

書叢治政代現

政市國中代近

編吾慎蔣

行印局書華中海上

自敘

不佞對於市政，本無所知，學識經驗，兩俱淺薄，祇以年來服務上海市通志館，從事上海市通志政治編之編纂，對於市政史料，頗感蒐集困難，偶有所得，則審慎探討，喜不自已；蓋私心竊以整理地方史料爲職志，而亟求史實爲學理上之參證也。時日既久而愈增，興趣亦轉見濃厚，因念上海一隅如此，全國可知。而晚近一般持論之士，大抵只就眼前事實，發爲宏論，其能根據歷史，敘述其變遷概況者，蓋十之一；尤以市政爲然，因其本身爲新興事業，更鮮有從歷史之出發點，作縱橫之觀察。昔者董修甲氏曾於市政學綱要一書，附述吾國市政情況，以爲初學者對於歐美日本市政觀摩之佐證，用意至善。惟董氏所經論列者，仍以側重學理者居多，以言歷史，猶有滄海遺珠之憾。益以近今政治革新，嶄新史料，如各市政府統計報告書類，以及時賢論著，新聞紀載，又累積增多，迥非往時荒涼寂寥，昏夜摸索者可比。誠宜采精擷華，於理論事實兩者兼籌並顧，重新蒐集全部文獻而更編之。日本市政調查會曾有都市年鑑之輯，此在彼邦市政進步，研究有人，自不足異。我國市政近亦有科學化，技術化，專門化之趨勢，允亦應年輯一編，藉供學者之探討，當局之借鏡。

以及一般人士參考之一助焉。不佞茲有近代中國市政一著，內容譾陋，識見虛浮，不足以語於市政學史之研究，深望海內鴻達，進而教之。

中華民國二十四年九月二十四日 蔣慎吾自敘

近代中國市政目錄

自序

第一章 近代都市之成因

第一節 古代都市與近代都市

第二節 近代都市之經濟基礎

第三節 都市與中央或省之關係

第二章 市憲法

第一節 創始時期

第二節 進展時期

第三節 開明時期

第三章 市區域

第一節 市區域之沿革

第二節 市區域之規定……………四

第三節 市區域之區劃……………五

第四章 市公民……………五

第一節 市人口之統計……………五

第二節 市公民之資格……………五

第三節 市自治之組織……………六

第五章 市選舉……………六

第一節 市選舉之制度……………六

第二節 市選舉之方法……………六

第三節 市選舉之手續……………六

第六章 市權限……………七

第一節 市權限之範圍……………七

第二節 市權限之規定……………七

第三節	市權限之確立	八〇
第十章	市議決機關	九四
第一節	市議決機關之名稱	九四
第二節	市議決機關之組織	九五
第三節	市議決機關之職任	九七
第八章	市執行機關	一〇三
第一節	市執行機關之名稱	一〇三
第二節	市執行機關之組織	一〇五
第三節	市執行機關之職任	一一一
第五章	市行政	一二一
第一節	市行政之實況	一二三
第二節	市行政之改進	一二四
第三節	市行政之計劃	一二七

第十章 近代都市之將來……………一三三

第一節 近代都市與實業計劃……………一三三

第二節 近代都市與田園都市……………一三六

第三節 都市政策之合理化……………一四三

附記……………一四九

近代中國市政

第一章 近代都市之成因

第一節 古代都市與近代都市

中國古代都市，雖未可與希臘羅馬所謂城市國家（City state）相提並論，但其遺規舊制，徵之古時文獻，亦間有足稱者，而與近代都市相較，則面目迥不類似也。

考周禮，周時已有所謂市，農工商民，均各以其處而為交易。其規制已具備市場之雛型。迄至秦漢，讀史記貨殖列傳，其所引稱都市之名，不一而足，而均為富商大賈蹤跡所至之地。桓寬著鹽鐵論，則更明白肯定，稱為：

『燕之涿，衛之邯鄲，魏之溫軹，韓之滎陽，齊之臨淄，楚之宛丘，鄭之陽翟，二周之三川，皆為天下名都，居五諸侯之衝，跨街衝之路。』

此所謂名都，於今一一詳加考證，自非易事，然在當時，其交通之發達，商業之繁盛，當必有相當情

況可言，不待辭費。

東魏楊銜之會著洛陽伽藍記，據其紀載，當時洛陽有大市，周達八里。市東，有通商，達貨二里；其中所居者，盡依技巧屠販而生者。市南，有調音，樂律二里；居於此者，多善於歌曲之輩。市西，有退酤，治觴二里；大都為業釀酒者所居。市北，有慈孝，奉終二里；其中多為鬻棺槨者。此外，別有準財，金肆二里；富民多居於此。按此所謂里者，略與現今之某街某坊相同。該市以十里組成，實即有街或坊數十，而所居大多數為工商貨殖之庶民。其一街一坊之內，非盡為同業，已可概見，而其為同業之戶，集居一地，殆無可疑。考倫敦在中世紀時，鞍匠、馬具匠、織匠、鍛冶匠、楯匠等各組合員，常同居一街，或在其鄰近。洛陽光景，當可彷彿。（註₁）

至如唐大業雜記所載，稱豐都市周八里，通門十二，其內一百二十行，三千餘肆，薨宇齊平，四望如一，榆柳交蔭，通衢相注，市四壁有四百餘店云云；非特古代街市輪廓如在目前，較前引文更予吾人更深之印象。且此文所謂行者，考其意義，實為同業商店之組合，而同時又為同業商店之街坊，似其時中國商工業基爾特業經萌芽，與歐洲古代都市發展之經濟基礎同出一轍矣。（註₂）

南宋吳自牧夢梁錄敘述杭州之繁盛，曾謂：杭州外城，東西南北各數十里，人烟生聚，民物阜

蕃市井坊陌，鋪席駢盛，數日經行不盡，各可比外路一州郡，足見杭城繁盛矣。且城郭內北關水門裏，有水路周迴數里，自梅家橋至白洋湖，方家橋，直到去物庫市舶前，有慈元殿及富豪內侍諸司等人家，於水次起造場房數十所，爲屋數十間，專以假貸與市郭間鋪席宅舍及客旅，寄藏物貨并動具等物。四面皆水，不惟可避風燭，亦可免偷盜，極爲便利。蓋置場房家，月月取索假貸者管巡廊錢，會僱養人力，遇夜巡警，不致疏虞。此所謂場房者，相當於近代所稱堆棧。當時，杭州曾設有市舶司，而爲對外貿易港口，乃有場房闢置，存放貨物，其與近世海關旁側均建置堆棧者，又同爲都市事業也。（註₃）

明代之南京，爲國都所在地。當時建設規劃，至今尙有典籍可考。茲分別述左：

一、移民實京

明太祖既克金陵，盡驅舊民，徙於雲南。時當元代表衰亂之餘，民生凋敝，乃於洪武十三年（一三八〇）取蘇、浙等處上戶四萬五千餘家，填實京師，壯丁發各監局充匠役，餘爲編戶，置於都城內外，並編定坊、廂、鄉制，實爲現今戶籍之權輿。其時戶籍人口，合江甯、上元兩縣計算，戶口達三萬零八十九戶，人口達四十七萬三千二百人。

二、推廣城垣 自洪武二年（一三六九）起，推廣舊城，迄洪武六年（一三七三）完成，東

盡鍾山之南岡，北據覆舟、盧龍等山，控玄武湖，西阻石頭，南臨聚寶，橫貫秦淮以城中，盡圈歷代城邑舊址於城內；並於城東自崇禮鄉推廣八里，築宮城於其中。城周九十六里，設通濟、水西兩水關，以通秦淮出入；復築外城，周一百八十里。規模之宏壯，工程之堅固，實不亞於今之北平。

三、開闢街道 明代南京街道本極寬廣。東西通衢，自火星廟至三山門，大中橋至石城門；南北自鎮淮橋至內橋，評事街至明瓦廊，高井至北門橋，官街之廣，可容九軌。並於兩旁建官廊，以蔽風雨酷日，而利行人。自承恩市起，歷黑廊大街而達果子行，皆爲當時有人行道之通衢。至明末猶復如是。清代以後，幾經兵火，居民遂漸侵佔官街，致成狹小湫隘之狀耳。

四、規劃區域 約言之，大概官署區在城之東區，爲大內百司庶府之所；商業區在城之中部，爲百貨商賈聚集之所；邸宅區在城之南部，爲世胄宦族宅居之所；娛樂區在貢院前，東達東水關，西自武定橋達聚寶門，爲教坊曲院之所；學藝區在城之北部，以達西部，爲武士、中涓、大學生徒薈萃之所；平民區在城之北部，爲貧民編戶聚居之所。

五、充實警衛 明代初年，承平繁盛，都城以內，金吾不禁。自正德以前，盜竊頗少。至嘉靖末年，剽劫橫行，居民被害，始置巡邏官等。各街巷均有隊伍，一有警訊，傳哨四達，盜多畏避；並置巡城御

史，逐日巡行街巷，遇有擾及秩序者，拘捕審問。是皆後世警察制度之雛形也。

六、取締游民及公倡制。明太祖對於都中游惰子弟及不務正業者，深加痛惡，於淮清橋東，建逍遙樓，爲囚禁若輩之所。又移各處官伎至京，立富樂院於乾道橋，設教坊司，管理樂籍；並建十六樓，以居官伎。是即公倡制之斑斑可考者。

七、都市建築一般。明初南京建設，除城垣道路外，有壯麗之宮闕，雄偉之陵墓，莊嚴紺碧之國子監，八大叢林，報恩寺，浮圖，清幽之東西花園，及以科學方法建築之欽天監觀象台，蓋均當時物質之表現也。（註4）

總觀以上，似古代都市交通、商業、工商同行組合、貨棧事業，以及戶籍統計、公共建築、區域規劃、警衛制度等，均有相當發展之規制，與歐洲中世紀都市比擬，實亦無遜色。然謂爲近代都市雛型則可，倘指稱與近代都市同一性質及地位，則非事實也。

第二節 近代都市之經濟基礎

都市之近代化，蓋爲十九世紀之現象，亦即蒸汽、電汽、運輸等事業之產物。（註5）而其經濟

基礎，實建築於產業革命以後大規模之工商企業。制度之美備，遠非古代都市所可企及，即以英國而論，產業革命最早，而其初期市政尙極腐敗，試觀愛爾勃·蕭 (Albert Shaw) 於其所著英國市政府論 (Municipal Government in Great Britain) 所記，可見一斑。茲摘錄於下：

『彼時生活，尙屬簡單，今日市政上所改良各事，從未夢及。當時街道狹小，上建毗連房屋，所用之鋪地材料，既皆不善，所探鋪法，又屬不良。其溝渠概係簡單陽溝制度，廢物排除制度未備，清街方法未悉。用水僅有公共水井數處，晝間並無路燈。在大半城市之中，僅有草地數處，可以牧牛，有時燃料亦從而取之。所有房屋，概用木料建築，雖察防甚嚴，爐底餘灰時加滅熄，而火患仍屬平常。各市之死亡率，自然甚高。傳染病流行甚多，時症之傳播，又無法制止。而公共衛生之科學，當時尙未發明，故流行各病之來，輒認爲天命所予，無可逃脫之事。』(註6)

以言中國各大都市，現固亟求近代化、科學化，已不無相當成績。顧尙有若干小城市，其公用設施尙付缺如，與右文所述情況，實無二致。願國人急起圖之。

近代工商業如何影響於都市之發展，此治市政學者多能知之，於此不須詳贅。惟中國都市近代工商業興起之歷史過程及其現況，則爲本文所欲探討者。

距今七十餘年前，中國僅有舊式工業。而機械工業之輸入，實始於曾國藩、李鴻章之於上海，創設江南機器製造局，沈葆楨之於福州，馬尾創設船政局，左宗棠之於甘肅，蘭州創設織呢廠。其後政府設置商部（即前實業部），創制立規，實行保護政策，加以社會人士提倡國貨，收回利權之呼聲，遂得一時促進企業勃興之結果。惟當時大半人士尙缺乏科學常識，且無新式工廠經營之體驗，以及職工之不熟練等種種原因，使新式企業，多歸失敗。近年以來，偶因兩次機會，稍為擡頭：其一，即係受歐戰時各國商品供給缺乏之影響；又其一，則因五卅事件激動民族反帝情緒之結果是也。第因缺乏重工業基礎，而關稅又未能完全自立，且外人得依據條約，自由設廠，利用廉價勞工原料，對於中國新興企業，加以壓迫，致未能有長足之進步。（註7）

但就其近今發展之情況而論，所謂都市集中化之現象，已極顯明。上海自民國以來，已變成爲中國第一都市，全國大規模之工廠，幾均集中該地。據民國二十四年上海市年鑑所載，工廠總數爲五、四一八，已經查明者，約得二、五四〇，其資本爲四七八、二九三、三四一元，工人總數爲二三四、〇七〇，占全國工廠工人數百分之一一·七。似此，即較之世界工業發達之都市，亦無遜色也。

長江中部之漢口，或稱武漢，其新式工業，在歐戰期間，發展甚速。民國十一年（一九二二）統計，中國最大之棉織業，除上海外，即爲武漢。最近雖因時局及不景氣之打擊，與上海同呈沒落狀態，但均不失爲中國紡織業之中心。其製粉工業歷史甚短，惟近已進步，加以原料接近，不難發達。而漢陽之鐵廠，漢口之揚子機器公司，亦均爲中國最大規模之鋼鐵廠焉。（註₈）據民國二十二年申報年鑑，漢口市計共有工廠一百六十五家，工人總數爲五、八六三；又民國二十三年申報年鑑，載其所有工廠資本總額爲一二、二六〇、五三四元。雖較上海不如，然其爲揚子流域之重要都市，殆無可疑。

天津爲北方巨埠，乃西北貨物之總匯。其工業之發達，亦係多數興起於民國年間。自民國六年（一九一七）至十四年（一九二五）前後九年間，新設工廠達四十一家之多，尤以民國十一年（一九二二）爲最。（註₉）迄今天津各種新式工廠，幾全完備，據民國二十三年天津市概要所載，以紡織業爲第一位，約佔全市工業資本總數百分之七〇。一次爲食品業，佔一六·三二，再次爲化學工業，佔一二·三七，其餘，則爲日用品、器具、印刷等類，尙無足稱。

其他，如南京、北平、青島、廣州，前二者爲國都先後所在地，後二者，一係風景名勝之區，一係華

南政治中心，各具有其興起之另一原因，然其工業近亦漸趨繁盛，將來未必不能踵滬、漢、津後而繼起也。

至於商業貿易，其促成中國都市近代化之趨勢，實屬可驚。清道光二十二年（一八四二），中英訂定南京條約，開上海、寧波、廈門、廣州、福州五口，是為中國開闢商埠訂約通商之始。至咸豐八年（一八五八），天津條約訂立，新開長江沿岸之漢口、九江、鎮江三處，是為內江開闢口岸訂約通商之始。同光以後，海陸商埠開闢日多，有出於自開者，有由於訂約而開者，水路自沿海以達江河，陸路自邊境以入腹地，南北七千餘里，東西九千餘里之間，棋布星羅，莫非商業重地，其輸出入貿易，亦因之各有增長。然據最初之海關報告，外貨之輸入於中國者，僅五千一百二十餘萬兩，而中國之輸出，反為五千四百餘萬兩，兩較實係出超。至近數十年來，其對外貿易之趨勢，則愈趨愈下矣。據民國九年（一九二〇）統計，其各重要商埠輸出入貿易額數，如下：

埠名	輸 入	輸 出	合 計
	(單位海關兩)	(同上)	(同上)
哈爾濱	二九, 五六	三三, 八七〇	五七, 四三六
安 東	三, 六五, 一〇六	一九, 一九, 三〇三	五, 二六, 四一〇

大連

七二、〇四〇、八八三

一一、三三三、六八九

二八三、三六三、六七三

天津

一六九、八五四、八九三

一八、二四五、三三〇

八八、一〇〇、二二三

膠州

二〇、六九四、四七四

一九、三六、六〇八

四〇、〇一一、〇八二

重慶

五四三、四四七

一七四、三六〇

七二七、八〇七

宜昌

五四二、四四三

—

五四三、四四三

長沙

一、八八四、五三一

二、七五〇

一、八八七、二七一

漢口

四二、九一六、三九一

一一、三四三、八八

五四、三五九、〇九

九江

二、一三七、五三五

一、四三七

二、二八、九六三

蕪湖

二、三〇五、七二五

六五一、五六七

二、九五七、二九二

南京

三、四二一、三九九

六、六四八、三八三

一一、〇五九、七八一

鎮江

五、六二四、五五七

二六七、〇〇九

五、九〇一、五六六

上海

三六三、九一七、五六六

一九三、七九五、四二

五七七、七二三、九六

蘇州

四三、〇二四

—

四三、〇二四

杭州	七六、一七三	—	七六、一七三
寧波	三、一二三、三三五	二、〇一八	三、一三三、三四四
福州	三、八三六、四三七	四、九三九、〇三三	八、七七七、四六〇
廈門	九、一三九、五六三	二、四七六、三九五	二、六一五、八五六
汕頭	一、三四一、三五六	一三、九五〇、五〇七	二五、二九一、八六三
廣州	三三、五〇九、三二八	五、三二一、八九一	九一、七三三、〇九九
江門	五、一二五、六三二	一、四五四、一〇六	六、五六九、七三七
三水	二、四九九、三七六	四九九、〇九三	二、九九七、四六八
梧州	一一、八三六、三四九	五、九一四、一五五	一七、七五一、四六四
南寧	六六八、八五三	一、七七三、九五六	二、四四二、六〇九
蒙自	九、六三〇、九〇一	一三、二五二、〇八三	一一、八七三、九八四
騰越	四、〇四三、五七〇	一、六〇五、二八〇	五、六四七、八五〇

就上列各項統計數字比較，其時上海輸出入額已達五萬七千七百餘兩之巨；天津、

廣州次之，亦在一萬萬兩左右；漢口、安東更次之，達於五千萬兩以上；其他如膠州（即青島）、汕頭爲三千萬兩左右；南京、廈門、梧州、蒙自等，則達於千萬兩以上。（註10）最近十數年，各埠總額，有增無減。據中國經濟年鑑載，民國二十二年（一九三三）前半期各埠對外貿易，仍以上海爲最盛，計總額約五八七、九〇九、〇〇〇元；其次，則爲天津、青島、廣州等地。

總前所述，中國近年來新式工業暨商業貿易，均集中於上海、天津、廣州、漢口、青島以及南京、北平各地，其都市化之趨勢，極屬自然，誠不足異。即謂此數大都市，爲新中國蒸汽、電氣、運輸等事業之產物，當亦非誇大虛浮之論點也。

第三節 都市與中央或省之關係

中國近代都市之性質，已如上所論列，茲更敘明其與中央或省之關係。都市與中央或省之關係，易言之，即係中央或省所訂關於市法律所賦予之地位是也。市制沿革，當於下章詳細敘述，茲不過就其設市經過，約略闡明之。

清代之商埠，其受不平等條約待遇，逼迫開闢者，無論矣；即其自動開放者，亦不過爲通商交

涉便利起見，授權於各省將軍督撫籌劃設施，隨時咨商總理衙門（即前外交部）酌核辦理，如光緒二十四年六月二十四日（一八九八年八月十一日）「諭寄沿海沿江沿邊各將軍督撫著展拓商埠」電稱：

『寄沿海沿江沿邊各將軍督撫，奉上諭：歐洲通例，凡通商口岸，各國均不侵佔。現當海禁洞開，強鄰環伺，欲圖商務流通，隱杜覬覦，惟有廣開口岸之一法。本年三月間，業經准如總理衙門王大臣所奏，將湖南之岳州府，福建之三都澳，直隸之秦皇島開作通商口岸。嗣據該衙門議覆中允黃思永條陳，請各省察看地方情形，廣設口岸，現在尙無成議，着沿江沿海沿邊各將軍督撫迅就各省地方，悉心籌度。如有形勢扼要，商賈輻輳之區，可以推廣口岸，展拓商埠者，即行咨商總理衙門，酌核辦理；惟須詳定節目，不准劃作租界，以均利益而保事權。將此各諭令知之。』（註11）

其中所謂「詳定節目」一語，當係商埠口岸開闢辦法；但詳細情況並未有明文規定，事權究屬於中央，抑係地方行政事務，且未曾加以考量，而嚴密規劃，更何有於行政地位，蓋極無法律價值可言也。

及至光緒三十四年（一九〇八），清廷特旨頒佈城鎮鄉地方自治章程，規定凡府、廳、州、縣

治城廂地方爲城，於是市法定地位，始行產生。當時之所謂城，實卽現在通稱之市，爲縣屬或直隸州、直隸廳屬之自治團體，受各該管地方官監督。入民國後，以江蘇首先頒佈通行之暫行市鄉制而論，雖將城之名稱改易爲市，但與縣行政關係，並未變更。而其時上海因經濟文化有相當之進展，苦於市法律地位所約束，感覺自治行政不能措置裕如，其自治團體上海市政廳議事會，且有直接屬於省轄之建議。茲將原文錄下：

『查上海市當長江八省之尾閘，沿海七省之中心，太平洋航線之焦點。內治、外交，較天津、漢口尤煩難；市民之負擔尤艱鉅。當舊政府時代，既嘗直接秉承上海道；今自光復以來，艱鉅之事，直接秉承蘇都督、滬都督辦理者益夥。此後軍務平定，而地居衝要；事情之應於高級官廳直接，亦自然之趨勢。故本議會衡情酌理，本市之政權統系，應仿歐、美自由都市之辦法，直隸於省會官廳；一面仍與上海民政長接洽。如此，則機關緊捷，辦事必更得宜，正不獨一地方市民之幸，於民國全體之進步，必大有益也。所有上海市長莫錫綸、副市長顧履桂，應由本會專案呈請民政長轉呈蘇都督，加發委任狀，以專責任；其餘仍照省議會公決現行章程辦理。』(註12)

當時，因事關變更法律，省縣均未允行，然其後卒有商埠行政之糾紛，與特別市運動之勃起，此項

請議，實爲之先導也。

民國十年（一九二一），廣州市訂定廣州市暫行條例，由廣東省長公布施行，規定廣州市爲地方行政區域，直接隸屬於省政府，不入縣行政範圍。蓋以地方自治機關，代理中央或省之行政，市有雙重地位，較以前增進矣。其時，北京政府復頒佈市自治制，將市分爲特別與普通兩種：普通市由地方最高行政長官監督之；其特別市之行政地位，固與廣州市暫行條例規定相仿。

