

市政論叢

第一輯

陳宗熙 等著



KENT

新知識叢書
華岡出版部印行

陳宗熙 等著

市政論叢

第一輯

華岡出版部印行

新學
子
和

PDG



市政論叢

第一輯

本書是陳宗熙教授等市政專家的集體著作。作者對都市建設，均認為物質應與精神並重，尤其目前，更應以精神領導物質，以物質補助精神，以達成物質為用。精神為體之鵠的。全書內容包括論文二十一篇，有關都市公害，交通建設，公共設施，都市計劃，以及歐美都市發展，均加以詳細敘述。

New Knowledge Library

Symposium on Municipal Administration

(First Series)

by

Tsung-hsi Chen & others

(April 1974)

中華民國六十三年四月出版

市政論叢

第一輯

定價新台幣六十元

編輯者 中華學術院
 著作者 陳宗熙等
 出版者 華岡出版部
 印刷者 中國文化學院印刷系實習工廠
 發行者 華岡出版部
 總經銷 華岡書城

華岡書局

地址：陽明山華岡大忠館二樓

電話：八八〇五一—轉三二〇・三二一

郵撥：六〇五七號

聯合出版文物供應中心

地址：台北市中山北路二段一七四號

電話：五四八四五五

郵撥：一六五四三號

登記證 內版台業字第一五六四號

版權所有・不許翻印

編輯要旨

(一) 本叢書以宏揚中國文化與三民主義，促進中國之文化復興爲目標。

(二) 本叢書包含科學、人文學、文學與藝術、哲學、宗教等類，旨在啓發新思想，培養新學識，故名曰新叢書。每書均係最新編成者。

(三) 本叢書之撰述人，主要爲大學教授，著名作家及對分科學術有專精研究，而能深入顯出者。

(四) 本叢書之對象爲(1)大學生之參考用書，(2)社會青年之進修用書，(3)家庭主婦之自修讀物。

(五) 本叢書體裁力求簡明扼要，引人入勝。每冊以十萬字左右爲準。必要時，每書得分訂兩冊以上。

(六) 本叢書得採論文集方式，即每冊分爲若干專題，分章撰述，多人合編，但有完整之系統，作集體之貢獻。

(七) 本叢書排印，務期清朗悅目，插圖明晰，並附索引，以便查考。

(八) 本叢書預定每年出版一輯。第一輯一百冊，平均每月出書八、九冊，於民國六十二年內出齊。

弁 言

中華學術院編纂「新知叢書」，包羅現代各科學術，對於市政學部門，遑曉峯先生囑負責約請專家學者撰述，集腋成裘，都二十一篇，輯成斯冊。頗適合市政學者之研究，並可供市政建設之借鏡。

市政建設，舉世向重物質而忽精神，目前我國市政建設，不宜亦步亦趨，首應物質與精神並重，尤以際茲赤禍橫流，邪說瀰漫之現階，更應以精神領導物質，以物質補助精神，齊頭並進，俾恢復固有道德，發揚中華文化，而達成物質爲用，精神爲體之鵠的。其二，市政爲專門業務，在在需要專業人才，始克有濟。美國之都市更新，即因缺乏專才，未臻理想，致被該國輿論譏爲「充其量不過是成功的外科手術而已。」美國尙且如此，遑論其他。我國市政建設，正方興未艾，需才孔殷，亟宜廣育弘植，市政之發展，庶有成焉。

陳 宗 熙

六十二年三月於華岡

市政論叢第一輯

目次

都市建設與文化復興·····	陳宗熙·····	一
都市公害問題的防止與改善·····	張金鑑·····	六
都市土地使用與公共利益·····	周一夔·····	一四
談市自治·····	李先良·····	三二
台北市的都市建設與交通·····	張孔容·····	五九
區域都市與住宅建設問題·····	黃寶瑜·····	六七
台灣都市體系之研究·····	吳惠然·····	八〇
環境污染之發生與管制·····	榮達坊·····	一〇六
都市計劃的觀念及其所需人才與任務·····	周一夔·····	一二九
對台灣省制定區域計劃之原則的鈞義·····	李先良·····	一七〇
都市計劃公共設施保留地問題之探討·····	都喜奎·····	二〇二
都市運輸之新觀念——個人捷運系統之介紹·····	傅家齊·····	二一六

