

市政制度

張慰慈編

中華民國十四年九月出版
中華民國十七年十月再版

市政制度（全）

每冊定價大洋七角五分
（外埠酌加郵費）

著者 張 慰 慈

印刷者 亞東圖書館

發行所 亞東圖書館
上海五馬路棋盤街西首

分售處 各省各大書店

此書有著作權
必究
亞東圖書館

市政制度序

胡適

我的朋友張慰慈博士在美國留學時，他的專門研究是市政制度；他的博士論文的題目就是『美國市政之委員制與經理制的歷史與分析』。他現在著的這部專論市政制度的書，是一部很好的市政研究的引論。他這部書的後半很詳細地敘說市政的具體組織，末兩章還介紹他所專門研究的委員制與經理制。但這部書的特別長處在于不偏重制度的介紹，而兼顧到制度背後的理論與歷史。單紹介外國的制度，而不懂得這些制度的意義，是沒有益處的。但制度的意義不全在理論的如何完美，而在他的歷史的背景，——在他的如何產生。慰慈的書的長處就在這裏。

慰慈在這書的緒論裏說：

凡一種民族沒有建設城市的能力，其文化必不能十分發達。

這是最沉痛的話。他又說：

文化史上最重要的一步是從鄉村的生活變化到城市的生活。

現在中國的情形很像有從鄉村生活變到城市生活的趨勢了。上海，廣州，漢口，天津等處的人口的驟增，各處商埠的漸漸發達，都是朝着這個方向走的。我們這個民族自從有歷史以來，不曾有過這樣人口繁多，生活複雜的大城市。大城市逼人而來了！我們怎麼辦呢？我們有沒有治理城市的能力呢？

在過去的歷史上看來，我們可以說，我們這個民族實在很少組織大城市的能力。遠的我們且不說；就拿北京作個例罷。北京的市政全在官廳的手裏。有能力的官僚，如朱啓鈴之流，確然也曾留下一點很好的成績。但官僚的市政沒有相當的監督是容易腐敗的。果然十年以來的北京市政一天壞似一天。道路的失修，公共衛生的不講究，是人人都知道的。電燈近來較明亮了；然裝電表是非運動不可的。自來水管的裝置是要用戶出重價的；並且近來有人發現自來水內『每十五滴含有細菌六

百個，且有大腸菌』。（十四年七月二十六日中央防疫處的報告。）近年更妙了；內務部和市政公所爭先恐後的競賣公產，不但賣地皮過日子，並且連舊皇城的牆磚也一塊塊地賣了。最奇怪的是北京市民從來沒有納稅的義務；連警察和公立中小學的經費都由中央籌給。舞弊營私的官廳不敢向市民徵稅；不納稅的市民也不敢過問官廳的舞弊營私！

前三年，政府有把北京市政改歸市民自辦的話了。於是三個月之中就發生了七八十個北京市自治的團體，大家開會，大家想包辦北京的市政。一會兒，這七八十個想包辦北京市政的團體又全都跟着京華塵土飛散了，全都不見了！

北京如此。其餘的大城市的市政大都是受了租界的影響而產生的。上海開北與南市的市政歷史便是明例。我們固然不滿意於租界的市政；但那些毗連租界的區域的市政實在更使我們慙愧。幾十年的模倣何以竟不能使我們的城市有較好的道路，較完備的公共衛生，較完備的交通機關呢？

過去的成績如此。我個人常想，我們的大城市的市政上的失敗有一個根本的原因，就是我們雖住在城市裏，至今還不曾脫離農村生活的習慣。農村生活的習慣是自由的，放任的，散漫的，消極的；城市生活所需要的新習慣是干涉的政治，嚴肅的紀律，系統的組織，積極的做事。我們若不能放棄鄉間生活的習慣，就不配住城市，就不配做城市的市民，更不配辦市政。例如去年北京軍警費無着落，政府倡議徵收北京房捐；然而終不敢明白徵收，只敢舉行一次『勸捐』。後來有一班市僧政客假借什麼團體名義出來反對，就連這『勸捐』也不敢舉辦了！這一件事真可表示我們的鄉村習慣。

