

董修甲著

市政研究論文集



中國國民黨中央政治學堂
研究部
圖書室

分類號數 575.1

著者號數 568

登錄號數 2875

38175

董修甲著
市政研究論文集

董修甲著



3 0648 2623 7

市政研究論文集

序

市政者，改良吾人衣食住行之事業，與吾人有切身之關係。最初，吾人概不明晰，但近年來，國人因感舊式城市之不衛生，之不方便，咸知重視新式市政。各地新聞界，善察國人心理，對於市政之提倡，極爲熱心，每逢年節國慶，發行增刊時，概有市政文字之徵求。各處開明紳商與團體，亦常有市政專門演講之舉行，如去歲蘇州、平旦學社，暨上海青年會之市政專門演講會，皆所以引起市民之注意市政。此外，更有專門提倡市政之定期刊物，如漢口之市聲周刊，與上海之道路月刊等，均專致力於市政文字之宣傳已久，頗著功效。予既許身於市政之提倡，對於徵求市政文字者，必本所見以應之，藉以喚起國人，促進市政之改善，故數年來，各報所刊之拙文甚多，間有講演之辭稿，散見報端者。茲因各處友朋，常有函索或面索拙文，

藉資參考者，無法應付，不得已擇選較有可存價值之文字集成一書，名之曰市政研究論文集，藉達朋友之雅望。惟各文於各報發表時未曾復閱，難免毫無遺漏之處。即此次付印，亦出於倉卒，未及一一詳校，倘有錯誤，尚祈指閱者諸公，隨時教，以便更正，則幸甚焉。

鼎三董修甲序於上海法租界寄廬

民國十七年二月十四日

市政研究論文集

篇一 市政概論

第一講 城市

第二講 城市政府制度

第三講 模範市政

篇二 市政與教育

篇三 田園新市議

篇四 模範市制之要素

篇五 美國市制議

第一節 分權市制與集權市長制議

第二節 委員會市制議

市政研究論文集 目錄

第三節 市經理制議

- 篇六 淞滬特別市制芻議
- 篇七 淞滬特別市問題及其建設之計劃
- 篇八 改造上海特別市舊市區之計劃
- 篇九 淞滬特別市與商埠之理財法芻議
- 篇十 收回上海租界唯一之途徑
- 篇十一 上海特別市之區域問題
- 篇十二 改組上海特別市之商權
- 篇十三 對於我國市公安行政之我見
- 篇十四 解決房租糾紛之辦法
- 篇十五 論內務部所訂之市自治制
- 篇十六 讀青島市暫行條例草案之商權書

- 篇十七 選政破產的救濟條件
篇十八 改建北戴河新村意見書
篇十九 都市土地政策芻議

市政研究論文集

目錄

市政研究論文集

篇一 市政概論

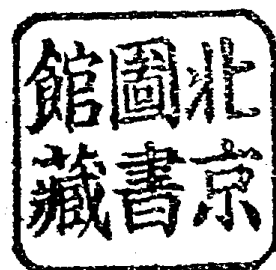
(在蘇州平日社演講)

今日承諸公邀修甲到貴社演講市政，不勝榮幸，祇以修甲因職務關係，不能久留蘇州，與諸公暢所欲言，至為抱歉。再市政二字，自表面觀之，似甚簡易，其實二字所包括問題極多，斷非數日可以盡說明者。茲為方便起見，謹就市政問題之重大而顯著者，分為城市、市政府制度、及市行政三種，就正於諸公。於討論時，對於我國今後之城市地位、市政府制度、及城市行政，應有之澈底改良處，特別注意焉。

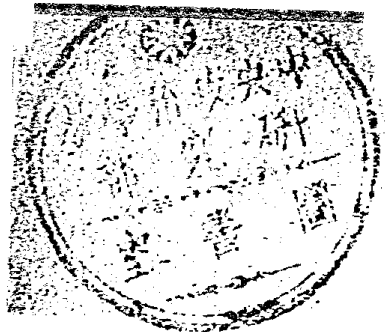
第一講 城市

一 城與市的區別

吾人之所謂城者，*City* 乃一塊地方，圍以城牆，住有行政長官與人民，所以圖



(南)



自衛也。無論歐洲各城，或我國各城，均有如是之作用，即以我國之廣州、天津、上海等，與英國之倫敦，法國之巴黎，德國之柏林，在最初時代，均有城牆，所以保護城內之治安。後以該各城之工商發達，人民羣集，其中者日多，城牆以內之地方，竟不敷用，不得不設法推廣於城外，供人民住居焉。又因近世炮火日有進步，城牆之保護效能，早已失去，故上述各城之城牆，均先後拆去。近年來，我國各處謀拆城牆者，日益加多，蓋皆以城牆在今日為無用之物，而城市之地位，因之一變。市者，Market 乃一塊地方，專充貨物買賣之用，位於城牆以內，為城內之市場，現在北京城內，有所謂早市、夜市者，皆屬城中之商場。我國內地各城，又有所謂「逢市」制度，即係於每月初一月半，有鄉民羣至城中，購辦貨物。當逢市之日，城內各商店，均異常忙碌，平時則甚屬清閒。其初市與城之區別頗大，普通言之，市較小於城，位於城牆之中，為城中最熱鬧之處，並為貨物買賣之商場，此種城與市之區別，無論在歐洲，或在我國，概皆相同。以後各國工商發達，交通便利，商場自一小市推廣至全城，更由全城

復推廣至全國，及全世界，而城與市之原有區別，竟消滅於無形。故現在吾人竟以城與市合成一氣，總名之爲「城市」，而其要素計有三種：（一）應爲一塊地方，其中有已造成之房屋，與未造成房屋若干處；（二）有大羣人民，佔據於確定之土地上；（三）組有城市政府，管理城市興革事宜，依此三種要素言之，城市之定義，卽爲「一大羣衆人民，住居於確定有房屋土地上，再有管理興革事宜之城市政府者，謂之城市。」

二 城市的興起

古今城市之興起也，概由大羣人民，集中於一地方之故，而人民集中，原因甚多，其最重要者，可分五種：一曰政治也，二曰宗教也，三曰教育也，四曰商業也，五曰工業也，請分別詳言之：

（一）城市因政治關係而興起：人民因政治關係，而羣聚於一地，因人民羣聚，而成城市者，古今中外各國，皆有可以證明之處。歐洲古代之亞錫利亞，與巴比

倫尼亞，各城市，Assyria, Babylonia 皆爲宮庭城市。所謂宮庭城市者，指政府所在之地而言，現在各國之京都，如美國之華盛頓，英國之倫敦，法國之巴黎，德國之柏林，日本之東京，及我國從前之北京，皆國家政府所在地，其能使人民羣集者，因有政府關係也。他如美國加州之沙葛月門託市，Sacramento 爲加州之州會，我國之南京，廣州，杭州等，又我國江蘇，廣東，浙江三省之省會，或爲一州之政治中心點，或爲一省之政治中心點焉。各城市因國家政治，或州政，或省政，之關係，而使人民羣聚，市場興起，因之城市亦成立矣。

(二)城市因宗教關係而興起：人民因宗教之信仰，而羣聚一處，因人民愈集愈多，則城市因之興起。我國北京西直門外，有著名大鐘寺，其寺外週圍居民甚衆，竟成一小村落，該處雖未成爲一市，然宗教之能使人集中，藉以成立城市，可以信矣。古今城市，因宗教而興起者甚多，其最著名者，則有印度南部之曲其臘卜黎一市，Trichinopoly 此市附近有著名大廟一所，人民羣至敬香，故在此處地方，最先

居住者，祇有少數人民，日久竟增至三萬餘人，成一城市矣。

(三) 城市因教育關係而興起。人民羣集於一處者，往往因有學校一所，或多所之故，因人民羣集，而使城市成立焉。英國之牛津市，即以有牛津大學之故。美國之安那伯市，Annapbor 即以有米西根大學之故。近來我國江蘇寶山縣之真茹鄉，自暨南大學遷入後，居然「真茹市」之名，聞於全省。聞上海之羣治大學，與愛國女學，均有遷入之預備，果爾，則真茹市之能成立為大城市，可以預卜也。

(四) 城市因商業關係而興起。商業之能聚集人民於一處，盡人皆知，蓋商業為生利事業，因其可以生利，故人民羣趨之以謀利焉，因人民羣趨之，城市日見興起，古今歐美，及我國各城市，因商業而成立者，不勝枚舉。譬如歐洲最古之科普敦，Kopton 與可塞爾 Cossair 等，皆為希臘時代著名之商埠，因商業繁盛之故，日有人民羣趨之，而城市興焉。歐洲中古時代，自康司頓丁羅波，至大西洋之間，商業甚盛，交通賴單留卜與來因兩河之力，故在該河等兩岸，則有卜德百司梯，Bridbast 微

安那 *Vienna* 懋立斯, *Munich* 諸城市之興起。現在美國之紐約,與舊金山,英國之倫敦,格樂司哥,及我國之上海,天津,漢口,南京等,均為今日著名之大城市,其成立之原因,或為世界商業之中心點,或為一國之商場也。

(五)城市因工業關係而興起。城市因工業關係而成立者頗多,如法國之額生市, *Essen* 與美國之畢知卜苟市, *Pittsburgh* 均以鋼鐵工業而著名,克利夫蘭,芝加哥,密阿襪克等市,皆為美國著名之工業城市。卜明海母及茫切思特各市,又為英國著名之工業城市。再如我國江蘇之南通與無錫,均以絲紗工業而著名,是工業者,亦成立城市之原動力也。

三 城市之發達

城市之發達,係十九世紀之特別現象,在歐洲上古雅典盛時,其市民共二十萬,羅馬市民,從未超過一百二十五萬以上。即在十八世紀末葉,倫敦,柏林,巴黎三市之市民,遠不及十九世紀以後之多。自十九世紀起,各國城市頗多擴充之能力,

譬如英國於一八〇一年時，其城市人口，祇有全國之百分之二十一又三，及至一八五一年時，城市人口，則佔全國人口百分之二十九又四五。再至一八九一年時，城市人口，則佔全國人口百分之六十一又七三。法國於一八〇一年時，其城市人口，祇佔全國人口百分之九又五，及至一八五〇年時，其城市人口，則佔全國人口百分之十四又四。再至一八九一年時，其城市人口，則佔全國人口百分之二十九又九。美國於一八〇〇年時，其城市人口，祇佔全國人口百分之三又八，及至一八五〇年時，其城市人口，則佔全國人口百分之十二。再至一八九〇年時，則城市人口，竟佔全國人口百分之二十七又六。再美國自一九〇〇年，至一九一〇年中，全國人口，祇增百分之二十一，而城市人口，則增百分之三十四又八。又德國自一八五〇年之前，其三十三城市之市民，共計一千二百萬，佔全國人口百分之二十，其所有城市市民之總數，則佔全國人口百分之四十九。依德國一九一〇年戶口調查之報告，德國百萬以上人口之城市，共有柏林，漢堡，立市司，賴卜錫司，絕司登，懋

龍，及卜月司勞，各市。Berlin, Hamburg, Mexico, Leipsic, Dresden, Cologne, Breslau 此外三十萬以上人口之城市，共有四市，二十萬以上三十萬以下人口之城市，共有十二市，十萬以上，二十萬以下人口之城市，共有二十四市也。我國雖無精確之人口統計，但各城市之人口，確有增加，尤以通商口岸人口之增加者爲甚。如上海於一八八六年時，其本國人口，爲十二萬五千六百六十五人，及至一八九一年，其人口則增至十六萬八千一百二十九人。再至一八九六年，其人口又增至二十四萬。○九百九十五年，再至一九〇六年，其人口更增至四十五萬二千〇七十六人。再至一九一五年，其人口更增至八十八萬二千八百六十人矣。

四 城市發達之原因

城市發達之原因甚多，但其主要者，計有三種：一因農業之改良，二因商業之擴充，三因工業之進步，請分別論之：

(甲) 農業改良與城市之發達：查城市中大部分人民，概不能產生所需之

食物，其所食者，須倚賴他人也。如全世界人民之精神，皆須用於生產食物，則無餘剩人民，可以移居城市，而城市亦無發達之希望。反是者，鄉間之農業，能由少數人民担任之，而并可生產無量之食物，使所餘剩者，可以供養城市之人民，則城市之發達，自可有望。按鄉間人民，所以能以少數人民，產生無量食物者，皆因農業方法改進，有機器以代人工之故。查歐洲自一七〇〇年後，耕種農田方法，日有進步，即農產種子，亦大有改良，因之農產所需工人雖少，而出產反能較前增多。據美國農業專家之調查，美國此時，每年之麥產，由三人，用新式耕具耕種之，其所得者，即較前數世紀，以一萬人，耕種所得尤較多。在前農田中，用人之處極多，今則大半改用耕具，故現在以數人之力，助以新式耕機，竟能耕種極大之田地，而田莊亦日見擴充之。譬如美國愛奧華州，於近三十年中，其田莊平均計算，約在二十三英畝左右，在一八九〇年時，每一田莊之農夫，平均為六人，在一九二〇年時，每一田莊之農夫，平均祇為五人也。是於近數十年中，每一田莊，可於四人之中，省出一人。再據美

國農科專家之調查，在一八九〇年時，農夫一人，用馬一隊，每日可耕田二三英畝，但在一九〇〇年時，農夫一人，以馬四匹，每日竟可耕田五英畝之多。再在一九二〇年時，農夫一人，助以曳引機一架，每日可耕之田，即為四十英畝。

因農業方法之進步，故大部份農夫之工作，成為無需之工，此種無需之工，必須另謀工作也。美國全國之食物，係由百分之三十三工人所產出者，而每年并有無量餘剩之食品，可以輸售外國，是美國百分之七十之農夫，於農業上，皆屬無需之工人，此種大部份工人，須於城市中，另謀工作，方可維持生計。是以城市發達之第一原因，在於農工之移居城市，而農工所以能移居城市者，又以農業進步，所需之農工日少也。

(乙)商業擴充與城市之發達：商業擴充，商店林立，商店增多，商人日增，工人亦夥，而城市人口，因之加多焉。譬如英國自一八二一年，至一八五一年間，為人民集中城市之時期，尤以一八二一年，至一八三一年，與一八四一年，至一八五一

年之二十年間，爲人口集中最盛之時代，在此時期中，英國城市中人口增加速率，爲從前各時期所未有，有數城市人口增加之速率，竟超過百分之六十者，此因英國在此時期中，商業發達之故。查英國自一八一三年，至一八三二年中，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，至一八四一年時，更增至四萬八千九百九十萬磅，進口貨日增者，皆因商業發達，商業發達，商人與工人，自然增多，而城市之發達，亦能一日千里也。雖然商業發達，須賴交通制度，蓋商業無交通利器，以運輸之，則貨物運入運出，均感困難，而商業則因之大受影響，是交通制度之改進與否，與商業發達，關係至大。再交通制度，有爲水路交通，有爲陸路交通，有爲天然之交通，有爲人造之交通，美國之巴拿馬運河，與歐洲之蘇彝士運河，均爲歐美著名之人造水道交通，其鐵路，電車，馬路等，又爲人造之陸上交通，至大洋大海大河等，乃天然之水上交通也。如此種種，皆所以便利商業，而城市之近於天然交通處，如大河或大海者，其商業更易發展，城市亦易發達。其不近者，則須以人

力改進之，以人力改進者，用費浩大，往往因得不償失，而不肯改進之，於是商業發達之程度，不能與前者相抗衡，而城市之發達，因之迂緩矣。各國大商埠，如英之倫敦，美之紐約，及吾國之上海，皆因與天然之水路相近，故其商業進步極快，城市發達奇速，而他城市，均望風莫及也。

(丙)工業進步，與城市之發達：工業者，集聚工人原動也，工業愈發達，則工作者愈多，而城市之發達愈益快，是城市之發達，工業之力甚大。雖然，歐美城市之發達，爲十九世紀之特別現象，前已言之。查十九世紀以前，本有工業，何以城市獨於十九世紀時，方始特別發達也？推其原因，實以工業制度不同之故。按最初時代之工業制度，爲家庭工業，所謂家庭工業者，乃一家所需之物，由一家各自製造，各自供給之，因各家均成自給團體，故人民既不須互相交接，即無社交之可言，而城市之發達，亦無希望。及至第二時期，其工業制度，自一家推至一村，此時工業制度，已爲分工制度，即各種人民，各自執行各人之特別工業，一村之中，有分爲鐵匠，銅

匠，鞋匠，成衣匠，等。當此之時，各家均不能如最初時代之完全自給，全不倚賴別人，此時各人須各本所長，各製各物，各作各業，并須以一人之所餘，換他人之所餘，是近於商業之貿易，已經發生，而較大於家族之團體，已經成立。但此種工業，仍僅限於一小村落，範圍狹小，亦不能吸引無數市民，羣聚各處，成爲大城市也。自十八世紀末葉以後，歐洲工業，自村落制度，改爲工廠制度，所有製造，均用蒸氣力，與各種機器，而在家庭中執行之工藝，均須改至工廠中執行之，其機器與蒸汽所出貨品，爲數至大，其所需之工人亦多，而工廠中之工作，有爲粗重者，有爲輕小者，故工人中，既有男子，復有女子，常時并有幼童也。此時一國之工業，勢必集中於數處，及至人民集中後，村莊不油然而能進步至於城市，自小城市，而復進步至於大城市矣。是以工廠制度者，城市發達之根本，而十九世紀城市特別發達者，即因工廠制度之採用也。

商業發達，固倚賴於交通之制度，工廠雖有吸引無數工人之力，倘工廠地位，

與交通制度，相離太遠，所有工廠貨物，不能輸送外出，則銷路必受限制，而工業難以發達，即城市亦難發達。故城市發達，須賴工廠制度，工廠發達，又恃交通之適宜。至所謂交通制度者，亦有天然人造之別，更有陸路與水路之分也。

五 古今城市地位之不同

(甲)上古之城市：上古城市，為城市國家，有完全自主權力，不受外界勢力之壓制，凡城市應辦之事務，城市得自由掌理之，即國家應為之職務，城市亦得自由執行之。查歐洲上古城市，當推希臘與羅馬之各城市，如將希臘羅馬城市之地位，略加說明，則上古城市之地位，可以明白。希臘之雅典，葛運司，斯巴達等，以及羅馬各城市，均為城市國家，有至高之主權，可以自由宣戰，自由媾和，又得隨意制定法律，強迫人民遵守之。同時對於城市中，應興應革事宜，如馬路之建築，溝渠之設置，公共愉樂之設備，推而至於警務市政，衛生市政等，均由城市自由辦理之。是城市，即為國家，國家即係城市，二而一，一而二也。此種城市之地位，至為奇特，與中古

及近代城市之地位，全然不同。

(乙)中古之城市，歐洲自羅馬帝國滅亡後，地方無主，盜賊紛起，劫掠自由，居民生命，朝不保夕，自無城市之可言。及至第十世紀時，城市方始復興，再至十三世紀時，歐洲城市之生活，始有可觀，此因各方商業興盛後，不得不於交通事業，力求改良，因交通便利，商人往來，可以自由，農夫有改業爲工者，並有改業爲商者，如此數年之後，城市日見發達，市民亦日益富厚。但城市之土地，本屬於王侯，商人市民，於城市之中，組織商店，其土地之權，仍屬王侯，故須受制於王侯也。當時各城市，祇係國家之行政分區，毫無獨立自主之權，其所辦之事，祇限於王侯所允許者，且所允許甚少，其未許者，概不能辦理之，如欲辦理，必須隨時請求於王侯，有時即請求之，亦往往不能得也。此種城市之地位，與上古城市，萬不能同日而語。

(丙)現代之城市：及至現代，歐美城市之地位又大變，既非完全自主之城市國家，又非完全不能自主之行政分區，其地位，乃處於兩極端之中，既是地方自

治團體，復爲中央，或省（或邦）政府之代理行政機關。至所謂地方自治團體者，乃有限制之自治，是在一定範圍以內，處置純粹的關係城市之事務，處理此種事務時，中央或省政府，不得干涉之。但城市爲中央，或省行政機關時，乃代理中央，或省政府執行一切有關全國，或一省之事務，國家或省政府，爲保持行政統一計，爲顧全國家，或全省國民福利計，不能不加種種之監督，此現代城市，與上古中古城市，不同之一點，亦即現代城市正當之地位。德國之普邦，於一八〇八年之法律，承認城市有雙重之地位，一方面爲邦政府之代理行政機關，可以處理關於全邦之事務，一方面爲地方自治團體，可以舉辦純粹之地方事務。在普邦各城市爲中央之代理行政機關時，城市乃完全在邦政府勢力之下，爲地方自治團體時，城市即有自主之權。英國一八三五年之城市法律，爲改良市政府制度之法律，一面對於城市辦理關係全國之事務，使中央行政機關，得隨意監督一切，一面對於城市辦理關係地方之事務，得由城市自由處理之。法國在一八八四年，通過城市法律，凡關

係城市政府之組織，與職權，皆有明文規定之。而對於城市之雙重地位，規定尤爲明顯。對於自治事業，准許各市自由執行，對於代理職務，則採行政監督。美國之城市，最初本爲地方自治團體，可以管理地方一切財產，并得發佈警令，卽於司法案件，市政府，亦得隨意參預執行，但徵稅之權，認爲政府主權，城市不得執行之。此美國城市，在法律上，最初之地位，但現在已更改矣。此時美國各州議會，概有決定城市行政之權，對於城市最初地位，不加承認，咸以城市爲州政府行政機關，代表州政府，執行關於全州之事務。依習慣法，凡城市組織後，不能卽有徵稅之權，及州議會通過法律，規定城市有徵稅權後，城市方有征收某種賦稅之權也。有時州政府，更得將州政府某某權責，委託市民所選之市官，或市委之官員代理之，譬如現在美國各城市，關於保持地方之和平，公共衛生之維持，與管理，城市之法庭，及其房屋等等，以及辦理城市之選舉事宜，均由城市代表州政府執行一切。有時關係城市警察事宜及城市教育，均由城市代表州政府執行之，更有時州政府之賦稅，亦

委託城市，代爲征收之，故現在美國之城市，非獨爲辦理城市事務之地方自治團體，并亦爲州政府之代理行政機關，其所辦之事，不獨與各本城市地方，有密切之關係，即對於全州人民，亦有極大之影響。美國城市因有如此之雙重地位，其與州政府之關係，因之生焉，因州議會有維持州政統一之責，城市與州議會之關係，因之亦即複雜。何也？蓋城市如僅爲地方自治團體，州議會除規定法律，使城市不得於法律範圍之外，越軌行動，州政府不須加以種種干涉，使城市一舉一動，不能自由，此與普通人受法律監督相同。但城市既規定爲州政府之代理行政機關，其所辦理之事，與全州人民，休戚相關，州議會爲保護全州人民計，不得不使各城市所執行之事，有一律方法，及行之適宜，因州議會之種種監督，至使州議會與城市之機關，竟生不幸之結果。所謂不幸者，指美國各州議會，其於城市兩種職責，往往不能分別清楚，常時對於城市爲自治團體，有自由行動之權，毫不承認，僅承認城市爲州政府代理機關。無論城市所辦之事，爲自治性質，或爲代理性質，州議會皆接

續不斷的干涉之，無論城市所辦之事，僅於地方人民有特別關係，或與全州人民均有關係，州議會，一概的監視其行動，使城市自治團體之地位，竟至消滅於無形。美國城市地位之不適宜，於此可以見矣。

我國爲東方最古之國家，其城市之歷史，亦至長久。攷我國自古，卽爲單一國家，其城市并無單獨政府之組織，所有城市中衛生之維持，道路之建築，概有縣政府掌管之。其他城市中慈善之舉辦，亦皆爲縣政府之責任，非城市之事業。當時之城市，實無地位之可言，自光緒三十四年，十二月二十七日起，關於城市政府之組織，始有城鎮鄉之自治章程，規定城市地位，既爲自治團體，復爲國家代理行政機關，但無論所辦理者，爲自治行政，或爲國家或省行政，均須受政府之監督。以後我國所公布之城市法律，概皆如是規定之。其未與中央宣佈獨立，或未直接規定市法律各省之各城市，除受縣長或特別行政長官監督外，更由中央內務部監督之。至廣東，湖南，江蘇，雲南各省，或自定有暫行的普通市制，如江蘇省是，或與中央脫

離關係後，另定暫行特別市制，如廣東之廣州市是，或於省憲中，規定普通市制，如廣東，湖南，浙江三省是，其監督之權，悉屬於各該省之省長也。惟因吾國此時之政治，尙未上軌道，有時市政竟由官廳直接辦理，如北京，南京，與雲南之昆明市，東三省，與天津，漢口，各特別區，及現在上海之淞滬商埠公署等，皆爲官廳辦理之市政，至官廳自辦之市政，其地位，僅爲中央或各省之行政分區，代表中央或各省，執行一切政府行政，毫無城市自治之可言。故我國今日各城市之地位，殊不能一概而論，有爲純粹的地方自治團體，兼理省政府行政之城市，此江蘇各市，依江蘇暫行市制所組之城市是。有爲中央或各省之行政分區，如北京，南京，東三省，特別區域及天津，漢口，等各特別區域是。我國在此自治初創，國政省政，概未納入正軌之時，固不能與歐美各先進國家之城市媲美，但今後政局定後，城市之地位，務必使之確能適宜。最好方法，應效法歐洲各國法律，規定城市爲地方自治團體，凡關係地方自治性質事務，由城市自由處理，政府不應任意無理干涉之。至對於城市執行

代理職責時，則當隨時監督之，而對於自治性質之事，與政府性質之事，尤應分別嚴明，不容混成一氣，致使美國不倫不類之城市地位，復於我國發現之。

結論

關係城市之問題，千頭萬緒，固非上述各點可以盡包括之，但因時間之短少，不能更將別種問題，一一提出討論，幸祈原諒。下兩點，請與諸君再討論市政府制度問題，與市政問題。

第二講 城市政府制度

第一講，已將城市問題，略加討論清楚，第二講當將城市中之政府制度，稍為說明之。按城市政府之制度，為一市政府之基礎，如制度不良，則基礎不立，基礎不立，而猶望市政之能進行無阻，豈可得乎？是市政府制度者，討論市政府時，必須注意之問題。攷世界各國之市政府，計有五種制度，在英，則有所謂市議會制，在德，法，義及我國與美國，又有所謂分權市制。數年前，美國又發明所謂市委員會制。我國

廣州市，於民國十年創辦市政，曾依美國市委員會制，略加變通，於廣州市暫行條例中，規定廣州市行政委員會制。近年來，美國又發明所謂市經理制，同時又有所謂集權市長制之採用。所謂市議會制者，指一市之事務，均由市議會預先決定，再由市長、市長老及市議員，分組經常行政委員會，兼任行政，市長為榮譽職，權甚微小，除主席一切會議，及於有禮節時為代表外，其他與市議員及長老之權相同，此制始於英，至今仍奉行之。美國曾一度採用，因成績惡劣，復廢棄之。德、法、義、美，及我國之分權市制，係將一市之市權，由市議會與市長分掌之。如指派各局之局長等，須先由市長擇定，再交市議會通過，方生效力。城市之預算，由市長編製，再交市議會通過，但市議會得隨意增減之。此制在美施行以來，發現權限混亂，責任不專之弊，遂漸不用矣。德、法、義，各市奉行已久，我國江蘇各市，亦奉行之，但諸國對之，未加研究，故未發現如何之惡績。美國委員會市制，及我國廣州市暫行條例之行政委員會制，是將市政府議決與執行一切市權，統歸委員會少數人領管之，行政由委

員及市長分担，行政部之多寡，以委員之多寡爲決，大概分五部者爲最普通，有分部較多者，有分部較少者，但最少者爲三部，最多者爲九部也。雖然廣州之行政委員會制，於委員會外，尙有市參事會，爲代表民意機關，但該會之職責，僅限於「市民請願案，與市行政委員會送交事件之議決，及行政各局辦事成績之審查」，其權甚微，所有大部分議決與執行大權，均由行政委員會操縱之，故名之爲市委員會制，亦無不可，但與美國之市委員會制，頗多出入，不可不知。美國各市，因市委員會制，以民選無執行經驗之委員，兼任執行責任，頗不適宜，多已改爲市經理制矣。所謂市經理制者，乃以一市之一切事務，責由市委員會（或市議會）主持之，但市委員會，自知無執行經驗，不適辦理執行責任，故公聘有執行學識與經驗之市經理一員，主持用入行政，市議會對市民負責，市經理對市議會負責，各部執行職員，又對市經理負責，如此上下箝制，責任專一，遇有錯誤，不致互相推諉，美國各市，對此市制，異常贊許，採用者，已有三百七十餘市。惟此制最適宜於較小之城市，故美

國各城市採用者，概係較小城市也。美國集權市長制者，有市議會與市長，但市議會之責任，除監督市長外，其權極微，市長爲一市之執行首長，凡一市之大政方針，均由市長決定之，卽任免執行部職員，亦由市長負責主持，不須得市議會同意也。此制最適宜於大市，故美國各大市，如紐約、芝加哥，皆採用之。

依上述市政府制度觀之，我國分權市制，以市權分歸執行長官，與市議決機關担任，有時更須互相箝制，責任至爲混雜，權限極不專一，是爲最劣之市制，我國今後欲立市政府之基礎，自當舍棄此種惡劣之分權市制，另採別種優良之制度。然則我國另採別種市制，應以何者爲標準？竊嘗思之，我國有人口繁多，土地甚廣之商埠，與都會，或省會等，亦有人口甚少，土地甚狹之內地小城市。前者問題既多，又甚複雜，一稍不慎，易生重大事端，後者問題甚少，又極簡單，加之居民土地較少，不易發生如何事端，故兩種城市之制度，萬不應定爲一種者。前者爲大城市，應規定一種適於大城市之市制，後者爲小城市，則又當規定一種適於小城市之市制。

矣。按上面所述之五種市政府制度，除我國之惡劣分權市制，應當捨棄外，其他四種制度，如英國之市議會制，其以市議員與長老之無執行經驗之人，主持行政，既不適宜，而在美國試行時，又無良好成績，早已廢棄，我國自不能採用之，不待言矣。蓋我國自改行憲政以來，所以成績不良者，皆因此以門外漢主持專門性質之事之故，今市政制度，既須改良，當痛改以門外漢主持專門事務，是英國之市議會制，以缺乏執行經驗之市議員與長老，兼任行政，至不適宜，不能採用。再美國之市委員會制，以民選無行政經驗之委員，担任行政，與英國之市議會制之弊相同，亦不適用，不可採取也。美國之市經理制，爲小城市之適宜市制，蓋以其制度中之市委員會，或市議會之員額，概屬甚少，於人口稀少之小城市中，不能選舉多數代表爲委員，或議員者，至爲相宜，加之此制之市經理，規定必須爲專門有經驗之人才，則於市政之辦理，可收事半功倍之效，而委員會或市議會，對市民之責任，市經理對市委員會或市議會之責任，與各執部職員對市經理之責任，均能規定明確，是無

互相推諉，互相爭權之弊可以發生也。至我國之大城市，則應採用美國之集權市長制，蓋大城市中，事務繁多，一事發生後，必須立時解決，否則擴大之後，發生種種枝節，不易解決矣。集權市長制，將市權專責成於市長，以一人獨裁獨行，遇有緊急，可以應付裕如，即在平時，亦有負責之人，此外又有市議會，從旁隨時監察，隨時督責，則市長不敢倒行逆施，不顧民意也。

自上所論，我國大小城市適宜之市政府制度，已經決定，請再將制度中最重要之議決與執行兩機關，分別詳論之：

一 議決機關

(甲) 名稱與權限

各種市政府制度之議決機關，名稱至不一律，英國之市議會制，則名市議會，

City Council 美國之市委員會制，有名市議會者，有名市委員會者。 City Council or

City Commission 廣州之市行政委員會制，則有市行政委員會與市參事會。美國之

市經理制，有名市議會者，亦有名市委員會者。江蘇暫行市鄉制，則名市議事會，北京內務部民十所訂之市自治制，則名市自治會。美國之分權市制，與集權市長制之實行一院制者，概名市議會，其實行兩院制者，上院名市長老院，*Board of Aldermen* 下院名市衆議院。*Common Council* 有時上下兩院，即以上議院下議院名之，如康色斯市之上院，即名上議院，*Upper House* 下院即名下議院。*Lower House* 有時上院更取別種名稱者，如費那德費亞市之上院，即名精選市議會，*Select Council* 聖路易市之上院，即名委員上議院。*House of Delegates* 按各市政府制度所規定，市議決機關，其名稱固多不同，即其議決權限，亦有大小之別，如市議會制之市議會，與市委員會之委員會，其權極大，分權市制之市議會，或市議事會，或市自治會，其權則甚小，集權市長制之市議會，其權則尤小，市經理制之市議會，或委員會，其權則甚大也。要之市議決機關名稱之不同，無關緊要，其最重要者，乃其職權大小之問題。但市議決機關權限之大小，亦不關緊要，祇須其權限能專一，不致有見功

互相爭得，見過互相推諉之弊，則至善矣。

(乙)員額

歐美及我國各市之議決機關，概屬甚大，廣州暫行條例之市行政委員會員額，則甚少，其市參事會之員額則甚多，美國之市委員會制，與市經理制之市議決機關，概皆甚小，請略述五種市政府制度議決機關之名額，再評其優劣焉：

子 五種市政府制度之議決機關員額：

(1) 市議會制，大市概為六十四人，其有較多者，乃係例外。

(2) 分權市制，

(一) 德國，自十二人至百餘人不等。

(二) 法國，自十人至三十六人不等，其有較多者，亦係例外。

(三) 我國之江蘇暫行市鄉制，自二十名至五六十名不等。

(四) 北京內務部民十之市自治制之特別市，自十名至三十名不等，普通

市，自十名至二十名不等。

(五)美國分權市制，自七人至七十三人不等。

(六)委員會制，自三人至九人不等，但五人為最普通。

(七)市經理制，自五人至九人不等，克利夫蘭市於一九二四年正月一號，採用市經理制，其委員會，定為二十五人，此為例外。各國之市議決機關，有甚大者，有甚小者，然則究以何者為較善乎？按美國大多數人之心理，以為議決機關過大，一則耗費一市之財源太多，一則於開會時，竟成雄辯談話不能辦事之機關，有時因機關太大，不便討論議案，竟須分全機關為多數委員會，由各委員會，擔任研究一種議案，其研究結果，再交大會通過之，但大會同人，對於議案，未能詳細研究，故委員所報告之結果，不能有所否決，自不能不出於完全贊成，如此辦法，雖屬經過大會之通過，其實仍由少數人武斷的議決者。且有時，遇有議決機關，把持市政，為害市民，如人數過多，則勢力雄厚，無論監督公署，或市民本身，均無如之何，此皆議

決機關過大，議員員額過多之弊，美國咸反對之，故美國各城市，採用市委員會制，與市經理制者，概規定議員，或委員，爲少數員額，此力求免除上述各種弊病也。雖然，議決機關爲代表民意之機關，如在大城市，其市議會人數過少，則城市各區，不能遍選代表，於議決機關，代表民意之精神，又多缺憾，故美國克利蘭市，於採用市經理制時，竟將市議會員額，增至二十五人。要之依予研究之結果，大城市不宜採用市經理制，如大城市，能採用集權市長制，以市權集中於市長一人之手，再定市議決機關，爲保障民權，代表市民，監督市長之機關，卽市議會稍大，人數稍多，亦屬無妨。是以大城市中，實行集權市長制，將市權集中於市長，於城市有緊急事務發生時，實可由市長隨時應付，萬不致有誤時機，而市議會人數多時，則勢力雄厚，遇有市長專權害民者，以大議會對付市長一人，可操必勝之券也。

(丙) 議員選舉法

我國及英法普邦之市議員，概係分區由市民選舉之，其不分區者，祇爲議員

人數甚少之小市而已。但美國分權與集權市長制之市議員，其選舉方法，則分三種：一爲分區選舉法，二爲不分區選舉法，三爲混合法也。第一種選舉法，多用於一院制之選舉，又兩院制中下院之選舉。如用分區制，一區可選議員一人，或兩人，或三人。例如芝加哥市，共分三十五區，每區各舉議員三人。費市現依本市之州參議員選舉區，選舉市議員，每區一員或多員，要以人口比例之多寡爲定。美國大市中，祇有巴斯登與舊金山兩市之市議員，（前者九人，後者十八人）用不分區選舉法選舉之。至施行兩院制之城市，多用不分區選舉法選舉上院議員也。美國之市委員會制，其委員與市長之選舉，概用不分區選舉法，至市經理制之市議員，（或委員）與市長之選舉，則有分區，不分區及比例代表選舉之三種辦法，但三種辦法中，要以不分區辦法爲最普通。

美國各市，對於分區與不分區之選舉法，極有討論，大概皆以分區選舉法，不易選得高尚人才。蓋分區選舉，各區市民，祇能就各本區較優之人中，選擇代表，而

一區之較優人才，往往非全市之人才，有時即全市之普通人才，亦不能及。又以分區選舉制，各區議員，祇能代表各區，不能代表全市，遇有全市利害，與一區利害相衝突時，各區代表，爲博各本區選民歡心計，不得不犧牲全市之福利，以保一區之利害，是全市犧牲大矣。美國各市議會之議員，常有因一區私利，而不顧大局者，實屬不少也。即以我國省議會，與國會而論，其議員係各縣所推選，故於議會中，常有因謀一縣之利益，而寧願犧牲全省或全國之利益者，是分區選舉法，難免各區人，各自圖謀私利之弊。但美國亦有贊成分區選舉法者，其理由，以各區有各區之特別情形，與需要，能定各區各有代表，是各區之特別情形，與需要，得由各區代表，隨時關心顧及。再分區選舉法，使市民參與市政之權利，可以普遍於一市之各區，是分區選舉法，又似較優於不分區之選舉法。此贊成分區選舉法，及不分區選舉法之理由。其實欲兼顧全市與各區之利益，最好一方面採用分區選舉法，或代表比例選舉法，使各區之特別需要，可由各區代表，隨時注意，同時再採用不分區選舉

法，使之代表全市爲全市謀幸福，以抵抗各區代表之私心，此卽美國市經理制之選舉辦法，至爲妥善，我國各區，可以效法也。

(丁)常會與臨時會

英國市議會，每年舉行常會四次，臨時會無定限。法國市議會之常會，亦爲四次，臨時會，由市長認爲必要時，隨時召集之，市議會會員，大多數同意時，亦得請市長召集之。普邦市議會，除夏季外，概爲每星期常會一次，臨時會，由議長認爲必要時召集之。柏林市議會，每星期四，舉行常會一次，每次概自五時至八時，有時因事多常須延至中夜者，此種常會多，而時間短之議會法，不獨普邦柏林如是，卽美國實行市經理制各市，亦如是也。但美國市經理制之市議會，其常會於星期日舉行之。江蘇暫行市鄉制，規定市議會常會，亦祇四次，并規定於每年二，五，八，十一，四月爲會期，其有臨時應議事宜，經本管民政長之通知，及市董事會之請求，或議員全體三分之一以上之請求者，均得隨時開會。北京內務部民十所訂之市自治制，亦

有常會與臨時會兩種，前者每年祇二次，以四月十月爲會期，由市長召集之，臨時會經市長認爲有重要之事情，或有會員半數以上之提議，由市長召集之，但涉及市長事項，由會長召集之。美國無論分權與集權市長制之市議會，或委員會制，與市經理制之委員會，或市議會，大致相同。大市每星期一次，小市半月或一月一次，如有定數議員臨時請求，則開臨時會。我國廣州市行政委員會，并未規定常會與臨時會，但行政委員會，既事務甚多，自須開會甚勤，至市參事會之常會，則每月一次也。

按各國市議決機關之開會，除臨時會，概係規定於特別事故發生時召集外，關於常會，計有兩種之趨勢：一爲常會少而會期長，此我國及英法各市制之趨勢，一爲常會多，而會期短，此美國各市制，普邦分權市制，與我國廣州市暫行條例是也。兩相比較，要以常會多而會期短者，利多弊少，常會少而會期長者，弊多利少也。何以言之？蓋常會多，而會期短者，一市遇有要事發生，即時可按期議決，不致有延

期誤事之弊，此一利也。常會多，而會期短者，可於星期六，或星期日，舉行常會，則市議員兼任他種職業，不致受礙，此二利也。常會多，而會期短者，一市興革事宜，隨時可以議及，不致如常會少，而會期長者，積聚案件過多，往往於常會時，使議員不得不視之忽輕忽重，以致有不適當之議決，此三利也。至常會少，而會期長者，因不能常時開會，故一市應興應革事宜，往往必須等待常會時交議之，則難免延時誤事，此一弊也。常會少，而會期長者，對於各議會兼任他事，不無諸多妨礙，蓋會期長，議員須請長假，方能到會，否則，即須缺席不到，但請求長假，則使議員對於他種職務，不能不曠，缺席不到議會，又使議員不能盡人民代表之天職，此二弊也。如議員不兼其他職務，則議員之生活，須由市庫發給薪津，以維持之，但議員人數甚多者，則薪金一項，頗使市財務上，發生一種極大問題，此三弊也。常會少，而會期長者，則議會於一常會中，應行議決之事太多，市議員往往因倦乏故，不免有疏忽誤事之處，此四弊也。今兩種利弊，既如此顯然，故市議會之常會，宜多而短，不宜少而長也。

二 執行機關

關於議決機關之重要問題，已經討論，請再將執行機關各問題，稍加研究焉。按執行機關包括問題甚多，斷非短時間所能一一論及，今所欲研究者，祇可舉其最重要者言之而已。

(甲) 執行權之所在

各國市政府制度所規定之執行權，有屬於一人者，此為獨裁制。有屬於多人者，此為合議制。有以一大部分執行權，交由一人領受，再以一小部分，交由多數人領受者，此為混合制。英國之市議會制，規定經常行政委員會，兼管一市執行責任，是為合議制。法義兩國之分權市制，規定執行權，集中於市長一人之手，是為獨裁制。德國分權市制之執行權，集中市董事會，是為合議制。美國分權與集權市長制之行政首長，均為市長，領一市執行大權，是為獨裁制。我國江蘇暫行市鄉制之分權市制，規定總董、總理、市董事會一切事件，凡董事會公文函件，均以總董之名行

之。（江蘇市鄉制第六十七條）又規定市董事會，有執行市行政之權。（江蘇暫行市鄉制第六十七條）是執行權分屬於市總董與董事會，此爲混合制。北京內務部，民十所訂之市自治制，其執行權，則由市長承領之，此又爲獨裁制。美國市委員會制，規定一市事務之執行，半由市委員會議決執行，半由各委員獨自決定執行之，又廣州暫行條例之市制，半由市行政委員會議決執行，半由市長及局長執行之，均爲混合制。美國之市經理制，由市經理領受市執行權，是爲獨裁制也。

如依市政原理，而比較獨裁會議混合三制之得失，要以獨裁制爲最妥善。蓋議事貴得多人參加意見，以能集思廣益，但執行，則貴獨裁獨行，以能敏捷，不致誤事也。今會議制，於事之執行，須由多人參加議決，往往使緊要事件，因之延誤，不能執行，其弊大矣。即混合制，有時亦須由多人議決執行，往往行政首領，因特別情形，不能依市制之規定，而自由執行事務，則其他有執行責任者，勢必反對其違章，是行政首領，與其他負執行責任者，必致常有誤會，常有爭執，是執行機關之辦事，萬

不能通力合作，互相協助也。如市長事事依市制而辦理，有時固須召集會議，俟議決後，而執行一事，則又難免有延誤要事之弊。且混合制，有時由市長獨裁之，有時由多人合力執行之，責任至不專一，又易使執行機關辦事人之辦事。難免不爭功避過也。總之執行權之行使，務能責任專一，并須辦事敏捷，方便市行政之辦理，易收功效。是獨裁制，較合議與混合兩制，均為優也。

(乙) 市行政首長之選舉法

英國市行政權之行使，係合議制之經常行政委員會，其行政首長，非一人也，大概各行政委員會之委員長，皆執行機關一部分之首長。有時市長兼任一委員會委員長時，則市長即為一部分之首長，其各委員之選舉方法，概由各委員會各自推舉之。法國分權市制之行政首長為市長，由市議會改選後，於第一次常會公舉之。普邦各市之分權市制，其行政首長亦為市長，小市之市長，概為一人，大市，有時除正市長一人外，尚有副市長一人。副市長之責任，為輔助市長，於市長不能行

使其職權時代表之。普邦各市之市長，概由市議會選舉之，其選擇法，常由市議會登報聘請，凡自問資格足以勝任者，得自行投函於市議會，有時投函者，來自本市無俸之職員，有時來自他市之市長，或市職員，但無論如何，各投函人之資格，必經市議會詳細考查之。大概辦法，係由各投函人數中，先選擇兩三人資格最合者，復自兩三人中，選擇一人爲市長。普邦各市長，須先由市議會選定後，更呈請高級官廳之批准委任之。小城市之市長，須得本省省長之認可，大城市之市長，則由普王批准之，此普邦各市長之大概選舉辦法也。我國江蘇暫行市鄉制之分權市制，其行政首長，爲市總董，由市議事會依記名單記法選舉之，以得票滿議員總數三分之一者爲當選，當選之市總董，由議長開列姓名履歷，及得票數，連同呈請民政長，申請都督委任之。內務部民十市自治制之特別市，與普通市，其行政首長，均爲市長，由市自治會選舉之，但特別市長，於選舉後，須呈由直接監督官署，咨請內務部任命之，但普通市長，於選舉後，祇須呈由直接監督官署委任之。美國之市委員會

制，其行政首長，爲合議制之委員會，但亦有時爲委員會之會長或委員也，其選舉法，係由市民預推候選人，再由候選人中選舉之。廣州市暫行條例之行政首長，爲市長，由廣東省長委任之。美國市經理制之執行首長，爲市經理，由市議會（或市委員會）公聘之，其選擇法，與普邦選擇市長法相同，大概登報聘請，凡自問有市經理學識與經驗者，皆可投函於市議會，由市議會於各投函人中之學識與經驗最優良者聘任之，此各市制所規定行政首長之大概選舉辦法也。按上述之選舉辦法，概分之，可得三種如下：（一）市議會自行選舉，（二）市議會選舉後，更呈由官廳審核委任之，（三）由市民直接選舉之。然則此三法，究以何者爲最善乎？應之曰，市民之道德之程度，均甚高尚，有辨別是非能力者，則市長由市民直接選舉之，未爲不可。如市議會議員，皆爲道德高尚，毫無黨派之私心，真能以人才爲主義者，則由市議會選舉之，亦未爲不可。如市民辨別是非之能力甚薄弱，其市議會各會員，又不免有黨系之偏心，則市議會選舉後，呈請監督官廳委任之辦法，既合民治之

經文官任用委員會同意，及市經理，指派部長，須爲專長人才各種辦法，所選擇之部長，確能得相當專門之人才。但普邦各市之選舉法，以市議會所選之有俸職員，兼任行政機關各部部长，是否能使各部部长與行政首長，共同合作，不生意見，不能必定也。再市政府之部長，概爲行政首長之重要助手，故選擇法，能選得相當人才，尙不爲足。更能使所選部長，與行政省長，共同合作，則方爲至善。攷各市制所規定部長選擇方法，除英國各行政委員會與市議會，本爲一體，與美國市委員會制之各部長，皆係委員會一份子，固無不能合作之事，可以發生。卽英國之各市秘書長，與會計長，由市議會所選舉，亦不致不能彼此合作。但法國各市之行政部長，由市議會預先選舉，再由市長分派之，普邦各部部长，由市議會選舉後，分任各行政部辦事，美國市民直接選舉部長，市議會選舉，省長或省法院委任各辦法，均難使部長與行政首長，互相合作。蓋各部部长之職，既不得之於行政首長，是行政首長，并無用人之權，而同時由別人委派者，或選舉者，因各部長欲得委派，或選舉人之

歡心起見，故對於行政首長之一切舉動，易存監督之心，不易存協助之念，是以難於互相合作也。其各部部长定由市長委派，或由市長委任，經市議會同意，雖可使部長與市長互相合作，但部長未必能得相當人才，此其缺點，前已言之，獨市長委任部長，經文官任用委員會同意，或市經理委任專門人才各辦法，既可得部長為專門人才，已如前述，又可使部長與行政首長同力合作，不生意見。蓋因部長之職，來自行政部長，不敢不與之合作也。

(丁) 市行政部長以下各市職員之重要

市行政部長以下各市職員，為數甚多，如城市各種公用事業，全由市辦，則所需市職員，為數尤多。據云，紐約市各市職員，總計為七萬五千人，幾占選民總額百分之八，巴斯登市各市職員，共計一萬三千有餘，約占選民總額百分之十二。且行政部部长，祇能計劃其一部務之大者，萬不能親自辦理各部一切細小之事，故各部諸多問題之決定，概賴下級市職員為之，詳細規定之，計劃之。譬如一市之預算

案各節目等，均由各部部長以下之部員等，預先製定之，其部長與市長，祇能總其成而已。是以一市之行政首長與部長，雖爲重要，其部長以下各市職員，亦爲重要也。如市長以下各市職員，亦爲專門或相當人才，則一市各行政部內部事務，皆可處置得宜。各部部長，可以不須顧及細小各事，而其精神，可以專注意於大而要之部務，則一市興革事宜，可以日多。查各部部長以下各部職員之能否得人，與市職員之任免辦法，頗有關係，如任免方法善者，可得優良人才，否則不易得也。

總 結

關係市政府制度各問題，異常繁雜，斷非一二點鐘所可盡述，上面所討論者，祇係市政府制度中最顯著，最重大之問題耳。

第二講 市政

第二講已將城市政府制度之優劣，與制度中之議決與執行兩機關種種重要問題，詳細論過，茲請再將市政問題，略加討論。查各國所辦之市政，種類繁多，斷

非一兩點鐘所能講完，即將一種市政，提出討論，亦非短時間所可敘述罄盡者，故此時祇要將模範市政之要素，提出數點，與諸公共商榷之。

按模範市政之要素，共有三點：（一）須有熱心與開明之市民；（二）須有優良之市制，與主持得人；（三）須有適宜之市政府內部組織。此三要素，唇齒相關，不可留一，而去其他，而一市之行政得失，全賴三要素之能否運用適宜，請分別詳言之：

（一）熱心與開明之市民。市民能否熱心，能否開明，與市政府行政之優劣，成正比。近日討論市行政改良者，往往偏重於市制之改進，而視市民為無足輕重。殊不知，吾人雖可日求市制之改進，於市制中，規定最良之選舉辦法，但市民缺乏相當教育，不知如何選舉，則選舉結果，萬難得相當之人才，以不相當之人才，總理市政，成績安能優良。反是者，市民受有適宜之教育，富有特別是非之智力，其市制之良者，及市制中所規定選舉良法，固能應用得宜，即市制不良，或選舉辦法不善，亦知羣起謀改良之運動，則不良者，終能改良也。吾國古語不云乎？民為邦本，本

固邦寧，是民之於邦政，固爲重要，民之於市政，亦爲重要也。西方人嘗云，法律無輿論之助力，不能收效，所謂市制者，城市之法律也，城市法律之能否施行無阻，亦視受市制管轄者，能否與之表同情也。故促進市行政之改良，必自市民起，倘市民無改良市政之決心，卽市政竟能改良，亦不過暫時而已，終必歸於腐敗不堪。我國前次奉直戰爭終了後，段祺瑞公布淞滬市民自治，指淞滬爲特別市區，江蘇韓省長，復提倡淞滬市民自治，指派淞滬特別市委員會，草定市公約，其初各市鄉謀加入特別市者，踴躍非常，故市公約不及二月，卒能草定，并能通過臨時特別市議，復在江蘇省長公署備案。惟公約成立後，市民恐負擔過重，不肯贊助其成，故淞滬特別市，竟不能成立。倘市民當時，有創辦淞滬特別市之決心，各市鄉能照特別市公約之規定，擔負各種經費，創立特別市政府，自辦保衛團，則前歲租界，雖於五卅後，地方不靖，而淞滬保衛團，可以負維持治安之責，彼奉軍，亦不致藉口保護治安，而來上海，并久駐之，則前歲江浙戰禍，或可幸免，可證市民於市政之改進，頗有莫大之

關係焉。近來西方各市，常以公共良心之發現，頗能改革城市之事務，但公共良心忽然發現，出於一時之義憤，及公共忿怒一去，其良心又將消滅於無形矣。故吾人不應專賴市民一時之良心，當以市民之智力爲依歸。如市民有辨別是非之智力，則公共良心將日見發達，無論古今中外，凡市民能知市長不良者，未有肯忍受而不力求改良也。美國於近三十年中，能力圖改良市政者，亦美國各市市民，不肯忍受不良之市政也。近年來，我國上海市民，常有反對工部局之舉動，蓋亦因租界市民之智識日增，對於市政，皆知熱心，反對於租界當局，不善處理之處，多所憤恨不平。但一市政府之事，如不設法使市民週知，市民將無從知之。以選舉論，如不以選舉辦法，明白宣示市民，市民或將自作聰明，隨便投票，或者放棄責任，致使少數市民，從中把持選政。倘市民既不知市政之辦理如何，又常時放棄責任，而對於市政是否辦理完善，祇能以朝夕所見所聞者爲準。譬如市民見垃圾能照常運開，或以戚友中，服務市政府者，按期升級加薪，卽以市政辦理完善，否則卽從而非之。有時

