

本期目錄 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……………董修甲

F 市政府之集中採辦……………沈觀準

F 行政執行小方案……………原覺

F 地方行政人才的培養和訓練……………周匡

F 如何增進行政效率……………譚庶潛

F 談改革縣政……………沈學禮

F 五年來的警政……………趙志嘉

F 收回租界後之上海警察……………賀德惠

G 上海保甲制度之現狀與將來……………李雲譯

F 近年來上海司法行政之概況……………徐維震

二十二月號

中華民國三十三年十二月十五日出版



# 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線繪寫清楚。
- 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、來稿請寄上海西長興路（舊薛華立路）二十六號內十九號本社編輯部

## 創刊號目錄

創刊詞	陳公博
地方制度與人事制度	陳公博
都市建設的集中主義與分散主義	董修甲
地方行政與犯罪預防	原覺
近代之養老制度	沈觀準
退休制度論	周匡
我國地方教育行政制度的研討	莫國康
地方行政與警察	李時雨
檢察制度擴大以後	李時雨

## 十一月號目錄

三年來的大上海市	陳公博
收回上海租界	趙厚之
上海市財政之概況	袁厚之
三年來之上海教育行政	林炳庭
上海市地政之計劃與發展	范永增
上海公用事業的回顧與展望	葉雪松
三年來之上海特別市工務	張恩麟
三年來上海市衛生之回顧	張恩麟
上海市社會福利事業設施	孫鳴岐
上海之概況	張顯之
三年來上海特別市保安隊	杜益謙
上海特別市清鄉概況	譚庶潛
上海市地方稅制概況	李權時
上海市地方警察之展望	李時雨

# 地方行政月刊第三期

民國三十二年十二月十五日出版

編輯者 地方行政出版社

發行者 地方行政出版社

地址上海西長興路（舊薛華立路）二十六號內十九號

經售處 上海五洲書報社

中央書報發行所  
及各大書局報攤

## 廣告價目

種類	全頁	半頁	四分之一頁
封底外	二千元	一千元	四角
封面裏	一千六百元	八百元	四角
封底裏	一千二百元	六百元	三角
正文前後	八百元	四百元	二角
文字前後	六百元	三百元	一角五元

製版彩印照價取費

## 定價

每月一冊	每年十二冊
定購冊數	定價
零售	國內
半年	日本香港澳門
全年	國外
零售	郵費

郵票代價十足通用惟以上海通用者為限

# 都市建設的

## 美化主義實用主義及美化實用兼收主義

董修甲

### 一 引言

#### 二 三種都市建設主義之由來與理論

甲 都市的美化主義之由來與理論

乙 都市的實用主義之由來與理論

丙 都市的美化實用兼收主義之由來與理論

#### 三 今後我國都市在質的方面應採之適當的建設主義及其條件

### 四 結論

### 一 引言

在都市建設主義中，應從量的方面與質的方面分別研討。關於量的方面有所謂集中主義與分散主義兩種，其由來與理論，及我國今後的都市建設應採之主義，當另文討論之。茲欲研究者，為都市建設質的方面三種主義。關於質的方面三種主義維何？（一）曰美化主義，以歐洲各都市為最盛行，尤以法國都市奉行更久，可為此主義之代表。（二）曰實用主義，以英國都市建設主義為代表。（三）曰實用美化兼收主義，以德國都市建設主義為代表。各國都市所採之建設主義，在質的方面既多出入，故各國都市之發展的趨勢與優劣，均彼此出入頗大，茲謂分別研討三種主義之得

董修甲：都市建設的美化主義實用主義及美化實用兼收主義

先。

#### 二 三種都市建設主義之由來與理論

查三種主義，各有發生之原由，即其理論，亦各不同，茲分別討論於次，以供參考與研究。

甲 都市的美化主義之由來與理論

按都市建設的美化主義，指建設市容整飭壯麗可愛之都市而言，此種主義發源於歐洲各都市。蓋歐洲各市多為封建時代王侯所居住，各王侯多喜裝飾其所居住之都市的外觀，以炫耀其威勢與豪富，故歐洲各市之建設，概皆奉行美化主義，尤以法國都市奉行此種主義，更為忠勇。如法國巴黎市之計劃，即其一例證。查法國自十六世紀以還，國家聲勢壯盛，威震全歐；當時的法國國王多喜建設雄偉美麗之宮庭，以供居住之用；同時對於所居住之都市，亦喜建設華麗美善，以示富麗堂皇。巴黎為當時歐洲的第一大首都，故法國不惜以極大建築經費，採行應美盡美的設計，以建設之。據羅門氏 (Lohmann) 之調查，近世紀最大并最可注意之都市改造計劃，當推一八五三年拿破崙第三時代哈斯門氏 (Hausmann) 所擬之巴黎市改造計劃；其計劃所包含之工程至為偉大，有廣闊美麗之街道制度，又有無數的廣大廣場與公園，并將都市之主要建築物與紀念碑等，分建於場園之中心，或四周，使成最美麗之景色，為世界最華美之都市。其一

次所耗之建築費，計共五千萬立佛之多（註一）。其實巴黎市的改造，非此一次而已；自十六世紀起，屢有大規模的建設；最顯著者為路易王第十四時代科爾卑宰相之計劃，其設計以王宮為中心；如今日之巴黎市，即以舊曲爾利王宮中心也。當路易十四時，巴黎市之紀念碑塔之模型早有計劃；及至十八世紀末期，所以巴黎市紀念碑塔等，如特益樓月司，卜立豆納康葛，軍校，羅克生卜葛，及立新幾立茲等——Tinterice, Place de la Concarde The Ecole Militaire, The Lixem hourg and Les Incalides。地位，均已留出。再至一七九〇年時，美術師衛立克氏 Verniquet 會作一改良巴黎美觀計劃，不久之後，法國國民大會，National Conner-tion 會議決將衛氏計劃，予以實行。更至拿破崙第一時代，巴黎市又建築新路六十條，包含倍亦克司路 Rue de la Paix 與余法立路之西段 Western-portion Rue de Rivoli 同時并建樹多數著名之紀念碑。該市因有前數次建築之基礎，故哈斯門氏之計劃，易於實施。法國以多次之努力，集全國之財源，謀巴黎市首都之建設，宜乎其美麗絕倫，世界無可與之媲美。惜乎巴黎市之外觀，美雖美矣，但不甚切於實用。在十八世紀末，英國有經濟學家名顏克者，曾遊歷法國，其遊記中有云：「法國道路甚完美，巴黎城以王宮為中心，放射許多廣路，美則美矣，然其上通行之馬車數，反不及英國劣等道路之多」。足見法國美觀主義之都市設計，尙不能切於實用也（註二）。

以上為美化主義之由來，請再討論其理論於下：

據美國威廉氏云：「美的功用以產生快慰為主；快慰者，人生唯一之要件，不可或缺者也。不獨消遣與休養，能有救濟勞苦工作者身心之效能；而辦理大事業者，能於其工作上，發生快樂，亦有助長其大事業成功之切用。人類對於美麗事物的享受，實為其最高之快慰；任何世紀，或任何

國家，不明此理，則其時代，或其國家不能偉大矣」。威廉氏又云：「如美麗為吾人生存之要件，則應將吾人朝夕不離的環境，先使之美麗，都市之住民，須有一種市容，使其發生興趣；於其來往工作時，能鼓勵其工作的興味，及其休息時，并能安慰其身心。都市為工商居民而建設，除應注意其建設費用經濟化，建設效能化外，並應有悅目之功用」（註三）。以上所述，可以代表美國人士的都市美化主義之理論；美國都市設計家贊許此種主義者頗多，不贊成者甚少；但近日的主張，亦多改變。據美國魯易司氏云：「美麗二字為（美國）普通都市設計家唯一之目的，蓋在最近以前常有所謂「都市美」之名詞，甚囂塵上，此可證明美國都市設計家贊成法國都市美的條件也；但今日已少聞知，至為欣慰」。又據魯易司氏之調查，美國普通設計家之「都市美」的思想，概係遊歷外國（指歐洲）各都市之結果，彼等到外國遊歷，為時甚短，參觀各市，所見者，祇為市中的廣場與寬廣的道路，以及美麗的市場等等。但美麗市場所耗之巨大的建築費，及市場之後面，與寬廣街道之前面的苦痛惡况，則不知之（註四）。故魯易司氏對於普通都市設計家之最近以前的偏重「都市美」的錯誤，與其學識淺陋，未能切於實際，至為痛惜；及其現在之思想，已經改進，故

註一 Karl B. Lohmann: Principles of City Planning p. 48-49

立佛 Livre 為法國古銀幣名其價值等於法幣二十分與戰前法郎相等

註二 T. H. Hughes and E. A. G. Lambarn: Towns and Town Planning p. 100-102 及日本都市研究會著李耀南譯都市計劃講習錄一九頁至二〇頁

註三 F. B. Williams: The Law of City Planning and Zoning.

p. 381

註四 Nelson P. Lewis: The Planning of the Modern City p. 22

頗引為欣慰。魯易司氏為美國有名的都市建設專家，對於美國東方的都市建設問題，研究有素；即於歐洲都市建設計劃，亦有充分的調查與研究，故其議論頗可重視也（註五）。

又據黑則門博士之研究 Dr. Hegeman、「歐洲都市的美麗，概在各國首都的中心區域，與其市場及公寓等房屋之外表；但在市場之後面，則多苦痛慘陋之狀況，而房屋之四周，又無花園與草地。此種都市計劃，對於全市之建設，未能注意，非為全市有系統的，合理化的計劃；祇知特別注意都市一部份之美麗，其弊更甚於無計劃也」（註六）。是以都市美化主義奉行過甚，對於其他條件毫不注意，缺憾實多也。

### 乙 都市的實用主義之由來與理論

關於都市美化主義之由來，及其理論，已經詳論於前，茲請再言都市的實用主義。查實用主義者，指建設適合衛生，秩序井然，交通方便之都市而言；尤注意其衛生之改進，此為英國都市之建設主義。蓋英國為世界大工業最早發達之國家，都市人口之集中，亦以英國為最早。當一八三〇至一八四〇年之間（註七），西國都市因貧民密集生活之結果，衛生狀況，至為不良，虎列拉傳染病蔓延於地；英國政府因感不衛生的密集生活，有害民族之健全的發展，故於十九世紀中葉，對於都市建設，採用實用主義，專注意都市衛生的改善。當一八四八年時，英國公布第一個公共衛生法律 The First Public Health Act，准許各地方政府組織地方衛生委員會，掌理各地方的公共衛生行政。再至一八七二年，及一八七五年時，又通過兩種重要的公共衛生法律。其一八七五年之法律，則尤為重要。該法律是准許各地方政府有權通過地方法令，以管理街道之建築，與其寬度；關於房屋四周之空氣，房屋自身之建築與衛生等，亦得有權通過地方法令，以管理之。再凡不合居住之房屋，更有權以法令禁止人民之居住。一八

七六年時，英國人民又有郊外建設「花園市村」的提倡。其第一個市村，為卜特帕克村 Bedford Park 此種郊外市村的建設，亦即減少市內人民的擁擠，改良市內的衛生。惟「花園市村」成為英國的一種都市建設制度，則在一九〇二年何偉特氏之「明日之花園都市」出版以後（註八）。現在英國的花園都市計劃，早為德法英日各國仿效矣（註九）。一九〇九年，卜爾恩氏之都市設計法 Mr. John Burn's Town Planning Act，更規定英國各市的建設，應有全盤的設計，其要點如下：（一）全國各都市設計之擬定與實行，應由各該地方政府主持監督之。（二）全國各都市設計之普通目的，在於都市公共衛生之維持，市容之整飭，及交通之便利；所謂交通便利者，指各市內及其附近之土地的分割，與利用的便利而言。一九一九年時，英國又頒布所謂一九一九年的宅屋與都市設計法，係將一九〇九年之都市設計法的程序，加以修正，使之簡單化；因之都市計劃之規模則愈大，進行亦愈速。所謂宅屋與都市設計法者，即規定都市宅屋之衛生，與都市設計之關係也（註十）。英國都市計劃之主管官署，不屬內政部，而屬衛生部（註十一），其特別注意都市衛生問題，更可除

註五 見註四前書七頁

註六 Nelson P. Lewis: The Planning of the Modern City p. 22

註七 拙著市政學綱要三二頁

註八 Nelson P. Lewis: The Planning of the Modern City p. 299—301

註九 拙著市政研究論文集八七頁至九九頁

註十 T. H. Hughes and E. A. G. Lamborn Towns and Town planning pp. 118—119

註十一 Laski, Jennings and Rabson: A century of Municipal progress p. 442

然。歐洲大戰以後，英國實行大規模住宅建設計劃，建築二百萬宅房屋，亦所以改良都市之衛生狀況(註十二)。以上為英國都市建設之簡史，可以證明英國都市的建設主義，是注意都市之衛生的維持，市容之整飭，與交通之方便各問題；而對於都市衛生，則尤為注意。如此種種各問題，則皆為都市實際的問題，故英國都市建設主義，為實用主義；尤以一九〇九年的都市設計法之規定，更為明顯。

再就英國都市的街道制度言，亦可見其自始即採用實用的建設主義。據秀司與蘭把恩兩氏之研究 T. H. Hughes and E. A. G. Lamborn，英國都市之街道制度，尤以都市之中心區的街道，概分兩種制度：一為無規則的蜘蛛網式者，一為棋盤格局者。前制規定幹道數條，由中心射點放於市內各方；後者則為平行式的棋格制度街道。在大都市中，概以平行式街道，建築於市之中心，四面則圍以蜘蛛網式之街道。據秀氏與蘭氏之研究，英國棋格式街道的市區，是起源於小的都市 Town，其建築是有整個的計劃。至蜘蛛網式的街道之區域，則發源於小鄉村 Villages，其建設是無整個的計劃者(註十三)。從秀氏與蘭氏的研究中，可以明瞭西國都市之建設，凡為有計劃者，均以合於實用為主。如前面所述之都市計劃，其市之中區大概交通甚繁，故採用簡單整齊的棋格式街道制度。至中區之四周因交通不繁，則採用不規則的蜘蛛網制度，此實可以切合實用也。

英國採用實用主義，是為其工業革命後，人口過於集中，衛生過於惡劣之結果，前已言之；至實用主義之理論，則至易明瞭。蓋都市為謀人民安居樂業而建設，為便利工商業發達而建設；倘衛生不良，則人民疾病叢生，民族健康堪虞；街道不整，則交通不便，工商不易發展矣。據美國黑巴特氏之研究，都市建設的計劃運動，是為一種社會運動；是欲使今日與將來之人民，能有合於衛生與快樂的社會可以居住。換言之，都市的建設

，是為公共謀福利而建設也。關於公共福利事業的範圍甚廣，如居住房屋之改良，與免除擁擠，交通設備，消遣設備，及其他公共需要的設備之完善，商業適當的集中，人口與工業分配的適宜等等，均為都市社會公共福利所需(註十四)。此種都市建設計劃的運動，是即都市實用主義的運動，現亦為美國人所主張矣。美國都市之房屋，向主建築高大，尤以紐約房屋，高者更多；紐約最高之房屋，甚至有高至五十層以上者；房屋既日趨加高，故市民及工廠商店，均集中於市之中心；其交通上之擁擠，日趨加甚；因交通上之擁擠，人民與車輛之來往，則受阻礙。據羅門氏之調查，美國紐約等六市之人民，因交通擁擠所受之時間上的，或車輛廢損的經濟損失至可驚人。茲列左表，以供參考(註十五)。

(甲) 時間的經濟損失如左：

- 一 紐約市(繁盛區域)每日之損失，為一百萬元美金。
- 二 辛辛美梯市每日之損失，為十萬元美金。
- 三 的采市每日之損失，為十萬元美金。
- 四 費拉德費亞市每日之損失，為四十萬元美金(繁盛區域)。
- 五 機克司特市每日之損失，為三萬五千元美金。

(乙) 車輛廢損的經濟損失如左：

註十二 同前書二三頁

註十三 T. H. Hughes and E. A. G. Lamborn: Towns and Town Planning p. 36

註十四 T. K. Hubbard and H. V. Hubbard: Our Cities to-day and To-morrow P. 9-10

註十五 K. E. Lohmann: principles of city planning p. 2

一 芝加哥市每年因車輛肇禍所受經濟上的損失，爲一千二百萬元美金。

二 全國每年因車輛肇禍所受經濟上的損失，爲六千萬美元。

美國各市感於以前都市建設計劃之不適宜，及其經濟上的損失過大，故力求改善之法。如紐約市於一九一四年四月二十一日，已修正其憲法 City Charter，注重實用主義的都市建設；其修正條文之一條云：「此條文之目的，在防止火災與其他危險，增進公共衛生，與公共福利；凡關於適足的光與空氣，及交通上之便利等，均包括之。委員會對於各區房屋之性質，土地之價值，及土地之用途，均須加以適當之注意，以期對於公共衛生，公共安寧，公共福利，及每區土地最適宜之用途，均有改善；并可維持全市房屋之價值，與增高土地之價值（註十六）。紐約市市憲之修正，實爲實用主義之實行也。日本都市計劃法，亦重實用，不重美觀。日本大阪市長關一氏云：「日本都市計劃法上解釋都市計劃爲關於衛生，經濟，交通，保安之重要的施設計劃，并無「語提及美觀」（註十七）。同時日本內務省都市計劃局長堀切善次郎亦引述都市計劃法第一條規定云：「本法所稱爲都市計劃者，關於交通，衛生，保安，經濟等事項，永遠維持公共安寧，增進公共福利之重要的施設計劃，在市區域內，或并及於市區域外，而施行之」（註十八）。是以日本的都市建設主義，正與英國的都市建設主義，不謀而同也。

夫英日兩國的建設主義，注重實用，及美國近年來都市建設主義，亦趨向於此，固甚妥善，但完全注重實用方面的建設，絕不注意都市之美麗，亦似近於太偏。蓋建設都市，固應使人民可以安居樂業，交通方便，經濟發達，但對市容方面，完全不管，亦難增進市民之美感；市民缺乏美感，亦不易增加市民工作之興趣與效能。如果能於實用主義之外，兼採美

