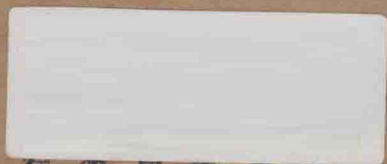


市 政 問 題

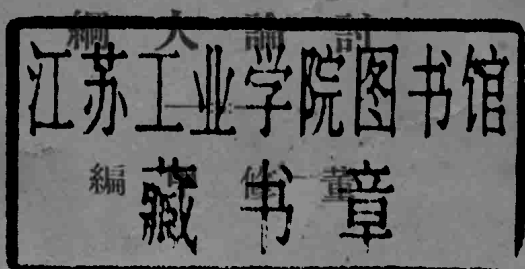
— 討 論 大 綱 —

董 修 甲 編



青 島 市 政 局 發 行

市 政 問 題



中華市政學會叢書

市政問題

討論大綱

董修甲編

MUNICIPAL PROBLEMS

A Syllabus for

Use by Civic Study Groups

ASSOCIATION PRESS OF CHINA

20 Museum Road, Shanghai

Price: Seventy cents per copy

中華民國十八年七月刊行

每冊實價大洋七角

編輯者 董修甲

校訂者 青年協會書報部

刊行者 青年協會書報部

總發行所 青年協會書局

上海博物院路廿號

代售處 各省代售處

市政問題討論大綱

目 錄

- | | |
|-----|------------|
| 第一課 | 市政問題之重要 |
| 第二課 | 市政問題之範圍與義意 |
| 第三課 | 城市問題 |
| 第四課 | 市政府制度問題 |
| 第五課 | 城市設計問題 |
| 第六課 | 市財政問題 |
| 第七課 | 市工程行政問題 |
| 第八課 | 市公安問題 |
| 第九課 | 市衛生行政問題 |

第十課

市公益行政問題

第十一課

市教育行政問題

第十二課

市公用事業問題

第十三課

市政與市政專門人才

第十四課

市政與市民

市政問題討論大綱

第一課 市政問題之重要

城市爲文化之母，文化爲城市之花，凡一國缺乏城市建設能力者，其文化必不能十分發達，無文化之國家，不能生存於二十世紀之競爭時代也。歐美各國，自十九世紀以還，即重視市政問題，緣文化之表現在城市也。我國原係以農立國，當閉關自守時代，工商本未發達，交通亦未改良，全國人民，老死不相往來，城市人口既屬甚少，生活又至簡單，市政之創辦，實非當時之要圖。及與歐美各國通商以來，各省省會商埠等，工廠林立，商賈雲至，全國人口集中於城市者，日甚一日，因道路交通，公安，衛生，各種市政，均未舉辦，人民衣食住行，諸不方便，故於光緒三十四年，訂定城

鎮鄉自治章程，其用意，未非在於創辦良好市政，促進精神與物質之文化，期與世界各城市，并駕齊驅。同時更使一般市民，無論男女老幼，皆能各遂其生，各得其所。惟該章程尙未實行，而辛亥革命起於武昌，數月之間，民國成立矣。自民國成立後，吾人固希望市政之能大放光明，乃民國至今，軍閥官僚，爭權奪利，致政治不入正軌，對於各處市政，陽雖多方提倡，陰實任便阻撓，對於市政經費，常時挪作別用，對於市政人才，毫不設法羅致，對於市政法律，更不稍加研究，故市政創辦至今，雖已二十餘載，而成績則微。使我大半城市，與歐美中古腐敗城市無異，貽笑天下，莫過於此，故市政問題，實爲當今之急務也。

再市政爲省政與國政之基礎，市政辦理完善，省政國政，均得因之優良。蓋市爲一省一國最小之重要區域，市民爲一省一國之中

堅國民；如市政辦理完善，市民得良善教育，知識因之日開。有完美道路，及衛生市政，市民身體康健；有良好警察；地方治安永保，消防行政得宜，火災日見減少。市營事業發達，市民衣食問題解決；調和勞資有方，階級鬥爭消滅。如此種種市政，皆所以使市民安居樂業，共享太平。各市市民如是，各省市民，全國市民，莫不皆然，此市政所以更爲重要也。

況一國問題之發生，大都皆在城市。蓋城市人口集中，并皆略具普通知識，加之良莠不齊，賢愚不等；故問題既夥，又極複雜，一稍不慎，卽生事端；事端一起，小則影響於本市，大則牽動於省國。譬如民國十四年，上海南京路「五卅慘案」，原係上海一埠問題，又係上海公共租界問題，更係上海公共租界內日本紗廠一小問題，何致使全國罷工罷學罷業數月，中外人民，皆受莫大損失。倘

