

本期目錄 第八期

談談都市心理

錢慰宗

都市保健行政論(上)

王耀祖

關於地方自治團體之監督

劉堯星

都市建設的美化實用兼收主義之實施(中) 董修甲

上海特別市第一區教育之回顧與前瞻(下) 譚天凱

上海猶太難民之政治活動

李雲譯

中華民國三十三年五月三十日出版

南京圖書館藏

本刊投稿簡章

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

地方行政月刊第八期

民國三十三年五月二十日出版

編輯者 地方行政出版社

發行者 地方行政出版社

上海愚園路六〇八弄內田莊一四四號

經售處 中央書報發行所

及各地分所

廣告價目

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

製版彩印照價取費

定價

每月一冊	每年十二冊	定價	連郵費
零售	一冊	二十元	廿八元
半年	六冊	一百元	一百四十元
全年	十二冊	二百元	二百八十元

郵票代價十足通用惟以上海通用者為限

談談都市心理

錢慰宗



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

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

要認識都市心理，先得要認識都市現象與都市特質。

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

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

不允許你過安詳恬淡的生活，有時連自己的主張，自己的意見，也都被迫把握得住，最低限度，你得要與外來的刺激相調和，相乘除。

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

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

同住在一里一坊一鄰一弄之中，有的過了半年遷移了，過了三年四年

地方行政

創
刊
號

中華民國三十三年十月十五日出版

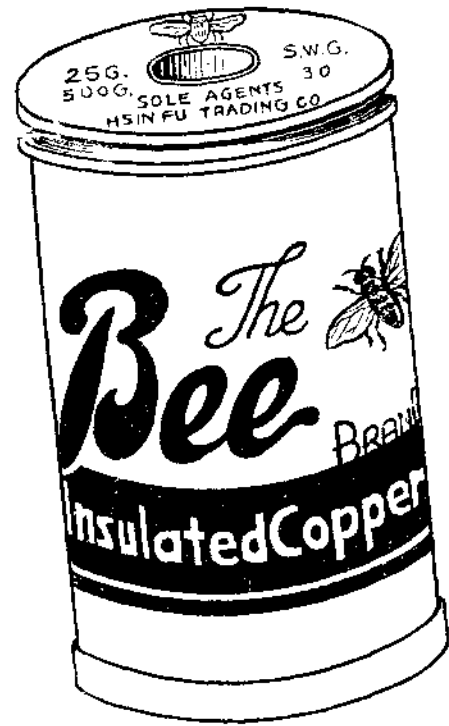
南京圖書館藏

喂！你在電氣製品中需用的

「漆包線」

都是

舶來品嗎？



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

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

請問你們現在用的「漆包線」發生恐慌不？

如果感覺恐慌或不能十分滿意的話，那麼請你來試！試！

「蜜蜂牌漆包線」的成績如何？

上海信孚漆包綫廠

地址 小沙渡路一二二二弄三一號
電話 三 四 七 三 八

本期目錄

創刊號
三十二年十月十五日

發刊詞

地方制度與人事制度

陳公博(五)

都市建設的集中主義與分散主義

董修甲(一二)

地方行政與犯罪預防

原覺(二一)

近代之養老金制度

沈觀準(二五)

退休制度論

周匡(二九)

我國地方教育行政制度研討

莫國康(三五)

地方行政與警察

李時雨(三九)

檢察制度擴大以後

厚(四二)

記登部業實 册註部政財

行銀中匯

行銀員會會公業同業行銀市海上

活期存款

利便利息優厚支取

商業往來

無領須用介支票

信託投資

分代理優越投資

兒女存款

可存得本二千

● 口路京北路南河行總 ●

路德卡路義文愛行分 ● 角轉路馬二路石行分

發刊辭

我們時常聽到社會上一般人的批評，說是：「政治上不上軌道」或是「行政效率減退」。但是政治爲什麼會不上軌道？行政效率爲什麼會減退？這些問題，却是很少有人研究，甚至很少有人注意。以致批評與事實，永遠是南轅北轍！也就是事實永遠不會隨批評而有所改進！

我們知道，國家的政治，是重在能推行，能實施。我國的政治制度，是採均權主義的，凡國家的事務，應屬於中央的，歸於中央辦理；應屬於地方的，歸地方辦理。不偏於中央集權，亦不偏於地方分權，所以有中央行政與地方行政之分。地方行政是中央行政的基礎。中央行政之是否成功，完全繫於地方行政之得失利弊。因爲地方是中央的單位，而與民衆所發生的關係，亦最爲密切。假使中央有極完善的法令和策略，而地方政府如不能爲有效的實施或推行，或推行失當，則其結果，有時甚至本可以利民的，反足以病民！這究竟是誰的過失？誰的責任？所以我們要使「政治上軌道」，要使「行政效率增進」，我們非從研究地方行政入手，不能爲功。

但是國家行政制度的改進，實經緯萬端，絕對不是少數人的智力，所能窮其究竟的。我們試檢討目前的政治狀況，譬如地方自治的不會完成，地方財政的不會確立，尤其重要的，是人事制度的紊亂，體系的不合理，以及退職金和年俸的制度，政府迄未有具體的規定。再加以目今財政的支絀，時局的變幻，公務員俸薪菲薄，生活的痛苦，在在都足以使行政制度無法健全。我們要謀對於現時現地的地方行政，獲得合理的周全的對策，使每一個人都能得到安居樂業的生活，非先有正確的理論，作爲實驗的基礎，然後再以事實來證明理論的正確性不可。所以同人等發行本刊，對於學術上作公開的研討，就事實上作嚴正的批評。我們不標榜自己，亦不攻訐他人；不作老生常談，亦不作無病呻吟。希望能使我們一部人的意見，成爲全國人民的公意。並希望各界先進之士，共抒高見，不吝指正。因此而能有助於國家，民族，社會，以及人羣的福利，那不僅是本刊之幸，亦爲同人等所馨香祝禱的。

行銀蓄儲業商易聯

辦理
商業銀行
一切業務
兼營
各種儲蓄
信託事項



● 譽聲著卓 · 會社務服 ●

號一〇二路津天 行總

六五〇三九 四七七二九 三九五四九 話電

號一八五路園愚 行分

一三四二二話電

地方制度與人事制度

陳公博

我這篇文章不是討論中央制度和地方制度的分別，也不是討論中央制度和地方制度的關係，而是單論中國的地方制度曾否確立，而目前的地方制度是否合理，最後根據我的經驗，以爲今日討論地方制度是次要，對於設立人事制度還是居於首要。

中國的地方制度曾否確立呢？如果論到真正的地方制度，首先我們先要問一問我們已否有了地方自治。地方自治是地方制度的基礎，最少，地方自治也是地方制度的一部分，假使在各地方我們找不出地方自治的話，那麼我們立刻可以下一句斷語，我們的地方制度還沒有確立。

因此，在今日的中國，我們祇可談地方行政制度，而不能談到普通理論上的地方制度。好了，我們就談地方行政制度罷，我以爲中國自有史以來，地方行政制度就不大合理。談到地方行政，我們不能拿一個省政府作討論的基礎，應該拿一個縣政府作討論的基礎。省政府僅是地方行政的總樞，縣政府才是地方行政的基本單位。

在前清，省有各司，入民國以後，省也有各廳，儼然各有職司，規模粗具，但一談到縣，那就祇有幾個科，中間經過一個時期，也有些縣財政和教育另立專局，可是最後依然以經費關係，又規復了科。我以爲中國的地方行政制度不能合理的原因，最大還在於財政問題，自民國初元，何者應爲中央稅，何者應爲地方稅，已經意見紛歧，至到今日還沒有定論。然而無論如何，雖然沒有定論，但總還

有論可據，至於地方上究竟田賦若干份歸省，若干份歸縣，那就始終沒有人注意，也始終沒有人論及。

在我們的理想，省縣財政的分劃，有兩個方法，一個是比率分配法，一個是統籌支配法，然而在中國的省縣財政分劃，至為困難，因為中國縣的幅員至不整齊，有些有許多而又肥裕的田畝，有些有極少而又貧瘠的田畝，在田畝很多的縣，省還倚靠它的收入來支給政費，至於太少田畝的縣，本身也無法自存。所以若果假定以田賦若干份之幾歸縣，若干份之幾歸省，必至富者愈富，貧者愈貧，一省中的各縣，必不能平衡發展，因此比率分配法不能實行，統籌支配法更為省政府所採用。若說到統籌支配法，缺點甚多，省政府所眼見的祇有省政府所在地，而沒有能顧及各縣，就說省政府真能勵精圖治，也祇有發展省城，很少顧及縣治。何況自民國以後，變亂不息，省財政支絀，來一個各縣臨時攤派，凡軍隊所至之地，餉糈所需，也來一個臨時攤派，上下無章，法挨失守，此地方財政不能確立之一大原因。從而各縣絕不能成立一個比較確實的預算。一個地方的預算不能確立，而說該地行政制度完整，這是欺人之談。

因於統籌支配法之得勢，僅有的行政制度也集中於省，照現在改正制來說，省府除政務廳總攬其成外，掌財政有財政廳，掌建設有建設廳，掌教育有教育廳，而對於各縣則祇有三四科，這三四科的人事本不健全，就是健全，以人數過少，也難於支配政事，田畝既未清丈，因此財政方面祇好利用從前的催征吏，更以圖冊之不全，人民納稅之不踴躍，對於財務經費祇能以提成辦法支出，以是一縣之財政基礎，無從確立，財政一亂，其他問題，遂從此紛亂無章。省府方面大多以夸大為功，對於各縣，不惜鞭撻過甚，每一廳必有數種調查表，合各廳之調查表，令縣填報，以少數之人，填無數之表格，

祇有敷衍塞責，虛填亂報，空有地方行政制度之名，而無行政制度之實了。

要而言之，倘若地方財政基礎不確定，我們今日似不必費時來討論地方行政制度問題，設使人事制度能夠確定，也未嘗不可補偏救弊，無如中國的人事制度較之地方行政制度更是紊亂不堪，以紛亂之人事，加上不合理的體系，中國地方行政制度遂無法健全，至談到人事制度，我有以下幾點嚴厲的批評。

(一)太古以往的制度不必說，說到前清，政雖不良，官還有制。譬如一個縣知事，或者由京大挑的，或者由部分發的，或者由佐貳升擢的，無論其由何途徑，除了軍功及清末捐班之外，很少平白便做縣官的。至於吏——縣知事以下的官，清時沒有規定，有些是縣官帶來的幕僚或官親，更等下之便是所謂糧房和刑房，都是本地世襲的人來充任。這些幕僚和官親固不是一種制度，而糧房和刑房的人們，我們祇可視爲一種慣例，更不是一種制度。其專好舞文弄法者不說，就是奉公守法的也並不知道地方行政爲何物，祇是爲生活而做官，不是爲國家服務而做官。自入民國以後，不祇吏的制度沒有設立，連官的制度也根本紊亂，以前北京雖然有文官考試，法官考試，民國十八年以後雖然有考試院，也有過高等和普通文官考試，但以各省分立，各任其官，殊無資歷，官的制度根本不能建立，這是人事制度第一點不能確立的原因。

(二)中國雖然倡辦教育數十年，除中央有大學和專門學校之外，各省也有不少法政專門學校設立，但我感覺最奇怪的，大家專注重私法，而忽略了公法，尤其忽略了行政法。大概自中央以至各省雖然有法律班和政治經濟班的設置，我看了多少科目，並沒有過中國行政制度的討論和研究。就是留學生罷，大家對於別國的行政制度似乎很熟的，可是對於中國的行政制度就生疏到不知所云。以前我也

聽過許多人議論，說中國教育專製造官，所以曾經有好幾次，高唱入雲要廢止法政專門學校，但可憐得很，中國官的教育實在根本沒有準備過，法政專門的學生，對於行政制度根本不懂，對於行政的得失也全然不知。在學校時一般學生總以為中國行政不對，出了學校之後，服官政府也總是跟着不對的路走。官的教育沒有基礎，就舉行一百次一千次的文官考試，其對於行政效率不生影響。可以斷言。所以官的教育若果不改善，徒然政府白費了許多教育費，更白花許多考試費，及格的學生殊不切實用，在分發之後，徒然增加各長官人事的麻煩。我為此言，不是偏激之談，實在是經驗告訴我的一種事實。

(三)中國歷來的傳統思想，對於官一件事，都以做政治官為榮，而以作事務官為恥。例如古代的傳說，民間的故事，都可以表現出這種弱點。讀書人往往引范仲淹為秀才時以天下為己任為一種虛矯的理想，一個了無學識和經驗的人，既以天下為己任，自然不屑屑於桌子上文書和瑣碎的事務了。因之政治官固然高談政治，而事務官也棄其職守而高談政治。一個大學生往往鄙縣長而不為，無論他任何職守，皆以政治官自居，高談理論，不務實踐。中國這種傳統思想不打破，地方行政永無改進之日。

(四)我常常聽人說，做事務官的最要緊是了解上官的政策和性格，其實這種議論似是而非，做事務官的人最要緊還是了解國家對於行政的性格，和了解行政本身的性格。我引為最是缺憾的，歷來政府對於地方行政從來沒有指示出地方行政應該怎樣辦理，其中有兩個最矛盾的思想，一方面似乎要地方百廢具舉，而一方面則為數千年的傳統思想「不擾民」所限制。固然我並不主張擾民，可是又要馬兒好，又要馬兒不吃草，這種行政矛盾的方針是絕對走不通的。所以做地方官的人，尤其是僚屬，對於

國家的行政性格從不知道，更不必談到了解了。以擔負一個地方單位的事務官，而不知道行政本身的性格，那裏會做得好？故中國地方行政制度從未確立，可謂由來久矣。

(五)除了政治官以外，一切的事務官總不能不算是一種職業，從事任何職業的人，絕沒有不想發展的。但我觀察中國現行制度，省政府——尤其遼遠的省府事務官，無論賣盡許多氣力，中央未必聞知，省府和縣府的情形，也復相同，無論縣府的事務官賣盡許多氣力，省府也未必聞知。就算有所聞罷，新任的省長要調一個廳長或廳內的事務官，中央不會因其能幹而留任，同樣的縣長以下的事務官，省長也不會因其能幹而使其留任。民國以來，自省府以及各縣，都採一種包辦制。彷彿廚子開菜單一樣，菜交給他辦，菜單都是由他開，中央表面雖有一個銓敍部，然銓敍部僅限於一種合格的登記，而非像清時的吏部分發。十年賣盡氣力的老吏，升擢不及初出茅廬的少年。所以一切所謂事務官都不在本身的職務盡力打算，而在應酬和考慮與某某要人發生關係打算。各地方人事之不健全，恐怕以這一個原因最爲主要罷。

還有一件最使官制破壞的事，就是中國的大家族制，官的本身的親屬和戚屬，尤其在前清末年捐納之例一開，在民國以後考試制度的廢止，服官的人不論資格，只論關係，凡做官的人，所有親屬都希冀援引，所有戚黨也希冀攀附。如果你是同流合污罷，仕途絕不會澄清，如果你正綱肅常罷，則家庭會發生變故。關於親戚援引一件事，自古以來，就使政綱敗壞，真可謂自古已然，於今尤烈。我不管贊否維持東方的文化，但對於這一件事，最使我痛心疾首，而不惜大聲疾呼要廢止中國固有的家族主義。

目前還在亂世的時候，我知道文官制度在中國是不容易設立的。別的不必說，就是退職金和年俸

，這一筆巨大款項，迥非目前財政所可容許。因此我這一篇文章絕對不敢談文官制度，而祇談人事制度，我理想的人事制度，舉出幾點，貢獻於一般人們以為參考。

第一·政府應該設立一個行政專校，無論你叫它做研究院也好，學校也好，訓練所也好，所有大學或專門學校畢業的學生，甚至高等和普通考試及格的文官，都要經過一年至二年的訓練。其中科目，不必再談理論，祇是教以地方行政的得失，行政官吏的須知，不經過這個學校的訓練，絕對不能任用。

第二·這個學校畢業的學生，出身時最高以科員任用為限，非經一年以上的科員職，絕對不能升級。我們要知道這種辦法，是最好一個訓練辦法。據我的經驗，高等文官考試及格即予以薦任待遇，絕對行不通，因為高等及格的學生，辦事的能力決不及一個曾在政府任事二三年的委任科員或辦事員。我的意思，高等文官考試及格的，任科員一年以上即可升擢，而普通文官考試及格的則予以二年以上的限制。

第三·地方政府需要科長科員，應該在這些人以內去調，任何廳縣不得用這個學校以外的人，但求在這個學校以內畢業出身，其他限制，一律從寬，如此每個地方官吏都了解行政的性格，地方的行政制度，或者可以由此樹立。

大概我想得到的原則，盡在於此，自然既然算為人事制度，沒有這樣簡單，此外還有銓官的規定，退職的規定等等。可是我今天不預備去草一章文官制度條例，而是希望在紛亂之中，先求出一條理亂治莽的基礎。

此外還有盈千累萬的舊職員怎樣去安置呢？我以為不妨逐漸更調訓練，然而應當有個限制，凡非

正當學校出身的人員，寧可優給薪俸，應當以任科員為限。我們最怕破格錄用幾個字，固然沒有破格錄用，會埋沒多少天才，但有了破格錄用，便使整個人事制度無從建立。

我最不滿意的是目前奔競之風，沒有資格的人為官會使到仕途蕪雜，就有資格的青年，妄冀非分，何嘗不會使仕途蕪雜。行政制度到底是國家一種制度，安定仕途在此，穩定制度也在此，它不是私人求方便之門，也決不是親戚求出身之所。欲求人事方面得一長治久安之策，我敢斷言，舍此末由。

