

民衆文庫

都市政策

劉友惠編

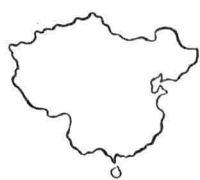
民衆文庫

都市政策

劉友惠編

民衆文庫
都市政策

實價：大洋二角



著者權所有

編者 劉友惠

發行兼印刷者 華通書局

總發行所 上海四馬路大新街口一九五號

虹口分店 上海北四川路底一九五號

中華民國十八年十月十五日印刷
中華民國十八年十月二十日發行

民衆文庫
都市政策目錄

第一章	立法機關與行政機關·····	一
第二章	都市計劃·····	九
第三章	都市的美觀·····	一三
第四章	衛生·····	二〇
第五章	獨占事業·····	三三
第六章	社會事業·····	四〇
第七章	財政·····	四九
第八章	都市的將來·····	五九

都市政策

第一章 立法機關與行政機關

都市的行政組織，各國皆設有市議會與市長兩個機關。此等人選，本都市自治的精神，都是由人民直接或間接選出；至其間的權限關係，則大小疎密，又各不同。茲分述於左：

市議會是由人民用投票選出的市議員組織的。議員額數，各國皆按都市的人口數，有一定的規定。譬如德國規定：人口在二千五百人以下的議員額數是十二人，五千以下的十八人，一萬以下的二十四人，一萬以上至五萬每增一萬加六人，七萬為

四十八人，九萬爲五十四人，十二萬爲六十人，更上每增五萬加六人。茲舉各大都市之實有額數言之：柏林是百四十四人，倫敦是百二十四人，巴黎是八十人，紐約是七十三人，東京是八十八人。議員的選舉權及被選舉權，並非市民全部皆有，惟其中得有公民權的人們方有之。公民權的規定各國法律不一。關於年齡的限制，英美法皆定爲滿二十一歲以上，德國爲二十四歲，日本爲二十五歲。關於納稅的限制，當此普通選舉的風潮澎湃之時，各國皆已廢除；只限定須住居在都市之內的市住民。惟英國仍注重財產資格，以此爲公民權的主要素，特別規定：須在市內有土地房屋，或有住宅，有營業地；有些地方且規定：房租每年須在若干磅以上。——房租即含有地方稅的意義——且同時並規定：只要在市內有營業地，就是住在離市七哩以內的市外，也有選舉權；又只要在市內有財產，或在市內納相當的稅，就是住在離市十五哩以內的市外，也有被選舉權。日本亦規定：須能自營獨立的生計，並於二年以來納有市的直

接稅的，方是市公民。選舉是每三年或四年施行一次，多擇星期日行之，俾選舉民易於投票；若美國且以選舉日爲休假日，無論男女老幼，舉市若狂。且當選爲議員，一般皆認爲是最榮耀的事，備受尊崇。其重視選舉之風可以想見。誠以所選議員的賢不肖，關係市政的前途至大且巨；選出的議員雖不一定要偉人名士，然總須能以獻身的精神，竭力求市政的進展，爲市謀利益，方合選舉的本意。反觀我國市的自治尚未實行，對於市議會雖未有經驗；然只看民國初年的國會議員，當選舉的時候，人民是漠不關心，不知選舉意義的重大，運動選舉的人，則利誘威脅，無惡不爲，弊竇百出，徒有選舉之名，毫無選舉之實。如是選出的人，其目的當然無非是借此作自己出風頭，發橫財的階梯，那能有絲毫爲國爲民的觀念？所以結果就弄出場內演武行，場外做豬仔的怪劇來。十餘年來雖說是一般人民的程度已大增進，然能否使人無重蹈前轍之杞憂，誠是一個大疑問；以視人之以議員爲無上的榮譽，不惜犧牲一切，爲社會擔負此重

要的職務，誠不可以道里計了。

市長，各國概由市議員選舉之，惟美國是由市民直接選出。據美國學者所說，用直接選舉法的，不容易得到公正，適任的人物；美國市政所以比歐洲的腐敗，落伍，此誠乃一原因云。市長之資格各國均無一定的限制，但實際多半是擇資格老的市議員，或富有經驗的官吏充之；日本並須經天皇的裁可。惟美國是由市民自由投票；故與其說於行政上有手腕經驗，勿寧還是以能得民衆的歡迎爲前提。市長的任期，德國最長，普通爲十二年，終身制的也有，六年或九年的也有；英國最短爲一年，美國二年，法日皆四年。德國的市政所以能有卓著的效果，採用長期制真可說是一個大原因。英國任期短的理由，是因英國市長的社會的地位極其尊崇，被選爲市長，與其說是請他來雖市政，勿寧乃對於此人既往的功績，與以一種名譽的酬勞，所以要縮短任期，俾許多人可以同享此名譽職。