都市建設與文化復興

陳宗熙

由於我國的社會正從農業轉向工業，人民逐漸脫離農村，湧入都市，舊社會的一切，不能適應新的需要，因此，人民的生活、居住、交通、衛生、職業各方面，一連串的都市社會問題，紛至沓來，經緯萬端。爲了解決這些問題，都市建設工作，實爲重要課題。同時，因爲現代交通發達，國與國間交往頻繁，從事於商業或觀光的人們來去如梭，爲爭取國家聲譽、經濟繁榮，都市建設更不容忽視。

目前我國的都市建設，正在突飛猛進，開闢寬闊的馬路，交錯縱橫，興建高樓大廈，宏偉林立，燈紅酒綠，人車如梭，從外表來看，真是十里洋場，燦爛多姿，確具現代都市形態。然而，一般人們，都只追求物質的享受，過着紙醉金迷的生活，喪失固有的道德，瞻望國家民族前途，實堪隱憂。其故何在？值得我們探討，也值得我們警惕。

溯委窮源，可說是目前談都市建設者，只是偏重物質建設，而忽視精神建設，也就是文化建設。須知物質建設，只是外在的建設，而人類生活的要素，不是專靠外在的物質，而內在的精神生活，也同樣的重要。尤其在這赤禍橫流，道德淪喪的時代，更應加強精神建設，發揚中華文化，才能充實空虛的生活，消滅邪惡的思想，恢復固有的道德。

國父繼往開來創行三民主義，發揚中華民族數千年文化遺產。並昭示：「精神重於物質，精神役使

物質」。總統繼承國父遺志，訓勉國人以倫理、民主、科學為三民主義思想的本質，亦即為中華民族傳統文化的基石，因此，在工業飛躍進步，都市化日益加劇，人民精神生活日益空虛的現階段，推動都市建設，亟應以三民主義文化所包容的倫理、民主、科學為指標，來完成理想的都市建設，茲分述於次：

一、倫理

總統在民國二十八年講「政治的道理」時，對倫理的解釋是：「倫理照中國文字的本義說，「倫」就是類，「理」就是紋理，引伸為一切有條理，有脈絡可尋的條理，是說明對人的關係。這中間包括分子對羣體的關係，分子與分子間相互的關係，亦即是個人對於家庭、鄰里、社會、國家和世界人類應該怎麼樣，闡明他各種關係上正當的態度，訴之於人的理性而定出行為的標準。」總統這一釋示，給我們一個新觀念，就是倫理規範不止個體的構成人與人之間的關係，即是人倫；同時還要羣體的構成個人與團體之間的關係，也就是羣倫。尤其在倫理觀念模糊的都市社會，更需要由加強父子、夫婦、兄弟之親的家庭倫理觀念，推而至於鄰里及整個都市的社會倫理觀念。

先談個人與家庭的倫理：家庭是塑造個人人格模型，培養倫理道德的搖籃，和個人的關係至為親切。但在現代都市社會中，家庭制度已發生動搖，家長的威權，日趨微弱，以致傳統的家庭倫理道德遭受嚴重的打擊。

其次，談到個人與鄰里的倫理：鄰里是最小的社會團體，也是都市計劃的組織單位。市民比鄰而居，經常見面，理應互通問訊，守望相助，然而，在今日都市社會中，鄰居多不相往來，甚至見面如不相識，毫無睦鄰合作觀念，社會倫理喪失殆盡。