竟以新聞報告之事實，爲取決之標準，如此聽市民自由查悉市政之辦法，市民不能得其真相，往往所知悉者，與事實不符，殊非善法。

然則城市行政，當取何法，使市民知之，方爲善乎？曰公開行政法也。所謂公開行政法者，包含兩事，一在編製市政事實，二在使市政事實，編製後，確能分置於市民心中。夫編製事實之準標，當使市民易於明白，可以領悟，方爲有益，如行政會各部，組織得宜，有良好登記方法，與會計制度，此事不難達到目的。惟各國城市之報告，大都不易明白，我國各市之行政，大概毫無報告，卽或有之，更較各國之報告，不易明白矣。前年上海市，擬增收公益捐，市民始終反對，市政當局爲顧全顏面計，祇得自願暫緩征收。查上海法租界之住戶巡捕捐（卽公益捐）依房租收百分之十二，公共租界收百分之十四，南市祇收百分之五，所收不及兩租界之半，自不能改良一切市政，市民對於加征公益捐，本不應稍有反對，惟因南市所辦之事，向來不肯報告市民，而對於道路之鋪砌，以及其他一切設施，均難使人滿意，故一提加

征公益捐，反對者羣起矣。從此更可知辦理市政，不可不與市民共之，而市政公開之法，更不可不加意研究。再所編製之市行政事實，隨時分發市民，使市民可以從各種事實上，各自判決市政之得失，尤為不易辦之事。欲達此目的，非普通市政報告所能為，亦非書冊於選舉時分給市民所能為，又非於投票時，以演說法宣布市民所能為者，此實一種教育問題，而教育一事，斷非一時工作所能達到目的，須永久繼續工作，循循善誘，方有成效。關於宣傳市政之事實，須由淺入深，由簡至繁，導誘市民，務能容忍堅耐，不畏詳明，解釋事實，一法無濟，當繼以別法，有時更須多設種種方法，協同進行，務使一市之市政，在市民心中，了然無惑，則舉辦新舊市政，自易得市民之助力，即市政當局之行爲，亦能得市民之諒解。歐美各城市中，常有市民自組之機關，其目的有專門研究一市市政之改進者，亦有兼涉市政者，此種機關，市政府應利用之，如能善於利用，則凡市政府一舉一動，雖不能完全依賴該各機關，周知市民，但因其常時報告消息，隨時解釋一切，其能減少市民之誤會，增加

其諒解處甚多。此種機關爲何？（一）曰新聞報紙，（二）曰市政研究會，（三）曰商會，（四）曰工會，（五）曰納稅同人會，及其他同樣性質之組織，皆市民自組之機關也。該各機關對於城市及市政府之責任，各皆隨時討論，胸有成竹，歐美各城市，此種組織極多，而各城市當局，得該各機關之助力，而致市行政於改進者，至爲不少。現今我國人，對於是種組織，往往誤認爲搗亂機關，不肯利用之，接近之，致誤會日多，而往往可以輔助其進行者，反而破壞之，殊爲可惜。除此非正式之市政團體外，各城市市民，仍應設置正式市政機關，專門傳播一市市政消息，此種機關之責任，專門收集市政材料，並將所收集者，整理清潔，編製成書，分送市政府各部，及各市民。此種團體，可以連絡市政府，與各市民之感情，使之免除隔閡也。

如美國巴斯頓市財政委員會，由州長指派五人組織之，任期五年，每年改選一人。該會聘用專門家爲顧問，以及其他專門助手等，對於城市收入支出，借債問題，會計制度，以及各部行政，與巴斯頓市有關係者，隨時調查之，研究之，并編成報

告意見書，陳明於市長，市議會，州長，及州議會。除此以外，並將報告或意見書，宣布本市日報中，公諸大眾。在近五年中，巴斯頓財政委員會，對於城市一切行政事實，頗能編製簡明，使市民知之甚詳。但此種傳播市政消息之團體，吾人亦有不能贊許之處在，蓋因其爲官立機關，其所行所爲，至少不能超乎政治之外，可以明矣。巴斯頓市，於近五年中，頗感此種困難，蓋巴斯頓市長，與州長，所指派之財政委員會，日事暗鬪，每藉報紙，互相攻訐，而所爭之問題，雖分兩方面，但並非皆能啓迪市民，使市民明白其究竟也。委員會利用政治權術，往往不弱於市長，或市議會之能利用，故此種市政團體，似亦不善。

另有一種研究市政傳播市政消息之團體，名市政調查會，美國與加拿大各市最多。考美國最先之市政調查會，發起於紐約市，至今已十有餘年，均由市民私人捐款以維持之，與市政府毫無關係，不受市政府支配，舉動非常自由。其所處之地位，較優於官廳經費所組織之機關，既不須倚賴市議會以維持一切，又不須求

市長之援助，且各職員，更無政治之彩色，非衆人必射之鵠，遇有市政上應興應革事宜，可以自由討論，是者是之，非者非之，毫無顧忌之處也。

我國創辦市政，已經二十餘年，除廣州市外，毫無成績之可言，蓋市民市政知識，過於缺乏，而對於改良市政方法，亦少加意研究。以上海開北市政，與租界市政相比較，大有天壤遠殊之別，蓋因市民不加聞問，故辦事人，一朋分利益，弊害百出。（此江蘇省當局收回開北市政之理由，）致遭省當局，令滬海道尹，接收兼管，而改歸淞滬商埠局接管之。倘開北市，有市政調查會，或其他自動的市民機關，對於開北市政當局，隨時監督，促其改良，則市政不致如斯腐敗，而省當局，在此民治潮流發達之際，斷不敢藉詞收回官辦也。故此種市政調查會等，不獨爲英美各城市所需要，亦我國城市更不能不急起組織者也。

（二）優良市制與主持得人。僅有熱心與開明之市民，而無良好之市政制度，與主持得人，亦不能使市政進行無礙。故適宜之市制，與專門人才，爲模範市行

政之第二要素

(甲)優良市制。優良市制，非僅限制市民舞弊營私，乃鼓勵主持行政者，於市政之辦理，有一定之權責，并能於一定權責中，可以自由，不受限制。故優良市制之第一要件，爲規定一定市權，由主持行政者，負責辦理，對於主持人之辦事，於職權內，不加限制，如一市之中，既有熱心與開明之市民，更有適宜之市制，使主持行政者，於一定之權責中，自由發展其懷抱，與主張，則市政斷不致不能改良，卽市政當局，亦不能倒行逆施，不顧民意。卽或有之，市民亦萬不肯允許也。但各市市政當局，能否如此盡責，當將市政情形，由各種市政機關，隨時宣布，并解釋之，使市民於市政府之辦事，均能了然於心，以便隨時監督其進行也。再優良市制之第二要件。在能使市政府責任專一，凡有錯誤，不致互相推諉，遇功績，不致羣相爭得。卽如市經理制，其市委員會，對市民負責，市經理，則對市委員會負責，各部職官，又對市經理負責，上下相承，各有專一責任也。美國之集權市長制，凡市之用人行政，均由市

長負責，功過亦由市長負之，責任亦至專一。我國市政，如能將上述兩點，完全做到，則可謂優良之市制矣。

(乙)主持得人。辦理市政者，有必需之條件焉，其人具各必需之條件者，則市政可能謂主持得人，否則不能爲得人也。所謂必需之條件爲何？曰，主持市政者，首須有市政專門學識。廿世紀之市政，種類繁多，事務復雜，斷非毫無市政學識者，所能勝任，我國廣州市政，舉辦未及多年，而成績昭著，聞於國外者，蓋以廣州市自市長以至各局長科長等，均有相當之市政學識也。反觀北京上海南北市市政，辦理多年，其中有爲官辦之時期，有爲民辦之時期，惟卒未能得良好之成績者，亦以辦理市政者，非官僚，即普通市民，對市政毫未切實研究，故不能致市政於進步也。德國市政，庶稱良善，查德國各市主持市行政人，皆係專門人才，德國各市，對於教育此種人材，設有專門學校，以專門人材，辦理專門市政，辦理豈有不善之理。美國各市，對於市政專門人才，向未注意，故市政不如德國。自市經理制實行後，規定市

經理及各部部長，必須有專門學識，并於各大學校中，添設市政專科，更設市政專門學校，故市政日見進步。第二必需條件，爲市行政經驗。夫精於學理，缺乏行政經驗者，市政亦難辦理完善。攷德國市行政職員，任期甚長，有時竟有終身爲市官者，其市行政上之經驗，異常宏富，夫熟能生巧，經驗多者，辦理自有巧妙之益也。美國市政府，素爲州政黨所支配，故市政官員，常時更變，往往缺乏市政經驗，而市政亦難稍有進步。近年來美國各市，專注意市職員之經驗，運動脫離政黨，對於市職員之勤苦耐勞，成績優良者，概不更換，對於各職員，并以養老金制度，鼓勵其常久，不更別事，故近年來，美國市官，皆有行政經驗也。我國市政之創辦，雖已二十餘年，對於市政學識，固未注意，對於市政經驗，尤不講求，故於廿年中，市政毫無成績之可言。今後如欲市政之起色，應獎勵市政官員，均能服務常久，多求經驗，於市政前途，方有利益也。

(二) 市政府內部組織適宜。 市政府內部組織，是否適宜，於一市之行政，頗

有關係，市政府內部之組織，係詳細條文，常非市制所能盡量包含，倘僅選舉市經理，或委員會，或市長，雖制度均屬優良，惟內部之組織，未能詳載，不能擔保市政辦理完善，欲使市政之辦理，可以盡善盡美，須於市制中，詳細載明，或於市規則，或市法令中，另行詳細規定。市組織，務能富有柔性，所謂柔性者，指市組織能有伸縮之餘地。蓋市行政情形，常有更變，有時因分部不善，往往新事業發生後，竟無人辦理，致誤公事。有時新事業發生後，兩三部，皆可採辦，如不規定臨時可以酌量情形，而劃歸一部辦理之，則徒使行政混亂也。再市組織，亦不能不略具剛性，所謂剛性者，指市組織各部責任確定之意。蓋市行政事務，種類繁多，倘不能確定各部之責任，亦易擾亂一市之行政。惟有時各部行政，常有連帶關係，譬如警察行政，與衛生行政，本不相干，但欲求行政，須有成效，兩種行政，必須互相協助。衛生部所應訂之公共衛生規則，常須依警察調查之報告而訂定，有時警察之規則，又須依賴衛生部之建議而規定。再如自來水部與消防隊，亦須互相輔佐，方能使兩部行政收效。故

一市行政之能適宜，正須依其職責而清分之，并須使各大部，統率各小分部，層層相應，互生關係，隨時協助之，此所謂剛柔並濟也。美國各城市，尙未注重分工辦事，對於市政府之分部，常時規定極詳，有時分而又分，毫無限制，殊不適宜。譬如巴斯頓市之市政府，計分三十部，但詳細研究之，并非三十部均係不能歸併者。故其結果，則成上重下輕之勢。內部又感重複不清之弊，致生種種爭執，殊非至善。近年來美國忽有相反之運動，對於分部過多，極力反對，故改市制爲市委員會制時，竟將城市一切事務，分爲五部，但分市行政爲五部，雖於小城市之政府，甚爲適宜，大市事務繁雜，五部萬難包括罄盡，卽有時勉強包括之，又易使不相連屬者，亦歸併之。美國格額肥司頓市，爲市委員會制之始祖，其市政府，計分五部，而道路改良一部，則包括道路，醫院，公共衛生，及公墓等，各事。其實該各行政，均屬性質不同，不能并入一部也。分部過多，固屬不善，分部過少，竟以毫不相關之事務，勉強并入之，尤屬不善。其實分部一事，應依行政之性質而定，分部之多寡，總以執行時能運用得宜，

毫無阻礙爲準。按各大城市之事務，不外文書，財政，工程，教育，公共營業，警務，衛生，消防，公益，公德，公共娛樂，公產等各項，大城市常依此而分部，有時竟有將公用事業，分爲自來水部，電氣部，煤氣部等者，更有分公共娛樂爲公園部，遊戲場部等，則分部過多矣。如此分法，未免太細，恐蹈上重下輕之弊，故須詳加研究，能歸并者，則歸併之，減少其部焉，但僅定爲五部，亦屬太少，太少恐有應接不暇之勢。惟分部時，最重要者，當以同樣性質之事歸入一部，其不同性質者，另外劃入他部，使分部之多寡，能於一市之事務，不相妨礙，確能適宜爲止。有時不能預爲決定其部之多寡，可以預定若干部，此外於城市事務增多時，隨時另加行政部，惟於加行政部時，必須經過合法之手續也。前歲淞滬特別市委員會，起草特別市公約時，予以顧問地位，建議在數處局之外，另加一條云：『特別市市長，因市事業之發展，經特別市議會之同意，得增設局處。』字樣，此防備特別市，將來新事務發生後，不致無人舉辦也。規定行政處局爲一定幾處幾局，含有剛性，另加一條，准許加增行政處局，含有

柔性，剛柔並備，行政方能有利無弊也。

結論

模範市政行政之要素甚多，上述三種，乃其最顯著者，我國各城市，如能得此三要素，則模範的市行政之根基已立，市政未有不良者也。

篇一 市政與教育

(民國十二年作)

市政與教育五字，讀之極易，論之極難，因市政與教育，爲最複雜之兩大問題，卽以兩大問題自身而論，且有極多之細小問題，枝枝節節，頭緒極繁，今合之爲一問題，其困難可想而知。但兩問題既是如此複雜，是最有研究之價值，今願以一知半解，略抒管見，幸祈指正焉。

竊吾人欲解決市政與教育之問題，當先研究市政之自身，然後再及市政與教育之關係，請依此次序，一一討論之：

一 何謂市政

(甲) 市政二字之意義

欲知市政爲何物，須明市政二字爲何解。按市政二字，譯自英文 *Municipal Administration* 二字，*Municipal* 字義，爲「屬於城市地方自治的。」*Administration*

字義，爲「行政」故 M. A. 二字相合，爲城市地方自治的行政，卽市政也。我國向無市政之可言，故市政二字，究作何解，國人實在不知。自與外人通商以來，我國設立通商口岸，如上海，天津，漢口，等是，各口岸人口集中，人人感覺公共衛生，公共安寧之必要，故不得不創辦市政。但各通商口岸之市政，皆外人所經營，各口岸有辦理市政之機關，如上海之 Shanghai Municipal Council。此三字我國人譯之爲上海工部局，殊不知上海工部局者，乃一辦理工程之機關，究竟此機關，從何而來？此機關之精神安在？上海工部局五字，絕對不足以表示之。我國人當時但見其築馬路造陰溝，爲全市重要職務，乃以上海工部局五字名之，無足怪也。近年來，我國各省對於市政，稍有講求，京都市政辦理有年，各省省城，亦有市政之創辦，廣州數年前，自定市制，舉辦最新之市政，其成績極優，現在上海，杭州，南京，安慶，寧波等，均已創辦市政，市政之重要，可以知矣。

(乙) 市權之由來與範圍

市政二字，已經明悉，但各國辦理市政之權力，從何而來？考之各國，有得之於中央政府者，有得之于各州政府者，凡爲單一國家，市權皆來之于中央，如英法及我國是也。凡爲聯邦國家，市權皆來之于各州，如德美兩國是也。廣州於數年前，大倡聯省自治，即效法美德，由廣東省政府，自定市制，興辦廣州市政矣。

考各國市權之範圍，頗有出入，有極廣者，有較狹者，我國內務部所頒之市制，其市權之條文，規定爲概括式，範圍極寬。我江蘇臨時省議會，所議決之市鄉制，其市權所規定者，爲列舉兼概括式，市權亦甚廣，惟警務及消防權，均未列入也。依內務部所頒之市制，於表面上，各市似無可辦之市政，其實一市應興應革事宜，均可舉辦也。依江蘇臨時省議會所議決之市鄉制，各市鄉之職責，亦有多種。請將兩市鄉制之市權分別述之：

(1) 江蘇臨時省議會所議決之市鄉制，其關於市權事，列在第五條，計共八款，請詳述之于左：

一 本市之學務

(甲)小學堂。(乙)蒙養院。(丙)各種補修學塾。(丁)圖書館及閱報社。(戊)保存古蹟。(己)其他關於市學務及開導感化之事。

二 本市之衛生

(甲)清潔道路。(乙)辟除污穢。(丙)施送醫藥。(丁)防救時疫。(戊)建設公園。(己)修自來水。(庚)勸導戒煙。(辛)其他關於本市之衛生事項。

三 本市之工程

(甲)改正或修繕道路。(乙)修建橋梁。(丙)疏通溝渠。(丁)建築公用房屋。(戊)路燈。(己)其他關於本市工程之事。

四 本市之農工商務

(甲)改良種植畜牧及漁業。(乙)工藝廠。(丙)勸工廠。(丁)改良工藝講習會。(戊)防護青苗。(己)籌辦水利。(庚)整理田地。(辛)其他關於本市農工商務之事。

五 本市之善舉

(甲)救貧事業。(乙)恤廢。(丙)育嬰。(丁)養倉積穀。(戊)貧民工藝。(己)救生會。(庚)救荒。(辛)

義棺義塚。(壬)其他關於本市善舉之事。

六 本市之公共營業

(甲)電車鐵道。(乙)電燈煤氣燈。(丙)其他關於本市公共營業之事。

七 因辦理本條各款。籌集款項等等。

八 其他因本地方習慣。向歸紳董辦理之各事。

(2)內務部民國十年七月三日所頒之市自治制，其關於市權事，列在第二十五條，市自治會職權中，請詳述之于左：

(甲)議決市公約。(乙)議決市內應興應革及整理事宜。(丙)議決以市經費籌辦之自治事務。

(丁)議決市經費之預算及決算。(戊)議決市自治稅規費使用費之徵收。(己)議決市之募集

公債及其他有負擔之契約。(庚)議決市之不動產之買賣及其他處分。(辛)議決市之財產營

造物公共設備之經營及處分。(壬)議決市自治公所職員保證金事項。(癸)答復自治公所

監督官署之諮詢及其他依法令屬於市自治會權限之事項。

依兩種市制所列之市權，是江蘇臨時省議會所議決者，除警務消防兩項外，

計有教育，衛生，工程，農工商務，慈善，公共營業，及財政七項。至內務部所定之市權，則包括市內一切興革事宜也。我國市權，已如上述，請觀德，法，英，美，各國之市權如何？

一 德國各市之市權

德國各市之市權極大，美國號博士 Dr. Frederic C. Houre 游歷歐洲各國後，著「歐洲城市行政之現況論」European Cities at Work Page 254 推贊德國市政所以能稱雄于世界各國者，皆以德國各市之市權極大，因能自由舉辦一切之市政也。號博士曰，德國自一千八百五十三年，頒佈市法律後，各市辦理市政，有極端之自由權，除所行之事，不得抵觸邦憲外，其他毫無限制。沙博士 Dr. Albert Shaw 在「歐洲大陸市政論」中，Municipal Government in Continental Europe Page 323 亦云，「德人對於市權一事，以為不應稍有限制，凡于市民有利益之事，皆屬市權以內之事，可以隨便舉辦，隨便執行。」德國各市，因有極端自由權，辦事極易，凡市以

爲可辦之事，立即舉辦，德國市政，日新月異，一日千里，非無故也。考德國各市所辦之事甚多，下列各事，皆市權以內者。

(一)煤氣電氣之設置及管理，(二)自來水之設置及管理，(三)公墓之設置及管理，(四)森林之管理，(五)市財政，(六)慈善行政，(七)教育行政，(八)衛生行政，(九)工程，(十)街道之修裝及清理，(十一)溝渠之設置及修理，(十二)消防事業，(十三)警察。

二 法國各市之市權

法國各市之市權，亦不甚小，可於市議會之職權中知之。市權可分兩方面說明之：(一)以下各事，屬於監督機關者，各市祇得有勸勉之權責；(甲)關於改變市界問題，(乙)關於救貧制度問題，(丙)關於建築街道及大道問題，(丁)關於慈善機關收捐問題，(戊)關於初級教育問題，(二)以下各事，市得自由舉辦者：(甲)市產之設置與變賣等等，(乙)市街市大道及市內公園、花園及通氣草地等等之改

良及管理，(丙)發給電車特准狀，(丁)通過預算決算，(戊)大宗市債之決定，(己)消防事宜，(庚)公墓管理，(辛)自來水電燈及煤汽等等之設施及管理，(壬)警務。

三 英國各市之市權

英國各市之市權，尚不小，大概如左：

(甲)地方民庭之司法，(乙)警務，(丙)地方公產之管理，(丁)地方稅之徵收，(戊)地方官吏之進退，(己)衛生，(庚)工程，(辛)自來水電燈等之公用事業，(壬)公共建築物之維持，(如公所圖書館之類)，(癸)教育。

四 美國各市之市權

美國各市之市權，得之于各州，故市權頗不一律，以下六種市權，美國各市，皆已取得：(甲)普通立法權，(乙)警察權，(丙)征稅與借貸權，(丁)預算決算及用款權，(戊)訂立契約權，(己)收賣管理，及處分產業各權。

依上述各國之市權而論，德國各市之市權最大，如教育權，衛生權，警察權，財

政權，工程，營造權等，皆在其內，英法美及我國市權較小。市權既有大小之分，各國市政，自有繁簡之別，市政繁者，市民自願悉心研究，如德國各市是，故市政易於進步，其市政簡者，市民因循不前，故市政難有進步，如英法美與我國各市是。

一一 市政與教育之關係

市政二字之意義，與市權之由來，既已述明，各國求得市權之法，及市權之範圍，亦已比較清楚，請分別討論各種市政與教育之關係于左。

一 衛生市政與教育之關係

按衛生市政，大概可分之爲二：（一）爲預防傳染病之發生，（二）爲醫治傳染各病，現時各國對於第一問題，尤加注意，以各病能預先防止，則醫治之事，可以免除，請僅討論預防傳染病之發生事務：

（甲）查驗市內之食物，（如牛乳，豬，牛，羊，各肉，以及其他食物等）

（乙）滅除蚊，虫，與蠅，虫，等等，

(丙)勸市民共同維持公共衛生

即以上述三種預防傳染病之法而論，如人民向無教育，則市政當局，往各家各店查驗食物時，有不發生誤會乎？即當時畏懼市官之壓迫，不敢反對，及至市官走後，各店各家，仍不將食物保守清潔，則食物成腐，食之最能致病。如此，無論市衛生行政，如何改良，如何設法，不能有益于市民可知，而欲傳染病之不發生，豈可得哉？

再蚊蟲及蠅蟲，皆致病之導線，市衛生部，即以至簡明之法則，勸市民用以滅除各蟲，而市民程度太淺，不明滅除各蟲之利益，則市衛生部之各種妙法，又有何益？各惡蟲不除，于預防傳染病，又有何補？

更有進者，譬如清潔街道，清潔房屋，是維持公共衛生之要事，清潔街道，固由市政府派人辦理，但清潔私人房屋，須由私人自理，如市民教育程度太淺，在大街小巷，隨意亂作亂為，不肯共同保護，對於各自家房屋，亦不保守清潔，則公共衛生，

萬不能保持，雖有市官之多方設法，銳意保護，毫無利益。上海外國公園，標明「黃人與狗不得入內」，何故？亦以我國人民，不知愛護公物，不能維持公共衛生也。是故衛生市政之良否，全恃人民程度之高下，人民程度之高下，又以教育事業之良否爲定，此衛生市政，與教育之關係也。

二 財政與教育之關係

市財政行政，不外徵稅與發行公債等等，但此兩事之能否做到，全賴人民教育程度之高下。蓋納稅本係義務之事，非有犧牲精神者，萬難贊成也。如欲人民有犧牲之精神，必須使人民受有公民教育，深明納稅爲應盡之義務，深悉納稅，所以使市政得以改進，市民得以保障也。再以公債而論，亦一種義務性質，公債雖有利息，又有担保品，而公債還本期，相距太遠，如人民不顧大局，對於市政府，不肯信用，甚至對於公債，加以種種批評，則公債之不能成立，不待言矣。是財政行政，專賴教育之輔佐，無教育，市政亦不能辦理也。

三 警務行政與教育之關係

警務市政，所以保護市內治安也，警務市政之良否，固賴警察之得力與否，但國民教育，實有莫大之關係焉。蓋一市人民受教育者多，則人民既可免無意識之爭鬧，又可有自立之計能，故市內無業游民，及盜賊等，因之而減少。譬如美國街衢上之守衛巡警極少，而人民并無爭鬧之事，我國各市，如上海天津南京等處，滿街巡警，而爭鬥之事，仍然極多，是何故也？蓋以人民教育程度之高下不同耳。美國人民，大概皆受教育，故無意味之爭鬥，不致發生。我國國民，多係未受教育，自愛之心，極其缺乏，因不自愛，故稍有誤會，即生爭鬥焉，此有教育，與無教育之關係也。

四 消防行政與教育之關係

消防行政，所以救火也，消防行政之良否，因恃消防人員之得力與否，但消防行政，賴人民之協助極多，人民能協力與否，視人之程度之高下。蓋火患之多寡，恃人民能小心與不小心耳，如人民受有教育，對於燈火引火器等，特別小心，則火患

少，而消防隊之事減少，消防行政，因之甚良。否則，火患多，消防事繁，消防人員，疲乏不已，即救火時，亦難有充分之精神矣，故教育事業，關係于消防行政，至重大矣。

以上四種市政與教育之關係至顯，其他一切市行政，（如市選舉，建築，及修理公園，街道，等等，保持國民道德，各種市政。）皆非有教育之助力不為功。故各國對於國民教育，極力提倡，加意維持，對於學校教育，力求擴充，對於小學教師，特別優待，如薪金年年增加，又有所謂養老金之規定，凡教書十五年至二十年者，可得養老金，對於小學教師之學識上，亦促進其增長。凡近大學校之市，准其晚間入大學補習，暑假時，鼓勵其入暑期學校，平日，鼓勵其組織小學研究會，教育演講會，此皆對於學校教育之注重也。對於社會教育，亦有同樣之提倡，如公共圖書館，及各分館，遍設于全市。公共圖書館，附設有閱報室，其館內室內一切書報，供人民隨意入覽。除圖書館外，尚有市設之音樂會，演講會等等，有時以公款補助市內各影戲園，及新戲園等。對於其他可以補助社會教育之處，無不隨時研究，隨時提倡焉。故

歐美各國人民程度甚高，辦理市政亦因之較易，而市政之進步亦甚速也。

篇二 田園新市議 (民國十三年作)

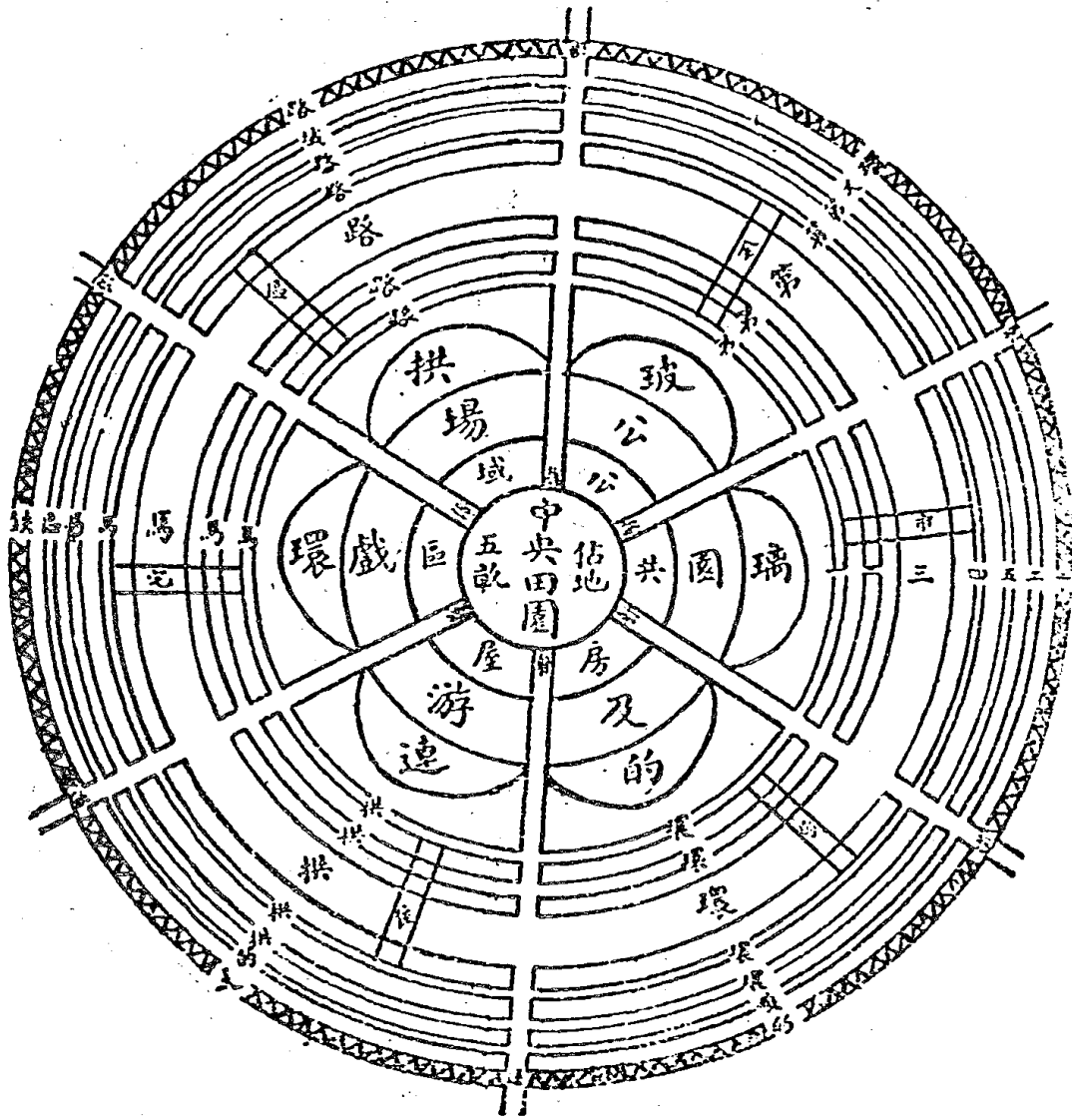
一 田園新市運動之發端

田園新市之提倡，發端於英國。其名詞亦來自英文 *garden city* 二字，*garden* 釋「田園」，*city* 釋「市」，「新」字之加，乃以城市本無田園。今介紹田園於城市之中，是此種城市，為新式之市，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，見英國及歐陸各市人民集居城市，日多一日，發生種種家宅問題，衛生問題，因著明日之田園城市 (Garden Cities of To-morrow) 一書，提倡一種新式之市，使人氏既得城市種種之便利，復享田野幽雅之幸福。何氏之書，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*），拱內陳設各種日用物品，既供人民游覽時隨意購置，復備遇風雨時人民有退避之所。此拱之外圈，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。住宅區之外圈，定為田園及工廠堆棧牛奶房等區域。在此區域之外圈，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。全市本規定可容居民三萬人。但城市發達後，概須分總集中點與分集中點（*main center and subordinate centers*）兩種。前者之居民，限制必不得過六萬人，後者在市民過多時，建設於市外附近地方，其居民亦應以三萬人為限。各分集中點與總集中點之交通，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。

一一 何氏計畫之要點與其書之勢力

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



何 章 特 理 想 中 的 田 袁 新 市 圖

得享鄉 野之幽 雅景象。
 (二) 設 田園於 住宅區 之前後， 使居民 得吸鄉 野之新 鮮空氣。
 (三) 置

住宅區於「外圈田園」之內，工廠於「外圈田園」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)以連環拱陳設日用物品，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」之美觀於熱鬧，完全齊備。以上七要點，爲田園新市之精神。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。當何氏明日之田園城市一書初問世時，英人注意者極少，四年後，(一九〇二年)僅有勒齒屋師 (Leetchworth) 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。據荷韋氏 (Frederic C. Howe) 遊英後之調查：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」制度可解決城

市中極不易解決之家宅問題與衛生問題。故先後效法者，甚不少也。又在美洲則有紐約效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發生之影響也。

二 各國田園新市運動之成績

按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，首在候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。當某公司選擇該地爲試辦地點時，祇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。該時計畫中，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，甚為美觀。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，圖書室等。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，租借期定為九十九年，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，陰溝管長十四英里。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，繼起者又有怕梯生拉梯 (Port 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，尤以怕梯生拉梯 市為最，請詳述之：怕市初建時，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。日後添購土地甚多，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。怕市當時之計

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。房屋花樣雖種類甚多，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，圖書室，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，如不預備正常消遣，每致作惡爲非，所謂小人閒居爲不善也。故怕市當日計畫中，對於遊戲場所，預備特多。不猶夏日可以遊戲，即冬日亦可遊戲；不猶年壯者有消遣之地，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。據云賴浮氏建築怕市時，不獨不能獲利，尙須虧本甚多；蓋以市內各種事業太多，每年保養上需款甚大也。賴浮氏建築怕市之費，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，實爲一種虧本之事業。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。被此相抵，尙可獲利。此怕市建築之情形也。

雖然，英國田園新市之建設，固有專爲工人謀幸福者，亦有私人依合作原理，結合同志創辦者，如倫敦市區內漢母卜師梯特（Hampstead）田園新市之創辦，卽其例也。按該市係私人合建之市，其目的係爲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，融洽民情；否則各自經營，各居一地，誤會一生，階級之戰禍難免也。漢市初創時，佔地三百二十畝，從倫敦市議會特別規定，以八十畝建築通氣草地（open spaces），其餘二百四十畝，由漢市信托公司（Hampstead Garden Suburb Trust）自建房屋，平均每畝祇造房屋八所；換言之，卽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，爲美金一元五角；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 (Coöperative Society) 後建田園新市者，是爲會員謀居處之衛生也。但據恩文氏 (Urwin) 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，於有合作之精神，已失去甚多矣。

關於英國田園新市運動之進步，常以克爾兵氏 (H. G. Child) 所印之書爲最詳。克氏係英國田園新市及城市設計研究會之秘書長，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，請略言數市之成績於左：

(一) 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。

(二) 納卜威思田園新市 (Knebworth Estate) 佔地共八百畝，其房屋計畫，每

畝定爲八所。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。

(二) 屋德蘭芝礦市 (Woodland Mining Village) 自一九〇七年六月起，卽從事建設，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) 瑞典國最大之市也。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，加之一寓住居多，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(Enskede)地方，建立第一田園新市；至一九一三年時，又在亞佩爾韋根(Appelvikken)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(Uivsunda)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；至亞佩爾韋根田園新市之房屋，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，各成一家者也。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：

| 事 別 | 恩司克特 | 亞佩爾韋根 | 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 |

斯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。斯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，極爲注意，尤以近二十年爲最。查一九〇九年時，杜勒斯登市（Dresden）有私人提倡在郊外黑樓洛（Hilbersdorf）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（Coöperative Building Society）承辦者。各房屋出租會員，其年租爲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，又電汽。

燈等。其最小房屋，亦有四間；第一層作廚房與客廳等地位，第二層則爲寢室。屋內有熱水管，可供洗衣烹調等用。凡爲會員者，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，皆含美術性質。市內除房屋馬路公園工程外，尚有體育學校，農業學校等。據云該市在建築後二年中，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) 曾在郊外三十畝土地上，建立新市。賴芝賀夫 (Ratshof) 亦以五百畝土地，建立新市。努楞堡格市 (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，或爲市政府，或爲合作同志會，其經費或由市政儲蓄銀行 (municipal savings banks) 擔任，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，使市爲較樂之地而已；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，方爲真正田園新市。按上述評論之說，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，以販地皮爲業者，更不能不嚴如防範也。

丁 美國

美國田園新市之提倡，爲時尙淺。其成績最爲顯著者，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（Pensylvania Railway Terminal）至該地，僅需十四分鐘。該市本有樹木，附近又

有森林公園 (Forest Parks) 堂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，卒選定該地爲試驗地點。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爲多。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）較爲便宜。堅固之料，其初費用雖巨，但因其富持久性，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）可爲多數人家造成有

衛生有美觀的家宅；(二)可證明郊外之境，亦可使之美雅可愛，并可以此試驗，爲他處之模範；(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，并且使之美雅。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制之唯一宗旨，亦即敝公司田園新市成就之根本原因也。有問敝公司爲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 (Frederick Law Olmstead) 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。吾人爲免除此種錯誤起見，故不使林山田園新市之街道爲通渠大道，其形式固非灣曲特甚，亦非直而不曲。街道之建築材料，概用地瀝青及碎石等。其面積較普通街道爲狹，務使多留花木田園地位。蓋林山田園新市之最可注意者，卽在其街道之緊小灣曲，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，卽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，有必樓力克郊外田園新市 (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畫，完全仿效，并爲美國改良工人房屋之先導。計畫中對於麻洲家宅委員會 (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。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，尤爲急不容緩之事。按此新市建設計畫中，有數種要素，爲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)房客須爲公司股東。查此新市之建設，專爲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，爲前日村鎮之中心點。該處本有學校與公共房屋多所，因此，其發達更爲容易。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，限制爲百分之五。各房客皆須爲股東。郊境一部份土地，劃歸「合作社」(Copartnership 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。故賣主有時於買主訂立合同時，將買主賣得地產後，應與他買主協謀土地之發展，與擔任土地上之改良費用各節，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 各國田園新市成績之比較

讀各國田園新市運動之成績，知其不同之點頗多：有爲大規模者，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。）有爲小規模者，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。）有係資本家爲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。有爲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。有爲市政當局自辦者，如瑞典斯篤克霍姆市郊外之三新市是。有爲家宅公司創辦視爲一種營業者，如美國謝芝芳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，概爲解決家宅問題與衛生問題；（二）各國田園新市之計畫，一概分全部爲兩部份，一爲農田部份，一爲城市

部份；(二)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 田園新市制度與我國城市之建設

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（如內地未辦市政各城市是）或新式城市（如各通商大埠已辦市政之城市是）其衛生上，居處上，急待解決之問題實多。至各處鄉野雖空氣充裕，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。數年前上海穆杼齋先生，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，惜入股者太少，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

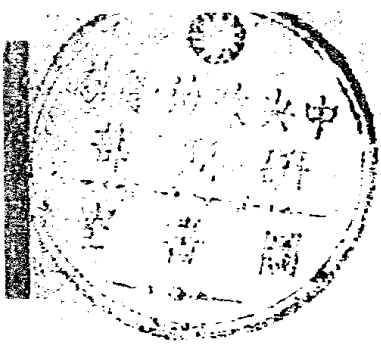
我國急需採用田園新市制度之理由，已如上述：茲所應研究者，即田園新市制度之法律也，請分別建議於下：

(一) 此種法律之規定，務須爲普通法律，以能適用於各種田園新市爲最善。最好將其共同應守之事，定爲通律，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，得由各市自定市章，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) 田園新市爲自治團體，得依田園新市通律，享受普通市應得之權利與



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，呈請政府創辦，亦得由有外人民依普通商業公司條例，收賣土地創辦之。

(丁) 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。

(戊) 市之組織，得採用下列制度之一種，亦得參用兩種之制度，惟參用兩種制度時，須得省政府之允可。

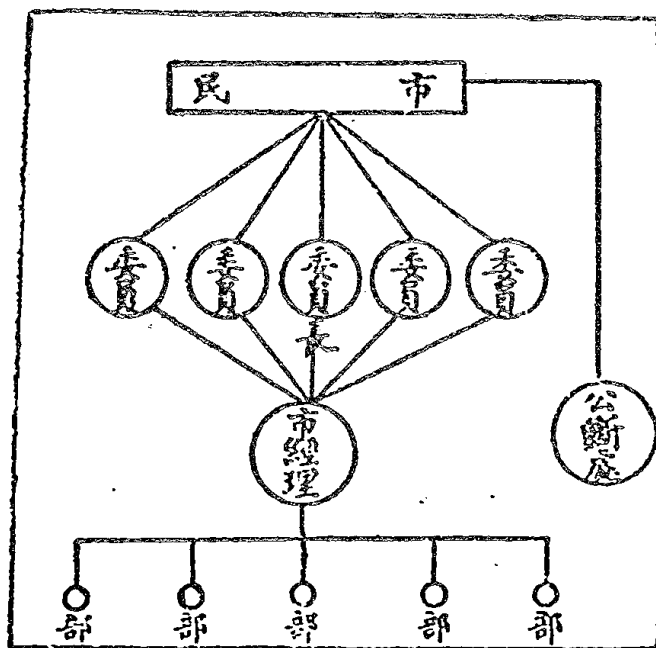
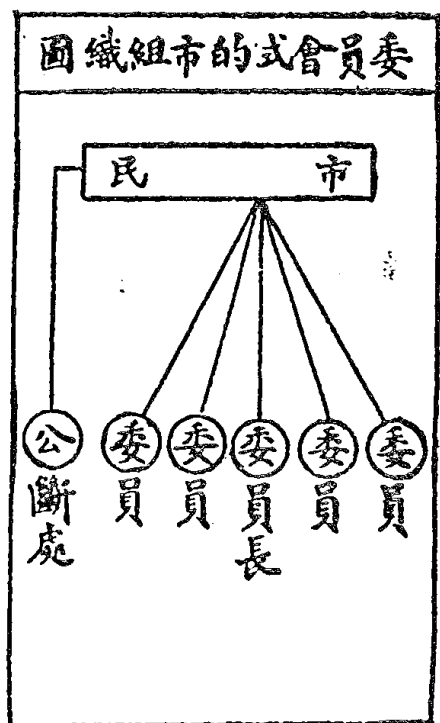
(1) 委員會市制：

設委員會五人，由市民不分區公選之；

(丑) 一人為委員長，餘四人分理部務，均由委員互選決定之；

(寅) 設公斷處員三人，由民公選之；

(丁) 各部副部長，由委員會公聘之，須為專門人才，其任免不受部長進退之影響。



(2) 市經理制：

(子) 設市委員會五人，為市立法部，由市民不分區公舉之；

(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，爲執行部首領；

(寅)市行政由經理聘用專門人才分部擔任之，市執行各部部務與職員對市經理負責；

(卯)公斷員三人，由市民公舉之。

(己)各組織制度中，應訂官員撤回法，法律複決法，及法律創議法。

(庚)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，應公佈賬目；(三)市民得隨時公舉代表，查看賬目及其他財政事宜。

(辛)以上所提各節，皆市民自組之市。如係商業公司創辦之市，在創辦首三年內，所有執行立法公斷各職員，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。但市之執行首領，須爲公司股東之一。

(壬) 創辦田園新市時，應就全市通盤設計其計畫中應包括下列各要點：

(一) 應分全市爲住宅貿易工廠等區域。

(二) 應留百分之六十爲田園地位，百分之十爲工廠區地位，百分之三十爲住宅區地位。

(三) 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，亦不得過二層樓；貿易區房屋，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，因須連接成段，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。

(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；小巷之寬度，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；工廠區亦可設單軌。

(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，爲英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，竟使我國成爲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，未始非以我仍爲古人，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，於計畫城市建設時，參加寓市於鄉之意，則我中華民國新國，真能成一新美之現象，庶幾各國輕視我者，亦可從此恭敬我矣！

市政研究論文集

篇三

一〇八

篇四 模範市制之要素

(民國十三年作)

(一)模範市制之先決問題 攷市制之決定，其權有操之各邦立法機關者，德美聯邦政體之國家是，有操之於中央立法機關者，英法義單一國家是。我國向係單一國家，其市制自清光緒提倡地方自治時，向由中央主持，惟自民國以來，中央軍事未定，地方自治制度，概由各省自理。江蘇省議會曾自定市制，至今蘇省各市鄉，猶奉行之。廣東湖南浙江各省，早提倡聯邦政體，各自制定省憲，於省憲內，規定市制，對於中央所定之市制，向未遵行。山西自閻錫山實行猛羅主義，自己爲政後，對於地方自治，亦自定制，前年國會制定國憲，對於市制問題，曾規定由各省自決，是極合我國今日之潮流也。惟該憲法因賄選嫌疑，未能實現，而前歲曹錕被逐，國憲亦因之無效。竊以該憲法規定市制，由各省自定，實能改正單一國家之通病，蓋各中央集權國家，自由規定一種市制，責令全國各市遵行，至適合地方情形

與否，皆不之顧，殊非善策。此時我國雖非聯省政體，其實聯省之局，早已成功，甚望今後起草國憲者，對於市制之規定，責成各省自決爲幸。蓋市制之良惡，全持市制與各地情形之適宜與否爲定，中央鞭長莫及，不審各地實情，制定一種市制，責令遵行，徒使各地，感受不適宜之痛苦，不如由各省自定制，則一省地方較小，省內各市情形，易於審視，所訂市制，較中央所訂者，當爲適宜。中央去歲所訂之淞滬市自治制，其於適宜處極多（參看淞滬市制）即因不明地方實情也。雖然，市制由省立法機關訂定，固較適宜，但省內各市地方，亦有大同小異之處，不可依我國向例，祇制定一種市制，令各市皆須遵守之，應酌量全省情形，先分市爲普通與特別兩種，所謂普通市者，即省內各處并無通商關係者，皆歸爲普通市。其有通商關係，如上海蘇州南京等皆得劃爲特別市。普通市，應規定有普通市制，特別市，亦應規定有特別市制。此外普通市制，與特別市制，皆宜規定適宜者數種，聽各市自由採用。蓋我國市政，正在試辦時期，何種制度，最爲適宜，何種制度，不能適宜，皆不得而知。

故應制定市制多種，由各市自由試辦，經多年試辦後，依各市之經驗，確知某種市制，最爲適宜，再使各市一致採用之。其實各市制一經試驗後，果有良制，各市均知採用矣。再規定普通市制，與特別市制時，應擇歐美各主要國市制之優點，去其劣點，不應將其全制，而整抄之。我國市制中，亦不乏優點，仍應保存勿失，其不善處，應刪除之，務使所選擇之市制，爲各種市制最優良之精華也。再美國分權市制，與積權市制中之議會，有爲兩院者，有爲一院者，雖兩院與一院之辦法，各有短長，各有優劣，其實一院辦法，終較兩院爲善。蓋兩院之利益，但能使議案經過兩院之考慮，不致草率了事，其實議員能負責任，一院可以詳細考慮，議員不能負責，兩院亦屬無補，故兩院利益之理由，不能成立。但兩院之弊，則甚多：一則兩院，因辦事經費增多，徒耗一市之財源甚夥。一則遇緊急要事，因須經過兩院之手續，往往不能應付機宜。有時因兩院意見不合，互生爭執，更有延誤要事。至一院辦法，既可應付緊急，又可節省經費，更不致因兩院意見之不合，而生爭執，如此比較，是不能不推一院

較優於兩院也。美國各市，亦深知兩院之弊多利少，固多已從事改爲一院，我國各種市制，固皆無兩院之規定，卽以後各省，再有制定市制時，亦以採用一院爲宜也。

(二)模範市制之要點 關於市制之優良與否，歐美市政專家，早有定論，最要者，事權集中也。事權及中，功過方有負責之人。按市政專家研究之結果，大概市權，應集中於民選之代表機關，蓋民選之代表機關，直接對人民負責，並使之主持一市之市權，有時更有以市權集中於民選之行政首長者，但有嚴重監督也。按民選之代表機關，在歐洲各國，大都甚大，美國各市，近來方悉民選機關過大之不善，從事改爲五人至七人之委員會市制，與市經理制。蓋民選代表機關過大，一則耗費一市之財源太多，一於開會時，竟成辯論談話，不能辦事之機關，有時因機關過大，不便討論議案，竟分全機關爲多數委員會，由各委員會擔任研究一種議案，其研究結果，再交大會通過之，但大會同人，對於議案，未能詳細研究，故委員所報告之結果，不能有所反對，自不能不出於完全之贊成。如此辦法，雖屬經過大會通過，

其實仍由少數人武斷議決者。且有時遇有代表機關，把持市政，爲害市民，如人數過多，則勢力雄厚，無論監督機關，或市民本身，皆無如之何，此皆代表機關過大，人數過多之病。民選機關之代表，在普通市，不宜分區選舉之，歐美各國之代表機關，大概分區選舉，我國各省市議會，亦有同樣之條文，美國近來，方提倡不分區選舉辦法，其實分區選舉所得之代表，祇能代表一區，其目光不能及於全市。有時各區代表，因謀續選故，多方賣好於區民，爲各本區任意要求權利，不顧大局，其結果必至於互換條件，至有關全體之大事，反擱置不辦，其爲害於全市也多矣。美國各省市會議員，常有此交換條件之事發生，我國省會，國會，亦常有之。特別省市議員之選舉，最好半數分區舉辦，半數不分區舉行，則爲區爲市之議員可以平均矣。議員之任期，不可太長，最好二三年一任爲適宜。蓋能常時更換，一則市民多得預聞市政之機會，一則市議會，不致爲少數人長久把持之。至議會之改選，不宜全會同時改選，蓋同時改選，議會之舊案，新進者，無人明悉。凡採用議員任期爲二年者，其

議會每年應改選半數，採用議員任期爲三年者，每年應改選三分之二，所以改選三分之二者，使議會改選後，新議員可占全會大多數，則議會每經改選，可有量種新氣象矣。

夫一市之事務甚多，如市權集中於民選代表機關，則一市之事，斷非該機關所能包辦，且民選之機關，祇宜於決議一市之大政方針，其關於行政之執行，須有一人主持之，而此一人，須有市行政上之經驗，與學識，方爲合格。此種行政執行首長，一面應對民選代表機關負責，一面應有任免所屬各職員之特權，予此特權於執行首長者，所以使執行首長所屬各部科職員，無論辦事有功有過，民選機關，皆可使之負責也。有時爲執行首長之見聞起見，得設執行首長之咨詢機關。但咨詢機關之責任，不得使之與市執行首長相等，中國各市組織中，往往於執行首長外，更由民選代表機關，選出數人，爲市董事會，或市參事會，并與以行政大權，此徒使市權不能統一，致生種種權限上之爭執也。其實市行政，由民選代表機關選定市

長一人負責後，不能再將行政職權分之他人，即或爲市長輔佐計，亦應規定爲執行首長之附屬機關，其機關中各職員，均應由執行首長自由任免，所辦之事，皆執行省長委辦之事。至所委辦者，究竟是否執行，仍由執行省長自己決定。除此市執行首長，及輔佐機關外，市行政各部事務，均應分科或分部辦理之，其各部或各科之主要職員，均應由執行首長任免之。執行首長任免各職員，亦應規定有一定之限制，其上級職員，皆須有專門學識與經驗，方得入選，下級職員，須經過嚴厲考試手續，方可僱用。有時上級職員之資格，亦應經過一種審核手續，以昭慎重。市內有此種人才，自應由市內遴選，否則，應在市外選任之，務使各職員，無論上級或下級，均爲相當人才也。執行首長之任期，不應過短，大概四五年爲一任，最爲適當。有時亦可不定年限，專以執行首長辦事之成績爲定，此美國市經理制之辦法，至爲完善。廣州暫行市制之市長，則定爲五年，亦屬良法。市行政各部或各科之職員，以保存熟手爲最相宜，其任期，亦以不規定爲善，凡能勤苦服務，不犯過失者，不應無故

撤換。自執行首長以及其他各職員，能勤苦者，均應有適宜獎勵之法，其不肖者，更應有適當懲戒之法，所謂職務升降，薪津加減，務使得宜也。此外，對於服務長久之人員，於退老時，應給予養老金，務使各職員，於壯年皆能安心服務於市政，於年老更可辭退修養而無凍餓之虞。

市政之辦理，本為國家法律所許之自治事業，與普通公司得有國家政府之許可，舉辦某種事業者，概甚相同。公司辦理某種事業，受政府之監督，市政機關辦理市政，亦應受國家政府之監督。但國家監督，應當如何，要以人民程度為準，人民程度高者，國家監督，可稍寬，人民程度淺者，國家監督，應稍嚴。歐美各國人民程度，大概甚高，而於市政之辦理，又有相當之經驗，大概頗能監督市政府之辦事，故國家之監督市政府甚寬。我國教育未普，人民從未辦過市政，市民缺乏監督市政府之能力，官廳監督，似宜較嚴。再歐洲各國之監督市自治也，有採行政監督者，英德法國家是也。故英德法國家監督市自治機關之行爲，皆由地方行政長官擔任之。

有採立法司法監督者，美國是也。美國市自治機關，概受邦議會與司法院監督之。行政監督與立法司法監督相比較，實以行政監督較爲優良。我國所採之監督法，大概係行政監督，甚屬優良。美國又有所謂公民監督制度，所謂直接立法與召回市職員是也。我國市民教育未普及時，此種公民監督法，不易採用，將來教育發達，人民監督市政能力增加時，直接立法與召回職員之辦法，均應採用。模範市制，對於上述各點，似不可不注意焉。

市政研究論問集

篇四

篇五 美國市制議

第一節 分權市制與集權市長制議（民國十三年作）

美國現行之市制，共分四種，其第一種爲分權市制，第二種爲集權市長制，第三種爲市委員會制，第四種爲市經理制。茲就第一第二兩種市制，詳加討論。按分權市制與集權市制之不同處，共有數點，其他則無大出入，故有以兩制爲一制，統名之爲市長市議會制者。其實分權市制與集權市長制，其市長所領之權，完全不同，而兩制市議會之職責，亦最多出入，絕不能相提並論，合爲一制也。請分別言之：