討 論 問 題

租界市政，辦理完善，先不應有日本紗廠鎗殺華工問題發生，即是發生，亦不應擴成全埠問題，更不應擴為全國大問題也。可知市政問題，實我國當今急務。現在國民政府，對於各地市政，竭力提倡，已經成立市政府積極進行者，固有多處，正在籌備計劃者，亦甚不少，宜乎今後我國之市政，可以大放光明矣。

(一) 市政問題，與一國文化之關係何在？

(二) 市政與省政國政之關係何在？

(三) 城市中之問題，是否要影響於全國？

(四) 如何可使一市市民，安居樂業，共享太平？

(五) 如何可使全國市民安居樂業，共享太平？

(六) 市政問題之重要，更有別種理由乎？

(七) 我國創辦市政，已二十餘年，何以并無如何之成績？

參考材料

- (一)孫 科——民國十二年廣州市市政報告彙刊序
- (二)陳劍如——民國十三四年廣州市市政報告彙刊序
- (三)編 者——市政週刊發刊詞——時事新報學鐙欄
- (四)編 者——市政學綱要第一章緒論——商務印書館出版

民國十二年廣州市市政報告彙刊序

近世交通發達，實業繁興，都市遂成爲一國經濟政治文化之中心。故歐美之視國是者，恆以市政良否，爲國運隆替之關鍵，其重要可知已。我國在民元以前，政尙放任，政府官吏，祇以斷訟徵稅，爲盡吏治之能事，卽城市治安，亦多恃人民自衛之力，若云修橋築路，則更不聞不問，市政事業，固無其例也。近十年來，通都大邑，間有提議興辦市政者，亦祇徒具雛型，末遑深造；拆一城圈，闢一馬路，市政改良，不過如是而已；至於市制之設置，市法之規定，拆城築路外，其他市政計畫之探行，均付闕如。環顧國中，規模略備者，實自我廣州市始。自斯而後，市政一語，風靡南北，研究試驗者日漸盛。苟能步武先進諸國，革新奮起，誠革命建設之初基，民治促進之捷徑也。我廣州市政，制度之建立，始於民十，迄今僅達三周歲。使政治上軌道，經濟有餘裕，任事者復得自由施展，不爲外力所妨阻，則三年建設，宜有可觀。顧革命建國之大業，尙未完成，而權奸巨惡，復叛亂自肆。兩年以來，事變迭起，司市政者乃不得不兼司籌餉，市庫收入，什九用以供軍需，故過去兩載，實爲廣州市市政停頓時期。所有已定之新計畫，議決核准之預算，均未得見諸實行。則此一二年之市政，實無可紀。今茲報告之彙刊，僅爲維持現狀之記事耳；然仍編輯成帙，不忍廢棄者，蓋將藉以誌已往之失敗，而爲將來之辦市政者策其成功也。因爲之序如右。

民國三十四年廣州市市政報告彙刊

建設城市的能力，和文化高下成正比例。故此，某種民族，在某地域內，倘無充分建設城市的能力，即是表現其文化的幼稚。歐美先進各國，因為城市組織的完密，市政的優良，大部分的人民，都是集中城市，故其文明，亦愈發達。反觀我國各地城市的混亂，卑污狀態，簡直是無市政的可言，又何怪其文化日趨於衰落呢？所以我們若要改造中國，非把各處的城市改造，使多數人民，都改變其鄉村化而歸於城市化不為功。

在中國城市的當中，比較有完密組織的，算是廣州市了！自從民國十年改組市政廳後，雖然是變亂紛乘，可是馬路的開闢咧，教育的發展咧，衛生的注重咧，警政的改善咧，無不依次舉辦。又何怪中國南部的精華盡聚於是呢？又何怪鄉村的人民都樂趨於城市呢？

民國十二年，孫市長以市府一切設施的情形，應當詳細宣佈，一方面使市民曉然於政府施政的實際，引起其參與政治的興趣與能力；一方面供市民的研究和批評；故有市政報告的彙刊。現在孫市長重來任事，劍如也得追隨左右，承命繼刊市政報告；因把自十三年三月起至十四年十二月止的經過事情彙刊一冊。廣州市政的進步，達何程度，可以一看瞭然了！還有一層，現在我國民政府的勢力，已進展到長江上下游了，統一全國的時期也不遠了！將來對於各省的市政，自然另有一番刷新，那末，恰恰這本報告出版，豈不是觀政問化的很好資料，改建市政的臂助嗎？我更希望從此我國城市生活闢一新紀元呵！

