



江蘇省長訓所政治叢書(廿六)

市 政

編者 嚴 恩 梓
發行所 江蘇省長訓所



市政

第一篇 市政緒論

第一章 市的發達程序

市與文化的關係

人類社會結合大概可分為村與市二種。村裏人少，生活也簡單；市裏人多，生活也複雜。在初民時代，人口稀少，故只有村的結合。等到人口漸繁，他們互相接觸的機會天天增加起來，發明了各種分工合作的本領，於是村的生活漸蛻化為市的生活。所以市並非是在人類原始時候的結合；牠到了人類文化進步到相當程度的時候，方纔出世。換句話說，市是由人類文化產生的，文化愈發達，市愈多而愈整齊。或者也可說市是文化的代表；從市的盛衰方面，可以研究一國文化的高下。

上古的市

人類文化發源的地點是在地中海兩岸。在那夠地方，可以尋出幾個最古的市來。那些市或為政治中心點，或為商業中心點，或為宗教中心點。但是沒有一個市的組織是複雜的。這種市

市政概要

一 江蘇省區長訓練所

在文化上沒有大的貢獻，後來都沒有聲色的消滅了。

等到希臘文化極盛的時候，方纔可以尋出幾個與後世極有關係的市來。希臘這個國家本是由許多獨立市組織成功的。他自己沒有一個國家政府，所以那些獨立市都很自由。一個獨立市差不多就是一個獨立國；市政府就是國家政府。因此，政府的權限很大，工作也繁，一方面，可以以和旁的市宣戰及修訂條約，一方面，可以辦理地方自治事業。

幾個獨立市中辦理一切事業成績最好者要算雅典。牠可稱為希臘文化的領袖。牠的政府組織很有可以供人研究的價值。牠對市政的設施也很努力。例如，自來水，公安，積穀等事業，在那時，已經都辦理得有條不紊了。可惜牠不能和旁的市合作，以致結果仍歸滅亡。

希臘之後，來了羅馬。羅馬的市政設施，比希臘更勝一籌。在那夠時候，所謂希臘時代的國家式市政府已經成爲過去的事實了。羅馬是個古代的帝國主義者。牠本是一個極小的城市。用武力征服大部分的歐洲之後，因要保存牠對被征服人的統治權，爲便利運兵起見牠就在那統治的疆域之內，築了許多很長很闊很堅固的道路。非特如此，牠還注意在牠百姓的體育方面，希望牠的百姓個個身體強健，可爲國家犧牲。因此，在市內設立了好幾處規模非常宏大的鬪獸場，戲院，及公共浴池。除此之外，牠再組織警察和救火機關，建築自來水，及救濟窮困等事業。因爲



MG
D033.5

10

所做的事業多，於是牠的收入也大，有財產捐，進款捐，田賦，公共款產租息，入口稅等等的收入。總之，羅馬的市政府是負責的，是肯拿了百姓的錢，替他們做建設事業的。可是牠政治制度變遷的趨向不能適合世界文化進步的潮流，所以牠雖有很大的建設能力，結果仍逃不了一個滅亡。

中古的市

中古時代是一個黑暗時代。在這時代開始的時候，歐洲所有的市就都漸漸顯出一種破產的現象。這因為是羅馬自己內部政治上有階級爭鬪，實在無暇顧及牠的統屬地。同時還有大隊的條頓民族，從北方極冷的地方，向歐洲南部移居。這種人起初很野蠻，毫無政治經驗，於是將歐洲南部的社會組織完全搗亂。這種搗亂的現象，在人口稠密的地方，尤為顯著。因此，非特人民不敢再搬到市裏去住，就是向來住在市裏的人，也情願脫離市的束縛，而跑到鄉間去，尋個比較安樂些的生活，所以等到第十世紀的末葉，歐洲差不多沒有一個市不退步的。

自十一世紀起，歐洲的市才慢慢兒露出復興的起色。在歐洲東南部的市，因為沒有受條頓民族侵略的影響，並且牠們是幾個地中海的商業中心點，所以很容易復興的。即是歐洲西部的市，到了十一世紀，也不再像從前那樣腐敗下去了。其實條頓人是個很可訓練的民族。他們起初的時候確是很野蠻，但不久就被羅馬的風俗習慣同化，竟變成了一個很服從紀律的民族。

市政概要

三 江蘇省區長訓練所

但拜羅馬的統治制度，在那的時候，已經完全破壞。歐洲西部都被封建式的貴族所霸拘，那時英國和法國已經成立了。他們向國王領了一張組織市政府的特許狀之後，就可設立政府，包辦一切地方事業。他們的階級制度很嚴密；普通百姓都是奴隸，可以被他們隨意指揮。他們建築了城池；收羅了許多百姓，常常自己互相殘殺，但那時的國王、因權力不足，所以對之亦無可如何。這是十一世紀以後，西歐的市政概象。總之，中古時代的市政可分為兩個時期。從第五世紀至第十世紀是個搗亂時期。從十一世紀至十五世紀是個復興時期。只是因為西歐有封建制度的存在，所以那裏終不能達到完全復興的目的。

近代的市

一四九二年可說是近代史的起點。在那年哥倫布發現新大陸之後，世界大勢因此一變。就是市的發達程序上，也受了下列兩種影響：（一）地中海本為歐亞通商要道，所以上古中的市大半都在那海的附近。但是等到美洲尋出之後，大西洋比地中海更加要緊了。因此，西歐城市的發達竟有一日千里之勢。（二）在十五世紀的末葉，歐洲只有英，法，西班牙，及葡萄牙四個成立的國家。自從找出新大陸之後，歐洲人都野心勃勃，想團結起來，在海外奪得幾塊殖民地。於是，沒有國家的人，想組織個國家；有國家的人，想拿政權集中起來，使國家對外的力量增加。因

此，中古時代的封建制度至此竟變成了一個國家主義的中央集權制。市政府乃為國家政府的一部分。這可說是在十五世紀以後，法國革命之前，各國城市的大概情形。

城市發達最顯著的時期實在是在十九和二十世紀。在這最近一百三十年之內，可以引人注意者有四點：

一、改良市組織 法國革命之後，拿破崙在一八〇〇年頒布新市組織法。現在這個組織法已經變成西班牙，意大利，日本，比利時，希臘及南美諸國市政組織的模範。在一八三五年，英國議會也通過了改革市政法。一方面，將國內所有市政府都歸議會節制；一方面，改良選舉方法，使市民都有參政機會。又，美國雖為一個後進國，但對市的改良方面，牠也不落人後。自一九〇〇年起，迄今不過三十年，發明了市委員會和市經理兩個制度。最近，德國自一九一八年革命之後，亦已將從前不適時代的市組織完全摧反，施行了一個依照民主自治原則的新市組織法。

(二)改良市行政 從前的市政差不多都是包辦的，不公開的。自十九世紀起，歐美各國注意於改良市政府內部的行政方法。改良這行政方法時，牠們具有兩個目標。一、在提高服務市政者的人格和技能。於是，牠們發明了文官考試，改良待遇，財政公開等種種方法。二、在節省經費，希望以最少的錢辦最大的事業。於是，牠們有改良會計，實行預算，及集中採辦等的運

勤。

(三)擴張市權限 十九世紀以前，市政府不過是個中央政府的附屬機關。並且牠可做的事業很少，大都不過徵收賦稅，和維持公安而已。但是現在的市府則不然。一方面，竭力提倡實行地方自治，使市府可辦一切在市的範圍之內的地方事業。一方面，將人羣有關係的行爲，都歸市府節制。同時，市府竭力提倡與公共有利益的各種事業。因次，有公用，工務，衛生，公益等市行政機關的組織。

(四)增加市人口 在十九世紀以前，歐美各國城市人口能超過十萬者，寥若晨星。但到了現在，這樣大的城市沒有什麼稀奇，——英國有四十五個，美國七十八個，法國十五個，德國四十一個，意大利十五個。就是新出世的日本，也有十六個！故可說十九世紀是一個創造大城市，增加市人口的世紀。

市人口的增加法

市人口的增加法有兩種。一種叫做「孳生法」，就是由市內的人民自己生殖出來的增加法。

一種叫做「移民法」，就是由他處的人民搬到市內去住的。用孳生法去增加人口是很慢的。市的地方本來是個鄉村，後來因為那裏的人口愈增愈多了，才變成一個市。假使一個村裏的人口的增

加專靠那很慢的孳生法，那末，恐怕雖歷千百年，也不能成爲一個市。所以，市之所以謂市，差不多完全靠在有外面的人肯移到市裏去居住。所以，要研究市興起的原因，第一個問題須先解決的，就是「在何種情形之下，一個鄉民肯搬到市裏去居住？」

市興起的原因

一、改良農業 村的最大生活是農，這種生活在市裏沒有的。市裏的人所穿所吃的都不是由自己在市裏生產出來的；他們都靠在農家的出產品。所以，多一個市民就是農家多一分負擔。

假使田裏的出產物只夠供給村內人的生活，則市裏的人定要凍餓而死，沒有人再肯在市裏居住了。故要城市興起，第一須改良農業。改良農業的方法有兩種：一、發明機器，在原有土地上，用科學方法耕種，使以最少數的人，能在最短時間內，得着最大的收穫。二、墾闢荒地，使農產的地盤擴大。若照這樣做去，那末，村裏的出產能有盈餘，可供市裏面的人的穿和吃。同時，農夫也可以有機會，離開他的職業，到別處去，找與土地沒有直接關係的事業做。

二、振興商業 商業不是一種獨立的生活，完全是依靠在旁的職業上而存在的。牠的工作是運輸和販買；牠的目的在賺錢。旁的職業的出產品愈多，則牠的運輸和販買的機會愈大，從中取利的機會也愈好。所以一個商人的希望是在得到大宗出產品，從各方運了進來，再推銷出去。

他因此要揀一塊運輸便利的地方做他買賣的大本營。

但運輸是靠記交通的。交通便利，則運輸便利；交通不便，則運輸也不便。交通分水陸兩種。水上有各種水上交通方法；陸上有各種陸上交通方法。這兩種交通方法不能合而為一的。到了海邊一定要用船；到了陸地一定要用車。在水上交通和陸上交通相接替之處地，所有運輸的貨物定要另換裝運。在這另換裝運之處，水也有，陸也有，交通和運輸一定都很便利的。於是在這種地方，商業可以集中，而成爲一個市。

(三)提倡工業 工業發達與市的興起也有關係。工業發達的程序大概可分爲三個時代。第一是家庭工業時代。在這個時代裏的工業是很簡單的。家庭就是工場；父母夫婦子女就是工人；兩隻手是工具；自己田裏出產的東西就是工料。他們的工業出產品很有限的，只夠自己一家用。即是有少許生產過剩的東西，他們就在本地銷售出去了。因此，竟沒有所謂專事運輸和販賣的人。他們過他們自己很簡單的日子，也沒有所謂分工合作等等制度。這可說是家庭工業時代的情形。這種情形可說在簡單的農村中最多。

第二是村莊工業時代。工業進步到這個時代，一個工人就有專職，他作工的原料是由別人供給的，他的出產品是預備銷售出去的。可是他沒有機器發明，所以仍要用他兩隻手，做他的最要

工具。因此，他的出產品仍不能十分增加，只夠在一個小的村鎮之中銷售。換句話說，大的城鎮市，在這個工業時代，還沒有機會興起來。

第三是工廠制度時代。這個時代的工業和以前所說二個時代的工業，根本上有不同之處。以前所說二個時代的工業是小規模的，是由工去找人的。一個工人坐在家裏，可以工作了。工廠制度時代的工業是大規模的，是由人去找工的。一個工人到了工廠裏，才有工做。因此，工廠制度沒有成立以前的工業是沒有吸引人的能力的。所以，上古中古的市都不是由工業造成成功的。等到工廠制度出現之後，這工廠變成了一只吸引人的機器。工廠設立的地方就是工人聚集的地方。工廠愈多，則聚擁來的人愈衆。一個市也因此成功了。