（一）兩制不同各點 分權市制，係將事權分派於市議會與市長兩機關，前者主持議決職責，後者掌管執行任務，凡市政上應有之政策，及一切市規則，公用事業之特許權等均先由市議會議決之，其市之執行任務，則以市長爲首領。但兩方面行使議決與執行職責時，均須互相同意，方可執行，一切行政，分部辦理，其分

部之多寡，各市不同，總以事務之繁簡爲定。各部部長，由市長指派，惟須得市議會許可，各部之普通職員，有由各部部长自選者，有由文官考試法選用者，市政府之會計長，征稅長等，多由人民投票公舉之。關於市之警務行政，由市議會先行議決，再由市長執行之。市之財務上行政，市議會亦有參與之權。關於市政府之借債，由市議會議決後，交市長執行之。各市之預算案，均由市長或市之財務部編定，編定後咨送市議會議決。市議會對預算案，可以隨意增減之。市議會所通過之議案，規則等，市長如認爲不善時，得說明理由，送交市議會復議，如復議後，市議會大多數仍執前議時，該議案，或規則，即須照市議會議決發生效力。但大多數之額，各市甚不一律：譬如巴梯摩爾市之大多數，爲四分之三，商夫襄首司科市，則爲九分之七，費拉達費亞市，則爲五分之三。至集權市長制，其市議會，亦爲議決機關，市長亦主持執行任務，但事權多集中於市長。凡市政上應有之政策，與市內一切規則等，大概均先由市長提出於市議會，請求議決，議決後，如於一定時期中，市長認該政策，

或規則等，爲不良，得說明反對理由，答復市議會，請求復議，如市議會仍執前議時，則否決之。市內各部部长，與他職員，大概由市長指派，並不須得市議會同意，但有時指派職員，須有文官考試任用委員會之認可，方生效力，如波士頓市制度是。關於市之警務行政之規則，由市長訂定執行之。市之財務行政，如預算案，均由市長負責編製，提交市議會議決通過，但市議會并無加增預算之權，有時減少其數目，亦有一定之限制。如在波士頓市，其市長之預算案，市議會無論如何，不得增加款目，或數目，即欲減少預算案款目或數目，亦須先得市長之許可。倘有時市議會果增減市長之預算案，則市長仍得否決之。關於借債權，亦由市長預先計畫，再交市議會議決之，對於議決者，市長亦有否決之權。此分權市制，與集權市長制最不同之點，請以麻州 MASS. 一千九百十五年所訂之分權市制與集權市長制之條文列左，以供參考焉：

集權市長制條文：

第三條 市設市長一員，由全市選民，從市內享有被選舉資格者選出，爲一市行政首長，任期二年，自正月第一星期日起，至下任市長接任日爲止。

第四條 無論通常選舉，或特別選舉，其選舉票上，不得表出政黨記號，并不得標明候選人被選舉之理由，與其一切政治思想等等。

第五條 市之議決權，由市議會操之，市議會以九人組織之，由全市選民，不分區域，就享有被選舉資格之公民中選出。市議會每年互選一人爲議長。凡採用（甲種）此種市制之市，其第一次選舉最多數之市議員五人，任期均二年，得票次多數者，任期均一年。上述議員任期滿時，每年依法改選，但各議員均以任期二年爲限。

第六條 市長之年薪，由市議會以（市規則）定之，惟不得過五千元以外，并每年除薪水外，不得領取各種公費。上述市長之年薪，在市長被選後任期內，不得增減，市議員之年薪，得由市議會自行決定，惟每人每年，不得領費滿五千元。市議員之年薪，得自行增減，但年薪之增加，須在增加年薪法律通過之次年，方生效力。

第七條 除各市學校委員會及州長所派之市官，與市民公選之征稅員仍舊外，其各市現任之各部長，與市委員會會員任滿後，均由市長指派，并不須得市議會之同意。

第八條 市長指派上述各市官時，市長應於下列之委任證書兩式中，擇一簽定，交市秘書長妥存之。

委任證書

式一 本市長指派（被指派人之姓名）為本市政府（職名）之職，深信○君對於該職，確有專長，實堪勝任，如是指派，純為本市利益起見，此證。

○○市市長○○○簽名蓋章。

式二 本市長指派（被指派人之姓名）為本市政府（職名）之職，深信○君之學識經驗，堪以勝任，如是指派，純為本市利益起見，此證。

○○市市長○○○簽名蓋章。

第九條 市長得免去任何部長，及委員會委員之職，其手續，即將免職理由，詳細開明兩份，一送交市秘書長存案，一送交被免職之本人收存。如被免之本人，願答復市長免職各理由，亦可函達市秘書長。但此種答復，在市長堅執前議時，仍不生效力。本市學校委員會，州長所指派之市官，及市民公舉之徵稅員，皆不受本條條文之限制。

第十條 凡市議會所通過之一切市規則，議決案，除關於自身議決案，得自行處置外，其他均須咨送市長，由市長將咨送之日期，及地點等，詳細記錄。該規則等，如在十日內，經市長贊成後，即發生效力，或

於十日內，市長無反對理由，函復市議會時，該市規則等，亦即成立。倘於十日內，市長對於該市規則等，具有反對理由，連同市規則等，函復市秘書長，轉交市議會，則市規則等，即不生效力。本條條文，與一千九百十三年所通過之法律，第七百十九條，並不衝突。此條條文通過後，該法律之七百十九條，仍然繼續有效。

分權市制條文：

第三條 市設市長一員，由全市選民，自市內享有被選舉資格之公民中選出，爲一市執行首長，任期二年，自正月第一星期一日起，至下任市長接任日爲止。

第四條 市之議決權，由市議會掌管，凡一市之分區，在七區以外者，其市議會，應以市議員十五人組織之。各市議員，先由各該分區選民，自各該本區享有被選舉資格之公民中選出，其餘市議員，由全市選民，就全市享有被選資格公民中選出充數。凡市之分區在七區或七區以內者，其市議會應以市議員十一人組織之。各市議員，先由各該分區選民，自各該本區，享有被選舉資格公民中選出，其餘市議員，由全市選民，就全市享有被選資格之公民中選出充數。凡一市採用（乙種）分權市制者，其由分區選出之市議員，任期定爲一年，其由全市選出之市議員，任期定爲二年，任期自選舉後正月第一星期一日起，至下任接任日爲止。此後市議會，凡有出缺，繼任之市議員，任期皆爲二年。

第五條 除各市學校委員會及州長所指派之市官與市公民公選之征稅員仍舊外，其各市現任之各部部長，與市委員會會員任滿後，均由市長經市議會認可後，指派之。

第六條 市長經市議會大多數議員之認可，得解免任何部長或市委員會任何委員之職。至市學校委員會，州長所指派之市官及市民公選之征稅員，不得由市長免職。再市長解免部長或委員職時，應將免職理由書，寄交本人查閱，如本人有意辯護，可提出辯護書於市議會，請求公決。在市議會公討辯護書時，被免之本員，亦得延聘律師，代表出席，辯護一切。

第七條 市長之年薪，由市議會以市規則定之，但每年不得過美金五千元以外，并不得領受他種報酬。此種年薪，在市長任內，無論如何，不得增減。

市議會經全體議員三分之二以上之同意，得自定年薪，但每人每年之薪金，不得過五千元以外。此種年薪，可以隨意減少，亦可隨意增加，惟薪金增加之市規則，須在通過次年，方生效力。

第八條 凡市議會所通過之一切市規則，議決案等，均須咨送市長，要求同意。如市長對於議案，并無異議，應簽名於議案後，以示贊同。如不同意，應將反對各理由，詳細說明，隨同原案，送還市議會，請求復議。如市議會議員三分之二以下，仍持原議時，議案應作通過，但復此種議案時，須在議案退還七日以後，再議案咨送市長十日內，并不退還，議案即發生效力。

本條條文，與一千九百十三年所通過之法律，第七百十九條，均不衝突，此條文通過後，該法律之七百十九條，仍繼續有效。

麻州分權市制，及集權市長制之條文，與美國各州所定之條文，不無大同小異，但制度重要各點，均甚相同。再麻州之集權市長制，名爲甲種市制。分權市制，名爲乙種市制。讀者，幸注意焉。

(二) 兩制相同各點 兩制相同之點甚多，請一一述之：

甲 市議會

美國分權市制，與集權市長制之市議會，有一院與兩院制之分，據實調查，美國各市，人口滿兩萬五千者，有三分之一，用兩院制，其人口較少之市，用兩院制則甚少。美國十大市中，用兩院制者，祇有費拉達費亞與巴梯摩兩市，其餘紐約芝加哥聖梯路易士波士頓璧芝保的萊等市，皆改成一院制矣。凡市議會分兩院者，上院名市長老院，Boord of Adornino 下院名市衆議院，Commor Council 有時上下

兩院，卽以上議院，下議院名之者。如康色斯市之上院，名上議院，Upper Stouse 下院曰下議院，Lower Stouse 有時上院，更取別種名稱者，如費拉達費亞之上院，卽名精選市議會，Select Council 聖梯路易士之上院，卽名委員上議院，Stouse of Delegates 市議會之員額，各市亦多不同。紐約市，有議員七十一人，芝加哥市，有議員五十人，費拉達費亞市，有議員二十一人的，萊波士頓、璧芝保、西額頭、印底安那、卜力司五市，則各有議員九人也。聖梯路易士市，有議員二十九人，巴梯摩市，有議員十九人也。（一九二二年之戶口調查報告）無論是分權市制，或集權市長制，其市議會，若係兩院，則上院議員之任期，非二年，卽四年，下院議員，非一年，卽二年。紐英格蘭各市之市議員，概定任期爲一年，但可連任，有時有連任至六年者，甚有連任至八年者，除紐英格蘭各市外，二年制，最爲普通也。

美國各市市議員，大概有選民資格者，皆可當選。譬如數市，規定有居住資格，更有數市，規定年齡須在二十五歲以上者，方可當選。的萊市，更定有教育資格，凡

當選爲市議員者，須能寫讀英文暢達。更有數市，規定市民當選爲市議員時，不能兼任他事。凡曾犯破壞公共信任罪者，永無被選舉爲市議員資格也。美國各市，對於市議員之選擇，並不規定須有政治經驗，而市議會又非衆目所注意之機關，故各市之市議員，難羅致高尙人才，更以各大市爲甚，卽是中等人才，亦屬甚少也。美國市議員，亦無財產之資格，故各市市議員，多非財富之人，各大市市議員，至少有四分之三，僅年納人丁稅而已。當波士頓市未廢舊制以前，其市議員員額，有議員七十五人，但攷七十五人納稅之總額，尙不及城市內一工人一年之費用。稍有財產者，祇係數人，其他僅納人丁稅而已。卽是納人丁稅者，亦有僅從月薪項下扣出也。其各市議員無財產之一斑，可以知矣。

美國市議員，有規定爲有俸職者，有爲無俸職者，但以有俸職爲多。紐約市議員，則爲有俸職，其年薪，爲美金二千元。波士頓市議員，爲有俸職，每年薪金，爲一千五百元。芝加哥市議員，亦受薪金，每年領薪三千元。費拉達費亞市議員，其薪章定

爲每年五千元，較小各市市議員之薪金，每年亦在一千元左右也。

美國市議員之選舉，其方法計有三種：有爲分區選舉者，有爲不分區選舉者，更有兼用兩種方法者。凡爲一院制之市議會，其選舉方法，概用分區選舉法。其市議會爲兩院制者，如一院員額較多，其較多之一院，亦概用分區選舉法。分區選舉制，每區有選一人者，有選二人三人者。芝加哥市，共分三十五區，每區選議員二人，費拉達費亞市，根據本市州議會議員選舉區，選舉市議員，每區或選一人，或選多人，要以人口比例爲定。大市中，祇波士頓市之市議員九人，與商夫襄首司科市之市議員十八人，均由全市公民，不分區域選舉之，至採用兩院制者，數人較少之一院，大概不分區選舉市議員也。

美國各市市議會內部之組織，與其議事程序，大概無大出入，常會皆於市政廳內舉行之，大市每星期一次，小市半月或一月一次，特別會，則於議員連署至一定數日時，可請求開會。開會時之主席，普通是由自選之議長擔任，但有少數城市，

并有由市長主席者，如芝加哥及卜洛威登斯兩市是也。市議會議長之選舉，大概在市議會選舉後，第一次常會舉行之，當選為議長者，須得真正大多數之投票。

市議會無論是兩院或是一院，其議長之任期，概以一年為滿，至市議會之議事程序，均歸自決。每次第一次常會，大概對於議事規則，重加修改，再通過之。兩院之市議會，各院有各院自定之規則，但無甚出入，至市議會議事方法，大略相同。

美國市議會之議事，亦採用委員制，如係兩院，而交議之事，可以合議者，即由兩院議員合組委員會，共同議決，如有特殊性質者，則由各院，自組委員會議決之。大市常有經常委員會，自十數個，至三四十個不等，委員自三人至九人不等。波士頓市，在一千九百零九年，其市議會兩院聯席之委員會，竟有四十五個之多，但其中大半，只負空名，并無實事可議也。美國有少數城市，將選派委員會之權，由一委員會之委員會領受，但大多數城市，將選派委員之權付之議長，其市議會有兩院者，聯席委員會，均由各院議長分別委派之。市議會議員，大概皆希得重要委員

會之委員，尤希得重要委員會之主任，故選派委員會者，權柄甚大，有時常選自己之私人。

乙 市長

美國分權市制，與集權市制之市長，概由人民用單記名票直接選舉之，得大多數票者，爲當選。但有少數城市，採用優先選舉制，*Prerogative* 凡得較多數選舉票者，即可當選爲市長。市長之任期，最短爲一年，最長爲四年，紐英格蘭各市，仍用一年制，大半城市，皆用二年制，採用三年制者，甚少。採用四年制者，概係大市，如紐約，費拉達費亞，芝加哥，聖梯路士，波士頓，巴梯摩各市，皆用四年制。各大大市市長，當選後，任期不滿，不能撤換。但紐約州各市之市長，得由州長撤換之，惟撤換之先，須將撤換理由，宣示於衆，舉行公開審查。按美國市長任期延長之趨勢，在近數十年間，其市長任期，本爲一年者，近則改爲二年，本爲二年者，近則改爲四年，大概四十年之任期，爲美國市長最長之任期。

美國對於當選爲市長之資格，大概須有合格選民之資格，有幾市除定此限制外，別無其他資格。但在他市，尚須有五年以上居住之資格，方可當選，如商夫襄首司科，聖梯路易司，巴梯摩爾，各市是。更有於選民居住市內資格外，須爲美國國民五年以上之限制，如丹衛市，是也。當選爲市長者，須有一定之年齡，巴梯摩市，規定在二十五歲以上，聖梯路易司，丹衛兩市，均定爲三十歲。至于財產之資格，各市大概已經除去，但巴梯摩市，規定市長，須有兩千元納稅財產，方爲合格，聖梯路易司，規定須在本市納稅兩年以上，否則，不得爲合格。至於當選爲市長者，并不限制於某種職業之人，亦不須有行政經驗也。

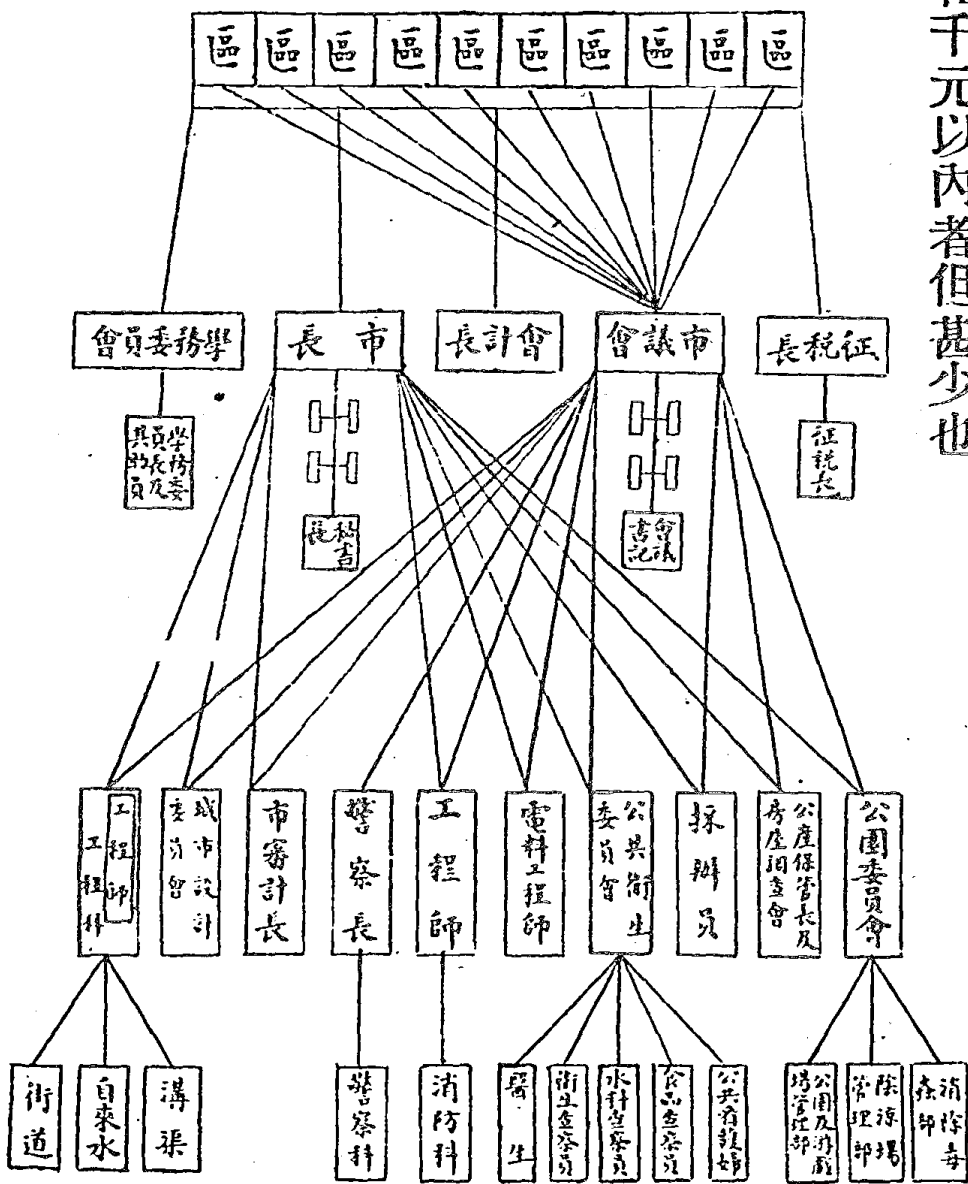
美國大市市長，皆爲有俸職，支領薪水，小市市長之薪水，有在市公約中 *City charters* 規定者，有由市議會議決者，通常以市議會議決爲居多。市長薪水，在一任期中，不得或加或減。美國大市市長之年俸甚豐，如紐約市長，得年薪一萬五千元，費拉達費亞市長，領年薪一萬二千元，芝加哥市長，年受薪一萬八千元，波士頓市長，

有年俸一萬元，商夫襄首司科市長，亦有六千元。小市市長，有一千元至六千元不等，有時年俸亦有在千元以內者，但甚少也。

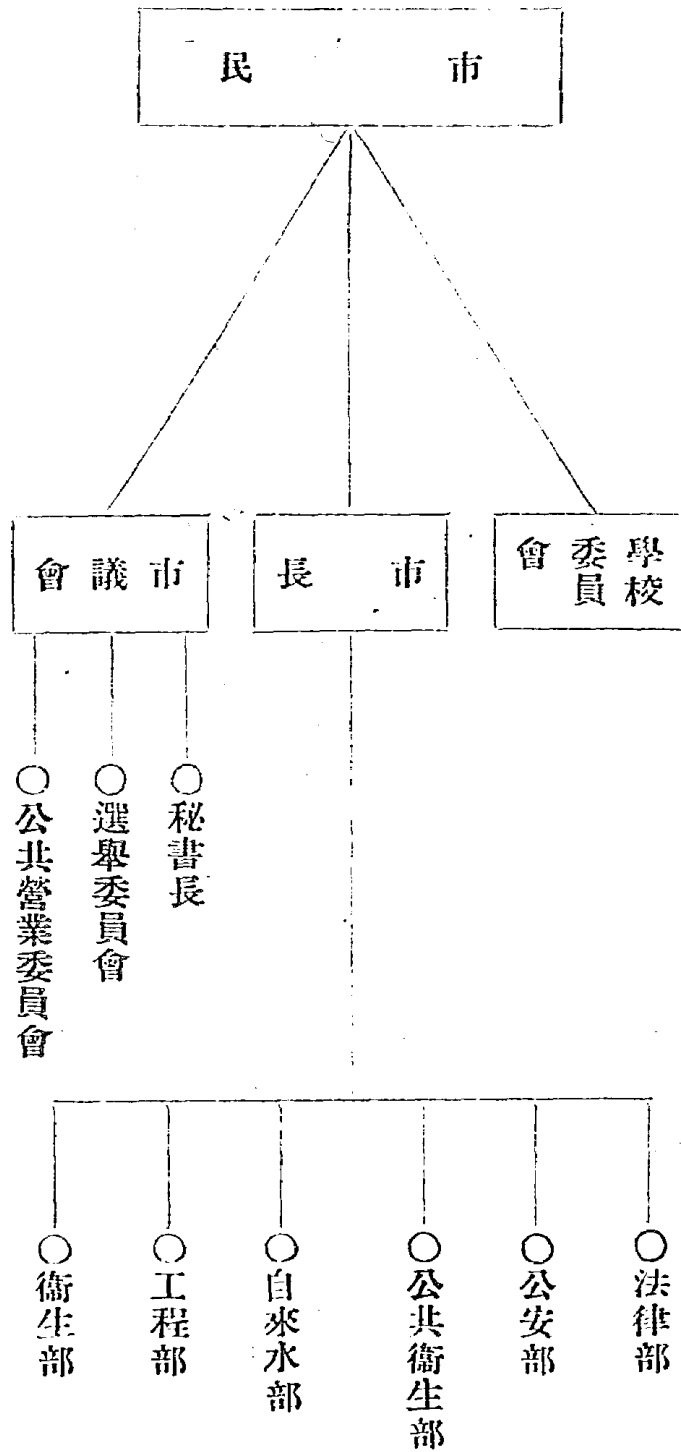
兩種市制之
內容，已經說
明，請再以圖
表明之：

分權市制圖

美國分權市制圖



集權市長制圖



(三)兩制不同各點之優劣:

(甲)分權市制之優點有二列左:

(一)分權市制,規定市政府之分部,依事務之繁簡為定,頗有伸縮餘地,各市

分部時，尙稱方便。

(二)分權市制，規定市政府普通職員之任用，以文官考試法選擇，是各職員必經過相當之考試手續，并須由負職專員，詳審資格後，方可任用，如此任用職員，自可得相當人才。

(乙)分權市制之劣點有三，列左：

(一)分權市制，規定事權分之于市議會及市長，惟有時市政府事務，兩方面皆可與聞，但喜功避過，人情之常，遇功互相爭得，遇過各遠避之，責任不專，市政萬難收效。

(二)分權市制，規定會計長，與征稅長，均由人民投票公舉，但會計與征稅事，非有經濟學識，本不能勝任，公舉之人，難得專門人才，尙不能得，是難望會計與征稅長，能盡職也。

(三)分權市制，規定市議會，可以隨意增減行政方面之預算案，但市議會於

市行政，不能如執行首領或財務部長之熟習，對於預算內增減數目，勢難適合也。

(丙)集權市長制之優點有四，列左：

(一)集權市長制，規定事權集中於市長，事權既能集中，責任即可專一，凡市政之辦理，無論為功為過，皆有負責之人。

(二)集權市長制，規定市長主持一市之政策，對於市議會一切之提議案，均由市長預先草定，并許市長有否決市議會議決案之權。夫政策與提議案等，出於市長一人之手，方可前後一致，再加否決議決案之權，更不致使議案為市議會隨便破壞，如此種種，皆統一行政最良之法。

(三)集權市長制，規定市長有自由任免行政各職員之權，市長既為行政首長，自應有此自由權，方可使職員為市長之命是聽。波士頓市，再加市長指派職員時，須得文官考試任用委員會之同意，尤能使市長所委之人

皆能勝任。

(四)集權市長制，規定市預算案，由市長負責編定，市議會不能隨意增減之，是市政府各部所需之經費，由市長詳細考慮，分配合宜後，不致為議會破壞矣。

(丁)集權市長制之劣點有二，列左：

(一)集權市長制之大缺點，為市長之權過大，各市長公正無私，市政自可進步，否則市長將利用特大市權，為所欲為，難免無害於市之利益。如能由監督官署，或市民從旁監督，庶可免市長專橫為害之弊。

(二)集權市長制之市議會與市長，均為市公民所選舉，而對於市長之權，規定特大，如市議會，以市民代表自居，與市長有意為難，無監督者，從中排難解紛，不無有礙市政之進行也。

(四)兩市制相同各點之優劣：

(甲)兩市制相同之優點有六，列左：

(一)兩制之一制院，既可節省一市之經費，又可免遲鈍不速之弊，更不致如兩院制，有無味之爭執。

(二)兩制中有規定市議員資格，須能寫讀英文暢達，(如的萊市)可使市議會議員，於議事時，言語毫無刻閤不通之弊。

(三)兩制有規定市議員為有俸職，不能兼任別事，是使市議員，得有相當報酬，可以專心為本市市政上謀幸福。

(四)兩市市議會之選舉，規定不分區者，是使一市名望素著人才，均可收羅於市議會，共同贊襄市政之進行。

(五)兩制有規定市長之任期，為四年者，任期既長，市長對於較大之計劃，可以提議進行。

(六)兩制有規定市長為有俸職者，大市之市長，薪金尤豐，市長既有確定之

收入，自可安心爲市政府謀幸福也。

(乙)兩市制相同之劣點有九，列左：

(一)兩制之兩院制，既費一市之經費甚大，復因兩院常常互相牽制，議事諸多遲鈍，更因兩院各謀利益，常生無味之爭執。

(二)兩院市議員之資格，不規定須有政治經驗，市議會中，卽中等人才，亦屬甚少，故市議會殊不能得有遠大眼光之議員也。

(三)兩制市議會員額，有多至七八十人者，耗費一市之經費太大。

(四)兩制市議會，有以分區選舉議員者，所得之市議員，自係一區之小人物，無遠大眼光。凡市內較大之事，往往不能謀及，且議員既代表一區，所謀之利益，定係一區之利益，有時一區之利益，往往有害於全市之利益也。

(五)兩制有規定市議會，由市長主席者，(芝加哥卜洛威登斯兩市)使行政首長，侵議決機關之權，殊非善良辦法。

(六)兩制市議會之委員會，有自十數個至三四十個者，往往委員會徒負空名，毫無實事，何必多立名目，多派委員。

(七)兩制有規定市長任期為一年者，未免太短，任期過短，市長對於市之較大計畫，往往不敢籌備，於市政之進行，不無諸多妨礙。

(八)兩制中，有規定市長得由州長撤換者，(紐約州)攷美國人民程度甚高，撤換市長，實可採用人民撤換法，今以州長撤換之，與民治精神相去太遠，非美國民治國家所應用之法也。

(九)兩制規定市長，不須有行政經驗，驗市長為市行政首領，對於一市之各部行政，有指揮監督之責，今既無行政經驗，何能指揮監督也？

第二節 委員會市制議

委員會制，為我國今日最時新之制度，上自政府，下至私人結合團體，莫不採用委員會為辦事機關。如就我國各種委員會分解之，可得兩種形式：一為委派之

委員會，一爲推選之委員會，前者概爲政府各機關，後者指社會私人給合之團體。前者之權，來自指派之人，故對指派者，負完全責任，後者之權，來自推選者，又須對推選者負責也。美國之委員會市制，乃爲民選之委員會，與我國現行之推選委員會相同，代表市民也。按美國採用委員會市制，自一千九百〇一年起，及至十數年後，又有改委員會市制爲市經理制者。現在美國各城市，反對委員會市制，贊成市經理制者，日見加多，是委員會市制，必有可以反對之處在。今日我國正在興高彩烈的歡迎委員會制，對於該制之有無弊病，并不稍加研究，即對於美國各市，反對委員會市制之理由，更不稍事探討，吾恐制度不良，難望辦事之有成效。愚對美國委員會市制之弊，早欲爲文敬告國人，祇以無暇及之，一延再延。茲因時事新報學燈部主筆徵求委員會制文字，爰擬「美國委員會市制議」一文，供全國碩學之研討，是否有當，尙祈指正焉。

(一) 委員會市制之由來 攷美國首先採用委員會市制者，爲特克色斯州

之格額威斯頓市。該市在一千九百零一年前，市政由民選之市長與市議會分理者，其市政之腐敗，達於極點，當日市政府，以借債度日，稅率日增，行政各部，任意浪費，賬目不清，黨員政客，攘奪權位，不思改革。市民對於全市事務，莫不喪心失望。及至一千九百年九月，該市因海灣水漲，市內各建築物，被沖壞者，約有三分之一，財政狀況，尤不能支，而市政公債，驟然跌價，借款雖重利，亦不易得。當此危急之時，市中曾有多人，請求州議會，一面將市政移交富紳暫行代理，一面推翻舊市制，將從前市長市議會，及各部職員，所領之市權，全歸委員五人全權試辦。州議會見該市財政，形將破產，不能不改革舊市制，以圖挽救，故許該市市民之請求，通過一種法律，許人民選舉委員二人，再由州長指派三人，組織一會，爲市委員會。委員會成立年餘，忽然發生憲法問題，蓋照特克色斯州最高法院之解釋，省長指派市官，與憲法頗有抵觸之處，因之州議會，對於前次所通過之法律，不得不加以修正。修正後，格額威斯頓市之委員會五人，規定全由市民選舉之，但選舉之結果，前次州長所

指派之委員三人，均經當選。及至一千九百零三年，該市市公約，又加修改，但仍規定委員會爲五人，由全市市公民不分區域，共同選舉之，任期二年，五人之中，一人爲市長，餘爲委員。市長除主席委員會一切會議外，其他與各委員之權相同。在委員會公議法令預算案時，市長祇有表決權，并無否決權。凡屬市長市議會及其他職員從前所辦之事，全由委員會議決辦理之。所有市政府應發布之法令，與收支款項，或授與特許權，或決定市街段落，或批准公共營業契約等，均屬委員會之責任。市政府行政，分爲四部：（一）財務部，掌管收支；（二）自來水部，掌管自來水，并兼溝渠事務；（三）警務部，掌管警察，并兼消防事務；（四）路政部，掌管市道之建築，并兼理市公產。各部部長，均由委員會之委員互推兼任。市長不得專理一部，但有協同各部部長，監察各部之權。各部部長，對於所屬各部，直接負責，各部中重要職員，不由各部負責委員指派，須由委員會共同投票表決之，惟辦事員，則由各部委員各自指派也。

(二) 委員會市制之推行 格額威斯頓市之委員會市制，是一臨時制度，其最大目的，在救濟一時之迫急。採用時，甚為倉卒，且無經驗，孰知數年之後，委員會制度，頗見功效。格市市政一切狀況，如財務債務等，完全恢復就緒，因之市民均認委員會制，應當永久不改。特克色斯州其他各市，見格市新制之有功效，多向州議會，要求准許採用該制。州議會，亦因格市之奇效，對於他市之要求採用委員會制者，均予批准。於是數年之中，特州各大市，均改定市公約，採用委員會制矣。

委員會制之效能，自一市傳於全國後，全國各市，均極注意，最注目於此制者，為美國北方各市。其北方各市，首先採用此制者，為愛我華州 Iowa 當一千九百零七年時，愛我華州議會，通過一種市法律，聽州內二萬五千人之市，試用委員會制，於是底馬焉市，即於是年改舊市制為委員會制。底市之委員會，為市長一人，與市議員四人，共同組織而成，五人均由市公民共同選舉者，任期兩年。凡從前市長，市議會，警察局，消防局，自來水局，圖書館委員，公園委員，法律部，財產估計員，審計

長，工程師，公共營造部等之職權，全移交市委員會掌理之。底市行政，計分五部：（1）普通事務，（2）財政兼會計，（3）公安，（4）路政兼公共建築改造，（5）公園兼公產。依該市市公約之規定，凡當選為市長者，應為普通事務部部長，其他委員四人，各任一部部長。委員任務之分配，由市議會共同投票表決之。（底市委員會仍名市議會 Council）各部其他重要職員，及一切辦事員，全由市議會，經文官任用委員會之預先考試合格後，指派之。底市委員會市制，較格市市制，更進一步，即將制度中，增加直接民權法律，如創議權，複決權，抗議權，召回權是。此外尚有無黨別之推選，與無黨別之選舉辦法。按底市委員會制，規定全市選民百分之二十五，得以請願辦法，向市議會（即委員會）提出議案，或法令案，此為創議權。此項提議案，或法令案，遇市議會否決時，得令發交全體公民投票複決之。經大多數公民贊成時，提議案，即作成立，此為複決權。公民又可抗議市議會所制之法令等，一經抗議，法令即不能施行，此為市民抗議權。底市公約，又規定市議會所通過法令，除緊

急外，均須於議決後十日外，方發生效力。如十日內，有全體公民百分之二十五請願，市議會反對新法令者，市議會應另加討論，若原案不能完全撤消，須發交公民投票公決之，此亦複決權也。再此種應表決案，若在通常選舉前，九十日以內，則公民投票，即在通常選舉時舉行，否則，應召集特別選舉複決之。經此次公民表決後，如市公民贊成原案，新法令，即發生效力，否則，新法令不能成立。底市之委員會制，更規定無論何種公用事業之特許權，不經公民表決，不能有效也。公民召回權，乃公民撤回市議會惡議員，或惡市長之權。底市所規定者，凡市議會，或市長就職三月後，均得由公民百分之二十以上之連署，提出不肖議員或市長召回案，再召集特別選舉決定之。底市一切之推選，皆須無黨別之標明，選舉亦不許有黨別之標誌。當底市新制實行時，其初次當選之市議會議員，大半皆係反對新制之老政客，毫無辦理事務之經驗，因之各方面，均疑新制頗有缺點，并云，此種新制，不過使市政府，加一新面具，施展舊事業而已。然試驗結果，正與推想相反。蓋該市自一千九

百零八年四月，採用委員會制後，行政日有起色，大見功效也。

(三) 各市委員會制之區別 各市委員會之制度，頗有出入，有由州議會以普通法律通過者，有由特別市公約規定者。委員會大概甚小，最小有委員三人，最多九人，但以五人為最普通。委員會有名之為委員會者，有名之為市議會者，但名稱雖異，所領之權則相同。委員之任期，有為一年者，有為六年者，但二年與四年，最為普通。各市之委員，無俸者甚少，概皆為有俸職，每年最少之薪金，為數百元，最多為數千元，市長之薪水，大概稍多。委員會職務之分配，市長大概在選舉時，預先指定，其他委員，有在選舉時預定者，有由委員會自己分配者，但以委員會自己分配，最為普通，由市長支配者極少。各委員會市制，大概皆規定有創議複決召回之權。按創議權之行使，有在特別選舉前，由人民提出議案者，有在通常選舉前，提出者，有在市公約中規定者，亦有在州憲法或州法令中規定者。依市公約規定之條文，凡在特別選舉前提出議案者，其署名人數，自百分之二十五，至百分之十不等，在

普通選舉前提出者，其署名人數，自百分之十五，至百分之五不等。依州憲法，或州法令，規定之條文，凡在特別選舉前提出議案者，其署名人數，在百分之四十以下，在普通選舉前，其人數，自百分之二十五，至百分之十不等。平均言之，特別選舉前提出議案者，約在百分之二十三左右，普通選舉前提出議案者，約在百分之十也。複決權之行使，有關於一市所有法令者，如此，則凡市內特許權之批准，公債之募集等，均須發交人民投票複決後，方生效力。有祇關於特許權之批准，由人民複決，其他不由人民複決者；有祇關於公債之募集，由人民複決，其他不由人民表決者。複決此種議案，大概得大多數票數時，即發生效力，有時有規定須有五分之三者，有時規定須有三分之二者。召回權之行使，在市公約中規定者，為百分之二十五之署名人數，在普通州法律規定者，（伊利諾^{Ill.}）規定在百分之七十五）亦須有百分之二十五署名人數也。

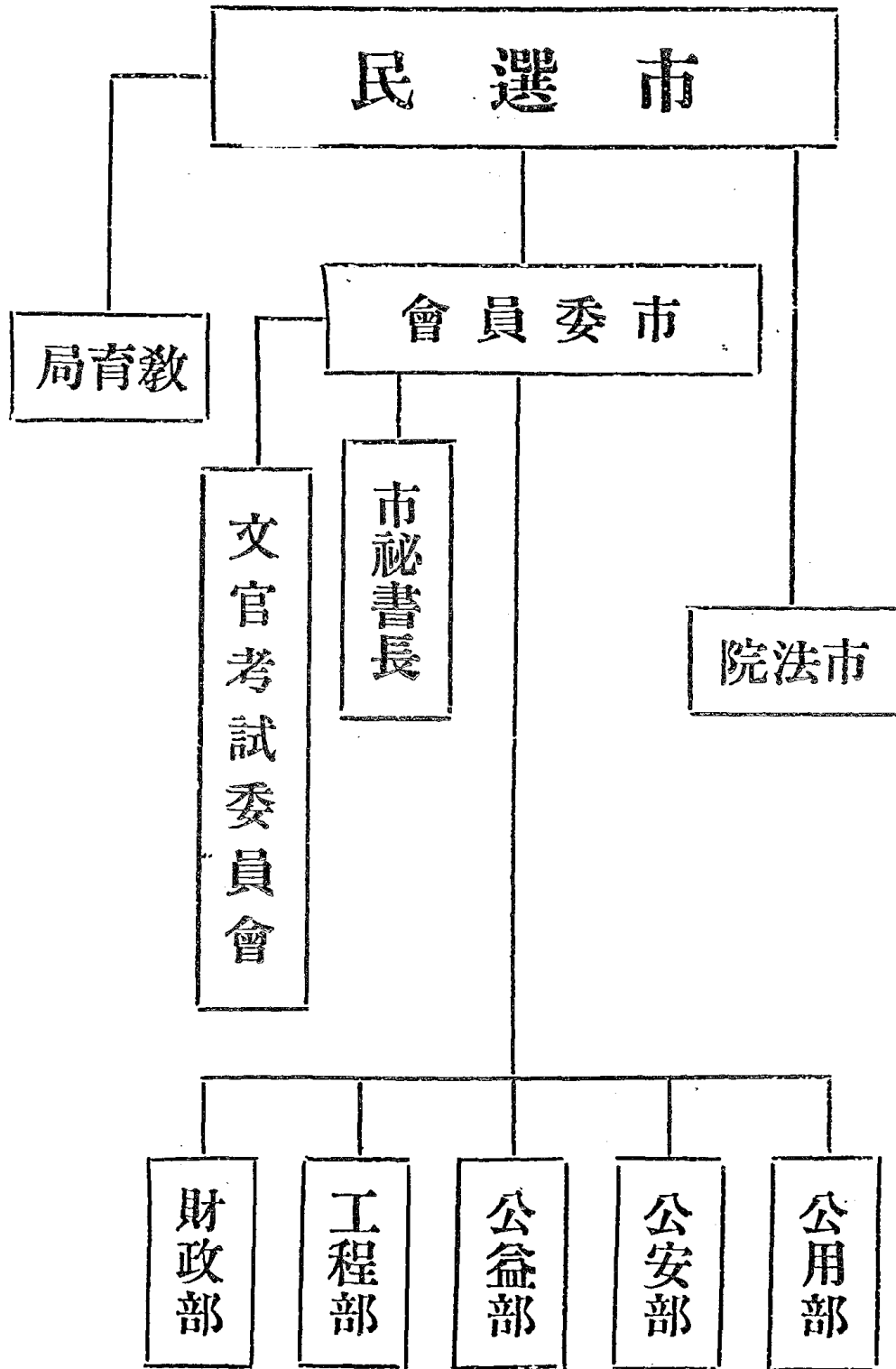
諒以上觀之，委員會制各市，雖互有出入，但制度之要點，皆未或失其要點，如

左：

- (一) 委員會，主持市政，人數甚少。
- (二) 委員之選舉，不分區舉行之。
- (三) 委員會督率各部，指派職員，并議決一切發令等。
- (四) 委員兼任一部事務，對委員會及市民負責。
- (五) 直接立法權，如創議，複決權是。
- (六) 召回權。
- (七) 無黨別之推舉，及選舉辦法。
- (八) 文官任用法。

委員制之組織圖，列左：

圖制員委



(四)市制之大概已經述明，請言其優劣。

(甲)優點有五，列下：

(1)委員會市制之選舉，不分區域，是所選舉之委員，皆全市名望素著之人才。

(2)委員會市制之委員會，員額甚少，選舉時，各候選人之資格，人民易於審查。

(3)委員會市制之委員，其選舉不得標明黨別，是所選出之委員，皆代表市民全體，非代表一黨一派也。

(4)委員會市制，規定有文官任用法，是所委任之市職員，皆經過嚴厲之審查，或考試手續，入選者，必係比較的優良人才。

(5)委員會市制，規定有創議複決召回諸權，是使市民得隨時督責市政府當事者，使之不敢為所欲為，不顧民意。

(乙)劣點有八，列左：

(1) 委員會市制之行政，由委員分任之，各委員之權勢，既不相上下，是爲五頭均勢之組織，責任至爲不專。

(2) 委員會市制之委員會，既有議決權，復有執行權，於議事時，各以利害之關係，互換條件，爲各本部謀利益，則易置全市之利害於不顧。

(3) 委員會市制之委員會，在執行議決責任時，如遇各部委員，互相結合，抵制一二部之委員時，則委員會，非從此發生暗潮，即受抵制之委員，必公然違抗委員會之公決，以抵制其他各委員，則委員會大起爭禍，市政不免受其害也。

(4) 委員會市制之委員，大概皆係好出風頭，好發議論之政客，方可當選。此種政客，概無行政上經驗，以之主管行政事宜，是使門外漢，主持專門事務，萬難稍收成效。

(5) 委員會市制，規定委員會，領議決與執行之權，是給費之權，與用費之權，均操之於同一委員會之手，易致浪費。

(6) 委員會市制之委員會，其員額概屬甚少，最多不過九人，如將大城市，交由委員九人一手包辦，以數十萬人之生命財產，付託九人一手保護，恐此少數人之委員會，不能勝任愉快。

(7) 委員會市制之委員會，既係員額甚少，即在大城市，所有委員，亦不能分區選舉，被選之委員，既係合區公同選出者，則委員必係市中最著名之聞人，有時聞人出於市中之一區，則委員亦必出自該區。夫以關係各區之事，付託於一區之代表主持之，如各委員，皆係公正無私之人，尚可為全市謀利益，否則，一市應興應革事宜，難望其普遍興革也。況委員既來自一區，對於他區之應行興革事宜，每多隔閡，則更不易使委員為全市謀幸福也。尤有進者，即所謂一市之聞人，亦是優莠不

齊但普通，市民之辨別是非能力，概甚薄弱，如所選者，皆係不肖之徒，則一市行政，更不堪設想矣。

(8) 委員會市制之委員，必須兼任行政部長，而兼任行政部長，費時必多，如市民中，多才多藝之人，事務甚繁，或因生意之關係，不能脫離別事，以就委員職務，則一市優良分子，不能羅致，勢必使不肖之徒，易謀當選，為委員矣。以不肖之徒，包辦市政，未有不敗者也。

(丙) 改良委員會市制之提議：

委員會市制之優劣，已於前面詳細分條說明，茲欲保留其優點，而免除其劣點，謹提出下列兩種辦法，就正於全國碩學焉：

甲 小城市採用委員會市制時，應有左列之辦法：

(一) 委員長之權責，應規定較大於其他各委員之權責，委員長不得兼任部務，但有督責各部，執行委員會議決案之權。按委員會市制，因各委員之

權責，不相上下，致爲五頭均勢之組織，今將委員長之權責擴大，使之督責各部，執行議決事件，則委員長可以隨時監督各部，而五頭均勢之委員會制，從此可以確有負責之人矣。又因委員長不兼部務，則委員長不須有爲一部謀利益之私心，遇各部有互換條件，不顧大局之事發生時，委員長自不致與各委員狼狽爲奸，并可依其有較大之權責，防止各部之互換條件也。

(二) 委員會員額，不宜太多，要以七人至九人爲限，各委員由合區選舉法，選舉之。

按委員會員額，規定爲七人或九人，是選舉委員時，市民易審查各候選人之資格。又規定爲合區選舉法，是凡能當選者，必須爲本市名望素著之人，因城市既非甚大，則各委員對於全市之事務，皆能了然於心，而各區應興應革事宜，不致隔膜不知也。

(三)各執行部之多寡，以委員人數之多寡爲定。

按小城市之行政，概甚簡單，規定分部較少，至爲適宜，加之分部較少，部長亦少，部長較少，省費則甚多矣。

(四)部長由委員兼任，定爲政務官，規定有一定之任期。

按部長既由市民所選舉之委員兼任者，自以能得市民之信用爲定。規定爲政務官，有一定之任期，遇部長有違反民意時，市民可於其任滿後，不選舉之，此可防止委員倒行逆施也。

(五)添設副部長，爲事務官，以專門人才担任之，贊助部長，但不隨部長之進退爲進退。

按部長，既常時更換，是部長難得辦理市行政之經驗，但市行政之辦理，如由無經驗之人主持之，不易措置得宜。今於部長之外，添設專門人才之副部長，使之久於其位，即部長毫無市行政經驗，有副部長之好幫手，

於辦事時，當可事半功倍也。

(六) 市政府各職員。自副部長以下，均須依文官任用法任用之，設文官任用委員會，由省政府指派委員三人至五人，組織之。

按文官任用法，所以使市政府各職員，均須經過相當之審查，或考試手續，使各人對於所辦之事，實能勝任愉快，又可防止委員會，或各部長之任用私人。文官任用委員會，規定由省政府指派委員組織者，所以使此委員會，不致與市政府各部部长，或市委員會，狼狽爲奸。再副部長，既爲專門人才，不應以普通考試法錄用之，應就其所專門者，審查其資格可也。至其他各職員，均須經過考試手續，方可錄用。

(七) 直接民權：——指創議，複決，撤回，三權，——應採用之。

按直接民權，爲市民監督市政府最良之方法，今既將市權交由少數委員所組織之委員會總掌之，不可不有市民隨時監督一切，故直接民權，

應採用之。但在訓政時期，與憲政時期，不可規定相同之辦法，要以各時期市民政治教育之程度爲標準。在訓政時期，所有提議案，應由各職業團體提出通過；在憲政時期，則由市民直接提出通過可也。

乙 大城市採用委員會市制時，應有左列之辦法：

(一) 委員會，得規定稍大，但不得過二十三人以上，由合區選舉法，選舉半數委員，再由分區選舉法，選舉其他半數。按大城市，地方廣大，人口衆多，如規定委員會，爲七人，或九人，恐不能代表一市各一方面之民意。今規定委員會較大，半數由合區選舉法選舉之，半數由分區選舉法選舉之，是一面可希望選得全市有名望之高尙人才，代表全市，一面可使各區亦得選舉各區域之代表，爲各區域謀利益。有此兩種代表，則全市與各區域之利益，均有擁護之人，遇各區選出之委員，不顧全市利益時，代表全市之委員，即可以全力爭之，遇代表全市之委員，不顧各區利益時，各區

之委員，又可以死力爭之，如此互相監督，皆不敢爲所欲爲，倒行逆施矣。

(二) 委員會權責，規定爲督理市政府一切事務，其委員長除主席委員會議外，其他與各委員之權相同。各委員并不兼任執行部長，但執行機關由委員會，委託市政專門人才，富有辦理市政經驗者主持之，名之爲市長，對委員會負責，并爲市政府禮節上之代表。

按委員會權責，規定爲一種督理性質，所謂督理者，即規定大政方針，督率市政府辦事之意。夫民選之市委員，概係一市或一區名望較著之人，才祇能計其大，不克計其細者，以之督率市政府之辦事，不兼執行部長之職，是市政府一切重大之方針，皆可由委員會規定法律，以爲督率之標準。至執行機關之行政，由富有市政專門學識與經驗者主持之，是可免去以民選之非專門人才，辦理專門市政之弊。又使執行機關首領之市長，對委員會負責，是委員會實能督率市長，執行市政府一切行政。所

以付託市長一人，主持執行機關者，更使委員會，易於監督市執行機關也。

(三)執行機關之用人，除由市長主持外，不須委員會之同意，但各職員之資格，須經文官任用委員會之審查，或考試及格後，方可委任之。

按執行機關之用人，由市長獨自主持，不須得委員會同意，是使執行部之用人權，集中於市長，遇有功過，市長方可對委員會負責。因防市長之援引私人，不選專門人才，再規定須經過文官任用委員會之審查，或考試。所謂審查者，指執行機關高級之職員，如各部部長而言。各部部長，不獨須為專門人才，更須有市行政經驗，有時非能以考試方法，得各人之經驗，故可由文官任用委員會，調查各人之學識與經驗，并詳細審查之，務以選得資格最優良者為定。至低級職員，如科之以下者，難得各人學識與經驗之成績，非用考試方法，不能得各人學識與經驗之真相也。

(四)文官任用法律，由市委員會規定，并由該會指派委員三人組織之。文官任用委員會之職責，爲審查執行部長之專門學識與經驗，及考試部員，辦事員等之資格。

按文官之任用，由市委員會規定法律，并由該會組織文官任用委員會主持之。夫文官任用委員會之權，既來自市委員會，不致與市長狼狽爲奸也。

(五)直接民權之規定（參看甲種辦法第七條）

總論

本文所述之委員會市制，與其兩種改良辦法，固屬關於城市政府之制度，與城市制度之改良辦法，對於我國各種委員會之弊病，似無補救之處，其實不然，何也？蓋委員會之大概弊病，難逃前述之八種，此兩種辦法，即所以避免前述之八種弊病，是以我國普通委員會制之弊病，依所提議兩種辦法修正之，自可獲得委員

會制之利，而免其弊矣。

第三節 市經理制議（民國十六年作）

市制爲市政府之基礎，市政之良惡，要以市制之良惡爲定。美國各州，對於市政府制度，銳意革新，先以原有之分權市制，權責不清，卽改爲委員會市制。因委員會市制，難得適宜執行人員，乃改爲集權市長制。近復以集權市長制，於較小之城市，亦有不適之處，更發明所謂市經理制。據美國各城市，採用市經理制者之報告，概皆成績善良，不獨責任專一，卽立法執行人員，無不各得其宜。是市經理制者，城市最良之制度也。我國革命成功後，對於市政建設事業，將必繼續努力，而市政之辦理，對於市制，尤須詳加研討，庶幾能得適宜之制度，以立城市政府之根基。茲因上海時事新報館，徵集雙十節增刊，用將此種最新最良之市制，介紹於熱心市政諸公，以便共同研究，并提倡焉。

一 市經理制之要素

市經理制，以市經理爲主要，有時卽以市經理制名之。但因制度中有市議會，或委員會，故有以市委員會經理制名之者；更有以市議會經理制名之者。美國各市採用此制時，取名雖不一律，但無論如何，制度之要素，并未或失，予以市經理制，名稱較善，故譯用之。是制之要素，可分數方面述明之。

(甲)市委員會 市委員會，員額甚少，自五人至九人不等。其委員會爲五人或五人以內時，則由全市公民，不分區域選舉之。在五人以外之市委員會，其委員之選舉，有用分區選舉法者，有用比例代表選舉法者，但以不分區選舉法爲最普通。委員會委員，推舉與選舉，均不得有黨別之分，所選出之委員，係代表市民，非代表一黨一派也。委員會之職責，係統治市政府一切事務，對市民負完全責任。故市政府之一切立法事宜，均由市委員會擔負責任。至於執行市之一切事務，則由市委員會公聘有執行市政學識，與經驗之市經理一人主持之。市經理對市委員會負完全責任，其一切行動，市委員會得隨時監督之，如市經理有不肖行爲，委員會

得隨時撤換之。市委員會公舉一人爲會長兼市長之職，市長之責任與他委員同。遇宴會時，代表市政府；凡有禮節時，均由市長代表之。委員會議決之法律，市長無否決之權。委員爲無俸職，有時祇領夫馬費，無一定辦公時刻。常會大概在晚間，或星期日，故委員仍可擔任他職也。

(乙)市經理 市經理者，本制最重要之一人，由市委員會公聘之者。其被聘也，不以其與市委員會爲同黨，惟以其於市行政上，富有學識與經驗。故市經理不必爲本市居民，祇須爲市政專家。市經理對市委員會，負完全之責。市之執行部各職員，及市經理自身之辦事，無論有功有過，均由市經理一人負之。但市經理爲執行首長，有自由任免市政府各部部长及他各職員之權，并不須得市委員會同意，惟須以人才爲標準；有時須經過市文官考試委員會考試之手續。市經理爲專任職，凡聘爲市經理者，不得兼管他事，其薪金之多寡，要以戶口之多寡爲定。有時與一市之財政狀況，亦有關係焉。大概薪津甚豐，故能羅致高尚人才也。市經理之職，