然此後市法律地位有畸形之發展者，即係市設商埠督辦，監督負市行政全部責任之市長，如青島、上海兩地是。青島初經草定青島市暫行條例，以爲實行自治之基礎，顧因直隸中央抑屬省轄問題，頗有爭議。而北京政府初無實行自治誠意，於民國十一年（一九二二）先後頒佈膠澳商埠章程，青島市施行自治制令，膠澳各鄉施行鄉自治令，爲該埠組織之根據。依照商埠章程，由中央政府特派商埠督辦，代表中央，管理商埠事務，並監督市鄉自治，是屬官治範圍，然設財政顧問會及工程委員會代表市民以協助之；依照市鄉自治制，則爲純粹之自治，而以商埠督辦爲第一監督，內務部爲第二監督。此誠爲不倫不類之市組織也。（註13）上海則於民國十四年（一九二五）曾有淞滬特別市公約之草定；而北京政府不肯承認，另行頒佈淞滬市區督辦官制及淞

滬市自治制，其用心蓋與青島方面同一蹊徑也。（註14）

最近，國民政府初頒布各特別市暫行條例，爲特別法律性質，由各特別市分別遵照組織，其地位即經明定直屬中央，不入省縣行政範圍。繼復公布特別市組織法，規定有左列情形者：

一、中華民國首都，

二、人口百萬以上之都市，

三、其他有特殊情形之都市，

得依國民政府之特許，建爲特別市，直隸中央；同時，頒布市組織法，規定凡人口滿二十萬之都市，得依所屬省政府之呈請，暨國民政府之特許，建爲市，隸屬於省政府。其後續由中央公布市組織法，於市內規定設區、坊等自治團體，以市政府爲監督機關，代理國家行政，復具有雙重地位焉。市組織法之規定，分直轄市、省轄市兩種，其設置直轄市之規定，與特別市組織法規定相仿，其省轄市則規定有左列情形之一：

一、人口在三十萬以上者，

二、人口在二十萬以上，其所收營業稅、牌照費、土地稅每年合計占該地總收入二分之一

以上者，

得行設置。計現在南京、上海、北平、天津、青島等爲直轄市，另有西京市，尙在籌備中。廣州、漢口、汕頭、武昌、杭州、南昌、九江、成都、濟南、蘭州、貴陽、長沙、包頭、昆明、廈門，今則爲省轄市。蓋自國府奠都南京以來，初以南京、北平、上海、廣州、天津、青島、漢口、哈爾濱等爲特別市，其省轄市則有蘇州、無錫、杭州、寧波、安慶、蕪湖、蚌埠、濟南、烟台、南昌、九江、武昌、長沙、鄭州、開封、成都、萬縣、西安、蘭州、包頭、貴陽、廈門、福州、汕頭、江門、梧州、南寧、柳州等。旋南京、北平、上海、廣州、天津、青島、漢口各市取消「特別」名稱，而蘇州、無錫、寧波、安慶、蕪湖、蚌埠、烟台、鄭州、開封、萬縣、西安、福州、江門、梧州、南寧、柳州等各省轄市，又先後裁撤焉。（註15）

本書範圍以直轄市爲主，故欲有所論列者，爲南京、上海、北平、天津、青島各處，其廣州、漢口兩地因曾爲特別市，而地方工商業情況以及行政組織方面實有不容忽略之處，故一併敘述。至西京市以及各省轄市，則擬待他日詳加研究，另行編述，以供國人參考之助。

（註1）

根舉信、中國職業團體之沿革，陶善堅譯，見建國月刊一卷四期。

（註2）

加藤繁，唐宋時代商人組合，成信、中國的基爾特研究，見先導月刊一卷五號。

（註3）

武培幹，唐宋時代上海在中國對外貿易上之地位觀，見國立中央大學社會科學叢刊二卷一期。

- (註4) 一年來之首都市政頁一一——一三，南京特別市政府編印。
- (註5) F. C. European Cities at Work, Chap. I, p.8.
- (註6) 據董修甲譯文，見市政學綱要。
- (註7) 第一回中國年鑑；民國二十二年、二十三年申報年鑑；中國經濟年鑑。
- (註8) 龔駱，中國新工業發展史大綱頁一〇一——一〇二。
- (註9) 同上書頁一〇三。
- (註10) 第一回中國年鑑，外國貿易頁一六二——一六二五。
- (註11) 王彥威，清季外交史料卷一三三頁三一。
- (註12) 蔣慎吾，上海市政的分治時期，見上海市通志館期刊第二年第四期。
- (註13) 膠澳志，政治志，自治頁七三——七四。
- (註14) 上海市通志，政治編初稿。
- (註15) 內政年鑑，民政篇，並參照民國二十二年、二十三年申報年鑑及其他材料。

第二章 市憲法

第一節 創始時期

中國市政制度，實由清咸豐四年（一八五四）英、美、法三國僑民在上海租界共同組織之工部局而起，當時英領阿利國（Rutherford Alcock）發表宣言，後由費唐（Richard Fee-tham）於其報告書中轉述，曾有：

『新法律的制定，具有一種明白的企圖，即是經由租地人，爲全體外人社會，獲得自治的權利，和爲市政目的而徵稅的權力；由此二端而得有手段，以保障外人社會本身的安全和幸福。……立即創立一某種形式的市政機關的必要，迫促着（外人）社會，其原因當求之於僅僅行使領事職權而無一市政機關，不足以永遠確保租界的安全。……如果要給與那各國人民雜處的社會一種法律的根據，一種得以採取合法行動並核准保衛所必需的計劃的團體的存在，那麼，便得有取一種擁有市政權力的代表會形式的某種組織……』（註一）

等語。此即係工部局在外僑心目中之法律觀念也。其組織及職權，在當時所謂「新法律」之地

皮章程中第十款，有如此規定：

『起造修整道路、碼頭、溝渠、橋梁，隨時掃洗淨潔，並點路燈，設派更夫各費，每年初間，三國領事官傳集各租主會商，或按地稅，或由碼頭納餉，選派三名或多名經收，即用爲以上各項支銷。』（註2）

其中所謂『選派三名或多名經收（捐稅）』一語，查英文章程則稱：『選派三名或多名組成委員會』（to appoint a committee of three or more persons）。此所謂委員會，即係工部局，（註3）其英文原名爲Shanghai Municipal Council，蓋係英僑效法其祖國市制，將立法、行政事宜均授權於市董事會，以由納稅人（即係租主）公選董事九人組織之，凡事皆經由董事會預先議決，再交由其所組織之工部局執行也。（註4）

此項工部局之存在，實與國人自辦市政起始有關。緣其時中國尙係專制政體，清廷官吏尙不明市政爲何物。同光年間，雖有洋務出現，然舍本逐末，多抄襲西洋治政之皮毛而已。當開埠之初，一般頭腦比較新進之地方官吏，鑒於外人之創辦市政機關，從事闢路設捕，以爲着手商埠事宜，亦祇不外工程、巡捕兩大要務，而就地籌捐，爲經費惟一之來源，一以模倣外人已成建設爲主旨，期免藉口擴張居留地域，庶保利權；於是，凡已開商埠及自開商埠各地方，紛紛以設置工程性

質之機關聞矣。惟其時名稱極不一律，有稱馬路工程局者，如南京、上海兩地是；有稱督辦開埠工程總局及商埠局者，如吳淞、下關兩地是；有稱工巡總局者，如昔稱京師之北平，以及上海之閘北等地是。其設施概況，試就辦理最早之上海而論，由蘇松太兵備道劉麒祥詳江蘇巡撫文，可略見一斑。茲附錄於左：

「爲詳請事：竊查上年十六鋪南市馬路經黃前道稟准開築以來，工程轉瞬告竣。馬路既成，商務繁興，五方雜處，爭競訛詐之風，在所不免，彈壓稽查，實爲急務。兼之馬車及東洋車通行之後，熙來攘往，路易損壞，常年修費，亦所必需。均應預爲籌議。職道擬於馬路左近官地擇中之處，創建工程善後局。遇有馬路應行修理，責成該局估工稟辦；平時則分撥滬軍親兵營勇，作爲巡捕，查有奸宄，拿獲到局，送縣訊究。惟該處馬路與法國租界緊接，時有交涉之事。總理之員，非精明強幹，熟諳中外情形不可。查有福建儘先補用副將陳季同曾經出洋多年，隨同李傅相辦事最久，通曉外國語言文字，諳練洋情，以之派委，可期措置裕如。將來應否參用西捕以資得力，隨時察酌辦理。一應用款，擬請酌仿租界章程，就地籌捐，並將清出左近官灘查有若干畝分，核定時價，另行稟請憲台，准予召變。」（註5）

嘗考該局沿革，其前身蓋爲上海南市馬路工程局，設於光緒二十一年（一八九五），由上

海知縣黃承暄呈請滬道黃祖絡轉稟兩江總督張之洞，借撥經費開辦。自有善後局於光緒二十三年（一八九七）之改組，其設官名稱亦不過爲督辦、總辦、會辦以及委員而已。當時關於此項開埠設局公牘，實屬載不勝載。惟約章成案匯覽一書，因自開各埠，係爲預保利權起見，尙收錄有「鄂督張飭武昌自開商埠章程文，」「北洋大臣袁擬定濟南等處開埠應辦事宜節略，」「總署議覆桂撫黃奏開南甯商埠摺」等多件；並以長沙雖由外人請求開埠，究與他埠不同，亦錄有「湘撫趙奏籌辦長沙開埠情形並請指撥的款摺」一文。其所經奏辦事項，均陳陳相因，初無正式規制，殊無研究必要。但自民國以來，上海復有所謂工巡捐總局，聲言沿用袁世凱在北洋總督任內舊制，實際即沿襲上項工程性質機關，爲市政、警政、財政三者之混合組織耳。

第二節 進展時期

中國市政制度之進展，實以清末城鎮鄉自治章程爲起點。時當戊戌政變，庚子義和團事件以後，清廷亟謀變法自強，於光緒三十一年（一九〇五），有派遣專使分赴歐洲、日本等國，考察政治之舉。翌年，各專員返國，即條陳立憲重要各點，頗爲清廷嘉納，乃下預備立憲之詔。至光緒三

十四年（一九〇八），各省督撫亦有請開國會者，於是公布九年預備召集國會之計劃，並列舉逐年籌辦事宜，對於城鎮地方自治章程之規定，列為第一年應行籌備事項之一，即於是年，將城鎮地方自治章程完全公布，是為我國第一正式市制。當時，經憲政編查館核議奏請頒行，曾臚列各項要點如左：

「一、明示自治名義也。新政權興，事端既多創舉，即名義不免創設。若乃望文生訓，籠統誤解，以自治為不受管轄之意，不獨失國家馭民之柄，而無識官吏，或談虎色變，陰為摧阻，以斃憲政之基。名之不正，則生心害政，在在堪虞。故於章首，特為標明，使人皆瞭然知地方自治之真意，庶上下相疑之患，可以無慮。」

二、劃清自治範圍也。地方自治既以輔官治之不及，則凡屬官治之事，自不在自治範圍之中。查各直省地方局所向歸紳士經理者，其與官府權限，初無一定，於是，視官紳勢力之強弱，以為其範圍之消長。爭而不勝，則互相嫉視，勢同水火。近年以來，因官紳積不相能，動至生事害公者，弊皆官民分際不明，範圍不定之所致。今既令人民自治，若再有此種情形，憲政前途何由日進？是以特將自治事項指實條例，列為款目，俾一覽而知其範圍之所在。此外，非國家之所許，即不容人民之濫涉。經理在民，董率在官，庶得相倚相成之意，而膠擾可以不生。

三、慎重自治經費也。萬事非財不舉，地方自治，既不能動用國家正款，則於舊有公款公

產而外，不能不別開籌措之途；然漫無限制，則浮徵濫費，勢所難免，而甚者，會斂逾等，或至與國稅相妨，則尤與自治宗旨相反。故特於經費章程內明定收捐之制，而仍規定率，以至管理徵收，預算決算檢查，俱各詳示準繩，仍隨時報由地方官查核，所以防踰濫虧蝕之弊，而期有餘廩稱事之實。四、責重自治監督也。自治之事，既淵源於國權，即應受監督於官府，法理當然，無待煩稱。所慮官不知所以監督之道，寬猛一失其宜，不特戕賊良民，自治之機亦且爲長姦啓侮之漸。茲故以監督重權上寄於民政部及各省督撫，下畀於地方官吏，並確示監督條款，特訂自治職員罰則，俾得按章督責，無敢非對，庶自治區域雖多，而一一就我準繩，不至自爲風氣；自治職員雖衆，而一一納之軌物，不至紊亂紀綱。』（註6）

細按以上所述，該項市制內容如何，不難明瞭，蓋爲純粹地方自治團體，徵收地方稅，在規定範圍內，辦理屬於地方自治性質之事務，受官方監督而已。其斤斤於官治自治之劃分一點，在理論方面言，對於其時尙缺乏自治經驗之市民，固相適合，然實際上，自治團體則因所賦予之職權過於狹小，不能有所發展，自治精神無從表現，實非培植人民自治經驗之良好制度也。

自該項自治章程頒佈以後，除上海事先組織有城廂內外總工程局，當即遵照改組，又因昔稱京師之北平，與各省地方情形不同，另訂京師地方自治章程，性質相仿，按照實行外，所有全國

各縣屬城鎮鄉地方，均從事籌備進行。未久，辛亥革命起於武昌，數月間清廷推倒，民國成立。國家政體自君主一變而爲共和，市制因之亦須修改。惟當時政治未經安定，中央政府不暇顧及地方，有省自爲政之現象。自治制度，亦由各省自行訂定。江蘇於辛亥九月宣佈獨立，十月召集臨時省議會，即議決江蘇暫行市鄉制，由都督公布實行。民國元年（一九一二）四月，臨時省議會又將該市鄉制加以修正，次年六月，復加修改。但該項市制，仍係根據清代城鎮鄉自治章程而擬定，除少數不同各點外，大體上無甚區別。惜袁世凱於民國三年（一九一四）藉詞通令停辦，自治遂告中斷。其時袁氏帝制心熱，因恐自治實行，有礙帝制運動前途，故不顧一切，有此一舉。其令文中所言，雖俱屬抹煞客觀事實，虛僞掩飾之辭，要亦爲中國市政進化中之重要關鍵。茲摘錄片段於左：

『本大總統深惟政治之道，貴在無擾。革命以來，吾民兩丁困阨，滿目瘡痍，每一念及，怒焉如擣。似此藐法亂紀之各自治機關，若再聽其盤踞把持，滋爲厲階，吏治何由而飭？民生何由得安？着各省民政長通令各屬，將各地方現設之各級自治會立予停辦。所有各該會經管財產文牘及另設事務捐務公所等，由各該知事接收保管。會員中如有侵蝕公款公物者，應澈底清查，按律懲辦。其從前由各該會擅行苛派之瑣細

雜捐，諸凡不正當之收入，並着各該知事詳晰查報內務部，酌量核定。至於自治不良，因由流品濫雜，亦由從前立法未善，級數太繁，區域太廣，有以致之。着內務部迅將自治制度重新釐定，務以養成自治人才，鞏固市政基礎，為根本之救治。庶符選賢舉能之古旨，漸進民治大同之盛軌。其自治制未頒定以前，各該地方官尤宜慎選公正士紳委任助理。自治會員中亦不乏賢達宿望，並宜虛衷延訪，勤求民隱，不得誤會操切，致違本大總統懲除豪暴，保父善良之至意。』（註7）

其後袁氏雖續於民國四年（一九一五）公佈自治試行條例施行細則，然規定調查、整理，以及提倡實行三項分期舉行，實屬故意延宕時日，毫無施行自治之決心也。後袁氏逝世，該條例亦未實行。

於是，際此過渡期間，復有官辦市制先後出現。有為收回租界之特別區，設置市政局者，如漢口、天津、青島等地是；有為國都所在地，商埠或省會，設置市政公所者，如北平、廣州、昆明等地是。其制度至為單純，大概各特別區設局長或副局長，各市政公所設督辦、會辦等。是項市政官吏皆有總理一市立法與執行之權，隨意裁奪施行，市民毫無參與之充份機會。蓋與清代之工程局等總辦制度以及其後商埠督辦制度同一無學理價值可言也。然當民國九年（一九二〇），護法

政府成立於廣州，經法制編纂委員會擬定廣州市暫行條例，旋於民國十年（一九二一）按照實施，設市政廳綜理該市之行政，轄有公安、教育、衛生、財政、公用、工務等六局，又置市行政委員會裁決一切進行事項，並設市參事會及審計處兩機關以輔助監督之。自此，市政制度乃又突現曙光。北京政府亦擬倡行自治，曾飭內務部以教令公佈市自治制；浙江旋公佈省憲，其第十五、十六兩章自一百四十條至一百五十五條，亦規定有市制之明文；湖南公布省憲，其第十一章第一百十條至一百二十五條，亦有市制之規定；此外，青島、上海兩地先後分別有青島市暫行條例與淞滬特別市公約之訂立。以上各項市制，雖多未實行，但實際上則爲市政制度中可資吾人探討之重要史實焉。（註8）

第三節 開明時期

最近於民國十九年（一九三〇）由國民政府頒佈之市組織法，實可謂爲中國開明市制之肇端，蓋市政制度發展至此，已有相當之典型。現今歐美、日本各國都市在地方制度上所處之地位，除蘇聯外，在形式上均相彷彿。惟英國係所謂海洋制，法國係大陸制；前者，大抵爲分權的，偏

於民治主義，而後者，則大抵爲集權的，偏於官治主義。（註9）至於美國，係屬民治主義，但現大都傾向於集權。我國現行之市組織法，類似美國。（註10）蓋其組織及職權，規定市長之職責至爲重大，市參議會雖爲市民代表機關，並無實在權能，可以制裁市長之執行任務，而同時又經根據主權在民之原則，扶植人民參預市政，行使中山先生所定選舉、罷免、創制、複決四項政權，爲民治精神之充分表現也。但此項市通律，原由上章已經敘述之各市暫行條例及特別市組織法、市組織法遞嬗而來，當時爲權宜實施計，似仍屬於集權的官治主義也。

民國十七年（一九二八）五月，中央政治會議因已設立之特別市及普通市祇各有暫行條例，而無全國共同適用之通律，以致設市以前，既無標準可資依據，設市以後，與關係省市縣又每因權限問題及確定區域問題發生爭執，即經第一三九次會議議決：『交國民政府法制局起草市政府組織法。』法制局奉交以後，一面研究，一面分函各市政府徵詢意見，經考慮至再，乃分別草就特別市組織法及市組織法草案。關於特別市組織法，其所採之原則，該局曾有書面說明如下：

『本案對於現行制度，大體仍予保存，以免新舊法規交替，多事紛更。惟近來各方人士根據列國市制通

則或本黨建國大綱，批評現制者，亦實具有若干真理。因之，本案不能不博採衆論，對於現制給以絕對必要之補充或變更。(甲)關於特別市之隸屬關係及其職務之範圍，久成各方爭論之焦點。依照現制，特別市係直隸國民政府，而就其職務而言，特別市政府於處理市政而外，似更具有兼理國家行政之資格。以是論者對於現制，多持異議。依照反對者之意見，特別市政府匪惟不應兼理國家行政，即就隸屬關係而言，亦應直隸於省政府。本案規定特別市仍直隸於國民政府，但其職權則以處理市政爲限。凡市區內之國家行政，爲中央不能直接辦理而有委託地方辦理之必要時，仍由省政府辦理。如是，特別市政府雖爲離省獨立之機關，而所謂特別市者，究與具有處理一般行政事務之特別區（如熱察綏）有別。(乙)關於特別市市政事項，本案在原則上採列舉形式。此項列舉事項，有經中央法令明白規定其範圍者，亦有尙未經中央任何法令明白規定者。依照本案，則無論中央有無法令，明白規定，但使特別市政府不牴觸中央法令，其於各該事項，便俱有處辦之自由。(丙)市政原係人民自治範圍，現因在訓政時代，民權遠難實施，故市政仍不能脫離官治。然而斟酌地方情形，使市民多少參預市政，以爲四權訓練之基礎，實亦建國大綱中之訓政條件。特別市現行制度，受人指摘，即以其純採官治主義，而毫無使人民受四權訓練之機關存在。故本案於特別市政府現有組織之外，新設置以市民代表組成之參議會，爲市政審議機關，而

且依該機關，市民得有間接行使創制、複決及罷免諸權之機會。至於各特別市在何時期，始可開始設立上項參議會，仍須由國民政府斟酌決定。但在特別市成立後最初一年以內，此項機關，無論如何恐不能准其設立，因為此項機關之成立，不能毫無準備。故本案規定參議會須於特別市成立至少一年以後，始得由國民政府斟酌市政實施情形核准設立。復次，上項市民代表機關應如何選舉，極需精密考慮，故本案僅規定參議會之職務。至參議會之選舉，則主張另以單行法規規定。(丁)本案對於現行寧滬特別市組織條例上之市政會議，亦已酌量擴大其組織及職權，以期多少容納合議制之精神。其原來僅具諮議性質之參事會，茲亦廢去，而代以有定職之專任參事。』

當時各方對於該項特別市組織法案所規定特別市之地位及其職權等項，頗有絕對相反之兩種意見。一說則可以南京上海兩特別市政府之意見代表之，以為：(一)應定特別市為中華民國之特別行政區域，(二)特別市應直隸於國民政府，(三)特別市政府為辦理全市行政事務之機關，市區以內國家行政事務，不應委諸省政府辦理。其另一說則可以內政部之意見代表之，以為：(一)市為自治單位，不能變為特別行政區域，(二)特別市應隸屬於省政府，(三)特別市政府不應兼理國家行政。結果，該項草案經中央政治會議指定委員薛篤弼、蔡元培、李烈鈞、孔祥

熙、陳果夫等諸氏審查，於七月四日正式頒布修正全部條文。茲將修正條文與草案不同之點分述如下：

- 一、關於設市標準：公佈之法增加一款，即『有特別情形之都市，亦得建爲特別市。』
- 一、關於設市限制：公佈之法，增加一項，即『已劃入特別市之地域，不得脫離本市以建立他市。』
- 一、關於職務：公佈之法，修改一條，即『市區內之國家行政事務，中央得委託特別市辦理。』
- 一、關於權限：公佈之法增加一條，即『於不牴觸中央法令範圍內，特別市政府對於全市行政事項，有發佈命令及單行規則之權。』
- 一、關於組織：公佈之法，增設「土地」一局，並規定得設「港務局」、「公用局」。
- 一、關於局長任命程序：公佈之法，特加規定『國民政府於任命前，得將市長所擬人選，發交主管各部院及建設委員會審議。』
- 一、關於參議會：公佈之法，加以『常會延長之期，不得過十五日』之限制。
- 一、關於特別市收入：公佈之法，加入「市公產收入」與「市營業收入」兩款：
- 一、關於特別市監督：公佈之法，特加規定『各主管行政部院及建設委員會有呈請國民政府罷免各局

