

# 市縣行政研究

第一卷 第三期

## 北京市行政組織之檢討

吳承湜

導言——近世市行政組織之概要——北京市

行政組織之變遷——最後之檢討

論知縣之知——昌平遺記序

清唐則瑀

略論市經理制兼說明『北戴河海濱

自治區組織章程』採用議會經

理制起草之經過

朱枕薪

城市設計問題

沈觀準

清慎勤歌

清江峯青

縣財政之研究

許壽民

守令篇

清洪亮吉

中華民國三十三年十一月一日出版

內務部登記證政字第一三號

# 謙豐銀號

資本：國幣伍拾萬元

業務：存款、放款、貼現、及商業銀行一切業務

存款利息優厚 放款利息克己

總址 天津興亞三區二十四號路四號里四十一號  
電話三局 〇六一一、四三一五

# 通盛銀號

資本：收足伍拾萬元

業務：辦理存款放款匯兌等銀行一切業務

優點：存取便利利息優厚

總 北京前外草廠九條一號 電話 兩分局 二一〇二  
分號 天津義界三馬路四十三號 電話 四局 〇〇五九二

# 洪信銀號

業務：存款、放款、匯兌、貼現

資本：國幣伍拾萬元

地址 天津興亞三區八號路七十五號

電話(三) 一六五九號

地址 濟南經三路七號七二四八號

電話 三三七二號

# 益豐銀號

資本：收足國幣壹佰萬元

業務：存款、放款、匯兌、貼現、及商業銀行一切業務

總 天津興亞三區六號路 電話 三局 三三七五  
分號 北京前外小馬路 電話 四局 四四〇八

# 天津同興銀號

資本：收足國幣伍拾萬元

經營普通商業銀行一切業務

收受各種存款利息優厚

兼做各種放款利息克己

一切手續力求敏捷簡便

總 天津興亞三區一號路四十六號  
電話 三局 三五〇六號  
電報掛號 七九七一號

# 天昌銀號

總號 保定

分號 天津、正定、趙縣、甯晉、邯鄲、高邑、定縣、石門、

存放便利 手續簡捷

575.105  
828  
:(13)



3 0527 8024 8

# 北京市行政組織之檢討

吳承浚

本圖書者曾任北京市公署秘書長、現任北京市財政局局長

## 一 導 言

吾人順自然之趨勢、因地利之便宜、集合聚處、互助生活、積之既久、乃成城市。遂不得不有組織以管理之、斯為市政之濫觴。抑在二十世紀以來、尤為人民與時勢所需要、稍研而探索之、於是市行政組織、乃益臻完備、其學說益趨複雜、形成政治學上之一部門。故質言之、城市者、即有人口超過特定數量之有組織之地域也。市行政組織者、即為該地域內人民公共福利之組織也。我國市之組織、開始甚晚、不及三十年耳、古昔遺留之市師市令市亭長等等名詞、謂為管理市民經濟一部分之組織則可、謂為市行政全部之組織則不可。即歐洲大陸市政組織之設定、亦僅始於十九世紀之中葉。友邦日本之市政制度、亦近四十年所完成、惟較之我國、有進無退、允為吾人所應師法者。北京以千年之故都、市廛殷闐、民戶比居、在民國成立以前、所謂人民需要之一切福利行政、均為官治、絕無統一健全之組織。而籌備立憲之後、城鎮鄉自治之雛形、徒具虛名而無其實。民國肇造、直至

A 231972



三年六月，乃有市政之擬設，亦爲市政名詞輸入民衆之始。三十年來，組織方面，隨時勢之需要，乃近師友邦，遠仿歐陸，漸趨完備，其過程之因革變遷，不可不加以檢討。而檢討之前，尤應明瞭近世紀市組織之概要，以爲改進之借鑑，爰分述之。

## 一一 近世市行政組織之概要

近世以來，世界各國，因其民族歷史生活習俗之互殊，對於市行政組織，各有其特質，勢不能強同而畫一之，故詳加研究，制度允稱複雜。茲夷考其殊異性，析爲左列三類：

(一) 市長制 凡一市行政組織之首領爲市長，執行市之職務者，均爲市長制。但有集權分權之不同，爲左述各種：

(甲) 集權市長制 此項制度，係將全市行政職權完全集中於市長，不論市長爲民選官任，或逕由民選，或逕爲官任，定有任期，均足以擔當大都市繁劇之任務，平時自有專責，遇有緊急事務，更便應付。別設有市議會，隨時監督市長之行動，議定重要之政務，督促行政組織之進展，市長亦不致倒行逆施。故東西各國大都市，率採用此制。而適合吾國者，亦以此制爲首。果能立法完備，組織健全，其成效較他種制度爲良。

(乙) 分權市長制 此項制度、即除市長執行任務外、尚有協助執行者在、故其權不專屬於市長。(一)係就市議會內分設若干委員會、推舉委員、分掌事務、任免官吏、儼然為若干市政府、其市長不過為各委員會主席、而擁其虛名、是曰市行政委員會與市長分權之制。(二)係由市議會選出助理員若干人、協同市長、分掌各局行政、與市長對市議會負責相同、於是市長權責即告分裂、是曰市助理員與市長分權之制。(三)係由市議會主持全市之議決、局長雖由市長指派、先經市議會同意、議會權限龐大、市長職權削減、是曰市議會與市長分權制。(四)更有市議會完全議決執行、以市長及所推長老議員等人組織而成、表面上雖有市長、實則僅代表市民、為榮譽職務、而非實際行政組織之首長、事權不專、流弊最多。惟英國各市多採用之、世界各國均不用之、可稱最不良之市行政組織、尤與吾國民情不合。

(二) 市委員會制 凡一市行政組織、係由選出委員五人組織委員會、為其機構、其首席或名市長、或稱主席、委員各掌一部分職務、兼握行政立法之全權、極無流弊。在立法上委員人數過少、在行政上委員勢力平衡、遂為少數專制之代表矣。此種制度、在德美兩國均採用之。

(三) 市經理制 凡市之行政組織首領、由市議會聘請市政經驗專家一人、為其經理、

以執行一切之政務、如公司商店由董事股東聘用經理然。職任既專、權限亦大、一方面在任期內絕對負責、一方面頗易招來專家爲其盡力。此制風行於美國、計有三百六十餘市採用之、卽五十萬以上城市亦有行之者。良以美國爲功利主義國家、故市制亦遂流爲商業化耳。

總之、上述三種市行政組織、各有其運用之效能、然細加檢討、分權市長制、弊在權限不清、功易相爭、過易推諉、政潮時生、市政因而停頓、市民遂不能各安其業、非良規也。市委員會制、在小城市可作試驗、吾國廣州市曾試行之、不見成效、如擁有百萬以上之都市、絕不宜以五人制法行政者也。市經理制、亦以本城市無人材者可用之、良以當地無人勝任、聘請專家、明定任期、以經理之、如商肆然、在我國習慣上實有扞隔之虞、未見其利。從前研究市制者、曾主張以此制推行、可革除舊弊、卒未見其風行也。故竊以爲集權市長制最爲合宜、輔以優良之法制、延長其任期、在此戰時體制下、當收事半功倍之效率耳。

### 三二 北京市行政組織之變遷

北京在清代、以步軍統領衙門總司內城及四郊治安糾察之責、其在外城、則以五城御

史司之，固談不到市政也。及光緒季年，乃設內城外城巡警總廳代之。民國成立，即爲京師巡警總廳，亦爲地方行政之總樞紐。比及民國三年六月。擬辦市政，乃有督辦京都市政公所之設，內務總長朱啓鈴氏，實手創之。迄於今日，垂三十年，方有完整之市行政組織，即今日之北京特別市公署。其間行政組織之變遷，凡十有二次，可略言焉。

第一時期（自三年六月至五年八月） 市行政組織，爲督辦京都市政公所，由內務總長兼任督辦，即爲市之首長，下設提調一人，分設四科：（一）文書（二）登記（三）捐務（四）庶務。各設主任及辦事員調查員書記若干人，均爲兼任制，其附屬機構有五：

（一）京都市工巡捐局，專司內外城區舖捐藥戶捐車捐等（六年九月由京都警察廳撥歸管轄）。

（二）測繪專科，專司測量登記及道路改正事務（三年七月設立）。

（三）京都市仁民醫院，專司普通治療事務（四年九月建築，五年六月成立）。

（四）京師傳染病醫院，專司傳染病之預防與治療（五年八月，由內務部撥歸管轄）。

（五）工商業改進會事務所，專司改良工商業及展覽事務（民國四年）。

在此時期，市政草創，市民毫無認識，各項措施，因陋就簡。首先確定市經費來源（即工巡捐），次着手測繪市區，改良道路。其實施市政區域，內城自宣武門內循城壁，至

戶部街（今公安街）、迤東至使館界、其西部自宣內大街、至西單牌樓、循西長安街至正陽門、（即今內二區之東南部及內一區之西部）、外城自西珠市口往西、至虎坊橋、往南循龍鬚溝、往東由鋪陳市南口至北口止、包括香廠全部（即今之外五區西北一部）。次則注重市之衛生事業與市之產業、而對於教育衛生工務等行政、仍屬之教育部內務部、未嘗加入此組織、故職員僅三四十人耳。

第二時期（自五年九月至十二月）在此時期、爲時僅四閱月、改任內務次長兼督辦、提調仍舊、僅將行政組織、析四科爲七科：（一）文書（二）調查（三）經理（四）測繪（五）工程（六）交際（七）出納。各設科長科員辦事員書記若干人、均爲專任制、人數已達一百餘人。其附屬機構、仍其舊制、因時間關係、設施一無足稱。

第三時期（自六年一月至同年六月）是時行政組織、大致照前、惟將調查交際兩科併入經理科內、其附屬機關增設如左：

（一）市營造局、專司市內道路橋樑土木工程事務（六年三月由內務部土木工程處撥歸改設）。

（二）城南公園事務所、專司園內遊覽設備事務（六年二月接收內務部先農壇、開放爲公園）。



在此時期足紀者、工程行政、完全屬於市轄、公園經營亦由市辦、職員人數略減、兼任專任、分別採用之。

第四時期、(自六年七月至十二月) 本期間又將組織變更、於督辦下增會辦一人、以警察總監兼任、將原有五科裁併為三科、即第一科、(總務) 第二科、(行政) 第三科、(工務)。各設科長副科長一人、下設十股、股設主任、科員辦事員書記各若干人。其附屬機關一仍其舊、但增建海王村公園、設事務所管理之、半年間亦無進展可言。

第五時期、(自七年一月至十五年八月) 北京市行政組織、至此為一大轉變、亦一確定市政基礎時代。七年一月、正式宣布定名為京都市、改制設官、公布編制、計三十八條、仍以內務總長兼任督辦、更設會辦坐辦各一人。其下設四處、以第一處掌總務、分文書會計編譯庶務四科、以第二處掌行政、分行政產業勘核三科、以第三處掌設計、分考工測繪設計三科、以第四處掌工務、分工務稽核材料三科。處各設處長副處長各一人、科各設主任科員技師技術員調查員書記若干人、別設工程隊、材料廠、隸於第四處。其附屬機關、裁營造局併入第三第四兩處、增設測量隊、修理廠等。比及十三年六月、裁第四處併為三處、以材料科屬之第一處、以考工科屬之第二處、以工務稽核兩科屬之第三處、副處長一律裁撤。十四年十月接收四郊地面、設四郊工巡捐局、掌郊外捐收。