統觀各國市政運用的制度，大體可分爲二派：一是市議會集權，一是市長專責。

英德是採用前種的制度，一切市政的運用皆歸市議會掌理，由議會互選參議員或特別議員及其他委員等，用合議制担任市的事業。所有吏員的任免權，法律及預算等的提案權均不屬市長，市長對於議會所議決的事項更談不到有甚否決權；故市長可說是議會議決案的奉行機關，是市的代表者，不是市的責任者。故選舉的時候，不必着眼才幹，勿寧以德望爲重。美法日各國則採用後種的制度，一切大權歸市長一人獨攬，市議會殆成爲諮詢機關。市長於吏員任免權及法律預算的提案權之外，並有種種干涉議會的權力；對於議會的議決案有否認權，得舉示理由令其再議；又爲各種委員會的當然委員長，以統制指揮之。兩制相較，自然是英德所用的議會集權制最爲合理。蓋由都市自治的立腳點說來，與市長以獨裁的大權，將使自治體的精神完全抹殺；且事實上市長與議會間的權限分配甚難適中，因之常起爭執，至須求上級機

關爲之決斷，未免有失都市的體面，難期市政的圓滿。尤其如美國市長用直接選舉的，往往具有才幹，富於經驗，能勝市長大任的人，因黨爭的關係，不能不辭職而去，或迫其去職；這又何能使市政按前後一貫的方針，一步步向預期的目的發展去？其結果自然是朝秦暮楚，毫無進取的精神，而陷入退嬰的狀態。若大權集中於市議會，則前述之弊可以一掃無遺。英德市政所以能永續地，健全地發達起去，而獲得卓著的成績，誠皆制度使然。尤其德國的市長長期制，比英國的一年短期制更勝一萬，益使市政立於確定不拔的地位，絕少動搖的機會；近二十年來德國市政成爲世界的模範，雖說是運用得人，要亦有其所以能成功的立法的原因存焉。但英國的市長任期雖短，然另外却有固定不動的市秘書（Town clerk），從事於各種事業的計劃經營，並綜理一切事務，出席於各種委員會，事實上是行着市長的職權，有似德國的參議員會；其地位之重要，功績之偉大，無出其右。英國市政所以能與德國並駕齊驅，不能不歸功於

這市秘書；而研究英國市政的，自亦不能不注目於此市秘書的作用了。

兩種制度的利弊雖已如上述，然若就我國的現狀說來，則究應採用何種制度，未始不無研究的餘地。蓋現當訓政時期，固尙談不到市議會的組織，卽日後實行自治之時，當試辦的初期，選舉到底能否不再蹈前轍，全憑金錢權勢爲轉移；及選出的人到底能否不醉心於權利，而肯獻身的犧牲其寶貴的勞力與時間，實心爲社會服務，姑皆置之不論；縱卽假定其盡係熱誠高超之士，以短時間的訓練，亦未敢謂其行政的經驗可以盡如人意。將在發芽，初期的市政的全生命，完全交給這班人格尙在試驗，手腕尙在磨練中的人們，去做他們的試驗場，練習品，任他們開倒車也好，爬上山也好，橫衝直撞，爲所欲爲，這未免把市政看得太兒戲了。所以說勿寧還是慎重地擇一二品格純潔，經驗宏富，手腕幹練爲我們素所深信的人去當市長，將大權交他一人負責，按照預定的計劃做去，至少可以少開幾次倒車，少重演幾回別國或前人已經演過的失

敗。我們並不是固藏着英雄崇拜的舊思想，倚賴成性，只想抬出幾個大人物去努力，自己來坐享其成；也不是思想退嬰，不求取法乎上，冀達最高的理想。不過凡事不能躐等；不問自己四周的背景如何，但眩於歐美燦爛的成果品，欲將他全套搬來，硬裝上去，一步而跳到龍門，我們敢相信其祇見其善不見其利；與其畫虎類狗，何如度德量力，循序而行。故我們敢斷言道：英德的制度雖屬理想，然必須人民的政治的能力增進到相當的程度時，方能行之而有利無弊，非一朝一夕所驟能模倣的。請觀日本！她的市制從前不是完全照抄德國的嗎？然其結果則是非牛非馬，不但沒得到好處，反釀成市議會與市長互相傾軋的怪現象來；市制幾經修正，現在已逐漸步美國的後塵了。他山之石可以攻玉，願吾人引為龜鑑也可！