董修甲：都市建設的美化主義實用主義及美化實用兼收主義

化主義，則至善矣。關於美化實用兼收主義，爲德國都市的建設主義，請於下節詳論之。

### 丙 都市的美化實用兼收主義之由來與理論

都市建設的美化實用兼收主義者，是於建設雄壯美麗之市容外，更於都市衛生，交通，治安等之設備，同時加以注意之政策。此種主義，以德國奉行最力，故可以德國爲代表。據美國號爾博士之調查，德國自十九世紀末期起，工業發達，人口激增，德國各都市毫無準備；其南方各都市之人口，向來圍宮堡而居住者，則羣向市之郊外移動，土地投機家即利用此時機，預購許多土地，以圖於短時期內可以獲利；於是在舊都市之四週，建築許多劣等道路，同時建造許多公寓房屋，使人民羣居於公寓內，既乏日光，又缺空氣，衛生至爲惡劣。人民雜處，賢愚不等，治安堪虞。工廠建築，毫無指定地點；舊市部份原爲軍事安全而建築，道路狹小，高低不平，不能增建電車，商業上之交通固不適用，即中世紀車輛之來往，亦不方便。蓋當時之都市，專爲防止外襲之地，市內工業，概皆規模極小，市民羣聚於極小之土地上也。當時對於都市之衛生，未能注意，溝渠設備不完，街道鋪築惡劣，都市生活僅限於市場，或王宮附近而已；及至都市忽然膨脹於舊市區部份，與公寓房屋忽然興建於舊市之郊外，使都市之衛生與美觀，均發生問題；因舊市區不適於工業發展之所需，故新式的衛生設備必須建設，大小工廠的地位必須劃定，鐵路與鐵路車站亦須建築，公園廣場及學校等均須籌設，以適應共和政治之需求。爲此種種，都市建設問題，所以發生矣。當時德國各都市之人民，均認都市爲永久之組織，非暫時

註十六 Nelson P. Lewis: The Planning of the Modern City p. 352

註十七 日本都市研究會著李耀商譯都市計劃講習錄十九頁

註十八 同前書一〇頁至一一頁

之產物；同時更知都市有日趨膨脹之勢力，故決定其都市建設政策，可以應市民生活上之需要，并可增高工業上之效能。是故在最短期間，德國竟能建設許多美麗之都市，可與美之華盛頓，及法之巴黎，互相媲美；同時都市中之秩序，井井有條，設備完善。各都市多係徹底改造者，井自中心區，推及於四方，一切建設，均根據確定計劃，依計實施也，譬如一九〇一年時，司特葛梯市，計劃其郊外新市區的發展 Stuttgart，在未發展前，該市對於工程與建築方面各問題，先有詳細之研究；關於房屋計劃，則先徵求建築師與測量師等之意見；關於都市之衛生問題，則徵求本市及鄰市衛生局之意見；關於社會及工業問題，則預先徵求專家之意見。除以上各實際的都市建設問題外，對於都市設備的美觀問題，亦請專家代為計議。所有各方面意見，均印成專冊，公布市民，以便人民再加研究。柏林，懸立斯，及對色大太司等市 Berlin, Munich and Dusseldorf 則舉行都市計劃展覽會，將一切計劃等，公之於衆，以供研究，關於展覽會中所展覽之模型圖，則為郊區發展的設計模型，公署房屋的分配計劃模型，普通房屋的模型，交通制度，及交通狀況，與都市房屋，舊市區中開闢新幹道計劃之建議，市中心區與公園及運動場之整個的建設計劃，及有關噴水池，紀念塔，燈桿，電車標誌等之美化的建設計劃，關於都市人口的密度，人民房租與其收入之關係，及大小公寓內所居住之家數，均製表格，以展覽之。此種展覽會，是以美化實用主義的計劃，教育各市之市民也。

德國各市，對於都市街道計劃，特別注意。其街道之計劃，概依其需要而規定不同之種類，市中心區之幹道，有採放射式者；此種幹道制度，概屬大都市之幹道，其目的是欲於大市之公署附近，建築美麗的集中點也。又有於市之中心區，採用半圓形的幹道制度者，此種制度，亦於市之中心點起建築公園式的遊覽大道，以包圍全市。更有許多都市之街道，規定

為特別彎曲的形式者，此欲於沿街之兩面，建設許多的美麗景色 *Views* 也。此外，尤有規定街道特別狹小，長短不一者；此種街道，是欲減少車輛之交通量，期可成為住宅區域，可以安靜，便於休養。再德國都市的主要幹道，至為寬廣，極其雄偉美麗；但其目的，則在謀交通之利便，其寬度自一百五十尺至二百五十尺不等；路之中央，概為公園地位；公園外之兩旁，皆為電車軌道，再外之地位，常建築馬鞍式小路，更外則各築車行道，另有半圓形式的幹道，則專為減短幹路之距離，減少運輸上之費用也。從此不同的街道制度觀之，亦可知德國各市是兼採美化實用主義之國家，既無法國都市偏重美化主義之弊，亦無英國偏重實用主義之弊。

關於私人的土地之用途，德國都市政府亦有干涉之權。工廠的建築，須在下列三種地方附近：（一）為鐵路附近，（二）為河岸附近，（三）為都市的恒風之下面。如此限制工廠之設立，故其煤烟，可以無礙於都市之衛生。再者德國都市鐵路之車站等，均須與一市之河流碼頭相銜接，使水陸運輸，可以方便，因德國都市的水陸交通銜接適當，故貨物運輸，至為經濟，工業易於發展。工廠附近之地，規定為工人住宅區域；其街道計劃，亦以適於工人交通為主。此外為謀工人區公共衛生起見。更於本區域的附近，建設許多公園運動場，及公共浴室，以供工人之用。

德國都市。又有所謂分區制度。分區制度，是由市議會規定，分區制度之實行，則賴建築法令之公布 *Building Ordinances*。其建築法令之內容，大概如下：（一）限制建築物之佔地，（二）限制建築物之高度，（三）限制建築物與街道之距離，（四）限制建築物間必須保留之地位。查建築法令的分區制度，是謀公共衛生之增進，日光與空氣之充足，井防止貧民窟與鄙陋公寓房屋之再發生。屋爾母市 *Ulm* 郊外建設計劃，對於建築物之限制如下：（一）街道佔地百分之十七；建築物佔地百分之二十；建



築物後面公園佔地百分之十三；建築物前面公園佔地百分之五十。門海母市 Mannheim 分建築物為三區：（一）第一區為住宅區，區內建築物可佔地百分之六十，其高度以五層樓為限。（二）第二區在住宅區外面，區內建築物可佔地百分之五十；其高度以四層樓為限。（三）第三區在第二區之外，區內建築物可佔地甚少，其高度以三層樓為限。佛蘭克法梯市 Frankfurt 之建築物，可佔地百分之七十五，其高度以五層樓，或六十五尺為限。商業區外之區域的建築物高度，以四層樓為限，但無論如何不得超過其街道之寬度。最外的區域之建築物高度，以兩層樓為限。可倫恩市 Calogne 之建築法令規定全市為四區其商業區之建築物，以佔地百分之七十五為限；其他兩區，各佔地百分之六十五；但近郊的住宅區之建築物，則以佔地百分之五十為限。柏林市的建築物高度之前面，限制與街道之寬度相等；但最高不能超過七十尺；倘建築物能向後縮退者，則可將其高度七十尺增至七十二尺。以上為德國各市建築物高度與佔地之限制，為德國各市的實用主義之實施。但德國各市之建設，除實用主義外，更兼顧美化主義。其美化主義的實施，是對於建築物的整齊，及顏色的調和，均加限制。譬如各市建築物之天線、Skylion 與其前部 House-frontage，均規定必須整齊，不得高低不一，有礙觀瞻，德國都市認為除可有權取締一切障礙物外，井亦有權保護都市之美觀，不獨對於私人之建築物有以上之限制，即對公署房屋之建築，亦有適當之計劃。其公署房屋之地位，概為雄偉之中心點，其房屋的佈置，亦極調和美善。再都市中，各橋梁之兩端，與市內各河流之兩岸，均關建公園與廣場，極其雅美。此外，市內各區，皆樹立許多華美的鐘樓 Clock-towers，與紀念碑塔等，沿電車路兩旁，則建有美術化的候車室，路名的標誌，及電燈桿柱，均有美麗的設計；電話，電報及自來水管線，則皆埋置於路下。此外，井有許多都市，將電

蕭修甲：都市建設的美化主義實用主義及美化實用兼收主義

車指路牌，作成薔薇花形式，懸掛於街道兩旁之房屋上。商店之招牌，概不許懸掛於街中；至公告牌示之揭布，則限於市內重要地方所建築之土耳其式的圓亭中 circular kiosks 不得隨便布告，以礙觀瞻。各都市之商業區，均建有公園；其公園與市中心區廣場，以及市場等，均可利用為休息消遣之所。德國都市中一切的公共建築物，均以適用為主要條件，而以美觀為附帶條件，故無論是公共建設，或是私人建設，均不得發現有礙觀瞻之景象也。

德國各都市，對於舊市區之改造，盡量的保護其舊跡。佛蘭克法梯市 Frankfurt，對於舊市區之灣曲不直的舊街道，及中世紀的建築物，則極力保存。懋立斯，卜月門及對色大夫三市 Munich Bremen, and Düsseldorf 對於舊有的城門，均保存其原來之形狀；但與市內其他新建築，互相調和。魯任卜格與懋立斯兩市之郊外房屋計劃，井仿效古式的房屋式樣，加建懸掛式的 Overhanging 高樓。

德國的各都市，概有一個，或多個的中心區；在各中心區內，建築公署房屋；房屋之位置，常在寬美街道之一端，築成悅目之景色。譬如柏林市之路斯特公園 Lustgarten，即建築王宮音樂院，美術院，及博物院。其新的國會會場，則與其他公署房屋建築於另一個中心區。絕司登市 Dresden 之王宮，與美術院等，為歐洲最華美的中心區之一。懋立斯市之中心區，共有六個。門海母，佛蘭法梯及對色大夫三市之公共建築物，既然雄偉悅目，更合實用。德國都市之普通的戲院，亦為正式的都市計劃之一部；市府維持普通的戲院等，予以經濟上的協助，認為市政上責任以內之事業；其設計概由各建築師所擬，與舊日王宮的計劃同樣重要。都市中關於公園廣場，運動場等，地位保留極大；在新市區內，與每一家相離咫尺之地，均有公園或廣場；各家大小可以步行散步消遣焉。公園廣場等之式

樣，彼此不同；有爲圓形者，有爲方形者，有爲凹形者；但公園或廣場，均建築於街道之一邊，并不建築於街道之中心，以免阻礙行人與車輛之交通。關於廣場之設計，任聽建築師自由訂定，不能限制，故德國各公園或廣場，均各有其特美之處，至爲可愛。此爲德國都市的建設除於其實用方面注意外，更注意其美化也。

德國各市對於市內大小水池之維護，無微不至；無論是小壕溝，或是大湖，或是運河，或是小河，或是大江，均在竭力發展之列。德國各市，均認河岸爲無價之寶，其各市河岸之建設，成績昭著，足以證明其重視也。譬如阿司特的活水湖 Alster 位於漢堡之中心區，已成該市的社會中心，該中心的週圍，即爲全市的商業與娛樂場所所在，極爲繁華。再如卜月門與對色大夫兩市之小壕溝，位於舊市區的週圍，均已改建公園，亦成全市最美麗之區域，全市的河岸，亦建成公園廣場，公署及大酒店之場所，實皆華美區域也。德國各市，繼承許多寶貴的堡壘，均環繞舊市區之四週；德國各市，亦能善於利用，改建美麗的遊覽大道，既可充足交通之需，又可產生美善之景色，實爲一舉而美化實用兼收之辦法，不能不令人欽佩。譬如可倫恩，佛蘭法梯，額爾母及卜月門各市 Cologne, Frankfurt, Ulm and Bremen 之堡壘，是由國家贈予各該市者，均已改建環市大道，隔離各市之新舊兩區。可倫恩之環市大道，計有兩條，可以代表該市兩個時代的堡壘實況也。各市之遊覽大道，均採用最優良的計劃建設，爲世界最雄偉華美之大道，在各大道上，建築公署房屋，大戲院，與私人住宅；同時沿大道的左右，闢建公園彫像，與消遣場所，頗呈麗華景色。

德國各市，對於都市的衛生，都市的自來水，都市的食物，都市的兒童，以及都市的工人，均注意保護；同時對於都市的醜陋惡象，都市的不舒適，都市的不清潔，及都市的疾病等，均能努力免除。此外德國各市

，認都市交通問題，爲宅屋問題 Housing question 之一部，并與發展工商業有密切之關係。關於都市中的水面，更認爲都市交通的與快樂的要件（註十九）。

以上所述，爲德國美化實用兼收主義的都市建設之實況，是以實用主義，但以美化爲輔。此種建設主義，合於中庸之道，非英法各市，向來偏於一方面的主義，所可同日而語。查此種建設主義之理論，提倡者日見加多，請略述歐美日本各國專家之意見於次，以供參考。

（一）英國秀司與蘭卜恩兩氏，對於今後都市建設的理論如下：「都市建設計劃的目的，在現在與將來，均須注意都市自由交通的設施；對於都市一切活動事業的地位，與公署房屋的位置，亦須分配適宜，使都市有合於衛生的環境，有充裕的空氣與日光，更有美良的公園廣場；與消遣場所，市民的住宅，更須有充足的供給；都市將來的發展，亦須有適宜的地位；貧民窟 Slum 地方，必須根本剷除，改爲甘香可愛的地域。同時全市市民的環境，必須使之華麗美善，增發市民生活上之好感。」兩氏又云：「偉大的都市生活之意義，至爲需要。個人精神上需有美麗環境的安慰，都市社會上亦需有美麗環境的安慰。因爲公共衛生不獨需要良好的衛生環境，并需有社會環境的銳敏勢力，以促進之。今日都市之建設，應對貧富人等的衛生與美麗環境，同時注意，方爲適宜（註廿）」。

自上面所述觀之，是今日英國人的都市建設計劃，亦主張美化實用兼收的中和主義，逐漸放棄以前的偏重實用主義。此受德國都市建設主義之理論的影響也。

註十九 F. C. Howe: European Cities at Work p. 83—110

註廿 T. H. Hughes and E. A. G. Lamborn: Towns and Town Planning

(一) 美國羅門氏 Lohmann，對於今後都市建設的主張如下：「充裕的日光與新鮮的空氣，空曠的空地，及可以發展的地形等，均可增加市民之幸福；對於市民居住與工作場所的擁擠，亦可減少。各級市民，能有適當的環境，可以居住，可以工作，則其工作方能適當，并可享受人生之快樂。故都市建設計劃的目的，應為衛生的，經濟的，社會的，道德的及美化的。都市計劃，是欲藉優良的環境，造成優良的人類，故須採用遠大的目標，普通的常識，及商業上的良好判斷力。」羅門氏又云：「美國都市建設計劃，是受下列三種勢力的影響：(一) 經濟的，(二) 社會的，(三) 美化的，——現代我國的大都市計劃，是欲減少都市的擁擠，是欲造成更適實際更較美麗，并更為優良的都市(註廿一)。」美國切司氏云：Stuart Chase 「我國居住的都市，應充滿美麗的景色，應有高尚的設計，應有分區的工業，應有廣大的林木，應有自由發展的山川，但須近在咫尺。其房屋與其設備，應為經濟的，美善的，并有適當顏色的。在吾人每日來往於市中，不應發現一塊招牌(註廿二)。」自上面所述觀之，美國專家對於都市建設的主張，亦趨向於德國的美化實用兼收主義矣。

(二) 法國戈必意 Carluiser 對於今後都市建設的主張，可於戈氏的「明日之都市」書中見之。該書提出三大問題：(一) 屬於街道問題，(二) 屬於住宅問題，(三) 屬於大都市應留空地問題。對於街道問題，戈氏力闢彎曲道路制度的理論之非，力倡直線道路制度之合理。戈氏曰：「市街以曲為美之說，直可視為怪論，誠以直線之街道，對於房屋建築，溝渠佈置，道路鋪設等，莫不有相當之便利；即就交通而言，亦以直線為最合宜，曲線則不特費用地面，暴棄地利，抑且於交通，含有莫大之危險。彎曲街道。適供驢走，直線斯人行之路焉。曲線街市充滿弛態，而不適於交通之用；直線街市，則生氣勃勃(註廿三)。」從上述觀之，是戈氏極力

董修甲：都市建設的美化主義實用主義及美化實用兼收主義

主張都市今後之建設，應以便利交通為主，所謂便利交通者，乃實用主義問題。戈氏又云：「吾人試以紐約與司登堡而比較之，可以紐約為混沌世界，司登堡為地上天堂；誠以今日之紐約市，一切現象，突兀錯雜，如阿卑山之險峻，如暴風雨之驟至，如戰術中之陷陣衝鋒。在此形態之下，詎得謂之美觀？實際言，直戕害人類幸福，情緒之魔窟耳(註廿四)。以上數語，是戈氏批評紐約大都市的混亂狀況，足以戕害人類幸福，不能謂之美觀，仍主秩序井然者，方可謂之美觀也。戈氏又云：「不觀乎古之名城乎？其建築圖案，均有圓心，或中軸可尋，整然有序，深合美術意趣；而其水平線稜柱體，角錐體，球體，圓錐體等形式，亦復完整美好；一觸吾人眼簾；精神上愉快之感，不期而生(註廿五)。」以上數語，又戈氏稱贊古代井然有序的都市之美麗也。戈氏更曰：「明日大城市之巍峨氣象，須有青翠之樹木，以寫快意。各部細目，須力求整齊劃一於莊嚴宏大之全體中，又須求其變化紛錯之妙；在人與自然間，須設調濟之中介。凡此種種，皆吾人建築上，所認為必要者也(註廿六)。」此數語又為戈氏主張都市應與大自然相接近，是戈氏欲將今後之都市，造成「市外桃源」之美景，與英國「花園都市」計劃，不謀而合也。綜前所引戈氏之議論，是主張今後之都市應於秩序井然，交通便利，及適合衛生的條件下，更應具有天然美的條件是也。

註廿一 K. B. Lohmann: Principles of city planning p. 3 and p. 49

註廿二 K. B. Lohman: Principles of city planning p. 3 and p. 49

註廿三 戈必意著盧毓駿譯明日之城市六頁

註廿四 戈必意著盧毓駿譯明日之城市四十一頁

註廿五 前書四十四頁

註廿六 前書五十六頁

(四) 日本大阪市長關一氏，對於今後都市建設的主張如下：「然今日之都市計劃，不備以都市之美觀為主，縱或有費巨萬之金錢，造設壯麗的建築物之事，其所取之主義則在乎實用，而不在于美觀。不過都市計劃之中，未嘗無美觀之問題，吾人所住居之都市，若毫無都市美，則市民之生活，必乾燥而無味；世人所恐怖之危險思想，將胚胎於其間。都市樹木，緩和人心之功效，比之難解之學術演講尤多；欲使市民全體得快速的生計，非先立有秩序，有系統之都市計劃不可。今市民日日目擊都市雜亂無序之狀態，其心理漸趨於恣肆凶暴之一途，亦自然之事也。防止危險思想之道，殆在於都市之改造乎？所謂都市之美觀者，非為少數富豪貴族之遊樂計，乃為市民全體精神上之慰安，與身體之休養計；其美觀不必投巨萬之金錢，而後可求；造街路之系統，植樹木於兩旁，設立公園，聯以遊步之道，亦足以養成市民全體之美觀思想，不必有宏壯的美術館，美麗的建築物，而後得為美觀也(註廿七)。」關一氏今後都市建設之主張，亦是美化實用兼收主義；其所謂美者，乃主張天然美也。此亦與英國「花園都市」之美，同出一轍之主張。