然而居今日而言建立人事，有種種困難，像今日財政的支絀，時局的變幻，薪俸的微薄，生活的苦痛，真是誰也不願為官，我這番提議，用意雖然深長，恐怕實行還在異日罷。

社會沒有一件事不是我們研究的材料，我們應當時時刻刻抱着學而後知不足的心，才有進步。

一個人就是不能做到知行合一，至少也要做到言行合一，

說得到，就要做得到。

要吃得起辛苦才能成功。要担得起艱巨才有效果。

「無慾至剛」真是一句名言，人能無慾，所以才剛，才能

做到富貴不淫，威武不屈，貧賤不移。

人想逸樂，志氣便先墮落，所以孟子說：「天之將降大任

於斯人也，必先苦其心志，勞其筋骨，餓其體膚，空乏其身，

行拂亂其所為，所以動心忍性，增益其所不能」。

我們萬不要離開書本，經驗是自己的身體力行，書本是他

人的身體力行，一個人的經驗是有限的，必得應用他人的經驗

以補自己的不足。

凡事必先責己而後責人，正己而後正人，這才是忠恕之道

。凡責任之所寄，必當有能力以為之補。

國家有國家的尊嚴，國民有國民的尊嚴，國家的尊嚴要維

護，國民的尊嚴更要維護。

——摘錄陳公博先生文存——

都市建設的集中主義與分散主義

董修甲

一 緒論

今日各國的都市，各以不同主義而建設者，故所建設之都市，在質量兩方面，均多出入。就都市建設質的方面言，都市建設主義。約分三種：(一)為美化主義，以法國都市建設主義為代表，(二)為實用主義，以英國都市建設主義為代表。〔註一〕(三)為美化實用兼收主義，以德國都市建設主義為代表。〔註二〕就都市建設量的方面言，都市建設主義，約分二種：(一)為都市建設的集中主義，指一九一六年前美國各大都市所採之建設主義而言。〔註三〕(二)為都市建設的分散主義，指英美德法各國現在所提倡之花園式的都市 Garden City 與衛星式的都市 Satellite City 之建設主義而言。〔註四〕各國都市建設所採之主義，在質與量的兩方面，既多出入，故各國今日都市之發展的趨勢與優劣，均彼此互異，各不相同。關於各國都市之建設，其質的方面三種主義之理論與利弊等，當另文探討，茲請研究其量的方面兩種主義之得失。

按都市建設的集中主義者，指主張向縱的方面，或向地下與天空兩方面的發展主義而言；至分散主義，則指向都市橫的方面，或向都市四方平行的發展之主義。前者為大都市主義，後者則為小都市主義，兩種建設主義，各有其自圓其說之理由與議論。彼此爭持不已，不能相讓，致使各國所建之都市，有為趨向於無止境之發展，亦有趨向於一定之限制的發展者。〔註五〕我國都市正在積極建設之時，採用何種建設主義，可以決定我國都市將來之發展的命運，故兩種主義之檢討與研究，實至迫切，不容忽

視。茲請先言兩種主義之由來與理論，次再述其主要利弊之所在，最後更建議今後我國都市應採之適當的建設主義，以供採擇施行。

一 集中主義與分散主義之由來與理論

都市建設的集中主義之由來，為十九世紀工業革命以後的自然趨勢，各國莫不相同，尤以美國為甚。蓋自歐美工業革命以還，各國都市之手工工業，一變而為工廠制度；因都市工廠林立，生產力大，出品繁多，故都市商業，日趨茂盛；因工商業發達，都市謀生日易，鄉村人民，則聚集於都市，以謀生活；復因各國農田，採用機器耕種，農業上又餘剩許多農民，而此種剩餘之農民，亦不能不向都市方面謀生，故都市人口，更愈集愈多；因都市人口集中過甚，其設備自不能應付其需求，各國都市為解決居住問題，不能不於縱橫各方面，力謀大規模的擴張。惟橫的方面因受計區範圍法律上的限制，故不得不於縱的方面，力謀救濟，以資應付；是以在各國大都市中，多於其建築物日以加高為能事，尤以美國為更甚；美國紐

註一·T. H. Hughes and E. A. T. Lamborn: Towns and Town Planning Pp. 100—102 與 108—119 及日本都市研究會著李耀商譯都市計劃講習錄十九頁至二十二頁。

註二·F. C. Howe: European Cities at Work Pp. 86—110

註三·John Nolan: City Planning Pp. 404—405 及日本都市研究會著李耀商譯都市計劃講習錄三十三頁。

註四·Nelson P. Lewis: The Planning of the Modern city Pp. 138 and 299—019

註五·日本都市研究會著李耀商譯都市計劃講習錄三十頁至三十四頁

約市之摩天大樓，甚有高至七百五十二英尺，或五十餘層以上，為世界最高之大廈，天下聞名已久。（註六）查向都市之天空發展主義，固為各國都市之普通趨勢，而在美國所以為尤著者，乃因美國民主政治思想最為發達，自由平等主義多認為人民之特權，故在美國各都市中各市民，可以自由建築任何高大之房屋，對於別人之利益，因不干涉，則不知顧及。（註七）此各國都市集中主義之所由來，與美國都市集中主義所以特甚者之所由生也。

以上所言，為都市集中主義發生之原因，大都市之所由來，至主張大都市者所待之理論如何，頗有探討之價值，請略言之。查大都市之理論有三：（一）則曰都市人口集中，大都市膨脹，為自然之趨勢，亦為不可避免之現象，既無法避免，祇有順其趨勢，准許其膨脹；都市橫的方面，既受法律之限制，有確定之市區範圍，無法擴充，祇可向地下與空中力謀發展，以應付其需要，故各國大都市中之建築物，日趨加高，街道電車不能敷用時，則設地下鐵路；仍不敷用時，則建高架鐵路；地上之公共汽車，不敷交通上之所需時，則建設雙層汽車，以資應付；仍有不足時，則如美國之紐約市，并規定地面上街路全部專供汽車之用，而另建人行的高台，作市民之步行道，如此應付人口之集中，與都市之膨脹，使大都市可以日見更膨脹也。（二）則曰昔時科學尚未發達，人口密集都市中易生瘟疫火災，故都市之膨脹，不能不加以限制，但在今日，醫學日趨進步，交通機關齊備，建設技術改良，建設材料又可改用鐵筋洋灰三和土，既能避水，又可禦火；加以升降梯之發明，即高在數十層之樓屋亦不難上下自如，毫無危險，故向空中與地下發展，并無不可。（三）則曰一國文明程度之高低，經濟富力之厚薄，完全以都市之大小為衡；為發展國家之文明與富力計，亦以建設大都市為重要也。以上三點為大都市之理論，依照其所言，自有充分之理由，（註八）惟詳細研究之，實有可議之處，請分別論之。

查大都市第一個理論，是以都市膨脹為不可避免之現象，故應順其趨勢以引導之，就都市上下縱的兩方面盡方發展；殊不知都市之膨脹，并非完全不可避免之事實，如能就都市計劃上加以限制，亦可以使無限制發展的都市，予以限制也。譬如德國都市建築物之高度，概有一定之限制，柏林市建築物，不得高於街道之寬度。佛蘭克法梯市之沿街路房屋，無論如何，不得高於十一公尺。英國卜敏恒市之房屋，以一百英尺高為限。色非爾特市房屋之高度，自一九〇〇年起，即規定以街道之寬度為限，遇有超過該高度之房屋，必須預先呈請核准，方可建築。（註九）倫敦市人口已至七百萬之多，但調查其市內之建築物，則絕無六七層高之房屋。據熟習英國市政者云，英國全國都市之住宅房屋，概為平房，或兩層的樓房也。英德各國感覺大都市之弊太多，為避免都市之發展過於龐大，故就都市之四郊各處，另建所謂衛星都市，或花園都市，使不能避免膨脹的大都市，亦可中止其再膨脹，故大都市不可避免之膨脹的理由，實有批評之餘地。（註十）大都市第二個理由，為今日科學進步，都市一切設備，均可避免瘟疫與火災，故主張都市准其無限制的發展，此亦似是而非之理論。蓋現在的科學，固有甚大之進步，但人口過於密集，建築物過於高大，則屋內之日光與空氣，總難充足，市民缺乏日光與空氣，身體焉得不弱。譬如英國在一八三〇年至一八四〇年間，都市人口早已集中，因都市生活密集，故衛生狀況惡劣，虎列拉傳染病蔓延於各處；政府為改良都市衛生計，乃於一八四八年制定公共衛生法，厲行公共衛生；再至一九〇九年時，又頒布都市

註六·C.B. Purdom: The Building of Satellite Towns P. 5—9

註七·N.P. Lewis: The Planning of the Modern City P. 309

註八·日本都市研究會著李耀商譯都市計劃講習錄三十一頁至三十二頁

註九·N.P. Lewis: The Planning of The Modern City P. 267—274

註十·日本都市研究會著李耀商譯都市計劃講習錄二十一頁至二十六頁

宅屋與都市設計法，以限制房屋之高度，故英國人之住宅，概為平房或兩層樓之樓房也。查倫敦建築協會為公共衛生關係，概不贊成高大之建築，故英國住宅政策，概採分散主義；凡都市的發展至相當程度時，即開發郊外之土地；如倫敦郊外之著名的漢母卜師梯花園市村 *Hornstead* 與卜敏都市之色爾恩費阿花園郊區等皆是也。〔註十一〕大都市第三個理論，為大都市可以大規模的發展一國之文明與富力，固有充分之理由，但詳細研究之，亦有可議之處。蓋大都市不一定要從縱的方面上下發展，亦不必定要集中於市之中心，即分散與市之郊外，另建花園市，或衛星市，使之與原市發生連繫之關係，亦可以發展一國之文明與富力，故大都市理論，以集中於市內有限之地方，聽其無限制的膨脹，實一最大之錯誤；無論在衛生方面，或在交通方面，或在道德方面，均有極大之危險，不能不及早改正。近年來我國之上海，因地價過於昂貴，各地主均有建築高大公寓旅館等房屋之趨勢。譬如前英法兩租界，均於近年內建築十數層至二十餘層高大房屋，并有以之為建築上之大進步者，實為錯誤之思想，不可不早日糾正也。

以上所論，為集中主義之由來與理論，及其可議之點，茲再略言分散主義之由來與理論焉。查分散主義，最初發生於英國之花園市村論。考英國花園市村之提倡者，為何偉特氏：「Ebenezer Howard」何氏於一八九八年發表論著，題曰「(明日)」二字「*To-morrow*」，指稱現代大都市之一切弊害，而以花園都市為唯一的救星。及至一九〇二年，何氏又將其論著「(明日)」二字改為「(明日之花園都市)」，書中所主張者，為建設一模範之都市，於大都市之郊外，人口限制為三萬人「亦有記載為三萬二千人者，但孰是孰非，無法考證」其建設方法應採用最新式者，使於居住市內之各級市民。均可得有衛生之家庭，故可引誘住居於擁有的工業都市之市民，遷徙此半鄉村式之區域內居住，「關於何氏之理想的花園市計劃，不能詳

述於此，應另文說明之」，何氏花園都市計劃之提倡，英國許多人士，目睹當時英國大都市之弊害，及其傾向於更膨脹之危險，故有聯合同志組織花園都市協會，以便公同促進其實現者。因協會之成立，全國人士更加注意，故至一九〇三年，英國第一個花園都市有限公司，竟然成立；該公司會購地三千八百廿二英畝：「亦有記載為三千八百十八畝者」地點在英國首都倫敦市之附近的勒齒屋師村：*Letchworth Village, London* 其計劃即根據於何氏之主張，但亦稍有變更之處。「關於勒村之計劃要點，於第四節詳言之」，自勒村建築後，又至一九〇七年，倫敦市郊外之漢母卜師梯花園市，亦告建設成立，自此以後，英國各都市為救濟大都市之再膨脹計劃，均先後建設花園市於市郊矣。同時德國大都市中，亦有提倡同樣的花園市計劃者，如一八五六年時，克月卜司氏 *Krauss* 所建設之額生 *Essen* 花園村是也。現在德國各市及美國法國各市，均有此種花園都市計劃之提倡與建設；即在我國之上海亦有類似的花園市村之建設，如浦東勞工新村是也。此為分散主義的都市建設之實行，與退樓氏 *Graham Rowley* *L'Avia* 所述之「衛星都市」計劃，不謀而同。查退氏之衛星都市，是於大都市之外，建設許多附屬的小都市，以分其勢力；何氏的主張亦建花園市村於大都市之外，如太陽之週圍，有許多衛星，此等衛星都市，概與中心大都市聯合成為一大系統。〔註十二〕上述各點為分散主義之由來，至分散主義之理論，是以大都市之人口與建築物過於集中，弊害太大，今能分散花園式的衛星小都市于市外，則市內人口可以分散于市外，其建築物亦不需向縱的上下兩方面發展，而人口與建築物之集中可以避免，大都市空地可增，日光與空氣均可充足，交通可以便利，治安不致過於複雜，一切都市生活，均可較前簡單化矣。此種分散的都市建設主義，不獨盛行於英

註十一·C.B. Purdom: *The Building of Satellite Towns*, P. 10—30

註十二·前書二十頁至二十二頁

德法各國，即向主集中主義，建設大都市之美國，亦多贊成。譬如美國汽車大王福特氏 Henry Ford 即極力主張分散主義之一人：其言曰：「絕對的工業集中說，不過為一種迷信，將來之工業，非分散於各都市不可。假使現在之都市，完全消滅，我人實不願再建同樣之都市。現代的大都市生活，為不堪收拾之生活，其需用品，完全由遠隔之地，搬運而來。試一停止交通機關，則都市之生命，豈不將立刻斷絕乎？都市不過為商品之陳列棚，然陳列棚，不能製造一物，都市不能自糊其口，不能自給衣服，不能建立家屋；都市生活之不自然也如此，而都市衣食住之費用極多，人人不堪負擔。加以課稅之重，維持大眾秩序，供應大眾交通經濟之多，沒却都市自治團體之一切利益。現代大都市之耗費，將有破產之一日，思之實在可驚可怖。」福特氏為美國實際的企業家，在大都市中，親身感受其弊害，故能言之痛快，并極力贊成分散主義，希望小都市之成立；其汽車工場，亦不集中於一市，大概分散于各市，以冀改進勞工之生活，增加勞工之效能，同時對於各市之交通，則取密切的聯絡，以便利其營業，可以發展，（註十三）此外德美學者，亦頗多主張小都市的分散主義，如德之政治學者奧賈海麻，則主張都市人口應陸續移殖之于鄉村，以防止各種弊害，解決社會問題，（註十四）美國學者，如古德利齊亦云：「美國都市人口超過十萬人，或十五萬人以上者，其在經濟上社會上之弊害，沒却都市集團生活上之一切利益」。（註十五）可知美德人士對於大都市之弊害，皆能瞭然，均已極力鼓吹小都市之分散主義矣。

以上所言為集中主義與分散主義之由來與理論，同時對於各方面反對大都市，與贊成小都市之事實，略加說明，至集中主義的大都市，與分散主義的大都市之利弊，究竟如何，應詳加分析，則兩種主義中，今後應極力提倡之主義，更可瞭然。

三 集中主義與分散主義之利弊

集中主義與分散主義固各有利弊，但兩種主義利弊之多少，則頗多出入，應分別探討如下：關於集中主義的大都市建設之利有三，如下：（一）大都市可以促進一國之文明，蓋都市愈大，則人口愈多，文化事業，愈能進步，文明進步亦愈速；世界文化進步之大國，無不有許多大都市之成立，如美英德法等國之都市人口，均佔全國人口數百分之六十至八十。（註十六）（二）大都市可以促進一國之富，蓋都市愈大，則一切工商實業，均愈能發達，實業愈發達，則人民經濟生活愈繁榮，民為邦本，人民經濟生活繁榮，國富之基立矣。（三）大都市可以促進一國之強，蓋都市愈大，則軍需工業，化學工業，亦愈發達；軍需工業與化學工業，既能發達，強國之基礎可立。以上三點，為集中主義的大都市之利。請再言大都市之弊於下：（一）大都市在交通上有極大之弊，蓋大都市之全體人民，因為交通混雜，每日耗費之時間與金錢不少。據歐美各大都市交通量的調查，大凡都市中心區交通量的增加，比人口增加之自然率尚大；因此大都市中心區之街路，無日不在擴展之中，耗費金錢，莫此為甚。（二）大都市在糧食供給上，亦有極大之弊，蓋大都市中之市民，與供給糧食之鄉村間無適當之聯絡，因此鄉村生產糧食之人，以廉物供給糧食，常有斃傷農之苦，而都市消費糧食之人，又無不苦于價值之太高，據日本農務省之調查，日本東京市內之魚，概係由鹽釜運至東京隅田川驛者，其每噸魚所需之鐵路運費為七元七十五錢；由隅田川驛運至魚河岸之入口，每噸又需運費十元五十錢；由魚岸之入口運至魚的批發行，再需運費五元；更由魚之批發行售與零售店，其中經許多人之手，魚始達于消費人之家；至是魚價固已極貴，而魚之新鮮美味，已早失去矣。就此一例可知都市過大，在

