



內務部編譯處出版

# 市政論

張志潭著

578.1  
245

# 市政論

## 緒言

第一章 都市之發達

第二章 都市之機關

第三章 都市之職務

第一節 警察與消防

第二節 交通機關

第三節 上水與下水

第四節 煤氣事業及電氣事業

第五節 住宅

第六節 衛生

第七節 餘暇與娛樂

第四章 都市之計畫

市政論 目次



3 1646 5362 2

369958

---

市政論目次

第五章 都市之財政

二

## 市政論

緒言

杜國屏編述

入其國。溝洫不修。阡野不闢。不得謂之治國。入其市。道路泥濘。塵穢山積。不得謂之良市。而都市者。或爲政治之中樞。或當交通之孔道。貨物之集散。行李之往來。文化之倡導。莫不於是行焉。蓋一國之精華所聚。不啻其文化程度之指標也。故說國者。每於此窺之。然則市政之講。其有不容後者矣。

輓近政治之趨勢。由集權而之分權。由官治而之自治。蓋爲人謀者。恆不若其自謀之忠。爲人求者。每不若其自求之適。此事理之當然者也。是以自種之果。倍覺其甘。手調之羹。倍覺其旨。非必其果甘且旨也。意適則然耳。現代人民之政治心理。蓋如是也。而都市席豐富之資財。有偉大之人物。自治之資格。最爲完備。爲自身之發達計。固應聽其自謀。爲國家之繁榮計。亦宜恣其自治。卽爲其住民之福利計。亦非此不可也。而况民主主義之精神。非此莫由貫徹。國民政治之能力。非此莫由養成者乎。市政問題之重要。此其一。勞動問題。爲現今社會問題之中核。工場所在。都市獨

多。而都市住民。勞工。居衆。故常同一問題。自勞工方面言之。則爲勞動問題。而自都市方面言之。則爲都市問題。例如陋巷之改造。自都市之衛生。風紀方面言之。自屬都市問題。然此等陋巷之起臥者。勞工爲多。若就勞工之健康休息方面言之。則爲勞動問題。又如工時之短縮。工銀之增加。固勞動問題也。倘都市之設備不完。娛樂之場。不特不足以供勞工之修養休息。反足以獎其游惰之心。而亂都市之秩序。則都市問題生矣。市政問題之重要。此其二。人口之都市集中。亦現代文明之特徵也。而人口增加之結果。一方則貧民日益增加。他方則疾疫每易傳播。貧病夾攻。則風化與衛生。均受其害。且人口之集中於都市者。多爲田間優秀有爲之分子。倘令此輩爲貧病所驅。歸於淘汰。否則挾其不良之種子。以播之田間。自國家視之。甚可寒心。而自都市言之。恐難爲繼。市政問題之重要。此其三。

以上所述。不過略舉數端而已。其重要既已若是。雖然。市政之目的。固不僅消極之補偏救弊已也。尙有其積極者焉。則謀市民全體之福利是已。分而言之。可得三事。一曰。衛生。人之樂生。根於天性。而凡百偉大之事業。均非有強壯之體魄與健全之

精神者不能成。欲有強壯之體魄與健全之精神。則非有衛生的環境不可。今居都市之中。使全市皆穢惡腐敗。則屋內不能獨保潔淨。蓋一出戶庭。則污泥可以沒其輪。塵垢可以撲其面。即使閉門不出。而車塵馬矢。可借風伯以同來。疾疫細菌。亦與蒼蠅而俱至。雖有高牆重圍。不能阻也。昔芝加哥以頻湖之故。從前下水均注之密芝安湖。其飲料水亦取之於是。及一八九八年。望扶斯疫症流行。罹於病者六千人。而死者六百三十有六。有某統計家謂其損失達三百七十二萬打拉。——即病者之平均醫費。每人九十打拉。死者所失之社會生產力。每人五千打拉。兩條合計。恰得此數。——其後芝加哥。卒開二十七哩之運河。使湖水連於密西西比河。一切下水。均由運河排出。而綜其費用。不過二千五百打拉。其年息亦不過百萬打拉而已。即舍衛生而言經濟。亦已廉矣。二曰。便利。夫文明之利器。不特可與吾人以衛生。亦可與吾人以便利。苟一念及尺璧寸陰之古訓。則便利誠堪重矣。夫水道之途水。較諸綆汲。其難易不啻天淵。電燈之輸光。比諸點燈。其遲速奚啻倍蓰。使北京全市。敷設電車。則市民消費於道路奔馳之時間。至少可省一半。而金錢之節省。猶其餘事。

者也。三四。修飾。人類之欲望。無止境也。其於食也。既有菽粟。則思膏粱。其於衣也。既有布帛。則思交織。其於佳也。既蔽風雨。則思大厦。此人所當然。而發力向上。所由勝也。而居移氣。養移體。良弓之子。必學爲箕。良冶之子。必學爲裘。庖丁解牛。梓人營室。均幾於道。蓋環境之與性靈。實有至密切之關係也。是故都市之經營。苟爲財政所許。則於衛生利便之外。不可不加之修飾。使市民得徜徉呼吸於高尚美妙之空氣中。以涵養其德性。則其利益。又安能以數量計哉。

抑市政問題之範圍。所包甚廣。有政治上之關係。市制與行政之良否等問題。屬之。有經濟上之關係。市有問題等屬之。有社會上之關係。救恤問題屬之。有財政上之關係。市稅市債等問題屬之。有技術上之關係。則都市之測量與圖案等問題屬之。……此其大凡也。職是之故。市政論乃與政治學、經濟學、行政學、財政學、測量學……等諸科之學。生密切之關係。市政研究之不易。亦於此可見矣。

本論始以緒言。繼以五篇。第一篇。述近世都市之發達。第二篇。述都市之機關。第三篇。述都市之職務。第四篇。述都市之計畫。第五篇。述都市之財政。四五兩篇。本可置

諸第三篇中。特以關係全般。故各設爲一篇。以研究之。其細目不備載焉。

## 第二章 都市之發達

研究市政。不可不先知都市之發達史。而地異俗殊。各國都市莫不自有其發達之徑路。此各國都市之發達史。所以殊異。而亦制度之所以不能從同者也。關於此點。今爲紙面所限。姑從缺略。特就近世都市之發達。述其梗概。俾得爲本論之楔子而已。蓋近世歐美交通方便。一切社會上、政治上、經濟上之事情制度。莫不互相影響。互相模倣。有日漸接近之勢。正不特都市之發達有共通之點之可言而已也。今請先言都市之概念。然後述近世都市之發達。

夫都市爲定住處之一種樣式。觀念上常以之與田舍或村落對立。然則都市云何之問題。自含都市與田舍村落之區別。驟見之似甚明白。一般人或且不以爲問題。然自科學上言之。其決定實甚困難。觀今日學界。猶無一定之概念。則其難可知矣。顧都市概念之決定。有二種之立場。其一、一定之人民。於一定之時代。自有其所觀念之都市。第二種類。卽由此立場而決定其時代人民之都市概念。其二、則一般而

一定之見地所觀念之都市。而決定科學的都市概念。前者所得。可謂歷史的或分拆的都市概念。後者所得。則可謂組織的或綜合的都市概念。

都市之概念。本無一定。隨時代人民而殊異。是蓋由於文化的經濟的關係不同之結果也。然即就一定時代之都市而言。欲明確決定其時代人民之都市概念。亦殊不易。例如關於歐洲中世紀都市之研究。從來甚盛。一言中世紀都市。即以爲有防禦設備之多數人民之定住處所。詳言之。則其定住處所之繞以城壁、堡壘、塹壕者也。此種概念。頗見流行。或以爲定說。（據 *Reisen* 之研究。此種觀念。早行於十一世紀之德國學者間。然其一般普及。則甚受 *Geary Judvivy manner* 之影響。）及後學術進步研究之結果。漸知此說之不確。蓋中世之村落、莊園。亦有以城壁、堡壘、塹壕圍繞之者。正不獨都市有是也。而他種說明。亦復類此。各有其缺點。（例如 *K. Poth* *V. Deirchenslein* 以市會之存在。爲都市之特徵。即以都市權爲都市之根本特徵是也。而 *Marcel Planiol* 氏則謂都市之見於中世紀之記錄文書者之中。亦不乏無都市權者云云。）驟聽似確。而細按殊昧。今之引此。特以明研究之詳密。若中世之都市。

猶且不得確定之概念耳。

而由第二立場所得之概念。則因見地之不同。或由藝術史的見地。或由戰爭史的見地。……可得種種特殊之都市概念。例如戎伯特(Sandberg)則由經濟史的見地。換言之則於經濟的意義決定都市之概念。而得「都市者。在經濟的意義。依外部之農業的勞動之生產物以支持其生活之多數人民之定住所也。」云云之定義。夫都市之概念。固可由種種特殊之見地而決定。然因近來社會學發達之故。不特可由特殊之社會科學的見地以研究都市。且時感有由一般社會學以研究之之必要。日人米田庄太郎氏即由此見地以研究都市。而求其一般的概念者也。其言曰。「余於形態的方面以其人口對於居住所之面積多而且密。於機能的面。則以「非農業的」之二事。為決定都市之一般的概念之標準。蓋都市者。人口之比較之的稠密而非農業的居住所也。然則余對於都市之一般的概念其考察之經路。雖與戎氏異。而其結論則與其所謂經濟的意義之都市概念。大體固相一致也。一而米田氏對於人口之多寡。不認有絕對的標準。(萬國統計學會自一千八

百八十七年以來。稱人口二千人以上之定住所爲都市。而前此德國帝國統計。則以人口二千人以下之處所爲田舍住地。二千人至五千人爲田舍都市。五千人至二萬人爲小都市。二萬人至十萬人爲中都市。十萬人以上爲大都市。而美國則以人口八千以上爲都市。學者如尉巴 (Wobser) 則以一萬人以上爲都市。其在我國前清城鄉地方自治章程第二條規定「其餘市鎮村莊屯集等各地地方。人口滿五萬以上者爲鎮。人口不滿五萬者爲鄉。」(鎮者市也) 特以非二千人以上之人口之居鎮住所。而能有特別之文化的意義。可與村落區別者。一般不得存立。故以二千人爲都市成立大體上人口之最少限度。非謂有人口二千人。即可指爲都市也。米田氏又以人口十萬以上者爲大都市。百萬以上者爲巨大都市。且謂此種都市概念。大體上任何人民任何時代。均得適用。而於現代之文明國。苟由社會學之見地以決定都市之概念。則尤其適當者也。其說頗切事理。可採也。(參觀米田庄太郎著現代人心理與現代文明第七章第一節) 都市之膨漲。爲十九世紀下半期之大現象。或謂十九世紀爲移住之時代。其指外國之移住。固無待言。而實則內國移住。換

言之田舍人口之集中於都市。其勢亦不弱也。據安部磯雄氏所記。千七百九十年。美國人口之總數爲三百九十二萬九千二百十四人。而當時住於人口一萬以上之都市者十二萬三千五百五十一人。對於全國人口不過僅占三分之一。而已。千八百九十一年。濠洲之人口總數三百八十九萬九千八百九十五人。殆與百年前美國人口相同。然住於人口一萬以上之都市者。却有百二十六萬四千二百八十三人。殆占全人口三成三分二厘。由此觀之。百年之間。都市膨漲之比例。殆在十倍以上。夫當時之美國與近世之濠洲。同爲殖民地。其境况相似也。而其都市之發達。百年之間。若是其異。欲不歸因於近世都市膨脹之趨勢得乎。此猶得曰。地域不同。或出諸環境之相異。然徵諸文羅 (W. B. Munro) 氏所記。美國之都市人口。在千八九十年占全人口百分之三六。二。在千九百年進至百分之四〇。五。及千九百十年又進至四六。六。此二十年中。增加百分之十。蓋前此所未見也。而大都市之數。亦大增加。在千八百九十年。有人口二十萬之都市共十五處。及千九百十年。乃增至十八。又在千八百九十年有人口十萬以上之都市二十有八。其在五萬以

上者。五十有六及千九百十年則前者漲至五十。後者至九十有八矣。其膨脹之速誠可驚矣。今依尉巴氏所調查列表如左。以示世界各國都市膨脹之趨勢。

國名	年代	(年項)	%	年代	(年項)	%
英國舍威爾斯	一八〇一	二一・三	一八五一	三九・四五	一八九一	六一・七三
蘇格蘭	一八〇	一七・〇	一八五一	三二・二	一八九一	四九・九
澳洲	(一八九一年以前無統計)					
比利時	一八〇一	一三・五	一八四六	二〇・八	一八九〇	三四・八
索維	一八・一五	八・九	一八四九	一三・六	一八九一	三四・七
和爾	一七九五	二九・五	一八四九	二九・〇	一八八九	三三・五
歐洲土耳其	(千八百八十五年以前無統計而千八百八十五年之統計為人口二萬以上之都會者)					
烏路士	(千八百九十年以前無統計)					
普魯士	一八一・六	七・二五	一八四九	一〇・六三	一八九〇	三〇
美國	一八〇〇	三・八	一八五〇	二二・〇	一八九〇	二七・六
法國	一八〇一	九・五	一八五一	一四・四	一八九一	二五・九
丹麥	一八〇一	一〇・九	一八四〇	九・六	一八九〇	二三・六
西班牙	一八・一〇	一四・〇	一八五七	一六・二	一八八七	二九・六

意大利 (千八百八十一年以前無統計) 一八八一 二〇·六

加拿大 (千八百五十一年以前無統計) 一八五一 八·五 一八九一 一七·一

瑞士 一八二二 四·三〇 一八五〇 七·三 一八八八 一六·五

奧國 一八〇〇 四三·七 一八四三 五八 一八九〇 一五·八

日本 (一八九〇年以前未詳) 一八九〇 一三·一

右表分千八百年千八百五十年千八九十年三期。列記各國人口一萬以上之都市之人口。對於總人口之百分率。以証明都市人口膨脹之趨勢。又因各統計不能均。爲千八百年千八百五十年千八百九十年。故仍附其年號焉。(其在德國一八七〇年頃。總人口約四千一百萬人。而其人口五千人以上之都市人口僅占百分之二十六及千八百九十年。增至百分之三十六。千九百零五年終達百分之四十五以上。) 由是觀之。都市人口之膨脹。實爲近世各國共通之現象。換言之。都市之長足的發達。乃現代文明之特徵。而昔日所未曾見者也。然則其因果何在乎。近世學者關於都市人口集中之原因。究者論頗不乏人。若尉巴、戎伯特等言之頗詳。大要專重物觀的原因。以現代經濟組織爲其主要之原因。而於主觀的精神的

原因。視之甚輕。而日人米田庄太郎氏。則以為物觀的原因。固不可輕。而主觀的原因。亦不可沒也。主觀原因謂何。即現代文化之精神。人格之自由發展。自由活動。自由享樂之要求。實占重要。現代文明國都市集中之傾向。蓋由對於都市生活之一般的景慕而起。而為現代文明特有之現象。此種景慕之根本則為人格之自由發展。自由活動。自由享樂諸要求。普及之結果而成者也。米田氏現代人心理與代文明第六章第一節。平心而論。偏重物觀者固非。偏主觀者亦不可簡單之事物。且有不能以單一之原因說明之者。况複雜如近代之都市者乎。米田之說雖不無稍重主觀之嫌。然大體固中肯綮也。今分物觀主觀兩方面。擇其主要者說明之。

(一) 物觀方面。

(1) 現代社會之經濟的組織。

(甲) 農業之發達。 農業發達之結果。農業人口乃生剩餘。蓋農業進步。不特足以盡地力。而農具亦得以改良。農具改良。則勞力省矣。據專門家之計算。若用近時之器械。與充分之牲畜。則三農人之力作。可抵數十年前十五人之動作。

云。是則彼十二人者。爲剩餘者矣。

(乙)商業之發達。都市之起原。多賴天然之形勢。交通方便。則商賈輻輳。商賈輻輳。則商業發達。商業發達。則交通業尤甚。則需人衆多。此田舍剩餘之人口之所由來。聚於都市者也。

(丙)工業之發達。近代之經濟組織。大規模之工業。比諸小規模之工業。較爲有利。而大規模之工廠。尤利設立於都市。蓋既易於得工。又便於出貨。且於經營上得種種之便利故也。職是之故。隨工業之發達。工廠多聚於都市。而食力之勞工。亦多聚於都市矣。

(2)其他政治的設施。社會的便利等。政治的設施。如中央集權。土地制度。及獎勵職業自由移住自由之法律。是社會的使益。例如娛樂。交際及教育等之使益。是

(二)主觀方面。

人格自由之要求。此等要求。決非現代所特有。無論何代。凡屬優秀之分子。

其行動也。莫不由於此等之要求。故其人常爲社會進化之指導者。然其普及於一般民衆之間。無論何人。均依之行動而視爲當然者。則現代文明之特徵也。雖謂人格自由之要求。爲現代文明之根本精神。無不可矣。人格自由之要求。含有左列三項

(甲)自由發展之要求。以今日各國之現狀。欲磨練才能。技術。使其人格得以盡量自由發展。必需教育等各種之機關。而此種機關。非在都市。不能十分完備。則有自由發展之要求者。自景慕於都市矣。

(乙)自由活動之要求。

(丙)自由享樂之要求。

各人隨其性質之所近。欲自由發展其人格。則不可不使其活動自由。欲其活動能收相當之效果。則不可不有成功之必要條件。而此等條件。惟都市爲最備。此自由活動之要求。所以變成都市之景慕者也。而依乎自己力量。實則常超乎自己力量之上。——自由享樂。而沾文明之恩澤。則亦含

都市之外不可得也。此又自由享樂之要求，所以變爲都市之景慕者也。

都市集中之原因既如是矣。而其集中之結果則何如。今擇要略述之。以終此章。第一，衛生不良。夫人口集中於都市也。一方固使都市之區域擴張。而他方亦使人口之密度加甚。據田中氏所調查。每一耶卡之土地巴黎平均住百四十二人。爲最密。其次，伯林住百三十八人。東京住百十五人。倫敦住六十人。維也納住三十八人。爲最稀。由此觀之。則近代大都市人口之密集。可以窺見一斑矣。其結果。家屋櫛比。則空地缺少。地價上騰。則樓層增多。空氣日光。兩皆不足。加以往來頻繁。塵污集聚。健康者處此。猶將不堪。而况都市住民。概屬疲弱者乎。此都市之肺結核病之所以獨多也。例如英蘭（含威爾斯）死於肺結核者。其在都市人口十萬。每年死者百二十三人。而在村落。則僅百十一人。而在倫敦。則增至百六十一人。其數尤巨。又如日本明治四十一年中。每人口十萬。死于肺結核者百五十四人。而在東京市。則增至三百人。約當全國平均率之二倍。其次大阪市爲二百二十五人。亦不少也。猶有瀆注意者。則都市嬰孩死亡率之增加是也。例如英國都會地方。吃乳嬰孩千人中。平均

死者一百二十八人。而在村落則不過九十八人而已。（日本東京吃乳嬰孩。每千人死百八十人云。）夫嬰孩之多死。固由於環境之不宜。而爲之父母者。身體疲弱。亦其先天不足之一大原因。惟斯二者。無一不爲都市人口集中之結果。然則都市衛生問題之解決。有不容緩者矣。

第二、貧民增多。據英人武司（Charles Booth）所調查。倫敦之貧者。約占其人口十分之三。詳言之如左。

最貧者 The lowest class 0.9%

甚貧者 The very poor 7.5%

貧者 The poor 23.3%

然此猶得曰倫敦有特別之情形。而據商人龍徐里（B. Seechin Rowntree）氏所調查。一八九九年之約克（York）市。當時人口爲七萬五千八百十二人。其不能糊口者七千二百三十人。均屬勞動階級。約占其總數百分之一四。四六。而占人口總數百分之九。九一。合之僅免飢渴者。爲數二萬三百二人。約占勞動者總數百分之四

三、四。而占人口總數百分之二七·八四。又據田中氏所記東京之養育院。明治三十五年。其所收容之人數。僅六百人。而明治四十五年。增至二千八人。十年之間。增加至於三倍。以上。而東京市之人口。此十年中僅增加百分之四十有奇。則其貧民之增加甚速。於此可見矣。英國爲列強中最富之國。日本爲其最貧者。而貧民之多。竟不相讓。由是可見世界都市貧民增加之趨勢矣。夫都市人口集中之現象。與貧民增加之現象。前者果爲後者唯一之原因。抑二者同出於他因乎。固尙有待乎研究。而其間有密切之關係。且後者常爲前者所促進。則毫無疑義者也。職是之故。貧民救濟。與失業救助等種種之社會問題。遂如前述。占都市問題之中心矣。

第三、交通之阻碍。與美觀之破壞。夫都市之人口集中。其勢甚遽。非有預定之計畫也。而又多屬勞動食力之人。故其家屋所聚。易破都市之美觀。車馬頻繁。易壞都市之道路。而人口稠密。則前此之道路。動形擁擠。此不特不便利。不壯觀。而馬足車輪。在在可生危險。此市街改正與都市計畫之問題。所以日感必要者也。

第四、秩序之易亂與風紀之易澆。夫都市之住民。土着者常居少數。大都四方所聚。

魚龍雜處。而居住自由。遷徙至易。往往有隣居數年。未審姓字者。既無氏族之關係。又少比隣之情誼。苟無警察維持。則其秩序。恐不能一日保也。復次。都市發達。女閭亦興。娼寮妓館所在有之。若不嚴行制限。不特於衛生有礙。而於人道風紀亦所關不淺也。此都市警察之良否。所以不能忽視者也。

以上四端。特揭其要而已。不能詳也。要之。人口之增加。或集聚。實爲一切都市問題之所由生。有問題然後有政策。市政之重要。必自人口之都市集中始矣。

## 第二章 都市之機關

都市者。地方自治團體之一種也。故欲言都市之機關。不可不先明自治之性質。夫自治一語。實含有根底相異之兩種觀念。相互錯綜。以成今日之制度。二者謂何。曰人民自治之觀念。曰團體自治之觀念。

(1) 人民自治之觀念。發達於英國之制度。所謂自治 (Self Government) 云者。蓋指對於官僚政治而言。非僅限於地方自治也。於斯義也。自治之要素。乃政府官吏以外之人參與公務。固不問其所參與者。果於立法司法行政何屬也。

是故國會議員議決國政可謂自治也。陪審員參加裁判可謂自治也。即治安判事以名譽職之資格掌管地方警察及其他事務亦可謂之自治也。自十八世紀之末葉與十九世紀之初。英國國會制度大爲他國所模範。而十九世紀之後半。其自治制度亦直接間接大爲德法地方制度改革之原因。故人民自治之觀念因之傳播甚廣。

(2) 團體自治之觀念。發達於歐洲大陸之政治思想而以地方團體對於國家得自營其事務爲本旨者也。德法諸國之地方制度雖更幾許之變遷。概括言之。則如下述。當中世諸國王權衰微之際。地方團體——就中自由市府——擁有極鞏固之自治權。對於中央勢同獨立。迄夫封建時代依然保有特權。立法、司法、行政莫不自行。復編制軍隊以爲自衛。及後王室多利用之以破壞封建而恢復王權。一時地方團體之勢力臻於強盛。然而兔死狗烹。古今通例。王權既復。乃謀所以削奪其權而行中央集權之政策。職是之故。地方團體殆不得不陷於破滅之境矣。及十八世紀之末葉。自由主義勃興。政治上個人與團

體要求自由之聲浪大起。於是論者盛倡地方分權之必要。其甚焉者且謂地方團體須離國家而獨立。於時法國革命一方雖樹立政治上之自由。而他方則企圖行政之統一。而未暇及於地方自治之基礎也。加以國家多難。變亂頻仍。故法國至今猶不乏中央集權之色彩。而德意志諸國。則於其間漸次用意於地方制度之改善。卒成完全之自治。要之。大陸諸國。因此種沿革之結果。自治觀念。遂不得不偏重於「地方團體依其自己之意思處理固有之事務而不受國家干涉」之點矣。而英國自前世紀中葉以降。力行改革。以謀地方團體之鞏固。復設地方議會。使由人民選出之議員議決地方之事務。此則大陸諸國制度之精神輸入之結果也。

以上二種觀念。蓋起原於政治上之議論。固難驟視爲法律上之觀念。而二者之中。團體自治之觀念。則較之人民自治之觀念爲近於法律上之觀念。蓋人民自治之觀念。不特使自治之範圍失之廣泛。而於各國實際上之制度。亦有不甚說明者。法之巴里即其著例也。若夫團體自治之觀念。以團體爲自治之主體。唯於或

種程度得離國家之干涉而自營其事務。此種見解。在法律上尙可與以承認。何則。法律上所謂自治云者。公共團體於法律之範圍內。得處理其共同事務之謂也。由是言之。自治團體之要素。有不可缺者二事。則自己之意思與獨立之財產是也。由前言之。自治團體。不可不有其團體員所選出之意思機關。由後言之。自治團體。不可不有其獨立之財政。有意思機關矣。不可不有執行之機關。有意思機關而無執行機關。則良法美意。不能實現。有執行機關矣。使此機關與意思之機關性質相背。則良法美意亦不能十分實現。此意思機關與執行機關之組織。所以不能不使其有有機的連絡者也。

第一執行機關 機關之組織。有單獨制 (a simple head system) 與合議制 (College or Board system) 二種方法。其在前者。一人之意思。法制上爲其團體之意思。而在後者。則多數人之意思。依一定之方法而統一。其所統一之意思。乃爲團體之意思。是也。各國之官廳。行政官廳。多採前制。司法官廳。則多採後制。蓋以前制可收敏捷負責之效。而後制則有公平慎審之功。故也。而在自治團體——就中都市

英德兩國採用後制。而法日兩國——日本自明治四十四年以來始改執行機關之市參事會爲第二議決機關——則採用前制。故在德有參事會。而於英有所謂「選定委員」(Committee of selection)焉。二者均爲都市之執行機關。實際上亦未見事務之處理受有何等之阻碍。而自理論上言之。自治者國家所以承認人民參與其行政之制度者也。其運用常以人民之公共心爲前提。自宜以合議制爲適合。且自治團體之事務。概屬內政。無須乎秘密。與特別迅速。自此點言。採用合議之制。亦無不可者也。事實如彼。理論如此。故吾人於執行機關論。主張合議制。

(甲)市長(Mayor) 凡一都市。莫不有其代表之官員。此種官員。稱爲市長。在採用單獨制之都市。市長即其市之執行機關。所屬吏員。不過相助爲理而已。

如日本東京大阪京都等之市長。若在採用合議制之都市。則市長雖爲一市之代表。而其實不過爲執行機關一員而已。如德之柏林。要之各國市長。概有積極的權能。其不然者。唯有英國。蓋例外也。

(子)員數 多數國家之都市。僅置一員。而置正副二員者。蓋亦有焉。例

如德國之大都市多置二員。稱爲第一市長，第二市長（*Erste Bürgermeister*，*Zweite Bürgermeister*）

(丑) 選任

(a) 選任之方法

(1) 由一般選民選任者。例如美國

(2) 由市會選任者。例如英國、德國（德國須州廳認可）

法國（巴黎不在此限。蓋巴黎市制不置市長。由些奴 *Seine* 知事

*(Prefect)* 及警察總監 *(Vice Prefect)* 管轄之。二者均由政

府任命。而受內務總長之監督。） 意大利之大都市及西班

牙之小都市等。

(3) 由中央政府選任者。例如比利時和蘭丹麥瑞典及人口一萬

以下之意大利都市。與人口六千以上之西班牙都市等。其在

比意兩國多就市會議員中選拔。

(4) 由市會選任候補者若干人。而中央政府於中選拔者。例如日本市制。內務大臣使市會選定市長候補者三名。上奏而請裁可焉。(市制第七十二條第二項)

(5) 折衷各制者。例如我國前清城鎮鄉自治章程第五十五條規定總董(市長)以本城鎮選民。由該城鎮議事會選舉正陪各一名。呈由該管地方官申請督撫遴選任用之。是殆雜採德日意美諸國制度而折衷之。——其京師地方自治章程略同。(第九十三條)(又民國三年十二月二十九日公布之地方自治試行條例。——迄未實施。——則規定區董由本自治區選民中選出三人。由縣知事委任之云云。由此觀之。當局之方針。猶未變從來之方向者也)

(6) 被選之資格。各國市長之被選資格。制限寬嚴。各不相同。例如美國一般須爲選民。然在舊金山 San Francisco。費拉持費亞(Fra

Philadelphia, 巴提模亞 Baltimore 等市。須五年以上住於其市。而在丁巴 (Denver) 則須爲美國市民五年。亦有最低年齡之制限者。以巴提模亞與費拉特費亞之二十五歲爲最低。聖路易 (St. Louis) 之三十歲爲最高焉。又有少數都市。尙留財產之制限。巴提模亞號士頓 (Houston) 得撒 (Texas) 等是也。

又如英國以住於距市十五哩之內爲滿足。

法國則因凡納稅者無謂何人均得被選爲市會議員之故。凡納稅者均可由是被選爲市長。蓋其須由市會議員中選出故也。

德國則但論其有行政事務之經驗與否。住所財產之現狀如何。非所問也。

日本市長爲有薪職。故其結果。除依職務的理由之制限外。不須爲市之公民。

我國前清依城鎮鄉自治章程第五十五條之規定。則凡得爲議

事會員者均得爲總董。

(寅)任期 市長之任期亦各國不等。英國一年。法日四年。和蘭六年。德國十二年。比利時無任期。美國則自一年以至五年。大都市多四年。如紐約費拉特費亞芝加哥 Chicago 聖路易波士頓 Boston 巴提模亞等是。但波士頓之市長於任期之後半——第三第四兩年——得由選民召回 (Recall) 爲特例耳。

終任之後各國成例多得再選。

(卯)薪俸 薪俸之多少厚薄常應乎市之富貧。事之繁簡以爲斷。各國頗不一致。

(辰)權限

各國市長之權限輕重廣狹頗不一致。今擇重要各國。就立法行政司法方面。略事觀察焉。

(1)英國 英國市長爲市會之一員。同時爲其議長。且得出席於各種委

員會而兼其議長焉。英國市長。既非如美國市長有否認 (Veto) 市會決議之權。亦非若法國市長有任免吏員之權。其於行政事務所得參與之範圍。雖甚廣大。然此不過以行政委員會之一員參與之而已。非能統轄委員會者也。但得召集臨時市會而已。關係於司法。則小都市之市長。於其任內及卸任後一年之內。行保安判事 (Ordnance or Peace) 之事。而大都市則另置警察長官焉。

(2) 德國 德國之市長。既非市會之議員。亦不為市會之議長。雖為參事會之議長。然理論上非其首長。而為其同僚。然而事實上則統轄市參事會。而準備其議事處理日常之事務。均為市長。故市長為都市行政之中心。而對於市之布告得修正之。市會通過之條例有違法時。得否認之。於司法上則別無權限。

(3) 法國 法國市長。司法上亦無權限。其在市會為其一員。且兼其議長。對於市會通過之條例。固無何等否認之權。然一方有編成交附市會

討議之豫算案之義務。他方有制定不經市會協贊之警察條例之權利。且於行政上較之英國權力更大。蓋市長爲地方團體之長官。關於都市行政爲單獨負責之人故也。其於市會。年年須提出精密之報告。且除收稅吏與警察官外。一切吏員之任免。均屬市長之權限。其他處理市有之財產。監查都市之支出。管理公共之事業。以及種種之事務焉。

法國市長。一方復爲國政事務之執行機關。故得支配警察事務。編纂出產與死亡之統計。查定直接國稅之納稅額。及執行關於兵役之法令。於此種關係。直接受國家之監督。

(4) 美國 美國市長對於市會之權能。其初與英相似。及至近世。乃頗擴張。其在小市。市長多由市會議員中舉出。常爲市會之議長。可否同數。則依以取決。且一般有召集臨時市會之權能。若市長爲市會以外之人。則市會得向之徵取關於都市情形及其行政各課事務之報告。此