綜觀英美法日各國專家所主張的今後都市之建設，均已趨向於德國的美化實用兼收的主義，而美化主義之質的方面，概主張發展「大自然」的真美，提倡「花園都市」計劃；不主偏重於人造的假美，此為各國專家所發明之美的新意義，自可承認。但關於實用主義的意義，就前面各節所討論，概專注於都市的公共衛生之改良，交通之便利。及秩序之整齊諸端；對於都市防空的實際問題，除戈必意氏，對於「一部分巴黎中心為萬國所公有(註廿八)」，以圖避免未來空襲的破壞之主張，頗有「引鬼入門」破壞一國國土完整的嫌疑，不能苟同外，前面各國專家，尚無如何之意見，其實真如戈氏所云：「吾人知大戰爭，均以大城市為目標，破壞敵國

之首都，或繁盛市區，以搖動人心，尤為未來之空中戰，化學戰之趨勢(註廿九)。」則今後都市建設的實用主義之內容，除衛生，交通與秩序諸端外，尤應注意防空之建設，對於都市防空問題，亦應於都市建設時，同時解決也。

### 三 今後我國都市在質的方面應採之適當的建設主義及其條件

都市建設的偏重美化主義，或偏重實用主義，均與今日都市的需要，不相吻合；兩方面的理論，亦不妥善，早經分別說明；美化實用兼收主義的合乎中庸之道，為今後都市建設上所需要，亦經詳加論述。現在各國專家，對於美化實用兼收主義的主張，更已分別引證甚多，是今後各國都市的建設，應以實用主義為主，并以美化主義為輔，方為適當。再實用主義，除應注重都市衛生，交通及秩序諸端外，更應對於防空實際問題，同時解決；而美化主義，則應注重「大自然」的真美，不應偏重人造的假美，均經分別探討；是今後我國都市，在質的方面，應採之適當的建設主義，可以瞭然。簡言之，我國今後都市的建設，應以實用主義為第一個主義，并應輔以美化主義，使我國各都市，均能合於公共衛生的條件，交通便利的條件，秩序井然的條件，防止空襲的條件，及「田園都市」的條件。關於各種條件的內容分別言之，則如左述：

(一) 合於公共衛生條件者，有左列十點：  
甲 農工商各業及住宅等，應依其用途，分開建設。

註廿七 日本都市研究會著李耀商譯都市計劃講習錄二十六頁至二十七頁

註廿八 戈必意著盧毓駿譯明日之城市一九六頁

註廿九 同註廿八一九六頁

乙 都市建築物的面積，與其高度，均應加以適當限制(註三十)。

丙 各市的幹道，應規定寬廣，并應維持其清潔(註卅一)。

丁 合於衛生的平民住宅，應由市府自市稅收入中，按年撥款建設之，建設後，或出租於平民，或出售於平民，其租價與售價，均應規定低微，使平民有力擔負。平民住宅，不應認為盈利事業，應作慈善事業。

戊 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，即以租金之收入充還之。此種事業，可作盈利事業。

己 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。

庚 合於衛生的公墓，應規定地點，由市府建築，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。

辛 大規模的市立醫院，各市最少均應建設一所。

壬 各都市的大小河塘，均應改建為美景的，合於衛生的公園。(註卅二)

癸 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。如能就全國之內分區籌建大規模的自來水事業，以供給各區中各市之飲用水料，則尤為得宜。

(二) 合於交通便利條件者，有左列四點。

甲 在都市的寬廣街道上，應分別建設快車道，慢車道及人行道。

乙 建設紅綠燈，最好採用自動式者(註卅三)。

丙 今日都市的交通利器，應依賴公共汽車，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(註卅四)。

董修甲：都市建設的美化主義實用主義及美化實用兼收主義

丁 大小都市於建設之始，應由市府首先興辦電氣事業「如能就全國之內分區興辦尤為妥善」，供給全市晚間的路燈之電氣，以利全市之交通。「都市建設之始，最首先即應興辦自來水，與電氣事業，自來水，已於前面衛生條件中建議矣。故再建議建設電業。

因水與電，均為人生之要件，更為發展都市之所必需；倘水電不先建設，農工商業諸多不便，不易發達；市民感受水電之缺乏，亦於生活上不能自如也。

(三) 合於秩序井然的條件，有左列七點。

甲 在可能的範圍內，應規定街道為直線的棋格式，使道路秩序井然。「但在地形不許可時，自不能不酌量變通，美國各都市，拘拘於棋格式街道制度，殊不適宜，現在美術家皆批評之。」

乙 各區建築物之迎街一面，應規定一律的，整齊的；建築線不得高低不一，有礙觀瞻，此可仿效德國各都市之辦法(註卅五)。

丙 各區建築物之顏色，應規定為一律，不得採用五花八門之雜色。至何種顏色，最有益於防空，俟於建議防止空襲條件時，再行建議。

註三十 關於限制方面應請參看市政評論五卷三期拙著「今後都市之分區與空間」一文

註卅一 關於寬廣的標準應請參看時事月報十六卷五期三百四十五頁

註卅二 參看創導半月刊創刊號拙文「今後南京幾個建設政策」一文。

註卅三 上海公共租界已建設自動的紅綠燈數處可以參考

註卅四 理由見創導半月刊一卷二期之拙文「今後南京幾個建設政策中篇」一文

註卅五 參看拙著「今後我國都市之建設與防空」時事月報二十六年五月號三四五頁

丁 電話電報之柱線，及自來水與煤氣等建設，亦為都市之必需，均為於建設道路時，同時計劃專管建設於路下，不得於路面上建設之。

戊 都市中之路燈燈柱，不能不建設於路面上，但路燈之形式與花色，應能整齊，亦不得參加五花八門之雜式與雜色。

己 都市街道上之招牌等的式樣，應規定為一律的，不得大小不一，有礙整齊（註三六）。

庚 都市牆壁上之廣告，或市府自建之廣告牌，均應計劃適當的式樣，不得大小不一，或有奇形怪狀之形式。

（四）合於防止空襲的條件，有左列七點。

甲 都市之行政區，應特別的採用分散式不應採用集中式（註三七）。

乙 各區之建築物，應採分散式，其高度應為一律，不得高低不一（註三八）。

丙 建築物物頂，應採用鐵筋水泥的建築，牆壁應加厚。

丁 建築物顏色，應與樹木之顏色相調和。

戊 各大建築物之下面，應建築地下室。此外更建公共地下室，并應將路下鐵路之地位建設稍寬，可以於空襲時充避難之用（註三九）。

己 都市之大小水塘，應改建花園塘區，吸收空襲時之毒瓦斯（註四〇）。

庚 免建築空或地面電車，應建路下式的高速鐵路（註四一）。

（五）合於花園都市制度條件者，有左列八點。

甲 都市中除各街道「商業街道在內」均應建設花木地帶外，更應於各十字路之四角地位，建築公園或廣場，無論如何，不得將花園

建築於街道之中間，以免妨礙交通（註四二）。

乙 沿各遊覽大道之兩旁，應建設公園與運動場，以供市民之休憩與運動。

丙 各建築物四週，均應種植樹木花草。

丁 全市之大小河流兩岸，以及死水臭塘四岸，均應改建為公園，種植花草樹木（註四三）。

戊 都市一切古跡，均應加以保護，并須於四週，建設公園，種植花草樹木（註四四）。

己 都市之近郊各地，均應建築田園，種樹稻麥雜穀及蔬菜果品等等（註四五）。

庚 田園都市制度，應採「衛星式」的，凡都市發展至百萬人口時，即應分建「衛星式」的田園都市於市外（四六）。（下接十八頁）

註卅六 F. C. Howe: European cities at works p. 310

註卅七 參看市政評論五卷三期拙著「今後都市之分區與防空」一文

註卅八 參看註三十三的拙著

註卅九 創導半月刊一卷二期拙著「今後南京市幾個建設政策中篇」五五頁

註四〇 F. C. Howe: European cities at works p. 105

註四一 見同註三五書五十一頁至五十五頁

註四二 同註四〇，一〇五頁

註四三 F. C. Howe: European cities at works p. 105

註四四 F. B. Williams: The Law of city planning and zoning p. 402

註四五 參看時事月報二十六年五月號拙著「今後我國都市之建設與防空」三四〇頁至三四一頁

註四六 參看本刊一卷一期拙著「都市建設的分散主義與集中主義」五二頁至五三頁

# 市政府之集中採辦

沈觀準

近三十餘年來，在各國城市中，對於市行政技術方面，頗多改進，而以美國爲尤甚。考其改進之目標，不外爲求行政之經濟與效率而已。以前城市辦理行政事務，每以缺乏妥善辦法，故浪費之處甚多，若與商家之行政相較，則不及遠甚。商家因血本關係，對於開支力求減少，因而對於行政技術方面，不惜聘請專家，特別講求，以期達到經濟與效率之目的。結果乃有甚多優良之行政方法產生。一般市政學者，有鑒於此，乃竭力主張市政府應商業化，並盡量採取其行政技術。現在各國之城市，不但在市組織方面，已有厲行商業化者，（如美國之市經理制）而在行政方面，所採用之商業辦法，亦日益增多。今就城市之採辦事務而言，以前，各國多採用各局自辦之分散制度，今則仿照商家之辦法，已多改爲由一中央機關採辦之集中制度。各國城市，自實行此制以來，成績斐然，故頗爲一般人士所注意。我國當此混亂時期，一時固難仿行，不過將來不實行地方自治則已，否則此種制度之採用，想僅爲時間問題耳。故願將市政府之集中採辦，加以介紹，以供讀者諸君之參考。

## 一 集中採辦機關之組織

集中採辦機關最妥善之組織，莫過於在市財政局內，設一採辦科。該科之事務，由財政局長，委派一採辦長主持之。此種組織，在各種城市，均甚適用。其最顯著之優點，係將市政府之採辦事務，與財政事務，合併於一處辦理是也。此外，集中採辦機關，尙有他種組織。其最普通者，爲

沈觀準：市政府之集中採辦

設立一獨立採辦局。該局之事務，有時由一採辦長主持之。亦有時由一採辦委員會主持之。此種組織，最適於一般行政工作尙未經過劃分之城市。在市採辦組織中之最要事項，乃爲採辦長之人選問題。採辦長須有相當訓練與經驗，且能與售貨人商訂合宜之採辦合同。對於市政府所需物品之來源，必須熟諳，且能明瞭市場之趨勢。在大城市中，採辦長至少須有輔佐人員一名，辦理例行採辦事務。至於所需其他下屬人員名額之多寡，則應以採辦事務之繁簡而定。按商家之組織，普通於採辦處之下，設置一堆貨課。但市政府之組織，則往往無之。市政府之物品，通常由各機關自行收存。所採辦之物品，有由採辦長之代表檢查者，亦有由各機關自行檢查者。倘在採辦機關之下，尙有一堆貨棧之設置，則所收到之貨物，往往由市審計長派員檢查之。

## 二 集中採辦之程序

各國城市集中採辦之程序，互有不同。茲將一種較完善之程序，述之於左：

第一步，係由採辦機關，向市政府所屬各機關搜集物品估計單。此種估計單，乃爲某一定期間所編製者。其期間之長短，由採辦機關根據物品之性質決定。物品之中，有可預定爲一年者，有可預定爲六個月者，亦有可預定爲三個月以下者。例如煤，乃屬於第一類之物品，雜貨乃屬於第三類之物品是也。

採辦機關將各機關之估計單收齊後，即按所定之物品分類，將各估計單內之物品，分爲數類。採辦機關對於各機關所估計之數量，如認爲過多或過少時，得酌量增減之。並對於各機關所估計之物品，得根據所定之標準，決定其應有之品質。

採辦機關將各機關所需物品之數量及品質，均已決定以後，乃依物品之種類，進行招商投標。開標例有定期。凡能得標者，概爲索價最低，且極有聲望之商家。投標事務完畢，採辦機關即與得標之商家，訂立合同。關於各種物品，在合同內所規定之價目，則分別通知有關係之機關。

某機關所需用之物品，如爲堆貨室所未預備者，則應由該機關，填具領物單，送交採辦機關。此項領物單，通常分正副兩張：正張送交採辦機關，副張則由本機關收存。不過每次發出領物單時，須距離需用該項物品之時間稍遠，俾商家（即已與訂立合同之商家）交貨，或臨時採辦，皆能有充分之時間。採辦機關接到領物單後，即預備一種採辦單。按正當手續，此種採辦單，須經審計長核准後，方能生效。不過按一般城市之實際辦法，採辦單雖未經審計長核准，亦能發生效力。採辦單通常爲四聯式：其第一聯，送交商家；第二聯，送交審計長；第三聯，送交領物機關；第四聯，則由採辦機關收存。採辦長得根據採辦單，製成訂貨卡片。此種卡片之功用甚大，容後言之。所送之第三聯，可作爲貨物業經採辦之通知。商家接到採辦單後，一面將物品送至所指定之某機關，一面將物品發票，送交審計長。惟發票亦有規定爲正副兩單者。領物機關於收到物品時，須將其數量與品質，加以檢查。同時並須填寫收貨通知書。收貨通知書，分正副兩張：正張送交審計長；副張則由本機關收存。倘送來之物品，有缺少或品質不符情形，須立即通知採辦長，以便與商家交涉。如無此種情形，則採辦長之責任，即告終了。然而城市之中採辦長之責任，亦不僅限於此

者。審計長接到收貨通知書後，即與商家送來之發票，兩相對照，如無不符之處，即於發票上簽字，並由市金庫付款。爲便於審核起見，有時審計長派員分往各機關調查其所收之物品，是否與採辦長所定之標準相符，及是否經過相當之檢查。關於物品之品質，有時須經過試驗室之化驗。化驗結果，則分別報告審計長與採辦長。

在有集中堆貨棧設置之城市，其採辦程序，則與以上所述者，略有不同。當堆貨棧主任查明某種存貨缺少時，即將領物單送交採辦長，請其採購。採辦長接到領物單後，即將採辦單發出。其第三聯，則送交堆貨棧主任。在收到物品後，堆貨棧主任，即將收貨單送交審計長。其付款程序，則與以上所述者相同。各機關向堆貨棧取貨，須先填具三聯領物單：兩聯送交堆貨棧主任；一聯由本機關收存。堆貨棧主任接到領物單後，即將物品送交領物機關，並將領物單第一聯，送交審計長。在堆貨棧內，設有各種物品賬簿。每月須由堆貨棧主任，將存貨報告，送交審計長，或同時亦送交採辦長。此乃集中堆貨棧之管理及其分配物品之簡略程序也。

在以上所述之程序而外，尚有種種例外。譬如緊急性之採辦，得由各機關，自行辦理，即其一例也。關於此類採辦之程序，須由採辦長，妥爲規定。務使此類採辦，盡量減少。

### 三 採辦之數量及物品之標準

採辦長之主要職務，爲決定所購物品之數量。在決定之時，採辦長得以下列各項爲根據：（一）物品卡片。（二）概算書。（三）堆貨棧總賬。（四）物品估計單。物品卡片之功用，在能表明上個時期所購物品之數量、價值，及爲某機關所採辦者。概算書之功用，在能表明本會計年度，各機關所需之食物、材料、及設備等。此種概算書，如已正式通過，則採



辦長即可依其所規定之數量與性質，而為各機關採辦物品。堆棧總賬之功用，在能表明上個時期所購物品之數量，及現在所存物品之數量。物品估計單，係由各機關，經採辦長通知後，而為某時期所編製者。其功用能表明各機關目前之需要。在物品估計單內，往往說明各機關所需物品之時期，及所需要之數量。

採辦長對於決定所需物品之數量，既有以上各種根據，則可著手編製物品說明書，及招標表。其程序係先將所需之各種物品，在大體上規定標準，然後再為各類物品編製說明書。此種辦法，有以下各種利益：（一）有明確之說明書後，則能以節省甚多之採辦時間，並能以鼓勵有聲望之商家投標。（二）市政府與商家之爭執，能以大部分避免。（三）採辦長能將各種需購之物品歸併，而便於大宗採辦。（四）如有集中堆棧之設置，則物品說明書，尤能使所採辦之物品，不致因個人好惡之不同，而發生物品過剩或不足之流弊。（五）物品如有標準，則可將各機關之物品，互相調用。（六）檢查物品之手續，能以簡便。（七）物品既有標準，則對於商家投標，易於比較。（八）商家投標，能以有一定之標準。（九）投標舞弊，能以避免。

採辦長決定物品之標準，往往按照下列步驟：（一）先將用費最多之物品擇出，而作大體上之分類。（二）調查市場上之實際情形，以觀其對於所定標準之影響。（三）與各機關商洽，以便擬訂物品招標說明書。（四）觀查商家投標競爭，而判斷所定之招標說明書，是否妥當。

招標表之編製，乃為一種重要工作。採辦長往往將性質相同之物品，分為數類，例如雜貨類，文具類，布疋類，皮革類，燃料類，藥品類，及鐵器類等是。各種物品，均分別置於不同之表內，然後再將各表，分送各商家。此種招標方法，有時收效甚大。關於交貨之辦法，亦有與招標表同

沈觀準：市政府之集中採辦

時分送各商家者。其中包括下列各點：（一）貨物之品質。（二）每次交貨之數量。（三）交貨次數。（四）交貨地點。（五）驗貨方法。（六）用貨樣或不用貨樣。（六）投標手續。（七）付款方法。

#### 四 市場現狀及其趨勢

採辦長不應以節省金錢為惟一之目的。其主要之職責，乃為各機關採辦最適宜之物品。不過凡能洞悉各機關之實際需要，及物品情形者，始能採辦最適宜之物品。因此，凡能擔任一市之採辦長者，必須對於普通商業情形，工業狀況，貨物來源，貨物製造方法，市場上貨物之種類，以及將來貨物價值之趨勢等等，能以澈底明瞭。為考查貨物之來源，採辦長有種種材料，可供參考。其最普通者，為各商業新聞紙，商業指南，及廣告。惟有時有價值之消息，亦可由售貨人方面得之。本地商業組織，對於採辦長，亦有甚大之幫助。關於市場上貨物之種類，採辦長須特別注意。如此種貨物缺少，即可採辦他種，決不可專賴一種。貨物之品質，常有改變，故以前所購貨物之品質，不足為以後之根據。妥善辦法，係將所需各種貨物之品質，隨時考查。諸如貨物之耐久性，消耗性，及其他情形，均應隨時決定之。此外，採辦長對於品質較高之新出貨物，及貨物價值漲落之趨勢，尤應平素加以注意。

