

# 本期目錄 第八期

談談都市心理

錢慰宗

都市保健行政論(上)

王耀祖

關於地方自治團體之監督

劉堯星

都市建設的美化實用兼收主義之實施(中)

董修甲

上海特別市第一區教育之回顧與前瞻(下)

譚天凱

上海猶太難民之政治活動

李雲譯

## 五 月 號

中華民國三十三年五月十一日出版

南京圖書館藏

# 本刊投稿簡章

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

## 地方行政月刊第八期

民國三十三年五月二十日出版

編輯者 地方行政出版社

發行者 地方行政出版社

上海愚園路六〇八弄內田莊一四四號

經售處 中央書報發行所

及各地分所

### 廣告價目

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

製版彩印照價取費

### 定價

每月一冊	每年十二冊
定購	定價
辦法	連郵費
冊數	國、內、日、本、香、港、澳、門、國、外
零售	廿四元
半年	一百二十元
全年	二百四十元
全年	二百八十元

郵票代價十足通用惟以上海通用者為限

# 談談都市心理

錢慰宗

過去研究都市問題或都市行政的人，往往偏於政治，經濟，文化，交通，建築，娛樂，罪惡等等，而於都市心理，則擇焉不精，語焉不詳，並沒有精闢中肯的分析與論述，尤其是最近幾年來，兵戈滿地，瘡痍滿目，學術空氣，日益沉寂，似乎對於這種比較難於下手的問題，大家都迴避了。

其實這種問題的研究，却也有重要的價值，不論從事任何活動，對於都市心理，都應當有相當的認識，然後所有的理想，希望，計劃，也易於實現，易於成功，如果從事改造社會，轉移風氣的工作，似乎更應當對於都市心理，有明確的認識，然後才可對症下藥，恰到好處，然後任何問題，才可以迎刃而解，任何事業，才可以水到渠成。

要認識都市心理，先得要認識都市現象與都市特質。

有時閉門却掃，靜坐在家裏，想過一下安詳恬澹的家庭生活，但是一轉上了無線電，聽到了各奇各色的報告，歌唱，與音樂，你的腳搔了，你的心動了，你就不期然而然的會想向外面跑，你的口袋也不期然而然的鬆起來了，甚至於你的態度，也會轉變的。

有時睡在床上，好夢正酣，而電話的鈴聲，却無情地來了，這種瞬息萬里的交通工具，使住在都市的人們，不能不宵旰勤勞，與外界作紛雜的接觸，如果地位重要一點，事業的範圍大一點，又如果個性好動一點，那就要一天到晚忙個不了，單拿聽電話一種工作來說，也已經有應接不暇之勢，這種紛擾與緊張，在鄉村社會裏是沒有的，所以在都市社會裏，果然

不允許你過安詳恬澹的生活，有時連自己的主張，自己的意志，也都不易把握得住，最低限度，你得要與外來的刺激相調和，相乘除。

有時在茶餘酒後，或感覺到無聊，看看小報，神態非常悠閒，但也容易引起一種奇怪的感覺，好像都市的文學，自有一種特殊風格，而都市的讀者，也似乎都不願意看那種一本正經有關綱常名教的所謂道統文學，似乎非輕鬆的富有誘惑性的刺激性的資料，覺得提不起精神，可是一看到了各種小報，就精神百倍似的，眼光也似乎清醒些，同時又似乎感覺到惟有都市的文學，才富有創造性，各種新名詞，層出不窮，如果幾年不看小報，就會使你感覺到自己太落後了，太陳腐了，太濼小了，有時更使你覺得狗咬人不是新聞，惟有人咬狗才是新聞，的確都市的新聞，非如此是不夠勁的，也非如此，不足以引起讀者的注意，與好評。

在都市裏奔走粟六，是一種需要，有時就想抽閒散步，稍添靡氣，俱是一看到了人如潮湧，馬不停蹄，也會使你感覺到紛擾與緊張，一般走路的人，都像有人在後面跟，有人在旁邊喊，大家的脚步，都提得很高，跑得很快，大家都似乎有人在許頭論足，有錢的人，似乎有人在羨慕他，有地位的人，似乎有人在崇拜他，漂亮的年輕女子，似乎有人在追求他，窮酸的人，似乎有人在輕視他，而鬼鬼祟祟心術不良的人，也似乎有人在詛咒他，偵察他，就是一般閒散的人，也好像都是很忙，這是都市社會的一種現象。

同住在一里一坊一鄰一弄之中，有的過了半年遷移了，過了三年四年

，則大部份左右鄰舍，大概都移動到了不知去向的地方，彼此暫時的，偶然的，同住在一里一坊一鄰一弄之中，彼此的職業是不同的，彼此的興趣也不一樣，所以鄰里關係，十分淺薄，大家都似乎感覺到孤寂苦悶，大家都似乎像秦人視越人之肥瘠而漠不關心，各人各掃門前的雪，並沒有感覺到與鄰舍有守望相助，緩急相濟的關係，甚至於大家都似乎各懷鬼胎，不敢接近，即住在同一公寓，同一門牌的人，也未必相識，當然更不需要彼此關心，大房東對於房客，當然沒有接近可能，也不需要認識，二房東三房東對於房客，他們的關係，也是一樣的淺薄，大家見了點一下頭，說一聲『你早』，已經是算有禮貌了，喚一聲前樓的太太，後樓的小姐，亭子間的先生，也算是十分親密的了，這並不是都市人情薄如紙，這是都市社會的組織與鄉村社會不同的地方，這也是都市社會的一種現象。

百貨商店裏，館子裏，戲院子裏，旅館裏的人，似乎更是忙得不得了，更是鬧得萬分，大家都似乎被這許多地方吸引了去，這種被都市的向心力所支配的各種活動現象，世界上任何都市是一樣的，一到了市中心去，你的希望當然可以滿足，甚至於還沒有預定的計劃，沒有想到的慾望，也會在不知不覺中，在你的內心燃燒了起來，所以成千成萬的人，紛紛向都市中心集中，幾乎像後浪推前浪一般的，蜂擁而前，一闖而散，同時，也真不知每天有多少人在發憤向上，有多少人在墮落沉淪，有多少人春情奔放，有多少人秋意闌珊，有多少人在吶喊，有多少人在呻吟，有多少人得意忘形，歡忻鼓舞，有多少人垂頭喪氣，痛苦悲哀。

都市中的興趣，態度，語言，風尚，以及生活形式等等，也有其特殊性，有時覺得他幼稚無聊，有時覺得他討厭可怕，有時覺得這種種豪華浪費，真的世界上只有變動變遷，却不一定能達到有意義有價值的進步，所謂理想，不過是一種妄想，所謂希望，不過是一種奢望。

這種種不過是都市中間一般人每天所看見，聽到，感覺着的，種種現象，限於篇幅，不能暢述，但是從上面所簡述的許多現象，細細的加以檢討分析，我們也可以發現都市的特質了：

(一) 移流性——研究都市問題，或都市社會學的人，大概對於所謂移流性 *Mobility* 流動性 *Fluidity* 都有了相當的認識，似乎不需要詳細的論述了，近代都市長足的發展，人口與物資的紛紛向都市集中分散，都是這種移流性與流動性所交織成的一種現象，也都是因為交通工具與建築形式進步以後，所產生的一種特性，可是正因為有了這種特性，所以在政治上，文化上，經濟上，社會上，也就形成了不少嚴重問題，同時都市態度，都市生活，都市風尚，等等也就發生了許多變遷。

(二) 隱藏性——都市的交通，儘管如何發達，都市的管理，儘管如何嚴密，都市的地域距離，儘管如何縮短，但是社會距離 *Social distance* 却因之而日益加長，彼此的各不相識，各不相干的情形，前面已經說過了，這當然是都市的移流性所造成的現象，也正因為有了這種現象，所以都市的隱藏性，也特別的提高了，同時也正因為有了這種隱藏性，所以不知道引起了多少苦悶，造成了多少罪惡，多少奸險的手段，多少使市民——尤其是使青年——墮落沉淪的誘力，也就因此而五花八門，不可究詰了。

(三) 刺激性——都市的人口，因為太多了，都市的事物，因為太複雜了，都市的交通，因為太便利了，所以都市不獨富有移流性隱藏性，並且也富有刺激性，市聲的喧雜，市色的繽紛，市氣的囂張，市態的豪邁，無時無刻不在充分地發揮他的刺激性，來自鄉間的人，恐怕一到都市，就要頭昏腦漲，心意無主了，但是過慣了都市生活的人，却似乎非有一種強烈的刺激，就會沉悶無聊，感覺到渾身不快，好幾丈高的矗立在靜安寺路兩旁的廣告，非如此偉大，非如此富有刺激性，就不容易引起大家的注

意，就是這樣富有刺激性，尚且還有許多人視若無睹，毫無印象，唱戲的時候，如果沒有高入雲霄的鑼鼓聲，聽眾或許就要覺得不够味，或許就要覺得無聊而打盹了，跑馬，跑狗，打回力球，吸引觀眾的力量，比較了輪盤賭，所以要大得多，爲的是緊張熱鬧，爲的是刺激性強。

這三種似乎是都市的特質，因爲這種種特質，所以都市的心理，也就有他的特殊的發展，與形態了。

(一) 膚淺——都市的人，當然是比較聰明的，都市的兒童，也因為目所見，耳所聞，在日常生活中心所體驗到的種種經驗，比較豐富，所以要比鄉村兒童強得多，同時一般發憤有爲的青年，都向大都會集中，所以都市的思想，當然特別的敏銳，特別的發達，每個人都在用腦筋，想辦法，新的奇的，有意義的，有價值的東西，莫不是都市的產物，就是惡劣的，危險的，種種手段與計劃，也是在鉤心鬥角，優勝劣敗的都市生活過程中所產生的，怎麼說他是膚淺呢？

不差，都市的思想，果然是敏銳的，前進的，但是正因爲如此，所以對於各種有自己密切關係的事業與活動，專心一意的去注意，而對於自己沒有關係的，就不能不疎遠隔絕，所以就因此而膚淺了，尤其是因爲都市的移動性，隱藏性，刺激性的強烈，所以對人的關係疎遠了，對事的認識淺薄了。

都市中的謠言，似乎特別的多，傳布也比較得快，造謠的人，當然有他的聰明作用，但是被謠言所支配的羣衆的思想，就未免淺薄得可憐，不可能的事像人咬狗，居然有人在製造空氣，有人在盲信謠言，甚至像傳染病一樣的爭相傳說，這是一個膚淺的例子。

我們再拿以前有一份私立學校在廣告中所說的話，也就明白了，居然有人以房屋寬大，空氣清新，交通便利，這一類的話，來作廣告，這種種

未始不是一個學校應有的條件，但是一定要如此說法，如此鋪張，豈不是直接了當的自己承認是學店，但是登這種廣告的學校，却非如此說不可，而看報的人，却居然也打動了心，豈非又是一個都市心理膚淺的明證。

夏天的女人，腳上不要穿襪子，手上却非戴手套不可，以及衣服的忽長忽短，袖口的忽大忽小，領頭的忽高忽低，似乎並沒有科學的價值，但是只要有少數人來一下有力的提倡，大家就會如影隨形的如法泡製起來，無所謂考慮，簡直不允許考慮，這種心理，當然不能不說他是膚淺。

其他，像廣告非大不可，聲音非鬧不可，說話非胡調不可，顏色非鮮明不可，動作非緊張不可，口味非酸辣不可，裝束非奇怪不可，甚至於名聲也非臭不可（不臭則聲聞不遠，其名弗彰）這種種也是膚淺心理的明證。

(二) 虛榮——虛榮心，是裁制行爲，砥礪思想，激揚意志的一種力量，也是轉移風氣改造社會的一種有力的工具，假使沒有虛榮心，社會的罪惡，或許可以減少，社會的安定，或許也比較的易於實現，但是人類的向上力，說不定就要銷沉寂滅，社會的進步，也說不定會在無形中阻滯了，所以虛榮心，不一定是壞的，這種虛榮心，在都市却特別發達，有時正因爲過於發達，所以就造成了許多愁痛的悲劇。

社會風尚的轉變，有時是不可思議的，譬如夏天的赤腳露腿，連足趾也要他露在外面的風氣，在十年以前，假使看到這種現象，不知要使多少人搖頭嘆息，高貴的女子，一定不敢如此大膽的，但是近幾年來，則似乎非如此，不足以言時髦，這種趨時的風尚，謂之「時狂」(Craze)，大家都瘋狂似的爭相仿效，淺薄無聊，可發一噓，但是這種風尚，實在是一種虛榮心的表現。

胡適之是我的朋友，固然一種虛榮心，某某大學是我的母校，某某公

司，我是股東，某某事業，是我從旁助成的，某某案件，是我解決的，某書是我的著作，某處的招牌，是我的大筆，某一種歌譜，是我創作的，某一種步伐，是我提倡的，甚至於某一個明星，是我識拔的，某一種割烹，是我指點的，一切的一切，都是虛榮心的流露，同時也正因為被這種虛榮心的驅使，所以才肯發憤忘食，樂以忘憂，其他，像物質慾望之滋長不已，拜金若狂，揮金若土，酒綠燈紅，豪華淫穢，等等現象，也無非被這種心理所役使，所桎梏，而無由解脫，不能自主。

(三) 孤悶——說起來，却甚奇怪，都市的交通，這樣便利，人與人接觸機會，又是這樣多，生活又是這樣舒適，吃的，穿的，住的，玩的，十里紅塵，何等綺麗，何等溫暖，何等怡情適性，幾乎令人如登天堂，怎麼說是孤悶呢？我前面已經說過了，都市的社會距離，畢竟要比鄉村遠些，彼此的各不相聞，漠不相聞，各有各的希望，各有各的興趣，各有各的關係，各有各的事業，各有各的活動，所接觸的，常在一起的，有幾個是素友，有幾個真能肝胆相照，安得不使人苦悶孤寂。

