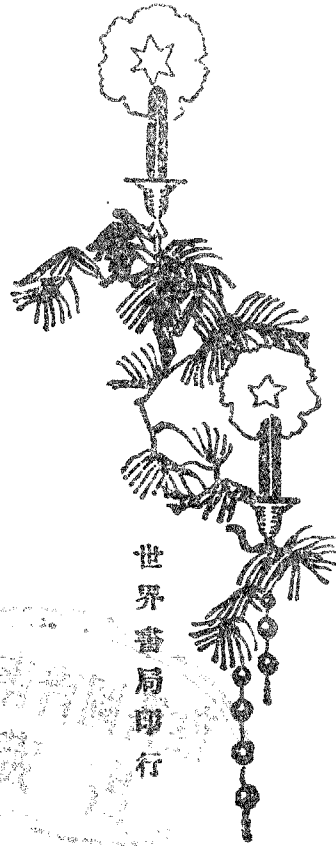


# 市 政 學 概 要

「考試準備」政法概要叢書



世界書局印行







# 目次

第一章 總論	一至二三
一 試述市政的概念及其研究的範圍	一
二 試述辦理市政的理由	三
1 促進地方自治	三
2 文化的導源	四
3 解決社會糾紛	五
4 謀進國家福利	六
三 試述辦理市政的目的	七
1 衛生	八

2 交通·····	一〇
3 修飾·····	一一
4 調和·····	一二
<b>第二章 市制</b> ·····	<b>一三至二四</b>
一 試述市制與市政的關係·····	一三
二 試述市制製定的方法·····	一四
1 普通的市制制度·····	一四
2 分類的市制制度·····	一四
3 特殊的市制制度·····	一五
4 自治的市制制度·····	一五
5 選擇的市制制度·····	一五

三 試略述市制的類別……………一五

1 市議會制……………一六

2 市長集權制……………一七

3 委員會制……………一八

4 市經理制……………一八

5 分權市制……………一九

甲 市議會與市長的分權制……………一九

乙 市董事會與市議會的分權制……………二〇

丙 市議會市長及助理員的分權制……………二一

丁 市議會之行政委員與市長分權制……………二二

第三章 職務……………二四至七一

一 試擬列市政上的重要職務	二四
二 略述警政的概要	二六
1 各國對於警政權所採的主義	二七
2 警政權應屬於地方自治團體的理由	二八
3 警察的目的	二八
三 略述消防的概要	二九
1 預防火災的方法	三一
2 消防實際上的原則	三一
四 略述交通事業的概要	三三
1 城市交通的特色	三三
甲 局部集中	三三

乙	輸運上分配的不平均	三二四
丙	各區需要的差異	三二四
2	交通機關經營的制度	三二四
甲	私有私營制	三二四
乙	公有私營制	三二四
丙	公有公營制	三二五
3	公有公營制的利益	三二五
甲	統一交通機關	三二五
乙	無競爭的浪費	三二六
丙	無壟斷的性質	三二六
丁	易於改進	三二六



4 交通機關由私有收爲公有的方法·····	三七
甲 無償取得·····	三七
乙 有償取得·····	三七
五 略述給水與排水事業的概要·····	三八
1 自來水與下水管的利益·····	三八
2 給水排水事業應歸公有的理由·····	三九
3 給水清潔的方法·····	四〇
甲 沈澱法·····	四一
乙 濾過法·····	四一
丙 空氣淨水法·····	四一
丁 化學的淨水法·····	四一

4 排水及給水的安設	四一
甲 對於給水方面	四二
乙 對於排水方面	四二
六 略述煤電氣事業的概要	四三
1 經營煤電氣事業的制度	四三
2 煤電氣事業歸於公有的利益	四四
七 略述公設市場的概要	四五
1 公設市場的利益	四六
2 公設市場的設立	四七
八 略述衛生事業的概要	四八
1 牛乳	四八

2 公設屠獸場	四九
3 公設浴場	四九
4 公共廁所	五〇
5 染病院及消防所	五〇
6 公墓	五一
九 略述娛樂所的概要	五二
1 公園	五三
2 運動場	五四
3 演劇場與電影場	五四
4 音樂場	五五
5 動植物園	五六

十	略述住宅的概要·····	五六
	1 住宅缺乏的弊害·····	五七
	甲 釀成貧窟懸殊的現象·····	五七
	乙 住宅益趨於惡劣·····	五七
	丙 妨礙於市民健康·····	五八
	丁 有礙風化·····	五八
	戊 環境逼人·····	五九
	2 住宅問題的政策·····	五九
	甲 積極的政策·····	五九
	乙 消極的政策·····	六二
十一	略述防貧及救貧的概要·····	六二

1 防貧.....六四

甲 公設當舖.....六四

乙 勞動介紹所.....六四

丙 公共事業的安排.....六五

丁 失業保險.....六五

2 救貧.....六五

甲 須爲有價行爲.....六六

乙 救助品不必給以金錢.....六六

丙 須秘密監視.....六六

丁 須詳細調查.....六六

戊 積極的鼓勵.....六七

第四章 城市的設計	七一至八四
一 試述城市設計的意義	七一
二 試述改造舊市及建築新市的難易比較	七二
三 試述城市計劃的綱領	七四
四 略述街道設計的概要	七五
1 直角式制	七五
2 不規則式制	七六
3 集中式制	七六
4 放射式制	七六
五 略述交通設計的概要	七七
六 略述娛樂場設計的概要	七八

七 略述市房設計的概要.....七九

1 市房劃區的設計.....八〇

2 公共房屋的設計.....八一

3 私人房屋的設計.....八二

第五章 城市的財政.....八四至九一

一 試述市經費收入方面的概略.....八五

1 租稅收入.....八五

甲 地租.....八六

乙 營業稅.....八六

丙 土地增價稅.....八六

丁 特別徵課.....八七

2 產業收入·····	八七
3 公債收入·····	八八
4 私人捐贈及國家補助·····	八九
二 試述市經費支出方面的要點·····	九〇



# 市政學概要

## 第一章 總論

### 一 試述市政的概念及其研究的範圍？

答

市政乃一件極繁瑣極複雜的事。其組織與政務，直與中央政府無異；不過規模較小罷了。欲明白市政的概念，須先瞭解「市」City的意義。市的定義，自來學說不一；有謂市會的存在，即為城市的特徵；有謂人民定住地方的圍以城堡者，方得稱為城市；近世沙伯脫 *Sombart* 氏用經濟史的見地，以下城市的定義，他說：「城市是藉市外的農產物品

，以支持其有定住多數人的生活」。總之，可稱爲城市的，須具有三種要素：(1)該處須有房屋比櫛的現象。(2)須有一大隊的住民。(3)須有政治機關，以處理該處的興革事宜。

市的定義，既能明瞭；則市政的概念，即可定爲「維持多數人定住地方的安全，並使之滋長不已。」

市政既爲中央政治的雛形，則其研究的範圍，當然包含甚廣。如市制問題，是屬於政治上的關係；市有問題，是屬於經濟上的關係；救恤問題，是屬於社會上的關係；市稅及市債問題，是屬於財政上的關係；測量及圖案等，是爲技術上的關係；敷設文化，是爲教育上的關係。即此數端，關於市政應行研究的範圍，已不爲不廣。而市政的繁瑣與複雜，亦可見其一

斑。

## 二 試述辦理市政的理由？

**答**

城市爲一大隊人民薈聚的處所。依市民言，則市政的良窳，與市民的幸福和安寧，有莫大的關係。依國家言，則城市爲一國精華所在。因市政的休明，城市得漸臻於繁榮之象；國家亦隨之而富強。倘市政窳敗，則城市日趨於衰落；國家亦隨之而貧弱。市政的重要，於此概見。茲擇其要點四項，分別略述於左：

(1) 促進地方自治——輓近政治的趨勢，由集權而至分權，由國治而至民治；故地方自治之制，爲世界盛行的政體。蓋因切身的利害，祇有自己能十分明瞭；而與本身有切膚關係的興利革弊，亦祇有自己肯努力從事；較

他人越俎代庖，敷衍塞責者，真不啻天壤。此地方自治的所以倡行者，即在此點。而地方自治的施行，當以城市爲發軔點。因鄉間的優秀份子，圖起居的便利，大都遷住城市；故市民中不乏才識卓越之士。使彼自謀福利，擘劃經營，定可勝任厥職，不致隕越。較之舉辦鄉村自治，其易多多；而鄉村即可據此爲規範。一方又可養成國民的政治能力，以貫徹民治的精神。以上而觀，辦理市政，實爲促進地方自治的先聲；並爲實現民主政體的厲階。

(2)文化的導源——城市爲人口集中之處，非但從事於工商業者，四方麇集；即近郊的思想靈敏，能力超羣者，亦不甘蟄伏草莽，每多遷住城市，以度繁華的生活。因此俊秀薈聚，泱泱文化，於焉茁萌。且城市的所在地

，必為交通便利之處，內外文化，明於灌溉。以之傳播於四境，則全境皆光明燦爛。試覺歐洲的中世紀，因城市的繁榮，鄉村亦鎔化為文明，此為明證。苟市政不良，使市民陷於貧病，日事奸刁險詐；其惡風陋俗，傳染於鄉間，侵淫日久，波及於全國，可為寒心。故市政的良窳，關於一國文化的興替有如此。

(3) 解決社會糾紛——城市的住民，少者近萬，多者至數百萬。民間的接觸頻繁，勢必糾紛叢起。且在此資本主義猖獗之下，貧富懸殊，多寡不均，各種問題，洶湧磅礴；加以日趨嚴重，解決頗感困難。如勞工問題、失業問題、救貧問題等等，孰不爆發於城市。此市政之不可不注意者。苟市政優良，處處辦理適當；則糾紛未由發生。即逢一旦不幸，亦處置周詳，