局長之權。』

一、關於已成立各特別市遵照組織法改組時限公佈之法，修改爲『於本法公佈後兩個月內』（註11）是項特別市組織法之優點，在以普通法律代特別法律，直接民權之試用，確定市財政收入等。至其待商權之要點，則仍在設市標準。其所謂「人口在百萬以上，」固未免限制過嚴，而所謂「其他有特殊情形，」亦似嫌籠統，意義不明。（註12）

迨至民國十八年（一九二九），內政部以市組織法規定設市標準，除以人口滿二十萬爲限外，別無規定，較特別市組織法限制更嚴，提議修正；同時，推行地方自治，確定市爲自治單位。次年五月二十日，國民政府遂廢止前此公佈之特別市組織法與市組織法，而另行制定市組織法，明令公佈。已廢止之特別市組織法與市組織法條文均爲七章，新頒之市組織法之條文則爲十五章。茲遂錄於次，以資比較：

一、已廢止之特別市組織法市組織法

第一章 總則

第二章 特別市（市）職務

第三章 特別市(市)政府組織及權限

第四章 特別市(市)參議會

第五章 特別市(市)財政

第六章 特別市(市)監督

第七章 附則

一、新頒之市組織法

第一章 總則

第二章 市職務

第三章 市財政

第四章 市政府

第五章 市政會議

第六章 市參議會

第七章 區民大會

第二章 市憲法

第八章 區公所

第九章 區民代表大會

第十章 區監察委員會

第十一章 坊民大會

第十二章 坊公所

第十三章 坊監察委員會

第十四章 閭鄰

第十五章 附則

對於新頒之市組織法，各方所推許者，爲自治組織之規定，認爲有系統，有辦法，非以前官治主義之市政制度可比。惟關於人口之限制，則仍以爲有過嚴之弊。至於專家任用之規定，立法行政之關係，預算程序，徵稅方法，城市統計及公用事業特許狀之給與等等，均未有明文規定，未免遺憾。

(註13) 現立法院與內政部方面亦擬將市組織法重行修正，甚望於以上數點加以注意焉。

(註1) 蕪世勛，上海英美租界在太平天國時代，見上海市通志館期刊第一年第二期。

(註2) 約章成案匯覽，租借門。

(註3) 徐公肅，丘瑾璋，上海公共租界制度，頁三七——三八。

(註4) 董修甲，市政學綱要，頁一四六。

(註5) 蔣慎吾，上海市政的分治時期，見上海市通志館期刊第二年第四期。

(註6) 宣統新法令輯要，城鎮鄉地方自治章程並選舉章程。

(註7) 許指嚴，民國十週紀事本末，卷三頁八一——一〇。

(註8) 同(註4)，並參考黃炎培，一歲之廣州市。

(註9) 金國珍，都市財政論，頁六——七，並參照張慰慈，市政制度。

(註10) 參照董修甲，市憲議，頁一七。

(註11) 內政年鑑，內政年鑑編纂委員會編纂。

(註12) 董修甲，現行市組織法平議；張銳，比較市政府。

(註13) 張銳，比較市政府及其他材料。

第三章 市區域

第一節 市區域之沿革

近今南京、上海、北平、天津、青島、廣州、漢口各市之區域，試研究其歷史沿革，其情況極爲參差不一。有爲古代之國都者，如北平與南京兩地是；有爲省會者，如天津、廣州、漢口（一稱武漢）、南京、北平等地是；有舊爲租界地，收回後，曾改爲特別區者，如青島、漢口、天津等地是；有爲全國首要商埠而舊爲國家之縣行政區域者，如上海、天津、廣州、南京等地是。茲爲述明其市區域之由來，將各該市名稱變遷暨統轄關係，分別略述如左：

一、南京市

禹貢揚州之域，春秋吳地，戰國屬越，後屬楚，置金陵邑。秦改爲秣陵，屬鄣郡。漢爲

丹陽郡，後漢因之。建安十六年（二一一），孫權徙治，尋改爲建業。至黃龍元年（二二九），遂定都焉。晉平吳，移揚州及丹陽郡治此。東晉仍爲都，改丹陽爲尹，又兼置南瑯邪郡。宋、齊、梁、陳因之。隋平陳，廢郡改爲蔣州。大業三年（六〇七），復爲丹陽郡。唐武德三年（六二〇），復爲揚州；七年（六二四），又改蔣州。次年復爲揚州，置大都督府；又次年，揚州移治江都，分屬宣、潤二州。至德二

年（七五七），置江甯郡。乾元元年（七五八），改爲昇州。上元，次年州廢。光啓三年（八八七），復置昇州，屬江南道。天祐二年（九〇五），楊行密建大都督府。五代，楊吳武義二年（九三一），改設金陵府。石晉天福二年（九三七），南唐李氏建都，改爲江甯府，謂爲西都。宋開寶二年（九六九），復爲昇州。天禧二年（一〇一八），升爲江寧府。建康軍節度，屬江南東路。建炎三年（一一二九），改爲建康府。元至元十四年（一二七七），升爲建康路。二十三年（一二八六），自杭州移江南諸道行御史臺於此。天歷二年（一三二九），改爲集慶路。明初，定都於此，改稱應天府。置江南行中書省。正統六年（一四四一），定爲南京。清改爲江寧府，隸江寧布政使司，轄縣七，爲布政使與兩江總督駐治地。入民國後，臨時政府置都於此。後遷至北平，此爲省會。民國十六年（一九二七），國民政府於此奠都，設置南京特別市。十九年（一九三〇）以後，改稱南京市。

二、上海市

禹貢揚州之域，春秋屬吳，後屬越。戰國屬楚，相傳爲楚相春申君封邑。漢名婁縣，初屬荊國，後屬吳國，尋屬江都國。武帝時，復爲會稽郡，屬揚州，而婁仍隸焉。後漢屬吳郡，隸揚州刺史部。建安中爲朱治奉邑。三國吳爲婁侯國，晉屬吳郡，隸揚州部。宋齊因之。梁代，初以婁縣地改置信義縣，屬信義郡，今地卽爲信義縣南境地。後復析信義地置崑山縣，仍屬吳郡，今地又爲崑山縣

地；陳因之。隋省入常熟，尋復置崑山縣，改屬蘇州，隸揚州行臺。唐天寶間，析崑山、海鹽、嘉興三縣地置華亭縣，屬蘇州，隸江南東道，其東北境之華亭海，即今上海境也。五代隸吳越國，初屬開元府，旋屬中吳軍節度使，尋又改屬秀州。宋季，設市舶提舉司及權貨場，名上海鎮，是爲上海立鎮之始。慶元間，屬嘉興府華亭縣。元至元二十九年（一二九二），因知府僕散翰文之請，析華亭縣之長人、高昌、北亭、新江、海隅等五鄉，置上海縣，屬松江府，隸江浙行省。明初，改隸南京，後又析地設置青浦。清代，仍屬松江府，初屬江南布政使司，後改屬江蘇布政使司，又析地設置南匯、川沙、蘇松太兵備道，并移駐於此焉。入民國後，初直屬江蘇省，後爲滬海道駐地。十六年（一九二七），上海定爲特別市，至十九年（一九三〇），復改稱上海市。〔清道光二十二年（一八四二），南京條約訂立，上海開埠，二十五年（一八四五），設英租界；二十八年（一八四八），設法租界；二十九年（一八四九），設法租界；至同治二年（一八九三），英美合併；迄光緒二十五年（一八九九），遂改稱上海公共租界，至今仍舊。〕

三、北平市

禹貢冀州之域，周爲幽州之域，係召公封國。春秋戰國，仍屬燕國地。秦屬上谷郡。

漢初，復爲燕國，尋改廣陽郡，又改廣陽國，屬幽州。後漢建武十三年（三七），省入上谷郡，旋復置廣陽郡，爲幽州刺史治。三國魏時，復爲燕國，晉初因之，後沒於石勒。前燕慕容儁嘗都此，其後，前秦

苻堅後燕慕容垂相繼有其地。後魏爲幽州、燕郡；北齊置東北道行臺；後周置幽州總管府。隋開皇三年（五八三），郡廢；大業初，府廢；旋改幽州爲涿郡。唐復置幽州總管府，貞觀初，屬河北。開元二年（七一四），置幽州節度使；旋又改范陽郡，設范陽節度使；嗣仍復設幽州節度使，又兼盧龍節度使。五代後唐因之。晉割入遼，至遼會同元年（九三八），改南京幽都府，置南京道。開泰元年（一〇一二），改燕京樞準府，金貞元元年（一一五三），改燕京爲中都府，稱大興，自會甯遷都於此。元太祖時，置燕京路總管大興府；至元元年（一二六四），改建中都，四年（一二六七），徙都之。後爲中書省治。明洪武元年（一三六八），改爲北平府，隸山東行中書省。次年，置北平行中書省。九年（一三七六），爲北平承宣布政使司治。永樂元年（一四〇三），建爲北京，改北平府爲順天府，至十九年（一四二一），始稱京師。清因之。入民國後，仍爲國都所在地，稱京兆地方。十七年（一九二八），遷都南京，北平爲特別市。二十年（一九三一），稱北平市。

四、天津市

禹貢冀州之域，周爲幽州地。春秋屬燕。戰國爲燕、齊兩國地。秦屬上谷郡。漢爲漁、渤海兩郡地。後漢因之。晉爲燕國、章武國及渤海郡地。後魏爲浮陽、章武、渤海三郡地，分屬滄、瀛、冀三州。隋屬河間、渤海兩郡。唐爲瀛、滄二州地。宋、金屬清、滄二州，元因之。延祐三年（一三一六），

於直沽置津海鎮，是爲天津置鎮之始。明永樂間，調天津衛及左右衛移治，並設兵備道轄之，是爲天津有衛之始。本爲河間府地，清雍正三年（一七二五），改爲天津州；九年（一七三一），升爲府。李鴻章督直時，將總署由保陽（今保定）移駐於此，遂爲省會。民國成立，改爲天津縣，屬津海道，仍爲省會駐所。十七年（一九二八），國都南遷，省政府移駐北平，即以天津爲特別市；十九年（一九三〇），省政府移駐天津，復改爲省轄市。二十四年（一九三五），省政府遷治保定，乃又再度改爲直轄，仍稱天津市。〔清咸豐十年（一八六〇），天津條約訂立，天津開埠，英法始設租界；後辛丑租約成立，日、俄、德、奧、義，比又先後各設租界；入民國後，歐戰告終，德、奧租地收回，改爲特別一二兩區，俄租界後亦收回，改稱特別三區，此租界今收回未久，稱特別四區焉。〕

五、青島市

禹貢青州之域，春秋爲齊、萊、介四國地。戰國屬齊，屬即墨、秦屬齊郡，漢置不其縣，屬琅琊郡；後漢屬東萊郡。晉仍爲不其，咸寧二年（一七六），置長廣郡於此，劉宋因之。秦始皇時，又分置東青州於此。後魏移長廣郡治膠東，以不其爲屬縣，北齊縣廢。隋開皇十六年（五九六），始改置即墨縣，屬東萊郡。唐屬萊州。五代及宋，金因之。元初，改屬膠州。明代，改屬青州，旋復屬膠州。清代，屬萊州府。至青島之名稱，原係膠州海灣內一小島，德人處心積慮，注目於此天然要害，蓄意

佔領，以爲海軍根據地。光緒二十三年（一八九七），以山東曹州愚民殺死德國教士爲口實，政府乃命艦隊實行佔領。交涉之結果，於次年締結中德條約，議定膠澳海面潮平周圍百里，准許德國官兵經過調遣，惟中國仍保有主權，祇以膠澳口南北兩面及島嶼若干處租於德國，限期九十九年。總稱此一帶地爲膠州灣，其市街區，卽冠以青島之名。民國三年（一九一四），日德戰役之結果，由日本管理；自華盛頓會議後，始交還中國。北京政府曾於此設置膠澳商埠。十八年（一九一九），始定爲特別市；次年，復改名爲青島市。

六、廣州市

禹貢揚州之域南境，春秋戰國爲百粵地。秦置南海郡，漢爲南越國，後復爲南海郡，屬交州。三國爲廣州，後因仍未改。隋開皇九年（五八九），郡廢；大業時，復爲南海郡。唐武德四年（六二一），仍稱廣州，置總管府。至德元年（七五六），置嶺南節度使，後分爲嶺南東道。五代，爲南海國郡，改興王府。宋復爲廣州。中都督府南海郡清寧軍節度，爲廣南東路治。大觀元年（一一〇七），升爲帥府，後又改翔龍府。元至元十五年（一二七八），改爲廣州路，兼置海北廣東道肅政廉訪司，屬江西行中書省。明洪武初，置廣州府，爲廣東布政使司治。清代因之，屬廣東省。民國肇建，廢府留縣，改稱番禺，爲省會。中山先生曾於此建立國府，自市政廳於民國十年（一九二

一 成立後，遂稱廣州市。嗣於十八年（一九二九），有特別市之稱；十九年（一九三〇），復稱廣州市。【清咸豐十一年（一八六一），沙面地方，英、法兩國各設租界，尙未收回。】

七、漢口市

禹貢荊州之域，周屬楚，秦屬南郡。漢屬江夏郡，後漢因之。三國吳分東境，置武昌郡，晉爲武昌郡。南北朝宋孝建元年（四五四），仍移江夏郡治，分置郢州。齊移郡治沙陽。梁、陳因之。隋開皇初，郡廢，改爲江夏縣，爲鄂州治。大業時，仍爲江夏郡治。唐復爲鄂州治。五代宋因之。元爲武昌路治。明爲武昌府，湖廣布政使司治。清代，屬湖北省，爲湖廣總督駐地。其時江夏縣有漢口鎮，遂漸繁盛。光緒二十五年（一八九九），升爲漢口廳，撥漢陽縣屬襄河以北地，移歸統轄。卽今漢口境。入民國後，改爲漢口縣。民國十五年（一九二六），定爲漢口市。次年，改爲武漢市。十八年（一九二九），初改稱武漢特別市，旋又改爲漢口特別市。次年，稱漢口市。【清咸豐十年（一八六〇），天津條約訂立，漢口開埠，英、德、俄、法日先後各設租界；入民國後，歐戰告終，德租界收回，改爲特別一區；俄租界於民國九年（一九二〇）亦收回，改爲特別二區；英租界於民國十六年（一九二七）收回，改爲特別三區，其餘仍舊。】（註1）

第二節 市區域之規定

各市之成立，既先後不同，其區域之規定，或業經確定而又有變更；或市政府已告成立而久，久省市爭議始經解決；或因政治環境之變遷，市政組織之改易而又重新劃定。最近情況，此項問題，雖暫告段落，然仍屬擬定性質，其全部接收管理，將仍留待將來解決實行。茲爲明瞭起見，各市區劃定經過分別敘述之。

一、南京市

南京市之區域，最初有三度之變更：第一次，係暫以南京城廂內外及浦口原有區域爲範圍，民國十六年（一九二七）六月六日國民政府公佈南京特別市暫行條例，於第四條中正式規定。市長劉紀文以浦口劃在市區之內，當即組設商埠管理處，以謀浦口之發展。江蘇省政府加以反對，以爲南京市區擴大，即係江蘇省區縮小，爭持多時，遂有第二次之變更。是年八月二十二日，國民政府重將該暫行條例第四條加以修正，改定爲：暫以江寧縣原有區域爲行政範圍，以原有之江寧縣屬之劉氏即經根據此項規定，擬定是年八月二十五日接收江寧縣全區。尋以劉氏去職，事遂中止。及市長何民魂繼任後，即繼續進行。但江寧縣黨部及各民衆團體以爲南京特別市接收該縣以後，該縣名稱即將取消，遂即聯呈中央反對江寧縣劃入市區之內。於是，又有第三次之變更，該暫行條例第四條經國府於十月十七日再度修正，規定暫以南京城廂

內外原有區域及八卦洲爲範圍，南京市區至此雖暫告解決，而面積過小，江寧縣政府亦未能遷出市區，於建設上及行政權限上，不無妨礙。十七年（一九二八）三月，經國府召集江蘇、南京、上海省市劃分治權會議，對於權限區域等問題，曾作詳盡之討論。結果決定，關於南京市區，係仍暫以城廂內外原有區域及八卦洲爲範圍，惟西南可劃入大勝關、江心洲一帶，東北可劃入烏龍山一帶；而其疆界之勘定，應由省市政府代表及內政部代表組織之劃界委員會依據前項標準辦理。十八年（一九二九），國都設計專員辦事處又擬呈首都界綫，則更包括浦口及六合、江浦兩縣之一部份在內。迨至是年六月十二日，經內政部召集之第一次劃界會議，即有是否依照該項擬具計劃會商進行之爭執，當即決定，由部呈院核示，再行續商。同年十月，經國府指令，省市劃界事項仍由內政部會同省市參考此項計劃勘定，於是復於十一月二十日，由部召集省市雙方代表開會討論進行。結果，內政部及雙方之主張如下：

甲、內政部主張折中辦法，將大勝關一帶自西善橋起，經徐家塘、前村、天德村、迤西、直達江心，仍歸江蘇管轄，其餘均照市方所擬之圖界勘定；至於浦口方面，即照市方讓步之地點，以舊商埠爲界。

乙、市方主張，將浦口讓步，以原有商埠爲區域，其餘地方均須照市方所擬圖界勘定；至於內政部之折中辦法，市方可以接受。

丙、省方主張，關於內政部提出各點，自堯化門起，至仙鶴門、麒麟門至上方門一帶，以土城爲界，可以接受；至於烏龍山、上新河一帶仍須回省請示，再咨復內政部。

當時會議結果，至此戛然而止。直至最近，劃界問題始經解決，其上新河一帶鄉區仍歸市方接收管理，於民國二十三年（一九三四）九月，交割清楚，是時江寧縣已遷治至土山鎮。（註2）

二、上海市 上海市之區域，於民國十六年（一九二七）七月十三日第一次市政會議，由市政府秘書處提議，速定市區範圍，以便規劃整理。議決交付審查，由主席黃郛指定財政、工務、土地三局局長爲審查員，並由秘書處會同調查。此外，另據大場、楊行、七寶等鄉公民之請求，由土地局派范永增、姚元煥調查大場鄉；工務局派周贊邦、張仁春調查七寶鄉，各有無劃入市區之必要。旋據該員等先後報告，經財政、工務、土地三局局長會同審查，報告如次：

甲、據工務局技士陳昌齡報告，吳淞鄉之全部俱已劃入前淞滬商埠督辦公署所規定之區域以內，原案所述，尙有轉道契之地在區域以外云云，似非事實。

乙、大場鄉地勢重要，年來商務漸見發達，確有劃入市區之價值。

丙、七寶鄉請求加入市區，所持理由，尙屬正常；且查虹橋路一帶已有越界所築之路，似可

酌量情形，將該鄉重要部份劃入市區。

於是，七月十九日，市政府第三次市政會議議決，擬定區域以淞滬商埠區域圖爲基礎，加入下列三部：

甲、西部 七寶鄉一部及莘莊附近至小漈浦爲界；

乙、浦東 南匯縣屬錯綜之兩小部份；

丙、西北部 大場鄉、楊行鄉全部劃入。

由工務局繪製詳圖，再由市政府加附說明書，與中央及江蘇省政府商洽。八月六日，經市政府擬定上海市區範圍圖，呈請國民政府令行省方派員會勘，以明管轄而清權限。嗣准江蘇民政廳咨，委派嚴師愈到滬會勘。十月八日，市政府第二十一次市政會議議決，於十月十五日午後二時，約請省方委員暨上海、寶山、青浦、松江、南匯等各縣長會議。屆期列席者，爲省方委員嚴師愈，市政府秘書長周雍能，財政局長王和，工務局長沈怡，土地局長代表唐肯，上海縣長江家楣，松江縣長

戴忠駿及寶山、青浦、南匯各縣長代表議決：上海市區以市政府方面呈請國民政府示內所定之區域爲範圍，當由省市兩政府代表在圖上簽定界限，並會同實地勘查。於十月二十一日，經市政府將會同省委勘定結果，呈請國民政府核准備案。查勘定界綫，凡上海全縣十九市鄉，寶山縣之吳淞、高橋、殷行、楊行、江灣、大場、彭浦、真如等八鄉，松江縣 莘莊鄉之大半，南匯縣 周浦市及分隸松江、青浦兩縣七寶鄉之各一部份，均爲上海市區。此係初勘定之原委也。嗣因區域治權問題，尙須商榷，經國民政府召集江蘇省政府及京滬兩市政府各關係人員開審查委員會，由國府常委蔡元培主席，於民國十七年（一九二八）三月十五日在南京大學院開會討論，結果關於上海市區問題，仍照前項規定爲根據，惟爲尊重江蘇省政府意見計，對於上海縣屬之三林、陳行、馬橋、曹行、塘灣、北橋、顯橋、閔行各鄉，寶山縣屬之楊行、大場兩鄉，南匯縣屬之周浦鄉、青浦、松江縣屬之七寶鄉、莘莊鄉等暫緩接收。先將上海縣屬入之上海、閘北、陸行、洋涇、高行、塘橋、楊思、漕河涇、蒲淞、法華、引翔港等十一市鄉，寶山縣劃入之吳淞、江灣、真如、殷行、高橋等六鄉，作爲第一步之市政設施，俟事業進展，有接收必要時，再行商請江蘇省政府令飭各該縣將治權移交，並呈報國民政府，作第二步之市政設施。於上海方面市政府原定計劃上，並不相悖，卽由委員會將審查報告書及規

定辦法，呈送國民政府，當經審核，認為妥善，即以第一二七號訓令分行省市政府遵辦。於是上海市區界綫問題，至此結束。（註3）

三、北平市

北平市之區域，當市政府初成立時，係以內外城及四郊前京師警察廳管轄地段為範圍，其界綫勘定問題，雖迭經省市雙方派員協商，並由內政部派委員羅耀樞到平指導，終未能獲得解決辦法。迄今仍為懸案。最近，由該市政府就北平市天然形勢，行政管理，工業及交通，以及歷史關係與建設計劃等六項，劃定市區，包括內外城，大興、宛平兩縣全境及昌平縣之一部，以為省市劃界之根據。其四至，東西南均以前有縣界為界址，北面則展至大小湯山以北，東北至孫河鎮，西北達溫泉村（原名石窩村）。（註4）