本期間改革最大，與行政組織有關係者：（一）為擴充市政區域，在七年三月擴充於內外城全部，十四年九月推廣於四郊，即今市之全區也。（二）為十年一月設置評議會，協議市行政事務，設評議長，由督辦兼任，評議員三十人，由督辦聘當地士紳充任，任期無定。自此以後，市之財政、勸業、衛生、教育、建設、測量各大端，着着進行，略具規模。直至十五年九月，雖迭經軍事，仍能維持不墜，計有九年之久。

第六時期，（自十五年九月至十六年五月）是時以軍事甫定，側重組織縮減，故將原組織合併兩處，一為行政處，二為工程處，以總務事項設秘書二人管理之，並將工巡捐名稱改為市政捐，兩徵收局如舊，添設管理馬路督查處，專司稽查路政路樹，集公所全力以赴之，凡數閱月。

第七時期，（自十六年六月至十七年六月）維時又將全部組織，加以變更，設總務行政工程三處，下分十一科，總務處仍為三科，行政處為政務衛生勸核考工四科，工程處為設計工務測繪稽核四科，職員除恢復副處長外，定額以七十為限。但對外接收衛生設施甚多，始有中學校之設置，工廠之創立，其可紀者如左：

（一）公共衛生委員會（十七年一月）

（二）內城醫院（十八年一月）

- (三) 東郊醫院 (十七年三月)
- (四) 衛生陳列所 (十七年一月)
- (五) 衛生隊 (十七年三月接收警察廳之水車隊與溝工隊)
- (六) 平民中學 (十七年二月、今爲第五中學校)
- (七) 路工巡查隊 (十七年三月)
- (八) 平民習藝工廠 (十七年三月)

此一歲中、恢復以前之組織、進行市政、最爲顯著、衛生教育、亦樹初基、而評議會於十六年十一月、修正組織章程、定額減爲二十人、任期定爲一年、議決事項、及交議覆議各規定、漸入市議會初範矣。

第八時期、(自十七年六月至十八年八月) 溯自全國統一、即依據當時市組織法、以市內人口超過一百萬、設立北京特別市政府、於府內設參事室、設秘書處、下分四科、並設八局：(一) 財政 (二) 土地 (三) 社會 (四) 工務 (五) 公安 (六) 衛生 (七) 教育 (八) 公用。自此始將市內警察教育組織、完全接收、京師警察廳及學務局同時裁撤。市之行政組織乃臻統一化。其附屬機關增設者：有 (一) 籌備自治辦事處 (二) 管理頤和園事務所 (三) 市區官產局 (四) 驗契處 (五) 賦稅稽徵所 (六) 牙稅稽徵所 (七) 市政

捐稽徵所（即內外城四郊市政捐局合併）以上均于十七年十二月實行。（八）中央北海兩公園委員會（即兩董事會合併設立）十七年九月。

自京都市政公所改爲北平特別市政府、形同改造、一切職員、乃完全爲專任制、組織備、財政最困、凡一年間。維時市區域擬即擴充、包括大興宛平兩縣、及昌平縣一部分、迄未決定、仍以前京都市區爲其轄境也。

第九時期。（自十八年九月至廿一年七月）當此時期、爲市政府行政組織之唯一緊縮時代、第一次併爲五局：

- （一）公安局（衛生局併入）
  - （二）財政局（土地局併入）
  - （三）社會局
  - （四）教育局
  - （五）工務局（公用局併入）均十八年九月
- 第二次以財政局併入秘書處爲兩科、併爲三局：
- （一）社會局
  - （二）公安局

(三) 工務局 (均于二十一年七月實行)

如有組織、雖可謂極簡素化、惟權責不清、一切市政、遂不能進行、詎非殷鑒歟。

第十時期、(自廿一年八月至廿六年十二月)本期組織又漸復舊制、設置五局一處、並選舉市議員、成立參議會、凡一載、期滿而停止。故其設施猛進、足徵組織適當。其概況如左：

(一) 社會局

(二) 公安局 (二十六年七月改稱警察局)

(三) 財政局 (廿二年六月恢復)

(四) 工務局

(五) 衛生局 (廿三年七月復設)

(六) 自治事務監理處 (二十三年八月設立)

同時附屬機關增置接收者如左：

(一) 北京農事試驗場 (廿三年十一月由天然博物院改置)

(二) 管理剝廟事務所 (廿四年一月由內務部接收改置)

(三) 小本借貸處 (廿三年四月創設)

(四) 公共汽車管理處 (廿四年八月創設、廿七年一月改隸公用總局)

(五) 市銀行 (廿六年二月創設、廿八年九月停辦)

因此機構已復正軌、組織亦甚完備、直至事變仍能維持現狀、為北京市政中興時代。於市民福利行政、遂亦充分注重而實施之。截至廿四年十月止、雖經變故、亦未能更張也。

第十一時期、(自廿七年一月至三十一年十二月) 民國二十七年一月、依臨時政府所頒布特別市公署組織大綱、將市政府名稱改定、直此三十一年十二月、此五年間、市政組織、曾變更多次、述其最後組織如左列統系：

市 署 { 三科：文書、人事、統計。  
三室：外事、審計、用度。

各局處：社會局、警察局、財政局、教育局、工務局、衛生局、公用管理總局、宣傳處、區務監理處、牲畜管理處。

左列組織、在秘書處係廿九年十月改定、至卅一年六月增設市用度室、教育局係廿七年六月自社會局復置、公用管理總局係廿七年二月設立、專司市營電氣自來水公共汽車事業 (廿九年二月電氣事業改歸國管)、宣傳處係卅年底創設、區務監理處係廿九年九月、由自治監理處改稱、牲畜管理處係卅年九月自警察局移歸市署直轄。在此時期、計歷五載、在組

織上可稱者五點：（一）爲會計統一。自廿七年八月，將市會計統屬於財政局，財務遂能一元化。（二）爲審計直轄。向由財政局兼辦審核，近於自支自核，自廿九年十月以後，由市長直轄，俾審查嚴正化。（三）爲人事集中。從來市府無掌人事機構，遂致各自爲政，自廿九年十月以後，任免集中，依法審查，進退遂能合法化。（四）爲統計集中。統計事業爲官廳最不注意之事，在東西各國，市府之於統計，則認爲市政之母，自廿九年十月以後乃趨整理化。（五）爲用度統一。在各機關用度事項，最易滋生流弊，自卅一年七月統一於用度室，俾採購支用，趨合理化。此就行政組織言，頗適合於現代制度者，惟徒法不能自行，又係另一問題耳。

第十二期、（自卅二年一月至現在） 比及卅一年末，以參戰機運成熟，各機關組織，自應力求簡素化，於是遂行改革，爲左列組織。

市 署：秘書處四科——文書、人事、經理、用度（五月裁撤）。

各局處：社會局、警察局、財政局、教育局、工務局、衛生局、自來水局、宣傳處。

此次改革組織，不僅外部合併，如公用總局，僅管理自來水逕改定名稱，如區務牲畜兩處，合併於社會局各爲一科，其內部更復縮減移併，如財政局之市會計市金庫合併於經理科，工務局三科縮爲二科是也。其次各機關科股各規定定員制，以免員額冗濫之弊。此

即現行之組織。亦即爲北京市卅年來最後之組織也。

#### 四、最後之檢討

觀於上述各時期之北京市政組織，在第七時期以前，規制未備，職權未專，無以名之，假稱代行市長制。第八時期以後，方入市之常軌，與集權市長制相似。詳考國民政府從前所頒市組織法，及最後之市自治法，臨時政府所頒特別市公署組織大綱，均採用二級制。即以市長爲一級，局處長爲一級，各有布告命令之權，與市政公所時代齊辦一級制不同，比之滿洲國現行市制之一級者亦殊，此待研究者一。市自治法規定市長民選，設立參議會，議決權限甚大，近於議會市長分權制，是否適宜我國政情民情，此待研究者二。市府或市公署內部，有秘書處，無總務局，實則總務職權紛繁，非秘書二字所能賅括，名義既殊，統制維艱，此待研究者三。夫以目前政情之複雜，對外聯絡之頻繁，市長竟有庸不暇暖之勢，而無人能正式代行其權責。如日本市制之助役，滿洲市制之副市長，均爲分辦市長職務，不使市長有內顧之憂，名正言順，較吾國秘書長制爲直捷明瞭，此待研究者四。市財政數量日益龐大，支出日趨繁雜，物資日趨困難，僅以審計一室成一股，爲事後之監查，是否完密，是否別設監查局，以與各局平衡，厲行其職權，此待研究者五。財政收支預算等事務



爲一元化、如目前制度。收稅爲一事、支付爲一事、爲各國市制所未見。致使財政局長、不負統籌之責、殊非合理化。此待研究者六。凡此種種、皆吾國目前市行政組織之應改良者、竊以爲市行政組織、宜採用集權市長制、毫無疑義。而細觀組織、宜仿日滿兩國良規、專設協助市長之補助官、而以總務一切行政別設總務局、如各部畧然。審計監查計劃驗收一切任務、別設監查局、似更易舉其職。至於市自治法所規定各項、時勢變遷、法意不同、更與目前政治攸關、似應全部加以檢討而釐正之、方與市情融洽、乃能實行。回憶廿一年北京市勉強施行、終於失敗、此又不可不審慎者也。

### 論知縣之知——昌平遺記序

清 唐則瑛

守令爲親民之官、後世稱知府、知州、知縣。所謂知者、其非徒知兵刑、知錢穀之謂。其謂合境之風俗人情、土宜物曲、以及利弊之所在、興革之所亟、無一不遑來于吾心吾目之中、乃可謂之知。既知矣、而或短才力、或計利害、或怵權勢、始念甚是、轉念即非、知之而終于不能行、彼盲于心目、溺于嗜好、僞託息事安人者、更卑之無甚高論已。

## 略論市經理制兼說明『北戴河海濱自治區組織章程』

### 採用議會經理制起草之經過

朱·枕·薪

#### 一 市經理制釋名

市政之制，創於歐美，歐美之言市政學者，大體分兩部份：一曰市組織，一曰市行政。市組織問題之中，關於市制者：有市長議會制，有市委員會制，有市經理制，市經理制一稱議會經理制。在非廣土衆民之區，如行市經理制，可獲行政上最大之效率。前美國大總統威爾遜（Woodrow Wilson）有言：『以經濟與效能兩點而論，余（威爾遜自稱）承認市經理制在美國尤爲最進步之市制。』原夫市經理制（The City-manager Plan）即創始於美國，自市議會制所產生，因市議員中非盡屬市政專家，不得不聘一有市行政智識之專門人材，由市議會任命爲市經理（City-Manager），而使其對市議會負責，以執行全市之行政。此猶之乎私人經營之商業公司，由股東選舉董事，再由董事選舉一經理，董事僅決定營業之方針，其實際經營之工作，則由經理負其全責。今在一市之中，由市民選舉市議員，由市議員組織市議會，一如商家之董事會，市議會有權任命或罷免市經理。市議會決定一

市應爲之事、市經理則舉以付之實施；市議會爲市民代表機關、而賦市經理以行政之權、市經理之地位與權力、與市長相彷彿。如此一市之行政與立法、釐然劃分、各有攸司、可以補救市委員會制立法與行政混淆不清之弊。