立時解決。倘市政腐敗，既不能防患於未然，又不能善後於既發；非但一市深受其害，恐波及四境，致全國蒙莫大的損失。如昔年上海的「五卅慘案」，原為上海一埠的事件，且為一紗布廠的小糾紛，何致全國罷工罷業，致受重大的損失；此即上海租界市政不良的表現。苟當時工部局定有詳密的工廠法及勞働法，則顧正紅不致受日人的虐待；即事出之後，工部局有相當的處理，則不致發生慘案；慘案演成之後，苟工部局嚴懲凶手，亦不致全國罷工罷業，成為絕大問題。此皆市政窳敗的緣故。市政的重要又如此。

(4) 謀進國家福利——上列三項，直接為求市民的幸福與安寧，間接俱為謀進國家福利。夫城市為一國聚精會神之處。言人口，則近世歐美各國市

民，幾佔全國人口總數二分之一；且全國的鴻儒碩學，卿相公侯、大都居住於此。言資產，則除天然富源尙未採取外，什居八九均貯存於城市；而城市又爲工業所在地。所以城市的繁榮與否，與國家的貧富強弱，且有密切的關係。而城市的興替，則全賴乎市政的良窳。由此可見市政的重要。倘市政優良，則人口與資財俱增，城市可日見其繁榮，國家亦俱之而盛。苟市政窳敗，則疫癘橫行，死亡相藉；交通阻滯，商業蕭條；失業不知救助，罷工不知解決，生產日減，秩序紊亂，是猶聚民爲亂，隱患無窮；城市遂日見衰替，國家亦俱之而貧弱。故求市政的休美者，實謀進國家福利。

二 試述辦理市政的目的？

答

辦理市政的重要，既如上述。而辦理市政的目標，果在何點，此吾人所應注意者。夫求城市的繁榮及滋長不已，不過爲辦理市政的目標；而欲達到此目標，則須講求衛生，以求市民的健康；交通便利，以博市民的安適；崇尚修飾，以增市民的德性；調和社會，使永處於昇平的現象。能如是，則城市烏有不滋長而繁榮。故衛生、交通、修飾及調和社會四項，爲辦理市政的四大目的。茲分述於後：

(1) 衛生——城市之中，房屋比櫛，住民衆多，新鮮空氣，時感缺乏；兼之工廠林立，烟煤充塞；車馬雜遝，塵灰飛颺。試跨立於離滬十里而遙望之，一如蠻雨瘴雨之瀰漫；空氣的惡濁，於此可見。言食料，則大都來自鄉間，不甚鮮潔。言飲料，或因給水辦理不善，污穢不堪。其他若排水街



道等之整飭，苟稍事疏忽，則穢氣四溢，有礙衛生。由上而觀，市民所處的環境，處處爲疾病的媒介。且一旦疫厲發生，其傳染的迅速，如風馳電掣。因此城市的死亡率，每較鄉間爲高；而市民的健康，亦較鄉民爲劣，此舉世一例。故歐美各國，視市政重要的目的，首推衛生。嘗考十八世紀初葉歐美各市的死亡人數，平均每年十喪其一；在最近的三四十年間，大見降低；蓋因市政進步，對於各種衛生設備事業，日漸改進之故。須知市民驟然減少，一市的生產力，頓現薄弱，經濟隨形枯窘，城市亦漸趨於蕭條。茲舉一例爲證：從前美國芝加哥城的排水給水，均在秘芝安湖。在一八九八年，黑斯疫病流行，傳染此病者，幾六千人，死者六百三十六人。據統計學家報告：謂此次損失，達三百七十二萬美金。後悉其病菌蔓延之

源，遂開運河通密士失比河；使市內污水，均由此運河流出。自後該市發生疫厲，即能防止。而計浚河的經費，不過二千五百萬美金，其年息僅百萬；非但較爾的損失為倍蓰，而一勞永逸，市民可無不測之虞，其利益烏可勝數。今美之紐約等市，對於衛生的設備經費，幾占全市總支出三分之一。可見衛生的重要。

(2)交通——人類心理每避艱難而趨便利。故辦理市政，宜處處使市民得有便利的生活。如鐵道、電車、電燈、長途汽車、電話、自來水、電報等的設施。此種非但對於市民的起居日用有特殊的利益，並極合於衛生，極經濟於時間，使一市的生產力，日漸增加不已；而城市因此而繁榮。試觀通商大埠，有舟車以代步，電話電報以通信使；其他若飲料燈光等，莫不

便利，與鄉村相較，真不啻天壤。故四鄉人士，均麇集於市。且交通便利，則貿易頻繁，商業愈形擴大，工業亦藉此以振興。如是，則城市焉能不漸臻於繁盛。西諺謂：「交通猶人身的脈絡」。此便利交通，亦為市政上的一大目的。

(3) 修飾——改造社會，須先改造個人。個人均有優美的德性，而後有優美的社會。然使個人的德性高尚，則須有優美的環境以造成。所謂「陋巷不出佳子弟，山青水秀綿綸多」。故市政於衛生交通而外，須先崇事修飾。如街道的潔淨，房屋的整齊，及其他有美術思想的建築等，皆須顧及。今世盛行的「美的市政」，即使市民徜徉於高尚的環境中，以涵養其德性。是種利益，雖不顯見；但細味之，其影響頗大。此歐美各國，對於城市

的修飾一層，亦為市政上的重要目的。

(4)調和——城市中的居民，貧富參差，良莠不齊；兼之雜居而處，或同事一業，能不起各種糾紛。如勞資間的衝突，失業問題，貧窮問題等等，層出不窮，殊難應付。苟能調和妥當，則生產日增，社會安謐；否則生產日減，社會騷擾，且或波及全國，其患更屬無窮。前節曾已述及。故調和社會，亦為市政上的要的。

一、市政的概念及其研究的範圍

總論

二、辦理市政的理由

- 1 促進地方自治
- 2 文化的導源
- 3 解決社會糾紛
- 4 謀進國家福利

三、辦理市政的目的

- 1 衛生
- 2 交通
- 3 修飾
- 4 調和

第二章 市制

一 試述市制與市政的關係？

答

市制為市政的基礎，市政的良窳，端賴乎市制的善惡。蓋市制包括各機關的敷設，及各機關應有的職務與權限。苟機關敷設不當，則非屬駢枝，定為顧此失彼。駢枝則枝節叢生，進行棘手，且職員素餐尸位，虛糜公款；顧此失彼，則為畸形發展的市政，亦不能謂其完美。倘職

務分配不妥，則辦事錯亂，殊難有良好的成績；責權不甚分明，則市政紊亂，各種糾紛，隨之而起，一切進行事宜，亦無從措辦，其害尤烈。所以各機關須敷設適當，職務須分配妥善，責權宜劃分清楚，則市政庶日臻於休美。而此三者，均為市制範圍之內。故市政與市制有密切之關係。

## 二 試述市制製定的方法？

**答** 市政與市制的關係，既如上述。而市制製定的方法，各國不一。綜計從來通行之五種，略述於下：

(1) 普通的市制制度——法由立法院制定一種普通市制，使國內大小各市，均通用此制。此種制度，在十九世紀末頗為盛行。

(2) 分類的市制制度——法於憲法中先行詳細規定，將一切城市，依其人

口之數，分爲等級；其同級之城市，須用同樣的市制。

(3)特殊的市制制度——法由立法院，隨時相機製定各市各別之市制。此種制度，易爲政黨所利用。故自城市自治發達以來，遂大失其勢力。

(4)自治的市制制度——法由各市自行製定。卽由市公民直接建議而製成。此種制度，近世最爲通行。

(5)選擇的市制制度——法由立法院，先行製定數種市制，各市市民可用投票法於其中選用其一。此種制度，亦甚通行。

### 三 試略述市制之類別？

自市政發達以來，對於市制莫不詳細考慮審慎而製定之。惟各市的情形不同，故市制亦各類其別。茲摭列其重要者，分述於左：

答

(1)市議會制——在英各市，都採用此制。市議會爲市長，長老、及市議員組織而成，人數六十有四；一市的執行及立法之權，均操之於該會。申言之，即該會非但爲議決機關，其議決案之執行，亦由該會中另組行政委員會以辦理之。委員人數，爲十五人左右，多寡以事務的繁簡而定。此委員會中復劃分爲各小委員會，以研究市政上的興革事宜；以其研究所得，即報告於行政委員會；經審查之後，擇其大者，提交於市議會，小者即執行之。故以行政委員會之權爲最大。市長僅爲開會時之主席，及對外代表，其他無甚權力；與議員及長老相等。

惟究此制，行政、立法屬於同一機關，似乏互相監督之責任。且市內一切政務，祇有此六十四人辦理，未必能處處顧到，運用得宜。所幸英人富



於政治智識及公共道德，故行之無弊；苟他國效之，定有畫虎類犬的現象。

(2)市長集權制——集權市長制，亦有市議會爲議決機關。惟一切市權，大都集中於市長。凡市上的興革事宜，及一切規則等，由市長提交市議會議決之；倘不易施行，則交覆議。市政府內一切重要職員，均由市長委任，不必得議會之同意。其他若警察行政等，亦概由市長訂定執行。財務、行政、由市長編製後，提交市議會通過，其減少亦有一定的限度。如美之波士頓市 Boston，市長可否決市議會對於預算案上的增減。由此可見市長的權力甚大，市議會不過處於監督之地位，無甚立法之權。

此種市長獨裁制，苟得其人，固負責心重，應付裕如。苟不得人，則從

中弊弊，其危殊甚。在民智開通，選舉運用得宜之處，方可行之無礙。

(3) 委員會市制——此制在美之塔克司州 Texas 及爾威登州 Galveston 行之。法將一切市權，集中於少數委員之手。該委員由市民選出之，互推市長一人。市長之權，幾與他委員等，不過總其大成。凡立法及市內興革事項，概由該會議決。其行政事項，由各委員分掌執行。惟市民有創制權，公決權、召回權、以補此制之缺。在昔吾國的廣州市曾倣行此制；惟添設一市參事會，為立法及監督機關。

(4) 市經理制——此制在美甚為盛行，採用此制者，有三百六七十市之多。亦有市議會，惟議員人數極少，自五人至九人不等；均為市民所公推。各議員中又互選會長兼市長一人，其職務與他議員等，不過為主席及對外