同時，都市的生活，是物慾所支配的生活，與鄉村中間的鳥語花香，山明水秀，純粹是自然之美相比，是迥不相同的，鄉村的生活，何等幽閒，何等曠適，並且白日普遍地照着，和風是普遍地吹着，接近了這種自然之美，不平的鳴，悲苦的心，是沒有的，與都市相較，何嘗有天壤之別，在都市中，到處可以看到不平，看到爭奪，在都市中志得意滿的人，究竟是少數，不得志不滿意的人也就容易引起不平之鳴了，而況一個人的物慾，漫無止境，所以爭奪的心理，也就愈變愈強，愈演愈劇，而不平的事實，也就愈積愈深，越發不可避免了，所以都市中的問題特多，而處窮守約之人，也就不能不感覺到孤悶了。

更何況都市中每個人所占的面積，似乎越弄越小，只要看房子的建築

就明白了，老式房子的面積總要比新式房子寬大些，大家似乎都擠在像豆腐干大小的房間，連迴旋的餘地都沒有，枯坐一室，等於坐牢，當然是孤悶的。

同時，都市中的「光桿」是比較的多，「光桿」的生活，當然是孤悶的，都市家庭的功能，也一天一天減少，到了現在，家幾乎僅僅是一個吃飯睡覺的地方，生產的人，是一定要離開家庭，就是兒童的教育，也決不僅僅是家庭的功能了，甚至於娛樂的活動，也需要離開了家，然後才可以享受，在這種現象之下，都市的生活與思想，也就不能不孤悶了。

不過孤悶，並不一定是一種壞的刺激，有志氣的青年，受到了這種刺激就會發憤向上，能夠過孤悶生活的學者，然後他的思想，才會深刻，他的學問才會精進，有人說都市的文學，是亭子間的文學，這句話，有相當道理的。

尤其是目前的物價昂貴，生活艱難，長安居不易，在大都市生活，更是困難，誰不覺到孤寂與苦悶呢？

作者也是住在都市生活的人，我的心理，當然也非常的孤悶，我的思想，也就不免於膚淺了。

(完)

### 介紹華北唯一行政刊物

## 市縣行政研究

編輯兼出版者：朱 枕 薪

發行 者：市縣行政研究月刊社

北京宣內石駙馬大街甲九〇號

# 都市保健行政論(上)

王耀祖

## 目錄

- I. 緒論
- 一 保健行政的性質
- 二 保健行政的範圍
- 三 都市保健行政的重要
- II. 社會保健行政
- 一 婦孺保健
- 二 學校保健
- 三 勞工保健
- 四 清潔之保持
- (一) 廢物之掃除及處置
- (二) 污水之排泄及下水道之建築
- (三) 墓地埋葬之干涉
- 五 飲料及食物之管理
- (一) 飲用水及上水道
- (二) 牛乳之消毒及牛乳廠之管理
- (三) 肉與屠場
- (四) 其他飲食品之檢查
- 六 家屋之登記取締及建造
- 七 結婚之限制及娼妓之取締
- IV. III. 精神保健行政
- 結語
- 附本文參考書

王耀祖：都市保健行政論(上)

## I. 緒論

### 一 保健行政的性質

衛生行政的意義，係以疾病之預防，治療，及人民健康所必要之一般條件的保持爲目的之行政，故其內容亦因之分爲預防行政(Prophylactic Administration)，治療行政(Curative Administration)及保健行政(Administration)三大部門，其間以保健行政之發生較晚，然其重要性則駕乎預防行政及治療行政以上，蓋治療行政以治療爲目的，其功用在於使已患者恢復健康，預防行政以防止疾病傳播爲目的，其功用在於撲滅有傳染性之疾病和防止其擴大，二者皆係疾病已發生之後的措置。保健行政則根本防患於未然，利用科學的方法，管理一切人民保持健康所必要之事物，使人民之健康因以保持並增進，是以保健行政的功用在於使疾病不發生。若保健工作之效用能完全發揮出來，則人類間將永無疾病之存在，疾病的治療和防止工作亦必因之而減輕其負擔，但近世科學，尙未能足以完成保健行政之效用，故預防行政與治療行政依然存在，不過其重要性却因科學之進步，保健行政之發達而逐漸減退了。(關於預防行政和治療行政，在科學不發達，保健設施缺乏之中國，尙極重要，異日當另爲文論之。)

## 二 保健行政的範圍

關於保健行政與預防行政及治療行政間的界限，近世衛生行政論者多不加分析，或以治療行政為保健行政之一部如醫師醫士之登記，藥物之管理，醫院之監督等，劃入保健行政範圍以內，或以保健行政為預防行政之一部如食物檢查，街道掃除等則列於預防行政範圍之中。至於治療行政與保健行政之區別，一着重於健康之恢復，一着重於健康之保持，二者之目的不同，其範圍尚較易區分；預防行政與保健行政則否，二者皆以疾病之防止為目的，其界限之劃分，當較困難，折中各衛生行政學者之學說，則二者之關係為：凡一般根本的消滅疾病工作，皆為保健行政，而特殊應急的疾病防止工作，則為預防行政，且預防行政之工作，多在疾病已發生之後，而保健行政之任務，則在疾病未發生之前，前者重在防止其發生，後者重在防止其傳播與擴大。故保健行政的範圍，包括一切有關民衆平時一般健康之設施及措施，其分類如次：

### (一) 社會保健行政 (Administration of Social Hygiene)

#### 甲、縱的分類

- 一、婦孺保健 (Health Protection of Maternity and Infancy)
- 二、學校保健 (School Hygiene)
- 三、勞工保健 (Labour Health Protection)

#### 乙、橫的分類

- 一、清潔之保持 (Scavenging and Cleansing)
- 二、飲料及食物之衛生 (Food Hygiene)
- 三、家屋衛生之檢查 (Sanitary Housing Inspection)
- 四、結婚律與娼妓的取締 (Marriage Laws and Repression)

### of Prostitution)

### (二) 精神保健行政 (Administration of Mental Hygiene)

## 三 都市保健行政的重要

保健行政，無論其在鄉村或都市，皆應推進，而於都市中，則更爲重要，其理由爲：

(一) 都市之人口，密度高於鄉村，住民之接觸必繁，因之疾病之傳播機會較多。

(二) 都市居民流動極速，使他地之傳染病易於傳入，本都市如有患者亦易傳出。

(三) 都市環境不合於衛生條件：

一、都市之空氣問題——因都市比較鄉村人口多而樹木少，加以工廠衆多，煙囪林立，空氣中含二氧化碳及塵埃過多，含氧之成份不足五分之一，對住民呼吸極有妨礙，因之都市多呼吸器官病患者。

二、都市之用水問題——都市之用水，無論其來源取自河水或井水，其污濁成份必甚於鄉村，故飲用水必須消毒及過濾，或施以蒸溜 (Distillation)，始克飲用。

三、都市之垃圾問題——都市因工廠多及人口密之故，產生垃圾極多，此項垃圾之掃除及處置，極爲重要，蓋以垃圾內多腐敗物，易爲細菌繁殖之所，有礙衛生最甚。

四、都市之日光問題——日光對人類健康，極爲有益，而都市因建築物之高大，日光每被遮蔽（樓之中層，有四面不能與日光接觸者，多用太陽燈），此亦都市公共衛生上之一重要問題。

五、都市之娼妓問題——娼妓爲傳染花柳病之主要原因，而都市娼妓



之多幾與其繁榮程度成正比例，故都市娼妓之取締，實為當前之要務。

六、都市之勞工問題——鄉村之勞動者，以工作於大氣之下，飽受日光照射，身體極健，而都市之勞工，因工廠設備之通風，光線等欠佳之故，且工作時間過多，工作繁重，每影響其健康，此皆須加以改善及管理

者。

七、都市居民之精神問題——都市頗不適於精神生活，其原因為：  
(一)在馬路行人往來噪雜，(二)公共娛樂場所深夜始息，且非正當娛樂，形成睡眠不足和萎靡不振，(三)用腦過多，故都市居民精神多甚衰弱。

由以上各點看來，都市環境衛生實不若鄉村，都市住民之健康亦甚低下，故都市保健行政之重要性是不可與鄉村同日而語的。尤其是中國的都市，因為技術和經濟變力的困難，衛生行政極為不振，即救濟疾病已發生之後的預防和治療行政，尙未發達，更遑論防患未然的保健行政了。故本文依照上述保健行政之分類，根據各國及中國現行制度，各別加以研討。

## II. 社會保健行政

### 一 婦孺保健

兒童為國家之基礎，其健康問題為世界各文明國家所亟切注意者，尤以產婦及初生兒童之保健，歐西各國莫不竭力加以推進，如英國衛生部，其對婦孺保健之設施有下列十項：

(一)對醫師之監督——由政府監督各婦科及嬰兒科醫師及其所用藥物。

(二)設衛生訪問官 (Health Visitors)——赴有五歲以下兒童之家庭訪問，對兒童之母親教以保健之知識，並糾正兒童母親之不當措置。

(三)規定保姆 (Nurses) 責任——制定婦孺福利條例 (Maternity and Child Welfare Act) 規定保姆的責任為：(一)關於產婦之生產的熱病 (Puerperal fever)、產前病等指導及看護，(二)關於嬰兒之眼熱病 (Ophthalmia)、麻疹 (Measles)、百日咳 (Whooping-cough)、流行性痢疾 (Epidemic Diarrhoea)、脊髓灰白質炎 (Polio-myelitis) 等疾病之治療及看護。

(四)產婆之管理 (Midwives)——由衛生部及地方衛生行政機關訓練並管理產婆，以待產婦生產。

(五)設置保健中心 (Centres)——共有三種，一種司未降生前兒童保健，二種司兒童體格檢查，三種司治療。

(六)設置產婦醫院與嬰兒醫院。

(七)設置產婦養生院 (Convalescent Homes) 及產婦及嬰兒院 (Homes for Maternity and Infancy)。

(八)托兒所 (Day Nurseries)——為兒童母親白日赴工廠工作時保育兒童而設。

(九)地方衛生行政機關派員助理家務 (Home Helps)——當產婦生產時，助其料理家務。

(十)奶及食品之準備——特設專廠製造以供產婦及嬰兒食用之牛奶及食品。

在美國，對於婦孺保健，各州市各有不同，而其對保姆，助產士之管理，則多規定成法，衛生教育亦極發達，各城市亦有設立兒童福利局者，凡產婦醫藥之服用，飲食起居之注意，對於嬰兒之撫育等均予以詳確之指

導。

婦孺保健行政之中，以產婆之關係為最重大，凡產婦及幼兒之生命與健康，均視產婆衛生程度如何而定，紐約盲人協會 (New York Association for the Blind) 曾出版一書名為「得不為盲人之兒童」 (Children who need not have been blind) 其中述及有四分之一盲目兒童，皆由非不能避免之原因而失明，蓋皆因於初生時患傳染性之眼病，未以硝酸銀之製劑點初生嬰兒之目之故，可見產婆與嬰兒關係之重大，日本會規定凡非經產婆試驗合格，或在指定之醫科大學及產婆養成所畢業者不得接生，或專任照料妊婦、產婦、或胎兒生兒之事。

我國對於專司接生工作者分為助產士及接生婆二種，前者依助產士條例之規定，須 (一) 在衛生機關認可之本國助產學校，產科學校，或產科講習所二年以上畢業領有證書者；(二) 在外國助產學校二年以上畢業領有證書；(三) 修學不滿二年，但在助產士條例施行以前，已經執行助產業務三年以上；(四) 經助產士考試及格，領有證書；始得為助產士。但 (一) 曾犯墮胎罪，(二) 五年以內曾受徒刑的執行，(三) 禁治產，或胎兒生兒有異狀時，須通知其家屬延醫診治，除臨時救急外，不得自行處理，且除施行消毒、灌腸，以及剪臍帶等類外，不得施行外科、產科手術。接生婆據管理接生婆規則之規定，須年在三十歲以上，六十歲以下，耳目肢體和精神狀態一概健全，且無傳染病者始為合格，合格後，須經地方官署施以訓練，如 (一) 清潔消毒法，(二) 接生法，(三) 臍帶紮切法，(四) 初生兒假死蘇生法，(五) 產婦看護法等，始克開業。中國各大都市，亦有自頒章程者，如上海特別市，規定助產士須試 (一) 中文，(二) 生理學，(三) 解剖學，(四) 產科學，(五) 衛生學，(六)

細菌學，(七) 消毒法，(八) 產科實習等八種，以七十五分為及格，及格後始得開業 (十六年十月上海特別市衛生局管理助產士暫行章程。) 中國之助產士規定須為中國之女子。

我國婦孺保健行政，除少數都市外，皆無足論。蘇聯對於婦孺健康之保持，規定較詳，對於兒童，設有孩童食品所 (Children's Food Stations) 由衛生當局設計，專製孩童食用之代乳粉等食物；並有牛奶製造所，供給孩童和母親們以精良、新鮮、清潔之牛奶，及其他適合兒童年齡之食物。還有，若初生兒童之母親發生死亡、重病，或遠離等事件，則有「人工哺乳所」 (Breast-milk Stations) 飼養之，所內由一般經過最謹慎的體格檢查，在最衛生的條件下，以乳供給無母之兒童。蘇聯之衛生當局，曾以下列三大方針為婦孺保健基礎：(一) 組織婦人診察局 (Women's Consultation Bureaux)，(二) 設立產婦院 (Maternity Homes)，(三) 嚴禁墮胎 (the fight against abortions)，關於第一點，在一九二七年成立者有八百一十三所，而一九三一年即有一千一百五十所，婦人診察局所負之任務，在指導婦人自己預防婦人病 (Female Diseases) 並指導其衛生方法保持健康，同時對未來的母親們 (已懷孕) 施行診察，並治療一般之精神失常，及解釋墮胎之痛苦，勸告彼等節欲；至於產婦院之設立，則以「無一婦人在家中生產嬰兒」 (No Woman Must Give Birth to a Child at Home) 為目標，第三點則規定墮胎罪，凡實行墮胎或幫助墮胎者，各處以嚴厲之懲罰。

我國情形除現行刑法有墮胎罪之規定外，對於產科醫院在各大都市中尚有設立者，至於對於兒童保健設施，則亟待努力。

## 二 學校保健

學校保健，包括一切學齡兒童及在學青年，學生因學校設備及課程適應關係，最易罹病，我國都市學生之體格較諸其他農工子弟即欠健壯，故學生保健，亦為保健行政中較重要之一部。