## 二 市經理制之優點

美國紐折爾西洲 (New Jersey) 之立法機關、曾於一九二三年時通過一市經理法。市設一市議會及市經理。有紐亞克市 (Newark City) 者、屬於紐折爾西洲、在一九一七年前、採用市長議會制、及一九一七年而改行市委員會制。至一九二四年時、紐亞克市商會附設之市政研究委員會、以學理之研究與事實之體驗、發覺市委員會制有缺點、因向市議會建議改行議會經理制、即市經理制。其建議書中有一節云：『議會經理制之優點、在劃分立法與行政之功能、以行政職務集中於一專家之手、較之市委員會制不可謂非一大進步。』其明年、即一九二五年、紐亞克市正式採用市經理制、市經理由市議會以多數投票選任、不必爲當地市民、但求其能勝任盡職而已。紐亞克市議會復於一九二五年十月發布一小冊子、說明市經理制之優點云：

第一、市經理制劃分立法工作與行政工作、使各負其責。

第二、市經理制事權專一，可以免除行政工作上各部門分負責任之弊。

第三、市經理制集中行政工作之責任於一市經理之身，此市經理乃一對於市行政富有經驗與學識之專家。

第四、市經理之選任，以其智識、道德、與能力而定，彼之地位以及市民之公意，皆能限制其不作任何政治的或黨派的活動。

### 三 市經理制之由來

市經理制創始於美國，何人始倡其說，則至今無考。今人但知維基尼阿省 (Virginia) 之斯坦吞市 (Staunton) 在美國首先實行市經理制。當一九〇八年一月十三日，該市之市議會公布一法令，得聘請市經理，並規定市經理之權限，如「本市之全部行政工作，各部門之首長與職員，市經理均有全權指揮管理之」，「目前由市議會各常務委員會執行之工作，除財政、法規、教育、審計四委員會外，其餘均由市經理全權處理之」。此在當時不過一種試驗，而未幾其成效大著，影響所及，他市多擬倣行。至一九一一年，紐約立法院中有人提議，凡三等市，即人口不滿五萬人之市，得由市議會任命市經理，為一市之行政首長，市長應降為市議會之主席與一市之首席代表的地位。市議會通過之議案，均交市經理執行

之。此項提議，雖經紐約立法院否決，各方仍頗表重視，此後各地之市經理制，多取法於此。一九一二年，南卡羅來納州(South Carolina)之薩謨忒市(Sumter)，人口僅八千人，即以立法院之特別命令，最初採用市經理制，繼之者有北卡羅來納州之兩市。至一九二〇年，人口數不逾十萬者，亦得實行市經理制矣。故自歷史上觀察，凡地域不廣，人口不多之市，最適宜於採用市經理制矣。市經理制之成效既著，於是發而為市經理制運動，此項運動實始於一九一四年一月一日。先是，戴通市(Dayton)之商會組織一五人委員會，以彼得森(John H. Patterson)為主席，研究三種市制之得失與優劣，所謂三種市制者，卽市長議會制、市委員會制，與市經理制是也。該委員會研究之結果，斷定市經理制於行政上最適宜。一九一三年八月十二日，市經理制之法令居然被戴通市通過，而規定至一九一四年一月一日發生効力。至是選任惠脫(Henry M. Watic)為戴通市經理，賦予絕大權限。惠脫在任數年，聲譽聞於全國，戴通市竟被目為行市經理制之模範市云。從而市經理制風靡一時，不可謂非拜戴通市之賜。惟戴通市之法令，規定市民有罷免市經理之權。市政學者多不以為然。因市經理祇對市議會負責，並不直接對市民負責故也。

#### 四 市經理制之發展

美國之市經理制運動、發軔於一九一四年。此後十年中、即至一九二三年之年底、市經理制風靡一時、據克蘭教授 (Prof. Crane) 之調查、在一九二二年年終、實行市經理制者有二百零二市。又據『市經理協會』 (The City Manager Association) 一九二五年三月一日之統計、美國以法令規定行市經理制之市、有三百三十一市。市經理制普通適用於人口不甚多之小城市。故其中百餘市之人口皆不滿五千人、占三分之一以上之數；人口在兩萬人以上之市、則不足六分之一之數；然而亦有大城市行市經理制者、人口在十萬人以上之市亦有八、九市。至一九三四年、美國國內實行市經理制者有四百二十五市。凡行市經理制之市、市長之地位、多降為市議會之主席及一市之儀式的首長而已。市長必須為當地市民。市經理則不限籍貫、蓋以此為專門的職業、其同省 (State) 同里 (City) 與否、皆所不問。市經理僅對市議會負責、一切人事任免以及指揮之權、均屬於市經理、市經理多可以全權處理之、而不受任何拘束。市經理制之精神、即在使市經理對於一切行政行為負完全責任、同時市經理對市議會有報告之義務、故必須出席任何市議會之會議、參加討論、發表意見、所不同者、無表決權而已。

## 五 市經理制之價值

市經理制之價值何在？不可不加以說明。夫所謂市經理制者，即是議會經理制（Council-Manager Plan）。市經理由市議會遴選而委任之，市經理接受其委任，行使其職務，而對市議會負責。凡任市經理者，必有地方行政之專門智識與技術，為一熟練的行政專門人材，其本身超越政治與黨派，既出任一市之負責的行政首長，集中一市之行政于一人之身，則其惟日孜孜，自必以如何促進行政效率是務。誠以市政問題之中心在行政工作，行政不能不與立法相分離，而委任一專家負其全責。專家主持一市之行政，集中一市之行政力于一人之身，統籌兼顧，日進有功，專心致志，不問其他，如是市政之進步，不難有一日千里之概。市經理制之存在的價值，蓋已為一般人所公認矣。戴通市曾于一九二二年有撤銷市經理制之議，僅少數人倡之，卒之于是年十一月經市議會投票否決，而未果行，迄今仍行市經理制不替。

## 六 北戴河海濱自治區與議會經理制

民國二十一年四月，時著者任職河北省實業廳，奉當時河北省政府委員兼實業廳長何秉璋氏之命，草擬『北戴河海濱自治區組織暫行章程』，經一再思維，以為北戴河海濱區之面積不廣，人口之數亦屬有限，此兩種條件最宜于適用議會經理制。因即根據此議會

經理制從事起草、規定北戴河海濱自治區置區議會暨區公署，並規定區公署設區經理一人，由區議會遴選具有市政學識及行政經驗者，呈請河北省政府委任之。依法令掌理區內一切行政事務，指揮監督並進退所屬職員。當時且曾加以說明，謂「區經理一身總行政之大成，行政上之運用必能靈活便利，須以非市政專家不得任區經理為原則。誠以人存政舉，古有明訓，地方行政之良否，人選與制度有同等重要之關係」。同年五月六日，河北省政府舉行第三四四次會議，通過「北戴河海濱自治區組織章程」，其後並任命劉鍾秀為該區第一任區經理。於是北戴河海濱區區彈丸之地，竟成為中國最先採用議會經理制之區域，而為議會經理制在中國發祥之地矣。中國政府任命之地方行政官，而被以經理之名，當自此始。顧其時以口舌之力，說明議會經理制之為用，力爭區經理之名不可不用，亦曾煞費一番苦心。今則事過境遷，滄桑屢變，昔之組織章程，已成陳迹，姑錄其全文于後，以為異日有研究中國議會經理制者，可藉此為參考之一助耳：

## 第一章 總 則

第一條 本區定名為北戴河海濱自治區。

第二條 本區區域之界限，依北戴河舊案所規定，東至鴿子窩，西北至北戴河，南至海，北至距離三垂里，是為固有區域，其事實上已擴張至舊案以外之區域，作為推廣區域，但以現有之範圍為限。



第三條 本區因有特殊情形，直隸於河北省政府，但其區內居民籍貫，仍隸屬於該管縣。

第四條 本區內關於民刑訴訟事項，仍歸該管縣司法機關管轄受理之。

## 第二章 本區職務

第五條 本區於不抵觸中央及監督官法令範圍之內，辦理左列事項：一、區財政事項、二、區公安事項、三、區教育文化風紀事項、四、區公產之管理及處分事項、五、區土地事項、六、區海濱之管理及水上救護事項、七、區交通、電氣、自來水、煤氣、及其他公用事業之經營取締事項、八、區消防事項、九、區農工商業之調查、統計、獎勵、取締事項、十、區勞動行政事項、十一、區公益慈善事項、十二、區戶口統計事項、十三、區街道、溝渠、堤岸、橋梁、建築及其他土木 engineering 事項、十四、區內公私建築之取締事項、十五、區公共衛生及醫院藥房、飲食店、菜市、屠宰場、公共娛樂場所之設置取締事項。

第六條 本區關於自治事務，於不抵觸本章範圍內，得制定單行規章。

## 第三章 區議會

第七條 本區設區議會，議員定額九人，其選舉規則另定之。前項議員爲無給職。

第八條 區議會議員任期四年，每二年改選一次，同時選出人數時，應以抽籤法抽出半數，以二年爲任期。

第九條 區議會設議長副議長各一人，由議員用總記名單選法互選之，以得票過半數者當選，任期二年。

第十條 議長有事故時，由副議長代行其職權，議長副議長均有事故時，得另選臨時議長代行其職權。

第十一條 議員在會議時爲主席，對外爲區議會之代表。

第十二條 議員因事出缺，應以候補人當選遞補，候補當選人均已選補，而議員定額仍缺至三分之一時，應即補選。遞

補及補選各員任期，以補足前任未滿之期爲限。

第十三條 議長或副議長出缺時，應即補行互選，其任期準用前條第二項之規定。

第十四條 議長副議長議員均不得兼任本區區公署公職。

第十五條 區議會每年開常會二次，以四月十日爲會期，由議長召集之，每次會期以十五日爲限。前項常會會期，經議員過半數之同意，得延長之，但不得過五日。

第十五條 區議會經議員二人以上之請求，或議長認爲必要時，得召集臨時會，其會期不得過前條規定之日期。

第十七條 區議會須有議員過半數出席，方得開議。

第十八條 區議會之職權如左：一、選選區經理事項、二、議決區單行規章事項、三、議決區預算決算事項、四、議決募集區公債事項、五、議決區內興辦軍事事項、六、議決區公民請願事項、七、議決區經理建議事項、八、審議監督官屬委辦事項、九、議決其他依法令屬於區議會權限範圍內事項。前項各款議決事件，交由區公署執行之。

第十九條 區議會得酌用文員及僱員。

#### 第四章 區公署

第二十條 本區設區公署爲區行政執行機關。

第二十一條 區公署設區經理一員，由區議會遴選具有市政學識及行政經驗者，呈請河北省政府委任之，依法令管理本區一切行政事務，指揮監督并進退所屬職員。

第二十二條 區公署得設財政、工務、社會三股，分掌左列事項：一、財政股，第五條第一、第四第五各款事項屬之。  
二、工務股，第五條第七、第十三、第十四各款事項屬之。三、社會股，第五條第三、第九、第十、第十一、第十二、第十五各款事項屬之。

第二十三條 區公署於必要時，經監督官署之核准，得增設教育、衛生、土地、公用四股，分別掌理第五條所列各款事項。

第二十四條 區公署各股各股股長一人，由區經理委用之。

第二十五條 區公署各股得設股員若干人，由區經理委用之，并因事務之繁簡，得酌用傭員。

第二十六條 區公署依事務之需要，得聘用專門學術或技術人員。

## 第五章 區公安局

第二十八條 本區設置公安局，直隸於河北省公安局，其局長由經理兼任，掌理第五條第二第六第八各款事項，及其他一切公安行政事宜。前項兼任局長，於省政府委任區經理時，由公安局同時委任之。

