

市縣行政研究

第一卷 第五期

市與市行政

朱枕新

市之要素與定義——城市之發展——近代城市之地位——城市何以必須有政府——市政府之組織問題——市行政研究之重要——市行政學之範圍與定義——對市行政之希望

城市之濟貧行政

沈觀準

統制經濟下統制機構之重要性

張亭
殷亦農

地方從政須知 (中)

國民政府行政院內政部組織法

華北政務委員會內務廳暫行組織條例

華北政務委員會直轄行政區公署暫行組織大綱

河北省各縣知事題名錄

國立中央圖書館藏
四九一四

中華民國三十三年十二月五日出版

內務總署雜誌登記證政字一三四號

經濟郵政登記認爲第一類新聞紙類

中國聯合準備銀行

代理國庫 發行鈔票

總行 北京西交民巷

中國銀行 辦理銀行一切業務

總行 北京

分行處 天津 濟南 唐山

交通銀行 辦理銀行一切業務

總行 北京

分行 天津 濟南 唐山

冀東銀行 政府資本 五百萬元 公積金 一百萬元

北京行址 西交民巷四四號

天津行址 興亞三區八號路

河北銀行 存款利優放款簡便

天津行址：興亞三區
北京行址：西交民巷

中華民國三十二年十二月十五日出版

市縣行政研究 第一卷·第五期

定價壹元 (郵費八分)

編輯兼出版人 朱 枕 薪

北京宣外潘家河沿甲二十八號(電話三〇二六一)

發行者 市縣行政研究月刊社

北京宣內石驢馬大街甲九〇號

印刷者 新民報附設新民印書局

本刊廣告價目

全 面	二〇〇元
半 面	一〇〇元
四 之 一	六〇元
六 之 一	四〇元

欲指定地位者加價百分之五十
長年廣告有優待折扣價目另議

市與市行政

朱枕薪

市之要素與定義

唐丁鄴『洛陽道』詩有句云：『行行車與馬，不盡洛陽城。』又明商輅『長安道』詩云：『層城迢遞入雲賒，處處春風面面花；長樂鐘聲催漏箭，新豐樹色擁行車；歌姬舞榭留明月，貴主粧樓結綺霞；日暮香塵連九陌，鑾輿傳幸五侯家。』所謂城市或都市者，固多若是之殷闐繁華也。然則市者何耶？城市者又何耶？吾國昔者易曰『日中爲市』。周禮言『市位于王宮之北，區而爲三，中曰大市，東曰朝市，西曰夕市，各占一夫之地』。國語亦有『爭利者于市』之語。當時之所謂『市』，不過貨物交易之所，商賈聚集之區而已。多數之市，設于城內。方城內之地曰『城』。城之與市，顯有區別。大抵市必小于城，而位于方城之中。非惟吾國之城多有方城，即歐洲古代，其情形亦與吾國相同。美國韋白博士(Adna Ferrin Weber)謂歐洲『古代之都市，皆爲有城垣之市鎮，因而極易與其周圍之鄉村有別』(The Growth of Cities, P. 6)。如今日英之倫敦、法之巴黎、在舊日皆有城

垣。其後因工商業發達、各種交通突飛猛進、附近四鄉之人民、遂相率趨赴城市。方城以內之地、漸不敷其居住與貿易所用、于是不得不推廣至于城垣之外。又因礮火之進步、淺假城垣失其原有效用、歐洲各國莫不先後拆除。如吾國之上海天津、今亦已不復見有舊日之城垣。廣州舉辦市政之初、即亟亟以拆卸城垣爲急務。李宗黃『模範市之廣州』第一章第二節云：『民國七年、廣州設市政公所、其職務範圍只屬於拆卸城垣、開闢道路等部份。』同時因城中之市集或市場、其貿易範圍由小而大、其始也推廣至於全城、其繼也由全城而推廣至於城外。至是城與市之區別、已消滅於無形矣。今之倫敦巴黎、與夫吾國之天津上海、非全城即其城內外幾皆成爲商場乎。此所以吾人今日習慣上以城與市連成一詞、統名之曰『城市』、市與城市兩名詞、其意義相同、有時市爲城市之簡稱、亦有時市爲專指在法律上取得市權之市之專名。

日本之稱城市、或曰市、或曰都市。國人亦有用都市之名者。此名源于漢。漢書云：『商賈大者積貯倍息、小者坐列販賣、操其奇贏、日游都市。』顧在吾國今日、都市之名、不如城市之名之普遍使用、因願定名曰『城市』。且今者日本自本年七月一日東京改都之日始、都與市已顯然有別、都殆爲擴大之市、一國首都所在之地。吾國之首都則仍沿用特別市制、如南京仍曰南京市是也。今日之南京市與舊都北京市、其城垣固皆仍其舊、

以城市稱之、想亦無何等不恰切之處也。故本刊卽以此城市之定名而首爲之倡、甚願名詞之統于一。

然則以近代之意義言、所謂城市者、果何謂耶？美國葛德諾 (Frank J. Goodnow) 與倍德斯 (Frank G. Bates) 合著之『市政論』 (Municipal Government) 第一章云：『各國皆有大羣之人民、聚居于有限之土地面積內、而吾人多稱之爲城市或城市社會。如此人口之集中、卽是城市之一種特殊的現象。或問：人口之集中何由而來？其份子如何組成之？城市居民之特性又何在？此種問題皆屬於社會學之範圍。吾人所云之城市或城市社會、如僅指許多個人之集合體而言、則此類名詞實含有社會學上之意義無疑。雖然、人口之集中、往往發生不單屬於社會學性質範圍以內之問題。此種社會團體、自必有一行政機關爲之維繫。且因人口稠密之故、城市之行政機關不能與鄉村之行政機關相同。故吾人所云之城市或城市社會、如指行政機關而言、則此類名詞卽含有政治學上之意義矣。』

由是吾人可知所謂城市者、乃合土地、人民、與地方政府之三要素而成、其條件爲『有限之土地』、『大羣之人民』、『與鄉村不同之行政機關』。有此三者、始得列于近代城市之林。然而此外尙須在有限之土地面積上、有大部份地段已建成鱗次櫛比之房屋、大羣之人民、其戶口殷盛稠密者；與鄉村不同之地方行政機關、其組織充實完備者。市行

政學 (Municipal Administration) 之著者約翰費立斯 (John A. Fairlie) 博士之言曰：

『市之產生、有三種根本要素焉：

『(一) 爲地理學上之要素、須有固定之土地、在土地之面積上必有大部份地段已建成房屋、而鱗次櫛比者；

『(二) 爲社會學上之要素、須有大羣人民、居於固定之土地面積上、其人烟稠密者；

『(三) 爲政治學上之要素、須有一地方政府或多數行政機關、管理社會上之公共事務、其組織完備者。

『由是可得市之定義、即凡有大羣人民之社會、其人民居於一固定的有鱗次櫛比的房屋之土地上、并有一有組織的公共行政機關者、皆稱之曰市。此項定義、已包括一切市所以成立之要素在內、然猶有一種法的要素遺漏在外、因市雖爲法所規定、不過各國立法互異、殊難歸納於一簡單定義之中。至於市之人口、不妨規定一統計數字之標準、著者以爲一至小之市、亦至少須有二萬人口；而人口在十萬以上者、即可列爲大城市矣。』

吾國民國十九年頒布之『市組織法』、對於市之人口數目有明確之規定、即『人口在

百萬以上者、在政治上、經濟上有特殊情形者、設市得直隸于行政院』（市組織法第二條）、『人口在三十萬以上者、或人口在二十萬以上、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者、設市隸屬於省政府（市組織法第三條）。其規定甚屬嚴格。然反觀廣東省政府以前所公布之『市組織法』、其人口數字之規定又未免失之於寬。其第一條云：『凡地方人口滿一萬以上、經省政府指定為市者、適用本法』。又民國十年七月三日北京政府以教令公布之『市自治制』、規定『人口不滿一萬人者、依鄉自治制辦理』（市自治制第一條）。觀其文義、舉一反三、可知人口在一萬以上者、即可依市自治制辦理之。市自治制第二條、規定『市分兩種：（一）特別市、由內務部認為必要時、呈請以教令定之；（二）普通市、除認定為特別市外、皆屬之。』其後十七年七月三日國民政府公布之『特別市組織法』第三條、規定『下列都市、得依國民政府之特許、建為特別市：（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。』特別市組織法第一條云：『特別市直隸于國民政府、不入省縣行政範圍』。又同年同月同日公布之『市組織法』第一條云：『市直隸于省政府、不入縣行政範圍』。其第三條云：『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為市』。可見吾國對於『市』之法律、規定較嚴。吾國之所謂『市』、除上述三種市之根本要素之外、尙

須依法律上之規定、可以取得市權者、始稱之曰「市」。此所以市別于縣、法律上事實上皆不入縣之行政範圍。而中國之市、遂寥寥若晨星之可數、不能與歐美日本並語矣。

城市之發展

城市與鄉村對立、其不同之處至為顯著。吾國俗謂「人煙稠密處為市、田野寥濶處為鄉」。大抵鄉村為自給自足之農業經濟社會、故田野寥濶、阡陌縱橫、城市則工商業繁盛、房屋鱗次櫛比、人煙稠密。韋白博士以為「市與鄉不同之所在、為經濟史上重要之一頁、因其顯著處在工業脫離農業而獨立存在。」(The Growth of Cities P. 176)。馬克思之資本論亦云：「因商品交易而發達之每一種分工之基礎、即是城市與鄉村之劃分」(Capital, Humboldt edition, P. 212)。雖然、市與鄉亦自有其經濟上不可解之連鎖的關係。鄉村以農產物與原料供給城市、城市則以工業製造品轉售之于鄉村。亞丹斯密斯 (Adam Smith) 嘗謂「文明社會之大商業、即是城市居民與鄉村居民相互間之貿易。」(國富論第三卷第一章)。誠以城市之特徵、為工商業之發展；工商業之發展、實際即是城市之發展。十九世紀者、城市發展之世紀也。在十九世紀中、尤其是十九世紀之下半、城市面積之擴大、與夫人口之增加、幾乎與年而俱盛、並有多數新城市應運而起、自鄉而成鎮、自

鎮而成市、市之小者、不十數年便變爲大城市。故霍博士 (F. C. Howe) 謂『城市爲十九世紀之產物、亦爲蒸汽電汽運輸等事業之產物。凡文明生活、皆屬之城市生活。在各文明國家、其城市之人口、有日增不已一日千里之勢也』。(European Cities at Work, P. 8)。

張慰慈所著之『市政制度』第二章亦云：『城市的發達是十九世紀所發生的新現狀。例如在英國、一八二一年至一八五一年這一時期、是人民集中於城市的時期。在這時期中、英國城市中人口增加的速率、均是以前所未曾有過的。這並且是工業發達的時期。所以城市的發達是現代文明的特點。無論歐洲亞洲和非洲、均有同樣的趨勢。我們中國雖沒有精確的人口統計、但在這幾十年間、各處城市人口的增加、如廣州、上海、漢口、天津等處、都是人人所共知的。』

近代城市之地位

今日英文中之『城市』(City)與『文明』(Civilization)兩詞、同出一語源、皆從拉丁文中之(Civis)一字變化而來、可見城市與文明之關係爲如何密切矣。韋白謂『古代城市之所在、卽是文明之所在；希臘共和國爲城市國家(City States 譯市邦)、此盡人而知者、亞里斯多德(Aristotle)則言人類生而爲城市之市民。』誠以古代希臘之文明完全爲