種報告與大總統對於康格雷<sup>Congress</sup>州知事對於州立法院所發者，同其性質。蓋僅有勸獎之性質，別無拘束之効力者也。於此之外，市長尚有有限之否決權。換言之，市會所通過之條例或決議，均須經市長之認可。始成法規。否則須再經市會之決議。乃成法規。而此度之決議，須有特別多數。——普通須有三分之二。若巴提模亞則須四分之三。紐約則須六分之五。——蓋較難矣。而於行政上，美國市長較諸歐洲市長已有廣大之權限。更有舉凡都市全般之責任及支配集中於市長一身之趨勢。市長無任命吏員之權限。然得監督其勤怠。甚且得黜免之。此外尚有特殊之權能。即市長以保安官吏之資格。有維持都市之安寧秩序及鎮壓暴徒之責任是也。又於司法上。其初市長均有司法之權。裁判民刑之訴訟。然在今日保安判事之權能。猶有存在者也。

(5) 日本 日本市長之權限。頗似法國。可分為執行市之自治事務。與國家府縣其他公共團體之事務二種。其在前者。市長統轄全市而代表

之。故凡市之事務。均係市長執行。市制所舉。不過其概目而已。其對於議決機關。則左例之權限。

(1) 發案權。但須經市參事會詳後之審查。並附其意見而提出之。

(2) 監督權。市長認市會之決議或選舉有越出權限違背法令或會議規則時。得依自己之意見。或監督官廳之指揮。表示理由。付其再議。或使之再選。其須執行者則停止之。若市會仍持其議。則市長須請府縣參事會裁判之。又市會之議決。有害公益。或其收支有不適當時亦同。又市長對於市參事會。亦有同樣之權限。

(3) 代議決請求權及專決權。市會不成立或不足法定人數。或無招集之時間時。市長得以屬於市會權限之事件。付諸市參事會之議決。若市參事會有同上之情形時。得付諸府縣參事會之議決。市會或市參事會應議決而不議決之事件亦同。又關於市參事會應決定或議決

之事件。有臨時急施之必要。而市參事會不成立。或市長認爲不及召集時。市長得專決之。但須報告於次回之會議。

(4) 所屬吏員之指揮監督及懲戒之權。

其在後者。則有司法警察補助官之職務。戶籍徵兵選舉等之事務。

(乙) 德國之市參事會與英國之市委員會。

(子) 德國之市參事會 (The Magistrat of Statist) 德國都市之執行機關。

革命以前。——有市參事會焉。市參事會由市長及市參事員所構成。市參事員分有薪職與名譽職二種。在小都市名譽職常居多數。而大都市反之。名譽職市參事會員之數。比例人口。以法律定之。而有薪職市參事會員之數。則依市會之議決而定。大抵參事會員之總數。常當市會議員數四分之一乃至三分之一。例如柏林有薪職市參事會員——市長副市長在內——與名譽職市參事會員各十七人。而其市會議員則共一百四十四人。尚不及其四分之一也。參事會員由市會

選舉。其任期有薪職普通十二年。亦有終身者。名譽職六年。每三年改選半數。二者均再選三選以爲常。有在職至三十餘年者。在職長久。此德國市參事會之特色也。又名譽職市參事會員。一經中選不許辭退。至少須任事三年。違者科以多額之罰金。然以市民禮待之濃。卒亦少有辭者。名譽職市參事會員。須爲市之住民。而有薪職則不須此條件。唯以技能經驗爲標準。在職之時。薪俸甚厚。而退職之後。年金亦豐。——其在伯林年俸自二千五百至三千打拉。其他都市亦自一千二百至二千打拉。又在任一期十二年者。退職之後。給以薪俸之半。任滿二期者。給與全額。職是之故。有學識富經驗者。多樂爲之用。

市參事會有會員半數出席。即可開會。小市只須三分之一。

出席員過半數通過。即生效力。唯其議事不尙公開。

市參事會爲執行機關。對於市會。準備付議之事件。而執行其決議。凡

代表都市之文書。雖由市長以市參事會之名義署名。然不可無市參事會員之連署。以表示市參事會之責任。苟有不然。則都市不受其拘束也。他如修繕道路。監督支出。任免有薪之吏員。……須得市會同意。認可一切條例 (Ordinances) 管理各種之市營事業等均屬其權限。則其實力之大於此可見矣。

#### (丑) 英國之委員會

英國市制與德國異。雖行合議制度。然其特色在執行機關與議決機關彼此不分。而由市會議員中選出委員。以分担各部之事務者也。

英國市會每年十一月之會議。由議員及 Aldermen 中選出所謂 *Committee of Selection* 者。委員分爲常設委員 (*Standing committee*) 與特別委員 (*Special committee*) 二種。常設委員中除監察委員 (*Watch committee*) 與教育委員 (*Education committee*) 爲法律所要求者外。他種委員均隨都市之情形。依市會之議決而設置者也。然而實際委員之數。多

在十二以上。——利物浦 (Liverpool) 十四巴敏昂 (Birmingham) 十八約克 (York) 十一。——其結果一人常兼數職。常置委員定期集會。處理其所分担之事務。有時更設副委員而委以細微之事務。

委員之名額。少則六七人。多至二十人。除監察委員會。其數不能超過市會議員三分之一。——外。不以法律規定。而以都市之條例定之。委員長由委員互選。非經自辭。恒久於其位。——亦有規定不許超過二年者。然居少數。——委員長為委員會議長。招集委員會。一方為市會委員之媒介。而他方則傳達命令於市吏員。

委員會雖由市會選出。分担一市之事務。然其終局之決定權。仍在市會。故委員會之議決。須經市會之許可承認者也。雖然。實際上凡經委員會之議決者。市會恒少否認之。

都市事務處理之順序。通常先付市會討議。其次移於各種委員會。委員會決議之後再報告於市會。而決定之。此其常者也。但微細之事。則

逕由委員會決定專行。然後報告於市會。

委員會之種類。依市而異。其普通者。爲（一）會計委員會。掌市之會計。預算爲最有力之委員會。（二）財產委員會。管理監督市之土地。建築物及勞動者之家屋等。（三）衛生委員會。司公衆衛生。貧民宿舍及工廠之監督。（四）土木委員會。司下水道。道路之鋪石。公衆便所等事務。（五）監察委員會。司警察消防。（六）道路委員會。掌市之道路。（七）水道委員會。司給水之事務。（八）教育委員會。監督小學校之建築設備。等其他關於煤氣。電氣。電車等市營之事業。則多別設特別委員會以管理之。

第二、議決機關——市會。議決機關者。都市意思所由決定之機關也。預算之決定。財源之選擇。市長吏員之選舉。及其他百般之事務。通常均屬其任務。職是之故。爲市民者不可不於其選舉用其心。而研究市政者。不可不於其組織致之意也。

（甲）市會之組織。各國市會（The city council）通常採用一院制度。（Asian

ale-chamber System) 亦有採用兩院制度 (The double-chamber System) 者。美國之一部都市是其例也。——美國都市採用二院制者。其在人口二萬五千以上者。約有三分之一。而在人口二萬五千以下者。則不達此比例也。而其十大都市中。如紐約芝加哥聖路易波士頓克勒武蘭 (Cleveland) 披志保羅 (Pittsburgh) 麥特羅伊 (Detroit) 武花羅 (Ballto) 八市。均採一院制。採二院制者。唯費拉特費亞巴提模亞二市耳。大概通稱一院為 The Board of aldermen 而稱他院為 The common council 焉。

日本市參事會之性質。與二院制之上院有別。已另見。不再贅。

(子) 名額 市會議員之名額。國各不同。市亦相異。要在斟酌都市之情形。依事務之繁簡求得恰好已耳。若就其對於都市人口之比例而言。則德國瑞士意大利為最多。美國次之。法國西班牙荷蘭等為最少。

(註) 各國市議員之實數。其在德國。伯林一四四人。Munich 與 Carlsruhe 各九十六人。

德勒士丁七八人萊浦志七二人繆尼希 Munich 六二人美國費拉特  
費亞一三二人紐約七三人芝加哥七〇人舊金山一八人波士頓九  
人而已。法國市會議員略比例於人口其定額自十名以至三十六名  
凡人口在五百人以下者十名六萬人以上者三十六名里昂獨有五  
十四名是爲例外英國倫敦一一八人曼查士打(Manchester)一〇三  
人利物浦三四人格拉斯哥七五人日本則凡(一)人口五萬未滿之  
市三十人(二)人口五萬以上十五萬未滿之市三十六人(三)人口  
十五萬以上二十萬未滿之市三十九人(四)人口二十萬以上三十  
萬未滿之市四十二人(五)人口三十萬以上之市四十五人(六)人  
口三十萬以上之市每增人口十萬五十萬以上之市每增二十萬則  
增加議員三名但以上議員之定數得以市條例增減之(市制第十  
三條)

(丑)任期 議員任期亦長短不同。例如英國市會議員任期三年每年改

選其三分之一。法國任期四年。期滿同時改選。德國任期六年。每二年改選三分之一。日本任期四年。自總選舉之日起算。至於美國。其行二院制者上院(The upper branch)議員之任期或有二年或為四年。下院(The lower branch)或為一年或為二年。而以後者為普通。——但新英蘭仍每年改選。——雖許再選。然實際在職六年或八年者極少。由是觀之。任期長短雖各不同。然大概多許再選。故雖期限甚短。亦未足以為病也。唯選舉常行。易使人厭耳。

(寅)選舉區 都市廣大則選舉時以分區為使。然若一面行小選舉區制。而他面規定被選舉者必為其區民。則不易得適當代表之人物。而市政莫由舉矣。

(卯)選舉權 市會議員之選舉權。比之國會議員之選舉權常為寬大。例如法國。凡達丁年之男子。於選舉名簿完成之時。經滿六個月。住於其市者。均有選舉權。其他完納都市所課主要租稅者。即不住於其市。對

於此市亦有投票權。但於所住之市與納稅之市任擇其一。不能兩兼之也。美國亦然。成年市民大都有投票之權。一般與州選舉權同其廣狹。故其選舉名簿亦常兩用也。又如英國選舉者之資格。殊爲寬大。不若德日之拘拘於財產制限也。蓋須既婚與完納救貧之稅兩救貧稅之額。亦無特別嚴重之制限。且婦人亦得投票。故雖謂之普通選舉。亦無不可也。日本師倣德制。今德已敗。且改舊觀。行三級選舉之制者。惟日本耳。而我國前清京師地方自治章程。倣德日制度。今雖已廢。他日自治恢復。慎勿再蹈此弊也。

註 日本市制有市公民權者。始有選舉權。而市公民之資格如次。(一)帝國臣民。(二)年齡滿二十五歲之男子。(三)營獨立生計。(四)二年以來爲市之住民。(五)二年以來分任市之負擔。(六)二  
年以來於市內納地租或納直接國稅年額二元以上。(七)二年以  
來不因貧困受公費之救助。(八)非禁治產者。準禁治產者及受六

年以上之懲役或禁錮之刑者。以上各要件之年限得以市會之議決免除之。此外非公民者一被選爲市長或其他有薪之吏員即時取得公民權。

日本市會選舉採用三級制度。其法以選舉人之納稅總額三分之一爲每級之納稅額。再依納稅之多寡爲順序。編定選舉人名簿。自第一名起將其納稅額以次相加。滿一級之數爲第一級。如是再進滿一級之數爲第二級。以下爲第三級。三級各舉市會議員三分之一。但一級選舉員不能少於議員定額三分之一。不及此數則依次加入。蓋將以此救富豪之專制。然等級猶存。精神未改。其所救濟蓋亦僅矣。

(辰)被選舉權 各國市會議員之被選舉權亦(一)有加以住居之條件者。例如美國費拉特費亞須四年。舊金山須五年。(二)有加以年齡之條件者。例如美國費拉特費亞紐阿歷安 *New Orleans* 均須達二十五

歲。而聖路易則限至三十歲。(三)有加以教育程度者。例如美國參特羅伊要求須能明白讀且寫英文是也。(四)有加以財產條件者。例如法國凡納稅者苟有選舉權。雖不住於其市亦有被選舉權。但此種議員不得超過全員四分之一。又如德國各級所選出之議員。至少須各半數爲有不動產者。若選舉之後。不能充此條件。則無不動產而得票最少者。須讓於合格之備選者。又如英國於市內有財產或納特別租稅者。不必居於市內。即住於市外之人。亦得被選。——女子亦然。——是對於不住都市之人。亦爲一種制限也。

其他尚有各種消極之條件。如(一)不得兼其他官吏。(二)直接間接與都會有契約關係者。(三)與現任市公職親屬者。(四)從事特種職業者及退職後不滿一定期限者。不得被選舉是也。

註 日本市制第十八條。規定下列之人。不得被選。其退職後未滿一個月者亦然。(一)所屬府縣之官吏及有薪吏員。(二)市之有薪吏

員(三)檢事警察官吏及收稅官吏(四)神官神職僧侶及其他宗  
教師(五)小學教員(六)市事業之包工者及其經理(支配人)與  
以同一行爲爲主業之法人之無限責任股東重役(公司之總理  
董事經理查賬人等有重大責任者均稱重役)及經理(七)與現  
任市會議員有父子兄弟之關係者(八)與市長助役市參事有父  
子兄弟之關係者均不得被選(九)市吏員依懲戒而免職者二年  
間不得就市之公職。

其他德美法等亦有類似之制限。

(已)薪俸 各國成例。市會議員多不給薪。然在美國。則多數都市給與薪  
俸。例如波士頓市與芝加哥市之議員。年俸一千五百打拉。其他小市  
亦在一千打拉以上。又在法國。巴里表面上不給薪俸。而以償還實費  
之名目。一年給予四千佛郎。而於一八九九年以方開博覽會。費用孔  
多爲口實。增至六千佛郎。其後卒仍之而未改。

## (乙)市會之權限

(子)關於組織及開會之權限。市會關於其組織及開會之權限。常甚受制限。其在英法。市會無決定關於其議員選舉之紛擾之權能。此種權限。在英屬於司法裁判所。而在法則屬於行政裁判所焉。又在美國。往往於市制上規定市會得審查裁斷其議員之資格及選舉。然於普通法上。此種紛爭之處決。依然屬於裁判所之職權。日本關於選舉及當選之爭訟。其第一審固屬於市會。異議之提起。第二審則屬於府縣參事會。——訴願——第三審則屬於行政裁判所。——訴訟——焉。至於開會。則常以一般法令或特別法令規定之。例如英法兩國。規定每年開會四次。顧雖如是。而有必要時可以臨時開會。則法律上之制限。殆無若何之效力也。日本制度。規定市長認為必要時或議員定數三分之一以上之請求時。得由市長招集開會。而於開會次數。毫無限制。要之關於開會之事。市會蓋有左右之之權能者也。(參觀前

瀋城鎮瀾島沿革章程第三十六條及第四十三條)

(丑)立法權 市會之立法權各國不同。有廣有狹。例如日本市制第四十一條。規定市會議決(一)關於市之事件。(二)依法律勅令屬於其權限之事件。而關於市之事件。原則上須經市會之議決。此種事件。依法律所例示者如下。(一)條例規則。(二)以市費興辦之事業。(三)歲出入預算。(四)決算報告之承認。使用費、辦事費、加入費、市稅及勞役現品之賦課徵收。(五)不動產之管理、處分及取得。(六)基本財產公積金穀之設置、管理及處分。(七)新義務之負擔及權利之拋棄。(八)財產及營造物之管理方法。(九)吏員之身分保証。(十)關於涉及都市之訴願、訴訟及和解之事。其依法律勅令而屬於都市議決之權限者。則爲(一)關於都市之事。——例如關於市名之變更、補缺選舉執行之必要。對於名譽職拒絕不就者之制裁等。——(二)關於國家或其團體之事。——例如關於府縣稅課賦之細目。依府縣會之議決而

付諸市會議決者。——又如美國市會之權限。——(市異其制。即同在一市。時移勢易。往往今昔殊異。概括言之。殊不容易。——其立法權 (Legislative Power) 如下。(一)原則上都市特許令 (The city charter) 關於都市政府之組織。吏員之任期。報酬及義務等均有所規定。但其細目苟有未經規定者。市會得規定之。(二)關於警察權之作用。亦常包含於是。(三)而關於財政與(四)特許雖有制限。然市會蓋未曾無權者也。

(寅)行政權 以理論言之。市會之權限。應限於立法。不能及於行政。然而實際上市會得參與行政者。正不少也。夫市會制定行政官吏所應執行之諸種條例。故對於行政官吏有不小之支配權。然猶不止此也。往往有關於行政。制度之組織與行政官吏之選舉等之權能。而此等權能之最大者。莫如英國。蓋英國市會負擔都市行政全般之責務。故得支配行政各課之事務。而監察其任事之行政官吏也。他如法德兩國。

行政官吏雖亦由市會選定。然一經選定。則立於獨立之地位。此等行政官吏。常例自成一局。以任命各行政課之吏員。且支配全般之行政焉。而德國西部諸州及法國關於行政屬官之任免與其支配。則屬於市長之權限。美國市會行政之權能。比諸德法更形薄弱。各行政課之組織規定於或種章程。而行政吏員。則或出於市長之指名。或由於人民之投票者也。

第三、都市自治之監督。夫都市爲國家自治體之一種。其行政不能與國家之主義方針。互相背馳。故不可不受國家之指導監督。然自治體者。有人格之團體也。國家與自治團體之關係。與上級官廳對於下級官廳之關係。全異其趣。非有法律上之根據。不能行使其監督之權也。且其監督之也。唯在使自治體無違法與越權之事而已。其他便宜利害之問題。均聽其自由裁量。不加干涉者也。此近時之趨勢也。且國家於法律上之監督之外。務盡其指導之職。使自治體有以助成國家之方針。而遂其發展。此亦近時之趨勢也。

歐洲諸國。關於自治體之監督。約有三法。(一)議會監督。(二)司法監督。(三)行政監督是也。議會監督者。於國會行自治體監督之謂也。例如自治體之起債。須經國會認可。水道。下水及其他自治體之企業。須經國會之議決是也。此等監督方法。英美採之。司法監督者。司法裁判之監督也。此亦為英國之特制。例如自治體之處分。有違法律。或市議會之議決。有越權限。則司法裁判所得取消之是也。蓋英國法制。不認有行政裁判所之存在故也。而行政監督。則為法德自治體監督之唯一方法。尤以法國之行政監督為最嚴密。例如市長之停職。解職。議會之解散。預算之審查。更正。強制等等。其監督之範圍。頗廣汎也。夫監督之方法。因各國歷史之不同。社會狀態之殊異。其利害得失。固不能一概論定。然而英國近代行政監督。有漸次增重之傾向。一千八百三十四年之救貧法發布後。創設中央委員會。為救貧法實施之監督機關。其後。千八七十一年創設地方政院。(Local Government Board)以國務員兼其總裁。使司地方行政一般之監督。——此可注意者也。

### 第三章 都市之職務

都市之職務。此於實際上。由都市方面言之者也。若於法律上由國家方面言之。則爲都市之權限。而此種權限範圍之廣狹。則隨社會之進步與國家之統一而變遷者也。

其在古代歐洲之都市。所謂都市的國家者也。當此之時。都市即國家。國家即都市。以故。在近世屬於國家權限者。在當時悉屬於都市之權限。甚至近世屬諸宗教的社會的團體之權限者。在當時亦隸屬於都市之權限焉。降及中古都市尚有各種防禦的作用。然關於其權限之範圍。猶缺法制上之確認也。及至近世社會之分化作用。略就其緒屬於都市之權限範圍者。乃純限於行政機能之事項。而行政事項之中。其有關於國家之統一者。則國家自保留之。不以畀諸都市也。於是乎都市權限與國家權限之分界。乃成爲法制上之一問題。

夫都市權限與國家權限之分界。既成爲法制上之一問題。則何者應留於國家。何者可畀諸都市。其實際的具體的權限。自視乎國家所採之主義與時勢之要求而決定。不能一概論也。雖然。其賦與權限於都市之形式。則有可得言者。

都市權限賦與之形式。可分二種。一曰立法指定主義。蓋就各個之事項。由中央議會之立法。一一以認許之者也。二曰概括委任主義。蓋於市制中。概括的預爲制定其活動之範圍者也。前者起於英國。而美國繼之。後者行於德法。而中曰承之。此其大凡也。

(1) 英國 其在英國。立法指定主義之都市權限制度。起原於其地方政治之特別關係。其主要原因。蓋由於英國脫去封建之制度。特早有以啓國家統一機。而其中央議會之成立較先。故議會之權力。及於地方團體也。亦易故也。自愛德華一世時。都市已得選出代表於國會。而都市納諸國家之貢金。亦於國會定之。以故國會常以此爲條件。而賦與各種之特權。此例一行。雖近世英國制度多所更改。而關於賦與都市之自治權限。則依然墨守向來之主義。未之或改者也。所謂特別立法制度 (Special Legislation System) 者是也。其後漸厭其事務之煩雜。行政之停滯。乃別立一種簡法。——即所謂預定條款制度 (Uttage Order) 者。——先於一定之條例。制定類似之預定事

項都市有諸適用之者可無須詳定細則。而隨時附以特權是也。此種制度雖比前稍爲簡單。然其運用。猶不免於煩冗。且關於通過承認都市事業之法案。其程序上。弊害甚多。蓋此種法案一經提出於議會。即須設立調查委員會以審查之。而委員會由多數取決。於是種種運動之弊生。而政黨關係之事亦起矣。且往往於市民不知不覺之間。通過巨額負擔之法案。又法案通過之際。對於其所委託之法律家之報酬。及其他種種運動之費用。其數不貲。利物浦市蓋曾爲通過一水道條例而費去十萬金磅者也。如此巨額。在英猶屬平常。則其弊可想矣。

(2) 美國 美國之立法指定主義。猶爲嚴密。其在英國因事之性質。猶有採概括的立法指定主義者。如許一般都市以一定之事業是也。而美國則各事各事。須一一經國會之議決明示。故稱美國制度爲詳細的立法指定主義。(Municipal Legislative enumeration) 但一經許可之後。則多不受行政上之束縛。此其長也。

顧美國行此種制度。亦有弊端。其大者有三。(1)有州中央議會不當之干涉。觀紐約州一八八六年之州中央議會一會期之中。所通過議案六八〇件。其中關於都市行政者。至有二八〇件之多。即此足以啓州中央議會政略的干涉之漸。而使都市易爲政黨政爭之具者也。此其一。(2)使都市易生越權之行爲。夫都市之權限。既須經州中央會議之通過。乃爲合法。然一逢緊急之時。不得不先爲事業之施行與財政之處分。然後要求議會之追認。由是而越權之事多矣。此其二。(3)市民對於都市行政責任心之稀薄。蓋都市事業之舉廢。不在於市民之公論。而在於州中央議會之立法。其結果。市民對於都市行政殆可謂毫無勢力者矣。對無勢力之人。而欲要求其熱心負責。又焉可得耶。此其三。

(8)德國：德國之都市行政。其所以採用概括委任制度者。蓋由於從來屬於都市團體之地方行政與國家行政之間。有甚明瞭之畛域故也。以故德國當新定都市制度之時。即以公選之機關。從來所參與之事項。悉舉而卑諸

都市。詳言之。舉凡關於都市全般之福利事項。苟非有妨害國家行政之統一者。均以屬諸都市之自治範圍。彼德國都市。其所以於舉辦交通行政、保健行政、教育行政與等都市共同生活有密切之關係者外。對於其他煤氣、電氣、實業勞動介紹、貯蓄銀行等。屬諸私營之各種事業。苟於都市之公益上。有自營之必要。莫不競收爲市營。而此種事業。通諸全國。雲蒸霧起。日益繁榮者。蓋全受概括委任主義之賜者也。

(4) 法國 法國所採之主義。亦與德同。其一八八四年之都市條例第六十一條。規定「市會議決其地方事項」。其立法之主義。於此可見矣。唯有一焉。全與德異。即關於財政事項。在法仍採立法指定主義是也。蓋其普通附加稅與特別附加稅。附加之程度。通常須經議會之決議而定。其募集百萬佛郎以上之公債也亦然。

(5) 中日 日本市制。亦採概括委任主義。其都市固有之事務。可分爲都市自身存之事務與住民公共利益之事務。前者可再分爲二。(一)關於都市自身

構成之事務。(二)關於財政之事務。後者亦可再分爲二。(一)必要之事務。例如傳染病預防事務等。(二)隨意事務。例如公園、電燈事務等。要皆規定於市制及其他之法令者也。

中國亦然。前清城鎮鄉自治章程第三節——自第五條至第七條——規定自治範圍。即採用概括委任主義之明證也。

要之立法指定主義。煩而無當。勞而少功。不若概括委任主義之善也。雖然。概括委任主義。自理論上言之。可分爲二種。一爲純粹的概括委任主義。除足以破懷國家之統一。妨害中央之行政者。保留於中央之外。其餘悉舉而畀諸都市。法國一八八四年都市條例第六十一條。〔市會議決其地方事項〕之規定。約略近之。二爲列舉的概括委任主義。則積極的以若干事項。屬於都市之權限範圍。而列舉之於法令。前清城鎮鄉自治章程第五條。即其例也。

都市權限賦與之形式。既如上述矣。而都市權限與國家權限。果以何爲界乎。二者互相消長。因時因地因國而各不相同。然其一般的限界。則亦有可言者。夫國家之

權力作用。可分爲五種。即外政、內政、財政、軍政、法政是也。外政爲國家之對外作用。都市既非國家。自無外交之可言。軍政與法政。均貴獨立統一。亦不能使都市有所干與其他財政之一部。與內務之全部。除有妨害國家之統一者外。均可屬之都市自治範圍者也。近世地方分權之思想。隨德模克拉克西之潮流而增高。都市自治之權限。亦因以日益擴大。關乎內務之行政。幾幾乎佔有其全部之勢矣。而內務行政之中。警察、消防、救貧、教育與者。比較的爲有國家統一之必要。故其行政常爲國家權限與都市權限消長之爭點。而各國制度亦不各不相同焉。

### 第一節 警察與消防

#### 第一警察

(1) 警察一語。爲法語 *Police*。東譯其語原出自希臘拉丁。其始用於法也。在十四世紀之間。爾後其義數變。最初爲「有秩序幸福之社會狀態」。無幾遂用爲「以此種狀態爲目的之國家作用」。此最廣義者也。降及十八世紀。其所表示略與今日所謂內務行政主義者同義。舍司法軍事、財政、外交之外。國家之作用。均包含焉。此較

義者也。自自然法學說發達。警察之觀念。亦漸受制限。而比前較狹。十八世紀之末。葉。德法均有此種傾向也。近時警察所含之義。厥爲最狹。非復指內務行政之全部。乃指內務行政之一部。以國家的權力制限人民自然之自由。以維持公共之秩序之作用而已矣。本章所論。即爲最狹義之警察。

(二)警察之起原。其事頗古。但做常備軍之目的而組織者。則比較的屬於近世之事。關於此點。法國最着先鞭。十五世紀之中葉。巴里已有比較完全之警察組織。及十七世之末。已於中央政監督之下。通全國設立統一的警察制度焉。英國十八世紀之中葉。警察制度。甚不完全。及同世紀之末葉。大都市始有夜巡之警察。倫敦之有完全警察。自一八二九年之皮爾法(Peel's Act)始。而倫敦以外之都市固亦有有薪之警察。及一八五六年中央政府與以警察費之補助。而實行其監督。自是之後。始有有力之警察制度焉。其在美國。一八四五年。紐約市始有穿着制服之警察。其他都市稍稍倣之。遂普及焉。日本警察。倣諸歐美。明治四年。頃警察之組織。尙屬幼稚。單若軍隊之一部。明治五年設警察寮。使屬於諸司法部。猶不免混司法與警察

爲一談。及明治七年始以之隸於內務部。以至於今。

(3) 都市與地方警察之關係。各國所採之主義。各不相同。有採團體委任主義者。有採國家集權主義者。前者之制。以地方警察屬諸地方團體之自治權限。英美比與諸國採此制度者也。今略述此數國之制度。以供參攷。

(1) 英國 其在英國。古來制度。州之治安判事。膺地方警察之任。當是時地方警察離中央而獨立。有屬於地方團體活動範圍之實。其後都市發達。都市警察行政有漸次趨向於離州警察行政而獨立之勢。據一八四〇年與一八五六年之法律。人口達五千人以上之都市得自行組織警察。一八七七年以來之新都市。人口達二萬人以上者。亦許其特別組織警察。而一八八八年以來。人口不及一萬人之都市。不准其自行組織警察。須受州警察之管轄。此其地方警察區劃之大略也。而一八三九年以前。英國地方警察一切均由名譽職之組織。及一八三九年州及市之警察條例發布。有獨立之警察之市。始一變而爲有薪職之組織。即廢去從前判事之四季會議。而

代以由市會議員所組織之警察委員——人數不得超過全議員三分之一。是也。由此種委員任命有薪警察吏以組織之。而倫敦首府之警察行政則依據皮爾法廢止從來之寺區的警察組織全收歸國家之掌管。獨倫敦市本部尙有自治警察耳。

(2) 美國 美國之地方警察行政。最有廣汎之活動範圍。蓋依立法指定主義。一經中央議會承認之後。純然屬諸自治之活動。可不受政府何等之干涉。通觀全國。雖不無多少例外。——例如一八五七年紐約州之中央會議。以紐約及其附近之地方。劃爲「首府警察區」。設置一國家機關之警察委員會以管理之。而此種由國家之機關以掌管都市之警察行政之制度。一八六〇年。乃行之於巴提模亞市。其翌年行之於聖路易市及芝加哥市。一八六五年行之於麥特羅伊市。其翌年行之於克勒武蘭市焉。此種制度。不特不採用單獨專行之主義。且制限委員之過半數。不能屬於同一政黨。蓋務期警察行政與都市之普通行政分離者也。——然原則上美國之都市警

察依然屬於都市機關之掌管者也。惟有應注意者一事。則美國之都市警察。原則上雖委任於都市之機關。而司法裁判所。猶依然執警察機關當然爲國家機關之意見。以爲構成此種機關之人員。由都市選任之者。特出於國家之權宜耳。

(3) 奧比 據一八二六年之奧國市邑制度。地方警察行政。原則上委諸市邑之掌管。有必要時。始由中央政府收回自辦。而在比利時。則自一七九〇年以來。地方警察行政。屬於市邑之委任權限。警察法規。均由市邑議會議決。不須上級行政官廳之承認。

(4) 德國 其在德國。中世都市。雖曾握有警察之權。然及近世君權隆盛。君主乃別設立委員會。而賦以制定警察法規之權利。至十八世紀。此等政務乃完全委諸國王所任命之警察官。就中普魯士之都市警察行政。以由國家機關管理之爲原則。間有由市長行之者。蓋以國家機關之資格而行之者也。——但三自由市 Hamburg, Bremen, Lubeck ——之地方警察行政。則由

其團體自行管轄焉此例外也。

(8) 法國 法國分警察行政爲一般警察與地方警察。前者屬於內務總長及地方長官之職掌。後者屬於市邑長之職掌。其地方警察不以之屬於市邑團體。而以之屬於其機關。此與普魯士相同者也。而依一七八九年之法律。地方警察之職務。在於市邑之清潔、保健及其他一般市邑內之治安。夫市邑區域內之一切警察行政。固屬於市邑長之職務。然當局之警察委員。其在人口六千以下之都市。則爲地方長官所任命。而在人口六千以上之都市。則爲內務總長所推荐。而由大總統任命之。若夫警察委員所指揮之警察吏員。則爲市邑長所任命。而經地方長官之認可者也。且在人口四萬人以上之都市。警察之組織。須依據大總統之命令行之。

(9) 日本 日本當制定市制町村制之時。以普魯士爲其模範。預想將來地方之警察。委任於市町村長。故於市町村長之權限中。列「地方警察之事務」一歎。而加以「若別設官署以掌管地警察時。不在此限」之制限。(舊市制第七四條町制)

村制第六九)然其後市町村制實行。常置警察署或警察分署爲地方警察官廳。以專司其事。職是之故。實際上市町村長固未曾一度受地方警察之委任。於是舊市町村制之條文。乃變爲實際無用之空文矣。及明治四十四年改正市町村制乃削除之。