## 第六章 區財政

第二十八條 左列各款定為本區收入，由區公署徵收之：①本區依法令規章所規定應徵收之捐稅，②本區公產收入，

③本區公營業收入，④個人及團體之自由捐助，⑤過急金。田賦契稅仍由臨榆縣政府徵收，不在區財政收入之內。

第二十九條 本區內行政事業各費，應由區經理按照會計年度製成預算案，經區議會議決後，呈請河北省政府核准施行

第三十條 本區之支出，由區財政收入充之，區經理應將決算書報告區議會，並逐項說明之。

## 第七章 監督官署

第三十一條 本區以河北省政府為監督官署。

第三十二條 監督官署對於區經理執行事務，認為有怠忽職務，違背法令，或妨害公益時，得隨時撤委，并令由區議會

另行遴員呈請委任。但區議會對於區經理查有上項情弊時，亦應另行遴員，呈請監督官署改委之。

第三十三條 監督官署如證明區議會超越權限，違背法令時，得解散之，但在一年內以一次為限，并須令區經理於解散後三個月內舉行新選舉并召集之。

## 第八章 附 則

第三十四條 區議會未成立前，由北戴河海濱公益會推薦第一屆區經理，呈請河北省政府委任之。區經理應於本章程施行後一年內，召集選舉，成立區議會。至區議會成立時，公益會即行取消。

第三十五條 本章程如有未盡事宜，應由監督官署修正，或經區議會議決後，呈請監督官署核准修正之。

第三十六條 本章程自公布之日施行。

本刊第一卷	
發刊詞	本社同人
縣令論	朱枕薪
大城市行政組織論	楊敬慈譯
小倉庫次著	
市政府之汽車管理方法	沈觀準
新聞雜誌檢查制度論	朱枕薪
縣行政經驗談(上)	孫榮彬

本刊第二期	
東京郡制之理論與實際	朱枕薪
日本各都市之市徽	編輯部集
市公用行政之方針	沈觀準
清循吏汪輝祖及其佐治學說	南雁山人
對於「非常時期各省市徵收田賦暫行條例」之商榷	張抱霏
縣行政經驗談(下)	孫榮彬

# 城市設計問題

沈 觀 準

## 一 城市設計之意義與其變化性

城市設計者，乃一種計劃建造城市、或改良城市之科學。其目的在研究一市之需要及如何設施、如何分配。而使一市衛生完備、街道清潔、交通便利、外觀壯麗、與夫其他一切設備、皆須預先計畫完善。俾人民居其中、可以安居樂業。得有美術之觀念、及高尚之思想。就城市設計之意義而言、城市行政各局、莫不與之有密切之關係。而各局對於城市設計之協助、尤為不可缺少之事。城市設計之範圍至廣、諸如市內之房屋、街道、溝渠、公園、學校、碼頭、運動場、船廠、鐵路、電車、電燈、下水道、自來水、高架電車、地下汽車、及其他種種與交通有關之事件、其設施與分配等工作、莫不在城市設計範圍之內。在計劃時、對於其範圍以內之事、必須加以注意。以求其設施之妥善。故城市計劃之預定、實為一市設施與分配之預定標準也。

城市設計應與日俱進、隨時改良。否則恐所設計者、不能合宜適用。蓋一市之社會狀況、與夫天然形式、屢有變遷、絕非經久而不變者。譬如市內之居戶、今日居於此者、或數年後即遷移他處。然亦有由他處遷移於本市者。故對於今日居民之各項問題、與數年以

前者絕不相同，而應付各項問題之方法，亦自然與前不同矣。此就一端而言，其他市內情形，亦復如是。是以一市之設計，必須因時制宜，以應付環境。市設計當局，絕不能以收集材料、編製圖表等事，爲其惟一之職責，而於市內情形之變遷、與應付之方法，均須特別注意也。

## 二 對於城市設計觀念之錯誤

對於城市設計之觀念，往往有兩種誤會。其一，以爲城市設計一大部工作，在於物質上之美麗。例如加寬街道、增設公園、美術化之公共房屋等等。實則不然。蓋城市設計之本來目的，在謀便利與功效，並非完全爲謀美觀也。其二，以爲城市設計，包括統盤改造。是以城市之負擔，必然鉅大。然而城市設計，雖包括大宗之建築事業，且需要之款項甚多。但所計劃者，絕不能立即同時興工。所希望者：乃依據已有之計劃，次第進行興修，使城市之負擔，不致一時過重也。故良善之計劃，必須具有遠大之眼光，以城市二十年、三十年、或五十年以後之繁榮情況，爲其設計時之目標。雖然，在美國城市中，此種情事，極難實現。蓋市官員之任期過短，故彼等之心理，皆望在職時，能觀有建設之成效也。

### 三 平地建築新市與舊市改爲新市之設計

城市設計可分爲兩種：一爲平地建築新城市。二爲舊城市改爲新城市。此兩種設計之性質，頗不相同。在歐洲各國之城市，則多由舊城市而改爲新城市者。其所經過之困難，不勝枚舉。但在南北美洲，及奧大利亞洲各市，則均爲由平地上而新建築者。其便利之點，當然甚多。茲將平地建築新市之美點，與由舊城市改建新市之困難，分別述之於左：

#### (一) 平地建築新市之美點：

- (1) 從平地上建設新城市，可於建築之初，先購極多土地。因平地既無營造物，故地價必較低廉。
- (2) 從平地上建設新城市，可以購買極廉之土地。這一市之計畫逐漸實行後，地價必然增高。如是則一市之生產力，必能日見增加。
- (3) 從平地上建築新城市，因能於城市設計未實行之先，預購土地，故以買賣土地爲生涯者，無法高提地價，從中得利。
- (4) 從平地上建築新城市，於毀除固有建築之費用，可以省去。
- (5) 從平地上建築新城市，因無舊有之營造物，故亦無舊有物主之反對及抗拒等

情形。

(6) 從平地建築新城市，可以將一市之計畫、通盤打算。並可依計畫逐漸實行。例如市內區域之劃分，均可於計畫中一一畫定。又如街道公園及其他遊戲場等等，亦可預為留存。如此辦理，庶可使一市成爲一極新式與極完備之城市。

(二) 舊城市改爲新城市之困難：

(1) 舊城市改爲新城市，因須毀壞舊有營造物甚多，故易引起業主反對。

(2) 舊城市改爲新城市，因以買賣市土地爲生涯者，往往乘此時機，提高地價，致妨碍新城市計畫之實行。

(3) 舊城市改爲新城市，往往因已有之房屋，不便拆毀，致改良計畫不能一一舉辦。

(4) 舊城市改爲新城市，因既需拆毀固有建築，且須實行新定之計畫，故所需費用，異常鉅大。

#### 四 城市設計委員會

城市設計之事務，在美往往交由一設計委員會辦理。此項委員會，常由市民五人至十



五人所組織。其任用方法、有市長委任者、亦有由市議會委任者。但各委員皆為義務職員、無薪俸之規定。然而、此項委員會亦有由市行政局長與市民雙方組織者。市民之擔任委員者、概為對於城市素有研究、或對於公益事務特別熱心、對於市內應興應革之事務、甚願扶助、或其人有創造之能力、對於委員會之進展頗願扶助。此外往往更有專門人才一二、如美術家、市政家、法律家等從中贊助一切。

設計委員會委員之任期、有長短之分。考此兩種辦法之優劣、則以任期規定長久者最妥善。蓋一市應興應革之事務、決非短時間內可以設計完備。倘委員之任期過短、則斷不能詳密之計畫。而新任之委員、對於已辦理之事項、恐又未能知之詳確。於設計之前途、實有莫大之妨礙。如能將委員之任期規定較長、則諸如此類之流弊、即可避免矣。

設計委員會之職責、可分為三種。一為設計、二為建議、三為要求採用。關於設計一事、設計委員會、必詳細考慮。對於市內一切新建設或一切舊改造、必須先就市內情形、一一研究。然後再行設計。在改造舊有工程時、亦須先將原有工程之情形、詳加考查、然後再謀改良之法。諸如財政問題、業主之反對、計劃之變更等等、亦須特別注意。務使所設計者、能以推行無阻。果能如是、則所設計者、方能完善適用。此設計委員會第一項之職責也。其第二項職責、為將所設計者、建議於市立法機關或行政長官。設計委員會鮮有

施行計畫之實權者。其施行計畫者，概爲市內行政首長。是以欲將所設計者實現，則設計委員會須使各行政長官，能以明瞭其設計之優點，俾可鼓舞其協助之精神。設計委員會第三項職責，爲視其所設計者能以實行。設計委員會，須以教育方法指導人民，使之對於設計事項，能以表示贊助。查教育人民之方法，計有下列各種：（一）借報紙宣傳設計。（二）以演講方法宣傳設計。（三）舉行展覽會、宣傳設計。（四）用電影方法、宣傳設計。此外，對於一切設計之出版品，尤當注意。在此項出版品中，不宜多用長篇文字，但應多製圖表。俾閱者可一目了然。在各圖表之下，得用簡單明顯之說明，使設計中之各項優點，盡能表現。類是之設計書，人民必能歡迎。如是則人民反對設計之事，自能減少矣。

欲期設計委員會成績良善，則委員會必須任用專門人員一人。此項專門人員之任期應規定較長。如能定爲永久職，則尤爲妥善。關於設計初步調查、設計完全實施、以及與各行政首長合作、均賴該專門人才之能力。其人對於市內情形，須清楚明瞭。尤須具有遠大眼光，以防設計日後之不適用。在較大城市，此項專門人才尤屬重要。

## 五 城市設計之種類

城市設計制度有二：一曰長方形之設計。二曰輻射形之設計。然亦有同時採用以上兩

種制度者。所謂長方形制度者，乃將全市街道築成長方形，使街與街相連之地點，作為直角。視之有如棋盤形者是也。幅射形制度者，乃全市街道或直或曲，不拘定格，純以美麗為標準。視之有如車輪形者是也。第一種制度，美國城市多採用之。第二種制度，歐洲城市多採用之。長方形制度之目的，在求街道組織簡單，與夫規劃一致，幅射形制度之目的，在表現美觀，與交通便利。然而，欲期設計完備，則莫如同時兼採兩種設計制度。蓋兩種設計制度，各有長短。如能兼採二種，則可取各種之長，而棄其短也。茲試將長方形制度與幅射形制度之利弊列左：

長方形制度之利益：

- (1) 節省地勢。
- (2) 街道組織易於明瞭。
- (3) 運輸及交通，均甚便利。

長方形制度之缺點：

- (1) 街道相接之處，因距離甚遠，故交通未免耗費光陰。
- (2) 街道過長，難免車馬有擁擠之患。

幅射形制度之利益：

(1) 各街彼此接連、交通較爲便利。

(2) 街道較短、無交通不便之弊。

(3) 街道形式、甚爲美麗。

輻射形制度之缺點：

(1) 用地勢較多。

(2) 街道繁雜、不易明瞭。

(3) 街道組織無一定規矩。

綜上以觀、可知方長形制度與輻射形制度、均有缺點在焉。是以欲期設計完備、非兼採兩種制度不可。

## 六 城市設計之調查

城市設計方法、第一步爲搜集與設計有關各種材料。第二步爲根據所搜集之材料、計畫一市之佈置。收集與設計有關各種材料之方法、即調查是也。調查不僅限一市土地之形式、即市內社會狀況、與經濟情形等等、亦須詳加考慮。茲將在調查時期、應加考慮各事項、述之於左：

- (1) 憲法之特許權。
- (2) 憲法之限制。
- (3) 現在市內財政狀況、與將來財政之希望。
- (4) 已成與未成之街道。
- (5) 已成之公園、及可爲公園之地點。
- (6) 已有之公共房屋、與半公共性質房屋。
- (7) 交通狀況。
- (8) 公共燈火狀況。
- (9) 公共水利狀況。
- (10) 各區人民之密度狀況。
- (11) 各區工廠之多寡。
- (12) 人民住所狀況。

