

重慶市政

賀耀組題

第一卷 第六期

特 載

陪都各界禁煙紀念會致詞……………賀耀組

憲法上的市制研究……………羅志淵

從日本本島政治機構來說明警察制度……………鄭宗楷

論各級設計考核機構的建立與運用……………張希宮

論都市的住宅問題……………李森堡

論 專

法規索引

本府市政會議紀錄摘要

本府大事記

本府六月份人事異動一覽

本府動態

附 錄：本市重要統計表

本府組織系統圖

中華民國三十三年六月三十日重慶市政府秘書處

6

南京圖書館藏

特 載

「陪都」各界禁煙紀念會致詞

賀耀組

一

「六三」禁煙紀念，自一八三九年（道光十九年）到現在已經是一百〇五週年了，我們回想到當時林則徐先生在廣州焚燒鴉片的情形，的確是值得我們興奮和敬佩，雖然由此禁煙運動的結果却又引起了舉世矚目的鴉片戰爭，造成了我國歷史上的遽變，影響所及，一方面固然使我國五千年來閉關自守夜郎自大的錯覺以及滿清時代政治社會的腐化，一一暴露於世界，而造成不平等條約的發生與國際地位的降低；但在另一方面却又相反的使我們洞澈病源，力謀補救，促成了民族意識的潛滋暗長，卒致辛亥革命，造成了民主共和的國家；假如當時沒有這個禁煙運動的發生，我國積弱日深，不自悔改，則國勢凌夷，生民塗炭，將又不知伊於胡底，因此，「六三」禁煙紀念，不但是使我國整個近代歷史為之改觀，同時更又使我們中華民族茁長了新生的嫩芽，這是值得我們慶幸的。

可是在一百〇五年後的今天，我們在戰時首都來紀念這個有歷史價值的「六三」禁煙運動，我們有着無限的感慨，七年來的抗戰，全國國民因為總理遺教而啓示與總裁賢明的領導，已經走上了國家復興的途徑，不平等條約的枷鎖已經解除，最後勝利的來臨行將在望，撫今追昔，我們感到無限的安慰，不過，在

單純禁煙方面來說，一百年來的厲禁，甚至在總裁手訂兩年禁毒計劃與六年漸禁政策完成以後的今天，在全國各地甚至首領在，猶不免發現烟犯的案件，這不能不說是政令推行的不徹底。

二

鴉片之為害，是盡人皆知的事，吸食鴉片者，匪僅個人健康為之頹喪，即民族血源亦莫不日漸衰弱，他如傾家蕩產，經濟枯竭，與乎放僻邪淫，造成社會罪惡等等，猶其餘事，我們看到吸煙成癮的人，飯可不吃，衣可不穿，而一日不吸鴉片，便如大病遽發，橫臥床中，涕涎交流醜態萬狀的情形，是何等可恥的事，試想一個現代的國民，優勝劣敗，本是極普遍的現象，如果尚是宴安鴉毒，不自奮振，還能逃得脫物腐蟲生弱肉強食的天演公例嗎？我們禁煙行禁煙，其目的不外。

一、增強國族力量：林則徐先生當時在禁煙奏議有言：「鴉片之害，甚於洪水猛獸……此禍不除，十年後匪但無可籌之餉，抑且無可用之兵」，及今深味斯言，的確含有至理，我國抗戰七年來，堅苦奮鬥，備極艱辛，所以能够愈戰愈強，日益接近勝利者，厥維廣大之人力物力是賴，如果鴉片尚未根絕，則大多數殘弱烟民，勢難殺敵致果；千萬里廣袤土地，將又遍植罌粟，戰時食糧，必有不繼，此種禍患，何堪設想，今日我國與同盟各比

肩作戰，尤賴國力加強，提高國際觀感，爭取最後勝利，鴉片之徹底根絕，當受刻不容緩要圖。

二、改進社會風氣：我國工商業素不發達，而人口日衆，遂致游惰者多，會鴉片輸入後，富者屏開無聊，初以吸食鴉片爲消遣，貧者每多無賴，於是迎合時勢，競而販賣烟土，聚開烟館，以爲圖利之捷徑，社會上相習成風，以致百年來社會上以鴉片相尙，人民惟鴉片是從，結果富者日弱，貧者愈貧，一時風氣於焉敗壞，無數煙窟成爲罪惡淵藪，大好青年變爲無恥游民，社會道德日損，國家綱念廢弛，風氣澆漓，此誠足以痛心者，如果我們能禁絕鴉片，則一般國民，精神奔奔，知所振作，諸凡頹廢，懶散惡習一洗而空，風氣的轉變，自可促進社會的進步與國運的昌隆。

三

過去我國對於煙禁，素極重視，雖以頻年多故，國勢岌危，未能及時完成此項要政，然而政府當局，朝乾夕惕，要皆一本初衷，試就以往情形，略加檢討，當可知其概要。

一、清季禁烟時期：鴉片傳入中國，始於唐時，由回人採集波斯煙種來華，初以治病，積久成癮，清朝鑒於鴉片之害，早在一七二九年，雍正即有詔禁，嗣乾隆嘉慶亦令嚴禁，迄未有效，而且旋禁旋弛，甚至爲求增加稅收，主張准許民間吸食而弛開烟禁者，這種不澈底的辦法，自然影響到人民玩忽的態度，迨至道光十九年林則徐先生大聲疾呼，督與煙禁相終始，這才開始了嚴厲的烟禁，雖然因爲鴉片戰爭的發生而不能達到預期的效果，可

是在我國民族史上亦曾發揮其應有的作用。

二、民初禁烟時期：辛亥革命成功後，總理即着手於建國工作，對於烟禁一項，尤岌岌於經濟之所未竟，其就任臨時大總統時所頒禁烟明令有言：「鴉片毒中國，垂及百年，沉痾痼疾，其禍蓋非敵國外患所可匹，其有飲鴆自安，沉痾忘返者不可不爲共和之民」，可見立憲的堅決，但是二十年來，兵戈擾攘，內政不修，甚至在北伐時期，各軍閥部隊中尤有隨帶烟槍，吸食鴉片者，這雖是軍閥殘餘滅亡之兆，然亦不特不說是中華民族之恥。

三、總提倡導時期：民十七年國府頒布禁烟法積極禁烟，以日久滋生，收效無多，總裁爲救時補弊，振新國家以達救國強種目的起見，乃於民國二十四年，一方面提高新生活運動，一方面手訂兩年禁烟計劃，實施以來，成效大著，雖禁烟之抗戰發生，亦屬進行無間，且認爲「倭寇之與鴉片同爲我民族最大仇敵，吾人一面奮鬥抗戰，一面必須禁絕鴉片，二者工作殊，而目的則一」，而以二十九年禁烟完成之日爲「我國民族人格除舊布新之最大樞紐」，必須「從三十年元旦起，登報不雄偉之光輝邁進復興之大道」了，三十年起，復又實施禁烟，三年以來，各地負責人員雖曾不斷努力，以求貫徹，無不特殊，殘餘未盡，奉行之道，惟有更進一步努力耳。

四

抗戰勝利，日寇投降，建國之途本凡百待舉於當此時國不吾與紀念禁烟，更覺責任重大，目前我們應轉弱爲強，充實注

重。

1. 防止敵人毒化陰謀，抗戰以後，敵人利用武力根據，在我淪陷區域實施毒化政策，強迫淪陷區域人民種植煙苗，吸食煙毒，並且隨時利用奸偽將大量鴉片輸入我後方以求擴大毒化範圍，這種無恥的陰謀，實是異常的險惡，我們應該慎重考慮加緊防止，以免抗戰勝利之後，重受鴉片之害。

2. 清除殘餘煙毒，數年以來，我國禁煙計劃不可謂不密，科處煙犯罪刑不可謂不嚴，然而事實上竟又不能完全達到目的，其

間廢績，固然與社會道德及人民智識自強能力等有關，可是各級政府沒有盡到其應盡的任務，當亦不能辭其咎，尤其是重慶，首都所在，烟犯猶時有所聞，我們實深覺不安，此後大家應該擔負起責任，同時發動各方面的民衆，切實監督，嚴厲執行，清除殘餘煙毒，以竟百年煙禁全功，庶幾使我中華民國在抗戰勝利後成爲富強康樂之國，以不負全體國民決意禁煙的期望，與林則徐先生當年禁煙的初衷，那麼，今天的紀念，才算是有意義的。

城市興起之原因與實例

國別	原因		業工
	城名	宗	
英 國	倫	敦	牛 津 倫 敦 曼 徹 斯 特
美 國	華 盛 頓	安 那 伯 紐 約 芝 加 哥	
中 國	老 爾 茲 巴 黎 里 昂	重 慶	上 海 漢 口 無 錫 南 通 加 爾 各 答

市爲一國文化的領導者，也是實施憲政的先河（註一）。當我國亟圖實行憲政的時會，將各國憲法對於市制的規定，作一簡約的研究，這在我國的現時代中，未見得是多餘的事。

各國憲法對於市制，於二種辦法：一爲市制不入憲，一爲市制入憲：

所謂市制不入憲者，即憲法本身不規定市的體制。在憲政先進各國的憲法，多未將市制規定。例如美國憲法（一七八七年頒布），意大利憲法（一八四八），瑞士憲法（一八七四），法國憲法（一八七五），以及德國的韋馬憲法（一九一九）等等，都沒有規定市制。這些都是市制不入憲的憲法。

所謂市入憲者，即將市的體制，規定於憲法之中。市制入憲的憲法，除巴西憲法（一八九一）外，大都爲第一次歐戰後的新憲法。（註二）例墨西哥憲法（一九一七），秘魯憲法（一九二〇），多米尼加（Dominica）憲法（一九二四），渾杜刺斯（Honduras）憲法（一九二四），伊刺克（Iraq）憲法（一九二五），埃及憲法（一九三〇）等等，都是第一次歐戰後的新憲法。我國過去的憲法或憲草也有關於市的規定，當俟下文詳之。

一、

在市制入憲的憲法中，對於市制的規定，也沒有一定的體制

憲法上的市制研究

。有的規定極簡單，有的規定相當詳盡。例如巴西憲法，祇得憲法，伊刺克憲法，對於市制的規定，都很簡單；它們雖將市制入憲，但市的體制之確立，要靠法律去規定。所以巴西憲法第六十八條只規定：「各邦應按其特殊利害關係，組織市政府，以實行自治」。秘魯憲法第一四一條規定：「法律所指定之地方應設市議會其職權，責任及其議員之資格與選舉之手續應以法律規定之」。第一四二條又規定：「委託市議會之事項，由市議會自行全權處理，稅賦之賦課應經政府認可」。伊憲第一一一條規定：「伊刺克國之市區事務應由市政廳依照特別法律管理之」。總括一句，這些憲法雖然提到了市，但對於市的內容，毫未涉及，完全授權法律去規定。

但是有些國家的憲法，對於市制作相當詳細的規定，如多米尼加、埃及、渾杜刺斯、智利及墨西哥諸國的憲法是。多憲對於市參議會的體制作如下的規定：「第七五條，各市之行政與經濟由市參議會掌理之；市參議會議員依居民人數比例以法律定之，市參議由人民公選，其職以法律定之。第七六條，各市參議會之職權係獨立性質，依法律之規定行使之，但均應呈具其捐稅收入支出之賬目。第七七條，市參議會之主要職務如左：一、初等教育及義務教育；二、衛生事項；三、公共觀瞻之整頓；四、警務」。所以多憲是對於市參議會的機構有相當規定，關於市政府的

行政組織則未其列。按憲法與多憲的體制相似，對於市議會應特為具列。按憲第一二二條云：省、市、鄉為公法人，在法律規定之範圍內，行使其職權。省、市、鄉由省議會及市議會代表之。其區域以法律定之。第一二二條又曰：……各市議會之組織與職權，及其與國家各治權之關係，以法律定之；該法律應採下列之原則：一、若干議員得由法律規定任命產生外，議員之選定，以選舉行之；二、凡關於……市之利益，應付與議會，但其處分須經批准者，仍須遵照法律所規定之事項及程序；三、預算決算須公開之；四、在法定範圍內，會議須公開之；五、立法權或行政權，得防止議員有越權及妨害公益情事，並得撤銷議會所為之處分。反之，渾杜刺斯。智利及墨西哥諸國憲法則對於市政府的行政組織有較完備的規定。渾憲第十八章係規定省市政府之章，其中首先規定市政府的資格：「市採自治制，由人民直接選出之政府代表之；市政府之組織與特權，由法律規定之；市議員人數，須以人口為比例；市政府之特權應純粹為經濟與行政性質」（第一六二條）。「市政府行使其特別職權時，完全與其他政府獨立，但不得違反本國之法律，所犯罪案應在法庭前共同或個別負責」（第一六五條）。「市政府應依照憲法，以及其他行政、警務、健康、衛生及公共教育之普通法律與此等主管機關合作制定法規；但此項法規不得與上列各種法律相抵觸；又市政府有依法減刑之權」（第一六六條）。次則規定市政府有財政權：「各市政廳依法徵收地方稅，並為全市利益計，管理市款與財產，其管理之賬目，應送達依法設置之裁判所；市政府應將其公布一切公職收入與支出之詳細報告」（第一六三）。最後對於