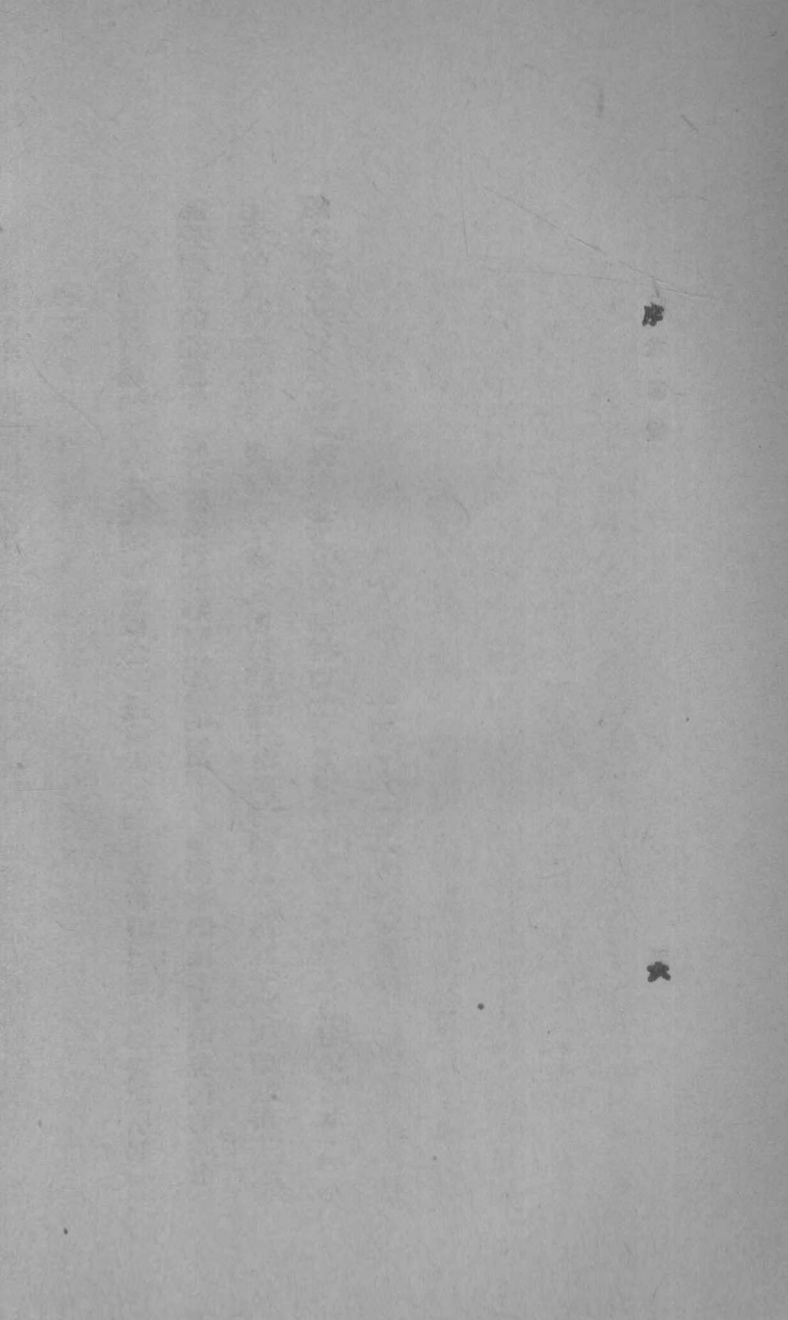
慰慈在這書裏說：

近來（美國）政治觀念的改變大概是向那條所謂『工具主義』的路上跑；這就是利用城市政府的組織，想達到個人幸福和社會安寧的目的；例如要求城市爲人民設備種種方法，使他們能利用種種機會，得到最高

度的幸福，滿足他們美術上的需要。最完備的公共衛生設備，最清潔的自來水，最賤價的和最完備的交通設備等等，變成城市人民所應得的權利。

我們離這種『工具主義的市政觀念』還遠的很咧！我希望慰慈這部書能引起一部分國民的注意，能打破他們的鄉間生活的習慣，能使他們根本了解現代的城市生活的意義與性質。我們若不澈底明白鄉間生活的習慣是不適宜于現代的城市生活的，我們若不能澈底拋棄鄉下人與鄉村紳士的習慣，中國決不會有良好的市政。