四、天津市

天津市之區域，自設市以來，原係暫依前天津警察廳所轄區域，其面積凡五警區，共六萬二千四百五十六市畝，合一一五·六五九方里強。此外，有特別一區二千三百零四市畝，合四·二六七方里弱；特別二區九百八十九市畝，合一·八三二方里強；特別三區五千三百三十四市畝，合九·八七八方里弱；特別四區九百六十二畝半市畝，合一·七八二方里弱。最近，於民國二十三年（一九三四）一月，由河北省政府派定市縣劃界專員王海峯會同市縣政府

分別改定，計東至中圈，東南至吳家咀，南沿津浦鐵路支綫，西至西小營門，西北至黑塔寺，北沿甯鐵路，適當天津縣區之中。其面積凡增若干，現正在測丈中。（註5）

五、青島市

青島市之區域，當北京政府接收管理劃為膠澳商埠時，計北方陸地四六一方公里，其餘則屬海島，除青島外，係薛家島、大鮑島、陰島、毛島、黃島、小島（共二）、麥島、赤島、竹岔島、檳榔島、蓮島（共三）、大福島、小福島、鮑魚島、石島、大公島、小島、戛堤島、小公島、唐島、水靈山島、乍連島等。民國十八年（一九二九）行政院據代理青島特別市市長吳思豫呈送前膠澳商埠原有區域圖暨詳細說明書，呈奉國民政府明令公佈：「青島特別市著以前膠澳商埠地界為其管轄區域。」近年以來，原有市區以外，其業已開闢之市區，為榮城路東特別規定建築地；台東鎮東南一帶，四方以東，台東鎮西北工場地，二十四年（一九三五）因東北部勞山一隅由省市分轄，行政感覺不便，經會勘決定將勞山主要山脈劃歸市管，由內政部呈准備案。現擬定開闢之市區，為：東至浮山；北至李村滄口；西南至海。（註6）

六、廣州市

廣州市之區域，自前市政公所成立，即就警區範圍劃分市區，計東由鹿鳴崗以東至大涌口；南由大涌口以東至白鶴洞；西由白鶴洞以西至增埗；北由增埗以北至鹿鳴崗之東

南；水陸面積合共三萬五千七百五十八畝九分，稱爲原有區域。至民國十三年（一九二四）一月，中山先生時爲大元帥，核准將原有區域擴展，故又有權宜區域與擬定區域之別。其四至，前者計東至瘦狗嶺以東，牛面崗以南，龍船崗以西；南至赤崗塔以南，鷺江村以北，嶺南學校以南；西至坑村以東，橫貫廣三鐵路，沿涌至五眼橋，貝底水；北至牛牯沙以北，增埗以西，牛角圍以東，沙河市、瘦狗嶺之東北與牛面嶺之西南；水陸面積共約九萬二千畝。後者，則東至黃埔對河之東圍，沿下車坡，涌至水士崗；南至河南黃埔；西至增埗對河之兩島；西南至貝底水、石圍塘；北至白雲山；水陸面積共約二十九萬畝。（註7）

七、漢口市

漢口市之區域，屢經變更。當市政府初成立時，僅管轄兩特別區，旋於民國十六年（一九二七）四月改組，以武昌、漢口、漢陽爲管轄範圍。十八年（一九二九）四月，定爲特別市區域；但因武昌爲省政府所在地，又於同年七月呈准改定漢口、漢陽爲管轄範圍。迄至十九年（一九三〇）四月，以漢陽劃歸市轄，諸多不便，經省市雙方聯席會議，會呈行政院轉奉國府核准，將漢陽交由省轄，並重新劃界，南至龍王廟至舵落口，以襄河中流爲界；西北由舵落口沿張公堤，北行至戴家山，均以該堤內脚爲界；復由呂家河迤東至張家河口，以河流中心爲界；正東自龍

王廟至張家河口，均以長江中流爲界。最近，該市又改爲省轄，其區域則爲：東至長江，西至舵落口，北至張公堤，戴家山，南至襄河。（註8）

第三節 市區域之區劃

市區域之區劃，易言之，卽分區制度是也。其目的在於企圖都市之合理發展，同時使市民得實際之便利。我國土地法第一四二條規定：『土地得就國家經濟政策，地方需要情形，及其所能供使用之性質，編爲各種使用地；』又第一四八條規定：『市地得分爲限制使用區及自由使用區；』蓋卽適應此分區制度者。現此項制度，各大都市無不先後採用，分別實施，已成一種普遍之需要。惟大都係由舊式城市改造，其地域之劃分，概根據自然結合，積習相沿，形格勢禁，但亦有澈底改革，採取漸進主義者。其惟一之共同方針，厥爲就目前之情況，因勢利導，以期逐漸推行，務使其合理化而已。茲分別述之於左：

一、南京市 南京自國民政府奠都以後，建設事務，積極進行，其區域之分劃，類多重新設計，澈底改革，非若其他普通都市可比。據市政府公佈，近已劃定明故宮舊址，當中山路以南一帶地

方爲中央政治區；清涼山及隨園舊址一帶爲文化區；城內鼓樓附近，秦淮河兩岸一帶爲市園區；城北及西北一帶爲住宅區；新街口一帶爲商業區；水西門、漢西門外迄夾江、下關一帶爲工業區。（註9）

二、上海市

上海地方情形特殊，全市分區計劃，擬定市中心區域中央部份爲行政區；除保留吳淞江及蘆藻浜下游兩岸高昌廟沿浦一帶已經形成之工業區外，規定真茹、大場一帶爲未來之工業區；吳淞鎮以南，殷行鎮以北沿浦一帶以及浦東，定爲商港區；租界市中心及滬南舊城廂一帶，劃爲商業區；江灣、大場與滬南區西部以及法華、漕河涇一帶，均定爲住宅區。（註10）

三、北平市

北平市之分區制度，雖尙未見設計，然就其歷史情況論，其前門大街一帶，舊爲商業中心；內城西部，舊爲官署機關所在地；此外，悉爲住宅。至於工業區，照最近市政府規定區域，擬劃入宛平縣屬之石景山、門頭溝、孫河鎮等一帶，因該地爲水電燃料之取給所，倘實行劃入，則北平市工業可獲發展之憑藉，工業中心不難建立也。（註11）

四、天津市

天津市之區劃亦未見設計，照原有警區言，其東區之南市大街及東北兩馬路均爲商業繁盛之區；其北區之金鋼橋一帶，則爲機關所在地；其西區則現大半爲工廠集中之所。

此係地方形勢及歷史關係所造成，將來規劃分區，恐亦大致相同也。

五、青島市

青島市現擬增闢市區範圍，將來計劃，以現有市街及市內至滄口為商業區；現有湛山太平角、跑馬場、台東鎮等為住宅區；現有大港、小港及四方海灣為港埠區；沿膠濟鐵路一帶，自四方至滄口及台東鎮西北為工業區；薛家島、陰島、水靈山島等為漁業區；勞山一帶為名勝區。（註12）

六、廣州市

廣州市之區域，因職業類別及地勢關係，無形中已有分區之雛形，如西關、永漢路、惠愛路等處，自成爲商業區；大北、小北一帶成爲住宅區；河南爲工業區；廣衛路、越華路等自成爲行政區。他如車陂至東山，宜於住宅；河南大島西端，可爲商業區；牛牯沙一帶爲天然之工業中心，則設計已定，祇待將來建設耳。（註13）

七、漢口市

漢口市之分區計劃可得而言者，一爲商業區，計東界江漢路，南至江，西至維揚義塚，北至王家墩一帶止；一爲工業區，分爲一二兩種：前者與商業區毗連，後者中隔第一住宅區，均爲沿江地方；一爲住宅區，亦分二種：前者包括特區、日法租界模範區及西商跑馬場一帶，後者則北至張公堤，東至萬國跑馬場，南至長碼頭，西至竺台寺；一爲高等教育區，在第二住宅區以內，

張公堤南，姑嫂樹西，黃家大灣東；又一爲行政中心區，在商業區以內，中山公園西，華商跑馬場附近。（註14）

（註1）大清一統志，第一回中國年鑑，民國二十二年、二十三年申報年鑑，內政年鑑及湖北通志，首都志。

（註2）南京特別市政府工作總報告，江蘇省鑑及其他。

（註3）民國十六年、十七年上海特別市土地局年刊。

（註4）北平市政府二十二年下半年行政紀要，民國二十三年申報年鑑，行政效率第十一期，行政改革消息。

（註5）天津市概要，天津市政府市志編纂處編印。

（註6）青島市政府三年來行政摘要，青島市政府編印；並參照內政年鑑。

（註7）廣州市政府新署落成紀念專刊，廣州市政府編印。

（註8）漢口市政府概況，漢口市政府編印。

（註9）民國二十二年申報年鑑。

（註10）上海市政概要，上海市政府編印。

（註11）北平市政府二十二年下半年行政紀要。

(註12) 青島市政府三年來行政摘要。

(註13) 廣州年鑑，廣州市政府編印。

(註14) 漢口市政府概況。

第三章 市區域

第四章 市公民

第一節 市人口之統計

市人口戶籍之調查，實爲施政之基本工作，亦卽地方自治之先決條件，蓋市公民確數由此取得，而其性別、職業、年齡之分配，生育、死亡、婚嫁之比率，遷徙、失蹤、收養等之異動，亦足爲行政實施之重要根據也。我國人口調查之事業創始甚古，惟方法均不精密，其確數殊難明瞭。其新法之舉辦，始於清代光緒季年。當時之戶口調查章程，於民政部擬奏，有「參考東西各國之良規，並據疊次奏辦之成案，督飭員司，詳細編訂」等語；而其調查之目的，則爲預植後來實行戶籍法選舉議員之始基。民國成立後，戶籍行政，繼續辦理，曾有第一次調查報告，於民國元年（一九一二）公佈，統計家咸重視之。國民政府統一以來，內政部復通令全國舉行人口調查焉。茲將南京、上海、北平、天津、青島、廣州、漢口各市人口數字，先後比較列左：

市別	人
南京	三八〇、二〇〇
上海	六三三、四五二增
北平	二五三、二五二
天津	
青島	
廣州	
漢口	
民國二十年	比較數

就前表以觀，則此二十年間，惟廣州、漢口兩地較前減少，餘均增加；而其人口數字，以上海爲最巨，天津次之，北平則又次之。至其性別之分配，據民國十七年（一九二八）內政部調查，除青島從缺外，各市情況有如下表：

市別	戶數	男數	女數	男 合 計	女 合 計	每戶 平均	男對女 百分比
上海	一、五〇〇、〇〇〇	三、二五九、一一四增	一、七五九、一一四	一、二〇〇、六八五	五八七、四六二	三四五、五三七	三八、九七六
北平	八六三、二〇九	九八三、八九四增	一、三三七、四六二增	三九〇、三三七增	八六一、〇二四減	七七七、九九三減	六九〇、〇〇七
天津	八〇〇、〇〇〇	九〇〇、〇〇〇	八六一、〇二四減	七七七、九九三減	六九〇、〇〇七	三、二五九、一一四增	一、七五九、一一四
青島	四四、八〇〇	三九〇、三三七增	八六一、〇二四減	七七七、九九三減	六九〇、〇〇七	三、二五九、一一四增	一、七五九、一一四
廣州	九〇〇、〇〇〇	八六一、〇二四減	七七七、九九三減	六九〇、〇〇七	三、二五九、一一四增	一、七五九、一一四	一、七五九、一一四
漢口	一、四六八、〇〇〇	七七七、九九三減	六九〇、〇〇七	三、二五九、一一四增	一、七五九、一一四	一、七五九、一一四	一、七五九、一一四
南京	八九、一八五	三〇九、六三一	一八七、九〇五	四九七、五二六	五、六	一、四四、八	
上海	三〇一、一四四	八六五、四六一	六六六、四六一	一、五三三、九三三	四、九	一、三三、〇	
北平	二六六、四三三	八〇八、九〇六	五三六、六四三	一、三三五、五四九	五、〇一	一、五三、五	

市別	出生	死亡
天津	三七一,六四二	八六〇,四九七
廣州	一七五,五九四	四七六,一八〇
漢口	一一六,八八〇	三四六,一四三
總計	一,三三〇,八七七	二,六六六,九〇八
	二,四四六,一七五	六,一五五,〇八一
	五,〇一一	一四九・〇
	一,三九一,七三一	五,二二三
	八二六,九四九	四,六五五
	五九九,四二四	四,八九七
	三三三,一七一	一,五五・一
	三三六,七六九	一,四一・六
	二,四六五	九,四四四
	三,七九七	四,二五五
	一五,三九七	一二,八五九
	八,一四七	九,〇〇六
	九,二四八	一二,三五一 (註1)

蓋仍係男性多於女性之現象也。其出生及死亡之比率，以上海為最高，漢口次之，天津、南京、青島則又次之。據民國二十一年（一九三二）內政部調查，除北平、廣州從缺外，各大都市數字比較，列表如左：

第二節 市公民之資格

各大都市之人口，既經簡略論列，吾人已得相當概念。惟市公民之資格如何，在歷經變遷中之市制內容如何規定，則爲本節所欲探討之範圍。

在古代專制政體之下，代議制度既未產生，選舉辦法自無規定，而各大都市之人民，亦無所謂公民資格具備與否也。及立憲制度興，有民選之議會產生，於是市民即不得不區分爲普通住民與選民兩種。清季光緒時所經公佈之城鎮鄉自治章程，規定選民資格如下：

- 一、爲本國國籍之男子；
- 二、年滿二十五歲；
- 三、居本城鎮接續至三年以上；
- 四、年納正稅或本地公益捐二元以上。

此外，城鎮住民中，有素行公正，衆望允孚者，雖不備右列第三、第四兩款之資格，亦得以城鎮議事會之議決，作爲選民。若有年納正稅或公益捐較本地選民內納稅最多之人所納尤多者，雖不具

備右列第三、第四款資格，亦得作為選民。此項規定，其性別、年齡、居住之限制，俱比較嚴峻，另又以納稅為標準，民治精神表現殊甚薄弱。

不久辛亥革命發生，民國成立，江蘇首先公佈暫行市鄉制，關於選民之資格，除改男子年滿二十五歲為二十一歲，以公民代選民外，並無其他區別，其性別、居住之限制及納稅之標準俱仍舊如前次之規定，祇不過年齡限制比較寬耳。其後民國十年（一九二一）內務部所公佈之市自治制，為第一次市通律性質，雖多未奉行，然其規定市公民之資格，則又寬甚多。其第九條載：『市住民內有本國國籍之男子年滿二十歲，並接續住居市內一年以上，合於左列各款之一者，有選舉

市自治會會員之權：

- 一、年納直接稅一圓以上者；
- 二、有動產或不動產三百圓以上者；
- 三、曾任或現任公職或教員者；
- 四、曾在國民學校以上學校畢業，或與有相當之資格者。』

其年齡之限制，減少為廿歲；居住減為一年以上；年納稅額減為一元以上，而又不屬於必備之條

作可謂進步不少。惟其性別仍有限制，而財產又列爲資格之一，使以產業爲護符之土豪劣紳多有參加政治之權利，流弊甚多耳。

他如同時訂定，由廣東省長公佈施行之廣州市暫行條例，則規定：凡市民滿二十一歲，并具下列資格者，得選舉及選舉權：一、爲居住廣州市一年以上；二、爲有正當職業者；三、爲能誦讀該暫行條例之條文者；四、爲無神經病者；五、爲公權未經褫奪者。其資格限制，性別方面並不註明爲男子，納稅或財產均不列入，係其進步之優點，惟四、五兩項爲資格否定之條文，與規定資格之條文混列一處，似嫌草率；又其第三項，其用意蓋在使未受教育之市民不得享受選舉權利，然倘使即有能誦讀該條文一字無遺之市民，其受有教育與否，吾人仍不能保證也。

至於未經實行之淞滬特別市公約，則規定：凡住民有本國國籍，年滿二十一歲，識文字能寫選舉票者，居住市內二年以上，年納縣稅或本市稅一元以上者，得爲特別市公民。與廣州市暫行條例同無性別之限制，以識字并能寫選舉票測驗其教育程度，爲比較妥當；惟居住年限並不展寬，而納稅之標準又經列入，則仍與民十之市自治制彷彿耳。

最近於民國十九年（一九三〇）由國民政府公佈之市組織法，關於市公民資格之規定，

概與上述精神迥異。蓋其條文極爲單純，試摘錄於下：

『中華民國人民，無論男女，在市區域內繼續居住一年以上或有住所達二年以上，年滿二十歲，經宣誓登記後，爲各該市之公民。』

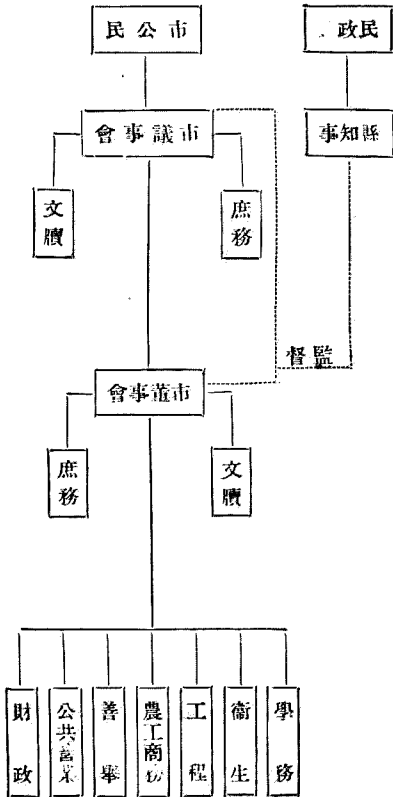
是可注意者，其規定概無性別之限制與納稅之條件以及財產之標準，其年齡及居住兩點限制又屬極寬。以言學理價值，此固確如一般人士所譽稱該市組織法之精彩部份，而實際上，則係彙合歷年各項市制所經規定之優良特點，爲近今民主政治之合理的實施。歐、美各國人民皆歷經環境奮鬥，始獲得如此相當完善之待遇，今我國人享受相同，甚望羣策羣力，使政治前途，循序漸進，以入於光明燦爛之大道焉。（註2）

第三節 市自治之組織

市公民權之賦予，基於公民資格之具備；質言之，即係都市居民必須具備公民之資格，方可參預自治團體，有行使其所規定之權限是也。公民資格之規定，概如上述，茲請進一步言自治之組織。

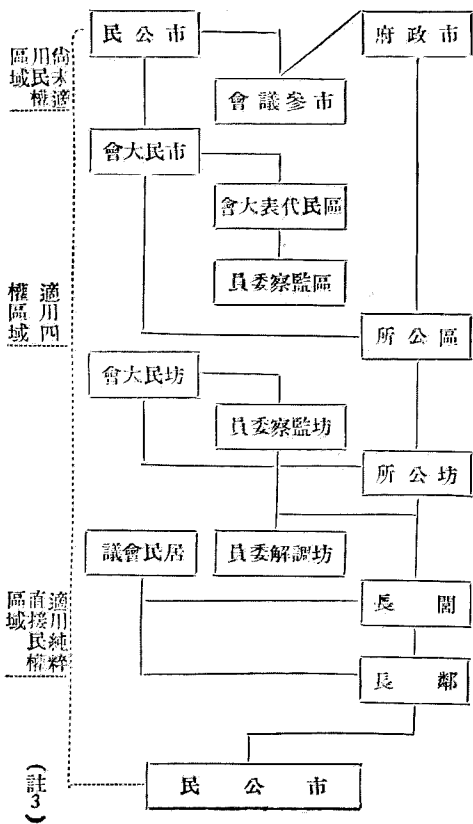
城鎮鄉自治章程與江蘇暫行市鄉制同屬議事會與董事會之分權市制。其組織之體系，有如下表：

江蘇暫行市鄉制自治系統表



組織體系，略如下表：

市組織法自治系統表



(註1) 民國二十三年申報年鑑；北平市政府統計月刊第一期。

(註2) 董修甲、市政學綱要頁一八九—一九〇；陳念中、市組織法的内容及批評見建國月刊三卷四期。

(註3) 董修甲、市政學綱要頁一六九—一七二；上海市自治籌備委員會法令彙刊初集。

第五章 市選舉

第一節 市選舉之制度

中國昔時之市選舉法，曾經按照實行者，有城鎮鄉自治章程之選舉章程，江蘇暫行市鄉制之市選舉章程，廣州市暫行條例之選舉章程，前兩者關於議事會與董事會之選舉，俱經明白規定；後者，則祇適用於該暫行條例所規定之第二種市參事員而已。最近，國民政府則有市參議員選舉法之頒布，專適用於市參議員，至其區坊閭鄰各自治職之選舉法，則由各市自行訂立焉。

在城鎮鄉自治時期，其議事會之選舉事宜，規定由董事會辦理之，大概先設調查及管理各員，由總董就職員酌量派充。江蘇暫行市鄉制與此相同。惟廣州市暫行條例，則規定由廣東省長委任市民五人，組織市選舉委員會辦理監督之。市參議員選舉法規定市參議員之選舉，亦由市選舉委員會辦理，但該委員會係以市長為委員長，各區區長為委員，而受內政部之監督（指直轄市）與廣州市之委任市民辦理者，又不相同也。

城鎮鄉議事會之選舉，係用兩級制。其法係就選舉人內，依納稅之多寡而分為甲乙兩級。計

其所納之稅額，足當選舉人全數所納總額之半者，爲甲級；其他悉屬乙級；倘其所納之稅額，介於兩級間者，則仍歸入甲級。若兩級間，有兩名以上所納稅額相同者，以年長之人歸入甲級；年同，則由董事會總董抽籤定之。甲乙兩級選舉人，分別選舉議員半數；被選人不限與選舉人同級，如議員全數不能平分者，先按兩級，各分半數，其餘零數，由甲級選舉之。如甲級選舉人數，少於該級應有議員額數者，除各舉一名外，其餘額歸入乙級選舉之。此種選舉制度實有利於納稅較多之選民（或公民），不可謂爲公允。其後江蘇暫行市鄉制仍沿用不改，此其失也。廣州市之選舉，及近今市參議員之選舉，均無此項規定，誠進步矣。

