

市  
政  
舉  
要

市 政 舉 要

白 敦 庸 著

1931

上 海  
大 東 書 局  
印 行

中華民國二十年四月印刷  
中華民國二十年四月出版

# 市政舉要

△全一册實價洋七角  
(外埠酌加郵費匯費)

白敦庸

沈駿聲

上海北福建路二號

大東書局

上海福州路九十九號

大東書局

南京 遼寧 徐州  
廣州 長沙 汕頭  
北平 梧州 哈爾濱  
漢口 天津 重慶

分發行所

不准翻印

# 序一

古者日中爲市。先民以物易物。生活所需。取給於是而已。然經濟活動之中心實爲成都成邑之漸。孟子說太王居岐。從之者如歸市。此語大可玩味也。周禮建國前朝後市。一爲政治中心。一爲經濟中心。二者爲構成都市之要素。以古時之市詮今日所謂市政之市。實大有逕庭。然其演化之由來固可識矣。數千年來但有市場之管理而無都市之規畫。衡以近代觀念。此二事本絕不相蒙。粵至民國三年。鄙人承乏內務部。始有京師市政公所之創設。作始之際。曉諭難周。僅能視爲籌議機關。而於市制之規定市政之設施皆未及措手。蓋當時最大之阻力約有二端。京師內外城率有公產而無私產。卽有私產亦僅有間架之數而無地畝之數。故關於土地之登記估價納稅等等皆無從舉辦。一也。京師居民類爲官吏兵役。客籍浮寄。則市民之資格不易確定。卽市民之義務不易分明。而稅率之擔負乃呈偏畸之象。二也。此皆歷年政

治上之積因而成。抑非俟全市居民多數有明切之了解。未易驟有成效也。自是以來。京師市政稍足稱述者。若街道之展築。古建築之利用與保存。各項警察之訓練。頗爲國人所注目。而繼起以興市政者日以漸多。不可謂非十餘年來之進境也。白君敦庸負笈國外。專研市政。實頗受鄙人之暗示。其時能措意於此科者。固絕無僅有。今其學成有聲於時。又已數年。頃出所撰市政舉要。於吾國市政沿革頗有論列。非僅臚譯法令侈陳方案而已。乃其立論必從吾國國情民俗著想。是其所見。有超出恆流之上者。良足稱矣。白君不以鄙人爲薈。欲得一言以弁簡端。爰書所感而歸之。

民國十九年九月朱啓鈴識

## 序 二

鄉人白君敦庸開敏而嗜學樸厚而敬事予相知已十年負笈游於美洲歸而致力於社會所至有聞焉暇日以所著市政舉要見示屬爲序而行之蓋君留學時曾研考市政之法嘗著爲市政述要一編初舉行政之大綱猶以爲未究也復爲此市政舉要取經史百家之言有關於市者粹而錄之以明吾國古代制度之發源俾在位者得所稽考蓋前者以述今後者以稽古也夫積人而成家積家而成國一國之中凡山川之交會車航之萃止商賈之往來殊方異域朝貢會同之走集而都市之制興焉昔三代建國前朝後市蓋公治齊慎無擾市自昔英君哲相莫不兢兢垂意於茲誠以其爲文化之導源財利之總匯而國家治亂胥於是隱爲消息也今吾國定制凡地域居民三十萬以上者得列爲市形勝鎗戟者其爲制又崇直隸於中央政府俾便其設施然余嘗觀今之爲市者而有深恫焉羣數十百萬之人而聚於一域之中習俗差殊嗜尚各異整齊畫一已苦其難兼以海國大通異族狎處夷風漸染禮法蕩亡於是淫

靡佚樂縱欲敗度無所底止大姦巨猾因而窟穴其間探丸之盜竊國之侯或挾刃晝出或刊章四布莫敢誰何四方失職無籍之民歸之如流水蘊蓄既甚滔天之患恆發於茲有識者常懷懷禍至之無日而竊歎當官之莫能舉其政也久矣誠能使司事者矚今之變參古之制誦白君此作而引伸之大而政令之弛張細而人物之繁賾範圍不過因應咸宜舉叢奸宿垢而廓清之而一納之規矩準繩之中俾四民之居市者享樂利之庥則白君此作爲不徒矣庚午重陽江安傅增湘序

### 序 三

白敦庸先生前幾年著了一部市政述要，今年又著了一部市政舉要。白先生不忘他所學，屢次對於市政有許多討論建議，這是我們很敬佩的。他的書平易淺近，從不作好高騖遠的話，在這個市政還沒有發達的時代，可算是很切用的了。

我在六年前爲張慰慈先生的市政制度作序，曾指出當時市政的幼稚情形，並且說

：

我們的大城市的市政上的失敗有一個根本的原因，就是我們雖住在城市裏，至今還不曾脫離農村生活的習慣。農村生活的習慣是自由的，放任的，散漫的，消極的；城市生活所需要的新習慣是干涉的政治，嚴肅的紀律，系統的組織，積極的做事。我們若不能放棄鄉間生活的習慣，就不配住城市，就不配做城市的市民，更不配辦市政。（胡適文存三集頁一一八六）

這個意思我至今還認為不錯。朱啓鈴先生在本書序裏曾指出北京居民大多是客籍，市民的資格不易確定。卽此一端，便足證明我的話。鄉村生活以故鄉爲本位，而城市生活則應該以各人所在的城市爲本位。我們在北京做事住家，更是北京人；在上海經商謀生，便是上海人。然而我們名片上還刻着「武進」「餘姚」「閩侯」；門口也釘着「香山某寓」「杭縣某寓」。我們不承認是本市的人，只自認是寄宿的客民，自然對於本市的政治生活不肯注意，不肯積極參與了。

