯

(見新漢口第一卷第十二期由四至二八頁)

第一章 材料

(一) 水泥 另有說明書。

(二) 混凝土三合土混凝土須以天然砂石子碎石燧礫碎洋或其他清淨無被膜強固耐久鈍性之物質所構成，混凝土含有柔軟脆弱薄片粉碎之物質其量超過百分三或合板泥岩其量超過百分之一，五或含泥洋及碎石機粉比第百號之篩尤微細其量超過百分之二者，均不可用該比律，須照三合土混凝土含量中所含之重量而計算之。

若該三種有害之物質俱包含於混凝土中時，其全體之重量不得超過混凝土全部重量百分之五。

混凝土不得含強性之阿爾加里或多量之有機物，混凝土之粒最大不得大於模型板間最狹距離五分之一或大於鐵筋間最小距離之四分之一，混凝土最大粒者稱該材百分之九十五能通過之方形小孔之淨寬，水，用於混合三合土之水須清潔不包含強性阿爾加里酸或有機物。

(三) 鐵筋另有說明書。

(四) 材料貯藏 水泥及混凝土須細心注意貯藏之，不得令之損壞或令他種物質混入，材料中如發見有腐敗之部分或已損傷者均宜迅速搬往他處。

第二章 三合土之混合及倒放

(五) 水之攪乾 倒三合土以前須將因掘土而湧出之水攪乾，流進掘土內之水須以適當之溝導出，或用其他方法抽出之。

但不得因此洗去新倒之三合土，三合土完全凝固之後導水溝須以洋灰漿填塞之。

(六) 模樁板及器具之清洗 倒三合土以前須將混合三合土及搬運之器具清洗之，應倒三合土之處須將該處所有破片及冰搬往別處。模樁板須濕潤之（嚴冬時在外）或塗以油，粘土或水泥瓦其與三合土接觸者亦須以水濕潤之（嚴冬時在外），鐵筋不得附着以冰或其他之物。

(七) 檢查 模型板及鐵筋須經工務員檢驗合格後方准倒洋灰三合土。

(八) 混合 三合土須混合至各物質配置均勻其全體呈均一之顏色及均等之狀態為止。

(九) 搬運 三合土混合完後須即刻運至倒三合土之地，其搬運時不得使各物質分離，一部分已凝固之三合土無論如何須遺棄之。

(十) 倒三合土 倒三合土之工作一經開始時，須連續不絕至該部分之三合土倒完為止。如有接合面時其構造須照第十九條之規定，當倒三合土繼續之時，三合土須以適當之器具夯實，而特別注意將鐵筋周圍及模樁板隅角處夯實。

如夯實困難，或鐵筋配置複雜之處，先將與三合土中水泥與砂同一比律之水泥漿倒於模型內，然後以適當之速率繼續倒三合土，使該三合土時常具流動性而容易流進鐵筋之間。

各部分倒三合土所要之時間及其期日須記錄之。

(十一) 濕水 三合土之露面於倒三合土之後至少於星期之間常時以水濕之，於炎暑期間露面三合土於最初之一星期每日兩次須以水完全濕潤之。

(十二) 嚴冬期倒三合土 於冰點左右之氣溫倒三合土時，三合土須至少有華氏五十度之溫度，但不得超過百二十度，三合土須至少保有五十度之溫度至少有七十二小時，或至三合土完全凝固為止，於必要時三合土之材料混合以前須熱之，不得利用食鹽或其他化學品以防其冰凍，冰凍之物質或含冰之材料不得用之，用以保護三合土之材料不得直接放於三合土

上。

第三章 模樞及其構造之詳細

(十三)模樞之設計 模樞須照圖樣上三合土之形狀大小造成，構造須堅固不可使水泥漿溢出，須以橫木連接堅固以保持其形狀，且使工作安全，於其上通行安全，須設一時的出入口，使倒三合土之前容易通內掃清潔及檢查。

(十四)模樞之除去 模樞須細心注意除去之，使不致有傷害於構造物之本體。

構造物全體支持於支柱時，可活動之床板模樞，大小梁之側模樞，柱或其他垂直模樞，於倒三合土經過二十四小時而該三合土已十分緊固未有損壞時，可以除去之，模樞用以支持重量者，無論如何非至三合土已十分凝固除去模樞亦無礙時方可動之，支柱須經該部材已有充分之力量可以支持自己之重量及其上之荷重時方可除去之。

(十五)鐵筋之清除及屈曲 鐵筋不得含有錯或其他被覆物致減少其粘着力，鐵筋形狀須照圖樣做成，於冷氣中屈曲鐵筋時須繞一其直徑大於鐵筋直徑之四倍以上之目釘，而屈曲之，屈曲或伸直鐵筋時不得損傷該鐵筋，如鐵筋有屈曲而於圖上未有載明者不得用之，鐵筋不許燒熱之以屈曲。

(十六)鐵筋之安放 鐵筋須正確安放於三合土或金屬製之承物或以金製之鉤懸掛之，兩行平鐵筋間最小中心距離不得小於圓鐵筋直徑之兩倍半或方鐵筋邊長之三倍，如鐵筋之兩端是用特別緊懸裝置時，可減至圓鐵筋直徑之兩倍，方鐵筋邊長之二倍半，無論如何鐵筋間之淨寬不得小於一吋或最大粒混凝土之³/₄。各部材上面之鐵筋與三合土上面之距離不得小於一置徑或小於一吋。

(十七)鐵筋之搭接及伸出 於床板大小梁鐵筋不得踏接於受最大應力之處，可以搭接之處其做法須使鐵筋有相當之疊接距離，使鐵筋能以剪力及粘着力互相傳受其應力，且鐵筋須照(十六)節規定之最小間隔排置之，用於柱之鐵筋其搭接之處於竹節鐵筋時須有二十四倍直徑之疊接，於平鐵筋時須有三十倍，於柱之斷面有變化之處縱鐵筋須斜傾至反對之面，如有橫撐

之處縱鐵筋伸出橫撐之中，從柱之中心線以後部分之鐵筋坡度不得超過六與一之比，

(十八)三合土之保護面 如基脚或其他主要構造物三合土之面是直接接觸於地面者鐵筋須至少有三吋之保護面，於其他構造物之面直接與地面或青空接觸者至少有二吋保護面，於防火構造物時如大粒混凝土以如石灰石於高溫度時不呈破裂現象之材料構成時，其床板及牆壁須至少有一吋之保護面，於大小梁或柱須至少有一吋半之保護面，如不能得該樣之材料時保護面須加厚半吋，且須以網孔小於三吋之金屬網放置於表面一吋之處，如不是用於防火者床板及牆壁須至少有四分三吋大小梁及柱則至少須有一吋之保護面，水泥或石管紙筋灰其厚過於四分三吋可代為三合土保護面一部之用，但是只算紙筋灰之四分三為有效，而三合土保護面不得減少至四分三吋以下，為將來擴充時搭接用之露出鐵筋須防護之不得生錯，

(十九)接合面如圖上未表明之接合面須設置於對於構造物之應力最小防禦之處，如須設置水平接合面時三合土倒完後表面上過量之水及薄膜須除去之，繼續倒三合土以前已凝固之面須清洗之及令之粗糙，所有軟弱之三合土一概除去之，倒完柱或牆之三合土經二時間之後方可倒支承於該柱或牆上之大小梁床板之三合土，大小梁腿梁柱頭梁腰等須為床板之一部分全體須造成一塊，

床板接合面須於近於床板小梁或大梁淨寬之中央，如小梁與大梁相交於該處時其接合面須移動與兩倍梁寬相等之距離，且須用傾斜鐵筋以對付其剪力，

第四章 應力強度

(二十一)三合土

井ノ口，

彎曲應力(σ)終端纖維應壓力

800

近於連續固定桁或固定橋架

支點上之終端纖維應壓力

900

剪力

(Vs) 無腹鐵筋及主鐵筋無特別

緊懸裝置之桁梁

40

無腹鐵筋但主鐵筋有特別

60

緊懸裝置之桁梁

有適當之腹鐵筋但主鐵筋無

120

特別緊懸裝置之桁梁

有適當之腹鐵筋且主鐵筋有

180

特別緊懸裝置之桁梁

主鐵筋無特別緊懸裝置之柱脚

40

主鐵筋有特別緊懸裝置之柱脚

90

粘着力 (E) 桁床板及一方向鐵筋之柱脚

平鐵筋

80

竹節鐵筋

100

兩方向鐵筋柱脚

06

平鐵筋

57

竹節鐵筋

鐵筋如有特別緊懸裝置時粘着

力均可增加至兩倍

市行政學選讀第二輯

支壓力 (2) 三合土部材之面積至少有支

壓面之兩倍時

500

軸壓力 (3) 有繫材料之柱

450

有連續圓形螺旋箍筋之柱

主鐵筋之比律

$D \parallel 0.01$ 580

$\parallel 0.02$ 660

$\parallel 0.03$ 740

$\parallel 0.04$ 820

$\parallel 0.05$ 900

$\parallel 0.06$ 980

螺旋箍筋不得少於主鐵筋四分之一

$n \parallel 15$

(二十一) 鐵筋 主鐵筋 $1s \parallel 20,000 \text{ 并 } \sqrt{R}$,

腹鐵筋 $1sV \parallel 16,000 \text{ 并 } \sqrt{R}$ 。

第五章 總則

(二十二) 假定 (一) 應用普通一般所承認之關於鐵筋三合土之理論

(二) 鐵筋負擔全部之伸張應力



市行政學選讀第三輯

(三)鐵之彈性率與三合土彈性率之比如下(於壓縮材時亦用之)

$$\frac{E_s}{E_c} = \frac{1.2000}{25000}$$

(二十三)記號 本條例所用之記號如下

a || 柱面或柱脚之寬度

p || 傾斜腹鐵筋與桁軸間之角

A || 柱脚柱台之頂面積

A' || 柱脚柱台受荷重之面積

A_s || 有橫繫材之柱之總面積

A_s || 桁梁之應張力鐵筋或柱之應壓力鐵筋之有效斷面積橫斷床板之主要設計面之鐵筋之有效斷面積

A_v || 於距離 S (於與腹鐵筋垂直之方向計算之) 內應張腹鐵筋之總面積或於一平面內屈曲之全部鐵筋之總面積

b || 方形桁之寬度或桁突緣之寬度

b₁ || 桁或桁腹之寬度

b₂ || 床板柱托於與二平行方向之寬度



- o 床板之柱頭於床板下之部分之直徑或柱托之直徑（以呎表示之）以可容於柱頭外緣內之最大九十度圓錐形以外柱頭之部分不算其於構造上有效
- o 基礎突出柱面以外之距離
- p 從桁或床之應壓面至應張縱鐵筋之中心之距離
- po 三合土應壓力之彈性率
- ps 鐵之應張力或應壓力之彈性率 $\parallel 30,000,000$ 井口
- ps 受彎曲時，三合土之終端纖維應壓力或柱中三合土之軸應壓力
- ps 金屬心髓之單位應壓力
- ps 縱鐵筋之單位應張力
- ps 腹鐵筋之單位應張力
- h 柱之橫支承間之距離
- i 彎曲時對於中軸斷面之橢圓率
- i 床板或桁之徑間普通用支點中心間距離但有例外
- i 方形床板於計算彎曲率方向之徑間柱中心間之距離普通以呎表示之
- i 方形床板於與計算彎曲率方向垂直方向之徑間
- iv 彎曲力率或抵抗力率

- M_0 || 平形床板主設計斷面之正號及負號彎曲力率之和
 n || F_s/M_0 || 鐵與三合土彈性率之比
 K_0 || 一組鐵筋周圍面積之和
 P || 桁中應張鐵筋有效面積與三合土有效面積之比
 || A_s || 柱中縱鐵筋有效面積與三合土隨心面積之比
 || S_d ||
 P_u || 柱墩或基礎當全面積受荷重時之許容應力
 P || 柱之安全軸荷重但其長度不得超過最小斷面邊長之十一倍
 P' || 長柱之安全軸荷重
 V_u || 柱墩或基礎受荷重面三合土之單位許容應力
 R || 斷面之最小迴轉半徑
 S || 與腹鐵筋垂直方向計算之腹鐵筋之間隔
 t || 下桁突緣之厚度
 t_c || 無柱托平形床板之厚度如有柱托則加入柱托之厚度
 t_s || 有柱托之平形床板於無柱托處床板之厚度
 u || 鐵筋單位面積之粘着力

∇ ∥ 單位剪力

∇ ∥ 全剪力

∇ ∥ 全剪力超過三合土許容剪力之量

∇ ∥ 床板桁單位長度之等布荷重

∇ ∥ 基礎底面單位面積之向上反力

∇ ∥ 床板或屋頂單位面積等布活荷重及死荷重

∇ ∥ 分布於一徑間內之等布活荷重及死荷重之總和

(二十四)風荷重設計時須加入風荷重。加入風荷重時各種許容應力俱可增加百分之五十，但因此設計而得部材之斷面不得小於不加入風荷重設計而得之斷面

第六章 彎曲力率及彎曲係數

(二十五)彎曲力率鐵筋三合土桁抵抗彎曲力率須照第二十二條之假定計算之

(二十六)徑間 兩端開放之床板及桁之徑間須以其淨寬加床板之高度計算之，但不得超過支點中心間距離，

連續桁或固定桁與其支點成爲一體者，其徑間以支點兩面間之淨寬計算之，

連續桁或固定桁具有桁腕連絡於桁及其支點，其寬大於桁之寬度，且與水平成四十五度或以上之角度者，須在板之厚度及桁腕厚度之和至少於桁之厚度三分之一之處，假定一斷面，其徑

間則以該斷面間距離計算之。該桁腕無論任何部分不得算入桁之有效深度，桁腕其與水平成四十五度以下之角度者可以算入桁之有效深度，但不得因有桁腕減少徑間長度，最大負號彎曲力率假定發生於如上項所定義之桁之終端，

(二十七) 桁或床板或床板之深度須以從應張鐵筋之重心至床板之板之深頂面之距離計算之，無論何種塗於床板上之物質其度不與床板成爲一體者不得算爲構造上部材之一部，倉庫或工廠內之床板受激烈消磨作用如其上塗之物質是與床板成爲一體者須於用於設計該部材深度之上加半吋之深度，

(二十八) 彎曲點等 徑間受對稱的荷重之桁及床板之彎曲點須假定設於如第二十六條所規定之徑間之五分之一點，

(二十九) 橫支撐桁之橫支撐間之淨距離不得超過受壓突緣最小寬間之距度之三十二倍

(三十) 桁之構造之床板須與桁聯成一體築造之要素對稱的，桁設計時所有之有效突緣寬度不得超過桁徑間之四分之一，兩端伸出桁腹以外之寬度不能超過床板厚度之八倍或桁與桁間淨距離之一半，

只有一側有突緣之桁其有效伸出桁腹以外之寬度不能超過桁徑間之十二分之一或床板厚度之六倍或桁與桁間淨距離之一半，

作爲桁突緣之床板中之主鐵筋與桁平行時，床板之頂須添加橫鐵筋，於設計時該鐵筋須負

擔床板中假定爲桁突緣之部分上之荷重，鐵筋之間隔不得超過縱緣厚度之五倍，但無論如何不得超過十八吋，連續桁構造於支點上之應壓力須有以對付之，

第十八條關於鐵筋配置之規定及第十二條關於倒三合土之規定須細心注意完全遵守之，無論如何於支點附近之斷面中之應壓鐵筋不得超過於該處桁幹斷面積之百分之二，

計算桁應剪力或對角應張抵抗時其伸出桁腹之部分作爲無效，單獨桁利用形只爲增加應壓面積者其突緣厚度須超過桁腹厚度之半，突緣總寬度不得超過桁腹之四倍，

(三十一) 助骨形床板構 助骨形床板之助骨及床板造成爲一體，助骨間之淨寬不得超過三十六吋，

助骨須直，寬度不得過四吋，其深度不得超過寬度之三倍，

如用可動英垂時三合土床板厚度不得小於助骨間淨寬之十二分之一，但無論如何不得小於二吋，

床板受動荷重衝擊或受磨滅之處床板厚度須增加半吋如構造上床板之外有半吋以上之塗漆材料時則毋須增加，

床板內設有導水溝或管時無論於何處其厚度則必須至小有導水溝或管之總深度加一吋，導水溝或管須設於對構造上強度不致減少之地方，

床板內須放置如三十五條所述之應收縮鐵筋，

(三十二) 兩端開放 放或半緊定之等徑間連續桁或床板之彎曲力率係兩端開放或連接於桁梁或其他半緊定之支點上之等徑間受等布荷重之床板及桁，或建築於磚墻石工墻中，其終端僅受輕微抵抗，受等布荷重之床板及桁，須用下列之彎曲力率設計其臨界斷面，

$$(1) \text{一徑間之桁及床板近中心點之正彎曲力率} = \frac{1.1W}{8}$$

$$(2) \text{二徑間連續之桁及床板中心點之正彎曲力率：中央支點之負彎曲力率} = \frac{1.1W}{8}$$

(3) 二徑間以上之連續桁及床板

$$\text{近中心點之正彎曲力率及內部徑間支點之負彎曲力率} = \frac{1.1W}{12}$$

$$\text{兩端徑間近中心點之正彎曲力率及第一個內部徑間支點之負彎曲力率} = \frac{1.1W}{10}$$

$$(4) \text{終端支點之負彎曲力率} \leq \frac{1.0W}{24}$$

(三十三) 兩端完布荷重 全緊定等徑間之連續桁或床板之彎曲力率係數等連結於柱墻或其他完全緊定之支點上之等徑間受等布荷重之床板及桁，須用下列之彎曲力率設計其臨界斷面，

(一) 內部徑間

$$\text{除第二個內支點之外其他支點之負彎曲力率} = \frac{1.0W}{12}$$

內部徑間近中心之正彎曲力率 $M = \frac{W_0S}{16}$

(2) 連續桁或床板之兩端徑間及一徑間之桁或床板 M_1 之值大於外部之柱之 M_2 之和之兩倍時，但 M_1 取自連結於桁之柱桁上之部及桁下之部，

徑間近中心之正彎曲力率，及第一個內支點之正彎曲力率，

外支點之負彎曲力率 $M = \frac{W_0S}{12}$

(b) M_1 之值等於或小於外部之柱之 M_2 之和之兩倍時但 M_1 取自連結於桁之柱桁上之部及桁下之部徑間近中心之正彎曲力率及第一個內支點之正彎曲力率 $M = \frac{W_0S}{12}$

外支點之負彎曲力率 $M = \frac{W_0S}{16}$

計算上述之樞性率 M 時須假定該部材之質量均一，無視其鐵筋，又包含普通視為防火部分之鐵筋以外之三合土部分， l 乃指徑間長度， h 柱之高度，

(二十四) 不等徑數 間或負不等布荷重之連續桁或床板之彎曲力率係不等徑間或負非等布荷重兩端開放或緊定之連續桁之設計，須求由於最不利狀態之荷重及緊定而發生之最大彎曲力率而設計之，連接於長徑間之短徑間，於近中心點之負彎曲力率，及兩端緊定時，終端支點之負彎曲力率須設法對付之，

(三十五) 彎曲部 材中之應壓鐵筋

桁梁鐵板中須配置應壓鐵筋時，該鐵筋須以大於四分之一吋之繫鐵筋或腹鐵筋完全緊懸之，配置有應壓鐵筋之部分繫鐵筋或腹鐵筋中心間距離不得超過八吋，

(三十六) 應收縮及應溫度鐵筋

於地板及屋頂床板主鐵筋只配置於一方時，須配置與主鐵筋垂直以預防收縮及溫度應力之鐵筋。該種鐵筋須至少有下列鐵筋面積與三合土面積之比。但無論如何該種鐵筋間距離小不得超過床板厚度之五倍或十八吋，