第二節 市選舉之方法

城鎮鄉之選舉，與市鄉制之選舉，均未規定推選之方法。當選舉時，因市民無相當之投票標準，易於草率從事，盲從敷衍，則選政未能修明，不難明瞭。廣州市之選舉，則規定有該項方法，每選民得向選舉委員會領取推選票一紙，祇能推選候選人一名，并須載明候選人及推選人之職業、住址及所屬選舉區。凡得推選票一百張以上者，得彙齊該票，造具推選文書，於選舉十五日前，繳

至選舉委員會，經審查正確後，得爲本屆選舉之候選人，由選舉委員會於選舉十日前公佈之。此推選制度，使選民中人人皆有推選候選人之機會，而所經常選之人，可爲多數民意所歸，用意固善矣。然其候選人之標準，並無明文規定，則選舉時，仍難免有人操縱之流弊也。

市參議員選舉法之規定，據其第四條所載，係稱凡具有公民資格，年滿二十五歲，曾在初級中學以上學校畢業者，或曾經自治訓練及格領有證書者，或曾任職業團體職員一年以上者，或曾辦地方公益事務著有成績者，具有上列資格之一，得被選爲市參議員。此處雖未註明推選字樣，然其市參議員之選舉，由市公民投票，而市參議員之資格，較市公民另再加上一重規定。此種規定之必要，實卽不啻明定市參議員之候選人標準，但字面上更較確定耳。試更觀市組織法，關於區長、坊長，均有候選人之明定。區長候選人，規定本市公民年滿二十五歲，具備左列資格之一：

- 一、候選公務員及試，或普通及試，高等及試及格者；
- 二、曾任中國國民黨區黨部執監委員，或上級黨部重要職員，滿一年者；
- 三、曾在國民政府統屬之機關任委任官一年，或薦任官以上者；
- 四、曾任小學以上教職員或在中學以上畢業者；

五、經自治訓練及格者；

六、會辦地方公益事務，著有成績，經市政府呈請上級機關核定者；

七、曾任區民代表會代表或坊長、坊監察委員一年以上者。

坊長候選人，第一項資格同前，第二項改爲區分部以上委員或職員，第三項改爲委任官職以上，第四、第五項資格同前，第六項改爲經區公所呈請市政府核定。此與市參議員須具備公民資格以外之資格，係同類性質之規定，蓋均屬明定標準而已。

第三節 市選舉之手續

市選舉手續之要點，爲投票方法。江蘇暫行選舉章程規定，投票人以列名各該投票所之投票簿者爲限。每屆選舉舉行時，各投票人應赴投票所自行投票，不得請人代理。在領投票紙前，須先在投票簿所載本人姓名項下簽字，方准領取投票方法，用記名單記法。每票書被選舉人一名及本人姓名，並得於選票附記格內，將所選舉人素行如何公正，附記一二事，爲衆論所稱道者，更得將所選舉人於此格內，詳明其職業、住所等項。此爲公開投票法，可以鼓勵候選人運動選舉，並

可免除冒名之弊。廣州市暫行選舉章程亦規定投票人以列名投票所之投票簿者爲限，又市公民須親到投票，並先繳驗選舉憑證，於領取投票紙時，亦須於投票簿所載本人姓名項下簽字。此外，又規定投票所，除投票人及本所事務員外，他人不得闖入；於投票時，限制關於投票事以外之接談；投票畢，即須退出，並得由管理員令其退出等條文，與江蘇各市辦法相同。惟其投票，係用無記名單記式，蓋爲秘密投票法也。此法之優點，則可防止土豪劣紳之操縱，因投票人之秘密藉以保持，能有善用個人意見之機會，不致隨他人爲轉移，釀成包辦之流弊。至市參議員選舉法之規定，則與上述廣州市大致相同，惟投票用無記名連記式，手續稍異。此種選票法，用於單純性質同一範疇之市自治職員，固屬可行，但當選舉自治職員，其性質等級繁複時，則易使公民無辨別候選人是否適宜之能力與機會也。最近此法尙未實行，區坊閭鄰自治組織進行情況頗參差不一，但均未達到民選之階段。蓋際此國難嚴重時期，中央正謀安內攘外，市選舉之實行，尙有待於時日。故亦特闢一章，簡略敘述焉。（註）

（註）憲修甲，市政學綱要頁二二三——二二六，並畧參考其他材料。

第六章 市權限

第一節 市權限之範圍

市權限之範圍，爲市制所規定。因歷年各項市制頗有出入，其範圍稍有異同。城鎮鄉自治章程與江蘇暫行市鄉制類似，茲先述前者之城市權限如左：

一、學務 甲、中小學堂；乙、蒙養院；丙、教育會；丁、勸學所；戊、宣講所；己、圖書館；庚、閱報社。

二、衛生 甲、清潔道路；乙、掃除污穢；丙、施醫藥局；丁、醫院；醫學堂；戊、公園；己、戒烟會。

三、道路工程 甲、改正道路；乙、修繕道路；丙、建築橋梁；丁、疏通溝渠；戊、建築公用房屋；己、路燈。

四、農工商務 甲、改良種植畜牧及漁業；乙、工廠；丙、工業學堂；丁、勸工廠；戊、改良工藝；己、整理商業；庚、開

設市場；辛、防護青苗；壬、籌備水利；癸、整理田地。

五、善舉 甲、救貧；乙、恤廢；丙、保節；丁、育嬰；戊、施衣；己、放粥；庚、義倉積穀；辛、貧民工藝；壬、救生會；癸、救火會；子、

救荒；丑、義棺；義塚；寅、保存古蹟。

六、公共營業 甲、電車；乙、電燈；丙、自來水。

江蘇暫行市鄉制之規定，則如下述：

- 一、學務 甲、小學堂；乙、蒙養院；丙、各種補修學塾；丁、圖書館及閱報社；戊、保存古蹟。
- 二、衛生 甲、清潔道路；乙、辟除污穢；丙、施送醫藥；丁、防救時疫；戊、修建公園；己、設自來水；庚、勸導戒烟。
- 三、工程 甲、改正或修繕道路；乙、修建道路；丙、疏通溝渠；丁、建築公用房屋；戊、路燈。
- 四、農工商務 甲、改良種植牧畜及漁業；乙、工藝廠；丙、勸工場；丁、改良工藝講習會；戊、防護青苗；己、籌辦水利；庚、整理田地。

- 五、善舉 甲、救貧；乙、恤癯；丙、育嬰；丁、義倉積穀；戊、平民工藝；己、救生會；庚、救火會；辛、救荒；壬、義棺；義塚。
- 六、公共營業 甲、電車鐵道；乙、電燈；煤氣燈。

內務部市自治制之規定，則甚寬大，其第四條云：「市爲法人，承監督官署之監督，於法令範圍內，辦理自治各項事務。」其他未經實行之市制，關於市權限之規定，亦有說明之價值。如湖南省憲法中市自治大綱第一百一十八條載：在不牴觸省法令之範圍內，一等市有左列各事項之自治權：

- 一、市以內之教育，及與教育相聯屬之事項；

- 二、市以內之街道、水溝、及其他土木工程事項；
- 三、市以內之電燈、電車、自來水、及其他關於公益之營業；
- 四、市以內之警察、衛生及各種公益慈善事項。

浙江省憲法中特別市第一百四十四條載：在不牴觸國法、省法範圍內，特別市有左列各事項之自治權：

- 一、市教育及與教育聯帶事業；
- 二、市道路、溝渠及其他土木工程事項；
- 三、市電燈、煤汽燈、自來水、電車及其他公共營業；
- 四、市警察、保衛團、衛生醫院及各種公益慈善事項；
- 五、市以內民生計及民食統計事項；
- 六、市公產營造物之管理及處分。

青島市暫行條例第三條載：青島市有下列之自治權：

- 一、市教育及其連帶之事業；

- 二、市內之道路、溝渠、橋梁及市之他項土木工程事項；
- 三、市內之電燈、電話、電力、煤汽、水道、電車、埠頭、市場、屠宰場、洗衣作，及其他公用事項；
- 四、市內之警察、商團及其他公安事項；

五、市內之衛生醫院及各種公益慈善事項；

六、市內之人民生計、民食維持及其統計事項；

七、市之土地、農林、礦產及其他公產之管理及處分事項；

八、市得制定市單行法規；

九、市得發行市公債；

十、市得規定市稅及保持其財政上之獨立。

以及淞滬特別市公約所規定等等，蓋已進步不少。

其見諸實行者，如廣州市暫行條例第四條所規定之職權範圍，計有左列各款：

一、市財政及市公債；

二、市街道、溝濠、橋梁建築及其他關於土木工程事項；

- 三、市公共衛生及公共娛樂事項；
- 四、市公安及消防火災水患事項；
- 五、市教育、風紀及慈善事項；
- 六、市交通、電力、電話、自來水、煤汽及其他公用事業之經營、及取締；
- 七、市公產之管理、及處分；
- 八、市戶口調查事項。

觀以上各款，其職權範圍頗廣。當時得以實現，允足推爲市政史中之珍貴紀錄。

國民政府奠都南京以後，其初各市有暫行條例之訂定，爲特別法律性質，於此不欲詳論。後於民國十七年（一九二八）頒佈之特別市組織法，關於市權限之規定，則又進步焉。茲鈔錄其規定各款如下：

- 一、市財政事項；
- 二、市公產之管理及處分事項；
- 三、市土地事項；

四、市農工商業之調查、統計、獎勵、取締事項；

五、市勞動行政事項；

六、市公益慈善事項；

七、市街道、溝渠、堤岸、橋梁建築及其他土木工程事項；

八、市內公私建築之取締事項；

九、市河道、港務及船政管理事項；

十、市交通、電氣、電話、自來水、煤氣及其他公用事業之經營、取締事項；

十一、市公安、消防及戶口統計等事項；

十二、市公共衛生、及醫院、菜市、屠宰場、公共娛樂場所之設置、取締等事項；

十三、市教育、文化、風紀事項。

至最近之市組織法所規定，共爲二十二款，加以分析，可分爲九項，如下：

一、社會 甲、戶口；乙、慈善；丙、民食；丁、實業；戊、勞工；己、農林；庚、合作；辛、風俗。

二、公安 甲、公安；乙、消防。

三、財務 甲、財政收支及預決算；乙、公產。

四、工務 甲、公用房屋、公園、體育場、公墓；乙、建築取締；丙、土木工程。

五、教育 甲、教育及文化。

六、衛生 甲、衛生行政；乙、醫院、菜市、屠宰場、娛樂場。

七、公用 甲、公用事業監督；乙、公營業經營。

八、土地 甲、土地行政。

九、港務 甲、河港、船舶。

總觀以上，其所規定，凡市行政應歸管理範圍，悉被包括在內，以視前清城鎮鄉自治章程，誠不可同日而語矣。

第二節 市權限之規定

市權限範圍，已見上述，惟其規定方式，亦為吾人所欲知者。按歐、美各國市制，其規定市權限，本有概括及列舉兩種辦法之別。前者大抵為歐洲各國所採用，後者在美國最為通行。中國歷年

市制，有爲概括式者，有爲列舉式者，更有兩式兼用者。茲請分別說明之。

城鎮鄉自治章程與江蘇暫行市鄉制相同，後者於第五條列舉市行政事宜外，加以「其他因本地方習慣向歸紳董辦理之各事」一款，爲概括條文，此兩式並用者也。內務部市自治制之規定，已見前述，則爲概括辦法。至如湖南、浙江省憲法中所規定，除列舉各項已見前述外，另分別有「其他依省法令賦與或由省政府委託市執行處理之事項」及「其他依省法律賦與或省政府委託執行處理之事項」各一款，均爲概括條文，亦係兩式並用也。廣州市暫行條例並無類似以上條文之規定，祇列舉各項行政事宜，則係列舉式。特別市組織法之規定，只於第五條列舉十三款項行政事宜，並無其他概括式之規定，亦爲列舉式也。市組織法第八條除列舉二十二款外，加「其他依法令所定由市辦理事項」一款，則爲概括條文，係列舉概括並用也。

依照概括式規定之市權限，概甚廣大；列舉式之規定，則甚狹小，蓋純在於有無限制之別。歐洲大陸國家採用概括式，雖不加以限制，但隨時仍以行政法令補充。美國用列舉式，係加以限制，但仍常以立法手續變更其列舉事項，以爲補救辦法。我國民主政治，尙未臻於發榮光大時期，不容諱言，實以兩式並用，互相調劑，爲最適當。蓋列舉式可指示辦理市政之門徑，但又有束縛之弊；

概括式可使都市行政機關於興辦新事業時，或屬於必要之因時制宜設施時，有權執行，而又有濫用之弊。倘兩者並用，則以所長補所短，使主政者善爲適用之，允爲培植市民參政經驗之最好辦法也。

此外，市行政地位，亦屬市制規定權限範圍內所應規定者。城鎮鄉自治暨江蘇各市鄉自治，據各該市制規定，概爲自治團體，蓋祇有單一之地位也。內務部市自治制之規定，與此相同。惟湖南、浙江省憲法中之市制，有「由省政府委託執行處理」字樣，係以自治團體兼代理省政府行政，市始有雙重地位，但該市制均未實行。至廣州市暫行條例訂定，同樣規定：「中央政府及省政府委託辦理事項」爲權限範圍，經按照實施焉。特別市組織法第六條規定：「特別市區域之國家行政事務，中央不直接辦理時，得委託特別市政府辦理之。」以及現今之市組織法第六條第二十三款規定：「上級機關委辦事項」由市辦理，均明定市可代表中央執行行政務，同有雙重地位也。（註一）

近頃有人對於市組織法加以批評，指謂該項市制未將中央與市權限關係分割清楚，應加上受中央監督或處分之規定。此言洵是，但查該項市制含有直轄市與省轄市兩種，其執行機關

之首長分別由中央及省政府任命，爲所屬機關自治團體之監督。是則適用民權區域，僅爲區、坊、閭、鄰、區以上之市政府及其首長，仍屬中央或省屬之行政機關與官吏，尙未適用民權。且該項組織法經一再規定：「市於不牴觸中央及上級機關法令範圍內辦理左列（市行政）事項，」及「依法令掌理本市行政事務，」似含有應受中央或省監督或處分一重規定之同等意義，蓋其權力行使係用行政統制（Administrative control）一種方式也。（註2）

第三節 市權限之確立

市權限範圍既經明白規定，則負有執行職責之市行政機關當必按照實施，自無待言。但中國市政，自有史以來（指狹義的市政史），關於權限之爭執，發生於省縣與市之間者，誠數見不鮮。已往者，因事跡久遠，意義不關重要，可以不論。至最近在國民政府成立後各市政府，因權限劃分，亦未能免除糾紛，漢口、廣州、天津各市，因其地位時有變遷，或爲直轄市，或爲省轄市，其權限之劃分，亦遂無固定之標準可言。北平則因省市劃界尙未解決，青島又以歷史下特殊情形，與各該省方尙無所謂權限之爭議。茲所欲述明者，祇爲南京與上海兩直轄市焉。

南京市初經按照南京特別市條例所規定，爲國民政府所在地之特別行政區域，直屬國民政府，不入省縣行政範圍，則該市與江蘇省及江寧縣之權限，本已判然分明，顧事實上則屢經發生糾葛，爲確立該市權限起見，最初有省市聯席會議之舉行，會議日期爲民國十六年（一九二七）六月二十九日午後八時，中央派丁維汾代表列席，市方出席者，爲市長劉紀文等，省方出席者爲省政府委員葉楚傖、張壽鏞等。討論結果，如下：

一、由市政府提出南京特別市政府計劃書及預算；

二、中央及江蘇省政府須充份補助市政經費，至省政府應補助之數目則由中央核定之；

三、在中央未核定江蘇省政府應補助之數目以前，省政府須在可能範圍內，爲經濟之補助。

四、由省市政府雙方組織專門委員會，討論劃分省市權限。

及至該年七月二十九日，省市雙方乃在省政府舉行第一次省方劃分權限會議，出席者中央委員陳果夫，市政府方面楊宗炯、陳揚傑、陳劍脩、周威、桂崇基等，省政府方面程勁、譚翼珪、沈公孚、吳本鈞、夏承楓等，公推陳果夫主席。當由主席提出市政府所擬省市權限劃分意見各項，宣付討論。決定如下：

一、關於劃歸市轄部份 甲、市區內官產、官地及沙田（惟由財政廳或財政部抵償之款，仍由該廳或該部管理）乙、浦口下關沿岸水警、內、電燈廠；丁、江寧鐵路局；戊、省立第一醫院及看護婦養成所；己、市內一切公私土地及其地稅；庚、驗契；辛、貧兒教養院；壬、鼓樓公園；癸、救生局及縣立公共體育場、通俗圖書館、學校。

二、關於保留及其他部份 甲、八卦洲問題保留；乙、依照國民政府頒布釐定劃分國家地方兩稅收入及支出暫行標準案，凡屬市政府征收範圍，由市政府向中央請示辦理；丙、電話局問題保留；丁、第一造林場、義農會，由市政府函請江蘇建設廳暫代經理；戊、省立第一圖書館及古物保存所歸國民政府辦理；己、半邊街圖書館、省立公共體育場及省立通俗教育館暫歸省政府合辦；庚、省立第四師範附屬小學、省立第一女子師範附屬小學歸省政府辦理。

民國十六年（一九二七）八月四日午後四時，蘇省京市雙方續開劃分權限會議，中央代表列席者有吳敬恆、陳果夫等。陳氏主張八卦洲暫歸省政府管轄，劉紀文即稱余奉命辦理南京市政，為謀首都發展，不能不從遠大處着想；且八卦洲完全屬於旗產，旗民生計處既歸市政府管轄，則旗民產業自應接收，歸市管轄。吳氏稱：「我以個人意見，不但八卦洲，即江寧全縣亦當劃入市

區。因爲南京非普通市可比，係照「京兆區」辦法，大家要明瞭才好。」省方代表鈕永建則稱：「以前因爲八卦洲不在市區以內，故派人去接收，完全出於誤會。」其時吳敬恆又稱：「余是江蘇人，余並非賣省，不過眼光要遠大。南京是總理指定之首都，並且陵墓亦在此地，將來行政中心，都在南京，應當共謀發展。各省與南京譬如兄弟，應當互相幫助，不能以爲不管，就可了事。照余觀察，只有南京可稱特別市，因爲國都所在。」省方代表張壽鏞又主張田賦仍歸財政廳徵收，吳氏不待其詞畢，即稱此亦應歸市政府，大家應以特別區眼光視南京市云。此次會議，未經獲得結果。迄至次年三月，國民政府以江蘇省政府與京滬兩特別市權限區域問題亟應確定，當經會議議決組織委員會，召集關係各機關主管人員，共同討論，妥爲規定，並派蔡元培、蔣作賓、宋淵源、李烈鈞、王世杰、鈕永建爲代表。蔡氏等即於該月十五六兩日，約集南京、上海兩特別市市長、秘書長、局長暨江蘇省政府主席、秘書長、民政廳長及財政廳長，假大學院會議廳開談話會，對於省市權限區域問題，曾作詳盡之討論，嗣即由蔡氏等參照省市雙方意見，提出審查報告書及解決辦法，呈請國府核定，當經國府分飭遵照辦理。關於南京市者，除第一款、第二款與市權限無涉外，其第三、第四、第五各款之規定，關係頗爲重大，蓋即係蘇省、京市權限問題劃分辦法之最後決定也。茲照

錄如下：

『(三)行政權 江蘇省政府應將經省市聯席會議議決應行割辦市辦各事項，悉數實行移交南京特別市政府。其未經議及者，亦應由雙方查明，交市接管。南京特別市於其區域內，得辦水警。江甯縣政府應於何時遷出市區，可由江蘇省政府酌量決定；但該縣政府在市區內之行政權，應完全交與南京特別市政府。

(四)稅收 在市區內之稅收，除國家稅外，所有地方稅，一律劃歸南京特別市政府徵收；但江蘇省政府如委託南京特別市辦理稅收事項時，市政府仍當予以援助。

(五)協款 南京特別市每月所需協款六萬元，及向山蘇財政廳撥付南京特別市之警察費與冬夏兩季服裝費，自本年四月起，由中央就江蘇國稅項下撥付。』(註3)

同時上海方面，於此次審查會議亦經議決辦法五款，與右項所述性質相同。(惟末項加列「上海縣如因縣域之一部被上海特別市接收，而致行政經費短絀時，由上海特別市政府補助之」一款。)但因接收問題未即解決，內政部乃又派委員沈昌到滬，組織接收市鄉合組委員會。該年六月十四日午後二時，內政委員沈昌、江蘇省政府民政廳代表陳維儉、財政廳代表方於

筒、市政府代表周雍能等，在新開路沈宅開最後一次籌備會議，議決接收辦法六項，爲鄭重起見，尙須經內政部召集會議，爲最後之決定。至二十三日午後二時，內政部長薛篤弼又召集雙方代表暨大學院代表等，在內政部開會，即將在滬議決各案略加補充修正，併爲十二案，並製就江蘇省政府與上海特別市政府劃分治權會議議決錄，由列席各代表簽字，於是市權限問題始經確立焉。該議決錄文字頗長，但爲史實顯明起見，照錄如左：

江蘇省政府與上海特別市政府劃分治權會議議決錄：

第一案 忙漕等省稅移交辦法

甲 凡向山江蘇財政廳徵收之省稅，應於七月一日將徵收權移交特別市。

乙 十七年七月一日起至十八年六月卅日止，上海特別市所徵忙漕等省稅，除舊欠外，均應照實收額解送蘇財廳，並應儘收儘辦，以免打破蘇省預算。

丙 所有十七年七月一日起，滬公安餉項服裝等費仍由蘇財廳負責，遵照國府一二七號訓令在解中央國稅項下撥案照撥，至十八年六月三十日爲止。

丁 十八年七月一日起，滬市府不再解忙漕等省稅，蘇財廳亦不再負在蘇省應解中央國稅項下撥

助滬公安費之責。

戊 凡向山江蘇教育經費管理處徵收之教育專款，應暫維現狀；俟滬市府與大學院及中央大學區行政院商定辦法後再辦；但教育專款中向隨正稅附徵者，應隨正稅移歸滬市府徵收，仍由滬市府同正稅內指定撥抵之教育專款依劃分部份照舊隨徵隨解，以維蘇省教育事業。