上述各種應調查之事項，多可由市內已有之記載考查。例如街道系統、自來水管與排水管裝按狀況、電車電線、電車軌道與電線桿設置情形，均可由詳細地圖查明。又如市內交通情形，則可由已有之交通記載中查明之是也。但此類記載，須爲最近者，且內容尤須

詳細。蓋記載年代過遠，恐多成爲無用之材料。故雖有記載，而可供參考者無幾。記載內容如不詳細，必不能包括所有各種情況。是類記載，實不足供完備之參考。是以已有之各種記載，須爲最近而且內容詳細者，方能供一切之應用也。

應用各種材料，已搜集後，即可開始設計。在設計時，對於左列各項問題應特別注意，並須設法解決之。

- (一) 將來城市發展時，交通是否便利，或足用。
- (二) 將來城市發展時，自來水供給是否足用。
- (三) 公共房屋之地位，是否適當。
- (四) 公園、體育場之地位，是否適當。
- (五) 半公共性質建築之地位是否適當。
- (六) 私人房屋，及廣告牌等項之限制問題。
- (七) 發展公共衛生，與增進人民福利之社會方面問題。
- (八) 設計籌款問題。

## 七 城市交通設計

城市發達、多賴交通便利。是以對於交通設計、應特別注意。城市如近河海、即須預備充足碼頭與船塢、以利交通。而水陸交通、又須彼此相接連。碼頭地位、須接近車站。而車站地位尤須適於人民之往來。各車站須彼此接連、並須有廣闊地址。除站台而外、仍須有廣大存車場。

電車須築於街道中間。倘有阻礙交通情形、即須建築空中電車、或地下電車、至電車應建築於何處、則應於設計交通時、採用推想觀察方法、以決定之。例如推想某街於數年後、必能發達而成爲一種繁榮區域、即應預先建築空中電車或地道車、而不應建築街上電車。否則將來交通發生不便、再將街上電車、改爲空中電車或地道車、勢必廢棄街上電車、從新建築。此實不經濟之道也。

關於鐵路終點問題、當設計時、尤應特別注意。設使各鐵路入城之終點、不在一處、則須有接連各鐵路終點之辦法。否則、不但輸運與往來、均感不便、即每年所虛費金錢、亦必甚鉅。鐵路終點之解決方法、在新闢城市、較易辦理。蓋在城市開闢之初、對於建築公共鐵路終點車站、因費用與環境各方問題、均易解決、故易於舉辦。然在城市發達後、土地價值增高、而環境亦形複雜、故建築公共鐵路終點車站問題、較爲困難。在美國紐約市、現在將鐵路終點連接處、在地下建築。此種辦法、不特甚爲經濟、實亦解決此項問題

良善方法。此外，何種街道應爲行車街道、何種街道應爲行人街道、應特別注意，並應按市內情形，妥爲規定。街道建築，務須廣闊。並須使街上車軌、電線、電桿等物，不致於交通發生障礙。如電線電桿過多，則應設法置於地下。商店招牌與廣告之地位，不得有阻礙於交通。蓋街道之建築，乃爲民衆謀便利，故不能因私人利益，而防害公共也。

## 八 市民娛樂場所之設計

公園、公共草地、運動場、戲園、及其他各種遊戲場所之建築問題，乃屬於公共娛樂場所設計範圍以內。市內花園設計，概分兩種。一爲闊大市外天然花園。二爲市內小公園。市外天然花園，須有廣大地勢，以備日後之發展。並須近山臨水，森林宏壯，以增自然美感。在此種花園內，僅需建築大道數條，俾便游人車馬往來。市內小公園面積較小，並多賴人工而造成。其中一切設置，較爲美麗，並足供人民遊覽散步之用。此種公園復可分爲兩種。一種僅有人造大草地、樹木花草、及座位。其他一種，除人造草地樹木花草與座位而外，更設有網球場、游泳池及其他種種游藝器具，以備人民運動之用。第一種市內公園，宜在繁盛區內。如能於一區內，建築數處，則尤爲妥善。第二種市內公園，市內至少須設備二處，多則尤善。



戲園設置之地點，不宜在工廠區，但宜在商業區，蓋戲園在商業區建築，頗能扶助生意發達。住宅區內，亦得酌設戲園與他種娛樂場所數處，以便居民娛樂。

市內運動場，宜在學校附近處建築，以便增加學生運動之機會。市民居住地方，應多種樹木花草。蓋此種辦法，一則能以增加市內美觀，再則尤能使市內空氣鮮潔。惟對於人民栽種樹木，須有妥善規章，以資限制。不然，恐栽種不能一致，有害於全市之秩序也。

## 九 公共房屋與半公共性質房屋之設計

公共建築地點之選定，亦為設計所應注意。公共建築之地點，無須設置一處，應依其性質而為標準。就公共建築之性質言，公共建築可分為三類。一類為人民易於往來之公共建築。例如市政府、郵政局、法院等是。此類公共建築地點之選擇，當以市內交通最便利之中心為標準。如市有電車之設備，則電車之集中地方，即為該市內交通最便利之中心。故此類公共房屋，應設於電車集中地點附近之處。一類為具有特別性質之公共建築。例如學校、警察署、消防隊駐在所、公共圖書館、運動場等是。此類公共建築地點之選擇，應按其性質而定。警察署與消防隊，如合置於一處而較為便利，即應將此兩種合置於一處。學校、圖書館、及運動場，均與教育有關，故亦得置於一處。一類為應按情形而設置之公

共建築。例如市立醫院、傳染病醫院、瘋人院、監獄、改造所、靜物鍊品場等是。此類公共建築地點之選擇，應按各區需用之情形爲定。在設計時，應將各種建築，判別清楚，其可置於市外者，即應置於市外，其不得置於市外者，亦不能勉強置之於市外。

除公共房屋須有一定設計而外。對於市內半公共性質房屋，如美術展覽會、商會、交易所、專門學校、工藝學校等等，亦須有一定之設計。蓋半公共性質房屋，雖由私人建築，且爲私人產業，但其用途，乃爲全市人民所設。故不能不有妥善計劃，以適全市之用。規定此類房屋地位之標準，應按各房屋之性質爲定，例如交易所之地位，應設於商會附近處。而醫學校，則宜設於醫院附近之處。餘皆可以此類推也。

## 十 房屋段落之設計

房屋段落之大小與形式，亦爲設計應注意之問題。所謂房屋段落者，乃指街與街或街與巷相距之段落而言也。各國城市，對於房屋段落有規定長者，亦有規定短者，有規定深者，亦有規定淺者。茲將各種規定之利弊，分別述之於左：

房屋段落長者之利：

(1) 巷道不多，所用土地可以節省。

房屋段落長者之弊：

(1) 轉灣處過少、巷道內人數必稠、而且有擁擠情形。

(2) 段落甚長、空氣不易流通、實有礙於衛生。

(3) 段落甚長、火災不易熄滅、而有蔓延之患。

房屋段落短者之利：

(1) 轉灣處甚多、交通不致擁擠。

(2) 轉灣處甚多、空氣易於流通。

(3) 段落短、火災易於熄滅、且不致蔓延。

房屋段落短者之弊：

(1) 巷道較多、費地亦多。

房屋段落深者之利：

(1) 街道減少、土地亦可省用。

房屋段落深者之弊：

(1) 段落深、則小窄巷必多、小窄巷既多、則難免不脛之徒在內私設寓所。

(2) 段落深、火災不易熄滅、且將有蔓延之患。

(3) 段落深，空氣不易流通。

房屋段落淺者之利：

(1) 段落不深，則小窄巷自然亦少，而不屑之徒，不敢混雜其中。

(2) 段落不深，火災甚易撲滅，亦不致蔓延。

(3) 段落不深，空氣可以流通。

房屋段落淺者之弊：

(1) 段落淺，則街道必多。街道多，則費地亦多。

總而言之，房屋段落，以短而且淺者，為最適宜。就商業區言，如將段落定為長度三百尺至五百尺、深度定為二百尺左右，則最為適宜。

## 十一 築路收用土地之辦法

城市道路土地之收用辦法，可分為三種：(一)為業主之贈送。(二)為按時價收買。(三)依公用收地法沒收之。茲分別述之於左：

第一種辦法，係因私人或地產公司，在郊外有地甚多，希望地產發達能以高價出售。故將建築道路計畫，呈送市政府，請按計劃實行。並將道路所需土地，贈送政府，不收分

文。市政府利用此種辦法，使市內較新區域之道路，可按設計規定，一一實現。惟對於此類土地之收用，市政府應有一定政策。例如街道、人行道、路寬、地塊長度與寬度、地段寬度與深度、地段與街道之關係等等，均須有妥善規章，加以限制。

第二種辦法，係按時價收買土地。在較舊與已開闢市區內，舊路加寬與新路開闢，往往須採用按時價收買辦法。人民之富豪與熱心公益者，雖有時將其產業之全部或一部，捐助市政府，但終不能完全依賴。故按時價收買土地之辦法，在若何城市，均為不可缺少之事。查收買土地之方法，各國城市所用者，頗不一律。但多數城市，則願與業主直接磋商收買條件。土地價值估計，往往由一公平專門人員擔任。在收買土地時，須具有遠大眼光。如於實際需用土地時，始行收買，則地價勢必增高。而於市政計劃之進行，實有莫大障礙。如能早期收買，以備將來需用，確能省費極多。

第三種辦法，係依公用收地法，沒收土地。查按時價收買土地辦法，有種種困難。蓋收買人民土地，以充路基，道路之計劃，易為私人所知悉。而附近人民，勢必高抬地價，希圖厚利，或藉故不肯出售。此類情形，實於路政進行，發生阻礙。是以各國城市，多不採用按時價收買土地政策，而以沒收土地辦法代之。公用收地法，係依國家至高統治權而辦理者。換言之，即國家遇有公用需要，得隨時沒收私人土地，但須付以相當報酬。然而

國家得將此種至高權、分予各城市政府所有。故在市政府施行沒收土地權時、實代國家行使至高統治權也。

## 十二 逾額收用土地問題

逾額收用土地之意義、乃政府於實際需要之土地外、收用較多土地、俟道路建築後、再以前餘土地、轉售人民。譬如城市實際需要之土地、僅為某段土地之一部、但城市亦得將該段全部土地沒收。遇有餘地、亦得售於人民。此種辦法、與築路之發展、甚有關係。蓋市內人民擁擠之處、地價往往極高。如加寬道路、則須以重價購買土地。而市政府之費用、頗為鉅大。然在道路加寬之後、兩旁地主之土地、往往增價數倍、獲益奇大。惟地主所得利益、純由城市將道路加寬之故、絕非地主個人之能力。故正當辦法、應將地主所得之利益、完全收為市有。欲達此項目的、則非將道路兩旁之土地、多多沒收不可。蓋沒收土地既多、一部可作為加寬道路之用、而所餘土地、仍可轉售於人民。如是、則加寬道路之籌款問題、即能解決矣。

逾額收用土地辦法、歐洲各國早已實行。其首先用之者、為法國之巴黎市。英國倫敦市、近五十年來、亦採用之。德國各市、由逾額收用民地法、獲益尤大。近年來、美國各

邦、亦多製定逾額收用土地法律、並許將所餘之土地、轉售於人民。逾額收用土地法律之範圍、非僅限於開闢道路一項、諸如建設公園與公共房屋、亦得採用之也。

### 十二 房屋編號辦法

房屋編號、不特於市民及旅客之便利有關、即於市政管理與設施、以及郵遞之便利、亦均有莫大關係。故關於房屋號數問題、市政府應就全市情形、規定通用法則、絕不能任各街道、各自為政也。

