

朱垂鈞編著

市 政 學

臺灣中華書局印行

朱垂鋤 編著

市

政

學

臺灣中華書局印行

中華民國五十五年十月二版



市 政 學 (全一冊)

基本定價肆元正

(郵運匯費另加)

編 著 者 朱 垂 鉤

臺灣中華書局股份有限公司代表

發 行 者 姚 戟 楣

臺北市重慶南路一段九十四號

印 刷 者 臺灣中華書局印刷廠

臺北市成都路一〇六號

發 行 處 臺灣中華書局

臺北市重慶南路一段九十四號

(臺總)甲書

臺專(廠·協)

自序

「哀哀父母，生我劬勞，罔極深恩，難報萬一，謹以本書紀念先父晞閣府君暨陷身鐵幕，備受凌虐的慈母羅太夫人。」

都市之形成，發源固甚早，然市政之能成爲獨立學科，則爲時不久，蓋科學愈昌明，工商業愈發達，則愈能促進都市之繁榮，都市愈繁榮，則百業咸集分工愈精，市政工作亦愈繁複而艱巨，非復「政簡刑清」所可「垂拱而治」，故今日市政工作者必須具有縝密思維，勇邁氣魄，科學方法，服務熱忱，始足以肩負重任期於有成，本書即本此原則，作理論之探求與實務之研討，以供國人參考。

筆者服務社會以來，均從事教育及普通行政工作，深慚稟賦愚庸，未嘗學問，然每感歐美各國能以富強見稱者，莫不由於工商業高度發達，因工商業之發達，更促進都市發展，美國都市人口已佔全國人口百分之六三·七〇，英國都市人口則佔全國人口百分之八一·一二，其他如德意法比等國，亦莫不佔百分之六〇以上。以吾國資源之豐足，人口之衆多，將來復興建國，則我都市之發展，當不難與上述各國並駕齊驅。是市政問題之值得重視，殆爲不易之理，故居恆注意於斯，來臺後。備員行政院設計委員

會（今光復大陸設計研究委員會），參加市政小組，組內多市政專家學者，經常集會研討市政問題，予筆者多所啓發，是本書今日之問世，應歸功於會中諸君子也。

惟筆者所應鄭重說明者，市政學在歐美各國已爲重要學科，此項書刊爲數亦夥，然在吾國則尙未得應有之重視，就今日坊間所可得而蒐購者，不過三數種而已，以本人學識之謬陋，又無餘力向國外多求參考資料，是本書內容之謬誤勢所難免，尙祈 賢達先進不吝惠教，俾將來知所改進，無任盼禱！

陳修平（啓天）李夢周（士珍）胡競修（浦清）丁耀中鄧靖方（裕坤）鄒子舉劉少菴邵培之夏濤聲王師曾劉東巖段子駿胡自翔孫典忱鄒人孟諸先生，或惠予高明指教，或借以珍貴資料，或代爲接洽出版，或予以精神鼓勵，諸先生或出於獎掖之熱忱，或出於崇高之友誼，茲當本書出版之初，謹以誠摯心情先致謝悃。內子高魯英女士，操持家務兼任公職，平日辛勤之餘，恆勉筆者讀書養志，本書脫稿時，復冒暑協助校對，內兄高北樓先生於溽暑中率其公子道旭暨令戚唐劍影黃諭諸君代爲清稿，辛勞備著，至足感人，均此誌謝。

朱垂鏞 丙申仲冬於臺北市

市 政 學

朱 垂 錫 編 著

目 次

自序.....一

第一編 總 論.....一

第一章 市及市政.....一

第一節 市之定義.....一

第二節 都市之特徵.....四

第三節 何謂市政.....八

第二章 都市之形成.....一〇

第一節 地理之形勢.....一〇

第二節 經濟之條件.....一六

第三節 政治之關係.....一九

目 次

第四節	文化之因素	二〇
第五節	國防之需要	二三
第三章	都市之發展	二五
第一節	公曆紀元前	二五
第二節	中古時期	二五
第三節	產業革命以後	二四
第四章	各國都市法律地位之演進	二六
第一節	歐洲各國	二六
第二節	美國	二四
第三節	日本	二九
第四節	中國	二九
第五章	都市計劃	二七
第一節	都市計劃之意義及其價值	二七
第二節	分區及里鄰計劃	二〇
第三節	建築及街道計劃	二〇
第四節	疏建及防護計劃	二六