註十三·日本都市研究會著李耀商譯都市計劃講習錄三十八頁至三十九頁

註十四·日本都市研究會著李耀商譯都市計劃講習錄七十頁

註十五·前書三十三頁

註十六·前書八十二頁

食品供給上之大不利也。(三)大都市在財政上，亦有極大之不利，據英國統計家伯考氏 C. Ashmore Baker 于一九一〇年在英國統計協會雜誌上，發表英國都市政費比較表，證明市政一切經費如教育、警察、醫院、圖書館、博物館、街道維持、路燈、溝渠、公債等費及雜費等類，都市過大者，市民每人應負擔之金額愈多，大約人口九萬至十萬之都市，市民每人平均負擔之政費最少，人口超過十萬之都市，市民每人平均負擔之政費漸多；此種現象，不僅英國都市如是，世界各國都市，莫不皆然。(四)大都市在市民精神上亦有極大之弊，蓋現在居住大都市之市民，頗有感覺大都市的生活，有如飛鳥之忽聚忽散，既無一定之秩序，又缺責任之觀念，其羣衆心理，輕佻浮躁，野心妄動，危險堪虞，如賴此以建設理想的自治團體，實不可能。德國威拔氏 Adolf Weber 會著大都市一書，Die Yrossstad 發表關於德國都市小學六七歲以上學生之統計：「小學生中毫無日出日入之觀念者，約有半數以上，未曾目睹活鬼者，約有百分之七十五，未曾親見青蛙者，約有百分之四十九，未曾見過鄉村者，約有百分之六十六，未曾見過山者，約有百分之六十七，未曾見過田地者，約有百分之五十九」大都市中，既有如是之多之將來主人翁的兒童，不知鄉野清新之氣，不識日出日入之像，其精神上不能健全的發達，不言而喻。(註十七)(五)大都市對於治安上不易維持，蓋都市愈大，則人口集中過甚；人口太多，品類自不整齊；品類不齊，則治安不易維持，故大都市中，雖有極多之警察，而犯法作亂之匪盜，仍日見加多。(六)大都市對於市民衛生上，亦有極大之弊。蓋都市愈大，人口與房屋愈趨集中，市民住行之地，擁擠不堪，在家所居之處，概甚狹小，極不安適，出外所赴，非為酒店，即屬戲場，空氣惡劣，日光缺乏，市內雖有公園，但為數太少，不能遍及於全市之市民；加之屋內工作居多，時間又長，身體無法操練，對於衛生極不適宜。是以大都市之弊，實遠過於其利。而前面所述之大都市的利

益，并非大都市，方可發生，即小都市，亦可不缺也。關於此點容於下節討論分散主義的小都市利益時，再加討論。

關於分散主義小都市之利如下：(一)小都市對於衛生上有極大之利益；蓋小都市之人口，既甚稀少，房屋又非密佈，工廠商店，更多限制，故家家戶戶之空氣日光，均甚充足，極合衛生。英國包爾恩費阿市村 Bourneville。位於英國卜敏恒大市之郊外，係依照分散主義而建設之花園市村，據調查所得，該市村之衛生狀況，遠過於卜敏恒大市之衛生狀況，茲請將該市村之成人與嬰兒的死亡率，及兒童之高度與重量等與卜市者比較之於左，以資證明。

(一) 成人死亡率的比較 (五年)

(1) 包市村為千分之五·五 (2) 卜市為千分之十四·五

(1) 兒死亡率的比較 (五年)

(1) 包市村為千分之三十七 (2) 卜市為千分之一百二十五

(三) 兒童高度的比較

(一) 包市村

六歲者 十二歲者

男子四十四寸·一 五十四寸·八

女子四十四寸·一 五十六寸

(二) 卜市

六歲者 十二歲者

男子四十一寸·九 五十二寸·三

女子四十一寸·七 五十三寸·一

(四) 兒童重量的比較

註十七·日本都市研究會著李耀商譯都市計劃講習錄三十四頁至三十六頁與 S.D. Adshead: Town Planning and Development.

(一) 包市村

六歲者 十二歲者
 男子四十五磅 七十一磅·八
 女子四十三磅 七十四磅·七

(二) 卜市

六歲者 十二歲者
 男子三十九磅 六十三磅·二
 女子三十九磅 六十五磅·七

右面大市與小市之比較，可知小市之衛生狀況，實較勝於大市也。(註十八)

(一) 小都市對於治安上有極大之利益。查小都市之人口既少，調查戶口甚易，而良善之民與不肖之徒，均不難知悉，故各市民之一舉一動，政府察看甚易；加之房屋稀少，不肖之民，無處藏匿，更不敢犯法作亂，故治安易於維持。加之房屋稀少，不易發生火災，即有火災，亦易滅熄，此亦有助於治安者不少也。關於小都市治安之易維持，及大都市治安之不易辦理，至為明顯，無須引證也。

(三) 小都市對於交通管理上，亦有極大之利益。查小都市因人口稀少，車輛行人，并不繁重，交通不密，市內交通之維持，至為容易；非比大都市中，車輛數量既多，種類亦夥；加以市民中，有為有知識者，有為無知識者，混雜於都市之街道上，橫衝直跑，最易肇事；故維持大市之交通，至不易易。譬如紐約市之交通量，在一九一三年，曼哈塘布龍克斯布魯克三處，地下鐵路及高架鐵路，全部載運人數為八億一千萬人，至一九二〇年，全部載運人數，則增至十三億三千二百萬人。(註十九) 地下地上鐵路載運人數增多，是代表街道上下交通之繁冗，街道交通之繁冗，交通上肇禍之機會自亦易增多也。

(四) 小都市對於食品之供給上，有許多之便利，查都市小者人口不多，四面均屬鄉村田地，生產食品甚多，可以供給小都市市民之食料而有餘；不致如大都市之人口衆多，四面鄉村出產之食品有限，不能供給其所需，致使許多食品必須由遠方運入；一遇交通斷絕，則食品缺乏，市民食料發生問題。即交通不致斷絕，但因食品來至遠方，運轉需時，所有新鮮食品，已成陳腐之物，固有美味早已失去矣。

(五) 小都市對於市民道德上，有良善之影響。查都市小者，人口不多，市民中雖難免不有不肖之徒，但稽查較易，市民犯罪之事，可以較少，故市民之道德，亦較高尙。至都市過大，則市民衆多，人品不齊，稽查難於週到。加之大都市中，賭博遊戲場所，不一而足，惡引誘甚夥，易使市民道德，日趨下降。茲將上海前公共租界，一九三二年至一九三五年之人口與違犯市政章程案件之統計列左，(註二十) 則知上海人口愈增，其違犯市政章程之人數亦愈多。

年 度	人 口 數	違犯市政章程案件
一九三二年	二·三七八·八〇五口	七六·四六二件
一九三三年	三·二二二·〇四〇口	九五·六三八件
一九三四年	三·四〇八·一八八口	一〇六·六〇三件
一九三五年	三·五二九·一二〇口	一二〇·三六四件

(六) 小都市對於市民精神上，有善良之影響。查都市小者，人口不多，房屋稀少，并可依照花園市制多闢花園廣場，以及田園耕地，種植花草樹木，與糧食蔬菜，是市民既有都市華麗生活，并有鄉村天然美景，陶

註十八· T. H. Hughes and E. A. F. Lamborn: Towns and Town Planning P. 114

註十九· 日本都市研究會著李耀商譯都市計劃講習錄一百十九頁至一百二十頁
 註二十· 上海公共租界工部局年報(一九三五年)一八二頁至一八三頁及中央時事週報六卷一期五頁

治性情，此為市鄉聯合之市村組織，市民住其中者，可以養育身心，服務於市內者亦可安居樂業。此種小都市生活，有裨於市民之精神，誠非淺鮮，豈混亂無序之大都市可以媲美乎？

(七) 小都市對於市民之負擔上，可以減輕。查大都市收入雖多，但支出亦大，因支出太大，則不能不徵收種種捐稅，以應付都市必需之捐款。且都市太人，一切設備，不能不精益求精，故用途更日趨奢華，而苛捐雜稅，亦隨之而發生矣。前據英國統計家伯考氏之調查，凡英國都市之人口在九萬至十萬者，其市民每人每年平均負擔之政費最少，人口超過十萬之數時，則其負擔之政費，即加多矣。英國之都市如此，其他各國之都市，當亦不能例外也。

以上七點為小都市之利益。然則小都市之弊如何？應之曰，小都市之弊自為大都市之利。查前論大都市之利，共分三點，請分別討論於左；并研究是否實為小都市之弊，是否小都市，即完全缺乏此三種之利益？

(一) 大都市有促進一國文化之能力，前已陳明，然則小都市是否即不能促進一國文化乎？應之曰，小都市中，并非毫無文化事業，如英國之花園都市，概有學校戲院，運動場之文化團體，即報紙，圖書館等，亦不缺乏，是小都市亦為一國文化之中心。所不同者，小都市多，則一國之文化事業，概分散於各地；小都市缺乏，則文化事業，多集中於少數之大都市。但文化事業無論是集中的，或是分散的，在一國之中，并未缺乏；既未缺乏，是一國之文化仍然日趨進步也。是以大都市，有促進一國文化之能力，小都市亦不乏促進文化之能力，故小都市有不能促進文化之弊，不足信也。(註二二)

(二) 大都市有富國之効力，前已言之，然則小都市，是否亦有富國之効力乎？應之曰，凡一國有大都市而無小都市者，其工商實業，概集中於少數之大都市；但大都市之外，并有多數小都市者，則工商實業，可以

分散於大小各都市，其一國工商實業之存在如故，并未減少；一國工商實業，既未減少，是一國致富之條件，毫不缺乏；故大都市致富之効力，亦小都市致富之効力也。且當茲空戰日趨劇烈之時，一國祇有少數大都市，則全國之工商實業，易致完全集中，遇有戰爭發生，則全國工商實業易受空襲之威脅，而國家之富源立刻可被毀壞而無存；如能將工商實業分建於大小都市，則工商實業之損壞，尙有限也。

(三) 大都市有強國之効力，前亦言之，然則小都市亦有強國之効力乎？應之曰，大都市強國之効力在於軍需工業與化學工業之發達。但小都市中，亦何嘗不能創辦軍需工業與化學工業乎？所不同者，一國祇有大都市，而無小都市者，則所有上述之工業，概集聚於大都市之內；大都市外，更有小都市時，則上述各工業，即分佈於大小都市而已。但集中與分散之方式，雖不相同，而上述工業之存在於一國中如故，故上述工業之蒸蒸日上，亦如故也。

依照上述之探討，大都市之利，并非即為小都市之弊。其實大都市之利，亦即小都市之利；至大都市之弊，小都市確可沒有；而小都市之利，大都市則不能兼而有之。雖然一國採用分散主義者，固在推倡多數小都市之建設，但亦并非完全否認大都市之存在；其目的是在限制大都市過於膨脹，減少其弊害，并以小都市分散其人口與工業，以救濟其弊害也。

四 今後我國都市應採之適當的建設主義

集中的都市建設主義，弊多而利少，分散的都市建設主義，利多而弊少，前已言之。今後我國都市之建設，自應採用弊少而利多之分散主義，方為適當。惟分散主義之採用，固不主張於國內祇建設少數的特大都市，并任其無限制的膨脹；但亦并非採用極端的分散主義，規定全國一切都市

註廿一·S.D. Ashhead: Town Planning and Town Development

Pp. 43-52

均爲小都市，毫不許有大都市之存在。換言之，今後我國都市之建設，應對於已經成立之大都市，限制其中心區域的再膨脹；同時對於大都市之郊外各區，與全國各地，多建設小規模之都市，以容納大都市之市民，與工商實業。此外全國各地已成立之小規模的都市，亦應限制其龐大的發展，使全國工商實業，可以分散於各地，不致集中於少數之大都市。再者分散主義的都市建設，應特別注意市與市間之交通的設備；此種設備，應規定爲高速度的鐵路或電車，使市與市之間，交通極端方便，工商可以發達也。尤有進者，分散主義的都市建設，應注意採用花園式市制，或衛星式市制；前者可於大都市之郊外建設，亦可於全國各地與大都市之附近建設之；後者可圍建於大都市之四週使成大都市之衛星都市。但花園式之建設，固應於都市設備之外，保留多數田園，種植五穀蔬菜等等，以供花園市之所需；即衛星式之都市，亦應兼有上述之兩種設備。換言之，衛星式的都市，亦應依照花園式方式建設之；是衛星市即花園市也。其不同者，花園市爲獨立地位之都市，在法律上有法人之資格，但與附近大都市並無關係，毫無聯絡，故大都市之設備，不能利用；至衛星市制度，亦有獨立之地位，在法律上，并有法人之資格，但爲大都市之衛星市；因與大都市關係密切，故大都市之一切設備，如自來水，電氣，煤氣，電話等，均可分接於各衛星市；而最重要者爲都市交通上之設備，更可接通於各衛星市，使彼此交通方便，聯絡極易也。故今後都市之建設應多注意衛星市之發展，同時衛星市，應採花園市制度。茲爲明瞭兩種市制之真像起見，請略言英國第一個花園都市的勒齒屋師市；同時勒市，亦爲衛星都市也。「詳情述後」查勒市離倫敦三十四英里半，在大北鐵路至康不力芝 Cambridge 之支線的中間，爲英國第一個花園都市有限公司所建設。The first Garden City Ltd. 其公司之資本爲三十萬英鎊，成立於一九〇三年九月。勒市原爲一小村落；當建設時，村內除有平房十二所外，既無客寓，又無郵

局，更無商店，人口亦祇五十人而已。英國第一個花園都市有限公司，建設勒齒屋師村爲花園市時，原購之基地爲三千八百廿二英畝；其人口原擬規定爲三萬至三萬五千人；全部計劃，係採用派克與恩雲兩氏所擬之花園市設計，Messrs Benry Parker and Raymond unwin 但設計部份祇限於都市部份，約有土地一千二百五十英畝，其餘二千五百餘英畝土地，均留爲田園之用，未加設計也。換言之，田園地約佔全部土地三分之二，都市土地祇限爲三分之一。但在計劃擬定之後該市又增購土地七百三十英畝，故全市市地部份，增至一千四百八十二英畝。在此一千四百八十二英畝中，道路土地約佔一百二十英畝，公園廣場土地，約佔一百五十英畝，其餘一千二百英畝土地，則充其他都市建設之用。關於房屋之建築，係依照每宅房屋應能容四人至五人，及每畝應造房屋五宅之原則。全體土地足容三萬三千人。市中心區之中央，設置花木茂盛之廣場；四面圍以市政廳房屋，與鐵路總車站；惟最初建設時，市政廳房屋並未建築，其地位固留出焉。鐵路總車站雄偉美麗，頗壯觀瞻，凡乘車入市者，首能見之。同時全市市場，亦建築於市中心區，所有全市商業，均集中於此。全市幹道，規定至寬，除中間建築車行之碎石路面外，其餘部份，則均作人行道，種植花草樹木。幹道之一端，均以市中心區爲其終點。該市之鐵路通過於全市，所有工廠，概劃在鐵路兩邊之東部及東北部，與貨站及堆棧相近。工廠附近，均建築工人住宅，四面空曠，並附建花園，種植花木，以通空氣。此勒齒屋師花園市之大概，其花園廣場與田園地位，均極廣大，花草樹木，亦極繁多，故爲花園都市。（註二）該市與倫敦市相距祇三十數英里之遙，與倫敦市交通賴有高速度的大北鐵路之支線，故該市與倫敦之交通，

註二：C.B. Purdom: The Building of Sotellite towns P.58—
97 and T. H. Hughes and E.A.C. Lamborn: Towns and
Planning P. 114—116

至為便利。該市在法律上，為獨立市，有法人之資格；同時與倫敦市，亦有密切之關係，倫敦市多餘之人口，可以移住於該市，倫敦之工業，可以移建於該市，故該市可以供衛倫敦，為倫敦市的衛星之一。關於倫敦市，所有之自來水，電話，電氣，煤氣等設備，該市均可盡量利用，故勒市者，既為花園市，又為衛星市也。再者花園都市本身，即為衛星都市，已如前述，同時花園都市，亦可附建其他花園式的衛星都市，並可有許多的衛星都市，圍建於其四周也。此外勒市之花園都市，人口為三萬至三萬五千人，但今後我國如建設花園都市時，萬難拘拘於數萬人口之限制。蓋照我國市組織法之規定，市分兩種：一屬於省政府之市，一屬於行政院之市；前者規定人口為三十萬以上，或人口在二十萬以上者，其所收營業稅，牌照費，土地稅，每年合計佔該地總收入二分之一以上；後者規定除首都外，人口應為百萬以上，或在政治上，經濟上，有特殊情形者。（註二三）是我國各都市，無論屬於省政府者，或屬於行政院者，其人口必不能不超過二十萬人，故今後我國花園市之人口，亦以超過二十萬者為最低限度。查二十一萬人口左右之都市，尚不過大，可以自成爲花園都市，即自二十萬以至百萬人口時，似仍可成爲花園都市；但人口超過百萬時，市民難免不趨於集中，交通與房屋，難免不發生擁擠，而大都市之弊害，亦難免不發生焉。對於此種大都市，則應停止其膨脹，應採分散主義，分建衛星式的花園都市於市之四周，便成獨立的都市，但可與原來的大都市，取密切聯絡，以收分工合作之效。關於百萬以上人口的大都市之限制，與現行市組織法之規定，固抵觸，（註二四）但立法院為適應需求計，應將該法加以修正也。關於花園市與衛星市的詳細分析，實有研究之價值，惟與本題關係甚少，不便畫蛇添足，應另文討論之。