代表。所謂市經理者，即由會內公聘對於市政學識豐富經驗充足之一人，以經理市政上之執行事項。經理對於市議會，是負完全責任。惟其一切行動，均受市議會的監察；如有不肖行爲，市議會得隨時撤換。此制亦有創制，公決、召回三種之市民權。

考此制之優點，爲經理必爲市政專家，且能十分負責辦理，不有黨派色彩，定能不徧不倚；并爲市議會所監察，故不致營私舞弊。宜乎美之各城市，爭相採用。

(5)分權市制——此制世界各市，採用頗多。如加詳細分別，又可分爲四種。

(甲)市議會與市長分權制 此制之大概，以市議會爲議決機關，市

長爲執行機關的首領。凡市政上的政策，一切規則，公共營業之特許權，警務行政、財務行政等，須由市議會議決後，分別交市長施行。市政府中的重要職員，須得市議會的同意。預算及決算案，須由市議會通過。會計長、徵稅長，則另由市民公選。惟市長與市議會兩方之行使議決與執行職務時，須互相同意，方可進行一切。倘市長認議案爲辦理不妥時，可交復議，如市議會仍執前議，則市長不能更改。是互相牽制監督之意。在美之各市，採行此制頗多。

(乙) 市董事會與市議會分權制 此制德意志盛行之。卽以市董事會爲執行機關；市議會，爲議事機關。市董事會設市長一人，(大市則正副各一) 由市議會選舉之。市長爲對外代表及開會時之主席，其餘無

他特權。董事分有俸董事及無俸董事二種。有俸董事，大都為學識豐富之士，由市議會聘請；無俸董事，為市民中年高碩望者充之。此董事會，除執行市議會議決案，及公布或執行邦政府與中央政府的法令外，併保管市財產的收入，及管理各種公共產業。對於市政上的興革事宜，祇有建議於市議會，無直接執行之權。市議會除選擇市長或董事外，一切立法之權，均操之於該會。

(丙) 市議會市長及助理員的分權 此制法國盛行之。市議會之議員，由市民選出；再由該會互選市長一人及助理員一人或數人。市議會為立法機關，並負監察之責任；對於市政上重要事項，該會得另組委員會，以從事研究。市長及助理員，為行政人員，其職權較以上二制為大。

綜其應負責任，可歸納爲二：其一，爲執行權，即督率助理員或各部職員執行一切職務；每年須將行政的成績，報告於市議會。其二，爲管理權，即保管市財產之收入，及進退所屬機關之辦事人員。助理員爲專司一部之事，如消防或公共衛生等。惟市警察部長，須市長親自兼攝。由上而觀，市長的職權似甚大，但處處須受市議會及中央行政官吏之監察；倘有不檢行爲，即停職處分。

(丁) 市議會之行政委員與市長分權制 此制意國盛行之。市議會之議員，由市民選出；再由該會互選市長一人。惟小市市長，則由意皇自市議會議員中指派一人充之。所謂行政委員會者，即由市議會中互選二人或四人，六人、八人、最多至十人不等，爲經常委員會委員。該會對

市議會負完全責任，而協助市長進行政務，並監督市政及任免市政府的職員，其權力甚大。惟所施行之事項，須常報告於市議會，市議會得隨時調查之，防其有越軌行爲。市長則進行政務，及爲經常委員會及各會議之主席，並爲對外代表。考此制之弊，在市長與經常委員易生衝突；因執行政務之權，未曾分明之故。

一、市制與市政的關係

市制

二、市制制定的方法

- 1 普通的市制制度
- 2 分類的市制制度
- 3 特殊的市制制度
- 4 自治的市制制度
- 5 選擇的市制制度

三、市制的類別

1 市議會制

2 市長集權制

3 委員會制

4 市經理制

5 分權市制

甲市議會與市長的分權制

乙市董事會與市議會的分權制

丙市議會市長及助理員的分權制

第三章 職務

一 試據列市政上的重要職務？

答

所謂轉理市政者，不過欲求其一市的繁榮與發達；欲求其繁榮與發達，須使市民有安寧，便利、衛生的三種生活。故此三者，為辦理市政上的要素。市政的職務，即以此三要素為根據，倘依此根據而施行



之，則市政休美，而城市日趨於繁盛。由此可見市政上的重要職務：第一，為警察。警察是以國家的權力，限制人民非法的自由，以維持其公共秩序。第二，消防。是防止天災人禍於未然，而遏止於既發之後；使減少市民對於生命上，或財產上的損失。第三，交通。是排除交通上的一切障礙，而建設各種便利事宜；使易於灌溉文化，及運輸之簡便。第四，為給水排水。是使人生日用必需之物，務使取之淨而去之盡；以保障其公共健康。第五，煤電氣事業。因邇來文化日進，煤電氣為工業上及生活上必需之品；一方可使實業易於振興，一方便市民於衛生上、便利上、兩感其益。第六，為公設市場。是使消費界不受奸商之蒙蔽與剝削，而得價廉物美之便；並使市民經濟，有寬裕之現象。第七，為衛生。除上給水排水外，其

他一切衛生事宜，莫不處處於市民的健康攸關；故不可不格外注意，亦為市政上的最重要部分。第八，為娛樂所。考市大都從事於工作，在其餘暇之時，不可不有片刻的娛樂，以慰其身心，使增進其健康；抑亦增加其生產力。第九，為住宅。是為市民的重大問題，人生半世居息於此，苟不夠分配，則與衛生及風化有關；辦理市政者，應妥為設法。第十，為防貧與救貧。夫貧為亂源，所謂衣食不足，而無廉恥，一夫揭竿，亂者四應，雖有警察，斷不能維持其秩序；故救貧防貧之道，亦不可忽視。綜上十項，不過犖犖其大者，其他烏有縷述。可見市政職務的綦繁，茲逐項分述於下。

二 略述警政的概要？

答

警察爲市政上的首要部分。市政的良窳，泰半由警政的善惡而定。市民之得安寧，便利、衛生、生活者，亦泰半由於警察之善於維持，及處置適當。所以十九世紀時，世界各國，大唱警察萬能主義。甚至有以警治國者，由此可見警政的重要。然欲求警政的休美，先須求其制度之適當，與警察應有的目的。今略述於左：

(1)各國對於警政權所採的主義——綜計世界各國，對於警政權所採的主義，不外乎二種。一種爲團體委任主義，一種爲國家集權主義。團體委任主義，即以地方警政權，委任於各地方團體的自治權限之內。此制英美比奧諸國採用之。國家集權主義，即以地方警政權，屬於中央行政的系統。此制德法中日諸國採用之。凡在自由思想發達之國，警政權爲地方團體所

掌握；專制餘毒流行之國，警政權每爲中央所掌握。因警察遍佈各處，熟諳民間隱事，政府得利用爲政治上的偵探，而易破獲反對黨對於顛覆政府的陰謀。故此權不願讓渡於地方自治團體。

(2) 警政權應屬於地方自治團體的理由——警政權之屬於國家機關或地方自治機關，固各有其利弊。然以大體而論，則似屬於地方自治機關爲善。其理由如下：(甲) 爲限制濫用警權最有效力的方法。(乙) 不牽涉中央政潮的影響，使得專意於其應盡的職務。(丙) 不致鞭長莫及，或鑿柄不容的現象。(丁) 警費易於籌措，地方政府可向民衆抽直接稅以充之。由上諸端，可知警政應歸於地方自治團體掌握爲相宜。

(3) 警察的目的——警察應盡的職務，最爲瑣屑。其重要者，如維持地方

安寧，剷除一切障害，保衛交通，預防疫癘，監察列肆，取締屠獸場，及從事各種清潔事宜，演劇、酒館、則須監臨，客寓、旅宿、則須稽察，並附帶負有重大之責任，即調查戶口與嚴禁娼妓是。考戶口調查，爲一國政治上最重要的一項，而此事繁瑣不堪，須有許多人員，方得從事；今由警察負責辦理，豈非省事。且戶口之調查，亦警政的要着，用以熟稔人民的情狀，以定施政的方針。至於嚴禁娼妓之事，非但於風化上、衛生上、很有關係，抑與人種強弱方面，更受莫大的影響。故須嚴厲禁止。而嚴禁屬諸警察辦理，爲最有效力。

### 三 略述消防的概要？

答

天災人禍，危及市民的安寧，損失一市的財產。凡欲求市之繁榮與滋長不已，則消防一項，亦為要政。兵、疫、水、火四者，皆列於消防範圍之內。惟在澄平之國，可避兵燹之禍；即不幸而降臨，則舉國滔滔皆是，非該市市政不良之故，亦非一市所能救止，似乎可出消防範圍之外。水災之患，則因工程學的進步，築堤排水之法日精，或能避免；且城市並不皆處於低窪或河流淤塞之地，即或處此，則市政府必另設機關，以專責成。疫厲之患，則因醫學的進步，設備的完善，得事前預防，或事後救止，（詳論於後）總可避免。惟火災則防不勝防，隨時隨地而起。凡城市愈繁盛，工商愈發達，則火災必愈多。一星之火，一線之電，均得為起火的原因；樓房屋宇，皆可作延燒的媒介。苟一旦失慎，則巨萬財產，

頃刻化爲烏有。且火之爲物，爲家常日用，焉能舉市皆兢兢小心。在近世滅火的機器，雖漸漸精明，預防的方法亦日進，而大火仍屢見不鮮。卽有火災保險之制，以補救被難者的損失；要亦歸於全市總體上的損失。故火災爲消防一項中最佔重要的工作。

(1)預防火災的方法——欲知預防火災的方法，須先知道致災的原因。致災的原因，約分三種：一爲業務上的危險，二爲人爲的危險，三爲建築物上的危險。業務的危險，如經營火柴，棉絮等事業，及劇場、工廠、共同租屋等是。人爲的危險，如居住人的疎忽，或貪保險金而故意放火等。建築物的危險，如多用木料爲建築上的材料等是。故預防之法，亦分三種。對於第一種，則嚴重取締某種業務，使有相當防火的設備；並劃出特別區域