十四，八，九，序于北京。



市政制度目次

第一章	緒論·····	一
第二章	城市的發達·····	一四
第三章	工商業和城市的發達·····	三一
第四章	城市發達的結果——社會的·····	四一
第五章	城市發達的結果——政治的·····	六一
第六章	城市的特點·····	七九
第七章	城市在歷史上的地位·····	九二
第八章	現代城市的地位·····	一二二
第九章	城市和國家的關係·····	一二四
第十章	歐美各國的市公約·····	一四三

第十一章	城市的選民·····	一六六
第十二章	城市的選舉·····	一九一
第十三章	市民的直接立法權·····	二二四
第十四章	城市的政黨·····	二三八
第十五章	市議會·····	二五九
第十六章	市長·····	二九〇
第十七章	委員會式的城市政府·····	三二一
第十八章	經理式的城市政府·····	三四三

市政制度

第一章 緒論

凡大羣人民，聚居在小小一塊地方，統稱之爲城或城市。城之周圍有一堵牆，叫做城牆；城外四周有一條溝池，叫做城壕；城之上有樓，叫做城樓，以備瞭望城以外的一切情形。這就可以見得古代築城的用意原爲避免一切危險，保護城內人民的安寧。古代的城祇是一種保衛的地方，行政長官均留駐在內，所以有京城，省城，府城，和縣城的區別；在擾亂時候，鄉間人民也可以進城避免兵禍。古代的軍器均是非常簡單。所以在亂世時候，一堵城牆大可以保護城內人民的生命財產。這不但中國的城有這樣一種作用，就是古代歐洲各處的城也有同樣的用意，倫敦巴黎

在最初的時候也有一堵城牆圍起來的。但在歐洲各國，以後因為工商業的發達，人民大都均集聚在城中，過城市的生活，城牆範圍以內的地方就漸漸的不夠用了，所以就不得不逐漸推廣到城牆以外的地方。當時又因為各項軍器的進步，一堵城牆就失去其從前的效用，沒有保護的能力，歐洲各城因此就早已把城牆拆去。城的地位也就因之而更變。

市就是買賣雜聚處的地方。凡聚集貨物為買賣的地方均稱之為市，例如易經上所說的『日中為市』，現在北京城內的夜市，大市，小市等類。在從前的時候，『城』和『市』這兩個字是很有區別的：古代的『城』是保衛的地方，是行政長官留駐之處；『市』祇指一切的商場。祇因城是一種保衛界，其中的人民總是較多於別處，所以一切市場大都均在城牆範圍以內。以後又因為商業的發達，商場的推廣，從地方推廣到全國，再從全國推廣到全世界，往往全城以內的人民大都均以商業為生，所以有許多省城或縣城，如廣州，天津，上海之類，均已變成極大的商

場。因此，城和市原有的區別此刻早已失去了，我們儘可以把『城』和『市』這兩個字連起來用，作爲人羣聚居地方的代名詞。

在法律上，各國的城市均有一種特殊的地位，和特別的權利，爲其餘各鄉區所沒有的。各國城市在法律上的地位極不一致，其定義也完全不同，並且又非常複雜，這種問題我們可以暫不討論。在普通人民的眼光中看起來，城市這名詞又非常寬泛，無論極大的首都，或極小的鄉鎮，均籠統的叫做城市。但從事實上着想，所謂城市也祇是人類社會中的一種，這種社會非得有幾種特別的要素，方能和別種社會有所區別。我們如果把城市的特質細細分析起來，就有三種主要的要素。

