

帝政概要

5037

市政概要

50
354
5037

D693.1
5039

市政概要目錄

- 第一章 緒論
- 第二章 都市發達之歷史
- 第三章 市政管理
- 第四章 市制
- 第五章 市公衆
- 第六章 市教育
- 第七章 市財政
- 第八章 市衛生
- 第九章 市文務
- 第十章 市公用
- 第十一章 中國市制進化史
- 第十二章 中國現行市制

市政概要

貴州省虎務工作人員訓練所

市政概要講義

第一章 緒論

「何謂都市」？欲解答這個問題而下一個比較科學的而有統系的定義，實在是一件很不容易的事，尤其是用中國文字來下這個都市的定義。都市不能像國家可以照國際法上下一個定義：國家是人民的一種永久的政治組合，在一定的土地，永遠奉其所自動的政府。都市，現代的都市，是一種人民的自動的政治組合。○大概普通的稱為都市者，多以城與市相提並論，都市就是由於城市演進的。所謂城市(City)就是人羣聚居在一塊地方，圍以城牆，以圖自衛，並任有行政長官。無論歐洲各城與我國各城，都有如此之作用。例如我國之廣州、上海、天津等市，與英國之倫敦，法國之巴黎，德國之柏林，在最初的時候，都有一堵城牆包圍起來。○但歐洲各國的工商業日漸發達，人民聚積於大都市者日眾，於是原有的城市，不敷應用，不得不不在城市以外的地方，擴大經營。在當時，又因各種軍用品製造和發明進步的神速，城牆亦因之失其效用，於是歐洲各城市的城牆均漸次拆去。

城牆既拆，則城市的地位，又因之一變。我國之廣州上海天津等處的城牆，亦因城市發達的關係而毀拆去了。這都可以證明城市發展的第一步工作，便是折毀圍牆圓國的城牆。

在古代所稱的「城」與「市」，都有很大的區別。古代的所謂「城」，是保衛人民的地方，是行政長官住守的處所。「市」，是指一切的商場。如一日中為「市」，北平城內的夜市，大市，小市等等的稱呼，都是指在一定的時間內，經營各種的貿易。因城是一種保衛人民的範圍，城市中的人民，總是比較別處為多，一切的市場大都在城牆範圍以內。後來因為商業的發達，商場的推廣，全城以內的人民，大半都是以經營商業為生計。我國之廣州、上海、天津等處，到現在都已變成功世界著名的大商場。因此，則「城」與「市」的區別早已完全消失。所以未下都市的定義以先，應該先研究都市的要素。在法律方面而言，歐美各國的都市，各有一種特殊的地位，各有一種特殊的權利（指國家所授予都市的各種特權而言）。各國的都市在法律上的地位，極不一致，所以定義也極不相同，亦但是不相

同，並且是很複雜。

九二〇年下

何謂都市及其
主的條件

在普通一般人的眼光中所謂都市，是一個是很寬泛的名詞，以為很繁盛的首都，和很狹小的鄉鎮，都可以稱為都市。但是從事實上觀察，所謂都市，也祇是人類社會中的一種組合。這種人類社會，須有幾種要素，才能够成立，才能够和別種社會有所區別。現在將都市成立的要素，述之如下。都市的要素，如果詳細的研究，是指不勝指，茲特就其最重要者言之。（一）屬於地理的：有一塊確定的地方，其中大部份的空地均已佈滿了建築物（如房屋等類）。（二）屬於社會的：有大多數的人民，很稠密的居住在這一塊確定的地方範圍以內。（三）屬於政治的：有一個地方政治機關，管理該地方的公共事務。我們從以上的三種要素來觀察，並且將這三種要素合併起來，就可以下一個都市的定義：

「都市是一個人民眾多的社會，住居於確定的房屋稠密的地方，並且有一個組織完備的政治機關，主持各項關於人民公益的事務。」

第二章 都市發達的歷史

一國的文化，每每的是從鄉市而起，又都市每能表徵一國的文化；此種事在歷史上最可以明明白白的看得出來，用不着多說的。都市在一國文化上佔有非常重要的位置，尤其是現代的都市。簡直可以說不知道都市文化的，不足以語現代的文化。但是我們要知道都市的文化，勢不能不研究都市發達的經過；能夠了解都市的發達，便可以知道何謂都市文化，並且可以知道都市的文化在一國的文化上佔了何等重要的位置。現代經濟組織的勢力，使都市的膨脹很有極大的力量；同時又因都市的膨脹，使經濟愈形發達。因之現代都市之發達，完全由於工商業之勃興；但古代都市發達的原因，不一定如此。古代巴比倫的市府和希臘羅馬的都市國家，其都市發達之原因，並不完全基於工商業之發達。都市發達之原因，大約有下列數種，茲分述之如左：

