

本期要目 第六期

今後我國都市之建設

董修甲

各省市之中等教育

莫國康

縣為自治單位

何仲英

國民政府之金融設施

周佛海

保甲制度論(中)

譚庶潛

上海特別市第一區教育之回顧與前瞻(中) 譚天凱

配給統制之理論

祝華封譯

三 月 號

中華民國三十三年三月二十二日出版

南京國書館藏

本刊投稿簡章

- 一、凡關於地方行政之原理，學說，制度的研究，批評或介紹，地方行政之計劃方案的建議，行政經驗實錄，通訊，調查統計等材料均所歡迎。
- 二、來稿不拘文言，語體，概須用稿紙繕寫清楚，並加新式標點，如附有圖表務請用黑墨繪寫清楚。
- 三、投寄之稿，須寫明投稿人姓名，地址並加蓋印鑑，及刊載時之署名。
- 四、譯稿請附寄原文，如不便附寄，則須寫明原書名稱，作者姓名，出版日期及地點，或原論題及期刊卷數等。
- 五、來稿本社有刪改權，不願刪改者請預先聲明。
- 六、來稿經發表後，每千字致酬三十元起，却酬者請先聲明。
- 七、來稿經發表後，版權概歸本社所有，非經本社同意不得再在他處發表。
- 八、來稿不論登載與否，概不發還，且亦不能預為奉告，惟長篇巨著，經投稿人預先聲明並附貼足退稿郵票及信封者不在此限。
- 九、來稿文責概由投稿人自負。
- 十、來稿寄上海愚園路六〇八弄內田莊一四四號本社編輯部。

地方行政月刊第六期

民國三十三年三月二十日出版

編輯者 地方行政出版社

發行者 地方行政出版社

經售處 上海五洲書報社
中央書報發行所
及各大書局報攤

上海愚園路六〇八弄內田莊一四四號

廣告價目

種類	全頁	半頁	四分之一頁
封面外	二千	一千	一千
封面裏	一千六百元	八百元	四百元
封底裏	一千二百元	六百元	三百元
正文前後	八百元	四百元	二百元
文字前後	六百元	三百元	一百五十元

製版彩印照價取費

定價

每月一冊	每年十二冊	定價	連郵費
定購	冊數	國內	日本香港澳門
零售	冊數	國內	日本香港澳門
半年	六冊	一百元	一百二十元
全年	十二冊	二百元	二百四十元

郵票代價十足通用惟以上海通用者為限

國民政府之金融設施

周佛海

國民政府於二十九年，還都南京，迄今四年。當時東南半壁，甫經戰事，一切金融經濟設施，均呈動搖情形，非常嚴重，在此四年之中，經過多少艱難困苦，挽此浩劫，奠定今日國家復興經濟之基礎，不但政府財政金融方面，應付裕如，關於政費，未曾發過半文公債，加重人民負擔，即當時複雜之紙幣，均經逐漸予以整理，統一發行，今日之新法幣，準備充實，信用堅定，保持人民財富，培養國家元氣，是真正出海外同胞意料之外，即對我表同情之友邦，亦或非其始料所及也，故友邦及海內外同胞，對於我政府和平建國金融經濟之措置如何，頗多關切，特就四年以來，國府陸續頒布之金融法令，綜合歸納，藉供未來金融經濟進化方向之重要參考。

四年來之金融動態，大致分爲三個時期。自廿九年冬，公佈中央儲備銀行法，及整理貨幣暫行辦法，至三十年公佈妨害新法幣治罪條例，可謂防止整個金融之崩潰時期，從事於金融中心機構及貨幣系統之確立，自三十一年春，取銷舊法幣法定通貨性，至同年夏公佈整理舊法幣條例，改組中國交通兩銀行，可謂鞏固與強化金融時期，蓋一方面強化中央儲備銀行機構，一方面則儘力創造新法幣唯一通貨之獨特性，以保民富，三十一年八月以後，公佈管理金融機關暫行辦法，設立檢查金融事務處，檢查金融機關賬目，徵收其存款準備金，可謂進入統制時期，從事於金融及資金之統制，惟上述強化與統制兩時期，非可判然以年代劃分，蓋兩者須同時進行，茲本此三個時期，作一綜合之敘述。

一 防止金融崩潰時期

在國民政府還都當時，流通貨幣之複雜，除中中交農等發行之紙幣外，在華北流通者，有聯銀券，在華中流通者，有軍用票與華興銀行券，不僅種類複雜，系統混淆，而所謂通貨，亦失却其本能的流通性，刺激物價，民不聊生，故國府爲逐步完成幣制之統一，自當先事設立中央銀行，發行統一通貨，再就當時的金融情勢觀察，金融界有兩個重要現象，一爲各地資金之集中上海，此種資金之來源，一部份來自國內各埠，一部份則來自國外，要皆受戰爭之影響，逃避至此國際都市，求得安全，唯此種資金之特質，既不在於投資生產，講求正當利潤，而上海之生產事業，亦適逢蕭條之秋，決容納不下此項龐大數量之資金，於是乃逐漸流入投機市場，造成一部份金融混亂的主因。另一種現

象，即爲舊法幣發行額的急劇膨脹，促使上海一部份固有資金，逃避國外，當時英美匯逐日暴縮，可爲其特殊表徵，政府正殫心竭慮，從事於復興戰後經濟，保持國家元氣之時，目睹此種情形，立即決定有效之對策，先行組織堅強金融機構，肩此大任，同時在國家行政上，尤必須有一完備之中央銀行，代理國庫，調劑金融，政府乃於二十九年冬，頒佈中央儲備銀行法，翌年一月六日，中央儲備銀行總行於首都成立。

在該行成立後之一年內，英美經濟勢力，尙未完全消滅，曾一再利用種種方法，破壞新法幣之幣信，同時中交農之發行額，日見增加，造成惡性膨脹，政府爲維護幣信起見，頒佈整理貨幣暫行辦法，與妨害新法幣治罪條例，並陸續規定國庫收支，及一切財政公款收支，均以新法幣爲本位，對於新法幣之發行，採取穩健，充實其準備，故雖遭遇若干困難，而其基礎則始終未有動搖之象，蓋因上述各種方略之力量，更爲加強也。

當時英美又凍結中日資金，造成外匯市價之暴縮，加重舊法幣之負擔，因而物價暴漲，工潮迭起，金融糾紛，層見疊出，此種情形，早在政府意料之中，對於中儲外匯基金，事前訂定外匯基金管理委員會章程，同時新法幣有其現金準備，根基上未曾依附舊法幣生存，故經此磨鍊後，發行額反急遽增加，人民信念，日益滋長，此均於當時現實情形中表露無遺，經此時期之後，新法幣之地位，益臻鞏固，其後乃進向強化之途徑發展，金融中心機構之建立，至此可謂已告完成。

二 強化金融時期

在中央儲備銀行建立過程之中，舊法幣購買力隨發行額之增高，急劇下降，物價飛漲，持有舊幣之人民，均感恐懼，試觀三十年至三十一年春之物價指數，及舊法幣購買力，便可瞭然。

年份	月份	物價指數	購買力
三十年	一月	六〇九・〇二	一六・四二
	四月	八〇三・九三	一一・四四
	七月	九〇三・五八	一一・〇七
	十月	一、二五四・四五	七・九七
三十一年	十二月	一、六五〇・二二	六・〇六
	二月	一、七三〇・一七	五・七八

(民廿五年平均一〇〇為基期)

幣值下落之結果，不僅人民生活不安，即一切經濟情形，亦告反常，緣此而起之各方面紊亂現象，罄竹難書，同時金融機構方面，由於三十年冬大東亞戰爭之爆發，英美在華經濟勢力之崩潰消滅，中交農四行亦均陷於停頓狀態，商業銀行，則徘徊猶豫，無所適從，在此情形之下，中儲乃逐步實施調整及強化工作，此項工作，大別為兩個部門，即貨幣方面與金融機構方面。

在貨幣方面，以強化新法幣為主體，施行步驟，約如下述：

一、整理舊幣 舊法幣在當時為華中地區普遍行使之通貨，故新法幣發行之初，與舊幣等價行使，其後舊幣價值下落，致使新法幣之價值，亦不能維持，故整理舊幣，共有兩種作用，一即積極的樹立新法幣為物價新標準，一即消極的杜絕舊幣流通，不再受舊法幣膨脹之影響。政府乃頒佈整理舊法幣條例，將舊法幣收回，該項工作，自三十一年三月廢止舊幣法定通貨性，取銷新舊幣等價行使之規定起，至同年底禁絕舊幣流通止，其整理辦法，係按照二對一之比率，由中央儲備銀行收回。並為避免因此項大量籌碼之供給，迫使新法幣之發行額過份增高起見，政府遂頒佈民國三十一年安定金融公債條例，特發行安定金融公債十五萬萬元，以代同額之鈔券。

二、充實現金準備 中央儲備銀行之發行準備，依照規定，為四成現金，六成保證。在現金準備項下，除金銀之外，可代以外國貨幣，當舊幣整理之後，新法幣之需要，勢必與日俱增，故為謀準備之充實起見，又與友邦日本，成立一萬萬日元借款。

三、停止軍票發行 友邦為協助新法幣成為名實相符之唯一通貨起見，軍票即於三十二年春，停止新發行，並逐漸收回之。政府乃頒佈處理軍票要綱以資依據。

四、穩定幣值 圓系通貨，自三十年冬，日本廢止依存英美匯兌，確立自主價值後，已建立其恒久價值。新法幣之對外價值，即與圓系通貨，成立不變之比價連繫。

五、擴大流通範圍 新法幣隨國府政治勢力之進展，逐漸拓展其流通範圍。於三十一年至三十二年，除華中地區外，並伸展至於華南及蘇淮地區，而蘇淮地區，又實為伸入華北地區之發軔。

上述五點，僅為貨幣強化工作之一斑，至金融機構方面，則可分為下列二點：

一、調整商業銀行 此項調整之對象，較為廣泛，其施行強化之工作，在管理金融機關辦法公佈之前，雖無具體明文規定，但其大致係從技術上努力，促使商業銀行，附從於中央儲備銀行之下。

二、改組政府銀行 中交及四明等小四行，因其歷史久遠，在金融界之潛勢力頗大，故特加以改組，增添其資本，明定其職守，取銷發

行權，修正中交二行條例，訂定小四行處理要綱，使爲純粹之商業銀行，直隸於中儲系統之下。

金融機構之強化，除上述二點外，猶有集中清算及確立滙兌制度等等。總而言之，此一時期中央儲備銀行，正在多方面，講求強化之道。

三 進入金融統制時期

大東亞戰爭爆發，使國際經濟形勢，頓改舊觀。中國經濟制度，一方面在國府勢力下，從事本身的調整與強化；一方面則爲適應現實環境，逐步趨向於統制經濟之發展。此種趨勢，至國府正式宣佈參戰後而益顯。

金融統制之實施，係以管理金融機關暫行辦法爲骨幹，而滲滙其他施策，綜合而成，爰就資金統制及金融統制兩部門，分述如下：

公佈管理金融機關暫行辦法，中央儲備銀行檢查金融事務處成立之後，對於金融機關之經營業務，以及一切有關業務事宜，均已明白規定。並授權隨時檢查帳目，提供報告。此於金融機關之營業活動範圍，逐漸納入正軌，凡於資金運用，稍涉投機者，直接加以相當程度之限制，其次各金融機關，以中央儲備銀行爲最後之資金供給者，中央儲備銀行，具有實際的控制權力，此種權力，致使金融機關，自動來歸，此外銀行註冊章程之修正，限制銀行之最低資本額，亦爲健全統制金融機構之一端，所以針對國內新創銀行之充斥，而加以限制。

所謂資金之統制，又可分爲兩點來說：

一、集中存款準備 按活期百分之十，定期及特種活期百分之五之比例，徵收金融機關之存款準備金，此舉之意義，自有其理論的根據，明載於典籍，不再贅述。然吾人認爲至少猶能產生兩種作用，即一則增加生產資金，二則協力通貨的回轉。

二、獎勵儲蓄 所謂獎勵儲蓄，係包括各種儲蓄運動於其間，創設新中央儲蓄會，以該會爲儲蓄中心機關，並發行特種儲蓄獎券，及福利獎券，要皆能與上項集中存款準備，產生同樣作用。

中國金融制度，經歷患難，進而入於統制時期，已如上述，惟迄至目前，此一時期，仍在發展過程之中，猶未能認爲中國金融統制，已告完成，吾人須知政府實無時無刻不在圖戰後經濟之復興，與民生之安定；更無時無刻，不在講求經濟環境之改善，與納入正軌，故今後在集中金融力量之前提下，爲適應戰時經濟統制，金融政策，勢必逐步嚴密，但亦決不因統制金融，而放棄我國固有自由經濟之優點。總算金融機構，趨於健全，資金用於增加生產事業，避免助長投機囤積之活動，均屬必要之舉也。

今後我國都市之建設

董修甲

一、都市與一國文化經濟及政治之關係

二、德國建設都市所收之效果與我國忽視都市建設之失敗

三、今後應努力都市建設之理由

四、今後我國發展都市之四種目標

五、今後都市建設之方式

六、花園式都市計劃是否合宜於大都市及大都市的範圍應否予以限制

七、花園都市之要素

八、結論

一 都市與一國文化經濟及政治之關係

係

都市爲一國文化之中心，大凡新聞事業、學校、以及其他一切文化團體，無不集中於都市，是都市中文化事業，最爲發達，都市又爲一國經濟之中心，各國工商之實業，經濟活動，亦無不集中於都市，現在歐美各國，頗多提倡「花園都市」之建設，於都市中，提倡創辦農林實業，則農業之

董修甲：今後我國都市之建設

進展，與都市亦發生密切之關係，此外都市更爲一國之政治中心，孫中山先生所主張之直接民權，以都市中推行爲最易，并最有效能，蓋都市人口集中，集會甚易，無論是選舉，或是創制，或是複決，或是罷免，均以都市中，最易推行，是以都市中之政治生活，可爲鄉村之模範，歐美各國政黨之活動政治，無不於都市中努力最大，收效最宏，考古代都市之興起與發展，多爲政治之關係，歐洲古代都市如是，我國古代都市亦然，譬如歐洲古代之著名都市，如雅典與羅馬及阿錫利亞與巴比倫尼亞 Athens, Rome, Assyria, and Babylonia 等，無一不是宮庭都市 (Palace Cities)。所謂宮庭都市者，是指政令所出之地也 (見拙著市政學綱要十六頁)。我國古代之都市，亦皆爲政治之中心。據梁任公云：「其後政務漸擴，即以行政首長所在地爲出令之中樞，故最初之都市，皆政治都市也」(見史學與地學第一期梁任公著中國之都市，一、二兩頁)。再考古代都市，亦爲文化集中之處，譬如古代希臘之都市，文北最爲發達，其文北最盛之時，則在紀元前第五世紀。據云當時全世界之文化概集中於希臘各都市 (見拙著市政學綱要第五章五三頁至五四頁)。惟自十九世紀工業革命以後，歐美各都市工商發達，人民移居於都市者日衆，各國都市更成最重要之經濟中心，其中以英國工業革命爲最早，故其工商業之發達亦早。查英國自一八一三年至一八三一年中，其進口之棉花自五千一百萬磅增至二萬八千七百八十萬磅。再至一八四一年更增至四萬八千九百九十萬磅。進口棉花增多，是商業發達之象徵，但棉花爲工業之原料，棉花進口增多，是亦

當時工業之擴展也。至法國之工業革命，則在一八三〇年，政治革命以後，而德國之工業革命，則始於一八四〇年，為時更較遲。但英法德三國於工業革命後，則努力於都市之建設，故其工商實業發達至速，國民日富，國家日強，以成今日最興盛之大強國，尤以德國都市建設成績，最為宏偉，請略言之於次（見拙著市政學綱要三三頁）。

二 德國建設都市所收之效果與我國忽視都市建設之失敗

查德國對於都市建設，注意最早，努力最大，故成效亦宏。據號爾 F. C. Howe 博士在其「歐洲現代都市論」[European Cities At Work] 中云：「都市為十九世紀之產物，亦為蒸汽電氣運輸等事業之副產物，凡一切文明生活皆趨向於都市化，并趨向於通都大邑化。此外，都市之人口，或將日增不已，在各文明國中，恐將佔大多數也。德國對於都市統制問題，能以全力應付，故德國都市之建設，在各國都市中，能有獨一無二之優越地位。」從號爾博士之觀察中，吾人可得下述之要點：（一）十九世紀以後之都市，為工業革命之產物，亦為電氣蒸汽運輸等之副產物，此十九世紀以後的都市與以前的都市不同也。（二）十九世紀以後的都市，因電氣蒸汽等之發明，故工商日趨發達，都市概為經濟之中心，一國經濟事業，率皆集中於都市。（三）都市人口概趨向於增加，并有成為通都大邑之趨勢，故都市中一切文化、政治、事業，均易於推行。（四）德國積極創辦科學化的市政，對於都市統制問題，俾能以全力切實應付，故德國都市建設成績最良，世界稱慕。查德國都市因建設成績優良，故其工商實業，全國經濟，均至發達，尤以其工業與軍需工業之出品，世界各國，幾不能與之比美。而德國國富民裕，因富而強，故能於一九四一年，以一國之

力，而抗戰於世界各強國，并維持至四年之久，即最後雖因失敗，而講和，受辱不少，但因聽精圖治，為時不及二十年，而現又為世界一大強國，消極的，則敢自動廢除盟約，積極的，更敢請求恢復殖民地等事，此不能不歸功於德國之工商的進步，而德國工商之進步，又不能不歸功於德國之能積極建設都市也。蓋都市能積極建設，都市交通可以方便，都市設備可以健全，則工商各業，易於發展，易於進步，故其工業出品，無論為日用品，或軍需品，均能精良美善，而國家富強之基，亦於此奠定。我國對於都市建設，除少數政治都市外，向未加以注意，故我國雖為最古之國，文化在東方為最早，但自十九世紀工業革命以後，各國則積極建設都市，發展工商，民富國強，國勢蒸蒸日上，我國則故步自封，不注意於都市建設，無怪我國工商不振，經濟殘破，文化落後，政治不良，而輕重工業，尤毫無基礎，民窮國弱，幾乎不能自立於今日之世界，至可悲惜，今後如欲富國裕民，亟應急起直追，努力於都市建設也。