，使不鄰接市房。對於第二種，則增進市民教育，使減少自蹈於犯罪的行為；並限制保險金額，使勿過於合理的程度。對於第三種，則嚴定建築條例，限制建築用材。如美國分爲三等，一視其罹災危的程度而別。如是，則火災無形中可減少許多。

(2)消防實際上的原則——設不幸而發生火災，則以速滅爲要，使減少其損失。故消防實際上的原則，不可不爲之注意。第一，須正確迅速知道起火的地方。在歐美各國，對於此點，深加研究；現倫敦能於發現起火後在三分鐘內，使全境的消防隊，都能正確明瞭起火的地方。第二，須迅速召集消防夫。使火警傳來，於極短時間內，即能束裝出發；因救火之事，所爭不過在分秒間。並須時加練習，庶幾不臨事畏縮，或秩序紊亂。第三，



須有精良的器械，然後能發生較大的效力。

#### 四 略述交通事業的概要？

**答**

所謂交通，有人的交通，思想的交通，財貨的交通三種；大都恃諸物力。在靜的方面，爲道路、橋樑等；在動的方面，爲船舶、車輛等。然以區域論之，則有世界的交通，國民的交通，城市的交通，此三者，各有其特色。今祇論城市的交通於下：

(1) 城市交通的特色——城市交通的特色，綜計有三：

(甲) 局部集中 城市因地勢或歷史上等的關係，往往由其繁盛之區，次第膨脹於外，集中的形態頗顯。凡在市之中心，事業繁盛，商賈輻湊，賣買頻繁，故交通不得不隨之而集中。如上海的大馬路，首都的中

正街，北平的前門大街，是其明證。

(乙) 輸運分配不平均 因事業集中之故，人口亦隨之而集中。惟此種人民，類皆散住近郊，所謂日出趨市而作，日沒返家而息。故在早晚二次，與其他時間，交通運輸的繁簡，實不相同。

(丙) 各區需要的差異 凡繁盛之區，因經濟上及衛生上的關係，殊不適合於為住宅之用，故住宅為分化。所以繁盛區的交通，需要大而見效顯；住宅區的交通，需要小而見效微。

(2) 交通機關經營的制度——經營交通機關的制度有三種。

(甲) 私有私營制 即以私人的資本創辦，而由私人經營之謂。

(乙) 公有私營制 即因工程浩大，創辦的資本繁多，個人無力以興

辦，而由公款辦理者。待辦竣之後，委托私人經營；而市政府收以若干之租稅，是謂之公有私營制。

(丙) 公有公營制 卽由市政府出資興辦，而由市政府經營之謂。

(3) 公有公營制的利益——在昔歐|美各國對於交通機關，多採私有私營制，或公有私營制。近則漸見廢止，而盛行公有公營制。蓋公有公營制，較前的利益爲大。故多取是制，今將其優點述下：

● (甲) 統一交通機關 城市的繁榮，與交通的便利與否，關係至鉅。苟交通屬諸私人經營，市政府止有監督之權，無處理之分，欲言整頓，其勢頗難。故欲統一交通機關，使日求整飭，市民咸感其便則，莫如採公有公營制。

(乙) 無競爭的浪費 交通機關苟屬私營，倘獲利羸厚，定必趨之若鶩，爭相傲尤。於是競爭以起。其資本小者，勢必屬於淘汰，其損失之數，決非鮮鮮，是亦全社會總體上的受損，甚至有牽動全市的經濟其危險愈甚。倘公有公營制，則永無此弊之發生。

(丙) 無壟斷性質 交通機關，在互相競爭之時，則跌價以求顧主，市民固蒙其利。迨強弱判分，弱者處於淘汰，強者矯矯獨存，於是可壟斷一切，飛漲其價，一方補前損失，一方謀獲厚利，市民豈不蒙其大害。且交通為日常使用，個人經濟，定必受其影響。行旅均視為畏途，城市焉能使之繁榮。倘屬諸公有公營制，則永無壟斷之弊。

(丁) 易於改進 凡交通事業，資本定必鉅大。苟私人經營，則資本

究屬有限；對於改良事業，每忽而不顧。且彼等以營利為目的，不顧大體，時或年久失修，釀成巨禍。公有公營制則不然，經費予取予求，（或舉市公債或抽交通稅）不憂其不改進，亦不憂其不擴充。

（4）交通機關由私有收為公有的方法——依現代的趨勢，交通機關是由私有而趨於公有。凡已屬私人創辦者，欲收而為公有，則須有相當的方法。其法有二：

（甲）無償取得 是出代價收回，祇由政府訂以契約，限以若干期限，須行收回；待限期滿後，即歸市政府接辦。

（乙）有償取得 即由政府出以相當代價而收買之。此法又分為二：  
（子）時間上的問題，即過若干期限，則以若干代價以收回。（丑）代

價標準問題，即按原價打若干折扣是。

五 略述給水與排水事業的概要？

答

水爲人生必需之物。諺云：「人非水火不生活」。可見水的重要。然一切傳染病菌，大都由水而媒介。故爲保持地方的公共健康計，一方當注意於給水，務使市民得清潔的飲料，而防止病菌的蔓延。一方當注意於排水，使一切污穢流質，不濡帶於街衢，而市民得享清潔的幸福。此二者之重要相埒。

(一)自來水(給水)與下水管(排水)的利益——繁盛之區，尺地千金，於是將不甚需要的河渠填塞，使變爲平地，而利用之；在他方因市民取水的不便，及謀給水的潔淨，以保持公共的康健於是有自來水的發明。故自來

水的利益，除上二項外，又利用高壓的水道，以便於救火，因此受火災的損失，大見減少。對於工業方面，亦利用其高壓力，為發動機的使用。其他若撒地以防灰塵之飛揚，噴水以潤乾燥空氣，灌溉花木，沖刷積穢，其用途不勝枚舉。至於排水水管，除將污濁之水能儘量的排出市外外，並可於其水管內，安置電話、電燈、電報之線。如是可避免行人觸電，而增加城市的美觀；且一切煤氣管自來水管均可納諸其中，亦可省却開掘及填修道路的經費。其排出的穢物，更可用化學方法，使成為肥料，以為灌田之用；或提取各種物質，以供他用。是皆廢物利用之舉，其利益豈屬淺鮮。

(2) 給水排水事業應歸公有的理由——水道事業，在昔有歸私人辦理；今則各國統歸公有。蓋此種事業，與市民的生命健康，有密切的關係。倘由

私人辦理，則每從事節省，潔水之法，易致疏忽，此應歸公有者一。安置水管，須使用公共道路；以私人事業而利用公物，似不妥善，此應歸公有者二。給水歸於公有，則以公益爲目的，取費定廉；私人辦理，適相反，此應歸公有者三。如排水一項，非若電話電燈的可抽重稅，重徵之，則市民可置之不理，殊有礙衛生。在教育尙未普及的地方，其困難尤甚。如公有則可徵低廉之稅，且可強制執行，此應歸公有者四。由上四點，可知給水排水事業之應屬市政府辦理無疑。

(3)給水清潔的方法——安設自來水的用意，在使市民得有潔淨的飲用水。但水不外取諸河流，在河流之水，總不能得真真的潔淨；或有毒菌的攪入，或有種種穢腥的氣味，故須設法清淨之。其清淨的方法如下：



(甲) 沈澱法 即貯引來之水於大池內，先使其沈澱污物，然後導入自來水箱內。

(乙) 濾過法 將引來之水，用濾水池以濾去其細菌或污物。

(丙) 空氣淨水法 先築一淺長的水道，使引來之水，經此水道，依空氣的作用，使其細菌殺滅或沈澱。

(丁) 化學的淨水法 投綠礬於所引之水，使清潔之。以上四法以(乙)(丁)最為普通，各國都採用之。

(4) 排水及給水的安設——安設水道的工程，非常浩大，苟先不妥為計劃，以致日後重行修築，則其所費不貲。故在安設之時，應注意之點，如下

(甲) 對於給水方面 (子) 安設時，須通盤籌算，預計該城市發達至若何程度，將來增至多少人口，每日應給水若干，(此項估計，應以乾季用水較費為標準)。及水源的容量，均須一一推算，使一勞永逸，不致他日有重行改建之虞。(丑) 安設之時，應覓水源於高處，使有火災情事，俾得利用而減少其損失。若用唧筒吸水，亦不可不使有充分的壓力。(寅) 安置水管時，應顧及於排水水道，總使有相當的聯絡，以備沖刷排水水道內的積穢。(卯) 對於潔水方法，應先為商酌穩妥，免得他日另有變更。

(乙) 對於排水方面 (子) 應注意於雨季最大的水量，免得不能排出。(丑) 應注意於分配，例如染色廠多聚之處，其排水量應大。(寅)

（應計劃城市將來的發達，顧及幹道的容積與位置。（卯）應與給水道有相當的聯絡，以便沖刷積穢。

#### 六 略述煤電氣事業的概要？

**答**

世界愈趨文明，煤電氣的用途，亦隨之而推廣。或需以發光，或用為烹飪，或取以煖室，而煤氣以烹飪煖室之效用為較著。蓋用煤氣之後，無灰燼的狼藉，無形中却減少火災的損失。電氣則應用於工藝者至夥。如電燈、電報、電話、電車、電氣鍍金、電氣精煉、電氣分析、並藉電力為發動機之用，使工業大受其賜。故煤電氣事業，一方使市民得便利的生活；一方增加社會的生產力，城市的繁榮，實有賴於是。