城市文明、城市爲希臘人民政治生活之中心、各個城市皆獨立自主、其所舉辦之事、多有屬於國家行政範圍以內者、如外交、如陸軍、在彼時皆歸城市掌管之。當時以城市行政與國家行政混而爲一、不易分辨、今日則各有畛域。所謂城市國家、其意義實指兼有城市與國家兩種性質而言。無如近代之城市並非國家、自不同于歐洲古代之城市、即與歐洲中世紀末之城市亦不盡相同。中世紀末之城市、完全爲中央政府之行政區域、其地位與他種行政區域相等、實際上地方並無自治權。而近代之城市則不然、不但市行政與國家行政有別、且多由國家賦予地方上之特殊權利、爲其他行政區域所不能有者。蓋近代之城市既爲中央政府之地方行政區域、同時又爲附屬於國家之地方自治團體、事實上有兩重地位。故費立博士謂「市政府今日既在多方面居於中央政府代理者之地位、而從事國家施于地方之行政、同時又爲一分立之地方機關、爲適應地方上之特殊需求而服務。如公安與公共衛生、如慈善與教育行政、市政府皆居于國家代理者之地位而執行之；同時如其他關於市政方面之設施、則皆屬於特殊的地方任務之範圍」。(Fairlie: *Municipal Administration*, p. ix)。

英國勞勃森 (William A. Robson) 博士于一九三一年著『地方政府之發展』(The Development of Local Government) 一書、言『中央政府與地方政府之關係、複雜而殊途。中央政府有權力節制地方機關。例如中央政府有立法權、即是其權力之一種』(頁一

九〇）。今日各國之市政府、實多由于中央政府以法律所規定及產生者。雖然、國家與城市之關係、近來確已逐漸改善、趨向于市自治之運動。美國之市自治運動、其進行尤爲顯著。吾國之市自治、則以清光緒三十四年（公元一九〇八年）頒布之『城鎮鄉自治章程』爲嚆矢。民國十年、北京政府內務部制定『市自治制』、採用市長議會制、卽于是年七月三日以教令公布、是爲吾國確定市自治之始、普通市與特別市之分、亦始於此。民國十七年七月三日、國民政府公布特別市組織法及市組織法、於市自治部份、僅規定有市參議會之設置。迄民國十九年五月二日、國民政府公布新『市組織法』、于地方自治之組織、始有詳細之規定、並對於如何推行地方自治、亦規定有辦法。市組織法上以市分爲甲乙兩種：甲種市直隸于行政院；乙種市隸屬於省政府。市區域之劃定或變更、皆須呈請國民政府決定。市長亦由中央任命。而在另一方面、則市公民有出席市民會議及行使選舉、罷免、創制、複決之權。且該市組織法爲市自治未完成前之一種法規、其本身並無恒久性、故其第一百四十四條、規定『本法施行期間、以市自治完成之日爲限。』第一百四十一條載：『內政部于各市區長民選一年後、考核其戶口土地警衛道路及人民使用四權情形、有合于建國大綱第八條規定完全自治縣之程度者、准其成爲完全自治市。』又第十二條規定『市于不抵觸法令範圍內、得發布市令、制定市單行規則。』又第八條規定『市于不抵觸中央

及上級機關法令範圍以內、辦理左列事項：

- 「(一) 戶口調查及人事登記事項；
- 「(二) 育幼、養老、濟貧、救災等設備事項；
- 「(三) 糧食儲備及調節事項；
- 「(四) 農工商業之改良及保護事項；
- 「(五) 勞工行政事項；
- 「(六) 造林、墾、牧、漁、獵之保護及取締事項；
- 「(七) 民營公用事業監督事項；
- 「(八) 合作社及互助事業之組織及指導事項；
- 「(九) 風俗改良事項；
- 「(十) 教育及其他文化事項；
- 「(十一) 公安事項；
- 「(十二) 消防事項；
- 「(十三) 公共衛生事項；
- 「(十四) 醫院、菜市、屠宰場、及公共娛樂場所之設置及取締等事項；

- 『(十五) 財政收支及預算決算編造事項；
- 『(十六) 公產之管理及處分事項；
- 『(十七) 公營業之經營管理事項；
- 『(十八) 土地行政事項；
- 『(十九) 公用房屋、公園、公共體育場、公共墓地等建築修理事項；
- 『(二十) 市民建築之指導取締事項；
- 『(二十一) 道路、橋樑、溝渠、堤岸、及其他公共土木工程事項；
- 『(二十二) 河道、港務及船政管理事項；
- 『(二十三) 上級機關委辦事項；
- 『(三十四) 其他依法令所定由市辦理事項。』

今在華北施行之『特別市公署組織大綱』(民國二十七年四月二十五日公布)第一條規定『凡人民聚居地方、人口達百萬以上、或政治上經濟上具有特殊情形者、得設特別市』。又同年同日公布之『市公署組織大綱』第一條、規定『凡人民聚居地方、人口達三十萬以上、或政治上經濟上具有特殊情形者、得設市隸屬于省公署』。迄著者撰稿時止、華北有三特別市、即北京特別市、天津特別市、與青島特別市是也。普通市、在河

北省者有保定市、石門市、唐山市；在山東省者有濟南市、烟台市；在山西省者有太原市；在河南省者有開封市。

城市何以必須有政府

市組織暫行條例第十二條規定『市設市政府、掌理市行政事務』。特別市公署組織大綱第五條規定『特別市設特別市公署、綜理全市行政事務』。市公署組織大綱第五條亦規定『市設市公署、爲全市行政機關』。可見城市之必須有政府。市公署或市政府之名、蓋二而一者也。然則城市何以必須有政府乎？吾人知城市之爲城市、自必有其種種問題焉、此種種問題者、自必須有一地方政府而爲之處理也。美國學者赫爾(Howard Copeland Hill)論及近代城市問題時、嘗謂『多數人民羣居之處、許多重要而困難之問題即隨之以起。家庭有家庭之問題；學校有學校之問題；教會有教會之問題。城市亦然、城市亦不免有其本身之問題焉。然則孰爲近代城市生活問題之大者乎？則第一爲職業問題。城市之發展、多視其給予市民謀生之機會如何而定。如謀生之機會感受打擊、多數人失業而無工可做、衣食勢必發生恐慌。其結果營業蕭條、人口減少、城市之自身亦將無以自存。故職業問題實爲城市本身生存上最要之問題。第二爲衛生問題。多數人民羣居之處、往往發生嚴重之衛

生問題。如有許多疾病，必須實行隔離療法，否則，患者之隣人亦將傳染其病矣：牛奶及其他食物，爲人生營養上所必需者，普通皆從城外運來，自必須防其污濁；廢物及垃圾之清除，亦以愈速爲愈妙。質言之，防止各種傳染病，供給潔淨之食物，皆不可不加以充分之注意。至于飲料水與市民之健康，關係亦極密切，在城市中，充量供給潔淨之飲料水一事，往往成爲一最難解決之問題。尤有進者，在工商業繁盛之城市，多高樓、大廈、工廠、倉庫，欲得新鮮之空氣及充足之陽光，有時亦非易易。第三爲交通問題。人民之來往、食料及其他物品之運輸，皆不得不惟道路、橋樑、街車及隧道是賴。各項工程之設施已頗不易；而交通上之管理尤屬困難。第四爲治安問題。城市中居民既多，良莠不齊，犯罪之人不能保其必無。芝加哥早在一八三六年時，即已設有監獄；此後未幾，又組織警察隊。且在治安方面言，火患之於城市，危險甚大，爲防止危及全城市之火災起見，防火規則與救火機關皆不可少。第五爲娛樂與教育問題。城市必須有娛樂機關之設備，並須求其健全與動人，反之，不正當之娛樂則加以取締。至于學校、圖書館、博物院與公園，亦城市必要之設備，而缺一不可者。第六爲政府問題。欲謀解決以上各項問題，必須有政府；城市之政府，即是解決城市問題之機關。』(Community Life and Civic Problems, pp. 133—138)。

故城市設立政府之意義，即是圖圓滿解決城市之各種問題，保護市民生

命與財產之安全、維持社會之秩序與安寧、與市民以交通之便利及文化之慰安、復與第二代市民以教育、更促進環境衛生與公共道德之向上。今日吾國之市、尤其是特別市、因有市政府或市公署之故、其行政組織及其行政效率、乃至在各方面所予市民之安全、便利、及其物質的精神的文化享受、無一不較勝于縣。特別市之與縣、其相差不可以道里計。城市之必須有政府、且必須有良好之政府、豈不彰彰明甚乎。

市政府之組織問題

吾國之市、不入縣之行政範圍。吾國之市組織、亦不同于縣之組織。民國三十年十一月二十日修正公布之『市組織暫行條例』云：

第十二條 市設市政府、依法令掌理市行政事務、並監督所屬自治團體。

第十五條 市政府設(一)社會局(二)警察局(三)財政局(四)工務局(五)教育局(六)衛生局。

第十六條 市政府於必要時得分別增設(一)地政局(二)公用局(三)港務局。

第十七條 隸屬於行政院之市、得設置宣傳處。

第二十條 市政府設秘書處。

第二十六條 市政府得合署辦公。

第二十七條 市政府得設市政會議。

第二十九條 市政會議以市長爲主席。

此爲吾國今日市政府之組織。然則其問題又爲如何耶？一般的言之、因近代市政府之組織龐大而複雜、工作繁重而多歧、爲適應時代與環境之需求、不得不講求市行政之效率。所謂市行政之效率問題、卽是如何期求市行政方法進步之問題。孟洛博士所著『市政府與市行政』(Municipal Government and Administration) 第一卷第三頁云：『有一與市行政之效率最關重要之問題、卽分擔全市行政之各部份機關之數目、之組織、及其相互關係之決定是也』。孟洛又言：『因行政工作之加重、市政府各部門之組織問題遂頗費斟酌。每一城市之政府、究應分作若干行政部門乎？各行政部門之工作、應以何種原則爲根據乎？各部門應採用機關之組織、抑是僅須設一委員會乎？各部門之長官如何選舉之乎？應否派專家任各行政機關之長官？各部門內部之組織究應適用何種條例？市政府之行政、應商業化之處、又何在歟？此皆規定或修正市公約時所必須討論之問題。不過余以爲行政部門之多寡、可以無須乎討論。每一城市必須有各種各樣之行政機關、其數目之多寡、視城市之區域、資源、及其行政上之範圍如何而定。市行政活動之範圍愈廣、各部門行政機關之設置亦必

愈多。雖然、此亦有二原則焉：第一、各部門行政機關、非必要者、不得設置；第二、性質相同者、應歸併于同一機關、其性質不相同者、不得由同一機關辦理。在二十五年前、許多美國之城市、各部門行政機關之設置、多苦于太冗繁。例如波士頓、其機關多至三十餘；芝加哥亦多至二十餘。近來各部門行政機關之數目、各地多已減少；而事實上竟少之又少、其弊又苦于減少太過。結果不相關連之事項、歸併于同一機關辦理。如此遺漏之事項自屬不可免。譬如衛生局長所關心者、首為公共衛生事項。他則非其職分內事。一市之行政、決非單獨一機關所能辦理了事。反之、在小城市中、如簽發建築執照、搬運垃圾、修理人行便道、或是清除障礙物件、當然不必單獨各另設一機關、可擇其與其他性質相近之事項由同一機關辦理之。故此完全為一事實問題、解決之道、惟有研究一切行政事項、先加以分析、然後擇其性質宜于及便于由同一機關辦理者、各各歸納于一、如是即可決定各部門行政機關之數目。普通每一城市、其數或為八、或為十、或為十二、在大城市中、其數或更多、皆無不可。然至此亦有許多問題不易決定者。例如市公墓宜屬于公園部份乎？或宜屬于衛生部份乎？「公園道路」在行政目標上言、應視作公園、然是否亦應視作道路乎？清除垃圾為公共衛生之事乎？抑為公共方便之事乎？公共圖書館將何屬？屬于學校部份乎？抑是單獨自成一獨立部份乎？電影片由警察審查乎？由公共娛樂部份審查乎？