任官權及職員身分有所規定：「各市政廳自應任命其官員及服其公款所維持之警務人員」（第一六四條）。「市政府職員無兼任其他職位或服務兵役之義務；市自治機關人員不得受任市之有缺職位」（第一六七條）。

智利憲法關於市政府的規定特別完備。市政府的職務在：一、監督衛生、公安、美術、娛樂場所等；二、獎勵教育、農業、工業、商業；三、管理初級學校及其他由市區議會所辦之教育機關；四、管理由市政經費所辦之道路橋樑之建築，與修理及其他工程之整理與翻造等；五、管理及使用市財產及依照法律規定之稅捐；六、頒發關於上述問題之市政命令，但不特與下條所授與省議會之職權相抵觸，並由法律規定，各省得在各該省所屬之各市每年收入項下，以比例制，徵收一部分，以補助省之公共費用；市政人員之任命，須依照法律所規定之章程行之」（第一〇五條第二項）。關於市政府的地位，復規定：「市政府依照法律，應受省議會之制裁與經濟之監督；第一百條關於省議會所允許於省長之權力，得於市區內許允於市政府；市議會得由省議會依據法定理由解散之；但此項決議，須經過出席人數過半數之表決」（第一〇六條）。至於智利市政府的組織，設市長一人，但市長不親理行政，只為虛位行政首領，而實際處理市行政者，則為市參事。智憲第一〇一條規定市長的地位及其產生方法：「參事或由法律規定數市聯合之地方行政，由一市政府執行之；各市政府設市長一人，為市政府之主席，執行其決議；凡有十萬人以上之城市，及由法律指定之城市，其市長均由民選任命之；大總統經該省議會之同意，并得罷免其職；市長為有給職」。關於市

參事的任期及其選舉方法，規定如下：「市政府之市參事，由法律規定之；至少五人，至多十五人；上項市參事任期三年」（第一〇二條）。「被選為市參事，須具有被選為衆議員之同等資格，並須居住於該市在一年以上」（第一〇三條）。「市參事之選舉，以直接投票，並依照市政府之組織，及其職權之特別規定選舉之；各市因上項選舉，得舉行特別登記，須年滿二十一歲，及誦讀書寫者，方得登記，外籍人須居住在五年以上；市參事選舉之審查，或無效之宣告，及選舉後發生之爭執，由法律規定之機關處理之」（第一〇四條）。市參事之職權在處理市行政，故第一〇五條規定：「市政府以市參事過半數之簽署，處理行政事務，及管理法律所規定之收入」。

墨西哥憲法關於市的規定，頗為扼要。墨憲第一一五條規定：「各邦內部之行政，採用共和代議民主政體，並以根據左列原則組織之自治市區為區域，劃分政治與行政組織之基礎：一、每一市區應歸人民直接選舉之市政府所管轄，在市區與邦政府之間，應無其他中間權力之存在；二、各市區得依照各邦議會所規定之賦稅，自由處置其財政，此項財政應足敷市區之支出；各市區應有司法機關，掌理司法行政事宜；聯邦大總統及各邦總督，對於市區所有之公權，無論永久或暫時性質，有訓令之權；三、墨憲對於市制有一特殊制度，即有「京市」的創制，「京市由大總統指揮法定主管官署統治之」（第七三條第六項第一款）。

我們比觀各國憲法對於市制的規定後，現在可以回過頭來，看看我國歷來憲法或憲草對於市制的規定。

憲法上的市制研究

遜清頒布憲法大綱（光緒三十四年），十九信條（宣統三年）固然沒有隻字提到市，即民初的中華民國臨時政府組織大綱（元年一月），中華民國臨時約法（元年三月），也沒有規定市的關係。天壇憲法草案（二年十月），袁氏約法（三年五月），以及安福國會所擬的憲草（八年八月）都不會提到市制。在各種憲法或憲草提到市字者，實以王寵惠先生私擬的憲草（二年三月）開始。但王氏憲草中關於市考，並無編立的章條來規定，只於第九十條第三項中規定各省有權辦理「市政」。曹錕憲法（或稱爲十二年憲法）對於市的規定，也極簡單，只於第二四條第六項中規定「市制通則」由國家立法並執行，或令地方執行之；第二五條第三項規定「省市收」由省立法並執行或令縣執行之。十九年九月呂復先生私擬憲草關於市者有二條條文，即第八十二條規定：「如有應行設市之時，得由省命令該地居民投票決定之」；第一〇九條規定：「除京都市外，市之組織，及與國家省縣或其他市之關係，均依本節，關於縣之各條規定」，即普通市制適用縣制之規定。十九年十月段大會議所擬的中華民國約法草案第一六一條規定京都市之地位：「中央政府所在地設京都市，直隸於中央政府，其組織及權限，參照省制，以法律另定之」；第一七八條則規定普通市的體制：「工商繁盛人口集中之地，依法律所定之標準，得設爲市，直隸於省，其組織參照縣制，以法律另定之」。二十年六月公布的訓政時期約法對於市制只作概括的規定：「工商繁盛人口集中或有其他特殊情形之地方，得設各種市區，其組織以法律定之」，這是後來我國市組織法的準據。五五憲草對於市的規定，比以任的任憲法或憲草都來得詳細，第五五章第

三節即專門規定市制，爲文共有五條，第一一一條係規定市自治的適用條條，即「市之自治，除本節規定外，準用關於縣之規定」。市不復有特別市（或院轄市）普通市之分，亦無「京市」特設之規定。市之爲制，有市議會與市政府之設，所以特設明文規定：「市設市議會，議員由市民大會選舉之，每年改選三分之一」（第一一二條）；「市設市政府，置市長一人，由市民大會選舉之，任期三年，連選得連任；市長候選人，以經中央考試或銓定合格者爲限」（第一一三條）；市長辦理市自治，並受監督機關之指揮，執行中央或省委辦事項」（第一一四條）。這，只規定市制的概要，至於「市議會之組織權，市議員之選舉罷免，市政府之組織，及市長之選舉罷免，以法律定之」，（第一一五條）

四、

我們總覽中外的憲法後，深覺各國憲法對於市制的規定，殊不一致，且無一定體例之可言。這是因爲市爲地方制度之一，而地方制度，則各因地制宜，實在沒有一定的體例，所以各國爲適應環境及便利施行，對於市制的規定，實在不敢勉強與人從同。

本文的目的，只欲對於各國憲法關於市制的具體規定，加以一番檢討，至於是非得失，本難憑主觀的見地去品評，所以本文的任務，本來只重檢討，而不欲提出主張。但經檢討之後，不無感觸而不能已於言；茲姑就我國憲法上對於市制應有的規定，提供一點意見：

在市政學上的觀點說，則市的組織，有種種制度。（註三）

一爲市議會議長制，即以市議會爲立法及行政的最高混合組織體。市議會的議員由民選舉，市長則由議員推選。一市的立法權

及行政權均由市議會及其內部的各種委員會分別行使，爲市長者，不過爲一市的虛位長官而已。二爲市長制，即一市的行政權當在市議會中，市長且爲市議會的主席，足以左右市議會。三爲市經理制，即一市政權操之於市委員會，而由會任用經理一人，以負行政管理的全責，爲經理者，不以政治關係而入選，乃以行政技能而爲薦。換句話說市委員會爲政權機關，而市長則屬治權機關。前者既有權，而後者無能，且既合權能劃分的政治組織。註四 現在五五條所確定一市的機關爲市議會及市政府，前者爲立法機關，後者爲行政機關，——這其是就其職言之，其時當依晚來的新市組織法，區區以爲有加以補充的必要。扼要言之：市議會應爲一政權機關，由民選的議員組織。市設市長一人，爲一市的名譽首長，代表一市，參加各種典禮，但不負責實際政治責任，其人選由市議會選舉之，任期與議員同。但市民有百分之十連署權爲不當得罷免之。在市長的系屬下設經理一人，由市議會聘任之，任期無定，且不與市議員同及市長同進退，但經理失政或無能時市議會隨時得將其免職，經百分之十市民的連署，亦得罷免之。市經理應對市議會負責，但不應參加市議會中的政治關係，以保持行政的超然性。尙市議會以政治關係無故撤換經理時，應許經理陳訴市長，由市長提請市民複決，以定經理的去留，這，所以保障經理的超然地位。在這體制下，市議會爲政權機關，市經理爲治權機關，市長則爲政權治權的中介機關，所以保持兩方的關係，且爲一市的代表。這種體制的原則，似應訂入於憲法之內，其詳由市組織法定之。

註一：譬如世界各國的成文憲法的始原，皆遠溯之於二二五

的英國大憲章(Magna Carta)。大憲章第十三條即規定：「倫敦市應保有其原有之一切自由權及自由風俗習慣，水陸皆然；朕並承認其他各城邑鎮，口岸保有自由權及自由風俗習慣」；為世界或文憲法鼻祖的大憲章，確保了倫敦市的自由權，所以倫敦市也是世界各國憲政的發源地。其他各國的憲政也多自各市發動，或自各市首行施行。

註二：本文所引用的各國憲法條文，係根據立法院編纂之各國憲法彙編。

法彙編。

註三：關於各種市制的詳情參閱拙著中國地方行政制度第十三章。

註四：詳見拙著行政管理第二章。

——三十二年教師節於渝市小溫泉

美國州憲與市制

各州憲法分配與各城市的自治權極不統一，雖然自治修改案對於市政府的制度開放了實驗的門戶，但它們對於城市的權力只有普通的規定，當州憲法補充城市的權力於一些未確定的城市事務時，州法院對於城市的權力仍不作明確的規定，並非一切自治修改案都企圖着憲法授與城市的權力，在密西根自治修改案之下有許多城市的權力仍須繫於州議會的決定。

志願法律可以以各城市自由選擇它們的政府形式，有許多州制定各種志願形式——如分權市長制，集權市長制，委員制，及市經理制，各城市可以根據市民的複決去選擇一種形式。

——布魯美治：美國地方政府

從日本本島政治機構來說明警察制度

鄭宗楷

一 日本政治機構之特殊性

我們研究日本之警察組織，必須對於其政治之全體加以觀察而注意其特殊性，並應該能夠了解他，這是很要緊的。行政之組織，日本與英美大大不同，所謂「行政組織」或「行政機關」這個名詞，簡直不能以英美的制度組織來想像日本。下面便說明日本政治機構的特殊性：

- 一、不是地方分權的。
- 二、確立全國統一的大警察。
- 三、所謂「中央官廳」「地方官廳」這樣的觀念很濃厚。
- 四、官廳之觀念很濃厚。
- 五、行政組織單純化。

茲就此數點再分別言之：
先說第一點，日本之政治，是極端的中央集權之組織，何以見得呢？從下面這句話可以證明他，中央政府之意圖可以作為命令通飭全國進行；在地方分權之組織的國家，中央政府絕不能以命令來指揮全國的警察人員，絕不會有這樣強大的統制力，然而這樣強大的統制力，日本確是有的。德國人毛瑟博士，乃數十年前為日本地方基層組織之設計者，在他的最初草案中，已曾進行自治警察之舉，所以當時主張仿效德國制度，對於自治團體亦應承認其有警察權；但後來因為日本自治制度尚未發達而認為過早之說出，竟將此項規定打消。日本政治上是在長久時期中，對於

從來自治團體的警察權未嘗加以承認。這點可供我們參攷。

第二點，日本之地方行政單位，雖說有四十七個，但不是各地方各自為政的行政，各縣各市也沒有各自獨立的警察，以視英國倫敦警察廳外，合計有一百六十二個獨立的警察中其警察組織，可謂單純而不複雜了。他們因為各地方沒有獨立的警察，但在事務的聯絡上，尤其是犯罪的偵察上較為便利，而且遇着需要多數之警察官為室外運動之警戒的時候，也容易調遣配署。此外如浪費經費，及選及教育上之不便利，小警察在警察上不能獲得各種必要的經驗，對於海關之課，缺少升遷的機會等等。諸凡關於這些組織上的缺陷，都還不曾發生過。

第三點，如上述組織的根本是在中央集權之主義上成立的，所以日本之政治機構既有第一級警察官廳，第二級第三級警察官廳這樣的組織，並且還發生中央警察官廳地方警察官廳這樣之區別的問題，在組織上始終是帶着階級的色彩；還有官吏關係的階級觀念，不只在各地警察部內存在着，即在警察部長以上也是一樣的存在。