既極重要。茲爲明瞭計，請將市經理之權責，分別述明於左：

- (一) 市委員會通過之市規則等，市經理應切實執行之。
 - (二) 市行政各部部長，及他普通市官，均由市經理任免之。
 - (三) 監督各部一切行政。
 - (四) 違背市規則者，市經理應督飭遵行之。
 - (五) 市委員會開會時，可以出席，並可發言。
 - (六) 關於市之應興應革事宜，得提議於市議會，請求議決。
 - (七) 關於市之預算決算案，由市經理擔負編製之。
 - (八) 市之財政情形，由市經理隨時報告市委員會，得隨時建議改良之。
 - (九) 關於市行政上其他責任，亦由市經理擔負之。
- (丙) 公民權 是制之公民權，指創議，複決，召回，三權而言，即孫中山先生所提倡之創議，複決，罷免，三權也。市民若干人之連署，得提出議案於市委員會，請求

議決，此創議權也。如市委員會否決時，應將該提議案，發交市民投票公決，經大多數市民投票贊成時，提議案即可成立，此複決權也。如市委員會之委員，及市經理有不肖行爲者，得由市民以若干人之連署，提出召回之議案，經大多數市民之同意召回之，此召回權也。但此三權之規定，各市稍有不同之處，不可不知。按對頓市之市經理制爲此制之模範，請詳述其條文，以供參考焉。

(一) 委員會 對頓市除關於學校與公共圖書館之管理，另有主持之人外，其他一切市權，均由市委員會掌理之。委員共計五人，全由民選，任期四年。每二年改選一次；每次改選委員二人或三人不等，要皆以當時情形爲定。推選候選委員時，用無黨初選辦法；正式選舉時，其選舉票上，亦無黨別之標明。在第一次選舉委員五人時，其得票最多數者，稱爲市長。市長除主席委員會會議外，并無其他特別任務。市長年薪美金一千八百元，其他各委員，祇領一千二百元也。凡市委員會之委員，如有不肖行爲者，得召回之，容當另條詳述。關於創議權，及複決權之行使，概

採委員會市制之規定，亦當另條詳明之。市委員會，有議決市法令，市規則等之特權，但須大多數之同意，方能發生効力。市政府財政之處理，屬市委員會權限。市經理亦由委員會聘請之；聘請市經理時，對於其人之政治信仰，及是否市內居民，各節均不注意，惟以其人是否有市政學識與經驗等，則須大加考慮焉。除市經理外，其他各部職員，及各部行政，市委員會，不得直接干涉，祇有監督之權。各部之辦事，無論有功有過，均責令市經理負之。此外市委員會之秘書長，及文官考試委員會，皆由市委員會委任之。

(二)市經理 市經理為市行政首長，有支配與監督市行政之權，由委員會聘定後，對該會負責。其任期無定限，要以能得市委員會大多數之信任為定。如市經理辦事不力，經市委員會大多數同意，得撤換之。市內選民，以市經理有違反民意之行為，亦可召回之。市經理薪津，由市委員會以法令定之。市經理之權甚大，分別述之於下：(一)執行市法令權。(二)任免各部部长及一切市職員之權。(三)總

理及監督各部部務。(四)出席於市委員會，並得發言，惟不得加入表決之列。(五)建議各種議案之權。(六)市政府之財政狀況，應隨時報告於市委員會，並隨時建議改良之法。(七)執行市公約，及市法令所規定其他市行政權。

(三)市行政部 對頓市分五部，全由市經理監督之。其五部如下：(甲)法律部，以市律師爲部長。(乙)財務部，(分科事，市公約並未明定後，以市法令規定爲出納會計，購置三科)。(丙)公安部，分爲警務，消防，權度，建築，檢查各科。(丁)工務部，分爲四科。(一)工程科，掌管設計，與建築溝渠，保持路燈等事。(二)路政科，掌管廢物移除，街道清掃與修理。(三)自來水科。(四)公共土地與建造科。(戊)公益部，分衛生，娛樂，公園，與遊戲場，法律協助，感化，職業各科。對頓市各部部長，及各部所置之各科科長與辦事員，均由市經理任免之。各職員大概皆係具有專門學識之人；各部長科長辦事員等，祇對市經理負責。凡各部各科所辦之事，市經理得隨時檢查之，監督之；有時並得指派調查員，查核各部之帳目，文書，等等。遇有必須傳令

證人作證時，得隨時由調查員用市經理名義傳之到場，如有不肯到者，並得責罰之。此皆對頓市公約所許市經理之權也。

(四)文官考試委員會 文官考試委員會之條文，規定市政府官員爲兩種：(一)爲不分類之市官。凡民選之市官，市經理，各部部长；各部所屬之各科科長，由委任法所產生之委員會；市委員會之秘書長，市經理之秘書及助理員，以及各部部长之秘書，助理員均屬之。(二)爲分類之市官。分類市官，分爲有競爭性質，與無競爭性質兩類，皆須依文官考試規則辦理。換言之，有競爭性質，指普通市辦事員，可由競爭考試法產生者。無競爭性質，指普通工人而言。

(五)創議權 市民創議權之施行，須由註冊市公民百分之十連署後，提出議案於市委員會。方發生効力。如市委員會否決是項提議案時，創議人倘仍有意將該提議案，發交人民公決者，須於議案否決三十日後，由註冊市民百分之三五之連署，再提請願書於市委員會。市委員會接到是項請願書後，即召集特別選

舉表決之。市民大多數可決時，提議案即告成立。否則，提議案歸於取消。

(六)公決權 市委員會議案，應否交市民公決，須有註冊公民百分之二十五之署名。請求公決市委員會之議案，得召集特別選舉表決之。

(七)召回權 市官之召回，須在市官就職六月後。召回請願書，須有註冊市民百分之二十五之連署，方生效力。既被召回之市官，于選舉次任官員時，不得再被提出為候選人員。召回權於市經理，亦適用之。

(八)關於財務上之規定 對頓市之常年預算，先由各部分別估計，再呈市經理總共估計之。估計畢，編製預算案，咨送市委員會議決。但在市委會議決之先，一面須將市長之預算案，宣布於衆，重行提交公開審查。經此兩種手續後，市委員會方得開會通過是項議案也。對頓市之會計制度，十分完全，較美國各市皆優也。

二 市經理制之背影

市經理制之原理，係於不知不覺中發明者。當初試用此制之市，為維爾金理

亞州之司譚登市。按維州之州憲，有禁止採用委員會市制之條文。但依維州市法律之第一〇三八節，市議會得通過市規，產生總經理一員。司市即於一九〇八年，依據維州之市法律，由市議會委任總經理一員，使之主持一市之行政。凡市之大道，公園，燈塔，自來水諸事，皆由總經理主持一切，即關於購置物品，亦係總理職務。但關於市教育，市財政，市核算諸事，仍由原有之特別委員會辦理之。對於市財務進行之方針，由市議會議決之。但總經理，為市議會財務顧問也，警察，消防兩事，仍由市長主持之。司市第一任總經理，係聘請額詩波恩君擔任者。額君接事兩年，成績極良，一掃昔日之種種腐敗，更於市政上大加刷新。額君之名，一時聞於各市。總經理制之原理，亦為各市詳加研究矣。自司市發明總經理制之原理二年後，紐約州議會，首先提議市經理制之議案，名樂克卜梯市制。樂制係合委員會制之一委員會「與司市之「總經理」為一制，與普通公司組織相同。其委員會，與普通公司之董事會相同；其總經理，與普通公司之總經理相同。委員會，規定由市公民

選舉市長及委員，共五人組織之。委員規定有指派市經理之權；市經理，有任免市行政各部之權。樂克卜梯市制，並將公民創議，復決，召回，三權，加入制度中。委員會有議決市法令之責，有令市經理報告行政狀況，及監督市行政各部事務之權。市經理爲市之行政首領，其所領之行政權甚大，其任期以得市委員會之信任爲定。對於市委員會所通過一切市法令等，均由市經理負責執行。市經理所屬各部長部員等，均由市經理自由任免之。對於各部之辦事，市經理有督率執行之責；對於市委員會，須常時報告行政各部之狀況，對市之應興應革事宜，得隨時提議於市委員會，請求議決之。此樂克卜梯市制之大概。惜紐約州議員大都守舊，因之新制未能通過。然該制之委員會與經理合併之原理，已引起他市之注意，各處對該制討論者極多，頗有效法者也。

一九一二年時，少師克若納州之生母特市，計有市民九千三百九十二人，竟將樂克卜梯市制之大概辦法，見諸實行。一年後，考其成績，特別優良。故其鄰市西

克月馬根登兩市皆採用生母特市之市制。實行後，成績亦極佳，此皆採用市經理制最先之各市，爲市經理制之背影也。

三 市經理制之歷史

市委員會經理制，最初發明于司譚登市，繼由生母特西克月馬根登三市效法之，是其歷史，應自司市叙始。惟今之述市經理制歷史者，均自阿海阿州之對頓市敘起。蓋以對頓市人口，有十餘萬之多，爲美國大市之一，行此制時，美國第一市也。且以前各市採用此制者，不免備此失彼，非真正市經理制。如司譚登市之市經理，名總經理，且缺少公民權。即生母市等三市，採用此制時，亦無公民權之規定，故非真正市經理制。及至阿海阿州對頓市採用此制時，對於市執行首長，則名之爲市經理，對於公民權亦併規定完善。是市經理制，從此成立，而他市繼起採用此制者，咸以對頓市制爲模範。故此制之歷史，自對頓市起也。按對頓市市政，不良已非一日，每年耗費無數金錢，人民無絲毫裨益。因市制不良，官僚得以把持政府，舞弊

營私，市民困苦已極，日思所以改良市政。一千九百十三年三月時，正該市大水爲災，因之市民對於市制之改良，更多一種活動機會。又因大水前一年，阿海阿州議會曾通過一種市「自主法律」。關於市政之進行，得由各市自訂公約辦理之。於是對頓市，卽利用大水之時機，及「自主法律」之特權，選派市制改良委員會，責令將舊市制不良之處，完全修改之。該委員會成立後，詳考各市市制之優劣，終以市經理制，頗有可採之處，除加增公民權法律外，悉抄生母特市制。市制定後，付諸市民公決，卒通過之。此制至一九一四年一月一日施行，自對頓市採用此制後，不數星期，阿州之司卜運非爾特市，亦聞風而起。至一千九百十四年六月，該市所訂之市經理制，亦見諸實行矣。該年內阿州外，其他十一州，及特克色斯州與密希根州多數小市，皆先後採用市經理制。自此以後，各州之各大小市，注意斯制者，日見其多，而採用者，每年連增數倍。至此時採用此制者，竟有三百餘市。此外英屬加拿大亦有二十餘市採用此制也。一九二〇年時，美國十二州已於州憲加增一條，准許

各市自由採用市經理制，惟須人民大多數同意後，方生效力。

四 各市採用市經理制之結果

市經理制之歷史，已如前論。再觀各市行此制後之結果，究竟如何。請就美國市政研究會所得之各市報告，擇要分別言之。

按各市首先採用是制，成績最優者，推阿州之對登市。該市於採用該制七年內，有以下各種優良成績：（一）人口死亡者日減。（二）兒童病亡者亦日少。（三）設立公共診病局看護所。（四）添設查驗食物所。（五）定食物防腐規則。（六）犯法者以前罰種田苦工，自此改爲罰作別種有用手藝，使犯法者於罰期滿後，可以有一種謀生之手藝。（七）增加人民春夏間消遣方法。（八）贈送各種種子。（九）公園自二十畝增至五百四十畝。（十）增加慈善院等。（十一）增設公共法律顧問局。（十二）設女工職業介紹部。（十三）改組警察救火局。（十四）設立罪惡防止局。（十五）設女警察。（十六）定房屋規則，房屋查驗制，及公共衛生制。（十七）定八小時爲

工作時刻。(十八)建造垃圾所多處。(十九)購得賤價土地數千畝。(二十)建造停汽車處。(二十一)路燈費用減少。(二十二)立一良善預算決算制。(二十三)立一總採辦局。(二十四)在第一年內，公債自十二萬五千減至五萬。(二十五)立文官任用考試局。(二十六)設審計局，每年按期審查各部賬目。(二十七)政府各事，公布於人民。(二十八)每年市政報告，印刷三萬五千份，分送人民。按對頓市成績，其所以如此優良者，以其有市經理一人，完全負責。責專則政令易行，故易於收效也。

維爾金利亞州，納爾發呵克市，在一千九百十七年時，人民較前二年加倍。但市經理制實行一年後，除舊債二百萬還清外，更增一百五十萬之公共建築，將警務與救火二部制度完全改良。其制度之善，甲於全國。

立幼年法庭，僱用沿家看護，立施醫院，牙醫局等。因計劃城市委員會，與人民合作，故街道增築多條，但所需費用，共計二十五萬，而實費祇二萬而已。買五十畝水地，值洋七萬五千元者，僅費二萬五千元。此外則建築遊藝場，計十四處，及幼年

消遣所，網球場多所。一年內兒童死亡者大減，此其成績也。

維恩特維爾金利亞州灰林市人民，計有五萬四千三百二十二。於一千九百十七年時，採用市經理制。二年後，該市經理死亡，其遺留成績，如左：

(一) 所有僱員薪水增加一倍。(二) 裁減合併各種無用職務，減費一萬二千元。(三) 救火器改用汽車。(四) 城中賭博私娼等完全禁封。(五) 市中改用電燈，並無增添用費。(六) 每年用煤汽，減去費用九千五百元，用電汽，減去二萬元。(七) 建築兩橋，省費一半。(八) 查得舊市政府與電話局，所立合同，有准其種種特別權利者，與之交涉於法庭，收回現款百十萬元。(九) 賣出舊煤汽廠，獲利甚大。(十) 不許電車公司加價，裨益全市市民。

密西根州之卡那馬錯市，計有人民四萬八千四百八十七人。此市自採用此制後，則有以下之種種成績：

(一) 金洋二百萬元之不動產，新政府用均平法查得之。(二) 八萬二千五百

元產業之漏稅，新政府亦找得之。(三)採用一良善之預算制度，切實遵行之。(四)多年之虧空，八萬二千元，完全彌補之。(五)立採辦總機關。(六)新立優良火險率，使商民每年可以省金洋十萬元。(七)立公共花柳診所數處。(八)將公私看護婦連成一氣，隸屬於專門市醫局之下。(九)將市內各公園之場地，增多三十英畝。(十)用展覽會，月報，及年報法，使市民得悉一市政務之進行。

加州之亞末米打市，計有人民二萬八千八百〇六人。此市自採用此制後，即有以下之成績。(一)通過「分界」市規，分全市為貿易及住宅兩區。(二)撥充公園。(三)僱用工人，打掃街道，使市政府每年可省三分之一之用款。(從前每星期打掃一次，現在每星期打掃兩次，工雖多而費反少。)(四)採用垃圾鎊制度，獲利極大。(五)築路之費用，較前少百分之十。

麻州之襪爾森母市，有人民三萬〇三百九十一人。此市自採用此制後，其成績如下。(一)自一千九百十七年，至一千九百十九年間，工價雖漲至百分之五十

四；物價雖長至百分之八十二，而各種租稅，較前僅高至百分之八。（二）將自來水部，與工程部合而為一，省出費用既多，而工程等之結果并甚優。（除去自來水行政費之漏卮，及浪費等百分之三十三，每年可省三十萬元。）（三）立總辦機關，及現錢買貨削價法。（四）設公共影戲園。

夫那月打州之第惡格司丁市，計有人民六千一百九十二人。此市自採用此制後，則有以下之成績。（一）將舊債三萬七千元，完全還出。（二）採用新式會計制度。（三）使全市犯罪之人，減去大半。（四）創辦各種愉樂事業，如每星期舉行公共跳舞，公共音樂事等。

架芝亞州之革月風市，有人民八千二百四十人。此市自採用此制後，則有以下之成績。（一）第一年，改良各部之部務，減省四萬三千元。（二）改良街道之事務極多，為前五年所不及。

阿海阿州之山德司克市，有人民二萬二千八百九十九人。此市自採用此制

後，其成績如下：（一）還去舊債二萬五千元。（二）自來水一億八千萬咖倫之漏卮，完全除去。

密西根州之筆染德月皮芝市，有人民十三萬七千六百三十四人。此市自採用此制後，其成績如下：（一）全市街道兩旁之步道，全然改成新式。（二）溝渠完全改良。（三）貧乏之家，得市之保養補助金。（四）學校牙醫，及普通校醫，查驗學生之工作推廣之。（五）營造事業之推廣。

密西根州之結克生市，計有人民四萬八千三百七十四人。此市自採用此制後，其成績如下：（一）預算全市五十年之營造事業。（二）公共看護婦。查看貧苦各家之嬰兒。（三）設立公共診所。（四）酒樓清潔標準立定。（五）在煤缺之時，買得附近煤山一座，自築自運，及煤缺乏之時已過，將煤山租於人民，獲利極大。

加州之商竹謝市，計有人民三萬九千六百〇四人。此市自採用此制後，其成績如下：（一）一千九百十九年之用費，較一千九百十六年之用費，減省極大，而一

千九百十九年之物價，反較高於一千九百十六年之物價。(二)改良市財政制度。(三)市庫餘款甚多。

加州之惡漢母不月市，計有人民十萬人。此市自採用此制後即購得自來水廠，第一年僅費一萬四千元，比私人辦理時，所費者較少。

紐約州之襪頭譚市，計有人民三萬一千二百六十三人。此市自採用此制後，其成績如下：

(一)新政府於一千九百二十年成立，即查明以下之事：

(甲)查明未付之賬，七萬五千元，其中有若干，係五年前之賬。

(乙)查明每日耗費之自來水，有三萬百伽倫。

(丙)查明市政府購買貨物法，及記賬法，極其不善。

(丁)巡警行政，極不完善。

(戊)消防行政，費用過大。

以上各種錯誤，經市經理完全改良之。

康色斯州之維其塔市，計有人民七萬二千二百二十八人。此市自採用此制後，其成績如下：（一）自僱工人，建築溝渠，其費用共二十一萬四千元，而投標之最低價，為三十一萬六千元。（二）水災防備法成立。（三）公共愉樂場之索價，較私人所設之同樣場所之索價減少。（四）設花柳診病所。（五）物價雖長，市稅不增。

康色斯州之黑司司市，計有人民二千三百三十九人。此市自採用此制之後，其成績如下：（一）舊政府每年支出，總過於所入，新政府則照預算所定之開支辦理。（二）新政府於電汽事業，增加百分之一百三十四收入，其於所費，則減去百分之十一。（三）自來水事業，增加收入百分之九十六，其於所費，則減去百分之七十一。（四）舊有之虧欠二萬二千元，完全彌補。（五）預算制度，極其優良，並無虧欠之事。

愛我華州之襪卜司頭市，計有人民六千人。此市自採用此制後，每年可減費三萬六千元。

五 市經理制之優點

觀上段各市之報告，各市行此制後，似乎市政日新，成績昭著，其制度之優良可想而知。茲將此制之特別優點，一一述之於左：

(甲)是制有易得真正民意之代議機關。按選舉票，分爲兩種：一爲長大選舉票；一爲短小選舉票。長大選舉票上之候選人名極多，市民不易查察被選人資格，往往於選舉時，以土豪政客之言是聽。故所選之代表，非市民之代表，實土豪政客之替身。短小選舉票上之候選人名極少，人民於投票時，對候選人資格，可以詳加考核，具有一定之主見，不致爲土豪政客所愚弄，所選之代表，實能代表市民也。今市經理制，既定委員會員額，小市五人，中市七人，大市九人，並有每年改選幾分之幾之規定。其選舉票上之候選人名，即在大市，亦屬極少。人民於選舉時，自能詳查候選人資格，不爲土豪政客所欺弄。故所選之委員會，皆市民素所信仰，素所崇拜之人也。

(乙)是制爲市權統一之市制。按市制之良否，與市權統一與否，成正比例。凡事權統一者，遇有錯誤，歸咎有人。故負其責者，不敢苟且從事。否則市權分散，遇大小錯誤，互相推諉。負責無人，市政未有不敗者也。市經理制，以市權交付於市委員會。凡市之一切事權，及應興應革事宜，皆由委員會負完全責任。故委員會，不敢不勤之懇之，謀市政之發展。委員會深知自己之能力有限，故專任市之立法事宜，對於市之大政方針，詳加研究；對於行政事務，分委公聘之市經理，使之代表委員會，領袖行政部。執行委員會所通過一切法律，遇有錯誤，人民得歸咎於市委員會；市委員會，又可歸咎於市經理。如此互相拊制，責任至爲專一，市政未有不進步者。

(丙)是制爲專門人才之市制。按市經理制之市經理，不以市內人民爲限，祇以富有市政學識經驗者爲合格。故市外人民，被聘爲市經理者，在在皆是。卽行政部長，與部員等均須爲專門學識之人才。以專門人才，辦理專門市政，故能事半功倍也。

(丁)是制能使市行政官員，專心辦理市政，不兼他事。按市經理制，規定市經理之薪金甚豐，惟不得兼辦他事。譬如對頓市之市民，僅十餘萬人，其市經理每年領薪一萬二千五百元之多(美金)思不連非爾特市之市民，僅五萬人，其市經理每年領薪金六千元(美金)市經理因得薪津極豐，所以衣食雜用，皆豐足而有餘。故能對於市政專心研究，精益求精，市經理之薪金如是，其他市行政各官之薪金亦然。故各市官，皆可不兼他事，專心所司，以求市政之進步也。

(戊)是制能使市行政各官，與市經理合作。按市經理制，規定市經理，爲行政首長，有任免市政府行政各官之全權，並不須得市委員會之同意。有時更得調查各部部務，監督各部市經理之權限極大，各部行政官，自不敢不與市經理協力同心，共圖市政之發展也。

(己)是制易使市經理發達市政。按市經理制，規定市經理之任期極長，有時市經理之任期，無一定之限制，只以市委員會之信任爲定。是爲市經理者知其任

期甚長，可以對於市內應興應革事宜，從長計議。凡市政之一時不能完工者，亦可隨時計畫之。故一市之市政，易於發達也。

(庚)是制爲最合民主精神之市制。按市制之合民主精神與否，與人民參與市政機會之多少，成正比例。是制中，大概有創議，複決，召回三權，有此三權，市民除選舉市官外，仍有隨時參與市政之權，使市之立法與行政之善惡，皆可隨時表示可否。至市行政官員之善惡，亦可隨時醫救之，以達除暴安良之目的。是制之許人民，參與市政之機會極多，故曰極合民主精神也。

(按美國教育普及，人民自治能力極高，人民應多有參與市政之機會。至我國市民應否多有參與市政之機會，當依我國各地人民教育程度之漸次增高後，隨時給與之，庶幾有利無弊也。)

(辛)是制爲立法與行政人才各適其宜之市制。按市立法行政人才之適宜與否，與羅致人才之法，有密切關係焉。其羅致人才之法適宜者，立法與行政之人

才，咸能得人，否則難得相當人才也。市經理制，規定立法委員會，由人民公舉。其行政之市經理，及其他行政各官，皆由市委員會，或市經理委任，是得招致人才之法矣。蓋市立法機關，所以代表民意，決定大政方針，應由人民公舉熟習地方情形者擔任之。至市行政機關，係執行一市之行政，應有行政經驗學識宏富者主持之。但欲求得此種人才，非有負責之人，多方調查而後委任之不可。故市經理制，誠能羅致人才也。

(壬)是制爲合於立法與行政原理之市制。按立法宜用合議制，所以收集思廣益之效。行政宜採獨裁制，可免延誤要公之弊。市經理制，規定立法委員會爲合議制。市經理及各部部长，均爲獨裁制，誠合於立法行政之原理，既可得集思廣益之功，又不致延誤要政，不亦善乎。

六 市經理制之劣點

市經理制，劣點極少，有以市經理由市委員會聘請，不由人民直接選舉，爲不

合民主精神，殊不知市委員會，係由市民所選舉，爲市民之代表，其選舉市經理，亦代表市民執行其所委託之責任而已，並無不合民主精神之處。且市經理，如有不肖行爲，於任事六月後，仍得由市民依法召回之，則市委員會之選聘市經理，必當慎之又慎，全以民意爲依歸，更無不合民主精神之處。又有以此市制，規定市經理，不以本市市民爲限，所選之人，於本市情形不能明悉，不能措施一市之市政。其實市政之範圍，各市不過大同小異，爲市經理者，既有專門學識與經驗，對於各市大同小異之問題，不難解決。况立法委員會，皆爲本市市民，對於本市特別情形，自能明白。市經理仰承市委員會，辦理各事，既有市委員會，隨時議決合於本市之法令，復由該會隨時督率之，市經理辦理市政時，不致有困難情形也。

篇六 淞滬特別市制芻議（民國十六年作）

淞滬爲我國第一口岸，於水有長江流域，於陸有滬寧鐵路，交通便利，地勢優良，人口衆庶，商務殷繁，名震天下，已非一日，早應建設新式市政，使淞滬爲巍巍壯麗之市，足以代表吾民族之精神。前年江浙戰後，蘇省當局曾聘任李君平書等十人，籌備淞滬特別市事宜，經兩月之久，該委員等竟草訂特別市公約草案，雖曾通過臨時市議會，後因浙奉用兵，竟使特別市問題，中途擱置，至爲可惜。今年五月間，蘇省當局，又以開北市政，辦理腐敗，特令滬海道尹收爲官辦。後復組織淞滬商埠，並將開北市政，收歸商埠公署辦理。但因經濟困難，未有如何之發展，復因官辦市政，與民治潮流相反，未邀淞滬市民之贊同與協助，故辦理數月，成績不彰。連日各報載三省聯合會，及市政協會等，主張將淞滬商埠，收歸民辦，另組淞滬特別市，并已推定籌備委員十一人，從事草訂市制。竊以市制爲一市政府之基礎，如市制

不良，則基礎未立，基礎不立，而猶望市政之能進行無阻，豈可得乎？予因上海商報館函徵元日特刊文字，謹以一得之愚，對於淞滬特別市制，略抒管見，并附市制重要條文，以供淞滬碩學之研究，是否有當，尙希指教。

考世界各國之市制，計有五種：一曰市議會制，以英國市制代表之。二曰分權市制，以德法義之市制，及我國各種市制，與美國之舊市制代表之。三曰市委員會制，以美國市委員會制，及我國廣州暫行條例之行政委員會制代表之。四曰市經理制，以美國之市經理制代表之。五曰集權市長制，以美國之集權市長制代表之。英國市議會制者，凡一市之事，均由市議會預先決定，再由市長、市長老，及市議員，分組行政委員會，兼任行政。市長爲榮譽職，權甚微小，除主席一切會議，及於有禮節時爲代表外，其他與市議員及長老之權相同。此制始於英，至今仍奉行之。德法義美及我國之分權市制，係將一市之市權，由市議會與市長分掌之。如指派各部部长等，須先由市長擇定，再交市議會通過，方生效力。市之預算案，由市長編製，再

交市議會通過，但市議會得隨意增減之。此制在美施行以來，發現權限混亂，責任不專，已逐漸不用矣。德法義各市奉行已久，我國江蘇各省亦奉行之，但諸國對之未加研究，故未發現如何之惡績。美國委員會市制及我國廣州市暫行條例之行政委員會制，是將市政府議決與執行一切市權，統歸委員會少數人領管之；行政由委員及市長分担，行政部之多寡，以委員之多寡爲決，大概分五部者爲最普通。有分部較多者，有分部較少者，最少爲三部，最多爲九部。雖然廣州市之行政委員會制，於委員會外，尚有市參事會，爲代表民意機關。但該會之職責，僅限於「市民請願案，與市行政委員會送交事件之議決，及行政各局辦事成績之審查」，其權甚微，所有大部分議決與執行大權，均由行政委員會操縱之，特名之爲市委員會制，亦無不可。但與美國之委員會市制，頗多出入，不可不知。美國各市因委員會市制，以民選無執行經驗之委員，兼任執行責任，頗不適宜，多已改爲市經理制矣。所謂市經理制者，乃以一市之一切事務，責由市委員會或（市議會）主持之。但（

市議會) 市委員會, 自知無執行經驗, 不適辦理執行責任, 故公聘有執行學識與經驗之市經理一員, 主持用人行政。市議會對市民負責, 市經理對市議會負責; 各部執行職員, 又對市經理負責。如此上下箝制, 責任專一, 遇有錯誤, 不致互相推諉。美國各市, 對此市制, 異常贊許, 採用者, 已有三百七十餘市。惟此制最適宜於較小之城市, 故美國各城市採用者, 概係較小城市也。美國集權市長制者, 有市議會與市長, 但市議會之責任, 除監督市長外, 其權極微。市長爲一市之執行首長, 凡一市之大政方針, 均由市長決定之, 卽任免執行部職員, 亦由市長負責主持, 不須得市議會同意也。此制最適宜於大市, 故美國各大市, 如紐約芝加哥皆採用之。此五制中, 淞滬特別市, 應以何者爲法乎? 竊嘗思之。英國市議會制, 將一市行政, 由民選市議員與長老, 組織行政委員會主持之, 但市議員與長老, 既無行政經驗, 以之主持行政, 如何適宜。美國曾試行之, 因成績不善, 早已廢去。淞滬特別市地大人衆, 事務紛繁, 萬不能以缺乏執行經驗之市議員, 主持行政, 故英制不適用於淞滬也。分權

市制，以市權分歸市長與市議員担任，有時更須互相箝制，責任混雜，權限不專，亦不適用。委員會市制，以民選無行政經驗之委員，分任行政，與英國市制之弊相同，亦不適用。市經理制，為小城市之適宜市制，故不適用於淞滬特別市之大市。惟集權市長制，於淞滬特別市，有利無弊，最為適宜。蓋市權專責成於市長，以一人獨裁獨行，遇有緊急，可以應付裕如，即在平時，亦有負責之人。况市長之外，仍有市議會，可以隨時監察，隨時督責，市長不致倒行逆施也。請以此制之重要條文，分別述之如左：

第一章 總綱

第一條 淞滬特別市，為自治團體，以淞滬警察廳之區域為區域。

第二條 淞滬特別市行政事宜，為明曉計，舉其重要者，如左：

(一)市教育，(二)市衛生，(三)市工程，(四)慈善，(五)公共營業，(六)市財政，(七)市公安。

特別市，因事務之發展，得由本市議會之議決，隨時擴充其職權。

第三條 前條行政事宜，有屬於全省性質者，得由省政府委托特別市辦理之，受省政府之行政監督。但屬

於自治性質者，得由特別市自由辦理之。

第四條 特別市住民，在本特別市管轄之下，并按照本市制，及市法令，與市規則享受一切權利，并負擔一切義務。

第五條 特別市，得公定市法令與市規則，惟不得與本市制相牴牾，并得制定違犯本市制或市法令與市規則之罰則。

第二章 特別市公民

第六條 特別市住民，具備左列資格者，為特別市公民。

- 一，有本國國籍者，
 - 二，男女年滿二十歲者，
 - 三，識本國文字，能寫選舉票者，
 - 四，住本特別市一年以上者，
 - 五，年納國稅，或省稅，或本特別市稅一元以上者
 - 六，其有畢業於初等小學，或確有固定職業，獨立營生之資格，得代替第五項之資格。
- 第七條 有左列情事之一者，不得為特別市公民。

- 一，喪失前條各項資格者，
- 二，品行悖謬，營私武斷，確有實證者，
- 三，營業不正者，
- 四，宣告破產者，
- 五，吸食鴉片者，
- 六，有心疾者，

七，曾處徒刑以上之刑者，但政治犯不在此限。

第八條 特別市公民，依選民註冊法令註冊者，為特別市選民。

第九條 特別市公民，年滿二十五歲，並繼續住居本特別市三年以上者，得享受被選舉權。

第十條 特別市公民，非有左列情事之一者，不得謝絕公職之担任，或於任期內辭退：

- (一) 確有疾病，不能常任職務者，
- (二) 確有職務，不能常居境內者，
- (三) 年滿六十歲以上者，
- (四) 連任公職在兩次以上者，
- (五) 因其他事由，經本特別市議會議決允可者。

無右列事由之一，而謝絕或辭退者，得以特別市議會之議決，在三年以上，五年以下，停止其公民權。

第十一條 左列人等，不得選舉職員，及被選舉為職員：

(一)現任本地方官吏者，(二)現充軍人或巡警者，(三)僧道與他宗教師。

第三章 特別市政府組織

第一節 特別市市長

第十二條 特別市，設市長一人，主持本市一切行政，由市民選舉之，任期五年，任滿後，再選舉者仍得連任一次。但在五年之內，或由江蘇省長，或由特別市區內工商學會，就淞滬市民之有名望者，選擇之，任期五年。

第十三條 特別市行政事務，由市長確定方針後，編製議案，提交市議會議決之。

第十四條 特別市市長，得隨時出席市議會旁聽，并得隨時說明一切議案，惟無表決權。有時亦得委派代表，到會旁聽，或說明議案，惟亦無表決權。

第十五條 特別市市長，對於市議會一切議決案，認為不適當者，得於一星期內，提交市議會復議。如市議會以全體議員四分之三之出席，出席議員四分之三之重行通過，則該議決案，即為決定。由市長公布執行之。

第十六條 特別市市長，對於市議會議決之預算案，認為不適當者，亦得於一星期內，提交市議會復議。但

復議時，如不達前條所規定之人數時，除爭執之款目應否照議決案公布，由市長酌定外，其餘全部預算，應即公布執行。

第十七條 特別市，遇有緊急事發生，不及提交市議會議決時，得由特別市市長，預先執行，但應於執行後，即行說明理由，請求市議會認可之。

第十八條 特別市市長，因病或其他事故出缺時，由市民於一個月內，選舉新市長，其任期以補足前市長未滿之期為限，但於新市長未選出時，市長之職，暫由市議會議長兼代之。

但在此五年之內，遇市長出缺時，暫由江蘇省長，或工商學會，於一個月內，就淞滬市民中，選擇新市長，其任期及兼代辦法，均依第十八條辦理之。

第十九條 特別市市長，因事或因病請假，在兩星期以內時，得委部長一人，代行其職務。

第二十條 特別市市長，為有給職，每月支薪津五百元，亦得酌支公費，但每月以二百元為限。

第二節 特別市行政部，及文官任用委員會。

第二十一條 特別市行政事務，得設左列各部專理之：

- 一、總務部，掌管文書及不屬於他部之事項。
- 二、財務部，掌管收入支出，及市有財產事項。

三、公安部， 掌管消防公安事項。

四、公衛部， 掌管公共衛生事項。

五、工程， 掌管工程事項。

六、教育部， 掌管教育事項。

七、公共營業部， 掌管各種公共營業事項。

八、慈善事務部， 掌管救貧及他慈善事項。

特別市市長，因本市事務之發展，得依特別市議會之同意，增設行政部。

第二十二條 行政部，各設部長一人，由市長經文官任用委員會審核資格合格後，委任之。

第二十三條 各部部长，均須為市行政專門人才，并不限以本特別市市民。

第二十四條 各部部长，對市長負責，其任期以其成績之優劣為定，但辭退部長時，須以該部長成績惡劣之事實，通知文官任用委員會核奪。如於三日內，該會無反對理由，該部長應即退職。

第二十五條 各部長以下之科長，由市長就本市市民，或非本市市民中，具有專門學識經驗者，慎選後，再經文官任用委員會審查合格委任之。

第二十六條 各科長之任期，以其成績之優劣為定，但科長之辭退，得由部長陳明理由，請求市長辦理之。

第二十七條 各部所屬之辦事員，均由文官任用委員會選用之。入選之後，非有充分理由，不得隨便更換。

第二十八條 部長科長及辦事員任職滿十五年以上者，解職之後，給予養老金，其詳，以市法令定之。

第二十九條 特別市，設立文官任用委員會，以市公民所選之三人組織之，其詳，以市法令定之。但在此五年之內，該委員三人，均由江蘇省長，或本市工商學會選擇之，任期二年。

第三節 特別市議會

第三十條 特別市，設市議會，為市民代議機關，除由淞滬區域內各市鄉，各選議員一人外，仍由全市民公選議員十一人以上，十五人以下，組織之。

第三十一條 特別市議會之職權，為議決特別市興革事宜。

第三十二條 特別市議員，任期二年，每年改選二分之一。

第三十三條 特別市議員，設議長一人，副議長一人，由議員互選之。

第三十四條 特別市議會，每四月開會一次，由議長召集之，會期以一星期為限，於必要時，得延長三日以內。

此外特別市市長，得召集臨時會議，或議員三分之一以上之請求，由議長召集之。遇有議及議長之事時，由副議長召集之。

第四章 經費

第三十五條 特別市經費，以左列各種收入充之：

(一)土地差增稅，(二)特別估稅，(三)房屋稅公益捐，(四)公用事業稅，(五)營業稅，(六)公共營業收入，(七)公產收入，(八)規費及使用費，(九)罰金，(十)公債之收入，(十一)省政府補助費。

第三十六條 前條各種經費，除省政府補助費外，由市長提議，經市議會議決後，辦理之。

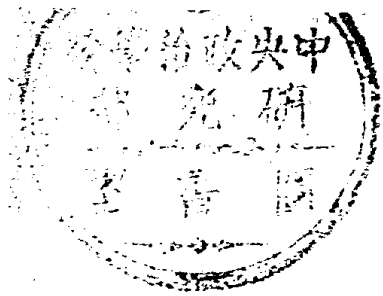
第三十七條 特別市市長，應於市議會開會前兩月，將經費收入支出，編成預算案提交市議會議決之。

第三十八條 特別市經費之收支，應嚴格按照預算案所列者執行，其有預算案以外之支出，應先得市議會之同意。

第三十九條 市長所提出之預算案，其預算中之款目或數目，市議會不得增加之。

第四十條 特別市議會，惟於每年春季開會時，推定議員五人，組織經費檢查委員會，每月檢查本市經費出入一次，其推定方法，由市議會自定之。

第四十一條 特別市市長，在會計年度終了後二月內，應將上年經費出入，編成決算案，連同細帳，提交市議會，由該會聘請會計師幫同檢查之。



第四十二條 經費檢查委員會，於會計年度終了後，一月內應將上年按月檢查經費出入情形，預先報告市議會，核奪之。

第四十三條 特別市公產，非經市議會之議決，不得處分之。

第四十四條 特別市市長，應將市公產編成表冊，註明價目，或息金，在提決算時，一并提交市議會。

第五章 附則

第四十五條 特別市選舉章程，由特別市議會議定之。

第四十六條 特別市，為執行罰則，得設置懲罰委員會，其組織方法，由市議會定之。

第四十七條 特別市區域內，各市鄉之現行組織，得由特別市議會議決後，經關係市鄉之同意，變更之。

第四十八條 特別市，為中外人民雜居之便利計，得舉辦田園新村，其區域及組織，由市議會決定之。

第四十九條 本市制，由淞滬工商學界各舉代表五人以上，七人以下，組織市民聯合會，議決後，呈請江蘇省長公署備案。

第五十條 本市制，於五年後，得由特別市議會，推定市制修正委員會修改之，但須經大多數市公民之投票，方能發生效力。

市政研究論文集

篇六

篇七 淞滬特別市問題及其建設之計劃

(民國十五年三月作)

一 緒言

城市爲文化之母，文化爲城市之花，凡一國無建設城市能力者，其文化必難十分發達。無文化之國家不能生存於今日競爭時代也。歐美各國十九世紀以還，卽重視市政，緣文化之表現在城市也。近年來，吾國各市雖知刷新市政，惟稍具成績者，除廣州外，并不多聞。淞滬爲東南巨埠，於水則有長江流域，於陸又有滬寧杭鐵路，握交通之樞紐，爲國家險要門戶，地勢優良，名震海外，世界屬目，已非一日，早應建設大規模市政，使淞滬爲巍巍壯麗之市，足以代表吾民族之精神。吳淞曾兩次開埠，惟因經費缺乏，中途停頓。前年江浙戰後，臨時執政，明令劃淞滬爲特別市區，永不駐兵，遷兵廠，去軍使。蘇省當局，同時亦聘任特別市籌備委員，調查市鄉區域，訂定城市公約，足見淞滬市政之宜刷新，不謀而同。惟官民兩方，因循成性，未能

毅然決然，將計劃見諸實行。及至去歲，浙奉用兵，竟使特別市問題，中途擱置，至爲可惜。現在東南戰爭，早經告終，創辦特別市之聲浪，忽然復興。日前省當局，以開北市政，辦理腐敗，特令滬海道尹，暫行接收兼管，并恢復開北工巡捐局。連日外間頗有宣傳省當局，將以開北爲起點，預備建設淞滬特別市之議。予以淞滬實有創辦模範市政之必要，所謂特別市者，非普通市可比，乃模範市是也。請略舉重大理由，于左：

一、淞滬旣爲我國東南巨埠，中外觀瞻所繫，南北兩市市政，殊不足以饜人望，實屬貽笑大方。今爲保持我國體面計，淞滬模範市政急需創辦一也。

二、江蘇於前歲恢復自治後，各市皆已創辦市政，但因無處效法，往往以上海租界爲法，而租界市政雖略具規模，但缺點甚多。譬如租界之房屋，在普通人見之，以爲雄美偉麗，外觀有耀，識之者，則以爲高底參差，極不美觀。至論分界，更不敢盲從。按最新市政人民住宅，祇能建造於住宅區內，貿易工廠，

學校，均須在規定區域內營造，不得以住宅、貿易、工廠、學校、隨意建築，混雜不分。請觀英法租界之貿易區內，常有學校與工廠，隨便建築，毫無秩序，其妨礙公共衛生，公共安寧，誠匪淺鮮，是絕非可以效法者。今欲使江蘇市政此後不致蹈租界之弊，能日有進步，淞滬模範市政急須創辦二也。

三、淞滬接近租界，近年來，因吾國常有內亂，避難租界者日多，租界地方，頗有人滿之患，外人屢有提議「大上海」者，即近年工部局越界築路，皆所以延長租界，以備多容住民也。但租界延長，國土喪失，至爲可惜。今後防止越界築路之法，淞滬模範市政急須創辦三也。（防止法見後面）

四、上海租界依條約，於二十年後應由我國收回。但我國如不能於淞滬之間，自創模範市政，外人將以我無辦理市政能力爲藉口，而不肯將租界交還我矣。今欲籌備收回上海租界，淞滬模範市政急須創辦四也。

自以上四種理由觀之，淞滬特別市政，自應由蘇省當局與上寶市民，急起提

倡予以在美曾專攻市政，凡關於吾國市政問題之研究，責任攸關。又因兩年前，曾在吳淞商埠局，參與開埠計劃。去春淞滬特別市之籌備，復曾追隨各籌備員，稍有研究，爰不揣鄙陋，謹以管見所及，擬一「淞滬特別市建設計劃」，就正於蘇省當局，與上寶諸公。惟在提出建設計劃之先，尙有關於特別市先決問題數種，應預爲決定，方有計劃標準。請討論之：

一 淞滬特別市先決問題

(甲)官辦與民辦問題 按市政原爲自治事業，在歐美各國，各係「民辦，官督」毫無問題。但在我國，素無市政經驗，官辦民辦，各有弊害，問題於是乎生。現在淞滬特別市，應由官辦，抑歸民辦乎？在蘇省當局，以開北市政，自由民辦以來，成績惡劣，定然主張官辦。在上寶市民，以市政爲自治性質，定又主張民辦，倘兩方各走極端，不肯互讓，吾恐特別市永無實現之日。予意，市政應以自治爲原則，終當由一

民辦官督」者。但在官民毫無市政經驗，各有弊害之時，能特別變通，暫時規定官民同力合作，互相監視，互相督責，則官民皆不敢倒行逆施，違背民意，而所舉辦之事，自能成效昭著也。北京市政，本爲官辦，成績極惡，後因人民之要求，改由民辦，惟成績亦不見佳。現在又歸官辦，但仍無進步之可言。卽以開北市政而論，未改組以前，由官立之工巡捐局主持一切，市政腐敗，達於極點。去歲收歸民辦，設立開北市公所之自治機關，不但毫無改良，并聞有「辦事人員，朋分利益，弊害百出」之嫌。（見太平導報第七期三十一頁，省命接收開北市政局紀要）至廣州市政之進步，名揚中外，天下稱之。廣州市政乃官民合辦者也，其「市長由省長委任」如局長則由「市長荐請省長委任」之，另有一「市參事會，爲代表市民，輔助行政之代議機關」，因官民合作，互相監督，各不敢不於興利除害之事，極力提倡。但廣州市長由省長委任，規定僅係暫時辦法，五年之後，仍當改歸民選，此卽予所謂以自治爲原則，終由民辦官督之意也。淞滬特別市，似應於五年之內，由官民合辦，俟市民

教育普及後，再當改爲民辦官督也。

(乙)應爲蘇省特別市抑爲國家特別市問題。蘇省爲中國領土，淞滬爲蘇省分區，在我國第一國體之下。淞滬特別市，附屬於國家固有理，附屬於蘇省亦甚當。但考現在國情，似乎淞滬特別市，規定屬於蘇省，較爲更妥。蓋中央政局，朝更夕改，至不一定。規定淞滬爲國家特別市，則凡事皆須受中央支配，卽中央政局變更，亦將常受其影響，不如規定爲蘇省特別市，而蘇省政治變更較少，則淞滬市政，亦無影響亦少也。再年來國家政治潮流，似乎傾向聯省制度。果爾，則淞滬特別市，不如早日規定屬於蘇省，以免將來再行更改也。

(丙)駐兵兵工廠及軍使問題。市政爲建設事業，兵與兵工廠等，皆爲破壞利器，勢難並立者也。今不欲創辦淞滬特別市則已，如欲創辦淞滬駐兵，與兵工廠，均須移遷，軍使武職，亦當裁廢。否則，有兵無廠，或有廠無兵，或有軍使而無兵無廠，或三者均存，則一日稍有誤會，干戈相見，而特別市經營之成績，將化爲烏有。故淞

滬創辦模範市政，必須依照前歲臨時執政之宣言，與浙江當局之主張，永不駐兵，不設軍使，其兵工廠，或改爲普通工廠，或遷移他處，以清亂原，而定市本。

(丁)特別市區域問題 區域大小，各有利弊，區域愈大，則措施難，此其弊也。區域大，則財源足，此其利也。區域大，則日後發展無限，此又其利也。區域小，則經營易，此其利也。區域小，則財源少，此其弊也。區域小，則日後不易發展，此又其弊也。權衡其利弊，似乎區域愈大，利益較多，但亦不能毫無限制，總以天然形勢爲定。淞滬特別市之區域，去歲已由淞滬特別市籌備會，詳細調查，依天然形勢，決定包含上寶川三縣，與太倉之瀏河，南匯之遠北市，共計四十市鄉。予意今後淞滬特別市，應卽以該籌備會所決定之區域爲區域，至爲洽當。

二 淞滬特別市建設計劃

建設城市，預定計劃，所以立標準也。如組織公司者，必先確定公司計劃，則公

司機關之組織，房屋之建築，貨品之佈置，以及資本之籌集，均有一定之準繩，不致任意進行，毫無頭緒。推至建設城市亦然，有計劃，如有方略，有方略，則設施得宜，經營有方。近年來，歐美各國，對於城市建設計劃，無不用力提倡，悉心研討。故其城市事業之進步，一日千里。我國各城市，向屬自生自滅，絕無計劃。故城市發達甚難，即有發達者，亦係混亂無序，不能與歐美各城市媲美。今者淞滬既為特別市，含有模範市之意，是其建設計劃尤為重要。如能以遠大目光，使特別市之政府，分區，街道，水陸交通，公共娛樂，公私房屋，以及實行計劃理財法等，預先規劃，則淞滬特別市之精神與物質之文明，均能盡量表現，施行無阻矣。

嘗考歐洲各市，多從舊市改造者，其用費大而收效遲。南北美洲及澳大利亞各市，全係平地建築者，其費用省，而收效多。蓋以舊改新，有困難之點四：毀壞已成之物，往往使物主反對抗拒，困難一。舊市地價不同，以買賣土地為生涯者，往往乘此時機，高提地價，妨礙新城市計劃之實行，困難二。舊市固有雄偉房屋，往往因拆

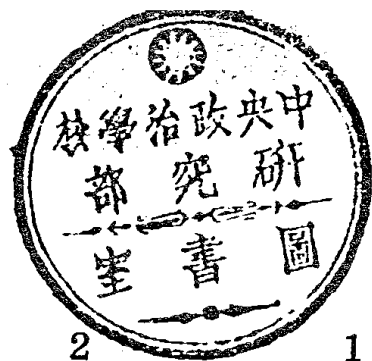
毀不便，致所計劃者，不能一一實行，困難三。舊市原有之營造物，既需收買之費，復需拆毀之資，費用繁大，得不償失，困難四。至平地建築城市，有美點六：平地建設市場，可於建設之始，先購極多土地，其平地既無營造物，地價甚廉，美點一。平地建設市場，可以所收得之廉價土地，於一計劃實行，地價增長時轉售於民，獲利甚多，美點二。平地建設市場，因在未實行計劃前，已經預購土地甚多，故以買賣土地爲生涯者，不能高提地價，影響計劃之實行，美點三。平地建設市場，因平地已成之物甚少，故不獨不需收買之費，亦不需拆卸之資，美點四。平地建設市場，因無須拆毀營造物，可免物主反抗抗拒情事，美點五。平地建設市場，可將一市應計劃者，通盤打算，漸次實行，使成新式完美之城市，美點六。自前面比較結果觀之，淞滬特別市之建設，對於市內閘北至江灣各部分之舊市，以及其他市鄉之舊鎮，均宜取放任主義，於放任中逐漸改良。對於江灣以外之平地，應取創造主義，通盤建設之。依此方針，請分別陳述其計劃焉：

(甲)特別市政府制度之計劃

特別市之建設，須有行政機關，故市政府制度，當先研究之。查世界各國市政制度，概分五種：一曰市議會制，以英國市制代表之。二曰分權市制，以德法義之市制，及我國各市制與美之舊市制代表之。三曰委員會制，以美國之市委員會制，及我國廣州之暫行市制代表之。四曰市經理制，以美國之市經理制代表之。五曰集權市長制，以美國之集權市長制代表之。英國市議會制者，凡一市之事，悉由市議會預先決定，再由市長及市議員，組織委員會，分掌行政。市長之職，爲榮譽職，其權概甚小，除於開會時爲主席，及爲禮節上之代表外，其他與市議員或長老之權相同。此制始於英，至今行之尙未變也。德法義美各國，及我國普通之分權市制者，將一市之市權，分交於市議會與市長之手。如指派各部長等，須先由市長擇定，再交市議會通過，方生效力。市之預算案，由市長編定，再交市議會通過，但市議會得隨意增減之，此制美國各市多以責任不專而不用矣。德法義各市，仍奉行之。我

國江蘇各市，亦奉行之。美國委員會制，及我國廣州暫行市制者，是將市政府議決與執行一切市權，統歸委員數人領管之。行政由委員分担，行政部之多寡，以委員之多寡爲定，大概分五部者爲最普通。雖然廣州暫行市制，於委員會外，尚有市參事會，爲代表民意機關。但該會所辦之事，僅限於「市民請願案，與市行政委員會送交事件之議決」及「行政各局辦事成績之審查」，其權甚小，所有大部分議決執行各權，均由委員會操縱之，故名之爲市委員會，亦無不可。但與美國之委員會市制，稍有不同，不可不知。委員會市制，因其行政責任不專，美國各市已有改爲市經理制者。所謂市經理制，即以市之議決權，交於市議會，（或市委員會）領受，再由市議會（或市委員會）公聘市經理一員，主持用人行政。市議會對市民負責，市經理對市議會負責，各部行政職員，又對市經理負責。如此上下箝制，責任專一，遇有錯誤，不致無人負責。美國各市，對於此制異常贊許，採用者，已有三百七十餘市，惟此制最適宜於較小之城市也。美國集權市長制者，有市議會與市長，但市

議會之權極微。市長爲一市之行政首領，凡一市之大政方針，均由市長決定之，卽進退行政職員，均由市長主持，不須得市議會同意也。此制最適宜于大市，故美國各大市，如紐約芝加哥皆採用之。此五制中，淞滬特別市，將何所取法乎。竊嘗思之，英國市議會制，將一市行政，由民選市議員及長老組織委員會主持之。但市議員與長老，概無行政經驗，以主持行政，未必適宜。美國曾試行之，因成績不善，早已廢去。淞滬特別市，事務紛繁，萬不能以缺乏行政經驗之市議員主持行政，故英制不適宜。淞滬也。分權市制，以市權分歸市長與市議員担任之，責任不專，亦不適用。委員會制，以民選無行政經驗之委員，分任行政，與英國制之弊同，亦不適宜。市經理制，爲小城市之適宜市制，故不適用於淞滬特別市之大市也。惟集權市長制有利無弊，最爲適宜。蓋市權專責成於市長，以一人獨裁獨行，遇有緊急，可以應付裕如，卽在平時，亦有負責之人。况市長之外，仍有市議會可以隨時監察，隨時督責，市長萬不敢倒行逆施也。請以此制之重要條例，分別述之於左：