市政週刊發刊詞

破壞者，建設之先導；建設者，破壞之目的。無破壞自無建設之可言，無建設則破壞乃爲無意識之犧牲。我國民軍自去歲於廣州出發，至今約有一年，百戰百勝，勢如破竹，但各地因受戰事影響，不免稍有損傷，亟宜從速建設，以培元氣。惟建設事業，千端萬緒，究應自何着手，似極不易決定，其實創辦市政，應爲凡百建設之先。蓋城市人口薈萃，工商各業羣集，如不提前興建市政，豈僅各市民之起居飲食，不能改善，而地方不靖，百業不興，私人經濟，既不發展，公家稅收，安望起色？則其他建設事業之舉辦，定必大受影響。善哉！國民政府方克復漢口九江安慶時，即首先於各處興辦市政，及至克復寧波杭州上海後，仍以創辦市政爲急務。我政府誠能認識建設事業之重要矣。竊以今日各國所辦之市政，實一科學的，技術的，非一種普通易辦之事業。我國自前清至今，各處雖創辦市政多年，祇以主持者概不知市政究爲何物，故成績不彰。數年前，廣州市興創市政，因主持者多係專門人才，熟習市政科學，故成效昭著，開於全國。即以杭州與上海特別市而論，主持其事者亦多專家，故不數月間，而成績大顯。中山先生云：行易知難，誠不誣矣。本會自成立後，連日接各處市政籌備處函索刊物，藉資參考者，不一而足，可知各地創辦市政之人，實感不諳市政之苦。同人等集合歐美專攻各種市政同志，組織中華市政學會，期以調查國內外市政狀況，研究市政學術，促進市政發展爲己任。所定會務，計有多端；惟因限於人才與經濟之關係，不能同時一一舉辦，祇得酌量緩急，逐漸實行。因悉普及市政知識，爲斯時最重要之急務，不揣鄙陋，敬以

一知半解，商請上海時事新報之學鐙欄，代為發行週刊，對於各國各種市行政之原理與方法，當先按期介紹，盡量貢獻，倘各國最新之市政方法，我國各處竟有可以參考採用，并能因之而使市政日見改善者，誠幸甚矣。

市政學綱要

董修甲

第一章 緒論

文化發源於城市

遊牧之民，朝東暮西，聚散不定，固無文化之可言，即在鄉野社會，居民甚稀，更少往來，其文明亦至簡陋。惟城市社會，人民稠密，交通便利，工商發達，舉凡一切物質方面與精神方面之進步，無不一一發生焉。城市者，文明發源之府，攷古今中外文化至盛之時，無不為城市生活最進步之日。十五世紀之文學中興 Renaissance 及中世紀荷德國家之興盛，皆為歐洲城市極盛之時代，至教育禮文藝術等之文化事業，與城市社會均有密切之關係。蓋講求禮教藝術之人，非工作忙碌之鄉民，所能辦到，須間暇無事，積有財富之人，但非分工之城市社會，不能多得富人財主也。科學，發明，實業，等，均須倚賴分工制度而成，而分工制度，又恃大宗資本之力，是該各事業，亦城市之產物。蓋該各事業之工作，須借電汽之力，而電汽之力，又須借用煤力。此外更需特別分工，特別才能，方可使工作日有進步，故非於城市之生活，城市之社會，不能有為也。觀世界各國之城市愈大，分工則愈細，而協助之精神亦愈足，生財之力，則愈大也。

城市與協助精神

城市起於協助，起於合作，因協助之精神，與分工制度，互相表裏，文化於是乎生。蓋此人致力於土地之生產，他人則遠出戰爭。工人製造耕具，農夫用之以耕種，而軍隊則保護國家，保護城市，各能致力於一事，以互相輔助。生產之力日增，而土地與商店各得生產大宗物品，供給市場，此城之市場，與他城之市場，互相交易，商業興焉。商業與財貨豐裕，而社會之富人，得從事於教育與藝術各種文化事業矣。因稅制之實行，分工制度，尤能擴而充之，此為強迫協助之始。協助由自動式進為強迫式，則其初僅限於少數之事業，今則擴充至多種新事業矣。加之街道大路之改良，輸運較前為易，而城市社會，因之益見擴充。因有常備軍制度，社會多數人民，得免去服務軍役。故大多數人民，又得自由從事於生產與和平之事業，社會之產物，更日益增多，故賦稅者，亦文化之原動力也。