己 凡在蘇省國稅項下撥助滬市府經費應由市府負責，向財部完成手續。

庚 催追被劃區內舊欠忙漕，縣政府得請託市政府代之，一切詳細辦法，由市縣政府商酌另定，如縣政府仍自行催收者，市政府應協助一切。

辛 年租應隨忙漕等省稅一併移交市政府。

第二案 公安局問題

甲 在劃入之上寶十七市鄉內公安事業，一律於七月一日移交，如事實上發生困難，得展緩；但至多不得過二星期。

乙 上海縣公安費應仍由市府查照舊案繼續照撥，但移交特別市各市鄉分局公安費，應照十六年度實支額剔除。

丙 已劃入市府之各市鄉所有官警槍械服裝區所器具等，概須整個移交，以便維持地方公安；但應行移交之官警，如事實上上海縣公安局有留用之必要者，得向特別市接洽調用。

丁 寶山縣公安費向山全縣一釐契附稅及其他縣附稅項下支付，現在六市鄉稅收移交後，公安經費收入驟短。但此移交之六市鄉公安事業，向由特別市公安局辦理，並不在縣公安費項下支撥，故此六市鄉移交後，縣公安經費支出不能減少，而收入減短甚巨，關於全縣公安事業，勢難維持。上海特別市政府因市縣公安有相維之必要，允按月撥助寶山縣公安費每月七百元。

第三案 劃界問題

照國府一二七號訓令，上海特別市應接收之十七市鄉，由市政府在七月一日接收，但如有一二市鄉事實上確有困難，得展緩；但最多不得過二星期。接收區域之界址，以各市鄉原有之界址爲界址，如與未接收各市鄉發生界址爭執，或圖保糾葛，應由市府交主管局會同寶山縣長督同該區市政委員暨鄰近市鄉行政局長會同勘查劃定。

第四案 縣債務問題

甲 有指定償還原債之稅款之債務，照該稅款劃分額比例負擔。

乙 未指定償還稅款之債務，照忙漕劃分類比例負擔。

丙 一切債務墊款，應由市政府籌還者，均應由原經手機關將賬目證據詳細呈請市政府查核。

第五案 教育事業

甲 各市鄉自辦教育事業，應隨同其他教育事業一律移交。

乙 上海縣立各教育機關，凡在上海特別市應即接收之區域內者，應一律由縣移交特別市，在暫緩接收之區域內者，仍由縣教育局辦理；縣教育經費在應移交之市鄉內者，應移交特別市，在暫緩移交區域內者，仍照舊案辦理。

丙 寶山縣立各教育機關，凡在上海特別市應即接收之區域內者，應即移交，在暫緩接收之區域內者，仍由縣教育局辦理。縣政府希望市政府接收寶上初中後，勿增區額學費，以便貧寒子弟之升學，市府允納此項意見，並允永遠維持辦理，由市縣教育局妥籌詳細辦法，此項辦法，並應由市府咨明咨明大學院。

丁 寶山縣教育經費由上海特別市市政府按月撥助洋七百元。

戊 市政府按月撥助上海縣教育經費洋一千元（根據上海縣教育局報告，在即行接收各市鄉內

所收教育捐稅，原有五萬四千餘元，而用於該區域內之事業者僅四萬元，兩抵缺少一萬四千餘元，由市政府查明照辦。

己 上海縣教育局已呈准中央大學在閔行設立鄉村師範一所，並已核准指定教育公產全部，除行政經費外，撥充該校經費，現在該校既在暫緩移交之區域內，該校校產自應仍由縣教育局保管，其餘教育款產，准照地方公款公產辦理。本項亦由市政府查明原案後照辦。

第六案 建設事業

甲 上海縣立苗圃，應於七月一日由縣移交市政府。

乙 寶山縣建設經費，因棉場事業用款之不敷，由特別市按年撥助銀貳千元，該場事業推廣及於特別市區域內時，並應受市政府主管局之監督。

丙 寶山田地冊單局

一 寶山田地冊單局應將上海特別市應行接收之市鄉內所辦事業，一律在七月一日移交。

二 市政府因寶山田地冊單局辦理已歷多年，用款甚鉅，成績卓著，對於上海特別市整理土地之進行，頗有裨益，極願此項機關在寶山縣境內繼續辦理，允每年由市政府撥助洋二千元。

丁 寶山交通處

一 寶山交通處繼續存在，並得仍在特別市區域內照原定計劃完成幹路及支路，但其收地及開工等事，均須與市政府主管各局商洽辦理。

二 原定築路附加費，仍照舊徵收，由市、縣政府隨徵隨撥該處，至二十五年為止。

三 已成道路在特別市區內者，市政府有路政上之管理權，但交通處與長途汽車公司等所訂契約，繼續在原有有效期內照舊維持。

戊 上海縣建設局在暫緩接收區域內建設縣道時，應由市政府酌量補助經費，臨時由市、縣妥商決定數目。

己 水利事項，寶山原定水利附加費仍照舊帶收，充各市鄉浚河之用，其河道通連數市鄉者，仍照向制聯合開浚，並由十五市鄉合組水利委員會，處理一切事宜，但屬於已移交之市鄉，須與市政府主管局商洽辦理。

第七案 公款公產問題

甲 地方附加稅及帶徵各款，均隨省稅劃分移交。

乙 原有公款公產，由市、縣合組機關共同管理，暫由原經辦人員繼續經理，如發現不職情事，得由市、縣長會同召集地方人士另推人員，由市、縣政府會同聘請，另由市、縣兩方各推委員二人，合組監理委員會，其職權爲（一）稽核帳目，（二）決定用途，（三）監察經理人員，（四）決定經理處預算，（五）議定變更產權。但監理委員以市、縣地方公正人士爲限，監理委員會組織辦法由市、縣政府妥商議定。

丙 上海特別市即行接收之各市鄉原有地方公產，仍由各市鄉自行保管，公產數目，應逐項開明坐落畝分，呈報市政府備案，其保管方法，由市政府委員妥商另定之。

第八案 地方行政經費

縣行政經費，按照國府第一二七號訓令第五項協款辦法，請市政府酌量補助，其數目由市、縣政府妥商決定。

第九案 卷宗問題

所有上、寶兩縣卷宗冊籍，可以劃分移交者，應由縣政府於七月一日移交市政府，不能劃分移交者，應由縣政府保存；但得隨時由市政府調閱鈔存。

第十案 上海縣暫緩接收八鄉清丈問題

(一)八鄉清丈事宜，仍委託土地局辦理，以後土地局辦理清丈事宜，應兼顧縣、市兩方，同時辦理，但土地局辦理暫緩接收之八鄉清丈事宜，應在已徵清丈費八鄉應得項下開支，如有不足，再由市、縣政府妥商辦理。(二)前清丈局借用縣參兩會建築費一萬元，應由市府照忙漕劃額由市府攤還。

第十一案 移交日期

移交日期確定爲七月一日。

第十二案 領款辦法

領款辦法：(一)市府帶徵各款仍撥原定用途者，由領款機關逐日逕向滬市府稅收機關照徵起數目領取，由領款者先掣臨時收據（如市府另有收據格式規定者當遵用之），至月終總結數目，正式具領，並得請市政府公布帳目。(二)市府撥補各款指定在移交之忙漕附稅契稅附捐及其他相當稅收內徵起捐稅，查照撥助，各款數目，按月勻攤，一切領款辦法，與前項同。領收日期，由市、縣妥商辦理。(三)關於撥還舊欠債款之稅額，其領款手續，參照一二兩項辦法，同樣辦理。(四)

如因事實關係有必須變更指定稅源之處，應經雙方協商同意。

葉楚傖

茅祖權

張壽鏞（吳本均代）

周雍能（上海特別市政府）

朱經農（大學院代表）

薛篤弼（註4）

（註1）參照各項市制並董修甲市政學綱要；膠澳志自治。

（註2）張金鑑現代都市法律地位之觀察，載行政研究創刊號。

（註3）一年來之首都市政並其他市政府報告書類。

（註4）上海特別市土地局民國十七年年刊。

第七章 市議決機關

第一節 市議決機關之名稱

我國歷年市制所規定議決機關之名稱，至不一律。城鎮鄉自治章程之城鎮議決機關，及江蘇暫行市鄉制之市議決機關，均稱議事會。內務部市自治制之特別市議決機關則名為市自治會。湖南省憲法中之一等市議決機關及浙江省憲法中之特別市議決機關，則均稱市議會也。

廣州市暫行條例之規定，因制度根本不同，故其名稱亦絕不相似。蓋其議決機關有二：一為市政委員會，一為市參事會；惟前者既領議決之權，復有執行責任，後者則為市民代表之代議機關也。他如青島市暫行條例及淞滬特別市公約，則仍稱市議會焉。

國民政府奠都南京後，各特別市暫行條例規定設置市參事會及市政會議，均有議決機關之性質，但市政會議與廣州市之市政委員會大同小異，而市參事員則均由市長聘任，僅供諮詢而已。其後特別市組織法暨市組織法相繼頒佈，俱改市參事會為市參議會，其權責亦稍形擴大，規定由市民選舉之，始為正式議決機關。惟現各市政府因民選尙未完成，現有臨時市參議會

之設立焉。

市組織法又規定區、坊、閭、鄰爲自治組織，其區自治組織設區民代表會，亦爲一區之代議機關。至如坊設坊民大會，閭鄰設居民會議，則均爲適用直接民權之組織，並非代議機關之名稱與形式也。現各市有成立各區公所者，但尙係委任制度，未經實行民選，故區代議機關之設立，現均未能實現。至於坊、閭、鄰之組織，有因地理環境關係，頗感覺不易劃分，因而刪去閭、鄰兩級，或逕採用縣組織法規定之鄉鎮制者，現均在籌議中。

第二節 市議決機關之組織

城鎮鄉自治章程規定城鎮議決機關之組織，與江蘇暫行市鄉制同。江蘇暫行市鄉制規定市議事會議員以二十名爲定額，凡人口滿五萬五千者，得增設一名，以後每加人口五千，得增設一名，但至多不得過六十名。其議員資格均以選民爲限，任期二年，每年得改選半數。議事會設議長及副議長，並得設文牘、庶務等員，由議長遴選充任，不以選民爲限。

內務部市自治制規定特別市議決機關之組織，其議員額數，凡人口未滿五萬者，選十名，五

萬以上，每增人口一萬，加選一名，以三十名爲限。其資格以市住民具有各項資格（見第四章）者爲限。任期二年，每年得改選半數。市自治會設會長一人，得由會長酌用雇員，辦理文牘、會計及一切庶務。

廣州市暫行條例之市行政委員會，係由市長及財政、工務、公安、衛生、公用、教育六局局長組織而成，員額共計七人。至市參事會，則以下列三種會員組織之：一由省長指派市民十人，二由全市市民直接選舉代表十人，三由工、商兩界各分選代表三人，教育、醫生、律師、工程師各界各選出代表一人，蓋共爲三十人也。其資格，除爲有選舉及選舉權之市民外，別無規定。任期一年，但得爲無限制連任。市參事會設主席，由該會選定之。

至最近國民政府所規定之市議決機關組織，除市政府設市政會議，由市長、參事及局長等組織而成外，另有市參議會組織法之頒佈。其員額，在人口二十萬之市，爲十五名；超過二十萬者，每人口五萬，應增一名資格問題，則於公民資格外，又加以規定（見第五章）。任期一年，得再被選。市參議會設議長、副議長。惟該項組織，市組織法規定於區長民選時設立，現各市之臨時市參議會則仍規定臨時市參議員名額十數人，由市長遴選各該市工、商、學界望重資深之地方人士

呈請國民政府聘任，爲過渡辦法焉。

至市內之區議決機關組織，據市組織法限定，由區民大會選舉之代表組織之。此項代表，每坊選舉一人，每年改選半數，其候選人資格準用坊長候選人資格（見第五章）之規定，區民代表會設主席一人，由代表互選之，現各市均尙未實行此項組織也。

第三節 市議決機關之職任

江蘇暫行市鄉制之議事會職任，規定各項如下：

- 一、議決本市行政範圍以內應興應革事宜；
- 二、議決本市規約；
- 三、議決本市經費，歲出入預算，及預算正額外預備費之支出；
- 四、市經費歲出入預算報告；
- 五、本市經費籌集及處理方法；
- 六、本市之選舉；

七、本市職員辦事過失之懲戒；

八、關涉市全體訴訟及其和平解決之事。

除以上外，該議事會又有選舉市董事會職員及其監察執行事務之權，幷得隨時檢閱其各項文牘及收支賬目。於董事會所定之執行方法，視爲違背法令或妨礙公益者，得聲明緣由，停止其執行。若董事會堅持不改，得移交縣議會公斷，不服時，又得呈由該管民政長，請省議會公斷之。

內務部市自治制之市自治會職任，規定如下：

一、議決市公約；

二、議決市內應興應革及整理事宜；

三、議決以市經費籌備之自治事務；

四、議決市經費之預算決算案；

五、議決市自治稅規費使用費之徵收；

六、議決市之募集公債及其他有負擔之契約；

七、議決不動產之買賣及其他處分；

八、議決市之財產營造物，公共設備之經營及處分；

九、議決市自治公所職員保證金事項；

十、答復市自治公所及監督公署之諮詢；

十一、議決其他依法令屬於市自治會權限之事項。

廣州市暫行條例規定之市行政委員會職任甚大，規定市行政事務概由該委員會議決執行之，但須徵求市參事會同意。若對於市參事會議決各案有異議時，得交覆議，倘市參事會仍執前議，委員會應執行之。其市參事會職任甚小，祇爲三端，列下：

一、議決市民請願案，咨送市行政委員會辦理之；

二、議決市行政委員會送交案件；

三、審查市行政各局辦事成績。

最近之市組織法規定，市政府市政會議應行議決事項，如下：

一、關於祕書處及各局或各科辦事細則事項；

二、關於市單行規則事項；

三、關於市預算決算事項；

四、關於整理市政收入及募集市公債事項；

五、關於經營市公產及公營業事項；

六、關於市政府各處局或科職權爭議事項；

七、市長交議事項；

八、其他重要事項。

至市參議會之職任，據市參議會組織法規定，如下：

一、關於籌備區長民選及完成市自治事項；

二、關於市單行規則事項；

三、關於市預算決算事項；

四、關於整理市財政收入，募集市公債，及其他增加市民負擔事項；

五、關於經營市公有財產及公有營業事項；

六、關於市民生計及救濟事項；

七、關於促進市教育及其他文化事項；

八、市公民行使創制權提交審議事項；

九、市長交議事項；

十、其他應興應革事項。

除以上外，又經規定，市參議會決議案咨送市長分別執行，如市長延不執行，或執行不當時，市參議會得呈請該管上級機關核定之。市長認市參議會之議決案不當時，應即詳具理由，送交覆議，如參議員三分之二以上仍執前議，而市長仍認爲不當時，應即提付市公民依法複決之。市公民得於參議員行使其罷免、創制、複決各權。其選舉權，固無待論矣。現各市臨時市參議會雖未由民選產生，其職權則仍以此爲根據焉。

他如市組織法規定區民代表會以及坊民大會之職權，此處亦不容忽略，茲分述如下：

一、關於前者：

甲、審核區預算、決算；

乙、審議市政府或區公所交議事項；

丙、審議所屬坊公所提議事項；

丁、審議代表提議事項；

戊、其他應行審議事項。

二、關於後者：

甲、選舉及罷免坊長及其他職員；

乙、議決坊單行規程；

丙、議決坊預算、決算；

丁、議決坊公所交議事項；

戊、議決所屬各閭、鄰或公民提議事項。(註)

(註) 參考各項市制並最近市政府各項報告書類。

第八章 市執行機關

第一節 市執行機關之名稱

城鎮鄉自治章程與江蘇暫行市鄉制規定之市執行機關名稱，均爲董事會。內務部市自治規定之特別市執行機關名稱，則爲市參事會。廣州市暫行條例規定之執行機關名稱，爲市政委員會。至最近各特別市暫行條例，特別市組織法，以至於市組織法，則均規定市政府爲執行機關。惟當各市設立時，其名稱極參差不齊，爲明瞭起見，茲分別述左：

一、南京市 清季設有自治總局暨下關南埠局及金陵馬路工程局。民國以後，仍由馬路工程局負市政之責。直至民國十四年（一九二五）韓國鈞任江蘇省長時，始有市政公所之籌備。次年，復籌設市政督辦公署，均未能成立。民國十六年（一九二七），國民革命軍進達南京，即於該年四月二十四日成立市政廳，繼於六月一日改稱市政府，旋於六月六日奉國府頒布南京特別市暫行條例，遂正式規定焉（註一）。

二、上海市 清季設有南市馬路工程局（後改稱南市馬路工程善後局）暨督辦吳淞開

埠工程總局以及北市馬路工巡總局（由開北工程總局改組），光緒三十年（一九〇四），地方自治籌備議起，本地士紳因有城廂內外總工程局之創設，及後清廷厲行自治，乃又改組為自治公所。民國以後，南市改稱市政廳，北市初稱自治公所，繼亦改市政廳。民國三年（一九一四），自治停辦，復有所謂工巡捐局者出現，民國十年（一九二一），吳淞又設商埠局，直至民國十三年（一九二四），自治恢復，南市復稱市公所，北市初改市政局，繼稱上寶兩縣市公所，終由官方接收，稱工巡捐局。民國十五年（一九二六），成立淞滬商埠督辦公署。次年，革命軍抵滬，初有臨時市政府之籌設，繼乃正式稱市政府焉。（註2）

三、北平市 清季有京師地方自治之籌備，曾頒佈專章。民國三年（一九一四），乃設置京師市政公所，但為官辦性質。北伐以後，始有市政府之成立。（註3）

四、天津市 清季有工巡捐局之設置，民國以後，因租界收回，設特別區管理局，北伐以後，始置市政府。（註4）

五、青島市 當收回時，本擬設置市政廳，創行自治，未經實行，有膠澳商埠督辦署之成立焉。北伐後，初稱接收青島專員公署，未久，即正式稱市政府。（註5）

六、廣州市 清季設有自治總會，民國七年（一九一八），設市政公所，十年，乃改稱市政廳，十四年，即稱市政府，沿用至今。（註6）

七、漢口市 民國十五年（一九二六）九月，始設市政府。次年十二月，改稱市政計劃委員會，旋又改爲工程委員會與市政委員會。至十八年（一九二九）二月，乃復稱市政府。（註7）

第二節 市執行機關之組織

城鎮鄉自治章程與江蘇暫行市鄉制之董事會，以總董一名，董事一名至三名，名譽董事四名至十二名組織之。總董綜理董事會一切事宜，由議事會就選民或公民中選舉，呈由該管民政長委任之。名譽董事則以選民或公民，由議事會選任之。總董及董事均爲有給職，支領薪水，其名譽董事則爲名譽職，不支薪水。董事會因執行各事有應設各項辦事員時，由總董遴選派充，不以選民或公民爲限。當時之組織，則有按照章程規定職權，分項設科辦理者，但其規約由各該執行機關自行擬定，不一律也。

內務部市自治制之市參事會，係由市長、佐理員、區董及名譽參事員組織之。市參事會以市

長爲會長，除名譽參事爲無給職外，其餘職員均有俸給。市長由自治會就市住民中具有市自治會會員被選資格者選舉之。選舉後，呈由直接監督官署，咨請內務部任命之。市長爲市之代表，指揮監督所屬職員。其分部辦理行政事項一點，亦未有明顯之規定。惟青島市暫行條例係根據此項市制訂定者，其分部組織，詳細規定分設教育、實業、財政、公安、公用、工程等處，各設處長一人，並得設副處長，由市長呈請直接監督官署任用之。此項條例雖未實行，要亦爲市制中規定分部組織者之一也。

廣州市暫行條例之市行政委員會，係以市長及各局局長組織之，已見前敘述。其市長規定由市民選舉之，但於該條例未修改前，由省長任命之。市長爲市之代表，有總理全市行政事務之大權，爲市行政委員會主席。各局局長均由市長薦請省長委任之。市長以下，設秘書二人，以及總務一科，此外事務，則由財政、工務、公安、衛生、公用、教育等局分任之。其審計事宜，另行組設審計處掌理之，與市行政委員會、市參事會不相統屬。

最近之特別市組織法與市組織法規定市政府之組織，大致相同。市政府設市長一人，指揮監督所屬職員，設秘書長一人，秘書若干人，參事若干人，各局設局長一人，秘書、科長若干人，分別

爲簡任、薦任等職。惟其分部問題，特別市組織法規定財政、土地、社會、工務、公安、衛生、教育等各局均在必要設置之列，而港務、公用兩局則視有無特殊情形而定設置與否，與市組織法稍異。市組織法規定社會、公安、財政、工務四局在必要設置之列，而教育、衛生、土地、公用、港務等五局則視有無必要而定設置與否。蓋此項規定，爲適用於直轄市省轄市兩方面起見，宜具有彈性也。

現各大都市自按照特別市組織法一律組織成立市政府以來，其分部多寡概不相同，茲分別略述其變遷情況如左：

一、南京市 原設有秘書處暨財政、土地、工務、公安、教育、社會、衛生等七局，以及市金庫、浦口、市政管理處、鐵路管理處、公園管理處、旗民生計處等各附屬機關。秘書處分設四科；財政局分設三科；土地局分設四科；工務局分設五科；公安局分設一處四科；教育局分設三科；社會局分設三科；衛生局分設三科；並各分股辦事。旋公安局不久改爲內政部直轄；他如教育、公用、土地各局，亦遂裁撤。（註8。）

二、上海市 原設有秘書處暨財政、土地、社會、工務、公安、衛生、教育、公用等八局，以及市金庫、各項委員會、各區市政委員辦事處。秘書處分設五科；財政局分設三科；土地局分設四科；社會局

分設四科；工務局分設五科；公安局分設一處三科；衛生局分設四科；教育局分設四科；公用局分設四科；並各分股辦事。市組織法頒佈以來，各局名稱仍舊，惟其組織略經變更，近又增設保安處與通志館兩附屬機關。（註⁹）

三、北平市 原設有秘書處及社會、公安、財政、工務、教育、衛生、公用、土地等八局，因限於經費，歷經裁併，現僅存社會、公安、財政、工務四局及衛生處而已。秘書處分設三科；社會局分設三科；公安局分設五科；財政局分設二科（市金庫為附屬機關）；工務局分設四科；衛生處分設四科；並各分股辦事。其附屬機關，計有自治事務監理處、管理頤和園事務所與中山圖書館等。（註¹⁰）