(1) 經營煤電氣事業的制度——各國對於煤電氣的經營，有歸私有者，有

歸市有者，有歸市辦而委私人經營者。惟查電氣事業，大都已歸諸市有；煤氣事業，歸於私有者頗多。因用途較狹之故。

(2)煤電氣事業歸於公有的利益——煤電氣事業之發達與否，與城市的盛衰，有密切的關係。苟辦理妥善，則用之者衆，工業因之而擴大。辦理不善，則用之者寡，非但工業因之而衰落，即市民亦乏便利的生活。故煤電氣歸於私人辦理，每有種種原因，使其辦法不甚妥善，以致市政受其影響，此應歸市有者一。私人辦理，則以營利爲目的，取費較昂，是有礙於民生；市辦則以公益爲目的，取費較廉，是使民生寬裕，此應歸市有者二。私營制每不顧及公共之處，（如路燈等）使失其觀瞻；市有則着意於是點，足以增城市的美觀，此應歸市有者三。煤電氣事業，獲利甚豐，苟屬市

辦，則以其贏餘之款，仍建設於公共事業，以增地方的幸福；私營則徒飽商人的私囊，不過造成貧富懸殊的現象，此應歸市有者四。其他更不勝縷述。

### 七 略述公設市場的概要？

答

公設市場之制，由來甚久，發源於雅典。至一八五四年巴黎有中央市場的創設，始臻完美。該市場占地頗廣，由十個大天幕與一座建築而成。投資約四千五百萬元，其營業甚為發達。公設市場，包括批發市場、零售市場、與露天市場三種。批發市場，為貨物集散的中心點；零售市場，為將貨物零售於消費者；露天市場，為隨處設立，以適應乎消費者的要求。故此三者，苟缺其一，即不足以構成完全的市場。

(1) 公設市場的利益——市民經濟狀況的寬裕與否，與生活費的高下，大有關係。原生活費的增高，一由物價有自然增加的趨勢，一由中間商的從中剝削。譬如肥皂在廠內的批發價，每箱每大洋五元，作一百塊計算，則每塊值洋五分。但轉而之躉商、之大商、零售商、及至消費者之手，則每塊至少價洋八分。二者相較，相差為三分。此三分即為中間商人——即躉商、大商、及零售商等——所剝削。彼等固各有手續費在內，如運費利息及一切開支等，不能不高售其價，以補償其損失，亦理之所當。倘有公設市場以後，則所有物品，直接批發於製造所，以零售於消費者；其間可杜絕中間商的繁費，物價決不致激增，市民即可無無端之損失。此其利益一。目下商戰愈烈，商業道德亦愈趨愈下，商人每以劣質換優質，或以劣質

飾精品，炫人耳目，以圖漁利。甚至所攙入者，含有毒質，危及市民的生命。如白酒之攙入生水與火酒等是。或擾亂食品的滋養分，害及市民的健康。如牛乳攙水等是。諸如此類，不一而足。故防不勝防。倘有公設市場，則此弊即可杜絕。此其利益二。商民每多利用機會，壟斷物價，官廳亦不能處理，市民則深受其苦。如有公設市場，則永無壟斷情事。此其利益三。故公設市場於市民的經濟上，衛生上，大有所裨益。現今歐美各市之所以盛行者以此。

(2) 公設市場的設立——上述完備的公設市場，應有三部。三部設立的處所，及應注意之點，各有不同。如批發市場的設立，應於交通便利之區，或為全市交易的中心點，使其易集散貨物。而於設備一層，亦宜注意，如

有高大的棧房與冷氣室等。零售市場，則應適應於人口的移動方面；並須便於監督之處，恐於物質、物價及分量等發生舞弊情事。露天市場，大都適用於農村；使鄉民得購物便利的機會。惟在街市湫溢之處，萬不可准其設立，因其有礙交通的緣故。

#### 八 略述衛生事業的概要？

**答**

市政中對於衛生一項，最為繁瑣。除上述給水排水外，其他不勝縷述。但處處對於市民的健康，有密切的關係。今摭列其重要者，

略述其一二：

(1) 牛乳——在今文明諸國的城市，對於牛乳的需要日大，並用以營養嬰孩者。惟邇來統計城市人口死亡率，其中十分之二，為未滿一歲的小孩。



推其死因，都由牛乳的不良。故牛乳對於城市人口的膨脹，很有關係。由此可見牛乳的化驗，與牧場的監督，亦市政中的急務。

(一) 公設屠獸場——獸肉爲人類食品中處於重要的地位。苟商民屠宰病獸，以圖漁利，則非但有礙人體康健，抑或發生疫厲，爲害至巨。於是公設屠獸場之制度。凡牲畜在屠宰之前，須經檢查，如認爲有病而有害於公衆衛生者，即不得開剝；即在開剝之後，非經再度檢查，亦不得販賣。如此，則市民可無誤食病獸之虞。且經數次的檢查，易知牲畜病毒的來源，即可妥爲防止；與飼養牲畜者，不爲無益。而在城市方面，一有公設屠獸場，亦易監督。且對於一切屠獸時的污穢，亦易於處置，是一舉而數得。

(3) 公設浴場——城市居民每從事於工作，因汗積垢，實不合於衛生；故

以多事洗浴爲宜。而私人經營的浴場，是以營利爲目的，取費甚昂；工人因經濟關係，不能多得洗浴的機會。於是有公設浴場之制。其用意是取費極廉，使普通市民，均可享此幸福，以增進市民的健康。今紐約一市，此種公設浴場，有四十餘所。可見其重要的一般。

(4)公共廁所——如吾國的露天廁所，炎日薰蒸，臭氣四溢，是極不合於衛生。卽廁所而設諸通衢大路，非但髒污劣陋，並極礙美瞻。故英倫的公共廁所，設於地下，使用者緣階而下；不觸行人的眼簾，且所內極備清潔，不使發臭。又如日本的公共廁所，四面環植樹木，撒播藥品，既可保持街道的美觀，並可避去臭氣的遠播，用意至善。若吾國應取法乎是

(5)染病院及消防所——凡傳染的病，蔓延至速。患此病者，不可不隔離

而治療。故須有傳染病院的設立。而患傳染病者，所住的房屋，及其所用的器皿，難保不有病菌附着，而另發生傳染的危險，故對於此種物品與房屋等，不可不嚴行消毒或焚燬之，此消毒所應同時設立者以此。惟傳染病院，因須與外人隔絕，患者每不願進院治療；故須設備種種娛樂品，所以慰藉病人，而減少其精神上的苦痛。一方又使患病者不視染病院爲畏途，可鼓勵來院，以求治療。

(6)公墓——凡人身沒之後，必有掩埋死骸之處。在舊習慣上，大都佔有廣袤的田地，爲墳墓，是對於土地上太不經濟。而貧窮之人，則薄棺浮埋，萬一死於傳染病，其流毒匪淺，此爲衛生上的禍害。或荒塚壘壘，白楊蕭蕭，卽英雄爲之氣短，騷士易於興悲，此爲吾人精神上的損失。且市旁

築以墳墓，則有礙於發展，並不雅於觀瞻。故公墓的創辦，亦為市政上所必需。非但使市民可節省葬費，而屍體亦得安適之所；且以上諸弊，概可免除。

公墓的經營，目下分為二種，一為市營，一為私人經營。惟按原理，總以市營為佳。

### 九 略述娛樂所的概要？

答

人生不可不有工作，而亦不可不有餘暇，藉以休息其肢體，而回復其精神。如在餘暇之際，倘仍枯坐斗室，百無聊賴，亦無補於事。故須有娛樂所的設立，以慰藉其身心，使其精神快樂，而得人生的真諦；不致萎靡頹唐，身體困憊。且於工作之後，得優遊於公園劇場之中，苦

乏困憊的心身，易於恢復原狀，是對於市民的健康上，社會的生產力上，大有關係。娛樂所有公園，運動場、演劇場、音樂場、電影場、動植物園等。茲分述如下：

(1) 公園——公園爲娛樂所占最重要的地位，因地域較廣，可容多數的遊客。且空氣清鮮，可以滌淨胸中煩悶；花明水麗，可以陶冶高尚的性情；點綴幽美，可以快慰耳目。惟城市之區，尺地千金，非素封巨富之家，決不能擅台榭林園之勝；貧寒者，篋瓢陋巷，跼居蝸室，焉能快慰終日辛苦的肢體。歐美各城市，無論其大小，必有公園的設立。惟市內經費有限，所以小公園及道旁公園獨盛。而園內的樹木，及茶樓酒館的出租，亦爲鉅大收入，可供園內的經常費用。

(2)運動場——凡人服務的種類有三：勞力、勞心、及勞力兼勞心是。專事勞力的服務，固於餘暇之際，不必定需乎運動。而勞心的服務，則終日危坐，盤算心機，寸步不移，伏案工作，苟長此以往，則何以弛懈其筋骨，習勢必百病叢生。但欲言運動，而無運動的場所及器械，亦不能從事練，此城市中的需要運動者以此。在歐美諸國，並多設兒童運動場，因兒童在校讀書，枯坐六七小時，至課畢回家之後，皆羣集於運動場，以鍛練其身體，使得有健全的學問，將來為健全的市民，其利豈堪數計。由此可見於運動場外，尤宜多設兒童運動場。

(3)演劇場與電影場——劇場非但為市民娛樂的場所，並可易俗移風，宣傳文化，其利益匪淺。惟私立的劇場，取費甚昂。且所演之劇，以炫耀聽

聞爲能事，或牛鬼蛇神，或誨謠誨盜，以吸收觀客。是種劇本，殊屬有礙風化，宜絕對禁絕，但有時市政府亦能力之所不逮，故宜設公立劇院。一方擇其有益於市民的劇本而映演之；一方以公益爲目的，取費極廉，或公開映演，使市民能普遍的享受此種利益。

(4) 音樂場——音樂的感人最深，能使頑夫廉，懦夫有立志，故不能祇以娛樂品視之。其陶冶性情的功效獨著。各國市政府均不惜巨資，以建築音樂堂。如柏林有一廣大壯麗的市立音樂堂，中置方桌數百，可容數千餘人，電燈明若白晝，聽者繞桌而坐，如家庭中之團聚。奏技者皆精於此道，多至八十人，抑揚鏗鏘，各極其妙。該音樂堂收費極廉，以期市民能普遍享受。又如紐約一市每年爲音樂堂而支出者，達四萬美金。其用意爲市民