第二編 分 論

第六章 市民政權與市議會

第一節 市民政權之意義及範圍

第二節 市民如何行使政權

第三節 市議會之組織

第四節 市議會之職權

第七章 市之行政組織

第一節 行政機構

第二節 行政人員

第三節 行政區劃

第八章 市人口與戶政

第一節 都市人口之特殊現象

第二節 戶口查記

第三節 戶籍行政

第四節 戶警權責之劃分

目

次

三

第九章 市社會行政 二〇七

第一節 公共救助 二〇七

第二節 社會安全 二二二

第三節 市民住宅問題 二二八

第四節 市民團體與社運 二三二

第十章 市工商管理 三二六

第一節 政策之確定 三二六

第二節 工作之推行 三三八

第三節 工商企業實際問題處理之舉隅 三三三

第十一章 市勞工問題 三三五

第一節 勞工之保護 三三五

第二節 勞工福利與衛生 三四三

第三節 罷工與勞資協調 二五〇

第四節 失業與就業 二五〇

第十二章 市衛生設施 二五七

第一節 衛生行政 二五七

第二節	保健與醫療	二六〇
第三節	公共衛生	二七一
第十三章	市財務行政	二八三
第一節	財政收入	二八四
第二節	經費支出	二九六
第三節	市公債	三〇六
第四節	財務管理	三一二
第五節	財務監督	三一九
第十四章	市民教育	三三四
第一節	教育行政	三四
第二節	國民教育	三四三
第三節	中等教育	三四七
第四節	社會教育	三五〇
第十五章	市交通事業	三五四
第一節	都市動脈——道路	三五四
第二節	交通設施	三六四

第三節 交通事業之經營與管理

第十六章 市公用事業

第一節 自來水

第二節 公用燈光

第三節 公用車輛

第四節 煤氣供應

第五節 公用事業公私營原則之商榷

第十七章 市警察行政

第一節 機構之組織

第二節 人員之儲用

第三節 警察業務與權責

第十八章 市社會治安

第一節 司法工作

第二節 防護工作

第三節 犯罪問題

第十九章 市之康樂設施

第三節 交通事業之經營與管理	三八八
第十六章 市公用事業	三八一
第一節 自來水	三八一
第二節 公用燈光	三八一
第三節 公用車輛	四〇二
第四節 煤氣供應	四〇五
第五節 公用事業公私營原則之商榷	四〇七
第十七章 市警察行政	四一〇
第一節 機構之組織	四一〇
第二節 人員之儲用	四二三
第三節 警察業務與權責	四二六
第十八章 市社會治安	四三三
第一節 司法工作	四三三
第二節 防護工作	四三五
第三節 犯罪問題	四三九
第十九章 市之康樂設施	四四五

第一節	都市康樂之評價	四四五
第二節	應有之設備	四四八
第三節	行政與管理	四五七
第二十章	都市地政新猷——平均地權之實施	四五九
第一節	土地之清查與登記	四五九
第二節	地價評定與徵稅	四六一
第三節	照價收買與漲價歸公	四六七
第四節	土地使用與限制	四七二
第二十一章	中國市政之使命及展望	四七五
附錄：		
主要參考書刊目錄		四八一
一、中文部份		四八一
二、英文部份		四八七

第一編 總論

朱垂鏞編著

第一章 市及市政

第一節 市之定義

市之一字，就說文講：「市，買賣所也。」易繫詞云：「日中爲市，致天下之民，聚天下之貨，交易而退，各得其所」。國語：「爭利者於市」。古以市井連稱，史記註師古曰：「古未有市，若朝相聚井汲，便將貨物於井邊貨賣，曰市井」。毛詩疏：「市井者，因井爲市，故曰市井，因人至市有所鬻賣者，當於井上洗滌令潔，乃到市也」。管子註：「立市必四方若造井之制，故曰市井」。後人又合稱曰都市，至於都市之意義，乃因古以小城曰邑，大城曰都。左傳：「凡邑有宗廟先君之主曰都，無曰邑」。周禮註：「天子所居曰都，都者人所聚也，公卿大夫之采邑，王公子弟之所食邑皆在焉」。漢書：「操奇計贏曰遊都市」。是都與市意義上微有不同，後世合而言之，謂之都市。美國卡內基（Carnegie）研究所阿羅（M. Autousan）氏曾說：「都市乃行政防禦文化生產交通保養等任何方面均負有中心使命之人類集團」。總之凡稱市井或都市，其皆指政治或文化中心人口稠密及商賈聚集之區而言。