三 今後應努力都市建設之理由

我國自與外人通商以來，上海天津漢口廣州青島各地，因中外人士之經營，而成立新式的都市，因新式都市之成立，國家文化與經濟，亦稍有進步。自國民政府定都南京後，更感建設新式都市之重要，故南京北平杭州南昌各地，以及大上海之市政府，均先後設立，積極推行歐美新式的市政，以期發展國家之文化與國民之經濟，故年來全國各地之工商實業，經濟活動，較前更能推進，成績亦良。事變前國民政府因感國勢之日弱，國民之日貧，力倡新生活運動，與國民經濟建設運動，前者之運動，是為精神建設運動，可說是文化運動，後者則為物質建設運動，可說是農工商實業建設的運動，兩種運動之推行，均為我國今日起死回生之藥石，不可或

緩者。但兩種運動，必須於都市中努力提倡，方可收事半功倍之效。蓋農村人口分散，推行兩種運動之條件不備，雖以全力赴之，難收實際功效，至都市中，既有大小學，復有工商團體，更有其他文化機關，如報紙、通訊社、電話、電報等，均可資以利用，作為新生活與國民經濟建設運動之宣傳利器，故於都市中提出兩種建設的運動，收效可以事半功倍也。

再者我國農村，數千年毫無改進，農民終年勞苦，縱無天災人禍，亦祇得一飽而已，遇有災荒，則凍餓饑寒，牛馬不如，農民處此困苦之中，其自身之衣食住行，已虞不足，何有餘款，以振興農村？但如能努力都市建設，則工商可以發達，工廠林立，商店雲集，一部分農村多餘農民，均可於都市中，另求工作或營業，所得收入既多，則除以一部分作自身衣食住費外，可以剩餘之款，按月儲蓄，以為改良農業經濟之資本，既有多餘之資本，水利可興，肥料可購，農業技術，可以改良，農田生產，可以加多，生產既多，農民衣食住行，均可優裕，改善農村事業，可以興辦，農村經濟復興，反掌事耳，我國數千年至今，農村不能改良，經濟瀕於破產，今後既欲復興農村經濟，不能不改良農村，欲改良農村，必須建設都市。據調查所得，各國人民平均收入，就一九三〇年之估計，美國國民平均年入七百四十九元，加拿大國民平均年入五百七十九元，英國國民平均年入四百零九元，印度國民平均年入三十七元，立陶宛國民平均年入祇五十四元，波蘭國民平均收入，亦祇七十四元而已，前三國家都市建設，成績昭著，除注意農業外，兼重工商實業，國民既有農業之收入，又有工商之進款，故國民平均收入甚多。後三國家，不重都市建設，大半國民，朝夕從事農業生產，因農業受報酬遞減之限制，又無大規模工商實業，可以工作，以調劑之，故收入微小，其國民之平均收入，自難與前三國國民之收入，并駕齊驅也。國民收入多者，可以餘款改良農業，復興農村經濟，收

入少者，則不能矣，再據農業專家之研究與調查，改良農業與復興農村經濟，并不在農民從事農業者之多少，而在農業技術之能否改良，如農業技術，能加改良，雖農民從事農業之數目甚少，農田生產，反可增多，農村經濟，日趨繁榮，如技術不精，即從事農業之農民甚夥，生產并不見增加，農村經濟，亦日見衰危，譬如美國人民，從事農業生產者，祇有一千萬人左右，而全國人民則有一萬萬以上，以一千萬人之努力農業，竟可使一萬萬人以上之衣食住行，無憂無慮，農村興旺，此外并可以大量剩餘農產，銷售於外國。至我國國民業農者，約在百分之八十以上，但全國米麥棉等之農產，尚不能自給自足，仍須依賴外國農產之輸入，以調劑之，而農民則日處於饑寒凍餓之中，苦不堪言，可知復興農村經濟，發展農業生產，實不在農民人數之衆多，而在農業技術之改進，美國農民雖少，但農業生產技術精良，故生產多。中國生產技術落後，農民數量雖大，農業生產仍微小也。是故欲復興農村經濟，不能不建都市，建設都市，則多數農民可於工商實業發達之都市中，另謀較優之工作，以其收入，而為改良農業與農村經濟之資本也。

尤有進者，農業生產，能否銷售，及售價是否適當，直接關係農民之收入，間接影響農村之經濟，故農產品之銷售市場，與農村經濟，休戚相關，不可分離，查農產品銷售市場多者，農產市價可高，農民收入亦多，農村經濟寬裕，農產品市價低落，則穀賤傷農，農民經濟殘衰。查農產品多係工業之原料，即非工業之原料，亦係商業之交易品也。譬如稻麥棉豆等之農產，皆為米麵布疋豆物等工業之原料，即飛鳥走獸之農業副產品，亦半為罐頭工業原料，半為商業交易品也。欲謀農產品市場之推廣，自應多建都市，都市愈多，則市場愈大，則農產品之需求愈多，需求既多，農產價格，亦因之增高，則農民收入充裕，農村經濟繁榮矣。民國廿一年我

國內地農產豐收，米麥等物，在各地，均呈供過於求的趨勢，因附近缺乏大規模之都市，不能銷納其農產品，以致穀價低廉，農民損失不支，同時上海廣州之都市，則因缺乏米麥，不能不向外國採購米及麵粉，此種供求不適之原因，即內地未早建設大規模之都市也。倘能普遍的建設較有規模之都市，設立工廠，建設商場，則人口增多，需求食糧亦多，附近農產品，不難銷售，即仍有供過於求之處，亦可由商行代為轉銷於其他大都市，則又何致棄自己之農產品而不買，反向外國採購米麵，以致利權外溢乎？故建設都市，可以推廣農產品之市場，活動農村之經濟也。

四 今後我國發展都市之四種目標

今後發展我國之都市，應不忘下列建設都市之四種目標：（一）開發都市交通，以利工商實業之擴展，繁榮國民之經濟；（二）維持都市衛生，以保市內居民之健康，復興我國之民族；（三）整飭都市儀容，以壯中外之觀瞻，養育市民之身心；（四）預防敵機空襲，以保都市之建設，維持國家之元氣。前三目標，是最初之建市的條件，第四目標，則為飛機發明後建市必具之要件，惟今日我國各都市之建設，對於前三目標，尚能注意，對於第四目標，則多忽視，要之交通設備，雖能健全，公共衛生，雖可完善，都市儀容，雖屬美麗，但防空設備，毫不預加籌劃從事建設，一遇外戰發生，都市一切建設，立刻可成灰燼，而所費於都市之建設費用與心思腦力，皆將化為烏有，蓋自歐戰以後，各國對於飛機，無不精益求精，努力改進，當歐戰時，飛機飛駛速度，每小時不及一百公里，行動半徑不及二三百公里，每機之載重，最多不過一噸而已，但現時之飛機，其飛駛速度，每小時則行三四百公里，比第一次歐戰之速度，增高三、四倍，其行動半徑，亦自二三百公里，增至一千五百公里。至每機之載重量，則

更自一噸以內增至六七噸之多。同時每一飛機可裝帶機關槍六架至八架，并可改裝機關砲，是飛機的威力，較前已增加許多倍矣。

以上所言，為近年來飛機本身的改進與其威力，但如再就空襲的火器言，近年來亦有迅速之進步。譬如從前飛機所攜帶之炸彈，種類甚少，重量甚輕，其八十公斤至八百公斤之炸彈，已屬甚大。但現在之炸彈，甚至可以重大至二千公斤以上者，其轟炸之威力，不言可喻，此外，再有所謂毒氣彈，其破壞之能力，更遠過於普通的炸彈。倘以飛機數架，滿載毒氣彈，其可轟炸之範圍，正面可達十英里之遙，深度可及兩英里之遠，是任何大都市，都不能抵抗其轟炸也，尤有進者，現在各國更又發明，所謂燃燒彈，其重量甚小，每一飛機可以攜帶百顆，此彈能發生二、三千度之高熱。倘敵機以燃燒彈分投於都市各地，則全市各區，立刻均將起火，片刻之間全市將化為灰燼矣。空襲之威力，既然如是之大，而都市又為文化、經濟、政治之中心，一國精華之所聚，元氣之所集，是今後欲維護國家之精華與元氣，保持都市之工商實業與市民之安全，不能不於建設時，除對交通、市容、衛生各方面加以注意外，對於防空設備，尤應預為之計。換言之，今後建設都市之目標，應為前述之四種，不僅三種而已，欲達四種建設都市之目的，則今後建市之方式，應當根本改善，澈底變更，請詳言之。

五 今後都市建設之方式

然則，今後都市之建設，應採何種方式乎？應之曰，應採花園式的都市之中，除建設都市化的建築外，更多闢農田、花園、廣場、與池沼之地帶，廣植花草樹木，養育魚藕水草，建築寬廣街路，限制房屋高度，與房屋佔地面積，同時更增築防空設備，以防空襲，而策戰時之安全。查此種

花園都市發源於英國，為何偉特氏 Mr. Ebenezer Howard 所提倡之理想的市邨，其目的原為解除都市人口之擁擠，增加都市大自然之美境，使大工業區都市之郊外，可以另建鄉村化之市鎮，以作工廠職工等居住之所，使其可與大自然相接觸，增加其身體之健康也。自此花園式都市發起後，英國各大都市，均感都市生活之惡劣，故相率建設花園都市於市外，其他各國，亦倣行之，時至今日，不獨歐洲各國，均有此種都市之成立，即美國各州，亦建有此種都市矣。查此種都市，除可維持交通，整飭市容，維護衛生外，并有防止戰時之空襲的效能。蓋此種都市，房屋稀少，彼此隔離，園林滿佈，花木叢生，街道寬大，空氣充足，故市容整飭，交通方便，公共衛生，則健全美善，防空設備，易於建設，是以筆者極力提倡我國今後應建設花園式都市，以期能達上述之四種建市目標，惟歐美各國，所建設花園式都市，皆為小規模的都市，概於市外建設者，并屬私人經營之事業，今筆者之主張是於比較大的都市中亦建設之，并應由都市政府主持經營，此與歐美各國花園都市不同之點也，茲為明瞭歐美花園都市之本來面目，請先述何偉特氏之理想的花園都市，再言英國第一個花園都市於左，以供參考。

(一) 何偉特氏之理想的花園都市

查何偉特氏之理想的花園都市理想，發端於其一八九八年之「明日」To-Morrow 的大著，但該書發行後約五年間，何氏又將其內容大加修正，其書名亦易為「明日之花園都市」數字 Garden Cities of Tomorrow。關於花園都市之建設，何氏則主張採用最新式之方法，所謂新式之方法者，約如下述。

購地六千畝之農田土地，每畝以美金二百元計算，建設一種三萬人口

董修甲：今後我國都市之建設

居住之都市，其設計方法，則採用圓的形勢，中間築花園，佔地在五英畝左右，花園之外建築公用房屋，如市政廳、圖書館、博物院、戲院、音樂場及醫院等類，公用房屋，外圍建設公園，廣場，與遊戲場等，佔地約一百四十五畝，圍此公園廣場等外，又置玻璃連環拱 (Glass arcade)。拱內陳設各種日用品，既供市民游覽時，隨意購置，復遇風雲時，市民有退避之所。此拱之外圍築環拱馬路五條，環拱馬路之一段地位，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，築環市鐵路幹線相接。自中心花園起，建築軸射道 (Radiating Street) 六條，直通市外各地，每條輻射道寬約十二丈，全市市民之數目，原擬規定為三萬人，但如都市發達後，則可分總集中點，與分集中點 (Main Center and Subordinate Center) 兩種，前者之市民，限制不得過六萬人，後者在市民過多時，建設於市外附近地方，其市民應以三萬人為限。各分集中點與總集中點之交通，以輻射式之鐵路銜接之。一端接於總集中點之環市鐵路，另一端，則與各分集中點之內部相接。此何氏理想的花園都市計劃之大概，茲請再言英國第一個花園都市於左。

(二) 英國第一個花園都市

因何氏理想的都市計劃之提倡，竟引起英國許多人士之討論與注意，并有聯合同志組織花園都市協會，以共同促其實現者。一九〇三年時，英國第一個花園都市有限公司 (First Garden City Limited) 竟然成立。該公司購地三千八百廿二英畝，地點為侯梯法特賽爾郡之勒齒屋師。Letchworth Hertfordshire 其計劃，即係根據何氏之主張，但亦稍有變更之處。勒齒屋師的花園都市之全部設計，係為派克與恩雲兩氏所擬。

Messrs. Barryparker and Roymored Wain當時原擬定為三萬人口之都市，其一千二百五十畝則定為都市部分之土地，并以二千五百畝，作為田園之地帶，在此地帶中，所有農業耕種，皆可自由進行。市之中央，規定為市場之地位，一切商業皆集中於此焉。市中心區之廣場，圍建公用房屋，所有全市幹道之終點，均集中焉。市鐵路車站之主要房離，亦建於市中心區廣場，使成雄偉美麗之景色；凡乘火車入市者，先可見此美景也。所有公用房屋，當時并未即時建築，但其地位，則均保留未用，實有遠見之明。全市寬大的幹道，規定為若干條，亦至美觀。各幹道上，除規定車輛交通上所需之碎石路面部分外，其餘均定為行道樹，與草地部分，可以供市民之行走也。

自勒市建築後，所有工業，均遷徙於市內近鐵道之處，蓋因該市地價不昂，運價亦低，而自來水與煤氣電汽等，均又不昂貴，所有工廠工人，更可住居於附近，至為方便也。查該市之工廠，概規定可於鐵路兩邊之東部及東北部地方創設，并可與貨站及堆棧等相近。其工廠之附近，則建築工人住宅，四面空曠，并附建園，以通新鮮空氣，極合衛生。

勒市之發展，至為迅速，一九一二年，該市之房屋，連工廠在內，已建築一千七百六十一所，人口已達七千九百二十二人，再至一九二〇年時，該市人口，更增至一萬人矣。就成人死亡率之統計言，該市適合於衛生之條件。

勒市之建設事業，為私人營業性質，與何氏主張之「明日之理想都市」完全相同。勒市創辦人之目的，不在謀利，而在為社會謀福利，故其公司之章程，曾規定其資本之紅利，以複利的五厘為限，凡超過此數後之盈餘，則應舉辦有利於都市社會與市民之福利事業，據調查所得，勒市已能分紅二厘半，其經濟狀況，至為良好。尤有進者，照該市公司之規定，

如該公司之資本借債以及其他一切債務清償後，祇須市民有意收回為市民之公產公司，可以將管理權交還市民接收也。

六 花園式都市計劃是否合宜於大都市及大都市的範圍應否予以限制

何偉氏理想的花園都市，及勒市之花園都市，均係三萬至六萬人左右之小都市，即其他各國之花園都市，亦均為小規模之都市，至此種花園式都市，是否合宜於大的都市，究竟大的都市，應大到如何程度均頗有討論之餘地。查法國戈必意工程師 Lo Combusier 於一九一〇年，研究改革都市房屋的建築方法，與大批工業製造的可能性，復又研究改造巴黎市中心計劃，並曾作「明日之都市」一書問世，其書之內容，是主張建設三百萬人口之花園化的大都市。據云蘇俄勞農政府之建築圖案，即採用戈氏計劃。土耳其新都計劃，亦多採戈氏之主張。德國最近訂都市建設條例，更多參照戈氏計劃之理論而訂定。依戈氏都市設計之主張而建設都市，都市之衛生狀況可以極良，交通至為方便，市容更為美善，空襲尤可防禦。此種都市計劃，與英國何偉氏，所提倡之小規模的花園都市計劃宗旨，不謀而合。計畫，與英國何偉氏，所提倡之小規模的花園都市計劃宗旨，不謀而合。是花園式都市計劃，於小的都市，固極適宜即於三百萬人口之大都市，亦能適用，但超過三百萬人口後，都市範圍太大，弊多利少，應予限制矣。茲為明瞭戈氏花園化的都市計劃之大概起見，請略言之於左，以供參考。

戈氏之花園化大都市計劃，是分都市為三大區域：（一）是中心區，包含二十四座摩天大樓大廈及旅館商店等，大廈的中心，則是總車站（二）是住宅區，位於中心區之四週（住宅區房屋）分四字形與峯形兩種。（三）是市郊的田園區，在田園區與住宅區之間，為保留地帶，多為樹木曠野，以備中心區發展之用，住宅區一邊為大公園，及大運動場，另一邊

則爲各種工廠之地位，大都市之人口，可分爲三部分：一部分則在市中心區工作，夜間亦在中心區休息。一部分在工廠工作，平時則住居於住宅區，其工作地點或在中心區，或在市郊之工廠。大概估計住於中心區，及住宅區者，約各佔人口六分之一，住於四郊者，約佔人口三分之二也。

市中心區房屋，多爲公事房房屋，人口易於密集，交通必須方便，故戈氏則主張其建築爲向上發展，採用摩天樓大廈的方式，每座高可五六七層，并可容一萬至五萬人在內工作，其建築材料，皆用鋼骨水泥，屋頂均爲平面，可作花園之用。屋之形式爲十字形，十字的沿邊概如城牆式，以其可以容納日光與空氣。此種房屋所佔之土地，在全盤建築物土地的範圍內，僅爲百分之五。因房屋之四角，概爲空地，可以充作公園之用。據云市中心區之空地，合計約爲三百六十萬平方公尺之多也。

市中心區之總車站面積，約共二十萬平方公尺，計分六層，地面上與面下各分三層。地面上最上層爲飛機場，第二層爲高架快車道。寬約一百二十公尺，每四百公尺，設一叉路。第三層爲地面慢車及載重車道。地下第一層爲市內車行道，第二層爲環市車行道，第三層則爲郊外車行道。

住宅區房屋，無論是凹字形，或是蜂巢形者，均用鋼骨水泥建築，採用公寓式，但各家之間，均設置太陽室，滿種花木，與花園同，井互相隔離，彼此不通，屋頂均爲平頂，可作花園與運動場之用。全屋佔地約爲百分之十至十五，四週均是花園與運動場，以供市民之消遣與運動。每宅房屋可容數百家，一切設備，採用旅館式，井設專人經理。房屋最下層爲街道，及汽車間，與儲藏室等。上一層則爲商舖，糧食舖與洗衣作等。更上一層則均爲住居之用。每座公寓，佔地總面積約爲八百平方公尺。