陶冶性情，使有高尙的人格，以組織健全的社會。今我國各市，尙無此項音樂堂的設立，望當局者急切圖之。

(5) 動植物園——動植物園非但可以娛恆人的耳目，並可供爲學術上的研究，以增進市民的常識。又可作爲農事試驗場，爲改良農產物的試驗。園中多栽奇花異木，空氣清鮮，又可視作公園。誠一舉而數得。今我國祇有北平有之。(即賽貝子花園)他埠則僅見。

#### 十 略述住宅的概要？

**答**

住宅爲人生居息的場所，家庭的幸福，人體的康健，兒童的品性，皆以住宅的良壞而定。此固屬於全國的問題，非僅僅限於城市。惟城市爲人口集中之處，住宅每供不敷求，以致房租日高，使中流以下的



市民，因經濟關係，每不能得適意的住宅，并以收入低廉的勞工階級爲尤甚。而勞工獨麇集於城市，故住宅問題爲市政上的重要事項。

(1) 住宅缺乏的弊害——住宅缺乏的弊害至夥。茲擇其重要者，條舉於後

(甲) 釀成貧富懸殊的現象 因住宅缺乏之後，房租日漸騰貴。收入寡者，每以大宗款項，供房主的無端剝削；因此對於其活動，不能如所欲爲，終歲處於貧愁城中。（於勞工界尤堪憐惜）社會上的經濟狀況，每呈枯澀的現象。惟少數的房主，坐享不勞而獲之福。貧富之間，因此懸隔；社會的基礎，益不鞏固。

(乙) 住宅益趨於惡劣 因房租日漸騰貴之故，一般投機份子，每濫

草建築新屋，以圖厚利；即舊有者，因需要急迫，雖污陋不堪，亦不爲改建，因此市民的住宅，日趨於惡劣。在此種情形之下，市政當局宜嚴厲取締之。

(丙) 妨礙於市民健康 因住宅缺乏房租昂貴之故，每多人踞居斗室，空氣的混濁，自不堪言。在此情狀之下，肺結核病最易發生。據美之 Glasgow 市統計，在貧民窟中，每年的死亡者，達千分之五·四人。因貧民經濟困難，不得租住宏廠的房屋，因之聚五六人而起臥於一室，宜其死亡率的日大。此種現象，各城市均有之。可知住宅的良否，關於市民的康健頗爲密切。

(丁) 有礙風化 因住宅的缺乏，每使市民的品性，易於墮落。譬如

處於屋窄人多之處，則喧囂雜亂，終不能使其發生守規律重秩序的觀念。且男女長幼，混而雜處，往往受性慾的衝動，使風紀混亂，道德淪亡，比鄰相染，可頓呈一禽獸之邦。

(戊) 環境逼人 因住宅窄小之故，在家庭中決不有完美的生活。如性喜幽靜者，每厭子女的煩擾，不願在家休憩；於茶肆酒館中，為其消磨光陰之處。是則於經濟上大受損失。或驅使子女於街上，使其染有種種惡習，殊於前途負有重大的危險。諸如此類，不一而足。

(2) 住宅問題的政策——住宅問題的政策有二，即消極的與積極的二種。

(甲) 積極的政策：

(子) 公營住宅 公營住宅，為市政府或公共機關經營適當的住宅

，以廉價租於勞働者及收入寡少者。其房屋對於光線空氣，都甚合宜，實增市民生活上不少的幸福。此制英美德法日倣行之。惟因市經費有限，不能普遍耳。

(丑) 田園都市 此法即建住宅於附近城市的田野中，使市民得吸呼新鮮空氣及租較廉的房屋，并得起居日用的便利，實住宅缺乏中之最好救濟辦法。如英國倫敦在西北三十四哩的地方，創立田園都市，由一合作社組織之。該社投資之後，對於資本的紅利，不得超過百分之五；多則用諸公共事業。周圍繞以庭園，內有學校，公園及俱樂部等；更外則為菜蔬地，家畜場，使住民得有價廉的新鮮的滋養食品。其他若電氣，水道等，均設備完全，即交通亦甚便利。故創設時的住

民，不過四百人，後四年即增至七千人。可見其制度的良好。

(寅) 郊外庭園 此制與田園都市相似，惟離城市的中心點較近。凡汽車、電車、馬車等祇費極短的時間，即可達到。因房租較上為貴，故適於中產階級或收入稍豐及工作無定時的市民賃居，最為適宜。

(卯) 建築組合 即集合需要住宅，預備建築的市民所組織的團體是。其法每月各釀出資金若干，依次貸於各組合員，為建築或購置住宅之用。如組合員已用此款購得或建造住宅者，即將此屋抵押於組合，再由組合以此屋為擔保，向政府或公共團體借出低息款項，更合下月的釀金，貸於第二組合員，則第二組合員又得住宅。依此類推，以至於全體。而所借的款，仍由各組合員每月釀金清償，故其法至為靈

便。

(辰) 勞働者殖民地 此制爲附近大工廠處，建築適當的房屋，爲工人賃居之用，房租極廉。如德之 *Wohn* 處，卽爲克虜伯砲廠的勞働者殖民地。

(乙) 消極的政策：

(子) 頒布租屋人保護令。

(丑) 強制徵用空置的建築物。

(寅) 租屋契約的強制成立。

(卯) 監督土地的分配及利用。

十一 略述防貧及救貧的概要？

答

貧窮問題，無論何國，均不可免。欲述防貧及救貧的策略，須先知其致貧的原因。致貧的原因不一：如天災人禍，在倏忽之間，使其所積蕩然，是爲人類所不能預測者。如日本的地震是。此亦致貧之一。又如市內的工商業頗不發達，其生產物不足供全市的需要，不得不仰給於他埠，因此金錢外溢，該市焉得而不貧。或其所生產者，大都爲奢侈品，則爲浪費。是非一市受貧乏的影響，且波及於全國。此亦致貧之一。又如個人好事揮霍，則個人受貧乏的痛苦。而社會上的浪費，如廣告費、投機資金、及犯罪戰爭等是。皆使一部分的財產，用於無益而有害之處，以致社會上的經濟不能寬裕周轉，此亦致貧之一。又如分配的不公平，如資本家擁有巨資，而勞工則貧無立錐之地；或因資本家矛盾的結果，使生產物

不能暢銷，而致閉歇，以釀成失業問題，則社會的貧乏畢露。總之致貧的原因不一，而社會貧乏之後，則處處呈露危機，決非社會之福。故救貧與防貧二者，為市政上的重要職務，萬不可等閒視之。

(1)防貧——貧乏既為社會上的重大問題，則須防患於未然，以免於發生貧窮的現象。防貧之法，如下所述：

(甲)公設當舖 當舖為貧民的金融機關。惟私立當舖，大都為高利貸，以貧民而受高利貸的剝削，則更不堪問。故意大利首創公設當舖。即由公共機關經營，以低利貸借於貧民，使其有金融活動的機會。用意良佳。吾國宜倣效之。

(乙)勞動介紹所 勞動者的失業，亦為貧乏的一大原因。言個人，



則經濟枯窘；言社會，則生產數量減少。若失業者擴大，社會立即騷擾。故勞働介紹所，爲城市中必須設立的機關。

(丙) 公共事業的安排 勞働者的工作，每具有週期性的波動。如於某季失業工人獨多，於是與辦公事業，使彼輩都有工可做。故市政當局，對公共事業的興革時期，宜安排適當，亦可補救失業工人於萬一。

(丁) 失業保險 工人或年老力衰，或工作缺乏，或肢體傷毀，以致不能工作而成失業，則無以維持其生活。此種不幸之人，宜先爲設計；卽在工作時，須繳失業保險費。使日後不幸而致失業，則此保險費亦可維持其低度的生活。此亦防貧之一。在歐美頗盛行之。

(2) 救貧——設城市不幸而發生貧乏的現象，則救貧事業，急應設法辦理

，以防其範圍擴大。然救貧事業，大都屬於消極方面，苟處置不妥，亦非社會之福。茲摘其應注意之點如下：

(甲) 須為有償行為 救貧賑濟之事，萬勿使受救者失羞恥的心，長倚賴之習。故以有償行為為最善。即使受施者為相當的工作，而以救助金為其報酬；其工作之能否抵值，則在所不計。

(乙) 救助品不得給以金錢 凡救助品以生活上必需品為限，不必予以金錢。即有需用金錢，以償債務之處，亦不可直接付給，以防其有他種作用。

(丙) 須嚴密監視 救助品須實受其惠，宜嚴密監視其變賣或分贈。

(丁) 須詳細調查 對於受施者須詳細調查，其確無他道以拯其貧，

及能否有自活的能力。並祇救助其過失或偶陷於貧困之人，勿使流氓等濫等其中，而轉令善良者，反而向隅。

(戊) 積極的鼓勵 救助不可濫用，致損失其名譽。且救貧為一時的補救辦法，應侃成其努力自奮的精神。

一、市政上的重要職務

二、警政的概要

- 1 各國對於警政所採的主義
- 2 警察權應屬於地方團體的理由
- 3 警察的目的

三、消防的概要

- 1 豫防火災的方法
- 2 消防實際上的原則

甲 局部集中

乙 城市交通的特色

- 1 城市交通的特色
- 乙 輸運上分配不平均

四、交通事業的概要

〔丙各區需要的差別

甲私有私營制

2 經營交通機關的制度

乙公有私營制

丙公有公營制

甲統一交通機關

乙無競爭的浪費

丙無壟斷的性質

丁易於改進

3 公有公營制的利益

4 交通機關由私有

甲無償取得

收為公有的方法  
乙有償取得

1 自來水與下水管的利益

2 給水排水事業應歸公有的理由

〔甲沈澱法

職務

- 五、給水與排水的概要
  - 3 給水的清潔方法
  - 乙 濾過法
  - 丙 空氣淨水法
  - 丁 化學淨水法
  - 4 排水管及給水管的安置
    - 甲 對於給水方面
    - 乙 對於排水方面
- 六、煤電氣事業的概要
  - 1 經營煤電事業的制度
  - 2 煤電氣事業應歸於公有的利益
- 七、公設市場的概要
  - 1 公設市場的利益
  - 2 公設市場的設立
  - 1 牛乳
  - 2 公設屠獸場
  - 3 公設浴場
  - 4 公設廁所
- 八、衛生事業的概要