現在歐美各國在推動都市市區發展聲中，對於建立個人、家庭與鄰里的倫理關係，都特別致力。學者並呼籲宗教團體應負起建立都市倫理標準的責任。我國有悠久的倫理哲學，禮記禮運篇的「不獨親其親，不獨子其子」以至「矜寡孤獨廢疾者皆有所養。」即是實行仁政的最高準繩。所以只要從加強國民倫理教育着手，並切實遵行總統手訂的「國民生活須知」，大家躬行履踐，當能振奮人心，蔚成風氣。

二、民主

從中外的史實看，都市的政治地位，是由城市國家、而自由城市、而自治團體、其間孕育的民主成分，是一貫相承的，可以說，都市之於民主，自始即是相結合的，在我國鄉治更具一特色，即不但以倫理為根本，且以之與民主結合，與國父主張縣以下實行直接民主制的意義極相符合。因此，今日都市建設，如能將古代鄉治的倫理觀念，結合於國父的地方自治理論，則尤能提高都市的人文價值，貫徹民主政治的實現。

國父對地方制度的創見，不其一端，其最關重要的，則為縣以下行使直接民權，省以上行使間接民權，主張選舉、罷免、創制、複決四權，在縣以下由人民直接行使，不必委託他人代行，以避免歐美

國家議會制度的流弊。現代各國對於都市建設，類多化整爲零，於市以下成立類似市民大會的鄰里社團組織，讓市民普遍參與，並授權自行從事各項有限度的發展活動，以分擔都市政府的任務，促進整體與個體同時發展，使彼此利益趨於調和。

對我國而言，讓人民參與都市建設，更能兼顧倫理要求，總統指示：「中國文化所追求的民主思想，乃是『導之以德，齊之以理』的民主。民主的進展，一定要在倫理政治的範圍中，方能得到真正的發揮。」鄰里爲古代鄉治的基石，亦即倫理政治的起點，所謂「政之所興，在順民心，政之所廢，在逆民心。」惟有在這種親密的直接團體裏，民主與倫理才能有效的結合。

三、科學

我國古代有關科學技術的創造發明，不可勝數，如指南針及火藥的發明，造紙與印刷技術的創始，不但促進國內都市發達，在西方都市發達史上，亦佔有重要地位。但近百年來，我們過於沉醉於人文文化，而忽視自然的研究，遂致科學落後，無以適應都市的發展。至如何發展科學，總統已有明確指示：「今天要迎頭趕上科學，就不但要以科學方法來厚生養民，發展經濟，加強自衛，也要以科學的精神，來作爲每個人爲學、治事、修身、立業的準據，使之人盡其才，又進而擴大其對物的利用。」根據這一指示，我們的科學發展，應兼重人文與自然，從都市社會的起源、成長、發達及其變化等等，以主觀的推論，進而作客觀的研究，對現代都市生活的社會過程，以及所發生的種種社會問題，如都市公害等

等，尤應切實下一番研究工夫，共策發展。至於我們的都市計劃，要安排有秩序的物質環境，以提高市民生活水準，並適應經濟發展的需要，而對於都市社會的環境，也應以科學眼光深入觀察，以與物質環境同時設計，否則兩者勢難保持和諧的關係，從而貶抑都市社會的人文價值。以倫理與民主而言，人與人間的禮儀交往，鄰里的聲氣相通，以及鄰里與大都市的意見交流，都需要物質結構與社會結構織成一體。因為物質科學的目的，是都市生活的豐富，倫理道德的要求，是都市安寧的保障。所以倫理不但要與民主結合，而且還要與科學結合。

都市是一個龐大而複雜的社會整體，如果不能有效的管理，不但像一盤散沙，而且勢必發生擾攘不安。因此，必須運用科學知識與方法，方能發揮管理功能，對市民提供最好的服務。現在都市成長與管理，日趨現代化，要有專業人才，始能處理市政業務。歐美各國為培養合格的管理人才，參加市政工作，不少著名大學都設有都市管理科系，以應市政需要，我國似也應向這方面進行。因為，現代都市建設，每一階段都不能與科學脫節，必須有科學管理，才能達成市政工作的使命。