學校保健，如英美等國，率皆施行學校檢查制度，其所注意之事項，歸納可得下列三種：

(一) 學校環境——對學校之設施方面，如教室之光線，通風問題，課桌椅之高低問題，住宿學校之學生宿舍衛生，廁所清潔，浴室設備，及飯廳等問題，運動器械與學生年齡之適宜與否，學校之地址為清靜優美之風景區，抑為噪雜混亂之工商業區，校址距兒童住所之遠近，皆加以詳細調查，凡不合衛生者，皆須儘力改善，否則減少其學生名額，或勒令停閉。

(二) 學生課程——注意課程與兒童健康之關係，如在體格鍛鍊之後，不宜有數學等用腦過甚之工作，須於適當時期，對青年性智識予以啓發，又特別注意者，厥為體力腦力工作之平衡問題，皆須由教育及衛生當局會同商定。

(三) 學生體格——一般對學生之體格施以檢查，在美國如發見身體不健之兒童，則令其退學休養，若有傳染病之發見，則將學校暫時停閉，對全體學生施以消毒。英國現行學生體格檢查，極為詳細：對受檢查學生之姓名、降生年月日、住址、學歷、家庭史、個人小傳、個人患病醫治史，父母家族體格，遺傳關係，及身體各部器官，神經系統，體重，身長，胸圍，呼吸差，握力等皆有詳細紀錄，並每年加以比較，冀考查學生體力之進步與退步。

日本對於在學兒童之體格，檢查尤甚，昭和十七年十二月十八日舉行「全國青年學校研究大會」，文部省提出大東亞戰爭下青年學生體力增強

具體方策，對全國在學青年施以體格檢定，冀無一青年為殘弱者，次年三月二十九日有「戰時學生訓練實施要綱」，對學生體格更加注意，並開健康優良兒童表彰會，每縣選出代表校，各縣間再行決賽，以促進學校衛生，使學校對學生健康更加注意。

蘇聯對於學校保健，除對學校環境及衛生教育外，對學齡兒童之身體之發育施以監察，嚴格限制過度工作，及改善其住居、娛樂、和工作地方，在一定之時期內，對兒童體格施以週密之檢查，於各城設置兒童醫藥室 (Children's Dispensary)，內分普通小兒科 (General Children's disease)，心理神經科 (Psycho-neurological)，眼科、皮膚科、耳科、喉鼻科、牙科及人體測定 (Anthropometry) 科，由許多巡迴看護 (Visiting Nurses) 赴各家庭診治。更有根據教育學與醫學理論來教育兒童之辦法，即對兒童體格精神兩方面施以訓練，教育與保健並重，有補助學校 (Auxiliary School) 以訓練精神不振之兒童，並設精神療養學校，以療養精神反常之兒童。

中國學校制度，尙屬萌芽時期，學生保健，亦多未注意，在高等教育中，備有校醫，對學生體格尙有粗略之檢查，中小學校，幾年難得檢查一次，其他如學校設備是否合於衛生，技術及經濟條件，均感不夠。中國學生體格之不健，亦由於此，近來各大都市對此亦逐漸注意，如最近上海市衛生局教育局會同組織健康教育委員會，即其明證。

### 三 勞工保健

勞工保健，在近世都市衛生行政上佔極重要之位置，蓋以工人智識程度較低，復因收入不多，生活方式，極不衛生，尤以工廠之設備，於勞工之健康關係極大，此近代國家多對勞工保健深切注意之原因。

勞工保健之執行機關，各國多由勞工部或社會福利部行之，但亦有會同衛生機關執行者，在英國，地方衛生行政機關與工程局執行管理工廠之任務，美國則由州勞工部 (State Department of Labour) 管理，蘇聯為人民勞動委員會 (The People's Commissariat of Labour)，日本則為厚生省，中國現行制度，由衛生及社會福利機關執行工廠及勞工衛生管理事業。

勞工保健之最基礎工作是工廠檢查，英國有工廠檢查員 (Factory Inspector) 之設置，對於工廠之廠址，營業種類、面積、房屋、光線、空氣等問題加以登記，並製成卡片索引，以資考查，又對工人住宅加以檢查，其應改善之點，通知工廠執行，若工廠有危害公共衛生情事，則勒令停閉。美國亦有工廠檢查制度，由工廠檢查員矯正工廠一切不衛生及過於機械之點；一九二五年，美國模範工程委員會 (American Engineering Standards Committee) 規定勞工衛生法，內包有一切工廠衛生設備，如光線及通風等之標準。蘇聯之工廠檢查員，係由下三者組成：(一) 勞工同業會選出之代表，(二) 衛生檢查員 (Sanitary Inspectors) 和 (三) 工業專門檢查員 (Technical Inspector)，其中勞工代表，除受醫師及工程師之指導外，並在勞工福利學校 (Labour Welfare School) 受訓，在此種極嚴密之檢查制度下，檢查一切工廠之通風，光線等設備。

勞工的健康問題，除工廠設施之改善外，工資問題影響勞工生活亦極甚。美國勞工酬勞法 (Workmen's compensation laws) 在各州普遍施行，規定工廠須負勞工一切病傷之醫藥費，以減少勞工病時之負擔；蘇聯在勞工法典 (Labour Code) 中將一切工作於企業，文化工作，加入勞工組合 (Artels) 之手工業者及在家庭工作者，皆列入勞工之內，關於上述之權益之維持，則有勞工保護法 (Labour Protection Laws)，規定每人

每日工作八小時，星期日休假，每年有二週或一月之休假，有病則給予病假，在上述假日，皆須發給全薪；又經同業工會之許可，對緊要之工作，得延長工作時間，但須付最高之工資。我國十八年十二月之工廠法上亦規定工人每日工作八小時，必要時得延長為十小時或十二小時，但每月延長不得超過三十六小時，每五小時繼續工作，得休息半小時，每七日有一日休假。(不限於星期日)，例假日亦須放假，且有特別休息之規定：(一) 在廠工作一年以上，未滿三年時，每年休假七日，(二) 在廠工作三年以上未滿五年時，每年休假十日，(三) 在廠工作五年以上未滿十年時，每年休假十四日，(四) 在廠工作十年以上時，特別休假，每年加一日，但不得超過三十日，休假期間，工資照發，關於工資，中國工廠法第二十條規定：「工人最低工資率之規定，應以各廠工人所在地之工人狀況為標準。」

各國對於工人之年歲，限制亦各不同，西班牙限制最小為十歲，蘇聯為十六歲，我國為十四歲，蘇聯以未滿十八歲者為童工，童工每日工作六小時，且不得為有危險、繁重、夜間，及在地下層之工作，英國對童工女工應用之工廠隨時加以警戒，不得為過重之工作。蘇聯對女工亦有保護辦法，即女工不得為過重或危險之工作，從事手工業之婦女，產前產後各予八星期之休假，政府官吏則各予六星期之休假。我國對於童工女工，禁止其為下列工作：(一) 處理有爆發性、引火性或有毒質的物品，(二) 有塵埃、粉末、或毒氣散布之場所的工作，(三) 運轉中或動力傳導裝置危險部分之一切工作，(四) 高壓電線的銜接，(五) 已鑄鑄物或鑄渣的處理，(六) 鍋爐的燒火，(七) 其他有害風紀或有危險性的工作；並規定不得為夜工，女工產前產後停工，工資照給，童工女工所做工作之效力與男工等時，應付同等的工資。(同上工廠法) (待續)

# 關於地方自治團體之監督

劉堯星

## 一·自治監督權產生之根據與價值

地方自治團體，乃承國家賦予之職權，而處理地方行政事務，在公法上具有相當獨立之人格與意志。然此種事務本身，都為國家之機構的活動，自無疑義。惟活動之範圍容易隨意擴大，發生流弊，必有相當限度之節制，而後地方自治團體，縱有不良分子或野心家操縱把持，亦不致越出原有權限之外，形成半獨立半自主之狀態，致妨害國家之統一與完整。此種限度節制之確立，即監督權產生之根據。

其次，地方事務既是國家事務中劃出之一部分，地方自治團體所處理之事務，成績之優劣，工作之勤惰，因其間接直接與國家之利害有關，國家為增進全國政治利益起見，對於地方自治團體之行政行為，自非加以嚴重之注視，而依法保留監督之權能，蓋必如此，地方自治事務乃能因鞭策，而日趨於優良勤奮之途。否則：地方自治團體因無國家之干涉，浪漫怠惰之失職情事必有發生。是又國家監督權產生之另一根據。

關於國家對地方自治團體之監督權產生之根據，既如上述。茲更就其價值言之：

(一) 由國家自身之立場觀察 關於此又可分「行政」，「財政」，「社會」三方面。(一)行政上利國福民本旨之維持。一般自治團體雖抱非依據國家制定之法規而活動不可之觀念，但事實上其活動往往逸出常軌，而為枉法越權之活動，阻礙地方自治圓滿之運用，況且，地方自治團

體係以獨立之人格而活動，任何人不易加以是非，因此其越可「舉首天外」，「目中無人」，而為違法越權之舉動，循至自治生活日趨亂暴放恣之流，殊非佳象，惟有國家行使監督權，始足以維持利國福民之本旨也。

(二)財政上人民經濟負擔之均衡。自治團體一方面為鄰接關係之團體，另一方面又為消費者之強制團體，它為滿足現代複雜社會之「社會的」以至於「經濟的」需要計，勢必將地方自治團體之事務，尤以其所管理之公共勞務，逐年使之擴張，結果自治經費，日見膨脹，依照「羊毛出在羊身上」之通例，人民的經濟負擔，將不堪設想，自惟有國家行使其監督權，方能免除此種危機。(三)社會上公衆需要設施之提供。此種價值頗多，如國庫對於地方自治團體之補助政策，一面固以對於地方自治團體予以財政上之援助為目的，另一面却又含有企圖地方自治團體財政負擔均衡之意味。因此乃有「於一般人民生活上最低限度之普遍設施，應由國家或公共團體提供」此般主張乃實現「全面的」方法，故地方自治團體之監督，在社會上，又難否認其價值。

(二) 由地方自治團體自身之立場觀察 更可從二方面表現。(一)就地方自治團體事務管理之形式上言：自治組織上，本有自治團體之意見機關與理事機關相對立，其相互間之權限，職務本有明確之劃分，故於此二種關係上，二機關間，乃生出事務管理各有所屬之形式，在某種狀態下，往往有互不融通情事發生，於此，國家亦可假監督權之作用，而使地方自治得以圓滿發展。(二)就地方自治團體事務管理之內容上言：欲得一

從事地方自治出色工作之人材，而依其意見，以爲最理想之事務管理，殊非易事，因此國家對於地方自治團體之事務管理，欲使其最合理地研究與指導計：乃有一切自治職員均須經過考試之規定，如是，則此種合格之人員，在工作效率上，自較爲高超，故地方自治團體之監督於自治之發達及過程上，實不可或缺。

## 二·自治監督權行使之方法及機關

國家對於地方自治團體，得依法行使最高之監督權，已如前述。但其行使之方法，亦有研究之必要，茲試述之：

(一) 司法監督 所謂司法監督，即司法機關對於地方自治團體行使監督之意。具體言之：乃司法機關有權解釋關於規定地方自治團體職權之法律，有處分違法失職之地方自治團體或其機關之負責人員。故在關於地方自治機關事務之法律，意義上發生爭執時，司法機關即有最高之解釋權，又如地方自治團體或其機關之負責人員執行職務有犯罪行爲時，司法機關亦可予以刑事上之制裁。此種監督一面固可藉以防止地方自治團體當局之違法濫權，另一面；又可作人民法定權益之保障。在地方自治團體之監督上自甚重要，故各國皆認之。

(二) 立法監督 所謂立法監督，即地方自治團體之職權，均有法律明文之規定，而由立法機關行使監督之權限。採用此種方式之最早者，當推英國，其地方自治團體之立法監督機關爲中央立法機關之「國會」，國會於其所頒布之法律中，對地方自治團體之組織，權限，人員及其他應行注意之事項，均加以列舉，使地方自治團體在法律範圍內，保持獨立之人格。遇有特殊緊急事態，不及開會討論或國會閉幕期間，行政官廳雖能發佈緊急命令 (Provisional Orders) 以應事變，但在事變後或開幕後亦須履

行追認之程序，追認案遭否決者，在理論上當然無效，然而實際上殊乏此例。

其次，美國各邦對於地方監督權之行使，亦採用立法手續，其將地方職權完全明白列舉之法案名爲普通法案 (General Legislation)。其應付特種事態之法案名曰：特殊法案 (Special Legislation)。地方自治團體必須在法定範圍內，行使其職權，而不能有所超越，縱事態急迫，亦須經特殊法案之程序，方能生效，故邦之行政機關，雖爲一邦之行政最高組織，但無權監督地方行政。

(三) 行政監督 所謂行政監督即國家行政機關，對地方行政之意。乃國家對地方職權，不採列舉主義，祇加以概括之規定，自治團體於其規定之範圍內行使職權，尚須一一請求中央行政機關之核准，初非可以漫然行之，此外行政官廳對於地方自治團體，又握有命令權，故在形式上範圍雖較立法監督廣大，而實際上所受之限制則甚於立法監督。例如法國之內務部其對地方自治團體之權限有：(一) 請求總統罷免地方議員權。(二) 請求解散地方議會權。(三) 規定地方開會日期權。(四) 審核地方預算與公債權。(五) 執行許可權，此外採此主義者有德、日及中歐諸小國。司法監督乃一種間接之監督方法，直接地必須有賴於立法監督或行政監督，然而以立法監督與行政監督相較，立法監督略嫌呆滯，欠缺靈活敏捷之彈性，以之補救司法監督之不足，自不妥適。行政監督雖有造成行政官吏左右地方自治進行，減少人民自治能力之可能。但此種可能性乃「人爲」問題，決非制度本身之缺點，而在今日無充足自治經驗與習慣之時代，尤爲適宜。我國之定制，亦因以上原因，對地方自治團體監督之方法，係偏重於較爲實用之「行政監督」。