特別市市長

- 1 特別市設市長一人，主持本市一切行政，由市民選舉之。任期五年，任滿後，再被選者，仍得連任一次；但在五年之內，暫由江蘇省當局就淞滬市民之有名望者聘任之，任期五年。
- 2 特別市行政事務，由市長確定方針後，編製議案，提交市議會議決之。
- 3 特別市市長，得隨時出席市議會旁聽，并得說明一切議案，惟無表決權。有時亦得委派代表，到會旁聽，或說明議案，惟無表決權。
- 4 特別市市長，對於市議會一切議決案，認為不適當者，得於一星期內，提交市議會復議，如市議會以全體議員四分之三之出席，出席議員四分之三之重行通過，則該議案即為決定，由市長公佈執行之。
- 5 特別市市長，對於市議會議決之預算案，認為不適當者，亦得于一星期內，提交

市議會復議，但復議時，如不達第四條所規定之人數，除爭執之款目，應否照議決案公佈，由市長酌定外，其餘全部預算，應即公佈執行。

6 特別市遇有緊急事發生，不及提交市議會議決時，得由特別市市長，預先執行，但應於執行後，即行請求市議會認可之。

7 特別市市長，因病或因其他事故出缺時，由市民於一個月內，選舉新市長，其任期以補足前市長未滿之期爲限，但於新市長未選出時，市長之職，暫由市議會議長兼代之。

但在此五年之內，遇市長出缺時，暫由江蘇省長，於一個月內，就淞滬市民中，聘任新市長，其任期及兼代辦法，均依第七條辦理之。

8 特別市市長，因事或因病請假在兩星期以內時，得委部長一人，代行其職務。

9 特別市市長，爲有給職，每月薪津四百元，亦得酌支公費，但每月以百元爲限。

特別市行政部事務員及文官考試委員會

10 特別市行政事務，得設左列各部專理之：

(甲) 秘書部，掌管文書，及不屬於他部之事項。

(乙) 財務部，掌管收入支出，及市有財產事項。

(丙) 公衛部，掌管消防公安，及衛生事項。

(丁) 工程部，掌管工程事項。

(戊) 公共營業部，掌管各種公共營業事項。

(己) 教育部，掌管教育事項。

特別市市長，因本市事業之發展，得依市議會之同意，增設行政部。

但於五年之內，須得省長之同意，方得增設行政部。

11 每部設部長一人，由市長經文官考試委員會，審查資格合格後，委任之。

12 各部部长，均須為市行政專門人才，并不限以本市市民。

13 各部部长，對市長負責，其任期以其成績之優劣為定。但辭退部長時，須以該部

長成績惡劣之事實，通知文官考試委員會核奪。如于三日內，該會無反對理由，該部長應即退職。

14 各部長以下之科長，由市長就本市市民，或非本市市民中，具有專門學識經驗者，慎選後，再經文官考試委員會，審查合格委任之。

15 各科長之任期，以其成績之優劣爲定，但科長之辭退，得由部長陳明理由，請求市長辦理之。

16 各部所屬之辦事員，均由文官考試委員會選用之。入選之後，非有充分理由，不得隨便更換。

17 部長科長及辦事員，任職滿十年以上者，解職之後，給予養老金，其詳，以市規則定之。

18 特別市，設立文官考試委員會，以市公民所選舉之三人組織之，其詳，以市規則定之。

但在此五年之內，該委員三人，均由江蘇省長委任之，任期二年。

特別市議會

19 特別市設市議會，爲市民代議機關，由各市鄉各選議員一人組織之。

20 特別市議員，任期二年，每年改選二分之一。

21 特別市議會，設議長一人，副議長一人，由議員互選之。

22 特別市議會，每四月開會一次，由議長召集之，會期以一星期爲限，於必要時，得延長三日以內。

此外特別市市長，得召集臨時會議，或議員三分之一以上之請求，由議長召集之。

特別市之監督

23 特別市受江蘇省長之監督，其詳，另訂之。

(乙)特別市警察之計劃

特別市市政，能否辦理盡善盡美，要以警察權之能否取得爲定。因無論辦理市選舉或市公安，或市衛生等，均須有警察爲之助。現在淞滬警察廳，本直接隸屬於江蘇省署，俟淞滬特別市成立後，淞滬警察廳，應即取消，并依上述之淞滬特別市制，改隸於特別市公安部，爲該部一部分，所有警察官長，應照特別市制之規定委任之。但淞滬警察廳之警察甚少，於淞滬特別市之四十市鄉內，萬不能敷用，應逐漸擴充，務使能於特別市之治安，可以維持爲止。查淞滬特別市內各市鄉，已辦有保衛團者，十之七八，惟各市鄉之保衛團，或係訓練不齊，或因鎗械不完，或因指揮不敏，故外侮來時，決難抵抗，因之所有保衛團，并無大用。現在淞滬警察廳，既屬特別市之公安部，而警察又不敷用，最好以各市鄉之保衛團，丁改爲警察，所有如保衛團之經費，亦改歸警察費用。除此以外，更可依去歲淞滬特別市籌備會，所擬

定之保衛團籌款方法，於特別市內各鄉在地，每畝征收附稅一角致五角，于城市土地，每畝征收附稅一角至二元。（見淞滬特別市公約第三十六條）查特別市共有熟田一百五十三萬四十畝，每畝如征收附稅兩角，每年可得三十萬另六千另八元之多，以此數充警察費，最爲合宜，該辦法至可採用也。

（丙）特別市分區之計劃

特別市之建設，在舊市區域內，取放任主義，前已言之。茲當通盤計劃者，係在江灣以外之平地，而分區計劃，亦限制於此。按分區之意，是將一市分爲數區，使之各不相擾。如工廠有工業區，行政有行政區，以及房屋之高底，與房屋之深淺等，皆在分區範圍以內之事。在所劃定之區域內，人民得建適宜之房屋，營合法之生意，或製造有用之物品，其於道路陰溝公園等，皆有完善之建造，使人民各安其業，絕無妨害，此分區之意義也。歐美各城市，因地勢之關係，習慣之各殊，區域有較多者，有較少者。譬如美國麻州之巴斯頓市於一千九百另四年所規定之區域，計共甲

乙兩區。甲區係商業區；乙區係住宅區。甲區內各種房屋，不得過一百二十五尺；乙區內各種房屋，不得過八十尺，其近六丈四尺以外之通衢大道，房屋不在其內。此種分區制度，至爲簡單。德國茫海母市（Mannheim）分市爲三區，如下：（甲）第一區爲商業區，其房屋可佔土地百分之六十，其高度不得過五層。（乙）第二區之房屋，可佔土地百分之五十，其高度不得過四層。（丙）第三區之房屋，可佔之地尤少，其高度不得過三層，此亦至簡單之分區制度也。今者淞滬特別市，應分行政，商業，工業，住宅，教育及「未定」六區。各區立一中點，各中點以斜路互聯之。請分別詳言各區之內容：

（1）行政區 行政區應設於特別市適中之點，以便支配全市。所謂適中者，非特別市地方之中心，乃交通最便利之處。淞滬特別市，最便利之處，將來當在虬江蘊藻河之間。蓋該處前臨深水，而不當三夾水之衝，中貫淞滬鐵路，其後從上海靶子場起，築一直路，至吳淞僅九英里，通以電車；中間除張華浜殷行鎮，兩小市鎮

外，概爲平地。村集甚少，既屬水陸運輸甚便，又收平地創造之益，更能支配全市甚易，故行政區，決定於此，最爲適宜。在此行政區內，應建築市政廳，圖書館，音樂會場，市議會會場，市行政各部辦公處，郵務總局，警務處，以及各國領事署等之各種公共房屋。至各公共房屋之自身計劃，非本計劃範圍以內之事，應俟工程師於建築時，計劃之可也。茲將行政區之要件列下：（一）應爲電車總匯之處，（二）建築物應雄偉美麗，（三）街道應甚寬，（四）道路之鋪砌，應採最上等材料。

（2）商業區 商業區，應規定爲兩種：一爲大商業區，一爲小商業區。前者不得過一處以上，後者可規定自六處至十數處，均無不可。大商業區，爲特別市商業總匯之處，城市之唯一中心點也。如上海公共租界之南京路，法租界之法大馬路，皆是。大商業區，應與行政區相聯，并須一面接近鐵路，一面接近黃浦，因水陸交通之便利，爲大商業區最重之條件也。大商業區，應自江灣車站附近，沿淞滬鐵路，一面至砲台灣，一面至上海天通庵北四川路等。前者吳淞商埠局所規劃之淞滬幹

路，自吳淞經殷行直達江灣天通庵，計共十五英里，寬十丈，大可作爲大商業區之幹路。大商業區內，應規定有門面貿易段，係上海公共租界之大馬路，二馬路，三馬路，四馬路，等是也。所謂批發貿易段者，上海公共租界之江西路，福州路，廣東路，以及外灘馬路等是也。淞滬特別市內之門面貿易段，應沿淞滬鐵路附近劃定之；至批發貿易段，則應沿黃浦附近劃定之。批發貿易段，一面宜近黃浦者，因批發公司貨物之起落較易。門面貿易段，宜離黃浦較遠，因可少受貨物起落時之塵土與聲音也。至論小商業區，則宜近住宅區，但不宜與住宅區劃爲一區。小商業區之多寡，應依市內住宅區之多寡爲定。以淞滬特別市爲四十市鄉之大市住宅區，應規定六區以上，故小商業區，亦應規定在六區以上。再商業區有必要之條件甚多，請列如下：

(一)商業區須設立郵政分局，電報局，電話局，以便通報商情。(二)同種類之商店，宜限制于同一街道內。(三)商業區內，不許儲藏危險物品，亦不許經營四十

人以上之小工廠，以免火患。(四)商業區內應建設通氣草地，種花設椅，專供人民之休息。

(3)工業區 工業區宜設立於水陸交通便利之處，而各種工廠，需用水量又甚多，尤宜接近河流爲便。如上海公共租界之蘇州河兩岸，極適宜於工廠區，故該河兩岸之工廠，最爲發達。淞滬特別市區域內之蘊藻泗塘兩岸，爲天然工業區域，而蘊藻爲吳淞故道，外口河面，寬有三十餘丈，其上游顧岡涇一段，約十餘里稍爲淤塞，但能設法開濬，則該河之淤塞處，可以開通，而內河交通，并無不便之處。加之蘊藻浜火車站，又係相距咫尺，尤覺方便。現在大中華，華豐，中華國民製糖公司工廠，中國鐵工廠等，均在此，將來特別市即應定蘊藻泗塘兩岸，爲工業區可也。蘊藻浜兩岸之工業區內，固不宜有住宅，即相近處，亦不應定爲住宅區，免受工廠之烟灰也。但工廠中職員與工人甚多，爲便利工廠職員與工人計，宜擇較近工業區之適宜處，建築便宜，并合衛生住宅若干所，專供工廠各人之住所也。

(4)住宅區 淞滬特別市之住宅區，不宜設於大商業區附近，以避車輛，聲音，及塵土之煩擾，但須與大商業區有一連接之路線，并須有電車汽車等，以便利其交通。各住宅區之附近，各宜設一小商業區，以便利其居民。淞滬既包括四十市鄉而成，萬不能一時將住宅區完全預定，但須視地方之相宜，規定六區域以上。茲將住宅區適宜之條件列下，則以後決定住宅區時，有標準矣。(一)住宅區宜設於市之富有天然森林，或小河川之附近，取其有美雅之意。(二)住宅區道路鋪砌之材料，宜採擇無聲音者為最佳。木塊材料，最適用於住宅區也。(三)住宅區須有充足之日光與空氣，故房屋之高度，須有一定之限制。各街兩旁，或中間，應多植樹木為佳。(四)住宅區內宜用暗溝，不宜用明溝，取其無污水露出，有礙衛生也。(五)住宅區內，除食物雜貨店可以開設外，其他各種商店皆須禁止。即食物雜貨店亦不可太多，須有相當之限制。(六)住宅區內無論大小工廠等，均須禁止。各住宅區內，宜設立公園。

(5) 教育區 淞滬特別市之教育區，應規定爲三處。一在江灣即今復旦大學附近之處；一在炮台灣後，自中國政治同濟三大學以北之附近地方；一在真茹鄉，即今暨南大學附近之地方；三教育區者，皆大學中學之區域。至小學校，則應分設於各住宅區，因可便利兒童入學也。學校之多寡，應依將來各住宅區發達後，兒童之多寡爲定，不能隨意預定也。

(6) 未定區 特別市以各處地方，規定數處，爲無限制區域。蓋因地勢上不能預先決定，當以各該區域發達時之傾向定規後，決定之可也。

(丁) 特別市街道之計劃

世界城市之街道，概分新舊兩種制度。有採其新者，有採其舊者，有以一種爲主體，而兼採他一種之數部分者，是皆因地制宜，絕無一定之規則。舊式街道制度，是將街道築成長方形，兩街交接之處，定爲九十度，並將房屋段落，劃爲一定之大小，市內各物，皆配置適當，美國各市，多用此制。新式街道制度，不拘定格，街道或直

或曲，可以隨意，要以美觀爲目的，并求利用地土之形式，歐洲各市，多採用之。但兩制各有利弊，請分別言之：

舊式街道之利益有三，如下：（一）土地可以節省，蓋路線直而不曲，故築時不須多取私人土地。（二）居戶易尋，蓋道路整齊簡直，毫無灣曲形式。（三）調查房屋戶口亦易，蓋分段制度，整齊一律。其弊有二，如下：（一）街道既爲長方形，則輸運與行走者，繞路甚多。（二）街道一律，雖甚簡當，但欠美觀。

新式街道之利益，亦有三，如下：（一）灣曲自如，有美觀瞻。（二）輸運行走者，有時省走之路甚多。（三）如城市本爲灣曲，能就其灣曲而築路，則省費甚多。其弊則有二，如下：（一）道路隨意灣曲，尋覓門戶不便。（二）道路隨意灣曲，調查房屋戶口時，諸多困難。

自以上兩種制度觀之，自有利弊。淞滬特別市，應採何種？此一極應研究之問題。予意特別市之街道，應以舊式長方形者爲主體，而兼用其他一種新式。蓋以兩

種制度各有利益之故，最好於特別市內擇定，某住宅區，專用新式街道，以壯美觀。再一市街道之寬狹，不必一律，要以各區性質爲定。如商業、行政兩區之街道，則須甚寬；住宅、教育兩區，則須較狹。工業區內之街道，則當較寬於教育、住宅兩區之街道，但須較商業區之街道爲狹。請將淞滬特別市各區街道之最適宜制度，列左：

特別市大商業區之街道，應有十丈，分配之如左：

1 雙電車道，
共二十尺，

2 電車道兩旁之普通車道，
共三十二尺，

3 兩邊之停車道，各八尺
共十六尺，

4 兩邊之人行道，各十六尺
共三十二尺，

特別市普通商業區及行政區之街道，應有八丈，分配之如左：

1 雙電車道，
共二十尺，

2 電車道兩旁之普通車道，
共十六尺，

3 兩旁之停車道，

共十四尺，

4 兩旁之人行道，各十五尺

共三十尺，

特別市住宅區及教育區之街道，應有六丈，分配之如左：

1 樹木之地位居中間，

共八尺，

2 樹木兩面之普通車道，各十六尺

共三十二尺，

3 兩旁人行道，各十尺

共二十尺，

特別市住宅區及教育區之小巷，共十二尺，分配之如左：

1 普通車道，

共八尺，

2 一面人行道，

共四尺，

特別市工業區之街道，應有七丈，分配之如左：

1 普通車道，

共四十尺，

2 兩旁之人行道，各十五尺

共三十尺，

近年來，因租界常自行越界築路，我國喪失土地不少，并因之致種種風潮。今者除創辦模範市政，吸引上海租界市民，減少租界人滿之困難，并遷移鐵路總站於張華浜附近，使商業中心轉移于吳淞外，應另設制止越界築路之治標辦法。所謂治標辦法爲何？曰環租界築路是也。查上海中華道路協會對於環租界築路，頗有一種計劃，請略述之於下：（一）上海南市，自徐家匯、蒲肇、河朝北，沿徐家匯路，至蘇州河止，計長二千二百尺，寬六丈，除兩旁人走道各一丈外，路身寬四丈，共計八千八百方尺，用大石塊底，做雙度柏油沙子路面。（二）北市自閘北，蘇州河新垃圾橋起，至軍工路口止，計長三千四百三十丈，寬五丈，除兩旁人走道各五尺外，路身寬四丈，共計一萬三千七百二十方丈，用大石塊底，做雙度柏油沙子路。統計南北兩市沿租界馬路橋梁工程費用，約須銀一百十九萬四千餘兩。（詳細請看道路月刊第十五卷第一號）此種環租界馬路計劃，特別市頗可採用。至其經費之籌集，當於特別市建設理財法中建議之。

(戊)特別市交通上之計劃

世界各大市，大都瀕臨海岸，城市沿海洋者，極有利益。考歐洲除各京城外，凡稱第一等大市者，無不瀕海。又美國各市，凡有人民逾二十萬以上而不瀕海者，未可多得。凡近海之市，大概均能利用附近水陸，以爲交通利器。利用之法，非第建造港口，多築船塢碼頭，能令行人貨物皆棲於此，并能令碼頭等，與陸地之火車電車，有極便利之銜接，使往來行人貨物，不受奔馳跋涉，往返周折之勞。淞滬特別市之吳淞口，自談家浜起，迤西，經剪淞橋，至楊樹泓一帶，計長二千一百英尺，均爲深水，應供碼頭船塢之用。剪淞橋之東，應爲海輪碼頭，其西，應爲江輪碼頭。再剪淞橋之東西，應設保守倉庫，爲轉口貨免稅存儲之處，使商品無未銷先稅之累，輪船有隨時起落之益。蘊藻浜外口河面，寬三十餘丈，惟上游顧岡涇一段，約十餘里，淤塞不通，應速開浚，方能使內地運輸便利。滬寧鐵路之北站總站，應移至張華浜宅之後，沿泗塘河東岸，至寶山東西縣道，由東而南，繞黃浦邊，至虬江口轉西，約在江灣站

北二十里之間接軌，成一環形，以便利工廠之運輸。碼頭之起卸，電車之地位，與鐵路同。而稍偏西，并環繞各區中點，及互聯之斜路兩端，與租界之北四川路電車路終點銜接，此水陸交通之計劃。至電話、電報、郵政等，皆特別市不可不預爲籌備者，因該各事業，皆交通之必要也。電話一事，吳淞已有商辦之淞陽電話局，成立已久，成績甚優，并開吳淞之電話，有於下月可與上海南市交通部電話局通話；至租界之電話，早與南北市通話矣。將來特別市區域內，無論行政、商業、工業，以及住宅各區，均應接通電話，方能便利於商業及市民。此事可由吳淞淞陽電話局擴充之，當不甚難也。電報、郵政，爲國有事業，向由交通部辦理者，將來應商交通部，於特別市行政區內，設一電報總局，及郵政總局。再於大小商業區，及工業區內，各設多數電報、郵政分局，以便利商人；至住宅區、教育區之電報，可就近送至小商業區電報分局，不必另設電報分局可也。但郵政分局，應於每一住宅區內，或教育區內，各設一所，是爲至要。再電燈亦交通必要之物，歐美各市，計有兩種制度：一爲全月制，一爲

半月制。前者乃每晚燃燈，不問有無月光；後者乃於有月光之夜，不燃路燈也。兩種制度，各有利弊；全月制，費錢較多，此其弊。全月制，即於有月光之夜，照常燃燈，更可便街道光亮，此其利。半月制，是省費之制，但於有月光之夜，不燃路燈，究有不便之處甚多。因城市之中，建築物甚為高大，月光往往為之遮蔽，則街道仍難光明，於交通上，頗有妨礙，故特別市之路燈，將來應採全月制也。

(己)特別市之公共娛樂計劃

城市之中，關於公共娛樂一事，亦不可少。公共娛樂之場，如公園，草地，運動場，戲園，遊戲場等，皆足以發人興趣，助長精神。東西各國，素重人民愉快事業，故建設種種公共遊戲場所，皆足以活潑肢體，發達精神，故其民常為強健市民。淞滬特別市，對於公共娛樂場所，自應加以籌備，毫無疑意。按公共娛樂場之重要者，首推公園。公園分兩種：一為天然大公園，一為市內小公園。天然大公園，係就市內外多森林山水之處，修飾成之。此種公園，祇須設置椅橙多張，築大馬路一條，以為導游之

途，故所費較省。淞滬特別市，應於砲台灣，近江邊地方，規劃此等公園一所，約須地二三十畝左右，設椅座百張，分散於各處，再種植各種樹木，以壯幽雅。更當築馬路一條，自砲台灣車站起，直達該公園可也。至市內小公園，則須甚多，并須分散於各住宅區，至少每二住宅區，設一公園，位於兩區相近處。淞滬四十市鄉，應有公園二十處。公園之大小，以五畝為標準，或為四畝，或為六畝，均無不可。公園內，應備兒童遊戲場，各種球場，游泳池，雨操場等，并須種植花草樹木，鋪砌馬路，設置椅座，以壯觀瞻，而便利游覽市民也。在大小商業區內，應有市民休息之處。此種休息之處，亦是公園之一種，但外人不知之為公園，Park 而名之為通氣草地。Open Space 此種通氣草地，需地若一畝左右，植花草，種樹木，更設椅座；有時於草地中間，建設噴水池，養以金魚，頗有美觀。特別市除設公園外，應有運動場，此指大運動場而言。如上海公共租界之跑馬廳，及法界天文台路之棒球場是也。此種大運動場，應於四十市鄉中，建設兩處以上，四處以下。現在應就吳淞鎮國立政治大學校舍後面，購買

地皮百畝，建設第一場。該處概係平地，地價甚低，又居同濟、政治、中國三大學之間。更有淞滬鐵路，吳淞車站，相離咫尺，極其利便也。此場之創設，應招商承辦，或商三大學合辦之，均無不可。戲園、遊戲場，如上海之大舞台、大世界等，均可招商承辦。戲園等不得設於工業、行政及大商業區內，因其與住宅區相離較遠，不甚方便。所有戲園等，均應於小商業區中設立之；住宅區內，亦可設立。但住宅區與小商業區，相離甚近，如能於小商業區中已經設立，住宅區內，實可不設矣。

(庚)特別市房屋段落之計劃

房屋之段落者，即街與街，或街與巷，相距之段落也。房屋段落之大小與形式，亦城市計劃中一大問題，為淞滬特別市不可不加意研究之事也。按段落大小深淺，各有利弊。譬如房屋段落長者，則巷道少，可省土地，此其利也。段落長，轉灣處行路與運輸，均多不便，此一弊也。失慎時，易蔓延，并不易熄滅，此二弊也。空氣少，妨礙衛生，此三弊也。至房屋段落短者，則轉灣處，交通不致擁擠，此一利也。空氣流通，有

益衛生，此二利也。失慎時，熄滅較易，此三利也。段落短小之弊，乃因巷道多，故費地亦多也。權衡以上之比較，要以段落短者爲較優。淞滬特別市之街道段落，不應太長，以三百尺至五百尺爲最適宜。至房屋段落之深淺，亦有利弊。房屋段落深者，土地可省，此其利也。反之，段落深者，易藏奸徒，此一弊也。失慎時，不易撲滅，此二弊也。空氣少，殊不衛生，此三弊也。房屋段落淺者，奸徒不易藏匿，此一利也。失慎時，熄滅較便，此二利也。空氣足，適合衛生，此三利也。反之，則段落淺者，街道多，費地亦多，此其弊也。權衡其利弊，當以段落較淺者爲適當。淞滬特別市之街道段落，不應太深，以二百尺左右爲最適當也。

(辛)特別市公共營業之計劃

公共營業，指自來水，電報，電話，電車，煤汽事業，電汽事業，公共汽車等而言。關於公共事業之舉辦，歐美各市，頗有不同。歐洲各市，概由市政府自辦。美國各市之公共事業，概係商辦市督也。上海公共租界之公共事業，除電汽廠等，由市自辦外，

其他如煤氣，電車，電話，電報，自來水等，均由商辦市督。租界之電報，半由商辦，半由我國交通部辦理之。淞滬特別市，究應採用市辦，抑採商辦市督乎？予意特別市創辦伊始，凡百待興，財政定必困乏，不宜將各公共事業，留爲市辦。且各種公共事業，雖屬獲利事業，惟開辦之前數年，萬不能獲利；如以鉅款限於各公共事業之中，殊爲可惜，不如招商承辦，較爲便宜。但承辦公共事業，是一種特權，市政府可以售之商人，故凡得此種權利者，市政府發給特許證，則辦理某種事業之公司，應給以相當之報酬。上海公共租界各商辦之公共事業，對於租界工部局，皆報之乾股。請略舉一二于左：庶幾報酬之多寡，可以知之。

1 上海自來水公司，付工部局乾股，計共二千四百七十股。

2 華洋得律風公司，付工部局乾股，計共一千三百三十三股。

淞滬特別市，將來以公共事業，招商承辦時，亦應向公司索取乾股。再此種特權，付與商人之年限，不可太短，亦不可太長。太短，則利益少，不能引誘商人來承

辦；太長，則市政府損失過大。淞滬特別市各公共事業，應規定三十年以內，到期或由市收回自辦；或由公司加增乾股若干，均無不可。

(五)特別市振興市面之計劃

淞滬特別市各區域，概係平地，市面本不興盛，欲振興其市面，須籌振興之方法。所謂振興之方法爲何？曰除上面所計劃之道路公園等等，使之美麗可愛，引誘外方人民外，更當另籌他種便利方法，以導誘之。請略舉數法於左：

(一)振興住宅區之方法

(甲)特別市市政府，應於住宅區內，多造住宅房屋，引誘住居上海者，移住於特別市。其房屋應分甲乙丙三等；其房租自亦應分爲三等。但每等之租價，總須較上海房價減少一半，并不得收取小租等費。此固爲虧本之事，業此種房屋，應於五年後，遂漸加增房租，當可補償五年之虧本。再此種房屋，應由市政府，依照國家土地收用規則，收買農地建築之。此種農地之價，定不甚高，但於建築房屋，住民增多

後，市場可望興盛。市場興盛，則地價增高矣。在市政府，雖於前五年，少收房租而虧本，惟於地價增長後，可以所增長之價中，賠償其虧本，不得謂非上策也。

(乙)特別市市政府，應於住宅區內，多購農田土地，以之出租於市民，規定月租若干，但於五年之內，免收地租。此種土地，限於一年以內，營造房屋，過期不造者，除由租借人，補付一年所未付之地價外，仍由市政府將土地收回，另由別人領租之。再五年後，自第六年起，房租應照原定之租價，祇收三分之二；自八年起，則照原租價按月收取，於十年後，自十一年起，由市政府，另估地價後，再定租價。自十六年起，如市政府有意收回各租借地，得由市政府無條件收回之；其土地上之建築物，亦由市政府無條件收回之。如租戶有意購買土地，得依土地當時之地價付清後購買之。

(丙)由特別市市政府招請商人，組織放款銀行，由銀行借款於市民，專為營造房屋之用。担保品，分為兩種：一以地契等物作保；一由市政府代人民作保；以地

契作保，可由借款者，直接與銀行接洽；由市政府作保者，先由欲借款者，將自己出身、職業等，詳細開明後，呈請市政府核辦。再由市政府商之放款銀行，接洽一切。如認為可以借款，即由銀行如數借之。還款之法，分爲三種：一爲按月還本法，即以所借之款，按月歸還銀行。一爲按季還本法，即以所借之款，按季歸還銀行。一爲按年還本法，即以所借之款，按年歸還銀行。三法之中，要以按月還本法爲最善。蓋按月還本法，每月需付之款較少，債主容易履行條件。此外要以按季還本法爲比較的，不善，而以按年還本法爲最不善也。至利息一節，亦屬至要。予意，利息不可太大，要以八厘爲最適宜也。

（二）振興商業區之方法

（甲）特別市市政府，應於商業區內，多購土地，以一部分建造各種商店房屋，另一部分，暫時保留之。所有商店房屋之租價，於第一年内，完全免收；自第二年起，僅收較上海最低商店房屋租價之一半。自三年後，照上海最低商店之房屋租價

收租。再三年後，應照原租價，增加四分之一；再三年後，更照原租加增二分之一。如此加增，直到租價與上海之租價相等爲止。此種按一年或三年加增房價之法，於商人并無妨害。蓋市面每隔一年或三年後，當較前熱鬧，而商人之收入，當較前三年之收入爲多也。

(乙)特別市市政府，原買之地，除以一部分已由市政府自行建築房屋外，所餘土地甚多。現在應由特別市政府，於第二年後，以一部分土地招商承租，專門營造商店房屋。此種土地之租期，應定爲二十年，租價預爲規定。惟第一年，祇收原定租價之四分之一；第二年照原定租價，共收二分之一；第三年，照原定租價，收三分之二；第四年，照收原定租價；第九年，另估地價。自第十年起，照所長之地價，加收四分之一；第十二年，照所長地價，加收二分之一；第十五年，再加三分之二；第十七年，照所長之地價，增加全數。自二十一年起，各租戶仍得續租十年，惟租價應依當時地價之情形另訂之。不願續租者，由市政府另行招商承租，或由市政府自行翻造。

新屋，租借與商人，均無不可。

(丙)特別市政府原買之土地，尚有所餘。現在應於市面較興盛時，依當時之市價，轉售市民，再以所得，另購其他部分之土地。此種所購土地，仍照以上所述各方法處置之。如此辦理，市與市民兩皆得利甚多，而商場因之興盛矣。

(丁)特別市政府應與商人合股組織商業銀行，其資本應在三四百萬左右。市政府應擔任三分之一，其餘由商承擔。此種銀行，專作營業押款，助商民開設各種店鋪。借款利息，以八厘為準，抵押品以田地房產之契為準。所借之數，限制在二千元以外，五千元以內。借款年限，自一年起至三年為止。還本息法，按月，按季，按年，均可，但以按月者為最善。

(三)振興工業區之方法

(甲)特別市政府，應招商承辦自來水事業。此種特權，定為二十年，在二十年內，由自來水公司，酬報市政府乾股若干。但於三年以內，不取股息；於二十年後，再

由公司增酬乾股若干，按年付息。自第三十年起，市政府得照公司當時價值買回，由市辦之。

(乙)特別市政府，應招商承辦公共汽車與電車事業，其辦法，照自來水公司辦法，辦理之。

(丙)特別市政府，對於在特別市工業區內，組織工廠者，應予以特別援助。如購買廠地時，應由政府與地主及工廠廠主，三方面協定地價，倘有故意高提地價，不肯出售者，應嚴行禁止之。關於工廠之交通，應設法使其便利，即須特為某工廠先行開通某路，亦應變通辦理之。如此乃可振興特別市之工業也。

(癸)建設淞滬特別市之理財計劃

或曰上述之建設計劃，固屬甚善，惟建設之款，數目甚鉅，豈易籌得。江蘇於兩次戰爭後，負債數千萬，政教各費，竟無所出，豈有餘款，以建設淞滬市政。至淞滬市民中，雖有殷實商人，豈能於一時之際，籌集極大之款，以興辦市政。應之曰，世界各

市，并非一日建設成功者，皆係按年建築，逐次興造而成。其最初能辦之事，均係甚少，惟連年均有發展，十數年後，則平地均能成立新市場矣。吾人祇見上海租界之繁興，不知租界新闢之時，房屋僅二十四間，外人之留居者，亦甚寥寥，及後十年，上海市政，乃有漸進之跡。依民國十一年工部局之報告，租界外人竟達二萬另七百五十人；華人則有八十一萬四千人。照民國十一年之預算，全租界之房金，計共銀十七兆兩；其地價由地稅推算之，則有一百五十七兆兩，近年之預算當尤多。可知租界之有今日，實非一朝一夕之功。今淞滬特別市，自不能于一年內，建設至上海租界之地步。但如能逐漸推廣，於數十年後，未始不能如今日之上海租界也。至蘇省之財政，自顧已經不暇，安有餘款，興辦淞滬市政？但予意淞滬特別市，自有籌款方法，不必仰仗於蘇省政府。况淞滬特別市之事業，不必全由市政府，自行籌款創辦。譬如特別市之碼頭與貨倉等，早由上海港口委員會計劃，由海關征收附稅建築之。此事祇須由特別市，會同海關監督，商稅務司，提早實行，以便使碼頭與貨倉

等，早日造成。鐵路總站之遷移，與支路之建築，應有特別市政府，商諸滬甯鐵路管理員辦理之。市內公共事業之理財，已在前面節振興市場計劃中，提議招商承辦，由商招股創辦之。特別市之警察費用，已在前面討論，由四十市鄉田畝之附稅維持之。至市政府所必需自行籌款辦理者，祇有建築公共房屋，收買農地，建築商店，或住宅房屋，建築環租界馬路，與市內各馬路，公園，橋樑，學校，以及市政府之辦公處等，即遊戲場，戲園，運動場等，均可招商承辦之。茲將應由市政府自行籌款辦理各事之理財法，分陳於左：

(甲) 建築道路公園橋樑等之理財法 道路，公園，橋樑，等之建築，計有三種費用；一為收地費，二為建築費，三為保養費。收地與建築費用，應由特別市政府發行有獎或無獎公債擔任之。有獎公債者，以公債所得之款中，提出五分之一為獎金，另以五分之四之收入，為建築馬路等費用。無獎公債者，不提公債之收入為獎金也。兩種公債之担保，均以特別估稅，及將來各種車捐等之收入抵之，使公債之

還本，確能保證，以全信用。兩種公債之利息，均定爲八厘，自公債發行之日起，起息。惟付本息之日，應自第三年起。或曰我國公債種類甚多，無獎者，則不易售，有獎者，則不免有「發財票」之嫌。應之曰：無獎者，定可易銷。有獎者，毫無「發財票」性質，何也？蓋吾國各種公債，所以不易銷售者，因無確實担保品之故。今既有特別估稅爲担保，又有將來各路車捐爲担保，信用昭著，不難銷售。至有獎公債，除稍提若干爲獎金，以鼓勵人民之購買外，其他皆不能與普通之發財票，或有獎債券，相提并論。蓋普通之發財票，或有獎債券，爲私人希圖自肥之事業，除提微數爲獎金外，其他概入私囊。卽有樹慈善佳名，而募集者，所收入之債款，并不能按期確實歸還本利。此種滑頭營業，自非特別市所應辦理者。至予所謂有獎公債者，乃於三年後，照普通無獎公債，按期歸還本利。又以特別估稅與車捐等作保證，是確能如期歸還本利，豈能名爲滑頭事業耶？

再有獎公債，或無獎公債，務必採用單獨發行法。所謂單獨發行法者，是凡舉

辦何種事業，即發行何種公債。例如特別市須先建築環租界馬路，即發行環租界馬路之有獎或無獎公債；其担保并指明爲環租界馬路特別估稅，及將來該路之車捐收入等作抵。如有意建築某處橋樑，再發行橋樑有獎或無獎公債；其担保亦即以該橋之特別估稅，與車捐等各收入作抵。其他如公園之建築，通氣草地之建設，皆可發行各該種公債；其担保，即以各該建築將來估稅與車捐等收入充之。吳淞商埠局前年欲發行吳淞開埠總公債，約在千萬以上，予竊以爲不善。蓋公債爲數太鉅，一時不易徵集。况總公債之發行，祇可以全市將來之收入充担保，殊不明確，不能見信於人，不如發行單獨公債，則担保品明顯，信用大也。再兩種公債還本息法，亦有兩種辦法：一爲按年還本息法，一爲積金還本息法。其兩法之利息，歐美各市，早有研究。較完善之法，當推按年還本息法也。蓋積金還本息法，往往所積還本息之金，竟有移作別用，徒使公債失信於民，不如按年還本息法，于公債發行五年之後，按年發還本息，斷無移欸他用之弊。

上述特別估稅，爲担保一節。查特別估稅法，發源於美國各市，至今行之未改。所謂估稅者，是特別市將來建築馬路、公園等；其馬路或公園兩旁之私人土地，因而增高價額者，定必極多。美國各市，有估其利益之多寡，而課收其估稅者。淞滬特別市，將來開築馬路或公園時，自可效法美國征收估稅。至估稅之征收，亦有公與不公之別；如征收估稅，不能公允，於該稅施行上殊多阻礙。茲將公允估稅辦法，略述如左：

(一)馬路 譬如一區應用道路之最寬者，爲六丈左右，其所需之一切用費，應從道路之兩旁地主征收估稅充之；其道路寬於六丈者，則所費，不能由該道路兩旁地主完全担任，但須担任若干。列表於左：

| | |
|--------|-------------------|
| 六丈路，…… | 路兩旁前面地主完全担負費用， |
| 七丈路，…… | 前面地主，担負百分之八十九又三， |
| 八丈路，…… | 前面地主，担負百分之八十一又二五， |

九丈路，……前面地主，担負百分之七十五，

十丈路，……前面地主，担負百分之七十，

十二丈路，……前面地主，担負百分之六十二又五，

十四丈路，……前面地主，担負百分之五十七又一，

十五丈路，……前面地主，担負百分之五十三又三，

二十丈路，……前面地主，担負百分之四十。

其較寬之道路，除以上第一等估稅外，應收第二第三兩等，較少之估稅也。

(二) 公園橋樑等 建築公園橋樑時，應以公園橋樑之大小，及其出路爲定。

其近公園橋樑等前百分之五十之受益地主，應出百分之八十之估稅；其遠在百分之七十五地主受益者，應出百分之五十五之估稅；其遠在百分之九十之受益地主，應出百分之三十二又五之估稅。

(乙) 建築學校之理財法 學校指大中小各學校，職業學校等而言。惟淞滬特別市建設伊始，經濟困難，此時自無餘款，可以創辦大學，或職業學校。況特別市區域內，已有中國政治同濟復旦暨南五大學，可以收容四十市鄉大學程度之學生。至小學校，應依住宅區內，兒童之多寡，先創辦若干所，其經費應由特別市於房捐外，加征教育附捐若干充之。此種附捐，專供教育經費，而教育係造就住居特別市市民之兒童，想市民當樂於捐助也。至開創時，需款較大，附捐一項，不易籌得，應發行教育公債，以歷年所收之教育附捐担保，同時於公債中提出三分之一，充購買土地費用；所收地土，除一部分為校地外，其餘可以出售於民。所得之費，即充教育基本金可也。至收用土地時，應由特別市政府，採用官家土地收用法收得之。

(丙) 建築公共房屋及住宅與商業區內房屋之理財法 公共房屋及住宅與商業區各種房屋之建築，均需大宗款項。此種款項，自應由公債中得之，而尤以有獎公債為最善。（有獎公債，前已言之，非上海各處之滑頭債券可比。）此種有

獎公債，應每月發行兩次。在前十次發行時，其收入均應充收地之用。如能收得六七十萬元，以之收用土地。譬如每畝農地各一百五十元，則七十萬元可收土地四五千畝。自第十一次起至廿次止，每次應提取出收入一半，作屋地費；其他一半，充造屋費用。自第廿一次起，至三十次止，以三分之一之收入，充收地費；其他三分之二，充造屋費。自三十一次起至四十次止，應以全數收入充造屋費用。至何時應停止發行此種公債，由特別市政府隨時決定可也。

上述之有獎公債，除於發行時，略給獎金外，仍按期歸還本息。但此種公債，將以何項收入為歸還本息之担保乎？予意，此種公債，應以土地將來售價所得之盈餘，及土地差增稅之收入為担保。按土地收用時，係農田，其價甚低。至馬路開闢，房屋造成後，市面興盛，地價自然甚高。此時以所餘土地，轉售於市民，定能獲利甚多也。按歐美市政專家之調查，各市土地之價值，以十數年長久計算，每年之增加，至少亦有百分之四。故土地收買後，應以百分之四之複利計算之。英德各市之開始，

及擴充市外計劃時，無不自多購土地始，而建築費出之於土地者，非常之多。例如：德國弗蘭克法梯市，曾以最低之農地價目，購買一千一百八十畝之土地，用作建築碼頭。故其一千八百萬金洋之碼頭費，從土地增價所得者極多。關於多購土地，市政府因之獲益一事，倫敦郡議會總工程師，恆夫月司，於一千九百十年時，曾在土木工程學會，報告該郡改良某街道。支出，收入，及獲利賬目如左：

支出項

| | |
|------------------|--------------|
| 購地費..... | \$27,237,000 |
| 改造房屋及打圖樣等費..... | \$ 944,000 |
| 築路及造橋樑電車道等費..... | \$ 1,906,000 |
| 總費..... | \$30,087,000 |

收入項

| | |
|-----------|--------------|
| 賣地所收..... | \$ 1,741,000 |
|-----------|--------------|

| | |
|---------------|--------------|
| 未售出餘地之估價..... | \$17,588,000 |
| 總收..... | \$19,329,000 |
| 自總費..... | \$30,087,000 |
| 減總入..... | \$19,329,000 |
| 淨費..... | \$10,758,000 |

按上列之賬目，僅依所收所付之款對銷者。如以其所餘土地租出十數年，則所得之租金，定可償還一切費用而有餘。即上表所言，是百分之九之收入為現款；百分之九十一為餘地之價值。但所費之數中，其百分之五又八，已經收回現款；百分之五十八又五，已在所餘地之應收價值中；其餘百分之三十五又七，即倫敦市民於此工程上所須付出之數。倫敦又有一工程，係開通某街至某河，除將各種工程費付清外，實獲淨利百分之十七。近年來上海工部局，在滬西越界築路數條，而馬路兩旁之地價，竟三倍於前。三月十八日，上海時事新報，有「上海地價近十年

之調查」新聞一則。據云：此種調查，係據上海地產公司之報告，依該調查租界中區地價，於十年內，約加一倍，其他各區亦然。西區界外，約加八倍；鐵路以西，雖依新路，地價約高九倍之多。茲將其最顯著之增加數列左，以示比較：

租界中區，十年前，每畝市價，四萬五千兩。去年則增至八萬五千兩。
 租界北區，十年前，每畝市價，一萬八千兩。去年則增至三萬五千兩。
 租界東區，十年前，每畝市價，六千五百兩。去年則增至一萬一千兩。
 租界西區，十年前，每畝市價，六千兩。去年則增至一萬另五百兩。
 西區租界外，十年前，每畝市價，五百兩。去年則增至四千兩。
 鐵路外，十年前每畝市價，一百五十兩。去年則增至一千三百兩。

| 行頭 | 地產 | | 年 | | 兩 | | 數 | |
|----|----|---|------|----|------|----|------|----|
| | 地 | 產 | 年 | 前 | 年 | 前 | 年 | 前 |
| 外灘 | 地 | 產 | 最高 | 最低 | 最高 | 最低 | 最高 | 最低 |
| 十年 | 前 | 前 | 十七萬 | 五萬 | 十萬 | 五萬 | 二十五萬 | 五萬 |
| 去年 | 前 | 前 | 三十五萬 | 五萬 | 二十五萬 | 五萬 | 三十五萬 | 五萬 |
| 洋 | 地 | 產 | 最高 | 最低 | 最高 | 最低 | 最高 | 最低 |
| 十年 | 前 | 前 | 六萬 | 兩 | 十萬 | 兩 | 十四萬 | 兩 |
| 去年 | 前 | 前 | 二十五萬 | 兩 | 二十五萬 | 兩 | 二十五萬 | 兩 |

| | | | | | | | | | |
|-------------|-------------|--------------|----------------|--------------|--------------|--------------|------------|--------------|------|
| 中外區大商店地產 | 頭等中國地產 | 普通商店地產 | 外國人住宅 | 最優等產 | 最遠碼頭 | 沿黃浦地產 | 上等工廠 | 普通工廠 | 界外田地 |
| 十年前 | 十年前 | 十年前 | 十年前 | 十年前 | 十年前 | 十年前 | 十年前 | 十年前 | 十年前 |
| 最高最低 | 最高最低 | 最高最低 | 最高最低 | 最高最低 | 最高最低 | 最高最低 | 最高最低 | 最高最低 | 最高最低 |
| 三萬兩 八萬兩 | 九千兩 七萬兩 | 二千兩 一萬兩 | 一千兩 八千兩 | 二萬五千兩 十萬兩 | 六千兩 一萬兩 | 一千八百兩 八千兩 | 八百兩 四萬兩 | 五百兩 一千五百兩 | |
| 去年 | 去年 | 去年 | 去年 | 去年 | 去年 | 去年 | 去年 | 去年 | 去年 |
| 最高最低 | 最高最低 | 最高最低 | 最高最低 | 最高最低 | 最高最低 | 最高最低 | 最高最低 | 最高最低 | 最高最低 |
| 七萬兩 十五萬兩 | 二萬兩 十三萬兩 | 三千兩 一萬五千兩 | 四千五百兩 二萬五千兩 | 五萬兩 十二萬兩 | 五千兩 二萬五千兩 | 五千兩 一萬八千兩 | 一千兩 六千兩 | 三百兩 三千兩 | |

從英德各市地價因增長而獲利甚多，及上海租界十年來地價增長之情形觀之，可證明淞滬特別市市政創辦後，市內地價，定必日趨增高。如特別市能如上述計劃，多購土地，則將來公債還本息之款項，自然富足而有餘。況特別市仍可採

取德國所發明之土地差增稅。所謂土地差增稅者，乃於特別市市政創辦，地價增長時，從各地主土地所增之價中，征收一種地稅也。攷此稅，雖發明於德國，但最先採用者，確在吾國之青島。我國青島自一千八百九十六年時，租借於德國；德國即從事組織青島市政府。該政府知投機土地者，實足阻礙青島市政之發展，加之青島市政創辦伊始，費用浩大，故卒採用此稅。青島土地差增稅制度，簡言之，如左：

(一)青島私人土地，在一千八百九十八年，德國未租借時，地價甚低。自德國租借後，地價大增。德國之青島市政府，即逼令各地主，按照所增之地價，抽付百分之三十三差增稅。

(二)各地主于二十五年後，不將土地售出；地主再照土地所增之價，付百分之三十三差增稅。

(三)地主每年須就土地時價，付百分之六之估稅。(此稅仍有一種附帶規定，即地主須於一定時期內，照市政府計劃，在土地上，營造房屋。如過期不造，市政

府得以一半之地價，收買其土地。）

此種土地差增稅實行後，不獨青島市民，竟不敢在土地上作投機事業；全市土地，竟無一處無營造房屋矣。而青島市政府之收入，竟能大增。

德國弗喃克法梯市之土地差增稅，法律，如左：

(一) 土地買賣時，賣主應照售價，付百分之二之地稅。此為土地易主之稅，與地價漲落無關。

(二) 補征土地差增稅，分二種：

(1) 凡土地之價額增長後，原地主如無意出售，應照土地之時價，付補征土地差增稅。凡在土地上起造房屋，經營事業者，付百分之一，至六之
差增稅，無營造物者倍之。

(2) 如將土地售出，因地價增高，得厚利者，須付差增稅。此種地稅，較多於
1種，大概收稅自百分之二，至百分之二十五不等。此種地稅，二十年

征收一次，係在地主出售土地，價增至百分之十五時行之。

今淞滬創辦市政，地價必然增高，前已再四言之。因地價之增高，投機土地者，往往於創辦之先，多購土地，以備市政計劃公布時，轉售於民，希圖厚利。甚至有多購土地，遲不轉售，亦不自造房屋，希圖地價更高者。此於特別市市政計劃之進行，固多阻礙，即於特別市之財政，亦有莫大之影響。如能效法青島及德國各市採用此種差增稅，則投機土地者，自必裹足不前。即市政計劃之進行，亦因之而無阻礙，而公共房屋等之建築費，可以從此稅得之甚多也。但所述青島與弗蘭克法梯兩市之差增稅法律，要以弗市之法律為較善。淞滬特別市，可以仿效也。

(丁)特別市政府辦公費之籌集 特別市政府之辦公費，為數必然甚鉅，是應籌有的款，方不致有礙辦公。查淞滬特別市，將來政府成立後，應效南北市，征收公益稅，照會費，商業稅等；依南市民國十四年之預算，公益稅征收十三萬二千元；商業稅年收二千三百四十元；各項照會費，年收三萬三千九百七十六元。三項總

計，年收十六萬八千三百十六元。查南市議董兩會，十四年之行政費，共計四萬四千八百六十四元，祇爲十六萬元之四分之一，其兩會辦事人員，計共百人左右。淞滬特別市初成立時，所需之辦事人員，自不能過百人以上。如以十六萬之半數，充市政府行政費，當然富足而有餘，故以該三項收入充行政費，永不致有缺乏之虞。雖然，上海南市三項收入，可以有如彼大數目者，因南市之市面，早已發達。至淞滬特別市，創辦伊始，住宅商店，均未之興，斷無公益、商業等稅之可收，將何法而應前數年之辦公費耶？予意，前數年之辦公費，應依有獎公債法籌之，將以上述三項之收入作担保。利息仍定爲八厘，自發行之日起算，惟還本息期，應規定自第四年或第五年起，按年付還，以抽籤法定之。夫淞滬市政，積極進行，又有振興市面之方法，自可促市面之發展。數年之後，雖不能如上海南市之興盛，亦當稍有可觀，而上述之三項收入，自可遂漸收得，以之歸還公債本息，當可敷用。况公債之本息，係按年分期歸還者，每年歸還之數甚小，更無慮不能敷用矣。

四 結論

淞滬特別市問題，與建設計劃，已經詳細陳明。所計劃者，概係大而顯著之事。但城市之建設，本係千端萬緒，斷非一兩萬言所能盡量說完，亦非一人之力所能顧慮周到。故本文中未涉及而應涉及之問題，定然甚多。再本計劃最重要之部分，在振興市面，與籌款方法。蓋建設計劃之本身，雖極精良，無如無米不能為炊。故本計劃對於籌款方法，不厭求詳，而對於有獎公債，尤願能見實行。蓋此種公債，不獨無滑頭性質，更有種種利益存乎其中。請再分配說明之，於左：

(甲) 何以無滑頭性質？

(一) 因不得獎之債券，仍可照常按年歸還本息，非普通滑頭債券，不得獎者，即作為無效可比。

(二) 均規定有一定之担保，確實可以歸還本息，非普通滑頭之債券，毫無確實保證。有時即載明「不得獎者，可以還本息」字樣，仍屬欺人之談。

(乙)有何種種利益?