日本國法。無國家警察與地方警察——若歐洲大陸諸國之國法的意義之區別。除特殊之事項外。警察權無委諸地方團體或其機關者。蓋全探國家掌管之主義者也。

(7) 中國 中國警察制度。亦探諸國家集權之主義。京師警察廳之直隸於內務部者無論矣。(警察廳官制 三年八月二十九日公布第一條)而地方警察廳與水上警察廳。與道尹或省長(巡按使)同駐一地時。尙直隸於道尹或省長。其廳長均由道尹詳由省長咨呈內務部。荐請大總統任命。或由省長咨呈內務部。荐請大總統任命。而承道尹或省長之指揮監督。總理廳務。並監督所屬職員者也。(地方警察廳官制 三年八月十日公布 第一條第二項第二條水上

警察廳官制 十四年三月三日公布 第一條第二項第二條）而縣警察所所長亦以

縣知事兼任。（縣警察所官制 十三年八月三日公布 第二條）由此觀之。我對於地

警察制度其不採團體委任主義也至明矣。

（4）以上所述。各國關於地方警察所採之主義。可以窺見一斑矣。大抵專制政治流行之國。警察權常集於中央之手。而自由思想發達之區。地方團體對於警察比較的常有獨立之權。此固半出於警察之性質。而其大原因。則由政治上之理由者也。夫警察之職務。本以保護人民之幸福與維持社會之安寧。患之既發者。固所應除。而禍之未形者。尤不可忽。以故。常注意於犯罪者之移動。而防患於未然。於是政府每易利用之。以爲政治上之偵探。而破獲反對者。顛覆政府之陰謀。夫以警察之與民習也。故亦常獲奇效。此專制政府所以常欲攬收警察之權於其掌握者也。及其相沿既久。遂成政習。欲破除之。實不易易。而况此種制度。對於執政者。亦尙有利焉者乎。

（5）然則地方警察之權。應屬諸國家機關乎。抑應屬諸地方團體乎。此亟應研究

者也。夫地方警察由國家自辦與歸地方公辦兩者固各有所短長。然自其大體言之。則似以地方公辦爲較善。其理由有四。

(一)自警察權之限界觀之。則較善也。近世立憲國家之原則非依法令不能制限人民之自由。而警察事務則主在制限人民之自由者也。且夫有權力者每易濫用其權力。而於警察權爲尤甚。僅恃抽象之條文。殊不足以範圍警權使之不逾越其應有之限界。此各國於上述原則之外。所以尙有種種之制限者也。其方法可略分爲三種。(一)用法律詳定警察權各種行使之場合。務減警官裁量之範圍。(二)警權之行使。不僅操諸政府之官吏。而並委諸對於政府比較的處於獨立地位之地方團體之吏員。(三)認許對於警察處分之行政訴訟是也。第一點非由地方議會會議決。不能詳盡洽當。第二點爲制限警權濫用最有效之方法。自不待言。蓋官吏與吏員。其氣派固自有異者也。第三點亦以警察由地方團體公辦爲能顯其殊效。蓋被告與裁判所統系不同。易得公平之判決故也。此其理由一也。

(二)自警察之目的觀之。亦較善也。警察之目的。其最重要者。在於維持公安。除去障害。而所謂公安者。必其為社會全體之安寧。所謂障害者。必其為社會全般之毒害。而非一黨一派之私利私害也。倘地方警察。由國家日辦。往往易牽於中央之政潮。而濫用警察權力於與其團體渺不相關之事。——例如干涉選舉。偵察政敵等等。——誠如是。失却警察本來之目的矣。反之。若委諸地方團體公辦。則少此弊。此其理由二也。

(三)由警察之職務觀之。亦較善也。警察之職務。普通分為五種。曰保安警察。曰衛生警察。曰風俗警察。曰交通警察。曰產業警察。其細目繁不勝舉。而察其大體。除保安警察稍多關係政治問題。交通警察一部須由中央自辦外。其餘莫不與人生日用有密切之關係。夫環境不同者。其生活亦異。以故其警察權行使之範圍與程度。亦不得不異。於此而欲以中央之官吏。控制全國。不特鞭長莫及。亦且齟齬不相容矣。此其理由三也。

(四)由警費之籌措觀之。亦較善也。各國地方警察之經費。殆皆由地方團體負

擔。以法國集權之甚。猶且如此。美國警費。均由市籌。不受中央政府與州政府之補助。而歐洲大陸。則不必然矣。例如柏林警費。政府補助五分之四。倫敦警費。政府補助三分之一。顧雖如是。亦補助而已。此固由於警費爲數之巨。中央政府不能兼籌並顧。而自負擔公平之原則論之。則亦非由地方自籌不可也。夫市有大小。則事繁簡。事有繁簡。則費有多少。而中央之賦入。取於民也。至均。此就稅制良好者言之。若夫中國今日之稅制。並組織而無之者。又當別論。若以充地方警察之費用。其結果。不特使小市負擔大市之警費。亦且使田舍負擔都市之警費矣。可謂平乎。此警費所以應歸地方自籌者也。地方警察之費。以取諸地團體爲公平。既取諸地團體矣。則地方警察之權。亦不可不委諸地方團體。若不委諸地方自治之團體。而委諸國家行政之機關。則是經費取諸地方。而權力收歸中央。不特揆諸理論。不可謂平。而施之實際。亦恐未爲利也。何者。地方公民。對於警察之行政。不能置喙。則警察之經費。第一。易生濫支。第二。難於籌措。即令籌

得矣。而人民所感之痛苦心理上必有與警察由地方公辦者異也。此其理由四也。

以上四點雖就地方自治團體全般立論而其效用之呈固以都市爲顯且巨者也。(6)警察之目的首在維持安寧與剷除障害。此前文所已述者也。而其見之實際也則保衛交通也。預防厲疫也。監察列肆也。取締屠場也。演劇之所。遊觀之區。則監臨焉。酒館茶樓。客寓旅宿。須稽察焉。此皆警察之職務。若悉數焉。則更僕難終。就中以調查人口取締娼妓二事於都市爲最要。近世各國行政莫不視調查人口爲要務。而都市民衆麇聚。魚龍雜處。苟不得精確之調查。則一切行政將歸諸呆滯寡效而各種社會政策(尤以勞動強制保險之制度)非有精密之人口統計不得推行而無阻。近世人口調查之詳悉殆無過於德國之柏林。而柏林之精詳蓋大半爲施行其強制保險法所致者也。復次社會之有娼妓。社會經濟制度與婚姻制度之缺憾也。此種制度一日不變。則娼妓一日不除。夫自國家道德與社會風紀論之。公娼之制誠弊餘於利。此不可不廢除者也。雖然無論承認公娼之制度與否。既有娼

妓矣。不取締之。則病毒之蔓延。爲害且不可紀極。而娼妓之所在。唯警察以職務所關知之最詳。故關於花柳病之取締預防。亦唯由警察勵行之爲最便。英美兩國。法律上嚴禁娼妓者也。而於事實上。猶使娼妓服從警察取締之規則。若夫日本之行公娼制度者。其取締專屬警察。斯更無待論矣。

## 第二消防

(1) 凡足以恐嚇都市之安全者。曰兵、疫、火。其最大者也。兵、疫之禍。稍有秩序之國。可以避免。而厲疫之患。亦因衛生之進步。殆進絕滅。唯火燭之災。反有隨文明之進步。工商業之發達。人口之都市集中。而日益增加之趨勢。蓋民非水火不生活。一擊之燈。一縷之電。均可爲起火之原因。櫛比之屋。重疊之樓。均可爲延燒之媒介。慎於萬而忽於一。風起氣燥。不崇朝而毀巨萬。其爲禍也甚烈。此各國都市所以莫不競然努力於消防。且由其進步與否。以判其國之文野者也。我國統計未備。火災之損害。缺略無可攷。今引一二外國之例。以資參攷焉。

市名

統計期間

損失總額

一人負擔額

倫敦	自一九〇五年至一九一四年(十年平均)	五二五萬圓	一〇一
紐約	自一九〇七年至一九一四年(八年平均)	一八〇〇〇	三六二
芝加哥	自一九一一年至一九一五年(四年平均)	一一四〇〇	四六八
伯林	自一九〇二年至一九一一年(十年平均)	五〇〇	二五
巴黎	自一九一一年至一九一五年(四年平均)	三九三	一三三八
東京	自一九〇四年至一九一三年(十年平均)	二二四	一二二
大阪	自一九〇五年至一九一四年(十年平均)	二七五	二二三
京都	自一九〇六年至一九一三年(八年平均)	三一	六八
神戶	自一九〇五年至一九一四年(十年平均)	四一	一〇五

由是觀之。各國巨市每年之火災損失。其數額不小。而其多少固由於建築之堅韌。空氣之燥濕等種種之原因。然消防之完備與否。亦其原因之重大者也。我國消防幼稚。每年火災之損失。必且不貲。徒以統計未備。故事過境遷。隨忘之耳。

(2) 於是。有火災保險出焉。負火災損失之賠償。為生活安全之保障。使受災之市。

被難之民。金融得以流通。營業不至倒閉。其於經濟益至大也。雖然。此就個人經濟關係言之耳。若就國民經濟言之。則不然矣。夫火災保險。對於國民經濟維持金融之流通。功固甚偉。然而被災財產。一付焚如。終古不復。火災保險者。特將火災之損失。散之於全社會。使之微薄。而不覺痛苦耳。其所賠償者。固社會之金錢。而被焚燒者。固社會之財產也。職是之故。自國民經濟觀之。欲免火災之損失。不可不注意於火災之豫防。與火災之消防。換言之。火災未起。使之不生。不幸已起。使之速滅是也。二者相需。若車之有兩輪。鳥之有兩翼。不可偏廢。故吾欲述消防。吾請先述豫防。

(3) 起火之原因。萬有不齊。而致災之危險。則可略分三類。一曰物理的危險。此種危險。起於建築所用之材料。易於引火。二曰業務的危險。此種危險。起於建築內所營之事業。三曰人的危險。此種危險。起於建築之所有者。或租借者之疎忽。或因貪保險金。而故意放火。夫然。故火災豫防之方法。亦可略分三種。第一種。則嚴定建築之條例。對於建築用材。加以制限。例如美國。大抵分爲三等。某等建築。須用某等材料。一視其罹災危險之多少。以爲斷者也。第二種。則嚴重取締某種業務。例如劇

場、工廠、共同租屋等——使有相當之防火設備是也。第三種，則一方增進市民之教育。他方制限保險金額，使勿過於合理之程度。市民之智德既有進步，不特可無犯罪之行爲，且能於易生危險之事務，特加注意。其於火災之損害，無形中不知減却幾許矣。

(4) 消防之事。其在昔者，多出於急公好義者之所爲。無所謂專任的消防夫也。及一七七七年，專任之消防隊始出現於巴里。其他大市有如是之組織，則在一八三〇年以後者也。其在倫敦，一八三三年始由火災保險公司組織消防隊。其後一八六六年，乃移歸市辦。火災保險雖於國民經濟不能免除火災之損失，然而各國火災保險公司對於火災預防與火災消防之貢獻，蓋甚偉大，不可不注意也。其他大都市如米蘭(Milan)則始於一八三八年。馬德立(Madrid)始於一八三四年。柏林始於一八五一年。勃魯些兒(Bruxelles)始於一八五二年。維也納始於一八六四年。紐約始於一八六五年。及十九世紀之中葉，始用蒸汽唧筒。自是消防之効力乃大著。

(5) 消防行政之權限。其在英美。純屬於都市之委任權限。即以倫敦言。其警察行政之權。雖屬諸國家。然其消防行政。則委諸都市。美國消防行政。全國均以之屬於都市之權限。而自一八七一年芝加哥大火及其翌年波士頓大火之後。都市之消防行政。頓加整理。其發達之速。決非歐洲所能企及。紐約一市。即有消防夫二千五百人。馬八百匹。蒸汽唧筒百五十架。蓋世界都市消防設備之最完全者也。

其在法國。消防行政之管理與其經費之籌措。雖屬於都市之權限。然其機關之組織。與吏員之任命。重要之職員。由知事之推荐。而大總統任命之。則頗受中央政府與地方長官之干涉。巴里之制。一七四七年所創之消防隊。特隸屬於內務總長。其訓練與組織。則受陸軍總長之支配。為軍隊之一部。而其從事職務時。則須受警視總監之指揮者也。

其在德國。柏林與勃蘭斯威克 *Brunswick* 之消防行政。其經營雖出市費。而其直接管理。則歸國家。其他諸市。則皆自行管理。不過稍受國家之監督耳。

其在日本。消防行政。有消防組與消防署之分。消防組之設置。屬於府縣知事之職。

權。其區域普通用市町村之區域。其指揮監督。則由知事所指定之警察署長行之。「組頭」以下之人員。均隨警察官之指揮而進退焉。消防署本來唯東京大阪二市得設置之。以防禦水火之災。及大正八年（一九一九年）七月加以京都橫濱神戶名古屋四市。共爲六市。在其東京。於監視總監之下。置一消防部長。以司其事。而在大坂。則由府置專任警視。以指揮監督市內一切之消防署焉。

中國消防行政。其在京師。歸京師警察廳管理。（京師警察廳官制第一條）其在省會及商埠。則歸地方警察管理。（地方檢察廳官制第一條第一項）蓋採用國家集權主義者也。

註 京師警察廳置消防處以司其事。消防處分二科。第一科所掌事務爲（一）關於消防員弁之配置及服務事項。（二）關於消防隊之編練及派遣事項。（三）關於消防員弁之進退賞罰事項。（四）關於消防費及水費之調查事項。第二科所掌事務如下。（一）關於器械之管理及保全事項。（二）關於地利及水利之調查事項。（三）關於望火梯等之設置移轉事項。（四）關於消

防員弁之志願者之試驗事項。(京師警察廳分科職掌規則 三年九月第

五條)

要之、都市消防行政其採用國家集權主義者。法日中國是也。而英美與其他歐西諸國。則均屬於都市之權限者也。

(6) 消防隊之監督。有由都市自行之者。亦有由中央政府行之者。英美兩國屬於前者。法德等國。屬於後者。此可由上文所述。而推知者也。唯濠洲 Australia 之司德尼 Sydney 市則獨創一格。詳言之。即由各方面之代表所組織之委員會——委員長一名為細騷司威爾 New Southwales 州政府所任命。其餘由司德尼市會出代表一名。市外之部落出代表一名。火災保險公司出代表二名。有志者消防團體出代表一名以組織之。——行之者也。而其消防費用。亦由政府都市及保險公司公共共同負擔焉。蓋異制也。

(7) 消防費用之大小。大抵比例於設備之完缺。火警之多少。與人員俸給之高低。然亦與水道水源之高低。有特別之關係。不可不注意也。例如格拉斯哥之水道。其

水源高出該市者三百英尺。故每一平方英寸有五十乃至百磅之壓力。日間以用水者衆。壓力稍弱。入夜乃漸增加。而火災之起。以夜分爲多。往往僅以橡皮管接於消火水栓而已足。以故。都市雖備有六架之蒸汽唧筒。九架之普通唧筒。然於一八八七年中三百四十四回之火災。唧筒運至現場者。二百三十七次。而實際使用之者。不過十有四次而已。其結果。消防費用乃大減少。其在美國。波士頓之人口。與之相若也。而一八九一年之消防費。二者之間。大有懸庭。其在波士頓費去八十萬打拉。而格拉斯哥則僅六萬打拉而已。雖前者之設備。較爲完全。然其相去若是之巨。不謂受水源之高之賜不可也。

(8) 今略述關於消防實際上必要之原則數事。以終此歎。

(甲) 須正確迅速知起火之地方。關於此點。警鐘之設立。最爲必要。——京師現有警鐘台擊鐘章程。警鐘台長警服務章程。即規定此事者也。——而歐美各國。夙已利用電話以告急。且置火災報知機於路傍。若郵筒。然中藏電話器。以便使用。故往往得於群衆未集之前。已獲鎖火之效果矣。

(乙)須迅速召集消防夫。關於此點，則大有賴消防夫急公之心者也。且爲消防夫者，須平時有秩序整然之習慣。服裝用具，置有定所。一旦火警傳來，即能束裝出發。蓋所爭在乎分秒之間，愈速則愈妙者也。

(丙)須有精良之器械。夫工欲善其事，必先利其器。消防亦有是也。雖然，器械之設備，往往限於經費，不能十分自由。此無可如何者也。然已置一器械，必務使得一器械之效用。此則平時之修整、檢查、練習，均不可少者也。

(丁)須有熟練之消防夫。此則平時不可不常加訓練。且不特技術已也。精神訓練，尤不可少。蓋消防之事務，頗多危險，必平素有以養其義勇之心，斯臨難得收其致身之效。以故，美國各大都市，多有養成消防夫之學校。其在紐約，於一九〇七年，已有此種學校。爲各市之先驅。其後費拉特費亞、芝加哥、波士頓等，均效其法，置學校焉。

## 第二節 交通機關

(1) 人與人之關係，有靜的方面，如貧富貴賤是也。有動的方面，如往來交易是也。

交通者。人與人之動的關係者也。故交通之第一義。依其客體之不同。得分爲思想的交通與貨財的交通。而二者有具共同之點焉。則空間之移轉是也。於是交通之第二義。即注重此點而輕視交通之主體。不特思想與貨財之移轉。得謂之交通。即或人由此地至於彼地。人之移轉。之單純的事實。亦得謂之交通。由第二義分交通爲人的交通。思想的交通。與貨財之交通三種。此通常所謂交通者也。

(2) 大凡交通。多恃物力。如適遠道。需舟車。寄相思。賴信札。而舟車之運轉也。信札之投遞也。均需人力。且貴組織。故通常合此工具。人力組織。而謂之交通機關。就其工具之偏於靜者言之。爲靜的交通機關。如道路。橋梁等是也。就其偏於動者言之。爲動的交通機關。如船舶。鐵路等是也。

交通之分類——由其所移轉者言之。——略如前述矣。而就其所移轉之主要區域之大小言之。有世界的交通。有國民的交通。有都市的交通。都市交通者。合市內之交通。及市內與近郊聯絡之交通言之者也。本節所論。即屬於是。

(3) 欲論都市之交通機關。請先論都市交通之特色。

都市發達。人口增加。因而幅員日大。市民愈益。要求有迅速便益之交通機關。蓋面積大則乘車之機會多。人口多則市民之關係——社會的或經濟的——密。而都市之活動範圍廣故也。職是之故。都市之交通。有三種特色。

(1) 交通之局部的集中。都市因地勢、歷史之關係。往往有其繁盛之區。迨乎膨脹而後。集中之關係益顯。而因事業集中之故。交通亦不得不隨之而集中。彼紐約之 City Hall 波士頓之 Park Street station 東京之銀座街。北京之前門大街一帶。是其例也。

(2) 輸送分配之不平衡。因上述集中之結果。則全市之人。日出而作。多聚於繁盛之區。日入而息。多散歸燕私之地。一日之中。早晚二次。與其他之時間。其交通之繁簡蓋不同也。

(3) 市內各部交通需要之差異。事業集中之結果。繁盛之區。漸不適——經濟上與衛生上——於住宅。於是事業中心地與住宅地。日益分化。而依其性質之不同。事業中心地域之交通。自較住宅地域之交通為繁。此無待言也。

都市之交通。有種種之特色。故於其設備、速力與經營上有不得不特為顧慮者也。

(4) 都市之動的交通機關。以都市鐵道——尤以電氣鐵道為然——為陸上最發達之交通機關。且最能代表獨占事業之性質。故本節以都市鐵道為範圍。

都市鐵道。最普通者為地面綫。然以有下列三點。——(1) 綫路上需多數之停留

場。故來往需時。(2) 因停車之頻繁且須避與他種交通機關之衝突。故速力必有

制限。(3) 通行於市街之中。車輛不能太大。故輸送之力。亦有制限。——故繁盛之

市。僅有地面綫。常不能滿足市民之要求。於是架空綫與地下綫興焉。大抵架空綫

之建築。需費較少。然其設備足以破都市之美觀。其躁音足以妨市民之聽覺。此其

短也。若夫地下綫。雖建築費較多。然上舉二弊。此則無之。是其長也。唯以地理的或

地質的關係。亦有不能建築者。職是之故。都市之事業中心地。以地下綫為宜。而都

市之周邊。則以架空綫為便。三者——地面綫、地下綫、架空綫——分配得宜。都市

之交通備矣。

(5) 都市鐵道有種種之機能。大別之可分三類。(一) 為社會的機能。(二) 為經濟

的機能。明乎此種機能，則都市鐵道建築之必要。若人口稀少，不能使收支相償者，不在此例。及其與社會政策、都市交通政策有密切之關係，可以見矣。其要如左。

(1) 社會的機能

(a) 都市形狀之變化與都市人口之分配。

(b) 都市之擴張與繁華。一國之蒸汽鐵道，常從田舍輸送人口於都市。其作用為求心力，而都市鐵道，則自都市之中心，分散人口於四郊。其作用為遠心力，二者相反，而均足使都市發達。後者為力尤大。

(c) 影響於近郊。若都市鐵道建築之後，近郊之住民，亦大受其影響。因經濟的繁榮，促生活之向上。

(b) 生活之變化。都市鐵道發達，則市民無團聚於都市中心之必要。住居近郊，則風景既佳，空氣尤好，可以得精神之享樂，可以復身體之疲勞，修養衛生，兩俱得益。

(2) 經濟的機能

(a) 都市商業之發達 此蓋因都市之發達與近鄉購買力之吸收故也。

(b) 市內不動產之價格受其影響。此蓋由其遠心力之作用。一方中心地之地價屋價等。不至暴騰不已。而他方都市周邊地價屋價亦得稍為提高。貴賤之差。得以縮小者也。地價屋價如是。其結果。地租房租亦不得不如是。中產以下之市民。直接間接。均拜其賜矣。

(6) 且夫都市鐵道之設。不特市民受其利。——上舉利益之外。僅就交通一事言之。尚有節時省費之事。——而都市鐵道之自身。亦為一有利之事業。蓋都市鐵道。概設於人口稠密之地。自其營業上言之。無復善於此者。據一八九七年之統計。美國有一萬六千哩之都市鐵道。其總收入為一億五千萬打拉。而其普通鐵道延長殆十倍之。其總收入乃不過三億一千四百八十五萬而已。即其純益亦不相侔。前者一哩平均可得三千三百打拉。而後者唯有二千五百打拉耳。由是言之。都市鐵道之有利。可以見矣。維其有利。故適於市營。今請先言都市鐵道之制度。次述市營

之利害。

(7) 都市鐵道之制度。大別之可分三種。

(1) 私有私營制。(Private ownership and Operation)

(2) 公有私營制。(Municipal ownership and Private Operation) 美國大多數都市鐵道多採(1)制。唯紐約之 Brooklyn Bridge 綫與波士頓之地下綫爲市自建

築。緣建築工事難而用費鉅。私立公司不願從事故也。則屬(2)制矣。

(3) 公有公營制。(Municipal Ownership and Operation) 日本東京電車。近來即採此制。

默察目下歐美諸國之大勢。(1)(2)兩制。漸見廢止。(3)制。則年見實行。間有委諸私立公司之經營者。大都條件嚴重。與市營無大差異。比年以來。市有之說。日占優勢。所以然者。蓋有二因。第一。市政之研究盛行。故都市之活動範圍。日以廣大。嚮日委諸個人私爲之事務。例如衛生上之事務。道路洒掃之事務等。多歸

都市之公爲此一般之趨勢也。職是之故。若都市鐵道者。其關於市民全體之利害者甚巨。其漸收歸市營。蓋當然也。第二。則爲應用電氣之事。其在昔時。用馬駕車之時代。其費甚大。獲利極微。及近世改用電氣。則費用銳減。故若仍昔日私營之制度。則減費所生之利益將盡入私立公司股東之私囊。市民不得被其澤矣。有此二因。故公有之說日益盛。

夫公有與公營。理論上本爲二事。然實際上公有而不公營。往往不能徹底。蓋都市鐵道。營業極煩。契約之規定。每有不能周備。即令能矣。而運用之際。監督亦不易也。

(8) 公有論之根據略如左。

(a) 都市鐵道之敷設。常利用公共道路。而公共道路之所以許私立公司之利用者。以其能低減運賃有益於公衆故也。然運賃之低廉。與運輸之改良及投資之報酬。常不兩立。誠若是。則特許其利用之本旨荒矣。故完全之公共利益。非公營莫由達。

(b) 特許之結果，易陷於獨占之弊害。

(c) 都市鐵道，爲全般市民所必需，而使用最多者，爲中產以下之人。故若課私立公司以過重之負擔，則中產以下之市民，直接受其影響，是與都市鐵道之目的，背言之，使市民獲得廉價之交通相違背矣。

(d) 近世都市之發達甚速，故甚盼有完全之交通機關，而交通機關之普及，亦大有助於都市之發達。職是之故，都市鐵道不特須時加改良，且須常添新路，而改良動需鉅款，新路尤少收益，斯二者均不利於投資之報酬。私立公司固不願其有是也。

(e) 且都市鐵道之從業者，爲數亦頗不少，而爲其待遇之改善起見，亦不得不收歸公有。蓋在私營之下，此種改善終無由實行故也。例如英國車掌，其在市營時代，一週勞動僅五十七小時，而在民營時代，則多至七十小時。然其勞銀，前者約有十五圓七角，後者則僅十四元四角四分耳。

(9) 雖然，市營固有利矣，然亦有其條件焉。條件唯何。

(1) 市政機關之組織。須有完全與獨立之性質。不然組織不完全。則弊竇易生。鉅額之資本。不難蕩盡。機關不獨立。則易爲有力者所利用。有一於此。將利未賂而害先呈焉。

(2) 市之事業會計。須有嚴重之監督。

(3) 經營主義。須採公益主義。不宜採收入主義。蓋租稅之收入與事業之餘利。其來源不同。故其利害別異。夫租稅之負擔。富者多而貧者少。亦有不然者。如鹽稅是。此其所以爲惡稅也。而都市鐵路之收入來自乘車之賃銀。而乘車之機會。恆貧者多而富者寡。今若採用收入主義。欲以收入代替租稅。則必須提高運賃。其結果租稅輕而富者樂。運賃重而貧者苦矣。

(10) 市有之方法有二。

(1) 原始市有。此種方法。自始以來。都市自建築而維持之。

(2) 取得市有。此種方法。爲依確定契約所建築之私設鐵道。收歸市有者也。小別之爲二。(一)無償取得。契約期滿即歸公有。(二)有償取得。即由公共

團體備價買收是也。

於是而買收問題生矣。買收問題。可分爲二。(一)爲時期之問題。(二)爲代價標準之問題。此種條件。實際上各國不同。然欲免爭端。則不可不預爲明白規定者也。(三)今將實際上國家官廳之特許命令書。或都市與都市鐵道公司之契約之各項。就其應注意者。略述如左。

(甲)關於報酬之條項。此種條項。或規定於特許命令書中。——例如日本東京鐵道。——或規定於都市與公司之契約。——例如德國伯林。——而其金額之決定。或以純益爲標準。或以總收入爲標準。或依累進率之方法。此亦分純益與總收入二種。——而徵收之。日本東京電車之私營時代。即採純利之標準。德國伯林。其地面綫採用總收入之標準。——有時亦用純益之標準。——而架空綫與地下綫則採用總收入累進率之徵課方法。——然有時亦採用純益之標準。——者也。

(乙)關於買收之條項。此種條項亦同上條。有規定於特許命令書。——例如

東京神戶。亦有規定於條約者。名古屋是也。關於買收價格評價之基礎。亦有種種方法。例如收益力 (Earning capacity) 再興業費 (Cost of Reproducing) 興業費 (Original cost) 股票社債之市價 (Combined market value of all stocks and bonds) 等。而以收益力為標準者。蓋最多者也。

(丙)關於特許期限之條項。特許期限 (Duration of franchise) 約有二種。(一)永久特許。(二)期限特許。(三)不定期特許是也。永久特許。英美舊曾行之。蓋毫無長處者也。期限特許。日本即屬此制。其他各國。亦多採之。而特許之期限。太長固不可。而太短亦不宜。故輓近漸有唱為不定期限之說者。威可克 (Wilcox) 氏其有名者也。

(丁)關於勞動者之待遇方法之條項。關於此點。德國一九〇六年工部大臣所發布之「用機械力之市街鐵道建設並運轉規則」第五十六條。有關於勞動時間細密的規定。他如柏林市與大柏林市街鐵道公司之契約為勞動者之利益起見。有關於年全之規定。其在美國特許條件中。亦有關於勞

工待遇之規定。所謂十時間勞動之規定即其一例也。

(戊)關於運費及運送條件之條項。此種條項亦有規定於特許命令書者。英日是也。英國軌道條例之軌道特許命令書樣式。(Form of Provisional order

for railways) 第三十四條。有勞動者減價條項。(Cheap fares for labouring

classes) 之規定。而日本關於軌道運賃及運送條件之認可權。通常屬於地

方之長官。唯於東京大阪等之大都市。則須秉承主務大臣之意旨云。

(12) 最後關於乘車票價。略爲一言。都市鐵道之收入頗與普鐵道相異。第一。大體限於運客。而運費極少。第二。乘降頻繁。貨率最重。簡明。第三。水運與他種鐵道之競爭極少。此均須注意者也。

普通貨率大別爲二。(一)均一法與(二)距離法是也。

均一法之利益。首在簡明之點。而自經營者觀之。可以節約車票。省減周拆。自乘客觀之。可以預知其數。且距離法易生舞弊之事。於經營上既生損失。而於道德上亦未爲得計也。雖然。距離制度。權利義務極爲公平。於短距離乘客較爲有利。此爲其

長亦不可沒也。

此外有學生勞動者乘車之特別減價。前者出於獎學。後者亦都市社會政策之一種也。

### 第三節 上水與下水

#### 第一 上水 (Water supply)

(1) 都市行政除維持安寧秩序之外。莫要於保障公共之健康。而保障公共之健康。莫要於設備上水與下水。苟上水與下水之設備。付諸缺如。或有而設備不全。則都市之衛生無由達於完全之域矣。先論上水。

鄙諺有曰。病從口入。禍從口出。彼傳染病若赤痢、腸室、赫斯、虎列拉等。幾莫不以飲用水爲媒介。經由口腔而侵入吾人之身體者也。使有善良之自來水。則此等傳染病毒之蔓延。可以防止。且使之無由發生。夫衛生之道。固有須由個人自行者。亦有須由社會協力者。前者若腦力之休息。後者若自來水。——上水——之供給。是其例也。且自來水之設備。其益尙不止此。其較重要者。第一、高壓之水道。甚便於救火。

而火災所生之損失。可因是大減。依某氏之計算。格拉斯哥市開辦自來水以後。火災損失之減少。每年達五萬金磅。其效可睹矣。第二。工業方面。亦可利用之。而其壓力愈高。則利用之途愈多。第三。可供道路之撒水。都市之地。車水馬龍。埃塵霧起。撒水之要。自不待言。若挑用溝渠穢水。則不特不合衛生。亦將令人見之作三日惡也。第四。可充公園之噴水。噴水之用。一方可增高尙之美感。他方可潤乾燥之空氣。第五。用以沖刷下水道內之積穢。滌除不潔。爲效尤大。

(2) 上水之起原。可遠溯於希臘。羅馬時代。已頗有可觀。然中世而還。羅馬舊遺之水道。已多殘破。一般市民。概仰給於井泉河水。以是痢疫時起。死者頗多。及十七世紀之初葉。巴里始漸規復羅馬舊道。而倫敦亦別覓新源——自距市四十哩哈特和德沙 (Hertfordshire) 地方引導 New River 河水。然仰給於井泉者尙多。至十九世紀之上半期間。上水事業。尙未十分發達也。