至於監督權之行使，在理論上講，應屬於國家，但國家究係一種名義

上之稱謂，實際上仍須有監督機關之設置，各國之規定互不一致，然概括言之，可分為三種：

(一) 行政官廳 一般國家之監督職權，多由於國家之行政官廳，英美派中央監督地方自治，如英國是由國會假手於中央內務、教育、衛生、運輸等各部，其中尤以衛生部職權之最為龐大，舉凡關於救濟貧窮、社會保險、境界變遷、募債借款、公共衛生等各項，皆在其管轄範圍中，至於歐陸派，中央之監督地方自治，如法國陸軍、財政、訓練、農務、工商、內務、教育各部，雖皆握有監督權力，但實際握有大權者，則為內務部，舉凡任免地方官吏，解散地方議會，考核地方行政，否決地方議決案，俱操縱於內務部，總統雖握有一部分之監督特權，但行使時，又須徵求內務部之同意，故英國衛生部所負之責任，雖較其他各部為重，可是仍不能與「獨頭專任」之法國內務部相比擬。

(二) 上級地方自治團體 大陸派諸國之地方自治團體，除受國家行政官廳監督外，下級地方自治團體，尤須受上級地方自治團體監督。蓋以下級地方自治團體，實為上級地方自治團體之基礎，下級地方自治團體達其目的，亦即上級地方自治團體得其利益，雖分配以監督權，當無大戾也。其在英美派，如英國之下級地方自治團體——城、區、鄉、里雖稍受其上級地方自治團體——郡之微量節制，然在大體上觀察，均係直接受中央行政官廳之監督，該國——已有一部份學者以政務繁雜宜將下級自治團體——城鄉區鎮之教育、衛生等事項，應歸其上級自治團體——郡議會監督之主張。

(三) 地方自治團體本身機關相互間 所謂地方自治團體本身機關相互間，即指地方自治團體之監察機關與理事，意思二機關之間而言。又理事機關與意思機關間，亦有監督之關係，例如屬於地方自治團體議決機關

之事項，該議決機關尚未成立或不及召集時，地方自治團體之執行機關即可對該議決或應決定之事項加以專決。是種權能學者間又有稱之為專決處分權者。

按我國規制，以「縣」為自治單位，縣之第一層監督機關為省，第二層上級監督機關為內政部，第三層上層機關為行政院。至於縣以下之三層地方自治團體——區、鄉、鎮、閭鄰各遞上一層為其第二級監督機關，有第二級之監督機關及第三級之監督機關，亦皆依此遞升計算。又地方自治團體本身相互機關間，亦認有監督關係之存在。

### 三 自治監督權行使之狀態

國家對於地方自治團體之活動，所加之監督，其狀態由諸方面考察得別為若干類，爰撮其要者，論列如下：

(一) 事前監督與事後監督 此種分類乃以「監督權發動之時期」為標準。監督機關對於地方自治團體為某種行為之前，對於該行為預先加以監督者，為事前監督。例如查核豫算是。此種監督之行使，通常多出以「認可」「允許」等方式。事後監督則一反如是，乃於地方自治團體已為某種違法或不當之行為，監督機關認為不宜放任，發動監督權，予以矯正之意也。如取消地方自治團體議決機關之違法議決或執行機關之違法行為，即其例也。

(二) 積極監督與消極監督 此以「監督權發動之形勢」為區分之標準。所謂積極監督者乃對地方自治團體之某種活動，給予特定範圍，不許任意，含有「干涉」之意。至消極監督則係對地方自治團體之不當行為，僅含有「矯正」之意。自治團體既受國家之委任，有辦理委託範圍內一切事務之職權，祇要其辦理未曾違法越權，監督機關自無干涉之必要，因

此積極監督時遭非議，可是近今之地方自治，仍未臻於完善之境界，有時非加以干涉不可，否則轉失地方自治之意義，所以監督之行使通常固多出以消極，必要時，又可出以積極的方式。

(三) 指導監督與公益監督 此以「監督行使之目的」為區別標準。監督機關為扶助自治團體之行政，趨向於正軌，所施行之監督，即指導之監督，「監督」一語，本來含有消極的制裁作用，但當自治制度肇始之際，人民對於自治行政，毫無素養，則監督作用，必由消極之制裁，轉為積極之指導，以圖地方自治行政之運用，漸入圓滿之境地，指導監督於此自治創始之際自不可缺，必待自治逐漸發達後，此種方式之監督力量，始有減少之可能。反之，所謂：保護監督，則與自治之發達與否無何重大關係，並且自治愈發達；而需要之程度愈廣大。故從其性質上考察，實與地方自治，同時終始。因之地方自治團體行政為不當時，監督機關，便應設法為之矯正或補助，使地方自治得循正途發展，而達於一般理想之目標及目的。

#### 四 自治監督權之內容

自治監督機關所有之監督權作用，種類甚多，舉其重要者如左：

(一) 監視權 即監督機關監視自治團體之行政及立法不違背國家之權力。依照「縣自治」之規定，鄉、鎮、區皆有監察員之設置，以自行行使監察權，則監督機關在監察權範圍內，雖不得越權侵入，但鄉、鎮、區之監察機關，究為團體內部之組織，屬於團體之一部，如在不知違法或明知違法為擁護本團體之利益，而不為監察時，監督機關之監視權，即應運發動，其內容與自治團體自身之監察權無異，凡關於地方行政之文書、事務、會計等。均得加以檢閱或查核，必要時更得實地考察。

(二) 認可權 監督機關為恐自治團體之行為，有越權違法或不當之情事發生，對於其特種措施，每每加以預先必得同意之限制，然後始予以效力。即逢事態緊急之際，不待監督機關之核准，逕自執行，事後仍應請求認可，如請求而未認可，理論上，則該項措施無效，該團體尤應負法律上之責任。行政法上有所謂：「許可」，「免除」，其意義與此不同，蓋所謂「許可」「免除」者乃對於已被禁止之事項，已被禁，而於特定身份，時間，或場合，得受解除之效，法律上之性質，互不相同也。

(三) 懲戒權 監督機關對於地方自治團體機關之負責人，發現其有違法瀆職時，得為撤職，或其他方法之懲戒，輕者亦可以訓斥，被懲戒者不服懲戒處分時，可以提起訴願，以謀救濟。

(四) 代議決議 即對於地方自治團體議決機關之議決所行之矯正權，換言之：乃本屬於地方機關之權限事項，而由地方議決機關以外之機關代為議決。凡地方議決機關應有某項議決，而不為議決；或地方議決機關，議決某項特殊事件，雖不違法，但對於其他地方自治團體有政出多門之弊時，監督機關皆可代為議決，其效力與地方自治團體議決機關，自行議決者，毫無異致。

(五) 代執行權 就其性質上言：即行政上之強制執行權。在地方自治團體理事機關及其輔佐機關，應執行之事項，不執行或遇有障礙不能執行之際監督機關便可自身執行或派員掌管其職務。此種代執行可分為「全部的」，與「全部的」二種，凡特定事項，為該自治團體不能或延遲不為執行時之代執行，屬於前者。凡因種種原因，自治團體之理事機關，一時難以成立，由監督機關暫為處理其全部事務，屬於後者。

(六) 決定權 地方自治團體固能自由決定其意志，但遇特殊情事時，監督機關得限制其意志之自由，而依下列三種方法來予以決定。其法：



(一) 採地方之意思為決定之參考。例如地方之廢置分合，境界變更，及財產處分等類之事件，一般多須考察地方自治團體之意見而決定。(二) 使地方提出數案而中就中決定。例如選舉鄉、鎮、區長時，由鄉、鎮、區選舉若干候補人，由市長(或縣長)決定其選任是。(三) 不由地方意見，完全由監督機關決定者。例如以縣民大會充為縣會時，係經省長認可而決定之類是。

(七) 取消權 監督機關對於地方自治團體之違法行為，認為不能放任，得取締或消除之。通常分為對地方自治團體意思機關與執行機關二種。

(八) 命令權 監督機關，於一般事務，抽象地指示其辦理方針之權力也。此種命令性質與官廳之訓令相同。

(九) 處分權 此則與官廳之指令相同，乃監督機關於特定情事，有具體處置之性質。

(十) 解散權 監督機關遇地方自治團體，有越權違法或發生糾紛情事，可將其解散，於最短期間內，另行成立新機構。就政治立場言，此解散權，為監督機關付諸民衆裁判之方法，故雖非監督權之作用，然亦可補監督權之不足。

上列十種監督權之內容，行政官廳或上級自治團體之對下級自治團體，在法律範圍內，均得行使，不過，其行使却須：(一) 尊重地方自治團體之自由意志。(二) 出以妥善優良之手段。(三) 避免拘泥於監督之形式。(四) 力脫吹毛求疵之作風。

此外，地方自治團體自身雖亦設有監察機關，行使監察職權，但因其為內部組織之平行機關，監督權之內容，不如行政官廳及上級自治團體監督權之複雜，其行使範圍僅止於警告或舉發。

殷亦農：地方從政須知(二)

## 地方從政須知(二)

殷亦農

三 獎節義 教化之大端，孝悌節義而已。施教之綱領，勤於獎勵而已。一邑之中，隱德潛善，不乏其人，必表而出之，方足以資闡揚，而勵末俗。昔鄭袤守濟陰，下車即旌表孝悌，而郡人莫不樂善，由其所獎勵者然也。故牧令蒞治一方，首宜訪問孝子義夫節婦，志其里居，歲時存問，或頒以匾額，以崇旌表；或當衆稱揚，以明勸化；或量給銀米，以恤其饑寒；或當免絲役，以示其優異；如有凌孀欺孤之案，則更多方加以扶植，使身受者感恩德，而益勵其節操，旁觀者知所勸，而風俗自正矣。

四 勸禮法 吾國以禮教立國，垂五千年，正人心，厚風俗，厥效至宏也。昔袁彥伯嘗論止刑殺，莫先於禮教。其言曰：夫罪過彰著，然後入於刑辟，是將殺人者，不必死，欲傷人者，不必刑，縱而弗化，則陷於刑辟，故刑之所制，在於不可移之地。禮教則不然，明其善惡，所以潛勸其情，消之於未殺也，示之恥辱，所以內愧其心，治之於未傷也；故過微而不至於著，罪薄而不及於刑，終入罪辟者，非教化之所得也。即以禮教為教化之先，禮教既明，而刑罰可措也。官牧令者，宜勸民以禮法，禮法明，非惟敦風俗，亦所以省刑罰之道也。

五 勤講習 牧令之官，首宜親民，前已道其詳矣。每遇因公下鄉，路過村莊，輒傳齊村民隨時宣講，因事設譬，務使感化，並令轉相告諭。下次經過，仍申前講，並問近來孝悌節義者若而人，樂善好施者若而人，其有不率教悖行鄉里者若而人，分別為之優獎勸戒。此村如是，彼村亦然，一日如是，終歲亦復如是，則講習既頻，雖冥頑未有不率教者也。又治事之際，亦可因事施誨，或當面剖解，或乘機曉諭，或廣推泛論，指點勸戒，務就其本案是非利害之餘，加以相度適宜之教誨。俾知感發，收效尤宏。更宜將教化綱要，撮舉旨意，頒下各官署學校鄉村公所農會等團體，令其依照朔望或日曜等日，召集羣衆，剴切講習，定為計事課功之一，則民宜無有不化者矣。

# 都市建設的美化實用兼收主義之實施(中)

董修甲

英國自一八六八年起，即對都市平民住宅問題，加以注意。及至一八八五年時，英國指派住宅委員會，調查英國各市住宅屋情況，對於倫敦市住宅問題尤加注意。再至一八九〇年時，乃公布住宅法，對於住宅問題分三方面解決：(一)獨居住宅之修改與整理，(二)有清除平民窟之權，并有建築較良住宅之權，(三)有建築新宅之義務(註一八)。自此住宅法公布後，英國各市對於住宅問題，頗能積極注意，尤以對於平民住宅區之改善，在大戰以後，成績宏偉；其最重大之成績，為適當的平民住宅標準之決定。其標準之要點如下：(一)每英畝土地上不得建造十二宅以上之住宅。(二)每宅平民房屋應各有花園一方。(三)住屋內應充滿日光。(四)每宅應有浴池一具。(五)每宅應建廁所一間。(六)每宅應建大小適度的食物貯藏所一間。(七)每宅應建煤屋一間。上述之平民住宅標準。在第一次世界大戰以後，英國先後的政府，均公認為最適宜之標準；各地方政府均已放棄以前之標準，採用此種標準矣(註一九)。據調查所得，英國自第一次世界大戰停後，至一九三五年止，全國房屋共需千萬宅，但已建築二百五十萬宅，佔需要的房屋四分之一，其成績不為不大。惟據專家之意見，頗以前述之平民住宅標準太高，建築成本昂貴，故租金不能甚低，遠非收入低微之工人所能擔負。如平民住宅標準不能減低，則中央政府即應給予充足的經濟上之協助(註二〇)。

以上為英國對於平民住宅建設的努力，但其平民住宅的標準，實在太高；我國各地平民之收入，遠不如英國各地之平民，故負擔房租之能力更

低，自應酌量我國平民收入之實況，酌量減低其住宅之標準。但住宅標準雖然減低，萬不能犧牲其衛生之條件，容建議於後。再英國專家曾建議其中央政府，對於各市予以經濟上之助力，我國中央政府，或省政府，如欲謀全國，或全省平民住宅問題之解決，亦應對於各市平民住宅之建設，予以經濟上之補助也。此外平民二字包含甚廣，茲暫以其收入之多少分為下列數等：(一)事變前收入自八元至十五元現在自八百元至千五百元為第一級，(二)事變前收入自十六元至三十元現在自六百元至三千元為第二級，(三)事變前收入自三十一元至五十元現在自三千一百元至五千元為第三級。各級之住宅的建築，均應各有不同之設備。關於英國努力於平民住宅之建設的實況明瞭後，對於我國平民住宅建設的實施辦法，應當如何，易於建議。請分述之於左(附註事變後前一元暫作現在一百元)：