(一)有獎公債，銷售甚易，籌集鉅款，以興市政，易於措手。

(二)確實還本付息，故購買者，可作儲蓄，是能鼓勵節省美德。

(三)有獎公債得之者，可以鉅款創辦事業，是能促進商業之發展。

自以上之比較觀之，有獎公債，如不由私人創辦，并能規定完善辦法，實爲至善之籌款方法。至其他之理財法，如特別估稅，土地差增稅，土地特售籌款法，均屬各國創辦市政，萬不能缺少之理財法，甚望一一採用之，則淞滬特別市之財政，斷無不足之虞。再淞滬市政，官辦民辦問題，特別市應屬江蘇及中央問題；兵與兵工廠等之遷移問題，以及區域之決定，自信所陳說者，皆依公平之見而發表，當無大誤。願蘇省當局，上賢紳商，對拙擬計劃，均能切實討論之，指教之。倘能使特別市之模範市政，早日實現，不獨淞滬市民之榮，亦江蘇全省之榮，更中國全國之榮也。

篇八 改造上海特別市舊市區之計劃 （民國十六年作）

上海爲我國東南巨埠，水有長江流域，陸有滬寧杭鐵路，交通便利，地勢優良，世界屬目已久，外人提議大上海，非一日矣。我國早應建設大規模新式市政，以代表我民族建設城市之能力。無如上海南北市，及附近各市鄉，雖已舉辦市政多年，其道路橋樑，均有建築，學校亦有設備，自來水電車電燈等，均經創辦，祇以各種事業，概皆成績惡劣，毫無進步，而與上海英法租界相距咫尺，其不良之成績，尤屬顯然，此實貽笑外人，非獨與上海市民之名譽有關，實關係於全國名譽也。查大上海市政之試辦，前後已經四次，但非係經費困乏，卽因主持非人，有時更因戰事關係，以致中途而廢，毫無成績之可見。今革命軍已遂走强佔上海之北洋軍閥，復已廓清搗亂社會之共產分子，是上海已有建設之可能。日前國民政府，因鑒於上海爲中外觀瞻所繫，地位重要，首先通過上海特別市條例，是我國民政府，對於上海建

設問題，實能及時注意。吾信上海特別市之模範市政，雖不能建設於前四次，當能於第五次實現矣。予去歲於太平導報第十一及第十二期合刊中，發表「淞滬特別市問題，及其建設的計劃」一文，是主張於上海寶山附近平地上，創造最新式之市政。故當時所建議者，概皆平地上之計劃。對於各舊市區之改良，均略而未論。茲不揣鄙陋，謹將舊市區應改良各重要問題，提出分別討論，以補其缺，是否有當，尙待指正焉。

(一) 舊市區之分區問題

上海南北兩市，及他附近市鄉之村鎮，均無所謂分區也。今欲維持公共衛生，公共安寧，是必分爲住宅工廠學校貿易各區。但此時劃分之，難望各區之房主，即依市政府所定之分區計劃，拆毀其舊房，建築適宜之新屋。即允拆毀，而市政府必須籌得大宗款項，以便償還拆毀費用。在上海特別市草創之際，百政待興，恐難籌得如此大款，以充此種用項，是即時實行分區計劃，甚不經濟，不易辦到。但分區一

事，既與公共安寧，公共衛生，關係重大，前已言之。此外分區與地產價值，市面興旺，更多影響。譬如南市之中華路一帶，開有鐵工廠數家，雜亂之聲，盈盈於耳，污穢之烟，四處飛揚，致附近商店，均爲破壞不堪之小店鋪，而附近市面，因無興旺之希望，地價亦無增長之可能。倘有分區規則，則鐵工廠，自不能於中華路一帶隨便開設，而附近街道，既甚寬大，又通電車。如此交通便利，應有大規模之店鋪，開設其間，則市面何至不能興旺，地價何至不能增長也？是以特別市政府成立後，應依各處特別地勢，預分若干適宜區域。凡遇房東改造房屋時，如其房屋與所劃訂計劃不適，應隨時禁止其建築新房，其房屋之地基，應責令依市政府所定計劃，建造適於該區域之建築物。如此數年，或十數年後，舊市區之不分區域者，亦有適宜區域矣。

(二) 街道改良問題

上海南北兩市，及他舊市區內之街道，概皆鋪料惡劣，鋪法不良，故晴天，則泥土飛揚，有妨衛生。落雨，則滿地水池，行路艱難，此種道路，亟宜改建。所選鋪路材料，

應依道路之性質，而決定之。譬如大車與手推小車往來極多之道路，則應選擇堅硬之材料，以其可以耐久。如爲黃包車，及汽車所行之道路，則應改川光滑之材料。至人走之道路，更應建築平坦光滑，庶可免去泥土，以礙衛生。再各舊市區之道路，概屬太狹，應有一定之改寬計劃，遇有機會，可以放寬時，卽當隨時放寬之。總之，商業繁盛之區，其道路應在八丈左右，方可適用。住宅教育兩區之道路，亦應定爲六丈左右。至工廠林立之處之道路，則應定爲七丈左右。再南北市之人走道，概甚狹小，附近村鎮之街道，多無人走道地位，致使行人往來，須於車行道中，隨意行走，此不獨有礙各車之行動，實易常時肇禍也。歐美各國，對於人走道之設備，大都甚寬，故人民除於十字路口，必須經過車道外，概於人走道上，往來行走，是以街道上，危險既少，又不致擁擠過甚。故上海特別市成立後，對此人走道，亟宜逐漸改寬也。尤有進者，道路爲一市之衣冠，衣冠不正，於一市之觀瞻，諸多妨礙。上海特別市成立後，雖不能將人走道與車行道等，卽時改寬，但應就衆人必經之處，尤以毗連租界

之道路立時以最適宜之鋪路材料，從事改建，使該各道路，雖不能駕租界道路而上之，但應與租界道路相等也。此種改建計劃，利益頗大，蓋能將關係於全市觀瞻之道路，加以改良，人民行走其上者，易得無窮之好感。况道路既能改良，成效可以立見，而人民對於新成立之特別市政府，有不愛惜之，信仰之，擁護之乎？既得市民之愛惜，之擁護，之信仰，即市政之辦理，稍加人民之負擔，如果近情近理，并與人民有益，人民斷不致從中反對也。

(三) 路燈改良問題

夫路燈與市之觀瞻上，頗多關係。如路燈暗昧不明，於外表上殊不雅觀，且路燈之明暗，與公安及交通上，均多影響。如路燈太暗，則奸徒惡人，既易爲惡作亂，車馬行人，更是諸多不便。歐美各市之路燈，概用電汽煤汽，且燈光充足，故街道上均甚明亮也。上海南北兩市，及其他各市鄉之村鎮，概皆設置路燈已久，除南北兩市，及江灣吳淞等處之路燈，悉爲電燈外，其他之村鎮，概皆煤油燈也。按此時，上海附

近市鄉之村鎮，居民既少，晚間且無如何之運輸，此時即係煤油之路燈，尙可勉強應付。惟南北兩市，人口稠密，車輛衆多，各街道，無論日間，或晚間，均屬擁擠異常。但南北兩市之路燈，雖用電力，惟燭光太小，殊不明亮，加之安置於街道兩旁，其燈光更不易遠照於街道之中心，此不獨於外表上諸多不雅，且易使惡人爲惡。交通不便，長此以往，不加改良，實非至善。且改良路燈，費用既少，辦理尙易，加之利益甚多，似應於特別市政府成立後，即從事改良之。愚意，南北兩市，路燈所以不甚明亮者，是因燈光太小，地位不適之故。改良之法，即於各路之路燈，加增燭光，更將街旁之燈柱，完全除去，所有路燈均懸掛於街中空際中，蓋以白罩，使燈光反射地面，則燈光自可明亮。如街道寬在八丈以上者，則應設路燈兩排，務使街路兩面，均得適宜之燈光。如是改良路燈，所費祇爲遷移費用，爲數甚小，且毫無礙及人民之處，確於公共安寧，晚間交通，諸多裨益也。

(四) 取締舊市區中之房屋問題

各國城市街道之房屋，概受市政府之監督，無論其高下大小，均有一定之限制，私人不得隨意建築之。即建成後，所有房屋外面之飾物，如招牌標旗等，均不得隨意懸掛之，所以維持街道之美觀也。我國各處，創辦市政者，對於街道本身，既不能建築光滑，維持清潔，自難望街道兩旁之房屋，受相當之取締，以保持其雅觀。即如上海市政，辦理十有餘年，對於房屋之外觀，從無取締之舉，即欲取締之，實亦不知如何取締也。夫南北兩市，與租界相距咫尺，租界房屋，既如彼外觀美雅，見此不整齊，不雅觀之南北市房屋，更覺特別難堪。特別市政府成立後，對於各舊市區之房屋，均應規定相當取締辦法，凡房屋已破壞者，應飭令改造之；其外表不雅者，應飭令修飾之；飾物太多，有礙觀瞻者，亦應取締之，務使外表美雅，不致令人見之生厭。雖不必如歐美城市，對於城市之建築與飾物，嚴加取締，亦相效法租界，酌定取締辦法，務使現在破壞不堪之狀態，可以一掃而空。但從事取締時，因我國尚無先例，自然易生誤會，易招反對。但愚意，如能先之以勸導與理解，說明取締之真意，在

使各市民居住或營業於市中者，皆可享受美雅之快樂，則市民未必即反對也。惟勸導與理解之工夫，甚不易做，其能做此工夫者，固賴市政府自辦之公報，其實本市各日報，如能隨時代為鼓吹，代為說明，則效力尤大。故特別市政府成立後，對舊市區之房屋，應即規定適宜之取締辦法，同時注意與報界聯絡，託其代為鼓吹。一面自辦市政公報，解釋取締房屋之真意，則取締辦法，未必不能得市民之諒解也。

(五) 舊市區之公共娛樂問題

公共娛樂者，市民公餘之健全消遣也。其目的，在助長市民之辦事精神，蓋市民終日勞苦，不使休息，毫無消遣，精神極易惰倦。精神不振者，辦事萬難稍有興趣，既無興趣，辦事何能稍收成效？故歐美各城市，對於市民之公共娛樂，極力提倡，其公共娛樂之種類，既然繁多，其各種事業之成績，亦復卓然。各市有使市民自行創辦者，有由市政府以公款舉辦者，蓋皆以市民能得相當之消遣，則其精神方可新

醒，方可振作，對於所辦之事，既不致感覺苦痛，則可日思改良，力求進步矣。我國主持市政之人，概屬門外漢，對於市民之公共娛樂，概不知稍稍注意，即以上海南北兩市而論，從未聞有提倡公共娛樂事業者，故公園既無設備，其他健全的遊戲場所亦不設置，即市民所創辦之戲院遊戲場等，均任其隨便設施，不知稍加監督，稍加干涉，致有傷風化之戲劇，敗壞民德之淫書等，均得隨意演賣，無所顧忌，此不獨影響於市民之個人，實與全社會有關也。是以上海特別市政府成立後，應先自南北兩市之人口稠密地方，各建公園兩處，其各公園之大小，應在五畝左右，方能適宜。此外應於住宅特多之適中地點，調查有無戲院或影戲院等，遇有尙缺乏者，則宜招商籌設之，其已辦成者，更應隨時檢查，藉以監督，務使南北兩市，均有適宜之公共娛樂，則市民之精神，既可新醒振作，復不致因之誤用。故一市公共娛樂事業之創辦，自積極方面言之，爲助長市民辦事之精神；自消極方面言之，又爲防止不健全娛樂之傷風敗俗也。

(六)舊市區中之交通問題

交通制度之善與不善，與一市之興衰，關係至大。歐美各市，對於交通上，無不設備精良，極力改善，舉凡電車、汽車等，無不依一市之所需而設備之。其市之財力充裕者，概由市自行辦理之；其財力困乏者，亦必促市民自辦之，務使居住市中者，皆能往來方便，絕無困難之處。故各城市之發達，一日千里。上海兩租界，對於交通事業，亦頗提倡，所建築之道路，既極光滑平坦，又設有軌無軌電車及公共汽車等，使市民往來市內各處者，均感迅速方便。故市面亦甚發達。至南北兩市，除建有惡劣石子道路，及南市之西門與小東門，高昌廟，及十六鋪之間，辦有有軌電車外，僅有破壞之黃包車，以維持市民之交通。如與兩租界之交通制度相比較，豈非天壤懸殊乎？予昨日因事往上海城內，回寓時，欲乘黃包車而不得，竟徒步而返。徒步時，因道路高低不平，實在艱於其行，即沿路所見之黃包車數輛，均屬破壞不堪，乘坐者亦不安適也。如此交通不便，安望市面之能興盛，故上海特別市成立後，應即時

改良南北兩市之交通制度，方能使兩市市面日見興旺。予意，南市之西門與高昌廟，小東門，及十六鋪之間，已有電車，尙屬方便，但城內各處，因黃包車尙不敷用，應設法增多之，并應將各黃包車，設法使之改良。如能於各熱鬧街道中，添設公共小汽車，則於交通上，尤爲方便。至閘北一帶，居民既極繁多，自應設置公共汽車，或無軌電車，以利交通。至公共汽車，或無軌電車，應由商辦或市辦，當俟討論公用事業時詳論之。至南北兩市之惡劣道路，爲交通制度之基礎，自應特別改良，但此點早在「舊市區之道路問題」節中討論之，故不再贅。總之交通制度，與上海特別市將來之發展，頗有關係，特別市政府成立後，不可不大加注意焉。

(七) 舊市區之公用事業問題

按公用事業，爲專利性質之事業，自以市辦爲最妥，但於一市財力困乏時，不能不由商人承辦，但須受市政府之監督。歐洲各城市之公用事業，概由市辦。美國各市，除自來水事業，現皆由市辦外，其他各電汽，煤汽，電車，公共汽車等，大都皆由

商辦市督也。上海公共租界之電汽事業，爲工部局自辦之事業，其他如電車，公共汽車，電話等，均由商辦也。南市之公用事業，有自來水，電車，電汽，公共長途汽車等，皆屬商辦。閘北祇有閘北水電廠，爲商辦之事業。南北兩市，向來財力不裕，各種公用事業，均由商辦，未爲不可。但該各事業，既係專利，須由市政府隨時監督，以防壟斷。但考南北兩市商辦之各種事業，兩市市政府，均不隨時監督之，故各種事業，既無改進。又收費奇大，市民之苦痛，真如水益深，如火益熱。日前讀民國日報，見有一上海南市電汽用戶聯合會籌備會「啓事」一則，指出南市華商電汽公司自成立後，逐年盈餘至鉅，及去年普通股，得息四分六釐八，（即每股十元得息四元六角八分）優先股，得息七分七釐八毫四，（即每股十元得息七元七角八分四釐）之多。查英租界之電燈，每度僅售銀一錢一分，而華商電汽公司之電燈，每度則售大洋二角。此外尚有養表費，護表木箱費等，無怪該公司之能逐年盈餘甚鉅，如此得護厚利，皆剝自用戶而來者。南市政府當局，對於此種專利事業，既不隨時監督，

何怪該公司任意壟斷，不顧用戶之痛苦也。聞北商辦水電廠，創辦多年，至今毫未出電，即所出之自來水，亦是溷濁不堪。每屆夏令，惡臭難聞，有礙衛生，并水源時有缺乏，遇有火災，每致誤事，如此腐敗不堪之水電廠，聞北市當局，竟亦不知加以取締。是南北兩市，對於衛民之責，毫不過問，但市民之苦痛，誠何能堪？上海特別市政府成立後，最好能將各種公用事業，收爲市辦，倘因財力不裕，不能籌得如此鉅款，應對辦理腐敗之北水電廠，飭令即日改良，否則，即沒收之，作爲市有。至南市華商電汽公司用電之索價，亦宜飭令略爲減少，以蘇民困。再該華商電汽公司，每年雖以百分之五之盈餘，爲市政府之電車津貼，但近來南市電車，疊次增加車價。該公司之車價，既然增加，市政府，何不能加索津貼？故特別市成立後，應向華商電汽公司交涉，將百分之五盈餘之津貼，加爲百分之六。又法商電車公司，每年借用華界地方開行電車，祇津貼費銀六百元，但該公司歷年加增車價，盈餘奇多，特別市政府，亦應向該公司交涉，另訂貼費合同，特別加增貼費也。

(八)舊市區之教育問題

市教育應注意之點，有二：一爲學校教育，此指兒童教育而言。一爲社會教育，此指不能入學校者之教育而言。歐美各城市，對於兩種教育，均係兼籌并顧，無論男女老幼，皆能受得相當之教育，故民智日開，不獨對於市法國法，均能遵守不違，即市民對市政府應盡之義務，亦能瞭然於心，因之市政之辦理，概甚順手也。上海南北兩市，創辦市政有年，對於學校教育，尙能注意；對於社會教育，頗多疏忽。即如南市民國十五年度之學務預算案，規定經費十八萬二千八百八十六元九角八分，但學校教育經費，則佔十八萬二千七百六十六元九角八分。社會教育經費，祇有通俗宣講社之補助費一百二十元而已。對於普通市民之教育，既如此不能注意，何怪普通市民，對於市政府所辦之事，不能明瞭，對於市政府諸多誤會，而前年一提及增公益捐，則反對者羣起矣。故特別市成立後，對於學校教育，固應竭力擴充，并加整頓，但對於社會教育，尤應特別注意，多增預算，務使市民對於市政之真

義，市民之義務與責任，均能明白了然，則今後特別市政府之困難，可得市民之同情，即市政府稍增市民之負擔，亦易得市民之諒解。至社會教育經費，應如何增加，學校教育，應如何擴充與整頓，不能隨意決定，應先從事調查，方不致有誤也。

（九）舊市區之慈善事業問題

我國之慈善事業，即歐美城市之公益事業。按公益事業，概分兩種：一為積極的公益事業，指所舉辦之事業，可使市民之貧苦者，各能自維生活。一為消極的公益事業，指臨時施米，施衣各事業，以救濟貧苦者於一時也。凡一市能於積極的公益事業，特別注意者，其消極的公益事業，可以日漸減少，否則，專注意於消極的公益事業，對於積極方面，毫不講求，則貧苦待救之人，不獨不能減少，且恐日益增多。是故公益之事業，如屬消極的，雖日有增設，不能解決貧苦問題也。歐美各城市，專致力於市民生計之改善，對於市民中之無職業者，則設法使之有業；其無家宅者，使之有家；其衣食住之生活費，既然有着，消極的施衣，施米之善舉，無須注意焉。查

上海南北兩市之慈善事業，概專注意於消極的方面，對於施米、施衣、施棺各事，竭力講求，對於積極的改善民生方法，極少研究，無怪貧乏者，仍然貧乏，且其數目日增，竟至救不勝救，濟不勝濟。譬如，南市民國十五年之慈善經費，共計二十七萬七千五百六十四元，但查所辦之事，祇係發給月糧、棺木、醫藥等等之消極慈善事務。對於市民之謀生技能，除所費於義務學校之經費，四千四百二十六元；普益習藝所之經費，三千六百元外，毫不注意，無怪上海南市之無業游民，與乞丐，日見增加。且因市民之生計，不能解決，即慈善經費，年用二十餘萬，仍不能稍見成績也。上海特別市成立後，應對積極的慈善事業，多多舉辦。如乞丐習藝所，應多多設置，或就普益習藝所，大加擴充，亦無不可。凡市中無業游民與乞丐，均須詳細查明，迫令入所學習，使之於最短時期中，各得謀生之技藝。如各人能無生計之艱難，則施米、施衣、施棺之事，自可無須續辦矣。再上海生活程度，概較別處為高，所有各工人之工資，均應略為增加，方可使各工人於衣食住三事之生活費，均能敷用。但工人生活

費，每月應有若干，方能敷用，非隨便可以決定，應於詳細調查切實研究後，方可決斷，故特別市政府成立後，應對工人生活費問題，即時指派委員，調查研究，以備決定工資之用。此外特別市政府，對於失業工人，應速組織工人介紹所，竭力為工人介紹相當職業，再如建屋，貸金銀行，及小本營業貸金銀行，均須一一籌設之。但此種事業，非特別市政府初成立，財政困乏時所能辦到，應俟將來財力充裕時，再創設之。總之，慈善事業，不貴在消極的，而貴在積極的；不貴在暫時的救濟，而貴在根本的救濟也。

(十) 舊市區之財政問題

市政者，建設事業也。建設事業，非有大宗款項，不能舉辦，是故一市之財政，為一市最重要之問題，欲使市政可以舉辦，并能辦理完善，必先解決財政問題。歐陸各國之法律，對於城市之征稅權，限制極少，各市稅收甚多，財源豐富，故所舉辦之市政，種類既甚繁多，且能精益求精，進步之快，一日千里。美國各州之憲法，對於城

市之征稅權，限制極嚴，各市稅收有限，財源困乏，故一市興革事宜，不能隨意創辦。積極改良市政之進步，不能與歐陸各城市相抗衡。現在美國各城市，對於歐陸各國不限制城市征稅之法律，異常稱許，積極提倡，蓋希望亦得自由征收市稅，藉增城市之財源也。予意，兩種征稅法律，均屬各走極端，俱非至善。蓋征稅權，毫無限制，城市當局，可以隨意增加市稅，不顧民之苦痛，則市民何以能堪？自市民福利方面言之，實難贊許。至征稅權，限制太嚴，易使城市於興革事宜，往往因缺乏款項，不能舉辦，則城市之建設事業，不能有所發展，有所改善也。祇有折中辦法，可以改正兩極端之法律，所謂折中辦法者，指市稅種類，可以規定甚多，但國家或省政府，如認城市不應征收某種市稅，或以某種市稅之征收，實非市民之力所能擔負，則由政府監督機關，隨時禁止之。如此，是一方面既可使各市隨時收得相當之稅款，以興辦并改良各種興革事宜。另一方面，又可使國家或省政府，隨時監督城市，使市民之負擔，不致過重。此種折中辦法，於我國尤為相宜，蓋我國各城市，正在發展之時，

如不規定市稅種類甚多，恐各城市於創辦市政時，無法可以征得相當之稅款，以辦適宜之市政。卽有城市採用適宜之市稅，因無法律之根據，市民往往從中反對之，則城市當局亦無可如何也。故規定市稅種類甚多，城市之稅收，不慮不足，又恐城市隨意征收市稅，不顧市民之困苦，故又須規定遇城市所征之稅，實非市民之力所能擔任，則由行政監督機關，隨時酌量禁止之。如此對於城市與市民兩方面，均能兼籌并顧，庶可有利無弊矣。依此次中央政治會議，所通過關於上海特別市暫行條例之第十七條，財政局掌理事項之第一項，卽「征收市捐稅」，此使特別市政府，自由徵收各種市捐市稅之概括條文，與予所主張「市稅種類甚多」之意大同小異，將來特別市成立後，可以自行籌劃各種市稅市捐，以興辦特別市種種之市政，不致如江蘇暫行市鄉制，或民十內務部所訂之市制，對於城市之征稅權，嚴加限制也。同時上海特別市政府，直屬中央政府，中央政府，可以隨時監督之。如所征之市稅，果非市民力所能擔，中央政府，卽可禁止征收，此實雙方兼顧之條

文，至爲妥善。

查上海南北兩市之市捐市稅，祇有公益，交通，商業，地稅，照費五種。又因辦理不善，未能依所定之稅率，征收實足，加之各國城市最通行之市稅，尙未採用者甚多，故每年所收有限，不能舉辦大規模市政也。查上海南市之收入，依民國十五年之預算案，計共九十三萬二千七百三十九元。（卽上海市公所收入五十七萬二千二百十八元。學務科歲入十八萬二千八百八十六元九角八分，及慈善團歲入二十七萬七千五百六十四元。）聞北財政，向來不肯公開，其每年收入支出，究係若干，無從探悉，但收入想與南市收入，不能相差甚大，故南北兩市之收入，確甚微小。及觀上海公共租界之收入，依今年五月二十七日工部局公報之報告，計共一千一百五十二萬八千五百元，比南市收入，多十二倍且有餘，無怪公共租界市政之成績，年年進步，一日千里。今上海特別市既已成立，應分工作爲兩步，其第一步應就原有之市稅市捐從事整頓，俟原有市捐市稅，整頓已有頭緒後，再將可以行

於上海特別市之別種市捐市稅，盡量介紹之，則財源增加，收入自多，而特別市政府之模範市政，不乏舉辦款項也。

(甲)上海特別市第一步之市稅整理工作

上海特別市成立後，第一步之工作，爲整頓南北市原有市捐市稅，但因閘北稅收情形，無從探悉，無法討論，茲請就南市應加整理之市捐稅，詳細研究之。查南市每年捐稅收入中最多之收入，爲交通稅十七萬〇六百七十二元，其次則爲公益稅十五萬八千四百元，再其次又爲船隻清潔，驗宰，公廁，廣告等，各項認捐十二萬七千二百五十六元。但三種捐稅，因辦理欠妥，并未征收實足，故每年損失奇大。譬如交通稅，據多數人之報告，得悉車捐照會，常有并不按月付捐者，各車夫常以舊年所捐之照會，貼出車旁。如本月爲六月，即以去歲之六月照會貼出之。其檢查車照人，見有六月字樣，認爲實係本年六月之照會，即不檢查。其實所謂六月者，乃去年之六月，非本年六月也。因此之故，市政府每年損失甚大，有時地方士紳，因勢

力關係，并不捐買車照，每年損失亦復不少。此應詳細調查，切實整頓者，但此種交通稅，弊病甚多，非由特別市政府成立後，預先調查明白，不能從事整頓，無從提議詳細整頓辦法。今所能提議者，一則應查明凡南市有包車或汽車者，均應飭令各捐照會，如有不捐者，一經查出，予以重罰。二則對於各車上所貼出之照會，均應隨時隨地，詳細驗明之，遇有發現舊年之照會者，則予以嚴重之罰款，庶幾兩種弊病，可以免除，而特別市之收入，可以增加矣。

關於各種認捐，應依逐年各種營業收入之增加，而增加認捐，如年年照舊不改，市政府亦是損失甚大。查南市之浦江船隻稅，向由商人譚桂香所認付。民國十四年認付之款，爲三萬六千六百元；民國十五年，仍由該商認付原數。南市東南區之清潔捐，民國十三年起，卽由商人張才記每年認付三萬四千二百元，至十五年仍由該商認捐三萬四千二百元。其他認捐者，亦皆年年并不增加，其實認捐之人，因營業發達之故，每年收入日有增多，其認捐不能按認商收入之增加而增加之。

既與情理多所不合，更使城市收入多所損失，亟應即時整頓之。予意認商接續不易，難望加增認捐，最好每年各種認捐，均須公開投標，依公開投標之競爭，而求認捐較多也。至依開公投標方法，招投認捐，究可增加若干收入，亦非詳細調查，不能明白也。

再查南市公益稅之收入，民國十五年，爲十五萬八千四百元，但依南市某市議員調查之報告，（南市公益稅稅率依房租征百分之五。）據云，上述之收入，僅有房租百分之一而已。譬如某議員，住居於南市中中華路，每月房租爲四十元，如依百分之五付公益稅，則應付大洋二元，但某議員，每月付稅小洋五角（合大洋四角）僅爲百分之一而已。不獨某議員，所付之公益稅如此之微，即其他普通住戶，據予各處所探悉者，亦復如是，非特此也。有時房租已經增加，但公益稅，則照原數收征，并不增加。更有房東規定房租後，特別將房租之價減少之，以報告市政府，使市政府依所報告之房租，而征公益稅，如此種種，弊端極多。予意上海特別市政

府成立後，應飭令各房東，以實收之房租，自行呈報特別市政府，以便由市政府，依所報告者，征收公益稅。如調查仍有假報房租情事，即將各房東所收之房租一月充公，以昭炯戒。如房東於一二年後，加增房租，應以擬增之數與理由，陳明特別市政府批准後，方可實行。房租增加後，特別市政府，再應依所增之房租，確數征收公益稅，如此種種，皆所以防止房東之作弊，而增益公益稅之收入也。此外房客所付之公益稅，僅依房租付納百分之一而已，已如上述。故特別市政府，應飭令各戶確依百分之五之房租，付納公益稅。如能實依百分之五房租付稅，則十五萬八千四百元之收入，即可增至七十九萬二千元。如能將房東假報房租之弊，亦并除去，則收入尙可較七十九萬為高。卽此一種捐稅，稍加整頓，已可增加如此之大之收入。如將交通稅，常捐等，均能切實整頓之，則收入豈不更大乎？再忙漕田畝附稅，聞說弊病亦甚不少，特別市政府亦應預先調查，更整頓之，則於收入方面，亦可增加甚多也。

(乙) 上海特別市將來可以採用之其他市捐稅

各國城市所征之捐稅，種類繁多，如所入稅，特別估稅，土地差增稅，遺產稅，奢侈稅，人頭稅，牙稅，漁稅，當稅，屠宰稅等，皆歐美各市最著名，最通行者。上海特別市，雖不能將上述各種捐稅，完全採用，但應酌量將土地差增稅，特別估稅，奢侈稅，牙稅，漁稅，當稅，屠宰稅等，提先採用。惟土地差增稅，屬於一市之土地政策，應俟討論土地政策時，再行研究。茲請將特別估稅，房東公益稅，奢侈稅，牙稅，屠宰稅，當稅，漁稅等七種分別討論之。

(一) 特別估稅 特別估稅，發明於英國。但現在美國各市採用者極多。所謂特別估稅者，指一市建築馬路或公園，其附近地方，必然熱鬧，地方熱鬧，則地價自必增長，但地價增長，并非地主之力，乃市政府建築馬路或公園之功。因市政府建築馬路或公園，使附近地主，不勞而獲極大之利益，而市政府之建築費，又無所出。故美國各市，即依附近土地所增價格之多寡，而估其所獲利益之大小，以征收其

估稅也。查美國無論建築新路，或改良舊路，或建築公園，或改良公園，其費用大都自特別估稅而來，其人民受利益多者，多付特別估稅，受利益少者，少付特別估稅。上海特別市將來，時機成熟後，凡築馬路與公園等之費用，均可以特別估稅充之。此種特別估稅，廣州市行之已久，頗有成績。再查南北兩市之收地規則，如築馬路，不須償還地價，將來特別市政府成立後，自可沿用原來辦法。但築地既不付價，是被築馬路之土地，其地主損失甚大。今馬路已築，馬路兩旁之土地，自必增價；地價增長，地主無故獲利甚大，如不採用特別估稅，則一方面被築之土地地主，無故受損，而另一方面地主，無故受益，實屬不公之至，是以特別估稅之採用，所以平均各地主利益於萬一也。

雖然，估稅之征收，亦有公與不公之別。如征收辦法公允，該稅實行時，頗為容易，否則，徒生阻礙，不易推行，是以征收辦法，不可不加意研究之。依美國研究特別估稅最精之人之意，以為左述之辦法，至為公允：

凡馬路寬在六丈者，所有一切購地及建築費用，均應由馬路兩旁六丈左右之地主付納特別估稅充之。其馬路寬爲七丈者，則所有費用，除由兩旁六丈左右之地主付納特別估稅百分之八十九又三外，其餘之費用，卽由兩旁自六丈至七丈寬之地主，付特別估稅百分之十又七。其道路在八丈及八丈以外者，應依左列辦法，征收特別估稅。

八丈寬馬路……前面兩旁六丈寬之地主，担任百分之八十九又四分之一之特別估稅，其他百分之十八又四分之三，由兩旁六丈至八丈左右之地主担任之。

九丈寬馬路……前面兩旁六丈寬之地主，担任百分之七十五之特別估稅，其他百分之二十五之特別估稅，由六丈至九丈左右之兩旁地主担任之。

十丈寬馬路……前面兩旁六丈寬之地主，担任百分之七十之特別估稅，再由六丈至十丈寬兩旁之地主，担任百分之十六又三分二之費用，其餘百分之

十三又三分之一之費用，即由全市地主担任之。

十二丈寬馬路……前面兩旁六丈寬之地主，担任百分之六十二又二分之一之特別估稅，再由六丈至十丈寬兩旁地主，担任百分之十五又三三之費用，其餘百分之二十二又二二之費用，由全市地主担任之。

十四丈寬馬路……前面兩旁六丈寬之地主，担任百分之五十七又一一之特別估稅，再由六丈至十丈寬兩旁地主，担任百分之十四又三三之費用，其餘百分之二十八又六六之費用，即由全市地主担任之。

十六丈寬馬路……前面兩旁六丈寬之地主，担任百分之五十之特別估稅，再由六丈至十丈寬兩旁地主，担任百分之十二又三分之一之費用，其餘百分之三十七又二分之一之費用，由全市地主担任之。

十八丈寬馬路……前面兩旁六丈寬之地主，担任百分之四十四又四四之特別估稅，再由六丈至十丈寬兩旁地主，担任百分之十又二二之費用，其餘百分之

四十四又四之費用，由全市地主担任之。

二十丈寬馬路……前面兩旁六丈寬之地主，担任百分之四十之特別估稅，再由六丈至十丈寬兩旁地主，担任百分之十三之費用，其餘百分之五十之費用，由全市地主担任之。

凡築寬舊道路，須毀壞舊有之房屋甚多，凡不及六丈之道路，築寬至六丈時，將該路兩旁全段落之房屋，分之爲二部，其近新街之一部，應完全担負其費用。至築路在六丈以外，如將五丈寬之道路，築寬至八丈時，須收用三丈民地，毀壞三丈土地上之房屋，其最先一丈之土地收用後，成爲六丈之街道。此六丈之街道，所需費用，應歸本街兩旁地主担任。其自六丈至八丈之一切費用，應由本地居民担負百分之二十五，（五尺之費用）其餘拆毀房屋及造路等費，應由第二等得利益者，及全市普通市民，担任之。如五丈之馬路，築寬至十丈時，則自五丈至六丈之費用，及其餘四丈之四分之一之各種費用，應由兩旁之地主担任。其餘四丈道路四

分之三之一切費用，可由第二等得利益者，及全市普通市民担任之。

前述之辦法，雖屬極其公允，或者算法過於麻煩，征收時，不易辦理，則可依照廣州市之特別估稅辦法，亦無不可。請述其重要條文於左：

第二條，前條征收總額，由市行政委員會議決之，但至多不得超過支出總額百分之七十五，至少不得低過支出總額百分之二十五。

第三條，闢路應征費，依左列各款征收之：

(1) 馬路兩旁，均由人行路內邊起，其無人行路者，由馬路渠邊起，各深至十五英尺，為第一段。段內土地，共負擔全路應征收總額四分之一，按照若干方尺，平均攤算。

(2) 由第一段內線起，各深至三十英尺，為第二段。段內土地，共負擔全路應征收總額四分之一，計算同前。

(3) 由第二段內線起，各深至六十英尺，為第三段。段內土地，共負擔全路應

征收總額四分之一，計算同前。

(4) 由第三段內線起，各深至一百二十英尺，爲第四段。段內土地，共負擔全路應征收總額四分之一，計算同前。

前項各段之劃分線，均與人行路內邊，或馬路渠邊平行。

廣州市以若干尺爲征收特別估稅之標準辦理時，或較方便，將來上海特別市採用特別估稅時，若望辦法簡單，可採廣州市辦法行之。如以廣州市辦法，尙欠公允，則可依照前一種辦法行之，亦無不可。

(二) 公益稅 公益稅，上海南市實行已久。(聞北名總捐) 前面并已說明甚詳，但前面所說明者，爲房客所付之公益稅，與房東無與焉。依廣州市之辦法，公益稅，房東房客，各依房租納付百分之五。美國各市，亦有採用此種辦法者。予意房客，自無產業，以血汗工作所得之微少薪津，維持房租，尙須納付公益稅，而房主雖不須朝夕辛苦，月收房租甚大，反不須納付公益稅，不公孰甚？無怪貧者益貧，富者

益富；貧富不均，徒使社會上發生種種不安之現象。况房客納付公益稅，因受市政府保護利益之故，但房東既有房產，亦屬市政府管轄之下，受有保護之利益，何得獨不付此公益稅也？故欲防止社會之不安，兼使市政府保護各房東之責任，能得相當之報酬。上海特別市成立後，應於適宜之時期中，向各房東征收公益稅，其稅率亦可依所收之房租，征收百分之五。譬如有一房產者，月可收房租千元，市政府征收公益稅百分之五，祇於千元中，征收五十元而已。在各房東個人於千元中，以五十元納公益稅，尚收九百五十元，不覺損失甚微，而市政府方面，因集多數人之納稅，其收入為數甚大，受益實多。如依南市十五年之預算案，在公益稅僅收百分之一時，其收入有十五萬八千四百元，如能加以整頓，實依房租征收百分之五，則收入可增至七十九萬二千元。今如再向房東方面征收百分之五之公益稅，則每年又可收得七十九萬二千元，共計可收一百五十八萬元。如合閘北一併徵收房東房客公益稅，則至少又可收得一百五十餘萬。上海特別市政府，得此三百餘萬鉅

款，可以爲民興辦種種事業，市民受益，真是無窮。况此種公益稅，是以房東房客之錢，用作造福於市民之事業，市民當能諒解也。

(三)奢侈稅 奢侈稅者，指金銀珠寶鑽石綢緞酒席等之稅也。此稅之目的，固在增加市之收入，亦所以藉禁奢侈之風也。德國各市，征收奢侈稅已久，成績優良。上海地方，奢侈之風，日甚一日。譬如男女現在所穿之衣，概非普通無花之綢緞，乃係極美麗極光彩之新花者，所帶飾物，非普通之金銀首飾，乃最貴重之珠寶鑽石。所食酒席，概非八元十元之普通飯菜，乃十六元十八元之貴重酒席。尤有進者，往往中國出產之價低綢緞，上海人竟不願穿，而購外洋輸入之價昂綢緞。中國所製之金銀飾物，不願購帶，而以千金萬金，購買最貴重之鑽石，其奢侈之風，愈趨愈下，如不及時改正，則奢侈之惡風俗，將必日見擴大。夫以各處奉爲模範之城市，既然如此奢華，將來有不傳染於全國乎？故於上海徵收奢侈稅，即所以改正上海社會上之奢侈風俗，更所以防止其傳染於全國也。况市民既然如此奢侈，是代表市

民有此奢侈之程度；市民既如此富厚，稍助奢侈稅，當不覺苦痛也。譬如有一人焉，以千元購買鑽石一粒，如徵奢侈稅百分之二，不過二十元而已，即徵收百分之五六，亦不過增加五六十元也。在能以千金購買鑽石者，多付念元，或五六十元，均不致感覺負擔加重甚多。再如另一人焉，以五十元購買衣料一件，如徵收百分之二之奢侈稅，不過於五十元上，再加大洋一元而已，其能購買五十元之衣料者，即加洋一元，亦不覺苦痛。但市政府，因集合多數人之稅款，則可得鉅大之收入，以此鉅大收入，舉辦種種事業，於市民亦多利益也。予意今日社會上之不安，皆因貧富不均之故。今後上海之徵稅方針，應抱以富濟貧之意，對於貧者苦者，徵稅愈少愈好，以恤苦民之苦痛；對於富厚之人，應當徵稅稍多，方合社會政策。今提議征收奢侈稅，即實行以富濟貧方針之始，如將來奢侈稅收增多，可以維持市政府一切費用，對於普通市民之捐稅，應日見減少之，則更善矣。

雖然奢侈稅，固至善矣，但辦理至不容易。予意，上海特別市之奢侈稅，暫時僅

限於金銀，珠寶，鑽石，綢緞，酒席等等。查該各商業，向有公會，特別市政府成立後，應即向各該行公會，調查各行業之商號，究有若干，及其去歲全年所營之業務，以爲將來徵稅之標準。在辦理此稅之始，宜將此稅招商投標，俟稅收確有把握後，再自行征收之。再稅率應當若干，亦須加以研究，但予意在徵收此稅之始，稅率不可太高，最好規定自百分之三起，俟實行一年後，再可增至百分之五，逐年均可略爲增加，但以加至百分之十爲止。再外國之鑽石綢緞等，應定稅率稍高。如國貨之稅率，定爲百分之三，則外貨應定百分之三又半，以示提倡國貨之意。現在外貨進口，概在租界境內上岸，上岸後，如不入華界，似不易征收此種奢侈稅。不收此奢侈稅，徒使租界上各商店，生易興旺，而南北兩市之中國商店，反無生意，此與發達南北市大有妨礙。予意外國上岸之鑽石綢緞等，應派專員於海關內，隨時征收之，此涉外交問題，當由特別市市長，與稅務司交涉之，想稅務司爲我國之稅官，對於我國所定之市稅，當無反對之理。再上海酒店，以租界爲最多，將來實行奢侈稅時，恐租界

當局必多反對。予意實行此種奢侈稅時，應調查工部局董事之姓名，先向董事會疏通之。查工部局董事會之各董事，概爲上海大商家，其全副精神在於商業，若征收奢侈稅，對於彼等商業，並無如何之影響，彼等必不反對之。今征收奢侈稅與彼等商業，實無如何之妨礙，彼等不致反對。如能於董事會中通過之，則工部局無權反對也。總之奢侈稅之實行，既可增益稅收，又可防止奢侈惡風，一舉兩得，實亦最良之市稅。對於稅率，在創辦之始，宜低不宜高，并宜招商承包，以省手續關於租界中征收此稅，應以外交方法，交涉妥善後，方可實行也。

本月一號閱報，得悉日前南京中央財政會議，議決現在及將來之國家與地方稅目多種。現在屬於國家者，計共九種：曰鹽稅，曰關稅，及內地稅，曰常關稅，曰菸酒特稅，曰捲菸特稅，曰煤油特稅，曰釐金貨物稅，及郵包稅，曰礦稅，曰印花稅。現在屬於地方者，計共十種：曰田賦，曰契稅，曰牙稅，曰當稅，曰商稅，曰船捐，曰房捐，曰屠宰稅，曰漁業稅，曰其他之雜稅雜捐。將來屬於國家者，計共七種：曰所得稅，曰遺產

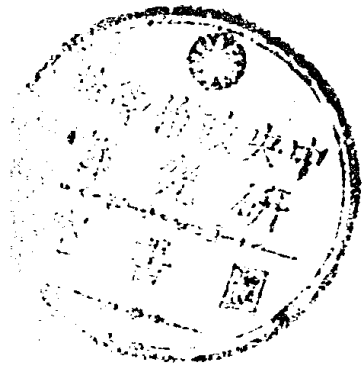
稅，曰紙幣發行稅，（將來由國立銀行發行紙幣，則刪去之），曰交易所稅，曰公司註冊稅，曰產銷稅，曰其他合於國家性質之稅目。將來屬於地方者，計共六種：曰營業稅，曰宅地稅，曰普通商業註冊稅，曰用人稅，曰使用物稅，曰其他合於地方性質之稅目。依中央財政會議所決定之稅目，無論屬於將來者，或屬於現在者，其國稅中，並未列奢侈稅之一種，是財政會議各委員，對於此稅，無論現在或將來，絕不希望由國家征收之。查此稅既實行於德國各城市，而奢侈稅中之酒席稅，又早於廣州市實行已久。現在南京杭州均已採用，是奢侈稅者，為合於地方性質之稅目。上海特別市，應與中央交涉，請定為上海特別市地方稅也。

（四）牙稅，屠宰稅，當稅，漁稅，牙稅與屠宰稅，數年前，南市曾征收多年。近年來，忽然未征，但此兩種稅之性質，屬於地方性質，應由地方征收之。此次南京財政會議，亦決定該兩稅為地方稅，並決定為現在之地方稅，可見上海特別市可以採用之。但於採用之先，應自調查入手，俟調查明白後，再公開的招商承包之。待一二

年後，確知收入實大，則可收回自辦，亦無不可。兩種稅率，不應過大，應規定依收入征收百分之一二。因此兩種稅，與普通人民頗有關係，不能使普通人民負擔過重也。漁稅與當稅，均可征收，但亦須預先調查，方可辦理。此兩種稅，於最初五年中，均應招商包出，較為方便。再兩種稅與普通人亦有關係，應規定稅率稍低，方不致使普通人負擔太重。總之，此兩種稅，如果征收，規定依漁商及當商收入征百分之二三，不為多也。

總論

本文所討論者，包括上海特別市舊市區應行改良之問題，凡十種。對於財政問題，討論特長，蓋以欲改良上海市政，非有大款不辦，而欲得大款，必須解決財政問題。關於財政問題，除提議整頓舊有之稅收外，更提議多種新稅。對於前者，固望特別市政府於成立後，即從事整頓，至新稅之征收，或須等待相當時機。但此時如能將一切條例，或章程從事預備，則將來欲實行時，即可實行矣。公債問題，關於市



財政甚大，因各種稅收，往往不能即時收得鉅款，則須先發行公債，以濟一時之急。是公債問題，應加討論者，但對此問題，予於去歲太平導報第十一及第十二合刊中，早已言之甚詳，不必再贅。關於舊市區其他種種問題，如分區問題，教育問題，交通問題，公用事業，道路，慈善，各事業之改良，均依據事實而立論者，所有主張，當不致大錯，惟一人之力有限，不免顧此失彼，其略而未詳之處，尙祈高明之士，有以改正之。關於上海特別市之土地政策，非三言兩語，可以盡述，當另爲文討論之。總之上海特別市，對於舊市區之市政，應就其立時可以改良者，立時改良之；其須待時而辦者，亦當隨時逐漸改良之，務使腐敗不堪之上海舊市區於若干年後，可以一易而爲國人自建之東亞新市區矣。

市政研究論文集

篇八

篇九 淞滬特別市與商埠之理財法芻議 (民國十五年作)

淞滬爲東南天然商埠，水有揚子黃浦兩江，陸有淞滬火車，交通便利，莫過於此。年來兵爭劇烈，上海領事團藉口保護外人商業，常有擴充租界之擬議，而原有之滬南滬北市政，又不足以饜人望，更予外人以口實。今春中央政府有鑑於此，特明令裁撤淞滬護軍使，及上海兵工廠，並宣布淞滬爲特別區域，永不駐兵，更指派商埠督辦會辦，以督理淞滬特別市商埠。同時蘇省韓省長，亦指派委員會，籌備特別市市政。中央之商埠條例，雖經法制院擬定，但因督辦權限問題，爭持不已，未能公布，而省委之特別市委員會，確已將特別市公約，完全規定，並於前日陳省備案。淞滬商埠與市政，勢在必然實現，不過早遲耳。予在美曾專攻市政與經濟，對於商埠與市政之理財，略有研究，願陳述數點，以供採擇焉。

(一) 開埠與創辦市政之先，應多購土地。吳淞兩次開埠，卒未能成者，大抵皆因經費困難，而經費困難之原因，又以開埠之初，不知以數十萬之款，多購土地。

自開埠或創辦市政消息傳出後，地皮之價，日漸增高。苟不於開埠或創辦市政之始，多收土地，則地價昂後，不易徵收。如能預購土地，則將來開埠或市政計劃定後，除所需之土地留用外，其餘實可轉售於民。有時以數十元所購之地，竟可售數百元，或數千元不等，其獲利大矣。以所獲之利，補助實行計劃費用，至為便利。德國開始經營青島市政，祇用資本四十萬元，廣購土地，於土政計劃實行時，復將土地出售於民，以所得盈餘，經營青島一切市政，聞經費毫無不裕之虞。近日上海工部局，新闢馬路四條，而馬路兩旁之地價，竟五倍於前矣。按市政專家之調查，各市土地之價值，如以數十年長久計算，每年之增加，至少亦有百分之四；故土地收買後，應以百分之四之複利計算之。德國各市之開始經營，及擴充市外計畫，或開闢商埠，無不自多購土地始。查德國各市收取民地甚多，茲列左表，略舉大概：

| 市名 | 全市土地畝數 | 市有土地畝數 | 比市內之比例(百分之幾) | 例市內之比例(百分之幾) |
|----|-----------|-----------|--------------|--------------|
| 青島 | 1,200,000 | 1,000,000 | 83.3 | 83.3 |
| 天津 | 1,500,000 | 1,200,000 | 80.0 | 80.0 |
| 漢口 | 1,800,000 | 1,500,000 | 83.3 | 83.3 |
| 廣州 | 2,000,000 | 1,800,000 | 90.0 | 90.0 |
| 上海 | 2,500,000 | 2,200,000 | 88.0 | 88.0 |

| | | | | | |
|--------------|--------|-----------|-----------|------|-------|
| Berlin | 柏林市 | 15,689,54 | 39,151,28 | 9,2 | 240,8 |
| Munich | 梅立斯市 | 21,290,24 | 13,397,02 | 23,7 | 37,8 |
| Lippsic | 來布錫克市 | 14,095,25 | 8,406,84 | 32,3 | 27,4 |
| Strassburg | 司側司白格市 | 19,345,45 | 11,866,98 | 33,2 | 281,1 |
| Hanover | 韓羅法市 | 9,677,25 | 5,674,90 | 37,7 | 20,4 |
| Schoxeneburg | 兄裏白格市 | 2,338,60 | 1,633,33 | 4,2 | 65,1 |
| Spandan | 斯旁多市 | 10,470,37 | 4,480,79 | 30,5 | 42,9 |
| Zurich | 祖于斯市 | 10,894,64 | 5,621,52 | 26,0 | 25,8 |

關於購買土地之目的，多色大夫市 *Düsseldorf* 曾公佈於衆云：「各市近日市政極其發達，並有市政事務，急須舉辦者，亦甚多。爲公共利益起見，各市須多購市內各部份之土地。考各市僅依所需之土地而購買之，頗與市政計劃上，諸多妨礙，如能早期預買，以備後日之用。省費既大，並可獲利，以補市政經費之不足。故各

市皆應多購土地，尤以多收市外之土地為宜。……云云。」

英國對於多購土地一事，亦有深切之研究。倫敦因多收土地，而獲益甚大。據倫敦府議會總工程師恆夫月司 Mr. George W. Humphreys 於一千九百十年，在英國土木工程學會，報告該府改良某街道支出收入及獲益賬目如下：

| 支 出 項 | | |
|-------------|-------|--------------|
| 購地所費 | | \$27,237,000 |
| 改造房屋及打圖樣等費 | | 944,000 |
| 築路及造橋梁電車道等費 | | 1,906,000 |
| 總費 | | \$30,087,000 |
| 收 入 項 | | |
| 實地所收 | | \$1,741,000 |
| 未售出餘地之估價 | | 17,588,000 |

總收.....\$19,329,000

\$30,087,000

19,329,000

由總費用內減總收入得.....\$10,758,000

按以上之賬目，僅依所收所付之款對銷者，如以其餘地租出十數年，則所得之租金，可償還一切費用而有餘。即以上表而言，是百分之九之收入為現款，百分之九十一為餘地之價值。但所費之數中，其百分之五又八，已經收回現款，百分之五十八又五，已在所餘地之應收價值中；其餘百分之三十五又七，即倫敦市民於此工程上所須付出之數。倫敦又有一工程，係開通某街至某河，除將所費各種工程費外，實獲淨利百分之十七。淞滬區域甚大，今既設立商埠局，又創辦市政，將來土地價額，自必日見增高。如商埠局與市政府，各能先籌三四十萬款項，收買農地，則農地每畝之價，必不能超過二百元，將來可在所購之農地上，通盤計劃。其所需

之地，留爲自用，其餘可以轉售於民。而該時之地價，必然增漲，則商埠局及市政府必能獲利極多。以所獲之利，而實行計劃，豈不善哉。

(二) 發行公債，或曰多購土地，自屬甚善，但購地之費，豈易籌得。況此時中央政府，及蘇省政府之財政，皆困難達於極點，何有餘款，可以撥歸淞滬商埠局及市政府購地之用。殊不知購地之款，不必求助於中央，亦不必求助於蘇省政府。淞滬商埠局及市政府，各可發行商埠及市政公債，向全國銀行及商家接洽，託其代爲銷售，定能得一極大款項也。或曰：我國公債種類甚多，向不易售，今再發行淞滬商埠及市政公債，更不易銷可知，其實不然。各種公債，所以不易銷售者，因無確實擔保品也。今所提之商埠與市政公債，可以將來商埠局所收之碼頭捐等，及市政府所收之車捐等，爲之担保，其信用必然極大。銷售自屬不難，而購買土地之鉅款，亦可得矣。以商埠及市政公債之收入，購買低廉土地，將來土地價值增漲後，再以一部分土地，轉售於民，設法提高地價，則所售之地，自能獲利，而以所獲之利，建築商

埠局，與市政府所定之計劃，豈非至善之法。再外國提高地價之法甚多，其最著者，即公佈某處將築馬路若干條；某處將闢爲市場區域等。自此計劃公布後，人民爭購該市場或該馬路兩旁之土地者，必然極多，而此時地價，定必增高數倍。當地價增高時，再以土地出售人民，土地之獲利，如操左券。是自籌購地費用之妙法，歐美各市，行之久矣。

商埠及市政公債，務須採用單獨發行法；所謂單獨發行者，是凡舉辦何種事業，即發行何種公債。例如商埠局有意建築碼頭，即單獨發行碼頭公債，有意建造堆棧，即單獨發行堆棧公債。市政府有意舉辦自來水事業，即單獨發行自來水公債；有意創辦電汽或煤汽事業，即單獨發行電汽或汽煤公債。其他如馬路之建築，電話之建設，以及其他如公園學校圖書館等，皆可發行各該種公債也。其擔保品，即以各該事業將來之收入充之。吳淞前年欲發行吳淞商埠總公債，予竊以爲不善。蓋總公債爲數太鉅，一時不易徵得；既不易徵得，計畫難望實行，一不善也。總公

債之發行，祇可用全市將來之收入充担保品，殊不明確，不易見信於人，二不善也。因此兩原因，吳淞前次之公債，雖條例已定，竟不敢發行，至爲可惜，故公債務須單獨發行再公債還本法，亦有兩種：一爲按年還本法，一爲積金還本法；其兩法之利弊，歐美各市早有研究，較完善之法，當推按年還本法。蓋積金還本法，往往所積還本之金，竟有移作別用，徒使還本期屆時，不能如約還本；徒使公債失信於民，不如按年還本法於公債發行五年後，按年還本，斷不致有移款他用之弊。

上海南市於民國元年，曾發行四萬元公債一次，日後並未接續發行。此項公債，聞辦理時手續麻煩，殊屬不易，殊不知上海南市市政，所以不能如租界市政如斯發達者，皆因未能多發公債，款項因之不濟也。今得上海南市元年之公債貸還章程一分，先錄之於左，然後再就鄙見所知，評及其優劣。

上海市政廳地方公債貸還章程

第一條 市政廳因籌辦地方自治事宜各款之需用，共募集地方公債規銀四萬兩，於民國元年十月

十五日一律交齊起息。

第二條 此項地方公債銀四萬兩，常年八釐行息，以五年為期，按期連本帶息償還，其息銀九千六百兩，連本四萬九千六百兩。

第一期還本息銀一萬二千二百兩。

第二期還本息銀一萬五百六十兩。

第三期還本息銀九千九百二十兩。

第四期還本息銀九千二百八十兩。

第五期還本息銀八千六百四十兩。

第三條 此項地方公債分兩種，每票一百兩為一種，每票十兩為一種，均分為五條，各註還款期限及應還本息銀兩之數，到期持票到廳，當面裁割一條，然後付銀。

第四條 公債票上，蓋用上海市董事會圖記，由總董、董事簽字。

第五條 貸還公債銀兩，由市政廳會計處匯總收發。

第六條 凡本市政廳所收之捐款，均可以到期之票繳納，如有留難折扣等情，許即指控懲辦。

第七條 此項地方公債票，設有轉用或抵押，到期均得向本市政廳收取。

第八條 應還此項地方公債本息銀四萬九千六百兩，按期付還，以大達公司岸線租息作抵。

此種公債章程甚爲簡當，但公債條例之要點，皆已包括無餘。此種章程之優點有三如左：

(甲) 此種公債還本法，定爲按年還本，每期還本息之數，明白規定於章程內，既可使市政當局每年必畫出規定之數以充還本息之用，更可使市政當局不能如積金還本法，往往藉口儲存銀行而移作別用。

(乙) 此種公債章程規定利息八釐，尙不爲低，有誘人承買之能性。

(丙) 此種公債章程規定到期之債票，可以交納市政府捐稅對於留難折扣等情，並准指控懲辦，是使到期債票等於現款。

其劣點有三如左：

(甲) 此種公債章程，規定大達公司岸線租息爲擔保品，似乎可以增加信用。

惟按大達公司岸線每年之租息，祇有一萬〇九百五十元，而每年應還之本息，卽至少之第五期，亦需八千六百四十兩，至多則有一萬二千二百兩。如以兩化爲元，則至少之還本息銀，亦有一萬一千八百三十六元。至第一期之最多數，則有一萬六千七百十二元，無論至少或至多之還本息銀，大達公司岸線租息，皆不能抵用無缺。如不知大達公司每年岸線租息者，尙不致有礙知者，對擔保品必生疑問，而公債之信用有不因之減少者乎？是增加信用之好音，反爲之減少信用矣。倘以較大收入之擔保品爲擔保，則誠至善。