大都市之街道系統，有東西行與南北行的通市幹道兩條，但市的道路，亦分地上地下各三層，與總車站之地上地下三層道路制度相符合，井爲

共延長線也。各街道均成直線，兩旁則設置公園，公園後面，則爲立體形的平頂房屋。每隔四百公尺均有橫街一道。據云，照此計劃建設都市，市內街道交叉點，可減少三分之二。依戈氏之計劃，大都市內不建設電車，一切水、電線、煤氣管等，則別築孔道埋置之，以免時時翻挖之弊，井可防止空襲之破壞。全市人口之密度，在市中心區，爲每英畝一千二百人，在住宅區，爲一百二十人也。以上所述，爲戈氏所主張之明目的花園化大都市，規定四週與屋頂的花園地位極廣，與何偉氏所主張之花園式的小都市，不謀而同，惟何氏之主張，是完全在都市橫的方面發展，而戈氏則主張在縱的方面發展，此其不同者也。再戈氏之主張，分地上與地下各爲三層，交通路線，亦分六層線路，井完全採用鋼骨水泥材料建築，此固可造成極有秩序之交通狀況，但建築費用，必然奇大，貧苦國家，如我國者，是否可以做，尙有疑問。再地上道路三層與摩天大廈，雖均爲鋼骨水泥建築，但以現在空中戰器如燃燒彈等與其他化學戰爭之猛烈，是否可以防禦空襲之危險，此亦不能不加研究者，惟戈氏書中，則未之計議也。此外戈氏所主張之中心區的摩天大廈二十四所，爲一市政治經濟精華之所集，遇有戰事發生時，敵機空襲之目標，必在此二十四大廈，倘敵機施以多量之燃燒彈，轟炸大廈，一次無結果，二次再炸，二次無結果，繼續多次的轟炸之，試問二十四所之大廈，能不被其破壞乎？此亦不能無疑慮也，即住宅區房屋，依戈氏之主張，亦是於縱的方面發展，其房屋必亦甚高，雖四週空地花園極大，可以容納日光與空氣，但在戰時亦易爲敵機轟炸之目標，不能防護空襲之危險。尤有進者，戈氏主張大都市街道制度，應爲直線，固能便利交通，秩序井然，但各都市之地形，各有不同，如不顧地形之實況，一律採用直線街道，亦難與實際情況相符合，殊不相宜。戈氏主張將電汽自來水管等，另築地道，以埋建之，此不獨可以免除時時之挖

翻，并可防止空襲之破壞，至為妥善，應當採用，總之戈氏「明日之都市」的一書，對於花園化的都市主張，筆者完全贊成，其提倡縱的方面發展之原則，則實不敢苟同也。

七 花園都市之要素

關於花園化的都市，不論是為三百萬人口之大都市，或為三萬至六萬人口的小都市，均可建設，已如上述。戈氏大的花園都市的得失，亦絕分別詳論。茲請再言今後我國建設花園化都市時，應有之要素。但在建議花園化都市的要素之先，應將前述之建設都市的目標，再加聲明。所謂建議花園化都市，指今後都市之建設，除應注意交通、衛生、市容、三方面外，更應特別注意防空問題，故下面建議之要素，時時對於上述四種建市的目標，均不忽視，并尤注意其第四種之目標（即防空）。再今後花園化都市之建設，應向橫的方面發展，縱的方面，祇能下行，不應上行。至關於花園化都市的要素甚多，下面所述，為其最重要者也。

(I) 花園市的分區制度，應規定如下：

(A) 依土地用途分區制，應分左列各區：

(子) 行政區，應分散於花園市之交通集中的各地，不應集中於一地。

(參考冊等「今後都市之分區與防空」。

(丑) 住宅區：應分高等、普通、平民三種，分散於市內各地，但須位置於一市的恒風上游（理由亦見前）。

(寅) 工業區：應分輕重兩種，分散於市內各地，但須位置於一市的恒風下游（理由亦見前）。

(卯) 商業區：應分大小商業兩種，分散於市內各地。如能規定在水陸交通方便之處，尤為相宜（理由亦見前）。

(辰) 公園區應分散於市內各地，并須盡量利用天然的山水美景，更應作成整個的公園系統。

(巳) 軍用區應分散於水陸險要地點，以防侵襲。

(午) 川園區應環都市之四郊地方，以作都市擴展之用。

(B) 依土地容量分區制再分房屋高度的限制與房屋佔地的限制：

甲、房屋高度的限制

(子) 房屋高度最好以二層至三層為限，如實際上有所不能時，應一概於地下加建地庫，以資應用，同時并可於空襲時充避難所。惟川園區房屋，不得超過一層以上。

(丑) 各同區內之房屋，應規定為一律的高度，不得高低不一，是為至要。

(寅) 屋頂應規定為平面，四週圍欄之高度，亦應規定為一律的高度。頂上鋪建草地，并種樹木，可充遊戲休息之所。

乙、房屋佔地的限制

(子) 房屋應佔基地應自百分之一至百分之六十為止。

(丑) 各高等住宅區房屋，一律各佔基地百分之十，并於四週設置花園、池沼、種植樹木花草（池沼有吸收毒瓦斯之能力）。

(寅) 各普通住宅區房屋，一律各佔基地百分之二十，四週設置公園與池沼，并種花草樹木。

(卯) 各平民住宅區房屋，一律各佔基地百分之三十，四週設置公園與池沼，并種花草樹木。

(辰) 各行政區房屋，一律各佔基地百分之四十，四週設置公園與池沼，并種花草樹木。

(巳) 各輕工業區房屋，一律各佔基地百分之五十五，各重工業區，一

律各佔基地百分之六十。但輕重工業區各房屋之四週，均設置公園與池沼，并植花草樹木。

(午) 各小商業區房屋，一律各佔基地百分之五十，各大商業區房屋，一律各佔基地百分之六十。房屋前面，種植樹木，後面則闢花園與池沼，并種花草樹木。

(未) 各軍用區房屋，一律各佔基地百分之十，房屋四週，設置大公園與池塘，并種大樹與花草。

(申) 各公園區房屋，一律各佔基地百分之五，房屋四週，設置大規模公園廣場與大池塘，并種大樹與花草。

(西) 田園房屋，一律各佔基地百分之十，房屋四週圍築池塘，種植樹木。其餘土地，均充田園之用。

(2) 花園市街道制度應規定如左：

(A) 街道制度為謀交通方便計，應以直線為原則，但遇實在不能定為直線街道時，應依地形的實況，酌量變通之。

(B) 街道應依各區交通之繁簡，規定其寬度之大小，但我國街道上行駛之車輛，種類較多，有人力車、有大板車、又有各種汽車，與馬車，此外汽車等之停放，亦需地位。是以我國之街道，均以規定較寬為宜。茲將各區之街道寬度，分別言之於下：

(子) 行政工業公園住宅各區街，以十二丈為準，其分配如下：(一) 街道近房屋之兩旁各闢人行道各一丈；(二) 各人行道內，各闢慢車道各一丈；(三) 各慢車道內各闢花木地帶各一丈；(四) 各花木地帶內各闢停車場各一丈；(五) 其餘四丈寬之部分，均作快車道。

(丑) 商業區各街道寬度，以十八丈為準，其分配如下：(一) 兩邊人

行道寬度，規定各為一丈五尺；(二) 兩邊慢車道寬度，規定各為一丈五尺；(三) 兩邊花樹地帶寬度，規定各為一丈五尺；

(四) 兩旁停車場寬度，規定各為一丈五尺；(五) 中間快車道寬度，規定共為六丈(商業區，各街道之行人與車輛，均至繁多，故應規定最寬)。

(寅) 軍用區街道寬度以八丈為準，其分配如下：(一) 兩邊人行道寬度各為一丈；(二) 兩邊慢車道寬為一丈；(三) 中間快車道寬度定為四丈，軍用區房屋所佔基地甚少，故不再於街道中間闢置花樹地帶。同時因軍用區內普通汽車不多，故亦不闢停車場。

(卯) 田園區街道寬度以十丈為準，分配如下：(一) 兩邊五尺地帶種植花樹；(二) 兩邊花樹內各闢一丈為人行道；(三) 兩邊人行道內，各闢一丈為停車場；(四) 中間五丈為快車道。

(3) 花園市街道上准於行駛之車輛如左：

(子) 人力車暫時准予行駛，俟人力車夫生計，無有辦法時，再取消之

(丑) 腳踏車木板車及馬車

(寅) 普通出租的與私用汽車

(卯) 公共汽車

(辰) 電車除准許於地下行駛無軌電車外，地面街道上無論如何不得行駛有軌或無軌電車，以免戰時被敵機之破壞，即在平時亦可免去電線之障礙。

(4) 花園市街道上其他公用事業之柱綫的設備：

(子) 自來水電報電話等線柱在可能範圍內，均應於地下專闢地帶埋設之，不得於街道上設置，以免空襲之破壞。

(丑) 路燈之設置都市必不可少，其柱線自難埋設於地下，加之街道既

規定甚寬，更不能裝設於兩旁之房屋上，是街道上裝置路燈柱線，勢不可免，惟燈柱材料應免用木料，以採用堅強的鋼骨水泥柱，或鋼鐵柱為最宜，以其可以耐久，可以防空。

(5) 花園市房屋之顏色與形狀如左：

(子) 花園市各區的房屋之顏色，應與樹木之顏色相調和，不得為奇色怪像。

(丑) 花園市各區的房屋之形狀，應規定為一律的式樣，不得有奇形怪狀。

(6) 花園市交通上之銜接：

(子) 花園市之交通，除各區已經分別規定其街道之寬度外，應建主要幹道若干條以銜接之，其幹道之寬度，應各定為二十丈寬。

(丑) 各幹道一面應與陸上的鐵路總車站相銜接，一面應與水上的碼頭相呼應。但無論如何，鐵路除可通過工業區外，不得通過於市內其他各區。再總車站應建設於地下，以防空襲。

(7) 增設花園市之美景的設備……花園市除廣植花草樹木為天然的美景外，更可增建下列各種美景：

(子) 各區之花園廣場池沼河塘中，應建設紀念碑塔，或噴水設備，或種藕養魚，以壯觀瞻。

(丑) 各重要街道之四角地位，規定為特別花園，或廣場，除種植花木外，更建築美麗的山水與亭樓。但無論如何不得建築圓形的廣場與公園（如南京新街口，山西路之廣場），以利交通。

(寅) 各公用房屋之彩色及形狀，應與私用房屋之顏色及形狀相符合，但為增加美術觀感起見，應於房屋之四週種植美麗的樹木與花草，或建設碑石與小型的亭台樓閣等等。

(卯) 電燈柱線，應規定為美術化形狀。

(8) 花園市公用事業之建設與經營：

(子) 花園市公用事業為全市利益計，應由市政府籌款興建，不得由私人集商股建設之，即遇市庫財政困難時，亦應規定為官商合建，并應定為官股半數以上。

(丑) 花園市公用事業，亦應由市政府經營，不得由私人承辦，必不得已時，可以由官商合營之。

(9) 花園市公私房屋，均以多用鋼骨水泥材料建築為原則，其平頂尤應採用有最大抵抗力之鋼骨水泥材料。

(丑) 公共房屋及私用房屋之規模較大者，均應於屋之下面建築地下室，作為空襲時之避險處。

(寅) 私用房屋之規模較小者，自不能一律建築地下室，但市政府應於市內各區之公園廣場中，建築公共地下室，以備空襲時市民之避險。

八 結論

花園都市之要素，已如上述。然則照上述要素，以建設今後我國之都市，是否可以達到前述之建市的四種目標乎？是否可以特別防止空襲乎？請分別言之於左：

(1) 開發都市交通：依上述之要素言之，照下列各項之規定，可以開發都市之交通。(子) 適宜的分區制之實行，各區之地位，各得其宜，故交通可以方便。(丑) 各區設寬狹適度的街道，全市又有極寬大之幹道以銜接之，交通尤為方便。(寅) 水陸交通適度的銜接，行人與貨物，均可免去奔波不便之勢。(卯) 公用事業，規定由市政府辦理，或官商合辦

，可以免除商人之操縱交通，有礙交通之發展。

(2) 維持都市衛生：依上述之要素言之，左列各項，可以維護都市之衛生。(子) 全市花園廣場甚多，花木滿佈，清新空氣到處皆有，極合衛生。(丑) 道路均甚廣闊，房屋的高低與佔地的多少，均有限制，則日光與空氣，便可充足，亦合衛生。(寅) 工廠區規定在一市之恆風下游，所有工廠之煙灰，均可吹於市外，不妨礙市民之健康。(卯) 公用事業，既規定為官辦，或官商合辦，則自來水與電燈事業，自可辦理盡善盡美，是水可以清，燈可以亮，均不致有礙衛生。

(3) 整飭都市儀容：依上述之要素言之，左列各項可以整飭都市之儀容。(子) 各區房屋之高低與房屋佔地之面積，各有適度的限制，是各區建築至為整齊。儀容美善。(丑) 全市之公園廣場等，成為一個系統，花草樹木均種得宜，觀瞻可愛。(寅) 電話電報與自來水柱線，埋設於地下，不設置於地上，免使有妨美瞻。(卯) 電燈柱線規定為美術化，更增無窮之美觀。(辰) 亭台樓閣，分建於全市市之各區，又增美感。

(4) 防止都市空襲：依上述之要素言之，左列各項可以防止都市之空襲。(子) 各區中均有池沼河塘，可以吸化空襲時之毒瓦斯。(丑) 各區房屋所佔之地甚少，四面空曠，場園甚大，空襲時雖有燃燒彈之轟炸，亦不易損失一市之房屋甚多。(寅) 各公私房屋之建築，均以採用鋼骨水泥為原則，甚為堅固，可以抵抗轟炸。(卯) 各區房屋之顏色，均與樹木相調和，飛機於空中，不易辨別房屋與樹木，不能隨便轟炸，故可減少空襲之破壞。(辰) 公用事業之柱線，多埋設於地下，敵機更不易破壞。(巳) 路燈燈柱採用鋼骨水泥，或鋼鐵材料，亦不易為敵彈所損壞。(午) 地面下行駛電車，敵機不易破壞。(未) 公私房屋下多有地下室，市內各區，更有公共地下室，均可避難。(申) 市內各區之房屋均屬平頂，可以裝

置高射炮，以抵禦空襲。(酉) 都市總車站，建於地下，可以防避空襲。依前所述，是如能依照所建議之花園式要素，而建設今後我國之都市，不獨建市的三種目標（衛生維持，交通發展，市容整飭），可以完全達到，即都市防空問題，均可解決，而防空設備，則尤為週妥。故今後我國都市的建設，應依前面所陳之方針進行，即今後對於已成都市之改造，亦應本此方針辦理。都市為文化經濟政治之中心，為維持今後都市建設於不敝，及士農工商各界市民之安全的發展都市之農工商業、文化、與政治，各種事業起見，今後亟應提倡花園式的都市之建設也。

參考書

- 1 T. H. Hughes and E. A. C. Lamborn: Towns and Town Planning pp. 114—116
- 2 Nelson P. Lewis: The planning of the Modern City pp. 269—319
- 3 John Nelsen: City Planning p. p. 159—180
- 4 Frederic C. Howe: European Cities At Work P. 8
- 5 戈必意著盧毓駿譯：明日之都市
- 6 拙著：市政學綱要三十二頁及三十六頁至三十七頁
- 7 拙著：「今後都市之分區與防空」
- 8 鄒郁文編著：防空學第三篇第二節至第五節
- 9 杜煥編著：防空地下室
- 10 陸軍工兵學校將校團譯：德國防空編
- 11 沈金釗編譯：最近實用防空學一五〇至一六〇頁，一八〇至一八六頁及三〇八至三〇九頁
- 12 何奇編述：都市防空要論二五頁及三三頁
- 13 訓練總監部軍學編譯處譯：日本之防空一九四至一九五頁
- 14 楊杰著：軍事防空指導要領一三〇頁至一三六頁

各省市之中等教育

莫國康

我在本刊第五期發表過「各省市之初等教育」一文，裏面會有一段說明材料的來源和地域範圍的。本文材料的來源和地域範圍，一如前文，故不再贅。以後還打算將高等教育和社會材料繼續加以整理，使最近之各省市教育，可得其概略。

中等教育，在過去，已是不能使人滿意，沒有達到國家社會的需求，然而中等學校還有着不太少的數目。程度達到相當標準，設備具有相當規模，管理相當完善的，亦不在少數。至於不切實際，那是無可否認的缺點，也是整個教育的缺點。而現在，則不特學校數量大為減少，設備，管理，師資和學生的程度等等都成了問題，學校設備和教師的優劣，可以影響教學進程和管理，學生程度的低劣，又可以阻礙學校的進步，再加以教科書的缺乏，使各地方教育行政當局，學校行政當局，和教師們，都感到辦教育難，教學難。而許多家長又苦於子女無學校可入，這種現狀當然不是立刻可以解決的，但在人民急切期望學校增加，辦理改進的今日，實在不能不速為設法的。

現在各省市的中等教育狀況，在此擬作簡略的敘述，中等教育，凡是初級中學，高級中學，完全中學，女子中學，師範學校，初級師範學校，簡易師範學校，及各種職業學校等都屬其範圍，茲為敘述便利，就所有材料大別為普通中學，師範學校，及職業學校三類。初級中學，高級中學，完全中學，女子中學等統歸普通中學範圍內；師範學校，簡易師範學校，初級師範學校等統歸師範學校範圍；農業學校，商業學校，職業學校等統

歸職業學校範圍。

一 普通中學

普通中學，為數也最多，各省市均有設立，所不同者惟數量之差而已，各省市共有普通中學六三一所，佔中等教育機關全數 75.6% ；學生共一六二、一六八人，佔各省市中等教育機關學生全數 83.1% ；教職員共一二、二六一人，佔各省市中等教育機關教職員全數 70.2% ；經費（一學期計）共一〇、八一九、八九九元，佔各省市中等教育機關經費全數 71.2% ；若以省市為單位而論，上海的普通中學最為發達，計有學校二四六所，佔各省市普通中學全數 39.2% ；學生五〇、五四五人，佔普通中學校學生全數 31.0% ；教職員三、五七九人，佔普通中學校教職員全數 30.0% ；以上三項俱為各省市之冠。獨經費（一學期計）列為第五位，計八六九、四四三元，佔普通中學校經費全數 17.3% ，不過這數額僅為上海市區所報之數，特區（前租界）經費不詳未列入，而上海普通中學校數中特區內之學校佔去大多數，故若加入特區之經費必在二三名之列。今照附表（各省市普通中學概況表）數字，普通中學經費最多的為蘇北，計一、九八七、〇〇〇元，佔全數 10.5% 。各項數目最少的是山西，全省只有兩所中學，佔全數 0.2% ；與佔數最多的上海相比，只等於牠的 0.2% ；學生六八四人，佔全數 1.0% ，等於上海（佔數最多） 1.3% ；經費八四、一九八元，佔全數 1% ，等於蘇北（佔數最多） 4.1% 。其餘各省市的數字，見附表。