抑由學校部份審查？或逕設立一電影審查部乎？凡此皆爲事實問題、不能制定任何公式、行之各市而皆準。所得而言者、卽性質相關連之行政應歸併辦理是也。（見其所著市政府與市行政第二卷頁十二至十六）

董修甲有『模範市行政之商榷』一文、說明『市政府內部組織是否適宜、與一市之行政頗有關係。市行政事務、種類繁多、惟有時各部行政、常有連帶關係。譬如警察行政與衛生行政、本不相干、但因求行政之有成效、兩種行政須互相協助。衛生部所訂之公共衛生規則、常須依警察調查之報告、有時警察之規則、又須倚賴衛生部之建議。再如自來水部與消防部、亦須互相輔佐、方能使兩部之行政收得效能。故一市行政之能適宜、正須依其職責而分之、須使各大部統率各小分部、層層相應、互生關係、隨時協助之。分部過多、固屬不善；分部過簡、更以毫不相關之事務勉強併入、尤屬不善。何也？蓋分部過少、則無論爲重要之行政、或非重要之行政、皆須歸入於數部、因有重要與不重要之分、故辦理時、常常對於重要者特別重視之、精益求精、而于非重要者、特別忽略之、常不舉辦、此非至善之策。譬如公安部、可以兼管警務與消防、若以許可證之發行、或公共衛生規則之訂定、亦歸公安部經管之、則太過矣。故分部太少、雖不如分部過多之弊明顯、但確有弊病也。故分部一事、應依行政之性質而言、分部之多寡、總以執行時能運用得宜、毫無阻

礙之處爲準。不過同樣性質之行政須歸入一部耳。

孟洛于此又作進一步之討論，其言曰：『不論各部份機關之大小，其職務皆不可不規劃清楚。一市之行政工作，爲一極複雜之實體，決非一可以劃一之事業。故各部份工作不宜單獨進行，而與其他部份漠不相關。各部份市行政機關，皆應統于一中央樞紐；由中央樞紐節制，同時對中央樞紐負責。全部系統應採用金字塔形，以市長或市經理居其巔，市雇員居其麓，各局、各處、各科、各股之公務人員居其中。在大城市中，各局之工作極爲繁雜，一局之中，尚須實行分工，各任其所任事。故局之下分處，處之下分科，科之下又分股。試舉例言之，如工務局普通可分爲工程處、道路與橋樑處、自來水處、衛生與溝渠處、燈火處、公園處、建築處。自來水處之下，又可分爲兩科或三科，如工程科、管理科、與財務科。財務科之下，又可設一會計股。各處設處長或常務委員；各科則設科長；各股亦有一股長或主任。現下此類公務人員，在許多大城市中，皆係根據公務員服務條例委任，擇其有能力者派充之。』（見其所著市政府與市行政第二卷頁十七至二十五）

孟洛又在其所著『市行政之原則與方法』一書中，言『各部份行政機關，須略有流動性，以應付環境之變遷與新問題之發生；同時又要有固定性，以保持合理的穩妥計劃之進行。地方行政，雖其機關不一，性質各異，然皆互相關連。例如警察行政與衛生行政，此

兩種行政任務雖根本不相同、然爲求其行政上之效率起見、不容其不協調進行。故靈活的市行政組織之第一義、乃在其職務上之適宜的分工；其第二義、則爲各部份行政機關相互間有聯絡』。(見W. B. Munro: Principles and Methods of Municipal Administration. pp. 18-19)

市行政研究之重要

『十九世紀城市之發展』(The Growth of Cities in the 19th Century)之著者韋白博士、在其書中第一章『緒論』中說明市政府之工作有求進步之必要。其言曰：

『城市發展至相當之面積、同時其自身即需要新的設備。大羣人民集中一處、其生活之物質環境必起變化。於是自來水不可少、必由遠處之泉源引水以供人民之飲用；溝渠工程與夫路燈之設備、皆不可或緩；同時家庭與工廠之間、必有便利穩快之交通。個人求其自身快樂之自由、亦須顧及公衆之安寧；建築房屋之時、所有建築材料、有時或許不准侵佔街道之面積；在睡眠時間、多不准有高大聲響、例如開窗奏樂、則在所必禁；遇人有擾亂行爲時、亦必須隨時制止。正因城市有此種種新的需要、故市政府之工作、必須隨時求進步、以達適應其需要之目的、非惟新的需要必須設法求其滿

足、且必須用新的方法滿足其新的需要也。」

大凡在一城市中、其人口之增加、面積之擴大、伴以工商業之發展、交通之頻繁、文化之進步、遂使城市之事務日趨于繁雜、同時市民亦日漸失其獨立生存之機能、而需仰賴于市政府；市政府爲滿足地方之需求故、自不得不盡其活動之能事。觀夫近代技術效率之進步、政府之功用亦隨之而進步、如市政府果能盡其活動之能事、市民必能感覺其種種需要之滿足。吾人欲求市政府盡其活動之能事、斯不得不研究市行政；而研究市行政之目的、卽在促市政府盡其活動之能事。

蓋城市之事務愈繁雜、市政府之活動或行政、亦愈趨于深入與廣大。其事務之進行、必須與城市或城市人口之發展保持相對之平衡、如其進步能超乎城市及其人口之發展之上、自必更爲市民所歡迎、乃事之無可疑者。吾人欲求城市事務之進行、適應市民之需要、在各方面設法求其滿足、自非以智識指導之不爲功、此所以感覺研究市行政之重要。善哉費立博士之言曰：『地方政府活動之進步、使市行政成爲一異常重要之問題、而市行政之研究、遂爲研究政治科學之人所注意』。尤其在今日之中國、一切均在草創時代、市行政之研究、尤不可以一日緩也。

所謂市行政之研究、首在求得其原則與方法、而收事半功倍之效。孟洛有言：『市行

政非惟爲一人的問題、抑且爲一方法之問題。不論各部份市行政機關之組織如何有計劃、市之工作力又如何有效率、如忽視方法問題、則其結果決不能如吾人所預期之美滿。市行政人員之工作是否得力、不僅恃其智力與其誠心如何、亦當視其是否能明瞭適當之行政原則與方法以爲判也』(市政府與市行政第二卷頁六九)。

市行政學之範圍與定義

市行政爲市政學之一部分、市行政學可稱之爲實用市政學。猶憶日本安部磯雄著有『應用市政論』。吾國張更生有譯本、民國十六年三月京都市政工所刊行。原夫市政學大別之可分爲兩部份、第一部份論市政府、第二部份論市行政、在市政書籍中已成通例。如美國市政學專家孟洛博士之名著『市政府與市行政』、卽以此兩題分論、各成一卷。又如美國翰福特博士所著之『市政問題』(A. Chester Hanford, Problems in Municipal Government)一書、亦以市政府與市行政區分爲兩大部份、分別討論。屬於市政府之範圍者、市制、市公約、市選舉、市組織、市政府之原理是也。屬於市行政之範圍者、爲市行政之原則與方法、市行政人員之僱用及其工作效率、城市之設計與再設計、與夫其他各項行政、舉凡市預算書之編製、市稅之徵收、市公債之募集、市產市業之管理與處分、市區劃分後

公私建築之限制、街道溝渠公園橋樑之建築、警察之編製與訓練、全市交通之指揮、市民生命財產之保護、風化道德之維持、火患之預防與救護、戶口之調查與統計、公共衛生之施行、公共娛樂之設置、公用事業之經營與管理、慈善與公益事業之興辦、市民教育上之設施皆屬之。

以市政學之性質論、實自始即爲一種事實的學問。其所敘述或討論者、皆不能離去事實之本題、與空泛之哲學異趣。翰福特所著之「市政問題」、每章皆根據事實加以說明、全書無一句空洞之言。即稱之爲事實的學問、誰曰不宜。所謂市行政、簡單言之、乃專論市之計劃、任務與設施、在在與市政府之活動或工作有關、匪惟爲市政學最重要之一部份、抑且爲其最切實用之一部份也。

「市行政之實際」一書之著者赫浦森言：

「以智識指導城市事務之行進者、稱之爲市行政學或市行政之方法、此種學問、乃因近代城市之迫切需要而產生。設如今日之市政、祇有因襲前人之工作、其組織亦如百年前之單簡、則吾人對於市行政之方法、直無需乎要求進步。無如事實上不然、近代城市與吾人幾世前之城市大不相同。在近代城市中、如工商業之發達、貧病者之救濟、水源之經營、生命與財產之保護、與夫居家之種種便利、皆疇昔之所無。因此

之故、市民不得不有賴於市政府、更不得不加重其負擔、而市政府之活動、自必須求其經濟化與盡善盡美而後可』（譯自該書第一章）。

如何求市政府之活動盡善盡美乎？斯則有待于吾人對於市行政學之研究者也。

然則市政府之謂何？市行政之又謂何？美國約翰費立（J. A. Fairlie）博士之言曰：

「行政一詞之意義甚廣、通常用作某種事業之管理解。在官廳方面、行政云云、即是執行一般政策、或適用某種法律之謂。行政與立法、其間之界限甚明、二者不可混爲一談。質言之、行政即是公務人員之工作、爲立法機關所製定、且交付其實行者。市行政即是付託於地方公務人員之公共的行政」。

費立又云：「依英美法律之規定、市政府爲中央政府所設之附屬的公共行政機關、同時賦予地方上之立法權。市行政實包括地方政府之一切活動。然在此須聲明者、市通常皆指城市或城市社會而言耳」。

故研究市政府之一切活動或行政、與夫討論市之計劃、任務與設施者、皆屬於市行政學之範圍；而吾人以智識指導城市或此類事務之進行者、即稱之爲市行政學。易言之、即是以科學方法研究市政府之工作或其管理城市事務之運用、如人事與財物之管理、政策與事務之推行、以至當至善之原則與方法、求其最大限度之效果者、斯名之曰市行政學。著

者姑下此定義、是否有當、尙待就正于國中之學者。

對市行政之希望

西方有成語曰：『最好之行政、即是最好之政府』。吾人如何求市行政之臻于至善乎？著者之希望、有可得而言者：

一曰市行政之科學化 或謂二十世紀之時代即是市行政科學化或合理化之時代。城市如一日存在、即一日不可無行政。其率爾操觚者、非惟事倍而功半、抑且往往鑿柄不相容。矧際此二十世紀之時代、因科學知識之進步、現代各國市行政工作之設備、已與曠昔大不相同、即市行政之內容與方法、亦日新而月異。故今後吾國之市行政必求其科學化與合理化、分析歸納、極深研幾、在其經緯萬端之中、爬梳而整理之、庶可得至當至善之歸。歐美各國之事姑置而不論、即如近鄰日本、當大正九年（民國九年）後藤新平就任東京市々長、即發表談話、謂深信改良市政、非先有科學調查及準確事實之根據不爲功。越二年、即大正十一年二月、東京市政調查會宣告成立。其目標在以科學調查的方法、以謀日本市政之改進。東京市政調查會附設一『市政專門圖書室』、公開任人閱覽、並逐月發行『都市問題』一冊、逐年編印『日本都市年鑑』一種。此外刊行市政叢書及小冊子、多年以來、已出版