(乙) 聞此種公債在第一年終，卽開始還本，果爾，則辦法殊非至妥。蓋公債所收者，所以用以實行預定之某種計畫也。其預算早已確定，今於一年終，忽需提出一部分作還本息銀，是所預算者必有不足之虞，其結果必至

挪用別款以補預算之不足，或竟將預算計畫之事擱置不辦，無論如何，皆非至妥辦法。最好於某種計算完工後，再開始還本，以該種事業或工程所收之款，充還本息銀用度，則以上所提兩種弊病，不致發生矣。

(丙) 此種公債，定爲「因籌辦地方自治事宜各款之需用」字樣，是一種總公債辦法，對於自治事宜，既不明白宣布，市民對於市政府所計畫之事，不知其是否重要。如此，難望其踴躍購買債票也。

淞滬商埠局與市政府將來倘發行公債，甚望能法上海市政公債章程之優點，而去其劣點也可。

(三) 特點估稅法，所謂特點估稅法者，是一市或一商埠建築馬路或公園時，因馬路或公園附近之地價增漲，按其所漲之價而徵收其稅也。美國各市，無論建築新路，或改良舊路，或建築公園，或改良公園，其費用大多自特別估稅來者居多，其估稅辦法，係按各人所得利益之多寡而定。將來淞滬商埠及市政開辦後，必須

多築馬路與公園等，實可效法美國各市之估稅也。至估稅之徵收，亦有公允與否之別；如徵收辦法公允，該稅施行上頗爲容易，否則，徒生阻礙，不易推行。關於徵收特別估稅公允之法則，絕非數言可以盡述。商務印書館出版之拙著市政新論，其第三章第二節，美國估稅法論「自六十七頁至七十八頁」對於此點言之尙詳，將來如果採用此稅，可以參考該書也。

(四) 土地差增稅，凡商埠之開闢，市政之創辦，地價必然增高，前已再四陳之。因地價之增高，投機土地者，往往於開埠及創辦市政之先，預購土地甚多，以備開埠及市政計畫公布後轉售於民，希圖厚利。甚至有多購土地遲不轉售，亦不自造房屋，希圖地價更高者，此於商埠及市政計畫之進行上阻礙甚多。德國於一千八百九十八年，租借我國青島後，知投機土地者，實足阻礙青島市政之發展，及開埠之財政問題不易解決，故採用土地差增稅。此稅制度簡言之如左：

(一) 青島私人土地，在一千八百九十八年，德國未租借時，地價甚低，自德國租

借後，地價大增。德國之青島政府，即通令各地主，照所增之地價抽付百分之三十三差增稅。

(二) 各地主於二十五年後，不將土地售出，地主再照土地所增之價付百分之三十三差增稅。

(三) 地主每年須就土地時價付百分之六之估稅。

此稅仍有一種附帶規則，即地主須於一定時期中，照政府計畫，在土地上營造房屋等，如過期不造，政府得以一半之地價收買其土地。

此種差增稅實行後，不獨青島人民不敢在土地上作投機事業，全市土地竟無一處無營造房屋，而青島市政府之收入，竟能連年大增。

在青島採用土地差增稅數十年前，柏林大學維格勒教授，早已提倡徵收土地差增稅問題。(維格勒為德國之著名財政家 (Prof. Adolf Wayer) 在一千八百九十三年前，德國各市徵收此稅，咸據租金之多寡而定，並不問賣價之多寡。

此種稅制爲當時全歐所通行，即現在各國中仍有遵行之者。但在三十餘年前，普魯士內務部照普國國會所通過之法律，通告各市，應照各地之售價徵稅，不得照土地之租金徵稅。於是數年之內，其百五十市，竟照新稅制徵收地稅，而各市之土地收入因之大增。譬如卜月司老市，(Brustow) 在一千八百九十八年，土地收入爲美金二千五百三十元，至一千八百九十九年，則增至七萬九千元。疏翁卜克市，(Schosnbrey) 在一千八百九十五年時，土地收入爲三百六十五元，至一千九百〇二年時，則增至五萬六千七百二十四元。克達維茲市，(Kastanitz) 在一千九百〇一年時，土地收入爲九十三元，至一千九百〇二年，則增至八千五百〇六元矣。德國弗蘭克法市之土地差增稅法律如左。

(一) 土地買賣時，賣主應照售價付百分之二之地稅，此僅土地易主之稅，與地價漲落無關。

(二) 補徵土地差增稅分二種。

(甲) 凡土地之價格增漲後，原地主如無意出售，應照土地之時價付補徵地差增稅。凡在土地上

起造房屋經營事業者付百分之一至六之差增稅，無營造物者倍之。

(乙) 如將土地售出，因地價增高得有厚利者，須付差增稅。此種地稅較多於甲種，大概收稅自百

分之二至百分之二十五等；此種地稅二十年徵收一次，係在地主出售土地地價增至百分之十五時行之。

此種差增稅，提倡於德國。我國青島首先採用，現在德國全國各市皆採用之。英國當喬治爲總理時，曾於一千九百〇九年之預算案內採用此稅，列爲一種重要收入。同時奧大利亞瑞士丹麥及比利時等國皆對此稅極力研究。一九〇六年時，加拿大之漫苦法市，曾於房租及其他各種營造物之稅，減至百分之五十，而採用此稅，行之二年之久，結果美滿。故於一千九百〇八年時，將百分之五十之營造物稅，減至百分之二十五，及至一千九百一〇年時，漫市之房捐，營造捐，及動產稅完全廢除。自各捐除去後，營造房屋者日益增加，在土地上作投機事業者幾至絕跡，土地留而不用者更不之聞。自漫市優良成績聞於他市時，效法漫市者接踵而

起，此時加拿大採用此稅之市多矣。美國鑒英德加拿大各國城市興盛之原因，皆增收土地差增稅，故近年對於此稅亦極贊成。此時美國行此稅者，計有阿海州、紐約州、麻州等。

吳淞前年自設商埠局後，吳淞各鄉土地，有爲國人購買者，有爲外人承買者。一般投機人，因買價甚低，後以極大之價轉售於民，獲利甚多，惜當時該局並無土地差增稅之規定，致私人所獲之利，公家毫未受得。淞滬將來既關商埠，又辦市政，土地之價，自必增漲，是投機土地者必然極多。如不採用此種差增稅，不獨開埠與市政之進行，因個人投機土地大受阻礙，即開埠與市政之財源亦無以補救，甚望商埠與市政當局能對此種差增稅加以研究，決心採用，則商埠與市政之財源可以無虞矣。

上述淞滬商埠與市政之理財法，爲各國具通行之方法，尤以發行公債應當首先辦理。因多購土地，必待地價增高後方可轉售而獲利，估稅必待建造馬路公

園時方可估收；差增稅，亦須俟地價增漲後方可徵收。至於公債係一種借款性質，可於開埠及開始創辦市政時即發行之。再四種理財法採用時，不可不將條例詳細規定，務使所收入之款，實能用之於公益事務，則市民之信用，可以常保，而將來接續辦此理財法時，亦可推行無阻矣。

篇十 收回上海租界唯一之途徑

(民國十六年作)

上海自一八四二年，依南京條約，闢爲條約商埠後，外人紛紛來此，劃定租界，建設市政，辛勤勞苦，逾八十年，竟使荒瘠鄉村式之上海，一變而爲歐美化之大城市，使我上海居民，感覺種種之方便，固屬至善。惟上海爲我國領土，不應任外人越俎代謀，隨意經營，此於我國之主權，損傷殊大。依我國國民之願望，租界早應收回；即依上海租界之租約，共計九十九年；現在已經八十五年，再逾十四年，亦應由我國無條件收回之。但據外人之議論，僉以爲我國國民，毫無建設新城市之能力，據此，是將來應交還租界時，外人必藉口我國無建設城市之能力，而阻止其收回。倘吾國能早爲預備，於租界外之南北兩市，建設模範市政，表現我國確有建設城市之能力，則上海租界滿期時，外人當無所藉口。現在上海特別市市政府，已經成立，對於南北兩市，自當籌辦大規模之市政。是十四年後，上海特別市之新市政，當能略具規模，宜乎外人不致於該時不肯將租界交還我矣。

雖然，外人貪求無厭，居心險狠，將來雖不能以我無建設城市之能力爲藉口，恐將別有理由，而阻止租界之收回。故愚意，我國亦應別有方法，使租界可以自然收回之。無論外人如何強惡，如何兇暴，不能藉兵力而阻止我，則租界之收回，方可有望。其法爲何？即於吳淞方面，特別經營市政，使租界市場，移至吳淞。如租界既無生意，即我國不提議收回租界，而租界亦不自能持矣。用就管見所及，將收回租界之唯一途徑，分段陳明於左，以供研究。

(一) 收回濬浦局爲收回租界之第一步

按收回租界，必於吳淞方面，建設新市政，前已言之。惟吳淞方面之市政，無論建設如何美善，如不能將吳淞碼頭堆棧船塢等，預先建築，市場萬難興盛。吳淞市場不興，租界市面，不能遷移。故建設吳淞碼頭等，爲上海市政府亟宜注意之一點。但建築碼頭等，必先收回濬浦局；否則，既無建築碼頭之費用，復不免常與濬浦局之權限，多所衝突。故收回濬浦局，爲收回租界之第一步工作。

查濬浦局係根據辛丑條約第十一款B節而設，專管整理改良河道之工作，以二十年爲期，年支海關銀四十六萬兩，半由中國國家付給，半由各國有關係者出資。但至光緒三十一年，又改定辦法，議歸中國自行辦理，其年需四十六萬兩，統由中國負擔。及至光末宣初之時，復將原訂工程期限，由二十年縮短至四年，但工程費，仍以二十年之數付給，計共九百二十萬兩，當即借款，一次付清，冀圖挽救。乃工程未竣，而款項已盡，及至江督張人駿時，又將濬浦局改爲善後工程局，辭退洋員，局務統由華人自主。再至辛亥時，我國革命成功，政體改變，稅務司等乘唐前總理紹儀南來，要求改訂章程，當即規定該局暫行章程十一條。民國五年後，再續加條件，將黃浦一帶灘地，亦由該局升科。但濬浦局之辛丑條約，限期二十年，迄今早已滿期，即暫行章程，亦已施行十五年之久，豈得謂暫？故此時應由特別市政府提議將該項章程取消。况最近總工程師海德生，業經回國，各部西人，亦多離職，是該局現已無人主持，更應由市政府港務局從速接收之。再濬浦局之責任，僅係整理

改善河道之工作，與經管河道而已，而今日所需者，除改善河道，經營河道外，尚有民國十六年國技術委員會所提議之碼頭，及停泊所種種計劃，亟須早日實行，故非由上海特別市政府接收舉辦，不能勝任。再依濬浦局暫行章程第二條，「該局權柄，係中國政府所委。」該局權柄，既由中國中央政府所委，則於不需時，自可由中央政府取消之。故市政府對於收管濬浦局一事，可由市政府咨請國民政府外交部，將濬浦局應行取消之理由，知照上海各領事而取消之。一面請政府將該局應辦之事，完全移交上海特別市政府港務局接辦。即濬浦局所主有之一切濬深工程，挖泥機船，工廠，以及一切用具，約值銀一千四百萬兩，均可接收為特別市政府之產業也。

(二) 吳淞碼頭等之建設為收回租界之第二步

濬浦局雖能收回，但須設法建設碼頭堆棧停泊所等，則今後巨大之船舶，均不須駛入上海，即在吳淞碼頭停泊上岸。倘輪船往還，貨物輸運，於吳淞方面，均甚

利便，自無駛入上海之必要，而上海市場，天然轉移於吳淞矣。該時商店居民，既皆遷移吳淞，我國即不提議收回租界，租界亦難自己維持。况租界納稅人中，我國人居十之七八。如吳淞方面，既辦完善市政，又有水上交通之便利，國人豈有不願移往該處貿易或居住者？則吳淞市面之興盛，可操左券。吳淞市面既興，租界市面必然衰敗，不待提議收回租界，而外人必自願將租界交還我矣。查民國十六年，國技術委員會所提議之碼頭堆棧等，係於自淞口談家浜起，迤西經剪淞橋，至楊樹泓一帶，計長二千一百英尺，地方建設之，頗為適宜。其籌款方法，係徵收滬浦稅，轉船稅，船鈔，裝卸貨執照費，升科費，港口稅等，亦甚完備，實可採用也。

(三) 遷移鐵路總站於吳淞為收回租界之第三步

前節所述，碼頭堆棧等之建設，固可便利水上之運輸，但水陸如不能銜接適宜，徒生往返周折之勞，亦非所宜。查滬寧鐵路總站，現處於上海界路之旁，淞滬雖有支路，但輸運仍須集中於北站，而北站與租界相離咫尺，是難轉移租界之市面

於吳淞。愚意，上海北站之總站，應當移至吳淞張華浜宅之後面。查該處，前臨深水，而不當三夾水之衝，中間除張華浜殷行鎮兩小市集外，都爲平地，村落甚稀，既設碼頭堆棧等，又有鐵路之總匯，是水陸銜接，運輸便利，市面興盛，尤有把握。但移遷鐵路總站，不應於此時即提議之，應將此種計劃，暫守祕密，一俟碼頭堆棧建成後，有移遷總車站之必要時，再由市政府與交通部詳商後，設法遷移之。但此種計劃既定後，應將蘊藻浜江灣之間之農田土地，多多收買，以備將來之需求，否則，不於此時預購土地，俟該段土地由投機地販購買後，則將來建設鐵路總站，需用土地時，所需費用，必然甚大。此時既不便將遷移鐵路總站之計劃，通知交通部，或滬寧鐵路局，則該段之土地，應由特別市政府收買之，以便將來鐵路局需用土地時，再轉售之於鐵路。如以廉價將土地售之於鐵路，更可引誘鐵路局將北車站移至張華浜宅後面也。

(四) 開濬蘊藻浜爲收回租界之第四步

蘊藻浜，本爲吳淞江故道，其兩岸爲天然工業區域，頗有上海之蘇州河形勢。其北岸，早有大工廠三四家，幷已由前吳淞商埠局築有馬路。此時沿路，亦有路燈，日夜交通，尙稱方便。查該浜之外口河面，寬有三十餘丈。惟上游顧岡涇一段，約十餘里，淤塞已久，應由市政府港務局開濬之，則內地運輸，可以便利，而現在內地貨物，由蘇州河轉運者，亦可改由蘊藻浜輸運矣。如能將內地輸運，自蘇州河移至蘊藻浜，則蘇州河兩岸之市面，即可移至蘊藻浜兩岸，而收回租界之工作，豈不又進一步乎？

(五) 結論

上述收回租界之四步辦法，似爲收回租界之唯一途徑，如能積極進行之，則租界之收回，當屬易事。倘徒恃武力，爲收回租界之辦法，吾恐徒勞而無益。况上海租界，與漢口租界，完全不同。漢口租界，爲英國租借地，以我一國，對付英國一國，尙不甚難。若上海之租界，則爲英美日法之公共租界，如各國聯合兵力以謀我，我實

無可如何也。至上述之途徑，乃係和平對付方法，既不用武力，各國亦不能對我用兵，而我收回租界之目的，實可完全達到。雖然，此種收回租界之和平方法，千端萬緒，支節奇多。上述數種步驟，僅係大而顯者。詳細辦法，非本文所能盡述。是否有當，尚希指正焉。

篇十一 上海特別市之區域問題 (民國十六年作)

查上海特別市政府暫行條例第二章第四條云：「本市區域暫以上海寶山二縣所屬原有之滬淞地區爲範圍」但此種條文對於市區，仍未規定確實。然則市區應否將兩縣各市鄉完全劃入在內，抑應僅將淞滬附近之市鄉地方，酌量劃入之？此實最有研究價值之問題。要之市區大小，各有利弊。市區大，則措施難。此其弊也。市區大，則財源足，此其利也。市區大，則日後發展無限，此又其利也。市區小，則經營易，此其利也。市區小，則財源少，此其弊也。市區小，則日後不易發展，此其弊也。權衡其利弊，似乎市區愈大，利益較多，但亦不能毫無限制，總以不違暫行條例第二章第四條之規定爲準。按該條例，既規定上海特別市暫以上寶二縣原有之淞滬地區爲範圍。是上寶兩縣各市鄉，均可認爲淞滬之地區；即完全包括於市區範圍以內，並不與條文相抵牾，亦無不可。查上寶兩縣，計共三十三市鄉，如完全規定爲上海特別市市區，其區域範圍，既甚廣大，財源充裕，日後發展，更無限制，則上海

特別市將來之進步，真不可限量矣。或曰市區太大，恐措施不易，應之曰：市政之辦理，無論中外，均非一朝一夕之功；即以上海租界而論，亦係逐年興造而成。當租界初開闢時，房屋僅二十四間，外人之留居者，亦甚寥寥。及後十年，租界市政，方有漸進之跡。依民國十一年工部局之報告，租界外人，竟達二萬零七百五十人；華人則有八十一萬四千人。照民國十年之預算，全租界之房金，計共銀十七兆兩；其地價由地稅推算之，則有一百五十七兆兩。近年之預算，尤有加多。可知租界之有今日，實非一日之功。今上海特別市，自亦不能於一二年內，建設至上海租界之地步，但如能逐漸推廣，則十八年後，未始不能如今日之租界。故區域雖稍大，如能將一切市政，逐年舉辦，分期進行，則措施並不甚難也。如僅僅以淞滬警察廳之舊區域為區域，則範圍過小，恐將來不易發展。况上海為我國第一商場，既有國外貿易，復有內地商業，如將來吳淞方面，興建碼頭，船塢，堆棧等，則人口日增，工商茂盛，可預卜也。當彼之時，如市區大小，則種種事業，往往不能盡量發展，豈不大可惜乎。故上海

特別市，應將上寶兩縣之各市鄉，完全包括在內，方可適宜。尤有進者，依上海特別市暫行條例第一章第二條之規定，上海特別市直隸中央政府，不入省縣行政範圍。是無論上寶兩縣或江蘇省政府，均無權可以干涉上海特別市一切行政，換言之，即上海特別市成立後，所有劃入上海特別市之市鄉，原屬上寶兩縣者，均與上寶兩縣脫離關係。即該鄉各市鄉之一切賦稅，原屬上寶兩縣者，亦不能由上寶兩縣續收之。如規定上海特別市之市區範圍，僅包括上寶兩縣一大部分，則上寶兩縣區域，既然失去甚多，其收入必然大減，而兩縣之行政費等，將何以支持？但因尙有一部分市鄉，仍未由上海特別市完全劃入，又不能將兩縣取消之。處此進退維谷之際，其上寶兩縣之行政公署，難免種種困難；即江蘇省政府，亦有無窮之隱憂。倘能將兩縣各市鄉，均劃入於上海特別市，則上寶兩縣原有之一切行政，均可由上海特別市接管之，其兩縣縣長與其公署，悉可明令廢除。是上述種種困難，皆可幸免，豈不善哉。此外兩縣公署，既然廢除，則兩縣原有之辦公費用，即可完全省出，

以補市政府行政費用之不足。是不獨種種困難，可以幸免，更可得經濟上之補助，豈不更善。用陳管見，敬希國人加以指正焉。

篇十一 改組上海特別市之商權

(民國十六年作)

市政者，建設事業也；建設事業之辦理，斷非一朝一夕之功，必須假以時日，按步就班，方克有濟。是以市政機關之初設，不貴鋪張，惟宜簡便。上海商埠，關係中外觀瞻，影響租界收回，自應創辦模範市政，但市政既須待以時日，是其機關，亦應由小而大，逐漸推廣。此次上海特別市暫行條例，規定一處十局，本來範圍太大，費用浩繁，實非上海地方財力所能勝任。連日各方面，均主張縮小市政府機關，將十局酌量歸併，以節經費，此固因地制宜之計，急應早日實行。惟機關應當如何縮小，方能無妨模範市政之進行，頗有研究之價值。爰不揣鄙陋，謹就管見所及，略陳明之。依上海特別市暫行條例之規定，上海特別市之一處十局，曰秘書處，曰財政局，曰工務局，曰土地局，曰教育局，曰公安局，曰衛生局，曰公用局，曰公益局，曰農工商局，曰港務局是也。今欲將此一處十局歸併之，並不妨礙各種行政之進行，自應依各局相同性質者，酌量合併之。依愚詳細研究之結果，祕書處專辦市長機要文牘事

件，既不便與他局合併，更不應裁撤之，無庸多所討論。惟十局中，頗有性質相同之局，可以互相歸併，以省經費者。請將應行歸併之局，分別陳明於左，以供研究。

一 將土地局歸併於財政局……按土地局主辦之事，係平均地權，而平均地權，不外徵收地稅。徵稅，屬於財務行政，故以土地局歸併於財政局，至為適宜。

二 將港務局歸併於工務局……按港務局主辦之事，係建築碼頭堆棧船塢，與開濬水道各工程，均屬工務行政，故歸入工務局，亦極適宜。

三 將公用局歸併於農工商局，並將農務行政，除開不管，即名之為工商局，……按公用局掌理之事，含有工商性質。如電話，自來水，電車，汽車等，無論商辦市督，或逕由市辦，均含有工商性質，是將公用局歸併於工商局，極為相宜。再城市地方，祇有工商，並無農業；是工商局中，責令掌管農務，實無農務行政之可辦，與其名不負實，何若決然裁去之，此提議改農工商局為工商局之理由也。

四 最好將公益局歸併於教育局，否則，即以之歸入於衛生局，均無不可。蓋

公益局主辦之事，不外慈善事業；而慈善事業，又可分爲消極與積極兩種。消極慈善事業，專指救災濟貧等事；積極慈善事業，乃在以工藝教育貧苦之人，使之各得謀生之能力。兩種慈善事業比較之，要以積極的爲較善。蓋積極的慈善事業，是救濟貧民之根本計劃也。如僅作消極的慈善事業，恐慈善事業，必愈做愈多，不如作積極的慈善事業，將貧苦之人，一一教育之，使之各得謀生工具，則慈善事業，可以日減也。歐美各城市，常有以公益行政，歸入教育局辦理。廣州市之慈善行政，亦歸教育局兼辦者，卽以此也。雖然，歐美各市，亦有以公益行政，與衛生行政合併者。蓋以公益行政，常有關於公共衛生事務之故。譬如施種牛痘，與施醫等，均屬公益事務；但此種施種牛痘，又屬衛生局主要行政，故將公益與衛生兩局合併之，亦無不適。惟施種牛痘等事，因市民無力爲之，此亦消極辦法。如能依積極方法，使市民可以收入甚豐，則施種牛痘之事，可以不辦，故公益行政，仍以歸併於教育行政爲宜。

五 將衛生局歸併於公安局……按公共衛生，本屬維持公共之安寧。歐美市

政學者，概皆列警務、消防、衛生爲公安行政；即歐美各城市中，亦有將衛生行政，併入公安行政者。我國各警察廳，概有衛生科，卽主辦衛生行政也。是以將上海特別市之衛生局，歸併於公安局，至爲適宜。

依上述之方法，將一處十局，併成一處五局。如十局每月經費，本屬十一萬元者，今則祇需六萬元而已，其所省之費，爲數實大。况十局合併之後，對於十局以前所辦之事，並不消滅，是無妨於上海特別市模範市政之進行也。倘以一處五局之行政經費，仍屬太多，上海特別市，恐仍難担負裕如，亦可再將局面收縮更小，如無礙模範市政之進行，亦無妨也。請將第二種改組辦法，說明於左。

(一) 設總務處，內置祕書、教育、工商、三科；以教育科兼管公益行政，工商科兼理公用行政。(二) 設財政局，並以之兼掌土地行政。(三) 設公安局，並以之兼掌衛生與消防行政。(四) 設工務局，並以之兼掌港務行政。依第二種改組方法，是將一處十局，歸併爲一處三局，較第一種一處五局之改組辦法，尤可省費甚多。如第一

種改組辦法，每月可省經費四萬元；則第二種辦法，每月即可省費六萬元矣。依愚之調查，南北兩市，現在之收入，如加以整頓，每年可得四百萬元，則無論一處五局，或一處三局之經費，當可富足而有餘。即每年上海特別市各種建設事業，均不致缺乏款項也。

再上海爲我國第一通商口岸，中外商賈雲集，更有英法租界。外交問題，層見疊出，自應設置交涉專員以董其事。依上海特別市暫行條例之性質，上海特別市，爲中央特別行政區域，不入省縣範圍。是自權限上言之，特派江蘇之上海交涉使，對於上海交涉問題，無權可以干預。惟因節省經費起見，此種交涉責任，可由中央明令，責成江蘇特派交涉使就近兼管之，則爲妥善矣。

尤有進者，上海特別市區域內，良莠不齊，司法案件，必然極多，應有司法機關，受理其事。但依上海特別市暫行條例之規定，上海特別市，不入省縣範圍，是江蘇省屬之上海地方審判廳，決不能兼管上海特別市司法訴訟案件。如欲節省經費，

亦可由中央明令，責成上海地方審判廳，就近兼管特別市司法訴訟也。

上海特別市之局面，實係太大，自應酌量改組，以節經費，將所省之款項，添作建設事業之費川，至爲妥善。上述兩種改組辦法中，如能擇一實行，誠能省費甚夥，尙望熱心上海模範市政者，一致主張焉。

篇十三 對於我國市公安行政之我見 (民國十六年作)

查各國城市治安之維持，概由市公安局完全擔負，并無另設機關，分任其事者，所以謀責任之專一，以求成效之易收。現在我國各市之辦有市政者，固皆設有市公安局，是各市區域內之公安責任，應由市公安局完全負之，不容另設如何之機關，以亂其責任。但查我國各市，往往於一城市內，既設維持公安之警察，又設維持治安之保衛團，則公安行政，不免疊床架屋，此不獨有亂公安行政之統系，亦未免虛耗公款也。况據調查者之報告，各市之保衛團，或係訓練不齊，或因鎗械不完，或因指揮不敏，每遇外侮來時，無法抵禦，其維持公安之能力，概係異常薄弱，如此保衛團，與其設如未設，自應裁撤，以省經費。但各大市之區域，亦有包括範圍甚大，其原有警察，難以支配滿足者，是不易維持市內之治安也。如能以各市之保衛團，完全改爲警察，加以相當之訓練，將所需之鎗械，如數補足，則前日無抵禦外侮能力之保衛團，今後未始不能爲維持地方之警察，此豈非化無用爲有用之一妙

法乎？或曰：保衛團改爲警察後，警餉必然增加，恐警餉籌集，至不容易。余意以爲各市之保衛團，本有保衛團經費，今保衛團既改爲警察，所有各處担任保衛團經費者，仍令照常繳納，而以此種經費，作所添之警察餉需，當可補助不少。再各市市政，能否辦理盡善盡美，要以警察之能否得力，而警察之能否得力，要以警察薪餉之能否豐裕。查各市警察廳之經費，概不充足，故各警察之餉銀，不獨微少，不能維持生計，且常有拖欠之虞。各警察既感生計之艱苦，安望其能專心保衛地方之治安乎？數月前在杭，聞杭市某君云：杭市所有警察，概係招自無業游民而來，毫無知識，并不識字，其來担任警察，概因爲衣食所迫，至警察責任，究竟如何，完全不知。以如是之警察，而望其能保衛地方，雖三尺童子，亦不能信也。杭市警察之程度如是，恐其他各市之警察，亦不能較良，此皆警餉過微，不能招得高尚警察所致。若我國各處租界之警察，因警餉甚豐，且絕無欠餉之虞，故所招之警察，皆係能識文字之較優市民。又日加操練，授之教育，故能風紀嚴明，善衛地方而有餘，如與我國各地之

自辦警察相比較，豈不大壤懸殊乎？尤有進者，警察朝夕與民接洽，且其權限甚大，如警察餉需不足，不能維持生活，而望其公正廉明，不受賄賂，豈可得乎？故爲我國各市警察實能保衛地方起見，爲使警察實能公正廉明起見，警察餉銀，必須增加，其數目應與各地租界警察之餉銀相等。所有不識字之警察，均應改作別種工作，其缺額，應招募識字之人補充之。警察必須每日加以訓練，設置警察教練所，對於警察之責任，務須使之明白了然，則警察之爲警察，方不致不能盡厥職也。再警察職責，至爲危險，凡因公受傷或死亡者，均須予以優恤，方可獎勵警察之奮勇，故恤金制度，亦須採用。至恤金應當如何規定，各國城市，均有先例，將來可按酌本國各地情形，另行訂定可也。再警察擔任警察後，對於別種技能，自無研究之機會，如不於平日，稍有儲蓄，恐退老時，將有生計之艱難。各國城市之警察，概有瞻養金制度，有由市政府單獨籌集款項充之者，亦有由市政府與警察各任一半者。余意，第二法，較善於第一法，將來各市實行此種制度時，實可採用第二法。蓋第二法，市政府

與警察各任一半，可使警察於每月餉需中，稍扣若干，此可使警察安心服務，不敢不盡厥職，因不盡厥職，其所儲蓄之瞻養金，即須充公矣。如所招募之警察，皆爲識字之人，又授之以相當之教育，更使其所得餉需，可以供給一家之衣食。此外又有恤金制度，瞻養金制度，不信我國各市之市政，不能改良；市政既能改良，則地方治安，可以常保，各市民，可以安居樂業，同享太平。當此時也，即因警費增加，略收警捐，市民未有不樂而助之也。

篇十四 建設週刊 解決房租糾紛之辦法

近來各城市，人口增多，房屋之需求，往往超過其供給，因之房租日增不已，且有於房租之外，隨意需索所謂小租者。即以上海而論，每幢中國式房屋，於五年前，不過月收租價十元，今則增至二十五六元；其雙幢中國式房屋，五年前，亦祇三十餘元，今則加至七十元以上。此外尚須於租房時，繳付小租一月，或二三月。上海房租，如是昂貴，并有小租惡例；其他如天津、杭州、南京、北京等，均莫不然。夫房客以每日血汗工作，所得甚微，今竟須以大部分用之於房租，且衣食等又需費用甚多，各房客何以維持生活，誠屬可憫；再加小租惡例，使各房客，苦上加苦，各房客誠何能堪？自我國民軍抵滬之後，各處房客，依中山先生民生主義之原則，相與組織房客聯合會，要求房東減少房租半數，以蘇其困。惟各房東亦自行結合，堅謂地價與建築材料人工等，均甚高昂，成本太貴，不允絲毫減少，因之各走極端，相持日久，糾紛益甚。余意，各房東，每於房租之外，更索小租，實屬額外生枝，無理已極，應由各地市

政府當局，設法禁止，不服從者，嚴加懲罰，務使此種惡例，根本剷除。蓋此種惡例，顯與中山先生節制資本之民生主義背道而馳，於青天白日之下，自不容聽其存在。至房客所要求之房租減半一節，對於房東之利益，毫未稍稍顧及，也未免希望太奢。如能兼籌并顧，對於兩方面之利益，均能慮到，方可使彼此糾紛，能得公允之解決，而兩方面亦可從此相安於無事。余意，房東所得之房租，如能等於所投資本之利息百分之六七，則大概可謂公允矣。查此種房租爭端，即在西洋各城市，亦所難免。惟因各國市政辦理已久，市政府可以隨意以公平態度，爲之判決，市民并不敢無理不遵。但在我國今日，市政方始興辦，各市民對於市政府單獨判決此種糾紛之權，尙未了然。當此之時，最好以排難解紛辦法，兩面疏通，庶可於糾紛之解決，公允而適當。茲請提出左列辦法，與各處市政當局，共商權之：

(甲) 由各市政府，飭令房客總聯合會，及房主總聯合會，各推全權代表二人；再由市政府指派代表三人，共同組織「房租協調委員會」，全權辦理關於房租

之糾紛事宜。

(乙) 由該委員會，分令房客總聯合會，及房主總聯合會，轉飭各里房客聯合會與房主聯合會，各將房租價格等，於一月內，調查明白，其實陳報，其調查表應由該委員會擬就之。左列各點，應於房客調查表中，註明詢問：

- (一) 房屋所屬里名；
- (二) 洋式，或中式，或東洋式；
- (三) 房屋幢數；
- (四) 房租若干；
(單幢租價？ 雙幢租價？
三幢租價？ 五幢租價？)
- (五) 收小租幾月；
- (六) 中國人房屋，或外國人房屋；
- (七) 房主姓名；
- (八) 房主通訊處；

(九) 房屋何年建築;

(十) 調查人姓名及通訊處。

左列各點,應於房主調查表中,註明詢問:

(一) 主有之房屋共若干處;

(二) 各處房屋之里名;

(三) 各里之地點;

(四) 各里有單幢房屋若干, 有雙幢房屋若干, 有三幢房屋若干, 有五

幢房屋若干;

(五) 中式,或西式,或東洋式;

(六) 房租若干;
(單幢若干? 雙幢若干?
三幢若干? 五幢若干?)

(七) 收小租幾月;

(八)何年建築；

(九)建築費若干；(單幢若干？
三幢若干？
雙幢若干？
五幢若干？)

(十)房地每畝值價若干；

(十一)房主姓名與通訊處。

(丙) 在上開之兩種調查表收齊後，即由「房租協調委員會」聘請本市內著名建築工程師三人，依房主所填之調查表，分往各里，查勘其地價，與房屋之建築，以決定所報告之地價與建築費是否確實。

(丁) 依工程師查勘之報告，與房主房客交來之調查表，由「房租協調委員會」分別比較，決定房屋之租價。

(戊) 房屋租價，由該委員會決定後，呈請市政府主管局公布之。

(己) 如仍有不能服從之理由，應於五日內呈請各本市政府核辦；市政府之決定為終了之決定，必須服從之。

以上所提出者，僅爲解決房租糾紛之治標辦法；但在房屋缺乏過甚，人口增加太快時，卽有法律禁止其加租；而需用房屋太急者，難免不自願增加房租，或竟以小租運動房主，以冀租得需用之房屋。查上海於五年前，房租較現在低一倍，因交易所投機生意，異常發達，各處商人，欲謀速富者，紛紛來此投機，而上海大有人滿之患。當時所有上海各處房屋，竟不能供給其需求，一時房租大增，其無小租之房屋，亦添收小租。原收小租一月者，竟加至二月或三月不等，而房客因需用房屋甚急，雖房租小租，爲數奇大，亦不能不租借之，不得已也。此卽經濟學原理，『需求超過供給』之故。如能使供給超過需求，則房租可以日見下落，而小租亦可無形取消，此方爲解決房租問題之根本辦法。按西洋各城市，防止房屋需求超過供給之方法有五，請分別述之於左，以供採擇焉：

(一) 市政府向民間多收廉價土地，自建廉價房屋，出租於民。

(甲) 因收用土地時，概係市面未興，地價極其低廉，建築材料，以大宗現款購

買，其價亦較普通人購買者爲低。加之，土地免納地稅，故支出又可省出甚多。因此種種，房屋之成本甚賤，故能以廉價出租於民。

(乙) 市政府建築房屋之目的，在於謀公共之福利，不在營謀自身之利益，故取價更可較廉。

(丙) 因市政府既於各處自建房屋甚多，且所建築者，必係人口過於稠密之處，是依需求房屋之數而建造者，自無需求超過供給之虞。即私人房租，亦因之不能任意加增；如果加增，則無租借之人矣。

(二) 市政府向民間多收廉價土地，以土地出租於市民，由市民自建房屋，於租價規定極少。

(甲) 因所收土地，皆係廉價，故能以廉價出租於市民，并不致虧本。

(乙) 因土地廉價出租，當時市政府雖不能獲得如何之利益。但房屋造成，市面興旺，地價增長後，市政府可於另外所餘土地出租，而得已經興旺之

土地售出，所獲之利，必然極大。如將售地之價，轉收別處廉價土地，再依上述之法處置之，又可獲利也。

(三) 市政府以所餘之土地，自建廉價房屋，依分期付款法，出售於民，使市民可以每月所節省餘款，按月或按季付款，待款付清後，市民即可得房屋，作為己有。此不獨可以防止房租之加高，更可幫助市民自有房屋也。

(四) 市政府由市庫撥款，組織市民貸款建屋銀行，由市民向銀行貸款，自建房屋，分期歸還貸款，此亦於防止房租加價外，更幫助市民自有房屋之一法。

(五) 凡房屋建築公司之利益，在百分之四者，免收地稅，藉使房屋成本減輕，成本既輕，租價無須增高矣。

上述之兩種辦法，一為治標，一為治本。治本辦法，固較良於治標之辦法，但治本辦法，為時太遠，所謂遠水救不到近火。故治標辦法，必須於最短時間，提前辦理，方可解決各市房租之糾紛。是否有當，尚祈各市政當局，有以教之。

篇十五 論內務部所訂之市自治制 (民國十三年作)

吾國內務部所訂定之市自治制，係民國十年七月三日教令所公佈之法律。依此市制，中國各市，分爲兩種：一爲特別市；一爲普通市。市設有「立法」、「行政」、「及「監督」三機關。兩種市之「立法機關」及「監督機關」大略相同；惟「行政機關」則頗有出入。請將兩種市之三機關，分別說明之，並論及其優劣。

一 市自治制之說明

(甲)特別市

(1)市自治會：特別市之成立，由內務部認爲必要時，呈請大總統，以教令定之。特別市設市自治會，由市住民內之本國國籍男子，年滿二十歲，並接續住居市內一年以上，更有下列各款之一者，分區選舉代表組織之：(一)年納直接稅一元以上者；(二)有動產，或不動產，三百元以上者；(三)曾任或現任公職，或教員者；(四)曾在國民學校以上學校畢業，或與有相當之資格者。市議員之資格，定爲年

滿二十五歲之男子，接續居住市內二年以上，並須有下列各款之一：（一）年納直接稅二元以上者；（二）有動產，或不動產，五百元以上者；（三）曾任或現任公職，或教員一年以上者；（四）曾在高等小學校以上學校畢業，或與有相當之資格者。市自治會員額，定爲人口未滿五萬之市，選十名；滿五萬以上者，每增人口一萬，遞加一名；至多不得過三十名。市自治會會員，爲名譽職，不受俸，任期二年。每年改選半數，再被選者得連任。市自治會設會長一人，由會員用記名投票法互選之，任期亦二年，連選得連任。市自治會會員，及會長，因事出缺，逾定額三分之一者，應卽補選；補選各員，任期以補足前任未滿之期爲限。市自治會得由會長酌用雇員二、三人，司理會中文牘、會計及其他一切庶務。市自治會雇員，爲有給職，任期無定限。市自治會之會議，分「通常」與「臨時」兩種。「通常會議」每年二次，以四月、十月、兩月爲會期，由市長召集之；「臨時會」由市長認爲必要時召集之，或經會員半數以上之提議，由市長召集之，遇涉及市長之事項，由市自治會會長召集之。市自

治會」爲議決機關。「凡關於市內應興應革事宜，皆由市自治會開會討論決定後，方得實行。市自治會對於「地方行政」與市自治事務有關係之事件，得向監督官署，具陳意見。市自治會對於市長所定規則及執行事務，視爲踰越權限，違背法令，或妨害公益時，得呈請直接監督官署核准，停止其執行。市自治會之詳細職責如下：

一，議決「市公約」；二，議決市內應興應革及整理事宜；三，議決以市經費籌辦之自治事務；四，議決市經費之「預算」及「決算」；五，議決「市自治稅」；「規費」；「使用費」之徵收；六，議決市之募集公債及其他有負擔之契約；七，議決市之不動產之買賣及其他處分；八，議決「市之財產」；「營造物」；「公共設備之經營及處分」；九，議決市自治公所職員「保證金」事項；十，答覆市自治公所及監督官署之諮詢；十一，議決其依法令，屬於市自治會權限之事項。

(2) 市參事會：市參事會以市長、佐理員、區董及名譽參事員組織之；以市

長爲會長，除名譽參事爲無給職外，其餘各職員皆受俸給。市長由市自治會，就市住民中，具有市自治會會員被選資格者選舉之，選舉後，呈有直接監督官署，咨請內務部任命之。「市長」任期三年，連選得連任，爲市之代表，指揮監督所屬職員。其詳細職權如下。

一，執行市自治會議決事項；二，辦理市自治會選舉事項；三，經市參事會議決後，提出議案於市自治會；四，管理或監督「市之財產」，「營造物」及「公共設備」；五，管理市之「收入」與「支出」；六，依法令及市自治會之議決，徵收市自治稅及使用費，規費。

市長對於市自治會議決事件，視爲違背法令，踰越權限，或妨害公益者，有提交復議之權；如市自治會仍執前議，得呈請直接監督官署，核准撤銷之。「佐理員」由市長就市住民中遴選有專門學識者，經市自治會之同意委任之。佐理員承市長之命，輔助市長分任執行事件。其員額視事務之繁簡定之，但至多不得逾四

名。特別市，得分市爲區，其區額之多寡，可依各市之情形，由各市自定之。每區設「區董」一人，由市自治會就市住民中，有被選舉資格者選舉之，任期二年，每年改選半數。區董承市長之命，辦理各區自治事務，任期二年，連舉得連任，每年改選半數。名譽參事員，亦由市自治會就市住民中，有被選舉資格者選舉之，任期亦二年，連選得連任，每年改選半數。名譽參事員外，其區董及佐理員，皆有輔助市長分任執行事件之責。茲將參事會之詳細職務列下：

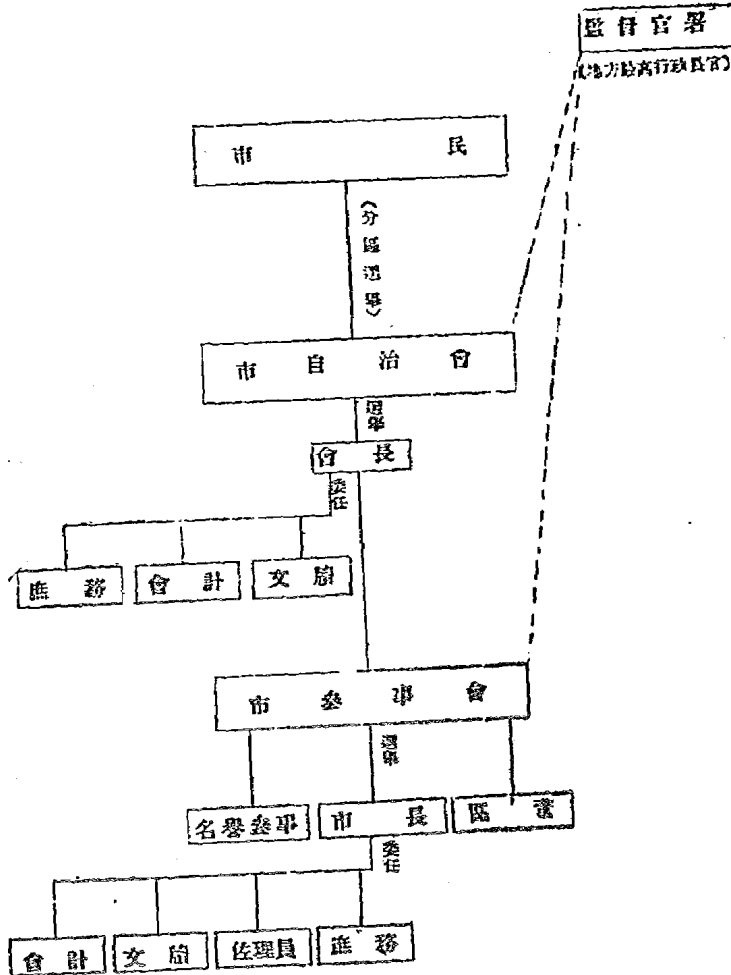
一，議決提出於市自治會之議案；二，議決市自治會所委託之事項；三，議定「市規則」；四，議決其他依法令屬於參事會之事項。

除以上各職員外，遇市之事務繁多時，市長得遴選有專門學識者，派充市辦事員。此項職員，不以市住民爲限。

(3) 監督官署：特別市之監督官署，爲地方最高行政官署。監督官署，有解散市自治會之權；對自治會員及市長，亦有處分之權。凡市之文書簿據……等，皆

可隨時調查檢閱。以上各節，對於特別市之三種重要機關，已簡略論之。茲為醒目起見，再將特別市之組織，繪一圖式以明之。

第一圖式：特別市之組織



(乙) 普通市

(1) 市自治會：普通市市自治會之組織，與特別市同，惟會員最多以二十名爲限。會員之任期，選舉法，及職權，與雇員之任用，會長選舉，及會議之召集等事，均與特別市之辦法相同，故不多贅。

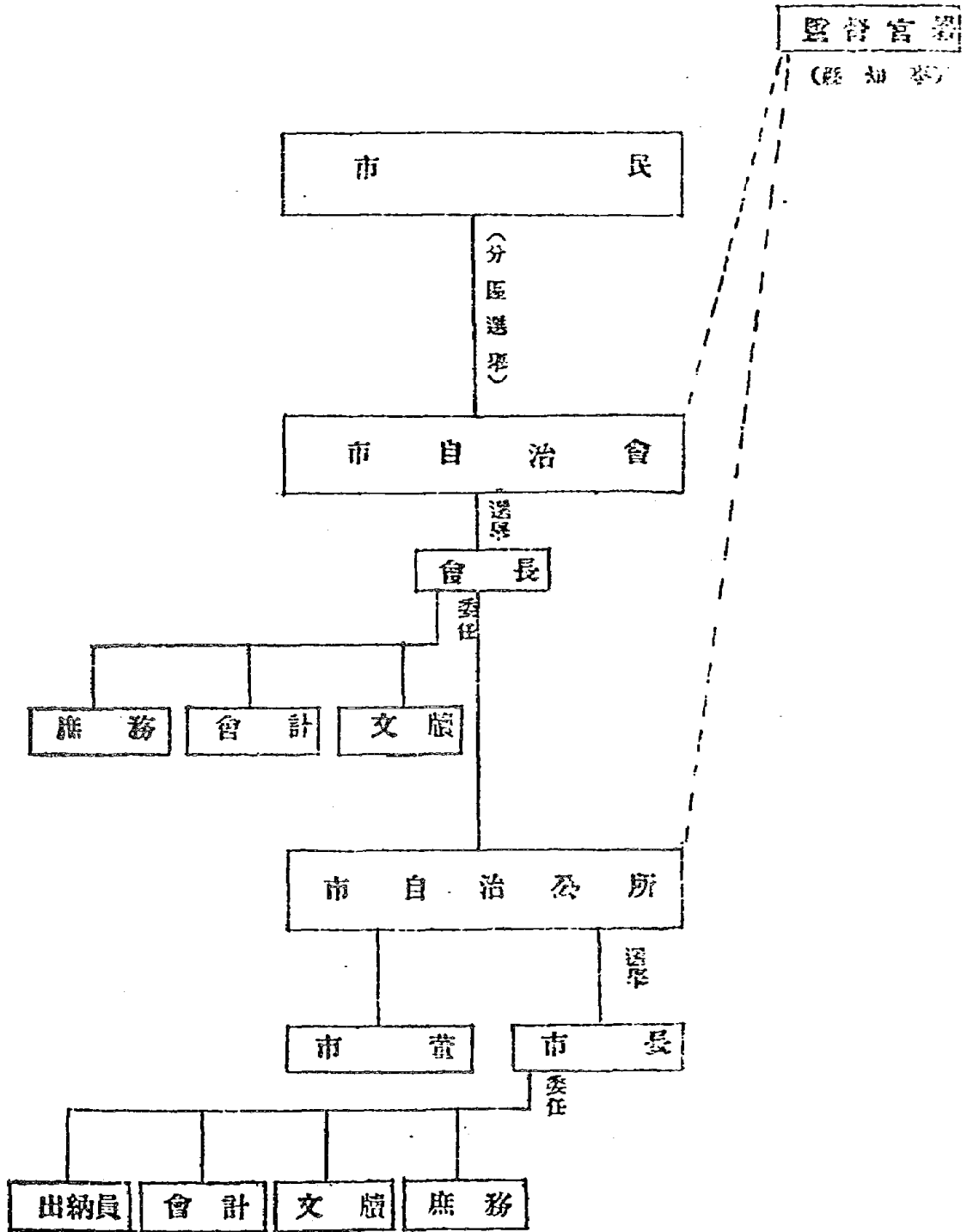
(2) 市政公所：普通市設市政公所，置「市長」一名，「市董」若干名。「市長」爲市之代表，指揮監督所屬職員，由市自治會就市住民中，具有市自治會員被選資格者，選舉；選舉後，呈請直接監督官署委任之。市長爲市行政部領袖，既有行政部議決之責，又有行政部執行之權，對於市自治會議決事件，視爲踰越權限，違背法令，或妨害公益者，更得申述理由，提交復議；如市自治會仍執前議時，復得呈請「直接監督官署」核准撤銷之。是我國「普通市市長」之權，較「特別市市長」之權重大多多，所幸者市自治會得呈請「直接監督官署」核准停止市長執行事務也。市長爲有給職，得酌用雇員，辦理文牘，會計，及一切庶務。各雇員，

亦爲有給職。雇員可以市自治會僱員兼充。「市董」承市長之命，輔助市長分任執行事件，其員額至多不得過四名。市董由市自治會就市住民中，有被選舉資格者選舉之。市長及自治公所職員，均以三年爲任期，任滿再被選者得連任。市長因事務之繁多，得遴選有專門學識者，派充辦事員，并不以住民爲限。市政公所設「出納員」一人，由市長派充，惟須有市自治會之同意。「出納員」須交保證金。

(3) 監督官署：普通市，以縣知事爲「直接監督」。其監督之權，與特別市之監督權相同。

普通市之組織，業經略述，請再以圖式明之。

第二圖式：普通市之組織



三、京都市，由內務部監督。

二 市制之優劣

(甲) 特別市市制

(一) 優點有十二，列下：

1 中國特別市市制之市議會，較小於歐美各國市議會，故可以節省一市之經費甚多。

2 中國特別市市制之市自治會，定議員任期爲二年，每年改選半數；如此，可使市自治會之舊案，不致無人明悉。

3 中國特別市市制，定市自治會爲議事機關，不管行政；市自治會之權限，極其清明，遇立法上有誤會之處，負責有人。

4 中國特別市市制，規定民選之市自治會議員，擔任議事責任，深明民選之代表，不適宜於行政職責。

5 中國特別市市制，規定市自治會，得向監督官署，具陳意見。是凡對於一市之應

興應革事宜，皆可陳明「監督官署」解釋誤會，並有時可得監督官署之諒解，從中襄助一切。

6 中國特別市市制，規定市長爲市之「執行機關」，其他各職員，皆承市長之命，輔助市長，分任執行事件；如此，則市長既有獨裁之權力，並有輔助之人才。

7 中國特別市市制，規定市長選舉後，呈由「直接監督官署」咨請內務部任命一節，可以使市自治會，不敢任意亂選市長。

8 中國特別市市制，規定佐理員，由市長就市住民中遴選有專門學識者委任之。如此規定，一則使市長注重專門人才；一則使之有自由遴選之權力。

9 中國特別市市制，規定各市有「監督官署」，所以限制市官之任意亂作亂爲。此種「監督官署」在外國本有之，在我國國民知識尙未十分發達之時，尤爲不可缺之機關。

10 中國特別市市制，規定「市辦事員」以專門人才爲目的，並不以市住民爲限，

是可收羅市外專門人才。

11 中國特別市市制，規定市參事會爲市行政部「議決機關」，輔助市長之不逮，俾收集思廣益之效。

12 中國特別市市制，規定市長所用雇員之薪給，由市長酌定，是使雇員之薪給，可依當時生活程度之高下而定伸縮。

(二) 劣點有七，列下：

1 中國特別市市制，以包括法，規定「行政權」，只云市得辦理「應興應革及整理事宜」，至於應興應革，及整理事宜，究係何事，並不列舉；如此，徒使各市辦理市政時，多生誤會，多增困難。

2 中國特別市市制，祇以「監督官署」補救市自治會或市長之違法，對於人民之監督市自治會及市長之行爲毫無規定。

3 中國特別市市制，規定市長由市自治會就住民中，具有市自治會會員被選舉

資格者選舉之，但查市自治會會員被選舉資格，有以下之限制：（一）爲本國國籍之男子；（二）年滿二十五歲；（三）接續住居市內二年以上者；（四）有下列各款之一者：（甲）年納直接稅二元以上者；（乙）有動產，或不動產五百元以上者；（丙）曾任或現任公職，或教員一年以上者；（丁）曾在高等小學校以上學校畢業，或與有相當之資格者；各節，而上列各種資格，並未提及所選之市長，須有市行政上專門學識及經驗，是所選舉之市長，未必是市政專家，對於市之行政，未必熟習。

4 中國特別市市制，規定「佐理員」，須有專門學識，固屬甚善；但規定須就市住民中遴選，未免限制太嚴；如此限制，遇市住民中無專門學識人才時，則所選之佐理員，必非專門人才。