#### 五 招標之方法

招標方法之最普通者有三：（一）在新聞紙上或公報上登載招標廣告。（二）在市政府公告牌上粘貼招標通知。（三）直接與商家接洽。贊成第一與第二兩種方法者，嘗曰：「招標公開，有時雖不能保證商家競爭，但確能使採辦舞弊之機會減少。」然就純粹商業立場而言，第三種方法，

實較爲妥善。按一般城市之辦法，係於開標前十日或兩星期，將招標廣告，登載於本地新聞紙上。但採辦之數，如未超過所規定之限度時，則無須登報招標。城市所規定之最低限度，通常乃由二百五十元至一千元不等。然最普通者，則爲五百元。不過登報招標之方法，不特費用較大，且往往不能使他地商家滿意。在政府公告牌上粘貼招標通知之方法，在城市中，用之者亦甚多。此種招標通知，有時內容簡短，其中僅說明所購物品之種類，及商家須向採辦機關索取物品說明書等事。不過亦有將物品說明書，同時粘貼於公告牌上者，俾商家得將其願投標之貨物抄寫。此種招標方法，對於本地之商家，雖爲公開，但他地之商家，則不易知之。因此，公告牌招標之方法，不能使各商家充分競爭。據大多數採辦長之意見，用電話或面談之方法，而與商家直接接洽，乃爲招標方法中最有價值之一種。此種方法，雖不十分公開，但確能引起商家之注意，並能鼓勵一般聲望較著之商家，參加投標競爭。對於投標之各商家，市政府通常規定種種辦法。有時須隨標單交付押款。其數目乃爲標價之百分之一至百分之十不等。倘招標方法，係採用直接接洽方式，則商家往往無須交付押款。對於某種物品，有時須由投標商家，交送貨樣，以便檢查。商家所投之標，通常須密封於封套之內，在開標時，始能拆開。

## 六 招辦之限制及合同之內容

市政府採辦之辦法，與商家略有不同。商家之採辦，乃以有適當之採辦人員，及獨立之審計，即足以防止一切弊端。但市政府之採辦則不然。有規定採辦之商訂，必須公開者。商家所投之標，須於某一定時間拆開。各種標價，又須列表公佈於衆。亦有規定各商家所投之標，必須爲兩份者。其中一份，送交審計長，作爲選標之限制。此種手續，或有相當優點；

但從純粹商業立場而言，則反有缺點。大多數商家之採辦員，則以爲公開投標，並非優良政策。不過商家採辦員，有自由選擇之權，而無須與高級人員商洽。但市政府之採辦長，往往因受法律上之限制，故不如商家採辦員之自由也。

採辦合同之內容，各市互有不同。通常則包括以下各點：(一)期限。(二)商家履行合同之擔保。(三)訂購之貨物。(四)貨物之數量。(五)貨物之單位價或總價。(六)交貨辦法。不過以上六點，亦有不加以規定者。譬如合同之期限，即可不加規定。俟某方不願繼續時，便可將合同廢除。關於貨物準確之數量，亦有於合同內不加規定，而僅將其最高數量，加以規定之者。此種辦法，較爲妥善。蓋以其富有伸縮性也。

## 七 臨時採辦及商家送貨

市政府採辦物品，得與商家訂立合同，或不訂立合同。不訂立合同之採辦，乃由市政府與商家臨時商訂，或直接在市場採辦。其辦法，係由採辦長用一種格式，或用電話，直接向商家詢問物品之價目。倘採辦長對於市場之趨勢，能以隨時注意，則不訂合同之採辦，確能以節省甚多之公款。採辦長之事務，如過於繁重，則對於所發出之採辦單，必須時加考查，以免各機關不能如期收到貨物。通常所用之考查辦法，係於每次發出採辦單後，即將其中之事實，列入於卡片之上，並將該卡片，置於一考查簿內。每見有到期之卡片，即將交貨之日期，先行通知商家，使之注意。

商家將貨物送至所指定之地點，普通無須交付運費。貨物發單，由商家交與定貨單上所指定之人員。其數目由一份至四份不等，要以手續上之需要爲定。通常貨物發票，如有兩份，直接送交審計長，便能敷用。其中一份，得由審計長送交領物機關，或堆貨棧，以資存查。當領用機關或堆

貨棧，收到貨物時，應將貨物之數量與品質，加以檢查。惟政府之收貨人員，往往為各局之低級人員。對於檢查工作，常缺乏相當知識，因而招標時所訂之標準說明書，乃失其效用。又有數種貨物，其品質如何，須經過試驗室化驗後，始能明瞭。然此類工作，決非門外漢所能擔任。現在亦有將檢查貨物之工作，交由採辦長負責者。故在採辦長之下，設有若干檢查員。但此種方法，猶不如由審計長派員檢查。蓋貨物由審計長派員檢查，實能對於採辦之工作，加以獨立之監督也。商家所送之貨物，如有品質不良時，領物機關，或堆貨棧，得拒絕接收。但須將此事，立即通知採辦長，以便與商家交涉，將貨物退回。一切運費，則由商家擔負。倘市場無代替物品可購，亦可要求商家，將其價目酌減，不必退回。

## 八 物品之儲藏與廢物之保存

市政府所購物品之儲藏問題，遠不如商家之重要。蓋市政府採辦之目的，乃在自用，非將原料製成物品，而銷售之也。是以在市政府方面，實無儲藏大宗食物與材料之必要。在小城市中，如無集中堆貨棧，而僅於各機關內設置小規模之堆貨室，及冷氣室，即能應付裕如。但在大城市中，則須有集中堆貨棧之設置。每月由堆貨棧主任，將下列各種事實，報告審計長：(一)月初所存之物品。(二)月內所收之物品。(三)月內送出之物品。(四)月終所存之物品。此種報告，能使審計長，對於貨物之儲藏，加以監督。堆貨棧主任，應保存各種物品之登記。其最重要者，乃為物品之清冊。

對於各種破爛廢物，採辦長決不可忽視。在甚多城市中，每年因售出此類廢物，而獲得鉅大之款。廢物中，其有收存之價值者，乃如下列各種：(一)鐵。(二)鋼。(三)銅。(四)鉛。(五)白蠟。(六)鋅。

沈觀準：市政府之集中採辦

(七)皮革。(八)橡皮。(九)紙。(十)橡皮車胎。(十一)圓筒。(十二)木料。(十三)破布。(十四)玻璃。

## 九 集中採辦之優點

集中採辦之優點甚多，茲將其最顯著者，述之於左：

(一)集中採辦為一種極經濟之制度——各局分散採辦，以各局所購物品之數量較少，故不便採用招標方式。復以對於所購物品之品質，事前未加詳細研究，乃不能優美適用。在此種情形之下，無形之損失，當必甚大。若採用集中採辦，則各局所需之物品，統由一機關辦理，故所採辦之數量，可增加數倍。因此可以利用投標之辦法，而收物美價廉之效。

(二)集中採辦能使物品之品質劃一——各局分散採辦，既由各局各自為政，故貨物之種類，品質，及價目，均難以劃一。此於預算之編製，亦有莫大之不便。但集中採辦則不然。因市內各機關所用之物品，均由一中央機關採辦，故對於物品之種類，品質，及價目，能以劃一。而在編製預算時，亦能有準確之根據。

(三)集中採辦能以防止中飽之流弊——集中採辦最顯著之優點，乃在防止中飽之流弊。各局分散採辦，因市政府不易監督，故各局之採辦人員，難免有舞弊情事。對於所採辦之物品，往往以少報多，以無報有，而達其侵蝕公款，藉飽私囊之目的。此種情形，實由於分散採辦之不良，有以致之。若採用集中採辦，則市政府對於採辦事務，易於監督。倘將集中採辦機關，設法組織適宜，且採用嚴密之會計監督，則中飽之流弊，自能免除。

(四)集中採辦能以促進行政之進步——集中採辦之另一種最大功效

，在能以促進行政之進步。各局分散採辦，往往因不能敏捷付款，故商家交貨，常有延誤。若屬普通物品，尚無大礙，設係急需物品，例如工程材料，消防機械，防疫藥品等是，一有延誤，則遺害頗大。更以對於各種貨物品質之優劣，不加注意，故各種物資建設，難以優美耐久。凡此於市政發展，實有莫大之影響。若集中採辦，則對於各種物品之情況，時加注意。凡市場上不缺乏之貨物，則無須多購備存，以免浪費金錢。凡市場缺乏之貨物，則盡量採辦備存，以防他日有不足之患。此外對於貨物之驗收，尤能慎重。務使貨物之品質，能與所定之標準相符。凡此種種，均與市政之進步，有莫大之關係。

## 十 集中採辦之缺點及補救方法

集中採辦，倘辦理不善，則將有流弊發生。反對此種制度者，往往持以下三種理由：(一)採辦長對於各機關之需要，因不能知之詳確，故所購之物品，頗難合於實際之需要。雖然，若將物品之標準，規定適宜，使之能以適合需要，則此種缺點，自能免除。(二)採辦機關，往往不能按期供給物品。此種情形，在實行此種制度而辦理不善之城市中，或常有之；但採辦長如能對於物品之來源，詳加考慮，且於訂立合同時，將商家送貨之辦法，嚴加規定，則決不致有交貨延誤之情形。(三)採辦長往往以物品價值低廉，一時採辦大量不急需之物品，致使有用之金錢，置於無用之地。不過採辦長如有豐富之經驗及知識，則此種情形，決不致發生也。

(上承十二頁)

辛 田園都市的工廠與住宅，均應分散的建設之，不應集中於都市之一方，但工人住宅可於工廠附近建築，以便利工廠之工人，同時工廠之建築，應規定在都市的恒風下游，使工廠之烟灰，遠吹於市外，不致有礙市民之健康(註四七)。

## 四 結論

三種都市建設主義之得失，與我國應採美化實用兼收主義之理由，及美化實用兼收主義之必需的條件，均經分別陳述，其中以必需的條件為關係重要，而必需條件中，尤以防空之條件，與田園都市的條件，更與今後我國都市的建設，關係特別重大。蓋欲我國今後的都市可以減少空襲的損失，人民的死傷亦可減少，必須特別注意都市的防空條件。如欲我國今後的都市可以與「大自然」打成一片，建設天然美的良景，必須特別注意田園都市的條件。前面所述的各種條件，祇為條件中之最重要，最顯著者，其細微末節，因限於篇幅，均未能計及也。近年來我國各大都市的建設，大都忙於實際的工作，成績固然甚優，但未能對於主義的採用，加以研究，而主義不能確定，建設必致前後衝突，不能適宜，故特提出關於都市建設的主義問題，分別討論，以待正於專家。

# 行政執行小方案

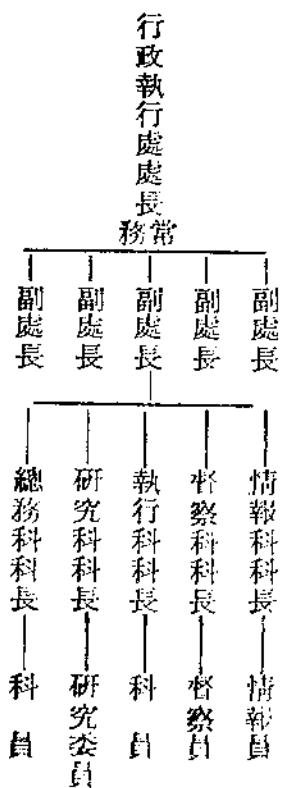
原 覺

法之良否，繫於立法者半，繫於執行者亦半，故良法每因執行不善轉變而為惡法，是不徒不能顯其優良之效果，且形成害民之苛政。例如對於某事認為有取締之必要，訂一取締規則，立法之時雖設想週到，條文嚴密，若執行不善，反予有執行權者以敲詐之機會，人民已受滋擾之痛苦，而事之不獲取締如故也。抑或立一與人民有利之法規，其法本為保護或輔助人民而設，若執行不善，人民未受其利已先受其害，遠如王安石之青苗法，其立法之本意豈在擾民，無如呂惠卿等執行不善，貧者無錢可借，富者反受強迫借錢，以致府聚民怨，卒遭傾覆。近如某省厲行軍隊代農民耕種辦法，其本意在輔助農民，不為不善，結果因兵士日索豐富之供給，而農民反受其害，此皆執行之不善也。故政府所頒行之條例。立法非常嚴厲，而結果多等於具文，今日頒一法如是也，明日頒一法又如是也，在政府雖手忙腳亂，而執行之效果毫無，不徒於事無濟，且於人民之信用已失，終致無事能行，此皆未及注重執行方法之故也。余每謂立法宜寬，執法宜嚴，寬則易行，嚴始有效，蓋立法不寬，則事實扞格難行，執行自屬不易，若執行不嚴，雖立法縱寬，亦屬無效，故立法以不強人以難能為原則也。例如令某人全日不准出門一步，除予以監禁外，其人必百計設法潛行私出，若僅不許每日午前出外，午後仍得自由，則無潛行私出之必要，當易遵而行之也。此就立法而言。至執行方面，則以樹立威信為主，所謂威信者，非重嚴厲，乃在信守，故商鞅於執法之始，立木以示信，刑太子傳以示威，即係為重威信而發。如此必令守法者有利不守法者蒙其害，而威信始

原 覺：行政執行小方案

立，若使守法者不得利，而不守法者仍屬無害，則法之不行可預卜也。例如對商店定有限價，若不嚴密普遍執行，則點者不遵，未受其害，而遵者反為不利矣。余憶昔年在求學時期，因遵守考試規則，從未偷閱為本，而同學類多夾帶搶替，其答案自較詳盡，余之分數乃受其影響，反因守法而蒙不利，後此偶效同學所為，分數輒獲增多，是與獎勵違法而懲戒守法者何異，今日類此之事當亦不少。茲就管見所及，擬一行政執行小方案，聊備執政者之採擇云爾。

(一) 於行政最高長官之下設一行政執行處，處長由最高長官兼任。此因利用最高權力方能指揮裕如。但執行事務繁忙，長官實難以一身兼理，於處長之外宜設一常務副處長，以便專理其事。又因關於執行之事務每有涉及各專管長官之處，僅由常務處長處理，猶恐各專管長官易生人我之見，難免動生阻滯，故宜以各該專管長官皆為副處長。例如由省市長為處長，除設常務處長外，另以各廳局長為副處長，每一命令均由各副處長副署，則各該下級機關皆見有其直接長官列名，其事較易受指揮矣。副處長之下應設情報督察執行研究總務五科，分別掌理其事，其系統有如左表：



(二) 情報科設情報員若干人，專負秘密調查之責。其與普通一般調查員特異之點有五：(1) 其調查方式屬於秘密的而非公開的，務須使被調查者不但不知其為情報員，且不知其為公務人員。(2) 情報員以由有固定職業者兼任為原則，因調查範圍廣泛，必須深入各層社會，且須普遍的深入，庶各級各層社會中皆有情報員之活動，其所得報告方無遺漏，若為專任人員，一則使人易知其公務人員或疑其為公務人員，遇事每欲避其耳目，若為兼職者，則人皆知其同業或尋常之人，遇事不必忌避，欲探其內容自較易也。(3) 不給予證章或特別標識，此不但其外表須與普通商民等無異，且不使藏有秘密標識，蓋有時不肖之情報員或故意利用其證章或標識以作敲詐之工作，是不可不防也。(4) 不可授以執行或其他類似執行之權力，蓋在情報職務中完全為消極的、靜觀的、而非積極動作的，故不可予以糾正或干涉之權也。(5) 任期不可過長，宜時常更換，一則防其在外招搖，久而生弊，一則恐日久難免不為人所知，若時常更換則可免此弊也。此外尚須略設情報監視員若干人，專負監視情報員之責任，蓋情報員既由兼任，難免人品不齊，或有藉此招搖詐欺等不端行為，非有監視人員為之監視不可。至情報員所呈報之事件應由科長予以整理，其有確實證據者逕送執行科予以糾正或處罰，其無確實證據者則轉送督察科再派督察員予以復查，或用明查方法予以調查，例如據報某商店有逾越限價情事，因無法證明，則可由督察員逕赴該店調查其簿冊，而情報員則無此權限也。

(三) 督察科專司明查事項，宜身着制服，且予以特殊權力，得逕至該違法處所索閱文書簿冊，或對於違法之人予以合法的搜檢（須另定嚴密防弊之辦法）但對違法者祇能予以勸告或糾正，不能予以強制執行之權力，以免藉此在外擅作威福，亦足資詭病，此外對於各級機關辦理人民請求事件，務必定有程限，著令每週提出報告表，例如最為人民所詬病之登記事

件，若規定每一事件自收受呈文之起限幾日辦竣，每週須列表陳報，其有特殊原因不能按期辦竣者，應將不能辦竣之原因詳細注明於表內，得展期若干，（如因人力不敷當臨時添設人員或調他科人員幫辦）一面派督察員隨時至各機關抽查，又對於人民之能遵守規章否，亦應由督察員隨時抽查，但應於不妨害其居住之安寧秩序範圍內行之耳。

(四) 執行科專負執行糾正及處罰之責，由情報科送經督察科復查屬實之事件，或由督察科自行查明之事件，均應送由執行科執行之。執行科除依照各該違犯規章之罰則處理外，並得依照行政執行法之規定，分別處理之。蓋執行之權不可付之督察人員，以杜流弊。

(五) 研究科專負研究改善之責，應就情報及督察各科所得之材料及所提供之意見，參合社會之輿論、實際之狀況，分別詳細研究，其有窒礙難行之處或有不便利於人民之處，應如何改善，均應提出意見，呈出處長斟酌改善之。

(六) 總務科辦理庶務、會計、及不屬於各科之文書事件，與一般機關之總務人員相同。

百里之民，視爾如親，爾或疏之，民隱是以陳？匪惟疏之，又自崇其身。爾身從田間來，曷貴於民？天子命爾官此，蓋身以父母，匪臨以鬼神。不聞父母挾其奴僕，威其子孫。奈何草芥賤之，而責其不淳？虐我則驕，民亦可畏哉，吁嗟乎官人！

——清蔣士銓官戒詩——

# 地方行政人才的培養和訓練

周 匡

## 一 當前的人才問題

世界上政治無論如何進步，究竟以「人」爲其活動的細胞。個人以國家的意志爲意志而從事政治活動便是官吏，無論何時，國家也必靠官吏以執行政策，這是無容置疑的。因此政治之進步必靠有人才，方能濟事。這裏我不預備辯論人治法治的問題，也不是主張賢人政治，而是要討論人才的培養，或任用後的訓練。