用平鐵筋之床板

0.0025

用竹節鐵筋之床板

0.002

用銼接而成之鐵絲網於應力方向其鐵絲間距離小於十二吋之床板

0.0018

用平鐵筋之屋頂床板

0.003

用竹節鐵筋之屋頂床板

0.0025

用銼接而成之鐵絲網於應力方向其鐵絲間距離小於十二吋之屋頂床板

0.0022

(三十七) 兩方向配置鐵筋之床板

四周以桁梁或牆支持之三合土床板於兩方向配置鐵筋者，須照下列方法利用第三十二、三十三、三十四條所規定之彎曲力率係數以設計之，

若床板之長度超過其寬度一倍半時，其全部荷重須以其較短之方向負擔之，

正方形負等布荷重之床板可以假定兩方向各負死荷重及活荷重之一半，

長 l 寬 b 之四方床板全部荷重之 $\frac{1}{2}$ 倍假定為較短方向之床板負擔之，其餘之荷重假定為較

長方向之床板負擔之，配於較長方向之鐵筋無論如何不得小於第三十七條所規定應收縮及應溫度鐵筋，計算鐵筋時，須知近於桁及與桁平行之部分其彎曲力率較小，從桁邊起於四分之一以內而與桁平行之部分其彎曲力率可减少百分之五十，

支持該種床板之桁假定負擔於上列規定之荷重，但本說明書中關於減少活荷重之條例一概不得適用於此處，且各桁所負擔之荷重假定為等布荷重，

(三十八)床板主鐵筋之最大間隔

助骨形床板及平床板以外之床板主鐵筋之最大間隔不得超過床板厚度之三倍，鐵筋之比律不得小於第三十七條所規定者，

第七章 剪力及對角應張力

(三十九)單位應剪力 單位應剪力 (s) 須以下列公式計算之

$$p = \frac{8V}{7nd}$$

如以上公式計算而得之值超過桁腹中三合土之許容應力(E)時須配置腹鐵筋以負擔其所超過之應力，

形或形桁時須以代之。

(四十)腹鐵筋之形式 腹鐵筋有下列各種之形式

(一)垂直腹鐵筋

(二)與桁軸以三十度或以上之角度傾斜之傾斜腹鐵筋

(三)彎曲縱鐵筋使之與桁軸成十五度或以上之角度，

腹鐵筋或彎曲鐵筋須照第五十條之規則將兩端緊緊繫之。

(四十一)垂直腹鐵筋 垂直腹鐵筋所要面積須以下列公式計算之

$$AV = \frac{V^2}{14001d}$$

(四十二)垂直腹鐵筋之間隔

單位剪力強度不超過 $1209\frac{1}{2}/\text{口}$ 時與腹鐵筋垂直方向之腹鐵筋間隔不得超過 $32d$ 。剪力強度超過 $1209\frac{1}{2}/\text{口}$ 時不得超過 $3/8a$

(四十三)彎曲鐵筋 數組彎曲鐵筋非排置於同一平面上時須以第四十一條計算垂直腹鐵筋之公式計算之，

彎曲鐵筋排置於同一平面上時該鐵筋所要面積須以下列公式計算之

$$AV = \frac{V_s}{1000 \sin \alpha}$$

於上公式 V_s 不得超過 $700k$ ， α 不得小過十五度只以該傾斜鐵筋中央四分之三之部分作為抵抗剪力有效之部分，支持面與彎曲鐵筋之間須加以他種腹鐵筋，但其間距離小於 $\frac{c}{2}$ 而該裕只算等布荷重時則不需此種腹鐵筋，

(四十四)混合腹鐵筋 腹鐵筋應用數種類時全部剪力抵抗須假定為各型式腹鐵筋各計算而得剪力抵抗之和，於計算時三合土之剪力抵抗只須加入一回，

(四十五)平床板之應剪力

平床板於從柱頂之緣始距 $(1-1)$ 吋而與該柱頂平行之斷柱面其以第四十條之公式計算而得之值不得超過下列之數(於該公式內 F 須以 F_{1-1} 代之)

(1) 至小全負鐵筋之一半直接通過柱頂上時 60

(2) 負鐵筋百分之二十五直接通過柱頂上時(此為最小之值) 30

(3) 負鐵筋之量在於百分之二十五至五十之間時則用 30 至 60 間之數值

平床板於從柱托之緣始距 $2l_1$ 吋而與該柱托平行之斷面，其以第三十九條之公式計算而得之值不得超過 $\frac{1}{3}$ （於該公式內 l_1 須以 $2l_1$ 吋代之）於兩側帶至小負鐵筋之百分之五十須直接通過柱托之上，

（四十六）基礎內之剪力及對角應張力

配有直鐵筋之基礎於從支柱或墩之面始距 $2l_2$ 而與該支柱或墩平行之垂直斷面，其以第三十八條之公式計算而得之單位剪力不得超過 $\frac{1}{3}$ 如鐵筋兩端是照第四十九條之規定用鈎或其他方法緊繫時單位剪力不得超過 $\frac{1}{3}$ ，

支承於樁上之基礎其對角應張之臨界斷面須假定在從柱或台距 $2l_3$ 之處，其中心在於該部分

以內之樁計算剪力時須省略之，

第八章 鐵筋之粘着力緊繫

（四十七）桁內粘着力之計算

鐵筋用於抵抗因桁之彎曲作用而生之應張力時其粘着力不得小於從下列公式計算而得之數量，

$$S_V = \frac{M}{A_V l}$$

對於連續及兩端緊定桁計算正鐵筋粘着力之臨界面，須假定於該部材之彎曲點負鐵筋時則假定在支持面及彎曲點，負單桁或於連續桁開放徑間之最外支點時，計算粘着力之臨界面，須假定在支持面。彎曲鐵筋與臨界面相交於距該鐵筋水平部分 $\frac{1}{4}$ 以內時該鐵筋可包括於直鐵

筋內計算其 $\frac{1}{2}$ 。

(四十八)普通緊繫裝置

連續桁緊定桁腕桁，或固定構架之部材中之應張負鐵筋，須有相當長度之緊繫於支持該桁部材之內，于平鐵筋時以 $\frac{1}{3}$ 以下之粘着力抵抗其鐵筋之最大應張力，于竹節鐵筋時以 $\frac{1}{10}$ 以下之粘着力又于桁之應張側至小將負鐵筋之三分之一延長至少至彎曲點，其他未延長至該點之負鐵筋須彎下與桁軸以四十五度以下之角度，而從此與正鐵筋連續或於應壓部分內緊繫之，連續桁內至小正鐵筋之四分之一須伸入支持面內，其伸入距離至少須有直徑之十倍，連續桁以外之桁梁至小正鐵筋之一半須伸入支持面內，其伸入距離至少須有直徑之十倍。

(四十九)特別緊繫裝置

用特別緊繫裝置可以增加剪力或粘着力如第二十條之規定，但第四十八條所規定之緊繫裝置須增加至下列各條之規定

於連續桁及緊定桁彎曲點以外至小須有負鐵筋之三分之一，支持面以外至小須有鐵筋三分之二

一，其長度平鐵筋時能以 $\frac{3}{8}$ 以下之粘着力抵抗鐵筋三分之一之伸張力，於竹節鐵筋時以 $\frac{1}{8}$ 以下之粘着力，

於基礎所有之鐵筋須於兩端造成鈎狀以緊繫之，其鐵筋之全長須看基礎之寬度加直徑之二十倍，鈎之最外面與基礎面之距離不得小於三吋或大於四吋，於單桁或連續桁兩端開放徑間，至小應張鐵筋之半須延其桁之應張側延長至支持面以內，其支持面以內之長度於平鐵筋時能以 $\frac{3}{8}$ 以下之粘着力抵抗鐵筋三分之一之伸張力，於竹節鐵筋時以 $\frac{1}{8}$ 以下之粘着力，

(五十) 腹鐵筋之緊繫 腹鐵筋須以下列中之一法或數法並用緊繫其兩端，但只以用第一二三三法時其單位剪力可以超過160，

(一) 與縱主鐵筋連續

(二) 屈繞於主鐵筋之周圍

(三) 兩端造成鈎形但其直徑須大於腹鐵筋直徑之四倍

(四) 埋置相當長度使之能以粘着力抵抗其伸張力，但腹鐵筋仍須照(一)條緊繫之，

腹鐵筋非承托於縱鐵筋者須有相當長度與三合土相作用，使不致被拔出，無論如何腹鐵筋於防火無防碍範圍內須伸至近表面及底面之處，

腹鐵筋中之應力不能超過該鐵筋之上半部或下半部埋藏於三合土內之表面積與 $\frac{3}{8}$ (平鐵筋時)或 $\frac{1}{8}$ (竹節鐵筋)之積，但腹鐵筋用銻接而成之鐵絲網而其網口小於六吋時不在此例，無論

如何其應力不得超過 $16,000\text{kg/cm}^2$ ，

第九章 平床板

(五十一)定義 平床板指三合土床板配以兩方向之鐵筋無桁梁以傳達其上之荷重者，

本條例所定彎曲率係數，彎曲率分布，及床板厚度只適用於等形狀三列以上之床板，其長度與寬度之比不得超過 1.33 者，

有柱托之床板亦可適用之，但柱托於各方向之長度或直徑不得小於該方向徑間長度之 0.35 。且床板之較厚部分不得超過其他部分厚度之一倍半，

如床板只有三列以下或形狀不等時，須求其於床板及柱內所生之彎曲率，

(五十二)分帶及主設計斷面

爲便利計平床床可分爲二帶

(一)中央帶 寬徑間中央之半部分，長計算彎曲率方向之徑間全部，(二)側帶 寬徑間兩側各四分之一之部分，長，同上。

計算與上述方向垂直方向之彎曲率時，其徑間亦可照上述方法分割之，

計算彎曲率之臨界面定爲主設計面，其位置如下：對於負彎曲率連結柱中心之線上而於柱頭之邊緣，對於正彎曲率，徑間中心線上，

(五十三)內部徑間之彎曲率，一般之場合，

四方床板，兩方向中無論任何方向其正彎曲率及負彎曲率數值上之和不得小於以列公式計算而得之值，

$$M_0 = 1.29WL \left(1 - \frac{2c}{3L} \right)$$

但 Σ 於徑間等於 L 之方向主設計面之正彎曲率及負彎曲率之和， \circ 及 Σ 是以呎及磅表示時，所得彎曲率是以呎磅表示，

主設計面之彎曲率須從下列之表求之，但於主設計面彎曲率之和仍然等於 M_0 。且其他三個臨界設計斷面之彎曲率之變化是在 $0.01M_0$ 以內時，側帶之最大負彎曲率可增減至 $0.03M_0$ 以內，

無柱托

兩方向鐵筋

Ⅱ Ⅲ

側帶 $-M_0 = 0.046M_0$ $+M_0 = 0.22M_0$

中央帶 $-M_m = 0.16M_0$ $+M_m = 0.16M_0$

四方向鐵筋

側帶 $-M_0 = 0.50M_0$ $+M_0 = 0.20M_0$

中央帶 $-M_m = 0.10M_0$ $+M_m = 0.20M_0$

有柱托

感 正

兩方向鐵筋

側帶 $-M_o = 0.50M_o$ $+M_e = 0.20M_o$

中央帶 $-M_m = 0.45M_o$ $+M_m = 0.15M_o$

四方向鐵筋

側帶 $-M_o = 0.54M_o$ $+M_e = 0.19M_o$

中央帶 $-M_m = 0.08M_o$ $+M_m = 0.19M_o$

如有柱頂時以柱頭部分為斷面寬度，如無柱托時則以之為徑間寬度之半，

備有二方向鐵筋時須有相當鐵筋束寬度使鐵筋配置於全徑間一半以上

備有四方向鐵筋時其直角方向之鐵筋其鐵筋束寬度須大概有與該鐵筋束直角方向之徑間寬度

十分之四，對角方向之鐵筋其鐵筋束須大概有平均徑間十分之四，

計算鐵筋須假定直角方向之鐵筋抵抗側帶之全正彎曲率，對角鐵筋抵抗中央帶之全彎曲率，

抵抗側帶之負彎曲率之鐵筋須以抵抗對角方向之負彎曲率之鐵筋面積乘以對角鐵筋與直角方

向角度之 \cos 而加以抵抗直角方向負彎曲率之鐵筋面積，中央帶之負鐵筋須與對角鐵筋獨立

計算之，

(五十四)內徑間之彎曲率，特別場合 $0.11 \cdot 2.25$ 倍平均徑間

特別之場合C等於22.5倍平均徑間時(徑間兩端柱之中心間平均距離)第五十三條之公式變為

$$M_0 = 0.065W_0$$

兩方向鐵筋床板時 M_0 可從上式計算之，而彎曲率可從第五十三條之表求之，

四方向鐵筋有柱頂之床板時，用下列之表以計算鐵筋，但一於直角方向之鐵筋束時表示柱與柱於該鐵筋束方向之中心間距離，於對角方向鐵筋束時表示兩直角方向一之平均值，下表表示與各鐵筋束直角方向斷面之彎曲率

束	地位	彎曲率
直角	中心	$+0.012W_0$
對角	中心	$+0.005W_0$
直角	柱頭	$-0.020W_0$
對角	柱頭	$-0.011W_0$
與直角束交叉之頂束柱間		$-0.005W_0$

(五十五)床板及柱頂之厚度

無柱頂床板厚度 t_1 (吋)不得小於下式計算而得之值 $t_1 = 0.038 (1 + 1.44 \frac{C}{T}) \sqrt{W_0} + 1 \frac{1}{2}$ 但 t_1 表示每平方呎活及死荷重之值以磅表示之，

有柱頂床板於柱頂以外床板厚度 t_2 (吋)不得小於下式計算而得之值

$f_2 = 0.021VW^{+1}$

柱頂厚度不超過 $2.5r_c$ 或小於 $1.25r_c$ ，柱頂邊長或直徑不得小於與該方向平行之徑間之 $0.5r_c$ 倍，上列二式中之 r_c 表示較長方向徑間之柱與柱中心間距離，其厚度 r_c 及 r_c 無論如何於地板時不得小於 $1.5r_c$ ，於屋頂床板時不得小於 $1.40r_c$ 。

(五十六) 鐵筋比律之制限

用以抵抗兩側帶之負彎曲率之鐵筋比律不得超過平衡鐵筋 R_p 。平衡鐵筋者若用該量之鐵筋時，則三合土與鐵筋可同時發生其最大應力，超過平衡鐵筋之鐵筋，不得加入計算中，計算抵抗兩側帶負彎曲率鐵筋比律時，所用斷面寬度須照第五十三條之規定，於四方向鐵筋時，其鐵筋面積須照第五十三條所規定之對於負彎曲率之鐵筋面積。

平床板鐵筋比律無論在何處不得小於 $0.025r_c$ 。鐵筋間隔不得於床板厚度之一倍半。

(五十七) 彎曲點於中央帶時無柱頂床板之彎曲點假定在於距離徑間之中心， $0.5r_c$ 之點，有柱頂床板則在於距徑間中心， $0.25r_c$ 之點。

於側帶時無柱頂床板之彎曲點，須在於距徑間之中點， $0.5r_c$ 之線上，有柱頂床板則在於距徑間中點， $0.25r_c$ 之線上。

(五十八) 柱頭上鐵筋之配置，二方向及四方向鐵筋，

於二方向四鐵筋獸臧及之方向配置鐵筋，使不獨能抵抗臨界彎曲率，且能抵抗於各處斷面之

彎曲率，於柱頭上所需抵抗負彎曲率之鐵筋，全部須延長床板頂面，延長至柱頂之端爲止，但無論如何，從柱中心至鐵筋終端距離，不得小於， $\frac{1}{2}$ 近於發生最大應力之處不得疊接鐵筋，

(五十九) 鐵筋之配置：二方向鐵筋

(a) 於側帶時至小抵抗正彎曲率之鐵筋之十分之四須有相當長度使之能用以抵抗兩側柱頭部分之負彎曲率，該鐵筋及其他用以抵抗負彎曲率之鐵筋，須深入其隣接徑間，而至於至小於彎曲點以外 $0.5d$ 之點爲止，至小抵抗正彎曲率鐵筋三分之一須伸入柱頂，其伸入長度至小有鐵筋直徑之二十倍，但無論如何不得小於十二吋，如無柱頂時須伸長至從柱或支持點中心， $1.5d$ 以內之點，其他抵抗正彎曲率之鐵筋至小須伸至從徑間中心兩邊 $0.5d$ 之點，

(b) 於中央帶時至小抵抗正彎曲率鐵筋之一半須屈下，向兩側延長至小到柱中心柱以外 $0.5d$ 之點爲止，其鐵筋屈下之點有柱頂時須在柱中心線兩旁距中心， $1.5d$ 之點，(無柱頂時，

$1.5d$) 床板頂面須配置抵抗負彎曲率所需全部之鐵筋，抵抗正彎曲率鐵筋之全部，須沿床板底部延長至小徑間中心兩側距中心 $0.5d$ 之點，而其中至小一半於有柱頂之床板時須延長至徑間中心兩側距中心， $1.5d$ 之點，於無柱頂之床板時須延長至徑間中心兩側距中心， $1.5d$ 之點，

(六十) 鐵筋之配置，四方向鐵筋

關於兩方向鐵筋兩側帶配置鐵筋之條例可適用之於四方向鐵筋直角方向鐵筋之配置法，對角方向鐵筋時至小抵抗正彎曲率鐵筋面積之十分之四須有相當長度，使之能抵抗於對角方向兩柱柱頭之負彎曲力率。該鐵筋及其他用以抵抗負彎曲率之鐵筋須伸入於隣接徑間內，而至於與該鐵筋之方向至小距柱中心， $\frac{1}{2}$ 之點為止，於對角鐵筋中抵抗正彎曲率之直鐵筋不得小於直角鐵筋中最長之直鐵筋，

中央帶抵抗負彎曲率之鐵筋至小須延長至柱中心兩側距柱中心 $\frac{1}{2}$ 之點為止，

(六十二) 塔及其他不規則之分緣

牆分格緣或他種分格床板之一邊非連續時，計算與該非連續分格緣平行之主設計斷面時，其彎曲率須增加四分之一，與非連續分格緣垂直抵抗正彎曲率之鐵筋須至小埋藏六吋於桁或柱之內，負鐵筋之全部須屈曲或以鈎懸於柱或桁之內，使接得充分之粘着力，

於牆分格緣或非連續分格緣其側帶之負彎曲率至小須假定有從第五十三條所計算而得普通內徑間之值之百分之九十，於中央帶時則至小須有百分之六十二五，

若有桁或支承牆設於連續平床板內部連結柱中心之線上時，於與桁或牆直角方向之中央帶上之於桁或牆線上之負彎曲，率須比之第五十三條所計算而得中央帶負彎曲率較大百分之三十三，在牆或桁之兩側而與之平行之側帶中，其連接於該牆或桁之半部分須至小可以抵抗從五十三

條所得對於側帶之彎曲率之四分之一，設計該種類之牆或桁時須使之負擔等於各側分格荷重之四分之一之等分荷重及直接加於其上之荷重，

(六十二) 有邊桁之分格緣

於一邊或接近二邊有邊桁之分格緣，該桁之設計須使之至小負擔直接加於其上之荷重，(分格荷重除外) 設計邊桁其厚度大於床板最小厚度一倍半時，須使之負擔加於其上荷重之外，並須負擔至小設計其隣接分格緣時所用之活及死荷重四分之一相等之等布荷重，於反對方向具有邊桁之床板，其設計須假定之為兩端開放之床板負擔其全荷重，與邊桁相接近而與之平行之側帶之半部，其厚度大於床板最小厚度之一倍半時，其設計須使之能抵抗對於全側帶所規定之彎曲率之一半，

於牆分格緣其外柱以桁腕(該桁腕之面與柱面須成四十五度以下之角度) 代用柱托計算第五十三條公式之彎曲率時，其○之值須以柱之中心至桁腕其厚度有床板厚度之一倍半之點之距離之兩倍與內部柱托○之值之平均值，