最普通編號之原則、係使房屋號數、自街道一端、始起而向街道他一端依序排列。倘以河濱或湖濱街道、為編號之起點、則尤便利。但此種原則、僅適用於一方向之平行街道。倘再有他一方之街道、則此種方法之便利、確難同時兼有。此外、苟無如上所述之天然界限、而道路向編號始點之他方展長、則全路之號數、勢非從新整理不可。

若不以天然界限為房屋編號之起點、亦可於市之中部、擇一較直之大道、而為房屋編號之軸線。亦可以市之中心為中心、而採用南北與東西二軸線。其在南北軸線之東者、即為東某路。在該路房屋之號數、即由軸線起、而向東依序編列。其在南北軸線之西者、即為西某路。在該路房屋之號數、即由軸線起、而向西依序編列。其在東西兩軸線之南或北

者，即爲南某路或北某路。在各該路房屋之編號方法，與以前所述者相同。此種編號原則之缺點，乃在適宜軸線之不易選擇。即或將適宜軸線得之，然以城市發展甚速，而房屋之號數，勢必愈增愈大。結果則已編定之號數，必不能適用。況在各道路名稱之上，加以東西南北等字，尤足使人民發生錯誤也。

查編號原則之最妥善者，乃以一街爲單位，凡在一街內之房屋，其在一邊者，應皆編爲單號。其在對方者，應皆編爲雙號。然亦可規定全市街道之某方房屋皆爲單號，而其對方之房屋，皆爲雙號。此種原則，甚爲簡單，且極便利。

各街房屋號數之排列方法，計有下列三種：（一）就一街現有房屋，依序而排列。倘日後房屋，有由一間而改爲二間或三間者，則須用甲乙丙等字，加以區別，或於一定時期內，將房屋號數，從新編定。（二）於街道每若干公尺長度以內，預留一號，以備日後房屋增加之用。（三）以橫街爲標準，每過一橫街，即增加一百號。例如經過第一橫街，則以一〇一號爲起點。如經第二橫街，則以二〇一號爲起點。其餘均得以此類推也。

#### 十四 道路名稱之標誌方法

道路名稱之標誌方法，計有三種：（一）以方燈標誌法。此法係在街道交叉點，置一



小燈。燈上加一方形燈罩。燈罩外面玻璃。用黑字表明交叉兩路之名稱。(二)以方牌標誌法。此法係於金屬或木質長方牌上。將道路名稱標明。如用木質方牌。則宜用白地黑字。如用金屬方牌。則宜用藍地白字。此種牌形標誌。可懸於臨街房屋牆上。亦可另立支柱。將牌誌懸掛其上。不過在用支柱辦法時。應注意交通之便利。絕不能使之發生若何障礙。(三)在人行道上標誌法。此法係在人行道將轉角處。將本路之名稱。及轉角街道之名稱。用大字標明。此種標誌街道方法。對於行人頗稱便利。惟在行人衆多之處。此種方法。往往失其效用。而在平常時。駛車夫與乘車人。亦往往不能分辨道路。是以在人行道標誌法。實非妥善。

道路標誌之字體。應特別明顯。務使日夜來往行人。均能易見。最低限度。每字應爲八公分見方。標誌底面之顏色。必須分明。而顏色之性質。尤以能耐久不變者爲適宜。

道路標誌之位置。應在晚間能得路燈之照耀。而且不爲樹木或其他障礙物所蔽之地方。以方燈標誌道路名稱。功效固屬甚大。惟方燈玻璃。最易破壞。而設置之費用。亦屬甚重。故普通標誌街道之法。仍以用金屬方牌。懸掛街道轉角牆壁以上者爲最多。全市道路標誌。應有劃一之規定。而標誌之形式。亦應全市一律。最低限度。亦當將商業區內之標誌劃一。以壯觀瞻。

## 十五 私人房屋之限制

城市設計之範圍，不應僅限於公共房屋與半公共性質房屋之計劃。即私人房屋，亦應有相當之限制。否則，所設計者，必難收美滿之效。蓋市內土地，其屬於私人所有者，實居多數，若聽其任意建築，不加限制，則於全市通盤設計，恐有莫大影響。況私人土地，原屬國家所有。在私人領取之後，自當遵守公家之法律，是以欲謀設計之實現，非將私人房屋嚴加限制不可。諸如私人房屋與街道之分界，房屋高度，以及房屋建築材料等等，均須由市政府加以相當之限制。歐洲各國城市，除將上述各項，加以限制外，且於私人房屋之美術方面，有干涉之權，以法國巴黎市論之，凡私人建築房屋，其建築形式與花樣，須先經市美術委員會之認可。否則，即不能領取建築執照。惟美國城市之情形，與歐洲甚異。因各邦憲法內，極少私人產業之限制，故市政府亦不能自由干預。一切私人建築，如能與建築房屋規章，不背大體，即可任意興修。至建築之形式與花樣，則完全由私人自理，政府並不加以干涉。

## 十六 城市分區設計

城市分區云者、乃將一市之地域、劃分爲數區、例如工廠使入一區、商店使入一區、住宅使入一區等是。此種分區辦法、並非無意義之地理分區、實則一種職業上之分區。數十年前、德人勒則的克氏曾劃佛蘭克市(Frankfort)爲若干區域、如商業區、工業區、住宅區等等。而佛蘭克市、因得有循序之進展、近年之談市政建設者、莫不以分區一事、爲城市設計之首要問題。

分區之要義、在使各部分、自成一區。例如工廠或大公司、均禁入住宅區內。而住宅亦禁入商店區或工廠區內。俾居家者無工廠機聲與煤烟之苦、而工廠商店等、亦可避免種種不便。況有相當分區辦法後、不特土地能以利用得宜、各區管理有方、且可固定各區土地之價值、使之不致因特種建築物之關係、而有暴漲暴落之危險。惟分區設計、在新城市中、比較甚易。但在舊城市中、因有歷史上之關係、故實行甚爲困難也。

城市分區辦法、在歐洲各國、久經實行、而在美國則極少研究。蓋美國憲法之內限制甚多。故市政當局之權限、亦僅限於分區之支配方面而已。所謂分區之支配云者、乃指工廠不得建築於住宅區內、住宅亦不得建築於工廠或商店區內等類而言。至私人房屋之美術方面、則無權過問也。惟近年以來、各處提倡分區辦法者頗多。在多數城市中、現已實行火界辦法。按火界辦法、乃於一定界線以內之房屋、適用一種特別管理規則、以爲保護地

方消防之要道。在他市中、對於各區房屋之高低、今亦加以注意、且製訂各種規則、以管理之。

## 十七 招牌與廣告之限制

招牌與廣告、在商業發達城市中、往往塞滿街市。苟無相當限制方法、則一市之觀瞻與交通、將受莫大之影響。就吾國各市論之、商家招牌、任意懸掛。其式樣、色彩及文字、均有害街道之美觀。至廣告等類之印刷品、則任意於電桿牆壁上粘貼、尤屬有害美感。此種情形、實由缺乏相當限制辦法。歐美城市、近年以來、對此項問題、極爲注意。在德國、柏林市、各種廣告、須於特定之揭示場、或路旁之揭示板上粘貼。在法國巴黎、爲演戲廣告、則特設揭示柱、以爲整理廣告之一種辦法。商店招牌、非經市當局之許可、不能任意懸掛。且規定塗漆招牌、須交納細微招牌稅、以資限制。英國城市、因限制招牌廣告方法、亦極嚴厲、故收效亦大。惟美國城市、因限制招牌與廣告、往往有法律上之困難、故實行甚屬不易。

## 十八 社會狀況之設計

城市設計、不應僅限於物質方面、即社會方面之問題、亦應詳加考慮。諸如家庭生活之保護、完善娛樂之鼓勵、普及教育之實施、勞資兩方感情之增進等等問題、皆屬社會狀況設計範圍以內。社會狀況之設計、如不能完善、則所有一切設計必不能收完美之效果。對於法律與市規章之執行、務須求其公正。政府一切不公平或壓制之事、尤當設法剷除。然後市民之福利、始能增加。物質上之快樂、固甚重要、但市民精神上之快樂、尤應注意。城市設計之最後目的、不外為人民求生活上之安適。故在設計時、應於如何促進社會與經濟公平問題、設法以解決之也。

社會設計之方法、應先將一市人民之社交、經濟、衛生、及娛樂各種情形、詳細調查、并加討論。以備設計之根據。美國各市、年來對於社會狀況之調查、極為注意。故所得之效果、遠非昔日可比。

## 十九 財政之設計

城市設計之實施、端賴充足之財力。如財力不足、而空談建設、徒屬無益。蓋財政者、為舉辦各項事業之母、非有妥善之財政設計、則百事絕無成功之望。由是而論、則財政設計之地位、實駕乎各種設計之上。查歐美各國改良城市或建造新市之財源不外下列四

種。(一)特值稅。(二)逾額收用土地、將所餘土地售賣於人民。(三)發行市債。(四)徵收土地差增稅。(五)普通增稅。五種之中、以發行市債一項、最屬重要。在歐洲各市中、對於市債之發行、并無限制、故施行城市設計甚為較易。但在美國城市中、發行市債之限制極嚴、故施行設計、頗感困難。關於逾額收用土地辦法、業於前節詳為敘述之、茲不贅言。

### 清慎勤歌

清 江峯青

錄自所著『魏塘警署隨筆』

居官有明訓、三字清慎勤、相濟斯為美、一偏何足云。嘗有廉明吏、清名人共聞、遇事或違才、政務徒紛々。清不濟以慎、治絲常易察。又有懷清者、謹慎乃畏難、百廢漸不舉、胥吏緣為奸。清慎而不勤、木偶良可歎。更或勤且慎、智短理不明。豈不曰有為、彌始於紛更；豈不曰有守、弊成于寡營。三者勿偏廢、首要尤在清。非徒不愛錢、官貴通與清；廉潔祇獨善、何裨於編

氓。風土各有宜、今昔各有時、彼此不相襲、前後不相師。是謂達治體、執拗胡可施。清亦非察々、只要別是非。太察則無徒、言淺而旨微。有時析毫杪、剖判從幾希；有時伴糊塗、容與相依違。是謂通民隱、臨民其庶幾。顧惟清最要、亦惟清獨艱。智慮有未及、事理多更端、官居萬人上、萬人瞞一官。過信欺者來；過疑告者阻。然則將如何？仍以慎勤補。凡事持小心、小心生智慧；凡事必躬親、躬親少蒙蔽。未必便能清、慾管或稍贖。官盡一分心；民受一分福。

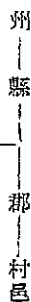
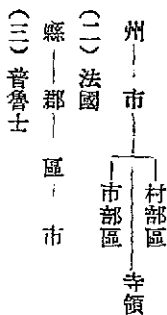
# 縣財政之研究

許壽民

## (二) 地方行政制度與縣財政

縣財政之研究爲地方財政學之課題，故欲研究縣財政，必須先明瞭地方行政制度之實情。查各國因歷史地理以及習俗之不同，地方行政制度遂有三級制或二級制之別，抑亦爲行政制或自治制之分野也。茲就英法日等國地方行政系統與我國地方行政系統作一比較，以供參考：

