

# 市政管理ABC

理學  
復旦  
實中  
教授

楊

哲

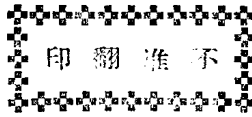
明

中華民國十七年六月出版

市政管理ABC (全一冊)

〔平裝五角 精裝六角〕

(外埠酌加郵費匯費)



不 准 翻 印

著 者 楊 哲 明

出 版 者 ABC 叢書社

印 刷 者 世 界 書 局

發 行 者 世 界 書 局

發 行 所

上海四馬路

世 界 書 局

## 例言

一年來國內所出版之市政書籍，關於「市政管理」之專書，尙付缺如，本書特專論「市政管理」，在中國出版界，尙爲第一部。

一 本書言簡意賅，篇中根據學理和經驗兩方面立論，故不落空泛之舊軌道。

一 本書旁參西籍，用能將市政管理範圍以內之事業，萃於一編。或可以供研究市政學者課外之資及作教本之用，且或亦可以供主持市政事業者之參考。

一 本書篇中所述之各種市政管理範圍以內之事業，間亦略參已見。

一 本書未盡處，希望讀者不吝指教。

# 目次

|     |         |    |
|-----|---------|----|
| 第一章 | 市政管理    | 一  |
| 第二章 | 市政管理的發展 | 九  |
| 第三章 | 市制      | 二四 |
| 第四章 | 市公安     | 三三 |
| 第五章 | 市教育     | 四五 |
| 第六章 | 市財政     | 五三 |
| 第七章 | 市衛生     | 六四 |
| 第八章 | 市工務     | 七二 |
| 第九章 | 市公用     | 八四 |
| 第十章 | 結論      | 九〇 |

# 市政管理 ABC

## 第一章 市政管理

市政學大致可分爲兩部來討論：第一部叫做市政府 (Municipal Government) 第二部叫做市行政 (Municipal Administration)。市政府之組織，是政治學的一部分，例如地方選舉各種機關之組織，比較起來尙屬簡單。至於市行政，則千頭萬緒，凡市民之切身問題（如公安，教育，公共衛生等項）莫不與市行政發生直接之關係，絕對不是幾條空空洞洞的條文所能夠了的事。市行政，就是市政管理。上海英租界內的工部局，（Shanghai Municipal Council）也就是英租界內的市政府，不過是專重於工務方面的，其實工務是市政管理範圍以內局部的工

作。市政的演進，到了二十世紀，可以說是畢具規模了。不說別的，單就各國最大的都市中人口的調查統計，就可以知道市政的演進已到了什麼程度了。英國一九二一年之都市居民，佔全國人口百分之八十。換言之，每十英人中，就有八人寄居在都市，美國於一九二〇年之都市，居民佔全國人口百分之五十二，近來美國人之從農村移居於都市者，猶日增無已。德國於一九一〇年之都市居民，佔全國人口百分之六十。法國於一九一一年之都市居民，佔全國人口百分之四十五。德法兩國近年以來關於都市人口之統計，雖一時難得確實之調查報告，但可以斷定牠是超過上述的統計數目。我國各市之人口，素無確切之調查，與精密之統計。所以都市之居民，佔全國人口百分之幾，實無從稽考的。但人口之集中

於都市，可以不待統計來證明。從此可以知道居民之有無幸福，實賴市政管理方法之良否爲斷了。照這樣看來，市政管理的重要可知。「市政管理」在今日已成爲市政學之中心，且爲研究市政學者所視爲最切要之學程。因爲市政府（又可稱爲市政組織），是市政學中最顯明的一部分。市政管理學，實爲精心市政者必不能缺乏的知識。可以說一市之安危，完全要仗着市政管理之得法與不得法。最感困難的，就是市政管理本身的因果不明，往往爲了要解決一事，必須牽涉到其他的各種問題，甚至於牽涉到社會根本的組織。譬如中西各大都市的居民，擁擠已達極點，在美國紐約市有一屋高至五十七層，可容二萬人之工作。假使以上海的一樓一底的房屋，在紐約至少可以容納四十餘人左右。因爲勞動者收入有