第四點，是官廳之觀念很濃厚，此乃由於日本警察之職務的範圍性質等所造成的結果，其警察之組織及制度上之權限等，主要的在表現他是行使實力的執行機關。常為行政上司法上之國家意思的決定而予以處分或為命令之制定，對於這兩種觀念而活動的很多，因此無論在組織上，無論在活動上，總不會令人感覺得日本警察是由於文官所構成的一種軍隊。更不會使人指責日本警

警察是落在軍人所構成的軍隊。

第五點，政治機構最為單純，即是行政組織最不相複雜，這也不失為日本行政之一個特殊性。日本雖有憲兵制度，但不是像我國及德義法之行政組織，普通警察與憲兵制度交雜着，或為刑事警察而另立幾個特殊機關；或為戰時之防空及取締暴利平定物價等而設置的各個專門機關。世界上政治機構最單純的國家，就我們所知道的，日本是一個。

二 日本政治機構之系統

依照日本官制的規定，政治機構可以分為三級：(一)內務

(改革行政參考資料)

日本政治機構中央組織的系統(骨肉相貼型)

中央警察官廳主官	中央警察官廳主官	基層警察官廳主官	幕僚
內務大臣	道府縣知事	警保局長及其所屬人員	警察部長及其所屬人員
各省大臣	警視廳廳長	所屬人員	警部，警部補，巡查部長及警部內技術人員

我們看見這個表，可以一目了然，日本政治與警察如骨肉相貼而不相離。於此還有應該注意的，即日本法律警察機關之首領

從日本本國政治機構來說明警察制度

為內務大臣兼警察廳長，其屬下人員為補助機關。這這與我們實地用義其不同之點。

大臣及各省大臣(各大臣各有所主管之警察事務)可以稱之為「中央警察官廳」的主官。(二)地方官長及警視總監(皆承各主管大臣之指揮監督處理各該部內之警察事務)可以稱為「中層警察官廳」的主官。(三)警察局長(受地方官長或警視總監之指揮監督，辦理各該區域內之警察事務)可以稱為「基層警察官廳」的主官。

至於內務省的警保局長等，警視廳的各部長，各府縣廳的警察部長等，雖當執行警察事務之任，要不過處於各所屬長官之幕僚的地位而非單獨的官廳主官，故不受上級官廳的直接指揮監督。現將其政治機構的系統表列如下：

以下分爲(一)中央警察官廳，(二)中堅警察官廳，(三)基層警察官廳三節來說明：

一、中央警察官廳

內務省爲中央警察行政機關，即是全國最高普通警察官廳，內務大臣爲親任敕任官(即我國特任職)係單獨制官廳首領；關於警察事項得發佈省令，並可指揮監督各地方長官；而於特殊之實在事件，且有處分之權。內務大臣之下於次官及包括秘書室、入事室、會計室、統計室、總務科、情報科、文書科等組織於一個部門的大臣官房外，並設神社、土木、地方、衛生及警保五局。次官係一等敕任官，各局長則係二等敕任官，(敕任官即我國簡任職)是該爲公務上的輔佐人員。

內務省於上述各局外，並設社會、復興兩局，局長官一人，(一等敕任官)長官之下，設各部部长(二等敕任官)。日本內務大臣與歐洲大陸諸國一樣，所掌管之事務的範圍雖是很廣泛的；但由其專管警察(見官制)之一點觀之，內務大臣却是很顯然的帶着「警察大臣」的色彩。

內務大臣的輔佐人員，已如上述。爲對議會交涉有政務次官，爲處理行政事務有次官，次官之下則有參與官一名。爲掌理一般的警察事務，則有前述之「警保局」。警保局主管一般行政警察，政治警察，圖書出版及關於著作權等事務，其工作的種類與分量，比較英國是繁忙的。局之首長爲局長，依一九三六年(昭十一)所查，其中設書記官六人(三人兼任)，事務官十七人(一人兼任)，理事官二人，技師七人(二人兼任)，屬一百八(內警務官補十五人)，技手三人，合局長計之，共一百三十六員

，人員比較我國是多出幾倍的。警保局內之部門爲書記室及警務，防犯，圖書，保安各課。課長以書記官或事務官充之。內務大臣依其職權或受特別之委任時，得發佈省令，附財產罰百圓以內，自由罰三個月以下之罰則；例如「警察犯處罰令」之公佈是也。

內閣總理大臣及各省大臣亦皆爲上級警察官廳的主官，蓋關於其所主管之特種警察事項，皆得行使其警察權；如內閣總理大臣于國勢調查時，外務大臣禁止新聞紙揭載有關於民警察及外上消息時；他如大藏大臣之於貨幣，陸海軍大臣之於軍械，文部大臣之於學校或宗教，商工農各大臣之於工商，水陸、林野、鑛業；鐵道大臣之於路政；遞信大臣之於郵政，電報電話等等；各依法令之規定而得爲警察處分。

二、中堅警察官廳

日本地方政府爲中堅警察官廳，占警察官廳中最重要的地位。一稱「第一級地方警察官廳」，亦稱第二級普通警察官廳。中堅警察官廳的主官，在首都(東京)爲警視總監，在其他地方(府縣)則爲府縣知事，在北海道則爲北海道廳長官(以上皆一等敕任官)首都的警視廳置警務部等，各府縣(除東京府外)置北海道廳置警察部。警察部長等係奏任官(如我國薦任職)。各地方長官俱奉內務大臣及各省大臣之指揮監督，對於管轄區域內之警察事項，得發佈命令，並附五十圓以內之罰金或五十日以下之拘留的罰則。關於保安警察則受內務大臣之指揮監督，其他各種營業事項，則受主務大臣之指揮監督。首都雖特設警視廳，以鎮警嚴之下；但東京府知事於處理普通行政事務之必要限度內，仍保有

警察權；關於其主管之事務，有指揮監督府下警察署長之權（東京府因特置警視廳，故於府知事下，除知事官房外，僅設內務、學務、土木三部）。各地方遇有特別知識技能之警察事務，設特別地方官廳掌理之，如「鐵山監督局」掌理鑛業警察是。兄弟在這裏，對警視廳再作一個簡要的說明；

日本的首都警察廳，稱做「警視廳」，分爲七個大部門。稱辦公廳爲「官房」、官房的制度，妙不可言！我們沒有這樣的制度，非常合理。稱總務科爲「警務部」，稱特警科爲「特別高等警察部」，稱司法科爲「刑事部」，稱行政科爲「保安部」稱衛生科爲「衛生部」，稱消防科爲「消防部」。另設警察專員三人，稱爲「警察」。又另設兩種訓練機關，一爲警察訓練所，一爲消防訓練所。前者稱爲「警察練習所」後者稱爲「消防練習所」。

警視廳之設立，在辦理東京府全境內之警察行政及消防等事項，以維持帝都之公安。其廳長稱爲「警視廳長」，受內務大臣之指揮監督，主持上述警察、消防及內務大臣指定之衛生行政，並執行工廠法令、鑛業法令、勞動法令、勞資爭議法令健康保險法令等。凡屬中央各部門（各省）所主管之事務，則承各部門主管（各省大臣）之指揮監督，除屬於東京府全境內之行政事務或依其職權或受特別委任，得於全境內或境內之一部份發佈命令外，就其所主管範圍內，有權指揮境內之市長，區長（都是民選的）及鄉鎮長（町村長），且有權監督他們。像上述這樣的警視廳，其地位幾等於「七七」事變前夕我國南京市政府「與」首都警察廳一兩個機關的總和，即是下列所示之方式

警視廳長官房（警務部）（特別高等警察部）（衛生部）

從日本本國政治機構說明警察制度

警視廳長官房（警務部）（特別高等警察部）（衛生部）

又日本政府，認定防空屬於警察作用，爲機動員裝備上之焦點，防空作用即是警察工作。由防空一項言之，警視廳之地位又下列所示：

警視廳

警視廳長官房（警務部）（特別高等警察部）（衛生部）

還有，在中日政治制度上有一個大不相同的地方，從前我國首都警察廳長是與南京市長平行的，現在各市的警察局長都是市長的下屬，局長及市長皆爲官派的。日本是以官派的警視廳長來指揮監督那民選的市長。警視廳長遇有非常事變，需要兵力或警戒保護，需要兵力之時，可以行文請東京警備司令官或師團長派出隊伍前來協助，彈壓地方。總監辦公廳設辦公廳主任一人，稱爲「官房主事」，各科科長一律稱爲「部長」。辦公廳主任及各科科長，官職合一，與警視廳長同。警察專員（監察官）是由取得「警視」之官階者來充任的。警察訓練所（警察練習所）所長由總務科長（警務部長）兼充，消防訓練所（消防練習所）所長是由消防科長（消防部長）兼充的。

基層警察官廳爲警察署，一稱「下級地方警察官廳」，亦稱「第三級警察官廳」。又稱「第二級地方警察官廳」，其首領爲署長。

東京府下各地方皆轄警署內，劃分爲若干區，每區設置一個警察署，管理各該區內之警察事務。警察署之位置，名稱及管轄區域之劃定變更或推廣，由地方官官廳決定之。警察署之管轄，由

縣市區城爲原則；但內務大臣因地方上必要時，得指定區域，增設警察署。警察署之劃分，以人口區域爲標準，政治中心地及工商業繁盛地點，人事既雜，其管轄區域以小爲愈；反之，窮鄉僻壤之處，人事既簡，其管轄區域雖大不妨也。警察署之大者，官警多至二百四五十人，小者十人左右，間亦有不及十人者。警察署長以警視或警部充任之；但因地方上之情形，亦得以警部充之，是爲例外。警察署內事務之處理，設系分掌，各系設主任一人，以警部或警部補充任；其下設副主任及系員等，以資助理。警察署外部則置警部補派出所，巡查部長派出所及巡查分駐所派出所等；其職守皆由警察署所屬之官吏分配負擔。一九〇〇年（大正三年）內務省訓令第一九號有「依地方情形認爲必要時，得設警部補派出所」之規定。蓋在地方上認爲必要時，或設警部補派出所或設巡查部長派出所，即以警部補或巡查部長監督各該所之巡查勤務，以應事實上之需要。

又警部補巡查部長及巡查之比率如何？我們亦不可不知。在一九一〇年（明治三三年）設置警部補之當時，內務省曾經規定，于巡查三十人中設警部補一人。又依他們多年之慣例，於巡查十人中設巡查部長一人。巡查部長爲巡查之一種，故巡查分爲巡查部長與內勤、外勤、特務、刑事、受訓中之巡查數種。

這裏，再把東京的警察署及其巡查之活動方式，作一個簡單的說明：

（一）警察署概說——警察署之特點，即以一般機關不同，不分晝夜，一樣辦公。一九三六年（昭一一）警廳設置的警察署，市內（八王子市除外）有七十六處，市郊有六處，島嶼上有四

處，一共八十六處。警視署長市內（八王子市除外）有七十六處，市郊一名，共五十四名，警部署長市內二十三名，市郊五名，島嶼四名。他們所謂「署員」是一個概括的名稱，即於署長之外，警視署部，警部補，巡查及書記，以及其可配置的建築、衛生、電信、防疫等，担任各該技術工作的職員之謂。署長監督指揮所屬署員，依法令所定，管理其所主管之工作。對廳府縣之主管署員、支廳、市公所，鄉鎮公所及其他機關，皆有公文往來的權限。警察署中爲使工作分開，負責辦理起見，設置警務、情報、特別高等、司法、保安、衛生六系（即股），以警部或警部補充充實主任，處理各主管之事項。署長於必要時，得增設營業、交通、工廠人事商業等系。又日本警察署長不只辦理警察事務，即與兵役召集及各種保育行政方面，亦有關係。此外，其他的複雜工作，還在想像以上。但其待遇，較之其他官吏，頗見惡劣，實屬怪事！至若警視、警部、警部補等，皆爲警察署之幹部，此等幹部人員，在其職責上，一人之行動，影響於巡查之處不少，所以他們以訓練爲急務也。巡查分爲巡查部長及巡查兩種，已如上述。巡查部長原於擔任巡查一般勤務外，兼以補警部及警部補的職務爲其本分；但以後的巡查部長，差不多都成了巡查之正面的督察員的傾向，因此，必須通曉巡查之實際情形，尤其是其心理上，爲最公平，并爲寬嚴得宜之適切的監督。這在巡查之標準被擯上，巡查之人格修養上，有極大的關係。在這個意義上，他們對於巡查部長之教育訓練，不肯忽視。再其次，警察署內巡查、分爲內勤、外勤、特務及刑事等，亦以如上述。內勤巡查與一般行政官吏相同，他們在警察署內辦理各種事項；巡查之中，佔最多