今日的情形，無論在中央，或是在地方，人事問題，常爲有權用人者所最頭痛的問題。各機關長官所接到的信件，所接見的客人，大部分以求事爲目的。而各機關內人事變更的速率也一天一天的增加，久任於職位的極少，這是公務員不安於職位的明證。從這種現象中可知用人者和謀職位者同有極大的苦惱。

用人者的苦惱是：(一) 謀職位的人多，有用的人少。每天接觸到求事的人成千成百，但是欲求一些有能力有知識的人才却不可得。不用說有特殊技能的人，如技術人才，或有專門學識的很少。即求文字通順，繕寫端正，常識豐富的下級人才也不可多得。社會上的失業者，都是不知充實自己，但冀獲得優缺。用人者一方感覺求職位者太多，無法安插，一方面感覺人才缺乏，無可應命。

(二) 「有才幹的多無操守，有操守的多無才幹」。常聽到有用人權的

周 匡：地方行政人才的培養和訓練

機關長官發生這樣感慨。這種說法，固然不見得完全是真理，但是狡猾者似乎聰明有才幹，庸懦者似乎忠實誠懇，用人者很難辨別，這却是事實。

(三) 現在我國政界用人的標準首要者爲履歷，會作過特任官的，不肯再作簡任官，會作過縣長的，給他一科長的職位未免屈尊。在用人者的一方面，縣長出缺，必尋找會作過縣長的人充任；警察官出缺，必尋找會經作過警察的人充任；至於從前做官時有無成績，如何離職，或因案撤職，不易查知，此用人者又一苦惱。

謀職位者的苦惱是：(一) 現在仕版之登庸，仍然是靠私人關係，人才沒有市場，需要與供給難於適合，知人難，見知於人亦難，故無路徑者，雖欲有所貢獻，亦不可得。即或稍有才幹，與長官接觸的機會少，亦難見知於人。既不見知，便不易見信，故人才之遇合，全靠偶然的機會。

(二) 生活的壓迫，使人無選擇職業的自由。故學醫者長久失業，或不得不做軍官，學工程者久無出路，或不得不辦文牘，諸如此類不一而足。

(三) 有用人權之各機關長官，無論地位高低，往往被人包圍；甚至在長官面前最有信用者亦有人包圍，謀職者因感困難。以上所舉各方的苦惱，其原因祇有一個，就是文官制度沒有確立。惟所謂文官制度包括太多，涵義甚廣，其尤要者在培植人才。而培植人才更必有一定計劃。

## 二 人才培養與學校教育的關係

一般論文官制度的人，其前提是社會已有人才，而研究如何選用。至於人才怎樣產生大都靠學校教育。學校教育制度必與政府選拔人才之制度相銜接，然後始不致感覺人才之缺乏。我國漢時博士弟子射策甲科爲郎，唐代國子監太學之分科與科舉之分科略同，如科舉中有明法，明字，明算，太學中即有律學，書學，算學。這便是政府用某種人才，學校就培植某種人才的辦法。宋王安石創三舍法，上舍生得免禮部試授官，這也是求人才於學校的方法。然古時政府職務簡單，學校所教之原理與實際問題，相去不遠，這樣辦法還可以。近代大學教育在純理的追求，以授予一般基礎知識，提高一般的文化，因之與實際問題相去較遠。所以政府不信任學校，另用考試方法以求人才，惟考試不過是人才之選擇。但人才究從何出呢？必有培養之所，因此乃有三派主張，一派主張學校課程外側重實習或於選用前施以相當的培養，一派主張任用官吏時不要求其具有實際之知識與經驗，只看他對於基本的純理知識之如何，而實際之知識與經驗可於任職後，在職位中訓練之。另一派主張開設特別學校專爲造就行政官吏的，或於學校課中注重實際問題。第一派的主張可以德國爲代表，德國於一八七九年，由普魯士議會通過一法案，這法案和同年五月的行政規程相發揮，規定高級行政官吏的資格，須於大學畢業後經過四年的實習服務時間，然後再經一次考試才算合格。依法律規定實習的地點，須在鄉村，或城市的地方政府，二年在法院，二年在行政機關。第一次歐戰後實習期間縮短爲三年，但實習辦法仍然存在。這個辦法有二點應特別注意。第一點，在鄉村或城市的地方政府實習，則與民衆直接接觸，可以明悉社會實情，深知民隱。這一點我們是極端贊成的，如果一個剛從大學畢業的學生，就到中央政府，或留學歸國即做高級官吏，他們永不會知悉人民的痛苦的，即或從書本上獲得一些，也究竟是隔靴搔癢。第二點，實習期間有二年是

在法院，這是因爲要一般的行政官吏明白法律。我想這辦法在中國也有必要，因爲中國人的觀念，一提起法律，便意指司法法，以爲這祇是司法機關的事，好像說行政官吏可以不明法律似的。其實行政即在執行法律，這一點的觀念如不改正，中國永無走上法治國的希望。一九〇三年德學者 Richter 主張在大學中的學生應分爲兩類，其預備做行政官吏的，應和普通學生受不同的訓練。一九一七年 DeJurek 主張柏林應設立一個特別的公務員訓練學校，凡擬應高等行政官吏考試者，實習後到這個學校去受相當時期的訓練。總之德國之制度是在任用前以實習的形式來培養公務員，以補大學教育中所缺乏之實際性，而培養適用之人才。

第二派可以英國制度爲代表，英國信任學校，故公務員任用考試之科目與大學課程相同。其實際知識則於任用後在職中訓練之。此制之要點，必須於公務員之晉級採用內升制度，即考取後須以最低級職位任用，而高級官悉由低級職位升遷而來。因此人才得於低級職位之長時期中培養其實際之知識與經驗。

第三派可以美國爲代表，近代美國大學多努力於造就公務所需人員，其中一重要原因爲美國考試制度之影響，因美國的任用考試是考應用的實際問題和技術，一般大學中多無此課程，則畢業生不能立即應徵。一九三一年七月美國各大學與聯邦政府各機關代表開會，討論大學中之國家公務訓練。其後一九三四——一九三五年又連開兩次。哈佛大學商學院及馬薩求塞技術研究所均有特別課程之添設，以培養公務人才。至於地方政府則施行更早，如一九一一年紐約市政研究所曾設公務訓練學校，一九二四年塞拉庫斯大學 (Syracuse University) 設公民公務學院，其所謂公務 (Public Affairs) 學院與我國大學之法學院相類，但以培養公務員爲目的。其他各大學亦多開設公務課程。尤要者爲國立公務研究所 (National



Institute of Public Affairs) 由各大學選送研究院學生前往受訓，各政府機關負責人任指導，對政府之實際工作情形有親自實習之機會。

以上三種制度，我國皆未採行。我國各大學課程皆重純理，不重實際，分科又不詳細，學校與政府機關之連絡既少，學生從無派入政府機關實習者，選用前亦多不加訓練，而在官吏任用方面實際多採外拔制度，（即不由內升）如此則大學生畢業即做高官，絕無實習訓練或獲得實際知識之機會。因此政府中人輕視大學生以為毫無經驗，乃樂用小吏之積時間有經驗者。但此類有經驗之小吏，常缺乏基本知識，和道德觀念，故經驗多則因循敷衍推諉責任之技術高，舞文弄墨之手段巧，對於行政效率固無多大之補益，而選用人才者愈覺困難矣。

### 三 人才計劃之必要

上文所論是指明學校未培植適用之人才，而官吏在任用前無適當之培養，故用人者感覺人才之缺乏，且如社會上人才缺乏，則但憑考試以為選擇，選來選去，仍然找不到人才。那就是說，人才必須特別培養或訓練。如有特別訓練之制度，則不患無才，且不患被狡黠者和庸懦者所欺，不患因履歷而誤認。在他方，謀事者亦可自由選擇其性質之所近，欲謀仕進亦可有正軌可循了。

但是，如此我們祇說明了人才應當特別培養或訓練，但為什麼還要說「計劃」呢？原來人才之服務亦非盲目的培養和訓練所能濟事，如果無計劃會發生下列之弊端。

（一）人才之數量問題。我們主張國家需要多少人才，就培養多少人才，無使人才過剩或不足。一般人以為人才不足固是缺憾，但人才過多，豈非好現象呢？我以為不然。人才過多會發生極大的流弊。譬如我國每年

需用法官一千名，但全國各大學或訓練機關造出法官人才二千名。則必有一千名失業，或改業。如失業是國家的浪費。國家以許多金錢精力來培養人才，結果使其失業，豈非浪費！若論改業，又何貴乎有培養或訓練呢？況且，時間訓練愈久，則改業愈益困難。此失業之人才千名若作他用，則必有優良成績，一經轉業則難收美滿效果，理至淺鮮。再人才過多，則職位之競爭激烈，若競爭但從知識技能方面努力，固然很好，但競爭過劇，則流弊所及往往產生卑劣的手段。此亦吏治不易澄清之一因。雖然，我們並非說預定有一千職位便恰好招收一千學生。學生數目一定要多些，以為預留淘汰之地步。無論如何所培養之人才必須預計數量。故從數量上講人材有計劃的必要。

（二）人才之知識問題。第一，學問的分科和政府職務之分類或政府組織之分部均不一致。我們固不主張削趾適履式的將大學學程完全依照政府組織加以改革，但於訓練的機關中不妨盡量使所訓與實用相適合。那便是說，政府需用那一種人才便訓練那一種人才；一種職位需要那一種知識，便授與那一種知識。因此在普通大學盡可有政治系，法律系，經濟系，社會學系，等純學術之分系；在訓練學校中，則欲培養財務行政人員，必有財務行政組，欲培養衛生行政人才必有衛生行政組，餘皆仿此。此間之分組必完全以實際應用為主眼。第二，行政之各組，其共同性質，即是「行政」。因此在無計劃之今日，各種職位多無適當之人才，如欲求工程行政或建設行政之人才，究竟用大學工程系畢業之學生乎？抑用大學政治系畢業之學生乎？如用政治系畢業生因其不懂工程，顯不適宜。如用工程系畢業生，政府所需為工程行政人才，而非純處理工程上之技術問題。此輩工程系畢業生，但習工程，不諳法律，不知行政原理，不知經濟政策，如何能勝任？這一點於衛生行政，警察行政，產業行政等均有同樣之情形。

關於此問題，極端重要，却常為一般人所忽略。依此則人才之訓練或培養非有澈底精密之計劃不可。

#### 四 任用後的訓練與任用前培養之合一

官吏被任用後，仍須訓練，其理由是：

(一) 社會情況時時變化，人類學術時時進步，故公務員必須隨時吸收新知識以應新需要。

(二) 在文官制度初建制之國家，許多現存有經驗之官吏未便淘汰，故應加訓練，以充實其理論上之知識。

(三) 政府對人才培養信任學校之國家，即任用無實際經驗之大學生者（如英制）必須以任用後之訓練為補救。

(四) 任用後之訓練，可以減少任用前訓練或實習期間，或省却延長大學年限。

以上第一為一般國家所必需，第二第三兩點在我國情形亦適用。就第四點論，我個人從前曾主張延長大學修學年限為六年，其中以第四第五兩年為實習期間，實習完畢後仍回大學再修一年學業然後畢業。此制可使所學見於實施，再以實際經驗為根據，重作學理上之研究。但以今日而論，則不如以後來之一年修學期間，改以任用後之訓練以代之。蓋現在一般生活困難，大學生無財力讀六年書，即按現在學制讀四年書尚難支持，豈可再延長年限。故惟有以任職後之訓練以代之。則任職後訓練時，學生仍可照支所任職務之薪水，而減少生活上之困難也。因此余已放棄以前之主張，而主張任用後之訓練。

世界各國任用後訓練之制度以德國為最發達。德國除一般之公務補習學校（公務員公會辦的）外，尚有三大規模訓練機關。一為高級政治研

究所。由各大學之著名教授，及行政長官中之有特殊學術經驗者任教職，全國各高級官吏可以特別請假前往受業。其訓練並非強迫乃自願的。二為德國行政學院。為中級公務員訓練之所。公務員可以公假入院受訓，畢業時給以證書。三為行政效率研究所。其所研究者多為政府行政及機關管理上較專門之問題，為各級政府特別指定公務員之補習而設。英國公務員任職後無特別訓練，在職務執行中，即係訓練，此頗類似我國縣政府中之學徒制，即吉里布士(B. F. & L. M. Gilbreth)所謂三位制是，依此制每個公務員有三種不同身份，對本身為工作之一員，對低級職員為教師，對高級職員為學生，可收互相訓練之效果。此外以公務補習教育為目的，各機關皆設公務教育委員會，共四十餘所對較低級職員為職業上之訓練。美國之任職後訓練亦由各機關各個實施，如馬利蘭州立刑事學校，紐約司法廳之看守學校及警察訓練皆是。

以上各國任職後之訓練，皆甚發達，我國法令雖有規定，事實上舉辦者甚少。吾人主張此任用後之訓練與任用前之培養合一制，以節省經費，時間與精力。即開辦一訓練學校，一方招考大學生吸收其優秀份子，一方選擇現在公務員之志願受訓者，合為一校同受訓練。大學生受訓後由政府負責委派職務，現任公務員受訓後成績及格者由政府保障其職務，成績特優者以為升級之條件，則人必樂於接受此訓練，其成績庶幾可期。

#### 五 地方行政官吏之特質及其訓練之方式

人才之需要培養與訓練，本無分乎中央與地方。惟地方行政官吏具有下列特質，即：(一) 世界各國地方官吏皆較中央為多。(二) 地方行政官吏普遍全國，與人民接觸之機會多，行便民之政易，魚肉百姓亦易。(三) 地方官吏多事務官重在執行政策，而不在于決定政策。中央官吏之職務

多側重指揮監督，管人的職務多，地方官吏側重於專門事務，管事的職務多。(四)地方官吏必詳悉本地特殊情況，以便為適於地方特殊情形之措置。

上述四種特質除第四項外與培養人才及訓練相關甚少。惟因上述第四項及純方便之理由有主張地方分別訓練者。因此人才之訓練有兩種方式，一為集中於中央政府所在地之訓練，一為分別於各地方政府訓練。前者可收集中統一之效，在地方各自為政之中國特別有其需要。惟全國下級公務員人數甚多，各地距中央路程遼遠，集中於中央訓練，在財力與時間上皆不經濟。因此吾人主張高級官吏由中央集中訓練，如各省市政府廳長，局長，各縣縣長類之訓練是。至於各省市縣長及科長以下之人員亦可由各地方政府分別訓練。為防其不能劃一起見，可由中央派遣教師赴各地方政府參加訓練，至於一切訓練之內容，方式等等，統應依照中央規定，以期一致，自不待言。如此則移動者僅為少數之教師，比之受訓人員之大批來中央，為省時省費。一方面又可採用地方自然環境之特別教材，如鄉土地理，鄉土歷史，本地方經濟現狀等材料是。又訓練後之任用，亦可因各地方政府之需要而預為計劃，則受訓練者之職位乃不成問題。衡之各國立法例，也多分為中央訓練，及地方訓練兩種，前者以高級官吏為主，後者以低級及事務官為主，相互為用。至於各市政府人才之需要與各省，縣政府者之需要應有不同，於學問方面，亦有獨立之市政學一科。故就實際情形論，城市行政人才之訓練亦應多加科目。

## 六 訓練之分組及主要科目

培養和訓練人才，其分組與科目為決定成敗之要素。前文已指出今後之訓練，應側重行政之實際需要，蓋純理之研究已有大學教育，無須重複

。故此分組之原則，即以官吏職務之分類為目標。本文主張，地方之人才訓練其分組如下：

- 甲、種班
- (一) 衛生行政組
  - (二) 工程行政組
  - (三) 經濟行政組
  - (四) 教育行政組
  - (五) 警察行政組
  - (六) 財務行政組
  - (七) 福利行政組
  - (八) 自治保甲組
- 乙、種班

(一) 統計組(調查附) (二) 文書管理組 (三) 人事行政組  
(四) 物料行政組 (五) 會計組

各組訓練科目分為共同必修科目及個別必修科目。共同必修科目暫擬如下：

- (一) 中國行政(總各論)
- (二) 行政學
- (三) 中國行政制度
- (四) 本省(或市)單行法規
- (五) 本省(或市)鄉土史地(包括經濟現狀)
- (六) 經濟政策

至於各組個別必修科目，為之世界各國之該項行政狀況，及本國該項行政問題。如衛生行政組，即授世界各國之衛生行政狀況，中國衛生行政問題。工程行政組即授各國工程行政狀況，中國工程行政問題。其餘依此類推。

## 七 結論

依上人才之培養與訓練，應預定三年計劃，即於三年內作到，每個公務員會經受過訓練，而新任公務員必須經過培養訓練者，方能任用。其要即將現任公務員全部分六次訓練完畢，即每次抽調六分之一。其訓練成績不及格者即予淘汰。又預計最近所出之空缺(參照本誌第一期拙著退休制度論)招收大學畢業生或同等學力者受訓。其乙種班則高中畢業生亦可。如此三年期滿後，人事行政可上軌道。至各訓練科目內容之應如何精深而切於實際，留待另文討論。

# 如何增進行政效率

譚庶潛

## 一

這本是一個建設時代。雖然破壞性的戰爭，還在不斷地展開着，可是戰爭的完竣，還需要不斷的建設來培成的，否則戰爭就會僵化，國家的命運也就不可思議了。

由於這個緣故，目前正是一個應當加強建設的時代，建設越是成功，國家的前途，越是光明。在百般的建設中，最有必要而最不易建設成功的，是政治建設。而政治建設中尤以行政建設最為困難。這不用說不是行政機構或者行政設備的建設困難，而是當作行政運用的行政效率的建設困難。本文專就這最有必要而最難建設的行政效率加以論究。

行政效率就是行政運用本身之技術的觀念形態，也就是行政行為之效用過程的問題，本不是一個政治建設的根本對象；然而我們認為行政效率的缺乏或脆弱，不能算是行政建設乃至政治建設的成功，因而把行政效率的強化與增進，也當作一種建設問題而論究了。

行政的進步與腐敗，專從行政效率上去判斷，有好的行政效率，當然有好的行政成績，所以在進步的國家，對於行政效率的講求，可以說是無微不至。我國一向是落後的國家，從而在行政上所表現出來的成績，也就遠不及先進國了。在事變以前，中央也曾注意到行政效率的問題，特地在行政院設置「行政效率研究委員會」，並發行「行政效率」刊物一種，目前行政院又設有「行政效率促進委員會」，從事改進行政效率，足見我國