註廿三·民國十九年頒布之市組織法第二第三兩條

註廿四·見市組織法

泰康公司

各色
餅乾糖果

色香味真善美

地方行政與犯罪預防

原 覺

地方行政首在增進人羣福利，欲增進人羣福利，首在安定民生，而安定民生非將違反社會性之份子全數清除不為功，如何方能將此種分子清除淨盡，為歷來研究地方行政及犯罪學者所認為難予解決之問題，其結果對於清除之方法不外二途：一為隔離社會政策，一為適合社會政策，前者為使之脫離於人類之共同生活，即以斷絕其生命為直截了當之辦法，其次亦必使之與人羣實際社會相隔離，以免與善良人民相接觸，後者為將其違反社會之性格予以改良，使之與未曾犯罪之良民相等，或探求犯罪之原因而消除其犯罪之機會，今之談犯罪預防者多以此為唯一之目標。然此為積極的預防，在積極的預防未能發生完全效果以前，負地方行政之責者同時不能不從事消極的預防。茲就積極預防與消極預防兩方面所應實施之工作，參酌現代社會之情形，擇其與地方行政有關者略舉數端，以備負地方行政之責者隨時留意焉。

消 極 預 防

消極預防係對於有犯罪發生之虞者為事前之消弭，雖不能確定誰為犯人而予以直接的改善，然能於事前為適當之制止與預備，無論對於社會方面及被害者方面與犯人方面，均較制裁已犯為有益，例如有謀為盜竊或劫掠者，於其僥倖犯意而未至實施或預備之前，已有覺察先行制止，則各方面均不致有實害之發生，所謂防微杜漸者是也。此種措施為地方行政之重要工作，試分別言之：

(一) 戶籍事項之徹底實施 戶籍事項為關於戶籍及人事之調查登記

，其在行政上之主要作用為徵兵課稅教育選舉諸端，在個人足以確定其年齡身份，以為私權之保障，故凡屬出生死亡認領收養結婚離婚監護繼承事項，均須一一登記。於戶籍調查登記完成之後，則所有個人之身份地位及家庭之狀況，皆為地方行政人員所洞悉，舉凡違法偽冒之舉，皆因有所根據而不敢為，對於犯罪之發生，且較易覺察。

(二) 居民行動之隨時觀察 視察居民之行動，用以別良莠之混淆，所宜注意者約可分為五點：一應注意者出入之地點，凡人之日常行動與其出入之地點甚有關係，例如出入於娼寮酒館者，若非平時擁有資財，即為臨時富於收入，可注意其臨時收入之來源是否正當，而證明其人之行為有無違法之嫌疑，即或業已數度實行犯罪，猶可制止將來之連續發生。又或日常見其往來於車站，埠頭或公共場所，並非其職業上所應有之行動，即可知其人難免有詐騙引誘或行竊之意圖，當能設法制止於事前也。二應注意其隨行之伴侶，蓋人以類聚，物以羣分，凡所常與隨行者，每與有深切之利害關係，縱屬酒食徵逐，本無目的，若人品不齊，良莠相聚，亦每足臨時謀議，希圖非法構成犯罪之動機。若見其伴侶人數之衆多，日日相偕，苟無正當目的，亟宜特別考察，務獲其真象以資預防，是在視察者之善為鑒別耳。三為注意其往來之人品，蓋呼朋引類而頻頻出入者，必有一定之目的，或特殊之情形，例如秘設煙館者，其出入必多面帶煙容之人，媒合淫姦者，其出入必多年青妖艷之女，他如綠林盜匪，遠方游人，視其言行，察其來歷，罔不易於發覺。四為注意其家宅之設備，蓋家宅之設備足以代表其家庭之狀況，顯露其日常之生活，例如室內增置多數牀榻，必有

多數友人之容留，抑或見有多數坐位，則難免有秘密集會之情事，或將設煙館，或將開賭窟，皆不難一望而知也。五為注意其家宅之儲藏，蓋有需更然後有儲藏，有特別需要即有特別儲藏，例如儲藏印刷器械者，難免有偽造鈔票或刊行反動宣傳物之預備，儲藏煙酒或多數食品者，難免有藏匿多人為不法之行爲，苟能留心觀察，更參以其他可疑之情事，其真象當易發見也。

(三) 犯罪嫌疑之慎重搜索 搜索為觀察後之進一步工作，於觀察之結果，認為有重大嫌疑而有搜索之必要時，應依法而為慎重之搜索。依刑事訴訟法之規定，對於被告之身體物件及住宅或其處所於必要時得搜索之，對於第三人之身體物件及住宅或其他處所，以有相當理由可信為被告時亦得搜索，(搜索婦女之身體，除不得已時應由婦女行之，又搜索應保守秘密，並應注意被搜索者之名譽) 此就搜索已成為刑事被告之人而言，且須先由有權發搜索票者發出搜索票始能行之。至尚未成為刑事被告之人，則以有相當可信之事實足以信為有人在內犯罪而情形急迫者始得行之。

(四) 犯罪危險之預戒處分 預戒處分為對於有犯罪危險者之預防處置。經觀察或搜索之結果，認為有犯罪之危險者，自宜予以相當處分，以進入於犯罪之實行。預戒處分約有數種：一為訓誡，舉其事之利害關係，曉以大義，示以國法，指摘其不當所在，而戒勿實行，即一種警告之意也。凡遇事屬輕微或犯罪階級尚在謀議之間者，一經訓誡，每能立時反省，不再進行，縱欲進行，而其形跡既已顯著，官署自必隨時予以注意，亦難順利實施也。此為預戒第一步，且為最善辦法，蓋在犯罪未發生以前，祇要使之知其事不可為且不能為，而不實施其行爲，即為已足，於社會方面及主動方面均為有利。二為監視，即對於被預戒人不許自由遠離，而日常觀察其言語行動也。監視之責可由警察行之，亦可責令一定之人行之，負監視之責者應隨時將其言語行動之可紀錄者存之於冊，向主管官署報告，

如無特別舉動，可於經過若干時日後解除其監視，否則當可施以進一步之預戒方法也。三為責付，即將被預戒人交付於一定之人而責令監督其行動也。或責付於其家長，或責付於其學校，或於親族中擇一可靠之人而責付之，皆無不可。責付亦定有期限，期滿如已知悔改，即可解除其責付，受責付人如能盡其監督責任，每易使之反省，一經悔悟，即立為良善之人矣。此外尚可以金錢為責付，由被預戒人繳納保證金若干，於定期內如能悔悟，仍可領還，否則即予沒收。四為拘禁，拘禁為預戒中最嚴重之處分，必被預戒人之危險程度較高者始採用之，例如對於重大犯罪已有陰謀或預備之形跡，尚未構成犯罪時；若不予以拘禁，難免進入實行之階段，一經實行，則社會所蒙受影響甚大，不如先行犧牲其個人之自由，而保全社會之損害，所定拘禁期間之標準有二：一為有時間性者；經過其危險期間便可釋放，例如冬防中將慣為竊盜者予以拘禁，至次年春季即可釋放，二為無時間性者，則以除去其危險性時為標準，但為期亦不能過久，致令受長期拘禁，亦非所宜，大抵至多不過一年或數月耳，惟於釋放後仍得予以監視或責付。

(五) 犯罪發生之逃避制止 以上僅就知有犯罪危險者而言，若已至犯罪將發生之時，則非採用制止手段不能遏阻其犯罪之實施。制止分直接的制止及間接的制止，直接的制止者，官署於犯罪將發生時所施予之制止也。例如見有公然聚眾意圖為強暴脅迫者，於其未發生實害之前，即迅予下令解散。間接的制止者，責由私人負制止之義務也，例如私人見有殺人放火或劫盜之情事行將發生，於可以預防之際，即當向該管官署或將被害之人報告，使該管官署得以直接制止，或使將被害之人自行設法避免，依舊刑法之規定，私人不為此義務者應予處罰，蓋以促其勇為之義也。

(六) 集會結社之嚴密監視 集會結社之自由，已成爲天經地義之學說，且多已載諸國家根本法之中，自無可非議，但有一最嚴格之界說，即

自由於法律之中是也。然國人往往以集會結社為極端而無涯際之自由因假借結集之自由而達其非法之目的者，比比皆是，此則非結集自由之本義，故負地方行政之責者不能不予以嚴密之監視也。

積極預防

消極預防僅為治標之法，蓋必待其人已有犯罪之跡象方能行之，而積極預防則為治本之計，所謂防患於未然也。其重要之積極預防方法約有數端，亦負地方行政之責者所應注意，茲略述之：

(一) 正常生活之設法維持 生活於各級社會之人民，本各有維持其生活之方法，所謂能工作便能生活，雖有不工作而能生活者，但未有工作而不能生活者，或謂各國失業之人常有所聞，豈非雖欲工作亦不能生活，此乃欲工作而不得工作者，若使人人有工作之機會，豈尚有願工作而不能生活者乎。余之所謂維持各級社會之正常生活者應從各級社會中觀察，使其能工作於其本來之生活方法，如為農者使能為農，為工者使能為工，為商者使能為商，為自由職業者使能為自由職業，蓋為農者有時因無田可耕而不能安於農，則當設法使之有田地以資耕種，為工者有時因無處可以作工而不能安於工，則當設法使之有原料器械以資操作，為商者有時因資本缺乏或運輸困難而不能安於商，則當設法解決其運輸方法，貸給以相當資金，他如對於自由職業者之如何調濟，或限制其人數，或整理其業務，庶能各有所業，而各安其業，衣食足而後知禮義，千古不易之論也。

(二) 意外費用之預行保障 茲之所謂意外費用者，指個人經濟上之意外支出而言也。蓋個人之生活雖已得正常的安定，其猶惴惴惶惶以求增加其收入者，一半為求娛樂上之揮霍，一半為防意外之支出，意外支出之在意料中者惟「老」與「病」，故個人除須維持其正常生活以外，勢非稍有餘資以供解決「老」與「病」之問題不可，於一般情形，個人所得工資

及其他正常收入，恒僅足自給，安有餘資以供儲存，於是謹慎者不過縮食節衣動作儉用而已，狡黠者則希圖不法以獲分外收入，關於財產上之犯罪每以此為其動機，預防之法惟有使每個人對於此種意外費用有所保障。保障之法維何，余意國家對於個人「老」與「病」之費用宜預為設法解決，即國家應設「國立療養院」及「國立老人休養所」其經費由國家負擔，但國家焉能支出如許經費以供其用，余意其經費之來源應由國家負擔百分之二十五，由義務保險收入負擔百分之五十，（義務保險係由國家於凡有收入之個人均強制保險，不問其人將來入國立療養院及國立老人休養所與否其保險收入純作此項經費之用）由特別收入負擔百分之二十五，（特別收入為勸募及因特別事項而撥助之款，例如國家因該項費用不足而增加過分利得稅之類）經費有着，不難普及於各縣各城各鄉，則人人無「老」與「病」之慮，自能安分守己，不挺而走險矣。

(三) 不良分子之嚴格感化 依犯罪學上所研究犯罪之原因，不外由於社會環境關係與個人關係，由於社會環境關係者，以經濟問題為最重要，前已設法解決，其由於個人關係者，即因個人性格之不良而起，此非僅解決生活關係所能為力，故應設法使之感化，感化之方法須視其人之個性而別，而年齡與性別亦有相當關係，是宜詳加考慮，或因勢利導，或訓誘兼施，以能使之潛移默化為上策，在普通感化方式，多為少年而設，計有家庭式，學校式，及軍隊式等等，大抵因教育程度不足者，採用學校式，因未曾受家庭教育者採用家庭式，非和柔式所能感化者則採用軍隊式，在我國感化院之設立已甚少，求其方式之完善者更無論矣。

(四) 法律知識之力求普及 欲防止犯罪貴在使人守法，我國人民歷來對於法律觀念甚為薄弱，羣以守法為弱者之義務，不以守法為可貴，而轉以守法為可恥，例如乘車者人皆買票，若我不須購買，而查票人不敢責問，則以為榮，其意念中並非吝惜金錢，特欲示我不受拘束之特殊能力

，足以誇示於同儕也。今之反法治者輒曰，至治之極民各耕鑿以自給，餓則食，寒則衣，安其俗，樂其業，君子小人無分，治者被治者無別，固不須法也。若至亂之極，強者凌弱以競存，法不能治，弱者徒於溝洫，法不能保，又焉用所謂法乎。殊不知國何以亂，亂於無法也，期止其亂仍在乎法，試觀袁氏毀法以前，法雖簡而能治，袁氏毀法，國人乃不知崇法，雖西南護法有軍，亦不過假其名以行之耳，所存者亦名耳，自不足以顯其用，斯不毀法者，亦毀法矣。毀法者衆，國人乃愈不崇法，故因無法而愈亂，因愈亂而愈無法，此而欲言預防犯罪，等諸緣木求魚，尙可得乎。

(五) 公務人員之訓練管理 社會犯罪事件之發生，每與公務人員有密切之關係，除公務人員本身犯濫職罪外，如煙賭淫亂之罪，偷漏逃避之舉，罔不由於公務人員之包庇縱放，因而養成多數之慣習犯人，與公務人員狼狽爲奸，習之既久，成爲固然，而公務人員浸假以犯罪爲本分，尤以今日生活高漲之下，公務人員幾以此爲維持其生活之惟一法門，更不可不從嚴監督也。然法之能行，以不強人以難能爲原則，實際上欲使公務人員不流於犯罪之途，其根本辦法在能提高其待遇，待遇相當，當不能挺而走險矣。

(六) 執行法制之澈底不阿 欲令人民守法，首在使守法者不致吃虧，不守法者必吃虧，如何始能令守法者不吃虧，在執法者澈底而不阿，如何使不守法者喫虧，亦在執法者澈底而不阿。余憶曩居某城市，因公共汽車乘客擁擠，幾不能維持秩序，乃於上車處樹立柵欄，乘客必須由柵欄經過始能登車，初行數日，由憲兵及警察數人據守柵欄之旁嚴格執行，不論軍政平民先到先乘，後到後乘，秩序井然，孰知不及旬日，初則憲警漸從寬緩，每有軍政界人士從柵外直至登車之一端，而不由柵內依次走進，不予阻止，而一般平民之身強力壯者亦尤而效之，經數次與憲警衝突之後，憲警已感棘手，漸不加干涉，故不及旬日，已法紀蕩然，凡守法而由柵欄

內經過者，每每候至數小時反不得登車，於是莫肯走入柵欄矣。是守法者反因而喫虧，不守法者反因而不喫虧，法尙能行乎，此社會犯罪事件之所以日增也。

本刊啓事

本刊爲研究地方行政之專門刊物，內容亦以有關於地方行政之問題爲主。以冀人民得有協助地方政府推行政策之機會，而地方政府亦得藉以促進其行政之效率。則不僅本刊之幸，抑亦有關於民衆之福利。仍希各界先進之士，廣賜宏文，以光篇幅。倘蒙行政專家以及各地方政府行政當軸，以研究心得或行政實況見賜，尤爲歡迎。諸祈不吝珠玉，源源惠稿，不勝榮幸企禱之至。

地方行政出版社謹啓

近代之養老金制度

沈觀準

(一) 引言

當此生活程度日高，一般公務人員，多自認爲災官之時，而竟談及養老金制度，寧非「空中樓閣」「紙上談兵」之論乎？須知行政之重要問題，莫過於吏治行政，而養老金制度，又爲吏治行政中之最重要部分。考近代政治優良之國家，莫不採用此種制度而收良好之效果。在吾國欲期行政能日趨完善，捨吏治行政之整飭外，則無希望也。吾國官吏，向以貪污馳名於世。因而有人竟誤以爲貪污之行爲，乃中國人之天性，實則非是。此等人所以作此種批評者，乃未明瞭近代之行政制度故耳。我國官吏之貪污，實由於吏治之不良。政府對於一般公務人員之地位，無相當之保障。故人人乃存「五日京兆」之心理。除鑽營外，別無用心。復以薪俸之規定，不按科學方法，且無養老金之辦法。欲期人員奉公守法，熱心服務，實不啻緣木求魚也。考人員貪污之目的，不外兩端：其一爲維持目前之舒適生活。其二，爲將來失業後生活之準備。因政府對於人員生活既無妥善之辦法，則貪污之事，自難免也。吏治問題，至爲複雜。而養老金制度，確爲解決該問題之一道。故特將此問題加以研究，藉供社會人士之參考焉。

(二) 採用養老金制度之目的

政府採用養老金制度之目的有五：(1) 取締年老之職員。年老職員爲政府服務，實有種種不利：第一，年老職員之精神與體力，均已衰弱。倘任其繼續服務，勢必將政府之行政效率減低。第二，年老職員既無工作

之能力，而仍任其照常支薪，實爲不經濟之道。第三，政府職員之升擢，通常乃以職員服務年限爲標準。年老職員，對於工作雖無貢獻，而升擢之機會甚多；但年富力強之職員，對於工作雖頗有貢獻，然升擢之機會，多爲年老職員所占有。此種是非顛倒之情形，就政府之行政效率而言，固有惡劣之影響；而天下不公允之事，實未有甚於此者也。是以欲期政府行政效率能以增高，職員對於工作能以努力，則非取締年老職員不可。(2) 取締殘廢之職員。政府之各種工作，如皆由健全之職員擔任，其行政效率必高，否則一部分之工作由殘廢之職員擔任之，則其行政效率必低，此自然之理也。故職員中有殘廢者，必須令其退職。迨其身體復原時，方能復職。(3) 增進職員工作之精神。欲期職員對於工作努力，則非設法增加職員升擢之機會不可。政府如無養老金之設備，一般年老職員，往往因退職無法維持生活，故莫不勉強從事，不願自動辭職。而年少有爲之職員，乃以年老職員在前，升擢之機會絕少。在此種情形之下，欲期職員對工作努力，必不可。糾正此弊之方法，惟有採用養老金制度。使年老職員，次第退職，而給予年少職員較多之升擢機會。(4) 保留優良職員爲政府服務。政府採用養老金制度以後，對於年老及殘廢等職員，均加以取締。則爲政府服務者，概爲健全而有希望之優秀份子，更以職員之升擢機會較多，則人人皆能安心服務。(5) 鼓勵優秀份子爲政府服務。政府採用養老金制度之後，對於職員之將來，既有種種保障，則社會中之優秀份子，必多願爲政府服務。