家庭和村莊工業時代的工業是比不上工廠制度時代的工業。這因為是工廠裏面的主要工具是機器。機器上出的物比普通手裏出的物，又快，又多，又整齊，又價廉。所以，工廠制度成立之時就是家庭和村莊工業制度宣告破產的日子。換句話說，工廠開了之後，鄉間的工人就沒有工可以做，於是不得不跑到市裏去謀一立足地。

總之，工廠制度是一個創造近代城市的主動力。這制度是十九世紀成立的。所以，十九世紀是個城市發達最顯著的時期。

市政 第二講

第二章 市的現象

我國的市

我國的市在歷史上自古到今可說沒有十分變化。現在有許多市仍舊帶着中古和上古時代的色彩。因此，研究我國城市發達程序者，簡直不必到歷史上去找尋資料；他只消在調查全國城市現狀時，就可找出各種古代城市的景象。這樣說來，我國現代城市的式樣一定多得極了。但是，爲討論便利起見，也可將牠們歸納爲三種如下：

一、政治中心點 這是全國的京城，或一省的都會，古今各國都有的，所以沒有十分希奇。但是這種市普通有幾個特點。第一，牠的盛衰大都隨政治變遷而移轉的。例如革命告成，國府遷移之後，北平氣象頓時一落千丈，而南京方面却因此蒸蒸日上。又如鎮江。自從省會遷鎮以來，牠城內冷落的市面就漸漸熱鬧起來了。這都可說是由政治造成成功的。第二，牠的居民大概與政治都有直接或間接關係，並且大半在中等社會以上。因此，工商業市裏所有種種社會，經濟及市政問題，在這種市裏可不致發生。即使發生，也不能像在工商業市裏的那樣利害。第三，

像南京那樣市，牠的地位有關全國，所以牠的市政府，爲統治便利起見，應當直受中央政府節制。

二、鄉村式的市 我國本是個農立國，向以村爲本位。但是因爲全國人口衆多，故有很多地方，人民的生活雖還沒有多大進步，市政的設施雖仍非常粗陋，而在人口方面計起來，却已具有稱市的資格。這些地方可稱爲鄉村式的市。這種市的特點是在：（一）、居民和市有很深很密切關係。這種市都有很長歷史，並非在三十年或五十年內造成的。市內大部分居民固然是由外面搬進去，但搬進去得很慢，經過了幾百年，才聚集成功一個市。他們搬進去的目的，並非在求暫住幾年，即行搬出。他們一旦搬了進去，就打算世世代代住在那裏了。於是竭力購置田地房屋等一切與那市不可分離的產業，預備死後傳給子孫。換句話說，鄉村式市裏的居民大半自己備有不動產，這種不動產差不多都由他們的老祖宗傳下來的。這樣看來，那末，居民和市的關係自然很深很密切了。（二）、市裏的居民還沒有完全脫去鄉村生活。在鄉村式市內的房屋很散漫，有的在鄉間，有的在鎮中，不是集中在一起的。在鄉間房屋裏住的人民生活，不必多說，自然是農村生活了。所可注意者就是住在鎮裏的人。他們也沒有完全現代市的生活。他們沒有大規模的工廠，只有家庭和村莊時代的工業；沒有百萬資本的商場，只有幾處供給本地居民必需品的雜貨店。因爲他們有這樣簡單生活，所以市裏的種種社會問題也不致十分難解決。（三）、市民地方

觀念極深。這因為是，一方面，市和他們有一種根深蒂固的關係。他們是生於斯，長於斯，老於斯，死後葬於斯，他們的祖宗，他們的家族財產都在於斯。於是他們養成了一個牢不可破的地方觀念。一方面，因為傳布知識的機關的設備太不完備。他們沒有好的交通組織，沒有雜誌報章等出版品，沒有圖書館和社會中心點等設施。因此，有許多人，雖有求見多識廣的志願，但竟沒有機會可使他們這個志願實現出來。結果，他們的眼光依舊很小，所有的知識依舊不能戰勝那遺傳下來的地方觀念。（四）、居民有地方自治習慣。我國中央政府對地方政府向抱放任主義。除了征收田賦之外，中央將一切地方行政委諸地方紳士。相延成俗，迄今這種自治工作已經成為地方紳士應盡的義務，成了一種很好的習慣。可惜這種自治是不民主的，是家長式的，往往由少數人操縱而包辦的。這也可算美中不足。

三、工商業市 工商業市這個名詞其實太混統。詳細解析起來，再可分為工業市，商業市，及工商業市三種。以工廠林立工人蒼集而成功的市叫做工業市。以販運便利，商賈集中而成功的市叫做商業市。假使工廠既多，而商業又發達，那末，那塊地方可叫做為工商業市。總之，工商業市以工商業為市的主體，其中再沒有農業生活；這是和鄉村式市最不同的一點。

八十年前，我國沒有工商業市。等到門戶開放，西洋文化輸入之後，才有幾個這樣的市出來

。但是按照我國土地，物產，與人口，和東西洋各國比較起來，現有的幾個工商業市實在不夠。將來一定還要增加哩。

要增加工商業市，第一須注重科學。有了科學，然後可以，一方面，改良農業，使農民有機會到市裏去謀生活。一方面，可以添設工廠，及改良運輸方法，使大規模的工商業能振興起來。第二，須國內太平。戰爭一起，交通就此斷絕，工商業就此停頓，市面也就此冷落下去，沒有振興的可能。所以，科學是創造工業市的利器，戰爭是摧殘市的凶器。進一層說，市既可說是一國文化的代表，那末，避免戰爭，和提倡科學，也可說是促進一國文化的必要工作。

以上略述我國現有各市狀況。總括一句，除了幾個政治中心點之外，我國的市大半是鄉村式的。但是這些鄉村式的市，可以斷言，不久就要變相了。須知純粹的鄉村生活在二十世紀已經覺得太簡單，覺得不適用。等到我國內戰平息後，全國眼光就要注意在科學上。那時，必有許多鄉村式的市要蛻化爲工商業市。

工商業市固爲現代文明國所必不可少少的社會結合，但並不是一個盡善盡美的人類組織。老實說，人類創造的東西，沒有個完全的。有利必有弊。利愈多，弊愈多。工商業市是一個人類文化的結晶，也是一個人類萬惡的淵藪。鄉村的生活是天然的，很簡單的。工商業市的生活是

科學造成的，千奇百怪，樣樣有的。梁任公先生在遊歷歐洲時，曾經批評「科學萬能」說，「最顯著的就是現在都會的生活和從前堡聚的村落的生活截然兩途。聚了無數素不相識的人在一個市場或一個工廠內共同生活，除了物質的利害關係外，絕無感情之可言，此其一。大多數人無恆產，恃工爲活，生活根據，飄飄無着，好像枯蓬斷梗，此其二。社會情形太複雜，應接不暇，到處受刺戟，神經疲勞，此其三。勞作完了想去要樂，要樂未完又要勞作，晝夜忙碌，無休養之餘裕，此其四。慾望日日加高，百物日日加貴，生活日日加難，競爭日日加烈，此其五」。上列五條，雖屬「隨手拈出」沒有用科學方法加以整理，却從此可見工商業市生活非常複冗，研究市政學者不可不三注意之。茲舉其尤要者而討論之如下：

一、關於社會者

(一)人口 講起人口，一個市可分爲市中心和市周圍兩種，市中心人口稠密，市周圍人口散漫而零落。從市周圍到市中心，人口密度依照距離遠近而增加，離市中心越近，則人口密度越高。市中心人口密度是有止的，增加到相當地步，就不能再加上去。因此，有許多大的市，每年人口雖然增加，但都加在市的四周，至市中心人口非但不增加，竟有減少的哩。

(二)籍貫 市內人民籍貫是很繁冗的，市愈大，籍貫愈繁冗。這因爲是市愈大，市與外埠的

交通愈便利，於是遠近八方來歸的人也愈衆。籍貫愈繁冗，則地方觀念愈薄弱。同時，地方政客愈容易產生。籍貫和職業亦有關係，就是某地方的人做慣某種職業，於是一個市對某種職業很興盛者，則那市必定多某籍貫的人。

(三)年歲 市是塊人民工作的地方。一個人到了養老時期，再不肯搬到市裏去享受那街道上和工廠內的熱鬧生活。跑進市裏的大半在二十歲以上五十歲以下的。他們進去尋工做。這種人往往沒有家眷，沒有恆產，對社會的好壞不負責的，但思想却趨近過激，很容易被人愚弄而起暴動。

(四)性別 在歐美各國市裏，女子人數往往比男子多些，因為那裏男女很平等，女子很自由，到市裏去都有機會尋工作做。我國則不然。在市裏，女子差不多只有當教員和工廠內做苦工的機會，其他職業，她們能干預的，真可說很少。因此，我國市裏女子人口未必比男子多。

(五)婚姻 市裏人民的婚期大概比鄉村裏遲些。這因為是生計關係。又，市裏不正當結合的案件比鄉村裏也多。鄉村裏這種事情固然不少，但因為地位冷落，不容易敗露出來。再，市裏家庭比鄉村裏容易分離。鄉村裏的人很守舊，不歡喜多變化；市裏的人，為環境逼迫，不得不朝三暮四，於是家庭分離等事，亦成家常便飯，無足為奇。

(六) 生殖率 大概而論，因為從外面搬到市裏去的差不多都在青年時代，所以生殖率很高。但是進一步研究起來，全市人民可分為兩種：一種是富的和受過高等教育的，一種是貧的，中等社會以下的。第一種人的生殖率極低；第二種人的生殖率極高；這可說是個定律。

(七) 死亡率 市內房屋櫛比，萬民雲集，極容易發生傳染病。在科學未進步之前，市內死亡率比生殖率大。科學漸漸進步，死亡率漸漸減低。科學愈進步，死亡率愈減低。所以科學是增加人民壽歲的器具。市政府本是一個為人民謀幸福的機關，所以應該竭力利用科學方法，去減低市民死亡率。下列幾件事業市政府都應該做的，做了以後，都可以使死亡率減低。一、自來水，二、衛生水溝，三、公園及公共娛樂所，四、學校，五、交通組織，六、公共衛生，七、清道，八、食品檢查，等等。

(八) 社會病態 西人有句話，說：「上帝創造鄉村，人創造壘，魔鬼創造城市」。從病態方面去評論城市社會，那末，這句話可說很有價值。市裏犯罪案件比鄉村裏多，而犯罪的式樣也層出不窮。大概因性欲和經濟關係而鬧事的居多。即不致觸犯法律，而僅為社會道德所不允許的事情，城市裏也比鄉村方面多。

二、關於經濟者

市政第二講

(一)個人財產 平均個人財產，市裏比鄉村裏大。但是真有財產的人，鄉村裏比市裏多。所以，市財產大半集中在少數人手裏，其餘的人都是一天不做一天沒得吃的窮人。這兩種人，一是資本家，一是工人，合併起來造成現代的城市，但是他們這兩個階級間時在爭鬥。執地方政權者當設法爲之調解，務使一方面資本家不致破產，一方面工人得享相當快樂生活。

(二)女工和童工 在工業市中，女工和童工極多。倘若男子進款足夠供養全家老小，而無匱乏之慮，那末，有許多女子和孩童可以不到工廠裏去受那牢獄生活了。但在現代市的情況之下，這種夢想實難做到。所以，只好將計就計，拿現有的女工和童工加以保護，使他們不致受資本家的無理壓迫罷咧。

(三)自建住宅者 鄉村裏的人，自建住宅者多，租屋住者少。市裏人則反是。市愈大，則自建住宅者愈少。紐約全城人口四百餘萬，自己建有房屋者不過五十萬，其餘都是賃屋住的。又，愈近市中心，自建房屋者愈少。在紐約最熱鬧的門海登，不過百分之二·九的人民居住自己建造的房屋。

(四)每屋人口 每屋人口多少和市的大小亦成一正比例，——就是市愈大，每屋人口愈多。又，愈近市中心，每屋人口愈多。所以，在美國一百六十個小市中，平均每屋有六·八人。紐約