數的是外勤巡查，其活動直接對於民衆有極大的影響；特務巡查，負政治警察及特務警察之任務，穿便衣，其職責爲探知一般社會情形等；刑事巡查，負刑事警察之責，也是穿便衣的。刑事巡查專以犯罪及犯人偵查與證據之蒐集保全爲其任務，他們稱刑事上犯罪案件爲「刑事事件」，稱裁判犯罪之手續爲「刑事訴訟」，他們所謂「刑事」與「司法警察」，不過是把同一事件做爲兩種說法。此外，尚有請願巡查，此制始於明治十四年四月，當時內務省通飭本島，凡由銀行、各種公司、町村議會或人民業已繳納費用請願另設警察官者，皆由警察官廳向許可請願之場所，配置「巡查」。此項警察官，稱爲「請願巡查」。其人數定額不受甚麼限制，經費則與一般巡查同樣的算在「地方警察費」內。二八九〇年（明治二十三年）十月，內務省又通飭本島「請願巡查」的費用，應經府縣會議決，定其額數而徵收之，編入「地方稅收雜入」項下，在「警察費」項下開支。至於請願巡查之勤務監督、任免、獎懲及給與等費，均與一般巡查同。「請願巡查」之人數，依一九三一年（昭六）年底統計，合本島全部計之，共八百十五人，其中巡查部長四十六人，巡查七百六十九人云。惟「七七」變生前，日本警察精神之頹落的呼聲，非常的強調，隨着請願巡查制度之廢止的聲浪，也非帶的高。諸君又當知，日本巡查部長在其職務上與一般巡查一全不同，例如同爲即決處分的事，巡查部長見違警犯（他們以違警爲輕微的犯罪）時，以書寫告發書爲主，巡查部長則以審查其告發書而核定其處分的方法爲主。在點檢操練時，巡查爲隊員，其行動不過爲個人運動；巡查部長或爲分隊長而指揮隊伍，或爲警導押伍而指揮隊員。至於外

從日本本島政治機構來說明警察制度

勤勤務，巡查通常爲守望巡邏，在被命各種調查時，只負責處理各個案件的任務；巡查部長或爲人員的配置，勤務的分配或依巡視及其他勤務而加以監督。又爲使巡查之勤務的處置能適正妥當，必以監督指導爲其本務。同爲警察事務，但是兩者的事務性質，却是完全不同的。

(二) 巡查活動之方式——警察對巡查，規定一定地域的區劃，做爲他們的負責區。此項負責區，稱爲「受持區」。各警察官在受持區內，負警察上之一切責任，故稱其人爲「受持巡查」，稱其他爲「受持區」。關於受持巡查的活動方式，可分爲下列兩大種：

1. 室外活動

受持巡查的活動，在室外實現時，可分爲下列兩種：

(A) 積極的——積極的活動，日人稱爲「進擊的活動」，即是「巡邏」。其目的，在使全部的警察力能積極的實現出來。

(B) 消極的——消極的活動，日人稱爲「防禦的活動」即是「立番」。其目的，在將警察力守備於各管內，以防違法者之逃逸。

巡查平時不斷地擔任一般勤勤務，就是上述積極的及消極的兩種活動。他們在這兩種活動上所分配的時間數，也佔了勤務時間的大部份。這兩種勤務之活動的目的，雖有同一的作用；但是在活動的方式上，却有所不同。兩者的態度，完全異趣。其在警察上的機能，亦顯然有異。究以那一種活動方式爲何，應視地方情形而言，不能盲目的斷定；但巡邏在外勤勤務上之價值，較「

「立番」爲多，歐美已不採用「立番」制度，而人認爲以勤即爲巡邏，凡站在特定地方的警察官，都係擔任特別的勤務，而使之負一般警察上之勤務者極少。

2. 室內活動

受持巡邏的活動，在室內實現時，亦可分爲下列兩種：

(A) 一般的活動——在這裏所謂一般的活動，即對於一般人家，詳細察知各家人的動靜等，以爲犯罪之預防或鑄壓及爲其他警察上之各種資料的警察活動之用。這種工作就是「戶口查察」。

(B) 特殊的活動——所謂特殊的活動，即對於特殊之營業者，由一般社會之保安、衛生及司法等見地上而爲警察活動的方式。這種工作，就是我們所謂之「臨檢視察」。我們可譯做「業務視察」。

室內的警察活動所實現方式之一的「戶口查察」與特殊的「臨檢視察」兩者之間，頗有差異，此與前面所講室外活動之兩種方式「立番」「巡邏」間之目的內容之一致者相反。這種顯著的事實，是值得我們注意的。綜上所述，巡邏的活動方式，可表式如下：

巡邏之活動方式

- 室外活動 (積極的) (巡邏)
- 室內活動 (一般的) (戶口查察)
- 特殊的 (臨檢視察)

三 對日本警察制度應有之理解

日本各種制度都是富於模仿性的，當然其行政上之「警察官

的制度」也是效法他國的，一步一趨的完成起來。最先在一八七二年（明治五年）九月日本政府爲了警務問題，特派一位熱心警務的要人，名叫川路利良，到歐洲去實地考察警務。這位要人雖不懂得西洋語言文字，全靠着一個翻譯員的幫助，但他自己既有警務的經驗，又能夠運用智慧，見人之長，補己之短，所以也有許多的收穫。他在外面考察了一年，就在一八七三年（明治六年）九月回國，向朝廷條陳改革警務的意見，全被採納，這一來就奠定了日本警務的基礎。當時川路利良先生，被命爲警察總領袖，並擔任第一任警視總監。他平生常對人說：「若以本邦（指日本言）之政事與歐洲各國治體比較無一出其右者，只真是可恨，我願把我們的警察法，使之超過其他各國之上，此非甚難之事」。川路利良先生可稱爲日本警界之鼻祖，他雖然逝世已久，但繼承其遺志者，還有松井茂先生。此人功在警界，志存教育，爲日本本島六萬多名警官的老師，他所懷抱的是怎樣能使日本警察冠於世界，這是他所努力的不二標的。他說過：「日本的警察是與軍隊並立的，倘使指導得宜，當可爲世界第一。由警察官富於廉恥心這一點上說，也是日本的特質；加以警察之有統制力，也是其他各國所沒有像這樣類似的偉大組織。但對於這些長處而言；警察科科學智識的缺乏，民衆不懂警察的事情，其待遇低微，又其調動過於頻繁，此外警察陷於政黨化、弊等，短處亦不少也。現在警察官於自覺反省這些長處短處之後，建設堅實的警察，確信達到冠於世界警察之事，必不困難」。這是被其國人稱爲「警界之父」之松井茂先生心目中的日本警察面貌。對於日本警察作兩面批評的，還有前東京警察指揮官高橋雄對先生。他說：「日本警察自

明治中葉以來，是依着德國式的警察而完成的，在組織上，在運用上，多取法於德國，而能在短時間內為制度的完備，法律的整頓，其功不可沒。同時偏重法律，重視形式之弊，亦隨之而生，不可不察。據此說來，德國式的警察制度行之於日本略加修改，即能發生效用，成為日本的警察制度，這可說不白模倣了。日本之警察制度，依兄弟之一面觀，認為有幾點值得我們注意的，這幾點是甚麼？

- 一、警察官之制度。
- 二、完整的行政組織。
- 三、警察權限集中於警察機關。
- 四、警察工作集中於警察機關。
- 五、警察經費集中於警察機關。
- 六、人事上軌道。

茲僅綜合曩日所懷見解，列為此六點，下面再依次分別言之：

從第一點說，所謂「警察官之制度」為何？即日本自「警視總監」以至於「受持巡查」，皆為警察官。他們的警察制度是「警官制度」，簡言之，就是「警官制」。此與其殖民政策下所設之巡捕，警士及巡警等大異其趣，所以他們把警察官稱為民衆師保，租界上的巡捕，殖民地的警士、巡警，配得上嗎？

再從第二點日本行政組織上說，他們固不以警察作為自為自治團體的附屬品，而以警察作為國家機關，全國統一的，並且是

完整的行政組織。而且在這個完整的行政組織之下，還有那有系統之組織的延長。由地理上說，日本警察組織不但由都市延長到鄉村，而且由陸地延長到水上，所以鄉間的警察，水上的警察，都不是獨立的警察，而是由於那完整的行政組織中延長出來的。又全國警察官俱為中政府所管制，凡機關、學校、公司、工廠及自治團體等，一概不得私設獨立的「小警察」，自明治維新以來，從未見過「某工廠招考警察幾名」的廣告。

至於第三、第四、第五各點，所要說明的——就是警察的權限，工作和經費，都集中於警察機關。日本警察制度之成功即由此，因為這是他們刷新警務的大問題。不容當世為政者的忽略。我們從日本警察權限上講，他們警察權集中於警察機關，警察官的權限及於行政的範圍極廣，絕對不以「維持公安一事為其職務的中心思想。這日本警察的工作上說，警察工作集中於警察機關，絕對不以其他機關來代替警察官吏執行職務或由他人員代替警察官吏去「隨便視察」。前者如從前「川江航務處」等之設置，後者如憲兵查旅館，查劇院等，日本平時未之有也。說到經費集中於警察機關一事，便是我們感覺改革警務之大問題，即為無經費。但國人徒知「無經費不能改革警務」，而不知我國之所謂警察經費不是「無」而是「不集中」，警察經費若不集中於警察機關，雖有亦猶無耳。又日本警察經費，另立「警察預算」，現將此項參攷資料，表列於左：

昭和四年(一九二九)首都及本島警察預算

區別	警察經費	警察廳合費		計	中央補助	地方費	人口	人口	口	口
		總經費	建築費							
本島	18,192,296	52,560	5,428,880	19,443,741	1,268,503	17,775,238	4,982,200			9,57
本島	76,933,587	83,585	225,497	81,930,549	8,869,605	77,860,944	62,112,200			1,25

昭和十年(一九三五)首都警察預算

區別	合計	警察廳合費	臨時部	臨時部	合計	警察廳合費	臨時部	臨時部	合計
(昭和十年)	1,258,75,019	88,753,855	471,215,64		(昭和七年)	24,418,007,00	24,114,032,00	298,975,90	

國庫支出

地方支出

國庫預算 115,700,057,19元

據一九三二年(昭七)所查，日本全國警察經費，合國庫及地方費兩項預算計之，凡八千二百餘萬日元，尙有逐年增加之傾向；若再以總時及原預算不足所生之追加預算等合計之，大約將達一萬萬日元之多。他們平時以相當巨款集中於警察機關，專作警務之用，故從來很少發生經費問題，今之有志警務者，觀此殊知所從事矣。

至若第六點，從日本的人事制度來說，全體警察官吏俱以警察官規為背景，他們受了官規的保障，不必憂慮人的關係，且以有相當之待遇，前途並不黑暗，尤其是低級的警察官吏，與其他官吏的待遇不同，他們在月薪之外，平時還有種種補助費，好像今日銀行行員待遇過優厚一樣。人事既上軌道，再配以適切之教育，

素質當然會好起來。而凡外界人除了封建關係鑽進警察界來鬼混，外行人之批評警務與貢獻意見，報紙上之漫罵警察人員，以及警察人員之貪污等事項，平時均不多見也。

上述六點，乃兄弟往昔游學日本研究其警察制度之結果，惟所認識容有不甚完全之處，但此六點，無一非改革警務問題，亦無一無研究之價值，是以特為說出，以與諸君一研究之。此外，日本警察官吏，在官規上之位置與其他官吏無異，不過他們與一般文官比較起來，則有下面幾個特色：

一、他們執行的事務很多，又須在執行事務以外，往外面做事實上的活動時也很多。而不分晝夜，不分寒暑，冒暑風雨，常以自然體向危險的直面前衝。

二、在職務的執行中，有不賴上官的指揮，獨斷獨行，依自

己的判斷而行動的轉念極多。所以警察不是兵，時代的警察已非
 兵卒所能擔任了。（清府請參看敝人警官巡邏論第二章）

三、有如軍隊，依指揮者之命令而為機械的行動者亦不少

四、配置須普遍，並有住在偏僻地方之必要。

以上四點，也是我們所當注意之所在。再則，地方長官都有
 指揮監督警察部屬以下之警察官吏的職權，只就警察方面說，地
 方長官都是各該地方上的警視總監，即等於一個府或一個縣的
 警視總監。「九一八」事變以前，松井茂先生曾對兄弟說：「當
 地方長官的人們，事實上是否真正成為警察官長而熱心的盡其職
 責，這在警察效率之發揮上關係太大了！」兄弟聽了這句話之後

不禁感慨繫之矣！當時深以我國的省主席和縣長老爺們權帶這
 些道理的能有幾人？別人我不敢說，我有一位親戚做省主席，恐
 怕他是不能了解的。現在我們作警察理想，省主席和縣長老爺們尚
 能成爲一省一縣的警視總監的話，警務必有極大的改革。我們
 建國事業如何，亦將在此等處卜之。所以地方長官實是地方實際
 上的警察總監；其下之警察分局機構，必須具備了而後爲基層警
 察官廳」的條件，雖後警務始克按程前進；其上之中央警察機關
 ，並須充實其內容，羅致新人物，以發揮其領導權力，我們覺得
 ，日本雖爲警治嚴密的國家，但尚未在全國性之內務省外，另設
 一全國性之警察總監部也。