上水事業。最先市營。而以大規模行之者。厥惟美國。當十九世紀之中葉。即一八四二年。紐約市開辦。延長四十哩之上水道。與克洛頓 (Croton) 之貯水池。是爲近世

水道工事之嚆矢。其後一三二年。波士頓。阿爾巴尼。(Albany) 芝加哥。克勒武。蘭阿爾。些士打。(Worcester) 哈德和德。巴提模亞諸市相繼效之。

其在英國。市營水道事業。其意一般之注意者。亦在此時。些夫菲德。(Sheffield) 市之水道。於一八三〇年。曼查士打。(Manchester) 之水道。於一八四七年。告厥成功。而格拉斯哥。愛丁堡。(Edinburgh) 巴敏昂利物甫諸市。亦相繼着手於水道之建設。就中格拉斯哥之水道。尤惹注意。蓋該市以洛克。加特萊因 Lock Katrine 爲新水源地。迨道三十四哩。自此河日送水五千萬加倫。(Gallon) 於該市者也。

今略述巴里。倫敦。紐約。東京。四市水道之概況如左。

(1) 巴里之水道。今日已漸完全。然其歷史實經過種種之困難。當其未知可以啣筒吸用些奴。(Seine) 河水之時代。勢不得不別求水源於遠方之高地。故其第一着手。即爲開鑿烏爾克運河。(The canal de l'Ourcq) 及一八五四年。伯爾格蘭氏。(M. Belgrand) 始定複式給水之計畫。即以此些奴河及烏爾克運河之水。供洗滌撒水噴水及沖刷下水道之用。而另求飲用水源於遠方是也。一八五五年。市民一人平均

一日可得飲用水八十五立特 (Lites) (法容量名) 而伯氏擬速增至二百立特。一八五六年巴里人口爲數百十七萬五千。至一八六零年市區擴張之結果增加人口五十萬。此新增地方之給水。元有數個私設公司。後合併爲一大公司。然以其水惡而價昂。故水道改善之機更促。於是更立採用些奴河水之計畫。由此計畫。新擴張地之一半。可得適當之供給。其他一半。則以馬倫 (Marne) 河水供給之。其飲料水則更求諸頤市八十哩之丟威 (Dijon) 河。於是焦眉之急雖告解決。而伯氏猶以爲未足。乃更求水源於距市百零七哩之萬寧士 (Vannes) 河。其事至一八七四年始告完成焉。據一八九二年之統計。巴里一市。每日所需之水量爲六十萬立方米。其四分之三。出於烏爾克、馬倫、些奴三河之水。而自一八五六年至一八九六年之間。給水事業所費已達二億五千萬法郎之巨矣。

(2) 紐約水道亦未完全。該市水道有二。克格頓與利止門 (Bedford) 是也。前者供給紐約半島。人口約二百萬。後者供給武盧克萊 (Brooklyn) 人口約百七萬五千。前者之創設費一億打拉。每日之給水量爲三億加倫。而後者

之創設費。僅二千五百萬打拉。給水量爲一億加倫。其所以相差甚鉅者。第一。引水於遠方。前者須穿隧道於岩石之間。而後者則經過之土地平坦且收買之價亦廉。第二。市內安管。其在前者。亦須穿石。而在後者則可免此故也。

(3) 倫敦爲世界第一大市。而其水道組織之不完全。亦爲世界第一。同市關於水道事業。自一三三六年顯理三世之時。已得市營之權。然而十七世紀之初。市營不得其宜。乃歸私立公司之經營。於是 The new water company 之私立公司起焉。其後人口增加。都市膨脹。給水之公司。共有八種。茲揭其名稱及其成立之年度如左。

- 1 New River company 一六一九年
- 2 East London water company 一六六九年
- 3 Chelser water Company 一七二三年
- 4 Lambeths water company 一七八五年
- 5 West middlesox water company 一八〇六年
- 6 Kent water company 一八〇九年

## 7 Grand junction water company

一八一一年

## 80 South work and vanahill water company

一八四五年

八公司各據一方。恣行獨占。以牟厚利。法律雖規定公司利益年不得超過資本一成。然公司多方隱蔽。使不易發覺。而使市民多納水租。觀其股票。價格常爲額面價格之三倍。則其獲利之厚。可窺見矣。此私營之弊也。

(4) 東京水道。於明治二十四年。東京市會使古市公威氏設計。決定工費日金八百五十萬元。着手開辦。以六厘利息分五期募集市債。而中央政府亦許往後十五年間。每年津貼十五萬元。其水源爲玉川。由羽村引水。至澁橋淨水工場。於此設沈澄池三。總容積九百萬立方尺。引來之水。先入此池沈澱。後再入瀘水池。每一沈澄池。附設瀘水池六個。——共十八個。瀘水池各長二百五十八尺。廣百六十八尺。深九尺。用練瓦及土敏土造成。其最下層鋪以直徑一寸之圓石。以次鋪用漸小之石。最上層則鋪用細砂。沈澱池送來之水。經此沙層瀘過。水中細菌概爲瀘去。故其上層之細沙。須以時更換。瀘淨之水。則分送於第一第二之溜井及淨水池。

第一溜井所聚之水。由鐵管直接送至芝區榮町之給水場。第二溜水井之水送至本鄉元町之給水場。其聚於淨水池者。更送至機關處。用唧筒之力。供給山手一帶地方。而分配全市焉。以此設備之力。供給二百萬人口之用。時虞不足。故近頃更增沈澱池一。濾水池六。以補此缺憾焉。

(3) 水道事業。應歸公有乎。應聽私有乎。自理論言之。第一、此種事業。與都市鐵道同爲獨占之事業。且使用公共道路。此應歸公有者一也。第二、此種事業。與市民之生命健康。尤有密切之關係。利害之大。在都市鐵道之上。此應歸公有者二也。第三、設備完成以後。管理較爲簡單。適於公有之性質。此應歸公有者三也。第四、公有可以低利募債。成本輕。則水租廉。便於市民。此應歸公有者四也。職是之故。各國先例。或則自始即定爲公有。不許私人之經營。日本法制。即採此宗旨者也。或則初雖許人私有。後漸傾於公有。英法德美等之先例。即有此傾向者也。

(註) 日本水道條例。(明治三十三年九月法律第九號) 規定以供給市町村住民用水爲目的之水道。非經內務大臣之認可。且用市町村之公費。則不許

其安設。故在日本。非公共團體不得安設水道。公有私有。已不生問題。

英國水道。始多私營。自十九世紀之中頃。私營水道。漸次變爲公營。其重要者如些夫菲德市於一八三〇年。曼查士打市於一八四七年。格洛西哥市於一八五九年。愛丁堡市於一八六九年。巴敏昂市於一八七六年。利物浦市於一八七七年。先後歸諸公營是也。自是而後。小都市之水道事業。歸諸公有者甚多。今則公有之數。遠過於私有。除倫敦外。三十萬人以上之都市。悉爲公有。十萬人以上之二十三 Borough 中。實行私有者。僅有六處。其在英蘭六十四 County borough 中。屬於公有者四十有五。而蘇格蘭與愛爾蘭。則人口五萬以上之都市。悉數公有。五萬以下之都市。則公有私有殆相半焉。

美國水道。其始也。私有之勢力。亦甚強大。今則公有之數。過於私有矣。當一八三〇年。公有之數十有五。而私有則三十有九。且除費拉特費亞市之外。大都市無行公有者。而自一八三五年。聖路易市收買私有水道以來。其他

都市。多倣效之。今則五十最大之都市。屬於私有者僅有九處而已。列其變遷如左。

年 號	公有	私有	合計
一八〇〇	一	一五	一六
一八〇五	二	二一	二三
一八一〇	五	二一	二六
一八一五	五	二一	二六
一八二〇	五	二五	三〇
一八二五	五	二七	三二
一八三〇年	九	三五	四四
一八三五年	一五	三九	五四
一八四〇年	三三	四一	六四
一八四五年	二七	四三	七〇

市 乘 數

表

一八五〇年	三三三	五〇	八三
一八五五年	四八	五八	一〇六
一八六〇年	五七	七九	一三六
一八六五年	八五	九四	一六二
一八七〇年	一一六	一二七	二四三
一八七五年	二二七	一九五	四二二
一八八〇年	二九三	三〇五	五九八
一八八五年	四四七	五六六	一〇一三
一八九〇年	八〇六	一〇七二	一八七八
一八九六年	一六九〇	一四八九	三二七九

據右表觀之。則美國水道漸趨於公有之傾向。可以見矣。而據一八九〇年統計。人口三萬以上之都市。公有者七十有七。而私有者僅二十有七而已。德國水道。一般採用公有之制。據一八九五年之統計。人口十五萬以上之都

市。悉爲公有。五萬以上十五萬以下之都市四十處之中。屬於私有者僅四處耳。

夫水道事業。應歸公有。理論上之根據既如彼。事實上之傾向又如此。然則苟非環境之關係。不能實行。則言水道之安設者。當知所取法矣。

(4) 水道安設之目的。在於供給吾人以潔淨之飲用水。若能獲得適當之水源。則雖不別求清淨之法。亦無不可。然實際上潔淨之水源。得之甚難。此清潔之法。所以不可不講也。淨水之法。第一、有所謂沈澱法者。貯引來之水於大池。而使不潔之分子沈澱是也。第二、有所謂濾過法者。用濾水池——如上文所述——濾去細菌等是也。第三、爲空氣淨水法。作一淺而且長之水路。使引來之水。通過此路之間。依空氣之作用。而淨水是也。第四、爲化學的淨水法。其法投或種原料——例如綠礬——於所引之水而清淨之是也。第二與第四。兩法最爲普通。第二方法採用之者。以德、國漢堡 Hamburg 之水道爲有名。第四方法採用之者。以美國新司那堤 Cincinnati 之水道爲最大。其在前法。經費雖少而創設之費用則較多。而在後法。經常費雖多。

而開辦之費用則較少。故綜其全局。則兩法之費。略為相等。且其費極廉。大約百萬加倫之淨水費。僅需十打粒。乃至廿二打粒。若一家之中。日用二百五十加倫。則所費不過數厘耳。

於此有須注意者。則飲用水之外。其他用水。須行清淨與否是也。其在巴黎。則其他用水。另管供給。不行濾淨。蓋以我人用水。其供飲用者。不過百分之一二。若並其他用水。全量濾過。未免不經濟。雖然。此種方法。初見似省。其實多添一種水管。為費不貲。而淨水費用之廉。又如上述。則複式之制。自經濟上觀之。決非計之得也。而自衛生上言之。撒水以淨為佳。噴水亦復如是。且安置二管。使用時須特別細心。年長日久。難保不相淆亂。一或混淆。則水道之設等諸無效矣。此大多數之水道。所以採用單一式——即不問其為飲用之水與否。皆行濾淨——者也。

(5) 水租之徵收。有包月法——或包季包年——焉。即於一月——或一季一年——徵收若干金額是也。而其徵收之額。則多以房租為標準。例如倫敦蘭伯士自來水公司。對於房租二十磅以上百磅以下者。徵其百分五之相當額。百磅以上則徵其百分

之七。五對於便所浴盆。則課以十先令。而肯特自來水公司 (Kent water company) 則對於房租在七鎊以下者。每年徵收水租七先令。在七鎊以上九十五鎊以下者。課其百分四之相當額。其他便所浴盆。則照其設置之多少與房租之高低。課以五「先令」至十二先令焉。此種方法。不照用水之多少。而依財產之多少。頗不公平。其在私營。弊害尤大。往往因都市之發達。房租騰貴。公司因此增加不當之利得。例如倫敦房租之騰貴。年約二百五十萬打拉。則各公司每年收入增加之大爲何如哉。以故近時各國。多不採用此法。

次以用水多少爲水租之標準。即令用戶安置水表。按時照其表所指示而征收之。此種方法較爲公平。且可防用戶之濫費。水少節季或給水之量對於都市人口不十分時。其效尤爲易見。雖然。採用此種方法之結果。常使貧苦市民。節省衛生上所必需之用水。此弊之無可掩者也。若對於衛生上所必需之最小量。徵以低廉之水租。過此以往。始按水表計算。則此弊可免矣。

(6) 最後關於水道之安設。有須注意者數事。第一。規模須大。必先通盤打算。預計

將來都市可以發達至何程度。最發達時能有多少人口。應日給水若干加倫。始敷使用。而此種給水總量。尤須以乾季水少為標準。而擇定水源焉。此應注意者一也。

第二。水租須廉。市自經營。則宜採用公益主義。以收支適合為方針。若委許公司私營。則宜保留定價認可之權。以防公司之專恣暴斂。此應注意者二也。

第三。安設之時。宜注意救火之事。俾得利用水道。以滅火災。故宜覓水源於高處。若用唧筒吸水。則不可不注意此點。使其壓力充分。可以應此要求。此應注意者三也。

第四。開辦之際。宜置下水計畫於念頭。使水道幹管與下水幹管。有相當之聯絡。將來得利用水道以冲刷下水道內之積穢。此應注意者四也。

第五。若一時未能公有。則暫委諸私立公司之經營。亦未嘗不可。但須嚴行監督實事檢菌。特許年限。不宜太長。收買價格。應有標準。且宜明定於特許命令書或契約中。以免他日之紛擾。此應注意者五也。

(7) 飲水之良否。關於健康者甚大。倘萬不得已。不能早設水道。則關於住戶之井泉。須厲行檢菌。有不合於衛生者。宜命其改良。或竟禁其飲用。京師井泉多不自有。

而所有者即以其泉水出售。夫販賣泉水，既爲營業之一種，則官廳或公共團體之檢查，愈爲有據。都市衛生行政之整頓，此其最要者乎。

## 第二 下水 *Drainage*

(1) 都市之塵穢種類頗多。——例如爐灶之灰 (*ashes*) 及其他之塵芥 (*Refuse*) 如紙片、鐵屑、磁陶、玻璃之破片等是。——街上屋裏之埃土 (*Dust*) 或菜市家廚之廢物 (*Garbage*) 及一切污水 ( *sewage*) 糞便亦在其中。——因其組織要素之不同，或容易腐敗，或不生變化，故其對於吾人之危險程度，亦自相異。在一般市民，雖不細別之，而在衛生學者，則頗有細別之之必要。蓋其危險之程度，既有不同，則其處置之方法，亦宜別異故也。就中以污水爲害最大，加以雨水，則爲量甚多，故不可不急有以處置之。而下水設備，即所以處置此種污水者也。

(2) 下水之設備，與上水同有必要，固不待言。若自衛生言之，下水之比上水更爲必要。何則？有下水而無上水，——或有而未普及，——則鑿井而飲，尙可維持衛生。如其不然，僅有完全之水道，下水事業，一概置諸不問，若我京都者，其危險可勝言。

哉。且下水之利益。尚不止此。第一、使有完全寬闊之下水道。則一切電信、電話、電燈、電綫可納諸其中。則（一）可以避免行人觸電之危險。（二）可以增加都市街道之美觀。其利一也。第二、一切水管、煤氣管等。亦可納諸其中。則可減省開掘填修道路之經費。其利二也。他如巴里下水道。許個人安置私用電綫。每一基羅米。突年徵三十至五十法郎。以是巴里全市。每年此項收入約達一百萬法郎。可以增加都市之收入。其利三也。而據日本京都市協辦（助役）大槻氏之「柏林市行政之既往及現在」所記。一八七五年柏林下水第三區初告落成。其年同市之死亡比例。千人有三十二人九分。其後遞減。至一八九二年。僅有二十一人六分。減少十一人三分。其原因雖多。而下水之改良。亦大有力焉。此下水衛生上之效果也。

（3）其在歐洲古代。羅馬已有公共下水道。且有甚大者。彼有名之克羅卡馬奇司馬（Cloaca maxima）——此水道建築於二千五百年前。以排去 The Palatine and

Capitoline 間沼地之水者也。至今尚存。即其一也。一七二五年倫敦政府。始着手於此方面。其後大陸各國之大都市。多即倣之。然規模狹小。建築不官。猶未有可

觀者其在美國。一六七六年已有水管之設置。一八四九年紐約市設置都市下水道。其初該局所管之下水道僅有七十里。自是以來。工事着着進步。至一八七〇年。已超過二百六十四里矣。

各國下水事業。不能詳述。茲略述巴里與伯林之下水道。以資參攷。以其較有特色也。

(一) 巴里之下水。在一八六〇年以前。尙無甚可觀之設備。而其有近世式之幹管。則自一八五一年始。其管口即在 *Pont de la concorde* 橋下。而注於些奴河中。當時尙有其他之小下水道。亦注於是河。以是河水及其沿岸。衛生上甚爲危險。及一八五六年。雖採用伯爾格蘭之計畫。而使之當其建築之任。然實際着手。尙在數年之後。一八六〇年都市擴張。因此伯爾格蘭氏之計畫。其規模亦爲之擴大。伯氏因相巴里之地勢。立三大幹道 (*Three great trunk sewers or collectors*) 之計畫。於些奴河之北部配置二大幹道。而置一大幹道於其南部焉。幹道用石建築。作馬蹄形之大洞。其直徑在十五英尺 (*Feet*)。乃至二十英尺。底深四五英尺。以

通污水。左右有二十英寸至二十三英寸之步道。可以通人。此三大幹道。今猶爲巴里下水道組織之基礎。不過多添支管及延長其市街下水道而已。至於普通之市街下水道。則爲橢圓形之洞。直徑約六七英尺。尖端向下。有十二英寸。至十五英寸之步道一焉。而依一八五六年之法律。廣達二十米突以上之街道。兩側須設下水道。而在二十米突以下者。則於中央安置一條便可。以其規模之大。故每逢降雪之後。不過二三小時。均可掃入下水道中。不爲通行之碍。其他上水管。煤氣管。電話線。電信線等。均置諸其中焉。

(2) 其在柏林。安置上水之後。始設下水。一切污水。均注諸斯蒲里(Spree)河。於是污水增加。臭惡日甚。一八七三年始着手下水道之建築。及一八九三年粗告成功。至一八九九年下水管之延長。達八十六萬千六百五十二米突云。

柏林下水道之工事計畫。係按照地形。分全市爲十二區。每區各有一中心。使全區下水。集注於此。且設有污水池。及蒸汽唧筒。而以墜道連絡於下水田。(Zoo Park e farm) 即下水灌溉地焉。

(4) 伯林下水工事着手之翌年。即一八七四年。以都市條例及警察所令。規定各戶連接下水道之方法。其重要之點如左。

(一) 沿道住戶。於下水工事落成之後。須連接屋內排除管於下水道之幹管或支管。

(二) 不得使固體物流入下水道。

(三) 住戶之大小便。必須使之流入下水道內。

(四) 從來設置於地下之便壺。於連接後。須即廢止。不可再行新置。

(五) 家主自接到通知之日起。六週內。須提出連續願書。並附以排除法及設計書。

(六) 排除管自下層迄於上層。須直立安置。

(七) 排除管最高層之接續口。例如六層之屋。則自第六層之浴室。庖厨。或便所等之排水管。所接續處。再行延長。使出屋頂。或接諸煙筒。以放散其臭氣。

(八) 庖厨之排水管。須罣以鐵網。

(九) 排水管須設防臭瓣。

(十) 排水管直徑不能超過七釐知米突。

(十一) 雨水須使之依別設之暗溝流下。

(十二) 染業者及其他工廠等之放流藥液者。須依特別之設計。呈出願書。有毒之液體。不可使之流入下水溝內。須別有豫防之法。

(十三) 各戶之排水管。其在人行道路路之下者。以家主之費用。由市參事會施工。其在屋內者。則令家主自行施工。

(十四) 連接排除管者。若無相當之設備。則須使用市設之上水。

(十五) 連接排除管之家主。以其宅地之租賃價格為標準。每年須繳定率之下水道使用費。

(五) 污水之處分方法。亦有種種。其近河海者。以之注諸河海。雖然。河流港灣。非可為藏垢納污之區也。若污水注入者太多。則與沿岸之衛生。亦有妨礙。而況內地都

市有並河流港灣而無之者乎此處置之方法所以必要也其重要者約有三端（一）濾清法（二）沈澱法及（三）灌田法是也濾清與沈澱或由機械或用化學要皆在使微菌滅絕固質除去而已其詳涉及專門茲不多贅唯灌田之法既合衛生又利耕稼德之伯林法之巴里均用之而效驗卓着者也

下水之利用以伯林之設施爲最足模範伯林市於其南方北方購買土地而由全市十二區之下水中心導水於此此等污水可以作果實蔬菜之肥料不特用之以灌溉市有下水田且可使其附近之農夫利用之而徵收相當之使用費依千九百年之統計灌溉之收入——農產物賣價及農夫所繳之下水使用費地租等

爲二百六十八萬九千二百五十四馬克僅敷灌溉地所需之費用然灌溉地之收入徵之往年有逐年增加之勢則過此以往隨其收入之增加其必大有助於市之經費者無容疑矣市有灌溉地或自管理或貸諸人皆過去四十餘年間所購置者雖地質多屬砂地以其近市故價亦不廉全體面積今約有四十五方呎住民約達四萬矣

(6) 糞便之處置法。與下水最有關係。一八七四年伯林之下水連續規定強制住戶須使兩便流入於下水道內。而導諸灌溉地以培養果實。亦廢物利用之一法也。其在巴里。自古以來。即有一種便器。所謂 *W.C.* 者。以盛此種排泄污物。及下水。雖知傾於下水溝內。較爲便利。然以初期無相當之設備。不能利用。下水道。乃仍其舊貫。貯之便器。於夜間令淘廁夫持去。消毒之後。造成乾燥肥料。故危險尙少。一時可以苟安。近時一切納諸「下水」——*Tout a l'égout* (every thing into the sewer) 之組織。爲衛生學所認爲最良之組織。於是巴里亦採此制。其變更之第一着。即使住戶裝一濾過器於便所。除去固體之物。而使流動物流入下水道中。以是淘廁夫所持去者。爲量甚少。處置較便。一八七一年。用此濾過器者。僅及五千。至一八九一年。卒達三萬五千。而一八八六年對於「已連接有適當裝置之下水管。可以直排糞便」之住宅。許其利用。所謂「一切納諸下水」之組織。一八九一年。利用此者。約有五千。及一八九二年。凡適於下水道裝置之地方。均強制之。使採用此制焉。

其在東京。一切糞便。均由農夫用桶裝去。大約與北京同。然其糞桶封裝極嚴。其載去時候。亦早。近午時候。概已運訖。此二點實比北京爲優。余以爲北京市面之人口之多。非有完全下水。不足以保障健康。而北京之下水。以地勢論。似以模倣伯林灌田之法爲便。以故。全市之糞便。可由下水道以利用之。東京每年糞便之代價在一百萬元以上。北京當略稱是。雖然。以今日之狀況觀之。下水之設。不知何年。爲目下之衛生計。不可不先有以取締糞便之處置也。第一宜改良廁所。北京廁所。大都極其簡單。其至只有二磚。便可成廁。液體之排泄物。均聽其滲入地中。下層之水。因是受污。鑿井而飲者。其危險可勝言乎。宜使之改良。用土敏土抹底。且稍事擴大。加以消毒。防臭。當街公用便所。猶宜先行。此應取締者一也。第二淘廁者所用容器。宜使改用木桶。嚴加封固。不可聽其噴穢當街。騰臭大道。此應取締者二也。第三今日載糞之車。不論早晚。到處通行。各城門尤甚。幾於無時無之。亦宜加以制限。使於上午七八時以前。或下午十時以後。運載出城。此應取締者三也。第四運出之糞。宜使聚於數處。再行消毒。然後分配於近郊農夫。以防病毒之流播。此應取締

者四也。以上四端，均下水完成以前，市政當務之急，市政公所與警察廳均有責焉。因論下水順筆及之。

(7) 下水事業與上水事業異。其於市民，僅有消極之便利。非若電燈水道電話等之有積極的利益。欲使之年納重稅以排除污水，其勢甚難。而在衛生思想未行普及之地方，其難更甚。以故不適於私營，蓋不重徵，則支收且不足以緝償。邊論利益，此私立公司所不願也。若重徵之放任，則市民將相率不用，則下水之目的荒。強制則反抗之勢必且甚強，而事業之進行緩若，因是而須由都市與以巨欸之補助，則不若自始逕由市辦，猶可利用低利之公債資金也。私營之制，昔曾行於美國，然已逐漸減少。今所存者，寥寥無幾。交羅氏有下水私有時代已成過去之言，誠非虛語也。

(8) 下水工事，既以市辦為歸，然則下水之財政，宜如之何？其在建設工事之經費，以為費甚巨。伯林之下水市內工事，費去五千六百萬馬克。灌溉地價費去千五百萬馬克。灌溉地之建築及其他費用，需千五百萬馬克。此外雜費，尚需數百萬

馬克。合計全體工費。負債達一億五百五十萬七千八百三十馬克。又巴里之下水工費。約需三千五百萬打拉。東京下水工費。豫計三千九百八十九萬圓。——故其大部分。恒仰給於公債。然以其工事之大。須分期支出。故其一部分。亦可取諸經常之收入。至於維持之費。本應由常年經費支出。然下列諸項。亦不無小補。即（一）下水稅。例如伯林。凡連接下水管者。概須繳一定之下水稅。——大約按照其宅地。貸稅百分之二。——近來美國。亦漸倣行之。唯於此有應注意者。下水稅不宜通高。使中產以下之市民。艱於負擔是也。蓋取之常年收入。與取之下水稅。其結果貧者與富者。恆合異其利害故也。——參觀三十五頁第十行以下。——（二）特別使用費。例如巴里。下水道中。許個人設置私用電綫。所收入之經費是也。（三）下水田收入。例如伯林。灌溉地之收入。不特足以償還灌溉地之維持費。且收入逐年增加。漸有剩餘是也。（四）肥料之代價。例如格拉斯哥之下水道。於克萊德（Clyde）河岸。——市之下流。購買三十「即卡」之土地。設一大淨水場。以沈澱不潔之物。沈澱之後。始將清水放入河流。而以沈澱物製成乾燥之肥料。而送諸市有之園地。雖其價不過是

以償還運費。然因是可以免去克萊德河底之淤積。自格拉斯哥市觀之。不可謂非一種收入。使此種肥料。可用於附近地方。則運費減少。利益尤大矣。

(9) 都市之下水計畫。亦有宜注意者數事。其(一)宜豫想都市將來之發達。而定其幹道之容積及位置也。(二)宜注意於與季之最大水量也。夫雨雪之多寡。各地各不同。不能一概立論。要宜以其地過去之統計爲標準。而加以考慮。(三)宜與上水道取相當之連絡。此不特可以利用上水以沖刷下水道內之積穢。且可利用下水道以安置自來水管者也。(四)宜與都市其他之建築調和。例如染業工場等多聚之地。其排水量與住宅地大小不同。故各區之下水容量亦不能一致是也。

(10) 要之。近世都市關於水之理想。在於供給多量之清水於市民。以供其飲食洗滌種種之用。故務求純潔之水源。或用人工以潔淨之。而後配布焉。及其使用之後。已受污毒。則並廚房廁所道路之污水而聚之一處。重行消毒。澄淨之後。始排除之。是也。此上水與下水之所有事者也。下水不完全。則上水亦大減其用。故曰。自衛生上觀之。下水轉要於上水。

#### 第四節 煤氣事業及電氣事業

煤氣與電氣二者。其便益於吾人之生活者極大。誠文明世界之利器也。而其便益吾人也。以光。以熱。以力。不借助於煤氣與電氣。不能得三者較爲滿足之供給。夫光可照暗。熱便割烹。此二者一般市民之不可一日缺者也。至於力利工作。則其需要之程度較遜。質者。力之需要非直接普及故也。故市政之所有事。恒在關於光熱之供給。雖然。此特言其主要者耳。往往一發電所。一方供給電燈之光。他方供給運轉電車之力。而工廠之動力。亦常仰給焉。

#### 第一煤氣事業

(1) 光之供給。洋油 *Gasoline* 等有時亦有効。特用之街燈則甚不適當。故近來市街與公園之路燈。恆採用煤氣與電氣。自白熱瓦斯發明以來。煤燈之光力殊不亞於電燈。然一點一息。手續繁多。不及電燈之簡便。以故工廠及廣闊之地。普通採用電氣。若夫家庭點燈。則兩者之便不便。殊無大差異。特電氣往往因器械之障礙。致燈光息滅。若北京電燈因電力不足。故使息滅者。又當別論。故美國之住宅

多兩者並用。若二者擇一。則以採用煤氣爲便。蓋可於照暗之外。並供割烹故也。暖室之用。雖然蒸汽熱湯。煤氣電氣種種。而以煤氣爲最便。使用煤炭燒爐。固爲普通之暖室法。然此種方法。不特不便。亦殊不潔。而蒸汽與熱湯。雖頗清潔。然須令備鐵管。亦甚不輕省。唯有煤氣。既用以照暗。用以割烹。今引之以暖室。無須多費之設備也。夫電氣發光之外。亦具熱力。用以割烹暖室。本無不可。且較之煤氣。尤爲潔淨。特以費用較大。不能使一般採用之耳。至於動力之用。則蒸汽煤氣。終不若電氣之便利也。

(2) 煤氣之需要。逐年加增。無論何種都市。莫不有此傾向。彼謂煤氣之領域。將爲電氣所侵占者。不免屬於杞憂。夫自白熱煤燈發明以來。煤氣之光。已不弱於電氣。姑讓一步。謂給光之領域。有爲電氣侵占之虞。然於割烹之用。煤氣別有其新領域。故自大體言之。煤氣之勢力。實無失墜之憂也。然則此種蒸蒸日上。饒有希望之事業。其將委諸私人之經營乎。抑將市自經營之乎。此不可不研究者也。

煤氣事業。具有獨占之性質。應若水道之例。收歸市營。蓋委諸一私公司。固成獨占。

而分之數私公司。亦成獨占故也。何則。一市之中。煤氣管不能有二重以上之布設。勢必劃爲數區。各公司各管一區。而分區結果。將不見競爭而見妥協。欲不變爲獨占。其可得乎。今先述此種事業獲利之巨。與其舞弊之易次述。市有之趨勢。

(3)煤氣公司恆用種種不正之手段。以隱蔽其利益。雖經當局之取締。而其弊仍行。其在美國波士頓市之煤氣公司。其煤氣一千立方英尺之生產費。約需三十三仙三厘。再加以配送費十九仙四厘。合計之實爲五十二仙七厘。而據其公司之特別委員所報告。則爲一打拉二仙。而芝加哥市之煤氣公司亦然。其生產費配送費及其他費用合算之。每一千立方英尺。約需三十七仙四釐五毛。再加以資本金之利息八分。是徵收使用費六十七仙餘。則已足矣。而公司所課。乃達八十七仙。又如克勒武蘭市之煤氣公司。其生產費及其他費用合算之。不過四十五仙而已。乃課市民以八十仙之使用費。猶曰。對於資本金未曾分過六分以上之紅利。吾誰欺。天乎。

(4) 如上所述。煤氣公司之獲利。可謂巨矣。而公司乃用混水之方法。以欺社會之耳目。例如克勒武蘭之煤氣公司。其股東僅於一八五〇年繳納十萬打拉之股本。其後屢用混水之手段。名義上增加其資本之總額。至一八九二年。其額甚巨。其始出資一千打拉者。至是有二萬四千打拉之股票。職是之故。即以六分紅利計之。其對於實在之資本。已不啻有十四成四分之紅利矣。又如紐約最舊之煤氣公司。其始僅收七十五萬打拉之現金。然自創業當時。每年皆有四成之紅利。乃用混水之手段。以隱微其獲利之多。乃於一八八四年名義上稱其資本為七百六十萬打拉焉。

(5) 夫煤氣事業獲利既若是其巨矣。何以各大都市。久以是委諸私設公司之經營乎。是亦有故。蓋煤氣事業。雖與水道同為獨占事業。然二者性質微有不同。其在水道。無論自衛生上觀之。抑自火災消防上觀之。均於都市之公益上。有直接之關係。而收為市有。以謀廉價給水。亦大有必要者也。而在煤氣。則不特當其創辦時代。供給公用者甚少。且其事業之經營。亦不若水道之簡單。此所以往時都市。均以之

委諸私立公司之創設者也。

雖然時至今日。市民之思想大有變化。一方則以道路爲公有物不許私設公司之任意破壞。他方則街燈市設。都市爲點燈之故。所需煤氣甚多有此二因。乃大有以促成市有之氣運。而今日市有之數不若私有之多者。特許之期限未滿。與感覺市有之必要。不若水道之甚有以致之耳。