平均每屋一三·七人。至門海登則平均五屋二〇·四人。

(五)房租 說起房租，也有一條定律。市愈大，愈近市中心，則房租愈貴，而所住的房屋反愈小。於是在門海登，普通一個房客的房租要佔他進款的百分之二四，而全家所佔房屋不過三間。

三、關於政治者

(一)包辦政治 在市裏極容易發生包辦政治。市愈大，包辦愈容易。這因為是：一、市內客籍的人民太多。這種人不知地方情形，故不敢幹政治生活。二、有許多被壓迫的工人因經濟上不自由，於是不得不拋棄他們政治上的權利，讓資本來去包辦政治。三、市裏普通工人的進款太小，沒有機會積蓄，只好天天去做工，因此，無暇可以參預政治。四、市的政治不比鄉村政治那樣簡單，有志做市政客者，必定對市的狀態有相當認識，並且須經長時期的磨煉，才可達到他的志願。因此，普通人沒有機會了，只好讓幾個地方政治專家去包辦罷。

(二)守舊和過激的矛盾 守舊和過激這兩派水火不相容的思想在市裏是雙雄並峙的。代表守舊派的就是資本案。在對方，思想過激的就是工人。資本案不贊成政府實行社會政策，因為一旦行了這種政策，他們剝奪工人的機會就要沒有。他們最歡喜政府能夠保存那固有狀態，越沒有變化，越好。這種思想，工人對之絕端反對。工人受了資本案的壓迫，覺得沒有機會出這口氣。

，於是只好請政府出來幫忙。政府可說是工人的保鏢。那末，這兩種矛盾思想，——主張政治守舊，不干預工業，——主張政治社會化，作工人的保障，——在現代市裏發生衝突起來。至兩派爭鬥的結果，誰勝誰負，那是要看國家大勢的趨向而決定的。

結論

第一第二兩章的宗旨，在略述城市發達程序及其現在狀態，使學者明瞭：一、市是人類文化的代表，文化愈進步，市愈發達；二、市有古代近代之分，古代市可說是農村式的（這可包括希臘，羅馬，歐洲中古時代，及我國各種市），近代市差不多都以工商業為主體的；三、我國現在所有的市大半仍舊是農村式的，但等到國內戰爭告終，科學發達起來，一定有許多農村式的市要蛻化為工商業市；四、工商業市的生活非常複雜，有利亦有弊，學者須先將其中最重要的幾個社會，經濟及政治問題討論之，然後可以進而研究市政府的組織及行政。換句話說，這兩章是研究市政的引言。

第一篇 市政制度

第三章 市參議會與市長

制度是一個時代和環境的產兒。自古迄今，從來沒有一個永遠不變的制度，也沒有一個制度能通行全球而不發生問題的。這是條定律；市政制度也遵守這條定律。換句話說，古今各國的市政制度是不一律，式樣甚多，都因歷史和環境關係而造成的。所以，要知一個市政制度好不好，只消問這個制度在某種情形之下能不能實行罷了。現在各國市政制度可以概括爲市參議會制，市長制，市議員會制，及市經理制四種。這四種制度都有來歷，都有利弊。茲將各個制度，畧述梗概，爲學者將來服務地方時作參考。

但是市參議會制和市長制的分別可說在權限上，不在組織上。這兩個制度簡直是相同的；他們都有一市參議會和一市長。因此，可以先討論市參議會和市長的組織，然後將這兩個制度的異同分別出來。

市參議會的意義

市參議會是一個由市民選出的代表組織成功的議決機關。這個機關爲實行地方自治的市政府所

必不可缺少的組織。我國現在還沒有實行地方自治，所以還沒有這種組織。但是沒有了這種組織，覺得事實上有許多困難。於是設立一個市參事會暫作替代。市參事會固然也是一個議決機關，但是自己沒有權力的。一、牠不是由市民選出來的代表組織成功的，故不能說代表民意。二、牠完全受市長節制，牠的會員由市長任免，牠的議決案不過當作市長行政上的參考。因此，市參事會可說是個行政顧問機關，並非是真正立法機關。真正立法機關必定要由民選的，這就是市參議會。

不是民選的便不是市參議會。那末，市民和市參議會發生了密切關係。市民是主人；市參議會是由他們自己選出的代表組織成功的立法機關，代表他們的意思和行爲，用表決的方法，使這種意思和行爲在政治上能夠實現出來。所以市民的一舉一動就是市參議會的一舉一動，嚴格說來，市參議的舉動不能違背民衆公意。假使一旦民衆對牠不信任起來，牠就要根本上發生危險。牠可說好像一只攝影具。攝影具的目的是在拍照，是在使一個人的影子能夠清清楚楚逼真逼肖的在紙上顯出來。假使牠所攝的影太糊塗，像鬼不像人，那末，牠這只攝影具就要應該修理，或者竟將牠拋棄了，再拿只比較好些的來作替代。市參議會失了民衆信任之後的危險可說和那只失去功用的攝影具簡直沒有分別。

這樣說來，好的市參議會是一個真正代表民衆機關。牠是一只測量民衆程度的寒暑表。民衆程

度高，牠也高；民衆程度低，牠也低。那末，以我國現在的民衆程度，而欲舉出個程度極高的市參議會，事實上可說決定做不到。

所以，我國組織市參議會前的先決問題就是設法提高民衆程度。提高民衆程度的方法很多，其中尤要者爲：一、造就市政人材，希望將來做市民領袖；二、多設市政宣傳機關，使市民明瞭全市已做和應做的各種事業，並可免去市民與市府間隔膜的一種弊端；三、實行普及教育，俾市民有節制市府的能力，並養成在公共事業上合作精神和良好習慣。

市民參政資格

市民參政資格法律上須有確切規定。不然，市裏人民，不論他是老的少的，富的貧的，男的女的，識字的不識字的，個個都要參政了。但規定這種資格的標準是古今各國不同的。大概言之，在十九世紀以前，當專制政體還沒有完全崩潰的時候，泰西各國對市民參政資格都有很嚴格的規定，大多數人沒有機會可以干預政治。自美法兩國革命告成之後，民權天天膨脹起來，參政資格標準因此天天降低，到了現在可說已經達到下列幾個最低限度：

- 一、國籍 本國人才有選舉權。這個規定，各國都有。
- 二、居住 對這點，各國略有不同。法國規定居住六個月以上才有選舉權。英國規定一年以

七。德美兩國各邦大多數以六個月為期限；超過六個月者固有之，但甚少。

三、年歲 英美德法四國都定二十一歲以上才有選舉權。

四、性別 德美兩國現在不分男女都有選舉權。英國女子固有市選舉權，但女子年歲規定標準比男子高。法國女子在國家政治上有選舉權，在市政上則沒有。

五、納稅 德國一九一八革命後，即不以納稅的多少規定市民選舉資格。英法兩國因為歷史關係，再美國有幾邦因為種族關係，在規定市民選舉資格中，尚有這納稅一條。

六、教育 英德法三國教育已經普及，故毋須有教育這條規定。惟美國南部幾邦，因為黑人不讀書者很多，所以在規定中，仍有教育一條。

總之，現在各國趨勢，以規定市民參政資格標準越簡單越好。但國籍，居住，和年歲這三條，各國都有，實為必不可少的。至性別，納稅，教育等，則看各國情形而酌定之。

調查市選民方法。

調查市選民方法，各國不同。在英國由市秘書負責派員，每年二次，逐戶調查。調查所得結果，須與全市人民納稅簿中姓名，互相校對，然後可以公布。在公布期內，調查表中如有差誤，人民可請市秘書更正。更正後再不滿意，則可訴之於地方法官。法國調查方法，先由市長委任三人，組

織調查市選民委員會。該委員會取上年選民名冊，與最近戶籍冊校對後，將一年內死亡和遷移者刪去，同時加上方滿二十一歲和在市內已住滿六個月人的姓名就可公布。在公布期內，人民亦有請求市府更正差誤的權利。德國調查市選民的方法，與法國大同小異，故不另述。美國各市普通有調查市選民委員若干人。他們是委任官。他們的責任不是在出去調查選民。一個選民如要得到選舉權，必要在規定日期內，親自跑到委員那面去註冊。註冊時，須說明姓名，國籍，年歲，及居住市內時期。同時還須在委員前宣誓。

上述三種調查市選民方法中最簡單者要算法德兩國。這因為是牠們有戶籍冊的幫助，故不必像英國那樣出去逐戶調查。美國的方法，在市民方面，覺得太不便利。因此，有許多人不自願自己跑去註冊，結果，他們就沒有選舉權。

初選與決選

選舉程序中分初選與複選兩種。初選就是從市民中選出幾個預選員；決選就是從這預選員中再選幾個人出來。在人口極少，生活簡單的地方，選舉也不必繁冗，有了決選就夠了。換句話說，在一個市裏，人口既多，生活又複雜，那末，可說沒有初選不成。在法國法律上沒有規定初選。但是選出來的人數往往比應該補的職缺多幾倍。結果，只好叫市民補選，從第一次選出的人中再選幾個

出來。故法國在法律上固沒有初選和決選的規定，但在事實上仍不能逃出這兩個步驟。

初選方法

一、小組會議 這是一個由政黨領袖組織成功不公開的會議。這種會議在美國十九世紀上半葉最盛行，現在漸化烏有。在這會議中，將下屆選舉中的候選員預先推定，印在選舉票上，發給選民。選民拿了這張選舉票，自然只好依照票中名字選舉，不能越出此限。這小組會議分正式和非正式兩種。在起初時候，只有非正式會議。後來市內人口日日增加，政黨組織日臻完備，於是這會議正式成立，幹那初選工作。

二、全市黨員代表大會 黨員代表大會實在是一個小組會議的變相。市區較小，市參議會人數不多的地方，自然有了一個小組會議，就可將全議會的候選員推定。假使一個市是很大，議會人數很多，將全市劃為數區，每區應選議會人數一部分，那末，各區要有一個小組會議，担任各該區的初選工作。等到推定候選議員後，各區小組會議聚集攏來，開個全市黨員代表大會，再舉個候選市長。這可說是全市黨員代表大會的來歷。美國在十九世紀舉行這種大會的市很多。德國革命之後，也很盛行。

三、直接初選 直接初選就是由選民直接選出下屆選舉時的候選員。這種初選方法和決選差不多。

多沒有分別。只是在未選舉前，凡願意參加為候選員者，須填就一請願書，經幾個選民簽名後，方可將該人姓名印在選舉票上。現行直接初選方法有「單獨」、「混合」，及「無黨別」三種。(一)「單獨」初選。這就是各黨有各黨選舉票，一個登記黨員才有資格投票，並且只許用本黨選舉票，這樣他就不能選舉他黨的人。(二)「混合」初選。「混合」方法就是將各黨選舉票訂在一起，或者將各黨候選員姓名分別印在一張票上，一個選民在投票時，不受黨的羈束，可隨意選舉。(三)「無黨別」初選。這「無黨別」初選，和上述兩法不同點，是在選舉票上沒有黨的記號。候選員的名字，按照字母程序，不分黨別，印在一張票上。選民於是完全可以完全脫離黨的羈束。總之，直接初選的唯一目的是要使選民有直接選出下屆決選時候選員的機會。在美國這種初選法現很盛行。

四、請願式初選 英國各市都用這種方法；美國近來也在施用。施用這法的注意點是在那請願書中的簽名人數。按照英國法律規定，一個選民如願為候選員，須於初選前一星期，將請願書填就送至市秘書處。在這請願書上，至少當有十個選民簽字。這是很容易辦到的事情，差不多，人人可以得到十個選民簽字。但是英國選舉票上的名字也不因此而特多。這因為是英國人做事很慎重，沒有得到政黨和民衆信仰之前，決不肯幹這投機事業。所以，在初選中很有把握當選的人，才肯填寫那請願書。因此，英國選舉上名字很少，世界各國選舉上名字最少的要算牠了。