限，常共租小屋一間，利用工廠八小時換工一次的時間輪流睡眠。每一牀位，一日二十四小時，分三班輪流睡眠。所以假使一間小屋內，排列六張床位，一日二十四小時，可以住十八人，床位不會有空閒的時候。這種現象，如果照表面看來是房屋的問題，其實就是土地問題和經濟問題。市政管理方面的任務者，要想解除這種現象，非從根本上來整理土地和研究經濟不可。市街的位置及寬度與建築的材料，一方面固然是工程方面的任務，其實每一街道之位置及寬度與建築材料，都要看區域之性質而定。就是街道上的花木的布置，都要合乎藝術化的都市原則。所以市政管理，對於街道的位置和建築的材料，以及工程上之設備問題，不僅是研究城市的計畫及藝術，還要注意到街道與市居民的幸福問題。換一



句話說，就是要注意到衣食住行這四個字中的「行」字的問題。市民居住飲食之清潔及傳染病之防止，是屬於公共衛生範圍以內的工作，也是市政管理方面重要的任務。電車電燈電話自來水等等，在普通人只問都市中之有無此種事業，而市政管理方面，更當研究經營該項事業之方法如何？因此又須牽涉到公有及私有問題。即使決定私有，則又當研究如何管理方與市民有莫大之便利。城市教育，係入學兒童多寡的問題，在市政管理方面看來，又當注意到社會教育，尤其要注意到公民教育問題。警察及消防，在普通人看來，是專捕捉犯罪及救火而設。其實市政管理最大之任務，是在消弭罪犯及火災於未然。總之，市政管理之任務，不是醫已經發生之病症，而在消弭未發生的病症。至於警察消防之教育及體

格智力等等，都應該有一定之標準。市政管理在爲人民直接謀利益，所有市民之起居飲食，生命安危，以及交通公用事業，莫不與市政管理發生直接之關係。

市政管理之意義，以上已略述其大概。現在更將市政管理與文化的關係約略的說一說。都市爲文化發展的中心，也就是人類進化的策源地。所以科學藝術，爲人類進化之機，無不由於城市居民所發明，從此可知都市是心靈接觸之總樞，心靈接觸又爲人類進化之要素，所以高等文化，大都現諸都市之間。白爾委時之雅典帝國，初期之羅馬，文化復興之意大利，中古之納則蘭，德意志。都在文化上作極大之貢獻，可以證明近代文明與都市之關係。可知文化發達的國家，大都是國內的各大小都市，建設得非常之完美，都市固然是

文化之中心，而都市又可以左右文化之發展。市政管理得法，則市政的設備一定是完美，市政設備完美，則各種事業，都可以依着軌道極力的前進。研究文學的乃得精心專志於文學，研究科學的乃得窮心積慮於科學，故雅典羅馬都市之文化，莫不由於市政之完美而產生。

市政管理之公用事業，甚為複雜，簡單的說起來，可分為下列數種：

- (1) 市教育 規畫全市之教育普及方案及實施之方法。
- (2) 市公安 規畫全市市民之公安，並舉辦市警察消防等事宜。
- (3) 市衛生 規畫全市市民之公共衛生事宜，並設立各種傳染病症醫院及檢驗各種食品，以防止時疫之流行。

(4) 市工務 規畫全市之建築工程，如修築街道，開浚河流，建築橋樑公園等以及其他各項關於公共之建築物等均屬之。

(5) 市財政 管理全市之財政收入及發行市公債整理全市各種稅務事宜，

(6) 市公用 管理並監督全市公辦及商辦之一切公用事業，與市民直接發生關係者均屬之。

以上六種事實，可以說是市政管理之範圍。不過在歐美各國，則有市公益之設備，我國上海特別市在成立之初，亦有公益局之設立，但不久即行撤去。市政管理之範圍，如果總括的說起來，就是全市之一切事業，與政府的權限不相衝突的，均屬於市政管理之範圍。

