

PRINCIPLES AND METHODS OF MUNICIPAL ADMINISTRATION

BY

W. B. MUNRO

TRANSLATED BY

SUNG CHIAI

EDITED BY

CHUANG CH'I FANG, M. A.

THE COMMERCIAL PRESS, LIMITED, SHANGHAI, CHINA

江蘇工業學院圖書館藏
政法書藏章
宋美國孟洛原著
介譯迷
芳校閱

政
原
理
與
方
法

芳
校
閱

生連元

商務印書館發行

市政原與理方 著名法政

此書有著作權翻印必究

中華民國十五年四月初版

每冊定價大洋貳元肆角
外埠酌加運費匯費

原著者 美國子孟洛

譯述者 宋 介

校閱者 臧 啓 芳

發行所 上海商務印書館

發行所 上海及各埠商務印書館

Standard Works on Law and Politics
PRINCIPLES AND METHODS OF MUNICIPAL
ADMINISTRATION

By
W. B. MUNRO
Translated by
SUNG CHIAI

Edited by
CHUANG CHI FANG, M. A.
1st ed., April, 1926 2nd ed., April, 1928
Price: \$2.40, postage extra
THE COMMERCIAL PRESS, LTD.
SHANGHAI, CHINA
ALL RIGHTS RESERVED

譯序

歐戰以後，舉國大唱社會改造，大談平民主義，直至今日，社會所改造者爲何？平民政治又在那裏？平情說來，革命或社會改造的事業，固難於短期間內大告成功，然而我們沒有從根本上做起，卻也是失敗的一個原因。

現在我們若想真個把社會改造起來，把平民政治的精神像水銀注地無孔不入的一般貫徹中國全體，非從根本上做起不可——開始一種地方運動，就市政之建設上力求進步。無論一國政治區域如何劃分，總有一種區域作爲政治單位。各個政治單位的進步與發達，就可以形成那個政治總體的進步與發達。我們談及地方問題，就談家鄉鄰舍的事件一樣，比着中央政府、省政府都較切近。舉例說來，我們居住所在，必須設立一個小自治政府，以安置我們公共生活的必要事件，並保護我們的生命、財產、和自由。警察以維持公共的治安；救火隊以防備火災之發生；學校以教育我們的小兒女們讀書，不至流爲荒儉愚夫；道路以供我們的交通和運輸；路燈以放光明；暗溝以排糞穢；及地方衛生之設備，以保持公衆的健康與生命，而免除疫癘的侵襲。這些事件若

都辦得妥當，我們才得安穩穩去理我們的職業，吃我們的飯，睡我們的覺，並領略我們生命所賦的高尚優美之幸福與快樂。總一句說來，就是我們有了良善的市政，才得適當之生活，否則不能。須要知道：我們所以需要政治組織，就是爲的保障並發展這種適當生活。平民政治的基礎，也就在此等處。

說到社會改造，更和地方政治關係密切。我們不拿地方作根據地，社會改造永遠不會成功。我們應把市政改良和社會改造當作一件事看。雖然二者有點不同，大體上總是一致的。現代的政治已經一天一天的趨於社會化，而地方政治中更雜了許多社會問題，例如勞動、救恤、感化、教育、公共娛樂、公共衛生等，本來多屬於社會問題，現在卻歸入地方政治範圍之內。而且，社會改造決不限於精神或制度上，必須兼顧到物質上。我們日常生活，實托於一個物質環境之內。物質環境不良，社會改造那得成功？市政之建設，便可解決這個物質上的社會改造問題。美國市政之真正進步，即因人民想把城市造成一個效率更大之社會改良根據地，就是一個例子。