美國則不然。牠對請願書中簽名人數規定普通很嚴。例如，鮑士頓市規定凡請願為候選市長者至少有三千人簽字，做候選市參議員者至少有二千人簽字。結果，選票中名字也不因此而減少，現世各國選票中名字最多者仍舊要算美國。這因為是美國政客太多，不怕簽名人數規定的困難，只消有些機會，就想嘗嘗做官滋味。

決選規定

一、時日 初選之後為決選。決選時日規定，各國亦不一致。法意兩國決選終在星期日，因為那天各業休息，選民可以有暇投票。德國革命後亦規定這天為決選日。英國很特別，規定每年十一月為市決選時期，但不可在星期日舉行。美國向來市選國選邦選三者同日舉行。後來這種辦法發生問題。主張國邦市三種選舉同日舉行者，以謂這樣佈置，就可以（一）引起選民注意，（二）節省選民光陰，（三）節省政府經費。反對同日選舉者以謂同日選舉就是使（一）地方政治被國家和邦政治籠蔽，（二）國家和邦政黨干預地方事業，（三）選票太長。現在美國各市大都不與國選邦選同日舉行。牠們大多數以五月十一月為選舉時期。

二、地點 規定地點以適中及公共場所為原則。於是市府為當然地點外，學校，公共體育場，社會中心點，都可當作投票處。總之，地點須適中，來往便利，使市民都有投票機會。

三、選票式樣 選票式樣極多。法國選票由候選員自備，或政黨機關代備，政府概不負責。選民去選舉時，可以得到各式各樣選票。選舉，將選票封在政府供給的信殼內，然後投入選票箱中。英國選票是由政府供給，很簡單，很小，好像一明信片。美國選票普通很長，最長的竟像一張報紙，上而候選員的姓名星羅棋布，實令投票者無從下手，德國向來不用選票，一個選民只消跑到監選官前，將被選人的姓名說出，就夠了。這種「口選」方法弊端極多，於是革命後，即改用政府供給的祕密選票。除上述幾種普通選票外，近來還有兩種在德美二國通行的「藥」選票和「比例」選票。這兩種內容太複雜，在現代中國更不適用。

四、腐敗與非法行為 在市裏因為人民生活繁雜，所以選舉時舞弊機會極多。舞弊可分腐敗行為與非法行為兩種。賄賂，代庖，重選，違法登記，及威逼投票等，都叫腐敗行為，如有違犯，都應嚴重處罰。投票處附近散發關於選舉傳單，及候選員濫用宣傳費等，都叫做非法行為，違犯這種規條者，處罰稍輕。

地方政黨

政黨可說是一個創造民意，代表民意，並且使這民意能在政治上實現出來的機關。這種機關在民主國中簡直不可少的。但是國家政黨和地方政黨根本上有些不同：前者偏重在黨綱，後者偏重在

人才。這因爲是國家政府範圍很大，所做工作大都與人民沒有直接關係，于是用大刀闊斧的黨綱，比較容易號召民衆；地方政府管轄很小，所做事業完全與人民有直接關係，於是有了實事求是的領袖，更可博得民衆歡迎。簡言之，地方政黨注重在人才，不注重在黨綱。黨中有了一個好領袖，就可領導民衆，爲地方做種種有利公益的事業。

地方政黨，在將近選舉之時，工作最忙。那時的工作大概可分爲三種。(一)黨員登記。這種工作很重要，因爲黨員愈多，黨的勢力愈大。(二)初選工作。這個包括籌開小組會議及黨員代表大會，並物色候選員等工作。(三)決選工作。候選員推定後，即要努力宣傳，——民衆演講，貼標語，發傳單，登廣告，發表言論，及示威運動等，——冀得最後勝利。總之，地方政黨的目的是在設法得到政權。一早權在手，牠就可將所有政策，在政治上實現出來。

市政

第四章 市參議制與市長制(續)

各國市參議會概況

議員選出後，就可着手組織市參議會。市參議會組織不一，有兩院制者，有一院制者，有院雖一而會員分爲兩種者。德國分普通市參議會與行政會議兩院。市府一切政策，須經兩院通過，方可施行。法國市參議會採用一院制，一切立法權都在牠手裏。英國市參議會只有一院，但這一院中有議員和長老兩種會員。長老的資格比議員老，經驗學識也較豐富，所以會中重要職務也都由他們担任。美國市參議會組織很參差不齊。在十九世紀，大多數市政府，仿倣國家政府，設立兩院。這種制度，施行了數十年，結果頗不滿意，覺得不配行之於地方政府。所以，近來有許多市已改兩院制爲一院制。其實這一院制，在辦事上，比較便利得多咧。

議員任期，各國不同。法國四年。每四年選舉一次，選舉時，全體議員須從新選過。至連舉得連任與否，並無法律規定。德國普通參議員任期六年，每二年改選三分之一，行政會員任期十二年，或竟有任職終身者。是否連舉得連任，法律亦無規定。英國普通議員任期三年，每年改選三分之一，長老任期六年，每三年改選二分之一。美國議員任期從一年至四年不等，但以二年居多數。

市參議員額大概都以市的大小為標準，就是大市會員多，小市會員少。法國員額大都在十人以上，但至多不得過三十六人。小市用普通選舉票，全市選民公選之；大市用劃區法，將全市劃為數區，每區至少選出四人。德國員額最少十二人，最多竟有一百餘人。其中四分之三為普通議員，四分之一為行政會員。普通議員，用劃區法，由選民直接選出。行政會員則由普通會員推出。英國員額，亦有大市小市之別，但普通至多不得過六十四人。其中十六人為長老，四十八人為普通議員。小市不分區者，由全市選民公選之，大市則用劃區法，每區選出四人。美國員額，與市的大小無甚關係，亦無統一辦法，大半任各市自由規定，於是主張繁多。贊成員額多者，則謂議員乃市民的代表，員額不多，則不能代表普遍市民。反對員額多者，則謂議會當意志統一，員額既多，則勢必至意見叢生，表決甚感困難。雙方主張，都很有理，然近來因為求市政進行敏捷起見，各市咸有減少員額趨勢。

市參議會常會期可分為兩種。一種每三月聚一次，一種每星期或數日聚一次。法國屬於第一種，英美德三國屬於第二種。法國因此全年只有四次常會，每次開會期間很長，須接連數日，將積案辦理完畢後，方可閉會。在閉會期內，雖有提案，苟非十分緊要者，決不召集臨時會議。英德法則不然。牠們每星期或數日開會一次，開會時間不過數小時，議畢，即散會。這兩種會期，各有利弊。

。每年四次，每次開會數日，這種辦法可以引人注意，以為市參議會是一件極大極慎重的事情，於是個個議員都願出席。但是從市政進行一方面觀之，那末，覺得閉會期間太長，在這長期間內，有許多事業不能按時進行。講到英德美三國所用的方法，在辦事方面，果真迅速得多咧，但對議員，每星期一次，未免太麻煩，開會時出席人數因此也要減少些。

會議時有會議規則。這種規則，在歐洲各國，大都由市參議會自己規定，在美國，則往往併在市府公約中。在訂這規則時，當以求明晰使人入能了解為原則，不可多用法律名詞，或構造各種混統字句，使讀者捉摸不測，如在五里霧中，被一般政客所愚弄。美國會議規則恒有這種弊端，結果，很多沒有經驗的議員皆受欺騙。

歐美各國市參議會中皆有委員會的組織。市參議會的工作大部分是由這種委員會負責去做。比較起來，英國委員會權力最大。各行政局的上面差不多都有一個委員會，這個委員會的責任是在一方面，指揮該局行政，一方面，做市參議會的專門顧問，討論一切有關該局的事情，將討論所得結果，報告於市參議會，作為參考。在德國，委員會權力也很大。牠的委員會是由行政會員和普通市參議員聯合組成的。這種委員會，在行政上，固可決定市府種種應行政策，但不能像英國那樣指揮各局平日行政工作。法國委員會權力比德國又小些，只可在市參議會開會時，貢獻種種關於行政

市政制度

的意見，不可直接決定各局行政政策。無論如何，英德法這三國的委員會，都有顧問行政的權力，委員會中都應需專門人才。因此，牠們對組織委員會一事，很慎重考慮。例如英國委員會中必要以長老為領袖，因為長老是一個比較有經驗有學識的人。德國委員會必要由行政會員和普通議員共同組織，因為行政會員的資格比較高些，任期又長，可說他們是個專門人材。

美國各市組織委員會不以人材為標準。牠們的委員會不是由議員自己推選出來，是由主席一個一個派定的。於是委派的人大都與主席有個人關係，非是他的走狗，即是他的愚人。這種人組織了委員會，自然不能辦出好的成績來了。所以，美國市參議會中委員會雖多，但是牠們的勢力遠不如歐洲各國的委員會那樣大。牠們實在可說已經失去公衆信仰了。

講到市參議員的酬報，現在還是一個沒有滿意解決的問題。歐洲各國的議員大都只支公費，沒有薪水。美國各大市近來都有實行發給薪水的趨向。普通說來，議員是一個市民代表，一個很榮譽的人，當盡義務，不當支薪水。但是在事實上，完全盡義務一件事情覺得很難辦到。須知近代市的工作很繁，要耗費議員的光陰很多，光陰就是金錢，一個議員為市民犧牲許多光陰，就是他為市民犧牲許多金錢，這些金錢市府應該設法償還他。假使不償還他，那末，他要在議會中，用種種不正常的辦法，去刮這筆錢出來，結果，在市民方面的損失，比市府如能正式供給薪水還要大。所以

，議員不可沒有薪水。但是議員薪水不宜規定得太大。因為薪水大了，一定有許多失業政客要鑽營這種大薪水的地位，議員的人格於是又要降低。總之，議員薪水不規定固不好，規定得太大也不好。最好取折中辦法，就是薪水固應規定，但須規定得比牠種職務的酬勞稍爲少些。

規定市參議會權限方法大概有兩種。一、概括法；二、列舉法。從市方面觀之，概括法比列舉法好。因為上級政府將市參議會權限概括規定後，市參議會在這個概括範圍內，就可自由行使職權。用了列舉法，這種自由就沒有了。上級政府將市參議會權限逐條逐條列舉出來，市參議只能揀那列舉中所有的做。如有遇到和那列舉中沒有的事件，那末，牠必須先向上級政府請示，俟得了特許後，才可有關議決。

歐洲大陸各國都用概括法，英美二國則用列舉法。但在事實上，英美又有不同。英國市參議會是市府的主體，對於人選，對於組織及工作，都很審慎，沒有劣跡，所以法律上，固受列舉束縛，然事業上，上級政府很看得起牠，言聽計從，有求必應，一點都不同牠爲難。結果，牠仍很自由。美國則不然。本來美國與英國同氣連枝，美國市政制度也依樣葫蘆，與英國簡直沒有大分別。可是美國後來因爲疆土開拓，人口驟增，生活頓變複雜，舊有市參議會不能適合時勢，竟漸腐化，于是一切工作亦日受邦政府，市長，及市民三方面剝奪。所以，現在美國市參議會，法律上和事實上，

都不自由。

說起權限本身，下列三種最爲普通。一、立法權。這個包括議決種種法規及章程等權。但是一切議決案，大都須經上級政府核准，或市簽字後，方可施行。二、財政權。市參議會不可不有這財政權，因爲市府的錢都由市民方面拿來，市民實在是市府的主人，議員是主人的代表，所以市府的收支應該受議員節制。與收支最有關係的就是預算。看了這預算，就可以明瞭市府財政。編製預算的方法極多，但是無論何種預算，須經市參議會通過，才能有效。三、行政權。這個包括推舉市長及監督各局行政等權。歐洲各國市參議會都有這權。在美國這權大都已被選民和市長奪去了。

各國市長概況

市長這個人，可從兩方面去觀察。一方面，他是一個市府的代表。市內如有交誼議會等事，他應酬最忙，以爲請到了市長就是請了市府，敬重他和敬重市府一樣。這種幸福，各國市長都能享受，沒有分別。一方面，他是一個執行長官。做個市府的代表是很榮譽。做個執行長官，則可行使職權。但是各國市長並非個個是執行長官，換句話說，並非個個可行使職權。他們權限上差別真多哩。現列述如下。