總之，都市建設工作，除物質建設外，還須肩負復興傳統的中華文化，重整舊道德，實行新生活，以精神領導物質，以物質輔助精神，雙管齊下，向精神建設方面邁進。同時吸取他國之長，力謀發展科學技術，使與倫理民主相結合，並應用科學方法，加速都市建設，使文化復興的光芒，照耀環宇，則共匪暴行罪惡，自可掃蕩盡淨，而冀國家於長治久安，民生樂利，文化復興的新境界。

都市公害問題的防止與改善

張金鑑

天下的事情都是優劣互見的，利害相連的；優處含劣，劣處亦存優，有其利必有其弊。科學進步，經濟發達，人口集中，促成大都市的產生。在大都市的組織與設備的運用下，市民生活得以大見改善，經濟收入亦得以大大增加。這是都市發展的有利方面，但在不利的方面，却隨都市生活的發展而有公害（Public Nuisances）問題的產生。都市公害今已成爲世界各國的通病，程度已相當嚴重，引起世人注意，群謀防止及改善的方法與途徑。

所謂公害，範圍甚廣，係指一切對市民健康、公共衛生、居民利便有危害的危險物及障礙物而言。至於具體的說，什麼東西是公害或不是公害，須視其實際情形而爲決定，未可一概而論。這是事實問題，不是法律問題。有時市民認爲是公害，而當事人認爲不是公害，在英美各國每由法院陪審團決定之。譬如屠場及油井在人烟稠密的地方便成爲公害；若在人烟稀少的空曠地方便不爲公害。市政當局爲清除公害，有時會與市民引起交涉與糾紛。有若干情形僅爲想像的公害，並非實在的公害，如荒草、灰堆，不快的氣味等便是。

公害之爲物，爲數甚多，不勝枚舉，然概括言之，可歸納爲三種，可用N G P三字母代表之。這三個字母原本爲：National Gross Production 三字的縮寫，即國家生產總毛額，而此處則是指垃圾（

Garbage)、噪音(Noise)及污染(Pollution)三字的縮寫而言。茲就此三種公害的防止與改善，略加論述如左：

一、垃圾——垃圾乃是市民拋棄的廢棄物，生活中工作中所產出的無用物及動物與植物的死亡物等。市民都厭惡垃圾，但他們每天都製造大量驚人的垃圾。因之，垃圾清除成為市行政的一大負擔。我們所常看到的垃圾，真是形形色色，不一而足。烟蒂、紙屑、果皮、瓜核、塑膠繩袋、罐頭空盒、廢棄的建築材料如碎磚瓦、泥土、砂石、雞、鴨、貓、鼠、魚的屍體及殘茶剩飯等都是最常見的垃圾。

垃圾若不及時予以清除，便會發生不良的後果：一是蒼蠅、蚊蟲、蟑螂滋長及病菌蔓延，導致傳染病，妨害市民生命與健康。(二)形狀雜亂，氣味惡劣，影響到市容的整齊與清潔及心理與精神上的愉快。(三)垃圾不予及時清除，堆積過甚，可能影響的車輛交通的通行。

垃圾防止及改善的途徑與方法，應從以下諸點着手：(一)頒行垃圾管理規則，規定市民傾倒垃圾的一定地方與設備及其獎懲辦法。(二)大都市的垃圾清除，一定要用機器運送不能再用落伍的人力車推移，根據垃圾數量購置足夠的運送垃圾汽車，並僱用足夠清潔工人，作切實的清除。(三)垃圾傾倒地方要有新式的建築與設備，外表美觀、堅實、封閉。(四)各家的垃圾要就乾濕分類，分別傾倒在不同的地方，以便分別搜集及作不同的處理。(五)垃圾的消除方法，有的傾倒到海底或填倒於地下地區，但較好的方法則為焚燬；而最新的科學方法則是利用垃圾加以壓縮，使之成為建築用材的磚瓦或肥料與肥皂等。