福市公用路燈標準光度

街道之類別	照度明光量	（以呎燭計）	約合	最強	月	光	燈
交通極多而行人少者	0.4	1.0	五				一又三分之一
交通極多而行人少者	0.2	0.5	二				四
交通極多而行人少者	0.1	0.25	一				七
交通極多而行人少者	0.05	0.1	五				一六

論各級設計考核機構的建立與運用

張希哲

去年十一月本黨五屆十中全會於詳細檢討行政三聯制實施成績之後，對於這制度今後應注意及改進的地方，曾擬要提示五點，其中第一點與第四點關係行政三聯制制度的本身，最為重要。第一點說設計執行考核三方面對於三聯制的「聯」字未能完全確實辦到；第四點說要補救過去的缺陷，應當注意：（甲）使各機關澈底了解行政三聯制，（乙）使各級機關切實奉行行政三聯制，（丙）各級機關應指定專人，組織機構，統一辦理設計考核工作，（丁）訓練辦理設計考核的幹部。國防最高委員會即根據這兩點提示和行政三聯制的原理，制定「黨政各機關設計考核委員會組織通則」，於本年二月十八日由蔣委員長通電中央地方黨政各機關分別依限成立。如果說三十九年中興設計局和黨政工作考核委員會的設置創立了行政三聯制的規模，則本年度各級設計考核機構的設立將奠定行政三聯制的基礎。

行政三聯制自二十九年冬開始實施，到現在已有兩年多的時光。兩年以來，設計和考核兩部份工作，都在逐步邁進之中：由中央設計局所主持的設計工作，如「戰時三年建設計劃」、「三十一年度國家施政計劃」，「戰後五年國防及經濟建設計劃」、「三十二年國家施政計劃」，「西北建設十年計劃」的編審，「總理國防十年計劃書」的研究「各級機關擬訂分層負責辦事細則之原則與方式」及「戰後復員綱領」的擬訂……等；由黨政工作考核委員會所主持的考核工作，如擬訂各種考核辦法及考核表式

，發察中央黨政機關及各省市三十年度工作成績，考核支領建設專款機關的專業進度和工作成績，考察交代機關的政績交代及督促施行某種專業進度，抽查中央黨政各機關的人事管理及執行「非常時期改善公務員生活辦法」情形，以及正在進行的考察中央黨政機關三十一年度工作成績……等，都不能說沒有相當的成績。至於執行部份的工作，因為得着設計機關的協助和考核機關的催促，兩年來也有相當的進步。這是我國近年政治上黨務上的新成就，也就是實施行政三聯制所得的收穫。

對於這點收穫，我們能夠認為滿意嗎？不能，因為這些成就，只限於中央方面，且即就中央方面而論，成績也不算宏大，和行政三聯制的理想，距離尚遠。

這裏面的原因，當然並不簡單，有些且是制度本身以外的關係。不過就制度本身來講，其中一個比較重要而為有損設計考核工作的人所共同感覺的缺陷，便是各級設計考核機構還未普遍地建立。

中央設置一個新機構，各級也照例仿效一套，這樣的辦法是值得研究的。不過有些新事業或新制度，有增進此必與其如新設三聯制，就是其中之一。因為行政三聯制的實施，目的在加強黨政政治效能，並以此為基礎，不推動計劃經濟的實施。但是，不管是黨政政治也好，經濟也好，效能的真正表現要在基層組織和基層專業上面。如果行政三聯制是加強黨政政治效能實

施計劃經濟所必需的制度，則這制度必須在黨務、政治、經濟、各部門的某層組織普遍建立起來。否則行政三聯制便沒有基礎，不能發揮它應有的作用。試就設計來說，假如只有中央機構而沒有各級設計機構，則設計工作的進行，便遭遇種種困難。第一、中央設計機構編擬或整理計劃的時候，很難得到其確精確的資料來參證，第二、各機關所草擬的計劃初稿，往往為其所屬的各單位計劃的湊合，而各單位所擬的計劃，又往往「閉門造車」沒有詳實正確的資料做根據，第三、執行計劃而遇到困難時，不能隨時提出來討論或修正。試問這樣的設計工作，能夠發揮它的真正作用嗎？這正和會計制度相同：假如只在中央設置一個主計處，各級機關，沒有會計機構，而要想收到會計制度的效果，是一樣的不可可能。蔣委員長在中央設計局成立後，對設計工作曾有詳盡的指示，他說總計劃的編訂，是由設計局將各院部會的分別設計配合而成一個總計劃，並不是將現在各院部會的設計工作歸設計局辦理；（詳見中央設計局之使命及其工作要領）對於考核工作，他也有詳盡的指示，他說黨政工作考核委員會的工作，主要的不是代各機關去直接考核，而是在促使各機關自動考核其本身及所屬機關的工作，實行分級考核。（詳見黨政考核之責任與工作要領）由此可以推知，蔣委員長在七中全會提議設置中央設計局和黨政工作考核委員會的意見，也並不是要設計局和黨政工作委員會擔當起設計工作和考核工作的全部，中央設計局和黨政工作委員會只能做綜理推動的工作，全部工作的展開和貫徹，仍有待於各級設計考核機構的建立。理論上應該如此，實際上也正是如此。

論各級設計考核機構的組織與運用

各級機關設計考核委員會的組織原則，應由上而下，各級設計考核機構，應如何建立呢？這在原則上，應參照蔣委員長的電文上已有規定，用不着多贅；不過其中也有幾點值得我們討論。

（一）各級設計考核機構的建立，雖然以不增加人員經費為原則，但這是指新機構的設置而言，對於原有機關人員經費的增加，並不是說新機構不要固定的經費和人員。一、機關的經費，應由經費的充實，各機關雖然不必增加人員，但現在機關裏沒有什麼事情做的人，一定還有，這些人，果能負擔起新機構的工作固然好，否則將這些人撥充備用，能勝任的人來做，是應該的。經費也是一樣，可以節省的地方，應當盡量節省，把經費移來充實這個新機構。比如就省政府來說，本年度各省政府政府的經費，有幾萬萬萬元以上的，一般約在二萬萬元左右，照我的想法，將全部經費移五百分之一用於這方面是應該的。

（二）各級設計考核機構成立的期限，蔣委員長的電文中已有規定，但那一一個機關應設置，那一一個機關可以不設置，即這制通則的適用範圍，電文中規定由本管上級機關以命令酌定。我以爲各機關決定其下屬機關是否適用這個通則時，除以其下屬機關的組織業務繁簡為標準外，還應該考慮下級機關的性質和業務。

（三）各級設計考核機構成立之後，中央設計局應增設負責黨務設計的部門。在目前組織上，黨政工作考核委員會有組織組負責黨務的考核，有政務組負責政務工作，但組織組負責黨務，但中央設計局設計委員會所包括的組織組，還沒有一個是負責黨務設計的，這在行政三聯制的最高級機關設計和考核方面已

有不能完全啣接配合的缺陷，將來各級設計考核機構的設置，黨務機關也包在內，且成立後在技術上要受中央設計局及黨政工作考核委員會的指導；假如中央設計局不增設負責黨務設計的部門，則將來設計工作是很難做到全面的配合的。何況蔣委員長在「行政三聯制大綱」上也說過，有關黨務部份，亦應該由中央設計局一併設計呢！

(四)軍事機關和政務機關業務機關性質不同，雖然可以用另外的規定，但亦應早日設置設計考核機構。因爲：(甲)軍事各級機關必須這樣才可以和黨務工作和政務工作取得配合；(乙)設計和考核對於軍事機關，有同樣的重要性，尤其是對於軍事行政，軍需工業，軍事交通等部門；(丙)戰後復員計劃中，軍事復員計劃占着最重要的部門。

(五)國營事業的成就，關係我國計劃經濟的前途，至深且鉅。對於各部門的國營事業，計劃必須特別精密週到，考核必須特別認真嚴格；所以各級國營事業機關，必須適用這項設計考核委員會組織通則的規定，早日建立設計考核機構。

機構建立之後，更重要的是機構運用問題。制度是呆板的，必需靈活合理的運用，才能發揮它的效能。

各級設計考核機構建立了之後，應該怎樣運用呢？
各設計考核機構運用的主要對象——工作範圍，組織通則上已有具體的規定，不必多說。現在我想就運用的步驟和運用的實際問題，貢獻幾點意見：

關於運用的步驟，可以分別設計和考核來說。設計方面，機構成立後，第一步應該是個別準備工作，先調查統計整理和本機

關業務上有關的一切資料，以爲本機關編訂實施計劃之事實基礎的根據，兼備上級機關或總設計機關編訂實施方針，中心工供備領或總計劃的參攷。準備工作有頭緒之後，可進行第二步工作，各機關開始個別的設計活動，着手試編次年度的施政方針，事業計劃或特別計劃，並附以詳細的說明，送給上級機關。這個時候，各級機構，(最低級除外)除了草擬本機關的計劃之外，同時並審議其所屬機關的計劃。個別設計活動靈活之後，可以開始第三步工作，即整體性科學性的總設計工作，由中央指示施政方針，事業方針或特別建設方針，由高級設計機構或總設計機構據方針擬訂中心工作綱領及概算百分比，再由各事業別或地方別的設計機構根據工作綱領及概算百分比編成計劃草案及概算，逆着原來的順序，逐級審查修正，一個科學性整體性的計劃，才能完成。

考核工作，是伴着設計而進行，它的運用步驟，大致和設計相同，不過它的層次，却不一定像設計工作那末嚴謹。

至於實際的運用，不管是縱的關係也好，橫的關係也好，至眼點都在一個「聯」字上面。

怎樣「聯」呢？

縱的關係，也就是上級機關和下級機關的關係。設計考核機構的上下級關係，除了和一般機關相同的關係外，有四點值得特別注意：

(一)下級機構在技術上受上級機構的指導。

(二)上級機構對於下級機構的考核結果負責任的責任，對於下級機構所草擬的計劃草案，負責審查修正的責任。

(三) 下級機構應隨時爲上級機構準備各種設計材料，必要時並可以代上級機構就近考考特定機關的業務。

(四) 上級機構審查兩個以上的下級機構的計劃時，應該特別注意計劃的配合。(計劃的配合包括一週計劃和其他計劃所需的人員、物料、經費、時間、以及進度的配合，是設計工作的重
要關鍵。)

橫的關係，就是設計考核委員會本身各部門間(指組織較大而分散的)，設計考核委員會和本機關間，設計考核委員會和與本機關同級的機關間的關係。現在試依次加以說明：

(一) 設計考核委員會本身各部門間的關係，也就是放核和設計的關係。放核以工作計劃爲張本，設計以考核結果爲依據，兩者關係，異常密切，今後各級機關設計和考核在組織就已連在一起，在運用上尤須特別緊湊。

(二) 設計考核委員會和本機關的關係，也就是設計考核和執行的關係，設計考核和執行應該密切聯繫，是行政三聯制的基
本精神，無行多說。按這天通則和電文的規定，設計考核委員會

係設置在機關之內而不是在機關之外，擔任設計考核人員的大部份爲本機關執行負責人員，這在聯繫上自然是比較密切。但是，本機關却不要把这个委員會當作一個附屬機關，在工作必須尊重它的獨立；它所擬訂的計劃，經上級機關核定之後，本機關不該等閒視之，置若罔聞；它進行本機關工作的時候，尤其不可偏於本機關首長的權威，應要特別認真嚴格。

(三) 對於同級機關，尤其是與設計考核工作有關係的機關，亦要取得工作上的聯繫。例如各省級機關中，省黨部的監察委員會，審計部駐省審計處，銓敘部的駐省銓敘處，監察院的監察使署等，都與考核業務有關，省政廳的會計考核委員會在考核工作方面，應該而且一定要和這些機關取得密切的聯繫。

以上所說，是我個人一時所想的，也許有不週到的地方，但原則上想不致於錯誤。建立了健全完備的機構，再加上靈活合理的運用，制度才能發揮它的效能，對於行政三聯制，我的期望也是如此。

二月十九日，聚子風雨中發設計局

市自治的影響

設若市自治沒有得到效果，那麼縣自治的呼聲大概亦就不會聽到了，市自治是縣自治運動的老前輩，城市是一個爲人民服務的自治團體；而縣即爲州的行政區，是一個半自治團體，因爲這種原故，所以縣自治不能像市自治那樣普遍地通行。

— A. W. B. Ramage

論都市的住宅問題

李森堡

一 住宅問題之發生

住宅之所以會成爲問題，實然是都市人口膨脹。十八世紀工業革命之結果，機器生產，破除了農村的封建經濟，工人謀生不易，相率離村而傾注于都市，因而促使都市人口之增加，造就現代資本主義文明之基石。這正是歐美各一其通的現象。據統計歐洲在一八〇〇年人口十萬以上的都市不過三十二個，其人口數量佔全歐洲人口百分之二，到一九〇〇年突然增加到一百三十六個都市，則佔全歐人口百分之二十五，在美國一八〇〇年萬人以上的都市僅五個，佔全人口百分之四，而一九〇〇年則增加到四百四十個都市，佔全美人口百分之三十二，這一百年之中人口有增加至十倍的，可以說都是工業革命的結果。反觀中國的大都市人口膨脹情形較歐美尤速，若舉上海市四十餘年中人口增加的實況爲例：