德國市長由市參議會物色一市政專家充任之。他的任期至少十二年，亦有任職終身者。在職時，薪水很大，退職後，又有養老金。所以，德國市長可說是一個專門職業。在一個小的市裏做了幾年市長，假使成績好，還有升到大的市裏去的希望。在辦理一切事業時，他和行政會議合作。在這會議中，他是主席，勢力大得很。但是他對一切議決案，沒有否決權。對於各種行政人員，又不能隨意任免。並不能直接管理行政事業。他完全是處在監督地位，他的唯一責任是在使各局行政能互相合作，努力為全市做建設事業。

法國市長是由市參議會在會中舉出一人擔任之。任期四年。為無薪職，惟有少許公費津貼。他因為由議會選出，所以和那會往往很能合作。他有三種職權。一、在議會開會時，他是主席，並且和其他議員一樣，有表決權。二、他是市府行政的首領。他可依照市府規定條律，任免行政人員。每年預算是由他編的。預算經議會通過之後，他可按照預算支配一切費用。同時，有監督各局行政權。三、他須辦理中央政府內政部委託的事業，例如張貼佈告，調查選民，及編造戶籍等等。簡言之，他的職務繁冗得很，非有行政經驗，決難勝任。所以，一個新出世的議員實無當選希望。

英國市長也是由市參議會選出。但選出的人未必是一個議員，普通市民也可以當選。任期只有一年。沒有薪水，祇有公費，但公費極小，往往入不敷出。他實在是一個有名無實的人。一切送往

迎來應酬等事，都要煩勞他去幹。政治上他只可做一個市參議會的主席。除此之外，他竟無事可做。至市內行政，乃由議會中各種委員會負責，完全與他沒有關係。所以，英國市長的位置並非是一個引人注意的職缺。

美國市長都由市民直接選出，與市參議會無涉。任期一年至四年不等，但大市普通四年，小市二年。普通他是一個有薪職。他的權限很大，大概可分為四種如下：一、立法權。他可在市參議會中提議，同時對一切議決案有否決權。二、任免權。除財政局長及教育委員由市民直接選出外，其餘行政局長等大都經市長任免。但任免的人員，往往須經市參議會查核後，方可有效。三、編造預算權。起初美國市的預算都由市參議會編造，但是結果很不滿意。所以，近來這編造預算權有歸市長行使的趨向。四、指揮行政權。這個權完全在市長手裏。但是美國市長並非是個行政專家。因為他是由市民選出來的，所以往往只知奔走選舉，做個政客，對於行政却毫無經驗；這是美國市長的大缺點。

我國普通市市長，由省府呈請國府任命之，指揮並監督所屬職員；市長為薦任職。市秘書長，及各局局長，由他呈請省府任命之。為謀市政進行便利起見，市府得設市政會議，由他和秘書長，參事，各局局長組織之。在開會時，他是主席。

市參議會制與市長制的區別

市參議會制與市長制的區別在權限上，不在組織上。在組織上，這兩個制度沒有什麼分別，都有市長和市參議會。在權限上，那末，牠們有下列幾點的不同了。

一、市參議會制的市長是由市參議會舉出。市長制的市長是由市民直接舉出。一個向市參議會負責。一個向市民負責。

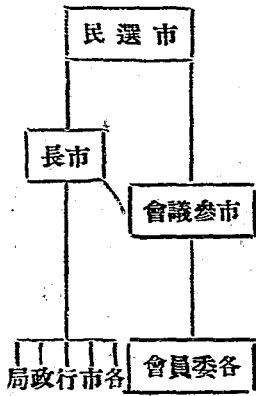
二、市參議會制的市參議會可以組織委員會管理各局行政。市長制的市參議會雖可組織委員會，但是這些委員會行政上沒有十分勢力。

三、市參議會制的市長是一個市府的代表，並非是一個執行長官。市長制的市長是一個市府的代表，同時也是一個執行長官。

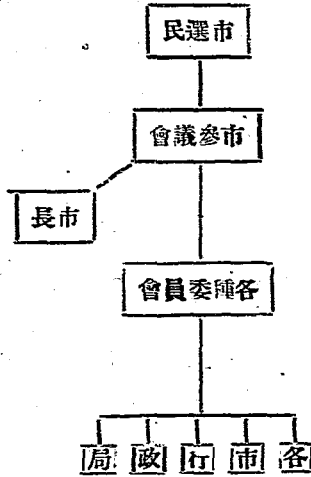
四、市參議會制的市長對市參議會的議決案沒有否決權。市長制的市長對市參議會的議決案有否決權，同時在會中還可提議。

綜上所述，可知英國所有的是市參議會制，美國普通所有的是市長制。法德兩國的制度可說是處於英美之間，惟稍帶些市參議會制的色彩。茲將市參議會制和市長制的簡明系統表列於下：

市 長 制



市 參 議 會 制



市 政 制 度

第五章 市委員會制與市經理制

美國爲一個市政制度試驗場

十九世紀以來，市政組織上，變化最多的要推美國。法國自一八〇〇年新市組織法頒佈後，雖經幾次修改，但市府根本組織，迄未變更。德國一九一八年的革命不過替市府換上了一塊自由平等的招牌，至舊有市政組織，仍在施行，毫無動搖。講到英國市政，近百年來，固然進步不少，但是那一八三五年的改革市政法至今仍舊認爲全國市政組織的基本法律。惟有美國，從來沒有統一市政組織，各邦自由規定，互相競爭，變化無窮，現世最新市政制度差不多都由牠發明。這種迅速變化，一方面，可以承認美國人好高務遠，處處在求進步，一方面，也可以知道彼邦文化根底淺薄，國民尙未養成保存事實的忍耐心，專門見異思遷，暮四朝三，以致變成了一個各種制度的試驗場。

市長制的缺點

在十九世紀下半葉，當市委員會制尙未出世之前，市長制風行全美。這個制度根本上有兩大缺點。第一，市參議會與市長都由市民選出，都是市民的代表，雙方並峙，互相箝制，不能合作。第二，立法行政分開，遇有困難問題，互相推諉，各不負責，進行因此停滯。這兩個破綻，到十九世紀終了時，都漸露出來了。

市委員會制的來歷

上述兩個破綻，在高爾韋斯湯，最爲顯著。高爾韋斯湯是一個美國南部的重慶海口。在一九〇〇年，全市人口三萬七千。市政組織，採用市長制，有一市長及一市參議會。市府中政客雲集，對於一切設施，頗不注意，而費用浩繁，自一八八〇年起至一九〇〇年止，在這二十年中，積欠民款共計三百萬元。市民對之雖屢起抗議，當局者却置若罔聞。會是年九月，海水暴漲，全市竟遭淹沒，死六千餘人，房屋倒毀者佔全市三分之一，街道，溝渠，與其牠公共建築物的損失，竟不計其數。到了這個時候，原有市府，對災後種種整理，完全沒有辦法，只好宣告破產。結果，誕生了一個市委員會制。

高爾韋斯湯起初對這市委員會制，非獨事前沒有準備，並且全無將牠永久保存的誠意。這個委員會是由市內少數富商組織成功，其目的在籌募鉅款，整理一切災後市政事業。這是一個急救辦法，一個臨時組織。當邦政府批准時，也承認這樣組織不過暫時的。孰料那委員會工作的成績非常卓著，成立後不滿五年，將全市整頓得氣象一新。市府財政，亦非昔比，每年收入，除了經常開支外，還可清理那災前的三百萬元積欠。建了這樣大的功績，那委員會自然有永久保存的價值，再不可當作一個臨時組織看待。非但要將牠永久保存，而且要設法將牠傳播出去，以爲這個市委員會制可

以消除那市長制的種種弊端，可說在市政進化史上開了一個新紀元。結果，風起雲從，舉國若狂，不滿十年，全美都市中改用這制度者已有一百餘處。但是這個制度適合於小市，不甚適合於大市。美國都市人口在五十萬以上者計十二個，其中實行市委員會制者只有一個。且這個制度的缺點也不少，久後都漸漸敗露出來了，所以現在美人對於改用這制度的熱度，也逐漸降低，差不多已經到了冰點。

市委員會制大概

市委員會制，自從產生以來，已經經過許多修改，然大體上，仍舊沒有變動，牠的主要組織仍舊是那個委員會。那會有委員五人，都是由全市選民直接公選出來的。任期二年或四年不等。委員都為有薪職。內中一人為委員長，或可說是市長。他的職權和其他委員沒有大分別，不過是當個委員會主席，和設法連絡各局行政而已。市府一切立法和行政權完全包括在那委員會手裏。五個人聚攏來開會時，就是一個立法機關，執行一切市參議會原有的職務。散會後，他們就變成各局局長，各人都有相等的行政權。這可說市委員會制的組織大概。

市委員會制的優點

一、團結工作。立法和行政併合在一起，市委員會變成了唯一負責機關，市民的目光都集中在

市政制度

市政制度

四四 江蘇省區長訓練所

城身上。一切應辦的事業，都要叫牠去辦，牠完全不能推諉。再，市委員會是一個立法機關，同時也是一個最高行政團體，一而二，二而一，從此再沒有立法與行政互相猜忌，互相掣制的可能。

二、工作清楚。一個負市府完全責任的市委員會，共總只有五人。組織既如此簡單，那末，市府一舉一動，市民自然很容易明瞭。苟有舞弊，即可察破。大凡政客最歡喜政府組織複雜，使人民難於明白內部一切與動，那末，他可以用種種手段壟斷政治。反言之，在這種很簡單的市委員會中，實無政客存在的機會。

三、市政商業化。須知市府與國府邦府不同。牠所做的事業與市民都有直接利害關係，於是牠的組織應當簡單，牠的工作應當敏捷，務使市民處處能夠得到市府的利益。像國府和邦府裏的那樣大排場，在市府裏可說根本上不適宜。二十世紀的趨勢，是在使市政商業化，是在使市府的組織像現代的銀行與百貨公司等一樣。市民好比市府的股東，市委員會好比由股東選出的董事會，這董事會就用種種辦理商業方法，去辦理一切市政。

市委員會制的缺點

一、不能代表全市市民。一個人口衆多，生活複雜的市，而市政府的議決機關只有五人，那末，這五人一定很難代表全市人民的意志。又，按照普通市委員會的規定，五人中有三人出席就可開

市政

第二篇 城市設計

第六章 城市設計概論

城市設計的意義和範圍

人在創造城市的時候，對各種設施，都有相當計劃。可是計劃的方法有單獨和整個的不同。單獨計劃是由人民私自進行，以個人利益爲本位，不以全市將來的發展爲目標。例如設立一個工廠，假使由人民私自單獨計劃，那末，可以隨意揀選一個地點，造起一座不合格式的房屋當作工廠就成了。至於該廠的地點和營造方法對將來全市發達到底有何妨礙，他們却沒有想到。於是一旦市面振興起來，這種建設就變成了全市進步的障礙物。進一步說，現在市內一切阻止全市進步的設施，可說大都是由單獨計劃得來的。

整個計劃就是由政府擔任，統盤計劃。牠的目的是在求革除那單獨計劃的弊端。所以牠的丁作是雙方兼顧的：一方面爲個人謀利益，一方面使全市能有充分發展。這種計劃在古代羅馬已經出現，到了近代城市發達之後，更加覺得不可缺少。所以邇來歐美各國市府都組織城市設計委

員會，去做這種整個計劃的工作。我國自今而後，市政一日千里的振興起來，這種設計委員會也宜早日成立了。

整個的城市設計並非是一件一勞永逸的工作。也並非是要將舊的城市完全搗毀，而建設一個新的起來。牠的工作是在依照土地形勢，和原有社會狀況，參酌外面大局變化的趨向，用科學方法，將全市各種設施，統盤籌劃，務使全市，在相當期間內，能得一種有秩序的進步，同時市民方面，不分富貴貧賤，都能享受人生應有的樂趣。