垃圾內容若細分之，有廚餘、爐灰、死動物、道路掃集物、工業廢棄物五種。其性質與為害及處理

方法又各有不同。茲就此分加論列之：

1 廚餘——這是指廚房中的拋置的剩飯、殘茶、菓屑、肉皮等無用或不用的物品，廚餘在垃圾中佔着相當多的比例。這些東西最容易腐敗，發生臭味，並為蚊、蠅、蟑的滋長場所，必須很快的予以及時的處理，否則發生不良後果，危害市民的生命與健康。廚餘又可供鼠類、野貓、野狗的飼料，不予及時清除，由此亦間接發生不良的副作用。廚餘若處理得法，在垃圾中具有最高的價值，可以從其中提煉油脂製造肥皂及飼養牲畜的飼料。在大餐館、公寓、機關、學校最好設置現代化的處理廚餘的設備，以便及時處理廚餘。

2 爐灰——這係指煤炭、木材及其他燃料、供工廠、家庭、商店、機關、學校炊事、製造、取暖等用途使用後所剩餘灰燼或廢棄物。時代進步，科學發達，近年來所述的工廠、家庭、商店、機關、學校等率多改用電氣、煤氣、石油、柴油等燃料，因之，垃圾中的爐灰數量為之大減。爐灰可用以填平低窪地區，並可作磚瓦製造原料。爐灰清除處理須作妥善注意，若屬不當，俾會引起灰塵飛揚，而妨害環境衛生，增加空氣污染。

3 死動物——都市中每有暴死、病死或被壓死的馬、牛、羊、雞、犬、豕、貓、鼠及其他動物屍體。這些死動物最易腐爛，既可發生難聞的臭氣，令人不堪，復可培育病菌，傳染疾病。為數雖不甚多，但為害則甚利厲。這些死動物須作迅速的移除，並適當的予以掩埋或焚燬。但市衛生當局對垃圾只知作普通性的或定期性的處理，而不知對此死動物作迅速的及特別的處理，殊屬不宜，應加改進。

4. 掃集物——這是指市政清潔人員掃除道路，清潔街巷，而掃集得的各種廢棄物和落葉等。這種垃圾對市容清潔，環境衛生及市政觀瞻，均有很不良的影響。市政當局應組織市容清潔隊經常掃除道路街巷上的廢棄物。道路街巷並應按時洒水以防止灰塵的飛揚。

5. 工業廢棄物——由各工廠拋棄的廢棄物，多含有各種不同的化學成分，如果處置不當，便會氣味四散飛逸，危害到市民的健康。這些廢棄物最好責成各工廠自行負責處理。不能讓工廠自己賺錢，而却妨害公共衛生。其實工廠付出的廢物處理費用仍可計算到生產成本內，實際上負擔仍歸於市民或消費者。

垃圾問題的防止與改善應就下列各事予以特別的注意：(一)市民注重公共道德與公共衛生，不可不負責的亂行傾倒垃圾，垃圾必須傾倒於指定的地方。市民在自己的門前或範圍內，應自行負責清潔環境。(二)市政當局應適應需要，制定切實可行的垃圾處理規則，頒佈施行，視其遵行情形，予以獎勵或處罰。(三)市政當局應寬籌經費，充分購置現代化的垃圾處理機器、工具、汽車及其他必要設備，俾能對垃圾作經濟而有效的處理與運輸。(四)處理垃圾要採用現代化的科學方法，傾倒移送已是落伍的舊方法，因傾倒於低窪地區、河道、海中，不是妨害排洪引致水患，就是染污水源，妨害市民健康與衛生。(五)利用垃圾製造肥皂、磚瓦、肥料或予以焚燬乃是新式的現代化的垃圾處理方法。

二、噪音——世人對垃圾與污染之為公害，已有明確的認識，市政當局對其防止及改善亦經有所注意，獨對噪音之為公害尚多忽視。其實根據病理統計資料及有關各科專家的研究與見解，噪音影響到人類的健康與心理、生理的變化者則至深且鉅。噪音不但會影響到市民的心理平靜和精神安甯，並且會妨害