附表一

各省市公私立普通中學概況表

省市別	學校數	等第	學生數	等第	教職員數	等第	教職員月薪		每學期經費(元)	等第	備 註
							最高	最低			
上海	三四六	一	五〇、五四五	一	三、五七九	一	六〇〇	100	八六九、四四五	五	附註一
江蘇	五五	二	一五、〇六四	三	一、三七一	三	一、100	四〇〇	一七五、六八一	二	
山東	五〇	三	一一、八五五	五	八六三	五	二四〇	三〇	六八六、一四八	七	
北平	四九	四	二五、四八〇	二	一、六三〇	二			一四九、九八九	三	
河北	三二	五	九、四二五	六	六二〇	七			九、九一二八	四	包括師範學校經費在內
天津	三七	六	一五、四四四	四	八九八	四	三〇〇	三〇	一、九、三二〇	六	
湖北	三五	七	二、一九三	十四	四四九	八	三〇〇	五〇	三三三、五五六	十四	
廣東	三五	八	六、〇三五	七	七〇〇	六			六三四、五七五	八	
蘇北	三五	八	四、〇二八	九	三七九	九	一、100	一九〇	一、九八七、〇〇〇	一	
安徽	三三	九	二、五五六	十二	三三三	十三	三三〇	四〇	三〇八、五七八	十一	
浙江	二六	十	四、七七九	八	五〇〇	十一	(中)三六〇 (日)八〇〇	(中)六〇〇 (日)一、三〇〇	四〇〇、〇三三	九	中日教師待遇不同
漢口	二五	十一	五、八二五	十	二六一	十二	三〇〇	四〇	三、三三、九五六	十三	
蘇淮	二五	十一	一、七二一	十六	一六七	十四			一四〇、八七四	十六	
河南	二三	十二	三、三五六	十三	一五三	十六			一五八、一九四	十五	
浙東清鄉地區	九	十三	一、八二七	十五	一五四	十五	三三〇	100	二五〇、五八八	十二	
南京	八	十四	三、七七四	十一	三三三	十			四〇三、四五六	十	
太湖東南清鄉地區	六	十五	一、二六八	十八	八二	十八	四八〇	130	八〇、五〇八	十九	
杭州	五	十六	一、四〇〇	十七	三三	十七			九〇、八六三	十七	

莫國康：各省市之中等教育

山	四	二	十七	六四	十九	六	十九		八四二六	十八
共	計	六三		一六二六		二二六二		一、三(中) 八(日)	三(中) 一五(日)	0(10,000,000)

附註一：材料係以上海特別市教育局之上海特別市教育統計及教育委員會之報告為根據。經費概內因特區之經費不詳故未列入。

二 師範教育

師範學校是培養初等教育師資的場所，初等教育的發展和改進，師範學校是要負起一部份責任的，沒有足量的教師，談不到發展，沒有優良的教師，談不到改進，師範學校對於國民義務教育佔着很重要的地位，負着很重大的使命，所以師範學校通常是免費並供膳宿的，而以畢業後必須服務教育若干年為限制。

現在各省市的師範學校究竟有多少？是否足以供求？說來實在出人意外，學校少，學生人數也少，各省市師範學校總數（連簡易師範及初級師範也在內）不過八九校，佔中等教育機關全數 10.6%；學生一五、六三三人，佔全數 8.2%；教職員一、五二八人，佔全數 9.3%；經費二、八七〇，九五二元佔全數 17.4%；若以省市為單位比較，學校數以山東為第一，

附表 二

各省市公私立師範學校概況表

省市別	學校數	等第	學生數	等第	教職員數	等第	教職員月薪		每學期經費(元)	等第	備 註
							最高	最低			
山東	三	一	三,501	二	1,033	二	1,500	300	五五,二六	二	
河北	二	二	五,103	一	509	一			二六,二八	一	包括中學校經費在內
河南	八	三	八,53	四	七	五			八八,三五	九	

有三二校，佔師範學校全數 35.9%；浙江，湖北，天津，漢口；浙東清鄉地區六處最少，各僅有一校，各佔全數 1.1%。學生以河北為最多，有五、一〇四人，佔師範生全數 23.5%；浙東清鄉地區為數最少，僅三四人，佔全數 0.8%，即上海亦不過一四一人，佔全數 0.3%。經費以河北為最多，九一九、一三八元，佔師範學校經費全數 33.1%，浙東清鄉地區最少，八八二元，佔全數 0.3%，安徽亦不過佔全數 0.2%。至於山西，牠聲明牠的教育建設方針，是由下而上的，那麼依照方針首先要着手的小學所需要的合格師資，除現成者外，惟有趕速製造，可是山西全省師範學校不過六校，在校學生數不過一、九二三人，平均三年畢業，每年只有師範畢業生六百餘人，假定每一教師教授學生四十人（其實四十人一班已屬過多了，每年不過可以增加小學生名額二萬餘人，其他地方，大致都只有幾百學生的，詳細數字見附表。

山西	六	四	一、九三三	三	三〇三	三	三三、三三三	三	
上海	四	五	一、四一四	十四	三六	十三	三三〇	100	
安徽	三	六	六五五	六	三六	七	三三〇	三〇	
蘇淮	三	六	三六六	七	五七	八	一三〇、六八四	六	
江蘇	二	七	四六一	八	六	六	一六、三三六	四	
廣東	二	七	八四三	五	二〇	四	一一、九五〇	七	
蘇北	二	七	四〇三	九	三六	十一	一六〇、〇〇〇	五	
浙江	一	八	一八三	十三	三三	十二	八五、四二〇	十	
湖北	一	八	三三〇	十	三三	十二	三二、一〇七	八	
北平	一	八	三五六	十二	四五	十	七六、六五五	十一	
天津	一	八	三三八	十一	四	九	七七、六三三	十二	
漢口	一	八	一四〇	十五	三三	十四	六三、六三三	十三	
浙東清鄉地區	一	八	四	十六	二	十五	八、八三三	十五	
共計	八	九	一、五、六三三	一、五、六	一、五、六	一、五、六	六〇〇(中) 八〇〇(日)	三〇〇(中) 七〇〇(日)	二、八七〇、九三三

三 職業教育

職業教育是很重要而又很需要的，小學畢業生，其為家庭經濟能力所限不能完成大學教育時應當受一種職業教育，以獲得一種正當謀生技能，這不獨可以解決個人生活，並且可使社會上各種職業部門因得適當人才而日趨於發展和合理化。我國也曾提倡過職業教育，但尚未見有顯著成效。

就目前來說，職業學校數量却比師範學校為多，各省市計共有一一五所，佔中等教育機關全數13.8%，學生一一、七七〇人，佔中等教育機關學生全數6.2%，教職員一、六八五人，佔中等教育機關教職員全數10.8%

莫國康：各省市之中等教育

，經費一、七七〇、六〇二元，佔中等教育機關經費全數10.1%。各省市比較，則學校數以北平列第一，計三七所，佔職業學校全數33%，學生以河北為最多，二、五二七人，佔職業學校學生全數11.4%，教職員以北平最多，三三九人，佔職業學校教職員全數13.2%，經費河北為最多，三四二、八八九元，佔職業學校經費10%。學校最少的要算河南，南京，蘇北，蘇淮四處，各一校，各佔職業學校全數0.9%，學生數蘇北最少，二五人，佔職業學校全數0.4%，經費則蘇淮最少，二二一、〇三二元，佔職業學校經費全數1.2%。其他各省市立職業學校概況見附表。

各省市公立職業學校概況表

省市別	學校數	等第	學生數	等第	教職員數	等第	教職員月薪		每學期經費(元)	等第	備 攷
							最高	最低			
北平	七	一	1,100	二	三九	一			三三、六七	三	職業補習學校在內
河北	六	二	2,537	一	三三九	二			四四、八八九	一	
江蘇	八	三	1,639	三	一〇	三	八〇〇	500	二九、535	二	
上海	七	四	1,050	四	一三	五	800	100			
湖北	七	四	5,006	八	六九	九	300	50	二四、七六〇	七	
廣東	五	五	七六四	五	一三	四			七、六八八	九	
安徽	四	六	五九六	七	七	八	300	六〇	二八、五二六	五	
山東	四	六	七五七	六	七	七	250	50	二〇、一〇四	四	
天津	四	六	2,533	十	二二	六	500	50	一〇〇、五九九	八	
浙江	三	七	2,333	十三	五九	十	(中) 500 (日) 800	(中) 500 (日) 400	六三、六八八	十一	中日教師待遇不同
山西	二	八	5,506	九	五	十一			六四、七三六	十	
漢口	二	八	一五〇	十四	四	十二	300	50	四七、三三三	十二	
河南	一	九	2,561	十一	三三	十三			四八、五五八	十二	
南京	一	九	2,541	十二	一九	十四			六、九七一	十四	
蘇北	一	九	三	十六	八	十六	250	50	一六、〇〇〇	六	
蘇淮	一	九	五	十五	一四	十五			三、〇〇〇	十五	
共計	二五		11,770		一六五		(中) 500 (日) 800	(中) 500 (日) 400	10,770,000		

從上面三個概況表計算，各省市共有中等教育機關八三五所，其中百分之七五·五為普通中學，百分之一三·八為職業學校，百分之一〇·六為師範學校；學生一八九·五七一人，其中百分之八三·一為普通中學生，百分之八·二為師範學校學生，百分之六·二為職業學校學生；教職員一五、四七四人，其中百分之七九·二為普通中學教職員，百分之一〇·八為職業學校教職員，百分之九·八為師範學校教職員；經費一六、四六一、四五三元，其中百分之七一·八屬於普通中學經費，百分之一七·四屬於師範學校經費，百分之一〇·七屬於職業學校經費。

各省市中等教育機關的分佈，上海特別多，二五七校，約為各省市總

居官格言（仿朱柏廬治家格言體） 清 何小宇

黎明即起，聚精會神，以料理公事；夜半始息，清心寡慾，以保養身體。一言一動，當思民瞻所繫；隨時隨處，恒念國計攸關。宜處事以精詳，勿臨事而躁疾。自待必須從刻，治人切勿過嚴。法令簡而明，數言勝長牘；上下交以道，實意愈虛文。勿染惡習，勿用私心。耽吟嗜飲，即廢弛之媒；演戲鬥牌，非官衙之福。親戚勿預外事；幕友須聘端人。六廟應祀，朔望不可不誠；百姓雖愚，好惡不可不合。事上務須盡禮，日用要有常經。勿逞踰法之刑，勿受同官之饋。與紳士接見，須查品行；遇雀鼠相爭，須加開導。貪黷成家，理無久享；政刑失序，怨豈在民。詞訟到堂，須即到即審；錢糧入櫃，宜儘征儘

數三分之一弱，學生五一、七三六八人，為各省市總數四分之一強；其次為北平，山東，河北，江蘇，天津，湖北，廣東七處，學校合計等於總數三分之一、五弱，學生合計為總數四分之一強。蘇北，安徽，浙江，河南，山西，漢口，蘇淮，南京，杭州，浙東地區及太湖東南地區十一處的學校和學生，只有其餘的少數量了。

本文雖然只從量方面去檢討各省市的中等教育，而且似乎還不够詳盡精確，但在目前，所需要的材料很難搜集，有些零星不全的不能拿出來作統計的，所以所有者大致盡於此了。

解。以私心治公事，豈是循良；以民命徇人情，不成父母。命盜勿隱匿，休計處分；凶荒開倉廩，徐圖彌補。見炎勢而生詔容者，最可恥；對冷落而作驕態者，賤莫甚。居官戒使氣，使氣終凶；朋聚毋多言，多言必失。勿恃憲眷，而藐視同列；勿倚官職，而欺侮下僚。辦事惜費，悔誤必生；上控不休，聲名有損。聽信書役，久必受其累；委任門丁，常必為所欺。公堂忿爭，安知非人之憤激，須平心體察；緝案翻控，安知非已之逼迫，再據理研求。良言宜聽，前輩莫輕。上場即有下場？得意還防失意。人得保若，不可生妒忌心；人被彈劾，不可生欣幸心。事事見好，豈能全好；日日省過，或可鮮過。受賄而改案情，報在妻女；擠人不留餘地，禍延子孫。官民一體，雖餐殮不給，亦有餘歡；交代早清，即囊橐無餘，自得至樂。退食不廢詩書，每飯不忘君國。循分供職，竭力盡心。為官若此，庶乎近焉。

縣爲自治單位

何仲英

一 地方自治踏空的原因

地方自治爲外來名詞，在我國歷史上只有鄉治，沒有自治。其所謂鄉治，與現在所說的自治，無論在形式上的組織，或實質上的內容，程度差異，俱有天淵之別。如周代的鄉遂制度，僅有現今地方自治制度的雛形；而現今地方自治制度，則爲民主主義發展以後新興的進步之產物。試就國父遺教和現行法令所規定的地方自治事項來說，其範圍廣漠，事業繁重，決非以前鄉治可比。

因爲如此，所以必得有一定組織，一定程序，一定人員去指導才可成功。若是貿然去辦，無論清季頒布的城鎮自治章程，民國八年九月公布的縣自治法，民國十年七月公布的市自治制及鄉自治制，從不會發生過效力，就是事變以前國民政府所頒布各種自治法令，也是紙上空談，毫未做到。

這是什麼原因呢？

第一、現行地方自治制度毫無全民的基礎，還是離不開紳治。試執途人而問之，「自治如何辦？」必答曰某紳士主持。再問以地方情形，亦必曰某紳士好，或某紳士不好。而某紳士者不問負擔地方自治職責與否，其爲地方力量的中心則一。換言之，紳士行動或事業就是地方自治，地方自治是他們少數人甚至一個人包辦的。本來在民智未開的社會，稍有知識才能之士，自居地方自治領袖；況在中國，民間習慣向不過問公事，驟然談

到自治，茫無所從，自然容易被新舊紳士們所把持，任其魚肉而不敢言。

新舊紳士們看到有利可圖，無人干涉，也樂得假借名義，大權獨攬或分攬，任情榨取欺弄，還不負一些責任。所以我們倘是深入民間，必然只見紳士，不見民衆，只見自治招牌，不見自治成績。多數人民還以自治有無和個人沒有什麼切身的關係，於是不聞不問，不參加也不服從，甚之疑慮增加負擔，避免唯恐不及，那就難怪社會下層份子依舊是空虛的。假如地方官有力量，紳士不敢把持，權力是集中了，但又變成了官治，不是民治。事變之中，各縣有所謂地方維持會，權力何嘗不大，事實上却是良莠不齊，大多造成了短期的暴民政治。今後縣政府的組織行將擴大，縣政人員的地位要提高，恐怕真正知道自治精義的仍然寥若晨星，連官治都屬難言。不問是紳治、是官治、是暴民政治，總歸不是自治。再深刻一點說，這也是支配階級，那也是支配階級，一舉一動，只有害民，不覺利民，在老百姓的本身着想，只求地方不「亂」即爲滿足，那裏還敢望「治！」這是以往地方自治的一種病象，於今益烈。

第二、地方環境不能與各項自治事業適應。因爲自治組織是人民生活結合的中心，一個地方的禮俗習慣之維持改革，有一定的趨向；假使是組織的行動，其結果必定完整而合理。這是地方自治的第一種功能。否則地方的經濟生活人自爲謀，不能合作，必致因利害衝突而失敗。在這資本萬能農村疲弊的緊要關頭，如不守望相助，疾病相扶持，聽憑匪共游擊的猖狂壓迫麻醉，非特社會秩序將因以紊亂，就是最低的生活限度也不能維持。

的；那末，又有賴於自治的組織了。這是地方自治的第二種功能。外界學術思想的吸收，子弟的教養，政府代謀，每每不及小團體的自籌較為切實有效。而況我國文盲數多，國家力量又不能廣興學校到窮鄉僻壤，那就又非希望地方自治的力量來發展鄉村教育不可。這是地方自治的第三種功能。再說，中國版圖遼闊，國家法令要能因地因人制宜，調和各種階級，各種職業，各種利害，以不違背國策為前提，更須地方有堅強的自治機構。這是地方自治的第四種功能。簡言之，便是地方的互養互教互衛。我們看現在各地方的情形是大多數不能做到的。人民沒有相依為命的訓練與計劃，當事者又未走上以事業為中心，全民生活為主體的大路，非畏葸不前，即孤軍獨往，而所有自治法令，又全國一律適用，缺乏彈性，自由障礙叢生，不能推行順利了。

再加之近十五年來，反動勢力的迭起，天災事變的流行，人民喘息不遑，政府疲於應命，不用說是人民不談自治，就是政府，也有許多省份是公然地停辦自治，裁撤自治機關，移挪自治經費。一切自治法規都是具文，一切自治限期都成空話。事變以後，各縣卷宗檔案散佚無存，連官樣紙面的自治文章也無從稽考了，那裏還有自治的成績。

二 獨裁與自治

地方自治的踏空與推行之難既如上述，於是有人就以爲現代政治的趨向只有獨裁與自治兩條路，不應再立什麼地方自治的名目。殊不知自治是基本，自治有了相當成績，自治也好，獨裁也好，量其國情而用，無往不利。因爲獨裁和自治並非絕對分離，其間還有一個連鎖，便是自治。沒有自治基礎的自治，不用說徒有其名，即在民權完備的民主政制下，依然無排斥自治的必要。反之，沒有自治因素的獨裁，只是一個倒立的金字塔，

在現代也是不能穩固地建設起來。

我們看歐美的民治國家，無疑是以地方自治爲基礎。日本的大政翼贊會爲適應戰時新體制起見，亦充分表現人民的自治力，各就本位報國，以求完遂戰爭。就是莫索里尼支配下的意國，他的獨裁基礎是建築在協同組合制度上，在協同組合承認個人自由性與創意，於是權力和協力遂得保其均衡，這種協同組合也可說是具有一種組合自治的精神。希特勒支配下的德國，雖然限制人民自由，却仍標榜通力合作的政策，要求一切組織歸他利用；所以希特勒能一往直前，還是多靠有組織的民衆幫忙。甚至於蘇俄，在帝政時代既沒有健全的自治，改政後又極力施行高壓政策，可是他的五年計劃收效，也賴「經濟責成制」強制各機關各部分負責完成其各項政務，並靠着「反計劃」，由各工廠提出效率更高於原計劃的計劃以便試行，這能說是沒有自治的意味嗎？

中國國民黨的訓政，依建國大綱第十六條「在訓政時期，政府當派會經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治；」依革命方略說：「每縣既解軍法之後，軍政府以地方自治權歸之其地之人民；」依孫文學說：「在此時期行約法之治，以訓導人民實行地方自治；」都是說明訓政期間的使命，在訓練人民達於地方自治。這種保育作用實際也就近於黨的「獨裁」，但自治的基礎終須打穩。無如以往訓政期間因爲種種關係，所有工作不能如期推動，人民又毫不知道振作，各爲桑梓造福，坐令太阿倒持，自治事業仍毫無基礎，既談不上獨裁，也够不上自治。所以事變以後，無論在抗戰區域講抗戰，在和平區域講和平，人民是一盤散沙，顯然沒有自治的力量。藉令民心向和，舉國一致，而少數獨裁者固執成見，也就無如之何，這更可見缺乏自治的結果。