(一) 地理的 有一塊確定的地方，其中大部份的空地均已造滿房屋。

(二) 社會的 有大羣的人民，很稠密的居住在這塊範圍很小的地方上。

(三) 政治的 有一個地方政治機關，管理該地方上的公共事務。

把這三個要素合併起來，我們就可以下一個城市的定義：『城市是一個人民衆

多的社會，佔據一塊確定的，房屋稠密的地方，並有一個有組織的政治機關。』除了各國法律上所規定的各別的特點之外，這個定義把城市所有的特質完全包括在內了。

城市的重要早已爲大家所承認。並且現今的學者又一致承認歐洲的文明是城市的出產品，舉凡一切物質方面的，或思想方面的進步，均發生於幾個人口稠密的城市，然後再從城市之中傳布於各處。所以在各種社會哲學觀念之中，從亞里士多德直到斯賓塞，城市和國家進化這個問題均佔了極重要的地位。各哲學家對於這個問題雖有各種各樣的見解，但他們的興趣總一致集中於城市一方面。古代希臘和羅馬人民生活，完全是一種城市的生活，他們甚至於覺得在城市的範圍以外，生活是萬不能完備的。當時國家的範圍祇是城市的範圍，所以那時候的國家就叫做『城市國家』，兼有國家和城市的二種特質。那時候的一切生活，祇是城市的生活；那時候的文化，也祇是城市的文化。到了中世紀的時候，各處的城市却就衰敗了，這是因

爲日耳曼人民向來靠農業爲生，不慣城市的生活，他們侵入了羅馬以後，就覺得那種不自然的城市生活非常討厭，並把城市看做一切罪惡，一切惡習的中心點，所以極力主張恢復那種簡單的自然生活。在這種狀況之下，希臘羅馬那時候的興盛城市就沒有存在的餘地。直到工業革命時代，經濟的進化和城市的發達發生了連帶關係以後，人民對於城市的觀念纔有一種根本的改變。到了現代那種進化的哲學觀念發生後，城市又變成文化的中心點。

這是人民對於城市的觀念的變遷。我們如果從歷史事實一方面着想，我們就可以曉得那人民的聚中確是文化進步的最主要原動力。城市的發達當然也有危險和弊端連帶的發生出來，但這也是進化中所不能免去的事實。凡文化愈進步，人民的自治力愈不能缺少。有許多民族祇因缺少自治能力，所以到了文化進步的時候，祇能得到其弊病，而不能得其益處，其結果就使這類的民族不能存立於世界上。

在世界文化史上，人民集中在一處和文藝及科學發達的連帶關係確是很顯明

的。有了城市中那種接近的生活，分工制度就能實行；有了分工制度，人民生產力就能增加。凡人民的生產力增加了一次以後，各種新的需要也發生了，同時人民又能享受各項新的快樂。在上古時代，凡一切勞力的事務大都均由奴隸執行，所以社會上就能漸漸的發生一種工藝階級，專為那般富有階級服務，使他們享受人生樂事。富有階級既因分工制度，能食他人之力，而過安逸的生活，他們就有餘暇，專任研究一切文藝，從智識方面貢獻於社會。我們時常以為那種鄉間的清淨生活可以使人民的精神愉快，可以發展人民的思想能力；我們同時却往往忘記那種煩惱的城市生活大可以磨利人民的智識，發展一切的天能，鼓動商務方面的動作，提醒人民的互助精神。

智識進步的主要原動力也是從城市一方面得到的。為大多數人民着想，一種繼續不斷的刺激是必不可少的。有了這樣的刺激，他們纔能多少有些智識方面的活動。那般過慣孤獨生活的人民，必不能有多大的智識上的進步。我們祇須觀察那種

孤居在鄉區的人民的智識程度，就能明白這一層。智識進步的第一個要件就是人民間的互相接觸；但這類的接觸祇有在人口衆多的城市纔能發生。現今城市中的社會生活就可以證明那種種智識方面的激動力是從外界發生的；其最重要的要素就是摹仿性，摹仿社會中主要人物的一切舉動，一切言行。風俗的發生，也祇是實行摹仿性的一個例。祇有風俗能使社會中羣衆人民有一致的行動，祇有風俗能維持社會上的秩序。但社會上必須有了大羣人民聚居在一處，人民間又有互相的關係，風俗方能發生。

凡一種民族，沒有建設城市的能力，其文化必不能十分發達。從各種遊牧民族所經過的歷史，我們就可以證明這一層。遊牧人民沒有建設城市的能力，他們的職業不能使他們羣居在一處；他們既不能羣居在一處，城市的發生當然是不可能的。在梵文之中，連『城市』這一個名詞都沒有的，梵文中和『城市』這名詞最相近的一個字是 Vastu，其意義就是居住的地方。