至於我譯此書的原委，及此書的性質，也應少加說明。

我在沒有來美以前，對於中國市政之缺乏、幼稚、腐敗，已經時時發生感慨。來美以後，目睹美國地方發達之迅速，更加感慨。就我居美的經驗說，大概幾千人的小市就有電燈、自來水、暗溝設置、救火隊、小學和中學、及瀝青油鋪的街道，外連全國大路。稍大點的城市，除了上說各物，又有電車通行。因為警政辦得好，市內秩序，自然整肅，雖不敢說是「路不拾遺，夜不閉戶」，究竟人民的生命財產都安全多了。反過來看，號稱首善的中國首都，卻被世界稱為糞窖，若就華盛頓等大城之市政建設說，簡直無法比較。把同樣人類當作牛馬來拉的膠皮車，在北京是填街塞巷，暗溝亦未設置，公私廁所即在地面，臭滿街巷。京師警察已負盛名，然而殺人偷盜時有所聞，市面秩序亦不整肅。除了三五少具規模的馬路外，仍是「無風三尺土，有雨一街泥」的舊時狀態。北京都是這樣，其他內地城市何消再問？這種污穢不良的城市生活，所生惡結果當然很多，此處難於列舉，只說嬰兒及普通死亡率一事。據菲普司所核計（一九二二年），中國嬰兒生育之數是二一、七〇〇、〇〇〇，不滿一歲之嬰兒死亡數卻是八、六八〇、〇〇〇。這個嬰兒死亡數比全歐洲嬰兒死亡之總平均數約多八倍，比全美洲之總平均數約多十倍以上。

(註一) 社會學家羅斯亦言(一九二二年)中國不滿二歲之嬰兒死亡率，約由百分之七十五至八十五。(註二)說來寧不駭人？(此處所引兩種統計雖稍老些，似未可以盡信，然中國嬰兒死亡率高逾歐美，則已成爲一種事實，無可諱言。) 初絲霍姆曾對於嬰兒死亡加以研究，他說：「在那些城市生活不良，家屋聽其污垢，清掃任其忽略，及街道庭院不加修築或墊鋪的那些城邑中，嬰兒死亡率最高。」(註三) 嬰兒死亡太多，不但傷父母心，經濟損失亦大——產婆、醫生及保姆等費。父母虛耗無限精力，間接更生經濟上之損失。通常說來，污穢之城市，最多傳染病，其普通死亡率亦高。中國城市因此每年犧牲多少生命，多少醫藥費。進一步說，自衛生科學及醫學大進步後，城市衛生設備及醫藥服務大有進步，因而人類平均之壽命長度都延長了。印度之平均壽命長度是二十五年，瑞士是五十年以上，美國馬塞秋色省便是四十五年。過去三百五十年間，人類壽命之平均長度加了一倍。在十七與十八兩世紀間，每百年增加四歲，十九世紀前半期增加九歲，及十九世紀下半期，增加竟至十七歲。此種現象，若說不是衛生設備及醫藥服務進步之功，還有何種解釋？我們的壽命之長短，係由圍繞我們的各種環境決

定。所以市政不加講求，我們生活環境當然不良，那末，我們的壽命，亦當然因此削減。換句話說，市政力加講求之後，我們壽命一定加長。各文明國城市的記載具在，豈不是一個例子？據統計家說，文明越高的國家，死亡率越低。我們的城市生活去現代文明還遠，那怪死亡率高？然而，我們若覺得我們的生命還有些價值，便當力求自保之法。這個自保之法，不是鍊丹吞符，也不是念佛靜坐，只是力求市政進步。然而，中國大多數人民卻還優游於舊式城市生活之下，因陋就簡，并沒表示不滿或圖謀改善。惟一原因，就因他們還沒有明瞭。有此種種，我覺得宣傳市政常識，真成刻不容緩的事，所以才譯此書。

著者孟洛已有「美國之市政府」一書問世，專講市政府之組織及法制。此書卻專講市政之實施的原理與方法。若將兩書互看，更覺完備。「美國之市政府」已由臧啓芳君譯出，名爲「美國市政府」。

此書之長處：（一）體例簡明，頗便於普通研究市政者之參考。（二）著者力陳市民教育之重要，實爲市政之基礎，最合中國現勢。——中國如講市政，必須先講市民教育。（三）著者力主市政應脫出政治範圍，由地方自行舉辦，人民直接參與，真是最高市政

原理，平民政治精神。(四)著者於討論各項市政時，既注重實際方法，又多將各國方法之利弊敘明，可作爲實任市政者或創建新市者之資助。

原書所附短註之中，頗多深涉專門技術之參考書，譯者以爲此處無須羅列許多書名，徒嫌冗贅乾枯，故多從略。至於書中重要名詞，因譯文中雜以英字，頗不便於讀者，故特製譯名對照表於篇末，以備印證。

宋介序於美國一二六、七

註一 Edward B. Phelps: From "The World-wide Effort to Diminish Infant Mortality—Its Present Status and Possibilities," Transactions of the XVth International Congress on Hygiene and Demography, Vol. VI, pp. 132-135, Washington, 1913.