三 分縣自治與分省自治

或又有疑地方自治一語和中央地方間的均權問題頗多牽涉，常常引起誤會，這是不明白 國父的遺教。我們看了 國父遺教，就可得種種證明：

(一) 中華民國建設之基礎一文中，以「分縣自治為民治建設之首要」，並認「分縣自治」完成後的省長，應為代中央處理省內國家行政及監督地方自治的機關。(二) 建國大綱第十八條規定：「縣為自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。」(三) 民權主義第四講，以為美國的富強，由於各邦的能統一，而不由於各邦的能獨立自主。中國向來是統一國家，不應有「聯省」的謬論，以召武人割據之禍。(四) 中國國民黨第一次全國代表大會宣言對聯省自治派的錯誤也有深切的論述，可見自治的基礎，應該是「縣」，不是「省」。

前立法院秘書長梁寒操先生在地方自治與均權一文中曾提出五個理由：

一、我國之縣治建立於秦代，嗣後雖不無分併變遷，要不失為歷史最悠久之地方區域。至於省區，則在秦為郡，在漢為州，在唐為道，在宋為路，至元始設行省，明清因之。其區域又迭經變更，往往因官割疆，即一代之中，亦殊無常制。

二、各縣之面積，雖無詳確數字，要不過六百里，與省區之龐大，不可同日而語。人民自鄉鄰以赴縣治，為程當不過百，集一縣之民以行自治，為勢蓋甚便。

三、歷代惟縣令為親民之官；自縣令以上，則均為治官之官。以縣政交縣民自治，自屬最為合宜。

四、歷代行使官治，縣官均仰省方大吏之鼻息，於民生疾苦，地

方利病，罕能顧及；而各省督撫，則往往專擅一方，中央亦莫可如何。馴至上下交困，其弊至今仍未消弭。如授各省以自治權，是無異徒令省府有挾持民意以凌中央之機緣，其弊必且更甚。而各縣之自治，棲息於省權龐大之下，自必動受摧殘，尤乏自由發展之可能。

五、且分省自治之省，其與中央之關係，勢將與聯邦國中央與各邦間之關係相埒。聯邦之成立，多由若干獨立國家之同盟進步而來，如德美瑞士均其著例。……我國向為單一國家，內地各省絕無宗教種族問題之為言；且歷史昭示，合則常治，分則常亂。是分省自治，於我國國情自非所宜。

所以省不應為地方自治團體，自然不能為均權主體。在均權制度下能够有權力和中央對抗的，只有自治單位的縣，不是省。至於建國大綱第十七條規定：「中央與省之權限採均權制度，」其所謂省，似當指包括一省以內的各省自治縣而言，並不是指的各該省的本身。照此解釋，方可和同法第十六條「省長為本身自治之監督」，以及第十八條「縣為自治單位」的意義，前後互相聯貫。因為省的本身如得與中央分庭抗禮，則各省必立於各縣之上，自成高級自治團體；「縣為自治單位」一句話便毫無意義。而且各省既得與中央均權，有了牠的獨立人格，則省長職權當然不只是監督縣自治，而且執行省自治，當然沒有這回事。所以只有分縣自治，沒有分省自治；只有縣為自治單位，沒有省為自治單位。

國家以縣為單位，好像軍隊裏以連排為幹部一樣。集連排而成師團；若連排兵士不守軍律，不知風紀，其師團必敗無疑。集各縣以為省，集各省以為國，分之固然是各個的關係，合之可就是全體的關係。縣的人民不能自治，國家能力何能健全，這是顯而易見的。觀於 國父一則曰：「自治者，民國之礎也，礎堅而國固；」再則曰：「必築地盤於人民身上，不

自政府造起，而先從人民造起；」而終則曰：「三千縣（連蒙藏在內）猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建設；」「當以極堅忍之精神，極忍耐之力量，竭五十年之力，為民國築此三千之石礎，必可有成，彼時便可發揮特殊之能力。」我們便可知建縣的基礎之建立是不容易的；可是又不能因為難建立不易，就玩忽了「分縣自治。」無分縣自治，則誠如國父所說：「人民無所憑藉，所謂全民政治，必無由實現；」雖有五權分立，國民大會，也無從談到「主權在民」了。我們還能不趕緊建築這自治單位的縣嗎？

四 縣為自治單位的其他幾個理由

縣為自治單位，除去上述，還有其他幾個理由。

一、從政治上觀察 我國大多數人民，對於政治知識與興趣，異常薄弱而冷淡。要想實現民權主義，使他們能够行使四權，那末對於他們的政治能力，非積極訓練不可。不過這個責任，單靠中央政府或省府力量萬不可能。因為各地環境不一，非但省與省異，即一省內的各縣亦互有差別。倘若想把中國政治納入軌道，自應由各縣依據其政治環境，採取一種因地制宜的施行方法，而與上級法令並無違背，這樣才能收效。至於担负這種責任的，當然是各縣的自治機關。

二、從經濟上觀察 建國大綱第十三條規定：「各縣對於中央政府之負擔，當以每縣之歲收百分之幾為中央歲費，每年由國民代表定之。」從這一條規定所說，可見從財政方面看，在行政的組織中，自應以縣為自治單位。再以中國各地人民的經濟狀況而論，如生產的多寡，消費的增減，和分配的不均也大有區別。不相一致的環境，應該分別計劃。這種統籌計劃的機關，亦復有賴於各縣的自治。

何仲英：縣為自治單位

三、從建設上觀察 革命之積極的目的在建設。將來大規模的建設事業，如交通航運開礦等，固然應該由中央政府負責計劃辦理，但因各地情形，民衆需要和經濟能力不同，各地建設事業進行自然也不能完全一致。如某處應先建設民食事業，某處應先建設森林事業，某處防旱，某處防澇，某處宜振興漁業，某處宜改良烟草，……都須按照當地事實和需要而後決定。這種工作自應委諸明白當地情形，關係切身利益之縣自治機關去辦，始覺親切不浮。

其餘無論是從教育上、選舉上、或從完成訓政時期的工作條件上，都有縣為自治單位的必要。尤其在現在非常時期，如何肅正思想，如何確保治安，如何增加生產，光靠國家的力量曠喻週知，強迫力行，而不由縣地方人民自動地在民間去做，力量還是有限的。我們假設一個例。譬如現在人人注意中日盟約簽訂後的日本撤兵問題，假使日本並不等待全面和平實現，即能友誼撤兵，在此匪擊猖狂，荏苒遍地的環境之下，是否地方自治能有維持秩序的力量，很可考慮。再說，戰爭擾攘時期，因為中國勞力繁多，出產富饒，而且是農業的國家，所以事變雖已幾年，生活雖已高昂，而人民所受的痛苦遠不如其他交戰國之甚。中央政府的力量當然顧不到地方，為什麼縣裏面的有力份子也不利用時機做些愛護桑梓的事業？這可看出中國地方自治觀念的薄弱。從前洪楊摩亂，曾國藩以在鄉守制侍郎，創辦民團，保衛廬墓，而規律嚴整，遐邇從風，遂成中興大業。當時並無自治名稱，實在含有自治的意味。所以縣為自治單位，不但是訓政時期到憲政時期的必經階段，就是軍事或非常時期縣也不能玩忽自治，縣更需要自治。

五 單位與級

縣為自治單位，載在建國大綱及憲法草案，已無討論餘地；現在所要討論的，是縣以下尚有區、鄉、鎮、等組織，究竟那些是不是自治的單位？

依二十二年二月二十一日中央政治會議第三百九十六次會議通過的「改進地方自治原則」的（甲）說：

縣與市為地方自治單位，縣為一級，縣以下之鄉、鎮、村等各自治團體，均為一級。

又解釋說：

縣為一級，鄉鎮村為一級，係兩級制；在情形特殊之處，可立特例，設區於縣與鄉鎮村之間，為自治行政區域。

凡聚居同一之村莊，獨自成立自治團體者為村。其不能獨自成立自治團體之小村落，併入鄰近之村，或聯合鄰近之若干小村而為一自治團體者為鄉。

鄉鎮村自治團體，地位相等；但得依人口區域等狀況，分為若干等次。依等次而定其組織範圍之大小；但其權限，不因等次而有差異。

現有鄉鎮坊以下之閭鄰組織，得由地方政府斟酌情形變通辦理。因其非為自治團體，且不為固定的統一的制度，故在本原則內，不加規定。

現有縣以下之區公所，在地域人口、經濟、文化等特殊情形之處，縣政府對於所屬鄉村有統治上之困難，而其地方已有相當之自治基礎者，得經省政府核准報由內政部備案，立為特例，仍繼續存在，成為自治團體。

現在各區公所，除前條規定者外，縣市政府為便利行政管理及促

進地方建設起見，亦得因其必要，酌量保留或改組之。但均僅為輔佐縣市政府之辦事機關，不為地方自治團體。

我們看了，越發糊塗了。鄉鎮村能為自治團體，區公所在已有相當的自治基礎的地方也得成為自治團體，所謂自治團體是不是自治單位？怎麼市又是自治單位？

在前立法院擬就縣市自治法及施行法草案，於二十三年七月二十五日至二十七日中央日報公布，并分送各機關長官徵求意見時，建設市自治法應增「市為自治單位」一條的有內政部；反對市為自治單位的有北平市；經前立法院考慮後，果然放棄了市為自治單位的主張。最近聽說中政會通過蘇浙皖三省計劃大綱時，有將上海市原設縣之各區恢復設縣，仍屬上海市；舊江寧府各縣酌量盡入南京市之建議；那末市的地位擴充無異於省，當然不是自治地位。市的地位可算清楚，但區鄉鎮的地位仍然混淆。須知單位與級，字義大有不同，級為構成單位的分子，單位是級的總稱。凡計算物體數量的標準制，必先定計算單位；例如度物的長短，以公尺為單位；衡物的輕重，以公斤為單位；量物的多寡，以公升為單位。縣為自治單位的理由也是一樣。鄉鎮不是單位，不過是構成縣單位的分子，好像寸之與尺。同時一種標準，只能有一種單位。以公尺為長度的單位，決不能同時也以公分或公寸為單位。所以縣以下的編製無論怎麼繁複，總不過是自治團體中的一級，不是自治單位。自治單位只有縣。單位能包括各級，各級不能包括單位。縣可以包括區鄉鎮，區鄉鎮不能包括縣，這是我們應該先明白的。

保甲制度論(中)

譚庶潛

四 現行保甲制度的檢討

(一) 現行保甲制度的蛻變 根據前第二節的敘述，我國保甲制度的形成雖始於宋，但古代制度的內容終於與現代制度的內容有所出入，這不用說是基於時代環境的不同而產生出的差異。現行保甲制度不是蛻變於古代，而是蛻變於民國二十一年八月豫鄂皖贛匪總司令部公布的「勦匪區內各縣編查保甲戶口條例」。從這個條例頒布以後，我國保甲制度才得完全確立。所有從前各級不同的名稱，至此完全統一，一律正使用「保」「甲」「戶」「口」字樣。同時從前複數進位的編制方法，至此也完全統一，而為整數進位的編制，即以十戶為甲，十甲為保了。此外關於保甲的任務和保甲人員的產生，也在條例中有明文規定，不像從前中央僅以概括規定或以命令行使而各地互易其內容了。(例如清代各地的保甲法令，便無統一的規定，而由各縣縣知事自行作具體規定，——劉廉訪知巴縣時所訂的保甲章程與陸維炳知南樂縣時所訂的保甲條例則有互異之處。)不但在制度的形式上有所確立，就是在實施的效果上也有所確定。因為這個條例在勦匪區內曾經收獲過偉大的效果，所以中央在民國三十二年四月便正式公布「各縣編查保甲戶口暫行條例」通令各省遵照實施，這次頒布的暫行條例，便是現行的保甲制度，而這個現行制度，便是完全脫胎於「勦匪區內各縣編查保甲戶口條例」而來的。(現行條例共三十九條，勦匪區內條例共四十條，就中除條文數目與條文次序以及內容略有增省或顛倒外，其餘

完全相同。)

(二) 現行保甲制度的精神 就現行保甲制度加以研究，其精神約有以下數端：

一、官民一體的精神 我國政治，素來是官民分離的，尤其是在帝制時代。縱然到了民國實行民主政治以後，但因為經過帝制幾千年的孕育，仍然呈顯出官民分離的狀態。由於官民分離的結果，政府對於人民生活要望，往往隔離，政府的設施也常有不盡根據人民的要請而出發，反之，人民對於政府的施政方針以及法令，往往不能澈底明瞭，因之對於政府的政策也不能悉力擁護，無形中官民間發生隔閡，這不但在國家行政目的遂行上遭遇障礙，甚至影響整個國家民族的發展。然而，現行保甲制度實施以後，基於保甲的推進使全國每一住戶每一國民都編制在同一機體之中，一切政令，均可由保甲機構一直透到每個國民，則是國民對於政令的了解程度比較透澈，因之對於奉行法令也就比較確實，同時政令官吏也可立在保甲陣頭指導，上下呼應，官民一體，一切國策都容易實現了，這不能不算保甲制度精神的表現。

二、國民自肅的精神 各國民族，都具有一種特殊性，而這一種特殊性，是根據世界史所給與的環境而形成的。我國民族性因為長期封建制度的簡單而形成的特性，是素樸的，但同時又是本然的保守的。這種素樸而保守的特性，又因自然的不規則的生成，無形地缺乏自主的能動性，也就是缺乏了自肅的精神。缺乏了自肅的精神，通常最容易陷於不能振作乃至

自棄的境地。我國民自肅精神的振起是必要的，然而振起的動力，須要是普遍性的，而且是規律性的，具有這種任務的動力，就是現行的保甲制度。保甲制度假如真能澈底實施了，必然地由於保甲內全體居民的活躍而能奮起大眾的自肅精神。自肅精神是需要教育的，而保甲的不斷的運用，便含着教育的功能，由這種教育功能，也能使國民自肅精神的實現。

三、鄰居互助的精神 在歷史上大概是一般的現象吧，各國人民在同一區域內居住的，大都是缺乏互助精神，這種精神的缺乏，一方面是歷史的傳統，他方面也是事實上的揚棄。然而在同一地區內的居民缺乏了互助精神，在民族的意義上是落伍，在個人的意義上是孤立，都是國家一種重大缺陷。鄰居的互助精神，在主觀上是要從居民的意識和感情去發展，而同時也是在客觀上產生共同的要求而增進，這樣才不是片面的理想的，而是相互的可能的。在現行保甲制度的實施之下，由於共同責任的分担，再加上客觀事態的誘導（治安和自治的共同要求），自然而然可以促進鄰居互助精神的發展，這不能不是現行保甲制度精神的又一面。

（三）現行保甲制度的結構 這裏所要檢討的結構，是保甲本身的構造，而不是指整個保甲制度的構成，這是先要加以說明的。

現行保甲的構造是這樣的：

保甲的細胞是戶，戶就是保甲構造的單位，而構成細胞的原子是口，所以口雖然是保甲中最根本的原子，但因為口的增減與流動性比戶特別的大，所以在保甲結構中不以原子的口為單位，而以細胞的戶為單位了。戶既然保甲結構的單位，因此構成戶的口，其數目的多寡，不加限制，全聽其自然關係了。一個戶中的口，數目雖然不加限制，但為使其成爲一個單位起見，每戶設一戶長，專負統率戶內各口的責任。

十戶構成一甲，每甲設甲長一人，專負統率各戶的責任。

十甲構成一保，每保設保長一人，專負統率各甲的責任。

從上述保與甲的結構看來，完全是以十的整數進位，每一鄉（或鎮）我們只要知道有多少保，就立即可知知道有多少甲和多少戶了。至於口的數目，只要知道各鄉（鎮）每一戶中口的平均數字，也就可以立即推算出全鄉（鎮）之口的概數了。這不能不是現行保甲制度結構的優點。

保以上的組織是什麼呢？在上海市第八區（現併入第一區）所規定的是聯保，仍然是以十保構成一聯保，這種聯保的組織，也是合乎保甲的原理的，有其存在的必要。在內地各省，保之上也有聯保的組織，但那種聯保的組織，不是以十進位的，而是以各鄉（鎮）作聯保。鄉（鎮）的區域，是從前的舊制，因而是固定的，在一鄉（鎮）內由戶與甲所構成的保數，不一定恰巧是十保，有時不足十保，有時有十餘保或數十餘保。因此以固有的鄉（鎮）作爲一聯保，與整一的保甲原理，是不相符合的，同時因在聯保上不能推知其有若干保的數目，所以在事實上也無此種聯保存在的必要。還有一點不同的：上海第一區內的聯保，設聯保長，這與保長甲長戶長是同一的稱長，因而又是與保甲的整一原理相符合的；內地各省的聯保，設聯保主任，在保以下稱長，惟就聯保稱主任，這又顯然與保甲的整一原理不一致。在現行保甲制度中，雖有五保以上設保長聯合辦公處的規定，但無聯保一級的組織，而仍由鄉（鎮）長直接統率各保，這比較的合理。因為在每一鄉（鎮）內既無恰巧十保的數字存在，自以不設聯保以免妨礙保甲的整一性爲佳。有人主張在鄉（鎮）以內，依然可以就保的數目，酌設若干聯保，每一聯保設一聯保長，以各統率各保長，使保甲運用，愈趨嚴密，這在理論上固屬可行，但在實際上各鄉（鎮）區域大小與戶數多少不一，區域大和戶數多的鄉（鎮）固然適宜，區域小和戶數少，不到十保的鄉（鎮）則無必要，因此仍以不設聯保之現行制度，最爲妥當。至於

上海有聯保存在的必要，因為上海是大都市，大都市內無鄉（鎮）似的固有區域，而且居民複雜，在每一區內設置若干聯保，而且不妨礙其整一性，自然是合理的。

這裏還有一個問題，保甲的構造既然是整一性的，但在事實上各地區（鄉鎮）所有的戶數，不一定恰巧是十的整數，其所構成的甲，也不一定恰巧又是十的整數。在這種場合之下，又將如何編組呢？可以根據現行條例第六條第三款的規定「編餘之戶，不滿一甲者，六戶以上得另立一甲，五戶以下，併入鄰近之甲。編餘之甲，不滿一保者，六甲以上，得另立一保，五甲以下，併入鄰近之保。」去辦理了。