有數十種之多。此種努力、一言以蔽之、無非求市行政之科學化、且以市政智識普及於一般市民而已。友邦人士研究市政之熱心及努力如是、誠無怪其所行之市政蒸蒸日上也。

二曰市行政之事務化 舊日人之觀念以爲『城市之事務在政府』(City's business is government)今日已改變爲『城市之政府在事務』(City government is business)。威爾遜(Woodrow Wilson)曾解釋『行政即是事務』。所謂事務者、別于政務而言也、一如商業上之事務、必求其有所爲而爲、不得與所謂官樣文章相比。此其一。二則現代市政府之工作、幾乎大部份爲商業之性質、如公用事業之經營、即其一例也。商業多應用科學管理法、市政府之工作、有商業性或非商業性者、竊以爲均可適用之。現代市行政之應由政務而轉爲事務化、觀于市經理之命名、亦可以思過半矣。

三曰市行政之專業化 辦理市行政、不能以文理通順、熟悉公程式、或略具行政經驗、以爲便可勝任裕如也。今日已非『萬能傑克』(Jack-of-all-trades)之時代。市行政之各部門、莫不需要專門之智識與技術。市經理更非以專家充任不可。吾國市行政之所以遲々不進步、卽坐『萬能傑克』之病。今後不惟一市之行政官長應任命專家、即各部門之行政、亦皆應由專家擔當之。專家係西文 expert 之漢譯、今已通用、但亦有譯作經驗家者、如臧啓芳是。譬如私人經營商業、外行必然賠累、內行富有經驗與智識、可以無往而不利、

內行人卽是專家之謂也。市行政各部門工作之必爲專業、必須由專家承其乏、今日已衆口一詞、殆無疑義矣。

四曰市行政之效率化 市行政必求其有效率、辦一事收一事之效、而設法避免人力物力之浪費、不虛應故事、不敷衍塞責、務以最短之時間、最廉之費用、最省之手續、最少之人員、以求最大之效果。美國之市、有設市政效率局者、市政學者復有市政效率測量之研究。吾國國民政府行政院曾設置『行政效率研究會』、刊行『行政效率』雜誌一種。今亦有『行政效率促進委員會』之設、附屬於行政院。市行政之效率化、其意義與吾國舊日『實心實政』之語相髣髴、在行政上已成金科玉律矣。

祝 發 刊

青島特別市政府

市長 姚作賓

河北省保定市政府

市長 劉愷升

城市之濟貧行政

沈 觀 準

一、導 言

人民貧窮問題、係隨文明而發生。當上古游牧時代、因無所謂個人私產、故亦無貧窮問題發生。即在農業發達時代、因各人均能自耕自食、故除天災之不測、或瘟疫之流行外、人民亦絕無貧乏不足之情形、然自工業發達以後、各國城市人口增多。而人民競爭之烈、遠非昔日可比。因社會財富分配之不均、結果有貧富懸殊之現象。人民之富足者、固能以享受快樂安適之生活。但一般貧窮人民、則非依賴公私方面之扶助、則絕不能生存。於是社會貧民之救濟問題、乃愈趨於重要之地步。

關於各國貧民之人數、極難估計或比較。蓋各國人民生活程度、多為不同。即市與市之間、人民生活程度之高低、亦每有極大之區別。是以絕不能一概而論也。就英國城市中人民論之、其五分之一至四分之一之數目、均為收入不能供給合於衛生生活之貧民。此種比例數目、實較法國城市為高。而較歐戰以前德國工業城市尤高。自歐戰以後、各國貨

物價格、較前增加甚多。其影響足使以前貧窮統計、失其真確。

在美國城市中、關於貧窮人民之狀況、亦乏可靠之統計。在諸城市、雖有由慈善團體所舉辦之貧窮調查、並由政府將各市貧窮統計收集而彙編之、然以調查之區域、比較甚為狹小、不足以作完善之根據。美國聯邦政府、雖於戶口調查報告之內、將受各種慈善團體扶助之人數、分別表明、然仍未能表示全國普通貧窮之一般狀況。據美貧民之估計報告、貧民約佔全國人民百分之五至二十左右。而在工業發達城市中、貧民之數目為最多。此種估計數目、雖不能盡屬可靠、但至低限度、每百人中、亦當有十人、係完全或一部依賴公私機關扶助之貧民。

二、人民貧窮之原因

人民貧窮之原因、多而且難。但概括言之、可分為下列兩種。(一)個人之原因。(二)社會之原因。諸如疾病、受傷、年老、死亡、衰弱、無節度、懶惰、無知識等等、均屬於個人之原因。又如失業、工資過少、生活不衛生、房屋不良、房屋擁擠等等、均屬於社會之原因。茲試分別詳述之於左：

(一) 個人的原因

疾病爲人民貧窮之重要原因。據濟貧機關之調查、請求扶助之貧民中、計有三分之一係由於疾病而致貧者。疾病不特爲貧窮之原因、而且爲貧窮之一種結果。人民貧窮、往往飲食營養不足、此足以使貧民發生疾病、疾病發生、家庭之費用增多、但收入減少、結果乃達於不可支持之程度。

人民因意外而受傷、往往暫時不能工作、或永久殘廢。此種情形、亦足以使人民貧窮。受傷爲人民致貧原因、在昔乃爲重要之一種。但在今日、因各國概有工業意外保險制度、故已非如昔日之重要。

老年無能力工作、亦爲貧窮之一種原因。人民在壯年時、如不能積蓄、則至晚年勢必難免有貧窮不堪之結果。惟各國現在概有養老金制度、以防此種流弊發生。故是種原因、亦非如昔日之重要也。

家庭中生財之人、一有死亡發生、往往爲婦女與兒童致貧之重要原因。現在各國因知此種情形、故有所謂卹金之設備；俾於生財人死亡後、使其家庭孤兒寡婦、有卹金以維持生活。更以現代人壽保險事業之發達、故此種致貧原因之重要、亦較前減少。

衰弱往往包括下列三項。(一)身體衰弱。(二)腦力衰弱。(三)道德衰弱。凡此三者、均爲致貧之原因。查人民身體、腦力、或道德之衰弱、由於遺傳者居多。凡有精神

病父母之子女、概於社會謀生、極感困難；結果必致入於窮困之途。據各國之調查、凡受慈善機關扶助之人、其半數概為腦力不充足者、此其明證也。此外、個人身體方面之缺陷、如聾、啞、盲、跛等、雖非受遺傳之影響、然於個人之謀生、極為不易。貧窮人民之由於此類原因者、為數亦極多也。

其他如懶惰、無節制（或惡習慣）、及無知識三項、亦為人民致貧之原因。不過此三項原因、並非近因。凡人民腦力、身體、或道德之不健全者、往往有此三項缺點。環境不良、亦有極大關係。人民懶惰之原因、往往由於飲食營養不足、或疾病也。

（二）社會的原因

人民失業、足以發生貧窮問題。人民失業之原因、大部分係由於工人極多、組織之不完備。有時某種商務、含有臨時之性質。一時需用工人極多、但時期一過、則所需要人數頓減。此足以鑄成失業問題。工業擾亂、與失業問題之關係至大。而工業擾亂之原因、又不外下列數種：（一）戰事或戰事謠言。（二）發明新機器、或工業方法之變化。（三）關稅稅率之變更。（四）臨時出產過多、或工廠計畫之不良。凡此種種、均足以使工業失其常態。結果人民失業問題、不能不因之發生。查現代人民因失業而貧窮者概居多數。倘能將失業問題、設法解決、則社會之貧窮問題、亦可大部分解決矣。

工資過低、亦足以鑄成人民貧窮問題。所謂工資過低者、乃指工人之收入、不足維持家庭之普通生活、在有疾病時、並無積蓄可充醫藥費用。在老年時、亦無積蓄可以度日。一旦意外不測發生、則非依賴公共團體之扶助、絕不能生存。工人數目過多、往往工資即低。除由法律或工人組織、將工資最低限度之數目、特別加以規定外、此種情形、爲各處所常有。據各國之經驗論之、工人工資過低、不特目前生活爲艱、卽有意他往、或變改職業、亦絕不能實現。

生活不衛生、房屋不良、及房屋擁擠、均爲人民致貧之原因。蓋不衛生之生活、足以使人民發生疾病。而疾病之結果、乃爲失業與貧窮。現在各國城市、對於公共衛生與房屋問題、異常努力改革。此實解決人民貧窮問題之一道也。

教育制度不良、與人民貧窮問題之關係、至爲密切。一國之內、如不識字人數極高、則人民之貧窮者、亦必極多。現代強迫教育、乃防禦人民貧窮之最良辦法。惟在教育人民時、如對於職業教育、不能注重、則雖有強迫教育之辦法、亦不能挽救人民貧窮問題之發生。各國以往之經驗、莫不如是也。

政府移民政策不良、亦與人民貧窮問題、發生極大影響。如國內由外移入人民過多、則工資必然減低。致使國內工人、無法生活。再就移民本身論之、當工業特別需工人時、

固可各自謀生。惟一旦工業不振，則無數移入人民，極難圖謀工作。結果非依賴公私團體之扶助不可。而人民之貧窮問題，乃益形嚴重矣。

三、政府對於貧窮問題態度之變遷

在昔歐美各國概認貧窮爲個人問題，並無良好辦法可以消滅。社會雖有防禦方法，恐亦不能生效。因當時對於貧窮問題之態度如此，故認爲正當之解決辦法，係將有惡習慣之人，加以懲戒。而對於無惡習慣之人，予以救濟。是以在歐美城市中，以前政府對於救貧問題之態度，概以此爲一切設施之目標。凡人民能工作而不工作者，一經查出，即捕獲送入監獄之中。除鞭撻外，更令戴枷遊街。有時將此類懶惰之人，乃投於附近之小河中。但對於有疾病、有殘疾、或年老之人，則特別優待。往往依照個人之情形，分別送往醫院、病舍、濟貧院、或貧民習藝所。當時各處人民，概知貧民救濟之重要。但對於有組織的社會防禦貧民方法，則無注意及之者。現在一般民衆對於貧窮問題之態度，與前甚不相同。以爲貧窮一事，有如奴隸與海盜，絕不能與文明社會并立。人民貧窮，雖無妥善方法，可以完全避免，然果能於年老、疾病、殘廢、失業、無知識等方面，加以注意，則社會貧窮問題確可解決一大部分。是以現在各國市政府，特別注意貧窮之預防方法。對於施捨辦

法、乃視爲一種掩飾、并非一種救濟也。有時無區別之施捨辦法、尤足以鼓勵人民依賴他人之惡習、而減少人民自尊自立之心理也。

四、救濟貧民之方法

貧民之救濟方法、有下列兩種：一曰院內之救濟、一曰院外之救濟。所謂院內之救濟者、係貧民由邦政府、縣政府、或市政府所設立救濟院收容。以前之辦法、乃將各種貧民均歸一救濟院收容。但現在之政策、係將各種貧民、加以區別。然後再由不同之救濟院收容之。使青年貧民、不與老年貧民同居。亦不使有精神病之貧民、與無精神病貧民同居。俾可避免種種惡劣影響。現在歐美城市中、概有下列各種機關之設置：（一）老病醫院。（二）精神病院。（三）年老貧民救濟院。（四）孤兒學校。（五）盲目人學校。分別收容情形不同之貧民。誠最妥善之辦法也。

所謂院外救濟者、係將食物、燃料、或現金、分給貧民家中。並不由政府設立機關收容之。如英國Elizabeth時代之救貧法律、即依斯旨而辦理。貧民每星期、可得公款若干。而此項公款之來源、則賴租稅之增加。後因此種法律之施行、發生極不良之結果、於是遂行取消。現在英國政府之救濟辦法、則於社會保險制度、特別注意。在美國城市中、院外