無邊桁或其桁厚不及床板最小厚度之一倍半時，與床板非連續緣近接且與之平行之側帶其○之值須等於無桁腕牆柱之寬度，

與邊桁連接而與之平行其厚度大於床板於牆柱上厚度之側帶其○之值須等於牆柱之寬度，加桁之深度與柱頂上床板深度之差之兩倍，該○之值只用於計算與邊桁連接而與之平行之側

帶半部之一 M_0 及十 M_0 之值，該側帶半部之設計，須使之至小能抵抗於表中對於側帶所規定之彎曲率之四分之一。若其設計適合於第五十三條及第五十六條對於無柱頂床板之規定時，可省略於牆柱之柱頂，

(六十三) 床板之開孔 兩方向中央帶共通部分內可以開大小之孔，但其全部正抵抗彎曲率及負抵抗彎曲率須照第五十三條之規定，且須將該全部正彎曲率及負彎曲率再分布於所餘之主設計斷面中，

兩方向側帶共通部分內只可開一孔且該孔最大邊長不得超過 $\frac{h}{10}$ 與側帶及一中央帶共通部分之內開孔時不得遮斷各帶鐵筋四分之一以上，且須設置與被遮斷鐵筋相當之鐵筋於孔之兩旁，其開孔比較上列之開孔較大時，則孔之四周須加特別之桁以傳達荷重於柱上，

第十章 鐵筋三合土柱及牆

(六十四) 尺寸之限制 若非照第七十一條之規定作為長柱而設計時其柱之長度不得超過其最小寬度之十一倍建築物內之主柱須至小有十二吋之直徑其不是連接數層樓之柱則至小有六吋之直徑，

(六十五) 柱之無支承間距離

(a) 柱之無支承間距離規定如下，

- (1) 於平床板構造時指地板與柱托下側間距離，
 - (2) 於桁及床板構造時指地板與其下一層連接於柱之深度最淺之桁之下側間淨距離，
 - (3) 於只有一方向桁之床板構造時指床板間之淨距離，
 - (4) 只以橫撐及桁於橫方向被支承之柱時，則指連續兩對橫撐或桁間之淨距離，但其橫撐或桁須有支承之力，且該每對橫撐或桁須以大概同一高度與柱相交，且從柱軸所成平面與各橫撐所成平面間之角不得小於七十五度或超過百〇五度，
 - (5) 桁或橫撐與柱相交處，若用鐵筋三合土之桁腕時柱支承間之淨距離可假定其減小與桁腕深度相等之量，但桁腕之寬度須至小等於桁之寬度且不得小於柱寬度之半。
- (六十六) 螺旋鐵筋三合土柱之設計
- (e) 配有縱鐵筋且有配於柱髓心內間隔甚小之螺旋鐵筋之柱，其許容軸荷重不得超過從下式計算而得之值

$$P = A_c [1 + (n-1)p] f_c$$

其中 p 指螺旋鐵筋外緣以內之面積， A_c 照第五條之規定或從下列公式計算之

$$A_c = (300 + 0.40 + 16p) f_c$$

(d) 縱鐵筋至小須以至小直徑半吋之鐵筋六條而成，而其有效面積不得小於髓心面積之 0.01，或大於 0.06 超髓心外緣

配置之縱鐵筋之間隔，須照第十八條之規定，若其鐵筋不能全部配置於髓心外緣時，其內部鐵筋間隔可用二十四寸其與髓心外緣距離，不得小於髓心直徑五分之一。螺旋鐵筋柱之鐵筋比律超過 $\frac{1}{2}$ 時，須特別繪一表示鐵筋間隔之設計詳細圖。縱鐵筋疊接時其疊接長度於竹節鐵筋時至小須有鐵筋直徑之二十四倍，於平鐵筋時則至小須有鐵筋直徑之三十倍，

(a) 螺旋鐵筋之比律不得小於縱鐵筋比率之四分之一，螺旋鐵筋須以間隔相等連續之螺旋而成，配置鐵筋須至小以三條配鐵筋用垂直棒以求位置之精確。螺旋之終端及鐵筋疊接之處須維持其外側之直徑，螺旋鐵筋間隔不得超過髓心之六分之一，但無論如何不得超過三吋，

(d) 鐵筋須至小有一吋半之三合土保護面，

(六十七) 有橫繫材鐵筋三合土柱之設計

(a) 以縱鐵筋及分離橫繫材而成之鐵筋三合土柱之許容軸荷重不得超過從下式計算而得之值

$$P = qf_c A_c (1 + (p-1)p)$$

(b) 縱鐵筋之比律不得小於柱之全面積之 0.005 。設計計算用鐵筋之比律不得大於 0.02 。縱鐵筋至小須以最小直徑 $\frac{3}{8}$ 吋之鐵筋四條而成。從柱面之淨距離不得小於二吋或大於三吋，縱鐵筋疊接時，其疊接長度於竹節鐵筋時至小須有二十四直徑，於平鐵筋時至小須有三十直徑

(c) 橫繫材之直徑至小須有四分之一吋，其間隔不得超過十二吋，於四方柱時其間隔不得小

於其短邊之長度，但無論如何不得超過不十二吋，

(六十八) 柱之彎曲

- (a) 外柱及內柱之彎曲率須從其負荷狀態及其兩端緊定狀態而決定，設計前必先考究之，
- (b) 於平板床構造時，柱之最短邊長不得小於平均中心與中心之徑間之十五分之一，或不得小於十六吋，如其偏心荷重或柱之不均等配置時，須從此計算其彎曲率，平板床構造中之牆柱之設計，須使之能抵抗： $W/L/25$ 之彎曲率，如有由於伸出柱中心線外部構造之重量而發生之逆彎曲率，須從計算所得之彎曲率除去之，其彎曲率之抵抗力須以 $1/25$ 之比分配於直接於其上及於其下之柱之部分，
- (c) 由於軸荷重及彎曲而生之合應力可照普通之方法計算之，但其柱之斷面不得小於只以軸荷重而得之柱之斷面，單位合應力之限度如下

1 螺旋鐵筋柱

$$(300 + (40 + 1.9p)fc) + 0.60fc$$

- (2) 有橫繫材之柱 $1.2fc$

但計算所用其鐵筋之全量不得超過柱全面積百分之四，

- (3) 由柱之彎曲而生於從鐵筋之應張力不得超過： $16,000 \frac{p}{100}$ 。

- (d) 如柱之單位許容應力增加(對於軸荷重及彎曲之合應力時可增加)且增加入風荷重時，單

位許容應力仍需在第二十四條規定之內，

(六十九) 混合三合土柱

(a) 混合三合土柱者以一鋼鐵或鑄鐵柱完全包含於柱髓心內，且有 0.02 至 0.04 之縱鐵筋配置於髓心周邊，又有與第六十六條之規定適合之 0.01 以上之螺旋鐵筋而成，鑄鐵或鋼鐵柱可負擔相當之單位應力，螺旋鐵筋外緣以內之三合土負擔之應力。其縱鐵筋及螺旋鐵筋之比律須從螺旋鐵筋外緣以內之全面積計算之，

(b) 鋼鐵柱之單位應壓力不得超過 15000 磅/方呎。若該鋼鐵柱被三合土包圍以前，須負擔荷重時其應力不得超過從下式計算而得之值。

$$F = 18000$$

$$F = \frac{1}{18000Kz} h^2$$

(b) 鑄鐵筋之單位應力不得超過 5000 磅/方呎。若該鑄鐵柱被三合土包圍以前，須負擔荷重時其應力不得超過從下式計算而得之值。

$$F = 12000 - 60 \frac{h}{12}$$

(a) 縱鐵筋之單位應力

(o) 鑄鐵柱之直徑不得超過隨心直徑之半，其全面積不得超過隨心面積百分之十二，(螺旋鐵筋外緣以內面積) 鑄鐵柱外側與螺旋鐵筋間至小須有三鐵筋之間隔，鋼鐵或鑄鐵柱於接合之處須刻凹凸模樣，使兩柱確實接合，且須用相當方法使兩柱成一直線，螺旋鐵筋不得小於隨心面積之 0.01 其性質間隔等須適合第六十六條之規定，

(f) 於混合三合土柱其柱腳須有相當設置，使之能以第七十六條所規定之單位安全應力傳達從中央部傳來之荷重，柱腳設計須使之能將其混合柱全部之荷重傳達於基礎上，若只傳達其鋼鐵或鑄鐵筋之荷重於基礎上時，其柱之安置法須於基礎上留下相當深度之三合土，使將鐵筋三合土內之荷重利用垂直鐵筋之粘着力及三合土之直接壓力以傳達於基礎上，鋼鐵或鑄鐵柱之上部，須有相當設置以傳受其上部之荷重，中間部分荷重增加之處須設於柱上固定之柱腕以接受其增加之荷重，

(g) 與桁或梁相交之處須有相當三合土之斷面及須有相當之鐵筋直接與桁或梁內之鐵筋連續，螺旋與鑄鐵或鋼鐵柱間三合土面積須能以 1.40 之應力負擔該層地板荷重全部，但鑄鐵或鋼鐵柱設有特別之柱腕直接傳受荷重時則不在此例，

(七十) 長柱(a) 螺旋或三合土柱長度大於柱，隨心之最小迴轉半徑之五十倍而受軸荷重時，其許容荷重不得超過從下式所得之值，

$$P = 150 \frac{A}{100R}$$

(b) 有橫繫材之三合土柱其長度大於柱髓心之最小迴轉半徑之四十倍而受軸荷重時其許容荷重不得超過從下式所得之值，

$$\frac{P}{P} \frac{1.33 - b}{1.20R}$$

(c) 柱之迴轉半徑須從設計時所用之三合土面積及縱鐵筋之變換面積 (2 倍鐵筋面積) 計算之，

(七十一) 鐵 (a) 鐵筋三合土之支承牆其厚度至小須有支承間之高度，或寬度之二十五分之一，但如設有扶壁柱，以負担垂直荷重之全部時，可減小其厚度，牆之厚度有其高度之二十五倍時，牆之壓縮應力不得超過 $920 \# / \text{sq. in.}$ ，如牆之厚度增加或減小其高度達於十五分之一時，壓縮應力亦與之比例增加或減小 $1.50 \# / \text{sq. in.}$ ，

(b) 於防火建築時鐵筋三合土之支承牆須配置鐵筋於水平及垂直兩方向，而其量須各等於斷面積之 0.003 倍，其厚度大於八吋之牆其鐵筋須平分於牆之兩面，無論其鐵筋是配置於一層或兩層各方向鐵筋之間隔不得大於十八吋，其鐵筋又不得小於直徑八分三吋之圓鐵筋，三合土牆內安設繫材，且其鐵配置若非如鐵筋三合土柱者，則其垂直鐵筋不得倚賴之以負荷重

(c) 支承牆之設計須使之能抵抗所有之橫壓力，偏心荷重及風荷重亦在內，其許容應力則俱

照第二十條之規定，

(d) 於非防火建築時配置於水平及直垂方向之鐵筋量，須各至少等於斷面積之 0.002 倍，鐵筋須配置於牆之兩面，其鐵筋之最大間隔不得超過二十四吋，

第十一章 基礎

(七十二) 荷重 直接休止於土或樁上之基礎，須將其柱荷重全部及基礎自己之重量均等分布於土或樁上，從柱荷重之全部（基礎自己之重量不在內）以面積或樁之數除之，可得向上反力用以計算彎曲率及剪力)

(七十三) 傾斜基礎或梯狀基礎

基礎厚度從第四十五條之規定決定後，臨界面與基礎端間可成傾斜狀或梯狀，但臨界面以外之無論任何斷面之剪力，不得超過規定之應剪力，且於基礎端鐵筋以上之基礎厚度於土上基礎時不得小於六吋，於樁上基礎時不得小於十二吋，

(七十四) 基礎之彎曲率

(a) 支承柱或短柱之三合土基礎，須指定柱或短柱之面為計算彎曲率之臨界面，如用鋼鐵或鑄鐵柱底時，須於底之端及中央計算其基礎彎曲率，其荷重須假定等分於柱或短柱底部，

(b) 方形基礎支承方形之柱時，計算於臨界面之彎曲率，須從柱及基礎各一邊及兩對角綫所成之梯形上之荷重而計算之，梯形兩側三角形部分之荷重須假定着力於從柱面等於基礎從柱

面之突出部分之五分之三之點，於方形部分之荷重，則着力於其重心點其彎曲率可以下式表示之，

$$M = \frac{W}{2} (a + 1.2c) \cos$$

(c) 於圓形或八角形柱時， α 之值等於與柱周緣以內面積同面積之正方形之邊長，

(七十五) 剪力及粘着力

參照第四十五條至第四十八條

(七十六) 柱底應力之傳送

(a) 柱底部之縱鐵筋之應壓力須以鐵扒傳送於基礎上，每一鐵筋至小有一鐵扒，而鐵扒之全斷而不得小於柱內縱鐵筋之全斷面，鐵扒須伸入基礎及柱內，其伸入距離於平鐵筋時須至小有直徑之三十倍，於竹節鐵筋時至小有直徑之二十四倍，

(b) 直接於柱下基礎之部分，其許容單位應壓力不得超過從下式計算而得之值。

$$V_a = P_a S I / \frac{A}{A}$$

(c) P_a 之值不得超過 800 磅/平方吋，如配有螺旋或鈎狀之橫鐵筋時，螺旋以內二合土 P_a 之值，可增加至前者之 (1 + 2.5n) 倍，但螺旋外緣以外之面積不得作為有效，

(d) 從木條 (b) 之公式算出之荷重，無論如何不得大於配有特別鐵筋以下基礎或短柱之部分，假定其應力等於 $\frac{1}{2}$ 時計算而得之荷重，

(e) 如其受荷重面積不在短柱或基礎頂之中心時，總面積 \times 不得超過以荷重中心為中心而全部在於短柱或基礎頂以內之最大之圓之面積，

(f) 如配有橫鐵筋以增加 $\frac{1}{2}$ 之值時，其橫鐵筋上部須至從短柱或基礎之頂三吋以內之點為止，其深度須等於螺旋之直徑其受荷重面積須在螺旋或鈎狀之中央，螺旋或鈎狀之垂直淨間不得小於二吋，或大於五面，配置鐵筋時須用四條配鐵筋用棒以求位置精確，橫鐵筋之比律不得超過 $\frac{1}{2}$ ， $\frac{1}{2}$ 於傾斜或梯形基礎， $\frac{1}{2}$ 可用基礎之水平頂平面之面積，或用以受荷重面積 \times 為其頂面，其側坡度為 $\frac{1}{4}$ 全體完全包含於基礎內之最大角錐或圓錐截頭體之底面，

(七十七) 無鐵筋之短柱

未有鐵筋設備受集中荷重之短柱其單位應壓力不得超過 $2000 \text{ lb. } \frac{1}{\text{sq. in.}}$ ，
短柱基礎之深度不得超過深度之一半，有傾斜邊或梯形邊之短柱之深度不得超過頂點與底部中間斷面之最小寬度，或直徑之三倍，直接支持於樁上之短柱基礎，須設置其鐵筋於各方向之斷面積大於每呎二平方吋之鐵筋網配置於樁頂上三吋之處，

註 本說明書譯自美國 New Joint Committee (1928)

所規定之 Specification

中英術語對照表

A

混凝土	Concrete
單位許容應力	Allowable unit stress
繫繫	Anchorage
軸壓力	Axial Compression

B

平衡鐵筋	Balanced Reinforcement
束	Band
桁	Beam
支壓力	Bearing
支承牆	Bearing Wall
彎曲率	Bonding Moment
彎曲鐵筋	Bend up bar
鑄鐵爐碎滓	Blast furnace slag
粘着力	Bond

桁腕

racket

梁腿

"

扶壁

Buttress

C

洋灰

Cement

重心

Centroid

淨間隔

Clear spacing

淨徑間

Clear span

柱

Column

柱托

Column capitol

柱頭

Column head

側帶

Column strip

混合柱

Combination Column

壓力

Compression

大粒混凝土

Course Aggregate

集中荷重

Concentric load

三合土	Concrete
接合面	Construction joint
連續桁	Continuous beam
髓心	Core
臨界斷面	Critical Section
斷面	Gross section
碎石	Crushed stone
逆彎曲率	Counter Moment
D	
死荷重	Dead load
竹節鐵筋	Deformed bar
設計荷重	Design load
對角鐵筋	Diagonal reinforcement
直角鐵筋	Direct reinforcement
鐵扒	Dowel
柱頂	Dropped panel

偏心荷重	<i>Eccentric load</i>
三合土之有效面積	<i>Efficacie area of concrete</i>
鉄筋之有效面積	<i>Efficacie area of roif</i>
終端纖維維應壓力	<i>Extremefibre stress</i>
外支點	<i>Exterior supp ort</i>
F	
小粒混凝土	<i>Fino aggregate</i>
防火	<i>Fire resistive</i>
固定桁	<i>Fixed beam</i>
突緣	<i>Flange</i>
平床板	<i>Flat slab</i>
彎曲	<i>Flexure</i>
地板	<i>Floor</i>
基礎柱脚	<i>Footing</i>
模樞	<i>Form</i>

開放管 Freely supported beam

鐵預體 Trussum

G

梁 Girder

石膏紙筋灰 Gypsum plaster

H

梁腰 Haunch

I

I 桁 g-beam

傾斜鉄筋 Inclined reinf

內支點 Interior support

L

疊接距離 Lap

橫鉄筋 Lateral reinf

橫繫材 Lateral tie

最小迴轉半徑 Least Radius of gyration

活荷重
長柱
縱鐵徑

Live load
Long column
Longitudinal reinf

M

邊行
部材
中央帶
三合土之混合
彈性率
彎曲率
彎曲率係數
慣性率
抵抗彎曲率
水泥漿

Marginal beam
Member
Middle strip
Mixing of concrete
Modulus of Elasticity
Moment
Moment
Moment Coefficient
Moment of inertia
Moment of resistance
Mortar

N

負彎曲率

Negative moment

負鐵筋

Negative reinf

O

一方向鐵筋

One way reinf

鐵筋伸出

Offset of reinf

普通緊懸

Ordinary reinf

P

分格

Panel

分格荷重

Panel load

分格徑間長度

Panel length

短柱

Pedestal

周圍

Perimeter

許容應力

Permissible stress

格

Pile

鐵筋之安放

Placing of concrete

倒三合土

Placing of reinf

變曲點

Point of inflexion

正彎曲率
正鐵筋
主設計斷面
保護面
角錐形

Positive moment
Positive reinf
Principal desing section
Protective covering
Pyramid

R

鐵筋比律
反力
直角方向
鐵筋三合土
鐵筋
緊定桁
肋骨形床板
固定架構
屋頂

Ratio of reinf
Reaction
Rectangular direction
Reinforced concrete
Reinforcement
Restrained beam
Ribbed floor
Ripid frame
Roof

S

安全荷重	Safe load
板岩	Shale
剪力	Shear
應收縮鐵筋	Shrinkage reinfrin
單桁	Simple beam
床板	Slab
傾斜基礎	Slop footing
徑間長度	Span length
特別緊繫	Special anchorage
說明書	Specification
螺旋	Spiral
鐵筋疊接	Splice of reinf.
方鐵筋	Square bar
桁幹	Stem of beam
梯狀基礎	Stepped footing
垂直腹鐵筋	Stirrup

應壓材	Strut
支點	Support
對稱	Symmetry
	T
下格	T-beam
應溫度鐵筋	Temperature reinf
梯形	Trapezoid
兩方向鐵筋	Two way reinf
變換面積	Transformed area
等布荷重	Uniformly distributed load
	W
牆	Wall
檣柱	Wall column
牆分格	Wall panel
桁腹	Web of beam
腹鐵筋	Web reinf