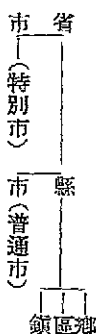
### (一) 英國



### (四) 日本



### (五) 中國



在民國成立之初，我國地方行政系統中尚有「道」介於省縣之間，而成爲省道縣三級制，嗣後道不久廢除而爲省縣二級制。民國二十年以後因剿匪關係，曾設置相當於道之行政督察專員，

以二縣或數縣歸其就近秉承省主席之命指揮之。事變以後，華中方面，行政督察專員至今尚未完全恢復，在華北則爲確保地方治安關係，已恢復民國初年之三級制——卽省道縣，道設道尹，以統轄所屬各縣。

自上表觀之，我國地方行政以縣爲中堅，孫中山先生且曾以縣爲自治單位，惟自歷史上觀之，我國對於縣尙未予過分重視，亦未嘗有獨立之財政也。

民國以前，國家會計多不公佈，其公佈者亦多不詳實，故欲研究我國財政趨勢，甚爲困難。至於地方財政則更爲模糊，卽欲退而求不詳實之統計亦不易到手。蓋有清一代，地方財政素無一定規模，故其財政收支若何，完全無從稽考。縣財政本未獨立而爲附屬於省財政者，故亦難以確切可靠之材料以資研究也。

清朝末年，各方主張憲政，政府爲敷衍人民

起見，不得不略事粉飾，如設立憲政編查館等。縣財政亦自此時起，漸爲中央所關心。光緒三十三年五月二十七日制定公布之各省官制通則，雖爲準備實施憲政，其中亦包括革新縣財政之辦法。宣統元年，政府會公布府廳州縣地方自治章程，此係我國最初以明文規定之縣地方自治章程，以整理縣財政爲主要目標。惜未付之實行。

## (一) 縣財政確立之經過

民國成立以後，各方均呈新興之氣象，縣財政亦爲中央政府當局所關心，故縣財政一時頗有獨立希望。茲將民國成立以來分爲三個時期，說明縣財政確立之經過：

第一期，爲民國成立以迄國民政府成立（民國十四年）。在此時期承有清末造變亂之餘，各方雖有改革之期待，而限於環境，未能有多少成功。縣財政亦未能例外，故並無任何特色可言。



唯關於租稅方面，政府爲劃分國家稅與地方稅之故，曾於民國三年頒布國家稅地方稅草案，其中關於地方稅之稅目有：

- 1、田賦附加稅（不得逾正額百分之三十）
- 2、商稅
- 3、牲畜稅
- 4、糴米捐
- 5、土膏捐
- 6、油捐及醬油捐
- 7、船捐
- 8、雜貨捐
- 9、店捐
- 10、房捐
- 11、戲捐
- 12、車捐
- 13、樂戶捐
- 14、茶館捐

- 15、飯館捐
- 16、肉捐
- 17、魚捐
- 18、屠宰捐
- 19、快行捐
- 20、其他雜稅

此外尙規定將來應設之地方稅目如下：

- 1、房屋捐
- 2、國家不課稅之營業稅
- 3、國家不課稅之消費稅
- 4、入市稅
- 5、使用物稅
- 6、使用人稅

至於附加稅之稅目爲：

- 1、營業稅附加稅（至多百分之二十）
  - 2、所得稅附加稅（至多百分之十五）
- 此爲我國第一次以法律規定地方之稅源，使

地方政府有穩固之經費。唯試一考察其內容，實有不能已於言者。蓋該草案僅排列若干稅目，至於在實行上有無扞格之弊，均未顧及。事實上原草案因中央政府基礎未固，且經幾次政變，並未實行，徒成具文而已。

民國十二年十月頒布之憲法，其中關於縣財政者會規定如下：

- 一、縣於負擔省稅總額內有保留權，但不得逾總額十分之四。
  - 二、縣有財產及自治經費，省政府不得處分
  - 三、縣因天災事變或自治經費不足時，得請求省公署、經省議會議決，由省庫補助之
  - 四、省稅與縣稅之劃分，由省議會議決之。
- 第二期爲國民政府成立至第一次財政會議（民國二十三年）。國民政府成立以後，遵奉孫中山先生之遺教。先生曾云：『憲政之基礎在於縣自治之完成』，故國民政府對於縣自治之籌備

非常熱心。民國十七年五月頒布戰地各縣縣政府組織暫行條例，同年九月改爲縣組織法，十八年六月再度修正縣組織法，同年十月並頒布縣組織法施行法，關於縣財政之整理亦趨於積極。

但縣財政在此時期，仍係附屬於省財政，其收支科目與省財政並無十分差異。民國十七年夏召開之第一次全國財政會議，國家及地方之收入及支出會重予劃分，其地方收入爲：

- 一、田賦
- 二、契稅
- 三、牙稅
- 四、當稅
- 五、商稅
- 六、船捐
- 七、房捐
- 八、屠宰稅
- 九、漁業稅

十、其他雜捐雜稅

至於地方支出稅目爲：

一、地方黨務費

二、地方立法費

三、地方行政費

四、公安費

五、地方司法費

六、地方教育費

七、地方財政費

八、地方農礦工商費

九、公有事業費

十、地方工程費

十一、地方衛生費

十二、地方救恤費

十三、地方債款償還費

因爲縣財政爲省財政之附庸，故縣財政常受省財政之壓迫而未能健全，財政部有鑒於此，遂

於十八年一月二十四日頒布監督地方財政條例十  
二條，限制各省及特別市創設新稅。同年三月復  
頒布縣財政整理辦法及縣政府經費發放辦法，使  
縣財政之確立，有獨立之法制基礎。確係劃時代  
之一種措置。

民國十九年以後，政府當局厲行預算制度，  
各縣地方政府之收支，均應編造預算，縣財政應  
於每屆會計年度施行前，依照法定程序編定預算，  
呈報省政府交財政廳審核。縣地方財政至此雖尚  
未與省財政完全劃分，但其獨立已有端倪矣。

第三期爲第二次財政會議以後，在此時期政  
府當局努力於縣自治之完成，故學者間對於縣地  
方自治財政之獨立與強化，會有熱烈的討論，其  
中以財政學家衛挺生氏起草之財政收支系統法草  
案最爲完備，其提案理由爲：

一、縣市鎮鄉現均積極準備自治，財政收支  
系統應以法律規定，俾一切自治事業易於

進行。

二、憲法既已起草，近將成立公布。其時各級政府及自治團體成爲政治的基礎，若財政準備不全部完成，無以實施憲政。

三、稅源之劃分僅適於剛性各稅，至柔性各稅並不適用。因柔性各稅爲各級政府及自治團體企圖收支平衡，不能絕對劃分。此外，關於收支分配問題，省與省間，縣與縣間，省市縣間常有貧富之別，稅源劃分尙不足以爲中國財政之指導方針。

四、國民政府既決心整理地方稅捐，如能於此時厘定全國各級政府及自治團體之財政收支系統，則地方稅捐整理已定其基礎，否則地方稅捐之整理結果，徒爲枝葉末節之改革耳。

衛氏之草案雖曾提出於民國二十三年五月二十一日召開之第二次全國財政會議，但未通過。

該財政會議會通過內政部建議之確定縣財政案。其大要如左：

一、縣得徵收獨立確定之租稅，暫以左列各款爲縣收入：

(一) 土地稅之二部（土地法施行前爲田賦附加全額及田賦正稅之百分之二十至五十，田賦附加整理取消後，以田賦正稅中相當額充之）

(二) 家屋稅

(三) 營業稅之二部（屠宰稅全額及營業稅百分之二十以上）

(四) 縣公產收入

(五) 縣經營墾殖之山林田地收入

(六) 縣公有營業及其他收入

(七) 其他合法稅捐

二、各縣因經營墾殖山林田地及其他建設事業，需要資本時，得依法募集縣公債及借

款充之，惟應呈請省政府核准。

三、各縣應辦之事務或經營之事業，與隣縣有關係者，由兩縣或兩縣以上聯合辦理之。其經費應由相關各縣共同負擔，惟應呈請省政府核准。

四、縣設獨立之金庫，縣所辦之事務屬於國家及省者，其費用由國庫及省庫支給之，屬於縣地方者由縣庫支給之。特別貧困之縣，根據實情由省庫補助之。

五、縣政府經費在訓政時期即由省庫支出。

六、縣政府於縣事務範圍之內，每年作全縣預算，又預算年度終了後應作成決算，其項目表式另定之。

七、縣參議會或縣議會未成立前，縣預算及決算在縣政會議審定後，由縣長呈送省政府核准。縣參議會或縣議會已成立之處，縣預算及決算應送交縣參議會或縣議會議

決，由縣長呈送省政府核准。

民國二十四年七月二十四日國府公布財政收支系統法。該法即爲衛挺生氏起草之草案，而經過國府院財政會議之意見予以修正者。其中關於縣財政收支項目如次：

(一) 收入項目

1、課稅收入

甲、土地稅（其中百分之十五至四十五交納於省）

乙、家屋稅（土地法實施後編入土地改良稅，以百分之十五至三十交納於省）

丙、營業牌照稅

丁、使用牌照稅

戊、行爲取締稅

己、由中央分潤之所得稅

庚、由中央分潤之遺產稅

辛、由省分潤之營業稅

- 2、特賦收入
  - 3、懲罰並賠償收入
  - 4、手續費收入
  - 5、代管事項收入
  - 6、代辦事項收入
  - 7、物品售價收入
  - 8、租金使用費及特許費收入
  - 9、利息及利潤收入
  - 10、公有營業及專業收入
  - 11、補助收入
  - 12、贈與及遺贈收入
  - 13、財產及權利之賣却收入
  - 14、收回資本收入
  - 15、公債收入
  - 16、長期借款收入
  - 17、其他收入
- 

(二) 支出項目

- 1、政權行使支出
- 2、行政支出
- 3、立法支出
- 4、教育及文化支出
- 5、經濟及建設支出
- 6、衛生及治療支出
- 7、保育及救濟支出
- 8、營業投資及維持支出
- 9、保安支出
- 10、財務支出
- 11、債務支出
- 12、公務員之退休及養卹支出
- 13、損失支出
- 14、信託管理支出
- 15、普通協助及補助支出
- 16、其他支出

縣地方財政經此收支系統法明確規定後，其組織方針已見完成。

### (三) 縣財政制度之檢討

縣財務行政制度大抵與國家相同，可以分爲預算與決算、會計和金庫、審計三方面言之。

#### 一、預算與決算

預算爲關於歲出入之法律計劃，其目的在使實際上之收支能如預期，實爲整個財政依據之準繩。決算則爲執行預算之結果，所以確定財政收支之實況，以證明其計算而核銷者也。

不論財政則已，論財政則必須主張厲行預算制度，蓋無預算則收支之能否適合漫無標準，且難以測定，胡亂爲之，流弊滋甚。無決算則一年度終了時財政實況如何，預算之是否正當，是否適合實際情形，渺不可知。縣爲地方行政之單

位，且爲孫中山先生理想中之自治單位，縣財政之健全與否，影響所及，足以動搖國家之安全。

國民政府自奠都南京以後，對於縣財政之整理素具決心。關於縣預算曾在民國十七年所頒布之國民政府監督地方財政暫行辦法中規定：「縣市地方財政應於每屆會計年度施行前，依照法定程序，編定預算，呈報省政府交財政廳審核之。財政廳應即簽註審核意見，呈請省政府議決，分別令行。」第二條又規定：「各縣市地方財政決算，應由財政廳審核後，彙編表冊，呈由省政府轉呈，分別備案。」