協助精神祇可發現於城市社會

鄉村社會難望協助精神之發生，古今皆然。蓋農夫終日之生活，與城市商人之生活，本不可同日而語。城市之生活，無論如何簡單，其交往之機會甚多。查社會由鄉村進至集鎮，由集鎮進至城市，更由小城市進至大城市，其協助合作精神，至不可少。鄉村之社會，個人所作之事甚多，凡一人所需之衣食住要事，均由一人自理，及進至城市，其社會生活則大變。凡從前由一人自辦者，今則社會共同助理之。衣食住日需要事，先由大家分工辦理，以己之所餘，易人之所餘，互相交易，互相輔助，而各人皆得於閒暇之時，就詩書禮樂美術各種文化事業，各研究其所好，而圖自樂之道。依克若卜特金

ince Kropotkin 之研究，協助精神，即在下等動物社會中，亦係進步之要件。克君在其所作之「互助論」Mutual aid 中云：「社會中之生命，乃生存競爭最要之武器。——使極弱之虫鳥，與極弱之走獸，皆能逃脫惡毒鳥獸之吞沒。生命能使生命之延長，能費極少之能力，生育其子孫，并能合羣衆之力遠謀新地以爲居。故合羣——實行互助——則能自保自存，并能謀智德體育之進步也。合羣之禽獸，互爭之處甚少。因實行互助，故其類日見興隆，日益茂盛，且互助并能保全終老，積得無窮經驗，更能使智識日見進步。反是者，不能合羣之禽獸，必見滅於他禽獸也。」

城市之存在，由於協助，其協助之處，既多且繁，往往於不知不覺之中，而竟得之。城市一日不能互助，其退步立見；多日不能互助，居住其中者，必至凍餓死亡矣。城市與獨立精神，不能並立。凡城市生活之有進步者，其互助精神，無論出於自動或被動，皆日見發展也。

城市爲機器之機器

城市者，機器之機器，其中所有之改革變化，皆由電汽蒸氣之力，與夫利便之輸運制度，勝天之法，及無量數之人工，使之然也。而此種改革變化，皆城市之現象，城市之產物。再大學教育，與印書事業，亦皆城市之事業。自古迄今，無不皆然，故今日城市與文化之關係，正汽機與工藝之關係也。城市爲一大機器，凡古今發明之成績，或征伐之戰功，均不能與城市之成就，及城市之潛力相比較。城市各櫃台，台上所陳設者，爲世界之財貨。城市各清算所，Clearing House 中所算之賬，皆世界各處之賬也。

夫城市市民之定數，非由城市之潛力定之，乃決定於市民每日所需要者。城市之所欲，舉凡世界各國農工商業之生涯，皆因之而有定向，爲供給城市之需要。牧羊者，朝夕忙碌于山中，漁夫勤勞於河旁，珠玉匠工，遠在印度，亦必終日工作，熱帶田園，滿種果實，美俄各國，無不孜孜於麥產，德法酒商，亦日夜釀製佳酒，即王侯將相，政治家，財政家，實業家，文學家等，莫不爲城市而致力也。廿世紀之城市，世界大機器之腦海，宇宙智識之中心點也。

鄉村制度難望恢復

現在頗有人以城市爲萬惡之藪，其生活極其苦痛。城市制度，不獨大失其望，實爲文化之障。彼等常夢想工業革命前之農夫，其生涯至爲簡單，并無貧富之分，所以極力主張恢復鄉村制度，高唱回田 Return to the Land 之調，殊不知潮流如是，回田無望。今日不能復昔日之鄉野生涯，即如今日不能復前日之手工藝術。田村生活，雖亦有改變，農業雖能獲利甚多，但農業尙不如工業特別專門，其於分工制度，合作精神，尙不適宜，故出產仍屬甚少，進步仍極迂緩。況城市亦隨潮流而變，城市生活，雖苦痛，雖萬惡，但各國日求改良，改良之後，其惡毒自可減少，則城市之生活，何嘗非快樂土也。凡一國無建設城市能力者，其文化必不能十分發達，無文化之國家，不能生存於今日之競爭時代也。

創辦市政之重要

城市與一國之文化，既唇齒相關，而城市又諸多罪惡，創辦良好市政，以發達文化