故今日革新市政，第一要務在於造成市民。造成市民的方法不在於高喊打倒封建思想，不在於禁止名片上刻原籍，也不在於禁止大門上釘原籍，而在於逐漸實行市民參政。今日雖有種種新公布的市組織法，其中雖有市參議會或市參事會的規定，但當國的人似乎至今還沒有提倡市民參政的決心，故新市與新特別市規模雖大，設局雖多，皆不過爲政客吃飯做官的機關，至多不過能在工務方面稍有進步而已，而市民參政至今不會有實行的機會，市參議會多出於聘任，而聘任的人也多是拿乾薪

的政客。市民選舉的議會不知何年可以產生；而市民選舉市長更不知何時才有。故今日的新市制都還是官辦的市政制度，決不能造成市民。沒有市民，也決沒有新市政可說，只有一批私人跟着新市長來，一批私人跟着舊市長去而已。

這是我這個不懂市政的人的一點感想，不知白先生以爲何如。

本書有我國古市制的研究二章，似嫌稍略。周禮本是「烏託邦」的著作，不足代表周制；而漢之兩京留有不少史料，尙可供考古者的勾稽。例如今日盛行「綁票」之風，後漢書橋玄傳中便有很有趣的記載可以考見東都劫質之風盛行，與當時應付之法。白先生既有意稽考古時市制，何不試補作兩漢市政考呢？

十九，十，二十四。胡適。



## 序 四

易曰日中爲市。致天下之民。聚天下之貨。交易而退。而各得其所。此市之定義也。蓋市爲經濟之中心。非人口增殖。工商繁榮。雖名城大郡。不得稱市。故市之資格。有時脫離中央政府所在之京師。及地方政府所在之省會。而獨立存在。若湖北之漢口沙市。廣東之佛山。江西之景德。皆其例證。顧吾國從前。有市無政。惟檄委若干官吏。收釐捐。辦保甲。而於公共事業。毫無厝注。民國初元。北京創設京都市政公所。略見萌枿。亦大輅之椎輪。增冰之積水焉耳。殆以周禮司市之制度。久已視若具文。而外國市制之組織。亦復無人肄業及之。白甥敦庸。留學美洲。專攻市政。可謂人棄我取。乃畢業歸國。用非所學。懷抱所韞。百不一試。於是發憤著書。三年前已成市政述要一冊。大抵僅以北京市爲對象。而欲爲之彌縫罅漏。雖當局無人聽納。而敦庸之氣不衰。茲又成市政舉要一冊。考歷代之沿革。較各國

之損益。末附建議書。則指陳市政應有之規畫。朱桂莘君爲吾國市政最有經驗之實行家。稱此書從吾國國情民俗著想。不徒臚譯法令。侈陳方案。信乎其可見諸施行者歟。建設方始。市政勃興。馬骨千金。請從隗始。敦庸磨厲以須可矣。

中華民國十九年十月忍堪居士成都鄧鎔

## 自序

民國八年，敦庸負笈美國，見彼邦城市之治理，迥異中土，市民熙熙攘攘，共享太平。心羨而樂之。回憶當時北京市政草創之種種建設，似亦不無可觀。以爲事在人爲，彼能者我亦何獨不能？遂變更未出國前之志趣，棄工廠管理之學而攻市政管理。意謂欲爲大多數人民謀幸福，莫如致力於市政，因城市爲多數人民聚集之所。一城治理，則能享受福利之人自較工廠享受福利之人爲多。推而廣之，全國城市都能治理，則能享受福利之人自必更多。志學之初，因在大學中所習者以政治經濟學爲主科，社會學爲副科，而於市政工程之學未遑兼顧，故專注意於管理方面。四年前，不自揣度，出在美時心得之一部，編爲市政述要一書。注重清潔整齊，以作市政管理之參考。邇來見我國主持市政者，莘莘不倦，遂復將歷年觀察及感想擇要輯成市政舉要一書。多承范旭東，孫洪芬，許用庚諸先生惠加指正，始克臻此。此敦

庸須敬謹申其謝悃者也。內子鄧婉婧女士襄贊促成，亦有足多者。茲編首言先代及現時市制，次言警察，次言市政與市民之娛樂，末附以北平市生存大計，欲以補充前編之未及。將來如有心得，尙將繼續成書，以餉關心市政者。惟敦庸學識謫陋，不敢認市政舉要爲書，亦望閱者勿以著作家相視。願以所述之各節，充研討市政之資料，方洽編輯之初衷。如承各方指正，增益見聞，尤爲敦庸所祝禱者也。

民國十九年十月二十五日白敦庸識於北平

# 市政舉要目次

## 第一篇 我國市制之沿革

### 第一章 周代之市制

### 第二章 唐代之市制

### 第一節 京師市政之組織

### 第二節 諸府州縣市政之組織

### 第三章 民國之市制

### 第一節 北平市制之變遷

### 第二節 廣州市制之變遷

### 第三節 國民政府公布之市制

## 第二篇 警察概論

### 第一章 警察之職權

### 第二章 警察之組織

### 第三章 用人

#### 第一節 局長

#### 第二節 警察

### 第四章 巡邏

#### 第一節 腳踏車隊

#### 第二節 汽車隊

#### 第三節 服裝

#### 第四節 給養