

書叢治政代現

政市國中代近

編吾慎蔣

行印局書華中海上

近代中國市政

甘乃光題

自敘

不佞對於市政，本無所知，學識經驗，兩俱淺薄，祇以年來服務上海市通志館，從事上海市通志政治編之編纂，對於市政史料，頗感蒐集困難，偶有所得，則審慎探討，喜不自已；蓋私心竊以整理地方史料爲職志，而亟求史實爲學理上之參證也。時日既久而愈增，興趣亦轉見濃厚，因念上海一隅如此，全國可知，而晚近一般持論之士，大抵只就眼前事實，發爲宏論，其能根據歷史，敘述其變遷概況者，蓋十之一；尤以市政爲然，因其本身爲新興事業，更鮮有從歷史之出發點，作縱橫之觀察。昔者董修甲氏曾於市政學綱要一書，附述吾國市政情況，以爲初學者對於歐、美、日本市政觀摩之佐證，用意至善。惟董氏所經論列者，仍以側重學理者居多，以言歷史，猶有滄海遺珠之憾。益以近今政治革新，嶄新史料，如各市政府統計報告書類，以及時賢論著，新聞紀載，又累積增多，迥非往時荒涼寂寥，昏夜摸索者可比。誠宜采精擷華，於理論事實兩者兼籌並顧，重新蒐集全部文獻而更編之。日本市政調查會曾有都市年鑑之輯，此在彼邦市政進步，研究有人，自不足異。我國市政近亦有科學化，技術化，專門化之趨勢，允亦應年輯一編，藉供學者之探討，當局之借鏡。

以及一般人士參考之一助焉。不佞茲有近代中國市政一著，內容譴陋，識見虛浮，不足以語於市政學史之研究，深望海內鴻達，進而教之。

中華民國二十四年九月二十四日 蔣慎吾自敘

第二節 市區域之規定……………四一

第三節 市區域之區劃……………五一

第四章 市公民……………五六

第一節 市人口之統計……………五九

第二節 市公民之資格……………五九

第三節 市自治之組織……………六二

第五章 市選舉……………六六

第一節 市選舉之制度……………六六

第二節 市選舉之方法……………六七

第三節 市選舉之手續……………六九

第六章 市權限……………七一

第一節 市權限之範圍……………七一

第二節 市權限之規定……………七七

第三節	市權限之確立	八〇
第十章	市議決機關	九四
第一節	市議決機關之名稱	九四
第二節	市議決機關之組織	九五
第三節	市議決機關之職任	九七
第八章	市執行機關	一〇三
第一節	市執行機關之名稱	一〇三
第二節	市執行機關之組織	一〇五
第三節	市執行機關之職任	一一一
第七章	市行政	一一一
第一節	市行政之實況	一一三
第二節	市行政之改進	一二四
第三節	市行政之計劃	一二七

第十章 近代都市之將來 一三三

第一節 近代都市與實業計劃 一三三

第二節 近代都市與田園都市 一三六

第三節 都市政策之合理化 一四二

附記 一四九

近代中國市政

第一章 近代都市之成因

第一節 古代都市與近代都市

中國古代都市，雖未可與希臘羅馬所謂城市國家 (City state) 相提並論，但其遺規舊制，徵之古時文獻，亦間有足稱者，而與近代都市相較，則面目迥不類似也。

考周禮，周時已有所謂市，農工商民，均各以其處而為交易。其規制已具備市場之雛型。迄至秦漢，讀史記貨殖列傳，其所引稱都市之名，不一而足，而均為富商大賈蹤跡所至之地。桓寬著鹽鐵論，則更明白肯定，稱為：