5 中國特別市市制，規定各區區董，承市長之命辦理「區自治事務」，而對於任免各區董之權，則交於市自治會。各區董之權，既不得之於市長，萬難順從市長

之命，以辦理各區自治事務。

6 中國特別市市制，規定市長，任期爲三年，未免太短；因一市之重要計劃，往往須於二年後方可實行，今市長之任期定爲三年，則市長之更動，難免於一市之計畫不受影響；雖有准許連任之規定，然連任一事，甚難預料；如此，往往使市長對於計畫一市之應興應革事宜，畏首畏尾，不敢有勇往直前之態度。

7 中國特別市市制，不規定市官之養老金，使市官無獎勵之可言。

(乙) 普通市市制

一) 優點有十，列下：

中國特別市市制中之 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 及 12, 各優點，普通市市制中全備；普通市市制之優點共計一〇條。

(二) 劣點有七，列下：

中國特別市市制中之 1, 3, 4, 7, 各劣點，普通市市制中全備；此外尚有以下

各劣點：

1 中國普通市市制，規定市董，承市長之命，輔助市長分任執行事件，而對於任免各市董之權，則交於市自治會。各市董之權，既不得於市長，萬難順從市長，輔助市長也。

2 中國普通市市制，規定「市董」就市住民中有被選資格者選舉之，對於專門人才毫未明確規定，以普通之人而辦專門行政之事，恐不適宜。

總結：我國市制，雖係優點較多於劣點，但各優點皆無足輕重之事，而劣點之第一條，關於市權事，實為根本上之劣點。有此劣點，恐辦理市政時，誤會百出，困難叢生，雖有各優點，不能補救也。

附錄（一）中國鄉自治制

中國內務部所訂之鄉自治制，亦於民國十年七月三日用教令公佈。此制之組織，與普通市市制頗少出入，其優劣各點，亦多相同。簡而言之，即每鄉設鄉自治

會，由該自治會舉鄉自治公所，以縣知事爲「監督官署。」

附錄(二)青島市自治制

青島市自治制，係中華民國十一年十一月十八日教令第二十六號所公佈。其組織條件，除未遵照內務部之特別市自治制第五十五條辦理外，其他各條例，均參照內務部所頒之特別市自治制之辦法。青島市設自治會，及市參事會，以膠澳商埠局爲「監督官署。」

附錄(三)膠澳各鄉自治制

膠澳各鄉自治制，係中華民國十一年十一月十八日教令第二十七號所公佈。其組織條例，悉照內務部民國十年七月三號，鄉自治制辦理；惟該自治制之第二十四條，略有更動，及關於監督長官一節，則改縣知事爲膠澳商埠局。

篇十六 讀青島市暫行條例草案之商榷書（民國十二年作）

魯案善後督辦公署，近以收回青島在卽，曾擬有暫行條例草案六章，都二十九條。其市政府組織，綜分三部：（一）市行政，（二）市立法，（即市議會），（三）市審計。不敏審察中國社會之狀況，竊以市政之施設，誠爲當今地方自治之需要。若青島之市政已有德人創規在先，一旦收回之後，苟能繼續維持，實足以開中國市政之新紀元。其影響於該條例，豈淺鮮哉。故敢有所論列，以供邦人士之商榷焉。

該條例規定各重要職員，如市長，各處長，書記長，市議長，審計長等之資格，皆須受有大學以上之專門教育。夫市政進行，重在得人，凡居重要職守者，宜有專門學術，於市政原理，地方需要，以及將來發展之計劃，必須素有研究，斯可造成完美之市政，決非普通人士罔識市政爲何物者，所能率爾操觚者也。試觀我國方今各縣地方應興應革之事靡夥，而各縣長官不能一一措辦者，何也？蓋縣長官多未受有法政專門教育，率由文字考試而來；要知文章不與政治同，能文者未必能執政，

故其於興革之事，先無主宰，焉能提倡，施諸政事。該條例規定各長官出身資格，限以大學專門教育，則充市長者，非有市政管理專門學力，不能勝任。爲教育處長者，宜知教育行政；爲財政處長者，宜有理財知識。其他公用、衛生、公安各處長，亦須各有其專門之研究。如是以專門人才，執行專門政務，此該條例之優點一也。

該條例第十二條，「市設市長一人，負市行政全部責任。」又第十三條，「各處處長及書記長，由市長商承督辦任命。」竊謂任命之名，雖出於督辦，而任命之權，實操於市長。凡市長所擢薦者，督辦唯從其請可耳。市長既能薦任各處長及書記長，自有指揮之權，而各長亦不敢不服從命令，以行其職務。如是，則一市行政，呼應相承，上下貫徹矣。按美國近於市行政統一問題，研究極詳，其統一之法，無非予行政長官以任免職員之權。如最新之「市經理」制，設市經理一人，由市議會聘定所有一切行政，由其完全負責，統轄行政各部，任命行政各部之長，而各部長仰承市經理，亦各負其行政上之責任，事有統系，權能專一。凡行「市經理」制者，成

績日良，此其效也。該條例制定市長有商承任命之權，核之「市經理」有統治行政各部之權，正相符契，此其優點二也。或謂美國市經理爲「市委員會」所選派，青島市長爲人民直接選舉，得無稍異，而要知一方對人民代表負責，統一行政；一方對人民直接負責，統一行政，其統一行政則一也。

該條例第二十二條，「市審記處設處長一人，總理全處事務。」又第二十三條，「審記處長由市民直接選舉，其資格以有會計專門知識，得有大學或高等專門學校畢業證書者爲限。」竊維市審記長爲代表人民監督一市行政機關之財政出納。司其職者，非諳練會計學，記賬細則，查賬法則，不能措置得宜，是非學有專門者不辦。如該條所定審計長資格，限於會計專門者，深得其中三昧矣。且審計長既由人民直接選出，則其職事，受於人民，卽不爲行政長官勢力所壓制。秉公行權，審核賬目，既無畏葸之心，卽不有通同作僞之事，此優點三也。

該條例規定各重要職員，悉由人民直接選舉，此固合於自治之精神。然愚不

知青島人民程度如何，能否直接選出，有利而無弊，須視該市人民受教育者之多寡爲判斷。如讀書識字者多，此制行之極善，否則選舉競爭，操於少數政客之手，大啓買賣營私之風，徒足貽市政史上之污點，何如先普及市政知識，然後實行直接選舉之法之爲愈乎？如廣東人民知識進化，爲全國冠，而廣州市長一職，仍不敢於五年內，由人民直接選舉者，恐無好結果耳，此可研究者一也。

該條例第七條第二項，「商會，教育會，農會，及工會之現任董事」，亦有被選舉權，似可不必囿於董事之名位，更不必出於現任之董事。愚意凡列各該會會員，不論其爲董事，爲職員，或會員，苟品學兼優，聲聞素著者，皆可代表各該會有被選舉權，且可任各該會選擇賢才以代表之，此可研究者二也。

該條例第二十條，定市議員任期三年改選。竊謂議會成立之後，窮年積月，歷有檔案，非身經其境者，未必洞若觀火。按該條例第十七條第二項，議員額數計九人，一日期滿，完全改選，則新進者不免於辦事方面有扞格之虞。如歐美各市政章

程，有每期改選二分之一者；有每期改選三分之一者。制雖不同，而要爲新舊議員接替之後，便利辦事起見則一。愚意該條例改爲每年改選三分之一，庶於新舊議員之間，銜接調劑，較爲便利，此可研究者三也。

該條例第二章第八條，「市民有預聞市政之權利。」又第四章第十八條，「市議會議決市民請願案，」此亦合於提倡民治主義。但「預聞市政」云者，除選舉議員外，別無若何之規定。又市民請願一項，亦無請願一定之規則，則人民有所陳訴，無從措手。如該條例所定市政府要員，由人民直接選舉，此法固善，設已選之後，有不稱職者，因無若何請願之規定，則使溺職者，人民對之無如何矣，此可研究者四也。按歐多各市制，對於不稱職官員，大都皆准人民呈請罷免，立意至周，且關於請願及預聞市政權利，其普通辦法有三：

(甲) 市民如有應興應革之意見，得由市民若干人，具名呈請市議會，議決施行。

(乙) 凡關於人民全體利害安危之重要事件，先由市議會通過，如市民有反對者，市議會應將該問題及辦法，交由市民投票公決。

(丙) 市政府各職員，有溺職者，得由市民若干人具名，指陳事跡，請其自退。預算爲市民監督市政府之利器，不可無規定之明文。今青島條例，并未提出，似可研究者五也。按歐美市制，對於預算，有由市議會編製者；有由市長編製，再交市議會審定者；有由市長委託財政處編製，再交市議會議決者；更有市長派員與市議會合編者。愚意市長既爲市行政之長官，必能洞悉市行政全部之概要。財政處長，與各處長，時有接觸，則各處真相，亦易周知。若將預算由市長督同財政處長協助編製，當無出入相差過甚之處。先有真確之張本，然後交由市議會議決，則必無築室道謀之慮矣。

以上五端，就管見所及，約略陳之，是否有當，諸候明教。

篇十七 選政破產的救濟條件 (民國十四年作)

我國自改辦選政，各地選舉舞弊，日甚一日。初則僅有私人運動當選，日後則偽造戶口冊與選民冊等；今則買賣選票價格日高，甚至有所謂走馬燈倒棺材，捲鋪蓋，偽讀選票等等巧法，無奇不有。其舞弊之變本加厲，直使我國選政，達於破產。憂時之士，咸以我國選舉，從此實無澄清希望，殊不知天下事，斷無不能挽救之理。請以管見所及，關於選政破產的救濟條件，與我國名賢碩士，共商權之。

考上述選舉之舞弊，概言之，不外兩種：(一)辦理選舉者之舞弊。(二)土豪政客之操縱選舉。是以吾人欲救濟選政破產，當於此兩點着手考究，請分論之於左。

一 救濟辦理選舉者之舞弊。

(甲)辦理選舉人員，應定為非本地人。我國各地向來之選舉辦事人員，大概皆就本地人民中指派；其理由，蓋以本地人熟習地方情形，辦事較為便利。因此之故，辦理人可與地方土豪政客，溝通一氣，通同舞弊。其偽造戶口，假報選民，以及倒

棺材，捲舖蓋，偽讀選票等等，皆可爲所欲爲，毫無顧懼。欲除此弊，當使辦理選舉人員，爲與地方毫無關係之人。如此，則土豪政客，無從與選舉辦事人員接洽，而辦理選舉者之舞弊，亦可免矣。

(乙)應設秘密偵探。向來各地選舉，本無所謂秘密偵探。選舉之辦理，隨各地選舉辦事員，倒行逆施，其違犯選章，或他種種舞弊，選舉監督，皆所不聞。今欲使選舉辦事人，恪守規章，當由選舉監督，多派秘密偵探，隨時隨地，秘密查察，則各地選舉辦事人員，豈敢公然與土豪政客通同作弊也。

(丙)選票應加復檢手續。選舉開票，應當查檢兩次，除由開票管理員檢點外，尚須由選舉監督，另派第二次點票人員，復加檢查。其第一次之查票，係檢查投票人之合法與否；第二次之復點，則應於投票人合法之外，更尋查開票管理員之有無錯誤也。

除選派非本地人爲選舉辦事人員，指派秘密偵探，及復點選票之條件外，更

應聘請當地公正紳士多人，隨時臨場監督。如此防範週詳，辦理選舉人之舞弊，庶可免矣。

二 救濟土豪政客之操縱選舉。

(甲) 操縱選舉應定重罰。各地土豪政客之所以敢操縱選舉也，因我國對於操縱選舉罰則，向付缺如。今欲使各地土豪，不敢操縱選舉，自當規定一種重罰。予意操縱選舉之人，實爲我國選舉破產之罪魁，其罰則，應當定爲千元以上之罰款，非特此也。罰款之外，更應加以十年以上之監禁。有此重罰，操縱選舉之人，自然裹足不前矣。

(乙) 予告發人以重賞。操縱選舉之重罰，固一制止；操縱選舉之善法，但不定告發人以重賞；操縱選舉之惡人，無從探悉，而操縱選舉之重罰，等於虛設。故在選章內，應有獎勵告發人之賞則，定告發操縱選舉人，一經審查確實時，予以千元以上之賞金。吾信重賞之下，必有勇夫。既有告發之人，又有重罰之則，土豪政客，更不

敢操縱選舉矣。

(丙)選民冊應由公民親自登記，并附照片。土豪政客之操縱選舉，自偽造選舉冊始；對於地方之選舉，不論有無，隨意填寫，選舉時，任便指派數人，作走馬燈之形式，前往投票，使一人冒充選民冊中多人，如此操縱選舉，至爲平常。考土豪政客所以能隨意填寫選民冊，及指派數人冒充多人者，皆因選民冊無照片，其選民之真偽，無從知悉也。今欲盡除此弊，應使有公民資格之人，親往選舉事務所，登記姓名、年歲、住址、職業，並自簽字，再由選舉辦事人，以四寸照鏡，隨時拍其照片，妥存之，以備參考。按選舉事，百倍重于投考學校，現在投考學校，尙須附加照片，選民登記冊，附加照片，不亦宜乎。

(丁)應採用選民考試法。選民親往登記，并附照片，仍不足以辨別選民之真偽，竟使土豪政客不能從中操縱，更須採用選民考試法。夫來登記之人，固自信皆有民選資格，但不加以考試手續，其報名登記者，實在有無選舉資格，或有無冒充

情事，皆難決定，故須加以選民考試法。凡選民所填各節，皆應逐條考問，并得隨時派人秘密調查，務使冒充選民者，無隙可入，而土豪政客，亦無從操縱矣。

(戊)應採用荐舉候選人法，以代初選手續。各地土豪政客之操縱選舉，又有初選手續，蓋初選由人民隨意投票，大多數人民不知選舉之重要，咸漠視之。故土豪政客，可以從中把持選舉，指派少數之人，代衆民投票，有時竟收集各選舉票，而自填之，其弊大矣。今欲盡除此弊，當廢去初選之法，使人民欲推舉人者，均應以百人或數百人之署名，提出候選人一人，再由選舉辦事處，加以核査，使列名推舉人者，既係合格選名，復係實願推舉之人。有時辦理選舉者，得招請推舉人，秘密面詢其是否願意各節，務使真正民意可以表現，而土豪政客之操縱選舉，豈不又受一極大打擊乎。

(己)選舉票應改無記名式爲有記名式，并應附加照片。土豪政客，所以敢代填選票者，因選票無須記名，并無須照片也。蓋選票爲無記名式，又無照片，土豪政

客，隨意代填，不須絲毫負責，何樂不爲。今欲制止代填選票之惡例，應使投票之人，必須負責，故應規定投票人自簽姓名，及附加照片。如此，則投票人簽字之筆跡，既可核對，照片之真偽，又可檢查，其有代填姓名或附貼假照片者，不難使之發現，而土豪政客，尙敢代填選票乎。

上述救濟之條件，皆係防止今日中國之選舉舞弊，所謂治標法也。將來教育普及，人民程度增高，大多數人民，皆知選舉之重要，投票爲人民之權利，當知不肯放棄投票，而少數土豪政客，自不敢從中操縱。卽有一二冒險希圖操縱之人，人民亦知鳴鼓而攻。至辦理選舉者，因人民知識大增，不敢輕視民意，其舞弊選法，作弊營私，人民亦知制之死地，則所提之選民考試法，附貼照片法，選票簽字法，秘密偵探法等，皆可棄而不用。但此時人民教育程度幼稚，缺乏監督選舉之能力，除以上各條件外，不能救濟我國選舉之破產也。未知賢達之士，亦以爲然否。

篇十八 改建北戴河新村意見書（民國十二年作）

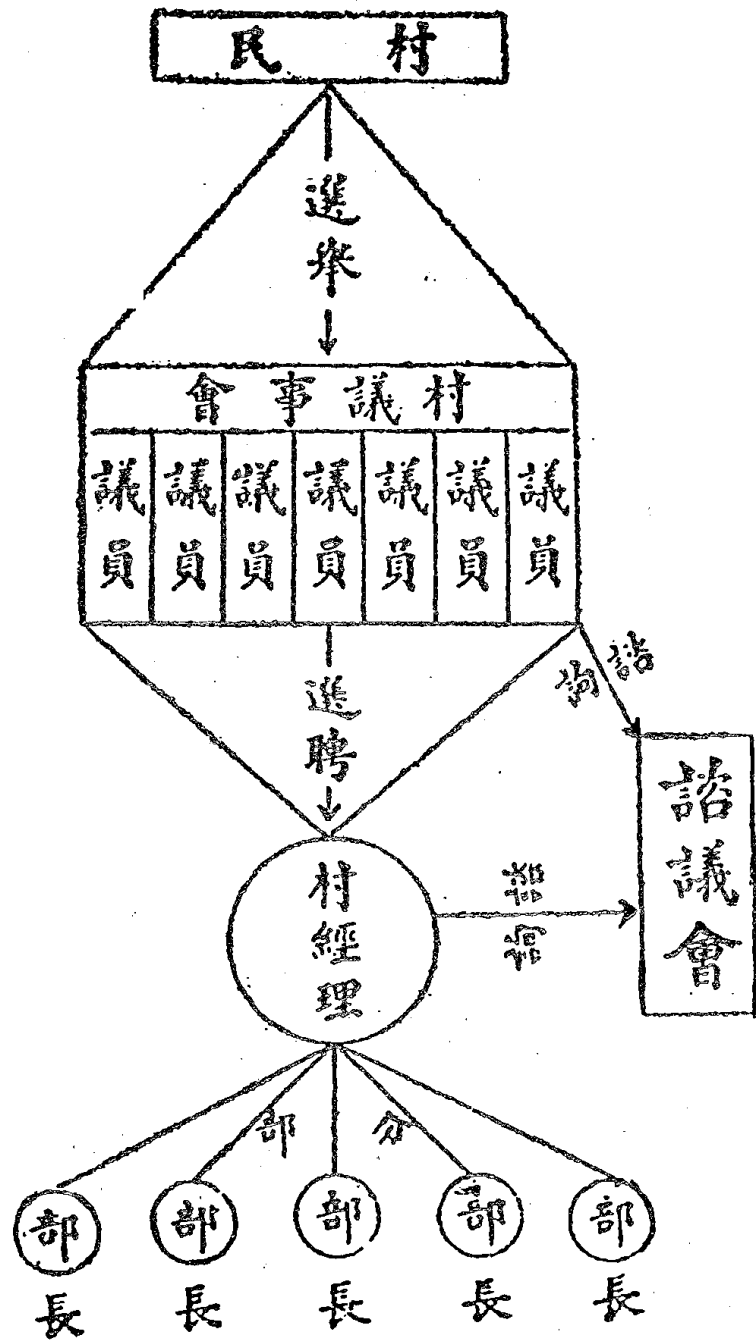
北戴河在直隸省臨榆縣界內，負山臨海，實一天然避暑之地，惜地方毫無出產，不能維持生業，所以有今日現象者，全賴避暑者之經營。但該處爲臨時避暑之地，對於地方應興應革事業，如電燈、電話、遊戲場、圖書館、閱報室、醫院、自來水、公園等，均未舉辦，殊不知此種應興應革事業，在普通城市，尙不可缺，况避暑之新村乎。試問來避暑者，非欲謀居處特別安樂乎？非欲求凡百十分如意乎？今村內除可洗海浴、打麻雀、打網球外，別無可以消遣之法。日間散步各馬路，無樹木之庇蔭，雖有石椅數張，亦未便稍坐；晚間日光不見，當可散步，乃缺乏路燈，使人裹足。各宅有事接洽，因無電話，須親自來往，甚不捷便。公共遊戲場、幼童遊戲場、公共圖書館、閱報室、公共演講廳等，均未設備；致避暑者遊戲無所，閱書看報無處，共同討論事件，又無公地，如此情形，是來求安樂者，輒感種種不便矣。今避暑者如欲享受美滿之安樂，非使本村得爲永久法村不可。如能依法組織成村，則本村不獨有避暑者之別

墅，且可有永久之住民。而改良本村之財力與人力，村民將爲主體，避暑者僅須幫助，其應興應革各事，皆可責成村政府一一舉辦，日後避暑者到此避暑，何致如今日之簡陋耶。用特將鄙見所及，關於組織本村爲法村事，與北戴河避暑諸君，共商權之。

(一) 組織本村爲法村，應先自定村制度，呈請內務部立案。凡普通市所有之市權，皆應取得，然後方可依法辦理村政。

(二) 應合東西山兩會，改建正式村政府，由中國人自選村議員七人，組織村議事會，爲立法機關；復由村議事會選聘村經理一人，爲村執行首領。所有村內一切興革事宜，均由村經理負完全責任。村經理得依村內事務之性質，分爲數部，各部部长，由經理任免之。部长對經理負責，此美國最新最有成效之市制，實可仿效者。村內外國人應公舉五人爲諮議會，凡村內應興應革事宜，得諮詢之，請再以圖說明之。

圖 織 組 村



(三) 欲立本村爲永久新村，既需人民，更需財力，下列各法，可以達此目的。

(甲) 由村政府提倡組織「魚牧罐頭合作公司」，作爲官民合辦事業，發達海面漁業，牧養鷄羊鴨等，兼製罐頭魚鷄鴨等。

(乙) 由村政府提倡組織「地產合作公司」，亦爲官民合辦事業，專營土地之買賣，與房屋之建築。公司應多購價賤之土地，多建住民之房屋，預備出租人民。

按「合作主義」發端於英國，散傳於歐陸美洲各國。其要點有三：(一) 凡村內各級人民，皆得爲股東，此所以融洽民情，免除階級之戰禍。(二) 公司股票之利息，有一定之限制。(三) 一股一票，多股亦是一票。

按上述各種事業創辦後，每年除股東利息，辦事人紅利及公積等提出後，所有盈餘，悉歸村庫，補助村財政之不足。

(丙) 上述各種事業，創辦之先，毫無進款，自亦不能補助村庫，是以臨時籌

款方法，當推發行公債。村公債應發單獨公債；所謂單獨公債者，即以各種建設事業之創辦，各自發行各該事業之公債。譬如創辦電話，即發行電話公債；創辦電燈，即發行電燈公債；創辦公園，即發行公園公債，其他以此類推。所有各種公債之担保品，即以各該事業將來之收入充之。所以發行單獨公債者，因欲確定各該事業之收入為担保品，庶幾公債之信用昭著，易於推售也。

(四) 本村之建設，應從速通盤計劃，其要點如左：

(甲) 分區 本村應分工廠、住宅、貿易等各區；工廠區，應劃在與住宅區相離極遠之處，最好設於火車車站附近。住宅區應與貿易區相距不遠，惟不得與貿易區混在一處。貿易區應就現在中國銀行郵局等一條海濱濱路上推廣之。

(乙) 馬路 馬路之制度，應隨地形而定，不得拘拘於某種形式；惟亦不得

過於灣曲，致交通上有種種不便。

(丙)各區房屋高下之限制 各區之房屋，應依性質之不同，而定其高下；惟一區內之房屋，不得有高下不齊之象。工廠貿易兩區房屋，可高於住宅區房屋。但同一區內之房屋，不得由人民隨意建築，使之或高或低，有礙觀瞻。

(丁)房屋與空氣 本村各區房屋之四週，必有窗戶以通空氣。住宅區房屋四週，除有窗戶外，尚須留通氣草地。工廠區房屋前後，亦須有通氣草地。貿易區房屋左右，不能不互相連接，但每隔五十家，須建通氣草地一大方。

(戊)公共房屋 本村公共房屋，如村政廳、警察總署、郵政局、電報局、電話局等，應設於一集中點，不得分建於各處，致不方便。

(己)各區馬路之寬狹 (一)住宅區馬路，應定六丈寬。馬路兩旁樹木地

位一丈，兩旁步行道及陰溝占二丈，兩輛車行道一丈六尺，兩旁停車地位一丈四尺。(二)各區小巷，應定一丈二尺寬。車行道八尺，步行道四尺。(三)貿易區馬路，應定八丈寬。兩旁步行道共三丈，兩旁停車地位共一丈四尺，兩輛車行道一丈六尺，電車雙軌道二丈。(四)工廠區馬路，應定六丈寬。兩旁步行道共二丈，車行道四丈。(工廠區不建電車，因主張工廠附近及工廠內，建築工人住宅房屋。)

(庚)溝渠 本村溝渠，悉用陰溝，不用陽溝，免生危險。

(辛)醫院 本村應設村醫院一所，診視所若干處。

(壬)學校圖書館及公園 本村學中所設圖書室，應隨人民自由入覽書報；學校操場，應劃一部分地位爲公園，任人民自由入園，此外仍須另設公園二所以上。

(癸)公共演講廳 本村應建公共演講廳一所，於村政廳內，或村政廳旁，

凡村內人民有集會時，皆可租用。

以上所舉各節，及本村設計中各要點，皆係大而顯者。其他尙有如自來水、電話、電燈、戲院等之建設，皆須一一籌畫，順序興辦。惟意見書中有應聲明者數事，請分條述之於左。

一 意見書中介紹美國最有成效之「議事會經理制」。復因本村外國人甚多，既不能完全置彼等於不顧；又不能不保我國在本村之主權，兼籌并顧。故於「村議事會經理」外，復設外國人諮議會；所謂諮議者，處於被動地位，其有「議」與否，完全依村政府有「諮」無「諮」耳。換言之，該機關實同虛設，不過藉以塞外國人之口也。再「議事會經理制」之優點甚多，亦請言之於左。

(甲)是制規「議事會爲立法機關，經理專理行政事務，是明議事須參合多人意見，方收集思廣益之效。行政應出自一人之手，始有前後一致政策。

(乙)村議事會，祇規定議員七人，員額極少，又不分區選舉，是效法美國最新

發明之「短票主義。」 Short Ball to Principle 蓋短票者，是使選舉票上，被選人愈少愈好，以其被選人資格，易於注目，而所選得之議員，自是全村之精華，真能代表全村也。

(丙)是制規定村經理對村議事會負責，各部部长，對村經理負責，是村內凡事之舉行，皆有負責之人。如遇錯誤，人民可歸咎於村議事會；村議事會亦可歸咎於村經理；村經理又可歸咎於部長。

(丁)是制規定村經理，由村議事會選聘，並不由人民選舉，是深明選得之人員，大都皆是缺乏行政經驗之人，不如由村議事會選聘，較能選得行政經驗宏富者，而聘任之。

(戊)是制大都，不定村經理之任期，其任期係以村議事會之信任為定。故為村經理者，對於村之行政，不敢不特別留心，致被村議事會之斥退。

(己)是制規定村經理為行政首領，有任免行政人員之權，是村經理得自由

發展其主張。

(庚)是制規定行政各部，隸屬於村經理，祇對村經理負責；村之行政，可以統
一。

二 意見書中介紹美國之「合作主義」，是不獨可免階級之戰禍，且可得以
下之兩種利益。(甲)合各級人民為公司股東，是全村人民，皆為公司主人翁，對
於公司，未有不盡全力發展者。(乙)因利息等等，皆有一定之限制，並應以其盈
餘，補助村庫，是興革村內事務，能得其助力，必然不少。

三 意見書中介紹「分界」法，是德國各市行之最有成效之法，亦即行之於
衛生上，安寧上，皆有莫大裨益者。更美國各市近年，方爭先效法之者。(Zoning)

四 意見書中主張馬路制度，隨地形而定，不拘拘於一種形式，但亦不得過於
灣曲，是既可免除拘束於一種形式之不雅。(如美國各市，常拘拘於長方形之街
道，殊不雅觀。)又可免去過於灣曲，妨礙村內交通。(歐洲各市，專求美觀，故對於

道路計畫，往往使之過於灣曲，致交通諸多不便。）

五 意見書中，規定同一區內之房屋，須高低一律，是注意村內之美觀。即德法諸國各市，最爲注重之事，亦即德法各市市政上被人稱許之一點。

六 意見書中，規定各區房屋之四週，必設窗戶，與通氣草地，是效法英國發明之「田園城市」制度辦理。Garden Cities 欲免除村內將來之家宅 Housing Pestsions 問題發生也。

七 意見書中主張用陰溝，不用陽溝，是介紹歐美各市之最良溝渠制度於本村。

八 意見書中主張利用學校中圖書館，及操場爲公共圖書館與公園，是效法美國各市，利用學校之圖書室與操場爲公用，藉以省減村庫之經費也。

九 意見書中提議建築公共演講廳，聽人民租用集會，是使村內一切集會，皆得由村政府隨時監督之。

十 意見書中，規定各區馬路之寬狹，恆以各區馬路之性質而定，是各路既不致大寬，又不致太狹也。

篇十九 都市土地政策芻議（民國十六年作）

土地政策者，指一市政府對於市內之土地，與土地上之設施，皆有相當之政策。其目的，既欲使一市之地價，得由市政府隨時支配，以防止私人投機於土地；復欲以土地上之所得，供給於城市之建築費用也。歐陸各國之法律，尤以德國法律爲最著，對於城市土地之價值，概許市政府嚴定章程以管率之；更許市政府，將市內外之土地，隨意收買，隨意轉賣。故市政府對於市內一切土地及其價值，更易依其所計劃者，支配裕如也。現在英美各城市，對於德國城市之土地政策，極其贊許，提倡採用者，日見加多。但考英美兩國之法律，對於城市，除所需之土地可以購置外，不得額外多購土地。蓋多購土地，除將所需留爲市用外，其餘轉售於民，非公共目的也。因有此政策，故英美各城市之土地，不能由市政府隨意支配之，其結果，所有市內土地，各地主皆得任便投機，對於地價，多方操縱，致使市政府之建設計劃，往往受其阻止，不能實行，殊爲可惜。歐美之土地政策，出入既如此之大，然則我國

各市，應以何者爲法乎？愚以我國各市，如果從事建設，其市內各地主，必思於土地，多方投機，從中取利。如所有農田土地，或廉價土地，盡被私人購入，出以種種陰謀奸計，使地價增高，則一市政府，將來需用土地時，向之購買，困難必多。如照時價付價，一市政府之購地費用，恐難籌得甚多；如依原來低價付價，各地主必羣起反對之。處此兩難之際，一市政府，所計劃各種建築，必然不能進行無阻。查數年前吳淞商埠局訂定建設計劃甚詳，祇以早無土地政策，未能預收土地，致商埠範圍內一切土地，概由投機者完全收買，并故意高抬地價，使商埠所需土地，不能依所訂收地章程廉價購入，非特此也。投機土地者，深知不肯依商埠局定價，出賣土地，易受法律之制止，竟敢施以毒計，控告商埠局當局，使商埠局根本取消，其一網打盡之毒計，真險矣哉！我國各市既有前車之鑑，更應早定土地政策，并應效法德國之土地政策，藉以防止地主之投機，而利建設事業之進行。查我國各市土地政策，應分兩方面討論之，一在收買土地，二在規定地稅，請分別詳言之：

一 收買土地政策——依前上海南北兩市之收地章程，凡築馬路所需之地，概可由兩市政府隨意收用民地，無須付價。將來我國各市建築馬路時，亦可依照上海辦法，無價收用民地，似乎各市政府，將來收用土地時，并無如何之困難，不須規定收地政策也。其實不然，蓋我國各市建設城市時，將來所需之土地，不僅建築馬路而已，所有公園、學校、圖書館、各部辦公處、各種公用事業房屋之設置，均需土地甚多。我國各市中，從未建築公園等，是無價收用土地，建設公園等之法律，尚無先例，各市將來亦無處可以效法之。况各大市，將來應設置之房屋，既然甚多，所需土地亦自甚多，如完全收用民地，概不付價，於情理上，亦多不妥。尤有進者，現在歐美各城市，常有自建廉價工人房屋，或出租工人，或出售工人，各地市政府如不預先多購土地，則此種計劃，不易辦到，而市內之工人，既無低廉房屋可以租得，更難望購得廉價房屋，工人居住問題，必然不易解決。再各市以廉價多購土地，以便於所需土地外之餘地，出售市民，將所獲之利，充建設事業之補助費也。關於市政

府多收土地之目的與利益，德國多色大夫市（Düsseldorf）曾公布於衆曰：『多色大夫市近年來收用土地甚多。查本市日見擴大，年來所發生之城市問題，概係從前所未能計及者，所舉辦之城市事業，又日見擴充。爲應各機關事業之要求，城市必須於市內各區之土地，多多收買。倘市政府僅將一時所需者而收買之，對於將來之需要毫不顧及，實在眼光太淺。依吾人之經驗觀之，凡土地於需用時收買之，概較不需用時爲貴。故城市不應僅依當時所急需之土地，而收買之，即城市組織特別市政機關，使市內地價增長，再以土地上之所得，維持該各市政機關之所需，亦所許可也。再城市應於市之四郊地方，多收土地，以便對於各區之發達，房屋之式樣，及公園之建設，均可自由支配之。此外，對於郊外之土地，尤應多多開闢，以便建築房屋，藉使地價低落。依吾人經驗觀之，地價之增長，如以長久時期計算，每年平均，至少亦有百分之四。即有時地價增長，不免停頓之虞，但利息仍不至於百分之四。其實，吾人計算土地之利息，應以百分之四之複利推算之。據云，投資於實

業，其利息爲百分之四者，於十七年後，可獲利雙倍之多。但投資於土地者，於同一長久時期間，可以獲利三倍至四倍，有時更可超過之。」

因有以上之土地政策，多色大夫市除道路與公園土地，均爲市有外，尙主有全市百分之十七之土地，其中固有一部分，因改良市內建築物而收用者，但大部分之土地，皆係城市之投資，并藉以左右一市之建設，與防止私人之投機也。德國柏林市以市款投資於土地者，非常之多，其所收買之土地，市內市外均甚多，統共算之，柏林市主有之土地，有柏林市自身三倍之多。德之師絕斯卜格市(Stressburg)主有土地亦甚多，統共算之，約有全市土地之七倍。佛蘭克法梯市(Frankfort)主有土地，約有全市土地之一半。漢堡市亦主有全市土地三分之一。至喔爾母市(Ulm)則主有全市土地百分之八十也。

據云，喔爾母市自收買城壘，以城壘土地，改建新城市後，卽有私人於土地上投機，因之城壘以外之地價，忽然大增。但因城市已經收有土地甚多，并接續多收

土地，故地價增長後，市政府獲利甚多，私人不能不勞而獲大利也。查喔爾母市於一九〇九年時，僅有人口五萬六千人。其時以一百四十萬美金，收購土地一千二百英畝。收買後未及多時，更以四百英畝，轉售於民，得洋一百六十二萬五千美金。但城市除可自留八百英畝土地外，更得餘利美金二十二萬五千元之多。再喔爾母市，非獨主有土地甚夥，并曾自建房屋極多，以廉價售之於民，先收百分之十之買價，其餘分期付款，利息極輕。但與買房屋者訂立合同時，均預先聲明，凡遇買房屋人不能按期付利，得由市政府以原來售價，將房產收回之。因有此嚴厲之土地政策，故市民并不敢於土地上投機也。

再德國城市土地政策之目的，在防止私人隨意起造房屋於各處，或於市內各區，任便發展。此不獨於市民之衛生與安寧上諸多裨益，即於市政府方面，亦可減少無窮困難。查德國城市之建設法，概自中心點起，逐漸發展。如市內一段落之房屋，尙未建築齊備，不能於另一段落，興造房屋。如此，不獨使城市建築費用可以

儉省，即城市建築物之保養費，清掃費，燈火費，巡警費，均可儉省甚多。

依前面之討論，我國各市之收地政策，可以決定，請分條述之於左：

(一) 我國各市應將市內各區之廉價土地，於辦理市政時，即日秘密調查明白，盡量購置，並應調查各區土地於將來城市建設上，為必需者，亦盡量預先購置之。

(二) 所購置之土地，得以左列方法處分之：

(甲) 建築各種公共房屋，

(乙) 建築廉價房屋，出租於貧苦之市民，

(丙) 建築廉價房屋，出售於市。

(丁) 以所餘之土地，轉售市民。

(三) 所有收地費用，均須分期發行公債充之。第一年先發行十年長期公債五十萬元，其辦法如左：

(甲) 實收四十萬元,

(乙) 以八萬元作獎勵費,二萬元充一切手續費,

(丙) 公債每股定爲十元,(以本埠或外埠本國人爲限。)

(丁) 利息定爲月息八厘,自購票之日起計算,按月付息,

(戊) 以所收買之土地全數,爲担保品,

(己) 還本期,自第三年起,每年抽籤還本一次,其每次之還本數,列左:

第三年一月一日,還本三萬元

第四年一月一日,還本四萬元,

第五年一月一日,還本五萬元,

第六年一月一日,還本六萬元,

第七年一月一日,還本七萬元,

第八年一月一日,還本八萬元,

第九年一月一日，還本八萬元，
第十年一月一日，還本九萬元，

共計五十萬元。

(四) 農地收買後，如不需，仍可由農夫承租耕種之，

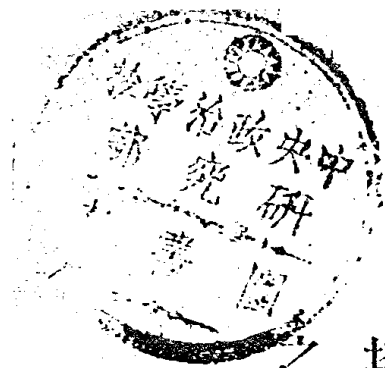
依上述公債辦法，籌集第一次購地費四十萬元。如地價每畝爲二百元，則可得地二千畝。如地價每畝爲四百元，則可得地一千畝。即以一千畝土地計算，如一市政府能開築道路一二條，接通一市之熱鬧地方。(築地費，可征特別估稅) 則地價必然增長。蓋市政府既有此一千畝土地，其土地即可由一市政府隨意支配，即其地價之高下，亦在一市政府支配之中。當地價增長後，再以極少一部分土地，出售市民，此時所收地價，既可較多，則獲利必然極大，以所獲之利，償還第三年應還之債本，當可富足而有餘。如此每年應還之債本，均以土地出售，或以土地上建築物之收入充之，均無不可。至債本還完後，當可餘地甚多，以所餘之地，留作公共

房屋之地位，或建築普通房屋，出租或出售市民，均無不可。而市政府之獲利，必然甚大，以所獲之利，即可補助市政府之政費也。或曰：一二千畝土地收入後，更須轉售市民，一市政府所留土地有限，於一市仍屬無補。但一二千畝之土地，僅係第一次所收者，第二年第三年仍可依第一年發行公債辦法，收購第二第三批土地，即每次須出售一小部分，而所餘者仍可甚多。如此逐年收購，一市政府之土地亦可日見增多。一市既有土地甚多，則不獨市民無從操縱地價，即一市政府亦可於土地上獲得無窮之利益。此種一舉兩得之土地政策，各市政府，不應注意乎？

二 地稅政策——市內土地甚多，城市政府若欲將一切土地完全收購，此不獨無此財力，即有此財力，於事實上亦難辦到。是以僅依收用土地方法，以爲防止私人投機於土地與操縱地價之利器，仍難完全達到目的，故必須另有方法，以爲之輔，方可制止私人之以私害公也。其法爲何？即採用中山先生之平均地權方法：按中山先生之平均地權方法，包括普通地稅與土地差增稅而言。前者每年征收

一次，各國採用已久，後者乃新發明之地稅，每隔若干年方征收一次也。至征收土地差增稅之重要理由，係指一市土地，因市政之改善而增價者，應將土地所增之價，由市政府征收地稅若干，以充全市公共利益之用，不使市民不勞而盡獲其利益也。查各國所實行之土地差增稅，概包括普通地稅在內，故討論各國土地差增稅時，應連普通地稅一并討論之。考各國所實行之土地差增稅，雖提倡於德國，但實行於我國之膠州，當一八九八年時，德國租我膠州灣九十九年，所有土地權亦屬德國。查膠州計有一百六十方里，自德國租得後，竭方經營，對於膠州城市之建築設計，皆聘有德國市政專家，主持一切，故其碼頭船塢之完善，竟為香港所不及，而膠州一港，竟於十數年中，成為東亞最完善最優良之德國海港矣。

按膠州土地，在德國未租借時，人民以極廉之價，預購者甚多，及德國租借後，地價大增。德國之膠州政府，於一八九八年九月二號，即發出通令，飭地主照所增之地價，抽付百分之三十三差增稅。如各地主於二十五年後，不將地售出，地主再



照土地所增之價，付百分之三十三差增稅。在第二十五年時，各地主如有售地之意，應登報聲明，政府得依賣主之索價，享購買優先權。予政府以優先權者，所以防賣主於索價中作弊也。不但如此，地主每年須就土地時價付百分之六之地稅，每年收稅時，亦照地主之索價而定。再地主之索價，政府仍得有照價購買之優先權，所以如此者，亦防地主虛報也。自以上各稅征收後，在土地上作投機事業者，竟裹足不前，而膠州全市之土地，竟無一處無營造房屋矣。除以上各稅外，更有法律，可以防止投機土地者，即地主須於一定之時間，照政府所規定，在土地上建築房屋，如過期不造，政府得以一半之地價，收買其土地。以上各種租稅及法律之用意，是在防止人民，以土地作投機事業，并鼓勵購買土地者，專為發達事業也。

在一八九三年前，德國各市之征稅，咸據租金之多寡而定，并不問賣價之多寡。此種稅制，為當時全歐所通行，即現在各國，仍有遵行之者。但在數十年前，普魯士內務部照普邦會所通過之法律，通告各市，應照各土地之售價征稅，不得照

土地租金徵稅。於是數年之內，三百五十市，均照新稅制征收地稅，而各市之土地收入，因之大增。各城市無營造物者，竟不見德國之工人及資本，因得發展機會矣。

再查佛蘭吉法梯市，於一九〇四年採用是稅，法律亦甚完善，請略述之：

(一)土地買賣時，賣主應照售價付百分之二之地稅。此僅土地易主之稅，與地價漲落無關。

(二)征收土地差增稅，分二種：(甲)凡土地之價值增長後，原地主如無意出售土地，應照土地之時價，付土地差增稅。凡在土地上起造房屋，經營業者，付百分之一至六之差增稅，無營造物者倍之。(乙)如將土地售出，因地價增長，得有厚利，則須付土地差增稅。此種地稅較多於(甲)種，大概收稅自百分之二至百分之二十五不等。此種地稅，二十年征收一次，係在地主出賣土地，地價增至百分之十五時行之。

中山先生之平均地權辦法，簡言之，在先規定私有土地之價。其法，由地主自

報之，地方政府則照價徵稅，并可隨時照價收買。自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步，而增價者，則其利益當爲全縣人民所共享，而原主不得而私之。（中山先生建國大綱第十條。）

查膠州與德國之佛蘭克法梯市，及中山先生所提議之土地差增稅辦法，頗多出入：（一）膠州所定之稅率，爲依土地所增之價，征收地稅百分之三十三。佛蘭克法梯市，則規定爲自百分之一至百分之六，及百分之二至百分之二十五兩種。至中山先生所提議者，則欲將所增之地價，完全由政府征收地稅，以充公益之用。（二）膠州土地差增稅之征收，係每二十五年征收一次。佛蘭克法梯市，則定爲每二十年征收一次。至中山先生所提議者，因係建國大綱性質，并未規定年限，但實行時，自須規定年限。蓋年年征收此稅，因地價未必增長，故不易辦理也。（三）膠州之土地差增稅，與中山先生所提議者，均未規定此稅，須俟地價增長至如何程度後，方可征收。但佛蘭克法梯市，則規定須俟地價增至百分之十五時，方可增收此

稅也。(四)膠州之土地差增稅，與中山先生所提倡者，均未規定有房屋與無房屋之土地，須有不同之稅率。但佛蘭克法梯市，則規定建有房屋之土地，祇征差增稅自百分之一至百分之六；其未建築房屋之土地，則征收差增稅，自百分之二，至百分之二十五。(五)土地差增稅，概皆附征普通地稅，依土地時價而征收之。譬如膠州，則於每年就土地時價，征收百分之六之普通地稅；佛蘭克法梯市，則於土地買賣時，向賣主征收易主稅百分之二；至中山先生所提倡者，與膠州之辦法，大概相同。

按上述各種土地差增稅辦法，我國各市究以何者爲法乎？愚意，各種辦法，均不宜隨意效法，應依各市特別情形，參考其善者，另定適宜之辦法，務使普通地稅，與土地差增稅，實能施行無阻。至此種地稅，我國各市究應如何規定，容當詳陳於後。今請先將免稅各點，約略述之：

查德國對於政府之公地，慈善教育機關之用地，均不征收普通地稅或土地

差增稅，此甚合財政原理。但德國對於房屋公司之土地，如利息在百分之四者，亦免收兩種地稅。在普通人見之，以爲房屋公司既爲營業性質，何得准其免費？似與財政原理不合。其實不然，何也？蓋城市之中，人口繁多，居住問題，往往不易解決，故市政府對於提倡建造房屋者，無不竭力贊助之。况房屋公司雖爲營業性質，但其利息限於百分之四，是此種公司於營業性質之中，帶有慈善之意。慈善機關既可免付地稅，房屋公司之利息在百分之四者，自亦可以免付地稅也。我國各市將來對於此種房屋公司，亦應免收地稅，藉以鼓勵市民多建房屋，減少市民居住問題也。

再普通地稅固應一律征收，無須視土地之多少，而定稅率之大小，但土地差增稅則不應規定稅率一律，應依土地增價之多寡，而規定稅率之大小。有時增價過少者，可以免征差增稅，其增價特高者，又可將稅率略爲增高。務使中山先生平均地權之主張，實能實行，則社會上不致貧者益貧，富者益富，而階級戰爭之禍，可

以無形消滅矣。茲將我國各市之普通地稅與土地差增稅之要點，分列二條如左：

(甲) 普通地稅：(日前中央財政會議已決定地稅為地方稅，故我國各市應收歸市征)

(一) 普通地稅，分有房屋與無房屋土地之地稅。

(二) 由地主自行呈報各人所有之土地畝數及其價值。

(三) 呈報後，再由市政府土地部或科分別派調查員丈量實地，并調查其價值。

(四) 如疑地主所報之地價有以多報少之情事，由土地部或科陳明市政府，依地主所報之價，收買其土地。

(五) 如丈量地主之土地畝數有不符處，由土地部或科改正之。

(六) 土地丈量并定價後，由政府發給新舊地契，將舊地契取消之。其丈量與發給新契之手續費，由土地部或科訂定徵收之。

(七) 凡關於土地之爭執，概由執行首長委派公正與熟習土地情形者五人，組織土地公斷委員會，審查後公斷之，為最終了之決定。

(八) 土地經公斷後，由土地部或科依有房屋與無房屋土地之不同，分別徵收地稅。

(九) 無論有房屋或無房屋之土地，均以畝為單位，不及一畝者，以分厘計算之。

(十) 無房屋土地之稅率，以千分之八為準；有房屋土地之稅率，以千分之六為準。

(十一) 一市之土地，為左列各種者，均免徵地稅：

甲 市有土地。

乙 市辦之學校，醫院，圖書館，博物院。

丙 市設之公園，及免費遊戲場。

丁 市立之倉庫，公共市場，公墓與義塚。

戊 市辦之公用事業，

己 慈善機關之自用地，（其有以土地作營利事業者，不得免稅。）

庚 房產公司之土地，其利息在百分之四者。

（十二）凡土地無承租於人，或長期典質於人，或抵押於人情事者，其地稅均由土地所有權人繳納之。

（十三）凡土地有承租情事者，其地稅均由承租人繳納之。

（十四）凡土地有長期典質於人情事者，其地稅均由長期典質者繳納之。

（十五）凡土地有抵押情事者，其地稅除由抵押權人依照押款全額繳納外，更由所有權人依照土地地價，與押款全額相差之數，繳納之。

（十六）所有地稅，得分兩次繳納，第一次之納稅期，定為四月一日至四月三十日；第二次之納稅，定為七月一日至七月三十日。

(十七)逾限一星期不繳者，加倍納稅，逾限兩星期不繳者，照應納之稅，多納三倍；逾限一月不繳者，由土地部或科依照土地時價，收爲市有。

(乙) 土地差增稅：

(一)所有土地，無論地主願否出售，每隔十年，徵收土地差增稅一次。

(二)在非徵收土地差增稅時而土地有移轉者，仍須納稅。

(三)凡土地均以畝爲單位，其不滿一畝者，以分厘計算之。

(四)凡土地之增價在百分之十以下者，免征土地差增稅，其在百分之十及滿百分之十者，依屢進法，徵收土地差增稅。

(五)凡未起造房屋之土地，其稅率定爲自百分之五至百分之二十五；凡已起造房屋之土地，其稅率定爲自百分之一至百分之十五，請列左兩表說明之：

未造房屋土地之稅率

| 地價之增高 | 稅率 | 地價之增高 | 稅率 |
|-----------|-----|-----------|-----|
| 一〇% | 五% | 二〇一至二一〇% | 一六% |
| 一一%至三〇% | 六% | 二二一至二二〇% | 一七% |
| 三一%至五〇% | 七% | 二二一至二三〇% | 一八% |
| 五一%至七〇% | 八% | 二三一至二四〇% | 一九% |
| 七一%至九〇% | 九% | 二四一至二五〇% | 二〇% |
| 九一至一一〇% | 一〇% | 二五一%至二六〇% | 二一% |
| 一一一至一三〇% | 一一% | 二六一%至二七〇% | 二二% |
| 一三一%至一五〇% | 一二% | 二七一%至二八〇% | 二三% |
| 一五一%至一七〇% | 一三% | 二八一%至二九〇% | 二四% |
| 一七一%至一九〇% | 一四% | 二九一%以上 | 二五% |
| 一九一至二〇〇% | 一五% | %代百分法 | |

已造房屋土地之稅率

| 地價之增高 | 地稅之次序 | 地價之增高 | 地稅之次序 |
|-----------|-------|-----------|-------|
| 至一〇% | 一% | 一五一%至一七〇% | 九% |
| 一一%至三〇% | 二% | 一七一%至一九〇% | 一〇% |
| 三一%至五〇% | 三% | 一九一%至二〇〇% | 一一% |
| 五一%至七〇% | 四% | 二〇一%至二一〇% | 一二% |
| 七一%至九〇% | 五% | 二一一%至二二〇% | 一三% |
| 九一%至一〇〇% | 六% | 二二一%至二三〇% | 一四% |
| 一一一%至一三〇% | 七% | 二三一%以上 | 一五% |
| 一三一%至一五〇% | 八% | % 百分之幾 | |

(六) 凡在土地上營造房屋, 或有其他改良事業者, 其所費之數, 應除去之, 不受土地差增稅之徵收。

(七)有左列各種情事者，免徵土地差增稅：

甲 市有土地，

乙 市政府一切辦公處房屋之土地，

丙 市辦之學校、圖書館、醫院、公園、通氣草地、市場、博物院、公立倉庫之土地，

丁 公墓與義塚，

戊 義務遊戲場土地，

己 慈善機關自用之土地，（其有以土地營謀利益者，不得免稅。）

庚 房屋公司之土地，其利息在百分之四者，

辛 市辦公用事業所需之土地。

(八)凡土地無永租於人，或長期典質於人，或抵押於人情事者，其土地差增稅，均由土地所有權人繳納之。

(九) 凡土地有永租情事者，其土地差增稅，均由永租人繳納之。

(十) 凡土地有長期典質於人情事者，其土地差增稅，均由長期典質者繳納之。

(十一) 凡土地有抵押情事者，其土地差增稅，除由抵押權人依照押款全額繳納外，更由所有權人依照土地地價與押款全額相差之數繳納之。

(十二) 土地差增稅之徵收，由一市政府土地部或科預先公布，限期於一個月內繳納，其逾限兩星期不繳者，照應納之稅，多納三分之一；逾限一個月不繳者，由土地部或科依照土地時價，收為市有。

(十三) 關於徵收土地差增稅之爭執問題，均由土地公斷委員會公斷之，其組織與辦法，已詳於前面普通地稅條文內，不再贅述。

(十四) 所有土地公斷委員會之決定，為終了之決定。

前述關於各市之土地政策，僅係大而顯之要點，詳細之處，須俟訂定條文時，方可規定。總之土地政策之目的，應爲社會的，一在防止我國各市私人於土地上作種種之投機，以妨礙城市建設之進行；二在以我國各市土地之收入，補助建築各城市費用之不足。欲達此兩目的，既須由各市政府多購土地，以便隨意支配之，不受私人之壟斷；更須可以自由將所餘之不需土地出售於民，或自建房屋，出售或出租於民，以所獲之利，補助建築費用之不足；尤須規定普通地稅及土地差增稅兩種，藉以收得大宗款項，用充各市興革事宜之費用。關於普通地稅之徵收，是每年征收者，其稅率爲一律者，至土地差增稅，則每十年徵收一次，但土地增價爲百分之十以下者，概不徵稅，其增價愈多者，則其稅率更大。此實行中山先生平均地權之主張，以防止貧者愈貧，富者愈富之趨勢也。此外，對於未建房屋之土地，則規定差增稅較大，所以鼓勵城市建築日多，市面日興起也。雖然，一人智力有限，難免顧此失彼，其中未盡事宜必然甚多，尙希指正焉。

市政研究論文集

篇十九

1949

中華市政學會叢書

市政研究論文集

董修甲著

中華民國十八年一月刊行

▲每册定價大洋壹元▼

撰著者 董修甲

刊行者 青年協會書報部

總發行所 青年協會書局
上海博物院路二十號

代售處 各大書局

**Municipal Administration
Essays & Lectures**

By

S. K. Tong

ASSOCIATION PRESS OF CHINA

20 Museum Road, Shanghai

Price: \$1.00 per copy

575