- 一八八六年——一二五，六六五人
- 一八九六年——二四〇，九九五人
- 一九二〇年——一，五〇〇，〇〇〇人
- 一九三一年——三，三二七，四三二人

由此可知上海市在四十五年中，人口幾乎增加到三十倍。良以過去中國都市之發展，多因帝國主義之侵略，受不平等條約而開爲商埠者，其經濟之加緊剝削，使附庸之農村亦加緊破產，農民遂

相率離村而聚集於都市，因此更促進了都市的發展，都市的發展却反使人口增加，他們相互助長而演成了人口膨脹的局面，造成了都市發展的畸形。

大凡一個都市，一定是舊的建築物多于新的建築物，能自建住宅的絕少于不能自建住宅的，所以住宅問題之發生，也因為建築物法規之不完善，政府對於房租管理之住宅供給毫無監督保護，因此住宅之實質，極其惡劣。住宅問題的糾紛愈甚，在中國尤有與衆不同的特例，是由於天災人禍造成人口大遷徙，而影響都市人口膨脹的，歷史上南宋之對於江南諸都市和全宋的重慶是一個例子。重慶在戰前的人口不過三十多萬，到二十七年四月就增加到四十七萬，據卅年十二月一日新民報載增加到六十九萬，據重慶市警察局卅二年十一月統計爲九十二萬零五百，最近因戰事而影響的桂林貴陽昆明等都市，都隨着人口增加而帶來了嚴重的住宅問題。

二 住宅問題的嚴重性

從經濟方面看，大凡都市人口可以分爲勞動者和寄生者兩類，勞動者包括一切新階級，又可分爲勞心與勞力兩種，寄生者指一般勞而獲的少姐，太太，兒童，娼妓，流氓而說，勞動者無論那一個都市的人口，一定是勞動者多於寄生者，在物價指數與日俱增的今日，寄生者的生活費用自然比水漲船高，這有影響

也是比較間接的，關於勞動階級則身受其苦，為經濟的條件不利，就顧不了衛生，顧不了人倫道義，更談不到舒適了，況都市住民租屋而居者多，此各國之共通現象，據柏林市戰前調查該市百分之九十為租屋。又如有關建築之工價，建築材料，都隨物價高漲，房金當然也加貴，再經一般投機取巧的商人壟斷，影響於住宅問題者更大。我國雖然在三十二年一月二十一日行政院令市政府公佈施行「非常時期重慶市房屋租賃暫行辦法」也不過是施惠於少數政府公務員而已，所以英國的學者太洛說：「若使私人以營利供給住宅，則貧民絕無適於居住之家屋。」確實是良非虛語。

從衛生方面看——德國柏林市全體居民中，全家居於一室者佔百分之五十，全家居於二室者佔百分之二十八，其中有十四人同居一室者。又據東京社會局調查，東京平民窟十分之八是一室一家，可見都市愈大，國家擁擠一室者愈多，則密集生活之弊也愈甚，中國也自不能例外，按查黑爾(Carl Hehl)的研究結果，是居於全家一室者之死亡率一千人中佔一點七六人，住二室者佔一點二六人，住三室者佔零點九六人，既然擁擠之害如此之大。而一般對於此問題都漠不關心，這是市政前途一大遺憾。又如一般舊式的房子採光不足，材料的強度不夠，環境清潔不講，溝渠不修者不一而足。經許多科學家的調查都市幼兒的死亡率及消化系統病，經系統病，呼吸管病等，百分之八十是由於住宅之不良，由是證明住宅之最低標準確有向上之必要。

III Chwade (徐伐伯原則)

都市的住宅問題

德國統計學家 Chwade 曾於德國都市住宅問題之各種統計研究中發現一個原則：凡人們收入愈大者而其用於房金或住宅問題之費用，佔全收入之百分比愈小；收入愈少者則用於房金或住宅問題之費用，佔全收入之百分比愈大，因此一般研究都市住宅問題者稱之為 Chwade 原則。尤其對於貧苦階級以下的人民，化用更加顯著。瑞士之上等社會每家庭平均佔用住宅在五十立方英尺，而租金只是每一方英尺需要三佛朗八十四分，在平等社會，每家庭平均佔用住宅在二十立方英尺，租金每立方英尺是四佛朗十四分，可見貧民的住宅負擔反大於一般資產階級。又以日本為例，他們是以席（是指每人在房屋佔有之地面）為標準，也是收入大者席數多，收入少者席數少，是收入與席數成正比。然就每戶之收入與房金之比例，是收入愈少者其生活性住宅之費用愈多，收入多者愈少，金額與房金適成反比。據東京府在戰前調查人口統計，收入每月在六十元以下者，每月用於房金者平均為廿二元左右，而收入在三百元以上者，每月用於房金者平均為三元左右，要用百分比表示之，更顯其差異了。照中國的情況當然也物合這原則，由是可知住宅問題不是沒有高樓大廈或洋房樓梯代步的問題，而是大多數勞動者的生活切身問題。

四 住宅區域之必要

都市之形成，各色各樣，或因工商業發達，或因政治地位，或因軍事性質，或因產業物業，或因宗教聖地，或因遊樂名勝，雖其因素各不相同然而沒有在住宅區域之劃分各物無不有其多寡守「建築自由」之舊規，隨意營造。因而富家之家，動則一

築數十百畝，對於「建築法規」中最重要之「用途區域」「建築線」「構造設計」等項，不講科學，僅根據度之住宅供給，只圖「利潤」之攝取，往往不顧高度、容地、採光等衛生設置，一任住宅實質之劣，兼之密佈生活一弊顯著，則大多數貧民而居之市民，每發生呼吸系、神經系、消化系諸病症。例如重慶的覺民區，在實行住宅區劃之前，每年每千人中死四十五人。在劃住宅區以後則減至十人，專由肺病而死者亦由千分之七小數點二減至小數點四（即百分之四）住宅區的劃分與市民健康的關係，不難想見。茲錄巴縣之分區調查結果：

區別	居民數目	由肺病而死者	死亡率
第一區	九七一五	一一四	百分之十
第二區	四〇四三	二九	百分之七
第三區	四二二二	五二	百分之十二

由統計數字可知都市愈大，人口愈多，則密集生活之弊亦愈甚。中國是農業國家，一般人對於都市問題的注意，尚欠普遍，所以關於都市住宅問題之統計，更不易獲得，然而潛在的病態，較之歐美尤有過者，中國的都市多半是任其自由發展，自無住宅區之劃分，近世「計劃都市」之風行，對中國是無關痛癢，殊不知住宅區域之劃分，是為解決都市住宅問題之最短捷徑。

五、住宅法 (Housing Act)

住宅法是政府以監視制度而促進人民關於住宅之福利。在中國的立法方面，還很少論及住宅問題的，即有之，也不過其他法令中附帶提到的一點。到今天為止，還沒有專制住宅法，所以

我們不得不參考歐西，以供我們的參考。

首先看英國，他是世界上注意住宅問題最遲最古的國家，其在一九二二年前，他就制定了種種法律，以謀住宅問題之改善，如沙柏法 (徙洛希斯林、克羅法、衛生法、勞動者住宅法等，其中一八九一、的勞工作住宅法 (The Housing of Workmen Act) 規定地方府可以不許勞工作破壞的房子，而必須改良住宅，這是政府直接干涉到人民住宅問題之善失。到一九〇九年自由黨執政，公佈了一套重要的都市住宅改良法 (Housing and Town Planning) 第一部份規定住宅改良法第一部份是整個都市的計劃，認為公家建築不勝時可由私人被政府規畫營造之，但出屋時價格得由政府規定，這就是立法上進步的現象。在一九二〇年英國在倫敦會經召集一個關於都市住宅問題國際會議，其議決文中說：「欲使建築空氣日光潤澤之家屋，必須嚴格限制每公畝之建築戶數。又工業分散政策，與田園都市建設政策須用立法手段及其他適當手段助成。」這雖然是國際住宅法一個雛型，但是我們不可忽視他在研究住宅問題中之重要性。其次我們看法國，他在二八九四年才有住宅法 (Loi sur le Logement) 其內容是相當簡單。他第一規定凡租與貧民工人之住宅應免土地稅，第二發動平民住宅運動，第三凡私人營造工人住宅應公家給以低息貸款。到一九二八年又公佈一套住宅法 (Loi sur le Logement) 內容也和以前差不多，就是在立法上更進了一步。由是我們可以知道年代較近一點的總是比較完善一點。美諸國之推行住宅法者，未嘗不收相當效果，惟都市中人口之增加，斷非非法治力量所能挽回，因此都市生活被不知不覺中招致

混亂狀態，不衛生之家屋既無法使之絕滅，適當之住宅要求，亦無力圓滿應付，可知住宅問題之解決，非平常之手段可能奏效也。

六 住宅問題與政府的責任

歐美之各大都市「住宅政策」之實行，莫不由政府擔負巨額費經之。以補助平民甚至私法人能力所不逮者，如日本大正五年擬定平民住宅補助計劃，對於民間供給低息之資金，以促成住宅之建築，並制定住宅合作社之法規，喚起民間之自助。至大正十二年政府供給資金及運用簡易保險公積金建築而成之住宅達二萬餘所，此外政府對於永久建築每一方面補助以五十到一百日元。在德國則由政府補助整個建築費之三分之一，這都是可供我們參考的實例，當然住宅問題不僅是國家的責任，凡公共團體，均當按照自治原則，同樣的負解決住宅問題的責任；其有待於都市計劃法，及街市地建築法之運用者，尤非各地方團體完全負責不可，戰前日本在中興社會局內設立住宅課之用意，亦在於與各地方團體之責任機關協同從事於住宅問題之解決，並監督指導各地方團體，對於責任機關，使之竭力運用關於住宅問題之法制，所以說住宅問題之責任，既在政府，亦在地方，地方團體對於關係重大之住宅問題既負擔如是之責任，當然非建立極銳敏之行政組織不可，其組織究應如何？當由行政專家另題討論，本文將不贅述。

七 住宅問題之對策

(甲) 制止都市人口過密：要制止都市人口過密，就不得不

用全力於都市計劃之完成，蓋都市之計劃，就是制止人口過密之理想，與都市有關之法規就是實現的方法。

(乙) 都市領域之擴大：雖然有不少學者反對都市領域之擴大，而避免道路溝渠及自來水電力之浪費，但無論怎樣，都市之大小是應該與人口之多寡相配合的。

(丙) 地域制度之確定：一個都市對於工業區商業區住宅區，必須計劃清楚之各不相侵，既足以減少都市生活之危機，亦可以促進工商業經營之效率，倘地域制度不確立而求住宅問題之解決，是必難收實效。

(丁) 對貧民地域實行改良計劃：凡不衛生地域，於其基礎上施行區劃整理，改建適於新時代之住宅或酌量地域之性質而與工商地域實行交換。蓋貧民之住宅問題為現代問題中最迫切最深刻之問題，實有待於政府之力量以為解決。

(戊) 補助貧民：住宅成本過高或住。數量供不應求，致貧收入較少的市民，因房租昂貴而無力得到最低價格之住宅時，政府宜實施補助貧民政策，或公積建築法定減低之稅價，或予以優待生活者以租屋押金而免其利息（現在有一部份公務員之房租津貼類似之）或於「住宅合作社」一類社團外，建立以公益為鵠的的建築公司，或由市政府自行興建磚瓦住宅如「勞心村」「勞力村」(按勞心村與勞力村為作者新創，當另文研究，貸予平民，使一般勞動者均得到居住上的安適，則密集生活之弊端可免)。

(己) 限制壟斷：某地劃作住宅區域後，地主恆以有利可圖，強行壟斷或有意抬高地價租金，使多數市民不能賃屋而居，或不能賃地建屋，政府應於計劃時先行估定地價，并限制將來利益

為百分之幾（如英國新創住宅或林園城鎮，均規定其利益不得超過百分之五十）並以其盈餘充為公益。

（庚）徵收土地稅：一般商人心理是絕不願犧牲個人「利潤」而接受上項限制，故寧願保留空地，不建不租，以待地皮之投機貿易，倘有這種情形時，政府極宜施行「土地政策」加重課稅，以鼓勵其建築，以期分散住宅密集之現象。

（辛）住宅法規之制定：凡事不以法律來判是非善惡之標準，終難收完善之效果。住宅問題之解決，自然不能例外。住宅法中尤應注意者，是環境衛生之改善，疾病之防預，及消防設備之充實等等，務宜按照國情，斟酌制定。