市行政學選讀第三輯

風荷蓮

Winn dload

整理本市路燈程序

董備甲

按本程序亦根據全市路燈調查之結果擬定，公用局用二月時間，調查各處路燈數目，始決定添設與改良之標準，茲將調查報告附於本文之後，以供

參考。

查路燈一項，為公用事業之一端，與交通治安至為重要。惟本市路燈，向來無統一機關管理，頗欠整飭，燈具複雜，裝設參差，實足有碍街市之觀瞻，且與管理上亦多不便。急應切實整理，以利交通，而壯觀瞻。但本市地域廣闊，通盤整理，費用浩大，現限於經費問題，實際上亦恐一時難於辦到，惟有應需要之緩急，分期整理，庶乎事易舉而收效速也，茲將整理程序。分為兩大步驟。以為根本整理之方案，第一步驟為添設，第二步驟為改良。查本市區內，應添設路燈及損壞應更換之燈極多。在整個改良未實施以前，救急辦法，不得不臨時添設以應急需，此謂之第一步驟。本市路燈，種類繁多，不便管理，裝設參差，有礙觀瞻，應根本改良，劃一燈具，改更裝設，而收路燈之實效。但全部改良，經費時間，或同時不能允許，則分期辦理，逐漸改良，以期公用事業之發達，以本年十二月止為第一步驟之實施。自明年一月起為第二步驟之實行，又分為六個時期進行。

第一期：一月至三月，改良中山路民生路一帶；

市政學選讀第三輯

第二期，二月至三月，改良模範區一帶；

第三期，三月至四月，改良濟生路一帶；

第四期，四月至六月，改良第六七署一帶；

第五期，六月至八月，改良第五四三署一帶；

第六期，八月至十月，改良第一二及一二分署一帶；

第二步驟之六個時期完了之後，乃大體告成，全市路燈，庶乎略有起色焉。

改良本市路燈計畫及預算

本市路燈第一步驟添設工作完畢之後，即進行第二步驟。

一，製訂二千之一圖面，標誌路燈之位置而明統系。

查現在路燈，其燈具之大小種類，以及裝設方法，頗不易明瞭，宜裝訂圖面，詳細記入，

又根據現行警察區域，一署爲一系，系中又分幹線支線，編訂路燈號碼，俾得一目了然，

於管理上尤多方便。

一，劃一燈具樣式，以資一律而增美觀。

查現在路燈，式樣多不一致，即在一個馬路上，有數種類之燈，管理亦屬不易，街市觀瞻亦有至礙。惟燈器樣式及大小，均要適合街市之情形，方不失調和。現規定四連燈。

甲種燈。乙種燈，丙種燈四種燈具，（見后甲圖）一二等馬路用四連燈。三四等馬路用甲

種，五等馬路以下用乙種燈，舊市區一帶均用丙種燈。

一、規定路燈裝設方法。

關於路燈裝設方法，有路燈專用柱，有利用其他電柱等等，在各國繁盛街市，每多專設路燈柱，或豎立馬路中央，或馬路兩旁，極壯美觀。但此等設備，費用浩大。就目前市財庫狀況，一時尙不能做到，且本市街市情形，街道兩邊，均立有電柱，馬路比較窄狹，爲節省經費起見，似勿須另設專柱，卽就原有電柱裝設，爲最便宜。除特別情形及舊市區域街道採用燈架式外，餘均採用拉線，就馬路兩旁電柱張拉鐵線，燈具懸掛中央，其懸掛高度，按馬路之寬度，一二等馬路距地十八英尺，三四等馬路十七英尺，五等馬路以下十六英尺。

一、另設路燈線路，以免與住戶燈混同。

查現在路燈，均由水電公司低壓線接火，與住戶燈同在一路線，所以往往有白晝通點而不熄燈，匪特消耗電力，而燈泡壽命亦同時銳減，雖每燈設有電門一個，以爲日夜開閉之用，現按時開關者固多，而白晝逕直不關者亦復不少，且此種辦法，手續極繁，頗不經濟，現爲免除上項麻煩起見，擬由水電公司另設路燈專用線路，每路設一總電門，按規定時間，全路同時燃熄。管理極爲簡便。

一、規定點燈熄燈時刻。

查路燈性質，多爲終夜燈，但在夜深十二時以後，交通簡單時，與治安上無妨礙範圍內，其不甚關緊要之燈，原可熄滅一部分，以節省電力而輕減費用，所以每路分爲二線，完全終夜不熄者爲一線，半夜以後可以熄燈者爲一線，關於點燈熄燈時刻，須分爲四季，依日出日入時間爲標準，二三四三個月自下午六時至上午六時止，五六七三個月自下午七時至上午五時半止，八九十三個月自下午六時半至上午六時半止，十一十二三個月自下午六時至上午六時半止。

一、確定管理方法。

按照警察區署，本市劃爲十三區，每區派電工二人，小工二人，專司擦洗查勘保修，及每日開閉路燈之責，其電工服務規則另詳細定之。

一、徵收路燈捐以充市庫。

路燈捐向由各段保安會徵收，本局收回以後，總由本局會同財政局徵收，其納捐額分爲五等，每月在房捐內附帶徵收，其捐額如下：

一等捐 銀行，銀號，大旅館，中西餐館，金店，
中外大藥舖，以及大建築物，綢緞莊等； 每月洋六角；

二等捐 大茶葉店，大洋貨店，五金店，酒菜館，
其他中等以上商店等； 每月洋四角；

三等捐 中等商店及上等住戶，

每月洋三角；

四等捐 中等住戶，

每月洋一角五分

五等捐 中等以下住戶及小商店，

每月洋五分。

全市戶數約九萬戶，納一等捐約一千戶，二等捐二千戶，三等捐約一萬五千戶，四等捐二萬五千戶，五等捐約四萬七千戶。

一，繳納電費保護電燈公司營業。

查本市路燈，雖各段保安會徵收路燈捐，均作為該會經常開支之用，而對於電燈公司電費，概未付給，殊屬不合道理。本局收回路燈之後，為保護電燈公司營業起見，每月應付電費，其電價之規定，可仿照上海辦法，不計燈光之大小，每盞燈以洋六角計算付給。

十八年路燈歲出預算書

事業經常門

科	目	全年度預算數	每月預算數	備考
第一項	路燈費	一四二·五八七·六〇〇	一一·八八二·三〇〇	
第一目	全市路燈費	一四二·五八七·六〇〇	一一·八八二·三〇〇	

第一節 工資 一八・七二〇・〇〇〇 一・五六〇・〇〇〇

電工二十六人，
每人工資洋四十元，計洋一千二百元，小工二十人，每人工資洋二十元，計洋四百元，計洋五百二十元，合如上數。

第二節 路燈電費 七九・七七六・〇〇〇 六・六四八・〇〇〇

內計第十署第三一署每月需洋三千五百元，付給水電公司路燈費洋三千一百四十八元，合如上數。

第三節 路燈維持費 二七・八四九・六〇〇 二・一三〇・八〇〇

計三百支電光泡，每支洋九元五角，合洋二百二十五元。二百支電光泡，每支洋一元四角，合洋二百四十四元。一百支電光泡，每支洋一元二角，合洋一百二十四元。一百支電光泡，每支洋一元，合洋一百元。計，每套洋六元八角，合洋七十八元。合如上數。

第四節 線路保費 四・六八〇・〇〇〇 三九〇・〇〇〇

計十三區，每區三十元，合如上數。

第五節 工具等購置費 六〇〇・〇〇〇 五〇・〇〇〇

購置工具約需洋如上數。

十八年度路燈歲出預算書

事業臨時費

科 目 全 年 度 預 算 數 每 月 預 算 數 備 考

第一項 路 燈 費 七二·七一四·四八〇

第一目 第八署十二路燈建設費 八·四〇三·四六〇

第一節 路燈器具 四·〇〇五·〇〇〇

第二節 鐵燈架 二·九三七·〇〇〇

第三節 三百支光電燈泡 六七五·〇〇〇

第四節 二百支光電燈泡 六八·四〇〇

第五節 第十八號電線 一九四·五六〇

第六節 鐵匣電門 六九·〇〇〇

第七節 磁 夾 五四·〇〇〇

計路燈器具二百六十七個，每個洋十五元，合如上數。

計鐵燈架二百六十七個，每個洋十一元，合如上數。

計三百支光電燈泡二百七十個，每個二元五角，合如上數。

計二百支光電燈泡三十六個，每個洋一元九角，合如上數。

計第十八號電線五萬一千二百呎，每千呎價洋三元八角，合如上數。

計電門二十三個，每個洋三元，合如上數。

計磁夾三千六百副，每百副洋一元五角，合如上數。

第八節 鐵燈架油漆費 一三三・五〇〇

計油漆鐵燈架二百六十七個，每個洋五角，合如上數。

第九節 裝費 二六七・〇〇〇

計應裝二百六十七燈，每燈洋一元，合如上數。

第二目 第一署至第九署及一分署二分署四分署路燈建設費 五五・八五六・九〇〇

第一節 二十時波形燈傘 一八・一五〇・〇〇〇

計二十時波形燈傘六千〇五十個，每個洋三元，合如上數。

第二節 管形燈架 二一・一七五・〇〇〇

計管形燈架六千〇五十個，每個洋三元五角，合如上數。

第三節 燈頭 一・五一二・五〇〇

計燈頭六千〇五十個，每個洋二角五分，合如上數。

第四節 一百支光電燈泡 五・七四七・五〇〇

計一百支光電燈泡六千〇五十個，每個洋九角五分，合如上數。

第五節 第十八號電線 三三四・四〇〇

計電線八萬八千呎，每千呎洋三元八角，合如上數。

第六節 磁夾 二四七・五〇〇

計磁夾一千六百五十副，每副洋一元五角，合如上數。

第七節 鑛匣電門 八二五・〇〇〇

計電門二百七十五個，每個洋三元，合如上數。

第八節 鐵燈架油漆費 三・〇二五・〇〇〇

計鐵燈架六千〇五十個，每個油漆費洋五角，合如上數。

第九節 裝費 四・八四〇・〇〇〇

計裝電燈六千〇五十盞，每盞洋八角，合如上數。

第三目 十署十一署路燈建設費 一・七一四・一二〇

第一節 大型路燈器具 七二〇・〇〇〇

計器具四十個，每個洋十八元，合如上數。

第二節 鐵燈架 六〇〇・〇〇〇

計鐵燈架四十個，每個洋十五元，合如上數。

第三節 二百支光電燈泡 二三八・〇〇〇

計電燈泡一百二十個，每個洋一元九角，合如上數。

第四節 第十八號電線 三・一二〇

計電線八百二十呎，每千呎洋二元八角，合如上數。

第五節 小型鐵匣電門 一〇〇・〇〇〇

計電門四十個，每個洋三元五角，合如上數。

第六節 磁夾 三・〇〇〇

計磁夾二百副，每百副洋一元五角，合如上數。

第七節 鐵燈架油漆費 二〇・〇〇〇

計鐵燈架四十架，每架油漆洋五角，合如上數。

第八節 裝費 四〇・〇〇〇

計裝四十燈，每燈洋一元，合如上數。

第四目 架梯費 二四〇・〇〇〇

第一節 架梯費 二四〇・〇〇〇

計路燈用架梯二架，每架洋一百二十元，合如上數。

第五目 路燈調查費 五〇〇・〇〇〇

第一節 路燈調查費 五〇〇・〇〇〇

約需調查費洋如上數。

第六目 特別臨時費 六〇〇〇・〇〇〇

第一節 收回全市路燈代價費 六〇〇〇・〇〇〇

收回全市路燈，約需代價洋如上數。

十八年度路燈歲入預算書

科 目 全年度預算數 每月預算數 備考

第一項 路燈捐 一四四・〇〇〇・〇〇〇・〇〇〇・〇〇〇

一等捐一千戶，二等捐二千戶，三等捐一萬五千戶，四等捐二萬五千戶，五等捐四萬七千戶，合如上數

茲附路燈調查表，更換路燈統計表，市府中山水塔濟生各馬路原有路燈及新裝路燈比較統計表，各區路燈調查統計表，及路燈式樣圖，路燈梯車圖，慢車燈牌圖如后。

(一)路燈調查表

第四區

長勝街	八盞
菜場巷內	二盞
火路口	五盞
丁家一巷	一盞
丁家二巷	二盞
丁家三巷	一盞
丁家直巷	一盞
惠滋善堂巷	一盞
水龍橫巷	三盞
小巷交街口	一盞
沙坊巷	七盞

第五區

花	綉	一	萬	天	大	昇	龍	廻	昇	青	審	豫	火	關	太
布	花	人	壽	水	董	平	潛	龍	平	龍	判	章	路	道	平
街	街	巷	宮	巷	家	正	巷	寺	左	巷	廳	巷	口	街	會
			街		巷	街			街	口	巷	口	口	口	館
															巷

市行政學選讀第三輯

一	四	二	二	三	二	三	一	四	五	五	二	三	一	一	二
蓋	蓋	蓋	蓋	蓋	蓋	蓋	蓋	蓋	蓋	蓋	蓋	蓋	蓋	蓋	蓋

帝王宮街

潮嘉家巷

潮嘉西巷

太平街

戴家巷

梳子街

財神巷內

清真寺口

第六區

前花樓

豬巷

小董家巷

小董家下巷

洪益巷

洪益後巷

洪益橫二巷

一盞

五盞

三盞

一盞

一盞

三盞

一盞

一盞

一六盞

一二盞

九盞

四盞

二盞

一〇盞

一盞

洪益中巷
 洪益小橫巷
 洪益小巷
 大蔡家河巷
 大蔡家巷
 小蔡家巷
 小蔡家巷中路
 小蔡家正巷
 周家正巷
 周家左橫巷
 周家右橫巷
 熊家巷
 熊家後巷
 熊家中巷
 熊家後小巷
 熊家巷中路

二盞
 二盞
 一盞
 一盞
 八盞
 一盞
 一盞
 三盞
 五盞
 一盞
 一盞
 二盞
 一盞
 二盞
 一盞
 二盞
 八盞
 三盞

市行政學選讀第三輯

熊家中橫路

三盞

百子前巷

九盞

百子後巷

八盞

苗家碼頭

一〇盞

茶担巷

二盞

福田里

一盞

郭家上巷

一〇盞

大郭家巷

八盞

張美之中一左一巷內

五盞

張美之中一左二巷

三盞

張美之中二左二巷

六盞

張美之中二左一巷

三盞

張美之中一右二巷

四盞

張美之中一右一巷

三盞

張美之中二右二巷

二盞

張美之中二右一巷

二盞

嚴家灣右巷	嚴家灣左巷	嚴家灣正巷	牛皮正巷	牛皮後橫巷	大小牛皮巷	大龍家巷	小龍家巷	沙家巷	小沙家巷	沙家左橫巷	堤街橫巷內	堤街	雄黃司巷	小堤口	滿家巷
-------	-------	-------	------	-------	-------	------	------	-----	------	-------	-------	----	------	-----	-----

市行政學選讀第三輯

三蓋	二蓋	一蓋	二蓋	一蓋	二蓋	四蓋	六蓋	五蓋	二蓋	二蓋	三蓋	一二蓋	四蓋	一蓋	三蓋
----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	-----	----	----	----

二四五

新	雷	第	中	交	清	八	磨	嘉	太	當	興	什	後	河	守
堤	祖	七	山	通	安	角	子	家	和	鋪	仁	人	花		仁
街	殿	區	路	路	里	亭	橋	巷	橋	巷	里	館	樓	街	里

一	七		一	二	一	二	八	一	三	一	二	七	一	五	三
盞	盞		盞	盞	盞	盞	盞	盞	盞	盞	盞	盞	盞	盞	盞

興隆街	小火巷	娘娘殿巷	土墻後巷	賢樂巷	文書院	木蘭宮	清芬一馬路	清芬二馬路	六渡橋	大火巷	紙馬巷	小江家院後巷	大江家院巷	打銅街	土墻正街
-----	-----	------	------	-----	-----	-----	-------	-------	-----	-----	-----	--------	-------	-----	------

二盞	五盞	四盞	二盞	一盞	二盞	二盞	三盞	四盞	二盞	九盞	一盞	九盞	四盞	二盞	五盞
----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

段家巷

七盞

老審判廳巷

三盞

第八區

歆生路

七盞

保成路

七盞

偉雄路

六盞

會通路

四盞

雲樵路

三盞

大智路

六盞

泰寧街

二盞

銘新街

一盞

吉慶街

二盞

景福路

二盞

大智路口至歆生路口沿鐵道

一六盞

第十二區

市政府路

二三盞

(二)更換路燈統計表

濟生東小路	三盞
濟生四馬路	一盞
濟生西小路	四盞
濟生五馬路	一〇盞
濟生南小路	二盞
濟生二馬路	一五盞
濟生三馬路	一九盞
濟生路	一八盞
中山路	一六盞
三新街	一二盞
府北路	九盞
雙洞門	八盞
欽生路	八盞
交通路	四盞
水塔馬路	四盞

市行政學選讀第三輯

大智路	四盞
聚興坊	二盞
府東路	二盞
銘新街	一盞
會通路	一盞
慈德里	一盞

(三)市府中山水塔濟生各馬路原有路燈及新裝路燈比較統計表

中山路	原有 新裝	一七盞 九盞
濟生馬路	原有 新裝	一九盞 六盞
市府路	原有 新裝	一三盞 二盞
水塔馬路	新裝	三盞

(四)各區路燈調查統計表

第四區

三四盞

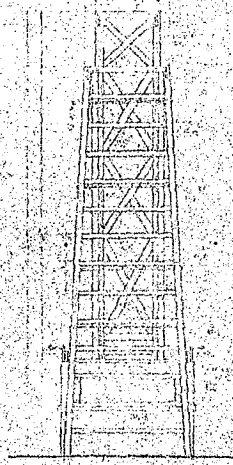
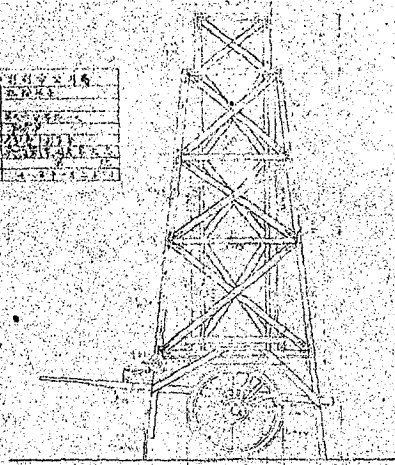
第 第 第 第 第
十 八 七 六 五
二 區 區 區 區
區