近人所用都市乃是英文 City 一字之譯文，普通所謂都市，均爲鄉村之對稱，世界統計學者，通常以人口二千至二千五百人爲其界限，超過此者稱爲都市。日本則以人口二千人以下爲村，二千至二萬者爲町，三萬人以上則爲市，德國亦以二千以上爲標準。我國人之觀念向以鎮爲小型之市，凡人口聚居而有零售商，貿易區域在三四十里範圍內，交通較便者則目爲鎮，而一切條件尤優於鎮，並足以形成附近地區之經濟文化或政治活動之中心者，則爲市。故有人主張人口二千以下爲村，二千五百至一萬人口爲鎮，一萬至五萬者爲市，五萬以上則稱都市。民國十七年七月國民政府頒佈市組織法，對市之地位乃更作具體之規定。除其他條件外，以人口爲標準者，凡人口二十萬以上，或在政治經濟文化上地位重要而其人口在十萬以上者爲市（稱省轄市）。凡人口在一百萬以上者爲特別市（後稱院轄市）。民國三十九年政府遷臺後，爲適應地方需要，更規定凡人口在五萬以上工商發達交通便利之地區得爲縣轄市。是在吾國法律上對市之範圍已有明白規定，美國則以爲「市」乃州所設立之政治單位，不但人口較鎮或村爲多，而權力亦較大，每州均各自規定一鎮或一小社會必須有多少居民方可設市。在堪薩斯州凡一小社會只需要居民二百人即可成立爲市，但紐約州至少需一萬人，惟一般規定多爲凡有居民二千五百人而依法組成者爲市。惟以人口數字爲標準，僅爲統計學上之應用，其實人口疏密尤爲重要，威爾柯克斯 (Wilcox) 教授則以爲凡一英里人口不足一千者謂之農村，過此者謂之都市。亦有人以職業爲標準，凡以農業爲主要職業之社會謂之農村社會，凡以工商業爲主要職業之社會謂之都市社會。此似較爲合理，農業社會必須廣大土地，故其人口自爲稀疏，是以人口密度爲標準者亦甚自然也。

歐美學者對於都市之定義極不一致，其觀察有自地理（以爲都市爲地面之小部份，由種種地理上之特點造成特殊區域。）人口（數量多密度大者方爲都市。）經濟（都市爲一經濟單位，經濟組織發展至相當程度，方可成爲都市。）歷史（都市乃歷史之產物）社會（都市爲一種特殊之社會組織，且有繁複之風俗制度語言信仰與各種不同之團體種族等，都市愈大，此種繁複程度亦愈高。）各方面之不同故亦未可執一而論，今吾人如勉強爲下定義，則可以「凡人煙稠密，工商發達，道路縱橫，房舍櫛比，而有政治機關組織及高度經濟活動之固定社區乃爲都市」。其或近似。茲願再就社會學觀點，將都市與農村社會作一比較，用佐說明：

行爲之標準	都市	
	市	農
1. 相對性。 2. 分歧性，活動性。 3. 游移性，變動性。		1. 絕對性。 2. 單純性，保守性。 3. 習常性，固定性。
社交之接觸	1. 關係疏遠。 2. 缺乏合作同情心。 3. 重實際，明利害。	1. 關係親密。 2. 頗有守望相助精神。 3. 崇禮節，尙敦睦。

行為之約束	生活之形態	社會之組織
1. 間接性。 2. 經濟利益支配人之行為。 3. 尙權詐，宜法治。	1. 職業爲生活中心。 2. 個別生活。 3. 緊張進取。 4. 生存競爭患得患失。 5. 職業複雜分工嚴密。	1. 機械性。 2. 多職業性之團體。 3. 社會易趨解組。
1. 直接性。 2. 社會風俗左右人之行為。 3. 守信義，重情誼。	1. 家庭爲生活中心。 2. 共同生活。 3. 悠閒保守。 4. 樂天安命順乎自然。 5. 職業單純不尙分工。	1. 神祕性。 2. 多宗教及宗法性之結合。 3. 社會衝突甚少。

第二節 都市之特徵

上述乃就社會學之觀點說明都市與農村社會之不同。然尙不足以說明都市構成之必具條件，茲分述

於後：

(一) 設立市場：都市中市場之最大目的，乃在收集各地貨物，而大量供應消費者或轉售者之需要，故不僅有零售市場，而亦需有批發市場，更因批發市場發達，又需更多貨倉，以爲貯藏大批貨物之用，否則即感無法調劑。故市場交易所、公司、行號、以及貨倉棧房等，乃爲組織都市之要件。

(二) 創辦工業：都市爲百貨匯集中心，其創辦工廠之原料，如棉、麻、絲、毛、五金、煤、礦以及木材農產品等，均可取給於附近區域或由他處輸運而來，至於人工更可由附近鄉村源源供給，其製成貨品在都市中之大市場銷售固甚便利，而又可以運往他處銷售，故都市之發展，除設立市場振興商業外，必須創辦工廠，使當地原料人力之運用能發揮其高度價值，並與外埠發生交流互濟作用，然後方可期其繁榮。

(三) 發展交通：鐵道公路電報電報船以至航空設備，爲都市交通工具，電報、電話、郵政、廣播、電視更可使遠近各地與都市之交通有如晤對一室，於是而運輸便利，消息靈通，貨物賴以調劑供需，商情因而互相傳遞，文化交流，經濟互助，否則侷促一隅，有如涸鮒，非僅難於發展，抑且難以自存，故都市之成立，亦以交通爲主要條件。

(四) 流通金融：都市爲金融總匯經濟中心，故今日無不設有銀行、錢莊、信託公司及儲匯機構，其主要任務爲①吸收市面剩餘金融，使之流入需要之正當事業，藉謀都市工商事業之正常發展。②調劑各地金融之供求，使之互濟有無以應需要，故都市愈大，銀行愈多，金融愈易流通，工商愈趨繁盛。