（壬）行政處分：都市住宅區經劃定後，如地主故意抬高地價，或竟不願出售而又無意自建住宅。應由買主請求或政府逕予

都市自來水耗費量

類別	美人久克林之計算				英人藍京氏計算				我國之估計			
	最高	最低	平均	最高	最低	平均	最高	最低	平均	最高	最低	平均
住宅	四〇	一五	二五	一五〇	七〇	一〇〇	一五〇	五〇	一〇〇	五〇	一〇〇	一〇〇
工商	三五	五	二〇	七〇	七〇	七〇	五〇	二〇	二〇	二〇	三〇	三五
市政	一〇	三	五	三〇	三〇	三〇	五〇	一〇	一〇	一〇	一〇	一五
消耗	三〇	一五	二五	二五	二〇	二〇	一〇〇	三〇	三〇	三〇	三〇	六〇
總計	一一五	三八	七五	二七五	一九〇	二二〇	三五〇	一一〇	一一〇	一一〇	一一〇	二二〇

行政處分，強制出售并公斷其地價。
（癸）其他交通機關之完備：水道溝渠之修建，學校公園及市場醫院等等，均為不可忽視之要端。

八 結論

都市住宅問題，既如上述，我國各地同胞，直接感受痛苦者，絕非少數。當戰後問題諸待研究之際，住宅一項自亦有待詳加討論之必要，政府對於「住宅政策」之擬定與推行，應為目前急務，不過，所當注意者，即都市住宅問題。并非單獨存在，欲求市民住宅問題之圓滿解決，更不可忽視都市之「社會政策」交通政策「土地政策」等。有關問題共同性，再分別予以合理的解決，然後都市住宅問題，始可以得到一個根本的辦法。

法規索引

中央重要法規索引

法 規 名 稱	制定公布	修正公布	廢止	公布機關	日期	實施日期	備 註
空軍補給條例	通令廢止			國民政府	33年5月1日		
獎勵民營水力工業辦法	制定公布			行政院水利委員會	33年6月1日		
人力獸力車輛通行公路管理規則	制定公布			行政院	33年6月1日		
戰時改善軍隊生活並購食油燃料豆豉皮馬草辦法	通令廢止			行政院	33年5月31日		
各機關領用空白自用簿本規則	修正公布			行政院	33年6月1日		
專利法	制定公布			國民政府	33年6月10日		

本市重要法規索引

法 規 名 稱	制定公布	修正公布	廢止	制定機關	日期	實施日期	備 註
重慶市管理公共娛樂場所規則	修正公布			本府	33年6月6日		
重慶市立民衆教育館組織規程	制定公布			本府	33年6月9日		
重慶市專賣菸類搭銷儲金郵票實施細則	修正公布			本府	33年6月28日		
重慶市取締私宰猪隻暫行辦法	制定公布			本府	33年6月10日		

本府動態

本府市政會議紀錄摘要

第二三二次市政會議
時間：三十三年六月六日

指示事項

一、關於禁煙問題，嗣後應採用連保連坐辦法，同居房

東更應負責，並隨時嚴密搜查有嫌疑者，一律予以偵究。

二、時值空襲期間，應加緊疏散市民以免無謂犧牲。又市民之身份證及出境入境證，必須認真辦理，其辦法應從新檢討，以手續簡單，便利市民為主。

三、關於安定公務員生活，聞粵湘川三省已實施一噴養廉辦法，人事室可調查參酌擬定辦法呈核。

討論事項

一、市長交議：據人事室簽報議本市職員生育喪葬醫藥費案，提請討論案。

決議：修正通過

二、據唐家沱鎮鎮長謝錫書等轉據該鎮新租不合租賃手續住戶代表王明星等呈以遷移困難，請轉呈鈞府從寬免究准其合法承租，以示體恤，而免房荒等語，查屬實在，轉請鑒核示遵等情到府，茲訂定市鎮各新租房屋調整分配辦法，提請討論案。

決議：修正通過

三、據工務局用電審查委員會第十一次會議核定用電各用戶，當否提請討論案。

決議：通過

四、奉行政院令禁止本市各機關假名私宰豬隻妨害稅收一案提請討論案。

決議：取締私宰豬隻暫行辦法通過，並呈報行政院備查。

臨時動議

一、據補給委員會秘書長詹顯晉呈關於籌辦軍用豆類補給之差額數，擬請在本市娛樂場每票附加五元，本年方可以保持平衡等語提請討論案。

決議：自即日起於各娛樂場所門票每張附加十元，至收足差額為止。六七兩月內，所有募捐公演暫行停止聲請。

討論事項

第二三三次市政會議
時間：三十三年六月十三日

一、據衛生局呈以所屬各醫療單位現因藥材價值高昂擬酌量收費藉資補救擬具辦法祈核示等情經飭據本府參事室審查修正簽請鑒核前來提請討論案。

決議：通過

二、據工務局呈送用電審查委員會核定用戶表提請討論案

決議：本案修正通過後審查再改為一月一次并發佈新聞通告說明本市電力不敷為避免分區停電起見如有聲請用電者非屬絕對需要一律不准。

指示事項

第二三四次市政會議
時間：三十三年六月二十七日

一、銓敘部正奉令積極推行銓政，并規定地方

機關人員必須於本年底以前依法送銓，否則其任職年資及所得待遇不予承認本府各局處未送銓敘人員據人事室調查，共有七百三十一人，希各單位主管督飭從速辦理此後新進人員一律依法定期送銓。

二、工務局用電審查委員會對於用電審查，可改為兩星期審查一次。

討論事項

一、為擬具重慶市防護執行總部組織簡則提請討論案

決議：通過。

二、社會部咨送中國合作事業協會附設合作食堂規約提請討論案

本府大事紀

六月一日

市警察局開始舉辦壯丁身家調查及壯丁訓練閱。

六月二日

市地政局重估新市區地價。

六月三日

本府大事紀

決議：限於法令未便准行。

三、據財政局簽報河北旅渝同鄉會呈為籌募災災公債請豁免附加票價之捐稅請核示等情提請討論案

決議：通過。

四、擬訂重慶市肅清煙賭計劃提請討論案

決議：交參事室修正後呈院核示。

五、據財政局呈以留俄同學會等飲食部對社員營業向未征稅等情，提請討論案

決議：應予一律征稅。

六、據警察局呈擬本市居民申請身份證須知請予核示一案提請討論案

決議：修正通過。

隨時動議

一、准全國慰勞總會函請自即日起飾全市各戲院每票附加十元，共加十日，以為「七七」勞軍之用。

決議：准自本月廿八至卅日各票附加十元免捐。

市警察局擬訂本市憑證計口授職實施辦法

六月四日

市衛生局修訂本市醫院診所收費限制標準。

六月五日

本府舉行擴大國父紀念週市長蒞席行禮如儀後，並作「自

由奧法治觀今之養成」專題講演，勸勉本府同人推行守法運動。

六月六日

本府舉行第二三二次市政會議。

市社會局會同警察局派員普遍檢查各種賽會。

六月七日

市警察局防毒班第六期結業。

市教育局派員分赴各中等學校舉行甄別考試。

六月十日

二市警察局舉行本體長警學術科測驗。

市財政局開辦本年中季房租。

一市工務局興修綫橋至老鷹岩路面工程開工。

六月十二日

本府舉行國父紀念週市長主席行禮如儀後，請由龔德柏先生講演最近國際形勢。

生講演最近國際形勢。

市衛生局指定南岸空襲重傷醫院免費收容抗屬及路倒病人。

六月十三日

本府舉行第二三三次市政會議。

市教育局召開本市中等學校校長座談會商討本期改進黨章。

六月十四日

市教育局辦理中等教育技術學科人員鑑定資格考試。

市衛生局興建臨江門平民醫院。

市地政局勘定觀音橋，黃橋橋公署三處公墓地址，即日開始修建。

始修建。

六月十七日

市警察局核發本年度市民疏散救濟費。

市工務局興建龍門浩碼頭交通路。

六月十九日

本府舉行國父紀念週，市長主席行禮如儀後，請由外交部情報司長何鳳山先生講演最近國際外交與歐洲情勢。

六月二十日

市警察局籌辦本年度徵調壯丁事宜。

市教育局舉辦第十屆護士助產士畢業會考。

六月二十一日

市臨時參議會第二屆第二次大會開幕市長出席致詞並報告本府一年來工作概況。

六月二十二日

府一年來工作概況。

六月二十二日

市國民兵團編組本市各區鎮隊並舉行點閱。

六月二十五日

市教育局籌辦實業補習學校一所。

六月二十六日

本府舉行國父紀念週秘書長主席行禮如儀後報告最近工作情形。

作情形。

六月二十七日

本府舉行第二三四次市政會議。

六月二十九日

市財政局公布修正本市筵席及娛樂稅征收規則。

市教育局舉辦本市第十屆中學畢業會考，計參加會考學生共二千五百六十六人。

二千五百六十六人。

六月三十日

本月份本市戶口統計共一六六一八五戶，九三二九五四人
市警察局召開免役審查會議，經審查合格技術員二七七一

名。
市財政局本月份地方稅捐收入共二千八百一十三萬八千四百
九十四元零壹分。

本府六月份人事異動表

類別	機關	別	服務部分	職	別	姓名	異動	原因	批令日期	何人遺缺	備註
派	本府	秘書處	試用科員	張	雄新	奉市長諭聘任辦理地方自治設計工作	派	九日	汪鳳翔	兼任	
聘	警察局	段牌坊鎮	副鎮長	周仲翔	警察局長請委補	八日	李勝威	補	一日	李如安	
派	本市	清潔管理委員會	第四隊隊附	劉振華	派	一日	關玉卿	補	一日	關玉卿	
派	本市鄉鎮公所	第二推行處	兼副處長	幹雲程	警察局呈請派任	十二日					該員係警察局保甲科長派兼
派	本市鄉鎮公所	第二推行處	主任秘書	李哲愚	派	十二日					該員係警察局秘書派兼
派	本市鄉鎮公所	第二推行處	秘書	張英年	派	十二日					
派	本市鄉鎮公所	第二推行處	專員	何玉麟	派	十二日					
派	本市鄉鎮公所	第五推行處	兼秘書	伊爵鳴	工務局呈請派任	十三日					該員係工務局第三科管理股主任
派	本市鄉鎮公所	第三推行處	副處長	康兆庚	財政局呈請專任	十五日					該員原任衛生局秘書派兼
派	本市鄉鎮公所	第六推行處	兼秘書	王震寰	衛生局呈請派任	十五日					該員原任衛生局專員派兼
派	本市鄉鎮公所	第六推行處	專員	盛世勳	派	十五日					

本府人事異動表

附 錄

本市重要統計表

戶 口 數

民國卅三年六月

區 別	戶 數	口 數		
		共 計	男	女
總 計	166,018	931,453	577,156	354,294
第一區	11,220	57,254	36,509	20,745
第二區	12,119	54,149	37,158	16,991
第三區	9,549	43,106	28,195	14,911
第四區	11,139	48,936	28,749	20,247
第五區	12,567	56,426	34,900	21,526
第六區	6,510	25,501	22,049	13,452
第七區	5,855	37,714	25,059	12,655
第八區	6,630	40,680	23,156	12,524
第九區	9,929	45,169	26,020	19,149
第十區	11,419	66,646	44,708	21,938
第十一區	20,166	110,916	61,987	48,929
第十二區	10,430	47,069	34,157	22,912
第十三區	8,582	58,298	34,056	23,442
第十四區	8,891	103,462	69,780	33,632
第十五區	5,762	32,525	18,386	14,139
第十六區	6,010	33,011	17,192	15,819
第十七區	6,889	41,652	23,677	17,975
水上區	2,351	8,336	5,518	3,318

資料來源：根據警察局造送之資料編製

遺警統計
民國三十三年六月

項 別	總 計	計十三歲至廿歲		廿至卅十歲		卅一至四十歲		四十一至五十歲		五十一至六十歲		六十歲以上		未 詳
		男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	
妨害安寧	97	174	60	36	13	52	26	54	16	26	4	6	1	1
妨害秩序	115	168	63	81	15	51	14	49	23	20	9	14	1	3
妨害公務	5	4	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1
誣告偽證	3	6	3	2	1	2	1	2	1	1	1	1	1	1
運送證據	6	6	2	1	1	3	1	3	1	1	1	1	1	1
妨害交通	70	206	50	53	19	86	20	34	10	25	1	5	1	3
妨害風俗	147	683	347	112	87	232	135	213	40	76	38	21	45	8
妨害衛生	68	82	15	25	3	18	4	14	6	16	2	7	1	2
妨害他人身體	20	109	21	2	8	15	7	16	4	1	2	1	1	1
妨害他人財產	12	26	12	2	1	7	3	13	7	2	1	2	1	1