五七蓋
三一〇蓋
七五蓋
五六蓋
七七蓋

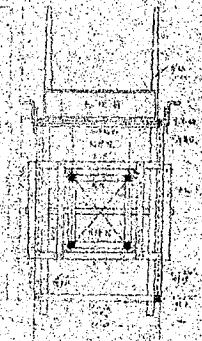
路燈梯車圖

乙圖

1	燈架	鐵製
2	梯架	木製
3	梯板	木製
4	梯欄	木製
5	梯腳	木製
6	梯輪	木製
7	梯軸	鐵製
8	梯索	鐵製
9	梯釘	鐵製
10	梯漆	油漆



上 下 兩 面 圖



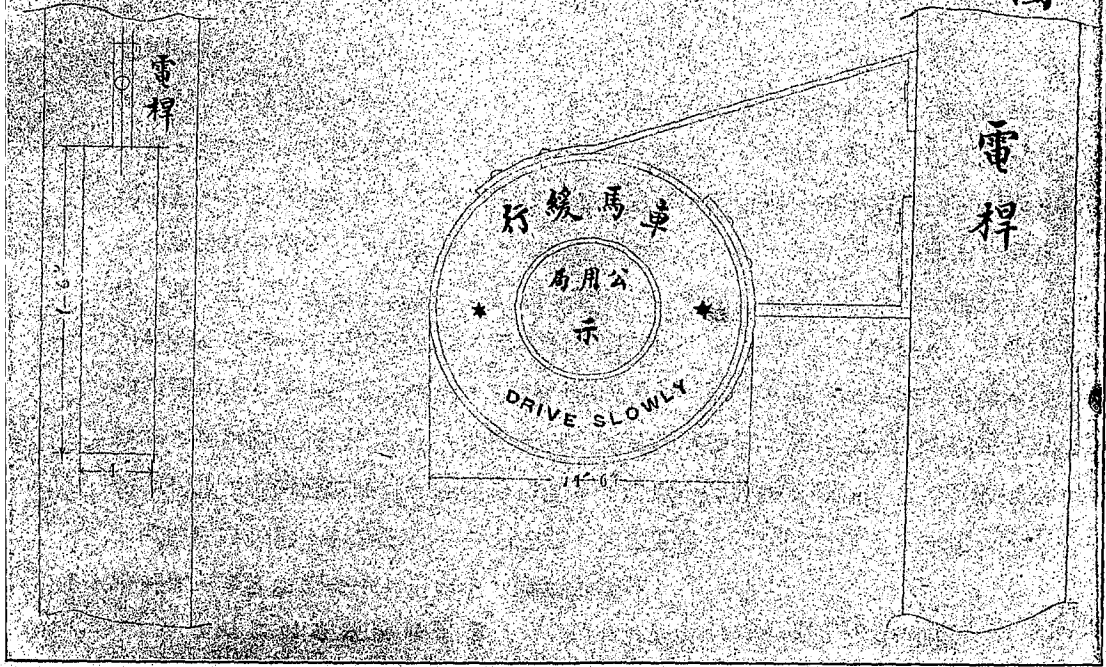
側 面 圖

正 面 圖

上 下 兩 面 圖

丙圖

慢車燈牌圖



整理本市土地計劃

井田制廢，經界蕪漫，閭閻以弊，貧富懸殊之形勢日亟。豪強者恣意兼并，良懦者供其賒削，土地糾紛遂日積而不可究詰。後世儒生，雖有究心經世之術，欲從事于補救者，如董仲舒倡限田之說，荀悅、師丹、董滄、諸人，盛言均田，趙天麟、鄭介夫，更爲具體之規畫，然究以俗尚因循，未成事實，歷朝之留心制田產正經界者，如東漢之實行度田，晉之庚戌土斷，唐貞觀之授田法，明洪武之魚鱗冊等，雖屬一時善政，究以當時測繪丈量，尙無精密之技術，弓尺之簡陋，推算粗疏，得數已不準確，而調查不實，脫籍隱匿之弊，到處有之。我總理孫中山先生，上稽往籍，近鑑列強，灼見處理土地方法之良否，實筭國家治亂之樞機，故有四千年歷史，無非土地問題一語。又見我國此種情形，不能不急求解決，故在距今二十餘年以前，組織同盟會時，卽有平均地權之規定。茲當調政之初，一切建設，胥由土地行政植其基。本市屬通商大埠，土地之價值，及其糾紛，均千百倍於他方，欲收土地之上效益，應先祛土地之弊害。此固本市民衆所急切希望，而亦吾人所負之重大使命也。惟是經營之始，計畫固宜周詳，而設施之時，次序亦不容紊亂。蓋必先測繪而後丈量，丈量完畢，乃可舉辦登記。夫然後全市地畝確數，可以明瞭，地價可以估計，地稅征收之額，亦不隱不濫矣，茲將整理本市土地辦法，條列於左：

甲，關於測丈部分者

(1) 三角點 () 三角點，為全部測量之總根據，其優點分述於次

(a) 三角點，係推定各點之經緯度，因以確定漢口在地球表面上之絕對位置。

(b) 三角點所用之方位角，係由天文觀測而得，可以確定漢口市之真正南北方向。

(c) 三角點之位置，係根據球面三角公式算出，據以測量漢口市經界圖，將來與武昌市經界圖，或湖北全省經界圖，均能接合。

(d) 有三角點為之範圍，則所辦三角圖根點，可不致發生大誤差。

(2) 三角圖根點 () 三角點，兩點間之距離過長，點數稀疏，不足以供地形測量之用，必須於其間滿佈三角圖根點，為碎部測量之基準點。

(3) 多角圖根點 () (又名經緯道線) 市街房宇繁密，三角圖根點，不能互相通視，碎部測圖，失其根據，須於其間作多角圖根點，以定局部地位。

(4) 橫綴線 () 多角圖根網，如其區域過大，仍嫌不足供碎部測圖之用，則在比多角形內部，更作一二橫綴道線，以作基準點。

(5) 碎部測量 () 以上各種基準點，循序作成，將全市地面碎部完全測出，然後按圖分段，施行戶地測量，庶幾綱舉目張，迎刃而解。

(6) 戶地測量 () 戶地測量，為測量最後之工作，亦即土地局辦理測量唯一之目的，解決土

地之糾紛，確定公私之產權，精算市區之總面積，胥於是賴。

乙，關於登記部分者

按土地登記，實為平均地權之根本法，本局成立之始，即擬悉心研究，詳為規畫，以期一切糾紛，為根本之解決。特以土地法規，未奉中央頒布，苦無依據，尙未着手施行。至將來辦理登記之事項，大致可分列於下。

(1) 全市土地，應由業主，呈驗契據，申請登記，及自報地價事項。

(2) 產權移轉隨時登記事項。

(3) 丈量地畝，確定界至，隨時解決糾葛事項。

(4) 產權確定後，發給營業證事項。

(5) 清理市有公產，及湖港淤積事項。

丙，關於徵稅部分者

(1) 土地稅 (一) 查本市轄境舊屬縣區所有，縣署經征之地稅，如地丁，漕糧，及附加各稅等，名目繁多，易滋弊混，實行土地登記之後，即可遵照民生主義，按自報或估定之地價，改良稅率，按數征收，蠲除一切舊稅，以期劃一，而裕市庫。

(2) 土地增價稅 (一) 查吾國習慣，土地向為地主私人所有，其價值之漲落，視為私人財產之增損，與國家社會無關。然苟因社會改良，及工商業進步，遂使地方發達，地價激增，

此係公衆經營之力，迥非地主獨擅之利。是以民生主義所由規定，此項增價，有應公歸。本市市政，日益發達，地價增漲，自不待言。應俟相當時期，酌收增價稅，爲節制私人資本，發達公有經濟之計。

此外尚有組織評價公團各委員會，辦理評估公私產業價格，及處理解決糾紛事務，皆具有整理本市土地重要機能，亟應早盼成立者也。

以上所舉，爲整理本市土地計劃之概要，其目的在使地權之平均，不令貧富之懸殊。公家則照地價收稅，就現時勘定市界內之面積，及調查所得之地價，准以千分之五之稅率，每年稅收總額，已近千萬元。將來市政改良，百業振興，地價增高，稅源彌裕，每年收入之數，必不止此。市稅既裕，則所有行政事業各費，不感拮据；而市民公用之需，小之如自來水電燈等及公共道路之修理，警察之給養，公園名勝之建設與培護；大之如育嬰養老濟貧救災一切需要，皆可由政府負擔。蓋在彼時，不獨本市土地之稅收，地價之增益，爲本市政府所有已也；此外尚有山林川澤之息，礦產水力之利，皆本市政府所經收，地方團體所公有，其發生之利益與幸福，卽爲地方人民所共享，此屬自然之理，亦卽本黨政綱所昭示吾儕者也。

土地局評議李作鵬西園後地皮及建築物價格並劉欽生雙洞門外地價之結果

一 西園後地皮及建築物應予給價收用之原因

查李作棟前以西園後地皮六千方及地面上建築物於去年十月被前桂系政府佔據等情呈由

陸海空軍總司令武漢行營辦公廳函知武漢特別市政府查明辦理當經市府派員會同工務社
會兩局查明該地皮及建築物確係民產本廳退還惟地當中山公園腹部不便劃撥應予給價收
用復經 市府令飭兩局會議辦法呈覆核奪

二 工務社會兩局奉令復查之結果

工務社會兩局具覆遵令派員前往會同查勘查得李作棟共有地皮八百五十五另九方英文有
無樓涼房一間一層樓房屋一間門房汽車房各一間並派員邀同駐園事務所主任吳工程師國
炳再三斟酌估定價格洋一萬二千另八元八角地皮應依照土地公用徵收條例辦理當將以上
查勘情形連同估單呈報 市府鑒核(附鈔估單如下)

李作棟房屋估單

查李作棟房屋位於中山公園內已擴充為公園部份經詳細估勘爰以合時價格估計於次

一 圍牆 查該圍牆四面靠南端築有夾牆一道合共五面計共 21.5 英尺高 3.5 寸合方 10.1 方每
方估洋 1.8 元共計估洋 18.17 元

二 牆脚 此牆脚長 14.4 英尺寬 3 英尺深 1 英尺合方 13.86 方每方合洋 13 元共計估洋 183.30 元

三 無樓涼房一所 地面長 33 英尺寬 33 英尺合方 1094 每方建築費 1.00 元共計估洋 1093.40 元

四 一層樓洋式房一所 地面長 60 英尺寬 43 英尺合方 2580 方每方估洋 270 元合共估洋 6924
元

五洋式汽車房及門房各一所其式樣大小相同長 $10\frac{1}{2}$ 尺寬 $7\frac{1}{2}$ 尺合方 $77\frac{1}{4}$ 方每方合洋 $1\frac{1}{2}$ 元合計估洋
 $107\frac{1}{2}$ 元(此估數乃汽車房與門房共估如上數)

綜上各項合共估洋 12008.80 元

三 評價委員會之召集

市府爲慎重人民權利起見復以秘書處名義函知市黨部整委會漢口業主會漢口漢陽總商會
及本府所屬各機關各推代表一人組織評價委員會覆加評議期昭公允

四 第六次評委會之決議與執行經過

第六次評委會議決推定各機關分別調查報價後由土地局定期再召會議又同時工務局提請
評定劉歆生雙洞門外地價以便計算租金案亦歸併本案辦理等語當由土地局錄案通知推定
各機關查照辦理旋准各機關先後將調查兩案結果函報到局於是繼續召集第七次評委會議
茲將各機關調查報告彙案列表如左

各機關調查李作棟西園後地皮及建築物價格並劉歆生雙洞門外地價報告表

李作棟西園後建築物	別類 委劉歆生 劉歆生
社會工人務兩局評議甚為	漢口市黨部整委會
吳工程師所估並無不合	漢口業主會
價洋一萬四千元	安公局
查該建築物業係民所造 約合一洋一萬五千 吳工程師所估 意思	工務局
共估洋七千八百七十九元	社會局
吳工程師所估應按七折	財政局
同工務局	公用局
價值洋一萬二千另八元八角	漢陽總商會
查八千餘日當建築費銀約在	土地局
吳工程師估價大	漢口總商會

<p>考 備</p> <p>一、表列各機關次序係按當日查報到局之先後為準</p> <p>一、本表第二欄內載市黨部所謂社會工務兩局評議甚為允當一節乃指兩局派員會同吳工程師估計之價格而言</p>	皮地外門洞雙生歆劉	皮地後園西棟作李
	元十四洋值方漢每	元十四洋值方漢每
	兩十五銀值約方每	兩十四銀值應方每
	金租元十六洋價擬方每 角四月每方每	元 十 四 方 每
	元十七洋合約方漢每	元十六洋合約方漢每
	元十二洋方漢每	元十洋估方漢每
	用租時現云戶住近附據 租月每方漢每房蓋地該 勞不係主地該但角五洋 價給地該按應不獲而	兩五十二銀丈方每
	元五十七洋合約方漢每	元五十六洋合約方漢每
	元十五洋值約方漢每	元十四洋值約方漢每
	左 同	至兩十四銀值約方漢每 月方每金租譜之兩十五 譜之角七至角三租
譜之兩十四銀需約方每	譜之兩十三銀需約方每	

五 第七次評委會之決議與執行經過

第七次評委會議決李作棟之建築物價格應以吳工程師所估之數爲標準但須折舊惟不知吳工程師當時估價已否折舊應由土地局函詢得覆開會再議並議決李作棟西園後之地皮每漢方估價洋三十五元又雙洞門外地皮每漢方估價洋四十元但因擴充馬路而收用之地皮不得給價等語復由土地局依據議決案一再函由吳工程師先後函覆到局遂召集第八次評委會議爲最後之討論關於土地局與吳工程師往返函件附錄如下

與吳工程師函一

逕啓者查評定李作棟之建築物價格一案前准評價委員會第六次會議推定調查之各機關先後報價到局當於本月十九日提交評價委員會第七次會議僉謂此項建築物價格應以吳工程師所估價洋一萬二千零八元八角爲標準惟查該建築物係民十所造已歷數年不無朽壞尙須斟酌情形折舊付價方足以昭核實但不知吳工程師當估價時已否折舊應由土地局去函請其明白答覆并附具意見到局再由本會會議決定等語當場議決紀錄在卷自應查照辦理茲特錄案函達

台端希將當日估計該建築物價值係以何種標準計算是否照新蓋價目抑係照拆舊價值刻日明白見覆並請加具意見以便再行召集會議爲最後之決定懸案以待毋任企盼此致
漢口特別市政府工務局工程師吳

代理局長何復州

吳工程師覆函之一

逕覆者案准

貴函以所估李作棟價洋是否蓋新價目抑係拆舊價值等由准此查柄前估之價洋係按時價照蓋新價目所估准函前因相應函覆即希

查照爲荷此致

漢口特別市政府土地局長何

工程師吳國柄

與吳工程師函二

逕啓者查敝局前以

貴工程師原估李作棟建築物價洋是否蓋新價目抑係折舊價值函請明白見覆在案茲准台函謂前估之價洋係按時價照蓋價目所估等由到局查

台端對於該項建築物價格既係準諸時價按照新蓋價目估計迄今時閱數年自應予以折減方昭平允惟折舊價值究以幾折爲宜仍屬無從懸擬特再函請

查照迅予核定賜覆俾便再召會議決定而了懸案至緝公誼此致

漢口特別市政府工務局工程師吳

代理局長何復州

吳工程師覆函之二

逕覆者案准

貴局函以所估李作棟建築物之價格既係準諸時價按照新蓋價目估計迄今時閱數年自應予以折減方昭平允惟拆舊價值究以幾折爲宜仍屬無從懸擬相應函請查照迅予核定見覆等因准此查該建築物果係時閱數年自應拆減方始衡平惟照折舊價值經柄悉心估計衡諸平允應以七折爲宜准函前因相應函覆

貴局請煩

查照辦理爲荷此致

漢口特別市政府土地局長何

工程師吳國柄

六 第八次評委會之最後決議與執行經過

第八次評委會議決該建築物以吳工程師原估價洋一萬二千另八元八角按七折計算應拆洋八千四百另六元一角六分即由土地局編成議案提出市政會議討論等語現此案已由土地局將評議結果並附抄六七八次評委會會議紀錄及吳工程師兩次覆函李作棟房屋估單一併提請市政會議公決矣

市行政學選讀第三輯

取締掘路之規定

各種道路之損壞，其原因有二，一爲車馬之侵蝕，一爲人力之破損，前者，祇有改良車輛之輪箍，限制車輛之重量，庶可維持久遠，後者，則惟取締市民之自由掘填，如不得已時，須掘動路面，應由掘路者繳納工料費，由本局修復，今將本局掘路規則，及發給執照之程序，分述於下：

(一)規則(第二十七次市政會議通過)

第一條 凡市內各水電煤氣公司，在各道路上下，設置，或修理電桿，電纜，煤氣管，自來水管等工程，應先填寫掘路請求單，送請公用局審核，轉送工務局核准給照，並按照價格表，繳納工料費後，方得動工，並於工竣時，呈請工務局，復核掘路數量，計算價目，多退少補。

第二條 市民因私人需要，必須掘動路面者，可逕向工務局請照，除當繳納所掘馬路費外，概不收執照費，如逾期不能完工，應向工務局請求展期。

第三條 如因特別事故，電桿傾倒，電纜漏電，水管或煤氣管破裂，必須即時修理掘動路面時，應先用電話報明工務公用兩局後，方得動工，在二十四小時內，應照章繳費，補請執照。

第四條 水電公司，或市民掘路安設物件時，不得絕斷交通，應用材料，亦不得堆放於有礙交通之處，工作時，日間應掛紅旗，夜間應點紅燈，並須攜帶執照，以便稽查。

第五條 掘路時。如遇有測量木樁，及其他一切標誌等物，應即報明所屬主管機關辦理，不得擅行移動。

第六條 偷違犯第一二三各條者，除勒令停工，照章補請執照，繳納補修費外，每處應科以二十圓以下之罰金，違犯第四五兩條者，應科以五十圓以下之罰金。

第七條 本規則如有未盡事宜，得由工務局提請市政會議決修改之。

第八條 本規則自公佈之日施行。

附各種馬路補修價格表

種類	數量	單價	說明
碎石路	每平方公尺	二・〇〇	不及一公尺及一平方公尺者均以整數計算餘者以此類推
柏油路	每平方公尺	五・〇〇	
洋灰路	每平方公尺	三・〇〇	
花崗石路	每平方公尺	一・〇〇	指不添花崗石就原料翻蓋而言如因掘路損壞者應照數賠償
人字溝	每公尺	四・〇〇	全上
明溝	每公尺	五・〇〇	全上

(2) 請求之手續

請求掘路，因請求者之不同，而手續亦稍有繁簡之別。如請求者，屬之於水電煤氣公司，則手續稍繁，屬之於私人，則手續稍簡，蓋前者之舉措，須受公用局監督，故請求掘路，宜經公用局審核，至於後者，則係私人與工務局間之關係，為便民計，實以免除公用局之審核為適宜，茲將公司與私人請求掘路手續，分別釋明於後，

(甲) 水電煤氣公司請求掘路之手續

水電煤氣公司，其業務進行，動須掘動路面，稍失顧慮，小之則使市民感覺不便，大之或礙市民有生命上之危險，故工務局為慎重計，特規定一種掘路請求單，凡水電煤氣公司，因修理電桿，電纜，煤氣管，及自來水管等工程，欲掘動路面時，須先至工務局領取掘路請求單，按格填寫，呈局，再經公用局審核後，工務局始行發照，同時並須依照馬路補修價格表，繳納工料費後，方得動工。

(乙) 私人請求掘路之手續

私人除因建屋之故，有時需掘動路而外，平時因種種限制，絕少掘動路面之機會，故限制亦不必若水電煤氣公司之嚴，依照掘路規則第二條，凡私人掘路，可免除領填請求單之手續，只須向工務局請領掘路執照，並按照馬路補修價格表，繳納工料費，便可動工，較之水電煤氣公司，必經公用局審核，便利多多矣。

以上所述，乃就通常情形而言，如因特別事故，電桿傾倒，電纜漏電，水管或煤氣管破裂，亦必責其拘泥常法，勢必多感不便，故本規則於此時，許其先用電話報明工務公用兩局，亦得動工，

(3) 發照之程序

發照程序，大略與辦理發給其他各種執照之程序相同，不過此處所應敘述者，對於水電煤氣公司之掘路執照，須俟公用局將該公司之請求單審核完畢，轉送至本局，再經本局一度之審核後，始能發給，至於私人請照，則與普通發照程序，無二致也。

(4) 掘路時應注意事項

按照掘路規則第四第五兩條，無論掘路者係公司或私人，應注意下述各點：(1) 因掘路安設物件時，不得斷絕交通，(2) 應用材料，不得堆放於有碍交通之處，(3) 工作時，日間應掛紅旗，夜間應點紅燈，(4) 掘路時，應攜帶執照，(5) 不得擅行移動測量木樁，及其他一切標誌，蓋所以便行人而防危險也。

上之所述，乃就掘路取縮規則，加以闡明，甚望本市公司或私人，於掘路時，嚴為遵守，勿干禁令，致受罰處分，是所厚望焉。

各國審計制度與吾國審計制度之比較

楊汝梅

現行之各國審計制度，可大別爲英美派及大陸派之兩類。大陸派之審計，可以德法爲其代表。然同一大陸派，而德與法之審計性質各異。同一英美派，而英與美之審計組織不同。拙著論審計制度一書，曾分爲審計機關如何組織，審計職員如何產生，審計範圍如何決定，及審計制度派別之四問題，分別評論。今以講演時間短促，僅就審計組織及審計範圍之兩問題，擇其可供吾國參考之點，提要鉤元，比較評論之。

欲明大陸派審計與英美派不同之點，須先明審計機關之性質。審計爲財政上之司法監督。所有各官署之一切收支，如有與現行法令及豫算不符者，在審計機關，應依法核駁，毫不通融。故欲使審計機關確能實行其職權，須使審計機關，立於行政及立法兩種統系之外。此在近世三權憲法之國家，其審計機關組織之原則，應如此也。但嚴守此原則以定審計組織者，僅有大陸派之審計機關。日本審計組織，亦屬大陸派之一種。故法德日本等國之審計機關，均立於內閣之外，不受行政及立法兩方面之牽制，獨立實行其職權。而英法之審計組織，則不必拘守此原則。美國之審計官，附屬於財政部官制內。各審計官雖分署辦公，而同隸於財政部長之下，無獨立之地位。近雖有會計總局 (General Accounting Office) 之設，仍爲一種行政監督，不能稱爲財政上之司法監督也。美國審計官之地位，不能與財政部長并立，只能