(i) 各市政府應調查登記各本市之平民數目工作的分布狀況，每月收入的實數，每家的人口數目，及住居的分布狀況。

(ii) 自調查登記後，每年如再有平民入市工作，應由各市政府飭令公安局隨時登記，按月轉報市工務局參考。

註一八 Laski, Jennings, and Robson: *A Century of Municipal*

*Progress-The Last Hundred Years*, pp. 204-208

註一九 Laski, Jennings, and Robson: *A Century of Municipal Pro*

*gress-The Last Hundred Years*, pp. 206-208

註二〇 前書

(3) 市工務局應自第一次調查登記後，作成統計，并依平民各方面實況，分別擬具各種整頓的三年或五年平民住宅建設，計劃公布週知。

(4) 住宅計劃標準如下：第一級住宅分排建設：(a) 臥室前後房二間，各十二尺乘十二尺，(b) 廚房一間，八尺乘八尺，(c) 廁所一間，六尺乘六尺，(d) 各家除前後開窗外，并前後各留草地一方，十二尺乘十二尺。第二級住宅仍分排建設：(a) 臥室及客室共四間，各十二尺乘十二尺，(b) 廚房一間，八尺乘八尺，(c) 浴室兼廁所一間，十尺乘十尺，(d) 各家除前後開窗外，并前後各留草地一方，二十四尺乘二十四尺。第三級住宅仍分排建設，但每排每隔二家，須留四十尺寬之空地一方。(a) 臥室及客室共四間各十三尺乘十三尺，(b) 廚房一間，十尺乘十尺，(c) 浴室兼廁所一間十尺乘十尺，(d) 各家除三面開窗外，并三面各留草地一方，十尺乘十尺。

(5) 各種平民住宅建設的整個計劃公布後，每年應編製平民住宅的建設預算，并應以市稅之收入，撥充其建設經費，同時更應請求上級政府酌量補助之。

(6) 每年所增加之平民數目，應由各市工務局分別酌擬平民住宅建設的補充計劃，分向各本市之慈善團體募捐建設之，不足之數，仍請由市府酌量撥助。

(7) 各級平民住宅之售價，與租金，應分別規定如下：(甲) 售價(連土地在內)：各級平民住宅之售價，除照本收取外，更收合於二釐之利息，(乙) 租金：各級平民住宅之租金，以平民總收入十分之一為準。

平民住宅既不應作為營利事業，自應帶有慈善性質，故住宅雖頗合衛生條件，而其售價與租金，則特別低廉也。

第五條為合於常生的屠宰場與小菜場等之條件，關於屠宰與小菜

重修甲：都市建設的美化實用兼收主義之實施(中)

場等之建築，本刊第三期拙文中，則有下列之建議：「合於衛生的屠宰場小菜場等，均應由市府選擇適當的地點，發行公債，分別建築，出租於商人，其建築費即以租金之收入充之。此種事業，可作營利事業。」

查屠宰場應為市營事業之理由，美國號爾博士 F. C. Howe 則有以下之論述：「公營屠宰場制度是維持公共衛生的必要條件，是預防病牛的宰殺，蓋祇有實行肉類的公共檢驗，則市內所出售之肉方可健全，此為最初實行公共屠宰場之目的。此外既有公共屠宰場制度，則社會上肉類售價可以公平。食品之供給，由私人主持辦理，其目的完全在營利，危險極大。德國認食物，由私人專營，可以造成都市的貧乏狀況，并與都市中工業效能問題關係至大，故德國各都市，對於私人專營食物制度，均根本剷除之，使農夫與各食戶間，祇有屠夫而已；而屠夫之間，并須使之互相競爭於小菜場也(註二一)。」

美國號爾博士於數年前，游歷歐洲各國，對於德國各市之屠宰場，及法國之小菜場，均有詳細之報告，茲摘錄於左，以供研究。號博士云：德國屠宰事業自一九〇三年起，即由聯邦政府公布肉類檢驗與屠宰事業之法律章則等，以資統制屠宰事業，德國的屠宰場為完善的模範場所，概由建築師代為計劃者，其雄偉美善具有德國式的公共房屋之形象。屠宰場概用磚瓦建造，或用水泥材料，其地點與鐵路及碼頭均相近，并與牛市場取密切的聯絡。每星期中各屠夫必數次到牛市場採購生牛，屠宰場概在市之郊外，但因科學與衛生術已多進步，屠宰場并不討厭，不必建於郊外也。宰牛方法最合人道，均由專家監督檢驗之。技師概受有高等教育之專家，并須經過考試及格之手續也。各屠宰場概能維持自給，所取費用，以能收回資本之利息與管理上的費用為準，不以營利為目的，德國絕司登市 Dresden

註二一 F. C. Howe: European Cities at Work pp.

計有人口五十四萬，於一九一〇年，以四百二十六萬美金，建築牛市場及屠宰場一處，為德國最大，最完善的屠宰場；其所佔之土地為九十英畝，上蓋場房六十八所，位於爾阿卜河之一岸，Elbe。并與鐵路相銜接。該場場房自成一單位，為該市郊外之新村。場房建築材料，與附近道路，均用水泥材料，因能易於洗刷之故。場之入口處與公園相似。在入口之右面，為場長之住宅；其左方則為美麗的旅社，內設餐廳與郵政局，一切均為美術師及建築師的努力，并刻其名號。某日該場宰牛六千頭，但至次日并不見血跡一點，其能維持清潔也，不言可知矣。該市小菜場所售之豬，牛，羊肉，在未宰殺之前，均須送至該場，以便檢驗有無肺病，或其他病症。

柏林市之屠宰場，僱用職員六百五十七人，內有場長一員，獸醫師四十七人，助理獸醫師十五人，男顯微鏡師一百二十一人，女鏡師一百二十人，全市大屠宰場共兩處，位於市之兩端，其一切營業等於以前千戶私立屠宰場之業務。最初該兩場之建築等費，共為五百萬美金；該兩場之營業，較前效能化，經濟化，而市民之利益，則竭力維護焉（註二二）。

巴黎市之小菜場，為歐洲各市中規模最偉大管理最完善之組織，以中央小菜場，或批發小菜場之規模為最大；內建場亭十所，并設空場若干（一部份為有場頂者）。全場佔地共二十二英畝，全部地價與建築經費共一千萬美金。所有各地之產品，由輪船火車等運至中央小菜場後，即施以分類檢驗之手續，然後分別批售於食戶，或批發於零售商店，再轉售於市民。巴黎之中央小菜場已近於批發商場性質，另有零售商店共計三十三家，分布於全市各地，其產品或由中央小菜場供給，或向農民直接批購。在中央小菜場本身之地下，建有大地室，為產品臨時堆藏之所，亦即公營之冷堆棧。關於不衛生的物品，則監督極嚴；對於取價過高，或彼此結合以

圖拾高物價者，亦加取締。據云某年該場等之收入為一百八十一萬七千一百六十四元美金，其支出共為三十一萬八千九百二十三元美金，收支相抵，可盈利一百四十九萬八千二百四十一元美金（註二三）。讀右面號爾博士之報告。可知德國絕司登與柏林兩市之屠宰場，及法國巴黎市之小菜場，均為規模宏大之公營事業。德國兩市之屠宰場均以收支相抵為原則，不求額外的獲利，但巴黎市之小菜場，則盈餘極大，是完全以營利為目的也。查屠宰場與小菜場事業如歸私營，則應限制其取費，蓋私營事業完全以營利為目的。而私人所得之盈餘。則全為私人所有，與社會毫無裨益。惟公營制度一切盈餘屬於公有，公有盈餘仍係用之於社會，對於市民公眾頗有裨益，故公營事業雖取價稍高，亦無不可。況豬牛羊肉為食品中之奢侈品性質，均屬經濟富厚者之食物，即取價稍高，於普通民衆並無大害，故巴黎市之小菜場採用營利政策頗有理由，我國可以倣效也，公營屠宰場與小菜場制度可以保證食品質能合於衛生條件，又可防止私之從中漁利，妨害衆人利益，故屠宰場與小菜場的公營制度實較私營制度為更善，既須公營，自應由市政府發行公債以充資本，并可以其將來的收入充還本付息之基金。再者屠宰場與小菜場既由公營，自應規模宏大，適合衛生條件，一面集中食品於政府統制之下，以維持各市民食物的清潔衛生，一面表現都市建築之美善與管理之得宜。在德法各市民屠宰場與小菜場制度研討後，請再言我國各市民之屠宰場與小菜場的實施辦法於次。

(一) 合於衛生的屠宰場應擇水陸交通方便之地，建築規模宏大之場所；其地點或為郊外或為市內大商業區，其計劃應由建築師代為擬定。合於衛生的小菜場，應分批發與零售者兩種，批發的小菜場應擇大商業區適中地點建築場所，并應為水陸交通便利之處。如與屠宰場合在一處，亦無

不可。零售的小菜場應依市民分佈的實況，分別擇定各小商業區建築場所。

(2) 屠宰場與小菜場均應為公營事業，由各市政府發行市公債，籌款興築，并指派專員經營管理之。

(3) 屠宰場與小菜場之租金政策可採營利政策，并以其盈餘專款存儲，作為改良及擴充屠宰場與小菜場事業之用。

(4) 屠宰場與小菜場均應有冷藏設備。

(5) 屠宰場與小菜場之檢驗技師均應採用考試手續，選擇醫科大學畢業生充任。

(6) 檢驗所需之顯微鏡及其他器具等等，均應購置上等物品。

第六條為合於衛生的浴室。關於浴室問題，筆者於本刊第三期拙文中則有下列之主張(註二四)：「合於衛生的平民浴室應由市府撥款興建，取費較低於普通商人經營之浴室」。合於衛生的浴室之實施辦法，自應以衛生為重要條件，而此種浴室之分布必須普遍化，所取費用又必低廉。茲將應規定之各種實施辦法列左：

(1) 關於平民浴室之建設，先由各市社會局調查全市平民居住實況，作成詳細統計，會同各市工務局決定平民浴室設計畫之大綱。

(2) 各市工務局應依據設計畫大綱，草定詳細計畫，再會同社會局呈請市府核准施行。

(3) 平民浴室計畫批准後，應由工務局分期建築。

(4) 平民浴室所需建築經費，應由工務局於工程費項下列為正式預算。

(5) 平民浴室建築後，應即移交市社會局接管經營。

(6) 平民浴室之取費應規定較低於一般浴室之定價，此種事業不應

採用營利政策，應採慈善政策辦法。

第七條為合於衛生的公墓。關於公墓問題，筆者於本刊第三期拙文中曾有下列之主張(註二五)：「合於衛生的公墓應由市衛生局規定地點建築之，同時應特別提倡火葬制度。關於各都市內外已成之墓地應分別取締。」

合於衛生的公墓實施辦法自應以衛生為必要的條件，而此種公墓之建築地點自應擇定市郊適宜地方；對於火葬設備，尤應特別注意，以資提倡。同時公墓之建設計畫，應以美化為主，使公墓成為都市中之公園一部，可供市民之消遣與休息，茲將其應規定實施辦法列左：

(1) 關於公墓之建築，應先由各市衛生局調查可以充作公墓之適當地點，咨請市工務局擬具計畫。

(2) 市工務局接得市衛生局咨文後，即應擬定公墓詳細計畫。

(3) 公墓計畫內應注意火葬之設備，并應對於火葬之衛生方面特別注意。

(4) 市工務局計畫擬定後應即會同市衛生局呈請市府核准。

(5) 市工務局依據核准之公墓計畫分期建設。

(6) 公墓所需之建設費應由市工務局列為正式預算。

(7) 公墓建成後，即應移交市衛生局接收管理。

第八條為大規模的市立醫院。關於大規模的市立醫院建設問題，筆者於本刊第三期拙文中祇建議各市應建設一所(註二六)。但此一市的

註二三 F.C. Howe: *European Cities at Work* pp.

註二四 本刊第三期都市建設的美化主義實用主義及美化實用兼收主義

註二五 本刊第三期都市建設的美化主義實用主義及美化實用兼收主義

註二六 本刊第三期都市建設的美化主義實用主義及美化實用兼收主義

立醫院，必須規模特大，并有隨時發展之可能，以資應付全市各時期之需求。再此種大規模的市立醫院雖為一所，但分診所則應斟酌人口之分布狀況，分別創設，藉以便利市民之應診。再所謂大規模的市立醫院，除佔地的規模應當特大外，所有院內一切設備均應齊全，一切儀器更應精良，及醫師與護士等尤須具有高深之學識與經驗，茲將建設市立醫院之實施辦法分述於次：

(1) 大規模的市立醫院應由市衛生局主持辦理，市工務局襄贊其事。

(2) 大規模的市立醫院之地點應擇定一市之安靜的公園區附近，或高等住宅區附近，呈請市府依照土地法徵收之。

(3) 大規模的市立醫院之建築，應由市衛生局將其應有之一切設備的需要，詳細開明，函請市工務局在其需要的設備範圍內，代為擬具整個的計畫，設備的內容無論如何，應分普通的內外科病院與隔離病院兩種，更須對於耳目喉鼻等病分科設備。

(4) 如市工務局人才實不敷用，則應由衛生工務兩局聘請建築工程師代為設計，經兩局公同決定呈准市政府後，仍由工務局負責督工建造。

(5) 市衛生局應斟酌市內居民之需要，分別建築市立醫院之分診所若干，以便市民之就醫，其所房應由市衛生局商請市工務局代為設計，督工建築。

(6) 在大規模的市立醫院及分診所建築完竣後，應由市工務局移交市衛生局接收管理。

(7) 市衛生局接收後應即計畫其內部之設備，並分別購置適當之優良儀器。

(8) 所有市立醫院之醫師與護士等，均應選擇市內外具有精深之學

識經驗的專家充任，必要時可登報徵用或舉行考試選用之。

(9) 市立醫院及各分診所之行政政策，應採用社會政策。凡貧乏之市民往醫院所診病者，所有醫藥費用概不收取，以示優待。

(10) 市立醫院及各分診所之建築設備費用等等，均由市衛生局製定預算呈由市府撥用。

9 第九條為市內河塘的利用問題。關於河塘的利用問題，筆者於本刊第三期拙文中則有以下之主張(註二七)：「各都市的大小河塘均應改建為美景的，合於衛生的公園。一按都市中之河塘有吸收毒瓦斯之效用，當茲空襲之危險日益劇烈之際，都市之河塘在防空上頗有保留之價值，惟河塘任其存在不加整理與保護，對於觀瞻上之不雅猶小，對於衛生上之有害實大，如我國首都中之污穢池塘到處可見，殊於衛生有礙，故須加以整理切實改善，而最良之政策即在改良大小河塘為美景的，合於衛生的公園。關於改善首都污穢池塘的方法，筆者於「今後南京市幾個建設政策」之拙文中言之詳盡(註二八)，可以參閱，不再贅述。茲欲論述者為改善都市池塘之實施辦法，請分述於左：