資料來源：同上

各項稅收數

民國三十三年六月

科目	本月實收數	一至六月份累積數	一至六月份平均數
附加捐稅	28,128,494.07	12,686,230.38	20,281,038.49
牌照稅	224,948.86	7,452,378.02	1,242,063.00
屠宰牌照稅	4,141,224.51	994,464.71	165,744.12
娛樂牌照稅	14,946,280.36	12,048,837.96	2,157,306.38
他項收入	920,490.00	3,648,090.00	608,015.00
稅收	59,866.00	626,861.00	104,476.83
其他收入	10,595,639.7	55,276,340.38	7,221,723.40
總計	286,949.41	878,373.75	146,393.63
	10,085.70	139,953.50	23,325.58
		2,362.10	35,603.85

養路工程工數

民國三十三年六月

區別	共計	溝渠	修理路溝	修理客井	採運石條	修理人行道	鋪壓路面	採備石子	採運泥沙	其他工程
總計	14,609	1,152	273	61	14	17	3,860	3,208	1,159	4,877
新城區	4,447	67	273				505	924	633	2,081
新前區	4,867	291		23			1,073	1,633	406	1,371
江沙區	636	44		24		7	384	79	11	168
復慶區	756	75					103	15		477
樂山區	1,270	330					662	249	10	272
北碚區	1,844	131					570	314	39	385
共計	1,200	116					553			173

資料來源：根據工務局造冊之資料編製

新建房屋面積及費用

民國三十三年六月

區別	共 計		市 房		住 宅	
	面積 (平方公尺)	費用 (元)	面積 (平方公尺)	費用 (元)	面積 (平方公尺)	費用 (元)
總計	3,953.05	15,972,220	1,955.65	7,059,400	1,997.40	8,912,820
城區	2,898.15	12,459,850	1,167.65	5,709,400	1,739.50	6,750,450
新市區	51.00	240,000	161.00	240,000	—	—
南岸區	438.10	2,548,000	267.00	400,000	171.10	2,148,000
江北區	150.00	290,000	180.00	290,000	—	—
沙磁區	275.80	424,370	180.00	420,000	95.80	14,370

資料來源：同上

重慶市政月刊 第一卷 第六期

預 防 接 種

民國三十三年六月

項 別	數 量
接種牛痘人數	4,170
預防注射針數	51,943
霍亂	16,860
傷寒	2,823
霍亂傷寒	2,234
狂犬	26

資料來源：根據衛生局造送之資料來源

日用品供銷處進貨銷貨金額及其百分比

類 別	民國三十三年六月		單位 元		四〇
	進 貨 金 額	百分比	銷 貨 金 額	百分比	
總 計	2,983,985.96	100.00	3,741,160.80	100.00	
服用類	1,122,400.00	37.62	1,684,216.40	45.02	
食用類	1,212,782.46	40.65	1,238,102.30	33.09	
燃料類	520,000.00	17.42	372,435.30	9.95	
日用品類	128,803.50	4.31	319,730.00	8.55	
代售類	—	—	126,676.60	3.39	

資料來源：根據日用品供銷處造送之資料編製

零售國貨價格指數

基期：民國三十六年上半年 計算公式：簡單幾何平均

時期	總指數	合計18	糧食9	其他食品9	衣着款9	燃料類5	金屬類14	建築材料類5	雜項類11
三十六年六月	102.4	102.4	95.2	99.7	105.3	95.4	101.5	102.9	193.6
三十七年六月	121.2	88.4	76.8	103.7	179.7	128.4	203.7	165.8	99.2
三十八年六月	207.8	112.9	88.3	144.5	47.7	207.6	424.8	206.8	180.5
三十九年六月	329.4	397.7	287.3	272.7	1,048.1	964.9	959.2	463.1	4,673
四十年六月	1,489.4	1,482.8	1,757.4	1,951.1	1,905.8	2,167.6	2,367.4	1,456.9	78,471
四十一年六月	3,957.9	3,264.3	2,737.3	3,892.9	5,077.3	5,996.8	9,354.5	3,677.6	2,559.1
四十二年六月	11,964	8,449	8,229	8,676	18,041	36,705	32,537	12,378	8,311
四十三年六月	44,789	38,257	38,720	37,801	56,671	48,772	103,707	34,483	36,845

資料來源：根據統計室物價月報資料編製

零售國貨價格指數

基期：26年上半年 計算公式：簡單幾何平均

時期	總指數	糧食類25	其他食品9	衣着類10	燃料類6	雜項類9
三十六年六月	50	103.8	100.5	105.8	103.6	101.2
三十七年六月	103.5	99.0	89.7	104.6	143.7	112.8
三十八年六月	116.2	134.1	114.5	149.4	267.5	202.3
三十九年六月	194.2	352.2	323.5	371.1	1,309.5	487.0
四十年六月	525.0	1,290.0	1,787.7	1,073.7	1,784.3	3,303.0
四十一年六月	1,345.2	3,432.6	3,712.0	3,292.8	4,590.4	3,303.0
四十二年六月	3,844.4	9,084.5	8,871.8	9,206.4	14,424.3	12,503.7
四十三年六月	12,473.0	3,961.5	4,345.4	3,790.6	4,33.0	4,592.3

資料來源：同上

機關辦公用品價格指數

基期：二十六年上半年

分類指數(簡單幾何平均)

時期	總指數 (加權綜合)	文具類	消耗類	印刷類	郵電旅費類	修繕類	雜項類
物品項目	30	9	3	7	3	3	15
廿六年六月	101.0	100	101.4	99.7	100	99.5	100
廿七年六月	158.2	277.6	190.4	263.8	100	103.6	127.0
廿八年六月	276.4	383.2	217.9	633.7	111.2	224.2	264.7
廿九年六月	535.8	771.9	513.0	1,423.0	170.4	457.3	449.6
卅年六月	1,266.2	142.5	1,333.5	2,932.3	315.8	1,533.5	826.8
卅一年六月	3,270.2	3,569.8	4,069.3	6,900.4	578.7	4,207.8	1,869.9
卅二年六月	7,381.9	5,229.1	10,400.9	13,004.5	2,464.6	11,974.3	4,274.9
卅三年六月	2,464.8	2,426.5	3,347.9	5,251.5	633.2	3,221.5	1,094.2

資料來源：同上

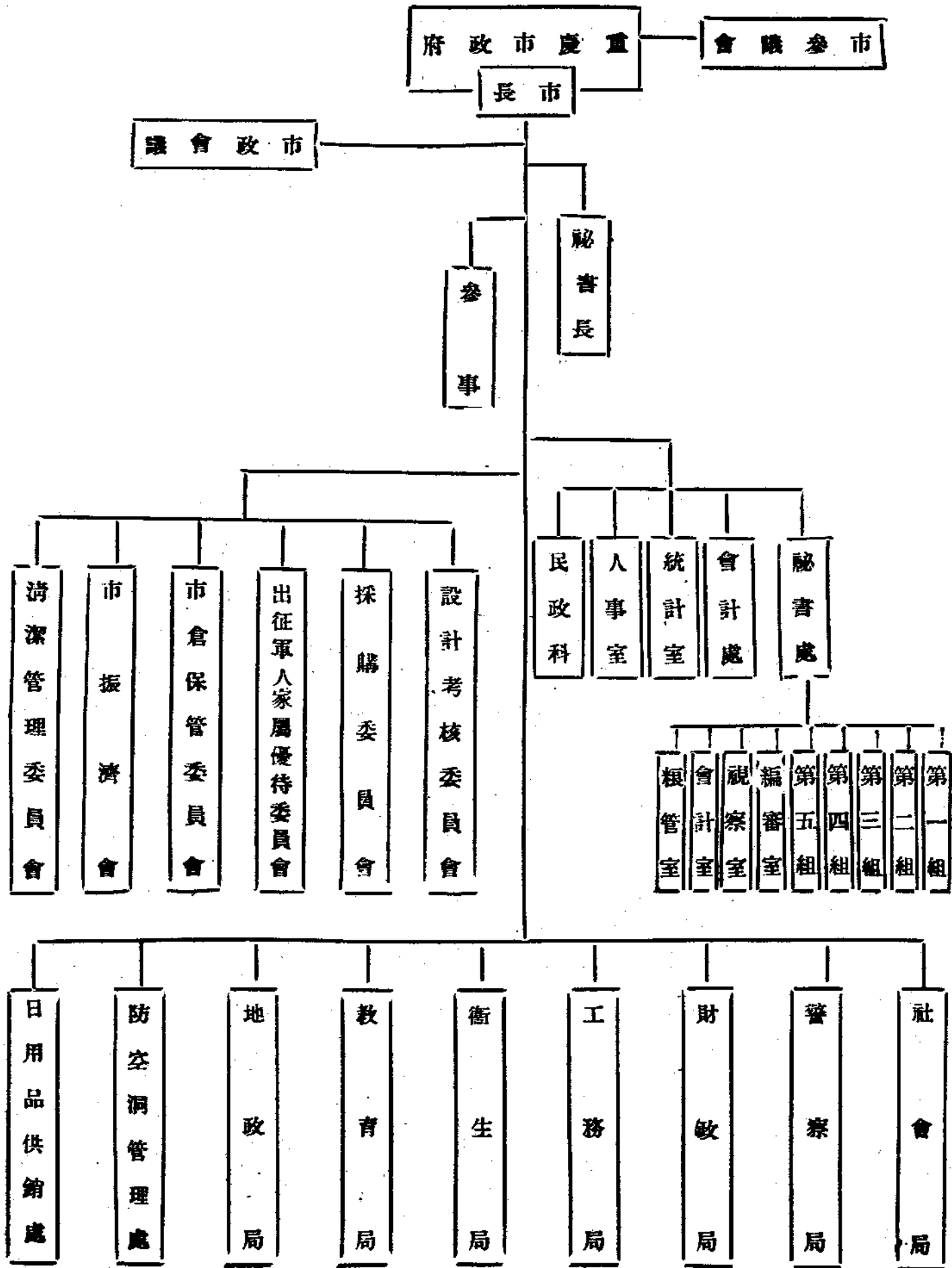
糧價指數

基期：民國二十六年上半年 計算公式：簡單幾何平均

時期	糧	食	米
物品項目	12		5
三十年	2,793.1		2,143.8
三十一年	3,616.7		3,275.8
三十二年	10,417.0		10,890.0
三十三年六月	4,606.4		5,664.5

資料來源：同上

重慶市政府組織系統表



重慶市政月刊徵稿簡則

一、本刊熱誠歡迎左列稿件：

(一) 本學術立場闡揚市政理論或制度；

(二) 提供建設新市政之各種具體方案；

(三) 本三民主義之立場對國內外市政問題作分析批評及建議；

(四) 介紹重慶市政現狀或提供改進意見；

(五) 其他有關市政或行政之專論文字；

二、來稿文體不拘，除特約者外，最好每篇以三千字至五千字為度，並請用方格繕正，加註新式標點，于文前註明字數。

三、譯文須附原文或註明原文之出處。

四、來稿請署真實姓名，發表時願用筆名者聽便；

五、撰稿者請將本人簡歷及通訊處開列稿末，俾便隨時接洽。

六、本刊對來稿有增刪權，不願者請于稿末註明。

七、來稿須附退稿郵費，始可退還。

八、來稿採用後，每千字奉酬稿費一百元，一稿二投者，恕不致酬。

九、文稿一經登載，版權屬於本刊。

十、來稿請寄重慶市政府秘書處編審室。

重慶市圖書雜誌審查處審查證渝忠誌字第 號

<p>重慶市政月刊 第三十一年六月三十一日出版 第六期</p> <p>發行人 楊 綽 庵</p> <p>編輯人 周 策 淦</p> <p>發行者 重慶市政府秘書處</p> <p>地址：重慶康寧路十三號附四號</p> <p>電話：二 八 六 九</p> <p>總經售 全國各大書局</p>		<p>定價 零售 每冊 一元</p> <p>半年 六元</p> <p>全年 十二元</p> <p>郵費另加</p>	<p>廣告價目表</p> <table border="1"> <tr> <th>廣告種類</th> <th>正</th> <th>封</th> <th>底</th> <th>地</th> </tr> <tr> <td>文</td> <td>前</td> <td>後</td> <td>面</td> <td>位</td> </tr> <tr> <td>一千元</td> <td>七百元</td> <td>五百元</td> <td>一千五百元</td> <td>全面 一面 半面</td> </tr> </table> <p>附註：1. 廣告一律以鉛字排印，其須製版者，製版費由刊登廣告者負擔。 2. 廣告底稿一律由刊登廣告者自行擬訂，如委託本報代為設計亦可，但須說明內容要點，并照廣告費目另加二成作為設計者之酬金。 3. 刊登廣告者一律送贈本報一份。</p>	廣告種類	正	封	底	地	文	前	後	面	位	一千元	七百元	五百元	一千五百元	全面 一面 半面
廣告種類	正	封	底	地														
文	前	後	面	位														
一千元	七百元	五百元	一千五百元	全面 一面 半面														