四、天津市 原設有秘書處及社會、公安、財政、工務、教育、衛生、土地、港務等八局，其後港務局改設為市政府附屬機關，稱港務處，旋歸併入工務局。民國二十年（一九三一），將土地局併入財政局，衛生局劃歸社會局，旋又改為衛生事務室。迨至二十二年（一九三三），又將公安局移歸省轄，而所屬第一二三四各特別區公署則行政捐務部份仍歸市政府管理，警察部份改隸省會公安局焉。近河北省政府遷至保定，又改為直轄市，其組織實施，現方在籌議中。（註¹¹）

五、青島市 原設有秘書處及財政、土地、社會、工務、公安、衛生、教育、港務、公用等九局，嗣以經

費限制，將土地、衛生、公用三局裁撤。秘書處現分設三科；財政局分設三科；社會局分設三科；工務局分設三科一廠；公安局分設三科兩處；教育局分設三科一處；港務局分設四科一處，並各分股辦事。其附屬機關則有觀象台、農林事務所、保衛團、地方自治籌辦委員會，並各項委員會。（註12）

六、廣州市 原設有秘書處暨社會、公安、財政、工務、教育、衛生、公用、土地等八局，其後公安局改屬廣東省政府，餘仍舊。秘書處分設三科；社會局分設三課；財政局分設兩課；工務局分設四課；教育局分設四課一處；衛生局分設三課一處；公用局分設兩課；土地局分設三課，並各分股辦事。其附屬機關，現計有自來水管理處、自動電話管理委員會、電力管理處、市立銀行、市民日報社、播音臺等。（註13）

七、漢口市 原設有秘書處暨社會、公安、財政、工務、教育、衛生、公用、土地等八局，其後土地、公用兩局先行裁撤，衛生局旋亦改為衛生管理處。民國二十年（一九三一）七月，改為湖北省轄市後，其公安、財政、教育等三局俱改歸省方管理，社會、工務二局改科，衛生管理處則又裁撤，其時該市政府祇設秘書處及第一、二、三、四科而已。次年十月十一日改組，將公安局仍歸該市管理，至財政、土地、教育、公用等局事務，亦仍由該市自辦，但為經費關係，均未恢復各局組織，仍設科掌理。

焉。現該市政府計設秘書處一處，第一、二、三科三科，以及技正室與購料委員會等暨公安局、稅捐稽徵處、土地發照註冊所、度量衡檢定分所、市立醫院、婦女救濟院、乞丐收容委員會、中山公園董事會等各附屬機關。（註14）

各市政府組織經過，大概如此。其在特別市組織法頒佈前之組織，因中央尙無市通律之擬定，多屬適用各該市之特別法規，係由市政府自行擬就，經國府核准公佈者，故其性質，極不一律，而組織亦遂參差不一，茲姑從略焉。

至於區坊自治區域之執行機關組織，據市組織法規定，區設區公所，置區長一人，掌理區自治事務，由區民大會選舉之，以公民具有應備資格得爲區長候選人（見第五章）者爲限，任期一年，得再被選。區長選定後，應報由市政府彙呈上級機關備案，其違法失職時，由區民大會罷免之。在民選前，直轄市之區長，由內政部主任，應於一年內召集坊民大會，成立坊公所。區內坊公所完全成立六個月後，由內政部派員視察情形，核准區長民選。區長爲無給職，但得給辦公費；區公所得用助理員，輔助區長辦理區務，由區民遴選市公民具有應備資格者，呈請市政府委任之。坊執行機關，則設坊公所，置坊長一人，掌理坊自治事務，由坊民大會選舉之，以公民具有應備資格

得爲坊長候選人見(第五章)者爲限，任期一年，得再被選，坊長爲無給職，但因情形必要時，得支辦公費；坊公所並得酌用雇員。此外，區設區監察委員會，坊設坊監察委員會，分別爲監察區坊財政及糾舉區坊長違法失職之自治職員或團體。以上各自治組織，現各市政府正在籌備進行中。

第三節 市執行機關之職任

城鎮鄉自治章程與江蘇暫行市鄉制之董事會職任，規定爲各項如左：

- 一、議事會議員選舉及其議事之準備；
 - 二、議事會議決各事之執行；
 - 三、以法令委任辦理各事之執行；
 - 四、執行方法之議決；
 - 五、編製預算，咨送市議事會議決之。
- 內務部市自治制之市參事會職任，規定各項如左：
- 一、議決提出於市自治會之議案；

二、議決市自治會所委託之事項；

三、議決市規約；

四、議決其他依法令屬於參事會之事項；

五、編製預算案提交市自治會議決之。

其參事會之會長，亦經規定職責如下：

一、執行市自治會議決事項；

二、辦理市自治會選舉事項；

三、經市參事會議決後，提出議案於市自治會；

四、管理或監督市之財產營造物及公共設備；

五、管理市之收入與支出；

六、依法令及市自治會之議決，徵收市自治稅及使用費規費。

廣州市暫行條例規定市行政事務，由總務科及財政、工務、公安、衛生、公用、教育等六局專管，

其職任分別述左：

一、總務科：

甲、主管文牘，及保管檔案事項；

乙、編輯印刷市政公報並各種條例及報告；

丙、掌理庶務及收發事項；

丁、其他事務之不屬各局專管者。

二、財政局：

甲、徵收市稅項；

乙、管理市公產；

丙、經理市公債；

丁、收支市公款；

戊、估計民產價值；

己、其他關於市財政事項。

三、工務局：

近代中國市政

甲、規劃新街市；

乙、建設及修理道路、橋樑、濠溝、水道；

丙、取締各種樓房建築；

丁、測量全市公有及私有土地；

戊、經理公園並各種公共建築；

己、其他關於土木工程事項。

四、公安局：

甲、管理市警察行政；

乙、編練市消防隊；

丙、編練市民自衛團；

丁、取締不規則營業並維持市民風紀；

戊、其他關於公安事項。

五、衛生局：

甲、清除市街垃圾；

乙、管理公立市場、屠場、浴場、及取締酒樓、食館、戲院、廁所；

丙、管理市民生死婚嫁註冊、及辦理戶口調查；

丁、取締醫生及藥房之營業、並監督私立病院；

戊、管理市立檢疫所及各種傳染病院、瘋狂院；

己、其他關於公共衛生事項。

六、公用局：

甲、經營監督電話、電力、電車、自來水、煤氣及其他公用；

乙、關於現有商辦公用事業之收回及其管理；

丙、取締自動車、馬車、人力車、肩輿及省河船戶橫水渡；

丁、關於其他屬於公用性質之各種事業。

七、教育局：

甲、管理市立各學校及感化院；

乙、監督市內開設之私立學校；

丙、取締各種戲院及公共娛樂場；

丁、經營市立慈善事業，並監督各私立慈善機關。

至國民政府前所頒佈之特別市組織法，規定市行政事務由秘書處暨財政、土地、社會、工務、公安、衛生、教育、港務、公用等九局分掌，其職任分別述左：

一、秘書處 掌理文牘、庶務及其他不屬於各局專管事項；

二、財政局 掌理市財政及市公產之管理及處分等事項；

三、土地局 掌理市土地事項；

四、社會局 掌理市農、工、商業之調查、統計、獎勵、取締、市勞動行政，及市公益慈善等事項；

五、工務局 掌理市街道、溝渠、堤岸、橋樑建築，及其他土木工程，市內公私建築之取締等事項；

六、公安局 掌理市公安、消防，及戶口統計等事項；

七、衛生局 掌理市公共衛生，及醫院、菜市、屠宰場、公共娛樂場所之設置、取締等事項；

八、教育局 掌理市教育、文化及風紀等事項；

九、港務局 掌理市河道、港務、及船政管理等事項（在未設有該局之市，其職任由工務局掌理之）

十、公用局 掌理市交通、電氣、電話、自來水、煤氣及其他公用事業之經營、取締等事項（在未設有該局之市，其職任由工務局掌理之。）

市組織法所規定各處局之職任，除秘書處相同外，餘俱比較繁複，茲縷述如左：

一、社會局 掌理事項如下：

甲、戶口調查及人事登記；

乙、育幼、養老、濟貧、救災等設備；

丙、糧食儲備及調節；

丁、農、工、商業之改良及保護；

戊、勞工行政；

己、合作社及互助事業之組織及指導；

庚、風俗改良。

二、公安局 掌理事項如下：

甲、公安；

乙、消防。

三、財政局 掌理事項如下：

甲、財政收支及預算編造；

乙、公產之管理及處分。

四、工務局 掌理事項如下：

甲、公用房屋、公園、公共體育場、公共墓地等建築修理；

乙、市民建築之指導、取締；

丙、道路、橋梁、溝渠、堤岸及其他公共土木工程。

五、教育局 掌理事項如下：

甲、教育及其他文化（在未設有該局之市，其職任由社會局掌理之。）

六、衛生局 掌理事項如下：

甲、公共衛生；

乙、醫院、菜市、屠宰場及公共娛樂場所之設置及取締（在未設有該局之市，其職務由公安局掌理之。）

七、土地局 掌理事項如下：

甲、土地行政（在未設有該局之市，其職任由財政局掌理之。）

八、公用局 掌理事項如下：

甲、民營公用事業監督；

乙、公營業之經營、管理（在未設有該局之市，其職任，關於甲項，由社會局掌理之；關於乙項，則由財政局掌理之。）

九、港務局 掌理事項如下：

甲、河道、港務及船政管理（在未設有該局之市，其職任由工務局掌理之。）

（註1）首都市政，南京市政府編印。

（註2）上海市平鑑，上海市通志館編印。

（註3）申報年鑑；宣統新法令輯要。

（註4）天津市概要；上海市自治志。

(註5) 青島市行政組織，青島市政府編印；膠澳志。

(註6) 廣州市政府新署落成紀念專刊；廣州市概覽，廣州市政府編印。

(註7) 漢口市政概況。

(註8) 全註1，並參考新聞紙材料。

(註9) 上海特別市市政概況；上海市政概要。

(註10) 北平市政府二十二年下半年行政紀要。

(註11) 天津市概要，並參考新聞紙材料。

(註12) 青島市行政組織。

(註13) 全註6。

(註14) 全註7。

第九章 市行政

第一節 市行政之實況

吾人綜合以上各章所述，可得一相當概念。蓋近代都市因工商業繁榮，人口集中，區域擴大，公共設備成爲迫切需要，市政制度乃得有合理之進化；關於公民權之取得及其行使，普選法之實行及其運用，議決機關與執行機關之分權，組織方面之由獨裁而傾向合議，以及市政府本身權責之所在，均足爲今日之都市行政進步象徵，然此尙係指其行政機構言也。近年以來，各大都市之行政實況究屬何若，是則吾人濡筆至此擬加以考察者。

試就財政方面觀之，據民國二十三年申報年鑑載稱：

「近年來各都市財政，不論歲出歲入，皆有增加之趨勢。二者之中，似以歲出爲主動；蓋市政當局類皆憧憧於新都市之幻象。裝璜門面，展廣街道，務求合於現代之標準，再益以行政之機構，公安之設備，務求其符於體制，支出一方，乃形急遽之增加。因支出之增加，不能不謀增加收入，以求適應，都市財政之歲出入，乃皆見膨脹之趨勢也。財政之收入，與人民之財力有關，且取用於民，亦有定制。惟歲出則多任當局之意

思，致有過度之膨脹。換言之，逐漸的增加且有有限度之歲入，殊不易適應過度之歲出膨脹。職此之故，各都市財政類皆有捉襟見肘之感。」

以上所述，自係實情。最近各大都市自市政府成立以來，對於新興之建設經營公用事業，莫不視為當前要務，以致形成收支不能適應之現象，此在留心政情之人，類能知之。然總觀全國建設事業，除由中央主辦為國家行政範圍外，市政當局努力之成績實較為可觀。以地方性質之收入，盡力於地方人民之福利，務求合於近代之標準，蓋至為合理，不得以「憧憬幻象」，「裝璜門面」一概抹煞也。數十年前，梁啓超曾作斯言，謂有人初由內地而至上海者，則以為內地陋矣；再至東京，則上海陋矣；更至紐約，則東京陋矣。梁氏之所謂陋，實亦指稱都市事業有無合於近代標準之比較而言。最近之中國都市行政，經幾久之困頓挫折，始有此曙光之乍現，其對於公共設備暨一切新興事業，應如何亟求孟晉，吾人正應督促市政當局盡力為之，實不應以純粹學者之眼光只作消極之論也。

至於財政歲出歲入膨脹問題，在近代政治之趨勢言，亦不得拘泥舊時之圭臬，以為經費最少之財政計劃即為最完善之計劃，數額最少之租稅即為最完善之租稅，而將最近都市財政之

膨脹，認為不良現象。其重要點，仍在視其消費分配是否合理。（註1）茲試就各大都市之歲入暨其支出之行政費事業費彙列一表，比較如下：

市別	年度別	歲入	行政費	事業費	出費	備考
南京	十九年	九,七五二,三二七元	一,三三〇,〇八元	七,八八〇,〇八三元		出處據 <u>民廿三申報</u> 半盛
上海	十九年	一六,三二八,五三三元	二,七五五,七八元	二,一四〇,〇四八元		右
北平	廿一年	四,五〇〇,〇四二元	二,五三九,五五二元	一,七七六,七九九元		同
天津	廿二年	五,八六七,〇三三元	四,二七六,〇五五元	一,五九〇,九七七元		出處據 <u>天津市概要</u>
青島	二十年	四,六〇四,四〇八元	一,八三〇,三〇八元	三,〇四八,七七六元		出處據 <u>民廿三申報</u> 年鑑
廣州	廿一年	八,〇三三,七六元	二,一九六,六七〇元	五,四六二,六七九元		出處據 <u>廣州市概覽</u>
漢口	廿二年	三,五六三,〇六元	一,八二七,八〇元	一,七三四,二六元		出處據 <u>漢口市政概況</u>

右項表格，既各有年度類別之不同，復以近今市政當局統計報告，對於行政事業兩項費用，尙未能劃分顯明，俱使吾人感覺研究之困難，姑就其所列行政、公安、財務三者，總括以爲行政費支出之數，而教育、實業、衛生、建設、交通五者，總括以爲事業費支出之數。此種辦法，容或未臻確當，但大

體尙屬合理，依此以觀，則其支出分配如何，不難明瞭。南京、青島、廣州各市事業費之支出，均較多於行政費，爲最佳之現象。其他除兩者平衡外，其行政費有增加之傾向，倘無特殊之原因，其分配辦法，殊未可謂爲平允也。

第二節 市行政之改進

近時行政學者爲求行政事務效率（註2）增進起見，對於已有之組織機構，企圖改革，曾規劃相當辦法，大要爲下列三事：

- 一、實行合署辦公；
- 二、集中採辦職務；
- 三、統一人事管理。

合署辦公，可使對外行文以及財務庶務統一，期收集中權責，緊張組織，節約經費之效。近今各市政當局多半尙未實行，但京、滬、青、漢，以及廣州各地，均有行政中心區域之規劃，企求將全市行政機關集中一地，以便行政方面，收指揮便捷，監察周密之效，建設方面亦能經濟美觀。其辦法

除廣州市外，雖與合署辦公尙差一步，但都市行政較爲專門化技術化，其要點仍在專家人材之集中，能將政治中心得以確立，使都市計劃理想實現，已足稱爲完善之市政矣。目前上海市中心區域係在江灣、引翔之間，新署於去年落成，市政府即遷入辦公。至其擇定該處爲新署所在地之理由，則具詳其所擬之大上海計劃中，簡言之，則因該處北鄰新港，東近黃浦，交通便利，地位平坦故也。廣州市政府新署亦於去年落成，在今中央公園北部，其擇定之理由，則以該地北達觀音山，南臨維新馬路，現在海珠橋完成，更可直通河南腹部，東西大路縱橫，形成網狀，交通焦點，全市咸集於此，由中山紀念堂至河南之中心成一直線；且公園環境清幽，地勢平坦，尤適宜爲該市行政中心區域也。惟其建築係採用合署辦法，事實上已適合於合署辦公制度矣。

至於集中採辦制度，亦係科學行政注意之中心。現各機關之採辦物料事宜，均由各該屬科股承辦，職權分散，行政費用增加，而又難有整齊劃一之效，且經濟上亦極不合理，故此種職務有專設機關集中管理之必要也。市政府方面，如廣州、青島兩市，均有購料委員會、購辦委員會之設置，即採用是項辦法者，最近廣州市已裁，青島市仍設焉。漢口市最初設置總採辦處，後改組爲採辦委員會，至民國二十年（一九三一），終於一度撤廢，迄最近又復設置，改稱購料委員會。委員

計五人，由湖北省政府秘書處、財政廳、建設廳、漢口市政府、漢口市臨時參議會各派一人，會同組織之。但該市因購料事務繁多，加派一人。其請購機關，得派員臨時參加，說明請購材料之品質，無表決權。會中設常務委員一人，由全體委員推定，開會時，並爲主席。另設事務員二人，由市政府職員兼充，必要時，得由市長臨時派府內職員或專門人員協助之。所有全體委員及職員，均爲無給職，購買物品及各項事務，均以會議式決定之，而會議事項約分下列數點：如材料之購買方法，物品之調查審核，招標或開標之監視，合同暨草約之擬定，材料之驗收，以及其他緊急事項之處決。其購料程序，略爲直接購買（又分詢價購置，講價購置，門市購置等三項），或投標購買，以及驗收、付款等手續。自成立迄今，計經辦物料價值爲三十一萬九千餘元。漢口市今尙爲省轄市，行政範圍不如其他之龐大，且有此項設施，則京、滬、平、津等處，應如何感覺此等組織之重要也。

統一人事管理之目的，在使人事行政專門化具體化，企求從政人員之資格才能俱得勝任愉快，以漸進於爲事擇人之標準，而官職分類制度得以確立；並使純屬技術行政之機關，免除對於人事管理感覺缺乏興趣之情況，而得以致全力於技術行政之設施，其辦法亦至確當也。最近各市政府均未能統一，惟廣州市政府秘書處第一科內設有人事股，其他各局均未有是項名稱，

其各該第一課內所設之總務、文書兩股，關於前者，只分收發、掌卷、繕校、監印、庶務等五項事務，後者或分繕校、監印、掌卷，或分收發、監印、掌卷等事務，似均不涉於人事管理，而能將該項行政集中專掌者。他如上海市政府，其公安、教育、公用三局第一科內均附設人事股，餘則將職員銓敘考勤事項統由文事或文書或總務等股兼掌，前者似專為技術人員而設，後者則仍處於不重要地位，且與事務行政淆混不分。倘加以改進，於秘書處增設一科或股，專門掌管，而將各局設有是項人事股者撤銷，未設者於各該原有管理此項職務之股內除該項管理之規定，庶幾可以集中權責。其技行政人員既免兼顧人事之煩，為幹部機關中樞之秘書處又可充實行政效率，利益誠屬匪淺。青島市政府則於秘書處第一科內專設銓敘一股，於公安局專設甄別委員會，其他均酌由各該第一科文書股兼理。此項辦法，較滬市政府為妥善，然仍不若於市政府直轄系統下專設銓敘委員會，或類似科處之組織，統一管理之為愈也。

第三節 市行政之計劃

市行政之計劃，實為市行政學主要部份，蓋所謂計劃者，即所謂城市或都市計劃 (City

Planning) 須具備社會學、建築學、工程學、法律學四種學理之根據，以為基礎，並含有下列各項要素：

- 一、交通設施；
- 二、建築設施；
- 三、住宅設施；
- 四、衛生設施；
- 五、公園及慰安設施。

易言之，即以科學方法從事運輸系統、街道系統、公園及娛樂設施、公共建築等計劃，推進都市及其附近地段之合理發展，使其達到社會健康舒適便利以及工商業進步之目的也。(註3)

近今各大都市之行政計劃，以上海市政府設計之大上海計劃為最優。該項計劃擬定先在江灣、引翔間劃定六千餘畝為市中心區域，着手建設，然後規劃新商港及黃浦大橋。茲將該計劃分別概述如左：

一、水陸運輸 上海水道方面，黃浦江實為幹流，港內現有碼頭地位已甚踞促，且距港口太遠，航行費時，

將來商務發展，海舶日增，非建築大規模之港灣，不足以應需要，則將來之碼頭區域，其地位將在吳淞方面，而浦東沿岸之地點，則可為商港擴充之用。目前內地至滬，水行大都取道吳淞江，將來吳淞江亦決不能容納所有內地來滬船隻，事實上必以吳淞、蘆漢為運輸樞紐。若能於相當地點開鑿運河，使與吳淞、口聯絡一氣，轉運當益加便利。至若陸地方面，現有鐵路與水道碼頭相去甚遠，使水陸失其聯絡之資；故

市中心建設，使商港地點目的規定，上海之鐵道綫，勢非改道不可。茲假定真如爲運輸總站，由此築支綫，北經大場、胡家莊，折東沿蘊藻浜南岸至吳淞一帶，與商港相銜接，更由真如築高架鐵道，經彭浦而抵江灣。未來之上海總站，則旅客及輕便貨物，可直接到達或輸入市中心，北站之繁盛仍可保持。滬、杭、甬之路線亦如舊，惟自南站起，將路線延長至董家渡，築橋渡浦，沿浦向北，直達高橋沙，則浦東方面之運輸，亦可因此更爲便利。

二、道路系統

道路系統關於市中心者，可分兩項：一係建築接通商港鐵路各區之幹道。此項道路大率寬度至巨，或接通未來之商港，或與將來之總車站相接，或與現在租界及其他各市區聯絡，宛如星光四射，而市中心區則居中央，有控制全局之勢。一係建築普通道路，以便利商業與居住。此項道路目的，在便利市中心及其附近之商業與交通，並分割建築段落，以利營造。現已計劃之路綫，長約一百七十里，其佈置作棋盤式與蛛網式，並周視四週幹道之正面或斜交而定，務期劃成段落，適於建築。又以本市房屋因氣候關係宜於南向，故將各段落之東西方向加長，以減少南北道路之梗。此外，對於幹道平行之段落，亦儘量加長，以減少普通道路與幹道之交。爲市民衛生及精神修養起見，於市中心區域及其附近，充分利用現有河道，劃出地段，設置廣大之園林與空地，並力求互相聯絡之適宜，以點綴市容，而便於游覽。

其次，廣州市亦擬有三年施政計劃，分整理與建設兩部。關於後者，分工務、公用、教育、土地、財政、社會、衛生等七類，雖非澈底改革之計劃，但就其建設步驟及範圍而論，其設計亦至費苦心，而適合於科學原則也。茲據該項計劃建設之部各類大要摘述如左：