(1) 由市衛生局詳查市內之大小池塘，作成精密統計，抄送市工務局代作改善計畫。

(2) 市工務局接到統計後，應分別擬具大小公園改善計畫，連同預算呈請市府核准。

(3) 市府核准後分期改建，所需經費於工程費項下開支。

(4) 大小河塘公園建成後，由市工務局種植樹木花草，建置椅凳，以供市民之休息。

註二七 本刊第三期都市建設的美化主義實用主義及美化實用兼收主義

註二八 見創導半月刊創刊號「今後南京市幾個建設政策」

(5) 大池塘中除栽藕養魚外，更建設紀念碑塔；小池塘中可栽藕養魚。

(6) 大小池塘建築竣工後，即移交市衛生局接收管理之。

第十條為建設自來水問題。關於自來水之建設，筆者於本刊第三期拙文中則有下列之建議(註一九)：「大小都市建設之始，必須由市府先籌建自來水，大市單獨自辦，小市則應聯合興辦之。」查自來水關係市民飲料與用水，為建設都市之先決條件，倘一市缺乏自來水者，居民感覺衛生上種種之不便，必不願移居於該市，則該市無法發展，故建市之始，即應建設自來水，大市財源豐富，可以自行籌款單獨建設，小市則應聯合興建之。但大市建設自來水廠時應預計都市發展後之需要，規定有擴充之能力。此種發展，自非指都市向縱的方面發展，而指都市向橫的方面發展也。換言之，都市之發展應採「花園都市」制度，并於大市之四郊地方，分建許多「衛星都市」也。再小都市所以必需互相聯合共同興建自來水廠者，以各小市之財力有限，不易自建水廠也。此種聯合水廠應由各市之上級政府協助辦理，或由上級政府代為創辦，并先取得各小市之聯合的同意。關於此點，筆者即將於本刊另文發表(註二十)，茲不贅述，註請分述大小都市建設自來水廠之實施辦法於次：

(1) 大市之自來水廠，必須規模宏大，應由市工務局設計建築，但對人口已往發展之趨勢與以後之發展，預先詳加研究，并注意發展「衛星都市」制度，使今後自來水之供給可無不足之虞。

(2) 小市之自來水廠，或由各市工務當局聯合建設，或由各小市之上級政府取得各小市聯合的同意後代為興建大規模的制度，以供給各小市之飲用水料。

(3) 無論大市或小市的自來水廠之建設經費，均應募市公債以籌款

，并以各廠之收入與設備等充還本付息之基金。

(4) 自來水廠之建設應採用最新式機器，一切設備，均合於衛生之條件。

(5) 自來水廠之取費政策，應採營利政策，除自來水廠建設經費所募之公債的本息可以還付外，并應按年可以盈餘，以資擴充改善自來水之設備。

### 三 合於交通便利條件的實施辦法

交通便利條件屬於實用主義的條件之一，本刊第三期拙文中共列四點，請分別討論於左：

一、第一條為寬廣街道的劃分問題。關於合於衛生條件之幹道制度與各幹道之劃分及劃分後之實施辦法，均已於本文第二節第三條詳細探討，不再多述，茲欲研究者為合於交通便利方面之寬廣街道的劃分辦法，再都市之街道應分幹道與次要街道及普通道路三種，第二節第三條所論，僅限於都市之幹道，至次要街道與普通街道則未論述，茲應補述之。關於幹道之劃分，除分快車道，慢車道與人行道外，更有花樹部分之劃定，此種花樹部分，是謀衛生上之改進，與交通方面并無關係，現為謀交通上之改進起見，故不言花樹部分之劃定，祇論快車道，慢車道及人行道之劃分問題。但花樹部分亦不能少，應於街道兩旁各留適當地帶種植花樹。茲分述劃分街道之實施辦法於次：

(一) 幹道以外之各種街道，亦應規定，快車道居於中央，快車道兩邊定為慢車道，人行道則與兩旁之房屋相接近。

註二九 本刊第三期都市的美化主義實用主義及美化實用主義

註三〇 即將於本刊發表之都市建設的分散主義之實施

(二) 快慢車道與人行道之寬廣的規定，應視各區性質之不同而有區別，分述之如下：

(1) 商業區街道以十四丈為準，兩旁人行道寬度規定各為一丈，兩旁慢車道寬度規定各為一丈，兩旁花樹地帶寬度規定各為一丈五尺，兩旁停車場寬度規定各為一丈，中間快車道寬度規定各為五丈。

(2) 行政公園住宅工業各區街道以十一丈為準，兩旁人行道寬度規定各為八尺，兩旁慢車道寬度規定各為一丈，兩旁花木地帶寬度規定各為一丈，兩旁各停車場寬度規定各為一丈，其餘四丈四尺寬之部分，均作快車道。

(3) 軍用區街道以六丈為準，兩旁人行道寬度規定各為五尺，兩旁慢車道寬度規定各為一丈，中間快車道寬度規定各為三丈。

(4) 田園區除幹道外，普通道路極少，可以不必規定，應由各市臨時分別酌定之。

(三) 都市街道之寬度決定後應即公布於衆，但不必即時建築，即須建築時，亦不必全部建築之，應依各街道發展情形與需要逐漸進行。

(四) 最初可先建各街道之一部，其法有二：(1) 暫建慢車道及花樹部分，其快車道則暫緩建築，并暫種適宜的花草以代替之；(2) 暫建中間的快車道與花樹，其慢車道與人行道則暫緩建築。

(五) 無論採用(四)條中二法之一種，所有各街道兩旁之建築物均須於街道確定之寬度外建築之。

(六) 至請求建築臨時房屋者可以核准，但須飭由物主聲明隨時拆讓。

二·第二條為紅綠燈之建設問題 關於紅綠燈建設問題，筆者在本刊第三期拙文中曾建議採用自動式者(註三一)。查都市中裝置紅綠燈設備，

指揮交通，在表面上是對都市中之車輛與行人的行動，加以限制，似無便利交通之意義；要之限制都市交通，是使都市中之車輛與行人，能得有秩序的行動，不致彼此阻礙，相互衝突；既無阻礙，又無衝突，故都市交通可以方便。再紅綠燈之運用，有自動式與非自動式兩種：前者為最近發明之制度，後者則實行已久。前者賴電氣之運轉，每數分鐘更換紅綠燈一次。紅燈表示危險之意，行人與車輛均不可通行；綠燈表示無危險之意，車輛與行人均可通行無阻。非自動式之紅綠燈，全賴警察之指揮轉動，紅綠燈裝置愈多，則所需之警察亦夥，警察增多，薪餉亦增，故在經濟的立場上，非自動式之紅綠燈制度，不如自動式者遠甚，筆者主張採用自動式紅綠燈制度，是欲謀交通管理上可以省費也。我國各都市凡已裝設紅綠燈設備者，除上海公共租界數處採用自動式制度外，餘皆採用非自動式制度。今後各市應於各市經濟許可時，逐漸改建，是為至要，而未設紅綠燈制度之都市，於裝置時均應採用自動式制度。尤有進者，紅綠燈之裝設費用浩大，全市完全裝備，絕非各市經濟力能勝任，應擇各幹道之重要處，分別裝置之。茲將自動式紅綠燈制度之裝置的實施辦法，分述於次：

(一) 各市公安局應派交通警察，每日於各幹道之重要處，登記來往之行人與車輛，并作成精確之統計，此種登記與統計，先以半年為限。

(二) 依據半年之統計，擬定全市自動式的紅綠燈裝設計畫。

(三) 自動式紅綠燈裝設計畫，一經市政府核准後，即由市公安局函請市公用局派員裝設。

(四) 自動式紅綠燈裝成後，由市公用局移交市公安局接管。但在最初一個月內，市公安局應派交通警察按日查驗一二次，自第二個月起，應按週查察，免使發生損害。

註三一 本刊第三期都市建設的美化主義實用主義及美化實用兼收主義



(五) 都市車輛與行人年有增加，交通擁擠之程度，亦與年俱增，故市內之紅綠燈年需添設，以應交通上之需求。自第一次紅綠燈裝置計畫實行後，仍應由公安局派交通警察分別登記各幹道之行人與車輛，并製成統計，以便改善紅綠燈之裝設。

(六) 每年年終應由市公安局將所登記之交通行人與車輛的統計，咨請市公用局派員分別察看各幹道之交通實況，以便代為擬具紅綠燈添設計畫。

(七) 紅綠燈添設計畫擬定後，應由市公用局會同市公安局呈請市政府核准。

(八) 市公用局接到市府核准指令後，即應派工裝設，以資應用。

(九) 市公用局裝設完竣後，即應移交市公安局接收管理，其查驗等辦法照第四條辦理。

(十) 所有裝設與添設之紅綠燈經費，均應列為市公安局公安事業費之臨時門或經常門，由市公安局造具預算，呈請市政府核准支用。

三·第三條為都市的交通利器之選擇問題 關於都市的交通利器之選擇，筆者於本刊第三期之拙文中，則有下列之主張(註三二)：「今日都市的交通利器，應倚賴公共汽車，於必要時再建高速度的鐵路於路下，免建架空電車或地面電車。」查我國都市之交通利器有人力車，馬車，公共汽車，電車，鐵路(如南京市小火車)數種。惟人力車慘無人道，應及早取締，馬車太不潔淨，不適都市之環境(公路仍可採用)。架空電車與地面電車，易受空襲之危險，不能應付戰時之交通，亦不適用。故今後都市之交通利器，應採用公共汽車與路下鐵路，但路下鐵路，應在路面公共汽車實在不能應付路面交通時方可採用，蓋路下鐵路建築費用浩大，非不得已時不可採用也。關於今後都市應採公共汽車與路下鐵路，不能採用架空與

董修甲：都市建設的美化實用兼收主義之實施(中)

地面電車之理由，筆者於「今後南京市幾個建設政策」文中，言之詳盡(註三三)，可以參閱，不再贅矣。茲欲研究者為公共汽車與路下鐵路之建設的實施辦法，惟公共汽車分大型與小型兩種，我國各市的公共汽車，均屬大型汽車，便利都市交通不少，可以繼續存在。事變前上海法商則創辦小型公共汽車，惟因人力車車主之反對祇能於法租界試驗行駛而已。且開辦時因小型汽車限於法租界行駛；維持不易，行駛未久旋即停辦。查此種小型公共汽車在法國巴黎市最為盛行，市內各街道上到處可見，對於都市之交通異常方便。我國各市政府除應自辦大型公共汽車外，更應自創小型公共汽車事業，并可以之代替各市之人力車。至人力車夫改充小型汽車的車夫，祇須人力車夫能受數日的積極訓練，即可改充小型汽車之汽車夫，毫無困難，是人力車夫不致失業也。至各市之人力車車主所有之人力車亦可由各市政府折價收買，作為小型汽車一部分之股本，是人力車夫與車主均不致大受損失也。關於此種問題，不屬本文之範圍，故不多贅，請分述公共汽車與地面鐵路的實施辦法於左：

(一) 各市公用局應依照各市人口分布之實況，分別擬具大型與小型的公共汽車計畫，呈准市府，自己經營，不得委託商民辦理。

(二) 如都市財政不裕，可採官商合辦政策，容納商股半數加入為股東。

(三) 大型公共汽車之路線，應規定在幹路及市郊各區之要道上行駛。小型汽車，則可准予在幹路及普通街道上行駛。路線決定後，應公布週知。

(四) 公共汽車創辦經費，除官商合辦時其一部分應由商民籌措外，

註三二 本刊第三期都市建設的美化實用主義及美化實用兼收主義

註三三 創導半月刊一卷二期之拙文今後南京市幾個建設政策中篇

應由市府發行公共汽車公債以充之。并以其收入充還本付息之基金。

(五) 公共汽車無論大型或小型，均應由專家經營辦理，以增效能。

(六) 公共汽車無論大型或是小型，其車價以能得八釐利息為準。

(七) 公共汽車行駛後，仍不能應付都市交通上之需要時，則應創設路下鐵路，以為高速度之交通利器。

(八) 路下鐵路應為官辦事業，或官商合辦事業，其經費之籌措，應參照前面第(四)條籌措公共汽車經費之辦法辦理。

(九) 路下鐵路應聘富有學識與經驗之專家主持辦理。

(十) 路下鐵路之收費，以能得八釐利息為標準。

四·第四條為都市電氣事業之創設問題 關於都市創設電氣事業問題，筆者於本刊第三期拙文中，則有以下之主張(註三四)：「大小都市於建設之始，應由市府首先興辦電氣事業，供給全市晚間的路燈之電氣，以利全市之交通。」查都市建設之始，須首先興辦電氣事業，不獨可以供給都市晚間的路燈之電氣，以利都市之交通，實亦可以促進都市工商實業之發展。蓋現代的工商實業全賴電力，有充足的電力，則工商實業可以發展，無充足的電力，則工商實業難於進行。故大小都市創辦伊始，先須興辦電氣事業，關於電氣事業之創辦，筆者主張中國應建設小都市於各地，而小都市之建設，則賴都市的上級政府創辦大規模的電氣事業(註三五)。至大都市之建設，則可由市政府自行創辦大規模電氣事業(大都市指以已經行成者與百萬人口之都市而言)。茲請依此主張建議電氣事業之實施辦法於次：

(一) 大市電氣事業之創辦，應由市公用局擬具計畫，連同預算呈請市政府核准，計畫中預定可以供給附近其他小都市所需之電流電力等。

(二) 核准後由市公務局會同市財政局，擬具電氣事業公債發行計畫

，呈請市政府核准後，轉呈中央立法院通過施行。

(三) 公債發行計畫核准通過後，則由市財政局與當地銀行接洽押款。

(四) 款項押得後，由市財政局專款存入市金庫，并通知市公用局購地造屋，并訂購機器。其應付之款，在核准預算內應由市財政局按期發領款通知書照付。

(五) 電氣事業創辦時如有商人願意加入股本者，亦得准許加入，作為官商合辦事業。

(六) 小都市電氣事業應由其上級政府經各市同意後提倡創辦。

(七) 關於各小都市之電氣事業的計畫，應由上級政府之建設機關擬具呈請政府核准。

(八) 電氣事業計畫呈准後，可定期徵求各小都市之意見，如於定期內無意見者，則認為已經同意。如有意見，則由上級政府之建設機關加以考慮，酌量修正，并呈請政府核准之。

(九) 電氣事業計畫核准後，應由上級政府之財政機關，擬具電氣事業公債發行計畫，呈請政府轉呈中央立法院通過施行。

(十) 電氣事業公債除向各小市所在地之銀行抵押現款，并由上級政府撥款承購公債外，應由各小市政府依照各市之財力，分購公債各若干。

(一一) 款項籌得後，即應由上級政府之財政機關(如財政廳)專款送存政府之金庫。

(一二) 款項籌得後，應由上級政府之建設機關(如建設廳)購地造屋，購訂機器，積極創辦。(待續)