(三) 實行養老金制度時所應注意之職員

在政府實行養老金制度之先，對於兩種職員之需要，須分別清楚；其一，為養老金制度尚未實行前之在職人員；其二，為養老金制度已實行後之入職人員。此兩種職員，對於養老金制度之需要，並不相同。而以第二種職員之需要為較大。蓋以第一種職員之需要，大半乃僅在年老退職一項；但第二種職員之需要則較為複雜。諸如年老退職，殘廢，死亡，離職，以及被罷免等等，莫不與之有密切關係。是以在採用養老金制度時，對於第二種職員之需要，須特別加以研究，否則必不能適合實際之需要，而將來非經過修改之手續不可也。

(四) 職員加入養老金制度之辦法

在養老金制度未實行以前之在職人員，與養老金制度已實行後之入職人員，其需要並不相同。前已言之，因而兩種職員加入養老金制度亦不相同。通常之辦法，對於養老金制度實行後之入職人員，則強迫令其加入；對於養老金制度未實行前之在職人員，則有兩種辦法：即強迫令其加入，及任其自由加入是也。關於職員任意加入之方法，可採用以下任何一種。

(1) 令其於規定之某時間內，填具不願加入之通知書。凡不願填具此種通知書者，即認為自願加入。(2) 令其於規定之某時間內，填具願加入之報告書，凡不願填具此種報告書者，即認為不願加入。

(五) 養老金制度之行政

關於養老金制度之行政事務，應由政府方面之代表，與職員方面之代表，所組織之董事部，主持一切。董事部之代表人數，宜由政府與職員兩方，各居一半。最低限度，職員方面之代表，亦須有數人參加。不過在實

際上，養老金制度之行政權，有完全操之於政府官員之手者，如美國紐約市之辦法是也。惟此種辦法，殊欠妥善。其原因有二：(1) 職員既有存儲養老金之義務，則對於養老金之支配，應有代表參加意見。(2) 職員對於養老金之行政，如無參加之權利，則欲期其熱心協助，實不可能。

(六) 養老金之來源

就養老金之來源而論，養老金制度可分為兩種：一種為不扣薪制度；一種為扣薪制度。所謂不扣薪制度者，乃職員之養老金完全由政府擔任是也。此種制度，在政府方面，恒樂於採用。蓋政府如採用此種制度之後，確能對於職員之退職事務，加以監督。即在職員方面，對於此種制度，往往亦甚歡迎。一般職員之心理，以為養老金完全由政府擔任，則可節省其本身之負擔；其實政府所擔任者，亦由職員之薪金中扣積而來，並非由政府本身擔任者也。祇以職員對於此種間接之負擔，不自感覺，故多表示歡迎。所謂扣薪制度者，乃職員之養老金係由職員薪金扣積而來。此種制度，又分兩種：其一為養老金之全數完全由職員薪金所扣積；其二為養老金之一部分由政府擔任，另一部分由職員薪金扣積。第二種制度，通常名之曰聯合存儲制度。按此種制度，由政府及職員兩方各任半數之辦法為最普通。其優點亦甚多。茲將其較重要者述之於下：(1) 養老金由政府與職員雙方擔任，則其制度較易維持。(2) 養老金之一部分既由政府擔任，則職員對於政府之要求，能以減少。(3) 養老金由政府與職員雙方擔任，確能增進雙方合作之精神。

(七) 養老金之準備

養老金制度，應按保險公司所採用之方法辦理。換言之，即應以保險數學專家所制定之職員死亡表，職員退職表，及養老金擔負表為根據是也。保險數學專家，能為各種年齡不同之職員，規定各種數目不同之準備金

，作為將來發給養老金之用。決定準備金數目之方法，係先將各年齡相同之職員，分為數組，然後再為每組求一準備金之平均數。在各組職員之中，有壽命較長者。此種職員，由退職之日起，至死亡之日止，其所領取之養老金之數目，往往較其本人所儲存者為多。但在壽命較短之職員，則自退職之日起，至死亡之日止，其所領取養老金之數目，往往較其本人所儲存者為少。由此觀之，退職人員所領取之養老金，既有多寡之不同，故應以每組職員為單位，而規定養老金之準備金，庶不致將來有存儲不足之虞也。準備金之存儲，乃自職員加入養老金制度之日起，直至其退職之日止。職員退職後所應領之養老金，即由準備金項下撥付。倘政府擔任準備金之一部分，則每年須將其所擔任者完全付清。養老金制度，如以準備金為基礎，確有甚多之利益。茲將其最顯著者，述之於左：

(1) 合於按年結清之原則——以準備金為養老金之基礎，則政府與職員兩方所擔負之準備金，能以按年存儲。養老金之來源既有準備，故將來不致發生問題。

(2) 合於年老退職之本意——職員之精神與體力，隨年遞減。如使其於在職之時，每年儲款若干，以備將來無力工作時之使用，實與年老退職之本意相符合。

(3) 政府與職員兩方之誤會，能以避免——政府與職員兩方所應擔負之款數，既經確定，並按期存儲，則各種誤會不致發生。

(4) 能使所需養老金之款數減少——準備金可設法生息，故每年政府與職員所應擔負之儲款，能以減少。

(八) 養老金制度之範圍

養老金制度之完善者，概將下列四種加以規定：(1) 年老退職者之養老金。(2) 殘廢者之養老金。(3) 死亡者之養老金及卹金。(4) 離職者之養老金。關於年老退職之養老金問題，比較簡單。其他三種，則

較為複雜。蓋職員之殘廢或死亡，有由於普通原因者，亦有由於職務上之原因者。職員之離職，有由於自動者，亦有由於被罷免者。因各種情形之不同，故政府對其待遇之辦法，亦不一致。各種養老金制度，對於年老退職者之養老金，皆有所規定；但對於殘廢者離職者之養老金，及死亡者之養老金與卹金，在各國之辦法不同。有規定之者，亦有不規定之者。惟按正理而言，在成立養老金制度之時，對於職員之殘廢死亡及離職等問題，亦必須加以注意，並設法解決。蓋職員應有之保障，實不僅限於年老退職一項。諸如殘廢，死亡，及離職等問題，隨時皆有發生之可能。倘無相當之規定，則必影響一部分之職員本身及其家屬也。

(九) 退職養老金數目之規定

職員退職後所應領取養老金之數目，應以其薪金及任職年限為標準。此種辦法，有兩種利益：(1) 養老金之數目，如以職員之薪金為標準，則所發之養老金，不致有不敷應用之弊。(2) 養老金之數目，如以職員任職年限為標準，確能鼓勵職員常期為政府服務。以薪金及任職年限而規定養老金之數目，計有三種不同之制度：第一種，為直接比例制度。係將養老金之數目，規定為職員薪金之某種比例數；而比例數之大小，則又以職員任職年限之長短為根據。第二種，為間接比例制度。係將職員本身應擔負之養老金數目，規定為其薪金之某種比例數；而比例數之大小，則又以職員任職年限之長短為根據。此種制度，又有兩種不同之辦法：其一，係不論職員年齡之差別，而將各人所應擔負之養老金數目，規定一律。其二，係依據職員之年齡，而將各人所應擔負之養老金數目，規定不同。第三種，為直接比例與間接比例之混合制度。此種制度，係將政府所擔任養老金之全部，依據職員薪金及任職年限，規定一種直接比例數；而將職員所擔任養老金之部分，依據職員薪金及任職年限，規定一種間接比例數是也。

(十) 年老職員退職之標準

職員退職之標準，其最主要者為年齡，其次要者為任職年限。關於職員退職之年齡，須規定兩種：一種為退職之最低年齡。凡職員達此年齡時，即可自動退職。一種為退職之最高年齡。凡職員達此年齡時，即被強迫退職。但職員退職之年齡標準，不宜規定過高或過低，否則將有流弊發生。以前各國多以職員任職年限，為退職之標準。此種辦法，極不妥善。蓋同時入職之人員，有時年齡之差別甚大。如以任職年限為退職之唯一標準，則退職人員之中，必有年齡過高者，而同時亦有年齡尚輕者。年齡過高之職員，固有退職之必要；但年齡尚輕之職員，則無須退職。是以關於職員退職問題，決不宜僅以任職年限為標準。而對於職員之年齡，亦當加以注意也。

(十一) 殘廢職員之養老金

對於殘廢職員，不論其殘廢原因之為公為私，政府應准其退職，並發給其養老金。殘廢職員之退職，不應以年齡為標準。普通凡為政府服務若干年者，均應於殘廢退職後，享受養老金之待遇。關於由普通原因而殘廢者之養老金，其數目之規定，應以下列兩項為根據：(1) 足敷簡單生活之用。(2) 較年老退職者為少。但政府對於因公而殘廢之職員，其所負之責任，較為重大。故此種人員所享受之待遇，應較普通原因致殘廢者為優厚。對於此種殘廢職員，政府應有一種特別準備金，以備發給之用。在許可職員退職之先，須將其身體，由醫生檢查。在職員退職之後，亦應隨時由醫生檢查。倘其身體已漸恢復，得將所發之養老金酌減。及其身體完全復原時，仍能准其復職。

(十二) 死亡職員之郵金

對於由普通原因或因公而死亡之職員，政府除將其本身所存儲之養老金及利息，發給其家族外，並須給與郵金。關於由普通原因而死亡者，其郵金應為其本人一年或二年之薪金全數。至郵金之來源，可分兩種：一種

為完全由政府擔任者；一種為政府與職員雙方任者。但以政府對於因公而死亡者所負之責任較大，對其家族，須特別優待。故此種郵金，應完全由政府負擔。在養老金制度完善之各國，莫不採用此種辦法焉。

(十三) 離職職員之養老金

關於自動辭職與被罷免職員之養老金，普通有兩種辦法：一種為將其本身所存儲之養老金及利息，完全發給之。一種為將其所存儲之養老金及利息，與政府為其所存儲之養老金及利息，一併發給之。就兩種辦法之利弊而言，實以第二種較為妥善。蓋政府如不將其所擔任之養老金及利息，一併發給，則離職職員，將於無形中喪失其年老、殘廢，及死亡等項保障之一部分。設使該職員離職之次數較多，則其生活上之各種保障，將盡失之矣。

(十四) 結論

綜觀以上所述，可知近代之養老金制度，為職員生活着想，可謂無微不至矣！不過在實行此種制度之國家，莫不有良好之吏治。按其辦法，係將政府官吏分為兩種：一種為政務官；一種為事務官。政務官乃隨政潮起伏而有變動，但事務官則不然。事務官為政府之常任吏員，一切行政事務，概操之於此種人員之手。其任用方法，通常係採取考試制度。凡經任用者，其地位即有保障，除非犯有大過，並經調查屬實後，決不能由長官任意罷免之。其平素成績優良者，尚有升擢之機會。政府為使職員能以安心服務，因而有養老金制度之採用。惟在我國，吏治尚無妥善辦法，現為政府服務之職員，其優良者固屬不少，而濫竿者恐占多數。一般職員，因職位毫無保障，乃各方鑽營，以維持其目前之地位，或謀將來之發展。更以薪俸低微，無法維持生活，一遇機會，即行貪污。是以我國當務之急，乃為吏治之改革。一方面必須使事務官，能有確切之保障；另一方面，則須採用養老金制度，以安定其生活焉！

退 休 制 度 論

周 匡

一 退休制度之重要

退休制度在人事行政中極端重要，即在全部行政學中也具有特殊的重
要性。

什麼是退休制度呢？簡括的說，退休制度是指公務員達到一定之年齡，或因疾病殘廢致喪失其工作能力，或工作能力減低至極限時，政府迫令
退職，而給予一種養老金之制度。爲什麼說退休制度是極端重要呢？其理
由有：

(一) 達到一定年齡之公務員，政府強迫退休，則政府可從數量方面
決定人才計劃。就是說我們可預定幾年後有若干職位空缺，便可按照此空
出之缺額，培植人才，甄補人員。這一點是科學的人事行政所必備的條件。
譬如，某政府有公務人員十萬，法定退休年齡爲六十歲，今年滿五十四
歲的公務員有二萬人，那麼便是六年後必有因強迫退休而出的空缺二萬個
，政府便可以預計在六年內培植二萬人才。(其非因強迫退休而出的空缺
亦可計算，如自動辭職，死亡者，均可依最近十年或二十年內統計之平均
數計算，而求得其約數)有這樣科學的人才計劃，所造出之人才不患失業
，而政府也不致感覺人才缺乏或人才過賸之痛苦。近代的行政是需要科學
技術的，技術的訓練必須於一定時間內完成，萬不能求其過速，因此時間
的支配，空缺的計算十分重要，如此非有完善的退休制度不爲功。

(二) 退休制度的作用，可以保證政府獲得年富力強之精壯的公務員
。年歲太老，身體太弱的人是不宜於作公務員的。吾人常說健全之精神寓

於健全之身體，也可以說少壯有爲之精神寓於少壯之身體。七八十歲以上
的老人精力實在不够，此點在中央政府的政務官僅在決定政策者，固需年
高望重，資歷深，經驗富者。在地方政府中純技術之事務官，則以壯年有
爲者爲宜，惟有壯年人精神活潑，富進取心，少頹廢，不易腐化，(自然
今日之壯年人亦有極頹唐者，當是變態。)是否必須壯年也看其職位之性
質而定，因此政府可按職位之性質而定退休年齡之高低。如六十歲以上的
人不宜作警士，五十歲以上的人不宜作消防隊員，航空兵。反之國營企業
之企劃人員，則應提高退休年齡，政務官則不應受退休制度之限制。試想
，假如有一消防隊員在四十歲開始服務，其成績甚佳，然繼續三十年以後
，則七十歲老翁能否担任救火工作？理至顯明。故退休制度，與行政效率
關係至大。

(三) 退休後有養老金或卹金，則公務員在職時可以安心工作，對於
工作效能可以提高，貪污之事也必因之減少。其實許多人的貪污，是因爲
恐怕年老時生活沒有保障，而受飢寒，所以拚命刮些錢便不作事了。如果
政府給他養老金，則彼無須犯法律，背良心，而可達到他們的目的。如此
他們必兢兢業業安心供職，不輕易去留，不騎馬找馬了。再如公務員以一
生之光陰貢獻於公職，老年或因公殘廢再陷於貧窮之苦，則人人相戒不爲
公務員而皆趨於經商或其他自由職業之途，到那時好人不作公務員，則行
政之效率更如何談得到？反之，有優厚之養老金，則易吸收社會上最優秀
之人才，使從事於公職，而甄拔補充公務員或考試時，應徵者多，亦易於
選擇。故退休制度在優良行政中實不可缺。

二 退休之條件

關於退休的條件有單一條件與多種條件之別，單一條件者，具有一項條件即須退休，多種條件者須具備二個或二個以上之條件始能退休。現今世界各國多行後者之制度，即多國家之退職者須達一定之年齡，但若領受養老金更須服務至一定之年限。其因公死亡或殘廢者多強迫退休，但通常則不問服務年限即予卹金。茲分述如下：

(一) 退休之年齡

七十歲——美國普通官吏（一九二〇年退休條例），挪威，瑞士普通男子官吏，我國古時有「古者七十致仕懸車」說，亦是一例。

六十八歲——挪威的國家探礦等職員，美國普通官吏（一九三〇年退休條例）。

六十七歲——瑞典普通官吏。

六十五歲——比利時，德國，意大利，蘇俄普通官吏，挪威的女職員。英國強迫退休年齡。

六十三歲——美國機械師，郵差，郵務生退職年齡。

六十歲——英國，法國，奧國普通官吏，中國郵務員工，美國担任有危險性之工作者，中國普通公務員。

五十五歲——法國（服務二十五年者），挪威管理電報電話的女工。

五十二歲——挪威的航海職員。

五十歲——中國之長警。

關於退休年齡，有強迫退休年齡，與自動退休年齡兩種，如英國強迫退休年齡為六十五歲，然至六十歲可以自動請求退休，仍給予養老金。六十歲以下的也可以請求，但必須經醫生證明確係精神上或身體上不健康，

不宜或不能繼續工作方可。英國官吏至六十五歲則強迫退職，但經財政部之允許可以延長五年，美國制度，經考試委員會之允許可以延長四年。

關於退職年齡的問題，與各國國民體格有關，並與生命統計有關，若退職年齡過高無以發揮退休制之作用，退職年齡過低將加重國庫的負擔，故必須適當。又前已言及退休年齡和職業之性質有關亦不可不注意。大約從事戶外工作的，需用體力的職位退職年齡要較低些，最精確的辦法應靠醫生的檢驗與斷定。依上表多數國家退休年齡在六十五歲。