城市設計的地盤的大小是無限止的。總之，凡一處地方的建設，有連帶關係，而可以統盤計劃者，皆可包括在內。於是，下列幾種地盤都可當作城市設計的範圍：

一、行星制的市。這就是一個極大的市，和附近許多有關係的小市，所造成功的一個地盤。

這個地盤，當中有大市，四周有小市，一定極廣的，但是為全體發展，不可不統盤計劃。

二、普通市。這是一個單獨的市，四周沒有十分連帶關係的地方。於是在計劃時，也可以市的範圍當作一個整個的地盤夠了。

三、村。即使沒有稱市的資格，而其各種建設，均有獨立和整個的性質，那末，也不妨用城市設計的方法，去規劃一切設施。

城市設計的方針大概不外乎下列兩個：

一、倡立新市。在一處冷落的地方，目下雖未發展，但是因為牠所處地位的優越，和全國前途的發展有密切關係，於是為城市設計者，不得不想種種方法，為之規劃，使牠一步一步的振興起來，將來成功一個市。

二、改良舊市。在一個已成市的地方，那末，也要時時設計，時時改良，希望達到完美的目的纔止。所以城市設計的工作，並非是暫時的，是永久的，是與城市的發達同時並進的。

城市設計委員會的組織

城市設計的工作很繁，決非一人所能幹得完的事情。歐美各國市府都有城市設計委員會的組織，其中所有的人，大都是專門名家，出了相當的薪水聘來的。按照我國現在地方財政狀況，實在沒有設立這種委員會的可能，但是為求將來市政發達起見，又不可不有這種委員會的組織。於是可以參酌各地情形，變通辦理。在地方財政富裕，建設較完備的市內，可由市府自行組織城市設計委員會，擔任一切計劃職務。其地現雖貧瘠，而將來實有發展的可能地方，則統由省府城市設計委員會，代為規劃之。

城市設計委員會是一個分工合作的機關，所以應由下列五人組成之：

市 政

二二

江蘇省區長訓練所

一、市政專家。職務在總管委員會中一切工作，收羅各種社會調查統計表冊，並使委員會與市行政各機關互相聯絡。

二、市工程師。職務在規劃交通路線，街道佈置，與及溝渠，橋樑，自來水等種種工程設施。

三、法學家。職務在設法解決與城市設計有關之種種法律問題。例如市區劃界，土地收買，土地估價等等。

四、市景建築家。職務在保存古蹟規劃公園，及其他風景等的建設。

五、房屋建築家。職務在佈置和測繪各種公共機關的建築，與及規劃全市房屋的發展程序。

城市設計委員會的工作

城市設計委員會的工作，第一，在選擇一處可以使計劃實現的地方。第二，調查地方上各種必不可少的狀況，作為計劃時的基本智識。第三，詳細解釋一個應做計劃中的意義及理由。第四，根據各種調查的結果，使一個理想的計劃，能與事實相符合。第五，將這個實事求是的計劃，經立法機關中會議的手續，通過後，交行政機關執行。

城市設計調查的方式

一、測量。下列四種測量地各爲在設計時最不可缺少者：

與及省道縣的組織。同時，又可以註明各地的至要出產，和人口的分佈。

(二)比例爲一英寸等於一英里的地圖。在這圖中，可以表明本市附鄰近村市的關係。除了交通路線，和人口分佈外，在這圖中，還應用曲線的方法，說出地形的高低。

(三)比例爲一英寸等於一千至二千英尺的本市地圖。在這圖中，可以將水陸交通的路線詳細列入。同時還可指出全市公產，廟宇，與及公用和慈善機關的散佈。

(四)比例爲一英寸等於二百至四百英尺的地圖。這圖祇佔市內一部分的區域，並非代表全市的。在這圖中，可以明瞭街道的闊狹和深淺，與市塵的布置等等。

上列四種可說是城市設計的基本地圖，從這些圖中，在調查進行時，可以化出許多別樣地圖來。歐美各國近來用飛機攝影，幫助調查城市狀況，覺得成績很好，尤其是對於全市的地形，和房屋的散佈，更可很清楚的顯露出來。我國將來最好用這種方法。

二、調查地質和氣候。市內土地的性質，地下石層的厚薄和深淺，及地內水平線的高低，都當調查清楚，才可知道市內種植何種樹木花卉，最爲適宜。全年雨水的多少，寒暖的變遷，與及風勢的大小和方向等皆應有正確的統計。從這些統計得來的結果，可以幫助決定工廠設立的地點建

造房屋時應需的材料，與陰溝的容積等。

三、抄集地方歷史材料。我國地方歷史材料，向來缺少科學方法去整理，所以東鱗西爪，雜亂不堪。但是不能因為這樣，就算我國沒有地方歷史材料。縣誌，鄉誌，里譜，家譜等皆可充作這種材料，惟須用科學方法，分門別類，實事求是的整理一回，就有用了。所謂科學方法者，就是用圖表的方法，將全市發達的程序（逐年人口的增加，市民職業的變遷，道路的建設等等）註明出來，使觀者一目了然。這種歷史材料很重要，因為凡事明白了來歷，然後可以計及將來。

四、調查人口密度。用地圖一張，以一點代表五人或十人，圖中有多少點，即知市內有多少人口，點多的地方，即人多，點少的地方，即人少。這種圖須分日夜兩張。在日裏的圖中，可以知道人在各處工作時的人口密度。在夜裏的圖中，可以知道人在睡眠時的人口密度。看了這兩張圖，可以明瞭市內每日人民往來的道路，何者為最重要，何者次之，何者最荒僻。

五、生死疾病統計。用地圖一張，將一年內牛死的人數，用圈點的方法，每圈代表生一人，每點代表死一人，這樣可以知道圈多的地方，即生多，點多的地方，即死多。同時，還可用各種顏色，在同一圖中填出各種傳染病，例如肺癆，霍亂，傷寒，天花等蔓延。此外須另備一圖，將每年孩童死亡數目及其散布的狀況，填註出來。因為孩童死亡率的高低和城市設計有特別關係。

六、調查市內的房屋。用圖一張，將市內，房屋的層數（一層樓，二層樓，三層樓等），功用（住宅，店舖，工廠等），與及構造的材料（茅屋，磚屋，洋房等），分別註出。

七、調查種種有關公共衛生或公益的設施。用地圖一張，將市內的墳墓，浮屠，丙舍，義塚，廁所，溝渠，私井，公井，自來水，垃圾堆公園，公共體育場，與及戲院等都填出。

八、調查交通（甲）街道的闊狹與每日行人數目相比較。（乙）路面的材料及價格。（丙）人行道的闊狹和材料。（丁）全市街道與市外道路的統計。（戊）市內運輸制度（火車，汽車，馬車，人力車，小車，自由車，轎子，驢，馬等。）（己）河道的闊狹，深淺，長短，及流域。（庚）河內船的種類，大小，及多少。水陸交通的接觸點以上八項，調查交通時，不可不特別注意，可用圖樣表格等方法，將牠們填註清楚。

九、調查土地價格。用地圖一張，劃全市為數十或數百方，將每方調查所得的地價註明。結果，可以明瞭全市土地價值的差等。

十、調查全市財政狀況。這包括：（甲）調查二十年來全市財政史。（乙）現在市內每人每年負擔。（丙）收入的種類。（丁）支出的種類。（戊）公款公產的估價。

上列十項調查可說是城市設計委員會的初步工作，也可說是必不可少的工作，因為一切城市計

劃都是根本這些調查的結果而去做。在調查時，第四，第五，第六，第七，第九，五項所用的地圖，比例須大，最好爲一英寸等於二百英尺，才可看得清楚。

城市設計時的注意點

城市設計的工作對於將來市的發達很有關係，往往失之毫厘，差以千里，所以應常用科學方法逐步逐步的正確做去，不可敷衍了事。在設計的時候，對於下列諸點，尤當特別注意。或者竟可說：市政計劃的能否成功，都在看城市設計委員會，對下列諸點，能否遵守而不犯。

一、公私兼顧。當城市設計委員會的人不可偏重於公，也不可偏重於私，須使公家私人兩受裨益。只顧私人發展而不謀公家的利害，則全市必不能平均進步。但是只顧公家，而不爲私人打算，那末，私人方面的損失，也要常常影響到全市的前途。所以爲城市設計委員會者，第一，須公私兼顧，不可偏袒。

二、須有修改餘地。凡做一個計劃，不可完全做定，須爲將來文化進步時，可有修改餘地。因爲一個城市並非是死的，是活的是當與時代並進的。於是在設計時，最好只規劃大綱至一切細碎的建設，那末，看將來文化的程度和事實的需要，再逐漸的補充進去。

三、官民合作。城市設計委員會固是由政府擔任組織成功的一個機關，但是同時也須得市民

的贊助。假使只用政府的權力而做的計劃，那末，這種計劃一定要受各方人民的反對。因此在設計時須想種種方法使與市民連絡。於是宣傳成功了設計中一件極重要的工作。所謂宣傳者就是，在報紙上在雜誌上，在民衆聚集的場所，或用筆寫，或用口講，將城市設計的利益，盡量宣佈出來，使市民都明瞭後，都能和市府合作。

四、但。計劃本身，非到相當時期，不可宣佈。這因爲是爲預防少數經營投機事業者，在事前，將與計劃中有關的東西，先行壟斷，結果，使全市計劃不能按時進行。做這種投機事業，而妨礙市政計劃進行最大者要算地產公司。故城市設計委員會，在計劃沒有成熟時不可與這種公司合作。

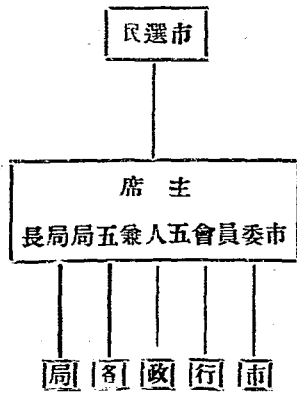
市
政

三〇

江蘇省區長訓練所

會，這三人對一件議案都能同意之後，就可將軸表決通過。在這種局面之下，全市市政往往被三四委員互相參通把持，造成一個極腐敗，不能代表市民的「少人」政府。

市 委 員 會 制



二、行政不集中。在市委員會制下的行政組織，大都依照委員人數而定的。所以，有五個委員就是有五個行政局，每人管理一局。這五個人上面，再沒有人了，他們都是最高行政長官。因為沒有人統率他們，所以各人做各局的事，只求本局發展，不顧全市統盤計劃。這種缺點，在編造預算時，最易看出。在編造預算時，各局長都盡力增加自己局內預算，至全市經濟狀況究竟如何，他們却沒有想到。所以，在市委員會制下的行政是散漫的，是多頭的，並非集中在一起，而有合作精神

市 政 制 度

的。

三、缺乏行政專門人材。做個局長須要有些專門技能。一個人希望當選為委員，最要緊在民衆方面活動，但是能活動的，未必有行政專門技能。換句話說，以委員兼任局長，常有才不稱職的缺點。

市經理制的來歷

自從市委員會詞出世後，美國人的心理頓時變更，以為市參議會和市長等制度，並非是個神聖不可侵犯的組織，苟有改良方法，即將牠們完全取消，也不算為希奇。他們有了這種心理，就推想到人類一切制度，都不是十全十美的，都可以設法將牠改良。即以市委員會制論，經過十餘年的試驗之後，也露出了幾個極大破綻。這些破綻自然要想法彌縫起來纔好。結果，在一九一四年，產生了一個很時髦的市經理制。

市經理制的組織

市經理制成立的目的是在改良市委員會制。將原有委員五人的任期改為四年，每二年選舉一次，每次改選二人或三人。被選人中得票最多者為市長。市長職權與其他委員簡直沒有分別，不過當個委員會主席而已。他在開會時，與普通委員一樣，有表決權。他對議決案沒有否決權，對行政各

局也沒有管理並指揮權。這樣看來，他的地位更不如英國市長了。

委員會的權限，比在市委員會制時，也小得多咧。概言之，牠的權限可分為下列三種。一、立法權。牠可議決一切法規，全市財政收入，與及市府應行政策等案。二、任免權。牠可任免市秘書一人，及文官致試委員三人。三、聘請市經理。凡實行市經理制的市，都有明文規定，將這聘請市經理權。付諸委員會行使。