與金庫局長對立。金庫局長與審計官意見衝突時，得由財政部另設之財政監理官裁斷之。且美國大總統得隨時將審計官調任或免職，故其審計官之地位，極不穩固。然美國大總統雖有免退審計官之權，實鮮見諸實行。其審計官之執行職務，亦非常慎重。故美國審計上之成績亦佳。但論其實際，究爲人之效力，非法之效力也。英國審計長官，立於政府與國會之間，有代國會監視國庫金之責任，其性質偏向於立法方面，與美國審計之偏於行政方面者，其性質又不相同。英國之國庫，在審計長官監督之下，財政部對於國庫，無直接支出之權限。財政部對於經常費，每三個月預計其必要額。臨時費每季一二次預計其概算數，編成概算書，請求審計長官審定後，由審計長官通知管理國庫金之銀行，等能由國庫帳上，移付於支付事務官之帳上；謂之支出；再由支付事務官手，付給政府之債權人，謂之支付。各機關實際支付款項時須先經由支付事務官之手。各機關查照豫算定額，先送支付通知書於支付事務官。支付事務官核計帳簿上所存現款，尙有餘裕，即時發給支票支付之；如無餘裕，則請求財政部再命英蘭銀行，自國庫帳上，支出資金，以供支付。收入官廳之支付，則不經支付事務官之手，但使本官廳之支付事務官，請求財政部命英蘭銀行，自國庫帳上支出資金，移付於收入官廳之支付帳目內，以備支付。夫英國之庫款出納，必經支出及支付之兩種程序，頗呈複雜之觀。是蓋由其國庫金在審計長官監督之下，且又採用存款制，特於其間，設一支付事務官，以爲承轉收支之工具，故得此結果也。

現在國民政府公布之審計部組織法，係五權憲法內之審計機關，與三權憲法之審計機關性質當然不同。三權憲法之立法院，屬於人民方面之代議機關，其監督政府財政之權限，不僅限於預算，並得審議其決算。審計院每年編成之審計報告，尙須經由內閣，送交立法院，爲最後之議決。故審計機關之對於立法機關，實無對等之地位。今吾國試行五權憲法，所謂立法權與監察權，同屬治權內之一部分，各自獨立實行其職權，而互相輔助，以完治權之作用，俾成一極有能力之政府。立法院之監督財政，僅依立法及議決預算之兩事行之。關於決算之監督，惟監察院內之審計部，有最後決定全權，無須再向立法院報告。比較論之，五權憲法內之審計職權，實較三權憲法內之審計職權，稍爲擴大。

就現在審計部組織法之內容論之，實含有三種特質：一爲審計會議，以部長副部長審計組織之；二爲添設稽查；三爲歲入之事前審計。審計職務之執行，本屬合議制之性質，以審計會議，解決關於審計之一切重要事項，亦屬當然辦法。但此組織法所定之審計會議，則擴充審計會議職權。至於有調度審計協審稽查人員之權，是其第一特點。

現行審計制度，除書面審查外，亦有實地調查之規定，惟未盡實行，頗爲遺憾。今特設一種稽查職員，俾其專任稽查，無可推諉，是其第二特點。然稽查亦爲政府任命之官吏，其道德，其操守，是否能較被稽查之官吏爲優？實爲選任稽查之長官，所應特別注意。設使選任之稽查，操守不整，有與被稽查者，共同舞弊情事，亦屬異常危險。故此法能否推行盡利，

則視乎將來稽查之人選如何耳。

現在世界各國之施行事前監督者，如意大利，比利時，以及美國，均只限於歲出之事前審計。惟英國之歲入事務管理廳，接到收入官吏報告時，須通知審計長官備案。英蘭銀行收到支行送款時，亦通知審計長官備案，略帶事前審計之性質而已。今審計部得依監察院組織法第十三條之規定，審核收入命令，是亦吾國審計之特色。

就審計範圍論，有專行事後監督，及兼行事前監督之兩種。事前監督之目的，在於防弊未然，款不虛耗。事後監督之目的，在於懲創既往，人有戒心。採用事前監督之國，仍行事後監督。採用事後監督之國。亦往往兼行一部分之事前監督。現在世界各國，如英，如美，如意大利，如比利時等國，皆兼行事前監督。比較論之，英美之事前審計，實不如意大利，比利時之嚴密。在意比兩國，每次發款，均須經由審計院簽字；而英國事前審計僅對於每三個月編製之各機關概算數行之。美國舊制，凡請款皆須經由審計官審計後，始能發放。後因事實上之困難，未經審查而發放者，已居大半矣。法國審計之判決，具有執行力，其審計院內設有檢察官，可代表國家，對於違法舞弊之會計官吏起訴。其組織殆與法院無異。此種有司法實權之審計，比諸德國審計之純取批評態度者，自勝一籌。然法國審計，偏重法令形式，不注意於不經濟之支出。而德國審計，則注重事實，對於不經濟之支出，即不違背法令，亦得加以批駁，此又德國審計，優於法國審計之點。日本初定會計法時，取法於法國統系，其

後制定審計法令時，又改採德國審計制度，故日本審計制度亦大致與德國相同。吾國審計制度，自應折衷各國制度，舍短取長。吾國法令，尙欠完備，而不經濟之支出，層見迭出，自應採取德國審計之精神，對於不經濟之支出，亦加審核批駁。

法國日本審計，依據其政治及財務行政之組織，專行事後監督，而以事前監督職權，讓與行政機關執行。惟法國於歐戰以後，因整理戰後財政，而厲行事前監督。然法爲責任內閣制，與事前監督之性質，不能相容。乃於各部特設一會計檢查官，仍由財政部長遴員呈請總統任命，俾分任各部事前監督之職務。其審計院之職權，則仍以事後監督，爲其專責。此遷就責任內閣之事前審計也。日本亦爲責任內閣制，其會計檢查院，對於事後監督之執行，異常周詳，足資取法。至對於歲入歲出之事前監督，則完全由其大藏省（即財政部）執行。各國之審計範圍，既各不相同，欲問何者相宜，則當然以國情爲衡。按吾國之新審計組織，審計爲監察權之一部分，自與他國審計之性質有別。吾國現行審計法令，雖尙多未能實行，然就監察院組織法第十三條，及審計部組織法所定之審計職權觀之，其事前監督之規定，實較任何國爲嚴密。將來是否完全施行，姑不具論。茲僅就其與五權憲法之目的，是否完全相合，作一簡括之評論。考五權憲法之主要目的，在建設一最有能力之政府。故將三權憲法內之立法權，彈劾權，悉收入治權範圍內，以充實政府之能力。政府中之有直接行政職責者，則爲行政院所屬各機關，一切行政，非財莫舉。若事前監督，過於嚴密，則行政各部，事事悉受拘束

，將有敷衍塞責，不敢盡其能力之憾。故就五權憲法之本體論，頗不宜施行無限制之事前監督。惟現在訓政時期，人民尙未能直接行使四種政權，在行政方面，自亦不宜過於自由。今由治權方面之監察機關，自行其嚴密之事前審計，以資補救，實亦可謂爲因時制宜之訓政辦法也。

審計之對象，是爲會計。各國審計組織，與其會計組織，有連帶關係。各國審計範圍，有廣狹寬嚴之不同，亦多緣於其會計制度之根本差異。故欲完全了解各國審計制度，仍非完全了解各國會計制度不可。各國會計制度之如何差異，及其可供吾國參考取法之要點何在，均於講論各國會計制度文內，分別評論之，茲不贅言。

包捐制度及其利弊

(調查)

傅榮恩

- 一，緒言
- 二，包捐制度之意義與性質
- 三，包捐之種類及承包之手續
 - (一)種類(附統計表)
 - (二)承包規定：
 - (甲)承包人之身分(附統計表)
 - (乙)承包者之人數
 - (丙)承包之方式
- 四，包捐所之組織(附表)
- 五，包捐制之過去：
 - (一)官辦與包辦之比較(附表)
 - (二)承包人方面利益與損失之估計(附統計表)
- 六，包捐制之利弊
- 七，結論(附最近蘇省財政廳嚴禁包捐呈省政府文)

一，緒言

我國稅捐向係直接徵收，並無間接委人承包之舉；然因為便利起見，間有招商包辦，認繳捐額者；其法係用投標式以決定之。民人以還，此風尤熾，一般承包者竟視此為致富之捷徑，甚至一包二包三包四包而不已者。而包捐制度之發達，且無遠弗屆矣。自國府定都南京後，此制曾一度取消。後以稅捐不旺，收入銳減，故仍復舊制，以為暫時彌補之計。去歲七月間中央通令，以此制之施行，實屬有違總理遺教，遂又明令取消改為委辦制，將從前一切承辦稅捐，均由該收入機關直接委辦徵收，中國包捐一制，遂成過去之名詞。雖間尚有未廢除者，但其數似亦有限。今茲所述，係就其過去與現在情形詳細調查而得者，其於財政整理

前途，或不無參考之處也。

二、包捐制之意義與性質

包捐制者即將某種稅捐（大致具有「內地稅」*Home Tax*）之性質者爲多）收入以投標方法，招商承辦，包繳捐額之一種制度之謂；簡言之，乃招人投標包辦稅捐制度之總稱也。例如，屠宰捐，筵席。海味消費稅，鹽飭食戶捐，菸酒捐，牲畜捐等是也。

包捐制之性質，就大體上言之，約可分爲穩定性與不穩定性兩種；穩定性的包捐，因其所得稅數額不受天時，地理，人事之關係，致影響稅收者，如牙帖，屠宰稅捐，印花稅等即其著例；反之，卽爲不穩定性的包捐；如娛樂捐，漁業捐，筵席捐等皆屬之。

但其性質，究係穩定性與否，似難下一絕對的論斷，因包捐種類繁多，名目愈出愈奇，其捐稅有爲曩昔所無，而屬創舉者。

本社對於社會實況，本派有專員負責調查，包捐一項關係地方財政綦重，調查不厭求詳，雖未能普及各地，但調查範圍實涉及八省之多。茲卽就調查員所寄來之報告，以綜合歸納法擇要分述，關於包捐制之概況可以知過半矣。

三、包捐之種類及其承包之手續

- (一)包捐性質既如上述，倘吾人以其包捐時間之久而爲之區別，則可得如下之種種；
- (甲)屬於臨時性

市州縣
 山 銅
 市慶安
 市昌南
 江 九
 湖 燕
 江 鎮
 明 昆
 縣 托
 清 臨

錫箔捐.....未詳.....

歌女捐.....未詳.....

鹽筋食戶捐.....民十六.....

菸酒捐.....未詳.....

牲屠學費稅.....清季.....

(二) 承包之規定，包捐種類隨地方情事而定，已如上述，而地方財政當局對於包捐制尙
 有一定之規則，使承包者可以循遵。包捐承包規定概括言之，約可分爲；

(甲) 承包人之身分，

(乙) 承包者之人數，

(丙) 承包之方式，

(丁) 承包之手續，

(甲) 承包人之身分，地方稅捐之招人承辦也，原冀其稅收有定額，開支可以節省，於地
 方財政有所增益即足，受於承包人無所謂身分高低等問題之區別。但就調查報告以研究之，
 所有承包人之身分，以商人居多，紳士次之，退伍軍人又次之。關於此點，茲據各地調查報

告，製表如下：

第二表

	福州	銅山	南昌	安慶	九江	燕鎮	昆托	臨清
商	70%	20%	40%	70%	30%	50%	80%	20%
紳	25%	15%	5%	15%	10%	.....	15%	30%
學	5%	.....	.....	10%	5%	.....	.....	30%
農	.....	.....	10%	.....	.....	.....	.....	40%
退伍軍人	.....	.....	40%	.....	50%	.....	.....	.....
公司或廠	.....	5%	.....	.....	5%	40%	.....	.....
其他	.....	.....	5%	5%	.....	10%	20%	5%
								20%
								10%

(此表百分數為約數)

至於承包人與稅捐主管機關之有無直接關係，此雖與包捐制之興替有涉，但非局中人甚難斷定。各地調查員雖有報告，仍未便遽予發表云。

至於承包人資格限制問題，因各地包捐之性質與種類有異。其限制亦有不同。如江西省之承包烟酒附加捐及市政特捐者，承包人之財產上的限制，大抵總在其所承之捐額總

數相埒，並須連環保三家，而每鋪保之財產至少須超過承包數額一倍以上；福州市·昆明，托縣（綏遠省）安慶市，蕪湖等處之包捐對於承辦人，財產及保人等，雖無此之嚴格限制，但亦有相當產業與殷實鋪保之規定。要之。包捐制中之承包人身分問題，除承辦人具有財產及鋪保稍限制較嚴外，其年齡，籍貫及法定行為等尙無嚴格之限制也。觀下列一表，即可知其梗概：

第三表

類別	縣市別		年 齡	貫 籍	財 產	鋪 保
	南 昌 市	臨 昆 鎮 蕪 湖 江 市 慶 安 縣 山 州 福				
	×	×	×	×	×	×
	×	×	×	×	×	×
	×	×	×	×	×	×
	×	×	×	×	×	×
	×	×	×	×	×	×
	×	×	×	×	×	×
	×	×	×	×	×	×
	×	×	×	×	×	×

說明：有×者卽有限制之符號

(乙) 承包者之人数 此問題頗不一致，惟視其所標價值之高低，而定其承包人數之多寡，如銅山之瑟類牌照捐，屠宰捐，猪羊腸捐，花生瓜子捐·臨清（山東）之油稅，牲畜捐，屠宰捐·昆明之菜捐，實業特捐，牲畜附捐，酒捐等等大率由一人承包者；蓋此項稅捐，範

圍較小，收入不大，小康之人，其實足以應付有餘也，至若安慶之牙帖捐與旅館捐，鎮江能力之肥料捐，經捐，筵席捐等類，概由數家合夥承包，間亦有十數人承包者，惟在名義上則以一人為代表，據最近趨勢，我國承辦包捐，大抵合夥辦理。於承包時預先協定或標價；一人承包一捐者，亦漸減少。

(丙) 承包之方式 承包方式，約言之，不外投標制與固定價額制二種，前者近人多採用之，後者則漸趨於廢除。今茲所述，特偏於投標制。此制以登報，招貼或私人傳遞為投標公佈的方法，其場所則在主管機關，官廳，或公共場所似無一定地點，至於投標價額的高低，不獨以其所在地稅捐收入之多寡為分類的標準，同時又以承包者能否出價多少承包為斷。該項投標消息，大都私人傳遞於公共場所，方開始投標（或主管機關所指定的場所）價額常越預定數目範圍，至額數已達最高價時，始允其承包；但有時因某項稅捐容易暢銷，其標價因投標者之競爭，致超出預定價額以外；不過在某稅捐不易銷售，則收入減少，主管機關之標價甚高而無人敢包者。此時得視投標人之認額與預定價額相差不遠者，亦可允其承包。據各縣市每年每種承包稅價值之統計。最高數額，約在數萬元左右，如安慶市之屠宰稅，牙帖稅；銅山之菸酒公賣稅，屠宰捐，此其著例。至於最普遍地包捐價額，總在一萬元以下二千元以上者，實居十之八九。他如，銅山之灰石陶捐，豬羊腸捐，因銷路不旺，稅取無多，故年捐總額亦不過數百元耳。

至於認額制，則大抵係明委暗包居多，且不經其他手續（如投標之類），只直接向稅捐主管機關交涉，認額最多者，准其承包；有時認額次多而以「一筆運動費賄賂主管法人得選承包者亦不無其人。」（此係福州市調查員之報告）此外，尚有明知所承包之額，超出本人能力之外，而於投標時，故出此高價，蓋先獲得承包權，再於將來秘密向官廳要求補償者，諸如此類不勝枚舉。

（丁）承包手續 承包手續，頗為簡單，訂立遵辦書者有之，互定合同者有之，不過有時以承包捐款性質之不同，而將包款按月季包繳者；如菸酒、竹木、屠宰、筵席、當舖、牙帖、印花稅，以及其他車捐，廣告捐，牲畜捐，娛樂捐等類，按月繳納者十之八九；漁業，肥料，錫箔等包捐，以其社會需要均有定時，而該項用品亦有限，故承包捐款有旺月淡月之分；故其繳金亦以季性為多。下列即為一般承包稅捐遵辦書的格式；

包稅捐遵辦書

具遵辦書人

委包辦

決不違誤須至書者。

計開

事務，今奉所有徵收及繳款各辦法，悉遵後開條例辦理，

第一條 奉委承辦

稅捐，全年認定包解大洋

元，嗣後遇有新增其他附

捐，仍應遵令定捐額，另款解繳，不得藉詞減免。

第二條 承辦人須爲中華民國國籍男子，其局卡內司巡人稽查員或徵收員等須一律用中華民國國籍人民。

第三條 承辦人承辦稅捐，須有殷實舖保。

第四條 承辦人在接事之前，須繳額定預款大洋 元。

第五條 前項預款如數繳到時，由主管機關給予印據；惟預款自得標人承辦之日起，按月（或季）扣抵。

第六條 承辦 稅捐，應自接辦之日起，承辦人不得中途稟請撤退。

第七條 承辦人受主管官廳之指揮監督，一切行政事務，均照各徵收局辦理。

第八條 承辦人接辦後，對於第一條認定各項稅捐，年，季，或月額須按月季年照數清解，不得短少延欠，違卽撤換。

第九條 承辦 稅捐，除原設之局卡外，不得增設分卡，其原有分卡地點，亦不得任意遷移，但有必要情形，須增設或遷移時，亦須呈請核奪辦理。

第十條 承辦人征收稅捐均須沿用現行稅率徵收，不得任意增加及浮收苛勒各情事，倘有任意增加營私舞弊各情。卽按律分別懲處。

第十一條 承辦人解款。無論收數多寡均須照規定數額。按期清繳。不得絲毫短欠。

第十二條 前項解款，須用本局名義備具解批，以奉到批回爲據。

第十三條 承辦人如有携款潛逃，及虧短解款各情事，除將承辦之稅捐另行派人接辦外；其捲逃虧短各款，應由保人如數賠繳。

第十四條 承辦人如犯罪及死亡時，由主管官廳得另派人承辦，其欠繳公款由保人如數賠償。

承辦人

保證人

中華民國

年

月

日

四，包捐局所之組織

包捐局所，係由承包者所創設，以辦理其所承包之事務也。原爲財政徵收機關之一種。其內部組織，據一般統計，並不一律。亦有因承包之地域不廣，稅捐之收入有限，根本上即無此類局所或卡處之設立，如山東臨清縣之各項稅捐之招人承包者，大率不設局所，此其著例；卽有之，如銅山之錫箔特稅，係由一廠承包亦不附設局所，此又一例也，但依大體言，此項徵收包捐局所，其一般組織，大致有下列幾種：

第四表

類別	市	縣	別
甲，主任	有		市州福
稽查員			市慶安
征收員			江九
			明昆
			市昌南
			湖燕
			江鎮
			縣托
			清臨
			縣山銅
乙，經理	有		
收捐員			
稽查員			
第一局			
第二局			
第三局			
丙，副主任	有		
會計			
書寫			
徵收員			
稽查員			
丁，主任	有		
稽徵員			
戊，主任	有		
督徵員			
收捐員			

以上所列四表，均係包捐局所（分局或分所亦然）內部組織之要，而尤以第三第四兩種爲最普通。過去吾國該項包捐局所之組織，大率類此。承包人多於此機關中位置其私人，故其制度有儼然逼肖一官署者，而承包之首領亦以長官自居也。