一、政治上的原因 古代的民族，每每圍繞其酋長王侯之居城或政廳而羣居，至群居的人民，與年俱增時，漸漸的不能行其原始的自給自足的方策，於是與他處交易，因之有無相通，交易日益繁茂。其結果政治的中心地方，變成了產業

的中心地方。此等產業的發達，尤其是以關係於其政治上直接間接所需要方面之產業，特別的發達；其發達之程度，每每以其政治上直接間接所需要的程度為標準。但是如果純以政治中心為主要原因的都市，其發達之程度，不但有限制，若政治中心移於其他的地方時，每有使舊都市凋零僅能存其古蹟之虞。譬如我國的河南，在歷史上每稱為中州，謂河南是居全國之中心，歷史上常有真都於此的事實，當時固有種種可以號令全國的設備，呈非常殷盛的狀況；只因單倚政治為中心，其結果則僅僅是一個政治中心的都市，地理上極難以認識得出它的經濟重要的位置，所以直到現在，仍然是日趨於凋零，不過在歷史上留了一個位置罷了。華盛頓本來占有美國首都的地位，但是因為該處不是工商業的中心地點，遂遠不如紐約，芝加哥等市的繁盛；而倫敦則一方面既是政治的中心地點，其他一方面又為經濟上的中心地點，於是倫敦市的發達，遂駕於華盛頓市之上。

二、教育上的原因 如果有一個地方為學問的淵藪，其名聲及感化力的結果，亦有形成都市的可能。就是教授學生以及事務員既多，為應其一團之需要，工

商業即漸次結合，遂成為都市。但其發達之程度，亦自有限度，其所以不能十分發達之理由，與宗族形成的都市相同。此種都市，最有名的，為英國之牛津

(Oxford) 和劍橋 (Cambridge) 以及美國之劍橋。

三、產業上的原因。此為現代都市發達最重大的原因。產業的發達史，一面就可以為都市發達的歷史。歐美學者，動輒以產業為都市成立的唯一原因；亞理士多德說：「人生隸屬於都市，依都市而為社會，」從此可見產業發達之原因對於都市之重要了。上古村落經濟時代，人民的生業，固為漁獵農耕，及工商業觀念發生，以交易媒介為業者遂次增加，他們便發見密聚一處比較分數各地一事在業務上更有利益，於是經營工業者，亦知道和經營商業者同居一事甚有利益，所以除以土地為基礎之產業（農業）以外，如工商業等，每聚居於一定的地方。近世產業革命之結果，由於手工工業一變而成為工場制的生產組織，資本家勢力愈增。及至大工場制加多之後，此等工場，需要多數勞力，於是以工場為中心，則人民之集合愈眾，工場中心的都市，到處出現，都市人口的集中，遂成為現在的

要問題。現在世界各國的大都市，是十之八九因工商業而成立的。我國純工商業的都市，例如人人所知的廣州、天津、上海等處皆是。此種都市，在數十年以前，實為無人過問之地，因工商業的關係，遂促成今日的發達；而其他在工商業上佔不甚重要位置的通都大邑，則日漸凋零；由此對比，可以知道都市發達的原因所在。所應該注意的，就是大凡基於各種單純條件而成的都市，則該種單純條件變遷時，每每的能使該都市失其存在。基於產業的單純原因而成立的都市，仍然不能够逃脫這個公例。美國的賓夕爾佛尼亞州(Pennsylvania)，曾因煤油坑一時發生的繁盛的都市，到了煤油取盡的時候，便立呈衰落的狀況。我國江西萍鄉的煤礦，在近年很能夠促進萍鄉的發達，此種都市，全由於煤礦的單純原因而成立，假使該煤礦或竟挖掘完盡時，則萍鄉之衰落，可以立見，或者竟至仍返於當初無人過問之地，亦未可知。唐山大冶等地，其理由亦正如此。此外如瑞士之日内瓦(Geneva)，則因係國際都市之特殊原因，特別發達。但此種的例子，在世界上除去日内瓦，實不能多見。大概都市成立的原因，已經盡於以上各節的數種。

古代都市，大半都是大帝國之創立者作為政治中心的地方，其王宮每在一市的中心，圍以堅固的牆壁此種政治中心的都市，若從經濟上觀察之，則大半是純粹消費的都市。

東西之實曰府
南之實曰表

我國有史之初，當牧畜時代及農業時代，四圍土地非常之廣袤，為着要他們利用此等廣袤的土地，居民便分住各地，這不過是在自衛上形成村落而已。及至商業勃興之時，在一定的土地之上，漸漸的有多數人居住，於是建設都市，此種情形，和歐洲各國大概相同。漢人種族從西北遷到東南的時候，當時居住該地方的異種人，是否曾經建設都市，已湮沒而不可考。漢人種是以農業為主，所到之處，均起有村落；而帝王所在的地方，每成為較他處繁華的都會；此種事實。從歷史上是明明白白可以看得出的。伏羲的陳，神農的曲阜，黃帝的涿鹿，顓頊的高陽，帝嚳的亳，堯的平陽，舜的蒲阪，都是擁有相當的人口。周代因工商業的發達，許多地方，成了都市，後世都市之多，實以當時之都市為基礎。但是可令人注意的，就是他的原因，不是基於產業而是基於政治。所以都市大半不過是以