救濟辦法、早有採用。直至今日、仍多沿用之。在諸大城市、已多將由市款救濟貧民辦法取消。在其他城市中、雖仍有院外救濟之辦法、但現在之趨勢、係依賴私人團體之扶助。此種私人團體、往往與教會連合。並由政府時常津貼。然其大部分收入、係由下列數方面而來者：(一)遺產。(二)津貼。(三)自願捐助。在美國各城市中、概有私人慈善組織數處。但以各組織缺乏聯絡、是以不特費用較多、而且著效甚少。為避免此種流弊起見、現在諸大市中、乃有所謂慈善組織會、美國慈善會、或家庭福利會之設置、統理全市慈善事業工作。關於請求扶助貧民之各種事實、此項中央機關、均能供給、並極詳確。是以在諸大城市之慈善救濟工作、已較前大有進步矣。

五、城市濟貧行政之組織

關於城市濟貧行政之組織、歐美城市、互有不同之處。在法國各城市中、概設有慈善局(Bureau de bienfaisance)。該局係由市長、市議會兩議員、及郡長所指派公民四人合組而成。其所需用之款項、乃來自某種租稅。在德國各城市、概設有救濟委員會(Armen-Deputation)。係由市長所指派官員與公民合組而成。市內濟貧工作、由此委員會監督之。英國濟貧行政之組織、較為複雜。非簡單數語、所能詳明。濟貧事務、並非市當局之工作。

全國劃分爲若干濟貧區域。每區域內、即有一民選濟貧委員會 (Board of Guardians)。濟貧委員有征收濟貧租稅 (rate) 之權、其工作受中央衛生部之監督。

在美國各市、并無一致之濟貧行政組織。在諸大小城市中、往往有設立民選之濟貧委員會 (Board of avertuirs of the poor) 者、亦有設立公益委員會 (Board of public welfare) 者。各該委員會之委員、往往爲無給職。在其他城市、特別在美國西南兩部、概有濟貧局 (Department of poor relief or Charities) 之設置。該局設局長一人、統理全市濟貧事務。就美國濟貧行政之組織論之、以局長制之成績、較優於委員會制。如大城市採用局長制、則成效尤能並見。故今日美國一般市政學者、對於濟貧行政機關之組織、頗主張局長制、并竭力提倡之也。

六、預防貧窮之方法

現在一般慈善家所注意之點、係在預防貧窮方面、而不在救濟方面。各國所用預防貧窮之方法、已能收莫大之效果。以歐戰前德國城市論之、自實行社會保險制度後、人民貧窮之比例數目、大爲減小。其他歐洲城市、已於預防貧窮工作方面、特別努力、而成績莫不可觀。美國城市、因鑒於歐洲各市辦法之妥善、故年來亦逐漸採用預防貧窮之方法。現

在歐洲所用預防貧窮之各種方法、雖未能完全經美國採用、然此不過時間問題耳。至在美國將來對於各種預防方法之發達、乃為必然之事也。茲將各種預防方法、分別述之於左：

(一) 工業意外保險制度

查貧窮之原因、不外疾病、殘廢、老年、及失業諸種、此於前節中、已詳明之。若於此數方面、施以預防方法、則貧窮問題、當可有圓滿之解決。疾病與殘廢兩項、得用保險方法、以挽救之。現在各國採用此種辦法者、為數極多。在美國數邦內、已有工人賠償法律。依其規定、工廠方面須於殘廢工人、有相當賠償之設備。市政當局。普通雖於此種辦法之行政、並未加以干涉、但此種辦法、確與地方濟貧事務、極有關係。

在昔歐美各國、概視各種僱用工人合同、乃屬工廠與工人兩方之事務、與政府并無直接關係。當時除工廠錯誤顯然外、工廠概於受傷工人、不負賠償之責。倘工人受傷之原因、由於本人錯誤、或其他工人之錯誤、則工廠均無賠償之必要、工人所要求之賠償、如被工廠拒絕、其惟一方法、乃在法院起訴、但工人能否勝訴、殊無把握。當時最顯明之現象、乃社會方面、實受其極大之損害。蓋因各工廠每年受傷之人數、往往甚多。而工人一經受傷之後、則對於家庭生活、除求政府之扶助外、概無法可以維持也。但較妥善之辦法、莫如以法規定各工廠須將其雇用之工人、在政府所承認之保險公司內、或政府所設立之保險

局內保險。如是則在工人受傷之後、則得於一定期間以內、領取相當之卹金。現在歐美各國、所採用之工人保險制度、概本此意也。

(二) 身體保險制度

疾病一項、爲人民貧窮最重要之原因。據各國之調查、凡經慈善機關輔助之貧民、其由於疾病者、概佔三分之一。是以若將疾病之原因、設法使之停止、則社會中請求公私慈善機關補助之人數、必能減少。在昔之辦法、係由工會或工人其他組織機關、發給疾病卹金於其會員。但德國首先將工人疾病保險辦法、改爲政府主持。關於工人疾病保險所通過之法律、曾於一九二一年、彙編而成一種保險併法。

按此法之規定、保險爲強迫性質。保險費由工廠方面擔任三分之二、由工人方面擔任三分之一。款項之行政、則操之於由工廠與工人雙方合組地方委員會之手。在美國工人強迫衛生保險制度、亦於一九一一年經國會議決施行。保險費、亦係由工廠與工人兩方擔任。按英國衛生保險之計畫、係以中央衛生部爲國家管理機關。在歐洲其他國家、均有衛生保險之規定。美國現在雖未採用此種辦法、然歐洲各國辦理之成績如何、實於將來美國之政策、有莫大之影響也。

(三) 養老金制度

人民因年老貧窮者、往往甚多。蓋一般以身爲業之民、多不能壯年節省、以備老年之用。特別在大城市中、因引誘人民用錢之事最多、故尤有此種情形。結果、必致於工作多年之後、非依賴其子孫、或公家之扶助不可。現在歐洲諸國家、如英、法、德、比利時、丹麥等等、均採養老金制度。凡以身爲業之人、如至一定年齡時、而且有相當之資格時、均能退職、並每星期得支領養老金若干。

在十餘年以前、美國馬色邦政府、由一委員、將貧民之狀況、加以調查。據其報告、當時美國計有一百二十五萬人民、年齡皆在六十五歲以上、係受政府或私人慈善機關之扶助。而政府與私人慈善各機關每年所開支之數目、約二百五十萬元美金。恐至今日、此項開支數目、及依賴政府與私人慈善機關人數必然均增加甚多。現在各工業國家、概於年老貧窮問題、已有相當解決辦法。而美國實一例外也。各國所採用之養老金制度、將來或能至各處美國實行。但在實行時、確有一重要問題、應待解決。此即養老金之來源、將規定由工作人員擔負、抑由納稅人民完全擔負是也。

(四) 減少失業之方法

關於人民失業之救濟辦法、比較最爲困難。在各處人民失業之人數、往往常有變化。在一九一五年春季、美國曾將十五城市中四十萬家庭加以調查。結果查出工人計有百分之

十二失業。在百分之十六以上之工人、僅有短間之工作。在一九一九年至一九二〇年間、人民失業之數目、比較稍少。人民失業之影響甚大。而其最要者、爲下列數種：(一)停止工人之收入。(二)減少工人之工作效率。(三)減少工人之責任心。(四)易使家庭團結力減少。失業雖非造成社會與經濟急進主義之惟一原因、但實足使之增進。茲將減少失業人數之方法、分別述之於左：

(a) 提倡職業教育 查各國失業人中、概以本身無手藝者居多。倘政府能於職業教育、竭力提倡並舉辦之、則無手藝之人數、自能減少。而失業問題、亦可有相當之解決。

(b) 設立職業介紹所 政府如能設立職業介紹所、實於人民之失業問題 大有裨益。查人民無職業原因、不盡由於工商業之不振。有時工人因認識之人過少、無人可以爲之介紹職業。亦足以造成一部分民人失業之結果。現在歐美各國、均有職業介紹所之設置。使無業人民、得在該所報告、然後由政府代爲介紹職業、誠良善之辦法也。

(c) 詳細計劃省市之建築工作 中央及城市之建築工作、往往甚多。如能將各項建築計劃、依照社會情形、詳爲規定、使失業人民多時、增加工作；失業人民少時、減少工作。則失業問題、亦可得以調劑。現在各國多已採用此種辦法、往往於工業不振之時、即增加緊急工作(emergency work)。當一九一四年至一九一五年之間、美國發生失業恐慌。

故在是時間內、曾有一百餘城市、增加此種緊急工作、召募無業工人。又英國當一九二〇年至一九二二年之間、因發生失業問題。故亦在甚多城市中、增加緊急工作、以解決之。然就該兩國城市之經驗論之、結果甚為不良。蓋此項緊急工作之成績、不特不良、而開支甚鉅。此外對於工作之分配、更含有政治意味。不過此種不良結果、係由於辦理之不善、並非此種方法本身之不善也。苟能於召募工人之辦法、詳加考慮、並免除一切政治作用、則結果必能圓滿矣。

(d) 強迫失業保險制度 預防失業問題之又一種方法、為強迫失業保險制度。一八九四年時、瑞士聖高會市(City of St. Gall)、首先試用此種辦法。但兩年後、即行廢棄。但近年以來、英意兩國又採用之。英國係於一九一一年、用國會通過法律、規定某種工商業、須按強迫失業保險制度辦理。及至一九二〇年時、此法又經修改、乃將其規定範圍擴充。除農田工人、家宅僕人、及無定間工人外、其他一切有工資之人、均須按強迫失業保險法辦理。保險費由雇主、工人、及政府三方擔任。此種辦法之行政權、握之於市政府。但受中央勞工部之監督。美國城市、並未採用強迫失業保險制度。不過在諸大工廠中、亦多有相當之設備。每星期、工廠將各工人之工資取出一部、作為將來失業之準備金。當工人因故暫時離廢時、即由其本身所存蓄準備金中、按星期支取工資若干。至工人每星期得

領取之數目、以及付款之情形、各工廠之規定、互有不同。此外、工人團體方面、亦多有採用失業卹金之辦法者。但此種之保險制度、不論其為強迫性質、或自願性質、實於人民失業之數目、絕不能減少。不過於失業問題發生之後、各種保險制度僅有相當之補救而已。

(e) 補助失業人民 德國、瑞士、及西班牙城市、以前曾為失業人民創辦一種失工作殖民地。但此種計畫之成效、實屬甚微。蓋在請求補助人民之中、大多數均為品行不端而不能工作者。在美諸邦市中、則有農田殖民地之設立、專為雇用無業遊民之用。又在美國少數城市中、則有市庭園及市宿舍之建築、專為收容一般失業之人民。此外、更有各種慈善事業之組織、例如救世軍、美洲義勇隊等是、則於失業人民、亦有相當之補助。當商業極不振、而且失業人數甚多時、普通辦法、乃設立粥廠於各處。但最大之困難、即在有粥廠與宿舍設備之城市中、往往吸引甚多無業之人民也。

(f) 其他各種方法 除採社會保險制度、以應付工業意外、疾病、老年、及失業之結果而外、市當局復可採用他種方法、以減少城市救貧事業之開支。貧窮人民之中、概以無知識者最多。是以若將強迫教育之各種法律、嚴厲執行、則貧窮之人數、必能減少。國家對於外國工人、倘能設法禁止、則國內一般工人之生活程度、自可長久維持。關於人民