九、略述娛樂所的概要

- 5 染病院及消防所
- 6 公墓
- 1 公園
- 2 運動場
- 3 演劇場與電影場
- 4 音樂場
- 5 動植物園

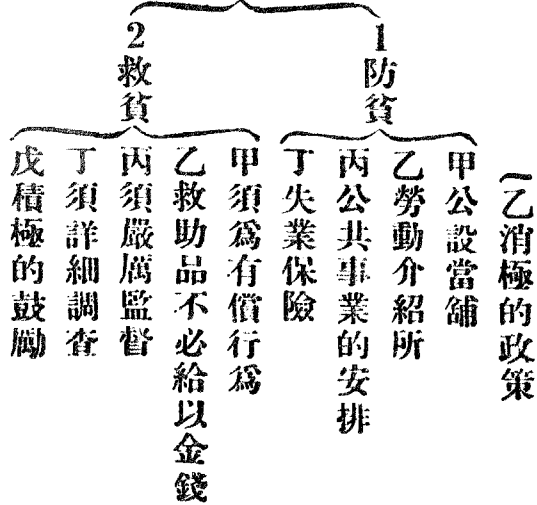
十、略述住宅的概要

- 1 住宅缺乏的弊害
  - 甲 釀成貧富懸殊的現象
  - 乙 住宅益趨於惡劣
  - 丙 妨礙健康
  - 丁 有礙風化
  - 戊 環境逼人
- 2 住宅問題的政策
  - 甲 積極的政策

## 第四章 城市的設計

### 一 試述城市設計的意義？

#### 十一、略述防貧及救貧的概要



答

城市設計，為建築新城市及改造舊城市的科學。其目的在於研究一市的需要，而知其如何分配，如何設施，使其衛生交通修飾三者，得完美的解決；俾市民居於其中，可安居樂業，生活便利，及有幽美的環境，以養成高尚的人格，而為健全的社會。如市內的房屋，街道、溝渠、學校、公園、鐵道、電車、電燈、碼頭、船廠等的設施，及其大小地位，高低闊狹，均有一定的預計，一定的準繩，通盤計劃，使適於便利，適於美觀，適於衛生，此皆適於城市設計範圍以內的事。惟改造舊市，較難於建築新市。

## 二 試述改造舊市及建築新市的難易比較？



答

改造舊市，殊非易易。因既需建設，又須從事破壞。其困難之點如下：

- (1) 如改良街道，因已有的房屋未便拆卸，致不能貫徹其改良計劃。
- (2) 改造舊市，除建設費外，須有破壞之費；故用款較大，難於籌措。
- (3) 如從破壞入手，則市民有幸有不幸，故易遭市民的反抗。
- (4) 一般持賣買土地爲生活者，往往乘此機會，提高地價，妨礙新計的實施。

建築新市，則無以上各種障礙，並可按地勢的形態，通盤打算。如城市的應用何種制度，鐵道、電車、電燈等如何安置，街道的如何計劃，其他若公園，娛樂場、住宅區、商業區等如何分配，均可詳細計劃，使成一極

合衛生，極便交通，極瞻美觀的城市。故新建城市較改造舊市爲易。

三 試述城市計劃的綱領？

答

城市計劃的綱領，爲美人亞羅氏 *Carol Aronovici* 及日人米田莊太郎 氏所發明。亞氏舉其三：(1)在維持市民的健康，凡家屋問題，給水與排水及其他衛生事宜屬之。(2)增加勞動的生產力，凡交通問題，工業及商業等屬之。(3)使勞動者利用餘暇，得恢復其身心的勞疲，凡公園，遊藝等屬之。以上爲亞氏都市計劃的三大綱領。後日人米田莊太郎 氏更補充一條，爲使城市人格上的組織，有機體的表现。換言之，是須注意於審美方面，即計劃美的市政，以陶冶市民有高尙的人格。以上四項，即爲都市計劃中的四大綱領。

#### 四 略述街道設計的概要？

答

城市設計中的最重要者，莫如街道系統。街道猶如城市的神經，不可不嚴密考慮。一方須顧及現在及將來的需要，一方又須考察該地的形勢，然後決定其所採的制度。制度分新舊二種，舊的制度，爲直角式與不規則式；新的制度，爲集中式與放射式。茲分述於下：

(1) 直角式制——此制是將街道築成長方形。凡兩街交接之處，定爲九十度的直角。其房屋的段落，有一定的長短闊狹。各部皆配置適宜。採用之者，爲中美日諸國。此制的優點，爲節省土地，易於尋覓街道及住宅；即調查房屋戶口，與按戶徵稅，皆便於從事，惟輸送及行走，必繞道甚多。外觀亦屬單調，有欠美觀。而對於颶風，則砂塵的飛揚，殆無法以制止。

此爲大缺點。

(2) 不規則式制——此制因該市發達急激，不及先爲計劃。或因自然的障礙，不能作有規則的道路系統。或因該市當局無先見之明。或取放任主義，任其縱橫交錯。如倫敦東京等是。此種制度，在住宅區域，則幽雅曲折，或可增其美觀。倘在商業區，則交通不便，未免有礙於市民的活動。

(3) 集中式制——此制道路恆繞以周環，常由城市的中心，向其外部發展，預爲區劃幾重圈帶；待外圈發達至若何程度，即使之直接與中心連絡。奧國的維也納，俄國的莫斯科，均採此制。其優點爲灣曲自如，擅自然之美；即輸送行走，亦較便利。惟房屋及戶口調查頗感困難之處。

(4) 放射式制——即將該市先定幾個交通中心點，由此中心點向四方放射

許多直線的道路。而各交通中心點，則直接連絡以大道。如巴黎、華盛頓、支加哥諸市，均採此制。而總計四制中，以此制最爲優越。

五 略述交通設計的概要？

**答** 凡繁盛的都市，大都沿海瀕河，卽利用水陸關鍵之處，以發展其市面。故一方建築港口，船塢、及碼頭，以使外來船隻有停泊的處

所；一方更將碼頭與陸地的火車，電車等有極便利的銜接，使往來旅客，與出口入口的貨物，不致有奔馳跋涉，及輸運困難之處。如是，則該市定可日趨於繁盛。而鐵道之終點一節，爲交通設計上的要點。按理論，則應處於繁盛區域，以冀利便。惟車站需地甚大，繁盛之區，不容尺地浪費；且車輛麇集，塵土烟煤，大有礙於衛生。在紐約築鐵道終點於地下，其法

至善。又如電車爲便利市民起見，往往經過繁盛的街道；但該處市民的往返，已甚擁擠，今益以電車，是將街道愈致湫溢，行旅更感不便，且危險亦愈甚。故近代各大都市，有地下電車的敷設，以免除種種困難。然當計劃城市時，先將各段應建設地下道的位置留出，俾遇城市發達過甚時，則將電車改在地下經過。此地道中並可安置水管，煤電氣管等，使街道增加美觀。亦一舉兩得之法。

#### 六 略述娛樂場設計的概要？

**答** 娛樂場中最占重要的地位者，爲公園。對於公園的設計有二：卽市外天然公園及市內公園是。市外天然公園，卽於市的近郊，有湖沼山林，風景幽邃的處所，稍事修飾，並築數條大道，爲導遊之徑，其用

費亦甚微。市內公園，則大都爲人造建築，佈置均饒美術思想，以引起遊客的興味。此項公園，可分有三：一爲人造大草地，環植各種樹木，旁設座位，內蒔異花奇草。二爲道旁公園，凡街道廣闊，或一面臨水者，均可劃出其一部，作簡單公園的佈置。如杭州的湖濱公園等是。三爲大規模的公園，則應相盡有，不必多贅。惟此項公園的需要，較遜於小規模公園；因小者需費甚省，可多設幾處，以求其普遍。

至於劇場，音樂場、跳舞場、應計劃設在住宅區內。使市民於工作完了後，得娛樂的便。其他若運動場等，亦應計劃在內。在歐美大都開放學校運動場，是亦節省經費的辦法。

#### 七 略述市房設計的概要？

答

城市房屋的段落與大小，爲城市設計中的一大問題。其段落之長而深者，可以減少街巷，土地因此可以節省。倘段落短而且淺，則轉灣之處頗多，於交通甚感便利；且空氣易於流通，有益於公共衛生；卽失慎時，亦不致延燒；對於風紀上，則奸宄不易藏匿，可免傷風亂俗之事。其弊卽於土地上太不經濟。然二者相較，則段落之短且淺者，實利多而弊少。美人於此問題，深加研究，謂於商業區內，長短應三百尺至五百尺，深淺在二百尺左右，最爲適當。而住宅區與工業區等，則又各異。茲略述於後：

(1)市房劃區的設計——凡城市中有工業地域，商業地域、住宅地域等。惟工廠所在之處，煤烟瀰漫，聲音振耳，瓦斯毒水，處處皆足使人不快；



荷鄰近而爲住宅，殊有礙於住民的衛生，鄰近而爲商店，則人皆視爲畏途，故須將各工廠皆集於一處，劃爲工業地域，使之隔離在市外。而商業繁盛之區，每地價昂貴，兼之車水馬龍，終日喧囂，均不適於住宅之用，故應劃爲商業區域。至於住宅，則應處在幽閑靜寂之地，一則空氣新鮮，有益於衛生；二則地價較廉，不損於個人經濟。是數者，於市房設計時均應通盤籌算。