(B) 市有之制。其最盛行者當推德國。其人口五萬以上之都市。五十有四處中。屬於市有者已占四十有一。——Berlin, Hamburg, Breslau, Leipzig, Dresden, Cologne, Königsberg, Bremen, Düsseldorf, Nürnberg, Danzig, Magdeburg, Chemnitz, Barmer, Berlin, Brunswick 等是也。——而其歸諸私立公司經營之都市。不特公共用之煤氣定價常廉。即對於一般使用費。市亦有權可以監督。不能聽其暴斂無度也。且於其品質之良否。常加以試驗。彼繆尼希 (Munich) 市。即爲日日實行試驗其煤氣之發光力者之著例者也。

(C) 其在英國。私有之數。殆爲公有之二倍。如左表。

公私別	蘇格蘭	愛爾蘭	英蘭及威爾斯	合計
-----	-----	-----	--------	----

公有事業數	四一	七	一七四	二二二
-------	----	---	-----	-----

私有事業數	三	九	四二七	四三九
-------	---	---	-----	-----

而就人口五萬以上都市言之。則公有私有殆各得其半。如左表。

都 市	公有事業數	私有事業數
-----	-------	-------

人口二十五萬以上	五	三
----------	---	---

十五萬以上二十五萬以下	五	四
-------------	---	---

十萬以上十五萬以下	四	六
-----------	---	---

七萬五千以上十萬以下	五	六
------------	---	---

五萬以上七萬五千以下	十二	十二
------------	----	----

合計	三十一	三十一
----	-----	-----

其由私有買歸市有而得非常之進步與便利者。格拉斯哥其最著者也。格拉斯哥市會於一八六九年買收煤氣事業。其代價為五十二萬磅。其在當時。煤氣之消費

雖爲十億二千六百萬立方英尺。及一八九〇年增加至三十一億二千六百萬立方英尺。是消費之增加。實爲一七〇%。而某間人口之增加則僅二五%。及至三〇%而已。由此觀之。其使用額增加之急速。可以窺見一斑矣。至一九〇四年。其消費總額爲六十六億四千一百萬立方英尺。而使用費在一八七〇年頃一千立方英尺約值二元二角八分。雖其後煤炭之價騰貴。然煤氣之使用費乃轉低廉。近年僅爲一元四分矣。一八八五年以降。漸用煤氣以割烹。於是其需要頓增。該市人口約八十萬。用煤氣者（出名之人。非實際用煤氣者總數）爲數達十七萬。實際上殆可謂全市均用煤氣矣。該市位於北方。一入冬季。午後三時即須上燈。用量本已極多。再加以使用費之低廉。故使用煤氣極爲普及。而用量之多。遂無儔比矣。

(8) 煤氣事業。雖屬私有。若都市能行十分之監督。則私立公司。亦不能專獨占之利益。關於此點。巴里其適例也。爰略述之。

巴里市之煤氣事業。委諸私立公司之供給。一八五五年以前之私立煤氣公司已有所。巴里市爲保護市民之利益起見。實行嚴重之監督。乃令各公司定其營業

之區域。不得互相侵佔。煤氣公司不特對於街燈所用之煤氣與公共建築物之煤氣。不得徵收實費以上之使用費。即對於市民一般之使用費。亦設有限制。不得漫行提高。且煤氣之性質。每日由市當局派員檢查。若有不正之行爲。即行處罰。又公司須納相當之租稅。以爲使用土地之報酬。及一八五五年六公司合併。都市爲謀公衆之利益與公司締結特許條約。可許其營業。一八六一年巴里煤氣公司。復合併其近郊之數小公司。事業益行擴大。一八七一年特許條約。復行繼續。茲述其大要。以資參攷。

- (1) 公司之資本定爲八千四百萬法郎。不得私行增減。
- (2) 若市有命令時。公司須爲鐵管之敷設與變更。
- (3) 廣十四米突以上之道路及瀝青道路。須敷設鐵管二條。
- (4) 公司須年納二十萬法郎於市。以爲使用道路之報酬。
- (5) 都市方面不課公司所用煤炭之市稅。但公司對於煤氣每百立方米突須

納二法郎於都市。

(6) 公司煤氣只收使用費之半額

(7) 公司之利益除去稅金與相當之公積金及資本之利息至一成三分三厘之後。尚有剩餘時。須納其三分之一與都市。

(8) 一九一〇年契約滿期之後。舉凡一切關於都市之權利與設備。均歸諸市有。

於此條件之下。巴里每年所得之煤氣公司之公納金。爲數甚巨。即一八七〇年爲五百萬法郎。一八七五年爲八百萬法郎。一八八〇年爲千二百四十萬法郎。一八八二年爲千五百萬法郎。其後愈益增加。至二千萬法郎以上矣。

(9) 其在日本煤氣事業尙屬幼稚。當局與市民。均無一定之方針。故其經營亦市自爲政。毫無何等之統一。橫濱煤氣。雖爲市有。而東京大阪猶歸私營。大阪市對於煤氣公司。雖有多少監督之權。可爲市民謀利益。若夫東京。則純取放任主義者也。今略述如左。

東京之煤氣事業。始於明治七年。(一八七二年)初爲市營。及明治十八年。賣於私

立公司自是以後始歸私有。由公有變爲私有。此爲特例。其在買受當時。公司之資本不過二十七萬。其後擴張。卒有一千七百萬之大資本。而對於資本之紅利。年約一成五分。其獲利之大。可以見矣。而東京市於其賣買之際。關於營業年限。既無何等之制限。對於煤氣使用費。亦不能爲一言之干涉。即公納金一項。亦僅徵課少許之特別稅而已。對於口徑四英寸以上之煤氣管。其橫斷面每一平方英寸。延長一「間」(約六尺)課稅一釐五毛。明治三十七年。市政公所所得。不過九千五百九十三元四十一錢而已。其後雖因稅率改正。事業發達。此項收入稍有增加。然亦僅矣。

大阪市之煤氣事業。亦歸私立公司之經營。然市政公所得。由種種方面。行其監督之權。較之東京之純出放任。則已進步矣。試一窺其公司與市所締結契約之大要。可以知其方針矣。其大略如左。

(1) 公用之煤氣代價。按照普通價格八折。

(2) 自開業之日起。滿五十年後。應依市之希望。聽其買收。但價格須依大阪股

票交易所最近三年之平均行市。若平均行市超過最近三年間之紅利平均數二十倍以上時。即以其紅利平均數之二十倍爲買收之價格。

(3) 自開業起五年以後。每欲提高煤氣價格。必須與市協議。若協議不一致時。

宜選定委員五名。從其所查定徵收。

(4) 公司須納純益金百分之五於都市。

(5) 前項之外。若股東之紅利。超過一成二分時。須納其過剩金四分之一於都市。

(6) 公司於增加資本募集社債及與他公司合併。須與市協議。

(7) 市於市稅之外。不再徵課都市道路使用費及其他特別稅。

(8) 關於道路橋梁及河岸等之使用。與公司以十分之便宜。

(9) 市不自營煤氣事業。亦不認許其他煤氣公司之設立。

由此觀之。大阪市之監督權雖未十分嚴重。較之東京。已見進步。唯不若橫濱之市有耳。

橫濱煤氣事業。開辦最早。明治三年已著手經營。五年九月開始營業。初爲私營。及明治二十五年四月以十二萬元買歸市有。其結果與東京大異。第一、東京市煤氣一千立方英尺。徵收二元四十錢之使用費。而橫濱市則僅徵收二元而已。第二、橫濱煤氣局對於公設街燈。不徵一錢之使用費。依明治三十七年之統計。公設街燈所使用之煤氣量。共五百十四萬九千二百五十五立方英尺。以普通之價格計算之。則共一萬二百九十八元有奇。而除此之外。明治三十七年猶獲純利七萬二千元。若以之分配於四十六萬九千四百十四元之資本。猶可得一成五分之利息。其獲利不已厚耶。

(10) 觀上各項。則公有私有。孰爲有利。已可得其梗概矣。而當其比較之際。關於煤氣使用費。煤氣光力。收支消費之人數。與消費之分量。不可不綜覽並觀者也。今依英國之經驗。一爲觀察。以明公有之有利。據一八九八年之調查。公有煤氣事業。所課之使用費。每一千立方英尺爲七十五仙。(合美金計算)而私有煤氣事業。則爲八十六仙。而一察其光力。則公有者有十八九燭光之光力。而私有事業。則僅有十

六·四燭光而已。更據一八九九年之統計。二者之收支略如左列。

公有事業

資本總額 二一·七八〇·二五六磅

收入 七·一七七·六七〇

支出 五·三六五·九九五

純益 一·八一一·六七五

利益比例 八分三釐

私有事業

資本總額 四四·一三四·四八八

純益 三·七八三·一七七

利益比較 八分五釐(約爲八分六釐)

由此觀之。私有事業之純益較之公有事業爲多之原因。在於使用費之貴。蓋在公有事業。能得紅利八分三釐。而已滿足。而私有事業則非八分六釐不可故也。

又就消費人數與消費總額觀之。如前所述。人口五萬以上之都市。六十二處之中。公有私有。各得其半。實行公有之都市。人口總數爲五百五十二萬。八千八百三十三人。用煤氣者一百一十一萬五千四百十人。而實行私有之都市。人口總數爲四百七十五萬二千七百九十三人。用煤氣者五十萬七千一百六十九人。茲之所舉。均爲出名用煤之人。若一家平均五人。則一百萬人之用煤氣實等於五百萬人之使用。由此觀之。公有諸市之市民。殆近全體使用。而在私有事業則僅及市民之半耳。此雖就人口五萬以上之都市而言。然推之全英亦復得同一之結果。至於煤氣用量。私有事業。二倍於公有事業。而其使用人數則略相等。由是推之。私有事業之使用煤氣者當多。中等以上之市民。而公有事業之使用者。當多爲中等以下之市民矣。夫貧苦市民。居室迫隘。大都臥室與廚房。同爲一室。使用煤炭於割烹。諸多不潔。甚有害於衛生。若能使煤氣由市公營。廉其代價。便其設備。用是代替煤炭。將不特都市衛生。大受其賜。而煤氣使用者衆多。則經營自易。獲利亦多。都市財政。亦將受其賜矣。

要之煤氣事業。(一)本爲獨占事業。而(二)近時市街點燈。需要甚廣。在歐洲多數之都市。公共場所所需之光力。殆占其市民所需一切之人工的光力四分之一。若以煤氣供給。收爲公營。即可僅以其絕對生產費之金額供給此項之需要。如此。不特街燈因此完全。(三)市民得使用廉價之煤氣。而(四)都市財政。亦可得一良好之新財源矣。萬一一時狀況。不能由市自辦。則都市監督之權。應行保留。而都市與煤氣公司之契約。尤須詳細研究。嚴密規定者也。北京煤氣事業。猶未開辦。爲市民者不可不於此三致意也。

## 第二電氣事業

(一)電氣事業。可分爲二種。(一)爲一般電氣業。(二)爲電氣化學工業。其在前者。專應用電氣於機器的事業。如電力供給事業。電燈業。電信。電話業。及電氣鐵道事業是也。其在後者。專應用電氣於化學的工業。如電氣鍍金。電氣精練。電氣分析等是也。本款所論。限於電燈業及電力供給事業之一部。例如電氣煖爐是也。而電氣鐵道。則已前見電話事業。則下款別論。其餘概從略焉。

(2) 電氣事業其應歸市有也。與煤氣事業同。而採用電氣之光力。比較屬於近代之事。故以之爲都市事業者甚多。在煤氣事業公營之都市。電氣事業固多屬市營。而在煤氣事業私營之都市。鑑於委諸私營之失敗。電氣事業亦多市自經營。蓋此等都市。雖知煤氣私營之不利。特以特權期限未滿之故。不能收回。而電氣光力見用之時。適值市有說得勢之際。安肯一誤再誤。此電氣事業所以多屬市營者也。

(3) 其在英國。除倫敦 Birmingham 外。倫敦市之大部分。由私立公司供給電氣。市給者一部而已。Birmingham 之煤氣事業。雖屬市營。而電氣事業。反委諸私辦。然此雖暫時之事實。蓋顯著之例外也。——人口十萬以上之都市。二十九處中。私營者僅紐卡斯特亞捧泰因 Newcastle upon Tyne 與蒲勒士頓 Preston 二市耳。又人口五萬以上十萬以下之都市。四十六處中。電氣事業市有者占二十六市。私有者二市而已。他則未設辦者也。其在小市。私有對於公有之比例。雖較大市爲稍多。然統觀全英。則電氣事業公有仍占多數。——據一八九八年十月統計。全英電氣事業百三十八處中。市有者八十一處。私有者五十七處而已。同年起工或決定開辦者。

共六十處。屬於私立公司者僅十三處耳。此可以窺其趨勢矣。

德國電氣事業。其經營方針。約分三種。(一)私立公司所經營者。(二)市有而貸諸私立公司經營者。(三)市自經營者。第一種如柏林萊蒲志 *Leipzig*、漢堡 *Hamburg*。等是。第二種如法蘭克夫特安梅因 *Pankfurt am Main* 等是。第三種為數最多。如繆尼希 *Munich*、德勒士丁 *Dresden* 等是也。柏林市之煉氣事業。雖為市營。而其電氣事業。則猶委諸私辦。顧其於市民之利益。保護至周。故雖私有。其弊蓋甚少也。試觀其千八百八十八年柏林市與電氣公司所締結之契約。於(1)特許年限之規定。(2)金錢之徵收。(3)市除對於公司之總收入徵收一成之外。若其純益超過年利六分以上時。得徵收其超過額二成五分。(4)對於公設街燈特別折扣。(5)電氣使用費由市規定。(6)市無論何時均得調查公司之工業與財政等諸點。均有所規定。則其監督取締之嚴。可以見矣。

美國都市。凡煤氣事業私有之處。電氣事業亦有私有之傾向。故電氣事業握於私

立公司之手者。其數較多。然市有之運動甚盛。就中以馬紗收釋志 *Masachusetts* 州爲尤甚。美國人口十萬以上之都市。市有者五處十萬以下之都市。市有者五十三處。而馬紗收釋志 *Masachusetts* 一州。已占其十四矣。美國市有雷氣事業中。則爲一八八四年。當時市設街燈用二千燭光之弧光。 *Arc Light* 燈二百枝。每一枝年給公司美金二百四十打拉。一八九〇年電燈數增至七百九十枝。每燈使用費乃減至百九十一打拉。同年更換公司。以經營其事。每燈之費又減至美金一百三十打拉。及一八九三年春。公司所提出之續約條件過苛。於是市會決定收回自辦。其年四月舉行全市庶民投票。卒以大多數。——反對市營者一千二百四十五票贊成者一萬五千二百八十二票。——之贊成。通過市辦之案。自是以後。街燈費用大減。每燈之生產費。略如左表。

一八九六年 九十八打拉五十八仙

一八九七年 百打拉五十仙

一八九八年 八十三打拉四十六仙

一八九九年 七十五打拉六十二仙

一九〇〇年 六十五打拉八十一仙

由此觀之。該市電燈之費。市營時代。比之私營時代。廉費不同。則市營爲有利矣。日本電氣事業。均委諸私立公司之經營。其許可之也。殆等於無條件。故其使用費極不低廉。而東京尤甚。其使用費殆當大阪名古屋之二倍。——例如十六燭光之電燈。在名古屋月費一圓二十錢。大阪月費一元三十錢。而東京竟高至三元。——而除每根燈柱。納稅七十錢外。電燈公司殆毫不受東京市之監督也。

(4) 由此觀之。電氣事業。亦以市營爲有利。其理由與上款煤氣事業之宜歸市有者相同。茲不再贅。苟市政之發達。未至於市有之地位。則不妨委諸私辦。而當其締結條約之際。於各種條款。加以嚴密之規定。方不至蹈北京電燈事業失敗之覆轍也。第三電話事業

(1) 電話者。依電氣之作用而傳達談話之方法或機關之謂也。由同一都市內之

電話機關通信者。曰市內電話。由連絡兩市之電話綫通信者。曰市外電話。前者如北京電話。後者如京津電話是也。又有通話不依電線而由電波之方法。是曰無線電話。目今中國猶無是也。

(2) 電話亦有利之事業也。於理宜歸公辦。顧各國實例種種不一。有私辦者。有公辦者。有公辦私辦並行者。而公辦之中。有歸國家自辦者。有委地方團體舉辦者。制度不同。而利害亦異。今請先述各國所採之方針。次論其利害。以資將來之考鏡。電話事業。其在電報官營之國。通例亦屬政府之專管。其(1)自創業以來。即由政府經營者。德日是也。(2)始委民辦。終歸國有者。英國——尙有少數委地方經營。法國比利時與大利瑞士是也。(3)又如俄國瑞典挪威等國。國營之外。尙有民營。(4)丁抹則國營。地方公營與民營並立。(5)和蘭則長途電話概屬官營。而市內電話則官營。民營與地方公營三者並存。(6)至於美國加拿大及其他多數之新開國與殖民地等。則純取私營主義焉。

就中英國電話。由民辦改歸官辦者也。所歷階級。最饒興趣。當一八八〇年創業之

時委一部於民辦。一八八四年以後始全委諸私營。政府不復過問。是爲第一期。創業之時代。一八九二年郵政當局以市外電話有由政府經營之必要。向國會提出收買案。預算收買費一千萬元。並預定擴張計畫。一八九五年遂實行收買。是爲第二期。市外電話收買之時代。嗣後電話事業日益發達。因不許民間辦理。故希望政府及地方團體經營者日見其多。於是一八九八年國會設立電話事業調查委員會。研究經營電話之方針。結果決定官辦。唯人口在五萬以上之都市亦許其籌款開辦。是爲第三期。政府及自治團體共營之時代。及一九一二年因電話事業愈益發達。咸以政府專管爲便。乃大買收私辦電話。當是時英國電話除二三市有之外。莫不歸政府之管理矣。是爲第四期。政府專掌時代。此英國電話管理方針之變遷也。而大勢所趨。大有私營而變爲公營之傾向。可注意者也。

(3) 然則同屬公營。國有與市有孰有利乎。夫電話之設置區域。不限於一市也。而有市外電話焉。有市外電話。然後電話之功用大。既設市外電話矣。則非圖其統一。不能得通信之便利。而欲謀其統一。則非國有不爲功。此國營之有利者一也。電話

技術因研究而進步。經營方法以講求而完全。且必程式相同。然後材料始可通用。通用則生產能多。產多則成本低廉。凡此者亦非統一辦理不能收效者也。此國營之有利者二也。夫電報以種種理由。收歸國有矣。而電話之通信。時妨電報之發達。故消極的以二者兼營爲便。又使電話局與電報合併則可節省經費。此積極的以兩者兼營爲利也。此國營之有利者三也。雖然。電話事業。方之電報。需費尤鉅。以我國幅員之大。都市之多。設置電話。均一一望之政府。在歐美富國。猶患不舉。而况財政紊亂。信用薄弱。若我國者乎。若暫委諸市辦。籌款較易。其利一也。以今日之情勢。開辦電話。必賴借債。苟由地方自辦。而政府加以相當之監督。則流用之弊。自可不生。其利二也。故爲我國計。欲電話事業。易於發達。當許市營。或私營。唯須由中央預頒一定之程式。與經營之大綱。以便他日收歸國有。易於統一。而於許可私辦之際。尤須嚴密規定。以保護用戶之利益。而禁遏公司之專橫也。

(5) 經營方針之外。有須注意者。價目制度之問題也。夫價目制度之適宜與否。不特與一般公衆有極大之關係。即與電話事業之發達上。亦有絕大之影響者也。

電話費有二種類。曰用戶租費。曰長途電話費。用戶租費即對於電話用戶徵收者也。長途電話費即對於使用長途電話綫以通話者所收之租費是也。而用戶租費復分爲二。

(甲)均一制度 (Flat Rate) 此種制度。不問用戶使用電話次數之多少。但收一定之租費。中國現在所採用者。即此種租費制度也。

(乙)次數制度 (Message Rate) 此種制度。係就用戶使用電話次數之多寡。以定租費之多寡。德法英美等國。均採此制者也。

租費制度之沿革。約略可分三期。

第一期——自一八八〇年電話事業。創始之時至一八九〇年——在此時期。各國皆採均一制度。所謂均一制度者。非謂全國各地或同一市內之一切用戶。悉課以同一之費也。當時各國大都視乎土地之廣狹。用戶之多寡。以定其租費。而同一市。每年租額亦以使用電話之繁簡而定。例如商店與住宅租率不同。旅館戲場。徵費尤鉅。

第二期——自一八九〇年至一九〇〇年——在此時期。歐美各國漸趨重於次數制度。實行之者固屬不少。而一時不能實行者。亦認爲有實行之必要。一八九〇年瑞士採用次數制度。是爲歐洲採用次數制度之濫觴。其次則一八九四年紐約電話公司。亦採用此制。成績頗好。故美國他處電話公司爭倣效之。及一九〇〇年。美國倍爾系統 (Bell system) 之電話公司。殆無不採用次數制度者矣。而歐洲當一九〇〇年以前。採此制度者。尙不多見。除瑞士外。僅有司德克霍姆 (Sudthorpe) 等數處而已。

第三期——一九〇〇年以後——此時期實爲歐洲各國採用次數制度之時代。德國於一九〇〇年四月一日施行。法國於一九〇一年施行。英國亦於一九〇〇年行之。於倫敦其他各國採用此制者不少。近年日本東京亦採用此制矣。電話租費制度之沿革。顯然有由均一制度傾向次數制度之趨勢。然則其理由果安在乎。蓋採用均一制度。則有左列諸弊故也。

第一、採用均一制度。則同一級中。有一日使用百次之公司。與一日使用數

次之商人而使之負擔同一之租費。不平之事。孰有甚於此者。

第二、採用均一制度。定價低廉。則於事業之經營不利。若定價高貴。則在上級公司。固不甚感痛苦。而自下級公司言之。則負擔未免過重。於事業之發展。殊不適當也。

第三、採用均一制度。則使用次數之多寡。與租費無關。故用戶每於無意之中。濫用電話。其結果一方則事業經營上大受其影響。他方則濫用既多。司機者之應答自緩。於用戶亦有不利用焉。

反之若採用次數制度。則有三利。

第一、可使用用戶負擔公平之電話費。則電話之便利。自能普及於社會。

第二、能防電話之濫用。則一般交換因而敏活。

第三、交換局內之創設費及因創設所生之費用。亦可節省。

然次數制度。亦有其缺點焉。則計算通話次數。甚為煩忙是也。雖然。以此弊與其利較。則利餘於弊。故此制為可採也。

以上所述，特就事業經營上之利害言之耳。而就電話交換經費之性質言之，亦必採用次數制度。方爲公允。何則？夫電話之經費，固有種種。然自關於租費之點言之，需話交換經費，可分二種：（一）爲對於創設費每年之消耗及利息。此種經費，除交換局內所需之經費受影響於通話次數者外，用戶之使用電話，無論其次數多少，所費殆皆相同。故對於用戶徵收同一之租費，亦無甚不公平者。（二）爲管理交換事務所需之經費。詳言之，即因管理交換事務，使用司機生事務員及其他職員等所需之種種經費。此種經費，則因通話之多寡而增減者也。故爲公平起見，不可不使多用之用戶分担之。

（6）茲將各國電話租費制度略述如左。

（甲）全廢均一制度而採次數制度者。美國紐約——從來依均一租費之用戶仍依均一制度納租。唯新加用戶，則用次數制度。——及武花羅（Buffalo）  
兩市與瑞士是也。

（乙）均一、次數兩種制度並存。適用何制，一依用戶之自擇者。美國——（紐約）

武花羅外)

歐洲

(英國之小都市自一九〇七年已全廢均一

制度) 多依此制。

(丙) 次數制度施行於特定地方者。例如德國 (其用戶在五十名以下之

電話局。依均一制度。五十名以上者。兩制並用) 法國 (其人口

在八萬以上之都市。不採用次數制度。八萬以下者兩制並用) 丁抹、

瑞典、挪威 (次數制度僅限於大都市) 等國是也。

(丁) 兩制並用而均一制度唯特別用戶得依據之者。例如 San Francisco

(商店事務所用電話。均須依次數制度納租。唯住戶得隨意於兩制中擇

用其一) 與倫敦 (凡旅館、酒樓、俱樂部、交易所及其他公眾所

出入之地方。均不許其依均一制度) 是也。

復次。次數租費之種類。亦有數種。如左。

(甲) 令用戶繳納一定之基本費。然後按照通話之次數徵收租費。此種制度。德

國、英國、法國、瑞士等實採用之。

(乙) 凡繳基本費者。均得通話若干次。不另收租費。美國電話公司。殆全採用此種制度。例如紐約基本費為一百二十元。每年得免費通話至六百次。歐洲採用此制者。僅有司德克霍姆與克利斯奢尼亞而已。

(丙) 通話費分設等級。或對於通話次數多者。與以折扣。其在德法。瑞士。對於通話。雖每次課以一定之租費。而美國則依通話次數之多少。以定租費之階級。例如紐約電話公司之租費制度如左。

話一年 次通	租費年額	既定次數以上 之每次通話費
六〇〇次	一一〇元	
一二〇〇	一七四	
一八〇〇	二二二	一角二分
二四〇〇	二七〇	
三〇〇〇	三一八	
三六〇〇	三五四	一角
四二〇〇	四〇八	

其在英國。則對於通話多次者。與以折扣。例如英國小都市。一年使用電話在一千次以內者。每次四分。千次至二千次者。每次三分。二千次以上者。每次二分是也。

(丁)基本費依交換局與加入者距離之遠近而爲增減者。此種制度。在歐美各國。爲通行最廣之普通制度。復有依加入者之多寡。以定基本費之差等者。此則英美德法諸國。一般採用之方法者也。

#### 第五節 住宅

(一)住宅者家庭之外廓也。吾人生於斯。長於斯。不特藉以禦寒暑。避風雨而日常之休息慰安。一家之團圓和樂。亦咸於是乎得。故僅就其表面觀之。住宅不過僅爲建築物之一種。若自其內容觀之。則住宅之於人生。實有重大之意義者也。蓋一家之經濟。個人之活動。兒童之教育。與夫家人之健康。幸福與品性。殆無一焉不受住宅之支配與感化故也。且我國婦人女子。舊俗猶存。足跡不出里門。產業未盛。職務限於鹽米。以故二六時中。大都踟躕於住宅之內。倘吾人一念及此等婦人。實占人

日之半數。與其健康之良否。品性之高低。直接影響於未來之國民。即不難知住宅之良否與一國之強弱。又有莫大之關係也。人亦有言健全之精神。宿於健全之軀殼。倘許取譬。吾將曰。健全之國民。產於健全之住宅也。

(二)夫住宅之關係。既若是其重要。然則住宅問題。應爲全國之問題。不限於都市一隅也。顧自近世文明各國。以種種之原因。人口日集中於都市。因而都市之住宅。供給不應於需要。又以求過於供之故。房租日以昂騰。中流以下之家。苦不能得適意之住宅。而勞工尤甚。此住宅問題所以先發源於都市。一方構成勞工問題。而他方構成住宅問題者也。雖然。現代文明大都寓於都市。而一國之人口。都市亦占其半。由此言之。住宅問題之範圍。雖偏於都市一方。而以一國精華所在之故。即不謂之爲都市之問題。而謂爲全國之問題。亦無不可也。

(三)近世文明各國。人口之都市集中。其大勢前已述之。茲不再贅。因其集中之速。而住宅之建築。不足以副之。因之大感不足。例如東京市。據福田技師之調查。明治四十二年。末全市人口爲一百六十二萬三千人。至大正六年。末增至二百三十四

萬九千人。八年之間。約增百分之四十五。而住宅之增加。以棟數論。僅增百分之十二。以面積論。亦僅增百分之二。八。即

明治四十二年末

三〇八六〇〇棟

五〇八一四〇〇坪

大正六年末

三四六八〇〇棟

六四九〇九〇〇坪

又如大阪人口之增加。每年約五萬人。假定每五人需屋一棟。亦應需屋一萬棟。而自大正七年一月至五月。新築出租之屋千二百棟。以是比例。一年所成之住宅爲數不過二千八百而已。供之於求。相差尙遠。夫以後進之國。猶且如是。歐美各國。其不克相副。益可推知矣。

其在英國。中流之家。通常約占六室。然據一九〇一年國勢調查之結果。陷於過羣狀態。——一室住居二人以上——者在二百五十萬人以上。約占全國人口百分之八。二尤以倫敦之七二六〇。九六人爲最多。是年同市之單租一室者三十萬四千八百七十四人中。一人獨居一室者六萬四百二十一人。一室居住二人者。共九萬六千六百八十二人。一室合居三人者。共七萬一千四十八人。一室四人者。共四

萬五千百十六人。一室五人者。共二萬五人。甚且有一室居住十二人以上者。其過群爲何如哉。

其在伯林。據一九〇〇年之調查。同市出租住宅總數四十四萬八百六十一戶。其居住人員百八十二萬七千四百四十七人。就中僅有二個暖室之設備。或並此設備而無之者。占總住宅之七成四分五釐。其居住人員共百三十六萬三千百七十六人云。又德國大都市中。常有並無一定住宅。日間勞動於市中。入夜始覓宿所。以故專營此種租屋者。頗不乏人。此種家屋。不獨夜間大陷於過羣之狀態。往往以睡床不足。致使青年男女。共臥一床。而風紀因以大壞焉。

其在紐約。據一九一九年之調查。自一九一〇年至一九一八年。同市所建築之住宅如左。

年	共同租屋	租室	室數	估價(打拔)
一九一〇	二六九八	三二,一三三	一四七,五六九	八六,三四一,七五〇
一九一一	二九三四	三三,六七三	一四一,八五九	八二,一五九,二五〇
一九二二	一八八五	六,七六三	一一三,一五二	六三,一三四,二五一

一九二三	二七九四	二八、〇三八	一一九、八九一	七〇、〇〇八、九〇四
一九二四	一二四二	二〇、五七六	八七、三二七	四八、四〇六、三〇〇
一九二五	一三六五	二二、六一七	九六、五一三	四九、七三七、三〇〇
一九二六	一二〇七	二一、三五九	八八、〇五四	五一、七三二、〇〇〇
一九二七	七六〇	一四、二四一	五八、三一六	三六、七四八、五〇〇
一九二八	一三〇〇	二、七〇六	一一、三三二	八、二六二、五〇〇

由此觀之數年來之建築不爲不多。然猶不足以供其需要。其不得住宅者蓋不下七萬五千戶也。

其在日本東京大坂兩市較諸歐美都市尤爲悲慘。據大正元年日本內務省調查東京市本所深川二區細民住宅二千八百八十戶一萬一千五百四十五人之結果一家住於一席至三席者日本席地而居稱一席曰「疊」(Tatami)每席約廣四尺左右長六尺餘。——占上述人口百分之二一住於三席至四席半者占其人口百分之三四・八住於五席至六席者占百分之一九・五住於六席至八席者占人口百分之二一・七其中以住於三席至四席者爲最多。而此等家庭平均

人數四人。是一人之起臥棲息者。僅一席而已。大正七年大阪市調查細民部落三百九十一戶。二千四百九十八人之結果。亦與東京略同。每人所占。亦不過僅有一席耳。由此觀之。歐美日本之大都市。其中等以下之住宅。過群狀態實甚可驚。而其住宅之缺乏。亦於此可見矣。而其所以愈處下級愈感困難者。則亦有故。第一。家屋之租賃。亦爲一種信用交易。以之租與收入少而地位不安之下級人民。則危險甚大。且素取房租與監督其使用之管理費亦大。此其房租較之上等住宅不得不貴者一也。第二。上等人家。遷徙不頻。且當市况凋落之時。亦無舍此他去。與減少住宅需要之事。故其房東無空屋減收之虞。若夫今日大都會之勞動者。則不然。常隨其職業而轉徙。一逢市况不佳。則由同居借宿等方法。驟然減其需要。則此等專租與勞動者之住宅。其收入甚不確實矣。此其房租較諸上等房租不得不貴者二也。第三。下級民之使用住宅。易於破壞污損。本來下級人民。鮮受教育。用物粗魯。且以飄泊無定。轉徙頻仍。無愛惜其住宅之心。而在繁盛之都市。大都勞動者之妻女。亦多出外覓業。無洒掃保管之餘暇。否則於室內兼營手工。則亦易致污壞。此勞動者之