(二) 服務年限

四十年——意大利服務滿四十年為退休條件。（滿四十年者不限年齡，）中國郵務員工服務滿四十年強迫退休。

三十年——比利時。

二十五年——法國（二十五至三十年）蘇俄之教授及助教。

二十年——意大利規定服務滿二十年因公死亡者其遺族得領卹金。

十五年——法國女公務員或在戶外工作者，美國由十五年起得領退職金。中國公務員。

十年——瑞典，英國，及德國，奧國男公務員，挪威（十年至三十年）。

五年——德國，奧國女公務員。

服務年限亦關重要，大約多數國家須服務十年以上始得領退職金或養老金。假定服務年限之規定較低，則人們於年齡將屆前，多混入政界，以圖領養老金，此殊非獎勵久於職位之道。譬如某國之法定退休年齡為六十五歲，而服務年限祇限五年，則六十歲之人必將混入政界以希冀養老金。而服務三四十年的者，會以一生之好光陰從事公務，與此輩服務五年者同等待遇尤為不平，故服務年限不宜太短。且政府設養老之意，即在獎勵公務員久安於職，若服務年限之規定太短，則與此意相違背。

上表係給與養老金之服務年限的條件，另有以服務年限之久暫為養老金多寡之標準當另詳述。

(三) 殘廢，疾病，或死亡。死亡者當然退休，其因病及殘廢者，通常不問服務年限，即令退休，惟法國制度，須在服務滿十五年後殘廢始給予卹金。惟德國制度分為因公殘廢與非因公殘廢兩項。因公而成殘廢者不問服務年限，一律退休，給予年金。其非因公而成殘廢者須服務滿十年以上。英國制度，公務員服務滿十年以上，經醫生證明其精神上或身體上的不健康，不宜於繼續工作或不能繼續工作者，得允退休，給予年金。意大利制度公務員因執行職務而罹疾病，或致成殘廢者，不問年齡與服務年限得退休給卹。我國制度因公殘廢者不問年限，非因公殘廢者必須有在職十五年之條件。

此處有一問題，即何謂因公殘廢，或因執行職務而殘廢？蓋因公殘廢或因執行職務殘廢是指殘廢與公務有因果關係而言，即是執行職務或公務為因而殘廢為果，始能稱為因公殘廢。如救火會員因救火而跌傷手足致成殘廢便是顯例。若執行公務與致成殘廢間有其他原因介入，則不得以因公殘廢論。例如警士因捕盜匪而傷目，後又感染傳染目疾而失明，則因傳染病之介入遂使因果關係中斷，故不得謂為因公殘廢。反之，若因積勞而成殘廢，如久寫小字而成近視，或致失明，則仍不失為因公殘廢也。按美國學者之意見，於因公傷病 (Duty disability) 及普通傷病 (Ordinary disability) 之外，更有所謂職業疾病 (Occupational diseases) 者，彼謂職業疾病自表面觀之似為普通傷病，實則因職務關係，使身體漸漸衰弱而成殘廢，政府自應負責，此則恰與我國公文中所說積勞病故之積勞同其意義，此種殘廢自應受政府撫卹。惟若因純個人之原因，則不得與此併論。如公務員因私事與人鬥毆，傷及肢體，成為殘廢，此則非因公之殘廢也，此不可以不加辨明。

(四) 惟因考試及格而任用者始得受領養老金。有的國家除上述三條件外，更須是由考試而任用者，方得領受退休之年金，如英國制度，即有須考試出身者始得享受退休年金之規定，(參見英國一九一九年國會年金法 Superannuation Act)。

惟考試及格應為任用之條件，而不宜為退休之條件，因退休制度要在報償服務已久之公務員，苟認為該公務員資格不敷，則不應任用，任用後發覺其無常識或能力不足應予免職，若既任用並服務已數十年，徒以其任用之非由考試而來遂取消其享受退隱金之權利，殊不合理。又在我國，退隱金由各地方政府之省市金庫支出，則各省市為了減免金庫之支出起見，必不用考試及格之人，如行此制，弊病更大。

(五) 有以在職期內無過失為條件者。英國曾行此制，我國海關之退隱金亦以在服務年限內無過失為條件。我國郵務員工具有領取養老金資格而因過失被辭退者，得由郵政總局長依其情節輕重酌量減額給予養老金。這又是以過失之程度為給予養老金多寡之標準者。

此制之目的在減少及防止公務員之有過失，但以過失為減養老金之條件之制，尚可採用，若因過失而剝奪其領受養老金之資格則不相宜。因對於過失可用懲罰方法以防止其發生，不必須以此為限制也。如某公務員服務四十年，年齡已屆七旬，祇以最後一日有過失，因此而不給予養老金，則與退休制之本旨顯然相違。且以過失為養老金給予與否之條件，則決定有無過失之長官可以上下其手，借口過失而隨意剝奪公務員之退休領卹權，必多流弊。依我國公務員卹金條例之規定，普通公務員之退休尚須具有勤勞卓著之條件，惟勤勞之卓著與否殊少客觀標準。

(六) 以本國國籍為條件。即指公務就職後，退休前，喪失本國國籍者不得領受養老金而言。(此與外籍公務員之退休不同) 依德國制度，公務員不復有德國國籍者，不能領取退隱年金，至他恢復國籍時，退隱金亦

恢復。(參見德國國家吏治法 *Reithsbeamtengesetz*) 德國這種規定，很有必要，因為喪失國籍的公務員便可取得他國國籍，充任他國公務員領薪俸，則此等人的生活已可維持，無勞國庫再事負擔。

(七) 以未獲得其他薪給為條件。依前揭之德國國家吏治法，凡退職的公務員，如仍獲得聯邦或各邦之薪俸，而這薪俸加上年金，超過於他退職前的薪俸者，不能再享有退職金的權利。這種規定也是必要的，因為養老金設置的本意即在公務員退職後無法生活而政府予以維持，如該公務員退職後仍能從別的方面獲得國庫的薪給，若仍支給退職金，是對此一人國庫有兩重負擔了。吾人更主張對於應受領年金者，應調查其退職時之所有財產，即退休後其財產之收入極豐者，可將其應得之年金捐入養老基金中，以濟貧苦之退休公務員。

以上各種條件，前三者為退休之條件，並為支給養老金之條件，後四者僅為支給養老金之條件，不因此而決定其退休與否。

三 退隱金的分配

退休時政府給予的年金，因為恰如我養老制度（魏時有致仕官祿）所為，所以又叫作養老金；因為以退休不再作官為條件，所以又名退隱金；因為他的目的在撫卹貧苦，所以為卹金中之一種；因為它是按年或定期支給的，所以也是年金的一種，也稱為退休年金。年金所以別於一次支付者，但有些國家對退休也有一次支給退隱金者，故不宜稱做年金。又因本文所論兼及因殘廢而退休者，故不純是年老的問題，因此稱為退隱金比較適當。

退隱金之多寡，以退休時最後薪俸為基準，而按服務期間的長短，或捐款數額而定。亦多有最高額之限制。各國之制度如下：

第一類，依服務年限而定，以最後原薪為準者。德國退隱金是按服務

年限而定，服務滿十年而退休者，年金為薪俸百分之三十五，以後每過一年增加百分之二，即服務滿二十年則增至百分之五十五，服務滿二十五年增至百分之六十五。服務滿二十五年後，每過一年增加百分之一，即服務三十年者增至百分之七十，服務滿四十年者增至百分之八十。退隱金之最高限度為百分之八十，任何情形不得超過。英制也是按服務年限而定的，即服務十年的公務員可得原薪八十分之十（即八分之一）以後每過一年增加八十分之一。如服務二十年則增至八十分之二十（即四分之一）服務三十年則增至八十分之三十（即八分之三）但以四十年為最大限度，即服務在四十年以上亦按四十年計算，故英國退隱金最高額為原薪之半（即八十分之四十）美制聯邦政府公務員按服務年限分為六等如下表：

一等	服務三十年以上者	退隱金額為原薪百分之六〇
二等	二十七年至二十九年	退隱金額為原薪百分之五四
三等	二十四年至二十六年	退隱金額為原薪百分之四八
四等	二十一年至二十三年	退隱金額為原薪百分之四二
五等	十八年至二十年	退隱金額為原薪百分之三六
六等	十五年至十七年	退隱金額為原薪百分之三〇

第二類依服務年限而定，以全部或最後數年平均薪俸為準者。法制退隱金以該公務員最後三年的平均薪俸之半數起碼，服務三十年以上者，可另加平均年薪的六十分之一，（外勤公務員服務在二十五年以上者，加平均年薪五十分之一）但最高以最後三年之平均半薪的四分之三為限，不得超過。意制退隱金之數額依其退職前最後三年薪俸及津貼之平均數計算之最少者為每年九百里拉，最高為平均薪額十分之九。比利時退隱金每服務一年為最後五年平均薪俸的六十分之一，最高以平均年薪四分之三為限。

第三類依捐款之多寡而定者。瑞士之以公務員之強迫儲蓄為退隱金之一部。其制公務員服務達五十年者，即可停付儲蓄，女公務員服滿三十五

年者，即可停付儲金。退休時所領之退隱金即能領還其儲入之金額及利息為原則。

第四類依服務年限兼及退休者之家庭狀況而為之差別者。法國制度，退職的公務員如果已有三個十六歲以上的子女，他可以多取年金的十分之一；四個子女以上，每多一個就增加百分之五。這種辦法是法國獎勵人口政策的結果。

以上各種制度，按服務年限之久暫為退隱金多寡之標準比較合理，因為獎勵服務年限久者，公務員能安於職位，而服務久者對國家之貢獻多，自應多得退隱金。以最後之薪水額為基礎者，使高級官吏多得退隱金，以最後數年平均之薪俸為準者比較和緩。實則人們以光陰與精力貢獻國家，大官與小官相同，其退隱金之差別不應太懸殊。在官俸相差太多之國家，不應以最後薪俸為準，而應由國依照官階，按生活費用之實際情形另定標準。其有最低額與最高額之限制者，尚可減少此弊，因高官亦不能超出最高額，小官也不能低於最低額，如此則小官可以勉強維持生活，大官也不致過於豐厚享樂。行政制度和其他制度相同是整個的，欲使退休制度完善，則必先使職位分類及薪俸制度完善，如大官與小官的薪俸，勿使相差太多，便是優良退休制度之幫助。

退隱金的給予各國多規定至本人死亡為止，亦有規定年限者（在原則上是不能繼承的。（至公務員死亡後之遺族卹金，又當另論）惟在退休時家庭負擔較重人口過多者，與單身之男女其生活需要顯有不同。故法國規定退休時因有未成年之子女而多給金額，亦甚公允。近世社會進步，女人亦多服務公職，有收入，因此法制之但以未成年子女為準亦頗合理。

四 退隱金的來源

退隱金是一種浩大的支出，這種費用由誰負擔呢？在過去歷史上，退

隱金為君主之恩惠，為慈善性質，故退隱金由政府負擔。現代觀念不以退隱為政府的恩惠，故有公務員個人捐款的。現今世界各國退隱金之來源有兩種制度：

（一）是完全由公共行政機關負擔者。（此所謂公共行政機關，包括政府及自治團體）公務員不必出錢，退休時即可領到退隱金。此制惟有德國官吏方面，及英國，比利時行之。

（二）由公務員自己負擔全部或一部者。法國意大利均於僱員薪水中扣除百分之六，瑞典扣除僱員薪水百分之三至百分之六（因薪俸多寡而異）挪威扣僱員薪水的百分之十。美國的公務員將每月薪水的百分之二·五提出作為退職準備金。瑞士制度比較完備，其退隱金由政府及公務員分担，其分担的情形是：政府之負擔為公務員每年薪俸額百分之七，並儲蓄金管理之經費。公務員之負擔為薪額百分之五。

以上兩種制度各有利弊；退隱金完全由政府負擔使公務員之負擔減輕，尤其在平時薪俸收入較少之公務員，平時薪俸剛剛夠維持其生活，若每月扣除若干，使公務員物質上不足，精神上感覺不快。且政府獨自出資則管理施行較為方便。但在事實上退隱金數目浩大完全由國庫負擔亦不無困難，許多學者即以此為反對退休制度之理由，故以政府與公務員共出資為佳。此制與社會保險制相似，其優點為：政府與公務員共同出資，一方可減輕國庫負擔，一方公務員也不感覺此制不便。在公務員方面類似儲蓄，以平時稍加節儉，退休時可得滿足生活需要之收入。又因為公務員須出一部分錢，則要求退隱金者不致太多，金額也不至於過高。公務員出一部分錢，則公務員可參與保管事務，則易收管理善良之效。惟所應注意者，公務員所出之數目必須較少，須以不影響其平日生活為限。因此高級公務員不妨多出些，低級公務員可少出，或最低級公務員自身不出錢。政府所出必須較個人儲蓄者為多，方可發退休制度之效能，否則純為個人儲蓄則與政

府無關，而公務員安心職守，努力服務之效果均將減少。

五 退隱金的存儲

一般人對退休制之懷疑者，首為籌款問題。這樣一筆大款，如何籌出實為一重大問題。即退休制易施行，籌款為難。於政府方面之籌款，可分為（一）集中籌款制與（二）分散籌款制，前者，即一切退隱金悉由國庫支給，後者之制，退隱金由退休者各該管之地方省市與金庫支給，此兩種制度就籌款之容易起見以後者為宜。至政府與公務員之混合或共同籌款之方法有三種：

（一）現款交付制。此制由政府及公務員每年徵收或籌集一定之現款，存入總管理機關以供本年依法退休者退隱金之支付。所謂現款者，即無須事先儲集，或事後籌補。此制之利即管理容易，然其弊點亦甚多。如遇社會不景氣，或政府財政困難時，籌款困難，不足供退隱金之支出。而現收現支，收入與支出之數目難相融洽。而無確定基金，基礎不穩，退休制有中斷之危險。而公務員本人所支之儲金被他人領去，將來本人退休時，退隱金之有無多少均不定，殊欠公平。

（二）年金儲入制。此制即由政府及公務員預先逐年撥儲金額，專款生息，以供將來退休或離職時支付退隱金之用。並根據生命統計預計各個入退休之時期及退休後生活之平均年數，由此平均年數推斷該公務員所必需退隱金額，再以此金額平均分攤於現在至退休時之各年，決定每應儲入之款。（並按複利計算）至退休時則該公務員所領之退隱金恰足供該公務員養老之用。此制計算複雜，保管與投資不易。故必政府對儲入之基金有完善之計劃，穩固之保管，安全之投資，方可免除風險，保證利息收入之確實。然此制之優點特多，主要者為預先計劃之周密則支付退隱時必穩妥可靠，且非個人存儲之款，自己支用，即不支用他人之儲款免去現款交付

制之缺點。又退休制本在淘汰失去工作效率之公務員，此種公務員既失效能，又得生活上之費用，故此輩必須出相當代價方為公允，此年金儲入制由公務員自己存入一部款項，備將來退休之用，亦可謂公務員工作能力逐年消滅時應受相當之貶價。

（三）負債累積制。此制即當公務員退休支付退隱金時，現行舉債，將來逐年分期償還之謂。政府可發行公債籌足此款，以付退隱金，再由其他公務員按期儲款，逐年清償。此制若完全由政府負擔退隱金，尚無不可，若係政府與公務員共同負擔者，則此人所領之退隱金由他人償還，亦非公允之道。以上三制，惟年金儲入制為較優。

六 市公務員之退休問題

各國退休制度之施大都全國一致（聯邦國家當然除外）惟市政府以行政特殊關係其退休制度有另述之必要。因市行政中技術性之公務員特別多，又事務官多於政務官，故退休制之施行更為重要。美國各市政府最初對窮老之公務員予以事輕之職守，如看門人，清道夫之類以終其身，波斯頓市曾經將老公務員任為巡視吊橋，報告過往船隻數目之職務，日給薪水三元，以代撫卹。惟此法常令年青之公務員灰心，彼等以為一年盡瘁公務，所得不過為一低下職務而已。其後美國各市政府試行由公務員薪水扣出一二成作為養老金之法，公務員多反對。若全由市政府負擔則納稅市民又起反對。實因美國各市政府人員薪給較高，位置穩固，納稅市民均感覺無撫卹之必要。因此最初惟職務具有危險性如警察及消防隊員者始有退休及撫卹辦法。紐約市之警察退休撫卹法始於一八五七年，可謂最早，然此後各市採行退休制度仍祇限於少數職務特殊之公務員。至於一般公務員之退休，首於一九一五年行於費拉得而非亞市，以後紐約市於一九二〇年，芝加哥及三藩市於一九二二年，波斯頓於一九二三年先後行之。（接至第三八面）

我國地方教育行政制度的研討

莫國康

一 緒論

「地方」二字原是「中央」的相對名詞，照我國教育制度言，所謂地方當係指省市（特別市）及縣市，然按諸實際，縣才是行政的基本單位，故本文討論，以縣為基礎，省市則略而不論了。

教育既已被認為國家的事業，民族生存所繫，則其首要在於教育之普及，欲求教育之普及，又必賴有健全的地方教育行政制度，地方教育行政制度之健全與否，直接影響於全縣教育的進行至巨且大，幾十年來地方教育無大進展，最少，地方教育行政制度不良，為其重要原因之一。此層在我國尤關重要，一因我國地域遼闊，各省區對於縣區之督導特別困難；二因縣為地方自治的單位，教育為促進地方自治之良好工具，故為全國及地方計，均有急切樹立健全的地方教育行政制度之必要。茲擬將我國地方教育行政制度作一檢討，然後略述就目前需要應予改進的意見。

二 我國地方教育行政制度的沿革及其得失利弊

（甲）勸學所時代

我國地方教育行政制度，創始於光緒三十二年，各廳州縣設立勸學所，以為各地方教育之統轄機關，可惜當時未有完善的計劃，不特組織簡陋不堪，且毫無設備，徒有機關之名而無工作成效可言。試看勸學所之組織如何規定，即可想見一斑。