民國二十三年六月財政部又頒布辦理縣市地方預算規章，其第二條規定：「凡屬地方原有之收支，不問其來源如何，均應編入預算，以顯示其全部財政狀況。」其第六條又規定「預算之執行及追加預算，須有嚴格之規定，以杜奇徵，濫用之弊。」在形式上，縣預算與決算制度已見完

備，且因財政當局之雷厲風行，縣預算之已編造核定者，根據二十五年財政部最近各省市縣地方預算分類統計所載計有一千零九十六縣，成績可謂美滿。

一縣之收支原不若國家收支之複雜，但過分簡陋，則預算亦等於虛設，並無實際意義。查民國十九年度頒布之預算表式爲：

算總表	歲入經常門
附捐	收入洋
雜捐	收入洋
公款	收入洋
公產	收入洋
其他	收入洋
合計洋	
歲入臨時門	

(某某捐) 收入洋  
以上歲入經常臨時共計

歲出經常費門

內政經費 支出洋

教育經費 支出洋

建設經費 支出洋

財政經費 支出洋

其他經費 支出洋

合計洋

歲出臨時門

某某經費 支出洋

合計洋

以上歲出經常臨時共計

收支兩抵有餘洋  
不敷洋

說明：

此種表式過於簡單，不合實用，一望可知，但可認爲縣預算之初步形態。



再以預算與決算之內容言之，尤須符合實際，嚴禁各縣杜造，以致不能作統籌籌劃之標準，收支無從適合，無從發揮預算決算制度。

## 二、會計和金庫

有清以來，各縣地方財政之無由整理，財政狀況之日趨支絀，財務行政秩序之紊亂，實爲其主要原因。一縣財務行政之不健全，則易生貪污中飽之弊，該縣之財政自難步入正軌，其補救之道在於採用良好之會計制度。

雍家源在其所著「中國政府會計論」中，認爲會計學爲「論理科學之一種，係研究用敏捷之過程及明晰之方法，以產生關於財政數字報告之科學。」在行政上政府若不能本此原則，以建立完善之會計制度，則該政府之經濟收支數目，性質及用途等爲不完全準確之記載及報告，則所謂政府之工作效率實無從談起。良以無此詳確之財政

記載，則對過去及現在之政府工作狀況漠然不知，無從決定將來之行政計劃也。無此項詳確之記載，則無從檢點過去工作，審核衡量其成績。以前各縣地方之收支公款，皆係隨時記載，根本無制度可言。所謂會計，一如商店之流水賬，不詳不實。由此可知。一縣財務行政具有「徵收」、「支出」、「承轉」等三項功用，故會計制度亦必須兼籌並顧，以免與實際柄鑿不合。尤其應採用新式複式簿記，以收內部牽制之效，一面應根據會計制度設計上之程序，編造各種財務報告表，呈報財政廳以收監督之效。

金庫制度云者，在收入上言之，凡政府有收入皆由金庫收受之，故金庫爲財政收入之收受機關，收受機關與發徵收命令之機關分立，則不易生中飽之弊害。再在財政支出方面言之，支出機關原可分爲發支付命令之命令機關，與實際支付款項之支付機關。支付命令之機關大抵爲當局長官或

其委任之官吏，而支付機關則由金庫任之，此兩機關分立，則一切經費必至需用之時，始由當局長官繕發支付命令，着收受者持至金庫領款，所以杜絕濫費也。此種金庫一方面可使現金出納保管之職權歸於統一，他方面可防止一切挪移公款與侵蝕之弊。金庫之在國家者有中央銀行國庫局爲之，省有省庫，多爲省地方銀行任之。至於縣金庫在事變以前設立者甚多，成績頗佳。現值復興工作開始，爲重建健全縣財政起見，各縣金庫應積極設法成立或恢復，以便一縣公款之出納有一統一機關，而免中飽濫用之弊。

### 三、審計制度

在政府之財政管理過程中，先有立法機關決定預算，繼有行政機關對此預算爲具體之執行，最後有監察機關對於行政機關執行預算工作爲周密之審計，以考察行政機關之財政設施是否忠實、

是否合法。故爲健全財政計，預算制度、會計制度、審計制度三者缺一不可。

查我國審計機關，在全國有監察院之審計部，在省有審計處，至於各縣尙未有審計機關之設置，其審計事務大都由財政廳爲之。按審計工作，實際應包括審計及稽核兩種工作，審計者乃就會計上各種原始憑證，登記帳簿，財政報告表等加以檢查稽核，並予以合法之證明。如縣財政之審計工作由財政廳擔任，至多祇能完成稽核工作，至於考察經理財政之機關與人員，其行動是否有法律之根據，一切措施是否有逾越職權之處，以及稽核審查各種帳簿之紀載，單據有無錯誤與不實之處，則必須有審計員，就近處理爲宜。一縣地方之財政收支，與人民之利益息息相關，徵取不當則人民之負擔太重，有失民心，支出太濫則入不敷出，凡百建設，無由興辦，更無以言復興。故各縣之設置審計員實爲當務之急。

#### (四)整理今後縣財政之意見

事變以還，地方殘破，民生凋敝。縣財政承事變後之影響，多陷於混亂狀態，亟待恢復整理，筆者之意見認爲：

一、縣財政應量入爲出。財政原以量出爲入爲原則，但際此凋敝之餘，匪亂饑饉，交相逼迫之秋，爲顧念民生起見，財政上實不能以量出爲入爲原則，以免增加人民負擔，而安定民生。縣財政既以量入爲出爲原則，則凡百建設應分別緩急輕重，或停辦，或緩辦。

二、剔除積弊以裕收入。查縣地方財政向以田賦附加爲主要收入。言及田賦則治財政學者莫不有憂額疾首，不知從何說起之感。良以我國田賦雖有單冊可循，悉賴胥吏支持，平時上下其手，從中取利，已爲公開事實，事變以後，單冊散佚，徵收無據，更見紊亂。整理之道，先行地價申報，

次按地價收稅，尤應慎重吏選，剔除積弊，以裕收入。

三、整理公有財產。事變以還，縣有財產多有爲人侵占或變賣者，縣財政當局應根據案卷，認真查勘，將原有官產官業收回，分別登記，注意管理，以增加收入。公有財產之收入爲政府以私法人之資格得來，故其收入並不增加人民之負擔，倘能切實加以整頓，則縣財政之充裕甚有裨益。

四、廢除苛雜以減輕人民負擔。事變以前，財政當局曾三令五申廢除苛捐雜稅，俾免擾民，成效頗著。事變以後，各縣財政當局因正當收入一時不易恢復，爲應付急需計，將原有苛雜恢復徵收者不乏其例。爲減輕人民負擔，與民休息起見，各省財政長官應遵令所屬各縣將苛雜廢除，則地方繁榮可期。

五、健全縣財務行政。財務行政之健全實爲整個縣財政之健全所繫，前已言之。爲使收入皆

用於有利於人民之途，必須厲行預算制度、金庫制度、與審計制度。

六、考選財務行政人員 所謂徒法不能以自行，設有良法美意，而無良好財務行政人員爲之

執行，則弊政仍在。優良之財務人員除具有清晰之頭腦，服務勤勉外，尤應操守廉潔，良以財務人員倘不能克盡厥職，則良好財政制度無由發揮其功效也。

## 守 令 篇

清 洪 亮 吉 北 江

守令、親民之官也。一守賢，則千里受其誦，一令賢，則百里受其誦。然則爲守令者，豈別有異術乎？亦惟視守令之居心而已。注吾宋成童，侍大父及父，時見里中有爲守令者，戚友慰勉之，必代爲之慮曰：『此缺儲，此缺簡，此缺駟不易治。』未聞及其他也。及屬冠之後，未入仕之前，二三十年之中，風俗趨向頓改，見里中有爲守令者，戚友慰勉，亦必代爲慮曰：『此缺出息若干，此缺應酬若干，此缺一歲之可入已者若干。』而所謂民生吏治者，不復掛之齒頰矣。於是爲守令者，其心思知慮，親戚朋友、妻子兄弟、奴僕僮保，於得缺之時，又各搆其肥胖。及相率抵任矣，守令之心思，不在民也，必先問一歲之隨規若何，屬員之饋遺若何，餽贈勞務之贏餘若何，而所謂親戚朋友、妻子兄弟、奴僕僮保者，又各挾險穢離間之欲，助之以謀利。於是不幸一歲而守令斃易，而部內之屬員、轄下之富商大賈，以治小民，曰重困矣。其間即有稍知自愛，及賢能爲民計者，十不能一二也。此一二二者，又常被七八人者笑以爲迂，以爲拙，以爲不諳自爲謀，而大吏之視一二二者，亦覺其不合時宜，不中程度，不幸而有公過，則去之惟慮不速。是一二人之勢，不至歸於七八人之所爲不止。且有爲今日之守令，而並欲詔三十年以前守令之無術者。然吾又嘗識之，三十年以前，守令之拙者，蒞任而歸，或罷任而返，其贏餘雖不多，然恒足以溫飽數世。今則不然，連十餉，盈百車，所得未嘗不十倍於前也，而不十年不五年，及其身已不能支矣，無待其子孫也。然則豈前之拙者誠拙，而今之巧者誠巧乎？亦居心微有不同者乎？

# 中國聯合準備銀行

代碼國幣 發行鈔票

總行 北京西交民巷

# 中國銀行

辦理銀行一切業務  
總行 北京  
分行處 天津 濟南 唐山

# 交通銀行

辦理銀行一切業務  
總行 北京  
分行 天津 濟南 唐山

# 冀東銀行

政府資本 五百萬元  
公積金 一百萬元  
北京行址 西交民巷四四號  
天津行址 興亞三區八號路

# 河北銀行

存款利優放款簡便  
總行行址：興亞三區  
西交民巷

中華民國三十二年十月一日出版

## 市縣行政研究 第一卷·第三期

定價壹元 (郵費在內)

編輯兼出版人 朱 枕 薪

北京宣武門外椿樹胡同二十八號(電話三〇二六一)

發行者 市縣行政研究月刊社

北京宣武門外石印局大街甲九〇號

印刷者 新民報附設新民印書局

### 本刊廣告價目

全面	二〇〇元
半面	一〇〇元
四之一	六〇元
六之一	四〇元

欲指定地位者加價百分之五十  
長年廣告有優待折扣價另議

華北儲蓄銀行

中國聯合準備  
銀行出資創辦

北京總行 西交民巷二號  
天津分行 興亞三區八號路

新豐銀號

利息優厚  
放款簡便

舊址 北京廊房三條三八號  
新址 打磨廠西口路北七號

益恆昌銀號

資本國幣伍拾萬元  
辦理商業銀行業務

總號 天津興亞三區四十號路  
分號 北京廊房二條三十四號

林葆駱大夫 專門內科 小兒科

鐵渣胡同十號 電話東二七八二

新民報半月刊

綜合性雜誌  
新民報出版

社址 北京右輔馬大街二十一號

大陸銀行

辦理銀行一切業務  
並兼辦儲蓄事宜

北京分行 西交民巷

北京北新書局 琉璃廠

發行各種叢書以及北新活葉  
文選備有圖書目錄函索即寄

天津紫房子北京分社

專門租賃結婚用品  
開設北京西長安街

同盛銀號 電話三一四九七  
三一八二六

開設北京楊梅竹斜街

聚義銀號 歷史悠久資本雄厚  
提款便利利息優厚

北京前外珠寶市三三號

隆信益記銀號 資本雄厚  
手續簡便

北京長巷頭條

大中銀行 辦理銀行一切

總行 上海  
分行 北京 天津

5.105  
23  
1(3)