房租。所以較諸上等房租不得不賈者三也。

夫以勞動者收入之寡少而無定。猶且不得不出比較昂貴之房租。則其經濟上所  
受之壓迫。不可謂不重矣。今據大正九年勞動年鑑所調查勞銀與房租之比例如  
左。

(甲)德國萊蒲志 *Leipzig* 市調查。所得年額在五五〇圓以下者。房租占二成三  
分。所得在五五〇至一〇〇〇圓者。房租占一成九分。

(乙)德國漢堡 *Hamburg* 市調查。所得年額四五〇至六〇〇圓者。房租占其二  
成四分。所得六〇〇至九〇〇元者。房租占其二成三分。

(丙)英國約克市調查。所得每週五圓者。房租占其二成九分。每週十圓者。所得  
占其一成九分。

(丁)美國紐約市標準勞動者約四百戶之調查。所得月額六十圓至八〇圓者。  
房租占其二成六分。所得月額一三〇至一五〇圓者。房租占其二成。

(戊)日本東京本所區橫須町(大正元年)調查。所得月額一〇者。占其一成八

分。月額十五圓者。占其一成五分。

由此觀之。勞動者之房租負擔。大抵自百分之二〇以至百分之三〇。且工銀之收入愈少。其房租之支出比例愈大。其受壓迫者又愈苦矣。

(四)住宅缺乏之原因。大別之可分爲二種。第一爲一般的原因。即人口之都市集中是也。此前已述。茲不再贅。第二爲特別的原因。即都市住宅之經濟的性質是也。蓋在普通之貨物。苟有需要。即可趕急製造。以應增加之需要。若夫家屋則不特建築需時。且其需要常隨市況之枯榮以爲伸縮。市況盛時。住宅之需要驟增。住宅每苦不給。及一旦市況衰落。則需要驟減。出租之招貼。有懸之經年而無人過問者。此等市況。無論何等富有經驗之商人。亦不能預測。職是之故。當其市況佳時。雖住宅之需要甚多。然多數房東。亦不肯輕易新築。且當此之時。住宅用材與勞工備價。均甚騰貴。以是而爲投機的建築。決非以「長期間之收益爲目的」之穩健的房東所能爲。故其結果。住宅之建築。例不於求多物貴之時。而在於物賤工廉住宅之需要減少之日。此住宅之供給所以不能副其需要者也。

抑猶不止。此都市之住宅往往隨都市之繁華而減少。其因人烟輻輳。起火之機會日多。因救火之設備不完全而燒失毀滅者無論矣。電車之敷設。道路之擴張。市區之改正。均可使房屋——當其孔道者——減少。又因市况太佳。一方暴發之家。備極園林之勝。亦可使住宅減少。他方事業勃興。則工廠與事務所等亦相繼建築。其取住宅而毀之者。復足以減少住宅也。此其例可於大戰中之日本見之。

(五)住宅缺乏之結果第一、房租因之騰貴。第二、住宅因之惡劣。——蓋因住宅租賃之關係。求過於供。故新築者潦草以投機。舊存者汚陋而不改。此惡劣之出於過詳者也。簡者。又有屋本不惡。以房租騰貴而生合居以省費之弊。此惡劣之出於過詳者也。——其惡影響及於住民生活之全般。蓋隨處而可見者也。然其最著者。約有四端。

社會經濟上、衛生健康上、風紀道德上、與家庭生活上是也。

住宅缺乏之結果。房租因而騰貴。收入寡少者。常費去十分之二。乃至十分之三。以租住宅。此不獨勞動者如是。一般依薪俸以爲生活之官吏教員及其他自由職業者。亦莫不如是。是故住於都市之下級官吏教員等。較諸住於田舍者。雖收入較多。

而終日營營。若不能自給也者。則房租昂貴實爲其大原因也。彼等於其衣食之外。復担负此多大之房租。不特其讀書娛樂社交等費爲之費去。甚且並其子女之教育費亦不得不爲之犧牲。其境况亦可憫矣。且其弊猶不止此。往往以住宅缺乏。遷徙爲難之故。不得不仰房東之鼻息。而服從其淫威。率至於社會上政治上不得不立於其從屬的地位。其弊害可勝言哉。自常理言之。則租屋而居者。與其房東實處於對等之地位。無仰彼鼻息之必要也。顧事實乃不若是。則以住宅缺乏之際。覓屋爲難。而遷徙頻繁。費用固屬不少。其子女之在學者。倘以相離太遠之故。不得不行轉學。亦多一番煩難。甚且有不能再得相當之學校者。至於商店。則關係尤大。一經移轉。主顧因而變更。而營業之盛衰繫之。職是之故。常不得不屈服於房東無理之要求。雖有對等之地位。亦不能用之矣。

復次。住宅既因量之不足。可以生質之不良。而其不良。影響於吾人之健康者極大。在彼格拉斯哥市改良區之住民。其死亡率不過千分之一四·四。而其任於從來所謂貧民窟者。則達於千分之五四。此種現象不獨格拉斯哥有之。今日各大都市

之未經改造者。蓋莫不如此。所謂貧民窟者。常為傳染病發祥之地。由是傳諸全市。復由都市而播諸全國。其禍實較烈於洪水猛獸也。就中最甚者為結核病。據梅林之調查。自一九〇六年至一九〇八年死於結核者如左。

死於本宅者

一九〇六年 一九〇二人  
 一九〇七年 一八五五人  
 一九〇八年 一八〇七人

死於病院者

一九三四人  
 一九八一人  
 二〇一八人

右表死亡數中住居一室之屋者占四〇。六%。住於二室之屋者四一。七%。住於三室之屋者一一。三%。住於四室以上者之屋者僅占六。四%而已。又據一九〇五年至一九〇六年。格拉斯哥市調查七萬二千八百五十七人之小學兒童（年齡五歲至十八歲）之體格。而發表家屋狀態與兒童體格之關係如左。

平均體重（磅）

平均身長（英寸）

一室之屋之男童

五二。六

四六。六

二室之屋之男童

五六。一

四八。一

三室之屋之男童 六〇〇

五〇〇

四室之屋之男童 六四三

五一三

一室之屋之女童 五一五

四六三

二室之屋之女童 五四八

四七八

三室之屋之女童 五九四

四九六

四室之屋之女童 六五五

五一六

由此觀之。住宅之良否。關係於住民之衛生者甚大。於此可見矣。

住宅之不良。於道德風紀亦有莫大之關係。居於荒蕪不潔之屋。則其品性易傾於頹廢。處於屋小人多之住宅。而日與喧囂雜亂為緣。則不能使其發生守規律重秩序之觀念。而易以猛烈有害之刺激為慰安。此酗酒之所由來也。且長幼男女。混然雜處。往往受性慾之刺激。而風紀之紊亂。廉恥道喪。奸宄之弊生矣。一家有是。比鄰易受感染。於是自好者徙而避之。窮乏者窘而就之。不轉眼間。可化為貧民之窟宅。不特為傳染病毒之發源地。亦且為作奸犯科者之練習所矣。

至於家庭生活。亦復因住宅不良。不能收良好之結果。而下級民尤甚。蓋在下級之民。往往數家合租一屋。以圖房租之輕減。即在自有之屋。稍有餘裕。亦時租與他人。以謀多少之收入。故不能自成一家。以保持家人婦子自然之關係。而住宅狹隘。不能安靜休息。以恢復其一日之疲勞。其勢不得不借助於杯中物。於醉鄉中別尋樂趣。而在女權稍為發達之處。男子不能恣飲於其家。乃出入於酒店。而種種惡習。於是養成矣。又下級之民。每多兒女。常苦於室內之喧囂。而驅其子女於屋外。此種街上生活。實足以養成種種惡習。而為大都市下級民之兒女墮落之最大原因者也。(五)由是觀之。住宅之缺乏。其弊甚大。是故歐美各國。常以住宅問題為都市問題中最大之問題。而需遠大果決之政策。此種政策。可分消極的政策與積極的政策二種。

此次歐洲交戰各國。殆無不受住宅缺乏之壓迫。就中德國處血戰之地。在重圍之中。其苦特甚。復以戰時經濟困難之故。不能積極的供給住宅。故其所公布之法令。殊偏重於消極方面。例如一九一七年七月二十六日之租之人保護令。Mietverbot

Ilav or ordnung) 承認得反平房東之意思。使租房契約延長存續。及依裁判所之力。使房租低下。又如一九一八年九月二十三目之住宅缺乏救濟令。(Bekanntmachung über massnahmen gegen wohnungsnot) 則再進一步。制限住宅用建築物之毀壞。空置不用建築物之強制徵用。與租借契約之強制成立等。均於既存建築物之利用。租屋人之保護。頗有成效者也。其始不過以爲戰時臨時之法令。規定一九二〇年十二月三十一日以後。失其效力。及戰爭既熄。而住宅缺乏迄未稍減。且新憲法成立。其第一百五十五條。規定國與各邦監督土地之分配及利用。防止其濫用。且供給健康住宅於一切德人。又明言爲住宅之需要。得徵收土地。且於第一百五十三條中。規定。若有法律規定。可無須與以補償之旨。故於一九二〇年五月十一日。改正上述之兩令。而延長其效力於一九二〇年十二月三十一日以後云。

若夫積極之救濟。亦有種種。其重要者如左。

(甲)住宅公營。住宅公營之趣旨。以爲住宅於吾人之生活上。幸福上。實爲必要。不可一日缺者也。若委諸私人之企業。則易致住宅缺乏。房租騰貴。而生

種種之弊害。故政府式公共團體宜自經營適當之住宅。以廉價租於勞動者及收入寡少之人。此種議論。其爲理想固極佳。而實際之效果。則不若其所預期之大。蓋(1)欲盡給勞動者與自由職業者以住宅。則爲數甚多。非目今都市財政之所能任。(2)住宅需要增加之急激。欲速供給之。亦與私人同感困難。(3)無論何種。於此以萬計之住宅。所有而經營之。事實上亦殆不能辦到。是故住宅之公營。事實上不過經營少數之住宅。以爲一般之模範而已。今舉一例。以明公營之有利。大阪於大正七年投三十八萬餘圓於築港櫻宮二處。建左列四種住宅。共三百八十八戶。

特等木造有樓住宅

樓六席一室。三席一室。樓下六席一室。三席一室。二席一室。房租每月

十一圓

甲等木造有樓住宅

樓上六席二席各一室。房租每月三元

樓下六席一室。二席室二間。房租每月四元五十錢。

乙等木造平房住宅。

六席室一。三席二席室各一。房租每月五元五十錢。

丙等木造有樓住宅。

樓上六席室一。三席室一。房租每月三元。

樓上六席三席各一室。房租每月四元。

此種房屋之建築。頗合衛生而切實用。不特空氣日光甚爲良好。而其餘給水排水。電燈之設備。道路空地之配置。均極得宜。至於房租較諸私營同等之住宅。實不及其三分之一。而地租利息保險費均在其中。則一般房東之牟利。爲何如哉。

(乙)田園都市。救濟住宅缺乏與不健全最有效的方法。首推田園都市。(Gar-

den city 英人 Ebenezer Howard 氏於一八九八年嘗著一書。名曰 "The Garden

city of to-morrow" (將來之田園都市)其趣旨在將都市專業之繁盛與

田舍自然之優美。合一爐而治之。以別構成一獨立之都市。於大都市之附近。及一九〇三年組織一協助的公司。(Co-operative corporation)於倫敦西北三十四哩之Ietehworth地方。以一耶卡二百打拉之價格收買四千耶卡之土地而建設其所謂田園都市。此會社既以公益爲重。故對於資本之紅利。限定不得過百分之五。有餘則用於住民之公益。故其住宅無營利的土地公司建築劣陋家屋密集之弊。每一耶卡所建之家屋。至多不得過十二。而周圍繞以庭園。不特於市內有學校俱樂部公園等之設備。而於市之周圍設置家禽果蔬之園圃。以供給新鮮低廉之滋養食品於市民。當其創設街路之際。已有供給煤氣水道電力等之設備。自行管理。務期節約經費。而使租費低廉。不特此也。工業亦以土地價廉而集於焉。而依公司之章程。工廠須建築於鐵道路線路之兩傍。且與住宅區須有一定之間隔。又工廠不得建樓。須使日光射入。空氣流通。以使職工執務之快適。而同市不久即成爲一繁榮之工業都市。其初創設。住民不過四百人。其後四年。遂增至七千。

焉。

勒志漢司 *Leathworth* 市之成功。轉瞬爲各地之模範。尤而效之者。逐年增加。例如利物浦 *Liverpool* 市附近之陂散萊特 *Port sunnlight* 巴敏昂 *Bourville* 市附近之班比兒 *Garden suburb* 等。其著例者也。

(丙)庭園郊外。庭園郊外 *Garden suburb* 對於住宅困難之救濟。其效果亦不讓於庭園都市。其所異者。後者全然與舊市相離。而別爲一市。前者則於大都市之近郊選擇一適當之地。以造成理想之住宅是也。庭園郊外之經營。以倫敦近郊——距倫敦之中心約三十分鐘汽車。——之憾蒲士鐵德 (*Hampstead*) 爲最著。是地建設於一九〇五年。其時以每耶卞二千二百打拉之價格收買二四三耶卞之土地。預計可住一萬人至一萬二千人。其建築最適於中產階級及書記、熟練職工等。房租最低者爲八打拉。以其設備之完全。故爾後遂逐漸次擴大焉。

(丁)勞動者殖民地。關於勞動者住居之改善。有所謂勞動者殖民地 *Workingmen's colonies*。

residence者。蓋指大工業家於工廠附近。為其所雇用之勞動者所特營之住宅區是也。就中以英之陂散萊特德之翼生<sup>Wings</sup>為最著。——<sup>Wings</sup>之勞動者殖民地為克魯伯工廠所經營。其規模之廣大。設備之完全。為世界中首屈一指。故以德國社會黨勢力之盛。而於大戰以前。對於克魯伯之工廠不能染指。則其勞動者生活之安定。可以推見一般矣。

(戊)建築組合。建築組合 (Building societies) 亦係解決住宅問題良法之一種。而且上列各項除甲與丁兩項外。庭園都市與庭園郊外均非建築組合無以善其事。而收良好之效果也。建築組合者。集合一定數之需要住宅建築資金之人員。所組織之團體。每月(或每週)各釀出資金若干。而以其所購得者。順次貸於各組員。以為建築或買購住宅之用者也。此種制度夙起於英國。—— Birmingham 於一七九一年已有此種組合。——今則歐美各國莫不有之。此種組合之組織。種種不同。今舉其最簡單之例。以為說明。例如有不厭薄息而希想確實的投資者。與需要低利之住宅建築資金者。相

數而組織組合。今假定組合員百五十人。每月每人釀金十元。第一月可得一千五百元。先貸諸組合員中之需要資金者。使購買——或建築——住宅而以借金之形式。以此屋抵當於組合。再由組合以此屋爲担保向政府或他處借出抵息資金。依英國之建築組合法。規定組合之借金得達擔保物原有價格三分之二。則此際可達一千元。合之每月釀金可得二千五百元。再以此貸諸第二組合員。依法遞行。第三月可得借金一千六百六十六元。餘合之釀金一千五百元共得三千一百六十六元。餘。第三月……而由組合借得資金者。假今年利五分。則二十年後此千五百元之借款。僅由每月之釀金母利可以清還。而爲其住宅之所有主矣。而不希望住宅者。亦復有利。即不特此等投資。異常確實。且有相當之利潤。蓋組合於借入與貸出之利息。有相當之差額故也。

上舉之例。蓋其最簡單者。實則今日英國之建築組合。大抵爲限制利益之股分公司。除如上述融通資金於組合員之外。或則自己建築。以實費賣於

組員。或則建築之後。以廉價租與之。而據一九〇四年末之調查。建築組合之數。二千九百。組員總數五十八萬人。資產總額達於六億八千萬圓之多云。

以上五項。係就其主要者而言。若夫政府或公共團體。欲獎勵住宅之供給。尙有其他種種之政策。例如(1)對於空地特徵重稅。(2)官有土地廉價貸與。(3)對於建築資金低利融通。(4)新築住宅分別輕免房屋稅等是也。

關於不良之住宅。一方面宜嚴定住居法。對於已存者強制其改良。其不堪改良者。宜使之除去。(註)他方宜制定建築條例。使未然者不至發生。若夫道路之改善。交通之改良。直接可以節約時間。擴張都市。間接則可使住宅散布於郊外。不至聚於一隅。且於房租之暴漲。亦不少防止之力量也。他如租屋者之保護。亦研究住宅問題者所不可忽者也。蓋租屋而居者。常爲經濟上之弱者。其於法律形式上雖立於平等之地位。然於實際上實不能與房東平等故也。

(註)英國之住宅及都市計畫條例 (Horsing town planning act. 1909) 其所規

定之要點如左。

- 一 地方廳對於其管內之住宅。於建康上是否危險或有害。不適於人類之棲息。有隨時檢查之義務。
- 一 地方廳依保健醫員或其他吏員之呈報。或其他之人（例如戶主四人以上）之請求。而認某所住宅之狀態不適於人類之棲息時。得發出命令。禁止其於恢復適當之狀態以前。爲住宅之使用。（即閉鎖命令 Closing order）
- 一 閉鎖命令。實行三個月後。地方廳應於一月以內。考慮其住宅之存毀倘考慮之結果。認其住宅爲不適於人類之棲息。及其存續對於公衆或附近住宅有危險或有妨害時。須命其建築物毀去。（但家主不服毀去之處分時。得於接到通知後二十一日內。抗訴於政府之地方政廳）
- 一 家屋被命毀除之場合。家主若不於三月以內實行。則地方廳得爲之毀除。而賣却其材料。以其賣價支付費用。不足徵則諸房主有餘則返還之。
- 一 出租家屋或其一部。於其契約當時。須含有一切均適於人類棲息之條件。

(但此種家屋在敦倫府下。限於年租四十磅以下。在人口五萬以上之都市。限於年租二十六磅以下。其他地方。限於年租十六磅以下。)

一右述之條件中。含有房東於契約期間內。應於一切方面。維持適於人類棲息之狀態之約。

一地方廳認爲房東不履行其約時。須通知房東。指定適當之期間。(不可少於二十一日)使於此時間內爲一切方面。適於人類適息所必要之指定工事。

一房東不從地方廳之通告。而又不爲當行閉鎖之呈報時。地方廳於其指定期間滿了後。須自爲其工事。而徵收其費用於房東。

#### 第六節 衛生

市政之目的有三。——衛生、便利、修飾。——而以衛生爲尤重。苟因衛生上之必要。即以便利修飾爲犧牲。亦不爲過。蓋衛生不講。則疾疫相侵。市民將不保其生命。尙何有於便利修飾哉。

且衛生之道。非單獨之個人所得而講也。以目今之都市住宅櫛比。接觸頻仍。一人染疫。全市可危。穢氣之薰蒸。病困之傳播。雖有高垣盛衛。亦無能爲役。非合全市之力。一致進行。終無以拔本塞源而善其後也。

願市都之事務。其有關於衛生者衆矣。例如住宅問題。自一方觀之。可謂爲衛生之問題。道路之洒掃。上水之設備。下水之排除。亦莫不與衛生有關。其他類是不可勝數。本節所論。特舉其重要者數端耳。

衛生之方針。預防重於救治。不特先事預防。可保全幾多之人命。且可減少許多勞力與經費也。蓋一受病疫之侵襲。則須着手救治。一切工商營業之活動。一時爲之停止。其有形無形之損失。且有過於預防費萬萬。此未雨綢繆之所以勝於臨渴掘井者也。

第一、牛乳。衛生上最宜注意者爲飲食之物。飲料之中。水之需要最多而普遍。故不可不加以特別嚴重之注意。而要以引用自來水爲最佳。若未能引用自來水。或引用而未能普及。則於公私所有井水。宜加以化學的檢查。而指示其孰良孰惡。此

已於第二節論上水處說明。今不再贅。唯有須注意者。自來水源之衛生的保護是也。夫自來水之設置不可不有水質良好之水源。固無待言。然水質雖好。若不加以保護。則髒污易入而變其質。其以河水爲水源者。若上流都市一切污穢下水注之河中。則其下流都市之水源。立受影響。不可不有以取締而保護之者也。——若取締超出於都市權限之外。則宜以國家之法令取締之。

飲用水外衛生上宜嚴加取締者。厥維牛乳。——羊乳亦然。山羊之乳比牛乳猶佳。各種成分較爲濃厚一也。山羊患結核者極少二也。今日各大都市。其所需牛乳爲量至多。良以牛乳之營養價值甚大。且其味亦佳。故一般康健市民。亦用以爲日常飲料。此其原因一也。都市之女子。或因思想變遷。不願久躬哺乳。或因職業關係。不能久事哺乳。故嬰兒之營養。亦多惟牛乳是賴。此其原因二也。牛乳之爲物。最易孳菌。擱置愈久。其滋愈甚。而都市死亡之數。其中十分之二。每爲未滿一歲之小兒。因多由於不良之牛乳。且牛乳之不良。其原因多由於牧場之不備。故取締牛乳不可不自牧場始矣。關於牛乳牧場用人等等。不可不注意者如左。

- (1) 須注意牛乳之食物及其合料。後者尤須嚴重。
- (2) 牛圈務使寬大、乾燥、清潔。並使日光射入。
- (3) 乳之大小便每日須糞除兩次。
- (4) 牛圈與榨乳所。須各別隔離。
- (5) 牧場廁所。須構造完全。勿與井近。
- (6) 用人須常清潔。榨乳之前。必先洗手。
- (7) 須備有榨乳時專用之外衣。
- (8) 有患傳染病者。不可使之榨乳。
- (9) 榨乳所用器具者。等均須消毒。
- (10) 榨後須完全消毒。迅速分配。

牛乳之關係重要若是。各國都市。常於近郊特設牧場。以爲模範。彼紐約市之模範的牧牛場。是其例也。

第二屠獸場其在古昔羅馬時代。已有極完備之屠獸場。中世已還巴里亦有巨大

之屠肉販賣處。當一八五〇年頃。法國比利時。均有多數之屠獸場。德國屠場。其初雖歸獸肉組合經營。嗣後遂歸地方自治團體之經營。普魯士于一八六八年四月十八日之法律。規定屠場之外。不得屠宰牲畜。一八六〇年以後所設置之屠場。多至二百五十處。而德國大都五十六處中有公設屠場者四十三處。一切市內販賣之獸肉。殆無不爲公設屠場所宰殺者。其在日本。明治三十九年四月十一日所公布之屠場法。規定宰殺食用獸畜之處所爲屠場。無論公設私設。均須由地方長官——在東京則爲警視總監——許可。若已有私設屠場之市町村。欲另設置市有之屠場。則地方長官得令市町村給與私設屠場主人以相當之報償。而廢止其私設屠場。又屠場與衛生有礙時。地方長官得廢止之。且市町村公設屠場之地址。得無償借用官地。（屠場法第一條第二條第六條第七條第十條第十一條）由此觀之。日本制度。雖不專主公營。然其獎勵自治團體之公設。於此可見矣。

公設屠場之利益。可由衛生上與農政上觀察之。其於衛生也。第一。牲畜屠宰之前。須經檢查員之檢查。其經認爲有病而有害於公衆衛生之牲畜。即不許其屠宰與

開剝。即在健全之牲畜。其解體開剝之後。非經檢查員之檢察。不得販賣。故一般市民不至誤用病畜之肉。其利一也。屠場聚於一處或數處。則監督易行。而一切穢污亦易處置而保清潔。其利二也。屠場屠具均有一定之設備消毒。屠宰方法亦得簡省。不特無背人道且於經濟上亦甚省費。其利三也。而於農政方面。公設屠場所收屠宰之費甚廉。若使其牲畜之肉與市場完全連絡。則農民之牲畜可得完全之販路。其利四也。檢查之結果。易知病毒所由來。對牲畜疫病之蔓延。可以豫行防止。其利五也。

公設屠場。有此種種之利益。此所以各國之大都市。不惜籌措巨款以經營之者也。例如德勒士丁(Dresden)之屠場。建於一九一〇年。占地九十耶卞。爲屋六十八棟。而需四百二十萬打拉。又如伯林屠場。其建築費需五百萬打拉。其廣大足以代從來散布於市內之一千小屠場。亦可謂巨觀矣。

第三、市立浴場。飲食而外。身體之不潔。亦爲致病——尤其傳染病——之原因。故勤浴爲衛生之要件。然彼赤貧者與勞動之人。往往胼胝終日。餐飧不給。安有餘

力以入浴哉。則市立浴場之設。真有不容已者矣。

公設浴場。發達最早。在羅馬已有可觀。——紀元前三百十二年時。羅馬已有八百五十六所之多。——降及中世。日耳曼都市之自營浴室者。亦復不少。近世公設浴室之發達。首推英國。當一八四六年。英國議會制定市町村得設置公設浴室及浴室處。於是巴敏昂 (Birmingham) 市即依據此法律最先設公設浴室。爾來十數年中。英國都市。先後倣之。今日各大都市。殆莫不有此種市立浴室矣。格拉斯哥市之浴室。始於一八七八年。現有十二處。均附設洗衣處。其浴室之構造。有水泳場焉。其長七十五英尺。深三英尺至六英尺。其兩側設有個人用浴盆三百二十。且於其傍設長四十二英尺。幅二十四英尺之運動場。使入浴者於其入浴之前得爲適宜之機械體操焉。通計全年入浴者殆達七十萬人。又洗衣處在浴室之一隅。合全市十有二處。共有洗衣器具七百餘。一時間繳納用費二便士即得使用。而使用之每年超過五十萬人。

美國勞工。甚乏入浴之習慣。故其公設浴室之設立。猶不容緩。一八九三年。中央勞

動局調查勞工生活狀態之結果。發見浴室甚少。又依紐約及其他二三都市住民之調查。其自有浴室者僅有二・五％。其餘之九七・五％則無有也。一八九四年紐約某區之住民二十五萬五千人中。自備浴室者不過三百人而已。職是之故。勞動者之入浴者甚少。或三年一回。或五年一次。甚至十年一次者亦有之。據一九〇四年中央勞動局之報告。有七年始入浴者。竟於入浴中暈倒。而受醫生之救護焉。據一九〇四年中央勞動局之報告。美國三十四大都市中。莫不有公設浴室。而波士頓紐約二市。可稱代表。其在波士頓。有公設浴場十二處。其後復設立海水浴場十二處。其浴費大抵五仙。時或免費。並附有水泳場與運動場。冬日水泳場鎖閉不用。而代之以遊戲場。與免費演劇場。總計一年之入浴者。不下二百五十萬人。而所需經費約達七萬打拉焉。紐約浴場。由公設者二十有九。由公益團設置者一十有三。合共四十二處。就中。以紐約細民改善社會所經營者為最大。此浴場建於一八九一年。共費一萬八千打拉。據同會之調查。一年中男女入浴者共計三十五萬人。中有九萬人免費。——浴費人收五仙。以免費者故。每年收入八萬五千打拉。

而支出期達十一萬一千五百打拉。蓋尙未達於收支適合之域云。

日本風呂頗動沐浴。全國鑿泉二千五百餘處。中流以上之家庭。大都自築浴室。此外浴室遍於全國。數在二萬以上。普通浴費。不過銅子四五枚而已。然自勞動者觀之。果爲便宜與否。則尙屬疑問也。據明治四十四年日本內務省對於東京市淺草下谷兩區約三千戶實行調查之結果。下谷區萬年町之六百三十六戶中。其主人夏季每月入浴三次者爲最多。(百五十六人)四次者次之。(百十人)其他稱是。主人如是。則其家人入浴之少可推知矣。此近來彼都人士所以盛倡公共浴堂之設置者也。

京師雨水稀少。沙土浮動。太風一起。灰塵蔽空。本易穢汚。加以得水不易。冬天時節。入浴猶難。而一般貧民。既無衛生之思想。又無入浴之金錢。故往往經年不得一浴。不特其自身不免疾病。即其所聚之地。空氣亦因之不潔。易爲引病之媒。由此言之。籌辦京師地方市設浴室之舉。有不容緩若矣。據市政公所之計畫。有一擬定天橋迤西斗母宮廟房原址。改建市立第一浴場。先行試辦。後再推廣。專爲勞動社會講。

求清潔而設。取價從微。俾知勤求沐浴以衛生命。曾經繪圖估價。漸次興工。嗣以做法未甚完備。擬再徵求中西各都市浴場圖說。以資參攷。再行重估。以求力臻妥善。一云云。惟願當局者。依此計畫。早日實行之耳。

通都大邑。勞工所聚。而貧民亦多。僅有徵收浴費之公設浴場。猶不能使赤貧之人同沾清潔之利益。故不可無免收浴費之公設浴場。以利此輩也。一八九五年美國紐約州以法令規定人口五萬以上之都市。必設免費浴場。其數多少。由地方衛生委員認定。而 Buffalo 市。亦有免費浴場二處。或謂公設浴場宜稍徵收浴費。勿以是傷入浴者之獨立心。不知今日公營事業之免徵使用費者。其性質與慈善異。人民之享受之也。乃權利而非恩惠也。由此言之。浴費之免徵於市民之獨立心。可謂毫無關係。且沐浴於飲食異。一行收費。則貧民且憚於入浴。在彼不潔之習慣已成。衛生之思想缺乏之地方。尤難望其費錢入浴也。

公設浴堂。有宜注意者數事。第一地點宜適當也。公立浴場。其目的在使下級社會人民潔其身體。故其設立地點。宜在此等人民所聚之區。若相去遙遠。則彼等從事

勞動已極疲乏。安能往還數里。以求一浴。使北輩不願入浴。則公設之目的荒矣。免費浴場。尤宜注意此點。不然下級之人民不至。而浴場且爲中等階級所獨占矣。第二、設備宜完全也。公設浴場之目的。既在使人清潔。則其設備須備極清潔。固無待言。若爲財力所許。則水泳場與運動場之設備。尤不可少。而在人民缺少入浴習慣之地。則有簡單之遊戲設備。尤足引起入浴之興味。而達其建設浴堂之目的。第三、浴費宜低廉也。此種浴堂。既不以營利爲目的。則應收費低廉。或竟免費。不足則由公共團體補助之。第四、病人入浴場宜拒絕也。病人入浴。不特易生傳染。亦足使同浴者不快。爲公益起見。宜拒絕之。（宜導之就醫）

夫人入浴之目的。在於使其身體清潔。故浴必更衣。方能達其清潔之目的。而在貧民。短褐不完。何處得爾許衣服。不特此也。或以用水缺乏。或因器具不全。往往一衣上身。至破不浣。浴不更衣。則雖浴而其效減半矣。故歐美都市。常於公設浴場之傍。附設公立浣衣處。並有乾燥室之設備。洗滌以至乾燥。不過需一小時。而收費極廉。或竟免費。實至便利。可做行也。

第四、公共廁所。此種廁所。設立街上。不特臭氣撲鼻。不合衛生。而髒污劣陋。尤碍美觀。故倫敦公共便所。設於地下。使用者緣階而下。不觸行人之眼簾。且備極清潔。使不發臭。而對於使用之人。薄徵費用。此在我國。固不易行。然若日本東京之公共廁所。往往環植樹木。撒布藥品。既可以保全街道之美觀。又可以避去臭毒之傳播。其爲事。雖似瑣屑。而關係實至重大。不可不注意也。

第五、傳染病院與消毒所。衛生之道。固以豫防爲先。及夫疾疫發生。則當及時救治。夫疫病。猶外敵也。禦敵不可不嚴。而兵貴神速。處置不可不疾。對於已感傳染病者。不可不有以隔離治療之。故傳染病院之設備。勢不可緩。其設備。尤須完全。凡病人所住之房屋。所穿之衣服。所用之器皿。難保不有病菌之附着。而生傳染之危險。故對於此種物品。房屋。不可不嚴行消毒。或竟全燒棄之。以絕後患。雖然。此等消毒之器具藥品。非可咄嗟立辦也。消毒之醫事人員。亦非可一時招集也。苟非儲藏有待。講求於夙。終不足以濟其急。而豫防之。此消毒所之所以不可缺者也。房屋一須消毒。則消毒之期間。不可不有可暫容其家人居住之屋舍。物品一須消毒。則不無