不衛生與擁擠之生活狀況、則得以近代城市設計、及妥善之房屋法律、使之改良。此外、對於一般工人、則尤當提倡其節儉之美德也。

七、濟貧行政問題

在十餘年以前、德國諸大城市、曾將濟貧事務、單獨設濟貧局管理。在一市之內、概分若干濟貧區。每區由一無俸給之委員會主管。在每區內、往往復分爲若干分區。每分區內之人口約計一百餘人。分區事務、由委員會各委員分擔。此種組織辦法、實能使各委員、與人民接近。各委員會及各委員之工作、概受濟貧局之嚴密監督。對於私人組織之慈善團體、則採取取締政策。并使人民明瞭一般能得政府之扶助者、須爲有正當原因之貧民、而非懶惰貧民。濟貧之開支、由納稅人民擔任。而濟貧之事務、完全由市政府辦理。

其他國家、尙無採用德國之辦法者。以美國而論、市政當局、往往對於私人慈善事業之組織、特別鼓勵。而未能將濟貧事業、由市政府專辦。依美國法律之規定、各慈善團體組織之手續、最爲簡便。而對於各慈善團體、概免其納稅、並不受政府之約束。結果、在美國城市內之私人慈善團體、其數目實較其他國家城市所有一切私人慈善團體爲多。是以在今日美國濟貧事務、其由鎮縣或市政府所主辦者、範圍甚窄。濟貧事務之大部分責任、

概由一般私人慈善團體擔負。然而私人慈善團體之組織、多屬重架疊床之性質、故結果甚不良善。美國諸市、因鑒於此種政策之不良、故將私人慈善團體之工作、由市政府加以監督。在數邦之內、亦有規定各私人慈善團體、須將收支報告、呈送政府審查、以免有藉慈善爲名、而謀個人致富之流弊。又在諸城市中、普通則在商會之內、設立調查局。該局對於私人慈善團體捐款之工作、亦有相當之監督。蓋私人慈善團體每次捐款時、倘無該局之證明則各商店即不捐助。此種辦法、亦能使詐欺取財之行爲、免去甚多矣。更在美國 Los Angeles 市內、關於監督各私人慈善團體之權、現已由商會轉讓市社會委員會享有之矣。

河北省省會警察署

署長 王 坤

食糧管理局保定分局

局長 李 叔 平

河北省合作社聯合會

統制經濟下統制機構之重要性

張 淳

著者曾任北京市社會局統制科科長，著有『統制經濟概論』

自客歲六月十日華北政務委員會公布緊急物價對策以還，華北即施行統制經濟政策，迄今已一年有餘。于此一年之歲月中，政府對統制經濟政策推行之效果如何，功罪如何，此皆爲世人所共見，姑置不論。要之，統制經濟爲當今實行之重要政策，無可諱言。大抵安於政府統制經濟政策者，則謂有功於民生，謂有功於社會，而不安於政府統制經濟政策者，則謂既不便民，亦不利於國。前者安於政府施策者，大多數人民屬之，後者不安於政府施策者，則爲少數商民屬之。

施行統制經濟既爲大多數人所亟需，既爲政府於戰時下最重要設施之一，故今後對統制方面，亦更應出以積極推行，以竟全功。而究應如何積極推行，雖有多途，然要亦不外統制機構加以根本調整而已。如能根本調整機構，始可實行有系統之統制。此不獨統制經濟爲然，卽其他政府政策之推行亦莫不皆然。試觀今日華北統制經濟，雖亦頗有可觀，然未能如其他國家收效之宏大者，亦卽因統制機構尙稍欠完善與嚴整也。

然則統制機構，將如何始可完善，約略言之，則不外下列數原則焉：

第一、統制機構一元化 此爲統制經濟過程中最主要之一點，不獨可以增加行政效率，且可以使推行圓滑。反之，如機構衆多而龐雜，則不獨使推行上遲緩，亦不免有一國三公之弊。以華北人民久處於

自由經濟主義之下，本已對統制經濟稍感不便，而統制機構又如此龐雜，實適足造成人民之益感不便。人民既感不便，雖機構單純，組織不失爲完善，在推行上亦不免將發生困難。況統制機構又如此龐雜耶？不特此也，機構龐雜，足以造成主管人員之不負責，或濫用職權等流弊。尤以關於市民食糧配給之統制，此等流弊，更易發生。故在今日經濟統制期中，爲使其克竟全功，第一應由機構之一元化着手。

第二、統制機構嚴整化 機構一元化之重要已如上述，而機構之嚴整化亦有同等之重要。所謂嚴整者，即力求避免散漫之謂也。機構散漫則事權不專，遇事推諉，減削行政效率。故於統制於經濟時期，關於統制機構嚴整化之問題，亦大有加以考慮之必要。

第三、統制機構簡素化 所謂簡素化即力求其單純，機構既能簡素化，則於推行上之手續，亦可免去繁重之弊。此在主管機關，固可使時間經濟，推行效率增加，而在被統制下之人民，亦可免諸多不便，樂於接受政府之命令。於此經濟統制時期，少數人所感不便者，大抵亦因推行手續複雜，而使人民難於應付與接受也。換言之，統制經濟下，政府一切經濟行政，可謂未嘗予人民不便，然以手續複雜而使人民不便則有之。故今後當謀機構之簡素化。

試觀德國物價統制機構與日本產業統制機構之嚴密與統一，即可知上述三條件，於經濟統制過程中佔如何之重要性矣。

「德國物價統制之最高機構，爲物價管理委員會。物價管理委員會下則有各級物價統制機關，各種物品管理局、農產調整處，及各種農產業聯合總會，以及經濟協會與各種工商業聯合會。物價管理委員會成立於一九三六年，其職權極爲廣泛，對於物資之付給，全農工商業之生產，皆有絕對管理權，同時

對於違法者，並有直接處分權。各級物價統制機關，完全受中央物價管理委員會之命令而統制物價。爲防止統制系統之紊亂，因而更嚴格規定一般物價政策之決定與普通之事務，各級物價統制機關，亦不得參預意見，或單獨行動。各種物品管理局，表面視之，雖非物價管理委員會直轄機關，但以其負責統制輸入，以調整國內市場，故亦受物價管理委員會之指揮。農產調整處及各農產業聯合總會，爲農民自身組織，主要任務即在輔助政府改良生產，促進生產技術。而經濟協會及其附屬組織所負使命與農產調整處相同。」

至于日本產業統制組織，於昭和十六年成立。名稱爲產業統制會，在下則爲統制組合。主要目的，在以官民一體之精神，綜合政府計劃與產業指導同時策進，以及養成各產業部門領袖人物，與啓發社員，明瞭其使命。統制會置會長一人，理事監事及評議員若干人。皆由主管大臣任命之。統制組合，則視爲統制會會員之一，以一定區域之同業團體結成。地域範圍亦由主管大臣指定。」

上述德國物價統制機構與日本產業統制機構，固爲統制經濟下之一部，然二者組織之嚴密，及其機構之統一與簡素化，卽此可窺見其一斑矣。

祝發刊

華北剿共委員會總會

地方從政須知

(中)

殷亦農

六 教 化

我國成周以前、政教合一、官師不分、地方官吏、上自州牧、下至鄉遂閭黨之師、皆以其官、掌教其民、故能化洽黎庶、而政治修明。後世官師相離、政教判然爲二、勸導之責不專、誨化之績蓋寡、而治理之效遂昧矣。昔魏杜畿爲河東太守、是時天下郡縣皆殘破、河東最先定。畿首治以寬惠、漸課民畜牝牛草馬、下逮鷄豚犬豕、皆有章程。百姓勤農、家家豐實、乃曰：民富矣、不可不教也。於是冬月修戎講武、又開學宮、親執經教授、郡中化之。若畿者。可謂能務其本者也。然教化之方術亦多矣、崇儒興學、僅其一端、殊未足以盡教化之全體。茲揭舉大綱、俾明厥要。

一 以身作則 爲民牧者、一邑之主也、百姓仰望、動見觀瞻、非惟一切政令之所自出、而本身尤爲教化之樞紐。老子曰：我無爲而民自化、我好靜而民自正、我無事而民自富、我無欲而民自樸、卽以身作則之謂也。故爲民牧者之言動、悉依禮法、則百姓皆習禮

法矣。爲民牧者守正以自持、清潔以自勵、則百姓皆廉潔矣。以身作則之效、能潛移默轉于無形、不必特施教化、而教化之道已立矣。且政令之設施、惟賴百姓之敬信服從而已、如不能爲民表率、斯不能獲百姓之敬信與服從、此孔子所謂其身不正、雖令不從者也。尙何能樹之風聲、宣興教化也哉。

二 保善俗 一邑之善良風俗、與政教之推行攸關。蓋風俗之入人心、至深且久、若汰其淫奢、存其淳樸、因勢利導、藉之以爲推行教化之資、則事半功倍也。如賽會之風、制非不善、惟在于牧令之倡導如何耳？倡導得宜、則補益民教者甚大。故對於善良風俗、宜竭力保存、以資倡導、而爲教化之助。

三 獎節義 教化之大端、孝悌節義而已。施教之綱領、勤于獎勵而已。一邑之中、隱德潛善、不乏其人、必表而出之、方足以資闡揚、而勵末俗。昔鄭袤守濟陰、下車卽旌表孝悌、而郡人莫不樂善、由其所獎勵者然也。故牧令蒞治一方、首宜訪問孝子義夫節婦、志其里居、歲時存問、或頒以匾額、以崇旌表、或當衆稱揚、以明勸化、或量給銀米、以恤其饑寒；或豁免繇役、以示其優異；如有凌孀欺孤之案、則更多方加以扶植、使身受者感恩德、而益勵其節操、旁觀者知所勸、而風俗自正矣。

四 勸禮法 吾國以禮教立國、垂五千年、正人心、厚風俗、厥效至宏也。昔袁彥伯

嘗論止刑殺、莫先于禮教。其言曰：夫罪過彰著、然後入于刑辟、是將殺人者、不必死、欲傷人者、不必刑、縱而弗化、則陷于刑辟、故刑之所制、在于不可移之地。禮教則不然、明其善惡、所以潛勸其情、消之於未殺也、示之恥辱、所以內愧其心、治之於未傷也；故過微而不至于著、罪薄而不及于刑、終入罪辟者、非教化之所得也。即以禮教爲教化之先、禮教既明、而刑罰可措也。官牧令者、宜勸民以禮法、禮法明、非惟敦風俗、亦所以省刑罰之道也。

五 勤講習 牧令之官、首宜親民、前已道其詳矣。每遇因公下鄉、路過村莊、輒傳齊村民隨時宣講、因事設譬、務使趨感化、並令轉相告諭。下次經過、仍申前講、並問近來孝悌節義者若而人、樂善好施者若而人、其有不率教悖行鄉里者若而人、分別爲之優獎勸戒。此村如是、彼村亦然、一日如是、終歲亦復如是、則講習既頻、雖冥頑未有不率教者也。又治事之際、亦可因事施誨、或當面剖解、或乘機曉諭、或廣推泛論、指點勸戒、務就其本案是非利害之餘、加以相度適宜之教誨。俾知感發、收效尤宏。更宜將教化綱要、撮舉旨意、頒下各官署學校鄉村公所農會等團體、令其依照朔望或日曜等日、召集群衆、剴切講習、定爲計事課功之一、則民宜無有不化者矣。

六 寶興敬老 周官重養老之典、施庠序之教、所以明人倫也。夫敬老所以使民興

孝、尊士所以使民興行、官爲之倡率于上、民始克趨奉于下、故教化之要、宜自賓興敬老始。官牧令者、宜于春秋農忙之後、召集全邑父老、開一敬老大會、接之以禮、持之以敬、懇切如家人父子。平居之餘、對於八十以上老人、以時存問、恤其貧苦、如有子弟不孝、或老而無依者、或代爲勸懲、或助以廩養。則敬老之典足隆、而孝道可興矣。