勸學所組織內容要點：

一·每所設總董一人，由縣視學兼充，受各該地方官之監督，綜核全國各區學務。

二·總董之下，設勸學員若干人（每區一人）負各該區內勸學之責。所謂地方教育行政機關，不過如此而已。各區勸學員之職責，非為各區教育工作之設計推行，而僅為區內勸學事務。全縣教育事業，全歸總董一人負責，如何能望其有發展？宣統二年更因勸學所權限與縣地方自治章程（宣統元年所頒布）所規定之自治事務所權限發生衝突，遂將勸學所章程加以修訂，修訂各點如左：

一·勸學所改為府廳州縣官教育行政輔助機關。

二·總董名稱改為勸學員長或所長。

三·勸學員仍舊。

四·勸學員長或所長及勸學員之任用，改由地方長官申請省提學使司派充。

五·勸學員長或所長及勸學員任期均為三年。（新增）

六·必要時得設書記一人至三人。（新增）

增訂人員任期及得設書記辦事，此為較前進步。惟就權限言，勸學所本為獨立性質，現已淪為普通行政的附屬機關，勸學員長或所長已無獨立權力行事，一切唯地方官之命是從，故實際上是更不如前。

迨入民國，一切革新，廳州均改稱縣。在地方行政官制中規定於縣公署設第三科，專管全縣教育事宜，觀此改革，地方教育行政機關仍不免為縣公署之附屬機關，不過因係變革之初，情形頗為混亂，規定自規定，事

實自事實，各縣有遵照規定設科的，有仍設勸學所的，有改設學產經理處的，有改設教育公所的，有祇設各區學務委員的，也有不設任何教育行政機關的。至民國四，一切混亂狀態漸入軌道，教育部為求劃一全國教育行政機關起見，令各省一律規復勸學所組織，章程則稍予修改如下：

- 一、勸學所補助縣知事辦理縣教育行政事宜。
- 二、各所設所長一人，任期三年，得連任，勸學員二人至四人，任期兩年，得連任，書記一人至三人。
- 三、在自治區內者並設學務委員會，由各區學務委員組織之。

勸學所雖經奉令規復，然權限仍如往日無大出入，仍係一種純粹官廳性質，自難發揮其效能，領導全縣教育向革新之路邁進。

(乙) 教育局時代

時代潮流天天向前進，新的時代，有新的需要，勸學所的組織，名實俱不能滿人意，因此，社會人士漸有要求改革使配合時代的呼聲。民國十年，第七屆教育會聯合會在廣州舉行，即有改革地方教育行政制度的提案，翌年教育部召集全國學制會議，又復有人提出此議。旋即通過廢勸學所改設教育局，十二年教育部正式公布縣教育局規程及特別市教育局規程。至此，地方教育行政制度，另成一新局面，茲摘錄教育局規程要點如左：

- 一、局設局長一人，視學事務員各若干人。
- 二、局長商承縣知事主持全縣教育事宜並督促指導屬於該縣之市鄉教育事務。

三、教育局長之資格：(1) 大學教育科或高等師範畢業；或(2)

師範學校本科畢業並曾任教育職務二年以上；或(3) 專門以上學校畢業並曾任教育職務二年以上者；或(4) 曾任中學或小學校長三年以上者；或(5) 曾任教育職務三年以上者。[(4) 及(5) 兩項資格須於二年內在會經備案之教育講習會或暑期學

校研究教育行政得有成績證明書者，或對於教育有著作者]

- 四、局設董事會，董事定為五人七人九人三種，照地方情形決定名額。董事資格：(1) 研究學術有成績者；或(2) 辦理社會事業有成績者；或(3) 有籌劃經濟能力者。董事之職權：(1) 審議縣教育之方針及計劃；(2) 籌備及保管縣教育經費；(3) 提議關於教育事項。

五、全縣市鄉，由教育局酌量學區，每區設教育委員二人，辦理各區教育事務。

六、一萬人以下之縣，經省行政長官之核定，得聯絡鄰縣合設教育局。

由此看來，這次改革比任何一次改革進步，其優點：第一，教育行政機關已由附屬性質進為獨立；第二，權限擴大，局長有權力可以負責全縣教育計劃及實施事宜；第三，設立董事會，負責定計劃及建議責任，將立法執行分開，可收集思廣益之效；第四，教育局長資格有嚴格規定，富有教育專業化之精神；第五，人口過少的縣區，得聯合鄰縣合設一局，能切合各地之財力及需要；第六，除局長外，其他人員名額不予規定，使各地方有伸縮餘地。此制雖比歷次改革為進步，惜祇行了四年。至民國十六年，國民政府成立，各種制度皆已變革，地方教育行政制度亦隨而有所改變。舊日之縣教育局規程已不復採用，另於中央所公布之縣組織法中規定：

一、縣設教育局，但有縮小範圍之必要時，得呈請省政府改局為科，附設於縣政府內。

二、教育局掌理學校，圖書館，博物館，公共體育場，公園及其他文化事業。

三、縣教育局之組織與權限，除法律別有規定外，由省政府定之，並咨內政部備案。

四·縣教育局設局長一人，由縣長就考試及格人員中遴選，呈請省政府核委。

五·縣教育局局長應出席縣政府會議。

除此之外，並無統一的教育局組織規程，是故各省自定組織，決定權限，致各縣教育局之組織大小，權限大小，悉聽各省當局之決定，致各縣教育行政機關之名稱，組織各有差異，有組織較大，分科（或課）辦事的，而分科（或課）又有分爲二或三之別；有不分科辦事的；有仍採用大學區制所頒布之教育局暫行規程之精神，增設教育委員會的；有在縣政府內改設教育科或一科的，各地方情形雖未能一致，然此制却一直沿用至現在。

這種制度，當屬一種革新，使各地方有伸縮餘地，易於適合地方的情形，倘教育之重要已爲全國上下所認識，地方制度健全，或可使各地教育之措施，因各省得根據幾條原則可以自行籌劃而易發展，可惜我國地方情形尚未達到這種階段，所以，仍有其弊：第一，無明文規定設立審議機關，故雖有若干地方有教育委員會之設，然組織不完善，各縣規定亦不一致；第二，因有『有縮小範圍之必要時，得呈請省政府改局爲科』的規定，致若干地方官以政費短絀爲詞，改局爲科，尤以最近數年，戰事影響，改局設科者更形普遍，試問一縣教育事業何等繁重，以科長地位之低微，即有專才，而欲使之領導全縣教育，確難乎其爲科長了。何況科長多屬普通人才，以普通行政人員自視，實不諳如何去發展教育；第二，局長任期無規定，易使人存『五日京兆』之心，不能安心工作，從詳計劃。

三 當前地方教育行政制度改革意見

從地方教育行政制度創立以來，勸學所組織太過簡陋，固無足論，改制以後，教育局組織較爲切合較爲進步，亦無何建樹，其原因實在於制度本身未臻完善，和人事不健全所致。但又何能拖延至於今日？則由於大多

數人不加過問之故，制度不健全，地方教育無由發展是理所當然，是故今日而談教育建設，當以普及義務教育爲首要，而義務教育之實施，實在地方，因地方與人民關係最爲密切。因此，地方教育行政制度的改革，實爲當前之首要問題。其應刷新與調整的約有下列數端：

第一、各縣教育局必須設立 過去教育局之存廢，似被認爲無關輕重。現在正努力於教育建設，倡行普及教育之際，完善健全的地方教育行政機關是不可缺少的，改局爲科附設於縣政府內的辦法，未免因噎廢食，一則科長地位太過低，報酬微，實無法求人事之健全，二則科之性質純爲附屬性，缺乏獨立權限，不能領導全縣教育，三則一科人數過少，難於劃分工作。故應絕對廢止設科辦法，明令規定一律設立教育局，在一縣財力不能設立時，寧可採取聯合鄰縣合設辦法。

第二、教育局的組織應配合地方情形 教育局必須設立已無疑義，但我國幅員廣闊，各地方情形至不相同，是以組織之大小，不宜強求整齊，應視地方地域之大小，人口之多寡，財力之厚薄，教育事業範圍之廣狹，以爲決定之原則。如此，才不至使情形優越縣區，感到組織過小不足應付，而貧瘠之區，則嫌組織龐大，能力不足以支持之弊。

第三、教育局要與普通行政協作 設立教育局，目的在使其有獨立權限，可以負責計劃地方教育之進行，發展教育事業，故爲事業進行上之靈活，必須有普通行政密切協作。

第四、審議機關不可缺 查民國十二年教育部所公布之縣教育局規程，與設立董事會之規定，負籌備經費，審議計劃及建議之責。此實爲值得採用之優點。今日言規復組織，名稱不必拘泥於稱爲董事會，但求有此實質而已，有了審議機關，可收集思廣益之效。各當地專家，及社會人士有貢獻教育意見之機會，有共同負責推行教育之責任，使教育事業真正成爲全縣人民之事業，局長又不致大權獨攬，獲得社會之助力，故教育局設審

議機關實屬必要。

第五·教育局應有研究機構或人員之設置 關於種種教育問題之研討，教育學術之介紹，教育測驗及統計之辦理，改進方案之研求等工作，非有專門機構或專門人員為之負責，地方教育不足以言改進，故應於教育局內增設研究部門或設置專人主其事。

第六·實行學區劃分制 我國縣境遼闊，交通不便，地方教育行政機關對於各鄉區教育之督導，常有鞭長莫及之苦，致偏僻地區之學校校長縱欲懇求改進，而亦以不能向當局請示為艱，此種學區劃分制，正為此弊之對症劑。此制遠在清末已有規定，民國以來仍沿其制，然考其實際，除若干地方已有學區之劃分，教育委員之設置外，並無實際行政。以我國國情言，學區實為地方教育實施的基礎。倘能組織完善，對地方教育有莫大之幫助，其劃分原則，最輕便之法，莫如以自治區域之劃分為基礎，以取得自治行政人員之協助，在自治未開始的縣區，如已有劃分的可暫仍用舊制，未有的則可從事調查後以人口密度而劃分。

第七·教育行政人員任免之限制 教育行政人員之良莠，大有影響教育事業之進行。所以近十幾年來「教育專業化」已高唱入雲。一個不懂教育行政的人辦理教育行政，確難期有美滿效果的。故教育行政人員之任用，必得合乎一定標準，審慎從事，一經任用，滿一年而無過失的，應繼續若干年內不予更動為原則，因為教育乃百年大計，所論「十年樹木百年樹人」，絕非一年半載可見其效。良善的計劃並不是短期內所能完成，是故教育行政人員之任用須嚴格選擇，選用後應有以保障，使人不致存「五日京兆」之心，庶可從容籌劃進行。

地方教育行政制度應與應革者當不止此，以上所述，僅為舉筆者管見所及，以貢獻當局及社會人士之參考而已。

(完)

(接自第三四面) 巴爾特談到一九二六年始行全體公務員之退休撫卹制，聖西那第則直到一九三一年方實行。歐洲大陸各市政府之退休與撫卹初亦側重特殊職務之人員，漸漸及於一般之公務員。大抵退休制度比因公死亡之遺族撫卹發達較晚，其發展的程序是由因公死亡之撫卹，漸及於因公殘廢，再進及於疾病貧老之退休。就公務員之範圍論，是由有特別危險性之職員及普通公務員。

在自治之市其公務員之退休可別為規定，在非自治之市，市府為國家機關，其性質與省縣政府相同，自應完全遵行中央法令，實施全國一致之退休制度，惟對退休制度之立法，國家應注意特殊職務者之情形（如有危險性之職務）予以特別之規定。我國公務員撫卹條例，對於警官或長警規定較優之卹金亦即此意。

七 結論

今世各國對於退休制度之推行不遺餘力，實因此制為優良文官制度之基礎，肅清貪污之利器，使公務員安心供職之良方。其效用之大，非片言所能道盡。且公務員退休制施行後，雖現時之薪俸較低仍可維持清明之吏治，實一舉數得之法也。我國現制雖有撫卹條例之規定然受領年金之條件較高，尙未能普遍廣泛的施行。且公務員自己儲蓄一部分制度似亦可以採用，則行政效率必將更行增大矣。

補 白

朝廷設官，原以為民，官必愛民，乃為盡職。故府州縣官，皆以「知」為名，又名之曰地方官，謂地方之事，府州縣當無可不知也。百姓稱官曰「父母」，自稱曰「子民」，謂民間苦樂，府州縣當無不關切如一家也。

——清陳宏謀——

地方行政與警察

李時雨

國家行政作用，可分為積極的與消極的兩種，積極的行政作用，是以增進國家福利為目的，消極的行政作用，是以保持公共安寧秩序與善良風俗為目的，增進社會福利，固然是國家行政最高原則，然而公共安寧秩序與善良風俗不能確保，則積極的行政作用，便難發揮其效能，基於此點，凡是一個國家，欲謀一切行政效能發展毫無缺憾，首先要注意警察，有健全之警察，使之與地方各個行政機關，取得緊密聯繫，相輔而行，方能達成增進國家社會福利的目的。

警察在國家行政上，為內務行政之一部份，無疑的是屬於國家行政作用之一，所負的使命，是防止公共危害，維持公共安寧與善良風俗，就國家行政立場而言，是屬於消極的，可是近代文明國家警政，已由於消極的防患於未然，制裁犯罪於已然，進而趨於積極的強制指導，以圖增進國家人民之福利，尤其處於非常時期，為求戰爭體制之完成，國家一切權力之行使，我們要把警察職權發揮到頂點，責任盡到最高限度，在消極之中，無形要包含積極的作用，但是附帶解釋一句，強制限制，干涉指導，警察是依照法令的規定，可以限制人民的自由，遇有違反法令的人，加以指導或干涉，這些作用，大而為謀公共安寧，小而為保其個人法益，決非以能強制干涉，來發揚警察威嚴去欺壓民衆的，所以我們應把警察當作國家行政上最重要的一部門，立在地方行政上的最前線的先鋒。

地方行政，舉凡財務，教育，實業，建設，福利，以及地方人民自治等等，其性能作用，直接間接以增進國家福利為目的，雖其行政性質不同，担當使命各異，歸納言之，殊途同歸，分工合作，向着國家復興，人民

安樂的目標出發邁進，但是這些庶政推動，沒有警察的力量輔佐，有時必至窒礙難行，舉例來說，政府為充裕國庫，必有警察協助財務稽征人員調查稅收，為普及教育，警察必協助教育機關，強迫兒童入學，衛生機關，為注意市民健康，警察必協助施行防疫，他如修建公路，社會福利等各種問題，甚至人們日常生活，莫不與警察有密切關係。

我國的警察始於遼清光緒末葉，創辦迄今，雖有四十餘年的歷史，顧其實際，不過各都市的警察機關，粗具形態，其他縣鎮，徒有其名，而無實在，不但人民福利，無法指導，即地方安寧秩序，亦難維持，遑論協助地方行政機關，推行庶政。

現在我國的警察實況

我們欲明瞭我國的警察實況，不能不次第討論，應分為中央警察，與地方警察，茲將其權能簡述於後。

一、中央警察

中央警察機關，是綜攬全國警政的樞紐，當遼清庚子年（民國紀元前十二年），八國聯軍攻入京師，清帝西奔，北京治安無人維持，外人乃臨時在北京設立治安所，招募華人充當巡捕，來維持當時社會秩序，辛丑和約簽訂，聯軍退出，安民公所因而取消，清廷乃創設協巡營，不久將協巡營改為工巡總局，嗣後清廷派大臣赴日考察警政，以為借鏡，袁世凱奏請在天津設立巡警局，奏准試辦，結果成績良好，乃通令其他各省，仿照辦理，次第推行各縣辦理，光緒三十一年，清廷為謀整理全國警察起見，於中央設立巡警部，此為我國正式中央警察機關創設之緣起。

民國成立，因為警察屬於內務行政之一，將中央警察機關改隸於內政部為「警政司」係全國警察行政的中樞，而內政部實為全國警察行政最高的中央機關，故其職權，不獨有指揮監督各地方最高級行政長官執行警察事務的權限，且能對於各地方警察最高行政長官的命令，或處分，認為有違背法令或超越權限時，得提出行政院會議；決議後，將其停止或將其撤消。

二、地方警察

地方警察機關，除了中央警察以外，所有各地方警察機關，均得謂之地方警察，不過我國幅員遼闊，各地情形各有不同，不但各地地方警察機關組織差別，且名稱亦異，以現在情況為準則，應區分為首都警察機關，省警察機關，市警察機關，縣警察機關，茲將以上各機關概況略述於後。

(甲) 首都警察機關

首都警察機關，是中央政府所在地的地方警察行政機關，以其與中央政府接近，且首都人文薈萃，事務複雜，與他處迥異，故首都警察機關，直屬於中央政府警政機關（內政部）管理，惟其名稱與組織，每因時代變遷，屢有更改，或名曰京師警察廳，或名曰首都公安局，或名曰首都警察廳及首都警察總監署，故其雖隸屬於內政部，掌理首都警察行政事宜，但對於南京市政府，仍有協助進行的責任。

(乙) 省警察機關

省警察機關，是指各省最高級警察行政機關而言，依照現在組織各省政府為地方最高級警察行政機關，故省政府次於內政部為第二級的警察監督機關，各省警務處，又次於省公署，殆為第三級的警察監督機關，過去我國警務處會一度隸屬於民政廳，則警務處又降為第四級的警察監督機關。