註三四 本刊第三期都市建設的美化主義實用主義及美化實用兼收主義

註三五 即將於本刊發表之都市建設的分散主義之實施二段乙節



項別	國中學校概														
	數校		支經出費		學均生數		每生歲估		教師均數		每所師		年	份	
	小	中	共	小	中	共	小	中	小	中	小	中			
民國十七年	1	1	2	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	17	1
民國十八年	1	1	2	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	18	1
民國十九年	1	1	2	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	19	1
民國二十年	1	1	2	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	20	1
民國二十一年	1	1	2	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	21	1
民國二十二年	1	1	2	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	22	1
民國二十三年	1	1	2	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	23	1
民國二十四年	1	1	2	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	24	1
民國二十五年	1	1	2	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	25	1
民國二十六年	1	1	2	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	26	1
民國二十七年	1	1	2	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	27	1
民國二十八年	1	1	2	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	28	1
民國二十九年	1	1	2	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	29	1
民國三十年	1	1	2	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	30	1
民國三十一年	1	1	2	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	31	1

備註

(一) 各項統計數字  
 照工廠局年報  
 戶籍調查所報  
 兒童人數七折  
 計算  
 一九二五至一  
 九三五年十年  
 間雜報學齡兒  
 童數如次：

(二) 一九二五年  
 一七、七、七〇  
 一九三〇年  
 一七、七、七〇  
 一九三五年  
 一八、〇、〇〇

(四) 一九三五後戶  
 籍調查停止然  
 八一三後租界  
 人口激增約等  
 以前四倍一九  
 三九後學齡兒  
 童數照一九三  
 五年四倍計算  
 計七、四、三三







## 第七章 上海特別市第一區教育改進

### 計劃書

#### 一 教育政策之轉變

前租界當局對教育事業，初不重視，工部局設立西童學校，目的不過在提高人民知識，減少犯罪行為，藉以維持社會安寧，至於華人教育，尤所忽視，宣統三年（一九一一年）工部局教育委員會，報告上海西童教育狀況，明言教育兒童，首由兒童父母負責，父母不能負責，則由所屬國家負責，工部局不負任何責任。工部局之所以設立學校，無非為不受教育之兒童，有害於公衆而已，民國十一年（一九二二年）工部局教育委員會，仍持同樣消極態度，宣稱工部局職權，限於洋涇浜地皮章程，並無強迫教育兒童之義務，亦無強迫人民教育兒童之權力，對於教育，僅負道德上之任務，亦即為人道主義而已。

民國十七年（一九二八年）增設華籍董事之後，工部局始改變教育政策，在行政系統中既添設華人教育處，更先後開辦東區北區西區三小學。民國十九年（一九三〇）議決『八年教育計劃』方案，要點如下：

- 甲 工部局教育計劃之目的，在對於租界內直接或間接納稅之市民子弟：不問國籍，一律開設適當學校，給予享受教育之機會，然工部局並不獨負教育市民之重任，凡政府機關，公私及教會團體，或合法之私人，在公共租界內興辦學校者，一概歡迎。
- 乙 上述各種學校，既經設立而適合標準者，本局當相機予以援助，俾得加強效果，同為市民教育努力。
- 丙 工部局對於所設立之西童學校及華人學校，仍當維持繼續添設。

丁 從一九三一年起至一九三八年止，每年當開設能容六百兒童之小學二所。至一九三八年底止，連原有小學三所在內，當共有工部局小學十七所。

戊 此外工部局須開設女子中學二所，第一所在一九三一年開辦，第二所當在一九三四年之前成立。

己 現有華童公學等四所，應按中等學校標準，逐步調整，使成爲適合標準之中學。至少其中一校，應具有專科或職業學校之基本條件。

庚 至一九三八年終，工部局應共有華人中小學二十三所，所收學生，將佔全租界華籍學齡兒童總數百分之七·五。

辛 關於補助私立學校，工部局係每年對租界內之私立學校，其教育程度，設備，管理適合規定標準，而經濟上需要補助者，予以經費補助。凡受補助之學校，必須開設在公共租界之內，或納稅於公共租界工部局。補助費之分給，視各該校辦學成績，經濟需要，及所收學生數定其多寡。

工部局於議定是項方案之後，隨即實行。民國二十二年（一九三三年）工部局報告：『自從實施八年教育計劃以來，教育方面之活動實屬空前，其中且多屬開創工作，故對於學務委員與行政人員之活動，亦極需要，因各方努力而產生之效果，可於過去三年間教育機關之增加見之。雖所得成效去預期目標尚遠，然亦可以自慰。』

惟在民國二十三年（一九三四年）之後，是項計劃，因上海不景氣及當軸者缺少努力進行之決心，遽告停頓，是年工部局報告曾發表言論如次：

『因一九三三年底，接自中日各國團體關於增加補助費之請求，工部局對於本年度建築計劃，引起注意，商討結果，憶及費唐律師報告，雖則



主張增加教育效能，藉以增進華人公衆幸福，然增加捐稅實爲必需。一九三一年實行八年教育計劃以來，工部局用諸教育經費，在現在收支相抵之後，雖不足常年總收入百分之十，然估計將來約需收入百分之十六。照目下平衡一九三四年預算困難情形而論，不增稅捐而繼續履行八年教育計劃，殊不可能。一九三四年度應增設之工部局學校只可暫告停止。

民國二十六年（一九三七）四月，工部局特別教育委員會，亦取同樣消極態度，以爲除非較小國民團體其力量不能自辦教育，應由工部局設立學校教育其子弟外。國民教育應由其本國團體自行負責辦理之。民國三十年（一九四一）工部局特別教育委員會報告，更重伸是項消極理論。在報告結論及建議中，首言及：「教育國民責任，由各國團體自行負之，工部局僅有扶助之義務。」

前工部局不負教育市民之責任，世界各國殊屬罕見，民國三十一年（一九四二）一月，財務處正副處長，主張將補助私校經費總額百分之五十五補助中國私立學校，實屬正當措施。

今租界既由我國接收，對於教育自應注重，而對於我國人民教育尤應注重，此教育政策之應根本改革者。教育處乃作育人材，培養良好國民之負責機關。由次要部分改爲主要部分，乃當然之事也。

## 二 增加教育行政人員

教育處自本年八月開改組之後，分設總務課，初等教育課，中等教育課，社會教育課，及督學室五部分。惟因人員不敷，致社會教育及私立學校管理工作，未臻完美。故社會教育課及督學室人員之增加，不容或緩。茲擬加設社會教育課課長一人，社會教育課及督學室助理人員四人，薪給已開列預算。

## 三 增加本處活動

甲 各校聯合活動——每學期中，本處市立各校，應舉行聯合活動兩次，例如秋季舉行運動會，成績展覽會，春季舉行辯論會演說競賽會。年需經費約四〇、〇〇〇元。

乙 教育調查——爲擬定完善教育計劃及方案起見，對於本區教育現況必先有詳細調查辦理此事，當由教育專家，及適當助手，主持其事，需費約二〇、〇〇〇元。

丙 出版教育季刊——前工部局時代，本處私人曾出版「小學教師月刊」一種，內容頗爲完善。近因缺少經費及紙張而停止。現擬改作季刊，重新出版，是項經費，估計年須一〇、〇〇〇元。

## 四 添設學校

爲繼續進行「八年教育計劃」起見，明年應添設中學一所，小學兩所，中學一所，需費約七〇〇、〇〇〇元。小學兩所需費約一、〇〇〇、〇〇〇元。校舍可租用民房，或利用敵產，或收回原有校舍。

## 五 收回原有校舍

教育處原有校舍，假作他用，爲時甚久。是項校舍本不應出借，惟在英美人士支配工部局時代，任何事務，一若均較教育重要。因此寧可將教育兒童用之校舍，改作收容猶太難民等之用，惟在教育立場而言，教育七百兒童，較之收容少數猶太難民，或少數病人更加重要，故教育處請求將是項校舍一律收回。又西童學校校舍兩所，現作集中營之用，惟如將來敵僑撤去之後，仍應收回作爲校舍，爲修理是項收回校舍，增加相當經費，實

屬必需。

## 六 設立民衆教育館

爲實施民衆教育以補助學校教育之不足起見，下年度起應增設民衆教育館四所，每所約需經費二五〇、〇〇〇元，四所合計需一、〇〇〇、〇〇〇元。

## 七 添聘學校教職員

根據教育部法令，及過去經驗，本區各中小學，有添設教導主任及訓育主任之必要。更有數校，並須添聘體育教師。是項人員薪給，已列入各校下年度預算。

## 八 提高中小學教師待遇

本區各市立中小學教師相互之間，或與本署其他各部職員相較，頗有資格相等，而待遇大相懸殊者。至升遷機會，又遠不如其他各部職員之多。深望對於各市立學校教職員薪給標準，能使允當調整。（請求書另附）

## 九 改善補助費之支配

爲增進管理各私立學校效率計，補助費總額應再增加，並應設立若干種中心組織，如化學實驗室，物理實驗室，生物學實驗室等，藉供私立中學學生理科實驗之用。又私立學校多無操場，學生缺乏運動機會。爲補救是項缺點，應於本區內選擇適當地點，設立公共體育場四所，供私立學校學生及一般市民運動之需。上述兩項費用，似宜在補助費項下撥支。理科實驗室經費約三七五、〇〇〇元（計劃書另詳），公共體育場應選擇適當

空地，裝設運動器具，置管理人員及工役二人至三人（視場地大小而定計劃書另附）。預算全區分設四所，每所需費約一〇〇、〇〇〇元。四所合計需費約四〇〇、〇〇〇元。三十三年私立學校補助費至少應增爲三、七五〇、〇〇〇元。

## 十 擴充現有公共圖書館爲市立中心圖書館

市政府尙無良好圖書館，擴充現有公共圖書館，使成爲一完美之市立中心圖書館，實爲當務之急。圖書範圍甚廣，各部分同時擴充，當然爲不可能者，最好先就藏書中如本市各大學圖書館及私立圖書館所缺之特種部份，加以擴充，公共圖書館在過去時期，閱書者大部係西籍僑民，故英文小說頗爲需要。今後當大量添置中文書籍。同時應添設特別參考書室二。一爲上海歷史室，一爲日本室。在上海歷史室中，專門搜羅本區各種史實，並將工部局所存檔案並列開放。日本室則多藏日本雜誌書報，是項書籍，可請熱心中日文化人士捐贈，又教育處前曾撥用私立學校補助金，設立兒童閱書室，所藏兒童閱書籍甚多，現兒童閱書室，因房屋改爲捐稅分處，暫時無重開之望。是項兒童閱書籍，可於公共圖書館中，增闢兒童閱覽室陳列之。

吳大使會經言及，編輯自道光二十二年至民國三十二年（一八四二—一九四三）百年來上海歷史，應由教育負責。完成此計劃，是需助理編輯四人襄助辦理。增加薪給預算固所必需。

## 十一 開放跑馬廳爲中心運動場

本區尚無大規模之運動場。故除上節所述，選適宜地點設置公共體育場外，更應開放跑馬廳為中心運動場。造福民衆當甚偉大。改造措施及運動器具之配備，當需若干經費。

## 十二 勵行推進全區中青團訓練

改進全區教育，除在量的方面，應從事擴充如前所述外，在質的方面更應改進。對於中青團之組織，訓練，運用，刻不容緩。故應根據國防會議議決辦法，迅速推進。使全區青年對領袖根本思想，深切瞭解。此外青年訓練，更應增加其內容，包括勞動服務等，使青年對於一般教育問題，

能受切實訓練。經費似可自私校補助費項下，劃出一部份使用。

上述各項計劃，似甚龐大，但如細考三十三年度本署預算，深覺此種計劃，並不過奢，蓋三十二年度本署支出總額，約計四〇〇、〇〇〇、〇〇〇元。其中教育經費支出約一一、〇〇〇、〇〇〇元。約合支出總額百分之二·七〇。三十三年度稅收估計約為六〇〇、〇〇〇、〇〇〇元。本計劃預算總額，約二〇、〇〇〇、〇〇〇元。佔三十三年稅收百分之三。吾人爲着重教育事業起見，即將教育經費增至總支出百分之五。乃屬最低限度。果爾，則教育經費當有三〇〇、〇〇〇、〇〇〇元。推進全部計劃，殊屬易事。(完)

## 省行政機構改革方案

(一) 省政府實行合署辦公：(甲) 省之事權完全集中於省長，省對中央各部及對縣之行文，完全以省長之名義行之，(乙) 省政府之各廳處局，視同中央各部之各司其廳處局長純粹爲省長之幕僚，中央各部不得對其主管之廳處局(例如內政部對警務處)行文，廳處局亦不得對其主管之縣局(例如警務處對縣警察局)行文，廳處局之印信即由政府繳銷之。(丙) 各廳處局辦公室應設法集合於省政府，即一時不能集合辦公，但亦不得延遲，以上甲乙二項之實施。(二) 省政府各廳處局之裁併：(甲) 裁撤經濟局糧食局，將其事務歸併於建設廳。(乙) 裁撤社會福利局，宣傳處，衛生處，將其事務歸併於政務廳。(丙) 裁併後政務廳及建設廳之分科規則，由省長另行核定之。(丁) 其餘比較閒散之附屬機關，省長得斟酌情形，儘量裁併。以上一二兩項原則實施時，省政府組織法及其他關係法令均暫時毋庸修改，俟實施半年後，將關係法令同時一併調整。(三) 中央對省行政之監督及指導：(甲) 省政府所辦事項依法應經中央核定者，須逕咨主管部核辦；(乙) 省政府每半年之施政方針，連同收支概算，須於實施二個月前(卅三年下半年度得於六月十五日前)呈送行政院，由院交付各主管部會同審查提