過去和現在對於行政效率的重視了。

然而，行政效率的改進，必須視當時行政上所顯示出來的缺陷而講求對策的，我國當前行政上的缺點，到底是怎樣的狀態呢？這裏似有一加檢討的必要。

我們首先感覺到的就是自然的缺陷。例如制度不備，設備不周，人才不足，環境限制等等，在在都顯示着缺陷。就制度來說罷，首先就覺得人事制度沒有確立，因為人事制度沒有確立，所以人事行政上表現出極不合理的現象。（行政人員無保障，冗員、倖進……）就設備來說罷，在都市地方的高級行政機關尚屬差強人意，而在鄉村地方的低級行政機關，不但打字機之類的設備沒有，就是連迅速送達公文的方法也沒有。再就人才來說，高級行政機關或許還多少羅致有專門人才，如在低級行政機關，則人而幾盡無才了。越是低級機關，越是執行行政的機關，而越是非人才，則其行政效果，可想而知。更就環境限制來說，或為匪區，或為戰區，或為半匪半戰區，或為特區，許多行政命令，根本不能執行。在上述各種情形下，怎能談到行政效果呢？

其次感覺到的就是人為的缺陷。例如貪污、敷衍、無能等等。這種缺陷，本不是必然的因素，然而因為人事上的關係，依然可以形成更深刻的缺陷。就貪污來說罷，執行行政命令的官吏一經變成貪污，一切政令就無法認真或公正執行了。就敷衍來說罷，行政官吏對於行政不負責任，只圖敷衍塞責，不問效果，則唯有趨於混沌之一途。再就無能來說，有時不但

使行政無法進展，反而招致意外不良的惡果。無論是自然的缺陷或是人為的缺陷，都是當前行政上的弱點，也就是當前行政效率低下的病源。」

## 二

根據上述的行政癥結，我們認為當前行政效率有積極增進的必要，而增進的原則，至少應注重下列四點：（一）在行政修養上，應採人格主義。行政官吏沒有人格的修養，雖然有嚴密的罰則，但沒有方法可以拘束其行政裁量權，從而也沒有方法作質的改進，所以人格修養的鍊成，是增進行政效率上不可少的原則。關於這一點，陳公博先生所昭示吾人「復興中國，從做人起，建樹人格，從立志起」一語，便是人格修養上最好的信條，（二）在行政管理上，應採責任主義。行政管理，在行政效率中占重要部分，所以對於行政管理，不能不格外講求。而講求的原則，便在實現責任的管理。如何才能算是責任管理的實現呢？就是要使一切的行政管理穩妥迅速與確實。這迅速與確實的實現，便是責任主義的實現。這是增進行政效率上極重要的原則。（三）在行政技術上，應採科學主義。一切技術，本來都應當科學化，尤其行政技術，更不能不科學化。有了科學化的行政技術，然後能發揮充分的行政效果。說到科學化的行政技術，不但是要有科學的技術設備，而且要技術本身，完全採用科學方法。必然這樣，才能收到組織的計劃的精美的效果。這也是增進行政效率上重要的原則之一。（四）在行政機構上應採合理主義。不合理的行政機構，一方面感覺到機構本身的不健全，另一方面又感覺到機構本身的繁瑣或重疊。這都是以影響到行政效率。如何才算是合理的行政機構呢？必然要辦到行政機構的圓滑化與簡素化，使其與縱的關係及橫的關係都能發揮其適度的效能，才能算是合理化。所以合理化的行政機構，也是增進行政效率的原則之一。

### 譯庶潛：如何增進行政效率

## 三

明瞭行政效率的增進原則以後，這裏更要進一步討論行政效率的增進方法了。行政效率的增進方法，我們認為應從下列幾點着手：

一、行政修養 行政的良窳，專在行政官吏的執行，如前所述。因此，要增進行政效率，必然首先對行政官吏予以鍛鍊，行政修養的目的，便在達成此種任務。

1. 行政意識的確立 沒有正確的行政意識，便沒有理想的行政成果，在目前的狀態下，行政官吏的行政意識，可以說是低下到不可想像的程度。以此，新的行政意識的昂揚，確有絕對的必要。國父說：「人生以服務為目的，不以奪取為目的」，我覺得這樣的意識，正是最理想的行政意識，正應使其成為每一行政人員的基本意識。不但如此，更應充實行政意識的範疇，堅定行政意識的信念，才能發生綜合的行政效果。

2. 行政知能的培養 行政知能，不是任何有知識的人所具備的，縱然具備了，還得要有相當的經驗，這與工廠裏所謂熟練工人同等重要。非熟練工人，他的生產率必然低下，同樣的行政知能不充分的官吏，他的行政效率當然也是低下。所以行政知能的培養，在增進行政效率上也占着重要地位。培養行政官吏知能，對於創設專門學校或舉辦各種訓練，固然重要，對於工作指導，業務檢討尤其必要。

3. 行政道德的樹立 目前行政官吏的道德，大半都很低下，因其低下，所以最低限度的行政效率也難獲得了。行政道德的樹立，這是天經地義的，我國政治史上和希臘賢人政治時代一樣的注重道德政治，孔子所謂「其身正，不令而行；其身不正，雖令不從」，就是從

樹立行政道德上着眼。樹立行政道德，應在對行政官吏的心理和行為之內在的二重改善。改善的中心，一方面從心理上樹立榮譽觀念，他方面從行為上予以榮譽的表彰，使其由內在的動力反映出預期以外的效果，這是增進行政效率的方法上不能不考慮的一點。

二、行政管理 單純的行政，其重心就在行政管理，所以行政管理的改善，是增進行政效率的最主要的方法。茲分爲以下幾點說明：

1. 人事管理 行政管理中最重要部門，是人事管理。原來，行政是由官吏執行的，對於官吏的人事管理收效了，則一切行政都易收效了。在人事管理中最重要有兩件事：一是人事制度的確立，一是行政官吏生活的保障。我國行政上的人事制度，最多只能說是具備了粗形，根本還說不上確立，因為沒有確立，所以行政官吏的任用。考核、獎懲等都沒有上軌道，甚而形成「一朝天子一朝臣」的狀態，一個主管更動，所有主要部屬，差不多全部更動，所謂資歷，適材適所，幾乎全部等於零了。其次關於行政官吏的生活，不但沒有保障，而且可以說沒有考慮，因此所有行政官吏差不多都變成包工制了。行政官吏生活不能保障，則其解決自身的生活問題尙來不及，怎能使行政效率增進呢？所以人事管理的改善，這是增進行政效率上應首先考慮的。

2. 公文管理 公文管理也是行政管理中一重要部門，同時也是最易顯見的部門。以是，每次提到增進行政效率，大家都集中公文管理上去。尤其是集中到公文的改革上去，公文的改革，尤其是行政效率促進委員會最近建議的改革，差不多看不到改革的内容，尤其看不到公文「程式」的改革，結果，我國的公文程式仍然不免是「紹興師爺」式的舊套，在內容上既不科學，在時間上尤損效率

，仍然有澈底改革的必要。（關於公文的改革，筆者在某訓練所所編行政概要講義上另有芻見）此外，關於檔案管理的統一也有必要，這於行政效率的增進上也是有助的。

3. 庶政管理 也就是政務管理。一般研究行政效率，只注意到行政工具或行政技術方面，很少注意到行政本身的政務管理。須知行政效率的低下，是從行政本身推進的成果上去發見的，如果只從客觀上去着眼，而忽略主觀上的研討，也是不能收行政效率全面的效果的。庶政管理重在個個政務的管理，就中對於「查」與「報」，「獎」與「懲」，特別重要。也就是對於「效果的要求」，「和工作的激勵」，這是對件件政務所不可忽略的管理。

4. 事務管理 這也是對於行政效率的增進上有關係的。其中最主要的，是庶務管理與會計管理。會計的管理，因為金錢上關係，一般都很注重，縱然有流弊的發生，也是故意的造成，不是管理上的過失。庶務管理，如對公物、公有財產的管理與利用，則有很大的問題，最重要的是否盡了最善方法與最公態度的管理與利用。此外對於公役管理，各種事務的計劃與準備，都是事務管理上所應有的注意。

三、行政技術 行政技術的改進，這與行政效率的增進有直接關係的。必須如前所述要實現科學化才能收到理想的效果。

1. 設備科學化 行政工具的設備，對於行政效率上有極大的影響。因此要求高度的行政效率，就得要考慮到行政工具設備的科學化。電話、電報、電燈、放送機、打字機、計算機、印刷機等科學用品，都是高度行政效率所不可缺的設備，不但如此，汽車、輪船、火車、飛機等社會的科學設備，也是高度行政效率所不可缺的條件。

2. 方法科學化 行政技術的運用方法，同樣的也須要科學化。這雖然

無法一一列舉，但簡捷、明瞭，却是一個根本原則。例如冗文的敘述，必要時以圖表代替，因而統計與測量繪圖等技術的講求，也成爲行政技術科學化的條件之一。

四、行政機構 如前所述，行政機構的是否合理，也是於行政效率的增進有關係的。要使行政機構合理化，不能不就各種行政機構予以澈底的研究和調整。例如西南各省實施新縣制以後的成果，是否較實施以前爲良好？隨時改組的中央行政機構，是否影響到行政效率？這些都是值得注意的問題。最不合理的現象，我覺得是每推行一項比較重要的政務，便成立一種新的行政機構（實例甚多，無須枚舉）以致重床疊架，反而多所牽制，這是最有影響於行政效率的。

#### 四

以上各節，對於當前行政效率低下的狀態，以及增進的原則和方法，都分別敘述了。要之，行政效率的增進是絕對必要的；而增進的辦法，是要從行政人員和行政本身各方面去改進的。有良好的行政環境（包括行政管理、技術、機構），沒有良好的官吏，仍然不能收到高度的行政效率的，必要從行政官吏與行政環境兩方面去着手改進才能達到目的。但是，話又說回來，有了增進的方法，由誰來執行呢？當然要由中央來領導各級行政機關一致執行的；如果執行不力，又將如何呢？當然要實施處罰。可是，這是人情主義爲支配中心的人事制度時代，再加上各種錯綜複雜的人事牽連關係，能認真處罰麼？處罰既不能公平執行，獎勵自然也無從談起，所謂改革或增進，仍然難期實現。

這是一個建設時代，要排除萬般困難，貫徹唯一的實踐理念，才能完成建設的效果！增進行政效率，完成行政建設乃至全般的政治建設，並不是沒有希望。（完）

泰康公司

各色  
餅乾糖果

色香味真善美

# 談改革縣政

沈學禮

## (一)導言

在吾國，縣的地位，不但是基本的行政區域，而且是自治的理想單位。亦可以說：是實施國策的最初階級，是政治實踐的先鋒！

因爲不獨一切中央與省的法令，都須要它來推動發展；同時因爲它是維持地方公安增進人民幸福最切近的機關，所以政府的希望與人民的期待，無不集中在縣政身上。我國以往縣政的腐敗，無可諱言，事變以後縣政工作，更多廢弛，今後如何能使一縣的政治、經濟、治安、文化等各方面工作，都能迅速順利展開，一切皆適合於目前最佳的理想，以及如何使縣民理解現在實施並將來預備實施的縣政，對於這一切，實在目前值得應該研究的一個重要課題，尤其當此國府參戰以後，清鄉工作積極推進之際，中央各方面，都有極大的革新，關於地方行政方面，行政院會於本年一月舉行地方行政長官會議，就宣戰後戰時地方施政對策及改革方案共同商討使充分發揮作戰的能力，於此，縣政的需要革新，有着更進一步的要求。

我們可以說：縣政是不能離開現實的，更不能離開時代的精神，所以今日在戰時體制下談改革縣政，不但需要切中事理，把握革新的重心，還必須謀實際的適合——一切應以適合戰時爲前提，才能克奏膚功，這是很顯然的事實。

如何適合實際的要求，這裏我們可以從下列幾方面來說：

### 一、地方治安如何確立

- 一、地方經濟如何增加生產
  - 一、地方財政如何整頓強化
  - 一、人事及機構如何調整
  - 一、民衆宣傳訓練勵行新國民運動
- 茲就上述各點，分析言之，作一具體的建議。

## (二)地方治安如何確立

行政的推進之目的重在治安方面，治安若能確立，一切政治設施，都可循序以進。事變以後，萑苻未靖，遊匪出沒無常，加以經此戰爭後，地方上的土豪惡霸、地痞流氓、以及貪官污吏，又處處皆是。所以今後欲地方治安確立，除肅清遊匪以外，關於惡霸流氓之類，也須掃除殆盡，這樣才能使好人在位，樹立善良政治，而民衆生活，才能真正改善。現在實施清鄉，地方治安，稍見起色，但澈底辦法，實必須做到左列各事：

甲、整頓警務——警察的責任爲維護地方，警力似不宜過於單薄。但若祇從量而不從質，那也不能達到闔閭安靖的目的，而關於警察局的指揮監督問題。尤須加以切實調整。照現在情形講，在名義上縣長雖有指揮監督的權力，但在實際上完全受省警務處所控制，即各縣警察局長，也完全由省警務處直接委派，因此警察局長不但不服從縣長的指揮監督，且有時反挾其武力來干涉縣政，使推進縣政工作，發生種種的障礙，所以今後似宜按照目前上海各特別區辦法，警察局長由縣長兼任，另由省警務處委派



副局長佐理一切。在另一方面，更應提高長警的待遇，即照目前首都而論，每一警察，按月除伙食費以外，所得僅百數十元，際此百物騰貴之時，試問此區區之數，何能贍養其家中父母妻女，因此難免發生一切舞弊非法的事情，首都如此，各縣當可想見一斑。提高待遇，至少應安定其一家最低的生活，使警察生活安定之後，充分發揮實力。

乙、嚴密保甲組織——乃為確立地方治安的基礎，第一步應將戶口調查清楚，舉凡戶口數目，識字的多寡，職業的分配，皆應有詳細的統計。保甲長人選尤當慎重，境內乞丐遊民，應一律編入保甲，使其無所隱避匿跡。實行聯保聯坐，使一勞永逸，以期聯保各戶，均無匪盜、通匪、以及高匪等情事，而達到互相勸勉，互相監視的目的。

丙、加強民衆自衛組織——各縣的城市姑置不論，鄉村之間，尙不時有盜賊發現，小則劫掠財物，大則牽牛架票，雖然縣政府竭力宣撫，使之歸順，諄諄告勸，期能入於正軌，但中間不免有薰蕕同器玉石難分的現象，往往借自衛團等名義，就地征收稅捐，幾於沒有方法制止，並且如果發生一種事件，往往與警察機關互相推諉，互相爭權，時時發生有害民衆的事情。今後應澈底澄清，利用保甲組織，抽調各區鄉壯丁，實施嚴格訓練，所有訓練事宜，不妨由警察長官担任，另由縣區直接指揮監督，使警衛連繫，不但能收合作之效，且又可節省經費，縣政府更應擬定各項實施方案，標本兼治，使自衛團合於安定地方防禦匪患的要求。在戰時體制下，後方治安的確立，尤爲急切，凡民衆自衛的組織，編組保甲和充實警力等，都是目前急不容緩應該舉辦的事情。

### (三) 地方經濟如何增加生產

地方經濟的確立，對於地方行政至關重要，自應依各縣人力、物力、

沈學禮：談改革縣政

財力的所及，妥爲設計。在積極方面說：首應增加生產，以達安定民生的目的，而在消極方面，尤應實行節約消費，以謀人民合理的生活。

#### 甲、增加生產

一、關於農林蠶桑方面——事變以後，人民流離，田地荒蕪，生產量因之銳減，加以運輸阻滯，告荒之聲，年來遍於各省，即以江蘇最近而論，荒地有一百萬畝之多，而熟田新荒之數，尙未計算在內，亟應從事開墾，各縣應即先行調查荒地數目，如有隙地，勸導業主從速耕種，無業主荒地，經鄉鎮甲長報告或自行發覺立即招墾，必使地盡其利，民得其食，以戢糧食高漲之風。其他如種籽的選擇，耕牛的飼養，技術的改進等等，縣政府都應使其縝密強化。再從林業方面說：應隨時勸導人民儘量保護野生樹木，並飭警逐日巡邏，嚴密保護，使林木生長滋榮。至蠶桑方面，每縣應設蠶桑改良區，或蠶業指導辦事處，專員辦理各項改進工作，他如監督製種場，查禁土製劣種，管理繭行等，縣政府都應分別舉辦。

二、關於工商方面——舉凡改良原有工商以及利用都市游資，加強有正確目的生產等。總之生產工作，在戰時體制下是應辦的第一要務，各縣尤應確定計劃，抓住重心，積極進行，以期永遠收到增加生產的成效。

#### 乙、節約消費

對於高貴品及奢侈品的生產，應加以限止或禁止，一切不必要的消費，應予以取締，調節各種物價，以維持相互間合理的比率。以嚴格的法律，制裁取締投機及居奇，打破畸形的發展，恢復人民簡單而合理的生活。

### (四) 地方財政如何整頓強化

財政爲事業進行的基礎，事變以後，檔卷無存，徵冊散佚，考覈鉤稽，失所依據，且物價暴騰，民生凋敝，增稅既然力有未勝，然減費亦勢所

難能，以致出入相抵，失其平衡。現在各縣關於地方財政的整頓，雖已粗具規模，但辦理不善或自創新稅，名目苛細，依舊時起糾紛。又如會計的未能統一，預算的未能實行，實亦為地方財政紊亂的原因，所以今後改革縣財政，應一面整頓稅收，一面統一地方會計，實行預算制度。

甲、稅收的整頓——地方財政主要的收入，是田賦，依照財政部所定步驟原分一、申請登記繳驗舊串，二、就佃問戶，三、實行義圖制，四、土地陳報，五、清丈，五個時期，即因各地情形特殊不能一律按照實行。但是我們目前所看到的縣田賦問題，情形的複雜，使人難以相信，即以征收方法而論，各省各縣又各不同，有實行租賦併征者，有以按照實物征收者，亦有區公所或軍隊就地籌餉擅自征收者，名目不一，所以統一田賦征收步驟實在是目前急切的要務。其他關於各縣地方捐稅，縣政府自應詳列科目，呈報核准，設立統一的征收機關，以杜各鄉區自由征稅的弊病，而疏通稅源，消除弊端，是應在所必行，必須如此，縣財政才有增進的一日。

乙、統一會計實行預算制度——在支出方面，縣設立縣金庫，為出納保管的機關，設立縣財務委員會，為審議監督機關。縣政府應依法定程序，編具預算，呈請核定。會計獨立，應由財政廳遴派會計主任辦理（上海等清鄉區已經實行似宜倣效）

### （五）人事機構如何調整

甲、人事的調整——我國為人治事，往往不能為事擇人，是以勢位的崇卑，情誼的厚薄，以定人事的標準，決不以行為學識為標準，試問如此進身，能不發生怠荒職務，濫竽充數之事。所以縣長對於佐治人員，自應以學識、經驗、道德各方面加以合理的調整，妥為支配職務，以免運用不