至於鄉鎮以上的組織是區，區以上的組織是縣。就現行行政組織觀察，區以上的組織，是官制，而不列在保甲制度之內。

還有一點更須研究的，就是保甲組織和自治機關的關係，按照民國十九年七月公布的鄉鎮自治施行法的規定，鄉鎮以下的組織是閭和鄰，這約與保甲組織的保和甲相等。不過現在鄉鎮自治法并未實施，因而現行的保甲，便代替了自治機關的任務。

(四) 保甲人員 保甲人員的產生如下：戶長由各戶之家長充任，甲長由甲內各戶長公推，保長由保內各甲長公推。至甲長應否兼戶長？保長應否兼甲長！由各保依其情形自行決定。保甲人員的資格，在積極方面沒有規定，在消極方面則規定有下列情形之一者，不得充任保長及甲長：（一）年未滿二十歲者，（二）非本地土住者，（三）有危害民國行為曾受處刑之宣告者，褫奪公權尚未復權者，（六）曾為赤匪脅從雖經准悔過自新，尚在察看管束期間者。至於保甲人員推定或變更的手續：甲長是由甲內戶長聯名報告於保長，保長則由保內甲長聯名報告於區長，甲長由區長加給委任呈報縣政府備案，保長由區長呈報縣政府加給委任并由縣政府呈

報省政府備案。

關於保甲人員呈報委任與備案的手續，此地尚有一問題，即現行條例，完全採用勸匪區內條例，勸匪區內條例第十六條將保長與區長之間的鄉鎮長一級完全省略，因之現行條例第十七條也將鄉鎮長這一級完全省略，這不但在實行上發生困難，且在事實上亦無越級的必要。因之此項規定，似有修改的必要，必須改為「甲長之推定或變更，由甲內戶長聯名報告於保長。保長之推定或變更，由保內甲長聯名報告於鄉鎮長。甲長由鄉鎮長加給委任，呈報區公所備案。保長由鄉鎮長呈報區公所加給委任，并由區公所呈報縣政府備案。」在此種規定未經修改以前，事實上似亦不妨經呈准後變通辦理。

依現行規定（第十八條），縣政府查明保長甲長不能勝任或認為有更換的必要時，得令原公推人另行改推。根據上述理由，此項規定，似亦有修改為甲長由鄉鎮公所查明……保長由區公所查明……的必要。

保甲機關因同時又是自治機關，所以保甲人員同時也是自治人員，自治人員是無給職，所以保甲人員也是無給職。但書記得給最低之生活費，壯丁隊協助軍警戒抵禦土匪時，亦得與以必要之給養。

(五) 保甲的任務 在現行制度中保甲的任務如下：（一）推行政令，（二）訓導民衆，（三）協助軍警，（四）實施保甲規約，（五）清查戶口，（六）檢舉奸宄，（七）辦理地方公益事業，（八）連坐防衛。就上述八點觀之，保甲任務約可分為三類：第一是當作行政機關的延長，推行政府法令，第二是當作自治機關活動，辦理地方事業；第三是當作治安機關的前哨，協助地方治安。在這三大類任務中，以第一類工作最易實施，但亦最不容易收效。第二類工作最有必要，但亦最少舉辦。第三類工作是傳統的任務，但亦最難實現。可見制度是一樁事，效果又是一樁事，至

應如何使制度的規定變成事實的效果，這留待下文討論保甲運用問題時再行論究。

以上所述的保甲任務，是就全部責任來說的，但在各級保甲階層中所分担的任務，則有下列的差異：

戶長的任務，主要者在報告（向甲長）。其報告的內容：（一）對形跡可疑的人潛入時，（二）家人及客人作經宿的去來時，（三）出生或死亡及因其他事故致生戶口上之異動時。

甲長的任務，主要的是協助，執行和報告。就協助來說，一是協助保長執行職務，一是協助軍警搜捕匪類。就執行來說，一是清查甲內戶口稽查奸宄，一是訓導居民執行政府命令與保甲規約。就報告來說，一是戶口異動報告，一是匪情與災害的報告。

保長的任務，主要的是監督，協助，執行，和報告。就監督說，便是督導甲長執行職務，以及督率應辦工事和建築。就協助來說，便是協助鄉鎮長或區長執行職務以及協助軍警搜捕匪犯。就執行來說，便是訓導居民，管理自新者，執行政府命令與保甲規約以及辦理賞罰與經費事項。就報告來說，便是戶口異動與匪警災害等報告。

（六）保甲的查報程序 保甲的查報，是保甲工作中最基本的工作。也是保甲組織本身的最基本的工作。保甲的查報，一方面保甲編組的初步程序，同時他方面又是保甲機構確立的永久程序，因此保甲查報程序，一面含有階段性，同時又含有連續性。簡單說來，保甲的查報，是要不斷的連續辦理的，一旦停止，便會破壞保甲的正確性，因而會否定保甲效果的存在，這和軍隊裏逐日點名具有同一的重要性。

就保甲的查報程序來研究，可分為主體的查報和客體的報告兩方面：主體的查報又可分為三個步驟：第一步是清查。在未編組保甲之前，

全區域內的整個戶口是混亂的，無從知悉的。雖然有時也可尋着一個概數，但那個概數是推定的，也可說是或然性的，絕對沒有正確性。戶口既沒有正確性，保甲的編組也就無從着手了。因此在編組保甲之前，應有辦理清查戶口的必要。有人主張可以採用調查戶口的方法，可以代替清查戶口的方法，就調查的意義說來，其辦理的方法，不外由保甲長發給調查表命各戶戶長填報，或者指定專門辦理保甲人員持表挨戶命居民或替居民填報。照調查的方法推想起來，應當是正確的可能的，但在事實上是不正確的因而也是不可能的。這個理由，不用說是因為國民教育尚未普及，人民知識水準太低，不能像先進國民對於政治的了解，一方面不理解自行忠實填報的重要性，同時大多也因為不識字的關係根本就無法自行填報了。縱然派定專門辦理保甲人員挨戶調查代填，但人民因為各種畏懼（如兵役勞役之類），往往不能以真實人口報告，因之也不能得着正確的數字。總上以觀，調查仍然是難收效果的。所以在保甲編組以前應當實施戶口總清查的步驟。因為清查的結果，全區內的戶口可以確實知道，從而保甲的編組也就確實可靠了。至於清查戶口的方法如何呢？現行條例中沒有規定，留待下文再為論究。第二步是抽查。清查完畢以後的戶口，仍然隨時有變動的。戶口的變動，（在保甲制度中稱異動）雖然隨時由戶長報告，但其報告是否正確？不得而知。因此要隨時實行抽查。尤其是逐次不同地區的抽查，遇有不正確的隨時予以改正，并同時督導住戶認真辦理異動報告，使保甲表冊內的戶口數字，永遠正確。第三步是復查。經過抽查的結果，發見多數戶口與登記不確實時，應即舉辦復查，即就抽查不確實區域予以全部復查。如果應行復查的區域過多時，仍然應舉行一次總清查。因此查報的步驟是不斷的重演的，必如此而後可以隨時把握住正確性。

客體的報告，就是人民對本身戶口異動的呈報。一戶的增設或消滅固

然要向甲長報告，就是一口的來去（不留宿者除外），或出生死亡，都是要向甲長呈報的。甲長再呈報保長轉報鄉鎮長將保甲表冊的記載分別予以更正。

主體的查是最可靠的，但又是最困難的，客體的報也是最可靠的，但也是最困難實現的，因此在我國的現狀下，必需二者嚴密併行，才可收獲比較正確的效果。如果將來國民教育普及，國民知識水準提高，經過保甲制度的長期訓練，戶口查報的程序或可停止使用，僅靠人民自動辦理戶口異動報告便不致誤。

（七）保甲會議 保甲會議在保甲制度中是一種新的規定，歷代保甲規定中都沒有會議的規定，這是從民國二十一年所頒布的勸匪區內各縣編查保甲戶口條例所創始的，現行制度也繼續採用。保甲會議在其本質上是一種人民的政治會議。人民的政治會議產生最早的，要算是希臘時代，那時雅典最初實行民主政治，有所謂「五百人會議」這種會議是由人民集會而討論決定政治問題的，雖其後雅典民主政治結束即告消滅，但其精神仍然在政治史上佔着一個極重要的地位。嗣後歐洲民主政治復活，人民的政治會議也就普遍地復活了。我國政治史上從來沒有實現過民主政治，古代雖然有所謂唐虞之治，但那不是民主政治而是帝王的賢人政治。以後一直是君主專制政治，直到民國確立民主政治以後，民主政治才在我國開始展開了。但在最初二十年裏，除了中央政治的行使是民主形態而外，在地方政治的行使上尙看不到，尤其在地方最下層的政治行使上，在民國十九年時雖然公布過幾種地方自治施行法，就中也規定有人民的政治會議，（如區民大會鄉鎮民大會閭鄰居民會議等）但各種自治法始終沒有正式實施。現行保甲制度中既有人民政治會議的保甲會議之規定，顯然是我民主政制之全面的滲透，這有待於負責保甲推動責任者的推進了。

譚庶潛：保甲制度論（中）

保甲會議的使命在由保甲內居民共同會議決定公共的重要事項，在理論上應召集保內或甲內全體成年居民參加，但因爲目前我國人民知識尙未普及的關係，在現行條例中對保甲會議僅規定由保長召集甲長會議，關於居民的會議，當付缺如，這不用說有待人民知識增進後再爲修訂了。

保甲會議的任務，依現行條例的規定，是一種立法機關，即在協訂保甲規約，此外雖未加具體規定，但保甲內各種重要事項，以及臨時發生事項，自然可由保甲會議決定。

（八）保甲規約 保甲因其含有自治的任務，所以保甲事業大部份也可以說是自治事業。自治事業是要自治區內民衆協同決定，因而保甲事業除了政府命令以外的若干事業，都可以保甲內民衆協同決定了。基於協同決定的原則，在現行保甲制度中規定由保甲規約訂定。而保甲規約的訂定，如前所述，便是由保甲會議來產生了。

保甲規約的內容，根據現行條例的規定，應包含下列各種事項：（一）保甲名稱區域及保甲辦公地點，（二）編製門牌調查戶口，（三）境內出入人民之檢查與取締，（四）水火風災的警戒及救護，（五）匪患之警戒通報及搜查，（六）防匪碉樓堡寨及其他工事之籌設，（七）過境公路幹線或本區域內之應補支線之修築及電桿橋樑與一切交通設備之守護，（八）經費之籌集征收保管支用及辦理報銷，（九）保甲職員及住民之怠於職務之處罰，（十）保甲人員之賞卹，（十一）保甲會議，（十二）其他保持地方安寧秩序之必要事項。

保甲規約制定後，保長及甲長一律均須署名蓋章或捺指印，又保甲內各戶戶長亦須一律簽名加盟於保甲規約，保甲規約經簽名加盟後即算成立，並應呈報鄉鎮長轉由區長轉呈縣政府備案，經縣政府核准備案之日起，保甲規約即正式發生效力。這種效力，與一般法令有同一效力的，違反此

種規約，自可根據規定或呈請上級予以處分。

(九)保甲連坐 保甲連坐規定，是根據共同自衛的要求而產生的，從歷史上看，自秦代起就有連坐法的規定了。當時連坐法的規定是「……設什伍連坐法，以五家爲保，十家相連，相司糾察，一家有罪，九家舉發，否則十家連坐」(見本文第二節記載)這種規定的特點在使人民能夠相互的監視和自動的檢舉，從作爲與不作爲兩方面去課與人民的義務，這不能不算自衛政策中最有效的方法，連坐法在宋代以及明代皆已施行，尤其是在明代，更爲具體，在其十家牌法中「十家爲一牌……十家之內，一家有盜，九家株連，使盜賊仇法，而不仇舉發之人」的辦法可以看出。

連坐的主旨，在使各關係人在積極方面相互監視，相互檢舉，在消極方面使不監視不檢舉的人相互連坐，不是僅就特定奸宄一人處分而已，這是有效的純粹的自衛政策。

現行條例步着勦匪區內條例繼續採用，并應訂定聯保連坐切結，令所有各戶各在其甲內相互填具聯保連坐切結，聲明「各戶互相勸勉監視，絕無通匪或縱匪情事，如有違犯者，他戶應即密報懲辦，倘瞻徇隱匿，各戶願負連坐之結。」就聯保連坐而訂爲切結方式辦理，這不用說是加重居民責任的反省，隨時知所警惕，而期發生實際的效果。

違反連坐切結的居民，除犯罪者依法治罪外，對會具切結未盡報告義務的其他各戶，其戶長應各科四日以上三十日以下之拘留。這也是基於共同自衛的要求而產生的結論。

(十)自警與現行保甲制度 保甲制度的產生，如前所述，雖是基於行政組織和地方治安的要求，但各代大多當作治安機構，尤其當作自衛機構去運用，在理論上保甲機構應當與自警機構是一體而不致分離的。但因爲事實的推移自明代保甲冊籍出現以後，整個保甲雖含有自衛的使命，但

實際工作，大部份已偏重在行政機構方面的工作上去了。因此在保甲規定中，逐漸消除單純自衛工作部份，到了清代，當作人民自衛機構的團練，亦已正式出現。團練的編組另行確立之後，人民自衛機構，業已從保甲機構脫離，而另成體系，保甲機構，則無形中成爲自衛的補助機構。

在現行條例中，也缺少自衛工作的正面規定，因之在上海市內便有自警團組織的出現，自警團負擔正面的專一的自衛責任，而保甲則負責補助的自衛責任，接着在各省市亦已逐漸有自警團的組織出現了。然而自警制度，仍然應當與保甲制度相配合才能發生其效果的。(待續)

本刊啓事

本刊爲研究地方行政之專門刊物，內容亦以有關於地方行政之問題爲主。以冀人民得有協助地方政府推行政策之機會，而地方政府亦得藉以促進其行政之效率。則不僅本刊之幸，抑亦有關民衆之福利。仍希各界先進之士，廣賜宏文，以光篇幅。倘蒙行政專家以及各地方政府行政當軸，以研究心得或行政實況見賜，尤爲歡迎。諸祈不吝珠玉，源源惠稿，不勝榮幸企禱之至。

地方行政出版社謹啓

上海特別市第一區教育之回顧與前瞻(中) 譚天凱

第二節 初等教育之現況

一 各小學名稱之改定

前工部局各小學，過去十五年情形，已如上述。上年八月一日吾國接收租界以後，各校一仍舊貫。惟為符合市府行政系統起見，各校皆改為市立，又因第一區許多路名更改，故各校校名亦根據路名而改。茲將改定名稱，暨校長姓名，及校舍所在等，列表如次：

現在改定名稱	工部局時代名稱		上課校長	校址	所在地點
	原名	改名			
祁門路小學	東區小學	西摩路小學	半日 楊志先	租用	祁門路六六〇號
康樂路小學	北區小學	克能海路小學	全日 章印丹	自置	康樂路一九九號
新開路小學	西區小學	新開路小學	全日 張祖培	自置	新開路一四六一號
延平路小學	華德路小學	延平路小學	半日 林榮	租用	延平路三〇一號
荊州路小學	荊州路小學	荊州路小學	全日 徐佩業	自置	荊州路一〇〇號
長安路小學	蓬路小學	大西路小學	半日 盛振聲	公產	長安路六五號
常德路小學	星加坡路小學	星加坡路小學	半日 褚那寬	公產	常德路九四八號

備註：一 祁門路小學原有自置校舍在霍山路一五〇號現充猶太難民收容所
二 常德路小學本學期遷入現校舍原有餘地路十一號自置校舍現仍繼續使用

譚天凱：上海特別市第一區教育之回顧與前瞻(中)

二 小學之課程

前工部局各小學課程編制，向來確遵教育部法令辦理。惟為適應地方情形起見，從四年級起，加設英文課程。三十一年(一九四二)秋起，五年級以上又加設日本語課程，每週兩節，三十二年春，英語課程取消，所有鐘點，改授國語，於是外國語課程，僅有日本語一種，各校最近課程如左：

幼稚園日課表

編制	全日制		半日制	
	上午九時五十分至十一時五十五分	下午二時至三時半	上午九時至十一時半	下午六時至四時
課目及節數	全日	全日	半日	半日
早會	十分	—	—	—
自由工作	二十分	—	二十分	二十分
戶外活動	二十分	二十分	二十分	十五分
靜息	—	—	—	—
洗手清潔	十五分	二十分	十分	五分
茶點	—	—	—	—
遊戲	二十分	—	二十分	廿五分
音樂	—	—	—	—
故事	三十分	—	廿五分	廿五分
兒童歌謠	十分	—	十五分	十五分

閱讀	二十分	—	—
常識	—	十五分	十五分
識字識數	—	十五分	二十分
準備放學	五分	—	—

小學課程表

科目	節數	全日制				半日制			
		一年級	二年級	三年級	四年級	一年級	二年級	三年級	四年級
國語	三	三	三	三	三	三	三	三	三
算術	三	四	四	四	四	二	三	三	三
常識	三	五	五	五	六	五	五	六	六
社會	—	—	—	—	—	—	—	—	—
自然	—	—	—	—	—	—	—	—	—
美工	五	四	四	五	四	四	三	三	四
音樂	三	三	二	三	三	—	—	—	—
體育會	三	三	四	三	三	五	五	二	三
日語	—	—	—	—	—	—	—	—	—
週會	—	—	—	—	—	—	—	—	—

備註：全日制小學星期一至五每日上午課四節每節四十分鐘下午課三節每節三十分鐘星期六上午第四節週會下午無課
半日制小學星期一至六每日上午各課五節第一二三節每節三十分鐘第四五節每節三十分鐘

三 小學之師資

小學教師除祁門路小學（前稱東區小學），於民國廿二年秋至八二三事變止，擬改作女子小學，所用教師，以女性為原則外，其他各校均男女兼用，教師人數，視班級多寡而增減，各校一律設校長一人，書記二人，教務主任訓育主任各一人由教員中選任之，除校長及教務主任訓育主任，規定須國內外大學教育科教育系，教育學院或師範大學畢業，得有學位，曾任教育職務三年以上，有相當著作或成績，方得充任外，所有教師以大學，完全師範，高等師範或高中師範科畢業生為準。最近各小學教職員資格統計，列表如次：

上海特別市第一區市立小學教職員資格統計表（卅二年十月）

資格	校別	大學畢業			師範畢業			專科畢業		
		共	女	男	共	女	男	共	女	男
學路西	學路小	八	七	一	二	二	—	三	—	—
學路克	學路小	八	五	三	二	九	—	二	—	—
學路新	學路小	五	三	二	二	七	—	二	—	—
學路延	學路小	一〇	五	五	七	四	—	三	—	—
學路制	學路小	一〇	五	五	七	三	—	二	—	—
學路大	學路小	六	四	二	五	一	—	二	—	—
學路特	學路小	七	五	二	八	六	—	二	—	—
計總		五四	三三	三三	六二	四〇	—	一五	—	—