一、工務 甲、完成全市道路系統；乙、開闢河南新市中心；丙、浚深珠江前後航線；丁、興築粵秀山至蟠龍崗大隧道；戊、開闢市中心市郊馬路；己、完成東濠西濠；庚、完成西堤黃沙鐵橋；辛、規劃碼頭隄防工程；壬、興築各公共建築；癸、設置各公共場所。

二、公用 甲、興築從化江水電廠；乙、完成煤汽廠；丙、設置市內無軌電車；丁、燃用火油渣汽車；戊、規劃馬路行車交通線；己、辦理計程汽車。

三、教育 甲、舉辦勤勤大學；乙、擴充學校建築；丙、成立中山圖書館；丁、增設民衆體育館；戊、設立音樂院、動物園；己、舉辦青年、婦女兩工讀院；庚、設置美術、博物兩院；辛、設立戲劇、電影兩校。

四、土地 甲、設立土地銀行；乙、劃分平均地價區；丙、設置土地買賣公證處；丁、估定地價，徵收正式地稅；戊、執行取締荒地使用。

五、財政 甲、規劃新市場租項；乙、擴充市立銀行業務；丙、增加河南北交通車輛，招商投承；丁、規劃河南堤

新堤地，分別開投。

六、社會 甲、籌設市民俱樂部；乙、規劃市民會食堂；丙、增設平民宿舍；丁、完成平民工場；戊、建築及購買房屋，廉價出售。

七、衛生 甲、籌辦全市市場；乙、建立火葬場；丙、建築各項醫院；丁、完成公共浴場、墳場；戊、完成獸醫診療所；己、規劃衛生陳列所。

他如南京市前曾拆房築路，氣象一新，設計亦經擬定，但近未積極進行。自馬超俊來任市長以後，有中心工作之規劃，青島市之建設，近頗有人譽稱，其所計劃，亦不外交通、建設、港務諸項。惟近頗致力於鄉村實驗區，啓發市區進展範圍，亦爲其特有之點。北平市最近有溝渠計劃之擬定，天津市亦有年度計劃之設計，漢口市仍照分區計劃着手進行。

至各大都市主管是項設計之機關，現上海市有市中心區域建設委員會之設置，廣州市有設計委員會之設置，青島市有市政設計委員會之設置，將此計劃任務集中於若干專門委員之手，其用意亦至善也。

(註1) 金國珍，都市財政論，並參照北平市政府統計月刊。

(註2) 行政效率各項論文，並參照薛伯康：中美人事行政比較。

(註3) N. P. Lewis: *The Plan of Modern City.*

第十章 近代都市之將來

第一節 近代都市與實業計劃

或者謂近今各大都市行政誠較爲進步矣，然此各大都市將來趨勢究屬如何，就中國目前情勢，作全部之觀察，明日之都市又應何若是誠屬一問題，吾人應加以探討者。

中山先生昔者於實業計劃中昭示吾人至爲詳盡，曾分別指定三個計劃港：其一爲北方大港，計劃應位置於大沽口、秦皇島之間，蓋以該地居全國最大產鹽區域之中央，其黃河流域生齒之繁，山西鑛源之富，皆賴此爲唯一輸出之途。倘將來多倫諾爾、庫倫間鐵路完成以與西伯利亞鐵路聯絡，則中央西伯利亞一帶皆視此爲最近之海港，其發展誠未可限量也。其一爲東方大港，計劃應位置於乍浦、岬與澈浦、岬之間，蓋以揚子江流域控有倍於美國之二萬萬人口之一地區，而實以此爲惟一深海水港，倘由乍浦、岬至澈浦、岬建造長約十五英里之海堤，而於乍浦一端，離山數百尺之處，開一缺口，以爲港之正門，卽由此出至公海，則最大之航洋船均可隨時進出，更加以由鐵路以與長江上游各地交通，其繁榮誠未可預計也。其一爲南方大港，計劃應以廣州改良，

蓋其位置本爲可容航行之三江會流一點，又爲海洋航運之起點，如使西南鐵路系統完成，則以運輸便利論，廣州之重要，實可與上述之北方、東方兩大港相伴也。

以上三港，除廣州外，今尚未有相當發展。中山先生均經假設爲將來最有希望之都市。關於北方大港，中山先生謂其供給分配區域當較紐約爲大，假令於此選地二三百方呎，置諸國有，以爲建築未來都市之用，而四十年後，發達程度即令不如紐約，其地值所漲，已足償所投建築巨金。其東方大港，中山先生則謂，以其建造將較上海廉數倍，工作亦單簡數倍，故此計劃港將爲可獲厚利之規劃，國家應劃取數百英方里之地於其鄰近，以供將來市街發展之計劃所用。至於廣州一地，其設計更加詳焉，茲照錄於下：

『新建之廣州市，應跨有黃埔與佛山，而界之以車廠台及沙面水路。此水以東一段地方應發展之，以爲商業地段；其西一段，則以爲工廠地段。此工廠一區，又應開小運河，以與花地及佛山水道通連，則每一工廠均可得有廉價運送之便利也。在商業地段，應副之以應潮高下之碼頭，與現代設備及倉庫，而築一堤岸，自第一門洲起，沿新水路北邊及河南島西邊與沙面堤岸聯爲一起；又另自花地上游起，築一堤岸，沿花池島東邊，至大尾，乃轉向西南，沿新水路左岸築之，其現在省城及河南島中間之水道，所謂省河者，

應行填塞，自河南頭墳起，直至黃埔島，以供市街之用。』

是可稱爲新廣州之計劃。今日廣州市區之濶闊，實即根據於此，而又由中山先生親自擬定者，允宜按步實施，使其飛躍猛進，以躋於世界都市之林，是在當局者之善爲講求矣。

除計劃港外，中山先生另有營口、海州、福州、欽州等四個二等港，葫蘆島、黃河港、芝罘、寧波、溫州、廈門、汕頭、電白、海口等九個三等港之計劃。其中各地，有已形成重要商埠者，有爲省會駐地者，最近各省政府均有市政建設之規劃，如江蘇省之於連雲市，浙江省之於寧波市，福建省之於福州、廈門市，廣東省之於汕頭市，雖設置撤廢，情形參差，但其有待於經濟政治上之開發，以及國人之努力，蓋事實上業已肇端矣。

其他已經發展之都市，除北平其時尙係北方政府所在地，青島市尙未收回外，如南京、上海、漢口、天津各市，中山先生均曾約略論列，分別敘述其形勢之優劣，以及改造之方針。茲分錄於左：

一、南京市

『其地有高山，有深水，有平原，此三種天工，鍾毓一處，在世界中之大都市誠難覓此佳境也。

……在整治揚子江計劃內，吾嘗提議削去下關全市，如是則南京碼頭當移至米子洲與南京外郭之間……

此處比之下關，雖南京市宅區域更近，而在此計劃之泊船塢與南京城間曠地，又可以新建一工商業總

匯之區，大於下關數倍。即在米子洲，當商業興隆之後，亦能成爲城市用地，且爲商業總匯之區。南京對岸之浦口，將來爲大計劃中長江以北一切鐵路之大終點。當建市之時，同時在長江之下面穿一隧道，以鐵路聯結此雙聯之市。」

二、上海市 『任從何點觀察，上海皆爲殞死之港，然而在我之中國發展計劃，上海有特殊地位。由此審度之，於上海仍可求得一種救濟法也。我之設世界港於上海之計劃，卽仍留存現在自黃浦江口起江心沙上游高橋河合流點止。又擴張黃浦江右岸之彎曲部，由高橋河合流點，開一新河，直貫浦東，在龍華鐵路接軌處上流第二轉灣，復與黃浦江正流會，如此，則由此點直到斜對楊樹浦之一點，江流直幾如綫，山此便以緩曲綫達於吳淞。此新河將約三十英里之地圈入，作爲市宅中心，且作成一新黃浦灘，而現在上海前面繞繞滌河之黃浦江，則填塞之，以作廣馬路及商店地也。』

三、漢口市 『漢口更爲中國中部西部之貿易中心，又爲中國茶之大市場，湖北、湖南、四川、貴州諸省及河南、陝西、甘肅三省之各一部，均恃漢口以爲與世界交通唯一之港。在整治長江堤岸，吾人須填築漢口前面，由漢水合流點龍王廟渡頭起，迄於長江向東屈折之左岸一點。漢水將入江處之急激曲折，應行改直，於是以前徐曲綫、遶龍王廟角，且惟江、漢流水於其會合處，向同一方面流下。更於漢水口以橋

或隧道聯絡武昌、漢口、漢陽三城爲一市。』

四、天津市

『天津一處，在北方爲最大商業之中樞，無深水海港可言……（淮）千百年來，爲中國南北交通樞紐之古大運河，其一部份現在改築中者，應由首至尾全體整理，使北方長江間之內河航運，得以復通。此河之改築整理，實爲大利所在，蓋由天津至杭州，運河所經，皆富庶之區也。另應築一新運河，由吾人所計劃之港直達天津，以爲內地諸河及新港之連鎖。此河必深而且廣，約與白河相類，俾供國內沿岸及淺水航船之用，如今日冬期以外之所利賴於白河者也。河之兩岸，應備地以建工廠，則生利者，不止運輸一事……』（註1）

以上所述，不啻爲根本改造計劃，現上海市有大上海計劃擬定，即係按照中山先生所定實施者，數年以來，頗有殊績。餘若南京、天津、漢口，則現況視上海稍遜，然亦在努力改進中也。

其他，如鎮江及揚州、蕪湖、安慶、鄱陽等處，實業計劃亦擬有改造計劃，以與南京、浦口及武漢同具內河商埠之地位。

綜言之，以新中國建設事業發展之理想情況而論，將來勃起之中國一等都市，北方必在大沽口與秦皇島之渤海灣中之地，東方必在乍浦、澉浦間之杭州灣中之地，而南方則爲新廣州也。

現有之京滬平津青漢各市，除首都有特殊情形外，其滬津青漢將仍保持其原有地位，惟平地恐遭天然形勢所限，地位稍有沒落耳。而其他三等都市之發展，亦必如春筍之怒發，可斷言也。

第二節 近代都市與田園都市

時至今日，吾國都市社會已成問題，將來形勢發展，人口愈形集中，此問題將更顯著其重要性。緣都市社會有其特殊之性質，而在社會學者眼光中，則有數點不得不認爲人類生活之病態，例如市民體力之衰退，因而影響於死亡率，使逐漸增高，市民道德觀念之薄弱，以致犯罪事件層見疊出是也。

試閱今日之新聞紙，其社會消息多爲不道德事件之報告，盜賊奸殺，無日無之。每當流行病發生，新聞家又輒以警告口吻，多方引人注意，一若災害之來，全市咸受其殃者。然此爲通常現象，市民恬不爲怪也。或者因而歸罪於市民衛生之不講求，市政管理之腐敗，以致對於地方政府抱不信任態度，殊不知此爲都市社會之一般情況，即在歐美市政發達之都會，類此事件，亦屬指不勝屈也。

又或有人焉，謂此由於都市社會具有改進與敗壞兩種勢力互為消長，有時良勢力勝過惡勢力，則有良好之現象，反是，則都市日見退化矣。此言似是，然都市勢力之如何形成，善惡兩者之如何戰鬥，仍屬極抽象之論調，使吾人難於捉摸也。

以余觀之，則仍屬於經濟的原因。蓋現代社會實為今日經濟制度下之寵兒，本身原含有不可避免之矛盾性，往往富人一日之餐，即足供勞動者半年之食糧而有餘。都市公共設備，有美輪美奐之醫院，有莊嚴宏麗之學府，有清雅宜人之公園，有巍峨喧赫之劇院，事實上則為少數擁有資產者人士而設，其普通市民每為繁劇窘迫生活所苦，少有問津。其安於現狀者，祇圖掙扎向前，不問其他。而不良份子，因不堪其誘惑力之吸引，刺激力之奮發，遂致作奸犯惡，罔所顧忌，而自戕身害命，是則都市罪惡之源也。

都市之原動力，本在於集團生活理想之實現，於此固定地域內，生產能力之增高，互助生活之形成，人類智慧之進步，文化水準之建立，咸為可樂觀之事實，而不幸蒙此汙點，誠宜如何亟謀改進，以為挽救之方。歐、美先進國家之城市計劃，業有相當典型之實現，同時，其黑暗面亦在發榮滋長，正圖改造而未能，最近之田園市設計（Garden city planning），即適應此項需要而出

現我國都市，如以現狀發展爲滿足者，則無論矣。倘能克遵中山先生遺訓，使都市前途更有廣大豐富諧美之生命者，當亦應儘量利用，免蹈覆轍也。

所謂田園都市，可一言以蔽之，卽農村都市化，都市農村化，農村都市化之謂也。蓋卽將原有都市附近人烟寥落之地域，施以新式之設備，使都市社會應有之條件無不畢具，而一般人民樂於居住於斯，經營事業於斯，形成一新興社會焉。都市農村化之謂何？則係於原有都市中心戶口繁密之所在，施以莊園之建築，使農村景象特具之優點無一缺略，而一般人民樂於游息於斯，經營事業於斯，形成一和美社會焉。前者爲創造之手法，後者則屬於改造。然其求農村都市互相調劑之主旨則一也。

中山先生之新廣州計劃，亦有「花園都市」之主張，其言曰：「廣州附近景物，特爲美麗動人，若以建一花園都市，加以悅目之林園，真可謂理想之位置也。廣州城之地勢，恰似南京，而其偉觀與美景，抑又過之。大自然之原素有三：深水、高山、與廣大之平地也。此所以利便其爲工商業中心，又以供給美景，以娛居人也。珠江北岸美麗之陵谷，可以經營之，以爲理想的避害地，而高嶺之巔，又可利用之，以爲避暑地也。」近今廣州市政府新署卽建築於中央公園之內，其原有建築，並不

加以拆除，並於三年施政計劃中擬定增闢若干公園於市區內，雖其具體設計未能詳知，惟將來新廣州之市容，吾人可以想像得之矣。

他如上海市之市中心區域計劃，亦擬於中央政治區部份，留出餘地，作為建築公園之用，則可謂為田園都市之小型者。現已見實施，大上海之面目一新，吾人可靜觀其新社會之形成。而其全市分區計劃，吾人亦盼彼主管設計之責者，儘量利用是項田園設計也。

南京、武漢、青島同具有天然之條件，足當田園都市而無愧；平津兩地與上海咸有缺憾，但仍應盡力為之。其他二三等港之都市，以及兩個計劃港（其中之一為廣州，已見前述，故不列），更應採用田園設計，不待言矣。

田園設計之優點，在使都市有平面的發展，而減少立體的累積。蓋如是，農村都市可打成一片，將來發展至相當情況，能使都市人口分佈於新式之農村，農村之事業同化於近代之都市；新中國且賴以建立，遑論都市社會之病態矣。

吾人更觀德國之市政，稱為最理想者，其計劃及設施，皆有至新穎之設備。但試引證威伯（Adolf Weber）之統計，云六七歲以上小學生，毫無日出日沒觀念者，有百分之五十以上；未曾

見活兔者，有百分之七十五；未曾見青蛙者，有百分之四十九；未曾見農村者，有百分之六十六；未曾見山者，有百分之六十七；未曾見田地者，有百分之五十九。是此未來之市民，如何養成其冷酷殘忍等欠和諧自然之環境觀念，吾人不難推究其原因。

法國之巴黎，有世界花都之譽，然不免有人作如是之觀感，謂此種以表面美觀爲目的之城市計劃，往往祇爲少數貴族階級所專利，一般貧苦人民之怨慘景象，或更爲黑暗淒楚。似此偏面不求實際之城市計劃，其爲害恐更甚於無計劃焉。

日本都市研究會顧問水野鍊太郎有城市改造與農村改造須同時並進之主張，其美國顧問辟亞德亦曾謂都市有四大敵，即疫病、無知、貧窮、及殘虐是，欲改造都市生活，非與此四大敵戰鬥不可。

至於英國，則係田園都市計劃之始創者。現有來滋華滋 (Letch-Worth)、威爾文 (Welwyn)、鮑爾尼維 (Bournville) 等著名之市，即係依照此項計劃而設，已見成功。(註2)

第三節 都市政策之合理化

目前我國有所謂新村運動，爲少數學者所提倡，一二熱心人士所致力者。觀其理論，似令人耳目一新，然使其制度倡行全國，充其量，其在都市附近者，亦不過爲新式之住宅區，高尚華貴之游息所在，弊端仍在於屬富有者之享受；其在風氣閉塞之農村，則更與外間隔絕，復返於原始時代矣。以余鄙見，非澈底的系統的辦法也。

都市政策，其必以利用都市之原動力推進農村之發展爲合理化，或可無疑。晚近都市與農村關係之演進，吾人均甚明瞭。其始也，都市生產事業以農村爲原料供給所，而又爲貨物銷售之地域，以致吸收大量財富，都市膨脹，而農村瘦弱矣。及其久也，環繞都市之無數廣大農村，人口逐漸稀少，生產逐漸衰落，不復爲購買力之中心，其原料供給所之原質亦經消失，於是都市同入於悲慘之命運矣。誠如時賢所謂都市崇樓大廈係建築於農村血汗基礎之上，一旦血汗告罄，卽此崇樓大廈倒塌之時。今後之對策，以都市剩餘閑散之富力重復回歸於農村，使其分配消費調劑適當，如目前銀行界之舉辦農業放款，農村消費合作社之興起，允爲補救辦法也。

然此歸之於社會方面負責，其力量恐仍形鬆懈，倘由政府奠定方針，取用合理實施，則其推進，殆有一日千里之勢。彼時政府將以兩種武器，戰勝無數障礙及困難，而得有完滿之效能。此兩

種武器爲何？曰：平均地權，節制資本是也。

處於中國目前情況下，平均地權，尤爲切要。社會價值增加使土地價格提高，在地主方面，並未加以勞力，其認爲應歸己有之優越的財富，在經濟學者眼中，則極力加以抨擊，例如美人亨利

·喬治 (Henry George) 曾有如下之論述：

『假定某號村莊，十年後，進步成爲一大都市之驛站，馬路改用爲鐵路，蠟燭改用爲電燈，機器及一切之效能增加，地方因以富足。然試問再十年後，資本利率得增高否？曰：未也。勞動者工資增高否？曰：未也。其唯一增加之事物，厥爲土地之價格，即地租是也。君可速購土地，據爲己有，蓋如是，君即可安坐享受，如那不勒斯及墨西哥之麻瘋病患者，不必做事，亦不須做事。彼時社會財富雖未增加，但君已寢成大富豪矣。於此新都市中，君可擁有一所華美之住宅，惟同時君將見在新都市中有無數貧民館之建築，或引以爲憾耳。』(註3)

亨利雖非專門學家，但據云渠曾目擊美國舊金山之興起，以及西部各州之開拓，因著『進步與貧困』(一八七九)一書，而被一般學者所譽爲傑作者。右文所述，其對於地租不滿之意，實活躍紙上。渠意蓋以爲世界愈進步，人類則愈貧困，因而主張土地公有，闡明地稅法，建立單稅社會

主義之學說。

中山先生平均地權之主張，亦以徵收土地稅及地價稅爲要策，其民生主義第二講中有云：『文明城市實行地價稅，一般平民可以減少負擔，並有種種利益。像現在的廣州市，如果是照地價收稅，政府便有一宗很大的收入。政府有了大宗的收入，行政經費便有着落，便可整理地方。一切雜稅固然可以豁免，就是人民所用的自來水和電燈費用，都可由政府來負擔，不必由人民自己去負擔。其他馬路的修理費，和警察的給養費，政府也可向地稅項下撥用，不必另外向人民來抽警捐和修路費。但是廣州現在漲高的地價，都是歸地主私人所有，不是歸公家所有。政府沒有大宗收入，所以一切費用便不能不向一般普通人民來抽種種雜稅。一般普通人民擔負的雜捐太重，總是要納稅，所以便很窮。所以中國的窮人便很多。這種窮人負擔太重的緣故，就是由於政府抽稅的不公道，地權不平均，土地問題沒有解決。』

觀此，則中山先生不啻已將都市政策昭示吾人至爲詳盡。其他種種，更不須列舉矣。

時至今日，此項都市政策已由理想而實現，誠爲可喜之現象。現行市組織法規定地方收入，以土地稅居首（餘則爲房租、營業稅、牌照費、廣告費、公產收入、公營業收入），各市政府對於地價稅之徵收，亦已分別實行，雖尙未能以爲主體收入部份，然當局對於徵收之前途，均抱極樂觀。

之態度也。

至於中山先生所計劃之新都市，實業計劃中曾一再贅述其土地政策，茲摘錄關於東方大港者一段於下，以見一斑：

『假如劃定爲二百英方里，每畝價值百元，每六畝當一英畝，而六百四十英畝當一英方里，故二百英方里地價，當費七千六百萬元。以一計劃論，此誠爲鉅額，但政府可以先將地價照現時之額限定，而僅買取所需用之地，其餘之地則作爲國有地未給價者，留於原主手中，任其使用，但不許轉賣耳。如此，國家但於發展計劃中需用若干地，即隨時取若干地，而其取之，則有永遠不變之定價，而其支付地價可以徐徐。國家將來即能以其地所增之利益，還付地價；如此，惟第一次所用地區之價，須以資本金支付之，其餘則可以其本身將來價值付之而已足。至港面第一段完成以後，此港發達，斯時地價急速騰貴，十年之內，在其市街界內地價，將起自千元一畝至十萬元一畝之高價，故土地自體已發生利益矣，而又益之以計劃本來之港面及市街之利益，因其所挾卓越之地位，此港實有種種與紐約媲美之可能。』

蓋如是，其新都市之原動力不能形成，而操在政府掌握中者，吾不信也。

（註1）

建國方略，實業計劃。

(註2) 蕭明新，現代都市計劃之研究，見建國月刊四卷五期。

(註3) Gide and Rist. A History of Economic Doctrine. VOL. 4, Chap II, The Theory of Rent and its Application.

附記

本書主要參考資料，著者因在上海市通志館服務之利便，大多取自最近南京、上海、北平、天津、青島、廣州、漢口等市政府各項出版刊物。初稿甫竣，即承徐蔚南師紹介陳匄遺先生校閱後轉託白蕉先生，在人文月刊陸續發表，於客歲刊載完畢。今年二月，重將初稿略加改正，復蒙武佛航先生代請中華書局出版，並得甘自明先生惠賜題字。著者於此，對於本書關係各機關暨甘、武、白、陳、徐諸先生，謹致最誠摯之謝忱！

慎吾附記，民國二十六年四月十二日，於上海。

近代中國市政終

標商冊註