五，包捐制之過去

去年中央通令取消包捐制，改爲直接委辦制，於是各地包捐制先後停辦而此制在地方財政上將失其重要之地位矣。今請再言此制之過去情形，及其利弊如次：

（一）官辦與包辦之比較 官辦稅捐，往往因主管機關，組織範圍太大，職員充斥開銷浩大，以有限之捐額，供其揮霍，無怪每年稅收，自漸減少。彼輩視官辦稅捐機關爲安置私人之所。侵蝕無遺，以地方財政收入受累甚重。然爲避免流弊計，不得不設法招人承包。包捐制，遂亦因運而生。此制實有二利；（甲）稅款有定額，繳納有定時，無盈絀之患；（乙）主管機關處於監督地位，可減少徵收人員，節省經費。所慮商人承包稅捐，徒知營利爲目的，故不免時有苛擾情事。而主管機關洞悉癥結，取締甚嚴；國課商艱，兼籌并顧，是以辦理包捐之初尙少流弊也。如福州市糖捐，在官辦時每年收入不過四萬餘元，嗣後招商承包，每年收入總計不下六萬元。較之官辦多出三分之一；鎮江之肥料捐，民國二年先由官辦。其時每年收入只二百元。有時尙慮不足，且除去開支外，所餘無幾，民五由官辦改爲商人承包，逐年遞增。前歲肥料捐項下收入，官方固定的可獲一，二九六元整，較諸官辦時，已增加五倍。

鋪捐	十	市州福	山銅	市慶安	市昌南	江九	湖燕	江鎮	明昆	縣托	清臨
海味消費稅	十										
竹木消費稅	○										
合類消費稅	十										
糖類消費稅	十										
筵席捐	十					十	十				
印花捐	十					十					
印花稅	十										
蛋捐	十						十				
硝磺捐	十						十				
牲屠捐	○							十			
菸類公賣	一								不詳		
菸類牌照	一										
酒類公賣	一										

酒類牌照	.....	○	.....
灰石陶捐	.....	○	.....
豬羊腸捐	.....	○	.....
花生瓜子捐	.....	不詳	.....
錫箔特捐	.....	○	.....
船捐	.....	.....	十
柴捐	.....	.....	十
野味捐	.....	○	.....
魚蟹捐	.....	.....	十
羊捐	.....	.....	十
旅館捐	.....	.....	十
菜市捐	.....	.....	不詳
牲畜附捐	.....	.....	不詳
肉皮捐	.....	.....	不詳
牲屠附捐	.....	.....	不詳
人力車捐	.....	.....	十

醬油落地捐	十	市州福
娛樂捐	十	山銅
團捐	十	市慶安
旅客捐	十	市昌南
油捐	十	江九
烟酒二成附加市政捐	十	湖燕
市政特捐	十	江鎮
錫箔捐	十	明昆
歌女捐	○	縣托
鹽筋食戶捐	○	清臨
菸酒稅	不詳	
牲屠學費捐	不詳	
實業特捐	不詳	
鹽捐	不詳	

炭 稅……………不詳……………

說明

十 代表盈餘

○ 代表無損益

一 代表虧折

(二) 承包人方面利益與損失之估計 稅捐一項，招商承辦，每年收入，既可較前超增，足見徵收稅捐，亦輕而易舉之事，官方遂樂於採用此制，然亦不無流弊也。茲將承包人方面利益與損失之估計，概括敘述如下：據此次各地調查報告，承包人因包捐獲利最鉅者為福州某姓糖捐之承包，年約三萬元，徐屬一帶承包人獲利最厚者，亦有萬元之譜。可見包捐一事，如能努力徵收，以最經濟之時間，可獲極大之效果，中國包捐制誠屬妙舉。但有因天時，人事，或地理上之影響，以致稅捐減少，間或有因承包而虧折者，亦不乏其例。統計閩省福州市一處，獲利者固不在少數，而因包捐虧折者先後不下二百人，拘罰約二百次，其數誠足驚人！他如因標價過高，銷路狹小，或以該項包捐特奉令停辦，以致是種稅捐不能徵收而受虧折者；如銅山之酒類公賣，鎮江之柴捐歌女捐，即其著例。茲就本社所調查之十縣關於包捐損益之估計，作表如下：

第六表

燕湖縣	九江縣	安慶市	托縣	銅山縣	福州市		
30人	不詳	20人	10人	50人	500人	獲捐包因數人者利	
5人	不詳	10人	不詳	10人	200人	捐包因者累虧	
不詳	不詳	7人	無	不詳	150人	金包繳欠因者罰刑被而	
不詳	不詳	2人	無	不詳	50人	逃捲弊舞因者罰處被而	
		有		有	有	金罰	處罰種類
		有			有	禁拘	
		有			有	保獲拘人按賠償額	

鎮江	10人	5人	無	無			
昆明縣	不詳	5人	無	無			
臨清縣	7人	3人	無	5人	有	有	
南昌縣	不詳	不詳	不詳	不詳	有	有	

附誌 以上所列人數統計，均係約數。

至於因包捐而虧累者，其彌補之方，大約不外如次：

(甲)包捐虧累時，各業戶集資補償之(係多數人包辦者)

(乙)包捐虧累時，變產補償(多係一人承包者)

(丙)包捐虧累時，承包人以不正當的方法補償之(如舞弊即其一例)

關於因包辦稅捐虧折竟至被判，或處罰，舉其最普通者，約有下列三端：

(甲)罰金

(乙)拘禁

(丙)拘獲保人，按額賠償等是。

六，包捐制之利弊

包捐制之概況，已敘述如右。今將利弊二方面，分論如次，以爲作包捐制進一步之研究。

(一)利的方面 概括言之，約有三端，即：

(甲)官方時間與手續故能節省，

(乙)官方收入可以固定，

(丙)官方易於應付臨時之急需。

(二)弊的方面 簡言之，亦有數端即：

(甲)承包捐如遇旺時，主管機關只得坐視承包人獲厚利。

(乙)承包人舞弊病民甚至釀成事變，例如前三年福州牌照捐之事件是。

(丙)一般人視包捐爲牟利之路，斂財之階。

綜上所述，包捐制就事實言，究弊大而利小也。

七，結論

此制一興擾民殊甚。蓋承包者承包稅捐之目的在於有利可圖，收捐時亦必惟利是視，甚或借重官方壓迫人民，以故押追勒捐弊竇百出。收入雖旺，官方既未能多獲一文，而收入清

淡時，亦難免拖欠，或甚舞弊捲逃者，官方終於大受損失。此種制度之實行於社會風化不無關係。況乎民治國家理財之道應不背於「取之於民，用之於民」之原則。去年中央議決取消此制改爲直接委辦制，實亦有所見而出此，大可矯正以往之錯誤也。今將三月五日蘇省財政廳嚴禁包辦捐稅之呈文摘錄如下，以爲本篇文字之結論。

蘇省財政廳長爲海門縣呈請招商包辦船戶註冊捐，係屬有違禁令，呈請省政府將該縣長及財務局長懲儆以示嚴禁。省府據呈後，提交委員會會議照准。茲將財廳呈省府文擇要記錄如下：

「呈爲海門縣呈請招商辦船戶註冊捐。有違禁令，請將該縣長，及財務局長，各記大過一次。報請鑒核事：竊據海門縣長呈稱：竊據職縣船戶必長慶等聯呈，以海縣商船，流通販運，向由公家給發船照，嗣因標額越規，征捐過分船戶等出而控爭，遂有停徵之諭：此後船商販運，因無護照，受別地盤詰詐欺，一言難盡，環請援照成案，認捐領照，庶便保護等情前來：據經令由財務局長李沐復稱：查該船戶等呈請認捐領照，係屬恢復固有船捐，誠無不可等情。財務局局長呈稱：查徵收船戶註冊照捐，原係補助警費，自本年一月起，經公安局整理捐款收入，剔除積弊，爰招商投標承辦，原期於公有益，於商無擾；至所訂捐率，並非過重；實因認商漁利，違章越規，以致迭被船戶控爭，糾紛不已，況捐率規定，顯分軒輊，九鹵難昭平允，竊以爲此次恢復征收船捐，似宜全縣

統歸一人承辦，嚴訂徵收規則，內河外港捐率一致，俾無畸輕畸重之弊，惟是地方遼闊港汊紛歧，如設所徵捐，則員司薪工，開支浩大，迹近虛糜，是不若招商投標，較有把握。然恐覆蹈前轍，另行擬具投標簡章，防止流弊，以爲認商奉行之圭臬，經職財務局審查確切，確爲具有徵收船捐經驗者，決定額數，照章投標，呈請鈞長派員監視；蓋認商固不能枵腹從公，船戶亦未便蒙受損失，兼籌並顧，總期兩得其益，庶可避免一切糾紛，奉令前因，理合擬訂船戶註冊捐徵收規則，投標簡章。據此：查取消商人包辦捐稅，經中央三全大會決議，於十八年七月令由鈞府通飭遵辦有案；該縣長豈未寓目？來呈竟擬招商投標，包辦船戶註冊照捐官屬故違禁令；應將該縣長及該財務局長，各記大過一次，以示懲儆。……」

整理本市財政計劃書

(一) 財政支絀情形 本市現在財政支絀，可謂達於極點。言外債則有四十二萬元之多。言內欠則五·六，七·八，各月欠發各局處之經費有二十八萬元之巨。總計兩項債欠不下七十萬元。就本市現在收入而論，即使停止整個市府開支將其全月收入作為償還債欠之用，亦非兩月不能償清。財政困難，於茲可見。

(二) 債欠不能不還 當財政無可辦法之際，政府機關，每有抵賴債欠之舉，故前北京政府積欠職員薪水，終至不還，蘇俄成立之時，財政破產，亦曾宣言否認所有舊債。際茲市府收支困難之時，間亦有人作此提議。但此種辦法，絕不可行。第一，所有積欠，多係各局處經費。或係購買貨物。貨物已經耗用，價金自不能不照給。或係人員薪津，人員業已盡職，薪津自不能不撥發。第二，關於外債，除一部分有其他方法可以抵償外，大部分多借自銀行商會。為顧全商民血本，為維持市府信用，為便利市府以後發展計，皆不得不設法籌還。故此種債欠，若因現時財政困難，暫為延期償還則可。若欲完全不顧，則絕對不可也。矧關於外債一層。市府業已延期數次。若只云延期而不確定償還之方，信用猶將不孚於人民。故此種款項不惟不能否認，抑且不能虛懸，非有實在償還計劃，則市政前途不能樂觀也。

(三)財政支出原由 綜計市府成立，不過一載，而一載之間，負債如此纍纍。究厥原因，不

外三種。

(甲)總預算之不確定。在前武漢市政委員會時代，即無總預算，嗣後國軍抵漢，員司變更，各局處本身各月預算皆形混亂，市府總預算更未暇論及。暨胡前局長蒞任，首創無預算不發款之議，各局處預算始成十之八九。然全年度收入支出總預算則未遑編造也。國楨蒞任。一面繼續胡前局長之提議，催促各局趕造預算；一面則與各局處磋商編製市府本年度總預算。現時各局處本月份預算可稱完成。然而市府總預算則猶不能稱為確定。蓋以收入與支出相較，幾至有四百萬之差。雖削趾納履。剜肉補瘡，亦難有濟；各局處每月預算不確定，則財局對於每月支出毫無把握，故有人不敷出之患。總預算不確定，則各局處不知市府收入，究能達到何種數目，故各局處咸以本身所欲辦之事為準則，而未慮及市政之有無款項。故結果在已往則負債累累，在預計則猶有出入相差過巨之患也。

(乙)臨時費之無限制，市府初設，百端待理，承積年陳廢破壞之餘，在在皆需建設。各局處熟心職務，每見欲改革處，則立行改革，欲舉辦處，則立行舉辦。在各局處之奮發有為，張弛舉廢，固可欽佩。然而市府財政則因此而受極大影響。蓋各種建設皆須款項，偶見一事，即行舉辦，勢必不得不在預算之外另請開文。故自市府成立以至於今，臨時費之請求，幾於不勝枚舉。或已支而請報銷，或未支而請增加。積少成多。積川成河。市府收入有限，而

臨時費之請求無窮。財局初未暇計及限制此種開支，故騰挪欠借，而終至於負債如此之巨也。

(丙)借款積欠之無着落。財政至困窘時，每需借款，或預支來月之收入。此固未嘗不可。然而理財之重要原則，則在於借款及預支時必須慮及將來償還之道。若借款預支為建設事業，則應計及此事業於何時可以發達至能償還借欠之程度。若此種事業本身無利可圖，則應計及有何種其他來源，可以彌補，借款及預支之數。有此種計劃之後，然後可以定期償還。不然則借款預支，毫無着落。一面使政府失信用於人民，一面徒增加後來之負擔。其結果不如前北京政府財政之破產者未之有也。

總而言之，就建設而論，市府所有債欠，多係增加工作，努力市政之結果。故其款項不得謂為虛糜。然就理財而論，則制度紊亂，有失量入為出之旨，固不必諱言也。

(四)現時補救辦法，財局現時責任，可分為三種。一、為維持現行各局處之行政事案經費，二、為償還積欠及外債，三、為準備必須開支之臨時費。就現在財政狀況而論，若欲兼籌並顧，實非力所能為。然則其將何以處之。曰，不外設法增加收入，制支出二法而已。

(甲)關於增加收入方面，議者或以為應另行借款或別開財源，國楨私意則惟注意整理舊稅及暢銷公債而已。借債還債以維信用，本為理財者常有之事。然在今日之市府，則大可不必。

原因有二。(一)借債還債。多係借於甲以還乙，又借於丙以還甲，極騰挪之能事。但環顧今日本市之可以借款於市府者，皆已經借款。商會既有債權五萬五千，而銀行中則十四家皆有債權。若再欲借款，亦只能向銀行商會設法。借其款以還其款，在銀行商會不過轉賬，在本府亦不必多此一舉也。(二)至於市府信用一層，只須償還方法確定，各種債權有相當保障，銀行商會既係本市之銀行商會，而本府政策及職志又完全為謀本市之利益，且已有相當成績之表現，償還稍為延期，銀行商會想必可曲予本府以原諒也。

至於別開財源一事，國楨以為必須慎重辦理。在資本發達之英美，預算每以量出為入為原則。所需之經費少，則稅捐少稅律低，所需之經費多，則稅捐多稅律高。在彼人民資本雄厚，可以擔負重稅，故能量出為入。在現在之中國，而尤其在現在之漢口，國楨以為此種原則，決不可行。本市久經變亂，生計凋零，金融中心移至上海。將來若市府財局稍有辦法，應更設法減輕市民負擔以利本市之發達。又何能多加負擔，以為本市發達之阻碍。故關於另闢財源一層，建議者雖多，然國楨在未有十分把握，決其無害以前，殊不敢冒然畫諾也。

故國楨對於增加收入方面，只注意整理舊稅及推銷公債兩種。關於整理舊稅，則職責所在，早已着手進行。國楨蒞任之始，即成立整理稅捐委員會。對於各種可改革之稅捐皆已議決辦法。彙為知章，附於篇後，以資參考，至於推銷公債，則多數法團雖已承認，而銷行未

見十分踴躍。此因有種種原因。然而漢口無推銷債券之場合，亦爲其大者。故國楨擬一面照章按月將息金撥付公債基金保管委員會，以便年底發息，而堅本市公債之信用。一面招商諸商會及各有關法團將本市固有之各股票公司，根據中央新頒之交易所法，合組一資本較爲雄厚之交易所。然後由市府予以相當監督及保護，令其推銷公債。則不獨此次一百五十萬之公債易於推銷，卽以後市府信用更爲堅固之時，欲再發行較巨公債，作大建設，亦易於行事也。

(乙)關於限制支出方面，本府財政狀況，既不能量出爲入，則只能量入爲出。現在本市每月收入，供各局處之行政事業經費尙稱充足。若市實行整理稅捐，暢銷公債，則以後每月市庫除開支各局處業經確定之行政事業經費外，應有相當盈餘。國楨擬卽以此盈餘作爲償還債欠及增加必需臨時費之用。其施行辦法。茲規定如下：

一，每屆月初由財政局擬具本月分市府收入支出預算對照表提出本府之第一次市政會議議決或修正通過。

二，關於收入一項，擬定時應以最低限度爲標準。

三，關於支出一項，擬定時應以原有預算絕對不可短少者爲合格。

四，月終收支相較，若有盈餘之時，卽以其盈餘額三分之一彌補積欠，三分之一償還外債三分之一作下月各局處必需的臨時費之用。

五、各局處請求臨時費，必須上月份市庫有確定盈餘且經市政會議通過後方可開支。各局處每月臨時費之總額無論如何不得超過上月份市庫盈餘額三分之一。

六、每月月終以市庫盈餘三分之一由財政局直接償還各債權人。其分配償還方法（何種外債宜先償還，何者可稍遲緩；）得由財局與各債權人直接訂定之。

七、九月經費因墊補五六七八之積欠，以至動用十月份之收入。現擬在十月份內將所有九月以前之欠款概行發完。發完積欠後，再行發給十月經費。能發幾何成數即發幾何成數。

八、假定十月份經費，因墊發積欠故，只能撥付十分之六，則財局於造具十一月收入支出預算對照表時，在支出方面，應則各局處十月份經費十分之四，及十一月分經費十分之六。假定十一月月終市庫盈餘內三分之一若足補發每月經費一成時，則財局於造具十二月份支出預算時可列十一月份經費十分之四，十二月經費十分之七，以此類推，至於舊欠完全撥清，月清月賬爲止。

九、所有各局處每月計算應於該月份經費完全撥清後十日之內造具呈報市府核銷。其結餘應即解庫。例如十月經費十一月十五日始能發清時，則在十一月二十五日以前各局處應一面將十月份計算造具齊全呈府一面將結餘解庫。

十、積欠完全還清之後每月盈餘即以二分之一作臨時費開支二分之一償還外債俟應償還之外債全數償還時爲止。

此種辦法。若能切實施行。固積以爲有至利無害。(一)各局處進行不致感受巨大阻礙。在財政支絀之時各局處對於事業之進行，自然感受相當痛苦。但依此法，各局每月所領之款實數等於其規定之經費，或竟超過之。最多不過本月份稍感困難，下月份則絕無困難可言。且即以本月而論，以前市府財政並非月清月款，是以五、六、七、八，經費積欠至九、十，兩月始能發盡前此既已擱延，則十月份經費延至下月十號或十五號發盡，各局處積習相沿，當不感受巨大困難。(二)市政進展，仍有相當保障。且各局處行政事業經費即如上條所述，有確定之著落。每月盈餘額三分之一即可作爲臨時費之用。則各局處遇有預計以外必需舉辦之事業時仍可舉辦。不過在發展之中厲撙節之意而已。(三)積欠及外債可有實在著落。前此借款挪欠，毫未慮及籌還方法。各債權人可謂無絲毫之保障。依照此法，則每月盈餘三分之一可作償還積欠及外債之的款。

(五)預算償還債欠期間。然而此法之有否效果，完全在每月之有否盈餘。現擬將本市每月收支狀況，及盈餘約計如下：

(甲)支出方面：每月本市固定各種經常支出共四十三萬六千餘元(見附表)

(乙)收入方面。

(一)九月以前各月平均稅收爲二十三萬六千餘元(見附表)

(二)現在每月加增特稅約七萬五千元

(三) 市營業收入月約一萬八千元

(四) 公債每月暫假定收入爲五萬元總計月共四十七萬九千元故每月平均應有盈餘在四五萬左右

以上盈餘只就目下有切實把握者而言。現下雖無把握，而預計應可增加之收入約略如

下：

(一) 整理各種稅捐(計劃附後)月應可增加三萬元

(二) 特稅正在與部處接洽擬月再增四萬五千元

(三) 契稅只須時局安寧再加以整頓當可月增五萬元

共計月增十二萬五千元加前每月平均盈餘四萬餘元每月盈餘應在十六七萬左右假定每月盈餘爲十六萬以六個月計算應有盈餘九十六萬元但在此款內應先減去三種必需開除之費用：
(一) 警裝費十萬(二) 民生路拆遷地段之租金五萬(三) 陰曆年節各種稅收停滯約在十五萬之譜。故盈餘以六個月計算應在六十五萬元左右