種色毀損之患。非都市與以相當之賠償。則無知小民。難保不先行隱隱。及夫衛生思想普及之後。即有此種規則。必有不願請求賠償者。則此項費用。必不甚多。即令不然。因消毒完全。病毒不能蔓延。則其治療豫防所省經費之巨。必非此區區賠償之支出所可同日而語也。若夫傳染院與消毒所之應若何設備。此屬專門之學問。非本論之範圍。唯有一事。應加注意者。則治療之設備。固宜完全。而慰安之布置。亦不可疎忽是也。蓋在衛生思想未大普及徹底之時代。人民對於傳染院。恒視爲畏途。當其病徵疑似之際。不特不肯就診。反多方隱蔽。及其發覺。往往救治不及。因以喪命者有之。而病毒因之蔓延者亦有之。倘能於慰安娛樂方面。稍加之意。則住院者不覺其痛苦無聊。不特於身體之恢復。不少俾益。而病愈出院。藉其轉述於親故鄰里之間。亦足以減少一般對於傳染病院之懷疑。而生其信賴之心。其於防疫衛生之道。爲益不在少矣。

第六、墓地。有生也必有死。墳墓所以掩埋死體也。其於衛生上。經濟上。精神上。均有莫大之關係。吾國數千年來。提倡孝道。復迷信風水牛眠馬鬣門富誇雄。一棺占

地動輒數畝。乃至數十畝。以有用之地。營無用之墓。在鄉間且虞不給。都市之地。更不能容矣。此經濟上之失也。富貴之家。棺既堅厚。封植尤佳。固不虞其不潔。若夫貧窮之人。薄棺浮埋。萬一適死於傳染之症。則其流毒豈有窮期。此衛生上之禍害也。荒塚壘壘。白楊蕭蕭。日行墟墓之間。英雄且爲頹其志氣。况庸人乎。此精神上之不利也。市中而有此。足以破其美觀。市外而有此。足以防其發展。此墓地之整理與其制定。所以爲都市保健行政之要圖者也。

各國墓地管理之方針。各不相同。歐洲大陸諸市。多屬市有。英國雖於市設之外。別有私設。然均歸都市墓地管理局之支配。美國都市。其人口十萬以上者。私營多於市營。二萬以上者。公營多於私營。法國巴里。埋葬與火葬之執行。屬於一切寺院之專權。而由埋葬會議——此爲合議體。由加特力教寺院推出議員十員。新教二大派各一人。尤太教寺院亦出一人。由巴里大僧正任命僧侶一人爲會長。而市之埋葬管理官亦得加入會議。——監督之。日本東京。爲欲制定埋葬規則。故於明治四四年。依全市之繁閑。於地圖上用朱綫分爲二部。第一區至第六區。謂之朱綫內。第七

區至第十五區謂之朱綫外。明治八年。以府令禁止於朱綫內之墓地。土葬是爲打破市街地土葬舊習之始。同時指定青山、谷中、染井及其他六處。設置共同墓地。明治二十二年。由東京府收青山等九處之共同墓地。及各寺院內之共同墓地。爲市有。同年東京市區改正委員會。決定青山等六處爲設置共同墓地之地。其餘一切散處市內之墳墓。不論在朱綫之內。抑在朱綫之外。非有特別關係。均須移出市外。明治三十一年十月。東京警視廳以廳令第二十九號廢止朱綫內外之區別。因嚴禁市內之土葬焉。

都市人口。既日漸增多。則死亡人數亦日益加衆。使不由都市指定葬地。直接管理。而聽其任意埋葬。占地。即使不埋葬於市內。然不數十年。四郊將成荒塚。衛生美觀。均爲破壞。而都市亦無由發展矣。埋葬之法。自理想言。當以火葬爲最佳。既合衛生。又可省地。即使今日不能驟行。然不可不力爲提倡。而對於土葬。似宜由市指定郊外一二處爲共同墓地。嚴爲制限。容棺之外。不許多占地面。碑銘墓木。務使略具美觀。庶不至使市民爲之頽喪也。

第七節 餘暇與娛樂

人生斯世。不能有苦而無樂。散於每朝執務之餘。不可不有相當之餘暇。此種餘暇之多少。因人不同。不可以概論。然普通以八時間作事。八時睡眠。其餘八時間則屬閑暇。蓋弓不能有張而無弛。人亦不能有忙而無閑。久張不弛。則彈力弱而無貫的之功。久忙不息。則精力衰而無善事之利。而人生之真義亦於焉喪失矣。此今日勞工所有八時工作。——其已得者更爲六時之運動——之要求者也。顧有餘暇矣。則不可不有以善用此暇。若飽食終日。無所用心。不特無以益身心。利社會。進文化。而反足以害之。此利用餘暇之問題。所以較獲得餘暇之問題爲更重者也。夫餘暇之要求。出於人性之自然。亦爲人生所必要。故利用餘暇問題之解決。亦不可不注意於人性之自然與人生之目的。而人性樂羣。非社會無以生活。且事功之成。亦有非賴社會之力不可者。此現代都市所以不特對於餘暇獲得之問題。有所贊助。而於利用餘暇之問題。亦有不可不細爲研究而獎誘之者也。夫餘暇之利用。大別可分二種。一爲消極的利用。休息是也。一爲積極的利用。此復

分爲二。娛樂與學修是也。而此三者——休息、娛樂、學修——均非有種種機關器具之設備。不足之收良效。而此種設備。其在都市。則都市自治團體之所有事也。今舉其重要者如左。

### 第一公園

現時大都市人煙輻輳之地。必有遨遊休憩之區。此歐美各國之所以有公園之設也。大凡都市發達。地價騰貴。尺地寸金。自非素封巨富之家。不能獨擅台榭園林之勝。其貧而賤者。甚或並斗室而無之。又安能言庭園哉。若有適當之公園。則辦公之後。可以散策其中。勞動之餘。亦可休憩其地。此消極的利用也。而春秋佳日。花明水麗。士女羣集。品茶聽樂。亦足以養成其高尚之性情。正不特空氣新鮮。有益於生理而已也。此積極的利用也。是故公園之設。非徒爲崇樓巨榭以誇壯麗修飾之品也。實爲都市生活必不可缺之要件者也。

夫公園既爲都市生活上不可缺之要件。而非爲一種可有可無之裝飾品。則其第一着須使之普及。故小公園與道傍公園之設置。較諸大公園尤爲重要。蓋大公園

占地大而需費多。以都市之財政不能多設。則便利者僅爲附近住民。或中流以上之人。以彼等較有金錢與餘暇故也。例如住居地安門者。至城南公園。往還車費。約需銅子三十枚。又需入園券銅子五枚。步行而往。尤費時間。凡此均非下等階級所能堪也。始能利用。而勞動階級不得與焉者也。

公園之經營。其費甚鉅。 (例如巴里西郊之 *The Bois de Boulogne* 公園之建設。需一千四百萬法郎。約占地二千二百五十耶卡) 其西郊之 *The Bois Vincennes* 公園需費尤巨。其建設費(一八六〇年至一八六六年)爲二千四百萬法郎。(約占地二千四百耶卡) 又非生利之事業。本利可以收回。故在市民猶誤以公園爲修飾品之時代。此等巨費。或非都市財政所能堪。且亦非其所願出也。於是公園之經營者。乃思出一種便法。即將指定爲公園土地中之一部分賣出。而以其代價爲種種之設備是也。第一。公園之地面。不必甚廣。故在有適當地積之地方。即賣其十分之二三。亦無損於公園之性質。且指定爲公園之土地。其初地價甚廉。及其建設之後。則其周圍之地價。必且騰貴。則將公園地之一部出賣。必可獲巨款。以爲

建設之費。前述巴里東西郊之兩公園。即以此方法而建設者也。至於經常之維持費。(一)園地廣大。中可植林。用輪伐之法。可得幾多之木材。而乾葉枯枝。亦可得多少之收入。(二)園中許人建築茶樓菜館之類。每年可收地租。(三)道旁專設之廣告木板。可徵招貼之廣告料。(四)園中若有河道湖水。可招人經營遊船而課以相當之稅。(五)入園券之收入。——夫公園爲都市生活之必要。在理對於遊人不宜徵收入園券費。然在草創伊始。經費不足。亦屬無如何。唯應設法逐漸減少。以至於免費爲止。若中央公園今日之票價。一般下級市民實不能享此娛樂也。——以上各種。若經營得宜。則每年經費自屬有限。例如伯林公園。不下百數而一九〇〇年由公家所支出之維持費。僅及八十三萬馬克而已。(明治三十九年度預算。關於東京市公園之收入總額爲八萬九千四百四十五元三十一錢。支出總額爲五萬九千二百八十元二十四錢。——除收入中一萬七千五百元餘爲公債及存款之利息外。餘皆爲公園地使用費等之收入也。——)由此觀之。其入過於出。可以見矣。

北京公園。雖曾有四隅與中央各建一處之議。現已成立者。有中央公園。城南公園。

海王村公園與三貝子花園而已。北海公園雖擬開辦。至今猶未實行。即道旁公園亦擬而未設者也。夫以北京之大。而僅有此三數公園。實不足副市民之需要。且多僻處一隅。收費頗貴。中流以下。無閑暇無餘財者。又安能利用之哉。則一般市民視此種設備爲奢侈品者。非無故也。

## 第二、運動場

欲使身體健全。不可無相當之運動。故不可無相當之地面。適宜之設備。以供運動場之所以必要者也。而兒童之恒性尤喜運動。是故歐美各大都市。常有爲兒童特設之運動場。或近於公園之中。附設此類之運動場。蓋今日之兒童。即爲他年之市民。欲望將來得健全之市民。不可不使今日之兒童得有規則之運動。以發達其身體。且兒童之運動。不特可以發達其身體。亦並可以健全其精神。而大都市之少年犯罪。亦可因而減少。夫少年之嗜好運動。實全出乎本能。而都市之道路。不可以滿足此本能之嗜好。蓋於道路中運動遊戲。一方不少危險。而他方亦有碍交通。甚不便也。紐約少年裁判所所處理之兒童中。四分之一。爲在街路中行警察禁止之游

戲。此種輕微之犯罪。一見拘束於警署。可使兒童心理發生變化。而長其自負之心。甚且因拘於警署。訊於法庭。而於其他罪犯相接觸。致感染凶惡之惡習。否則因警察待遇之冷酷。易激成其乖張反抗之性質。而推原禍始。則皆乏缺運動之地方。不能遂其運動之天性。有以致之也。又據一九一〇年。希佐林頓氏 (Mr. Chase W. Heston) 報告於國民教育會之統計。以爲少年感化院所收容之八百四十人中。若自初得有規則之運動。則百分之七十五。乃至八十之少年。可免收容於是院。又據芝加哥一九〇四年至一九〇六年之調查。少年犯罪事件數較之同市全件之事件數。增加一成二分。然在運動場附近之區域。則反減少一成七分。公園附近則減少二成九分矣。由是觀之。則運動場之建設。實有使少年犯罪減少之效力者也。而况青年壯年之人。亦有需於運動。逸則淫。淫則惡心生。人之精力。必有所注。不注於此。必注於彼。彼麻雀撲克之盛行。運動場之缺少。未始非其一大原因也。

### 第三、演劇與電影。

人之好劇。出於天性。而劇之感人。亦甚偉大。故吾人得利用此點。以灌輸高尚堅實

之思想於市民。其於少年爲效尤著。夫戲劇之爲物。固自有其藝術上之價值。然於社會教育上亦占有極重要之地位者也。若爲兒童之教育。部市有投相當之金錢。以設立小學之必要。則爲一般成年市民之教育起見。亦有投相當之金錢。以建設劇場之必要矣。即不然。單就指導市民。使善用其餘暇而言。則建設適當之戲院。以供給市民之娛樂。亦爲都市應有之事也。吾人固願人的戲劇出現。以灌輸良好之精神。然劇本無論若何完全。使票價太高。則大多數之市民。恆不得共享此樂。戲劇猶不免帶有貴族之性質。其所俾益。能有幾何。而在私營之戲院。招徠爲心。戲本或可望其改良。而貪利成性。票價實難望其減少。此市立戲院之所以重要。而市立戲院之目的。所以重在於使戲價低廉。或且於一定期日。免票公開。而與市民以此最大之娛樂者也。

德國都市。關於此點。最爲努力。德勒士丁等固無待言。其他聯邦之首府。恒以邦費維持劇場。而其純粹市立者。亦有四十餘處。他如法比埃等大陸諸國。其有市立劇場者。亦復不少。武達伯士特 (Waldenburg) 之人民戲院 (Volkstheater) 尤爲市立

之成功者也。英美觀劇票價極廉。故市立戲院。未有可辭。日本則市政不大進步。亦無此種設備。

我國目下所有舊劇。既腐敗不堪。新劇又鄙野可厭。非經一番改革。不足以滿足娛樂之要求。遑論發生教育之效果。其應如何改良之處。屬於專門研究。非本論之範圍。不須多贅。唯於此有應注意者。則今日再戲價之高。與戲院之壞。不可不改良是也。良以戲價太高。則雖有好戲。中等以下之市民。又安從而聽之。苟中等以下之市民。不能往聽。則其影響為不及於此等市民。而演戲之社會教育的目的。已失其十分之九。然此等市民。又不能不易尋娛樂也。則牛鬼蛇神。誨淫誨盜之劣劇起矣。此應注意者一也。今日之戲院。例如北京各戲院。地方既齷齪不堪。座位又非常狹隘。營業者希圖多賣數票。往往臨時增添座位。至於不留過路。而絞手巾者。買雜物者。泡茶水者。蹉躓往來。殊碍視聽。此戲院方面之宜改良者也。而聽戲者往往怪聲叫好。隨意吐痰談話。吃煙。喧嘩。爭位。亦無一不與他人以厭惡。此則觀客方面所宜痛改者也。此應注意者二也。

然則如何而後可達此種目的。其在戲院方面。可由市政局嚴行取締。而觀客方面。則不能不有待於市民之公德也。至於如何而後可以使戲價低廉。或則用都市之經費。建築市立戲院。而以僅少之租額貸於戲社。或戲社因廉售座位致無相當之利益。則都市可與以或種程度之利益保障。或每年與以一定額之補助。或則都市不自建築戲院而猶與私立戲院以補助者。——例如夫羅令士 (Florence) 巴明 (B

amien 克黎士茶那等 (Christiana) 等是也。夫都市既一面與演劇團以若是之便宜與利益。則對於其戲價得加以嚴重之制限。而為觀客謀便宜。例如凡爾塞之劇場。依市會之決議。其票價定為七十參以上。最高不得趨過七法郎半。尼士 (Nice) 市之戲價定為五十參以上。最高不得趨過七法郎半。且日曜日須賣半價。

電影之感化力。實不讓於戲劇。雖乏曲白之作用。然其結構宏偉。布景壯麗。往往趨乎常劇之上。其於我國社會。猶能介紹西洋之習俗。科學之應用。與夫種種之事物。常識。其效益良非淺少。唯是偵探之劇。往往褻惡刻毒。足以刺激少年之惡性者。則宜加以取締。又開演之際。例須息燈。而無賴之徒。恒乘此時以施其鬼蜮之手段。斯

又有賴於當局之取締監督者也。

#### 第四、音樂。

人類之感情。其直接發表者厥爲音樂與舞蹈。斯二者殆先乎語言而發生者也。音樂之性質。比之舞蹈較少肉體的要素。故其表示感情也。較爲自由。其在物體。能放發多量之熱者。及其遇熱。亦爲最能吸熱之物體。此熱力學之法則也。音樂亦然。其表現人類之性情也。最爲直接而自由。其移人類之性情也。亦迅速而有力。從來道德、宗教、藝術三者。於人格之修養最有直接之效力。而在今日思想混亂。對於事物。輒生懷疑而求改造之時代。道德宗教之效力。格外薄弱。唯藝術感人最深。而音樂以最能直接自由與人格接觸之故。其感人之力。尤於藝術中推巨擘焉。

夫嗜好音樂出於天性。而音樂之益人。又如上所述。則是音樂詢人生之必要品也。且人生斯世。不能無所娛樂以自適。不與以高尚之娛樂。其勢必恣情於飲食之徵逐。其墜落可期而待也。然則普及音樂之趣味於市民。乃所以高尚其志趣。而助其人格之修養者也。

德國柏林有壯麗廣大之市立音樂堂。中置方棹數百。可容千有餘人。照以電燈。明若白晝。聽者繞桌而坐。不決家庭之團樂。奏技者均屬精於此道之名人。其多時自四五十人。至於七八十人。八音並諧。各極其妙。然其票價極廉。約在二角。購全週者。尙有折扣。以彼地生活之程度。此區區者。即在勞工亦能購買而來。此以療其一日之辛苦也。

英國對於音樂亦多努力。此不特都市如是。即所謂郡 (County) 其因免費聽樂而開支郡費者。殆及半數焉。其在夏日。恆演奏於公園。一入冬期。則恆開室內音樂會。以供市民之娛樂。雖發賣入場票。其價固甚微也。格拉斯哥市關於此點。最爲盡力。發出多數免費聽樂券。然一八九七年之賣票收入。除出開支各費外。尙有二千四百磅之剩餘。蓋市自有音樂堂無須租屋故也。

美國關於此點。較英稍遜。然有年漸發達之勢。則爲事實。紐約每年爲音樂支出者。達四萬打拉。而費拉 Philadelphia 則達一萬五千打拉云。

### 第五、勤植物園。

動植物園之目的。本在供學術上之研究。及其搜集既多。則珍禽怪獸。奇毒名藥。蔚然可賞。稍徵票費。俾衆來觀。既可以娛悅耳目。復可以增加常識。而經營者復可得多少之資助。以圖事業之擴張。蓋一舉而三善備焉。

世界有名之植物園。着巴里之植物園 (Jardin des Plantes) 伯林新加坡香港等均係國立。然而純爲市立者。蓋亦不少。例如法之里昂。德之漢堡。英之格拉斯哥等皆是也。美國植物園市立者甚少。除 Buffalo Pittsburgh 外。殆不多見。

動物園較之植物園。市立更少。大都依私人團體或中央政府之力。而設立經營之。間亦有各國協力開設者。例如意大利那波里 Naples 中之博物館。搜羅地中海動植物之標本。而由意大利英國德國西班牙美國等諸政府補助其費用。實含有國際的性質問題。其在歐洲。有市設動物園者。爲德勒士丁。里昂。馬爾塞等市。美國比諸歐洲。則市立爲多。若紐約聖路易芝加哥等均屬市設。就中以芝加哥之動物園。爲有名。殆全網羅北美洲之動物焉。

## 第六學徒之利用

學校之建築其目的本在教育。然其使用一年之中。不過十月。一日之內。不過數時。其餘之暑假。寒假。春假。日曜。紀念日。以及昏夜。均屬空閑。是綜計一年之中。空閑時間乃占大半。聽之閉鎖。實屬可惜。且其禮堂。大都寬廣。操場亦有設備。兒童素習於此。恆喜來遊。誠稍加修飾。略事經營。於不妨害教育之範圍內。而開放之。則費無幾。而獲利甚巨。則市民可於是別得一種運動場。集會所。公讌室矣。較諸閉置不用。其得失之相去。豈可以道里計哉。利用學校之設備。以爲社交之中心。蓋自一九〇七年洛渣士打 *Manchester* 之學校開放始。該市教育局因此每年所支出之維持費約達五千打拉。此等學校。除作市民之體操場。圖書館。集會所之外。常開講演會。招待地方廳。或州政府之官吏。到會以研究公共問題焉。自是而後。各都市多倣效之。而學校之利用益見進步。市民之幸福亦隨之增加矣。

以上所舉。略就其要者耳。不能詳也。他如各種遊戲場。博物館。美術館。各種展覽會等。或在增進健康。或在陶冶性情。或在促進常識。或在推廣實業。其主要之目的。各有不同。然其足供市民之娛樂則一也。故市政當局。苟爲財政所許。或與私人團體

以相當之補助。而使其經營。或事業宏夫。個人團體不能經營。或經營不能發達者。應以市費自行經營。至於私營之監督。尤須嚴重。不然不特娛樂之目的不得達。而風紀紊亂。道德墮落之危機亦於焉潛伏矣。

又如歷史之遺跡。莊嚴之寺觀。宜略加取締。時予修理。勿聽其推殘於風雨。勿任其壟斷於私人。——京師附近不少有名寺觀。往往以俗僧貪利。租於達官貴人。動經年歲。而風景絕佳之地。常爲此輩所壟斷。一般游人不得暢其登臨玩賞之樂。殊堪痛恨者也。——務使春秋佳日。俾衆共游。斯不獨勝地公開。市民得享清淨之福。而游客常臨。商業亦可因之發達者也。

要之。餘暇時間實占吾生三分之一。善用與否。不特與個人之善惡攸關。亦社會之隆污所係。今日都市發達。家屋稠比。市肆塵囂。加之飢渴驅人。幼年失學。故都市須於娛樂之設備。着意經營。利用市民餘暇之時間。得於娛樂之中。補受常識之教育。其影響所及。正不僅保持健康防止墮落而已。一乃休息得宜。可使市民之能率進步。他方修養適當。亦足使青年之道德向上也。娛樂之設備。安可緩哉。

#### 第四章 都市之計畫

都市之計畫者。建設理想的都市之計畫也。都市之計畫。實際上可大別爲三。其一。豫立一定計畫。然後依此計畫。以創建新都市。其二。豫立一定計畫。然後依此計畫。以改造舊都市。或整理其膨脹之部分是也。然無論何種場合。計畫之目的。均在於企圖交通之便利。住居之安寧。健康之維持。都市之美觀。及其經濟能率之發展而已。

夫都市建設之有計畫。實自古已然。不由今日始也。希臘羅馬。亦依一定之計畫而建設。不過古代之都市。多以官衙廟宇等之壯大。建築物爲中心。而粉飾點綴之。以矜奇鬥麗而已。與今日之都市計畫大異其趣者也。

然則現代之都市計畫。果何自起乎。此其原因可於近世都市計畫問題發生最早之英國得之。

英國都市。自十九世紀初葉以來。甚形亂雜。而其最爲重要之原因。至少有二。其一。爲近世的工業之急速發達。其二。爲極端尊重財產私有權之發達是也。由第一原

因言之。其結果爲多數人口急激集中於都市。由第二原因言之。其結果爲土地所有者恣其所欲建築家屋。而使都市日形亂雜是也。

自工業的技術相繼發明。工場工業遂大發達。勞動者之陸續集中於都市者。動以數萬數十萬計。當一八〇一年。都市住宅。不過一百四十六萬七千八百七十戶者。至一八三一年。乃增至二百八十六萬六千五百九十五戶矣。三十年間。增加五成。蓋於此期間。小都市均相繼急激化爲工業的中心故也。然此等都市。初無吸收此等多數人口之準備。及其增加。乃於空地逐次建築。粗陋密隘。勢所難免。及千八百三十年代。疫病大流行時。世人始覺其危險。於是一八四四年。設立大都市住居狀態調查會。調查之結果。其危險之狀態。乃愈益明瞭。自是而後。或發布公共衛生之條例。或發布家屋建築之條例。以改良家屋不健康之狀態。再進一步。以改造不健康之區域。此種運動。雖亦頗生效果。衛生狀態。稍有改良。然枝枝節節而爲之。終不能達到美滿之目的。且假令衛生改善之目的。可得而達。不能謂都市之目的。即盡於此也。街路交通機關之整理。市區之根本改正。公園遊戲場之適當的設計及經

及其他種種關於都市之問題。非通觀全局。爲根本的系統的改造。則都市改良之目的。終不可得而達也。及一九〇九年家屋及都市計畫條例公布。於是都市計畫之運動。始得法律上確實之基礎矣。

都市計畫之問題。含有二種方面。其一爲技術的方面。其二爲社會方面。吾人一言及都市計畫之問題。恆易被解爲技術之問題。以爲都市計畫。單爲技術上道路應如何修理。公園應如何設定。……如斯而已。不知是太謬也。夫現代之文明。都市之文明也。其發生。發生於都市。其發達。發達於都市。都市而健全也。則文明亦因之健全。都市而發達也。文明亦隨以發達。其關係之密切。有如此者。由斯義也。雖謂現代之文明。爲大都市之產物。無不可也。然則欲現代文明將來之運命。可由大都市將來之運命卜之。而大都市將來之運命。則全繫於現在之狀態及其此後改良之努力者也。而都市計畫者。誠不可不以一根本的改造都市生活之條件。使能十分適應於現代人之要求。爲理想。則此種都市計畫。不特對於現代文明之將來。有甚深遠之意義。而且對於現代文明之發達。亦有甚重大之使命者也。

今舉美國著名都市計畫研究者亞羅挪微西(Carol Gronowicz)所述都市計畫三大綱領於下。以示都計畫之目的。氏以爲都市計畫第一之目的。在維持市民之健康。凡家屋問題。上下水問題。及其他關於衛生上之諸問題均屬之。更進一步。公設市場問題亦屬之。第二目的。在於使市民之勞動。得有十分之效果。凡交通問題。與工業區。商業區。公館區之配置整理之問題等屬之。第三之目的。在使市民之餘暇。得充分利用之。以健全發達其身心。凡公園。遊戲場。娛樂場等問題屬之。要之。亞氏之意。以維持市民之健康。增進勞動之效力。與善用市民之餘暇。爲都市計畫之三大綱領。而目人米田庄太郎氏。復增加一條。即第四之目的。在使都市之人格之組織的有機的表現是也。以爲都市者。非僅爲住宅。官廳。教會。寺觀。商店。工廠。公會場。娛樂場等之集合物也。乃一種獨立生存之社會團體。有其歷史。有其地位。有其社會的機能。換言之。有其特有之人格者也。而欲使其存在之意義。充分發揮。則於其全體適當表現其特有之人格。實爲不可缺之要件。此種表現。於審美方面。猶有重要之意義。世所稱都市之美觀者。蓋指此也。

若夫實行上述四大綱領。必若何然後能使之實現。其具體之方法。則屬諸技術問題。就中道路系統與地域區畫。蓋最爲重要者也。

道路系統者。都市之神經系統也。故不可不顧慮都市之現在與將來。特別之必要與地勢。統觀全局以定合理的組織的系統。而圖交通之敏活。而道路系統之不良。足以使市民之活動遲滯。其不便與損害。蓋莫大焉。路道系統究以何爲佳。此固應就各都市之形勢爲具體之決定。其在現在。存在於各都市之道路系統。約有四種。即不規則式。集中式。放射線式與直角式是也。

不規則式之道路系統。此種系統於發達急激無暇豫爲計畫之都市多有之。不特此也。或因自然之障礙。或因土地之高低。不能作直線的道路系統者有之。或因市民無先見之明。或因當局取放任主義之故。而現出此種道路系統者亦有之。其在住宅地域。幽雅曲折。或因此轉添道路之美觀。若在商業繁盛之區。交通貴乎迅速。則此種道路系統。阻害市民之活動不少矣。例如倫敦市與東京市由手地方之道路系統。即爲此種不規則式。

集中式之道路系統。此種道路系統。若歐洲中世之都市。以城廓爲中心而發達者。多用此式。維也納 (Vienna) 夫蘭克夫特 (Frankfurt) 莫斯科等之道路系統是也。此種道路。恆繞以周迴道路。又都市之中心與外部之交通甚便。故德國之都市經營者。常由都市之中心。向其外部預爲區劃幾重圓帶。一俟都市發達。至於此種程度。即使之直接與都市中心連絡。

放射線式之道路系統。爲近世之形式。多見於法國都市。其法先定數個之交通中心地點。由此種交通地點。放射幾多直線之道路。而交通中心彼此之間。亦以直線的大道連絡之。例如巴里之道路系統。蘭環氏 (L. Fautou) 受華盛頓之命所作之華盛頓之都市計畫。與班威 (Daniel H. Burnham) 氏之芝加哥之道路系統改造計畫。均此式也。

直角式道路系統。使道路相交成直角狀。若棋盤然。美日兩國多採用之。例如紐約京都 (即日本西京) 大阪等市。均採此制者也。我國北京道路。亦屬此式。此種形式。埃及及其他古代都已早用之。蓋以其計畫容易。與適於方形之建築故也。然此式

不特有來往須走方形兩邊。廢時較多。與街道外觀殊屬單調之缺點。而對於颶風寒風砂塵等之襲擊。殆無防禦之作用。亦其大缺點也。

上述各種道路系統之中。究以何種爲最優。此蓋不易一概論定。唯依夫都市之狀況。就中地勢與交通之狀態而擇其最適當者可也。而實際上幾多之都市。併用數種形式。不過於某種形式特有所注重耳。

道路之系統決定之後。同時對於商業地之道路。住宅地之道路。散步道路。美觀區域之道路等。不可不按諸此等道路特有之任務之要求。而定其道路之幅員。形式。鋪道及裝飾者也。

都市計畫其最重要者爲道路系統。已如上述。其次重要者爲地域制度。近世都市。既由經濟上之理由而發達。故有種種之新制度。以適應之。地域制度即其一也。地域制度者。區分都市及其近郊爲數種地域。而設立適當的建築上之規律於其地。或更進而劃定工業地域。住居地域等。而設立必要之制限與規律是也。夫工廠所在之地。煤烟音響。瓦斯。惡水等。常與鄰人以不快。且時有爆發火災之危險。故此等

工廠之建築務使限於一定之地域。以保佳居地域之安寧。此地域制度推行之理由也。而都市之土地亦須使其為經濟的合理的——適合於市民之衛生保安上之必要。——利用。此地域制度之又一理由也。

地域制度行之最早者。厥維德國。當拿破侖征服德國之後。即命危險不衛生之製造工業與他種建築隔離。是為都市計畫之發端。及普法戰爭之後。隨都市之膨脹而普及於諸方。遂先現於普魯西之法律。其次又現德國之法律。其初取由市之中心漸次向外畫圓。而區別地帶之方針。及後單取地域之方針。其在繆尼希（Munich）市。分建築之種類為九階級。而使之適應於各種地域。其在夫蘭克夫特分市為市內市外二部。於市外部復分為內地帶與外地帶。而於是等地方。復分為住居地域。混合地域。工廠地域三種。而在卡魯斯盧耶（Karlsruhe）市則異於是。不分地域。而分街路為十六種。而由是以達其同一之目的焉。

英國亦有一種地域制度。於其都市計畫法中。制限各種地域。每一耶卡所得建築之屋數。並指定其建築之性質及其高度。例如 *East Chislehurst* 定家屬建築地帶

爲十二座十五座十八座三種。Schermer 則對於各種地域定爲自十二座至於二十四座者也。

美國都市亦常分爲數種建築地域。而以某區爲防火建築區域焉。其在波士頓市分全市爲數種區域不同。而建築物之高度亦因之而異。巴提模亞市亦於一定之地域對於建築有所制限。華盛頓關於建築物高度之制限。則不採地域制度而採街路等級制度者也。

關於地域制度之立法。美國頗有可觀。例如一九〇九年。羅司安格魯士 (Lawrence)

市以條例區別住宅地域與工業地域而禁止營或種事業於住宅地域之內。一

九一二年。Massachusetts 州改正其一般都市法。除波士頓外。認許市町規律其特

定地域中建築物之高度、面積、地位、用途等項。一九一三年紐約州對於第二流之六市。賦與次述之權限。即有該地不動產所有者三分之一請願時。得定爲住宅地域。且限制此種地域。僅準建築一家或二家共住之家屋。而 Minnesota 州亦於同年。以法律賦與類似之權限於聖袍耳 (St. Paul) 等市。即於此等關係地區內。有不動產所