『燕之涿，薊，趙之邯鄲，魏之溫軹，韓之滎陽，齊之臨淄，楚之宛丘，鄭之陽翟，二周之三川，皆為天下名都，居五諸侯之衝，跨街衝之路。』

此所謂名都，於今一一詳加考證，自非易事，然在當時，其交通之發達，商業之繁盛，當必有相當情

況可言，不待辭費。

東魏楊銜之曾著洛陽伽藍記，據其紀載，當時洛陽有大市，周達八里。市東，有通商、達貨二里；其中所居者，盡依技巧屠販而生者。市南，有調音、樂律二里；居於此者，多善於歌曲之輩。市西，有退酌、治觴二里；大都爲業釀酒者所居。市北，有慈孝、奉終二里；其中多爲鬻棺槨者。此外，別有準財、金肆二里；富民多居於此。按此所謂里者，略與現今之某街某坊相同。該市以十里組成，實卽有街或坊數凡十，而所居大多數爲工商貨殖之庶民。其一街一坊之內，非盡爲同業，已可概見，而其爲同業之戶，集居一地，殆無可疑。考倫敦在中世紀時，鞍匠、馬具匠、織匠、鍛冶匠、楮匠等各組合員，常同居一街，或在其鄰近。洛陽光景，當可彷彿。（註1）

至如唐大業雜記所載，稱豐都市周八里，通門十二，其內一百二十行，三千餘肆，堯宇齊平，四望如一，榆柳交蔭，通衢相注，市四壁有四百餘店云云；非特古代街市輪廓如在目前，較前引文更予吾人更深之印象。且此文所謂行者，考其意義，實爲同業商店之組合，而同時又爲同業商店之街坊，似其時中國商工業基爾特業萌芽，與歐洲古代都市發展之經濟基礎同出一轍矣。（註2）

南宋吳自牧夢梁錄敘述杭州之繁盛，曾謂：杭州外城，東西南北各數十里，人烟生聚，民物阜

蕃市井坊陌，鋪席駢盛，數日經行不盡，各可比外路一州郡。足見杭城繁盛矣。且城郭內北關水門裏，有水路周迴數里，自梅家橋至白洋湖，方家橋，直到去物庫市船前，有慈元殿及富豪內侍諸司等人家，於水次起造塌房數十所，爲屋數十間，專以假賃與市郭間鋪席宅舍及客旅，寄藏物貨并動具等物。四面皆水，不惟可避風燭，亦可免偷盜，極爲便利。蓋置塌房家，月月取索假賃者，管巡廊錢，會僱養人力，遇夜巡警，不致疏虞。此所謂塌房者，相當於近代所稱堆棧。當時杭州曾設有市舶司，而爲對外貿易港口，乃有塌房關置，存放貨物，其與近世海關旁側均建置堆棧者，又同爲都市事業也。（註3）

明代之南京，爲國都所在地。當時建設規劃，至今尙有典籍可考。茲分別述左：

一、移民實京。明太祖既克金陵，盡驅舊民，徙於雲南。時當元代衰亂之餘，民生凋敝，乃於洪武十三年（一三八〇）取蘇浙等處上戶四萬五千餘家，填實京師，壯丁發各監局充匠役，餘爲編戶，置於都城內外，並編定坊、廂、鄉制，實爲現今戶籍之權輿。其時戶籍人口，合江甯、上元兩縣計算，戶口達三萬零八十九戶，人口達四十七萬三千二百人。

二、推廣城垣。自洪武二年（一三六九）起，推廣舊城，迄洪武六年（一三七三）完成，東

盡鍾山之南岡，北據覆舟、盧龍等山，控玄武湖，西阻石頭，南臨聚寶，橫貫秦淮以城中，盡圈歷代城邑舊址於城內；並於城東自崇禮鄉推廣八里，築宮城於其中。城周九十六里，設通濟、水西兩水關，以通秦淮出入；復築外城，周一百八十里。規模之宏壯，工程之堅固，實不亞於今之北平。

三、開闢街道 明代南京街道本極寬廣。東西通衢，自火星廟至三山門，大中橋至石城門；南北自鎮淮橋至內橋，評事街至明瓦廊，高井至北門橋，官街之廣，可容九軌。並於兩旁建官廊，以蔽風雨酷日，而利行人。自承恩市起，歷黑廊大街而達果子行，皆爲當時有人行道之通衢。至明末猶復如是。清代以後，幾經兵火，居民遂漸侵佔官街，致成狹小湫隘之狀耳。