再公債本係工程專款。但現在公債只推銷二十萬而工程費業已用過三十萬。故將來公債推銷暢盡時，最少應由公債項下撥款十萬，以還債欠，連同前列六十五萬盈餘共計七十五萬元

七十五萬元三分之二爲五十萬元。以之償還積欠及應還之外債，相差亦不甚懸，故照此

預計，各種債欠約可在明年四五月間全數償還；而後市府財政方可達康莊而入坦途也。

(附註一)：此法實行之始，各月盈餘或不甚旺。蓋(一)警裝費十萬及民生路租金五萬須儘先開支(二)時局非平定，則稅收整頓不易見效，公債不易推銷(三)特稅之增加四萬五千元現尙無確實把握，但稅收公債，除特稅不與其他稅捐相同外，本月不能收盡，來月還可補收。故只須認真辦理，時局平靖，在六個月之後盈餘當與預算相差不致甚懸也。

(附註二)：按照本市公債條例四年後始行抽籤償還，現在息金，每月就既濟公司公用事業營業稅內月撥一萬元交公債基金保管委員會保管以備按期付息。至於還本一層，該項公債原由土地稅担保。現在土地稅勢在必行，估計每年最少收入應在一萬元以上。一俟土地稅實行後，公債到期，自可還本。

附

(一)整理稅捐計劃概略

(二)十八年五月至九月市營業收入統計表

(三)十八年五月至九月徵收稅款統計表

(四)各機關經臨各費支出預算概數表

(五)八月份以前各機關經臨各費欠發表

(六)負債一覽表

(七) 十一月份收支預算對照表

整理稅捐計劃概略

查本局經徵各項稅捐，均係各機關分別移交接辦，祇以積習相沿，應加整理之處甚多，前經第十三次局務會議提議組織稅捐整理委員會，並擬具組織大綱呈准施行，溯自該會於九月二十三日成立以來，開會五次，討論整理稅捐計凡六種，茲將每次整理各該稅捐方案及議決辦法，分次敘述於后：

一、整理房地捐案：

議決辦法：

(1) 公安局現舉辦房租摺約，由二科會同第一第二兩稽徵處代表前往公安局，商請於房租摺約上加「房租價額應據實填明違則重罰」三條，並請於推行該摺約時，特別注意房租價額，庶瞞漏之弊可以廓清；

(2) 公產民租及民產公租，除政府機關准免一成外其他各團體均應一律遵章納捐；

(3) 變更填用房租摺票，做照裁糧券及本市收水電費辦法，即將全市房租數目，先由處填寫製成板券，每日分發各段徵收員徵收，次晨將已收之款及未收之票，繳呈主營人員核收，似此則不特大頭小尾及變更捐戶之弊可免，凡遷徙逃亡或玩之戶，亦得隨時明瞭，分別辦理，復將該捐底冊，派員專司核對，遇有變動情形，隨在備考欄

內詳爲註明，則循私隱瞞之弊亦可杜絕。

二，整理契稅案：

議決辦法：

(1) 現在省市分治，所有以前代徵夏口漢陽契稅附加卽予停止撥付，以明系統而裕市庫；

(2) 擬具人民舉發隱契不稅及短價投稅提獎辦法。

三，整理牙帖案：

議決辦法：

(1) 舊帖至今尙未捐換者，自十月十五日起，一律作廢，否則以無帖私開論；

(2) 就屠宰稅各段所轄區域分段嚴密調查；

(3) 由一二兩稽徵處，將已領本局帖證各行戶造具清冊，送局登報公布，並刊印小冊分發各行商，暨出示布告，凡舉發無帖私開者從重提獎。

四，整理屠宰稅：

議決辦法：

(1) 由一二兩稽徵處備具查圈證，粘貼各屠商之豬圈上，以便隨時稽考豬牛羊出進數目，以免瞞漏；

(2) 宰後復於肉上加蓋色印，藉免取巧；

(3) 擬具籌設公圈及公宰場方案；

(4) 令知豬牛羊捐徵收處，切實與屠宰徵收人員合作，互相稽考，以免偷漏；

(5) 規定過境豬肉每六十斤爲一頭，羊肉二十斤爲一頭，牛肉二百斤爲一頭，藉便徵收，而免取巧；

五，整理筵席捐案，

議決辦法：

(1) 由局派員先行調查一次，再將該捐徵收章程重新酌定。

六，整理戲票捐案：

議決辦法：

(1) 交第一徵收處妥爲規定各戲園院優待券數目呈局核定，但至多不得過該園院全座十分之一；

(2) 關於租界內各戲園院抗不納捐一節，決定先函黨部及社會局轉由各報館拒絕登載各

該園院廣告。

十八年五月至九月市營業收入統計表

月份	十八年五月	十八年六月	十八年七月	十八年八月	十八年九月	總數	平均數
稅捐科目							
公共汽車管理處	15,198.15	18,489.15	17,609.66	18,174.19	18,472.69	88,003.84	17,600.77
市立醫院		362.80	329.86	99.40		791.56	263.85
合計	15,198.15	18,851.95	17,939.02	18,273.59	18,472.69	88,775.40	17,864.62

備考 本表根據實徵實解月報表編造(無實徵數則以實徵數列入)
 十八年七月份內有民衆俱樂部繳來剩餘二千元以該部劃歸黨部辦理故未列入

十八年五月至九月徵收稅款統計表

稅捐科目	月份		十五		十六		十七		十八		十九		總數		平均數	
	年	月	年	月	年	月	年	月	年	月	年	月	年	月	年	月
房地捐	72	26585	71	28053	62	67810	71	49333	67	35404	345	07183	69	01438		
碼頭捐	5	20492	10	21421	3	20153	8	19586	11	62404	38	44056	7	68811		
菜場捐	2	92836	3	43902	4	54191	2	12208	3	15185	16	48322	3	29664		
租契金				84540	8	13419	2	22046	3	24663	15	45561	3	09112		
契稅	16	47377	2	83926	12	43697	33	17038	33	57415	98	49453	19	69891		
車輛牌照費	3	83507	7	46040	5	71719	14	40502	1	33840	32	75599	6	55120		
車輛捐	5	42822	4	68699	4	30866	3	22520	4	04420	21	69327	4	33865		
停車捐		7698		4148		5344		7785		26456		51431		19286		
屠宰稅	22	05448	21	02684	15	28384	16	20607	17	10808	91	68931	18	33786		
牛皮蛋捐	12	61279	32	71869	12	84883	3	86038	7	03558	69	07627	13	81525		
豬牛羊捐	1	73055	3	28020	2	33778	2	61910	2	50940	12	53703	2	50541		
遮席捐	6	07162	14	14383	17	54935	15	54524	16	09460	69	40464	13	88093		
代當捐		60000		78000		60000		60000		60000	3	18000		63600		
竹木附捐		31017		21711		27369		28033		26080	1	34210		26842		
牙帖捐	1	15500	12	75825	29	14250	11	54475	10	16725	64	76775	12	95355		
牙稅		79275	5	39710	7	33600	1	20175	3	45900	18	18660	3	63732		
旅棧捐					3	21062	2	60406	3	34579	9	16047	3	05349		
廣告捐	2	90059	1	93068	1	44270	2	22455	1	43025	9	92877	1	98575		
建築捐		1615				7328		17615		5425		31983		7996		
遊戲場捐		33500		80866	1	09300		76800		51400	3	51866		70373		
游藝附捐	1	03082	2	42697	2	31758	2	04063	2	09786	9	91386	1	98277		
賽馬捐	27	44244	18	46179							45	90423	22	95211		
花捐	11	52950	12	98700	13	12500	12	97350	12	98700	63	60200	12	72040		
局票捐	4	80000	5	88888	6	05000	6	06000	33	98219	56	78107	11	35621		
營業執照費		26550		62336	1	69400	1	20555		88723	4	73564		94713		
水電捐	52	28000	47	28000	39	82574	38	54822	41	17541	219	40943	43	88169		
水費	5	15451	7	23507	8	01562	1	68907	9	03604	31	13031	6	22606		
持貨附捐		42133	30	00000	45	00000	45	00000	45	00000	165	42133	33	08427		
雜項	16	83167	7	91781	14	77394	1	98544	3	88123	45	59909	9	07802		
食肉檢查費			12	29697	9	67074	5	11105	5	38365	32	46241	8	11560		
合計	275	55697	338	99650	333	08511	307	71302	342	10954	1597	46114	319	99223		

備 考 本表根據稽核股徵解稅捐一覽表及繳報表實徵數編造(無實徵數則以實解數列入)

各機關經臨各費支出預算概數表

謹按下列各機關預算數概以十月份為標準如十月份未到者即以九月份為準

機關	費別	預算數	備考
漢口特別市黨部	1.	一五〇〇〇・〇〇	無預算經市府案 備按上數支付
	2.	二〇〇〇〇・〇〇	全上
公債息金	1.	一〇〇〇〇〇・〇〇	全上
工程費	1.	八〇〇〇〇・〇〇	
中山公園事務所	1.	二〇〇〇〇・〇〇	九月份預算數
教育習費	1	五〇〇〇〇・〇〇	
衛生局	1.	八・五九〇・〇〇	
	2.	一二四・〇〇	
漢口清潔費	1.	八・二五九・四〇	
漢陽清潔費	1.	一・二四二・〇〇	

第一診治所	1.	八三四・〇〇			
第二診治所	1.	八三四・〇〇			
市立醫院	1.	四・〇〇〇・〇〇			
漢陽醫院	1.	一・二二三・〇〇			
食肉檢查所	1.	二三・八七・〇〇			
漢口各區衛生事務所	1.	三二〇・〇〇			
漢陽各區衛生事務所	1.	八〇・〇〇			
社會局	1.	一二・六七三・六〇			
婦女救濟院	1.	二・九九二・〇〇			九月份預算數
統計調查委員會	1.	一・三三三・〇〇			
貧民大工廠	1.	二・一七五・〇〇			
氣象測驗所	1.	六二八・〇〇			九月份預算數
財政局	1.	一四・六九七・〇〇			九月份預算數

工 務 局	養 成 土 地 清 丈 人 員 所	土 地 局	公 共 汽 車 處	公 用 局	公 債 認 銷 收 款 處	委 公 債 基 金 保 管 員 會	牛 皮 蛋 捐 徵 收 處	筵 席 捐 徵 收 處	第 三 稽 徵 處	第 二 稽 徵 處	第 一 稽 徵 處	
2. 1.	1.	2. 1.	2. 1.	2. 1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.
一 四 · 二 一 〇 〇 〇 〇	二 · 三 五 〇 · 〇 〇	九 · 一 三 〇 〇 〇 〇	九 · 一 〇 〇 〇 〇 〇	八 · 三 〇 〇 〇 〇 〇	七 八 二 · 〇 〇	七 八 〇 · 〇 〇	四 · 〇 四 八 · 〇 〇	一 · 七 二 六 · 〇 〇	一 · 八 〇 〇 · 〇 〇	一 · 五 九 九 · 〇 〇	一 一 · 一 五 二 · 四 〇	一 · 七 〇 〇 · 〇 〇
			全	全	九 月 份 預 算 數							全
			上	上								上
	九 月 份 預 算 數											

上表所列(1)係經常費(2)係臨時費	市	1.	二〇・二五一・二〇		
	府	2.	二・五〇〇・〇〇		
	公安局	1.	二九・八三九・一〇		
	懲教場	1.	三・二七七・〇〇		
	教練所	1.	五・二八四・〇〇		
	治療所	1.	五〇四・〇〇		
	保安隊	1.	二〇・六九四・五〇		
	教導隊	1.	一・〇六八・〇〇		
	漢口各署	1.	四六・三七〇・〇〇		
	偵緝消防通訊隊	1.	三・七〇三・〇〇		
公安局	2.	一・三〇五・四九			
教育局	1.	一〇・二七〇・〇〇			

八月份以前各機關經臨各費欠發表

機關		用途	金額	備考
採辦委員會		臨時費	三〇〇〇〇	十月發
以上四月份計洋三百元正				
衛生局		經臨各費	八六六二〇	九月發
公用局		經臨尾數	一・五五六八〇	九月發
以上五月份欠發洋二千四百二十三元				
工務局		電扇臨時費	六三〇〇〇	未發
工務局		實習生薪餉臨時費	一・八四〇〇〇	未發
公用局		臨時尾數	五五二二〇	九月發
衛生局		經臨各費	一・八六〇〇〇	九月發
以上六月份欠發洋四千八百八十二元二角				
市黨部		臨時費	一・〇〇〇〇〇	九月發

公用局	經臨尾數	五〇〇	〇〇	九月發
公安局	夏季警服尾數	八・三五六	〇〇	九月發 十月發 二千三百五十六元
土地局	經臨費	九二六	九六	九月發
公安局	自行車費	五・四〇〇	〇〇	九月發
市政府	電扇費	一・一〇三	〇〇	九月發
工務局	柏油費	五・〇〇〇	〇〇	十月發
教育局	所屬各校 臨時費	二・八一〇	〇〇	未發
教育局	經臨各費	三五七	〇〇	九月發
衛生局	電扇費	二四五	〇〇	未發
衛生局	臨時各費	四・〇九〇	六〇	九月發
工務局	柏油尾數	八・四二四	九四	十月發
公安局	教練所 畢業費	四二一	〇〇	未發
財政局	第二權徵處 修理水管	一三	〇〇	十月發

第五工校	保債基金會	及所屬	及財所屬	及地所屬	及土所屬	及公所屬	及工務所屬	及教育所屬	及衛生所屬	及社會所屬	公用局	市政府	財政局
八月份經費	公債息金	經費尾數	經費尾數	經費尾數	經費尾數	經費尾數	經費尾數	經費尾數	經費尾數	經費尾數	經費尾數	經臨尾數	筵席捐經費
八四〇〇	二・〇〇〇	二〇・六七五	五・七九六	三六・六二二	一六・九五二	二八・〇二三	一六・〇二六	一四・一一六	一〇・〇二〇	一二・八九一	七一〇〇	以上七月份欠發洋三萬八千七百一十八元五角正	七月發
十月發	九月發	九月發	九月發	九月發	九月發	九月發	九月發	九月發	九月發	九月發	九月發	九月發	十月發

漢陽衛生辦事處	氣象測驗所	教育局	第五民衆教育館	公安局	公安局	公安局	工務局	市政府	貧民大工廠	第三稽徵處	氣象測驗所	民衆閱報牌
臨時費	臨時尾數	追加開辦費	臨時尾數	購置修繕費	購置藥品費	臨時費	事業尾數	臨時尾數	經常員	經費尾數	臨時費	八月臨時費
一六七	二・二二〇	一五九	七〇〇	一・五四三	七〇一	一・八二七	七・六二四	二・五〇〇	二・一七五	二〇〇	一・〇〇〇	五九六
〇〇	〇〇	〇〇	〇〇	八四	五〇	四九	〇〇	〇〇	〇〇	〇〇	〇〇	〇〇
未發	未發	未發	發訖	發訖	未發	未發	未發	未發	十月發	十月發	十月發	十月發

市政府	增設花架	五三五	二九	十月發
工務局	中山公園 事務所	一・八四〇	〇〇	未發
又	事業經常費	一一・六〇〇	〇〇	十月發
社會局	婦女救濟院	一・二二九	〇〇	十月發 訖
又	又	六八四	〇〇	又
衛生局	漢口分院	八七六	〇〇	又
又	市立醫院	一・〇〇〇	〇〇	又
財政局	第一稽徵處	一・一二二	八〇	又
又	第二稽徵處	三八	〇三	又
又	第三稽徵處	一三	〇〇	
又	公債收欸處	七八二	〇〇	又
又	第二稽徵處	一六	六七	又
公債基金 保委會	公債息金	八・〇〇〇	〇〇	又

市行政學選讀第三輯

又	又	又	又	又	又	又	又	教育局	公安局	工務局	市政府	漢口電燈公司
第 ₃ 初小	職業學校	民衆茶拘	第九小學	第八小學	第一民衆館	第 ₅ 初小	第 ₄ 初小	第五小學	漢陽分局	事業經常費	臨時費	各月電費
六〇〇	一・五〇〇	四〇〇	三・〇〇〇	二・一〇〇	五〇〇	一五〇	二六	一・六〇〇	三九六	一・六〇〇	五〇〇	八・二四九
〇〇	〇〇	〇〇	〇〇	〇〇	〇〇	〇〇	〇〇	〇〇	六七	〇〇	〇〇	九四
又	又	又	又	又	又	又	又	十月發	又	又	十月發訖	未發

又	又	又	又	又	又	又	又	又	又	又	又	又
第 ₄ 第 ₃ 初小	第五小學	第四民衆	第三民衆	第二民衆	第二小學	第五小學	第 ₆ 第 ₂ 初小	第 ₂ 第 ₁ 初小	第二小學	第三民衆	第四民衆	第七小學
五〇〇	五一一	五〇〇	二五〇	六〇〇	六〇〇	五〇〇	二九九	三〇〇	九〇五	二〇〇	五〇〇	一八〇
〇〇	〇〇	〇〇	〇〇	〇〇	〇〇	〇〇	五九	〇〇	〇〇	〇〇	〇〇	〇〇
又	又	又	又	又	又	又	又	又	又	又	又	又

又	職業學校	二・〇〇〇	〇〇	又
又	第一小學	三〇〇	〇〇	又
又	第三小學	三七四	九〇	又
又	第七小學	一〇五	八〇	又
又	第十小學	一五五	一〇	又

以上八月份欠發洋二十四萬一千八百五十二元五角四分

以上八月份以前欠發數截至十月二十八日爲止以預算到者列入

總共八月份以前欠發數計洋二十八萬八千一百七十六元二角四分

內九月份補發計洋一十八萬三千三百三十六元六角九分

十月份補發計洋七萬三千五百一十四元六角二分

未發數計洋三萬一千三百二十四元九角三分

漢口特別市政府財政局負債一覽表

債權人	原借額	利率	期限	限借入日期	訂立條件	已還額	未還額	備考
鄂北工賑委員會	五萬元			十八年一月八日			五萬元	於前局長奉前胡委員長令借作公共汽車開辦費
鄂北工賑委員會	三萬元			十八年二月一日			三萬元	於前局長奉前胡委員長令借撥工務局工程費
漢口禁烟協會	四萬元			十八年四月十一日			四萬元	公安局在桂軍退却時向總商會借作維持費
漢口總商會	一萬五千元			十八年四月			一萬五千元	後轉入本局賬
漢口總商會	四萬元			陸續交來			四萬元	借作公安局服裝費
特業清理會	一萬元			十八年六月			一萬元	同上
十四家銀行	一十五萬元	一分	六個月	十八年五月一日	訂有合同以公債抵押	五萬元	一十萬元	

十二家銀行	一十五萬元	一分	一個月	十八年八月七日	訂有合同以公債抵押此種借款已於九月七日到期再與銀行接商分三個月還清第一次三萬元第二次七萬元第三次七萬元	三萬元	一十二萬元	
中國銀行	二萬〇〇四十元	一分	月	十八年八月			二萬〇〇四十元	胡任借作補發經費
上海銀行	五萬元	九厘	月	十八年九月十日	透支性質	已還		吳局長借作補發經費
上海銀行	五萬元			十八年九月三十日	透支性質	已還		

計負債額共四十二萬五千零四十元

十一月收支預算對照表

收入之部

- 一，稅捐收入三十三萬六千元正
- 一，公債收入五萬元正
- 一，船稅增加收入七萬五千元正
- 一，市營業收入一萬八千元正
- 一，經費結餘收入一萬四千元正（根據各局處函報之數）

以上收入共計四十九萬三千元正

支出之部

- 一，補發十月份經費四成數 一十七萬元正
- 一，應發十一月份經費六成數 二十六萬一千元正
- 一，補發十月份臨時費數 二萬一千元正
- 一，補發九月以前經臨各費 六千元正
- 一，冬季警服費 四萬元正

以上支出共計四十九萬八千元正

兩品計不敷數五千元正

(附註) (查各局結餘之款尙未報齊俟各局處報齊定能與不敷數相差無幾)