靈，難達水準，這是對縣政佐治人員而說，至縣長本身，更非不無學術者所能濫竽，蓋縣政的優劣，全視縣長之能力轉移，應如何幹練如何廉潔以期政務之推進。所以縣長的人選，是應該值得慎重考慮的。筆者今春在南京內政部會對一批調訓現任縣長談及關於各縣情形如何，他們無不異口同聲說：惟有應付的困難。為什麼發生應付上的困難，這是值得我們研究的。這裏雖然有着很多複雜的原因，但是縣長本身的缺陷和自身的不肯盡職，實亦不無有因，記得江蘇陳省長在內政部長任內時亦曾談及此項問題，他的見解以為縣長應做的事自己不願做而到處推諉，結果自然發生了應付上的困難，反之若縣長勤勞負責，以不屈不撓之精神，尊重自己的地位與人格，自然就可應付裕如，這確是至理之言。所以縣長一席，事繁責重，必須竭盡心力，若非隨時隨地以全副精神認真辦理，匪特成效難期，自恐轉以病民。因此縣長的人選，不但要慎重考慮，且須嚴格覈審，若未經法定訓練的應分批送京訓練，已經訓練的，自應保障他的地位，使其充分發揮效能，而自身亦義不容辭，挺身奮鬥，斬荆披棘，作創造新縣政的先鋒。

乙、機構的調整——戰時體制下凡事力就簡單，縣政府自應集中強化的原則，重加調整，上應減少牽制，使能切實負擔領導地方政治之責任，下應取消一切駢枝機關以節省經費與時日，對內對外，尤應精神貫注，步伐整齊，而縣之職權尤應切實劃清，以縣政府幾成無事不辦之機關，今後應絕加改革。

### （六）民衆宣傳訓練勵行新國民運動

我國社會組織，素為鬆弛，民心散漫，缺乏民衆與政府間的聯繫，所

（下接第三七頁）

# 五年來的警政

趙志嘉

## 弁言

自二十六年「八一三」上海事變勃發後，首都和蘇浙皖名城要鎮相繼淪陷，華中一帶在無政府紊亂狀態之下，約有四個月時間，一直到二十七年三月二十八日，維新政府成立，劫餘人民，方才又有了一個新的政府，各地警察機構，也從那個時候開始組織編練調整，秩序漸漸回復，治安逐步確立，人民相繼歸來，到二十九年三月底，維新政府解消的時候，華中警察已有了相當的成績。國府還都，警政特設專部，發揚警察效果，後因中樞調整機構，於三十年九月將警政部解消，改設警政總署，直隸於內政部。三十一年四月為謀內政一元化起見，取消警政總署，在內政部之下復設警政司，五年以來，筆者置身其間，由滿地荆棘的環境中，奮鬥到現在，目視局面一步一步的發展，茲因「地方行政月刊社」索稿，依照敘事體裁，分為（甲）淪陷後的警察概況，（乙）前警政司時期的警察概況，（丙）警政部時期的警察概況，（丁）警政總署時期的警察概況，（戊）復設警政司時期的警察概況，略述於後。惟滬上旅居，手邊缺乏參考資料，記憶所及，誤漏不免，仍望讀者指正。

## 甲 淪陷後的警察概況

各地淪陷以後，大都有維持會的組織，維持會的任務，不外招撫流亡，盤查奸宄，採辦物資等等，因之恢復警察，極為需要，不過原有警察，

一部隨軍撤退，一部潰散，械彈服裝，蕩焉無存，而且主持維持會的人們，大都缺乏警察學識經驗，以致警察機關的組織名稱，制服式樣，辦公程序等，雜亂無章，各行其是，即以警察名稱而論，有稱公安局的，有稱警察局的，更有稱警察廳的，……這種混亂情形，原是過渡時代難免的現象，縱未身歷其境，也可想像得之。

維持會經過相當時期後，各地人才漸集，紳耆復歸，於是——改組為自治委員會，已具政府的雛型，其間也有逕行設置政府的，如上海之大道市政府等，不過因為沒有一個中央政府，各地自治機構，也不相聯繫，所以警察及其他行政部份，仍不免混雜的情況，在維新政府成立的以前，蘇浙皖三省及京滬兩市的警察人員，估計約在一萬人以下，服裝有黑色草綠色黃色，甚至有便衣帶臂章的，官長大都無制服，長警大都徒手，至於業務方面，更談不到了，甚至警察機關，兼辦司法，凌亂的情形，可見一斑。

## 乙 前警政司時期

內政部以治安為「安居樂業」的基礎，所以施政方針，就定為「治安第一」，一面延攬警察人才，強化警政司的機構，對於各地警政，採取集權制，到了是年十月，所有警察的重要法規，業已訂定完竣，一面恢復了警務處，成立了警官學校，從這時期，直到二十九年警政部成立以前，時間雖不甚久，然在這一年半中，由於警政司和各省市當局的努力，華中警察，遂在內政部指揮監督之下，由萌芽時代，發育生長，力量增強，盡了

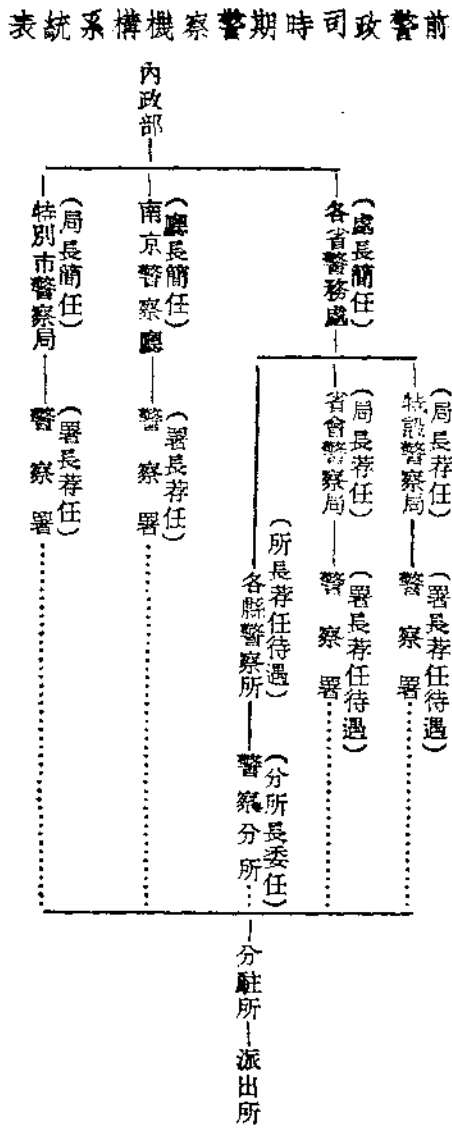
警察的使命，現將這一時期的重要工作，述之如下。

一 釐訂警察法規

當時因鑒於各地警察機關的情形，繁雜混亂，欲從事整理，必須有統一的法規，作為準繩，所以根據最新學理，參酌現實情形，革新各級警察機關編制大綱（詳見後表），以為各警察機關組織法規的母法，其餘各種法規，也都依照革新的方針，分別訂定，其重要者，在組織方面，如省警務處組織條例，警官學校組織規程，南京警察廳組織條例，特別市警察局組織條例，省會警察局組織條例，特設警察局組織條例，縣警察所組織條例，警士教練所章程，……在人事方面，如警察官任用暫行辦法，長警募補暫行辦法，長警餉給標準，警察官吏撫卹條例，……在業務方面，如出版法施行細則，著作權法，著作權法施行細則，……此外如警察制服條例，交代規則，……可以說是警察上應該革新的法規，都已完成，從此華中一帶警察，有了統一的法規，各省警務處成立後，進行整理，才有了根據。

三 恢復警務處

事變以前，各省警察行政，係由民政廳設科掌理，其後雖已感覺恢復



警務處的必要，但以格於彼時實際情況，祇在民政廳下設一警務處，表面雖算有了警務處的計劃，然既隸屬民政廳，而處長仍為委任職，實為變質的警務處，所以各省設立的很少，這是事變以前警政上一個大缺點。事變以後，伏莽遍地，人民不能安居樂業，保障衆安，推行政務，招撫流亡，一切的一切，需要警察的力量，警察在省政中，更為重要之一環，統轄全省警務的警務處，也就應實際的需要而恢復，換過來說，也就是警政上一個重大革新。

三 籌設警官學校

我國警察教育，雖有四十年的歷史，然以幅員之廣，需材之多，仍是供不應求，民國廿三年曾見過一張統計表，係以過去曾受警官教育者與全國警官人數做個比率，前者為一，後者為三，換過來說，就是以前學過警官教育者，祇有全國警官總額的三分之一，廿三年以至事變，雖也造就警官，然其數恐不能多吧！何況前項的統計表所說受過警官教育的，是指三十年來警官學校畢業人數而言，其間因病故等事應減的數量，恐怕也還不少，以致担當警官任務的人，日趨複雜，曾記得在民國廿五年看過某警察機關警官的資歷統計表，警官全數約五百人，軍界行伍出身的人，幾佔五分之二，而警官學校畢業的祇有三人，實況如此，言之痛心，至事變後各地警察官員，更多不合資格者，而所屬各縣及重要鎮市的警察機關，又須恢復，警官人材的需要，尤為迫切，內政部乃本「十年樹木，百年樹人」的主旨，在南京三元巷籌設警官學校，勘定校址，修建校舍，購置校具，聘請教師，釐定教育綱領（道德化學化），編訂各科教材，一面在三省兩市招考新生四百人入校，在廿七年十一月一日舉行開學典禮，到現在為止，該校已有畢業學員二千餘人在各地警界服務。（續待）

# 收回租界後之上海警察

賀德惠

上海在我國大都市中佔政治上及經濟上極重要之地位，警察為國家行政之先導，故上海市之警察亦極重要。自本年一月九日我國政府參戰以後，迄本年八月收回租界，並逐步實施撤廢治外法權，警察任務已進入非常階段，自非平時可比。凡以前為法律所不許之干涉手段，警察亦可依據命令而實施之。故戰時警察不但處理戰時涉外事項；且於必要時，有須輔助軍隊或憲兵之責任，以爭取戰爭之勝利。惟戰時警察權之行使，須依照中央政府戰時頒發之國內法令及戰時國際法規與慣例為根據。尤以上海華洋雜處，各國僑民等之處置問題更為重要，茲謹將收回租界後之上海警察注意要點，縷述於左：

一、網羅人才 警政之良窳，胥視警察人才之賢愚。丁茲收回租界之後和撤廢治外法權之始，警察事務之繁複不難想像，決非不學無術之警察，所能應付此萬難之事務。綜計現在本市警察官之來源大致如下：

- (一) 警官學校出身者
- (二) 軍人出身者
- (三) 一般學校出身服務年久者
- (四) 曾受初級警察教育者
- (五) 一般初級學校出身者

依照以上之統計，其中以一般學校出身服務年久者佔大多數，警官學校出身者佔極少數。以第一警察局而論，約分六類，前在公

賀德惠：收回租界後之上海警察

共租界服務之警察官大多數長於英文，前法租界之警察官大多數長於法文，對於警察經驗均極豐富，惟尚有少數人員，對於我國政府法令及警察學識尙付闕如，實為改良警政之重要問題，故對於此類人員必須施以補充教育。其負責辦警察教育之教官，應以曾受警察教育而又有警察經驗者為合格，舉行甄別，按其程度高低，分期實施補充教育。使服務地方之警官，人人均知必須依據法令始能執行警察職務，干涉人民自由。合警察經驗與學識於一爐，則警察行政之推進，自必躊躇滿志，成績昭著。

二、提高待遇 戰時百物昂貴，生活困難，後方確保治安之責有賴於警察，其責任之重要，無異於前方之戰士，故使警察生活安定，極為必要。所謂提高待遇云者，不限於薪俸，應就其個人家庭狀況、人口多寡，發給米煤及房租津貼；並設立警察子弟學校，庶使身為警察官者，無仰事俯瞻之憂，專心供職。一洗以前之積習，陋規，使警察與人民感情日益融洽，則推行一切政令，當能順利無阻，警察之生活不安定，而使警察盡職，能廉潔奉公，無異緣木求魚。最好由當局設法妥籌警米，舉辦官伙，每月薪給所得除伙食外，尚有餘資可以仰事俯養。況前租界警察純係無備性質，不知警察實為國家之公務員，自能直接執行法令，以致有在勤為警察，退職即脫離警察關係之觀念。為適應戰時所需要之警察，必須改善素質，提高待遇。對前租界之警察，尤應糾正其觀念

與思想，而達警察之目的。

三、強化組織 租界收回後，警察組織已臻強化，分處設科，職責各有專屬。就當前之社會情形而論，保甲制度已具規模，治安確保，外事警察與經濟警察比較重要，茲申論於下：

1. 外事警察 租界收回後，我國家主權雖已完整，然以現在旅居上海之外國人除盟邦日本外，其他國籍尚多。涉外事件之處理，自當以國際間條約及我國之法令為根據。何國人有領事裁判權，何國人無領事裁判權，外事警察官均應熟悉，否則濫行職權，易招外人之譏，貽人以口實，影響法權甚大。故對於外事警察，有補充教育及強化組織之必要。

2. 經濟警察 現代戰爭，在於舉國家之總力戰。依國家之必要而行之經濟統制漸次強化，而統制之法令尤有必要，最近我國政府已逐漸公布，惟統制法令無論如何周密完備，如運用執行不得其宜，或實施上不確實，其結果有與不統制同樣之危險。經濟警察之取締，不僅限於違反法令之禁絕；更須進而訓練國民，使之對於統制之實現加以協力，衷心喜悅，相互勸勉，而達經濟統制之目的。惟在經濟警察取締上，亦有種種困難，其原因大致如下：

(1.) 統制法令範圍過廣，而且名目繁多。  
(2.) 統制法令之旨趣及內容，使一般人澈底周知，實有相當困難。

(3.) 違反經濟法令者多屬習能之犯罪，其形態實複雜而巧妙。  
(4.) 經濟違反與其他之普通犯罪有別，大致均經雙方之合意而為，被害者為一般消費者，希望爾後之便利，不肯將違反之事實向經濟警察報告。

經濟警察依右述之困難原因，故於實際取締之場合，有加以特別充分研究之必要。於現在戰時之體制下，奉職於警察者，應時時努力，而達經濟統制之最終目的。蓋現代戰爭必須經濟戰與武力戰相輔而行，始能收最終勝利之戰果。

此外組織上之聯繫，在戰時體制亦屬切要。如兩局相互間，局內各處相互間，亦應各抒所見，於市當局指揮下，共謀上海市警政前途之發展。

四、改革勤務制度 我國各地警察局，均有分駐所與派出所之設置。租界收回後，第一警察局仍沿過去公共租界及法租界警察勤務辦法，權力集中，於分局設股辦事，此點殊有研究之必要，分駐所與派出所之設置，有以下所列之利弊：

甲、利點

- (1.) 分區分段負責，發生案件，責任分明。
- (2.) 減少分局地面遼闊鞭長莫及之苦。
- (3.) 警士上下差及人民遇事報告，就近便利。
- (4.) 警察與人民接近機會較多，容易明瞭地方情形。
- (5.) 輕微違警案件，就近排解即決，便利人民。

乙、弊點

- (1.) 不良警官往往擅作主張，藉故擾民。
- (2.) 多耗警察經費。
- (3.) 新增若干分駐所、派出所，所需之房屋困難。

如無分駐所與派出所之設置，則其利弊適得其反。茲擬就現在之勤務制度加以調整，將各分局轄境劃分為若干警管區，配置相當警力。以分局之巡官三名，指定一名為主任巡官，兼管若干名、

按區域大小而定) 負責區治安上責任。爲勞逸平均起見(如警士有一氣站崗八小時，中間並無休息時間，未免過於疲乏，且常常發生有偷安空崗情事) 將值勤時間予以改善，依照北平警察局之派出所勤務制度，相當期間予以遷調，則長警既有專責，當必自知警惕，如是則雖無散在分權之實，亦可藉收散在分權之效。

上海地方工商麇集，華洋雜處，治安問題最關重要。若警察無責任心理，仍抱以前租界時代之巡捕備備觀念，而無矢忠失信，貢獻一切於國家之精神，則警察之設置與政治之推進，不無影響矣。

總上所論，爲適應戰時體制下之警察職務，對於網羅人才，提高待遇，強化組織，改革勤務制度等四者有絕對改善之必要；否則依然因循馬虎，恐不免貽政治未上軌道之譏。個人管見所及，掛一漏萬在所難免，尙希學者有以教正爲幸。

守令爲親民之官，後世稱知府、知州、知縣。所謂「知」者，其非徒知兵刑，知錢穀之謂；其謂合境之風俗人情，土宜物曲，以及利弊之所在，興革之所亟，無一不遑來於吾心吾目之中，乃可謂之「知」。既知矣，而或短才力，或計利害，或怵權勢，始念甚是，轉念即非，知之而終於不能行，彼盲於心目，溺於嗜好，僞託息事寧人者，更卑之無甚高論已！

——清唐則彌——

### (上承第三二頁)

以今後縣政府應一面以教育的力量，來宣導人民，一面以實行新國民運動組織民衆訓練民衆，現在分述如左：

甲、教育的宣導——今日教育，不能像以往離開社會過遠，宜使學校與社會打成一片，爲教師者，應具領導民衆的力量，舉凡社會上風俗習慣的改良，合作事業的提倡，農田水利的講求，保安自衛的組織，學校教師都須居於領導地位，使人民知識逐漸提高，學生思想予以改善，教師的責任既如上述重大，所以縣政府對於所屬學校教師的選擇與訓練，實亦不容忽視。

乙、勵行新國民運動——組織訓練，是政治根本，也是一切社會力量的淵源，新國民運動首重於此，所以第一步，應積極青少年的組織訓練，因爲青少年羣是最富於活力最能發揮組織的機能，而且本着他們的熱情，純潔的情緒，而感化國民大衆。其次進而全體國民的組織訓練，分別施以消防警衛築城偵緝防空等各項知識，完成保甲的組織以及各種人民團體的組織，一面養成人民的自治能力以奠定實施地方自治的基礎。

### (七) 結語

上面所述，都是改革縣政的舉舉大者，雖然一縣庶政繁多，然若果能依照前述各項，切實做去，自亦不難達到縣政改革的成效。

# 上海保甲制度之現狀與將來

李雲譯

本文譯自揚子江第六卷第九號，作者久保寺德次君，係上海海軍警備地區保甲事務所長，本文內容雖是敘述海軍警備地區的保甲工作，而於上海市保甲的發軔，可以明瞭一般，錄譯出以供參考。