市經理制中最重要的人物要算市經理。他好像銀行的經理，應當具有專門學識。所以選擇這種人時，不可以政治上派別為標準，當以行政技能為標準。又，這種人的任期不宜規定，須看其辦事成績而定去留。

市經理的地位可說是也處乎立法與行政之間。在立法方面觀之，他是個委員會的顧問。在開會時他須出席，以備諮詢。開會後，所有議決案，都要叫他去執行。所以，在行政方面觀之，他是個執行長官。委員會不可與各行政局有直接關係。每年預算都由他負責編造後，交委員會通過。他對各局局長，可以隨意任免，惟對各局中辦事人員，不可濫用私人，須照文官致試錄取名單上姓名次序委任之。平日行政，完全由他負責，他有管理並指揮行政全權。

市經理制在美概況

市政制度

自一九一四年奧海華邦的潭湯市創設市經理制後，不滿七年，國中響應而改用這制者已有三百餘市。但是改用的市大都很小。據最近調查，實行這制度者，在五十萬人口以上的只有一市，在五萬人口以上的只有十四市。

講到市經理制究有永久維持價值與否，那末，因為牠出世未久，現在尚在試驗時期，目下還不能斷言。須知這個制度成立的原因，是在糾正市委員會制的缺點。當市委員會制出世時，一般市民就有使市政商業化的志願，於是將委員會當作銀行裏的董事會看待，叫牠做個市府最高機關，所有市府的一切職權，不分立法行政、都歸牠行使。可是，結果，市府仍沒有澈底的商業化，可說只化去了一半。這什麼緣故呢？這可說因為是他們誤解了銀行中的職權分配法，他們以為董事會既是個最高機關，則銀行中一切事業自然由牠全權處置。殊不知銀行的董事會只是個議決機關，至執行這議決案的權，却都在一個富有辦理銀行經驗的經理手裏。這個經理在銀行組織中實在不可少的。換言之，若要使市政完全商業化，則必定也要有個市經理。市委員會制的缺點就是在缺少這個人。

或者也可說市經理制的好處，就是在能使市政完全商業化，完全依照管理銀行的原則和方法，在委員會之外，添上了一個市經理。一方面，為求責任集中，辦事迅速起見，物色一專門人材，將一切行政統歸他一人節制。一方面，為避免種種獨裁政治的弊端起見，將任免市經理的權付諸委員

會行使。這樣看來，市經理並非是個市府的最高領袖。他是受委員會節制的一個行政長官。

實行市經理制的幾個困難問題

物色市經理的唯一目標是在求得一個市行政專門人材。假使一個市設立了市經理之後，做市經理者仍舊是個政客，完全沒有管理和指揮行政的本領，那末，這個市經理制可說有等於無。所以，設立市經理制是一個問題。物色專門人材去做這市經理，又是一個問題。現在美國雖有許多市已經改用市經理制，他們祇可說解決了第一個問題。至第二個問題，——就是能否物色個專門人材去做市經理，——現在非但還沒有解決，而且覺得越解決越發生困難了。茲將困難幾點略述於下。

一、地方觀念。要得到一個好的市經理，第一不可以地方為選擇人材的界限。當用廣告的方法，招羅全國人材，選擇其中最為資格者，充任這市經理職：這可說是個最好辦法。但是事實上，這樣辦法往往不能做到。普通市民常有不願以市經理的位置送給市外人的傾向。他們以為市經理是個市裏最高執行長官，他的薪水比較又最大，假使這個位置送給了一個市外人，那末，覺得本市方面，「面子」和經濟，却遭極大損失。結果，他們曾願犧牲專門人材，終不肯打破那地方界限。

二、薪水太低。一個富有專門學識經驗的人，必定生意興隆，應接不暇，決非是個空閒遊蕩之徒。所以，若要得到這樣人做市經理，必須先要預備了大的薪水，然後可以從旁的職業中挖他出來。

替市府盡心盡力辦事。但是這種大薪水，市府差不多都不願出。於是只好找個沒有本領，沒有職業的無名小卒來敷衍敷衍。

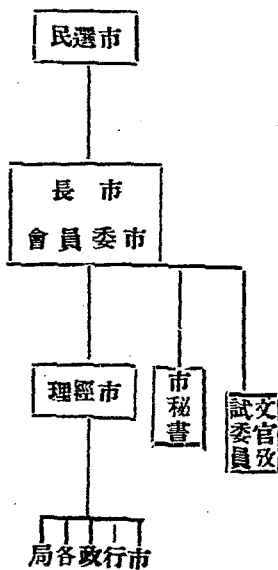
三、地方政客化。按照市經理制的原理，做市經理者，當潔身自愛，一心一志於行政事業，不可與地方政客混合，而受他們同化。但是事實上，往往因為欲求免去種種行政方面的困難，以致不得不與他們周旋。就以發行市公債一事論。在發行公債時，他必須親自出馬，對市民解釋發行這公債的原委。因為市府中知道這事內容最詳細者要算他了。但在向市民解釋時，他必定要受反對的人種種攻擊。若要免除這些攻擊，那末，他必定要設法和他們來往，混合在一起，也做一個政客。

四、不能自由行使任免權。表面上看來，市經理對各局行政人員，可以隨意任免。但進一步研究起來，就要覺得他行使那任免權時，很不自由，常常要受委員會的束縛。這因為是他自己的去留完全在委員會手中，於是委員會的命令，他必要服從各局人員知這底蘊後，對他毫無怕懼，只消在幾個委員前當心些，就够了。

總之，市經理制的原則固然很好，但是能否得到一個好的市經理，現在還是一個難解決的問題。簡言之，若要得到一個資格相稱的市經理，市府必須留意（一）打破地方觀念，（二）市經理薪水須大，（三）不可使他被地方政客化，（四）他須有自由行使任免行政人員權。

市經理制

結論



總括起來，歐美各國市政組織上有市參議會，市長，市委員會，及市經理，四個制度。英國為市參議會制的根據地。德法兩國的市政組織，也偏重於市參議會制，但是並非絕端的。美國很復冗，各種市政制度都有。

我國市政很幼稚，組織方面，尚缺少一個由市民舉出來的代表組織成功的議決機關。這個機關，等到市民有相當準備之後，就要着手組織。在未會組織這個機關之前，實在沒有市政制度可說。講到市政，歐美諸國都可說是先進者。將來我國市政組織上，要取法於歐美者，一定很多。那

市政制度

末，現在牠們所有的四種市政制度正好作我們將來的參攷。

五二

江蘇省區長訓練所

四、土地

甲、調查土地測量。我國已辦土地測量的地方甚少，所以土地測量測量是不能普遍的，祇好在已辦的地方，將測量機關的組織，和工作成績，調查一回罷了。

乙、調查全市地價漲落的趨勢，和現在狀況。須用圖表，將全市地價的差等，何處最高，何處次之，何處為最低，詳細填出。

五、衛生

甲、調查飲料來源（公井，私井，河道，自來水，天然水等）和水質。

乙、調查食品。這包括飯館，酒肆，魚肉，菜蔬，菓品等狀況。

丙、調查坑廁（公廁私廁）的數目，散布，建築格式，與和飲料來源的關係。

丁、調查溝渠的構造，材料，價格，籌款方法，與及容量。

戊、調查中醫西醫的人數，資格，及醫院，施醫局的設備和成績。

六、教育

甲、調查學校數目，地點，教員和學生數目，校舍建築，常年收支，課程佈置，教科材料等

乙、調查民衆教育的設施，經費，及成績等。

市政 第七章

四 江蘇省區長訓練所

丙、調查茶肆的種類，分佈，建築方法，營業狀況，及其與社會的關係。

丁、調查地方出版品的種類，數量，及其內容。

戊、調查民衆圖書館的建築，內部設施，每年經費來源與開支，藏書數目與種類，及每日閱

書人數目。

七、教育

甲、調查原有救濟機關的性質，組織，主辦人，經費來源，款產數量，及歷年成績。

八、公共娛樂

甲、調查戲院的數目，種類，地點，房屋的建築與容積，劇本的原稿，及觀劇人的程度。

乙、調查公園的數目，地點，面積，佈置，經費，及遊園的人數。

丙、調查其他各種娛樂機關的地點，性質，人數，經費，及內部組織。

九、公用事業

甲、調查電燈公司的組織，資本，廠的地點，營業狀況，及其與政府的關係等。

乙、調查各種運輸方法（如火車，公共汽車，汽車，馬，人力車，小車等）及組織，運輸的價

目，車輛的數目，設備，工人的生活程度，及政府監督這種營業的方法。

丙、調查路燈的數目，分布材料及燈光的強弱等。

丁、調查電話公司的資本，組織，營業狀況，及政府與該公司的關係。

十、工務

甲、調查街道的分布，闊度，放闊的辦法，街面上（如電杆木等）和路底下（如陰溝等工程）

乙、調查公共房屋的地點，建築的式樣和材料內部的佈置，營造的價格等，

丙、調查普通房屋建築的式樣，材料，價格，及和衛生的妨礙等。

十一、社會狀況

甲、調查人民的職業，家庭組織，及生活程度等。

乙、調查人民的思想，信仰，風俗，習慣等。

鄉村式市的理想計劃

調查並非是一件獨立的工作；是因爲欲整理，所以有調查。故有了調查，沒有整理，這種調查可說是沒有價值的。因此，在調查進行程中，同時也應當做個整理的理想計劃。這個理想計劃，俟將來調查得了結果後就可實事求是的使牠一步一步實現出來。按照近來我國大勢的趨向，在規劃這個理想計劃時，下列幾點應包括在內：

一、關於組織項下，——組織最簡單的理想市政府。

二、關於財政項下，——甲、增加預算，乙、整理款產，丙、籌設地方銀行，丁、籌設合作社。

三、關於公安項下，——甲、整頓警衛，乙、整理救火會，丙、剿匪，丁、實行戶籍登記，戊、

設法禁止煙娼賭博。

四、關於土地項下，——甲、測量土地，乙、辦理土地報價，丙、設法土地市有。

五、關於衛生項下，——甲、改良飲料，乙、檢驗食品，丙、設立公共菜場，丁、改良廁所，戊

改良喪殮，已建設公墓，庚、籌設醫院，辛、醫生登記，壬改良溝渠，癸、取締堆積垃圾

六、關於公用項下，——甲、改良原有交通組織，乙、開闢新交通路線，丙、提倡電燈事業，丁

、改良路燈，戊、提倡電話事業，已、提倡自來水，（或自流井）事業，庚、改良小車人力

車事業，辛、提倡汽車運輸方法，壬、籌劃港埠。

七、關於教育項下，——甲、增加學校使兒童都有入學機會，乙、增設民衆學校，丙、改良茶肆

，丁、設立社會中心點，戊、設立民衆圖書館，已、設立博物院，庚、取締寺廟。

八、關於公共娛樂項下，——甲、設立公園，乙、設立戲院，丙、設立公共體育場，丁、保存古

跡。

九、關於工務項下，——甲、規劃市內道路，乙、設法放闊道路，丙、增築新道路，丁、改良街上街下的各種設施，戊、發給營造執照。

十、關於救濟項下，——甲、救濟機關登記，乙、增設救濟機關。

十一關於社會項下，——甲、設立職業介紹所，乙、提高生活程度，丙、破除迷信，丁、改良風俗習慣。

工商業發達後，鄉村式市的變態

工商業發達後，我國的鄉村式市變態的趨向有二：一、因為所處地位優越，原有的鄉村式市竟與附近的市相併合，而成一個大規模的工商業市。到了這種程度，那末，一切計劃都不能單獨進行，因為牠是工商業市的一部份，所做的事業都要依照工商業市的規劃，和附近的市一同進行。二、在交通不便利或地勢不優越的地方，原有的鄉村式市就和附近的市沒有十分關係，就可單獨計劃，改造成功一個整個的最新式的鄉村式市。