有者百分之五十請願時。得指定住宅地域與工業地域。舉凡營業、租房、旅館等均得排斥之而不許建築住宅地域者也。

夫近世都市。因產業之進步發達甚速。其在舊市。若無一定之計畫。不特無從改良。而其雜亂且日以加甚。其在新市。規模未具。建設較易。若不於此時立一理想之計畫。則數年數十年之後。都市狀況。必且陷於非常雜亂之境。與舊市相同。及已至是。欲加改良。亦不易矣。故都市無論新舊。欲事締造改良。不可不先有都市計畫。而都市計畫。非可憑空結構也。故不可不明都之實狀。則都市測量尙矣。

蓋無論何種社會改良事業。必先詳細調查其所欲改良之對象。求得綿密精確之智識。然後施之實際。庶不至濫用精力。浪費金錢。而獲相當之效果。此改良事業進行之根本義也。近來歐美諸國。社會改良事業。大見發達。對於不明改良事業對象之真相而遽行改良者之多。勞少功。已有所悟。而英美兩國。社會改良之事業。愈見盛行。故其感悟亦愈益痛切。此上述之根本義。所以爲一般所承認。而應其要求之社會測量。所以獨盛於美國者也。今日美國都市。其稍爲重要者。均莫不有關於或

種問題之社會測量。幾以無之爲恥。願以問題之選擇不當。或所採之方法不宜。用力雖勤。而效果終不著也。夫社會測量之種類。大別之可分三種。第一。包括關於社會團體生活之特定方面之諸調查。例如教會協會等關於貧民衛生之調查。即屬此類。第二。包括關於社會團體之歷史的及大體上之記述的調查。例如武斯民「倫敦人民之生活與勞動」(Boats life and labours of the People of London)即屬此類。第三。包括關於社會團體全體之生活。大體上包括的調查。所謂都會計畫之預備行爲之都市測量。即指此也。良以都市之構成要素。互相關連。互相影響。牽一髮即動全身。苟非就其團體生活之大體。概括的行其觀察。而注重於各方面相互之關係。必不能得其真相者也。此倫敦社會學會之都市委員會。所以主張於作成都市計畫案之先。不可不先爲下列事項之社會測量者也。——即(1)地位地形及自然的便益。(2)陸上及水上之交通手段。(3)商工業。(4)人口。(5)都市事情。(6)都市計畫是也。

## 第五章 都市之財政

(一) 晚近文明各國之支出。莫不有逐日膨脹之趨勢。此種趨勢。無論用演繹的方法。抑用歸納的方法。均可得而證明之。故自洛歇 (Roscher) 初倡經費膨脹之法則以來。和者甚衆。此種法則。在今日財政學者之間。殆已認爲定論矣。顧此種法則。不特可適用於中央之財政。亦可適用於地方之財政。蓋經費之膨脹。中央與地方莫不如是也。今後隨大勢之所趨。其膨脹之速。或且遠過於中央。良以今日之大勢。地方分權之思想。既足以使公共事業叢集於地方。而都市之發達。人口之集中。亦足以使其公共事務之叢集。加以國防經費之膨脹。今日已達極點。此後增加之趨勢。必可稍殺。此又中央經費膨脹率不及地方經費之一原因者也。今以統計說明之。

法國市鄉經費之發達如左。

一八三八年	一一八〇〇〇〇〇	法郎
一八九〇年	六七五〇〇〇〇	
一九一〇年	九四三〇〇〇〇	

而巴里一市經費之趨勢如左。

一八〇一年

一一,〇〇〇,〇〇〇 法郎

一八一三年

三三,〇〇〇,〇〇〇

一八六九年

一六八,〇〇〇,〇〇〇

一八八七年

二五七,〇〇〇,〇〇〇

一八九五年

二九一,〇〇〇,〇〇〇

一九〇〇年

三二一,〇〇〇,〇〇〇

一九一一年

三七九,〇〇〇,〇〇〇

英國地方經費之膨脹亦甚速

一八六八年

二六,〇〇〇,〇〇〇 磅

一八九六年

九一,〇〇〇,〇〇〇

一九〇七年

一二〇,〇〇〇,〇〇〇

倫敦一九一〇年之經費亦在一千七百萬磅以上。

伊太利之地方經費其膨脹如左。

一八七一年

一八六〇〇〇〇〇〇

一八八二年

三六五〇〇〇〇〇〇

一八八九年

四八六〇〇〇〇〇〇

一八九九年

六四二〇〇〇〇〇〇

忠林一市其經費亦能左之膨脹。

一七九七年

五四七三三〇

一八五五年

五二六六四一八

一八七五年

一〇六九六九八一

一九〇〇年

一五九一二八七二

一九一〇年

二二九一五八七一

夫巴里倫敦爲富國之首府。且爲人口極多之都市。其經費之增加。毫無足怪。獨伊之忠林。既非政治之中心。人口亦不多。而其經費之增加如是。則經費膨脹之趨勢。固無間於大市小市也。

日本地方經費之變遷如左。

明治元年	二〇、一〇〇、〇〇〇
同十年	六〇、九四〇、〇〇〇
同二十年	七九、四五三、〇〇〇
同三十年	一二三、六七八、八八四
同四十年	六〇二、四〇〇、九五九
大正元年	五九三、五九六、四四五
大正二年	五七三、六三三、九二五
大正三年	六四八、四二〇、四〇九
大正四年(現計)	五八三、二六九、八五三
大正五年(預算)	六〇二、二六二、九七二
大正六年(實行預算)	七一二、〇八四、九九八
大正七年(預算)	八二三、二三八、四九二

大正八年(預算)

一〇三四・九六五・八一〇

今將其分配於各地方團體之比例與各團體經費膨脹之百分比列左。

地方費分配(自明治四十年至大正五年)表

年次	道府縣	郡	市區	町村	全部
明治四十年	三四	三	二二	四〇	一〇〇
同四十一年	三三	三	二一	四四	一〇〇
同四十二年	二八	三	二八	四一	一〇〇
同四十三年	三一	三	二五	四一	一〇〇
同四十四年	二七	三	三九	三一	一〇〇
<small>(同四十五年)</small>	二八	三	三二	三七	一〇〇
<small>(大正元年)</small>	二九	三	二九	三九	一〇〇
大正二年	三三	三	二六	三九	一〇〇
大正三年	三三	三	二六	三九	一〇〇
大正四年	三三	三	二六	三九	一〇〇

大正五年

二九

三

二八

四〇

一〇〇

平均

三〇

三

二八

三九

一〇〇

其各團體經費膨脹百分比如左

年 次

道府縣費

郡費

市區費

町村費

明治四十一年

一〇〇

一〇〇

一〇〇

一〇〇

一〇〇

同四十一年

一三〇

一一四

一三四

一三四

一一一

同四十二年

一一〇

一二〇

一五四

一五四

一三三

同四十三年

一二七

一三五

一五一

一五一

一三七

同四十四年

一五三

一六三

三二三

三二三

一四四

同四十五年  
(大正元年)

一三六

一五九

二二一

二二一

一四六

大正二年

一四〇

一五五

一九五

一九五

一五〇

大正三年

一四九

一六二

一七四

一七四

一五〇

大正四年

一四八

一六七

一六一

一六一

一四七

大正五年

一四三

一六二

一九〇

一五六

平均

一三三

一四三

一八〇

一三八

由上二表觀之。日本地方費中。市區費所占之地位。頗爲重要。而各團體經費膨脹之程度。亦以市區費爲最巨者也。

(二)如上所述。都市經費之膨脹。如其速。經費之數目。如其巨。然則都市財政之重要。可以不言而喻矣。

國家之財政。量出以爲入者。其常經。量入以爲出者。其變調。此種原則。不特國家之財政如是。都市之財政亦如是也。然則欲論都市之財政。不可不自經費論始。顧都市之支出。若者應添。若者應削。苟明乎都市之職務。即不難決定。其有問題者。各種事業。——實言之。即各種經費。——輕重緩急之斟酌耳。雖然。此等輕重緩急之斟酌。須本乎都市之情形。——時地人財之情形。——然後可加以判斷。而無誤。固非可以憑空立論也。職是之故。吾請舍都市之支出。而進論都市之收入。

(三)都市之收入。大別之。可分爲五種。(甲)產業收入。(乙)租稅收入。(丙)公債收

(丁)國家之補助與個人之捐贈及(戊)雜收入是也。

茲擇要略述如左

(甲)產業收入。都市中有許多事業。例如電車、水道、電話、電燈等。性質上應歸市營者。此等事業。獲利甚大。而吾人理想。則以爲經營此等事業之方針。宜採用公益主義。不宜採用營利主義。誠如是。則此等事業之收入。可以減少。而至於零。雖然。此種種理想。在市政幼稚之時代。能斟酌採取其幾分。已屬不易。安能望其能完全實現也哉。故在今日。事實上此等事業之利益。仍不失爲都市收入之一好財源也。又都市之土地政策。若處置得宜。則市有之地地租收入。亦大有可觀也。

(乙)租稅收入。租稅收入爲都市經常收入中堅。凡健全之都市。殆無不如此。故在都市收入論中。此項實最重要。唯於是有須注意者。欲論都市租稅之問題。不能不涉及一國租稅系統之問題。換言之。即不能不涉及中央租稅與地方租稅劃分之問題是也。蓋都市爲地方團體之一種。且自其發達之

程度言之。實可謂爲地方團體之代表者也。夫欲劃分國家稅與地方稅。課上之限界。不可不先明國家稅與地方稅。原則上之差異。其相異者如左。第一、中央政府。在國法上爲最高之機關。而地方政府。則立於中央政府之下。不能不受其指揮監督者也。故地方稅不能與國家稅衝突。因之地方特別稅。須在中央租稅範圍之外。對於中央租稅範圍內者。地方政府僅有要求附加稅之權利耳。第二、地方租稅。因地方團體之領域不廣。人民不多。與國家之廣土衆民者。大異其趣。職是之故。地方租稅之確實性。視其彈力。性尤爲重要。第三、國稅原則。以能力主義爲歸。而地方租稅。則多參酌利益主義。（報酬主義）換言之。即人民之納國稅也。非因受國家設備與保護之利益。而納稅以爲其報酬。乃依國民對於國家之義務。量方而納稅者也。至於地方租稅。則不然。僅民之利益。恆因地方團體之設備而大異。且其利益顯而易見。多寡不均。故得依其利益之多少。以定徵課之重輕。此種利益主義。實爲地方租稅之特色也。

今撮舉英法等地方稅制之概略於左。

其在英國。地方租稅之制度頗爲自由。大都課自土地家屋鑛山等之收入。而都市中亦有徵課消費稅者。

其在法國。大革命時之國民會議。採用以直接稅之附加稅爲地方稅之主義。及後收入不足。乃益以入市稅。此種主義。今日大體上仍襲用之。

普魯士地方稅。依一八八五年七月二十七日之法律。地方稅以附加稅爲主。而一八九一年六月二十四日及一八九三年七月十四日之法律。乃以從來課充國稅之收益稅。移作地方稅。而使之得不依賴國稅而獨立發達焉。

奧大利地方稅。雖有房租稅。犬稅等之特別稅。然直接稅與間接稅之附加稅。仍爲地方稅之中堅。

日本地方稅。採取附加稅特別稅並用之主義。依明治十三年四月八日太政官布告第十六號地方稅規則。其地方稅之組成爲。(一)地租。營業稅。所得稅之附加稅。(二)營業稅並雜種稅。(三)戶數割。所謂戶數割者。北海道及府

縣對於其住民之戶所賦課之租稅者也。——等數種地方營業稅限於未課國稅之商工業。雜種稅則課諸飲食店、浴室、理髮匠、演藝者、市場、演戲場、水車、乘馬、屠畜等事物。而國稅之附加稅，則依明治四十一年三月三十一日法律第七號「關於地方稅制限之件」而設制限焉。其市町村稅，大別分爲二種。一爲國稅府縣稅之附加稅。——府縣稅中屬於國稅之附加稅者，不在此限。——二爲特別稅，例如東京市之附加稅。對於國稅則有地租所得稅、營業稅、礦業稅、賣藥營業稅等之附加稅，對於府縣稅則有家屋稅、雜種稅等之附加稅。而特別稅則依市條例所規定而徵收之。其種類爲交易所稅、舟車稅及不動產取得稅。其他尚有市區改正特別稅。——今分爲地租割、國稅營業稅割二種。

(四)由上所述觀之，各國地方之稅制，彼此互異。其致此者乃環境不同而歷史有異故也。雖然，自租稅之性質言之，有特適於都市者，請擇要略述之。

第一地租。地租之起原最古，而其推行亦至廣。其在今日，於國稅上雖已漸失

其重要之位置。然自地方租稅——尤其市稅——言之。地租猶不失爲重要之租稅也。夫租稅有變動至易者。有變動最難者。變動最難者。以地租爲巨擘。變動困難。雖不適於應變。然確實可恃。則大宜於地方稅者也。此地租適於地方稅者一也。地方租稅於能力原則之外。宜酌量利益之主義之原則。而地方團體之發達與其設施。實於地主有密切之關係。故地方稅雖置重於地租。亦不爲過。此地租適於地方稅者二也。動產可課稅者以移動容易之。故自易生藏匿漏稅之弊。在中央政府固不難捕捉而徵課之。若夫地方當局職權所限。則爲之殊不易。而地租則無此弊。此地租適於地方稅者三也。地租之課稅方法。輒近通行者。有台帳制與近實制二種。台帳制調製台帳。動需時日。及其完成而最初製成者與最後製成者之間。已不能達完全公平之目的。而一經製後。又非短時日中所能另行調製。縱使隨時可加以修正。然終不能適應於時勢之變遷。故不若近實制之每年調查或數年一查之較爲公平者也。然欲行近實制。則非將地租劃爲地方稅不可。蓋地域小則調查易而確也。此地租

適於地方稅者四也。

第二營業稅。各國營業稅所課之營業。其範圍雖廣狹不同。然商工業及其附屬諸業。恆爲此種租稅之中心。此種營業與其所在地之盛衰。恆有密切之關係。試舉一例。如都市隆盛。則物品之需要日多。故供給此種物品之營業。自能日盛。又如都市之設備完全。勞工得適當憩遊之地。以恢復一日之疲勞。其結果勞工之能率。自比設備不完全時較大。此亦與營業有利者也。夫地方之盛衰。一擊於自治事務之舉廢。衡以利益之原則。此種以營業收益爲財源之租稅。應劃爲地方之收入也。此其一。同屬一種營業。因其所在地不同。則利有厚薄。採爲國稅。若依外標課稅法。課以同一之標準。則負擔難得其平。若依純益課稅法。各地生活程度既不相同。免稅點苟爲同一。則負擔仍難得其平。加以差別。則不若地方自課之精密。此營業稅之宜歸地方團體徵課者二也。徵課方法。理論上以純益課稅法爲佳。而採用此種方法。則委諸情形熟悉之地方自治體。較之情形隔闕之中央政府。尤爲有益而無弊。此營業稅之宜歸地

方團體者三也。又地租家屋稅。理論上宜畫爲地方稅。而欲使之保持均衡。以達公平之原則。則營業稅亦宜劃爲地方稅也。故在普魯士自一八九三年以來。營業稅與地租等收益稅。均劃爲地方稅。而日本近來亦有地租營業稅。劃歸地方團體之運動。於此可以見其趨勢矣。

第三土地增價稅。大凡都市地方。——或其他交通便利之地——地價日見昂騰。而地主因獲巨利。此種巨利。雖不能謂無一部分由於土地之改良而來。然其實際。殆皆由於都市之發達及膨脹。而非地主個人之努力也。既非地主個人之努力。而爲都市發達膨脹之結果。則此種利益。以之歸諸地主。不若歸諸都市更爲公平合理。此土地增價稅之所由來也。茲試引一二實例。以證明都市地價飛騰之速。

例如德國其在謝洛丁堡市。一八八六年市街地基之價格。值四千四百萬馬克。至一八九七年增至二億馬克。其在哈列市。假定一八三〇年之地價爲一百%。及至一八六九年。增至二百九十八%。一八九五年增至八百四十三%

矣。又德勒士丁市。在一八七五年價值十九萬馬克之土地。及一八九五年增加至五十八萬五千馬克矣。

又如日本。其在東京。明治三十五年土地之平均估價。假定爲一百%。及明治三十九年。漲至百四十二%。四十二年。漲至一百九十二%。四十三年。漲至二百四十六%。四十五年。漲至二百九十二%矣。其在大阪。假定三十五年平均地價爲一百%。及四十年。僅其市內部分。漲至一百三十一%。若合其郡部計算之。則爲一百四十七%矣。四十四年。僅其市內之指數爲四百四十六%。若合郡部計之。則爲六百零三%矣。

又如美國。其在芝加哥市。依尙德拉氏之報告。其地價之騰貴如左。

年 次

市之人口

一耶卡之地價

一八三〇年

五〇人

二〇 打拉

一八四〇年

四四七〇

一五〇〇

一八五〇年

二八二六九

一七五〇〇

一八六〇年	一〇九〇〇〇	二八〇〇〇
一八九〇年	二九八九七七	一一〇〇〇〇
一八七〇年	五〇三二九八	一三〇〇〇〇
一八九〇年	一〇九八五七〇	九〇〇〇〇〇
一八九四年	一五〇〇〇〇〇	一二五〇〇〇〇

其在華盛頓市。一八九二年四月。代議院選出委員。使之調查地價。當是時。全市地價。據前此所調查者。謂爲七千六百萬打拉。乃據新選出委員所報告調查之結果。全市地價爲四億二千三百萬打拉。其每年租息 (Rent) 則爲二千四百萬打拉。而地價之增加。每年約爲百分之十。故地主階級每年收得二千四百萬租息之外。安坐而享受四千二百二十萬打拉之增加財產焉。

由上所述。略舉數端。已足窺地價騰貴之趨勢。而此種價格之增加。既非出於地主之努力。而由於社會之進步。是則將其全部或一部收爲公用。不特無不公之弊。且可減少社會上之不平。而土地之投機。亦可因是滅絕。夫土地投機

之弊。往往使土地不用諸建築。而空置之。以牟巨利。其於都市之美觀與發達。均有大害。若土地增價稅與。此弊自息矣。而間接之效果。對於住宅問題之解決。亦不無少補也。

此種租稅。本常爲市鄉稅。輒近擴張。有用爲國稅者。英德是也。然自各方面觀之。以此稅爲國稅。不若以之爲地方稅。較爲適當。第一。市街宅地之騰貴。多有待於地方團體之經營。故對於都市之經費。恆有密切之關係。第二。同一面積之土地。其騰貴之遲速。都市與鄉村大有不同。用爲地方租稅。似更適合於公平之原則。第三。自課稅技術言之。地方自行徵收。其調查必較中央確實。故也。

(五) 以上各種租稅。均適於都市租稅者也。雖然。以現代都市經費膨脹之速。僅恃租稅一項。無論不足以維持收支之均衡。就令可饒。而由公平之觀念言之。亦不能盡取給於租稅。例如道路之改造。因之交通方便。受其賜者固屬全市之人。然沿道地價。因之騰貴。則其地主較諸一般市民。受益尤多。苟不令之負擔改造費用之一部。而聽其與一般市民納同一之租稅。豈得謂平。此所以近世都市於租稅之外。猶

有種種之特別徵課者也。又如公共營業。若電車、水道等。以其事業帶有獨占之性質。委之私營。頗滋弊端。收歸市營。實爲至便。而此等營業之資。爲數甚鉅。不能純用租稅。且經營得宜。本可獲利。即使不採收益主義。而採公益主義。亦不至於折閱。故此種事業。無妨借債辦之。此各國都市。所以於租稅之外。猶有公債之募集者也。

(甲)特別徵課。特別徵課者 (Special assessments) 對於一定地域內住民之由政府或地方團體之施設而蒙特別利益者。按照其利益之大小。而徵收之以充其設施費用之一部者也。故其特徵如下。(一)強制的賦課。(二)限於一定地域內受特別利益之住民。(三)各人之徵課金額比例其所受利益之大小。(四)徵課總額限於費用之一部。

夫特別徵課之意義。既如上述矣。則則特別徵課果有正當之理由乎。第一自正義言之。受特別之利益者。不可無特別之報酬。自然之理也。假如修築道路。而使地方團體支出其費用。則此種支出。必取償於租稅。如此則因道路之修築較諸一般人民享受特別利益者。對於此等支出。不爲特別之負

擔。其結果等於以一般人民之負擔。而謀特定少數人之利益。是於彼爲不當之利得。而在他人爲不當之損失。揆諸正義。不可謂平。此特別徵課之設。所以合乎正義之要求者也。且利害之感。在現代之人民。至爲銳敏。一旦有受特殊之利益而不爲特別之負擔者。則人懷不平。而一團體之中。懷不平者日多。則社會之組織將因之日渙。而勤勉奮發之風。亦且日衰。此均統治團體之責職。倘置之不問。不爲矯正。是地方團體放失其道義的任務矣。且其利不止此。第一、政治上經費有着。可以促改良事業之進行。第二、人無不平之心。社會之組織可以堅固。則經濟事業可以發達。第三、財政上收入確實。預算利便。第四、租稅技術上徵收容易。凡此均其利也。而其弊害亦有可得而言者。第一、賦課上（一）計算煩難。行政官與當事者常因此惹起爭議。（二）結果當有多少專恣的規定。（三）因之各人民之間可以惹起負擔之不公平。且在現今民衆得權之時代。恐易生動以財產階級之負擔與辦改良之事業。此其短也。雖然。由上述觀之。特別徵課實爲利餘於弊。計算之

難。既有徵收之易可以相抵。而財產階級之負擔雖重。然可由制限特別徵課。使不超過其所享受之利益。且實際上此等徵課。恆依轉嫁之方法。仍有多少歸諸民衆之負擔。對於財產階級過重之弊。亦足以稍事調劑矣。若夫分配務求公平。賦課勿使過甚。則當局者之責也。

此種特別徵課之適用。宜限於某地域內有因公共設施而得特殊利益者。且其利益顯然可分之場合。——顯然可分。不必絕對。若時人普通之判斷。以爲可分。則雖稍不明確亦可。——具體言之。則道路、下水、灌溉、排水、堤防等。其最適者也。

(乙)公債。公債者。國家或地方團體之債務也。都市之公債名曰市債。市債之當否。不在市債之本身。而在市債之用途。市債之用途雖多。大別之可分爲三種。第一、用諸公共營業。如電燈、水道等是。第二、用諸公共建築與賑恤災變。前者如道路、堤防。後者如賑災及其他善後費等是。第三、用諸政費。如薪俸、物費等是。其在第一種。市債。苟經營得宜。不特不至虧本。且有相當之利

益。即使市政發達。不採用營業主義。然其收支亦可相償。故此種借債。自經濟上財政上觀之。實屬有利而無害者也。第二種市債。道路堤防。縱有多少之收入。例如養路稅等。其額甚微。祇能維持現狀。而不足以償還本息。然其爲利甚大。在理不可不修。而爲費孔多。增租有所不可。故爲財政上之調劑起見。不得不出於借債之一途。且此種事。一旦成功。百年受賜。則由公債之作用。而均其負擔於將來。自公平之觀念言之。亦屬不可缺之舉也。至於救災恤死。不特「一人向隅舉座爲之不樂」同情之心。人所同具。而共同生活。「牽其一髮。即動全身」。一連帶之理。亦至易瞭。然以時機關係。捐款恐不能多。增租又迫不及待。則募借市債以辦理之。亦屬必要者也。若夫第三種用途。則宜以租稅支出之。不宜濫募市債。蓋稅租之增加。市民直接感其苦痛。則監督必嚴。嚴則冒濫之弊減。而市民對於公債之增募。直接所感之苦痛。不若是之敏銳也。且藉債爲生。勢不可久。在國家植基之厚。猶且不可。况都市乎。故此種公債。實不宜輕募也。

由此觀之。爲第一第二兩種用途而募債。不宜反對。亦不足憂慮。雖然。使漫無節制。則流弊易生。故政府——省政府或中央政府——於其募集之時。不可不略加制限。此政府監督權當然之結果者也。

其在日本。市制第百零六條。都市起債之目的。限於(一)償還舊債。(二)天災事變等不得已之支出。(三)永久利益的支出。其起債之決定及其募集之方法。利息之定率。償還之方法等。均由市會議決。並須經內務財政兩大臣之認可者也。——但有二三例外如下。(一)三年內不還本三十年內償還之公債。(市制一二三條)(二)三年內償清之一切公債。(市制一二二條)(三)一時的借款。此係預算施行上一時之通融。須於年度內償還。非真正之公債也。以上例外。均可單由都市議決。無須經內務財政兩部同意者也。

其在美國。聯邦中有以憲法規定地方債之最長償還期限者。例如加利福尼亞(California)密蘇里(Missouri)威斯康星(Wisconsin)定爲二十年。賓夕爾

瓦尼亞 (Pennsylvania) 則爲三十年。

其在普國。一切地方團體之起債。均須行政監督官廳之認可。關於償還方法。每年最少須償還十分之一。其爲收益事業而起債者。最少須償還一成五分。若因臨時償還成數超過制限以上。則其因超過所節約之利息。亦須併入償還費中。

其在法國。凡得國庫補助之特別起債事業。償還期間始得延至三十年。其他則以延至五年乃至二十年爲限。超過是限者。均不可不經中央政府之同意。

其在英國。關於地方政務。向採議會立法的監督。公債之募集亦然。認否之權。握於議會。及一八七一年地方政務局成立。關於地方債示以一種方針。曰「地方債不可不察地方之必要。而用於最適切之事業。地方債之償還年限。最長不可超過於其事業利益繼續之制限。公債金額不可有過當之計算」云云。迨及一八七五年。地方債條例制定。自是以來。關於地方債之

監督地方政務局之職權漸次擴大。而議會方面亦覺立法的認可之疎忽多弊。故於一八七二年令凡地方保健事業之公債。當其議決之先。不可不經地方政務局之審查。自是以後。地方政務局處於議會與地方團體之間。不寬不嚴。循循善誘。使漸向於該局所示之綫路。至於償還期間。尙無法令之制限。公共事業起債局之借出原則上。雖以三十年爲償還期限。然教育及保健條例。乃設例外。延長償還之期間。長期公債得延至五十年。其甚者。至於五十年以上。

以上所述。國家對於地方債之干與制度。乃屬消極的防止地方公債之濫發。及矯正不當之起債。所謂後見的監督制度是也。而國家對於地方公債。不僅須矯其弊。並且宜助其成。換言之。即積極的直接間接創設融通之機關。而爲謀其便利。所謂積極的助成制度是也。

中央對地方公債之積極的助成制度。大別之可分四種。第一、國庫對於私營之金融機關。與以補助。獎勵之。使應地方團體公債之募集。此種制度。法

國採之。法國現今之不動產銀行貸款於地方團體之制度。其著例者也。第二、國家特設公營之金融機關。而使之應募地方公債。法國之供託存款所及瑞士伯侖之抵當銀行。雖屬國立營造物。然比利時之地方信貸銀行。則可謂爲地方債而設之公營金融機關之模範者也。第三、國家運轉特種之資金。以應地方債之募集。例如比伊墮瑞典數國政府。郵政儲金之利用制度。德國殘廢保險金庫貸款制度。其著例者也。第四、國家自爲債權者。而應地方團體之公債募集。法國道路基金貸與制度。是其一例。而英國之地方債轉貸制度。尤其有名者也。

(五)於此有須注意者。則公債之募集。須使適合於社會政策之趣旨是也。欲使公債適合於社會政策之趣旨。不可不使公債傾向於民衆化。公債之民衆化云者。使公債普及於一般社會。換言之。即使社會下層之人民。亦得購有公債之謂也。夫公債之募集。若辦法不良。公債証券將集中於少數富豪之手。而使富力集積於一方。而惹起反社會政策之現象。是則公債之民衆化。固不僅於都市公債爲必要。而重

要之程度。則似無能由都市公債之存者。蓋都市公債。大都用諸公共營業。而此種營業。又與市民之日常生活。有密切之關係。使公債普及。則市民對於此等公共營業之監督。當爲格外留心。間接可以培養市民之愛市中心故也。——倘此等營業採用特別會計。則其效當尤著。——然則公債民衆化之方法若何。曰。第一。公債証券之額面宜小也。額面過大。則細民之資力不足以購買之。第二。宜使細民易於應募。其方法有種種。(一)辦理公債之店鋪。宜使普遍於各所。此在國債雖甚重要。然在市債。以一市之面積有限。可以不生問題。(二)應募超過預定額時。宜用「小額無減少方法」。以確定之。小額無減少方法者。於應募額超過原定額之時。對於應募金額不大者。不按比例退還。而使其所掛號者全數入目者也。換言之。可謂爲小額應募優先法。苟非如此。而比例以行退還。則當超過額甚大之際。細民將不得與募矣。如此。不特與社會政策有妨。有時使細民豫想超過額比例之退還。而爲不自量力之掛號。致使應募不足定額時。難於交款。反爲美矣。(三)宜使應募者得分期交款。大凡細民之貯蓄。通常薄弱。一次交款。勢非所能。若分期交款。在都市既可集腋

成裘。以使公債普及。在細民亦得隨時增進其蓄積之心。公私蓋兩利也。第三、宜使細民得隨時有購買市債之便利。而設立賣債局。以專其事。使細民之購買市債者。若購買烟草於煙草專賣局者然。此種制度。法國已行之矣。

(六) 財務行政中。預算之編成一項。亦有注意之必要。

其在美國。關於預算之編成。直接不受州政府之何等干涉。其編成之方法。各市不同。大約可分二種。第一市會編成制。(Jointly system) 第二預算編成局制。(Board of Estimate Plan) 市會編成制。先由市廳各課先將次年度經費估計書提出於市會。市會派定一名或數名之預算委員。調查此種估計書而議定之。預算案於是成立。一經市長之認可。即可實行。而市會議員往往不望徵收稅額之減少。而望其增多。故在此種預算編成制度。常有市政經費濫增之虞。於是近來美國諸大都市。多別設預算編成局。或設有同等權能之機關以替代之。紐約之預算編成局。其最有力者之一例也。按紐約預算編成局。由市長會計檢查官 Comptroller 稅務課長。自治團體顧問 (Comptroller's Counsel) 及市會議長等。——市長會計檢查官及市會議

長均由選舉而來。稅務課長自治團體顧問則由市長指名。——構成之。及一九〇二年。該市十五區區長亦列席其中焉。編成程序。先由市政廳各課將前年度經費統計。並預算估計書送。至該局。由該局就其估計書協議而編成預算案。然後送至市會。市會對於預算案各項目不得增減。但對於稅務局所查定之徵稅額。若得四分之三以上多數議員之同意時。得使之低減。又市長有權可以否認預算案中之某項目。但經市民全體投票以其否認為不當時。則不在此限。

其在法國。預算之草案。常由市長編成。若市長不行編成時。則州知事為設特別委員以編成之。編成之預算草案。概於每年五月提出於市會。經過六七週間之熟議。然後投票表決。最後尚須經州知事之認可。始為有效。而歲入在三百萬法郎以上之大都市預算案。則須由內務總長呈請總統認可。州知事對於預算草案不特可以証正收入之計算。或添加其所省略之收入項目。並且可為支出項目之追加或刪少。其權力亦不小也。

德國中央行政當局。其干涉都市行政。不若法國之嚴重。今舉普魯士為例。以見一

般普魯士之都市預算草案。先由市政當局起草。次經市會之討議。然後提出於州知事。州知事對於市會之議決案。雖得爲多少之增刪。若市會以爲不當時。得訴之於中央行政當局。

其在英國。各都市之市政當局。不特對於預算編成上有充分之自由。即其廳中之一課。亦得特設財政分科。以作成其本課之預算案。且此等都市之預算案。無須提出於中央政府。其須得中央政府之認可者。唯動產之買賣與市債之募集二者而已。

綜觀以上名例。可見各國都市之預算制度。各不相同。大都由於歷史上之沿革。若就理論言之。則豫算編成局制。似爲較善。而中央對於地方預算之干與。似以英國制度。除動產之買賣與公債之募集外。無須中央之認可。——爲較合於都市自治之性質者也。





中華民國十年七月出版

著 述 者	杜 國 庠
校 閱 者	吳 貫 因
印 刷 者	一真中外印字行
發 行 者	內務部編譯處

市

政

論

定價大洋八角五分

1