## 第二章 市政管理的發展

市政以羅馬希臘為最先進，凡是稍事研究過市政學的，大概都知道。歐美各國的市政發達，大半是十九世紀內之成績。十九世紀以前的市政，可以說是很腐敗，很專制，沒有什麼值得敘述的必要。現在只從十九世紀初葉說起，就可以知道歐美市政管理發展的概況。茲舉法國德國英國和美國為例。這四個大國家的市政變遷，可分為兩種：第一種，是市政府的組織之改良；第二種，是市任務的設施之推廣。

就市政的組織而言，法國是第一個破壞舊時代城市積習的國家。在法國革命的時候，市政府最無能力，最違背平民主義，而且體制不一，很受中央政府的牽制和壓迫。因此當然沒有地方自主了。中央政府之漠視地方情形，僅如各城市

市民之缺乏興趣不能改革他們自己的市政府一樣。革命既起，以破壞的精神，根本剷除這種不良的制度。從前分歧的市政府體制，現在變成一致。從前的寡頭政治，現在變成平民政治。從前受中央的壓制，現在變成完全自主。不過這種根本革新，似乎有點過於激烈，所以不久就為拿破崙制度所毀，又變成革命以前那樣的情形，地方自主又經一次破壞。但革命以後國民會議在立法上所抱定的地方自治與地方自主主義，永未完全消滅。第一第二兩共和時代所抱定的那些合於地方自主與地方自治的法律，雖多為後來的王國和帝國所變更，地方自主與自治的精神，終究已有逐漸發展的趨勢。等到第三次共和所定的市自治團體條例出現，就兼含了自主與自治的兩種主義。

對於市任務的發達最有重要的關係者，是國家授與城市的權限範圍。最顯明的是地方需要，必先由於地方上感覺出來，若真想滿足這種的需求，非讓地方政府有權限辦事不可。法國各城市議會，皆有權規定城市事務。然法國市自治法典，市議會的動作，必須經上級行政機關認可，就市政府而言，又須受嚴格的中央「行政監督」。不過無論如何，城市既然依據適當的原理，得着適當的權限，進步已經很快。而且若想使很大的地方自主權運用得當，中央必得保留牠的行政監督權，這是毫無問題的事。然我們必須謹記的，就是法國城市若想滿足地方需要，並不事事都要請命於中央政府。德國是改革市政府之組織和權限的第二個重要的國家。在十九世紀初葉的時候，德國城市與法國革命以前的法國城

市相同，也是中央政府的產物。這個時候，地方政府對於地方事務有實權辦理。地方政府所有的官吏，完全由中央政府委派，地方事務一點效率不講，地方人民因為沒有管理與過問地方事務的權限，也就對於城市的事情不大關心，甚至於毫不關心。當拿破侖統轄普魯士的那幾年，由一八〇七年至一八一三年，德國政治顯然有許多根本改革，其中關係並不重要的就是市政府的改革。錫丹所提出的市政府條例，通過於一八〇八年，這是德國城市變化極大的時期。這個條例和後來依據這個條例所發生的立法，使地方政府有了很大的民治精神，使一般市民得了許多參預市行政的權利，更使城市對於地方事務能夠充分行使地方自主權。此後德國的城市，就像法國的城市一樣，只要其動作不與高級政府的法律相抵



觸，有權看什麼事最有利於地方就作什麼事。還有與法國城市相同的，是有幾種城市動作，須先得高級行政機關之認可而後才可以實施。不過，德國城市所受的這種限制並不像在法國那樣多。現在德國的城市所以能夠領袖全世界而以地方行政爲解決地方需要者，這多因用了概括的條文准城市享受很大自由權的原故。

在歐洲這三個大國中，改革市政府最晚的是英國。遲至一八三五年，英國市政府的組織與行動猶多未脫離中古狀況。大多數市政府全落在極少數市民所組成的「限制自治團體」的手中。限制自治團體是英國城市未經一八三五年改革以前的一種少數專制制度。這個團體是由市長，市參議，市議員，與自由民共同所組織的，有處理一切城市事務的權限。