(2) 公共房屋的設計——公共房屋的種類頗多，應各隨其性質而定其位置。茲劃分爲三部：

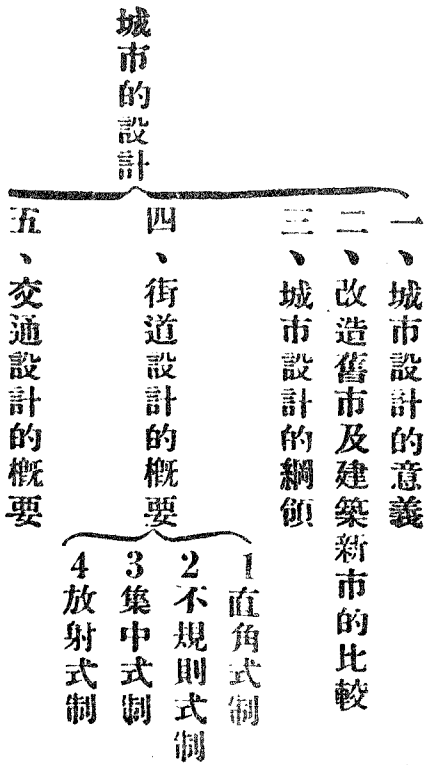
(甲) 市政府、郵政局、審判廳等，分爲一區。是區應在民衆易到之處，即在火車與電車等集中之地。歐美各城市，類皆如此。

(乙) 學校、巡警局、消防局、圖書館、運動場等，分爲一區。是區則應市中各處的需要而定，大都在各段的中心點。其性質有相互的關係者，則應合建於一處。如巡警局與消防局合建，學校與圖書館運動場等可合建於一處，並可節省許多經費。

(丙) 醫院、傳染病院、監獄署、給水及排水處、游民院、公共浴場等，或因利便起見，或因衛生起見，或因有礙於市的瞻觀，均應設立於郊外。

(3) 私人房屋的設計——城市欲求美觀與整齊，不得 unlimited 私人房屋的高度。苟超乎限度，自來水力所不逮，遇有火災，危險殊甚。即對於建築材料，亦宜加以限制，以冀家屋的安全。其他若房屋與街道的分界，應嚴密

分明，防其侵占，以致街道湫溢。而於房屋建築方面，宜處處力求美觀，在巴黎並有干涉之權。凡市民建築房屋，須將花樣形式，呈報於市府，經「市美術委員會」的認可，方得從事建築。此數者，皆私人房屋設計的要點。



六、娛樂場設計的概要

七、市房設計的概要

1 市房劃區的設計

2 公共房屋的設計

3 私人房屋的設計

## 第五章 城市的財政

答

凡興利革弊，固莫需乎經費。夫市政爲偌大的公共事業，其所需款項，當屬浩繁。在歐美各市的市經費，日處於膨脹之勢；宜乎市政日趨於休美，而各市亦愈見其繁榮。此城市財政之不可不研究者以此。

而城市的財政與個人經濟迥異，個人經濟以量入爲出爲原則；而城市財政則屬公共經濟，以量出爲入爲原則，以量入爲出爲變調。譬如今歲該市應

支若干款項，則向市民徵收湊足。惟欲定其支出之額，須先明白該市應有的職務，及各項興革事宜，與其輕重緩急，以定其取捨。而取捨之間，又應酌量該市的情形，即時、地、人、財四項。然後可無誤事，此又非可平空立論者。

一 試述市經費收入方面的概要？

**答** 關於市經費收入方面，不勝條舉。但不外爲租稅收入，產業收入，公債收入，及國家的補助與個人的捐贈是。

(1) 租稅收入——考租稅有直接稅與間接稅二種。按現代的趨勢，直接稅，爲地方稅，用爲辦理地方事宜；間接稅，爲國稅，用爲中央政費。二者劃分頗清，不相侵蝕。所以地方稅的收入，實爲市經費收入方面的中堅。

地方稅項，各國規定不同。撮其大要有四。

(甲) 地租 地租爲地方稅中收入的大宗。土地爲固定性，該地的是否發達，全恃市政上各種設施的完備與否而定。故其各項設施，對於土地所有者，甚有密切的關係。所以地租應屬於地方收入項下。

(乙) 營業稅 夫城市日漸繁盛，則物品的需要日增，而供此物品的營業者，自能發達無已。且市中設備完全，足以維持勞動者的健康，以增加其生產力。故營業稅應歸地方稅項下。又因各種營業的獲利，彼此有大小的不同，苟依國稅而用外標課稅法，或純利課稅法，則不得其當，有失租稅公平的原則。此營業稅之應歸地方團體徵收者以此。

(丙) 土地增價稅 凡土地因工商業的繁盛，或交通的便利，而地價

上昇，地主因此得獲巨利。惟此種巨利，並非由地主的努力而來，乃由於城市的發達。而城市的發達，並非該地主一人之力，乃由於市政的設備完善，以號召民衆麤集。而市政府的設備經費，乃出於市民所集的稅項。由此可見地價的飛漲，亦全體市民所造成，不應一人坐享其利，應歸諸公有，仍設施於地方事業，斯爲適當。此項收入，即名爲土地增價稅。

(丁) 特別徵課 即於一定地域的住民，享有特別利益者，則按其利益的大小，課以相當之稅，以充其設備費用的一部。此即名爲特別徵課。

② 產業收入——凡公營事業，如電車、電報、電話、電燈、排水、給水

等，雖以公益爲主義，而不以營利爲目的；但爲補助市經費缺乏起見，儘可酌加一二，以增財政上的收入。且此種事業，大都由私營而爲公營，故公營事業，日後當益見發達，殊不失爲市經費收入方面的大宗。

(3)公債收入——凡市政府因一時急需巨款，而無法籌措，則舉市債。市債的當否，不在市債的本身，而在市債的用途。市債的用途，可分爲四種：第一種，爲公共建築所舉的市債，如築堤及修築道路等是。第二種，爲公共營業所舉的市債，如經營電燈，電話、電車、水道事業等是。第三種，爲慈善事業所舉的市債，如賑災及其他善後事業等是。第四種，爲政費缺乏所舉的市債，如市政府的行政費及薪俸等是。統觀四項，如第一第二種的公債，苟經營得宜，不但不致虧損，並可獲相當的利益，以冀城市的



繁榮。此種市債，實百利而無弊，即市民亦樂於擔認，以謀得種種福利。第三種的市債，爲救災卹死，則同情於心，人所共具。且處此公共生活之下，牽及一髮，即動全身，如坐視其災難而不救，小則對於社會的生產力，有所減弱；大則結隊騷擾，陷全市於不寧狀態。故此種市債，市民亦願意擔認。至於第四種的市債，則利少弊多，因政費已出自他項收入，不應重增市民的負擔。且此項公債，非與建築公債營業公債之可比，鮮有償還的希望，故不易募集。而政費賴債以生，其市政的窳敗，亦不問而可知。

(4) 私人捐贈及國家補助——在歐美人士，其遺產無嗣繼承者，每將其一部捐贈於公共機關。在紐約市亦爲大宗收入。蓋彼民族富有公益思想，在五國則屬鮮覩。國家補助，則因該市爲新建，經費無法籌措；或該市不幸

而遭意外的奇災，如火山噴烈及決堤等事，全市頓陷於破碎狀態，而又不  
得不急於恢復，於是請求國家補助，此皆萬不得已之舉。

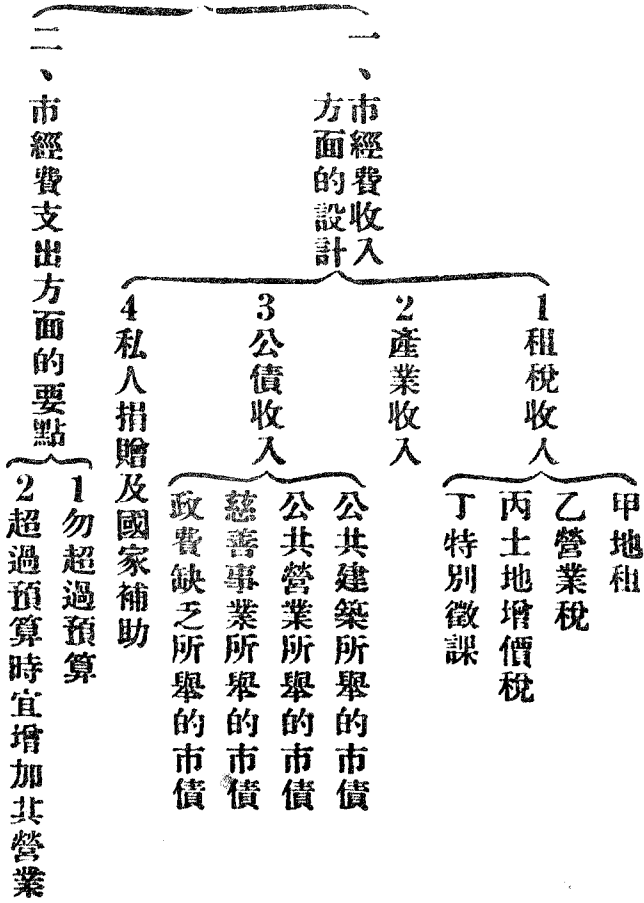
二 試述市經費支出方面的要點？

**答**

城市財政，既以量出爲入爲原則；當其編製預算之時，已詳細確  
定其各種用途，而估計其用費，然後按此費向市民徵收。則當支出  
之時，應格外注意者，即按此預算而開支，萬勿超過其數。蓋因市中住民  
，究屬有限，倘一再重征，則市民的經濟上不堪其煩擾，此其一。即支出  
過於收入，則宜增加其營業收入項下，勿重征地方租稅，而公共營業的收  
入增加，殊亦有礙於市民的經濟，且失其公益主義之目標，似乎不甚妥當  
，此其二。總之市經費的支出，寧不及乎預算，毋使有鉅數超出；甯有公

積，毋再事重征。是為要訣。

城市的財政



市政學概要 (全二冊)

(定價銀四角)

(外埠酌加郵費隨費)

編著者 謝 一 鳴

編輯主幹 朱 鴻 達

出版者 世界書局

印刷者 世界書局

不 准 翻 印  
中華民國十八年四月出版

發 行 所  
上海四馬路世界書局

3  
683