譯者附識

## 一 保甲制度之沿革

考據文獻所載，中國保甲制度之起源，遠自四千六百四十年前之黃帝時代，經過周秦二代，更加強化，降至漢、晉、隋、唐各時代，均利用保甲制度，惟其名稱與組織系統，代有不同吧了。迨至宋代，當時名相王安石，始制定保甲法，保甲制度始有法令上的根據，保甲組織有一定的形式，保甲系統才趨於完善。尤其目的方面，除了維持治安以外，更利用保甲組織以教養民兵，節省國庫，平時訓練國民兵役，戰時為國家効命疆場。這樣的保甲制度，一直延至元、明、清三代，大體依照王安石的保甲法。民國以來，軍閥割據，各自為政，把中國古代優良的保甲制度，竟使之而漸趨沒落了。民國二十一年，蔣介石討伐共產黨時代，特別制定保甲條例，在湖北、湖南、安徽等剿匪地區，嚴格實施，頗具成績。以上所述，是中國保甲制度沿革的大概情形。

此次中日事變之勃發，上海情勢劇變，於民國三十年七月十二日，日本海軍為警備治安起見，於虹口一帶劃定海軍警備地區，實施保甲制度，其組織方法澈底迅速，非常單純。即以十戶為一甲，十甲為一保，甲設甲

長，保設保長，保長以上為區長，均隸屬於保甲本部。

## 二 保甲制度之特徵

上節簡述保甲制度之概況，自保甲制度創設以來，經過各時代的政治變動，其名稱亦代有不同，然而其一貫之淨化社會的中心思想，絲毫未改，這就是保甲制度的特徵。一鄰保相助，相互保證。一保證者和被保證者，大家有連坐的責任，其責任非常重大。同時，當保證他人之時，必須慎重考慮，行為不端或有可疑之點，勢必拒絕保證，倘發現行動越軌而無保證者，亦必將其驅逐出境。這是保甲長與保甲居民互相密切連絡，防止一切惡勢力之侵入，而確保社會治安。保甲組織之完善，使人民與當局間，取得密切的連繫，上令下達，指揮如意，而民間的情形，亦可使當局有充分的了解，這樣保甲的妙用，即可充分發揮無遺。縱橫之關係密接，數十萬居民，一聲令下，立刻動員，踏入萬端整備的待機狀態。

海軍保甲本部於每星期召開一次區長連絡會議，檢討過去一星期間工作報告，並指示未來一星期之進行方針。在區長連絡會議的翌日，即以區長為中心，於各區舉行保長會議，傳達本部命令，指導進行工作。保長



奉到命令後，即傳達於各甲長，由甲長立刻傳達各戶實行其應做的任務。所以一種工作，可在極短的時間，由區保甲長傳達於全區，立刻澈底奉行，收效非常宏大。各區每月召開保甲長全體會議一次，由保甲本部派員出席指導，在必要的時候，召集市民大會，直接指導居民，並聽取居民的一般意見。自海軍保甲創設以來，採取如此方法，在縱的方面，獲得一貫的連繫，在橫的方面，各保甲長間更互相合作，真能做到上意下達，下情上達的境界了。上海海軍警備地區的保甲制度，掃除一往徒飾表面形式的弊端，而冀於實質上獲得社會的福利。海軍保甲對於全體保甲民的指導原理，便是「我們要作民衆的先鋒，我們要有堅忍不拔的實行力，我們須洞悉居民大眾正當的要求，以便來發出切實有效的命令。」

### 三 海軍保甲組織的過程

當事變發生以來，破壞份子利用過去的工部局和公董局爲背景，非常活躍，擾亂上海的治安。那時尚無保甲制度的組織，上海都市居有數十種民族，良莠混雜，對於暴徒的檢舉工作，非常困難，並且言語隔閡，故治安的維持，極感困難。最初的時候，被目爲親日的要人，相繼擊斃，以後對於一般無辜人民，亦不分差別，時遭暗殺，真是一個黑暗的恐怖時期。據某方面的統計，平均三日中必有二件暗殺案，其他謀略暴動放火等行爲，可謂每日發生，全上海籠罩在恐怖狀態之下。

民國二十八年，日本方面積極講求防止之策，更招請民間的大工場及商店等，詳細討論保甲制度之重要性，研究其內容，以便防止種種的不幸事件。可是還沒有立刻實行，僅是口談而已。又過了二年，民國三十年初，再由海軍復興部長清水少將，將保甲組織案提出討論。於是決定其結果，在形式方面依照日本的町內會，督促中國方面人民，發起自動的組織。

李 雲：上海保甲制度之現狀與將來

從此虹口地區的中國人，結成市民聯合會的團體，同年五月，由該會舉行戶口調查，組織保甲。然而中國人舉辦的團體，在人事和經濟方面，不免有若干缺陷，保甲工作不但沒有推進，反弄得一般市民怨聲載道，因此於六月底命令停止活動。事先五月中，上海治安委員會提出保甲制度實施案，有詳細之說明，對於實施方法，頗多檢討。自市民聯合會停止保甲工作以後，乃於七月十二日，由駐中國方面艦隊正式受命於海軍警備地區，實施保甲制度。

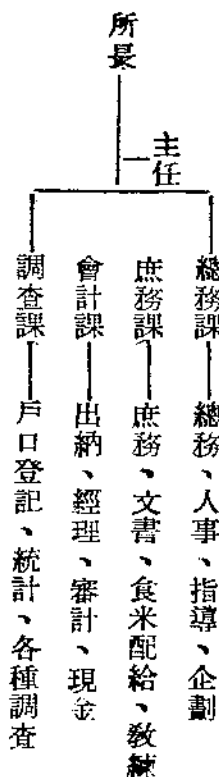
### 四 組織工作之進展

日本海軍當局受命以後，立刻集合同志，進行工作計劃，搜集各種參考資料。當時所定實施的區域，完全以海軍警備地區爲限，爲工作上之便利計，東起楊樹浦黎平路，西至北江西路，北沿租界線，南達黃浦，全區人口共計四十萬。該區居民以勞工及下層階級占大多數，智識程度極低，對於政治情形絕不關心。在此廣汎的地域，同時開始保甲工作，非常困難，於是決定採用各個擊破及中央突破之策。民國三十年八月一日發表保甲組織條例，首先從情況最惡之第三區，着手組織工作。第一要事爲選定區長，其次選定保長，再次爲選定甲長。

當時保甲本部設於麥克利克路，事務所開辦之初，關於保甲編組人員，常遭暴徒來函威脅脅迫，放棄保甲工作，情況非常緊張。但終於在預定的二星期內，選出保甲長，再由保甲長舉行戶口調查及保甲組織，三星期中即可調查完畢。但其結果因保甲長時遭脅迫，對於工作進行，極感困難，不能順利推進。那時在保甲本部擔任指揮指導之職者，僅是上海海軍警備地區保甲事務所長和中國一位同志共二人而已，隨時督促並勉勵保甲長，無論如何困難，必定在預定期間調查完成，幸蒙帝國海軍之指導援助

，保甲工作人員之熱心努力，漸克服困難，達到勝利。回想彼時，真是感慨無量。在第三區克服以後，增加不少的勇氣和經驗，繼續於一、二、四、五、六各區推進工作，至三十一年二月末全部完成，從艦隊命令發佈之日算起，共歷八個月的奮鬥，終底於成。

大東亞戰爭發生以後，一變過去敵性工部局之姿態，海軍警備地區也逐漸擴張，即開北地帶也開始保甲組織，由於豐富的經驗，僅以四十日的時間，已經組織完成。於是海軍保甲共有七區，包括三百六十六保，三千一百四十七甲，按額設立區保甲長，統轄着十二萬一千零七十七戶，全人口男女合計六十一萬一千四百六十二名，於地域方面占全上海三分之一，人口占五分之一。保甲本部之組織如下：



## 五 其他一般工作

### 一 自警團

自警團是保甲組織之生命所託，上海之自警團組織，要以日本人為先驅。現在全上海市民之大部份，普遍的組成自警團，其目的為自主自衛，維持社會秩序。大東亞戰爭發生以後，十二月十六日，上海陸海軍最高指揮官頒發治安緊急佈告，如有暴亂發生之地點，決予永久封鎖之規定。未幾一月四日晨，楊樹浦臨青路上發生不幸事件，根據佈告於該地區實施封鎖。在封鎖圍內居民，都希望早日解除封鎖，於是最高指揮官詳細說明佈

告的意義，並自主自衛的重要，指導人民組織自警團。其他各地區之保甲工作人員，都到封鎖區參觀，喚起自警的努力。

於是一月十日保甲本部佈告全地區，着手自警團組織，制定地方自警團組織規程及服務規程，第一區於一月十七日舉行成立式，其他各區相繼成立。自警團之服裝雖乏整齊，而其服務精神頗值讚賞，對於暴徒之搜捕，屢獲成功，當局非常獎勵。自警團員總數八萬七千三百四十八名，勤務交替，三小時一班，每班值勤人數二千四百五十名。

### 二 防疫運動

每屆夏令，市內發生「虎列拉」之恐慌，立刻取得海軍當局之諒解，動員界內醫師，組成防疫班，舉行防疫運動。除預防注射以外，定每月第二週為衛生週，由保甲長青年團事務員等監督指導保甲居民，實施道路溝渠等澈底清掃。並宣傳衛生意義，督促人民注意清潔。最近數年來，上海沒有發生時疫，這是完全利用保甲活動的結果。

### 三 青年團組織

為推進保甲之工作，鍛鍊青年之心身，各區組織保甲青年團，共有團員五百十四名，都是優秀的青年，經過嚴格的訓練，期望很大。團員除於平日之本身修養以外，負責自警團指導，灌輸衛生思想，一朝有事，即首先率領自警團，協力維持治安。

### 四 防空訓練班

本年四月十二日舉行防空演習，並開辦講習會以養成中國人之防空指導員。從五月十五日起，每星期六與星期日，由各區選出優秀人民四五人

，參加防空講習會。其目的當然是強化防空警備，督促人民注意空防，協助軍政當局增加空防力量。

### 五 保甲之食糧對策

民國卅一年三月，上海市內糧食問題，情況非常嚴重，其解決方策惟有用保甲組織，以求圓滑的配給。於是召集區內米商，共同討論，並與關係當局折衝之結果，逐步實施之。在難民收容所之居民，也有海軍保甲負責辦理。利用保甲組織，實施食米配給，並與中國糧食機關合作，保甲之糧食配給工作，進行非常順利。

### 六 結論

綜括上述各節，上海海軍警備地區之保甲工作，在敵方攻勢最激烈，社會情勢最複雜的時候，開始組織，在上海地區可說是絕對不可能。但是克服無數的障礙，經過許多曲折，終於達到目的。自大東亞戰爭發生以後，為確保全上海之治安，全面採擇保甲制度，嚴格實施，上海居民之戶籍，調查清楚，使上海的治安，有劃期的進展，這不能不說是保甲的成功。

當大東亞戰爭開始以後，為考慮治安食米等種種關係，對於上海之人口，實行疏散工作，海軍地區都是工場碼頭之密集地帶，減少人口七萬多，故所受影響很大，其後一兩月來，已有激增之趨向，反而超過以前之數目。因為海軍地區之警備，早稱完善，可稱全上海唯一安全之所，一般民衆爭願遷居此區，並協力警備部隊，欣然參加訓練勤務等工作，服役於自治自衛之任務。保甲連坐，自主自衛，衛生思想，均有澈底訓練，愛鄰居，愛社會，愛國家，已養成崇高的人格，共同建設新生的中國。

李 雲：上海保甲制度之現狀與將來

### 上海小掌故

#### 泥城橋的始末

紫 蘋

本市現在的第一區，今年八月一日之前的公共租界，最初的面積，並沒有後來那樣的遼闊，當時自東至西的距離，僅是由黃浦江邊到跑馬廳而已，後來租界當局屢次借故擴充，區域遂日見廣大。清末太平天國興兵的時候，租界當局認為局勢嚴重，並以為機會的不可錯過，表面上說是為了保全界內人民的生命財產，實則擴展其租界範圍，立即自自今的海寧路起至南京路止，越蘇州河築了一塚泥城，由英美洋鎗隊和租界當局雇用的更夫（就是後來的巡捕），防守在這泥城邊。當時太平軍因為沒有洋鎗的利器，所以未能將上海攻下。

其時，從西藏路新世界起迤北，原是一條河浜，泥城便沿着這條河浜建築。沿城的河浜上，有三條橋，一條在現在的新世界旁邊，稱為南泥城橋，一條在鳳陽路（舊名白克路）口，稱為中泥城橋，一條在新開路口，稱為北泥城橋。後來因為建築跑馬廳，才將泥城拆去，不久浜也填滿。南中北三條泥城橋中，南泥城橋和北泥城橋是在光緒年間先行拆除，北泥城橋沿至宣統末年才把橋基完全毀滅。所以現在只有泥城橋的名稱，沒有泥城橋的痕迹了。

# 近年來上海司法行政之概況

徐維震

上海為中外互市之中心，陸海交通，華洋萃集，熙來攘往，飾偽萌生，其區域固不甚廣，而為世界著名巨埠。因商務之繁榮，致社會情狀之複雜，鼠牙雀角，光怪陸離，民刑訴訟，甲於全國。民國十六年一月，余接收會審公廨，即承乏臨時法院，迄於今茲，凡十有七年。中間雖離任二次，然為時皆不甚久；且法院屢經改組，莫不參與其事，對於院務，經歷較詳。至近年來上海司法行政之概況，有可得而言者如次：

自民國二十九年三月國府還都，既與友邦敦睦，各地咸臻和平；惟上海一區，因租界關係，遂呈畸形狀態，未有統一組織。就司法而論，公共租界及法租界各有特區地方法院及江蘇高等法院分院，其與南市地方法院固屬各自為政，即兩租界之特一特二地院與高二高三分院，除重要法令尚能一律遵行外，其他司法行政事務，亦復各不相侔。又兩租界之法院，均附設檢察處，然偵查犯罪之實權，則歷來操諸兩租界警務處之手，檢察官不過徒有虛名而已。要之，此時期之司法行政事務，兩租界與南市鼎足而三，遇有商請協助事件，公牘往返，手續既極繁複，往往經時累月，難於解決。而處理民刑事案件，不惟輾轉稽延，貽當事人以訟累，甚至有一時期，租界法院與南市法院各行其是，更有統一司法行政事務之可言乎？此種狀態，實為世界各國所無，並為全中國所僅見，於斯時也，余已不在其位不謀其政矣。

前年十二月八日以後，公共租界情形，突然一變，司法機關亦隨之而有變動。雖然，但仍舊貫，未嘗改作。余旋於民國三十一年二月，復江蘇高等法院第二分院院長之任。內部職員，大都舊日僚屬，至於內部組織，與夫處務規程，其重要部分，加以調整，其餘部分，率由舊章。在此時期內，上海一區，雖仍設置高等及地方五院如故，各院附設之檢察處，南市

地院而外，特一特二兩地院之檢察處，雖仍因租界協定不能行使其職權，等於虛設亦如故；然以司法行政事務言之，均已遜循軌範，順序進行，漸露統一端倪，非復曩時之此疆彼界。司法部當局，又命余兼長地院，奉命而後，以一人兼領兩院，而兩院之司法行政事務，又極為繁劇，籌劃措置，自不得不慎重將事，惟日孜孜，未敢告勞，重以長官倚畀之殷，時切臨深履薄之戒，幸各職員共體時艱，安心服務，各勤厥職，差免隕越，此則私衷所深以為慰者也。

本年八月，上海兩租界全部收回，法院亦即於斯時改組，以原有江蘇高二高三兩分院，合併為上海高等法院，余奉命任為院長。至原有特一特二及南市三地院，合併為上海地方法院。曩之高地五院，今一旦合而為高地兩院，於是司法行政事務，始獲完全統一，畛域既化，統系亦明。且檢察署與法院各自獨立，亦合為高等地方兩署。檢察署之檢察官，得以實行其職權，不受任何牽制，與全國之檢察官無有二致。歷年畸形，革於一旦，可為上海近百年來司法界初開之曙光，亦可為我國將來史乘上最光榮之故實。丁此法權收回統一時期，余得為參加之一員，慶幸之深，非可言喻。現在高等法院之組織，計分民事庭三庭，刑事庭二庭，各庭設庭長一員，推事若干員。書記室設書記官長一員，並分文牘、統計、會計、民刑事紀錄等科，就事務之繁簡，設置書記官若干員。轄區除本市之外，尚有奉賢、南匯、川沙、寶山、嘉定、崇明、松江、金山、青浦、啓東、海門、南通十二縣區之廣。而今而後，關於司法行政，自當整躬率屬，一律遵守法令，處理事務，更應力圖振作，為人民謀福利，以上副國府收回租界法權之重大期望。願與我同人共勉之！（完）

皮 鞋 專 家  
中 匯 皮 鞋 公 司

男 女 各 式  
新 穎 皮 鞋  
來 路 紋 皮  
特 價 廉 售

犧 牲 皮 鞋 每 日 發 售

同 孚 路 二 三 二 號  
電 話 六 二 六 四

# 三樂實業公司

買賣經租  
房屋地產

代理買賣  
有價證券

抵押放款  
信託投資

經營一般  
企業業務

地址福州路三一三號 電話八九二〇〇號

# 華僑工商銀行

董 事 長 袁 履 登  
經 理 李 百 強

## 營業種類

銀行部

一 往來存款  
二 各種放款  
三 匯兌業務

信託部

一 代理水火保險  
二 代理買賣房地產  
三 其他信託業務

儲蓄部

一 各種活期儲蓄  
二 各種定期儲蓄

上海南京路一八九號 電話 一三九三七號 一四一七七一號

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 小沙渡路二一二二弄三一號  
電話 三 四 七 三 八



記登部業實 册註部政財

# 行銀中匯

行銀員會會公業同業行銀市海上

活期存款

利息優厚  
支取便利

商業往來

無須用票  
領用支票

信託投資

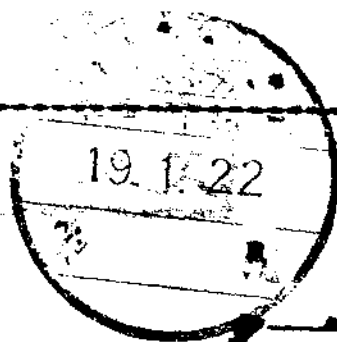
代理優越  
紅利投資

兒女存款

可存得本  
一二千

● 口路京北路南河行總 ●

路德卡路義文愛行分 ● 角轉路馬二路石行分



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

電話 〇三號 九八五六〇

九八五六九 九八五六八

分行 南京白下路一

電話 六七號 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