歐美各國的田園市和我國將來的鄉村式市

近來我國研究市政學者很注意於現在歐美各國風行的田園市，很有意思將我國的鄉村式市改造成功一個田園市。攷田園市的起源，是在英國。當十九世紀的末葉；英國有個理想家，叫做豪厄德

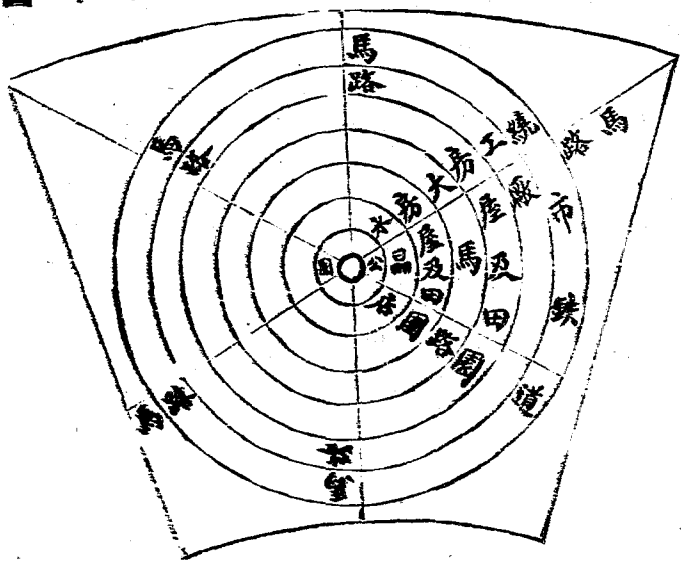
，他鑒於工商業市之腐敗，就發明了一個理想的田園市。照他的計劃，一個田園市應該有地六千英畝，以一千英畝爲工商業，住宅，政治，公共娛樂等區域，其餘五千畝爲農場。茲將其圖樣列於下

圖附後

豪厄德所計劃的理想田園市有四個特點。第一，他的田園市係按照一定計劃建設而成。第二，他的計劃，所需土地有一定的限制。第三，市的周圍須有農場，籍以永久保天然美景。第四，市內土地須完全還爲公有。這種式樣的田園市，在我國可說目下尙難辦到。但是建設田園市的目的是在革除現在工商業市內所有的種種弊端，是要使市內的人民能夠得到一種勤懇的習慣，穩健的生活，和天然的美景。這種勤懇的習慣，穩健的生活，和天然的美景，在我國的鄉村式市內亦能得到。所以，我們雖一時不能辦到如豪厄德所計劃的那樣田園市，然苟能將我國鄉村式市，所有的優點，在改良時，設法竭力保存之，亦夠了。

豪尼德所理想田園市

市政



九 江蘇省區長訓練所

行
政

十
江蘇省區長訓練所

市政

第八章 交通設計

交通爲市的血脈；血脈流通，則市可得盡量的發展。所以，市政設計者的第一步，也可說最要緊的，工作就是在規劃市的交通路線。市外的交通，——即市與市之間，或市與國外的交通，——大都有中央和省府規劃，不在市政府職權範圍之內，故可不必擧及。至市內的交通其最重要者則爲街道。爰討論街道的設計於次。

全市街道的格式

全市街道的格式大概可分爲二種：一、長方式，二、蛛網式。一、長方式的街道在美國最多，因爲牠是一個新開闢的國家，國內所有的市都是創造起來的，於是在規劃交通的時候，將全市街道的長短都定爲一律，沒有這條街長那條街短的差別。所以美國市裏的街道大都很整齊，尋起居住的門牌來，可說容易得極了。但是這種街道格式都是長方形，美術上尙有缺憾。且街道格式都成長方之後，行人往往不能走捷徑，繞道太多，交通殊覺不便。二、蛛網式的街道在歐洲市內極多。這因爲是歐洲各國都有相當歷史，所有城市都是經過了長時期的進化，才成功的。市裏

市政第八講

二 江蘇省區長訓練所

面的街道向來很多曲折，後來在改進的時候，也就依照原有曲折做去，結果，就變成了迴蜒曲折，縱橫交錯的蛛網式街道。我國將來市內的街道大概也採取這種格式。這種格式，既然是由原有街道修改成功的，那末，建築的價格自然比較便宜些。又、這種街道，縱橫輻輳形如蛛網，交通很便利。再、彎曲的街道，恆能引人入勝，對於美術，容易佈置。惟尋找居住門牌的人，因為街道曲折太多，往往不能達到目的，這可說是一個缺點。

街道分類

全市街道的功用不一，都要依照各街道的環境而定牠特殊的功用。因為功用不同，所以在大的市內有下列種種街道的分別。

一、次要的街道。凡里，弄，住宅旁的小徑，與和公園相連接的遊道等都包括在這種街道之內。這種街道的建築比較簡單。因為這種街道的功用是在供給人行走，間有貨車通過，但是所通過的貨車都是很輕的，所以建築的材料毋須十分堅固，修理也不困難，且街中的清潔容易保持。

二、正式的街道 這包括下列四種。

(甲)住宅區內的大街。這種街道往往與商業區內的街道毗連。並且在這種街道的兩旁，雖大半為住宅，但其中仍有許多是店鋪。所以在建築這種街道時，不可專在行人方面着想，當也顧

到路面所用的材料能否支持商店內日常搬運的載重貨車。

(乙)商業區內的街道。這種街道，無論何市，都有的。至少一市有一條這種街道。在太的市中，這種街道更多。並且這種街道，歷史最長久，交通最擠塞，而放闊又最難。因為這種緣故，所以近來城市設計者，對規劃這種街道，最為注意。

(丙)碼頭，貨棧，及工廠附近的街道。在這種街道上通行的大半是載重貨車，因此，街道的建築要求堅固，愈堅固愈好。同時，這種街道不可太狹，須使貨車能停在路旁裝卸貨物時，不致妨礙其他車輛的交通。至街旁的行人道，則不可過闊，闊了以後，貨車停在街旁裝卸貨物，頗更不便。

(丁)銀行，及辦事處附近的街道。這種街道，在白晝很熱鬧，至黃昏時，即冷靜不。且熱鬧的是行人，並非是貨車，貨車在這種街道中是差不多沒有的。因為如此，所以在規劃這種街道時，當設法使人行道得有充分的闊度，同時，不可使街面所用材料，在行走時，太響鬧，因為太響鬧了就要妨礙銀行裏面及辦事處的工作。

上列幾種街道，在大的市裏都有的。在我國鄉村式市裏却還談不到。我國鄉村式市內街道的建築很簡陋，沒有次要和正式街道的區別，全市可說是「清一色」的，都是很狹，很破碎的。其

市政第八講

四 江蘇省區長訓練所

實按照鄉村式市的需要，上面所說的各種街道現在還用不着。但是為將來發展計，不可不將原有的街道分別整頓之。整頓的方法，第一，須規定街道的闊度。

規定街道闊度時，一方面須考慮各該街道的功用，一方面須及願原有街道闊度若干，最高限度可放闊多少。鄉村式市裏街道的功用大概可分為商業區的街道住宅區的街道，和里弄三種。按照外國商業區內的街道須闊八十二英尺，（其中二十英尺為雙軌電車軌道，十六尺為兩旁汽車行路十四尺為兩旁定車處，三十二尺為兩旁人行道）。這樣闊的街道，在我國目下的鄉村式市中非特不能辦到，而且沒有用處。於是可變通辦理將牠為三十二尺闊，（其中十尺為兩旁停車處，十四尺為街中車輛行路，八尺為兩旁人行道）這種可說是商業區內最低限度的街道放闊標準。

在外國，住宅區內街道的闊度為六十二英尺（其中三十二英尺為車輛行路，十英尺為兩旁種植樹木，二十英尺為兩旁人行道）。我國鄉村式市內住宅區街道最低限度的闊度按照現在情形應概規定十八尺。但能規定二十四尺，則尤妙（其中十二尺為車輛行路，四尺為種植樹木，八尺為人行道）。

至里弄等闊度，則外國規定十二尺，我國亦可規定十二尺，（其中以八尺為車輛行路，四尺為人行道）可說沒有差別。

築路費用

築路費用可分爲三種。一、收買路基。在一個沒有發達的鄉村式市之中，路基價格尚低，收買不甚困難。在一個進步一日千里的市之中，那末，收買路基，或放闢路基，成了一大問題。假使沒有相當辦法去對付這問題，則市政前途的發展必要受少數壟斷田產事業的人的阻撓，這是很可怕的。

二、初次建築費。初次建築費的大小是沒有一定的，大概以街道的性質，材料的區別，材料出處的遠近，建築的方法，和工人的工價爲定建築費的標準。建築費不宜由全市市民負擔；簡言之，不宜在普通市收入項下開支。建築費當取諸與該路有直接利害關係的人之手，這就是說受該路利益之人當負建築該路之責。這種辦法最公平，現在歐美各國都風行之。

三、養路費，也可說修路費。無論何路是有一定的生命的。從來沒有一條路，築了以後，一勞永逸的。所以養路費是一個很重要，必須解決的問題。養路費和初次建築費有密切關係。

在初次建築時，一切都做得很堅固，很圓滿，那末，養路費必定不十分大。換句話說，在編製初次建築費預算時也要顧到將來的養路費，不可以貪初次建築費的便宜，而竟不顧將來常常修路的糜費了。至養路費的來源，與初次建築費一樣，也當取諸與該路有直接利害關係的人之手，方可

說是公平。

築路材料

築路所用的材料很多，但是各種材料有各種特殊用途，同時，沒有一種材料可說是十全十美的，有利於此，即無利於彼，祇好揀選一種比較利最多而害最少的材料，去建築罷了。在築路的時候，普通須考慮的：一、初次建築費便宜，二、養路費便宜，三、路身能耐久，四、行路時沒有響聲，五、容易保持清潔，六、交通穩妥。現在就用這六個標準去評下列各種材料的優劣。

△表附後

上表所列的五種路面材料是任建築新式街道時採用的。至舊式街道中所用的石板，石片等材料，將來在改建時，都不十分適用，故不列入。又，上面所做的比較是大概的，不十分正確的。即以建築費的比較而論。有的材料，牠的本身，價甚便宜，但是牠的出處和建築地點相距太遠，加上了極重的運費之後，牠就變成很貴了。

實行建築街道時，應注意的幾點。

一、建築街道本身時應注意者四點：一、路須有路冠，不可兩邊高起而中間。二、路基須做得堅固，然後可築路面。三、路的兩旁須有人行道，以備一般人行走。四、路與人行道之間

須有綠石，以防路面向兩邊坍塌。

二、街道下面所有一切設施，如自來水管，陰溝等，須質料堅固，佈置穩妥。因為這種設施如不完美，則時須修理。若要修理，必先破壞路身。所以街道下面，一切設施的好壞與路身大有關係。

三、街道上面所有一切設施，自路燈，電桿木，郵信箱，自來水龍頭等亦當佈置適當。這種佈置與路面的建築雖沒有十分關係，但與全市的觀瞻，却有極大影響。

路面材料優劣比較表

| 交 通 妥 穩 | 清 易 保 潔 | 行 路 時 久 | 耐 身 久 | 便 養 路 宜 | 便 建 築 宜 | 優 劣 等 級 | |
|------------------|------------------|------------------|-------------|------------------|------------------|------------------|---|
| | | | | | | 優 | 劣 |
| 石岡花 | 塊 木 | 青瀝土 | 石岡花 | 石岡花 | 特 蔓 姆 克 | 優 | 最 |
| 特 蔓 姆 克 | 特 蔓 姆 克 | 料 韌 | 塊 木 | 料 韌 | 青瀝土 | 優 | |
| 料 韌 | 料 韌 | 塊 木 | 料 韌 | 塊 木 | 料 韌 | 可 | |
| 塊 木 | 青瀝土 | 石岡花 | 青瀝土 | 青瀝土 | 塊 木 | 劣 | |
| 青瀝土 | 石岡花 | 特 蔓 姆 克 | 特 蔓 姆 克 | 特 蔓 姆 克 | 石岡花 | 劣 | 最 |

575