陳即今河南開封府陳州

曲阜即今山東州

涿鹿即今河北保

高陽即今河北保定府

平陽即今山西平陽府

毫 王河南

平陽 印山西平陽府

蒲阪 印平陽府

蒲 知

豐京 印陝西有城

附近

鎭京 印陝西有城

西安

封同姓為主的城市。周代主要的都會，有文王所造的豐京，和武王所造的鎭京，又將洛陽別定為朝會之地。比較主要的都市繁華稍遜，比其他的都市還要殷盛的，則有臨淄；臨淄是成王師父齊太公所封之地，太公勸女工，通魚鹽之利，所以市街繁華，人物輻輳，而尤以春秋時代最為繁盛。以上各種都市之中，大抵皆有市場，各種工商業者或永居該地，或期日相集，此種狀況，很能夠從書中引證得來。當時的市制，在周禮書上，有詳細的規定。西漢人建都長安，東漢人建都洛陽。茲從漢書地理志上，舉長安、洛陽，及其十萬以上的戶口，列表於左：

都市	戶	數	人	口
長安	八〇、八〇〇〇			
洛陽	五二、八二九			
成都	七六、二五六			
魯	五二、〇〇〇			
茂陵	六一、〇八七			

長陵	五〇、〇五七	一七九、四六九
宛	四七、五四七	—
鄢陵	四九、一〇一	二六一、四一八
陽翟	四一、六五〇	一〇九、〇〇〇
許昌	四〇、一九六	—

從上面的表看來，可以知道當時十萬人口以上的都市，已可以數出十個來了。

唐朝分全國為十道，屬之各州；各州政廳所在的地方，皆成都市。廣州、揚州、成都、荊州等地最為繁盛。五代之間，除後唐都洛陽而外，梁、晉、漢、周、都以汴京為首都（開封）；宋仍之而稱為東京，別以河南為西京，大名府為北京，應天府為南京。元豐九域志揭三京的主客戶數如左；

京別	主	戶	客	戶
東京	一八三、七七〇	五一、八二九		
西京	七八、五五〇	三七、一二〇		
南京	六五、四九〇	二五、八四四		

宋人大半都是耽於享樂，在衣食住上面，極為奢侈，其結果我國的都市，至宋始大行發達。各種工商業者廣集於一處，於是各街衢陳設肆店，潭洲（長沙）、襄陽、武昌、九江、江寧等臨時都市，最為發達。明朝自明太祖以後，都於應天府（江寧），稱為南京；永樂十八年，遷都於燕京，是為北京（現稱為北平），其次到了清朝，亦建都於北京。明清兩代，皆分全國為省，各府屬之，其政廳所在之地，都發達成功了很繁盛的都市。

總而言之，我國自來就是地方分權盛行的國家，中央集權終難以完全實行。其結果各省州縣有一個獨立國家的形態，州縣就是政權中心的地點，因此亦各能盡其為發展的能事。又我國人自來政治崇拜心最熱，假令某一都市，雖多少有產

業不便的狀況，亦不能夠阻其羣集於此王侯選定地點的熱心，所以州縣非常發達。世界上因政治而成功的都市，惟有我國最為顯著。但我國本是物產最豐富的國家，每每各種都市，偶然因為政治的原因成立起來，同時又引起產業之發達，於是產業之發達，又為其都市發達之原因。此種事實，亦甚不少。

第三章 市政管理

市政學大致可分為兩部，第一部為市政府，第二部為市行政。市政府之組織，是政治學的一部分，例如地方選舉各種稅關之組織，比較起來尚屬簡單。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，也就是英租界內的市政府，不過是專重工務方面的，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，可以說是畢其規模了。不說別的，單就英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，英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，但可以斷定他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，可以不待統計來証明。從此可以知道居民之有無幸福，實賴市政管理方法之良否為斷了。照這樣看來，市政管理的重要可知。

市政管理在今日已成為市政學之中心，且為研究市政學者所視為最切要之學程。因為市政府（又可稱為市政組織），是市政學中最顯明的一部分。市政管理學，實為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，往往為了要解

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。因為勞動者收入有限，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。每一床位，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，床位不曾有空閒的時候。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劃及藝術，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四個字中的「行」字的問