地方行政

現在中央政府，鑒於警察為內務行政最重要的部門，於還都後行政院

下設立警政部，嗣將該部取消，警政事宜，仍劃歸內政部，可是各省警務處，依然直隸於省政府，與民政廳平行，此點值得吾人重視，蓋省警務處，為全省水陸警察機關的樞紐，若屬於民政廳之下，其地位降低，對於所屬機關處分或命令，必生忽視的現象，尤其處於非常時期的國家，應深知警察的責任艱鉅繁重，此種問題，當予特別慎重，我們如要強化警察的機構，省警務處的權能，應當提高，隸於省政府是符合時代環境為合理的，隸屬於民政廳無異的是降低警察權能，忽視警政，是不對的。

(丙) 市警察機關

市警察機關，是指各省市的警察行政機關而言，我國各市的組織，有隸屬於行政院，有隸屬於省政府，顯明的解釋，凡是特別市均隸於行政院，普通市皆屬於省政府，職是之故，警察的組織機構，與管轄的關係，亦有差別，故各省市之警察機關，有直隸於省政府管理，受警務處監督，有逕歸市政府管理的，歸納來說，特別市的警察機關，多由市政府管轄，普通市或省會特種警察機關，有隸於省政府警務處及市政府管理的。

(丁) 縣警察機關

縣警察機關，是指各縣警察機關而言，不過縣的警察歷史，較市的警察為悠久，遼清末葉各縣設巡警署，民國成立，改為警察所，北伐後又改稱公安局，現在各縣均稱警察局，惟華北地方警政，與華南各地警察組織，微有差別，例如山東省設警務廳，綜攬全省各縣水陸警政事宜，各縣警察機關，均為警察所，現在政府統一，對此警察行政機關，應予全盤調整改善，以趨一致。

基於以上略述，我國警察，創辦既有四十餘年，歷史性不謂不久，究其實際，僅粗具形態，毫無長足進展，其原因所在，不外下列數點。

一、過去政治未能步入軌道，政府對於警政之設施，均因陋就簡，以致警政不能進展。

二、軍閥割據時代，以軍隊為私人爪牙，祇知擴充實力，對於警政，多所忽視。

三、警察經費未能確立，警察素質低劣，未能充分發揮警察權能，使人民對警察無正確認識。

上列問題，是影響警政不能進展的結核，想留心警政的人們，早有認識，我們要打算內政修明，國家躋於富強，今後警政，必須堅定確立以後辦法。

一 關於警察經費

警察行政，在我國名義上雖是屬於國家政府，實際上，等於地方自治，因為政府對於警察經費，不經國庫開支，而使之就地籌款，（如房雜警各捐）以作當地警費，以致各處警察經費，各不相同，我們以為欲謀警政之整頓，須自確定警察經費為着手，應責成各省市通盤籌劃，編列預算，規定中央警察機關，與地方警察機關，實際所需經費，以便統籌統支。

二 健全警察組織

我國警政最高統制機關，為內政部，然各省市大都各自為政，編制不一，事權分歧，以致力量不集中，指揮不便，揆其原因，實由組織不健全，統制力量微弱之所致，考之德日警察，均由分權制，漸趨於集權制，此點值得我們注意仿效，我們以為健全警察組織，必須招集國內警政專家，厘定各種警察機關組織大綱，一方能使顧及因地制宜，一方能使警權集中，此為改善警政最重要的問題。

三 改善警察待遇

外國警察待遇，月間所得薪給，除仰事俯蓄外，尚有餘款儲蓄，年老退休，可領養老金，以精神言，則生活有保障，可以安心工作，回顧我國警察，在精神固感痛苦，而月間所得報酬，尚不足一人之溫飽，遑論仰事俯蓄，是以我國各地警察，每因生活問題，不克安心服務，迫於利誘貪污

違法行為，層出不窮，吾人欲求警政修明改善警察待遇，誠為當前要務。

四 確定教育方針及計劃

上述三問題，尚係事的問題，關於人的問題，更為重要。良以警察教育，實為改良警政之基本工作。無論警察經費如何充裕，警察組織如何完善，警察待遇，如何優異，設警察之思想不純正，知識能力不充分，則流弊所及，每易使利民之法令，成為病民之苛政，合法之工作，反為違法之舉動，其結果仍不能收警察之效果。是以欲得良好之警察，必先從完善之警察教育入手。夫警察之事務，在一般之公務員中，至為瑣碎繁雜，而與人民所發生之關係，又至為密切，是以教育警察，亦應由參照其工作而先有確定的方針及計劃，警察教育應從精神及技能雙方並進始能有效。在精神方面，設法改變其個人自由主義，免除自私自利之惡習，祇知有國家，有民族，有社會，而不知有私人，在技能方面，則施以一切服務上必需之知識與技能。則自能奉公守法而不致國家徒費警察經費而毫無警察實益。

總之，警察為國家推行一切政務的原動力，國家應以警察為實施一切政務之工具，換言之，國家無警察，任何事務，則不能澈底發揮其效能，蓋國家所有行政權，不過為管理國家事務的一種力量，力量本屬空洞無物，必須寄託於實體上，方能表現其作用，此種實體固為國家推行地方行政各個機關，然實際執行則由警察負責，故日本及歐美警察其定議曰「警察是以一般統治權為基礎的權力作用。」此即警察實體的作用，所以警察作用，完全為傳輪政府管理事務之力量，以達於人民者，無論任何國家，若無警察執行任務，則一切法令，皆成幻想圖案，而不能生實際效果。

政府執行統治權，須警察護衛，既如上述；而人民之財產身體自由，又須賴警察予以保障，尤為吾人所習知者，警察之重要性，於此可見一般。非片言可了，且實施改善，尤須為多方面的推進，始克有濟，如僅能為局部的改善，於事實上亦殊渺裨益。上列各點，係舉其犖犖大者，聊以供研究警政者及當局之參考而已。

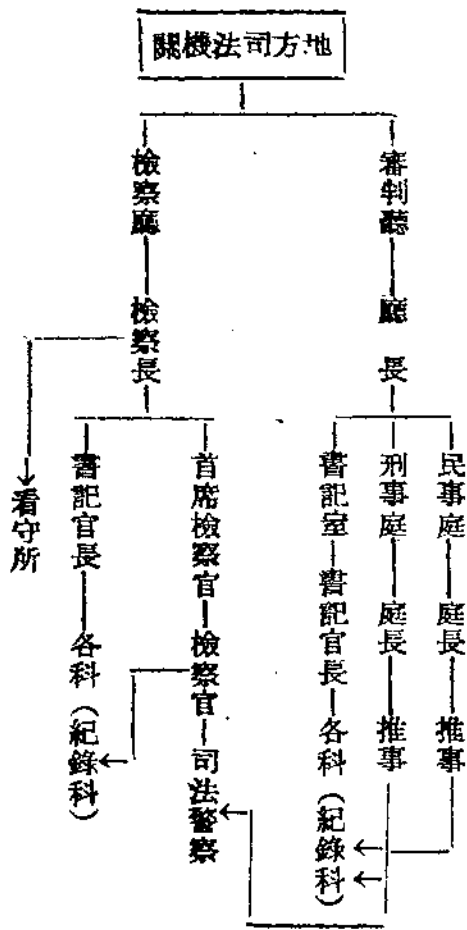
檢察制度擴大以後

我國司法機構組織上之變遷，概括言之，可分為三個時期；(1) 審檢兩廳平等對立時期，自民初迄民國十六年。(2) 審檢混合組成法院時期，自民國十六年國民政府遷都南京迄民國三十二年六月末日。(3) 審檢劃分，檢察制度擴大時期，自民國三十二年七月一日以後，即現行之法院與檢察署分立制度。其中雖有例外之處，如民國十六年初，江浙兩省高地法院會施行委員制，(以民刑庭長首席檢察官及書記官長組成委員會)以及上海成立臨時法院嗣改為特區法院等情事，惟在制度上無甚出入，姑不贅論。

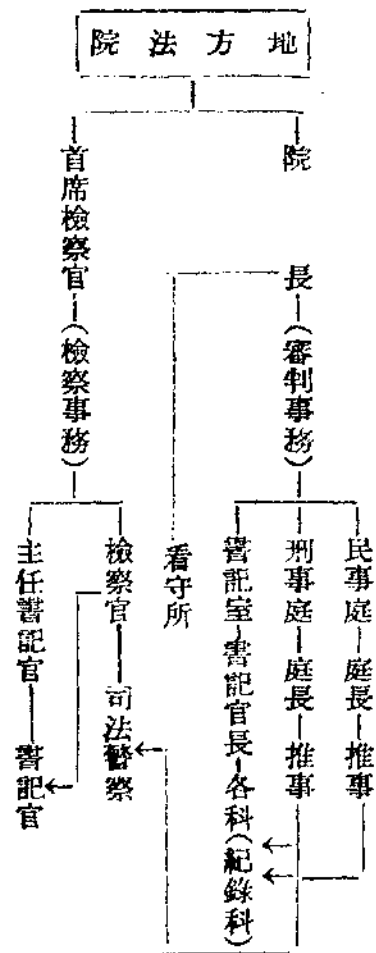
次：

茲為明瞭起見，就上述三種組織，按地方法院之情形，分列系統表如

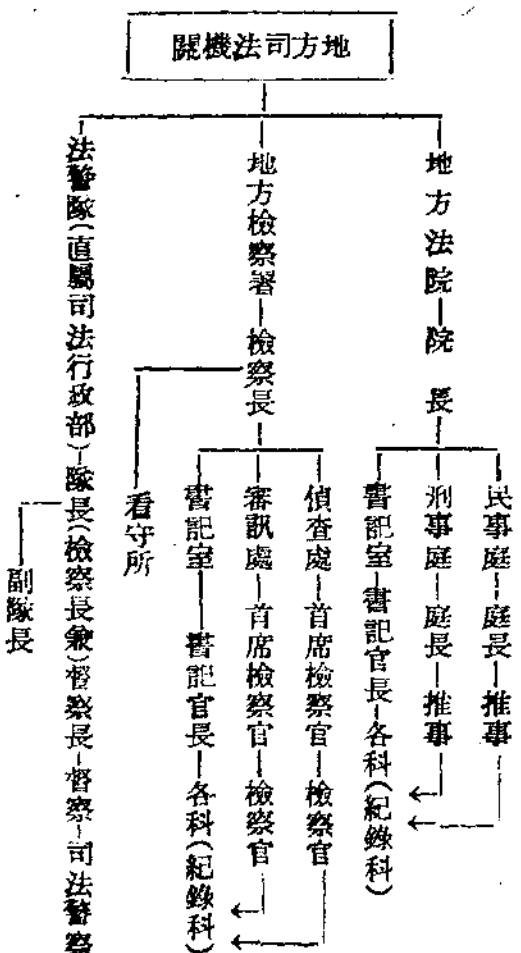
(1) 審檢兩廳平等對立時期



(2) 審檢混合組成法院時期



(3) 審檢劃分檢察制度擴大時期



上列三種組織之系統表，吾人試加以比較，第(1)第(2)兩表，除看守所之隸屬不同，以及檢察機構主管長官之名稱互異外，大致尚無差別。惟第(3)表則與前二表之組織大異，其最顯著之點，為將從前隸屬

厚

於檢察官之司法警察，改隸於司法行政部而組成法警隊，以檢察署之檢察長兼任隊長，而形成與地方法院及檢察署並立之另一機構。檢察官及刑庭推事，以系統關係，不能直接指揮。又將檢察官之職權劃分為偵查與審訊兩部份，形成內勤與外勤之工作，其得失利弊實足資吾人研究者。

現行刑事訴訟法第二百零七條規定：「檢察官因告訴發自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，應即偵查犯人及證據」。法文所謂「偵查」云云，係屬廣義的規定。偵查之對象，係犯人及證據，既稱偵查犯人，則犯罪事實，自在其中。故偵查之主要目的，不僅在查明犯罪事實及犯人，並應蒐集證據，以為提起公訴之準備，且應防證據之湮滅及犯人之潛逃。蓋起訴之目的，不僅須調查明白必要之事實，使法院得以審判，且更須保全證據，俾法院有所利用。是以關於對被告之身體物件及住宅或其他處所，於必要時之搜索。可為證據或得沒收之物之扣押。關於因調查證據及犯罪情形之勘驗。對於被告，被害人，證人，鑑定人之訊問，完全包含其中。乃現在檢察署之偵查案件，強為劃分偵查與審訊兩處，偵查專司外勤，審訊則專司內勤，如是則譬如受理一命案或盜案，必先經外勤檢察官之檢驗或履勘，然後再由內勤檢察官對被告等訊問，決定應否提起公訴。吾國訴訟程序之繁複，已早為學者所非難，今對於同一案件實施偵查之處所不同，遂使實施偵查之公務員亦互異其人，欲使案件進行迅捷明確，人民免其訟累，其可得乎？

其次吾人再就現行之司法警察之機構研究之。司法警察之任務，依照刑事訴訟法及司法警察章程之規定，係受檢察官之指揮，偵查犯罪。則在檢察署內所設司法警察部門，其為檢察署之附屬機構，殊為明顯。縱檢察職權擴大組織，無論如何，司法警察之地位，亦不能超過檢察官之上，或與檢察官平等。現在法警隊為直屬於司法行政部之機構，又以檢察長兼任隊長，以致檢察官對於司法警察不能頒發指揮命令，必須以檢察長名義公

函法警隊長轉飭辦理，於是刑事訴訟法關於檢察官指揮司法警察之規定，不啻虛設，且輾轉行文，徒耗公牘，於檢舉犯罪，終不能獲迅速之效。

且司法警察云云應從廣義的解釋為執行司法事務之警察，是以警察局之員警服務於司法部門者，無一非司法警察，如法警隊之組織，儘量擴大在外形上似為檢察職權之確立，而事實上終不免有與警察局職權上發生齟齬之譏。即以上海而論，在一八兩區之警察人數幾及萬人，其他二至七區及七特別區尚不估計在內，現在上海之法警隊之人數僅二百人左右，又何能控制全上海市之司法事務哉？

是以最善之策，莫如仿照從前京師地方審檢廳調用司法警察之辦法，於普通警察之中選擇其素質較佳者，由司法當局及警政當局聯合加以訓練，使為完善之司法警察，派往法院及檢察署服務，除所屬之警政當局外並受司法當局之指揮監督，由司法當局考核其功過，通知警政當局予以升遷，如遇有必須警政當局協助之情事，連絡亦易，迥相當時日子以陸續抽調，則服務於司法機關之警察，不致積重難返，咸為一種特殊階級而收真正司法警察之效。

又查軍警之職權不同，是以組織亦異。現在之法警隊其名稱雖似警察，而編制又類陸軍，服裝階級均仿照陸軍，軍警不分，官兵混雜，法警隊之人員犯罪，是否應依軍法審判，此又值得吾人研究者。

吾人再回顧檢察制度擴大後與人民發生最關切之事，實莫如一被控告便遭羈押，嫌疑之是否重大，羈押之是否必要，在所不問，視刑事訴訟法上交保責付之規定無非具文，且檢察官毫無處分之權，事事須秉承檢察長之鈞意行之，以致看守所有人滿之患，而訴訟人有難言之痛。

總之吾人不反對制度，而祈求施行此制度者須合乎情理。一得之見，願司法當局有所採納焉。

皮鞋專家

中匯皮鞋公司

男女各式

新穎皮鞋

來路紋皮

特價廉售

每日發售
犧牲皮鞋

同孚路二三二號
電話六二六八四

三樂實業公司

買賣經租

房屋地產

代理買賣

有價證券

抵押放款

信託投資

經營一般

企業業務

地址福州路一三三號 電話八九二〇〇號

地方行政月刊投稿簡章

- 一·本刊接收外稿，惟以研究批評地方行政者為限。
- 二·來稿不拘文言白話，概須用稿紙繕寫清楚，加註標點。並於稿端加蓋印鑑，註明投稿人姓名及通訊地址。刊載時署名任便。
- 三·譯稿概請附寄原文，如不便附寄，請註名原書名，及出版者，或原論題及期刊卷等。
- 四·編輯人對來稿有刪改權。不願刪改者須預先聲明。
- 五·稿費每千字三十元起，於每期出版後十日內發出。
- 六·來稿在本刊發表後，版權仍由投稿人保留。惟本社於另行刊印文集時，有自由選用之優先權。
- 七·投稿人除由本社致奉稿費外，並贈送刊登該稿之本刊一冊。補白材料，一律酌贈本刊。
- 八·來稿非經在稿端特別聲明，並附寄貼足郵票之信封者，概不退還。
- 九·來稿文責，概由投稿人自負。
- 十·來稿請逕寄上海西長興路（舊薛華立路）二十六號內十九號本社編輯部

地方行政出版社謹訂

廣告價目

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

製版彩印照價取費

地方行政月刊創刊號

民國三十二年十月十五日出版

編輯者 地方行政出版社

發行者 地方行政出版社

地址上海西長興路（舊薛華立路）二十六號內十九號

經售處 上海五洲書報社

及各大書局報攤

定價

辦法	冊數	定價		連郵費
		國內	日本香港澳門	
零售	一	十元	十二元	十四元
半年	六	五十元	六十元	七十元
全年	十二	一百元	一百二十元	一百四十元

郵票代價十足通用惟以上海通用者為限



華僑工商銀行

董 事 長 袁 履 登
經 理 李 百 強

營業種類

儲蓄部

信託部

銀行部

一 各種活期儲蓄
二 各種定期儲蓄

一 代理水火保險
二 代理買賣房地產
三 其他信託業務

一 往來存款
二 各種放款
三 匯兌業務

上海南京路一八九號 電話 二四一七 三九一七 號