到人的正常睡眠，還會使人的工作情緒和效率降低，甚而還會因噪音導致意外傷亡事件的發生。

具體言之，噪音能以導致神經衰弱、精神分裂、高血壓、胃潰瘍等疾病，為害之烈，遠超過髒亂的垃圾。據醫學專家統計，大都市中生活的人，每四人中就有一人患有神經質的病症。此種病症的產生，與噪音的侵擾有着相當的關係，因噪音的侵擾使人的精神與神經都不能得到充分而安靜的休息。

噪音產生的主要原因，計有以下各點：(一)社會進步，交通發達，汽車、摩托車成為極普通的交通與運輸工具；而此等車輛在行動中則發生討厭的噪音。(二)大都市附近多有飛機場，頻繁的空中飛機穿梭的來往，發出的噪音，擾亂得全市民不安。(三)工商業的生產與製造都已使用機器，機器工作亦發生厭人的噪音。(四)商店為廣招徠，爭顧客常用擴音機喊播廣告，噪音不停，侵擾行人。

噪音的種類和強度各有不同，噪音愈大，則耳膜振動所受的壓力愈大。以一般的中等噪音工廠的工人為例，能忍受的時間為八小時，如超過此時間，在長期的累積下，聽覺必受到嚴重的傷害。人若長期的在噪音中生活，其所招致的疾苦，輕則為煩惱不安、分心急躁、神經衰弱、失眠、精神錯亂，並使耳內微弱的聽覺細胞喪失機能。在心理上因長期的噪音侵擾會引起恐懼、緊張、衝動及精神分裂。重者，長期的噪音，則造成聽力衰退，引致耳聾。其他如過敏症、心臟病、痙攣症亦可因噪音而引起。

噪音的大小與一個國家的工業有着密切的關係。工業愈發達的國家，噪音便愈嚴重。人口愈集中，都市愈發達，則噪音亦便隨之而增加。農業社會並沒有所謂噪音的公害問題。鄉村生活，安靜和平，根本沒有噪音的侵擾。噪音多半是人為的，車輛行駛聲音，馬達發動聲音，機器工作聲音，人潮的喧嘩聲

音等，無一不是人爲的產物。

人爲的噪音仍應當用人爲的方法以控制，藉以減輕公害。市政衛生機關與有關單位應該成立專門取締噪音的小組，負責執行噪音的取締，並就實際情形規定噪音管理的音量標準，以爲應否取締的依據。例如交通工具中的汽車喇叭聲，一般地區和郊區規定所發出的音量，不得超過九十分貝，至於在甯靜地區如醫院學校附近，則根本禁止按鳴喇叭。標準既定，執行有據，對違犯規則者依規定予以處罰。

三、污染——所謂公害的污染包括三大部份：一是大地污染，二是水的污染，三是空氣污染。垃圾的髒亂是大地污染的主要來源，前經論述。這裡特就水與空氣污染問題的防止與改善略陳管見。

在今日的台灣，海水的污染，尚未到達嚴重的程度，但在許多工業先進國家，如英法兩國的南部海岸，日本的東京灣一帶，以及美國東海岸各工業區，海水的污染已到了使人驚異的程度。如果今日基隆河河水現有的污染情形不予改善，則十年八年之後，淡水河口一帶的海水，很可能就無法使魚類生存，而影響到漁民的捕獲及人民的生活必需品。台灣是一個海島，沿島周圍各海岸的海水內產有各種魚類及其他海產，在整個國民經濟中佔有相當重要的比重，且有與日俱增的趨勢。若使台灣各河流的污染都像基隆河一樣，把含有各種毒素泥漿污水晝夜不停的沖入台灣周圍的海水中，在若干年後，其後果自然是十分可慮的。

造成海水污染的原因，不止一端：一是沿海河水水流沖帶進來的陸上的髒水髒物。二是近海各工廠所排出的污水及含有毒素的化學物質。三是大群遊客及沿海居民所拋棄的垃圾。四是往來船隻所遺留或