第二章 都市計劃

都市計劃，其中雖包含着許多問題，然主要的不外市全體的構造，道路及區制等而已。所謂都市的構造，就是說都市應如何建設法。大體言之，都市的建設可分爲美國式與歐洲式二種：前者是將道路規則的縱橫排列，有如棋盤；我國從前的舊都市多用此式，北平的市街卽其一例。後者乃於相當地點設一中心，道路由此向四面八方放射出去。兩式相較，當然是放射式更見進化。美國的都布，道路多半都是棋盤式；然最近新建設的華盛頓首都，則依照法國工程師的計劃，採用放射式道路。欲將舊有的棋盤或道路改爲放射式，當然是不容易的事；然若在一地方建設新都市，自然是以採用放射式爲宜。但在現代，新建都市是極其罕見；最近的實例惟有澳洲一

個而已。澳洲中分許多省，各省皆有省會，而澳洲全體卻未有首都存在；到近來人們皆感覺有首都的必要，故遂於數年前着手建設。

然即在現在，亦並非沒有建設都市的機會。尤其我國現在各地的都市都只在胚胎的時代，範圍極其狹小，地價未十分高漲，高樓巨廈也還沒有；當局者果能不囿於目前的情狀，而有百年的大計，則此時稍下一番苦心，因勢利導，忍受些微苦痛，徹底改革，也就不難計劃出一個理想的都市來。年來都市改革的風尚彌漫全國，甚願都能本此精神做去，則將來我國的都市一定都可以凌駕乎歐美各市之上。

次於都市構造的，就要算道路的擴張。我國各市除一二特別的——如北平，成都等，——之外，道路之狹窄，交通之困難，誠非人們意料所及。現在到處都漸次使用汽車，多用汽車的地方，道路的擴張尤不能一日或緩，非傾注全力不可。歐美各大都市道路的幅員都狠寬，然而又有第二的問題發生，迄今尚無好的解決辦法。就是說：

汽車每到交叉點的地方就要減低速度，或竟須停住；因此人們就大感汽車的不便。此種問題將如何解決法，甚值吾人深加注意的。

現代的都市因產業上或其他理由分爲若干個區域。重要的分區是爲住宅區，商業區，工業區，公所區等。此等區域雖屬自然的成生，然此後仍須以市的權力大體將牠劃定。其中最重要的是爲工業區位置的決定，非特加注意不可。蓋現在動力多用蒸汽，而煤煙遂爲工業區的附屬品。但風的方向是因季節而不同，故決定工業地須將風的方向加入考慮之中。然冬季人家多將門窗關閉，故當考慮風的方向時，應以夏季爲標準。

無論任何都市，均不斷地有局部的改造；各國都市常有市區改正，是吾人所目擊耳聞的事實。然常見許多都市，其市區改正多只行於市的中心，對於將來將成市的一部分之近郊的發達，概取放任態度，漠不關心；這誠可說是大謬的見解。蓋近郊地

方，因市內的漸次膨漲，不數年亦將改作市的一部分，遂即發生市區改正的必要。但市內的市區改正需莫大的費用；若近郊則地價較廉，苟能早事着手，則實行上可以省却許多困難。譬如道路的擴張，在市內收買土地須耗巨金，近郊則耗費較少。故若顧及數十年後的發達，則近郊的市區改正，比市內的市區改正還要更感必要。具有遠大眼光的執政者，常於將來勢必發達的近郊，預將道路闢好，溝渠設就，以待人來此居住。吾人深望我國的當局者務必注意及此，早爲之備，則將來不知可以省却許多的麻煩與金錢了。

第三章 都市的美觀

都市的構造雖如前述，然同時尚須顧及都市的美觀。蓋若以都市比人的身體，則都市的構造是人體的姿勢；故身體無論如何強壯，容貌無論如何美麗，若姿勢不良，便大失其美感了。欲使都市美麗，先必使都市的構造整齊。然姿勢無論如何優美，我們終不能任其常是裸體；故都市亦有如人體，必加以相當的衣服。都市的衣服就是房屋；故論都市的美觀時，房屋問題絕對是不能擱置腦後的。房屋對於都市的美觀有莫大的關係，固如上述；然我們當考慮房屋的美觀之前，應先顧念及房屋的耐久性。大都市是絕對不能常有火災的，故一切房屋應從速改爲耐火的構造；各國大都市中所見的矗立雲表的華廈，無一不是完全具有耐火及耐震的構造。我們的理想