七 優禮異行 昔王希呂蒞所治郡、敬禮文學端方之士、夫十室之邑、必有忠信。要在司民牧者之悉心訪求耳。宜平日留心採訪、某村有無行誼卓絕之人、如有其人、宜親加存問、崇致優禮、改風易俗、端恃此等人倡之、莫可忽也。

八 表章鄉哲 先賢者、後人之模楷也、表揚前哲、卽所以勸勵後人。宜于志乘之中、選其行迹有關忠賢節孝、足爲矜式、而確有徵者若干人、奉爲本邑先賢、依時率衆致祭、以資表率、而致崇禮。至于先賢遺蹟、年久或堙、宜詳爲討尋、細加考核、復其故址、而表彰之。若其後嗣式微、或致貧寒者、宜聯合紳耆、設法周恤。如有先賢遺產祭田、或被盜賣攘奪者、宜依法追還、與公正族人、共圖保存、以垂久遠。

九 振興教育 作育人才、爲教化之根本、我國創興學校、歷六十年、而地方教育、尠績可言、其癥結所在、胥由於歷來牧令、不知教育之足重。或視爲具文、敷衍故事、或將學款移作他用、以致費舍徒擁虛名、教育迄無實效。今後民牧、宜首將全縣教育經費、

已有規定者、嚴核預算、統收統支、未有規定者、設法覓籌。廣集成數、務使經費無竭蹶之虞、然後增設初級小學、推行短期義務教育、改進鄉村私塾、試行巡迴教授、先擇其輕而易舉者、逐步推行、漸期普及。則地方教育、庶有改進之望矣。

十 提倡識字 我國文盲之衆、佔世界第一、其故由于農村民衆教育不發達。每縣失學兒童、幾達其總人口百分與九十之比、舉國皆然、華北爲烈。是則消滅文盲、提倡識字、允爲地方當前之急務。蓋民衆識字較多、則教化易于普及、大之可以陶鑄其道德、以養成良善之公民、小之亦可以增進其技能、提高其智識。爲民牧者、首宜于全縣劃定若干施教區、每一施教區、設立民衆學校、及補習學校若干處、督促識字、普遍提倡、則文盲消滅、自可指日而待矣。

本刊一卷三期要目

北京市行政組織之檢討
 略論市經理制兼說明「北戴河
 海濱自治區組織章程」採用
 議會經理制起草之經過
 城市設計問題
 縣財政之研究

吳承湜
 朱枕薪
 沈觀準
 許壽民

本刊一卷四期要目

地方行政概要
 縣之司法行政
 汪輝祖對於吏治的見解
 市教育行政論
 警察如何逮捕罪犯？
 地方從政須知（上）

A. Miles 著
 孫榮彬
 邵勳
 希澈
 朱枕薪
 朱枕薪譯
 殷亦農

國民政府行政院內政部組織法

中華民國三十三年十月十三日修正公布

第一條 內政部管理全國內務行政事宜。

第二條 內政部對於各地方最高級行政長官執行本部主管事務有指示監督之責。

第三條 內政部就主管事務對於各地方最高級行政長官之命令或處分，認為有違背法令或逾越權限者，得提經行政院會議議決後，停止或撤消之。

第四條 內政部置左列各司處局：

①總務司、②民政司、③警政司、④地政司、⑤禮俗司、⑥統計處、⑦邊務局。

第五條 內政部經行政院會議及立法院之議決，得增置裁併各司處局及其他機關，內政部為臨時處理必要事務，經行政院會議議決，得置各委員會。

第六條 總務司掌左列事項：①關於收發分配撰擬及保管文件事項、②關於公佈部令事項、③關於典守印信事項、④關於本部及附屬各機關職員任免獎懲之紀錄事項、⑤關於本部法令及公報之編輯事項、⑥關於本部官產官物及圖書之管理事項、⑦關於本部經費之出納事項、⑧關於本部產務及其他不屬各司處局事項。

第七條 民政司掌左列事項：①關於地方行政及經費事項、②關於地方行政區域事項、③關於地方官吏之任免考績及撫卹事項、④關於國籍事項、⑤關於戶籍事項、⑥關於地方自治事項、⑦關於選舉事項、⑧關於保甲及自衛團隊事項、⑨關於徵兵及徵發事項、⑩關於不屬各部會職掌民營公用事業之監督管理事項、⑪其他民政事項。

第八條 警政司掌左列事項：①關於警察制度之釐訂及警察機關之設置事項、②關於警察官吏之任免考績及撫卹事項、③關於警察經費之釐訂審核及裝械配置保管事項、④關於警察教育事項、⑤關於行政警察事項、⑥關於保安警察事項、⑦關於經濟警察事項、⑧關於出版物及著作權之登記註冊事項、⑨其他警察事項。

第九條 地政司掌左列事項：①關於地政機關之組織及經費事項、②關於地政人員之訓練任免考核獎懲事項、③關於土地調查測量及登記事項、④關於土地使用事項、⑤關於土地估價及其稅率事項、⑥關於土地徵收事項、⑦關於移民實邊事項、⑧其他地政事項。在土地法所定之中央地政機關未成立前，關於土地行政及土地調查測量登記估價之籌備事項，由地政司掌理之。

第十條 禮俗司掌左列事項：①關於釐訂禮制事項、②關於審訂樂典事項、③關於改良風俗事項、④關於紀念典禮事項、⑤關於褒揚事項、⑥關於名勝古蹟及古物調查登記保管事項、⑦關於先哲先烈之祭祀及祠宇管理事項、⑧關於寺廟僧道管理事項、⑨關於佛教及其他教會之立案及監督事項、⑩其他禮俗事項。

第十一條 統計處掌左列事項：①關於民政統計事項、②關於警政統計事項、③關於土地統計事項、④關於禮俗統計事項、⑤關於統計材料之編製及刊行事項、⑥關於內政統計人員之考績事項、⑦其他

內政統計事項。

第十二條 邊務局組織法另定之。

第十三條 內政部部長綜理部務、監督所屬職員及機關。

第十四條 內政部設次長一人、輔佐部長處理部務。

第十五條 內政部得設諮詢委員三人至五人、以備諮詢及建議。

第十六條 內政部設秘書六人至八人、分掌部務會議及長官交辦事項。

第十七條 內政部設參事六人至八人、撰擬審核關於本部法案命令。

第十八條 內政部設司長五人、分掌各司事務。

第十九條 內政部設科長十八人至二十四人、科員一百二十人至一百五十八人、辦事員三十二人至四十

八人、承長官之命辦理各科事務。

第二十條 內政部設技正六人至八人、技士九人至十三人、承長官之命辦理技術事務。

第二十一條 內政部設編審六人至八人、承長官之命分掌編纂內政圖書事務。

第二十二條 內政部設視察十四人至二十人、承長官之命分赴各省市縣視察及指導內政事宜。

第二十三條 內政部得設專員三人至五人、承長官之命辦理指定事務。

第二十四條 內政部部長特任、次長、諮詢委員、參事、司長、及秘書二人、技正二人、專員一人、視察

一人至三人簡任、其餘秘書、技正、專員、科長、編審、視察、及科員四十八人、技士七人荐任、餘委任。

第廿五條 內政部統計處設統計長一人、會計室設會計主任一人、辦理統計歲計會計事務、受本部部长之指揮監督、並依國民政府主計處組織法之規定、直接對主計處負責、統計處及會計室需用佐理人員、由本部及主計處就本法所定荐任人員及雇員中會同決定之。

第廿六條 內政部因事務上之必要、得酌用雇員。

第廿七條 內政部處務規程、以部令定之。

第廿八條 本法自公布日施行。

恭賀新禧

北支那開發株式會社	中華航空股份有限公司
華北交通股份有限公司	華北電信電話股份有限公司
華北電業股份有限公司	華北礬土鑛業股份有限公司
井陘煤鑛股份有限公司	華北運輸股份有限公司
華北石炭販賣股份有限公司	華北車輛株式會社
華北窒素肥料股份有限公司	北支那製鐵株式會社

華北政務委員會內務廳暫行組織條例

中華民國三十三年十一月十九日公布

第一條 本條例依華北政務委員會組織條例第六條第一項之規定制定之。

第二條 本廳置左列各局：

一 民政局

二 警局

第三條 民政局掌左列事項：

一 關於地方行政事項、

二 關於地方機關人事事項、

三 關於地方自治事項、

四 關於地政事項、

五 關於國籍戶籍事項、

六 關於社會救濟事項、

七 關於一般出版物之登記及檢閱事項、

八 關於禁煙禁毒事項、

九 關於其他民政事項。

第四條 警局掌左列事項：

一 關於警察行政事項、

二 關於警察機關人事事項、

三 關於警察教育及訓練事項、

四 關於團防及保安隊事項、

五 關於防空事項、

六 關於其他警政事項。

第五條 本廳設廳長一人、簡任、或由華北政務委員會委員兼任、承委員長之命、綜理本廳事

項、並指揮監督所屬職員。

第六條 本廳設秘書二人、簡任薦任各一人、掌理機要及廳長交辦事務。

第七條 本廳各局設局長一人、簡任、分掌各該局事務、必要時得設副局長一人、簡任、輔助處理事務。各局設秘書一人或二人、薦任或委任、辦理各該局長交辦事務。

第八條 本廳設科長七人、薦任；科員二十一人至二十八人、每科薦任一人、餘委任；助理員若干人、委任、分配各科辦理事務。

第九條 本廳設技正二人、簡任薦任各一人、技士四人、薦任或委任、辦理技術事務。

第十條 本廳得用雇員若干人、分配各科辦理繕寫事務。

第十一條 本廳辦事細則另定之。

第十二條 本條例自公布之日施行。

新刊紹介

上海近有『地方行政月刊』之發行、創刊號已於十月十五日出版、要目如下：

地方制度與人事制度

陳公博

都市建設的集中主義與分散主義

董修甲

地方行政與犯罪預防

原覺

近代之養老金制度

沈觀準

退休制度論

周匡

我國地方教育行政制度研討

莫國康

地方行政與警察

李時兩

檢查制度擴大以後

厚

售價每冊儲備票十元、預定全年一百元。地方行政出版社社址：上海西長興路二十六號內十九號。

華北政務委員會直轄行政區公署暫行組織大綱

中華民國三十二年十一月二十三日公布

第一條 華北政務委員會，爲推行地方政務，得因實際之需要，於所轄區域內劃定一定地域爲直轄行政區。

第二條 直轄行政區之名稱，應按其設置之先後稱爲第幾直轄行政區。其管轄區域由華北政務委員會以命令定之。

第三條 直轄行政區設直轄行政區公署，爲全區最高行政機關，置行政長，一人簡任，綜理全區政務，並指揮監督所屬機關及職員。

第四條 直轄行政區公署設左列各室科：

- 一 秘書室
- 二 第一科

三 第二科

四 第三科

五 宣傳室

直轄行政區公署，因事務上之必要，將呈經華北政務委員會核准，增添其他科室，或將前項各室科合併之。

第五條 秘書室之職掌如左：

- 一 關於典守印信事項、
- 二 關於收發撰擬及保管文書事項、
- 三 關於會計及庶務事項、
- 四 關於編製及統計報告事項、
- 五 關於本署及所屬各機關人事事項、

- 六 關於會議紀錄及一切機要事項、
- 七 關於長官待交辦理、不屬其他室科主管之事項。

第六條 第一科之職掌如左：

- 一 關於地方自治事項、
- 二 關於土地行政事項、
- 三 關於賑災及救濟事項、
- 四 關於禮俗思想及宗教事項、
- 五 關於學校教育社會教育及一切文化事項、
- 六 關於其他民政及教育行政事項。