經行政院會議核定；(丙) 省政府每個月須將各項施政情形編製詳細工作報告，於次月十五日前，呈送行政院，由院交付各主管部審查之，主管部認爲失當時，得依法糾正之；(丁) 省庫收支情形須於每三個月具報於財政部，以備查考。(四) 行政督察專員制度之調整：(甲) 行政督察專員應普遍設置，每行政督察區，以三縣至七縣爲原則；(乙) 行政督察專員不得兼任縣長；(丙) 行政督察專員由中央直接任免之；(丁) 行政督察專員公署經費由省庫支給之；(戊) 行政督察專員承中央之命，視察地方行政，並承省政府之命，督導及糾察各縣縣政之推行，但不得直接自行辦理各項事業，其受省政府之特別委託者不在此限；(己) 省縣間行文不經由行政督察專員公署承轉，但省對縣有所命令時，須同時令知行政督察專員，縣長對省有所呈報或請示時，亦須同時呈報行政督察專員，其詳細辦法另定之；(庚) 行政督察專員每月至少須巡視各縣一次，每月須將所轄各縣行政狀況及視察情形，分別報告於省政府，內政部及其他各主管部；(辛) 行政督察專員公署與內政部及其他各部，得直接行文，但以視察報告及飭查事件爲限。

(中央社京訊)

# 上海猶太難民之政治活動

李雲譯

## 一 上海猶太人之勢力

在太平洋發生戰爭以前，上海是各國政治犯及思想犯人的避難所與亡命所，故上海亦可謂國際犯人的真窟。上海具有國際港的性質，以世界人種而言，包括四十餘國，因此國際的色彩非常濃厚，上海成爲世界上政治外交以及經濟的情報中心地，聚集着各國的優秀通信記者。上海情報的蒐集，有倫敦電紐約電巴黎電等，各方面的消息，非常靈通。所以上海一處，對於各國的政治外交經濟等，感覺特別敏銳。上海是國際情報的總匯，政治消息的製造工場，南京路口所聳立的沙遜大廈四樓，便是上海猶太財閥巨頭沙遜的事務所。在此事務所中可以得到世界政治外交經濟各方面的動向，甚至說上海操縱於猶太人之手，亦不爲過言。上海於清代，鴉片戰爭時，由猶太人英將戈登，發起東印度公司，招集猶太人以開拓此國際都市，上海之大財閥，自第一至第五，都是猶太人，計有沙遜、安治拉、加利、約瑟夫、哈同等。於是上海的政治經濟，被猶太人之金權所左右，在不合理的租界制度上，樹立了金融獨裁權，其執行機關，便是上海工部局，操縱於英美法之國際財閥手中，代表着英美法的國際政治力。上海可稱是國際猶太的東洋王國，在此王國的基地，企圖中國的猶太化，以至東亞的猶太化，自政治經濟文化思想四方面，逐漸完成之。自中日事變以至大東亞戰爭，上海英美的猶太財閥，可謂導火者。

在上海居住之猶太人，有兩個系統，其一爲亞斯基納粹派（Askinin

派），係指白俄羅斯系爲中心之北歐猶太人，上海共有四千人。其二爲塞夫典派（Sefardien），包括英美及南歐西亞地方之猶太人，共有五〇〇人。沙遜爲中國猶太財閥之巨頭，即屬於第二派，人數雖少，而握有金融勢力，造成東亞戰爭狀態者，便是這種猶太人。自一九三八年起，除上述二種猶太人外，德意系之猶太人，因受德意國家全體主義之驅逐，而擁來上海，成爲新的難民，被原住上海之猶太人所吸收，這就是本文的主題。今檢討德意系猶太人，被德意二國所驅逐的原因，此種猶太人移住上海，對於東亞經濟政治的影響，決非淺鮮。德意之全體主義國家，鑒於過去猶太人之存在，於政治經濟思想文化各方面，受其毒害，將來更處不利，因此驅逐國外。日本之國內情形，與德意不同，上海移居之猶太人，有害於德意，亦不能忘却。尤以過去百年來，榨取上海以至東亞之英美法系上海猶太財閥，對於德意逐出之猶太人，多少有同族的關係存在，所以上海猶太難民，對於政治的影響很大，甚至在思想方面，不免含有共產主義思想的可能，在德意之中歐系猶太難民，由英國倫敦之「世界猶太人協會」所屬中歐系猶太難民救濟委員會所決定，移居上海，然而大部份猶太人亦並不希望移居上海，關於此點，可以上海著名之猶太人加爾氏所著「上海猶太難民三年史」，摘述如下：

「上海爲世界上避難猶太人之最大中心地，當一九三四年時，倘有此論，必不能令六置信。然至一九三八年，自中歐方面之猶太人，羣向東亞避難，其數之衆，幾難相信。可是一般猶太人根本反對，以

上海為難民之安樂窩，尤以德國系之猶太人中，反對最烈，其反對之理由：據說上海不特是世界最惡之國際都市，並且上海成爲中日事變中的戰爭區域。」

雖然如此，世界猶太人協會之首腦部，仍決定以上海爲猶太難民之移居地，其理由也很多。當時上海以租界爲背景之英法美國際猶太勢力，非常強固，該地具有國際政治之複雜性，避難人民之移入，較稱適合。

## 二 上海猶太人之性格

猶太難民移居上海之先驅，便是猶太醫生，在一九三八年以前，少數猶太難民，自德意來滬，大部份是醫生。因上海歐美醫生很少，在滬開業又很自由，故醫生之來滬很多。自一九三五年來，中歐猶太人以個人旅行資格，移居上海者，其數日增。於是上海猶太人組織救濟委員會，募集救濟基金，其幹部都是上海猶太人的有力份子。當一九三七年上海事變發生時，德國系猶太難民之大部份，由上海移往馬尼刺一帶避難，這就是難民救濟委員會工作之一。一九三八年十二月，日軍完全佔領上海，治安恢復，於是中歐多數猶太難民，集團的逃避上海，自民國二十七年以後，凡德意來滬船舶，均有難民載來，據上海猶太難民救濟委員會之發表，一九三八年爲一三七四人，三九年爲一二〇八九人，四〇年爲一九八八人，四一年爲四〇〇〇餘人，總數有二萬餘人，此外尚有個別的流入上海，其中約一萬五千人居住虹口。

上海猶太難民之大部份，是壯年男子，婦女及老幼占極少數。以職業而論，商人最多，其他是技師醫師教師音樂師律師廚師新聞記者或工匠以及僧侶等，種類繁多。大部份均爲貧民，因中歐方面不許攜帶資產。他們利用意國郵船，離開歐洲，其旅費較爲低廉。猶太難民極少數能够自活，

李雲輝：上海猶太難民之政治活動

而大部份必須等着救濟，這是一個社會問題，以原住上海之猶太人爲中心，設立各種救濟委員會，開始救濟之實際活動。

## 三 猶太難民救濟團體之活動

一九三八年末開始救濟中歐系猶太難民，創設「歐洲避難猶太人國際移民委員會」(The International Committee for the Organization of European Immigrants in China)，此委員會通稱「I. C. I.」或「Komor Committee」。一九三八年中，在上海之奧大利系猶太人及洪牙利系猶太人，對於避難猶太人籌設救濟機關，並在上海公共租界廣東路一二三號設立「在華歐洲避難猶太人國際委員會，這是以「Komor」爲中心，而特別注重奧大利系猶太人之救濟。尚有以馬爾克斯爲領導之「上海歐洲避難猶太人救濟委員會」，這是德國系猶太難民之救濟機關。這二機關共同協力於救濟之活動，在華歐洲避難猶太人國際委員會於一九三八年八月強化陣容，向世界各國之猶太人救濟會調集救濟之資金，此委員會可謂英美國際歐洲猶太難民救濟委員會之中國本部，指導在華之各種救濟機關，並與歐美各救濟本部，取得連絡，其基金由沙遜負擔之。在此委員會之下，實際上從事難民救濟活動者，便是上海歐洲避難猶太人救濟聯合委員會，於救濟事業之性質上，分爲二部，第一部担任外部救濟事務，設有多數之「救濟基金」，救濟事業的性質如下：

- (甲) 猶太難民就業資金之分配。
- (乙) 租界當局及領事館方面之折衝。
- (丙) 法院方面之交涉。
- (丁) 病院及醫療救濟。
- (戊) 小兒牛乳之給與。

(己) 學校教育事業。

(庚) 非猶太人以外之各慈善團體之接洽。

第二部為內部的直接救濟事務，其內容如下：

(甲) 對於猶太難民宿舍之分配及糧食之供給。

(乙) 特殊的物質救濟。

(丙) 醫藥補助。

(丁) 職業介紹。

此外，該委員會更有特殊的活動，如設置「開業無利貸款基金」，由沙遜供給英幣五〇〇〇鎊，交上海歐洲避難猶太人救濟聯合委員會之財務部管理之，並設事務所於公共租界江西路二七〇號。上海猶太難民利用此基金以營商業者達數千人，滙山碼頭附近之老滙路今日造成猶太化之市場，即獲益於此資金。此外，救濟貧民之燃料及衣料基金，防止質當滿期之貸數基金。並開設英語學校，及猶太人商業登記所等，南京路口設置「資金調查所」，以登記猶太人之資產，便利經濟活動之基礎。其次我人不能不注意者，設立法律部以裁判猶太人之訴訟事件，竟沿襲上海所惡用之國際性治外法權，而潛藏着政治的野心。

#### 四 世界猶太情報局遠東支部之活動

上海設有「世界猶太情報局遠東支部」，專為蒐集上海難民救濟情報之特殊機關，於原則上完全獨立的活動。此機關以前設於哈爾濱，一九三九年巴黎本部命令由哈爾濱遷往上海。支部成為上海猶太難民救濟委員會之幹部，巴黎本部撥給一〇〇〇〇美圓，作為「特別情報基金」。全東亞各地獲得此項基金之補助者，約有一四〇〇〇人，各地猶太人之通信聯絡，以及世界各地猶太人團體之連絡，均由情報局負責辦理之。一九四一年大

東亞戰爭發生，各地通信困難，由遠東支部與巴黎本部協力，調查各地猶太人之動態。並與瑞士紅十字會連絡，介紹各地猶太人之消息，辦理各地猶太人之滙兌事宜。遠東支部之工作，非常活躍，將全東亞之猶太人結成一片，其力量未可輕視。遠東支部為巴黎世界猶太情報局之細胞，能支配世界之政治經濟通信，為英美國際猶太勢力之世界情報機關，故該項情報機關握有國際猶太勢力之世界舊秩序支配權，獨占金權與通信，藏有危險之世界猶太情報網。

#### 五 猶太難民之政治性與新上海

自一九三八年至一九四一年，猶太難民移來上海者達二萬五千餘人，在表面上除自謀生計以外，並無政治的目的，上海猶太難民救濟委員會之幹部，曾發表談話：

「自中歐避難上海之猶太人，毫無政治的慾望，僅不過希望獲得上海之新居地，與新的經濟地盤而已。上海之避難國際性，與政治的國際地位，猶太難民完全採取非政治的態度。」

救濟委員會每遇機會，常警告上海猶太難民，致力於謀生之道，而放棄政治的活動。可是一般貧民，連生活也難解決，當然沒有政治的野心。多數的猶太人，樹立上海移住的計劃，奉行國際猶太之指導者，不免含有政治的野心。上海本是英國猶太財閥之根據地，近百年來為侵略亞洲之中心地，與國際猶太勢力，其關係之深，不難想像。(下略)

本文譯自「揚子江第六十一至六十四號」

# 三樂實業公司

買賣經租  
房屋地產

代理買賣  
有價證券

抵押放款  
信託投資

經營一般  
企業業務

地址福州路三一三號 電話九八二〇〇號

喂！你在電氣製品中需用的

「漆包線」

都是

舶來品嗎？



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

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

請問你們現在用的「漆包線」發生恐慌不？

如果感覺恐慌或不能十分滿意的話，那麼請你來試！試！

「蜜蜂牌漆包線」的成績如何？

上海信孚漆包綫廠

地址 小沙渡路一二二二弄三一號  
電話 三 四 七 三 八



記登部業實 册註部政財

行銀中滙

行銀員會會公業同業行銀市海上

活期存款

利支  
息取  
優便  
厚利

商業往來

無領  
須用  
介支  
紹票

信託投資

分代  
紅理  
優投  
越資

兒女存款

可存  
得本  
一二  
千百

● 口路京北路南河行總 ●

三九三五九線總話電

路德卡路義文愛行分 ● 角轉路馬二路石行分

# 皮鞋中匯公司

新國民式

寬緊皮鞋

不用鞋帶·穿脫便利

軍政人士：必需品

高統馬靴



男女各式

新穎皮鞋

歡迎定製

貨高價平 全滬獨一

上海正陽路(舊同孚路)二二三號

電話二六八二四

商  
標



註  
冊

# 雙 十 牌

禮 品 花 籃	浴 衣 抬 毯	被 單 被 面	浴 巾 床 巾	面 巾 汗 巾
------------------	------------------	------------------	------------------	------------------

軟 堅 地 質

穎 新 色 花

出  
品

## 廠 織 染 原 中

上  
海

所 行 發 總

廠 造 製

號 七 四 坊 和 清 路 馬 五 海 上

號 一 五 弄 〇 八 二 路 遠 安 海 上

號 五 〇 八 三 九 話 電

號 〇 七 一 二 二 話 電

號 四 里 州 昇 路 州 昇 所 行 發 京 南

市 別 特 海 上

# 復 興 銀 行

信託部

▲房地產

代理經租

▲信託存款

定期信託存款

活期信託存款

定活兩便信託存款

儲蓄部

定期儲蓄存款

活期儲蓄存款等

利息優厚

●詳章備索

總行 上海河南路三

○三號

電話 九八五六〇

九八五六九

九八五六八

分行 南京台下路一

六七號

電話 二一〇九四

上海各支行

西區：愚園路

電話 二一八二九

南區：霞飛路馬浪

路口

電話 八〇〇五〇

北區：中央市場

電話 八四五三一

上海各辦事處

浦東

北橋

崇明

宣傳部登記證滬誌字第一六一號  
上海郵政管理局暫准登記第四二二號