註二 Edward Alsworth Ross: *The Changing Chinese*, p. 103.

註三 Doctor Newsholme: *Thirty-ninth Annual Report of the Local Government Board of Great Britain, Supplement on Infant and Child Mortality*, pp. 74, 75.

原序

此書專講市政之實際經營，對於美國特詳。著者已有「美國之市政府」一書，出版業已三年。此書即繼續那本書而作的。此書多論城市事務，對於市政府之體制便從略了。其目的乃表明市政府各機關如何組織，市政府應作的是何事，及舉辦事務時所常爭辯的是何問題。

市政之討論，自然是一個重大題目；近十數年間，關於這個題目的著作，也很不少。然而，這些著作差不多都沒有跑出下列兩種範圍：有的是注重市政的概論，有的是專門技術的文章，只對於市政之一項，如道路修鋪、自來水、廢物處置等事討論極詳。這兩種各走了極端，此書乃採折中辦法。此書雖不求將市政之各方面都討論到，而書中各章亦自將市政之主要部分包括在內；且各章之中，亦力求多給讀者些貢獻，使其真能明瞭現代城市一切問題如何對付。

然而，我們都曉得：市政方法各城都大不相同，且時有變更，通常的概論自然易成錯誤，或引上迷途。不過那一般忙而不理外事的市民，亦應當使之明瞭城市事務進行

的大概，故必須有一種通常的概論。總之，此書之論市政，由著者之出發點言，是對於市政大體很感興趣，且相信各項市政之政策、原理、方法，都潛伏着許多問題，若不能教導輿論使之了解，此種問題永遠不得正當解決。（下略）（以下係著者對於加批評，供意見，添備小註，及收集材料的那些幫忙朋友道謝的話。他列出了十七個人名，此於市政並無關係，故置不譯。——譯者特誌）

孟洛 (William Bennett Munro) 一九一五年十一月十七日

市政原理與方法

目次

第一章	效率之講求	一
第二章	城市規畫	三三
第三章	道路	七八
第四章	自來水	一二九
第五章	廢物之處理與暗溝之設置	一七四
第六章	路燈	二一六
第七章	警察行政	二六二
第八章	火災的預防及救護	三一七
第九章	教育行政	三五七
第十章	地方財政	四〇二

譯名對照表

市政原理與方法

第一章 效率之講求

一、最近地方之進步 近來美國各城對於政府之條理與效率極意講求，故近十年間之進步，比前五十年之進步還快。統十九世紀下半期說來，只有少數城市不像六百年前旦丁的可愛的芙蘿籃市，病人在臥榻上，不能得到安息，只是不斷的由這邊翻轉到那邊，由那邊翻轉到這邊，聊舒他的痛苦罷了。以往的市政，多如病人之翻轉不寧，由這個政黨轉到那個政黨；這個市長有才能，而不忠於所職，再換那個市長，轉眼間又發現他雖忠於所職，而又缺乏才能；由委員會轉到行政委員，由無俸的局署變為支薪的吏職；由這個臨時方針，轉到那個臨時政策；歲月蹉跎，竟如此鬧過去了。

二、地方發達之顯著特點 最近這十年間的城市年記，便有不同的故事，告訴我

們了。其間表現地方發達之處，最顯著的有兩種特點，而其他之一特點也已經露了端倪。其一卽市政體制之急進於單簡；其二卽效率講求之進步，中括新行政工具與最良營業方法之採用。最後一種特點，便是較精確的市政知識業已傳播民間，由此可期達於一切改革之最高點，并爲一切改革垂於久遠之擔保。