備註：國內外大學專科或獨立學院畢業生均屬之
高等師範舊制師範專科高中師範科均屬之
各種專門學校畢業生均屬之

計 合			他 其		
共	女	男	共	女	男
三三	一七	一六	一	一	一
二二	一五	一八	二	一	二
二二	二二	二二	三	一	二
二四	二二	二二	三	一	二
二四	二〇	二四	四	一	三
一八	八	一〇	四	二	二
二四	一四	一〇	六	四	二
一五九	八七	七二	三三	九	二四

師範畢業及
科舉業及
不屬於上
列資格者
均屬之

四 小學之學生

前工部局各小學，在開辦之初，祇收男生。民國十九年秋，始規定男女兼收，厥後除東區小學在民國廿二年至廿六年間，曾一度規定三年級以上，不收男生，荊州路小學於同時期會規定三年級以上不收女生外，現在各校，一律男女兼收，又前工部局規定，須公共租界內納稅人之子弟，方得入工部局學校，否則須增繳特種學費，現租界既經收回，此種畸形制度，早已不復存在，至學生入學年齡，幼稚園規定從五歲起，小學規定從六歲起，至十三歲為小學畢業年齡。

本學期共計完全小學七所，共有學生四千九百二十四人，分作一百二十六班上課，每班平均容納三十九人，至學生家屬職業，商人最多，工人及公務人員次之，茲分別統計列表如次：

上海特別市第一區市立小學各級學生數一覽表

(三十二年秋)

學生	班級		西摩路	克能海路	新開路	延平路	荊州路	大西路	赫德路	總計	
	幼	小									
	女	男	二二	一九	二七	三三	二二	一	一	二二	一〇六
	女	男	二二	一九	二七	三三	二二	一	一	二二	一〇六

譚天凱：上海特別市第一區教育之回顧與前瞻（中）

級 年 三						級 年 二						級 年 一						園 稚				
下			上			下			上			下			上			班 大	班			
共	女	男	共	女	男	共	女	男	共	女	男	共	女	男	共	女	男	共	女	男		
三二	一四	一七	六三	二九	三四	六六	三三	三四	六二	三〇	三二	三三	一六	一六	五五	二五	三二	三〇	七	三	三	
四四	一六	二七	四三	一四	三二	八四	三三	五二	八六	三六	五八	四三	一五	二七	四三	一五	二六	三三	一三	三〇	三四	
五二	一八	三四	四八	一六	三二	四六	一五	三一	四七	二九	一八	四八	二五	二四	五三	一八	三五	三三	一八	二六	三四	
五九	二九	三四	五六	三三	三四	四四	一二	三二	四四	一七	二七	五七	一九	二八	五〇	二五	三五	三九	一三	二六	三四	
七九	三三	五七	八八	三三	六六	九九	二〇	三九	四四	二二	三一	四三	一五	二七	四三	一五	二八	三四	一三	三三	一	
五五	二二	三三	五二	一八	三三	九四	三三	六二	四四	二二	三三	七一	一八	三三	六二	二七	三五	一	一	一	一	
八三	三〇	五三	九〇	三二	五八	七八	三三	四三	一九〇	三三	五六	七六	二八	三八	八八	三四	五三	三三	一〇	二五	五一	
四〇〇	一五〇	二五〇	四〇〇	一五〇	二五〇	四〇〇	一五〇	二五〇	四〇〇	一五〇	二五〇	四〇〇	一五〇	二五〇	四〇〇	一五〇	二五〇	四〇〇	一五〇	二五〇	四〇〇	一八〇

計總	級年六						級年五						級年四							
	男女共計	女生數	男生數	下			上			共	女	男	下			上				
				共	女	男	共	女	男				共	女	男	共	女	男		
六〇三	二五〇	三五八	三九	三三	一七	六〇	二六	三四	三五	二七	一六	三三	一五	一八	三三	九	二四	二二	三三	三三
六三三	三三六	四六六	七二	二五	四六	三九	一五	二四	四三	二二	三一	四二	一四	二九	四三	八	三五	二二	三三	三三
七四〇	二七六	四六四	五九	一八	三二	九〇	二四	六六	五一	二七	三四	五四	三七	二七	五四	一四	四〇	五一	一九	三三
六五四	二六〇	三九四	三三	八	二四	六六	一四	三三	四四	二二	三二	四一	一五	二八	六三	六	二六	五五	一九	三六
六四六	一八八	四六八	二九	七	三三	四三	六	三七	四一	二〇	三七	八〇	二二	六九	四三	八	三五	四二	七	三五
七〇四	二七二	四三二	三三	九	二二	五四	二七	二七	四九	一四	三五	四二	四一	五一	五九	一六	四三	五四	二七	三七
八八四	三五五	五三三	二七	一五	二二	六六	一四	三三	四八	一四	三四	五〇	二六	二四	六九	三三	四七	八七	三六	三一
四、九二四	一、七九六	三、一二八	二六八	一〇四	一五四	三五八	二二六	二五二	三〇九	九七	二二二	三九三	一四七	二四六	三六三	一五	二五〇	五八六	一三〇	三三六

上海特別市第一區各市立小學學生年齡分配表

(三十二年秋)

年齡	校學										計總
	西摩路小學	克能路小學	新聞路小學	延平路小學	荆州路小學	大西路小學	赫德路小學	延平路小學	荆州路小學	大西路小學	
四歲	一五	一〇	三三	二六	五	一	一	一	一	一	一〇九
五歲	三三	三四	六六	三三	二四	一八	一	一	一	一	三六七
六歲	六五	七〇	八四	八三	五五	三四	八〇	一	一	一	四七一
七歲	八四	一一五	一一一	八七	八三	三四	一〇五	一	一	一	六三三
八歲	九三	一二三	一〇三	六七	七〇	九五	一五九	一	一	一	七三九
九歲	七六	一一四	一〇五	一〇六	八三	一二四	一五九	一	一	一	七三九
十歲	九四	五三	九二	一〇六	八三	一二四	一五九	一	一	一	六七三
十一歲	六二	七三	一〇五	五八	一〇三	九九	一三九	一	一	一	五八〇
十二歲	七七	五〇	五五	五八	七四	九一	一一一	一	一	一	四四一
十三歲	一三	三四	四三	一九	五二	六八	八二	一	一	一	三〇五
總計	六三三	六九三	七四〇	六五四	六四六	七〇四	八八六	一	一	一	四、九二四
平均	八、七	八、七	八、五	八、五	九、四	九、九	八、九	一	一	一	八、九

上海特別市第一區各市立小學學生家長職業百分比表(三十二年秋)

職業	校學										總計
	西摩路小學	克能路小學	新聞路小學	延平路小學	荆州路小學	大西路小學	赫德路小學	延平路小學	荆州路小學	大西路小學	
工人	二	一	一	二	五	三	二	一	一	一	二
職業	數人	數人	數人	數人	數人	數人	數人	數人	數人	數人	數人
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
工人	二	一	一	二	五	三	二	一	一	一	二
職業	數人	數人	數人	數人	數人	數人	數人	數人	數人	數人	數人
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
工人	二	一	一	二	五	三	二	一	一	一	二
職業	數人	數人	數人	數人	數人	數人	數人	數人	數人	數人	數人
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%

路北區小學校舍，添設北區職工補習夜校，專收男生，與荊州路夜校同，於是共有男女夜校三所。

第二節 八一三以後之社會教育

八一三之後，路北區夜校仍歸北區小學回原校上課外，荊州路夜校，暫就西摩路六〇六弄廿一號，東區小學臨時校舍開學，東區女子夜校，暫就西摩路三七五號，荊州路小學臨時校舍內開學。至民國廿七年三月，荊州路夜校，遷入華德路小學開學。東區女子夜校，遷入東區小學臨時校舍上課。

廿八年春，更就大西路四十八號，新開路小學臨時校舍內，添設大西路職工夜校一所，專收男生，辦法與其他各夜校同。廿九年秋，隨新開路小學，遷回新開路一四六一號原校舍，改名為新開路職工夜校。三十年秋，又就北區小學校舍內，添設半日小學一所，每日下午四時至六時半上課，分一二三四年級，課程編制與小學同。

截止租界被接收前夕，計有補習夜校四所，學生八百六十四人，教職員十二人，三十二年預算經費，共一〇七，七六〇元。半日小學一所，學生三八一人，教職員十一人，預算經費六三，〇二〇元，茲將各校課程改定名稱，及現況列表如次：

補習夜校課程表

課目	每週節數	每週分數	備註
國語	五	一五〇	每日上課時間下午五時起七時半止
常識	二	六〇	
算術	四	一二〇	二 算術分珠算及筆算兩種

譚天凱：上海特別市第一區教育之回顧與前瞻（中）

現在改定名稱	原 名	改 名	主 任	所在地點
延平路補習夜校	荊州路職工補習夜校	延平路職工補習夜校	許文芹	延平路小學
延平路女子補習夜校	靈山路女子補習夜校	西摩路女子補習夜校	楊程宏志	延平路小學
康樂路補習夜校	北區職工補習夜校	克能海路職工補習夜校	張士柏	康樂路小學
新開路補習夜校	大西路職工補習夜校	新開路職工補習夜校	葉心符	新開路小學
康樂路半日小學	工部局半日小學		徐子長	康樂路小學

備 註	共 計	健身活動	週 會	英 語	唱 歌
	一五	一	一	二	一
	四三五	一五	三〇	三〇	三〇
				四 自便	三 女校加設唱歌課

此外工部局於三十一年三月十日，更就北區小學校舍內東邊空地，建築平房三間，開設兒童圖書室一所，設主任及工役各一名，藏置兒童用書三千冊，凡附近各公私立小學學生，經校長正式證明者，得往借閱書報，惟目日軍進駐租界，館址改充上海居民遺散辦事處分處，遺散辦事處結束後，工部局又改設北區捐稅分處，館務停頓，迄未恢復，現主任一人，已改充小學教師，所存書籍則分存北區小學及半日小學，然就社會教育立場言，是宜從速恢復，不可或緩者也。

綜上所述，本區初等及中等教育已粗具規模，惟社會教育，則有待乎

配給統制之理論

祝華封譯

- 一、國防經濟與統制經濟
- 二、價格消費及配給統制之必要與其
關聯性
- 三、價格統制之意義及方法
- 四、消費矯正之方法
- 五、配給統制之機構

一 國防經濟與統制經濟

現代世理各國之國民經濟殆均採取國防經濟體制，因現代戰爭具有長期戰世界戰總動員戰之特徵，故此乃當然之結果。

第一、因現代戰爭為長期戰，所以各國之國民經濟，非為臨時的戰時經濟，乃永久的國防經濟。蓋戰時經濟乃戰時之特別的統制經濟，則為臨時之現象，和平實現之時，當即恢復原有之自由經濟，而國防經濟則為永久之現象，不問是否進行戰爭，均常以建設高度國防國家為目標，實行統制經濟。是以現代各國之國民經濟，與其謂為戰時經濟，毋寧謂為國防經濟。

第二、因現代戰爭為世界戰，不僅參戰國，即中立國其國民經濟亦不得不採取國防經濟體制。

第三、因現代戰爭為總動員戰，尤其是經濟總動員戰，故無戰鬥員與非戰鬥員之區別，為使全國國民一致傾其全力以建設高度國防國家與完成戰爭目的起見，對國民經濟生活之一切部門，須實行嚴密之統制。因而現代之統制經濟乃為求達到建設高度國防國家最高目的之統制經濟，為求達到此最高目的起見，直接目標為優先的確保軍需資材與安定國民生活。蓋欲建設高度國民國家與完成戰爭目的，必須優先確保軍需資材，不待贅言，但其結果勢必使民需品發生不足，故以此有限之民需品而冀維持國民生活之安定，乃為完成長期總動員戰之尤為必要者。為求達到此二大目標起見，生產、金融、勞力、運輸、價格、配給、消費等一切經濟生活之分野，均須加以強力之國家統制，其中之價格，消費及配給之統制，尤為安定國民生活之必要的經濟統制部門，乃一切國民日常之所體驗，又為自由經濟與統制經濟之不同之處。

二 價格消費及配給統制之必要與其

關聯性

過去之自由經濟乃以自由的價格機構為基礎。即價格在原則上不加任何之人為的統制，專依需要與供給之關係而決定。此種自由價格機構具有兩種作用。其一為需供之調節。即價格以需要超過供給則上升，供給超過需要則下跌，依需供關係而決定，反之，價格上升則增進供給；抑制需要，價格下跌則抑制供給，增進需要，以調節供給與需要亦即生產與消費使

之一致是也。其二乃使商品之由生產者移轉於消費者，而使貨幣之由消費者移轉於生產者。蓋在自由流通之經濟組織之下，原則上商品之由生產者移轉於消費者，乃不依據任何人之意思亦不依照計劃之一種社會現象，而使此現象發生之原因，乃各當事者以營利為目的之商品買賣活動，此買賣活動成立之條件乃價格之不同。價格之不同尤為使買賣商品發生利潤之條件，即使商品發生社會的移轉之條件。因價格之有不同商品買賣始見成立，其無意識的社會的綜合之結果，商品由價格低廉之處而趨於價格高昂之處，恰如水之就下也。

戰時經濟或國防經濟體制則未有如此價格機構之自然的經濟調節作用。第一因軍需增大，勞力資材不足，運輸能力減退，輸入限制等之結果，供給減少，需要增加，因而價格騰貴。而價格雖騰貴，然生產不能隨之增加，需供遂失均衡，價格愈見暴騰。第二因平時經濟乃基於自由的價格機構，商品均由價格最低之處流於最高之處，即由需要最少之處而向需要最大之處移動，結局自然的與社會全般之利益相一致。國防經濟以為若放任商品依此價格機構而移動，則商品偏存於富人，威脅國民全般之生活或不移向國家之必要方面，於是而有以國家力量而統制價格之必要。

然而若祇抑制價格而不同時統制消費強使需要與減少的供給相吻合，則徒增長黑市交易，因而價格實行統制，消費亦須加以矯正。戰時對付物資不足矯正消費之原則，乃「不患寡而患不均」。

欲嚴格實行價格統制與矯正消費起見，商品之配給過程亦須加以統制。蓋過去之配給組織乃自然的發生成立於生產消費價格的自由放任時代，而適應自由經濟之配給組織，一至統制經濟之階段，則發生許多之矛盾。因而生產、消費、價格實行統制之時，不可不人為的設立新配給組織。新配給組織為嚴格實行價格統制及矯正消費起見，當然須較過去之組織尤為

一元化、單純化，又為節省配給費用及使配給利潤公允適宜起見，此亦為必要者也。

三 價格統制之意義及方法

價格統制方法，大約可分為一般的方法與特殊的方法。一般的方法乃一般的抬高或抑低物價之方法，特殊的方法乃抬高或抑低特定商品價格之方法。

一般的方法有用通貨膨脹而抬高物價之政策與用通貨緊縮而抑低物價之政策。又自中日事變以來日本採取之此種低物價政策，有公債消化政策與滙兌維持政策。蓋戰時發行鉅大公債，勢有引起通貨惡性膨脹之虞，為防止此通貨惡性膨脹起見，採用獎勵儲蓄、郵局出售公債、發行小額公債等方法，以圖其消化。又滙兌之跌落，勢使輸入品價格騰貴，繼使一般國內物價昂漲，故自中日事變以來即已強化滙兌管理，藉謀國際收支之均衡，採取滙兌行情堅持為一先令二便士之政策。

特殊的方法更可為間接的方法與直接的方法。間接的方法乃一面統制供給，一面統制需要，以謀需供之吻合，而冀調節價格。日本戰時之此種低物價政策，即一面擴充生產力，一面矯正消費。生產力之擴充乃以增加供給軍需物資為直接目標，尤其是對於生活必需品，同時亦含有低物價政策之意義。又對於民需品，強制使用代用品亦係出於同樣之目的。

直接的方法乃價格不容當事者自由決定而由國家直接加以干涉之方法。此種戰時之低物價政策有暴利取締制度，價格停止制度，價格公定制度等。

暴利取締制度乃取締貪圖暴利者操縱某種商品而使價格騰貴之制度，戰時各國均有採用，但因暴利與普通利潤實際區別不易，於其適用上難收

充分之效果，故為正確實行價格統制起見，須對價格加以公定。

價格停止制度乃在物價有騰貴之傾向之時，限制價格停止於一定時期之價格上不准再行抬高之制度如一九三六年十一月廿六日德國之價格停止令，昭和十四年九月十八日日本之價格停止令此方法乃為預備公定價格而先限價格之臨時方策。

價格公定制度乃公定一定商品最高價格之制度。對於重要商品方能全國劃一公定價格，對於其他因地方不同而生產費不一之商品，須視地方情形公定其價格。尤其是零售價格為然。

茲試以此價格公定制度為中心，將過去之自由價格與現在之統制價格加以比較，以闡明價格統制之意義。即在自由價格機構之下，價格有正常價格與市場價格之別。所謂正常價格則係包括長期生產及配給上必需之費用及正常利潤之價格。正常價格在健全之市場組織之下，純粹自由競爭之場合中，方可實現。詳言之，在買賣雙方均能正確迅速獲悉市場狀況，同時需供均富伸縮性，因而需供保持均衡之時，正常價格始能實現。市場價格係日常市場上買方與賣方所成立之價格，因現實的需要與供給之不均衡，常與正常價格不相一致，若長時期觀之，則有接近正常價格之傾向。蓋因市場價格之變動結局乃需供兩者之一致也。但此祇限於純粹自由競爭之場合，而純粹之自由競爭若被人為的或特殊的情形所限制之時則市場價格與正常價格相距漸遠。例如生產者方面成立獨占組織以人為之方法實行限制生產之時，市場價格縱比正常價格為高，然生產亦不見增加，故市場價格常較正常價格為高。是即獨占價格。又如戰時之經濟非常時期，因資材勞力等之不足，不能增加生產，故市場價格有較正常價格為高之傾向。欲使戰時國民生活安定起見，所以有價格統制之必要。價格公定制度係利用國家之權力強健市場價格與正常價格相一致。公定價格的標準之

所謂公允價格即係正常價格。

欲維持公定價格有效起見，需要與供給非一致不可。蓋市場價格與正常價格之所以一致乃因需供自由競爭而臻一致之故也。然而當戰時物資不足之時，倘自由放任消費則需供究難一致，故須矯正消費以使消費適合於有限之供給。