四、規劃區域 約言之，大概官署區在城之東區，爲大內百司庶府之所；商業區在城之中部，爲百貨商賈聚集之所；邸宅區在城之南部，爲世胄宦族宅居之所；娛樂區在貢院前，東達東水關，西自武定橋達聚寶門，爲教坊曲院之所；學藝區在城之北部，以達西部，爲武士、中涓、大學生徒薈萃之所；平民區在城之北部，爲貧民編戶聚居之所。

五、充實警衛 明代初年，承平繁盛，都城以內，金吾不禁。自正德以前，盜竊頗少。至嘉靖末年，剽劫橫行，居民被害，始置巡邏官等。各街巷均有隊伍，一有警訊，傳哨四達，盜多畏避；並置巡城御

史，逐日巡行街巷，遇有擾及秩序者，拘捕審問。是皆後世警察制度之雛形也。

六、取締游民及公倡制。明太祖對於都中游惰子弟及不務正業者，深加痛惡，於淮清橋東，建逍遙樓，爲囚禁若輩之所。又移各處官伎至京，立富樂院於乾道橋，設教坊司，管理樂籍，並建十六樓，以居官伎。是即公倡制之斑斑可考者。

七、都市建築一般。明初南京建設，除城垣道路外，有壯麗之宮闕，雄偉之陵墓，莊嚴紺碧之國子監，八大叢林，報恩寺，浮圖，清幽之東西花園，及以科學方法建築之欽天監觀象台，蓋均當時物質之表現也。（註4）

總觀以上，似古代都市交通、商業、工商同行組合、貨棧事業，以及戶籍統計、公共建築、區域規劃、警衛制度等，均有相當發展之規制，與歐洲中世紀都市比擬，實亦無遜色。然謂爲近代都市雛型則可，倘指稱與近代都市同一性質及地位，則非事實也。

第二節 近代都市之經濟基礎

都市之近代化，蓋爲十九世紀之現象，亦即蒸汽、電汽、運輸等事業之產物。（註5）而其經濟

基礎，實建築於產業革命以後大規模之工商企業。制度之美備，遠非古代都市所可企及，即以英國而論，產業革命最早，而其初期市政尙極腐敗，試觀愛爾勃·蕭 (Albert Shaw) 於其所著

英國市政府論 (Municipal Government in Great Britain) 所見一斑。茲摘錄於下：

『彼時生活，尙屬簡單，今日市政上所改良各事，從未夢及。當時街道狹小，上建毗連房屋，所用之鋪地材料，既皆不善，所採鋪法，又屬不良。其溝渠概係簡單溝制，廢物排除制度未備，清街方法未悉。用水僅有公共水井數處，晝間並無路燈。在大半城市之中，僅有草地數處，可以牧牛，有時燃料亦從而取之。所有房屋，概用木料建築，雖察防甚嚴，爐底餘灰時加滅熄，而火患仍屬平常。各市之死亡率，自然甚高。傳染病流行甚多，時症之傳播，又無法制止。而公共衛生之科學，當時尙未發明，故流行各病之來，輒認為天命所予，無可逃脫之事。』(註9)