(一)單簡之地方憲法 自一九〇〇年干爾威斯登城試行委員制始，我們對於地方政治上牽制與均衡之信仰掃地以盡。後此委員制推行甚速，便是我們不信任這一種古代典例的一個證明。各城地方憲法都變單簡；市政府之組織也漸能適應地方實際事務之進行。地方行政之體制也都明晰了，此爲促使政府行政真正根據人民建議與同意之運動最要緊的一着。行政之組織與權限若不規定明晰，以便市民易於通曉，便沒有真正對市民負責之行政。進一步說，我們必須信任委員制運動，且信任程度，也不要沾滯在其直接及顯著之結果上。若說委員制實行之結果，只是二三百城採用了新式的地方憲法，並未曾概括此事全體。因爲除此而外，委員制之宣傳曾影響了許多城的地方憲法之修改，也都不是不關重要，不過一般人尙未注意罷了。概括全體說

來，此事確是現代最鼓舞人心的一種進步——即因自立精神之發揚，平民政治遂得乘機施其刀圭，以割治政治上潰爛之癰疽。

(二)行政之改良 地方憲法修改雖關重要，設使城市行政之方法與實用之工具不隨之而變更，則行政之遠大進步，仍然希望不到。對於行政上各種變更如體制，方法，人員，吏職之規定，預算之製造與會計等等，都用下兩句成語作了標準，「一切事務必須講求效率」或「市政必須做行營業管理方法」。在這個方向上，美國第一真正進步，大約始於一九〇五年，因人民想把城市造成一個更效率的社會改良的原動力。影響所及，遂使紐約市政府行政各科可在一種相互的關係上以私人營業之標準而測算其效率，所以達到這個地步，并非希望減少支出或城市稅率。此乃由一種感情所激，以爲地方主權，既具有優越一致之實力，便當以之試求社會幸福之發展，亦惟如此纔可獲得美滿結果。從前市政各種機關都任意採用浪費的，無效率的方法，處置一切事務，設今猶不悟其非，則美國社會將永不得將歐陸各國所行促進社會幸福種種方法亦都見諸實行。無論何處如能使行政首領任事的效率增進，便是最善方法。總而言之，

美國城市講求效率之最初觀念，是要把市政造成一個論理的，效率的，易行的工具，以之完成一切市政機關，社會事業家，慈善家及其他私人組織所慘淡經營而未得成功的事業。

三、市政效率之要素 若將市政妥慎研究一下，便注意到幾件事上。任何社會如不滿意於其市政，都會感覺到這幾件事的重要。欲使市政效率增進，則其要素頗多，卻都同樣重要不得偏重；此種要素本來互相關聯。一種要素，不能單獨產生很滿滿的地方行政，無論在何項地方行政上，各種要素都須作協合調諧的活動。以下即將三種要素略為敘述。

第一、開明的市民

市政進步之第一要素，便是開明的市民。討論市政改良的人，往往只顧修改地方憲法，變更地方簿記方法，而將此種要素置之最後，彷彿無關重要，真是一大錯誤。我們只知修改憲法，裁短選票，便到天地末日，也不能由愚昧人民中造出一個真正的平民政治來。若非人民本有意思願藉選舉表示，人民那能在選舉上有所表示，且選民心意

本自愚昧，則政府又何從而明哲強大？設人民都是，則其地方憲法與行政方法安能獨非？反過來說，設大多數人民都很愚昧，受制於惰性而冥頑不靈，即有最良之地方憲法，又有什麼用處？又設改良之功止於所籌劃之單一選舉而不能更有所進，則集人民而聽命於金箴或十戒律之前，豈不更好？但欲求永久切實之成功，必使市民對於市政所知不止少數陳腐議論。只知對於現市政府之卑陋，結黨營私，及其無價值之觀念猛下攻擊，并不能將健全的市政觀念輸入人民腦筋。最好是以積極的活動與努力激起人民之興趣，使其注意關於公共的，不偏黨派的事件，及平常之市民生活——如財產估價方法，鋪路，救火隊，廢物之焚化等問題——此種問題大多數人也願知道，設遇機會亦願研究。

四、開明的市民之重要 常有人說，法律若無輿論擁護，并無何種價值，在事實上考證一下，越發覺得這種道理是純正的。我們須要知道，地方憲法也不過是一種法律，通常也在法律限制之下，若不得到應用這種法律的人民之熱烈同情，對於革新并不能比其他法律更多裨補。地方改良之推進力必須自下而來，各種市政進步都是如此。