又為圓滑的運用公定價格制度起見，該商品由生產者至消費者各階段之配給價格，即生產者價格批發價格，零售價格，須視正當之商業利潤及配給之各種費用之差別，加以公定，并且對於互有關聯之一切商品亦須規定公定價格。若不然而僅局部的實行公定價格之時，例如僅公定零售價格而放任製品之價格，或公定製造品之價格而放任原料之價格，則商品配給當欠圓滑。日本在中日事變初起之時，因應付經濟情形之急變，急遽實施價格公定制度，此種矛盾現象會數見不鮮。然公定價格制度一至完成，對於一切商品，一貫實施則商品當基於公允之利潤，循統制之徑路而圓滑配給也。

然在如此價格統制之下，商人所處地位將如何變化。價格自由放任之時，商人當以利用市場價格之變動而獲最大之買賣差益為目的而活動，因其買賣活動之結果，使商品之由生產者移轉於消費者。即為（ $\text{售價} - \text{進價}$ ）（ $\text{售價} - \text{進價}$ ）（ $\text{售價} - \text{進價}$ ），此販賣價格購進價格均屬不定，因而買賣差益亦屬不定於是商業常有投機之性質然而實施公定價格制度時則為（ $\text{售價} + \text{佣金} - \text{進價}$ ）（ $\text{售價} + \text{佣金} - \text{進價}$ ）成本，公允利潤，販賣價格均加以公定而成不變，故商人之利潤等於一定之買賣佣金，而非不定之買賣差益。即商人乃由差益商人轉變為佣金商人。於是如過去商業上之投機的性質均可消滅，尤其是農產品批發商之地位，較諸零售商變化更大。又素以價格之變動而存在之米糧及其他商品交易所，當失其存在之理由均行解散。至此所公定之所謂公

允利潤在原則上當比過去之買賣差益尤為縮小，不待贅言。

四 矯正消費之方法(票券制)

矯正消費意即在國防經濟體制之下為期國民生活安定起見，對於不足之食料品及其他生活必需品國家禁止國民自由消費，限制一定數量。其方法乃由國家（或地方公共團體及其他各種團體）將該物資列入其直接管理或統制之下，規定每人最大限度之消費數量，將載明配給數量之票券交予消費者，消費者憑此票券購買該商品。此種方法可稱為定量分配制度，普通稱為票券制度，票券祇為定量分配之手段。

依此定量分配制而矯正消費之目的，第一為維持生活必需品消費之公平。蓋欲勵行公定價格有效起見，必須限制消費，不僅限制國民全體之總消費量，且須限制每人之消費量，否則物資偏於一部，不能希冀國民生活之安定。故須採用定量分配制，對於全國國民最少須保障其最低限度的生活之安定，以消除社會不安之原因，蓋生活必須品每人如不能普遍得到之時，極易引起社會之不安。消費者對生活必需品實行囤積等之動機，當不外為預想物價之騰貴與物資之不足，故一面公定價格以消除物價騰貴之不安，一面矯正消費，最少使能得到一定之數量，乃為建設總動員體制的高度國防國家之所絕對必要者。

因之，在消費的定量分配制之下，商品販賣者不能將其商品售予具有購買力而未有票券之消費者，消費者若祇用貨幣則不能購得其商品。貨幣在自由資本主義社會對社會之生產物具有不特定的請求權。同時對一切財貨有普遍支付手段之機能，今則停止其機能之一部，當與票券併存方得發揮其請求權與支付手段之機能。

然消費的定量分配制並不能圓滑施行於一切物資又為求此施行圓滑有

效起見，須具左列之條件，因而其所得適用之商品，自有一定之限度。

第一、各人之消費量務須均等，商品之品質標準務須一定又須單純。蓋分配不可不公允，故對各人消費量不均等之物，若逐一考慮各人之特殊情形，釐定每人之消費，則到底不勝其煩，又若強加規定均一，則生重大之糾紛。

第二、對於需要供給之總量須縝密調查精確計算。否則發生縱有票券而無處購買商品之矛盾現象。

適用票券制施行圓滑之商品，具體言之，為國民之主要食品及其他必需食料品與日常必需品，第一次歐洲大戰時，歐洲交戰各國對必需食料品實行票券制，自此次歐戰發生以來復又實行票券制，但目前其適用種類亦已擴大，又其分配量日趨減少。

日本於中日事變後，為應付物資之不足，曾由昭和十五年六月實行砂糖及火柴之票券制，嗣漸擴大，對於炭、米、鹽、醬、醬油、餅乾等必需食料品及其他生活必需品，均採用票券制。

然而各人消費量大略均等之生活必需品亦須斟酌消費者之年齡、性別、職業及其他特殊情形與地方情形在規定分配量上應有若干差別。例如日本對於食米一項視年齡與職業而有差別，對於砂糖一項於都市與農村則有差別。其他各國亦屬同樣情形。

至於被服類，其需要當視個人情形而大不同，又因其尤有耐久性因而其需要之伸縮甚大，例如襯衫、襪等按照種別，逐一實行票券制，勢所不能，是以對於被服類實行所謂份數制，所謂份數乃規定每人一定期間內被服類全體的消費量，於其限度內得自由選購各種被服。衣類份數制於一九三九年十二月最先實行於德國，其後英義及其他各國亦加施行，日本近亦施行。若就德國之份數制與日本之份數制比較而觀，日本於市與町村在

總份數上有所差別，德國之衣類票券則有男女成人用與兒童用之區別。德國又禁止票券轉讓他人使用。其餘則相類似。

五 配給統制之機構

配給統制之形式可分為對直接買賣之統制與對配給機構之統制。前者乃禁止限制某種商品之買賣，例如禁售奢侈品，後者乃整理配給之徑路使之一元化。茲專就對配給機構之統制，加以檢討。此種配給統制之目的，已如上述，乃在國防經濟體制之下，冀待優先確保軍需，矯正消費，勵行價格統制，並提高配給能率，節減配給費用。

商品配給之徑路，在自由配給之場合，亦應分兩面加以考察。即一為對商品權利之移轉徑路，另一則為現實的商品本身之移轉徑路，兩者未必常為一致。例如儲藏於同一堆棧內之商品，以棧單轉賣之時，對商品之權利雖移轉，而商品本身則不移轉。至於配給統制之場合，亦同樣應分為（一）受配給之權利（例如用票券以證明）之移轉徑路與（二）商品本身之移轉徑路加以考察。在配給統制之場合，此兩者完全不同，而對於此兩者均須加以統制。

第一、受配給之權利，根本上應由國家決定之。如日本對於重要物資均由商工省臨時物資調整局諮詢於各重要物資之需給調整協議會然後決定其需要者及總需要量。然各地每一需要者應得若干配給之權利，均由中央加以決定，勢不可能，故應將此事委託地方機關，地方自由團體，或業者之統制團體（例如工業公會聯合會）。此等團體決定現實的需要者與分配量，發行證明獲得配給之權券，以之發交各需要者。例如鐵鋼則由商工省所決定之各鐵鋼消費部門類別之統制團體，發行分配證明書，以之

需要者，又如糖、米、炭、火柴等之生活必需品則由地方自治團體發行購買票，經由保甲發交各戶。衣料票券則由商工省發行，經由市鄉鎮村發交各戶。

第二、現實的商品本身之移轉徑路，在統制配給下仍以經由商人及其他過去之配給機關為原則，行政機關及其他公的機關並不自行擔任配給商品，然為使物資流於國家所企圖之方面起見，不惟享受配給的權利之移轉徑路，應加統制，即現實的商品本身之移轉徑路亦須加以統制。因而配給統制目的之商品之現實的配給機關，亦當受若干程度之統制。尤其是鐵鋼、纖維品等之重要物資應各按照配給統制規則，對於現物之配給徑路，嚴加統制，其配給機構應完全一元化，如由聯合會售予公會，更由公會售予指定商。反之，如糖、米、炭、火柴、煤油等生活必需品，在原則上仍承認過去之商人及其他配給機關，故持有票券者仍與過去一樣得向商人及其他配給機關購買。然亦受各種限制，例如關於糖、火柴、各消費者若無正當理由，不得變更業經指定之商店，關於米、炭，則不能自由選擇商店購買，厥為特徵。

商人在配給統制之下其地位難免降低，其一部商人勢被淘汰。即如重要物資，現物的配給徑路實行一元化之時，中小商人當因重點主義而被淘汰，過去之商人縱使仍被認為現物的配給機關，但因矯正消費，減少數量，經營當形困難，商人勢至難免整理合併。又就米穀及其他許多商品而言，為謀配給徑路之一元化，實行共同販賣制之時，商人當喪失其向為企業者之獨立性，被商業公會或配給公司吸收經營，或為其公會或公司之一職員。要之，商人因價格統制轉變為佣金商人，又因配給統制轉變為薪水階級。

待服務所需費用，大可節省，但因商人地位獨占化，招待服務當不周到，此乃消費者引為不利之處，但如衣料票券制，自由選擇商店之時，尚有競爭之餘地，故無招待服務不周之弊。

要之，商人在配給統制之下，喪其本來之社會的機能，即配給機能之最本質的一部或其大部份。蓋因配給統制乃國家親自實行此商人之本來之社會機能，配給機能乃將商品由生產者移轉於消費者，使生產與消費在流通經濟社會上發生相聯的關係之社會的機能，若更詳細分析之，在流通經濟社會上，生產與消費於人的方面，地點方面以及時間數量方面均相分離而不一致，故配給機能乃使此等分離關係成爲連繫關係，由商品之人的移轉（買賣）地點的移轉（運輸）時間的移轉（儲藏）及數量的移轉（收集與分散）等而成立。其中商品之人的移轉，即連繫生產與消費之分離的機能，爲配給之最本質的機能，其餘如運輸、儲藏等僅爲附隨於此本質的機能。

上海特別市第一區編組自警團暫行辦法

第一章 總則

第一條 本區爲增強市民自衛力量輔佐軍警確保地方治安起見特依上海特別市第一區編組自警團暫行辦法第二十九條之規定訂定本辦法第一節至第四節。

第二條 自警團暫設第一警察分局內。

第三條 本團之名稱除本團外其所屬以各該保甲區之名稱冠之。

第二章 組織及設備

第五條 本團之組織根據戶口冊凡年在十八歲以上四十五歲以下之男子均應編入爲自警團員但公務人員郵電員工學校教職員學生醫師藥劑師律師會計師新聞記者及殘廢或有特殊情形者得酌量其隸屬機關或工作情形減免服役其詳細辦法另訂之。

能，實行機械的移轉之技術上移轉機能，即在自由經濟之社會，商人觀測

需要與供給之狀況，於最廉之地點及時間購進，於最貴之地點及時間賣出，以社會的自謀需供之吻合，以調節價格，因而此商品之人的移轉機能尤須商人之才幹。然配給統制則公定價格矯正消費統制配給之徑路，不准任意買賣。因而商人早無發揮其才幹之餘地，祇循所規定之徑路而買賣商品。是以商人之配給機能與其本質的機能毋寧以其附屬的技術的機能爲中心，即商人只機械的運輸、儲藏、收集分散商品，爲其主要之社會的任務。蓋需供之吻合，價格之調節從來乃由商人尤其是位於生產者與消費者之配給過程的中間之大躉賣商所辦理，今則由國家自行辦理。因而在配給統制上，中央集散市場的大躉賣商之地位，不得不告沒落。反之，與最後的消費者接觸尤爲密切之零售商，原以配給之技術的機能爲主，而技術的機能能在配給統制仍屬必要，故其有存在之理由。（譯自平野著：配給政策）

第六條

本團組織以甲爲基本以甲爲一班設班長由甲長兼任一保爲一中隊設正副中隊長各一人由正副班長兼任一保爲一大隊設正副大隊長各一人由正副中隊長兼任一各大隊成立團本部每團員一人由正副大隊長兼任一團各班的團員人數平均分配之但左列之人不得充任本團團員：一、無業流氓；二、有殘疾及吸食鴉片或毒物者；三、曾受刑罰；四、有犯罪紀錄者；五、有破壞政治思想者；六、有不良嗜好者；七、有不良習慣者；八、有不良行為者；九、有不良品行者；十、有不良名譽者；十一、有不良信譽者；十二、有不良聲望者；十三、有不良影響者；十四、有不良關係者；十五、有不良交遊者；十六、有不良嗜好者；十七、有不良習慣者；十八、有不良行為者；十九、有不良品行者；二十、有不良名譽者；二十一、有不良信譽者；二十二、有不良聲望者；二十三、有不良影響者；二十四、有不良關係者；二十五、有不良交遊者。

第七條

甲 第一、關於團員編制事項；第二、關於團員行動事項；第三、關於團員訓練事項；第四、關於團員考核事項；第五、關於團員獎懲事項；第六、關於團員名譽事項；第七、關於團員福利事項；第八、關於團員生活事項；第九、關於團員健康事項；第十、關於團員安全事項；第十一、關於團員紀律事項；第十二、關於團員道德事項；第十三、關於團員風氣事項；第十四、關於團員習俗事項；第十五、關於團員語言事項；第十六、關於團員文字事項；第十七、關於團員圖畫事項；第十八、關於團員音樂事項；第十九、關於團員體育事項；第二十、關於團員藝術事項；第二十一、關於團員科學事項；第二十二、關於團員技術事項；第二十三、關於團員文學事項；第二十四、關於團員歷史事項；第二十五、關於團員地理事項；第二十六、關於團員政治事項；第二十七、關於團員經濟事項；第二十八、關於團員社會事項；第二十九、關於團員文化事項；第三十、關於團員教育事項；第三十一、關於團員衛生事項；第三十二、關於團員體育事項；第三十三、關於團員藝術事項；第三十四、關於團員科學事項；第三十五、關於團員技術事項；第三十六、關於團員文學事項；第三十七、關於團員歷史事項；第三十八、關於團員地理事項；第三十九、關於團員政治事項；第四十、關於團員經濟事項；第四十一、關於團員社會事項；第四十二、關於團員文化事項；第四十三、關於團員教育事項；第四十四、關於團員衛生事項；第四十五、關於團員體育事項；第四十六、關於團員藝術事項；第四十七、關於團員科學事項；第四十八、關於團員技術事項；第四十九、關於團員文學事項；第五十、關於團員歷史事項；第五十一、關於團員地理事項；第五十二、關於團員政治事項；第五十三、關於團員經濟事項；第五十四、關於團員社會事項；第五十五、關於團員文化事項；第五十六、關於團員教育事項；第五十七、關於團員衛生事項；第五十八、關於團員體育事項；第五十九、關於團員藝術事項；第六十、關於團員科學事項；第六十一、關於團員技術事項；第六十二、關於團員文學事項；第六十三、關於團員歷史事項；第六十四、關於團員地理事項；第六十五、關於團員政治事項；第六十六、關於團員經濟事項；第六十七、關於團員社會事項；第六十八、關於團員文化事項；第六十九、關於團員教育事項；第七十、關於團員衛生事項；第七十一、關於團員體育事項；第七十二、關於團員藝術事項；第七十三、關於團員科學事項；第七十四、關於團員技術事項；第七十五、關於團員文學事項；第七十六、關於團員歷史事項；第七十七、關於團員地理事項；第七十八、關於團員政治事項；第七十九、關於團員經濟事項；第八十、關於團員社會事項；第八十一、關於團員文化事項；第八十二、關於團員教育事項；第八十三、關於團員衛生事項；第八十四、關於團員體育事項；第八十五、關於團員藝術事項；第八十六、關於團員科學事項；第八十七、關於團員技術事項；第八十八、關於團員文學事項；第八十九、關於團員歷史事項；第九十、關於團員地理事項；第九十一、關於團員政治事項；第九十二、關於團員經濟事項；第九十三、關於團員社會事項；第九十四、關於團員文化事項；第九十五、關於團員教育事項；第九十六、關於團員衛生事項；第九十七、關於團員體育事項；第九十八、關於團員藝術事項；第九十九、關於團員科學事項；第一百、關於團員技術事項。

三樂實業公司

買賣經租
房屋地產

代理買賣
有價證券

抵押放款
信託投資

經營一般
企業業務

地址福州路三一三號 電話八九二〇〇號

記登部業實 册註部政財

行銀中匯

行銀員會會公業同業行銀市海上

兒
女
存
款

可存
得本
一二
千百

信
託
投
資

分代
紅理
優投
越資

商
業
往
來

無領
須用
介支
紹票

活
期
存
款

利支
息取
優便
厚利

● 口路京北路南河行總 ●

三九三五九線總話電

路德卡路義文愛行分 ● 角轉路馬二路石行分

喂！你在電氣製品中需用的

「漆包線」

都是

舶來品嗎？



要是對的，那麼
它的價格一定很高，
存底一定很缺，想已
發生採辦不易的恐慌
了！

現在告訴你，敝廠經三年多的研究，出品一種「蜜蜂牌漆包線」，品質雖不敢說較舶來品之上，但事實證明確很適用。

請問你們現在用的「漆包線」發生恐慌不？

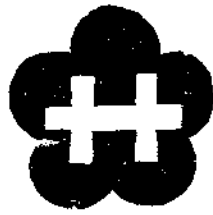
如果感覺恐慌或不能十分滿意的話，那麼請你來試！試！

「蜜蜂牌漆包線」的成績如何？

上海信孚漆包綫廠

地址 小沙渡路一二二二弄二一號
電話 三三四七三一八

商
標



註
冊

牌 十 雙

禮
品
花
籃

浴
衣
抬
毯

被
單
被
面

浴
巾
床
巾

面
巾
汗
巾

軟 堅 地 質

穎 新 色 花

出
品

廠 織 染 原 中

上
海

所 行 發 總

廠 造 製

號 七 四 坊 和 清 路 馬 五 海 上

號 一 五 弄 〇 八 二 路 遠 安 海 上

號 五 〇 八 三 九 話 電

號 〇 七 一 二 二 話 電

號 四 里 州 昇 路 州 昇 所 行 發 京 南

家專鞋皮

皮鞋中匯公司

軍政人士：必需品

高統馬靴



新國民式

寬緊皮鞋

不用鞋帶·穿脫便利

男女各式

新穎皮鞋

歡迎定製

全滬獨一

貨高價平

電話二六八二四

同孚路二二二號

東亞銀行
總行設在上海
分行遍設各埠

上海市特別市



復興銀行

信託部

▲房地產

代理經租

▲信託存款

定期信託存款

活期信託存款

定活兩便信託存款

儲蓄部

定期儲蓄存款

活期儲蓄存款等

利息優厚

●詳章備索

總行 上海河南路三

○三號

電話 九八五六〇

九八五六九

九八五六八

分行 南京白下路一

六七號

電話 二一〇九四

上海各支行

西區：愚園路

電話 二一八二九

南區：霞飛路馬浪

口路

電話 八〇〇五〇

北區：中央市場

電話 八四五三一

上海各辦事處

浦東

北橋

崇明