以言中國各大都市，現固亟求近代化、科學化，已不無相當成績。願尙有若干小城市，其公用設施尙付缺如，與右文所述情況，實無二致。願國人急起圖之。

近代工商業如何影響於都市之發展，此治市政學者多能知之，於此不須詳贅。惟中國都市近代工商業興起之歷史過程及其現況，則爲本文所欲探討者。

距今七十餘年前，中國僅有舊式工業。而機械工業之輸入，實始於曾國藩、李鴻章之於上海，創設江南機器製造局，沈葆楨之於福州，馬尾創設船政局，左宗棠之於甘肅，蘭州創設織呢廠。其後政府設置商部（即前實業部），創制立規，實行保護政策，加以社會人士提倡國貨，收回利權之呼聲，遂得一時促進企業勃興之結果。惟當時大半人士尙缺乏科學常識，且無新式工廠經營之體驗，以及職工之不熟練等種種原因，使新式企業，多歸失敗。近年以來，偶因兩次機會，稍為抬頭：其一，即係受歐戰時各國商品供給缺乏之影響；又其一，則因五卅事件激動民族反帝情緒之結果是也。第因缺乏重工業基礎，而關稅又未能完全自立，且外人得依據條約，自由設廠，利用廉價勞工原料，對於中國新興企業，加以壓迫，致未能有長足之進步。（註7）

但就其近今發展之情況而論，所謂都市集中化之現象，已極顯明。上海自民國以來，已變成爲中國第一都市，全國大規模之工廠，幾均集中該地。據民國二十四年上海市年鑑所載，工廠總數爲五、四一八，已經查明者，約得二、五四〇，其資本爲四七八、二九三、三四一元，工人總數爲二三四、〇七〇，占全國工廠工人數百分之一一·七。似此，即較之世界工業發達之都市，亦無遜色也。

長江中部之漢口，或稱武漢，其新式工業，在歐戰期間，發展甚速。民國十一年（一九二二）統計，中國最大之棉織業，除上海外，即為武漢。最近雖因時局及不景氣之打擊，與上海同呈沒落狀態，但均不失為中國紡織業之中心。其製粉工業歷史甚短，惟近已進步，加以原料接近，不難發達。而漢陽之鐵廠，漢口之揚子機器公司，亦均為中國最大規模之鋼鐵廠焉。（註8）據民國二十二年申報年鑑，漢口市計共有工廠一百六十五家，工人總數為五、八六三；又民國二十三年申報年鑑，載其所有工廠資本總額為一二、二六〇、五三四元。雖較上海不如，然其為揚子流域之重要都市，殆無可疑。

天津為北方巨埠，乃西北貨物之總匯。其工業之發達，亦係多數興起於民國年間。自民國六年（一九一七）至十四年（一九二五）前後九年間，新設工廠達四十一家之多，尤以民國十一年（一九二二）為最。（註9）迄今天津各種新式工廠，幾全完備，據民國二十三年天津市概要所載，以紡織業為第一位，約佔全市工業資本總數百分之七〇·一，次為食品業，佔一六·三二，再次為化學工業，佔一二·三七，其餘，則為日用品、器具、印刷等類，尚無足稱。

其他，如南京、北平、青島、廣州，前二者為國都先後所在地，後二者，一係風景名勝之區，一係華

南政治中心，各具有其興起之另一原因，然其工業近亦漸趨繁盛，將來未必不能踵滬、漢、津後而繼起也。

至於商業貿易，其促成中國都市近代化之趨勢，實屬可驚。清道光二十二年（一八四二），中英訂定南京條約，關上海、甯波、廈門、廣州、福州五口，是為中國開關商埠訂約通商之始。至咸豐八年（一八五八），天津條約訂立，新關長江沿岸之漢口、九江、鎮江三處，是為內江開關口岸訂約通商之始。同光以後，海陸商埠開關日多，有出於自開者，有由於訂約而開者。水路自沿海以達江河，陸路自邊境以入腹地，南北七千餘里，東西九千餘里之間，棋布星羅，莫非商業重地，其輸出入貿易，亦因之各有增長。然據最初之海關報告，外貨之輸入於中國者，僅五千一百二十餘萬兩，而中國之輸出，反為五千四百餘萬兩，兩較實係出超。至近數十年來，其對外貿易之趨勢，則愈趨愈下矣。據民國九年（一九二〇）統計，其各重要商埠輸出入貿易額數，如下：

埠名	輸 入		輸 出		合 計
	（單位海關兩）		（同上）		
哈爾濱	二九、五八	二六、六〇	五七、四八		
安 東	三三、六五、二八	一九、一七、三三	五三、八二、四〇		