第七條 第二科之職掌如左：

- 一 關於監督徵收賦稅事項、
- 二 關於預算決算事項、
- 三 關於公產保管事項、
- 四 關於經濟金融事項、
- 五 關於農業鑛業水利及畜產事項、
- 六 關於工商業及交通事項、

- 七 關於一切建築及測量事項、
- 八 關於其他財政及建設行政事項。

第八條 第三科之職掌如左：

- 一 關於各縣警察事項、
- 二 關於各縣保甲自衛事項、
- 三 關於衛生及消防事項、
- 四 關於其他警務行政事項。

第九條 宣傳室之職掌如左：

- 一 關於各項情報及宣傳資料之調查蒐集事項
- 二 關於宣傳工作之企劃執行事項、
- 三 關於各縣宣傳工作之視察指導事項、
- 四 關於各項宣傳稿件之撰擬事項、
- 五 關於參加政治工作、及隨軍宣撫事項、
- 六 關於新聞及出版物之檢閱事項、
- 七 關於其他宣傳事項。

第十條 直轄行政區公署、置秘書主任宣傳主任各一人、均薦任、秘書薦任委任各一人、專員二

人至四人、科長三人、督學視察技正一人、均薦任、技士一人至四人、科員十二人至十八人、助理員若干人、均委任、並因辦理繕校事務、得酌用雇員若干人。

第十一條 直轄行政區公署、依現地實際需要、得自行制定區單行法規、但須呈經華北政務委員會核准施行。

第十二條 直轄行政區公署、於必需時得呈經華北政務委員會擬准、於本區指定區域內頒布戒嚴令。

第十三條 直轄行政區公署、及其所屬各機關薦任人員之任免獎懲、由行政長呈請華北政務委員會委員長行之、委任人員之任免獎懲由行政長行之、呈報華北政務委員會備查。

第十四條 直轄行政區公署之辦事細則、及會議規則另定之。

第十五條 本大綱自公布之日施行。

地方行政月刊第二期於十一月十五日出版、爲『上海市政特輯』號、要目如下：

三年來的大上海市	陳公博
收回上海租界	趙尊嶽
上海市警政復興概況	盧英
上海市財政之鳥瞰	袁厚之
三年來的上海教育行政	林炯庵
上海土地行政之計劃與展望	范永增
上海公用事業的回顧與前瞻	葉雪松
三年來之上海特別市工務行政	張恩麟
三年來上海市衛生之回溯	袁矩範
上海市社會福利事業設施之大概	孫鳴歧
上海的糧食行政與糧食問題	張顯之
三年來上海特別市保安隊之概觀	杜益謙
上海特別市清鄉概況	譚庶潛
滬市地方捐稅制度	李權時
上海司法警察之展望	李時雨

河北省各縣知事題名錄

保定道

安新縣	雄縣	容城縣	新城縣	定興縣	徐水縣	滿城縣	清苑縣		
馮九昌	柳子東	王潮新	潘德霖	陶孝純	文鐸	王鴻聲	于鳳桐		
徠源縣	涞水縣	易縣	完縣	唐縣	望都縣	安國縣	博野縣	蠡縣	高陽縣
劉承瑞	高硯然	董翰臣	葛毓璋	朱憲章	張祖政	張正藩	張鴻鈞	廖繼錢	陳酉科
通縣	宛平縣	大興縣			新樂縣	行唐縣	阜平縣	曲陽縣	定縣
			燕京道						
徐寶瑩	韓桂泉	陳中和			賈金銘	鄒福林		唐祖熙	楊一清

昌平縣 順義縣 懷柔縣 密雲縣 平谷縣 薊縣 三河縣 香河縣 固安縣 涿縣 房山縣 良鄉縣

沈 沈 王作新 王錫寵 王錫琦 韓宗琦 韓謙藏 陳 韜 王靖一 叢殿墀 錢仲仁 楊開明 陶念劬 吳隆復

冀東道

盧龍縣 趙晉卿 遷安縣 李公民 撫寧縣 崔法天 昌黎縣 馬殿魁 灤縣 隋明福 樂亭縣 朱蔭福 臨榆縣 李振鐸 遵化縣 修國瑛 (兼興隆辦事處) 豐潤縣 聞驥翮 玉田縣 王秉孝

津海道

天津縣 王景山 靜海縣 王德春 青縣 王崇武 大城縣 呂玉林 文安縣 趙毅蓀 新鎮縣 李廣壽 霸縣 王 珍 永清縣 李國柱 安次縣 徐孟頰 武清縣 牛惠清 寶坻縣 王德隆

交河縣	任邱縣	肅寧縣	獻縣	河間縣	南皮縣	慶雲縣	新海設治局	鹽山縣	滄縣	渤海道		寧河縣
孫繼先	王直平	劉震中	石蘭斌	王惠遠	張紹武	宋玉珩	邸鈞	秦湘庭	朱寶仁			王德輝
獲鹿縣	正定縣	眞定道		棗強縣	武邑縣	衡水縣	故城縣	景縣	阜城縣	吳橋縣	寧津縣	東光縣
宋易之	吳偉如			夏聯福	李培成	杜綽如	馬承勛	王龍光	張訪松	鄭天成	岳章璞	齊兆桐
深澤縣	寧晉縣	高邑縣	趙縣	贊皇縣	元氏縣	欒城縣	藁城縣	晉縣	無極縣	靈壽縣	平山縣	井陘縣
耿木正	邊堯臣	金光遠	章維燮	王百康	王英傑	張權本	高書臣	宋瑞瑩	湯玉瑞	王景林	白凱	王景岳

平鄉縣	南和縣	沙河縣	邢臺縣	順德道	新河縣	冀縣	安平縣	饒陽縣	武強縣	深縣	東鹿縣
吳靜波	秦新民	劉鴻舫	張棟		王倜	何一之	張夷	安永貴	馬履中	李經正	馮夢周

邯鄲縣	冀南道	清河縣	威縣	南宮縣	隆平縣	柏鄉縣	臨城縣	任縣	內邱縣	堯山縣	鉅鹿縣	廣宗縣
卜錫祐		董毓蕙	和夢九	李祝萱	許國憲	陸志清	寇鴻謨	郭良	王瑞曾	郭純熙	邢少鶴	張雲亭

長垣縣	東明縣	濮陽縣	清豐縣	南樂縣	大名縣	磁縣	成安縣	廣平縣	肥鄉縣	曲周縣	鷄澤縣	永年縣
徐璞	趙鳳岡	李東軒	李鐵珊	金鐸	龐仲濤	安亮清	劉喜堂	何舉之	章鴻年	陳效峯	房志宜	王冠英

謙豐銀號

資本 國幣伍拾萬元

業務 存款、放款、貼現、及商業銀行一切業務

存款利息優厚 放款利息克己

號址 天津興亞三區二十四號路四德里四十一號
電話三局 〇六一一、四三一五

通盛銀號

資本 收足伍拾萬元

業務 辦理存款放款匯兌等一切銀號業務
優點 存取便利 利息優厚

總號 北京前外草廠九條一號 電話 南分局 二一〇二
分號 天津義界三馬路四十三號 電話 四局 〇〇五九二

洪信銀號

業務 存款、放款、匯兌、貼現

資本 收足 國幣伍拾萬元

地址 天津興亞三區八號路七十五號 電話(三)一六五九號
濟南經二路緯七路二四八號 電話三七七二號

益豐銀號

資本 收足國幣壹佰萬元

業務 存款、放款、匯兌、貼現、及商業銀行一切業務

總號 天津興亞三區六號路 電話 三局 三三七七
分號 北京前外小馬神廟 電話 南局 二四三〇八

天津同興銀號

資本 收足國幣伍拾萬元
經營普通商業銀行一切業務
收受各種存款利息優厚
兼做各種放款利息克己
一切手續力求敏捷簡便

號址 天津興亞三區一號路四十六號
電話 三局 二五〇五號
電報掛號 七九七八一號

天昌銀號

總號 保定

分號 天津、正定、趙縣、甯晉、邯鄲、高邑、定縣、石門、

存放便利 手續簡捷

北京特別市政府財政局通告

第三九四九號

為通告事查土地註冊係為厘定公私經界確定人民產權以謀都市地政之改進關係至為重要凡房地業主必須照章依限聲請領取註冊執照此項執照附有分戶藍圖載明土地界址丈尺面積及一切附着物品極為詳盡乃不動產之惟一憑証不可缺少本市自二十五年起創辦土地註冊由外二區入手次及外一、內二、內四、內五、內三、內六、內一、外三、外五、外四、各區先後推進本局為使市民明了註冊利益並引起注意起見曾於每區開始註冊之時特頒通告詳叙聲請手續及一切應行注意要點一面又在報紙廣為宣傳俾家喻戶曉以故開辦以來聲請註冊者極為踴躍惟仍有少數業戶延未遵辦現在內外城各區註冊期限除外四區僅餘四個月外早已屆滿按照清查土地規則第二十條之規定如再不呈報應即視為無主土地照公有土地註冊本局仍慮市民或有對於章則未盡明瞭或有其他原因未能及時聲請未便遽予照章處理妨及私人權益茲特再行通告週知仰內外城區各土地業戶務迅即遵章來局申請註冊領照以憑管業如再觀望不前定即按照章則認領為有事實關產權切勿視若具文自貽伊戚切切此通告

局長吳承湜

中華民國二十二年十一月二十六日

公益獎券

- (一) 每期發行三十萬張、每張售國幣壹元。
- (二) 每月十五日在北京中央公園當眾開獎。
- (三) 頭獎三個、每個國幣貳萬元、貳獎三個、每個國幣伍千元、參獎三個、每個國幣貳仟圓。其他小獎共計三萬三千六百十五個。

華北合作社有獎貯蓄存款

每戶存入金額九元四角滿期支付十元
 獎金總額五萬元（有獎貯金一本萬利）
 頭獎一萬元（一戶）附獎五百元（二戶）
 二獎五千元（二戶）附獎二百五十元（四戶）
 三獎一千元（十戶）

經濟總署通告

實字第一號

為通告事本總署現奉華北政務委員會令接管前實業總署商標註冊事項業已接收完竣即日開始受理凡華北區域內中外商人如有商標註冊仰逕呈送本總署核辦可也特此通告

華北儲蓄銀行

中國聯合準備銀行出資創辦
北京總行 西交民巷二二號
天津分行 興亞三區八號路

新豐銀號

利息優厚 放款簡便
舊址 北京廊房三條三八號
新址 打磨廠西口路北七號

益恆昌銀號

資本國幣伍拾萬元 辦理商業銀行業務
總號 天津興亞三區四十號路
分號 北京廊房二條三十四號

老鴻記銀號

利息優厚 手續簡便
地址 天津興亞三區六號路益友坊口
電話 南局二〇六二號

廣源銀號

歷史悠久 信用昭著 資本雄厚 辦事迅速
地址 天津興亞三區八號路一〇六號
電話 三局二一六六號

大陸銀行

辦理銀行一切業務 並兼辦儲蓄事宜
北京分行 西交民巷

北京北新書局 琉璃廠

發行各種叢書以及北新活葉文選備有圖書目錄函索即寄

天津紫房子北京分社

專門租賃結婚用品
開設北京西長安街

同盛銀號

電話 三一四九七 三一八二六
開設北京楊梅竹斜街

聚義銀號

歷史悠久 資本雄厚 提款便利 利息優厚
北京前外大街 分號天津 濟南
總經理 常鑄九 協理 王振亭 王佐才

新生銀行

辦理銀行一切業務
天津興亞三區26號路18號 經理 焦世卿
電話 三局三七四〇、五四五九、〇八三三

義勝銀號

辦理銀號一切業務
天津興亞三區四號路一三四號
電話 三局五三〇〇、一四〇六、〇六八二